

发展方面业务活动独立全系统评价

以消除贫穷为特别重点的元评价和 对联合国发展援助框架各次评价的汇总

撰写人

热拉尔·比罗

戈皮纳坦·阿恰姆哈拉

联合检查组

2016年，日内瓦



联合国

发展方面业务活动独立全系统评价

以消除贫穷为特别重点的元评价和 对联合国发展援助框架各次评价的汇总

撰写人

热拉尔·比罗

戈皮纳坦·阿恰姆哈拉

联合检查组



联合国

鸣谢

我谨以联合检查组检查专员，并以评价管理小组主席的身份，向参与支持本评价的重要的利益攸关方表示感谢并致以敬意。

首先，我要向前检查专员热拉尔·比罗致以深切的敬意和感谢，他是本次试点评价的主要撰稿人，直至 2015 年 12 月 31 日结束其作为联合检查组检查专员的第二个任期。

我要感谢会员国富有远见地选择了与《2030 年可持续发展议程》有关联的这一主题，并提供了预算外资源，尝试进行此次元评价和对联合国发展援助框架各次评价的汇总。

本评价得益于一主要利益攸关方咨商组的实质性和战略性指导，该咨商组由会员国、联合国系统实体、驻地协调员办事处、全球专家和非政府组织的代表组成。

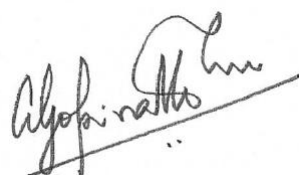
我还要对联合国系统实体的六个评价办公室表示赞赏，它们作为评价小组的成员促进了评价工作，提高了其专业和技术质量。

我感谢参加评价工作的各位顾问，尤其是戴尔·汤普森作出了巨大贡献。

联合检查组，本着其进行独立全系统评价的任务授权，发挥了重要的牵头和实质性作用。我对联检组全体检查专员致以诚挚谢意，他们帮助我指导了评价工作的管理，并借助联检组的集体智慧，对评价结果、结论和建议进行了认真的审查。

我还要感谢联合检查组秘书处和独立全系统评价机制协调秘书处，它们对试点评价的日常管理和行政支助给予了广泛支持。

最后但同样重要的是，我要感谢联合检查组协调员日常对协调工作给予的广泛支持。



戈皮纳坦·阿恰姆哈拉
联合国系统联合检查组，检查专员
评估管理小组，主席

前言

本次元评价和对联合国发展援助框架各次评价的汇总意在审查 2009-2014 年期间进行的框架评价的质量，并随之就这些评价得出结论，以评估联合国系统对减贫作出的贡献。评价工作提供了极好的机会，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，以指导决策，提高框架评价作为联合国全系统问责和国家一级学习机制的整体价值。

评价得出结论认为，利益攸关方对框架评价工作严重缺乏承诺，突出表现在对评价要求以及相关指导中推介的质量标准的遵守程度很低。此外，据认为，国家利益攸关方的参与程度也很低，联合国实体在国家一级所开展评价活动的协调与合作方面也存在重大问题。本次审查提出的建议，目的即在于说明加强框架评价制度，将之作为联合国整体规划框架不可或缺的一个部分的战略意义。

强化框架评价机制，将要求联合国系统内部和其他会员国高层决策者作出承诺。必须建立积极的伙伴关系，以提高框架评价机制的质量和重要性，使之发挥其作为一个促进合作、全组织学习和积极反馈的机制本该发挥的作用。本次审查即是在此革新和调整方向过程中迈出的第一步。

内容提要

联合国发展援助框架元评价和汇总 JIU/REP/2016/6

2012年12月21日，大会通过了其关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第67/226号决议。此后，大会根据其第68/229号决议第8段，授权在具备预算外资源的情况下，在2014年进行两次试点独立全系统评价，其中一次评价的专题是“以消除贫穷为特别重点的元评价和对联合国发展援助框架各次评价的汇总”。

元评价和汇总旨在确认和评估联合国发展援助框架评价的益处。本次审查的具体目的是：

- 评估2009-2014年期进行的框架评价，以确定评价的整体质量、可信度和评价用途，就现行框架评价指导方针提出可能的改进和调整建议
- 确认2009-2014年期进行的框架评价的主要结果、结论和建议，以评估联合国在实现国家发展目标中的贡献，进而规划和调整目前的战略

内部的行政和业务考虑，尤其是在筹措预算外资源方面遇到的困难，导致这项任务延续到2016年。

主要结果和结论

审查工作的第一个重要结果是，对授权在每一框架周期结束时进行一次评价的2010年联合国发展集团指导方针的遵守率很低。2010年至2014年之间，处于发展援助框架活跃周期内的88个方案国家中，有33个国家(或37.5%)按照指导方针进行了评价，发表了36份评价报告。这一低遵守率使人们对评价工作可在框架进程中发挥何种程度的全组织学习作用产生了疑问。

这一低遵守率最有可能是因为财政资源匮乏。然而，这或许并非导致低参与率的惟一因素：与国家一级进行的其他评价工作的重叠和重复，对框架评价本身缺乏承诺等因素，也导致了低参与率。因此，框架评价要想继续构成整个进程的反馈和全组织学习部分，就需要采取措施，加强对框架评价的承诺。

同样重要的是，在36份评价报告中，只有23份保证了质量，值得更深入地审视其内容，以就联合国系统在实现国家发展目标方面的贡献得出结论。这就进一步强调了对框架评价在何种程度上发挥了反馈和全组织学习作用作出评估的重

要性。

会员国对框架评价进程的低参与还表明了另一个挑战。《2030 年可持续发展议程》的根本理念意味着，联合国系统在国家一级的主要责任是运用因地制宜的方案和支助手段，支持会员国的发展计划及其实现可持续发展目标的战略。在框架中的低参与率表明，评价进程没有调动会员国作为积极的利益攸关方参与进来。此外，会员国在框架本身的设计和implement中，或许也没有达到最佳的参与程度。因此，必须要向联合国系统提供指导，确保它积极鼓励方案国家在框架中的参与，并鼓励方案国家积极参与框架活动的制定和实施，以及对之的监测和评价。

在框架评价全过程中，经过分析，发现了若干方法和概念上的差距。评价工作的参与率尽管很低(37.5%)，但也显示了一些共同的线索。

首先，在许多框架评价中，进行评价的关键构件似乎或是缺失，或是重要性有限。只在一定程度上按照联合国评估小组的规范和标准使用了稳健的评价方法。利益攸关方的投入基本上仅限于国家工作队成员。同样，数据集基本上也仅限于案头文档审查。引人注目的是，框架评价的建议部分不够充分，无法用来处理更具战略性的问题，提出可供操作而不是不可测量或难以实施的建议。这些缺陷限制了评价作为促进反馈和全组织学习的一种工具的效用。

第二，只有 23 份框架评价，或大约半数评价，似乎得到管理层的回复，这表明国家工作队的管理层没有作出足够的努力来评估框架评价的含义。加上前面显现的低评价数量，国家工作队管理层是否有意在整个框架周期支持评价工作的重要作用，确实令人怀疑。需要采取措施，弥合这些差距。

为评估框架评价进程如何提供了一个全组织学习平台，必须审视评价如何来评估框架报告本身涉及联合国行动的相关性、成效、效率、潜在影响和可持续性的内容。2010 年联合国发展集团指导方针提到了可通过框架评价来处理的“影响”问题。

虽然框架活动对减贫的贡献是其存在的根本理由，但只有两份框架评价在此类活动及其“影响”与政府的扶贫目标和战略之间建立了切实的联系。这就限制了框架评价机制作为加强框架体系的一种工具的价值。它还表明了框架评价工作在处理一些主要问题，例如显示框架进程可如何推动国家扶贫目标的能力上，有其何种程度的局限性。

此外，框架的方案编制原则，并非都是统一的。环境可持续性和能力发展很少提及。因此可以认定，在框架活动中，没有充分阐明相关原则，导致了重大的方案缺陷。

本次审查考察了在国家一级的一些联合国内部程序，这些程序的设计，是为了加强框架活动的相关性和其随后的实施。然而，从框架评价中得出的有限证据表明，协调与合作不尽如人意，因此阻碍了联合国在国家一级编制方案的整体有效

性，导致了不同框架支柱下方案编制和机构间工作的效率低下。此外，准备了评价报告的四个“一体行动”方案国家，遇到了与其他国家工作队同类的协调问题。

本元评价和汇总清楚展示了框架评价进程的效用的现状，并暗示了框架进程本身的某些问题。现在人们似乎在一定程度上愿意承认以往的框架评价是不充分的，需要采取纠正措施。

这些欠缺是通过一系列战略性建议来处理的。人们审慎提出了一整套可操作的建议。这些建议足够详细，以利处理当下的问题，但又不致规定得太死，妨碍了制定因地制宜的解决办法。

这些建议的设计不是为了应对具体的挑战和欠缺，而是为了促使人们理解加强框架评价体系，将之作为联合国总的规划框架中一个不可或缺的部分的重要意义。因为强调与国情相适应的解决办法，将之作为《2030年可持续发展议程》的一个焦点，框架进程整体而言更其引人注目。

建议

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。

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。

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。

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。

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。

目录

章次	段次	页次
鸣谢		iii
前言		iv
内容提要.....		v
缩略语.....		x
一. 导言：目的和背景.....	1-12	1
A. 目的	1-6	1
B. 背景	7-12	1
二. 目标、方法、范围和可交付成果.....	13-29	2
A. 目标	13-15	2
B. 方法综述.....	16-19	3
C. 范围	20-25	4
D. 限制因素.....	26-29	5
三. 元评价.....	30-59	6
A. 元评价的具体方法和限制因素.....	30-33	6
B. 覆盖范围.....	34-42	6
C. 从框架评价质量筛查中得出的主要结果.....	43-59	8
四. 汇总.....	60-104	11
A. 具体方法和目的.....	60-63	11
B. 结果	64-104	11
五. 结论.....	105-122	17
六. 建议.....	123-127	20
七. 结论性意见.....	128-130	21
附件		
一. 有关国家的框架评价报告一览.....		22
二. 参与组织应就联合检查组建议采取的行动.....		24

缩略语

行政首长协调会	联合国系统行政首长协调委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
劳工组织	国际劳工组织
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
人口基金	联合国人口基金
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
粮食署	联合国粮食规划署
世卫组织	世界卫生组织

一. 导言：目的和背景

A. 目的

1. 2012 年 12 月 21 日，大会通过了其关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 67/226 号决议。此后，大会根据其第 68/229 号决议第 8 段，授权在“具备预算外资源的情况下”，在 2014 年进行两次试点独立全系统评价，并决定两次评价的专题分别是“以消除贫穷为特别重点的元评价和对联合国发展援助框架各次评价的汇总”，以及“评价联合国发展系统对提高各国统计分析能力和数据收集能力，支持实现千年发展目标和其他国际商定发展目标的贡献”。
2. 大会在其第 68/229 号决议第 8 段中，注意到联合国发展方面业务活动独立全系统评价政策。根据该政策，¹ 独立全系统评价的定义是评价“联合国各实体对实现集体发展目标共同贡献的相关性、一致性、伙伴关系、效率、成效、影响和可持续性”。
3. 2015 年 4 月，在正式设立评价管理小组和主要利益攸关方咨商组之间，联合国系统联合检查组(联检组)设立了一个特设咨商组，由会员国和联合国各实体的代表组成。
4. 评价管理小组由联检组经与联合国评价小组密切协商后，于 2015 年 6 月设立，有七名成员，包括担任主席的联检组。
5. 2015 年第三季度，评价管理小组批准了关于元评价和联合国发展援助框架汇总的启动文件。该小组在关键利益攸关方基础上设立了关键利益攸关方咨商组，由 13 名成员组成(其中四名也是特设咨商组的成员)。
6. 内部的行政和业务考虑，尤其是在筹措预算外资源方面遇到的困难，导致这项任务延续到 2016 年。

B. 背景

评价《联合国发展援助框架》的需要

7. 《联合国发展援助框架》涉及针对国家一级共同发展目标的一个统一方针。采用了共同国家评估和该框架作为联合国系统的战略规划工具。制定该框架的指导方针最初在 1999 年 4 月发布，后来在 2002、2004 和 2010 年作了修订，以反映当时汲取的经验教训，并将《联合国千年宣言》考虑在内。

¹ 见 www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf13/policy_for_independent_system-wide_evaluation_of_operational_activities_for_development_of_the_united_nations.pdf。

8. 大会鼓励联合国发展系统加强其在国家层面的合作五年之后，作为对其 2007 年三年期全面政策审查的结论，于 2012 年决定评估这一新的工具的成效和效率，尤其是在 2010-2014 年期间。大会在其关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 67/226 号决议中意识到正在作出努力，改进联合国系统的透明度、问责制和成果管理，同时重申，仍然需要加强对发展方面业务活动的独立和公正的全系统评价。

9. 在发展方面业务活动独立全系统评价政策中，元评价被认作是独立全系统评价政策中列入的三种方法中最快速和最经济的一种，秘书长在 2013 年一份说明中阐述了该方法(A/68/658-E/2014/7)，并提交经济及社会理事会，大会在其第 68/229 号决议中给予了注意。

10. 鉴于以往评估框架评价质量的工作指出了若干薄弱之处，因此，本次审查意义重大。² 尚未尝试过对框架进行系统评估。由于本次审查主要是基于案头方法，这就势必会限制可在何种程度上就联合国系统在国家一级促成发展成果的绩效所得出结论。

评估框架评价的需要

11. 在对框架进程中的经验教训进行任何汇总之前，必须审查和评估框架评价在技术上的适宜性。因此，这一点是本报告元评价部分的目的。

12. 报告的第一部分(元评价)最初是采取案头分析的结构，审查了框架评价的质量和用于评价工作的资源是否充足。第二部分(汇总)回顾了框架评价评估的联合国国家工作队的学习情况和绩效，试图提出前瞻性建议，旨在改进战略性规划以及方案的编制和实施进程。本报告还意在作为对审议 2016 年联合国发展系统业务活动四年期全面政策审查工作的一种投入。

二. 目标、方法、范围和可交付成果

A. 目标

13. 根据大会第 68/229 号决议，元评价和汇总的目标是按照联合国系统的评价准则和标准，评估框架评价的整体质量、可信度、功用和利用情况，汇总 2010-2014 年之间发布的框架评估的主要结果、结论和建议。

² 以往评估框架评价质量的工作包括：R. Longhurst，“审查《联合国发展援助框架》的作用和质量”（2006 年），见 https://undg.org/wp-content/uploads/2015/07/Review_of_the_Role_and_Quality_of_UNDAFs.pdf，以及 P. Balogun，“《联合国发展援助框架》的相关性、成效和效率”（2012 年），见 www.un.org/esa/coordination/pdf/undaf_report.pdf。

14. 元评价和汇总的预期目的是：

- 评估 2009-2014 年期进行的框架评价，以确定评价的整体质量、可信度和评价用途，就现行框架评价指导方针提出可能的改进和调整建议。
- 确认 2009-2013 年期进行的框架评价的主要结果、结论和建议，以评估联合国在实现国家发展目标中的贡献，向 2016 年四年期全面政策审查提供反馈，进而规划和调整目前的战略。

15. 元评价和汇总的目标受众是联合国会员国，方案国家政府，联合国系统各组织在总部、区域和国家各级的官员，以及进行框架评价的评价人员。

B. 方法综述

16. 本次审查采用了混合的方法，以更好地校准有限的、有时是不完整的数据。框架评价和类似的国家一级的报告是在线收集和通过其他直接手段收集的，据此确定了任务范围。驻地协调员的电子调查被用来填补数据空白，并确定影响框架评价进展的定性因素。开发了一个包含主要评价问题的评价矩阵。针对元评价和汇总的每一部分，开发了单独的评级工具。此项任务旨在进行试点，检查案头审查的效用，只有次数有限的直接访谈。

17. 为围绕具体环境进行审查，首先需要针对元评价和汇总部分提出评价的问题。

18. 下文表 1 显示了指导元评价部分的评价问题。

表 1
指导元评价的评价问题 1

元评价涉及的实质性领域	主要评价问题
覆盖范围	有多少框架方案国家编写了框架评价？ 未编写框架评价的主要原因是什么？
质量	框架评价的技术质量如何？ 框架评价的评价证据在何种程度上是可信的、有用的和及时的？ ³ 就资金、人力、数据投入和时间分配而言，框架评价获得了何种程度的资源？ ⁴ 这四项投入是否充足？ 目前的框架评价指导方针和工具是否适宜？

³ 可信度是通过报告质量控制筛查工具中的 42 个核对点加以衡量的。

⁴ 由于数据不完整，对与投入(例如数据和指导方针)以及财力和人力是否充分有关的一系列问题无法作出全面处理。

19. 下文表 2 显示了指导汇总部分的评价问题。

表
指导汇总的评价问题

2

汇总涉及的实质性领域	主要评价问题
	基于报告的结果和结论
消除贫困	框架在何种程度上有助于并推进了实现国家减贫目标和战略? ⁵ 进展面临哪些挑战, 推动进展的主要因素是什么?
将有关原则纳入主流	五项方案编制原则纳入商定框架的主流的情况如何? 进展面临哪些挑战, 推动进展的主要因素是什么(如果存在)? ⁶
联合国系统绩效	框架与国家战略目标和规划周期的契合程度? 框架是否在设计和实施阶段促进了国家自主权和主导权? 框架是否促使联合国对方案国家的发展需要和重点作出更为一致和协调的反应? ⁷ 框架是否便利了各国有机会受益于联合国的各项任务和资源? 框架如何加强了国家一级现有联合国系统与其他发展行为体(联合国系统之外的伙伴关系)的伙伴关系?

C. 范围

20. 任务的启动阶段包括查明来自联合国系统内外各种信息来源的框架评价。

21. 将初步的在线请求发送到所有驻地协调员, 以获取任何可用于评估的框架评价报告。在对 2010 至 2014 年期间发表评价报告的方案国家的数目作出考虑后(最初共有 24 个方案国家的 27 份评价), 没有证据表明已进行了评价的方案国家的数目被确定为 98 个。由于在完成评价方面的遵守率很低, 在评估管理小组的支持下, 编制了一个后续在网上问卷, 送交仍处于框架周期但没有证据表明已进行了评价所有方案国家。

22. 2015 年 7 月和 8 月, 将这一后续问卷发送给 88 个驻地协调员办事处, 获得了异乎寻常的 100% 的回复率。

⁵ 由于现有数据有限, 报告只能对这一主要评价问题作出部分处理。

⁶ 方案编制的五项原则是: 立足人权的方针、性别平等、环境可持续性、成果管理制和能力发展。

⁷ 这包括下列证据: (a) 联合国系统缩小差距, 减少重叠; (b) 改善联合国行为者之间在国家一级的分工, 加强与各自国家实体在战略和业务层面的协调(协同); (c) 在落实联合国的联合倡议期间的动态进程(跨部门、宣传、专题和/或联合方案); (d) 作为南南合作促进因素的框架。

23. 收到了 2010 和 2014 年期间发表的另外九份框架评价报告，还有一个国家报告说根本没有《联发援框架》。这就将本该进行框架评价但却没有进行的方案国家的数目减少到 88 个(在可能的 121 个框架方案国家中)。

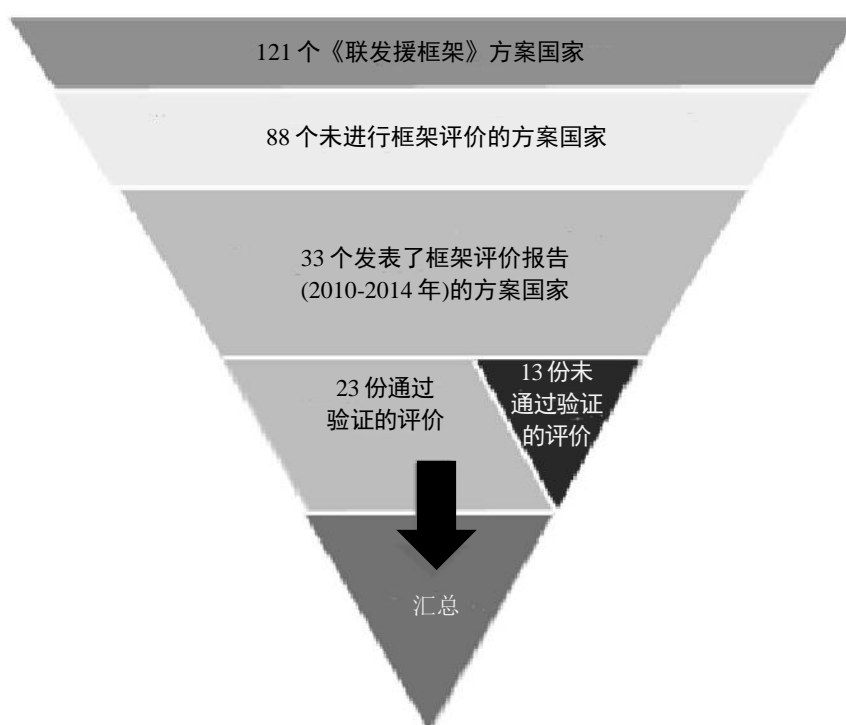
24. 因此，确认了 36 份框架评价。随后利用报告质量筛查工具进行了系统的筛查。筛查工作确认有 23 份框架评价被视为符合标准，为汇总工作所要求的分析目的，标示为“通过验证的评价”。其余不符合标准的 13 份框架评价被标识为“未通过验证的评价”。

25. 图 1 显示了确认和筛查框架评价的过程。

0

图
框架元评价和汇总筛查过程

1



D. 限制因素

26. 存在一些重大的限制因素，可能削弱本次审查的功用，在审议各项成果、结论，尤其是建议时应予以考虑。

27. 首先，框架评价数量偏少，极大限制了审查的范围。此外，36 份评价中有 15 份来自拉丁美洲和加勒比国家，地理代表性显然不成比例。相形之下，只有 9 份来自非洲。

28. 第二,更重要的是,只有 23 份评价被视为可用于分析目的,进而就框架进程对实现国家发展目标的贡献得出结论,而这是本报告汇总部分的主要目标。这个更低的比率,加上地域上的不成比例,妨碍了得出确凿结论。

29. 鉴于框架评价的不均衡性,很难作为本次审查的一部分,得出针对具体区域的任何结果或结论。

三. 元评价

A. 元评价的具体方法和限制因素

30. 报告质量筛查工具的开发,是为了系统查明框架评价报告之间的差异。⁸在测试了 10 份评价报告后,该工具全面投入使用。它由两个部分组成:质量筛查和报告内容确认,包括总共 42 个核查点,用以测量划入 11 个类别的不同要素。就核查点(在适用时)采用了 5 分制,从 1 分(劣)到 5 分(优)。

31. 已就 36 份框架评价报告适用了该工具。还收集了与质量相关的其他证据,包括配置的资金、人力和时间,用以支持报告质量分析。

32. 对联合国发展集团和联合国评价小组主要官员的背景和情境访谈很少,再次反映了决定尽量在最大程度上将此一任务作为案头和文件审查试点过程来完成。

33. 同样,框架评价涉及的利益攸关方似乎有限,报告倾向于纳入各国政府、联合国系统实体(包括非驻地机构)、民间社会组织,以及在较低程度上国家一级的捐助国政府的代表。一些报告表明了联合国系统捐款受益者、学术界利益攸关方、基金会、私营部门和联合国区域办事处的参与。

B. 覆盖范围

34. 所有框架活动,在其倒数第二个年度,都被要求进行评价,籍以帮助调整此后框架的战略方向。⁹在 2010 至 2014 年期间,处于框架周期的 88 个方案国家中,有 33 个(或 37.5%)按照 2010 年联合国发展集团指导方针提交了框架评价,因而发表了 36 份框架评价报告(见上文图 1)。

⁸ 该工具在很大程度上依赖了多个资料来源,包括联合国评价小组的质量标准(2005 年)、联合国发展集团准则(2010 年),以及内部监督事务厅生成的测试工具。所参考的文件和报告质量筛查工具清单,分别见联检组网站上的本报告补充附件。

⁹ 2010 年联合国发展集团指导方针见 <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/01/How-to-Prepare-an-UNDAF-Part-I.pdf>。

35. 鉴于覆盖水平如此之低，框架的预期作用，即确定联合国系统对国家发展重点的贡献和查明在今后的方案编制中新出现的重点，没有得到广泛实现。运用评价中得来的证据和信息指导决策和规划的能力受到限制。

36. 从发给联合国驻地协调员办事处的问卷中得到的证据表明，造成这一覆盖水平的主要原因如下：

- 缺乏充足的财政资源和资金
- 用以评估联合国系统贡献的数据不足(例如财政数据、监测指标数据或评估)

37. 具体而言，框架评价得出的证据显示，评价工作的平均预算为 34,073 美元。¹⁰ 这一平均费用与联合检查组进行的其他研究工作的费用相当。¹¹ 联合国发展集团、联合国评价小组和评价管理小组利益攸关方的反应表明，这一数额大大低于它们认为按照联合国评价小组的规范、标准和职业道德准则进行高质量的质量评估所需的适当费用额，也即 10 万美元左右，然而，从来不曾制定或提供关于此类评价费用的正式指导。评价小组要求框架预算应包括描述资源调动的努力情况，以及框架评价费用的实际财政拨款情况，按照这一要求，没有哪份框架文件提供了有关信息，用来说明框架评价的规划或资金配置情况。

38. 因此，预算说法虽然有其道理，但不应看作是不言而喻的。相反，它只是影响到低覆盖水平的重要因素之一。

39. 同样，对在线问卷的答复表明，有时因资源匮乏，也有时因国家一级数据收集不力而导致的数据缺失，妨碍了编写框架评价报告。

40. 除(据认为的)财政和数据差距外，缺乏精心的指导和协调也限制了框架评价的覆盖范围。

41. 问卷中的其他证据显示，政府伙伴和国家工作队在框架评价中的参与不充分。在一些方案国家，据报告，国家伙伴往往因接待“询问同样问题的不同的评价小组而不堪重负”。对问卷的答复表明，类似的意见一般都集中在联合国系统的协调和协作，或缺乏此类协调和协作方面。

42. 从对为数不多的联合国发展集团和联合国评价小组利益攸关方的访谈中可以看出，每一联合国机构都可能独立于该框架，进行自己的国家方案评价，对这些评价工作，没有进行充分协调，进而促进框架评价。从在线问卷中收集的数据表明，需要提供直接和明确的指导，以促成评价工作的协调和系统性的一致。如果这样做，所有评价投入都将反馈给下一个评价周期，起到支持框架评价的作用。

¹⁰ 36 份评估报告中，只有 22 份或 61% 载有从联合国开发计划署评价资源中心收集得来的预算信息(<http://erc.undp.org/index.html>)。

¹¹ 见 JIU/REP/2014/6，对联合国系统内的评价职能的分析，第 58 页。

C. 从框架评价质量筛查中得出的主要结果

43. 在检查框架评价的质量之前，需要审视一下 2010-2014 年期间在元评价中评估的 36 份框架评价的情况。尤其是，评价报告大都使用英文(53%)，其次是西班牙语文(33%)、法文(11%)和葡萄牙文(3%)。四份评价报告发表于元评价样本中的“一体行动”国家，包括阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克和卢旺达。

44. 在质量评估中审查的 11 个要素为：内容提要、导言、评价方法、评价标准的适用、报告成果、结论、建议、格式、联合国相干分析、国家自主权，以及成果管理的成果。

45. 虽然一般说来是令人满意的，但在若干方面评分较低，主要是“建议”一项，这就整体上削弱了框架评价进程的效用。

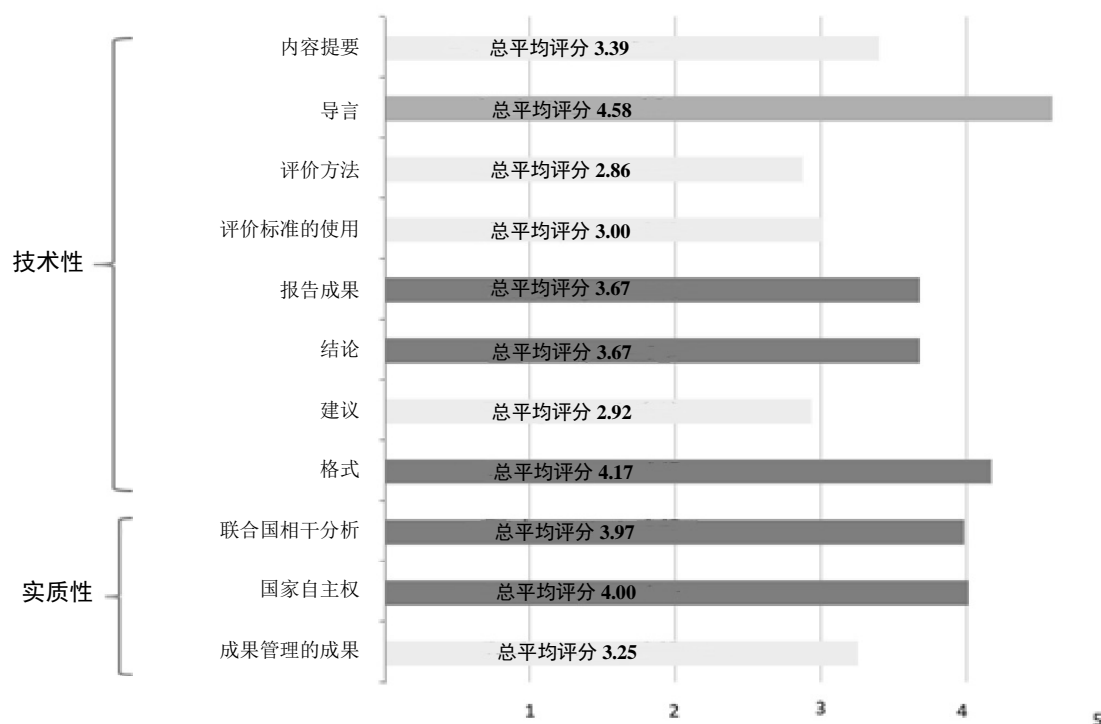
46. 下文图 2 概括了报告质量筛查工具得出的评定结果，以下各项明显比较薄弱：

- 内容提要
- 评价方法
- 评价标准的适用
- 建议
- 监测和评价框架分析，或“成果管理的成果”。

图
报告质量筛查工具得出的结果概览

2

00



47. 没有尝试将所有要素加在一起给出一个评价分值。由于未对各要素单独加权，简单地同等加权平均，将导致这一分值的人为扭曲。

48. 最明显的欠缺在于各项建议的质量相对较低。框架评价进程要想成为一个学习和加强的进程，切实和高质量的建议是至关重要的。建议是评价工作的关键所在，其目的应是加强项目或方案的成效和效率。各项建议，就其内容和质量而言，应当传达从基于证据的结论中得出的明确信息，具有可操作性。¹² 然而，很大一个比例的建议不够具体，没有时限，缺乏充分的可操作性。大约 72% 的建议部分评定为“中”、“差”或“劣”。大多数建议没有表明具体的落实时限、落实工作的必要步骤和具体的落实责任。

49. 评价方法和适用评价标准方面的限制显示了评价方法的整体性薄弱，因此削弱了框架评价进程的有效性。

50. 所显示出的薄弱凸显了框架评价进程使用的方法不够妥善，影响了分析的质量和范围。几乎所有报告的方法部分，都完全依赖两种主要方法：文件分析和利益攸关方访谈。很少利用对问卷的答复来支持有关结论，只有少数报告使用了联合国机构和/或各国政府系统收集的监测和评估数据。因此，数据集没有充分校准。

51. 大多数评价的证据来源主要依赖范围狭窄的利益攸关方的看法，不能提供对联合国系统绩效的准确描述，尤其是因为利益攸关方的参与限定为政府、联合国系统和民间社会组织。另外还缺乏基线信息和基准，在一些情况下，也没有财政信息。鉴于这些重大不足，方法部分大多数评定为“中”（13 份）或“差”和“劣”（二者共 13 份），只有 10 份报告为“良”或“优”。

52. 就评价标准的质量和使用而言，虽然许多报告使用了相关性、成效、效率和可持续性标准作为总的分析框架的一部分，但评价报告显示明显缺失影响评估。¹³ 联合国评估小组评估报告质量核对清单规定，评价结果应与评价标准直接对应，报告的范围和目标部分详列的问题，应以根据报告的方法部分描述的数据收集和分析方法得出的证据为依据。本次审查期间，在 36 份评价中，有 8 份，或大约四分之一的评价，其评价标准或未载录，或据称不适用。然而，在大多数情况下，它们的授权调查范围并未包括这一分析框架。没有适用评价标准的报告是发表在 2011 和 2012 年，先于 2010 年联合国评价小组指导方针的全面推出。

¹² 联合国评价小组评价报告质量核对清单(2010 年)(第 7 节第 6 页)，见 www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/about_iom/eva_techref/UNEG_Eval_Report.pdf。

¹³ 按照 2010 年联合国发展集团指导方针，“框架评价的预期成果是对框架成果的相关性、成效、效率、影响和可持续性作出审慎判断”（第 17 页）。

53. 只有少数报告涉及“影响”这一规定的评价标准，而且也是一带而过。此外，在 36 份评价报告中，只有两份列入了成果链，便利了经不同步骤(例如投入、产出、结果和影响)确认预期成果。¹⁴ 此外，几乎所有报告都被评定为“中”或“差”，这就表明了分析上的差距，以及缺少支持报告结论的确凿证据。

54. 方法上的缺陷指向了框架进程中的一个整体局限，即作为报告编写工作的一部分，评价质量不够高。虽然本次审查不能确定这些不足的直接后果，但这方面的差距与建议方面的不足交织在一起，不免让人对目前进行的框架评价的价值产生疑虑。

55. 其他评估因素的总评分，虽然让人满意，但显示了一定程度的内在欠缺，影响了框架评价的整体成效。

56. 图 2 显示了其他评估因素(例如“格式”和“自主权”)平均说来处于中等以上(3-4 分)。所有这些因素，都有其局限，因为一些报告完全没有提到这些因素，因此扣减了评分。例如，“成果报告的质量”的评分，因为有五份报告的成果报告被评为“差”或“劣”而下降。

57. 无论如何，本次审查只得到了勉强令人满意的总评分，这就表明需要联合国系统提供进一步的指导，以强化框架评价进程，并加强领导，以处理低覆盖率问题。

58. 框架评价作为促进全组织学习的手段的总体用途似乎有种种评判，导致人们对此用途的价值存疑。

59. 关于框架评价使用情况的结果是基于在线问卷、几次有选择的访谈和现有管理层的答复得出的。2010 年联合国发展集团指导方针要求国家工作队和方案国家在进行评价后，由管理层作出意见一致的书面答复。有半数评价作出了管理层答复，其余评价或者没有附上管理层答复，或者表示“无现成资料”。还可能有一些管理层答复，虽然作出，却无法通过电子手段传输。无论如何，这一差距表明了联合国国家工作队如何理解框架进程，看待其整体价值方面的挑战。或可认为，此一结果意味着存在一种广泛的倾向，即把评价进程视为一种例行公事，而不是一种用以促进更新和调整的全组织学习方式。

¹⁴ 联合国评价小组，标准 4.12。

四. 汇总

A. 具体方法和目的

60. 使用报告质量筛查工具进行了质量检查的 36 份框架评价报告作进行了汇总。在 36 份框架评估报告中，23 份报告，或 64%符合质量标准，也即总体评估为“优”、“良”或“中”，标示为“通过验证的评价”。

61. 报告质量筛查工具随之用于根据所有 23 份通过验证的评价报告的主要结果、结论和建议，生成对减贫和五项方案编制原则的确认实质性领域的总体看法。它建立在 3 分制基础上：1 = 所报告的成果大都较差；2 = 所报告的成果好坏参半。3 = 所报告的成果大都较好。五项方案编制原则构成了框架评价各个阶段的一个出发点，包括成果规划、实施、监测和评价。据联合国发展集团称，所有框架评价都应涉及这些贯穿各领域的问题。¹⁵

62. 汇总的目的是从以下方面入手，审查国家工作队在联合国系统对实现国家目标的贡献方面的以往经验：

- 了解联合国系统在协助方案国家消除贫困方面取得了何种具体成果；
- 了解框架与国家需要和优先考虑(相关性)、国家自主权(可持续性)的契合程度，以及联合国各组织在国家一级的协调一致有哪些进展，包括挑战或机遇；
- 非驻地机构的参与；
- 与联合国之外行为者的伙伴关系。

63. 汇总工作是对据认为质量合格，可供进一步深入分析的框架评价报告的评估。因此，这一汇总不是评估框架本身的质量。

B. 结果

64. 下列结果是在用于汇总目的的分析框架基础上组织的(见上文表 2)，涉及消除贫困、将方案编制原则纳入主流和联合国系统的绩效。

消除贫困，协调一致和领导

65. 在 23 份通过验证的框架评价中，只有两份在框架活动及其影响与政府减贫目标和战略之间建立了本诸事实的联系，因此将框架评价机制的价值限定为加强框架系统的工具。

¹⁵ 见 <http://undg.org/wp-content/uploads/2015/01/How-to-Prepare-an-UNDAF-Part-I.pdf>，以及 [http://www.un.org/files/5%20How%20to%20Prepare%20an%20UNDAF%20\(Part%20II\).pdf](http://www.un.org/files/5%20How%20to%20Prepare%20an%20UNDAF%20(Part%20II).pdf)。

66. 这一结果强调了框架评价进程在何种程度上不仅受限于其范围，而且受限于其处理主要问题——例如框架进程如何来促进国家减贫目标——的能力。

67. 审查过程采用汇总方法，是为了对框架评价工作，而不是框架本身作出分析。因此，必须在框架评价是否涉及这一问题的前提下，对此结果作出解读。

68. 这一欠缺可归因于在一些情况下数据不足。所评估的一些报告注意到缺乏分类数据或信息，用以说明联合国系统业务活动给弱势或边缘化群体带来的直接好处。其他挑战涉及主要依赖案头方法来进行框架评价，因此妨碍了其就联合国系统促进实现国家减贫目标的能力得出更为细致的结论。

69. 虽然在框架评价中，没有很好地说明国家减贫目标与框架之间的联系，但几乎所有评价都突出了框架对减贫专题和类似进程的重视，因此显示了框架对减贫的敏感程度。

70. 对所审查的 23 份框架评价作出的内容分析，确认了减贫专题。下文表 3 显示了最普遍提及的减贫专题在每一方案国家的框架中的出现频率。所有框架评价，除一份之外，都评估了框架对弱势群体的关注程度。其他专题领域包括民主进程和治理，还频频提及对教育和卫生服务的享有。相形之下，只有四分框架评价将减灾视为专题要素。

表 3
框架评价涉及与减贫有关的专题的频率

框架评价中显示的减贫专题	作出提及的报告数	占报告总数的比例
包容弱势群体	22	95.7
民主进程和治理	20	87
享有教育	20	87
享有卫生服务	17	73.9
食品安全和营养	17	73.9
生产性就业和体面工作	17	73.9
环境可持续性	14	60.9
社会保障	14	60.9
艾滋病毒/艾滋病	10	43.5

71. 框架评价中对这些积极的减贫专题的关注程度引人注目。大多数框架评价报告中都收入了许多减贫专题，试图说明框架进程本身作为凸显各种减贫因素的机制的用途。同时，收入的情况表明了具体国家的框架制定者对各种减贫专题相互关系的认识。

72. 23 份通过验证的评价虽然显示了框架与国家发展战略之间的联系，但没有表明二者促成更为协调的方案编制的协同程度。

73. 所有这 23 份通过验证的评价报告都确定了方案国家的框架与国家发展战略之间的正相关。然而，根据对框架评价文本的评估，其与国家规划周期的同步性似乎不存在积极的关联。一份报告举出了下列例子，说明框架如何与国家发展战略正相关。

《联合国发展援助框架》对联合国系统和政府来说，无疑都是一个很重要的框架。该框架使政府得以了解和组织联合国系统[在方案国家]开展的工作，并引导联合国关注最需要得到支持的专题或目标。与此同时，对联合国来说，[《联合国发展援助框架》]是一个帮助其将干预措施聚焦于政府需要的框架，在此情况下，所谓需要即指国家发展计划的目标。实际上，框架活动呼应了国家的发展方案，以一种参与和联合的方式在政府和联合国机构之间敲定了有关的专题、政策、指标和援助方针。

74. 国家利益攸关方的参与率不同，或表明在框架进程的充分参与程度上的局限性，提出了自主权和可持续性的问题。

75. 在 23 份框架评价中，只有九份报告了国家利益攸关方，从政府到民间社会组织的积极参与。多数评价(14 份)显示了不同程度的消极结果。

76. 例如，在五个例子中，未与国家伙伴进行协商，只向它们通报了联合国系统的指导意见。在三个例子中，没有提及参与程度。这些消极的结果表明，联合国系统没有作出充分努力，促进国家自主权，因而削弱了实现可持续性的可能。

77. 一些框架评价提供了政府和民间社会积极参与的证据。例如，一份评价称：“2010-2015 年制定框架的进程是包容性的和参与性的，包括深入采取必要步骤，修订驻地协调员办事处交给评价人员的拟定程序。”

78. 不过，其他一些报告显示，在框架实施期间和在区域和地区各级，国家参与的程度有限。下文来自评估报告的两个例子显示了这方面的参与和包容程度：

政府参与仅出现在中央一级。在实地工作中，人们注意到，省和区当局对该框架知之甚少，中央当局不会与它们协商，或请它们提供对框架的投入。不过，在制定联合方案和联合举措时会与它们协商，但就联合举措而言，协商的程度各异。这是由于，据报告，各机构有不同的协商方式，一些机构“与它们的伙伴坐下来，面对一张白纸，准备掀起一场‘头脑风暴’”，另一些机构则“预先做些准备，到达会场时，已经有了较为成熟的想法，供伙伴们审议和评论”。

就国家的优先考虑而言，该框架非常重要，因为这是紧随发展计划之后立即制定的，重视既定的优先考虑。不过，一些人认为，该文件仅仅以联邦一级为对象，如果兼顾州一级，用处就会更大。

79. 这些消极的结果还特别涉及联合国系统工作人员的参与程度。例如，一些报告强调，该框架是一个联合国驱动，而非国家驱动的进程。例如：

在中央一级，政府参与了连续几稿的审查，商定并签署了最终文本。然而，一些接受访谈的政府官员表示，他们认为框架进程，以及在较低程度上的框架本身，主要是受联合国驱动的(例如，“框架基本上是联合国使用的管理工具，自然由联合国主导，但这就意味着政府有时仅有不多的时间和机会为这一进程作出积极贡献”)。

80. 同样，很少有证据表明框架强调了南南合作的重要性。鉴于《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标的性质凸显了以往非传统合作机制和伙伴关系的好处，这一不足就显得更其严重。

81. 参与程度的高低不同表明，需要加强联合国系统对促进国家自主权的承诺。鉴于《2030年议程》对适应具体国情的解决办法的强调，评价报告所述在框架进程中的这种高低不同的参与程度表明，不仅在框架活动的内容上而且在框架的制定程序上，都迫切需要对驻地协调员作出进一步的指导。

将五项联合国发展集团方案编制原则纳入主流

82. 大多数通过验证的框架评价报告了这五项方案编制原则的问题，包括：立足人权的方针、性别平等、环境可持续性、成果管理制和能力发展。¹⁶

83. 大多数评价报告强调已将立足人权的方针和性别平等这两项方案编制原则较好地纳入框架中。

84. 大约 17 份报告描述了如何在概念上将这两项原则纳入框架，如何在具体方案中体现这些原则，以及如何确定了体制性结构，包括运作良好的专题小组和联合方案，以推动将原则进一步纳入主流。

85. 将各项原则纳入框架设计和方案实施的程度似乎各有不同。在六份报告中，只有有限的证据，用来支持全面分析将立足人权的方针和性别平等这两项方案编制原则纳入主流的情况。下文引自两份不同的报告，对此问题作了说明：

框架文件没有提供正式的框架，用来对联合国方案编制指导原则作出业务上的切实支持/指导。在框架文件中，没有正式援引/引用有关原则。它们在五项行动原则清单中也付诸阙如[……]。由于这一缺失，成果框架没有将其作为贯穿各领域的专题予以重视。

评价小组强调，很少有证据来表明主流化情况。设立了一个关于性别问题的专题小组，但看来始终不很有效。评价小组没有得到来自这一小组的任何报告，年度审查报告没有分析如何将五项原则实际纳入主流。

¹⁶ 联合国发展集团，“指导说明：在《联合国发展援助框架》中适用方案编制原则”(2010年1月)，见 <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/05/UNDAF-Guidance-Principles-April-2010.pdf>。

86. 此外，根据框架评估报告，对将立足人权的方针和性别平等纳入框架设计和实施工作主流的分析缺乏明晰性。例如，一些报告表示开展了工作，但没有清楚描述采取了那些具体步骤，将有关原则纳入框架方案。

87. 这些明显的不足或许表明了将立足人权的方针和性别平等纳入主流面临的一些挑战。总的说来，确认在这两个领域作出了巨大努力的报告数量之多，说明就主流化工作本身而言以及国家工作队特别是在对这两项原则的奉行方面，确实取得了很大成绩。此一程度的主流化，补充了联合国在提高人们对将立足人权的方针和性别平等考虑纳入主流的好处的认识方面目前的工作。它表明了对即将推出的体现了《2030年议程》承诺的框架的积极支持程度。

88. 框架评价表明，环境可持续性和能力发展这两项原则很少涉及，因此看来也没有在同等程度上像性别平等和立足人权的方针那样纳入主流，其后果显示了在被视为全球优先考虑的领域中，框架还存在哪些差距。

89. 分析表明，环境可持续性最少受到关注，在 23 份通过验证的评价中，只有六份评价提供了对这一领域的全面评估。同样，23 份报告中，只有七份涉及联合国系统的能力发展努力，其他有些报告在关于框架相关性和联合国相对优势的章节中谈到这一原则。此外，只有有限的证据将国家能力发展与可持续发展进程或加强国家自主权联系起来。¹⁷

90. 在通过验证的评估中只是零星提及这一原则，证明了这方面的不足，对其后果现在或许要比在制定框架时更应引起重视。环境和可持续发展的考虑在可持续发展目标中居于中心位置，这就格外强调了联合国规划系统需要就环境和可持续发展考虑的广度和范围作出全面处理。此外，可持续发展目标和《2030年议程》强调联合国需要进一步加强能力，凸显了在框架过程中应予关注的差距。

91. 在将成果管理纳入框架进程方面，至少不能做到前后一致，这就有可能导致在框架进程中出现巨大疏漏，表现在全组织学习和反馈缺乏协调一致上。

92. 元评价显示，框架评价报告的论述质量有高有低，尤其是在框架的监测和评价以及成果管理制的整体运作方面。简单说来，很少有证据表明对框架的监测和评价质量进行了积极的审查。评价所报告的共同结果包括：

- 指标过多
- 成果不现实，定义混乱

¹⁷ 题为“联合国发展系统为了支持实现《千年发展目标》和其他国际商定发展目标而对加强国家统计分析和数据收集能力所作贡献的评价”的平行评价报告(JIU/REP/2016/5)发现，在框架评价中较多地提及了国家统计能力的发展。然而，该一进程与目前的元评价和汇总之间有方法上的差异，包括所审查的框架评价报告不同。

- 对监测和评价工作时间安排遵守不力
- 缺乏有关机制，显示框架成果与联合国支持其实现之间的关系
- 对设想、风险和机遇规定得不清楚

93. 大约有半数报告建议加强监测和评价小组，人们要求制定更明晰的战略，确保将监测和评价数据的收集和审查体制化。然而，这些建议比较零散，缺乏一致性。

94. 造成这一不足的原因可能涉及元评价前面谈到的问题，尤其是关于框架评价进程整体而言资金短缺的意见。如果框架评价进程资金短缺，那么框架机制很有可能不会对监测和评价活动给予足够的优先考虑，因为这些活动往往耗时费力。此外，如下文表明的，国家工作队之间协调不力也妨碍了协调一致地进行数据收集。

95. 除了在此问题上的这些原因，框架进程中与全组织学习有关的明显不足也有可能限制此一进程的整体成效。没有在现代方案设计中不言而喻的反馈和全组织学习周期，各组织即缺少了一个内部手段，不仅是周期性地而且是不断定期评估其绩效，以在中途进行有效矫正，处理不断变化的环境或需要带来的问题。

联合国系统绩效

96. 汇总结果的最后一组得自对联合国在国家一级一系列内部程序的评估框架审查，这些内部程序是为了加强框架活动的相关性和随后的实施工作(见上文表 2)。

97. 框架评价在联合国系统相关性和协调性方面的证据混杂，削弱了联合国在国家一级的方案编制的整体有效性。

98. 确认了框架活动主要需要减少重叠和碎片化，并最终加强在国家一级的协作/连接。不过，关于联合国系统对框架实施的协调对策，多数验证通过的评价(23份评价中的 13 份)提出了种种不同结果，其他的评价同样也参差不齐，所显示的结果或者主要是正面的，或者主要是负面的。框架是建立在评价报告基础上，据认为是灵活的，看来对联合国系统作出了贡献，但有九份报告特别列举了种种挑战，包括各机构仍然与其自身任务相挂钩，密室决策结构始终存在。此外，从评价报告中得出的大多数证据表明了旨在监测和开展不同框架支柱下的工作的联合方案和机构间工作效率低下。所报告的主要挑战为：

- 机构间沟通不畅
- 缺乏支持机构间运作的资源
- 管理变通不足
- 驻地协调员办事处能力有限

99. “一体行动”方案国家似乎与其他国家工作队面临同样的协调问题。

100. 四份“一体行动”方案国家(阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克和卢旺达)的框架评价被视为通过了验证。这就带来了一个机会, 尽管范围有限, 但可以据此评估“一体行动”有关联合国系统目标一致的规定的规定的影响。在“一体行动”国家, 2010 和 2011 年发表的报告突出了在推行改革是面对的系统性挑战, 这些挑战就其性质而言, 与其他方案国家的经历相类似。

101. 这些挑战包括:

- 第一轮“一体行动”方案不得不改进现有的活动和联合方案
- 一揽子方案包含大量小型活动
- 人力密集型联合规划工作
- 保留联合国系统机构中传统的纵向问责制
- 节省开支的证据是正面的, 虽然由于缺少协调一致的规章条例, 很难促成变化。

102. 然而, 随着“一体行动”进程整体的迅速演进, 其中一些困难可能会自我解消。

103. 虽然多数框架评价都报告了与捐助者、各国政府和民间社会组织的关系, 但框架评价中缺乏关于框架的催化和杠杆作用的证据。

104. 大多数报告提供了关于三类对外关系的证据: (a) 捐助机构; (b) 各国政府; (c) 民间社会组织。然而, 通过验证的报告, 都没有显示框架机制是否提供了有效的框架, 促成与特定国家其他发展行为体的新的伙伴关系。大约 11 份报告甚至没有对联合国系统与系统之外行为体的合作(或不合作)情况作出任何论述。只有一份报告审查了联合国系统支持公私伙伴关系的方案编制情况。

五. 结论

105. 本次审查根据一系列结果确认了框架评价进程的不足, 以及汇总工作所涉及问题方面一些新近出现的机遇。

106. 按照《2030 年可持续发展议程》, 《联发援框架》作为联合国在国家一级支持各国政府参照本国国情努力实现可持续发展目标的主要手段, 受到了更大程度的重视。然而, 联合国系统在国家一级似乎没有充分认识到各国政府是设计、实施和审查框架进程的当事者, 并大力支持其参与进来。同样, 联合国各组织在国家一级似乎也没有作出充分努力, 鼓励方案国家的政府成为可导致加强其能力的这一进程, 即框架进程的更积极的参与者, 以实现其国家发展目标。结果 7、

10 和 14 具体说明了与会员国参与有关的差距，意在证实这些意见。因此，这两项意见导致了以下的初步结论：

结论 1

107. 联合国系统没有作出充分的投入，促进会员国在《联合国发展援助框架》进程中的作用。

108. 这一结论中，得出了两个基本上是战略性的建议。第一，联合国系统本身必须加倍努力，调动会员国，尤其是方案国家会员国，不是作为联合国所提供支助的事后的接受者，而是作为设计和实施整体框架，以及随后审查其实施情况的参与者，参与到框架进程中来(建议 1)。还必须向方案国家强调框架进程作为联合国系统支持各国努力的工具的中心意义(建议 2)。

109. 关于元评价和汇总分析本身，以下一系列结论显示了目前的框架评价进程可能在何种程度上，没能满足人们对正在植入整个框架周期的审查和反馈工作的预期。

110. 国家工作队显然或者不愿或者无法遵守联合国发展集团的指导方针。不过，此类低遵守率不能完全以资源短缺来加以解释。总的说来，在国家工作队内部以及联合国系统评价职能的整体结构的性质上，似乎有更多的微妙因素在发挥作用。例如，对驻地协调员的电子调查以及所进行的若干次访谈显示，联合国机构在相互竞争的评价重点和报告方面，存在重叠和重复一类问题，对框架评价的进展产生了负面影响。

结论 2

111. 联合国工作队和驻地协调员办事处似乎不完全相信，评价进程已成为《联合国发展援助框架》进程的一个不可或缺的要素，在《2030 年可持续发展议程》将符合国情的发展计划编制工作列为新的重点后，情况尤其如此。

112. 本结论引出了若干加强框架进程的建议，而这就涉及到驻地协调员和联合国国家工作队如何来管理这一进程。建议 3 旨在彰显框架进程作为深入审查联合国系统各组织配合《2030 年可持续发展议程》，在国家一级支持各国政府的努力的一部分的关键意义。它强调了框架的中心位置，赋予驻地协调员确保充分整合框架评价进程的特殊责任。这一建议必然意味着要求定期上报每一国家工作队内框架进程的进展情况。

113. 接下来的建议(建议 4)旨在处理在框架评价与国家一级正在进行的其他评价二者的关系上存在的结构问题。建议重申了框架评价作为国家工作队针对一项独立且某种程度上自成一体的活动而采用的主要工具的关键意义。它强调需要在国家一级更好地协调评价和类似的审查活动，以最大限度地实现协同，减少重叠和重复，进而促进节省开支。

114. 同样，框架评价进程在相关性和适用性方面遇有一系列重大挑战。

115. 第一，对目前指导方针的遵守率大约为 37%，大大低于可接受的水平，导致人们对联合国国家工作队对该一进程的全面承诺产生疑问。第二，框架评价的质量，因为缺乏方法上的严谨，利益攸关方参与不充分和建议失之笼统，甚至不能满足健全评价的最低标准和规范。差距之大，例如，不能纳入框架方案编制原则，没有容纳足够的评价方法，缺乏实质性结论以及可操作和有时限的建议，表明需要对框架评价指导方针作出全面修订(结果 7-10、12、13 和 16)。

结论 3

116. 《联合国发展援助框架》评价进程，如其目前所呈现的，不足以应对实施《2030 年可持续发展议程》必然带来的新的挑战，因为情况表明，2010 年联合国发展集团指导方针和随后的材料提出的指导意见，就达成适当的框架评价水平而言是不完备和不充分的，导致了质量上的欠缺，限制了推动长期全组织学习的成效。

117. 鉴于元评价和汇总工作的战略性质，提出大量规定过细的建议是不明智的，只须指出应采取何种方式来重新制定联合国发展集团的指导方针(建议 5)。

118. 新的方针须表明应从始至终地适用联合国评价小组的规范和标准，以消除现有的方法上的重大缺陷(结果 4)。如此一来，也就不再需要提出进一步的技术建议，要求刻板地适用联合国评价小组的规范和标准。

119. 本次审查确认的一个重大挑战是建议的数量相对较大。因此，今后重新发布的任何指导方针都应强调，需要减少建议的数量，提高其质量，确保其有时间限制，便于操作，并规定明确的逐级问责。

120. 同样，本次审查确认了在框架评价如何来审查方案编制原则的纳入情况方面的挑战(结果 11 和 12)。最后，目前的独立全系统评价方针倾向于只依赖有限的数据来源，主要是案头审查，配合进行次数有限的利益攸关方访谈(结果 9、14 和 16)。鉴于上述建议将框架进程的规划和管理交由驻地协调员直接负责，同样不妨建议利用其他的数据来源，以扩大范围，提高框架进程最终的相关性。

121. 因此，本建议的主旨是加强框架评价进程。通过审查现有的指导方针和随后其他形式的指导意见，可弥补差距，而国家工作队也可以在框架评价进程的性质方面得到更为明确的直接指导。

122. 上述三项结论证明了框架进程，尤其是框架评价进程的局限。总的来说，它们表明，框架评价进程没有达到 2010 年联合国发展集团指导方针中的预期。然而，鉴于实施《2030 可持续发展议程》和伴随的可持续发展目标带来的挑战和机遇，《联发援框架》因地制宜的联合国系统规划工具的作用很可能日趋重要。以下建议即是为了在战略层面上弥合差距，以在方法上加强今后的框架评价，提高其相关性，增进其作为联合国支持各国实现可持续发展目标的主要工具之一的作用。

六. 建议

建议 1

123. 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。

建议 2

124. 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。

建议 3

125. 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。

建议 4

126. 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更好地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。

建议 5

127. 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《联合国发展援助框架》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，提高遵守率；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。

七. 结论性意见

128. 虽然本次审查清楚展现了框架评价进程的功用的现状，并暗示了框架进程本身的某些问题，但一些证据表明，对整个进程，可以表示一定程度的谨慎乐观。现在人们似乎在一定程度上愿意承认在框架评价方面以往的工作是不充分的，需要采取纠正措施。

129. 本次审查的这些建议的设计不是为了应对具体的挑战和欠缺，而是为了促使人们理解加强框架评价体系，将之作为联合国总的规划框架中一个不可或缺的部分的重要意义。框架进程因为强调与国情相适应的解决办法，将之作为《2030年可持续发展议程》的一个焦点，其重要性势必因此而增加。

130. 强化框架评价机制，将要求联合国系统内部和其他会员国高层决策者作出承诺。必须建立积极的伙伴关系，以提高框架评价机制的质量和重要性，使之发挥其作为一个促进合作、全组织学习和积极反馈的机制本该发挥的作用。本次审查即是在此革新和调整方向进程中迈出的第一步。

附件一

有关国家的框架评价报告一览

报告标题	日期	国家
1. 由国家主导的阿尔巴尼亚“一体行动”评价	2010年7月	阿尔巴尼亚
2. 《联发援框架》(2010-2015年)评价, 亚美尼亚	2014年8月	亚美尼亚
3. 《联合国发展援助框架》(2010-2015年)最终评价	2014年7月	阿塞拜疆
4. 在孟加拉国的《联合国发展援助框架》(2006-2011年)	2010年11月	孟加拉国
5. 《联发援框架》(2009-2013年)最终评价	2014年9月	贝宁
6. 《联合国发展援助框架》(2010-2014年)评价	2013年6月	波斯尼亚和黑塞哥维那
7. 《联发援框架》期末评价	2011年8月	巴西
8. 由国家主导的佛得角“一体行动”评价: 最终报告	2010年7月	佛得角
9. 《联合国发展援助框架》最终评价报告(《联发援框架》, 智利, 2011-2014年)	2013年12月	智利
10. 《联合国发展援助框架》外部评价:(《联发援框架》), 哥伦比亚, 2008-2014年	2014年7月	哥伦比亚
11. 《联合国发展援助框架》《联发援框架》最终评价报告	2014年1月	科摩罗
12. 哥斯达黎加, 《联发援框架》(2008-2012年)最终评价	2011年	哥斯达黎加
13. 古巴《联合国发展援助框架》(2008-2012年)最终评价	2012年5月	古巴
14. 《联发援框架》最终评价	2013年11月	吉布提
15. 《联发援框架》(2007-2011年)评价	2012年6月	多米尼加共和国
16. 《联发援框架》评价	2013年9月	厄瓜多尔
17. 《联发援框架》(2010-2014年)最终评价	2013年9月	危地马拉
18. 《联合国发展援助框架》(2007-2011年)最终评价	2010年9月	洪都拉斯
19. 《联合国发展援助框架》(2007-2011年)	2010年6月	牙买加
20. 马达加斯加《联发援框架》(2008-2013年)最终评价	2013年6月	马达加斯加
21. 《联合国发展援助框架》, 墨西哥, 2008-2013年	2012年10月	墨西哥
22. 《联发援框架》评价: 联合国在莫桑比克	2010年12月	莫桑比克
23. 《联发援框架》(2008-2012年)评价	2012年7月	尼加拉瓜
24. 《联发援框架》(2009-2013年)期终评价	2014年7月	尼日利亚
25. 《联发援框架》评价, 2007-2011年	2010年11月	巴拿马

报告标题	日期	国家
26. 《联合国发展援助框架》评价，巴拿马，2012-2015 年	2014 年 11 月	巴拿马
27. 《联发援框架》最终评价	2011 年 12 月	摩尔多瓦共和国
28. 卢旺达《联发援框架》(2008-2012 年)及其对卢旺达政府发展重点的贡献方案终期评价	2013 年 11 月	卢旺达
29. 由国家主导的卢旺达“一体行动”评价：最终报告	2010 年 11 月	卢旺达
30. 2008-2011 年《联合国发展援助框架》评价报告	2011 年 5 月	苏里南
31. 《联发援框架》(2010-2015 年)评价	2014 年 9 月	塔吉克斯坦
32. 土库曼斯坦《联合国发展援助框架》(2010-2015 年)最终评价	2014 年 5 月	土库曼斯坦
33. 乌兹别克斯坦《联合国发展援助框架》最终外部评价	2014 年 10 月	乌兹别克斯坦
34. 联合国—赞比亚《发展援助框架》(2011-2015 年)和“一体行动”评价	2014 年 12 月	赞比亚
35. 《联发援框架》(2007-2011 年)最终评价报告	2011 年 12 月	津巴布韦
36. 2012-2015 年津巴布韦《联发援框架》独立评价	2014 年 8 月	津巴布韦

参与组织应就联合检查组建议采取的行动

JIU/REP/2016/6

报告	预期影响	联合国及其各基金和方案															各专门机构和原子能机构														
		行政首长协调会	联合国*	艾滋病规划署	贸发会议	国贸中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿童基金会	禁毒办	项目厅	进洞救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮联	世卫组织	知识产权组织	气象组织	
供采取行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
供参考		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
建议 1	i		E																												
建议 2	a		L																												
建议 3	e		E																												
建议 4	c		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E		E	E	E			E		E	E	E			E		E		
建议 5	e		E																												

图例：L：供立法机构决定的建议；E：供行政首长采取行动的建議

■：无需该组织采取行动的建議

预期影响：a：增强透明度和问责制；b：传播良好/最佳做法；c：加强协调与合作；d：加强连贯性和一致性；e：增强控制和遵守；f：提高成效；g：显著的财政节余；h：提高效率；i：其他。

* 如 ST/SGB/2015/3 所列。