



第十项议程

国际劳工组织的评估框架

战略预算编制范围内的评估

目 录

| | 页 次 |
|------------------------------|-----|
| 一. 导 言..... | 1 |
| 二. 战略预算编制范围内的评估..... | 1 |
| 独立和信誉..... | 3 |
| 对组织上的学习承担义务..... | 3 |
| 负有责任与透明度..... | 3 |
| 灵活的侧重和方法学..... | 4 |
| 所有资金来源项下的评估协调..... | 4 |
| 相关性、效果和效率..... | 4 |
| 三. 评估类别和方法..... | 4 |
| 国际重点和其他核心计划：战略设计、实施和影响..... | 5 |
| 重点和主题评估..... | 6 |
| 技术合作项目评估..... | 7 |
| 体面劳动国别计划..... | 8 |
| 四. 落实国际劳工组织的拟议评估框架所需的能力..... | 8 |
| 评估报告、传播和制度发展..... | 8 |
| 资 源..... | 8 |

一. 导 言

1. 根据理事会表明的观点¹，劳工局已将其评估框架向前推进一步，强调了评估对决策、规划以及计划和项目的制定和实施的重要性。
2. 本文件提出了国际劳工组织建议在战略预算编制框架范围内实施的评估制度。目标是制定有助于更有效的计划和项目规划、监督和报告的一种综合、连贯、透明的评估框架。在理事会提供的指导基础上，局长计划责成劳工局制定新的制度、采取增强劳工局对它们加以实施的能力的措施、改善信息分享并将其与全劳工局范围的通告结合在一起。这一工作将在今后的三年期间实施。
3. 正如秘书长提出的那样，本文件中提出的评估处理方法反映了联合国系统范围内建议的准则和标准²。与这些准则和标准相一致，国际劳工组织的评估目标将是：
 - (a) 尽可能系统和客观地确定国际劳工组织与其目标相关活动的相关性、效率、效果和影响；
 - (b) 使劳工局、成员国和三方成员能够参与系统的考虑，以便通过改变其内容和，必要时，其目标而加强主要计划的效果。

二. 战略预算编制范围内的评估

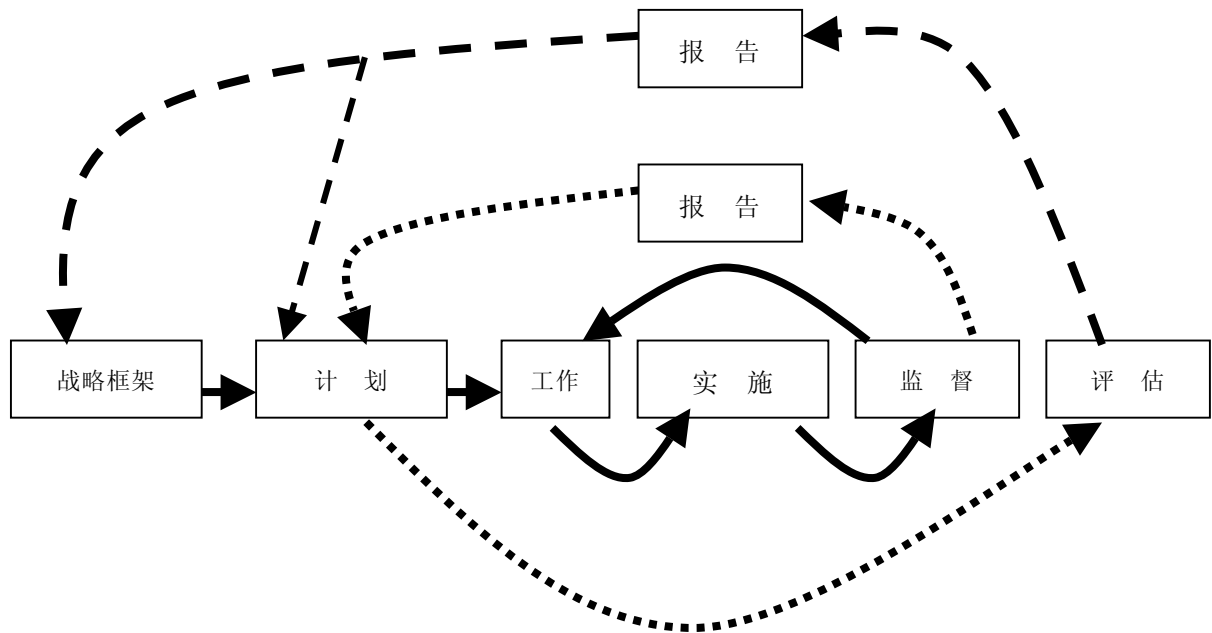
4. 采用战略预算编制要求重新考虑在以结果为基础的管理方法范围内进行评估的作用。有关这一方面的评估的核心重点是根据中期规划程序(战略政策框架)、两年期战略预算程序以及年度实施报告，通过监督在所预期的结果方面所取得的进展而评估组织上的绩效。
5. 在国际劳工组织的战略预算编制框架范围内，计划的制订涉及由四个程序组成的一个综合制度：
 - (a) **战略政策框架**。这是从中期的角度来考虑计划实施的目标、优先事项和采用的方法。
 - (b) **战略预算编制**。这是建立在可衡量的绩效基础上的以成果为基础的预算编制程序。

¹ 理事会文件 GB.279/PFA/8； GB.283/14； GB.283/9/1； “理事会主席向大会提交的 2001-02 两年期的报告”，第 3 号《临时记录》，国际劳工大会第 90 届会议，2002 年，日内瓦。

² 联合国：关于计划制定、预算的计划内容、落实情况的监督以及评估方法的规则 and 规定(文件 ST/SGB/2000/8，2000 年 4 月 19 日)。

- (c) **工作规划和监督**。它涉及信息的系统收集和报告，以跟踪资源的使用、已开展的工作以及朝着预期结果取得的进展。
- (d) **评估**。它是通过分析绩效的决定因素以及评估如何最佳地进行改善而完成的。

图 1. 国际劳工组织的战略预算计划周期



6. 国际劳工组织的战略预算编制是建立在一种叠代过程基础之上的，获得的见解通过这一程序被输入处于不同组织级别的计划程序，主要目标为改善绩效和加强作为一个机构的国际劳工组织。其成功与否取决于鼓励国际劳工组织内部的个人在不同的管理级别进行战略思考和采取战略行动。每一单位负责将其结合进自己的计划并报告有关这些战略进行得怎么样以及正在实现的绩效里程碑的重要情况。这种透明度为各计划、国家和地区之间的协调提供了一个重要的手段，以发展体面劳动议程范围内的连贯性。
7. 评估与计划制订的其它阶段之间的一种有机联系属于以成果为基础的评估框架的核心。由于战略已得到确定，绩效措施、监督方法以及评估计划被结合进规划过程，以确保反馈将是透明和运转良好的。
8. 评估是帮助确定一种战略方法获得成功的几种管理手段之一。其他程序包括外部和内部审计、管理审计以及由理事会的不同委员会进行的主题和计划审议。

9. 所有评估将具有通过传播良好实践及从经历中汲取的教训而改善绩效的共同目标。为帮助达到这一目的，劳工局提出下列一套指导原则。

独立和信誉

10. 国际劳工组织有义务确保评估的信誉和独立。在评估规划、制定职权范围、评估人员的选择以及评估的实际执行的全过程中都保持独立与公正。将评估责任从负责计划和项目实施的一线管理职能中分离出来、程序的透明度以及评估人员的正直和专门知识均有助于确保评估结果和建议的信誉。这些作法由于局长对促进负责制和透明度以及保护评估过程免受压力和影响所作的承诺而得到加强。
11. 劳工局将寻求确保评估结果是客观、独立、透明并由具有有关主题事项的专门知识的专业人员进行的。可信的评估还要求具有利害关系各方——直接和间接用户或受益人、三方成员、工作人员、联合国系统的其他部分以及相关的伙伴群体——的参与，且是在一个独立评估小组的协调下进行。这些群体可参与评估设计、辅助数据的收集与分析并协助对评估结果、结论和建议进行解释说明。利害攸关者亦可就有效的传播和后续行动提出建议。

对组织上的学习承担义务

12. 评估系统地审议哪些做法可行或不可行并确定需改善之处。它们应与所采用的手段和技术支助密切结合在一起，以促进学习和前瞻性思维。所有评估将具有通过传播良好的实践以及从经历中汲取教训来改善绩效的共同目标。假如设计和实施得好，评估将在其就战略和资源分配形成决定方面所具有的作用得到很高的评价。一种运转良好的反馈机制对于激发对评估的兴趣和利用至关重要。
13. 评估报告将突出评估的结果、结论和行动建议。此外，所汲取的可以指导其他地方的决策的教训，无论是正面的还是负面的，将被广泛地加以传播。这可以惠及政策制定者、项目经理、三方成员、较大规模的联合国和国际发展团体以及研究人员和一般公众。结果的传播需要适时，以及时支持决策过程。

负有责任与透明度

14. 评估结果应导致行动。为跟踪是否为建议制定了有效后续措施，需要有权责自负和报告制度。评估结果的质量、相关性以及重要的利害攸关者对评估结果具有的一种拥有感的程度将影响到后续措施的效果。每一评估的一个重要产出应是由评估人员和相关决策者共同制定的一个后续行动计划。应当报告并承认朝着所承担义务取得的成果和进展。

灵活的侧重和方法学

15. 评估是为了满足具体的决策需要而组织的。可能会采用种种方法学，包括质量方法和数量方法。质量方法提供了从具有不同观点的利害攸关者那里收集到的叙述性和深入的情况。而量化信息，如果适当和可靠，或被认为对实现评估的目标具有重要性，可支助总结、比较和推广。

所有资金来源项下的评估协调

16. 技术合作项目为在国际劳工组织的经常预算项下支助的计划的计划的发展提供了重要的补充。经常预算活动与那些由预算外资源支助活动的结合是确保国际劳工组织的实质性计划的连贯性的一个重要因素，而且对《体面劳动议程》的发展来说是必不可少的。这种情况可通过将项目、计划和国家级别的评估和结果报告联系在一起而得到支持，计划评估将依靠和利用已被项目一级的评估文件所证明的绩效成果和汲取的教训。

相关性、效果和效率

17. 评估将为根据新的政策和优先事项重新评估计划提供机会。它是评估计划的持续相关性、效果和效率以及确定是否压缩规模或逐步停止过时或无效的计划或计划组成部分的几个手段之一。为分散国际劳工组织的计划并使贯穿性目标深入到国际劳工组织的工作之中，正在就建立一种国际劳工组织决策和计划的综合性处理方法采取一些主动行动。通过评估过程，应能够捕捉本组织中的不同单位对这些举措作出响应的方式。
18. 评估费用在被评估项目的预算中应占较小的部分，而且其好处应超过其费用。

三. 评估类别和方法

19. 凡适宜时，将使评估责任分散化以增加评估进程和结果的效果和效率。将在计划和管理局内部保留一种集中能力，以便就评估问题、指导方针和程序的精心制定以及评估规划的协调提供劳工局范围的指导。这一任务将以外部的专门知识和内部的经验为补充。
20. 评估将继续采取多种形式，每种形式处理不同组织级别上的决策需求。总的来看，这些评估确保国际劳工组织的所有计划、项目和活动都将接受评估。将在每一计划和预算中公布有待提交给理事会的重要评估。下面的表 1 中概括了按类别分类的拟议评估。

表 1. 评估的类别和特征

| 评估的类别 | 评估的重点 | 主要责任 | 形式 | 时间 |
|------------------|---|--|----------------------|--|
| 项目 | 相关性、效果、可持续性、效率(与规划内容相对照的实际绩效); 结果、建议、汲取的教训 | 项目经理对项目的成功实施负有责任(进展报告); 项目经理应向其报告的单位监督和独立的评估责任 | 独立评估和以结果为基础的报告 | 年度或根据项目的监督和评估计划中的规定 |
| 计划 / 按主题 | 国际劳工组织计划的连贯性、效果和战略重点(与规划内容相对照的实际绩效); 旨在改善计划的评估结果和建议 | 针对国际重点计划, 由计划和管理局负责; 针对主题和特殊计划问题, 由实施单位或高级管理人员负责; 由计划和管理局或合作发展司就技术合作问题进行监督 | 在计划一级实施的独立和以结果为基础的报告 | 年度, 与计划和预算以及实施报告相协调, 对于国际重点计划, 每四年独立进行一次 |
| 国家 | 将国际劳工组织《体面劳动议程》纳入国家级别的优先事项; 国家计划与国际劳工组织战略框架的连贯性 | 国家主任或体面劳动工作组进行独立评估; 由计划和管理局进行协调和监督 | 内部审议并接受独立评估 | 正在进行, 与计划和预算进程相协调 |
| PROGRAM: 计划和管理局。 | | | | |
| CODEV: 合作发展司。 | | | | |

国际重点和其他核心计划：战略设计、实施和影响

21. 从 2002 年 11 月起, 劳工局每年将向理事会提出两个重要计划的评估, 这样, 所有八个重点计划将在为期四年的一段时间接受评估。
22. 计划评估方法将包括对由计划和有选择的单位在它们的报告结果中突出的重点和采取的方法所作的分析, 以确定哪些方面的绩效处于正轨和哪些方面有潜力得到改善。计划评估通过发展对计划如何更好地实现预期结果的更深入理解而补充正在进行的绩效监督过程。
23. 更具体地说, 计划评估的组成部分将包括下列几个方面:
 - (i) 计划管理人员和工作人员在使改善其制定并实施有效战略的能力的诸多进程制度化方面表现如何;

- (ii) 各战略如何实现由国际劳工组织以及其他重要的三方成员、伙伴和计划的受益方确定的指定结果，应特别强调结果的效率、效果和可持续性；
 - (iii) 为实现更高水平的绩效，如何才能改善计划管理和方法。
24. **具体评价领域。**可以从几个方向着手评价一个计划是如何有效地实现其预期结果的。
25. **计划设计的适宜性。**完善的设计是取得有利绩效的一个关键性决定因素。评价将突出实施目标如何被转变成具体战略、这些战略是否结合有对外部环境和内部能力的分析、计划设计在确定并结合利害攸关者的需要和伙伴联系方面表现的如何以及各战略在实现其预期结果方面的效率和效果。
26. **管理部门在利用绩效信息方面表现如何。**计划管理在一种不断发展的基础上监督和评估其绩效。主要以指标和质量报告为形式的反馈为定期评价以所针对的目标为参照的实际结果如何提供了方法。计划管理对确保分析并使用此类绩效信息以进行改善负有责任。评估可为反馈过程的工作情况提供客观的评价。
27. 计划管理人员将绩效衡量作为监督朝着实现其目标所取得进展的一个工具来使用。由于计划的发展，用以衡量的指标可能会变得不适宜或其解释更为复杂。计划评估人员将与计划管理部门一道努力，以评估绩效衡量制度的适宜性和相关性以及计划监督制度范围内的具体指标。为评价在多大程度上某些具体结果可归因于计划影响，可能需要做出一些特殊努力。
28. **因果联系及影响。**为评价计划产出和预期结果之间假设的因果联系的似乎可能性，计划评估还可对迹象进行审议。在发现该联系较为薄弱的情况下，计划评估可协助确定作为备选的衡量手段。
29. **性别重点和其他方方面面的目标。**国际劳工组织已承诺使性别平等成为主流。评估将侧重计划管理绩效的实质性、技术计划制定范围内的性别分析和规划以及有关性别平等和主流化的人力资源配备和政策。
30. 评估还将评价国际劳工组织对在其计划范围内结合并促进诸如减贫和社会排斥一类的贯穿性问题所承担义务的程度。它们将被用以在《体面劳动议程》范围内促进政策的连贯性。

重点和主题评估

31. 战略和主题评估在定期的基础上对由于劳工组织之正在演变的政策议程的结果而引起的政策问题进行审议。这些审议可以种种方式加以组织，例如，包括按类组

合的项目、计划或地理区域。战略和主题评估要求很高的专业化知识水平，以及同寻求评估反馈意见的高级工作人员进行密切协调。理事会的技术合作委员会多年来在其三月份会议上对有关择定实质性领域的主题评估进行年度审议。因此，将就有关技术合作的主题评估的持续准备作出适宜的安排。

技术合作项目评估

32. 劳工局将在国际劳工组织的现行评估方法学和已确立的技术合作资金供应能力基础上就技术合作项目的设计、监督和评估在整个劳工局实施标准化的国际劳工组织方法学。这一工作将会由于工具和指导方针、培训、外部评估人员的选择的进一步发展，以及在这一进程中跟踪各种要素的制度的建立而得到促进。
33. 评估标准将继续包括技术合作项目的相关性、效率、效果、影响和可持续性。将从国家框架的观点对项目进行评估，特别是有关国家一级对综合计划的支持以及此类计划对国际劳工组织三方成员的需要和优先考虑的响应。评价项目时还将查看它们如何适用于一种综合性的战略预算。
34. 为汲取教训，劳工局还将对技术合作评估报告进行分析。这些分析将为全局范围的数据库以及有关评估结果、最佳惯例和报告的传播制度做出贡献。将来自评估结果的相关要素结合进正在进行的实施进程以及今后的计划和项目设计将是一项重要的任务。在技术和地区单位的协作下，劳工局将定期就技术合作评估活动向理事会提交报告，并将继续提议进行围绕技术合作问题的主题评估。
35. 所有技术合作项目均需接受评估，而且根据项目及其中制定的评估计划，将采取自我评估、独立内部评估、外部评估或上述形式的结合体。为评价重大计划和项目的更长期效果、影响和可持续性，应在有选择的基础上开展对前任职位的评估。然而，到目前为止，除了少数例外情况外，由预算外资金资助的项目预算尚未列入有关事后评估的备付。为在后面讨论的技术合作资金筹措的更大背景内解决这一问题，将对捐款界采取一些新的处理方法。
36. 将继续制定有关项目评估的时间和性质的条例。这些条例目前规定：历时 18 个月以下的项目将在完成时进行一次最终评估；历时 18 至 30 个月的项目需进行一次中期评估并在项目完成时进行一次最终评估；历时 30 个月以上的项目需进行年度审议并在项目完成时进行一次最终评估。预算超过 35 万美元的所有技术合作计划或项目需进行年度自我评估，而且在一个新的阶段，假如存在，发起之前需要进行评估。在计划或项目周期期间，至少应开展一次独立评估。

体面劳动国别计划

37. 过去几年来一直开展着增强总部和地区之间的协调的工作。这项工作是根据 1999 年 6 月国际劳工大会提出的共同计划制定框架而发起的³。联合制定计划的做法被应用于计划联合活动，这些活动由于体面的劳动工作队的建立而得到加强。此外，正在开展一些新的举措，以确保总体目标、战略和计划的制定能在项目、国家和计划间进行协调，特别是在 2004-05 两年期计划和预算建议的编写方面。
38. 今后，劳工局将通过体面劳动国别计划的更广泛的制定而在其战略规划中加强国家一级观点。国别计划评估可评价具有国家特性的计划制定的适宜性，并引导对所需过程的理解，以支持国家级别的目标和战略的更好结合。

四. 落实国际劳工组织的拟议评估框架所需的能力

评估报告、传播和制度发展

39. 评估报告是支持决策并传播获得的教训的主要手段。数据库系统将支持计划实现的绩效与数年来实际结果的比较，特别是一旦企业资源规划(ERP)制度开始运转。这些比较可在实施期间及时促动修改计划的决定，或在更深的层次探讨问题。
40. 国际劳工组织的评估战略的落实需要发展一些关键的能力，包括发展一个评估监督数据库和为传播评估结果和汲取的教训的网址或业务通讯。需要通过一个界定明确和维护良好的反馈程序来提交绩效监督和评估结果。
41. 反馈制度将实现制度化和系统化，并发展针对重要的目标读者的传播方法。那些经评估的项目将负有根据评估结果、结论和建议采取行动的责任。

资 源

42. 本文件中叙述的评估框架需要显著地增强国际劳工组织组织评估工作的能力并确保那些评估的经验教训被考虑进来。这将必然是一种劳工局范围的努力。
43. 需要开展的部分工作是制定整个劳工局的指南和相关培训。有关 2000-01 两年期盈余的使用问题的文件⁴提出了有关建立评估制度以及技术计划和地区工作人员

³ 国际劳工局《体面的劳动》，局长报告，国际劳工大会第 87 届会议，1999 年，日内瓦。

⁴ GB.285/PFA/9 号文件。

培训的一次性投资计划。例如，这项工作还可通过新的管理培训举措得到加强。为协助评估方法学的进一步发展并为具体的评估提供独立的评估人员，将邀请各国政府以及雇主组织和工人组织提供它们的专门知识。

44. 需要额外资源的一个领域涉及技术合作的评估。它与有关改善技术合作设计的更广泛的需求联系在一起，包括质量管理和一个鉴定制度。对一次性发展费用来说，2000-01 两年期的盈余可以有所帮助。然而，对于持续的培训和反馈来说，这种盈余将是不够的。因此，建议与捐款国谈判一种程序，根据该程序，目前列入项目预算的部分评估资源将被留作中央项目评估能力。
45. 国际劳工组织中用于评估的核心资源不允许创建一个大型中枢单位。这种情况在某种程度上说可能有利于由技术计划和地区接管评估的责任。一种小型中枢监督能力在确保评估的独立性以及鼓励在整个劳工局传播经验教训方面可能是有效和有利的。
46. 根据其讨论，委员会或许希望建议理事会要求局长在国际劳工组织今后的工作中实施本文件中包含的评估框架。

2002年10月1日，日内瓦。

待决问题：第46段。