

对联合国技术合作项目评价系统的评价
第二部分

联合检查组

阿兰·古尔东编写



日内瓦
1988年

对联合国技术合作项目评价系统的评价

第二部分

联合检查组

阿兰·古尔东编写

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1	1
一、评价监督的局限性和抑制因素	2 - 28	1
项目“国有化”的优缺点	3 - 11	1
现行监督系统的平庸	12 - 28	3
二、监督的加强和改进	29 - 68	6
项目评价中的缺点	30 - 31	6
监督和自我评价	32 - 40	7
受援国的评价能力	41 - 50	8
二级监督的采用	51 - 68	10
三、评价中固有的行政矛盾	69 - 95	13
评价单位的规模和地位	71 - 77	14
目标和手段之间的脱节	78 - 85	15
实际从属关系和相对独立性	86 - 95	16
四、评价机构的改组	96 - 117	19
可能的解决方法	96 - 107	19
中央办公室的作用	108 - 115	21
联检组的作用	116 - 117	22
建 议		23

导 言

1. 本报告第一部分可视为对联合国技术合作项目评价系统的评价这一复杂领域主要情况的诊断。因此，现在应对评价程序的改进及其体制结构的调整提出某些解决方法。

一、评价监督的局限性和抑制因素

2. 当受援国政府接管由开发计划署资助和由联合国系统执行机构技术援助的项目以及多边援助的受益国成为执行机构后，监督项目业务情况的方式和方法会有很大变化。使用短期专家，而不向外地派遣联合国执行机构长期聘用的专家，减少各机构提供的高级技术顾问和长期项目指导的人数，和增加“国家”协调员的人数，这些既是造成必须重新确定项目管理和监督责任问题这种状况的原因，也是这种状况的结果。

项目“国有化”的优缺点

3. 对将项目执行委托给受益国政府，并用它们代替履行该职能的联合国专门机构这一制度的价值可能存在着某些怀疑。赞成它的人们可能会说，尽管这一制度可能不会带来非常高的执行率，但发展是一项极为冒险的事业，它也取决于有关国家的自我管理，受益国政府只有通过试验和犯错误才能取得进展。如果不在此领域进行试验，专门技术不可能增加，因为这种技术只能在牺牲近期成效或甚中期效益的情况下才可获得。

4. 项目的效益只能用受益国所获得的经验来衡量。重新调整的系统的好处是：促使受益国政府更密切地参予项目的执行，打破聘用资格过高的专家的传统做法（这些专家的作用有限或很危险），减少用于执行机构所收总部费用的指规数。它还使受益国政府能够受益于“额外资金”，如必要，这些资金将用来资助项目的最初行政费用、有关服务的后勤支持和培训参与执行的官员。

5. 反对这种制度的意见可能认为，受益国并不总是成为开发计划署资助的项目的执行国，因为它们已达到程度够高的发展水平或已拥有最适当的专门技术。技

术或管理人员方面的虚假储蓄及专家、供应、运输和可靠统计数字的短缺可能对项目的执行产生不利影响，最后使项目成本提高。决策程序的缓慢也是许多国家行政机构的特点，这也将影响项目的执行，因为国家协调员不管是否由他们的政府委任，都认为他们受后者的管辖。

6. 可提请人们注意在授予研究金和选择供应者方面的迟延，对越来越复杂的设备的订货单不够准确，和不那么能够确定具有必要的训练和语言知识的候选人。人们将抱怨选择专家的不同方法和人为因素经常性的相当笨拙的干预。人们将注意到，在许多情况下项目进展报告的编写常常很浮浅，没有实质内容，这样作是为了限制传播不论正确与否被视为过于敏感的资料。

7. 此外，正如审计委员会最近所指出的，开发计划署不能检查受益国政府作为执行机构所提供的数字。它们以此资格执行的项目的财务报告既未由国家审计部门审计，也未由开发计划署和有关国家共同核可的审计员审计。由此就不可能检查作为方案费用或技术支助费用记录的支出的准确性，这威胁到项目的执行以及项目监督的可能性。

8. 至少，项目管理的“国有化”不可能对项目执行率产生非常积极的影响。不能期望消除作为受益国主权一部分的某些外来因素，而试图改变联合国对之几乎不可能施加影响或控制的社会政治形式也是毫无意义的。因此，可以很容易地看出，即使不得不受到一些限制（这是国有化制度和这种制度运行方式的结果），监督的必要性将随着所遇到的障碍的增加而增长。

9. 从原则上说，国家协调员负责项目的日常管理、工作计划编写、设备的供应与安装、资金管理和定期进展报告的起草。在许多情况下，国家协调员实际上是部长、秘书长或项目主管部的一位主任；从道义上说他与项目有联系，并由于项目的重要性和规模而会从项目中获得好处。只是在个别情况下，他才是被委任执行协调任务的唯一高级官员。

10. 日常管理由一位全日工作的代表进行，他负责实际管理该项目。该代表与高级技术顾问共同工作，后者的作用随着所涉人员和各种情况的不同而不同，因为他可以是一位经验丰富的专家或者是某种项目总经理。

11. 国家协调员遥控监督项目。他只是在名义上参与，或只在三方会议上露面。负责日常管理的代表不享受他因工作而需要的福利和设施，这些福利和设施留给国家协调员享用。担任国家协调员的人享有好处，但不受到限制，而其代表却恰恰相反。如果代表作为对应的一方需要培训的话，他将获得研究金并进行研究访问，从而使他远离外勤，这样项目就将因协调员和代表均不在场而受到影响。高级技术顾问就处在握有大权的协调员和负责管理的代表之间，他不得不花费许多不必要的时间来处理好同这两个人的关系，而牺牲了他应当作的技术工作。

现行监督系统的平庸

12. 造成项目执行问题增加的原因是愈来愈多的受益国正在成为联合国执行机构，这就足以成为加强监督的理由，监督，作为一项在理论和实际上均具有意义和紧迫性的事项，其重要性最终应超过评价。监督系统需经过重大的全面检查，因为其结构和作用离人们所期望的还太远。其组成部分的安排似乎只是为了相互抵销，其伙伴的唯一选择似乎只是视而不见，高兴地接受失败或任其瘫痪。

13. 当有执行机构参与时，它们与受益国政府一起对项目监督承担责任，虽然伙伴们如何共同承担和进行工作不非常明确，也没有人想努力搞清楚。常常来自受益国的国家项目协调员要监督他自己。不管他是负责部长还是高级官员，他在作他自己案件的法官时，显然不会过于严格地评价正在进行的项目。

14. 作为高级技术顾问的国际专家实际上从属于国家协调员，在某些情况下甚至从属于领薪进行项目工作的代表，这样国际专家就不可能对监督任务作出很大贡献。他们得处理好人事关系，这种关系对他们的工作很有用。他们还要担心职业，有时感到难以忘记集体精神，这就鼓励了一种防卫性的态度，甚至故意沉默，而不是自我批评。

15. 执行机构的支助官员只从远处提供不定期的支助，他们很少到外地——这是机构外地代表首先会抱怨的。支助官员只到外地参加一年一度的三方会议，这样短暂的露面，常常非常象一种仪式，不可能期望起到非常有益的作用。

16. 在谨慎和预算拮据的气氛中，执行机构不得不减少外地人员，且没有加强他们的后勤服务。聘用越来越多的短期专家所造成的抑制因素使他们不能够在外

地采取弥补行动。此外，在许多情况下，每年必须对主要项目进行一次访问这个理论性规定尚未得到遵守。

17. 人们可能期望开发计划署驻地代表到国家协调员、支助官员和国际专家未访问过的地方去。监督系统在受益国和在技术管理方面都未起到其作用，这是责任混乱和不肯定所致；为了弥补监督系统的这些缺点，看来驻地代表很自然要替代他们做某些事情。

18. 虽然开发计划署驻地代表在理论上负责审查项目经理编写的项目情况评价报告，这些报告不区分监督和评价，但驻地代表对项目执行率的兴趣比对项目质量的兴趣更大。他有时甚至会将增加的费用误认为是项目的执行。他也不可能忘记他还有其他工作要做，他有许多责任，其中监督并不是最重要的责任。

19. 鉴于他们到外地出差是为了追踪数量较庞大的宗卷中所载的项目，开发计划署的方案官员抱怨说他们的工作量太大，以至只能远距离监督。航空旅行的费用和现有出差资金的缺乏意味着外地访问次数将会减少，将只偶而听取高级技术顾问的执行任务情况汇报。尽管他们的能力和真诚是毫无疑问的，但由于他们常常是在建项目所在国的国民，他们不得不对协调员的监督非常谨慎，因为这些协调员也可能是职位很高的同胞。

20. 由于这种外露的矛盾，监督只在一种非常特定的情况下才有效，太平洋地区提供了很多这方面的例子。如果负责执行联合国项目的受益国的行政结构和接受程序很弱，其发展水平也不够高，开发计划署将接管该项目，但其后很难区分监督和直接管理。

21. 项目确定仍然是技术部门的责任，这些技术部门得到计划机构和/或外交部的帮助，但在为此目的与开发计划署进行的对话中，其驻地代表的意见有很大份量。项目的拟订和评审只是开发计划署的责任，它与受益国政府及太平洋地区方案来的专家保持必要联系，派遣这些专家是为了弥补相当低的指规数造成的影响。鉴于很少有项目超过40万美元的水平，负责项目评审的驻地代表将受权批准大部分项目。

22. 开发计划署不仅负责项目的设计和核准。它还密切监督执行情况。并在签订供应与设备合同方面起到作用。它寻找和聘用专家，并在许多情况下记录这些人

员的费用帐目。开发计划署与来自地区方案的提供技术支助而与特定项目没有实际联系的专家合作，通过电讯和现场访问，就项目执行编写季度报告。

23. 驻地代表在每年召开的三方项目会议（即使只有在超过40万美元的标准时才需要这种程序）上审查、重新制订和修改项目，以此来尽可能满足监督要求。虽然受益国政府实际上负责项目的执行，但它放弃自己的责任或至少将大部分责任转交给开发计划署。

24. 不需要强调如此参与受益国的机构可能造成的危险。这种解决方法只有在国家有许多弱点的情况下才有效。将监督与直接管理相结合只是移交了问题，而没有解决问题。尽管它有潜在的缺点，但联合国大会看来仍倾向于让其继续存在。例如，它在其第A/42/822号决议第13段中请开发计划署将其地方办事处和专门机构的行政支助人员交给那些选择由国民执行项目但又感到没有能力这样做的受益国。

25. 除接受干预这种区域经验之外，必须注意到的是，通过从谨慎到疏忽和从缺席到弃权的过渡，所设立的监督系统看来是旨在拯救项目伙伴和参与者的良心，而不是促进其所谓受益者的利益和确保投入和费用的更健全的管理。这就是为什么盛行的趋势似乎是忍受参与项目的各机构之间在交换资料方面缺乏协调，缺乏弥补行动和不能解决敏感问题和不能定期编写报告。

26. 审计委员会最近指出，开发计划署的一些地方办事处不遵守有关项目设备清单的规则，并且没有关于这类设备的性质、数量 and 价值的资料，因为没有记录这方面内容的指导方针。执行机构常常不能遵守开发计划署程序制定的规则，这就很有可能不从平庸的项目执行中吸取教训，或者掩盖项目不成功的事实，使其无限期地拖下去。这意味着，即使在评价阶段之前，仍有许多工作要做。

27. 项目监督的开展使其主要目的似乎是要不断避免即使是应有的严厉的评价，以及有时是痛苦的纠正和大规模修改。鉴于监督也许被视为过于令人不安和严厉，这种监督被有意或无意地分成几个部分，由过多的伙伴分工进行。

28. 评价与监督不同，它在许多情况下可能可以譬喻为貌似严厉的某种令人满意的神话，它不威胁到既定的结构、既得的权利、组织结构和每个人都学会忍受的

分工和不灵活现象。因此，应减少对改进监督的注意，而应更多地注意对监督的改革和加强。不用说评价有时已成为有缺点的监督的托词和口头补偿，但是应在监督方面，而不是在评价方面，进行必要的创造性努力和尝试，以便有所改进。

二、监督的加强和改进

29. 虽然在过去几年中项目执行情况已完全改变，但几乎没有作任何工作使指导评价和监督的各自价值和相辅相成的作用的原则和规定适应这些变化。在项目筹备阶段不时暴露的缺点和不完善、由受益国接管联合国项目，以及开发计划署有时承担的责任，这些并不利于建立一个统一的制度；相反，这些因素是如此之多，并有如此多的后果，以致需要进一步监督和更积极地监察项目的业务。项目筹备对项目执行影响最大，因此影响到项目评审的方式和方法，也许它不应建立在评价基础上，而应建立在监督的基础上。将更强烈地感觉到这种影响，因为项目的拟订和设计阶段将是提出相关性、效率和成效问题的适当时机，而不是提出持续性或成本效益问题的适当时机，虽然对它们的评价是极为重要的。

项目评价中的缺点

30. 评价旨在确定项目业务的相关性、效益和影响。但是，评价本身的影响、有效性和相关性受到项目狭窄的范围和限制性逻辑的抑制。人们承认已获得重大成果；评价及其程序已通过以下途径为在联合国系统内改善管理作出了贡献：进一步努力将项目执行与项目设计相联系，为严格评估业务情况制订适宜的方法，设立有资格的小组。但是，由于这个系统的发展和它目前面临的资金危机，将不得不重新审查各种监督方法；虽然不可能进行全面检查，但这种审查如果不导致大规模变化，至少也将导致优先次序的重大调整。

31. 全面审查评价的职能及其与监督职能的关系只会带来立即加强后者的建议。已经考虑过的诸因素的联合影响表明紧迫需要监督而不是评价。监督的改革和加强目前应领先于评价，对后者的价值也许曾作了过高的估计。监督不但不会排除评价，而且确定了评价的有效性，这是确保它不受忽视并发挥正常的作用的又一个理由。

监督和自我评价

32. 过去几年来，由于联合国财政危机，越来越迫切需要加强对项目管理和费用的控制，它看来与加强自我评价，而不是与监督有关。监督被放在次要位置，传统上界定为持续地监管业务活动的进行、投入的供应、工作的进度和计划目标的实现。自我评价的目的是对政策、方案和程序的相关性提出质疑，而监督则被视为理应接受这些政策、方案和程序。监督涉及到投入的加工以便获得一个产品，而自我评价是审查项目的目标和效益。

33. 尽管使用了巧妙的行政手段来区分监督与自我评价，但某些事实仍未改变。每当指出它们之间的差别时，它们的相辅相成性质也得到了强调。它们有时被称为一个单位，“监督和评价”，好象没有一个另一个就不能存在。从理论和分析的角度来看，对它们的区分可能是有价值的，但它们实际上很容易界线模糊。“监督”和“自我评价”不是两个相互抵触的方法，也不是具体的管理工具。可将它们视为连续的控制阶段或同一监查方法的不同方面或手段。

34. 自我评价和监督之间的相互联系是如此明显，以致开发计划署在显示两个系统的实施领域、计划、责任、结果和使用的表格中具体指出，项目执行情况评价报告用于监督和定期调整业务活动。同样，审查结果和作出决定的三方会议必须将其调查结果用于监督和评价目的。

35. 评价报告及其为之提供反馈的三方审查常常使用前一个监督阶段提供的资料，它们本身也在随后的监督中得到使用。它们是联合监管过程的核心，这一过程施用于项目的执行，取得了不同程度的成功和效果，其目的是促进就调整或改变行动的方向作出决定。评价报告既是定期纠正项目的手段，又是帮助三方会议进行的审查的宝贵数据的投入。它需要执行机构和受援国政府主管当局评论，但其主要任务是为三方会议提供反馈。在这一阶段，开发计划署驻地代表起着最重要的作用，因为他选择纳入议程的问题，制定要作出的决定的优先次序，和确定哪些问题不予以讨论，哪些问题事先解决。

36. 但此系统所要求的监督看来并不完全令人满意。根据1987年11月25日给开发计划署方案政策和评价局局长，并也适用于技术合作促进发展政策拟订和

发展规划司和各执行机构的内部备忘录，经验表明，三方会议的后续行动常常很差。许多会议只是提请人们注意所遇到的困难和项目执行所需要的变化，而不提出任何解决方法。因此，由于一再推迟作出必要的决定，业务活动完成之后所能做的就只是指出未解决的问题。

37. 把评价报告和三方审查的结合与其说成是自我评价不如说成是监督。自我评价本身实际只是或多或少地详细记录专家和项目协调员手下的工作人员提交的基本报告，而这些报告不总是很可靠的。这是汇编活动报告的第一阶段，这些报告常常难以在过多的几乎没有价值的数据和可能在某些方面模糊的意见之间保持平衡。

38. 曾努力设立一个适用于有效监查项目执行的内部评价机构，这种努力最终带来的只是一个报告系统，而这个系统常常是提供资料和描述而不批评。如果删除这些描述，如果以标准形式或通过答案上打勾的方式回答问题，所提供的资料也不一定会更具体。自我评价的内容变得不那么有意义，因为它进一步远离现场和监督，而这也常常与报告混为一谈。

39. 难以看出自我评价与行政报告的通常结构有何区别，因为它只根据执行机构总部负责项目的官员的要求作出增加和修正来修改区域办事处的报告。它从较低一级提交到较高一级，资料的有用性将主要取决于负责所谓评价的官员的单独工作，而较少取决于据称业已设立的评价系统。

40. 项目的自我评价，不管作为监督的次要工具还是作为外地一级平庸的参考材料，都不是为总部提供反馈的最佳手段。所获得的资料，其来源如此广泛，其反映的情况和具体内容如此不同，它在解释和理解方面所带来的问题比它所解决的还要多。使情况更进一步复杂化的是，分析人员和管理者的活动地点远离他们所获得的数据的收集地点。此外，他们有时只从理论上了解情况，甚至可能对外地工作的性质和惯例一无所知。

受援国的评价能力

41. 如果加强对项目执行的监管不包括自我评价阶段，它可能显然会取决于同时加强受援国的评价能力。鉴于后者将是使用评价提供的资料的最大的受益者，曾认为如果受援国政府有更多的能力自己评价它们的项目，那么反馈将会极为有效，

监管就极为严格。因此，自然有人建议，应该将它们更密切地与开发计划署资助的项目评估相结合，并为它们提供更好地确定和监督它们自己的发展计划和方案的手段，以此来加强它们的评价能力。

42. 为此目的，开发计划署近年来采取了一些措施：为国家官员举办专门培训，编写手册制定适用于接受这种技术援助的国家的程序，和为评价国家重大项目提供后勤支助，不管这些项目是否是由多边援助基金资助的。在没有国家监管机构的情况下，开发计划署还帮助各国政府找出它们的需要和开展业务活动方面的抑制因素，更有效地核查计划的执行和技术援助的协调。

43. 开发计划署的好多报告提到，受援国常常表示希望获得特别援助来发展它们的评价服务。但是，文件 DP/1983/ICW/6 指出，开发计划署很少收到有关加强受援国独立评价能力的项目请求。联检组的几份报告随后建议，在此领域应不遗余力，但这一建议似乎仍未受到注意，尽管年复一年地提出这种要求，开发计划署当局好象是在表示一个虔诚的希望，而没有在此方面作出真正进展。

44. 的确，受援国政府参与评价工作的性质和程度仍然各有不同，但可从这种差异中汲取教训。参与在审查和三方会议一级最强有力，这些审查和三方会议常常是由受援国的一位部长主持的。政府代表有时也参加进行深入评价，并利用自己的地位帮助做出结论。但是，他们更经常的是不作任何贡献，只提供不会使他们负任何责任的观点或资料。

45. 受援国政府看来难以克服它们长期的对各种形式的评价的不信任感。它们的反对也许是沉默的，但是它们仍感到评价常常是为了对捐助国有利，和/或是根据后者的利益进行的。它们还担心评价是一种手段，用以掩盖可能由于种种原因会使捐助国和/或执行机构尴尬的问题（程序的复杂和重叠、多种和相互矛盾的援助形式、捐助国之间的竞争和权力的重叠）。

46. 当项目仍可受到影响，评价包括强有力的监督内容的时候，受援国政府的参与就最有效。项目完成后到进行评价之间拖的时间越长，评价越是技术性强、透彻和突出专题，参与的程度就越会降低。

47. 常识告诉它们，它们可使用的能够胜任的工作人员人数有限，最好将他们用于项目执行，而不是评价，后者尽管不是不必要的，但也不占有足够优先的地位，

值得分享它们有限的财力和人力资源。

48. 它们认为，某些方法所需要的复杂的分析和过多的数据有时导致混乱，不适用于现有的规划能力、决策机构、体制的特定性质和能在当地获得的资料数量。它们更关心找到令人满意的而不是最佳的解决方法，因此它们比较重视项目的执行，而不是对项目效果的或多或少的长期预测。它们会认为，项目一旦失败，损失已经造成，没有理由再为它浪费更多的时间，或就当地的每个人已经从亲自经历中得知东西编写一份报告。

49. 即使评价不是多余的，并的确有些用处，受援国政府也宁愿将此责任留给执行机构和开发计划署。它们不反对后者为评价分拨资金和人力，因为这种资金将不包括在它们的指规数内，而对这种人力它们不必负担费用。它们并不明确了解，如果它们对评价过程作出更大的承诺，如果它们更经常地创造而不只是加强实施评价所需要的服务，将会带来的好处。

50. 虽然它们优先考虑预算问题和财政控制，然后再考虑技术监管和管理控制，但监督一词在它们看来似乎比评价一词更适宜。在这方面，与亚太经社会地区一些国家当局的讨论充分证实了许多联合国报告和文件中所暗示的内容。

二级监督的采用

51. 看来受援国政府的自我评价和增加评价能力都不是改进对项目执行的监督的切实方法。这意味着，必须寻求其他可能性，因此需要不同的做法。那些负责项目执行的人要起到监管和监督的作用，而这种作用不易与他们的管理职能区分开。

52. 很明显的是，一级监督是在困难的和有时是不可靠的条件下进行的，尽管它不得不满足一定规模的需要，它仍然不够有效。同样明显的是，在此阶段和在此一级，期望行为上的任何迅速改变或认为已指出的弊病和缺点可通过改善程序和增加调节的保证措施或评价的数量而得到弥补，都将是幼稚的。

53. 因此必须在协调和管理、或咨询和支助一级之上进行独立控制。尽管一级监督能够找到和提供主意，但它常常担心得罪人，担心过于直率或批评过多。相反，二级监督应能摆脱这些抑制因素，能更自由地提出其评估意见和建议。

54. 在此不可能详细讨论改革的实际影响。但是，看来值得将总检查扩展到所

有专门机构并使之适应这些机构，而现在看来只有教科文组织从这种总检查中得到好处。根据这种程序，总检察院不只解决早先可能已经查明或未查明的具体问题。其调查，不管是事先商定的还是未经宣布的，都不仅仅是确定业务活动是否符合原定的规则。

55. 直接向总干事负责的检察主任帮助他进行监督活动。这些活动，不管是在总部还是在外地，可包括审计、检查或研究。他必须熟悉财务管制、业务管理和行政，并处理组织、业务活动和人事问题。但他也有权象行政单位一样在外地和总部检查项目，参加关于方案执行的定期和系统的评价。他还负责与联检组和教科文组织的外聘审计员不断联络。

56. 设置总检察院的做法通过必要的调整可用于不同的机构，如开发计划署、亚太经社会或执行机构，它们都在它们的职权范围内按照它们的资源参加对项目执行的监督。在粮农组织，检查职能、管理监督和帐目审计都由直接向总干事报告的一个部门进行。为了防止所处理的问题在财政方面得到不应有的照顾，最好给予审计职能以更多的自主权，或者采取教科文组织使用的程序，甚至将它与其他两个职能分开。

57. 总检察院是最高一级的监督机构，其威慑职能的重要性并不低于可能采取的任何实际措施的重要性。它防止蓄意地删略或歪曲事实，而这一点在一份为权宜之计的原因所编写的文件中有时是不易避免的，只有对实际的外地工作情况不熟悉的人会被迷惑。总检察院使人们可以在外地根据保密规定收集资料，从而提供了一个监管和监督项目执行的手段，这是许多执行机构迫切需要的。很自然，这只能有选择地运用。一个机构执行的所有项目不可能都向该机构提交，这种程序事实上是不切实际和毫无必要的。

58. 在儿童基金会的区域办事处，不仅审计已宣布的支出是否合理，也审计方案和项目。选择什么项目进行审计不取决于费用标准，而取决于需要和紧迫性，这些因素可适用于大规模的和较小规模的业务活动，后者至少与前者一样有很大的浪费和管理不善的可能。这种方案审计本身是二级监督业务（名称本身可能导致误会），它使执行业务得到及时纠正或修改，使决策与监管有牢固的联系，同时又强调国别做法。

59. 这样，在外地采取的行动就是例行公事，而不是干扰，监督成为一种规范，消除了一切戏剧性的含义。在儿童基金会，区域方案审计员既是顾问也是检查员。他进行定期的经济和财务检查，这与有可能阿谀奉承、毫无意义或表面文章的自我评价不一样，它不仅促进资金的更严格使用，也促进更有效地执行项目。他在考虑到投入的供应和使用及其项目适宜性的同时，与日常管理保持足够的距离，与当地的情况保持足够的接触，以准确找出任何后勤方面的抑制因素，并在其报告中列出建议，供及时采取行动。

60. 至今为止，区域协调员主要负责协调本执行机构的活动或其职权范围内的方案管理，负责指导项目影响评价和报告业务活动。还应让他们负责区域项目监督。以经常性检查为基础的监督能使最严重的具体问题和紧急情况得到处理，并迅速满足反馈的需要和纠正项目方向。

61. 对没有区域结构的工发组织来说，现在时机可能已经成熟，应考虑重新部署总部人员，完善高级现场顾问单位，以便通过短期外派和适当轮换的做法增加工作人员的实际经验，从而改进对项目执行的监督。

62. 监督的加强不仅要求广泛采用总检查法和推广在区域一级对方案和项目进行抽查的制度。它还需要重新评价执行机构常常只是在理论上而不是在实际上承担的支助作用。

63. “支助”明显减弱，随之而来的是与其相关的“监督”也明显减弱，其原因是执行机构预算中的旅行拨款不足，工作人员有时表现出不愿旅行，总部繁重的工作量（据称原因是短期聘用专家增加），和外地单位由于某些财政拮据减少了后勤资源。据称，项目支助方面的问题也与执行机构在项目执行期间接受资金有关。

64. 这不是第一次出现这种问题；联检组的一份说明（JIU/NOTE/78/1）已谈到此问题。因此，在此将不详细讨论目前使用的统一费率方法或执行机构宣布的支付支助费用的灵活方式。只需指出，用于行政和技术参与的13%这一数字与其说是任何有科学根据或要求的制度的结果，不如说是实际妥协的结果。

65. 但是，支助责任这个问题的性质不同，因为它将意味着，在理论上负有责任的部门执行单位它们的支助办事处的监督职能将与方案官员的工作重叠，而这些方案官员的业务活动是在一个多少有些矛盾的程序所确定的条件和模式下进行的。

支助官员负责不可拖延的日常管理中的行政和财务工作，他们趋向于将其支助职能的技术内容放在第二位，这给对项目执行的必要监督造成不利影响。因此，应可以要求熟悉项目的经济和社会文化情况的方案官员支援。由于根本不可能增加支助人员，将必须要有这样的程序来确保有效的监督。

66. 这样，由国家协调员、开发计划署方案官员，并在可能时由高级技术顾问，和特别由那些资格与尤其是外地经验不应低估的专门机构的当地代表进行的，取得了不同程度的成功的一级监督将由二级监督得到加强，这实际上将确保专门机构的方案官员以及支助官员的经常性参与。

67. 除特殊情况外，应在执行机构的总部根据这些方针重新安排支助和监督。由于方案官员了解项目的概念和起源，是他们出差外地制订方案，并且他们的技术观点比较宏观，不那么专，因此，方案官员能够监督项目执行和为技术支助官员提供二级支持，大部分技术支助官员只能以部分的、零星的和有限的方式履行监督职责。

68. 可能出现的反对意见——一些执行机构的代表阅读了本报告的初稿后迅速提出这一意见——就是，方案官员不具备进行二级监督的必要能力。这一反对意见看来是无根据的，特别是因为执行项目期间出现的任何严重技术困难或事故都会自然向总部和有关部门报告。但一般监督不需要专业知识，因为它涉及的是执行机构方案官员履行的管理控制和经济评估职能。拟议中的程序绝不是为了将一种专门知识凌驾于另一种之上，而是为了改善涉及管理和监察而不涉及专业技术知识的监督活动。

三、评价中固有的行政矛盾

69. 承认特定项目评价的局限性和抑制因素，承认国别方法的要求，以及承认作为一个优先事项加强监督资源和能力的必要性，就需要修改评价支助和程序，需要重新安排评价结构。这将有助于分清有关职能的类型和级别，从而更有效地分配任务和更好地考虑所提出的目标范围和现有预算拮据之间某些明显的矛盾。

70. 最近刚设立的评价单位的目的是要满足最初未能正确认识到的需要。因此这些单位必须包括在已有的组织结构中。根据情况和执行机构、区域经济委员会或

开发计划署首脑对它们的重视，它们有时似乎象一连串增设的机构，不能在其中单独行动，有时它们发现必须要与被授予类似职能的其他部门竞争。评价单位在执行具有不同目标的相同任务时，尽管工作人员的薄弱点仍很普遍，但它们是相当多样化结构中的一部分，并在行政各级进行活动。

评价单位的规模和地位

71. 各评价单位的影响力不同，这取决于它们与有关专门机构行政首长办公室联系的直接性或密切性。教科文组织的中央评价办公室是一个自治实体，与总检察院、预算局、研究及计划编制局同级。由此它直接向总干事负责。粮农组织的评价单位虽然不是自治的，但它是方案、预算和评价办公室的一部分，该办公室直接向总干事报告，而内部审计、检查和管理控制办公室向副总干事负责。工发组织情况相同，只有一些很小的差异。

72. 在开发计划署和其他执行机构的秘书处，以及在儿童基金会、难民署和亚太经社会内，评价部门不享有同样地位。在联合国秘书处，评价职能是方案规划、预算、监督和评价办公室的责任；它由助理秘书长领导，向主管行政和管理事务的副秘书长报告。

73. 因此该办公室履行许多在1987年3月1日之前由方案规划和协调厅、国际经济和社会事务部及财务厅预算司履行的职能。开发计划署的中央评价办公室是方案政策和评价局的一部分，该局与财政和行政局及各区域局同级，与署长也有类似的从属关系，虽然评价办公室负责人认为，他实际上可与副署长直接联系。难民署评价单位的等级更低，它只是方案管理处执行的任务之一，该处向副高级专员负责。

74. 在一些机构中，负责评价工作的是与早先已经设立的履行类似职能的部门或办公室并存的单位。例如，儿童基金会的评价单位截至1987年底为止是方案组中的一个单位，而内部审计办公室却直接向执行主任负责，它履行的职能通过区域方案审计，包括评价和监督。自从那时以来，该单位的自治权力得到加强。它仍然就方案问题向助理秘书长负责，但内部审计办公室在区域评价方面的职能没有任何改变。

75. 虽然在儿童基金会内仍存在着毫无意义的竞争和毫无效果的相互作用，亚太经社会在处理评价问题时表现出更多的矛盾。该委员会作为执行机构是第一个具有评价单位的区域组织。但是，方案协调监测处直接向亚太经社会的执行秘书负责，而负责评价职能的却是从属于技术合作司司长的一位官员，该司虽然不是最不重要的，但却与其他10个技术司同级。

76. 除其它事项外，虽然技术合作司主要负责调动预算外资源，它也就方案所涉的技术合作活动的制订、谈判、协调和管理向执行秘书提供援助和咨询。从属于它的评价组理应代表执行秘书作为一个自治机构行使职能。但是该组的负责人必须牢记它的从属地位，它为预算外资源资助的活动所作的贡献是有限的，它可使用的手段是不足的。它也不可能与方案协调监测处竞争或同它唱反调，因为后者负责全面规划和方案的最后制订，以及监督所批准的业务活动。

77. 联检组曾经指出，可以更适宜地使用分配给亚太经社会评价组的有限资源，条件是将后者并入方案协调监测处，并扩大相互关联的责任使之包括审查由经常预算资助的方案。联检组只能再次建议，在方案协调监测处内改组和重新确定评价和监督职能。

目标和手段之间的脱节

78. 中央评价单位，由于它们的性质和成立时的指导思想，并未执行可能授予它们的所有任务，然而它们为了不丧失活动能力而不得不履行的各种职能需要它们进行大量的工作。

79. 每个评价单位都必须协调和监督它所在的组织内进行的评价活动，并同时至少以咨询的方式指出应遵循的优先次序。它在手册和方法、分析和研究、评价培训和反馈方面可起重要作用。它还负责监督和进行评价活动及其必要的方法和级别，给受援国的技术援助、执行理事机构作出的决定和与其它组织和监督单位中的对应人员联络。最后，它必须就结果的审查和使用、后续活动的监督以及将进行的评价的选择发表意见。

80. 所涉及到的任务数量多，性质重要，但看来负责评价职能的单位负责人远远缺少其工作所需要的资源。捉襟见肘的预算和工作人员编制使得有些正常任务不

能完成。这些单位常常不得不考虑它们必须放弃什么工作，而不是它们能够进行什么工作。如果工作量增加而单位仍然很小，并得不到足够的资源，不仅该系统的质量和效率要受到影响，很快其实际效用也将令人怀疑。

81. 在评价的道路上作出了最大进展的区域经济委员会，亚太经社会，其评价组只有唯一一名官员。其十万美元的预算几乎完全来自预算外资金，其中只有30%涉及到评价的实际费用。教科文组织、开发计划署和工发组织的评价单位有4名官员，儿童基金会的单位有5名官员以及两名固定的顾问。粮农组织是资金最雄厚的组织，也是最坚实的组织，它自从1986年以来安排了9名官员。

82. 鉴于其范围，评价职能当然不能只限于总部各单位的工作，即使它们的实绩由于它们的实际支出不多而不得不多少受到影响。教科文组织的检查职能，儿童基金会方案的区域审计和粮农组织在各部门司设立评价单位，均以不同方式帮助加强了联合国机构的评价能力。

83. 在开发计划署，方案政策和评价局的一些技术顾问参与某些评价活动，约有12名协调员参加对外服务。此外，人们在原则上承认，现场副驻地代表负责监管评价活动。各机构和工作组之间的交流相互补充了在此方面进行的工作。

84. 即使考虑到一定数量的辅助性援助、外聘顾问及其对外服务网的有限利用，开发计划署只有一个评价单位，仍然难以应付其各项任务，这些任务要求监管定期的内部评价和三方审查，并对方案或项目作最后或事后的追溯性或专题评价。即使将待深入评价的项目数量减少到最低限度，工作量仍然如此沉重，以致尽管根据规定这些详细的中期评价是必不可少的，但实际上这些评价已被省略。

85. 由于人员征聘冻结和空缺职位的取消，常常不可能执行在联合国财政危机变得紧迫之前就制订或起步的开发评价能力的方案。众所公认，评价工作已证明是值得进行的，但是要想让该制度持续下去，只有使其结构得到改善，并根据新的分工和它所基于的价值和责任之间的新的平衡重新安排它所涉及的任务的等级。

实际从属关系和相对独立性

86. 由中央评价单位进行评价的方法看来缺陷最少。总的来说，它要优于松散的自我评价制度，因为自我评价制度的执行者将在官官相护的环境中作为法官来评

判他们自己的案件，所关心的是宁事息人或甚至是自己的好处。从心理上来说，这比求助于外聘评价员这种排他性的，因而带有风险的做法要更为有效，因为这些外聘评价员的结论在有关机构的官员看来总是武断的。从财政上说，它也优于指定资格相同的人组成特别小组兼职进行评价工作的做法，因为这些人有可能与自己的工作失去联系或受到他们自己的工作失调的不利影响。

87. 明显的危险是，中央评价单位的评价员将被他们的同事——他们也要接受评价——视为以不同程度进行干预的警察或不切实际的理论家；也许这就是为什么联合国的一些机构认为它们能够或应该使它们的评价单位处于从属地位，以减少这一危险的原因。然而，设置中央评价单位这种做法有一大好处，即可以使用不直接参与待评价的活动的专家，而不限制他们工作的范围或打断其连续性。它还有助于超出项目的部门背景，并可对某一点集中作更复杂和更广泛的研究工作。

88. 然而，这种方法所包含的系统其责任等级和从属与公正程度极为不同。要么是如教科文组织、工发组织和粮农组织一样，中央评价办公室——不管它是自治单位还是更广泛的结构中的一部分——直接向总干事负责，要么是它作为某一个司的一个科或组，其工作构成该司的规划和编制方案活动的一部分。它不象履行类似职能的办公室，其位置不在最高决策一级。儿童基金会的内部审计办公室和亚太经社会的方案协调监测处就是这种情况。这样一个单位将从属于司长一职，并象所有其它单位一样受总干事，有时受其副手的领导。开发计划署，以及联合国秘书处和亚太经社会就是这种情况。在更低一级，它只是某司某局中的一个科。难民署就是这种情况。

89. 联合国的评价系统形式多样，在原则上以中央评价单位制度为基础，但它宁愿让此单位成为从属单位，有时甚至是中性单位，而不是强有力的和有效率的单位。只有教科文组织的中央评价办公室享有自治权和直接向总干事办公室负责。另一方面，在粮农组织和工发组织，司长是总干事和评价单位之间的隔离板；在另一些情况下，行政依附关系、该单位和总干事之间的距离以及等级链的长度虽有不同，但可望出现相当类似的结果。

90. 因此，不管评价单位的费用多低，如果它缺少思想上的独立，费用显然仍是很高，这种独立性是衡量其效能的手段。审议中各机构的中央评价单位的特点或

特点的结合是相当具有代表性的例子，它们不可能加强这种独立性。在这些单位工作的官员的能力和正直是不容置疑的。这只是一个结构的问题，问题是，需要知道如何摆脱影响、保持距离和享有某种行动自由的中央评价单位，如果它属于一个特定的机构，并在其组织结构中占有较特殊的地位，它是否能够进行最好的观察和评价。

91. 中央评价单位在进行工作时必须要能够承受住由于它所作的结论给它带来的各种压力。如果它要能够抵制隐瞒漏洞和缺点的诱惑，它就必须避免与执行方案活动有过密的联系。它还必须避免提供带有偏见的意见，和为任何未能履行责任的行为提供借口。

92. 受托执行大量困难和种类繁多的任务的评价单位，如果其工作人员有限，资金缺乏，它就不能完成所有的任务。作出选择常常意味着该单位本身受到损害，使得它们给自己的独立设置了最初的限制。使这些选择变得更具束缚力的是，优先次序和模式在最好的情况下取决于总干事办公室，但常常取决于某一个部门，该部门分配资源和作出决定的根据是与评价活动本身的固有要求毫不相干的。

93. 那些负责评价单位的人职务资历不等，并享有不同程度的主动权。然而，不管他们的情况如何，他们都不可能完全忽视完全合法的职业考虑。这不是发生在别的地方，而是发生在一个特定的机构中。一个人不管如何力求不偏不倚，他是该机构一部分这一事实使他感到不得不发表虽然不是不符合事实的意见，但也不是那么客观或那么反面的意见。联合国会员国和理事机构需要“严格的”评价，但一般来说它们都不得不满足于相当“宽容的”，如果不是“温和的”评价。

94. 有人会说，聘用外来顾问实际上能满足已提及的思想独立要求。但这忽视了这样一个事实：顾问的名字被载入名册，而该名册可在任何时候由有关机构的高级官员修改，特别是在许多情况下这种服务是由咨询公司提供的，这些公司可能无须顾及职业，但它们要考虑它们的财务状况表。

95. 这一点得到许多项目结束时的评价价值的证实。顾问所接触的并向其提供报告的联合国机构也是他的顾客。委托的研究报告尽管很周详，但它不是大学论文。它要较能获得接受，就必须努力在不同观点之间达成妥协，力求措词婉转和高深，而不是具有科学性。如果要想考虑再次请他提供服务，顾问将发现他常常不得不削

弱锋芒、降低语气、省略和将大事化小，这不仅很有可能冲淡他不得不发表的意见，也有可能使人们对评价的原则和效用提出疑问。

四、评价机构的改组

可能的解决方法

96. 人们关切的是应更好地进行评价，应更多地利用评价的全面结果，这种关切促使提出这样一个建议：中央评价单位应与它们活动所在的联合国机构脱钩，而从属于负责这些机构的行政工作的理事机构。这样，中央评价办公室既在某一机构之内，但又在其行政结构之外，将能在泛美开发银行的模式的系统之下工作。该银行的业务评价部部长享有副总裁的级别，他由理事会任命，并直接向理事们报告。他还签有定期合同，合同到期后他不得由世界银行聘用。

97. 要采用这种解决方法有各种实际的障碍。一个联合国机构的理事会几乎不同于银行机构的理事会。它的活动受到其迟钝的管理、复杂的程序以及支票和收支表的影响。由于其成员的人数，它几乎不适用于协调或改善评价办公室的工作。

98. 即使假定这种改革能使评价工作采用以国家为主而不是以项目为主的做法，看来也很难使执行机构的总干事、署长或区域委员会的秘书长接受在一个机构中设置评价员但让该评价员只向理事机构负责的做法。人事方面的障碍尽管明显不是不可克服的，然而也大得足以使人打消念头。

99. 另一种类似的解决方法就是将专门机构的评价办公室从属于联检组，审查联合国行政和财政职能效率的高级政府间专家小组（18人小组）正在请大会将该联检组变为联合检查和评价组。中央评价办公室将在原来的位置上与联合国各机构的总干事一起工作，但在它们的工作性质、要进行的调查类型和性质、拟使用的方法和应遵守的优先次序的决定方面，从属于联检组。在专题、追溯性和机构评价问题上，这种系统将避免重复调查、拖延进行调查和歪曲调查结论这些危险。

100. 评价办公室将向联检组负责，它们与联检组的个人或集体关系将确保它们对有关机构的独立性。联检组提交给联合国大会及其专门机构执行机构的两年度报告将包含大会和执行机构最为感兴趣的结论和教训。将只有联检组能够采取主动和有权从评价办公室的特别或联合调查中选择资料作为其报告的素材。

101. 这一解决方法尽管看上去是可能的，但它将造成严重的章程和等级性问题，虽然可以仿效一些国家中施行的这样一个系统：检查员由各个部在当地征聘，但他们向财政部负责。而且也不可能迅速实现改革。

102. 无论如何，这将意味着某种程度的初步统一，因为所有中央评价办公室首先必须从属于总干事办公室，而目前情况常常不是这样。最后，最重要的是，当涉及评价工作时，这种解决方法将不能确保与项目的框架和逻辑保持足够的距离。

103. 另一条反对这种解决方法的意见是，不可能防止专门机构的理事机构更经常地诉诸于联检组，而联检组能够以完全独立的方式援助它们履行评价责任。联检组是大会的一个附属机构，它在制定评价方法和术语方面曾起过重要作用，并总是能够主动地或在一个联合国机构的总干事办公室的要求下继续或补充中央评价办公室的活动，而不用改变任何行政上的安排。那么，唯一的问题就不是能力问题，而只是资金问题。

104. 在不改组中央评价办公室的情况下，但为了超越项目的限制和强调有关影响的国别研究，可能委托联合国系统以外的高级评价员审查最重要的、因此也是最敏感的问题，这些评价员将就他们的报告向会员国负责。这样的解决方法将是一个评价员小组。

105. 从其聘用和地位及其职能和权利来看，该小组不相当于联检组，而是相当于审计委员会和外聘审计员小组。它将由大会指定的一些个人组成，将主要负责逐个国家地进行经常性影响评价。其成员将从高级审计机构、总检查局和大学中挑选。他们组成这样一个小组，将享有与审计委员会和外聘审计员小组成员相同的自由。

106. 这一解决方法将既能满足对独立和专业知识的要求，又能在最高一级对评价采用国别法和在联合国机构内维持中央评价办公室。在财政危机和预算拮据时期，其主要缺点是，其设置费用将相当高。

107. 这种小组的设立，及随之而来的其机构的试行及其在联合国系统内的融合都将需要相当长的时间。尽管从理论和长期角度来看它是令人满意的，但由于预算拮据和行政惯例，要提出一个会遇到如此之多不可逾越的障碍致使其不切实际的解决方法将是不明智的。

中央办公室的作用

108. 第五委员会在大会第四十二届会议上就联检组的新名称问题提出的建议，澄清中央办公室的作用（毫无疑问这些办公室的作用是不可替代的），国别法所要求的重新分配任务，将项目的持续性和可行性同其相关性、效率和效益相联系加强监督，以及限制不那么有效的评价工作，这些是改组而不是改变该系统的机构和基础的所需要考虑的一部分内容。

109. 看来最好是更好地利用现有的机构，并结合更适宜的分工和根据需要重新部署工作人员，而不是白手起家设立一个评价员小组。

110. 根据上述解决方法，专门机构中央评价办公室的作用将会得到加强，并具有更明确的定义。因此建议，还没有将中央办公室置于总干事的直接领导之下的地方应该这样做。还提议，其评价职能的加强不应要求增加其责任，而只要求集中于某些职能。目前，评价办公室已经不能完成分配给它们的所有工作，因此，再增加它们的责任是不合理的。只有减轻它们的一些责任，才有可能使它们更多地注意分配给它们的任务，这些任务由于数量有所减少，将得到更有效的执行。

111. 当然，中央办公室的改组、其工作计划和工作量将直接涉及到一级和二级监督的加强、总检查方式的全面实施和区域一级方案办公室的设立。专门机构总部的审计办公室将从属于方案制定部或司。

112. 除了与联检组、审计委员会、外聘审计员小组和他们的对应人员的联系之外，中央评价办公室将不得不对付大量的任务。第一，它们必须监管评价方法和程序的修订和改进。虽然放弃自我评价的繁琐机构和不完善的手段或放弃某些深入评价将意味着大量减轻它们的责任，但实际上这将使它们能够进行更有效益的工作和处理那些尽管很重要但调查不彻底的领域。

113. 在监督和自我评价之间，中央办公室仍必须在中央一级审查最重要的项目的评价报告。它们仍将负责专题评价和机构评价工作，但条件是联合业务需要有在类似领域工作的机构的参与，并允许它们的潜力得到有价值的发展。它们将继续在总干事领导下，在选择需编写评价报告的项目、确定优先次序、结果的利用和后续监督方面履行现有的顾问和咨询职能。

114. 评价办公室也应在促进评价培训方面起特别积极的作用，不管这是为了那些或多或少直接地需要这种知识的联合国工作人员的利益，还是为了受援国的利益。应努力使后者与仍将置于开发计划署和专门机构控制之下的评价系统和过程相联系，而不是努力建立或加强后者的评价能力。

115. 评价工作目前是发展中国家的财力和人力所不可及的，因而没有得到它们的全力支持。要使发展中国家相信评价的效用较明智的做法是在联合国现有机构的框架内去与其合作和协作的道路，而不是设立昂贵的机构，因为这些机构的运转需要一定的条件，而且还有经常性的支出。

联检组的作用

116. 联检组的成员不能个人就有关其评价职能的章程性改革提出他们自己的建议。但是，大会在其第A/42/218号决议第4段中请联检组在其工作方案中就内部评价的方法向联合国各机构提供咨询意见。它还请联检组进一步努力，根据对它的要求，对各项方案和活动进行特别评价。此外，大会第五委员会在其第43次会议上建议改变联检组的名称，使其成为联合检查和评价组。

117. 如果要使这个名称的改变不仅仅是文字游戏和在词汇上赶时髦，就应赋之以实质性内容，使其有效。在不减损联合国各立法机构的决定或在新的联检组、秘书处、开发计划署和各执行机构之间分配评价责任的情况下，名称的改变应带来下列最初结果：

- 尽管仍不能确定该组将必须优先考虑哪种类型的评价，但该组工作方案和责任中的评价研究报告将会增加；
- 与开发计划署和各执行机构的中央评价办公室、与现有的和未来的总检查局以及审计单位进一步协调任务；
- 经常参与评价问题机构间工作组的工作；
- 与以这样或那样的方式专门从事评价研究的思想库（吉隆坡的亚洲及太平洋发展中心；卢布尔亚那的发展中国家公营企业国际中心；联合国大学或南太平洋大学）建立长期关系。

建议各执行机构和开发计划署：

建议一

1. 通过下列措施，确保更好地协调和改进联合国系统内评价部门的评价方法及其相互之间不断地交换资料：

- 使机构间评价工作组制度化；
- 为该工作组的经常性会议制订时间表；
- 将它们的秘书处提供给开发计划署评价部门使用，以便尽可能缩小这种主动行动的财务影响。

2. 将工作组的下列任务作为优先事项纳入工作方案：

- (a) 审查评价的作用、种类、方法和惯例，方法是比较特定项目法及其假定的机械和部门逻辑，着手综合审查全面影响和国别法问题；
- (b) 研究在筹备、三方审查和评价报告阶段或在事后最后评价或影响评价期间，将持续性和可行性问题纳入项目执行过程的方式方法；
- (c) 研究是否有可能重新组织项目监督和监管，并随后调整监督和自我评价的互补作用；
- (d) 以项目反馈和后续行动这些形式的预期产出和利得为基础，研究评价的各种类型；
- (e) 探讨在行政和财务上是否可能将在业务活动完成后拟对某些项目的成本效益和持续性进行影响评价所需要的资金纳入这些项目的预算之中。

建议二

1. 审查目前使用的程序手册的总体编排，特别是开发计划署用于叙述监督和评价的章节的最近版本，补之以使用说明并使它们更具有启发性和更实用，主要方法是：

- (a) 编写根据类型、性质或范围确定评价拟应涉及的主要问题的手册；
- (b) 增添核对表，载列在执行需要审计或核查项目执行情况的监督任务时很可能遇到的最突出和最经常出现的困难和错误异常现象和抑制因素；
- (c) 编制可能会根据地理区域影响方案和项目执行时间表的气候和季节因素表格；
- (d) 制订一整套不同的经济和社会发展指数，反映执行机构必须认识到的实施领域、活动类型和业务种类；
- (e) 采用一份评价所需要的分析标准指示性清单，以便从一切可预见的差异（种族、宗教、区域、职业等）的角度改进结论。

2. 研究如何改进涉及到进行评价的国家的具有具体特点的程序和手册；并据此调整效率标准。

建议三

1. 调整优先次序，以便强调监督和考虑到项目筹备过程中遇到的抑制因素和困难、受援国作为联合国的执行机构所起的日益重要的作用，和基层一级现行监督和核查制度的平庸工作。

2. 通过采用二级做法并辅之以下述措施来调整和加强对项目的监督和核查：

- (a) 专门机构仿照教科文组织的模式采用总检查系统；
- (b) 在区域或次区域一级和在专门机构中设立核查和监督项目执行的办公室，方法是根据有关机构的具体结构来调整已经儿童基金会试验的系统；
- (c) 调整迄今为止专门由专门机构部门司的技术管理人员履行的二级支助和监督职能，这样就可由技术管理人员与方案管理人员联合履行和监督这些职能，并注意到每个组织结构的特点。

3. 根据执行上述措施的需要, 将工作人员从专门机构的总部重新部署和调到它们的区域办事处。

建议四

1. 采用一种格局, 使中央评价办公室直接向执行机构的总干事负责, 以便给予它们以应有的地位。

2. 借助必要的重新布置, 加强专门机构的中央评价办公室, 并在现有的预算拮据范围内提供更多的工作人员。

3. 调整中央评价办公室的组织和工作计划, 以便根据建议三加强二级监督、普遍采用总检查局的方法和设立核查和监督项目执行的区域办事处。

✘ ✘ ✘ ✘ ✘

