



世界卫生组织

执行委员会
第一三一届会议
临时议程项目 5

EB131/3
2012 年 5 月 3 日

世卫组织改革

正式评价政策草案

1. 执行委员会在其 2011 年 11 月的特别会议上要求总干事制定一份正式评价政策，包括在参考独立专家监督咨询委员会意见的基础上由理事机构对评估工作进行监督的机制；并向执行委员会 2012 年 1 月第 130 届会议提交一份与此有关的报告¹。
2. 秘书处在执委会第 130 届会议上正式提交了一份关于世卫组织评价工作的正式政策草案²。委员会成员表示大力支持文件 EB130/5 Add.8 中概述的这项评价政策，其目的是加强世卫组织内部的评价文化。作为世卫组织改革正在进行的磋商进程的一部分，请各会员国进一步提供有关政策草案的详细意见。
3. 目前这一修订后的评价政策考虑到各方面的意见：会员国在 2012 年 1 月的执行委员会届会上的讨论情况；会员国向世卫组织改革特别咨询网站提交的材料；以及独立专家监督咨询委员会的讨论情况³。

背景

4. 2002 年，世卫组织确立了一个规划管理框架，着重于监测、评价和报告工作。本指导结合基于成果的管理原则概述评价问题并确定了世卫组织议程中的四种评价类型：

(a) 规划预算执行情况评价（双年度结束时的执行情况评估报告）；

¹ 见 EBSS2(3)号决定，第(3)小段(d)项。

² 见文件 EB130/5 Add.8。

³ 见文件 EBPBAC16/3。

(b) 规划评价；

(c) 专题评价；

(d) 国家评价。

5. 2006 年制定了评价指南，阐述世卫组织评价的应用和责任，尤其能指导内部监督服务司的工作。

6. 在过去八年中，秘书处增加了全组织范围的规划和专题评价以及国家评价数量。但是，从更广泛的机构角度看，它在促进本组织各级的评价文化、发展评价能力以及鼓励参与式评价方法方面成就不大。原因包括缺乏履行评价职能的机构安排（包括缺乏理事机构直接监督机制）以及缺乏为评价职能提供资源的有效预算拨款机制。世卫组织内部的多数评价活动仍由个别技术规划委托进行。

7. 本评价政策从一些最佳做法、世卫组织自身的经验以及联合国评价小组了解了信息¹。

目的

8. 本政策的目的是为世卫组织的评价明确一个总体框架，促进世卫组织各级的评价文化以及对评价的使用，并促使世卫组织的评价²符合最佳做法以及联合国评价小组的评价准则和标准。

9. 世卫组织的问责框架包括若干种评估。世卫组织认为所有这些评估对于规划发展和机构学习都非常重要。本政策只涉及能够称为“评价”的评估，不包括世卫组织内部进行的其它形式评估，如监测、执行情况评估、调查和审计等。

政策声明

10. 评价是世卫组织的一项基本职能，应在本组织各级进行。评价能确保对执行情况和成果的问责与监督，并能加强组织学习，以便协助决策者制定政策并支持个人学习。

¹ 该小组根据联合国大会 59/250 号决议(2004 年)开展工作确定评价职能的准则和标准。

² 本政策可替代先前的指导和世卫组织评价指南(WHO/IOS/06.2, 2006 年 7 月)。

评价的定义

11. “评价系指对活动、项目、规划、战略、政策、议题、专题、部门、业务领域、机构绩效（……）进行尽可能系统和公正的评估”¹。

- (a) 评价着重于预期和取得的成就，审查结果链，程序、背景因素和因果关系，以便理解取得或未能取得的成就。
- (b) 评价旨在决定本组织的干预措施和贡献的相关性、影响、有效性、效率和可持续性。
- (c) 评价提供以证据为基础的可信、可靠和有用信息，使得能够及时将评价结果、建议和汲取的经验教训纳入本组织的决策程序。
- (d) 评价是规划周期每个阶段不可或缺的一部分，不只是规划结束时的一项活动。

原则和准则²

12. 本政策为评价职能和评价程序提供了一个框架，以确保将主要原则系统地应用于世卫组织的评价职能。下面载明的主要原则是相互关联的，能够支持世卫组织的评价方法。

公正

13. 公正指在适当程序中不带有任何偏见；它要求方法严谨，客观地考虑和阐述成就与挑战。公正有助于评价的可信度，并可在收集和分析数据，制定结果、结论和建议方面促使减少偏见。

14. 在评价程序的各个阶段都应以公正的方式进行所有评价。将为每项评价活动成立一个评价管理小组以确保监督评价程序。

¹ 见联合国评价小组题为“在联合国系统中进行评价的准则”文件（document UNEG/FN/Norms（2005））中的定义，http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=21（检索日期：2011年12月14日）。

² 见联合国评价小组题为“在联合国系统中进行评价的准则”文件（document UNEG/FN/Norms（2005）），http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=21（检索日期：2011年12月14日），以及经合组织/发展援助委员会。《发展援助评价原则》。巴黎，经济合作与发展组织，1991年，<http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf>（检索日期：2011年12月14日）。

独立性

15. 独立性指不受其它方面的控制和不当影响。独立性可保证评价的合法性并减少发生利益冲突的可能性。当决策者和管理者只负责对其自己活动的评价时，便有可能出现利益冲突。

16. 在组织、职能以及行为各个方面都必须保证独立性。在**组织方面**，必须将评价职能与评价所涉及的规划和业务的制定与实施职能区分开。在**职能方面**，必须建立机制确保评价活动在计划、筹资和报告方面的独立性。在**行为方面**，必须具备以伦理道德为基础的行为守则。该行为守则将力求防止或适当管理利益冲突。

17. 评价人员对审查所涉主题的政策、设计或整体管理不应负有直接责任。世卫组织职员表现评价应遵循世卫组织政策与做法汇编中载明的道德原则和职员行为规定。外部承包者应遵守世卫组织关于外部合同协议的规定。评价人员在整个评价程序中必须保持最高标准的职业和个人操守。他们应确保评价涉及到性别和公平问题，并应对信仰、社会礼仪和习俗以及文化环境等背景因素具有敏感性。

18. 举报人政策和其它相关政策将保护参与评价的职员免遭报复或不利影响。

效用

19. 效用关系到评价对决策工作的影响，要求评价结果具有相关性和实用性，以简洁明了的方式提出，并应对其落实情况予以监测。评价的效用取决于评价的及时性、与规划和利益攸关方需求的相关性、程序和产品的可信度以及报告的可及性。

20. 确保效用的途径是根据既定标准以及与有关利益攸关方的磋商为评价议程系统地确定优先次序；针对建议采取系统的后续行动；公开提供评价产品；并与基于结果的管理框架协调一致。

质量

21. 质量涉及评价标准的适当和准确使用，证据的公正陈述和分析，以及结果、结论和建议之间的一致性。

22. 确保质量的途径包括(a)坚持遵循世卫组织的评价方法、适用的指南以及联合国评价小组的评价准则和标准；(b)由评价管理小组进行监督；和(c)适当时，对评价报告进行同行审评。此外，还将考虑采用其它机制，如定期进行元评价。

透明度

23. 为实现透明度，利益攸关方应了解评价的理由、挑选标准以及使用评价结果的目的。程序的透明度与评价材料和产品的可及性一样也非常重要。

24. 透明度将通过以下方法得到保证。评价专员将确保在评价程序各个阶段与相关的利益攸关方进行持续磋商。评价报告应包括关于评价方法、方针、信息来源和所涉费用的详细情况。根据世卫组织的披露政策，评价计划、报告、管理层的回应以及后续报告将公布在世卫组织的评价网站上。

评价类型

25. 世卫组织秘书处委托进行下述几类主要评价：

(a) **专题评价**着重于选定的议题，如一种新工作方式、一种战略、一个跨领域的主题或核心职能等；或者处理新出现的共同机构利益问题。专题评价有助于深入了解相关性、有效性、可持续性和更广泛的适用性。专题评价需要对议题进行深入分析并能跨越组织结构。这些评价的范围可涵盖整个组织，也可只涉及单个世卫组织办事处；

(b) **规划评价**着重于具体的规划。这类评价有助于深入了解如何以及为什么经过若干年取得了结果和成果，并审查其相关性、有效性、可持续性和效率。规划评价涉及与世卫组织结果链有关的成就，并需要对所审查的规划进行系统分析。规划评价的范围可以只涉及国家，也可以跨区域，甚或扩展至全球层面；

(c) **针对具体办事处的评价**着重于根据世卫组织的目标和承诺，本组织在某个国家、区域或者在总部开展的工作。

26. 执行委员会可酌情委托对世卫组织的任何方面进行评价。

外部评价

27. 理事机构可委托独立于秘书处的外部评价人员进行评价。会员国、捐助者或者伙伴等其它利益攸关方也可委托对世卫组织的工作进行外部评价，目的是评估执行情况和问责制，以便在此之后能够对本组织的工作给予信任。

28. 秘书处将通过一个适当信息披露和促进程序在这类外部评价中给予充分合作。外部评价的结果出来后将在世卫组织的评价网站上予以公布。

评价的计划和重点确定

29. 世卫组织将制定一个全组织范围双年度评价工作计划，作为本组织计划和预算周期的一部分。

30. 制定该工作计划时应与总部和各区域的高层管理人员以及世卫组织在国家、区域和领土上所设办事处负责人进行磋商并以既定标准为基础。将根据提交规划、预算和行政委员会和执行委员会的年度报告，对双年度工作计划每年更新一次。工作计划应通过规划、预算和行政委员会提交执行委员会批准。

31. 在制定评价主题的选择标准¹时，应考虑以下类别：

- 与以下方面有关的组织要求：全球、国际或区域承诺；与利益攸关方、伙伴或捐助者达成的具体协议；理事机构提出的要求。
- 与以下方面有关的组织上的重要性：工作总规划的重点和核心职能；投资水平；内在风险；与实现预期结果有关的绩效问题或关切。
- 与以下方面有关的组织效用：跨领域问题、专题、规划或政策问题；促进职员或机构学习的潜力（创新）；世卫组织的比较优势程度。

评价方法

32. 评价程序的主要组成部分如下²。

¹ 有关详细的评选标准的进一步指导，可参考《世卫组织评价实践手册》。

² 有关评价的进一步指导，可参考《世卫组织评价实践手册》。

设计

33. 评价的职权范围应包括关于下列要素的详细情况：

- (a) 评价的背景；
- (b) 评价的目的和目标；
- (c) 范围和与规划预算和工作总规划的联系（概述评价所涵盖和未涵盖的问题）；
- (d) 评价的标准（除其它外，尤其包括相关性、影响、效率、有效性、可持续性）和主要的评价问题；
- (e) 评价结果的使用者（主管人和受众）；
- (f) 方法（数据收集和分析方法以及利益攸关方的参与方法）；
- (g) 评价小组（规模、知识、技能和资格）；
- (h) 详细工作计划（包括时间表、具体安排和预算）；
- (i) 可交付成果（包括报告、分发策略和后续行动）；
- (j) 特设评价管理小组（包括对技术职员的需求）。

特设评价管理小组

34. 如果评价的规模和复杂性证明有必要，应召集一个特设评价小组协助进行评价和质量控制。该小组可由外部专家和（或）世卫组织的职员组成。该特设小组的职能包括审查职权范围和报告草稿并发表评论意见。该小组应及时向评价小组了解进展情况，随时答复评价小组提出的问题，并提出建议供考虑。

评价小组的挑选

35. 在挑选评价小组成员时应考虑以下问题：
- (a) 技术和部门专业知识；
 - (b) 对定量和定性评价方法的深入了解和经验；
 - (c) 以往进行审查和评价的经验。
36. 评价小组的挑选程序必须保证小组各成员之间不存在利益冲突。
37. 评价小组组长应负责评价小组成员之间的互动并对评价的产出负有总体责任。

报告

38. 评价程序的一项基本要求是撰写一份书面报告。最后的评价报告应结构合理，并含有基于证据的结果、结论、汲取的经验教训以及建议。
39. 报告必须：
- (a) 只包含与评价的总体目的和各项目标相关的信息；
 - (b) 阐明评价的目的并附上职权范围；
 - (c) 回答职权范围中详细载明的主要问题；
 - (d) 阐述用于收集和分析信息的方法；
 - (e) 说明评价的任何局限；
 - (f) 纳入结论、汲取的经验教训和建议所依赖的证据。

为评价筹资¹

40. 总干事应确保有充足的资源实施全组织范围评价工作计划。

41. 区域主任、助理总干事和世卫组织国家办事处负责人必须确保有足够的资源实施全组织范围评价计划中其各自部分的评价。适当的评价活动预算必须是一项规划的业务工作计划的组成部分，必要时，应当在每个项目/规划/倡议的计划阶段与利益攸关方讨论这一问题。

42. 在估算为资助世卫组织评价活动所需的金额方面，考虑了其它组织提供的估算。根据这些估算，可在总体规划预算中作为一个必要组成部分纳入一笔相当于该预算3%-5%的评价费用。

问责制和监督

43. 问责制框架限定权力来自谁,授予谁，目的是什么，并进一步限定了拥有权力者的问责制以及他们在行使这一权力时的责任。本部分限定评价程序中主要角色的作用和责任²以及用于实施评价政策的监测机制。

作用和责任

44. 世卫组织执行委员会³应：

- (a) 决定评价政策及随后的必要修正；
- (b) 为世卫组织内部的评价职能提供监督；
- (c) 鼓励进行评价以协助计划和决策工作；
- (d) 为会员国特别关注项目的全组织范围双年度评价工作计划提供投入；
- (e) 批准全组织范围双年度评价工作计划；

¹ 进一步工作将涉及评价工作的资金来源。

² 有关评价的个人作用和职责的进一步详细情况，可参考《世卫组织评价实践手册》。

³ 世卫组织执行委员会及其附属机构规划、预算和行政委员会。

- (f) 考虑和注意到关于全组织范围双年度评价工作计划实施情况的年度报告；
- (g) 如必要，定期修订评价政策。

45. **内部监督服务司**是评价职能的监管机构。该司就与世卫组织评价有关的事项直接向总干事进行汇报，并每年提交一份报告供执行委员会审议。内部监督服务司负责与评价有关的下列职能：

- (a) 领导制定一份全组织范围双年度评价工作计划；
- (b) 向高级管理层通报具有全组织重要性的评价相关问题；
- (c) 促进将评价结果和汲取的经验教训用于规划制定工作；
- (d) 协调本组织三个层级的评价框架的实施；
- (e) 维持一个跟踪管理层对评价回应情况的系统；
- (f) 维持一关于世卫组织各级所进行的评价活动的在线档案库；
- (g) 维持一个具有评价经验的专家名册；
- (h) 为准备和进行评价以及采取后续行动提供指导材料和意见；
- (i) 审查评价报告是否符合政策的要求；
- (j) 加强世卫组织职员中的评价能力（例如提供关于评价的标准化方法或培训）；
- (k) 通过总干事向执行委员会提交关于评价活动的年度报告；
- (l) 支持对政策进行必要的定期审查和更新。

评价结果的使用

对建议的使用和后续行动

46. 评价报告中载明的建议体现了评价程序的增值作用。每项评价应有确认的负责人，如某部门、规划、办事处或项目的负责官员。该负责人有责任使用评价的结果并为落实建议制定行动计划和时间表。

47. 评价负责人应确保向总部的有关助理总干事或向区域和国家层面的区域主任及时发出适当的管理对策。

48. 内部监督服务司应系统地监督实施评价建议的后续行动，协调与评价负责人的努力。内部监督服务司应向高级管理层定期发布关于实施建议的进展情况报告，同时还要每年通过规划、预算和行政委员会向执行委员会提交报告。

评价报告的披露和传播

49. 世卫组织应根据本组织的披露政策公布评价报告。

50. 对于从评价中汲取的经验教训应适当加以提炼、报告和传播。

执行委员会的行动

51. 请执委会注意本政策草案并考虑予以批准。

= = =