



联合国工业发展组织

Distr.
GENERAL
IDB.29/14
1 September 2004
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

工业发展理事会

第二十九届会议
2004年11月9日至11日，维也纳
临时议程项目 3(a)

评价小组的活动

秘书处的报告

报告 2003 年至 2004 年中期期间的评价及相关活动，包括综合方案评价报告中的主要调查结论。

导言

1. 主计长办公室的评价小组全面负责向管理层提供关于工发组织方案/项目的相关性、效率和结果的分析性和客观反馈意见，以便向利害关系者作出交待并得以改进工发组织目前的和未来的服务的设计和执行情况。
2. 从 2003 年到 2004 年 7 月，评价小组就八个综合方案（布基纳法索、古巴、埃塞俄比亚、危地马拉、塞内加尔、斯里兰卡、乌干达、坦桑尼亚联合共和国）和四个独立项目（摩洛哥国家洁净生产中心、越南国家洁净生产中心、雅典投资和技术促进办公室以及东京投资和技术促进办公室）印发了八份独立评价报告。评价小组还协同内部监督组对区域工业发展办公室和尼日利亚的国别服务框架进行了外地一级的评价，并参与评估/评价了授权主计长办公室进行的对工发组织外地代表的评价。在主计长办公室信息和通信管理股的协助下，评价小组对工发组织注重成果的管理方法进行了评价。会议室文件 GC.10/CRP.5 和《2003 年年度报告》提供了关于 2003 年开展的活动的资料。各份评价报告依循工发组织的公开披露政策并定期张贴在评价小组的网站上供公众查看。
3. 考虑到综合方案是工发组织方案改革的主要特点，本报告提供关于综合方案评价工作经验教训

的资料，同时侧重于具有广泛的方案、管理和政策意义的问题。关于这一点，特别要强调指出，八个综合方案和一个国别服务框架约占综合方案整个组中的 25%。所吸取的经验教训主要是用于第一代综合方案和非洲撒哈拉以南地区的活动，评价工作主要是对针对这些方案和活动的。

4. 本报告还概述秘书处为落实各项评价建议而正在采取的行动，以此表明管理部门和工作人员认真对待这些调查结论和建议并保证处理这些问题。
5. 综合方案是“一整套相互支助的服务单元，旨在帮助在国家一级克服一国的重大工业发展问题或一国范围内的某一特定地理区域的重大工业发展问题”。¹根据运营计划的授权发起的综合方案办法着眼于增进工发组织技术服务的相关性、成效、影响面和资金基础。
6. 评价的目的是为政府和对口单位、捐助方、成员国和工发组织的管理部门提供关于各项方案的相关性、效率和结果（成效）的深入分析，以便就其延期和调整方向提出建议并为改进综合方案办法积累经验教训。
7. 所评价的方案是根据其规模、业务活动期限以及是否计划在第二阶段中延期来选定的。评价工作

¹ “综合方案制订准则”，1999 年 5 月，维也纳。

为节约起见，本文件仅作少量印发。敬请各位代表自带所发文件与会。

分两个层面进行。第一，对整个方案进行评价，以找出具有普遍性的方案、政策、管理和执行方面的问题。第二，对方案的各组成部分和分部门进行评价，以便就各项实务活动的执行、继续和调整方向向对口单位和方案管理人员提出建议。

一. 综合方案办法

8. 综合方案对在有关国家提升工发组织的形象和影响力起到了作用，并对增进国家一级活动的协调和一致性作出了贡献。

9. 综合方案办法是多边外地合作这种新方式的必要条件，它要求开展更强有力的合作，并在减贫战略文件、共同国别评价以及联合国发展援助框架的范围内协调联合国的各项方案。

10. 虽然在大多数情况下由于时间短（所评价的方案的执行期平均为三年）还无法衡量对发展的作用，但所有综合方案都在不同程度上显示出成果和在各个领域产生作用的良好前景。

11. 综合方案办法在大多数情况下都成功地争取到政府高层的支持以及公私营部门中各方面的合作伙伴。这增加了对方案的主人翁意识以及相互了解、对话和活动的协调。

12. 鉴于以上各点，评价工作的结论认为综合方案是向正确方向迈出的一步。确定了一些良好的做法并提供了一些建议。评价工作还找出了在方案周期的各个阶段（确定、制订、资金筹措和执行）需要加以改进的不足之处。

二. 方案确定和制定

13. 所找出的不足之处大都集中在方案周期的这个阶段。

14. 评价工作发现由于资金和时间受到限制，筹备活动的时间过短，结果造成有些方案对关键问题的重视不够，在有些情况下还偏重供应。在许多情况下都没有基准线和适当定量的目标指示数。与多边方案的协调与合作机会虽然提及，但只在少数情况下作了深入分析。

15. 评价工作认为，有必要增进各项方案的相关性和重点以及同联合国全系统援助框架的结合。为了做到这一点，综合方案应当依据对工业部门的局限性和潜力进行的更为透彻的国别分析，包括确定与

有关的《千年发展目标》有直接或间接联系的基准数据和指示数。

16. 应当加强国家一级的上游分析活动并为此目的拨出启动资金。这将使工发组织能够更好地制定其方案，就可持续工业发展领域中应当加以促进的重点活动向各国政府提出建议，并在特别侧重于减贫战略文件、共同国别评价和联合国发展援助框架的情况下向国家一级的分析和方案编制框架提供有关的投入。

17. 评价工作还认为，有必要更为系统地采用逻辑框架办法，并在方案拟订阶段对可持续性和各种风险因素作出更严格的分析。方案文件中需列入界定更明确的定性和定量结果指示数，以便于进行适当的监测和评价并与国家一级的《千年发展目标》的有关目标联系起来，包括为建立有意义和可管理的用于监测千年发展目标国家一级进展情况的数据而向各国政府提供支助。还有必要采用一些更明确的指示数，以便与联合国发展援助框架的结果矩阵联系起来。²

三. 筹措资金

18. 关于综合方案将产生更多资金的预期只得到部分的实现。从中吸取的教训是，在大多数情况下，捐助方尚未改变它们把资金同项目挂钩的做法，还是根据它们的双边需要和重点给综合方案范围内的项目和组成部分拨款。这损害了综合方案本身的综合性质。

19. 由于这种出资倾向，出现了方案的基本组成部分因资金短缺而无法实施其他一些对方案目标不太重要的部分则因有了资金而得到执行的情况。评价报告认为，各国政府还没有在资金筹措方面发挥足够有力和持久的作用。

20. 尽管存在这些不足之处，评价报告建议，从资金筹措角度来看还是应当继续推行综合方案办法。筹资工作应当确保在活动须相互依赖才能取得成功时采用相互联系的做法。密切与国别一级协调框架（特别是联合国发展援助框架）的联系并加强外地代表将助于确保获得更多的资金。

21. 新的资金捐助机制，特别是那些针对国家减贫战略过程发展起来的机制，例如核心预算和一揽子出资办法等，将对方案设计和筹措资金产生影响。

² 共同国别评价和联合国发展援助框架准则，2003年10月。

四. 方案执行

22. 评价报告分政策、体制和企业层面列出了在产出和成果方面所取得的成绩。在许多情况下,工发组织能够提供高质量、新颖的服务,由此促成了出色的结果,在有些情况下甚至具有里程碑的意义。

23. 体制建设和加强活动是那些促成最佳结果的活动,突出反映了工发组织的最主要和最成功的介入点是体制能力建设。由于方案的执行期短,只能在少数几例中看出有证可查的经济和社会效果。在目标群体层面也取得一些成果,但由于工发组织的介入规模有限只能在少数几例中实现部门一级的作用。

24. 评价报告注意到,当工发组织与具有高度主人翁感、方向感和吸收工发组织服务能力的实力较强的中间合作伙伴一道工作时,方案最成功。受益最大的试点企业是那些由不同服务单元以多学科方式给予支持的企业,它们可以在咨询和直接支助方面得到综合服务并与运作良好的支助机构建立了联系。与充满活力的私营部门组织和管理完善的企业建立起伙伴关系时就能取得良好的结果。

25. 这些评价结果突出说明了工发组织的技术合作活动目前面临的一种根本的两难处境。一方面成功和良好的结果在很大程度上取决于目标对应机构和受益人是否拥有适当的吸收工发组织所提供的那种服务的能力,但另一方面又需侧重于最不发达国家、落后区域和人口中的较贫困阶层,而他们在中短期内获得成功的机会肯定是较小的。为此评价报告还强调,关键是以透彻的需要评估作为综合方案的依据。各项服务应当适当、现实地考虑到各国、合作伙伴和受益人的具体条件。

26. 评价报告注意到越来越多地使用本国专门知识这一积极的趋势并完全支持这种做法。为了填补知识和信息差距,在工发组织所涉足的专门领域中对本国不拥有的高水平的国际专长有着极大的需求;一种良好的做法是为了能力建设和可持续性的目的而结合本国的专长同时使用这种国际专长。工发组织的知识基础、良好做法、实际经验和解决办法、工具和方法在许多情况下都证明是具有优势的,而且在实施阶段可以弥补某些设计上的缺陷。

27. 评价结果表明,对于政府特别是工业部在采取必要的政策干预以提高竞争力和增加生产力方面的新的作用,有着很强的咨询和信息需求。就工发组织在这一领域中的成功支助的例子来看,竞争力分析的潜在作用表现在制定产业政策、部门和分部

门出口和投资促进战略以及规划和评价双边和多边方案。为此评价报告得出结论,认为所有综合方案都应包括这样一个组成部分:根据工发组织的标准做法和方法进行的政策咨询和竞争力分析。

28. 另一个极需援助的领域是加强政府和机构的能力,例如工业协会、国家统计局办公室和中小企业的支助机构,以便收集和处理工业统计数字并发展信息网络。加强统计能力对于政府得以确定工业绩效标准和衡量工业部门的发展情况也是至关重要的。改善统计工作是制定衡量《千年发展目标》进展情况的基准和指示数的必要条件。评价报告认为,在所有综合方案中纳入统计工作部分是极为可取的,而且工发组织应当采用标准的做法。

五. 国别一级协调

29. 各组成部分之间的合作是在合作伙伴确定的协同作用的益处的基础上通过自下而上的做法主要在外地安排的。在一项方案中,最常采用的有效的内部协作方式是由一个或多个组成部分确定同样的合作伙伴或受益人。这种协作所产生的最明显的协同作用可以从已开发能力节省的费用和提高的效能上看出来。

30. 那些在执行期间与捐助方保持良好协调关系并以高层决策和国家协调机构为支撑点的方案也取得了不俗的成绩。综合方案通常对确保不同合作伙伴之间更好的国别一级合作起到了有益的作用,协助其确立有成果的对话和协同作用,包括增进政策一级和体制方面的合作。

31. 那些以高层决策机构为支撑点和那些在国别一级通过有效的方案和项目一级指导机制加以协调的综合方案取得了成功。但是,只有在一项方案达到可观的规模的情况下此种机制才是可行的和具有成本效益的。工发组织在有关国家设立办事处是确保综合方案这种复杂的运作得到协调和有效的执行的前提。关于这个问题,目前正在工发组织-开发计划署战略伙伴关系的范围内在外地一级着手解决。

六. 需请秘书处采取的行动

为落实评价结果、建议和吸取的经验教训
而需由秘书处采取的一系列行动

评价工作提供的反馈

32. 评价工作提供的反馈一向是对工发组织以及从更大的范围来说对联合国各组织的一种挑战。评价工作提供的反馈涉及有选择地介绍评价结果并确保各项建议得到积极的落实以及所汲取的经验教训在新的行动中得到考虑。

33. 联合调查组最近发表了标题为“着眼于联合国系统的成果的管理：在联合国各组织中落实注重成果的管理方法”的报告草稿（2004年，日内瓦），其中确定了对成功地执行注重成果的管理方法至关重要的各种因素并提供了衡量成功的基准框架。其中一个基准是评价结果应当得到有效的使用。

34. 工发组织的评价工作反馈系统受益于两点，一是评价小组最近设在了主计长办公室，二是秘书处更加注意遵守机制。

35. 现在，每一份评价报告都载有一项落实计划，其中概要列出各有关部分（政府、合作伙伴、工发组织管理部门和方案管理人）的结论和建议。落实计划包括执行各项建议的控制时限。各份评价报告的概要定期报送执行理事会。评价报告还被看作是方案审批委员会就方案延期和第二阶段方案文件作出决定时需要参考的背景资料。

36. 根据这种新的办法，评价小组确定各项建议得到落实的程度约为70%。应当指出的是，就一项建议的执行作出决定取决于若干因素，其中一些因素超出了工发组织的控制范围，例如可以获得的资金、受益人进行必要投资的意愿、可持续性以及本国对有关机构的支助、以及外部环境的变化等等。

技术合作周期：新程序和准则

37. 评价结果定期表明了方案/项目周期管理的各个阶段改进对技术合作原则和质量标准的遵守情况的必要性。更好地遵守逻辑框架办法、更注重结果、问责制问题以及遵守方面的控制办法，都已定期在评价报告中反映出来。目前正在对所有与方案/项目周期有关的程序和准则进行彻底审查。拟订一套旨在促进技术合作管理的综合准则的任务已经交给方案核准委员会的咨询小组。为支持这套新的准则而设立的有关的人员培训方案也在规划当中，它将有助于改善方案/项目的设计、执行、报告和问责制。

注重结果的管理办法

38. 评价工作始终认为工发组织有必要在方案开发的诊断和制定阶段考虑到结果。另外还确定有必要与国别一级的诊断、政策和方案编制框架（减贫

战略文件、共同国别评价和联合国发展援助框架）建立有机的联系。秘书处内为采用注重结果的管理办法而正在执行的有关活动已确定了针对这些要求作出反应的方法基础。制定了一个注重结果的监测和评价框架，这个框架密切配合已列入2003年10月制定的共同国别评价和联合国发展援助框架准则的监测和评价矩阵。正在开展活动更好地确定工发组织开展的各项活动的指示数，包括那些与《千年发展目标》挂钩的技术合作相关的结果指示数。这些新的注重结果的管理办法一旦得到充分实施，将对评价报告中确定的改进点起到有益的作用，这就是有必要为支助共同国别评价和其后的方案编制编写国别诊断分析，与国别一级方案编制框架紧密挂钩，并在技术合作活动的设计、监测和评价中更好地采用逻辑框架。

39. 注重结果的管理办法的分析、诊断和指示数虽然既费时又费钱，但有利于各国监测执行《千年发展目标》的进展情况。

不断改进评价方法、准则和程序

40. 评价小组于2002年制定了综合方案、国别服务框架和独立项目的评价准则和程序，目前正在根据采用这些准则和程序所取得的经验对其进行调整。修订本将作为技术合作方案/项目管理综合准则的一部分印发，其目的是使准则更便于使用并反映联合国系统最新的评价原则和标准，从而为编写可信的和客观的评价报告提供支助并进而通过改进评价报告改进向利害相关者作出交待的制度。根据这些原则，应当将评价工作看作是一种学习工具，可以用这种工具来了解所取得的结果并增进方案的效能。评价报告应当通过展望未来进一步增加其份量。评价工作应当有发展的眼光，以便于利害相关者参与评价过程并从受益国家的角度侧重于各种观点和需要。改进准则和程序旨在确保制定和实施有序的工作计划并为评价工作提供适当的资源。评价计划必须有助于产生对决策有益的客观的、相关的和及时的调查结论。

41. 反馈机制正在得到进一步加强，以确保从评价中取得的经验教训被用来不断改进技术合作活动和为工发组织的全球论坛功能提供投入。正在建立一个调查结论和经验教训数据库，以此促进工发组织知识基础的持续不断的补充。

七. 需请理事会采取的行动

42. 理事会似应注意本报告中载列的资料。