

2007 年

计划评价  
报告

C 2007/4





C 2007/4  
**2007年11月**  
大会第三十四届会议  
2007年11月17-24日

**2007年**

---

**计划评价  
报告**

联合国粮食  
及农业组织  
2007年，罗马

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律地位、或对其边界或国界的划分表示任何意见。

版权所有。为教育或其它非商业目的复制和传播本信息产品中的材料不必事先得到版权持有者的书面准许，只需充分说明来源即可。未经版权持有者书面许可，不得为销售或其它商业目的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致函粮农组织新闻司出版管理处处长，地址：意大利罗马Viale delle Terme di Caracalla, 00153 或以电子邮件致：copyright@fao.org

© 粮农组织 2007年

---

## 目 录

---

	页 码
I. 序 言	3
II. 粮农组织的内部评价工作 — 机构安排、政策和方法	3
背景	3
机构和治理安排	4
评价程序和方法	6
III. 联合国系统在评价中的协作	11
IV. 对评价职能的评价	12
V. 本组织的评价计划	19
已完成评价的 2006-2007 计划	19
2008-2009 计划进行的主要评价	20
VI. 评价摘要 - 主要评价	21
附件 I: 对预算外发展型项目和计划的评价 2006-2007 两年度	



## I. 序 言

1. 2007 年计划评价报告继续运用计划委员会和理事会于 2005 年同意的修正格式。因此，它对粮农组织内进行评价的机构安排，及其涵盖面和方法，提供了最新概况。如同 2005 年报告<sup>1</sup>一样，为了有助于加强透明性和问责制，本报告也概述了对粮农组织内部评价工作的评价和回顾。这次，如同计划委员会<sup>2</sup>所建议的那样，报告对粮农组织独立外部评价范围内单独完成的一份研究，即对粮农组织内部评价职能的评价，进行了概述。因此，本计划评价报告包括五个主要部分：

- a) 粮农组织的内部评价工作（机构安排，政策和方法）— 这提供对当前评价安排的叙述；
- b) 联合国系统在评价工作上的协作；
- c) 对粮农组织独立外部评价范围内单独完成的一份研究，即对粮农组织内部评价职能的评价，进行的概述；
- d) 本组织的评价计划，— 这列举了 2006-2007 两年度完成的评价产出，和下一个两年度主要评价项目的工作计划；
- e) 对本两年度完成并提交领导机构的主要评价报告的评价摘要。在这些摘要中，除了评价本身以外，还提供了管理层的回应和计划委员会的反应。每份摘要都列举了可以参见评价网址<sup>3</sup>上哪些文件的全文。

## II. 粮农组织的内部评价工作 — 机构安排、政策和方法

### 背景

2. 粮农组织的所有计划和活动，无论是由本组织（通过分摊会费安排的）经常预算供资，还是由自愿提供的预算外资金供资，都要进行评价。评价这些计划的政策是由领导机构中的成员国和总干事确定的。评价的宗旨在于：

- a) 在成果上进行问责，尤其要考虑到有无证据说明为对成员国的利益产生可持续影响做出贡献；
- b) 协助领导机构、本组织管理层和具体成员国，按照基于成果的决策方式进行决策。

<sup>1</sup> 2005 年报告总结了评价职能的自我评价的结论，包括一位外部顾问和一次外部同行审议的结论。

<sup>2</sup> 计划委员会第 97 届会议报告 (CL 132/11) 第 38 段。

<sup>3</sup> <http://www.fao.org/pbe/pbee/>

3. 理事会在确定评价政策时，主要听取计划委员会的意见。为总干事提供咨询的是于 2004 年成立并由副总干事主持的内部评价委员会。粮农组织内部评价工作遵循由联合国评价小组（其成员由整个联合国系统各组织的评价负责人担任）确定的联合国系统内部评价准则和标准<sup>4</sup>。这些准则和标准大体上与经合发组织-发展援助委员会的标准相一致。其宗旨可以用一段序言来概括：“为了建设一个更好地为世界人民服务的联合国系统，根据扎实的证据，克服弱点、发扬优点”。如今，这已构成联合国系统所有组织和计划都可用以衡量自己绩效的基准。

4. 粮农组织的评价当前可分为如下相互补充的主要类型：

- a) 为领导机构准备的重大评价。这些由计划委员会决定，涵盖具体的粮农组织计划的评价，并服务于粮农组织战略框架规定的战略目标及相互交叉的机构性问题。这在每个两年度大约有 4 到 5 项。这些评价包括由经常计划预算和预算外资金供资的工作的方方面面，并涉及总部、区域和国家各级的工作（规范性和技术合作工作）。领导机构还会收到预算外计划的主要评价报告和国家评价报告的摘要或全文，下面列举其进一步分类；
- b) 对粮农组织在国家一级的全部工作的全面评价（每两年度 3 到 5 项 – 在当前的两年度里引进了这类评价）；
- c) 对预算外资金供资的，关于具体紧急情况、主题或计划的工作的评价；
- d) 对特定预算外计划和项目的评价；
- e) 由经常计划工作主管人员进行的自我评价。

#### *机构和治理安排*

### **计划委员会在评价中的作用**

5. 计划委员会是代表领导机构收受主要评价报告的单位。它在评价工作中的职能是在整体评价政策和程序方面向理事会提供咨询，并：

- a) 决定主要评价工作项目的工作计划；
- b) 收受并审议主要评价报告（报告都附有管理层对其结论和建议的回应）。计委在其向理事会的报告中，提出它对评价报告和管理层回应的结论；

<sup>4</sup> <http://www.uneval.org>

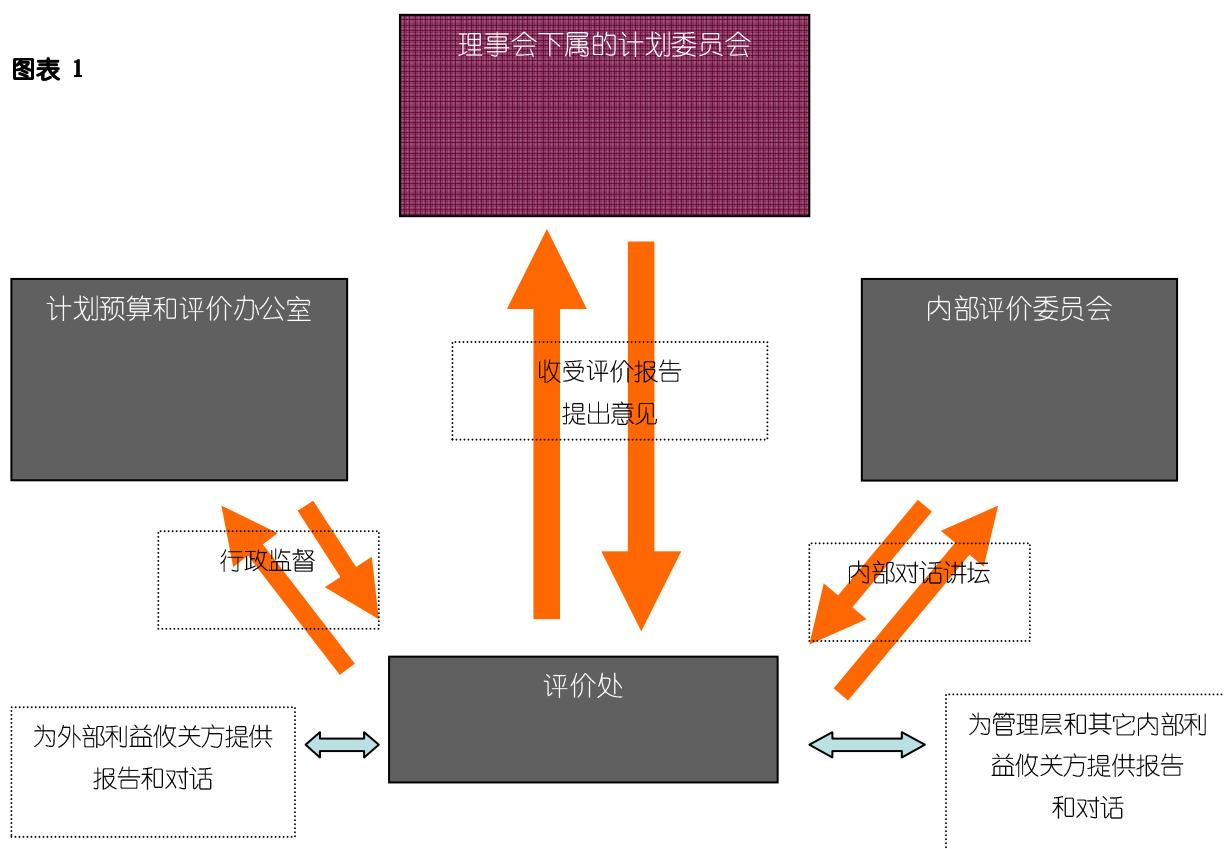
c) 收受关于执行评价结论和建议的进展报告，并向理事会提出它的看法。

6. 计划委员会如今具有一项关于评价工作的常设议程，据此不仅讨论具体的评价报告和关于评价事项的文件，而且讨论随时产生的有关评价的临时事项。

### (内部) 评价委员会

7. 由副总干事主持的内部评价委员会向评价处提出关于其工作计划的意见并在所有关于评价的事项，包括预算水平和管理层回应上，向总干事提供咨询。

### 评价处



8. 评价处负责保证粮农组织内部评价工作的适用性、有效性、质量和独立性。为了行政上的方便，该处处于作为总干事办公室<sup>5</sup>一部分的计划、预算和评价办公室之内。评价处接受计划委员会的指导，并与（内部）评价委员会进行协商。该处单独负责进行所有的评价，只有自我评价由计划主管人员进行而由评价处提供支持，包括选拔评价人员和确定有关评价的职责范围。这样，它在本组织内享有高度的独立性。在担负进行评价的责任之外，该处还：

<sup>5</sup> 该处的人员配备包括一名处长，8名专业级人员（包括一名有预算外资金供资的人员）和3名支持人员。

- a) 促进来自评价的反馈，以作为具体评价工作项目的直接后继工作，并将经验教训更广泛地进行传播中；
- b) 监测管理层就领导机构、管理层和有关利益攸关方所接受的评价建议的执行进行报告的情况；
- c) 支持主管人员的自我评价（但不在基于成果的管理中负担更多的责任，以便在它的评价中保证更高程度的独立性）；
- d) 至于工作人员培训，该处向人力资源司提供关于培训要求的意见（但不参与成员国里的评价能力建设）。

### **粮农组织内部评价工作的预算**

9. 就 2006-2007 两年度而言，评价工作的预算（包括自我评价）大约为 480 万美元<sup>6</sup>（总共约占经常计划工作资金的 0.5 %）。为领导机构翻译和复制评价文件，和诸如办公室面积等某些间接费用，都在评价预算之外开支。粮农组织理事会<sup>7</sup>于 2007 年 6 月强调了对本组织预算外资金工作进行系统评价的重要性，并同意将所有预算中大约 1% 的资金用于评价：“在公开发布情况的基础上，在所有预算外项目内包括一项强制性的评价预算水平。为此，将建立两个信托基金联合账户：一个用于紧急情况和恢复项目，另一个为发展项目提供技术合作。但超过 4 百万美元的开发性技术合作项目将不包括在内：它们仍将进行单独的评价。”

### **评价程序和方法**

#### **适用于所有评价工作的程序和方法**

10. **为评价及其职责规定范围：**由评价处与执行战略或计划最密切相关的单位及其他利益攸关方，包括有关国家代表和捐助方代表进行讨论后，为每一项主要评价工作提出一份基本做法文件。越来越多的倾向是随后选拔一名评价组组长，以便他/她参加关于职责范围的定稿工作。粮农组织于 2000 年采用的基于成果的加强计划模式，使得人们比较容易确定计划取得了什么结果和影响，不过，关键仍然在于如何在评价过程的早期弄清计划的内在逻辑，并定义可供评价工作中使用的恰当的核查指标。

11. **评价小组：**评价由评价处管理并保证其质量，评价小组一般由独立外部咨询

<sup>6</sup> 经常计划对评价处进行独立评价的拨款为 370 万美元，其中，30 万美元要求得到补偿，70 万美元用于自我评价，40 万美元用于评价技术合作计划。.

<sup>7</sup> 粮农组织理事会第 132 届会议报告（2007 年 6 月 18-22 日于罗马），第 76 段。

顾问来领导并构成主要成员<sup>8</sup>。评价顾问<sup>9</sup>以资质为基础进行选拔，同时注意区域和性别的平衡。只要可能就要在小组其他成员的配备上咨询评价小组组长的意见。评价小组的规模与评价工作的规模和复杂性有关，典型的数目是3到4名主要顾问。

12. **评价方法：**使用的方法要按照具体评价项目量体裁衣。有一些特点是共同的。一个计划、项目、战略或过程的最终价值在于它对粮农组织成员国政府及其人民带来的好处。评价工作的关键问题有：

- a) 粮农组织运作的外部环境的变化；
- b) 对成员国和国际社会的需要和重点的适用性；
- c) 目标、战略、设计和执行计划在满足上述需要和重点上的效能和清晰程度；
- d) 实施的过程的效率和效果；
- e) 制度性优势和弱点，包括制度文化和过程的包容性；
- f) 相对于进行工作中使用的资源，产出的质量和数量如何；
- g) 相对于工作中使用的资源，来自活动和产出的结果（效果）的质量和数量如何；
- h) 就对当前和今后几代人所带来的好处而言，在粮食安全、营养、社会和经济福利、环境等方面的影响及其可持续性如何；
- i) 粮农组织在满足这些重点需要中的比较优势如何。

13. 评价要有前瞻性。因此，所关心的中心问题是着眼于未来，找出粮农组织计划、做法和机构中的优点和弱点。在检查计划的有效性和影响时，通常发现最有效果的是检查过去4到6年内已完成和进行的工作的结果和影响（如果比这时间更长，就会导致难以找到详细的信息和辨明对影响的贡献）。

14. 评价工作要研究与粮农组织相当的其他机构的工作，特别是多边系统中的机构。对于在过程、工作质量等问题上找到比较基准，这样做是重要的。正如无法将粮农组织的绩效与其伙伴和竞争者的绩效孤立起来，进行评判一样，对于粮农组织的比较优势和劣势领域进行评判，也是必须的。

---

<sup>8</sup> 评价处工作人员，而不是粮农组织其他工作人员，可以作为成员，参加评价小组（但不能担任组长，只有相对较小的具体项目的评价例外）。

<sup>9</sup> 评价顾问的工作现在在网上公开招聘。

15. 另外，就方法而言：

- a) 评价工作要与利益攸关方进行磋商。为此要通过对国家和伙伴进行访问，发出调查问卷，举行研讨会；
- b) 通过文献研究、调查和使用问题清单的重点小组和个人访谈来收集信息。除了开放性问题外，调查问卷还使用封闭性问题，以便利进行统计性分析；
- c) 将来自不同来源、使用不同方法获得的信息，进行三边对照，对于得出结论是根本的做法；
- d) 影响和可持续性总是评价小组调查的主要领域。鉴于粮农组织对国家和全球范围的发展过程投入较小，关键问题是它在多大程度上对具有明显因果关系的影响做出了贡献。现在为国家评价引进了单独的样本影响个案研究，并在合适的地方，也用于主要计划和项目的评价；
- e) 评价小组就适用性、设计、执行、过程、产出、结果和可持续影响等，为项目和经常计划实体打分。这是为了方便在评价的结论和对倾向及优缺点进行的分析之间进行比较；
- f) 利用专家同行评议来确定进行评价的问题，并为评价的结论提供额外的投入。

16. **评价报告：**评价方法要求评价小组与利益攸关方，包括粮农组织管理层，进行磋商，但是，在评价处的质量保证下，评价小组独自负责其报告，包括其结论和建议。评价处的作用在于保证职责范围得到遵守、工作准时进行，并对评价工作提供技术支持，但在结论和建议上没有最后发言权。

17. 所有的评价报告都是公开文件，在评价网站上贴出。要求报告以操作形式提出评价建议，并包括在不增加预算，也不提出增加预算的建议的情况下改进建议（因为人们注意到：评价小组几乎总是就所评价的领域提出既增加工作，又增加预算的提议，而这样做，并不总是现实的）。

18. **质量保证：**除评价处内部的同行评议外，为所有主要评价项目引进了新的保证质量措施：评价工作由两名外部资深评价专家审议，并根据标准的审议框架打分。

19. **管理层回应及后继报告：**就所有的评价而言，要求管理层对每一份评价报告提出它接受哪些结论和建议，不接受哪些，缘由何在的回应，以及一份它打算如何进行后继工作的执行计划。在大多数评价完成一年后，和主要评价完成两年后，还

要求提出后继报告。至于向领导机构提出的报告，管理层的回应和后继报告都要由计划委员会进行审议。近年来在这方面取得了可观的进展，如今已形成一种标准程序和格式。尽管如此，计划委员会仍然发现若干管理层回应未能达到质量要求，因而要求进行更多的阐述。因此，管理层采取了进一步行动，以加强秘书处的内部程序。一般认为，在执行预算外计划评价的建议方面，管理层的回应和后继报告是个薄弱环节，而对结论和建议的实际应用，则在很大程度上依赖于与评价有关的各个伙伴在多大程度上确信这些结论和建议是有道理的，从而将它们付诸实践。现正采取改善这方面工作的进一步行动。

### **为领导机构所作的评价**

20. 为领导机构所作的评价通常涵盖粮农组织战略框架中定义的一项战略目标或跨组织战略，或一项计划，或一个组织单位。近年来，这类评价倾向于处理计划或战略层次的成批工作，目的是为了最大程度地发挥它们对领导机构和高级管理层的用处。

21. 评价处向计划委员会提出滚动性评价计划中的评价题目时，已考虑到领导机构和粮农组织主管人员表明的兴趣。目的是：评价应该着重于这样一些领域，即领导机构和管理层在这些方面最需要关于过程、机构安排、结果、影响和粮农组织比较优势的，有根有据的信息。为了保证本组织战略和计划得到平衡而循序渐进的涵盖，决定提出何种建议的关键因素包括：a) 过去六年来评价的涵盖情况； b) 自我评价和其他研究的涵盖情况。标准还包括：工作计划或领域的规模，成员国的要求，以及由于认为很有适用性或用途而考虑扩大，或考虑取消、削减或进行重大改变的工作领域。计划委员会从一张可能评价的题目单子里决定评价的优先重点，或增加它认为重要的补充题目。它还可以，实际上也确实要求在正常评价周期以外进行评价，为此，就对计划进行调整。

22. 如上所述，评价报告是贴在评价网站上的公开文件。计划委员会决定它是否希望讨论评价报告的全文，还是其详细摘要，评价报告通常由评价组组长提交计划委员会。

### **预算外计划的评价**

23. **主要的紧急情况和恢复项目：**就重大紧急情况项目而言，粮农组织需要用综合方式评价它对整个紧急情况和恢复需要的反应是否具有适用性、效率和可持续的好处。对紧急情况工作作为一项计划的评价，无论就其深度还是涵盖面而言，一直都在持续增长（南部非洲 2003，阿富汗 2003，海啸实时救援 2005-07，沙漠蝗虫 2006，禽流感 2007，非洲之角 2007）。

24. **发展型技术合作项目**通常在项目快要结束，需要考虑后继行动时，由评价/审议组进行评价。代表供资方、粮农组织和受益国的三方小组模式，已由成员构成和职责范围经有关各方协商同意的独立小组的概念所取代。在 2002-2006 年期间，共完成 74 个预算在二百万美元以上的多边信托基金项目，其中正好有一半进行了评价。尽管一部分信托基金项目未进行评价可能具有很好的理由，上述数字显然低得令人难以接受。预算为一到二百万美元的项目的同类数字还要低得多，仅有 28% 进行了评价。而在项目所在国本国政府（单边信托基金）出资的 29 个项目中（预算均超过二百万美元），仅有一个进行了评价。

25. 过去十年中，相对较小的实地项目的数量有所增加；就这些项目而言，传统类型的评价访问通常不会是合乎成本经济的使用资金的做法。越来越多地强调评估影响，就要求进行调查研究，而由一组评价专家进行一次访问，并不总是合适的做法。还可以指出，对评价职能进行审议的粮农组织独立外部评价报告发现，具体的项目评价报告常常质量较差。

26. 因此，现在趋向于强调按主题和按国家进行评价，而以附录形式继续提出对每个具体的重大项目的单独报告。这种公式容许以一种在项目进行时难以做到的方式进行事后的评价和对影响的评估。这还方便在各个项目之间汲取经验教训，研究使用预算外资金和本组织经常计划资金所产生的结果之间的关系。国家和区域发展项目，包括达到或超过二百万美元的单边信托基金项目，仍将继续进行独立评价，除非已为主题性或国家性评价所涵盖。超过四百万美元的项目，包括单边信托基金项目，都必须进行充分的单独评价。

27. **评价捐助方提供的计划支持：**越来越多的项目把对规范性工作的支持与这类工作向各国的推广结合起来。如果其预算超过二百万美元，这类计划也要进行评价。如果合适，这种评价可以与整体的全组织计划评价结合起来。虽然如此，鉴于这种供资做法相对较新，并正在尝试不同的模式，将在个案处理的基础上，经与捐助方及其他参与成员国充分协商后，决定评价方式。因此，应在所有这类达到或超过二百万美元的预算中为评价做出规定。

28. **理事会关于评价预算外工作的决定：**理事会在 2007 年 6 月召开的会议<sup>10</sup>上强调了对本组织预算外工作进行评价的重要性；除了上述的供资安排以外，理事会同意：“将评价紧急情况和恢复计划的安排制度化，并将类似的安排扩大到发展型技术合作项目。在尊重评价的独立性和评价处在其中发挥的作用的同时，这类制度化关系将包括与利益攸关方，尤其是与供资方和伙伴国，在选择评价项目及其执行上的全面对话。”

<sup>10</sup> 粮农组织理事会第 132 届会议报告（2007 年 6 月 18-22 日于罗马），第 76 段。

29. 这类评价由评价处管理，并与主要捐助方和粮农组织有关单位，就评价题目的选择进行磋商。在评价的所有方面，包括职责范围、影响的调查研究，和独立评价小组的人员构成，都与每个计划的主要捐助方和伙伴国进行磋商。所有各方都可以得到评价报告和粮农组织管理层的回应，— 这些都是公开文件。在单个捐助方或具体成员国构成计划的主体时，可以准备单独的附录，以便更具体地回应各捐助方的需求。

30. 不幸的是：虽然几乎所有捐助方原则上都赞成就问责和汲取经验教训进行深入的评价，也在原则上赞成为此采取协调做法，在实际工作层次上，却与一些主要供资方发生了较大的矛盾。有时，这发生在捐助方的具体办公室人员身上 — 他们可能认为这种花费不必要而抵制评价；有时，困难存在于更加根本的层次，即在捐助方的政策和程序中。正在进行讨论以求解决这些问题。

### **III. 联合国系统在评价中的协作**

31. 理事会在其于 2007 年 6 月召开的 132 届会议上，欢迎粮农组织对整个联合国系统评价工作所做的贡献，并批准了计划委员会的报告，后者“同意评价处将其资金的 15% 用于整个联合国系统的评价工作。”<sup>11</sup> 在本两年度中，粮农组织评价处继续通过联合国评价小组（UNEG），与联合国系统其它评价办公室密切合作。它还继续通过联合国人道主义协调办公室领导的各种行动，并与人道主义行动问责和绩效学习网络（ALNAP）一起，进行紧急情况中的评价工作 — 后者集合了非政府和政府人道主义机构的评价工作者。

32. 联合国评价小组继续发展关于评价准则和标准的一致意见：审定了评价人员的核心资质条件，制定了道德准则，与经合发组织-发展援助委员会协作，引进了一套同行评议机制。该小组应联合国系统行政首长协调委员会（CEB）的要求，提出了关于联合国系统评价机制的建议，包括建立一个全系统问题评价的单位。

33. 计划委员会在 2007 年 5 月召开的第 97 届会议上还强调了评价联合国整体效果的试验项目的重要性，联合国评价小组应联合国系统行政首长协调委员会的要求，正在对八个先行国家和全球范围内的实践，进行过程评价。粮农组织在这一过程中发挥了带头作用，包括提供评价的启动资金。

34. 粮农组织做出可观贡献的其它联合行动包括：

- a) 联合国评价小组关于管理层对评价的回应和后继工作的研究（提供一个咨询顾问岗位）：

---

<sup>11</sup> 计划委员会第 97 届会议报告（CL 132/11）第 37 段，2007 年 5 月。

- b) 对非洲之角人道主义危机的反应的联合评价<sup>12</sup>;
- c) 海啸评价联盟对印度洋海啸的国际反应的联合评价（2006年7月 — 其中，粮农组织对海啸反应中的需求评估的主题评价做出了贡献，并提供了粮农组织自己的评价报告）。

## IV. 对评价职能的评价

（作为粮农组织独立外部评价范围内单独完成的一份研究）

### 背景和其他情况

35. 鉴于评价工作在推行问责制、机构性学习和改进工作中发挥的作用，对粮农组织的独立外部评价（IEE）的职责范围要求对评价职能的质量、独立性和公正性，以及对先前的评价报告在多大程度上得到应用，进行评估。对此职能进行单独评价的需要由于下述原因而得到进一步加强：粮农组织独立外部评价组本身希望在进行自己工作时大量利用先前评价的结论，因此需要证实它们的可靠性。

36. 粮农组织独立外部评价组认为，对粮农组织内部评价职能的单行评价<sup>13</sup>应该单独发表，并要求计划委员会于2007年9月召开的会议上审议该评价（此事后来未做，因为届时粮农组织独立外部评价报告未能发表）。按照计划委员会2005年报告所反映的关于评价职能的审议要公开报道的精神，这份PER也是一个提供比粮农组织独立外部评价报告全文中反映的更多一些细节的机会 — 该报告全文已由理事会审议后提交大会。

37. 粮农组织成员国将在整体讨论报告的背景下，就粮农组织独立外部评价关于评价工作的各条主要建议一一做出决定。评价处和粮农组织管理层已按照对评价职能的评价结论启动了一些改进。这些在先前的讨论中得到了概括并包括赋予内部评价委员会更积极的角色，并加强：

- a) 对影响评价的工作；
- b) 质量保证管理；
- c) 管理层对评价和后继报告的回应；
- d) 与利益攸关方磋商的安排；
- e) 对评价组组长的招聘和选拔程序。

<sup>12</sup> 与联合国人道主义协调办公室、联合国人口活动基金、联合国儿童基金和世界卫生组织。

<sup>13</sup> 由 K. Bezanson 和 S. Burrows 进行。

正在采取进一步的行动，特别是按照理事会批准的，将预算外工作的评价充分制度化，以及更新和发表评价工作各个方面的指导原则（包括注意评价工作中的性别和成本经济方面）。

## 方法

38. 使用的方法包括：对 1998 年至当时的 33 份评价报告的质量进行独立评估；与领导机构和工作人员中使用评价报告的差不多 60 人（其中大约 20% 是在总部以外）进行访谈；与文献中的最佳实践，联合国系统的当前实践，并较深入地与四个机构（国际农业发展基金、联合国开发计划署、联合国教科文组织和世界卫生组织）进行比较；对评价处的数据库进行统计学分析；参加工作人员重点小组的讨论。一个外部同行咨询小组在开始时对评价方法，后来对报告草稿提出了批评建议。也咨询了评价处人员关于方法的意见，并通过一次研讨会征求他们关于报告草稿的看法。

## 结论

39. **评价的质量：**在高级管理层以下的工作人员中，大多数提供情况者都对全组织评价的准确性和质量表示了极大的信心。独立审议者按照一张标准清单对一些评价样本打了分。就全组织评价和自我评价而言，在两名独立评估者对每一类型的评估之间，总的来说，存在一种统计学上非常可观的对应关系。就项目评价而言，为原来评估者存在可观分歧的 25% 的案例，寻求第三种（盲评）意见，结果，在这种情况下仍然出现了可观的对应关系。

40. 抽样的全组织评价的平均分（按照从高到低的 6 分制）为 4.1，其中，最高分为 5.1，最低分为 2.9。发现职责范围几乎都得到履行。而评价处人员参与项目评价并不是质量的保证。下表显示了所有类型评价在评价过程不同阶段的肯定性审议的比例。

表 1 被认为令人满意或比较好的评价的比例			
评价过程中的阶段	全组织	项目	自我
1.评价宗旨和范围	92%	67%	80%
2.设计和过程	64%	53%	57%
3.方法和工具	53%	47%	72%
4.关于结果的证据	56%	50%	75%
5.分析和结论	72%	38%	55%
6.建议	92%	62%	63%

41. 总起来说，确定评价的宗旨和范围是最得力的阶段，在全组织评价中非常一

致地取得了好成绩。对设计和过程的评论，就职责范围的清晰程度而言，是非常肯定的，但是在其他方面，就要弱得多。就全组织评价而言，经常缺少足以供在与利益攸关方的联系上打分的信息。在评价小组的专业背景和隶属关系上也缺少足够的信息。在全组织评价，尤其是项目评价上，通常发现资金不够，难以完成评价的目标。

42. 方法和工具和关于结果的证据是全组织评价的最薄弱方面，在项目评价中也较弱（虽然在自我评价中通常较好）。方法上的薄弱，部分是确实存在的，部分是由于许多全组织评价和项目评价对方法的阐述注意得不够。对所提出的证据的质量，尤其是其来源，还存在着关切。抽样中的项目评价和自我评价两者最薄弱的方面是它们得出结论时进行分析的深度 — 分别在 77% 和 70% 案例中得到了负面的评分。评价的建议整体来说也得到肯定的评分，尽管就全组织评价而言，所给的评分大多数只不过是令人满意而已。所有的评价都显示出下列弱点：

- a) 倾向于着重产出（短期），而不是试图评估对结果的贡献（中期）。其原因被认为是粮农组织问责制对过程的关心（而不是对结果的关心）；
- b) 在是否足够地进行性别分析问题上的否定评分超过 60%，尽管事实是：性别平衡已是本组织的一项重点政策；
- c) 费用问题（效率和有效性）。这是一个别的机构也感到困难的，出名的棘手领域。尽管如此，看来评价处已接受：费用问题是职责范围的一个标准组成部分，但理所当然地难以完成。

43. **对评价的利用：**人们发现：粮农组织内部的评价工作既实现了问责制的职能，也完成了学习经验教训的职能，但是，要特别强调评价的前瞻性作用 — 这种强调也得到了粮农组织独立外部评价的支持。访谈对象一致证实：全组织评价是有用而必要的，但还可以得到更大得多的利用。有些人评论说，对评价的主要需求和供应都是把它作为一种证明性机制，帮助指导已经走在良好道路上的工作，而有些人说，改变道路方向可能会被抹黑为绩效不佳的表现，而不是一种善于学习和调整的可取的能力。

44. 回答一次调查的 73% 的粮农组织成员国都同意：“粮农组织内的评价职能为常驻代表们提供了称职、专业而可靠的信息，从而为良好的治理做出了贡献。”但是，计划和财务委员会的委员们证实：这两个领导机构都不利用评价的结论来做出关于本组织整体方向和 资源分配的决策 — 而原则上它们认为是应该这样做的。除了对粮农组织权力下放的评价以外，看来，高级管理层在处理各部、司之间的资金分配时也是这样。

45. 经抽样取得的 8 个全组织评价中有 3 个<sup>14</sup>（以及 1 个自我评价）引起了相当可观程度的方向性变化 — 包括优先重点的安排和/或活动的取消，资金的分配和行政程序的变动。至今还没有一个评价引起对战略方向的根本修正。人们举出对本组织根据评价进行学习和改进的能力具有负面影响的因素包括一个等级森严、但求无过的机构文化 — 这种文化由于资金日益减少而更加恶化。

46. 接受访谈的工作人员大体上也证实了由评价处进行的，对第一年**自我评价**的经验进行的审议所得出的结论。很大一部分参加者<sup>15</sup>发现这是一个进行学习的有用工具，尽管学习的深度在绩效好的计划中更要强些。资深工作人员比资格较浅的人员更觉得它有用，而自我评价在取得工作人员的投入上，要比获得伙伴和受益人的反馈更为成功。有些提供情况的人具体提到：自我评价对激励工作人员、培养主人翁感，和建立团队一致意见的潜力还发挥得不够。然而，它和管理层决策的联系仍然薄弱。向领导机构提交自我评价，提供了显示成果的积极性。但是，计划委员会专门规定在确定重点时不利用这些报告，因为这会削弱自我评价在学习和改进工作中的作用。因此，自我评价满足机构改进的需要的潜力，要融入一种起作用的，基于结果的管理体系，才能进一步得到发展。

47. 对**项目评价**的使用，可以说非常参差不齐。有明确证据说明：有些项目评价用于改进项目后继阶段工作的设想，却没有用于为类似项目的决策提供信息，也没有用于本组织内系统问题的证据和分析，除非这类评价集合成为一个全组织评价。评价的项目总是得到评价组继续进行的推荐，即使他们对项目的绩效抱有强烈的保留意见 — 这就对评价的质量和决策的逻辑过程提出了疑问。

48. 知情人提到决定评价被接受和使用程度的关键因素和环境条件有：评价组组长和评价组的资信（技术资质、掌握过程的技能、政治上的分量和被接受的广泛程度，以及可以看出的，与管理层的距离），评价处人员在组内的支持作用，评价是否恰逢需要做出关键决策的时机，要求变革的外部压力（特别是来自成员国的压力），内部对变革的支持面（包括中层主管人员制订管理层回应的意愿），以及高级管理成的参与。

49. **机构性安排：**将评价、审计，有时还有检查，合成一个内部监督办公室，是专门性而/或规模较小的联合国机构<sup>16</sup>中一个普通做法，但不受一些基金会和/或较大型多边机构<sup>17</sup>的欢迎，也不为多边发展银行所赞许。粮农组织独立外部评价在研

<sup>14</sup> 对粮食安全特别计划的独立评价，评价战略 A3（紧急情况）和评价牲畜政策、生产和信息。

<sup>15</sup> 在粮农组织独立外部评价抽样和评价处的审议中都占 80%。

<sup>16</sup> 例如世界卫生组织、联合国教科文组织、联合国人口活动基金，而不是国际劳工组织，或联合国工发组织。

<sup>17</sup> 例如联合国开发计划署、国际农业发展基金、世界粮食计划署和联合国儿童基金。

究这类联合安排后发现它们的绩效是令人失望的。两种职能的根本不同表现在报告工作路线、透明度和宗旨上。评价本质上是前瞻性的。它强调学习经验教训是改善问责制的基础，并鼓励有根有据地进行冒险。审计可以就金钱的价值而言考察投入与产出的关系，并在保证通过履行程序控制风险上与评价相辅相成。但是，当评价与监督机制合伙时，学习职能就受到抑制（因为评价更多地被看作是“实施”），也难以保持同样水平的透明性和公开性。在粮农组织内，评价对领导机构直接报告工作和进行回应的路线，也将因为与内部监督机构联合的安排而受到影响。与领导机构 2003 年的决定相一致，关键的知情人和评价该评价职能的小组都不认为，粮农组织把评价和审计放在同一个办公室内会带来什么好处。

50. 评价处工作人员通常不被视为享有独立地位，虽然工作人员和领导机构中的大多数知情人都认为，他们参加外部专家领导的小组是有价值的，而且就较大而复杂的项目而言，是必须的。虽然它总的来说认可内部评价人员花费更多的时间来管理评价工作，而用较少的时间参与评价的这种倾向，对评价职能的评价发现，工作人员当前花费 40 – 50% 的时间实际参加评价，就减少了缺少技术带来的风险，增加了他们传播评价结论用于组织性学习的能力。

51. 评价在机构上的可信性在很大程度上取决于评价在多大程度上被视为独立而公正的 — 这部分地取决于它在组织机构内处于什么位置。其他重要因素包括具体小组组长的可信度、利益攸关方的参与程度和信息技术基础和分析的质量。在粮农组织内，评价职能构成领导机构监督和学习体系，和秘书处学习经验教训的一部分 — 这些都是相互依赖的（制度性学习应能改善问责制，而需要承担责任可以促进制度性学习）。但是两者之间也存在某种紧张关系。因此，对评价职能的评价考虑了机构性安排的两种主要可能做法。第一种是保持现存的位置，而试图用别的手段加强独立性。这种情况下的挑战是：鉴于已经发现目前的安排并不尽如人意，如何寻找这些加强手段。第二种选择是将评价处放在一个独立于管理层的位置。后一种情况下的挑战是如何保证：a) 评价职能与工作人员之间仍然保持经常而高质量的联系，以避免孤立，并确保对制度性学习和决策的支持； b) 评价仍然能对管理层的需要做出充分的反应。

52. 与领导机构先前决定的方向相一致，回答问卷的绝大多数粮农组织成员国、许多工作人员，以及外部同行审议者都认为，如果给予粮农组织评价职能更大得多的地位上的独立性、更加独立的报告工作路线和更多的资金，这一职能的价值将会大大增加。新近涌现的关于最佳评价实践的主体想法和研究结果都强力支持此一选择 — 这已在各开发银行、国际农业发展基金，以及在很大程度上在联合国开发计划署，得到实施。

53. **结论：**粮农组织独立外部评价得出结论：粮农组织内部评价工作与其它联合国专门机构比较而言，是好的，与所有联合国机构相比，也是相当不错的。它具有20多年的经验，已经“成熟”。这种成熟性反映在评价处的工作人员、已实施评价的广泛范围、许多这类评价的质量（尤其在全组织层次）、评价计划的规模，以及至今取得的独立性程度。评价处发挥着肯定而必要的作用，并在过去四年中很有创造性，引进了新的评价类型，以应对变化中的工作环境。全组织评价的质量通常要比其他类型评价的质量，尤其是项目评价，更为稳定。如果评价工作要对计划和战略上的全机构学习发挥影响，而这正是进行评价的宗旨，如果它要达到如今整个联合国系统一致同意的标准，那还需要克服限制和困难，包括在评价人员和评价小组的选拔和招聘上。

54. 关于经合发组织-发展援助委员会机构内评价系统<sup>18</sup>的最近一份研究指出，“评价的合法性和可信性取决于它的客观性，以及它与决策者和主管人员的关键距离。”多边开发银行的评价合作小组把评价的这种独立性归为四类：组织上、行为上、保证不受外部影响，和避免发生利益冲突<sup>19</sup>。不仅如此，组织发展理论提出，评价系统在完成学习功能上的有效性主要取决于该系统生产的产品的“质量”和这些产品在该组织内“被接受”的程度。粮农组织成员国越来越重视对发展有效性和基于证据的资金分配的显示。世界银行、国际农业发展基金和联合国开发计划署的经验表明：如果没有建立一个真正“世界级”评价办公室所需的投资，这是难以做到的，即使不是完全不可能的话。

55. **粮农组织独立外部评价建议<sup>20</sup>，“粮农组织的评价职能应该独立，这继续了领导机构 2003 年已经确定的路线。为此而做出的机构安排应该能够保证评价办公室回应领导机构和管理层两方面的需要。这也将在晚些时候达成协议时，更容易将三个基于罗马的机构的评价职能一体化。”**

56. 该评价建议::

- a) “将评价办公室设为一个与管理层具有有力联系，并通过计划委员会向理事会报告工作的单独办公室；
- b) 建立一个小型的专家评价小组，向领导机构提供关于评价政策和标准的咨询；

<sup>18</sup> 发展援助委员会发展评价网，2004年，发展援助委员会成员国机构中的评价系统：基于发展援助委员会同行评议的研究，第四项。.

<sup>19</sup> 经济增长研究所的全球和区域计划审查准则，2007。.

<sup>20</sup> 建议 7.10 和 7.11，粮农组织：对联合国粮食及农业组织的外部独立评价关于重振活力的挑战报告，2007 年 9 月。

- c) 评价负责人应准备滚动式多年评价计划，使需求引导原则成为主流，以保证评价满足领导机构和管理层的眼前需要，同时又保证涵盖不同领域的工作，保证从中期来说，没有任何重要的工作范围会被独立评价漏掉，并评价出具有最大风险的领域。这些计划将在适当磋商后（包括与管理层的磋商），提交领导机构审议和批准；
- d) 评价预算一经领导机构表决通过，即直接划拨评价办公室。为了保证继续具有回应管理层需要的灵活性，将留出两年度评价预算的一定部分（可能为 15%）作为回应未经计划和未预见到的需要的后备经费；
- e) 评价办公室主任的级别应进行审议，以保证与其他具有成熟评价职能的联合国机构评价负责人处于一样地位。她/他应经过公开的竞争性招聘过程和包括独立评价专家、粮农组织管理层代表和领导机构代表的小组筛选后，由领导机构任命。评价负责人将有一定时间的任期，并在完成任期后的适当时间内不能担任粮农组织内的其他任命职务。她/他将单独负有经过公开而具有竞争性的过程，并按照领导机构的授权，任命工作人员和咨询顾问的责任。
- f) 评价办公室应该在下列问题上具有正式的咨询角色：1) 鉴于整体评价结果的计划优先重点；2) 发展为监测和评价（包括自我评价）提供素材的基于结果的管理体系； 3) 在知识网络里并向其提供学到的经验教训”；
- g) “评价预算和资金：由领导机构批准的核心评价计划应该得到足够的资金。按照联合国系统中最成熟的评价单位<sup>21</sup>的最佳实践，独立评价预算指标应定为将本组织正常预算的 1%用于独立的全组织评价和 0.3%用于阶段性独立主题影响评估。不仅如此，粮农组织还应保持它的领先地位，要求将大约相当于每项预算外捐款的 1%用于评价目的。”
- h) “评价处应继续给予战略性、全组织层次的评价最高的优先地位，并按照理事会于 2007 年 6 月批准的新制度，继续保证充分地评价预算外计划。”

57. 该评价还建议，评价工作应将更多的注意集中于成果和影响，而较少地叙述产出，与其他组织绩效进行更多的比较，并加强选拔评价小组成员透明性的过程。

<sup>21</sup> 见国际农业发展基金、联合国开发计划署和联合国儿童基金。.

## V. 本组织的评价计划

### 已完成评价的2006-2007计划

58. 所有的评价报告和已有的管理层回应都可以在粮农组织评价网站上查到：  
<http://www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html>

59. **提交领导机构审议的评价：**在 2006-2007 两年度，下述主要评价报告通过计划委员会提交给领导机构。每个报告的全文都登在粮农组织评价网站上，并附有管理层对评价的回应和计划委员会的反应：

- a) 对战略 D2 的评价：对最具风险环境的保护、恢复和发展（评价摘要 8）；
- b) 对 2003-2005 年沙漠蝗虫治理运动的多边评价 — 争取更有效地应对沙漠蝗虫及其对粮食安全生计和贫穷的影响（评价摘要 9）；；
- c) 电视粮食集资评价（评价摘要 10）；
- d) 对粮农组织商品和贸易工作的评价（评价摘要 11）；
- e) 对粮农组织回应印度洋地震和海啸的紧急情况和恢复工作的实时评价（评价摘要 12）；
- f) 对国际植物保护公约运作情况及其机构安排的独立评价（评价摘要 13）。

60. **对发展项目和伙伴关系计划的评价：**附录 I 提供了概括独立评价小组在 2006-2007 两年度进行的具体项目评价。主要的评价包括：

- a) 改善对农村穷人生计的支持 — 粮农组织/英国国际开发部生计支持计划 GCP/INT/803/UK (2007 年 4 月完成)；
- b) 可持续渔业生计计划 (SFLP) GCP/INT/735/UK (2007 年 6 月完成)；
- c) 对粮农组织荷兰伙伴关系计划 II 的第二次评价(预计 2007 年 12 月完成) – FNPP/GLO/004/NET。

61. **紧急情况和恢复工作：**

- a) 对粮农组织关于高致病性禽流感工作的第一次实时评价 (2007 年 6 月完成)；
- b) 粮农组织在非洲之角的紧急情况和恢复工作援助 2004-2007 (预计 2007 年 11 月完成)。

62. **对粮农组织在具体国家的有效性的评价：**这些评价分析了粮农组织工作的总体适用性、结果和影响，包括在挑选出来的一些国家内的紧急情况工作。这些评价的综合，将构成粮农组织在国家层次的有效性评估的一部分，并将提交 2008 年 5 月召开的计划委员会会议：

- a) 粮农组织在莫桑比克的合作（2006 年 6 月完成）；
- b) 粮农组织在塞内里昂的合作（2007 年 4 月完成）；
- c) 粮农组织在柬埔寨的合作（2007 年 11 月完成）；
- d) 粮农组织在洪都拉斯的合作（计划于 2007 年 12 月完成）。

#### *2008-2009 计划进行的主要评价*

63. **由计划委员会审议的评价：**除了以下计划的评价外，还将根据粮农组织独立外部评价后继工作的情况进行进一步的评价。

- a) 粮农组织在国家一级的有效性；
- b) 粮农组织的统计工作：对粮农组织全部统计工作的全面评价，特别着重于粮农组织实质统计数据共用数据库；
- c) 粮食和营养信息系统（与世界粮食计划署共同进行）；
- d) 跨组织战略 B，战略目标 B.1，关于粮食、农业、渔业和林业，以及农、渔、林产品的生产、安全使用和公平交换的国际手段；
- e) 粮农组织在紧急情况中的执行能力。

64. **国家评价：**在两年度内进行 3 到 4 个评价，大概包括刚果民主共和国，塔吉克斯坦和苏丹。

#### **65. 紧急情况和恢复工作评价：**

- a) 对巴基斯坦地震的回应；
- b) 海啸事后评价；
- c) 对粮农组织关于高致病性禽流感工作的第二次实时评价。

## **VI. 评价摘要 – 主要评价**

评价摘要 8：对粮农组织战略 D2 的评价：关于最具风险的环境的保护、恢复和发展；

评价摘要 9：对 2003-2005 年沙漠蝗虫控制运动的多边评价；

评价摘要 10：电视粮食集资评价；

评价摘要 11：对粮农组织商品和贸易工作的评价；

评价摘要 12：对粮农组织回应印度洋地震和海啸的紧急情况和恢复工作的实时评价；

评价摘要 13：对国际植物保护公约运作情况及其机构安排的独立评价。





# 评价简介

## 评价服务

粮农组织评价万维网站  
[www.fao.org/pbe/pbee/ch/index.html](http://www.fao.org/pbe/pbee/ch/index.html)

## 对粮农组织战略D2的评价：关于最具风险环境的保护、恢复和发展

### 对粮农组织战略D2的评价

# 粮

农组织2000-2015战略框架确定了本组织将遵循的五项主要全组织战略。全组织战略D，“维护和提高对自然资源基础的可持续利用”，又分为两项战略目标：D1“土地、水、渔业、森林和遗传资源的综合管理”；D2“对最具风险环境的保护、恢复和发展”。

计划委员会于2003年5月委托进行一项评价，以研究粮农组织对战略目标D2的应对是否足够，并就相关活动的设计、实施、结果和后继工作提出建议。

评价人使用议程21对脆弱生态环境的定义（即沙漠、半干旱土地、山区、湿地、小岛和某些沿岸地区）作为审视粮农组织关于“最具风险环境”工作的基础。就以上每一类生态环境，评价人从以下方面审视粮农组织的工作：1) 监测和评估；2) 能力开发；3) 对可持续发展的促进；4) 伙伴关系机制。

评估涵盖了战略框架的头六年(2000-2005)，这代表了粮农组织行动的第一阶段。

### 结论

# 评

价组最重要的一些结论涉及：D2作为粮农组织的一项独立战略目标能否成立。评价人发现：虽然粮农组织注意脆弱生态环境问题，肯定与本身业务相关的，但是，最好能通过本组织主要计划内一项范围广泛的做法来解决这些问题。

粮农组织实现**D2**遭遇一些概念上的限制。如果以D2中使用的山区、干旱土地，以及沿岸和海洋生态环境等简单地理名词为基础，就会越来越难以分辨脆弱生态环境和任何其他生态环境之间的区别。这些系统的一些部分相对生机勃勃，而其他生态系统的非常敏感的一些部分则未列入这一空间定义的考虑范围。

粮农组织实现**D2**遭遇一些执行上的限制。如要取得成效，粮农组织关于D2的工作必须区分清楚：为何D2定义的环境需要与其他生态系统不同的战略，或者为何这与其他发展挑战不同 — 而事实上并不是这样。

## 结 论

粮农组织在定义和领导关于D2的议程中表现非常一般。D2方面的积极分子各有不同，非常分散，而且资质不一。评价发现，粮农组织没有在D2领域显现出多少发挥战略领导的证据，甚至在它具有技术能力和领先资格的领域也是这样。

粮农组织在D2工作中的**比较优势**，很大程度上依赖于一小批变化不定的工作人员的个人专业能力。

**D2战略目标**只得到粮农组织资金很小的一部分，主要是通过**技术合作基金**。粮农组织战略目标与资金分配之间的联系在2002-2007中期计划中首次得到明确：在所有战略目标中，D2被列在倒数第二位，获得经常计划资金的3%。这一比例在后来的计划中略有提高。在粮农组织执行的预算外项目中，大约有4%涉及该目标。

在四项评价成分中，以开发监测和方法方面的实施状况为最好，主要涉及广泛意义上的的资源评估、管理做法、指导原则和信息产品。进行了一些能力建设，尽管没有列入D2的范围。也注意到对可持续发展的促进，以及有限的一些恢复活动，但很少有区别于一般行动之处。还注意到对议程21以及对国际公约和计划的支持。

## 建议

■ 应确定粮农组织在处理D2问题的工作中的比较优势，并用于衡量绩效，决定适当的重点和应对。粮农组织应开发它显现领导地位的领域，而在它并不领先的领域，应在其他方面建设能力。应建立各种过程以开拓概念、进行试验和提高、谈判和发展伙伴关系，以及为较长期参与而转让技能和责任。评价小组得出结论：虽然粮农组织参与D2问题是是非常重要的，而且将来也会如此，但是，在现在这样的结构中保持单独的D2目标并没有具体的好处。应通过对战略目标进行更全面，执行上更有效的改组，把D2的职能吸收到粮农组织更广泛的宗旨中。

■ 粮农组织需要为脆弱生态系统问题建立一个执行框架。为了给粮农组织及其伙伴提供一个定义重点、目标和直属的框架，需要制订一个从全球到地方各级把生产、资源、易受损害性和风险相互联系起来的做法。应寻求机会，取得捐助方的支持，并为实施这一切，发展有力的伙伴关系。

■ 在诸如经济估值和当地社区实现环境价值等领域中有关D2的工作应得到更大的强调，并吸取其他机构的应用经验，推广到更大范围的粮农组织活动中去。

■ 环境和可持续发展主题的项目应具有较长的期限。不应为此使用短期的粮农组织技术合作项目，除非它们是先行项目，并有进一步提高的非常有力的保证，或者可以肯定能在项目周期内充分实现要求。粮农组织应在它的事先分析中对保证这些条件更加严格得多。

■ 粮农组织应为管理重要的脆弱农业生态系统定义具体而有效的标准和措施，并为开发可持续而有效的生计做法，定义具体而有效的标准和措施——这些要能够在主要系统和地方行动两级应用于应对未来的挑战。应与伙伴一起工作，并就各自的角色达成一致，以便采取综合做法来确定主要目标，定义宣传题目、投资需要和管理做法。

## 同行评议

同行评议小组在关于脆弱生态环境的战略目标是否应保留在粮农组织战略框架之内这一重要问题上不同意评价组的意见。它认为该目标增加粮农组织的能见度，并提高粮农组织按照千年发展目标和议程21的建议显示粮食安全与环境之间的联系的能力。评议组同意评价组的其他结论和建议。它强调，对粮农组织比较优势需要有更准确的定向和更好的使用。它还建议在执行范围中促进关于生态系统的做法。

### 管理层对评价建议的反应

#### 管

理层对评价报告表示欢迎，并指出报告包含了能够改善经常计划和实地计划两方面绩效的有用结论和建议。它同意所有的建议，只是对把D2职能吸收到粮农组织更广泛的宗旨中的建议持有强烈的保留。管理层感到，保留该战略目标会提高本组织将其人力和财政资源用于如今越来越具有全球重要性和能见度的问题的能力。它还指出，保留战略目标D2，将会加强粮农组织与国际金融机构和双边机构在动员资金上的伙伴关系。

#### 计

划委员会发现，该报告提供了对过去五年来这方面工作的坦率评估，不过，有些批评性结论还可以予以更好的论证。它同意同行评议和管理层回应的看法：重新拟订的战略框架应继续具有一项关注脆弱生态环境的战略目标。计委欢迎管理层为处理D2而制订一项协调的整体战略的打算。该战略应优先考虑粮农组织在国家一级促进政策对话的作用，以便促使与此有关的不同政府部门共同合作。该战略的另一必要特点是支持促进制订和执行国家政策的能力建设。它同意：在有关D2的领域，应该寻求较长的项目期限。

### 粮农组织管理机构通过计划委员会得出的结论

## 参考资料

对粮农组织战略D2“最具风险环境的保护、恢复和发展”的评价

可在下列网址查到：<http://www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html>

评价摘要和外部同行评议PC 96/4 b)

可在下列网址查到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/011/j8196e.pdf>

管理层的回应 PC 96/4 b) Sup. 1

可在下列网址查到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/011/j8189e.pdf>

计划委员会第96届会议报告，2006年11月20-25日于罗马 CL 131/12.

可在下列网址查到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/011/j8493e.pdf>



## 评价服务

粮农组织评价万维网站  
[www.fao.org/pbe/pbee/ch/index.html](http://www.fao.org/pbe/pbee/ch/index.html)

## 粮农组织与沙漠蝗虫防治

## 对2003-2005年沙漠蝗虫防治运动的多边评价

## 结论

**从** 1951年建立沙漠蝗虫防治委员会以来，应对蝗灾一直是粮农组织的一项重要任务。粮农组织以收到的国家治蝗单位的报告和气象信息为基础，协调对沙漠蝗虫的预测工作，并在蝗灾爆发时协调国际回应。粮农组织与沙漠蝗灾斗争的具体服务包括：提供讨论政策、战略和计划的论坛，收集信息以发布情况通告和早期警报，加强国家治蝗单位并促进区域一级的合作，宣布发生蝗灾，组织国际援助，提供技术咨询和其他治理活动需要的支持。

**为** 应对萨赫勒西部地区爆发的蝗灾，粮农组织协调了2003-2005年的沙漠蝗虫防治运动。进行该运动的有：受影响各国、直接与这些国家合作的捐助方、通过粮农组织工作的捐助方、各沙漠蝗虫防治委员会，以及粮农组织本身的技术和执行单位。运动的总费用估计为4亿美元，其中2.8亿美元用于治理行动，0.9亿美元用于受灾社区的粮食援助和恢复工作。治理行动的费用大多由受灾国家提供，尤其是阿尔及利亚、摩洛哥和利比亚阿拉伯民众国。

于2004年12月召开的沙漠蝗虫防治委员会特别会议提出对该运动进行多边评价，其目的在于评估整个运动（即所有各方工作的有效性和影响）。该评价由预算外资金供资，由一个独立小组进行，并由一个代表所有伙伴国和捐助方的指导委员会监督。粮农组织评价处为独立小组提供秘书处和方法方面的支持。

**捐** 助方一般认为，在应对沙漠蝗灾的行动上，他们没有从粮农组织得到足够的信息。大多数捐款来得较晚，而受灾国家相信，如果早些开始采取行动，治理工作的费用会有所降低，而蝗灾的影响也会有所限制。虽然如此，综合采取一系列有效治理措施，尤其是阿尔及利亚和摩洛哥进行的飞机灭蝗，以及由于异乎寻常的凉爽气候而不利于蝗虫孳生，就较早地结束了这场蝗灾。评价强调，如果没有对各国的可观援助，也不能做到这点并防止进一步对人民生计的威胁。

## 结论

蝗灾造成了受灾社区社会、经济状况的严重恶化，估计在萨赫勒地区有800万人在不同程度上遭到沙漠蝗虫的侵袭。尽管如此，对生计的保护和恢复在运动中总的来说遭到忽略。对粮食安全和生计的负面影响程度，部分地是因为治理运动的首要重点放在具有高度农业潜力的地区，从而损害了更加边缘的牧业地区，有时后者业已受到旱灾的影响。在这些地区，蝗虫在以下方面进一步威胁到人们的生计：

- 丧失庄稼和牧草；
- 牧人迁移寻找牧草，结果产生了他们与农民的紧张形势；
- 严重的粮食短缺，粮食价格上涨，而牲畜价格下跌；
- 减少非食品消费以应付食品费用的上涨（衣着、社会开销、旅行，在某些情况下还有卫生和上学费用）。

另一个值得关注的方面是杀虫剂对人类健康、牲畜和环境的影响。虽然在运动中对此相当注意，采取的措施并不总是足够的，而一些国家发现了人类和牲畜中毒的事例和负面的环境影响。参加沙漠蝗虫防治运动的大多数植物保护处工作人员在运动开始之前并没有进行胆碱脂酶检查，因此无法确定对他们健康的负面影响。杀虫剂的存货可能在近期内造成相当大的处理问题（运动后留下超过6.3百万公升的杀虫剂）。相当数量的杀虫剂容器在蝗灾之后未能收集上来，而为使用杀虫剂提供的塑料容器被用作家用。

尽管评价发现所有受灾国工作人员都做出了极大的努力，并往往要在极为艰苦的条件下工作以限制蝗灾的发展，受灾国的准备程度是不够的。萨赫勒地区国家一般未能发动及时而有效的治理行动，以减少庄稼和牧草的损失。受灾国国家预算没有预计到所承担的重大费用开支，结果减少了其他国家发展活动得到的资金。

评价小组得出结论：只要在建议的基础上采取有效行动，将来可以进一步减少沙漠蝗灾的发生频率和影响。

**本** 评价是多方面的，所针对的不仅是粮农组织的活动，也面向受灾国、沙漠蝗虫组织和捐助方。

## ■ 国际合作

评价强调沙漠蝗虫的衰退、酝酿和重现阶段之间的联系。发现捐助方对运动提供了慷慨的捐助。确实存在着关注，但是要更加及时寻求关注，并有效地将其转化，包括加强监测能力和未雨绸缪的治理措施。评价敦促捐助方和受灾国不要把沙漠蝗灾看成是一项独一无二的孤立事件，而要保持警惕。

对沙漠蝗灾的应对要将生计保护和恢复工作融入其中。

应将沙漠蝗虫防治委员会从一个本质上是技术性的委员会，转变为所有各方（受灾国、捐助方和粮农组织）决定它们相互协调的工作计划的机制。

也应加强西部地区沙漠蝗虫防治委员会，以便它在西萨赫勒地区发挥更重要的作用，并与马格里布国家合作以制定适当的行动计划，并为共同使用现有治理能力建立法律框架。

## ■ 受灾国

应在国家、区域和国际各级制订蝗虫监测和治理应急计划。应更好地研究治理运动的费用，以确定沙漠蝗虫防治活动在某些国家内费用高昂的原因。受灾国应同时注意高产和低产地，采取步骤在使用杀虫药时履行环境和卫生标准，并为更安全地分配和回收杀虫药容器做出安排。

## ■ 粮农组织

评价的许多建议都是针对粮农组织执行效率方面的弱点的，包括：

- 粮农组织有关单位应更好地准备应对紧急情况，办法是：划分各种紧急情况的类型，建立专家名册，并更紧密地与捐助方合作，以理解和规划救济-恢复-发展等连续性活动；
- 粮农组织应建立更适合蝗灾需要的采购方式，并将权力下放到最基层一级。应设立一名明确负责执行活动的主管。如果粮农组织不可能提供更好的紧急情况管理，则应将大多数执行责任外包；
- 应增加处理蝗灾的工作人员。

## ■ 研究

应进行更多的研究，以便通过使用新技术，更好地了解沙漠蝗虫增长规律，并确定对遭受蝗灾国家的经济的整体影响，改进沙漠蝗虫监测和治理。

### 管理层对评价建议的反应

**在**理事会的计划委员会要求加强原来的回应之后，递交了一份管理层回应。管理层欢迎将生计保护和恢复活动融入沙漠蝗虫防治运动 — 它认为这是向前迈进的基本一步。绝大多数建议都被接受，但是要承认，可以更多地拨给沙漠蝗虫活动的经常预算经费是有限的。

**计**划委员会觉得评价具有分析性和全面性，它从社会-经济、卫生和环境角度研究蝗虫问题，涵盖了新的重要的内容。计委也发现，它要求管理层做出的扩大回应包含了重要的改进。它建议粮农组织应该继续为蝗虫早期警报，和协调回应和治理中发挥带头作用。鉴于粮农组织在这次运动和海啸回应中经受的执行困难，要求评价处对限制因素的性质进行评价，以求整顿执行活动和程序，同时保持可以承受的风险程度。它要求粮农组织为实施向捐助方和其他蝗虫机构提出的评价建议提供支持，并最大程度地利用联合国为蝗灾和类似紧急情况设立的共同呼吁机制的潜力。

### 粮农组织管理机构通过计划委员会得出的结论

### 参考资料

对2003-2005年沙漠蝗虫防治运动的多边评价摘要 PC 97/4 c).

可在下列网址查到: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/011/j8196e.pdf>

管理层的回应PC 97/4 c) Sup. 1.

可在下列网址查到: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/011/j8246e.pdf>

计划委员会第96届会议报告，2006年11月20-25日于罗马CL 131/12.

可在下列网址查到: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/011/j8493e.pdf>

管理层的扩大回应 PC 97/4 d).

可在下列网址查到: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/j9943e.pdf>

计划委员会第97届会议的报告，2007年6月18-22日于罗马 CL 132/11.

可在下列网址查到: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/011/j8493e.pdf>



# 评价简介 10

## 评价服务

粮农组织评价万维网站  
[www.fao.org/pbe/pbee/ch/index.html](http://www.fao.org/pbe/pbee/ch/index.html)

### 电视粮食集资评价

## 对电视粮食集资的评价

**电**视粮食集资建立于1997年，旨在通过发起在世界各地组织文化体育活动，提高公众对粮食安全问题的认识。从其集资活动所得的收入，悉数用于资助与饥饿和营养不良现象斗争的基层项目。

本评价是2005年7月关于传播粮农组织信息的跨组织战略评价的后继行动，后者对电视粮食集资活动在完成粮农组织目标上能否提供增加价值，提出了疑问。本评价就以下方面研究了电视粮食集资的效率和有效性：1) 向一般公众宣传粮农组织在处理饥饿和粮食不安全问题上的基本信息；2) 集资以支持本组织实现这些战略目标；3) 电视粮食集资项目在多大程度上有效地使用了所动员的资金。.

在1997和2005年之间共批准了2,068 个电视粮食集资项目，总值为1479.4万美元，相当于每项平均7,154美元。进行评价期间，共研究了323份最后报告，访问了25个项目。

### 结论

**对**电视粮食集资的机构支持正在削弱：就高级管理层给予电视粮食集资的注意水平、它的人员配备安排、电视粮食集资单位的经常计划资助份额而言，对电视粮食集资的机构支持已经减少。

**将电视粮食集资融入粮农组织整体宣传和传播战略之中：**电视粮食集资业已证明它在一些国家内动员公众资金和提高公众意识的生命力。如今需要把这些活动充分融入更大范围的粮农组织机构传播战略之中。电视粮食集资、世界粮食日、亲善大使计划应与粮农组织的主流发展和紧急工作充分实现一体化。电视粮食集资活动未能在国际、国家或地方各级使得它们的观众认识饥饿的根源，也没有使他们了解粮农组织在发展政策、紧急情况回应和实地项目中的多方面活动。它们甚至传达了这样的信息：小型电视粮食集资项目的不断重复，正是成功地与饥饿斗争所需要的——而这并不是粮农组织的看法。

## 结 论

**靶向和绩效**：评价人发现，电视粮食集资项目并没有特别集中于贫穷国家，也没有给举办社区中最贫困人们带来好处，尽管它们强调妇女和儿童还是令人鼓舞的。还发现：电视粮食集资项目的绩效，在为穷人和营养不良的人们带来可持续好处上，比起同类型的一般非政府组织项目来，既不好些，也不坏些。在项目结束时很少设立社区基金或周转基金。

**交易费用**：举办电视粮食集资项目的费用由本组织经常计划预算承担；评价人估计，这大约相当于直接项目资金的49%，而粮农组织技术合作的发展型项目大约只用13%的周转费用。鉴于这些项目规模之小，执行工作量确实过于庞大。

**比较优势**：电视粮食集资项目不能使粮农组织的比较优势最大程度地得到发挥。顾名思义，电视粮食集资项目的宗旨不是创新，因此，不能真正用于基于领先技术或做法的示范或显示。另外，它们也不构成宏观和中程政策及机构整体与农业社区的联系环节。

■ 不应作为单独实体继续举办电视粮食集资项目： 从公众捐助筹集的资金应该用于支持粮农组织的主流发展和紧急工作，后者才充分符合解决满足穷人需要的标准。

■ 粮农组织的所有宣传、信息和传播活动应该归入一个单一的单位： 世界粮食日、亲善大使计划和电视粮食集资科，及其进行宣传和集资的授权，已全部合并为一个实体。不过，该实体仍然处于信息司之外。在宣传、提高认识和募集资金与信息传播之间的这种机构上的分割，不利于执行完整的粮农组织传播政策（以上机构合并自那时以来已大体完成）。

■ 传播战略和名牌效应： 应为粮农组织全部活动制定一项清楚、精干的全组织传播和宣传战略。发出的信息应该简单明了、直截了当，不限于电视粮食集资项目，或世界粮食日主题。粮农组织使用若干个品牌和标志，削弱了它进行传播的效率。电视粮食集资的公众品牌应该逐渐淡出。所有的品牌效应，应集中于粮农组织的名称。.

■ 捐助方： 宣传和集资应集中于一些经过仔细挑选的国家 — 这些国家具有从一般公众和当地实业界募集资金的最大潜力。捐助方应拥有选择他们希望如何使用捐款的一定程度的机会，并应收到关于正在进行的工作的信息。

## 管理层对评价建议的反应

在 其对领导机构的第二次回应中，管理层强调了电视粮食集资计划在传播方面的重要性。管理层申明：电视粮食集资的首要重点在于提高公众意识，而集资只是一项“副产品”。管理层估计，粮农组织进行电视粮食集资项目的周转费用是13%，而不是评价报告中提到的49%。管理层提出了关于宣传和集资战略的建议，以及改进项目靶向和理顺程序的措施。它不接受以下看法：即电视粮食集资的支持应面向粮农组织更大范围的发展和紧急计划，而不是具体的电视粮食集资项目。

**大** 多数计委成员认为管理层的进一步回应是令人满意的。但是，有些成员感到这一回应不能令人信服，它没有充分解决提出的问题，尤其是关于指导宣传工作的标准，以及电视粮食集资项目是否应该作为单独实体继续下去的问题。

## 粮农组织管理机构通过计划委员会得出的结论

虽然多数成员同意，电视粮食集资援助的设计良好的小型项目能够继续为家庭粮食安全做出积极贡献，其他成员对本组织在此领域的比较优势提出疑问，而且，鉴于周转费用的高昂，许多项目并没有产生可持续的好处。

有些成员还对宣传活动是否对一般公众产生效果，提出疑问。计委要求提出一项宣传和传播战略，并将在今后会议上对此进行审议。制订粮农组织针对一般公众的宣传战略时，应考虑到粮农组织独立外部评价的结果。

## 参考资料

电视粮食集资评价 PC 96/4 a).

可在下列网址查到： <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/011/J8214E.pdf>

管理层回应PC 96/4 a) 附件 1.

可在下列网址查到： <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/011/J8214e01.pdf>

计划委员会第96届会议报告，2006年11月20-25日于罗马CL 131/12.

可在下列网址查到： <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/011/j8493e.pdf>

管理层的进一步回应 PC 97/4 d).

可在下列网址查到： <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/j9820e.pdf>

计划委员会第97届会议报告，2007年6月18-22日于罗马CL 132/11.

可在下列网址查到： <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0095e.pdf>



# 评价简介 11

联合国粮食及农业组织

## 评价服务

粮农组织评价万维网站  
[www.fao.org/pbe/pbee/ch/index.html](http://www.fao.org/pbe/pbee/ch/index.html)

### 粮农组织的商品和贸易工作

# 粮

农组织贸易和市场司紧紧服务于帮助成员国，特别是发展中国家，增加农产品贸易中的收入，并参与诸如世界贸易组织下进行的国际贸易谈判。过去十年来，鉴于国际潮流的发展，尤其是放弃有控制商品市场和政府商品贸易的趋势，和农业生产贸易日益扩大的全球化，粮农组织必须重新审议它在这些领域的基本职能和作用。

评价小组访问了发展中区域和发达区域的23个国家和超过25个国际机构。它在总部举行了广泛的访谈和评估，并对粮农组织成员国进行了问卷调查。外部同行评议组同意评价的职责范围及其结论和建议。

进行评价正是贸易和市场司在结构和工作上进行重大变革的时刻：它将更着重于市场和贸易分析，而不是商品市场监测。事实上，到评价过程即将结束时，评价的若干建议已在处理中。

### 结论

# 粮

**农组织的比较优势** 粮农组织当前拥有世界上最大的研究全球农业商品市场和贸易的国际工作人员团体。它的比较优势在于它着重于较小发展中国家的商品、农业活动和政策。它也是在经常基础上通报世界即将来临的粮食短缺的唯一国际实体。

**有限的伙伴关系** 粮农组织在国家一级的贸易和商品工作伙伴一直是各国的农业部，而没有扩大到包括财政、经济、商业和贸易等部，或私营部门实体，后者如今常常在问题、趋势和政策上发挥比农业部更大的作用。粮农组织还很少与在商品和贸易问题上进行宣传的非政府组织建立联系。

## 结 论

**商品问题委员会和政府小组** 评价人发现，政府官员的这些讲坛比起过去，已变得不那么与国际商品市场相关了。他们建议尝试为政府间小组建立不同的架构，利用粮农组织的组织会议能力，将公有部门和私营部门的利益攸关方聚集一起，以改善关于商品市场的数据和信息的交流。另一个建议是：两类小组的会议都与设于日内瓦的联合国贸发会议和世贸组织一起召开，以便将国家贸易代表与来自罗马的农业代表和来自各国首都的商品专家聚集一堂。.

**信息的延伸和传播.** 《经合发组织/粮农组织农业展望》被认为是合作和伙伴努力的一个好例证，人们建议该刊物可以成为粮农组织商品及贸易司商品市场分析工作的标杆出版物。不过，粮农组织的规范政策和贸易工作在各国不大为人所知。这可能是因为它仅仅把重点放在各国农业部，而没有延伸到其他适当的目标。另外，只有一小部分文件是在仲裁性刊物上，或以其他广泛引用的格式发表。在更加具有信誉的刊物上发表，会提高工作的知名度。

# 评价

人的总的看法是：管理层进行重新定向的路子是正确的。但是建议要进一步注意某些战略性问题。这包括：

### ■ 伙伴关系需要在一些领域建立或扩大：

1) 和农业部以外，从事商品和贸易工作的其他部； 2) 与各国际商品机构一起开发对商品市场的监测、展望和分析； 3) 与私有部门和行业协会共同进行关于供应链和价值链的分析； 4) 扩大与有关国际和国内市场的机构的合作，例如大学、研究机构和非政府组织。

### ■ 中期商品分析和模拟模式 (COSIMO)：

评价中的国家访问证实：进行较长期商品分析的方向是正确的。评价小组建议继续将粮农组织商品工作的重心从市场监测（其他组织可能对此更加适合）转移到比较中期的分析和贸易政策工作上去。中期商品分析和模拟模式得到高度的重视；评价组建议：中期商品分析和模拟模式项目应该予以扩充和继续（并成为粮农组织支持的唯一大型模式）。

■ 激励制度需要得到开发，以鼓励工作人员扩大预算外资金，改进粮农组织内部协作，增加与其他组织的伙伴关系。应该研究别处的成功经验，以确认符合以上种种目标的，有效的激励制度。

重点主题应予以选拔，应围绕这些主题集中进行商品市场和贸易分析，并落实到具体单位。这样做应能解决某些管理和协调问题，并提高粮农组织工作的国际知名度。

■ 对成员国的技术合作应得到更大比重的工作计划支持 — 相对于诸如研究、服务性会议和出版物等基于总部的工作而言。鉴于其向具体发展中成员国提供贸易和商品政策援助的授权，粮农组织必须保证以容易获得并方便用户的形式，提供其分析工作的成果。工作人员还应在国家和区域的基础上提供培训和能力建设。

■ 粮农组织实质统计数据共用数据库的改进得到大力支持。这些改进应能减少贸易和市场司维持短期和长期商品数据库的需要。

## 管理层对评价建议的反应

### 管

理层总的来说同意所得出的结论，并指出，在本组织改革以及修订的2006-2007年工作计划和预算中，已在许多建议上取得了进展。实施进一步变革的范围将部分地取决于能够获得多少经常计划和预算外资资金。

### 计

划委员会欣赏评价的方法和过程，包括同行评议小组的参与。不过，评价应该更多地集中注意于确定粮农组织工作的成果和影响，评价报告还可以在建议优先重点和确认问题上更加积极一些。

### 粮农组织管理机构通过计划委员会得出的结论

计委认为管理层的回应既是正面的，也是有用的。计委要求管理层提出一份关于粮农组织商品和贸易工作的战略以供今后会议审议。工作应集中于对长期倾向的分析，粮农组织对模式的使用应主要限于中期商品分析和模拟模式。计委支持粮农组织在分析贸易手段和贸易制度变化对发展中国家的含义中扮演的中立角色。

## 参考资料

粮农组织商品和贸易工作评价，最后报告和附件

可在下列网址查到：<http://www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html>

粮农组织商品和贸易工作评价摘要PC 97/4a.

可在下列网址查到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/j9698e.pdf>

管理层回应 PC 97/4 a) 附件 1

可在下列网址查到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/j9954e.pdf>

计划委员会第97届会议报告，2007年6月18-22日于罗马 CL 132/11

可在下列网址查到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0095e.pdf>



# 评价简介 12

## 评价服务

粮农组织评价万维网站  
[www.fao.org/pbe/pbee/ch/index.html](http://www.fao.org/pbe/pbee/ch/index.html)

### 粮农组织对印度洋地震和海啸的回应

## 对粮农组织商品和贸易工作的评价

### 结论

**捐**助方和资金. 粮农组织为其海啸回应筹集了7700万美元。从一些非传统捐助方也收到了捐款，其中包括私有部门公司。紧急和恢复活动特别基金(SFERA)在加快项目实施和涵盖尚未得到资助的战略需要上发挥了关键的作用（例如在需求评估和建立紧急回应协调单位方面）。渔业部门接受了这些资金的三分之二，评价组认为这一比例是恰当的。所有开支中有一半用于采购设备和投入物。整个捐助方支持比起以前的灾害回应要更为灵活。虽然如此，粮农组织为早期恢复计划动员资金，要比为长期重建和发展活动动员资金，更为成功。

受灾情况和需求评估并没有为计划设计确定足够的关键要素。设计是以零敲碎打的方式进行的，发布一般较晚，也没有得到很好的宣传。尤其是粮农组织的海啸地图，完全可以通过联合国人道主义协调办公室和救济网站（ReliefWeb）在国家一级传播得更为广泛。早期的项目设计是根据先前的紧急项目文件做出的，有时只有来自实地办公室和国家政府的有限反馈。后来阶段的项目设计比较能够因地制宜。评价发现对结果和伙伴的合同义务的监测也不够。

## 结论

**执行活动:** 实时评价发现，本组织过分的集中权力，官僚主义的程序和僵硬的雇佣实践降低了实地执行能力的水平。头几个月的人员调动相对较快，可是在后来阶段，关于合同期限的人事规定使得项目难以保持员工。至于采购，交货速度和货物质量的差异较大。发现当地采购通常要比国际采购更合适，但要求实地办公室具有足够的财务管理能力。将大批的采购分为较小批量进行，就可以更快地生产出来，因而证明是有益的。

**伙伴关系:** 粮农组织在地方、国家和全球各级都非常积极地参与范围很广的利益攸关方伙伴关系，其中包括政府、捐助方、非政府组织、学术单位、联合国机构和国际供资机构，尽管累赘的合同安排有时拖了合作努力的后腿。

**部门协调:** 粮农组织的协调作用一般限于信息交流和宣传。这一作用在斯里兰卡最为有力 — 在该国，粮农组织大力促进而与政府共同主持的部门协调论坛，可能在能见度和有用性上超过了具体援助的发送。

**对受益人的影响:** 整个说来，粮农组织对海啸的应对估计援助了106,000个家庭。比起渔业和林业部门来说，粮农组织更擅长对农业部门的需求做出回应 — 这反映了它过去在农业紧急情况中的经验，也反映农业比渔业部门遭受的破坏程度要轻。

粮农组织在农业部门表现最好 — 鉴于本组织过去在农业灾害中取得的经验，这是可以理解的。就渔业而言，必须根据渔业的不同性质开发新的模式。在渔业恢复中，对斯里兰卡的回应做得最好，其办法是交杂使用部门协调、技术援助，以及修理和发放资产。对渔

业部门重建的贡献在印度尼西亚、泰国和马尔代夫就不那么显著，递交的投入物少，而且运输费用高昂。粮农组织对林业部门的支持比较小，也来得相当晚。

评价者发现妇女没有得到足够的注意，这大体是因为粮农组织的重点在于修理或更换渔民的船只和装备。不过，为印度尼西亚的鱼类晒干工人提供了支持，其中有30%是妇女，而在斯里兰卡，有2,000名受益者接受营养培训，几乎全部是妇女。在农业部门，评价组访问时访谈的妇女认为她们得到了她们应有的一份援助。

在农业部门，作为有助于保持社会凝聚力的一种方式，社区倾向于将用于生存活动的物资（种子、肥料，甚至拖拉机或奶牛）与更大得多的受益人群分享 — 这大大超出了粮农组织的意图。这种倾向对于更加具有竞争性的活动，诸如商业性蔬菜生产、鱼类晒干，以及船只和捕鱼工具，就不大适用 — 在这些方面，精英多拿多占的倾向更难以抗拒。结果，平均说来，在渔业中选择受益人，要比在农业部门中更有争议、更为困难。

**向重建和发展过渡:** 在每一个国家里，粮农组织在其紧急救助和早期恢复工作中都引进了长期性问题，为更长期的重建工作制订出一系列的相关项目概念要点。但是，尽管政府和其他利益攸关方强烈要求粮农组织持久地参与，粮农组织未能动员一定数量的发展资金来继续执行其大型海啸恢复计划。

■ **合作和伙伴关系:** 对全组织目标和战略更清晰的阐述, 将有助于促进内部各单位的合作, 并方便从最初的恢复顺利地过渡到更长期的重建和发展。设立后备性伙伴关系协议, 可以加快初期活动的实施。应该用比较简单的建立正式伙伴关系的机制取代现行的协议书。粮农组织应继续在其业务领域内召开国家协调会议。

■ **受益人群的标定:** 粮农组织应该履行对易受害人群、妇女和最穷困人们的全组织义务, 即使这意味着为穷困家庭提供他们灾前可能没有拥有过的资产。就小型或可分享的资产而言, 简单的选择受益人过程就已足够, 而选择价值高昂的资产的受益人, 就必须仔细地计划、执行和监测。

■ **灾情和需求评估:** 粮农组织的最初评估应以一份综合文件涵盖其授权范围的所有领域。应定期进行恢复评估。

■ **监测:** 应为监测工作开发简单的报告制度, 本组织应提供较长时期的绘图和遥感服务, 以保证广泛的传播。

■ **执行活动:** 粮农组织应授予粮农组织代表和国家一级紧急救助人员较大的权力, 并为开发国家一级的行政技能、执行能力和管理机制增加投资。为了保持有经验的实地工作人员, 粮农组织应提供较长期的咨询顾问合同, 而应更灵活地应用强制性终止合同的规定, 尤其在紧急项目的期限上。

■ **资金的动员:** 粮农组织应继续提高捐助方对紧急和恢复活动特别基金的有用性的认识, 强调灵活性的好处和设置条件的代价。粮农组织应游说其他参与生计恢复活动的组织设立更长的时间框架, 并一起向联合国人道主义协调办公室(OCHA)和联合国机构间常设委员会(IASC)呼吁。

### 管理层对评价建议的反应

### 管

理层虽有一些保留，仍接受评价组的几乎全部建议，并指出许多建议已全部地或部分地在实施中。

### 计

划委员会欣赏评价的透彻和质量，并对管理层全面而肯定的回应表示满意。它指出实时评价的有用性，但发现，在评估生计和能力建设方面可持续好处的时候，事后评价也是重要的。

计委强调粮农组织在协调和技术支持上的比较优势，同时承认，用于执行活动的投入物在填补其他机构援助中的空白上，有时也是重要的。它强调在发生紧急情况时迅速调动技术和执行人员的重要性，和管理层解决执行中的瓶颈问题的需要。计委认为紧急和恢复活动特别基金是一个有用的手段，可以通过它取得捐助方对进行更多的计划性活动和及时活动的支持。它发现，从救济和恢复转到发展，不能只由粮农组织一家处理，而应该包括国家政府、捐助方和实地伙伴的参与。国家的非政府组织可以成为不仅在紧急情况中，而且为了可持续恢复的重要伙伴。

### 粮农组织管理机构通过计划委员会得出的结论

## 参考资料

对粮农组织回应印度洋地震和海啸紧急情况和恢复工作的实时评价，最后报告和附件。可在下列网址查到：

<http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/333/en/TsunamiRTEFinalReportEN.pdf>  
计划委员会报告摘要PC 97/4 b).

可在下列网址查到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/j9669e.pdf>  
管理层的回应 PC97/4 b) 附件 1.

可在下列网址查到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/j9846e.pdf>  
计划委员会第97届会议的报告，2007年6月18-22日于罗马 CL 132/11.

可在下列网址查到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0095e.pdf>



# 评价简介 13

## 评价服务

粮农组织评价万维网站  
[www.fao.org/pbe/pbee/ch/index.html](http://www.fao.org/pbe/pbee/ch/index.html)

## 粮农组织与 国际植物保护公约

### 对国际植物保护公约的运作及其机 构安排的独立评价

**国**际植物保护公约 (IPPC) 是一项关于植物卫生的国际条约，迄至2007年6月，已有165个国家政府加入该条约。国际植物保护公约由粮农组织提供秘书处，并由植物检疫措施委员会 (CPM) 领导。世贸组织关于卫生和植物检疫措施 (SPS) 的协议承认国际植物保护公约是确定国际标准的组织，后者负责阐述国际标准，以协助保证植物检疫措施不被用作不正当的贸易壁垒。为此采取步骤调整该公约，以适应新的现实。这导致制定一个修订文本，扩大了公约的范围和授权，从而包括制定标准、促进提供技术援助和处理环境问题。国际植物保护公约新的修订文本于1997年通过，并于2005年10月生效。

在公约的上述过渡时期，要求进行这次评价，以研究缔约各方和粮农组织的期望，并为国际植物保护公约的将来政策、组织结构、筹资谈判、战略和管理提供投入。进行评价所使用的方法包括：案头研究，国家访问（以便与政府、产业界和民间社会的利益攸关方进行讨论），对各国政府进行问卷调查（共收到92份回答），一次外部同行评议，并对植物检疫措施委员会开会期间（2007年3月）的报告草稿进行了审议。

## 结 论

**公**约的缔约方重视本公约作为讨论植物检疫问题和措施论坛的作用。国际植物检疫措施标准是国家标准的必要基准，有助于促进贸易并减少引进病害的风险。随着贸易的持续扩大，这些好处将会增加。应更多地注意提高公众关于植物保护在有效处理粮食和生物安全问题上的整体重要性。.

**粮农组织/国际植物保护公约的平衡治理关系：** 粮农组织为国际植物保护公约提供秘书处 — 这几乎被所有利益攸关方认为是可取的；而粮农组织提供的财政支持也有助于迄今进行的工作。但是，2005年10月生效的新的公约对公约提供了自己的领导机构，这却没有在当前与粮农组织的行政安排中得到足够的反映。需要

## 结论

建立一种更为平衡的关系，更加充分地在国际植物保护公约和粮农组织的领导机构间分摊责任，尤其是关于预算水平和管理，以及国际植物保护公约秘书处的人员配备。

**加强国际植物保护公约秘书处的能力：**秘书处经常缺少可以赖以计划工作的足够经费。必须就粮农组织和缔约方持续提供资金的最低水平达成协议，以保证在一个相当长的时期内取得必要的额外资助。

**制定标准：**利益攸关方认为国际植物保护公约标准是适用的；不过，就某些发展中国家而言，能力不足限制了标准的有用性。需要在制订新标准中更大程度地确定优先顺序，在确定工作计划中具有更大的清晰度。一直用于确定优先顺序的标准，虽然有其道理，但是过于繁复，而且与整体宗旨结合得不够。标准委员会(SC)成员的选拔不够严格和透明。有效地应用现存程序规则，更积极地让区域植物保护组织参与确定合适的候选人，将会非常有助于改善目前状况。制订标准的过程可以得益于对这一过程中的讨论内容进行报道 — 这将帮助成员国准备关于标准草案的有根有据的意见。在制订和修改植物检疫标准时，越来越需要考虑环境和生物多样性问题。这既需要秘书处的能力，又要建立一个关于生物多样性的技术小组，以提供范围更加广泛的技术专门知识。

**技术援助需求：**报告承认存在着援助发展中国家加强国家植物检疫能力的广泛需求。报告得出结论：国际植物保护公约秘书处不是执行旨在加强植物检疫能力的技术援助活动的合适机构。

**信息交流：**国际植物检疫门户网站(IPP)作为公约缔约方、秘书处和区域植物保护组织交流官方植物检疫信息的英特网论坛，并没有充分发挥功用。强制性报告义务只得到部分履行；缺少国家信息；有时还贴上不可靠的信息。虽然秘书处的培训努力是成功的，各国仍然需要进行能力建设，以满足报告义务，并适当地利用该网站。

## 建议

■ 制订标准 评价小组确定了一些提高标准制订过程效率的方法。这包括更多地利用现有标准，尤其是由区域植物保护组织制订的标准，更多地利用政府以外的知识和专长，特别是产业组合和非政府机构的知识和专长。为了保证标准继续适用，必须建立关于标准执行情况的监测体系。

■ 国际植物保护公约应集中它的活动于它能为缔约方做得最好的方面。鉴于资金有限，各级战略和活动都要列出优先顺序。需要将更多的努力投入加强信息交流和制订标准的核心工作中。国际植物保护公约之下由秘书处进行的技术援助应严格限于核心业务，而旨在加强国家植物检疫能力的技术援助活动应由包括粮农组织在内的国际技术援助组织去进行。

■ 加强治理结构. 关于治理的建议旨在加强所有成员的主人翁感，同时应用代表性、问责制、效率和透明度等原则。现建议当前的战略规划和技术援助非正式工作组成为扩大的执行局的一部分。标准委员会可以将其成员数量从当前的25人减到14人，从而提高有效性。应就可以预期粮农组织提供的资金数量达成协议，以便更好地计划筹集支持公约的额外资金。

■ 加强秘书处. 对国际植物保护公约活动和治理的分析要求大大加强秘书处。国际植物保护公约秘书应该是一位不承担其它粮农组织任务的专职主管。关于任命的决定，应由新的执行局和粮农组织总干事的代表共同做出。处理国际植物保护公约两项核心职能（标准制订和信息交流）的职务应该升级为资深岗位。秘书处的专业人员配备应从5人增加到10人。粮农组织应与国际植物保护公约的领导机构植物检疫措施委员会(CPM)执行局就支持秘书处核心活动的有保障资金水平达成一致。这将方便及时确认：为了满足国际植物保护公约整个预算的要求，需要动员多少额外资金。

■ 国际植物保护公约的筹资：鉴于粮农组织的整体预算状况，粮农组织从经常计划预算中为国际植物保护公约筹资的水平很少有明显增加的余地。虽然如此，粮农组织应该按照植物检疫措施委员会扩大执行局与粮农组织协议的水平，保证为国际植物保护公约的核心活动筹资。这将方便及时确认为了满足国际植物保护公约整个预算要求需要通过自愿筹资动员多少额外资金。应该有一个以多捐助方，而不是双边筹资为基础的，更加稳固的资金动员战略。

## 植物检疫措施委员会的回应

代表植物检疫措施委员会作出回应的战略规划和技术援助非正式工作组，总的来说，同意关于需要粮农组织提供足够而可靠的直接筹资和秘书处工作人员应有适当配备的建议。植物检疫措施委员会不同意下列建议：即粮农组织，而不是国际植物保护公约秘书处，应该在技术援助和能力建设活动上发挥带头作用。有关植物检疫措施委员会的建议没有在计划委员会的回应中得到回答，相反，将在植物检疫措施委员会下次年会上进行审议。

## 管理层对评价建议的反应

### 管

理层指出，国际植物保护公约的技术责任和政策背景是复杂的，并在继续演变。在关于粮农组织的36条建议中，有32条得到完全或部分的接受。与评价小组的建议相反，粮农组织认为国际植物保护公约秘书处最适于触发和协调对解决发展中国家需要的回应。管理层不接受为了减少费用而外包文件翻译的建议。

### 计

委欣赏评价报告和管理层回应两者质量和透彻。它支持合并执行局和战略规划和技术援助非正式工作组的职能，并同意管理层认为在拥有一名专职的D1级的秘书的同时仍应保留协调员岗位的回应。计委认为，在植物检疫能力建设中发挥触媒作用应继续是粮农组织技术合作计划的重点，同时承认它在长期支持上的局限性，并建议探讨成立一个范围比国际植物保护公约当前使用的基金更为广泛的多边信托基金。它支持更多地利用区域组织开发的标准的建议。

## 粮农组织管理机构通过计划委员会得出的结论

计委感到它不能处理筹资问题而没有一个多年筹资战略来清楚表明资金需要、潜在筹资来源和预期的产出和好处。它强调粮农组织经常计划为国际植物保护公约增加可靠筹资的重要性，以促进动员预算外资金和实物资源。

计委表示遗憾：粮农组织管理层由于资金限制只是部分地接受关于本组织应该进行对世界植物检疫状况的回顾的建议，并建议生产一种较少花费的产品。

## 参考资料

对国际植物保护公约的运作及其机构安排的独立评价 PC 98/3.

可在下列网址查到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0233e02.pdf>

管理层的回应 PC 98/3 附件 1.

可在下列网址查到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0526e.pdf>

植物检疫措施委员会对国际植物保护公约外部独立评价报告建议的回应PC 98/3附件 2.

可在下列网址查到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0439e.pdf>

计划委员会第98届会议对理事会的报告 CL 133/3.

可在下列网址查到：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0746e.pdf>

## 附件 I：对预算外发展型项目和计划的评价

### 2006-2007 两年度

#### 全球性和区域间

OSRO/GLO/504/MUL	法国对控制和预防禽流感多边紧急援助计划的贡献
GCP/INT/007/BEL	对“参与性方法和土地管理”的主题评价
GCP/INT/864/SWI	为监测和预防疯牛病及其他传人动物病进行能力建设
GCP/INT/735/UK	可持续性渔业生计 (SFL) 计划
GCP/INT/803/UK	为提高农村穷人生计而加强支持
GCP/INT/915/UK	支持建立、传播和使用关于经合发组织国家农业和贸易政策对发展中国家的影响的证据 (第一、二阶段)
GCP/INT/916/JPN	对发展中国家中农业的作用进行社会经济分析并探明其政策影响 (第二阶段)
GCP/INT/976/SWI	建立山区伙伴关系秘书处: GCP/INT/706/SWI 的后继阶段

#### 非洲

区域性	GCFS/RAF/387/ITA	金合欢行动 – 对生产橡胶和树脂国家的粮食安全、减少贫困和控制土壤退化的支持
区域性	OSRO/RAF/510/SAF	通过在易受打击的南部非洲发展共同体国家的粮食和营养安全加强生计
区域性	OSRO/RAF/511/SAF	对南部非洲流行性口蹄病 (FMD) 和传染性牛胸膜肺炎 (CBPP) 的监视和控制
区域性	UNTS/RAF/010/GEF	奥卡万戈河流域的环境保护和可持续发展
安哥拉	GCPS/ANG/027/EC	对粮食安全部的支持 (第二阶段)
布基纳法索	BKF/98/006	支持青年扎根土地
布基纳法索	GCP/BKF/041/BEL	在布基纳法索粮食安全和权力下放的框架内支持 Kompienga 省农民组织的项目
刚果民主共和国	GCP/DRC/028/BEL	支持发展城市和城市周边园艺项目 (第一、二阶段)
刚果民主共和国	GCP/DRC/031/BEL	支持制定刚果民主共和国农业发展政策
厄立特里亚	GCP/ERI/006/ITA	加强厄立特里亚的农业研究 (第二阶段)
莫桑比克	GCP/MOZ/027/BEL	改善马尼卡省的营养和家庭粮食安全状况
莫桑比克	GCP/MOZ/081/NET	为促进地方层次的可持续发展和好的直立而提供权力下放的法律支持和能力建设
莫桑比克	GTFS/MOZ/076/ITA	莫桑比克- 粮食安全特别计划 (第二阶段)
莫桑比克	UTF/MOZ/071/MOZ	支持粮食安全和营养技术秘书处的粮食安全信息体系活动的协调结构
赞比亚	GCP/ZAM/059/BEL	卢阿普拉省粮食安全、营养行动和传播项目 (LFSNAC)

#### 亚洲和太平洋

区域性	GCP/RAS/186/JPN	在亚洲和太平洋区域实施保护和可持续地利用粮农领域的植物遗传资源的全球行动计划
孟加拉国	GCSP/BGD/033/JPN	粮食安全特别计划的成批评价

印度尼西亚	GCSP/INS/073/JPN	
老挝	GCSP/LAO/011/JPN	
斯里兰卡	GCSP/SRL/049/JPN	
阿富汗	GCP/AFG/029/UK	在东哈扎拉贾特开发可持续的农业生计
阿富汗	GCP/AFG/036/UK	另类农业生计计划
印度尼西亚	OSRO/INS/512/SPA	对亚齐和北苏门答腊受海啸影响的沿海社区的紧急援助
菲律宾	GCP/PHI/047/AUL	为农业改革和农村发展的技术支持 (PATSARRD)
菲律宾	OSRO/PHI/501/JPN	为棉兰老岛贫穷农民和回归的流离失所人们提供恢复基于农业的生计的紧急援助
越南	GCP/VIE/027/ITA	为广南省发展面向市场的农林业提供能力建设、普及、示范和支持
<b>欧洲</b>		
区域性	GCP/RER/017/ITA	中东欧西方玉米根虫的综合治理
波黑	GCP/BIH/002/ITA	战后土地资源清单
马其顿	GCP/FRY/002/NOR	支持难民通过农业活动融入当地 (RITA)
<b>拉丁美洲和加勒比海</b>		
区域性 I	GCP/RLA/138/SPA	拉丁美洲建立农业经济政治和农村发展的技术合作区域计划 (FODEPAL)
哥伦比亚	UNO/COL/303/DCP	国家另类发展计划纳里尼奥省太平洋沿岸的林业管理
<b>中东</b>		
伊拉克	OSRO/IRQ/405/UDG	在农村和城市地区促进家庭工业发展
索马里	GCP/SOM/045/EC	索马里水资源和土地信息和管理体系 (第二阶段)
<b>计划中 2007 最后季度到 2008 第一季度</b>		
<b>全球性和区域间</b>		
	GCP/INT/952/EC	欧洲委员会/粮农组织粮食安全计划
	GCP/GLO/162/EC	
<b>非洲</b>		
区域性	UNO /RAF/381/FIP	中非世界遗产森林行动
区域性 (莱索托, 马拉维)	GCP/RAF/388/GER	保护与改善孤儿和受艾滋病影响儿童的粮食和营养安全 (莱索托和马拉维)
尼日利亚	UTF/NIR/048/NIR	粮食安全国家计划 (第一阶段)
南非	UTF/SAF/001/SAF	南非粮食安全特别计划
<b>欧洲</b>		
阿尔巴尼亚	GCP/ALB/005/ITA	阿尔巴尼亚农业生产支持- (GCP/ALB/003/ITA 的第二阶段)
<b>拉丁美洲和加勒比海</b>		
区域性	GTFS/RLA/141/ITA	促进加勒比论坛/加勒比委员会的粮食安全
危地马拉	GCP/GUA/012/SPA	恢复阿蒂特兰盐湖和纳兰霍河流域受 Stan 飓风影响的贫穷易受打击家庭的生计



