



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
3 May 2019
Chinese
Original: English

2019 年年度会议

2019 年 5 月 30 日、6 月 3 日至 4 日和 6 日至 7 日，纽约

临时议程项目 6

评价

管理层对开发署评价政策独立审查的回应

一. 环境和背景

1. 作为评价政策的管理机构，¹ 执行局授权开发署独立评价办公室协助对经执行局 2016 年第二届常会核可的订正评价政策进行独立审查。² 一个独立的评价人员小组从 2019 年 1 月至 3 月进行了该项审查。
2. 这是对将提交给执行局的开发署评价政策的第三次审查。第一次审查³ 于 2010 年进行，尤其关注评价办公室的结构和作用，而第二次审查⁴ 于 2014 年进行，审议了开发署的总体评价职能、独立评价和分散评价。
3. 开发署在之前的《2014-2017 年战略计划》期间，为成为注重成果、以证据为基础的组织作出了相当大的努力，包括通过与独立评价办公室和执行局进行高度协商来订正评价政策。2016 年评价政策的通过是开发署评价职能的一个重要里程碑，它制定了评价原则和标准，确立了开发署及其相关基金和方案的机构评价结构，并且保障了独立性。该政策所依据的前提是，独立评价在为开发署和执行局的决策提供参考方面，发挥着特殊和关键的作用。
4. 开发署和独立评价办公室欢迎评价政策审查报告，并欢迎该报告提供的使其在内部以及与执行局接触的机会，共同探讨如何继续加强开发署评价职能的可靠性和效用，促进有实证依据的决策。

¹ DP/2016/23。

² 执行局第 2016/17 号决定。

³ DP/2010/20。

⁴ DP/2015/5。



二. 结果、结论和建议

5. 尽管认识到该政策的实施仍处于早期阶段，但独立审查得出结论认为：该政策系精心制定，明确而实用；该政策使夯实了独立评价办公室，加强了职责，提高了工作质量，是其评价可信性的来源；该政策还帮助建立了一个评价结构，为运行良好的联合国资本发展基金和联合国志愿人员方案做出安排。审查还指出，该政策以及最新订正的评价准则(于 2019 年 1 月推出)和《独立评价办公室章程》(2018 年 12 月)为开发署提供了一个坚实的框架。

6. 独立审查拟定了供审议的 11 项建议，这些建议涉及政策原则、评价结构、程序和质量保证的各方面。虽然审查为调整评价政策带来了一些机会，但开发署和独立评价办公室将就以下问题发表意见。

7. 第一个问题涉及分散评价的质量。开发署承认，分散评价的质量存在缺陷，约 24%经质量评估的评价被独立评价办公室评为不满意。分散评价职能及其质量一直是开发署内部以及与执行局反复讨论的专题。不过，已着手努力提高评价的质量，随着时间的推移评价质量有所提升。2018 年，76%的评价被评为满意或更好，而 2014 年的这一比例为 52%。⁵ 在这 76%的评价中，25%的评价被认为满意或非常满意，50%被认为比较满意。⁶

8. 开发署赞同，成功开展并提出有用见解的高质量评价，需要投资充分的人力和财政资源。开发署与独立评价办公室共同努力改进分散评价进程，包括通过加强分散评价的质量评估进程、更新评价资源中心、举办区域讲习班和网络研讨会，以及在 2019 年发布订正评价准则。

9. 审查还提出了分散评价的独立性和公正性问题，特别是在监测和评价相结合的现行评价安排方面，并将其确定为质量不稳定的潜在根本原因。注意到对这一问题进行深入的国家知情分析超出了审查的范围，为了解决这些持续存在的关切问题，开发署和独立评价办公室都在考虑在开发署区域中心设立一支独立评价办公室(P4/P5)评价顾问(及支助人员)队伍，以进一步加强评价职能。建立区域独立评价办公室基础设施，由评价顾问直接向独立评价办公室主任/副主任报告，类似于审计和调查处的相关做法。

10. 此外，开发署将采取进一步措施加强评价职能，包括通过以下办法：确立由组织绩效组对评价绩效进行年度审查；调查关于建立准确记录评价支出的报告机制的可行性；考虑建立经过审查的评价名册，以帮助解决与质量、规划和监督相关的问题；并按照审查提出的建议，积极寻求获得资金并与双边发展机构建立新的伙伴关系。瑞士发展合作署的财政捐助已得到确认，这有助于工作人员的能力建设。

⁵ 《2014-2017 年战略计划》的综合成果和资源框架。

⁶ 《2018 年年度评价报告》(DP/2019/16)。

11. 开发署赞同为评价职能提供充分资源配置的重要性。但是，作为对建议 9 的回应，根据开发署的成本回收政策和程序，分散评价的资源分配必须纳入方案和项目预算。将评价列入方案和项目预算的规定，已被完全纳入经订正的开发署方案和项目手册。上述独立评价办公室区域员额和活动的供资将纳入机构预算(与管理层商定)，应由不超过用于评价的整个方案(核心和非核心(经常或其他))资源分配 1% 的上限来提供资金。
12. 审查中提出的另一个主要问题涉及审计和评价咨询委员会的作用。由于若干原因，开发署管理层和独立评价办公室不接受这项建议(10)。
13. 审计和评价咨询委员会是一个独立的咨询机构，而不是一个治理机构。在不损害独立评价办公室对执行局直接负责原则的情况下，审计和评价咨询委员会协助署长履行其在监督、财务管理和报告、内部审计和调查、外部审计、风险管理、评价和道德操守职能以及内部控制和问责制方面的职责。在评价方面，其作用是监督独立评价办公室的工作方案，并向署长和独立评价办公室主任提供咨询意见。
14. 作为 2016 年评价政策订正谈判的一部分，执行局批准了设立审计和评价咨询委员会，办法是增加两名受尊敬的评价人员以扩增之前审计咨询委员会的成员，目的是保障独立评价办公室的独立性，并提供一个使其能够向公正机构提出问题和介绍工作的论坛。
15. 审计和评价咨询委员会的存在有助于夯实 2016 年的政策；建立一个公正的机构来审查整个组织一级的监督情况；促进独立评价办公室与审计和调查处之间的联合工作；确保提高整个开发署的透明度和问责制；以及提高若干监督任务的效率和协同增效作用。因此，署长和独立评价办公室重视审计和评价咨询委员会的工作，认为它是开发署监督职能的一个重要组成部分，尽管其对评价问题的关注仍在不断变化。
16. 经协商，审计和评价咨询委员会成员认为，监督安排的结构是适当的，还认为通过对监督职能和治理问题的丰富集体经验，它们有助于维护独立评价办公室的独立性。独立评价办公室和开发署赞同，目前改变其监督结构和委员会结构为时尚早。在未来一段时间内，开发署和独立评价办公室都将研究在委员会工作范围内加强评价覆盖范围的其他途径。
17. 开发署和独立评价办公室对所有建议的回应，包括计划采取的行动，详见下文附件。评价政策订正案文的详细提案将提交执行局 2019 年第二届常会，供案文审查和最终通过。

附件

主要建议和管理层的回应

建议 1. 2016 年开发署评价政策修正案应提及《独立评价办公室章程》和 2019 年评价准则。				
管理层的回应： 欢迎关于在评价政策中提及《独立评价办公室章程》和订正评价准则的建议。				
主要行动	时间框架	负责单位	跟踪*	
			状况	评论
1.1. 准备对订正评价政策提出建议	2019 年 6 月	政策和方案支助局、 独立评价办公室		
建议 2. 评价政策的原则应明确提及《2030 年可持续发展议程》、性别平等、多样性、包容、人权和私营部门。				
管理层的回应： 支持在该政策中提及《2030 年议程》。但是，该政策已经提到可持续发展和私营部门(在“评价目的”一节，第 6 段)以及性别平等、公平和人权(在“评价原则”一节，第 7 段和第 10 段)。开发署和独立评价办公室将认真审查这项政策的现行措辞，仅在必要时补充提及。				
2.1. 准备对订正评价政策提出建议	2019 年 6 月	政策和方案支助局、 独立评价办公室		
建议 3. 规划进程应包括与利益攸关方协商，并且在评价进程的所有阶段，评价人员须与利益攸关方接触，并确保不仅考虑到国家情况而且还要明确传达评价的目的、相关性和信息，并使用不会造成不必要紧张关系的措辞。				
管理层的回应： 这是一项有用和受欢迎的建议。最新订正的開發署评价准则强调了利益攸关方的参与，而且联合国评价小组的规范和标准也强调了这一点。				
建议 4. 对于评价什么的决定，应明确说明用于战略决策的评价的目的和潜在用途。				

管理层的回应：				
<p>开发署和独立评价办公室一致认为，这是一项有用的建议。关于独立评价办公室的整体/专题评价，这些明确的说明载于关于多年期评价计划所载每项计划的专题评价的简要说明中，独立评价办公室在每一项新的开发署战略规划启动后向执行局提交这些说明。订正评价准则要求，提交方案评估委员会审查的所有评价计划都应附有一份简短的案文，解释该计划中进行评价的理由（即这些计划如何有助于问责制、学习和实现战略成果，以及它们将如何充分地、均衡地覆盖方案股的参与领域）。</p>				
<p>建议 5. 在评价问题方面，区域监测和评价专家对独立评价办公室主任的技术统属关系将有助于提高分散评价的质量。评价伙伴关系提供的额外资金可能有助于作出安排，以加强对分散评价的监督和支助，并使评价资源中心更加有用，更好地利用质量保证成就。区域监测和评价专家的评价责任应得到加强。</p>				
管理层的回应：				
<p>开发署和独立评价办公室认为，为目前的区域监测和评价协调中心建立一个矩阵管理系统是站不住脚的。建立现有协调中心的直接统属关系的建议将不会起作用，因为这些协调中心不是评价人员，而且双重统属关系存在问题，因为它们有多种职责，与同时担任独立评价人员的职责相冲突。</p> <p>相反，为了解决对分散评价系统的持续关切，开发署和独立评价办公室将考虑将独立评价办公室的覆盖范围和职位从总部扩大到区域中心，设立一支由 P4/P5 员额和支助人员组成的队伍。区域独立评价办公室人员将在整个系统内轮换，这意味着专门知识将被充分融入评价结构。</p> <p>为解决质量和能力问题，开发署将继续与独立评价办公室一道开展能力建设，包括通过关于订正准则的培训和提高认识活动，特别是在评价的管理过程、区域监测和评价工作人员的监督和质量保证责任以及高级管理层的问责制等方面。</p> <p>开发署管理层将积极寻求筹资机会并在今后建立新的伙伴关系。资源调动是按建议要求分配额外资金的先决条件，特别是对人力和财政资源已经捉襟见肘的小型国家办事处而言。将制定一项资源调动战略，以指导这些工作。</p>				
5.1	准备对订正评价政策提出建议	2019 年 6 月	政策和方案支助局、 独立评价办公室	
5.2	组织绩效组每年审查评价绩效，以指导持续改进方案并提高管理层/领导意识和问责制	2021 年 12 月	区域局、 政策和方案支助局	

5.3 为管理人员、监测和评价工作人员和项目工作人员，开发关于评价的在线课程（载于独立评价办公室 2018-2019 年工作计划），并使其成为适当类别工作人员的必修课程（开发署）。	2019 年 8 月	独立评价办公室、 执行办公室		
5.4 就新的评价准则，为监测和评价人员及其他工作人员举办培训讲习班和在线网络研讨会	2019 年 12 月	政策和方案支助局、 区域局、独立评价办 公室		
5.5 为评价职能制定资源调动战略	2019 年 12 月	政策和方案支助局、 对外关系和宣传局、 独立评价办公室		

建议 6. 应鼓励使用不同的和新型的评价及数据收集方法，包括酌情采用复杂性和系统方法，并注意创新和扩大规模。

管理层的回应：

开发署和独立评价办公室欢迎此项建议。开发署的方案拟订方法发生了重大变化，评价方法必须能够认识到不同的倡议和方法（例如组合、加速实验室等）。在这方面，评价准则包含有用的规范性指导。开发署欢迎独立评价办公室使用新的方法，并欢迎评价具有前瞻性，以便为今后的方案拟订方向提供依据。开发署强调考虑国家情况的重要性，认识到有必要在危机国家灵活应对和采取创新的评价方法。

建议 7. 在进行评价之后，应努力详细阐述从评价中获得的信息，包括综合、根据粒度数据显示不同受众可能感兴趣的趋势/模式。

管理层的回应：

此项建议受到欢迎，开发署承诺对今后的组织学习进行更多分析。

7.1 关于评价相关问题的年度分析——已取得的成果/吸取的经验教训/优点和缺点——已纳入管理层对年度评价报告的评注

2020 年 6 月

政策和方案支助局

建议 8. 可以改变评价政策中的相关要求，即管理层应对所有评价在一个固定时期内作出回应，以便减轻对管理层吸收能力的压力。就独立国家方案评价而言，新的国家方案可被视为管理层回应的一种备选方案，而执行局可允许延长提交管理层回应的期限。

管理层的回应：

管理层的回应是评价进程中不可或缺的一部分，目的是促进方案/项目实施的实效和组织问责制。开发署对独立评价和分散评价的管理层回应维持了较高水平，遵从率约为 95%或以上，商定行动的滚动实施率约为 70%。开发署将考虑通过新的国家方案文件对独立国家方案评价建议作出回应。开发署管理层重申其承诺，即管理层对所有独立的专题评价和分散评价都作出回应。

建议 9. 由于国家方案评价不再是强制性的，而独立国家方案评价正在达到 100%的覆盖率，在分配用于评价的资金总体为 1%方面可以有一定的灵活性，方式是在非独立评价办公室评价的 0.8%与开发署的活动和资金组合的变化之间建立联系。如果开发署引入一个预算项目，准确记录分配给评价工作的资金，这将有助于实现这一目标。应删除第 26 段句子的最后一部分，即“在能够获得的情况下”，以消除对供水水平的矛盾心理。

管理层的回应：

开发署和独立评价办公室不同意此项建议，因为这项建议不明确，并有一些不准确之处。各方案股必须向执行局提交一份计算成本、有时间安排的评价计划，同时审议每个国家、区域和全球方案文件，以供核准。关于评价规划、预算编制和哪些评价是强制性的信息，见 2019 年 1 月推出的开发署评价准则。根据开发署的成本回收政策和程序，分散评价的拨款必须纳入方案和项目预算。在方案和项目预算中纳入评价的规定，已被完全纳入订正的开发署方案和项目手册。

根据评价政策第 26 段，“在整个组织层面，开发署力求将整个方案(核心与非核心)资源的 1%用于评价职能；在能够获得资源的情况下，至少将 0.2%的资源留给独立评价办公室。”本回应第 11 段中提到的独立评价办公室区域员额和活动的资金，应作为一个具体部分列入独立评价办公室的年度工作计划，而且这一部分将由方案和项目预算的相关项目供资，最高可达 0.3%(即，开发署为独立评价办公室工作预留的机构预算共计 0.2%，方案和项目预算共计 0.1%)，而这一 0.3%的最高比率将不超过用于评价职能的整个方案(核心和非核心)资源分配 1%的上限，该部分为评价政策的规定。

开发署将调查建立一个报告机制的可行性，以准确记录人力资源和评价费用方面的评价支出。对于订正评价政策，删除最后一句“在能够获得的情况下”，则没有异议。

9.1 准备对订正评价政策提出建议	2019 年 6 月	政策和方案支助局、 独立评价办公室		
9.2 调查评价支出报告机制的可行性	2019 年 12 月	管理事务局		

建议 10. 考虑到独立性方面存在结构性问题，而该问题是由向署长报告的审计和评价咨询委员会的存在所引发的，有可能损害独立评价办公室主任的独立性，审计和评价咨询委员会不应再是开发署评价架构的一部分。

管理层的回应：

独立评价办公室和开发署管理层都认识到有一个评价监督机构的重要性，并在提供咨询和监督支助方面重视审计和评价咨询委员会。因此，此项建议没有被接受。然而，认识到委员会的工作重点仍在不断变化，并将在今后一段时间内研究如何在其工作中加强评价的覆盖范围。

建议 11. 应由向执行局报告的外部小组，每四年对评价职能进行一次独立的外部审查。

管理层的回应：

开发署和独立评价办公室对此项建议表示一致同意，并注意到自 2010 年以来对评价政策进行了两次审查（此次是第三次审查），而评价职能每四年接受一次联合国评价小组同行审议。