



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务厅  
执行局

Distr.: General  
1 December 2014  
Chinese  
Original: English

2015 年第一届常会

2015 年 1 月 26 日至 30 日，纽约

临时议程项目 4

评价

## 管理层对开发署评价政策审查的回应

### 情况、背景和结果

1. 开发署认为评价是一项至关重要的职能，推动本组织内的成果、效力、效率和学习，加强其发展影响及其作为主要发展行为体的作用。开发署欢迎与执行局、会员国、独立评价办公室和其他伙伴一起合作的一切机会，以便加强评价业绩和循证方案拟订。
2. 开发署评价政策第二次审查(摘要见 DP/2015/5)就如何改进审查政策，以达到必要的独立性、公信力和评价结果相关性等标准提供了指导。开发署致力于在履行分散评价职能方面达到上述标准。为此，它将与执行局和独立评价办公室一起努力，相应修订评价政策，并将采取必要步骤，充分、有效地执行经修订的政策。具体而言，我们正设法保证牢固确立分散评价的质量保证，同时确保独立评价办公室的质量标准得到遵守。
3. 审查结果突出强调三个主要问题，即(a) 独立评价办公室的业务独立性；(b) 独立评价的相关性、公信力及其使用；和(c) 分散评价的可靠性和公信力，包括开展分散评价的组织能力。
4. 关于独立评价办公室的独立性问题，审查建议修正评价政策，具体规定主任的任期。开发署不反对此种修订，并且已经在使用四年期、可连任一次的合同任命主任。
5. 关于财政资源分配问题，审查发现执行局在开发署总体综合预算中核准的核心资源数额与独立评价办公室实际收到的数额之间存在差异。审查报告本身澄清说，综合预算包括监督和保障活动的估计供资数额，既包括审计和调查局的费用，



也包括独立评价办公室的费用；而且在自愿捐助低于估计数额时，开发署必须下调其机构预算。开发署感到高兴的是，报告确认，在可能范围内，开发署一贯保护独立评价办公室不受不可避免的预算下调产生的负面影响，并且未就此方面提出任何进一步行动建议。

6. 审查报告指出，“财务管理人员并不总是理解或看到评价方法独立性和财务之间的联系”；一些接受独立评价办公室管理人员访谈的财务管理人员被发现曾提出过可能缩小独立评价人员方法选择范围的费用控制提议。开发署谨指出，评价政策明确规定，独立评估办公室财政资源的管理由主任酌情处理，开发署署长严令财务干事不要讨论独立评估办公室开展的任何评价的方法。开发署所有部门在其管理实践中需要认识到当前的紧缩状况。

7. 最后，报告强调，评价政策中没有关于在对独立评价报告的调查结果、结论和建议存在分歧时及时发布报告的具体规定。开发署也认为，评价政策在这方面可以更具体，并将与独立评价办公室一道努力取得该成果。

8. 关于独立评价，审查报告提出五个主要调查结果，其中四个涉及开发署管理。第一个调查结果涉及独立性、质量和公信力，即“大多数[独立]评价属于‘满意’类别，因此构成强稳健的问责依据。开发署认识到在重建基本逻辑模式和改革理论方面存在一些弱点，确认所采用的某些评价方法有局限性，并正在努力确定应该汲取的经验教训。开发署感到高兴的是，最后审查报告未列入最后报告草稿所载的一项调查结果，即独立评价表明“未连贯一致地使用性别平等和环境敏感性等交叉问题，这些问题被确认为联合国系统内良好评价的基本特征”。尽管如此，开发署依然将设法加强性别平等和环境敏感性独立评价的证据基础，以便更好地把握开发署干预措施中的这些交叉方面。到 2017 年，独立评价办公室应充分纳入联合国评价小组的性别平等标准，因为这是联合国全系统行动计划的一项要求。在最近发布的开发署社会和环境标准中，“性别平等和增强妇女权能”作为三个总体政策和原则之一，已经占有突出地位。

9. 第二个调查结果涉及“顺利开展、完成和敲定几项(虽然是少数几项)独立评价的障碍”，其中很多障碍被认定是开发署管理人员无法控制的。审查的确强调了独立评价办公室的以下要求没有得到及时回应而带来的一些挑战：就报告草稿提出评论和反馈意见；编写管理层的回应；或安排与相关利益攸关方会见，以便介绍调查结果。在审查人员检查的 20 项对发展成果的评估中，两项(即 10%)发现了上述问题。开发署致力于加强对开展、完成和敲定所有独立评价报告的监督和支持；提供协助；及时回应建议并采取后续行动；采取必要步骤以应对任何挑战。经修订的评价政策将加强对发展成果评估工作的监测，确定最终敲定报告和管理层做出回应的时限，以防止该程序出现延误。

10. 第三个调查结果涉及独立评价的使用。开发署不同意以下意见，即“对管理层的回应进行跟踪并采取后续行动的责任不属于任何一个中心局的正式任务范围”，谨指出，在结构审查之前，此责任由业务支助组承担。在结构审查后，该责任现由政策和方案支助局发展影响组承担。开发署管理层将确保在方案和业务政策及程序中明确规定上述任务，并妥善传达给相关单位。

11. 第四个也是最后一个涉及开发署管理层的调查结果与促进国家自主权和能力的措施有关。开发署感到高兴的是，报告中确认“开发署一些方案单位已率先(特别是向各国政府)提供(监测和)评价能力发展支持”，并随时准备支持独立评价办公室发挥加强国家评价能力的作用，并确保从评价中获得的经验教训适用于国家具体情况。这也是开发署对四年度全面政策审查优先领域和任务作出的部分回应(OP175)。

12. 审查报告中提出的若干意见涉及分散评价。第一条是分散评价的资源配置不足且日益减少，无论是监测和评价专门人员的人数和能力还是评价预算均如此。同时，开发署注意到以下调查结果，即“三年报告期间最显著的变化是稍不满意报告的比例下降，满意报告比例增加”，这是独立评价办公室亲自作出的评价。为确保本组织合用，能够实现其战略计划，目前正在实施重大组织改革，以更好地支持区域国家办事处的方案执行工作，以便交付成果。这包括确保有效和经过强化的以成果为基础的人力和财政资源能力。42%的国家办事处至少有1名监测和评价专门人员，而2012年的数字为23%。作为开发署加强国家和区域两级成果管理制能力工作的一部分，开发署已确定将在战略计划期间达到的全球基准如下：

(a) 对于价值5 000万美元以上的方案，每个国家办事处设2名全时专职监测和评价专门人员。

(b) 对于价值1 000万美元以上、5 000万美元以下的方案，每个国家办事处设1名全时监测和评价专门人员。

(c) 对于价值1 000万美元以下的方案，必须具备监测和评价能力，但不一定是全时专职工作人员。

13. 第二条更严重的意见涉及分散评价的独立性和公正性。审查报告发现“答复调查的大约38%的咨询人[……]报告，管理层实施了某种形式不可接受的干预。”开发署注意到，12.2%的答复认为“服务付费被拒或延迟”；这并非异乎寻常，其理由是报告草稿质量差。但其余的25.6%是严重问题，开发署关切地注意到此问题并致力于加以处理。新评价政策将澄清各级的作用和责任，以稳固建立分散评价的质量保证，同时确保独立评价办公室的质量标准得到遵守。此外，开发署将采取必要行动以执行规章和程序，使评价人员免受不当干预，并促进一种培育透明度、接受批评和致力于从评价中学习的评价文化。

14. 第三条意见涉及签约开展分散评价的咨询人的素质。开发署确认聘用技能不足的咨询人对评价质量产生不利影响，呼吁独立评价办公室协助加强其名册，以确保在所开展评价中获得高质量专门知识和各级专业投入。

15. 开发署注意到其他一些重要意见。第一条涉及咨询人对与开发署互动的满意程度。开发署满意地注意到报告确认“[开发署高级管理层作出]极大努力”，使整个组织“得以利用量化分析和使用评价信息”。为了学习目的，开发署通过提取评价报告中的调查结果、结论和建议建设了评价知识库，以补充评价资源中心(其导向是问责制和合规)；审查认为该知识库太复杂，但已被证明对业绩管理非常有用。

16. 开发署设立了一个由国际公认的独立评价顾问组成的技术小组与独立评价办公室合作，目标是确保审查的调查结果和建议为评价政策草案提供充分信息。开发署还确保在拟订提议期间向执行局成员通报情况，以便他们有机会在整个过程中提出反馈意见。

17. 审查报告最后确定了 5 个问题，供开发署今后的评价政策来解决：(a) 分散评价的可靠性；(b) 关于一些独立评价的不合理争议；(c) 有关独立评价办公室业务独立性核心问题的政策不明确；(d) 相关基金的独立评价没有保障；以及(e) 评价政策所界定概念的相关性。

18. 下文附件所列对各项建议的回应详述对上述五个问题的解决办法。

## 附件

## 主要建议和管理层的回应

**评价建议 1：**评价政策应要求管理层采取和实施有效的分散评价质量保证体系；由独立评估办公室进行核查，对不达标的单位进行惩罚。执行局的支持方式应是更新和补充准则，并评估良莠不齐的大量低预算评价给已有的管理信息带来的附加值。

审查建议的替代办法：

(a) **取消管理信息系统中的分散评价。**在管理信息和所需资源方面，一个相反的选择是取消提交执行局报告中的所有分散评价内容。分散评价将被当作国家办事处(或其他实体)一级的管理流程的一部分，但不进行集中核实或汇总。因为供资方的要求而必须汇总的，可以在相关办公室(例如开发署-全球环境基金办公室)汇总，但汇总结果不提交执行局；

(b) **让独立评价办公室全面负责分散评价质量。**根据这一办法，将在独立评价办公室内设立一个为分散评价提供支助和质量保证的单位。它将协助委托方征聘咨询人，拟订职权范围，确定适当资源和评论报告草案。因此委托方(通常是国家办事处)和独立评价办公室将分担责任，区域办事处不发挥作用。最有效的结构可能包括设在纽约的一个小型独立评价办公室，在区域服务中心派驻独立评价办公室其他工作人员，向独立评价办公室主任报告，并与各区域管理人员密切联络；

(c) **要求开发署管理层引入并实施有效的质量保证体系。**执行局将要求管理层有效完成评价政策已为其规定的作用和责任。如何开展此项工作由管理层决定，并将其建议，其中包括额外的人力和财政资源需求提交执行局。考虑到迄今为止管理层在此领域业绩不佳，执行局必须启动定期的进展独立审查制度，以确保确实取得了预期改进。

**管理层的回应：**开发署确认，尽管过去几年不断改进评价政策，现有分散评价体系中有需要处理的不足之处。开发署欢迎有关进一步加强分散评价有效质量保证规定的建议。开发署致力于进一步实质改善分散评价职能。需要应对的挑战包括：方案的可评价性、评价的独立性、分散评价的公信力和效用以及质量保证体系。开发署将采用三管齐下的办法应对这些挑战：

(a) 为维护独立性和公正，将修订评价政策，以便提高公信力，从而加强分散评价的效用。新政策将澄清各级的角色和责任，并采用制衡制度。在修订政策过程中，将认真审议审查建议的替代办法和其他备选办法。

(b) 开发署将确保规章和程序到位，以保护评价人员免受不当干预，促进一种培育透明度、接受批评和愿意从评价中学习的评价文化。开发署确认，时间和资源不足等外部咨询人认为的“挑战”，是所有评价面临的正常挑战。

开发署将努力对任何不当干预独立评价咨询人工作的行为采取零容忍政策。考虑使用的工具有：区域评价专门人员系统地监测评估过程；书面记录所有利益攸关方对报告草稿的评论意见(目前很多评论是口头评论)；保证充分说明付款方面任何拖延的理由；保证开发署不对报告进行“编辑”；设立一条可报告不当行为和行动的“热线”。后两项措施已经在根据署长指示予以执行。

(c) 开发署将继续采取并加强各项举措，着力发展机构能力和人力，以进一步提高评价工作的质量。开发署管理层和独立评价办公室将共同确定应采取何种措施提高开发署工作人员设计、委托和管理评价的能力，并确保签约咨询人有能力开展高质量的可靠评价。监测的目的是为日常管理、业绩评估和评价提供可靠信息。将加强对评价专门人员和管理人员的培训，将建立评价专门人员认证与核证制度。将从所维持的名册上选择外部评价咨询人，由独立评价办公室负责质量保证。开发署将继续就成果管理制培训工作人员，使用新的《发展成果规划、监测和评价手册》中的办法和所作承诺，并将定期更新该手册，以便考虑到不断变化的概念和方法。将进一步修订系统、工具和做法，建立明确的问责机制，使国家办事处、区域中心和总部各单位的高级管理人员在整个方案拟订周期对改进工作和成果重点承担问责。将特别重视把联合国评价小组与性别平等相关的规范和标准系统地纳入分散评价，以便在 2017 之前达到联合国全系统行动计划的要求。

(d) 除上述措施外，开发署将考虑每年进行 300 次分散评价(其中许多预算较少)是否恰当。一种选择是用“项目完成报告”或“项目终止审查”取代其中一些评价，只开展数目有限的具有重要战略意义的评价。

关键行动	时限	责任单位	跟踪*	
			评论意见	现状
1.1 为新评价政策的联合起草进程准备投入，旨在维护和加强分散评价的独立性和公正性，包括就有效质量保证体系作出具体规定。	2015 年 5 月之前	开发署政策和方案支助局(政策局) 开发署区域局 与独立评价办公室协商		
1.2 制订和整合关于以简化办法从独立评价办公室名册中征聘评价咨询人的新规定，以支持分散评价，同时确保评价咨询人有能力实行联合国评价小组的性别平等标准等要求。	2015 年 5 月之前	开发署管理局(管理局)/人力资源办公室 开发署/政策局 与独立评价办公室协商		

<p>1.3 制定并通过各项规定， 2015 年 5 月 开发署/政策局 批准设立一个(由独立评价 之前 开发署区域局 办公室工作人员和开发署 与独立评价办公 国家、区域和总部三级评 室协商 价专门人员)组成的咨询 组，以提供质量保证，确 保遵守分散评价。</p>			
<p>1.4 不断发展和更新与成 2015 年 12 月 开发署/政策局 果管理制相关的培训方 之前 开发署/管理局/学 案；更新评价执行人员在 习资源中心 线课程。咨询小组将纳入 性别平等专门知识。</p>			
<p><b>评价建议 2.</b> 如管理层方面不及时反馈，那么独立评价办公室应获得明确授权，能够根据预先确定的时间表推进独立评价进程的所有步骤。如管理层方面持续反对评价结果或建议，那么应将此作为保留列入管理部门的回应，不应允许推迟国家讲习班的举行或推迟印发报告。应通过“示警红旗”制度惩罚阻碍独立评价进行或完成的开发署各单位(如国家办事处)。</p>			
<p><b>管理层的回应：</b> 开发署管理层确认，在最后敲定独立评价办公室评价报告过程中有拖延的情况。经修订的政策将规定最后敲定报告和管理层回应的时限。确定就草稿提出评论意见和编写管理层回应的时限将防止开发署各单位延误最后敲定报告。</p>			
			<b>跟踪*</b>
<b>关键行动</b>	<b>时限</b>	<b>责任单位</b>	<b>评论意见 现状</b>
<p>2.1 为新评价政策准备投 2015 年 5 月 开发署政策局 入，其中明确提出最后敲 之前 开发署区域局 定报告和相关管理层回应 与独立评价办公 的切实时限。 室协商</p>			
<p><b>评价建议 3.</b> 执行局应修订评价政策，规定执行局在独立评价办公室主任征聘程序中的主导作用；该员额的任期(依据业绩评估结果而定)；延期程序和延期期限；以及主任必要时直接向执行局报告的权力。这些措施将加强该办公室的结构性独立性，使其成为名副其实的独立评价办公室。</p>			
<p><b>管理层的回应：</b> 现有的开发署评价政策指出，“开发署/人口基金执行局是评价政策的管理机构”，并规定执行局：(a) 核准评价政策，审议年度报告的执行情况；(b) 确保评价职能的独立性，办法是：(一) 每年核准评价办公室将成本估算在内的工作方案，(二) 审查并就评价办公室主任的任命、连任或解聘提</p>			

出咨询意见。虽然上述规定已经规定执行局在独立评价办公室主任选聘程序方面发挥领导作用，开发署高级管理层致力于在修订开发署评价政策过程中审查上述规定。				
			跟踪*	
关键行动	时限	责任单位	评论意见	现状
3.1 为新评价政策准备投入，进一步澄清执行局在独立评价办公室主任选聘、业绩评估、员额任期和延期、解聘程序以及独立评价办公室主任直接向执行局报告方面发挥领导作用。	2015年2月底之前	开发署/政策局，与独立评价办公室协商		
<p>评价建议 4. 审查指出，相关基金和方案的评价单位的发展方向极为不同，并建议政策应纳入以下新的灵活办法：应要求评价单位或者向独立评价办公室提交独立评价，以确保质量（以确保遵守具有可比性的“国际最佳评价标准”）；或在管理和报告独立评价时与独立评价办公室直接合作。与这些措施有关的是，还建议政策应要求独立评价办公室更系统地关注相关基金和方案在所有独立评价中对开发署成果的贡献。</p>				
<p>管理层的回应：开发署管理层和资发基金欢迎将资发基金评价质量保证正规化的提议。开发署管理层和志愿人员方案欢迎有关设立一个直接与独立评价办公室协作，以便管理和报告志愿人员方案独立评价的机制的提议。志愿人员方案还欢迎系统审查志愿人员方案在所有独立评价中对开发署成果的贡献的提议。</p>				
			跟踪*	
关键行动	时限	责任单位	评论意见	现状
4.1 为新评价政策准备投入，进一步澄清资发基金高级管理人员在评价方面的作用和责任。		资发基金评价股 志愿人员方案成果管理支助科		
4.2 为新评价政策准备投入，为资发基金和志愿人员方案的评价建立强制性新标准。		资发基金评价股 志愿人员方案成果管理支助科		

4.3 为新评价政策准备投入，为资发基金的评价建立强制性质量保证机制。	资发基金评价股			
4.4 为新评价政策准备投入，确定独立评价办公室管理和报告志愿人员方案独立评价的工作安排。	志愿人员方案成果管理支助科			
评价建议 5. 政策中有关定义的一节替换为更宽泛的案文，并指出，独立评价办公室将通过业务手册和其他适当手段，依据国际最佳标准，定期更新和分发当前的评价专题和定义。				
管理层的回应：开发署欢迎关于修订定义一节的建议。开发署确认需要更新该章节，并将确保新评价政策符合联合国评价小组的定义、规范和标准。				
跟踪*				
关键行动	时限	责任单位	评论意见	现状
5.1 为新评价政策的联合起草过程准备投入(涉及定义、规范和标准的规定)。	2015 年 5 月 之前	开发署/政策局		

\* 执行状况通过电子方式在评价资源中心数据库中进行跟踪。