



第四项议程

2011 至 2015 年基于成果的战略

评估战略——加强对评估的使用

概 述

所涉问题

本报告概括了国际劳工组织 2011-2015 年的评估战略。

财政影响

该战略的全面实施将会产生一些尚未量化的财务影响。将根据资源决策的情况对该战略进行必要的调整。

需作出的决定

第 37 段。

参考其它理事会文件和国际劳工组织文书

GB.310/PFA/4/2; GB.309/PFA/5/4; GB.309/PFA/5/5; GB.294/PFA/8/4; GB.294/PV, 第 208 段; GB.309/11(Rev.); 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》

一、导 言

1. 2005 年理事会第 294 届会议通过了评估政策和战略¹。从而根据国际评估规则 and 标准建立了工作的基础，旨在加强问责制，提高透明度和改进质量。另一个目的是在基于成果的管理系统内改善政策制定和决策，优化资源配置和整体管理。
2. 2010 年 11 月，理事会审议了劳工局对整体进展情况的报告²，也讨论了评估部门外部独立评估得出的调查结果、结论和建议³。外部独立评估(IEE)得出的一个基本结论是，国际劳工组织的评估政策大体得当，不需要做什么改动。而真正的挑战在于对政策的贯彻实施，评估和决策之间需要建立更紧密的联系，并在资源方面有保障⁴。向委员会本次会议提交了一份关于独立外部评估建议的单独文件⁵。
3. 总体而言，2005 年评估政策和战略已经得到实施，包括在 2005 年 3 月建立了一个中央评估单位(EVAL)，总体负责实施国际劳工组织的评估政策；向理事会提交年度评估报告(AER)；成立一个评估咨询委员会(EAC)，以确保国际劳工组织的管理人员参与规划、执行和跟踪评估建议及经验教训；为能力建设方面的培训活动配置资源。
4. 修订后的 2011-2015 年战略继承了其前身的优点及其目标和结果，但是做了一些必要的调整⁶。它采纳了联合国评估团对评估职能规定的主要原则和定义，同时注重加强评估工作的独立性、可信性和实用性。该评估战略还遵循了国际劳工组织 2010-2015 年战略政策框架(SPF)中的关键指导原则。这些原则呼吁评估工作要有利于加强体面劳动、国际劳工权利和标准、《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008 年)方面的知识开发，并改进评估工作对三方成员的相关性和实用性。
5. 国际劳工组织的评估工作应通过对战略、政策、方案和项目进行实事求是的评审，便利进行决策。总的方法是继续坚持既定措施，确保评估职能的独立性和透明度。新措施的目标是在治理和管理层面改善对评估的使用，同时也改进国际劳工组织三方成员对评估的利用。

¹ GB.294/PV，第 208 段和 GB.294/8/4：国际劳工组织一项新的评估政策和战略框架。

² GB.309/11(Rev.)，第 104-120 段和 GB.309/PFA/5/4。

³ GB.309/11/(Rev.)，第 166-187 段和 GB.309/PFA/5/5。

⁴ GB.309/PFA/5/5，第 5-14 段及建议书 3(ii)。

⁵ GB.310/PFA/4/2。

⁶ 2005 年国际劳工组织评估政策的目标和结果(GB.294/8/4，第 10 段)：

- 改善全劳工局的透明度和国际劳工组织支持三方成员行动影响的问责制；
- 根据对国际劳工组织活动的效益、效率、必要性、影响力和可持续性的科学评估，提高政策机关和高管层的决策过程；
- 提供反馈意见，促进学习和不断改进国际劳工组织的工作。

二、成 果

6. 在战略政策框架、两年期计划和预算的范围内，评估战略得以具体实施。
2011-2015 年的评估战略注重实现三项主要成果。这些成果与以前的战略大致相同，但根据独立外部评估的建议，将更加重视需要关注的领域。

成果 1：国际劳工组织三方成员更好地 利用评估程序，通过管理改善治理

战略

提高评估咨询委员会的效率

7. 评估咨询委员会(EAC)成立于 2006 年，以从体制安排上促进根据独立评价结果和建议开展后续工作，并向局长提供关于劳工局这方面工作进展情况的意见。评估咨询委员会将保留其咨询职能，并会更加积极地对总体工作评估计划进行审议和就此向局长提出意见和建议。
8. 评估咨询委员会的职责范围包括所有独立的评估，但侧重点是战略和政策评估，国别方案评价和重大议题评估。所有管理人员都有责任确保妥善使用有关评估结果、经验教训和建议。在不替代管理者报告和问责义务的前提下，评估咨询委员会的职能将得到加强，就根据评估建议定期开展充分的后续行动向局长提供额外的保证。
9. 实现上述目标的途径之一是，评估咨询委员会更频繁地召开会议，就国际劳工组织的评估政策及战略的实施情况进行内部对话，包括选择独立评估题目和建议，并酌情向局长或中央评估单位报告。该委员会将发挥更大的作用，确保三方成员有足够的机会就计划、结果和评估后续工作定期进行磋商，例如在区域会议召开期间，通过对国际劳工大会常设议题的背景研究，或者支持技术报告的背景调研。至于具体的评估工作，执行主任及区域主任将根据更为严格的跟踪系统更加直接地参与后续工作。

选择具有战略意义的高层次评估题目

10. 在治理层面，评估的目的是为在基于成果的管理系统内发掘能够完善机构运作的真知灼见，从而便利有关政策、战略和问责制的高层决策。高级管理层和理事会将参与确定评估重点，并决定每次高级评估的时间和预期用途。
11. 每年 11 月份将向理事会提交一个滚动的三年工作评估方案。评估主题将根据既定标准进行筛选，参考现有评估指南中的具体条件，经与三方成员进行协商，了解他们的优先关注，并结合相关标准加以确定。

12. 附件一提供了一份关于 2011 年、2012 年和 2013 年拟议主题的清单。这份清单是内部协商的结果，涉及评估咨询委员会，高级管理人员，工人活动局，雇主活动局和一些与拟议题目相关的项目经理。这份单子会根据理事会每年讨论的情况进行更新。

年度评估报告的依据是对经验教训的分析和评估建议

13. 独立外部评估建议，将有关评价结果更好地纳入国际劳工组织的规划进程，促进实现高层次的成果。通过评估单位(EVAL)与内部行政管理(ED/MAS)部门所有其它各单位建立密切关系对此予以促进，这使管理层能将经验教训主流化，并警示评估单位值得它注意的领域。劳工局在继续报告单个战略评估活动和后续行动的同时，也将记录其实现中短期目标的有效性，作为年度评估报告的组成部分，每个两年期均汇总有关项目和其他评估的结论、建议和经验教训。工作表现方面发现的问题应有助于改进计划方面的决策和预算编制，并加强实施规划与报告。这种投入对于在规划过程中开展各种评估工作是一个有力的补充。此外，要从相关性、聚集度和质量等各个角度，研究评估结果得不到完全利用的原因。最后，劳工局将继续改善工作措施的可评判性，通过与规划管理局和评估单位进行更加密切的合作，建立一种更系统地获取日常工作业绩数据的方法。

衡 量

指 标	基 线	最终目标
1.1 评估咨询委员会就关于工作评估计划与理事会政策决策和劳工局战略目标相关性作出决定和提出意见的频率与质量；根据评估结果开展后续行动的充分性。	2010 年召开 3 次会议；讨论的议题仅针对来年；不讨论对评估建议的战略使用问题。	评估咨询委员会召开会议和论坛，分析评估议题，就此和后续工作开展对话，并形成书面规划和战略性使用的后续行动。
1.2 年度评估报告根据评估情况汇总有关建议和经验教训。	报告评估战略的实施情况，不对更广泛的国际劳工组织的有效性进行分析。	根据对评估报告的分析，开展年度评估报告。

两年期里程碑

2010–2011 年	2012–2013 年	2014–2015 年
2011 年：新的行动计划中明确评估咨询委员会的工作计划、工作程序和要实现的具体目标；关于工作评估规划有关建议的正式记录；评	每年召开四次会议；关于(2013-2014 年)有关工作评估规划的建议记录；评估咨询委员会关于使用具体建议的意见记录。	每年召开四次会议；关于(2015-2016 年)有关工作评估规划的建议正式记录；评估咨询委员会关于使用具体建议的意见记录。

估咨询委员会关于使用具体
建议的意见记录。

1.3 根据对评估报告的分析，年度评估报告中的业绩信息；计划、财务和行政委员会 (PFAC) 讨论有关结果。	2013 年：根据计划、财务和行政委员会 (PFAC) 的反馈，改进年度考核报告；有关结果纳入 2014-2015 年的计划和预算。	2015 年：运用国际劳工组织的年度评估报告开发新的战略政策框架以及计划和预算。
--	--	--

成果 2：协调全劳工局的评估实践，支持透明化和问责制

战 略

统一并规范评估类型及相关作用和责任，改善效益与效率

- 14. 劳工局将明确整合评估工作的手段，特别是在有关方案或国家的项目层面，或按照主题归类，旨在提高效率和加强组织学习与问责制。
- 15. 自 2005 年以来，国际劳工组织的评估工作担负起了一些集中和分散的评估责任。对独立战略和体面劳动国别方案的评估是由评估单位管理或协调的治理层面的评估，并被认为是集中管理的评估活动；所有其他类型的评估工作是下放给各单位的分散活动，因为其管理和资金来源主要是由各部门和各地区直接负责。
- 16. 分散的评估活动重点关注管理人员较为直接控制的规划领域，例如技术合作和国别方案的实施，审议通过各种渠道融资的技术干预活动，包括经常预算补充账户 (RBSA) 和技术合作经常预算 (RBTC) 资助的活动。
- 17. 评估政策提供了一个多层次的操作框架，满足各种不同的需要，下文和表 1 对此有进一步的描述。主管分散评估的执行主任及区域主任将根据评估标准批准评估题目，并负责完成评估工作。工人活动局和雇主活动局将负责对工人的技术合作和雇主的技术合作进行评估。为了保证工作质量，部门或区域评估员将监督独立评估的职责范围、预算、挑选顾问和确定评估方法等环节，最终的报告要交评估单位批准。评估单位的职责重点是提供技术咨询，根据部门和地区的要求提供支持，并汇总评估结果，促进经验交流和建设学习型组织。项目或方案的主管单位负责开展分散式评估并解决所需经费。
- 18. 将继续开展战略评估工作，以评价劳工局的有效性和具体成果的影响。在战略政策框架和计划与预算规定的范围内，这些高层次的评估活动将重点关注持续的相关性，以及如何提高效率、改善效益，关注战略政策框架要素的影响潜力和可持续性。通过与各区域进行协商，评估单位每年将协调至少一个对体面劳动国别计划的独立评估。将下放主题评估、项目评估、各种形式的内部评估及自我评估活动。

19. 依据新的评估策略，将修订影响评估和联合评估的准则及良好做法。首先，关于影响评估，三方成员和国际合作伙伴要求对国际劳工组织方案和项目的影响评估要更加准确可信。这种评估可能形式复杂，费时费力，成本高昂，常常涉及系统地收集数据，为开展严格的评估工作设立标准，然后进行实证分析并得出结论或验证结果。评估单位将会同技术部门和伙伴关系与发展合作司(PARDEV)制定指导方针和质量标准，并为这类评估活动提供咨询服务。第二，联合评估旨在应对越来越多的由国际劳工组织及各国和国际合作伙伴联合规划、管理和资助的评估活动，其中最突出的评估与联合国发展援助框架和联合国国别联合规划相关联。评估单位将制定措施，指导国际劳工组织最大限度地参与这类评估。

表 1. 高级评估及一般评估的类型，责任分工及时间安排

	评估类型	主要目的	责任分配	时间
治理层面	战略政策	- 审议主要政策或体制性问题 - 评估国际劳工组织计划和预算中描述的核心战略的影响、有效性和效益 - 改善战略和政策及劳工局的运作	- 评估单位负责规划和管理 - 理事会和高级管理层批准议题 - 评估咨询委员会审议后续工作	每年两次；额外审议根据授权和资金情况开展
	体面劳动国别计划	- 评估对体面劳动产生了什么重要影响和计划与预算中规定的国别计划结果 - 用于国家层面关于国际劳工组织行动影响、效果和相关性的三方对话	- 评估单位负责规划和管理 - 区域办事处负责为内部国别计划审议提供资金	审议处每年至少开展一次审议，并支持各地区对若干体面劳动国别项目进行内部评估。
分散的评估	主题评估	- 总结普遍性的经验教训，包括让部门和区域学习具体技术干预及战略的成功经验	- 技术部门，其它技术团组和地区负责规划和管理 - 评估单位负责监督，并酌情提供支持	根据主题评估和影响评估的工作计划安排
	影响评估	- 评估具体政策及计划干预给受益方带来的效果和影响	- 技术项目和地区负责安排资金	
分散的评估	联合评估	- 与合作伙伴机构联合开展评估活动，在国际劳工组织参与管理和实施的联合项目中开展联合评估活动	- 区域或部门评估官员监督国际劳工组织评估投入的管理 - 评估单位负责监督质量和遵循规定的情况 - 成本由联合项目承担	不列入正式规划和报告方案

	评估类型	主要目的	责任分配	时间
分散的评估 独立评估及内部和自我评估	项目 ¹	- 评估有关项目的相关性、效率、效益、可持续性和对宏观影响的贡献 - 设计国际劳工组织战略和国别体面劳动计划框架的合理性	- 执行主任和区域主任负责确保实施国际劳工组织的评估政策 - 区域或部门评估官员负责监督评估管理 - 评估单位提供监管服务 - 评估成本纳入项目预算	在项目中期或最终评估，或按照项目评估计划的规定进行

¹ 项目预算超过 100 万美元的独立评估；其它类内部或自我评估。将继续监督项目预算超过 50 万美元的内部或自我评估的质量。

提升分散式评估并扩大对其利用

- 20.** 劳工局将全面规划涉及各个部门和地区的不同类型的评估活动。各地区和各部门都将制定分散式评估两年滚动工作计划，并在劳工局范围内进行讨论，以便确定协作和整合的机会。这也将涉及规划如何使用内部和自我评估结果。要研究论证评估活动的时机、范围 and 方向，使之反映管理阶层和三方成员的利益，具有针对性，并能够促进绩效问责制。
- 21.** 评估单位将审议内部和自我评估的质量，并将其审议结果向评估咨询委员会和理事会报告。通过随机抽样核查和风险筛选，或作为某战略和国家方案评价的组成部分，对自我评估报告进行验证。利用信息技术对有关报告进行编辑和分析可以便利这项工作的开展。

衡 量

指标	基线	2010–2015 年的目标
2.1 到 2015 年，100%的体面劳动国别计划和项目均建立起使三方成员定期参与对评估过程加以利用的机制	不详	定期事后调查结果；成员反应和后续行动报告表明，三方成员使用了 80% 的评价结果。 所有最终项目报告均记载三方成员的参与情况和可持续性计划
2.2 提升和扩大管理层对(分散化)评估的使用	对各部门和地区开展的自我评估、内部考评、主题评估和影响评价(2009)进行统计	各地区和各部门都有促进管理问责制和组织学习的两年期评估计划
两年期里程碑		
2010–2011 年	2012–2013 年	2014–2015 年
2.1 2011 年：根据 2010 年	2013 年：三方成员报告的评	2015 年：三方成员报告的评

完成的评估对三方成员进行初步调查，并设立基准措施	估利用率至少在 2011 年的水平上提高 25%	估利用率至少在 2011 年的水平上提高 50%
2.2 2011 年：用自我评估解决组织问题的利用率提高 20%；对项目最终报告的使用率达到 20%	国际劳工组织的数据库可以检索到所有内部评估和自我评价信息	对 50 万美元以上的项目的最终进度报告的利用率达到 80%；验证措施对评估和报告的有效性及其可靠性的结果予以核查

成果 3：通过增强知识、技能和工具，提高评估能力

战 略

开发评估能力

22. 为了在统一的评估政策框架和战略内协调评估工作，国际劳工组织开发了一个由评估专家和联络员构成的内部网络。一项重大的战略内容是使这个网络进一步制度化，以便有效地管理各种分散的评估活动，协调各级评估工作人员和联络员的职责，规范分散评估活动的方法，包括监督有关后续行动。
23. 目前的评估网络是确保评估工作融入劳工组织技术战略、技术合作和服务的主要手段。加强评估网络专业知识是一项工作重点，具体途径是通过培训、知识共享和积累亲身的评估实践经验。将采取具体措施解决发现的一些问题，如有关建议和教训的质量问题和不够恰当的问题。

开发三方成员的评估能力

24. 第二个重点是更系统地支持国际劳工组织的三方成员提高评估能力，开展评估活动，审议其方案在促进充分的生产性就业和体面劳动方面产生的效果。这种评估能力和实践对于各国提升工作绩效至关重要，可以改善国家政策和计划的质量、针对性和可持续性。劳工局将通过联合评估活动的成功经验，强化三方成员注重实效的意识。
25. 评估战略的目标是提高劳工局内部的合力，协调对三方成员开发国家评价能力和相关活动的支持。实现这个目标的途径之一是在各地区开展培训并改进指导和沟通。都灵国际培训中心将是这方面的一个重要合作伙伴。

改善对知识系统的运用

26. 积极的知识分享方式旨在加强组织学习，改善国际劳工组织的技术工作。劳工局已经开发了一个叫做“信息轨道”的在线评估数据库，用来存储、分享和促使利用评估报告，审议结果、经验教训和相关建议。
27. 外部独立评估建议完善评估知识体系，使其发挥更加方便用户的功能。改进“信息轨道”的重点是使这套体系更好地适应客户的需要，并配合全劳工局开发新的

知识管理系统的努力，特别关注其“政策轨道”根据各国具体国情实施不同政策的有效性。

衡 量

指标	基线	2010–2015 年目标
3.1 国际劳工组织工作人员和三方成员的评估能力及实践活动有所改善。	接受技术培训和实际支持的工作人员和三方成员人数(2009)	到 2015 年底，又有 225 个三方成员和 225 名劳工组织官员掌握了专门的评估技巧。 ¹
3.2 在评估网络方面，整个国际劳工组织应用规范的职能和责任。	没有标准化的评估员职位说明；遵守评估准则的情况不清楚。	职位说明中明确评估职责；个人绩效考核；规范角色和职责
两年期里程碑		
2010–2011 年	2012–2013 年	2014–2015 年
3.1 75 个三方成员和 75 名国际劳工组织官员通过劳工组织的培训获得专业知识。	75 个三方成员和 75 名国际劳工组织官员通过劳工组织的培训获得专业知识。	75 个三方成员和 75 名国际劳工组织官员通过劳工组织的培训获得专业知识。
3.2 2011 年：国际劳工组织为评估员制定了通用的职位说明	2013 年：通过并实施关于方法、职能和责任的评估网络内部治理文件	

¹ 根据估计，认为区域评估网络会支持三方成员的能力开发。

三、评估能力

28. 评估工作的资金来源有多种渠道，取决于有关单位的能力或活动的性质。目前，评估单位内的核心评估职位和高级战略评估的经费主要通过经常预算解决。各地区监督和评估员的经费来自经常预算、公用事业国际和经常预算补充账户等多种渠道。具体项目和方案中的专职监督与评估职位所需经费由这些项目或方案自我解决。
29. 国际劳工组织大部分评估活动的资金来自项目预算或技术合作预算⁷。根据国际劳工组织的评估政策，至少要把资金总额的 2%留作独立评估的经费。这些资源应足以支付管理、监督和开展评估的所有费用，正如目前的经常预算补充账户那样。管理和监督技术合作评估的成本直接计入技术合作专项预算科目。此外，鼓

⁷ 各地区应通过预算外和经常预算资金解决体面劳动国别计划的评估经费。

励捐资方允许灵活安排评估活动，对技术和地理范围类似的项目开展集中评估，通过整合资源，节约评估资金，争取物有所值。

四、假设和风险

30. 新的评估战略高度重视改善理事会、管理层职工和三方成员对评估的利用。所有政策构件和绩效目标均含有这样一个期待：国际劳工组织将继续培育一种重视评估的氛围，使管理者和三方成员认同评估过程，将其作为改进本职工作的一种手段。与此相关的假设是：(1)劳工局决心让所有治理层面的决策都重视评估工作；(2)为了提高评估利用率，具有足够的评估能力来改善评估相关性、评估方法和学习机会。
31. 修订后的国际劳工组织评估战略是雄心勃勃的。目前的财政能力存在差距。将寻求预算外资源对三方成员进行培训，并针对具体的评估类型和应用项目来设计特定的培训方案。

五、监督和审议评估战略

32. 将向理事会提交一份年度报告，汇总前一年或前几年的评估结果。该报告将概括总结国际劳工组织战略政策框架成果方面的整体表现，并确定可改进的地方和组织层面的经验教训。该报告还将提供关于分散评估报告质量的信息，并定期报告对治理和管理层开展评估的后续行动结果。这项工作将得益于用信息技术对有关报告进行编辑和分析。
33. 在 2015 年年底前将对 2011-2015 年评估战略进行一次审议，确定成功的因素和影响实现预期结果的障碍，提出需要改进的关键领域。

六、结论和待决问题

34. 本文广泛借鉴了 2010 年独立外部评估的建议，以及 2010 年 11 月委员会会议对其结论和建议的讨论情况。本文也得益于 2010 年 12 月国际劳工组织高级官员召开的关于未来工作的研讨会。
35. 总而言之，拟议的战略要求以更加全面的横向方式看待评估工作，确保国际劳工组织从评估活动中得到的知识产生最大的效益。这需要评估咨询委员会发挥更加积极和突出的作用，支持各项评估的规划、报告和后续工作。本文件所提出的基于成果的评估新战略将有助于理事会进行监督，并促进劳工局在政策、战略、计划和项目层面加强对评估的利用，从而改善规划、监督和业绩衡量。
36. 请委员会就拟议的 2012 年和 2013 年高级评估工作方案提出其初步意见。

37. 委员会或许希望建议理事会让局长在考虑委员会提出的评论和意见的情况下，
并实施 2011-2015 年评估战略。

2011 年 2 月 9 日，日内瓦

待决问题：第 37 段

附件 1

拟议的 2011 年、2012 年和 2013 年高级评估

年度	评估类型	独立评估题目	时间	理由
2011 年	战略	劳动世界有效地应对艾滋病毒/艾滋病的流行(成果 8)	2011	得到了理事会批准
	体面劳动国别计划	国际劳工组织为巴西巴伊亚州提出的体面劳动计划	2011	覆盖一国某个地区的体面劳动计划案例
	战略	消除就业和职业歧视(成果 17)	2011	得到了理事会批准
2012 年 建议	体面劳动国别计划	支持国际劳工组织体面劳动国别计划	2012	亚太地区局依次筛选了斯里兰卡，蒙古，尼泊尔或孟加拉国；这些国家都制定了成熟的体面劳动国别计划
	战略	一体化国家、部门或地方就业政策和方案的国别比较评估(成果 1)	2012	报告有助于 2010 年国际劳工大会关于就业问题经常性讨论的后续工作；尚未评估有关结果；指标 1.2(社会融资)拟定为 2011 年的主题评估内容
	战略	全球供应链中的体面劳动(更好的工作和部门镜头)	2012	提议此专题评估作为 2013 年国际劳工大会经常性讨论的背景
2013 年 建议	战略、体面劳动国别计划	基层结构审议(FSR)和成员能力开发	2013	经理事会批准，评估基层结构审议(FSR)的进步和有效性。
	制度能力	国际劳工组织的技术合作与资源动员战略	2013	2013 年的建议
	战略、制度能力	国际劳工组织(2012–2013 年计划与预算主题)的知识战略	2013	2013 年的建议