



方案问题：评价方案和协调委员会

第五十二届会议

实质性会议

2012年6月4日至29日

临时议程\* 项目2

方案问题：评价

## 关于方案和协调委员会第四十九届会议经验教训专题评价： 规程和做法建议执行情况的三年期审查

内部监督事务厅的报告

### 摘要

方案和协调委员会第二十二届会议决定，在向委员会提出并执行评价决定三年后对决定的执行情况进行审查(见 A/37/38, 第 362 段)，内部监督事务厅(监督厅)的本次报告即是根据这一决定提出的。本次三年期审查对经验教训专题评价：规程和做法提出的建议的执行情况进行了认定。

委员会指出总结经验教训意义重大，是加强本组织各项活动的重要手段，并对经验教训总结工作欠缺和缺乏系统和经常做法表达了关切。委员会建议大会注意到监督厅的报告，报告载有五项建议，委员会又提出了五项建议。

在委员会提出的五项建议中，三项建议已经执行，两项建议没有执行。

秘书长应界定“所得经验教训”概念以便建立收集和分享所得经验教训框架的建议没有执行。虽然全系统和全秘书处的知识管理工作队已经成立，以在加强知识管理的大框架内解决这一问题，但是秘书处仍未确定单一和共同的“所得经验教训”概念。



秘书长应确保所得经验教训得到广泛传播并用于今后规划工作的建议已经执行。秘书长办公厅通过高级主管年度评估推动了经验教训总结工作。两年期方案执行情况报告及相关临时报告也要求突出所得经验教训这一重点。此外，目前正在为秘书处制定知识管理战略和计划。通过在线最佳做法门户和报告等具体方案执行了所得经验教训举措。

秘书长应确保评价结果和建议得到传播、讨论和执行的建议已经执行，全秘书处在线评价数据库已开发完成，计划于 2012 年第一季度末投入使用。

秘书长应研究如何加强秘书处内部协调机构在促进方案之间分享所得经验教训方面的作用的建议已经执行。协调机构都已设立促进方案之间分享信息包括所得经验教训的机制。

秘书长应结合执行大会第 63/276 号决议的范畴内考虑使会员国能够有系统地获取所得经验教训的途径的建议没有执行。没有建立会员国系统获取经验教训途径的机制。

## 一. 引言

1. 方案和协调委员会在第四十九届会议上审议了内部监督事务厅(监督厅)关于经验教训的专题评价：规程和做法的报告(E/AC.51/2009/5)。评价旨在确定和评估查明、收集和传播联合国秘书处各方案所得经验教训的系统和机制。<sup>1</sup> 为此，评价审查了各方案的经验教训收集利用系统和规程，找出了重大差距，并确定了所得经验教训纳入方案业务以提高工作效率的程度。

2. 委员会指出总结经验教训意义重大，是加强本组织各项活动的重要手段，并指出报告对此专题进行了明确和有效的分析。委员会建议大会注意到这份报告，报告载有五项建议，委员会又提出了五项建议(见 A/64/16，第 70 至 85 段)。

3. 本次三年期审查的目标是就方案和协调委员会建议的执行情况提出报告。虽然已向秘书长提出所有五项建议，但是本次审查提出的证据主要针对方案一级。

4. 审查采用了以下方法：(a) 对通过监督厅问题跟踪数据库监测的建议执行情况的半年期进展报告进行审查和分析；(b) 对各方案提供的相关资料、文件和报告进行分析；(c) 对 10 个方案(4 个同时为协调机构召集者)以及另外 2 个协调机构的主管和工作人员进行约谈。<sup>2</sup>

5. 向下列部门印发了报告草稿：经济和社会事务部、外勤支助部、管理事务部、维持和平行动部、政治事务部、新闻部、秘书长办公厅、国际贸易中心(国贸中心)、人道主义事务协调厅、信息和通信技术厅、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国系统行政首长协调理事会(首协会)秘书处和发展业务协调办公室。本报告酌情纳入了上述部门提出的非正式意见，但没有以附录形式载述正式意见。

## 二. 结果

6. 方案和协调委员会提出的五项建议，三项已经执行，两项没有执行。各项建议的执行情况如下。

<sup>1</sup> 为评价的目的，“秘书处方案”是指经常预算提供部分或全部经费并因此在监督厅监督任务范围之内内的方案。秘书处方案包括具有立法授权的方案和具有管理支助事务任务的方案。

<sup>2</sup> 这 10 个方案是：经济和社会事务部、外勤支助部、管理事务部、维持和平行动部、政治事务部、新闻部、秘书长办公厅、人道主义事务协调厅、信息和通信技术厅、非洲问题特别顾问办公室。经济和社会事务部、人道主义事务协调厅、政治事务部和秘书长办公厅同时为经济和社会事务执行委员会、和平与安全执行委员会和政策委员会的召集机构。此外，与分别为行政首长理事会和联合国发展集团召集机构的行政首长理事会秘书处和联合国发展行动协调办公室进行了约谈。

**建议 1：秘书长应界定“所得经验教训”的概念以便建立收集和分享经验教训的框架。**

7. 监督厅在评价中指出，秘书处对“所得经验教训”的内容没有公认和共同的定义。虽然全系统和全秘书处的知识管理工作队都已成立，以在加强知识管理的大框架内解决这一问题，但是秘书处仍未确定单一和共同的“所得经验教训”概念。另一方面，秘书处的各个方案都已确定并正在采用相似的定义。

8. 为拟订加强联合国内部知识共享，包括可能的所得经验教训共同定义而成立的全系统知识共享工作队已经停止工作，没有拟订全系统的经验教训定义。并且，虽然知识管理工作组(前为秘书处知识共享工作队)的目标之一，是帮助建立提供一个有效的协作环境，使联合国人员及其利益攸关方能够获取、共享和拥有与其专门知识有关的实务知识(见 A/62/793，表 1)，但是工作组并没有在秘书处一级界定所得经验教训的共同定义。

9. 在组织举措的大框架内，各方案在各种出版物和网站上确定了各自方案中所得经验教训概念的定义，多数方案将其作为方案评价政策的一部分。一些例子见下表 1。

表 1  
经验教训的定义

方案	定义
人道主义事务协调厅	把小环境中项目、方案或政策的评价经验在大环境中推广使用。经验教训重点阐述筹备、设计和执行中影响到业绩、结果和效力的优势和弱点
维持和平行动部 外勤支助部	在以往行动、项目和业务中获得并正在采用或考虑的所得经验教训。经验教训分积极和消极两种，应对今后重复和避免的做法提出建议
国际贸易中心	个人和组织创造、转移和使用知识以进行积极变革并实现目标的进程

10. 这项建议没有执行。虽然各个方案对所得经验教训进行了界定，但还是应确定全秘书处定义，这样才能认为建议已经执行。

**建议 2：秘书长应确保所得经验教训得到广泛传播并用于今后的规划工作。**

11. 监督厅认为，秘书处多数方案缺乏查明、收集、传播和利用所得经验教训的系统做法。从大范围来看，经验教训的收集分享只是在进行评价时的临时行为，采用的是非正式机制。总结经验教训最常用的做法是工作人员交流个人经验和进行非正式沟通。

12. 虽然总结经验教训不是集中管理的职能，秘书处内也没有一个实体具体负责，但是秘书长办公厅还是为推动这项工作采取了一些举措。秘书长办公厅与管理事务部一起，通过高级主管年度评估和收集所得经验教训，并与高级主管业绩委员会分享。如果委员会认为，秘书处各部门能够从建议中受益，常务副秘书长会向全体副秘书长分发建议摘要。委员会并根据年度评估收到的反馈意见向各个部厅提出具体建议。

13. 管理事务部关于秘书处各方案三年期方案执行情况的报告，也要求重点突出在报告所述期间获得的经验教训。2008 年以来，管理部以发布执行情况临时报告的方式，使方案主管能够更加经常地记录在方案执行中获得的经验教训。

14. 并且，知识管理工作组正在为秘书处拟订战略和计划，以使各种程序、最佳做法和经验教训以更加统一的方式加以保存，并能够通过知识管理工具和政策获取(见A/62/793，第 54 段)。工作组由 12 个部厅执行和行政办公室的专题专家组成，他们定期举行会议，讨论表 2 中提出的各项目标。<sup>3</sup>

表 2

**知识管理方案<sup>a</sup>**

总目标	提供一个有效的协作环境，使联合国人员及其利益攸关方能够获取、共享和拥有与其专门知识有关的实务知识
具体目标	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 保存机构知识</li> <li>• 便利和加强知识共享和协作</li> <li>• 改善信息的组织、可获性和可用性</li> <li>• 在适当时利用公开来源解决办法</li> <li>• 改善网站和网站内容的管理</li> <li>• 改善和加强分析及决策支持能力</li> <li>• 改善信息管理政策和进程</li> </ul>

<sup>a</sup> A/62/793，表 1。

15. 信息和通信技术厅开发并发布了一个用以促进秘书处内部经验教训总结工作的工具，即针对开展信息和通信技术(信通技术)项目且项目有所得经验教训记录表的各个方案的项目管理框架。方案主管可在每个任务和项目完成或结束时用记录表来传递可有效应用于其他项目的所得经验教训。

<sup>3</sup> 成员包括新闻部、人道主义事务厅、经济和社会事务部、联合国贸易和发展会议、政治事务部、管理事务部、联合国日内瓦办事处、联合国维也纳办事处、联合国内罗毕办事处、维持和平行动部、内部监督事务厅、大会和会议管理部。

16. 在对所得经验教训传播使用进行评价的大组织框架内，各个方案采取措施以加强经验教训的收集分享工作。维持和平行动部和外勤支助部制定了知识共享政策，提出了经验教训收集分享框架。框架以人员和文件两个互补要素为基础。人员部分包括在维和特派团部署的文职、警察和军事最佳做法干事和协调人网络。还包括 26 个同业交流圈，外地特派团、联合国总部和联合国系统内部的交流圈成员共享知识并要求获取知识。文件部分包括最佳做法工具箱和政策与做法数据库。工具箱内有任务结束报告和事后审查指导和模板以及做法和经验教训总结研究指导。用工具箱创建的最佳做法和经验教训文件，可以从政策与做法数据库中获取。工具箱和数据库由维持和平行动部政策、评价和培训司维持和平最佳做法科管理。

17. 政治事务部于 2010 年 10 月启用了“知识共享”门户，由指导和学习股负责管理，向政治部在总部和外地的工作人员提供类似的最佳做法工具。这些工具帮助工作人员分享所得经验教训和良好做法，确保外地提出的相关建议尽快送达总部。

18. 管理事务部副秘书长办公室发布了三卷一套题为《内部司法系统判例的经验教训》的主管指导，以提高主管对本组织内部司法系统的认识。副秘书长办公室在全部范围内开展了海地危机应对工作经验教训研究，吸取应对工作中的经验教训，并确定补救行动，以加强今后危机局势的组织应对和准备工作。<sup>4</sup> 首协会管理问题高级别委员会、跨部会议等多个论坛讨论了研究结果。已经成立工作组，启动行动计划的执行工作。

19. 新闻部评价和传播研究股为履行新闻部作出的促进评价文化承诺提供支持，协助各单位了解和提高新闻部产品和服务的效力和影响力。在 2009 年联合国气候变化会议后，该股利用媒体监测工作取得的经验教训编制了关于会议之前、期间和之后传播影响的报告。

20. 为把所得经验教训纳入规划进程，人权高专办根据 2012-2013 年度专题战略在两年期内获得的经验教训，对专题战略进行了修订。结果分析重点说明了以下各个方面：具体预期成绩没有或几乎没有取得成果；专题优先行动取得成果，但没有提出对应的绩效指标；各专题战略之间存在重复；取得的成果表明执行工作进展顺利。负责不同专题战略的各个小组在 2012-2013 年度的规划中采用了这项分析。

21. 这项建议已经执行。

**建议 3：秘书长应确保评价结果和建议得到传达、讨论和执行。**

22. 监督厅评价得出结论认为，作为一种获得经验教训的渠道以实现更有效的组织学习并影响方案、次级方案和项目的设计、规划和执行，评价只得到了有限的

<sup>4</sup> 海地危机应对事后审查：经验教训和行动计划，2010 年 9 月。

使用。行政和预算问题咨询委员会在其关于 2012-2013 两年期拟议方案预算的第一次报告中也着重指出了这一点，强调必须定期监测并评价方案活动，以确定本组织活动的相关性、效率、实效和影响，并认为这些活动是有效管理的一个核心要素(A/66/7, 第 49 段)。行预咨委会欣见秘书长提供了关于监测和评价活动所产生种种益处的资料，包括概述了经验教训并介绍了贯彻落实推荐的解决方案和良好惯例的情况(同上, 第 54 段)。

23. 在传播评价结果和建议方面，秘书长已核准了建立全秘书处在线评价数据库和相应程序的一项快车道举措，以期为各种方案提供机会利用这些宝贵的所得经验教训资源。<sup>5</sup> 此外，正如关于加强联合国秘书处内问责制方面的进展的秘书长报告(A/66/692)所述，秘书长继续致力于执行监督机构的建议。执行这些建议是高级管理人员契约内容的一部分，而且管理事务部每季度都要向管理委员会报告执行情况。秘书长还为加强面向监督机构的问责链采取了步骤，通过行政通知界定了秘书处内部各监督机构在互动协作、报告和建议方面的作用和责任，包括从评价中产生的作用和责任。例如，一个由各协调中心组成的网络现已建立运行，负责就各监督机构提出的评价建议作出适当回应。

24. 在方案一级，一些方案报告了他们改进传播、讨论和执行评价结果和建议方式方法的情况。例如，人道主义事务协调厅的评价战略指出，评价活动的使用意义如果不在于执行建议和从概念上运用重要结论去加强政策和其他相关决策进程，则这些活动只能提供有限的附加价值。高级管理小组通过一个管理方反应矩阵对评价中提出的所有建议发表了评论意见，并将获得认可的建议纳入了该厅各项计划。政治事务部的评价政策也同样提出了一个应用评价成果和建议的机制。该政策除其他外包含以下规定：

(a) 将评价与组织学习和知识管理系统挂钩：理事机构、次级方案/单位负责人和评价干事必须一道开展工作，确保评价为改进决策和成果管理制作出贡献；

(b) 接受或驳回建议：每份评价报告的调查结果、结论和建议都应由本部相关利益攸关方审查，理想方式是由高级管理小组对照每一次自我评价工作职权范围中规定的一套标准进行审查。应对每次评价的回应予以追踪，包括接受和不接受的评论意见以及后续行动计划；

(c) 监测和执行建议：评价报告将说明负责执行高级管理小组所认可建议的方案管理人员。追踪评价指示遵守和执行情况的报告必须由副秘书长办公室定期撰写和发布。

<sup>5</sup> 变革计划：变革管理小组给秘书长的提议，2011 年 12 月(第 80 段)。可查阅：[www.un.org/sg/pdf/the-change-plan.pdf](http://www.un.org/sg/pdf/the-change-plan.pdf)。

25. 此外，国际贸易中心的评价政策指出，评价的设计目标在于确保获得与被评估主体有关的及时、有效和可靠的信息，并且具有使用评价结果、建议和经验教训的明确意图。国贸中心评价协调人负责把评价中总结的经验教训通报给各自的部门并推动采纳这些经验教训，尤其是在本部门内制定和核准项目及方案的过程中。

26. 这项建议已经执行。

**建议 4：秘书长应研究如何加强秘书处内协调机构在促进方案之间分享所得经验教训方面的作用。**

27. 监督厅得出结论认为，各方案内部和之间在经验教训方面的协调是有限的，而本组织各主要协调机构在促进各方案之间分享经验教训方面只发挥了次要作用。在评价之后，各协调机构已改进了方案间分享信息和经验教训的机制。这些机制发挥着论坛的作用，促进知识共享以提高透明度、发展共识并学习和运用方案当中的成功做法和政策。下文将讨论来自人道主义事务执行委员会、和平与安全执行委员会、政策委员会以及经济和社会事务执行委员会的例子。

28. 在人道主义事务领域，2011 年，包括人道主义事务执行委员会在内的机构间常设委员会负责人拟定和认可了一份商定行动简编。根据紧急救济协调员的倡议，人道主义事务协调厅率先在整个联合国的人道主义系统中推动了经验教训分享工作。机构间常设委员会负责人审查了人道主义应急模式，并依据 2010 年和 2011 年的经验教训作出了调整。

29. 在和平与安全领域，和平与安全执行委员会促进分享了从阿拉伯之春背景和非特派任务环境内一些方案中总结的经验教训。为应对这方面的挑战，和平与安全执行委员会召开了数次会议分享从突尼斯和埃及获得的经验教训，因此产生了关于非特派任务环境的政策建议，进而提交了关于非特派任务环境中特殊情况的政策。该政策于 2012 年 1 月获秘书长认可，已传达到各驻地协调员并在阿拉伯叙利亚共和国执行。

30. 在经济和社会事务领域，2010 年 12 月 14 日举行会议后，一个主要的经济学者网络投入运作。设立这一网络的目的是确保联合国系统内部分析工作和政策指导的一致性及合作，并已就即将举行的政府间活动和即将发行的旗舰出版物参加了知识分享和协作工作。

31. 首协会的协调机构不局限于联合国秘书处，还发挥论坛作用，促进知识共享，以学习和运用在各成员组织中被证明了的成功做法。这方面的例子包括分享过去处理切尔诺贝利核电站事故时全系统协调方面的最佳做法，而当时的协调借鉴了从首协会及其成员组织关于应急工作的一批报告中总结的经验教训。同样，从首协会的分析和报告中总结的经验教训，例如关于联合国驻阿尔及利亚一些办事处遭到袭击的经验教训，也已传达到了全系统所有实体。

32. 此外，首协会的联合国发展集团(发展集团)已开发了一个在线工具包，用于改进联合国发展系统在国家一级的运作。这个工具包是一个资料库，其中汇集了从8个“一体行动”试点国家的经验中和从致力于加强一致性的联合国国家工作队的经验中获得的指导意见、经验教训和工具。<sup>6</sup> 工具包的部分内容是为国家工作队提供的指导说明、模板和样本文件，以推动它们之间分享经验教训。联合国发展业务协调办公室代表发展集团管理协调实践网络。该网络将联合国全系统各部门近4 000名工作人员联网，使他们能够分享各自的良好做法和经验、推出新思路并增进他们对如何落实联合国改革议程的了解。

33. 驻地协调员和国家工作队每年向秘书长汇报他们的联合工作计划、成果和经验教训。国家工作队还被要求确定和汇报一、两项提高了联合国发展活动交付和影响效率及效力的具体协调举措。国家工作队也被鼓励查出加大了联合国系统或国家对口单位负担及业务往来费用的任何协调举措，以便于采取纠正措施。每年都要编写一份综合报告，重点介绍主要成绩、余留挑战和经验教训。这些报告在整个联合国系统和各会员国中分发，并在发展集团网站上公布。

34. 这项建议已经执行。

**建议 5: 秘书长应在执行大会第 63/276 号决议的范畴内考虑如何使会员国能够有系统地获取所得经验教训的途径。**

35. 自监督厅评价完成以来，能使会员国有系统地获取经验教训的机制一直未开发出来。虽然2008年下半年启动了deleGATE网站，供位于纽约的各常驻代表团使用，以满足在总部工作的代表团的信息需求，但在该网站上无法有系统地获取经验教训。

36. 改进为会员国提供支助的质量，是秘书长2012年1月认可的长期变革计划中的一项待交付的关键成果。此外，设计iNeed这一信通技术工具的目的就是采用一个服务交付和基于工作流程的应用软件对处理服务的方式加以规范和完善，以通过有效的资源管理提高其质量和降低费用。变革管理小组建议信息和通信技术厅至迟于2013年扩大iNeed，使之也能满足会员国对服务的需求。通过这一工具，会员国可在需要时要求获取经验教训。

37. 这项建议没有执行。必须建立一个使会员国能够有系统地获取经验教训的机制，这项建议才能被认为已经执行。

### 三. 结论

38. 监督厅的评价确定了总结经验教训对提高组织效率和效力的价值。它得出结论认为，这一进程比较薄弱，而且只有正式和有系统地收集、记录和传播经验教

<sup>6</sup> <http://toolkit.undg.org/overview>。

训，个人学习才能成为组织学习。总结的经验教训需要妥善存储、分享并纳入今后的活动，以帮助改进方案业绩。

39. 总体而言，三年来秘书处为更好地收集、储存和使用经验教训已采取了若干步骤，具体包括为“经验教训”制定了方案一级的定义，建立了传播和利用这种经验教训的战略和机制，并加强了对评价建议的贯彻执行。不过，要使联合国真正成为一个善于学习的组织，还有许多工作要做。应把经验教训充分纳入秘书处的工作流程之中，使之为加强本组织的业绩作出贡献。

主管内部监督事务副秘书长

卡门·拉普安特(签名)

2012年4月2日