



联合国工业发展组织

Distr.: General
31 March 2006
Chinese
Original: English

工业发展理事会
第三十一届会议
2006年6月6日至7日，维也纳
临时议程项目8
评价问题小组的活动

工发组织的评价活动

总干事的报告

遵照理事会 IDB.29/Dec.7 号决定，报告最近所开展的评价活动，从而对《2005 年年度报告》所提供的信息予以补充。

一. 背景

1. 在 IDB.29/Dec.7 号决定中，理事会除其他外，申明必须使各成员国收到以各项独立评价的结论和从中获取的经验教训为基础的对工发组织各项国家一级方案执行情况的客观和可信的反馈。本报告是根据该决定(h)段提交的，该段请秘书处每年两次向理事会报告评价活动。本文件应结合《2005 年年度报告》(V.B 章)所提供的评价方面的信息一道加以审议。所有评价报告均公开提供并登载在工发组织的网站上 (www.unido.org/doc/5122)。

二. 相关情况

2. 评价工作在联合国全系统越来越受重视。2005 年世界首脑会议强调必须继续改进联合国系统。大会鼓励联合国系统各组织加强其评价活动并促进协同开展评价工作以便更好地评估本系统对各种发展成果的影响(A/RES/59/250 号决议)。

3. 根据这些政策取向，联合国评价小组于 2005 年 4 月通过了《联合国系统评价规范和标准》以支持全系统的专业评价工作并增强评价职能的总体可信度和功效。在联合国评价小组评价能力发展工作队和评价质量合格标志工作

为节约起见，本文件仅作少量印发。敬请各位代表自带所发文件与会。



队的协调下，对联合国系统内的评价能力进行了一次系统的审查，工发组织是评价能力发展工作队的一个成员，并与世界粮食计划署一道，共同主持评价质量合格标志工作队的工作。

三. 工发组织的做法

4. 过去两年来，工发组织侧重于对各项综合方案进行独立评价，以支持管理决策、吸取经验教训和落实责任制。为不断提高评价过程和报告的质量、严谨性和透明度作出了努力。按照联合国系统的良好做法和工发组织新的管理政策，日益注重评价能力建设、对本组织提供学习支持和评估涉及跨组织的战略问题。在 2006-2007 年评价工作方案中反映了这一重点的转移。¹

四. 对综合方案的独立评价

5. 在 2002 年 9 月至 2006 年 1 月期间，工发组织对 20 个综合方案进行了独立评价，所评价的活动总值达 5 500 万美元以上。这足以从中得出结论和吸取经验教训以改进今后的技术合作活动。工发组织于是发起了一次元评价活动，目的在于总结更广泛适用的经验、加以验证和传播，并支持本组织采用这些经验。

6. 本文件附件提供了通过 2005 年的评价工作总结的综合经验教训。各方案之间在方案周期不同阶段管理方面的优缺点似乎比较均衡，但显然能够进行比较和加以改进。关于如何优化项目和方案周期管理方面的经验教训已列入工发组织新的技术合作准则。

7. 关于评价各周期阶段综合方案管理绩效所采用的 10 套质量标准的情况比较复杂，这些标准是：政策相关性、对应方主人翁精神、干预的可持续性、涉及目标群体、外部协调、综合方案整合、注重成果的管理、资金调动、工发组织的公司型战略以及创新和吸取经验教训。其中有些方面存在共同的优缺点。而在政策相关性、工发组织的公司型战略和创新几个方面情况比较好，这可能是在外部协调、主人翁精神和可持续性、注重成果的管理以及资金调动等方面所有改进的缘故。

五. 对评价职能的自评

8. 工发组织根据联合国评价小组的规范和标准，代表联合国评价小组制订了一份关于联合国组织评价职能自评的清单。工发组织和其他 22 个联合国组织使用这一自评工具查明需要加以改进的方面。

9. 联合国评价小组的这一清单将规范和标准归为五大类：评价政策说明和道德规范、体制框架和独立性、评价职能与能力的管理、进行评价以及评价报告和后续行动。

10. 工发组织的自评情况表明，在关于评价职能与能力的管理以及进行评价方面，遵守规范和标准的程度最高。查明在体制框架和独立性方面，只是部分遵守了规范和标准。鉴于参加联合国评价小组主导的自评的绝大多数机构都未能充分遵守体制框架和独立性标准，上述评价结论应在意料之中。与其

¹ 2006-2007 年评价工作方案可在工发组织网站关于评价问题小组的网页上查到：www.unido.org/doc/5122。

他机构所作的类似答复一致，表明工发组织内改进余地最大的是评价报告和后续行动方面。

11. 根据自评的结果，已采取行动解决所发现的薄弱环节。

12. 工发组织新的组织结构考虑到有必要加强评价职能的组织背景。评价问题是组织战略和学习处的一部分。通过这一组织结构，评价问题小组很适合提供通过评价总结出的有关经验教训方面持续不断的反馈意见，供本组织进行战略性决策时借鉴。在总干事的总体指导下，通过由评价问题小组向行政负责人报告的新的报告管道，责任制和管理支持通过评价得到加强。

13. 为了遵守联合国评价小组的各项规范，制订了一项评价政策，该政策估计不久将获得核准并予以发布。关于新的评价政策的更多信息见下面第六章。

14. 评价问题小组强调要进一步改进其自身的评价过程和产品。编写了一部质量手册，其中对评价质量标准与工发组织其他机构的互动合作方式作了规定，使用这部手册以提高评价的透明度、指导开展内部培训活动、改进总体质量保证体系并对外部评价顾问提供更好的指导。

15. 为改进评价后续制度、新的技术合作准则明确阐述了对评价响应的责任。²工发组织的这一新制度赋予所评价活动的主管人员采取评价后续行动的责任。评价问题小组监督各项建议的落实情况并促进在制订和实施政策与方案中更广泛借鉴取得的经验教训。

六. 评价政策

16. 正在根据理事会 IDB.29/Dec.7 号决定制订评价政策，该决定认识到符合国际政策、标准和做法的高效率的综合性评价和监测系统的重要性。外聘审计员也请求在 2005 年发布一项评价政策。依照新政策，评价工作服务于三个主要目的：支持管理、确保责任制落实和推动学习与创新。

- 第一，评价工作对那些在工发组织各级、在总部技术部门、在外地以及在工发组织对应组织中的项目和方案管理人员提供支持。建议必须切实可行，并且评价用户应始终积极参与整个评价过程。
- 第二，通过向理事机构、伙伴国政府、工发组织的其他有关利益方——包括工业界和直接参与工发组织活动的有关利益方、工发组织干预活动的支持者和可能的反对者报告所开展的活动，评价工作确保责任制的落实。
- 第三，评价工作推动公司和方案一级的学习与创新。为此，评价工作力求从具体的案例中总结一般经验教训并将这些经验教训提供给工发组织内部和外部的人，他们可能借鉴这些经验教训不断改进其日常专业工作或采用创新做法。

17. 政策中提及的评价原则是：评价的道德规范、让有关利益方参与并与他们协商、公正和独立、能力和专业标准。

18. 根据这一评价政策，总干事和执行理事会使评价问题小组能够卓有成效和适当独立地开展工作的。他们确保划拨足够的资源用于整个工发组织的评价工作。工业发展理事会（理事会）促进营造对整个工发组织评价工作的有利

² 《2005 年工发组织年度报告》（IDB.31/2, V.A 章）。

环境。按照两年期方案编制周期，秘书处向理事会提交了一份关于工发组织评价活动的报告，理事会对这份两年期报告进行了评论。如认为必要，理事会还可要求就一些具体事项进行特别评价，包括主题评价。

七. 机构间活动

19. 评价问题小组积极参加了一些机构间活动。

20. 工发组织参加了几个联合国评价小组工作队，特别是注重成果的管理、评价和评价能力发展工作队。工发组织担任评价质量合格标志工作队的两主席之一，并且是联合国评价小组委员会的一个成员。工发组织以此身份参与与发展援助委员会评价网络的联席会议。

21. 评价问题小组主席作为观察员参与了开发计划署评价办公室的同行审查，并作为成员参与了儿童基金会评价办公室的同行审查。同行审查小组由来自各双边、多边机构和受益国的代表以及独立评价专家组成。同行审查的重点类似于证明有关多边组织内评价职能的质量。工发组织评价问题小组从这种参与中受益匪浅，因为这有助于学习多边和双边评价经验并使工发组织的评价职能进一步专业化。

22. 根据加强协作评价方法的全系统政策，工发组织的三个组织单位参与了全球环境基金（环境基金）的联合评价。预计这一联合评价还会加强环境基金在工发组织资金组合中的重要性并加强工发组织在减少持久性有机污染物、防止国际水域水质退化、气候变化和土地等关键环境领域的影响。

23. 这些机构间活动有助于工发组织遵守公认的质量标准、采取步骤不断改进其自身的评价职能并更多地将重点放在改进评价过程和产品上。这些活动还有助于提高知名度并大大促进全系统与评价有关的活动。

八. 需请理事会采取的行动

24. 理事会似宜考虑通过以下决定草案：

“工业发展理事会：

“(a) 回顾其 IDB.29/Dec.7 号决定；

“(b) 重申它支持旨在就结果进行可信和独立的报告、促进落实责任制的评价职能；

“(c) 鼓励使用评价结论和总结的经验教训促进组织学习和改进工作；

“(d) 请总干事继续促进为体现联合国评价小组商定的、载于联合国系统评价规范和标准中的各项原则的评价营造有利环境。”

附件

2005 年从综合方案评价中总结的经验教训

方案周期的各阶段	
识别	识别阶段为需求导向奠定基础。多数评价发现，识别工作是以一种参与方式进行的。然而，有些评价感觉到有某些“寻找问题的解决办法”做法的要素。识别和拟订阶段之间有明显区别，在赋予的责任、增强整个方案周期的需求导向方面也有区别。
拟订	拟订工作的质量取决于是否具有较高的技术专长。工发组织工作人员的技术能力得到广泛认可并且其多数干预活动被认为在技术上是计划周密的。在连贯一致地运用逻辑框架原则和工具方面仍是一个弱点。此外，在同一综合方案下协同拟订不同的项目有待改进，尤其是在涉及制订共同的资金调动战略方面。
实施	许多综合方案的实施阶段受到零敲碎打的供资和综合方案领导能力不强的困扰。根据评价结果迅速修改了工发组织技术合作准则，预计该准则将会提高领导能力和综合水平。因此，综合方案做法的潜力将得到加强，以克服外地零散的机构结构缺点并加强私营部门与公共支助机构之间的互动合作。
评价标准	
政策相关性	发现多数综合方案的规划与国家的工业政策高度相关。如果综合方案的政策相关性在整个方案周期得到增强的话，该领域的决策者应能充分认识到工发组织服务的质量。这需要一种强有力的外地存在，使工发组织外地办事处具备适当的监督和分析能力。
对应方主人翁精神	有些评价查明在对应方主人翁精神方面是一个弱项。确保干预领域与对应组织的机构作用之间适当匹配至关重要。应尽可能将私营部门组织视为对应方。仔细识别尽可能好的对应选择意味着需对可能的候选组织的作用和优先事项进行评估。
干预的可持续性	在拟订阶段——而不是只在实施阶段结束时——就需要为可持续性奠定基础。对应方的吸收能力和能否获得足够的人力、财政和物质资源是决定性的并需要进行切合实际的评估。在进入实施阶段之前，工发组织和对应方必须商定明确的可持续性方案。
涉及目标群体	工发组织的多数干预活动涉及到目标群体。关于如何有效地涉及企业的一个很好的实例是结合使用商业软件、短期国际专家和长期国家专家。一些减贫项目证明难以使足够多的人受益。
外部协调	为在实现千年发展目标方面取得进展，需要采取协同行动。特别是准备采取联发援框架做法来加强联合国大家庭各组织间的合作。评价发现，工发组织可以更好地将联发援框架用于其方案编制和监测目的。但联发援框架是一种资源密集型做法，需要一种强大而持续的外地存在。
综合方案整合	评价发现，可以更加有效地利用同一个综合方案项下各项目之间潜在的协同作用。在工发组织代表是方案的小组负责人情况下，这些综合方案的整合力度就大得多。国家对整合方面具有强烈的主人翁精神这点很重要，并且一个共同指导委员会对于整个综合方案是必要的。

注重成果的管理	使工发组织注重成果的预算不断转化为方案管理，这取决于全面应用逻辑框架。产出和结果必须更清楚地加以区分并适当规定各项指标；特别是关于结果的指标。许多评价所发现的一个弱项是在持续监测结果和报告方面存在不足。目前正在讨论的一种可能的解决办法是制订对同一综合方案项下所有项目的联合监测计划。
资金调动	资金调动是实施综合方案的主要瓶颈。有充分供资来源的综合方案无疑是理想的工发组织提供服务的方式。然而，零敲碎打的供资和拖延有时导致周密制订的综合方案成为纸上谈兵。有关各方联合调动资金并将工发组织的启动资金战略性地用于筹资目的是有助益的。评价发现，在筹资过程中，工发组织与国家政府并不总能适当地协同努力。
工发组织的公司型战略	工发组织可以更多地利用其作为一个中立多边机构的地位来支持政策协调、政策对话和透明的管理。工发组织技术合作与全球论坛活动之间的区别是人为的，应予以消除。在工发组织多数干预活动中，这两个方面是相辅相成的。
创新和吸取经验教训	工发组织的公司型战略、其服务单元和各种标准化的干预活动增强了技术合作的功效。然而，标准化不应退化为蓝图想法或成为一种“复制与粘贴”意识。交流从项目和方案吸取的经验教训本身不是一种机械的程序，而是一种创造和创新的过程。评价发现，受益国非常希望工发组织进一步开展促进南南跨国学习的类似进程。