

2007 年 10 月



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

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

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 粮农组织：革新图变之挑战

### 对联合国粮食及农业组织（粮农组织） 的独立外部评价报告

附件 2 - 4

提交理事会粮农组织独立外部评价委员会

2007 年 11 月

## 目 录

	页 次
附件 2：CL 129/10 号文件包含的对粮农组织的独立外部评价的职责范围	1
附件 3：关于来源和方法的补充信息	23
附件 4：独立外部评价顾问和质量保证顾问	40

为了节约起见，本文件印数有限。敬请各位代表及观察员携带文件与会，  
如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从  
因特网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。



## 附件 2：CL 129/10 号文件包含的对粮农组织的 独立外部评价的职责范围

*对粮农组织进行独立外部评价的闭会期间工作组提交理事会的报告，  
2005 年 11 月（第 26 - 90 段）*

### 背景情况

1. 粮农组织成立于 1945 年 10 月，当时有 42 个成员国家，其宗旨是通过促进农业发展和贸易、改善营养状况、促进农村发展和实现粮食安全，确保人类免于饥饿。今天，粮农组织为 188 个成员国和一个成员组织即欧洲共同体服务。
2. 1994 年以来，粮农组织执行了一项改革计划，努力克服组织弱点，提高其服务效率。经领导机构批准，制定了一项调整重点、重组和振兴粮农组织的计划。这项计划的主要成分包括改革粮农组织的职能，更加注重规范和业务工作，形成两者之间的合力；削减人员；体现成员国的公平代表性；实现性别平等；精简过程和程序；权力下放和将更多的责任分配给实地工作人员；通过使用新技术实现现代化；建立新的伙伴关系；加强与捐助国的合作；以及执行一项交流战略。
3. 1999 年 11 月，粮农组织大会在其第三十届会议上批准了《粮农组织 2000-2015 年战略框架》。该框架制定了一系列战略，其基础是跨学科工作和伙伴关系原则，目的是提供一个平台，努力确保本组织在不断变化的世界中迎接新的挑战。
4. 与此同时，近年来国际社会日益不断发展变化。其标志尤其是：189 位国家元首和政府首脑于 2000 年在联合国通过的《千年宣言》，包括八项千年发展目标；世界粮食首脑会议目标；联合国系统的改革；粮农组织职责和授权领域内形成新的国际构架；以及一系列重大国际活动，如蒙特雷和约翰内斯堡会议<sup>1</sup>以及多哈回合贸易谈判和最近 2005 年 9 月的联合国首脑会议宣言。2005 年 9 月，粮农组织总干事又提出了一系列意义深远的改革建议，供 11 月份的大会审议。
5. 国家对发展和国际合作的看法也发生了根本的变化，其特征是主人翁精神和伙伴关系，以及为提高援助效益实现协调统一。国际发展的特征还包括国际恐怖主义的持续威胁以及打击恐怖主义的斗争；引发人道主义灾难的自然和人为灾害；对全球化成本和效益的评估差别扩大，以及世界许多地区日益动荡，全球化对许多人口群体产生不利影响。

---

<sup>1</sup> 2002 年蒙特雷发展筹资国际会议和 2002 年约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议。

6. 本组织的总体绩效得到提高。然而，现有必要对粮农组织当今的状况进行一次全面、综合和深入的分析，考虑到在全球化条件下世界不断迅速变化的背景尤应如此。评价将在联合国系统正在进行改革和粮农组织进行调整的时期进行，如果大会在收到总干事最近提交其审议的改革建议之后，授权进一步实行改革，粮农组织的调整可能加快。

7. 在 2004 年的第一二七届会议上，粮农组织理事会同意对粮农组织进行一次全面的独立外部评价。理事会还决定成立一个闭会期间工作组，提出评价建议供理事会审议，包括制订拟议的职责范围。对粮农组织的独立外部评价的职责范围，基于闭会期间工作组达成共识的过程和决定，并大量利用了闭会期间工作组的两位独立顾问（德国的 Horst Breier 先生和塞拉利昂的 Dunstan Spencer 先生）的专家投入。

### 评价的目的

8. 在批准对粮农组织开展独立外部评价时，理事会认为“评价旨在加强和改进粮农组织，并考虑到粮农组织在履行其职责方面的绩效。在开展这项活动时，评价过程构成粮农组织对国际社会通过适当改革加强联合国系统的全面努力的贡献。评价将考虑粮农组织工作、组织结构和决策过程的各个方面，包括粮农组织在国际系统中的作用。它也可能成为审查《战略框架》的一项资源<sup>2</sup>。”

9. 因此，对粮农组织的独立外部评价范围全面，反映全体成员的希望和关切。这项评价的结果、结论和建议将提交本组织领导机构、总干事和成员国审查并采取行动。它们还将有助于通报成员国政府以及联合国和更广泛的国际系统的政策辩论。同样，评价将有助于向广大公众转达对粮农组织的工作成就进行的以证据为基础的评估以及本组织前面的挑战。

10. 总干事在其目前改革建议的前言中指出<sup>3</sup>，“我既不预测也不预断正在开展的其它过程，尤其是理事会正在开展的对本组织独立外部评价的结果。事实上，我相信目前实施我的建议将为这一评价创造更加有利的环境”。因此评价将在联合国系统目前的改革和粮农组织的调整期间进行，在大会审议总干事的改革建议以后如果大会责成进一步变革，就可能加快这一评价。因此评价将在拟定结论和建议时审查本组织工作的效率及其现有优势和弱点，将其与本组织改革过程中的进一步调整及其重点领域的认证和需要联系起来。

11. 将从资源有限而不能满足所有希望的情况下的关键需要和关切的角度的角度进行分析。在评估这一点时，将充分考虑成员国对他们需要和得到的服务、对这些服务

<sup>2</sup> 2004 年 11 月理事会第一二七届会议报告，CL 127/REP 第 113-117 段。

<sup>3</sup> 总干事提出的工作计划和预算补编（改革建议）（C 2005/3 Sup.1）。

的质量、效率和影响及其相关性发表的意见。与其它机构的安排进行比较将提供一个有益的基准。

12. 在分析本组织过去和现在的进程及活动时，预计评价将具有前瞻性，将强调结果、结论和针对性的建议，使本组织成员、总干事和秘书处能够绘制前进的蓝图，在不断变化的全球环境中更好地应对今后的挑战，包括成员国新出现的需要以及粮农组织在其实力和比较优势基础上的地位。因此，评价有潜力成为粮农组织的一块里程碑，加强其在改革后的联合国系统以及正在出现的新的多边构架中的作用。评价应有助于加强本组织成员对团结和目标的认识，使粮农组织能够适应 21 世纪并应对今后的挑战。

13. 理事会明确确定了对粮农组织评价的基础。评价应是全面、外部、独立和专业性的。它将涉及粮农组织的机构绩效和技术工作、执行工作和规范工作。将侧重于相关性、效率和预期及非预期的结果，包括后果和影响及其效益和可持续性。

14. 粮农组织章程序言和第 1 条所规定的粮农组织的职责将成为评价的基础，对此将不提出疑问。职责将是评估本组织工作绩效和影响的全面准绳，本组织作为一个多边机构发挥重要作用，成员之间平等，提供以知识为基础的全球公益产品和发展服务。审查本组织工作时的其它的重要参考来源包括对世界粮食首脑会议、千年宣言、蒙特雷、约翰内斯堡及多哈会议和 2005 年联合国首脑会议宣言所确定的各项目标的贡献。大会 1999 年（在发表千年宣言前夕）批准的粮农组织本身的《战略框架》及随后的几个中期计划也为衡量本组织的绩效进行了重要的说明。

15. 为了达到全面性的要求，评价将包括对以下四个方面的重要分析，所有这些方面均密切相互联系：

- a) *粮农组织的技术工作*：需要对粮农组织的大量技术工作的相关性、效率、后果、影响及可持续性进行评价和分析。评价将审查本组织技术工作的主要内容，包括它们之间的相互联系。这些内容包括处理战胜饥饿、保护环境和改进经济及社会发展条件，包括将性别问题纳入主流的工作和重视儿童的权利。将通过宣传、政策制定和咨询、法规及标准制定工作、信息、统计、研究、技术合作、紧急反应、联网和以下方面的对话解决问题：获取粮食、作物、畜牧、森林、渔业、商品贸易及农村发展。它包括国际会议，其中包括粮农组织法定机构会议中的政策对话和协定。粮农组织的技术工作还包括领先计划，如粮食安全特别计划，并包含加强全球、区域和国家知识及能力的全部努力。分析将涉及相关性和及时性问题；本组织服务取向对成员国所表达的不断变化的需要的反应；确定粮农组织工作的供

应方面及需求推动的内容；活动数量与处理这些活动的深度；项目与计划方法；工作计划与资源的匹配及其影响。

- b) *粮农组织的管理和组织*：这包括预算、行政和财务系统；粮农组织的组织结构（如部门设立；下放结构；相互交叉问题的调解；监督和评价）；本组织的全组织文化，包括充分发挥职员潜力的有利环境是否存在，权力下放和知识组织的要求；风险管理；人力资源政策和管理，包括对将性别问题纳入主流活动的责任；权力下放和总部、区域办事处和驻国家代表处各自的作用以及这种安排的时机和制约因素；交流战略，以及基础设施问题。
- c) *粮农组织的治理*：这包括领导机构（大会；理事会；计划和财政委员会；农业委员会；商品问题委员会；渔业委员会；林业委员会；世界粮食安全委员会）的作用和效率及效益；成员与秘书处之间关系的重要方面，如重点确定和计划制定及预算编制过程方面；粮农组织的供资结构（正常预算和自愿捐助），包括现有结构的机遇和制约因素以及对加强本组织成员主人翁感及其多边特点的程度；联合国系统内的治理关系；以及利益相关方团体的更广泛参与。
- d) *粮农组织在多边系统中的作用*：评价将根据已经证明的本组织的实力、其比较优势及其缔结联盟和对联合国以及整个更广泛的国际系统作出贡献的能力，研究粮农组织在多边系统中的作用。因此，评价结果和建议的重要问题包括：在粮农组织的职责领域内国际构架的严重缺陷；确定那些其它机构已经很好履行职责的领域；比较优势及与其它机构相比的相关基准问题。伙伴关系，包括与国际农业研究机构、区域组织、国际非政府组织和商业组织的伙伴关系以及尤其与在罗马的联合国机构的伙伴关系均为调查的领域。这些将结合上述三个部分进行评价，从而将粮农组织在多边系统中的作用与具体工作事例结合起来，如关于国际贸易和实现千年发展目标国际努力的事例。

16. 将在整个评价过程中特别注意保持理事会所要求的全面性，以便对评价采取整体方法，并确保探索和充分发挥协同作用，在评价中充分反应粮农组织进程和技术工作不同方面的相互关系。核心小组（见下面）将负责这一任务。

17. 尽管评价是全面的，但评价小组将在其职责范围内对确定和集中于它认为可形成特别优势和要解决的弱点的领域以及更深入地探索其认为重要的问题具有独立性和灵活性。然而，评价小组将确保该过程没有可能影响评价的独立性、公正性及可信度的任何偏见，并确保其有专长和时间处理所选择的问题。

## 评价小组及其作用

18. **核心小组**将由四名成员组成，其中包括组长。在组长的直接领导下，核心小组的唯一责任将是领导、指导和进行独立外部评价的所有实质性工作，包括全面参与执行评价工作。核心小组的每一成员，包括组长将负责领导以上（第 40 段）讨论的评价所涉及的四个主要方面的一个方面。核心组的职能包括：

- a) 就方法和途径作出决定，包括在理事会商定的职责范围、预算和时限内制定工作计划；
- b) 按照职责范围中确定和初始报告中确认的标准，挑选国别访问的国家和供个案研究的粮农组织计划；
- c) 以公开竞争的方式挑选辅助专家评价员和研究助理员；
- d) 领导评价，包括领导专家小组和对所有辅助评价员及研究助理员的指导；
- e) 确保评价连贯一致；
- f) 准备定期报告、关于每一主要工作领域的报告和综合报告；
- g) 审定所有报告，包括结果和建议，并就这些报告作出最后决定。

19. **专家评价员**：核心小组在其工作中将得到专家的支持，这些专家将带来他们在国际政府间系统方面的知识和经验以及其它最先进的知识和经验（如私营和非政府部门的作法以及学术界的知识和经验）。

20. **评价小组**：跨学科小组，凡可能时包括核心小组的一名成员将对各国、粮农组织下放办事处和多边系统的其它组织进行访问。这些小组将尽可能拥有共同的成员，即顾问评价员将参加访问世界若干地区的小组。在大多数情况下这些顾问评价员还将是评价粮农组织技术计划并酌情在管理和组织、治理和粮农组织在多边系统中的作用方面开展工作的专家小组的成员。因此，每一工作领域内的辅助专家评价员的数量较少，他们将参加若干实地团组，再加上总部的工作。

21. 附件 II 附录 1 提供了关于核心小组成员和辅助专家评价员需要具备的能力及其挑选标准方面的信息。核心评价小组将在其工作中得到评价活动行政管理人员的支持（见附件 II 附录 1）。

22. 评价小组的工作将由**理事会独立外部评价委员会**监督。该委员会将对评价的管理和活动，包括财务事项和遵守质量及独立性标准的情况提供全面监督。它将负

责批准核心小组在初始报告中提出的关于开展评价的建议（见附件 I – 独立外部评价的治理和理事会独立外部评价委员会的职能）。

## 评价的范围

### 评价的重要问题

23. 对评价所涉及的各方面采用的方法是评价的共同根本问题，其中包括：
- a) 粮农组织工作的外部环境的重要变化；
  - b) 粮农组织对成员国政府和人民以及国际社会需要和重点的相关性；
  - c) 满足这些需要和重点的目标、战略、设计及实施计划的功能性和明确性；
  - d) 所遵循的过程的效率和效益；
  - e) 机构的优缺点，包括机构文化和过程的包容性；
  - f) 与开展工作所配置的资源相关的产出的质量和数量；
  - g) 也与为工作配置的资源相关的活动和产出产生的后果(效果)的质量和数量；
  - h) 对当代和子孙后代粮食安全、营养、社会及经济福利、环境等利益方面的影响及其可持续性；
  - i) 粮农组织在满足重点需要方面的比较优势。
24. 有一些处理影响、需要和重点、比较优势（包括国际架构中的空白）以及效率的总括或主要评价问题。需要回答这些问题，以便能够对粮农组织及其工作影响进行总体评估。这些问题尤其包括：
- a) 粮农组织对可持续影响的整体机构优势、弱点和贡献（包括性别平等和儿童权利问题）：在本组织的职责领域方面涉及：
    - i) 千年发展目标、世界粮食首脑会议目标和粮农组织成员国在粮农组织战略框架中商定的目标，尤其是与下列方面有关的目标：
      - 1) 饥饿和贫困（千年发展目标 1）– 粮农组织对消除粮食不安全和农村贫困有多大程度的贡献？
      - 2) 环境（千年发展目标 7）– 粮农组织支持粮食和农业自然资源的保存、改进和可持续利用的结果如何？



- ii) 农村和全国社会经济增长及发展，尤其与减贫有关的增长及发展。粮农组织以何种方式协助持续增加作物、畜牧、渔业和林业部门提供的食品及其它产品的供应量和可供量，这方面的创收情况如何？
  - iii) 全球和区域对信息的需要。粮农组织提供信息和评估及其促进粮食和农业的知识管理是否导致改进国家和国际决策？
  - iv) 全球和区域对国际立法、标准制定和法规框架的需要。粮农组织在促进、制定和加强粮食、农业、渔业和林业政策及有利的标准和规范框架方面有多大程度的成功？
- b) 粮农组织的资源水平和有限资源的应用在多大程度上反应成员的重点和需要，它们是否与本组织力图承担的任务、其比较优势和评价分析所揭示的效益领域是否相称？
- c) 粮农组织的职责领域中对需要的不断变化的全球前景如何？
- d) 粮农组织在其职责领域如何将重点放在以下方面，及其在这方面的能力如何：
- i) 确定不断变化的需要和重点，并根据这些需要和重点进行调整；
  - ii) 根据不断变化的需要和新的技术、改进的通讯等提供的机遇确定改进并调整其体制机构和工作方法？
- e) 总干事改革建议的相关性、效率潜力和可实施性如何，包括大会（2005年11月）商定实施的建议，粮农组织重要战略文件，包括战略框架的持续相关性和适当性如何？
- f) 以下方面在多大程度上有利于实现本组织的宗旨和目标：治理结构和方法；预算和供资安排，包括核心正常预算与预算外资源之间的关系；体制结构；管理文化；行政和财务系统；以及人力资源政策和做法？
25. 独立外部评价还将注意粮农组织确保通过和实施其本身的评价以及其它监督和质量保证活动所产生的建议的过程。
26. 附件 II 附录 2 提供了闭会期间工作组确定的问题核对清单，供核心小组在准备其评价初始报告时参考。

#### *评价涉及的时间*

27. 评价是前瞻性的。因此其核心关切是确定粮农组织计划的优势和缺点、与今后相关的方法和结构。在审查机构的变革能力、符合成员需要方面中期变化的灵活

性以及外部环境时，需要审查 1994 年开始的本轮改革以来本组织改革的背景情况。然而，在审查计划的效率和影响时，审查最近 4-6 年期间所开展工作的结果和影响的时间范围一般是适宜的，因为难以追踪比这更长时期的详细信息和影响方面的因果关系。对于许多体制问题，评价将主要涉及当前而非历史做法的效率和效益以及目前改革可能产生的效益。

### 评价方法

28. 预计评价将采用 2005 年 4 月联合国评价小组批准的联合国系统评价规范和标准（这些标准与经合发组织发展援助委员会的评价原则基本一致）。有一些将需要在任何评价中利用的评价方法的标准内容。这些内容包括经过适当测试的社会科学取样方法；确定标准；制定基本标准；访谈准则（开放、结构型或半结构型；面对面、通过电话或召开小组会议）；问卷表的利用及其设计；三角法；认定和加权等。现有方法还包括成本效益分析的简单手段；参与性数据收集（如快速农村评估技术）；整个评价的设计；利益相关方验证和同行评审研讨会。

### 尽量利用现有资料

29. 独立外部评价应尽量利用现有资料。这将从准备初始报告所需要的初步审查开始，并将在整个评价过程中持续。核心小组将对粮农组织的战略和全组织政策文件、评价报告、准则、国别计划和主要产出、自 1994 年现阶段改革开始以来发展过程的追踪进行案头审查，但集中在最近六年。在初始阶段这将得到与成员国和粮农组织秘书处代表广泛访谈的支持。

30. 评价将尽量利用现有评价和类似的工作，因此评价本身将不详细研究所有方面，但将尽可能依靠其它方面开展的工作作出判断。相信粮农组织本身的评价处编制的一些最近的独立评价报告将提供有益的资料，不需要重复，但评价员将要评估现有工作的质量，包括其独立性和公正性。这也应包括审查本组织按以前的评价报告采取行动的程度。

### 评估影响

31. 评价小组在很大程度上将要依靠粮农组织本身的评价和其它文件以及成员国的利益相关方口头和书面介绍的二手资料。然而，顾问必须自己评估他们拟使用的资料的质量，凡可能时应通过单独委托的国别和/或计划影响研究用一些第一手资料支持这些资料。将根据这些制约因素仔细挑选影响评估的领域。由于粮农组织对国家和全球一级的发展过程投入较小，关键问题将涉及促成得出因果关系的程度。初始报告应包括对影响评估的具体建议。

### 磋商和透明过程

32. 为了确保对评价过程的信任和主人公感，与利益相关方进行磋商将是关键。在初始阶段，确定集中的问题和领域等十分重要。信息收集也将至关重要，以便核实结果和审查建议的潜在可执行性（预计这对治理和行政、财务及人力资源程序方面特别重要）。在国家 and 下放办事处地点以及在罗马的访问中，与政府代表、民间社会、私营部门、非政府组织、发展机构、国内协调和宣传团体、政策研究机构以及受益者磋商和访谈均很重要。此外，可以在治理等重要领域举行一些利益相关方研讨会，以核实评价的主要产出。利用问卷以及可能时利用电子公告牌对得到所有利益相关方的投入以及协助确保透明度和主人公感也很重要。

33. 中期应提交的主要评价材料，如初始报告，将在专门用于独立外部评价的公共网站上刊载。

### 深入评价和分析的实例

34. 在初始阶段将通过审查和磋商过程进行取样，也可以包括对粮农组织的优势、弱点、机遇和威胁的初步分析。

35. **国别访问和国别个案研究：**评价小组除通过问卷和电话访谈等其它形式工作以外，访问成员国对评价的各方面至关重要。只有通过国家一级的研究才能确认粮农组织工作的结果并全面探索成员国的看法。应由核心小组根据一套明确规定的透明标准挑选需要访问的国家，这些标准应在初始报告中详细说明。

36. 取样将是挑选国家小组的目的，重点是那些贫困和饥饿人口数量多的国家，以确保重要的变量，包括：区域平衡；发展水平；食物不足人口数量；人口多和人口少；粮农组织计划的规模（规范性和技术及紧急援助）具有良好的代表性。后勤考虑也将是一个因素。将根据这些标准进行随机取样（分层随机取样）。

37. 设想国别访问将包括粮农组织约 12-14%的成员（约 25 个国家），从而能够对包括的主要国家形成有代表性的样本。同时，将有必要访问在粮农组织职责领域开展工作的其它国际组织和联合国系统的成员。这些访问可尽量与国别访问相结合。评价小组也可设想对粮农组织的整个计划或其计划的具体方面进行少数更深入的国别个案研究。

38. 进行国别访问的小组涵盖评价的所有领域，包括治理和组织以及管理问题。核心小组应根据上述确定的标准制定国别访问计划和相关的联络人员，最好将其作为初始报告的一部分提交理事会委员会。

39. 在进行国别访问以前，可召开一次所有参与实地工作方面的研讨会，以确保对国别工作的理解和方法的共同性，包括所采用的方法以及实地工作结果的可比性。

40. **深入评价计划：**除独立外部评价的全面性所要求的对所有计划进行总体审查以外，对计划和相互交叉问题的实例进行更详细分析也很重要。预计核心小组将在初始报告中对此提出建议。这种挑选的一条标准将是现有评价已经评估的工作范围。同样，出于前瞻性评价的目的，标准可包括：工作计划或领域的规模；成员国的需求；因已觉察到的相关性和实用性而考虑扩大的工作领域；或取消或缩小规模。也有这种情况，即当工作因普遍认为其缺少连续重点而已经减少时，评价可能对问责制有益，但不大可能提出前瞻性的教训。

41. **深入分析管理和组织问题**（资源、预算、行政、财务和人力资源）：与计划评价一样，需要全面审查所有这些问题，但在为更深入研究的领域进行取样时，标准将包括审计报告、管理顾问和内部研究是否可提供现有资料。此外，标准可包括风险、财务和政治（公共形象）两方面风险的范围；已经觉察到的增效节支潜力；本组织提供服务领域的重要性。

#### *考虑其它机构和基准*

42. 独立外部评价将需要审查粮农组织以外的其它机构，尤其是多边系统机构的工作。这对制定有关程序、过程、工作质量等方面的基本标准十分重要。由于粮农组织的绩效不能根据其伙伴和竞争者的绩效孤立判断，因此对粮农组织职责领域在 多边系统中的比较优势和弱点作出判断也至关重要。除对其它机构的访问以外，初始报告还应明确说明评价拟如何评估这一领域。

#### *独立外部评价的建议*

43. 核心小组对评价的结果和建议单独负责，但预计将就这些结果和建议进行广泛磋商，以确保实际证据的基础和实际后续行动的潜力。凡适当时，可提出备选方案及其优点和缺点。评价的建议应尽可能以通用的词语介绍，同时尊重管理层和领导机构在制定执行计划方面的作用。

#### **应提交的材料和时间表**

44. **最终报告的期限：**独立外部评价的最终报告以及总干事的回应可能在理事会附属机构初步审议以后由粮农组织理事会在 2007 年 11 月审议。因此在 2007 年 7 月以前至少以初步草案的形式提交独立外部评价的最后报告至关重要。

45. **应提交的材料：**初始报告将具体说明拟由独立外部评价核心小组提交的重要材料，供理事会独立外部评价委员会审议（见附件 I）。理事会独立外部评价委员会

负责批准核心小组准备的评价初始报告，并“将确保及时遵循职责范围，确保过程和产出优质，具有独立性，并在预算限度以内”……“关于结果和建议的意见仅限于质量保障，即结果和建议是以分析和证据为基础”。除了在评价工作过程中将要确定的其它材料以外，预计应提交的材料可包括：

- a) 初始报告（在评价开始大约两个月以后提交理事会独立外部评价委员会批准）；
- b) 进展报告，包括关于独立外部评价所涉及的单个领域（技术工作、治理等）的报告；
- c) 供粮农组织理事会审议的独立外部评价报告草案和最后报告。

46. **初始报告：**核心小组的首要任务将是在理事会独立外部评价委员会批准开始评价后的两个月内准备初始报告。在准备其在初始报告中的建议时，核心小组将考虑以上讨论的范围、问题和方法。然而，若核心小组认为适当，将鼓励核心小组提出备选方案，并在其建议中包含其它考虑。初始报告将为评价提供一份全面的路线图，包括关于以下方面的建议：

- a) 评价将要处理的问题及拟如何处理所确定的一系列问题；
- b) 为评价提出的方法以及有关以下方面的挑选标准：
  - i) 访问和个案研究的国家以及根据这些标准制定的访问和研究计划；
  - ii) 更深入评价的工作计划和领域，以及选择的计划；
  - iii) 供深入研究的治理、机构、行政、财务和人力资源问题；
  - iv) 为制定基本标准和审查粮农组织在多边系统中的作用而需要访问和研究的其它机构；
- c) 根据这些标准制定的访问和研究计划。

47. **所有应提交的材料**将尽可能简明扼要，并以英文提交。在说明问题和弱点时所使用的语言应直接，无晦涩、委婉的说法，并应便于读者阅读。只有在有明确理由时才包括附件和附录。应包含内容提要，内容提要应提及结论和建议。如果在评价期间不能满意地处理商定在初始报告中分析的某些问题，应说明理由。

48. **网站：**应提交的材料将刊登在为此次评价创建的一个特别网站上，以便广大公众能够查阅，从而加强评价过程的透明度。

*附件II附录1: 核心评价小组和评价活动管理员所需资历*

49. 所有职位的候选人都将根据技术能力挑选。还将考虑区域和性别平衡。语言能力将是挑选的一个重要因素，良好的英文口语和书写能力至关重要，知晓阿拉伯文、中文、法文、/或西班牙文构成一项有利条件和挑选的一个重要因素。为了避免利益冲突，在过去三年中一直为粮农组织职员的人员、在过去三年中为粮农组织进行了大量非评价工作的人员或在过去三年中代表本国政府参加粮农组织治理机构工作的人员将不予考虑。为其国家政府或直接在粮农组织职责领域工作的组织一直工作的人员也不予以考虑。

50. **核心小组**将在组长的直接领导下，承担指导、监督和组织独立外部评价所有实质性工作，包括充分参与评价工作执行活动的唯一责任。从2006年1月至2007年9月，核心小组成员将或多或少的开展长期工作。核心小组组长将需要在2005年12月份开展部分初步工作，直到2007年11月底为止，他/她和很可能核心小组的其它一些成员将需要持续提供投入。

51. 核心小组的每位成员，包括组长，将负责领导评价将涉及的四个主要领域之一：

- a) 粮农组织的技术工作（规范、技术咨询和能力建设，包括发展、紧急和恢复方面的工作）；
- b) 管理和组织事项；
- c) 治理问题；和
- d) 粮农组织在多边系统中的作用

52. 核心小组的资历和经验：得到国际承认并：

- a) 在其领域的政策高层至少有五年的经验，最好直接在发展中国家开展了部分工作；
- b) 评价经验，最好包括复杂评价的经验；
- c) 多边系统的大量经历；
- d) 以下方面表明的能力：
  - i) 领导
  - ii) 沟通（书面和口头沟通）
  - iii) 概念和经验分析；

- iv) 综合报告，包括对结论和建议的综述
  - e) 公共部门的经历，私营和非政府组织部门的经历将成为一项有利条件；
  - f) 核心小组至少有一名成员将需要有关定量和定性社会经济研究方法的知  
识，包括适用于复杂情形的参与性调查方法和成本效益分析（包括实质  
性非可量化变量）。
53. 核心评价小组组长：他/她将全面领导评价小组，发挥协调作用，并将负责专  
家评价工作领域之一。除了上述要求之外，资历将包括：
- a) 最好是在多边系统复杂评价中的经验；
  - b) 有关粮农组织实质性授权领域的知识；
  - c) 一些发展中国家的大量经验；
  - d) 全组织战略规划的经验；
  - e) 有关联合国和更广泛的多边系统的知识。
54. 核心小组成员（粮农组织的技术工作）：除了上述要求之外，资历将包括从  
高层面对粮食安全问题、农业和乡村发展的深入了解以及关于渔业和林业的工作知  
识。这将包括在一些发展中国家的大量经验。
55. 核心小组成员（管理和组织事项）：除了上述要求之外，资历将包括有关跨  
国和跨文化公共部门最佳业务管理方法的知识（对私营部门先进实践以及对联合国  
共同系统的了解，也将成为一项相当大的有利条件）。经验将包括：
- a) 计划制定、预算编制以及注重结果的管理；
  - b) 人力资源管理；
  - c) 财务和行政管理，包括风险管理和会计准则；
  - d) 在所有业务方面对一个涉及多个地点的组织应用信息技术/通讯技术。
56. 核心小组成员（治理问题）：除了上述要求之外，资历将包括在联合国和其  
它国际公共部门机构治理问题方面和机构分析方面的专门知识和经验。担任一个主  
要国际组织领导机构成员的经验将成为一项有利条件，非国家行动者参与治理的经  
验也将如此。
57. 核心小组成员（粮农组织在多边系统中的作用）：除了上述要求之外，资历  
将包括有关多边系统的专门知识和经验，尤其是在粮农组织授权领域内的专门知识

和经验。关于联合国其它组织、多边金融机构、国际农业研究系统及多边非政府部门的知识都将成为一项有利条件。

### **评价活动行政管理员**

58. 评价活动行政管理员将负责独立外部评价的日常管理工作。当选候选人将需要从2006年1月/2月至2007年9月/10月持续提供服务。管理员向核心评价小组组长直接报告工作，其辅助职能将包括：

- a) 发布关于支持独立外部评价的顾问和其它工作人员的广告并进行招聘；
- b) 签约、旅行和付款；
- c) 核心小组的工作计划和预算监督；
- d) 管理独立外部评价网站；
- e) 监督少量辅助人员。

59. 资历和经验将包括：

- a) 为大型多边项目提供业务和管理支持
- b) 对评价的认识；
- c) 具有以下方面的知识将成为一项有利条件：
  - i) 粮农组织行政和财务系统；
  - ii) 粮农组织的组织结构，包括下放办事处。

60. 按照粮农组织的程序，向从事评价工作的所有顾问，包括向核心小组及其组长全额支付酬劳，将取决于能否按照工作计划及时提供评价产出。

### *附件II附录2：对粮农组织的独立外部评价将处理的问题的示意性清单*

#### **背景情况**

61. 核心评价小组将在其初始报告中确定关于评价将处理的问题的建议。另外，在评价过程中，可确定需要深入研究的其它问题。将不可能对所有问题进行同样深度的研究，某些问题将比其它问题需要更加深入地分析，因此，核心小组也将就其如何打算处理所确定的各种问题提出其建议，也作为其初始报告的一部分。为了便利这一过程，闭会期间工作组已经初步指出成员国关注的评价和讨论应包括的问



题，以便得出结论和建议，现总结如下。在提出初始报告时，鼓励核心小组既提出替代性问题，又排除考虑其认为不适当的那些问题。在确定以下问题方面。这些问题可进一步细分为：

- a) 粮农组织的技术工作；
- b) 粮农组织的管理和组织；
- c) 粮农组织的治理；以及
- d) 粮农组织在多边系统中的作用。

62. **粮农组织的技术工作**及其相关性、效益和影响，是独立外部评价的核心，将处理所有评价的上述共性问题。应注重的问题可包括：

- a) 成员的需要和重点，包括不同类别的成员的需要程度（区域、收入水平、贫困和粮食不安全的人数等）；
- b) 粮农组织授权领域的技术工作（粮食安全、营养、消除农村贫困、作物、畜牧、林业、渔业、环境及自然资源基础的可持续利用和农业贸易等）；
- c) 工作类别（政策、管理、能力建设和机构发展、科学技术、宣传等）；
- d) 干预水平（全球、区域、国家和国内分区）；
- e) 对象群体（如农村穷人、妇女）；
- f) 干预方式（如示范、正常计划信息产出及咨询支持）；
- g) 其它组织满足需要的程度（见粮农组织在多边系统中的作用）；
- h) 粮农组织的资源和产出与成员的需要和重点的一致程度。
- i) 粮农组织技术工作的过程和效率问题，包括：
  - i) 性别、可持续生计及艾滋病毒/艾滋病等跨部门主题的一体化；
  - ii) 跨越技术界限的一体化工作；
  - iii) 不同类型的工作之间的合力和规范与业务发展工作的一体化；以及
  - iv) 国家、区域和全球各级与其它组织的伙伴关系，包括增加全球知识的伙伴关系。
- j) 产出、包括信息产出及其传播工作的质量、数量和适宜性。

- k) 成果和可持续影响，包括粮农组织所有工作领域的成果在国家、区域和全球各级的使用及其对发展的含义。这可能特别重视确定粮农组织具体贡献的潜力及核实其工作对人类福利影响似有可能产生的贡献，包括但不限于：
- i) 在粮农组织授权领域交流信息和实现区域与全球政策和机构一致性的论坛职能；
  - ii) 国际协定、条约和法规；
  - iii) 政策工作和政策咨询产品；
  - iv) 倡导工作；
  - v) 知识管理和信息；
  - vi) 全球和区域趋势评估分析（部门状况）、统计和预测，包括贸易统计和预测；
  - vii) 试点和示范；
  - viii) 能力和机构建设；
  - ix) 资源筹措和投资；
  - x) 预警和监视；
  - xi) 应急响应。

63. **粮农组织的管理和组织**—与效率、效益、透明度和根据不断变化的需要及技术机遇灵活调整的能力有关的问题，包括：

- a) 与以下方面有关的组织文化和方法的总体问题：
  - i) 透明度；
  - ii) 信息流量、沟通和报告；
  - iii) 权力下放和授权；
  - iv) 面向结果和基于结果的管理，包括粮农组织预期的结果和影响的可核实程度；
  - v) 处理风险和不确定性；
- b) 监督、审计和评价：
  - i) 分析和报告的范围、适宜性和质量；

- ii) 机构安排，包括向管理部门和领导机构提供问责制和决策所需信息方面的授权、报告条线和独立性；以及
  - iii) 计划的可核查性设计和监测安排。
- c) 计划制定和预算编制：
- i) 确定以下方面的过程：
    - 1) 战略远景；
    - 2) 成员的需要和重点，以及
    - 3) 强项和弱点，包括各项计划的效率和效益以及比较优势；
  - ii) 资源分配建议：
    - 1) 过程（效率和效益）；
    - 2) 与分析需要和绩效的联系，以及
    - 3) 决策文献的连贯性、透明度和全面性；
  - iii) 资源分配和实施工作的中途调整过程；
  - iv) 将预算外资源纳入工作计划及其对利用核心预算供资的商定的正常工作计划的影响；
  - v) 预算周期的长短及其对长期工作和效率的影响；
  - vi) 币值波动的影响以及以美元和欧元为基础的预算编制。
- d) 组织结构—满足成员国需要的适宜性、效率和效益，包括：
- i) 总部与下放办事处的作用、结构及其任务和资源的分配；
  - ii) 总部、区域和其它下放办事处的内部组织；
  - iii) 报告条线和授权及决策层的分布；
  - iv) 跨越组织界限的工作及矩阵规划和管理；
  - v) 交流基础设施的适宜性；
  - vi) 下放承包和外包的机遇。
- e) 行政及财务系统和程序 – 包括遵守公认的国际标准及不同的交易规模和类别问题（如紧急项目和发展项目），其中：

- i) 采购和承包，包括程序和授权的含义；
  - ii) 财务安排和程序，包括以下安排：
    - 1) 预算控制；
    - 2) 储备和应急；
  - iii) 实行事后和事前监测及控制；
  - iv) 程序方面的空白和/或多余；
  - v) 信息和交流技术辅助系统；
  - vi) 国家一级开展以下活动的机遇：
    - 1) 联合国系统的共同行动，
    - 2) 国家执行。
- f) 资源筹措及项目系统和程序，包括：
- i) 与组织重点及计划制定和预算编制相结合；
  - ii) 灵活性、效率和响应度。
- g) 人力资源政策和程序，及其按照具有竞争力的价格，向粮农组织有效提供其需要的、具有迎接不断变化的计划挑战所需的能力、主动性和灵活性的人力资源的能力，包括以下方面的安排：
- i) 各级遴选；
  - ii) 适当的合同安排；
  - iii) 针对不断变化的需求灵活调整职工能力构成；
  - iv) 使用短期顾问和兼职职工，以及对效率和灵活、适当的交付工作的积极和消极影响；专职人员招聘；以及知识的保持和传播；
  - v) 职工激励结构；
  - vi) 职工绩效评估；
  - vii) 职工培训；
  - viii) 职工离任和退休；
  - ix) 确保地理和性别平衡；
  - x) 确保与职工有关的决策的透明度和信任度。

64. **粮农组织的治理**—与以下方面有关的问题：

- a) 粮农组织作为联合国系统总体治理的一个不可分割的部分，其治理的多元和民主效率、效益及包容性，包括：
- i) 治理机制就主要问题（包括：重点、资源水平及机构安排）取得一致立场并作出知情决定的能力，以及加强或限制此类能力的因素；
  - ii) 治理机制采取独立举措的能力；
  - iii) 领导机构能够在考虑到以下情况之后作出决定的程度：
    - 1) 国家和区域的需要和立场，包括区域机构的作用；
    - 2) 粮农组织授权领域内不同部门的需要和立场，包括理事会各专门委员会的作用；
    - 3) 多边系统、尤其是联合国系统和联合国大会在其它方面的发展和重点。
  - iv) 治理机制的包容性和平衡，以及这些机制促进增强成员国政府及广大公众的信心和主人翁精神的程度，包括：
    - 1) 所有各类成员国为决策提供投入的能力；
    - 2) 多边环境中治理决策机制就国家人口规模及其对粮农组织的贡献程度等问题而言的平衡问题；
    - 3) 非政府部门、包括民间社会和私营部门在治理方面的作用；
    - 4) 其它政府间组织、尤其是联合国的作用。
  - v) 效率和一致性因素，包括涉及以下各个方面：
    - 1) 会议的规模、频率和长短，
    - 2) 不同领导机构作用方面的空白和/或重叠的可能；
    - 3) 不同领导机构授权的清晰程度；
  - vi) 透明度和成员信任度因素，包括：
    - 1) 语言政策（包括效率影响）；
    - 2) 信息可获得性；以及
    - 3) 领导机构的秘书处安排（独立性、能力等）；

vii) 为促进其决策而向领导机构提供信息及其：

- 1) 全面性，
- 2) 有关问题的清晰度、格式和长度，以及
- 3) 成本。

viii) 与主要领域有关的效益、效率和一致性，包括：

- 1) 确定总体重点；
- 2) 确定资源及其应用，包括：
  - 粮农组织的正常（核心）预算（包括预算周期及向领导机构提供的文件），
  - 预算外资金（信托基金，包括为紧急活动提供的不断增加的预算外资金），
  - 其它可能的补充供资安排（如自愿的核心和集合资金、多边信托基金）；
  - 核心预算活动与使用自愿捐款供资的那些活动之间的平衡及其互补性。
- 3) 总干事及理事会官员的任命；
- 4) 组织结构和安排；
- 5) 处理风险、包括财务风险的方法；以及
- 6) 人力资源政策。

b) 领导机构与总干事之间的决策作用（实际作用与《基本文件》中规定的作用）的明确程度和平衡。

c) 现有领导机构的结构在综合承担治理职能与作为一个在粮农组织授权领域交流信息和实现国际政策及管理一致性的国际论坛的职能方面的效率和效益。

65. **粮农组织在多边系统中的作用** – 粮农组织多边伙伴关系的组织战略、安排、文化和程序（共同努力产生合力、减少竞争和避免重叠和重复），以及对多边伙伴关系的成本效益的意识。除了把粮农组织的绩效作为基准与其它可比组织对照之外，评价可处理与粮农组织在多边系统中的比较优势和作用有关的问题，包括：

- a) 粮农组织授权领域的国际构架的适宜性及成员国的下述重点和需要领域：
  - i) 国际系统目前未予适当处理因而可能需要加强；
  - ii) 在未得到粮农组织任何投入的情况下已得到适当处理；
  - iii) 处理效率低下,部分原因是各组织之间的竞争和/或缺乏伙伴关系。
- b) 粮农组织授权领域和能力范围的明确程度及受到多边系统中其它伙伴尊重的程度，包括其它机构在粮农组织授权领域内的干预行动的可持续性（例如，世界银行在过去 20 年中大量参加然后又退出联合国系统成员涉及的若干部门领域）。
- c) 粮农组织与联合国系统主要机构在领导机构和管理层面的关系，联合国系统主要机构和联合国秘书长的决定。
- d) 有效的伙伴关系、协作和一体化，包括：
  - i) 参与和促进联合国系统的中央协调和伙伴关系机制，包括行政首长委员会和联合国发展小组；
  - ii) 国家一级的工作（包括联合国发展援助框架、脱贫战略过程和联合国国别小组中的协作）；
  - iii) 与驻罗马的国际粮食和农业组织（农发基金、粮食计划署）的伙伴合作；

另外还有：

- iv) 条约和国际管理工作方面的协作；
- v) 研究及其应用方面的协作，包括与国际农业研究磋商小组各机构的协作；
- vi) 协作性技术计划；
- vii) 在建立可获得的全球知识方面的协作；
- viii) 与多边非政府组织的协作；
- ix) 与区域组织的协作。

附件2附录3：职责范围中使用的术语的定义

基 准	可用于评价绩效或成就的参考点或参考标准。基准往往涉及其它可比组织最近的绩效，或在此情形下可合理推断将取得的成效
效 益	实现或预期实现干预行动目标的程度，并考虑到目标的相对重要性
效 率	资源/投入（资金、专门知识和时间等）如何以经济方式变为成果的一种量度
可评价性	对一项活动或一项计划可能以可靠和可信的方式进行评价的程度。评估可评价性需要对一项拟议的活动极早进行审查，以便确定其目标是否适当，其成果能否核实
影 响	一项干预行动直接或间接产生的预期的或预料之外的、积极和消极的、主要和次要的长期作用
指 标	数量或质量因素或变量，它提供了衡量成就、反映与某项干预行动有关的变化，或者帮助评估一个行动方的绩效的一种简便、可靠的手段
结 果	一项干预行动的产出可能产生或已经产生的短期和中期作用
产 出	一项干预行动提供的产品、资本货物和服务
绩 效	一项干预行动或一位伙伴按照具体指标/标准/准则进行操作或按照规定目标或计划获得成果的程度
相关性	一项干预行动的目标与受益方的要求、国家需要、全球重点及伙伴和捐助者的政策一致的程度
成 果	一项干预行动的产出、结果或影响
利益相关方	与干预行动或其评价直接或间接相关的机构、组织、团体或个人
可持续性	一项干预行动的利益在主要援助结束之后的持续。长期利益的可能性。一段时间内利益净流量的风险弹性
三角法	使用三种或更多的信息来源或种类及分析类型核查和证实一项评价，以便消除单一信息来源、单一方法、单一观察员或单项理论研究的偏差



### 附件 3：关于来源和方法的补充信息<sup>4</sup>

#### 方法

1. 向 2006 年 5 月份理事会独立外部评价委员会提交并得到其批准的**独立外部评价起始报告**对总体评价框架和方法作了说明。独立外部评价第 2 章（200-208 段）和 2006 年 5 月份提交理事会独立外部评价委员会的起始报告，对初步方法、其理由和工作假设作了充分说明。在独立外部评价过程中，作出了一些重要但较小的改进和补充。评价方法的总体考虑由评价职责范围基本规定而定，即评价应是：

- a) 发展性的，为粮农组织的未来提出建议；
- b) 全面的，覆盖粮农组织的全部活动；
- c) 磋商性的，与所有利益相关者磋商并考虑到其利益。

2. 因此，在其起始报告中，独立外部评价小组指出<sup>5</sup>，独立外部评价的职责范围“强调这次评价应是一项特别宏伟的工程：

*“预计评价将具有前瞻性，并将强调结果、结论和针对性的建议，使该组织成员、总干事和秘书处能够绘制前进的蓝图，在不断变化的全球环境中更好地应对今后的挑战，包括满足成员国新出现的需要，使粮农组织根据其实力和比较优势对其进行定位。因此，评价有可能成为粮农组织的一块里程碑，加强其在改革后的联合国系统中以及正在出现的新的多边架构中的作用。评价应有助于加强该组织成员的一致性和目的性，使粮农组织能够适应 21 世纪并应对今后的挑战”。（下划线为我们所加）*

3. 因此，职责范围明确指出，这项工作应远远超越常规评价的框架，常规评价通常着眼于通过评估产出、结果和成果来判断机构绩效。独立外部评价首先着眼于未来，着眼于评价在支持和促进领导机构及粮农组织管理层确定粮农组织本身的未来的作用和工作方式方面的作用。

4. 独立外部评价分以下四个主要阶段：

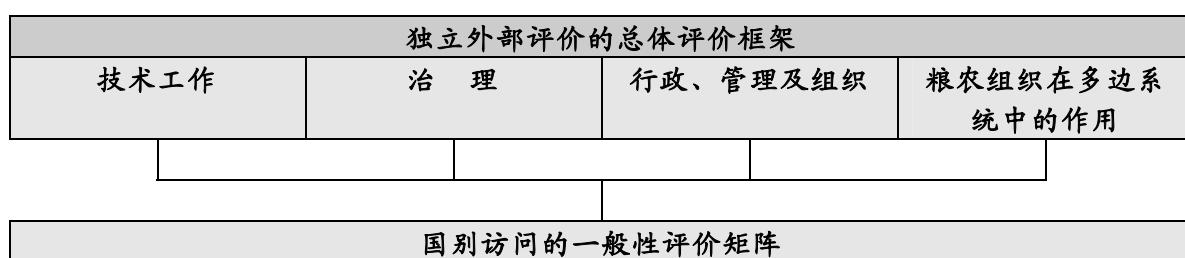
- I. 初步评估，从 2006 年 3 月底至 4 月初；
- II. 主要调查，从 2006 年 4 月至 2007 年 4 月初；
- III. 提出结论和建议草案，从 2007 年 4 月至 2007 年 7 月初；
- IV. 最终定稿，从 2007 年 7 月中至 9 月中。

<sup>4</sup> 标题以黑体显示的所有文件都公布在粮农组织万维网站<http://www.fao.org/pbe/pbee/en/219/index.html>上，并在整个独立外部评价过程提供。

<sup>5</sup> 起始报告第 1 段和第 2 段。

5. 为每个主要工作领域拟定了一个评价矩阵，作为一份活文件。这些矩阵的初步版本提供在独立外部评价万维网站上，供公众了解和评论。起始报告中所规定的每个领域的主要问题作为本附件最后一部分报告。

图 A3.1 评价矩阵之间的关系



6. 初步评估涉及广泛阅读文献，与大约 100 名粮农组织高级工作人员进行开放性访谈和举行会议，为初步情况评估进行大量的事实调查。还将组织与独立外部评价四个核心领域的专家和区域性专家的访谈。在这一基础，小组成员一起为独立外部评价制定一个核心方法，确定分工和初步的关键途径。核心小组每个成员然后将为其主要工作领域制定详细的方法，与独立外部评价组长讨论商定。

7. 核心小组在独立外部评价过程中，除了定期的远距离交流之外，还组织了几次小组会议。因而能够综合独立外部评价四个核心领域的结论，为评价提出总体结论和建议奠定坚实基础。26 名专业顾问分组开展工作。他们涵盖与粮农组织相关的各技术学科、治理的具体方面以及知识管理、预算编制及信息技术等辅助领域；11 名区域专家参加了国别访问；10 名顾问应聘提供研究支持（见附件 4）。

### 方法和工具

#### 审阅现有材料和进行案头分析

8. 对内部和外部多种来源的书面材料进行了全面审阅，尤其包括粮农组织的内部报告、原先的研究、内部和外部审计报告以及联合国全系统的报告。还对与各项主要工作领域有关的文献进行了审阅，包括由技术顾问进行审查（见下文）。

9. 对粮农组织全组织一级的许多评价、项目评价和自我评价进行了审查。此外，就许多全组织评价而言，独立外部评价系统跟踪所提出的建议、管理层的回应及随后的后续行动。独立外部评价对粮农组织内部的评价职能进行了一项单独的评价，使其能够核实现有评价报告的质量和可靠性。

10. 还开展了以下工作：

- a) 审查文献引述粮农组织的范围和互联网提到粮农组织的情况；

- b) 调查在农业和粮食方面提供服务的重要的全球和区域（间）组织，由粮农组织技术人员按照这些组织作为伙伴和竞争者对粮农组织的重要性排序，并利用独立研究机构进行的相关研究以及粮农组织职员的经验；
- c) 参照一套标准追溯审查粮农组织中开展的历史性机构举措和改革。

### 磋商过程

11. 为确保听取所有主要利益相关者的意见作出了广泛的努力。除了正式调查、会议和访谈之外，独立外部评价小组在评价过程中收到了不同利益相关者通过电子邮件进行的许多非正式交流或直接联络提供的情况。总干事在独立外部评价过程的各个关键阶段与评价组长举行了会议。

12. 不同类别的利益相关者之间，如内部与外部的利益相关者和不同类别的外部利益相关者之间的平衡因主题而异。每一份背景工作文件都详细说明了这些类别，因而核心小组能够在应用三角分析法时考虑到这一因素。

13. 利用相同的问题或一般的框架进行了结构性和半结构性访谈（面对面和电话访谈）和组织了焦点小组。有 2 500 多人参加，许多人涉及独立外部评价的多个方面。焦点小组和访谈成为有关文化、行政、管理和组织工作和国别访问的一个尤其重要的部分（见下文）。

14. 12 份各具不同目的单独调查表（涉及文化、治理、性别、伙伴关系、农业、林业、统计、研究、国际法和标准、营养、紧急援助及技术支持服务需求等）收到了 3 000 多份回复。调查表一般由限定性问题和开放性问题构成，前者使回答者能够对其答复分级（例如，您对 X 的满意程度如何，或您对 Y 的优先程度如何），后一类问题的回复须进行内容分析并由研究支持人员进行审查。

15. 在编写报告草案之后，与粮农组织成员和工作人员召开了一系列磋商会，使独立外部评价在一些事实要点上得到最终更正，澄清意图和任何模糊之处，并听取与独立外部评价的分析有分歧的观点。会议的结构由区域成员团体确定，总部和实地工作人员按部和区域进行（后者通过视频和电话连线进行）。数百名职工参加了这些会议。还专门为一般服务人员组织了一次会议，有 100 多人参加。还通过电子邮件或其它直接交流方式收到了许多评论。核心小组在保留其独立评价权的同时对这些评论进行了系统整理和认真权衡考虑。

### 粮农组织与其他机构的对比

16. 在独立外部评价四个核心领域的每个领域中，根据职能的类似性质（如技术机构）和/或规模，主要为对比目的挑选了一些机构，并在具体方面进行了一些额

外的对比（包括挑选世界卫生组织、联合国教科文组织、国际劳工组织和联合国工发组织进行技术和行政对比，挑选经合发组织和国际货币基金组织对比确定行政基准）。还酌情与设在罗马的其他机构（粮食计划署和农发基金）进行了比较。这是通过资料审查和直接访谈以及更广泛的联合国系统内的基准制定（如通过阅读联合国高级别管理委员会的资料）进行的。

### 专家的专业意见

17. 为每个工作领域准备了专家专业意见和回顾文件（专家顾问名单见附件 4）。在技术领域，聘用专家编写分析文件。每份文件都采用一般性授权范围和标准提纲，综合上述主要评价问题，尤其是根据各自调查的具体领域中过去几年中发生的主要变化和趋势，论述粮农组织的相关性和比较优势。总共编写了 29 份背景工作文件。与每个核心领域的技术专家组织了一次综合讨论会，然后利用其文件作为一种投入，与上述其它信息来源进行三角分析对照和相互对照，得出有关粮农组织工作的结论。

### 四个核心领域中的具体方法和思路

18. 对独立外部评价四个核心领域的每个领域还采用了以下具体的方法：
- a) 对粮农组织的技术工作，独立外部评价应用联合国评价小组和经合发组织/发展援助委员会的标准方法和评价标准<sup>6</sup>，并利用适合于评价全球公益产品活动的方法<sup>7</sup>作为补充，对粮农组织的绩效进行评价；
  - b) 在行政、管理和组织工作方面，利用通过焦点小组和调查表由下而上的方法从工作层面起，通过主管层面至高级管理层，探讨规则和过程方面的优势和弱势。另外参照最佳规范对标准管理咨询方法进行衡量；
  - c) 在治理方面，编写了以下案例研究：成员为粮农组织正在处理的主要问题提供资金的趋势；最近为权力下放采取的措施及其对治理的影响，以及区域性机构间治理安排。同负责评价粮农组织在多边系统中的作用的那些小组成员一起，与联合国改革工作组和捐助机构建立了密切的磋商关系，审查如何加强多边主义，评价未来需要和筹集发展资金的方式（经合发组织/发展援助委员会“新规则联盟”）。

---

<sup>6</sup> 相关性、效果、效率、机构影响和可持续性。

<sup>7</sup> 世界银行/独立评价小组。

## 国别访问

19. 对 35 个成员国进行了访问，其中包括 23 个发展中国家，10 个经合发组织首都、俄罗斯联邦和欧洲委员会。这些访问目的是研究独立外部评价工作的所有方面，收集国家一级的证据和看法。这些访问由核心小组成员领导，由区域和技术专家陪同，一般在发展中国家逗留略超过一周，在发达国家为两天。在某些情况下，由国家顾问事先为工作组作好准备；在所有情况下，工作组收到事先编写的国别简况，例如包括对粮农组织过去六年中的项目的调查以及主要捐助者和政府规划文件。测试的假设包括跨部门问题，如在性别、可持续发展和将减贫活动纳入主流方面的政策和计划措施及其成效。

20. 附件 3 的附录列出了所访问的国家。**挑选**访问哪些国家，其目的是在粮农组织工作结果的广度、深度和多样性方面具有广泛的代表性。每个区域的国家数量大致根据粮农组织在该区域的相对活动规模而定。对这些区域团体中国家的挑选，应用分层随机抽样方法进行，包括以下标准：i) 粮农组织在该国的计划规模（不包括紧急活动）；ii) 所报告的食物不足者占总人口的百分比，以及iii) 农业从业人口占总人口的百分比。还对总人口进行加权或分层，以确保不仅仅挑选人口少的国家<sup>8</sup>。

21. **国别访问**使用一般性**评价矩阵**。它包括独立外部评价四个核心工作领域中每个领域提出的问题：技术工作，治理，行政、管理和组织以及粮农组织在多边系统中的作用。对国别报告还使用了一般性注解提纲（见附件 3 的附录）。

22. 对发展中国家的访问**听取了**约 850 人的意见；一般每个国家 30 到 45 人。不同类别访谈人员的比例因国家具体情况而异。总的来说，80—90%为外部的被调查人（即非粮农组织工作人员）。他们包括国家政府的代表（占外部被调查人数的 40%）、双边捐助者（不足 10%）；多边系统中的其他机构，包括国际供资机构（从拉丁美洲及加勒比的 6%至非洲的 18%之间）、民间社会组织和非政府组织（15%至 20%）、私营商业部门（略低于 10%）、研究机构和学术机构（6%至 9%）以及区域组织（低于 5%）。在经合发组织国家中采访了约 55 人。

23. **对粮农组织工作的质量和附加值的评判**按照四分制打分，以便总体说明比较优势和弱势。对三位不同分析人员给抽样的部分国别报告的打分进行了一致性分析，表明了很大程度的趋同性<sup>9</sup>。

---

<sup>8</sup> 对独立外部评价的其它抽样性选择进行了类似的结构化挑选。

<sup>9</sup> 适用时在其它情况下和背景工作文件中也进行了趋同性分析（如对独立评审员对粮农组织以往评价报告样本进行的质量评估）。

### 按独立外部评价各核心领域提出的主要问题

#### 粮农组织的技术工作<sup>10</sup>

24. 对技术工作的审查使用了联合国评价小组和经合发组织规定的标准评价指标（相关性、成效、效率、机构影响和可持续性），主要问题包括：

- a) 粮农组织目前正在开展何种活动，在何处（在哪个区域和区域中的哪个国家）和如何开展活动，资源（财政和行政资源）组合如何，效率如何，结果又如何？—正在收集有关数据，但这些活动将需要得到优先重视和评价—见下文对此所作的更多说明？
- b) 何为主要替代性供应来源，它们在干什么？—粮农组织相对其他组织而言做得如何，既使用客观的绩效措施又考虑到其利益相关者（即直接或间接接受其影响的所有人）的看法？
- c) 粮农组织管理部门、职工及客户对粮农组织正在开展的活动的看法如何，绝对而言或相对其他组织—其中一些组织将作为参考基准—而言，粮农组织在今后发生重大变化的背景下会做得如何和应当做些什么？
- d) 何为粮农组织具有强大比较优势的技术领域？
- e) 何为粮农组织无比较优势但仍然履行其职能的技术领域，为何如此？粮农组织若不履行这些职能是否将/能取得这些比较优势？
- f) 粮农组织在联合国结构中的地位如何使它具有合法性、接触各国政府的机会及签定全球协议的召集力量和能力等优势，相对非联合国机构而言缺乏独立性、职工激励措施有限以及财政资源受到限制和不稳定又如何限制这些优势的体现？
- g) 从四个角度来看对粮农组织未来的影响如何：单独行动、通过改革、与其他机构协作以及与参照机构对比？

#### 行政、管理和组织<sup>11</sup>

25. 显然，信任和透明度问题是必须研究的主题，因为一般来说这些问题可通过人力资源活动和行政过程加以解决。另一个大问题是粮农组织避开风险和进行微观管理的程度，而同时转向要求承担更大责任与接受一定程度的风险相平衡的一种文化的活动和结构。在宏观一级，提出了粮农组织行政支持的成本效益问题。这导致

<sup>10</sup> 见起始报告第 46 段。

<sup>11</sup> 见起始报告第 52 和 57 段。

出现一种似乎矛盾的情况，一些指标表明行政服务长期良好地满足了削减费用的要求。以下是需要深入分析的领域的示意性名单：

- a) 人力资源：职等级别划分、能力和国际公务员制度委员会减级增幅的建议，尤其是考虑到农发基金和世界粮食计划署为联合国共同系统正在进行的试验；招聘和任命过程和目标，包括国籍和性别指标以及人员管理与人事决定之间的联系；流动和轮岗（粮农组织与联合国其他机构之间轮岗的可能范围）；业绩评估及绩效工资的可能，也考虑到国际公务员制度委员会目前的建议，目前农发基金和世界粮食计划署正在试行这些建议；人力资源计划及其支持灵活的工作人员队伍的能力，考虑到联合国共同系统的要求和制约因素；粮农组织工作中使用顾问及其成本，考虑到雇用短期专业力量的方式已经发生了转变；
- b) 行政：保安和风险；分析罗马或其他地区可能的和正在进行的联合/第三方行政管理活动，包括外包；考虑到由于预算原因活动部门化或下放的趋势，确保提供行政支持方面联合考虑的机制；象总干事改革建议中提出的那样，行政及财务部参与国家机构建设的可行性；
- c) 财政：财务风险问题；流入粮农组织的资源问题，即成员缴纳分摊会费的情况；即将改用国际会计准则的影响，包括为离职后债务（包括健康保险）准备资金的需要；确定财务和会计程序的基准；事后与事先控制；
- d) 预算：各种不同预算手段的优缺点，如战略框架、中期计划及工作计划和预算；编制不同预算方案的用途和成本效益；现有预算手段对重点确定的适当程度；滚动性中期计划及其与两年度工作计划和预算的“最佳匹配”；预算过程的透明度和知情决策；根据联合国系统通过的基于结果的管理方法在预算中使用的绩效指标的适宜性；确定预算和规划过程的基准；
- e) 正常预算与预算外资源之间的关系以及预算外资源的管理，包括：接收资金协定的安排；程序的效率和灵活性；实质性问责制安排；预算外供资与正常计划资源结合；根据其他组织应用和管理自愿供资的做法确定基准；
- f) 组织结构和治理：结构对计划需要的适宜性（参阅技术评价小组的工作和治理及总干事的改革建议）；最佳支持减少管理层次的结构；对监督结构的规范审查；权力下放结构（参阅技术评价小组的工作及总干事的改革建议）；粮农组织内管理培训的结果，包括参加联合管理中心的活

- 动（参阅知识）；领导作用 – 看法和现实；管理信息系统的适宜性（参阅信息技术）；
- g) 信息技术：信息技术基础设施的风险评估；信息技术基础设施对由知识驱动和透明的组织管理的适宜性（也参阅基础设施）；目前正在建设的主要人力资源软件系统的实施方法和目标；进一步将传统系统纳入财务系统构架的必要性；信息技术系统支持权力下放行动的能力；
- h) 知识：粮农组织支持知识环境的方法；粮农组织在交流和公共信息领域的外延计划，包括出版物计划及与集资活动有关的计划；内部和外部整合知识管理的程度（参阅机构间审查小组和成员国的技术需要）；内部培训计划（参阅人力资源）；知识环境中的管理性质（参阅管理）。

### 治理<sup>12</sup>

26. 要具前瞻性，评价必须解决的问题是国际社会今天需要何种类型的粮农组织以及今后需要何种类型的粮农组织，以及：

- a) 对机构的结构和职能的分析：领导机构如何整合？领导机构在多大程度上被认为是包括和代表本组织所有成员的利益？领导机构是否能够作决定和确定优先重点？确定重点，包括透明度是否有商定的标准？在治理方面是否有权力不对称情况，如果有，这些如何影响对本组织的信任？领导机构是否衡量其自身效率和效益的绩效（这正在成为一种标准规范）？不同类型的机构治理可能有何种效益？所确定的治理议程的实质性项目如何？粮农组织的治理与其他多边组织的治理比较和对照情况如何？与全球基金（防治艾滋病、疟疾和结核病）等其他多边组织目前的做法一样，民间社会的代表等新的实体更直接参与治理是否可取和可行？如果是，应采用何种方式？评价和审计作用是否得到适当的和充分独立的行使，这些是否向领导机构提供适当、可靠和充分的信息，确保这些机构能够履行其受托责任？
- b) 关于治理，涉及治理与管理之间的关系：按照章程和在实际中粮农组织的治理与管理之间的关系属何性质？是否明确了关于作用的定义，它们是否得到应用？问责制是否明确和适当？在实际中，本组织的目标确定以及政策和战略制定是否回应治理或管理的举措？是否存在紧张情况，如是，则如何处理和解决这些紧张情况？在安然、世界电讯和安达信等公司倒闭以后，在治理 – 管理关系方面进行了重大变革，这不只限于

<sup>12</sup> 见起始报告第 59 段和第 62—66 段。



公司部门，而且目前日益在慈善组织和非政府组织的机构进行。目前是否知道或正在出现“最佳规范”的情况，这些对粮农组织是否具有可能的价值和适用？

- c) 粮农组织的治理与整个联合国系统的治理之间的关系，包括这种治理通过全球首脑会议和大会的要求和所赋予职责的非正式成分、联合国经社理事会和联合国大会与粮农组织治理成分之间被称为“共同系统”的关系，其中包含国际劳工组织法庭；
- d) 治理与财务预算编制一致性之间的关系。这将需要在一段具有代表性的时期内从断定粮农组织供资的性质和趋势开始（核心预算、预算外信托基金供资和其他补充供资安排。）从中要提出的一些关键问题是领导机构研究、了解和指导供资趋势影响和后果的程度以及如何审查影响和尽量减少不利影响？资金分配如何支配各组织的目标和行动？制定预算的过程对本组织成员的利益是否具有包容性和代表性？这类问题中的一个具体问题涉及委托给粮农组织的信托基金的治理制度。缺乏资金是否导致粮农组织某些传统活动减少或取消？这对其全球活动范围有何影响？
- e) 治理过程的效率，包括划定各种委员会的主管领域；它们的过程、程序和文化；它们对文件的要求以及它们有关本组织决策过程的时间安排。

### 多边系统中的粮农组织<sup>13</sup>

27. 关于粮农组织在多方系统中的作用：

- a) 国际发展总体架构内有哪些已经发生变化、正在发生变化和可能发生变化，这对粮农组织有何要求或影响？尤其是，整个联合国系统的努力（特别是关于位于罗马的三个机构）、国家一级的协调安排的影响如何（如减贫战略、联合国发展援助框架、“一个联合国”、联合国驻地代表的作用、关于“严格管理的实体”的发展情况等）？
- b) 在粮农组织的职责领域内目前谁在开展何种工作（技术计划、研究、规范和标准制定、建立全球知识库）？粮农组织在 60 年前成立时是独特的。如今却远非如此。现在有无机构机构和机构安排以及大量替代供应来源。在这种已变化的情况下粮农组织是否具有比较优势？这些比较优势是什么以及如何确定、判断和衡量？粮农组织的比较优势是否清楚？它如何核查和证实这些比较优势？

<sup>13</sup> 起始报告第 71 段。

- c) 粮农组织参加国际发展组织、政府、非政府行动者和私营部门之间目前正在开展的增加发展凝聚力、建设更强和更持久伙伴关系以及协调政策、方法和组织安排（尤其是在国家一级）的主要努力的程度和质量如何？粮农组织在伙伴关系方面如何作决定以及粮农组织是一个受尊重的伙伴有何证据？回应经社理事会的决议有何内部动员？联合国系统内的其他行动者对粮农组织的主要看法和意见如何？秘书长在设立一个独立小组报告“认识非洲农业的希望和潜力”时未赋予粮农组织重要作用是否有任何含义？
- d) 成员国在粮农组织职责领域内有何实际需求？这些需求如何确定？这些需求是否已经改变以及是否正在改变？它们与更大的全系统的连贯一致性有何关系？如果在连贯一致方面有弱点，本组织管理层能否对此作出任何努力或这些弱点的起源是否来自于其成员国具有竞争性的和不可调和的需求？

**附件 3 附录 1**  
**表 A3.1 访问的国家**

区域和国家	低收入	中等收入
<b>非 洲</b>		
1. 布基纳法索	X	
2. 埃塞俄比亚	X	
3. 加纳（和粮农组织区域办事处）	X	
4. 马达加斯加	X	
5. 纳米比亚		X
6. 尼日尔	X	
7. 坦桑尼亚	X	
<b>近 东</b>		
8. 埃及（和粮农组织区域办事处）		X
9. 毛里塔尼亚	X	
10. 突尼斯		X
11. 也 门	X	
<b>亚洲及太平洋</b>		
12. 孟加拉国	X	
13. 柬埔寨	X	
14. 印 度	X	
15. 泰国（和粮农组织区域办事处）		X
<b>拉丁美洲及加勒比</b>		
16. 巴巴多斯		X
17. 玻利维亚		X
18. 智利（和粮农组织区域办事处）		X
19. 洪都拉斯		X
20. 秘 鲁		X
21. 圣卢西亚		X
<b>中部和东部欧洲</b>		
22. 亚美尼亚		X
23. 格鲁吉亚		X
<b>经合发组织和其他</b>		
24. 比利时		
25. 加拿大		
26. 欧洲委员会（粮农组织成员组织）		
27. 法 国		
28. 德 国		
29. 匈 牙 利		
30. 日 本		
31. 墨西哥		
32. 挪 威		
33. 俄罗斯联邦		
34. 瑞 典		
35. 美利坚合众国		

## 带部分解释的独立外部评价国家工作组报告提纲

**引言：本提纲目的是概述有待包括的主要标题和作为一些主要问题的核查清单**

不同的利益相关者群体有不同的看法时，应当始终加以区分，应当明确工作组的判断是什么，所有利益相关者或某个利益相关者群体的判断又是什么。

通过对比，始终努力将粮农组织的绩效与在同一个国家中工作的其他组织的绩效进行对照。在这项评价中，世界卫生组织被选为主要对比组织，国际劳工组织、联合国工发组织和联合国教科文组织等专门机构也为全面衡量绩效提供了基准。其他机构，包括联合国基金和方案、国际供资机构、双边和多边非政府组织，尽管不能作为组织进行对比，也可能提供有益的经验教训。

关于国别访问的许多方面，核查粮农组织权力下放和技术合作计划评价提出的意见和为独立外部评价整理的其它评价材料将是重要的。同时切记信息不对称可能成为这项评价中的一个重大问题，因为利益相关方可能没有足够的信息。

总体结论和建议：建议本部分仅仅在小组（顾问小组）一起访问一系列国家之后，能够根据两个、三个或四个国家得出一些共同结论时编写。

各小组涉及的技术领域：虽然在所有国家中都可根据利益相关者的情况得出一个总体印象，但如有可能，各小组应当分开跟踪粮农组织集中力量开展活动的一些技术领域，力图为这些领域获得更加彻底的信息。详细问题见评价矩阵。

**确保主要结论突出，既能见到树木，又能见到森林，从局部看到全局。哪些满意、哪些不满意，哪些成功和哪些失败，这些是谁的意见？**

### **提 纲**

#### **1) 粮农组织的主要合作重点（不同合作形式的相对重要性）**

- a) 近几年来粮农组织的活动组合，按分部门和干预活动程度列出的主要活动领域（应对紧急情况、试点、投资开发、加强机构能力、政策和立法）

说明2000—2006年粮农组织正在X国开展的或最近完成的计划的总体情况。我们还按照全球主题对这些活动进行了分类。如果不评价其影响，如何评价粮农组织的效益将提出更加复杂的问题，提纲下文探讨了这些问题—例如，病虫害综合防治能否满足国际农药标准、自然资源的可持续管理或在农业服务中—鉴于粮农组织有一个重大的农民实地学校推广计划—根据我们获得

的项目说明，如果不进行一些实地核查，或与首都有识之士讨论，就无法说明这些活动的主要重点。

- b) 粮农组织驻国家代表的作用（政策对话、关于捐助方投资决定的对话、支持计划的制定、项目执行等）。粮农组织驻国家代表如何看待其作用，其他人（政府、民间社会和捐助机构）又如何看待代表们的作用？权力下放评价十分强调了雇用能干而富有经验的个人作为粮农组织驻国家代表的重要性。确定粮农组织驻国家代表的资格和其他人如何看待他们的专业地位的某些意见将是重要的。
- c) 区域项目的作用：人们将从附表中注意到有一系列的区域项目——其中某些项目看来属于区域公益产品性质。全组在罗马拟定问题时并没有获得粮农组织的国别概况。然而，鉴于其重要性，国别研究应当既评价区域活动组合，又评价国家一级的活动。就粮农组织被认为具有比较优势的领域，如限制公害（如禽流感）或食品安全标准而言，区域活动组合是否具有公益性质？是否加强国家成为一个更有效贸易伙伴的能力？在各项活动中，我们力图对全组准备编写文件的领域的活动进行分类，因为他们希望在其各自领域中受益于您的文件。
- d) 总部和区域办事处的投入，包括投资项目的制定（如有的话——对这些投入的相对重要性和所提供投入的效率效益发表意见）。

## 2) 挑战、需求、绝对的和感到的需要

对服务的需求，区分是哪一类利益相关者提出的需求，这些需求属于平行绝对需要的程度，同时考虑到国际社会其他成员采取的行动的主要重点。尽可能按照分部门和程度（试点、机构能力、政策和立法）划分挑战和需求

- 总的来说，利益相关者是否认为粮农组织计划的相关性强，即对该国的需要作出响应；在这种情况下，可能会有 X 国认为粮农组织应当提供资金但目前又没有开展的活动。请列出这些领域，但确保考虑到列入和不列入名单的偏差。
- 利益相关者认为粮农组织在该国实现千年发展目标方面应当开展什么活动？

### 3) 粮农组织关于重点活动和资源分配的决策

- a) 如何作出关于资源分配和各项计划的决定，这是否符合需要和粮农组织的相对优势？当前活动结构及其在一个时期的变化的原因是什么？<sup>14</sup>
- i) 评估国家对粮农组织服务的要求和“国家如何向粮农组织提出要求”的答复的确定因素。是否有一个国家重点确定过程？有哪些方法和手段提出和汇总要求—区域和分区域会议，技术专家会议，各部的要求，紧急情况，减贫战略文件过程？国家在实现千年发展目标方面的情况如何？
  - ii) 政府、联合国国别小组（联合国发展援助框架）捐助者、粮农组织驻国家代表处、区域和总部技术官员各自的作用是什么？伙伴关系在确定粮农组织所作工作方面有多重要？
  - iii) 在这一过程中国家动力是否超出了农业部而扩大到其他部及非政府和私营部门利益相关者？
  - iv) 粮农组织的全球和/或区域重点是否有很大影响？
  - v) 计划是由需求或供应推动或仅仅取决于机会？关于由供应和需求推动的计划结构（例如粮食安全特别计划）之间的平衡，这些指标告诉我们什么？
- b) 在粮农组织的制约因素的情况下本组织应对的相关性离最佳程度有多远—在哪些领域粮农组织在当前或可能将来具有独特的动态相对优势？（见所附的定义名单中对相对优势和动态相对优势的定义）
- 铭记国家在满足需要（并非所有需要，仅指最适合由粮农组织去满足的那些需要）方面的发展阶段。为检验某些重要假设奠定基础。粮农组织的现有评价指出：

<sup>14</sup> 目前的评价结果和全球技术小组访谈表明，目前组合是以下各种因素的结果：

- 粮农组织的职责（请保证阅读为其职责所附的粮农组织战略框架 [http://www.fao.org/strategicframework\\_also](http://www.fao.org/strategicframework_also) 及它打算如何履行职责）
- 核心能力
- 预算资金的提供和可预计性
- 预算外资金的提供、可预计性及期限
- 审议国的具体要求
- 发达国家为某些活动具体提供双边援助
- 自然灾害引起的外部冲击
- 紧急情况（由自然灾害和人为灾害引起—例如过去忽视关于禽流感和其它动物疾病媒介的警告，导致目前的流行病危险）
- 与其他机构的伙伴关系安排（例如粮农组织与国际金融机构的合作计划，导致除了投资中心的资金之外还要求粮农组织的技术专业知识）
- 各分部门技术委员会在全球和区域磋商会中提出的各个领域活动的要求
- 总干事发起的活动
- 其它因素。

你可以支持或驳斥这些假设。

- 绝大多数发展中国家希望在采用规范和法规方面得到援助；
- 大多数最不发达国家和许多中等收入国家希望在制定政策、战略和法律方面得到援助；
- 许多最不发达国家希望在试点方面得到援助，但是大多数国家并没有看到粮农组织在小型或大型发展项目方面的巨大相对优势；
- 最不发达国家和许多中等收入国家对粮农组织的信息产品的直接利用率较低。
- 你有理由支持或反对关于 X 国的这些说法吗？

#### 4) 伙伴关系和联网

- a) 粮农组织作为联合国国别小组和包括捐助者的内的范围更广的国际社会一员的作用如何一如有过错，是否都是粮农组织的过错？共享联合国办公大楼是否真的是个问题？
- b) 如果减贫战略及联合国发展援助框架的总的重点与粮农组织的重点不一致，是否有严重问题？
- c) 粮农组织的联系是否超出了农业部范围而扩大到非国家行动方，粮农组织如何做到这一点？
- d) 在国家一级与以下方面的伙伴关系作用如何：
  - 国际农业研究所？
  - 国际供资机构？
  - 双边捐助者？
  - 国家利益相关者？
- e) 伙伴关系除了带来利益之外也产生费用。粮农组织应增加还是减少伙伴关系，如何增减？
- f) 粮农组织的活动与区域组织的活动的相关性和相结合程度如何？
- g) 粮农组织是否最大程度地利用了伙伴关系？

#### 5) 粮农组织的行政、组织和管理（对粮农组织总的评价是否是一个有效组织？）

- a) 粮农组织驻国家代表处的工作：
  - i) 工作规划；
  - ii) 粮农组织驻国家代表处的人员配备和人力资源政策。人员情况和能力是否符合需要？
  - iii) 交流及信息技术；
  - iv) 行政和财务程序（采购、订合同、协议书、权力水平等）。
- b) 项目规划、制定和批准程序的效率、透明度等？对不同活动的平均应对时间指标是有用的。

- c) 由罗马总部管理的紧急情况与主要由粮农组织驻国家代表处管理的发展技术合作之间的项目活动效率
  - i) 项目工作人员和顾问的才能；
  - ii) 小组的适当性（能力结构）

## 6) 粮农组织的工作成果

- a) 技术合作：虽然在所有国家可以从利益相关者得出总的印象，但是可能的小组应分别就粮农组织集中努力的一些技术领域开展活动，努力获取关于这些领域的更加深入的信息。关于详细问题，见评价表。

### 产出

- i) 是否尽可能及时有效地提供产出？
- ii) 按绝对技术标准衡量产出的质量如何？
- iii) 这些产出是否以受益人可最佳利用的形式？
- iv) 随后的过程是否有利于这些成果的广泛所有权，无论是在政策、新技术还是机构方面？

结果、影响及其可持续性：粮农组织的活动是否对向国家及其人们提供可持续利益方面的可能因果关系作出经济有效的贡献？

- b) 对总部产出和区域办事处产出的利用尽可能按技术领域和利益相关者类别划分：

利益相关者是否了解粮农组织目前提供的、在粮农组织活动表中作了概述并且在其战略职责中讨论的各种服务？

- i) 出版物（印刷版本）和可在因特网上获取的信息：
  - (1) 是否知道可获取哪些信息？
  - (2) 可获取的信息有哪些用途以及为谁所用？
  - (3) 在获取所提供的信息方面是否有困难？
  - (4) 用户希望看到哪些改进？
- ii) 粮农组织作为一个知识中介：粮农组织是否被视为对来自不同来源的知识进行汇总和/或提供的一个知识中介？
- iii) 会议、专题讨论会和培训班：
  - (1) 合适的人参加吗？
  - (2) 主题和内容的相关性如何？
  - (3) 过程是否适当？



## 7) 粮农组织的相对优势有哪些

- a) 根据上述分析，粮农组织在 X 国的真正相对优势有哪些，是否有一些粮农组织应当建立相对优势的重大空白？为了评估粮农组织的贡献，你不妨铭记一般认为其独特资产是：
- 有利于召集力和中立性的政府间地位和合法性；
  - 全球政府间规范和标准制定者，在这方面还有能力提供技术援助；
  - 通过驻国家办事处网络扩大到全球范围；
  - 联合国大家庭的成员；
  - 粮农组织专业知识的质量；
  - 其专业知识的中立性—有些人说粮农组织不中立而是接受，需要采取更强硬立场；
  - 其进行迅速有效应对的能力；
  - 其从当地或国际捐助者筹集资源的能力；
  - 其援助的小规模性和灵活性。
- b) 关于联合国改革和粮农组织作用的意见

## 8) 粮农组织的治理(农业部、其他部和非政府利益相关者对粮农组织治理的看法)。

- a) 全球治理
- i) 粮农组织在全球和区域两级对于国际条约、约定、法规、磋商机制、国际一致性等进行发展和作出贡献的效益。
  - ii) 国际协定、法规等是否符合需要
- b) (粮农组织) 秘书处(作为一个组织) 的治理
- i) 区域会议的作用(利益相关者希望从区域会议得到什么？它们的总体评价是什么，是否有关于改革的建议？)。
  - ii) 对于他们参加的粮农组织主要会议的满意程度(对许多人而言，这仅指大会及林业委员会和渔业委员会等一些主要技术委员会)；
  - iii) 对于其意见被听取的满意程度；
  - iv) 关于非政府利益相关者参与的意见；
  - v) 关于选举区域主任和赋予区域会议更大权力的世卫组织模式是否更好方面的任何意见。

## 9) 关于粮农组织改革的意见(如有的话)

- a) 他们是否知道粮农组织的总部机构改革，他们认为机构改革对技术人员的部署和支持有何影响？
- b) 他们是否知道粮农组织的权力下放工作，权力下放对粮农组织在国家开展的工作有何影响？
- c) 利益相关者是否知道粮农组织的预算制约因素？

总的结果

## 附件 4：独立外部评价顾问和质量保证顾问

### *独立外部评价核心小组*

**组长：Leif E. Christoffersen** 先生（挪威）是一位经验丰富的发展问题经济学家，他组织了一系列重大的机构评价，包括对世界保护联盟（IUCN）和全球环境基金（GEF）的评价。他曾在世界银行任职 28 年，其间他担任过农业、农村发展和环境领域的各种管理职务。他是挪威生命科学大学国际发展与环境研究中心（Noragric）的高级顾问。Christoffersen 先生还领导过挪威研究理事会的多边发展计划委员会。他担任过几个基金和教育机构管理委员会的主席，其中包括挪威 GRID-Arendal 基金会和丹麦马斯的纳维亚研究院（Scandinavian Seminar College）。目前他在哥斯黎加地球大学董事会任职。

**前任组长兼核心小组成员：Keith Bezanson** 博士（加拿大）是国际发展领域的知名专家，开展过一系列重大评价，包括对非洲开发银行的评价。他最近曾担任联合王国发展研究所所长。他还担任过加拿大国际发展研究中心主任；美洲开发银行副行长（行政管理）；加拿大驻玻利维亚和秘鲁大使；并在加拿大国际开发署担任高级职务，包括多边计划总干事、美洲科副主任和东非区域主任（1973-1985 年）。Bezanson 先生操流利的英文、法文和西班牙文。

**粮农组织的技术工作：Uma Lele 博士（女士）**（美国/印度），是一位农业经济学家，曾在世界银行担任各种研究、管理和咨询职务，最近刚从执行活动评价部（现称为世界银行独立评价组）高级顾问职位上退休。她领导了对国际农业研究磋商小组的独立评价，这是对世界银行支持的 70 个全球伙伴关系的更广泛评价的一部分。她还领导了对世界银行 1991 年森林政策的独立评价。她曾担任卡内基公司和卡特中心的全球发展计划主任，而且是佛罗里达大学研究终生教授和国际研究主任。她出版了很多著作，是美国农业经济学会会员和印度国家农业科学院院士。

**粮农组织的管理、组织和行政：Michael Davies 先生**（联合国）现为管理支持系统（世贸组织、国际清算银行、欧洲投资银行、AgaKhan 发展网络和世卫组织）的一名高级顾问，具有广泛的管理经验，包括人力资源、信息技术系统、工资和预算。他出版了一本关于国际组织行政管理各方面的全面的书籍。他担任过美洲开发银行人力资源部的高级顾问、世界银行的职工补偿高级官员以及粮农组织实地和总部的行政官员。Davies 先生操英文、法文和西班牙文。

**粮农组织的治理：Carlos Pérez del Castillo 先生**（乌拉圭）现为国际经济问题方面的一名国际顾问。他曾担任乌拉圭驻日内瓦世贸组织和联合国各组织大使兼常驻代表，担任过世贸组织大多数高级机构、包括其总理事会的主席。他曾担任乌

拉圭总统的国际贸易谈判特别顾问。他曾拥有部长级别，担任过乌拉圭外交部副部长和该国在多边、半球、区域及双边各级的首席谈判员。他担任过拉丁美洲经济体系的常务秘书。他在联合国贸发会议和拉丁美洲及加勒比经济委员会中担任过高级职务。他拥有广泛的公共和私营部门咨询经验，是农业谈判方面一位知名的国际权威。他操流利的英文、法文和西班牙文。

**粮农组织在多边系统中的作用：Thelma Awori 女士**（乌干达）是联合国开发计划署前助理秘书长（非洲区域局主任）、联合国开发计划署副助理署长（政策及计划支持局）、联合国妇女发展基金副董事和联合国津巴布韦驻地协调员。她研究了联合国妇女发展基金会的评价方法，是粮农组织技术合作计划独立审查的牵头顾问和主席。她广泛开展了有关性别问题的的工作。她担任 **ISISWICCE**（妇女组织）的主席。她操英文和法文。

#### *质量保证顾问*

**Mary Chinery Hesse 女士**（加纳）目前是加纳总统的高级顾问。她曾担任财政部常务秘书和联合国开发计划署驻塞拉利昂、坦桑尼亚、塞舌尔和乌干达的驻地代表（驻地协调员）。从 1989 年至 2000 年，她担任国际劳工组织副总干事。她参加了若干个高级小组，其中包括联合国秘书长关于威胁、挑战和改革的小组；发展融资小组（Zedillo 委员会）；英联邦结构调整与妇女小组；联合国关于最不发达国家进展情况的小组；非洲联盟咨询小组以及世界银行非洲顾问。她还曾担任国际公务员制度委员会主席。她曾在联合国开发计划署发展效益评价报告咨询委员会中任职；她是一系列关于评价新趋势论文的作者，包括为 **IDEAS** 评价网络编写的论文，曾担任对粮农组织权力下放独立评价的共同组长。

**Robert D. van den Berg 先生**（荷兰）是全球环境基金评价办公室主任，该办公室是向全球环境基金理事会直接报告的一个独立办公室。他在荷兰外交部任职 24 年，从事发展合作和政策工作，曾任荷兰外交部政策及执行评价司司长（1999-2004 年），当时还担任经合发组织/发展援助委员会发展评价网络主席。他曾担任荷兰国家发展合作咨询委员会执行秘书，是荷兰发展合作特别研究计划主任。他合作编写了关于发展合作的三本书籍，发表了 20 多篇关于政策制定、评价、研究和发展合作各个方面的文章。

#### *管理支持*

Carlos Tarazona	评价执行行政管理员/研究官员
Melanie Derba	执行助理

### 专家顾问

**行政、管理和组织：** Charlotte Jones-Carroll（比利时）； Enrique Zaldivar（法国）； Teresa Saavedra（信息技术）； Vanessa Bertelli（文化）

**知识管理和交流：** Ernest “Ernie” Wilson

**治理：** Sholto Cross; Martin Piñeiro; Abdelaziz Megzari; Advisers: David Sands Smith; Gerald Moore

**技术工作：** Bruce Gardner（农业、农村发展和粮食政策）； Hans Gregersen（林业）； Carl Eicher（可持续发展和粮食安全）； Eric Tollens（a.技术援助， b.农业支持服务）； Cornelius (Cees) de Haan（a.畜牧业， b.投资支持）； Cornelius (Kees) van der Meer（国际法和标准制定）； David Sahn（营养）； Tim Marchant（统计资料和数据库）； Michael Ward（统计资料和数据库）； Trond Bjorndal（渔业）； Patrick Webb（紧急情况 and 立即恢复）； Lukas Brader（作物）； Mohammed Ait Kadi（水和灌溉）； Torkil Jørnch Clausen（水和灌溉）； Achola Pala Okeyo（性别）； Kristen Timothy（性别）； Sarah Burrows（性别）

**粮农组织在多边系统中的作用：** Douglas Lindores; Alex McCalla

**国家和区域：** 非洲： Dunstan Spencer; Mandi Rukuni; Achola Pala Okeyo; 亚洲： Inder Abrol; F.N. Zhong; Rashid Faruqee; Suntra Hang; 欧洲： Joe Goldberg; 拉丁美洲及加勒比： Eugenia Muchnik; Julio Berdegué; Julio Paz; Norberto Quesada; 近东： Abdelaziz Megzari

### 研究支持及对编写报告的支持

Alexander Shakow	近东高级顾问兼区域小组组长
Sally Burrows	高级顾问及关于评价职能和性别的专家工作
Zeynep Elif Aksoy	研究员 – 投资
Federica Coccia	研究员 – 行政和管理小组及性别
Hua Di	研究员 – 技术工作
Anna Guerraggio	研究员 – 技术工作及各方面
Victoria Heymell	研究员 – 环境
Anabella Kaminker	研究员 – 多边系统及各方面
Michele Mifsud	研究员
Mario Picon	研究员 – 治理及各方面
Sandhya Rao	研究员 – 以往的评价