



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
29 March 2018
Chinese
Original: English

2018 年年度会议

2018 年 6 月 4 日至 8 日，纽约

临时议程项目 6

评价

2017 年年度评价报告

独立评价办公室建议的执行情况，2018 年 3 月 6 日

增编

摘要

2017 年年度评价报告的这份增编(DP/2018/12)简要分析了开发署为回应独立评价办公室提出的评价建议而同意开展的行动。在分析中，强调指出了管理层回应追踪和报告系统存在的重大漏洞，这些漏洞导致难以确定承诺开展的行动是否正在实施或取得成果。本报告详述了独立评价办公室为制订指导原则、完善追踪系统以及深入分析管理层回应行动的执行情况和结果而正在采取的一系列步骤。

目录

	页次
一. 导言	2
二. 审查结果	3
三. 加强对管理层回应行动的追踪.....	6
四. 独立评价办公室关于指导和追踪管理层回应行动执行情况的计划和截止日期.....	7



一. 引言

1. 2017 年年度评价报告的这份增编简要分析了对开发署管理层回应行动实施情况的评价情况。其中重点指出了管理层回应追踪系统存在的漏洞以及其他联合国组织的参考做法，目的是强调有必要在开发署采取更具针对性的办法，开展管理层回应行动的后续工作。本分析涵盖独立评价办公室在 2012 年至 2016 年期间开展的 62 项评价，并详细分析了其中的一份代表性评价样本。本分析还考察了评价资源中心目前的管理层回应行动上传和追踪功能。¹
2. 执行局要求独立评价办公室更加重视管理层回应行动的执行情况，独立评价办公室同时认识到除了开展评价之外，让评价工作协助改善开发署的各项成果也是自身监督职能的重要组成部分，这次审查就是因此而实施的。²
3. 自 2006 年通过第一项评价政策以来，执行局始终强调，必须确保管理层对所有评价作出回应。³执行局定期请求开发署报告其在落实专项评价提出的“评价建议”方面取得的进展以及“管理层回应后续行动”的总体情况。⁴遵照执行局的要求，开发署最近向执行局提交报告，介绍了开发署减贫贡献评价所提建议的执行情况(DP/2016/26)。开发署还提到其在开展战略规划工作时，考虑了独立评价办公室开展的各项评价得出的结果、结论和建议，包括在其《2018-2021 年战略规划》中多方面参考评价结果。
4. 在其年度评价报告中，独立评价办公室列举了很高的管理层回应率，一般高于 90%。⁵但是，在落实管理层的回应中列出的计划行动方面，一直不太顺利。始终没有有计划地报告根据独立评价办公室的评价建议采取的行动，也没有提供充分证据说明这些计划的行动是否已经完成，是否导致业务和方案拟定发生变化，是否促使改善业绩和成果。开发署的成果管理框架一直没有将报告管理层的回应行动列为重点优先事项，也没有制定关于追踪和报告管理层回应行动的指导原则。
5. 独立评价办公室目前正与开发署管理层合作，以便更加系统地评价和报告根据独立评价办公室的建议采取的行动取得的结果。⁶作为这方面努力的第一步，办公室正在加强评价资源中心的追踪和报告工具，以更好地追踪管理层的回应行动和结果。办公室还在制定新的开发署评价准则，以明确对回应行动的报告要求；办公室将在后续的年度评价报告中详细分析管理层的回应行动和成果。这些措施

¹ 评价资源中心是一个可检索的资料库，可供公众查阅开发署、联合国资本发展基金和联合国志愿人员组织的所有评价、这些组织各自管理层的回应和就此采取的行动(erc.undp.org)。

² 执行局第 2010/15 号决定。

³ 执行局第 2010/15 和 2015/8 号决定。

⁴ 执行局第 2008/17、2009/23、2012/2 和 2015/17 号决定。

⁵ DP/2012/20 号文件，第 26 段。

⁶ 2016 年年度评价报告，第 34 段。

将会提高评价建议的质量和效用，促使更加切实地规划回应行动。这方面的工作最终将导致改善开发署的绩效和成果。

二. 审查结果

现行的管理层回应程序为追踪和报告根据独立评价办公室的评价建议采取的行动的执行情况提供了宽泛的准则，但没有规定严格或系统的监督。

6. 执行办公室与独立评价办公室协商编制的2009年指导说明对开发署的管理层回应评价程序作了界定。该指导说明规定了开发署管理层和工作人员在独立评价办公室的评价拟订之后的后续进程中承担的职责和责任，包括起草管理层回应和行动执行情况报告要求。该指导说明已在独立评价办公室的内网上公布，但受到的关注有限，并且一直没有更新。2009年拟订并于2011年修订的开发署《发展成果规划、监测和评价手册》提到了管理层回应的重要性，并在附件6中列出了一个目前仍在使用的管理层回应模板。但该手册并未另行讨论或详细说明管理层回应行动追踪和报告流程。该手册关于管理层回应的讨论以分散评价为主要侧重点，仅简略提及独立评价办公室开展评价时对管理层的回应要求。

7. 接受评价的开发署实体，包括国家办事处、区域局和开发署总部的管理层有责任根据评价建议作出管理层回应并采取行动。各区域局和总部的评价协调人有责任对这方面的工作开展整体追踪，相关事宜由政策和方案支助局(政策局)内部的发展影响小组进行协调。政策局追踪了关于要求管理层回应独立评价办公室所作评价的总体遵守情况，并定期提醒评价协调人提供管理层回应行动的最新情况。

虽然开发署正在实现对独立评价办公室的所有评价作出管理层回应的目标，但对计划行动的执行和报告不力。

8. 独立评价办公室分析了根据2012年至2016年开展的62项评价所提建议采取行动的情况，结果表明90%以上的管理层对独立评价办公室的评价作出了回应。但值得注意的是，这一数字与上传给评价资源中心数据库的最终管理回应数字有出入。在本分析所涉期间，在已审查的独立评价办公室的评价中，对其中八项评价(占13%)的管理层回应应在资源管理中心的网站上查不到。⁷在网上发布和公开管理层的回应极其重要。在这八项没有在线公布管理层回应的评价中，有六项没有确定或采取关键行动。

9. 向评价资源中心上传管理层的回应仅仅是第一步。期望采取后续步骤以执行商定的行动，并定期更新回应情况以说明已采取的行动。但该系统在这方面毫无作为。审查了管理层已经作出回应的54项独立评价办公室评价；综合起来，根据这些评价采取了877项行动，对392条建议作出了回应。其中超过一半(487项)的拟议行动被标记为已完成，84项逾期，35项未启动，还有16项被标记为“不再相关”。其余的255项(29%)行动被标记为正在实施但截止日期不明或者已启动但缺少进

⁷ 在这八项评价中，有一项在网上填写了管理层的部分回应。

一步信息。目前还不能确认最新的管理层回应在网上公布的时间，因为评价资源中心的上传程序仅采集最后输入的数据，不会保存之前的输入。

关键行动所处状态	关键行动的数量	百分比
已完成	487	55%
逾期	84	10%
未启动	35	4%
标记为不再相关	16	2%
已启动或正在实施，但截止日期不明	255	29%
共计	877	100%

通过评价资源中心报告管理层回应行动的状况属于偶然之举，可能会低估正在采取的行动。

10. 通过深入分析10项具有代表性的评价，表明国家办事处和区域局通常在评价完成之日起的一年后就不再更新行动的执行情况。受访者并不清楚自己被期望在较长一段时间内追踪管理层回应行动，也不知道设立评价资源中心是为了追踪长达五年的行动状况。协调人指出，行动执行比例远高于评价资源中心报告的比例，一些受访者表示其执行比例超过80%，且其办事处正在就季度方案拟定会议期间完成的管理层回应行动采取后续行动。

11. 在2016年向执行局报告对《开发署2014-2017年战略计划》的中期审查情况时，开发计划署介绍了在综合成果和资源框架下取得的成就，包括评价管理层为回应独立评价办公室的评价而商定采取的执行的执行率。2014年和2015年报告的执行率分别为82%和83.5%。⁸ 在评价资源中心记录的执行率与各办事处和区域局通过综合成果和资源框架报告的执行率之间，存在巨大差距，有必要对此作进一步分析和验证，这一差距也表明需要有更明确的指导和完善的评价资源中心追踪工具。

12. 开发署采用多种方式与伙伴政府互动，这会使管理层回应行动的执行变得更为复杂。协调人指出，有时它们发现很难为行动设定严格的截止日期，因为在回应管理层回应报告总表中列出的某项行动时，可能需要在项目或方案层面开展一系列的分项行动。在这种情况下，有时会随意设定截止日期，以求与总体行动的大部分重要步骤在方案中的预计完成时间保持一致。例如，有一项建议提出，必须确保项目文件中包括一份按照国家方案的规划成果编写的成果汇总表。为充分落实该建议，办事处认为有必要等到所有正在实施的项目完成，这样这一组合中

⁸ 开发署综合成果和资源框架方法及2015年成果，DP/2016/9号文件，附件2，第3.2节，第62页。

的所有项目才能符合要求。这需要等待许多年，因为有一些项目是多年期项目，所以该行动仍处于“正在实施”的状态。

开发署没有系统地追踪或评价因独立评价办公室的评价活动而制订的方案和业务方面的改善。

13. 几乎没有提供任何资料，说明为回应独立评价办公室的评价建议而对开发署的方案和业务系统作出了哪些改变，也没有开展任何分析，对按照独立评价办公室的评价采取的行动产生的影响作出估量。除了关于从评价中吸取的经验教训的定期传闻证据(反映在重视成果的年度报告工作中)之外，没有系统地开展任何工作，来确定根据独立评价办公室的评价采取的行动是否给方案拟定、业务和绩效带来变化。政策局与评价有关的追踪和报告工作主要侧重于各项方案和国家办事处实施的分散评价职能，并在这一范围内，对国家办事处关于分散评价建议的效用的看法做了一些分析。

14. 本报告审查的一些情况显示，受评价建议的影响，调整了规划重点和方案结构，制定了新战略。在受访时，评价协调人提到开发署重视成果的年度报告制度中包括一个名为“从评价中吸取的经验教训”部分，这表明开发署致力于将评价工作纳入方案的拟定和规划。此外，要求开发署国家办事处在制定下一个国家方案文件时报告从评价中吸取的经验教训。一名受访者解释说，各项方案确实从评价中吸取了经验教训，但由此产生的变化主要体现在总体层面，很难分辨是某项具体评价得出的哪些经验或带来的哪些变化导致产生了具体的成果或影响。

虽然开发署已经确立了稳健、独立的评价职能，但在管理层回应行动执行和报告方面，其他联合国组织更领先一步。

15. 其他组织要求高级官员必须充分参与执行和追踪就评价建议采取的行动。在联合国秘书处，对内部监督事务厅监督建议的执行情况进行了评级，副秘书长契约中也载有相关内容。各部门每年开展一次成果审查，并报告秘书处契约的情况。每隔三月在工作层面更新一次行动执行情况。另一个例子是，联合国儿童基金会(儿基会)每季度审查一次根据评价建议所采取行动的执行情况，并编写一份总结报告，在其中分类列出各办事处/方案的信息，并载有评价预算信息、按照评价计划取得的进展以及已完成/已结束建议的百分比。该总结报告向儿基会执行主任和所有办事处主任分发。

评价资源中心是提交评价资料的综合平台，但尚未设置有效监测管理层回应行动执行情况的职能。

16. 与其他联合国评价办公室使用的技术平台相比，评价资源中心在整合性和方便用户方面居于领先地位，是联合国系统内的一个主要评价平台。它是所有数据的一站式信息中心，涵括了评价报告、分散评价质量评级、各方案层级评价协调人，以及公布拟采取的关键行动等管理回应行动的功能。相比之下，儿基会使用三个数据库，分别用于规划和存储评价、分散评价质量评估，以及管理层回应和执行情况监测。内部监督事务厅也面临一些限制，由于难以为一个部门内的多个用户分配行动负责人权限，它无法使用其自动系统处理维持和平行动部/外勤支助

部与管理事务部这两大部门的事务。因此，内部监督事务厅只能离线收集关于建议执行情况的信息，在中央一级手动输入数据。为改善各自的技术解决方案，儿基会和人口基金过去都曾咨询开发署和独立评价办公室，询问评价资源中心如何发挥职能以及其拟订方案时使用的语言；人口基金的内部建议追踪系统是以评价资源中心的功能为蓝本建立的。

17. 不过，评价资源中心仍有需要改进的余地，特别是在追踪管理层回应行动方面。首先，该中心并没有储存历史上报告的管理层回应行动执行情况数据，也无法概要描述任一特定时间点的行动状态。对某项行动的情况作出更新之后，所有先前的记录都会被删除，因此难以开展时序分析或对根据一段时间内取得的进展得出结论。第二，该中心在其他模块中使用的一些功能尚未适用于管理层回应行动追踪功能模块，包括未完成行动和更新截止日期自动提醒，以及某些必填项内容设置。目前设置了一个任意的行动成果评论区，但几乎从未有人使用。此外，该中心将关键行动划分成“已完成”、“逾期”，“已启动”，“正在实施，但截止日期不明”，“未确定截止日期”和“不再适用”这几类。虽然这些分类有助于大致了解总体的执行进展，但并没有要求进行核证和提交证明资料，也没有要求对从未完成并且不再被视为与执行有关联的行动给出正当理由或作出解释。最后，对于从管理层回应中删除的行动，评价资源中心数据库并没有进行追踪或者要求就此作出解释。

三. 加强对管理层回应行动的追踪

18. 独立评价办公室目前正致力于采取两个办法加强管理层回应行动追踪系统，一是修订开发署评价政策规定的准则，二是加强评价资源中心。

19. 加强指导和程序。在过去一年里，开发署修订了方案和业务政策与程序，纳入了新的方案和项目管理安排。今后还要作出重要的增补，纳入关于实施、回应独立评价办公室和分散评价的准则。这项工作正在开展，并将在2018年完成。新的指导将阐明对管理层回应行动执行情况的预期，包括报告周期和频率、充分信息的特点以及证明最新行动状况所需的证据。

20. 为支持加强指导和程序，独立评价办公室将在2018年第二季度为评价资源中心增设新的技术功能。这些功能包括：

- 为所有管理层回应意见加盖时间标记，以便随时追踪和比较数据；
- 扩大通知功能，以便每季度自动向各区域局和国家办事处评价协调人发送邮件提醒，并高亮显示管理层未作出回应的评价报告、邻近截止日期的关键行动和逾期的行动。

21. 监测和报告。独立评价办公室通过年度评价报告向执行局提供关于监测和评价结果的信息。今后的年度评价报告将把追踪管理层回应行动作为一项固定内容。

22. 独立评价办公室目前扩大了其国家方案评价的范围，并将在执行局审议和批准新的国家方案文件之前覆盖所有国家。这项改变将帮助该办公室更好地评估国

家办事处根据以往的独立国家方案评价开展管理层回应行动的范围。此外，独立评价办公室将专门考虑管理层回应行动的执行情况，作为在每个战略规划期间终了时开展的战略规划评价的一部分。

四. 独立评价办公室关于指导和追踪管理层回应行动执行情况的计划和截止日期

23. 如下表所示，独立评价办公室打算开展一系列行动，加强对管理层回应行动的追踪和评价。独立评价办公室将与开发署管理层合作，审议其成果管理体系内可以采取的其他行动，以加强管理层回应系统和流程。

运用新的管理层回应行动执行情况追踪工具加强评价资源管理中心。	2018年6月
公布关于方案和业务政策与程序的新评价准则。	2018年6月
在所有专题评价和独立国家方案评价中纳入对先前相关管理层回应行动执行情况的分析。	2019年1月
在年度评价报告中纳入追踪和分析管理层回应行动执行情况的部分。	2019年6月
在《2018-2021年战略规划》的评价中纳入对该四年期的管理层回应行动执行情况的分析。	2021年6月