

联合国
粮 食 及
农 业 组 织Food and Agriculture
Organization of the
United NationsOrganisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agricultureПродовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных НацийOrganización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agriculturaمنظمة
اللّاغيـة والـمـرـاعـة
للـمـمـمـدـدة

计划委员会

第一二五届会议

2018年11月12—16日，罗马

《对粮农组织评价职能的评价》之后续行动报告
(参阅 PC 120/5、PC 120/5 Sup.1)

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事（计划）
Daniel 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。



PC 125

内容提要

- 本文说明了在关于 2016 年开展的对评价职能的独立评价（PC 120/5）的管理层意见（PC 120/5 Sup.1）中提出的各项行动的实施进展。
- 这些行动系根据评价提出的六项建议开展，即：加强学习和问责；加强独立性；开发权力下放评价系统；向计划委员会介绍评价计划；建设评价能力；制定一项粮农组织评价政策。
- 开发一个权力下放评价系统，制定一项评价政策，意味着本组织问责体系的重大转变，特别是在权力下放层面，这需要改变项目评价的预算外资源筹资安排。为有效支持权力下放评价、国家评价能力建设和各项全系统举措，评价办公室的结构会作出变化，这可能对正常预算产生影响。因此，在这些方面进一步采取行动需要各成员达成一致，并且计划委员会认为在这些方面进一步采取行动大有裨益至关重要。

要求计划委员会采取的行动

- 请计委审议已取得的进展并就进一步行动提供指导，特别是在下述方面：权力下放评价系统及相应政策变化；评价办公室为支持权力下放评价、国家评价能力建设以及各项全系统举措所需做出的变化。

1. 管理层和评价办公室（评价办）欢迎以此为契机，介绍《对粮农组织评价职能的独立评价》（PC 120/5）的管理层回应中所商定各项行动实施方面取得的进展，该文件由计委第一二〇届会议予以审议。
2. 总体而言，已接受建议的实施工作取得了显著进展。全面实施这些建议需开展的进一步行动包括：视可获资源情况开发权力下放评价系统；进一步明确双重报告途径，以确保评价的运作独立性；鉴于国家层面要评价可持续发展目标实现情况，需加大对国家评价能力建设的支持力度；制定一项涵盖上述要点的全组织评价政策；调整评价职位设置结构，以便为权力下放评价和国家能力建设提供有效支持。

加强学习和问责（建议 1）

3. 为加强学习和问责，评价办正在实施提交至计划委员会第一二一届会议的《行动计划》，并将向第一二六届会议提交一份进展报告（管理层回应 1.f）。
4. 关于人力资源问题（管理层回应 1.a），到 2017 年中期评价办的所有职位空缺均已填满，但 2018 年有些员工将离开本组织，这将启动新的招聘流程。正如本报告所指出的，职位设置结构本身仍然存在某些失衡之处。在此方面，在编制下一两年度计划和预算提案时将研究是否可能调整评价职位设置结构，以确保评价问责，并促进为可持续发展目标评价和联合国发展援助框架评价提供联合国全系统支持（见插文 1）¹。

插文 1：评价办职位设置结构

目前，评价办的职位设置集中于中级层面（5 个 P4 职位），管理层面（1 个 D2 职位）和初级层面（1 个 P3 职位）较为薄弱，而高级层面职位较为充足（2 个 P5 职位）。

鉴于评价的独立性质，亟需管理层面的代表性，在评价的职责范围、审批评价报告以及向适当层面的政府和供资机构提交报告等方面建立问责。为此，规模类似或稍小的评价办公室（粮食计划署、开发署、儿基会、农发基金）设置了副主任职位。设置副主任职位是否可行尚待在编制下一个计划预算提案时审议。这一职位还有助于粮农组织参与联合国全系统为支持可持续发展目标评价和联合国发展援助框架评价开展的工作，因为这便于评价主任实质性参与必要的机构间工作。

初级层面也只设置了一个 P3 职位，这限制了招聘年轻有才的评价专业人员的机会。如果再设置一或两个初级职位，结构会更加平衡。

¹ 根据插文 1 设置一个 D1 和一个 P3 职位，意味着正常预算中的评价预算比例将从当前的 0.8% 上升至 0.88%，而设置一个 D1 和两个 P3 职位这一比例将上升至 0.91%。

5. 关于评价结果综述（管理层回应 1.b 和 c），两年度计划评价报告的结构和内容在 2017 版本的基础上作了修订。新版本综述了对以下各主题的评价结果，例如：战略相关性、战略重点和连贯性、伙伴关系与协调工作、比较优势、主要成就、能力建设、性别问题和营养。经修订的项目评价和国家计划评价准则目前为就上述主题对各项评价进行比较提供了依据。

6. 关于评分系统，如管理层回应中所指出的，对于评分具有可比性并且失真风险很小的项目，在有限范围内采用了该评分系统。具体而言，针对由全球环境基金供资的项目采用了评分系统，这些项目遵循共同的技术准则和形式，在一定程度上具有可比性。

7. 为加强质量保证系统（管理层回应 1.d），评价办推出了评价监督机制，指定高级评价管理人员负责为所有评价的设计和开展提供全程指导。这些评价监督员提供指导、明确的职责范围和报告草案。此外，同行评审员对这些报告草案开展事后质量检查。最终草案须经执行主任审批方可发布。

8. 这一质量保证机制与持续开展的评价人员能力建设相辅相成（管理层回应 1.e）。上一个两年度的重点工作是制定定量方法。评价人员和顾问从围绕以下主题的培训讲习班中受益匪浅：有效采样和调查设计；定量数据分析，包括数据描述、假设检验和回归分析；定量影响分析；对卫星采集的土地利用数据进行的地理空间数据分析。对柬埔寨 MALIS 项目的评价就是采用定量方法的一个案例，因为该评价对结构化的家庭调查数据采用了准实验方法，进行了双重差分分析。还举办了若干培训讲习班，针对不同目的和读者群提升写作和演讲技巧。

9. 2017 年制定并发布了性别主流化评价准则。目前开展的所有评价都遵循这些准则。该方法已应用于后续战略目标评价的性别评估附件，在此过程中得到了进一步完善。

加强独立性（建议 2）

10. 关于加强评价的运作独立性，所有评价人员和顾问都遵守联合国评价小组的《行为守则》，并熟知程序，以防在遵守方面面临困难，例如受到不当影响（管理层回应 2.a）。评价办发布的评价顾问招聘指导意见说明了利益冲突情况，评价人员通常也可从每周员工会议上获得指导。

11. 虽然仍延续双重报告途径，但明确了一些要点，以确保评价的运作独立性。首先，评价主任将直接联系计划实施国适当层面的对口政府官员和供资伙伴，商定评价职责范围并提交最终报告。为实现上述目的提出的任务将遵照本组织的差旅规则执行。评价小组的外部专家也将由主任遴选，同时兼顾地域和性别平衡问题。最后，按照以往惯例，评价报告将由评价主任授权定稿并发布（管理层回应 2b）。

12. 根据所提建议，内部评价委员会秘书的职责不再由评价主任承担，而是由管理层指定一名官员承担（管理层回应 2.c）。

13. 在项目制定阶段，评价办采用一项程序审查粮农组织项目提案的评价要求。这有助于确保评价经费充足并制定适当的项目评价计划。至于评价办不再管理中期评价的建议，鉴于上述情况，评价办承认需由相应的预算持有人开展中期评价。而上述建议的一个例外情况则是，资源伙伴要求由评价办公室负责开展中期评价的项目²（管理层回应 2d）。

开发权力下放评价系统（建议 3）

14. 粮农组织在开发国家计划和项目的权力下放评价系统方面取得了一些进展。管理层回应中承诺在国别规划框架中纳入评价规划，并且计划委员会在审议关于国别规划框架应用方面经验教训的综合报告时也进一步确认了此事。下一个规划准则将体现出这一指导意见（管理层回应 3.a）。

15. 至于项目评价，评价办根据管理层的回应，在不同国家和地区试行了权力下放评价，以便为可能开发的权力下放评价系统积累经验教训。³在此阶段，评价办制定了手册、指南和模板，并提供了咨询和质量保证服务，以便权力下放办事处进行评价（管理层回应 3.b）。

16. 根据现行政策，权力下放办公室评价：(i) 400 万美元以上的发展项目（此类项目有 78-80% 已在 2016-2017 年评价）；(ii) 根据与紧急行动及恢复司商定的一项计划制定的各项紧急和恢复计划（例如按照危机而非项目类型）；(iii) 400 万美元以下且某特定捐助方要求由评价办进行评价的项目，方式包括一次评价多个类似项目，或在国别计划评价的范围内评价。如果采用权力下放评价系统，则上述(iii)类评价的覆盖范围和评价数量均有望大幅提升。

17. 上一两年度，评价办为 23 项权力下放评价提供了支持。这些试点工作表明，权力下放办事处对评价原则（透明度、独立性、保密性等）了解有限，管理评价流程的内部能力也有限。

18. 这些试点结果和联合国其他机构取得的经验教训表明，权力下放评价系统正常运转需要下列支持：(i) 权力下放办事处须制定一份经成本核算的评价计划；(ii) 建设区域办事处的评价能力，为权力下放办事处的计划或项目管理人员提供定期支持和指导；(iii) 为权力下放办事处相关人员定制评价培训；(iv) 中央评价办公室具备足够的

² 此类例外包括由绿色气候基金供资的项目，这类项目规定，中期评价和最终评价均由独立评价办公室开展。

³ 目前，根据《评价办公室章程》，评价办公室计划、管理或实施并控制粮农组织所有项目评价的内容。评价办对其质量和内容全权负责。采用权力下放评价系统意味着计划或项目经理将负责规划、启动和管理权力下放评价。评价将委托外部评价小组进行。计划或项目经理将负责确保评价的正确实施和管理，而评价小组将对报告的内容负责。评价办在权力下放评价方面的作用是提供技术和质量保证支持。

能力协调、提供建议并进行主要监督；(v) 预算外项目资源伙伴承诺不仅为支付评价运作费用提供充足资金，还为维护上述评价服务基础设施供资⁴。

19. 如果决定完全遵循所提建议，开发一个权力下放评价系统，那么需审议提供和扩大必要支持的财务费用和运作影响，并作出相关提案。目前，这一权力下放计划每年费用约为 80 至 100 万美元，涵盖向各区域外派评价人员以及开展能力建设/协调活动的费用⁵。这可通过将预算外资源对评价信托基金的捐款比例从 0.8% 提高至 1.0% 来实现供资⁶。详情请见插文 2。

插文 2：权力下放评价系统路线图和资源需求

权力下放评价系统将涵盖驻国家办事处实施的非紧急项目，特别是那些预算低于 400 万美元的项目。评价办将继续评价下述项目：多国项目；由于其规模和复杂性可能需要国际评价专门知识的项目；与紧急和恢复计划有关的项目。下文的路线图建议权力下放办事处逐步建设评价能力。



向计划委员会介绍评价计划（建议 4）

20. 计划委员会在其第一二四届会议之前举行了一次通报会。在第一二五届会议之前的通报会上，评价计划被列为会议的一个议题（管理层回应 4）。

⁴ 继 2007 年的理事会决定之后，针对由自愿捐款供资的举措制定了评价供资程序，以解决项目评价支持架构的供资问题。然而，有些资源伙伴并未遵循这一指导意见。

⁵ 这其中不包括评估本身的费用，这些成本需要来自各项目预算，但包括权力下放评估服务基础设施的费用。

⁶ 作为基准，教科文组织、世卫组织和人道协调厅等类似联合国机构的评价政策设定的目标值为，评价总体支出占项目总支出的 1% 至 3%，而粮食计划署、儿基会和农发基金等业务基金和计划的评价支出约占 1%。至于双边机构，美国国际开发署的评价支出占 3%，澳大利亚国际开发署的目标值则为 3% 至 5%。

建设评价能力（建议 5）

21. 由于日益重视对为支持实现可持续发展目标而开展的国家一级活动的评价，必须支持建设国家评价能力。联合国大会在一份决议（A/RES/69/237）中要求进行此类能力建设。评价办推出了一项评价能力建设举措，建立了一个 Eval-FORWARD（粮食安全、农业和农村发展评价）全球实践社区，成员包括罗马其他机构的评价办公室和专业评价协会。⁷此项举措旨在提供一个平台，以便负责评价政策和计划的相关部委的国家政府官员能够相互学习和彼此支持，因为他们还没有适当的支持机制来有效采取这一做法。它还旨在促进国家一级的评价专业人员参与评价实现可持续发展目标的进展情况（管理层回应 5）。

22. 与此同时，评价办与肯尼亚 Tegemeo 大学和非洲绿色革命联盟（由科菲·安南成立的支持非洲农业转型变革的组织）一同在非洲评价大会上赞助并展出了一个农业展台。今后，Eval-FORWARD 实践社区将成为主办此类评价能力建设区域活动的平台。

制定一项粮农组织评价政策（建议 6）

23. 正如管理层回应中所指出的，正在试行权力下放评价，以审查开发权力下放评价系统的可行性。如上文关于权力下放评价的部分所详述的，供资伙伴需承诺对评价能力及相关支持架构建设予以支持。

24. 一旦决定采用权力下放评价系统，将起草一项涵盖权力下放评价的义务、职能、责任以及财务要求等各方面内容的评估政策，并完善现行的《评价办公室章程》，以应对所需的变化（管理层回应 6）。

⁷ 目前，法语评价网络（Réseau Francophone d’Evaluation）和非洲评价协会积极参与该举措。该平台在斯里兰卡评价协会主办的 Eval-Colombo 会议上推出。