



2019 年第一届常会

2019 年 1 月 21 日至 25 日，纽约

临时议程项目 4

人口基金 — 评价

## 联合国人口基金

### 评价政策

#### 摘要

经修订的人口基金评价政策根据执行局第 2018/11 号决议编制，是在与各主要利益攸关方广泛协商的基础上得出的结果。该政策以联合国大会第 71/243 号关于四年期全面政策审查的决议以及人口基金 2018-2021 年战略计划为依据，并符合联合国评价小组 2016 年的规范和标准。它概述了评价原则和程序；设立了角色和职责；描述了对全系统评价和国家评价能力发展所作的贡献；强调了人力和财务资源要求；并在最后提供了关于政策的实施、报告和未来审查的说明。

#### 决策因素

执行局不妨认可 2019 年评价政策。

\* 由于技术原因于 2019 年 1 月 16 日重发。

## 目录

	<i>页码</i>
I. 概览 .....	3
A. 评价政策的目的和范围 .....	3
B. 修订政策的理由 .....	3
II. 定义 .....	4
III. 原则和规范 .....	5
IV. 角色和职责 .....	7
V. 评价程序 .....	9
A. 评价计划 .....	9
B. 评价覆盖范围 .....	9
C. 评价的管理和执行 .....	10
D. 管理层对评价的回复 .....	10
VI. 质量保证和评估 .....	11
VII. 加强评价的使用 .....	11
VIII. 全系统评价及合作 .....	11
IX. 针对国家评价能力的伙伴关系 .....	12
X. 资源 .....	13
A. 人力资源 .....	13
B. 财务资源 .....	13
XI. 执行、报告和审查 .....	13
XII. 建议 .....	14

## I. 概览

### A. 评价政策的目的和范围

1. 评价政策确立了人口基金评价的意图和用途，提供了定义、原则和规范，并阐述了评价职能的角色和职责。它为人口基金工作人员和合作伙伴就组织对执行和使用评价的要求提供指导。该政策适用于本组织所有层级。
2. 该评价政策符合人口基金在其战略计划中确立的使命，并以《1994 年国际人口与发展会议行动纲领》为依据。该政策可支持评价文化的发展，以提高绩效，营造不断学习的氛围，加强问责制。
3. 该政策符合《联合国宪章》<sup>1</sup>和人道主义原则<sup>2</sup>，并体现了对人权和性别平等的承诺。它响应了对评价证据的严格性、及时性和可靠性要求，并为《2030 年可持续发展议程》的实现提供支持。此外，该政策也符合 2016 年联合国系统发展业务活动四年期全面政策审查 (QCPR) 的要求。<sup>3</sup>最后，它还遵循联合国大会 (UNGA) 第 69/237 号决议，为进一步加强国家评价能力发展提供支持。
4. 该政策以联合国评价小组 (UNEG) 的规范和标准以及国际良好评价实践（包括对 人道主义援助的评价）为指导原则。这些规范和实践可确保其独立性、公正性、可靠性和实用性，并在公开透明的评价流程中充分与利益攸关方互动。
5. 此外，该政策也符合人口基金监督政策，<sup>4</sup>其目的是鼓励良好治理，在人口基金创建必要的问责制和透明度环境，确保人口基金在有效且高效运营的同时不断提高其业绩。

### B. 修订政策的理由

6. 自 2013 年评价政策获得认可以来，组织运营环境发生了重大变化。随着全球各项协定的广泛变化，评价的执行环境也随之转变。这些协定包括以下主题：可持续发展（《2030 年议程》）；减少灾害风险（《2015–2030 年仙台减少灾害风险框架》）；气候变化（《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》）；以及发展筹资（《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》）。2016 年四年期全面政策审查强调了加强国家评价能力及联合国联合评价和全系统评价的重要性。此外，2018 年联合国大会关于在四年期全面政策审查背景下重新定位联合国发展系统的决议强调，有必要改善对全系统审查结果的监控和报告。它还鼓励秘书长加强全系统独立评价措施，包括提高现有能力的措施。同时，结合在加强执行人道主义行动及关于重新定位联合国发展系统的改革议程方面的努力，这些决议和协定为今后的评价范围和评价方法提供了重要方向。
7. 评价规范和标准以及相关方法和途径不断得到强化，以满足新出现的需求。该评价政策反映了 2016 年更新后的联合国评价小组规范和标准以及人道主义援助评价标准。此外，该政策已尽可能与联合国姊妹机构的最新评价政策保持一致。
8. 在 2017-2018 年期间，人口基金根据其评价政策中的规定，对人口基金评价职能进行了外部独立战略审查。该审查的结果显示评价政策基本合理，但同时也强调需要更新政策，目的是除了解决其他问题之外，使其与内部战略框架（包括人口基金战略计划和全球规范和战略工具）保持一致。

1 《联合国宪章》第九章第五十五条第三项（寅），联合国，1945 年 10 月 24 日。

2 联合国大会第 46/182 号和第 58/114 号决议。

3 联合国大会第 71/243 号决议。

4 人口基金监督政策，(DP/FP/2015/2)，2015 年 1 月。

## II. 定义

9. 人口基金评价的主要目的有三个。首先，评价是体现问责制的一种方式，可向利益攸关方展现其在实现发展成果和投入资源方面的表现。其次，评价可支持基于证据的决策制定：以使用率为重点的评价（目的是强化评价的效用和使用）可提供可靠的信息，以支持管理层在规划、预算、实施和报告方面的决策制定以及政策和方案的改进。第三，评价可提供重要的经验总结，扩展关于如何加速实施《国际人口与发展会议行动纲领》的现有知识。特别是，评价可提供重要经验，以了解如何以最佳方式推进性和生殖健康及权利，以及人口基金如何有效支持可持续发展目标的实现。

10. 人口基金采用联合国评价小组对“评价”的定义：“评价就是对一项活动、项目、方案、战略、政策、主题、专题、行业部门、业务领域、机构绩效等开展的尽可能系统、公正的评估。评价使用适当标准，如相关性、效果、效率、影响以及可持续性，通过对成果链、程序、各影响因素以及因果关系的检验，分析预期的和非预期的已经取得的结果的实现程度。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、有用，并能够使评价的发现、建议及经验及时地纳入组织和利益攸关者的决策过程中。”<sup>5</sup>

11. 根据人口基金监督政策 (DP/FPA/2015/2)，评价与审计和调查等其他监督职能截然不同且相互独立。

12. 人口基金的评价涵盖了经常资源和其他资源资助的活动，主要分为两大类：

- (a) 集中评价由独立评价办公室委托开展，由外部独立评价人员执行。不过，独立评价办公室可决定自行进行部分评价。集中评价的目的是评估具有整体战略意义、有助于实现发展实效和组织绩效方面的战略计划目标的问题。集中评价具有一定的战略范围，或者可以解决组织范围内的问题。为确保充分涵盖整体战略问题，至少有一项评价将着重评估战略计划在其实施周期内取得的各项成果。集中评价的结果将提交至执行局；
- (b) 对国家、区域和全球方案的分散评价由负责待评价方案的业务单位管理，由独立评价办公室预先批准的独立外部评价人员执行。分散评价结果是集中评价和联合国发展援助框架评价的关键信息来源。为尽可能确保国家方案分散评价达到最高的质量和可信度，将由独立评价办公室批准其职权范围。

13. 人口基金全力支持全系统独立评价机制以及与其他联合国组织在集中和分散层面上的联合评价。捐助者要求的项目级评价应遵循本政策。

14. 以下标准和问题按优先顺序排列，可为集中和分散评价的选择提供指引：

- (a) 主题的战略相关性。(i) 评价是否涵盖具有整体战略意义且有助于实现战略计划的问题？(ii) 评价的主题是否属于社会经济或政治优先事项？(iii) 评价的主题是否属于人口基金年度优先事项的组成部分？(iv) 评价的主题是否为人口基金在特定地理区域（例如孕产妇死亡率高、避孕普及率低或少女怀孕率高的区域）的优先事项？
- (b) 主题相关风险。是否存在很有可能导致结果无法达到，或者导致管理层还需要进一步证据才能作出决策的政治、经济、资金、结构或组织因素？
- (c) 执行全系统、联合或联合国发展援助框架评价的可能性。评价是否展现出与其他合作伙伴（联合国国家工作队、国家政府、捐助者等）进行联合评价的机会，或者有利于联合国发展援助框架评价以避免重复和促进协调？

<sup>5</sup> 联合国评价小组：评价规范和标准 (2016)。

- (d) 重大投入。相对于人口基金的活动组合而言，该主题是否可认定为重大主题？
- (e) 执行评价的可行性。(i) 干预措施的可评价性是否足以支持开展深入研究，以提供合理的评价结果、建议和经验总结？(ii) 委托办公室（独立评价办公室、区域办事处或国家办事处）是否拥有在指定时间内执行或管理高质量评价的资源？
- (f) 复制和提升的潜力。(i) 评价是否将提供必要的信息，以确定成功干预所需的要素以及将其复制或提升的可行性？(ii) 干预措施是否为试行方案和/或创新举措？
- (g) 知识差距。评价是否有助于弥补与人口基金主题重点相关的重要知识差距？
- (h) 对利益攸关方的正式承诺。(i) 利益攸关方是否要求进行评价（例如，通过共同筹资安排中的捐助者要求或通过要求进行评价的伙伴国为国家方案提供信息）？(ii) 通过已在计划内的评价是否可以满足此评价要求？

### III. 原则和规范

15. 人口基金的评价指导原则源自联合国大会和执行局的决定，也源自人口基金执行管理层对培养评价文化的承诺。此外，这些原则还源于联合国评价小组的评价规范和标准及行为守则。具体原则如下：

- (a) 计划和执行评价，确保国家自主权以及权利持有人和义务承担人对评价流程的领导权。执行评价的目的是加强国家评价能力，并根据援助实效原则，特别是国家自主权和相互问责原则，通过包容性和参与式方法，提高包括受益方在内的国家对应方的参与度；
- (b) 评价遵循普遍认同的公平、公正、性别平等和尊重多样性的价值观。《联合国评价小组关于将人权与性别平等纳入评价的指南》也是该指导原则的组成部分；
- (c) 评价通过评估人口基金为以下方面作出有效贡献的程度，为“成果管理”提供证据：(i) 在其自身任务授权领域取得成果，包括在人道主义与脆弱环境中取得成果；(ii) 加速推进《国际人口与发展会议行动纲领》和可持续发展目标的实现。评价依赖于方案设计的质量，应使结果清晰、可测量并且能够进行监控和评价。通过提供证据，评价能让管理更为明智、决策更为合理；
- (d) 管理层确保评价是人口基金组织标准不可或缺的一部分。作为更广泛的问责文化和成果管理工作的一部分，人口基金从所取得成果中积极寻求经验证据，利用所获经验教训改进方案设计并提高实效，满足受益人的需要；
- (e) 根据联合国秘书长关于重新定位联合国发展系统以实现《2030年可持续发展议程》的报告(A/72/684-E/2018/7)，人口基金致力于协调和调整其评价以及联合国系统合作伙伴（在联合国发展援助框架和“一体行动”的背景下）和其他发展伙伴的评价工作，以更好地支持各国实现可持续发展。这种支持包括在所有层面更有效地开展合作，并加强多利益攸关方的伙伴关系；
- (f) 管理层通过执行局批准的预算确保为评价工作分配足够的人力和财务资源。

16. 人口基金的评价工作遵循《联合国评价小组评价规范和标准(2016)》中所述的以下规范：

- (a) 国际公认的原则、目标和具体目标。在联合国系统内，评价经理和评价人员有责任在其评价实践中维护和促进联合国所承诺的原则和价值观。他们尤其应尊重、推动和促进《2030年可持续发展议程》中的目标和具体目标；
- (b) 实用性。在委托和开展评价时，应有使用分析结果、结论或建议为决策和行动提供信息的明确意图。通过使用评价，为组织的学习，合理的决策过程和结果问责

制做出相关和及时的贡献，体现评价的实用性。通过创造知识和赋予利益攸关方权能，评价也可能在组织外部做出贡献；

- (c) 可信度。评价必须可信。独立、公正和严谨的方法是可信度的基础。可信度的关键要素包括透明的评价过程、涉及利益攸关方的包容性方法和健全的质量保证体系。评价结果（或发现）和建议来自于对能够获得的最佳的、客观的、可靠的和有效的数据的认真、明确和明智的使用，以及对证据的准确的定量和定性分析，这些手段也为评价提供了依据。可信度要求评价人员开展和管理评价的方式合乎道德规范，并体现专业和文化能力；
- (d) 独立性。评价的独立性对可信度是必要的，它影响评价的使用方式，并允许评价人员在评价过程自始至终保持公正，免受不必要的压力。评价职能的独立性包括两个关键方面——行为的独立性和组织上的独立性。行为的独立性指不受任何一方的不当影响进行评价的能力。评价人员必须有充分自由，能公正地开展评价工作，不得承受对他们的职业发展产生负面影响的风险，并且必须能够自由地表达他们的评估意见。评价职能的独立性是评价人员自由获得他们应该拥有的关于评价对象的信息的基础。组织上的独立性要求中央评价职能的定位独立于管理职能；评价办公室负责设置评价议程，并应获得工作的开展所需的资源。组织上的独立性也确保评价经理全权酌情向适当层面的决策者直接提交评价报告，以及直接向一个组织的管理机构报告。评价职能负责人被赋予不受任何一方的不当影响而直接委托、编制、发布和在公共领域传播有质量保证的评价报告的独立性；
- (e) 公正性。公正性的关键要素是客观、职业操守、没有偏见。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、为接触利益攸关方提供机会、实施评价并形成结论和建议。评价人员必须公正，这意味着评价小组成员必须从未（或预计在不久的将来也不会）直接负责被评对象的政策设置、设计或管理；
- (f) 道德规范。评价的开展必须符合最高的道德准则，并尊重社会文化环境的信仰、礼仪和习俗；尊重人权和性别平等；并尊重人道主义援助的“不伤害”原则。评价人员必须尊重机构和个人秘密提供信息的权利，必须保证敏感数据得到保护，而且不能追溯到其来源，必须和相关信息提供者验证报告中的陈述。评价人员使用私人信息提供者提供的信息时应取得知情同意。发现不道德行为的证据时，必须向审计和调查处报告；
- (g) 透明度。透明度是评价的基本因素，它能建立信任和信心，增强利益攸关方的自主权，并促进公众问责。评价产品应能够让公众访问；
- (h) 人权和性别平等。普遍认可的人权和性别平等的价值观和原则需要纳入评价的所有阶段。评价人员和评价经理有责任保证这些价值观得到尊重、落实和发扬，巩固对“不让任何一个人掉队”原则的承诺；
- (i) 国家评价能力。有效利用评价能对问责制和学习做出宝贵贡献，并因此证明加强国家评价能力的行动的正当性。根据联合国大会第 A/RES/69/237 号关于建设国家一级发展活动评价能力的决议，应成员国的要求，应在人口基金职权范围内对国家评价能力予以支持；
- (j) 专业性。开展评价时应秉持专业精神和道德准则。专业精神应促进评价人员、评价经理和评价职能负责人的可信度，并对评价职能做出贡献。专业精神的主要方面包括：获取知识；教育和培训；遵守道德规范和这些规范和标准；评价能力的使用；认可知识、技能和经验。这应该由有利的环境、体制结构和足够的资源来支持。

## IV. 角色和职责

17. 人口基金的所有组织单位各司其职，确保评价支持问责制、基于证据的决策制定和学习。各组织单位齐心协力，为建设一致、有效的评估职能贡献力量。角色和职责的说明如下。

18. 执行局是评价政策的管理者。执行局负责批准评价政策和四年期预算评价计划，并审议独立评价办公室向其提交的年度评价报告。执行局还负责审议执行主任关于评价建议的采用和后续行动的年度报告。独立评价办公室需及时就评价的优先事项和计划与执行局进行磋商。执行局吸收利用评价得出的结果和建议，监督和批准人口基金的政策、战略和方案。

19. 执行主任负责人口基金的工作，是人口基金评价的主要倡导者。执行主任负责提供政治支持和有利环境，以增强人口基金内部的评价文化。他/她负责通过外部竞聘流程及与执行局磋商的方式任命评价办公室主任，并负责决定续聘还是解聘评价办公室主任，从而确保评价办公室的独立性。执行主任确保独立评价办公室有充足的人员配置，并能获得充分资源以履行其职责。评价办公室主任固定任期为五年，可续任一次，任期结束后禁止担任人口基金内的任何职务。

20. 执行主任确保根据评价制定和执行管理对策和行动计划。执行主任还确保业务单位经理在其业务、战略、政策和监督职能中回应和利用评价，并确保相关单位采取适当后续行动落实评价结果和建议。执行主任定期向执行局报告所有评价的利用情况和后续行动，将此主题作为其递交执行局的年度报告内容之一。

21. 监督咨询委员会协助执行主任履行其评价职能方面的职责。有关委员会角色和职责的详细信息，已在执行局核准的监督政策中予以说明。

22. 独立评价办公室是人口基金评价职能的管理者，在职能上向执行局汇报，在行政上向执行主任汇报。该办公室独立于组织内其他业务、管理和决策职能，因此能做到公正、客观、不受不当影响。独立评价办公室有权决定评价的范围、设计、开展和委托，可直接向包括执行局在内的相关决策者提交报告。管理层不得对评价报告的语言和内容施加限制。为避免利益冲突、消除偏见和尽可能保持公正性和客观性，在评价之前、评价过程中以及评价结束后至少两年内，评价人员不得直接参与评价对象的政策制定、设计、执行或管理。此外，评价小组必须具备相关的专业知识，且成员分布应做到性别均衡和地域平衡。独立评价办公室的主要职能是：

- (a) 制定、审查和更新人口基金的评价政策；
- (b) 在听取执行局、高级管理层、人口基金办事处和其他利益攸关方的意见并与其磋商的基础上，制定针对方案一级集中和分散评价的人口基金四年期预算评价计划；
- (c) 每年直接向执行局报告人口基金的评价职能情况；
- (d) 直接管理和决定开展集中评价和执行评价办公室工作计划所需的人力（包括咨询人）和财务资源；
- (e) 开展或委托进行集中评价；
- (f) 核准工作范围并对执行方案一级分散评价的评价人员进行资格预审；
- (g) 提交集中评价的结果；
- (h) 定期提醒高级管理层注意新出现的具有整体重要性的评价相关问题，但不参与决策；
- (i) 制定各种评价标准和条件；

- (j) 编制方法指导，维持评价质量保证机制，以不断改进和提高人口基金评价的质量和可信度以及整个评价职能；
- (k) 促进全系统和联合评价、评价中的国家自主权和领导地位以及评价中的能力发展；
- (l) 为人口基金工作人员计划和提供关于评价政策、各项标准、条件、质量保证和评价设计及管理相关问题的必要培训；
- (m) 为管理分散评价的业务单位提供支持和技术建议；
- (n) 积极传播和分享评价带来的知识；
- (o) 维护公众可访问的评价资料库；
- (p) 与联合国评价小组等专业评价网络合作，支持协调联合国系统内的评价职能；
- (q) 评估评价专家和咨询人的资质，保留一份合格评价专家名单。

23. 政策和战略司促进和支持评价，将其纳入加强成果管制及提高组织效能和效率工作的一部分。其采取的措施如下：

- (a) 促进和支持方案的可评价性，包括其所管理的方案；
- (b) 开展人口基金工作人员能力建设活动，推广关于变革理论、成果框架、成果管制和绩效监测框架和指标的知识；
- (c) 开发和实施支持成果管制的系统和工具；
- (d) 建立方案文件系统；
- (e) 将评价结果、建议和经验总结整合到人口基金业绩管理制度。

24. 作为人口基金全球管理层回复跟踪系统 (MRTS) 的管理者，政策和战略司应：

- (a) 就分散评价的规划、资源配置、质量保证和实施征询国家和区域办事处的意见；
- (b) 与评价办公室以及人口基金各单位的监测和评价工作人员通力合作，确保评价计划得到妥善执行；
- (c) 提供技术支持、能力建设并在必要时协调管理层回复的准备工作，确保回复及时、高质量，且所有相关/负责业务单位均参与其中；
- (d) 监督管理层针对集中和分散评价所作回复的落实；
- (e) 维护 MRTS，确保其保持最新状态并根据需要进行改进，生成与评价的使用相关的组织效能和效率业绩指标并对这些指标进行监控，为管理层提供其业绩的分析报告及改正措施建议；
- (f) 编制组织管理层对递交至执行局的年度评价职能报告的回复；
- (g) 为人口基金各单位提供关于如何使用评价结果和经验总结的指导，以改进组织决策、问责制和制度学习；
- (h) 协调编制执行主任向执行局递交的年度报告，包括评价的后续行动以及将评价证据纳入全球层面的战略政策、规划和决策。

25. 此外，政策和战略司还负责维护、管理和宣传组织的政策和程序手册，同时确保人口基金分散评价促进其他相关政策、程序和方案手册并与它们保持一致。

26. 高级管理层（包括副执行主任、司长、区域主任和国家代表）负责审议四年期预算评价计划并提供意见；监督对管理层回复中所述评价建议的后续行动执行情况；促进评价所得信息在决策过程中的使用；以及确保获得充足的人力资源以支持评价工作。高级管理人负责营造有利环境以巩固评价文化。分散一级的高级管理层还负责：(a) 管理分散评价；(b) 为关于评价使用和后续行动的报告提供意见；(c) 确保在方案规划阶段，

为方案制定合适的成果框架，包括在适当情况下纳入国家或区域评价能力建设；(d) 促进执行伙伴以及国家、区域和全球对应方在评价过程中的充分和积极参与；(e) 提高与合作伙伴、捐助者和方案国进行的联合评价的参与度；(f) 必要时支持集中评价。

27. 区域办事处在推进人口基金在区域一级的议程方面发挥领导作用。它们在国家办事处的方案编制过程中提供综合技术、业务和方案支持及质量保证，以确保全球、区域和国家层面在战略规划、政策应用和关键成果取得方面保持一致。区域监测和评价顾问为监测和评价工作提供全面的技术支持，他们负责：(a) 制定并领导区域方案和/或专题评价年度工作计划的实施；(b) 就区域和国家方案的可评价性提出建议。所提建议可包括向所在区域的国家办事处提供技术援助，通过与国家伙伴的合作以及能力发展建立强有力的监测框架，确保收集高质量的监测数据；(c) 向所在区域的国家办事处提供技术支持和质量保证，协助评价的规划、管理、执行、后续行动及使用。这包括协助国家办事处编制经过预算的高质量国家评价计划并划定评价的工作范围，然后交由评价办公室核准。此外，区域监测和评价顾问还协助物色评价人员，以便评价办公室对其进行资格预审；(d) 为编制管理层对分散评价的回复提供指导和质量保证，确保回复质量和及时性以及后续行动的开展。这包括利用评价所得的经验和证据用于组织决策和改进方案；(e) 编制并向区域领导团队和评价办公室传播关于评价职能管理的说明；(f) 协助评价办公室加强对整个组织评价管理过程的技术监督，以提高响应度、及时性和质量并更好地利用该区域的评价结果；(g) 协助加强人口基金在国家评价能力发展、联合国发展援助框架评价以及与各国政府和其他发展行为体共同开展的联合评价中的战略参与；(h) 为人口基金提供意见，与区域机构间评价机制、政府间论坛和与评价职能有关的其他区域伙伴和组织进行有效协调；(i) 协助评价办公室开发和促进评价方法、评价管理和评价使用方面的创新产品和流程的使用；(j) 协助评价办公室实施关于评价职能专业化的举措；(k) 及时了解评价和知识管理方面的进展；以及 (l) 提供/协调与评价政策的制定和执行、四年期预算评价计划及全球评价战略和指导有关的区域贡献和建议。

## V. 评价程序

### A. 评价计划

28. 评价工作应经过适当计划和管理、有效开展并确保质量，评价报告的质量应经过系统性的评估。评价计划由组织内各级部门制定，具体规定如下：

- (a) 四年期预算评价计划是一项经过预算、持续多年的整体性评价计划，由独立评价办公室制定并经执行局核准。该计划包括集中评价和两种分散评价：国家方案评价和区域方案评价；
- (b) 计算成本的区域评价计划由区域办事处制定，它们经过成本计算，确定所有区域和国家一级的评价，着眼于响应区域的评价证据需求；
- (c) 计算成本的国家评价计划由国家办事处制定，各国政府参与，并与国家方案文件一同由执行局核准。

29. 在评价计划中，责任单位应确保评价覆盖范围充分合理（包括在人道主义情况下的评价），并做好充分的准备以确保评价质量。计划应能够：使评价响应方案交付中存在的重要挑战；根据决策时间表和方案周期提前做好准备以及及时交付结果；以及说明如何促进评价结果和建议的使用。

### B. 评价覆盖范围

30. 充分合理的评价覆盖范围非常重要，它是提供具有代表性且能够公正体现人口基金业绩的表现的关键，也是确保组织内各层级根据相关证据制定政策、战略和方案的关键。新国家方案的设计必须依据从适当和相关评价机构取得的信息，包括在两个方案周期内至少开展一次的国家方案评价，除非前一次国家方案评价的质量不如人意和/或国情发生了重大变化。

31. 为尽可能确保分散评价的质量和可信度，在将计划递交执行局之前，区域办事处、政策和战略司和独立评价办公室将在国家方案审查机制内审查国家计算成本的评价计划。

### C. 评价的管理和执行

32. 人口基金致力于实现高质量的评价，在评价的设计、管理和执行上力求严谨。评价应根据联合国评价小组的规范和标准以及本政策中的规定进行设计、执行和管理。负责设计、管理和执行评价的工作人员应遵守联合国评价小组的道德标准和联合国评价小组关于将人权和性别平等贯穿评价过程的指导。评价办公室将确保负责设计、管理和执行评价的工作人员已接受关于联合国评价小组规范和标准以及职业道德要求的培训。

33. 为确保评价结果有用且可信而采取的措施如下：

- (a) 管理层应采取一切必要行动，确保评价过程和聘请的评价执行人员的客观性、独立性和公正性。外部评价小组成员不得是曾负责设计和/或管理实施被评估政策、计划或方案的团队成员。指定的评价经理应监督评价团队的选择、管理和业绩评估，并负责整个评价过程中的管理工作。在评价经理的支持下，国家代表对评价质量承担最终责任。区域监测和评价顾问提供技术援助，独立评价办公室则对外部咨询人进行资格预审并核准其工作范围；
- (b) 从设计阶段开始，包括弱势和边缘群体以及适当情况下的青年群体在内的主要利益攸关方均应参与到评价的整个过程中；
- (c) 评价小组成员应通过公开透明的流程选拔，成员分布应做到性别均衡和地域平衡，并应视情况纳入评价所涉区域或国家的专业人员；
- (d) 工作范围应符合联合国评价小组的标准，提前为评价的最终使用做好准备，并与利益攸关方共享以提高透明度和参与度；
- (e) 评价设计和方法应在计划初议报告中明确指出，并由区域监测和评价顾问核准；
- (f) 评价报告必须符合人口基金的报告标准，并公开发布以符合问责制要求。

### D. 管理层对评价的回复

34. 人口基金承诺针对所有评价编制和落实管理层回复。在此问题上：

- (a) 管理层应在评价报告提交后六周内编制其对所有集中和分散评价的回复。管理层对评价建议的回复应包含有时限性的具体措施，并明确分配执行这些措施的责任。这些回复将经过与利益攸关方的讨论，并通过在线评价数据库公开发布。此外，管理层对集中评价的回复将提交高级管理层和执行局以供审查和讨论；
- (b) 政策和战略司通过机构管理层回复跟踪系统监测所有评价建议（集中和分散评价）的执行情况，并以如下方式向高级管理层和执行局报告：(i) 执行主任年度报告中的战略规划指标；(ii) 定期更新为执行评价建议而采取的管理行动，以及这些建议对系统性问题、战略规划、政策制定、方案制定过程和关键管理领域产生的任何影响。

## VI. 质量保证和评估

35. 人口基金评价质量保证和评估 (EQAA) 系统有两个用于确保人口基金评价质量的基本要素，即质量保证和质量评估：

- (a) 质量保证贯穿在整个评价过程中，目的是提高评价质量。从一开始的评价工作范围到最后的评价报告，以及编制管理层回复和后续行动及其执行情况验证，都离不开质量保证。
- (b) 质量评估则在评价完成后进行（事后分析），此时最终评价报告由外部评估员进行质量评估，以便进行报告和问责。此外，发出委托的办公室将收到反馈意见，以加强其在未来提供更高质量评价的能力。

36. EQAA 系统的关键要素包括：(a) 用于执行和管理评价，使其符合联合国评价小组规范和标准的指导和工具；(b) 独立评价办公室批准区域和国家方案一级评价的工作范围和评价人员的资格预审；(c) 区域监测和评价顾问核准计划初议报告；(d) 用于评估评价报告的全组织质量标准；(e) 由独立评价办公室委托对评价报告进行质量评估。

## VII. 加强评价的使用

37. 若评价未得到恰当使用，则此项投资就是一种浪费，而且也错失了学习和提升业绩的机会。评价结果和建议的使用取决于在适当的时机对适当的问题进行检查。这显然意味着将方案一级分散评价与国家方案及联合国发展援助框架周期相联系；将国家领导的评价与政府规划周期和倡议计划时间相联系；以及将集中评价与人口基金的规划和预算周期及各成员国建立的机制相联系，以审查在实现可持续发展目标方面的进展。评价的使用还取决于评价的可信度，而可信度又取决于其严谨性、公正性、独立性和专业性。

38. 通过选择适合当前需求的评价类型，可加强评价的使用。评价办公室与区域监测和评价顾问可针对人口基金各种工作环境和评价的不同目的，就如何选择合适的评价类型提供指导。

39. 人口基金将同时公布最终评价报告和相应的管理层回复，后者将由高级管理层在评价报告提交后的六周内提供。但是，即使管理层对该报告的回复尚未完成，人口基金也不会推迟最终评价报告的发布。人口基金将在其他传播成果完成后立刻发布，并通过各种知识管理平台公布从评价中汲取的经验教训。此外，人口基金将维护公众可访问的评价和管理层回复资料库，并强调良好评价实践和取得的经验教训。该资料库将成为人口基金公共网站不可或缺的一部分。

40. 各级评价系统均应投资于技术，以推进评价的使用。以决策者可用的形式提供评价结果，包括针对其特定需求量身定制的通信工具等，可提高对评价的需求。其关键是有效沟通和传播评价结果。所有评价都应从一开始就制定传播计划，并根据联合国评价小组的指导公布评价报告和管理层的回复。

41. 如果不及时采取措施落实评价建议并将取得的经验总结归入决策系统，评价的价值就会有所限制。人口基金办事处必须对评价建议作出正式的管理层回复并作出安排，以最大限度地利用评价结果。人口基金内部管理人还应创造机会，将评价建议纳入人口基金办事处的关键决策中。这包括确保在设计新的国家方案时，将评价所产生的证据作为参考依据。

## VIII. 全系统评价及合作

42. 在其 2018-2021 年战略计划的共同章节中，开发计划署、人口基金、儿童基金会和妇女署均承诺更好地合作，特别是加强一致性和协作。这四个机构均对联合国秘书长关于重新定位联合国发展系统以实现《2030 年可持续发展议程》的报告表示了赞赏，并承诺共同加强努力，保持紧迫感，更好地支持各国实现可持续发展。这种共同努力应包括在所有层面更有效地开展合作，并加强多利益攸关方的伙伴关系。

43. 人口基金的评价职能与人口基金的战略计划保持一致，也表示全力坚持上述原则，并力求在以下四个领域加强联合国系统评价职能的一致性：

- (a) 联合评价。人口基金将与其他联合国机构一起寻求合作机会，并在国家层面与各国政府进行磋商，开展共同评估，包括开展关于联合方案和 2018-2021 战略计划和发展援助框架的共享章节的联合评价，认可在联合国系统内促进学习的诸多好处，包括分享问责制和降低交易成本。人口基金将促进联合国评价小组规范和标准在所有联合评价中的应用；
- (b) 全系统评价。人口基金将与其他联合国组织通力合作（包括通过联合国评价小组、机构间人道主义评价指导小组和联发援框架评价），对成员国关于全系统评价的决策作出回应。人口基金已认识到评价联合国系统对人道主义危机的响应的战略重要性，将在机构间人道主义评价 (IAHE) 小组框架内参与全系统评价；
- (c) 通过积极支持联合国评价小组 (UNEG) 和 IAHE 指导小组，加强联合国系统不同组织之间评价职能的一致性；
- (d) 伙伴关系。人口基金将与其他联合国组织合作建立多利益攸关方伙伴关系，加强国家在评价国家发展议程和当地可持续发展目标的进展方面的能力，特别是要强调“不让任何一个人掉队”。人口基金将继续作为针对国家评价能力的多利益攸关方伙伴关系中的活跃成员。

44. 人口基金继续致力于提高其在实现“联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划”中所述与评价相关的关键指标方面的业绩，目标是通过将性别平等分析纳入整个评价流程来加强评价的效用。

45. 人口基金将继续加强合作以支持评价政策目标的实现，包括与联合国机构、国际金融机构、国家政府、评价协会、非政府组织、基金会和学术机构之间的合作。

## IX. 针对国家评价能力的伙伴关系

46. 人口基金的评价遵循本组织对“国家一级在发展进程中拥有国家自主权和领导地位”这一原则的承诺。人口基金力求帮助国家利益攸关方对其方案进行自主评价，并为加强各国的评价能力作出贡献。在可能的情况下，人口基金评价的计划和执行应与国家利益攸关方合作进行，共同解决与国家发展议程相关的问题。

47. 根据联合国大会第 70/1 号决议（认可《2030 年议程》）和第 69/237 号决议（建设国家一级发展活动评价能力）以及 2016 年四年期全面政策审查，人口基金将继续与包括联合国各组织在内的其他主要利益攸关方合作，以支持发展国家评价能力。人口基金将重点支持以下方面：(a) 强化国家评价系统；(b) 评价为实现可持续发展目标而采取的行动，特别是与人口基金任务授权有关的行动；(c) 提供证据，为国家进程提供参考信息，并提供关于实现可持续发展目标和人发会议目标的进展报告；以及 (d) 倡导国家领导的评价和此类评价所得证据的使用。

48. 人口基金还将与主要利益攸关方建立伙伴关系，包括政府部门和评价机构的评价单位、民间社会组织和学术界等其他机构，以确保可靠、及时地对与人口基金任务授权有关的国家方案进行由国家领导的评价。此外，人口基金还将参与各种合作，以提高年轻评价人员的能力。

49. 如果人口基金只是作为合作伙伴参与评价，而非委托或管理评价，则此情况不适用本政策的具体规定，但人口基金将敦促遵守国际评价规范和标准。

## **X. 资源**

### **A. 人力资源**

50. 评价职能需要经验丰富的人力资源以管理评价并提供有效的质量保证。人力资源需求最大的是国家一级，此层级进行的评价占比最高。评价办公室和区域办事处将保持高质量的评价人员名单，为确定咨询人提供支持。

51. 国家办事处应建立充分的评价管理能力。评价职责通常由同时负责其他事务的工作人员承担。为确保拥有监测和评价人员，国家办事处可决定（在大型方案中）设立一个监测和评价专员职位，而规模较小的办事处则可集合资源，拨出资金设立一个多国或多机构共用的、专门负责监测和评价的职位。如果无法作出此类安排，各办事处应提名负责评价的监测和评价协调人，该协调人应获得国家代表的支持，投入足够的时间履行评价职责并向国家代表报告。相关安排应由国家代表做出，以确保评价职能的完整性，特别是评价政策条款的应用。

52. 区域办事处将至少有一名 P5 级工作人员全力负责监测和评价活动。该工作人员必须符合联合国评价小组能力框架的要求。区域监测和评价顾问的一项重要职责是为分散评价提供技术援助和质量保证。

53. 独立评价办公室工作人员，包括其主任在内，均需满足联合国评价小组能力框架的要求。评价办公室主任将确保评价办公室工作人员和区域监测和评价顾问具备评价管理和领导技能及经验，并符合联合国评价小组的评价能力要求。

54. 所有负责评价的工作人员将接受评价办公室安排的能力发展培训，以提高其专业技能，包括基于性别的分析、基于人权的评价方法和基于结果的管理。此外，还将确定其他专业发展机会，以确保评价工作人员具备联合国评价小组评价能力框架中所述的核心能力。

### **B. 财务资源**

55. 为实现高质量的评价，评价职能应具备可预测且充足的资源。人口基金将分配其方案总支出的最少 1.4%、最多不超过 3% 用于评价职能。在国家和区域办事处，评价的资源分配根据计算成本的国家和区域评价计划而定。

56. 人口基金在其综合预算中使用单独预算项目为独立评价办公室和集中评价分配资金。评价办公室将管理办事处的人员配置预算和业务费用。执行主任将确立一个机制用于限制资金用途，以支持面临财务困难的国家办事处执行和管理评价。由其他资源而非经常资源提供资金支持的方案将使用其方案预算内的其他资源进行评价。为实现成本效益，人口基金将与国家合作伙伴、联合国系统合作伙伴和其他发展伙伴进行协调和联合评价。

## **XI. 执行、报告和审查**

57. 评价办公室将发布指导意见，视情况对政策进行补充。

58. 评价办公室主任将向执行局报告评价政策的执行情况，将其作为评价职能年度报告的内容之一。

59. 关于评价职能的年度报告将附有管理层回复，一并提交执行局。

60. 关于本政策的执行情况，将在五年内进行独立审查。

## **XII. 建议**

61. 执行局不妨核准本文件 (DP/FPA/2019/1) 所载的人口基金评价政策，并提供进一步指导。

---