



## 第七十四届会议

暂定项目表\* 项目 138 和 146

## 方案规划

## 关于内部监督事务厅活动的报告

## 加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用

## 内部监督事务厅的报告

## 摘要

本报告评估了 2016-2017 两年期 31 个联合国实体在评价的职能、资源和做法方面的状况。报告也介绍了对优质评价抽样在组织绩效各要素方面的分析，并提出了内部监督事务厅(监督厅)2020-2021 年评价工作计划。

与上一个期间相比，各实体的评价职能在组织独立性和产出方面略有改进，其中评价报告的总体数量和质量有所提高。

不过，评价能力仍然不足。只有 6 个实体的评价支出达到了最低组织基准，评价开支估计数大体低于预算拨款，上一个两年期的情况也是如此。此外，评价报告在纳入性别平等和人权问题方面低于全系统标准。

在实体一级，已进一步合并评价能力的实体与未作出改进或进一步落后的实体之间存在明显差距。秘书长致力于加强问责和评价文化，为此设立了管理战略、政策和合规部，特别是在该部设立了评价科，为应对共同挑战、帮助弥合这一差距提供了重大机会。

源自评价抽样的证据表明，计划方案目标的实现情况令人满意。然而，在评估更广泛的效益时，大多数评价中未发现可显示更广泛变化的证据。一个关键的绩效因素是与方案合作伙伴在多个层面建立关系的能力。方案管理的一些方面，包括有力的适应办法、行政做法和沟通，也被确定为良好绩效的推动因素。

\* A/74/50。



监督厅为加强评价提出了以下三项重要建议：

- 管理战略、政策和合规部应确认评价职能对有效实现本组织学习和问责目标的独特必要性，优先为能力差距最大的实体提供支助。
- 管理战略、政策和合规部应制定和发布指导意见，要求各方案考虑并在今后的计划和预算中纳入从评价中吸取的经验教训。
- 各实体应与管理战略、政策和合规部协调，对有助于实现可持续发展目标的交叉领域进行联合评价。

监督厅还就其评价工作计划提出了以下问题，可供方案和协调委员会审议：

- (a) 在年度预算编制试行期间，从 2020 年起将审查监督厅评价报告的时间改为每年一度；(b) 如果这样改，则每年审查拟议清单中的三份评价报告(见表 2)。

## 目录

	页次
图表中使用的简称 .....	4
一. 导言 .....	5
二. 方法 .....	5
三. 评价状况 .....	6
A. 评价职能和做法在结构、政策和报告质量等关键领域得到加强.....	6
B. 评价能力方面依然面临结构性挑战, 包括在达到评价资源配置、规范和文化的组织标准方面存在不足 .....	11
C. 各实体使用评价的情况参差不齐, 跟踪系统也不均衡.....	16
D. 评价表明, 各实体正在实现近期目标, 但往往未能实现更广泛的变革.....	19
E. 各实体继续面临制约各自评价职能的共同挑战 .....	22
四. 就方案和协调委员会的建议采取的后续行动.....	23
五. 结论 .....	23
六. 建议 .....	24
七. 评价工作计划 .....	25
八. 供方案和协调委员会审议的问题.....	27
附件	
一. 按组分列的研究所列实体 .....	28
二. 各实体对报告草稿的评论意见.....	30

## 图表中使用的简称

经社部	经济和社会事务部
外勤部/维和部	外勤支助部/维持和平行动部
大会部	大会和会议管理部
管理部	管理事务部
政治部	政治事务部
新闻部	新闻部
安保部	安全和安保部
非洲经委会	非洲经济委员会
欧洲经委会	欧洲经济委员会
拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
西亚经社会	西亚经济社会委员会
国贸中心	国际贸易中心
人道协调厅	人道主义事务协调厅
裁军厅	联合国裁军事务厅
人权高专办	人权事务高级专员办事处
最不发达等国家高代办	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公室
监督厅	内部监督事务厅
法律事务厅	联合国法律事务厅
外空厅	外层空间事务厅
非洲顾问办	非洲问题特别顾问办公室
贸发会议	联合国贸易和发展会议
环境署	联合国环境规划署
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
内罗毕办事处	联合国内罗毕办事处
维也纳办事处	联合国维也纳办事处
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署

## 一. 引言

1. 评价工作是联合国方案拟订周期的一个关键组成部分，目的是通过强化问责和学习来加强绩效和成果。本研究报告旨在系统地概述 2016-2017 两年期联合国 31 个实体的评价状况，以支持加强本组织的评价工作。<sup>1</sup> 本研究始于 1994 年，报告自 1988 年以来每两年编写一次，本报告为第十六次报告。根据其任务规定，<sup>2</sup> 本报告审查了评价职能目前的结构、能力和做法。

2. 各实体应邀对报告草稿提出了评论意见，最后报告考虑了这些意见(见附件二)。

## 二. 方法

3. 本研究报告的重点是以下几个首要问题：

- 根据监督厅评价看板<sup>3</sup> 指标进行的评价现状如何？
- 评价的总体使用和效用如何？
- 评价确定了哪些绩效方面的主要趋势？为方案拟订增加了哪些价值？
- 需要做些什么来加强评价职能？

4. 数据收集时间为 2018 年 7 月至 11 月。对通过以下方法收集的文件、面谈和分析资料进行三角互证，由此得出证据：

- 对 26 个实体提交的作为评价供审议的 439 份评价报告进行文件筛选和分类

<sup>1</sup> 本研究报告的范围包括秘书处和接受监督厅监督的三个非秘书处实体，即联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)及联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)(见附件一)。维持和平行动部和外勤支助部共用一名协调人，因此被视为一个单一实体。对建设和平支助办公室的评价列在政治事务部项下。秘书长办公厅未被列入协调人调查和评价看板分析。监督厅的一些选定报告被列入质量评估以及抽样报告元评价和综述，但监督厅未被列入所有其他数据收集和分析。

<sup>2</sup> 见《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》(ST/SGB/2018/3)。本研究报告所列实体进行的评价在《条例和细则》中被归类为“自我评价”，与报告各处使用的“评价”一词同义。因此，除上文所指情况外，监督厅进行的独立评价被排除在外。本报告未对分散评价进行分类。

<sup>3</sup> 在向大会提交两年期评价报告时，监督厅也随之公布联合国评价看板报告。最新的看板报告(IED-19-002)是根据本报告使用的数据编写的，可查阅监督厅网站(<https://oios.un.org/page?slug=evaluation-report>)。

- 按照联合国评价小组的各项评价规范和标准，<sup>4</sup> 对来自 21 个实体、符合筛选标准、经有目的抽样选定的 100 份评价报告进行质量评估<sup>5</sup>
- 按照既定质量标准，对实体政策、工作计划和与评价程序有关的文件进行文件审查
- 对实体协调人进行与评价职能的结构、财务和实用因素有关的调查(30 个实体的答复率为 100%)
- 与 31 个实体的协调人，包括 5 个选定实体的高级管理人员进行半结构化面谈
- 对 1 727 名随机抽样选定的工作人员方案主管<sup>6</sup> 进行关于评价质量和使用方面的调查(708 名工作人员的答复率为 41%)<sup>7</sup>
- 对所有评价报告中与可持续发展目标及性别平等和人权领域有关的关键词进行文本转换数据量化分析
- 根据方案规划、预算和账户厅提供的预算分册和数据进行财政资源分析
- 对一个子集 54 份优质评价报告的方案实效、监测和评价能力等方面以及绩效因素进行元评价和综述<sup>8</sup>

5. 本研究报告受到的限制主要涉及文件收集的自报性质和评价报告评估样本的范围。作为一种突破策略，分析中对来自多个来源的数据进行三角互证，以加强研究结果。不过，自报的汇总财务数据未经独立核实，因此提供的是支出估计数而非被审计支出数。用于质量评估的报告抽样并未充分代表一些实体在该两年期的评价。

### 三. 评价状况

#### A. 评价职能和做法在结构、政策和报告质量等关键领域得到加强

评价职能在独立性的正式化方面略有改进

6. 评价职能的组织独立性<sup>9</sup> 在部分程度上是由其结构安排确定的，它在制定评价议程、尽量少受干预地执行任务方面的自主性也通过这些安排来体现。虽然大

<sup>4</sup> 联合国评价小组，《评价规范和标准》，2016 年。可查阅：<http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>。

<sup>5</sup> 大会和会议管理部及非洲问题特别顾问办公室的三份评价报告由于迟交而未被列入质量评估。

<sup>6</sup> 目标人群为 P-4、P-5、D-1 和 D-2 职等人员。难民署工作人员应请求被排除在外。

<sup>7</sup> 这些答复形成了具有统计意义的所有实体方案管理人员代表性抽样，其置信区间为 99%，误差率为 5%。

<sup>8</sup> 子集出自 100 份优质评估报告。标准改编自经济合作与发展组织发展评价网络 2012 年发布的关于评估多边组织成效的指导意见。

<sup>9</sup> 按照联合国评价小组《评价规范和标准》第 4 条界定。

多数实体的组织独立性水平保持不变，但有两个实体报称自主程度自上一个期间以来有所提高(见表 1)。

表 1  
截至 2017 年底评价职能的结构

有独立的评价科室	多职能司内有专门的评价科室	有科室兼办评价工作(包括兼办多职能司内的其他活动)	无评价科室,但有一些评价活动	无评价科室,也无评价活动
新闻部	大会部	经社部 <sup>a</sup>	管理部	裁军厅
贸发会议	外勤部/维和部	欧洲经委会	最不发达等国家高代办	内罗毕办事处
环境署	政治部 <sup>a</sup>	拉加经委会	法律事务厅	维也纳办事处
人居署	安保部	西亚经社会	外空厅	
难民署	非洲经委会		非洲顾问办	
毒品和犯罪问题办公室	亚太经社会		日内瓦办事处	
妇女署 <sup>b</sup>	国贸中心			
	人道协调厅			
	人权高专办			
	近东救济工程处			

资料来源：协调人调查。

<sup>a</sup> 与上一个两年期相比，组织独立性有了提高。

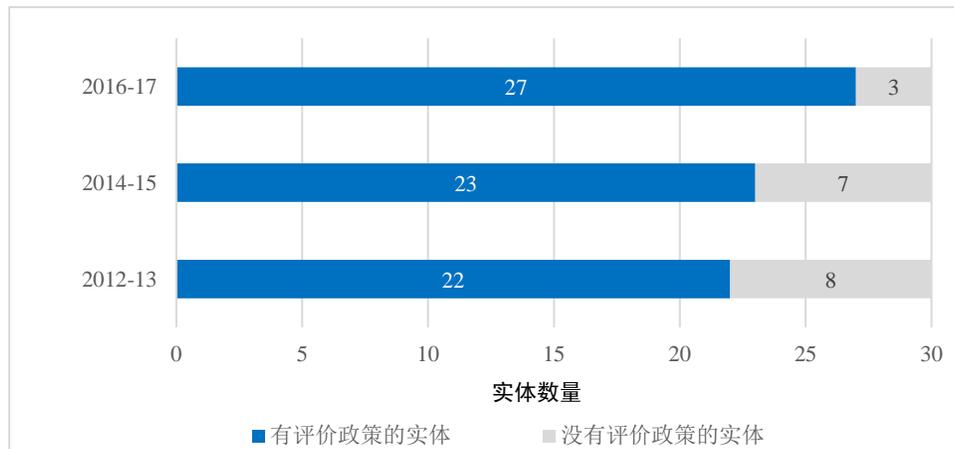
<sup>b</sup> 妇女署于 2018 年 1 月在多职能司内设立了一个专门的评价科室，此前其执行局于 2017 年 8 月核准该独立评价处与审计职能部门合署办公(见 UNW/2018/4)。

7. 级别最高的评价工作人员的统属关系可体现评价职能部门在多大程度上能自主规划其工作，并将评价结果提交适当级别的决策层。有 3 个实体将他们的统属关系改为向实体首长报告，使作出这种安排的实体总数达到 17 个。在一些情况下，评价职能正式化方面的改进体现了值得注意的结构性成果。例如，政治事务部将其评价职能移至副秘书长办公室，并设立了一个专门员额。外勤支助部/维持和平行动部、非洲经济委员会和管理事务部这 3 个实体表示，它们转而采用了独立性更低的统属关系安排。

除 3 个实体外，所有实体都采用了评价政策，其他实体则加强了以前已有的政策

8. 有 4 个实体在该两年期制定了新的评价政策(见图一)，11 个实体修订了政策，使得评价目的、计划和与知识管理的联系更加明确。它们大多将机构学习、问责和绩效改进列为其评价职能的主要目的。然而，通过审查也查明了仍然薄弱的领域，特别是人权的主流化和评价员能力的定义。各项政策并未一致地涵盖评价标准、体制框架、质量保证、披露和传播以及性别观点主流化做法。尽管总部以外办事处已考虑要制定一项共同评价政策，但目前仍然没有这样的政策。

图一  
现行评价政策

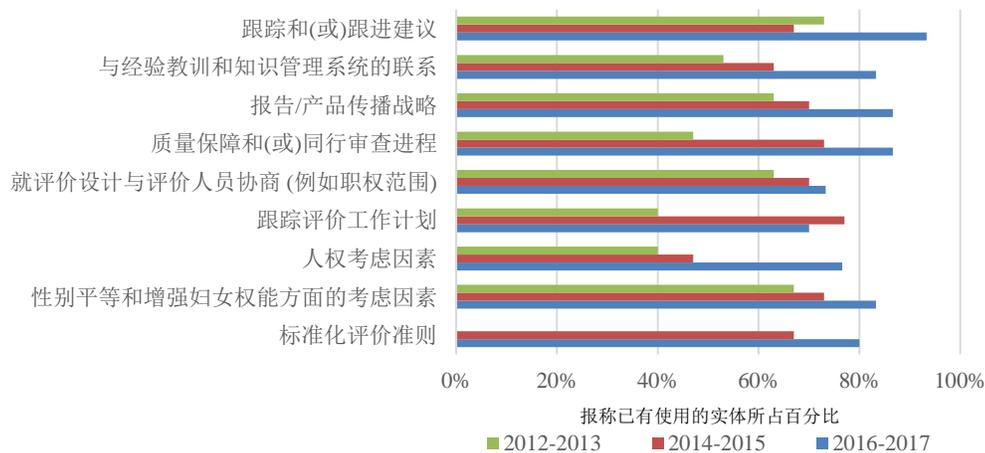


资料来源：政策文件审查。

#### 使用一个或多个关键评价程序的实体数目有所增加

9. 有 28 个实体报称，自己在 2016-2017 两年期使用了至少一个或多个程序来支助评价工作，而上一两年期这样做的实体有 23 个。<sup>10</sup> 报称使用了除评价工作计划跟踪程序之外的所有主要评价程序的实体比例有所上升(见图二)。有一个良好做法值得注意，其中联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)开发和部署了一个被称为 *Unite Evaluation* 的工具，可用以对其评价预算、活动、结果和建议进行系统跟踪。<sup>11</sup>

图二  
纳入评价做法的程序



资料来源：协调人调查。

<sup>10</sup> 由监督厅自行报告，未经独立核实。

<sup>11</sup> *Unite Evaluation* 是一个基于网络的应用程序，使毒品和犯罪问题办公室得以将评价管理和评价结果综合报告工作系统化。

该两年期印发的评价报告数目有所增加，报告总体质量略有提高

10. 符合监督厅筛选标准的评价报告数目增至 335 份，与上一两年期的 273 份相比增多了大约 23%。增多主要是由联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)及联合国环境规划署(环境署)这两个高产出实体推动的，它们各自进行了 75 项评价。因此，编写评价报告的实体数目略有增加(见图三(a))。

图三  
评价报告筛选

(a) 按实体数量划分的报告筛选



(b) 总体报告筛选



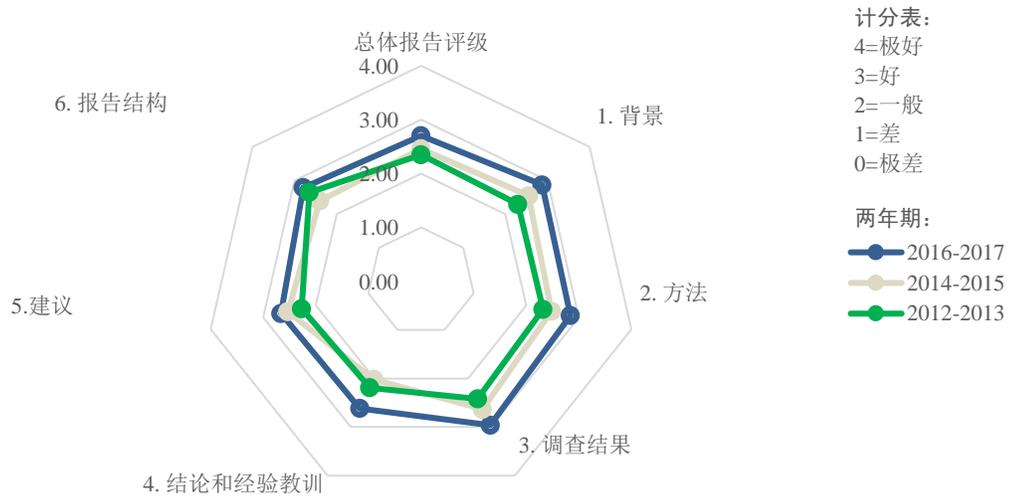
资料来源：报告文件审查。

11. 与前两个两年期相比，报告的总体质量在某种程度上有所提高：有 55% 的抽样报告被评为总体质量更高，而上一个期间为 47%。<sup>12</sup> 平均而言，七个评估参数中有六个的评价质量略有提高(见图四)。评估参数中质量最低的仍然是结论和经验教训，其中不包括关于性别和人权考虑因素的参数。<sup>13</sup>

<sup>12</sup> 质量更高的报告评级为“好”或“极好”。与上一个期间相比，用于质量评估的一些参数作了修正。监督厅的 5 项评价被列入质量评估审查。

<sup>13</sup> 关于性别和人权考虑因素的参数按不同等级表计分，以便与联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划的方法保持一致。因此，该参数单独列在图八中。

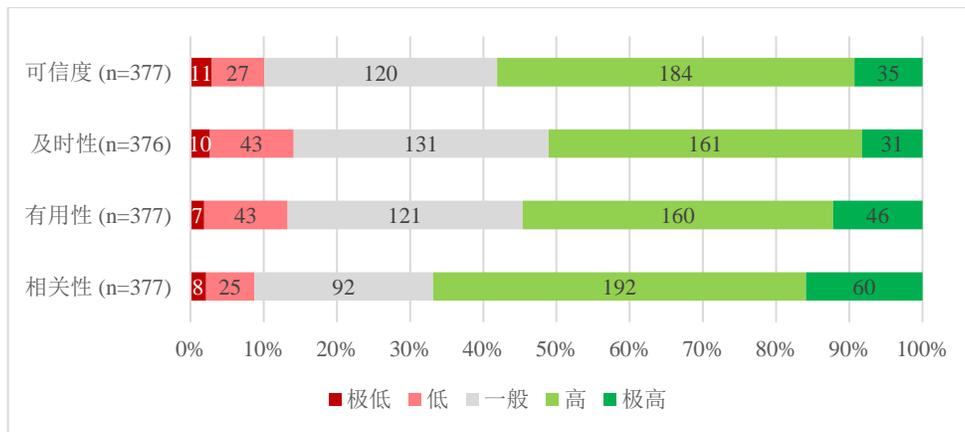
图四  
一段时间以来评价报告的平均质量



资料来源：质量评估。

12. 工作人员对评价的总体满意度接近 60%，主任一级的满意度更高。工作人员对评价的可信性(58%)、及时性(51%)和相关性(67%)给出了大体有利的评级(见图五)。

图五  
工作人员对评价质量各层面的反馈意见



资料来源：工作人员调查。

缩略语：n：答复人数。

13. 尽管如此，经评估的所有评价抽样中都发现了一些普遍存在的薄弱领域。有44%的报告提出的建议过于含糊，需要更具体、更有操作性，58%的报告在涉及阐明合理结论、增加调查结果价值的质量标准方面难以令人满意。

**B. 评价能力方面依然面临结构性挑战，包括在达到评价资源配置、规范和文化的组织标准方面存在不足**

几个实体尽管有预算资源，但评价活动很少甚至没有，突出显示在预算与活动和产出相配合方面持续存在问题<sup>14</sup>

14. 根据自报数据，研究报告所列所有实体用于监测和评价的预算资源从上一个两年期的5 660万美元增至2016-2017年的6 790万美元。实体一级的预算为60 400美元到1 410万美元不等。这些监测和评价数字按占方案支出的百分比计算，则为0.02%到4.58%不等。2016-2017年专门用于评价的预算资源拨款总额为2 800万美元，而2014-2015年则为2 640万美元。

15. 采用基于产出的办法，<sup>15</sup> 2016-2017两年期用于评价报告的支出总额估计为2 990万美元，高于上一个两年期的1 950万美元。这在很大程度上可归因于少数几个实体的资源变化。<sup>16</sup> 这些评价支出估计数由本分析所列30个实体中的23个实体提供，从44 650美元到760万美元不等。根据这些估计数，有18个实体的支出低于其计划评价预算(见图六)。管理事务部，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，外层空间事务厅，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尽管编制了评价预算，但未编写评价报告。

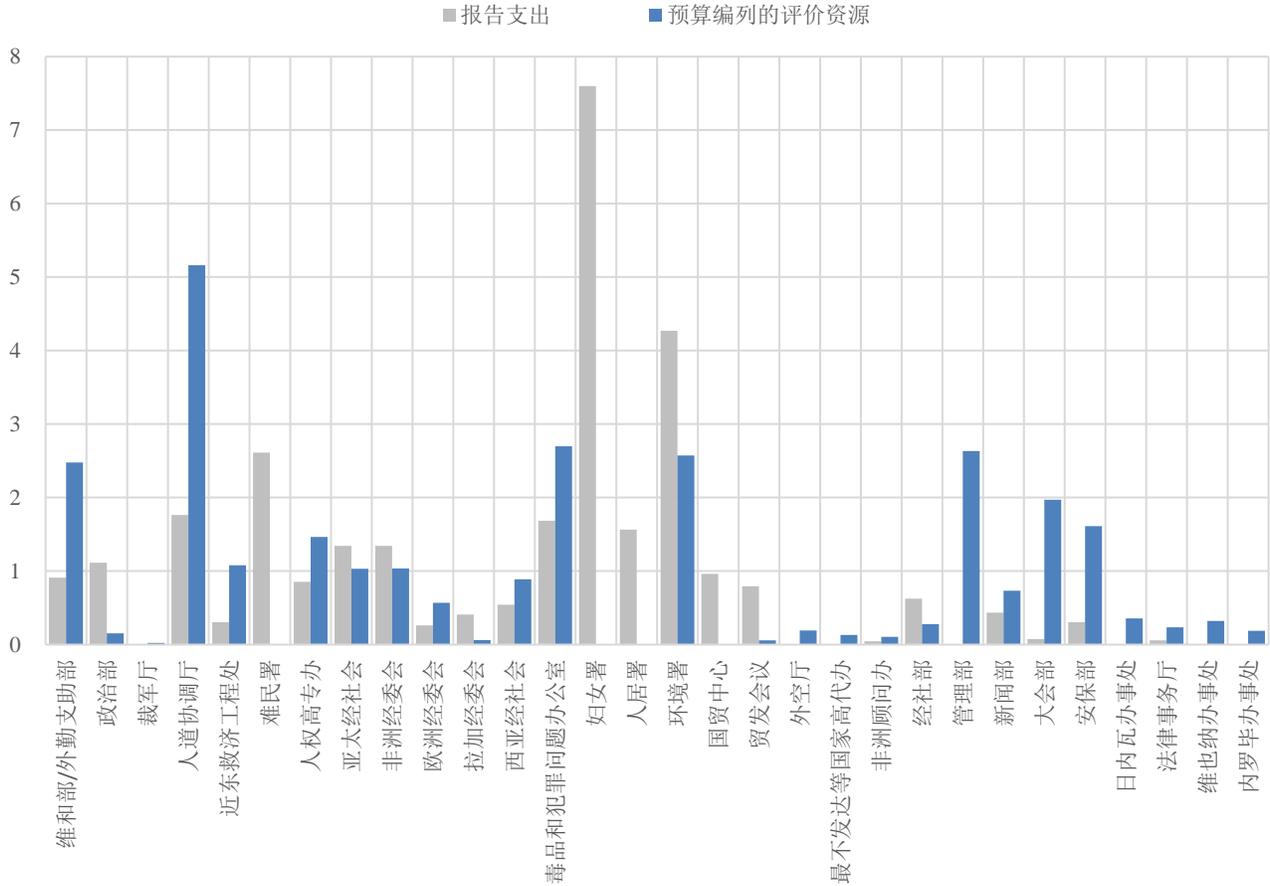
<sup>14</sup> 上一次两年期报告(A/72/72)首次注意到这一结论，并提出以下适用于2018-2019两年期的建议：评价资源的预算编制应更好地配合评价计划，评价产出应更好地反映此类计划和预算。

<sup>15</sup> 根据协调人调查的投入，监督厅计算了该两年期所进行评价的费用。

<sup>16</sup> 妇女署占了增加额的大约一半。一些实体评论称，增加的原因是对未列入预算的预算外活动作了评价。

图六  
按实体分列的评价预算和报告支出

(百万美元)



资料来源：管理事务部方案规划、预算和账户厅表 12(预算)和协调人调查(支出)。

注：预算编列的评价资源中不包括国贸中心和难民署，因为它们在预算编制过程中未提供监测和评价数据；妇女署跟踪集中和分散评价进行预算编制，但未按年度编制预算。

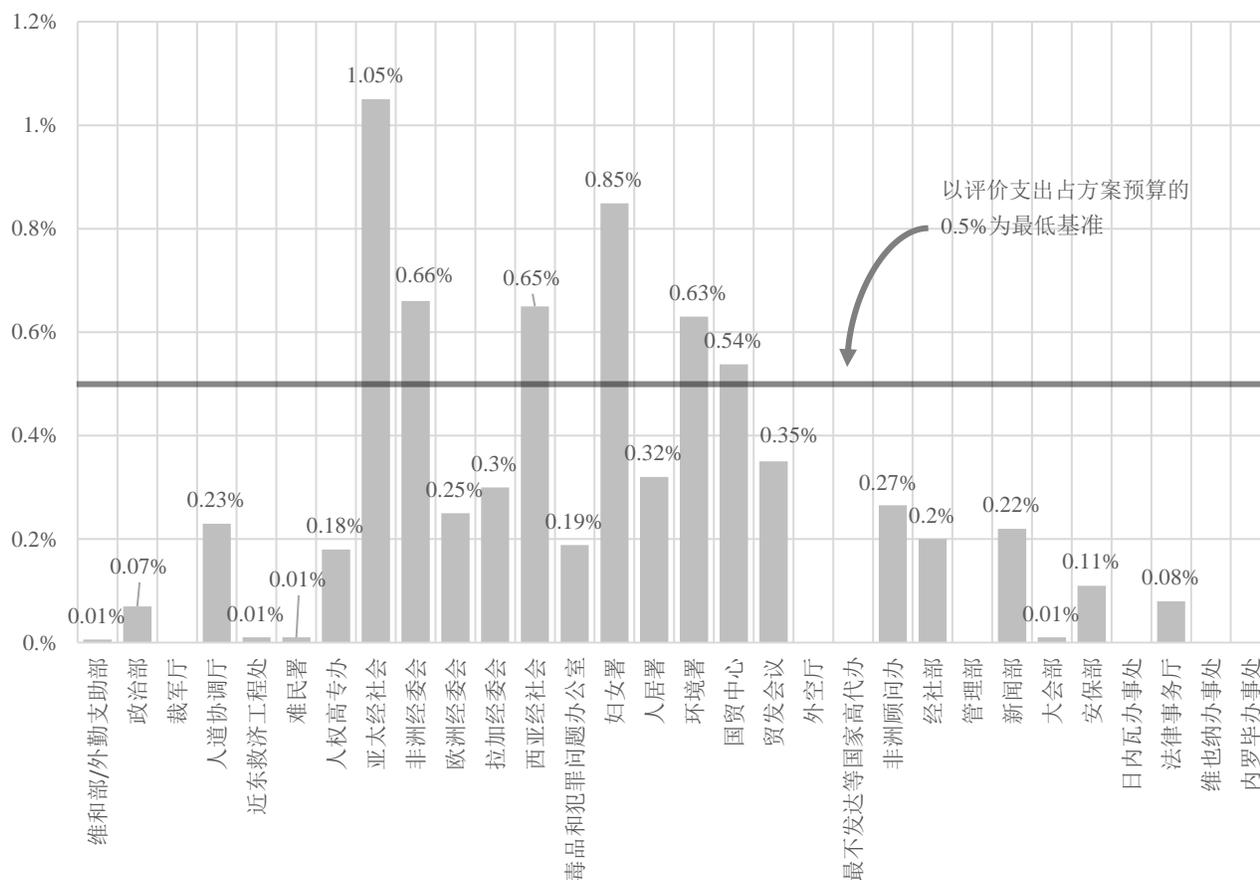
16. 一些实体报称开展了总额估计为 1 380 万美元的其他评价活动，如提供内部指导和培训，在全系统一级与联合国评价小组合作和(或)就联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划开展工作，并开展与经验教训和知识管理有关的活动。无论报称用于其他评价活动的支出为何，但总体评价支出表明，持续存在评价财务估计数不准确、可能具有误导性的问题。

虽然评价支出自上一个两年期以来名义上有所增加，但它占方案预算的比例仍普遍低于组织基准

17. 评价报告平均支出占总体预算的比例为 0.31%，低于联合检查组所指幅度。<sup>17</sup> 在分类一级，有 6 个实体超过了用于评价工作的拨款占方案预算 0.5% 的最低基准(见图七)。

图七

按实体分列的评价报告支出占方案预算的百分比



资料来源：预算分册和协调人调查。

联合国关于人权和性别考虑因素的规范虽然在评价政策和程序中普遍有所反映，但未被充分纳入评价报告

18. 各实体报称在其流程中纳入性别和人权考虑因素的幅度有所提高：83%的实体报称在其流程中将性别平等考虑因素纳入了评价做法，高于上一周期的 73%；77%的实体报称在其流程中纳入了人权考虑因素，高于上一周期的 47%(见图三)。

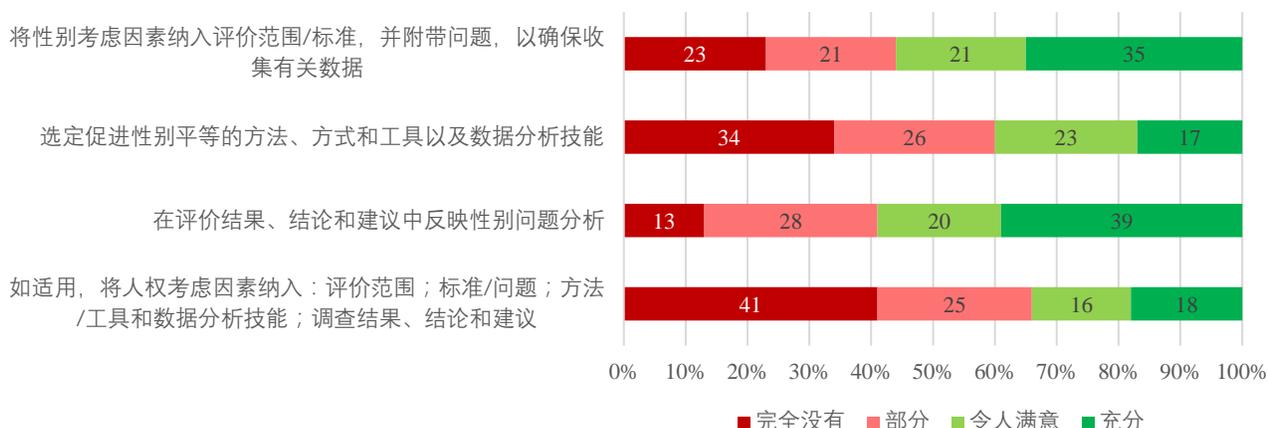
<sup>17</sup> 联合检查组报称，考虑以评价工作占组织支出的比例为 0.5%至 3%不等作为基准。该比例预计会因评价职能的目的、所进行评价的类型和实现的规模经济的不同而出现差异，包括会受实体规模的影响(见 [JIU/REP/2014/6](#)，第 77 段)。

大多数政策都包含关于性别和人权考虑因素的规范：78%的政策被评为部分或完全纳入了性别考虑因素，67%的政策被评为部分或完全纳入了人权考虑因素。

19. 然而，评价报告中纳入性别和人权考虑因素的幅度相对较低。在这些规范的四个衡量领域中，40%至60%的质量难以令人满意(见图八)。三分之二的报告只是部分、甚或完全没有将人权问题纳入主流。60%的报告未能令人满意地将性别考虑因素纳入评价方法。平均而言，与性别有关的标准在质量评估结果方面与2017年关于联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划的报告持平，未能达到将性别平等问题明显纳入评价范围和(或)设计的要求。<sup>18</sup>

图八

#### 评价报告中纳入性别和人权考虑因素的情况



资料来源：质量评估。

缩写：n：评估报告的数量。

20. 尽管存在这些缺点，但有7个实体成功地在其评价政策和评价报告中纳入了性别平等和人权层面，在这些领域显示了积极的变化。<sup>19</sup> 这个由7个实体组成的分组提交了30份评价报告，其中有9份超标满足、16份满足了性别平等和人权方面的要求。虽然这表明它们正在进行建设性努力，将政策扎根于这些关键领域的现有导则、规范和标准体系中，但也显示了其他实体持续存在的差距。

利益攸关方继续认为，组织文化是在监测、成果规划和学习等方面加强评价的一个主要障碍

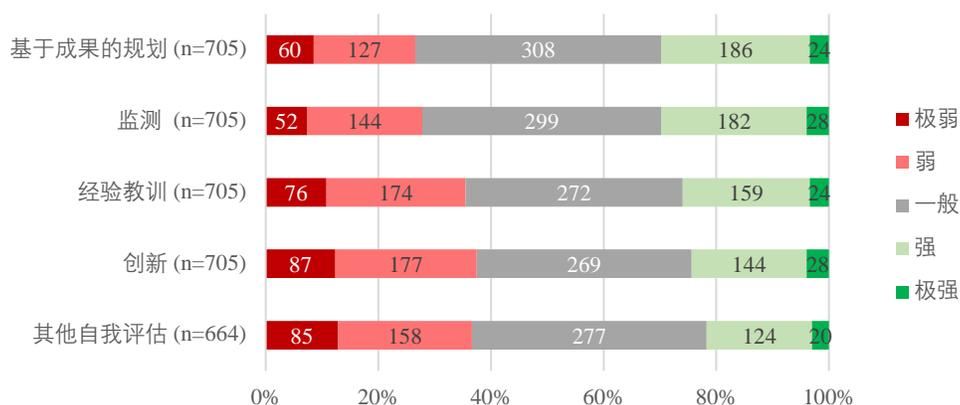
21. 各实体协调人指出，需要在需要改进的关键领域持续开展能力建设并加强评价文化，使评价成为本组织工作更关键的一个组成部分。近一半的人认为，组织文化是影响加强评价工作的一个主要因素。接受调查的工作人员对评价文化在创

<sup>18</sup> 元评价平均得分为5.87。联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划适用的等级表为：0-3.49=未达到要求；3.50-6.49=接近要求；6.50-9.0=满足要求。

<sup>19</sup> 难民署、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、拉丁美洲和加勒比经济委员会、西亚经济社会委员会、妇女署、安全和安保部及法律事务厅。

新、总结经验教训和被视作最薄弱领域的其他类型自我评估等方面的情况给予了好坏参半的评级(见图九)。

图九  
工作人员对评价文化各方面情况的反馈意见

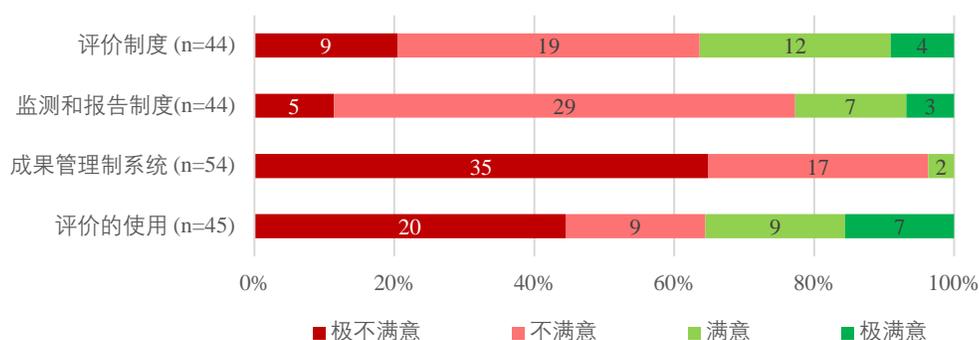


资料来源：工作人员调查。

缩略语：n：答复人数。

22. 工作人员就评价文化所面临挑战提出的反馈意见经抽样评价报告中的证据得到证实。大多数报告认为，评价制度和程序不能令人满意(63%)，使用评价提高方案成效的情况也是如此(64%)。作为最薄弱的领域，几乎所有报告(94%)都指出，没有证据表明在成果管理系统方面采用了令人满意的办法(见图十)。

图十  
评价报告中的监测、报告和评价制度评级



资料来源：元评价。

缩写：n：评估报告的数量。

23. 对元评价的结果进行了分析，涉及实体分类所属的以下五个专题领域：规范制定和发展；和平与安全；管理和支助；人权和人道主义协调；区域合作。涉及规范制定和发展领域的报告往往有大约一半记录了令人满意的评价制度。然而，与区域合作领域(45%)及人权和人道主义协调领域(63%)相比，该领域对评价的使

用更为有限。在所有五个专题领域，支持有效监测和报告制度的证据很少。虽然监测和报告制度往往确实存在，但报告要么未能定期进行，要么在频率、覆盖范围或可靠性方面不够充分。

### C. 各实体使用评价的情况参差不齐，跟踪系统也不均衡

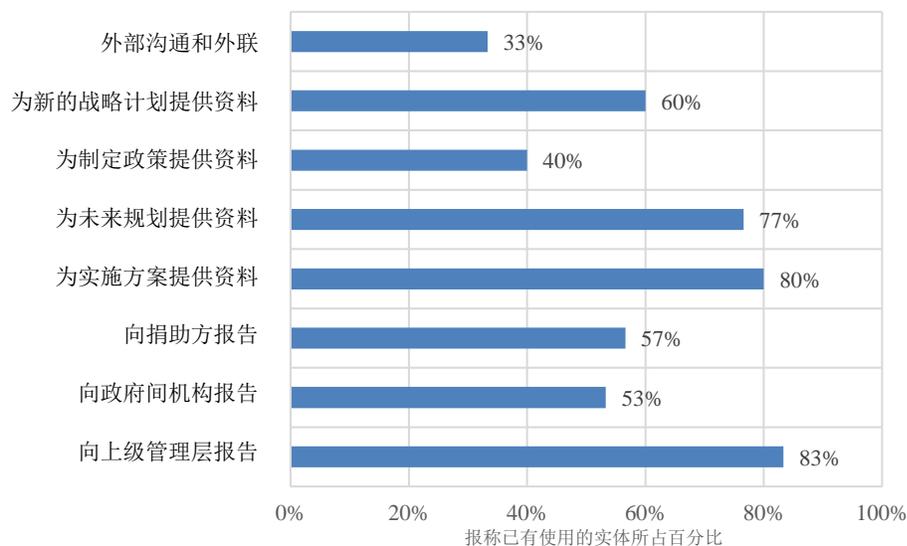
各实体报告了多个层面使用评价的情况，但有效跟踪和后续落实系统参差不齐，有时甚至缺位

24. 各协调人认为，评价有助于问责、学习和管理的各个方面。各实体使用的类型各不相同：据称，几乎所有实体都将其用于组织学习，三分之二的实体用于管理和决策，有一半的实体用于问责。在所报告的改进学习和管理案例中，主要贡献者包括评价结果与规划和管理会议之间的关联，加之将其纳入方案和战略的设计、制定和核准。

25. 各实体普遍报告最多的是，使用评价来向上级管理层报告、为方案执行和未来规划提供信息(见图十一)。没有评价职能的实体报告了使用其他机制的情况，其中报告最多的是绩效管理活动。一些协调人声称，此类机制(如调查和审计)被纳入了总结经验教训和决策过程，足以满足其评价需求。

图十一

#### 评价报告使用类型



资料来源：协调人调查。

26. 对 27 个实体评价政策的审查表明，除一项政策外，所有政策中都包含关于采用和跟进评价建议的具体措辞。然而，只有 21 名协调人表示，其所属实体有某种机制可用以跟进各项建议的执行(见图二)。因此，仍有 6 个实体必须制定其政策中确定的建议跟进程序。在已有跟进程序的 21 个实体中，大多数(15 个)使用了基本的建议跟踪器(例如基于 Excel 的跟踪器)，而其余(6 个)实体则部署了更先进的在线平台。审查发现，建议执行率不受所用程序或机制类型的影响。

27. 各实体查明了妨碍跟进和执行评价建议的结构性的差距。虽然一些已确定的共同因素属于各实体的职权范围(例如工作人员短缺和更替、跟进制度缺位和行政问题),但其他令人关切的问题可能超出了它们的控制范围(例如业务条件和环境的变化、跟进行动需要资源以及实际进出问题)。各协调人指出,系统性地跟进各项建议的执行,并与捐助方和会员国分享评价结果,是推动问责的关键因素,当然实践中仍然存在差距。

28. 关于 71 份发展账户供资项目评价报告,据编写这些报告的一些实体称,其使用有限。这些评价报告以经济和社会事务部作为总体管理实体,是使用根据一项内部政策指定用途的资金编写的,该政策要求将一部分项目预算分配给执行实体,用以进行评价。各执行实体协调人报称,尽管此类评价在所有评价中占相当大的比例,但它们在公布后并未得到使用和跟进。<sup>20</sup>

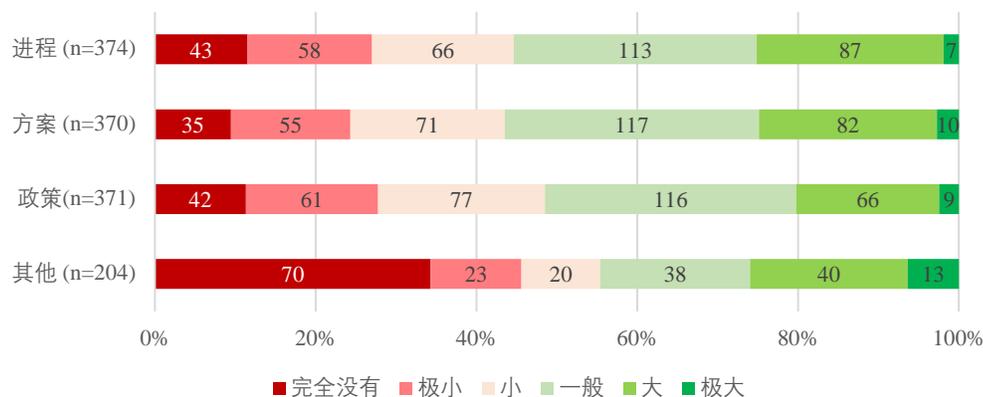
**工作人员大多对评价质量给予了正面评级,但这并未转化为评价工作预期结果方面更广泛的可感知变化**

29. 如上文所述,大多数了解各自所属实体进行的评价并接受调查的工作人员认为,这些评价有用、可信、及时并切合实际(见图六)。然而,对照秘书处相关政策设定的 2016-2017 年期间评价工作的两个主要目标:系统反思和学习,并循证调整政策、方案和(或)业务(ST/SGB/2018/3, 第七条),这些对评价质量各方面的正面评级转化为可感知变化的情况却更加有限。

30. 关于评价对学习的益处,调查答复人给予了好坏参半的评级。一些人评论称,变化太慢,或未能认真跟进。调查答复人受邀对评价在多大程度上影响流程、方案和政策进行评级。约有一半人答复称,评价带来的变化极小或没有,而另一半人则称变化不小甚至很大(见图十二)。“其他”类别的平均评级最低,这包括管理、领导和问责领域。

<sup>20</sup> 经济和社会事务部报称,秘书长提交大会的进度报告(例如 A/72/92)正式使用了此类评价。

图十二  
工作人员对评价在多大程度上引起变化的评级



资料来源：工作人员调查。

缩略语：n：答复人数。

31. 在确定评价怎样才能有助于其工作时，接受调查的方案主管最普遍地侧重关注以下方面：管理；项目设计和改进；学习、知识管理和良好做法；检查影响和结果。虽然这些领域确实与秘书处关于评价方法的指导意见中规定的预期成果相一致，但工作人员评级突出显示，实践中仍然存在差距。这可能不仅归因于评价能力方面的差距，而且也归因于涉及评价和学习文化薄弱性的更广泛组织因素。

在使用评价支持可持续发展目标方面，约有一半的抽样评价援引了这些目标，但未能系统地将评价证据与监测对实现目标的贡献程度联系起来

32. 抽样评价报告中约有一半明确提到可持续发展目标，其中引述最多的是目标 16，因为许多实体的贡献方向为和平、非暴力和正义。与性别平等和赋予妇女权能有关的目标 5 是引述第二多的目标，其次是关于经济增长和就业的目标 8。只有六项评价政策将这些目标与各项组织目标联系起来。<sup>21</sup> 没有任何实体能界定一个机制，以设定与相关目标有关的评价证据的结构或联系，促进更广泛的使用。秘书处也没有一项整体战略，可用以统筹此类借助大量两年度评价收集关于各项目标的评价证据的零散努力。<sup>22</sup>

<sup>21</sup> 只有 18 项政策可追溯到 2015 年以后，因此，可持续发展目标获通过以来制定的相关政策总数小于研究报告所列实体总数。

<sup>22</sup> 监督厅对联合国各实体支持落实可持续发展目标的准备情况进行评价发现，由于缺乏一个框架来监测联合国系统有效协助会员国落实各项目标的情况，使得采取一致、统一的全系统办法的努力受到阻碍(见 IED-19-001)。

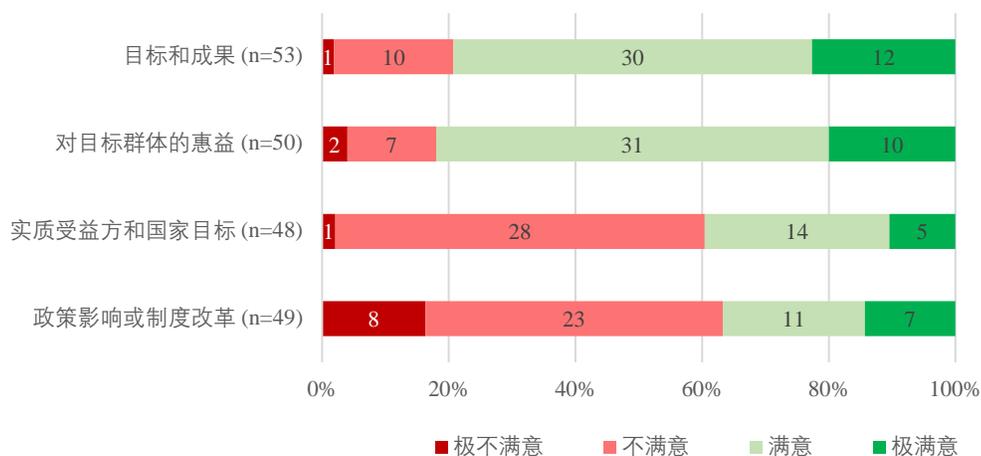
## D. 评价表明，各实体正在实现近期目标，但往往未能实现更广泛的变革

大多数评价发现，近期计划目标的实现情况令人满意

33. 元评价和综述发现，在 80% 的优质评价中，经对照其明示目标和结果进行评估，方案的表现令人满意。<sup>23</sup> 大约 80% 的评价也发现，各方案给目标群体成员带来正面惠益，而其余的报告则发现，各方案几乎或完全未能给目标群体成员带来积极变化(见图十三)。这与上一个两年期的调查结果大体一致(A/72/72, 图十二)。

图十三

### 评价报告成果绩效评级



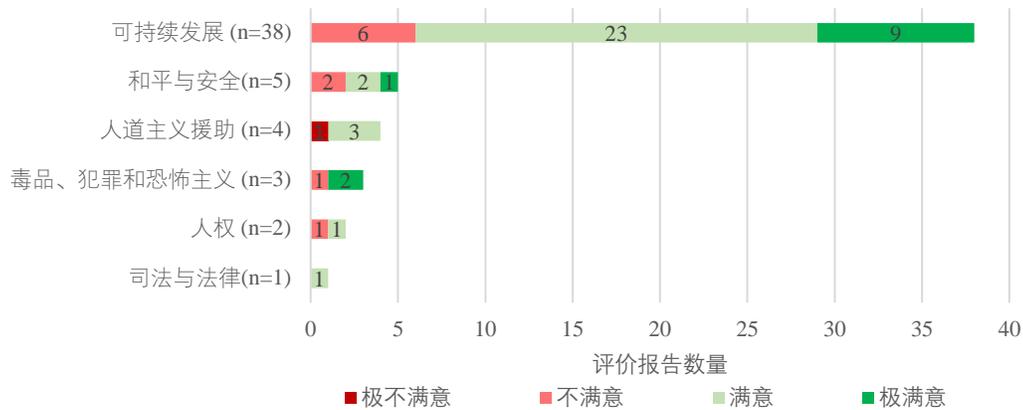
资料来源：元评价。

缩写：n：评价报告的数量。

34. 就按优先领域分列的已取得成果而言，“持续经济增长和可持续发展”领域占了抽样所列评价的大多数，其中大多数(85%)获得的评级为“满意”。其他优先领域获得的证据有限，无法据以得出任何有意义的结论(见图十四)。

<sup>23</sup> 得分为“满意”表示的是，经审查的评价报告发现，各方案实现了大多数明示的产出和成果目标。监督厅的 4 份报告列入了这个由 54 份优质报告组成的整体。

图十四  
按优先领域分列的评价报告目标和成果评级



资料来源：元评价。

缩写：n：评价报告的数量。

#### 通过评估更广泛的效益，大多数评价中未发现显示更广泛变化的证据<sup>24</sup>

35. 超过 60% 的评价中未发现对大量受益者或国家发展目标、政策影响或制度改革造成差异的证据(见图十三)。大多数报告发现，各方案只给少数受益者带来了积极变化。在国家政策和方案不足时，方案活动要么完全未能弥合这些不足(16%)，要么未能以有意义的方式做到这一点(47%)。尽管如此，36% 的评价发现，有证据表明相关方面为调整或维系有效的国家政策和方案作出了重大贡献。阻碍政策产生影响的因素包括政府结构的过渡，这会导致政治支持的延迟和丧失，并使得人道主义方案所获授权有限。

#### 普遍被引述的一个影响绩效的关键因素是与方案合作伙伴在多个层面建立关系的能力

36. 东道政府的作用对确保方案的可持续性至关重要。有必要从战略上强调与定位良好的利益攸关方的关系，这有助于引导各方案走向政府自主。为了加强与地方政府的关系，成功的方案都注重通过共享办公空间、共用辅助工作人员和非正式个人接触、联系和网络促进决策，开展有计划或无计划的互动。推动各级政府(即国家、地区和地方政府)参与对实现立法和政策改革至关重要。事实上，国家自主也被视为更广泛可持续性的一个关键决定因素。与制定新方案相比，以现有流程为基础、以优质技术产品为补充的方案更多地得到了地方政府的支持。相反，一些方案发现，特别是在人道主义背景下，政府结构薄弱会阻碍伙伴关系的发展。

37. 与当地伙伴的成功合作增强了方案的合法性和发展势头。在方案拟订从概念和设计、执行、监测到退出规划的所有阶段，协同强有力的地方伙伴，并杠杆化

<sup>24</sup> 政策变化门槛更高、受益方和系统级别更广并不一定被当作各自方案设计的目标，因此，这方面缺乏成果不应被视为绩效本身的消极迹象。更广泛的变化也可能发生在方案完成和评价期间之后，包括以难以衡量的方式发生。

利用以社区为基础的组织或从业人员网络来促进方案执行，会对可持续性产生影响。在某些情况下，杠杆化利用包括加强当地能力和促进这些网络。由于各方案有助于促进真正、持久的联系，包括中介的作用，强有力的伙伴关系得以建立。

38. 由于管理得当，各实体之间、各次级方案之间的伙伴关系产生了规模经济，并为各项努力提供了合法性和动力。通过调整伙伴关系的战略目标，认真管理后勤，使人力资源的规模优势和互补性得以发挥，各机构之间的伙伴关系取得了效益。在发展和救济工作并行的人道主义背景下，整个联合国的伙伴关系变得特别有价值。

**方案管理的一些方面，包括有力的适应办法、行政做法和沟通，也被确定为良好绩效的推动因素**

39. 一些评价突出强调了对具体情况敏感的方法对稳健绩效的重要性。有针对性的政策干预辅以宣传支持，与积极的成果互为关联。推动一系列不同的利益攸关方参与方案发展的所有阶段对方案有加强作用，加强利益攸关方之间的网络和同行学习也是如此。要了解当地情况以确定发展趋势，弄清方案如何才能有意义地消除现有差距，就必须深入审查证据和实地数据，否则就无法与政府各部委进行有意义的对话。由于各方案成功适应了区域、人道主义和规范发展领域的实际情况，因此取得了更有力的成果。

40. 方案管理的一些方面与绩效密不可分，其中包括可靠、透明的执行计划，配备有列入标准、有效的人力资源分配、明确的行政和方案程序以及高效的财务管理和报告流程。必须以明确和一致的方式进行沟通，使相关工作人员、利益攸关方和合作伙伴对此有清楚的了解。事实上，内部沟通不畅对有效执行方案构成了重大挑战。如果监测和评价制度能配合方案的变革理论来加以制定，则有可能为指导和管理方案作出积极贡献。此外，有效的知识管理战略，包括技术上强大的产品，加上有针对性和明确的沟通，有助于提高方案实现目标和确保可持续性的能力。

41. 有效的管理和行政为强有力的方案奠定了基础。各评价中更频繁地引述了人员配置、财务和程序清晰度等一系列行政因素，并视之为成功的关键动力。未能理顺这些要素，妨碍了强有力的伙伴关系和顺应需要的设计带来惠益。相比之下，绩效良好的方案配有运作良好的管理和行政流程，从而促使方案采用能顺应机遇并最终取得成功的战略和伙伴关系。

42. 人们发现，考虑到目前已转向采用综合办法拟订方案，更加重视传播战略对提高成效至关重要。此类战略体现了包容性、适应性、跨次级方案的方案拟订制，并体现了来自私营部门、政府和捐助方的各行为体在追求共同发展和人道主义目标方面的协同增效。虽然通信技术的进步可促成以创新方式分享信息，但综合方案拟定办法要求以比过去更大的力度聚焦通信。

## E. 各实体继续面临制约各自评价职能的共同挑战

43. 各实体查明了在开展评价活动时面临的共同挑战。大多数实体表示，在这些挑战中，有限的财政和人力资源是加强评价职能的最大障碍。评价文化，包括机构和管理支持有限以及缺乏专门的评价能力，是被普遍引述第二多的阻碍该职能得到更多使用和发挥更大效用的制约因素。

44. 该两年期面临的其他挑战包括：征聘延迟；评价范围有限，包括缺乏联合评价和交叉评价；与预算编制、方案拟订和业务工作缺乏联系；缺乏政治支持；及时交付成果方面存在困难。各实体还确定了专用资源、能力建设以及需要建立更强有力的评价准则和跟进机制等需要改进的领域，使评价成为本组织业务中更不可少的组成部分。

除大多数实体都面临的这些共同挑战外，某些具体类型的实体资源紧张，其工作人员认为评价相对于其他现有进程属于多余，其能力仍然非常有限

45. 已设有强有力的评价职能的实体与尚未建立评价能力的实体之间存在明显差距。前者被归为 A 组，包括大约一半的实体，大多是方案性质的，估计为评价至少支出了 500 000 美元，并在受评估评价报告质量的各方面表现良好。后者被归为 B 组，大多是从从事方案工作的较小实体以及管理和支助领域的实体(见附件一)。

46. B 组实体尽管取得了一些进步，但在其正常工作周期内未编制优质评价产出。<sup>25</sup> B 组的大多数协调人突出强调了，有效开展评价活动在资源方面的限制，一些人着重强调了其管理层对评价活动的支持有限。这些管理和支助实体认为，既然已接受了审计监督，评价是多余的。<sup>26</sup> 一些实体建议试点潜在效用更高的评价，以便推动工作人员给予更大的支持。

秘书长在管理战略、政策和合规部内设立了一个专门支持评价能力的科室，<sup>27</sup> 为加强能力和实现规模经济提供了一个适当的工具

47. 各协调人指出，管理战略、政策和合规部新设的评价科具有增加价值的潜力。虽然本研究报告发表时仍在确定该科的作用，但各实体普遍表示需要指导和培训、协调和统一。这些领域尤其对评价能力很低或缺位且有空间实现规模经济的实体有用。协调人指出的其他潜在参与领域包括：在国家一级满足评价需求；进行评价职能摸底；集中和跟踪各项建议；知识管理和成果传播；全系统评价和专题评价；推广评价文化。

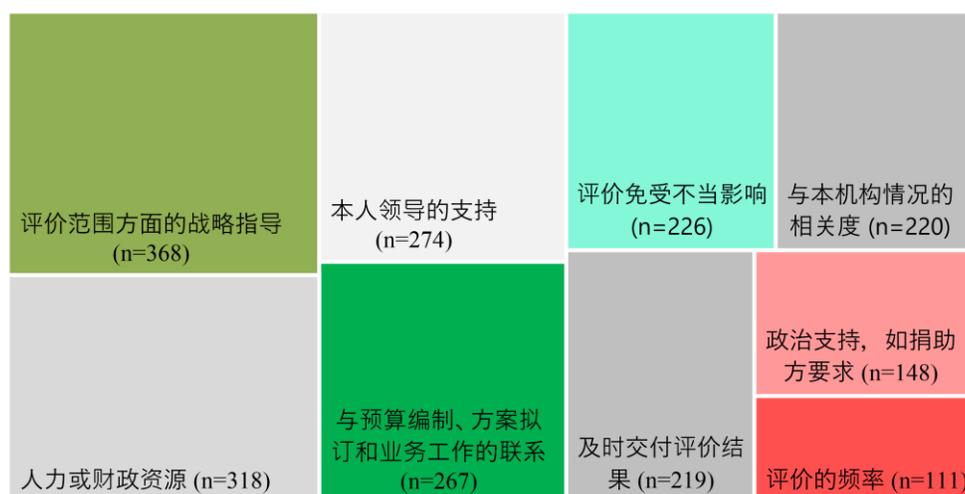
48. 工作人员对此表示赞同，称其中几个领域是加强评价的关键，这包括提及最多的范围方面的战略指导、资源和领导的支持(见图十五)。

<sup>25</sup> 评价看板报告对这些领域进行了基于指标的详细审查。

<sup>26</sup> 在 2016-2017 两年期，监督厅平均每年对每个总部以外办事处(日内瓦办事处、内罗毕办事处和维也纳办事处)进行 5 次审计。

<sup>27</sup> A/72/492，第 61 段；A/73/688，第 70-73 段。

图十五  
工作人员排定的加强评价所需前三大因素



资料来源：工作人员调查。

缩写：n：答复人数。

#### 四. 就方案和协调委员会的建议采取的后续行动

49. 根据方案和协调委员会对评价能力和评价文化的建议(见 A/70/16 和 A/72/16, 分别在大会第 70/8 和 72/9 号决议中核准), 秘书长采取具体步骤加强了评价工作, 将其作为管理改革的一部分, 并设立了一个专门支持评价的科室。秘书长还强调, 需要进行长期的文化转变, 包括形成不断学习和问责的文化, 以推动改革各进程产生充分惠益。鉴于本研究报告提出的调查结果, 需要作出协调一致的不懈努力, 以促成这种文化转变, 包括加强实行成果管理制和交付成果管理人员问责制。

50. 在其第五十七届会议的报告(A/72/16, 第 84 段)中, 委员会审议了上一份两年期报告, 并建议大会核可一项建议, 即从 2018-2019 两年期起, 评价资源的预算编制应更好地对应评价计划, 评价产出则应更好地反映评价计划和预算(A/72/72, 第 63 段)。监督厅将在下一份关于该专题的研究报告中跟进这项建议的执行情况。

#### 五. 结论

51. 总体而言, 本研究报告所分析实体在 2016-2017 两年期的评价做法略有改善。几个实体对其评价职能作了业务调整, 包括加强了向高级管理层报告的统属关系。除 3 个实体外, 所有实体都制定了评价政策, 大多数的政策得到了加强并纳入了一些关键标准。平均而言, 评价报告的数量和质量有所提升, 接受调查的方案管理人员认为报告质量的各个方面都令人满意。监督厅认识到, 有必要根据实体的规模、能力和任务规定, 采用有区别的评价办法。

52. 然而，严重的短缺影响了各实体达到组织标准的能力。在 30 个实体中，只有 6 个实体达到了评价支出的最低标准，大多数评价职能在评价方面的支出低于方案预算的 0.5%。本研究报告中几个最大的执行实体，如维持和平行动部和难民署，将其各自方案预算的大约 0.01% 用于评价，而 8 个实体尽管编制了评价预算，但没有编写任何报告。这些巨大差距不仅缩小了评价覆盖范围，而且影响了本组织改进方案和加强学习的潜力。此外，对某些联合国规范的评价工作较弱。评价职能在纳入性别平等和人权考虑因素并将其付诸实践方面仍然步履维艰，大多数报告在这两个方面的评级都达不到令人满意。

53. 评价在使用和效用方面的情况参差不齐。各实体都正式地引导评价职能着眼于问责制、学习和管理方面。本研究报告发现，评价对上述目的在中等程度上有用。然而，这并没有广泛地转化为评价在进程、方案和政策方面带来的可感知变化。同样，在更好地将评价结果与决策联系起来的后继机制方面仍存在差距。秘书处各实体缺少通用工具，无法进行更系统、更统一的评价规划和管理，这限制了更有效地报告和使用评价证据。

54. 本研究是在联合国秘书处正在进行的管理改革进程中进行的，影响到方案周期的各个方面。在秘书长提出的变动中，管理战略、政策和合规部新设的评价科预计将弥补评价能力和做法方面的上述欠缺，以弥合长期存在的差距。但是，仅依靠该科不能全面完善本研究报告所述加强评价的关键领域。要贯彻落实更广泛的文化转变以加强问责和学习，就必须在各级特别是高级管理层作出协调一致的努力。

## 六. 建议

### 建议 1

55. 考虑到有效实现本组织学习和问责目标在评价职能方面的独特需求，管理战略、政策和合规部应优先向能力欠缺最多的实体提供支助。

绩效指标：管理战略、政策和合规部对 B 组实体的支持表明：<sup>28</sup>

- (a) 增加评价活动以达到组织标准，包括编写更多报告；
- (b) 通过适当的培训和指导，提高性别和人权层面的评价报告质量；
- (c) 编入预算的评价资源对应评价产出和活动；
- (d) 制定通用评价管理工具，包括跟踪建议执行情况的工具。

<sup>28</sup> 尽管监督厅建议管理战略、政策和合规部集中针对 B 组实体，但 A 组实体同样可以受益于通用评价管理工具和培训等相关领域的工作，因为这些工作都应以协商方式进行。

## 建议 2

56. 管理战略、政策和合规部应制定和发布指导意见，要求各方案考虑从评价中吸取经验教训，并将其纳入今后的计划和预算。

绩效指标：管理战略、政策和合规部对方案设计和管理工作进行指导，除其他考虑因素外，提高对使用评价证据的要求。

## 建议 3

57. 在管理战略、政策和合规部的协调下，各实体应对促进可持续发展目标的交叉领域进行联合评价。

绩效指标：

(a) 各实体向管理战略、政策和合规部提供评价工作计划，酌情表明与一个或多个可持续发展目标的潜在联系；

(b) 管理战略、政策和合规部确定、规划和协调在可能时对促进可持续发展目标的共享/交叉领域进行联合评价。

## 七. 评价工作计划

58. 为制定 2020-2021 年评价工作计划，监督厅进一步完善了风险评估活动，包括更系统地审议了秘书处企业风险管理风险登记册框架、联合国改革举措以及本组织支持实现可持续发展目标的承诺。下文表 2 列出了确定的供评价实体和主题。此外，监督厅将按照大会第 37/234 号决议的要求，对 2017 年完成的评价完成七项三年期审查；并根据安全理事会第 2422(2018)号决议，对刑事法庭余留事项国际处理机制的评价进行两年期审查。

59. 考虑到秘书处的订正组织结构(ST/SGB/2015/3)和确立监督厅监督任务的大会第 48/218B 号决议，监督厅提议将其方案评价工作的重点放在秘书处各实体上。对于受其监督的三个非秘书处实体，即难民署、近东救济工程处和妇女署，监督厅将对其评价职能进行检查，并根据需要选择要求进行方案评价。已确定将在 2020-2021 两年期对妇女署和难民署的评价职能进行检查。为此，方案和协调委员会不妨审议难民署、近东救济工程处和妇女署评价职能开展的评价。

60. 鉴于大会第 72/266 号决议核准在 2020 和 2021 预算年度试行将预算期从两年改为一年，方案和协调委员会不妨考虑调整自己审查监督厅评价报告的时间安排。目前，委员会每两年审查一次报告，与审查战略框架的年份间隔交替。委员会在试行期将进行年度审查，从而能够在年度预算编制和规划过程中酌情审议评价报告，并能够更及时地审议监督厅的评价报告，以提高效用。<sup>29</sup> 该变动不会增加委员会审议的监督厅评价报告的数量，而只是将相同的工作量在两年中平均分配。

<sup>29</sup> 在两年期的安排中，每隔一年的报告一般在当年 3 月发表，然后在次年 6 月由方案和协调委员会审查，造成审查滞后报告发表时间 15 个月。

61. 为了确保有足够的完成其工作计划，并考虑到政府间机构或高级管理层临时要求的评价，如果在 2019 年 6 月之前没有收到临时要求，并且 2021 年的专题评价得到预算外资源，监督厅会对另外 4 个实体进行评价(见表 2)。与前几个周期相比，三年期审查的数量大幅增加，原因是委员会要求监督厅在八年周期内覆盖所有实体后，开展的评价相应增多。委员会不妨参照以下工作计划所列选项，考虑限制每年审议的评价报告数量，例如限制为最多三份。

表 2  
经常项目和预算外项目

预计完成年份	项目种类	范围
2020	审查	政治部、欧洲经委会、西亚经社会、人道协调厅、难民署、近东救济工程处、刑事法庭余留事项国际处理机制和区域委员会专题评价
	专题	秘书处的性剥削和性虐待问题
	检查	妇女署的评价职能
	方案	经社部 最不发达等国家高代办 非洲顾问办/非洲发展新伙伴关系 毒品和犯罪问题办公室 <sup>a</sup> 政治和建设和平事务部 <sup>a</sup>
2021	关于加强评价工作的两年期报告	
	专题	联合国全系统对实现可持续发展目标工作的协调和支持(秘书长办公厅/发展协调办公室) 驻地协调员制度
	检查	难民署的评价职能
	方案	人道协调厅 人居署 管理战略、政策和合规部 <sup>b</sup> 人权高专办 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> 如果在 2019 年 6 月之前没有收到任何临时要求，则接受评价。

<sup>b</sup> 如果 2021 年的专题评价由预算外资源供资，则接受评价。

62. 表 3 列出了 2019 年 7 月至 2020 年 6 月期间计划对维持和平行动进行的评价。

表 3  
维持和平项目

预计完成年份	项目种类	范围
2020	方案	联合国中非共和国多层次综合稳定团 联合国索马里支助办公室
	专题	联合国就培训维持和平部队向会员国提供的支持 维持和平行动中的政治事务工作，包括对和平进程和斡旋职能的支持
	检查	检查在联合国维持和平军事和警察人员中提高女性比例的努力

63. 方案和协调委员会还应注意, 2019 年完成的下列报告可供其在 2020 年审议: 外层空间事务厅的方案评价; 对选定的联合国实体在促进可持续发展目标方面的准备工作和政策一致性的专题评价。此外, 还将提供两份关于联合国南苏丹特派团民政工作和维持和平行动中人权工作的维持和平评价报告, 并提供一份关于维持和平中的调查委员会的检查报告。

## 八. 供方案和协调委员会审议的问题

64. 如第七节所述, 监督厅就其评价工作计划提出了下列问题, 可供方案和协调委员会审议: (a) 在年度预算编制试行期间, 从 2020 年起将审查监督厅评价报告的时间改为每年一度; (b) 如果这样改, 则每年审查拟议清单中的三份评价报告 (见表 2)。

## 附件一

## 按组分列的研究所列实体

下表显示了为该研究目的将实体分为 A 组和 B 组的情况。表中脚注标出了 2016-2017 两年期以来作为秘书长改革的一部分重组或改名的实体名称。

实体	A 组	B 组
1. 经济和社会事务部		X
2. 外勤支助部 <sup>a</sup> /维持和平行动部 <sup>b</sup>		X
3. 大会和会议管理部		X
4. 管理事务部 <sup>c</sup>		X
5. 政治事务部 <sup>d</sup>		X
6. 新闻部 <sup>e</sup>		X
7. 安全和安保部		X
8. 亚洲及太平洋经济社会委员会	X	
9. 西亚经济社会委员会	X	
10. 非洲经济委员会	X	
11. 欧洲经济委员会	X	
12. 拉丁美洲和加勒比经济委员会	X	
13. 秘书长办公厅	X	
14. 国际贸易中心	X	
15. 裁军事务厅		X
16. 外层空间事务厅		X
17. 人道主义事务协调厅	X	
18. 法律事务厅		X
19. 人权事务高级专员办事处	X	
20. 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公室		X
21. 非洲问题特别顾问办公室		X
22. 联合国难民事务高级专员公署	X	
23. 联合国贸易和发展会议	X	
24. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)	X	
25. 联合国环境规划署	X	
26. 联合国人类住区规划署(人居署)	X	

实体	A 组	B 组
27. 联合国日内瓦办事处		X
28. 联合国内罗毕办事处		X
29. 联合国维也纳办事处		X
30. 联合国毒品和犯罪问题办公室	X	
31. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处		X

<sup>a</sup> 业务支助部。

<sup>b</sup> 和平行动部。

<sup>c</sup> 管理战略、政策和合规部。

<sup>d</sup> 政治和建设和平事务部。

<sup>e</sup> 全球传播部。

## 附件二

### 各实体对报告草稿的评论意见

#### 欧洲经济委员会

我谨提及你 2019 年 2 月 20 日的备忘录，其中转递了内部监督事务厅(监督厅)关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中应用的报告草稿。

欧洲经济委员会(欧洲经委会)赞赏监督厅为强调评价对联合国秘书处的重要性持续作出的努力。监督厅于 2018 年 12 月发布了“良好评价做法汇编”并作为上述报告一部分加以实施，这将有助于提高欧洲经委会评价的质量。

2016-2017 年，欧洲经委会继续加强评价的作用。根据两年期评价工作计划，由独立顾问开展了三项评价，其中一项是对方案的评价、两项是对次级方案的评价。此外，欧洲经委会在 2016-2017 年评价了 12 个项目。欧洲经委会就每项评价发布了管理层答复和进展报告，以跟踪每项建议的执行情况。

2016 年 9 月，欧洲经委会执行委员会请秘书处扩大并加强欧洲经委会的评价职能。根据该请求，提议在 2018-2019 年拟议方案预算中行政领导和管理项下设立一个 P-4 员额，负责开展方案评价和审计工作。大会第 72/261 号决议核准了该员额。

欧洲经委会致力于加强评价结果在方案设计、交付和政策指示中的作用。不过，我谨借此机会强调指出一个持续令人严重关切的问题，即经常预算中缺乏足够的用以评价经常预算活动的资源，未能达到将方案预算的 0.5% 分配给评价工作的最低组织基准。评价的独立性和质量与聘用外部评价人员的专用资源密切相关。

#### 管理战略、政策和合规部

我谨提及你 2019 年 2 月 20 日给主管管理战略、政策和合规事务副秘书长简·比格尔女士的备忘录，其中转递了监督厅关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中应用的报告草稿。

鉴于管理战略、政策和合规部对该报告非正式草稿的评论意见已得到充分考虑，我们没有其他要补充的意见。

我们赞同向本部提出的三项建议，并附上执行行动计划。

感谢你提供机会，让我们就这份关于加强秘书处评价能力的宝贵报告发表意见；并感谢你在这方面不断向本部提供出色的咨询意见和方法支持。

#### 政治和建设和平事务部

我们已收到并赞赏关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中应用的报告。我们感谢监督厅同事编写该报告，并提供发表意见的机会。

我注意到，监督厅的报告将政治和建设和平事务部归类为在多职能司内设有专门评价科室的实体(资料来源：第 6 段)。我高兴地看到，监督厅肯定本部所作

的改进，其中最主要的改进是，与上一个两年期相比，评价职能的组织独立性有了提高，我的办公室设立了一个专门的评价工作员额。

我注意到，监督厅的报告将本部与其他大多规模较小、已有评价职能不那么强大的实体归为 B 组。政治和建设和平事务部欢迎关于管理战略、政策和合规部应优先支持 B 组实体的建议，并期待得到进一步的指导，特别是关于对促进可持续发展目标的交叉领域开展联合评估的指导。

政治和建设和平事务部非常重视在本部内建立强大的评价职能。尽管目前面临预算紧缩的环境，但本部将继续投入资源，为学习和问责目的加强评价。

今后，政治和建设和平事务部将致力于与监督厅和管理战略、政策和合规部合作，使有效评价制度化，成为本部核心职能的一部分，以支助任务的执行。我们还将与和平行动部及建设和平支助办公室密切合作，以确保评价工作实现协同增效。

### 国际贸易中心

感谢你 2019 年 2 月 20 日的备忘录，其中转递了监督厅关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中应用的报告草稿。

我们感谢你就报告早前的非正式草稿为我们的工作人员提供机会，并进一步提供机会让他们就报告的最后草稿发表评论意见。

国际贸易中心管理层欢迎最后报告，并完全接受建议 3，同时知悉建议 1 和 2 不是针对国际贸易中心的。

关于建议 3，国际贸易中心随时准备与管理战略、政策和合规部分享评价工作计划，其中指出与一个或多个可持续发展目标的潜在联系。如果管理战略、政策和合规部确定了有哪些促进可持续发展目标的共享/交叉领域可能开展联合评价，国际贸易中心将就此与该部合作，并讨论与评价规划和协调有关的事项。

国际贸易中心知晓审查的质量很高，并感谢监督厅及其工作人员在开展审查过程中给予的良好合作。

### 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)

感谢你提供关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中应用的报告草稿。

我欢迎这项促进学习和鼓励改进评价工作的重要举措，并再次重申在联合国系统中加强评价能力、推行促进人权和性别平等的评价是妇女署的重要优先事项。

妇女署高度赞赏本报告提供的信息和分析，并关切地注意到，自上次报告所述期间以来，评价在性别平等和人权层面的改进进展有限。

妇女署年度报告所反映的评价支出百分比(2.9%和 2.7%)高于图七所示百分比。出现这一差异是由于纳入了其他评价活动，例如联合国对促进性别平等评价的协调和国家评价能力发展，这些活动都超出了评价报告和工作人员费用的范围。

妇女署注意到，为评估评价质量而选取的妇女署评价子集并不能代表妇女署进行的不同类型的评价。

妇女署赞同报告中的所有三项建议，并欢迎报告提供指导，说明如何将评价得出的经验教训纳入方案，如何对交叉问题进行联合评价。妇女署欢迎关于管理战略、政策和合规部努力“通过适当的培训和指导，提高性别平等和人权两个层面的评价报告质量”的建议。我们随时准备在这方面与该部合作或向其提供支持。

妇女署注意到 2020 年评价工作计划和对妇女署评价职能的检查。我们期待参与该进程，并被告知向方案和协调委员会提出评价请求方面建议的影响。

再次感谢你编写这份关于评价职能的重要报告。我期待这些建议得到落实，秘书处下一步的评价工作得到加强。

### 联合国难民事务高级专员公署

联合国难民事务高级专员公署(难民署)感谢监督厅检查和评价司提供机会，让难民署就监督厅对包括难民署在内的 31 个联合国实体的评价职能的评价提出评论意见。我们感兴趣地阅读了最后报告草稿，并注意到结果和建议。

我们注意到，该评价报告并非针对难民署，而是对 2016-2017 两年期联合国秘书处和难民署评价职能的更广泛分析。难民署坚定致力于评价工作，并将其视为在整个组织内促进问责和学习的有力工具。正因为如此，高级专员于 2016 年 10 月发布了评价政策，为在 2017 年建立具有专业化评价能力的独立评价处提供了框架。这些改进有许多反映在汇总分析中。难民署希望进一步阐明，由于 2016 年和 2017 年对评价工作的这些投入，2018 年和 2019 年有三个领域取得了更多进展：

#### (a) 评价覆盖范围

2018 年和 2019 年，难民署为集中评价和分散评价编制了年度评价工作计划。到目前为止，2018 年和 2019 年已委托进行 29 项评价(已完成 14 项)，重点放在以下主要战略领域：(a) 紧急反应；(b) 保护和业务交付，包括预防并应对性暴力和性别暴力以及采取现金干预措施；(c) 对难民署关注人群具有中长期前景的关键方案领域，如生计、重新安置以及人道主义与发展的关系；(d) 难民署的宣传工作、伙伴关系和机构间合作；(e) 关键的组织实效和绩效领域。与前几年相比，评价的覆盖范围大幅扩大(2016 年有 4 项评价、2017 年有 6 项)。

#### (b) 评价支出

自新政策发布以来，难民署在评价报告方面的年度支出稳步增加，财务数字和 2016-2017 年与 2018 年的对比证明了这一点。

#### 2016-2018 年评价工作预算(美元)

	2016	2017	2018
支出	2 477 015.53	2 264 971.46	3 605 462.54
增加/减少			
2016-2017	-9%		
2017-2018	59%		

此外，在这一期间进行的评价具有较高成本效益。由于利用了一系列采购解决方案，向公司外包、在适用时签署长期伙伴关系协议并使用个体咨询人，使得每项评价的单位成本大大降低。换言之，虽然难民署在 2018 年大幅增加了评价的数量，但用于编写这些评价报告的支出却明显低于预期。

#### (c) 评价的使用和效用

难民署扩大评价范围，不仅需要设立评价处，而且还需要高层领导和国家工作队作出相应的承诺和更多努力。在这方面，在世界各地开展行动的高级管理人员和代表的支持显而易见，使得 32 个行动在 2018 年参与其事。自 2017 年以来，难民署采用了两种方法，以便更多地使用评价和提出质量更高的建议。这其中包括采用纵向或发展性评价，目的是评价正在执行的方案或干预措施。采用的另一种方法涉及有助于为战略制定提供信息的评价；这些形成性评价包括背景分析、参照其他类似机构的标准制定基准和文献审查。

难民署审查并注意到了该报告所载建议。虽然第一项建议不适用于难民署，但评价处继续在联合国评价小组和机构间人道主义评价小组中发挥积极作用，作出贡献并向他人学习，以加强难民署自身的评价做法。难民署支持重点注意在方案设计、规划和管理中使用和采纳评价证据的第二项建议。难民署在这方面采取了若干行动，包括结合成果管理制在业务管理周期中纳入评价和利用评价证据。这些行动和吸取的经验教训可能有助于管理战略、政策和合规部执行该建议。最后，难民署支持联合评价的原则，并就与联合国改革有关的各种文件提供了反馈意见，以支持增加联合评价。难民署注意到，联合评价是应联合国各实体请求在个案基础上进行委托和管理的，非常有用，难民署业已主要通过机构间人道主义评价小组参与了这项工作。

难民署表示支持监督厅检查和评价司在 2020-2021 两年期检查难民署的评价职能。最后，难民署每年 1 月将其评价工作计划放在公共域上并通过其网站进行发布；因此，获取该工作计划无须单独提出请求。

最后，难民署今后将继续加强评价在该机构和联合国系统中的作用，为此期待与监督厅检查和评价司合作。

#### 联合国毒品和犯罪问题办公室

联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)欢迎监督厅关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中应用的两年期报告。在这方面，目前正在进行的联合国改革要求加强各级的问责和评价工作，其中特别重视战略一级的评价结果。要满足这些要求、确保达到《2030 年可持续发展议程》和联合国改革的要求，必须为评价工作投入资源，同时继续评价方案和项目的成效。监督厅的报告是对这一进程的宝贵投入。

毒品和犯罪问题办公室在整个评估过程中积极与监督厅交流，并在各个阶段提供了深入的评论意见。毒品和犯罪问题办公室充分理解这一任务的复杂性，同时强调必须在今后的两年期研究中加强评估评价报告的方式方法。特别而言，应进一步开发评价报告的抽样办法，并应提高评估的客观性和可比性。例如，这么重要的评价报告评估不应仅由一名审查人员进行(监督厅这份报告的情况就是这

样)，而应由至少两名审查人员进行，以得出更有力和客观的结果。此外，对评价质量的独立评估如果有的话，应被纳入分析中，以突出可能存在的差异。

监督厅只评估了 10 份毒品和犯罪问题办公室的评价报告，这些报告也代表不了该办公室的评价报告组合，因为 5 份深入评价报告中只选取了 1 份，选取的 3 份评估报告对应的项目预算低于 1 000 000 美元。毒品和犯罪问题办公室希望强调的是，所有评价报告都经过独立审查和独立评估。这一严格的外部评估完全符合联合国评价小组的规范和标准、各自的评价质量评估指导文件、联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划评价绩效指标等，是由常驻纽约的两名独立高级评价专家完成的，可确保评级各方之间的可靠性。结果显示，“极好”和“好”的比例从 2015 年的 4% 和 41% 分别提高到 2017 年的 33% 和 54%，因此与往年相比评价质量明显提高。此外，2017 年的评价质量评估突出表明，与 2015 年相比，毒品和犯罪问题办公室的评价报告在纳入人权和性别平等分析方面有了明显的改进，其中 80% 的报告被评为“好”或“极好”，从而反映了独立评价科在将人权和性别平等纳入所有评价的主流方面加大投入产生的成果。

然而，考虑到评价变得日益复杂，毒品和犯罪问题办公室目前正在修订其评价政策，以确保进一步提高评价报告的质量，并充分考虑到该办公室评价工作日益复杂的情况。此外，经修订的政策将审查和考虑对主要由监督厅评估的较小举措采用的不同评价模式。

毒品和犯罪问题办公室还重申，如上文所述，必须将人权和性别平等充分纳入评价工作的主流。自 2016 年以来，该办公室的独立评价科投入资源，在所有评价工作中进一步加强人权和性别平等。为此，安排了专职性别问题专家参与选定的三项深入评价，制定了有针对性的评价指导文件，开展了专门能力建设，并将这些重要问题充分纳入了该办公室所有评价的主流。2017 年在联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划评价绩效指标中实现“达标”、2018 年经年度评价质量评估独立评级认定“达标”也反映这一点。

监督厅已认定，独立评价科与维也纳信息和通信技术厅企业应用程序中心合作开发的网上应用程序 *Unite Evaluation* 是“显著的良好做法”，毒品和犯罪问题办公室对此表示欢迎。该创新工具基于之前的一个应用程序，后者早在 2016 年已由联合国评价小组-经济合作与发展组织/发展援助委员会在对毒品和犯罪问题办公室评价职能进行的同行审查中评定为“最佳做法”。*Unite Evaluation* 能确保评价进程实现高效，允许对照可持续发展目标报告评价结果，加强经验教训的传播，并能进一步加强对会员国的透明度和问责制，从而充分响应了秘书长的报告 [A/72/492/Add.2](#) 和秘书长的新技术战略(2018 年)。这是毒品和犯罪问题办公室应对联合国改革中日益增加的评价需求的一个实例。

最后，毒品和犯罪问题办公室承认监督厅的调查结果，即该办公室方案预算的 0.19% 用于评价报告，因此没有达到联合检查组指出的占组织支出 0.5% 至 3% 的标准([JIU/REP/2014/6](#)，第 77 段)。毒品和犯罪问题办公室重申致力于进一步加强该办公室的评价工作，从而确保根据联合国改革的关键方面和《2030 年议程》进一步加强问责和学习并提高透明度。