

联 合 国

EP



联 合 国



环 境 规 划 署

Distr.
LIMITED

UNEP/OzL.Pro/ExCom/44/8
28 October 2004

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

执行蒙特利尔议定书
多边基金执行委员会
第四十四次会议
2004年11月29日至12月3日，布拉格

定性业绩指标

(第 42/5 (B)和(C)号决议)

为节省经费起见，本文件印数有限。请各代表携带文件到会，不索取更多副本。

一、背景

1. 执行委员会第四十二次会议审议了多边基金 2004-2006 年综合业务计划，决定请委员会成员在 2004 年 7 月 31 日前向秘书处提交有关定性业绩指标的提案。执行委员会还要求执行机构和秘书处进一步审议有关定性业绩指标的提案，同时虑及执行委员会成员提交的所有提案，并就提案向执行委员会第四十四次会议提出报告（第 42/5 (b)和(c)号决议）。
2. 加拿大政府提交了一份有关定性业绩指标的文件，作为附件二列于本文件之后。该文件提出了制定此类指标的基本原理，并说明了顾问在有关财务机制评价的报告草稿中提出的建议。除其他事项外，报告建议采用定性业绩指标。文件还提出了可通过顾问研究得到的可能的定性指标及其深层次定义。加拿大提交的这份文件还提出了高级监测和评价干事可否每年在几个国家进行一次研究的问题，以便通过调查、采访和其他任何合适的方式收集定性指标所需的信息。
3. 2004 年 10 月 13 日至 14 日，基金秘书处与执行机构一起召开了一次协调会议。会议期间审议了加拿大提出的该文件并讨论了关于定性业绩指标的进一步提案。会议之后，向执行机构分发了文件草稿，以广泛征求意见。

二、制定定性业绩指标的原则

4. 各机构和秘书处在提议定性业绩指标时所适用的原则包括：
 - 指标应可量度各执行机构在提交有效方案、向第 5 条国家提供及时、有用的履约援助以及提供每年讨论问题的机会时的绩效质量。
 - 指标数量不应多，可请各机构与各国讨论在提高质方面可行的种种目标，包括适当在其业务计划中对定性指标作进一步说明。
 - 各国通过基金秘书处就执行机构的定性业绩评估向执行委员会提出报告，但不应第 5 条国家硬性规定额外的报告要求。
 - 各国应当根据明确定义的评估指标和准则评估执行机构的业绩，但也应当给予执行机构就国家的评估发表意见的机会；以及
 - 对第 5 条国家对执行机构业绩质量的意见样本的独立评估，可结合其他专题评价进行，例如，计划的制冷剂管理计划评价。

三、国家臭氧机构的评估方法和执行手段

5. 由于在很多情况下，一个机构可能会在同一个国家执行多个项目和次级项目，因此，国家臭氧机构根据拟议指标评估执行机构业绩时，其任务是要对该机构的综合业绩进行定

性评估。因此，这里的评估就是这个国家对该机构业绩的定性评估，各国也应当能够对机构的综合评估提供书面说明。评估应当对指标完成业绩作出基本说明：高度令人满意（7-10分）、令人满意（4-6分）或者不太令人满意（1-3分）。评估还应该使有关机构和国家之间能够就可能的问题范围进行讨论。

6. 鉴于 UNEP/OzL.Pro/ExCom/44/69 号文件中载列的提议的多年期以及制冷剂管理计划报告格式，可能要在订正报告格式中加上一节国家方案执行情况数据。第 5 条国家目前必须在每年 5 月 1 日前提交这一数据。在目前所要求的报告中加上机构业绩评价时，应当使国家臭氧机构的额外工作保持在一个合理的水平。

四、拟议定性指标

7. 秘书处和执行机构审议了机构业绩不错的国家和机构业绩不理想的国家案例的定性描述。根据这次讨论以及随后提出的建议，提出了下列指标：

- 机构实施的方案的可持续性；
- 机构在该国能力建设/体制建设方面工作的效益；
- 对援助请求的响应度、所提供建议的可靠性以及对活动的协调作用；以及
- 基金资源利用的效率。

8. 附件一载有可编入国家方案执行数据中的拟议格式。

A. 可持续性

9. 方案可持续性将作为一个评估项目，它是对一个机构执行的项目/次级项目在完成后是否具有可持续性作出评估。消耗臭氧层物质（逐步）淘汰工作是否具有可持续性，最终将会对《蒙特利尔议定书》的成功以及有关国家继续履约的能力产生作用。一个项目的可持续性在很大程度上取决于政策的执行和消耗臭氧层物质的价格。两者都超出了一个机构的直接控制范围。但是，该机构将可持续性融入项目和活动的设计及执行工作的努力程度，则是一个机构业绩的一项重要定性指标。

10. 对投资和非投资项目可持续性的考虑会有所不同。对于非投资活动，既然在项目完成后培训和各种管理活动还必须继续进行，那么其影响也会继续存在。对于投资项目，这一转变应结束在项目所涉及领域中对消耗臭氧层物质的使用。但是，由于只存在可持续性和其他拟议指标要求的一种定级，那么这种定级应当理解为是对该机构各种活动总体可持续性的一种“概括性”评估。

11. 如果消耗臭氧层物质被（逐步）淘汰，而且企业在项目完成后继续生产非消耗臭氧层物质替代品，那么，有关投资项目的项目可持续性可能会定为较高等级。如果投资项目持

续使用非消耗臭氧层物质替代品，但企业在使用替代品方面技术上有困难，这种情况可能考虑定级为令人满意，因为毕竟持续使用了消耗臭氧层物质替代品。但是，如果投资项目恢复使用消耗臭氧层物质，肯定会定级为不太令人满意。

12. 在海关训练员培训项目中，项目有效是指训练员通过培训已经能够有效强制执行有关消耗臭氧层物质的规定。现行的培训应该由那些在项目下接受过培训的人，以及接受过培训的海关官员来提供。这些人应当能够实际运用所学到的技能，并且相信在项目下接受的培训非常重要。这种情形可考虑定级为高度令人满意。如果训练员受过培训，而接受培训的人表示他们用到了所学到的一些技能，这种情形可定级为令人满意。但后续行动培训仅限于项目期间。如果项目中没有后续行动培训，或者接受培训的人没有用到所学技能，或者国家认为项目并不重要，那么就定级为不太令人满意。

13. 就管理援助项目来说，一个高度有效的项目应当制定适当的规范性文件，经证明应当能够有效控制消耗臭氧层物质的进口。一个令人满意的项目应当起草了管理条例文件，但还需进行实质性修改使之更为有效。一个不太满意的项目也应当制定一份文件，该文件经证明在控制消耗臭氧层物质进口方面效果不佳。

B. 促成履约的能力建设/体制建设的有效性

14. 在基金战略规划下，执行委员会采纳了国家驱动方法。在国家驱动方法中，关键实体是国家臭氧办公室而不是执行机构。执行制冷剂管理计划、国家（逐步）淘汰计划、地区网络或者体制建设的执行机构，将以下工作作为其主要目标之一，即提高有关国家的国家臭氧机构有效管理或监督与《蒙特利尔议定书》有关的所有工作的能力。但是，应当注意的是，对于那些对各机构提供援助和协调活动的努力没有任何反应的国家，这些机构不应承担责任。

15. 如果机构提高了第5条国家的下列能力，则应当定为最高等级，即：有效执行《蒙特利尔议定书》管制措施的能力；有效利用执行机构和双边机构服务的能力；以及通过多边基金充分获取供资机会。根据国家对于一个机构的能力建设业绩的满意程度，可给予令人满意或者不太令人满意的定级。

C. 反应/建议/协调

16. 履约期间，国家臭氧机构需要执行机构提供持续、及时的援助。各国需要的可能只是最简单形式的援助，如回个电话，解释一下项目的某一情形，或者提供意见，帮助处理数据报告请求或者解释基金或议定书的有关事宜。

17. 如果机构与国家臭氧机构和其他有关机构频繁协调关系，确保有效执行项目、提供履约援助，从而使国家相信正在进行一切必要的协调工作，那么这些机构就能算是响应积极了。但是，如果机构反应较慢，或者并不总是有效承担协调责任，那么其定级可能会较低。如果机构反应慢，而且其响应也只是略有帮助，并且协调不利，那么其定级会更低。最后，如果机构根本没有任何反应，也没有履行其协调职责，那么其定级可能会是最低的。

D. 基金资源利用效益

18. 第 5 条国家从多边基金得到了有限的增支成本。多边基金旨在帮助他们遵守议定书的管制措施。因此，一个机构对这些有限资源利用的质量会影响有效利用所提供的援助。但应当强调的是，执行机构必须遵守联合国规则和条例，遵守必要的财务细则不应导致对机构的任何负面评估。而且，各国应当明白，执行机构只是根据基金的规则获得对符合资助条件的项目的供资，不能提供超出核准金额的资金。

19. 例如，如果机构对其项目和活动的投资物有所值，那么他们对资源的利用就算有效。如果由于可以避免的情况机构不得不花费超出预期金额的资金，尽管对整体项目目标没有造成负面影响，但却使项目延迟时间超过一年，那么其定级会较低。如果机构提供的设备或服务对项目的整体效益产生负面影响，那么其定级会较低。

评论

20. 要求执行机构对本文件的草稿版本作出评论。一个机构支持加拿大提案，认为多边基金应聘用一名在定性指标问题方面富有经验并有专业知识的顾问，可起草概念报告书并就定性指标和量度提出特别建议。它还认为各机构主要负责为培训、立法和转变提供必要的条件，以及提供优质设备、服务和建议，因而也应在在此基础上对它们进行评判。

21. 另一机构表示，目前的提案遗留了很多未明确的问题，需要给国家臭氧官员以更详细的指导，避免处理上的混乱。但是，有关一个国家如何看待某一机构业绩的详细指导，也许并不能让一个国家有效传达其观点。而文件中给予指导的目的只是为了提供一些共同的理念，即所有国家进行评估时都可能考虑到的理念。

22. 另外还提出，环境规划署的履约协助方案和地区活动可能会分离定性指标，尽管这并不是环境规划署的建议。环境规划署认为，现有的标准非投资业绩指标和履约协助方案特定指标有效地量度了其业绩。环境规划署担心，既然有必要就如何评估指标对国家臭氧机构进行培训，那么事实可能会证明，所要求提供的信息只是一种额外的负担。

23. 是否根据实际报告年度而不像通常那样根据上一年度对各机构进行评判，这也成为一个问题。在计划用执行委员会核准的定性指标对某一机构一年的业绩进行评估时，拟议定性指标考虑到过去以及当前的业绩。这是因为拟议定性指标的性质要求对较长时间范围进行评估，尤其是对于可持续性问题的。

24. 另一种意见是，秘书处的提案会导致让国家臭氧官员来执行评价，同时又让双边机构和执行机构对国家臭氧官员的评估作出评论。建议其他国家有关利益方应该参与这项工作，诸如受过培训的个人、技术接受国以及参与制定和执行法律的政府部门等也可以评估执行

机构的业绩。但这一提案很难按年度实现，很可能会增加报告要求。

建议

谨提议执行委员会：

- (a) 注意到 UNEP/OzL.Pro/ExCom/44/8 号文件。
- (b) 审议本文中的定性指标提案和可能在执行委员会第四十四次会议上提出的任何其他提案，同时考虑可否请求秘书处聘用一名顾问，以审核执行委员会所审议的业绩指标并在适当时提出定性指标提案。

附件一

定性业绩指标报告格式

25. 定性业绩指标报告格式包括在国家方案执行年度报告格式中。格式包括量度、对业绩的叙述性说明以及有关机构的反应等部分：

执行机构的定性业绩评估

26. 请根据下列各项为在贵国实施项目的执行机构按照 1-10 分制打分。评估应当对指标完成业绩作出基本说明：高度令人满意（7-10 分）、令人满意（4-6 分）或者不太令人满意（1-3 分）。评估还应该使有关机构和国家之间能够就可能的问题范围进行讨论。

项目	在此填写机构名称
消耗臭氧层物质项目/方案的可持续性	
促成履约的能力建设/体制建设的有效性	
对国家臭氧机构的反应/为国家臭氧机构提出的建议/与国家臭氧机构的协调	
基金资源利用的效率	
总计	

请为各机构的打分进行叙述性说明：

执行机构的反应（由执行机构提供）：

附件二

提交多边基金的

关于定性业绩指标的提案

(由加拿大提交)

1. 目前由多边基金各执行机构每年报告的定性业绩指标为数不少。这些指标让秘书处和执行委员会在一定程度上能够评价执行机构的业绩，以及所核准和执行的项目成功与否。其中最重要的定性业绩指标可能是，作为各执行机构执行投资计划的结果，每年实现的消耗臭氧层物质（逐步）淘汰指标。另外，还有一些定性指标来量度执行机构的规划适当性（如每年核准的方案/项目和规划的方案/项目数）、执行的有效性和效率（如所完成的项目和规划的项目；项目的成本效益以及在各国的分布情况；第一笔实付款的速度）和管理效益（如财务完成的速度；进度报告和项目完成报告的及时提交）。
2. 环境规划署的履约协助方案有一套自己的定性业绩指标，包括：接受援助的国家比例，这些国家随后应根据议定书第 7 条提供数据；接受援助从而实现履约目标的国家比例等等。
3. 由于所有这些定性指标都非常有用，执行委员会越发认识到，若以一种更具定性意义的方式评估执行机构的业绩，会具有增值价值。例如，尽管了解（逐步）淘汰的消耗臭氧层物质数量（按每个机构和每一国家计算）固然十分重要，但了解以下情况也具有重要意义，即，有关接受援助的国家的有关利益方在项目中的参与程度、所提供的技术建议或培训的有效程度和满足有关利益方的期望的程度、或者机构对于提供非消耗臭氧层物质技术后可能遇到的技术难题的解决是否积极响应等。这些指标和信息对项目的长期可持续性不仅提供了更为充分的评估，而且也将鼓励执行机构确保不会为了提高效率而牺牲执行质量，从而确保获得第 5 条国家中有关利益方的长期信任并与之进行合作。而且，结果报告通常还会自然地包括定量指标和定性指标。实际上，世界银行等机构已经日益认识到在研究和量度其资助项目的结果时将定量和定性两种方法结合在一起的好处。
4. 对于培训项目等非投资项目，不必预期或量度消耗臭氧层物质的直接（逐步）淘汰状况，定性指标可评估这些项目在创造促进消耗臭氧层物质（逐步）淘汰的适当条件方面成功与否。这是目前还不能实现的。例如，培训项目的定性指标能够量度所提供的培训的质量，以及培训对象随后利用所学技能的程度。
5. 对于环境规划署的履约协助方案活动，定性指标能够提供国家臭氧机构认为履约协助方案政策建议有用程度的信息，和（或）有关履约协助方案高级特派团在促使政府快速通过消耗臭氧层物质控制立法方面所起作用的信息。根据结果的连锁规模，从长远角度来看，定性指标也可以量度建议是否改善了国家臭氧机构的业绩。
6. 换言之，定性指标可以某种方式量度援助和变革的质量，和（或）多边基金提供资金

所带来的改进，而不是（逐步）淘汰的消耗臭氧层物质吨数，完成的项目数量或者援助的国家数目。多边基金供资的项目和方案有许多属性都没算在内。有趣的一点是，关于《蒙特利尔议定书》财务机制评价的报告草稿建议“执行委员会应当继续制定定性指标”。报告草稿还特别建议定性指标应当：

- 量度在最大限度履约方面所核准和执行的项目的质量；
- 考虑执行机构和第 5 条缔约方之间的相互作用，尤其着重说明第 5 条缔约方参与执行过程的程度；
- 评估执行机构对特定活动的执行情况，这些活动是项目执行的一部分，如编制质量培训手册或者根据制冷剂管理计划，制冷剂回收设备在主要的生产人口中心的分散布局；以及
- 可量度，这样就不会给执行机构造成过多负担，而且能够在执行机构间得到公正评价。

7. 但是，实际制定和使用有意义的定性指标并不是一项简单的工作。首先要认真考虑在多边基金项目 and 活动执行中预期获得的定性结果，这一点非常重要。就其本身而言，这一问题需要对多边基金的工作进行全面分析，并在多边基金参与人之间开展讨论，同时虑及就这一问题所开展的大量工作。第二，选择最能对任何选定的定量结果作出恰如其分的评估的定性指标，这需要充分考虑收集信息的现实可行性，以便能够给指标赋予某种值（如按照 1-10 分的打分制，“有关利益方有切实意义的参与”，或者“提供的培训的质量”= 8）。还应该考虑，定量指标应当具有数值，定性指标则应当反映认识、判断或态度。因此，一般而言，指标赋值所需要的信息只能通过调查和问卷获得，以此方式评估各种项目有关利益方的认识、判断和/或态度。

8. 鉴于有关定性指标问题的研究和文献数量众多，执行委员会最好针对这一问题寻求有经验的专业指导。因此，建议多边基金聘用一名在定性指标方面经验丰富并有专业知识的顾问，帮助起草概念报告书并就定性指标和量度方法提出具体建议，建议要适合于基金下所开展的项目和活动的种类。定性指标的提案应当尽可能地能够融入注重结果的管理方法，略述产出、结果和影响，以及量度各类成功的指标。考虑到成本问题，为便利起见，顾问可以一开始先制定能够以最具成本效益的方式收集其信息的定性指标。可以递增方式逐步提出和审议其他指标。

9. 作为指导，执行委员会和顾问可以使用所附的培训和投资项目的定性业绩指标提案。这些提案基于注重结果的管理方法。在此阶段提出这些提案不过是起到抛砖引玉的作用，鼓励思考和讨论这一问题。提案中不仅包括定性指标的理念，有时也考虑了新的定量指标。

10. 应当指出，如果多边基金要采用本文中建议的定性指标，对评价工作的预算就很可能涉及到成本问题。事实上，如果让执行机构来就这些定性指标提出报告是不可行或者不可取的话，那么这项工作很可能就是由评价干事来完成。一个方法可以是让评价干事每年

选择一组项目，并通过调查、采访以及其他任何适当方式来收集定性指标所需的信息。

多边基金定性指标实例

领域	活动	产出			结果			影响		
		成果	定量指标	定性指标	成果	定量指标	定性指标	成果	定量指标	定性指标
培训项目	制冷技术人员培训研讨会	对技术人员的良好做法培训，以减少氯氟化碳消耗量	# 名技术人员接受培训，占技术人员总人数的 %。 # 名技术人员配有工具，占技术人员总人数的 %。	受训人员满意程度 级 受训人员知识和技能评估	技术人员改进了维修做法 技术人员使用了所提供的工具和设备	不适用	技术人员和客户对维修做法质量的认识 评价技术员的维修做法。	按维修车间和国家计的（逐步）淘汰 ODS	按维修车间和国家计的（逐步）淘汰 ODS	不适用
	海关官员培训研讨会	海关官员接受培训	# 名海关官员接受培训，占海关官员总人数的 %。	受训人员满意程度 级 受训人员知识评估	海关官员加强了对 ODS 的进口控制	# 非法进口遭到查禁 # 进口根据许可证制度得到核实	海关官员和其他有关利益方对 ODS 进口控制质量的认识 对进口控制程序的评估	对本国 ODS 法律和《蒙特利尔议定书》的遵守	国家 ODS 消耗水平	

领域	活动	产出			结果			影响		
		成果	定量指标	定性指标	成果	定量指标	定性指标	成果	定量指标	定性指标
投资项目	非ODS技术转让，以取代ODS技术。	成功安装非ODS技术设备，并完全符合客户预期要求。	不适用	<p>国家有关利益方对技术的满意程度</p> <p>国家有关利益方对技术选择的参与程度</p> <p>国家有关利益方对技术设备安装和试运转的参与程度</p> <p>执行机构向国家有关利益方就技术操作提供的技术建议和培训的质量</p>	<p>随着时间推移，非ODS技术全面应用，技术难题得到有效解决（如1年）。</p>	<p>（逐步）淘汰的ODS占项目提案目标的百分比</p> <p>遇到了#技术难题</p>	<p>执行机构对所遇到的技术难题的响应程度</p> <p>执行机构为确保技术的有效应用而进行跟踪的程度</p>	100%排除使用计划（逐步）淘汰的ODS。	（逐步）淘汰的ODS占项目提案目标的百分比	
