

联合国评价小组

联合国系统评价规范

致力于使联合国系统更好地为世界各国人民服务，改进不足，
以事实为基础加强能力建设。

2005年4月29日

联合国系统评价规范

前言

联合国系统由多种实体组成，它们具有不同的权限和治理结构，旨在制定各类准则，如全球治理、建立共识、和平与安全、司法审判与国际法、不歧视和男女平等、保持社会经济发展、可持续发展、公平贸易、人道主义行动和预防犯罪。最重要的是，整个联合国系统共同致力于推动千年宣言目标的实现。

2000年4月19日，《秘书长公报》¹中发布了联合国活动评价的管理规定。近年来，联合国系统内的一些组织也出台了类似的规定和政策。作为一个专业的评价组织，联合国评价小组负责制定评价规范，目的在于推动评价职能的专业化，并为各评价办公室制定评价政策和进行其他评价活动提供指南。这项工作从某种程度上来说是响应了2004年12月联合国大会A/RES/59/250号决议²，该决议鼓励联合国评价小组推动联合国系统范围内的评价合作，特别是在评价方法、规范、标准和周期的统一与简化方面进行合作。

联合国大会和联合国各个组织理事机构的决议体现了联合国系统内评价工作的详细特征。评价过程是综合性的，涉及政府机构和其他利益相关者。评价要求方式透明，反映出政府间的合作。另外，联合国大会还要求联合国系统通过实施评价，尽可能地促进各会员国的评价能力建设。

本规范力求保证联合国系统内的评价实体遵循已经达成的基本原则，从而促进联合国系统内的评价合作。它为联合国系统内所有实体的评价活动的强化、专业化以及评价质量的提高提供参考，这些实体包括各个基金、计划和专门机构。本规范与联合国的其他主要文件³是一致的，反映了联合国系统的特征，即聚焦于公众和对其权利的尊重、国际价值观与原则的重要性、普遍性与中立性、利益相关者的多元化、对全球治理的需求、多学科性，以及复杂的责任机制。最后是千年宣言和千年发展目标提出的国际合作方面的挑战。

为完成促进世界人民福利改善之使命，联合国系统内的各评价机构将遵循本规范，努力工作，追求卓越。

¹ 文件 ST/SGB/2000/8，2000年4月19日。

² 文件 A/C.2/59/L.63 第 69 段，2004年12月17日。

³ 这些文件特别包括：联合国系统内各组织的评价政策和指南，经济合作与发展组织/发展援助委员会（经合组织/发援会）的评价原则，经合组织国家的国家标准，国际金融机构的评价政策，欧洲联盟的评价政策，评价协会的标准，人道主义行动责任与执行主动学习网络为人道主义行动制定的评价指南。

联合国系统评价规范

0 引言

- 0.1 本文件概述了评价规范。该规范是评价下列内容的指导原则：联合国系统的工作成果、各组织绩效、联合国系统每个实体内评价职能的管理，以及评价职能的扩大利用。
- 0.2 联合国评价小组各成员在实践基础上总结出了一系列的标准，作为这些规范的补充。这些标准将不断地修改完善，以适用于每一个组织。

1 N1 - 定义

- 1.1 评价的目的在于理解预期及非预期成果的实现程度和原因，及这些成果对于各利益相关者的影响。评价是成果实现和机构绩效的重要证明，并有助于知识建设和机构学习。评价是进行变革的重要手段，对于强化责任机制具有至关重要而可靠的作用。
- 1.2 评价就是对一项活动、项目、计划、战略、政策、主题、专题、行业部门、业务领域、机构绩效等⁴的尽可能系统、公正的评价。为了了解所取得的成果，评价通过对结果链、程序、各影响因素以及因果关系的检验，主要侧重于预期的和已经取得的结果。评价是针对联合国系统内各组织干预和贡献的目标相关性、影响、效果、效率以及可持续性等方面进行的评价。一项评价应该提供以事实根据为基础的信息，这些信息必须可信、可靠和切实可用，并能够使评价发现、建议及经验教训及时地纳入联合国系统及其成员国的决策过程中。⁵
- 1.3 将评价纳入管理与决策过程，这对面向结果的管理工作是一个重大的贡献。评价为规划设计、方案拟订、预算编制、执行与报告等一系列活动提供信息，目的在于提高机构相关性和改善结果的取得，优化资源利用，满足客户需要，最大限度地扩大联合国系统所做贡献的影响。
- 1.4 联合国系统还有其他的评价形式。这些不同形式的评价具有不同的目的和分析层次，并且可能存在着一定程度的交叉。评价不同于下列各种形式：

⁴ 上述内容以后统称为任务。

⁵ 这个定义吸取了 ST/SGB/2000/8VII 款 7.1 条的内容和经合组织发展援助委员会被广泛接受的一些原则。

- a) 估价：在决定实施一项活动之前对其潜在价值进行的重要评估。
 - b) 监督：在实施活动的过程中，管理人员不断对活动进展所进行的检查，以核实活动是否按计划实施，并作出必要的提高绩效的决定。
 - c) 审查：对一项活动的绩效进行定期的或特定的快速评价。审查不采用正式的评价程序，并往往强调业务方面的问题。
 - d) 视察：一般性的考察，力图寻找薄弱环节和缺陷并提出改进措施。
 - e) 调查：对错误行为起诉的特别考察，可为最终诉讼或惩戒措施提供证据。
 - f) 审计：对管理控制是否适当的评价，旨在保证：资源利用的有效性和经济性，资产的安全，财务信息和其他信息的可靠性，对各项规章制度和政策的符合性，风险管理的有效性，以及组织结构、系统和程序的适当性。
 - g) 研究：系统性的分析，旨在开发或促进知识的增长。
 - h) 内部管理咨询：咨询服务是为了帮助管理人员实施变革，应对组织和管理中出现的挑战，并改进内部工作流程。
- 1.5 评价本身并不是决策，而是为决策者提供工作绩效及实践经验的信息与证据。尽管评价通常用于评价具体工作，但也应该有益于决策过程，协助改善当前的和未来的活动、项目、计划、战略和政策。因此评价有助于机构决策，提高发展效果和组织的有效性。
- 1.6 评价的类型多种多样，诸如内部或外部的评价，总结性或过程性评价，对组织自身行为的评价或是对合作行为的联合评价。一项评价可以是追踪性的，可以在活动的末期、中期执行，也可以定期或实时执行。评价的方式和方法必须适合被评对象的特点，以保证评价能按照适当的程序实施，并且有利于利益相关者的参与，为决策过程提供充分的信息支持。
- 1.7 因此，评价要回答这样的问题：我们做的是正确的事情吗？评价要检查任务的合理性和正当性，要核对实际情况并关注预期受益者的满意度。评价还要回答这样的问题：我们是采用正确的方法做事吗？评价要审查利用投入来实现成果

的效率。最后，评价还要回答：取得这些成果还有其他更好的途径吗？评价还关注经验、教训，以及替代方法的选择。

2 N2-评价责任

- 2.1 联合国系统各组织的管理机构和/或负责人有责任营造一个良好的评价环境，以保证评价的作用与职能得到明确的规定，这些规定要反映出联合国评价小组评价规范的原则，并要考虑到各个组织的需求特点。
- 2.2 评价的管理架构各不相同。有时候由管理机构负责，有时候由组织负责人负责。评价政策中应该明确规定评价责任。
- 2.3 各组织的管理机构和/或负责人应保证为评价提供足够的资源，以便评价工作有效而独立地开展。
- 2.4 各组织的理事机构和/或负责人要保证评价以公正独立的方式进行。同时，他们还要保证评价人员工作的自主权，不得影响他们的职业发展。
- 2.5 各组织的理事机构和/或负责人要任命专业上胜任的评价负责人来组织合格的专业人员开展评价工作。
- 2.6 各组织的理事机构和/或负责人及评价负责人要保证评价有助于决策与管理。要保证建立一个明确规划评价并系统地考虑评价中的发现、结论和建议的制度。要保证采取适当的后续措施，包括行动计划，或适当的方法手段，并要有明确责任来落实已认可的评价建议。
- 2.7 各组织的理事机构和/或负责人及评价负责人应保证建立一个评价知识库和能够吸取教训、总结推广经验的机制，以提高机构的学习能力并系统地加以改进。要向各利益相关者和联合国系统的其他组织以及公众提供评价结果。

3 N3 - 政策

- 3.1 所有的组织都要制定明确的评价政策。政策要对组织内评价的概念、作用和实施做出明确的解释，包括体制框架以及作用与责任的定义；应解释说明评价职能和各项评价活动是如何计划、管理和编制预算的；还要对评价报告的披露与公布做出明确规定。

4 N4 - 意向性

- 4.1 正确地行使评价职能意味着要有利用评价发现的明确意图。在资源有限的情况下，计划和选择评价项目必须要谨慎行事。要适时选择和实施评价项目，这样就能及时为决策提供相关的信息。评价规划必须是评价工作和/或组织的整体计划与预算编制的一部分。年度评价或多年期评价的工作方案必须公诸于众。
- 4.2 可以按照对评价主题的周期性或目的性选择来制定评价计划。必须使评价人员和利益相关者清楚地理解评价的目的、性质和范围。每项评价的实施计划必须保证按适当程序进行，确保及时完成任务，并考虑用经济有效的方法获取和分析必要的信息。

5 N5 - 公正性

- 5.1 公正性就是在评价的过程中没有偏见、方法严谨，要考虑并报告所取得的成果以及面临的挑战。公正性还意味着要考虑所有利益相关者的意见。如果当事各方有不同的意见，这些意见要反映在评价分析与报告中。
- 5.2 公正性能增加评价的可信度，并且在数据收集和分析以及评价发现、结论和建议中减少偏见。公正性为评价提供了合法性，并能减少潜在的利益冲突。
- 5.3 在评价过程的各个阶段都需要公正性，这些阶段包括编制评价计划、确定评价权限和范围、组建评价小组、实施评价、做出评价结论与提出评价建议。

6 N6 - 独立性

- 6.1 评价职能必须与其他管理职能独立开来，以保证其免受不正当的影响，保证评价报告的公正透明。还需要充分谨慎，以便将评价报告直接提交给恰当的、与评价对象有关的决策层加以应用。
- 6.2 评价负责人必须能够独立地监督与报告评价工作，以及跟踪管理层对于评价结果的反应。
- 6.3 为避免利益冲突和不适当的压力，评价人员必须具备独立性，这就意味着评价小组的成员过去不能直接负责政策制定、政策设计或评价对象的整体管理工作，在近期也不得这样做。

6.4 评价人员不能有既得利益，必须能够完全独立自主地进行公正的评价，同时他们的职业发展不会受到负面影响。他们必须能够自由表达自己的意见。

6.5 评价职能的独立性不得影响评价人员获得与评价对象有关的信息。

7 N7 - 可评价性

7.1 在一项任务的计划阶段，评价职能可以通过提高对该项任务的评价能力并将评价方法纳入计划来推动这一进程。为保持评价的独立性，这种行为只是一种咨询性的。

7.2 在进行一项需要投入大量资源的重要的评价工作之前，进行可评价性分析可能是有益的。这种分析包括印证被评对象的意图是否清晰，是否有足够的可衡量指标，是否能收集到可靠信息，以及是否存在对于公正的评价程序有重大影响的因素。

8 N8 - 评价质量

8.1 每一项评价都要包括设计、计划和实施阶段，而这一切必须以质量为基础，包括正确的数据收集、分析与解释的方法。

8.2 评价报告必须以全面、平衡的方式阐述事实、发现、结论与建议，必须简明扼要，有针对性，并且易于理解。评价报告要说明使用的评价方法，并且要突出评价方法的局限性，说明关键的问题和基于事实的发现、不同意见者的观点及其结论、建议与经验教训。评价报告必须包括一个执行摘要，概括报告的主要信息，并且必须促进经验教训的传播和吸取。

9 N9 - 评价能力

9.1 联合国系统的所有组织都应有关于评价人员和评价管理人员的正式的岗位描述和选择标准，选择标准应具体说明评价所必须的基本专业技能要求。

9.2 评价负责人必须具备在实施评价管理和开展评价研究中已经证实的能力。

9.3 评价人员必须具有开展评价研究以及管理外部聘用人员的基本能力。

10 N10 - 透明与协商

- 10.1 透明并且向主要的利益相关者征求意见是各个评价阶段的基本特征。这样做可以提高评价的质量和可靠性，有利于取得一致意见并获得评价的发现、结论与建议。
- 10.2 应当向主要的利益相关者提供评价的工作范围和评价报告。评价文件应该方便查询和阅读，并有助于加强评价的透明度与合法性。

11 N11 - 评价的道德规范

- 11.1 评价人员必须具有良好的个人品德和职业操守。
- 11.2 评价人员必须尊重机构与个人以秘密方式提供信息的权利，并保证敏感信息不会被追查到其来源。评价人员必须注意让那些评价涉及到的人员有机会查看与他们相关的那部分内容。
- 11.3 评价人员对其工作所处的社会文化环境中的信仰、礼仪与风俗必须保持敏感。
- 11.4 根据联合国《世界人权宣言》，评价人员必须关注并解决歧视与男女不平等的问题。
- 11.5 评价有时会揭露不道德的行为。遇到这种情况必须谨慎地向相关的调查机构汇报。此外，评价人员也不得评价个人的表现，他们必须通过正确运用这一原则平衡对各管理职能的评价。

12 N12 - 评价的后续行动

- 12.1 评价要求管理机构和管理层对提出的评价建议做出明确的答复。这种答复的形式可以是管理方面的反应、行动计划和/或关于职责与责任的明确阐述。
- 12.2 对于那些被管理机构和管理层接受的评价建议的执行情况，应该进行系统跟踪。
- 12.3 对于评价建议的执行情况应作定期的报告。该报告要交给组织的理事机构和/或负责人。

13 N13 - 促进知识建设

- 13.1 评价有助于促进知识构建和组织的改进。要以通俗易懂的方式向目标对象报告评价的实施、评价发现与评价建议。
- 13.2 听众应能够便利地获得评价的发现与经验教训。评价知识库可用于吸取教训，促进同行的学习，为员工培训编制结构化的资料。要实现这一点，可以通过制定明确的传播政策和完善知识网络，在包括联合国各组织在内的利益相关者之间促进知识共享。