

联合国系统各组织机构成果管理制执行情况

第一部分

联合国系统成果管理问题系列报告

撰写人

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

久山纯弘

沃尔夫冈·明希

唐光庭

联合检查组



联合国

2004年



联合国系统各组织机构成果管理制执行情况

第一部分

联合国系统成果管理问题系列报告

撰写人

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

久山纯弘

沃尔夫冈·明希

唐光庭

联合检查组



联合国,日内瓦

2004年

Printed at United Nations, Geneva  
GE. 04-03089-November 2004-100

**JIU/REP/2004/6**

## 目 录

|                                    | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|------------------------------------|------------|------------|
| 缩略语.....                           |            | v          |
| 一、导 言.....                         | 1 - 6      | 1          |
| 二、联合国系统各组织机构成果管理制执行情况 .....        | 7 - 89     | 3          |
| 概念和一般考虑.....                       | 7 - 13     | 3          |
| 联合国内有效执行成果管理制的关键成功因素<br>是什么? ..... | 14 - 89    | 5          |
| A. 明确的概念框架.....                    | 14 - 21    | 5          |
| B. 主要各当事方的各自责任.....                | 22 - 29    | 9          |
| C. 组织机构的长期目标(预期长期成果) .....         | 30 - 34    | 10         |
| D. 使本组织的方案与长期目标相一致 .....           | 35 - 39    | 14         |
| E. 使本组织的资源与长期目标相一致 .....           | 40 - 48    | 16         |
| F. 有效的方案监测系统 .....                 | 49 - 63    | 19         |
| G. 通过及时反馈和报告有效利用评价结 .....          | 64 - 73    | 26         |
| H. 组织机构内基于成果方法的内化.....             | 74 - 80    | 30         |
| I. 制定知识管理战略, 支持成果管理制 .....         | 81 - 89    | 33         |

## 方框一览表

|                                    | <u>页次</u> |
|------------------------------------|-----------|
| 1. 成果管理制概念和定义 .....                | 3         |
| 2. 关键的成果管理制技术 .....                | 3         |
| 3. 重要的是协调一致 .....                  | 4         |
| 4. 概念性文件是基本的 .....                 | 7         |
| 5. 文化变革是一项重大挑战 .....               | 8         |
| 6. 国家共同战略框架的实例 .....               | 11        |
| 7. 粮农组织的战略框架 .....                 | 11        |
| 8. 原子能机构的中期战略 .....                | 12        |
| 9. 目标说明的理想特征 .....                 | 13        |
| 10. 参与方法对制定共同战略框架很重要 .....         | 13        |
| 11. 方案管理 .....                     | 14        |
| 12. 开发计划署的成果制：双向过程 .....           | 15        |
| 13. 成果管理制是一项灵活的方法 .....            | 16        |
| 14. 把资源与成果联系起来 .....               | 17        |
| 15. 世界气象组织(气象组织)为四年周期核准的最高开支 ..... | 18        |
| 16. 方案监测系统 .....                   | 19        |
| 17. 开发计划署的监测 .....                 | 19        |
| 18. 用具体、可计量、可实现、相关、有时限方法选定指标 ..... | 21        |
| 19. 企业资源规划系统：赞成与反对意见 .....         | 23        |
| 20. 软件战略：赞成与反对意见 .....             | 24        |
| 21. 简化执行情况计量程序：劳工组织的综合资源信息系统 ..... | 24        |
| 22. 确定重点执行情况指标：联合国的重点管理报告系统 .....  | 25        |
| 23. 改进电信设施很重要 .....                | 26        |
| 24. 自我评价是有效评价系统的关键：粮农组织实例 .....    | 28        |
| 25. 评价数据库是重要的学习机制 .....            | 30        |
| 26. 在所有各级开展培训至为重要 .....            | 32        |
| 27. 知识管理是一项重要的管理支持工具 .....         | 35        |

## 缩 略 语

|         |        |                       |
|---------|--------|-----------------------|
|         | AAID   | 澳大利亚国际开发署             |
| 行政首长协调会 | CEB    | 联合国系统行政首长协调理事会        |
|         | CIDA   | 加拿大国际开发署              |
| 发援会     | DAC    | 发展援助委员会(经合发组织)        |
| 经社事务部   | DESA   | 经济和社会事务部(联合国)         |
|         | ERP    | 企业资源规划                |
| 粮农组织    | FAO    | 联合国粮食及农业组织            |
|         | GMS    | 全球管理系统(卫生组织)          |
| 原子能机构   | IAEA   | 国际原子能机构               |
| 劳工组织    | ILO    | 国际劳工组织                |
| 监文信息系统  | IMDIS  | 联合国综合监测和文件信息系统        |
|         | IRIS   | 综合资源信息系统(劳工组织)        |
| 联检组     | JIU    | 联合检查组                 |
|         | MTP    | 中期计划                  |
|         | MTS    | 中期战略                  |
|         | MYFF   | 多年筹资框架                |
| 经合发组织   | OECD   | 经济合作与发展组织             |
| 监督厅     | OIOS   | 内部监督事务厅               |
|         | PIRES  | 方案规划、执行、报告和评价系统(粮农组织) |
|         | RBB    | 基于结果的预算               |
|         | RBM    | 成果管理制                 |
|         | SISTER | 战备、任务和成果评价信息系统(教科文组织) |
|         | SMART  | 具体、可计量、可实现、相关、有时限     |
|         | UNDG   | 联合国发展集团               |
| 开发计划署   | UNDP   | 联合国开发计划署              |
|         | UNEG   | 联合国评价小组               |
| 教科文组织   | UNESCO | 联合国教育、科学和文化组织         |
| 人口基金    | UNEPA  | 联合国人口基金               |
| 儿童基金会   | UNICEF | 联合国儿童基金会              |
|         | USAID  | 美国国际开发署               |
| 粮食计划署   | WFP    | 世界粮食计划署               |
| 卫生组织    | WHO    | 世界卫生组织                |
| 知识产权组织  | WIPO   | 世界知识产权组织              |
| 气象组织    | WMO    | 世界气象组织                |

## 一、导 言

1. 联合国系统内注重成果的管理的系列报告概览文件导言，介绍了联合国系统各组织机构在 1990 年代末着手努力以建立成果管理制的背景情况。<sup>1</sup> 正如概览中所说，联合国系统各组织机构在建立这种制度过程中所取得的进展水平各异，有些努力取得了很大的成果，有些努力则不然。

2. 基于其所作的分析，检查专员确认规划、方案拟订、预算编制、监测和评价过程，人力资源管理以及管理信息系统是制定一项牢固的成果管理制的主要支柱。因此，检查专员目前正在编制联合国系统内注重成果的管理的系列介绍，介绍由三份报告组成，重点阐述上述问题。检查专员强调，应当对这三份报告连同概览文件相互结合起来进行审议，以更好地了解联合国各组织机构有效执行成果管理制过程中所面临的挑战。

3. 考虑到目前阶段试图对联合国系统大多数组织机构实施的新政策和新制度所带来的影响作出评价还为时过早，联合检查组(联检组)决定促进拟议中改革措施的执行，办法是：通过本系列报告提出因此使得近年来制定的概念具有可操作性的关键性成功因素一览表。联检组希望，该表能够向其参与组织提供一个基准框架，或“记分卡”，以计量其在走向成果管理制过程中所取得的进展。

4. 第一部分介绍成果管理制的概念和定义，并确定检查专员认为对联合国各组织机构执行成果管理制至为重要的公司一级的若干关键性成功因素。编制这一部分和系列报告其他部分时所使用的方法已在概览文件中作了介绍。像其他两部分一样，本文草案在 2004 年 6 月举行的一次审查会议上进行了讨论，这次会议向联检组的所有参与组织开放，大多数组织派其相关的官员参加了这次会议。以建设性精神积极主动参加这次会议是完善这个基准测试框架的一个重要因素。

5. 虽然检查专员认识到，实现成果管理制没有单一的“行进图”，具体的任务、结构、规模和各组织的限制因素将在极大程度上使得它们在今后几年中不得不作出管理制度上的选择，但他们相信，如果使所获得的教训得到分享，最佳惯例得到传播，改革就能更加有效地进行下去。因此，方框中着重叙述的是，以似乎包含这些成功因素中一个或若干因素的政策、程序或惯例实例的形式阐述的选定案例例

---

<sup>1</sup> 见(JIU/REP/2004/5)“联合国系统内成果管理情况系列报告概览”。



证。对于其中一些组织机构在力图执行这些新的政策过程中面临的主要挑战和困难也作了讨论，并提请注意目前一些惯例所带来的风险。检查专员想强调，选定案例例证并不是详尽无遗的，出于简明扼要的需要，对它们的数量作了限制，并强调，希望确保所引证的案例通过检查专员对有关组织机构的官员进行察访和面询得以证实。

6. 检查专员希望对所有为本报告做出贡献的人表示感谢。

## 二、联合国系统各组织机构成果管理制执行情况

### 概念和一般考虑

#### 方框 1：成果管理制的概念和定义

成果管理制是一项侧重于取得成果的管理方法；一项广泛的旨在改变机构运作方法的管理战略，以改进业绩(取得成果)作为中心方向。<sup>2</sup>

#### 方框 2：关键的成果管理制技术

关键的成果管理制技术包括：<sup>3</sup>

- 拟定目标(成果)
- 选定计量各项目标所取得进展的指标
- 为各项判断业绩的指标规定明确的目标
- 定期收集有关成果的数据以监测业绩
- 审查、分析并报告与目标相对照的实际成果
- 作出综合评价以提供补充的业绩信息
- 把业绩信息用于问责制、学习和决策目的

7. 虽然收到了有关成果管理制的概念和技术方面的大量文献，但是检查专员还是想强调：联合国系统各组织机构要想取得有效的成果，光靠成果管理制技术本身是不够的。如果成果管理制技术要对方案的实效产生影响，必须用组织的政策和战略加以补充，例如人力资源、信息管理和学习战略。实际上，检查专员在本报告中所建议的关键性成功因素一览表目的是试图对组织机构一级的其中某些政策性必要措施进行处理。

---

<sup>2</sup> 经济合作与发展组织(经合发组织)，“发展合作机构的成果管理制：经验审查”，发展援助委员会(发援会)文件(2000年2月)，有修改。

<sup>3</sup> 同上。

8. 因此，检查专员告诫大家不要把成果管理制本身变成一种官僚主义程序。成果管理制必须转化成针对最终用户的改进的方案拟订和服务提供，以达到其预期希望，并公平评判联合国系统大多数组织机构对它所部署的投资。

9. 检查专员还重申，正如在引言中所说的那样，他们确信，实现成果管理制没有单一的“路线图”，各组织机构都必须对成果管理制加以修改，以适应其具体特征和任务。然而，检查专员同样确信，联合国各组织机构之间存在着各种各样的共同性，这些共同性可以构成全系统范围为在联合国各组织机构执行成果管理制作出协调一致努力的基础。否则，就存在不断重复劳动、结果导致浪费精力和资源的危险，除此之外，还存在着在共同系统内规定的惯例相互矛盾的危险。对于秘书长在其改革倡议中所要求的共同拟订方案来说，协调一致尤其重要。<sup>4</sup>

10. 联合国发展集团(发展集团)范围内正在进行的简化程序和协调一致的努力，包括对成果管理制所作的努力，是这方面一个很好的实例，应当在全系统范围作出努力。联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)在这一领域应当起到更加积极的作用。

### 方框 3：重要的是协调一致

2002年，经合发组织通过其发展援助委员会(发援会)编制了一份评价和成果管理制的关键词汇汇编。<sup>5</sup> 汇编中的词汇和定义经审慎讨论和分析，并得益于主要来自发援会委员和学术评价界的建议和投入。<sup>6</sup> 由世界银行主持的工作队在经合发组织秘书处的协作下，领导了整个项目。大多数联合国组织机构或者利用这份词汇汇编，或者根据其本身情况对词汇进行了修改，其中包括联合国发展集团。<sup>7</sup> 前联合国机构间评价工作组(现称为联合国评价小组)也决定将这份词汇作为其在联合国评价界作出的协调一致努力的一部分。<sup>8</sup>

<sup>4</sup> A/57/387, 行动 14。

<sup>5</sup> 见发援会[援助发展委员会]援助评价工作队编制的《评价和成果管理制的关键词汇汇编》(<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>)。

<sup>6</sup> 发援会援助评价工作队编制了词汇汇编，该工作队由来自经合发组织国家和多边发展机构的大约 30 名代表组成，包括联合国开发计划署(开发计划署)、世界银行和各区域开发银行。

<sup>7</sup> 见发展集团网站：<http://www.undg.org/content.cfm?id=823>。

<sup>8</sup> 机构间评价工作组会议报告，2002年6月19-20日，维也纳。

11. 还应当认识到，执行成果管理制决不是一次性活动，而是一个需要逐渐开展的一个过程，但必须采取前后一致的方式。执行成果管理制必须使管理文化发生根本的变革。改变文化本来就是一个令人畏惧的过程，需要时间和坚持不懈的努力。一些国家的经验证明，要有效执行成果管理制，则需要作出多年的努力。<sup>9</sup>

12. 这种变革的前提是所有各级都要保证执行这项管理制度。这项承诺应当通过主要各方之间的互动反映出来，并转化为把成果管理制付诸于行动的正确工具和机制。

13. 经验表明，各组织机构最高一级作出的承诺对于使组织机构走向成果管理制至为重要。<sup>10</sup> 然而，有效执行成果管理制只有通过其牢固的制度化才能得以持续，主要各方、包括管理部门和工作人员确信，该制度确实能达到其对改进业绩的期望，无论是从个人角度还是从组织机构角度。

#### 联合国内有效执行成果管理制的关键成功因素是什么？

##### A. 明确的概念框架

14. 检查专员在审查联合国系统内成果管理制执行情况过程中，遇到了各种不同的用来反映各组织机构转向基于成果方法的定义和词汇。例如，开发计划署、联合国人口基金(人口基金)和世界粮食计划署明确使用成果管理制一词；联合国儿童基金会(儿童基金会)使用基于成果的方案规划和管理一词；联合国使用基于结果的预算；联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)则称其成果法为基于成果的方案拟订、管理和监测。在国际劳工组织(劳工组织)，成果法转化为战略性预算编制，而在联合国粮食及农业组织(粮农组织)，这一方法是通过一套概念性和程序性预发文件(战略框架、新方案模式、增强的监测和评价制度)得以执行的，而很少明确提到成果管理制。

15. 上述差异使得难以在联合国各组织间使用一种共同的语言进行交流。例如，在联检组试图就本报告导言中提到的联合国系统成果管理制执行情况拟定一份

---

<sup>9</sup> 见例如由瑞典常驻纽约联合国代表团主持的基于结果的预算务虚会上所讨论的问题和提出的要点摘要(2003年9月18-20日)。

<sup>10</sup> 同上。

全系统范围的调查表的过程中，几乎每一个组织机构都强调，尤其必须使每一份“定制的”调查表都能让其经理和工作人员看得明白、容易理解。更重要的是，这种差异通常反映了系统内对成果管理制的注意重点、理解和认识不同，有时在同一组织机构(如检查专员所遇到的情况那样，某些情况下甚至在同一部门)内也存在这种情况，对各个不同组织机构执行成果管理制的进程和状况起到重要的影响。例如，在许多情况下，检查专员注意到，虽然一些方案经理把成果管制看作一项管理工具，但是另一些经理却把它看作一项预算技术或甚至一项纯粹的证明其资源是合理的官僚主义规定。

16. 虽然联合国系统的所有组织机构都正在以某种形式执行基于成果方法，但是，一些组织机构在实行目前这一方法过程中，正在证明取得了较大的成效而且效率较高，而另一些组织机构则不然。总的说来，检查专员认为，联合国各基金和计划署(即开发计划署、人口基金和粮食计划署)在执行成果管制方面最有条理并最有计划性，毫无疑问，这是因为它们转向基于成果方法是建立在明确制定的概念框架的基础上，并尤其以其他机构(包括一些国家机构)的经验为指导。<sup>11</sup> 从一开始，这些组织机构就把成果管理制作为一项旨在以它们的运作方式实现改革的广泛的管理战略，各种不同的团体来到一起，以一种经过协调一致计划的——尽管是逐步的——方式建立一种有效的和牢固的管理制度。

---

<sup>11</sup> 为发展援助委员会援助评价工作队编制了一些研究报告，包括例如上文脚注 2 中提到的文件。

#### 方框 4：概念性文件是基本的

开发计划署分发了一揽子指导和技术材料，以支持 1999-2000 年采取的成果管理制。该一揽子材料旨在帮助开发计划署内的执行人员、方案利益有关者和国家决策者理解成果管理制的基本概念的原则；用来规划、报告和评估成果的技术工具；以及了解如何利用指标跟踪进展情况。成果管理制方法系列包括三份有关开发计划署的成果管理制的文件，即：一般原则和概念；技术说明；以及选定指标。这些文件用来支持对工作人员的培训，包括主要来自国家办事处的初级人员、中级人员和高级人员。已于 2004 年 5 月向国家办事处分发了新的指导材料，同时还分发了 2004-2007 年多年筹资框架，该框架反映了基于五年经验的方法和方针的进展情况。

人口基金发表了一份关于成果管理制的政策说明，明确强调成果管理制对人口基金的意义。稍后又发表了成果管理制方向指南。

同样，粮食计划署于 2003 年编制了一份成果管理制方向指南，以促使更好地理解成果管理制概念和工具及其对本组织的适用性。

17. 在确定各组织机构有效执行成果管理制所需的各组织机构内文化变革的阶段时，这种概念框架是必不可少的。联合国各组织机构的大多数公务人员都强调这是一项重大挑战。概念性文件对于促进对成果管理制概念的共同理解以及对于在组织机构内协调统一其工具和词汇也极为重要。此外，这种文件把成果管理制与组织机构各级的业务活动相联系，对其进行修改使它适应于各级的业务活动，强调这种修改的影响和必要条件，并为针对执行成果管理制制定一项有时限的协调一致战略提供了基础。

18. 事实上，检查专员在联合国和大多数专门机构发现，所缺少的是一种协调一致的全面处理办法。转向基于成果的方法的主要特征是，把重点放在管理部门的预算编制和方案拟订方面，而没有从一开始就意识到或强调其他管理领域为有效执行成果管理制所必需实施的变革的范围。在一些情况下，转向主要表现在看法和形式上，而没有有效转变为改进的工作方法或组织机构的行政、财务和信息系统的支

持。支离破碎的方针已经成了许多组织机构转向成果管理制的特征。这个过程主要已成为一种从做中学的练习。

19. 例如在联合国，面询的高级公务人员承认，缺乏一种可作为转向成果管理制基础的可靠根据，因此需要一项战备管理办法，以确保组织机构不同部门发起的若干管理倡议间的协调一致。检查专员还注意到，虽然有几个部门在理解和执行成果管理制方面相对比较先进，但是大多数部门仍然很落后，有一个重要部门仍在极力解决其本身经理人员中存在的概念问题。检查专员回顾说，联检组曾在 1999 年建议，今后向会员国进行汇报时应当包括，“全面评价要确保本组织对成果预算作好准备所需作出的改变，包括在条例、程序、管理信息系统和训练方面的改变”。<sup>12</sup>

#### 方框 5：文化变革是一项重大挑战

2002 年年底，联合国内部监督事务厅(监督厅)确定了若干[在联合国]“把按成果编制预算制度提高一个层次”所需要的挑战和步骤，<sup>13</sup> 其中包括必须进行重大的文化变革，以及各级工作人员必须熟悉按成果编制预算制度的概念和词汇。

20. 在粮农组织，为反映按成果编制预算办法而研制的新方案模式主要是为技术部门设计并适用于这些部门的。粮农组织尚未对其国家办事处的活动施行一项合理的框架方法，这个问题仍在考虑之中。无论劳工组织还是世界卫生组织(卫生组织)，都处在对其管理制度进行修改以支持有效执行成果管理制的初步阶段，尽管 2000 年开始转向战略性预算编制。例如，卫生组织正在重新审查其成果管理制框架，以简化规划、监测和评价过程，从而使该框架成为一项更有效、更合理、更相关和更有用的管理工具。

21. 一旦为成果管理制制定了一个明确的概念框架，并使这个框架在本组织主要各方之间得以共享，就应当在真正了解全组织所需的变变革范围的基础上，通过

<sup>12</sup> JIU/REP/99/3。

<sup>13</sup> A/57/474, 2002 年 10 月 15 日。

立法责成各会员国和管理部门采取这项新的方法，来证明对执行这一方法并使其制度化作出了坚定的承诺。

## 基准 1

### 成果管理制的明确概念框架可作为一项总体管理战略

#### B. 主要各当事方的各自责任

22. 成果管制是一项侧重于取得成果的管理方法。这意味着，要有效执行成果管制，应当把转移中心的办法推广到所有涉及本组织管理的主要当方的操作模式，即其会员国、秘书处(方案经理和工作人员)以及监督机构。

23. 检查专员在审查中注意到，尽管转向基于成果的方法通过联合国系统的立法机构得到普遍认可，但是会员国在许多情况下发现，难以使其中心从以前的投入驱动方法转向成果和结果驱动方案拟订和预算编制方法，对于秘书处，甚至对于监督机构来说，有时更加难以对其工作方法加以修改，使其以一种有效的方式适应成果驱动方法。

24. 在大多数联合国组织机构中，执行有效的成果管制进程仍然处于早期阶段，这无疑是导致转向速度普遍缓慢的重要原因。然而，检查专员确信，从成果管制角度明确界定涉及本组织管理的各方所承担的任务和责任，对于有效推动进程并避免倒退是极其重要的。应当在一份各方参与共同制定的简明文件中明确阐明这种分工，通过各会员国明确同意文件中分派的任务和责任，使各方的承诺正式确定下来。

25. 例如，会员国的首要责任显然是为组织机构确定战略目标和具体目标。各秘书处也有首要责任使会员国确信，这些总体目标和具体目标已被转化为有助于或确保这些目标得以实现的有效方案和活动，并使它们确信，资源得到了有效利用。同样，监督机构的首要责任是：使各会员国确信，秘书处的努力是以最有效果和效率最高的方式部署的，并酌情把秘书处的努力引向效率更高的方向。应当强调的是，监督作用不能替代良好的管理。



26. 为了承担上述首要责任，各方间需要通过明确规定的手段、机制和程序进行积极的互动。互动的要点和手段需要得到明确界定，预期得到的成果必须得以阐明并由各方根据各自的首要责任分享。这样可以增强问责制，并避免对进程产生负面影响。

27. 为此，方案经理积极参与方案的整个讨论过程、包括参与立法一级的讨论都是必要的。只有这样，成果管理制文化才能得以促进，方案的所有权感才能得以培养，问责制才能得以主张并实行。

28. 明确阐明和商定的分工还可以增强会员国与秘书处之间的重要的信任因素。联检组已在以往一些报告<sup>14</sup>中强调，任何改革措施要想成功得以执行，都必须在会员国与秘书处之间建立一种信任和理解的氛围，各会员国之间达成协商一致的意见。在许多情况下，检查专员都注意到，在同样倡导成果管理制的会员国中，有些已经实行了微观管理。在一种相互信任的氛围中，再加上有了明确的分工，各会员国就会自觉避免干预组织机构的内部管理，不论是通过立法机关或其集团集体进行干预还是个别进行干预。

29. 一旦责任得以明确确定并得到有关各方的核准，各方各司其职对于本组织的政策和管理的方方面面就显得十分重要了，尤其是在整个规划、方案拟订、预算编制、监测和评价周期中。

## 基准 2

### 明确规定本组织主要当事方的各自责任

#### C. 组织机构的长期目标(预期的长期成果)

30. 在转向基于成果方法的过程中，联合国系统的大多数组织机构都承认，虽然处于进程的不同阶段，但是必须制定向本组织提供长期和/或中期设想和总体方向的战略框架。联检组在其“关于联合国预算进程审查”的报告中，强调了联合国各组织机构在这一方面的经验，确定了那些政策性文件或战略计划中的一些共同特征

<sup>14</sup> 例如见 JIU/REP/99/3 和 JIU/REP/2003/2。

和要素，并建议联合国制定这一框架。<sup>15</sup> 实际上，大多数采取了成果管理制的国家机构已经制定并以不同名称提出了共同战略框架。

#### 方框 6：国家共同战略框架的实例<sup>16</sup>

- (a) 美国国际开发署战略框架
- (b) 联合王国国际发展部的产出和业绩分析
- (c) 澳大利亚国际开发署业绩信息框架
- (d) 丹麦国际开发署产出和成果指标制

31. 所有这些战略文件中的一个基本共同要素是，规定了有助于促进本组织总体目标的长期具体目标。通过《联合国千年宣言》提出的一套国际商定一致目标<sup>17</sup> 以及自 1990 年代初以来举行的一系列重大联合国会议和首脑会议，都为联合国各组织机构确定其自身有助于支持并与本组织任务相关的优先目标提供了重要指导。例如，虽然实现普及小学教育是一项国际商定的目标，<sup>18</sup> 但是联合国系统内的一些组织机构可以更加直接并合理地将这项目标确定为比其他目标更加优先的目标，鉴于其具体的任务和职权范围，明显可以期待它们作出贡献。

#### 方框 7：粮农组织的战略框架

粮农组织 2000-2015 年战略框架的拟定是本组织转向基于成果方法进程中的一个里程碑。在 1996 年世界粮食首脑会议成果的指导下，它确定了成员国三项全球目标和解决成员国需要的五项共同战略，以及 12 项补充战略目标。

<sup>15</sup> A/58/375(JIU/REP/2003/2,第 35-36 段和附件)。

<sup>16</sup> 见上文脚注 2。

<sup>17</sup> 大会第 55/2 号决议。

<sup>18</sup> 同上。

### 方框 8：国际原子能机构(原子能机构)中期战略

在国际原子能机构，第一项中期战略具体规定了该机构的长期目标和 2001-2005 年具体目标。<sup>19</sup> 确定了三大实质性目标，即三大“支柱”，并根据各个支柱确定了具体的中期目标，还在中期战略中列入了各项具体目标的业绩指标。实质性目标用两项(与秘书处的任务和管理有关的)职能目标加以补充。

32. 一旦总体优先目标得以确定，就应当确定本组织的具体目标或分目标，以促进上述优先总体目标的实现。从成果管理制角度讲，上述具体目标是组织机构在其战略框架所涉期间所要达到或评估的关键“成果”。因此，这些目标应当是具体、明确并可核查的，以便于找到本组织任务的归属，并便于对本组织长期业绩作出评估。这种长期目标还便于各组织机构内对人力资源作出更好的规划。<sup>20</sup>

33. 联检组最近关于实现《千年宣言》提出的普及小学教育的目标(普及教育)的报告<sup>21</sup> 论述了联合国系统各组织机构在执行千年目标方面的进展情况。主要调查结果是：在通过千年目标四年后，各组织机构仍然没有为制定其执行计划作出一致努力，这是一个严重的失败。有一个问题是，期望会员国各别和集体做些什么，期望各秘书处做些什么，对这一点没有做出明确界定。因此，存在着一个极大的危险，就是这些总体目标哪一项都得不到实现。确实，教科文组织目前正在开展一项战略性审查，以便对它所取得的进展以及在追求普及教育目标过程中所遇到的困难进行分析。

<sup>19</sup> 原子能机构的第二项中期战略将涉及六年期(2006-2011 年)。

<sup>20</sup> 见本系列报告第三部分第四章 A 节。

<sup>21</sup> JIU/REP/2003/5。

**方框 9：目标说明的理想特征 <sup>22</sup>**

- (a) 成果说明(不是行动手段)
- (b) 确切并简单(容易理解)
- (c) 可计量
- (d) 一元性(每项目标只规定一项成果)
- (e) 各级之间合理一致(反映因果关系)

34. 最后，确定本组织长期目标应当是一个参与过程，这样，从内部讲，以便本组织高级管理部门认同这些目标，取得所有权，并利用这些目标作出战略性政策和方案拟订决定，从外部讲，以便本组织各会员国(和其他主要有关方)对商定目标作出承诺。

**方框 10：参与方法对制定共同战略框架很重要**

粮农组织的战略框架是经过两年时间(1998-1999年)，在秘书处内以及与粮农组织各成员国和其他主要合作伙伴，包括那些联合国系统和民间社会的伙伴，进行广泛磋商的结果。

**基准 3**

**明确订立本组织的长期目标**

<sup>22</sup> 见上文脚注 2。

#### D. 使本组织的方案与长期目标相一致

##### 方框 11：方案管理

制定战略的目的，是使各种结果相互配合，并将之纳入本组织各项主要成果之中。这是高级管理部门的核心任务，实际上渗透到所有方案管理。<sup>23</sup>

35. 一旦本组织的长期目标得以确定，就有必要对其方案加以归类。通常，这主要是通过一个确保本组织各级业务部门(例如方案、次级方案、项目)以合理方式与上级部门联系的级联程序进行的。方框 9 中关于目标说明所强调的特征对于各级业务部门的目标也是适用的。

36. 在许多联合国组织机构，这一过程通常需要对方案进行简化、重新组合并重新拟订，以便为本组织围绕所确定长期目标的工作提出更好的侧重点。例如在粮农组织，对方案重新进行了归类，把本组织的三个级别(全球、区域和国家)与相同的总体目标结合起来。除了六项交叉或分担的政策目标外，劳工组织还按照四项战略目标和 10 项业务目标对其方案重新进行拟订并重新加以归类。<sup>24</sup> 粮农组织采用了一种有三种类型实体的方案模式，并在其中期计划中为跨学科行动(PAIA)确定了 16 个优先领域。<sup>25</sup>

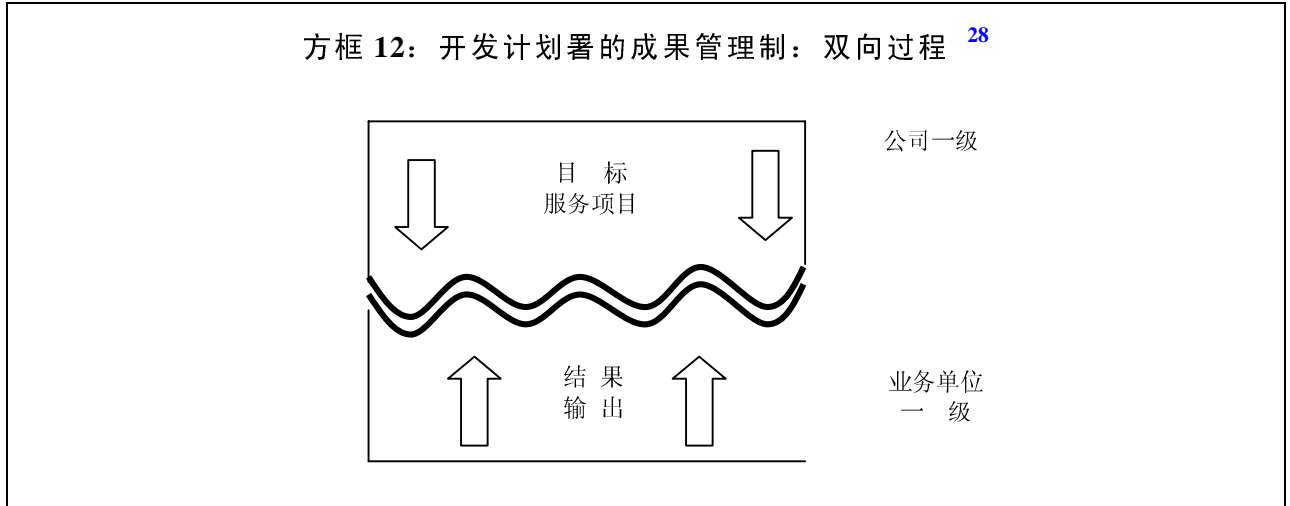
37. 就一些高度分权的组织而言，例如开发计划署，在铭记国家需求的前提下，虽然从未放弃过这样一种看法：规划和评估可能是一个完整体系的一部分，但是在采用一项国家和方案目标纯粹来自更广泛的组织目标的框架时，还是采取小心谨慎的态度。为了协调公司和业务单位的需求(主要是国家办事处)，开发计划署在 2000-2003 年期间选择了一种基于一种双向过程加上一种从上到下和从下到上方法

<sup>23</sup> 教科文组织，战略规划局/区域训练委员会顾问，“基于成果的方案拟订、管理和监测成果管理制指南”(2001 年 9 月)。

<sup>24</sup> A/58/375(JIU/REP/2003/2)，第 40 段。

<sup>25</sup> 粮农组织采用一种有三种不同类型实体的方案模式：有时限技术项目、持续的方案活动和技术服务协定。

的成果管理制。开发计划署对一些想法继续进行了探讨，并试图利用创新的方法解决这一问题，特别是关于归属和归类的问题，<sup>26</sup> 同时对其 2004-2007 年的成果框架进行了简化，分成公司和国家两级。<sup>27</sup>



38. 在所有情略框架第一部分(计划纲要)<sup>29</sup> 反映了大会所要求的长期目标，已在中央一级开始实施。<sup>30</sup>

39. 还应当意识到况下，组织机构如要成功地执行成果管理制的话，在拟订各级方案时极力避免战略脱节是至为重要的。例如在联合国，在确定本组织长期目标以前，要求各部门/办事处负责人和方案经理编制并提交其两年期方案计划，作为 2006-2007 年新的战略框架的第二部分。战，成果管理制是一项灵活的规划和决策

<sup>26</sup> 新近制定的 2004-2007 年多年筹资框架重新推动了开发计划署内关于“核心成果”的导言的讨论。据开发计划署认为，这些核心成果为国家办事处提供了实务方面和方法上的指导，可供它们用来构想国别方案的结果。它们本身又可用对成果进行实质性分组以便于公司分析。

<sup>27</sup> 在公司一级，开发计划署目前有五项目标，包括 30 项服务项目(即两级)，在国家一级，有两个级别：国别方案结果和项目产出(又是两级)。

<sup>28</sup> “开发计划署的成果管理制：概览和一般原则”，2004-2007 年的有修改。

<sup>29</sup> 大会 2003 年 12 月 23 日第 58/269 号决议。

<sup>30</sup> 联合国，关于 2006-2007 两年期的拟议战略框架的指示。

方法。执行成果管理制所需的工具和技术必定各不相同，不仅对各组织机构来说如此，在各组织机构内部也同样如此。一个组织的不同单位将需要不同的方法和不同的手段。例如，一个组织的行政和服务单位处理成果管理制的要求的方式将不同于那些处理实务问题的实体，但是本组织所有各个方面都必须处理这些要求。<sup>31</sup>

### 13 方框：成果管理制是一项灵活的方法

粮农组织当前正在制定一份概念文件，以将其基于成果方法推广到非技术部门。

### 基准 3

本组织的方案应该与长期目标完全一致

#### E. 使本组织的资源与长期目标相一致

40. 计算出成果是联合国各组织机构转向基于成果管理的核心。联合国大会在核准转向按基于成果编制预算时，注意到“……秘书长所提各项措施本质上是要提供一项管理工具，以便增进方案和预算实施过程中的责任制和问责制”。<sup>32</sup> 因此，利用本组织的资源实现其预期目标，并证明资源与成果之间的联系，对有效的成果管理制系统非常重要。

41. 检查专员注意到，对大多数联合国组织机构来说，这一领域在有效执行成果管理制过程中仍然是一项重要挑战。目前的大多数会计制度并不提供有关资源与组织机构长期目标是否一致的情况，也不容许把支出与目标相联系。这一资料很重要，可作为管理部门和各会员国作出资源分配和方案规划决定时的参考依据，有助于把资源从运作不佳、陈旧或功用不大的方案和活动转向更有效和更相关的以及那些被认为处于最优先地位的方案。

<sup>31</sup> 见上文脚注 23，有修改。

<sup>32</sup> A/RES/55/231, 2000 年 12 月 23 日。

42. 有效的成本核算制度把资源与目标相联系，这样可以联系向它提供的资源情况对某项方案的执行情况作出评估，也可以对不同预算周期资源的增减给整个组织的业绩或其某些方案和活动所带来的影响作出评估。这样，通过与其他行政或管理因素进行对照来评估方案执行情况中的资源因素，可以达到增强问责制的目的。

43. 检查专员注意到有些联合国组织机构的部分经理人员所表示的担忧，因为这些组织机构的总体预算水平可能会受到全面削减，而削减的根据纯粹出于政治考虑，丝毫没有考虑到这样的削减给方案带来的影响。然而，无论这些组织机构，还是经理人员，眼下都无法用一种令人信服的方法证明这种削减现在已经或今后可能给其方案的执行以及实现预期目标所带来的影响。

#### 方框 14：把资源与成果联系起来

由于预算程序的高度政治化，联合国各组织机构的方案规划所需资源的可预测水平普遍较低，因而，对于联合国组织机构及其可信程度来说，把资源与成果联系起来的必要性变得更加紧迫。

44. 同样，资源的可信程度成为有效的管理和方案规划的一个重要因素。由于长期目标本来就需要若干预算周期才能得以完成，所以，经理人员必须掌握合理的资源可预测性水平以确定其目标，并对在特定财政期间实现这些目标负责。

45. 联合国系统各组织机构用来提供这种可预测性并使战略规划与资源相一致的手段各异，迄今为止，实现这些目标所取得的成功水平也各不相同。例如，开发计划署/人口基金和儿童基金会的执行局采取多年筹资框架，把四年期间的方案目标、资源、预算和成果整合在一起。这些组织机构面临着归属和归类问题的挑战，目前正努力在其资源和成果之间建立一种富有意义的联系，并正在力求在公司一级提出基于成果的预算。

46. 在粮农组织，秘书处在本组织的滚转六年中期计划中包括了方案的指示性资源。但一些会员国已经注意到并强调中期计划中提到的资源的指示性和不明朗性。确实，按实际价值计算，粮农组织 2004-2005 年预算比 2002-2003 年削减了近 5,100 万美元。就国际原子能机构而言，它的秘书处在 2004 年 3 月为 2004-2007 年



方案和预算编制了一份题为“战略问题和变革”的文件，其中，在主要方案一级，强调了务必通过各项主要方案加以处理的战略问题，与 2004-2005 年周期有关的重大变革和表明所需资源水平。在继续编制其方案草案和 2006-2007 年概算之前，秘书处通过本文件向成员国寻求有关某些所需额外资源方面的指导。

47. 在所有情况下，都应当对导致资源与预期成果脱节的惯例进行审查，例如包括在联合国，预算概要(表明未来两年期方案预算的估计资源总体水平)是在载有本组织长期目标和两年期方案计划的战略框架得以审议和通过以后提交并核准的。<sup>33</sup>

48. 战略性方案拟订和资源之间的联系很重要。总的说来，检查专员设想了两项主要选择办法来建立这种联系。如果方案规划周期较短(两、三年)，预算编制就应当与方案拟订结合起来；对方案预算应当进行讨论并予以核准，而且应当划拨有关的财政资源。然而，如果方案规划周期期限较长(四年或四年以上)，那么行政首长就应当提出估计资源预测。成员国应当把这些资源看作一项不一定划拨资源总量的目标。拨款可以视各方案执行情况而定，采取一年一次或两年一次的办法。

**方框 15：世界气象组织(气象组织)  
为四年周期核准的最高开支**

在一项八年期长期计划的指导下，气象组织大会核准了四年预算周期的“最高开支”。然后制订并核准了一项两年期方案预算。气象组织秘书长有权在所核准的“最高开支”额度内应付紧急情况或未预见活动。

**基准 5**

**本组织的资源应该与长期目标完全一致**

<sup>33</sup> 见上文脚注 29。

## F. 有效的方案监测系统

### 方框 16: 方案监测系统

“信息监测系统跟踪并提醒管理部门：实际成果是否正在按计划实现。这种系统是围绕着使[本组织]活动和资源与中期成果和战略目标通过因果关系合理联系起来的各层次目标而建立的。就各项目标而言，选定一项或多项指标对照明确目标(计划在具体日期以前务必取得的成果)来计量执行情况。方案监测是一项正在进行的例行工作，需要收集数据、进行分析并定期报告所取得的成果。”<sup>34</sup>

49. 学习和问责制是成果管理制的两项首要目标。为了实现这两项目标，必须收集相应信息，对信息进行分析，并在与规划和方案拟订周期相关的适当时间进行汇报。制定有效的监测系统在这一方面是非常重要的。为此必须考虑到若干要素。

### 方框 17: 开发计划署的监测

开发计划署界定监测为一项持续性职能，其首要目的是，向一项正在进行当中的干预工作(项目、方案)的管理部门和主要利益有关者提供在实现成果过程中取得进展或缺乏进展的早期迹象。<sup>35</sup>

<sup>34</sup> 美国国际开发署，“美国国际开发署评价工作的作用”，技术信息试验系统的方案监测和评价，1997年。又见上文脚注2。

<sup>35</sup> 开发计划署评价处，“成果监测和评价手册”，(2002年)。检查专员发现了各种不同的用来说明联合国系统各组织机构和其他组织机构的监测职能的定义。然而，有关成果管理制的最广为接受的词语汇编，包括监测和评价职能，可见经合发组织的《评价和成果管理制的关键词汇汇编》(见上文脚注5)。大多数联合国组织机构或者使用这一词语汇编，或者根据其本身情况对它进行修改。

50. 从一开始就区分情况监测与业绩监测是绝对有必要的。<sup>36</sup> 虽然前者计量某一条件或一整套条件下发生的变化，而这些条件可能或不可能与本组织的方案直接有关或对它直接产生影响，后者则计量在实现本组织机构方案与活动的具体目标和成果方面所取得的进展，因为这些目标和成果是本组织机构有时限执行计划中所规定的。

51. 例如，在监测实现《千年发展目标》中规定的减少儿童死亡率和改进妇幼保健目标方面所取得进展时，儿童基金会和人口基金有必要制定其方案并规定方案指标，以达到上述目的。然而，这本身并不提供有关这两个组织机构为促进实现这些目标所制定的方案和活动的执行情况方面的信息。执行情况信息系统就是试图计量后一种执行情况。

52. 制定执行情况监测系统时要铭记的另一个要素是，这种系统的功效取决于为了计量在实现目标方面所取得进展而制定的指标的质量。明确的目标应当导致选定更好的指标并设计出更好的方案，以实现这些目标。这还可导致不同级别归类的成果之间的联系更加明显。

53. 在这一方面，必须寻求数量指标与质量指标之间的平衡。这种平衡对于那些难以用一种富有意义的或具有成本效益的数量分析方式捕获其中许多服务和活动的影响的联合国组织机构来说，极其重要。联合国系统组织机构在这一方面还可获益于一些国家机构的经验，在这些机构，为有效地用数量表示主观信息作出了创新的努力。<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> 见儿童基金会，“方案政策和程序手册：方案业务”，第5章、监测和评价(纽约，2003年5月修订)。

<sup>37</sup> 见上文脚注2和方框16，关于美国国际开发计划署，《民主与管理方案指标手册》，1998年4月。

**方框 18：用具体、可计量、可实现、  
相关、有时限方法选定指标**

许多组织机构已经制定了自己的核对清单，用于选定含有重要标准的指标，以便对照这种标准对选定的指标进行检验。其中包括通用的简称：**SMART**。一项好的指标必须是：具体；可计量；可实现；相关；以及有时限。<sup>38</sup>

54. 与指标问题有关的是，必须制定基线和目标，以便对照这种基线和目标计量某个时期的进展情况。检查专员发现，大多数联合国组织机构处于这一进程的初期阶段。有些机构例如联合国在目前的 2004-2005 两年期中首次提出了基线和目标，另一些机构正在制定这种基线和目标。例如世界知识产权组织(产权组织)，尽管它早就转向基于成果的方法(1998 年开始采用)，但是还需要为其大多数方案和活动制定基准指标和目标。显然，这一进程需要在组织机构的战略规划框架范围内制定并在这一框架指导下进行，以便取得富有意义和有效的效果。

#### 方案监测和信息系统

55. 必须建立有效的方案监测系统作为一项成功的基于成果管理战略的一个实质部分，这导致联合国系统的大多数组织机构对其现有的管理信息系统进行审查，并对这些系统支持有效执行成果管理制的程度进行思考。为此，联合国系统组织机构采用了三大方法。

56. 一些组织机构，包括开发计划署、人口基金、劳工组织和卫生组织，已决定逐步取消其传统的系统，代之以企业资源规划系统，以一种一体化方法涵盖总部和外地的方案和预算编制、财务和会计以及人力资源管理各构成部分。因此，开发计划署与人口基金一起，于 2004 年开始了其企业资源规划系统的第一阶段，为 2006 年预测了各种职能。劳工组织目前正在制定综合资源信息系统，以期最初于 2004

---

<sup>38</sup> 有关详情见上文脚注 2；方框 6 和“开发计划署的成果管理制：选定指标”。

年在总部执行，然后从该年下半年开始逐步在外地执行。卫生组织的全球管理系统仍然基本处于概念阶段，目标是到 2007 年正式投入使用。

57. 其他一些组织机构，包括粮农组织和教科文组织，主要用新的基于成果的一体化规划、方案拟订、预算编制、监测和报告系统取代原有的方案拟订和预算编制系统。教科文组织制定了战略、任务和成果评价信息系统，而粮农组织制定了方案规划、执行、报告和评价系统。两种系统目前都在运行当中，通过附加的模块和软件方案使它们与各自正在执行的财务系统进行界面连接。一旦构想出基于成果的人力资源管理系统，两种系统还设想今后有一个界面与所述系统进行连接。

58. 联合国方面选择增强其现有的综合监测和文件信息系统(监文信息系统)。经济和社会事务部(经社事务部)最初制定这一系统是为了帮助其高级管理部门追踪方案产出的执行情况，并实现联合国大会规定的执行情况报告要求，自 1998 年以来，该系统不断得到扩大和增强，以涵盖其他部门的产出计算结果，并试图使执行情况监测和报告更加有效。方案预算所有各部分的方案构成部分列入 2002-2003 年预算，这是完全按照大会核准的基于成果的预算格式拟定的第一份方案预算。然而，为本报告接受面询的官员认为，监文信息系统按其目前情况来看并不具备方便用户的特点，没有考虑到不同部门对执行情况的不同监测要求。正如方案经理所引证的在按照目前程序跟踪产出情况过程中存在的各种困难，缺乏鼓励使用这种系统的措施，应用这种系统并没有使持续的网上监测过程变得简便。<sup>39</sup>

59. 监文信息系统的新版本目前正在做概念化处理，新版本将试图解决其中的一些问题，这主要正在通过经社事务部、方案规划、预算和财务厅(财务厅)和监督厅的协作得以实现。目前正在进行初步探索，以将监文信息系统的方案方面与秘书处的现行财务和预算系统联系起来，并使合理框架的各构成部分更加明确并更具有可比性。然而，检查专员被告知，目前阶段谈论人力资源与方案方面进行联系“要求过高”。确实，人力资源管理厅没有参与目前正在进行的增强监文信息系统的努力，不清楚目前正在实施的人力资源管理系统今后是否能有效地与监文信息系统联系。监督厅官员提到资源和专门知识的不足，认为这是在这一领域取得进展的主要限制因素。

---

<sup>39</sup> 项目摘要，监文信息系统版本 3.0，最后草案，2003 年 10 月 17 日。

60. 显然，在决定在联合国组织机构(或有关这一事项的其他组织机构)制定一项执行情况监测信息系统方面没有一项统一的方法。但是，在作出这样一项基本决定时，一项主要的决定因素是，根据组织机构在管理其业务和实现其目标方面的效率和效果与制定这一系统所花成本，预期从选定方法获取的投资利润率。<sup>40</sup>

#### 方框 19：企业资源规划系统：赞成与反对意见

企业资源规划系统提供一个单一的综合世界范围数据库，用于收集获自支持本组织机构活动所有方面的多模块应用中处理的业务的数据。它简化了数据整合，并提供一种合理的方法把数据送到各司、各部门和各利益有关者。

企业资源规划系统费用很高。劳工组织的综合资源信息系统预算迄今接近 3,000 万美元，卫生组织的全球管理系统的费用估计为 5,500 万美元。另一方面，粮农组织的方案规划、执行、报告和评价系统的外部费用估计到 2003 年年底只不过为 70 万美元。<sup>41</sup>

选择企业资源规划方法的私营公司将其业务活动减少了 60%，削减了人力资源中的行政工作人员大约 55%。年度节省开支估计超过 80 万美元(年度销售额 10 亿美元)。<sup>42</sup>

<sup>40</sup> 关于企业资源规划与基于软件的系统之间的有益的和令人感兴趣的简要比较，见 Samuel Greengard, “企业资源规划与最佳组合”，《劳动力管理》，(2003 年 11 月)，第 53-56 页。

<sup>41</sup> 劳工组织，GB.288/PFA/6；卫生组织，A56/6；以及粮农组织，综合资源信息系统“项目概览和规章”

<sup>42</sup> 见上文脚注 40。



### 方框 20：软件战略：赞成与反对意见

根据一项精心构思的软件战略建立的执行情况监测系统可提供更大的灵活性，以相当低的成本提高各系统之间的界面连接能力。

一项无确定目标的软件战略经过一段时间可能证明费用是高昂的，并引起将不同的系统联系在一起和确保长期服务和支持的问题。

61. 在制定一项有效的执行情况监测系统过程中需要铭记在心的一个重要的考虑问题是必须简化系统。从一些国家经验中获得的教训认为，执行情况计量和数据收集办法过于复杂是影响到成果管理制成功执行的最大的危险因素。因此，一开始使用相对较少的成果报表和执行情况指标便于有效计量和跟踪，并可促使各利益有关者接受这种系统。<sup>43</sup>

### 方框 21：简化执行情况计量程序：劳工组织的 综合资源信息系统

在制定综合资源信息系统过程中，劳工组织选择了它的成果一级的指标。这是为了简化执行情况计量程序，同时为了计量其工作的影响，提高问责制水平，并避免被过多的与其成果有关的指标占有。一般说来，为大约 50 项成果中的每一项确定两项指标。

62. 与这一问题有关的是需要确定一些标准或重要指标，以计量组织机构一级的执行情况。儿童基金会制定了一套管理指标，并在 2003 年期间在国家办事处对这些指标进行了测试。联合国系统组织机构在这一方面还可获益于一些国家开发计

---

<sup>43</sup> 加拿大国际开发计划署，“加拿大国际开发计划署从执行成果管理制中得到的教训”（1998 年 6 月）。

划署为共同的“方案归类方法”(把类似的项目归为一组)制定标准的成果指标的经验。<sup>44</sup> 在这一方面,行政首长协调会可通过其方案和管理高级委员会探讨是否有可能在联合国系统一级确定重要的或标准的执行情况指标。

**方框 22: 确定重点执行情况指标:  
联合国的重点管理报告系统**

联合国制定了重点管理报告系统以便就重点执行情况指标提供分析资料。已经制定了四组管理情况指标,并提供有关与既定目标相符(或不符)方面的信息。该系统采用彩色编码的指标,每天在内联网上进行修正,以突出需要采取管理行动的部分。例如,在招聘跟踪上的红色指标显然提醒经理注意招聘进程出现延误。<sup>45</sup>

63. 最后,应当回顾的是,任何执行情况信息系统只有当它获得的信息的质量良好,才能起到有效的作用,因此才能提供高质量的信息。要达到有效的目的,执行情况信息系统需要得到可靠的电信基础设施的支持,并得到经理人员和有关工作人员向它不断提供所需要的数据和信息的保证。例如,尽管教科文组织的战略、任务和成果评价信息系统是一个精心构思的系统,但是它的有效性正在受到连通性问题和方案官员与经理人员所需要的信息完成情况参差不齐的影响。为了解决其中的部分问题,总干事提出了一项机构范围内的政策:战略、任务和成果评价信息系统中所需要的所有信息必须由所有各级方案官员和经理人员以一种综合方式完成。这需要方案官员和方案经理就以下方面提供令人满意的信息:务必执行的战略、预期成果和执行情况指标以及所需要的财政资源和预算细分,否则预算分配将会受到阻碍。此外还开展了一项减少连通性问题的职能和技术研究。

<sup>44</sup> 见上文脚注 2, 第 99-101 页。

<sup>45</sup> <http://intranet.un.org/MPO>。



### 方框 23：改进电信设施很重要

为了支持综合资源信息系统(并为世界范围信息分享奠定基础), 劳工组织正在执行一项全球电信基础设施项目, 估计成本为 300 万美元。<sup>46</sup>

## 基准 6

### 建立有效的绩效监测系统

#### G. 通过及时反馈和报告有效利用评价结论

64. 评价的目的是为了确定与其总目标和具体目标有关的方案和活动的相关性、效率、效果和影响。<sup>47</sup> 它试图通过一项系统分析, 计量在实现目标方面所取得成功的程度, 评估实现或没有实现目标的基本理由, 并确定重要的经验教训和改进执行情况的建议。<sup>48</sup> 评价活动可以间或进行或有选择进行。

65. 联合国系统组织机构的评价工作通常分三级进行: 项目一级、方案(个别或国别方案和组织机构一级。根据其范围, 联合国系统内一般可以确定两类评价: 深入的评价, 主要在方案一级进行; 和专题评价, 通常与政策、战略或与组织机构业绩或其方案中的若干项执行情况有关联的交叉主题有关。就其发起人而言, 可以确定三个类型: 自我评价, 由经理为其本身的项目/方案进行或在其支持下进行; 内部评价, 由组织机构的内部监督或评价机构进行或在其支持下进行; 以及外部评价, 由联合国系统的外部监督机构进行, 或应主管政府间机构的明确要求由外部顾问进行。

<sup>46</sup> 劳工组织, GB.286/PFA/6/2,2003 年 3 月。

<sup>47</sup> JIU/REP/98/2, “增强联合国系统内更为连贯性的监督”, 第 7 页。

<sup>48</sup> 改编自联合国发展集团关于成果管理制的拟议的统一词汇汇编, 2003 年 6 月, <http://www.undg.org/documents/2485-Results-Based Management Terminology - Final version.doc>.

66. 检查专员评论说，总的说来，许多组织机构在规划、方案拟订、预算编制、监测和评价周期中缺乏连贯性，尤其是在评价的最后阶段，在下一个预算周期前没有系统利用评价结果。一些组织机构最近开始推行“实时”评价，这种评价方法不同于传统的“事后”评价，在这种方法中，评价是在业务活动的执行期间进行的。<sup>49</sup> 目的是按照目标(预期成果)用有效的执行情况信息调整执行方针/进程，并用实时反馈提高当前和将来业务的质量。虽然对于实时执行情况和机构学习来说这可能是一项有希望的工具，但是总的来说，要成功执行成果管理制，联合国系统组织机构的评价职能的功效必须大大增强，特别是在以下方面。

67. 推行和增强自我评价证明是联合国系统大多数组织机构面临的一项严峻挑战。在一些情况下，这是由于方案经理确实缺乏可获取的资源以利用其现有资源进行这种评价所造成。然而，在大多数情况下，由于组织机构缺乏自我评价文化，中央评价机构的支助和后续措施有限，导致许多经理在分配资源以利用内部或外部专门知识专门进行自我评价时没有严格按照规定。例如在联合国，自我评价的费用在经常预算中不是单独提出或分配的，对工作人员所需的时间和其他资源的适当水平从来没有进行过评估。各部门表示，内部监督事务厅必须提供更多的援助为自我评价提供指导，并促进各部门和各处之间分享评价做法。<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> 世界银行于 1996 年、难民署于 2000 年、粮食计划署于 2002 年开始推行实时评价系统(WFP/EB.2/2004/2-B)。

<sup>50</sup> “加强评价结论在方案设计、交付和政策指示中的作用：秘书长的说明”(A/57/68, 2002 年 4 月 23 日)，第 10 和 23 段。

#### 方框 24：自我评价是有效评价系统的关键：粮农组织实例

2001 年年底，粮农组织总干事通过公报<sup>51</sup> 详细说明了针对本组织的一项加强的评价系统的各构成部分。自动评价(即自我评价)被强调为该系统的主要构成部分。要求所有技术项目在计划安排的执行终止前都必须进行自我评价，对其他方案实体来说，在中期计划的 6 年时限期间至少必须进行一次自我评价。所有自动评价行动计划都必须纳入方案设计，包括其时间安排和费用。自动评价必须按照评价处于 2003 年 11 月提出的指导方针执行。<sup>52</sup>

68. 由于其自身资源有限，<sup>53</sup> 联合国系统各组织的中央评价机构通常无法做到每年进行两次或三次以上的评价(深入评价和/或专题评价)，某些方案可能要过许多年以后才能进行中央评价(即对任何特定方案所进行的深入评价一般以 10 到 12 年为一周期)。<sup>54</sup> 因此，自我评价应当成为任何有效评价系统的支柱，以便及时提供项目和方案执行情况的分析。

69. 联合国系统组织机构的有效评价系统面临的另一个重大挑战是使用评价结论和建议。评价的明确目的是改进被评价实体的执行情况。这只有通过有效使用评价结论和建议以对即将进行的和未来的决策产生影响才能得以实现，从评价过程中得到的教训应当应用于今后的方案规划。实际上，检查专员对于终止某些方案或代之以其他方案然后进行全面评价，包括确定方案执行过程中暴露的缺点和得到的教训始终采取审慎的态度。应当建立完善的机制，用于执行和监测评价结论和建议，

<sup>51</sup> 粮农组织，总干事 2001 年 11 月 5 日第 2001/33 号公报。

<sup>52</sup> 见 <http://www.fao.org/pbe>。

<sup>53</sup> 见上文脚注 50，第 9 段。

<sup>54</sup> 见上文脚注 50，第 31 段。

并就此采取后续行动。例如，在联合国的大多数方案中，全面评估是否对评价结论采取有效行动似乎属于例外情况，而不是规则。<sup>55</sup>

70. 改进这一方面的情况与及时向高级管理部门和主管政府间机构报告密切相关。正如上文所强调的，这项挑战一部分可以通过建立有效的执行情况监测系统得以应付。这些系统应当为有效和及时的评价提供所需要的大量重要数据和信息。然而，这项挑战的一个重要部分只能通过以下办法应付：改进评价计划，包括自我评价计划，使它与组织机构的方案规划周期以及主管政府间机构设想的审查时间表相一致。

71. 鉴于以下事实：在大多数联合国组织机构中，属于具体活动领域的方案的评价被认为应该由相关的专门政府间机构进行审查，然后再由负责对该组织机构的方案各个方面进行总体监督的专家机构进行审查，改进评价计划变得更加紧迫。<sup>56</sup>这种安排在联合国尚未得到执行，例如自 1994 年以来。<sup>57</sup> 另举一例，开发计划署制定了五年评价计划(最近的计划涵盖 2002-2006 年期间)。然而，这一计划与多年筹资框架并不相符，该框架是四年期框架，最近的是 2004-2007 年。

72. 最后，须建立获自各次评价的结论和教训的分享机制，或加强现有的机制及其使用。一些组织已经建立了中央评价数据库，以支持组织的学习并改进执行情况。例如在 2001 年，儿童基金会的评价厅创建了内联网，以便对旨在记录该组织关于执行情况、结论和所得教训的记忆的评价和研究数据库进行联机实时访问。它允许用户，特别是儿童基金会外地办事处的用户，访问儿童基金会和其他组织机构所进行的评价和研究报告的摘要和全文。它还充当有关方法工具的参考依据来源。

73. 但是，就这种机制而言，需要过一定时间对其本身进行评价，以评估其对改进执行情况所起的影响，尤其应当从对今后的项目/方案规划和评价计划的反馈的角度进行评估。例如，2000 年对儿童基金会的数据库本身进行了一次审查，结果表

---

<sup>55</sup> 见上文脚注 50, 第 37 段。

<sup>56</sup> 例如见《联合国方案规划条例和细则》条例 107.2 (c) (二)和 107.4 (f)。

<sup>57</sup> 见上文脚注 50, 第 28 段。

明，尽管它的历史较长(其测试版本首次公布于 1993 年)，但是，它在该组织内并不像预期的那样得到广泛的了解或使用。<sup>58</sup>

#### 方框 25：评价数据库是重要的学习机制

开发计划署坚持把其中央评价数据库作为对获自己得到评价的方案和项目的教训的机构记忆。评价员必须在提交评价报告的同时，提交一份项目评价信息表，其中载有即将输入数据库的信息。

#### 基准 7

##### 有效利用评价结论

#### H. 在整个组织内部实行基于成果方法

74. 在整个组织内部实行基于成果管理正在确保组织机构各级管理人员和工作人员熟悉该组织的概念，并充分了解关于其本身工作的要求，许多接受面询的官员强调，这是对有效执行成果管理制的一项重大挑战。本报告导言中提到的调查表除其他外，尤其提供了有关各组织在实现成果管理制内部化中所取得成功的水平的重要信息。然而，在缺乏这种数据的情况下，检查专员希望强调以下要点，这些要点是在对联合国各组织机构的经验和一些组织为使这一过程内部化而作出的努力进行审查的基础上提出的。

75. 大多数在执行成果管理制方面取得了系统性突破的组织机构，在进程开始时依赖于明显负责对组织机构中有秩序地以明确概念化的方式推行成果管理制情况进行监督的制度化结构。因此，在开发计划署，(一个由管理局、业务支持小组和评价处组成的指导委员会)负责确保用一种连贯的方法推行成果管理制，包括拟定第一项多年筹资框架(2000-2003 年)。在粮食计划署，执行主任为了推动成果管理制的

<sup>58</sup> 儿童基金会，E/ICEF/2000/8 (第一部分)。

执行进程，并确保进程中的协调一致和连贯性，于 2003 年新设立了一个司，该司直接向他进行汇报。

76. 同样，在人口基金，于 1999 年新设了一个成果管理制事务处，隶属于执行主任办公室。该处负责协调全组织的成果管理制的推行以及多年筹资框架的拟订。这些结构证明对于向各组织机构推行成果管理制极其有用。这与各国机构的类似经验是相符的。<sup>59</sup> 一旦成果管理制确立并在全组织范围内得到合理化，这种自上至下的机构在指导该过程中所起的作用可望减少。

77. 培训是成果管理制成功得以内化的另一个重要要素。大多数组织机构确实意识到其重要性，并处在按照成果管理制要求拟订或修改其培训和定向工具和材料的不同阶段。例如卫生组织编制了一系列关于基于成果管理和培训课程的互动式光盘，以便在卫生组织的六个区域并在总部提供。劳工组织目前正在拟订一份培训手册。一些培训课程包在儿童基金会、开发计划署和人口基金早已具备。

78. 虽然一些组织机构主要为方案规划和财务领域的工作人员提供了成果管理制方面的培训，但是检查专员强调，必须促进改变整个组织机构的管理，因此，关于成果管理制的情况简介讲习班和培训应当包括所有各级负责方案执行的工作人员。

---

<sup>59</sup> 例如，九十年代中在加拿大国际开发计划署执行情况审查处内设立了一个专门的成果管理制事务股，这有助于向该署的成果管理制提供一项更加突出重点的共同方法，并更坚定地决定把成果管理制作为其主要管理工具。见“加拿大国际开发计划署的基于成果管理：概念和原则的介绍指南”，执行情况审查处，1999 年 1 月。

### 方框 26：开所有各级开展培训至为重要

在开发计划署，所有各级都编制了培训课程包，网上培训每年得以更新。开发计划署就发展成果管理提供全年的面对面和网上培训。面对面培训是提供给初级专业人员和国家办事处高级经理的。向专业人员提供的网上培训已进入第三个年头，并正在针对所有从起点开始学习的工作人员以及专家编制程度不一的成果管理制课程。

在开发计划署，为了增加工作人员对成果管理制及其对其工作的影响和要求的认识，在总部和外地开展了上岗培训工作，这种培训通过一系列讲习班进行。一旦组织机构的学习和人力资源战略得以制定，这一进程就开始启动。

教科文组织从其共同培训预算中划拨了资金，以便为总部和外地办事处的方案官员在与成果管理制有关的成果拟订和工作计划管理方面提供系统的培训。在 2004 年上半年，通过实践讲习班执行了一项成果管理制试验培训方案，这种讲习班通常因材施教，以满足不同地点的办事处的具体需求和情况。已经为整个教科文组织制定了 2004-2005 年成果管理制培训行动计划。

79. 但是检查专员希望强调，虽然拟订和提供培训工具和培训课程包是重要的，但是定期核查并确保这些工具和培训课程包在组织机构各级的使用和应用，对于内部化过程取得成功同样是必要的。一些接受面询的官员还强调了有关成果管理制要求的在职培训的重要性。

80. 最后，为了使组织机构的成果管理制实现制度化，必须审查并修订组织机构工作和管理的各个方面的条例和细则，这一点很重要。方案拟订手册或指导方针必须反映基于成果的方法，必须对财务条例和细则作出修订，以适应成果管理制系统提出的灵活性和问责制要求。

### 基准 8

在整个组织内部有效地实行成果管理制。



## I. 制定知识管理战略，支持成果管理制

81. 各组织机构日益意识到必须利用知识管理作为一项重要的管理支持工具，该工具可用来增强成果管理制并起到补充作用，因为两者的最终目标都是提高组织机构的效率，从而改进其执行情况。各组织机构可以成功执行成果管理制而无须实施一项知识管理战略，反之亦然，但是检查专员认为，以一致方式执行两个概念可以起到相互增强的作用。因为成果管理制和知识管理依赖于适当的信息管理系统，打算执行知识管理战略和成果管理制的组织机构需要制定一项长期的 IT 战略，该战略应当仔细考虑两个概念之间的协同作用。此外，在两种情况下，要克服的最重要的障碍是组织文化。特定组织的文化变革不会在一个晚上发生；它是一个长期的过程，除其他外尤其需要广泛的和适当的培训。那些计划促进文化变革的组织机构应当考虑如何从平行执行两个概念的过程中获益，避免不必要的、在某些情况下甚至是重叠的开支。

82. 知识管理战略应当强调，如何利用知识高效率地实现组织机构各自的目标。成果管理制概念与知识管理概念之间的联系和协同作用应当从以下角度加以强调：必须发展一种适当的组织文化，并必须制定牢固的知识分享机制，以充分吸取所获得的教训(正面和反面教训)，作为任何成果管理制方法的关键要素之一。

83. 知识管理作为一项概念，相对较新并包括各种领域。知识管理没有商定的定义，甚至在执行人员之间也是这样。在本报告的范围内，这一词语可以界定为确定、捕获和分享人们可以用来改进业绩的知识的系统过程。有些已经采用知识管理的组织机构把称自己为“学习型组织”。开发计划署在联合国系统内率先采用了这一概念，并已对它的执行给予了极大的重视。世界银行已在其业务中广泛使用这一工具，并把自己定为“知识银行”。

84. 对于一个组织机构来说，首要步骤是根据其任务和有关职权以及获得的经验，确定所需知识和它需要的权限的数量、类型和结构，例如技术知识、IT 等等。通过这一过程，组织机构应当查明，除了内部管理的需要之外，它的利益攸关者有哪些知识和信息需要。

85. 对于各组织机构来说，一项重大的挑战是避免丢失各官员和广大工作人员已经获取的知识，从而避免发生组织的机构记忆丢失的危险。例如，私营部门的一些组织在其高级经理人员的职业生涯结束时为其所作的“情况汇报”支付报酬。因



此，对于所有各级工作人员来说，头等任务是就创新的办法、最佳做法等等进行记录和报告。此外，带来效益和/或节省开支的创新办法不仅应当得到鼓励，而且应当记入个人的考绩报告并得到适当奖励。

86. 成功执行成果管理制的要求是，各组织机构必须配备匹配的管理信息系统以便利知识分享。

87. 由于知识可以是明示的(数据、手册、条例和细则、程序等)或暗示的(基本尚未得到利用的非书面知识)，因此对于各组织机构来说，建立一项明确的有条理的知识管理战略以使它们能够捕获、整理、编纂和组织知识至为重要，这是内部和外部进行知识分享和传播的一项前提。

88. 知识是一种宝贵的资产和决策能力的来源，因此对这一领域的投资如果得到合理计划，就会取得很高的成本效益。知识管理是一项重要的工具，可以降低成本；改进进程；利用系统方法处理问题(根据数据作出决定，而不是根据假设作出决定，利用可靠的工具处理数据并得出结论)；学习内部和外部的目前和过去的经验(而不是“从头重新做”)；并确定最佳做法。上述事实已经导致一些组织机构建立具体的单位以处理知识管理问题。

89. 本报告并不想广泛讨论这一问题，而是想强调，联合国组织机构要想在成果管理制环境中取得更高的效率、更高的成本效益和更高的竞争力，知识管理可以成为一项补充的工具，因为它通过发展一种真正的知识分享文化便利取得成果，从而使组织机构成为“学习型”或“智能型”组织。联合检查组打算今后对联合国系统各组织机构的知识管理活动作进一步研究。

### 方框 27：知识管理是一项重要的管理支持工具

开发计划署已经制定了一项知识管理战略，并极其重视其执行。世界银行在其业务中广泛运用知识管理。两个组织机构都已经成为“学习型组织”。

开发计划署拟定的 2004-2007 年多年筹资框架是组织机构学习过去执行情况的一个很好的实例。制定多年筹资框架经过 18 个月时间，在这一期间，在所有各级对 2000-2003 年期间的执行情况的各个方面进行了系统分析，而对于 2004-2007 年的外部环境和预测国别需求是在框架定案和执行委员会核准之前进行审议的。基于这种机构学习，现在开发计划署把新的多年筹资框架看作是本组织的主要政策性工具和战略管理的参考依据。

### 基准 9

制定知识管理战略，支持成果管理制

-- -- -- -- --