



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务署  
执行局

Distr.: General  
18 April 2017  
Chinese  
Original: English

2017 年年度会议

2017 年 5 月 30 日至 6 月 9 日，纽约

临时议程项目 8

评价

## 管理部门对开发署机构实效联合评估的回应

### 有关情况、背景和调查结果

1. 2016 年，开发署独立评价办公室与审计和调查处(审调处)对开发署的机构实效进行联合评估。<sup>1</sup> 评估的目的是要回答以下研究问题：自 2010 年以来为改善方案质量而采取的措施在何种程度上增强了或有可能增强开发署交付更高质量方案的能力和该组织的机构实效？总之，目的是评估这些政策和组织措施，包括相关重组程序，在多大程度上已经加强或有可能加强开发署交付更好质量方案的能力并提高其机构实效。评估的另一个目的是找出可以提高该组织的机构实效的机会，以有助于加强组织学习。

2. 总的来说，开发署找出三个相互关联的主要管理成果，认为有助于提高 2014-2017 年战略计划的组织实效：(a) 提高方案质量；(b) 扩大组织开放性；(c) 改善财务和人力资源管理。该组织的实效和效率应该可以支持发展实效，从而实现“机构实效”，也成为“机构实效”的衡量标准。关于成果管理制的讨论自 1990 年代末以来已经成为联合国改革议程的一部分，有助于使治理和管理的重点从干预/投入(资源)、活动和产品转移到成果。

3. 该评估涵盖 2010-2015 年期间，其中包括 2008-2013 年和 2014-2017 年战略计划期间。开发署管理部门的回应(见附件)载有根据现行工作获得的有时限的主要实际行动，并指定负责采取行动的各方。

4. 开发署管理部门欢迎评估报告，感谢独立评价办公室和审调处联合行动，评估主要机构改革在多大程度上提高了该组织的实效和效率。

<sup>1</sup> 评估的执行摘要见 [DP/2017/21](#)。



5. 开发署确认，评估进程的第一步是由审调处对开发署成果管理制进行业绩审计，它给予现行开发署系统的评级是满意。评估接着审查关于优质方案拟订以及财务和人力资源管理的总体措施的实施情况，为此独立评价办公室和审调处的小组联合约谈了区域服务中心和 45 个国家办事处的有关工作人员。
6. 2010-2015 年期间，开发署采取了相当多的政策和组织措施，包括加强其区域存在，并把 2014 年进行的结构变革进程的核心政策职能与 2015 年试行的一套措施合并，以加强国家办事处和区域局/枢纽交付更好质量方案的能力。而且，开发署运作的外部环境在审查期间已经改变，例如通过了可持续发展目标、经常资源减少和危机长期存在。
7. 在方案层面，开发署国家方案成果与战略计划成果保持一致，而且每个国家方案的成果数目最多只能有四个。在各级都出台了方案拟订的质量标准。为方案拟订制定了七个质量标准，并把评级工具用于评估方案及项目在设计、实施和结束时的质量。在国家方案的规划和设计阶段以及在开发署项目的整个周期过程中，引进了一个经修订的强制性质量保证程序。新的质量保证标准在 2014 年第一次试行，2016 年 3 月开始全面实施各种政策和方案措施。此外，还开始实施国家方案文件以及项目规划和设计的质量标准，以支持更健全的优质方案。2014 年和 2015 年 12 月，修订了国家方案文件的模板，就优质方案的要求提出更具体的准则。开始设计和实施一个新的监测政策，要求监测进展情况时必须收集和使用适当而可靠的数据，年度方案交付的监测职能必须具有足够的资源，各区域局的每年发展支出至少要有 1% 用于监测和评价。不过，开发署认识到，仍然有好几个薄弱环节需要加强。这些环节正根据现行办法来解决，并继续强调通过成果管理制来提高方案质量。
8. 开发署管理部门对总的结论表示欢迎，其中认为：开发署的方案质量有改善的迹象；国家方案文件变得更具战略性，更有效地联系该组织的多个部门参加质量保证工作；在开发署方案的质量保证方面取得了进展，按照成果拟订方案和预算。管理部门也赞赏该评估的结论，其中认为 2014 年实施的结构改变等组织措施澄清了区域和总部之间的一些作用和责任，而且国家办事处很重视区域枢纽提供的服务。
9. 开发署管理部门对评估表示感谢，但指出有一些方式、方法和证据不足以支持某些结论。因此，评估固然有用，但应该谨慎考虑。该评估自己承认，报告使用的证据是在改革进程的初期收集，无法有效说明变革措施在该组织全面铺开后的实效和效率。原始数据主要取自使用者和过去的分析，没有充分了解战略计划结束时改革可能产生的影响。评估的一些调查结果和结论应该根据证据按照具体情况分析。由于没有考虑到此种具体情况，因此对调查结果和结论还需要进一步加以说明。
10. 开发署管理部门希望能够获得更多向前看的建议，鼓励在报告中列入一节关于总结经验教训的部分，特别是关于成果管理制如何提供支助来实现可持续发展目标并解决各国政府、地方社区和目标人口的真实需要。

11. 开发署虽然承认报告的这些结论和调查结果，但对以下结论和调查结果表示保留：

(a) 管理部门注意到，结论 1<sup>2</sup> 指出：“[联合国发展援助框架]联发援框架和国家方案文件显示了与战略计划优先事项的协调一致性有所改善和对可持续发展目标的采纳，但在大多数情况下却未能反映开发署的战略比较优势以及开发署如何设想为发展举措增加价值。国家方案文件没有反映对本可提供一种更加综合的愿景和方针的变革理论概念的充分利用和理解”；管理部门希望强调，该组织全力支持联发援框架的联合拟定和实施进程。开发署是从联发援框架挑选其方案成果。开发署帮助确保，在新的联发援框架准则中使用质量标准，重点突出联合国系统的比较优势和个别机构的附加价值。在新的准则中将使用变革理论，以加强联发援框架与其他联合国机构的国家方案之间的联系。最近修订了国家方案文件的准则和模板，加强了准则内容，对开发署的附加价值、比较优势和伙伴战略提出更明确的期望：

(b) 关于调查结果 3，<sup>3</sup> 其中指出：“质量标准的出台代表了在建立关于方案及项目质量的全机构准则方面的一种改善。不过，并非所有国家办事处都具备达到标准的条件，而且各国家办事处不可能在短期内完全遵守这些标准”；开发署管理部门希望指出，开发署方案拟订的整套质量保证办法是 2016 年 6 月才出台的。各国家办事处在该评估开始前没有多少时间把质量保证纳入它们的工作中。开发署承认，真正的挑战是在实施阶段，需要该组织提供工作人员、系统、工具、支助和提高认识。由于过去几年来经常削减资源，越来越难把资源用于这些核心的机构变革进程，包括在国家一级实施所需的能力。管理部门正在探讨是否有别的方法来为这些核心职能可持续地供资，确保该组织各部门都具备保证政策实施的条件。开发署认为提高机构实效是不断进行的过程。还计划审查项目质量保证工作，评估数据质量，并建议把这一倡议作为管理工具，进一步予以制度化；

(c) 关于结论 3，<sup>4</sup> 其中指出：“成果管理制仍与合规驱动的做法关联更加密切以满足报告要求，而对于从证据中学习以增强知识管理……和改善业绩的重视还是有限”；开发署管理部门认为质量保证系统主要不是为了遵守规定，而是为了用一套标准作为业绩基准，以提高质量，并管理方案风险。这些标准的目的是帮助找出优势和弱点，指导管理部门采取行动，逐渐改进质量和成果。把成果管理制纳入开发署是各种调查、伙伴业绩审查和成果管理制审计一直强调和赞赏的成就。不论从国家方案文件的整体看，还是从国家方案文件的成果和资源框架看，方案的设计和 implement 已经发生重大改变。该评估没有充分了解到已经引进一些体制机制，加快了回应时间，改进了监督，加强了对国家办事处的支助。区域枢纽强化之后，可以向国家办事处提出综合政策，并提供更方便、更合算的方案支助。总结经验和教训的目的是强化国家办事处的支助机制，改善优质方案的拟订

<sup>2</sup> DP/2017/21，第 39 段。

<sup>3</sup> DP/2017/21，第 27 段。

<sup>4</sup> DP/2017/21，第 49 段。

和交付, 并与两个区域局——政策和方案支助局(政策局)和管理事务局——合作。此外, 正在努力把规划、监测、报告和预算纳入一个平台, 进一步加强开发署内部的成果管理制文化。

## 附件

## 主要评估建议和开发署管理部门的回应

**建议 1**

根据联发援框架的内容和开发署质量标准提供的指导，国家办事处应提供证据说明开发署为何比其他机构更适合执行某个具体方案，从而确保开发署的比较优势和附加价值得到适当认定。

**管理部门的回应**

开发署赞赏该评估承认，国家方案文件的质量有所改进。这是因为质量标准变得比较清楚，国家支助比较有效，以及高级管理人员参加对新方案的评估。根据会员国寄来的反馈意见和最近收到的成果管理制业绩审计，初步项目评估和总部项目评估委员会实行方案评估程序后，方案变得更有战略性、更相关和阐述得更清楚。国家方案文件的附加价值充分反映在独立评价办公室对发展成果的评估中；关于当前战略计划期间的所有评估都认为，开发署一般来说对各国成果作出了极大贡献。

联发援框架是由联合国综合方案规划国家工作队联合拟定，以便与国家发展计划和优先事项保持一致。开发署完全支持与其他联合国机构结成伙伴，拟定和实施联发援框架。拟定联发援框架成果的核心标准是联合国系统、包括个别联合国实体的比较优势和附加价值。这包括：任务授权、技术专长、经证实的记录、数量和先例、获得发展资金的机会、思想领导以及发展伙伴（包括方案的国家对应部门）给予优先考虑。联发援框架接着直接从这个框架得出方案成果。有证据表明，得到开发署支助的联发援框架成果与开发署战略计划紧密联系，反映了可持续发展目标和其他国际商定的议程。2016年提交执行局的每一个国家方案文件都清楚反映了国家优先事项和可持续发展目标，同时也牢牢地列入开发署战略计划，使用评价和其他证据来帮助说明开发署的比较优势和在该国家的附加价值。这涵盖来自所有区域的国家方案文件，包括厄立特里亚、黎巴嫩、黑山、苏里南和越南的国家方案文件。

开发署同意，必须清楚确定开发署在注重证据的方案计划、包括在联发援框架和国家方案文件的比较优势和附加价值。2016年就方案质量总结经验的内部分析认为，82%的新国家方案文件使用了评价来帮助说明开发署在国家发展部门内的比较优势，但开发署的国家方案文件仍然没有充分说明该组织与其他伙伴相比的比较优势。为此，最近修订了国家方案文件的准则和模板，加强了准则内容，提出关于开发署的附加价值、比较优势和伙伴战略更明确的期望。总部的项目评估委员会将在2017年进一步研究这个问题。还应该指出，国家方案文件最多只能有6000字，因此限制了可以列入的问题。开发署希望将来可以增加字数，但同意尽管有这种限制，方案设计应该刻意考虑比较优势，因为这是该组织的内部评估程序所保证的。

拟定联发援框架的准则是由机构间程序准备的，而开发署是积极参加该程序的成员。联发援框架准则已经作了修订，以便更好地反映可持续发展目标的宏伟理想。开发署帮助确保，新准则将会引进联发援框架质量标准，以处理联发援框架设计的不足之处。这包括强调联合国系统的比较优势以及个别机构的附加价值。联发援框架也采用了变革理论，以帮助加强联发援框架与机构在国家方案之间的联系，并以比较优势作为选择联发援框架的优先

领域的核心标准。				
主要行动	时限	负责单位	追踪*	
			实施情况	评论
1.1 确保在方案拟订准则中强调，如何根据证据充分反映出开发署的比较优势。	到 2017 年 12 月	政策和方案支助局/ 发展影响小组		
1.2 总部的项目评估委员会保证国家方案草案的质量，审查国家方案文件中提供的证据，其中说明为什么按照标准做法，开发署比其他机构更能胜任选择优先领域的工作。	到 2017 年 9 月	政策和方案支助局/ 发展影响小组		
1.3 对正在实施国家方案拟订程序的国家给予支持，强调如何使用变革理论的方法来找出机构的比较优势。	到 2018 年 6 月	区域局		
<p><b>建议 2</b></p> <p>开发署应该确保，开发署在向执行局提交国家方案文件之前，透彻评估变革理论的完整性和内在逻辑，从而确保所有国家办事处在方案拟订进程中都充分理解和妥善实践变革理论的概念。</p>				
<p><b>管理部门的回应</b></p> <p>开发署拟定的关于变革理论的经过延长的新准则，在2016年12月获得整体采用。为了在整合方案拟订时更加连贯一致，开发署在联合国发展集团中带头为联发援框架拟订关于变革理论的机构间准则。任何创新需要时间来巩固，开发署仍然决心为发展进一步创新。开发署将继续把变革理论纳入整体培训模块，这是2017年的核心工作。对此，开发署按照明确的发展道路，在编写优质国家方案文件方面取得了很大进展。总部项目评估委员会的程序极为严格，在审查国家方案文件时就以变革理论作为是否符合质量的一个证据。总部项目评估委员会在2017年除了加强关键决定点外，将继续加强这一点。</p> <p>成果管理制的业绩审计已经指出，变革理论不只是徒有变革理论的虚名，还必须让国家方案文件使用变革理论的方法，以明确的发展逻辑为基础。</p>				
2.1 国家方案文件的初步项目评估将包括对变革理论的完整性和内在逻辑进行审查。	到 2017 年 12 月	区域局		
2.2 对正在实施国家方案拟订程序的国家给予支持，强调变	到 2017 年 12 月	区域局		

革理论以及如何在设计国家方案时使用变革理论。				
<p><b>建议 3</b></p> <p>开发署应评估实施方案及项目质量保证新制度的费用，以确定制度改革后所需资源是否或如何能够可持续地得到满足，并为分阶段实施制定计算了费用的计划。开发署应依据可用预算排定国家办事处必须充分遵守的质量要素的先后顺序。</p>				
<p><b>管理部门的回应</b></p> <p>新的开发署方案拟订质量标准的目的是帮助学习和决策以逐渐提高质量，而不是据以检查是否遵守了规定。这个标准反映了有助于拟订优质方案的不同属性，吸取了从各种评价、审计、评估和其他审查获得的教训。评级工具的目的是标示优点，尤其是标示弱点，以帮助管理人员决定，为了提高质量需要把资源投资在哪些地方。在整体规划系统保证项目质量，意味着就整个区域的项目和开发署整体来说，可以在国家办事处方案组合中的个别方案层级分析数据。总的业绩是根据这些标准来审查。如果有些属性不符合最低标准而且无法马上解决，不是制定管理计划来逐渐解决问题，就是标示为由管理部门加以监测的方案风险，以免影响优质成果的交付。管理计划是评估程序的核心，反映出根据所得资源将会采取哪些行动来提高质量。例如，在某些危机情况下，可能没有足够时间按照要求进行分析，以符合开发署关于优质方案拟订的许多属性的标准。这并不是说不能开始重要的早期恢复工作。正好相反，质量保证程序将帮助管理人把问题标示出来，等条件成熟时加以解决，而不会在实施时完全忘记。</p> <p>在试行阶段，开发署的内部评估显示，方案工作人员平均每年就每个项目花费一小时来完成质量保证评估。为提高质量需要增加多少时间和资源的投资，要由管理人根据可用资源来决定。质量保证系统将帮助该组织了解不同层级的方案组合和业绩分析，以有助于决策。开发署将继续评估质量保证程序今后的实效，并按照新的战略计划进行调整。</p>				
3.1 在 2016 年项目质量保证结束后，对方案拟订标准进行政策审查。	到 2017 年 12 月	政策和方案支助局/发展影响小组		
3.2 必要时调整优质方案拟订的参数，与 2018-2021 年新战略计划同时进行，并向国家办事处提供相关培训。	到 2021 年 12 月（与 2018-2021 年新战略计划同时进行）	政策和方案支助局/发展影响小组		
<p><b>建议 4</b></p> <p>开发署应重新评估包括派任政策局政策顾问在内的区域服务中心/枢纽模式的财政可持续性。</p>				
<p><b>管理部门的回应</b></p> <p>2014 年区域枢纽合并，把以下职能整合在一起：原来由区域局提供的方案支助职能，政策局政策和咨询支助，管理事务局的管理服务，以及对外关系和宣传局的资源调动和通信支助。开发署欢迎调查结果认为，国家办事处对枢纽提供支助的质量和及时性感到满意，并认为提供的综合支助有助于</p>				

<p>提高质量。评估报告指出，这些服务在区域当地提供具有成本效益。开发署管理部门指出，区域枢纽不是具有财务可持续性的单独存在的实体。按照新的规划和预算拟订程序，政策局的资金封套每年将与其他局的一起共同审议，预期将必须按照开发署可用的总资源作出调整。政策局的人员配置将继续与开发署不断改变的业务模式改变，以确保提供的政策和方案支助能够有效地应对全球、区域和国家各级的变动需要和需求。按照执行局核准的费用回收政策，还应该指出，开发署已经采取措施，以确保项目咨询和其他服务费用是由项目支付。</p>				
4.1 定期审查 2017 年机构预算实施情况，拟订 2018 年预算拨款。	到 2017 年 12 月	管理事务局/区域局/ 政策和方案支助局		
<p><b>建议 5</b></p> <p>开发署应扩大开发成果管理制专业知识并更加注重学习和知识管理以增强实效，同时将重点从证明成果转向改善成果。为使成果管理制有效体制化，需要通过范围广泛的办法实现能力发展，把从领导及高级管理层到方案经理及协理的所有工作人员都包括在内。能力发展还应扩大到执行伙伴，其互动协作对于改善国家数据集和促进满足开发署报告要求必不可少。还应更加重视促进这样一种组织文化，更有效地利用评价和审计所得结论、建议及经验教训促进知识管理和充实战略性及时决策。</p>				
<p><b>管理部门的回应</b></p> <p>建议一般来说符合开发署对该组织现有知识和经验教训的评估。成果管理制关注的不仅是追究责任和提出报告，它的关键基本任务应该是从过去的经验总结教训来改进未来的成果。这就需要增加对国家、区域和总部各级知识管理能力的投资，培训相关工具和方法，培养不断反省、学习和分享知识的文化，对每一个小组和工作人员提出这样的要求。了解到这一需要，开发署在 2016 年已经大力强调，除了长期重视成果管理制的培训和工具，还要采取广泛的知识管理方式和解决办法，从学习的角度分析过去的经验，让工作人员能够不断反思和交流经验，找出能够帮助工作人员用知识来改进成果的资源（包括内容和人员）。这些方式包括：分析从 2014 和 2015 年注重成果的年度报告和分散评价获得的教训；重新启动开发署专题知识网络；推出更新的知识分享基础设施；重新开办开发署知识产品公共图书馆，建立衡量这些产品的质量、范围和影响的新机制。开发署还致力于改善机制，追踪该组织所有工作人员关于各种主题的专门才能。认识到“从关注证明成果转向改善成果”的重要性，开发署希望强调，切实利用结论、建议和经验教训应该不只是用于正式的评价，还应该包括更有系统地利用现有业务程序（例如项目管理周期）、非正式知识内容以及未来学习的工作人员互动。为此目的，开发署将在整体项目管理空间中设计和增加一个吸取经验教训的工具。</p> <p>新的开发署方案拟订质量标准已经包括了提高成果管理制国家执行伙伴的能力，应该在所有获得资源的项目中加以审议。这些标准也包括在设计和实施方案和项目时以及在决策时审议从评价、审计和其他知识来源学到的证据。开发署同意，单靠质量标准是不够的，必须使工作人员和伙伴具有能力和足够资源，才能符合这些标准。因此，开发署将继续监测，探讨提高能力如何改进成果管理制未来的学习和变革文化。</p>				
5.1 按照新的战略计划、综合成果和资源框架、政策和程序，拟订连贯一致的成果管理制培训模块，将成果管理制培训	到 2018 年 3 月	政策和方案支助局/发 展影响小组		

成分纳入以下的入门课程：驻地协调员和驻地代表、培训国家主任和副国家主任、培训初级专业人员以及区域培训和讲习班。				
5.2 设置工作人员成果管理制/方案管理证书。	到 2018 年 12 月	政策和方案支助局/发展影响小组		
5.3 为方案工作人员、包括管理人，开办成果管理制/方案管理培训班。	正在进行，没有期限	区域局		
5.4 建立工作人员专业知识调查和搜索系统（“人员搜索”人才地图），使办事处能够找出专业人才，包括监测和评价。	到 2018 年 12 月	政策和方案支助局/发展影响小组，管理事务局，人力资源局		

### **建议 6**

开发署领导层应优先投资于知识管理，不仅要掌握最佳做法，还要利用从每一个成功和失败背景中吸取的经验教训来 *extended guidance* 促进实效和改善成果。对于确保一个有利环境并支持开发署加强参与和沟通以进一步在整个组织中发展一种注重成果的文化，领导的作用至关重要，这种文化欢迎对业绩和有效知识管理进行批判性反思以改善成果，而在这种文化中成功和失败都是学习的重要媒介。领导层应有效鼓励一种“成果文化”，这种文化要超越报告并把成果管理制理解为从成功和失败两方面以及从创新中持续开展组织自我学习，而不仅仅是为了报告目的进行监测和评价。

### **管理部门的回应**

开发署同意这样的评估，即领导层的作用至关重要，可以确保一个有利于以知识管理改善成果的环境，这需要包括从成功和失败的经验中进行系统性反思和总结经验。开发署希望强调，朝着上述方向采取了一些重要步骤，以促进和培养注重成果的文化，用以辅助已经指出的机制和工具来提高方案和质量。在这方面，开发署 2016 年重新启动了专题知识网络，这是在中断之后整合以信息和通信技术为基础的各个系统，在 Microsoft Office 365 环境下支持知识管理和知识分享。2017 年，这项工作还要加上专门培训和外联活动，让工作人员能够有效使用这些机制进行学习和知识交流。此外，开发署还采取实际步骤，通过 2014 年成立的创新基金，从成功和失败的试验中进行自我学习。创新基金任务的一个重要部分是向国家办事处提供风险资本和咨询服务，测试解决发展问题的新方法。创新基金通过经常撰写博客文章，在年度审查中记录成功经验和从失败中学到的教训。开发署仍然决心测试关于发展的创新方法，找出失败的原因以改善业绩。创新基金的工作表明，宝贵的教训不是来自国家办事处的失败经验，而是来自提出质量问题，努力找出可供采取行动的经验教训。

而且，开发署在署长的年度报告和战略计划中期审查中开始使用综合成果和资源框架(综合框架)和“报告卡”，作为该组织针对 2014-2017 年战略计划的问责机制。综合框架和报告卡是与执行局进行业绩对话的基础，特别关注“失败”情况，要查出业绩不佳的根本原因。这个系统让开发署可以从总部改进政策和监督支助情况，并在国家一级拟订方案。在新战略计划中，开发署将引进健全的成果框架，加强成果与资源的联系，要求该组织所有各级对成果负责，提高对业绩不佳的根源进行分析的能力。开发署还继续加强综合报告，就如何强化报告的不同方面以及如何使它们彼此相辅相成与国家办事处密切合作。				
6.1 编写署长的年度报告，其中包括分析业绩不佳的原因，以便进行组织学习，并与执行局成员对话，采取改善成果的具体行动。	每年 6 月	政策和方案支助局/发展影响小组		
6.2 强化机制，分析业绩不佳以及监测和报告系统中的阻碍因素。	到 2018 年 6 月	政策和方案支助局/发展影响小组		
6.3 在整体项目管理空间（整体战略规划系统）制定和引进经验教训“采集卡”。	到 2017 年 12 月	政策和方案支助局/发展影响小组，执行办公室		
6.4 整理开发署知识网络的增长情况，从而分享知识和总结经验教训，就方案实效进行批判性反思。	到 2017 年 12 月	政策和方案支助局/发展影响小组和专业人员		
6.5 从以下来源，找出新出现的趋势，每年编写关于经验教训的分析：（a）注重成果的年度报告数据；和（b）提交执行局的国家方案文件。	到 2017 年 12 月	政策和方案支助局/发展影响小组		

\* 实施情况由评价资源中心追踪。