



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

计划委员会

第一二〇届会议

2016年11月7-11日，罗马

对粮农组织评价职能的评价

管理层意见

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事（运作）

Dan Gustafson 先生

电话：+39 065705 6320

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：www.fao.org。



mr743

1. 粮农组织管理层赞赏对粮农组织评价职能的独立评价，这是2010年粮农组织《评价章程》获得批准以来对粮农组织评价职能的首次外部评价。
2. 管理层表示赞赏的是，本次评价肯定了上个两年度在提高评价实用性方面取得的显著进展，同时粮农组织评价办公室“进一步看齐粮农组织的战略方针”，“逐步在各项准则中系统性采用其做法，为其工作人员实施一项学习计划，并设计和实施一项适当的沟通交流计划来更好地传播其评价。”
3. 本次评价还指出，评价学习和问责还有提升空间，为此建议制定一项政策和行动计划（建议1）；加强评价办公室的独立性（建议2）。此外，它还要求在评价办公室支持下通过粮农组织各区域办事处制定一项权力下放评价计划（建议3），并与其成员开展更高级别的接触，制定评价计划（建议4）和开展评价能力发展活动（建议5）。最后，本次评价建议制定一项粮农组织综合评价政策，除其他外，用于监管粮农组织的权力下放评价，提供一个评价能力发展活动框架（建议6）。
4. 管理层对以上建议表示欢迎，但强调有必要加以完善，确保可在粮农组织这个联合国技术型专门机构更大的背景现实中予以落实。一些提出的建议似乎更契合多边开发银行的评价职能，因为比起粮农组织，多边开发银行有着完全不同的职责、运作模式和治理结构。
5. 评价办公室确认，旨在加强评价学习和问责的战略和行动计划（建议1）将会纳入评价办公室《2017—2018年议程》，其中包括旨在保护评价办公室工作人员不受不当影响的相关措施。在提出的具体措施中，将会发布一份指导说明来保护评价办公室评价员和工作人员不受不当影响。与此同时，我们建议评价办公室编写“利益冲突”准则，确保指派评价办公室相关工作人员开展关键评价，手段包括确保评价办公室工作人员事先不参与设计或实施委托其评价的粮农组织支持的项目和计划等。
6. 但评价办公室提议，要将评分系统主要用于比较型技术和项目评价，不用于战略和计划评价，因为后者更加依赖具体情况，因此采用评分会有误导性。事实上，此类评分系统被国际金融机构广泛用于评估贷款和赠款绩效，很少用于联合国机构，后者主要通过提供政策和技术咨询意见来向计划所涉各国提供支持。值得一提的是，即便是多边开发银行的评价合作小组也在讨论评分用于评价后是否限制可以促进成效的学习和反馈活动。评分的采用可能会将管理层与评价工作之间的讨论更多引向问责问题而不是汲取的经验教训。还值得注意的是，双边援助机构（如荷兰）的很多评价办公室并不采用评分。

7. 根据大会关于“建设国家一级发展活动评价能力”的决议¹，管理层同意便利评价办公室主任出差参加国家一级活动，以便开展国家能力建设，加强利益相关方投入和利用评价（建议2）。但管理层认为，双重报告途径运转良好。评价办公室的预算得到《章程》保障，评价办公室参与对拟招聘工作人员的技术评估，其报告直接提交有关机构。因此，管理层认为没有必要采取更多措施来提高评价办公室的独立地位。农发基金（见评价合作小组2010年5月对农发基金的同行审查）等其他国际金融机构的经验指出，只向领导机构报告的做法有碍评价员与管理层及其他利益相关方之间互相学习和开展机构对话，有必要更好地权衡学习和问责。还值得注意的是，除农发基金外，没有哪个联合国专门机构的评价职能直接且只向领导机构报告。就农发基金而言，不能以之为鉴，因为它虽是一个联合国专门机构，但其业务模式和治理结构与国际金融机构完全相同。

8. 管理层了解了加强权力下放评价（建议3）的依据，即旨在加强计划管理人员问责。与此同时，其他机构的权力下放评价经验表明，在确保此类评价可信度和质量方面存在重大挑战。它还认识到为此有必要在权力下放办事处建设扎实的技术能力来管理评价工作。因此，管理层认为，就粮农组织而言，最好在计划管理人员的计划周期中推行评价规划来加强计划管理人员对评价的掌控，同时评价办公室应在技术上继续支持和管控实际开展的评价，从而确保可信度和问责。管理层会在评价办公室支持下为此制定一项权力下放评价计划。管理层还赞同有必要确保成员充分认识和全面掌控评价计划（建议4），并赞同评价办公室在侧重农业部门的评价能力建设（建议5）方面的拟议作用。

9. 管理层赞同现行《评价办公室章程》范围有限，本组织有必要制定自己的评价政策（建议6）。但在着手开展进程起草新的评价政策前，管理层希望首先试行前五项建议提出的想法，特别是权力下放方面，以便积累一些经验来建立适合本组织的新评价政策。

1

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/473&referer=http://www.un.org/press/en/2014/ga1605.doc.htm&Lang=E

管理层关于对粮农组织评价职能的独立评价的意见

评价建议(a)	管理层回应(b)	管理层计划			
		计划采取的行动, 和/或关于部分接受或拒绝的意见(c)	负责部门(d)	时限(e)	是否需要追加资金(是或否)(f)
<p>建议1: 加强学习和问责的战略和行动计划。这项战略和计划应当包括:</p> <p>i) 解决人力资源问题, 其中通过聘用更多具备扎实评价专门知识的高级工作人员, 主要解决初级工作人员与中高级工作人员这两方面的失衡问题, 并明确评价办公室工作人员在评价办公室的作用和职责(包括提供辅导), 以与各自职级对应;</p> <p>ii) 在所有(或大多数)评价中运用一个评分系统, 以便在各个部门/领域/组织进行对比并汇总结果;</p> <p>iii) 应以评价办公室旗舰的形式发布年度报告来介绍: 评价结果(不只是评价摘要), 按不同评价类型和区域评分, 并作跨领域分析; 全局或横向问题; 有关评价建议落实情况的评估;</p> <p>iv) 在评价进程的两个阶段对评价办公室评价工作开展内部和/或外部质量保障并加以提高: 介绍数据收集工具阶段和起草报告阶段; 外部质量保障可以通过外包开展, 也可以通过与粮食署和农发基金的评价办公室相互进行同行审查开展, 这个方案还有一个好处是可在罗马常驻机构分享知识而不增加成本;</p>	接受	<p>管理层同意这项建议。评价办公室将会制定一项战略和行动计划, 从而:</p> <p>a) 解决报告着重指出的人力资源问题;</p> <p>b) 确立相关机制, 加强评价报告在各部门的可比性, 但评分系统除外²;</p> <p>c) 提议相关方式来将评价结果纳入两年度评价报告;</p> <p>d) 加强现行质量保障程序;</p> <p>e) 纳入相关措施, 加强评价的质量、可读性和实用性, 手段包括更多采用定量数据和文献综述, 针对性地编制内容摘要和摘要等, 更多采用联合国评价小组的指导材料;</p> <p>f) 纳入有关评价办公室战略和行动计划实施情况的绩效指标和基准。</p>	评价办公室	2017年5月	否

² 不同于国际金融机构, 粮农组织认为开发一个“评分”系统来在完成阶段评估计划绩效的建议并不可行。取而代之的是, 评价办公室将会编制一套指导意见来加强评价结果在各部门和不同评价类型中的可比性。

评价建议(a)	管理层回应(b)	管理层计划			
		计划采取的行动, 和/或关于部分接受或拒绝的意见(c)	负责部门(d)	时限(e)	是否需要追加资金(是或否)(f)
v) 要在职责范围中要求使用数据收集工具, 以便从采访和调查中获得定量数据; vi) 评价内容提要篇幅不超过4页; vii) 在评价报告中加入文献综述; viii) 遵循联合国评价小组的评价报告“质量清单”(列有针对性别和人权问题的具体质量标准), 将其作为附件列入评价办公室评价工作的职责范围; ix) 制定政策简报、横向报告和适时报告(如在制订新政策之前); x) 针对评价办公室新的战略和行动计划绩效指标和基准。					
建议2: 加强评价办公室的独立性, 继而提高粮农组织的可信度。 a) 评价办公室主任应确保评价办公室工作人员认识到自己不受外部影响, b) 应当加强并充分保护评价办公室的独立性(取消对评价办公室主任出差履行评价职能的限制, 允许评价办公室主任对评价办公室正常预算工作人员招聘做最终决定); c) 评价办公室主任不应担任评价委员会秘书; d) 评价办公室不应开展中期评价	部分接受	管理层部分同意这项建议。 a) 将会发布一份指导说明来实行相关程序, 保护评价办公室评价员和工作人员不受外部影响 b) 管理层认为双重报告途径运转良好, 因此没有必要进一步加强评价办公室的独立性。但它同意更加变通地对待评价办公室主任参加评价能力发展和高级别利益相关方接触相关活动的差旅申请 ³ 。	a) 评价办公室 b) 总干事办公室	2017年5月 2017年5月	否

³ 这对国别计划评价的利益相关方研讨会尤为重要, 因为评价办公室主任的出席有助于确保政府高层和伙伴参与和投入, 进而促进国家一级更多利用评价结论和结果, 同时更多用于这样一些活动, 即旨在发展/加强粮农组织和成员国的评价能力, 目的包括评估可持续发展目标进展等。

评价建议(a)	管理层回应(b)	管理层计划			
		计划采取的行动, 和/或部分接受或拒绝的意见(c)	负责部门(d)	时限(e)	是否需要追加资金(是或否)(f)
		<p>工作人员任命仍是总干事的特权, 以此既确保粮农组织工作人员的技术能力, 又确保其地理和语言多样性。</p> <p>c) 管理层将会接任评价委员会秘书。</p> <p>d) 各权力下放办事处和各技术部门的项目预算持有人将要负责开展中期评价。评价办公室可以提供技术支持, 但不会负责组织安排, 特殊情况除外(如捐助国专门请求)</p>	<p>c) 总干事办公室</p> <p>d) 副总干事(运作), 自然资源副总干事, 技术合作部助理总干事办公室 评价办公室</p>	<p>2016年12月</p> <p>2017年5月</p>	
<p>建议3: 粮农组织应在一定比例评价信托基金的资助下通过各区域办事处制定一项包括中期评价在内的权力下放评价计划;</p> <p>通过这项权力下放评价计划, 粮农组织将会加强评价职能, 以区域或驻国家办事处开展的评价工作补充独立评价(由评价办公室负责), 其中区域或驻国家办事处配有一笔专项预算, 可以使用一定比例的评价信托基金资源(余下资金拨给评价办公室), 最后还可使用追加的捐助资金。开展</p>	部分接受	<p>管理层认识到有必要通过权力下放评价加强计划管理人员问责。然而, 职责全面下放给计划管理人员可能有损评价的可信度和质量。因此, 管理层将在评价办公室的支持下制定一项计划, 从而:</p> <p>a) 在国别规划框架和战略计划等计划文件中推行评价规划, 并</p>	<p>副总干事(运作) 技术合作部助理总干事办公室 权力下放活动支持办公室</p>	2017年9月	是

评价建议(a)	管理层回应(b)	管理层计划			
		计划采取的行动, 和/或关于部分接受或拒绝的意见(c)	负责部门(d)	时限(e)	是否需要追加资金(是或否)(f)
权力下放/自我评价用到的方法应与评价办公室的方法一致(为向这个进程提供支持, 评价办公室可以合作编写权力下放评价准则并/或在评价办公室解决人力资源问题后以及通过内部评价能力建设来外派工作人员)。		向计划管理人员就如何开展提供指导意见和支持; b) 评价办公室将会增加评价服务, 以在技术上支持和管控这些评价, 并有可能在兼顾成本效益的情况下从区域地点提供此类服务。	评价办公室		
建议4: 评价办公室应在计委参与下(并与总干事磋商后)制定工作计划, 并在评价提交计委会议讨论后, 应明确解释开展相应评价的原因。 计委成员因轮换及有限参与评价办公室工作计划的制订进程而无法充分了解评价办公室开展某些评价的原因。这种沟通交流空白影响到了计委对评价的利用, 从而影响到了评价工作能为粮农组织和成员国学习以及粮农组织问责作出的贡献。	接受	管理层赞同有必要确保成员充分认识和全面掌控评价计划。 为确保信息持续流动以及评价得到更多利用, 评价办公室可能会在计划委员会或理事会届会召开前与粮农组织成员国特别是计委成员每年举办两次通报会。	评价办公室	2017年4月	否
建议5: 评价办公室可在工作计划中纳入一个内外部评价能力发展举措, 可为此筹集捐助资金和缔结伙伴关系协议。评价能力发展举措可与其他联合国罗马常设机构的评价办公室联合设计和/或实施, 期间在成员国联合组织评价能力发展活动。这类活动也可邀请粮农组织各区域和驻国家办事处的工作人员参加, 从而加强其管理和/或开展权力下放/自我评价的能力。这项建议还要求调整《评价章程》, 即以下最后一项建议所述内容。	接受	管理层赞同参与农业部门评价能力发展具有重大意义, 视之为更好监测和报告可持续发展目标的一个支柱。 评价办公室会与相关罗马常设机构和联合国评价小组成员磋商制定一项评价能力发展战略。也会在战略制订期间接触潜在的资源伙伴。	评价办公室	2017年9月	是(将寻求预算外资源)

评价建议(a)	管理层回应(b)	管理层计划			
		计划采取的行动, 和/或关于部分接受或拒绝的意见(c)	负责部门(d)	时限(e)	是否需要追加资金(是或否)(f)
<p>建议6: 应以一项“粮农组织评价政策”取代《评价办公室评价章程》。应在评价办公室支持下并与总干事办公室、法律办公室以及(针对权力下放/自我评价相关事宜)技术合作部助理总干事办公室、副总干事(运作)和评价委员会磋商后由一个计委参加的工作小组于2017年上半年落实。2008年11月粮农组织大会第三十五届会议批准的《近期行动计划》明确指出, 要将一项综合评价政策纳入《章程》供理事会批准。2010年批准的《章程》仅限于评价办公室。粮农组织自2010年以来开展了重要的权力下放进程, 成员国和联合国各机构强调评价能力发展, 2016年发布了《联合国评价小组评价规范和标准》修订版, 有鉴于此, 应当修订《章程》以考虑这些变化, 并根据建议2及本报告其他部分所述方针, 加强评价办公室的独立性。</p>	部分接受	<p>管理层承认本次评价指出的现行《评价办公室章程》范围有限。在评价办公室的支持下, 它希望在着手起草一项明确权力下放办事处和战略计划小组职责的政策前, 在一两个区域以及一两个战略计划中试行一个新的权力下放评价系统。这还有助于明确运行此类系统所需的必要资源和专门知识。为此, 它希望将目标日期移至2019年。</p>	<p>副总干事(运作) 技术合作部助理总干事办公室 权力下放活动支持办公室 评价办公室</p>	2019年9月	若考虑全面下放评价职能, 可能需要