

2011 年

C 2011/4

计划评价  
报告





C 2011/4  
**2011 年 5 月**  
**大会第三十七届会议**  
2011 年 6 月 25 日 – 7 月 2 日

**2011 年**  
**计划评价**  
**报告**

联合国粮食及农业组织  
2011 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（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点。

版权所有。粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行复制和传播。申请非商业性使用将获免费授权。为转售或包括教育在内的其他商业性用途而复制材料，均可产生费用。如需申请复制或传播粮农组织版权材料或征询有关权利和许可的所有其他事宜，请发送电子邮件致：[copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)，或致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室出版政策及支持科科长：Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy。

© 粮农组织 2011 年

由粮农组织内部印刷组

---

## 目 录

---

	页 次
I. 引 言	1
II. 粮农组织的评价工作－新进展	1
体制和治理安排	1
对预算外工作的评价	1
加强对应急和恢复工作的评价	2
评价程序和方法	2
III. 从评价中汲取普遍经验教训	3
IV. 联合国系统在评价中的协作	6
V. 本组织的评价计划	7
2010 - 2011 年计划评价	7
将于 2011 年完成的 主要评价以及计划于 2012 - 2013 年进行的主要评价	9
VI. 评价简报－主要评价	10
附件 1：对 2010 年 1 月 - 2011 年 3 月预算外发展项目和计划的评价	



## I. 引言

1. 《2011年计划评价报告》包括五个主要部分：

- a) 评价工作的新进展，主要关注扩大自愿供资活动的覆盖面，加强对应急和恢复措施的评价，改善评价的后续行动以及对评价产品的获取；
- b) 一个新的部分，介绍从该两年度开展的评价中汲取普遍经验教训；
- c) 与联合国系统就评价工作开展协作；
- d) 粮农组织的评价计划，列举了2010—2011两年度完成的评价产出，以及下一个两年度主要评价项目的工作计划；以及
- e) 关于在本两年度期间完成并提交领导机构的主要评价报告的简报。在这些简报中，除评价本身外，还提供了管理层对评价的回应摘要以及计划委员会的结论。每份简报都可对照参考评价网站公布的文件全文。

## II. 粮农组织的评价工作 - 新进展

### 体制和治理安排

2. 《粮农组织评价办公室章程》是《近期行动计划》的一部分，经计划委员会认可后于2010年5月在理事会第一三九届会议上获得批准，并被纳入《基本文件》。《章程》为粮农组织确立了全面的评价政策。

3. 2010年6月公布了有关内部评价委员会的《总干事公报》（DGB 2010/20），以使成员与本两年度生效的新组织结构保持一致。两位副总干事都是委员会的常任成员，而法律顾问担任委员会主席。《总干事公报》还公布了2010—2011两年度委员会新的轮岗成员（助理总干事/农业部、助理总干事/经济及社会发展部、助理总干事/非洲区域办事处），轮岗成员任期为两年。

### 对预算外工作的评价

4. 在2010年4月举行的第一〇三届会议上，计划委员会对没有拨出预算用于独立评价的粮农组织项目的数量表示关注。委员会在其报告中强调理事会在2007年6月做出的决定应得到捐助者的尊重，在必要情况下，粮农组织秘书处应提请各捐助者注意该决定。委员会请粮农组织报告该决定的实施情况，这项工作将在2011年10月的会议上完成。

5. 为充分实施2007年6月的决定，2011年3月技术合作部发布了《实地计划通报》（FP 2011/01）。FP 2011/01根据理事会决定的要求正式设立了“技术合作促进发展评价信托基金”，将用于在拥有大型实地计划构成部分的地区开展战略评

价和专题评价。该信托基金的评价预算项目规模与2007年设立的“应急和恢复活动评价信托基金”项目规模相同。《实地计划通报》规定由“技术合作促进发展评价信托基金”供资的评价需获得计划委员会的批准，这是其对评价办公室滚动式工作计划定期进行审议的一部分。

6. 根据理事会的决定，FP 2011/01指出，预算超过400万美元的所有项目以及有特别规定的规模较小的项目必须拨出充足的经费，用于在项目周期内至少进行一次独立评价。所谓“充足的经费”，就是要能够预测项目评价的全部费用。

7. 《通报》还设立了一项用于支付评价预算外活动费用的专门预算项目。这样就能清晰地判断由预算外资源供资的活动中的评价资源，进而促进评价的规划和组织。

#### 加强对应急和恢复工作的评价

8. 自2007年设立“应急和恢复活动评价信托基金”以来，已利用该基金开展了约15次评价。涉及的主题包括评价粮农组织对重大紧急事件的应对工作，对粮农组织工作以应急和恢复举措为主的国家开展国别评价，以及针对与粮农组织应急工作有关的问题开展体制评价（评价粮农组织在应急行动中的业务能力）。截至近期，针对应急和恢复活动开展评价的标准是：(i) 业务量超过500万美元；(ii) 认为应急响应有某种特点/问题，从而使评价能获得普遍的经验教训；以及(iii) 管理层和/或计划委员会提出了特别要求。考虑到过去几年来应急活动大量增加，而且为了提高评价成效，因此认为有必要调整这些标准。制定的新标准包含如下因素：(i) 出于问责制的目的，应对粮食和农业威胁的大型计划（资金规模超过1 000万美元）应作为评价的重点；(ii) 应急和恢复评价的计划应能确保大量覆盖战略目标I下的活动，战略目标I包含了粮农组织大部分应急和恢复工作；(iii) 应评价粮农组织的创新方法或新工作领域，以汲取适当的经验教训；(iv) 应尽可能实现均衡的国家覆盖；以及(v) 在制定拟议的工作计划时应考虑捐助者对评价主题所表达的兴趣。此外，考虑到计划委员会在粮农组织评价机制中的作用不断加强，并且为了使应急和恢复评价规划程序与其他主要评价的程序相一致，计划委员会将批准应急和恢复评价的计划，作为审查评价办公室滚动式评价工作计划的一部分，同时考虑到需要有一定的灵活性，以防与计划委员会讨论后可能出现预料之外的危机。

#### 评价程序和方法

9. 评价办公室已开发工具改善其程序和方法，这是其持续开展的加强问责制和从评价中汲取经验教训的工作的一部分。

## 更严格的评价后续行动

10. 计划委员会要求加强对评价后续行动的关注。在其第一〇三届会议上，委员会特别要求在所有评价后续行动报告中明确指出落实评价建议所带来的计划影响和政策影响。在第一〇六届会议上，计划委员会在审议对粮农组织近东区域和分区域办事处的评价时，要求将评价办公室的评论意见纳入评价后续行动报告。

11. 目前，后续行动报告由负责落实商定评价建议的计划和项目管理人员编制。评价办公室负责质量保证检查，以确保报告的后续行动具体、明确地针对商定的行动，或确保说明不遵约的原因。此外，关于已提交给计划委员会的评价和管理层回应的后续行动报告将由（内部）评价委员会批准。

12. 已建议评价办公室检查并报告评价建议的实施情况，以进一步确保后续报告的准确性。尽管此类核查有助于实现该目标，但它要求向评价办公室提供大量额外资源，以实现该目标。此类评估可能会要求实地访问以保证准确性，并且访问费用可能占据评价费用本身的相当大比例。因此，改进评价后续行动将暂时依赖评价办公室和（内部）评价委员会的自我报告和质量保证举措。

## 改善对粮农组织评价产品的获取

13. 粮农组织评价报告、管理层回应和后续报告已向公众开放了一段时间。不过，评价办公室发现，评价产品较难通过粮农组织的评价网站获取。因此，该两年度内在改进网站方面做出了大量努力，以确保可得材料的准确性和完整性，增强评价办公室的内部管理系统，改进搜索功能，从而增加评价材料的可得性和用户友好性，以供粮农组织的内部利益相关者、成员国政府以及广大公众使用。新网站将于2011年4月启用。

## III. 从评价中汲取普遍经验教训

14. 为借助评价活动提高组织学习能力，并帮助领导机构进行审议，《2011年计划评价报告》包括了一份对关键普遍问题的审查，这些问题源自于在2010—11两年度期间开展的主要评价活动。该分析还确定了计划委员会在审议已提交的评价时关注和感兴趣的领域。

15. 两年度内的若干关键评价中都涵盖了与**权力下放**有关的主题，如国别规划、非洲能力建设、粮农组织近东区域办事处评价和所有国别评价。

16. 很多评价中的一个主要专题是要**加强粮农组织在国家一级的工作**。这是一个经常性的问题，并且在通过了强调各国在其发展进程中发挥中心作用的《巴黎

援助成效宣言》和《阿克拉行动议程》之后，该问题变得特别重要。粮农组织近东区域办事处的评价注意到，首要的需求是参与部门战略制定和政策问题，而该区域的粮农组织驻国家代表处往往没有足够的条件完成这些任务<sup>1</sup>。评价建议加强粮农组织驻国家代表处的能力，不仅要从内部加强能力，还要在分区域一级通过在该国就近寻找所需技术资源来加强能力。在加强非洲<sup>2</sup>能力建设技能方面，也给予了类似的建议。

17. 有关权力下放的另一问题是，要使粮农组织办事处在国家一级更有效地参与确定优先重点和活动，因为这正是各国所期待的，并且很多其他组织也正在这样做。不过，评价指出了粮农组织在此方面的限制因素。例如，对粮农组织在国家一级规划的评价指出了粮农组织驻国家办事处在帮助制定国家重点框架方面的困难，包括能力不足和缺乏战略眼光<sup>3</sup>。与近东区域评价一样，国别规划评价建议，应获得区域或分区域资源以支持国别规划进程。需要支持或加强粮农组织在国家一级的能力也是国别评价中的一个经常性专题。巴西和印度的国别评价综述指出，驻国家办事处通常不参与设计和实施区域活动<sup>4</sup>。因此，没有机会在这些活动与国家一级的倡议之间形成协同增效。评价建议粮农组织驻国家办事处应系统地参与相关区域、区域间及全球项目。

18. 计划委员会就权力下放相关问题提出了若干建议，包括应在国别规划准则<sup>5</sup>中考虑区域、分区域和驻国家办事处的作用及职能，呼吁加强粮农组织在国家一级的作用和领导力<sup>6</sup>，强调合适的招聘政策、有效轮岗政策、职工的充分培训和适当技能组合的重要性，对粮农组织驻国家代表尤其如此<sup>7</sup>。

19. 2010—11年评价的另一个经常性问题是，要在粮农组织活动中拟定并促进**伙伴关系**的安排，考虑正由发展伙伴开展的工作和粮农组织在特定情况下的比较优势。这是粮农组织和粮食计划署支持粮食安全信息系统<sup>8</sup>的联合专题评价的一个关键专题。评价发现粮农组织与粮食计划署在此领域的协作超出预期设想；不过，该评价还查明了加强协作和合作的机会。一项成果是两个组织已基于比较优势制定了一项联合战略，该战略涵盖了信息交流、合作开发工具、支持国家粮食

---

<sup>1</sup> PC 106/5-FC 138/22, 第 197 段

<sup>2</sup> PC 104/5, 第 288 段

<sup>3</sup> PC 104/4, 第 186—190 段

<sup>4</sup> PC 106/6, 第 58 段

<sup>5</sup> CL 140/8, 第 18 段

<sup>6</sup> CL 140/8, 第 21 段

<sup>7</sup> CL 141/8, 第 15 段

<sup>8</sup> PC 103/8, 第 36 段

安全信息系统、联合交流和宣传问题。不过，全面关注伙伴关系问题<sup>9</sup>的粮农组织非洲能力建设活动评价给予的肯定不多。评价发现，在大多数情况下，若已建立了伙伴关系，则大多是个人关系，而不是机构关系。在一些情况下，粮农组织作为伙伴的有效性会因决策缓慢和官僚程序繁冗而受到影响。评价建议应特别关注加强非洲能力建设活动的伙伴关系层面，权力下放办事处和粮农组织驻国家办事处尤其应该关注该问题。

20. 若干评价审议了该两年度内有关粮农组织**应急和恢复响应**的活动。其中包括对粮农组织在应对高致病性禽流感方面开展的工作实施的第二次实时评价，对粮农组织在紧急情况中业务能力的评价，以及对粮农组织在三个冲突后和转型国家（刚果民主共和国、苏丹和塔吉克斯坦）中的成效评估。紧急活动还收到了其他评价的审议，如有关国别规划的评价。源自其中一些评价<sup>10</sup>、并得到计划委员会<sup>11</sup>赞同的一个重要观点是，某些类型的紧急情况实际上很好预测，而且在一些情况下经常出现。因此，为提高效率和成效，就需要加强国家一级的应急规划能力。国别评价综述进一步检查了关联问题—应急响应、恢复/重建与发展之间的关联。建议国别规划框架更好地针对有必要开展应急和恢复活动的人群和地区，增强各活动之间的协同增效，并详细阐明转型宣传，从而反映粮农组织的一体化工作，并显示应急、恢复和发展活动之间的连续性<sup>12</sup>。

21. 改进**交流战略**的需求已在主要评价中确定，包括粮农组织和粮食计划署支持粮食安全信息系统的联合评价，以及粮农组织非洲能力建设活动评价。例如，粮食安全信息系统评价发现，降低该系统在知情决策中的效率的一个决定性因素是，没有对该系统的产品进行良好的交流，这些产品往往是在缺乏有关信息交流原因、对象和方式的充分标准的情况下广泛分发的<sup>13</sup>。非洲能力建设评价指出，粮农组织规范产品在非洲分配不足与该区域缺乏适当战略有关，因为非洲区域许多地区的通讯基础设施都很薄弱<sup>14</sup>。计划委员会在有关两份评价的建议中都提到了交流战略，强调了该战略的重要性<sup>15</sup>，并提出要寻求最有效的方式来编制和分发相关的技术材料<sup>16</sup>。

<sup>9</sup> PC 104/5, 第 34—38 段

<sup>10</sup> 如 PC 103/7-FC 132/10, 第 9 段, 和 PC 104/4, 第 42 段

<sup>11</sup> CL 139/4, 第 25 段

<sup>12</sup> PC 104/7, 第 114 段

<sup>13</sup> PC 103/8, 第 24 段

<sup>14</sup> PC 104/4, 第 237 段

<sup>15</sup> CL 139/4, 第 33 段

<sup>16</sup> CL 140/8, 第 18 c)段

22. **性别**是计划委员会建议中的一个重要关切领域。计划委员会强调需要在所有评价中考虑性别问题<sup>17</sup>。包括质量保证在内的粮农组织评价准则现将具体评估评价报告中的性别覆盖率。计划委员会还指出，在已评价的数个计划中，性别问题并未得到充分解决<sup>18</sup>。委员会在第一〇三届会议上审议评价办公室的工作计划时，呼吁对粮农组织有关性别和发展的的工作展开全面评价。评价结果和管理层对评价的回应将由计划委员会于2011年10月审议。

#### IV. 联合国系统在评价中的协作

23. 在2010—11两年度期间，粮农组织继续通过联合国评价小组与联合国系统的其他评价办公室紧密合作。粮农组织还继续参与了“人道主义行动问责和绩效动态学习网络”，该网络集合了所有非政府和政府人道主义机构的评价人员。

24. 联合国评价小组主要通过自愿工作队就共同感兴趣的专题展开工作，目的是在成员机构间宣传并统一评价方式和最佳规范。在2010年度大会上，撤销了一些工作队，重组了其他一些工作队，反映了成员商定的各项优先重点。关键的重点领域包括在国家一级统一评价做法和评价能力建设。

25. 联合国评价小组在2010年继续积极参与对八个试点国家<sup>19</sup>的一体行动可评价性评估。成立了一个质量保证小组，审议六个由国家牵头的评价活动<sup>20</sup>的初期和最终评价报告，小组成员包括联合国评价小组领导人和外部评价人员，他们大部分来自双边评价处。粮农组织参与了该小组的工作。联合国评价小组工作队还编制了有关由国家牵头的评价进程的文件“汲取的经验教训”，已提交给2011年3月的年度大会。

26. 在2010—11年期间，粮农组织评价办公室对以下联合国评价小组工作队和其他倡议做出了重大贡献：

- **对评价职能的评价：**该工作队旨在制定良好做法，并指导对评价职能的评价工作。尤其关注同行评议的方式，以加强联合国在这些进程中的自主权。评价办公室是经合组织/发展援助委员会—联合国评价小组有关国际组织评价职能同行评议的联合工作队的共同主席。评价办公室已就有关粮农组织评价职能的首次同行评议安排与该工作队联络，根据《近期行动计划》的要求，评议将于2012年开展。

<sup>17</sup> CL139/4, 第25段

<sup>18</sup> CL139/4, 第34段和第40段; CL 140/8, 第18b)段和第21段

<sup>19</sup> 阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克、巴基斯坦、卢旺达、坦桑尼亚、乌拉圭和越南

<sup>20</sup> 阿尔巴尼亚、莫桑比克、卢旺达、坦桑尼亚、乌拉圭和越南

- **统一评价：**自 2010 年起，该工作队已制定了问答准则，以支持联发援框架评价进程，并致力于确定机构间联合评价的最佳做法。
- **人权和性别平等：**该工作队测试并最终确定了一份《联合国评价小组手册—将人权和性别平等纳入评价》，供 2011 年 3 月的联合国评价小组年度大会核可。评价办公室的评价为该手册提供了一些测试案例。
- **影响评价：**该工作队针对联合国系统内影响评价的指导材料开展了工作，若干材料预计将于 2011 年最终定稿。评价办公室在国家评价中该领域的经验为此项工作提供了关键贡献。
- **联合国评价小组顾问名册：**该全系统名册包括数年来评价办公室自行制定的名册，有助于知悉所有联合国机构内有资格的评价人员。

27. 评价办公室继续参与“人道主义行动问责和绩效动态学习网络”，以增强协调，尤其是改进并系统化对人道主义援助的评价。其中包括参与2010年的各类研讨会，如经合组织/联合国评价小组/“人道主义行动问责和绩效动态学习网络”有关在国际应对海地地震的背景下加强评价协调的联席会议，以及由“人道主义行动问责和绩效动态学习网络”牵头的有关改进人道主义评价的技术研讨会。

28. 评价办公室参与了机构间指导委员会，以实时评价重大的人道主义援助活动，如有关海地地震和巴基斯坦洪水的实时评价。评价办公室还通过评价粮农组织中央应急基金活动，对2011年由人道主义事务协调办公室牵头的中央应急基金评价做出了实质性贡献。评价结果已提交2011年3月计划委员会第一〇六届会议。

29. 此外，在该两年度期间，评价办公室还与工发组织参与了对伊拉克联合项目的机构间评价，并与环境署合作对旱地土壤退化评估计划进行了最终评价。

## V. 本组织的评价计划

### 2010 – 2011 年计划评价

30. 所有的评价报告、管理层回应以及针对管理层回应的后续报告均可查阅粮农组织评价网站。评价网站已于2010–11年更新，改进了界面和外观，更加便于搜索文件。

31. **供领导机构审议的评价：**自发布《2009年计划评价报告》（C 2009/4）以来，已通过计划委员会向领导机构提交了以下主要评价。各评价简报均载列于本文件：

- a) 对粮农组织在紧急情况中业务能力的评价（第18号评价简报）；
- b) 粮农组织和粮食计划署对粮食安全信息系统支持工作的联合专题评价（第19号评价简报）；

- c) 对粮农组织在水务方面的作用和工作的评价（第20号评价简报）；
- d) 粮农组织国别规划战略评价（第21号评价简报）；
- e) 粮农组织非洲能力发展活动评价（第22号评价简报）；
- f) 对粮农组织在应对高致病性禽流感方面开展的工作实施的第二次实时评价（第23号评价简报）；
- g) 粮农组织在国家一级的成效：对冲突后国家和转型国家（刚果民主共和国、苏丹和塔吉克斯坦）的评价综述（第24号评价简报）；
- h) 对粮农组织近东区域及分区域办事处的评价（第25号评价简报）。

32. **项目评价：**附件I载列的表格概述了2010年和2011年3月由独立特派团开展的单个项目评价，以及预计将于2011年完成的评价。2011年3月评价办公室职工直接参与的评价包括：

发展项目：

- a) 在农业和粮食安全领域对南非专业人员进行能力建设（GCP/RAF/412/SAF）—2010年8月完成；
- b) 支持保护性农业以促进可持续的农业和农村发展—第二阶段（GCP/RAF/413/GER）—2011年3月完成；
- c) 乌拉圭渔业管理（UTF/URU/025/URU）—2011年4月完成。

应急和恢复项目：

- a) 最易受纳尔吉斯气旋影响的农民和渔民的生产和粮食安全恢复（OSRO/MYA/902/SWE）—2010年5月完成；
- b) 苏丹生产能力恢复计划（GCP/SUD/622/MUL和GCP/SUD/623/MUL）—2010年7月完成；
- c) 支持科特迪瓦冲突后的紧急农业行动协调，帮助易受害家庭获得生计手段，并重建受影响的社区（OSRO/IVC/903/SWE）—2010年10月完成；
- d) 支持严重受到2008年8月洪水影响的地区的水产养殖业恢复（OSRO/LAO/802/SWE）—2010年10月完成；
- e) 支持最易受影响的农户以保护其生计并恢复农业生产（OSRO/KYR/901/SWE）—2010年10月完成；
- f) 通过提供推广服务和投入来改善小农的粮食安全和生计（OSRO/ZIM/903/SWE）—2010年11月完成。

33. **对粮农组织在各国成效的评价：**这些评价分析了粮农组织在各国总体工作的相关性、成果和影响。已提交涵盖了相似类型国家的综述报告，供计划委员会审

议。一份涉及发展迅速的大国（印度和巴西）的综述报告已提交给2011年5月的计划委员会第一〇七届（特别）会议。有关该评价的简报，包括计划委员会的回应，将纳入下一份《计划评价报告》。2010—11两年度期间开展的国别评价包括：

- a) 对2005—2010年粮农组织在埃塞俄比亚开展的计划及合作项目的评价（于2011年1月完成）；
- b) 对2002—2010年粮农组织在巴西开展的合作项目的评价（于2011年2月完成）；
- c) 对2006—2010年粮农组织在津巴布韦开展的合作项目的评价（于2011年5月完成）；
- d) 对2006—2011年粮农组织在海地开展的合作项目的评价（将于2011年10月完成）。

34. 一份包括埃塞俄比亚、津巴布韦和海地的国别评价的综述报告将于2012年5月提交计划委员会。

将于 2011 年完成的  
主要评价以及计划于 2012 - 2013 年进行的主要评价

35. **供计划委员会审议的报告：**在2010年5月举行的第一〇三届会议上，计划委员会通过了评价办公室的滚动式工作计划。委员会对以下评价给予最高优先重视，这些评价已于2010年和2011年初启动：

- a) 对粮农组织在营养方面的作用和工作的评价（将于2011年10月提交计划委员会）；
- b) 对粮农组织在性别与发展方面的作用和工作的评价（将于2011年10月提交计划委员会）；
- c) 对粮农组织在土地占有制和土地获取途径方面的作用和工作的评价（将于2012年5月提交计划委员会）；
- d) 对粮农组织在政策方面的作用和工作的评价（将于2012年5月提交计划委员会）。

36. 还启动了另外两项评价的初步工作，这两项评价被计划委员会确定为于2011年启动的评价中的最高优先重点：

- a) 对粮农组织在可持续森林和树木管理方面的工作的评价；
- b) 对粮农组织为支持实施《负责任渔业行为守则》开展能力建设方面的工作的评价。

37. 在2011年10月举行的第一〇八届会议上，计划委员会将审议评价办公室新的滚动式工作计划，其中将包括数项针对将于2012年以及未来数年启动的专题评价和战略评价的提议。

38. **国别评价：**在第一〇三届会议上，计划委员会核准应在以下国家进行国别评价：

- i) 快速发展的大国；
- ii) 开展大型应急和恢复计划的国家；以及
- iii) 中等收入国家。

39. 在选择开展这些评价的国家时适当考虑区域平衡性。

40. 关于快速发展的大国（印度和巴西）的综述报告已于2011年3月提交计划委员会。关于开展大型应急和恢复计划的国家（埃塞俄比亚、津巴布韦、海地）的综述报告将于2012年5月提交计划委员会。中等收入国家的国别评价将于2012—2013两年度开展。

## **VI. 评价简报 - 主要评价**

第 18 号评价简报：对粮农组织在紧急情况中业务能力的评价

第 19 号评价简报：粮农组织和粮食计划署对粮食安全信息系统支持工作的联合专题评价

第 20 号评价简报：粮农组织在水务方面的作用和工作

第 21 号评价简报：粮农组织国别规划战略评价

第 22 号评价简报：粮农组织非洲能力发展活动评价

第 23 号评价简报：对粮农组织在应对高致病性禽流感方面开展的工作实施的第二次实时评价

第 24 号评价简报：粮农组织在国家一级的成效：对冲突后国家和转型国家（刚果民主共和国、苏丹、塔吉克斯坦）的评价综述

第 25 号评价简报：对粮农组织近东区域及分区域办事处的评价



# 评价简介 18

## 对粮农组织在紧急情况中业务能力的评价

### 紧急情况中的业务能力

**应**对紧急情况是本组织战略目标I“提高对粮食和农业威胁以及紧急情况的防备和有效应对能力”的组成部分。目前紧急行动在粮农组织总开支中占四分之一以上，几乎全部由预算外资源供资。2007年6月，粮农组织理事会要求开展一项流程评价，以对本组织在紧急活动中所面临的管理、行政和业务局限性进行分析。本次评价和粮农组织以往大多数评价活动有所不同，它未将注意力集中在本组织的相关性、有效性和影响方面，而是注重业务流程及效率，确切地讲是一项管理型研究。

### 结果、结论和建议

**紧**急行动比通常设想的情况更具可预测性，并且可能持续十年或更久。在可行的情况下，紧急计划应与《国家中期重点框架》中的粮农组织发展重点和计划紧密协调。为此，紧急行动及恢复司和粮农组织驻国家代表必须在规划和资源筹措方面统一行动。还要求在设计紧急行动时采取全盘考虑的方式，以便能够自然过渡到恢复和发展阶段，随后将业务职责移交给粮农组织驻国家代表。紧急行动应定期审查和重新规划，并通过各类紧急情况的总体干预战略予以支持。

**国**家一级规划和筹备工作的供资问题是一个主要限制因素，对新出现的紧急情况而言尤为如此。需要显著提高紧急和恢复活动特别基金（“特别基金”）下资金的保有量和使用量，以推动在国家层面开展筹备工作。从特别基金中预支资金的做法不应该只局限于单个项目，这样一旦出现大型紧急情况，而且预期可以吸引大量捐助者供资时，就可以立即预支资金用于整个计划。应根据现有的三个组成部分，将特别基金拆分成几个独立的基金（周转基金用于为项目提供预支资金；为评估团和紧急情况协调组供资的基金；为计划供资的基金）。特别基金下的分基金（即单独的多方捐助者信托基金）的资助范围应该比当前更加灵活，可面向所有主要紧急行动，以鼓励捐助者采用集合供资/计划供资的办法，并促进管理。

## 评价结果及结论

在人力资源和采购等方面应采用联合供资，以改善计划管理工作，包括人力资源和采购。这种供资模式有助于对资源进行整合、确保连续性，并能更有效率、更灵活地使用资源。例如在人力资源方面，联合基金将与相关人员签订合同，再由各项目从该基金购买人员服务。应从行政及业务支持费用中划拨一小部分，用于联合基金的核心供资活动，包括用于特别基金的规划和资金预支用途。

行政和业务支持以及技术支持服务是预算外款项，应作为信托基金管理，或者从2012—13两年度开始采用两年度之间的结转机制。这有利于活动的顺利进行，财政委员会原则上已同意这一做法。本组织需要就紧急项目中技术支持服务供资水平提出明确的、各捐助者均能理解的政策。

业务、行政和财政系统及相关信息技术支持的内部治理需要进行变革，以确保综合全面的系统开发和管理。可通过业务改进组及将要进行的信息技术治理变革为此项工作提供支持。

需要大幅度提高紧急行动及恢复司对其业务的权力下放力度。应采用一种灵活的模式，不仅要考虑紧急行动，还要考虑粮农组织在该国活动的整体规模。工作重点应该放在将执行官员外派至占紧急行动及恢复司业务60%的大型紧急行动。在具备充分能力的国家，应由粮农组织驻国家代表管理小型紧急行动。授权不能一刀切，要根据能力水平来决定，除授权给粮农组织驻国家代表外，还可以授权给紧急情况协调员或执行官员。

技术支持和审批工作应转而侧重总体计划、规划和审查，而非过度关注单项活动，如小项目审批、采

购和人力资源审查等。应开发一整套技术决策支持工具，并更好地利用紧急行动及恢复司（实地和总部）的技术专长，他们应该就自己的技术工作向相关技术单位报告。

现有的国际公共部门会计标准项目，持续开展的紧急行动权力下放工作，以及需要针对实地计划建立一体化、多功能的基于结果的管理系统，这些都要求对需求进行分析，并考虑整体系统架构，包括将改进紧急行动和实地能力的规划和计划管理作为重点。应在此基础上制定一份中期综合解决方案。

今后几年的系统改进工作必须继续在现有的软件平台上进行。针对这项工作和保持系统设计的灵活性提出了建议，以确保今后的改进和整合工作不会因目前正在进行的大型项目而受到干扰。

粮农组织应当培养一支核心的紧急行动人员队伍，还应建立灵活、具有竞争力的人力资源聘用机制，同时避免增加除核心队伍外的财政、法律或道德责任。核心人员应轮岗去实地工作。

**为人力资源提供联合供资：**紧急行动人力资源管理工作中面临的最大障碍可能是，人力资源的实地资金主要是由单个项目提供的。这就导致很难为各项计划规划和留住人力资源，也难以降低多次交易产生的成本。应建立一个联合信托基金。

人力资源开发是一项重点工作，对核心人员来说尤为如此。目前迫切的一项要求是通过粮农组织各项流程和信息技术系统对人员进行规划方面的培训，并培训他们更整体高效地进行计划管理及开展活动。在紧急行动延续时间较长的国家内，非核心人员也需要得到必要的培训，以履行其业务职责，特

别是关于粮农组织程序和系统方面的培训，而专业人员则需要接受关于粮农组织政策的培训。派驻易发生重大紧急情况国家的粮农组织代表应该在紧急行动中表现出较强的能力。

2004—2007年期间，采购在粮农组织紧急行动开支中占57%。做好采购准备工作和按期交付可能是最需要改进的领域。在每次大型紧急行动中，都应为整体计划提出一项初步的采购计划，并每年进行更新。采购计划应包括针对当地潜在供应商的市场研究。对于大型紧急行动，应该让采购专家参与初步规划和随后的规划过程。另外，在时间不允许的情况下，粮农组织不应该为了赶上一个播种季节而仓促采购，这一情况在多次评价中已有反映。采

购处应更加重视对规划和活动的支持职能，并进一步授权。授权时应更加注意不能像目前一样实行一刀切的办法。在追求采购中物有所值这一标准时应掌握尺度，减少对价格的强调，并考虑到不同紧急情况的特征。

需要就如何在采购过程中推动国家发展这一问题尽快开展规范性工作。应该制定一份粮农组织文件，专门涵盖从国内中小型私营部门灵活采购服务和商品这一问题，并包括一项有关能力建设的子目标，确保为农民和渔民提供可持续服务。粮农组织还需要确保其采购活动不会给刚开始成形的当地市场带来不必要的干扰。

### 管理层对评价工作的回应

#### 粮

农组织管理层对评价进程、方法和时间安排表示欢迎。评价借鉴了独立外部评价进程以及全面彻底审查的结果，但进行评价时却正好开始制定新的《粮农组织战略框架》。有关从技术和行政方面加强计划制定和规划的大部分建议将通过已设立的战略目标I小组予以落实，该小组将支持并协调实施粮农组织的应急工作，其中涵盖备灾、应灾以及从应急过渡到发展等内容。管理层已全部或部分接受大部分建议，并铭记，要成功落实这些建议，须付出很多努力并获取大量资源。某些建议由于与其他近期政策决定相冲突，管理层未予接受。

#### 两

个委员会均对评价表示赞赏，并敦促立即执行那些无财务影响或属于《近期行动计划》供资范围的建议。两委员会同意，某些灾害类别在特定国家可以预测，需要加强粮农组织的应对能力，尤其是在国家一级的应对能力。在此方面，要求捐助者提供更加可预测、更稳定的资金，以确保提高应对速度。加强特别基金机制以及为人力资源提供联合供资的想法受到了欢迎，但强调需要考虑成本影响。两委员会欢迎关于进一步下放紧急和恢复活动实施工作的提案，同时认识到对区域、分区域办事处和驻国家办事处职工开展应急能力建设、改进通讯连接性和总体行政能力是有效下放紧急行动的关键前提。在应对紧急情况方面，两委员会还鼓励管理层继续推动粮农组织与其他机构（如粮食计划署、人道主义事务协调办公室和卫生组织）形成协同增效的局面，并与其建立伙伴关系，包括进一步协调运作程序和共享服务。此外，各方认识到许多捐助者有不同的规则和报告程序，如果捐助者之间能够进一步协调，就可以提高业务效率。

#### 粮农组织领导机构的结论（计划委员会和财政委员会）



# 评价简介 19

## 对粮农组织在紧急情况中业务能力的评价 紧急情况中的业务能力

2002–2008年粮农组织  
和粮食计划署粮食安全信  
息系统

**经**历了长达十年的一系列干旱和饥荒后，于1974年召开的世界粮食大会总结认为，现有的监测和信息系统无法满足需要。各机构开发了新的粮食安全信息系统，其中包括粮农组织的全球粮食和农业信息及预警系统（信息预警系统）。20世纪80年代和90年代不断出现紧急粮食援助需求，因此，1996年召开的世界粮食首脑会议鼓励粮农组织牵头组织一项联合国机构间进程，开发更加有效的信息系统，跟踪粮食不安全和易受害性情况。应此要求，开展了粮食不安全和易受害信息及绘图系统项目。13年后，粮食不安全仍旧是一项重大关切问题，面临着气候变化、城市化速度加快、流行性疾病和全球粮食价格波动等日益复杂的威胁。所有这些都对粮食安全信息系统提出了前所未有的挑战，但同时也带来了加强该系统的持续需求。

尽管对具体项目和计划的评估活动已经进行多年，但从未对作为主要战略专题的粮食安全信息系统领域进行评价。因此，2008年间，应粮农组织计划委员会的要求，并经粮食计划署执行局同意，两个机构启动了关于粮农组织和粮食计划署对粮食安全信息系统支持工作的独立联合评价。

结果和结论

**相**关性。总体而言，粮农组织和粮食计划署对粮食安全信息系统的支持与完善该系统的需求相关，完善系统旨在使其更好地为各国政府、捐助者、粮农组织、粮食计划署、联合国其他机构以及国际非政府组织提供粮食安全信息—尽管对这些需求的认识和理解仍然不尽相同。粮农组织和粮食计划署在粮食安全信息系统开发和运作的概念制定、技术指导以及总体支持方面发挥着国际领导作用，这种作用对粮食

## 结果和结论

安全信息系统总体的形式和存在至关重要，无论其是功能单一的系统、覆盖面有限的结构还是全球性的综合系统。

**效率。**粮农组织和粮食计划署的组织架构和职责极大地影响着对粮食安全信息系统支持活动的效率。为支持其粮食援助的使命，粮食计划署内部着力于易受害性分析和绘图方式，建立了一个高效、单一的全组织粮食安全信息系统。而粮农组织的职责远比粮食计划署广泛，同时肩负着提供粮食安全全球信息和建设国家/区域粮食安全信息系统能力的双重职能，因此其对粮食安全信息系统的支持活动就更为分散。在各类粮食安全信息系统活动中，交流仍然是最大的挑战，主要是因为缺少战略办法，以及对决策过程理解不充分，而粮食安全信息系统正应该为决策提供信息。

**有效性。**粮农组织和粮食计划署的粮食安全信息系统产品比过去更加及时、分析有据、容易获取，并且涵盖了粮食安全信息系统的更多要素。此外，这些系统日益以合作伙伴关系和共识为基础。但令人关切的是，粮食安全信息系统仍然没有充分解决粮食安全的一些重要内容，尤其是营养、性别和城市问题。

**影响。**评价确认了此前许多研究的结论，即粮农组织和粮食计划署支持的粮食安全信息系统产品正被广泛应用于紧急状况和人道主义决策中。尽管各类粮食安全信息系统产品经常被引用来自证开发投资决定的合理性，但要找出粮食安全信息系统产品与

有关政策制定或活动的决策之间的因果关系则要困难得多。总体而言，大部分粮食安全信息系统对利益相关者的决策过程理解不够充分，这意味着粮食安全信息系统产品没有得到充分利用，尤其是在开发工作方面。

**可持续性。**评价发现所有的国家粮食安全信息系统在外部供资停止后均未能继续全面运作。评价总结认为，旨在同时服务捐助者和国家需求的粮食安全信息系统往往不是低收入国家政府的供资重点。因此，不应将粮食安全信息系统的可持续性视为仅涉及国家自主权和国家预算的问题。相反，捐助者、联合国机构和国际非政府组织等在国家粮食安全系统的持续良好运作中均有其既得利益。

**互补与合作。**评价总结指出，粮农组织和粮食计划署在涉及粮食安全信息系统的许多问题上都进行了合作，这对两者趋于竞争而非合作这一通常看法提出了挑战。尽管如此，在大力加强两者在粮食安全信息系统支持领域中的互补和合作方面仍有很大潜力。

评价支持近期粮农组织/粮食计划署和国际农业发展基金会（农发基金）的联合政策文件《驻罗马各机构间合作指南》中的结论，该结论涉及合作对于形成粮食安全信息和合作伙伴比较优势的重要性。

评价向粮农组织和粮食计划署的高级管理层及领导机构提出建议。部分建议的实施将产生资源影响，因此将要求两个机构对其排列优先次序。

- 粮农组织和粮食计划署应分别根据联合确立的总体目标为粮食安全信息系统在国家、区域和全球各级的工作制定**全组织粮食安全信息系统战略**，并包括实施途径和计划。战略应清楚区分粮食安全信息系统获得的支持与该系统的直接操作，前者包括模式、方法和工具的制定、能力发展和技术建议。两个机构的领导机构应履行职责，确保制定并实施协调一致的全组织粮食安全信息系统战略和工作计划。
- 粮农组织和粮食计划署应根据各自已明确的比较优势，制定**粮农组织/粮食计划署粮食安全信息系统联合战略**。这将与全组织粮食安全信息系统战略互补，并应包括互补性的和联合的系统支持执行计划。联合战略开发流程应受到两个机构领导机构的密切监控，并应认可领导机构作为此系统重要利益相关者的角色。粮农组织/粮食计划署粮食安全信息系统联合战略应包括：认识提高和宣传活动；旨在加强国家和全球粮食安全信息系统能力的粮食安全联合诊断投资筹措战略；关于将粮农组织和粮食计划署的粮食安全信息系统工作以及粮食安全信息系统的总体工作纳入协调一致的框架的准则。
- 粮农组织和粮食计划署应共同维持并加强双方在粮食安全信息系统方面的**领导作用**—对于粮农组织来说，很大程度上是恢复其在这方面的领导作用。这项工作的基础是对制定粮食安全信息系统战略过程中的比较优势和做出的政策决定所进行的分析。作为优先重点之一，粮农组织和粮食计划署应联合组织一个非正式的多方利益相关者小组，关注未来的粮食安全信息系统体制建设。这项工作应遵照原有的粮食不安全和易受害信息及绘图系统的有关情况，但应在粮农组织和粮食计划署的联合领导下进行，并重新设计和命名。
- 粮农组织和粮食计划署应推动**响应已确定的需求**的粮食安全信息系统，确保各级的粮食安全信息系统具备技术能力，为决策者提供应对当今和未来粮食安全挑战所需的各类信息和分析。为此，粮农组织和粮食计划署应：就预期决策者、实际决策者和潜在决策者对粮食安全信息的需求定期开展（最好是联合开展）战略分析，提请其特别注意粮食安全潜在的未来威胁；联合提倡就粮食安全综合计量的一系列核心指标（包括营养）达成一致意见。
- 对粮食安全信息系统的支持应推动在国家层面建立多方利益相关者的长期**粮食安全信息系统伙伴关系**。在寻求实现国家粮食安全信息系统的“**可持续性**”时，粮农组织和粮食计划署应各自敦促提供资伙伴重新考虑可持续性的通常有效定义，该定义假定项目结束后在完全靠国家供资和管理的情况下仍能持续获益。就粮食安全信息系统来说，捐助者和其它合作伙伴既是用户也是支持者，“**可持续性**”应被重新定义为“**在多方利益相关者长期供资和伙伴关系下持续获益**”。
- 粮农组织和粮食计划署应在真正理解**粮食安全决策过程**的基础上加强应用粮食安全信息系统交流战略。双方必须各自确保其所有的粮食安全信息系统活动仍然专注于为决策提供信息。此外，还应包括系统性反馈机制。
- 粮农组织和粮食计划署应携手制定**粮食安全信息系统交流和宣传**联合战略。宣传工作应努力提高对互补性粮食安全信息系统用途的认识，该互补性系统提供了综合的粮食安全信息，包括营养、城市地区、性别问题以及其他内容。还应特别努力宣传粮食安全信息系统在发展问题（以及在人道主义问题）上的有用性。

### 管理层对评价工作的回应

#### 粮

农组织和粮食计划署编制了一份管理层对评价的联合回应，并提交至两个机构的领导机构。所有建议均被接受，并拟议了一项详细的实施计划。两个机构认识到机构间特性对评价以及建议的重要性，这一特性有力地促使两个机构在未来就粮食安全信息系统领域进行紧密合作。

#### 委

员会称赞评价报告的高质量，并指出这是粮农组织和粮食计划署联合执行的第一次评价。委员会赞赏评价提出的数量有限的建议，这些建议具有针对性并对指明未来方向非常有用。管理层回应受到了欢迎，回应中建议的总体方法获得了一致同意。委员会注意到粮食安全信息对改革后的粮安委第十一届会议的重要性，并敦促与粮安委在实施评价建议方面紧密合作。

粮农组织和粮食计划署之间就粮食安全信息进行持续联合工作的原则已获得核可，并强调了评估粮食安全的合适系统的重要性，该系统不仅对紧急状况进行评估，还在突出强调的发展背景下进行评估。

可持续性是一项重要的问题。委员会强调以下几点：应通过所有相关利益相关者，特别是国家政府的参与树立对本系统的主人翁意识；需要进行长期供资，这要求进行捐助者宣传活动；在设计活动时需要制定清晰的退出战略。

同时，还强调在制定粮食安全信息系统过程中进行有效交流的重要性。最后，委员会注意到在大部分粮食安全信息系统中，性别、营养和城市粮食安全问题尚未获得足够的关注，并指出在未来的工作中应更多关注这些考虑因素。

#### 粮农组织领导机构的结论（计划委员会）



# 评价简介 20

## 对粮农组织在水务方面的作用和工作的评价

### 粮农组织在水务方面的作用和工作

由于水在农业中占有重要地位，过去十年来，粮农组织领导机构经常讨论与水务有关的问题。计划委员会在第一〇〇届会议上批准了一项针对“粮农组织水务工作”的评价，“因为水务工作已成为独立外部评价理事会委员会的一个重要讨论议题。”

粮农组织的水务工作由水利开发及管理组负责，它是粮农组织自然资源部土地及水利司的下属机构。另外，水务工作也是粮农组织其他多个小组的工作中非常重要的一部分。该评价评估了粮农组织2004年到2009年间开展的水务工作。

### 结果和结论

分析肯定，水务工作是粮农组织大部分工作中非常重要的一部分，与其相关的粮农组织工作包括：提高家庭和全球的粮食安全；林业和渔业活动；制定有关水质安全的国际规范和标准；投资的规划和设计；以及将恢复水服务作为一项优先重点的紧急行动。即便是与水务没有明显直接联系的工作，例如改进从农民田地到上市消费者产品环节的活动链这一工作，也会对农业用水给社会带来的生产效益产生重大影响。

从全球来看，粮农组织在围绕气候变化和全球粮食需求不断增加这两个主题对“水资源短缺”进行的讨论中发挥了重要作用。粮农组织在国际会议、区域和国家水务论坛中有很高的知名度，得到了其他国际组织的充分认可和赞赏。在全球旗舰出版物和国家一级工作方面开展的合作具有很高的技术质量，得到了各方的赞赏。主持“联合国水机制”无疑提高了粮农组织在同类组织中的公信力和知名度。

## 结果和结论

粮农组织为国家一级的规划者和管理者提供了大量的援助，并在法律事务方面提供了大量支持（如为国际跨界问题提供法律支持），此类援助和支持应该继续开展。同样，粮农组织在灌溉系统的现代化和管理、水生产率和水资源管理方面的规范工作和执行工作都密切相关而且非常有效，如地下水、雨水集蓄以及土地和水资源管理。在水质、淡水管理和水产养殖间的相互作用以及流域管理领域，主要在规范层面上取得了积极成果；如果能提供可用资源并发展合适的伙伴关系，则在农业和湿地间的相互作用以及农业造成的水污染等方面也可能取得积极成果。

粮农组织作为信息和知识的中间人拥有很高的声誉，社会对其提供的能力发展支持的需求很大。粮农组织许多出版物的质量都很高。全球水和农业信息系统（AQUASTAT）是现有的唯一有关水资源的数据库，知名度和使用率很高。但是，很少根据实地经验向新产品提供反馈，缺少对规范性产出生产的战略规划，对成员国使用粮农组织产品

时面临的限制因素关注不足，这些都削弱了粮农组织利用其产品和知识能做的贡献。

评价发现，粮农组织是全球和国家两级在粮食、农业和水资源之间相互作用这一工作领域有明确任务规定的唯一机构。粮农组织应根据其职责范围，利用其全组织知识和实地参与经验制订一套信息和方法，以形成一套粮农组织水务问题处理方法。这将意味着利用粮农组织对全球各种水务会议的贡献、其总部的分析和信息技能以及广泛的实地活动，并采用一致的方法确定水务部门的限制因素和优先重点。

鉴于粮农组织内行动者和活动繁多，因此必须加强协调。尽管这需要时间和资源，但将带来巨大的附加值。正在开展的粮农组织改革提供了改进机遇，但仅靠改革可能还不够。评价指出，需要转变注意力和关注点并建立正式的支持机制（粮农组织水务平台），以支持推广粮农组织在水务工作方面的战略愿景，并提高业务成效。

- 评价建议设立粮农组织水务平台作为正式的内部协调机制，并提供平台建立和运作方面的指导。建议采用更新后的任务说明作为水务平台的基础。此外，将在负责自然资源事务的助理总干事的指导下制定水务战略，以界定水务平台并概括粮农组织在该部门的目标。
- 评价的一个重要主题是资源不足以满足需求，建议粮农组织增加这一领域的人力资源。强调指出了需特别关注的工作领域、举措和项目。伙伴关系可能有所帮助，所以建议发展伙伴关系；但是最大限度地实现参与水务部门工作的各小组和不同组织级别之间的互补性，对提高粮农组织在地方、区域和全球各级粮食安全领域的影响也至关重要。
- 在规范产品方面，评价提出了一系列建议。应制定出版物和规范产品的分发和交流战略，以促进知识和获取。此外，土地及水利司应制定一项为期四年的出版物战略，以相应地缩减产出，减少出版物并填补重点缺口。还强调指出了需要提供

更多指导的领域（政策制定和雨水集蓄等）以及需与内部和外部其他行动者展开合作的主题。

- 水务部门的政策和战略制定领域需要额外关注才能满足成员国不断增加的需求。粮农组织提倡的体制安排应支持国家一级所有相关部委的参与。应特别关注小农灌溉的潜力以及其对特定技术、法律和推广支持的需求。
- 在水务部门，评价建议，应利用技术合作计划模式支持有关政策和战略制定以及能力发展的国家进程。
- 在不局限于水务部门的程序方面，评价也为粮农组织提出了一系列建议。建议包括：项目和计划评估机制应确保能加强项目设计，以纳入性别和社会包容问题；在项目周期中（尤其是涉及多学科项目时）更系统地使用项目工作组机制；修改内部市场机制和费率，以创造合作的激励条件；制定项目的国家执行程序，并在提供资金后，为项目监督和监测开发有效且有力的工具。

## 管理层对评价工作的回应

### 管

理层接受或部分接受了34项建议，拒绝一项建议，理由是该建议已实施。总体来看，管理层指出评价强调了粮农组织所有部门中有关粮食安全和农业用水管理的工作深度和范围，肯定了水对粮食和农业的重要性。此外，评价认识到粮农组织在联合国系统内部和其他国际组织间的农业用水管理领域发挥的独特作用。水务平台被认为是重要的协调机制，预计能进一步提高业务成效以满足成员国的需求，该平台将推广全组织水务愿景，并提高粮农组织各部门、总部和权力下放办事处之间在水务领域工作中的整体一致性和凝聚力。

### 委

员会对报告表示欢迎，并意识到水务问题的复杂性，但指出日后的评价应平衡区域覆盖面并更清晰地列出各项建议的优先次序。

### 粮农组织领导机构的结论（计划委员会）

设立水务平台这一建议已得到核准，据称将立即在总部和权力下放办事处同时开始建立。水务平台的一项主要任务是制定粮农组织的水务战略，这对为编制《2012—2013年工作计划和预算》而进行的资源需求评估而言非常迫切。平台的其他任务包括，需要改进与水资源需求有关的粮农组织工作涉及的规范项目和实地项目之间的关联，并确保提供适当的支持。应通过平台加强与外部伙伴的合作，技术合作活动应成为平台工作中不可或缺的一部分。委员会希望平台制定完成后能重新讨论粮农组织的水务工作。

需加大对环境和性别等问题的关注，还需强调跨界水问题，因为它可能对粮食安全造成影响。在水务部门中，技术合作计划应关注政策制定或能力建设。



# 评价简介 21

## 粮农组织国别规划战略评价

### 粮农组织国别规划

近 期的粮农组织国别规划于2006年正式启动，《国家中期重点框架准则》也于该年发布。在当前的改革下，粮农组织已为机构制定了一个基于结果的管理模式，并编制了新的《2010—2020年战略框架》及相关文件（《中期计划》和《工作计划和预算》）。为实施独立外部评价而制定的《近期行动计划》规定，国家中期重点框架是制定战略框架的主要工具之一。在这个新背景下，需要重新对粮农组织国别规划的总体目标以及作为其关键工具的国家中期重点框架机制进行全面审查。

该评价力求从早期的国家中期重点框架的各种结果中汲取经验教训，并将它们与一项针对改革影响（尤其是权力下放影响）和新的计划制定和规划系统影响的全面研究相结合，以便为将来制定和应用有效的粮农组织国别规划提供建议。

### 结果和结论

评 价活动展开时，粮农组织正在进行深入的体制改革，这直接影响了对国别规划的需求、其应具备的特征以及不同组织单位应承担的职责和作用。因此该评价具有前瞻性，并主要关注在粮农组织“改革后”的新环境下应如何落实国别规划活动，“改革后”的新环境将加强权力下放并建立新的全组织计划制定、规划和问责系统。

粮农组织职工和政府官员认为，国家中期重点框架是提高粮农组织实地计划有效性的必要且有用的工具。此外，该框架也是粮农组织新的计划制定、规划和问责系统以及国别规划其他内容的核心要素。

已制定的国家中期重点框架的质量和影响各不相同，在很多情况下不符合理想的标准。纠正这一缺陷尤其重要，因为国别规划是粮农组织新规划系统的一部分，有望向粮农组织《中期计划》和《战略框架》今后的版本提供信息，并将纳入各国与粮农组织一致商定的国家一级工作重点领域。

## 结果和结论

还需要加强并调整粮农组织国别规划，同时将有关援助有效性的《巴黎宣言》和《阿克拉宣言》加速了联合国改革进程和变革这一情况纳入考虑范围。因此需要将调整的灵活性和能力视为规划系统的重要属性。

目前，粮农组织落实结构性计划制定和规划系统的体制能力不够强健。在这些能力得到加强之前，应将新规划系统对整个体制的要求维持在合理水平。对现有的体制能力要求过高将为成功实施新系统带来风险。要实施新系统，须开展重要的组织变革，包括重新界定职责、显著提高与国别规划活动直接有关的多个组织单位的能力，以及利用不断出现的资源筹措机遇。

截至目前，国别规划几乎被等同于制订国家中期重点框架。在粮农组织新的全组织规划系统的背景下，必须将国别规划视为一项多层面进程，具有以下三个主要组成部分：a) 由政府制定的国家重点，b) 与政府联合制定的粮农组织国别规划框架（如今的国家中期重点框架）以及c) 2012年启动的粮农组织《国别工作计划》，其将包括国别单位结果以及有助于实现这些单位结果的项目和活动。

粮农组织的全组织规划和问责系统是制定和应用的最后阶段。国家规划是该总体系统的重要组成部分，必须完整地纳入其中。几乎于同一时间正在制定的旨在涵盖国别规划不同部分的准则，这些准则必须充分认识到这一新情况。还必须调整其他体制进程，以促使国别规划成为有关界定粮农组织战略目标和《中期计划》进程的实质性组成部分。

粮农组织的管理层和领导机构支持充分参与联合国协调以及发展援助框架进程。需要根据联合国规划进程的发展性质调整粮农组织国别规划，优化其在联合国组织系统内的参与和合作。然而，考虑到国别规划在粮农组织的总体全组织规划和问责系统内的重要性，国别规划仍然应该作为独立的粮农组织体制进程。

评价小组仔细分析了与粮农组织国别规划的性质和内容有关的现有不同观点。尽管需要根据各国的具体情况进行灵活调整，但应制定一般原则，对进程中需要编制的两份主要文件——《粮农组织国别规划框架》（国家中期重点框架）和《国别工作计划》的进程和内容进行指导。此外，制定并与政府商定国家中期重点框架的进程应该遵循一个妥善规划的周期，并应该具有灵活性和包容性。这也意味着紧急活动的规划应成为国别规划的一部分。

国别规划是粮农组织新的全组织规划系统的核心组成部分。在新的背景下，需要界定各种新的和不同的体制责任。此外，为满足因制定和实施国别规划而提出的有关时间安排、质量和标准化的新要求，将需要额外的、更具灵活性的人力和财政资源。

国别规划是国家一级进行资源筹措的主要工具，尤其可作为促进对话并与政府机构发展伙伴关系的组织机制。此外，国别规划也是制定区域和全组织资源筹措战略的重要要素。区域办事处应在该进程中发挥主要作用。

- 正在开展工作以界定有关国别规划活动不同组成部分的新准则，该工作的产出应为，编制一份名为“《国别规划准则》”的单独文件。准则应由粮农组织领导机构核可，从而为区域办事处和单独的驻国家办事处提供必要的力量，以组织和开展从战略到工作计划的全面规划进程。为确保国别规划有效融入粮农组织的全组织重点设定工作，粮农组织领导机构应与管理层合作，确保设定合理的区域会议时间周期，以便将区域一级的（包括国家问题的）决定作为全球会议决策进程的投入。
- 粮农组织应尽可能全面参与联合国国别规划进程。然而，由于国别规划中的国家中期重点框架纳入了粮农组织国家一级工作范围外的若干关键目标，粮农组织应维持并加强其独立的国别规划程序，同时确保这些程序符合并响应联合国国别规划进程。国家中期重点框架的筹备周期应与东道国的规划周期和新的发展援助框架周期保持一致。
- 《国别工作计划》中的所有技术援助项目和活动必须与国家中期重点框架中选定的重点领域保持一致。《国别工作计划》可以包括一个“窗口”以纳入以下内容：a) 粮农组织具有较强推动作用的领域中新出现的重点，b) 有助于实现作为《中期计划》一部分的全组织成果（如统计数据）的活动，以及c) 实施粮农组织全球任务的活动（如监测各项条约和公约）。《国别工作计划》中的所有活动应经由粮农组织驻国家代表的讨论和批准，活动的实施应属于其协调职能。
- **国家中期重点框架**应包括含有最详尽细节的预期成果，但不包括产出。将来还应该纳入有关满足预期成果的资源需求的指示性数据，以及为在接下去两年内制订选定重点领域中的活动，粮农组织和东道国愿意事先作出的具体预算承付款。应制定少量的试点案例，供在2012—2013年学习和试验。
- **区域/分区域办事处**应在向国别规划活动提供支持、监测和质量保证方面承担主要职责。为此，需要确保各区域办事处具有充足的业务预算和人力资源配置，以促使区域办事处（或其分区域办事处）充分履行这些新的职责。
- 在全组织规划这一新的体制背景下，评价发现，没有必要采用**技术合作计划**所使用的具体规则系统。评价建议，应通过全组织规划系统的规则和程序，管理可用于国家一级活动的技术合作计划现有资金及任何其他正常计划资金。
- 粮农组织应制定一项全组织资源筹措战略。该战略的主要核心应该是为实施各项关注“国家牵头的规范工作”（即为应对国别规划中新出现重点而开展的规范工作）的计划获取资金。区域办事处应为区域活动制定积极的资源筹措战略，但是国家中期重点框架的制定不应过多地受到各国潜在利益和捐助者捐助重点的影响。

## 管理层对评价工作的回应

### 管

理层完全接受20条建议中的16条，部分接受2条，拒绝1条，并建议推迟接受1条。具体来说，管理层同意，有三个拟议组成部分的国别规划进程是一项综合进程。

管理层的回应中指出，已告知各成员有关区域会议时间安排的调整（第5条建议）。建议推迟就第5条建议采取行动，直至完成对接下去两个两年度治理改革工作的评估。管理层不接受有关取消技术合作计划规则并通过国别规划分配这些资源的建议，因为管理层认为向国家中期重点框架提供正常计划支持的依据是现有的技术合作计划标准。

### 计

划委员会对评价表示感谢，要求为其2011年10月的会议编制一份有关《国别规划准则》的文件，重点关注与国别规划有关的政策和原则，并建议在编制《国别规划准则》时，仔细考虑其与《近期行动计划》中权力下放项目的关系，尤其要考虑区域/分区域办事处和驻国家办事处的作用和职能。委员会要求阐明如何在国别规划框架中反映财政信封，并确定将紧急活动纳入国别规划框架的后续步骤。委员会还表示，领导机构应将区域会议的时间安排纳入考虑范围，并在将来重新讨论这一事项，目前已经从领导机构会议新的时间安排中汲取了一些经验。最后，委员会建议采用循序渐进的办法将技术合作计划纳入国别规划整体框架，区域会议应把握机遇研究这一问题，并于2012年提出建议。

## 粮农组织领导机构的结论（计划委员会）



# 评价简介 22

## 粮农组织非洲能力发展活动评价

### 粮农组织非洲能力发展活动

《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》认识到能力有限是非洲发展的主要制约因素之一，并强调非洲人民需要更好地协调和引导发展援助。这就要求改变发展办法，尤其要强调能力发展的重要性。

粮农组织计划委员会2008年10月的会议上将“粮农组织非洲能力发展工作”选定为评价的优先领域之一。评价活动于2009年6月至12月进行，采用了各种工具进行取证，对粮农组织在布基纳法索、加纳、肯尼亚、马拉维、坦桑尼亚和乌干达这6个案例研究国家的能力发展工作展开了深度分析。评价还完成了一份有关国家一级能力发展活动的清单，涵盖了非洲撒哈拉以南地区的48个国家。

### 结果和结论

《2010—2019年战略框架》已明确承认能力发展是粮农组织核心任务的一部分。根据本组织的任务规定，粮农组织能力发展的重点是粮食安全、农村减贫和可持续自然资源管理。粮农组织一直积极促进跨部门的能力发展。但是本组织范围内对能力发展的解释及对其作用的认识不尽相同，许多人将能力发展等同于对个人的一次性培训。能力发展是一个过程，要求改进个人和组织的职能运作。为了使能力发展取得成效，还需要营造有利环境（政策、规范、价值观和法规），以确保具有提高能力的激励措施，从而解决这些问题并适应不断改变的情况。

粮农组织非洲能力发展活动的绩效水平不一。大部分活动具有相关性，许多活动已有成效，但是很少有活动具有可持续性。评价注意到一些成功的活动，主要是粮农组织长期以来在所有三个层面持续参与的领域，成绩最为明显的领域是植物保护、统计和跨界动物疾病，其中跨界动物疾病领域取得的成绩日益显著。粮农组织长期且跨层面的持续参与有助于形成足够数量的技能、机构记忆和政策、规范、价值观以及结

## 结果和结论

构，从而支持这些领域的工作。粮农组织还利用农民田间学校等有效的能力发展办法将能力发展纳入测试新技术的试点项目中，在这方面取得的成功也获得了广泛认同。在布基纳法索、莫桑比克和桑给巴尔等地还有一些良好范例，显示政策援助已有效并可持续地加强了政策分析和实施能力。

若干因素有助于取得成效：充分的参与式规划、需求和背景评估；合理考虑有利环境，包括体制关联和挑战；长期规划和参与以及适当的后续活动；利用得到粮农组织强大支持的国家顾问；以及长期参与连续性项目。

然而，尽管开展了有效且相关的活动，评价发现大部分粮农组织能力发展活动都不具有可持续性。人们几乎毫不重视可持续性，却过多地强调立竿见影的结果和产出。这一点在以下方面均有体现：项目的时限和模式；粮农组织职工对于过程对能力发展的重要性的理解不足；对于体制化能力发展活动和建立关于维持此类活动的政治意愿方面缺乏关注；以及粮农组织职工开展后续活动和监测及评价的动力和机会有限。

粮农组织能力发展活动几乎贯穿于粮农组织的所有工作。粮农组织被看作重要的知识来源，在粮农组织2000—2008年期间开展的实地项目（包括紧急计划范围内的项目）中，大约有一半都包括重要的能力发展内容。

粮农组织的工作一直都着重强调个体，主要关注技术技能的转让。一些项目则相当具体地针对组织能力或有利环境。各国正越来越多地要求粮农组织协助制定农业、渔业和林业议程，并与捐助者联络。本组织已大力援助各国政府制定粮食政策，并使有关植物保护、食品安全、跨界动物疾病、渔业和林业的条例和政策与国际规范和公约相一致。只有在极少数由粮农组织长期持续参与的案例中，其活动才涵盖能力发展的所有三个层面。

评价发现区域和分区域办事处需要加强自身能力，并需要更多的资源以及提高与总部专门知识的连接性，以引导非洲的能力发展。在国家一级，粮农组织缺乏能力在许多委员会中发挥预期作用，设立这些委员会的目的是确定优先重点、协调捐助者活动并促进政府、捐助者和其他利益相关者之间的互动。评价认为，如果粮农组织不能显著加强非洲的有效能力，就会失去相关性和各种机遇。

秉承《阿克拉行动议程》的精神，并为了帮助解决项目实施中的能力制约因素以及应对权力下放系统新出现的需求，粮农组织应加强其内部能力，并鼓励其更有效地展开伙伴合作。在战略框架内（如国家中期重点框架）设定能力发展优先重点时，需要将以下方面纳入考虑：国家背景；粮农组织自身应对国家需求的比较优势；以及与包括大学和研究机构在内的地方、区域和国际机构建立伙伴关系的可能性。

## 建议

- 评价总结指出，粮农组织能力发展办法需要进行重大调整，应更多地关注过程、伙伴关系的建立和有利环境。评价提出了一些建议以加强这一变革。
- 评价建议**能力建设部际工作组**采取措施，确保粮农组织职工和合作伙伴对能力发展的概念及粮农组织在其中的作用有共同理解。
- **高级管理层和部际工作组：**高级管理层应在部际工作组的指导下，将能力发展纳入各项任务、工作计划和所有相关的规划职工职位说明中。此外，高级管理层还应审查并在必要时修订粮农组织的制度，以提高能力发展措施的有效性和可持续性。部际工作组和高级管理层应为那些注重有效能力发展做法的项目和计划制定准则并予以落实，例如树立主人翁精神、形成可持续性和伙伴关系的参与式办法。
- 粮农组织高级管理层应确保职工对其非洲能力发展活动中的**伙伴关系**给予更多重视，尤其是权力下放办事处的职工和粮农组织驻国家代表。
- 粮农组织职工和粮农组织驻国家代表将更加注重促进发展有关政策分析和实施的**国家能力**。应优先关注改进、记录和传播成功的能力建设措施、方法和规范材料。
- 粮农组织高级管理层应立即采取行动，改进**粮农组织产品**在非洲能力发展活动中的**分发和获取**。
- 评价建议粮农组织对其非洲**权力下放办事处**的能力进一步加大投入，以大力参与农业、林业和渔业部门的能力发展，并应对非洲成员国新出现的需求。

### 管理层对评价工作的回应

## 粮

农组织管理层对评价进程和方法表示赞赏，并完全接受9条建议中的6条，部分接受3条。管理层认识到需要对资源进行分配或重新安排，以确保所有建议得以落实，并需要在今后几年里采取分阶段的办法。管理层将优先关注能够迅速开展的活动，同时给需要深入分析或按顺序实施的建议留出更多时间。将对潜在的资源影响进行量化，以便编制《2012—13年工作计划和预算》时在可能情况下考虑。

## 计

划委员会对评价报告和管理层回应表示赞赏。粮农组织应在有效性和效率两方面加强非洲能力发展活动。作为总体能力发展战略的一部分，粮农组织应：确保后续活动的可持续性和有效性；确保性别问题在能力发展工作中得到考虑；积极寻求建立伙伴关系和展开南南合作的机遇；以及加强生产者组织的能力。

### 粮农组织领导机构的结论（计划委员会）

应确定在非洲形成和传播技术信息的最有效途径。作为权力下放进程的一部分，应仔细考虑非洲权力下放办事处在能力发展中的作用。应特别关注旨在加强非洲的机构能力且具有长期影响的活动，包括形成和传播技术信息。

应重新考虑技术合作计划在能力发展中的作用。此外，考虑到非洲能力发展可能需要长期支持和预算外资源，技术合作计划的使用应更具战略性，如将其用于后续活动。



# 评价简介 23

## 对粮农组织在应对高致病性禽流感方面开展的工作实施的第二次实时评价

### 粮农组织在应对高致病性禽流感方面开展的工作

### 方法

**继** 东南亚传出H5N1病毒爆发的消息后，粮农组织于2004年启动了高致病性禽流感全球计划。在世界很多区域经历一波高致病性禽流感疫情后，目前受影响国家的数量在逐步减少。然而，该病毒依然在亚洲和非洲一些地区顽固地存在着。自2007年开展第一次实时评价以来，出现了新的流感病毒威胁，尤其是H1N1病毒。因此，有必要根据这些动态情况，就粮农组织在应对高致病性禽流感方面开展的工作（该工作侧重于国家一级的援助）实施第二次实时评价，以评估继续执行防备和应对措施的相关性和效力。

**第** 二次实时评价分三个阶段实施。包括在筹备阶段，在国家和计划两级集中、综合背景资料；对粮农组织应对高致病性禽流感的最大规模举措（即在印度尼西亚开展的参与性疾病监测和应对计划）开展独立调查；以及向粮农组织总部、成员国及区域和分区域办事处派遣一系列的特派团。后面的任务分两个阶段先后在非洲和亚洲开展，包括：在每项区域任务结束时举行区域利益相关者研讨会。

第二次实时评价小组在起始报告中制定了一个评价框架，并详细说明了评估粮农组织在促进各国防备和应对计划方面的相关性、效率及成效的标准。该框架经第二次实时评价小组在此领域开展的互动工作得到了扩展，包含了对任何防备和应对计划都非常重要的六个支柱：

- a) 政策制定和计划协调；
- b) 疾病监控机制；
- c) 疾病诊断、鉴别诊断及感染特征描述；
- d) 疾病控制和根除；
- e) 流行病学数据综合、分析、介绍和使用；以及
- f) 疾病预防。

第二次实时评价小组然后评估了粮农组织国别计划在粮农组织《全球战略》所载列的里程碑方面取得的成就，并审议了防备和应对措施对增强疾病监控能力、以及对防备大规模流行病的更广泛影响。最后，评价小组审议了对研究对象国家更广泛的农业、畜牧业和减贫愿望产生的影响。

### 结果和结论

**第**二次实时评价发现，在国家一级防备和应对高致病性禽流感的机制取得了实质性的进展。这种进展体现在若干层面，包括：改善了规划和政策制定工作；加强了国内和国际合作伙伴之间的沟通与合作；加强了兽医部门提供实地服务的能力；增强了实验室能力；提高了国家畜牧业服务的可信度。在大多数情况下，在这些工作得到改进的同时，禽类爆发高致病性禽流感的数量以及人类受影响的案例也在减少。

主要的不足之处是，未能把握机会为粮农组织支持个别国家采取的诸多防备和行动方法创造更高的实质性战略价值。粮农组织作为在不同的背景下应对高致病性禽流感的国际机构，拥有很多套不同的专门知识，积累了丰富的经验，赢得了良好的

认可，因此，本应能够更好地利用这一比较优势。此外，粮农组织在若干个国家采取了比较狭隘的单一学科方法来应对高致病性禽流感。“同一个世界，同一种健康理念”举措等国际疾病应对机制日益要求采取广泛的多学科方法，而粮农组织本身就有能力采取此类方法。

第二次实时评价得出的结论是，粮农组织证明有能力、有经验来提供强有力的领导，支持各国防备和应对禽流感；并且应继续在这一领域开展工作，以确保巩固迄今取得的重要成果。此外，粮农组织还应继续努力控制高致病性禽流感，并扩大对改善动物健康和人类福祉的更广泛领域所做投资的收益。

- 实时评价向粮农组织提出了五项广泛建议和三十三项具体建议。这五项广泛建议概要如下：
- 为国际、区域和国家各级的计划制定一项**多学科的综合方法**：建议粮农组织在中央、区域和国家各级采取一项更清晰、更有凝聚力的多学科办法来应对高致病性禽流感，并应用此办法开展跨界动物疫病防治应急中心的所有活动。此办法应以对农业经济学、流行病学、实验室科学、通信等多学科的互相信任、认可和接触为基础，这些学科应构成粮农组织作为一个领先的联合国机构应尽贡献的一部分，并推动各方与粮农组织有关单位开展可衡量的更有力的互动（如联合项目、出版物或活动）。
- 在对高致病性禽流感的紧急反应和发展对策之间确立有聚合力的清晰联系：建议粮农组织在国家一级加强紧急反应和发展计划之间的联系，确保有效地协调针对高致病性禽流感的紧急反应与各国政府对畜牧业卫生部门更长期发展的愿望。
- 利用在应对高致病性禽流感方面建立的能力，开展针对其他重点牲畜疾病的更广泛防备和应对计划：建议粮农组织尽快努力将最近针对高致病性禽流感开展的能力建设的影响，扩大到各国更广泛的其他重点畜牧疾病领域。这要求粮农组织在一个不同的层面与成员国及发展伙伴接触，共同探索可以通过这种办法实现的可持续益处。
- 在成果和影响的基础上，定期更新各项策略、方法和议定书：建议粮农组织更加重视学习这五年来在参与防备和应对高致病性禽流感方面的经验教训，并利用此学习成果酌情定期审查和更新在国家一级的战略、方法和运作程序。在开展这项工作时，应更加关注可界定的产出和成果的实现情况，以便将这种学习成果纳入全球和区域战略中。
- 积极接触受影响国家的私营家禽部门：建议粮农组织在援助各国政府接触各级私营家禽行业部门方面发挥更积极的作用，以提高高致病性禽流感防备和应对计划的成效和可信度。尤其建议粮农组织应：
  - a) 加强服务于遭受疫情国家的跨界动物疫病防治应急中心各单位的技术库：邀请那些在商业家禽企业方面拥有丰富知识和个人经验的国际顾问，就设计和实施防备和应对举措提供建议和指导；以及
  - b) 支持启动或加强中小型家禽生产商和营销商的代表性，以加强中小型禽类部门企业家的权利主张，便利他们与政府及产业化水平更高的企业建立更紧密的联系。若粮农组织希望充分发挥其“诚实的中间人”作用、履行其在改善高致病性禽流感控制成效方面的责任，以及铭记需要支持家禽企业，作为实现可持续、包容性增长和粮食安全的手段，那么这一雄心勃勃的建议是必不可少的。

### 管理层对评价工作的回应

#### 管

理层充分接受了二十九条建议，并部分接受了四条建议。此外，管理层提出了一套定于2015年完成的九十一项行动，及支持区域和国家两级工作的进一步努力，这些行动及努力与粮农组织战略目标B和I相呼应，并依照评价小组所界定的评估分析框架的六大支柱而组织。

#### 计

划委员会对评价报告和管理层回应的质量及专业态度表示赞赏，并请求向其下届会议（2011年3月）提交确定了重点次序且顺序明确的2011—2015年行动计划。该计划必须特别关注近期内的提案，并按照综合预算的三大支柱系统，列出关于目前筹资状况、今后筹资需求以及可能的筹资替代办法的资料，其中筹资替代办法包括推动关于对生产、健康和环境的跨界威胁的影响重点领域。此外，该计划应在已开展的应对高致病性禽流感工作的基础上，强调粮农组织的比较优势并采取多学科的广泛方法。其他应纳入计划的考虑事项有：i) 可持续性问题；ii) 国家自主权和区域视角；iii) 私营部门参与；包括粮农组织可以发挥的“诚实的中间人”作用；iv) 基于风险的办法；v) 从紧急救济工作向发展工作过渡；以及vi) 伙伴关系机会，包括与各国政府、区域和分区域组织以及发展银行合作。

### 粮农组织领导机构的结论（计划委员会）



# 评价简介 24

## 粮农组织在国家一级的成效：评价综述

冲突后国家和转型国家  
(刚果民主共和国、苏丹和塔吉克斯坦)

**此**前在刚果民主共和国、苏丹和塔吉克斯坦这三个实施过大型应急和恢复计划的冲突后国家和转型国家开展了三次评价，以评估粮农组织在这些国家的成效。本报告是对这些评价的综述。

这三个国家最近的历史有一个共同特征：多年的内部冲突给发展带来了灾难性的影响，其中塔吉克斯坦的冲突后和转型现状与刚果民主共和国及苏丹某些地区依然普遍的不稳定局势有一些显著的差异。

结果和结论

**总**体而言，粮农组织在刚果民主共和国、苏丹和塔吉克斯坦开展的行动与这些国家及其国民的需求密切相关。然而，还存在一些差距，其中一些差距是粮农组织在国家一级工作的普遍问题，另一些则是评价过程中确定的、这三个国家所特有的差距。

应急种子和工具分发工作实施得过于一致，包括在塔吉克斯坦开展这项工作是否继续相关受到了质疑。各项行动通常缺乏可持续性，虽然不可否认的是，很多行动只是为了满足短期的紧急需求，而并非以可持续性为目标。

在所有三个国家开展评价期间，国际社会和各国政府及地方行动者就安排恢复和重建工作—尤其是在制定法律和政策框架方面，开展了密集的对话和努力。在此方面，粮农组织对所有三个国家的支持是不规律的，很大程度上取决于粮农组织向某国派出了多少专家，以及粮农组织驻国家代表和应急协调员是否就位及其工作安排情况。

## 结果和结论

在土地改革和土地治理、自然资源管理及林业这些关键领域，粮农组织并未充分利用机会为今后制定政策和战略。虽然这不完全是粮农组织的问题，因为捐助者和受援国有时未能做出承诺，但是粮农组织应该更积极地推动这些领域，毕竟粮农组织在这些领域拥有明显的比较优势。

粮农组织在国家一级的工作没有协调统一的愿景。粮农组织需要制定能反映所谓“一条龙”（救济、恢复和发展）行动的多维度长期愿景，涵盖脆弱和粮食最不安全人群眼前的短期迫切需求、中期重建需求以及长期发展目标，以便在国家一级实现最大成效和影响。

在这些国家进行能力建设充满了挑战。虽然在三个国家作出了一些努力，但最可观的计划是在苏丹实施的：在该国实施的两个大型能力建设项目占粮农组织投资组合总额的三分之一。最近做出了重大的体制能力建设努力，尤其是针对国家一级政府服务交付，但目前做出评估还为时过早。

在所有这三个国家，都涌现了共享知识和传播良好做法的良好范例。然而，认识到这是有待改进的重要领域。不充分传播学习和积累的知识，则不利于将单个项目层面的行动扩大到计划和政策层面。仍需要开展很多工作，才能让那些条件不足和/或缺乏获取或调整这些资料的专家能力的国家获取规范性服务和产品，并确保这些服务和产品与这些国家密切相关且让其获益。

粮农组织在国家一级的作用包括：就有关其职责的问题，与各国政府及民间社会开展交流和宣传。粮农组织的可信度取决于其是否有能力进行有

效交流、传播知识产品和技术信息并提高认识。粮农组织筹措资源的成效还取决于外部因素，包括各国政府的意愿和捐助者的信任。在所有三个国家，农业对于应对粮食不安全及促进经济增长的关键作用得到了各方的良好认可。

粮农组织能否在国家一级积极开展协调并参与伙伴关系，在一定程度上取决于粮农组织开展运作的环境，包括：联合国各机构之间的凝聚力；人道主义/驻地协调员的领导力，以及更普遍的因素—可能的伙伴是否有能力投资于伙伴关系。然而，正如前面的国别评价综述所提到的，粮农组织驻国家代表处也是同等重要的，因为该办事处几乎全面负责建立伙伴关系。在冲突后重建的情况下，高度需要通过开展协调和建立伙伴关系来界定宏观政策框架和援助界的作用，这对粮农组织的资源带来了很大的压力，因而也对排列优先次序带来了很大的压力。这也要求参与援助的各方连续做出努力。在所有三个国家，开展协调和建立伙伴关系充满了挑战，在粮农组织驻国家代表的职位空缺期间尤其如此—在塔吉克斯坦，紧急协调员职位的更替率非常高。

这段时间以来，粮农组织在刚果民主共和国、苏丹和塔吉克斯坦国家一级的能力并非始终如一。粮农组织驻国家代表的长期缺席导致这些国家缺乏指导、不甚了解粮农组织的全组织愿景和战略。此外，由于应急项目规模庞大，因而常常缺乏持续性，因为大部分工作人员都依赖项目筹资。交付方面的问题（尤其在刚果民主共和国和苏丹）与采购问题相关，虽然随后作出了一些显著的改进。

- 本综述报告根据三次评价中确定的共同问题，提出了四项建议：
- **最终确定并/或审查粮农组织《国家中期重点框架》：**《国家中期重点框架》应反映总体连贯性，根据粮农组织战略目标I“提高能力，防备和应对粮食及农业方面的威胁和紧急情况”，使用“一条龙”模式。该框架应体现应急、恢复和发展活动之间的一些连续性，措施包括：更好地面向有必要急需开展应急和恢复行动的人群和地区，增加各活动之间的协同作用，并详细制订一些转型宣传措施。其他应考虑的要素包括：粮农组织在政策和法律支持，以及在分析和传播有关粮食安全信息方面的比较优势。粮农组织《国家中期重点框架》应该贴近粮农组织的实际运作能力，并考虑到各国政府的战略和计划。
- **加强粮农组织在国家一级的机构：**为了增强粮农组织的战略作用，并提高其管理项目组合的能力，应该在适当的治理层级（国家、州或省）建立粮农组织机构。此外，不应让粮农组织驻国家代表职位处于长期空缺状态，应确保粮农组织驻地机构有全职人员任职，那些在开展大型预算外项目的国家尤其如此。
- **内部跨组织协调：**为了改进粮农组织的运作和技术能力和成效，粮农组织职工必须在各级开展更有效的协调和协作，首先要在全国一级，在应急工作人员和驻国家代表处，以及在国家工作人员和总部之间开展这项努力。一旦职工向总部和权力下放办事处提出支持请求，就必须及时提供。
- **政策和法律援助：**粮农组织应利用其比较优势，以便指导和支持各国政府制定战略、政策和法律。尤其在冲突后和转型背景下，应把握机遇推动制定土地所有制、林业、自然资源管理、动物健康等领域的国家政策。考虑到捐助者的支持无法预测，粮农组织需要积极推动对这些领域的援助。

### 管理层对评价工作的回应

#### 粮

农组织管理层对此综述表示欢迎，并接受这四项建议，同时指出，很多应采取的行动涉及若干组织单元，这要求在应急/恢复和发展方面采取“一条龙”式的同步行动。另外，很多行动与为落实《对粮农组织在紧急情况下业务能力的评价》中提出的建议而采取的行动有明显的联系。

管理层确认，迫切需要审查粮农组织在复杂环境运作时所面临的运作风险和财政风险，并确保粮农组织的政策和程序是适当的，且能应对这些风险。此外，还确认了将救济与恢复和发展联系起来，以及在救济行动中采取行动制定多样化的技术和运作办法的重要性和挑战。

#### 计

划委员会审议并赞赏了本文件及管理层的回应，并建议立即实施综述报告中提出的旨在确保恢复和发展之间顺利联系的建议，包括：加强粮农组织在国家一级的领导力和机构；改善粮农组织与其他行动者之间的协调；为各项行动的可持续性创造条件；以及审议性别问题。在此讨论方面，委员会同意《世界粮食不安全状况》—“解决长期危机中的粮食不安全问题”（2010年《世界粮食不安全状况》）中提出的建议，因为这些建议得到了世界粮食安全委员会（粮安委）第三十六届会议的批准。

### 粮农组织领导机构的结论（计划委员会）



# 评价简介 25

## 粮农组织近东区域及分区域办事处

### 对粮农组织近东区域及分区域办事处的评价

# 粮

农组织计划委员会在其2008年10月的会议上讨论了评价的滚动计划，并表示“支持对粮农组织近东区域及分区域办事处的评价”，并将其作为2009—2010年期间的优先重点。

该区域的粮食和农业部门主要由粮农组织在开罗的近东区域办事处和在突尼斯的北非分区域办事处负责。由于在阿布扎比设立了一个新的海湾国家和也门分区域办事处，在开罗设立了近东东部多学科小组，以及批准并正在持续实施《近期行动计划》，因而修订了评价的范围，以便充分关注当前改革在权力下放办事处一级、包括粮农组织驻国家办事处（粮农组织驻国家代表处）的更广泛影响。

## 结果和结论

# 评

价小组根据对各国的访问和分析，得出了五个总体结果。

评价小组发现粮农组织（总部、近东区域办事处或北非分区域办事处）的技术专门知识得到了广泛的认可，并被视为高质量的标志。粮农组织技术合作的质量得到了那些已经具备自行规划和实施战略及计划的能力的国家的最高赞赏。然而，评价小组普遍认为，粮农组织丧失了在一些专题领域和作为该区域执行机构的相对优势。

粮农组织在所审查的期间内开展的确定重点和制定计划的进程，并没有清晰地确定近东区域活动的优先重点，也没有明确界定区域和分区域两级的任务。近东区域办事处、北非分区域办事处和粮农组织驻国家代表处大体上注重制定和实施广泛专题领域内的小型项目（主要是技术合作项目），而未注重商定的优先重点或农业部门的战略/政策问题，虽然该区域在这些问题上需求很大。

## 结果和结论

在所审查的期间内，近东区域办事处和北非分区域办事处面临严重的**资源限制**。尽管在2010—2011两年度为分区域办事处分配了额外的资源，部分缓解了这一局面，但粮农组织驻国家代表处并没有从新增资源中获得益处。粮农组织驻国家代表处面临严重的资源短缺问题。

无论粮农组织内部还是外部，都未必充分理解为何在近东区域设立由三个层级组成的新**组织结构**。评价小组总结认为，新结构有合理的依据，但需要更好的实施，进行管理变革，并在某些情况下进一步改进。

评价小组还发现，粮农组织在该区域的机构设置需要精简。在同一地点（开罗）设置三个办事处，降低了在管理权力下放办事处方面的效率和透明度。工作人员同时履行若干个不同的职能，导致工作负担沉重、工作内容混淆，有时还会发生利益冲突。国家一级的技术人员和行政人员的工作条件和状况不利于提高绩效，与联合国其他机构相比时尤其如此。

上文所概述的问题和结果对粮农组织有一定的负面影响。评价小组发现，粮农组织在近东区域的可见度和可信度都有所下降。其他发展机构取代了粮农组织在粮食安全、农业发展和政策咨询领域的大量传统相对优势。目前，粮农组织为支持粮食和农业部门而发挥的宣传和资源筹措作用，不如以前有竞争力（因而也不如以前成功）。

评价小组总结认为，迫切需要进一步重组粮农组织在近东区域的体制设置，包括改进当前改革的实施工作。虽然新的统属关系促进了该区域内的进一步整合，但仍然需要开展大量工作，以使近东区域办事处发挥牵头作用，确保该区域的三个层级统一运作。这些工作包括，更好地界定各个层级的作用和职能，更好地（根据整个区域、分区域和国家重点）描述职责，并增强三个层级与总部之间的协同作用和协调。这也意味着总部要改变其处理与近东区域权力下放办事处之间关系的方式，并需要付出大量额外的努力，动员该区域的近期行动计划改革机构提供变革管理支持。

■ 评价小组提出了12项战略建议，以及40项需要立即付诸实施的可行建议。其中3项战略建议侧重加强粮农组织驻国家办事处在履行职责方面的能力；另外4项解决与分区域和区域办事处的职权范围和绩效有关的问题；其余5项则重点处理影响该区域大多数或所有办事处层级的一般性跨领域问题。下文对这些建议作了概述。

■ **粮农组织驻国家办事处：**应向粮农组织代表提供必要的工具和资源，使其成为粮农组织在国家一级的形象代表。应加强粮农组织驻国家代表作为粮农组织在国家一级开展的任何活动的首席官员的地位。应精简粮农组织的实地机构。

■ **近东区域办事处和分区域办事处：**分区域办事处应有效成为粮农组织驻国家代表处的“第一

停靠港”，并严格按技术支持中心行事。分区域办事处应成为分区域多学科技术小组，相对与粮农组织驻国家代表而言没有任何行政职能。近东区域办事处的作用应该改变，以反映上文所述的分区域办事处的方向。近东区域办事处应开展重组进程，作为粮农组织在该区域的体制设置重组工作的一部分。

■ 评价小组建议，应该澄清近东区域实地办事处的覆盖范围和命名，并改进整个区域财政资源和人力资源的行政管理。应使粮农组织在该区域的技术工作合理化，更加注重各成员国赞同的区域、分区域和国家重点。应立即处理影响技术工作的效率和成效的结构性问题。并且，还应设立一个专门的区域信托基金，以支持粮农组织在近东区域的体制设置重组。

### 管理层对评价工作的回应

## 粮

农组织的管理层欢迎评价，接受了12项建议中的9项，对另外1项表示部分接受，并认为其余2项是针对粮农组织的成员国。

管理层认为，评价小组的建议为界定一项针对变革粮农组织在近东和北非区域的工作的协商一致议程奠定了良好基础。

## 计

划委员会赞赏评价的质量，认为其有用且重要。委员会还赞赏作为评价方法组成部分的广泛的利益相关者磋商进程。委员会敦促粮农组织管理层优先处理那些无需进一步磋商就可加以实施的建议。委员会还强调了该区域工作人员的适当招聘政策、有效轮换政策、充分培训和适当技能组合的重要性，这些对于粮农组织代表来说尤为重要，因为他们在粮农组织的工作中发挥着关键作用。虽然赞同为计划相关目的设立一个区域信托基金，但委员会指出，粮农组织的核心活动应该由净拨款以外的资金供资。鼓励与国家利益相关者和联合国其他机构进行对话，讨论改进粮农组织在国家一级的绩效、以及加强粮农组织的控制力和可见度的办法。

### 粮农组织领导机构的结论（计划委员会）

委员会指出，行动计划将提交近东区域会议，并建议将有关协调近东区域会议和近东区域办事处的文件提交下一届会议。评价结果将在实施《工作计划和预算》及权力下放愿景的过程中加以考虑。

委员会建议，应在其他区域以同样的磋商方式开展类似的评价。此外，还建议更加注重汇报评价结果的后续行动情况，包括评价办公室对提交至计划委员会的后续报告的评论意见。

## 附件1：对2010年1月 – 2011年3月预算外发展项目和计划的评价

### 规划中的预算外发展项目和计划评价

2011年4月—12月

#### 全球和区域间

##### 已评价的项目

EP/GLO/502/GEF	旱地土地退化评估
GCP/GLO/234/EC	为制定基于粮食安全阶段综合分类的粮食安全分类全球多机构办法提供技术和体制支持—第二阶段
GCP/INT/988/JPN	加强亚洲可持续森林管理的监测、评估和报告

##### 规划中的项目评价

GCP/GLO/198/GER	通过保护全球重要的农业遗产系统来支持肯尼亚和坦桑尼亚的粮食安全和减贫工作
GCP/GLO/208/BMG	非洲撒哈拉以南地区的国别统计数据库—改善17个非洲撒哈拉以南地区的国家在获取国有的粮食和农业高质量统计数据方面的途径
GCP/GLO/194/MUL	加强森林资源管理及其对可持续发展、土地使用和生计的贡献（坦桑尼亚国家森林监测和评估）
GTFS/INT/907/ITA	控制中亚国家的跨界动物疾病

#### 非洲

##### 已评价的项目

区域	GCP/RAF/009/NET	贝宁、布基纳法索、马里和塞内加尔通过农民田间学校开展关于生产和作物病虫害综合管理的参与式培训的分区域计划
区域	GCP/RAF/412/SAF	在农业和粮食安全领域对南非专业人员进行能力建设
区域	GCP/RAF/413/GER	支持保护性农业以促进可持续的农业和农村发展—第二阶段
区域	OSRO/RAF/907/EC	在中部和东部非洲区域动荡的人道主义背景下巩固粮食安全阶段综合分类
区域	OSRO/RAF/908/SWE	支持分区域办事处协调西非食品安全监测和应急恢复行动的活动以及加强脆弱家庭可持续生计手段的活动
乍得	GCP/CHD/028/EC	粮食安全信息系统
刚果民主共和国	GCP/DRC/033/BEL	刚果民主共和国社区林业项目的发展和实施
莫桑比克	GCP/MOZ/078/ITA	加扎省与伊尼扬巴内省的沿海渔业发展
科特迪瓦	OSRO/IVC/903/SWE	支持科特迪瓦冲突后的紧急农业行动协调，帮助易受害家庭获得生计手段，并重建受影响的社区

利比里亚	OSRO/LIR/903/SWE	为易受粮价飞涨影响的 5 个国家中的 5 000 名城市和城郊居民的粮食生产和创收提供紧急支持
苏丹	OSRO/SUD/622/MUL	苏丹生产能力恢复计划—苏丹北部的能力建设部分
苏丹	OSRO/SUD/623/MUL	苏丹生产能力恢复计划—苏丹南部的能力建设部分
津巴布韦	OSRO/ZIM/903/SWE	通过提供推广服务和投入来改善小农的粮食安全和生计
科特迪瓦	UTF/IVC/027/IVC	在危机时期向科特迪瓦农村发展部门提供体制支持
科特迪瓦	UTF/IVC/028/IVC	非洲开发银行为摆脱危机而提供体制和多部门支持的项目：向帮助脆弱群体的基层组织提供支持

### 规划中的项目评价

区域	GCP/RAF/441/GER	加强非木材林产品对中部非洲国家减贫和粮食安全工作的贡献
斯威士兰	GCP/SWA/016/EC	斯威士兰农业发展项目
安哥拉	GCP/ANG/033/SPA	安哥拉粮食安全特别计划—推广社区培训计划以改善小农的粮食安全和生计
肯尼亚	OSRO/KEN/002/SWE	改善肯尼亚受旱灾影响的数个指定社区的人民的生计
苏丹	OSRO/SUD/620/MUL	苏丹体制能力计划：供苏丹北部采取行动使用的粮食安全信息
苏丹	OSRO/SUD/621/MUL	苏丹体制能力计划：供采取行动使用的粮食安全信息
索马里	OSRO/SOM/810/EC	索马里南部的农业恢复以及高潜力灌溉计划的多样化

## 亚洲及太平洋

### 已评价的项目

阿富汗	GCP/AFG/050/GER	支持阿富汗的家庭粮食安全、营养和生计
阿富汗	GCP/AFG/056/GER	加强阿富汗在粮食安全和生计综合计划制定方面的协调和能力
印度尼西亚	OSRO/INS/601/ARC	受印度尼西亚亚齐省海啸影响的渔业和水产养殖业的恢复及可持续发展
老挝	OSRO/LAO/802/SWE	支持受到 2008 年 8 月洪水严重影响的地区恢复水产养殖业
缅甸	OSRO/MYA/902/SWE	最易受纳尔吉斯气旋影响的农民和渔民的生产能力
		和粮食安全恢复

### 规划中的项目评价

缅甸	GCP/MYA/009/EC	支持缅甸若开邦北部的可持续农业和农村人口生计
----	----------------	------------------------

区域	GCP/RAS/218/JPN	针对受海啸影响区域的长期恢复和发展制定的农业、林业和渔业发展参与性和综合性区域计划
区域	GCP/RAS/247/EC	支持把信息与决策联系起来以改善湄公河分区域若干国家的粮食安全的应急计划
巴基斯坦	OSRO/PAK/701/SWE	旨在援助震后重建和恢复主管部门及其合作伙伴恢复巴基斯坦受地震影响区域生计的项目

### 欧洲及中亚

#### 已评价的项目

吉尔吉斯 斯坦	OSRO/KYR/901/SWE	支持最易受影响的农户保持其生计并恢复农业生产
------------	------------------	------------------------

### 拉丁美洲及加勒比

#### 已评价的项目

海地	UTF/HAI/023/HAI	为支持海地粮食生产制定短期行动计划
乌拉圭	UTF/URU/025/URU	乌拉圭渔业管理

#### 规划中的项目评价

区域	GCP/RLA/169/SPA	增强公共政策影响以消除饥饿和慢性营养不良的区域计划
区域	GTFS/RLA/141/ITA	改善非加太国家加勒比论坛/加勒比共同体的粮食安全

### 近东

#### 已评价的项目

区域	GTFS/REM/070/ITA	中东国家的区域综合虫害治理计划
----	------------------	-----------------

