



第七十一届会议

议程项目 24 和 140

发展方面的业务活动

联合检查组

以消除贫穷为特别重点的联合国发展援助框架元评价和各次评价汇总

秘书长的说明

增编

秘书长谨向大会成员转递他本人和联合国系统各组织对联合检查组题为“以消除贫穷为特别重点的联合国发展援助框架元评价和各次评价的汇总”报告(见 [A/71/533](#))的意见。

此次评价是根据大会关于对联合国系统发展方面的业务活动进行独立全系统评价的政策([A/68/658-E/2014/7](#))所开展的两项试点评价之一。它由联合检查组牵头并与联合国系统各组织的评价办公室合作开展。包括会员国在内的许多利益攸关方也参与了评价。



摘要

联合国发展援助框架元评价和评价汇总审查了 2009 至 2014 年期间进行的框架评价的质量，并试图从这些评价中得出结论，用以评估联合国系统对减贫作出的贡献。评价提供了机会，可借此系统地查明和强调与框架活动评价过程有关的挑战，以指导旨在提高框架评价作为一种机制整体价值的决策。

评价指出，利益攸关方对框架评价工作缺乏承诺，突出表现在对评价要求以及公认的质量标准遵守程度较低。此外，国家利益攸关方的参与程度较低，联合国实体在国家一级开展的评价活动在协调与合作方面也存在重大问题。

联合检查组在其报告(A/71/533)中，对加强框架进程本身和评价机制提出了 5 项建议。本说明反映了在联合国系统各组织投入基础上形成的综合意见。

一. 引言

1. 联合国发展援助框架元评价和汇总审查了在 2009 至 2014 年期间进行的框架评价的质量，并试图从这些评价中得出结论，用以评估联合国系统对减贫作出的贡献。评价提供了机会，借以系统地查明和强调与框架活动评价过程有关的挑战，以指导旨在提高框架评价作为一种机制整体价值的决策。

二. 一般性意见

2. 联合国系统各组织欢迎该报告，支持报告的主要结论和建议，指出执行建议将能提高效率，降低交易成本，并从总体上加强联合国发展援助框架的问责制。

3. 各组织注意到，各国政府往往重视本国的审查进程而不愿进行框架评价，因此可能看不到框架评价带来的增值。各组织还指出，国家一级固然缺乏财政资源，但并不一定是开展框架评价的主要原因。在这方面，有组织指出，驻地协调员系统的联合国发展集团全球费用分摊安排目前提供资金，用以支持每个联合国国家工作队履行 10 项协调职能，包括对框架的规划和监督。一些国家工作队已利用这些资金支付框架评价费用，各组织表示这种做法应该成为规范；然而，一些组织指出，为框架评价提供的资金并不充足。此外，有组织指出，如联合检查组报告第 110 段所示，较少进行框架评价可能不是因为与其他基于机构的评价重叠和重复。实际上出现“重叠”的可能是按照捐助者具体要求或作为政府领导进程的一部分机构需要参与评价而进行的基于机构的评价。这些评价不一定与框架评价重复。有组织指出，框架评价较少进行也可能是因为编制预算和确定优先次序的过程中存在缺陷，没有考虑到评价的需要。还有组织指出，框架评价的展开率在不断提高。2014 年采用的发展集团信息管理系统，将进一步改善对框架评价的跟踪。关于报告第 111 段中的第 2 条结论，联合国国家工作队不认为框架的评价部分是一个重要和必要的因素，有组织认为，得出这一结论需要与驻地协调员进行深入访谈，而这并没有列入编制方法。关于国家一级的机构级别评价需要采取更加协调一致办法进行的这一基本结论，有组织提出，鉴于联合国系统不同组织有专门的任务规定，仍将需要进行针对具体机构的部门和专题评价。框架评价不可能完全取代这些评价工作。

4. 其他一般性意见还有，各组织认为该报告是联合检查组的报告，而不是 2012 年四年期全面政策审查授权进行的全系统独立评价的产物，而后者需要采取有别于联合检查组的办法，并需要利益攸关方进行参与。

三. 关于建议的具体评论

建议 1

秘书长应酌情与行政首长协调会协商，通过联合国发展集团，修订《联合国发展援助框架》的方案编制准则，以强调会员国，尤其是方案国家积极参与设计和随后的实施和评价全过程的极端重要性。面向国家工作队和驻地协调员办事处的这一经修订的准则，应当清楚阐述促进有关方案国家政府官员相互作用的指导方针和系统方法，说明与其国家发展重点和计划相关的方案编制原则，并采取更为全面的方法，将方案编制原则纳入框架进程的主流。

5. 各组织指出，由联合国发展集团方案工作组编制的新联合国发展援助框架临时指导意见进一步调了进行评价的必要性。指导意见的定稿计划于 2016 年底前完成。还有组织指出，在联合国发展业务协调办公室最近的案头审查中，27 个新《联合国发展援助框架》中有 23 个提出了成立联合国/政府联合指导委员会的要求，委员会的成立有助于为框架的执行提供战略指导和监督，并有助于加强各国政府的自主权和参与。新框架指导意见还强调，框架评价应成为国家发展计划更广泛的国家评价框架的一部分。各组织还越来越多地采用参与式方法，包括众包和“前瞻规划”。新的指导意见进一步强调，利益攸关方有必要普遍参与评价，并请注意在周期内完成一次评价的要求。有一个机构提请注意，根据新的框架指导意见，联合国国家工作队将负责共同国家评估，虽然联合国国家工作队有责任邀请政府参与共同国家评估，但评估并不需要政府批准。

6. 各组织普遍支持这项建议，但认为可以通过修改改进建议，因为建议包含了太多的单独行动内容，有可能妨碍业务机构制定有效对策。有组织建议，按利益攸关方将建议重新分类，以便采取适当的后续行动。还有组织建议删除“特别是在方案国家”，因为这一事项是所有会员国关心的问题。

建议 2

大会应通过四年期全面政策审查进程，鼓励会员国，尤其是方案国家更为充分地参与国家层面的《联合国发展援助框架》进程，为此应在制定即将推出的框架时早日投入进来，并最大限度地全程参与其实施、监测和评价。经济及社会理事会应在四年期全面政策审查进程内，不断审查和监测联合国国家工作队为促进方案国家全程参与框架周期，包括其评价而采取的措施。

7. 各组织普遍支持这项建议，并指出已经采取步骤来加强国家政府的参与和自主权，更多地通过国家和联合国联合指导委员会来监督所有《联合国发展援助框架》的编制。有组织强调，会员国有必要适当资助相关任务，特别是开支庞大的框架评价工作。还有组织提出，建议应该改写，以强调框架活动的合作性质及其在更广泛的国家进程中实现联合国干预措施增值的作用。

建议 3

秘书长应酌情与行政首长协调会协商，通过联合国发展集团，启动一个进程，就《联合国发展援助框架》作为联合国国家一级整体规划进程要素的重要性，向驻地协调员进行宣传和指导，尤其是，应要求驻地协调员制定关于对各种工具，例如可持续发展框架进行框架评价或后续行动评价的行动计划和时间表，并将框架评价工作纳入驻地协调员的绩效管理框架中。

8. 各组织支持这一建议，但一些组织指出，在开展框架评价方面还应追究联合国国家工作队各机构负责人的责任。由于框架评价往往需要各机构费用分担安排的支持，如果联合国机构不同意支付费用，驻地协调员无法迫使其开展框架评价。

9. 还有组织指出，评价活动缺乏充足资金这一严重问题长期存在，而且发展集团费用分摊安排的资源也不能始终满足要求。

建议 4

秘书长应酌情与行政首长协调会协商，要求其他联合国机构协调其国家一级的评价活动，以将此类活动更妥善地纳入《联合国发展援助框架》评价进程。

10. 各组织普遍支持这项建议，并指出成功协调框架评价与针对具体机构评价的两个国家在这方面取得了一些成绩。各组织建议，把这一经验推广到其他国家，以便提供一个更加严格的方法，减少合作伙伴的交易负担，普遍提高效率。要实现这一目标，就必须解决一个重大难题，即各机构按照各自理事机构的具体要求采用的周期、时间表和方法各不相同的问题。各机构必须开展更加广泛的努力实现统一。

建议 5

秘书长应酌情与行政首长协调会协商，通过联合国发展集团，参照本报告的结果，修订 2010 年评价工作指导方针和随后的指示，以加强其方法上的严谨性和设计，提高遵守；尤其是，经修订的准则应：

(a) 强调要求提出可操作的建议，有符合联合国评价小组规范和标准的明确的目标受众和时限；

(b) 载明将框架方案编制原则，尤其是与环境可持续性有关的原则纳入主流的情况；

(c) 除案头(文件)审查和利益攸关方访谈外，采用基于多个数据来源的周密的评价设计。

11. 各组织支持这项建议，并指出发展集团方案小组将这一建议视作《联合国发展援助框架》指导意见定稿的一部分。指导意见的定稿将在 2016 年末发布。还

有组织指出，除了职权范围的编写指导意见和联合国评价小组 2012 年发布的为框架评价编制管理层回复的指导说明，目前没有任何关于如何开展框架评价的指导意见。为确保相关性，所有框架评价必须力求尊重联合国评价小组 2016 年更新的联合国评价准则和标准。有组织建议，请联合国评价小组提供更多有关评价方法的支助和指导，包括提供专家意见，说明如何有系统地跟踪和报告方案编制原则及其影响，并支助建立一个外部咨询人名册，可利用咨询人服务支持下一代的框架评价。有组织指出，在国家一级，联合国国家工作队应牵头组织框架评价。
