



第八项议程

评 估

(d) 国际劳工组织新的评估政策和战略框架

目 录

	页 次
I. 导 言.....	3
II. 政策框架.....	3
一个共有的远景.....	4
国际劳工组织评估政策的目标和结果.....	4
国际劳工组织评估政策的指导原则.....	5
III. 战略和业务做法.....	6
有关独立评估的政策和惯例.....	6
评估与基于结果的管理相结合.....	6
评估类型.....	7
(a) 战略和政策评估.....	7
(b) 国家计划评估.....	7
(c) 专题评估.....	7
(d) 项目评估.....	7
(e) 组织审查(自我评估).....	8
IV. 实施安排和程序.....	9
与三方成员磋商.....	9
评估股的作用和评估工作计划的主要内容.....	10
V. 施政问题和未来的考虑.....	10
评估议程.....	10
向理事会汇报评估结果.....	11
评估股的结构和作用.....	11
VI. 结论和待决问题.....	11

I. 导言

1. 本文件是以前于 2000 年 11 月和 2002 年 11 月向计划、财务和行政委员会(计财行委会)提交的评估框架文件为基础的。¹ 2002 年 11 月的文件² 在基于结果的管理框架内, 确定了国际劳工组织的评估目标、制订了评估职能的基本原则、方法和战略并列出了要在跨度为三年的时间段内实施拟议评估框架所需的核心能力。
2. 迄今为止, 已经实施了 2002 年拟议评估战略中的若干方面。其中包括就经常预算计划和技术合作项目评估结果向理事会提交年度报告, 在选择评估专题和职权范围时与理事会三方小组举行磋商。劳工局也拨出经常预算资源, 用于一些监督和评估的培训活动。
3. 另外一个关键性的情况发展是 2005 年 3 月在管理和行政部门内设立了一个过渡性的中央评估股。这一新的单位总体负责实施国际劳工组织的评估政策。它独立于计划和管理局 (PROGRAM) 和伙伴关系和发展合作司 (PARDEV), 直接将其评估报告呈交局长。有关评估股的使命声明、作用和职能的详细情况在本文件中作了介绍。
4. 在讨论 2006-07 两年期计划预算建议和战略政策框架时, 委员会成员进一步要求在国际劳工组织中加强评估的做法, 包括对核心计划和技术合作项目进行更为系统、透明、独立和优质的评估。本文件是对这一要求作出的响应。本文件也是对技术合作委员会向理事会提出的劳工局要确保定期进行独立评估并汇报评估结果这一具体建议作出的反应。³

II. 政策框架

5. 在联合国系统内外国际公认的准则和标准的激励下, 拟议中的新评估政策框架旨在改善和加强国际劳工组织中的独立评估做法。它还确定了对计划的执行情况进行系统的自我评估的原则, 通过这些便能全面涵盖国际劳工组织为支持 2006-09 年战略政策框架中所确定的国际劳工组织远景而开展的所有活动。⁴
6. 评估框架也旨在加强创造和分享国际劳工组织实质性工作的知识, 同时加强评估与劳工局内部其它督促和监督职能之间的互补性。在国际劳工组织开展的评估进程

¹ GB.279/PFA/8 号文件, 《国际劳工组织评估战略》, 2000 年 11 月; GB.285/PFA/10 号文件, 《国际劳工组织的评估框架战略预算编制范围内的评估》, 2002 年 11 月。

² GB.285/PFA/10 号文件。

³ GB.291/13(Rev.)号文件,2004 年 11 月。

⁴ 根据 GB.292/PFA/8(Rev.)号文件。

中，新的政策也为三方成员的磋商和参与以及劳工局内部的责任分担制订了更为明确的指南。

一个共有的远景

7. 一个持续和日益扩大的问责、透明和质量改进的机构文化是国际劳工局理事会与劳工局共有的明确远景。为实现体面劳动议程、提高绩效和效果进行评估，这是本承诺的核心所在。从此角度看，至关重要的是要让理事会成员以及外部伙伴充分相信劳工局是以透明、可靠、可信和专业的方式有系统地履行评估职能的。
8. 评估同时是一个管理和组织学习工具，以支持三方成员推动体面劳动和社会正义。评估可以被定义为通过确定其相关性、影响、效果、效率和可持续性，以证据为依据对战略、政策或计划和项目结果进行评价。⁵ 评估侧重于结果、设计、实施和管理程序。不应该将它与单个绩效的实施监督和报告、审计、监察、调查或评价混为一谈。⁶ 虽然它采用了基于数据分析的形式，但评估不是做学问。⁷

国际劳工组织评估政策的目标和结果

9. 在劳工局基于结果的预算编制制度中，预期评估会对政策的制定和决定的作出作出根本性的贡献，目的在于优化资源分配和改进整体管理。
10. 新的评估政策的目标是：
 - 在全劳工局范围内改善国际劳工组织支持三方成员行动的透明度和对影响的问责；
 - 通过对国际劳工组织活动的效果、效率、相关性、影响和可持续性的可靠评估，加强政策机关和高级管理部门的政策制定程序；
 - 提供反馈，支持学习和不断改进国际劳工组织的工作。
11. 劳工局将以目前的能力和承诺为基础，采用良好的评估做法。在下个两年期和整个2008-09 两年期，拟议中的新政策的实施预计会导致劳工局管理做法和运作的改善。改进的方面将包括：
 - (i) 使自我评估和独立评估获得更为系统的利用；
 - (ii) 向高级管理部门和理事会定期汇报评估活动及其效果；
 - (iii) 评估结果和建议得到后续落实，包括将其应用于基于结果的规划、计划和预算编制程序。

⁵ 基于《评估和基于结果管理关键术语词汇表》中的定义，经合发组织，巴黎，2002 年，第 21 页。

⁶ 审计是就风险管理、控制和施政进程对内部惯例进行评价。调查是对有关行为或安全投诉作出反应。

⁷ 国际劳工组织支持将影响评估或对朝着发挥影响所取得的进展的评估作为其评估方法学的核心部分。这可能需要应用一定的研究方法。

- (iv) 使机构学习和知识分享出现改进;
- (v) 在劳工局内部均协调评估做法和方法, 不考虑资金来源;
- (vi) 酌情下放评估责任和问责;
- (vii) 在评估和自我评估方法学方面改善内部的能力和技能;
- (viii) 国际劳工组织三方成员在评估中的参与程序;
- (ix) 评估职能的独立性得到维护。

国际劳工组织评估政策的指导原则

12. 劳工局致力于确保国际劳工组织评估的可信、公正、透明和独立。将通过遵守下列核心原则支持该做法:

- 坚持采用国际良好惯例。国际劳工组织的评估政策将与国际公认的评估规范、标准和良好惯例相一致并在基于结果的管理方法方面与联合国大家庭相协调。劳工局将以适当的方式应用国际良好惯例或努力从现有评估经历、规范和标准中吸取经验教训, 拟定新的指南。⁸
- 维护国际劳工组织的任务授权和使命。国际劳工组织的评估做法和方法将反映我们组织的三方性构成和对社会正义的重视以及在标准和技术方面的任务授权。
- 确保专业化。评估将由合格的技术专家和评估员进行。另外, 无论内部还是外部评估员都将遵守最高的道德和技术标准, 采用一套严格的方法和坚持所有关于专业化、公正性和可信性的标准, 包括负责任地处理机密信息。关于道德和技术标准, 国际劳工组织将遵守联合国所确立的各项原则。无论其形式或方法为何, 评估报告将提供批判性的评价以及或侧重于问题或提供信息的独立的视角, 并提出可操作的后续行动。
- 透明性和学习。将采用透明的程序进行评估, 结果将向所有有关各方提供。将向三方成员、捐助者和其它有关机构散发评估的结果和建议。由劳工局所做的评估可以使评估结果纳入国际劳工组织的决策程序并且支持组织的学习。
- 程序的独立性。国际劳工组织将确保评估责任与政策、计划和项目等业务管理职能相脱离, 并且按照商定的标准选拔评估员, 以避免任何潜在的利害冲突。

⁸ 联合国系统组织内现有的评估政策和指南, 经合发组织/发展援助委员会的评估原则, 国际金融机构和欧洲联盟的评估政策。也照顾到联合国评估组(UNEG)最近完成的联合国系统评估规范和标准。这些规范和标准的目的是提高评估的质量和协调并简化其在利害攸关者和从业人员中的使用。

III. 战略和业务做法

有关独立评估的政策和惯例

13. 确保评估程序的公正性在很大程度上取决于机构安排和评估程序是如何建立的。劳工局将按照国际良好惯例，发布确保评估职能透明和独立的指示。拟采用的惯例有：(i)将评估责任与对计划和项目的业务管理职能相分离；(ii)限制管理部门对职权范围、评估范围和评估员的选择的影响；(iii)评估程序的透明性和清晰性；和(iv)酌情让三方成员和其它方参与规划和报告程序。
14. 劳工局的总的做法是进行独立评估而不是完全的外部评估。这种做法是基于证明评估能大大促进组织的学习和完善组织惯例。要很好地做到这些，就需要劳工局在一定程度上参与评估进程。
15. 上述原则的遵守将确保评估是独立的。根据国际公认惯例，独立评估可以由外部咨询顾问和与正在被评估的特定计划毫无干系的内部专家混合组成。（这种组合中可以包括介入计划或项目的其它组织的代表，如捐助者和国家伙伴。）这样，劳工局就能够审慎地使用有关先前评估的机构记忆并根据对国际劳工组织情况及其标准制定工作和三方性的了解，对评估工作提供宝贵、深入的看法。
16. 独立评估可由外部评估员实施或由外部与内部评估员合在一起进行。使用外部人员的专门知识可以为该进程带来专门化的技能和内部所没有的独立视角或可作为内部评估员能力的补充。如果采用混合评估队的作法，将尽可能按照所推荐的最佳惯例从外部请来队长。
17. 外部和内部评估员的选择将以个案的方式，采用的标准涉及能力，对评估对象无任何作用或与之无任何干系，对评估技能的了解，被评估的技术领域，国家一级的问题，组织或管理方面的专门知识，对国际劳工组织三方性和任务授权的了解和理解。评估股将负责确保与独立有关的原则和其它良好惯例在劳工局中得以应用。

评估与基于结果的管理相结合

18. 国际劳工组织采用了基于结果的管理制度，该制度转变为连贯一致的中期战略政策框架和两年度计划与预算。迄今为止，已对该制度，包括对年度实施报告的编写方式，作了重大的改动。在这方面，劳工局将确保在整个 2006-09 年规划和方案编制周期中，主体计划评估周期与规划、计划和预算编制的不同阶段相吻合并保持同步。
19. 在编写计划预算建议时，将采纳评估结果和建议，以便将预算决定与预期的结果更好地联系起来。在这方面，预计在计划编制过程中，评估将加强结果、影响和资源分配之间的连贯一致。评估能够指导对某个特定战略是否应该继续、终止或修改作出决定。还将特别重视计划管理人员如何使用评估信息来改善用于监督具体活动对目标和结果所作贡献的绩效指标和目标。

评估类型

20. 如下文所述，新的评估政策提供了一个满足不同需要和针对不同层次的业务框架。一些评估类别的实施责任将属于业务管理结构的范畴。劳工局将通过现有的计划支持单位网，在各技术部门和各地区支持发展评估管理技能。

(a) 战略和政策评估

21. 将设计对国际劳工组织战略和政策的评估，以评估其效果和影响。在战略政策框架和 2006-07 年计划和预算所提供的框架内，这些高级别评估将侧重于相关战略的持续相关性以及如何改善效率、效果、影响的潜力和可持续性。在每个两年期，评估股将向理事会提出专题建议并至少进行两次这种类别的评估。

(b) 国家计划评估

22. 国家计划评估是一种手段，用以有系统地审评选定国家取得的进展和所采取的做法并评估我们在国家一级的工作是否符合我们国家三方成员和伙伴的需要。在理事会 2005 年 3 月的届会上，局长表示，在 2006-07 两年期，体面劳动国家计划(DWCPS)将是交付国际劳工组织服务的主要工具。有关劳工局如何可以提高该程序效率和效果的及时反馈，能大大改善体面劳动国家计划的拟定和实施。
23. 评估股经与地区主任磋商，决定在今后两个两年期中每年将至少协调一次国家计划评估。这些评估旨在强化体面劳动国家计划的实施以及对该进程所采用的新做法。这些政策意味着地区办事处在资助和进行这些评估方面所承担的责任日益增多。

(c) 专题评估

24. 专题评估对特定的方面、专题和程序进行评估，也可侧重于特定部门、问题或计划的评估。专题评估为国际劳工组织技术计划提供了深入探索主要行动和干预手段的效果和影响的方法。这些评估可以利用在国际劳工组织内外项目一级所汲取的经验教训。在评估股的支持下，国际劳工组织技术计划将负责定期进行这种专题评估并为此提供资源。

(d) 项目评估

25. 国际劳工组织的项目评估为劳工局及其出资伙伴提供了机会，目的在于评估设计是否适合于国际劳工组织战略和国家政策框架以及审议效率和结果的效果与可持续性。项目评估也测试对更广泛发展影响所作贡献这一深层设想。
26. 在项目一级，国际劳工组织将继续执行其在整个劳工局为项目设计、监督和评估采用良好惯例的政策。所有项目都将接受评估，并且视项目及其所确定的评估计划而定，将采用自我评估、独立评估、外部评估形式或这几种形式的结合。国际劳工组

织将保留现有的项目评估规则，⁹但是，会根据发展合作中正在演变的评估标准和惯例规定一些调整。进行独立项目评估的资源将继续纳入项目预算之中。

27. 在技术合作司的协调下，劳工局将侧重支持会加强项目评估职能的配套活动。这些活动包括评估拟议的项目设计，包括整合基线措施和提供资源活动的计划，以便批判性地评估创新和试点工作。国际劳工组织以此能够利用其项目工作，更好地发展可信工具和对有效干预提供咨询意见。

(e) 组织审查(自我评估)

28. 自我评估是自我学习的一个工具，支持不断改进，建立团队做法，在需要时采取改正行动和在劳工局内推广分享良好惯例和汲取的经验教训。一线管理人员和小组长负责协调计划和组织小组的内部运作情况。他们利用自我评估更好地理解自己的业绩并处理战略性的和与业绩相关的问题，诸如效率高、效果好的惯例，以及能力是否足以应付工作计划中所隐含要求的努力水平。内部审查是自我评估的补充。这些审查可用于核查国际劳工组织关于计划编制的政策和合适的程序是否得到遵守。
29. 劳工局与执行主任和地区主任合作，将定期举行自我评估，在时间上与两年期组织的业绩汇报相吻合。评估股将拟定自我评估指南。执行主任和地区主任将负责确保其负责领域的自我评估拥有足够的资源和定期进行此类评估。
30. 下文分列具体评估类型。

表 1. 评估的类型、目的、责任和时间

评估类型	主要目的	责任	时间
战略，政策（独立评估）	<ul style="list-style-type: none"> - 审查主要政策或机构问题。 - 评估计划预算中所阐明的国际劳工组织核心战略的影响、效果和效益。 - 改善国际劳工组织的战略和政策以及劳工局的运作 	<ul style="list-style-type: none"> - 评估股，内部协调咨询委员会。 - 由理事会确认的专题。 	每年至少一次；根据任务授权和资源情况可另作增加。
国家计划 ¹ （独立评估）	<ul style="list-style-type: none"> - 评估通过国家一级的整体活动正在对体面劳动产生的重大影响程度。 - 为就国际劳工组织国家一级行动的影响、效果和相关性所作的国家三方对话提供投 	<ul style="list-style-type: none"> - 由评估股协调。 - 通过地区主任实施。 	每年至少一次；在四年时段内覆盖所有地区。

⁹ 项目评估规则已经在 GB.285/PFA/10 号文件和 GB.291/TC/2 号文件中作出详细解释。

评估类型	主要目的	责任	时间
专题性（独立和内部评估）	<p>入。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 评估具体行动和干预手段的效果和影响。 - 整理跨部门的经验教训，包括成功的创新经验并提供有关业务战略的组织学习。 	<ul style="list-style-type: none"> - 技术部门和其它技术小组负责编写。 - 评估股予以协调和支持。 	每年至少一次，各部门每年提交计划内的和已经完成的专题评估工作总结。
组织审查（自我评估）	<ul style="list-style-type: none"> - 根据计划取得的结果，评估计划活动实际业绩的优先性、相关性。 - 自我评估成就和结果，以改善效果与提高效率。 - 根据目标和指标，在实现计划内结果方面获得及时的信息和管理决策。 	<ul style="list-style-type: none"> - 一线管理人员确保遵守国际劳工组织的政策。 - 由组织小组的组长进行。 	自我评估为两年一次。均接受内部审查，范围与计划预算的结果吻合。
项目（预算超过 35 万美元者为独立评估）	<ul style="list-style-type: none"> - 评估项目的相关性、效率、效果、可持续性和对更广影响的贡献。 	<ul style="list-style-type: none"> - 评估的规划和实施由项目经理向其汇报的上级负责。 - 执行主任和地区主任负责确保一线管理人员落实国际劳工组织的政策。 - 伙伴关系和发展合作司支持评估功能作为捐助者和项目的良好管理惯例组成部分；监督政策的遵守情况。 - 评估股提供监督。 	中期或最后阶段进行或根据项目评估计划的规定。

¹ 2006 年的评估工作将强调能力建设和良好惯例。国家计划评估将采用参与性和探索性做法。

IV. 实施安排和程序

与三方成员磋商

31. 根据涵盖计划活动的设计、监督和评估的 1976 年（国际劳工组织活动）三方协商建议书（第 152 号），对适当机制提出了建议，用以加强国际劳工组织国家三方成员在国家级评估中的协商程序。吸取国家三方成员参与的机制预计也会有助于增进三方成员的评估能力。

32. 将向国家三方成员传达国家计划和项目评估的范围。在评估过程中，将经常与国际劳工组织国家三方成员磋商并向其提供最终评估报告，以确保他们的主人翁地位和积极开展后续落实、汲取经验教训和分享知识。

评估股的作用和评估工作计划的主要内容

33. 评估股将通过四大领域负责巩固和协调劳工局为加强评估框架和能力所作的努力：
1. 在国际劳工组织内部加强独立评估和战略评估。
 2. 强化组织审查，以改进内部工作业绩。
 3. 协调国际劳工组织的评估倡议并使之连贯一致。
 4. 建立评估能力和问责制。
34. 评估股将努力通过评估，在劳工局内建立问责和学习的文化。评估股将与计划和管理局和伙伴关系与发展合作司(PARDEV)磋商，与地区和部门管理层共同建立全劳工局评估网络，以便在下列领域取得进展：
- 协调国际劳工组织各个部门的评估政策和惯例，并监督遵守情况(质量管理)；
 - 就包括后续落实在内的评估的作用、责任和问责制制定明确的规则和指南；
 - 改善各次评估之间的连贯性和互补性；
 - 管理并利用通过评估而获得的知识；
 - 发展外延网络并在国际和国家评估领域中宣传国际劳工组织的知名度与可信度；
 - 按照表1所列，进行可信的项目、专题和国家计划评估。
35. 都灵中心可为这些活动发挥关键性的培训作用。关于设计、监督和评估的培训方法学正在开发之中，但是，需要额外的资源支持实际的培训交付。为工作人员培训而保留的计划内资源的一部分将被指定用于这一目的。
36. 劳工局非常重视要确保对其战略、计划和项目所作可信的独立评估符合其三方成员和捐助者的期望。在评估职能责任下放的情况下，评估股将确保程序、原则和规则将按照国际劳工组织的政策和公认的良好惯例得到遵守。评估股将管理或与部门和地区协调管理整个劳工局的独立评估工作。评估股将酌情监督外部评估候选人的挑选程序、独立评估混合队内部人选的提名和职权范围的最后确定。
37. 经理事会讨论之后，将公布一些与实施这一新评估政策所需实际安排、程序和措施有关的规定和指导原则。特别是，将详细制定下列规定：(i)进行评估的程序和指南；(ii)评估股的作用和责任；(iii)在劳工局内部评估责任的下放；和(iv)评估报告的披露和获取。

V. 施政问题和未来的考虑

评估议程

38. 劳工局将根据理事会提出的使评估及时、面向问题和侧重结果的要求，在各两年期提交计划预算草案时还提出特别在战略和政策一级开展主要独立评估的拟议议程。根据别处的良好惯例，劳工局也将设立评估咨询委员会，以监督建议的实施和评估报告的后续落实。

向理事会汇报评估结果

39. 按照目前的报告制度，局长通过计划、财务和行政委员会向理事会提交经常预算计划的评估报告，有关预算外资助项目活动的报告则提交技术合作委员会(CTC)。
40. 建议自 2006 年 11 月起，向计划、财务和行政委员会提交年度评估报告，就评估职能在国际劳工组织中的运行情况提供概览性介绍，涵盖所有层次和类别的评估。该报告将以每年所完成的约 100 份评估报告为基础，提纲挈领地汇报本组织为推动体面劳动所作的、经评估手段证明的贡献，同时突出强调一些关键性的组织经验教训和施政问题。报告也将涵盖重大评估的后续落实情况，其附录将列出已经完成的评估和进行之中的评估现状。
41. 建议由本年度报告取代分别向计划、财务和行政委员会和技术合作委员会提交单独计划和专题评估报告的现行做法。这一举措并不排除提交理事会所要求和为理事会编写的特别独立评估报告。考虑到计划、财务和行政委员会可用于详细讨论评估结果的时间有限，劳工局可以提供有关单个评估的其它信息交流机会。鉴于这一建议，可以重新考虑技术合作委员会每年讨论一个专题评估的做法。

评估股的结构和作用

42. 为了确保劳工局内部评估的使用具有一致性和重点突出，作为过渡安排成立了评估股，用于协调和支持国际劳工组织评估政策的实施。劳工局已经将这一单位纳入 2006-07 两年期的计划预算,该单位已于 2005 年初开始运作。
43. 由经常预算供资，评估股现有两名专业人员和一名辅助人员，按需要聘请外部专家支持项目评估。劳工局将为评估股提供实施一致工作计划和维护其职能独立性所需的必要资源。正如本文件已经介绍的，使之成为可能的办法是下放评估的管理、操作和提供资源的责任。
44. 拟议中的本政策是一个雄心勃勃的计划并要求分阶段实施以便与资源状况保持衔接。鉴于有必要为针对评估而改变组织的文化和惯例，预算外资源将大大加速能力建设和员工学习的能力。这对于项目和计划一级的有效设计、监督和评估惯例的培训尤为如此。

VI. 结论和待决问题

45. 本文件所建议的评估政策和战略框架将为理事会提供一个对劳工局活动连贯一致地进行督促和监督的制度，并使劳工局有能力在项目和计划一级更多地利用评估改善规划、监督和业绩评测。
46. 还建议五年之后对这一新的评估政策和战略进行评估，以确定其对劳工局运作和业绩所产生的影响。
47. 委员会可能愿意向理事会建议请局长采用本文件中所提议的新的评估政策并请局长注意委员会所拟的评论和意见。

2005 年 10 月 4 日，日内瓦。

待决问题：第 47 段。