

**教科文组织采用的注重结果的计划编制、
管理、监测和报告（RBM）方法**

指导原则

战略规划编制局

目 录

1) 前言	3
2) 历史背景简介	5
3) 什么是注重结果的管理?	8
4) 在教科文组织管理框架内采用注重结果的管理方法	12
5) 教科文组织的结果链	16
6) 注重结果的管理方法的关键步骤	20
7) 什么是结果?	24
8) 干预逻辑和结果框架	38
9) 监测	46
10) 报告	50
11) 评估	63
教科文组织注重结果的管理词汇	67

1) 前言

有人说，如果不知道前进的方向，就只能随波逐流。注重结果的管理（RBM）正是要避免这种漫无方向的盲目性。要实现预期目标，首先要选择方向和目的地，确定到达目的地需要经过的路线和沿途站点，根据路线图查看进展情况，同时在行进过程中作出必要的路线调整。

1997年，时任联合国秘书长科菲·安南向联合国大会提交《改革方案》，建议联合国在制定规划、编制预算和汇报工作时更多地注重结果：“使联合国方案预算从投入会计制转变为结果责任制。[……]秘书处将对取得具体结果的程度承担责任并以此接受评判。”¹制定规划、编制预算、管理、监测、报告和监督的重点由此从工作方法转向了具体实效。此后，在各种新承诺的推动下，注重结果的管理概念成为联合国系统内部的核心议题，并成为各个国际组织的总体发展趋势。

多年来，国际组织的工作人员始终致力于开展各项服务、计划、活动和项目，力求以最有效的方式取得结果。历来强调的是投入和干预的管理，有时做不到以可信的方式展示取得的结果，也无法始终让纳税人、捐助方和其他利益攸关方完全满意。这些人的关切既简单，又合理：他们希望知道自己付出的资源作何用途，这些资源又给人们的生活带来怎样的变化。在推行结果问责制的一片声浪中，2005年《援助实效问题巴黎宣言》重点强调“结果管理”原则，2008年《阿克拉行动议程》以及2011年“有效发展合作釜山伙伴关系”也重申了这一点。这是以参与方法开展合作的一项内容，目的是增强国家能力，在争取实现结果的过程中提倡所有利益攸关方共同担负责任。

人们常说，发展等复杂进程事关社会变革，这类进程从本质上讲具有不确定性，困难重重，无法完全掌控，因而不能追究任何人的责任。但是，需要专业人士、特别是具备以下能力的多边组织为处理这些棘手问题拿出适当的对策：能够向利益攸关方适当报告情况，能够吸取经验教训，能够确定良好做法，并且了解哪些领域需要改善。

教科文组织实施的注重结果的管理方法旨在响应这些关切，为计划、活动和项目确定明确的预期成果，制定绩效指标和相关基线以及定量和/或定性目标，用于监测和评估在创造产出和实现预期成果方面的进展情况，加强对于整个组织和相关负责人的

1. A/51/950，联合国大会，1997年7月14日，《革新联合国：改革方案》，第19页。

问责。这样做有助于回答“那又怎样”的问题，同时认识到我们不能认为成功地实施计划就必然意味着切实改善了发展状况。

这些指导原则旨在协助教科文组织工作人员了解并运用教科文组织采用的注重结果的管理方法概念和原则。这些概念和原则适用于本组织的一切行动，无论其资金来源如何（正常计划和预算外资金）。

2) 历史背景简介

注重结果的管理并非全新的概念，最早出现在 1950 年代。彼得·德鲁克在《管理实践》²一书中首次提出了“目标管理”（MBO）概念及其原则：

- 逐级制定组织的各项目标，
- 为组织的各个成员确定具体目标，
- 参与决策，
- 明确的时间框架，
- 业绩评估和反馈。

我们接下来将看到，这些原则十分贴近注重结果的管理方法。目标管理方法首先得到了私营部门的认可，随后逐步进入了公共部门的逻辑框架（Logframe）。逻辑框架最初由美国国防部开发，1960 年代后期被美国国际发展署（USAID）采用，是一项用于规划、监测和评估各种计划、活动和项目的分析工具，其名称来自规划设计人员为将计划、活动和项目的目的与方法联系起来而提出的逻辑关联。

1990 年代，面对经济、社会和政治压力，公共部门开展了广泛的变革。公共赤字、结构性问题、竞争不断加剧、全球化逐步加深、公众对于政府的信心下滑，民众日益要求得到更好和更有效的服务，并要求强化问责制，所有这些都是推波助澜的因素。在这一过程中，逻辑框架方法逐步进入了许多国家的公共部门（主要是经济合作与发展组织（OECD）成员国）。正是在这十年中，注重结果的管理发生了变化，一跃成为新公共管理的一个方面。新公共管理一词用以描述强调以公民或顾客为核心以及强调必须为结果负责的管理文化。

此后，国际组织也采纳了注重结果的管理方法。当时，联合国系统的大多数组织都面临着来自会员国的类似挑战和压力，要求这些组织改革管理体制，改善工作成效，提高透明度，深化问责制，同时更加注重结果。但是，向着注重结果的作风转变，是一个漫长且复杂的过程，需要树立新的态度，采用新的做法，同时持续增强工作人员的能力。

2. 彼得·F. 德鲁克，《管理实践》，Harper & Row 出版社，纽约，1954 年。

教科文组织及其注重结果的管理方法

引入并采用注重结果的管理方法（RBM）始终是本组织改革进程的中心内容之一。《中期战略》（37 C/4 文件）更是着重强化了这一点；文件指出，通过预期成果和影响体现出来的问责文化离不开注重结果的管理方法。改革的目的是将关注点从与教科文组织的职责大致相关的计划、活动和项目，转向实现因这项职责而制定的明确的预期成果。

以往，只需要将一个领域细分为多个次级领域，而后再分为若干倡议、活动和项目即可，现在则需要在往往是相互竞争的其他多方行为者共同参与的情况下，审慎地确定本组织能够实现哪些具体结果，并确定实现目标的最适当的途径。

一系列重大事件表明，有关方面承诺逐步改变管理方式，采用注重结果的管理方法，由此标志着教科文组织采纳注重结果的管理方法。

表 A - 标志着教科文组织采用注重结果的管理方法的重大事件

年份	事件
1997年	完成了《教科文组织信息技术总体规划》，为设计开发“战略、任务和结果评估信息系统”（SISTER）做好准备。
1998年	规划和评估局（战略规划编制局的前身）开始开发“战略、任务和结果评估信息系统”，用以配合本组织采用注重结果的计划编制、管理、监测和报告方法。
1999年	总干事在上任时正式采用“战略、任务和结果评估信息系统”，同时一项综合改革计划，注重结果的管理方法是其中一项重要支柱。
2000年	教科文组织将《2000-2001年计划与预算》（30 C/5）的计划编制工作全部纳入“战略、任务和结果评估信息系统”。
2000--2001年	为300多名专业人员开办关于逻辑框架和拟定结果的实质性培训（由伍尔弗汉普顿大学提供）。教科文组织聘用RTC咨询公司和渥太华大学治理中心，在注重结果的管理框架内评估教科文组织，并提供旨在增强内部能力的工具。
2001--2002年	首次系统地使用“战略、任务和结果评估信息系统”来编制和批准《2002-2003年计划与预算》（31 C/5）的工作计划，并整合预算外项目。
2003--2007年	在战略规划编制局内设立注重结果的管理小组，负责编制并实施教科文组织全系统的结果拟定培训计划，作为切实落实注重结果的管理方法的前提条件。这个小组针对各部门、各局和总部外办事处的需求，在总部和总部外开办培训。
2006年起	制定并实施关于教科文组织对共同国家方案拟定工作的贡献的培训。

年份	事件
2008年起	扩大结果拟定培训的范围，将教科文组织采用的注重结果的管理方法的所有方面都包括在内。为总部、总部外办事处和第1类机构的同事开展培训，并要求为常驻代表团和全国委员会开展培训。开办高级培训和管理人员注重结果的管理讲习班，用以改善注重结果的监测和报告工作。
2013年	为37 C/5文件的预期成果和相关工作计划制定结果框架。

教科文组织的管理系统

为支持本组织逐步过渡到注重结果的管理方法，根据透明和问责原则，开发出了3项主要在线工具，即“战略、任务和结果评估信息系统”、“财务与预算系统”以及“加强人事工作系统”（MyTalent）。“战略、任务和结果评估信息系统”（SISTER）是本组织用于知识管理和决策、基于信息技术的管理工具，采用并支持注重结果的管理方法和预算编制方法，涉及《计划与预算》（C/5）和工作计划的编制工作（即编制计划和编制预算）及其实施（即管理、监测、报告和评估）。这个系统用于管理基于结果链原则的工作计划的编制工作。本组织可以从这个独特的切入点入手，对照预期成果，交流关于现有成果的进展评估情况。“财务与预算系统”（FABS）用于记录财务交易，保留账目，并为编制预算和财务报告提供数据。“加强人事工作系统”（STEPS--MyTalent）包括人力资源管理和工资发放。这些管理工具巩固了注重结果的管理方法的重要支柱——结果、财务管理和人力资源管理。

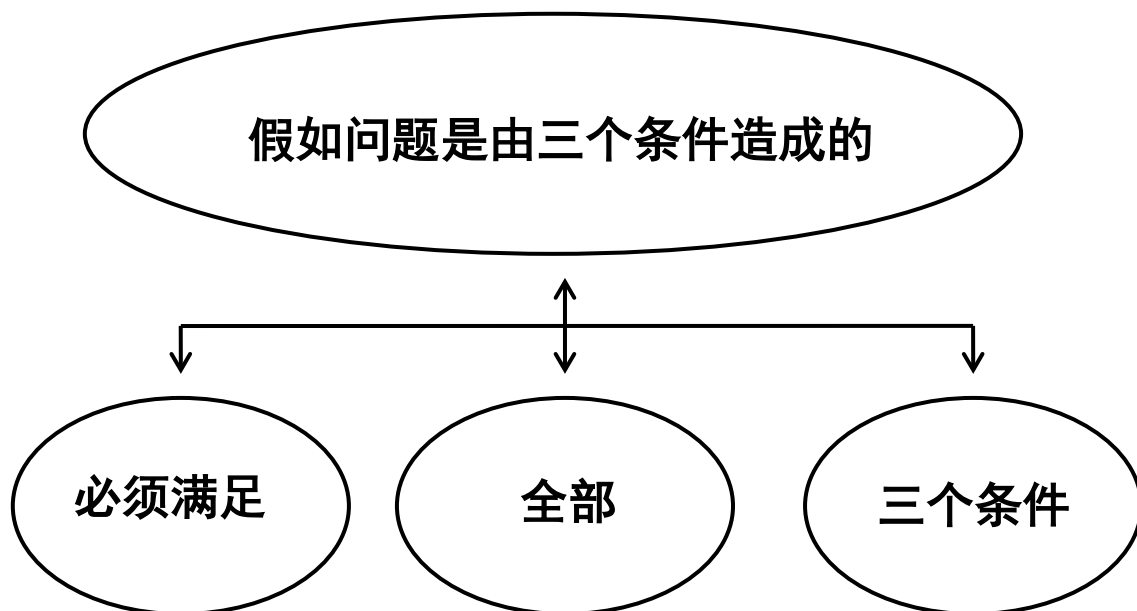
3) 什么是注重结果的管理？

对于不同的人和组织来说，注重结果的管理的含义不同。简而言之，注重结果的管理是涉及广泛的管理策略，通过改善绩效、完善计划重点和计划交付工作，目的是改变机构的运作方式。从中反映出的是一个组织如何运用多种程序和资源，采取干预措施，以期实现预期成果。

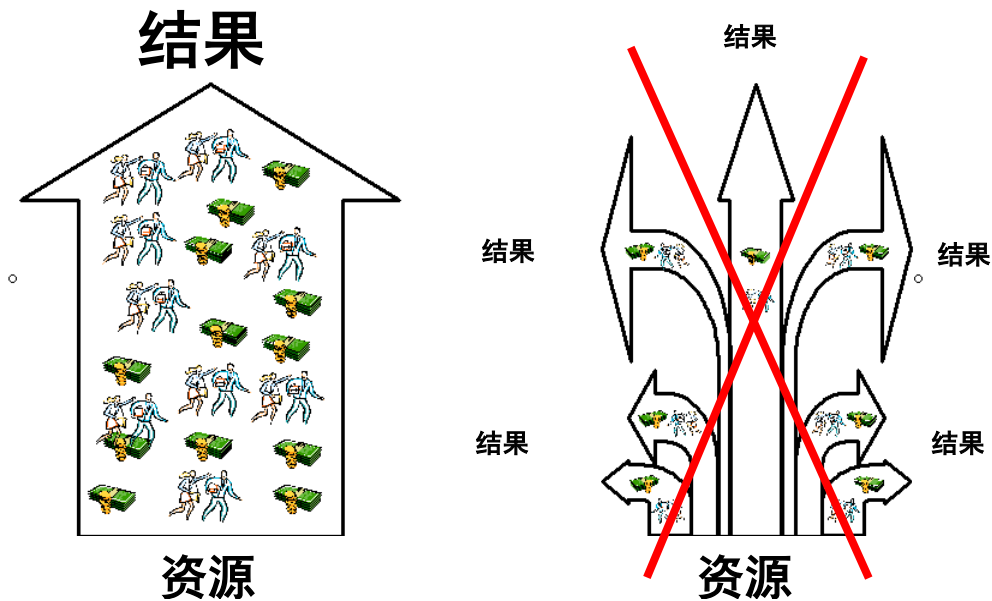
注重结果的管理是针对计划编制工作采取参与型团队工作方法，侧重于**绩效**以及实现**结果**和**影响**，目的是改善计划交付情况，增强管理**实效**，提高**效率**和强化**问责**。

注重结果的管理有助于将计划编制、管理和决策的重点从投入和过程转移到有待实现的结果上。在**计划编制阶段**，这种管理可以确保采取必要且充足的干预措施来实现预期成果。

在**实施阶段**，注重结果的管理方法有助于确保和监测所有可用的财务、人力和机构资源持续支持预期成果。



在计划编制阶段，注重结果的管理方法可以确保采取必要且充足的干预措施来实现预期成果。



在实施阶段，注重结果的管理方法有助于确保投入所有可用资源来实现预期成果。

为最大程度地体现出针对性，必须将注重结果的管理方法应用于所有组织部门和计划，无一例外。要求每个部门和计划确定各自的预期工作结果，从而从整体上促进实现全组织的总体或更高层面的预期成果，不论其规模、数量和难易程度如何。

注重结果的管理致力于克服通常所谓的“活动陷阱”，即过于关注日常任务的细节，而忽视了最终目的或目标。这是一个在许多组织中普遍存在的问题，计划和项目管理者通常会这样描述其计划、活动和项目的预期成果——“我们为教育部提供政策建议”，“我们为记者开办培训，以促进表达自由”，“我们在淡水管理领域开展研究”，等等；主要注重的是采取了哪些类型的干预措施，而不是这些干预措施应为特定的直接受益群体带来哪些最终的变化。

注重结果，不仅要采取新的行政和业务系统，且首先必须树立注重绩效的管理文化，支持并鼓励采用新的管理方法。从机构的角度来说，注重结果的管理方法最初的目的是生成并应用关于绩效和影响的信息，用于向外部利益攸关方提交问责报告和用于决策，最初的受益者是管理者本人。他们对于自己负责的计划、活动和项目将握有更多的控制权，能够更好地作出明智的决定，能够从成功或失败中吸取经验教训，并且能够与同事及所有其他利益攸关方交流相关经验。

教科文组织采用的注重结果的管理方法的**核心概念**如下：

- 结果链：

在教科文组织中，结果链从《中期战略》（C/4）的预期战略目标开始，到《计划与预算》（C/5）确定的预期成果，再到四年期工作计划（正常计划和预算外）的预期成果，确保各个计划层面之间衔接顺畅。每个计划层面都必须与下一层面保持关联，根据协调与总和原则，说明较低层面的预期成果“为何/如何”促使实现更高层面的预期成果，从而形成结果链。换言之，通过因果关系的作用，实现某一结果是实现上一层面结果的必要条件，同时也对其起到促进作用。在不同计划层面的预期成果之间确立这种关联，可以确保本组织将资源集中用于实现在最高层面制定的、经大会批准的预期成果。

- “SMART”结果：

结果是因果关系导致的状况或情况发生的变化。结果可以是有意为之，也可能是无意所致，可能是积极的，也可能是消极的。预期成果是计划、活动和项目存在的“理由”，表示在《计划与预算》（C/5 文件）框架内开展计划、活动和项目预计将引发的“预期”变化。结果应表明目前的特定情况预计将如何发生变化。为此，结果应清楚地阐明将出现哪些变化，而不是规定该做哪些工作。为结果通常涉及到目标直接受益者使用产出，因而会超越实施团队的完全控制范围。将采用定量和定性指标来衡量实现结果的绩效水平。

结果要做到“SMART”（具体、可计量、可实现、相关、有时限）。在拟定预期成果时，采用“SMART”标准有助于检验这些结果能否实现，是否有意义。这通常有助于缩小预期成果的范围，聚焦必要且实际的预期变化。

- **具体：**必须准确、清晰、表述清楚。预期成果不能用语模糊或笼统，而是应说明预期变化的性质、直接受益者和地区等内容，并应尽可能详细，但切勿啰嗦。
- **可计量：**必须可以某种方式计量，包括数量和/或质量特征。
- **可实现：**必须切合实际，并利用现有财政、人力和机构资源。

- **相关：**必须有助于实现更高层面的预期成果，并应对本组织任务范围内具体的、已经得到确认的需求或挑战。
- **有时限：**必须能够在具体时限内实现。
- 干预逻辑（或转变过程）：

投入 → 干预 → 产出 → 结果。

因果关系框架将投入、产出、结果和最终影响串联了起来。这项工具有助于人们了解计划、活动和项目如何运作，以及如何引发预期变化。预期成果是干预逻辑的最后一环，利用各项投入（财政、人力、物力、技术和信息资源）进行干预（采取的行动或开展的工作），形成产出，促进状况或情况发生预期的变化，这就是预期成果。

4) 在教科文组织管理框架内采用注重结果的管理方法

本章着重论述如何在教科文组织的具体规划、管理和监测框架内采用注重结果的管理方法。

教科文组织主要有两套机构规划文件：《中期战略》（C/4 文件）和《计划与预算》（C/5 文件），二者共同构成教科文组织所有行动的计划 and 概念框架。C/5 文件已改为四年期业务工作计划（正常计划和预算外）。

A) 教科文组织《中期战略》—C/4（8 年）

《中期战略》是教科文组织的总体规划文件。这份 8 年期滚动文件决定了本组织的整体战略，可视需要由大会修订。37 C/4《中期战略》立足于教科文组织的使命宣言，侧重于本组织可以通过目标明确的战略行动在各个主管领域切实发挥作用的主体和领域。这一使命宣言如下：“教科文组织作为联合国的一个专门机构，依据其《组织法》，通过教育、科学、文化、传播和信息促进建设和平、消除贫穷、可持续发展和文化间对话。”³整部战略确定了两项总体优先事项：非洲优先和性别平等优先。

教科文组织的非洲优先业务战略为非洲大陆的发展提出了前瞻性愿景，关注未来十年将影响非洲发展的趋势和变化苗头。惠及非洲的行动尊重非洲国家、非洲联盟（AU）、包括通过非洲发展新伙伴关系（NEPAD）计划和其他组织确定的优先事项。

对于性别平等的重视，巩固了世界各国领导人在 2005 年世界首脑会议上作出的坚定承诺，以及随后在联合国改革进程框架内联合国系统普遍提出的各种建议。采用双管齐下的办法，有助于在教科文组织各个主管领域实现性别平等：一方面注重增强妇女和男子的社会、政治和经济权能，改变男女的行为规范；另一方面将性别平等因素纳入本组织的各项政策、计划和倡议。教科文组织第二份《性别平等优先事项行动计划》（2014-2021 年，GEAP II）勾画出了一张路线图，通过采用一致和系统的性别平等视角，将本组织的承诺体现在各项计划的具体行动和成果中。

在 37 C/4 期间，本组织着力于核心职能，努力促进：

3. 教科文组织 2014 年，37 C/4《中期战略》（2014-2021 年），第 13 页。

- 加快实现国际商定的发展目标（IADG），包括到2015年实现千年发展目标（MDG）；
- 制定2015年后发展议程
- 实现可持续发展目标（SDG）。

教科文组织在联合国系统内的相对优势之一，是能够采用跨部门和跨学科方法，全面且恰当地应对各种错综复杂的问题。因此，在制定新的《中期战略》时围绕与整个组织相关的、以计划为导向的两项总体目标，目的是应对具体的全球性挑战，从而体现出教科文组织在多边体系中的核心能力：

- 和平——促进持久和平；
- 公平的可持续发展——促进可持续发展和消除贫困。

这些总体目标应对的是教科文组织主管领域内最重要的全球性挑战，从中可以看出本组织在多边体系中享有卓著声望和能力的多个领域，也就是本组织在国际社会中具有比较优势的领域。整个计划设有 9 项战略性目标，数量不算多；这些战略性目标将总体目标落实到计划和专题，同时结合部门内部和部门间之应针对具体全球性挑战的各项应对措施。每一项战略性目标都在制定准则性文书和开展实际业务工作之间搭建起了桥梁。由此可见，《中期战略》表明教科文组织将如何着手满足以下双重要求：

- 将本组织的工作集中在少数优先领域，确保本组织的行动取得持久的成效，并与本组织在改革联合国系统方面的作用保持一致；
- 确保本组织力争实现的全球战略和各项目标保持连贯性。

B) 教科文组织《计划与预算》— C/5（四年期计划；2项正常计划双年度预）

《中期战略》文件规划的战略方向落实到两份连续的《计划与预算》文件（C/5），每份文件各涵盖一个四年期，但各项计划的预算拨款为两年一次。C/5 文件旨在针对《中期战略》文件确定的总体目标和战略性目标调配教科文组织的行动，为每一重大计划为数不多的几个工作重点（MLA）奠定基础，从而确保教科文组织中期和四年期计划的优先事项实现顺畅衔接，保证具体计划、活动和项目与中期目标保持一致。C/5 文件所载的工作重点（MLA）明确说明了某一部门为实现 C/4 文件目标作出的贡献，确定了跨部门和跨学科的重点工作领域和承诺领域。

教科文组织的计划分为三个层面：

第 1 层面： 重大计划（MP）

第 2 层面： C/5 预期成果

第 3 层面： 工作计划（WP）： 正常计划/预算外

教科文组织的计划特别重视跨部门和跨学科的做法。教科文组织以战略方式整合不同部门和不同学科的贡献的能力，将增强本组织行动的意义和影响。

重大计划特别提到如下内容：包括千年发展目标和可持续发展目标在内的国际商定发展目标（IADG）；为 2015 年后联合国发展议程作出的贡献；以及，借鉴相关国际会议和十年纪念活动通过的行动计划、为实现战略性目标而采用的主要战略方法。这些战略方法为通过工作重点采取的行动提供了基本原理和框架。

应大会的要求，《计划与预算》以注重结果的管理原则为基础，并逐步采纳成果预算编制（RBB）原则。C/5 文件中的每一项预期成果都配有实现目标所需的相应战略。此外，在计划的这个层面还制定了绩效指标、相关基线、以及定量和/或定性的具体目标。在计划实施工作中，教科文组织将继续采用“SMART”方法（即，具体、可

工作重点 2： 支持并促进文化表现形式多样性、非物质文化遗产的保护及文化和创意产业的发展

测量、可实现、相关、有时限）来促成预期成果。第 7 章将进一步阐述这种工作方法。

预期成果 5：通过切实实施 2003 年《公约》，增强并利用各国保护非物质文化遗产包括土著语言和濒危语言的能力

绩效指标	2014-2017 年具体目标 (支出计划)
1. 由于有效地组织其法定会议，2003 年《公约》的理事机构得以进行健全的治理	<ul style="list-style-type: none"> - 作出相关决定，为实施《公约》提供战略指导和/或财务支持 - 会员国制定并/或实施 200 项非物质文化遗产包括土著语言和濒危语言保护计划 - 提出 60 项国际援助申请，10 项由会员国有效落实；会员国提出并处理 130 项申报，宣扬并传播其中一项最佳保护做法

绩效指标	2014-2017 年具体目标 (支出计划)
2. 得到支持、利用强化的人员和机构资源促进非物质文化遗产并将非物质文化遗产纳入国家政策的会员国数量	<ul style="list-style-type: none"> - 30 个国家制定或修订政策，55 个国家加强人力和机构资源 - 2 个地区试验配合预期成果 1、2、3 和 4 制定的综合遗产教育计划（预算外） - 15% 接受过教科文组织培训的女性文化专业人员为国家层面的文化领域决策工作作出贡献
3. 缔约国提交并由委员会审议的国家实施《公约》情况定期报告的数量，以及涉及性别问题并说明了促进平等获得和参与文化生活的政策的报告数量	<ul style="list-style-type: none"> - 105 份报告，其中 50 份涉及性别问题
4. 《公约》缔约国数量增加	<ul style="list-style-type: none"> - 新增 15 个缔约国，其中 4 个为非洲国家
5. 促进计划实施的联合国系统内外的组织、民间社会和私营部门的数量	<ul style="list-style-type: none"> - 认可 30 个非政府组织 - 续延与 40 个非政府组织的关系 - 至少 7 个第 2 类中心全力支持支持教科文组织切实实施 2003 年《公约》的计划

C/5 文件中的预期成果、绩效指标和相关具体目标实例

C) 工作计划

教科文组织的“工作计划”系指本组织的各项正常计划活动和预算外项目。C/5 文件提出的预期成果（第 2 层面）转为工作计划（第 3 层面），概述即将开展的正常计划业务活动和预算外项目。



从《中期战略》（C/4）到《计划与预算》（C/5）再到《工作计划》，教科文组织的计划与预期成果实现顺畅衔接

5) 教科文组织的结果链

结果链确保各个计划层面的预期成果相互衔接。每个计划层面都必须与下一层面保持关联，说明较低层面的预期成果“为何/如何”有助于实现更高层面的预期成果，由此形成一条结果链。因此，在制定每项计划、活动和项目时，不仅要自身保持前后一致，而且要符合总体架构。

预期成果的性质、范围和形式在各个计划层面各有不同。为《计划与预算》中的各项工作重点/篇章以及《工作计划》都制定了将在四年内实现的预期成果。

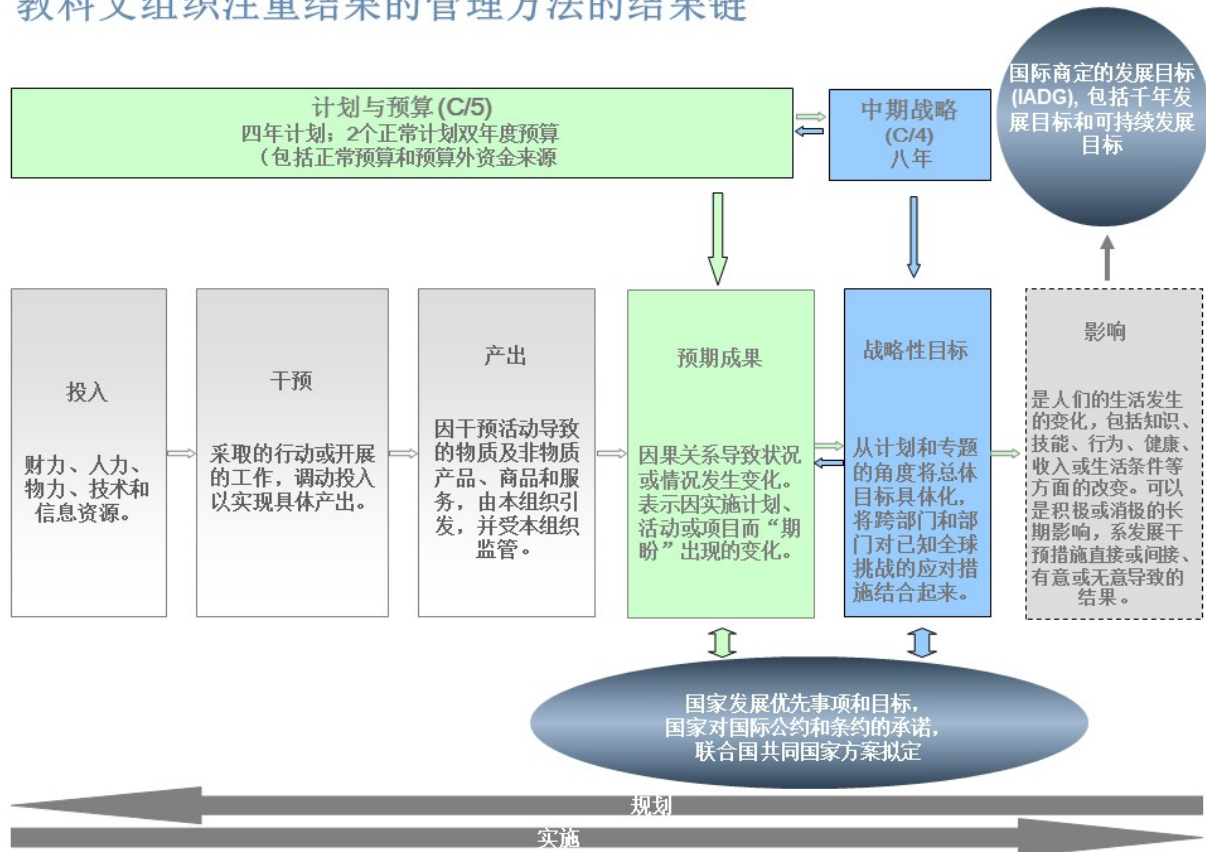
在各个层面，预期成果应表现出变化，而不是说明过程本身。不同层面的两个预期成果之间应存在因果关系，即，实现某一预期成果是实现上一层面预期成果的必要条件，并且有助于实现后者。两个预期成果之间应存在直接因果关系。要认清两个预期成果之间的关联，没有必要额外推测中间预期成果。同样，要从“较低”层面的预期成果升至“较高”层面的预期成果，也没有必要接受过多笼统的假设。

预期成果之间的关系不是绝对的，也不是确定无疑的；这就意味着，较低层面的预期成果不应只是描述相关“较高”层面预期成果的部分内容。

例如，如果我们考虑“增加重要生态系统的生物多样性”这一预期成果，以下两个预期成果说明之间就存在绝对关系——“增加海洋生态系统的生物多样性”和“增加森林生态系统的生物多样性”。与之存在因果关系的预期成果说明是“减少人口对于重要生态系统的压力”。

在这方面，教科文组织结果链当中关于预期成果的定义是一个自上而下的进程，源自 C/4 和 C/5 文件编制期间与会员国和总部外办事处开展磋商，产生了自下而上的相关贡献。在筹划一项活动或项目时，必须首先考虑上一层面界定的预期成果、产出和相关信息，做到充分“介入”，通过自身成绩来全面促进取得更广泛的预期成果和产出。

教科文组织注重结果的管理方法的结果链



教科文组织结果链概览，其中包括千年发展目标 and 可持续发展目标等国际商定的发展目标 (IADG) 以及国家优先事项和目标

上图和下图显示了从 C/4 文件到《计划与预算》(C/5)、再到工作计划的教科文组织既定结果链，同样适用于正常预算和预算外资金。这条结果链还借助联合国共同国家方案拟定工具和结果框架（例如联合国发展援助框架/“计划结果总表”），理顺了与实现国家发展计划之间的关系。

联合国发展援助框架简称联发援框架，是联合国国家工作队的战略规划框架，强调集体共同应对国家发展优先事项，制定了通用的结果总表，主要是集中在成果方面，通常以产出层面的联合工作计划作为补充（在有些情况下，联发援框架结果总表中已包含产出）。

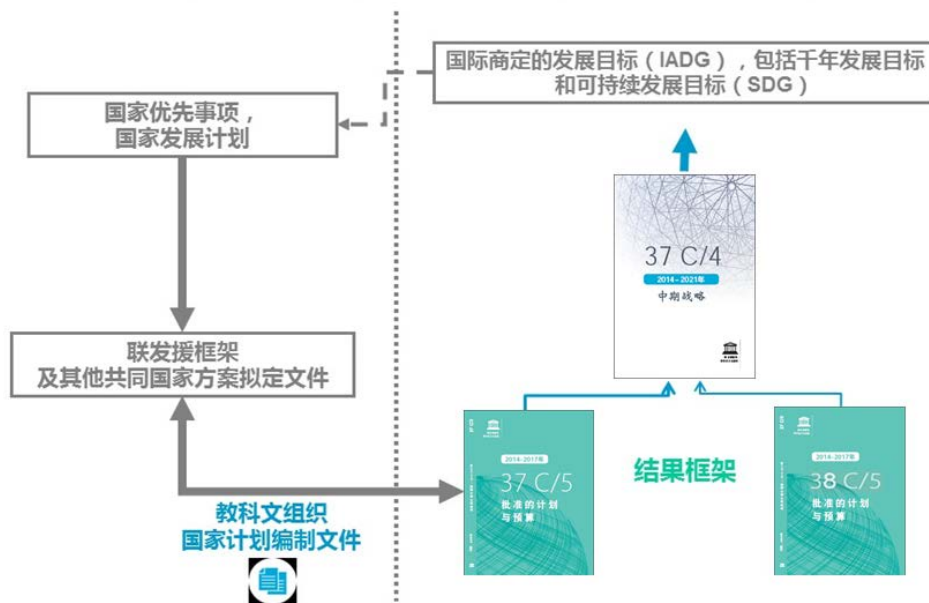
国家优先事项是指国家发展框架中，与千年发展目标和可持续发展目标等国际商定的发展目标 (IADG) 有关的一个或多个优先事项或目标。联发援框架的结果链起源于国家优先事项，并与之相关，目的是详细介绍联合国国家工作队为这些优先事项作

出的贡献。结果链体现出各个机构的问责和分工情况。联发援框架的成果、机构成果和产出分别代表结果总表的三个不同层面。⁴

联发援框架和相关的共同国家方案拟定文件（例如“一个方案”文件，包括联合国发展集团确定的“一体行动”标准作业流程），是联合国系统的集体战略结果。在这方面，图表显示出教科文组织如何一方面履行自身任务，同时又在全球和国家层面为更广泛的联合国框架作出贡献。

教科文组织国家计划编制文件（UCPD）是一项计划编制工具，旨在以简洁、注重结果的综合方式，用一份文件来记录教科文组织过去和今后在某一具体国家开展的活动和项目。文件首先简要概述与教科文组织主管领域有关的国家发展问题，基于教科文组织以往及近期的合作情况与取得的成绩，提出与该国今后开展合作的大致框架，以及与联合国姊妹机构和其他伙伴开展协作与联合编制计划的可能切入点。教科文组织国家计划编制文件的结果总表还说明了可用的资源以及要实现预期成果的资金缺口（有关详细资料，可查阅：<http://www.unesco.org/new/index.php?id=61877>）。

联合国和教科文组织注重结果的管理的结果链



教科文组织的结果链理顺了全球和国家层面预期成果之间的关联

4. 联发援框架成果与两个或更多联合国机构及其伙伴携手，共同促进实现国家优先事项或目标。其基础是关于联发援框架之外的合作伙伴可以起到何种作用的重要假设。联发援框架的成果表现内国家层面或国内的机构或行为发生变化。机构成果反映出机构合作预期产生的机构或行为变化。产出是指机构合作带来的具体产品、服务或过程变化。与联发援框架有关的注重结果的管理的术语定义，请查阅联合国发展集团手册：<http://www.undg.org/docs/12316/UNDG-RBM%20Handbook-2012.pdf>。

前两章确定了教科文组织计划管理总体框架，概述了如何在教科文组织运用注重结果的管理方法。下面几章将侧重于注重结果的管理方法的工具和方法，根据注重结果的管理方法原则，介绍关于计划编制、管理、监测和报告的具体例证和相关技术。

6) 注重结果的管理方法的关键步骤

注重结果的管理方法的核心是改变投入和产出问责制（如何使用资源，做了哪些工作），将重点放在投入资源之后取得的结果上。注重结果的管理方法涵盖计划、财政和人力资源管理。拟定预期成果和实施战略是一个循环往复的进程。这两个概念紧密相关，在计划编制过程的各个阶段都需要进行调整，以期获得最佳解决方案。在教科文组织，可以将注重结果的管理分为七个步骤，其中前四个步骤是**以结果为导向的计划编制**：

A) 七个步骤

1. 确定对更高层面预期成果的促进作用，确保不同计划层面的预期成果保持一致，从而形成合理、连贯的结果链。结果链的目的是确保总体计划连贯一致，所有的资源都用于实现本组织最高层面的预期成果。更多相关内容见第5章和第7章。

2. 分析需要满足的需求和有待解决的问题，确定其原因和影响。开展情况分析，确保透彻了解具体情况，以便在本组织的职能任务、国家优先事项、以及千年发展目标和可持续发展目标等国际商定的发展目标相互交织的情况下，确定本组织的战略优先事项。情况分析的目的是全面了解教科文组织在特定情况下的比较优势，在多如牛毛的各种问题中，确定哪些是能够在特定领域内得到解决的最重要的问题。除了确定这些问题，情况分析可以在开展活动或项目之前作为记录普遍情况的基准文献。这便于对实施期间取得的进展进行循证评估。此外，还可以借这个机会以全程参与的方式，动员重要的利益攸关方（合作伙伴与受益者）并让他们参与进来，在确定需要满足的需求和有待解决问题、制定干预措施和拟定满足其需求的预期成果时，要求这些利益攸关方作出相应的贡献，从而支持自主权和可持续性。从情况分析中可以得知，在整个过程中对于直接受益者和重要的合作伙伴及其具体作用和参与情况都要有一个明确的认识。最后，在确定预期成果时，不可避免地要考虑可用的资源（或者可以调集的资源）。资源包括财政资源（正常计划和预算外）、人力和资源机构资源（设备、技术和信息），同时也指投入。一项活动或项目的总预算相当于为实现产出和预期成果需要投入的成本总和。在计算所需资源时，不仅要关注实施工作需要的资源，还要将计划编制、管理、监测、报告和评估所需资源也包括在内。

这项评估的目的是确定预期成果的范围。

3. 设计结果框架，特别是按照明确和可计量的标准来拟定预期成果。预期成果以情况分析结论为基础，表明在采取干预措施之后，与当前情况相比会发生哪些变化。第7章将详细阐述如何开展这项工作。

必须确定每一项预期成果的绩效指标、相关基线以及定量和/或定性具体目标，同时具体说明根据某一标尺或维度应衡量哪些内容。预期成果是指干预措施引发的变化，预期成果的绩效指标则是表明发生了变化，可用来评估相关成绩的水平/程度。绩效指标是某一具体标尺或维度的计量单位。具体目标是在特定阶段内利用现有资源实现的绩效指标的测算方法。评估基线和绩效指标的目标值，可以监测实现产出和预期成果的进展情况。第7章和第8章将详细介绍绩效指标。

4. 制定一项实施战略的具体方法是提供概念框架，说明如何从当前情况发展到预期成果所述的情况。应以行动为导向，并明确说明以下问题：

- 需要满足的主要需求、有待解决的主要问题以及相关基线；
- 干预逻辑：关于基本假设的原理，将采取的干预措施的因果关系，干预措施产生的重要产出，有待实现的预期成果以及后续措施，超出全局时间框架之外的长期预期成果。换言之，明确重要产出“为何/如何”有助于实现预期成果，而后者又“为何/如何”有助于实现长期预期成果。
- 直接受益者、重要合作伙伴及其预期作用。

实施战略应反映出以下几个方面：教科文组织援助结束之后的可持续性；可能对计划交付的效果产生积极（机会）或消极（威胁）影响的不确定事件（风险）；以及，为减轻后者的消极影响而采取的措施。在制定实施战略时，务必要确保在战略规划、结果、受众（地理范围和重要利益攸关方）及可用资源之间达成平衡。这通常需要一个调整过程，以便形成完善和均衡的计划、活动和项目设计。

5. 监测实现预期成果的进展，同时利用已实现的实际产出和已取得的实际结果的相关数据，对绩效和影响进行适当监测。监测的目的是比照最初确定的计划内容来评估实际情况，以便记录实施情况和实现预期成果的进展情况，并在必要时采取补救措施。此外还包括负责官员的自我评估；这些责任人应说明情况，对于“预期”和“完成”之间的实际差异作出合理的解释，并由此总结出经验教训。同样可以借此机会以参与

性方式，动员重要的合作伙伴与直接受益者并让他们参与进来，要求其出于监测目的收集信息和反馈意见作出贡献，从而支持自主权和可持续性。关于监测的更多信息见第 9 章。

6. 向重要利益攸关方报告如下内容：取得的进展，并将预期成果与实际成果进行对比；受影响的受益者；涉及到的合作伙伴；以及投入的资源。注重结果的报告是为了向重要利益攸关方提供关于绩效和影响的循证信息，分析“预期”结果和“完成”结果之间的实际差异，向内部管理部门和捐助方通报情况，为决策（包括采取必要的补救措施）提供方便，为今后的计划设计和政策制定提供参考，并以透明和交互的方式传播和讨论工作结果及经验教训。这方面的内容将在第 10 章进一步阐述。

7. 评估可以及时评价计划、活动和项目的相关性、影响、成效、效率和可持续性。通过评估，教科文组织可以从成功和不太成功的计划、活动和项目中吸取经验教训。评估是实现可问责、透明和有效管理的重要工具，其前提是遵循实证的决策，总结以往的经验教训，并将其纳入今后的规划和计划编制工作。同样可以借此机会以参与性方式动员合作伙伴及受益者，并让他们参与进来，从而支持自主权和可持续性。考虑所有利益攸关方的意见和观点，并要求他们说明对于结果的满意度，都属于评估的质量标准。关于评估的更多内容见第 11 章。

B) 横向方法

教科文组织支持计划采用以人权为本的方法，包括采用性别平等视角。注重结果的管理方法的各个步骤都需要考虑到这些因素。在计划编制和实施阶段，同样需要全程考虑到风险分析和风险管理问题。

以人权为本的方法（HRBA）和性别平等总体优先事项

由于性别平等是一项基本人权，开展性别分析是这种方法的重要前提条件。在分析情况时，务必要明确权利持有者的主张、责任人的相关义务、以及无法实现权利的直接原因、根本原因和结构性原因。同样，还需要确定妨碍实现性别平等的差距或能力上的不足。应根据已经明确的需求来评估权利持有者主张权利和行使权力的能力以及责任人履行义务的能力，从而制定策略来缩小差距，培养必要的能力。这种分析有利于形成预计结果、绩效指标和相关的具体目标。预期成果应反映出以下方面所需的

变化：确保权利持有者能够行使权利；确保男子和妇女、男童和女童一律享有平等的机会。绩效指标能够体现出这种变化，例如，绩效指标注重妇女和男子的代表权和积极参与、促进性别平等的程度以及采用男女分列的数据来衡量进展情况。按照同样的方法，应动员权利持有者——男子和妇女、男童和女童都成为受益者与合作伙伴。例如，与妇女团体和倡导性别平等的人士建立起伙伴关系，可以确保从专业角度来了解关于国家法律、政策和战略中的性别平等内容的实施情况。应将人权和性别平等方面的理由和审议结论作为实施战略中一项必不可少的内容。在实施、监测和汇报工作时，应继续反思这些因素。

具体到性别平等问题，“战略、任务和结果评估信息系统”接纳了一项新的工具，名为“性别平等标记”（GEM），这是一套编码或分类系统，用来衡量活动或项目可以在多大程度上直接或间接推动实现性别平等和/或实现女童和妇女赋权。这是将性别平等观点纳入预算编制工作的第一步。由于事实已经证明，要确切地衡量各种活动和项目的每一项投入在财政方面为性别平等和妇女赋权作出的贡献，是一项非常复杂的工作，“性别平等标记”基于编码系统，只是为资源分配提供指示性数据，不应将其视为精确的预算数据。虽有这种不足，但与此前没有数据或是没有高质量估算数据的情况相比，性别平等标记仍可算是一大进步。

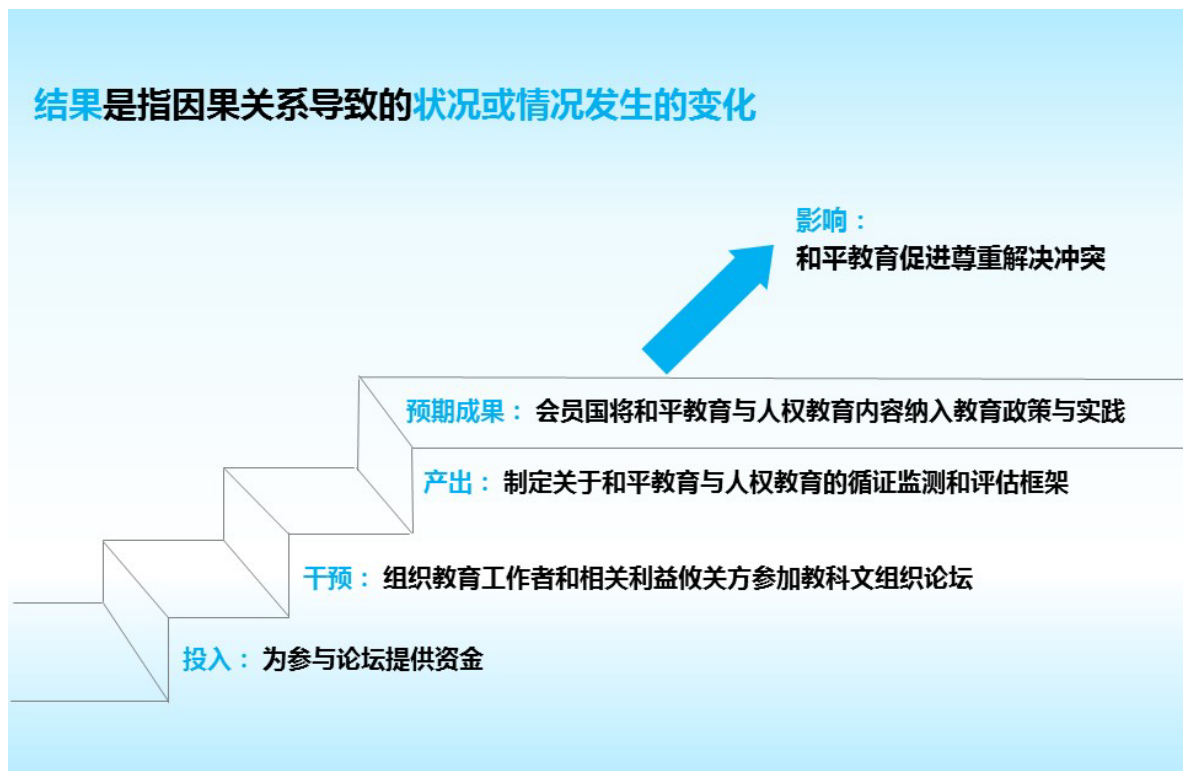
风险管理（RM）⁵

教科文组织采用的风险管理框架最初是在战略层面制定的，目前正在逐步融入本组织各个业务层面的管理做法。风险是发生某一事件的可能性，将给实现结果造成或积极或消极的影响。由此可见，风险可能是一次机会，也可能是一种威胁。风险管理过程可以协助人们发现和评估哪些因素将妨碍（或有利于）实现结果，认识到这些因素的根源、可能性和后果，并采取一切必要措施来降低风险和把握机会。要在预算和具体时间框架内最终完善计划业绩，就应在编制计划和监测过程中，始终将风险分析正式纳入工作计划。

5. 请参阅《风险管理培训手册》：<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001906/190604e.pdf>。

7) 什么是结果？

结果可以说是因果关系导致的状况或情况发生的变化。结果可以有为之，也可能是无意所致，可以是积极的，也可以是消极的。预期成果是计划、活动和项目存在的“理由”，表示在《计划与预算》（C/5文件）框架内开展的计划、活动和项目预计将引发的“预期”变化。结果应表明目前的特定情况预计将如何发生变化。为此，结果应清楚地阐明将出现哪些变化，而不是规定该做哪些工作。结果通常涉及到目标直接受益者使用产出，因而往往会超越实施团队的完全控制范围。当产出超出干预目的时，便取得了预期成果。结果是干预逻辑（或转变过程）的最后一个环节，动用各种投入（财力、人力、物力、技术和信息资源）来进行干预，从而导致产出，而产出又推动状况或情况发生预期的变化，这就是预期成果。



结果链以干预逻辑（转变过程）为依据

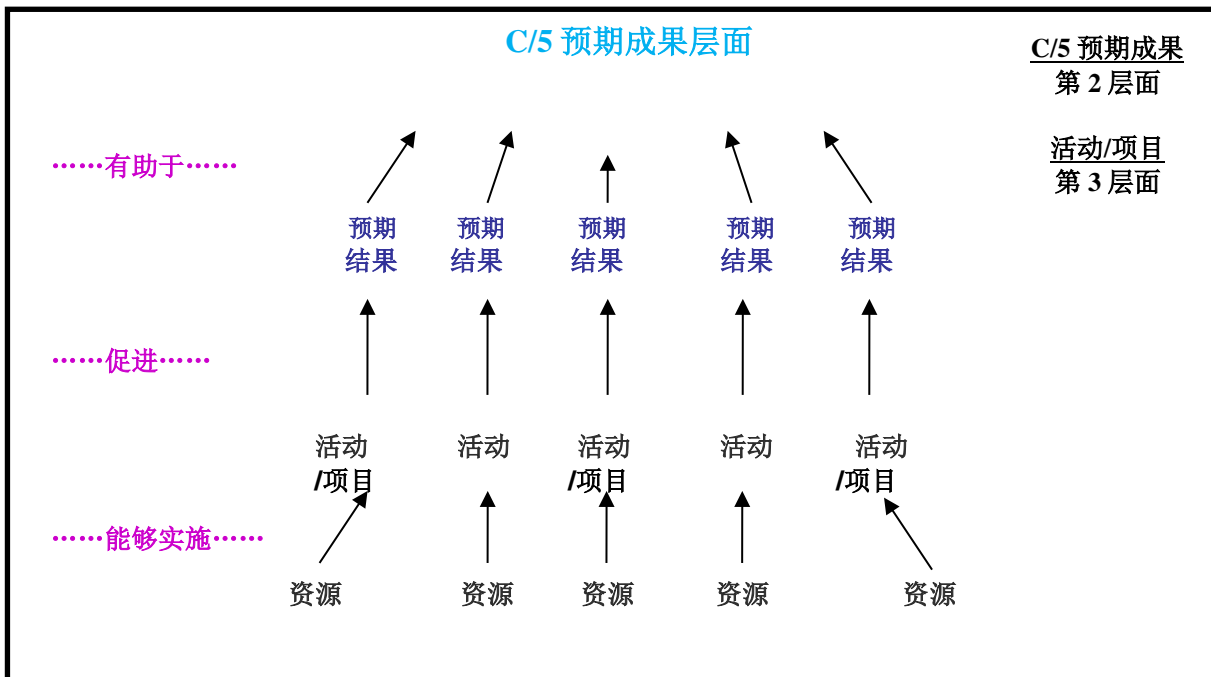
A) 在教科文组织结果链内界定活动或项目

制定一项活动或项目的出发点是，确定其预期成果将如何促进教科文组织的结果链。教科文组织确定结果链时采用的机制，取决于各层面之间的关系。上游计划层面

的预期成果是构想计划、活动和项目的出发点。各项计划、活动和项目必须紧扣上一层面，通过自身的成绩，全面促进更为广泛的预期成果。

因此，后续两个层面的负责官员必须作出双方均认可的安排：上级负责官员要实现其预期成果，有赖于下级预期成果；上级官员一旦确信，总体产出和预期成果将促成其负责的计划可以取得成果和预期成果，就会同意为下游计划、活动和项目提供资金。虽然界定了不同计划层面之间的关系，但必须考虑到有些风险会影响实施情况，进而影响对上一层面的产出和预期成果的贡献。风险分析促使人们提高认识，有利于开展知情管理，以减轻风险的不利影响。

同一计划的各项内容的预期成果结合起来，可以促成与之相关的上游计划内容的预期成果。这个机制借助计划树状图，自下而上贯穿始终，目的是确保各级计划保持一致。必须指出的是，不得将某项内容的预期成果界定为下游内容的预期成果之和；假如采用这种观点，C/5 文件提出的预期成果将只相当于活动或项目阶段的预期成果清单。由此可见，C/5 文件的预期成果取决于下游内容的预期成果，但并非由后者构成。



教科文组织结果链——C/5 预期成果和以下层面

这一过程中面临的挑战：

- 预期成果的性质：不同层面的“预期成果”的性质、规模和含义显然不同。尽管如此，重要的是所有这些预期成果形成了一条实质性成绩链，缩小了教科文组织的任务及中期目标与本组织在日常运作中取得的实际成果之间的差距。
- 全球层面与地方层面协调一致：注重结果的管理强调预期成果，并突出重点；在开展这项工作时，不应损害本组织的全球使命以及本组织关于下放权力和满足国家需求及优先事项的承诺；在面向全球与面向实地的工作方法之间，必须找到妥善的平衡。教科文组织在知识、伦理和规范领域的职能，离不开实施工作和业务行动，以确保在理论与实践之间形成有效的反馈互动。
- 满足地方利益攸关方的具体要求：会员国的代表常常会就将在该国实施的活动和项目，向总部外办事处的工作人员提出一些正式要求。要切记，教科文组织理事机构决定了本组织的干预领域，而且主导权必须与教科文组织的优先事项和预期成果保持一致。国家层面提出的具体要求，并不意味着将资源用于未经本组织理事机构核准的领域、优先事项和预期成果可以合法化。

B) 拟定预期成果

从直接受益者的角度来拟订预期成果，将有助于重点关注预期的变化，而不是计划开展的工作或是将要形成的产出。既然教科文组织力争响应一国的国家发展优先事项，这一点在国家层面就尤为重要。包括直接受益群体和重点合作伙伴在内的利益攸关方的参与，在规划、实施、监测再到评估这一过程中始终是必不可少的。要提高干预工作的质量、效率和可持续性，参与是关键。因此，在确定干预和相关预期成果时，应提出如下问题：

- 谁参与制定预期成果？
- 重点活动或项目利益攸关方（受益者与合作伙伴）是否参与制定活动或项目的范围以及实施战略？
- 活动或项目的重点利益攸关方是否拥有主导权，是否承诺彼此合作，共同努力实现既定的预期成果？

取消“行动”用语，改用“变化”用语

预期成果说明应表明状况或情况的变化，应侧重于发生了哪些变化，而不是将要开展哪些工作，而且说明应尽可能具体。已经完成的活動或項目不是結果；結果是已經完成的活動或項目產生的實際裨益或影響。

行动用语	变化用语
<p><u>……从提供者的角度说明预期成果：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 提供学校和教材，从而促进扫盲。 <p><u>……通常可以有多种解读方式：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 促进使用计算机。 <p><u>……注重完成活动和项目：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 对教师开展参与式教学培训。 	<p><u>……从受益者的角度介绍变化：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 幼儿有机会进入学校，学会读写。 <p><u>……设定确切的成功标准：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 物资匮乏地区的人们进一步了解如何得益于使用计算机，并有机会使用计算机。 <p><u>……注重预期成果，提供关于如何实现预期成果的多种方案（关于如何做到这一点，将在实施战略中说明）：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 教师知道如何开展参与式教学，并知道如何在日常工作中运用这些技巧。

确保预期成果做到具体、可计量、可实现、相关、有时限

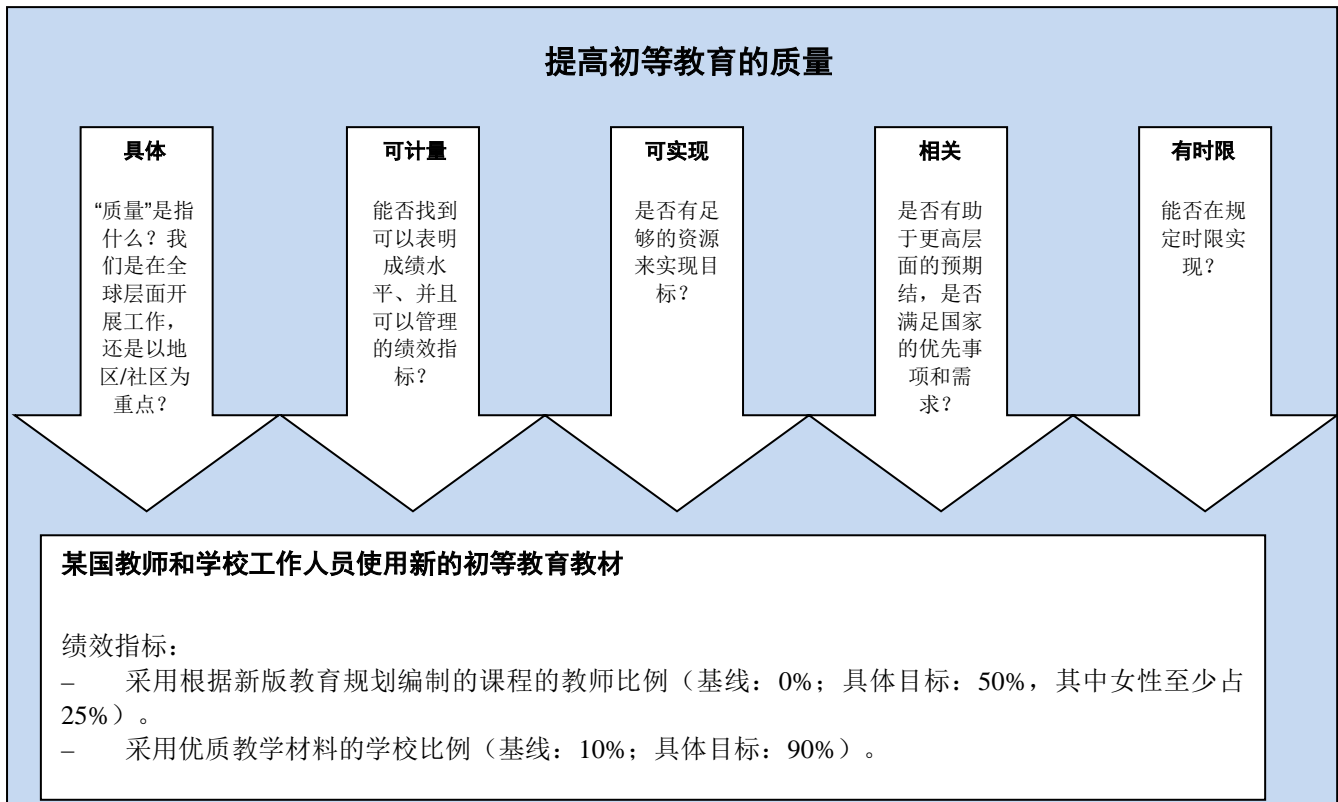
预期成果的性质、范围和意义大不相同，但一项预期成果应符合以下标准（“SMART”）：

- **具体：**必须准确、清晰、表述清楚。预期成果不能用语模糊或笼统，而是应说明预期变化的性质、直接受益者和地区等内容，并应尽可能详细，但切勿啰嗦。
- **可计量：**必须可以某种方式计量，包括数量和/或质量特征。
- **可实现：**必须切合实际，并利用现有的财力、人力和机构资源。
- **相关：**必须有助于实现更高层面的预期成果，并应对本组织任务范围内具体的、已经得到确认的需求或挑战。

- **有时限：**必须能够在具体时限内实现。

一旦拟议了预期成果说明草案，不妨根据具体、可计量、可实现、相关、有时限的标准来检验拟订工作。这个过程可以增进对于工作成果的了解，并有助于从能否实现和是否具有现实意义这两方面来完善预期成果。

完善预期成果的拟订工作：SMART 过程



示例：假如要审议将在某一特定国家开展、并且包含预期成果说明（“**提高初等教育的质量**”）的工作计划，可以就具体、可计量、可实现、相关、有时限这几个方面提出以下问题：

1. 是否“具体”？

“质量”在这里的实际含义是什么？初等教育的质量得到“提高”的具体表现是什么？涉及哪些重要的相关利益攸关方？我们是在全球层面开展工作，还在侧重于特定地区或国家？

要做到具体，不妨这样拟定预期成果：

“某国教育部（MoE）战略规划部门的政府官员制订了初等教育改革行动计划。”

或者

“某国教师和教职员工采用新的初等教育教材。”

预期变化的拟订通常取决于开展活动或实施项目之前的具体背景情况。

2. 是否“可计量”？

能否找到可以说明实现程度、并且可以管理的绩效指标？不妨这样拟定第二项预期成果的绩效指标：

- 采用根据新版教育规划编制的课程的教师比例（基线：0%；具体目标：50%，其中女性至少占25%）。
- 采用高质量教学材料的学校的比例（基线：10%；具体目标：90%）。

3. 是否“可实现”？

手头是否有足够的资源来实现预期成果？需要分析财务资源、人力资源和机构资源。如果答案为否定，则必须重新审查和调整活动或项目的范围，或是筹集额外资源。

4. 是否“相关”？

预期成果是否与国家/地区的需求保持一致，是否符合并有助于实现教科文组织结果链中更高层面的预期成果（例如，共同国家评估/联发援框架、一个计划文件、减贫战略文件、地区战略）？是否针对已经确定的具体需求和问题？

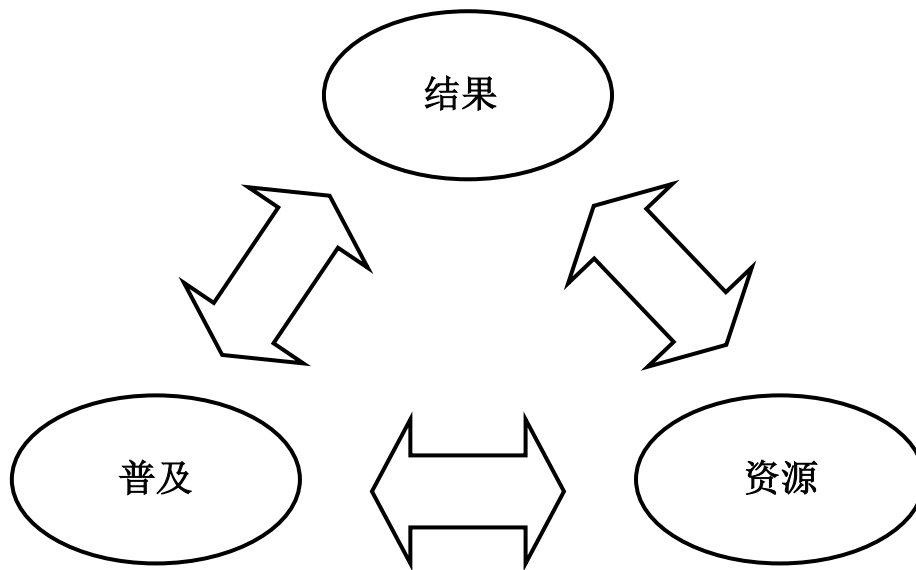
如果答案为否定，则应停止相关活动或项目。

5. 是否“有时限”？

根据《计划与预算》（C/5 文件）给出的时限，教科文组织正常计划活动的规定期限为四年，但预算外项目的期限各不相同。重要的是，要在规定期限内实现预期成果。

在三个 R 之间形成适当的平衡

一旦拟定了活动或项目，不妨比照另一个概念来核验并完善活动或项目规划，也就是在以下三个变量之间保持平衡——**结果**（因果关系导致的状况或情况的变化）；**普及**（地域范围和目标，影响的广度和深度，与重要利益攸关方（受益者及合作伙伴）的合作）；**资源**（直接或间接用于干预活动的财力、人力和机构资源）。



在三个 R 之间形成适当的平衡

不切实际的活动或项目规划往往源于这三个重要变量匹配失衡。通常有益的做法是检验活动或项目规划，具体方法是根据活动或项目构架反复核查三个 R，同时确保尊重结果、普及和资源之间的逻辑联系。

要构建注重结果的规划，很难一蹴而就。规划设计工作通常是一个渐进的过程；在这一过程中，必须不断地审慎核验各种假设和风险。

C) 确定预期成果的绩效指标、相关基线、以及定量和/或定性的具体目标

在制定适当的绩效指标和相关基准时，各项预期成果的核查方法和具体目标对于确定范围是极为重要的。界定结果的范围至关重要。在实施过程中，这些因素对于指导监测工作具有重要意义。

让我们来逐一分析这些概念。**绩效指标**是规定标准或维度的测量单位，是衡量产出或成绩的定量和/或定性方法，目的是测算计划或投资的业绩如何。预期成果的绩效指标是指直接受益者在干预结束之后会发生哪些变化，可以确定在多大程度上惠及了直接受益者/目标群体，表明发生了哪些变化，从而可以评估相关成绩的水平/程度。因其设计方式和应用方法不同，绩效指标分为客观和主观两类。

基线提供了计划或项目初始阶段的绩效指标出发点或相关水准，可以此作为参照点，评估预期成果或成果的进展或实现情况。

核查方法相当于信息来源（文件、数据收集方法、人员或组织），可用于提供初始基线，从定量和/或定性方面来测算实现目标的进展情况。

最后一个是**具体目标**，是指在具体期限内利用现有资源实现绩效指标的测算标准（利用全部现有资源在4年内落实C/5文件和工作计划），而**基准**是用来评估进展或成绩的参照点或标准，包括规范。

绩效指标及其相关信息类似于快照，只能反映出问题的一个方面。将所有各项绩效指标及其相关具体目标综合起来，可以看到产出或预期成果的本质问题，监测实现这些结果的进展情况，同时确保实现预期成果，或是了解为什么没能实现这一结果。

选择和拟订绩效指标

要进行监测，需要采用适当的绩效指标。在构想一项计划、活动、项目及其预期成果时，负责官员还应确定相关绩效指标，以便能够跟踪进展情况，评估干预实效，也就是，是否实现了预期成果。在计划编制、实施、管理、监测、报告和评估的过程中，绩效指标始终支持工作取得实效。

在确定绩效指标、相关基准以及定量和/或定性具体目标时，需要评估两点：是否容易收集到衡量取得预期成果与否所需的必要数据；以及，能否获得或将获得基线数据。在这面首先要提出的问题是：数据来源有哪些？换言之，核查方法是什么？

绩效指标可用于干预逻辑的任何阶段：投入，干预，产出，结果。注重结果的监测不仅涉及到是否控制开支水平或是否遵守实施计划（回答了“是否完成？”这个问题），而且还涉及到给受益者带来的实际裨益（回答了“我们完成了，那又怎样？”这个问题）。由此可见，预期成果的绩效指标旨在表明干预工作导致或引发的变化。这项核心目标并不要求我们采用复杂的统计工具，而是要看到可靠的信号，直接或间接表明我们誓言改变的事实。在收集必要信息所需的时间成本和财务成本与体现预期变化的能力之间，需要保持适当的平衡。即便是经过精挑细选、表述明确的绩效指标，在投入实际应用之前也是毫无用处的。监测的实用性，是对绩效指标的决定性考量标

准。分析一项绩效指标，以及在实际工作中寻找、记录和呈送数据，是截然不同的两回事。应将绩效指标作为一项实际工具，而不仅仅是概念问题。

绩效指标是体现变化的指向标，让我们能够核实计划、活动、项目力争实现的各项变化。绩效指标的目的在于支持进行有效地开展计划编制、管理、监测和报告工作。绩效指标为监测、决策、利益攸关方协商和评估工作提供了参照点，从而可以展示出结果。

然而，我们应记住的是，绩效指标的目的在于表明变化，而不是提供关于变化的科学“证据”或详细解释。此外，我们还应避免将衡量变化演化为一项繁重的重要工作。衡量变化不得优先于实施活动或项目，后者促成的变化才是衡量的对象。

要选择适当的绩效指标，重要问题不是绩效指标的数量，也不是数据的数量或衡量的精确度，而是可信度。我们面临的挑战是，将具有实质意义的要素与切实可以监测的要素结合起来，切实把握重要变化。

归根结底，制定绩效指标，就某些重大问题给出简略的答案，要胜过准确地回答诸多无关紧要的问题。

可以采用以下六项标准来检验绩效指标的相关性：

- 绩效指标是否可靠：是否为长期一贯的计量标准？
- 是否简易：是否易于收集和分析信息？
- 是否价格适中：是否有成本效益；是否在计划预算内？你还需要构想收集和分析某些数据时采用的方法和技巧。将由谁来收集数据（例如，教科文组织统计研究所、联合国志愿者、妇女/青年协会、非政府组织、第2类机构和中心）？
- 绩效指标是否有效：是否衡量了预期目标？你认为应每隔多长时间收集一次数据？
- 绩效指标是否敏感：假如情况发生变化，绩效指标能否敏锐地反映出这些变化？

- 绩效指标的用途：这些信息是否有助于决策和学习？

要选择实际有效和切实可行的绩效指标，首先要对情况和引发变化的机制有一个深入的了解。因此，不建议采用预先制定或是标准化的绩效指标，这种指标往往不会涉及进行干预的具体情况。必须根据干预的目标、范围及其实施环境来制定绩效指标。

没有制定出适当的绩效指标，往往意味着预期成果的界定不够明确，或是预期成果的范围过大。选择绩效指标的这个过程有助于确定干预工作的核心问题，将通常情况下无形的概念转变为更加具体和有形的要素。

不应混淆预期成果与其绩效指标。预期成果是改变或成绩；绩效指标和具体目标则应表明这些成绩，体现出变化（或实现水平），从而可以评估成绩的水平/程度。

“软援助”的绩效指标

计划专家经常提到的一个问题是，在认识提高、能力建设、⁶技术援助、政策咨询、宣传等所谓“软”领域提供支持，可能正是教科文组织最大的相对优势，但要评估这些领域的结果，也正是最困难的。多家发展合作机构转而采用注重结果的工作方法的经验表明，如不采取预防措施，有可能出现国家行动明显侧重于可量化举措的倾向。因此，教科文组织务必要防范有碍其注重能力建设和宣传工作的任何不利因素的发展，这两项工作都是复杂的长期工作，与其他部门相比，要评估这些工作的结果也困难得多。

定量与定性绩效指标

绩效指标包括多种类型的“信号”，例如数量、评级制度或是用户认可程度的变化。信号还可以将观测的“尺度”或“程度”作为具体目标。例如，绩效指标“小学注册学生毕业率”的配套具体目标是“65%”，后者代表要实现的水平。

信号和程度可以表示定性和/或定量信息。

“定量”以统计措施、数量、百分比、频率、比率为基础；而“定性”则力争测

6. 本框架内的“能力”一词系指使社会中的组织、群体和个人能够创造利益并实现长期目标的能力、技能、认识、态度、价值观、关系、知识、条件和行为。能力还体现出这些行为者满足某些利益攸关方的需要和需求的能力，行为者代表这些利益攸关方的利益或是对其负责。这些特点涵盖形式、技术和组织能力及结构，还涉及到取得进步所需的更多人性和个人特点。

算性质，往往以判断、认识、意见和满意度为基础。通常采用2到3项具体标准来界定，就可以评估已实现目标的性质。

定量与定性绩效指标以及相关具体目标的概念，是近年来经常讨论的一个话题。人们普遍认为，定量绩效指标和相关具体目标以准确无误的事实和严格的数字为衡量标准，其有效性、真实性和客观性不容置疑；定性绩效指标和相关具体目标则具有主观性，不可靠，并且难以核查。没有哪一类绩效指标和相关具体目标或观测在本质上优于其他指标；绩效指标适用与否，取决于指标与其描述的预期成果之间的关系。教科文组织的相关指南表明，认为绩效指标和相关具体目标应为定量、而非定性指标的做法发生了改变。计划专家将选择最适合衡量预期成果的绩效指标和相关具体目标的类型，在通常情况下是将定量指标和定性指标结合起来，通过目标信息作出详细说明；如果没有定量数据，我们无从得知规模和范围；如果缺少定性数据，就失去了据以解释定量数据的背景。假如确定了最适当的定性绩效指标和相关具体目标，应明确界定测量单位和/或度量所用的每个术语，确保记录所有定义，并设法尽量减少主观性（例如采用评级标准）。

例如，假如正在分析的预期成果涉及到改善政府职能，特别是关于政府满足地方需求的准备工作，我们可以采用衡量终端用户认可（或客户满意度）变化情况的绩效指标来衡量实现结果的程度。

因此，绩效指标可以是：

- 认为政府满足民众需求的平均水平，评分为从1到10（具体目标：平均为6以上）。
- 认为地方政府管理的“参与性强”的民众比例（具体目标：比例从40%增至65%）。这一增长在某种程度上衡量了质变的程度。采用评级制度（级别、顺序或分数分别代表不同属性类别）的绩效指标和相关具体目标也可以用这种数字形式来体现质量因素。
- 给中央政府充分满足其需求的评分为6或更高的人口比例（具体目标：60%）。

更多实例参见第 35 页结果框架。

假如行动涉及到增强提供服务的能力，定性绩效指标和相关具体目标特别有帮助。终端用户对于服务提供情况的看法直接反映出民众是否需要这些服务、服务是否有帮助、以及是否切实提供了服务。终端用户（或客户）的满意度具有某些可比性。可以对结果进行比较，并按服务类别、地点和时间等因素分列数据。

这种方法本身并非没有问题。获得相关信息的唯一途径是开展调查，但调查费用可能非常高昂，在有些情况下可能很难确定客户群体，而且客户对于服务的满意度可能会受到除服务之外的其他因素的影响。

绩效指标的类型

可采用多种绩效指标来评估实现结果的进展情况：

a) 直接统计绩效指标

直接统计绩效指标显预期成果在易于量化的短期变化方面的进展情况。例如，假如绩效指标是“增加《世界遗产名录》上目前数量偏低或未列入《名录》的地区或遗产类别的文化或自然遗产的提名”，应该不难获得四年内（或较短时间内）关于新提名数量的直接量化数据。必须注意的是，要确保预期成果的时间跨度有助于收集审查所用的相关数据。

b) 代用绩效指标

代用绩效指标通常是量化指标，但与预期成果没有直接关系。代用指标用以表明进展情况。假如要获得全部数据非常耗时，或是完整数据的及时性不能满足审查的需要，便应采用代用绩效指标。但是，代用绩效指标和预期成果之间必须存在某种初步联系。例如，假如预期成果是“公众承认数学、物理和化学对于生活和社会发展的重要性”，适当的代用绩效指标可以是“加大媒体对这些问题的报道力度”。

c) 叙述性绩效指标

假如在四年期内很难实现量化的预期成果（例如，改变态度和行为），而且受众人数不多，可以考虑采用非统计方法，制定“进展情况”指标。叙述性绩效指标主要

侧重于“变化过程”。

假如计划以培训、出版物、行动计划和讲习班作为干预措施，这种方法的效果特别好。但在面对主要利益攸关方时，需要注意，不能仅仅重视“满意度”，而是应注重干预/参与引发的结果（或至少要注重受众打算开展哪些工作）。例如，假如预期成果是“会员国促进和利用对海洋和海岸过程的科学认识，更好地管理人类与海洋之间的关系”，有效的叙述性绩效指标可以是向参加培训、会议或其他干预活动的个人发放跟踪调查问卷，询问他们在教科文组织活动的推动下，在本国开展了哪些工作（或是计划开展哪些工作）。

有了叙述性绩效指标，一家组织不必开展费用极高的统计调查，便能够着手探究各种因素之间错综复杂的关系。通过这种方式，即便是其他因素可能妨碍全面“改善人与海洋之间关系的管理”，教科文组织也可以取得“一定程度上的成功”。

鉴于教科文组织的预期成果在很大程度上都是无形的，叙述性绩效指标在今后可以发挥更大的效用。然而，不应认为这种指标可以普遍替代在一定程度上可量化的数据。

制定绩效指标时面临的风险：

在制定和采用绩效指标及相关具体目标时存在多种风险，其中最常见的风险是：

- 缺乏数据来源，妨碍以经济实惠的方式轻松收集必要信息；
- 过度简化和误解取得发展结果的方式，结果问责方面存在混淆；
- 过分重视易于量化的结果，忽视了不太明显、但同样重要的预期成果；
- 简单地将绩效指标用于报告目的，没有将其用于战略思考和组织实践。

8) 干预逻辑和结果框架

干预逻辑：投入 → 干预 → 产出 → 结果

干预逻辑是一个因果关系框架，将投入、产出、结果、以及最终产生的影响联系在一起。这项工具有助于人们了解计划、活动和项目如何运作，以及如何带来变化。

投入、干预、产出和结果往往会被人误解。**投入**是指可用的资源，包括财力、人力、物力、技术和信息资源。**干预**是指采取的行动或开展的工作，以此来调动投入，获得**产出**。产出包括发展干预形成的产品、产物和服务，属于本组织控制范围内，并归本组织所有。由此可见，产出是干预产生的第一个影响，有助于实现结果。产出可以是有形的，或是无形的。总的说来，可以认为产出是本组织与相关利益攸关方合作，共同开发并传播的新知识和新技能。通过产出，直接参与新知识开发工作的利益攸关方的能力必将得到普遍增强。要提高成功开发和利用知识的几率，务必要明确界定所有重要利益攸关方的作用和责任，并获得其承诺。⁷鉴于教科文组织的工作重点、专业领域及其五项职能，大部分活动、项目和计划都涉及到如下重要产出：

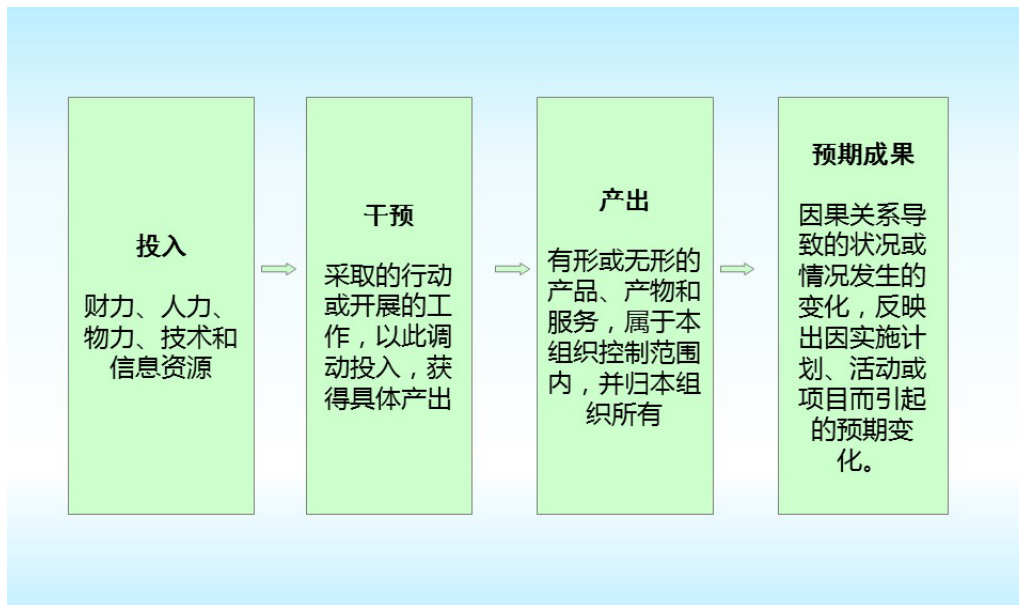
- 提高认识；
- 开发知识，召开重大会议（例如国际成人教育大会），编写全球报告（例如《全民教育全球监测报告》）；
- 增强能力和技能；
- 提供技术援助/政策咨询；
- 建立、加强或促进伙伴关系和网络；
- 确保开展政策分析、监测和制定基准。

结果是产出最终给受益群体带来的影响，也就是直接受益者如何利用产出开展不同于以往的行动，由此往往导致状况或情况发生预期的变化——预期成果。这是干预逻辑的最后一个环节。

例如，举办关于增强政策制定能力的讲习班（干预），将促使参训人员掌握新的知识、技能和能力（产出）。预期成果确定这些参训人员的行为发生变化，从而改善

7. 必须指出的是，还需要制定后续措施，确保并支持一旦形成产出，直接受益群体可以切实利用这些产出来促成预期的变化。

其所在机构的工作业绩。后者是开展活动或项目的终极目标。



投入、干预、产出和预期成果之间的关系

假如我们将关注点从开展了哪些工作上移开，转向注重直接受益者因为我们的活动或项目而出现了哪些变化，我们便会意识到，要确保取得预期成果，有必要开展其他类型的干预。

重要的是，要根据预期成果、而非产出来推动活动或项目。

确定预期成果：

- 不是严谨的科学；
- 包括对社会经济、政治和文化背景的深刻了解；
- 受到现有资源、直接受益者的受益程度和潜在风险因素的影响；
- 需要重要利益攸关方（受益者与合作伙伴）参与。

制定结果框架

制定结果框架的目的是指导本组织各个层面的规划/计划编制、监测、报告和评估工作。C/5 文件中的所有预期成果以及所有活动或项目都制定了结果框架。这个框架提

供了内在逻辑关系，确保自身协调一致，并将产出与实施框架之后将实现的结果联系起来，从而有利于提高计划、活动、项目的质量。对于产出和结果两个方面，结果框架都列出了绩效指标和相关信息，例如基线以及定量和/或定性具体目标，既可以衡量实现结果的进展情况（影响），也可以衡量实现的产出（业绩）。仅就 C/5 文件的结果框架来看，定量和/或定性具体目标下出现了名为“补充性追加计划”（CAP）的第三列内容，其中说明了如成功筹集到相关预算外资金，将要实现的目标。需要回顾的是，这一部分的前两列内容是分别根据正常计划资金以及现有和/或已作出可靠保证的预算外资金确定的目标。

结果框架还可以促进较低的计划层面，确保本组织的结果链保持协调一致，同时可以根据具体需求、问题和背景，采取因地制宜的对策。因此，在制定每一项计划、活动和项目时，不仅应做到自身保持一致，还应符合总体架构。此外，要推动较低的计划层面，不仅要说明为哪些较高层面的预期成果以及相关的具体绩效指标作出贡献，最重要的是，要说明如何作出贡献。这样做不仅能够进一步增强结果链的连贯性和协调性，还可以启动整合工作，将工作计划的产出和预期成果的绩效指标以及相关具体目标与其为之作出贡献的 C/5 文件的产出和预期成果结合起来。

按照绩效指标和相关信息整合机制的方式，将促进 C/5 文件中某项目预期成果的工作计划资金整合起来，可以确定实现 C/5 文件中某项预期成果所需的预算和开支，从而协助本组织推进成果预算制（RBB）。

结果框架一方面说明了预期成果（有赖于直接受益者/会员国等目标群体开展行动），另一方面也指出了本组织控制范围的主要预期产出，结果框架还有助于所有主要利益攸关方开展交流和交换意见，也有助于确保各方在知情的情况下就如下问题达成共识：将要实现的结果；为实现结果付出的产出；以及，所有主要利益攸关方的责任，包括对秘书处的问责。

下文关于某项具体活动或项目的实例或许有助于进一步了解产出、预期成果和相关信息之间的关系及其各自在结果框架中的位置。但由于各项计划、活动和项目的本质各有不同，不应将这些实例视为普遍适用的标准版。

预期成果示例：

- 1) Y 和 Z 省的地方主管部门正在实施行动计划，以落实教师政策和战略来提高教育质量和促进性别平等。
- 2) X 国主管部门根据欧洲标准和加入欧盟的要求，拟定、通过和实施科技战略规划。
- 3) 政策制定者、青年协会以及相关民间社会行为者承诺并制定一项包容、公正的青年问题公共政策。
- 4) X、Y 和 Z 国根据国际公约，制定并实施了综合遗产政策、计划和战略。
- 5) 儿童利用社区学习中心，提高基础教育技能。

序号	绩效指标 (PI) (最多三个)：	基线 (B)：	定量和/或定性目标 (T)：	
			2014-2015 年	2014-2017 年
1	关于上述第一项预期成果：绩效指标可以是“地方主管部门实施行动计划中的建议的百分比”。	相关基线可以是“10%，并说明实施了哪些建议，以及实施情况如何”。	2015 年相关定量目标可以是“30%”，相关定性目标可以是“2 至 3 项标准，用以评估正在实施哪些建议以及实施情况如何”。	2017 年的相关定量目标可以是“50%”，相关定性目标可以是“2 至 3 项标准，用以评估正在实施哪些建议以及实施情况如何”。
2	关于上述第三项预期成果：绩效指标可以是“积极参与网络的青年人数”或是“积极参与网络的青年采取的举措数量”。	相关基线可以是“25，其中 50% 的青年妇女到场，但没有积极参与”。	2015 年的相关定量目标可以是“50”。此外，根据具体情况，不妨设定一个定性目标，可以是“2 至 3 项标准，用以评估青年妇女是否切实‘积极’参与”。	2017 年的相关定量目标可以是“100”。此外，根据具体情况，不妨设定一个定性目标，可以是“2 至 3 项标准，用以评估青年妇女是否切实‘积极’参与”。
3				

与上述预期成果 1 相关的重要产出示例：

- 1) 提高了地方主管部门对于落实教师政策和战略的认识和/或
- 2) 增强了地方主管部门实施行动计划的能力和/或
- 3) 向地方主管部门提供技术援助，以确定在实施行动计划时遇到的挑战。

产出 1：提高了地方主管部门对于落实教师政策和战略的认识

序号	绩效指标 (PI) (最多三个)：	基线 (B)：	定量和/或定性目标 (T)：	
			2014-2015 年	2014-2017 年
1	绩效指标可以是“由教科文组织举办、地方主管部门参加的宣传研讨会的数量”。	相关基线可以是“0”（假如是新倡议）或“5 场研讨会，有社区 A 的 100 名参与者出席”。	2015 年的相关定量目标可以是“5 场研讨会，有社区 B 和 C 的超出 150 名参与者出席”。	2017 年的相关定量目标可以是“15 场讲习班，有来自所有社区的超过 450 名参与者出席”。
2	绩效指标可以是“制作和传播小册子、传单和视频”。	以 1 种当地语言制作的小册子、传单和视频。	2015 年的相关定量目标可以是“翻译成 2 种当地语言的小册子、传单和视频，社区 B 和 C 的成员参与制作过程”。	2017 年的相关定量目标可以是“翻译成所有当地语言的小册子、传单和视频，所有社区的成员均参与制作过程”。
3				

产出 2：增强了地方主管部门实施行动计划的能力				
序号	绩效指标 (PI) (最多三个)：	基线 (B)：	定量和/或定性目标 (T)：	
			2014-2015 年	2014-2017 年
1	绩效指标可以是“培训讲习班的数量、参与者的人数及其情况（按性别分列）”和/或“参与者推荐讲习班的百分比”。	相关基线可以是“5 场讲习班，有 50%的妇女出席，但情况不适宜”和/或“80%的参与者全力推荐该讲习班”。	2015 年的相关定量目标可以是“5 场讲习班，参与者超过 50 人，其中 50%是妇女”和/或“90%的参与者全力推荐该讲习班”。此外，根据具体情况，不妨设定一个定性目标，可以是“确定参与者适宜情况的 2 至 3 项标准”。	2017 年的相关定量目标可以是“10 场讲习班，参与者超过 120 人，其中 50%为妇女”和/或“90%的参与者全力推荐该讲习班”。此外，根据具体情况，不妨设定一项定性目标，可以是“确定参与者适宜情况的 2 至 3 项标准”。
2	绩效指标可以是“确定和传播关于落实教师政策和战略的良好做法”。	无。	来自社区A。	来自社区B和C。
3				

在编制计划时提出的重要问题

下文列出的重要问题可以协助负责官员及其团队制定计划、活动或项目。

- 相关计划、活动或项目将有助于实现工作重点/章节中的哪一项预期成果？计划、活动或项目是否有助于“非洲优先”或“性别平等优先”？如果是，将有助于实现哪项（些）预期成果？
- 通过相关计划、活动或项目，需要解决哪些问题？是否确定了权利持有者的主张、责任人的相关义务以及妨碍实现性别平等的任何差距或能力不足？
- 有哪些机会可以为计划、活动或项目的实施工作提供便利？
- 是否有机会开展跨部门合作？
- 在实施计划、活动或项目时，可能面临哪些风险？如何消除这些风险？
- 相关计划、活动或项目的直接受益者是个人、群体、还是组织？直接受益者是否在教科文组织的优先事项之列？直接受益者是否参与了规划过程，以支持主导权？将如何收集和分析直接受益者对于创造产出和实现预期成果的进展情况的反馈和评估？
- 谁是实施相关计划、活动或项目的间接受益者？是否有受益者可能受到计划、活动或项目的负面影响？

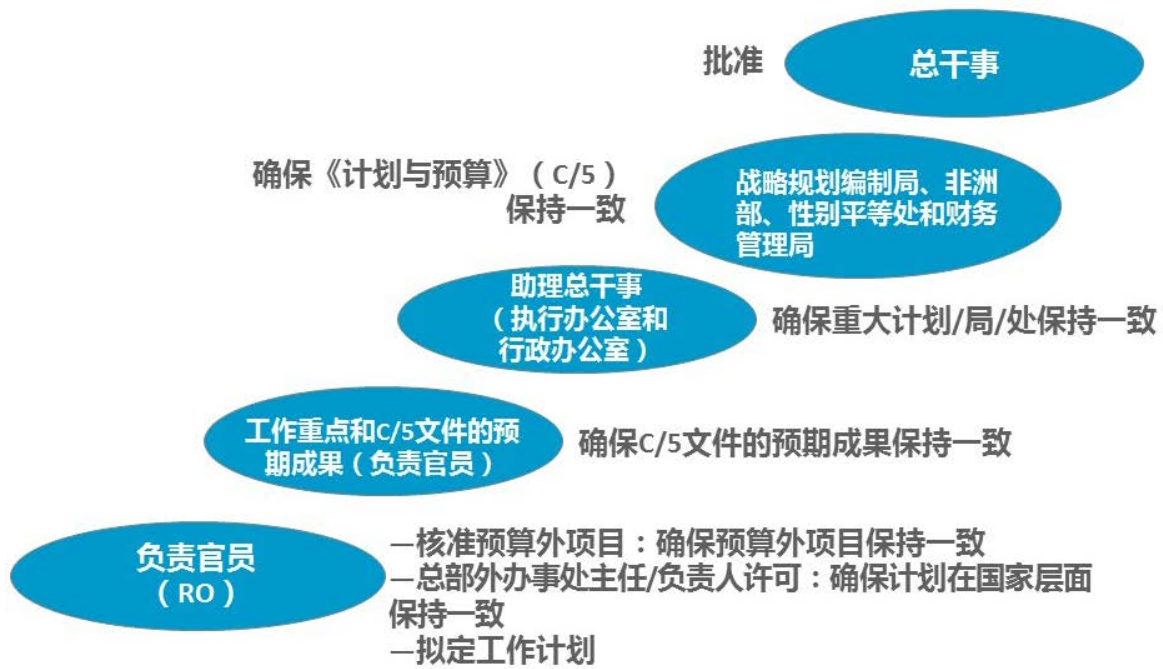
- 哪个或哪些国家将受益于相关计划、活动或项目？
- 哪些重要合作伙伴将作出贡献：非政府组织、其他国际组织、大学、妇女/青年协会、第 2 类机构和中心？这些合作伙伴将以如何为活动、项目作出贡献？
- 参与实施计划、活动或项目的团队成员包括哪些？是否会有其他工作人员（例如其他部门或其他工作地点的人员）、顾问等人参与这项工作？是否需要具体的外部专业知识？
- 需要哪些资源来实现预期成果？财政资源是够充足？是否需要额外筹集资金？
- 要创造出哪些重要产出？能否为每一项产出至少制定一项绩效指标、相关基线、以及在四年度结束时将实现的一项定量和/或定性目标？如果不能，请说明原因。
- 要实现哪些结果？如果实现了部分或全部结果，哪些因素将有助于进行评估？能否为每一项预期成果至少制定一项绩效指标、相关基线以及在四年度结束时将实现的一项定量和/或定性目标？如果不能，请说明原因。
- 由谁、在什么时候、以及怎样收集和分析数据？
- 产出将如何支持实现预期成果？换言之，干预逻辑是什么？所谓干预逻辑，就是关于采取干预措施的基本假设和因果关系、干预措施产生的重要产出、有待实现的预期成果、以及就此采取后续措施的基本原理。
- 将采取何种战略来实现预期成果？
- 在同一主管领域是否正在实施、并且能够借用其良好做法、出版物、培训材料等要素的其他活动或项目？
- 相关计划、活动或项目与同一主管领域内实施的其他活动或项目之间是否存在逻辑关系、协同作用和互补性？
- 相关活动或项目是否将成为共同国家计划编制文件的一部分？如果是，请具体说明。
- 是否制定了日落条款和/或退出或过渡战略？
- 在本组织的援助结束之后，要实现或继续保持相关计划、活动或项目的惠益，需要哪些条件？（可持续性）

从编制计划到实施计划：责任链

本组织从规划/编制计划阶段转向实施阶段的第一步首先是确定相关信息，然后将其输入每项计划、活动或项目的战略、任务和结果评估信息系统（SISTER）。完成这项工作后，开始进入核准流程。这是一个自下而上的过程，从工作计划延伸至各重大计划、各局、各处，从负责官员要求核准工作计划开始，至总干事批准工作计划结束。这个过程包含以下标志性事件，并涉及如下行为者：

- 负责官员设计其活动或项目，并提交给更高层面的负责官员。假如将由总部外办事处实施活动或项目，首先要获得相关总部外办事处的主任/负责人的许可，以确保计划国家层面保持一致，并确保采用注重结果的管理方法。
- 在 C/5 文件的预期成果层面，负责官员确保活动或项目采用注重结果的管理方法，并将为实现 C/5 文件的成果作出贡献。
- 在 C/5 文件的预期成果获得批准之后，工作重点/章节的负责官员将要求各部门的助理总干事和局长/处长给予批准。
- 各部门、局、处的执行办公室的同仁将分析相关工作计划，并向各部门的助理总干事和局长/处长提出建议。助理总干事或局长/处长将根据这些建议批准工作计划。
- 经批准后，战略规划编制局、非洲部、性别平等处和财务管理局将分析这些工作计划，然后向总干事提出建议。

总干事将根据这些建议批准工作计划。



从编制计划到实施：责任链

由此可见，核准流程在**透明**的基础上引导负责官员**共同承担责任**，并确保**各方从一开始就参与进来**，并**全程参与规划/编制计划过程**。

这条责任链不仅可以通过其结果框架和实施战略，确保计划、活动或项目的**内部质量**和**一致性**；而且还可以确保结果链的一致性和连贯性，特别是以下各项的有效性：

- 不同计划层面的预期成果之间的因果联系；
- 正常计划活动和预算外项目之间的平衡和一致性；
- 负责官员和管理者及其团队达成共识，无论其工作地点在哪里。

总干事批准工作计划之后，在双年度预算期的第一天通过财务与预算系统划拨资金，计划编制阶段由此结束，实施阶段从此开始。这一阶段包含监测、重新编制计划、报告和评价等工作内容。

9) 监测

监测可以说是“一项持续的职能，通过系统收集关于具体指标的数据，向管理层和正在实施[……]干预的主要利益攸关方说明进展情况、目标实现情况以及分配资金的使用情况”。⁸

对本组织的计划、活动或项目进行监测，是注重结果的管理方法的一项重要内容。通过监测，可以解读收集到的信息，判断干预工作是“顺利”、“基本顺利”还是“不顺利”，评估能否实现预期成果以及是否需要提供支助或支持。

监测实现预期成果的进展情况有双重目的。通过检测，可以让管理层了解 C/5 文件和工作计划实施情况的评估工作，还可以为向本组织内部管理层、理事机构、捐助方等相关的重要利益攸关方报告预期成果的进展情况提供依据。以透明和注重结果的方式进行报告，有助于推动决策（包括关于必要补救措施的决策），并为今后制定政策和设计计划提供依据。为此，本组织务必要继续改进**注重证据和结果的监测及报告**工作，从而更好地阐明、通报和展现取得的进展和结果。

监测的职能是根据当初确定的计划内容来评估“实际”情况，并在必要时采取补救措施。与计划有关的监测可以分为实施情况监测（即，开展活动或项目的进展）和结果监测（即，活动或项目取得的结果）。

前几章强调，在制定计划时务必要在**结果、普及和资源**之间达成适当的平衡。这三个变量均是监测实施情况的要素。因此，在实施过程中，负责官员应定期审查基于证据的相关数据，开展业绩和影响评估。这意味着至少对以下方面进行评估：

- 根据既定的绩效指标和相关具体目标创造的产出，以及这些产出如何推动实现预期成果；
- 根据既定的绩效指标和相关具体目标取得的预期成果（或部分成果）；
- 实施战略：
 - 评估重要的利益攸关方（受益群体与合作伙伴），评估预定作用和责任的履行情况；
 - 涵盖的地理区域；

8. 经济合作与发展组织援助发展委员会结果管理术语，2002年。

- 风险和减缓措施；
- 日落条款和/或退出或过渡战略。
- 财力、人力和机构资源的使用情况。

注重结果的监测对于活动或项目层面以及更高层面都具有现实意义。此外，C/5文件预期成果的负责官员应定期审查在活动或项目层面取得的结果是否切实有助于实现C/5文件的预期成果。此后，工作重点/章节或重大计划的负责官员应定期审查在C/5层面取得的结果是否切实有助于实现战略性目标，从而确保结果链保持连贯。因此，务必要确保充分监测C/5文件以及所有工作计划的实施情况。⁹

吸收重要的利益攸关方参与进来，有利于增强主导权、能力以及结果的可持续性，因此，这种参与必须是经常性的，而且在通过以下方式进行监测时尤为重要：

- 通过定期审查来跟踪进展情况，收集和分析重要利益攸关方对于创造产出的进展和预期成果的实现情况提出的反馈意见和评估；
- 必要时共同制定补救行动，确保各方了解并同意这些补救措施；
- 在分析工作经验时，确保预期成果或取得的成绩保持相关性；
- 相关各方之间保持有效的沟通，从而有利于重要的利益攸关方参与、支持和开展行动，并有助于发现新出现的问题。

收集和分析监测信息，是实施和计划管理工作不可或缺的一项内容。因此，不应将其视为仅为报告目的而开展的附加任务。监测是负责官员的责任，并且必须在计划安排的预算范围内进行。由于没有额外的资源可以分配给监测工作，负责官员必须确保为这项工作专门安排出必要的时间和资源（按照一般经验，应留出大约 5%的资源用于这项工作）。为此，应指出预期成果的监测质量和监测成本取决于如下因素：

- 绩效指标和相关具体目标的选择；
- 确定的数据来源；
- 收集和分析方法及技术；
- 数据收集频率；
- 各项任务的作用和职责。

9. 工作计划包括正常计划活动、第 1 类机构活动以及预算外项目。

在监测时提出的重要问题

下文列出的重要问题可以协助负责官员及其团队开展计划、活动或项目的监测工作。在监测创造产出的进展情况和预期成果的实现情况的同时，负责官员应确保最初确定的计划内容依然有效。否则，要对相关信息进行相应的修改。

- 发现的问题是否是实际解决的问题？
- 实施工作是否按部就班，是否需要采取补救行动？
- 迄今为止取得了哪些产出？在收集相关绩效指标的数据方面是否遇到困难？实现这些产出是否按计划，而且高效？产出以何种方式促进取得成果？
- 关于干预逻辑，关于采取干预措施的基本假设和因果关系、干预措施产生的重要产出、将实现的预期成果、以及就此采取的后续措施的基本原理是否依然成立？
- 重要合作伙伴的情况如何？是否按计划参与了实施工作？是否有计划外的合作伙伴参与进来？是否有合作伙伴没有按计划参与？
- 实施工作的实际受益者是谁？直接受益者是否与计划保持一致？是否按计划参与了实施工作？是否收集并分析了受益者对于创造产出的进展和预期成果的实现情况的反馈和评估？
- （如适用）计划、活动或项目是否属于共同国家计划编制文件的一部分？如果是，请说明是哪些部分及其与国家计划编制文件的关系。
- 是实现了部分预期成果，还是实现了全部成果？（按照绩效指标以及相关基线和具体目标表示的成绩。）
- 为评估实现预期成果的进展情况，需要收集关于绩效指标的数据，在收集相关数据时是否遇到了困难？
- 取得的结果如何推动实现在编制计划时制定的更高层面的结果以及“非洲总体优先事项”和“性别平等总体优先事项”的结果？预想的结果对于实现更高层面的预期成果是否有现实意义，是否有效？
- 支出多少？是否符合事先的估算？是否成功调动了目标预算外资金？是否还需要更多资源？
- 团队是否有充足的人手来确保实施工作？是否应引入/雇用其他人员？

- 是否有机会促进实施工作？
- 实施期间遇到了哪些挑战或风险？对计划、活动或项目的实施工作产生了哪些影响？可采取哪些措施来应对或克服这些挑战或风险？
- 汲取了哪些经验教训？今后可如何借鉴这些经验教训？
- （如适用）能否采用其他交付方式，更有效和/或更高效地取得结果？（成本效益）。
- 是否应适用日落条款和/或退出或过渡战略？
- （如适用）是否具备在本组织的援助结束之后实现或继续保持计划、活动或项目惠益的条件？（可持续性）。

由此可见，根据实施计划开展监测工作，可以了解计划编制框架中的假设是否仍然成立。这将为计划的进一步管理和实施工作提供依据，因此，定期监测非常重要。在通常情况下，某些方面会按计划发展，但有些方面却不会。假如某一事件阻碍了计划、活动或项目的实施工作，以至于完全不可能实现预期成果，或是预期成果无助于实现更高层面的结果，这时就需要重新编制计划。**重新编制计划**意味着审查结果框架和/或结果链的相关内容，根据新的情况调整这些信息，并对调整后的信息以及所有其他相关信息、特别是实施战略进行问责。

为活动或项目重现编制计划，必须获得更高层面的负责官员的确认或是总部外办事处主任/负责人的许可（在权力下放时），以确保达成共识，并保持计划的整体协调一致。换言之，这样做是为了确保修订后的活动或项目仍与更高层面的预期成果保持一致，并有助于实现后者；也是为了确保维护与更高层面计划之间的共同责任机制。

10) 报告

通过监测获得的信息，为向重要利益攸关方报告实现预期成果的进展情况提供了依据，内容涉及成绩、挑战、补救措施、经验教训、成本效益/效率以及可持续性等问题。

注重结果的报告旨在为重要利益攸关方提供关于业绩和影响方面的循证信息，分析“预期”成果和“已取得”结果之间的实际差异，以便：

- 为内部管理部门和捐助方提供依据；
- 推动决策（包括关于必要补救措施的决策）；
- 为今后制定计划和政策提供依据；
- 以透明的方式反复传播和讨论成果及经验教训。

为确保这些法定报告的实用性，秘书处一定要将关于业绩的信息作为分析和决定的依据。因此，部门助理总干事和局长/处长定期审查计划实施工作，而且特别关注表现不佳的计划、活动或项目。假如表现不佳，审查之后可能会要求重新编制计划、重新分配资金以及/或是制定退出战略。

此外，部门助理总干事、局长/处长以及战略规划局在工作计划定期审查框架内监测表现不佳的计划、活动或项目，并就此向总干事提出建议。通过 **SISTER** 系统（本组织的知识管理和决策工具）提供的信息作为开展这些审查和其他分析工作的依据，确保秘书处作出有理有据的决策。

法定报告

教科文组织秘书处每六个月向理事机构提交关于工作进展情况的法定报告。根据《计划与预算》（C/5）文件制定的绩效指标、相关基线以及定量和/或定性具体目标，评估实现预期成果的进展情况。向会员国和其他利益攸关方提供报告，是从实现结果的角度对于托付给本组织的资源实施问责的一种方式。这样做有助于根据良好做法和经验教训，制定后续的《计划与预算》（C/5 文件）。因此，这些报告为教科文组织内部管理部门、理事机构、捐助方、国家利益攸关方和其他相关支持者的决策提供了依据。

C/5 计划 (4 年) 与预算(2 年)



**EX/4 总干事关于大会通过的计划的执行情况报告
(每六个月：累进报告)**

**Joint EX/4-C/3 总干事关于活动实施情况的
联合报告 (每四年)**

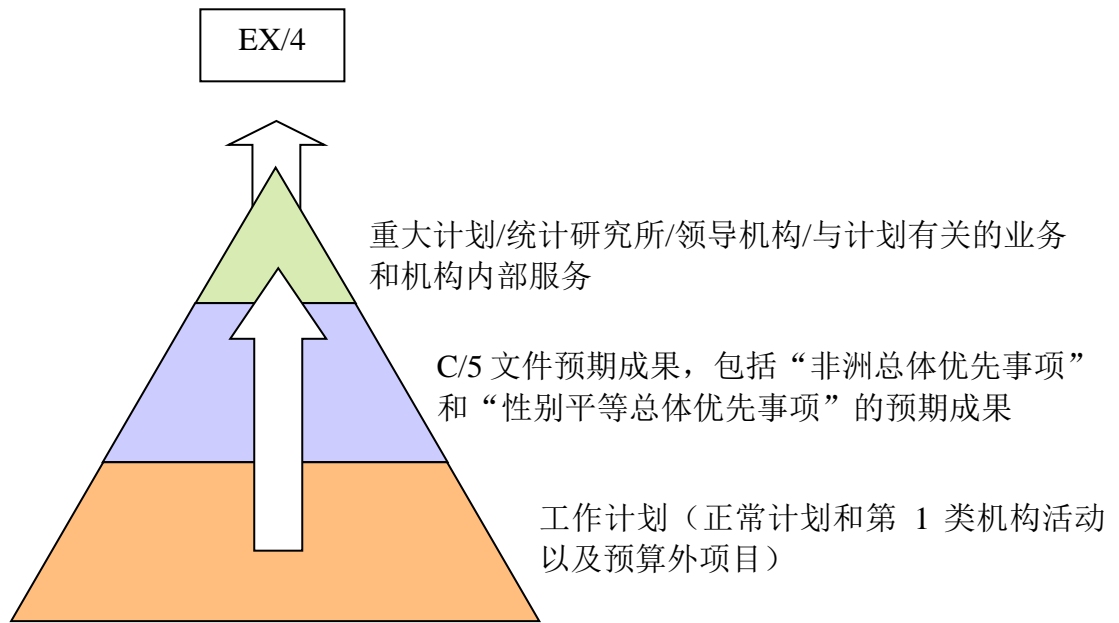
法定进度报告的时间框架

报告链

法定报告是根据结果链中的各项原则（相关解释见第 5 章和第 7 章）编制的。本组织的工作计划有助于实现《计划与预算》（C/5 文件）确定的结果。同样，《计划与预算》是根据《中期战略》（C/4 文件）确定的战略性目标拟定的。

因此，在各计划层面进行的进展评估以及相关的报告工作也是采用自下而上的工作方法，详见下文图示。例如，对于各类工作计划（正常计划、预算外计划以及第 1 类机构和第 2 类机构）进行进展评估，有助于评估其为之作出贡献的 C/5 文件具体预期成果的进展情况。因此，后者将包括总部外办事处、第 1 类机构（以及第 2 类机构）和总部的贡献。同样，对于 C/5 文件预期成果的进展评估也有助于对其为之作出贡献的重大计划/统计研究所/领导机构/与计划有关的业务以及机构内部服务开展战略评估。这种机制可以确保战略政策层面的进展评估包含全球、地区和国家层面的工作成果，并体现出正常计划和预算外资金（包括第 1 类机构）的使用情况和影响。

报告链



EX/4 报告的新格式

EX/4 报告由两部分组成：第一部分涉及计划，第二部分涉及财务信息，称为“管理图”。

根据执行局第一九五届会议通过的决定，总干事应提交：

书面报告的第I部分（春季届会）

- 每届春季届会（例如第一九六届、第一九九届、第二〇一届会议）提交**计划实施情况报告（PIR）**。

这份报告向执行局通报，在既定的时间、数量、质量和预算限制等条件下，是否开展了实施工作。针对C/5文件中的每一项预期成果，报告都从**活动和产出交付**进展情况的角度，对计划执行工作进行了简要的分析评估，包括重点计划领域的趋势、地域分布和挑战等问题。

要回答的重要问题：能否如期实现产出？实施过程中遇到了哪些挑战？秘书处可以建议执行采取哪些具体的补救行动？

- 向每个四年期第一年的春季届会（例如第二〇四届会议）提交的**计划实施情况分析报告（APIR）**

这份报告内容涵盖整个四年期的计划实施情况。报告更多地采用分析形式来介绍实施情况，主要包括前一四年期的趋势、各部门和各地的综合信息。此外还用了一个综合章节来论述遇到的各种挑战，并提出一套综合、协调、具体的解决方案。

- 向每个四年期第三届春季届会（例如第一九九届会议）提交的**战略性成果报告（SRR）**

这份报告旨在为执行局的战略决策和未来规划提供便利。报告既有战略性，又有分析性，既回顾过去，又展望未来。在回顾过去时，报告将介绍教科文组织的工作产生的因果效应。这种概述不涉及成果交付，而是**从成绩的角度来看实现结果的情况以及可能产生的影响（如适用）**。

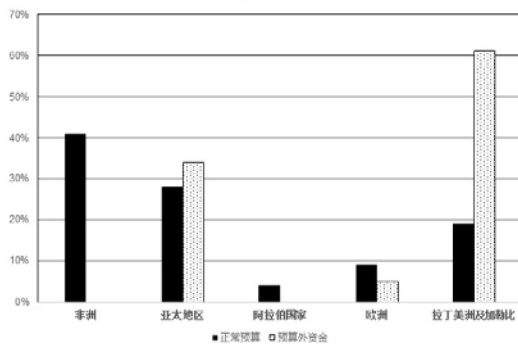
关于成绩的信息让执行局能够就教科文组织计划的日落条款的具体实施问题向大会提出建议，特别是是否应继续实施计划、调整计划方向、还是应终止计划。在展望未来时，报告将说明如何应对已经确定的挑战，并提出一套协调、具体的解决方案，包括未来工作领域和方向。

要回答的重要问题： 教科文组织的活动是否引发所有利益攸关方都发生了变化？与其他组织相比，教科文组织在其干预领域是否具有增值作用（优势）？

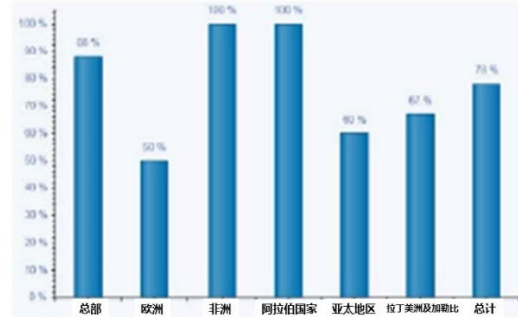
预期成果8：进一步降低风险，加强自然灾害的早期预警，提高备灾能力和复原力

正常计划（5.07亿美元支出计划）和预算外资金（单位：千美元）								
正常预算 (人事费和业务费)			预算外资金 2014年			筹集预算外资金		工作计划 落实情况 评估
2014-2015 年拨款	2014年 支出	支出率 (%)	拨款	支出	支出率 (%)	2014- 2015年 筹资目标	2014年 筹集到 的资金	
2 725	1 229	45%	992	387	39%	2 000	1 063	●

各地区的支出



各地区评估为“顺利”的工作计划实施工作（正常计划和预算外资金）



70%的工作计划被评估为“顺利”（正常计划和预算外资金）
注：4%的工作计划没有提供整体评估情况，这可能会影响到总体及地区细分。

5.07亿美元支出计划的绩效指标 (PI) 和具体目标 (T)	截至2014年12月31日的 进展情况评估	实现目标的可能性
<p>绩效指标： 受支助会员国为宣传降低灾害风险（DRR）的重要性而建立的新的伙伴关系数量</p> <p>2014—2015年具体目标： 在全球和地区层面至少建立2个新的伙伴关系</p>	<p>教科文组织领导的现有3个关于减少地震相关灾害风险的网络在2014年得到增强，其中一个为全球性的（减少地震灾害国际平台），两个是区域地理范围内的（减少东亚地区地震损失计划和减少南亚地区地震损失计划，分别侧重于东南亚和中亚）。</p>	大
<p>绩效指标： 受支助会员国已增强复原力并提高降低灾害风险能力的数量</p> <p>2014—2015年具体目标： 至少20个国家，其中至少4个在非洲</p>	<p>超过15个国家提高了降低灾害风险能力，其中4个在非洲。增强能力的活动包括：提高社区认识；与降低灾害风险有关的各种问题；为决策者开发工具；评估报告；灾害图谱绘制等。受益者包括中美洲区域、埃及、伊朗、纳米比亚、巴基斯坦、塞内加尔和乌拉圭。</p>	大

实施工作和补救行动遇到的挑战与风险

主要挑战	补救行动
<p>确定了多项挑战，与当地具体情况有关，有些挑战属于文化性质，有些则涉及在联发援框架内与其他机构合作，或是聘请的顾问表现不佳以及相互矛盾的各种会议降低了预期的认识水平。</p>	<p>在面对有限的资金、接洽其他合作伙伴及捐助方、以及利用联发援框架机制等方面，同事们已经很有韧性了。他们表现出耐心和理解，确保考虑到在工作中需要面对的文化背景问题，并付出不懈努力，确保即便是聘请来的顾问表现不佳，活动也能取得进展。</p>

关于一项 C/5 预期成果的 EX/4 计划实施情况报告示例

战略、任务和结果评估信息系统 (SISTER) 网上信息 (所有届会)

网上信息将继续以表格形式呈现，清楚地表明预期成果、相关绩效指标、相关基线以及具体目标；还将按照工作重点/第 1 类机构/章节分类，并根据本组织的两个总体优先事项——非洲和性别平等涉及的重大计划 (MP)，提供关于每一项 C/5 文件预期成果进展情况的详细信息。要评估进展情况，必须比照相关的绩效指标和相关基线以及参照《支出计划》修订的定量和/或定性目标。网上信息着重突出迄今为止取得的特别显著的成绩和总体影响，并提及重要产出（例如加强能力、技术援助、推动政策对话）。此外还应介绍每一项 C/5 文件预期成果遇到的挑战、采取的补救行动和得到的经验教训以及成本效益/效率情况和可持续性措施。评估必须以总部、总部外办事处以及教科文组织第 1 类和第 2 类机构和中心的贡献为依据。

将利用 C/5 文件的预期成果来完善相关信息，介绍正常计划和预算外资金（包括第 1 类机构）的预算及财务信息。

会员国可以通过战略、任务和结果评估信息系统 (<http://sister.unesco.org/>) 直接获取关于 C/5 文件预期成果的进展情况评估，在必要时，可在执行局届会之前通过战略规划编制局网站获取 (<http://www.unesco.org/new/en/bureau-of-strategic-planning/resources/programme-and-budget-c5/document-ex4/>)。

采用 C/5 文件预期成果模板，是为了提供高质量、循证（从主要利益攸关方、特别是受益群体的角度出发）和注重结果（关注取得的结果和产生的影响）的报告，让

会员国处于主导位置。向会员国以及其他所有利益攸关方通报遇到的挑战，详细说明风险和采取的补救行动。信息质量突出分析性报告的重要性，有助于各方就实质性问题开展辩论，并指导会员国开展监测工作。

因此，要监测结果框架并提交相关报告，需要以下补充信息：

成绩是在某一特定时间对重大计划成果进行评估，对照绩效指标、相关基线以及定量和/或定性具体目标，说明实现预期成果或部分预期成果的进展情况，介绍主要产出以及这些产出如何有助于实现成果，从直接受益者的角度，将本组织的行动和裨益联系起来。对于与产出和预期成果相关的每一项既定绩效指标，都将说明已实现的定量和/或定性具体目标。此外，关于后者，负责官员将根据收集到的实据，判断实现该**目标的可能性的总体评估结果**是“大”、“中”还是“小”。

目标实现的可能性	定义
大	取得的进展与计划相对应，相应的目标将非常有可能实现。
中	取得进展与计划部分对应，相应的目标很有可能部分实现。
小	取得的进展与几乎不对应，相应的目标非常有可能无法实现。

确定**实施工作和补救行动中的挑战和风险**，对于吸取经验教训以及改进今后的计划编制和实施工作都是至关重要的。因此，也很有必要对于实施计划和实现绩效方面遇到的障碍和主要困难进行评估。在可能的情况下，评估还应包含为克服这些挑战采取的补救行动和措施。在对成功和失败因素进行评估的基础上，确定**经验教训**，可以为今后制定和实施计划提供依据。

成本效益/效率是评估是否以最低限度的资源实现了干预和产出，同时又不会降低工作成绩的质量和数量。对一项干预工作进行成本效益分析，就是评估能否通过其他替代性交付方法，以更低的成本实现同样（或更好）的结果。目的是说明为确保以最具成本效益的方式实施方案的理由和采取的措施，并思考今后在实施方案时如何提高成本效益。

成本效益与效率：

- **成本效益：**在多大程度上实现或预计实现计划、活动或项目成果，同时考虑到其相对重要性。对应的问题是：“我们做的事情对吗？”

- **效率：**以节省资源的方式将投入转化为结果的措施。对应的问题是：“我们做事情的方法对吗？”

可持续性：在本组织的援助结束之后，计划、活动或项目如能继续长期产生裨益，则可以认为该计划、活动或项目具有可持续性。让直接受益者和主要合作伙伴参与计划的制定和实施工作，有利于自主权，也有助于确保可持续性。目的是报告为评估计划、活动或项目的可持续性而制定的标准或条件。此外，关于日落条款和/或退出或过渡战略的说明也可以有所助益。

此外，还要求确定：

实现成绩对于实现更高层面成果的贡献，在工作计划层面，这是指为实现 C/5 文件成果作出的贡献；在 C/5 文件层面，则是指为实现 C/4 文件的战略性目标作出的贡献。接下来应审查干预逻辑的原理以及基本假定和因果关系，这样做可以确保在计划、活动或项目内部以及在教科文组织总体结果链中，产出和取得的结果都能保持一致。由此可见，要表明产出“为何/如何”有助于实现工作计划层面的结果，而后又“为何/如何”有助于实现 C/5 文件的成果（以及相关信息），然后又是“为何/如何”有助于实现 C/4 文件的战略性目标。由此确保工作计划与会员国在大会上批准的 C/5 文件的预期成果和 C/4 文件的战略性目标相关，并直接为后者作出贡献。由此，本组织可以将资源（正常计划和预算外）集中用于实现最高层面确定的结果，或是可以采取补救行动。

在工作计划层面，负责官员根据收集到的证据填写监测领域的相关信息；在这项工作完成之后，接下来应对工作计划的实施情况进行总体评估，判断其是“顺利”、“基本顺利”还是“不顺利”。**工作计划层面的总体评估**可以用三色图标来显示，用符号表明各项工作计划总体实施情况的评估结论。

工作计划总体实施情况评估	定义	标准
●：顺利	按计划取得进展，有望实现相应的具体目标。	至少四分之三的具体目标进展“顺利”（●）。
●：基本顺利	基本上按计划取得进展，只有望部分实现相应的具体目标。	一半到四分之三的具体目标进展“顺利”（●）。
■：不顺利	没有按计划取得进展，无望实现相应的具体目标。	少于一半的具体目标进展“顺利”（●）。

三色图标让负责官员能够用符号来表现每项工作计划总体实施情况的评估结论。有了这个特点，就可以一目了然地看出计划实施工作与进展评估（实质内容）以及支出率（执行预算）之间的关系。这应有助于秘书处作出进一步决策，特别是在实施工作“不顺利”的情况下，并且可以作为并不单纯依靠支出率的说明或警示系统。

监测信息将有助于C/5文件预期成果的负责官员汇总和详细说明取得的成绩及进展评估。

在 C/5 文件的预期成果层面，负责官员根据收集到的证据填写监测领域的相关信息；在这项工作完成之后，接下来应进行整体评估，判断促进 C/5 文件预期成果的工作

促进 C/5 文件预期成果的工作计划实施情况评估	定义	战略、任务和结果评估信息系统汇总规则
●：顺利	按计划取得进展，有望实现相应的具体目标。	至少四分之三的工作计划实施情况评估为“顺利”（●）。
●：基本顺利	基本上按计划取得进展，只有望部分实现相应的具体目标。	一半到四分之三的工作计划实施情况评估为“顺利”（●）。
■：不顺利	没有按计划取得进展，无望实现相应的具体目标。	少于一半的工作计划实施情况评估为“顺利”（●）。

作计划的实施情况在此时此刻是“顺利”、“基本顺利”还是“不顺利”。

三色图标让负责官员能够用符号表现每项C/5文件预期成果工作计划实施情况的评估结论。有了这个特点，就可以一目了然地看出计划实施情况与进展评估（实质内容）及支出率（执行预算）之间的关系。者应有助于秘书处和会员国作出进一步决策，并且可以作为并不单纯依靠支出率的说明或警示系统。

使用三色图标目的不是要评估 C/5 文件的各项成果的实现情况，而是要说明支出计划内所有相关工作计划的实施情况。因此，在 EX/4 号文件第 I 部分计划实施情况报告中，“绿色”标志表示相关工作计划按计划实施，进展“顺利”，有望实现与 C/5 文件预期成果有关的预期产出。

C/5 文件的预期成果 1:

绩效指标 (PI) (最多三项)	基线 (B)	定量和/或定性具体目标 (T)				
		2014-2015 年	2014-2017 年	2014-2015 年补充性追 加计划 (CAP)	截至 2015 年 6 月 30 日	
					比照具 体目标 取得的 进展	目标 具体 实现的 可能性
绩效指标 1.						大
绩效指标 2.						小
绩效指标 3.						中

产出 1:

绩效指标 (PI) (最多三项)	基线 (B)	定量和/或定性具体目标 (T)			
		2014-2015 年	2014-2017 年	2014-2015 年补充性追 加计划 (CAP)	截至 2015 年 6 月 30 日比照 具体目标 取得的进展
绩效指标 1.					
绩效指标 2.					
绩效指标 3.					

产出 2:

绩效指标 (PI) (最多三项)	基线 (B)	定量和/或定性具体目标 (T)			
		2014-2015 年	2014-2017 年	2014-2015 年补充性追 加计划 (CAP)	截至 2015 年 6 月 30 日比照 具体目标 取得的进展
绩效指标 1.					
绩效指标 2.					
绩效指标 3.					

C/5 文件预期成果层面的成果监测和报告框架示例

报告工作：责任链

法定报告的编制工作与核准流程一样，包含同样的主要特点，并涉及到相同的行为者：

- 正常计划和预算外工作计划（包括第 1 类机构）的负责官员和团队编写成绩和进展评估报告。
- 负责下方的工作计划的总部外办事处主任/负责人以及 C/5 文件预期成果的负责官员/及其副手审查并批准成绩和进展评估报告。
- 在此基础上，C/5 文件预期成果层面（包括“非洲”和“性别平等”两个总体优先事项）的负责官员编写成绩和进展评估综合报告。C/5 文件预期成果的负责官员还需要考虑在 C/5 文件预期成果层面取得的具体成绩。
- 各部门、局、处执行办事处的同事们根据 C/5 文件预期成果的实现情况和进展评估（包括“非洲”和“性别平等”两个总体优先事项），审查、核准、分析和编写关于重大计划、教科文组织统计研究所、各局、各处等的战略评估报告。
- 战略规划编制局、非洲部和性别平等处确保协调、统一和质量控制工作。
 - 非洲部和性别平等处根据各部门在战略、任务和结果评估信息系统中提供的报告信息，编写战略评估概要；
 - 战略规划编制局最后进行总体审查。
- 在这一总体审查的基础上，总干事向理事机构提交法定报告。

由此可见，法定报告工作是秘书处采用的多步骤工作方法，需要负责官员在**透明**的基础上**共同承担责任**，确保**各方从一开始就全程参与监测和报告工作**。

这条责任链不仅确保了计划、活动或项目能够保持内在的**质量和协调统一**，特别是在通过结果框架和实施战略规定的更新过程；同时也确保了结果链的**一致性和协调性**。

国别报告

根据联合国改革进程和共同国家计划编制工作的发展趋势，教科文组织会员国日益要求提供国别资料。在这方面，会员国可以通过战略、任务和结果评估信息系统 (<http://sister.unesco.org/>) 获得关于惠及具体国家或地区的活动或项目的计划编制报告。

向结果管理制的过渡不仅限于教科文组织，而是涉及到整个联合国系统。教科文组织支持对以下问题进行机构间审查：注重结果的管理和评估方法；本组织的信息技术工具（战略、任务和结果评估信息系统、财务与预算系统以及加强人事工作系统（My Talent））与其他机构的信息技术工具的兼容性；以及在可能的情况下，共同评估做法。即便是各机构根据注重结果的管理做法确定了不同的工作程序，但注重结果的管理的原则仍是相同的。

目前，教科文组织与联合国系统各实体在相关术语方面依然存在差异：

注重结果的管理：干预逻辑/ 变革进程 教科文组织与联合国的对比



11) 评估¹⁰

2015年初，执行局核准了教科文组织2014-2021年《评估政策》。这项新政策是在教科文组织内部以及在会员国当中进行广泛协商后制定的，并由多个国际组织资深评估专家进行了同行审查。为改善本组织的学习和问责制，新政策为强化教科文组织的评估职能绘制了宏远的路线图。

评估的定义和目的——评估是“对活动、项目、计划、战略、政策、议题、主题、部门、业务领域、机构业绩等问题进行尽可能系统和客观的评估。评估重点关注预期成绩和实际取得的成绩，分析结果链、程序、背景因素以及因果关系，目的是了解是否作出了成绩。评估旨在确定联合国系统各组织的干预工作和贡献的相关性、影响、成效、效率和可持续性。一项评估应提供循证信息，内容应可信、可靠、并且实用，以便有关方面能够将评估提出的结论、建议和经验教训及时纳入联合国系统各组织及其会员国的决策过程”。¹¹ 在评估教科文组织的干预工作时，采用的标准¹²包括相关性、效率、成效、影响和可持续性。

教科文组织《2014-2021年中期战略》（37 C/4）批准本明确阐述了评估工作：“教科文组织的评估职能在使本组织通过为各种决策进程提供可靠和循证信息实现其使命方面发挥了关键作用。评估职能对于教科文组织转变为一个学习型组织至关重要。在本中期战略期间，总的宗旨是通过开展有针对性的评估活动和咨询服务，为改善组织学习、计划和问责提供支持，加强教科文组织评估和注重结果的管理文化。”

教科文组织的所有评估工作都具有双重目的——组织学习和问责。评估对于协助教科文组织逐步实现其使命具有重要意义，方法之一是系统分析各种活动、产出和成果之间的内在因果逻辑和基本假设。开展了这项工作，教科文组织便能够更好地了解如何编制计划以及计划如何发挥影响。评估工作可以提出循证基础，说明哪些工作有效、哪些无效以及原因所在，让计划管理者、高级管理层和教科文组织理事机构能够就制定政策和编制计划作出有理有据的决定，开展战略规划，优化分配资源。由此可见，教科文组织最终成功与否，在很大程度上取决于是否有能力开展并利用可信的评估。

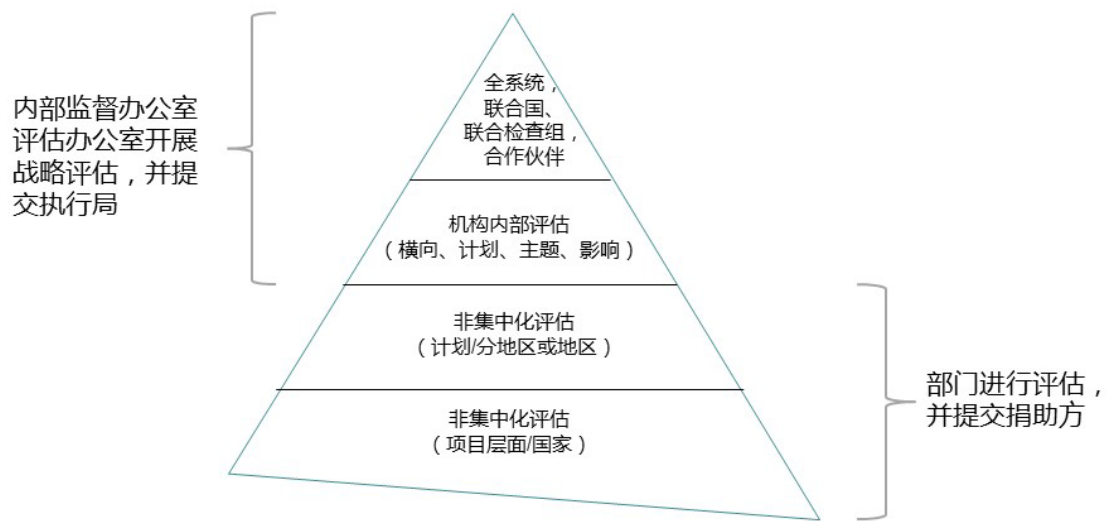
10. 本章内容参照了执行局第一九六届会议核准的教科文组织《评估政策》（[196 EX/24.INF](#)）。

11. 2005年，联合国评价小组核准了《联合国系统评价准则》。

12. 关于重要评估术语汇编，包括这些标准的定义，请参阅教科文组织《评估政策》附件 I。

教科文组织的评估系统——评估系统由两部分构成——由内部监督办公室（IOS）的评估办公室开展机构内评估，由教科文组织其他实体开展非集中化评估。机构内部评估通常针对的是为实现教科文组织的使命和中期战略性目标作出贡献的重要领域或具有战略意义的领域。开展这些评估工作，可以利用内部监督办公室评估办公室的内部能力和专业知识以及/或者外部顾问。非集中化评估由具有计划职能的教科文组织实体管理，通常是某一计划部门或总部外单位，由不曾参与过评估对象的设计、实施和管理工作的评估人员负责具体实施。最常见的非集中化评估是在项目层面进行的，通常是由捐助方资助的预算外活动。根据教科文组织预算外活动准则，所有预算外活动均应接受评估。评估的性质取决于项目的规模和复杂程度。捐助协定就评估问题作出了明确规定，而且根据项目文件标准模本，项目文件和预算也应就评估问题作出规定。

教科文组织评估系统



评估的责任——内部监督办公室是评估职能的管理部门，是一个涵盖评估、内部审计和调查的综合监督机制。其下属的评估办公室直接负责设立有效的评估系统，促进组织学习和结果问责制。评估办公室负责开展机构内部评估，并对评估质量负责；在建立有效的非集中化评估系统的问题上，该办公室与教科文组织其他实体共同承担责任。内部监督办公室的评估办公室由内部监督办公室主任领导，完全独立于本组织的业务管理和决策职能，有权向相关决策层提交报告。内部监督办公室主任向总干事和执行局提交评估报告。内部监督办公室有权选择评估的对象和时机。

教科文组织总部和总部外实体的工作人员监测其各自的计划、项目、业务或职能的业绩，提供实用的信息，以便于开展机构内部评估和非集中化评估。负责人员要确保以专业方式开展非集中化评估，确保针对机构内部评估和非集中化评估开展后续工作，并将所有评估结论用于今后的计划编制和学习。负责人员还要负责公开传播非集中化外部评估报告。

教科文组织《评估政策》深入细致地阐述了各方行为者在机构内部评估和非集中化评估方面的作用和责任。

评估规划——内部监督办公室的评估办公室负责制定四年期机构内部评估规划，同时负责确保编制四年期非集中化评估规划，其中包括拨款超过 1 500 000 美元的预算外项目的。这些评估规划是在与教科文组织高级管理层、教科文组织总部外办事处/机构主任以及捐助方等其他主要利益攸关方进行磋商后制定的。

评估资金——教科文组织《评估政策》提出的总体目标是，将计划支出（正常预算和预算外资金）的 3% 作为评估投入的最低建议标准。但是，建议在项目或计划制定阶段及早与内部监督办公室协商，以确定评估预算要求。

评估的后续工作——作为一般原则，所有机构内部评估和非集中化评估都应包含管理部门作出的答复和行动计划。评估结束后，管理部门要对评估报告的结论和建议发表总体意见，着重突出为响应重要建议将要采取的重点行动。管理部门的答复作为附件，并入评估报告定本。在大多数情况下，评估之后会制定行动计划，内容包括管理部门计划如何应对各项建议的详细情况。内部监督办公室的评估办公室监测进展情况，每年向执行局汇报机构内部评估以及联合/全系统评估报告建议的落实情况。

评估指导材料——一套用以协助教科文组织工作人员开展评估规划、设计和管理工作的指南业已编写完成。这套指导材料是教科文组织质量保证机制的重要内容，旨在确保教科文组织将标准化评估方法和评估标准框架应用于所有评估工作。所有指导材料均可从内部监督办公室 [主页](#) 下载。

教科文组织注重结果的管理词汇

定义 (按字母顺序排列)
<p>成绩: 在特定时间点对重大计划取得的成果进行评估。</p>
<p>基线: 在计划或项目开始时提供出发点或绩效指标，作为评估预期成果或产出的进展或实现情况的参照点。</p>
<p>基准: 评估进展或实现情况的参考点或标准，包括规范。</p>
<p>受益者和目标群体: 从干预中直接或间接受益的个人、群体或组织（例如处境不利和受排斥的群体，最弱势的社会阶层，包括土著人）。直接受益者是计划、活动或项目的主要对象。间接受益者是受到计划、活动或项目影响的人。</p>
<p>C/3文件: 总干事关于本组织活动的报告（介绍上一份《计划与预算》的执行情况，即，第38 C/3号文件介绍2012-2013年的情况，第40 C/3号文件介绍2014-2017年的情况）。</p>
<p>C/4文件: 教科文组织《中期战略》（八年）。</p>
<p>C/4文件的总体目标（OO）: 《中期战略》围绕与整个组织有关的两项总体目标（OO）编制，这两项目标旨在应对教科文组织职能领域中最重要全球挑战，划定教科文组织在多边系统中具有独特影响力的领域。</p>
<p>C/4的战略性目标: 九项战略目标（SO）将总体目标转化为计划和专题，将部门内部以及部门之间应对已知全球挑战的对策结合起来。各项战略性目标将规范工作和业务工作联系起来。</p>
<p>C/5文件: 教科文组织《计划与预算》（四年期计划；2份正常计划双年度预算）。</p>
<p>挑战、补救行动和所获经验教训:</p> <p>评估计划实施和绩效方面遇到的障碍和重大难题，在此基础上确定挑战。根本目的是在可行的情况下提出克服这些挑战的补救行动。</p> <p>在评估成败因素的基础上确定经验教训，可以为今后设计和实施计划提供依据。</p>
<p>成本效益/效率: 评估是否在投入最少资源的情况下实现了干预和产出，同时又不会降低工作成绩的质量和数量。</p> <p>对干预进行成本效益分析，是评估能否通过其他替代交付方法，以更低的成本实现同样（或更好）的结果。</p> <p>目的是说明确保以最具成本效益的方式实施计划的理由和为此采取的措施，并思考在今后的计划实施工作中如何提高成本效益。</p>

定义

(按字母顺序排列)

成效：计划、活动或项目的结果的实现程度，或预期实现程度，同时考虑到其相对重要性。对应的问题是：我们做的事情对吗？

效率：以节省资源的方式将投入转化为结果的措施。对应的问题是：我们做事情的方法对吗？

评价：“对活动、项目、计划、战略、政策、议题、主题、部门、业务领域、机构业绩等问题进行尽可能系统和客观的评估。评估重点关注预期成绩和实际取得的成绩，分析结果链、程序、背景因素以及因果关系，目的是了解是否作出了成绩。评估旨在确定联合国系统各组织的干预工作和贡献的相关性、影响、成效、效率和可持续性。一项评估应提供循证信息，内容应可信、可靠、并且实用，以便有关方面能够将评估提出的结论、建议和教训及时纳入联合国系统各组织及其会员国的决策过程。”（联合国评价小组在2005年核准的《联合国系统评价准则》）

EX/4报告：总干事关于大会通过的计划和预算的执行情况报告。

退出或过渡战略：退出/过渡战略说明了打算如何逐步减少外部支持，由（国家）合作伙伴接手，以及今后将如何改变实施方式。一旦奠定了计划、活动或项目的基础，就要由其他行为者来推动可持续性。教科文组织应确保将相关技能转让给（国家）伙伴，或是增强计划、活动或项目的管理能力，从而确保平稳地移交计划、活动或项目。

FABS：教科文组织财务与预算系统，用于记录财务交易、保留账目以及提供预算和财务报告数据。

影响：影响是指人们生活发生的变化，包括知识、技能、行为、健康、收入或生活条件发生的变化。这种变化是发展干预行为直接或间接、有意或无意中引发的或积极、或消极的长期影响。这些影响涉及经济、社会文化、制度、环境、技术或其他领域。影响应与国际商定的发展目标、国家发展目标以及各国对国际公约和条约作出的承诺保持某种关联。

执行战略：解释了如何从当前情况发展到预期成果（“结果说明”）描述的情况，应注重行动，并具体说明：

- 需要满足的重大需求、有待解决的重要问题及相关基线；
- 干预逻辑：关于以下问题的基本假设和因果关系原理——将采取的干预措施、干预将产生的重要产出、将实现的预期成果、后续措施以及四年期时限过后的长期预期结果，并提供了统观计划、活动或项目的总体视角。换言之，说明重要产出“为何和如何”时限计划、活动或项目的预期成果，以及后者“为何和如何”为预计的长期预期成果作出贡献；
- 直接受益者、重要合作伙伴及其预期作用；
- 与实施工作有关的风险分析结论以及为消减威胁带来的不良影响可能采取的预

定义 (按字母顺序排列)
<p>期措施；</p> <ul style="list-style-type: none"> - 日落条款和/或退出或过渡战略。
<p>投入：用于发展干预措施的财务、人力、物力、技术和信息资源。</p>
<p>干预/可交付成果：采取的行动或开展的工作，据此调动资金、技术援助和其他资源等投入，以获得具体的产出。</p>
<p>干预逻辑：将投入与产出、结果与最终影响联系起来的因果关系框架，这项工具有助于人们了解计划、活动或项目如何运作以及如何引发变化。开展实证调查（例如监测和评估），可以进一步完善干预逻辑，以便更准确地反映出实际情况。干预逻辑源自结果框架（例如，有时会在计划、活动或项目期间重建干预逻辑），但比结果框架更精确。</p>
<p>核查办法：用于指定初始基线和根据具体目标（以定量和/或定性方式）进展情况的信息来源（文件、数据收集方法、人员或组织）。</p>
<p>监测：监测职能是根据最初确定的计划内容来评估实际情况，并在必要时采取补救行动。</p> <p>可以认为监测是“一项持续的职能，系统地收集关于具体指标的数据，向正在进行的（……）干预工作的管理层和主要利益攸关方说明进展程度、目标实现情况、分配资金的使用进度”（经和组织/援助发展委员会）。</p> <p>可以根据计划，将监测分为实施监测（即，开展活动或项目的进展）和结果监测（即，活动或项目实现的结果）。</p>
<p>成果：成果代表着机构能力、行为能力或发展条件的变化，在规划阶段被称为预期成果。</p>
<p>产出：产出是发展干预促成的产品、产物和服务，在本组织的控制范围内，并归本组织所有。产出包括干预产生的、与实现预期成果有关的变化，可以是有形的，也可以是无形的。</p> <p>产出的实例包括：提高认识；增强能力和技能；举办重大会议；编制全球报告；提供技术援助/政策咨询；建立、加强或支持伙伴关系和网络；确保开展政策分析、监测和制定基准。</p>
<p>绩效指标：绩效指标是某一具体标尺或维度的计量单位，是衡量产出或结果/成果的定性或定量方法，目的是测算计划或投资的绩效水平。</p> <p>预期成果的绩效指标是指直接受益者在干预结束之后将发生的变化，有助于确保预期成果可以衡量。通过绩效指标，可以确定在多大程度上惠及直接受益者/目标群体，从而说明变化（或实现程度），并据此评估成绩的水平/程度。</p>

定义

(按字母顺序排列)

产出的绩效指标是本组织下一步应采取的行动。

将各项绩效指标及其相关具体目标结合起来，可以看出预期成果或产出的本质，确保实现预期成果或产出，或理解没有实现的原因。

结果：结果是因果关系导致的状况或情况发生的变化。结果可以是有意为之，也可能是无意所致，可能是积极的，也可能是消极的。

预期成果表示在《计划与预算》（C/5文件）框架内开展计划、活动或项目预计将引发的“预期”变化。

结果应表明目前的特定情况预计将如何发生变化。为此，结果应清楚地阐明将出现哪些变化，而不是规定该做哪些工作。结果通常涉及到目标直接受益者使用产出。

将采用定量和定性指标来衡量实现结果的绩效水平。

结果框架：制定结果框架的目的是指导本组织各个层面的规划/计划编制、监测、报告和评估工作。C/5文件中的所有预期成果以及所有活动或项目都制定了结果框架。这个框架提供了内在逻辑关系，确保自身协调一致，并将产出与实施框架之后将实现的结果联系起来，从而有利于提高计划、活动、项目的质量。对于产出和结果两个方面，结果框架都列出了绩效指标和相关信息，例如基线以及定量和/或定性具体目标，既可以衡量实现结果的进展情况（影响），也可以衡量实现的产出（业绩）。

成果预算编制（RBB）：成果预算编制是教科文组织注重结果的管理框架中的预算编制部分，是将资源分配与可衡量的具体目标直接挂钩的预算编制过程。

成果预算编制在计划编制阶段为成本计算（投入）提供了框架，为优先拨付预期成果的预算提供了依据，并且在实施阶段为管理财务资源奠定了资源，以确保有效利用资源。

注重结果的管理（RBM）：注重结果的管理反映出一个组织如何运用各种程序和资源，采取干预措施，以期实现预期成果。

这是一种基于团队的参与式管理方式，针对计划规划，重视**绩效**以及实现**结果**和**影响**。目的是改善交付情况，增强管理实效，提高效率，加强问责。

结果链：教科文组织的结果链始于《中期战略》（C/4文件）的预期战略性目标，延伸至《计划与预算》（C/5文件）制定的预期成果，最后落实到四年期《工作计划》的预期成果，保证了各个计划层面之间衔接顺畅。

各计划层面必须与下一层面相关，并说明下一层面的预期结果如何以及为何有助于实现上一层面的预期结果，从而在协调与汇总原则的基础上形成一条结果链。换言之，通过因果关系，取得某一结果是实现上一层面结果的必要条件和促成因素。

定义

(按字母顺序排列)

在不同计划层面的预期结果之间建立起这种纽带关系，可以确保本组织将资源集中用于实现在最高层面确定的预期成果。

风险： 风险是将对实现成果产生积极或消极影响的事件发生的可能性。

请参阅《风险管理培训手册》，

见：<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001906/190604E.pdf>。

SISTER： 教科文组织战略、任务和结果评估信息系统，是本组织的知识管理和决策工具，以信息技术为基础，遵循并支持注重结果的管理方法以及成果预算制。这个信息系统涵盖《计划与预算》（C/5文件）以及《工作计划》的编制（编制计划和预算）和实施工作（管理、监测、报告和评估）。

“SMART”：

- **具体：** 必须准确、清晰、表述清楚。预期成果不能用语模糊或笼统，而是应说明预期变化的性质、直接受益者和地区等内容，并应尽可能详细，但切勿啰嗦。
- **可计量：** 必须可以某种方式计量，包括数量和/或质量特征。
- **可实现：** 必须切合实际，并利用现有财政、人力和机构资源。
- **相关：** 必须有助于实现更高层面的预期成果，并应对本组织任务范围内具体的、已经得到确认的需求或挑战。
- **有时限：** 必须能够在具体时限内实现。

STEPS (MyTalent)： 教科文组织加强人事工作系统，涵盖人力资源管理和工资发放。

日落条款： 计划、活动或项目中的一项声明，规定在具体日期终止计划、活动或项目，计划安排延期者除外。

可持续性： 在本组织的援助结束之后，计划、活动或项目如能继续长期产生裨益，则可以认为该计划、活动或项目具有可持续性。让受益者与合作伙伴参与计划的制定和实施工作，有利于自主权，也有助于确保可持续性。目的是报告为评估计划、活动或项目的可持续性而制定的标准或条件。此外，关于日落条款和/或退出或过渡战略的说明也可以有所助益。

具体目标： 与利用现有资源在特定时限内要实现的绩效指标有关的衡量标准。

评估基线和绩效指标的目标价值，有助于监测实现产出和预期成果的进展情况。

可以采用两类具体目标：

- 基于统计测算、数量、百分比、频率、比率的定量目标；
- 定性目标力争测算性质，往往以判断、认识、意见和满意度为基础。通常采用2

定义

(按字母顺序排列)

至3项具体标准来界定，就可以评估已实现目标的性质。

在大多数情况下，具体目标是将定量目标和定性目标结合起来，通过目标信息中作出详细说明；如果没有定量数据，我们无从得知规模和范围，如果缺少定性数据，就失去了据以解释定量数据的背景。

教科文组织国别计划编制文件 (UCPD)：这是一项计划编制工具，旨在以简洁、注重结果的综合方式，用一份文件来记录教科文组织过去和今后在某一具体国家开展的活动和项目。文件首先简要概述与教科文组织主管领域有关的国家发展问题，基于教科文组织以往及近期的合作情况与取得的成绩，提出与该国外开展合作的大致框架，以及与联合国姊妹机构和其他伙伴开展协作与联合编制计划的可能切入点。教科文组织国家计划编制文件的结果总表还说明了可用的资源以及要实现预期成果的资金缺口（有关详细资料，可查阅：<http://www.unesco.org/new/index.php?id=61877>）

教科文组织的职能 (C/4文件)：教科文组织履行的多项职能。这些职能应在全球、地区和国家层面履行，但重视程度不同。这些职能包括：

1. 作为思想实验室，在本组织的主管领域提供创新建议和政策咨询；
2. 通过政策分析、监测和确定基准等方式，制定并加强本组织主管领域的全球议程；
3. 制定本组织主管领域的准则和标准，支持和监测其落实；
4. 在本组织的主管领域加强国际及地区合作，促进联盟、智力合作、知识共享和业务伙伴关系；
5. 为制定和实施政策提供咨询意见，提高机构能力和人员能力。

工作计划：正常计划活动/预算外项目：教科文组织的计划分为三个层面，前两个层面涉及政策和战略问题，第三个层面处理业务活动。

第1层面：重大计划 (MP) (载于C/5文件批准本)。

第2层面：C/5文件预期成果 (载于C/5文件批准本)。

第3层面：工作计划：正常计划 (RP) /预算外。

活动是正常计划的一部分，因而由会员国分摊会费供资。活动期限不得超过四年。预算外项目与活动的架构相同，但由预算外资金供资，期限可以超过四年。

全部工作计划及其各项预期成果结合起来，有助于实现更高层面的预期成果（例如，C/5文件中经批准的预期成果）。