



第六十四届会议

临时议程* 项目 129 和 136

方案规划

关于内部监督事务厅活动的报告

加强评价的作用并执行关于方案设计、交付和政策指示的评价结果

内部监督事务厅的报告

摘要

本报告是 1988 年以来，根据《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》内条例 7.4，通过方案和协调委员会，每两年向大会提出的一系列研究报告的第十份。其目的是：

- 综合并概述 2006-2007 两年期在秘书处内部进行的独立评价和自我评价的主要结果、结论和建议；
- 审查评价的应用情况；
- 综观目前的评价能力和作法；
- 提出内部监督事务厅(监督厅)的评价工作计划；并
- 讨论采取何种步骤执行监督厅上两年期研究报告中建议的三个行动项目。

* A/64/50。



本研究报告是根据对上一个两年期各项评价报告(其中概述主要的结果和结论)的定量和定性分析,对秘书处各项方案的调查,以及对评价作法和能力的现有数据的审查。

2006年和2007年各项评价报告显示,评价工作大体上集中于方案执行的问题,其中许多是项目一级的问题。评价结果指出与本组织业绩有关的主要问题和主题,而两者都涉及本组织的战略优先事项,也涉及方案的政策、设计和交付。评价工作在促进方案执行情况方面正发挥积极的作用,同时用于学习和问责制。评价使人对方案的设计和规划做出更明智、更恰当的决定,并提高组织的效率的效能。

尽管上两个两年期增加了这种职务的预算,秘书处在中央、方案和次级方案三级的全面评价能力仍然不够。不过,根据另外三个标准——专人担任评价工作、评价政策和评价范围——来看,能力一直都在增加。2007年12月,大会第62/236号决议给予监督厅9个新增的一般临时助理员额,使监督厅的评价工作得到加强。

最后,在审查和选择可能进行视察和评价的主题方面,视察和评价司最近实施一个规划框架,其中依次考虑有关风险的因素、具有战略重要性的问题以及进行经常性和周期性评价的需要。本报告中根据现有的任务规定、风险评估和一个客户关于高风险专题的要求,列出2008年和2009年的评价专题。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 方法	4
三. 研究结果	5
A. 综合并概述评价结果、结论和建议	5
B. 评价的应用情况	12
C. 综观秘书处的评价作法和能力	13
D. 内部监督事务厅的评价工作计划	14
E. 上次报告所建议各项行动的后续工作	18
四. 结论	19
附件	
一. 确定在内部监督事务厅职权范围之内的方案	21
二. 进行本次研究时所用方法	23

一. 引言

1. 本报告是 1988 年以来, 根据《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》,¹ 通过方案和协调委员会, 每两年向大会提出的一系列研究报告的第十份。本报告业经秘书处各部、厅、处审查, 其评论已酌情纳入报告。本报告原于 2008 年完成, 但是因为方案和协调委员会处理评价事项的新周期, 未在该年度提交该委员会。内部监督事务厅(监督厅)于 2008 年 6 月发表这份报告, 作为提交管理当局的一份报告, 并已开始对其中所载建议采取后续行动。

2. 这份第十次两年期研究报告有下列五个目的:

(a) 综合并概述 2006-2007 两年期秘书处内部进行的评价的主要结果、结论和建议(以支持《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》内条例 7.4);²

(b) 审查在两年期内如何应用评价工作;

(c) 综观目前的评价能力和作法, 包括上次内部监督事务厅对联合国秘书处的评价能力和需要的鉴定报告(IED-2006-006)所提出的主要结果和建议;

(d) 提出监督厅的视察和评价司 2008 年和 2009 年的评价工作计划, 包括说明新近提出的一项风险评估议定书;

(e) 讨论采取何种步骤执行监督厅上一份两年期研究报告中建议的三个行动项目(A/61/83, 第 28 至 32 段)。

二. 方法

3. 这项研究采用下列七种方法进行: (a) 对秘书处在 2006-2007 两年期进行的 75 项评价报告的非随意抽样做出定量分析, 以确定这些报告的评价特征——评价结果、结论和建议的范围、目标和种类; (b) 对 35 项报告的非随意抽样做出定性分析, 以评估本组织八个战略优先事项³有关的主要调查结果; (c) 对 15 项评价报告的分层随意抽样做出定性分析, 以评估方案政策、设计和交付方面的主要调查结果(根据《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例

¹ 2000 年 4 月 19 日 ST/SGB/2000/8 号公报。本报告具体根据条例 7.4, 其中规定在提出中期计划草案案文的同时, 应向大会提交一份简要报告, 概述秘书长对……所有评价研究报告的结论(现称为战略框架)。

² 就本研究报告而言, “联合国秘书处”指业经确定在监督厅任务规定范围内的 31 项不同的方案。这 31 项方案的全部清单见附件一。

³ 这八个领域列在 2006-2007 两年期方案计划和优先事项(A/59/6/Rev. 1)之中。

和细则》内条例 7.4)；(d) 审查四项全方案、全面的评价，以评估这四方案有关的评价结果和建议；(e) 对两年期研究报告的所有协调人(代表研究范围内的 31 项方案)做出一次自我进行、以网络为基础的调查，以确定评价的作法和应用情况；⁴ (f) 分析次要的数据来源，包括 2006-2007 两年期和 2008-2009 两年期的评价计划；(g) 审查内部监督事务厅对联合国秘书处的评价能力和需要的鉴定报告(IED-2006-006)，以收集关于评价能力和需要的主要数据。

4. 关于上面所列的头四种方法的详细讨论，见附件二。

5. 本研究报告的一个主要缺陷是，监督厅不能证实它已经查到并取得 2006-2007 两年期的所有评价报告。⁵ 监督厅从各种来源，包括从各方案在互联网上的网址，独自查到秘书处的各项评价报告，并明确指示方案协调人如何提出评价报告。监督厅总共取得 201 份报告，其中 168 份符合监督厅为本研究报告制定的“评价”一词的业务定义。⁶ 但是，监督厅不能确定秘书处在这个两年期内所进行的各项评价工作实际上都已经过监督厅审议。

6. 另一个缺陷是，定性数据分析所用的抽样的规模都相当小，使分析结果可以广泛应用到整个秘书处的范围受到限制。

三. 研究结果

A. 综合并概述评价结果、结论和建议

2006-2007 两年期的评价工作大体上集中于方案执行的问题，其中许多是项目一级的问题

7. 在确定 75 项抽样报告的评价范围时，监督厅确定范围是不是在全面、整个组织一级，方案一级，次级方案一级、项目一级或国家一级。业经审查的 75 项报告之中，有 43%是针对项目一级，只有 12%是针对方案一级。其余各项报告的范围都是在次级方案一级、国家一级或全面、整个组织一级。

8. 在确定抽样的 75 项报告的评价重点时，监督厅确定重点是不是在方案政策、设计、交付、产出或结果和影响。业经审查的 75 项报告之中，大多数(68%)都把

⁴ 这项调查于 2008 年 2 月和 3 月进行。31 个方案协调人之中，有 27 人完成了这项调查，答复比率达到 87%。有一个方案是在数据收集工作结束后才提出答复，因此，该研究报告中没有采用这个调查。其余三个方案对调查没有提出答复。

⁵ 关于监督厅如何查到并取得评价报告的详尽讨论，见附件二。

⁶ 监督厅的评价的业务定义是：“根据某一方案的任务或目标来确定该方案的任何业绩项目的适当性、成效、效率和/或可持续性的一种有系统、谨慎而尽量客观的程序。评价可以用于问责制、学习和/或决策等方面”。监督厅并未鉴定所得各项报告的素质。

重点放在关于如何执行方案的问题上，而 40%则把重点放在方案的产出上，还有 30%却讨论设计问题。只有四分之一讨论结果或影响。

9. 不论全面的重点为何，秘书处在过去两年期内进行的评价工作大多数都以效率(73%)和成效(95%)为对象。⁷ 较不常见的是，59%的评价工作认为适当性是衡量业绩的一个标准。⁸ 监督厅注意到，虽然可以了解自我评价并非时时刻刻都以适当性和影响为重点，但应该提出一个问题：自我评价只注重过程而不注重政策和结果，能不能令人满意。适当性和影响是监督厅进行的独立评价的主要目的，也可以作为自我评价的重点。业经审查的大多数报告之中，监督厅不能从报告的内容看出是否已经把性别观点纳入评价的范围。⁹

10. 鉴于上述情况，2006-2007 两年期秘书处各项评价所得出结果和结论大多数都与方案设计和交付有关，而与政策指示或方案影响无关，这是不足为奇的。监督厅所审查的 75 项报告几乎都提出与这三个方案构成部分有关的评价结果和结论。

评价工作显示整个秘书处在战略性优先领域的框架内和方案政策、设计和交付方面的共同挑战和成就

11. 监督厅从两个不同的观点，概述 2006-2007 两年期秘书处的评价结果：(a) 从本组织的主要战略性优先领域的框架之内；(b) 从方案政策、设计和交付的框架之内。¹⁰ 兹将这两种分析所得的主要结论分述如下。监督厅的独立评价和方案的自我评价都包括在这些分析之中。

优先领域

12. 35 份评价报告的第一次定性分析显示出本组织八个优先领域和 5 个组织(难民署、贸发会议、国贸中心、人权高专办、近东救济工程处和人居署)有关的共同主题和问题。¹¹ 监督厅注意到，这 35 份报告只涵盖 15 项方案，因此，对整个秘书处来说，这项分析所得结论是有限的。¹²

⁷ 在许多报告中，“成效”是指有了产出。

⁸ 适当性比较可能用作项目一级的而非方案一级的评价标准。

⁹ 这是联合国评价小组在 2005 年 4 月核准的《联合国评价规范和标准》内(标准 4.8)规定的。

¹⁰ 如上面第 3 段所说，第一种分析是根据 35 份报告，第二种分析是根据 15 份报告。

¹¹ 这是监督厅所取得的 35 份报告的非随意抽样。

¹² 这 15 个方案是：政治事务部、维持和平行动部、经济和社会事务部、非洲经济委员会(非洲经委会)、欧洲经济委员会(欧洲经委会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、联合国环境规划署(环境署)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、国际贸易中心(国贸中心)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处)和联合国人类住区规划署(人居署)。

13. **维持和平与安全**。监督厅对维持和平行动方面编制成果预算的评价认为，鉴于每个特派团都有独特性，应该将其灵活应用。针对联合国东帝汶过渡行政当局(东帝汶过渡当局)两性平等主流化工作的另一项评价总结认为，在提醒注意基于性别的问题和家庭暴力方面，该特派团已经取得成果。但是有人认为，新聘工作人员两性平等意识的培训不够。联合国塞拉里昂援助团(联塞援助团)的两性平等主流化工作的评价显示，在冲突后的重建政策中，虽然两性平等问题尚未取得显著地位，但在国家一级已经引人注目。在解除武装、复员和重返社会的过程中，许多妇女和女童都遭到忽略。

14. 监督厅对政治事务部进行的一系列深入评价显示，该部对其大多数核心任务都能恪尽职守，它使许多不同的服务对象大体上都感到满意。但是，它在帮助防止、控制和解决冲突方面，成绩比较参差不齐。该部面临几种重大的挑战，包括知识管理、业务准则和工作程序不够完善。只有预定的几级需要增加资源，有鉴于此，可以通过增加工作人员的调动、工作的重新分配和资源的规划，更有效地运用现有资源，借以提高业绩。

15. **裁军**。监督厅未曾查到任何涵盖裁军问题的评价报告。¹³

16. **促进持续的经济增长和可持续发展**。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的一项评价显示，它主要的优点包括：集中力量和能力，作为一个全面和包容各方的区域论坛，以供进行高级别的讨论，也包括它在运输、统计、能源和残疾等方面的分析、规范和能力培养工作。主要的挑战包括：专题方法过分广泛，国家一级业务工作的方法零碎，后续工作不力，与联合国国家工作队的协调不够。

17. 西亚经济社会委员会(西亚经社会)发展账户项目的一项评价显示，它使西亚经社会各成员国更有能力把国际公认的方法和准则应用于收集和汇报外国直接投资的数据和统计数字。西亚经社会出版物的一次审查指出规划、监测和评估方面的弱点，认为该委员会需要鼓励更透彻的规划，包括查明目标对象，采取多部门步骤和全面的品质保证。

18. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)分享信息系统的一项评价显示，这个系统是内部分享并与拉加经委会次区域办事处和国家办事处分享统计信息的一个有效工具，特别是在编印拉美经委会的头号出版物期间。针对与美洲开发银行联合执行、题为“2000年一轮人口普查数据的传播和使用”的一个项目的另一次评价显示，本区域八个国家根据2000年人口普查数据评估和预测人口数据的工作进展情况令人满意，这归功于各种技术合作活动。

¹³ 裁军事务厅订有一项评价政策，但在2006-2007两年期不需进行任何评价。

19. 欧洲经济委员会(欧洲经委会)煤矿沼气项目的一项评价调查该项目在实现成员国各项目标方面的成绩;特设专家组内部广泛同意:需要矿业界的代表更踊跃参加,提供深刻见解和专门知识,使人能理解他们的工作,并宣扬和落实该小组的工作。

20. 联合国环境规划署(环境署)审查其全球环境基金处理印度洋西部陆上活动的项目,认为该项目具有应对陆上活动所造成的海洋和沿岸环境退化问题的潜力,并且已经做出很大的中期贡献。但是,除了在某些示范地点的附近之外,该项目不大可能显著改善水质和沉淀物的素质。环境署对其国家使用的生物多样性指标的项目进行的另一次评价将该项目评定为令人满意;一个显著的成果是把每个国家境内处理生物多样性养护问题的各种利益攸关者聚集起来,从事能力建设。

21. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)投资咨询事务的外部评价总结认为,这种服务既适当又切实有效,而且具有影响力。以方案之间的联系和增效作用为基础,对方案的交付采取一种综合的方法,就能进一步增加贸发会议在这个领域的工作的全面适当性、影响和素质,使投资咨询事务的范围成为全面、通盘、包罗一切。贸发会议对加入世界贸易组织时的技术合作方案进行的另一项外部评价显示,该方案提供及时、全面、迫切需求和注重发展的援助。

22. 经济和社会事务部(经社部)对发展账户项目的评价总结认为,这个账户大体上达到它的目的,并产生明显、有利的结果。这项评价指出管理方面的改进,包括以一种更有系统的方法分析结果。大会三年一次对联合国发展系统业务活动的全面政策审查总结认为,要使联合国系统更加协调和有效,仍有许多挑战。发展方面的业务活动必须以灵活的方式,并按照国家的发展战略和发展的优先事项,响应发展中国家的需要,以便向《千年发展目标》迈进。

23. 国际贸易中心(国贸中心)对《出口带动减贫方案》的评价认为,它对经济增长的贡献不大,虽然确实的贡献是无法准确估计的。它的主要贡献是向国家决策人士证明,创造贸易如果处理得当,能有助于减低贫穷率。《出口带动减贫方案》的项目,如果与投下本身资源的伙伴合作密切,对就业和创收的影响远高于以该方案为唯一投资的项目。国贸中心对亚洲信托基金的审查显示,该基金虽然处于初期阶段,但人们日益承认它是迅速有效提供贸易方面短期技术援助的一种宝贵手段;但是,所产生的结果必然参差不齐,显著集中在商业支助基础设施的能量和出口潜力。

24. 人居署对饮水和卫生信托基金的评价显示,该基金的工作适当地朝向集中注视小型城市中心和大城市里贫民区的脆弱而被忽略的人口,借以对《千年发展目标》做出贡献。尤其是印度和尼泊尔境内的方案在若干领域取得进展,包括社区带头的卫生工作,饮水需求的管理,启用供水和卫生的新颖办法以及社区的能力

建设。人居署对加强国家培训和能力建设项目的评价总结认为，从受训的培训人员的人数和受影响的国家的数目来看，该项目的成绩很好。工具、培训和能力建设的支持材料都是该项目的明显产品。但是许多国家缺乏政策、体制和财物等方面的牢固框架，因而损害到项目的维持能力。

25. **非洲的发展**。非洲经济委员会(非洲经委会)对非洲贸易政策中心的评价显示，该中心已经证明它适当、有效并能及时做出反映，帮助非洲国家培养处理贸易相关问题和多边谈判的能力，特别是通过研究、培训和分发产品来进行这项工作。该中心必须深入进行其分析研究和调查工作，并加紧努力培养非洲各成员国和区域经济机构进行贸易政策分析的体制能力。非洲经委会对非洲经济发展规划研究所的一项评价认为，该所发挥一种重要作用，但需要一次科学的需求评估和管理审查，以便引进新的活力、专注、管理技巧和决心，来实现其理想和任务。关于联合国发展集团对喀麦隆、加蓬和毛里塔尼亚境内援助工作效率的《巴黎宣言》执行情况的贡献的多项评价显示，宣言的各项原则在这三个国家境内备受推崇和支持。但指出工作人员的能力、工作人员的时间分配、程序、制度和业务效率值得关切。

26. **促进人权**。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)对刚果共和国境内促进和保护人权的情况的一项评价显示，从满足司法和国际法的需要方面来说，这个项目具有成效。人权的意识大为提高。该项目帮助培养国家和地方的行为者插手干预的能力，并为今后的人权和维和工作铺路。在尼泊尔，人权高专办的一项评价总结认为，尽管逍遥法外和缺乏问责制的情况仍是悬而未决的重大问题，但在减少逍遥法外的普遍气氛、减少暴力和侵犯人权事件以及促进有利于对话与和谈的气氛等方面，人权高专办已经直接做出贡献。

27. 联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处)对其人权、解决冲突和容忍方案的评价显示，方案材料中所提出的人权和儿童权利的概念使人们更加注意人权、容忍和解决冲突；教师和学生强调该方案影响教学的技巧，并使其多样化。此外，它大大降低某一地区学生的冲突和暴力的水平，而在另一个地区则影响甚微。方案所遇的障碍包括使用不当的处罚方法、校舍过分拥挤，基础设施不妥。

28. **有效协调人道主义援助工作**。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)对索马里国内流离失所者的评价认为，各个机构和非政府组织都按照各自的任务规定行事，协调工作有限，很少评估共同的需要或彼此商定优先事项，各有不同的对象地区和各种各样的受益者。针对难民署处理黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的紧急情况的办法进行的另一项评价认为，难民署的本国工作人员在救济工作中曾经发挥不可或缺的作用，在困难条件下辛勤工作，筹办援助事宜并提供行政和后勤支助。针对难民处理印度尼西亚和斯里兰卡海啸紧急情况的办法的一项评价认

为，该署在本身的保护任务和提供紧急和临时收容所两方面，都表现出很有能力履行职责。

29. **促进司法和国际法**。在促进司法和国际法方面，目前尚无评价，不过联合国维持和平行动部(维和部)以及联合国毒品和犯罪问题办公室的评价中载有一些相关的资料。毒品和犯罪问题办公室的一些评价说，它的项目通过制定战略和政策，颁布新的法律，并把防范毒品的部门变成政府的主流机构，借此加强政府的体制能力。联合国维持和平行动部对东帝汶过渡当局和联塞特派团两性平等主流化工作的评价也与促进司法有关。

30. **药物管制、防止犯罪和打击各种形式和表现的国际恐怖主义**。毒品和犯罪问题办公室的项目评价断定，有些项目对当地的能力有所贡献，其方法是改进并统一公共安全和毒品方面执法人员的培训，增加警察执法的专门技能，确保更大程度的公共安全，并加强缉毒的能力。防止滥用药物的项目加强服务机构和社区应付青年的需要的能力。若干评价说，毒品和犯罪问题办公室的信息技术支援提供关键性信息，以供衡量业绩。但是，其他的评价却表示怀疑各种服务的素质是否能够长期维持；为了维持目前的能力和素质，需要更多的人力资源和/或经费。

方案政策、设计和交付

31. 15 项评价报告的第二次定性分析显示与方案政策、设计和交付有关的共同主题和问题。监督厅注意到，这 15 项报告只涵盖 11 个方案，因此，这次分析所产生的结论，对整个秘书处来说，是有限的。¹⁴

32. 在方案政策方面，这些报告指出下列问题妨碍有效的政策：

- 没有充分考虑两性平等问题；
- 没有充分考虑少数民族(例如土著人民)；
- 没有充分考虑可否持续；
- 没有充分考虑结构上和行政上的问题；
- 与伙伴进行的合作没有达到适当的水平；
- 需要考虑分散权力和活动。

有一项方案的评价指出，两性平等和土著人民的问题没有得到充分的注视，这是未经适当讨论的一个政策问题。另一项评价总结认为，需要进一步争取伙伴组织参加个别的项目，并需要纠正行政上的缺点。同样，有一项人道主义应急工作的评价指出，需要更大力争取当地社区参加并改进后勤能力。

¹⁴ 这 11 个方案是：毒品和犯罪问题办公室、新闻部、维持和平行动部、非洲经委会、亚太经社会、人道主义事务协调厅、贸发会议、人权高专办、监督厅、联合国生境和难民署。

33. 在方案设计方面，这些报告指出下列问题妨碍有效的设计：

- 方案规划工作不善；
- 没有适当考虑联合国更大环境的战略问题；
- 没有与适当的利益攸关者充分协商。

这些问题的具体例子包括某一方案的评价，其中认为在规划阶段没有与其他机构和捐助者进行适当的合作与协调，还有一项评价指出需要更适当结合两性平等的问题，并建立更迅速调动资源的机制，以加强方案设计。

34. 这些报告还指出方案设计方面的有效办法。其中包括起草有意义、适当、可以衡量的目标；技术援助和发展项目的评价大体上都认为，这些项目的目标合乎现实，并且适合用来衡量项目的成果及其对实现方案更大目标的贡献。有一个区域委员会的方案评价特别指出另一种有效的设计办法，认为与伙伴机构举行的区域讨论会是有用的手段，有利于拟订方针和政策。有几项评价指出，从以前的经验学到的教训用于以后的设计工作，会有效果。

35. 在方案交付方面，这些报告指出下列问题是有效的方案交付的必要因素：

- 开展正确的活动，以便实现方案的目标；
- 严格管理项目和预算；
- 适当使用资源；
- 明确分配方案责任；
- 制定有效的内部通信和行政程序；
- 与联合国系统其他各组织和利益攸关者进行有效的协调与协作。

有两项评价报告举例说明上面指出的一些问题。一项是对新闻方案的评价，认为根据用户反映意见的调查，各种活动和产品需要改进，以便更妥善实现方案的目标。另一项评价认为，因为与政府建立密切的伙伴关系，一个设在外地的两性平等问题股的活动影响到国家政策的拟订，产生积极的结果。

36. 审查四份全面、整个方案的评价报告，也显示所汇报的结果有类似之处。在方案设计方面注意到的具体挑战包括：软弱的后勤安排，不适当的监测和评价机制、方案和项目不切实际的假想以及野心太大的设计。不止一个方案指出需要更妥善的财务规划，并且在设计和交付一项方案时，需要指定恰当的伙伴并与所有适当的利益攸关者进行协调与协作。对于外地所设的方案而言，这些报告指出，为了有效提供服务，需要国家一级的承诺和接受。这些评价还断定，方案的维持能力取决于适当选择对应机构、资源的长期承诺、严密的管理以及适当的监测和评价机制。

B. 评价的应用情况

上一个两年期的评价主要用来加强方案执行的具体成分

37. 上一个两年期的评价建议大体上都是针对方案设计和交付的问题。监督厅所审查的 75 项报告之中，大多数都载有下列建议：加强方案的执行(86%)和设计(74%)。此外，评价建议之中有一半以上(52%)是针对特定的方案产出，有三分之一则建议改进政策。只有 20%的建议是增加方案的影响。

38. 方案主管们报告说，他们的方案所进行的评价有各种不同的用途。研究协调人几乎有一半(48%)报称，他们曾经成功地利用评价来改进方案的执行情况。有 44%声称曾经把评价用于学习，还有 30%说他们是为了遵守规定、进行监督和/或问责制而利用评价。方案协调人只有四分之一说，他们利用评价来筹备和改进未来的决定。

39. 方案协调人还证实从评价工作中得到各种各样的正面结果：最常见的是，协调人报告说：评价工作使人在未来的方案设计和规划上采取更明智、更恰当的决策(37%)；在目前的方案执行上采取更明智、更恰当的决策(30%)；提高组织的成效和效率(30%)。没有人说评价工作毫无正面的影响。

40. 方案协调人举出比较具体的例子，说明评价工作的正面结果，其中包括：

- (a) 查明一项方案的伙伴关系政策的缺陷，继而予以解决，借此加强协调；
- (b) 会员国对方案的结构和方案步骤提出更多、更有重点的指示；
- (c) 管理当局在某一方案中决定响应评价建议，拟订工作安排的战略；
- (d) 扩大项目设计，增加部门间的合作，并与另一个方案的外部伙伴机构加强协作；
- (e) 以更精简的方式，注视另一个方案中的主要功能和活动。

41. 有四项全面、整个方案的评价也显示评价工作的积极功用。虽然有一项报告警告说，“迄今为止，评价工作是否已经发生效用，是否有助于采取明智的决策，仍有问题”，但是这些报告一般都指出评价工作能起的积极作用。评价建议目前在个别方案中实施的范围可以作为衡量这种作用的部分根据。据一项方案一级的评价说，2000 年至 2005 年期间提出的建议，有 55%在 2006 年之前已经落实。另一项报告指出，远在 2002 年的各项方案建议，有 48%在 2006 年之前已经落实，还有 34%正在实施之中。但是监督厅注意到，这些实施比率低于监督厅为其 2006-2007 两年期的评价建议制定、并经大会核定的 75%实施目标比率。

42. 除了实施比率之外，四项全面的报告特别指出方案在其他方面得到加强，包括加强政府参与项目执行的程度，更妥善传播成功结果，管理当局承诺建立一个知识管理系统，并扩大机构间的协作。

C. 综观秘书处的评价作法和能力

43. 监督厅对联合国秘书处评价能力和需要的鉴定报告(IED-2006-006)的主要调查结果是：秘书处中央、方案和次级方案各级的全面评价能力不够。这是由于财政和人力资源不足，能力参差不齐，而且缺乏高级领导阶层的支持。评价工作的预算，虽略见增加，仍然不足。管理事务部声称，在 2008-2009 两年期拟议的方案预算中，指定用于监测和评价活动的资源估计为 4 390 万美元，比 2006-2007 两年期指定的资源增加了 80.1%。但是，纵有这些增加数额，拨给评价工作的资源仍然低于建议的评价能力的一般基准，即指定用于评价活动的资源应为方案费用总额的 1%到 3%(INS-07.002, 第 30 段)。2006-2007 两年期的方案评价计划与该两年期进行的评价工作相比，显示大多数评价工作尚未充分实施。

44. 虽然全面的评价能力仍然不够，但上一个两年期情况略有缓慢的改进。根据三个衡量标准——专人负责评价职能、评价政策和评价范围——来看，能力一直都在增加。监督厅承认，它在本研究报告中未加评价的素质问题也很重要。总共有 21 项方案报告说，它们设有负责全时进行评价工作的员额(14 个)和非全时进行评价的员额(7 个)。¹⁵ 2007 年 3 月，业经审查的 27 个方案之中，有 16 个设有负责评价工作的单位(INS-07-002, 第 49 段)。当时监督厅指出，有五个大的方案，即大会和会议管理部、管理事务部、政治事务部、维持和平行动部及经济和社会事务部，尽管达到需要评价能力的基准，却没有这种专门人才。¹⁶ 这五个方案之中，有四个后来已经设置或者正在采取步骤设置专门人才。经济和社会事务部是唯一尚未采取任何此种步骤的大部。但是监督厅注意到，目前打算为这种专门人才特别编列的资源仍然不够。¹⁷ 此外，在 2007 年 7 月有 9 个方案已经有评价政策的定案或草案，在 2008 年 6 月则有 18 个方案已经有这种政策。¹⁸ 此外，在 2004-2005 两年期，所有方案之中不到一半(48%)必须进行某种形式的评价，而在 2006-2007 两年期则有 64.5%的方案必须进行评价，虽然这两者不能做直接

¹⁵ 根据监督厅的方案协调人 2008 年 3 月的报告，下列方案没有员额负责进行评价工作：联合国日内瓦办事处、联合国日内瓦办事处、政治事务部、联合国维也纳办事处、大会和会议管理部、经济和社会事务部以及监督厅。

¹⁶ 通过 2008-2009 两年期拟议方案预算的提议，大会和会议管理部拟设立一个单位负责评价和其他任务。但是这些提议未获通过。经济和社会事务部已将评价工作的专用资源列入其加强发展支柱的概算中，预计将由大会在 2008 年较后日期讨论(见 A/62/705)。

¹⁷ 大会和会议管理部目前打算用于评价的人力资源共计将少于一名工作人员的时间。维和部将有仅仅两名全时的评价人员。

¹⁸ 在 2008 年 6 月还没有评价政策的九个方案是：最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处、联合国生境、联合国内罗毕办事处、近东救济工程处、联合国日内瓦办事处、外层空间事务处、联合国维也纳办事处、非洲问题特别顾问办公室和管理事务部。

的比较。最后，2008-2009 两年期的评价计划，与上一个两年期的计划相比，典型地显示评价工作有所增加。¹⁹

45. 上面讨论的全面改进并非整个秘书处的情况都是一致；本组织内部的评价活动参差不齐。如第 5 段和附件二所提到，31 个方案之中有 11 个 (35%)，按照监督厅的业务定义，在 2006-2007 两年期并未进行评价。²⁰ 五个方案在该两年期内提交监督厅的所有评价报告之中占过半数 (65%)。²¹

46. 关于评价方法，过半数的方案协调人 (59%) 报告说，已经订有正式程序供分享和/或传播评价结果，并供拟订执行建议的行动计划 (52%)。²² 另外的 44% 正式追踪和/或监测建议的执行情况。各项方案还在进行其他的评价活动，而这些活动本身并不构成评价。最常见的是，其中包括执行情况的监测活动 (93%)，工作人员或利益攸关者的调查 (67%)，审查和评估会议 (67%) 和管理工作的审查 (59%)。

D. 评价工作计划

内部监督事务厅工作规划程序的变动

47. 在 2006 年，主管内部监督事务副秘书长请各司加强工作规划程序。其中包括：根据风险评估决定工作的优先次序，以确保监督厅工作的战略重点；制定一种连贯、有系统、有条理的步骤来进行风险评估；并在选择审查对象时确保透明性。²³ 监督厅的风险评估被界定为查明和分析该机构各项目标的实现所面临的有关危险并确定适当对策的程序。

视察和评价司的步骤

48. 从 2007 年起，视察和评价司采用一个有条理、有战略、根据风险进行规划的步骤，来确定评价的优先事项。但是，为了符合大会规定的产出，该司的工作并非一律都根据风险而定。

49. 该司的这个有战略、根据风险进行规划的步骤，目的在确保监督厅的评价和视察活动都与联合国的行政、管理和利益攸关者有关，以定期和及时的方式处理监督和战略的优先事项，将其有限资源集中用于需要紧急注意的领域。在选择可

¹⁹ 由于各项评价计划的填写和提出方式各有不同，监督厅无法将 2006-2007 两年期与 2008-2009 两年期进行直接比较。

²⁰ 这 11 个方案是：秘书长办公厅、管理部、安全和安保部、裁军事务厅、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处、法律事务厅、外层空间事务处、非洲问题特别顾问办公室、联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处。

²¹ 这五个方案是：环境署、联合国毒品和犯罪问题办公室、国贸中心、人道事务协调厅和难民署。

²² 监督厅在其评价需要的评估报告中未曾收集这种数据，因此无法比较过去和目前的方法。

²³ 监督厅把“风险”界定为正在发生的某件事情对各项目标的实现有不利影响的可能性。

能的主题时，该司采用一个规划框架，其中考虑到风险因素、战略问题、以及经常性和周期性评价。

50. 因此，视察和评价司的战略风险计划考虑到：

- (a) 风险；
- (b) 战略问题；
- (c) 经常性和周期性评价。

51. 独立审计咨询委员会在其关于 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期间维持和平行动支助账户项下所列监督厅预算的报告中审查这个计划，认为视察和评价司所用的有战略、根据风险进行规划的步骤提供一个合理的基础，来制定该司 2008 年初期的工作计划(A/62/814, 第 38 段)。委员会高兴地注意到，这项工作提供详尽的资料，来支持该司在 2008 年进行的活动。

52. **风险评估。**该司指定了 12 个代用的风险指标，而秘书处在监督厅的监督任务范围内的各项方案都能取得这些指标的统一、可资比较的数据。各项方案是根据下列 12 个指标的合并加权分数的级别来评判：

风险指标

1. 资源总额
2. 员额数目
3. 斟酌的弱点
4. 所需协调的复杂性
5. 产出执行率
6. 有无方案执行情况资料
7. 评价范围
8. 用于评价工作的资源
9. 尚未执行的监督厅建议的时间
10. 是否及时提出报告——(排定时间)
11. 电子考绩制度的遵守率
12. 两性平等问题

53. **战略性问题。**除了上述风险评估之外，为了确保评价和视察工作，对联合国的利益攸关者来说，既适当又及时，该司对大会从现在到 2009 年的议程项目和

国际会议的资料进行了一次审查，以查明具有战略性并为整个秘书处所关心的全面主题。监督厅注意到，这并不构成一种充分全面性的战略步骤；扩大的步骤将包括针对在拟定大会议程项目时可能没有发现的外在重大和紧急挑战进行更现时的分析。该司将探讨如何进一步扩展其下一个两年期的工作规划框架的战略部分。

54. **经常性和周期性评价。**鉴于秘书处的某些方案规模很大，其评价工作可能需要一年以上的时间来完成，又鉴于大会责成每三年一次审查这些评价所提出的建议的执行情况，以八年为一个周期可以确保每个方案经过至少两次独立的评价监督工作：一次深入评价，接着是三年一次的审查。如果在对象方案中发现具体的风险，可以安排进行更多次的评估。大会及其政府间机构，在介于两个和三个两年期的预算编制过程之间，可以得到每个方案以某一方式进行的至少一次独立评估。

2008-2009 两年期的评价主题

55. 监督厅 2008 年和 2009 年的视察和评价主题是根据现有的任务规定及其风险评估工作选定的。²⁴ 此外，监督厅还根据用户的请求，进行了两项专门的独立评价。

56. 大会在第六十一届会议上通过了第 61/235 号决议，其中认可方案和协调委员会第四十六届会议工作报告(A/61/16 和 Corr. 1, 第 369 和 370 段)，并请监督厅对联合国为最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲提供的支助进行一次深入评价，以供在 2009 年提交方案和协调委员会。在同一项决议中，大会认可方案协调委员会的报告(A/61/16 和 Corr. 1)第 370 段，并责成按照其第 48/218 B、54/244 和 59/272 号决议，对联合国各协调机构进行一次专题评价，以供在 2009 年提交方案和协调委员会。

57. 除了上面讨论的法定评价工作外，视察和评价司对在其职权范围内的各项方案进行了风险评估。这些方案按照优先次序排列如下：维持和平事务部、人权高专办、环境署、难民署、人道主义事务协调厅、毒品和犯罪问题办公室、近东救济工程处、管理事务部、非洲经委会和联合国生境。但是，为了实现经常和定期的方案评价，把最近业经该司进行评价和/或视察的各项方案删除。这些方案是：难民署、人道主义事务协调厅和环境署(均经该司在 2007 年视察)；毒品和犯罪问题办公室(经于 2006 年进行管理和行政方法的审查)；管理事务部、人力资源管理厅(该厅目前正在进行深入评价)；以及联合国生境(经于 2005 年进行深入评价)。因此剩下四个方案供进行评价，即：人权高专办、近东救济工程处、非洲经委会及维持和平行动部。

²⁴ 风险评估在 2007 年进行。视察和评价司在 2008 年进行了另一次风险评估，以便编写该司 2010-2011 两年期的工作计划。

58. 此外，就 2008 年和 2009 年整个秘书处的战略问题的专题评价来说，该司把重点放在“维持和平行动”的专题(为此，该司设有个别的支助账户预算)和秘书处的工作环境有关的专题上。就前者而言，一个特派团一级的维持和平专题(联合国科特迪瓦行动(联科行动))和一个全面的维持和平专题(解除武装、复原和重返社会)业经鉴定具有高度风险，因此被选定在本周期内进行评价。

59. 监督厅计划在 2008 年和 2009 年完成下列评价工作：

1. 最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处的方案评价
2. 非洲问题特别顾问办公室的方案评价
3. 近东救济工程处的方案评价
4. 人权高专办的方案评价
5. 秘书处的环境工作的专题评价
6. 联合国各协调机构的专题评价
7. 联合国建设和平基金的评价
8. 联科行动的方案评价
9. 维持和平、解除武装、复原和重返社会的主题评价
10. 建设和平基金的专门评价
11. 大会和会议管理部全球统筹管理工作的专门评价

60. 监督厅计划在 2010 年和 2011 年完成下列评价工作：

1. 管理事务部的方案评价
2. 经济和社会事务部的方案评价
3. 两性平等的专题评价
4. 气候变化的专题评价
5. 维持和平特派团的方案评价
6. 维持和平行动部与各区域组织合作情况的专题评价

61. 除了评价工作之外，视察和评价司在这两个两年期内将检查并鉴定各项方案的执行情况报告的数据，并评估方案自我评价的素质，作为一种监测手段，以便将方案所报成果的可靠性及其汲取教训和改进的能力，告知秘书长和各会员国。

该公司也将在 2009 年对经济和社会事务部的人力资源和管理工作进行一次检查，并在 2009 年、2010 年和 2011 年进行法定的三年一次审查。

62. 方案和协调委员会不妨考虑它要在 2011 年第五十一届会议上审查该司 2008-2009 两年期和 2010-2011 两年期的工作报告之中的哪一份报告，以及任何其他报告。

E. 上次报告所建议各项行动的后续工作

63. 监督厅在 2006 年提出的上一份两年期研究报告(A/61/83, 第 28 至 32 段)指出以三项行动加强评价的做法和能力。行动 1 是开展整个秘书处的评价需求的评估活动，以便查明具体的评价需求、职能、资源和能力。监督厅已在 2006 年和 2007 年进行这项工作，结果提出了《内部监督事务厅对联合国秘书处的评价能力和需要的鉴定报告》(IED-2006-006)。该报告载有下列八项建议：

1. 所有方案均应设有专人负责评价。
2. 方案规划、预算和账户厅应制定一种标准程序，以供进行规划、编列预算和汇报评价报告的利用情况。
3. 秘书长应考虑建议大会设置整个秘书处的评价基金/账户，并要求所有方案主管在以预算外资源办理活动的提案中明确开列资源，以供评价。
4. 秘书长应认可并颁布联合国评价小组的评价准则和标准。
5. 所有方案均应制定评价政策。
6. 所有方案均应确保制订方案和次级方案两级的评价计划。
7. 所有方案均应确保在因特网和/或内联网上公布评价报告。
8. 人力资源管理厅应制订并采用评价模式，作为其标准培训方案的一部分。

64. 监督厅已经开始追踪这些建议的执行情况。截至 2008 年 11 月，其中 56% 的建议已经得到执行。有 11 项方案已经落实向其提出的所有建议。²⁵

65. 行动 2 是将《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》化为明确和切合实际的准则。在 2007 年 12 月，监督厅向方案主管发布关于拟订评价政策的指示。上述关于秘书长认可并颁布联合国评价小组的联合国评价准则和标准的建议是进一步试图向秘书处各项方案发布明确和切合实际的准则，以供进行评价。监督厅没有更加努力阐明现有的细则和条例，是因为大会即

²⁵ 这 11 项方案是：裁军事务厅、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处、监督厅、国贸中心、拉加经委会、欧洲经委会、难民署、非洲问题特别顾问办公室、裁军事务厅、亚太经社会和近东救济工程处。

将决定秘书处内自我评价的支助职能的归属。秘书长已经建议把这项职能从监督厅转到管理事务部，监督厅也表示同意。²⁶ 最适当的办法是等待决定由哪个部负责支助自我评价，并由该部阐明《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法的细则和条例》。

66. 行动 3 是监督厅 2008-2009 两年期方案预算应反映出进行严格、定期的中央评价所需的充足资源。监督厅根据它在《内部监督事务厅关于加强内部监督事务厅提案的报告》(A/61/901)所提出的适当评价范围的评估，建议为视察和评价司设置 14 个新员额，使工作人员总数达到 29 人，认为这个总人数足以在每年提出八至十项评价报告。在 2007 年 12 月，通过大会第 62/236 号决议，为该司核准九个新的一般事务助理员额，使该司工作人员总数达到 25 人(包括一个维持和平的员额)。这比监督厅请求的员额少了四个。此外，应当指出，除了一个 D-2 员额之外，所有其他员额都是属于 P-2 或 P-3 职等。从提供资源的数额和水平来看，监督厅将无法充分完成 2008-2009 两年期所核定的视察和评价的产出，需要据此做出调整。

四. 结论

67. 尽管评价工作在改进执行情况方面正发挥积极所用，秘书处的全面评价能力仍然不够。尽管仍然没有具备充分的能力，而且仍然没有被适当用一个管理工具和机制来加强方案的执行情况，但是上一个两年期已有迹象显示：评价工作更加得到重视，在本组织的工作上起更大的作用。更多的部门把资源用于评价，尽管它们仍然没有达到评价能力方面规定的基准。在拟订评价政策和范围方面也有进展，而且有迹象显示评价工作在扩大方案的设计和交付方面发挥了积极作用。

68. 监督厅的独立评价能力也得到加强，尽管还没有达到必要的程度，以确保将秘书处的所有方案经常包括在合理的周期之内——这样一个周期可以更经常地提供独立、客观资料，说明方案的成果和大会各项任务的实现情况。本组织的施政和管理机构就是需要这种资料来帮助它们反省并做出决策。

69. 监督厅注意到，评价可以作为一种宝贵的资料来源，说明在本组织里什么方法是有效的，什么方法是无效的。这方面的一个明证就是把上一个两年期的评价结果、结论和建议综合起来，查出本组织的业绩上的关键问题。监督厅在关于知识管理和经验教训的其他评价工作中已经指出，我们必须掌握、分享和利用的就是这种紧要的资料，以便利本组织的改进。

²⁶ 转移这项职能的建议是在秘书长关于问责制框架、企业管理框架和内部控制框架及成果管理框架的报告(A/62/701)中提出的。

70. 监督厅将在下一个(第十一个)两年期报告中提出评价结果、作法和效用的最新评估,并欢迎各会员国和高级领导阶层提出建议,说明如何改进本报告,以便更能满足决策人士的需要。

附件一

确定在内部监督事务厅职权范围之内的方案

在设计这份两年期研究报告时，确定有 31 个方案在内部监督事务厅（监督厅）职权范围之内。根据标准汇报程序，联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处汇报其各自的总干事办公室和行政事务处所进行的评价，以及整个办事处的任何其他评价。大会和会议管理部、新闻部及安全安保部分别汇报各个工作地点办理的会议事务、新闻事务及安全安保事务。国际法院不包括在本研究报告之内，因为该院先前已经声明它不在监督厅的任务范围之内。

1. 经济和社会事务部
2. 大会和会议管理部
3. 管理事务部
4. 政治事务部
5. 新闻部
6. 维持和平行动部(包括外勤支助部)
7. 安全和安保部
8. 非洲经济委员会
9. 欧洲经济委员会
10. 拉丁美洲和加勒比经济委员会
11. 秘书长办公厅
12. 亚洲及太平洋经济社会委员会
13. 西亚经济社会委员会
14. 国际贸易中心
15. 人道主义事务协调厅
16. 裁军事务厅
17. 联合国人权事务高级专员办事处
18. 最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处
19. 内部监督事务厅

20. 法律事务厅
21. 外层空间事务厅
22. 非洲问题特别顾问办公室
23. 联合国贸易和发展会议
24. 联合国环境规划署
25. 联合国人类住区规划署(人居署)
26. 联合国难民事务高级专员办事处
27. 联合国毒品和犯罪问题办公室
28. 联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处
29. 联合国日内瓦办事处
30. 联合国内罗毕办事处
31. 联合国维也纳办事处

附件二

进行本次研究时所用方法

1. 在收集 2006-2007 两年期的评价报告时，监督厅首先从现有来源，包括在方案的因特网网址上，独立地查明各项评价工作。然后，监督厅请求各个方案的协调人予以证实和/或提出这个两年期另外的报告。本研究报告所包括的 31 个方案之中，有 18 个证实和/或提出评价报告，有 11 个没有进行(监督厅的业务定义所称的)评价，有 1 个方案(维持和平行动部)没有在分析日期之前提出其所有的报告，还有 1 个方案(大会和会议管理部)没有在提交报告截止日期之前提出任何报告。
2. 提交监督厅的各项评价都是在 2006-2007 两年期开始，在 2007 年 12 月 31 日以前完成。监督厅总共取得 201 份报告，每份都经过初步审查，以确定报告符合监督厅给“评价”所下的业务定义。监督厅的一个小组接着确定在初步审查时被认为有问题的报告是否符合监督厅的定义。所审查的 40 份报告之中，有 33 份被断定不是评价报告，因此没有包括在这个两年期之内。因此，这项元评价最后包括的评价报告总共 168 份，其中包括监督厅对整个秘书处进行的三项的评价。
3. 为了对评价报告的特性进行定性审查，监督厅从所取得的总共 168 份报告之中，选出 75 份作为非随意抽样。对两年期内进行五次以下评价的各部来说，其所有的报告都被作为抽样。对超过五次评价的各部来说，从每个部抽出五份报告作为有目的抽样。在选择这种抽样时，采用下列准则：2006 年和 2007 年完成的报告各占平均的比例；中期评价和最后评价的报告各占平均比例；各级评价占平均的比例；所包括的专题和地区/国家各占平均的比例。
4. 就这项定量分析而言，在进行分阶段审查时，采用标准的工具和共同的准则，来评估报告的特性。其中包括全面评价范围的准则、重点、评价准则、结果和结论的类别以及建议的类别。
5. 对优先领域进行第一项定性分析时，监督厅审查了非随意抽样的 35 份报告(从上述 75 份报告中选出)中就八个优先领域的活动有关方案提出的主要结论，并将其分类纳入下列领域：维持和平与安全；非洲的发展；促进人权；有效协调人道主义援助工作；促进司法和国家法；药物管制、预防犯罪和打击所有各种形式和表现的恐怖主义。
6. 对方案政策、设计和交付进行第二项定性分析时，监督厅(从上述 75 份报告中)选出了 15 份作为分层抽样。这 75 份报告，根据重点、方案设计、方案交付/执行情况和政策指示，分成三个阶层。从每个阶层随意抽出 5 份报告，共计 15 份报告。这项分析采用了一个定性数据分析的软件包，来查明各项抽样报告中讨

论方案政策、设计和交付问题的案文。对这种案文进行内容分析，以确定关键的主题、问题和建议。

7. 在审查四项全面、整个方案的评价时，对各项报告进行有系统的分析，以确定整个方案的评估所产生的主要结果和结论。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)

2009年2月25日
