



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/36/182  
15 April 1981  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第三十六届会议  
暂定项目表 \* 项目 101 和 104

方案规划

联合检查组

关于联合国系统各组织评价的  
第二个报告

秘书长的说明

秘书长谨将联合检查组题为《关于联合国系统各组织评价的第二个报告》(JIU/REP/81/6)转递给大会各会员国。

\* A/36/50。

81-10426

JIU/REP/81/6

关于联合国系统评价的

第二个报告

联合检查组

厄尔·索姆编写

联合检查组

日内瓦

1981年3月

JIU/REP/81/6

1981年3月,日内瓦

关于联合国系统评价的  
第二个报告

联合检查组  
厄尔·索姆编写

目 录

|                    | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|--------------------|------------|------------|
| 摘 要 .....          |            | 5          |
| 一、 导 言 .....       | 1 - 6      | 7          |
| 二、 着手办法 .....      | 7 - 27     | 9          |
| A. 扩大活动 .....      | 7 - 9      | 9          |
| B. 选择着手办法 .....    | 10 - 14    | 10         |
| C. 中央评价单位 .....    | 15 - 20    | 12         |
| D. 范 围 .....       | 21 - 27    | 14         |
| 三、 与决策过程相结合 .....  | 28 - 35    | 17         |
| 四、 方 法 .....       | 36 - 47    | 21         |
| A. 达成一致意见的领域 ..... | 37 - 41    | 21         |
| B. 问题领域 .....      | 42 - 47    | 22         |
| 五、 反馈和汇报 .....     | 48 - 67    | 25         |
| A. 内部反馈 .....      | 49 - 59    | 25         |
| B. 向各理事机构的汇报 ..... | 60 - 67    | 29         |

目 录 (续)

|  | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|--|------------|------------|
| 六、合作活动 .....                                     | 68 - 89    | 32         |
| A. 同各国政府的合作活动 .....                              | 69 - 76    | 32         |
| B. 开发计划署 .....                                   | 77 - 86    | 34         |
| C. 其他合作活动 .....                                  | 87 - 89    | 38         |
| 七、支助评价工作 .....                                   | 90 - 98    | 41         |
| 八、结论和建议 .....                                    | 99 - 115   | 44         |
| A. 结论 .....                                      | 99 - 105   | 44         |
| B. 建议 .....                                      | 106 - 115  | 47         |
| 附件   |            |            |
| 一、选用的参考资料 .....                                  |            | 52         |
| 二、目录 - JIU/REP/81/5, 联合国系统各组织<br>内部评价工作的状况 ..... |            | 54         |

## 摘 要

1977年联合检查组关于联合国系统评价的报告发现评价方面的兴趣刚刚开始。1981年的形势报告表明联合国系统的评价活动比以前任何时候都要广泛。评价活动取得了相当大的成绩，但是还需从事大量工作才能保证牢固地建立起新的有所改进了的内部评价制度，才能真正用于认真地评价效果和改进方案。

具有评价制度的组织数目比1977年调查时要多一倍余。第二章讨论了内在自我评价作为基本方法的强劲趋势，因为这种评价包括面广，反馈快，代价低。但是大部分组织的中央评价单位很少（人员只有两名或不及两名），所以没法在整个系统实行这种评价。

第三章谈到了在全盘管理发展的努力中，把评价工作同组织的决策过程结合起来的重要性。早已证实评价工作对改进项目和方案的设计是有用的，但是，它同整个管理工作的其它环节的联系尚不牢固。

有一种一致意见逐渐形成，即评价方法必须适应具体的组织现况，必须很实际地着重于简单有效的形式。但是，第四章谈到在方法方面还没有得到超出项目一级的很好发展，而且仍然往往会错把非正式的审查当作是“评价”。

大部分制度现已接近第五章中谈到的评价反馈和报告阶段。还需要有系统的内部反馈过程、评价“记忆库”和后续程序。向理事机关提出的初步报告反应很好。看来好的评价报告可以有助于简化全盘的工作报告。

第六章审查了对各国政府努力改进它们自己的评价活动所表现的极大兴趣。联合检查组将于1981年单独进行一项研究。经过一段长时间的审查和机构间协商过程，开发计划署也准备修改和加强其外勤项目的监测和评价制度。

第七章谈到了通过进一步了解和初步明确使用评价结果，加强了大家对评价的支持。但是，全面的支持还是很虚弱的。必须明确建立评价制度，理事机构、

上层管理人员和工作人员必须坚决承诺稳步改进评价工作的素质。——

第八章总结指出，通过开始采用和发展的第一个阶段，内部评价制度已经取得了普遍成绩，现在正进入第二个阶段，即广泛予以实行的关键阶段。目前面临的挑战是各组织须加强和有效地使用这些制度。——评价制度的发展将继续是个逐步、缓慢的过程，今后几年将是在联合国系统内建立起评价价值的非常重要的阶段。检查专员建议各组织考虑：

- 内在自我评价着手办法的优点；
- 为应付制度扩大后的实施需要，要有足够的评价人员；
- 评价制度的范围和发展计划，综合管理制度关系和发展的指导方针以及基本评价标准；
- 具体评价分析、后续和报告方法及程序问题；
- 目前和将来所需采取的邦助发展中国家进行评价活动的行动；
- （开发计划署）实行一套经修订的项目评价制度的行动；
- 支持发展评价制度的有效训练方案。

另一个报告（JIU/REP/81/5）总结了联合国系统23个组织的内部评价现况，并且还包括对有些组织的建议。

## 一、导 言

1. 评价是根据各项活动的目标,尽可能有系统地客观地决定活动的关联、效能和影响。内部评价制度是通过向各个秘书处和政府间机构提供关于结果、影响和效能的分析资料,以便尽可能扩大各组织活动的效能,从而改进目前和将来方案。它们还向各政府间机构说明如何有效使用资料,增进各组织对评价经验的兴趣,并且也会有兴趣继续不断把吸取的经验教训用于将来的业务。

2. 1977年,联合检查组对联合国系统的现况评价提出了报告(JIU/REP/77/1)<sup>1</sup>。报告注意到联合国系统每年花费约\$2,000,000,000,并且相当多的资源是用于规划、方案编制和报告过程,尽管各种产品都不很严格地贴上了“评价品”的标签,但是对这项工作的成果却很少进行过真正的评价。有些组织正在朝着内部评价制度的方向发展,但是它们普遍缺少评价的原则和方法,而所采取的方法和努力又是各种各样的。报告注意到,自1950年代以来联合国系统内对评价的兴趣一直是时起时伏,现在又一次处于“新起点”的状态,并且对它所抱的期望很高,也许是太高了。报告结论指出,评价对改进业务有相当大的潜力,并且指出需要逐步进展到较为系统地评价的过程。

3. 行政协调委员会(行政协调会)认为,这一现况报告及其建议是一个非常好的起点,决心不断努力有系统地开始采取或发展评价(E/1978/12)。行政协调会的评论中也提到,评价是复杂而困难的,预计改进将是个逐步长期的过程,需要大量的工作和投资。评论认为,如果结果如预期,进一步付出评价努力就是非常值得的,否则,各组织将不得不考虑是否朝着所提出的方向努力。

4. 1980年,联合检查组对联合国系统的评价状况作了一次后续审查。联

<sup>1</sup> 本报告中的全部引用文件见附件1内的目录提要。

检组同上层管理人员、评价人员和各组织的工作人员进行了一系列会晤，讨论他们评价努力迄今的现况、结构、进展、业务和结果。他们审查了各种文件、指导方针政策声明和报告，审议了最近整个系统的报告，征求了各组织对整个系统评价问题的看法，并且获得了它们对由此产生的报告草案的意见。

5. 本报告总结了大部分组织过去几年中在发展或改进它们内部评价制度方面所取得的相当的进展。已经产生了许多相当正面性的发展，也出现了一些明显的形式。但同时，评价工作也还仍然面临着一些重大问题，而且到目前为止在建立评价制度方面取得的有关成绩已经使它们面临到广泛实行的关键阶段，这也是对它们实际价值的一个直接考验。

6. 下面各章将在整个系统的基础上，讨论这些形式、问题和潜力。另外一个报告(JIU/REP/81/5)中有23个组织(名单见附件二)内部评价制度现况的摘要，其中有些还附有一些建议。本报告还编进了最近整个系统文件的目录，以及JIU/REP/81/5号文件中各个组织评价文件的目录。



## 二、着手办法

### A. 扩大活动

7. 自1977年以来，联合国系统评价活动的一个重大变化就是有评价制度的组织数目的增加。1977年的报告调查了13个组织，1980年的调查扩大到23个组织，两个报告在下列一般状况方面的比较如下：

#### 内部评价制度

|        | <u>1977</u> | <u>1980</u> |
|--------|-------------|-------------|
| 有这种制度的 | 2           | 12          |
| 正在发展的  | 5           | 5           |
| 没有的    | 6           | 6           |
|        | <u>13</u>   | <u>23</u>   |

8. 发生的变化不是这些基本数字所能显示出的。1977年就已经有这种制度的两个组织（粮农组织和开发计划署）现在又有了新的层面。1977年就开始发展它们的制度的五个组织中，有四个组织（卫生组织、教科文组织、劳工组织和联合国）现已进到执行这些制度的阶段，但有一个组织却是没有完成原来的计划（工发组织）。1977年没有统一评价制度的六个组织（原子能机构、民航组织、海事组织、电信联盟、万国邮盟、气象组织）中，一个组织（原子能机构）正在发展评价制度，其它几个组织的理事机关也讨论了评价的可能性。1980年的现况报告中增加的十个组织中，有三个（世界银行、粮食计划署和人口活动基金）最近加强了已建成的制度，一个组织（锡业理事会）大大扩大了其制度所包括的范围，另外五个组织（环境规划署、农发基金、人类住区中心、儿童基金会和难民专员办事处）建立或正在发展这种制度，还有一个组织（贸发会议）在考虑评价的可能性。这些机构的活动分别摘要载入JIU/REP/81/5号文件。

9. 1977年还没有建立或没有发展内部评价制度的组织，都是些“规模很小”、“技术性强”的专门机构。这些组织看来不需要评价制度，因为它们的规模小，也因为这种制度需要付出一定的努力。但1980年的调查表明，一些“小型”的机构，如锡业理事会、粮食计划署、人口活动基金、环境规划署、农发基金、和人类住区中心已经制定了相对说来成功或颇有前途的评价制度，其它的小型机构也正在考虑这一问题。除此之外，联合国系统内的各部门在试验各种有用的评价技术和着手办法（见以下各节），这些技术和办法并不象有些评价观察员所曾担心的花费那样大，那样复杂或麻烦。这种发展，加上了这样一种印象，即较小的专门机构现在更加熟悉评价工作，更能接受可以适应它们特殊需要的简单评价技术，可以表明，组织的规模小并不排除，甚至可以促进，改进其工作的实际可行的内部评价过程。

#### B、选择着手办法

10. 在1979年关于内部评价制度最初指导方针的报告（JIU/REP/79/2）中，联检组讨论了内部评价四个基本工作着手办法的优缺点：“(a)、自我评价，由负责活动的人员进行；(b)、“工作队”或“同僚组”的评价，由该组织其它部门一队工作人员非全时地或临时性地进行；(c)、中央评价，由评价专家小组进行；(b)、外部评价，由外聘顾问进行特别评价。报告注意到，大部分内部评价制度可能是这些方法的某种组合，表现出是集中或是分散范围、评价时间和可用资料等的一些基本决定，并且也表现出参加过程的考虑。

11. 从1980年对评价制度现状的调查中得出的最有意义的形式，可能就是大家逐步接受了内在自我评价是大部分组织内部评价制度的基本组成部分，这一形式影响到下面谈到的各个主题。这并不是一个一致的趋势。但是，每个较大的专门机构（粮农组织、劳工组织、教科文组织、卫生组织）和世界银行都已强调各种内在自我评价是其内部评价制度的主要或甚至绝对主要的组成部分，其它几个或大或小的组织也正在朝着这个方面前进。

12. 这些组织强调内在自我评价着手办法的因原，总的来说是：

(a) 至少从理论上来说，可以设计使之包括该组织的全部活动，而其它三种着手办法只能包括有限的抽样部分。

(b) 它把出现的新经验和结果的快速资料不断反馈给方案和项目主管人员，而他们最需要这种反馈，以便很快调整目标和执行战略，改进将来的活动。

(c) 它助成把评价变成为管理周期的一个正常部分的结合，助成这一周期的评价和其它过程、特别是项目和方案设计的相互加强（见第三章）。

(d) 它是一个能够促进工作人员直接承担任务并从事具体业务活动和着重结果的评价的参与过程。

(e) 由负责主管人员搞出的评价结果比从外面“政策制定”过程或外人强加的结果，易于被接受和照办，因为后两者的结果可以被说成是不熟悉工作实际情况的人员作出的判断，而轻易地被打发掉。

(f) 其评价结果，特别是当与一个方案预算结构联系在一起时，可以集合起来，成为关于全盘业务、成功的形式和将来可以改进的问题的一个系统化的资料和报道方法，并且可以找出一些方面进行随后的深入评价。

(g) 当正常管理过程中内在包含评论时，就可以大大减少比较复杂和现代化制度的附加费用，在预算紧缩的时代，这是很重要的。

13. 各组织认识到内在自我评价的障碍——需要使用简单的评价方法的问题以及工作人员是否可以客观地评价他们自己的工作的问题——但是，认为内在自我评价的上述所列好处远大于这些因素。内在自我评价可以是评价制度的基本组成部分，还可以根据该组织的需要和财务资源的能力，尽可能结合其他附加的方法。联合国系统各组织在不同的时期，使用了下列各种办法：工作队、评价单位工作人员、同僚小组、顾问、联合机构间考察团、国家机构、捐赠国政府官员、东道国政府和理事机关成员（或这些小组单位的结合）。

14. 范围涉及更大或需要深入研究时，就要利用这些其它着手办法进行评价。例如，包括面广的方案或政策评价、成批项目的评价、对整个组织的行政或管理过程的评价，使它们更多地利用顾问、工作队或评价工作人员。除此之外，因为内在自我评价通常是对还在进行或即将要完成的活动作“进行中”的评价，对活动完成若干年后的影响估价的“事后”评价，就可能要因其范围、复杂性和人力问题，而需要更多地利用其它评价办法。不论是内在自我评价的办法或是其它的办法，尽可能包含所有有关小组以扩大参与面，永远是个重要的考虑因素。

### C、中央评价单位

15. 联合国系统所有建立了内部评价制度的组织，都有某种形式的中央评价单位（有几个组织只有同开发计划署有关的技术合作评价活动）。在基于内在自我评价的制度内，这些单位主要是服务和协作作用，它们负责发展和试验评价方法和程序，在评价事务中协助工作人员并给予咨询意见，举办训练班，监督制度的作用，分析评价资料，同该组织内外的评价和审查小组保持联系，执行各种报告任务，并可能作些直接的评价工作。没有内在自我评价组成部分的制度内的单位，也从事上述的一些工作，但更多的时间是用来进行评价、支助参加评价的顾问或工作队，以及执行报告任务。

16. 1979年联检组关于初步指导方针的报告注意到，评价单位可能是：(a) 依附于该组织的上层行政部门；(b) 同规划和方案编制活动结合在一起；(c)或者是同行政和财务单位结合在一起。这方面的发展趋势尚不清楚，但是目前的情况似乎是设在方案编制司的单位比设在执行领导办公室的单位要多；而设在这些办公室的单位又比设在行政和财务单位的情况多。应值得注意的是，同方案编制单位结合的那些单位多为最新的单位，而成立较久的单位则多半设在执行领导办公室内或设在行政和财务办公室。这一情况可能是由于内在自我评价的趋势（人们认为直接反馈连系比独立更加重要），并且由于最近对方案规划的强调（人们认为同方案编制连系的直接反馈比同一般管理审查和财务小组的连系更加重要）。

17. 中央评价单位也被认为是内部评价制度的“协调中心”，在使用内在自我评价的系统内，被认为是一个中央监督和协调的“平衡轮”，以保证整个系统的特性和工作。但是，看来在许多组织中，评价单位同各种分散方案和业务单位、外地办事处、管理审查小组、甚至其它管理周期过程的联系，还并不清楚或是没有得到很好的发展。在相当程度内是这样的，表明了中央评价单位仍然是以一种相当不肯定和不稳定的形式移植到现有的结构上的，而且还没有真正变为该组织管理过程的一个组成部分。这一重要问题在第三章将作进一步讨论。

18. 但是，中央评价单位值得注意的最明显事实是，它们规模小，从相对和绝对的观点上看都是这样。不计世界银行，仅有约60个专业人员在专职从事评价制度工作。这只占22个组织（1979年的统计数字）约18,500个专业人员和总开支\$3,600,000,000中不及百分之一的很小一部分。即使把顾问、出差、支助人员和其它工作人员参加评价（一般来说是他们正常管理职务的一部分）的开支考虑在内，对系统地决定各组织项目和方案结果来说，仍然是很小的一部分资源。它还表明，早期认为内部评价制度可能是复杂而且代价高的担心是没有根据的。

19. 尽管各组织对到目前为止的评价制度的发展一直都是采取非常实际的态度并且很注意其成本费用，但是现在已经到达成本效益的关键点了。有一半以上的组织只有二名人员或一名人员，甚至一名人员部分时间。这种人员极度精简的办法可以使内部评价制度得到发展和进行初级实验。但是，很多系统现在已经可以从事以下的不断发展中的重要任务了，如评价训练、制度监督、资料分析、一般支助和咨询性职务、报告评价结果和（在很多情况下）直接参加个别的评价研究。这些活动的工作量非常繁重，在内在评价制度中尤其如此。看来，在若干组织中，方案编制、预算、管理事务所需工作人员同评价工作之间，需要有更加适宜的平衡。

20. 如果要全面实行内部评价制度并使其有效工作，重要的是要加强评价单位，使其同它们现在和将来在系统内的执行责任相一致，在这方面，最好采取工作人员重新调配的办法。评价可以为各组织改进工作提供相当大的效益，但是如果成本效益关系中的成本一方面继续受到如此严重的控制，大部分这些效益将永远无法可得。

#### D、范围

21. 选择和运用评价着手方法的另一个重要考虑是评价范围的类别和程度。强调内在自我评价的组织选择的是包括面广、深度不大和费用较小的办法，而强调中央评价的组织所选择的方法与此正好相反，其他组织则在此二者之间寻求一定程度的平衡。所包括范围的决定还涉及到另一些相互关联的问题。

(a) 是应该强调项目、方案、行政和支助过程的评价或是政策的评价？应是怎样组合？

(b) 在评价外地活动同区域或总部活动相比较时，那种组合较适当？或应该强调什么？

(c) 总开支的美元价值低于某一点的活动即应被认为是规模太小，不值得予以评价，这一点的美元价值是多少？

(d) 用于评价正在实施活动的“进行中”评价的努力应是多大？用于评价已经完成活动的“事后”评价的努力应是多大？

(e) 评价作为活动的一个标准成分的“内在”程度应该是多大？这种评价应该是定期进行还是应该在执行中点的关键时刻或在新阶段开始之前进行？

(f) 是应该发展一种可以抽样包括某段时间内各种主要活动典型的周而复始的形式？还是应规划进行评价时间使其随时应问题、需要和上层管理或理事机构之需？

(g) 评价如何适应其它过程，如三方面项目审查或要求的最后报告？或者如何适应管理单位或监察局进行的研究？

(h) 同联合国系统其它组织、东道国政府或捐助国政府进行的联合评价应该得到什么样的优先待遇？

22. 目前，联合国系统评价范围的程度和组成都不甚清楚。例如，有些组织认为项目评价是一个系统的主要结构部分，而另外一些组织则强调方案评价；有些组

织非常关心联合评价的努力，而另一些组织则想先发展它们自己的评价制度；有些组织首先强调发展外地一级的评价，而另一些组织则对总部活动很感兴趣。

23. 一个有关的重要问题是各不同组织活动之间的联系以建立一个有秩序的全面内部评价制度的问题。特别是，外地项目和总部方案这二大主要类型，在方法、所需工作人员和资源、业务机构、反馈和其它有关因素方面有很大的不同。一方面要用不同的方法对待这二类型，另一方面同有意义和连贯的方法把它们连系起来也是很重要的。这方面到目前为止，大部分组织在方案编制或评价的意义上都还没有取得多大进展，但这是需要在实践中求发展的另外一个重要的方法和概念问题。

24. 这种多样性是适当的，因为每个组织都要使其评价适应其组织本身的结构、政策、需要和资源，并运用逐步实验的着手办法推广其评价制度。有些仍然处在制度构思的早期阶段，几个已经基本建立的系统则强调需要灵活地运用评价过程以满足现在出现的需要，而不能采用一种死板的未来工作计划。即使那些已经决定把内在自我评价或中央单位评价作为它们系统的基本组成部分的组织，也还仍然在考虑它们可以用什么办法和想在什么程度上（并且有资源）为这一范围增加新的内容。

25. 但是，目前计划范围和评价战略不太明确的情况，使内部评价制度进展的估价（也就是本报告想作的这一工作）变得很困难。如果评价过程想按照其本身固有的想法配合目标取得结果，那么“评价之评价”就需要仔细地制定各个时间阶段的目标和这些系统的工作计划，以便能够定期估价评价制度取得所希望的结果的进展。

26. 很多组织现在只有一个一般的、有时甚至是模糊不清的发展评价和划拨资源的计划，这种现象使进展放慢了。如果能拟订和议定具体的计划和资源的划拨，系统本身就可以得到更快的加强。每个组织都应该向其理事机关提出有关其评价制度的具体的有时间局限的计划。这些计划，除了别的外，应该明确表示具体目标、要达到的范围、要采取的综合着手方法、同其它管理过程的联系、预期的结果和所

需资源。有方案预算的组织应该按照中期计划内正式指导方针把它们的评价范围和发展计划同方案预算结合起来。其它组织应该使其编制的评价计划包括一个或更多的预算时期。

27. 然后，应该定期审查这些评价计划及其结果。但是，根据其演变的特点和有利地影响该组织全部工作的潜力，理事机关或可在若干年的时间内特别注意评价的范围，并把运用评价的结果作为他们方案规划和实施的一般审查的一部分。理事机关也要使评价计划的范围同它们本身的急务相一致。



### 三、与决策过程相结合

28. 内部评价系统面临的一个最困难的问题是人们倾向于把这种系统看作一种自成一体的管理技术，仅仅需要把它们纳入一个组织即可迅速提高该组织的业务工作。其实，评价仅是基本管理周期中的一个阶段——虽然是一个很重要的阶段。在对总管理系统的发展和改进作出的继续承诺中，若不把评价作为这种承诺的一部分，便不能充分发挥评价应起的作用。联检组1979年关于初步评价准则的报告中有一章专门讨论了这种关系（JIU/REP/79/2）。

29. 多数组织均强调把其内部评价系统纳入组织决策过程的重要性。然而，那些主要依赖自行评价的组织得益于其固有的性质，另一方面，那些强调采用独立的中央评价办法的组织，却由于自行疏离其他进程而多少受到阻碍。为了试图制定出一体化原则，各组织普遍采用下列四种战略中的一种：

(a) 加强设计、监测、方案拟定等各种进程，把它们看作建立评价系统的必要前提（劳工组织、联合国和儿童基金会便是采用这种作法）；

(b) 着手设计和建立评价系统，同时注意同决策过程的其他部分建立联系；

(c) 调整和改善各种已经安排恰当的因素之间的关系（粮农组织和锡业理事会采取的作法）；

(d) 最有雄心的一种作法是承认评价仅仅是同时全面管理发展努力的一个组成部分并照此进行评价（卫生组织采取的作法）。

30. 虽然许多组织可能比较愿意得到必需的承诺和支持，以采用卫生组织战略，如粮农组织和锡业理事会所用的以前确立的调整成分，或由劳工组织、联合国和儿童基金会在评价筹备阶段采用的办法，但多数组织为了满足制定内部评价系统而采取行动的要求时往往采用〔(b)〕项的评价和联系办法。然而，无论采用何种办法，看来这种相互关系迅速趋于明朗化。评价工作（由于对所得结果的重视）、各项活动的有条不紊和从以往经验中得出教训，可以加强其他决策进程；若把这些工作

同评价联系起来，它们也可以大大提高评价工作的效率。

31. 由于这些组织的评价情况各不相同，而且仍然处于早期执行阶段，对评价和决策过程其他阶段的之间的联系作出概述，也只能是个大致情况。但是，下列的初步意见看来确实还是符合情况的。

(a) 规划：若干组织的评价工作将最终推广到中期规划过程中去，并可推广用于制定战略和政策，但它在这个级别上尚无多大影响。

(b) 方案拟定：评价——至少从概念上来看——与正在进行的方案拟定过程有着密切的联系，在这个级别上可能得到最大的长期利用。特别是一个有效的方案预算编制过程往往提供极为有用的构架，从而能够有秩序地以其“固有”的方式综合利用评价结果，而如果没有这种构架或者这种构架不健全，就会使评价工作和反馈工作复杂化。第二章已经说过，还非常需要在外地项目和总部方案之间建立方案拟定和评价工作之间的各种联系，但是这个领域的工作进展一直不快。

(c) 设计和制定方案：大概迄今许多组织进行评价工作的最直接的效果是可以反馈关于项目和方案设计弱点的资料。为了使项目和方案更为有效和便利对它们作出评价，十分需要改进设计、对目标作出较为明确的阐述，制定进度指标，使执行顺序更加合乎逻辑和有条不紊。

(d) 监测和执行：健全的监测系统（对业务进行不断监督，以使其符合工作计划）可使评价工作集中于结果和经验模式，而较差的监测系统可使其后的评价工作陷入投入和执行细节的困境。目前在这两种功用之间似乎出现了混乱和重迭，因而有必要改善监测办法以便支持评价工作。

(e) 管理资料系统：评价既依靠管理资料系统获得基本数据，也向该系统提供数据。规模较大的组织目前正努力发展这种系统，一般都使用计算机，并努力使这种系统比目前更为轻便和及时。

(f) 审查：所有组织的各所属单位既应利用评价研究的结果，也应为评价提供

数据。特别是规模较大的组织一般均有下列机构和人员：对外和对内审计员；总部的各种管理处；方案拟定和预算股；特别任务工作队和咨询机构；各理事机构的预算、财务和行政委员会等。在这些各种机构之间通常似乎并没有明确的责任分工和一体化审查结构。

(g) 汇报：内部评价系统十分强调有效反馈评价结果供用户使用，这种系统似乎在汇报过程中将会起到非常重要的作用（第五章将进一步加以讨论）。

(h) 后续行动：管理周期结束时的一个关键因素是后续行动，它可以确保已经采取了适当行动，包括应用评价结果。人们似乎普遍认为目前对后续行动重视和强调得非常不够。

32. 基本决策过程是——或者应该是——一个统一的系统，这个系统是协作性的——即由各部分的合作行动构成一个总进程，这个进程比其任何个别成分的作用都要强大。由于集中注意整个序列的结果和质量，评价部分有许多工作可做。一件令人鼓舞的事是，有越来越多的例子说明评价系统的设计和发展正在提出新的问题和各种办法来加强和澄清设计、编制方案预算、监测、汇报和其他组成部分的格式和过程。

33. 同时，人们似乎对在评价和其他组成部分之间建立牢固有效的联系和反馈方面遇到的困难十分沮丧和表示关注。造成这一现象的原因很多。尽管最近几年在编制方案预算方面取得很大进展，但是在方案拟定方面仍有严重脱节，联检组1978年关于联合国方案拟定和评价的报告（JIU/REP/78/1）讨论过这个问题。许多组织的小型新建评价单位尚未取得在管理系统中建立已久的较大单位和各种进程所产生的影响。许多评价系统还没有时间来发展为加强和与其他组成部分相互影响所需要的全套办法和格式（见第五章）。

34. 行政协调会实质问题协商会（业务活动）和方案问题协商会（方案事务）在1980年曾就评价问题举行了一次联席会议。一份供讨论的文件（ACC/

1980/OPPG/2) 指出,造成紧要的评价问题的主要因素是:全面管理系统未能  
为评价提供“技术前提”,未充分阐明评价工作的作用和责任,不合实际地把评价  
工作视为组织的万能药,采用“逐个”办法进行评价,而不是把它看作是为了提高  
该组织活动的质量和重要性的总管理战略的一个组成部分。

35. 评价是一个管理工具,但它仅是全套工具中的一件。如果得到正确利用,  
它可提供大量反馈来改进,澄清和加强其他决策因素,并反过来加强其本身——目  
前在联合国系统各组织内已出现了这种互利交换的各种局面。

#### 四、方法

36. 在联检组1979年关于内部评价系统初步准则的报告(JIU/REP/79/2)中,有一章颇为广泛地论述了方法方面的问题。报告指出了在联合国系统内妨碍利用较为精确的分析方法和技术的因素。报告讨论了恰当阐述目标的特殊重要性和实际制定这些目标的困难,并讨论了作为评价过程的一个重要部分制定良好指标的可能性。报告提出了一份在从简单到最复杂的评价级别的初步清单,并审查了进一步发展以及评价方法和技术的选择和估价所涉及到的难题。本章是对1979年讨论情况的补充,论述一致意见和存在问题在目前的主要模式。

##### A. 达成一致意见的领域

37. 在方案及协调事务委员会(方案协调会)、行政协调会、联检组和各组织的理事机构之间似乎已达成相当一致的意见,认为联合国系统需要制定共同评价的原则和准则,但由于各组织的政策、结构、活动领域和业务性质不一样,致使这种努力的程度受到限制。几年的讨论表明大家均有兴趣采用灵活方法,承认各组织的不同需要,继续合作以逐渐制定出此种原则和准则。联检组评价用语汇编(JIU/REP/78/5)和初步准则(JIU/REP/79/2)的目的是提供一个粗放的共同指导准则和鼓励对评价工作有一个共同的了解,这种了解在将来取得经验后还可以作出修订。行政协调会和各组织的理事机构对此进行过审议,已一般地核准了这两个报告。

38. 出现一致意见的第二个领域是关于评价方法的级别。行政协调会在其1979年对联检组的初步方针作出评论时完全同意这样的意见,即因有许多问题和拘束,致使联合国系统不能充分利用更先进的方法,并且在多数情形下都不大可能在短期内作出“理想的”或“合乎需要的”评价(A/34/27r/Add.1)。

39. 1980年对各组织内部评价系统作出的调查表明这种实际办法享有相当广泛的支持。没有人对目前方法的质量真正感到满意。但目前的重点已从精细的评价技术和理论转向内在自我评价的简易而有效的格式，这种格式的基础是明确地阐述目标，改进项目和方案设计和制定指标。人们普遍关心的是如何设计、检验、逐渐适应、改进和推广此种方法，以使其得到广泛利用。

40. 内在自我评价包含着成本意识、参与分享、迅速业务反馈等因素，因此人们认为评价应尽可能简单和直接有用，而不应承担它力所不及的工作，这些都促进人们采用这种实际办法。所用方法的成本应合情合理。它们应提供可靠结果，并应为评价使用者所理解。这种实际办法还具有灵活性的优点：人们普遍认为内在自我评价是评价系统的一个基本成分，更为精良的评价成分可以逐渐纳入这个评价系统，直至各组织认为这些成分在成本上是有益的。

41. 然而，“适当的”评价方法具有双重意义。如果评价成本过高，费时和技术复杂，人们便不会接受和利用它来改进业务。如果随便作出质量很差的评价，也将会出现同样令人沮丧的结果。人们目前正在继续努力探求适当和有效的方法标准，这种努力反映在下面论述的两个主要问题领域。

#### B. 问题领域

42. 首先提出的一个问题是需要把评价系统逐渐推广到各个组织的更多和更广泛的活动类别中去。目前，在制定和执行评价方法方面作出的大多数努力一直是集中于外地的技术合作项目。这本身就是一个方法方面的大难题，因为这得试图把目标上的严紧与方法上的简易结合起来以便得到广泛的应用和使用，而且一般是供非专门人员应用和使用。虽然在这个级别上的进展似乎相当令人满意，但是还存在着其他许多重大的难题。

(a) 整个联合国系统在各个方案一级作出的评价努力表明，由于活动范围广，目标不明确，没有制定按时间阶段完成的指标，而且“方案”往往前后不一

致，所以难于专门集中对结果作出评价。

(b) 由于所涉系统和管理能力上的差异，各国政府在国家和国家以下一级为协助评价工作而制定适当的办法，这一工作显然特别复杂。

(c) 在对行政和支助过程进行评价方面目前尚未作出多少工作。

(d) 对政策和战略的评价或许是由于内容最广泛而且难度也最高。因而几乎尚未开始。但是，有些活动，例如与第三个发展十年有关的一些活动，可能最终将要求各机构作出关于这方面的评价。

(e) 其他活动，例如研究、谈判、会议、标准制定等，可能会提出复杂的评价问题。

(f) 人们对各组织联合进行的部门间的评价工作越来越感兴趣，这也产生了制定适当的共同方法的难题。

(g) 虽然在对活动的结果、重要性与效果进行评论方面取得了一些成绩，但在对结果所造成的影响进行评论方面，特别是在完成评论以后若干年通过事后研究作出评价，仍然是一项十分艰巨复杂的工作，迄今几乎尚未对此进行考虑。

43. 若干机构的工作人员表示特别关心的问题是，他们将“被迫”对实际上并不适当的领域作出评价，从而增加感到这方面工作已经过于繁重的工作人员的汇报任务。但很有希望的前景是，多数组织采用的逐渐的实际检验办法将会防止使评价成为这样一种负担。进一步的经验很可能表明，上述某些领域都可以经得住评价的检验，在其他一些领域中评价概念可以起到辅助的作用，但不是正式进行评价，另外还有一些领域简直是无足轻重，除非不惜工本，否则不必进行评价。在这些领域中，有些领域很可能需要更为精良的评价办法和使用专家进行评价，但这要由每个组织自行决定。

44. 第二个问题是“评价”标题使用得很不严谨。1977年联检组的情况报告指出，由于缺乏明确的定义，许多组织往往把“评价”标题用于载有经验审查成分的任何类型的审查、报告、讨论或研究。这是制定联检组评价用语词汇

(JIU/REP/78/5)的一个主要原因。按照该文件现在规定的普遍接受的定义，评价是根据活动的目标，尽可能系统而客观地确定活动的適切性、功效和影响（如本报告第1段所述）。该词汇还讨论了若干不存在评价的几件工作，并使评价区别于评审、监察、检查和审计。

45. 在1980年同各组织的讨论令人鼓舞地说明，各级工作人员、高级管理部门和各理事机构目前对评价定义和评价方法有了更清楚的了解。随着内部评价系统及其训练活动开始推广和提高了对评价及其方法的认识，把其它活动误称为“评价”的严重性的确看来有所减少。

46. 但是，为了使各组织接受并把评价结果作为管理过程的一个正常的组成部分加以利用，评价结果就必须合乎逻辑、客观、合理和实际可行。把比较偶然的监察、审查或检查称之为“评价”仍具有强大的诱惑力，虽然这些监察、审查或检查可能毫无系统，缺乏事实分析，只关注投入的执行和各项活动，而不注意结果（也就是说，不符合上文所述的定义）。为了努力逐渐但稳步地改进评价工作，需要对各组织的具体评价努力作出不断的和严格的估价，以保证评价的质量和效用。

47. 实质问题协商会1980年关于评价问题的讨论会议得出的结论是，应制定出合乎需要的共同评价标准，但这些共同标准必须出自每个机构的具体情况和经验。虽然联检组关于初步准则的报告（JIU/REP/79/2）谈到这个问题，但似乎难以制定一个所有组织均可接受的更为详细的标准。然而，如果各组织希望采用共同标准，行政协调会可指定一个机构在其他感兴趣的组织的协助下带头这样做。



## 五、反馈和汇报

48. 反馈和汇报是个关键阶段，在这个阶段中，将提出内部评价系统的评价结果并付诸使用，以改进该组织的方案。由于这（连同后续行动一起）构成评价过程的最后阶段，并鉴于许多组织仅处于广泛执行的初期，所以经验仍然有限。不过，由于已经作出各种反馈和汇报努力，从而显示出存在着有效利用评价结果的某些重大可能性。

### A. 内部反馈

49. 第一批主要的评价“用户”是各个组织的秘书处——行政首长、管理人员、规划人员和方案拟定人员，以及总部、区域和外地的工作人员。目前，多数组织对于过去取得了哪些成绩和目前的资源是否按照即定目标得到有效利用仍然缺乏一般的系统性了解。更多的是注意规划和方案拟定，而不是确定方案在（事实上是否得到了执行和取得了什么成果。评价可提供关于结果、成绩和问题的分析性资料，以便普遍改进目前和今后的活动，并可有助于澄清优先项目，估价费用功效，改进规划和方案拟定的质量。它也应在整个组织内鼓励人们不断地估价经验和把取得经验教训应用到业务中去。但只有当确定了有效的反馈、汇报和后续机制之后，才能获得上述益处。

50. 许多组织目前仍在建立和发展它们的内部反馈机制，但无论它们现在只是设计这些机制，开始实施这些机制，还是正在改进已经建立的机制，它们都普遍一致认为这是一个需要予以充分注意的关键领域。正如第三章所论述的，多数组织均有这样的情况：一方面，它们在进行评价的同时，把评价工作同已经建立的规划、方案拟定、设计、监察、管理资料、审查、汇报和后续行动等职务联系起来。但人们对迄今所建立的联系效用如何表示关注。

51. 人们最为关注的反馈机制似乎是关于项目设计和项目制定方面的。澄清并

改进此种设计的质量有助于从总的方面改进项目和为良好的评价工作创立先决条件。第二个联系是评价和方案拟定之间的联系。这项工作主要仍是在新的多年方案预算或组织工作方案中确立较好的设计、目标、指标产出和结果等概念。由于许多这些概念是最近才形成的，实际评价系统的反馈将有待于执行工作走入正轨。在有些组织中，评价单位属于方案拟定部门。在这些组织中应促进在上述两个领域中的反馈。在外地项目和总部方案之间建立联系是一项艰巨而重要的任务，需要对这项任务予以注意。

52. 有的系统采用了内在监察和/或评价办法，这似乎也促进了反馈联系。各组织采用的具体办法有些不一样，卫生组织依靠它的方案纲要，粮农组织依靠它的自动评价程序，教科文组织依靠它的工作成绩监察系统，劳工组织依靠它的项目评价报告，联合国依靠它的方案实绩汇报系统，而世界银行则依靠它的项目实绩审计。尽管具体办法不同，但它们都是为了满足三种不同的反馈目的：(a) 向负责管理人员直接反应各项活动的状况和进度；(b) 资料与方案拟定和执行周期的关系；(c) 把资料汇总作为关于总方案状况的汇报材料。

53. 除了发展同设计、方案拟定、其他管理周期各阶段的联系和发展同每个活动管理人员的联系之外，内在自我评价系统和中央评价系统还利用了其他反馈过程。许多评价单位的具体职责是负责同工作人员进行非正式协商，参加各工作组的工作，并举办评价训练班或讲习班。越来越多的情况是，正如第二章论述过的，由于各系统开始实施这些工作和对小型评价单位造成沉重压力，这一工作占去了很多时间。各组织也采用了若干其他反馈技术，诸如在工作人员中间分发已出版的报告，供他们参考，颁布新的方案准则，以及举办与具体评价结果有关的特别训练班或讲习班。

54. 目前尚未作出多少努力来为有秩序的反馈发展另外一个重要机制——评价储存库，即有秩序的积累评价结果，把它作为对所得教训进行分析和提出简要汇报的基础。例如，世界银行建立了一个计算机控制系统，存储了关于所有项目评价

结果的主要资料，并把每年的评价结果联系和增加到前几年的评价结果中去。开发计划署根据它的综合系统资料项目 (ISIP) 制定了一个项目执行监察系统，这个系统最终将会证明对许多组织都是有用的。其他组织进展没有这么大：有些组织制定了具体计划，要把存储库并入它们的系统中去；对于其他组织来说，制定具体计划尚为时过早；其他有些组织已拥有不大的存储库，目前正在积累初步数据，或尚缺乏时间充分发展这种储存库。这最后一点对于许多系统来说可能是很关键的，即将建立的储存库通常是由计算机控制的管理资料系统的一部分，但若执行分析此种资料并提出此种资料的重要任务，将会对小型中央评价单位造成另一种沉重负担。

55. 此外，在系统的后续部分方面，尚没有作出多少工作。需要制定有条不紊的后续程序，以便按照核可的评价结论和建议，定期审查纠正行动的状况。许多组织尚未达到这个阶段，但是即使具有较多经验和已建立了后续程序的组织也同意这样的意见，即如果要有效地应用评价结果，在这个领域就需要更加强调，采取更多的行动和进一步澄清具体的作用和责任。

56. 虽然目前联合国系统的内部评价系统的反馈情况相当混乱和不完整，但在此应提到两个重要的积极类型。第一，对各组织活动结果作出严格分析的评价重点已经正在反馈有用的资料，从而导致改进和澄清现有的管理过程。这非常显著地体现在项目设计方面，但也已着手改进方案拟定过程，特别是通过对上述内在评价方式和程序进行设计，检验和应用来作出改进。通过对资料的有用与否集中作出分析，评价反馈也可有助于在监察、管理资料和汇报等方面实施更为明确、简单和有效的过程。

57. 第二个积极的类型是，几乎所有组织都坚决强调要建立一个制度，这个制度是建设性和共同分享的，而不是进行“监督控制”的活动。无论该组织主要依赖于内在评价办法还是强调设立一个独立评价的工作队，各组织都强调在特定办法下所有有关组织尽可能都参加，并强调这样的意见，即评价是客观地集中研究经验，

以便通过学习过程来改进各项活动，而不是采用一种仅是吹毛求疵、对个人横加审查的控制过程。在目前看来这个具有建设性的中心点是在这个系统内实际的工作作风，它不是自我吹嘘的作风。希望这个作风将继续保持下去。

58. 然而，尽管出现了这些令人鼓舞的迹象，但各个组织内评价系统的发展普遍处于早期阶段，这意味着许多内部反馈难题仍然有待于解决和克服。1980年实质问题协商会关于评价问题的讨论文件(ACC/1980/OPPG/2)注意到需要审议的若干关键因素。如果要使评价活动有益于决策过程，在进行评价活动时就必须有明确的目的和明确它的利用范围，而不是仅仅把“进行评价”作为一个例行程序。在反馈联系中，必须有计划有秩序地使得出评价结果的人和使用评价结果的人联系起来，以便使用者在需要时获得能够接受的可靠资料，而不是临时性的资料或者根本得不到资料。必须明确制定关于评价结果的收集、分析、提出、审查、就之采取行动、传播和采取后续行动的作用和责任，以便确立一个真正的系统。不仅应建立管理系统，而且应稳固客观地利用这个系统来改进业务工作和总的管理过程。

59. 这些因素表明，随着内部评价系统从发展阶段走向执行阶段，内部“质量控制”已成为内部评价系统关心的中心问题。在建立起秩序井然的有效内部反馈程序和行动之后，评价工作在稳步改进各组织的决策过程的质量方面将会起到能动的作用。如果反馈过程微弱和混乱，评价工作便会失去它的作用。既然评价试图对各组织的活动的切适性、功效和影响作出严格估价，各组织自然也需要对其内部评价系统的切适性、功效和影响作出严格估价。今后几年取得的经验将会更为清楚地显示出是否会出现这种合乎需要的能动关系。

## B. 向各理事机构的汇报

60. 第二个使用评价资料的主要用户是各组织的各种政府间机构和各组织的成员国政府和代表。这些机构和政府，和各秘书处一样，目前也缺乏关于评价结果的充足而有系统的知识和分析性资料来改进和调整它们目前和今后的政策，计划和方案。评价可以提供此种类型的资料以及关于资源利用情况的定期说明，这使向政府间机构的汇报较之前节所述的不断的内部反馈程序具有更为正式的性质。向理事机构的汇报也可解决本组织以外用户的需要——即其他组织、各机构间机构、本组织活动的对象和受益者。

61. 尽管此种汇报仍然也是处于它的早期阶段，但此种汇报的数量目前却在迅速增加。下面是最近此种报告的典型和例子，每一种都已列入联合检查组关于每个组织评价情况的研究报告（JIU/REP/81/5）目录之中。

(a) 由联合国、粮农组织、教科文组织和卫生组织编制的利用新报告或事前即有的报告中有关监察和评价的数据来对本组织的总工作情况和方案进行估价的报告；

(b) 由联合国开发计划署（与其他机构合作）编制的对各项方案或一个专门问题进行的评价；

(c) 由锡业理事会、人口活动基金和世界银行编制的关于项目评价模式的简要报告；

(d) 由联合国、开发计划署、工发组织和世界银行编制的关于评价系统发展和活动情况的报告；

(e) 由环境规划署、劳工组织和教科文组织结合评价系统情况和简要或抽样报告而编制的关于评价结果的报告。

62. 这些报告多数都属作出的初步努力，各组织把这看作是个“起点”。仅有

少数报告形成了既定序列或者其序列号早于1978年：大多数报告是在1979年或1980年首次出版的。因此，随着内部评价系统本身逐渐的发展，这些报告与其说是评价“成品”，不如说是还需进一步提炼的汇报过程。”

63. 初步的努力确实使某些汇报因素明白清楚地显示出来。首先，在有些组织内人们仍然感到十分不安的是，就关于成绩和问题向理事机构作出客观的评价汇报将导致在公众面前暴露问题，造成障碍和受到指责，从而破坏工作人员对评价过程的信心。这与汇报具有的基本说明职责背道而驰，但无论如何，人们是真正感到不安。虽然上述有些报告是新编制的，尚还不可能获得反应，但其他一些报告似乎会减轻人们的这种不安，因为各理事机构一般对这些报告作出了积极的反应，把它们作为一个互相学习的过程以建设性地利用这些经验来改进目前和今后各项方案的成果。

64. 评价汇报努力所显示的第二个因素是，一般的工作情况汇报渠道已经非常拥挤。多年来，许多组织已逐渐称累了大批各种情况报告、年度报告、特别审查报告、深入研究报告和进度报告等。这些种类繁多的报告可以把理事机构的代表们埋在大量文件之中，并使秘书处工作人员陷入编制看来是永无休止的汇报工作，但却仍未得出多少关于进度和结果的有用的资料。评价的目的主要是集中于提供及时的和适当的分析性资料和评价结果，以满足用户的需要，通过对目前烦累的报告逐渐澄清，结合或减少，并集中它们的焦点，评价可能精简向理事机构的组织汇报程序。

65. 第三个有关的因素是评价报告的详细程度。人们关切地认为，对许多具体活动作出详尽的汇报，将会把报告集中于人而不是集中于各项活动，使理事机构把注意力移向对特定方案的细节进行不必要的审查，并且由于在把内部反馈数据向公众提出以使必须进行“梳理”，详尽阐述和广泛地审查，也使得评价汇报成为一个非常烦累的过程。然而，目前大多数评价报告的编制是简要或有选择性的，而

不是详尽的，有些人对于在汇报方面作出了过多的努力表示关切，对于这些人来说，这种作法显然是可以接受的并且是适当的。

66. 迄今作出的早期汇报努力显示出将来的下列评价汇报类型：

(a) 可以利用评价结果，并特别是利用内在自我评价的综合结果来改进方案总情况报告的质量，目前许多组织都定期向它们的理事机构提出此种报告。评价也可根据制定的目标对结果加以强调来帮助把这些报告同中期计划、方案预算和工作方案更为紧密地联系起来。

(b) 对于不那么全面的评价系统来说，可以按照关于成绩，问题和业务需要的评价结果的类型来编制定期简要报告。

(c) 可以编制关于内部评价系统的发展和评价范围计划（第二章讨论过）的定期报告。

(d) 在编制研究报告的资沅许可的情况下，也可利用评价来编制关于选定题目的报告，或对理事机构要求编制的特别研究报告，报告和深入审查的报告进行加强和澄清。

67. 评价系统的“质量控制”不仅如前一节所述，是秘书处所需要的，而且如果评价报告要起到它改进组织决策程序的适当作用，各理事机构也需要这种“质量控制”。理事机构需要了解评价目的和办法，以及评价在发展和加强总管理系统中所起的作用。如果秘书处提供了良好的评价报告但却没有加以利用，或者如果提供了低劣的评价报告并且被接受，将会出现同样的结果：评价质量下降，双方将会浪费大量时间和精力，而对该组织的活动却没有带来丝毫改进。但是，如果双方互相作出承诺和支持，正如后面第七章将进一步讨论的那样，就会极大地使有效的和目标集中的报告办法不断得到发展。

## 六、合作活动

68. 虽然各组织所关注的理所当然地是发展和加强本身的内部评价制度的工作，但是它们也进行各种合作活动。这种合作活动在加强整个联合国系统的评价工作中能起很重要的作用，其中包括同各国政府的合作，以加强它们对发展活动的评价工作，开发计划署对其执行机构的评价制度和活动，和其他合作活动。现在以下三节中分别加以讨论。

### A. 同各国政府的合作活动

69. 同各国政府合作以加强它们对发展工作的评价的概念，目前似乎很切合实际。1977年联检组状况报告扼要地指出，许多联合国系统的活动只是各国政府较全面的发展活动的一部分，因此应当鼓励各国政府就其方案和联合国系统的活动的效益和影响单独地或共同地进行评价。

70. 近两年来，各机构对这方面表示越来越大的兴趣，作出了越来越大的努力。卫生组织率先对支助国别保健战略、方案制订、管理发展和评价的工作，给予根本性的重视。儿童基金会采取了类似的分散事权的国别方案制订和管理发展办法，来协助各国政府。农发基金着重各种项目的综合监测和评价部分，尽可能将这类工作交由地方或国家机构负责。世界银行借着举办一些在职训练和区域讨论会来普遍提高各国政府的评价职能。粮农组织对1979年的土地改革和农村发展世界会议的一项成果——合作评价工作，产生了很大的兴趣；教科文组织和劳工组织为各国官员举办了初步评价训练课程。其他若干组织除了通常参与现有的项目评价工作以外，也对评价和管理发展方面同各国政府的合作，表示兴趣。此外，有一些双边技术援助方案也对这类活动积极起来。

71. 行政协调会也对这种观念表示支持。它在其1979年关于联检组初步准则报告的意见(A/34/271/Add. 1)中说，各国政府自己在评价各种方案和



项目时，也可以使用这些准则。 为了保证各国政府充分参与和管制各种技术合作活动——联合国系统各组织对这种活动通常只给予有限的资助——各国政府似乎有必要积极参加国家一级的评价工作。 1980年实质问题协商会关于评价问题的讨论会（ACC/1980/8）也注意到，各国政府积极参与国别项目的评价工作，和一些国家政府正在得到帮助以设立它们自己的项目评价机构的例子。 行政协商会认为，应当对有关机制提供援助，以促进这种趋势。

72. 联检组在最近的若干份报告中讨论了这个问题。 1978年关于专家在发展合作中的作用的报告（JIU/REP/78/3）中强调政府管理的概念，认为必须通过联合国系统的援助来加强国别审查和评价程序。 1979年关于联合国系统在斯里兰卡的技术合作活动的报告（JIU/REP/79/16）中指出，斯里兰卡很关心改进监督和评价办法的问题。 报告中建议东道国政府和联合国系统各组织对现有的审查和评价工作质量作出批评性的评价，并建议联合国系统各组织加强外地一级同各国政府的持续合作，以提高它们的发展管理能力（包括评价能力）。 联合国各组织对于这份报告的综合意见（E/1980/80/Add.2）同意必须重新评价技术合作办法以及审查和评价办法，并且更有系统地应用这些办法（参看下面一节），同意应愈加依靠国家来管理发展活动的的能力，各国政府也应努力提高它们的监督和评价能力。 1980年联检组关于儿童基金会在国家一级的规划和方案编制工作的报告（JIU/REP/1980/3）中审查了儿童基金会在协助各国政府进行规划、编制方案、搜集资料以及监督和评价工作方面所遇到的困难和具有的潜力。

73. 各方面对于同各国政府合作评价发展工作越来越感兴趣。 最近有两种趋势，更大大地有助于这种现象的形成。 第一种趋势已在上述各项报告和最近许多其他文件中加以讨论，即衡量联合国系统的技术合作是否成功的重要准则是转让和适用技术和管理技巧，以加强自力更生的发展的情况，这种准则着重的是成果和效力，而不是投入的资源和所依靠的国际援助。 这种自力更生的发展的一个基本因素就是，政府对其总的发展方案中由联合国系统协助的各项目负有责任，并由国家逐渐担负诸如在联合国系统各组织协助下的评价工作等管理职司。

74. 第二种趋势就是，联合国系统各组织逐渐倾向于内部自我评价的办法，本报告各节都讨论到这一点。——自我评价注重充分参与，和直接根据经验得来的教训进行改进，这个办法完全符合自力更生的原则。——联合国系统各组织适合进行自我评价的原因——例如可在内部进行广泛的评价、反馈迅速、配合管理周期、易于参与和接受、较有系统和费用较低等——似乎也都适用于发展中国家。在各国进行自我评价，也象在各组织内进行自我评价一样，可以由非专门人员普遍使用较简便的办法，但是在需要时，或是在经费许可时，也可以进行其他较精密的评价工作。

75. 特别在外地一级同发展中国家合作，加强它们的评价工作，这项工作当然是一项很大的挑战，必须逐步地审慎地进行。在许多情况下，必须培养各国政府对这项工作的兴趣，促使它们致力于这项工作。必须研究和应用新方法，这些方面必须具有灵活性和切合实际，以适用于各种不同的国家情况、结构和政策。同时还必须注意加强设计、方案编制、监督和报告程序。有关基本情况和进展的分析性资料可能很难加以搜集和整理。必须面对管理能力和资源问题。现有的技术、机构和经验必须加以确定和利用此外，还必须研订——特别是通过适当的训练来研订技术知识转让的程序。

76. 加强各国政府对本国方案的评价的合作活动虽然有这许多限制性因素，但是对这类活动的日益重视和这类活动的增长，是联合国系统各组织发展评价制度的工作的合理延伸，也使一般的技术合作活动有得到改进的很大希望。联检组计划在1981年开始进行一项研究，调查联合国系统在这个重要领域所进行的活动正在研订中的方法、程序和技术，和进一步发展的可能方向。

## B. 开发计划署

77. 开发计划署是向发展中国家提供多边技术援助和投资前援助的世界最大的、无与伦比的渠道。它目前支助8,000多个投资前项目和技术合作项目，支助的范围几乎遍及每一个经济和社会部门。由于几乎所有这些项目都有联合国系

统其他组织参加，开发计划署的指导政策、程序和可能的领导作用所产生的影响远远超越它本身的业务范围。

78. 1970年代中期制订的开发计划署评价制度方针着重个别项目的评价。通常每个“大型”项目（开发计划署资助\$15万以上的项目）都在下列三个场合之一（或不止一个场合）加以评价：(a) 项目执行的中点；(b) 一个阶段结束和另一个阶段开始时；(c) 项目完成或即将完成，并提议进行一个大型的扩大或后续项目时。这类评价工作是独立审查项目的设计、成果和效力的工作。评价工作虽然由政府、合作机构和开发计划署三方面共同负责，但是应由与项目的制订、执行和监督没有密切关系的人——在许多情况下由顾问——执行。通常就评价经费达成协议并载入项目文件，大约拨出\$5,000充此用途。

79. 此外还有其他审查工作，作为项目评价工作的补充。其中最重要的一项就是三方审查。这种审查工作至少每年进行一次，以监督项目的执行，并安排行动，以改进项目的执行和有效利用成果。审查工作由各国政府、合作机构和直接参与项目工作的开发计划署外地负责人员进行。其他审查工作包括项目成果的定期评价和国别方案的定期审查。

80. 1977年，开发计划署扩大了它的评价系统，从而包括一项联合“专题”评价方案。这类研究分析特定领域的技术合作经验，以确定导致成败的因素，并改进新项目的计划和执行。截至1980年年中为止，已同联合国系统其他八个机构合作，完成或正在进行12项实质性研究和2项程序研究，预期将在1980—82年期间进行其他五项研究。虽然有些完成的研究性质似乎相当广泛，在取得所需资料时也遇到了一些困难。但是这些研究仍旧获得好评。开发计划署已开始执行综合系统信息项目，以期为全盘监督和管理目的改进项目和方案资料。

81. 但是，近年来，一般越来越感关注的是，开发计划署现有的项目设计和评价制度对于整个系统的评价需要，未能发挥充分的作用。原因有二：第一，虽然

许多组织都在计划、试验和执行它们自己的内部评价制度，开发计划署的制度和程序仍未改变，以致在某种程度上未能配合较新的办法，并被批评为过于繁复。第二，没有进行太多个别项目的评价。——1979年，开发计划署报导说，在需要评价的项目中只有三分之一得到评价。要求评价所有由开发计划署资助\$15万以上的项目的办法已经变得很不实际，部分由于通货膨胀，意味着这类项目已经算不上是“大型”项目。

82. 因此，审查项目的工作主要由三方面进行，但是令人关注的是，实际上它们往往过于着重执行问题的讨论，而没有充分注意进行实质性的审查或是评价出现中的项目成果。——一些负责人员认为，总的说来，开发计划署作为一个资助机构，没有十分坚定地采取行动，来保证有效地执行项目的设计、监督、评价程序、培训和后续工作。

83. 近几年来，开发计划署秘书处和理事会突出评价工作，将它视为保证高水平的技术合作的重要组成部分。理事会责成开发计划署同其他组织合作，将方案制订、估计和评价发展合并成一套综合的评价和反馈系统（DP/321、DP/380和理事会第79/10号和第80/22号决定）。作为这项工作的一部分，它于1979年要求署长同各执行机构研究如何将个别项目的评价和有关费用系统化，并就这个问题于1980年提出报告。

84. 在1978和1980年期间开发计划署同各执行机构进行的讨论以及检查专员为编写这份情况报告而进行的讨论显示，一般很注意下列问题：进行更多的项目评价工作、仔细选择评价的项目、改进项目的设计和报告、加强三方审查、加强一般性的评价反馈和修订开发计划署的项目评价方针。署长于1980年为理事会编写了一份有关这些问题的进度报告（DP/448），并将于1981年就过去项目评价的分析、三方审查的经验和项目设计和反馈的改进情况提出更详尽的报告。

85. 1981年1月,开发计划署负责人员通知联检组说,进行了好几年的审查和机构间的协商工作已经完成。通过改进了的设计、监督和评价来提高技术合作的质量的各种新措施,已得到各机构和开发计划署署长的核可,并将就此事于1981年6月向理事会提出报告。检查专员完全赞成开发计划署执行这些新措施的行动计划。在这方面,他在有关个别组织的评价工作状况的报告(JIU/REP/81/5)中建议开发计划署在其方案政策和评价局指定足够人数的专职工作人员(目前不是这种情况)促进和监督这项执行工作。这项工作也应当(而且不用说,在若干重要方面已经)包括下列步骤。

(a) 三方审查:应加强三方审查的进程,以强调显现中的成效。在最初制定工作程序时就作了这样的规定,但是在实际工作过程中往往将注意力过度集中在投入和执行问题上。三方审查的方针应要求进行较周密的准备工作,以便能够评价是否一直符合最初目标的问题、朝向这些目标进展的情况,预期能在何种程度上达成这些目标的问题以及对项目的内容、期间和预算决定采取的任何行动等。此外并需要进行监督,以保证确实按照这个办法进行三方审查。如此,这种在政府代表领导下的审查工作既包括评价因素,又属于一种理性的工作,并且只需要有限的额外费用,其数额可随项目的大小、期间和复杂程度而定。三方审查由于为东道国政府官员提供机会,获得评价目标和预期成果的直接经验,因此也有助于加强东道国政府自力更生的发展能力。

(b) 最后项目报告:虽然加强三方审查进程对于矫正弊病非常重要,但是在项目接近完成时对项目成效的评价也很需要,以确定后续活动的方向,并为未来类似的项目总结应当吸取的教训。加强现有的最后项目报告工作,也可以提供一种内部评价的新因素。目前,最后报告通常由联合国的合作机构编写,交由东道国政府核可,并且往往只能在项目完成后几个月,甚至几年才能完成。各国政府必须发挥更积极的作用,才能保证提议的后续活动能够符合实际的需要。因此,项目的国家和国际工作人员应在项目完成前编写和审核最后报告。最后报告应当按照修订的方

针，并且在开发计划署的持续审查下，评价各项目标实现的程度以及成功原因和问题所在。最后报告并应对政府的后续行动，包括对重要项目完成两三年后审查其后续行动的进一步的三方会议，提出建议。

(c) 个别项目的评价：对一些个别项目的评价，是加强的三方审查和最后项目报告等内部程序的重要补充。由于只能挑选少数正在进行或已经完成的项目从事深入的评价，而且费用和配备员额的因素又很重要，所以必须审慎地选择评价的项目。为一些选定的项目编写的项目文件应当具体说明何时进行评价、由那些人进行评价、对那些方面进行评价，以及将使用何种管理决定和后续程序等问题。进行评价时应特别着重确定项目的恰当性、效率和影响。此外迫切需要开发计划署给予必要的训练、指导和监督，以保证评价和后续工作能在外地方面切实有效地进行。

(d) 对国别方案执行情况的评价：为了使国别方案的制订成为技术合作活动的持续“基准”，新的国别方案应包括评价因素，特别着重前一个编制时期的成果、问题和成就。由于这项工作十分复杂而且具有挑战性（联检组在斯里兰卡的例子中证实了这一点）初步工作无疑地不能要求过高。但是，由于联合国系统各组织越来越注意评价问题，评价工作进行的次数会逐渐增加，质量也会逐渐提高。配合上面A节中提出的建议，这项工作可能时应由政府领导。

86. 开发计划署的新程序，如果能够按照上面建议的方式实施，应能对联合国系统内的合作评价活动发挥重大的作用。新程序既可以大大地帮助那些最近正在发展和改进本身的制度的较大的机构，也可以帮助那些目前完全依靠开发计划署系统进行评价工作的较小的机构，并可以帮助发展中国家提高发展管理能力，和帮助开发计划署本身发展全面的评价和反馈系统和保证高水平的技术合作。

### C. 其他合作活动

87. 此外，还应提到合作评价活动的其他三个方面。第一，目前各机构之间正在进行各种合作评价活动。其中一项主要活动就是开发计划署同各执行机构主

办的专题评价方案。但是还有一些其他事例，即由各机构参加另一个机构的评价工作、合办项目和工作组。借着这种联系，显然可能加强和协调各种评价活动，但是令人担心的是，目前由于各机构各有不同的办法，有时会产生障碍，从而影响到工作的效率。

88. 第二点同第一点有关，即许多负责人员指出，部门间评价工作需要予以增加。目前，各机构配合发展的统一处理方法，参与涉及各部门的评价工作，以期它们的发展活动能够产生较广泛的综合性成果和影响。这种评价工作不但可能发挥上面提到的加强和协调的作用，也因为范围较广而讲求应用的方法。根据上面A节的讨论，这种评价可能时应由东道国政府领导，在各有关机构积极参与下进行。

89. 第三，虽然发展有效的内部评价制度是增进联合国系统内的评价工作的关键所在，但也应推广合作活动和加强这方面的责任。

(a) 开发计划署作用的重要性，已在B节加以讨论。

(b) 方案和协调委员会（方案协调会）作为经社理事会和大会负责规划、方案编制和协调工作的主要附属机构，按照它的职权有责任审议和研订评价程序以及在改进方案设计的工作中运用这种程序的办法。在过去几年内，委员会多次提出方案评价的要求，并且经常讨论评价问题（A/35/38）。

(c) 行政协调会继续注意评价问题。它不但对联检组的评价报告提出联合意见，还通过它的实质问题协商委员会（业务活动）和实质问题协商委员会（方案事项）的工作对这个问题表示关心。这两个协商委员会于1980年3月举行联席会议，讨论整个系统所注意的评价问题（ACC/1980/OPPG/2和ACC/1980/8）。

(d) 大会1977年关于改组联合国系统经济和社会部门的决议（A/RES/32/197）建议采取措施，增进对方案执行情况的内部评价程序的效力，并采用适当办法，协助政府间主管机构履行其评价责任。由国际经济和社会事务部主管方

案规划和协调厅助理秘书长负责同联合国系统其他组织合作，协力发展经济和社会部门的监督和评价职能。

(e) 联检组也继续协助有关政府间机构履行其外部评价责任，就内部评价办法向它们提供意见，定期审查这些办法，并对各种方案和活动进行专案评价。



## 七. 支助评价工作

90. 即使是最善意和计划得最周密的内部评价制度,也必须得到整个组织的坚决支持,才能获得成功。过去几年间,评价工作虽然取得了一些重大的进展,但是它得到的各种支助,在程度上仍很悬殊。至于联合国系统内总的情况,可以说是很差。

91. 取得支助的一个重要办法就是建立谅解。在各组织逐渐发展、改进和开始实施其评价制度的时刻,建立谅解的努力起了很重要的作用。最常使用的办法就是举办训练方案和对于评价制度提供指导。这项工作似乎使工作人员、高级管理人员和理事机构对于评价工作的功能,它对组织管理制度所起的作用和一同样重要的一点——它的限度,增加了认识。

92. 取得支助的第二个办法就是证明评价的效用。在各组织的制度从设计和试验阶段进入执行阶段的时刻,有很多例子证明,评价工作可以改进各种活动的执行、未来工作的设计和方案制订,以及有关的监督、审查和报告程序。这项工作的一个特点就是,强调适当运用评价制度的办法,列出所需费用和可以得到的效益,以显示评价是一项注重实效的工作。

93. 取得支助的第三个办法就是促使各机构参与评价的进程。有意义的参与有助于保证评价制度获得成功的实施。尤其是在较大的组织将内部自我评价作为内部评价制度的基本组成部分的趋势下,各组织对于参与实施评价制度来改进各项方案,作出了积极的响应。

94. 尽管这些令人鼓舞的趋势使联合国系统内许多部分增加了它们的支助,但是全盘的支助仍旧很不确定。有些组织表面上对评价概念给予政策性的支持,实际上却很少支持,甚至还设法阻止评价制度的实施。有时,从评价工作只能得到很少的经费上可以看出这一点。在其他情况下,有人抱着一种抵制评价概念或是抵制任何想要利用评价结果的要求。有些组织接受评价制度,通常是因为高级管

理人员和评价单位精心合作，建立稳固的支助基础，使评价制度能够逐渐得到推进。

95. 这种必须作出持续的奋斗来取得评价支助的情况，有各种潜在的原因。

(a) 理事机构、高级管理人员和工作人员最好都能积极地促使评价工作取得成效，但是事实可能并不如此。理事机构的有力支持可以补偿高级管理人员对评价工作热心程度的不足，反过来也是一样。理事机构或高级管理人员又可以克服工作人员对评价的抵制。但是，在评价工作上互相支持当然比一方强制另一方要理想得多。在一些系统内，只有评价工作人员对评价表示支持。他们必须竭力争取，因为三个主要方面对评价都不很热心。热心的程度不一致，有些理事机构有时显示很大的兴趣，有时又很冷漠，行政首长的态度也相应地改变着。

(b) 单纯的害怕改变和害怕公布工作成绩的心理也阻碍着评价制度的发展。许多人总是对于打破例行工作常规的可能性感到不安。评价工作由于基本的前提是批评性地审查工作经验以改进未来的行动，在这方面似乎特别具有威胁性，尤其是评价的结果针对人多于针对工作和程序，因而更显得具有威胁性。

(c) 训练是增进对评价的认识的重要方法。但是评价训练课程，或是较为一般性的管理课程中所包括的评价课程是很有限的。此外并缺乏可供训练之用的实际教材。目前，有些组织趁扩充训练方案之际正在编制教材，希望这类教材中至少有一部分可以转让。但是，即使在评价制度建立以后，仍旧需要进行训练。评价训练和教材越是明确和结合实际，工作人员、管理人员和理事机构就能越快地理解和支持评价工作。

(d) 评价是（或者应当是）管理工作的组成部分，因此，管理工作的质量对它有很大的影响。第三章中已经讨论了这个问题。

(e) 1977年的联检组状况报告中指出，最近各方对评价工作的期望很高。但是，(d)项中已经指出，评价并不是矫正各种组织上的弊病的“万应灵药”。虽然

现在由于以实用的方法发展评价制度，对评价工作能够取得的成效所寄予的期望实现的可能性大了很多，但是仍旧不宜期望过高，因为如果实际结果不符合这种期望，反而可能会影响到原有的支助。

(f) 最后，整个联合国系统和其他机构长期以来，对于产出和产量比成果和质量重视得多。评价工作必须在这种困难的情况下进行。各组织固然有责任调动资源，执行各种计划，但是也不应忽视评价工作可能取得的成果。有些方面甚至吝于拨出即使是最少量的时间来进行成果分析和反馈的工作，这种态度也影响到对评价的支助。

96. 因此，多数组织提供了充分的支助来发展评价制度。但是，现在“支助”问题已经发展成为长期保证评价切实可行的问题。要想取得这种改进，就必须作出很大的努力，来明智地进行评价，并且随时利用评价的成果。

97. 要想加强对评价的长期支助，一个重要的步骤就是建立明确的评价制度。评价并不是现有程序以外加添的一种工作。各组织必须明确地认识各理事机构、高级管理人员和工作人员对评价所起的作用、内部评价制度的结构及其同整个管理系统的联系、评价制度的准则和程序以及适用的反馈、报告和后续程序。

98. 第二个重要步骤就是前几章中提到的“质量控制”程序。各组织必须保证批评性地审查评价的结果及其恰当性，并将这种经验用来改进评价制度本身的质量。否则，内部评价制度将虚有其表，各理事机构、高级管理人员和工作人员仍将缺乏改进本身工作所需的评价结果资料。理事机构、高级管理人员和工作人员越是积极参加评价、利用评价来改进各项活动、努力改进没有计划的评价和保证将评价作为一种建设性的改进程序，那末，内部评价制度就更为有效和成功。

## 八. 结论和建议

### A. 结论

99. 自从1977年以来, 整个联合国系统的评价活动已有大幅度的扩展。大多数组织都已制订内部评价系统或将已有的系统予以加强。——不过, 还有许多待改进之处, 以便确保这些新的或改良的系统基础稳定, 并确保可以用来达到它们改进方案的原定目标。

100. 过去几年的事态发展当然是混合了许多积极和消极的因素。积极的发展包括以下数项:

(a) 拟订和制订内部评价系统的组织, 其数目已增加了一倍以上, 而现有的系统也已制订得较为全面性。

(b) 数个小型机构已制订了评价系统, 这表示规模虽小不见得对评价方面是一种障碍。

(c) 有一种令人注意的趋势是本身设立自我评价系统, 把它作为评价系统的基本特性, 因此可以获得包括的范围较广、迅速获得反馈、广泛参与和成本低廉等好处。

(d) 评价逐渐对管理过程的其他部分, 特别是对项目的设计和某些程度的方案编制提供有用的反馈。

(e) 各组织对评价方法都采用实际的办法, 设法寻求简单有用的评价程式和程序。

(f) 似乎已有较多的人了解什么是评价的组成因素和评价的方法及其限制(不过还是容易把任何形式的审查或监测活动都称作是评价)。

(g) 多数组织的评价工作是在表明它们有决心采用一种积极参与的过程, 而不是一种“管辖”态度。

(h) 关于向理事机构提出报告的方式, 过去一、二年内已出现数种令人注意的

程式，虽然这些程式现在还只是暂时和试验性，但已能预期将可按秩序报告各项结果。

(i) 以报告结果为重的评价似能有助于列出和分析整个组织的各项成果报告过程。

(j) 对于协助各国政府发展其各自评价能力的支助已经迅速增加。

(k) 开发计划署推出了一个同其他机构合作，按主题评价实质性和过程方面论题的方案，这个方案已取得令人注意的有效成果，现在正在修订程序，以改进项目的拟订、监测和评价。

(l) 对评价本身的支助似乎已有增加，因为较多理事机构和人员了解评价，并鼓励采用评价方式来改进各种活动和管理工作。

101. 不过，某些消极因素有碍评价的效用。 这些因素包括以下各方面的问题：

(a) 许多组织专门拨在中央评价单位的工作人员太少，等到这些系统从拟订和试验阶段进入执行阶段时，他们很难达成所负的职责。

(b) 关于进一步推展、推广和逐步延展评价系统方面，许多组织没有明确的按时间先后制订的目标和计划。

(c) 评价还不是管理过程的一个组成部分，许多联系都是临时性的、不定的或草率制订的。

(d) 外地项目和总部方案之间的方案编制和评价连系未经充分制订，并且不明确，在这方面没有什么进展。

(e) 多数组织没有最低的评价标准，低素质的工作可能贬低了整个评价工作的可靠性。

(f) 多数方法方面的发展只注意项目的评价，其他领域还有许多待改进之处。

(g) 仍然需要注意建立按次序和有系统的反馈连系的问题，以便将评价结果定期地应用在组织的决策过程的其他部分。

(h) 尚未着手拟订可供全盘分析评价结果的评价资料存储库，也未制订确保对评价结果采取行动的后继程序。

(i) 提交管理机构的报告往往包括不重要的资料，因此有碍明确地和选择式地专注于方案的结果、成效和问题。

(j) 对协助各国政府制订它们的评价工作的支助仍然必须配合各种办法和行动，这些办法和行动的制订是相当艰巨的。

(k) 开发计划署的项目拟订、监测和评价系统的修订工作进展缓慢，因此失去了许多普遍加强评价活动和技术合作的机会。

(l) 一些组织对评价系统的全面支助仍然十分脆弱，原因是：惧怕改变，评价训练有限，其他管理过程的不稳固，以及长远以来过分着重投入和产量而未平等重视结果和素质。

102. 目前，内部评价系统的介绍和制订的第一个重要阶段即将过去，一般说来说是成功的。整个联合国系统现有的评价活动比以前任何时候都更广泛，从评价方面得到一些令人鼓舞的初步效用，各管理机构、上层管理部门和工作人员愈来愈注意到评价和评价的潜能。现在已经奠定进一步发展的契机。

103. 多数组织的评价系统现在已走向第二个重要阶段——广泛利用评价，这是现在还没有的情况。因此，1978年行政协调会所关切的如何确定评价结果是否达到原来的期望这一问题，还不能得到确实的答复。评价所获支持的程度仍然不能确定，而个别系统的能力也有极大的差异。——现在存在的一个危险是：新制订的评价构架可能只是一些门面点缀，提出了评价的幻象，但却缺少实质。

104. 因此，当前的急务是要各组织的理事机构、上层管理部门和工作人员利用它们所制订的评价系统，并使这些系统发挥效用。目前各组织用于仔细评价方案结果以求改进的管理工作与用于投入和执行过程等主要任务的管理工作相比，所占比例实在很小。

105. 如想成功地利用评价，必需进一步加强评价系统和改进整个决策过程。还需要采取建设性的态度，奖赏和鼓励那些仔细地坦诚分析其方案的人，使他们的工作更为进步。固然评价工作将继续以渐进的方式发展，今后数年在奠定联合国系统评价方面的素质和价值方面是极为重要的。

## B. 建议

106. 本身设立自我评价（第10—14段）。几乎所有较大的组织都有一种强大的走向实用的趋势，即是本身设立自我评价系统，将其作为内部评价系统的基本组成部分。“本身设立”这方面，可以包括广大的范围，迅速获得管理方面的反馈，成本低廉，还可有次序地联系以加强管理部门的其他部分。“自我评价”方面可以提供参与机会，增加了解和重视而不是惧怕。此外，还可依照组织的希望加上其他评价办法，譬如中央、工作队或顾问等。

### 建议 1

那些现在还没有本身设立的自我评价系统的组织应该仔细估计低廉的成本和使用这个办法的极大效用。应该特别注意采用本身设有自我评价办法对加强组织的项目制订、执行、反馈、汇报和整个管理过程的潜能。

107. 评价单位的员额（第15—20段）。中央评价单位应该很小，尤其是如果这些单位向本身设有的自我评价系统提供支助。在多数组织内，这类单位只有一、二个员额，或只占用一名评价干事的部分时间。这样有限的员额也许足以应付拟订和试验一个内部评价系统的工作，但是令人怀疑该单位是否能够达成更多的支助、监督、训练、分析、汇报职责，或是系统在广泛执行方面所需要的评价参与职责。如果费用利益两者关系的费用方面受到极大的牵制，中央单位便不能在推展整个组织的评价工作方面发挥催化作用，而评价对改进作业可能提供的极大效用也永不会实现。

## 建议 2

每一组织应明确制订其中央评价单位应负的职责和任务，以便在今后数年进一步推展和加强内部评价系统。如果现有员额不足以有效执行这些职责——特别是执行训练方案；向工作人员提供咨询服务；监督评价系统的进度和素质；指导或参与特定的评价工作；以及分析和报告评价结果——便应尽快采取行动，重新调配必要的额外资源。

108. 评价的范围和推展计划（第 21—27 段）。许多组织的未来评价系统的发展工作仍然是一个相当模糊不定的过程。采用渐进的办法是适当的，但是还应借用其他活动经历的目标和工作计划过程来指引评价活动。现在这种对范围的计划和未来评价系统的发展战略没有明确制订的情形阻碍了进一步发展以及对这种进展的不断评价。

## 建议 3

每一组织应将其理事机构的评价计划同方案预算周期相联系，或使没有方案预算的组织的评价计划包括一个或一个以上预算期间。这些计划应说明：评价将包括哪些方案和活动；评价包括的范围和连贯情形；准备进行哪种形式的评价；由谁执行；如何汇报；以及准备采用哪种反馈和后继程序。这些计划还应讨论准备采用或已采用何种步骤来进一步推展和加强内部评价系统。

109. 使评价成为决策过程的一部分（第 28—35 段）。如果把评价看作是一个仅须附加于现有管理系统内的单独管理技术，它的影响便很有限。然而，在多数组织中，本身设有自我评价办法的一体化及该办法与决策的联系情形都还不甚明确。但是，如果评价已成为组织的管理决策过程中一个固定组成分子，它便会大大加强决算过程的其他组成部分，譬如方案的编制、拟订、监测和汇报等。同时，这些较高素质的过程也可使评价有所改进。因此，加强内部评价系统应该是管理工作的全面和持续发展及改进战略的一部分。



#### 建议 4

凡是其管理决策过程的性质和工作没有参照最新评价系统和其他种种发展制订最新指导办法的组织都应拟订和印发新的准则。 这些准则应该指出决策过程的几个关键阶段；涉及哪些单位、职责、文件或报告；以及联系不同阶段的原因和办法。这个过程的一个重要部分是仔细分析，以认清问题所在、差距、重叠和重复之处，以此为基础不断分析管理系统的成绩和制订一项全面的战略，以进一步发展管理系统。

110. “评价”一词（第 44—47 段）。过去几年联合国系统对什么是评价和什么不是评价，以及对评价方法似乎已有较深的认识。 不过，仍然很容易错把一些研究称为“评价”；这些研究不是客观性和系统化的，不具多少事实，也没有仔细分析它们所检查的活动的联系、效能和影响，换句话说，这些研究不符合各组织所接受的联检组关于评价词汇（JIU/REP/78/5）给予的定义。 把这类研究归为“评价”是错误的，严重破坏了对评价的支持。

#### 建议 5

尚未明定评价的各组织应参照联检组关于这一主题的准则（JIU/REP/79/2）拟订和印发组织内评价工作、内容和过程的基本标准。 每一组织还应经常严密估量其评价成果的素质，确保把那些不符合标准的研究列为“估计”或“审查”，并尽力不断改进其评价（以及其他审查）工作的素质和标准。

111. 分析和后继工作（第 49—59 段）。 现在对确保评价结果在组织内获得充分利用方面尚未大力专注，因为多数组织目前才刚刚进入广泛的系统执行阶段。 不过，为实现评价效果，必须按次序累积评价结果，认清成功的和问题的类型，提供迅速有效的反馈来改进行动，以及制订并使用一种明确的后继过程。

#### 建议 6

每一组织应制订程序、办法和职责，以确保评价结果收集和保持在一个“存储库”内，并予以分析，以便迅速适当地显现在工作上，同时执行评价的结果和建议。

的后继工作。

112. 向理事机构提出报告 (第60—67段)。在多数组织内,向理事机构提出评价报告还属于初创阶段。迄今为止取得的经验显示,大可善加利用评价汇报,简要地摘录获得的教训,并借以改进向理事机构提交的全面执行情况报告。

### 建议7

每一组织应该确保它的评价结果汇报过程、程式、次序和程序符合现有的执行情况汇报方式,以尽量满足理事机构的需要。这个过程的一个重要部分应该是仔细检查,以确保整套提交理事机构的执行情况报告编制谨严,以尽量减少重复的情形和减轻秘书处及理事机构本身的文件负担。

113. 同各国政府的合作 (第69—76段)。各组织为加强它们本身的评价活动会同各国政府采取的活动似乎是在“开始”阶段。需要以渐进的过程来大力推展这种合作活动和寻找适当的办法及途径。这样便可促进自力更生的发展和整个技术合作项目的效能。

### 建议8

每一组织应该估量和增强其对加强各国政府评价能力提供的援助活动。达到这一点可能需要采用如下两个办法:通过评价过程和训练的特别技术合作项目;协助各国政府加强它们在接受该组织援助的一切项目的评价过程中的作用。为此目的,该组织应认清具体的问题所在、成功之处、备选战略、以及训练的可能性,作为进一步行动的基础。

114. 开发计划署项目评价系统 (第77—86段)。经过长期的审查和咨询,开发计划署现在正修订其项目的拟订、监测和评价系统。目前,只有约三分之二的“大规模”项目实际受到评价,没有一个较小的项目受到评价。开发计划署应可大加利用其他机构所制订的评价系统。它应发挥其巨大的影响力,确保制订一个有效的计划、监测和评价系统,该系统包括广大的范围、强调成果、注意品质、以及提供资料支援开发计划署为改进整个技术合作活动制订的全面分析和反馈目标。

### 建议 9

开发计划署应就本报告第 8 5 段提出的评价结构和评价过程采取行动：加强三方审查；改进项目的最后报告；制订一个修订的个别项目评价过程；以及注意国别方案实施情况的评价。

115. 评价支助（第 90—98 段）。评价系统的开展是一个复杂的管理和组织工作。目前，多数组织对评价的支持仍很微弱。增加支助是一个长期的过程，需要视乎评价获得的证明和效用；评价是否已成为组织的系统的一部分；以及理事机构、上层管理部门和工作人员对高素质评价的支持。由于评价的最佳训练是实际进行评价，到目前为止没有予以特殊注意的一个重要支助活动是评价的训练工作。

### 建议 10

每个组织应该仔细检查具体课程中的或作为较大范围管理训练课程一部分的工作人员评价训练方案是否适当。应该估计这类训练的数目、范围、质量和使用的教材，并采取适当行动，以确保评价训练实际有助于对内部评价系统的了解和支持。

选用的参考资料

行政协调委员会:

“关于联合国系统内的评价工作的报告：行政协调委员会的评论，”1978年1月31日 E/1978/12。

“联合国组织内部评价系统的初步准则报告：行政协调委员会的评论，”1979年11月12日 A/34/271/Add. 1。

“关于评价词汇的报告：行政协调委员会的评论，”1979年11月12日 A/34/286/Add. 1。

“评价（使行政、财政和人事程序更为一致的成效，以及加强执行活动和方案评价的管理系统），说明，”实质问题协商会（工作）和实质问题协商会（方案）联席会议，1980年2月12日 ACC/1980/OPPG/2。

“联合会议报告，”“二. A.，评价，”1980年3月20日 ACC/1980/8。

“联合国系统在斯里兰卡的技术合作活动的评价：联合国系统的评论汇编，”1980年6月3日 E/1980/82/Add. 2。

方案和协调委员会:

“第二十届会议工作报告，”大会正式记录，第三十五届会议，补编第38号（A/35/38），1980年。

大会

“改组联合国系统的经济和社会部门，”1977年12月20日 A/RES/32/197，附件，第六节。

联合检查组:

“关于联合国系统内的评价工作的报告，” 1977年3月 JIU/REP/77/1。

“联合国内的方案编制和评价工作报告，” 1978年3月 JIU/REP/78/1。

“专家在发展合作方面的作用的报告，” 1978年3月 JIU/REP/78/3。

“评价词汇，” 1978年11月 JIU/REP/78/5。

“联合国组织内部评价系统的初步准则；” 1979年2月 JIU/REP/79/2。

“联合国系统在斯里兰卡的技术合作活动的评价，” 2卷，1979年12月 JIU/REP/79/16。

“儿童基金会：在国家一级为儿童进行规划和编制方案，” 1980年3月 JIU/REP/80/3。

联合国开发计划署:

“署长的报告，” 1978年4月19日 DP/321； 1979年4月26日 DP/380， 1980年4月17日 DP/460。

“评价和提高技术合作质量的有关措施：署长的报告，” 1980年3月5日 DP/448。

1981年2月,日内瓦

附件二

联合国系统各组织内部评价工作的状况

联合检查组

厄尔·索姆编写

目 录

导言和建议

- 一、联合国
- 二、联合国儿童基金会(儿童基金会)
- 三、联合国人类住区(生境)中心(生境中心)
- 四、联合国贸易和发展会议(贸发会议)
- 五、贸发会议/总协定合设/国际贸易中心(贸易中心)
- 六、联合国开发计划署(开发计划署)
- 七、联合国环境规划署(环境规划署)
- 八、联合国人口活动基金(人口活动基金)
- 九、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)
- 十、联合国工业发展组织(工发组织)
- 十一、联合国粮食及农业组织(粮农组织)
- 十二、国际原子能机构(原子能机构)
- 十三、国际民用航空组织(民航组织)
- 十四、国际农业发展基金(农发基金)
- 十五、国际劳工组织(劳工组织)
- 十六、政府间海事协商组织(海事组织)

- 十七、国际电信联盟（电信联盟）
- 十八、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）
- 十九、万国邮政联盟（邮政联盟）
- 二十、世界粮食计划署（粮食计划署）
- 二十一、世界卫生组织（卫生组织）
- 二十二、世界气象组织（气象组织）
- 二十三、世界银行

附件一。选用的最新文件参考资料

附件二。摘要：关于联合国系统内的评价工作的第二次报告，JIU/REP/81/6。

