



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
27 March 2019
Chinese
Original: English

2019 年年度会议

2019 年 5 月 30 日、6 月 3 日至 4 日和

6 日至 7 日，纽约

临时议程项目 6

评价

2018 年年度评价报告

摘要

本报告为开发署独立评价办公室的 2018 年年度评价报告，介绍了 2018 年各项关键举措的情况，并审查了迄今在实施与独立评价办公室专业化有关的独立性、可信性和实用性等评价原则方面所取得的进展。

决定要点

执行局不妨：(a)注意到本报告；并(b)请开发署处理所提出的问题。

目录

	页次
一. 导言.....	2
二. 2018 年进行的关键评价	3
三. 2018 年推进全球评价文化和实践	8
四. 对分散评价的监督与支助	11
五. 联合国资本发展基金和联合国志愿人员组织.....	14
六. 2018 年人员配置和财务状况.....	15
七. 2019 年工作方案.....	16



一. 引言

1. 本年度评价报告详细介绍了开发署独立评价办公室在 2018 年开展的工作。今年是办公室最繁忙的一年，因为除了开展工作计划中的三项详细专题评价之外，办公室还履行了对执行局的义务，即对所有国家方案进行评价以供其在 2019 年讨论和批准。开发署执行新的《2018-2021 年战略计划》，其中界定了发展平台并更加重视支持发展的创新解决方案。因此，开展强有力、可信和独立的监督，以确保追究责任并在业务方面保持透明度，对于本组织而言愈加重要。
2. 为确保开发署继续免受外界影响，并对其方案有效性作出可靠判断，开发署的评价职能保持独立依然至关重要。独立评价办公室已经成功建立了自己的结构、预算以及在专业和管理方面的独立性，将继续致力于保护自身不受侵蚀和不正当影响，以确保在工作上继续保持公信力并确保整个组织的透明度和问责制。
3. 正如 2016 年开发署评价政策（[DP/2016/23](#)）所概述的，明确的预算编制标准已经确立，从而确保了独立评价办公室的工作不会因为财政拮据而受到局限或限制。开发署署长继续申明独立评价办公室的工作保持独立的重要性及其在加强开发署工作方面的价值。实际上，这使得独立评价办公室 2018 年和 2019 年在整个开发署内开展的独立评价增加了四倍，为评价下开展的方案拟定工作增加了 72 亿美元。已经达到了进一步推动反思评价文化的临界质量。
4. 独立评价办公室定期向执行局报告，由其批准预算和工作方案。此外，办公室还经常与开发署审计和评价咨询委员会接触，并得到了评价咨询小组的支持，由该小组对办公室工作提出意见并定期提供评价质量保证。
5. 办公室尽管保持独立，但在评价过程中继续与开发署同事们充分接触，以确保对调查结果、结论和建议进行充分审议，并将其纳入整个组织的政策、方案和新的发展办法中。

执行局

6. 在与执行局举行的正式和非正式详细会议中，独立评价办公室提供了详实的评价结果，为展开充分讨论带来了机会。此外，办公室正在逐步编制新的信息资料，以便执行局保持对其工作情况的了解。2018 年，这些信息资料包括 2017 年年度评价报告（[DP/2018/12](#)）的附件，详细说明了独立评价办公室建议的执行情况（[DP/2018/12/Add.1](#)）。在执行局 2019 年第一届常会上，独立评价办公室在 [DP/2019/6](#) 号文件中报告了为支持评价能力发展所开展的工作。
7. 在 2018 年第一届常会上，执行局在第 [2018/1](#) 号决定中批准了独立评价办公室 2018-2021 年第二项多年期评价工作计划（[DP/2018/4](#)）。该计划以第 [2017/12](#) 号决定确认的 2016 年评价政策所设定的期望目标为基础，巩固了独立评价办公室 2018-2021 年期间 4 210 万美元的资源基础。

- 2018 年第一届常会。向独立评价办公室介绍第二项经过成本估算的工作计划。
- 2018 年年度会议。2017 年年度评价报告及详细介绍独立评价办公室建议执行情况的附件，以及
- 2018 年第二届常会。对开发署机构间业务服务和集合筹资的评价。

评价咨询小组

8. 评价咨询小组如今是第五年为独立评价办公室提供支持，其派出专家定期给予协助，确保评价保持最高质量。小组的 12 名成员来自全球各区域，在担任评价员方面有着学术和实践经验，被认为是评价领域的领袖。2018 年 5 月，评价咨询小组和独立评价办公室的工作人员举行了为期三天的会面，详细讨论了该小组在过去五年来提供的支持，盘点了总体援助并探讨了具体问题，例如方式方法和国家评价能力发展问题。该小组帮助独立评价办公室改善其评价质量为向专业评价模式转变提供指导，提高评价能力，并且深化其在开发署内外的评价作用。

审计和评价咨询委员会

9. 独立评价办公室继续与审计和评价咨询委员会接触，在 2018 年与独立评价办公室主任举行的三次会议上，介绍了其工作和重要的评价结果。审计和评价咨询委员会负责审查开发署监督实体——包括独立评价办公室、审计和调查处及道德操守办公室——的工作和业务活动，并加强它们在工作上的协调。审计和评价咨询委员会是开发署评价政策中设立的一个新机构，自 2016 年以来经过了业务上的考验，2019 年政策审查对于思考委员会对独立评价办公室的特别作用将十分重要。

二. 2018 年进行的关键评价

10. 2018 年是独立评价办公室最繁忙的一年，开展了三项综合专题评价和 14 项国家方案评价，涉及方案资金达 19 亿美元，同时努力实现对开发署国家方案的评价覆盖率达到 100%。此外，办公室为 38 项国家方案评价做了准备，2019 年计划再涉及方案资金 53 亿美元。独立评价办公室还对 93 个国家和所有五个区域的 15 年国家方案评价编制了综合评价。所有评价都是与开发署方案股以及合作伙伴和利益攸关方密切协作进行的。通过与开发署继续保持强有力的沟通与合作，确保了评价结论高度详实和具体，并且管理层能够对各项建议作出有力、具体的回复。

开发署从 2010 年至 2017 年提供的机构间业务服务

11. 独立评价办公室对开发署 2010 年至 2017 年在提供机构间业务服务方面的效力和效率作出了评价 ([DP/2018/25](#))。该评价汇集了对开发署以及联合国在 100 多个国家中央、区域和国家办事处各级的实体开展的 350 次访谈和 600 多个调查

答复中收集到的信息。评价注意到正在进行的联合国发展系统改革，但未对此提出评论意见。

12. 评价发现，尽管开发署在所有联合国实体中的业务服务地理覆盖范围最广，目前在大约 170 个国家为 80 多个组织提供服务，但其只能支付提供这类服务的部分费用，每年平均为 5 300 万美元。此外，开发署在不同服务领域和地点发挥的效力也各不相同，在国家一级的客户满意率最低。效率方面还待提升，提高效率是开发署在《2018-2021 年战略计划》中承诺实现的目标。

13. 评价发现，未能以客户为本以及服务定价缺乏透明度导致客户对资金效益提出质疑。其他问题则包括对信息技术的投资不足，考核机制和反馈渠道落后，以及未能连贯一致地使用服务级别协议和主要业绩指标。将与地点无关的服务进行充分地分类归并，可以提高效益、增加节余和扩大规模经济。

14. 尽管得到开发署服务的联合国实体节约了费用，并从服务中实现了资金效益，但效率还不够高。各组织期望服务质量更高且更及时，反应更加迅速，风险更小。对开发署而言，规模经济（与场地、采购、储蓄和外汇有关）是最实际的增值来源。无形的惠益包括，有机会使开发署成为联合国系统的领导机构，在不同的联合国实体之间实现协同增效，加强合作，并提高知名度。

15. 综合服务模式为联合国国家工作队增强了自主权并提高了满意度，但缺乏相互认可并且在政策、程序和系统上不够和谐对进一步整合带来了调整。

16. 其他问题包括，财政和人力资源不足，管理工具和系统不充分，以及无法提供适当定价，无法全部承担服务费用。这些问题在一定程度上对开发署的声誉造成了负面影响。缺乏明确愿景和业绩评估等激励措施，限制了总体认可度，并使开发署工作人员失去动力。开发署管理层对评价中提出的建议表示欢迎，这在很大程度上证实了其自身对根据管理服务内部审查所作的分析。管理层的回复（[DP/2018/26](#)）概述了落实这些建议的关键行动。

对开发署机构间集合融资服务的评价（2010-2017 年）

17. 机构间集合基金是用于接收来自多个财务伙伴的捐助并将这些资源分配给多个执行实体，以支助具体的国家、区域或全球发展优先事项的机制。联合国集合基金由开发署主持工作的多伙伴信托基金办公室负责管理。两种主要的集合基金是多捐助方信托基金和联合方案。该评价审查了开发署在通过多伙伴信托基金办公室提供机构间集合筹资服务（[DP/2018/23](#)）方面的效率和效力，审议了从对 19 个国家，包括对联合国各组织驻纽约、日内瓦、罗马、维也纳、伦敦、巴黎和内罗毕总部，以及对 35 个联合国实体、16 个捐助方和六个其他组织的访谈中收集的资料。

18. 评价发现，多伙伴信托基金办公室已经成为一个强大、可信和中立的集合筹资服务提供方。大部分捐助方和机构承认它是行政代理机构的首选。然而，基金设计质量问题和成果重点弱仍然引起关切。各方承认，办公室往来的财务转账相

当迅速，往往超过了关键业绩指标。利益攸关方承认，虽然多伙伴信托基金办公室网关是报告捐助方捐款信息的透明工具，但更频繁地报告支出情况将使其受益。

19. 集合筹资降低了捐助方的交易成本，但联合国国家办事处工作人员和驻地协调员的费用则大幅增加。其他关切涉及对基金关闭的关注不够，这降低效率和问责。如能更加严格地遵守及时关闭账户的要求，将会释放可供现行项目使用的大量资源。

20. 作为行政代理机构的多伙伴信托基金办公室与作为执行机构的开发署之间的防火墙正在正常运行；没有证据表明防火墙遭到攻击。然而，极少数联合国参与组织认为，国家一级的防火墙未达到应有的效果，各专门机构对此更加不满。

21. 尽管参与组织之间对资源的争夺愈演愈烈，但联合国集合基金为促进捐助方协调和联合国一致性作出了积极贡献。这些基金有助于促进支持联合国发展援助框架和国家主权的综合规划，但它们取得的成就各不相同，这在很大程度上取决于关键行为体的承诺。

22. 开发署和多伙伴信托基金办公室的管理层对评价工作表示欢迎，基本认同评价的调查结果、结论和建议，但同时也提出一些保留意见，这需要在联合国可持续发展集团内部并与联合国参与组织开展更加广泛的对话。开发署管理层的回复概述了为执行 [DP/2018/24](#) 号文件中的建议所采取的关键行动。

评价开发署对最不发达国家减贫的支助

23. 对开发署支助最不发达国家减贫工作的一项重要评价（[DP/2019/4](#)）涵盖开发署支助的一个优先领域，并考虑了《2014-2017 年战略计划》中列明的各项活动。该评价对方案援助的五个方面进行了评估，分别是：包容性增长、就业和社会保障；可持续生计；地方经济发展；危机情况下的经济复苏；以及将千年发展目标/可持续发展目标纳入主流。评价工作开展之时，各国正在将可持续发展目标纳入各自的国家发展战略，最不发达国家要想实现这些目标中的具体目标，依然面临着一些挑战。

24. 评价发现，尽管在减少极端贫困方面取得了进展，但速度缓慢。撒哈拉以南非洲在减少极端贫困的速度方面要慢于其他区域。评价还发现，国家经济结构性缺陷、基础设施发展滞后和生产力低下对许多最不发达国家造成了限制。其他挑战包括失业率增加，性别不平等、气候变化、疾病越界转移和冲突问题严重。

25. 尽管最不发达国家的国情各异，但它们存在一些共同的结构性挑战和特点，例如，未能有效融入全球经济、生产能力基础薄弱且缺乏与外界竞争的能力，以及国内吸收能力和潜在收入有限，小型最不发达国家尤其如此。这些巨大的结构性挑战将它们与其他发展中国家区分开来，由此确定了开发署的方案支助。

26. 开发署在所有 47 个最不发达国家均制定了方案，这些国家吸收了其大部分资源。从 2014 年至 2017 年，开发署的方案支出达 174 亿美元；在最不发达国家的支出为 71 亿美元，占 41%。减贫支出为 21.7 亿美元，占用于最不发达国家的全部支出的 41%（阿富汗法律和秩序信托基金除外）。在开发署 2014 年至 2017

年收到的 15 亿美元的经常资源中，有 60% 被分配给最不发达国家，由于非洲国家在其中所占的数量最多，因此其中很大一部分分配给了非洲。

主要调查结果和结论

27. 在总体战略方面，开发署减贫方案和优先领域与最不发达国家尤为相关。在全球范围内，随着新工具的不断推出，开发署的做法也在改进。包容性增长举措加上环境和气候适应能力支助，为展示创收和可持续生计模式提供了更好的机会。

28. 开发署提供的体制能力和政策支持促进了各国为减贫所作的努力。开发署在为机构能力发展筹集财政资源以及从其广泛网络中寻求专家专门知识方面建立了坚实的跟踪记录。开发署表明了对促进与私营部门建立变革性伙伴关系的坚定承诺，它不仅为公私合作关系提供便利，还引进补充资源，以解决政策和体制性瓶颈并提高对私营行为体的价值。评价指出，这样的互动协作规模较小，正在削弱开发署对减贫的贡献。

29. 将包容性企业 and 市场列为优先事项，以便将金字塔塔底的人口群体作为消费者、供应商、雇员和企业所有者纳入价值链和市场。开发署尚未利用其国家存在和公信力的相对优势来扩大在这一领域的工作。微型企业和价值链发展等干预手段必然要求各种举措多管齐下，从支助社区一级企业发展到市场联系再到整合和扩大规模不等。大多数举措没有合并这些多重方面，导致成果有限。在最不发达国家，私营部门的替代性融资和创效融资尽管在概念上适切，但仍然处于初期阶段。虽然正在实施一些举措，但私营部门融资大多是在具备更成熟的金融部门和资本市场的国家取得成功。开发署非常适合为促进私营部门进一步参与提供便利，并应当制定健全和适当的工具，以便各方参与。

30. 可持续生计办法作为社区一级环境、能源和气候变化适应举措的一部分，已经在将环境问题纳入社区系统主流和展示与减贫之间联系方面取得了切实成果。它们提供了可以复制的模式，但在将得到的见解用于指导国家政策方面开发署尚未给予充分的关注。

31. 在受冲突影响国家和冲突后国家，开发署在振兴经济方面的作用和贡献一直都很重要，使受影响的人口能够暂时受益。但这类举措往往是旨在解决普遍失业问题的短期速效方案，而不是为创造长期可持续就业机会所设计。对多重脆弱性相互联系层面以及对创收能力有限和投资方面挑战缺乏充分重视，削弱了对减贫工作的贡献。

32. 开发署管理层将在执行局 2019 年 6 月的年度届会上对该评价给出充分的管理层回复。管理层说明已在 2019 年 1 月的执行局第一届会议期间提交，该说明认可了评价结果，但要求获得更多时间来编制详细的答复。

独立国家方案评价

33. 2018 年，共开展了 14 项国家方案评价，所涉及的国家有：安哥拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、科摩罗、古巴、危地马拉、马达加斯加、马里、巴拉圭、塞拉利昂、东帝汶、突尼斯、委内瑞拉和也门。还为阿富汗国家方案编制

了评价，该国家方案延期两年之后，评价工作结转到 2019 年。这些评价覆盖开发署 19 亿美元的方案支出，涵盖 2019 年即将结束的所有国家方案文件。

34. 应执行局的要求，对即将完成的国家方案的评价覆盖率达到 100%，并在为独立评价办公室提供的同一供资范围内执行。今后这依然是一个可以应对的挑战，但为了确保以最低成本保证评价质量，办公室加强了专业评价员团队和研究小组，以便在对与案头有关的初步调查结果采取后续行动并加以核实后，在国别访问之前开展更多的研究和数据收集工作。此外，向开发署国家办事处及其合作伙伴提交最终评价的利益攸关方会议现已通过在线会议平台顺利远程举行。

35. 在一些国家，持续冲突和社会动荡导致独立评价办公室的评价员无法进行国家访问，也无法直接采访政府对应人员和受益人。因此，评价员不得不依靠开发署整体和国家办事处提供的信息，并对联合国工作人员、民间社会、私营部门行为体和双边捐助方进行远程采访。也门冲突意味着开发署的同事和执行伙伴只好在位于约旦的阿拉伯国家区域中心接受采访，或者通过远程会议接受远程采访。尽管存在这些挑战，仍进行了一次强有力的评价并得到区域局和国家办事处的好评，这些评价将用于加强今后的方案。该进程表明即使在充满挑战的情况下，仍有可能开展有用和可靠的评价，但要想如此，必须得到全力支持和参与。

36. 在充满挑战的情况下开展评价的经验将会加强 2019 年及以后的工作，尤其是在阿富汗、伊拉克、索马里和阿拉伯叙利亚共和国等危机国家的工作，所有这些国家都将在 2019 年接受评价。

独立国家方案综合评价和评价简报

37. 在对开发署方案执行情况进行监督的过程中，独立评价办公室在 2002 年至 2016 年对 93 个国家开展了 105 项发展结果评价。办公室审查了评价和综合结果，以便向开发署和执行局提供关于过去 15 年来国家方案如何为发展结果作出贡献的概述，并为今后的方案战略提供指导。从 105 项评价中获取的关键经验教训如下。

- (a) 开发署在国家一级更加成功，方案配合得更好，结果也更好，因为是它采取了人类发展方法，把重点放在了加强体制、调动资源和联合国系统一体化上。
- (b) 成果管理与知识管理往往与满足监督和报告要求所需的合规驱动做法联系在一起。取得成功的国家办事处正在为每一项成果制定变革理论，并将进展监督和经验知识管理作为持续的反馈循环，纳入内部学习和改进流程。
- (c) 开发署对加强国家政策制定和行动能力的参与，通常推动着民主治理结果。要确保干预工作以需求为驱动力，必须将差距和需求评估作为重点。
- (d) 要成功减贫，必须加强国家能力，制定以弱势和边缘化人群为确定对象的国家多维减贫战略和举措。

- (e) 开发署在环境可持续性方面的成就主要取决于筹资计划的设计和执行，这些计划将政府、捐助方、国际开发银行、非政府组织和私营部门汇集在一起，共同解决复杂的环境问题。
- (f) 在应对危机和减少灾害风险方面，开发署被认为尤其能够发挥效力，一方面它能有效协调联合国系统开展机构建设并提出政策建议，另一方面能够促进生计恢复和抵御灾害能力建设。
- (g) 开发署的方案结果能否持续，通常与国家自主权的程度、对国家能力建设的持续关注，以及与民间社会的接触直接相关。可持续性存在限制，通常是由于缺乏退出战略和监督不力、对适应性管理的评价和学习重视不足，以及错过了复制成功举措的机会。
- (h) 作为交叉问题的性别平等和增强妇女权能。许多国家办事处在开展业务时缺乏充足的性别平等战略并且过于依赖性别平等问题协调中心。制定专门的性别平等综合战略和计划的办公室能够在任何情况下更好地促进平等发展结果。
- (i) 尽管在国家一级执行各项举措能够有助于增强国家自主权和结果的可持续性，但在国家执行举措仍是一项挑战。然而，国家办事处通常缺乏适当的战略来应对与管理这类项目有关的风险和挑战。
- (j) 由于核心供资不断减少，并且有必要使供资来源实现多样化，国家办事处面临着越来越多的挑战。已经制定资源调动战略的办事处已设法使供资来源更加多样，使政府分摊费用与纵向基金持平，并逐步增加其他共同筹资来源，例如私营部门来源。

38. 独立评价办公室还编制了两页的国家方案评价简报概要，内容涉及 2002 年至 2016 年开展的 105 项评价，可方便查阅评价调查结果、结论和建议。简报详细介绍了开发署工作的重要性 and 针对国家发展优先事项的做法，其在实现和维持成果方面的有效性，以及战略定位和与其他联合国实体和发展组织建立的伙伴关系。简报还就开发署在过去 15 年来在全球工作中面临的挑战和成就提出了评价见解。

三. 2018 年推进全球评价文化和实践

39. 独立评价办公室继续在全球评价社群开展工作，在开发署和联合国系统及政府内部加强评价文化。继 2017 年国家评价能力会议之后，独立评价办公室在 2018 年继续十分积极地开展相关工作，印发会议记录并推出了一个国家诊断工具，以便在政府机构内部加强评价。独立评价办公室继续在联合国评价小组发挥领导作用。2019 年 1 月，办公室向执行局提交了一份报告，概述其对开发署内外能力发展的支助（DP/2019/6）。

2017 年国家评价能力会议记录和后续行动

40. 独立评价办公室于 2017 年 10 月 18 日至 20 日在伊斯坦布尔组织召开了 2017 年国家评价能力会议，会议以“可持续发展目标时代的人、星球与进程”为题，汇聚了来自 110 多个国家的 500 多名参加者。2018 年公布的会议记录汇集了由 70 多位作者（其中大多数来自与会国家）撰写的 46 份报告，为参会人员和广大评价社群提供了极佳资料来源。

41. 继 2017 年会议之后，独立评价办公室支持进一步开展国家评价能力协作，以满足区域需求。办公室为联合国驻哈萨克斯坦和土库曼斯坦国家办事处提供财政支持，以执行一个多国项目“伙伴关系促进实现绿色可持续发展目标”。该项目讨论了纳入主流、加快步伐和政策支持参与方面的调查结果，这些结果明确了在使国家发展计划与环境相关目标保持一致方面的重大差距。该项目还加强了哈萨克斯坦和土库曼斯坦根据联合国统计委员会制定的《2013 年环境统计发展框架》和相关工具编制环境统计的国家能力。

42. 2018 年 6 月，独立评价办公室为非洲区域局提供财政和技术支持，在卢旺达基加利组织举办了非洲区域国家评价能力讲习班，使来自政府、区域机构和评价网络的代表以及联合国和开发署工作人员汇聚一堂，共同分享在加强国家评价职能和系统以及将它们与可持续发展目标评价和监督进程联系起来所作的努力。值得注意的是，来自 14 个国家的政府代表积极参加了此次讲习班。通过关于对独立评价办公室新的在线评价系统诊断工具的介绍，塞内加尔政府建立了一个试点，并编制了一份关于本国国家评价系统的诊断报告，以期制定一项国家评价政策。

43. 独立评价办公室支持博茨瓦纳政府代表参加在中国成都举行的 2018 年亚洲评价周，该活动由亚洲开发银行和中国财政部亚太财经与发展中心共同组织举办，汇集了来自 49 个国家的 240 名与会人员。独立评价办公室协助举行了一次由国家牵头的关于最高审计机关如何支持评价工作的会议，在会上，博茨瓦纳审计长办公室和国家战略办公室（评价主导机构）在开发署的赞助下作了一次联合发言。

其他活动

44. 威尔顿庄园论坛对话，联合王国。独立评价办公室与威尔顿庄园论坛协作开展对话，对有关评价和可持续发展目标的一系列紧迫问题进行深入研究。这次为期三天的会议汇集了发展援助和评价研究领域的 25 位思想领袖，以及来自审计、数据、人道主义援助、银行业、学术界和媒体等其他部门的专家，共同讨论和思考“回顾评价的独立性、客观性及其对可持续发展目标时代的重要反思作用”这一主题。这次对话推动展开了一次务实但非正式的高级别辩论，讨论了问责制、独立性、客观性和评价的批评意见相互交叉所产生的概念性和实际问题，并探讨了《2030 年可持续发展议程》以及对“发展”意义不断变化的理解在何种程度上对评价这种独立、客观、深入反思和专业的做法构成新的挑战。

45. 国际发展评价培训方案，德国波恩。这一课程是在全球范围举行的主要评价领导能力培训方案之一。独立评价办公室长期与该方案开展合作，支持来自独立评价办公室、开发署和各国政府的广大参与者参加；独立评价办公室主任依然担任访问教员。作为即将举行的国际发展评价培训方案课程的一部分，独立评价办公室将在联合国系统内提供一门评价课程，以证明办公室领导作用和能力。

46. 独立评价办公室副主任参加了第二届联合国全球数据论坛，这是针对主要编制者和使用者举行的一项重要活动，每两年举行一次。论坛为着手研究数据和统计数字的技术和政治层面和探讨公共和私营部门如何应对全球统计界所面临的数据挑战和机遇提供了机会。

联合国评价小组：独立评价办公室不断变化的作用

47. 2018 年，独立评价办公室继续与联合国评价小组及其若干工作组充分接触。这是开发署和独立评价办公室全力主持联合国评价小组秘书处工作的最后一年。今后，独立评价办公室将大大减少在财政和人员方面的支持。联合国评价小组负责人承认，独立评价办公室对开发署具有高度依赖性，而且该办公室目前的业务模式并不具有可持续性。这一举动为开发署的评价工作释放了亟需的人力和财政资源。

48. 从 2019 年起，独立评价办公室将继续担任联合国评价小组的主要成员，并支持该小组建立治理工作队，以重新审视联合国各实体共同努力筹备 2019 年后战略发展的原则。独立评价办公室主任将继续担任副主席，并参与核心领导小组，该小组将致力于拟定新的联合国评价小组战略，供 2019 年年度大会讨论。

49. 独立评价办公室执行主任办公室和工作人员参加了 2018 年 5 月在意大利罗马举行的联合国评价小组评价周，与会的还有来自 40 多个联合国实体的 160 多名评价员。

国家诊断工具

50. 在挪威国际开发署的支助下，独立评价办公室开发了一个在线自我评估工具用于评价诊断和制定战略。该工具能够为制定或加强实现可持续发展目标的国家评价框架提供便利；弥合国家评价思维和做法方面的缺口；并为国家主导的评价流程和制度提供资料。如上文所述，在卢旺达基加利举行的讲习班上向来自 14 个国家的政府代表介绍了这个工具。除塞内加尔之外，尼泊尔和乌干达也在对该工具进行测试。

交流与外联

51. 独立评价办公室制定了一项全面交流战略，并开发了战略评价产品，向目标对象传播其评价结果并帮助确保各项建议得到落实。独立评价办公室的报告以多种形式公布，包括两页的简报、图文摘要、信息图及报告全文，这些报告将逐步仅以电子形式发布。简要报告可以让决策者方便快速地确定主要挑战，并在参阅更加详细的技术报告的情况下开展后续行动。独立评价办公室在 2018 年举行了一次更名行动；为提高网上知名度，独立评价办公室对网站作出改动，通过互动

式影像和便捷导航来改善用户体验。现在，网站有了手机阅览模式。在信息超载的时代，为满足受众对简短报告的需求，独立评价办公室还修改了独立国家方案评价报告，集文字描述与引人注目的图片于一体。

52. 分析数据表明，2018 年有 85 413 人访问了独立评价办公室的网站，推特关注者超过 10 500 人。

53. 评价资源中心注意到，2018 年期间，独立评价办公室与开发署各局合作，加强了对分散评价的监督和支持，实现了进一步发展。该中心目前已成为公共评价数据库，承担开发署和独立评价办公室在所有区域和专题领域的 4 000 多项评估。它也是一个用于监督评价计划的综合管理工具，支持及时落实管理层回复和关键行动并就此采取后续行动。

四. 对分散评价的监督与支助

2018 年对评价的投资

54. 2018 年，开发署将 2 200 万美元用于整个组织的评价工作，占开发署核心与非核心利用资金的 0.48%。¹独立评价办公室在评价、机构活动、人事和租金费用方面使用了 870 万美元的预算，其中 855 万美元是从核心资源筹集的。独立评价办公室拨款共占开发署核心与非核心资金的 0.19%，略低于 2017 年的水平（900 万美元，其中 870 万美元来自核心资源）；但这些拨款符合执行局在 2018 年第一届会议上批准的办公室年度预算（DP/2018/4）。

55. 2018 年，开发署国家办事处在评价方面的花费为 1 150 万美元。这包括评价执行费用（660 万美元）、员工费用（390 万美元）和附加评价相关费用（100 万美元）。²

56. 开发署总部和各区域局在执行、支持和监督评价的支出达 180 万美元，其中包括评价费用（30 万美元）、人事费用（140 万美元）和附加评价费用（10 万美元）。

2018 年分散评价的执行

57. 2018 年，开发署完成了当年计划完成的 283 项评价，少于 2017 年完成的 315 项评价。2018 年，开发署完成了 126 项项目评价（45%）、121 项全球环境基金项目评价（43%）、21 项成果评价（7%）和 15 项联合国发展援助框架专题或国家方案评价（5%）。减少的主要原因是开发署项目评价的减少，从 2018 年 7 月计划完成的 224 项评价减少到 2019 年 1 月 31 日完成的 126 项评价。

58. 这一减少反映出在任何年份，计划完成和已经完成的评价数目之间依然存在差异。2017 年年度评价报告突出强调了这一问题，当时出现了类似的趋势（计划

¹ 开发署署长 2018 年年度报告详细说明了 46 亿美元的核心与非核心资金的使用情况。

² 利用以结果为导向的年度报告以及通过评价资源中心自我报告的评价支出数目计算得来。

完成 562 项评价，已经完成 315 项评价）。到 2018 年 7 月，开发署计划完成 504 项评价，预算总额为 1 600 万美元。到年底完成了 283 项评价，使用预算 870 万美元，占预算总额的 56%。

59. 尽管在任何年份都会出现评价计划调整，但独立评价办公室感到关切的是，这些调整正导致人们过于关注强制性评价，并且为了确保全面的评价覆盖率，在未来几年不会列入并解决这些调整和删减。同样，在一些区域，对评价计划作出调整已经司空见惯，成为确保年度合规率和展现更加积极的报告内容的一种方式。必须提供更多支持，以确保方案股适当作出计划并及时开展评价，从而取得成果并满足在评价计划中作出的问责制、透明度和学习方面的承诺。

60. 方案股评价计划的不断调整，导致本组织评价覆盖率出现不平衡，无法吸取经验教训，为今后的方案拟定提供指导；因此，这些方面正在导致评价覆盖率不充分，无法充分利用这些成果。尽管全球环境基金终期评价和中期审查的数目仍保持稳定（约为每年 120 项），它们正日益成为开发署内的主要评价类型（从 2017 年的 35% 增至 43%）。因此，通过全球环境基金的中期和终期评价，由该基金供资的方案拟定工作过度反映出开发署在透明度、问责制和学习方面的承诺，尽管事实上全球环境基金的项目仅占开发署 2018 年支出的 9%，³占项目的 17%（全球环境基金 754 项正在执行的项目/开发署 4 378 项项目）。新的开发署评价准则要求各方案股确保方案和项目组合制定均衡的评价计划，从开发署所有工作中吸取经验教训，并且不仅仅只侧重于强制性评价，例如对全球环境基金项目的评价。

61. 2019 年，计划开展 531 项分散评价，预算为 1 680 万美元。⁴

评估分散评价的质量

62. 分散评价质量评估进程目前已进入第三年，为确保一致性，质量评估工具在 2016 年、2017 年和 2018 年保持不变。2018 年，计划完成且已经完成的 225 项评价得到了质量评估。⁵这一进程表明过去三年来评价质量不断提高，在 2018 年已经完成的评价中，有 76%（170 项评价）被认为比较满意、满意或非常满意，而 2017 年这一比例为 74%（212 项评价），2016 年为 72%（187 项评价）。

63. 2018 年质量评估流程发现，与 2017 年调查结果相比，得到满意评级的评价比例从 19% 增至 25%。2018 年，有一项评价为非常满意，25% 为满意（56 项），50% 为比较满意（113 项）。24%（55 项，预算达 170 万美元）的质量低于开发署最低标准。

³ 开发署行政概况，2019 年 2 月：2018 年开发署支出和承付款，46 亿美元。2018 年适应举措和全球环境基金资金使用和承付款，4.15 亿美元。

⁴ 评价资源中心，2019 年 1 月 31 日。

⁵ 2016 年、2017 年和 2019 年的 42 项评价在 2018 年得到质量评估。2018 年，有 267 项评价的质量得到评估。

64. 质量评估流程使各总部和区域局得以确认按地理和评价类型分列的需要进一步支持的领域。可随时向方案股和区域局提供质量评估数据进行审阅和学习，以改善今后评价的执行和资源的使用情况。

65. 必须强调的是，尽管总体质量看起来仅略有提升，但一些区域为确保提高评价质量作出了根本努力。在阿拉伯国家尤其如此，2016 年 47% 的评价被认为比较满意或非常满意；2018 年这一比例提升至 65%，表明区域局努力为国家办事处提供支持并提高评价质量。同样，欧洲和独立国家联合体各国家办事处的评价质量也在提高，被评为满意的评价比例从 2016 年的 65% 增至 2018 年的 83%。

2018 年分散评价支助

66. 2018 年分散评价支助侧重于全面改写和重新推出开发署评价准则，该准则在 2018 年完成，并于 2019 年 11 月得到业务绩效小组的支持。该准则反映出开发署致力于开展评价，并希望能够提高评价的质量、公信力和可用性，不仅获得经验教训，还确保过去的经验能够为未来的工作提供指导并使其得到增强。

67. 独立评价办公室牵头发起参与性准则起草进程，参与者包括来自政策和方案支助局、区域局和国家办事处的代表。新的准则根据整个开发署的调整更新了此前 2009 年首次发布的准则，现在反映了可持续发展目标、2016 年开发署评价政策、联合国评价小组修订的规范标准，以及开发署《2018-2021 年战略计划》。

68. 对准则所作的主要修订集中在 2016-2017 年与区域和国家办事处监测和评价协调中心共同举行的讲习班期间向独立评价办公室传达的需求领域，以及对评价计划执行情况和年度评价质量评估的监督得出的结论。主要修订包括：

- (a) 详细阐明方案股在评价执行方面的作用、职责和问责；
- (b) 支持和监督负责评价执行和质量保证的机构；
- (c) 评价计划的制定、内容和在整个周期内进行调整的详细流程；以及
- (d) 关于职权范围、最初报告和评价报告的详细模板和指导，包括优质案例的链接。

69. 制定了新的评价准则，由六个部分组成，明确目标是更加便于执行和管理评价，确保评价结果和调查结果可信、质量高且可用。准则每年都会得到重审和更新，以满足各方案股的需求。

70. 过去三年来，独立评价办公室与开发署密切合作，加强分散评价、提高质量和透明度，并总结经验教训以改善方案制定。除了开发署提供的资金之外，还通过瑞士发展合作署的财政援助为分散评价提供了广泛的支持，使得独立评价办公室和开发署能够：

- (a) 制定新的评价准则（2018 年）；
- (b) 为开发署的评价工作人员提供面对面培训（2016 年、2017 年和 2019 年）；

(c) 制定在线评价培训（计划在 2019 年开展）；以及

(d) 对分散评价进行年度质量评估（2016 年、2017 年和 2018 年）。

71. 2019 年以后，需要对进一步提供评价筹资、培训、监督和技术支助作出组织承诺，以确保继续在分散评价方面取得成就和进展，确保评价文化扎根并进一步融入开发署内部。高级管理人员必须将评价作为方案的关键组成部分。高级管理人员还必须对及时开展评价以及方案股评价的质量和可用性负责，以提高透明度，并确保本组织获得经验教训，改善其今后的方案工作并为其提供指导。

五. 联合国资本发展基金和联合国志愿人员组织

72. 联合国资本发展基金（资发基金）根据其在新的《2018-2021 年战略框架》中所作的承诺，在 2018 年加大了对评价的支助。其完成了对两个方案的外部中期评价。“移动银行造福穷人”方案在 10 个国家实施，通过市场发展方法加快向穷人提供数字财政服务。“塑造普惠金融转化”方案旨在通过在低收入人群尤其是妇女当中扩大金融产品和服务的获取渠道和用途，在柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南建立普惠金融市场。它还应执行委员会请求，协助对由资发基金管理的优于现金联盟进行中期评价，以确保适用相关评价标准。

73. 资发基金评价股还开始对另外三个金融普惠方案进行中期和终期评价，分别是：“南亚塑造普惠金融转化方案”，特别以孟加拉国为重点；“使获得金融服务成为可能”全球方案，它支持非洲和亚洲及太平洋的 20 多个最不发达国家政府制定和执行金融普惠路线图和战略；以及“太平洋金融普惠”方案，该方案正在通过向私营部门金融服务提供商以及政策制定者和监管者提供支助，扩大正规金融普惠和金融教育的范围。

74. 资发基金在 2018 年与联合国会员国合作伙伴密切合作，与澳大利亚政府共同设计和管理对“塑造普惠金融转化”方案的评价，帮助开展由丹麦政府委托的尼泊尔“获得融资”方案的评价工作。资发基金依然是联合国评价小组的积极成员，它开始与经济合作与发展组织（经合组织）工作组合作，该工作组计划在更广泛的经合组织发展援助委员会混合融资原则下，制定衡量混合融资的准则。根据开发署的评价政策，资发基金继续受益于其与独立评价办公室的密切协作，例如将其纳入独立评价办公室的整体评价。独立评价办公室对资发基金评价报告的评估表明，该基金继续严格遵守开发署评价质量原则。

75. 为了支持日益增加的活动，根据在战略框架下作出的评价承诺，资发基金将评价工作人员的编制增加到三个专业人员员额。2018 年年度评价支出为 599 711 美元（包括工作人员和评价费用），占资发基金方案支出的 1.15%，超过了评价政策中 1% 的目标。

76. 联合国志愿人员组织 2018 年评价预算约为 122 500 美元，取自核心与非核心资金，其中包括特别志愿基金。这一预算包括了《2018-2021 年战略框架》可评价性评估的费用、5 个项目评价的费用和 1 名评价专家的薪金。联合国志愿人

员组织根据其战略框架，继续侧重于对主要处于执行工作终点的选定关键项目进行外部独立评价。联合国志愿人员组织继续致力于与合作伙伴共同努力，开展联合专题评价和影响评价，将联合国志愿人员组织对合作伙伴结果所作贡献考虑在内。联合国志愿人员组织评价计划附有战略框架，该计划包括四项项目评价、两项影响评价和三项专题评价。

77. 作为 2016-2017 年评价计划的一部分，对布隆迪国家青年志愿人员方案的最终评价，以及对毛里塔尼亚“支持制定国家志愿人员方案”项目的最终评价已经完成。还与开发署、人口基金和联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）对《亚洲及太平洋区域共同预防暴力侵害妇女和女童行为联合方案》联合开展了最终评价。评价认为，志愿服务是该方案内的一个重要概念和做法，建议在预防方案中对制度化志愿服务采取更具有战略性的定位。

78. 作为新的 2018-2021 年四年期评价计划的一部分，对“支持加强联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划在南亚、东亚和太平洋的能力”方案的最终评价认为，该方案非常重要、有实效且效率高。但评价员认为，关于可持续性以及志愿人员组成部分在多伙伴项目中的影响的问题是评价员面临的一项挑战。在即将开展的评价中，联合国志愿人员组织将特别注意确定志愿人员和志愿服务对联合项目和方案成果的相对优势和增值作用。

79. 对联合国志愿人员组织而言，关键挑战依然在于评价文化有限，组织内部存在相互竞争的优先事项。在 2017-2018 年期间，联合国志愿人员组织进行了组织转型并在战略上重新定位，为新的《2018-2021 年战略框架》铺平了道路。该框架为联合国志愿人员组织的评价工作确定了一个非常明确的框架，列明了在影响、成果和产出层面的关键预期成果，以及为实现这些成果的一系列影响途径。

80. 2018 年，联合国志愿人员组织通过制定一个系统性评价工作规划流程，完成了其转型评价计划。该流程帮助确定了该组织所要求的评价工作类型，以及优先开展这项工作的做法，从而增强了整体评价职能。为了进一步提高效力、加强质量保证，并且作为对《2014-2017 年战略框架》评价建议的回复，对《2018-2021 年战略框架》进行了可评价性评估。

81. 联合国志愿人员组织对与独立评价办公室建立伙伴关系表示赞赏，它从这种伙伴合作中获得了评价质量和做法上的支持和指导，并且在适切和适用的情况下，在开发署与联合国志愿人员组织密切合作的领域扩大评价覆盖范围。通过质量评估系统得到的评论、建议和评级继续增强联合国志愿人员组织的评价工作，提高该组织的问责制、透明度和学习能力。

六. 2018 年人员配置和财务状况

82. 独立评价办公室是建立在评价员技能熟练的基础上的，这些评价员具有广泛的专业经验和见解，使办公室能够通过评价工作作出综合评判。今后，办公室将继续增强其工作人员的专业能力，致力于推动其专业发展。

独立评价办公室人员配置

83. 2018 年，办公室四个科室的结构性分工顺利运行。为确保评价能够广泛吸取意见，各部门的同事们相互协作。对国家方案、专题评价和能力发展作出的更多承诺促使办公室要求增加员额，这使得 2018 年的综合工作方案得到顺利实施。此举保证了独立评价办公室继续带头开展评价，而不是依靠分包。

84. 办公室目前共有 31 名工作人员，包括 22 名国际专业工作人员和 9 名一般事务人员。虽然这些职位中有 6 个为临时职位，但办公室希望未来能将它们转为定期职位，以确保能够兑现其承诺并满足执行局的要求。办公室的专业人员充分实现了性别均等。

财务状况

85. 独立评价办公室在 2018 年向评价和其他机构活动（包括人事费用和租金）投入了 872 万美元，占开发署全部核心和非核心资金的 0.19%。办公室继续与外部发展机构和政府进行战略性和选择性合作，以推进开发署内外的评价任务授权和职能。2018 年，办公室与芬兰、挪威、瑞典和瑞士政府继续维持或订立战略合作伙伴关系，除其他领域外，支持、加强和扩大与国家评价能力会议、国家评价能力诊断工具和分散评价支助有关的工作。

七. 2019 年工作方案

86. 独立评价办公室 2019 年评价工作预算拨款为 1 020 万美元，占开发署核心和非核心预算的 0.2%。这与 2017 年年度评价报告中报告的独立评价办公室多年期计划保持一致。

整体评价科

87. 整体评价科仍致力于实现 2018-2021 年多年期计划下商定的评价方案。2019 年，整体评价科将开展两项关键评价，即对开发署在减少灾害风险和气候适应能力方面向脆弱的发展中国家提供的援助的评价，以及对开发署为中等收入国家提供的发展支助服务的评价。由于对国家方案评价的承诺，以及因此对财政和人力资源配置的支出，未来在完成和提交整体评价时可能会出现延误。届时如有延误将向执行局通报情况，尽管办公室仍致力于开展多年期工作计划中的所有评价。

88. 开发署、人口基金、联合国儿童基金会（儿基会）和妇女署的评价局正在对各项战略、首要行为者、执行模式以及各战略计划共同章节中商定的联合行动的初步结果进行评价。计划得到批准后，联合国开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务署执行局和儿基会执行局要求各评价局对共同章节进行联合评价。⁶ 在 2018 年开展密切协作并拟定了概述评价做法的联合概念说明之后，四个评价局在 2019 年将进一步合作开展基线研究，以便：

⁶ DP/2018/9、第 2018/1 和 2018/2 号决定；以及 E/ICEF/2018/6。

- (a) 分析这四个组织之前的联合方案拟定工作方面的成就、挑战和经验教训；
- (b) 在共同章节中强调的协作领域内，达成共识并拟定关键概念和问题；以及
- (c) 在更广泛的联合国发展系统内，结合背景考虑对共同章节预计取得的成就，并就此达成共识。

89. 目前的评价政策于 2016 年获得批准，此后，执行局请独立评价办公室在 2019 年委托对该政策进行审查。在 2019 年年度会议上，将向执行局提交结果以及管理层的回复和计划开展的行动。审查侧重于：

- (a) 评估 2016 年经修订的评价政策在执行方面的进展，并指出优缺点；
- (b) 审查评价架构；以及
- (c) 确定阻止该政策得以有效执行的限制因素以及需要对政策作出修改的领域。

国家方案评价科

90. 计划在 2019 年进行 38 项国家方案评价。如此郑重的承诺意味着独立评价办公室必须为国家方案评价流程分配更多的人力和财政资源。这种新的方法强调指出必须将重点放在国家方案文件周期及下列指导性的评价问题上：

- (a) 开发署国家方案打算在本报告所述期间实现哪些成果？
- (b) 该方案在多大程度上实现了（或有可能实现）预期目标？
- (c) 哪些因素推动或阻碍了开发署的业绩以及最终各项结果的可持续性？

能力发展科

91. 继在伊斯坦布尔（2017 年）、曼谷（2015 年）、圣保罗（2013 年）、约翰内斯堡（2011 年）和卡萨布兰卡（2009 年）圆满举行会议之后，第六届国家评价能力会议将于 2019 年在埃及举行。

92. 2019 年，独立评价办公室将继续支持和监督分散评价，并将通过几次区域讲习班，逐步向国家办事处和各区域推行新的评价准则。此外，办公室正在编制关于监督和评价开发署协调中心的在线认证课程以及针对方案股工作人员的一般评价培训。办公室将继续监督分散评价的执行情况，以及所有开发署评价的年度质量评估和提交给执行局的报告结果。