

2007 年 10 月



理事会

第一三三届会议

2007 年 11 月 14-16 日，罗马

对粮农组织的独立外部评价

理事会对粮农组织独立外部评价委员会提交
理事会第一三三届会议的报告

引言

1. 粮农组织理事会在 2005 年 11 月举行的第一二九届会议上在该月晚些时候举行的大会第三十三届核准的一个决定中对粮农组织独立外部评价的最后安排作出了决定，包括就评价的职责范围和建立理事会独立外部评价委员会达成一致意见。职责范围¹指出理事会独立外部评价委员会：

“对于评价工作的管理和执行进行总体监督，包括对监督财务事项、遵守质量标准和独立性的情况。它将确保及时遵照关于过程和结果的质量和独立性以及在预算范围内的职责范围。根据质量保证顾问的建议，委员会关于评价结果和建议的意见将限于质量保证，即结论和建议以分析和证据为基础。”

2. 鉴此，理事会独立评价委员会高兴地提交对粮农组织独立外部评价的最后报告。该评价报告已由组长转交委员会主席（见转交函附件 I）并由理事会独立外部评价委员会在 2007 年 10 月 18—19 日的会议上审议。该报告全文附后。在审议独

¹ CL 129/10 第 18 段。

为了节约起见，本文件印数有限。谨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 网站获取。

立外部评价的过程和报告时，委员会还受益于独立外部评价质量保障顾问的意见，这些意见见本报告附件 II。对独立外部评价信托基金的资金捐助和这些资金的使用概况见附件 III：

3. 在提交本报告时，理事会独立外部评价委员会向开展独立外部评价工作的所有顾问表示赞赏。对独立外部评价核心小组成员的勤勉和执着表示特别感谢。粮农组织秘书处和总干事提供了全面支持，委员会感谢其本身的主席和委员会秘书处在紧迫的时间内完成了评价。

理事会独立外部评价委员会的声明²

4. 这可能是对一个联合国组织进行的最全面和最广泛的评价。在审议了其质量保障顾问的报告后，理事会独立外部评价委员会赞同他们的意见，即独立外部评价完全符合其职责范围，与商定的初始报告一致，并：

根据讨论进行修改

- a) 遵循了对主要利益相关者的意见进行磋商的方法；
- b) 是全面和以证据为基础的；
- c) 在分析中对粮农组织的未来提供了完全有文献记载和有依据的前瞻性结果和建议。

5. 理事会独立外部评价委员会高兴地将独立外部评价报告提交理事会和大会审议。

² 关于独立外部评价各方面的进一步情况可查阅评价网站，<http://www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html>。

附件 I

对粮农组织独立外部评价

组长

Leif E. Christoffersen

亲爱的Perri大使：

我很高兴和荣幸地提交对粮农组织独立外部评价的最后报告。

这份最后报告从粮农组织成员的代表团和秘书处对草案提供的新的信息和建议受益匪浅。这是整个核心小组的最后产品，我们所有人都集体和个人对其表示支持。在编写本报告时，粮农组织技术工作、行政、治理和多边系统各领域的区域顾问和专家提供了投入。在核心小组内进行了热烈的对话，对照个别顾问有时得出的不同结论、国家访问、调查结构、以前的评价、秘书处提供的补充信息以及关于最佳做法的文献，对工作和提供的证据进行了严格的三角分析。这样，核心小组全体成员在编写最后报告的过程中均有机会对某些方面表达不同意见，但所有成员均支持这份最后报告。前组长Keith Bezanson博士的投入对编写最后报告提供了很大的帮助，他继续作为核心小组的成员，受到了理事会的欢迎，尽管他仍有健康问题，但却能够作为主要撰稿人支持核心小组的工作。

在加强本报告时，我们作出了特别努力，澄清了第一章中的许多问题和信息。然而，本小组在提交最后报告时的一个遗憾是我们不能在如此短的时间内像我们希望的那样加强本报告的可读性并缩短篇幅。这可能出现一种危险，即成员只注重我们建议中的具体方面，而不充分考虑主要信息和认定导致我们结论的问题和机遇。尽管如此，我们认为十分明显，在现阶段寻求进一步改进而延迟，将使评价对成员和管理层的实际用途大大减少，因为诸位要在11月份的粮农组织大会上作出决定。因此，我们在第一章提供了关于主要信息的综述，而非通常的评价概要。

您将在报告中看到，我们认为粮农组织做了很多工作，并且做得很好。我们也认为亟需进行变革。世界需要一个振兴的粮农组织。在“改革增长”方面已经预见革新图变，既需要朝本次评价讨论的方向进行实质性改革，又需要增加资源。两者应齐头并进，缺一不可。事实上，不进行改革将几乎肯定导致该组织加速衰退：衰退将使世界变得更加贫困，因为在人口持续增长、环境压力和气候变化及不稳定性增加的情况下，战胜饥饿和营养不良以及管理农业对经济贡献的挑战将会增加。

在我们的工作中，我们得到了粮农组织各级和各地职员的宝贵支持。如在鸣谢中指出的那样，粮农组织评价处尤其对我们各个方面的工作给予了大力支持。理事会独立外部评价委员会任命的质量保证顾问向我们提供了真知灼见和指导。您的支持和鼓励弥足珍贵。

评价小组尤其要对我们在各国和在罗马从粮农组织的成员得到的承诺、支持、开放和想法表示我们的赞赏和感谢，并呼吁成员继续本次评价的对话精神，抓住机遇，振兴粮农组织。

我们感谢粮农组织全体成员委托我们进行这一具有挑战性和极为重要的评价，并支持我们进行评价。

代表评价小组，

谨启

对粮农组织独立外部评价

组 长

Leif E. Christoffersen



2007年9月21日

附件II：独立外部评价质量保障顾问的声明

1. 质量顾问祝贺独立外部评价小组提供了含有丰富信息、具有高度可读性的全面报告。该报告与要求的一样，以证据为基础。在通篇报告中，尤其在第 3 – 8 章中提供了证据。
2. 我们的结论是该报告完全符合独立外部评价的职责范围。虽然有一些次要问题可以进一步推敲，但总体上我们确信最后报告完全符合职责范围。
3. 我们注意到作为评价过程的一部分，与粮农组织所有利益相关者进行了广泛磋商。质量顾问认为，这使评价充分了解了情况，绝对未影响小组的独立性。我们对小组独立地进行评价以及证据、结论和建议未受到粮农组织任何利益相关者团体的授意或影响而感到完全满意。
4. 报告的质量可称为“强健”。证据是通过坚实有效的方法收集的，并经进行了透彻的分析。在最后报告中评价员在某种程度上吸取了我们在 8 月 30 日对报告草案提出的意见，但并非完全吸取了这些意见。我们在以下段落谈到这些问题。
5. 我们曾建议将报告草案的第一章变成可以自成一体的报告内容提要。我们注意到，评价小组认为如此广泛的评价不能以更加简明的方式提供对证据、分析和结论的完全单独的概述。这是令人遗憾的，但报告确实包含所有详细的证据和分析。
6. 我们赞赏地注意到，如我们建议的那样，目前第一章包含关于粮农组织必须面对的财政趋势证据。
7. 报告并非一种定期的标准评价报告，因为它更多地是前瞻性的而非回顾性的，是构成式的而非总结式的，这导致提出了大量详细建议。这是符合职责范围的，正如具体要求的那样。我们提出对建议列出重点，这已成功地做到。
8. 我们要强调，粮农组织在国家一级的行动对该组织建立与其成员充分相关的活动至关重要。报告表明需要在许多问题上对总部进行改革—质量顾问要强调，我们认为对任何正在出现的变革过程都应该提出最终的问题，即粮农组织是否能够在国家一级提供服务，是否能够支持其成员提高其公民的生活水平。报告包含成员国的情况已经改变的一些证据，例如它在其中指出，粮农组织目前处理的问题超过了农业部的职责，而农业部则是粮农组织进入一个国家的传统切入点。然而，尽管在几章中触及了一些要素，但我们想看到对粮农组织在国家一级的新的潜力以及该组织如何对其处理提出总的综合看法。例如，第五章中关于国家一级伙伴关系的重要部分(关于粮农组织与联合国的部分)，几乎专门涉及联合国在国家一级的问题。另一个例子是建议 6.22，

该建议似乎更多地侧重于粮农组织在国家存在的标准，而非粮农组织的服务如何才能在国家一级帮助和支持成员国。正如报告指出的那样，粮农组织改进其在国家一级的服务无需在国家的有形存在一但必须完全承认成员国已经改变的环境，对此报告并未充分综合处理。

9. 未完全综合处理的第二个问题是环境，尤其是气候变化问题。原则上粮农组织可以对生物多样性、土壤退化，持久有机污染物，水管理和渔业作出极为重要的贡献。在这些问题上，目前粮农组织能够直接获取全球环境基金的资金。然而并未将全球环境基金作为粮农组织的一个可能的全球伙伴予以讨论，报告中有一段，其中似乎暗示全球环境基金可能不应作为粮农组织的一个重点，至少对大型项目如此。另一方面，报告还称特别是气候变化是一个应得到更多关注的即将到来的重点。粮农组织也将要作出许多贡献，在适应气候变化的较新领域尤其如此。如果在这些问题上不与全球环境基金和联合国环境规划署相连，它将不能成功地充分参与目前正在出现的可持续发展议程。报告承认了参与的可能性，但并未包括全面的分析。我们之所以提出这一问题是因为这种全面分析将要成为处理粮农组织在全球环境问题上的作用的过程之一部分。
10. 最后一点涉及影响评价，对此职责范围要求评价提出一种前进的途径。目前的草案包含这样做的所有要素，即使注意到了对报告草案的改进，但并未将论据集中在一处。首先，报告的结论认为，粮农组织的监测系统运作不良。没有监测，就很难确定影响，因为没有基线和趋势数据。其次，影响评价通常由一个组织内的独立评价职能进行，虽然赞赏粮农组织这种职能的长处，但报告还认为该职能需要进一步加强，并需要更大的独立性。粮农组织的评价办公室只是在最近才开始进行影响研究，但这种评价需要为加强该办公室及其地位提供进一步论据。我们满意地注意到报告含有一项为主题影响评估单独列出年度预算的建议，并含有许多关于加强粮农组织评价系统的有益建议。应十分认真地采纳这些建议。世界银行和若干区域银行等国际组织已经为独立评价职能提供了很多资金并高度看待独立评价职能，他们往往并不需要依靠昂贵和复杂的总体评价来向其领导机构反馈该组织的绩效如何及其影响如何。
11. 我们鼓励粮农组织成员十分认真地对待评价报告，审查其证据，并采纳其建议。我们荣幸地能够支持这一艰巨的工作，我们希望我们的建议有益于理事会委员会、评价小组和评价秘书处。

Mary Chinery-Hesse

2007年10月16日

Rob D. van den Berg

附件 III 独立外部评价的财务及预算情况

理事会独立外部评价委员会对修订的 4,663, 000 美元预算的独立外部评价捐助和支出情况不断地进行审查，为此设立了一个主席团的特别工作组。下表指出了独立外部评价结束时的收入和支出概况。这包括确实估计数的一小部分(70,000 美元)，主要用于已进行但未列出的笔译、口译和顾问费用支出。³

³ 概述并非财务报表，而是编写本文件时的最佳估计。在信托基金关闭后将分发一份财务报表。

| 2007年10月15日的供资情况和至2007年12月31日的支出(美元) | | | | |
|--------------------------------------|-------------|--------------|---------------------------------|--------------|
| | 收到总额 | | 独立外部评价支出概况 | |
| | 闭会期间 工作组 | 独立外部 评价 | 费用项目 | 支出 |
| 澳大利亚 | 50,000.00 | 80,000.00 | 独立外部评价管理支持 (专业人员和一般服务 人员) | |
| 奥地利 | | 5,000.00 | | 281,328.00 |
| 比利时 | | 63,751.51 | 研究协助 | 233,337.89 |
| 巴西(巴西政府承担主席的所有费用) | | | 顾问 | 2,050,242.54 |
| 布基纳法索 | | 4,498.18 | 旅行 | 1,003,935.02 |
| 加拿大 | 23,179.25 | 358,701.49 | 设备和供应品 | 35,109.76 |
| 捷克共和国 | | 5,000.00 | 口译和会议 | 86,375.22 |
| 塞浦路斯 | | 5,000.00 | 笔译 | 731,508.90 |
| 丹麦 | | 128,165.36 | 印刷 | 14,987.20 |
| 爱沙尼亚 | | 26,142.72 | 一般工作支出 | 13,929.39 |
| 芬兰 | 20,000.00 | 247,929.82 | 支持费用 (仅理事会粮农组织独 立外部评价委员会) | 279,001.78 |
| 法国 | | 120,000.00 | | |
| 德国 | | 507,587.00 | | |
| 希腊 | | 68,306.01 | 合计 | 4,729,755.70 |
| 冰岛 | | 10,000.00 | | |
| 印度 | 9,990.00 | 49,990.00 | 结余 | 0 |
| 爱尔兰 | | 92,529.08 | | |
| 意大利 | 100,000.00 | 200,000.00 | | |
| 日本 | | 308,531.00 | | |
| 韩国(代表) | | 100,000.00 | | |
| 立陶宛 | | 19,048.46 | | |
| 卢森堡 | | 19,989.00 | | |
| 毛里求斯 | | 4,982.07 | | |
| 尼泊尔 | | 1,000.00 | | |
| 荷兰 | 18,025.43 | 360,000.00 | | |
| 新西兰 | 19,975.00 | 39,950.00 | | |
| 挪威 | 19,409.00 | 200,000.00 | | |
| 秘鲁 | | 5,000.00 | | |
| 沙特阿拉伯 | 20,000.00 | | | |
| 西班牙 | | 110,270.50 | | |
| 瑞典 | 31,520.50 | 138,018.99 | | |
| 瑞士 | 43,489.31 | 130,000.00 | | |
| 坦桑尼亚 | | 4,798.31 | | |
| 联合国国 | 26,055.00 | 508,516.20 | | |
| 美国 | 25,000.00 | 625,000.00 | | |
| 闭会期间工作组结转 | | 40,000.00 | | |
| 累计利息(仅理事会粮农组织独立外部评 价委员会) | | 102,050.00 | | |
| 合计 | 406,643.49 | 4,729,755.70 | | |