

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

执行局  
第二次常会

2008年10月27-31日，罗马

## 资源、财务及预算 事项

### 议题 5

供审议



分发: 普遍

**WFP/EB.2/2008/5-B/1**

2008年9月1日

原文: 英文

## 结果管理：结果取向管理实施进展情况 的第二次评审

外聘审计员报告

本文件印数有限。执行局文件可从世界粮食计划署网站获取

(<http://www.wfp.org/eb>)。





National Audit Office

国家审计署（NAO）向世界粮食计划署提供外部审计服务。外聘审计员，即联合王国的主计审计长，由执行局根据《财务条例》第 XIV 条委任。除了向世界粮食计划署提供财务报表方面的意见外，外聘审计员根据授权有权向执行局报告世界粮食计划署的财务程序以及一般行政管理的有效性。

本报告的目的在于，向各级政府和他人提供独立的监管和保证；提升粮食计划署财务管理与监管的价值；并通过审计程序，支持粮食计划署实现其工作目标。

欲获取更多信息，请联系：

国家审计署  
主管

Graham Miller

地址：157-197 Buckingham Palace Road,  
Victoria, London, SW1W 9SP

电话：+44 (0)20 7798 7136

电子信箱：[Graham.Miller@nao.gsi.gov.uk](mailto:Graham.Miller@nao.gsi.gov.uk)

# 外聘审计员报告

## 世界粮食计划署——结果管理：结果取向管理实施进展情况的第二次评审

目录	段落
执行摘要	1-20
评审范围	21-23
世界粮食计划署结果取向管理历史回顾	24-27
设定目标、成果、产出及指标	28-41
针对目标、成果和产出而进行的效绩衡量与报告	42-58
从结果中汲取经验	59-62
后续措施	63-66
结论	67-70
附件 1：秘书处对外部审计建议的意见	

## 执行摘要

*该报告是世界粮食计划署结果取向管理实施进展的两阶段独立评审的第二部分内容。我们在 2006 年 3 月发布的初始报告，评审了秘书处为监测和汇报结果所建立的框架结构。该第二份报告检查了结果取向管理主流化的进展情况和在整个组织中的实施情况。*

## 内容

1. 世界粮食计划署（WFP）旨在利用其资源，通过针对贫穷和饥饿者实施食品援助干预，实现联合国千年发展目标。为此，世界粮食计划署制定出一个战略计划，其中，设定了 5 个战略目标和 7 个管理目标来帮助其实现最终目标。世界粮食计划署旨在借助结果取向管理来实施这些目标。
2. 结果取向管理（RBM）涉及有效的绩效管理：
  - 对实现量化及计时目标的进展情况进行衡量的能力。
  - 对明确描述的投入（资源）及产出（活动及交付成果）的部署责任。
  - 关注实现预先确定的成果，而不只是预算花费或开展活动。
3. 结果取向管理支持管理层的决策改进，并最终通过有效的报告机制支持管理机构的决策改进。因此，有效的结果取向管理体系可以为管理层进行资源调配和优先性决策提供必要信息，从而可以实现执行局的具体目标。

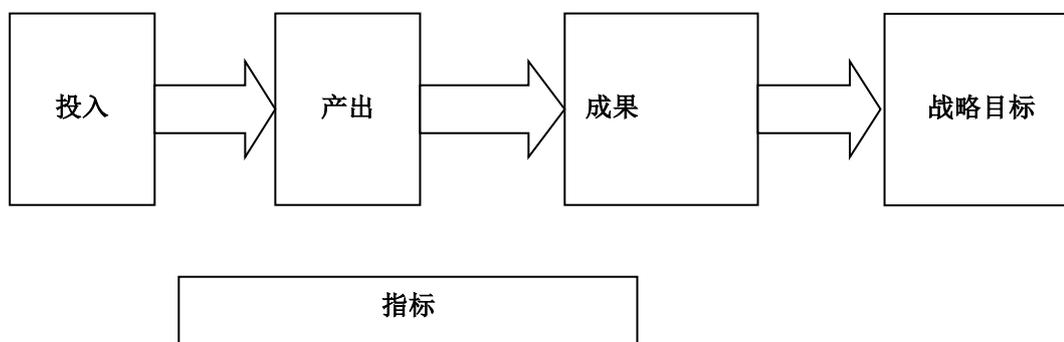
## 重要性

4. 通过使用结果取向管理，以集募资金为目的而进行的项目评价及活动优先权的确定都变得更加容易。由于结果取向管理采用了更加注重成果而不仅仅是产出交付、活动或花费的体系和评估方法，使得对资金使用过程、效果及价值的评估以及为支持这些评估所做的操作性及财政性决策都变得更加容易。
5. 结果取向管理已被视为实现良好治理和责任的重要组成部分。而且 2006 年在联合国及其基金会、计划署和专业机构内部得到治理和监管全面审查指导委员会的确认，结果取向管理被推荐在联合国体系中全面执行。
6. 2006 年，我们做了关于秘书处为结果监测和汇报所建立的框架结构的报告。我们发现，这一框架对结果取向管理的持续发展提供了坚实的基础。我们为强化结果取向管理框架提出了 7 条建议：
  - 尽可能在结果取向管理框架中加入与实施伙伴的合作成果；
  - 从受赠国和捐赠国搜集系统的反馈信息；
  - 按照目标编制花费报告；
  - 最好地将结果取向管理纳入世界信息网络和全球系统（WINGS）和共同效绩评估系统(COMPAS)中；
  - 将所实现的结果与预先计划的时间表关联起来；
  - 将内部评估委员会的工作集中在结果取向管理的开发和重要性上；
  - 使用低成本的数据系统支持效绩指标。

7. 秘书处同意这些建议并已做出回应，他们将已有的方案与具体的措施相结合，应对这些建议。在本次评审中，我们将会评价结果取向管理部署在实践中的运用。

## 进展情况

8. 有效的结果取向管理要求，每次有计划的活动都有助于实现战略目标。为此，世界粮食计划署编写了一本名为《指标概要》的文件。该概要列出了世界粮食计划署为了实现其战略目标所要完成的产出及成果，以及针对产出及成果衡量其效绩的指标。该概要还描述了帮助世界粮食计划署完成管理目标的预期结果，以及世界粮食计划署将用来衡量预期结果实现情况的指标。另外，世界粮食计划署还将要求各部门、区域管理局、国家办公室编制一份工作计划，列出在该地区开展的活动及项目，以及这些活动及项目如何能帮助实现战略目标和管理目标。



9. 结果取向管理之前被当成是单独的方案，现在秘书处正在开展“主流化行动”，将它完全嵌入到计划署的各个方面。通过结果取向管理主流化，世界粮食计划署可以展示其所有活动是如何帮助实现战略目标的；可以改善其绩效管理；可以从这些活动得出想要的成果。因此，我们检验的是结果取向管理在整个组织中在多大程度上得到了充分、有效的利用。

## 结果发现

10. 我们发现，战略目标是一种可贵的目标，但是它们的天性总是过于宏伟。这意味着，世界粮食计划署不能以它们为依据来衡量其效绩。世界粮食计划署已设计了投入、产出及成果战略目标框架外的有用的管理目标，但这可能为员工带来困惑。我们发现，《指标概要》（其中列出了产出、成果、预期结果及指标）是目标设置和监管的良好开端。但现在必须对其进行评审。本评审报告可以有效地明确试验指标的状态，并提供全套指标，这样，各个指标的实现在将确保相关的产出、成果及战略目标的实现。
11. 通过项目文件及年度《标准项目报告》来监测项目的效绩。项目文件在项目审批前已经完成，在大多数情况下，应包括一个逻辑框架，列出将要用于衡量项目成果的产出、成果及指标。应为每个项目每年编写《标准项目报告》，针对效绩指标，报告项目的进展情况。

12. 《标准项目报告》对由总部收集并校核的数据进行标准化处理。这样，所收集到的数据在项目间更具有可比性，而用来衡量效绩的指标也能更切实地反应《指标概要》中的内容。根据《标准项目报告》中收集到的数据，每年对《标准项目报告》进行评估并编写《年度效绩报告》。2006年的《年度效绩报告》集中说明了项目数据的收集、整合及分析的连续性困难。
13. 世界粮食计划署于2003年颁布了评估政策，正在更新中。其中规定，所有周期超过12个月的项目应在其执行期间或执行后进行评估。这在实践中已证明是不现实的。我们对超过12个月不到一半的项目进行了评估。所进行的评估尽管承认了项目的价值，但发现，在监测项目效绩方面，特别是在成果衡量方面仍有困难。
14. 世界粮食计划署目标的实现取决于每个部门、区域管理局及国家办公室在其工作计划中是否设置并实现了适当的目标。这还要求员工设置并实现与其地区工作计划及世界粮食计划署战略目标相关联的个人目标。新的效绩及能力强化（PACE）体系将有助于员工设置适当的目标。它还能帮助管理者评估员工实现这些目标的程度。但由于初期的技术困难，对PACE的采用相当不足。比如，通过Lotus Notes应用软件才可获得的表格，并非所有的员工都能使用；模板既长又复杂；缺乏激励机制来促使员工完成PACE评估（比如，工资未同效绩挂钩）。
15. 通过《标准项目报告》和对某些项目的评估，从世界粮食计划署效绩结果中汲取的经验主要应用于国家及区域层面。在年度《标准项目报告：评估》中及《年度效绩报告》中，从地方性结果进行了整合，但对于从不同项目、国家、区域中汲取经验还没有一个系统的程序。未能根据实际效绩定期或例行地重新审度目标、成果、产出及指标。
16. 在将结果取向管理部门纳入到世界粮食计划署其他的职能部门（将结果取向管理“主流化”）之后，世界粮食计划署正在建立起非常坚实的基础。这一点我们在2006年已经报告过。我们发现，高级管理层可以采取进一步的措施来保护在结果取向管理部门中构建起来的专业知识，并告诉员工他们一直在为结果取向管理而努力。

## 结论

17. 世界粮食计划署在实施结果取向管理方面已经取得了良好的进展。秘书处已经采取了下一步措施，开始实行结果取向管理的主流化。我们认为，这是发展结果取向管理一个非常关键的阶段。在这个阶段存在这样一种风险：即员工可能产生误解，把这种改变当成是高级管理层对实行结果取向管理的努力的削减而不是推进。如果要使结果取向管理成为计划署管理程序中完整的一部分，并由此成为一种有效的改进管理和责任的工具，世界粮食计划署需要保持实施结果取向管理的动力。秘书处在对我们的发现和建设的提出意见时告知，拟在执行干事办公室增设D-1岗位，在世界粮食计划署中专门扮演结果取向管理的中枢角色，向结果取向管理员工提供指导。
18. **根据我们的结果发现，我们建议：**

- **建议 1：**当秘书处和执行局修订或调整其战略计划时，他们可以考虑重新审度战略目标，明确它们作为全部远大抱负的作用，并考虑重新引入一些支持当前战略目标的下一层次的目标，并以此作为衡量效绩的依据。

- **建议 2:** 执行局和秘书处可以考虑修订加入到具体战略目标的管理目标，比如，把它们纳入到建议 1 中所说的新一层的目标中去。
- **建议 3:** 当秘书处最终确定了 2008-2011 年的新战略计划时，他们可以考虑利用这个机会通过修订指标来更新《指标概要》，使指标明确关注以目标为依据的对世界粮食计划署的绩效管理上。
- **建议 4:** 秘书处可以考虑进一步制订项目文件，在项目文件中包括项目所要达成的产出及成果、如何衡量（即指标）、年度完成目标等详细资料，这样便可在每个项目的《标准项目报告》中进行监测。
- **建议 5:** 自从《标准项目报告》诞生以来，秘书处对项目的绩效监测有了改善。但是，秘书处可能还希望考虑进一步采取措施来改善对成果的监测。
- **建议 6:** 在开发新评估政策的过程中，秘书处可以考虑实际可行的评估数量并保证尽可能多地完成。理想的新政策可提供平均分布的评估，这样不同国家及地区之间、不同的项目之间可以实现最大范围内的学习交流。
- **建议 7:** 秘书处可能会发现，在世界粮食计划署中找出绩效监测方面的良好做法并与其他部门、国家办公室和区域管理局分享将非常有效，而不是期望并支持每个工作区去自行设计绩效管理方法。
- **建议 8:** 秘书处可以采取使员工更加容易地参与到 PACE 体系中来，并通过以下方法来鼓励 PACE 会议和评估高质量的完成：
  - 简化 PACE 体系及文件；
  - 让所有员工都能同等地使用 PACE；
  - 引进以 PACE 评估结果为基础的绩效工资；
  - 将高标准完成员工 PACE 评估作为每个管理者的个人目标，这样可以对他们根据目标交付情况而进行评估。
- **建议 9:** 秘书处可能会考虑每年对 PACE 评估进行一次随机抽查评审，并在必要时用得到的结果指导管理者如何改进评估质量。
- **建议 10:** 秘书处可能希望采用一种系统的方法来使从成果监测和项目评估中得到的经验，在不同部门、项目、国家和地区间分享。秘书处还可以考虑是否同时需要从《标准项目报告》数据中总结出来的两种年度报告——《标准项目报告：评估》和《年度绩效报告》。
- **建议 11:** 秘书处的高级管理人员可能希望采取进一步的措施来向员工清楚地表明他们会持续致力于结果取向管理，比如通过以下方式：
  - 对于实现成果给予奖励；
  - 更新结果取向管理文件；
  - 通过在整个世界粮食计划署中成立正式的结果取向管理专家网络，持续利用结果取向管理部门中构建起来的专业知识。

19. 秘书处对这些审计建议给出了肯定的答复。执行局希望对这些建议进行进一步的提示和探讨。秘书处对我们各个建议的意见列在附件 1 中。秘书处的回复表示接受并同意了审计建议，并对具体的行动给出了许多承诺。为了确保结果取向管理取得成功，确保改善执行局对结果取向管理所提供的粮食计划署交付成果的监管，很重要的一点就是，这些发展计划须有监测实施情况所依据的具体建议和时间表。
20. 因此，执行局可能希望看到将这些承诺表示为附带有相关时间表的具体行动，这些时间表与实施后预期得到的效益相关。执行局可能还希望确认秘书处为向执行局反馈报告需要什么样的安排。执行局还可能想要了解哪些具体的地方需要他们给予特别关注。关于这一点，我们认为，如果世界粮食计划署的结果取向管理程序想要从改善的绩效管理实现效益，审计建议的 1-4 条和 11 条尤为重要。

## 评审范围

21. 本评审是我们在 2006 年 6 月向执行局提交的报告（WFP/EB.2006/A/6-D/1）的后续部分，对结果取向管理的框架部署发表了看法。该第二次评审检查了结果取向管理在整个世界粮食计划署中全面有效使用的程度。在解决这个问题时，我们考虑到了：

- 世界粮食计划署是否有由与个人责任与具体资源相关联的不同层次的目标、成果、产出汇集而成的战略目标。（注意，秘书处采用的是战略目标，现已经由执行局审批，是制订低层次的目标、成果、产出的广泛指导）；
- 是否所有指标的完成能最终实现计划署的战略目标；
- 世界粮食计划署是否在各个层面上对指标的完成进行了衡量和分析；
- 世界粮食计划署是否对照各个层面上的指标对交付情况进行了报告；
- 结果取向管理小组的主流化将会对结果取向管理的全面实施有什么影响；
- 整个组织内是否全部使用了工作计划；
- 世界粮食计划署对关于结果取向管理实施的内部和外部报告中提出的问题是怎样应对的；
- 世界粮食计划署还会采取什么措施来完全采纳结果取向管理。

22. 我们的评审是通过以下方式进行的：

- 对 28 个项目的文件、《标准项目报告》及评估（如有）进行了评审，占 2006 年完成的所有项目的一半以上。我们拿到了 55 个项目的清单，这些项目都有 2006 年最终版的《标准项目报告》。我们根据项目编号对清单排序并交替选择项目，进行评议；
- 审阅了为支持结果取向管理实施和效绩监测而编制的文件，包括员工指导、战略及管理计划、《指标概要》和一些检查结果取向管理实施进展的报告；
- 在总部采访了负责项目审批、监测、评估的员工，以及负责结果取向管理实施及员工效绩评估 PACE 系统监测的人员；
- 抽取一个国家办公室，采访了该办公室的员工。

23. 我们按时间先后顺序列出了评审结果，如下：

- **世界粮食计划署结果取向管理历史回顾：** 查明了计划署在实施结果取向管理过程中采取的步骤和为监测进展所编写的报告；
- **设定目标、成果、产出及指标：** 探究了这些数据是如何确定的，还能怎样改进；
- **针对目标、成果和产出而进行的效绩衡量与报告：** 检查了世界粮食计划署对实现这些数据的监管程度和报告程度；

- 从结果中**汲取的经验**，说明了世界粮食计划署要改进效绩和根据实际效绩修订其目标、成果、产出和指标的程度；
- **后续措施**：指出了计划署继续展开结果取向管理并将它完全纳入整个组织所要采取的措施。

## 世界粮食计划署结果取向管理历史回顾

24. 世界粮食计划署于 1997 年开始实行结果取向管理，希望在 2004 年形成体系。自首次实施结果取向管理以来的十年中，为了达到这一目标，计划署采取了一系列措施。
25. 2006 年，我们对结果监测与报告的工作安排进行了汇报，并断定所实施的框架为世界粮食计划署结果取向管理的持续发展提供了坚实的基础。我们同时发现了仍需改进之处：确认框架能满足利益相关方需求的程度；提供效率与效益措施之间更大的平衡，改进对可靠的效绩评估数据的收集。
26. 为了实施结果取向管理，世界粮食计划署制订了一系列组织文件，为的是规范其战略及管理目标并进行传播，说明其打算如何实现这些目标，并按照这些目标进行绩效管理：
  - **战略计划**：战略计划中列出了世界粮食计划署在四年期间的战略方向，每两年更新一次。自 2003 年 10 月首个为 2004-2007 年制订的战略计划被审批通过以来，战略计划已经到位。当前的战略计划覆盖了 2006-2009 年，于 2005 年 6 月被审批通过。2008 年 2 月，已经向执行局提交了 2008-2011 年战略计划的第一份草案。2006-2009 年计划包括世界粮食计划署的战略目标、管理目标、战略目标如何促进千年发展目标的实施、世界粮食计划署为实现战略和管理目标所要采取的措施、可能会影响世界粮食计划署根据其战略目标进行交付的优势、机会及威胁、计划署实现其战略目标的风险及风险规避措施分析。
  - **管理计划**：管理计划每两年编制一次，描述了世界粮食计划署打算如何使用资金在其战略、权限、使命和行动背景下实现千年发展目标。2006-2007 年管理计划指出了 2006-2007 年的预期预算及在各行动之间以及不同的支持职能部门之间如何按区域及项目类型进行分配。还指定了战略目标下的优先管理项，表明优先项与这些目标是如何关联的。计划中重申了管理目标、交付每个目标所需的关键产出以及负责交付所需产出的世界粮食计划署的主要部门。
  - **《年度效绩报告》**：2005 年和 2006 年均编制了年度效绩报告，用于按照战略计划中设定的目标来监测世界粮食计划署的效绩。为当年每个进行中的项目编制了《标准化项目报告》，用来评估计划署中各项目的效绩并为年度效绩报告提供重要的数据。
  - **《指标概要》**：2005 年审批了 2006-2007 年度《指标概要》。概要中列明了战略目标，确认了实现目标所需的产出与成果，并将世界粮食计划署希望用来衡量是否完成了产出及成果的指标正式化。概要中还列出了管理目标、实现目标所需的预期结果并标明了用来衡量是否达到了预期结果的指标。
27. 除了我们自己的前期评审外，还制作了许多报告来检验结果取向管理的实施情况。这些报告包括《年度效绩报告》（如上所述）、一份评审 2005 年《年度效绩报告》的内审报告（在 2007 年年末我们进行审计评议时还是草稿）、一份自 2004 年 11 月起的世界粮食计划署《结果取向管理的独立评估

报告》、2004年起由联合检查机构制订的《联合国组织中结果取向管理实施情况报告》、《世界粮食计划署的结果取向管理实施情况——2007年自我评估报告》。

## 设定目标、成果、产出及指标

28. 世界粮食计划署在2006—2009年战略计划中确定并定义了其战略目标。这些战略目标来自之前制订的战略计划中提到的战略优先项。通过划分世界粮食计划署希望借助营养支持来帮助个人这样的关键区域，这些战略目标有助于联合国千年发展目标的实施，并代表着世界粮食计划署的整体方向和目标。它们是：

- 战略目标 1：挽救处于危急状况中的生命；
- 战略目标 2：保护处于危急状况中的生计，加强对突发事件的应变能力；
- 战略目标 3：支持儿童、母亲及其它弱势群体的营养及健康状况改善；
- 战略目标 4：支持教育机会，减小接受教育和技能培训的性别差异；
- 战略目标 5：加强国家及区域的能力，建立和管理食品援助与减少饥饿计划。

29. 在结果取向管理的良好做法中有一套常用的标准，目标应该完美地符合这些标准。这些标准通常被缩写为 SMART，表示这些标准需要：

- 细化——应该设定具体的目标；
- 量化——应该能够衡量目标所实现的程度；
- 可实现的——组织应能实现这些目标；
- 现实的或相关的——目标应与组织相关并在资源范围内是现实的；
- 时间限制——应具体指出实现目标的时间。

30. 世界粮食计划署的战略目标宏大的性质却使以战略目标为依据对效绩进行衡量非常困难，而且世界粮食计划署将无法确定它是否实现了这些目标。表 1 说明了当世界粮食计划署的战略目标按 SMART 标准评估时所出现的问题。

**表1：使用SMART标准评估世界粮食计划署战略目标可评估的程度**

战略目标	细化	量化	可否实现	是否相关*	时间限制
战略目标 1： 挽救处于危急 状况中的生命	很难细化世界粮食 计划署在处理危急 状况时能挽救生命 的程度	不可能确定由于世界 粮食计划署的干预而 挽救的生命的数量或 比例	世界粮食计 划署能够挽 救处于危急 状况中的生 命	通过食品援 助干预来挽 救生命是世 界粮食计划 署工作的核 心内容	当目标既不能 细化也不能量 化时，无法给 它设定时间限 制
战略目标 2： 保护处于危急 状况中的生 计，加强对突 发事件的应变 能力	可以为单独的项目 细化这一目标，但 不同的项目要求不 同。	很难衡量这一目标是 否实现并判断世界粮 食计划署的贡献。	通过食品援 助，世界粮 食计划署可 以保护一些 生计并加强 对突发事件 的应对能力	食品援助干 预可以帮助 保护生计并 加强应变能 力	当目标既不能 细化也不能量 化时，无法给 它设定时间限 制
战略目标 3： 支持儿童、母 亲及其它弱势 群体的营养及 健康状况改善	可以为单独的项目 细化这一目标，但 不同的项目要求不 同。	尽管在某些情况下可 以衡量营养及健康状 况的改善，但确定世 界粮食计划署贡献的 程度是很困难的。	通过食品援 助，可以支 持营养及健 康状况的改 善。	食品援助干 预可以支持 营养及健康 状况的改 善。	当目标既不能 细化也不能量 化时，无法给 它设定时间限 制
战略目标 4： 支持教育机 会，减小接受 教育和技能培 训的性别差异	具体的要求可能随 着项目和国家的不同 而不同。	尽管可以衡量接受教 育的儿童的实际数量 和比例，但很难判定 这些改变仅仅是归因 于世界粮食计划署的 干预。	通过食品援 助，可以支 持接受教育 的机会并减 小性别差 异。	食品援助干 预可以用来 增加接受教 育的机会。	当目标既不能 细化也不能量 化时，无法给 它设定时间限 制
战略目标 5： 加强国家及区 域的能力，建 立和管理食品 援助与减少饥 饿计划	具体的要求可能随 着项目和国家的不同 而不同。	很难衡量这一目标， 特别是很难判定这些 改变仅仅是归因于世 界粮食计划署的干预	世界粮食计 划署将通过 分享其技能 来实现这一 目标。	这一目标的 实现将减少 对世界粮食 计划署食品 援助干预的 需要。	当目标既不能 细化也不能量 化时，无法给 它设定时间限 制

*[\*我们使用了相关标准，而非现实标准，因为必须先量化这些目标来确定世界粮食计划署是否具备实现它们的资源，然后才能谈到是否现实。]*

31. 任何一个战略目标都不够具体，因为它们不能确切说明世界粮食计划署在各项目上到底想达到什么样的目的。这些目标也无法量化，因为每个项目的实际需求将会根据实际情况而改变。世界粮食计划署执行其大多数行动时的环境和背景使衡量工作变得非常困难。世界粮食计划署无法控制的因素可能对目标——特别是前两个战略目标——的实现产生重大影响。因此，对于世界粮食计划署来说，很难衡量是否成功地实现了其战略目标。

**建议 1：**当秘书处和执行局修订或调整战略计划时，他们可以重新考虑战略目标，明确它们作为全部远大抱负的作用，并考虑重新引入一些支持当前战略目标的下一层次的目标，并以此作为衡量效绩的依据。

32. 作为一个食品援助机构，世界粮食计划署利用一套微妙而又有力的工具，描述了其战略是实现以下这些宏伟目标的：减少依赖性，支持政府及全球做出的努力，确保面对饥饿挑战的长期解决方案。战略的核心内容是食品分配，战略目标相应地反应了这个计划重点。但是，这为界定支持职能部门中的员工工作如何与本战略相关创设了困难。为了解决这一难题，世界粮食计划署设计了管理目标（及预期结果和指标），如果能满足这些管理目标，则会帮助世界粮食计划署实现战略目标。这些管理目标在某种程度上可以独自地进行评估，但是，它们不能直接反映各个战略目标。
33. 比如，为结束饥饿状况（管理目标 1）或完美地实施效率及效益计划（管理目标 3）而建立起强大的伙伴关系这样的管理目标，都不能与上述表 1 中所列的战略目标直接产生有意义的联系。
34. 因此，管理目标与战略目标共同处于顶层，而非融入到战略目标中。这将使致力于管理目标的团队和员工更加难以完全理解他们的工作是怎样有助于世界粮食计划署实现其战略目标的，或者难以相应地制订他们的区域工作计划及个人目标。

**建议 2：**执行局和秘书处可以考虑修订加入到具体战略目标的管理目标，比如，把它们纳入到建议 1 中所说的新一层的目标。

35. 国家审计署发布了关于检查产出及成果的指南（*纳税人为他们的资金投入得到了什么？1999 年产出及成果检查的货币价值指南*）。该指南对投入、产出及成果作了如下定义：

**投入**指投入产出生产的原材料、金钱、人力、资本投资、信息及知识。

**产出**指生产的货物及服务或完成的工作。

**成果**不是指计划本身做了什么，而是指计划产生的后果。它们是一个计划对社会的长期影响。

36. 因此，对于世界粮食计划署来说，投入包括人力资源和捐赠或购买的食物。产出包括食物的分配，比如“为冲突地区或受灾地区的目标受益人提供及时的、足量的食物”。成果包括分配的食物对受益人的影响，比如“冲突地区或受灾地区的一定人口的严重营养不良状况得到改善和/或稳定”。

37. 2006-2007 年的《指标概要》于 2005 年 12 月颁布。概要中详细规定了秘书处认为实现每个战略目标所需的成果和产出，以及预期衡量每个产出和成果是否成功的指标。《指标概要》还列出了每个管理目标的预期结果和指标，描述了衡量各指标的方法。
38. 我们发现，2006-2007 年的《指标概要》为世界粮食计划署员工进行项目规划和运作提供了可贵的信息资源。但是，它仍然是在进行中的工作，许多指标只是在试行中，且按照成果衡量效绩的指标也远远不够。
- 其中一个战略目标（战略目标 5）只有一个成果，而该成果没有相关指标。因此，没有用于根据本目标衡量是否达到成果的方法。
  - 类似地，战略目标 2 的两个成果之一（成果 2.2）没有任何指标。
  - 有 19 个指标得以确定，来衡量最终实现成果的效绩，其中 8 个（42%）在审计时尚在试行中。
39. 理想情况下，为了使产出、成果和指标更加有效，成果的完成通过实现所有相关的产出来保证，而目标的完成通过依据所有纳入其中的成果的实现来保证。与此相似，在理想情况下，对与某个产出和成果相关的指标的衡量将使世界粮食计划署可以断定其在多大程度上实现了产出或成果。
40. 指标相对广泛并与标准化报告程序相关，因此，许多指标不只用于一个产出或成果：比如，一半用于衡量产出的指标也用于衡量其它产出或成果。表 2 中给出了一个标准指标的样例，即考察活动中的参与程度，它被用于衡量两个产出和一个成果。指标与产出 4.1 的相关性最大，该产出主要指增加教育机会，在这里，参与程度是一个有用的准绳。

### **表 2：用于一系列成果和产出的指标样例**

**指标：**实际参加每个活动的人数占计划参加人数的比例，按项目类别、性别划分。

**成果 2.1：**及时向危急和过渡情况下或易受突发事件影响的目标受益人提供足量的食品。

**产出 3.1：**及时向目标儿童、母亲和其他营养及健康不良的目标受益人提供足量的营养食品。

**产出 4.1：**及时向目标儿童、少女、成人提供足量食品，改善他们在学校和非正式教育中心的教育机会。

41. 该指标能衡量为完成相关产出或成果而进行的各方面的工作。但是，它们不能衡量实现每个产出或成果所需的一切因素。因此，对应于《指标概要》中列出的某个具体产出或成果的一切指标的实现不一定就能确保相关成果或产出的完成。无法用相关指标衡量的、实现成果和产出所必需的其它因素样例列在表 3 中。

**表 3：无法用指标衡量的战略目标、成果和产出领域**

目标、成果或产出	相关指标	衡量成果或产出时仍然存在的差距
产出 1.1: 及时向冲突及受灾区的目标受益人提供足量的食品	<p><b>指标 1.1.1:</b> 通过每次活动收到世界粮食计划署食品援助的实际受益人占计划受益人的比例，按项目类别、年龄组、性别划分。</p> <p><b>指标 1.1.2:</b> 通过每次活动实际分配食品的公吨数占计划分配数量的比例，按项目类别、农产品划分。</p> <p><b>指标 1.1.3:</b> 晚于计划分配日期 7 天以上的一般食品分配活动的比例（试行指标）</p>	晚于计划分配日期 7 天以上的食品分配活动的比例无法充分衡量。在危急情况下，特别是如果推迟了 7 天就会增加死亡率或计划日期不够及时时，食品分配的及时性。
产出 2.1: 及时向危急和过渡情况下或易受突发事件影响的目标受益人提供足量的食品。	<p><b>指标 2.1.1:</b> 通过每次活动收到世界粮食计划署食品援助的实际受益人占计划受益人的比例，按项目类别、年龄组、性别划分。</p> <p><b>指标 2.1.2:</b> 通过每次活动实际分配食品的公吨数占计划分配数量的比例，按项目类别、农产品划分。</p> <p><b>指标 2.1.3:</b> 参加每次活动的实际人数占计划参加人数的比例，按项目类别、性别划分。</p>	指标集中在受益人和参与人的数量及分配食品的数量上，但未提及交付的及时性。
战略目标 2: 保护处于危急状况中的生计，加强对突发事件的应变能力		该目标涵盖了用于工作和培训活动的食品。但是没有与培训质量或用于工作的食品形成的资产相关的产出或成果。因此，除了参与人数和食品分配数量外，没有指标能衡量活动的实际结果。

**建议 3:** 当秘书处最终确定了 2008-2011 年的新战略计划时，他们可以考虑利用这个机会通过修订指标来更新《指标概要》，使指标明确关注以目标为依据的对世界粮食计划署的绩效管理上。

## 针对目标、成果和产出而进行的效绩衡量与报告

### 项目审批

42. 作为计划规划过程的一部分，国家办公室将通过区域管理局向总部的计划质量组提交项目文件，要求对每个项目进行审批。对于大多数项目来说，要求项目文件中包括描述项目所要实现的战略目标的逻辑框架，项目预期交付的成果及产出，以及如何衡量效绩。
43. 我们评审了 2006 年完成的 55 个项目当中的 28 个项目的文件。其中 82% 的项目文件（即 23 个项目）指出，它们将使用《指标概要》中所列的指标来衡量产出。大多数情况下，所确立的指标是按类别划分的受益人和参与人的数量以及按食品种类划分的食品分配情况。
44. 8 个项目的项目文件（只占被评审项目的 29%）指出，将使用《指标概要》中所列的指标来衡量成果。除了给出受益人和参与人的数量及食品分配情况之外，这些项目文件无一给出实现产出及成果的目标。在项目审批时，项目文件是进行知情决策的重要工具，而清晰明了的成果及产出目标及衡量方法将为审批决策提供更多信息并有助于世界粮食计划署监测项目的效绩。

**建议 4：**秘书处可以考虑进一步制订项目文件，在项目文件中包括项目所要达成的产出及成果、如何衡量（即指标）、年度完成目标等详细资料，这样便可在每个项目的《标准项目报告》中进行监测。

### 持续的效绩监测

45. 对于项目运行的每一年，世界粮食计划署将编制一份《标准项目报告》（SPR），说明在编制时间之前项目实现了什么样的目标。2006 年完成了 55 个项目，并编制了最终的 SPR。我们评审了其中 28 个项目的 SPR。评审表明，在项目周期中，随着 SPR 的制订，使用《指标概要》中的指标对产出及成果进行的效绩管理也越来越显著。由此，所收集的信息也更加标准化。这是有利的一面，使总部可以更加容易地校核结果，比较不同项目的效绩。然而，SPR 中的效绩衡量很大程度上持续依赖于受益人的数量及食品的分配情况。
46. 进行评审的所有项目的 SPR 中都有一些产出的衡量是使用《指标概要》中所列的指标完成的。但以成果为依据的效绩衡量十分有限：
- 所评审的项目的 1/5 以上，即 6 个项目的 SPR 不包括任何使用《指标概要》中所列指标进行的成果衡量。
  - 剩下 22 个项目中的 9 个项目，使用《指标概要》中所列的指标进行的成果衡量非常有限。
47. 我们对 SPR 的项目评审中发现的成果衡量的困难与各种已经颁布的关于结果取向管理的报告中的发现相吻合：
- 以 SPR 为基础的 2006 年《年度效绩报告》指出，大多数指标都经过测试并嵌入到项目逻辑框架中，但有一些成果指标仍需要改进或进一步测试。

- 内部审计对 2005 年的《年度效绩报告》进行了评审，我们在进行现场考查时他们的评审报告还在起草阶段，但我们认为，评审中一定会发现未能对某些成果进行衡量。
- 2006 年，世界粮食计划署评审了其结果取向管理的实施情况（*世界粮食计划署内结果取向管理的实施情况：2007 年自我评估报告*），报告指出，尽管调整了指标，改进了衡量工具，但自 2004 年以来在项目监测及成果报告方面并无明显改善。

**建议 5：自从《标准项目报告》诞生以来，秘书处对项目的效绩监测有了改善。但是，秘书处可能还希望考虑进一步采取措施来改善对成果的监测。**

48. 现在的《年度效绩报告》是以 SPR 中的数据为基础的。然而并非总是如此，这就导致了 SPR 中的数据与《年度效绩报告》中的数据出现分歧。我们预期，2005 年《年度效绩报告》的内审报告将发现，效绩报告中的数据并非总是与 SPR 中的数据相符。2006 年的《年度效绩报告》指出了项目效绩数据的收集、整合和分析中持续出现的差异。由于没有标准的监测与评估机制，对标准化数据的整合和分析变得更加困难，而且由于世界信息网络和全球系统 II 升级软件系统的开发，对这一机制的开发中断了。
49. 我们对总部员工的访谈表明，在项目、国家办公室及区域管理局层面上，实行结果取向管理有很高的支持率。这也在我们对一些国家办公室及区域管理局进行实地考查时得到了一定的证实。比如，肯尼亚的国家办公室就编制了一种综合月度报告，包括一系列指标下的结果与目标的比较、趋势数据及对异常变化的解释。

## 项目评估

50. 项目评估为项目效绩提供了有力的二次审查。2003 年 10 月，执行局批准了世界粮食计划署的一项评估政策。该政策指出，每个超过 12 个月的项目应在其生命周期期间或之后至少进行一次评估。在实践中这种评估证实是不可行的。在我们评审的项目中，超过 1 年的项目中有不到一半进行了评估。
51. 评估工作由独立的顾问来进行，并由总部、区域管理局或国家办公室的评估部门进行管理。国家办公室还联合相关的政府部门、执行伙伴及受益人代表（如有）进行自我评估。评估结果主要报告给相关的国家办公室及区域管理局。
52. 最近，评估部门制订了两年评估计划。计划中提出哪些项目应两年评估，这些评估是由独立的顾问来完成还是为自我评估，及这些评估的管理层面（总部、区域管理局或是国家办公室）。两年评估计划作为《管理计划》的附件提供给执行局。在实践中，这些计划在两年的时间内未经执行局的进一步批准进行了修改，因此，这些计划不再为执行局批准的计划。
53. 目前，评估政策正在更新中，计划于 2008 年 10 月提交给执行局。评估部门已经起草了用于管理执行评估工作的独立顾问的质量标准草案，现在正应用于所有新的评估工作。评估体系是与结果取向管理平行运行的，而不是结果取向管理的一部分。这要部分归结于被评估的项目比例太低的原因。
54. 在我们对 2006 年完成的 55 个项目中的 28 个项目进行评审的过程中，我们确认了是否进行了项目评估，评估的类型并审查了评估报告。根据评估政策，28 个项目中有 20 个超过了一年，本应进行评估。但我们发现，只对 9 个项目（20 个超过一年的项目中的 45%）进行了评估。8 个不足 1 年的项目中有 1 个也进行了评估。表 4 是我们根据项目时长和评估类型所评审的项目评估分析表。

**表 4：2006 年完成的 28 个项目的项目时长和评估类型**

项目	项目类型	项目时长	评估类型
<b>超过 12 个月的项目</b>			
5837.0 大多数弱势群体的营养状况的改善	发展	5 年以上	自我评估
10019.0 国家计划——乌干达（1999-2005）	发展	5 年以上	无
10055.0 国家计划——中国（2001-2005）	发展	4-5 年	总部管理
10062.1 大湖区救济及复原食品援助	PRRO*	3-4 年	区域管理局管理
10121.0 乌干达难民及弱势群体救济及复原目标性食品援助	PRRO*	2-3 年	总部管理
10233.0 在阿富汗重建生计与家庭食品安全的食品援助	PRRO*	2-3 年	总部管理
其它项目：6274.0, 10053.0, 10071.1 及 10170.0	PRRO* 与发展	2-3 年	无
10048.1 战争及干旱受灾人口食品援助	紧急行动	1-2 年	总部管理
10165.1 阿尔巴尼亚社区资产建设中对弱势群体的救助	PRRO*	1-2 年	自我评估
10270.0 以社区为基础的小学供膳项目	发展	1-2 年	国家办公室管理
10339.1 西苏丹大达尔富尔战争受灾人口食品援助	紧急行动	1-2 年	总部管理
其它项目：10030.3, 10141.2, 10244.1, 10327.0, 10338.0 及 10400.0	紧急及特别行动	1-2 年	无
<b>12 个月以下的项目</b>			
10408.0 为在印度洋海啸中工作的人道主义机构建立联合国联合后勤中心，包括提供后勤和物流协调及增加的航空协调中心	特别行动	不到 12 个月	总部管理
其它项目：10190.2, 10393.0, 10471.0, 10473.0, 10485.0, 10491.0 及 10507.0	紧急行动	不到 12 个月	无

\* 长期救济及复原行动

55. 我们对这些评估报告的评审显示，这些项目为受灾群众提供了非常必要的服务。由于时间和资源有限，大多数评估未具体涵盖对产出和成果的衡量。但它们对每个项目的监测体制做出了简要报告。表 5 涉及所评审的评估报告中出现的有关监测工作的一些具体问题。

### 表5：评估报告中对项目监测的具体评价

“所开发的监测系统更像是一个数据库活动，而不是一种能给管理者提供及时、有价值的项目信息的动态工具。”“世界粮食计划署的监测主要关注食品的流向，而很少关注食品的影响。” *苏丹紧急行动 10339 的完整评估报告*（总部管理的评估）

“为了按 SPR 格式要求将各个项目融入到活动的单一矩阵中，产出报告被简化了。对数据进行了整合，与实施相关的具体信息都丢失了。”“监测系统并不是为了在成果层面上反应结果而设计的。” *世界粮食计划署对中国的救助（1979-2005）评估报告*（总部管理的评估）

“使用了监测系统，但它在格式上却有很多弱点，因此信息变得散乱，并且它没有后续的控制机制。”“总的来说，监测与评估技巧在各个层面上都很弱，特别是对成果的监测。”“由于在系统化的基础上衡量成果数据是世界粮食计划署内相对较新的要求，还需要进行大量的工作来深化开发人员对成果层面的结果的思考。” *阿富汗长期救济及复原行动 10233 的完整评估报告*（总部管理的评估）

**建议 6：**在开发新评估政策的过程中，秘书处可以考虑实际可行的评估数量并保证尽可能多地完成。理想的新政策可提供平均分布的评估，这样不同国家及地区之间、不同的项目之间可以实现最大范围内的学习交流。

## 工作计划及员工绩效

56. 要求每个部门、区域管理局和国家办公室制订工作计划，根据世界粮食计划署的战略目标来详细规划自己的工作目标。2006 年，99%的机构制订了计划，约 80%的机构完成了中期及年末评审。我们发现了一些按区域报告绩效的良好做法，其中包括：

- 行政部门使用 SHAPE（分享效绩）评估进行的以工作计划为依据的月度效绩评估；
- 由财务部门编制的“交通信号灯”月度报告体系，对关键指标和目标进行效绩评估。这样，管理者可以一眼看出目标是达到了（绿色），还是没有达到（红色），或是漏掉了（黄色）。

**建议7：秘书处可能会发现，在世界粮食计划署中找出效绩监测方面的良好做法并与其它部门、国家办公室和区域管理局分享将非常有效，而不是期望并支持每个工作区去自行设计效绩管理方法。**

57. 充分实施的结果取向管理要求所有员工都有清晰的目标，并能实现其区域内工作计划及最终的战略目标。他们的效绩要在帮助他们实现目标的结果方面得到管理。2004年，世界粮食计划署引进了新的员工效绩及能力强化体系，即 PACE。这样，员工便可以根据其工作区域内的工作计划和世界粮食计划署的战略目标来调整个人目标，并根据这些目标来监测自己的效绩。
58. 尽管 PACE 为健全的员工效绩体制提供了基础，但它的推行并非十分成功。2006年，只有 64%的员工完成了 PACE 评估。PACE 所要求的文件又难使用，而且它是以 Lotus Notes 应用软件为基础的，并非所有的员工都能用。从一开始这些技术问题就未能把员工带入到这个体系中来。几乎没有激励机制来促使员工完成 PACE 评估或促使管理者召开 PACE 会议并完成更高标准的文件制作。
- 世界粮食计划署未制订与效绩工资。工资的增长取决于在岗的时间而非效绩。只有当效绩令人不满的时候才予以扣留，而这种情况是相当少见的；
  - 管理者评估为其工作的员工的效绩不对其自身的效绩评估产生影响；而且
  - 没有对 PACE 评估进行系统的评审，便无法确保其能高标准地完成。

- **建议 8：**秘书处可以采取**措施使员工更加容易地参与到 PACE 体系中，并通过以下方法来鼓励 PACE 会议和评估能够高质量的完成：**

- a) **简化 PACE 体系及文件；**
- b) **让所有员工都能同等地使用 PACE；**
- c) **引进以 PACE 评估结果为基础的绩效工资；**
- d) **将高标准完成员工 PACE 评估作为每个管理者的个人目标，这样可以对他们根据目标交付情况而进行评估。**

**建议 9：**秘书处可能会考虑每年对 PACE 评估进行一次随机抽查评审，并在必要时用得到的结果指导管理者如何改进评估质量。

## 从结果中汲取经验

59. 一个好的结果取向管理体系不仅仅要求以所需结果为依据对绩效进行监测，并且要求整个组织从其监测的结果中学习经验，包括改变工作方式来交付所需结果，及在未能达到所需结果的情况下重新审视目标。在世界粮食计划署，从项目结果中汲取经验主要集中在区域层面和国家层面。
60. 在每个项目的《标准项目报告》（SPR）中收集到的数据将在当地使用，为未来项目的规划和项目文件的准备提供信息。SPR 的结果将整合并融入到年度《标准项目报告：评估》中，并用于为《年度绩效报告》提供信息。但是，没有一种系统的、集中的方法来在整个计划署中传播各个项目的结果并从中汲取经验。
61. 有一种有效的方法可以将总部管理的评估结果在国家办公室层面上进行传播。当每次总部管理的评估完成后，国家办公室的评估小组同国家项目主任及其他关键利益相关方召开汇报会议。评估报告在总部和国家办公室传阅，提交给执行局，并放在世界粮食计划署的电子网络上。国家办公室负责向政府和当地非政府机构转发这些报告。
62. 由区域及负责各区域的官员组织的评估小组，有机会对其区域内的新项目的文件提出意见，这进一步加强了从评估中汲取经验的本地性。每年进行的所有评估的结果汇总到《年度评估报告》中，但尚未有一种系统的、集中的方法来从各个评估中汲取经验。

**建议 10：**秘书处可能希望采用一种系统的方法来使从成果监测和项目评估中得到的经验，在不同部门、项目、国家和地区间分享。秘书处还可以考虑是否同时需要从《标准项目报告》数据中总结出来的两种年度报告——《标准项目报告：评估》和《年度绩效报告》。

## 后续措施

63. 为了协助结果取向管理的实施，世界粮食计划署首先成立了一个结果取向管理部门，建立起大部分所需的框架，为员工提供培训和集中的资源。这些预备工作已经在我们之前的报告中得到了评审，为结果取向管理的全面实施提供了坚实的基础。秘书处现在已经决定，使结果取向管理成为世界粮食计划署工作架构完整的一部分的时机到了，而不是让它仅仅作为一个单独的计划。这个过程正在进行中，即所谓的主流化。这一主流化过程包括了将负责实施结果取向管理的资源和员工融合到其它功能中去。巧合的是，之前有两个负责结果取向管理的干事从总部离开，一个回到执行部门，另一个退休了。
64. 在世界粮食计划署中好像存在着一些对主流化过程的困惑。与总部员工的访谈使我们认识到，有很多人相信主流化过程实际上暗示着结果取向管理的离去。我们的理解是，将人员和资金融入到其它部门让大家产生了这样的感觉：高层管理人员不再致力于结果取向管理的使用。这与高层管理人员的观点正好相反，高层管理人员认为，主流化代表了结果取向管理实施的新阶段，结果取向管理正在成为世界粮食计划署日常工作的一部分，而不只是附属品。
65. 结果取向管理的理想未来便是，员工、小组、部门、国家办公室和区域管理局总是以结果来衡量他们的工作、目标和效绩。我们的审计发现显示，在达到这一理想之前，世界粮食计划署内仍需要进行一次文化变更。高层管理人员认为，2008年1月份进行的组织结构变更意味着对衡量和监测将付出更大的心血，但是这个想法可能需要更好地传达给员工。

**建议 11：** 秘书处的高级管理人员可能希望采取进一步的措施来向员工清楚地表明他们会持续致力于结果取向管理的发展，比如通过以下方式：

- 对于实现成果给予奖励；
- 更新结果取向管理文件；
- 通过在整个世界粮食计划署中成立正式的结果取向管理专家网络，持续利用结果取向管理部门中构建起来的专业知识。

66. 有一些正在进行的方案可以帮助世界粮食计划署进行结果管理。2008年应审批的新战略计划，随之而来的对《指标概要》的修订都为世界粮食计划署正在努力制订的目标、成果、产出和指标提供了改进的机会。升级的软件系统、世界信息网络和全球系统 II 将为改善项目标准监测提供工具。但是，风险依然存在，当这些方案仍在进行中时，员工的进步会推迟。

## 结论

67. 我们最初对结果取向管理实施框架的评估发现，秘书处已经为结果取向管理的后续发展建立了坚实的基础。
68. 在这回的第二次评估中，我们支持秘书处为在世界粮食计划署推广结果取向管理所采取的措施，但我们断定，如果秘书处想要最终看到结果取向管理完全嵌入到整个组织中，它还需要在初期的基础上继续努力。现在，秘书处正在致力于结果取向管理的主流化，这一时期继续保持在早期实施阶段堆积起来的动力很重要。为此，秘书处需要清楚地向大家展示高级管理层为结果取向管理所付出的全力，以消除对主流化即表示对结果取向管理的努力将削减的恐惧，使结果取向管理专业人员转移到其他职能部门后仍保留培养起来的技能。
69. 随着更加标准化的报告使项目之间的结果具有更大的可比性，结果取向管理正在改善着世界粮食计划署实际工作中的责任。但是要改进对产出，特别是对成果的衡量，并及时向管理层提供它所需要的向世界粮食计划署目标迈进的信息，仍然有很多工作要做。由此便产生了风险：结果取向管理能否作为组织日常管理程序的一部分成功实施；结果取向管理是能否成为计划署管理和责任框架中的有效元素。
70. 具体的改进范围有：
  - 更新目标、成果、产出和指标；
  - 改进对产出和成果的衡量；
  - 高级管理层强化对结果取向管理的努力，帮助灌输所需的文化变更；
  - 提高对员工的激励，以便高标准地完成 PACE 评估。

## 附件 1

## 秘书处对外部审计建议的意见

**建议 1:** 当秘书处和执行局修订或调整其战略计划时，他们可以考虑重新审度战略目标，明确它们作为全部远大抱负的作用，并考虑重新引入一些支持当前战略目标的下一层次的目标，并以此作为衡量效绩的依据。

我们同意划清战略目标作用的建议。我们正在引进可衡量的下一层次的目标来衡量我们的效绩。目前，我们正在制订2008-2011年战略成果框架，希望于2008年10月提交执行局评审。在编写过程中，我们会咨询世界粮食计划署人员。

**建议 2:** 执行局和秘书处可以考虑修订加入到具体战略目标的管理目标，比如，把它们纳入到建议 1 中所说的新一层的目标中去。

认识到将管理目标同具体的战略目标连接在一起的复杂性和由此带来的挑战，秘书处打算对当前的管理目标进行评审，以重新界定，按照正在开发的成果衡量体系来进行调整。成果衡量体系将反映在上面提到的 2008-2011 年战略成果框架中。

**建议 3:** 当秘书处最终确定了 2008-2011 年的新战略计划时，他们可以考虑利用这个机会通过修订指标来更新《指标概要》，使指标明确关注以目标为依据的对世界粮食计划署的绩效管理上。

我们认为，更新《指标概要》意义重大，对某些方面的拓展将有利于完全按照目标来衡量和展示我们的效绩。为此，我们将在修订了 2008-2009 管理计划后全力评审和更新当前的《指标概要》。

**建议 4:** 秘书处可以考虑进一步制订项目文件，在项目文件中包括项目所要达成的产出及成果、如何衡量（即指标）、年度完成目标等详细资料，这样便可在每个项目的《标准项目报告》中进行监测。

我们同意该建议。为了在《标准项目报告》中更容易地衡量和报告项目结果，我们将努力制订项目文件，包括详细的项目产出和成果。实际上，所有国家办公室都要在项目文件中包含结果（成果和产出）及衡量框架的内容。国家战略文件（CSD）正在设想阶段，将由结果取向措施给予支持。

**建议 5:** 自从《标准项目报告》诞生以来，秘书处对项目的效绩监测有了改善。但是，秘书处可能还希望考虑进一步采取措施来改善对成果的监测。

我们注意到了目前项目效绩监测体制中的缺陷，也认识到了进一步改善项目效绩监测和成果衡量的需要。正在进行中的 M&E 工具包细化工作在为结果衡量做准备；协调评估和弱点分析工具，《标准项目报告》中的成果衡量及报告程序改进工作将会继续。另外，我们正在与其它联合国机构和伙伴合作，开发构建能力的战略和收集相关成果数据的方法，评审并记录作为多方机构干预结果的联合完成成果的进步。目前，高层管理层正在进行效绩评审、自我评估和独立第三方评估。

**建议 6：**在开发新评估政策的过程中，秘书处可以考虑实际可行的评估数量并保证尽可能多地完成。理想的新政策可提供平均分布的评估，这样不同国家及地区之间、不同的项目之间可以实现最大范围内的学习交流。

我们认为，推行一种现实的评估政策和计划对整个结果取向管理的实施至关重要。已经采取措施修订并强化评估政策。修订后的评估政策草案建议每年对 30 个行动进行评估，其中 10 个将由 OEDE 集中进行，另外 20 个分散进行。对各个评估教训进行汇总，分享好的经验，促进互相之间的学习。汇总形式为年度报告（见建议 10）和在监测过程中不断补充的良好做法（见建议 7）。

**建议 7：**秘书处可能会发现，在世界粮食计划署中找出效绩监测方面的好做法并与其它部门、国家办公室和区域管理局分享将非常有效，而不是期望并支持每个工作区去自行设计效绩管理方法。

我们认为，强化的效绩监测功能十分重要。最近我们采取了一些措施，通过常用的监测及评估方法（CMEA）加强这一功能。在效绩管理和监测中，通过在 WFPgo 的结果取向管理和 M&E 网站上放置的研习资料、指导说明、学习材料，结果取向管理协调单位和项目设计与支持部门与各部门、国家办公室、区域管理局分享了良好的做法。这些措施将继续实行，成为正在进行的为构建能力和加强结果取向管理实践提供的技术支持的一部分。

**建议 8：**秘书处可以采取的措施使员工更加容易地参与到 PACE 体系中来，并通过以下方法来鼓励 PACE 会议和评估高质量的完成：**a)** 简化 PACE 体系及文件；**b)** 让所有员工都能同等地使用 PACE；**c)** 引进以 PACE 评估结果为基础的效绩工资；**d)** 将高标准完成员工 PACE 评估作为每个管理者的个人目标，这样可以对他们根据目标交付情况进行评估。

我们认为，所有员工和管理者完成 PACE 工作是一项重大的责任要求，对结果取向管理框架能否取得成功起着关键作用。已经采取措施加强 PACE 管理、评审和讨论的质量，改善 PACE 的可用性，并简化 PACE 体系。由于这些努力，世界粮食计划署员工可以使用 PACE，而受联合国开发计划署条例法规管理的员工仍继续使用开发计划署的评估格式。但是，在他们是否能遵守方面还存在着巨大的挑战，我们人力资源部门正在考虑应对措施。

作为联合国共同制度的一部分，世界粮食计划署必须遵守联合国体系各机构关于引进效绩工资的联合协议。如果开始实行这一制度，PACE 将继续用作衡量效绩的基础。

**建议9：**秘书处可能会考虑每年对 PACE 评估进行一次随机抽查评审，并在必要时用得到的结果指导管理者如何改进评估质量。

我们意识到，PACE 有效的高质量评估能够支持劳动力的开发和保留。由于资金和资源限制的制，现在对 PACE 评估的评审将作为未来人力资源战略的一部分，两年而不是每年举行一次。

**建议10：**秘书处可能希望采用一种系统的方法来使从成果监测和项目评估中得到的经验，在不同部门、项目、国家和地区间分享。秘书处还可以考虑是否同时需要从《标准项目报告》数据中总结出来的两种年度报告——《标准项目报告：评估》和《年度绩效报告》。

我们同意这条建议的第一部分，并将采取措施，对于从项目绩效监测和评估中得到的知识和经验的收集与传播进行改进。在传递工具背景下，并通过包含其他项目做法认识的年度报告研讨会，进行监测做法的信息交换，并提高员工对这些做法的意识。

我们将继续分别编制两种绩效报告——《标准项目报告》（SPR）和《年度绩效报告》（APR），因为它们各自为不同的、明确的目标服务。《标准项目报告》向捐赠人和普通大众汇报项目层面的成果，而《年度绩效报告》偏重于向执行局和全球读者汇报整个世界粮食计划署的成果。我们没有为《标准项目报告》拟定评估报告，但编写了内部文件来帮助管理者思考在《标准项目报告》编制过程中学习到的经验教训。

**建议11：**秘书处的高级管理人员可能希望采取进一步的措施来向员工清楚地表明他们会持续致力于结果取向管理，比如通过以下方式：对于实现成果给予奖励；更新结果取向管理文件；通过在整个世界粮食计划署中成立正式的结果取向管理专家网络，持续利用结果取向管理部门中构建起来的专业知识。

我们同意本条建议，高级管理层对结果取向管理的持续努力是世界粮食计划署管理框架成功与否的重要和核心因素。当结果取向管理在整个组织内主流化的过程中，在执行干事办公室内保留了结果取向管理协调单位。2008-2009 年的管理计划中纳入了该单位适当的资源水平。该单位负责：构建员工、政府对应人员和伙伴的能力；更新现行的结果取向管理政策，编制绩效计划和绩效评审的指导方针、文件及工具；向内外用户提供绩效反馈，从而增强透明度、理解和采纳度；提供关于世界粮食计划署目标和成果、责任、权力及操作程序的指导，推进结果取向管理的进行。

尽管我们目前无法在当前的联合国共同制度中实施绩效工资，我们将继续通过年度优秀奖和效率奖对员工、小组和办公室的成绩给予承认和奖励。