

2012 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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

计划委员会

第一一二届会议

2012 年 11 月 5—9 日，罗马

对粮农组织评价职能的同行评议

管理层的意见

引言

1. 管理层欢迎有机会就“对粮农组织评价职能的同行评议”最终报告提出意见，特别是考虑到这样一个事实，即它涉及到对秘书处及领导机构都很重要的一系列事项。¹
2. 管理层仔细审阅了同行评议报告，并希望强调，同时也是同行评议小组本身所着重强调的，整个问题需要远超过该小组所能给予的关注。总而言之，管理层认为，秘书处和领导机构——它们设计了目前正在运转的职能——均应充分注意到有关建议，并将此报告作为一个起点，以进一步开展全面深入的对评价职能的评估，同时还要考虑到与粮农组织现有的全部监督职能之间的关系，并以之为背景，充分考虑到这些职能对秘书处和成员国提出的要求。

¹ 管理层指出，对《粮农组织革新图变近期行动计划》进行“评价”的行动矩阵表，以及理事会通过的、纳入粮农组织基本文件的《粮农组织评价办公室章程》，均未规定管理层应对同行评议作出回应。尽管如此，在同行评议的准备过程中已经对此做出了预见。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

A. 对同行评议的总体意见，包括其采用的方法和所涉范围

3. 同行评议报告正确地认识到该评议并不全面，因为目前它不能覆盖与评价职能有关的广泛范围的基本方面。因此，该报告使用大量篇幅关注这一事实，即这项工作是基于“一个简约评议过程”（参考第17段）。报告强调了与重要外部利益相关方之间磋商十分有限，包括以各种方式参与评价的全部职员，同时强调这应当留给下一次更加全面的评议来做。

4. 在有关方法问题的另一一般性章节中，同行评议系统地审查了其范围之外的众多领域。这些领域非常重要，与粮农组织整体的职能互动有关。同行评议列出了至少7个领域没有被覆盖，而同时应当在完整的对职能的评估中加以审查。

5. 同行评议忆及，该小组曾开展过一项工作，重点关注“评价办公室的职能发挥”，但未关注其他相关方及机构的作用和职责（参考第183段）。评议没有审查《章程》中列出的其他相关方——理事会、计划委员会、总干事及评价委员会——是否以及如何发挥其作用，或者怎样改进以便强化评价的价值，从而满足管理层和成员国两方面的需求。评议小组指出，这方面未作任何分析，也没有审查过该职能是否“增加了价值”。还有其他一些领域此次评议未加分析，例如将评价作为基于结果的管理的一部分（参考第184段）。此次评议没有分析权力下放对该职能的影响，也没有分析它与权力下放之间的关系，而权力下放是目前粮农组织的一个关键特征，有大量职员在权力下放办事处工作。对该职能在学习方面的作用也未加探讨（参考第186段）。同样，同行评议也没有分析评价工作在多大程度上有助于强化问责制（参考第187、188段）。同行评议没有研究与质量保证及可靠性有关的问题（参考第190段），也没有研究有关评价办公室行动及职能独立性的问题（参考第191段）。管理层注意到这些广泛的职能领域没有被覆盖，并倾向于认为，评价职能从独立于任何相互关系的角度看，其运作是否内在地与“国际基准”及非正式专业网络制定的标准相一致这一问题，远远不及评价工作是否实现了它的目的从而在管理层和领导机构决策的动态背景下有用这一问题重要。

6. 同样，管理层注意到同行评议仅与有限数量的粮农组织官员进行过交流，基本上接触的多为评价办公室的官员，这一点也得到了访谈人员名单的印证，访谈的对象并不是与此职能有关的官员的一个具有代表性的样本。此外，根据报告，评议小组会见了计划委员会主席及该委员会的三个成员。²与成员国如此具有局限性的磋商似乎不能令人满意，要考虑到粮农组织有193个成员国。

7. 管理层希望强调有关此次同行评议的范围和方法上的这些局限。这一点非常重要，因为一方面同行评议正确地自我定性在深度和广度上不够，而仅是一个

² 除了计委主席之外，访谈的另三位代表均在引入粮农组织这一职能的现有结构和工作方式上发挥了直接作用，从而直接涉入评审所考察的状况。

“简约”的过程；另一方面邀请管理层、评价办公室以及领导机构就一系列深度建议采取行动。

8. 因此，管理层将此次同行评议视为一个起点，以在将来进一步开展全面深入的对评价职能的评估，同时还要考虑到与粮农组织现有的其他全部监督职能之间的关系，以及这些职能整体上对秘书处和成员国提出的要求。管理层及其成员应避免采取任何基于《同行评议》的行动，直到开展了更为完整的评估之后。

B. 对评价职能在粮农组织整体监督机制背景之下的 现状及运作情况的意见

9. 评价职能是粮农组织众多监督职能之一，因此，应当放在这一整体背景下考察，包括它们之间的关系，以及这些职能对秘书处和成员国提出的要求。这些职能包括：(i) 内部审计；(ii) 调查；(iii) 评价；(iv) 联合检查组；(v) 外部审计；(vi) 职业道德职能，为此可能很快会增加第七项职能；(vii) 监察专员职能。此外，还有(viii) 与骚扰案件相关的调查职能。另外一项虽然并非此类监督职能，但也很重要，即(ix) 保卫处，偶尔也会行使实况调查职责。³

10. 有时候这些监督职能（或与之相关的方面）在其他委员会指导下开展，例如审计委员会、职业道德委员会或内部评价委员会。此外，这些不同的职能、部门和机构向不同的平行领导机构报告，特别值得一提的是计划和财政两委员会，相互之间可能并不总是充分通报彼此的活动。这些特殊监督职能也是由各领导机构根据各自法定条款开展的常规监督职能之外的补充。

11. 各个监督职能之间存在潜在或现实的重叠。这可能反应了与管理层和成员国不同的状况和关系，正如与内部和外部审计职能那样。理事会任命了一名外聘审计员，负责向财政委员会、理事会和大会报告。根据财务条例第12.4条，外聘审计员“可以就本组织的财务手续、会计制度、内部财务监督、以及整个行政管理的效率如何，提出意见”。外聘审计员开展所谓“物有所值”审查，并将其纳入长式报告。这是对财政委员会根据财务条例第12.6条要求外聘审计员开展特定检查并提交单独结论报告这种可能性的补充。评价涉及的许多领域—如果不是全部领域的话—也受到内部和外部审计职能的定期和密切审查，这一点得到许多例子印证。例如，外聘审计员最近的针对粮农组织2010年1月1日至2011年12月31日财政期的财务报表的长式报告指出，外聘审计员审查了评价办公室的工作，并提出一系列有关项目评价的建议（参考第242至267段）。

12. 从整体上看，所有监督结构的正常运转，可能在秘书处内部带来以下两方面能力之间的一种脱节感：一方面是监督结构及机制提交报告和建议以及“过度

³ 在 2012—2013 年度，正常计划用于上述(i)至(vii)项粮农组织监督职能的两年度预算总额约为 1 980 万美元。

分析”粮农组织的能力，一方面是粮农组织支持正在开展的计划以及在计划完成之后进行审查和落实有关建议的行政和技术服务能力。有时，监督部门有“保护预算”的情况，这些预算为之带来的交付能力可能与秘书处的相比不成比例。

“这种日益本位主义的情况可能使粮农组织更加臃肿而不是更有效率”。⁴这种情况导致持续不断提出建议。监督职能已经建立机制以跟踪建议的落实情况。似乎有理由相信，相当大量的建议本身与其战略应用不匹配，既包括秘书处也包括领导机构自身的应用，尽管对于计划委员会来说，召开了额外的会议专门讨论评价报告、管理层回应以及针对建议的后续文件。尚不清楚建议是否有效结合到优先重点确定和基于结果的管理之中，可能存在一种风险即管理层和领导机构均有可能不能将各项建议加以优先排序和区别对待，最终变得相互等同和可以互换。

13. 评价职能从结构上、运作上和预算上独立到这样一种程度，以至于它已经成为一种外部职能。虽然在整个联合国系统内有一个向功能独立结构演化的趋势，直接以国际金融机构—特别是国际农发基金—的评价机制为模板的粮农组织评价机制并不符合联合国系统通行的模式。这一点很重要，因为国际金融机构既具有一个治理结构也具有这一治理结构与秘书处之间的关系，而这与联合国系统的组织不同。

14. 同行评议本身作出结论称粮农组织的模式有一些方面不能令人满意，必须加以解决。粮农组织评价职能独立于评价办公室自身，因为评价团队在业务上独立于办公室的人员，并对其工作的内容负有完全责任。评价办公室—根据《章程》第24段—对报告的实际内容没有控制权，因为办公室所聘用的“独立外部顾问”对其工作完全负责。

15. 管理层总体上认为，采取措施以纠正目前情况不可预知的后果是正当的。视成员国可能持有此类看法而定，管理层认为在该领域似乎存在增效节支的巨大潜力，而采取整改行动既是成员国⁵的责任也是管理层的责任。

16. 管理层还担心，当前的情况可能导致脱离现实，意识不到管理部门日常工作中面临的挑战和困难，对这些挑战和困难意识淡漠。秘书处可能对评价提出的建议缺乏主人翁意识，将其视为异己的、外部的职能，这可能与这些建议的战略应用不匹配。⁶不仅如此，从财务角度而言，这可能是粮农组织目前难以负担的一个奢侈品。

⁴ 当选总干事提交 2011 年 11 月 28 日—12 月 2 日理事会第一四三届会议的声明。

⁵ 管理层注意到，2012 年 5 月财政委员会第一四三届会议在“审议联合检查组报告的举措”议题下，首先开始审查如何处理这些报告。委员会“注意到秘书处提供的关于秘书处必须向其提交信息、反馈及后续行动的监督机构数量，以及哪里有精简改进机会的信息。委员会同意在将来会议中审议该问题”。

⁶ 这些担忧当中有一些已经在最近的外聘审计员长式报告第 243 段中明确表达，甚至提出修改《章程》的意见，虽然很显然只是针对项目评价。

17. 因此，管理层提出，虽然粮农组织的评价职能是领导机构几年前所做决定的结果，但可能有必要在所有监督结构和部门的背景下重新评估其现状和工作方式。这一评估的首要目标应当是确定其是否有助于学习、决策及问责制，并提出旨在更好地实现这些目标的建议。管理层还认为，这项工作的开展应当以适当的方式将领导机构和管理层纳入进来，包括评价办公室，⁷应当适当考虑所有监督部门，以期提高成本效益。在这项工作有必要将粮农组织的其他监督职能纳入进来。财政委员会多年来行使重要的监督职能，应当参与这一过程。待此项工作开展之后，如可行，可考虑减少评价的数量，这样可能有助于管理层和领导机构协同努力以重新评估形势。

C. 针对同行评议具体建议的意见

18. 鉴于以上考虑，管理层认为对同行评议报告中提出的具体建议进行确切的评价并不合适。管理层总体认为，鉴于其覆盖面有限，同行评议的结论和建议可以在将来更为深入全面的评议中再做探讨。

19. 在不对更为全面评估的结果做出预判的情况下，管理层相信对于领导机构以及在国家层面更具战略性和更有效地使用评估的需求存在共识。管理层总体认为，评价职能不应为其自身在真空中存在和运作，脱离所有其他机构的持续和真正的需求，而应当对评价职能自身之外的目的作出回应。

20. 同行评议没有对这些领域进行实质性审查，也没有审查实现这些目标需要满足的条件。尽管如此，在上述一般意见的前提下，管理层能够认同这些总体目标。对此，管理层指出，最近的外聘审计员长式报告也就旨在强化质量控制、有用性及决策相关性的项目评价提出类似建议（参考第242—266段）。

21. 管理层同意建议3，即评价职能应当与评价办公室以及基于结果的管理之间建立更好的联系。管理层指出，正如同行评议报告中反映的那样，评议小组没有对该领域进行任何详细审查，虽然如此，它和这一总体目标是相一致的。

22. 同行评议小组就评价办公室实现更有效的质量保证提出三条建议（4到6）。同样，管理层支持这些建议，特别指出，与建议3相关，评价办公室对评价内容不负责任这一现状非常令人不满。这条建议需要在适当的时候修改《评价办公室章程》。管理层还相信，需要将内部和外部监督工作（审计和监察，以及评价）结果更加加以综合，并希望各相关职能部门就此采取必要的行动。在指出这在很大程度上属于相关部门的工作的同时，管理层认为这些建议所提出的总体目标需要加以认真分析，不是抽象的分析，而是从落实这些建议需有效满足的实际条件出发做现实的分析。

⁷ 考虑到其中涉及的既得利益，将这样一种性质的工作委托给外聘顾问有风险。

23. 管理层不同意建议7至9，理由如下。

24. 关于建议7，评议没有解释增强“评价办公室职能独立性”的依据。管理层认为这条建议以及任何其他对《章程》的修改都应当是由所有利益相关方共同以包容式方式开展的全面的职能评估的结果，这些利益相关方包括评价办公室、领导机构和管理层。

25. 对此，管理层指出，同行评议认识到粮农组织的评价职能“可能是联合国系统在职能和结构上独立性最高的评价职能”（参考第49段），以至于它可能已经处于粮农组织“之外”。当一项职能在一种真空状态下运转，就可能出现問題，其有用性和可靠性可能受损。根据《评价办公室章程》，评价办公室没有建立问责制，而且评价小组完全独立于评价办公室自身。纵观整个联合国系统（除了金融机构），典型的情况是评价职能位于组织内部，虽然出现一些新的向领导机构报告的渠道。作为通则，评价工作负责人由机构首长任命，向其负责，隶属于高级管理团队。一般而言，对于向粮农组织负责的现任职员的任期没有严格规定，唯一一个在这项职能上能够在一定程度上与粮农组织相比的另一个组织似乎就是联合国开发计划署。然而，联合国开发计划署署长行使的一些职能是粮农组织总干事所不具备的。署长与执行局“磋商”后任命、续任和解除评价办公室主任。评价办公室主任通过署长向执行局报告。⁸开发署署长向执行局提交评价办公室主任年度绩效报告，为办公室运转提供经费。⁹

26. 《章程》的一些特点使评价办公室独立开展工作，免于其他关切。管理层未能看出联合国系统现有主流做法和评价模式之外作更多改变的需求，这些改变只能进一步恶化目前情况的消极方面。管理层将准备好在对该职能的全面评价之后重新审查各种问题，同时指出，正如同行评议自身指出的那样，具有“充分的理由和法律依据不赋予完全的结构独立性，也没有任何其他联合国机构的评价职能具有更大的结构独立性（与粮农组织相比）”（参考第140段）。同样，正如同行评议指出的那样，评价办公室主任对绩效评估的现有安排不能令人满意。这些问题应当在对评价职能进行全面评估之后加以解决。

27. 对于建议8，关于改变评价时间表，这一点似乎并未体现对任何急迫的需求的回应。然而，将来对该职能的评估结果可能在适当时候反映到《章程》之中。

28. 建议9提出应当在管理层和评价办公室之间达成一个协议，明确规定如何实施采购、人力资源、预算管理及差旅方面的行政政策和规则。非常重要的一点是

⁸ 联合国开发计划署评价办公室职权，段落 B。

⁹ 该职能仍在开发计划署内，虽然享有很大便利。结合联合国开发计划署及联合国系统其他组织评价职能情况，一般由一个组织或机构的首长负责保证评价的职能独立性。粮农组织的情况并非如此。

要强调，许多此类政策和规则的目的是控制支出。管理层不同意建议9，认为评价办公室应当与粮农组织其他部门一样，包括赋予监督职能的部门，遵守现有政策和规则，特别是鉴于评价办公室聘用的大量顾问及相关的差旅以及与之相关的成本。被赋予监督职能的一个部门不用遵守适用于包括所有监督部门在内的粮农组织所有部门的规则，这显然不合适。

征求计划委员会的指导意见：

29. 请计划委员会：

- a. 注意《同行评议》及管理层意见；
- b. 支持建议开展的对评价职能的综合评估，该评估将考虑与粮农组织所有其他监督部门及职能之间的关系，越早开展越好，采取包容式做法，涉及领导机构和管理层，包括粮农组织相关的监督职能。

30. 在不对建议开展的涉及粮农组织所有监督职能的对评价职能的全面评估（应尽快启动）的结果做出预判的情况下，并视计划委员会的看法而定，管理层提出押后开展新任评价主任选任程序可能较为有利，新主任的四年任期本应于2013年9月1日开始。必要时，可考虑任命一名代理主任，在《章程》规定职能的现有管理框架下开展工作。请计划委员会对此提出指导意见。