



供做出决定

联合国儿童基金会

执行局

2015 年年度会议

2015 年 6 月 16 日至 19 日

临时议程* 项目 6

2014 年关于儿基会评价职能的年度报告

摘要

按照执行局第 2014/10、2013/12 和 2012/12 号决定，本报告概述儿基会 2014 年评价职能的现况，并报告订正评价政策的执行进展情况。

第九节载有一份决定草案。

* E/ICEF/2015/4。



一. 引言

1. 执行局 2013 年年度会议通过第 2013/13 号决定，核准儿基会的订正评价政策 (E/ICEF/2013/14)，其中重申“儿基金会致力于通过独立可信的评价系统展示成果、透明度和问责制，并支持履行儿基会的使命、任务和战略优先事项”。¹ 强有力的评价职能支持组织学习和问责制，从而帮助儿基金会纪录并不断改进其绩效和成果。
2. 本报告概述儿基金会 2014 年评价职能的现况，并报告订正评价政策的执行进展情况。本报告审议评价职能的管理，介绍儿基金会促进联合国系统内部及更大范围内评价一致性的努力，说明该职能在整个儿基会的绩效和成果。报告还包括为回应执行局各项决定采取的行动，并审查儿基金会使用评价证据的情况。

二. 评价职能的管理

3. 执行局对儿基金会的评价职能进行监督，发挥在儿基金会的核心作用。
4. 在 2014 年年度会议上，执行局成员审议了评价办公室提交的 2013 年关于评价职能的年度报告。按照执行局第 2013/13 号决定的要求，第一次伴随着年度报告分发一份管理部门提出的文件，说明管理部门对于年度报告所述材料的看法。
5. 在 2014 年第一届常会上，执行局还欢迎 2014-2017 年全球专题评价计划 (E/ICEF/2014/3)。按照执行局第 2014/10 号决定的要求，第五节载有该计划执行情况的最新资料。执行局在该年内审议了三个全球专题评价，依次讨论社区管理严重营养不良办法、儿基金会群组牵头机构在人道主义行动中的作用以及儿基金会对在紧急状况下保护儿童工作的支持。此外，还审议了一个专题评价综合报告，总结从评价营养方案中取得的教训。每一份报告都伴随有管理部门的正式回应。
6. 儿基金会的内部评价委员会在 9 月举行会议，认可标准作业程序，以期澄清回应全球专题评价报告的责任；就如何拟订行动计划以加强儿基金会评价职能提供指导；根据虚拟集成信息系统——企业资源一体规划” (VISION) 的纪录，关注用于评价的支出数额。
7. 外部审计咨询委员会一向注意评价职能，认为评价是一个重要的组织控制手段。委员会在提交执行局的报告中，² 对于订正评价政策采取措施以加强评价办公室的独立性表示满意。

¹ E/ICEF/2013/14。

² 儿基金会审计咨询委员会，2013 年年度报告(2014 年 2 月 28 日)。

8. 联合检查组(联检组)在 2014 年审查了儿基会的评价职能,这是审查整个联合国系统评价职能工作的一部分(JIU/REP/2014/6)。审查认为儿基会的评价职能得到很好的发展,但也指出有些领域需要改进(第五节)。

三. 联合国系统内的评价一致性

A. 联合国大会的决定

9. 近年来,评价日益受到联合国会员国的注意。联合国大会关于四年度全面政策审查(四年审)的决议,³强调评价和使用评价证据的重要性,并呼吁为独立全系统评价作出有效安排。为了指导独立全系统评价工作,设立了一个临时协调机制,并制定关于独立全系统评价的政策。⁴为两次试点评价制定了职权范围并调动资源,以便在 2015 年进行评价。儿基会从头到尾提供意见和援助来支持这项举措。

10. 2014 年 12 月,大会第一次专门就评价通过第 69/237 号决议,其中邀请联合国发展系统各实体“应请求并根据会员国的国家政策和优先事项,支持为进一步加强其评价能力而作出的努力”。⁵2016 年秘书长关于四年审的进展报告将就这些活动提出报告。

B. 联合国评价小组

11. 联合国评价小组是一个专业网络,由联合国系统各组织的评价单位组成。该小组制定供整个联合国使用的共同规范和标准,并制定和分享工具和指导意见,以支持全系统评价的一致性。2013 年,联合国评价小组采取更加注重宣传和外联活动的新战略,包括加强联系经济合作与发展组织评价网络的发展援助委员会以及国际开发银行的评估协调小组。⁶2014 年 3 月在曼谷举行的评价周体现了这一方向转变,该活动由联合国评价小组和一个区域评价网络——联合国亚洲及太平洋评价发展小组——共同举办。评价周的活动让联合国高级官员、外交官、学者和该区域的各国议员会聚一堂,讨论各种评价问题。儿基会发挥了重大作用,通过其东亚和太平洋区域办事处安排和主持评价周,并对联合国评价小组评价专业人员的评价实践交流提供实质性投入。

12. 联合国评价小组还在纽约召开了几次研讨会和会外活动,在大会最终通过上述关于建设评价能力决议的过程中提供支持。联合国评价小组也是独立全系统评价临时协调机制的成员。

³ 2012 年 12 月 21 日 [A/RES/67/226](#)。

⁴ 联合国系统发展方面业务活动独立全系统评价政策(2013 年 6 月 14 日)。见 [A/68/658-E/2014/7](#)。

⁵ 大会 2014 年 12 月 19 日关于建设国家一级发展活动评价能力的第 69/237 号决议。

⁶ 2014-2019 年联合国评价小组战略。

13. 同行审议是促进遵守商定的规范和标准的有力机制。近年来，联合国评价小组在发展援助委员会的评价网络支持下，进行了一系列成员间的同行审议。⁷ 世界粮食计划署(粮食署)执行主任邀请联合国评价小组进行这样的同行审议。同行审议由儿基会评价办公室主任主持，于 2013 年开始，2014 年顺利完成，向粮食署执行局提交最后报告和粮食署管理部门的正式回应。

14. 总之，联合国评价小组是增强整个联合国评价一致性的重要渠道。因此，儿基会继续支持联合国评价小组，并领导各种活动。

C. 联合评价

15. 联合评价是审议全系统问题和协调评价做法的实用手段。评价办公室在 2014 年进行了几次联合评价活动：

(a) **联合评价联合国系统性别平等联合方案**：在 2014 年年度会议上，向执行局有关机构的成员通报了该评价成果和各机构管理部门提出的联合回应。2013 年关于评价职能的年度报告(E/ICEF/2014/12)指出，这项评价就加强未来性别平等联合方案的设计和 implement 总结了可贵的经验教训；

(b) **联合国台风海燕应对工作的机构间评价**：机构间人道主义评价小组对联合国应对人道主义紧急情况的工作进行联合评价。对台风海燕紧急情况应对工作的联合评价认为，开始时的机构间工作实际而且及时，确实有助于解决紧急情况的需要，但注意到当地社区不满意各机构使用的受益者定位系统。⁸ 该报告确认菲律宾政府发挥了重要作用，该国原来就具备富有经验的灾害管理系统，受灾地区的菲律宾人民又发挥了重要的自救作用；

(c) **阿拉伯叙利亚共和国和邻国的危机(叙利亚危机)**：机构间人道主义评价小组也采取措施，分享关于评价人道主义应对叙利亚危机的信息。⁹ 设立了门户网站并委托编写简报文件，增加次区域一级的了解并指导评价工作。¹⁰

16. 计划在 2015 年进行几次联合评价，特别是联合国中非共和国和南苏丹紧急情况应对工作的机构间评价以及关于营养的机构间评价(见附件)。

⁷ 发展援助委员会是经济合作与发展组织(经合组织)成员组成的委员会。

⁸ 有效国际(2014 年 10 月)台风海燕应对工作的机构间人道主义评价。机构间常设委员会(机构间常委会)正在协调编写管理部门的正式回应。

⁹ 这项措施是与人道主义行动问责制和绩效积极学习网络联合采取，其成员来自许多实施人道主义行动的机构，包括联合国各机构。

¹⁰ 见 Slim, H. and Trombetta, L (2014), *Syria Common Context Analysis. Coordinated Accountability and Lessons learning (CALL) Initiative*。机构间常委会的机构间人道主义评价指导小组。

四. 儿基会对全球层面评价一致性与合作的支持

17. 儿基会继续协助 EvalPartners 的管理和协调活动；这是一个包括国家、区域和全球评价协会与其他伙伴正在快速增长的网络，在支持建设国家评价能力的各种活动方面正在建立良好纪录。

18. 儿基会还与人道主义行动问责制和绩效积极学习网络(ALNAP)密切联系，这个网络支持从评价和其他活动学习经验，以加强人道主义行动。一个重要活动是就如何评价 2015 年初启动的人道主义行动开发电子学习方案。

19. 经成员建议，EvalPartners 推动宣布 2015 为国际评价年，将在全球举办一系列活动，促进评价和利用评价证据，以做出知情的决策。例如，联合国评价小组计划在纽约举办评价周，包括一个高级别论坛。大会关于评价的第 69/237 号决议确认，国际评价年是动员起来支持建设国家评价能力的好机会。

五. 儿基会的评价职能：绩效和成果

导言

20. 本节：(a) 报告联检组审查联合国系统评价职能现况的成果，和(b) 提供关于来自儿基会内部资料的关键绩效数据的分析。

A. 联检组对联合国系统评价职能的分析 (JIU/REP/2014/6)

21. 联检组 2014 年分析的目的在于支持评价职能的专业化，应对新出现的挑战，并帮助加强联合国系统。¹¹

22. 这项研究评估了 28 个组织，着重点是中央评价职能，同时也审查相关的分散职能。该研究使用完善的分析框架，研究：(a) 有利的环境；(b) 独立性和可信性；(c) 质量；(d) 有用性；和(e) 相关性。

23. 该研究按照成熟程度把各组织分为四个群组。儿基会属于第一群组，即已经具备大部分支持中央评价职能的预期系统和政策而且已经制度化的群组。属于第一群组的其他组织是联合国开发计划署(开发署)、国际劳工组织、粮食署、联合国促进两性平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国工业发展组织、联合国内部监督事务厅、联合国人口基金(人口基金)和联合国教育、科学及文化组织。这些组织都是规模相当大的实体，它们的主要挑战是如何加强评价产品的使用和影响，并管理对评价职能日益增加的需求。

¹¹ 对联合国系统评价职能的分析，2014 年，第 3 页。

24. 关于分散评价，儿基会与开发署、人口基金和妇女署都被认为具备了分散评价的相关标准、指导意见和业务程序，也具备了保证质量和跟踪执行情况的系统。

25. 联检组的审查结论指出，所有联合国机构都需要加强评价职能，特别是在使用评价证据方面。不过，审查认为儿基会具有成熟和高效能的评价职能，并在分散层级得到良好支持。只有三个机构积极支持国家评价能力建设，儿基会是三者之一。这就证实了儿基会最近关于评价职能的几个年度报告普遍正面的描述，但也提醒需要进一步改进。

B. 儿基会的评价职能：关键绩效信息和分析

26. 本节所述信息主要来自全球评价报告监督系统。该系统提供：关于国家、区域和全球评价的独立评估意见和评级；有关提交给办公室的报告质量的反馈意见；以及把绩效信息纳入管理部门信息表。全球评价报告监督系统进行质量评级的是以外部审查员利用联合国评价小组的标准作为准则进行审慎和有系统的评估为依据。

27. 全球评价报告监督系统现在运作顺畅，评价办公室继续予以更新和强化。2014年，作出规定使某些信息更容易更新，系统内的数据库也扩大到纳入研究报告。预计数据库将进一步扩大，纳入所有研究，过渡到成为包括所有主要证据来源的综合资料库，但不包括分开管理的统计数据。

28. 其他一些创新措施还包括：

(a) 2014年6月，儿基会开始对本报告所述的许多变量进行现场实时监测。这样做可以更主动地管理事项；

(b) 试办了一个软件平台，用于所有调查、研究和评价的规划阶段，使区域办事处和其他单位能够提早在过程中进行更多质量保证和监督。这个系统将在2015年扩大到好几个区域；

(c) 开始实施已计算出费用的评价计划，作为提交给执行局的国家方案的一部分，这也将有助于主动实施更多的质量保证和透明度；

(d) 最后，儿基会正准备在2015年审查全球评价报告监督系统。在实施五年之后，审查可能确定需要哪些改变来提高速度、准确度、质量和使用率。

C. 概述

29. 七项关键绩效指标概述了2014年的绩效情况，并以前几年的绩效趋势作为补充。由此得出四个主要结论：

(a) 评价质量继续 2013 年开始的趋势，良好/优质评价的百分比越来越高。除了质量改进，在着重较高级别的成果和准备管理部门回应方面也继续维持高绩效；

(b) 儿基会例行监测一些评价做法，包括：适当审议关于人权、性别和平等问题的评价报告；以适合它们能力和利益的方式与利益攸关方接触。过去七年来，这些方面的评价绩效不佳。现在还无法确定，这是撰写报告能力不佳，还是评价做法不佳；

(c) 现在可以通过虚拟集成信息系统——企业资源一体规划跟踪预算的使用。2014 年的数据显示，儿基会将编制方案资金的 0.5% 用于评价，而评价政策要求的是 1%。这项增加值得欢迎，因为 2011 年的百分比是 0.33%；

(d) 评价办公室委托撰写的 2014-2017 年全球专题评价计划很慢才开始执行。

D. 关键绩效指标的表现情况

指标 1：管理和提交全球评价数据库的评价数量

30. 2013 年，儿基会各办事处完成并提交了 96 项评价，比 2012 年提交的 79 项增加很多。在这个指标和其他关键绩效指标内，关于完成并提交的评价的数据中以 2013 年的数据和分析为最新。评价一般都在年终之后提出，本报告尚未获得对 2014 年完成的评价的分析。

31. 执行局要求提供更多关于评价覆盖范围的信息(第 2014/10 号决定)。在全球层面，75% 的国家在过去三年期间至少完成了一项评价。2013 年，各区域的提交率不同，最少的一个区域只提交了 4 项评价，最多的一个区域提交了 25 项。儿基会目前正在考虑，如何按照区域的不同性质并使用订正评价政策规定的标准(即方案支出、增强、人道主义背景和最近的评价活动)，最好地设定评价的预期覆盖范围。下文提到的一些关键绩效指标扩大了覆盖范围的一些方面。深入分析整体和区域提交率将有助于未来的报告。

指标 2：主题分配

32. 2013 年的细目显示，在过去四年中，只涉及单一部门的评价百分比，与多部门评价等其他主题重点相比，差别很大(表 1)。关于儿童生存和发展评价的相对数量新出现显著增加，这几乎完全是因为关于营养的评价最近大量增加。在一个领域的数量增加，但同时在别的领域的数量减少，特别是近年来在教育领域。虽然这可能表示每一个办事处能够进行评价的数目有限，但也表明灵活性值得肯定，即将有限的评价资源转用于日益受到关注的主题，例如在营养领域，增强营养倡议和其他方案近年来已经受到注意。

表 1
2010-2013 年评价报告的主题分配, 以百分比计

主题	2010 年 (基线)	2011 年	2012 年*	2013 年
与具体部门有关(儿基会中期战略计划的关键成果领域)	66	55	41	59
儿童生存和发展(健康、营养、以及水、环境卫生和个人卫生[讲卫生运动])	25	13	26	31
教育和性别	15	25	13	11
儿童保护	15	10	8	11
艾滋病毒/艾滋病	10	4	5	3
政策宣传和伙伴关系	1	4	1	1
覆盖若干部门的方案	34	25	43	28
贯穿各领域的主题	—	20	10	10
组织绩效	—	—	6	3

资料来源：2011-2014 年全球评价报告监督系统的报告。

* 在 2014 年提交执行局的报告中，这项 2012 年的数据被错误地列为 2013 年的数据。现在这一栏的年份和数字都是正确的。本报告中另外两个关键绩效指标的类似错误也都已经改正。

指标 3：进行的评价类型

33. 主要以产出级别为对象的评价所占百分比继续按照预期下降。评价应集中力量于更高级别、更复杂的成果。产出级别问题应通过监测和审查程序来评价。

34. 形成性评价的百分比——在方案周期之初进行评价，以评估执行工作是否顺利展开——继续像 2012 年首先指出的那样急速下降(表 2)。这可能表示，多层次和实时的方案监测办法给管理人员提供的数据开始比传统方案监测办法提供的数据更丰富，从而减少了对形成性评价和产出层面评价的需求。

表 2
2009-2012 年进行的评价类型，以百分比计

	2009 年	2011 年	2012 年	2013 年
按审查的方案规划结果*				
产出层面评价	33	27	18	8
成果层面评价	24	46	30	65
影响层面评价	43	27	52	27
按管理意愿*				
形成性层面评价	45	59	24	29
总结性层面评价	55	41	76	71

* 总结性评价通常也包含一些总结性部分，而影响层面的评价也可能涉及产出层面问题。本表只记录这些评价的最初目的。

指标 4：儿基会评价的质量

35. 在所有关键绩效指标中，质量评级是各年之间变化最多的指标(表 3)。2013 年的数据显示两个令人欣喜的动向：前所未有地取得最多的满意/优质评级；取得最少的拙劣评级。这是连续第二年取得优秀成果，如果再保持一年，儿基会相信这种改进就能够继续下去。这项进展的原因可能是提供给工作人员的建议逐渐得到接受以及管理人员对评价更加注意。

表 3
2009–2013 年完成评价的质量，以百分比计

	2009 年	2011 年	2012 年	2013 年
质量评级				
对行动有信心(良好或优质)	36	42	62	69
对行动接近有信心(几乎满意) ¹²	34	35	30	29
拙劣	30	23	8	2

36. 整体质量评级是许多具体部门评级(表 4)的综合数值。其中几个评级显示了将机构承诺主流化的程度。在使所有利益攸关方以适合它们能力和利益的方式参与方面，出现了倒退的趋势：2011 年取得的最高评级正在退回到 2010 年的基线。

37. 另一个需要关注的重要领域是性别平等。2012 年，联合国实施关于性别平等和增强妇女权能的全系统行动计划，其中包含一套标准，用来衡量联合国系统工作中的性别平等参与和主流化情况。新政策责成联合国各机构在促进平等和增强权能时考虑到六大因素，评价就是其中之一。2014 年，儿基会使用全系统行动计划的标准来评估 2013 年的评价，目的在符合全系统性别主流化的标准。评估成果被用来向经济及社会理事会报告性别平等在儿基会评价中主流化的程度，并帮助找出今后几年要改进的关键领域。全系统行动计划分析的第一个周期标志着重要的一步，藉以衡量儿基会以及整个联合国系统在方案编制和评价中对性别平等的承诺程度。总的来说，儿基会的评分是“接近要求”：按照全系统行动计划，60%的评价被评为“接近要求”，35%是“不符合要求”，只有 5%“符合要求”。

38. 把人权、性别和平等问题综合评价，全球评价报告监督系统的评级显示了积极趋势，但显然仍然大有改进的余地。

¹² 选择“对行动接近有信心”是因为 报告内容似乎准确，对评价也有正确管理，但因为有一些缺点，所以不能有充分信心。问题往往出在报告没有充分说明，或者虽然整个做法良好，但小部分有缺陷。

表 4
 将某些机构重点作为完成的评价的主流：2010–2012 年

机构重点*	达到“良好”或“优质”评级的报告百分比			
	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年**
适当结合人权、性别平等和公平关切	18	33	44	47
使所有利益攸关方以适合它们能力和利益的方式参与	40	52	48	42
所述道德操守问题和考虑，以及所述适当的操守保障	10	22	32	38

* 根据联合国评价小组的评价质量标准，选自每份报告分析后的要素。

** 2013 年的数据来自全球评价报告监督系统的报告，表 5.25。

39. 道德操守是评价的重要考虑因素。本报告第一次注意到通过全球评价报告监督系统评估的道德操守评级。结果显示，2013 年完成的报告大多数(62%)没有提到道德操守，或只是轻描淡写地提一下。与 2012 年时 82% 的报告都不提道德操守相比，当然有所进步，但这方面必须再加努力。儿基会现在正式发布《研究伦理的程序》，用来指导在评价和研究上注意伦理问题。

指标 5：评价的使用情况，包括管理部门的回应

40. 评价是一种投资。随着评价质量改进之后，没有理由不充分利用投资在评价的时间和资金，切实使用其成果。儿基会的评价政策要求管理部门对每一个评价作出正式回应，化评价建议为商定的行动。

41. 管理部门的回应必须提交给一个机构数据库。2013 年的提交率达 92%，而 2009 年的基线是 10%。宣传、培训和监督合起来带来迅速的改进。实施商定的行动(包括完成的和正在进行的行动)的比率在 2010 年是 57%，现在经常在 80% 左右。将继续努力，督促实施商定行动不力者符合要求。正在准备一份研究报告，探讨管理部门回应机制的所有方面以及对评价的使用情况。

指标 6：评价的机构开支

42. 机构用于评价的开支到 2011 年一直是一个关键绩效指标，但 2011 年儿基会内部系统的过渡导致数据无法比较。2014-2017 年战略计划带来进一步系统改变，从而得以按照执行局第 2013/13 号决定的要求就这一关键绩效指标提出报告。

43. 2014 年的数据表明，到 2014 年 12 月底，在机构方案编制预算的 41 亿美元中，共有 1 870 万美元用于或承诺用于评价。换句话说，儿基会方案预算支出的 0.5% 专门用于评价。拉丁美洲和加勒比区域是 1.4%，位居各区域之首。0.5% 的方案支出率比 2007-2010 年的支出率(年均支出率是 0.33%)增加了 50%。不过，订正评价政策规定的评价支出占方案支出的最低百分比是 1%。按照该政策的要

求，儿基会用于评价的方案资源低于规定。鉴于各办公室按照新政策调整其计划的时间很短，可以认为 2014 年的数据是个好的开始。¹³

指标 7：机构一级评价

44. 由评价办公室管理的机构一级评价时间表已在儿基会关于该时期的战略计划开始前送交执行局，并根据新出现的优先事项进行滚动式的订正。2014-2017 年全球专题评价计划与 2014-2017 年儿基会战略计划密切配合。

45. 表 5 显示 2012-2013 两年期的机构评价的执行情况，以及 2014-2017 年战略计划前两年的执行情况。执行情况的进一步详情载于附件，成果摘要，连同完成的评价，可到儿基会网站的评价网页查询。¹⁴

表 5

机构评价的执行情况：2014 年 12 月 31 日的现况

计划现况	2012-2013 年		2014-2015 年	
	数目	百分比	数目	百分比
计划进行	14	—	12	—
已经完成	7	50	0	0
正在执行	0	0	6	50
尚待执行	0	0	5	42
重新安排*	6	43	0	0
取消/修改	1	7	1	8

* 2012-2013 年重新安排的所有项目都已列入 2014-2017 年评价计划。

46. 转自 2012-2013 年机构评价计划并在 2014 年完成的评价涉及的题目如下：

- (a) 多指标类集调查；
- (b) 公平结果监测系统的形成性评价，包括七个国家案例研究；
- (c) 群组牵头机构在人道主义行动中的作用；
- (d) 在紧急状况下保护儿童，包括四个国家案例研究；
- (e) 社区全面卫生办法；
- (f) 应急准备系统；
- (g) 教育部门的上游工作，包括四个国家案例研究。

¹³ 为了当前的目的，机构一级评价是指由评价办公室委托和管理的评价。

¹⁴ www.unicef.org/evaluation。

47. 台风海燕在菲律宾造成紧急情况，如上文所述，就儿基会的应对工作进行实时评价已在 2014 年完成。同时也在准备就儿基会应对其他几个重大紧急情况的工作进行评价，这些情况包括叙利亚危机(已经完成界定范围的访问)和中非共和国(2015 年初开始评价)。由于人道主义紧急情况无法预料，2014-2017 年全球专题评价计划没有列出关于具体紧急情况的评价清单。不过，鉴于过去两年来意料之外发生的重大人道主义紧急情况的数目和规模，必须大幅度增加评价工作。

48. 此外，好几个联合评价已经完成(见上文第三节)，并已准备于 2015 年在中非共和国和南苏丹进行机构间评价。

49. 2014-2017 年机构间评价计划的几个评价已经启动，但到 2014 年底尚未完成，其中包括关于暴力侵害儿童、战略计划的可评价性以及教育与建设和平等问题。还开始了关于创新方法的工作。关于营养的评价综合研究已经完成并提交执行局 2014 年第二届常会。

50. 机构评价计划本来雄心勃勃。虽然完成的评价一般都具有相关性，质量很高，但提交的时间通常落后于时间表，原因在于一些评价的性质复杂，规模太大。例如，公平结果监测系统的评价除了主要报告之外，还要准备七个国家详细的案例研究。而且，鉴于新的或复杂的工作范围，必须仔细界定范围。例如，为了准备上流教育评价，进行了深度的界定范围工作。采取比较简单或范围较小的评价设计，将有助于加快提交评价的速度。

51. 2014 年人员配置不足也导致延宕，特别是对人道主义干预的评价。2015 年已经采取措施，增加评价办公室的人员配置。2014 年为人道主义行动征聘了一位高级评价专家；任用了一位用水部门的评价专家；几位临时任用人员将提高办公室处理专题领域的的能力，包括健康、艾滋病毒/艾滋病和幼儿发展。

52. 附件载有 2015 年的议题清单。这份清单雄心勃勃，但人员增加之后应该可以使提交的时间比较及时。

六. 对执行局关于评价指示的回应

53. 关于评价职能的年度报告定期提供关于执行局所提要求的数据，包括通过决定及其执行情况提出的数据。本报告第一次全面概述了从 2011 年到 2013 年作出的决定和行动(表 6)。这里没有列入执行局像“注意到”或“鼓励”这样的评论，因为只有“要求”才会预期采取行动。

54. 主题每年重复出现，本节把类似的执行局要求归纳为五类。每个要求都贴上表示现况的标记，标记的说明如下：

- (a) 已经完成：所有后续行动结束；无须任何行动

- (b) 发展/持续：回应得到圆满发展；正在努力 使成功得以持续
- (c) 正在执行：正在采取行动对要求作出回应，尚未遇到困难
- (d) 尚待执行：正在规划，尚未开始执行
- (e) 受到限制：行动遇到障碍

表 6

主题：评价职能的独立性、管理和战略远景

短标题	执行局的要求	决定和段数	2014 年 12 月现况
执行局对话	执行局与儿基会对话，讨论评价办公室的独立性，包括预算安排	2011/20:10	已经完成
审查职能	审查评价职能和评价政策	2012/12:8 ^a	已经完成
更新政策	在 2013 年向执行局提交更新的评价政策	2012/12:8 ^a	已经完成
分配资源	儿基会在 2014-2017 年综合预算中单独列为一个预算项目，分配给评价办公室足够资源	2013/13:11	发展/持续
跟踪支出	儿基会跟踪分散评价的支出	2013/13:12	发展/持续

55. 儿基会已经完成所有要求的行动，而且儿基会管理部门已经与执行局代表就这些问题数次会晤。执行局 2013 年年度会议审查和通过了订正评价政策，其中采纳了执行局在几次审查中提出的意见。2014-2017 年评价办公室预算的可用核心资源增加了一倍，现在评价职能在分配主题基金时得到优先注意。最后，在儿基会重新设计财务编码系统之后，关于 2014 年的本报告包括了支出跟踪信息。

表 7

主题：人道主义评价

短标题	执行局的要求	决定和段数	2014 年 12 月现况
人道主义范围	解决在人道主义措施评价范围内的“关键差距”	2013/13:12	正在进行
评价质量	继续改进在人道主义领域的评价质量	2013/13:19	正在进行

56. 执行局 2013 年 6 月年度会议在审议关于人道主义行动评价的主题综合报告之后，提出这些要求。儿基会正在准备回应。评价办公室已经雇用更多人手，以扩大人道主义覆盖范围，指导重大紧急情况下评价工作的规定也更为清楚。对比较不严重紧急情况的评价责任仍然在本地办事处，2014 年开始拟订对此种评价的培训和支助，将在 2015 年出台，此事与紧急情况下评价的电子培训方案相连。这些关于质量和覆盖范围的工作成果到 2016 和 2017 年应该比较清楚。

表 8

主题：与国家合作伙伴协调；合作伙伴的能力建设

短标题	执行局的要求	决定和段数	2014 年 12 月现状
政府咨询	与政府和其他国家合作伙伴密切咨询以进行国家一级的评价	2013/13:13	正在执行
国家能力	酌情协助政府和合作伙伴发展国家评价能力	2013/13:13	正在执行

57. 儿基会进行评价时通常与国家利益攸关方密切咨询，并将继续这样做。

58. 关于建设国家评价能力，如以前年度报告深入报道所述，儿基会是主要行动机构。儿基会在这方面与合作伙伴合作，例如 EvalPartners 全球网络以及联合国其他机构。2014 年，由于大会第 69/237 号决议，这个主题引起了更多注意。儿基会随时准备接受国家合作伙伴在这方面提出的援助请求，并与其他联合国机构合作支持该决议。儿基会也支持特定部门战略，例如讲卫生运动，儿基会与联合国王国国际发展部正在加强对讲卫生运动的国家监测和评价能力，作为它们联合工作的一部分。

表 9

主题：管理部门的回应和使用

短标题	执行局的要求	决定和段数	2014 年 12 月现状
范围	确保针对所有评价建议拟订管理部门的回应	2011/20:8a 2012/12:7	发展/持续
执行	确保执行商定的行动	2011/20:8a	受到限制
使用	确保有关成果在拟订关键政策、战略和方案时得到系统的审议和使用	2011/20:8c 2012/12:8c	正在执行
及时性	确保管理部门及时提出回应	2013/13:12	正在进行

59. 关键绩效指标指出，大多数儿基会评价都伴随着管理部门的回应，绝大多数商定行动已经开始。最近发布了全球专题评价的标准作业程序，阐明在评价结束阶段的作用和责任。

60. 不过，实地的经验表明，依然存在着一些复杂情况，包括以下各项：

- (a) 必须提高评价建议的清晰度和质量；
- (b) 如果建议的清单太长，必须区分建议的优先顺序；
- (c) 动员管理人员执行商定的建议；
- (d) 及时从各种各样的评价总结经验，从而影响政策以及方案设计和执行；

(e) 使管理部门的回应与战略审查时间和宣传时机协调。

61. 儿基会完全了解管理部门回应的重要性，将继续加强指导和支持，监测进展情况，并就有关数据提出报告。

表 10

主题：向执行局提出报告

短标题	执行局的要求	决定和段数	2014 年 12 月现况
管理部门回应	关于管理部门回应的执行进展情况报告 应说明回应如何帮助儿基会办事处向合作伙伴和东道国政府更透明地提出报告	2011/20:8(b) 2012/12:7	尚待执行
回应主题分析	就关于评价职能年度报告的主题分析部分拟订简明的管理部门回应	2011/20:9	发展/持续
两份年度报告	从 2013 年起，向执行局提交两份报告，内容包括：(a) 职能的绩效，和(b) 关于实质性主题的教训，包括评价结果及其使用	2012/12:8b	发展/持续
管理部门看法	儿基会 [管理部门] 提出书面陈述，说明管理部门对年度报告所述问题的看法	2013/13:10	发展/持续
使用成果	报告采取了哪些步骤，确保在拟订关键政策、战略和方案时有关成果得到系统审议和使用	2013/13:18	尚待执行
执行政策	2015 年关于采取步骤执行订正评价政策的报告	2014/10:9	已经完成
专题评价	2015 年关于 2014-2017 年全球专题评价计划的执行情况报告	2014/10:9 2014/10:11	已经完成
评价范围	每年提供关于评价范围的概述，其中包括按区域、主题和方案支出水平分列的范围	2014/10:10	正在执行

62. 儿基会已经完成大部分要求的行动，使得执行局能够更深入地了解评价职能，更重要的是，能够了解儿基会绩效的各个方面。现在，执行局每年收到一份关于评价职能的绩效报告和一份实质性主题报告，每份报告分别载有管理部门的看法和管理部门的回应。本报告所载信息说明全球专题评价计划的执行情况以及采取哪些步骤来执行订正评价政策。正在拟订关于评价范围的指导意见，特别是关于如何符合政策要求以及关于监测和报告的意见。关于在政策、方案设计和执行中使用评价成果的信息以及向政府提出报告的信息都是零碎地提供。不过，正在寻求以系统方式提供的方法，以便准确地描述整个组织的情况。

63. 总之，儿基会重视对执行局的指示作出回应。如果有问题没有解决，那是因为是在监测和衡量方面或在指派行动方面遇到困难。儿基会继续努力解决这些问

题，向执行局报告未来的其他最新情况，并报告按照 2015 年及其后通过的决定采取的行动。

七. 使用情况

64. 执行局在第 2013/13 号决定第 15 段中要求儿基会提出报告，说明采取了哪些步骤，以确保在制订重要政策、战略和方案时，系统考虑和使用相关评价成果。虽然还没有全面的行动计划，近年来对于评价的使用情况出现了相当多的反思。本节提出初步的数据和分析，以期为进一步改进评价的传播和使用奠定基础。

65. 2012 年，根据 2011 年国家办事处年度报告中的陈述，计算出评价使用情况的指示性基线。172 个提出使用情况的案例被分成以下几个群组：

- (a) 基于证据的宣传：25%；
- (b) 制订/修订国家政策和方案：23%；
- (c) 制订/修订国家方案战略和干预：15%；
- (d) 评估新的/修订的干预和服务：12%；
- (e) 扩大/复制和推广：10%；
- (f) 行动计划：10%；
- (g) 利用资源：5%。

66. 有趣的是，报告中的使用例子有 48% 的规模比管理经过评价并得到儿基会支持的具体方案要大得多。报告中的使用例子集中于广泛的国家政策或立法、财务和政治行动。这是很聪明地把评价证据纳入较大范围的战略规划和宣传工作。国家方案中使用的评价绝大多数是针对关键决策点，包括如何进一步制订方案的决策点以及试点方案取得成功之后是否应该扩大的决策点。全球评价报告监督系统可以确认这种聪明的针对目标和使用情况。对于评价的战略意图的评级一直很高，2013 年是 74%，其中‘非常满意’是 50%，‘优秀’是 24%。

67. 使用评价的预期目标是否达到是另一回事。儿基会办事处每年都提供一些零碎的证据。例如，2014 年，根据评价成果和聪明宣传显示的显著影响尤其可以在以下评价中看到：讲卫生运动区域供应管理(东部和南部非洲区域)、国家学前教育政策(格鲁吉亚)、防治贫血病(不丹)、改革卫生系统(毛里塔尼亚)、捐助方组合(哥伦比亚)、保护儿童(埃及)和应急措施(菲律宾)。这些例子各不相同，表明儿基会协助的干预行动是多种多样的。

68. 这一类例子往往很有说服力。可是，它们不能证明评价使用和影响在整个组织一贯地有力和切实有效。为了制订更系统化的办法，儿基会采取了两个相关的措施：

- (a) 提高管理部门回应的质量；
- (b) 促进在管理部门回应的特定范围之外使用。

69. 管理部门回应的拟订和承诺行动的完成都已列入关键绩效指标。这些指标显示一开始的拟定率很高，但完成率变动不定。为了了解使管理部门回应无法取得最大影响的因素，征求了区域评价主任的意见。他们的答复分为以下几类：

(a) 不擅于提出建议：建议往往空洞、缺乏重点或没有战略眼光；在费用和范围方面不切实际；数目太多和过于详细；

(b) 缺乏利益攸关方的认可：这种情况多半是因为利益攸关方在评价过程中参与有限，或因为对最好的行动方案有不同意见；

(c) 沟通不足：在拟订有效管理部门回应过程中没有充分注意沟通(如选择语文、简单的简报和指导)；外联工作不足；由于延宕而失去势头；监测和回馈不足；不了解任务和作用；

(d) 工作量超载：环境因素使得回应努力受到限制，例如：连续发生紧急情况；利益攸关方太多，项目彼此冲突；管理部门变动。

70. 一些关于使用和影响的正面例子足以证明，这些障碍是可以克服的。这需要各种不同的解决办法，包括利益攸关方积极参与(全球评价报告监督系统的审查已经认为这是个问题)，咨询人加强监督，以改进建议的质量，并加强内部组织。只有国家环境因素是儿基会及其主要伙伴实际上无法控制的。

71. 儿基会关于管理部门回应的指导意见现在需要修订，可以借此机会纳入这些意见。

72. 重要的是要强化管理部门回应机制。不过，经验表明，评价要产生影响，必须广泛传播，并就评价成果引起的问题展开对话，首先与方案合作伙伴对话，然后扩大对话范围。以下是五个重要的教训和行动方案：

- (a) 评价过程从一开始就纳入沟通和传播，并为沟通编列专门预算；
- (b) 与沟通伙伴加强联系，以帮助强化传播评价成果的方式；
- (c) 通过内部调查定期评估评价使用情况，并允许公开查阅该信息；

(d) 通过讲习班、网络研讨会、电子学习倡议、同行支持等方式，在评价使用中实施有针对性的能力建设。

73. 总结所有这些意见，儿基会正在制订系统使用评价的综合办法，将于 2015 年发布。该办法除其他外，包含加强管理回应机制的工作，特别强调要扩大传播评价成果，并将评价成果纳入政策和干预行动。

八. 结论

74. 本报告借鉴了一个外部评估和来自内部系统的数据，说明儿基会的每一层级的评价职能一般都运作良好，而且年年继续改进。该职能受益于执行局持续关注评价问题，儿基会也遵守执行局的指导意见。

75. 本报告也指出一些需要改进的领域。虽然总的来说评价报告的质量有所改进，但在评价过程中对性别平等问题还没有给予足够重视。用于评价的支出看起来正在增加，但要符合订正评价政策的要求还有改进的空间。现在每一项评价的管理部门回应在很大程度上都符合准备和执行的要求，但要充分实现评价成果的潜在利益，显然必须进一步强化该机制。本报告列出这些问题和其他问题，并指出如何在既有成就的基础上采取行动，克服各种缺陷和困难。

76. 今年是评价年，应该停下来想一想评价的重要作用和潜在贡献。鉴于大会关于加强国家评价能力的第 69/237 号决议，考虑到正在拟订可持续发展目标和新的全球发展框架，这一点尤其重要。在向前迈进时，国家发展政策显然需要得到由国家领导的评价程序的支持。全球伙伴关系和联盟必须找出适当办法来把评价产生的见解和证据纳入它们的管理、学习和改进程序。儿基会和其他联合国组织必须总结从评价学到的经验教训。它们必须把学到的见解修改适用于新的发展模式，以最有效率、最有效力和最公平的方式支持儿童、家庭和社区。这样子的评价将有助于世界克服在 2015 年及其后面面临的挑战。

九. 决定草案

77. 执行局

注意到 2014 年关于儿基会评价职能的年度报告([E/ICEF/2015/10](#))。

附件

全球专题评价¹⁵

2012-2013 年和 2014-2015 年全球专题评价计划的执行进展情况

全球专题评价或其他行动的标题 ¹⁶	2014 年 12 月 31 日现况	说明
2012-2013 年全球专题评价计划		
1. 多指标类集调查	已经完成	
2. 公平结果监测系统的形成性评价	已经完成	
3. 组牵头机构在人道主义行动的作用	已经完成	
4. 急情况下的儿童保护	已经完成	
5. 区牵头的全面卫生办法	已经完成	
6. 急准备系统	已经完成	
7. 育部门的上游工作	已经完成	
8. 用基于成果的管理	已被取代	认为战略计划工作的可评价性更为重要
2014-2017 计划中预定在 2014 年进行的项目		
1. 流通促进发展	正在执行	重订 2012-2013 年计划 2015 年 2 月启动
2. 儿童	正在执行	重订 2012-2013 年计划 预定 2015 年第一季度完成
3. 宣传和政策改变	正在执行	重订 2012-2013 年计划 正在执行准备性研究
4. 教育：早期学习和发展标准与做好入学准备	正在执行	2015 年 2 月启动
5. 战略计划的可评价性	正在执行	预定 2015 年第二季度完成
6. 儿基会配合千年发展目标	已被取代	2015 年第二季度完成关于经验教训的说明
7. 叙利亚：经验教训(评价综合研究)	尚待执行	儿基会、世界粮食计划署(粮食署)和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的主要评价尚待完成，预计在 2015 年完成

¹⁵ 除另有说明外都是评价项目。从 2014 年开始，全球评价以外的活动都列入计划，并在本摘要中报告。

¹⁶ 除另有说明外都是评价项目。从 2014 年开始，全球评价以外的活动都列入计划，并在本摘要中报告。

全球专题评价或其他行动的标题 ¹⁶	2014 年 12 月 31 日现况	说明
8. 营养方案规划(评价综合研究)	已经完成	
9. 创新的评价方法(制订方法)	正在执行	重订方案到 2015 年(见下文项目 19)
2014-2017 年计划中预定在 2015 年进行的项目		
1. 信息流通促进发展	正在执行	重订 2012-2013 年计划 2015 年 2 月启动
2. 暴力侵害儿童	正在执行	重订 2012-2013 年计划 预定 2015 年第二季度完成
3. 宣传和政策改变	正在执行	重订 2012-2013 年计划。 正在执行准备性研究 预定 2015 年第二季度完成
4. 教育：早期学习和发展标准与做好入学准备	正在执行	2015 年 2 月启动 预定 2015 年第四季度完成
5. 教育与建设和平	正在执行	预定 2105 年第三季度完成
6. 战略计划的可评价性	正在执行	预定 2015 年第二季度完成
7. 儿基会配合千年发展目标	已被取代	关于经验教训的说明 预定 2015 年第二季度完成
8. 对儿基会应对中非共和国紧急情况 and 方案战略的评价	正在执行	预定 2015 年第二季度完成的
9. 对儿基会应对叙利亚及次区域紧急情况的评价	正在执行	预定 2015 年第二季度完成
10. 防止发育迟缓	尚待执行	重订 2012-2013 年计划 预定 2015 年第一季度完成
11. 伙伴关系：执行伙伴关系战略	尚待执行	预定 2015 年第一季度完成
12. 支持国家能力建设	尚待执行	重订 2012-2013 年计划 教育是部门重点 预定 2016 年第一季度完成
13. 卫生：加强国家卫生系统	尚待执行	预定 2015 年第二季度完成
14. 讲卫生运动：安全饮用水和卫生习惯	尚待执行	重订方案到 2016 年，在完成 对评价成果的审查之后(下文 项目 17)
15. 社会保护(评价综合研究)	正在执行	重订 2012-2013 年计划；由于 可用材料不多，改为综合研究 预定 2015 年第二季度完成
16. 叙利亚：经验教训(评价综合研究)	尚待执行	联合执行。等待儿基会、粮食

全球专题评价或其他行动的标题 ¹⁶	2014 年 12 月	31 日现况	说明
			署和难民署的主要评价完成 完成时间待定
17. 讲卫生运动方案制订(评价综合研究)	尚待执行	预定 2015 年第三季度完成	
18. 评价政策(制订方法)	尚待执行	预定 2015 年第四季度完成	
19. 创新的评价方法(制订方法)	正在执行	预定 2015 年第三季度完成	
预定在 2015 年进行的其他方案			
20. 对儿基会应对叙利亚危机的评价	正在执行	预定 2015 年第三季度完成	
21. 对儿基会应对中非共和国紧急情况的评价	正在执行	预定 2015 年第二季度完成	
22. 对儿基会应对西非埃博拉流行病的评价	尚待执行	预定 2015 年第四季度完成	
23. 伙伴关系倡议的联合评价: 解决儿童饥饿和营养不足的新努力	正在执行	预定 2015 年第三季度完成	
24. 对联合国应对中非共和国紧急情况的联合评价	正在执行	预定 2015 年第二季度完成	
25. 对联合国应对南苏丹紧急情况的联合评价	正在执行	预定 2015 年第三季度完成	
正在执行: 工作正在进行; 分析进行中			
已经完成: 已经提交最后报告; 正在分发			
重订计划: 重新排定到不同的日期			
尚待执行: 尚未开始行动; 将在年内开始			
已被取代: 原来的重点已改变到更高的优先事项			