

联合国
粮 食 及
农 业 组 织Food and Agriculture
Organization of the
United NationsOrganisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agricultureПродовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных НацийOrganización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agriculturaمنظمة
الاغذية والزراعة
للنام المتعددة

计划委员会

第一二〇届会议

2016 年 11 月 7—11 日，罗马

对粮农组织评价职能的评价

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码
旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：www.fao.org。



mr742

对粮农组织评价职能的独立评价

本报告由 Osvaldo Feinstein (组长) 和 Achim Engelhardt 组成的独立顾问小组在 Julia Urquijo 的协助下编写而成。非常感谢由 Susanne Frueh (组长) 、 Carlos Barahona 和 Thania de la Garza 组成的专家小组对上版草案提出的意见，同时衷心感谢本次评价开始以来 Carlos Tarazona 和 Martín Corredoira 提供的支持。

缩略语

ADG	助理总干事
DG	总干事
ECD	评价能力发展
FAO	联合国粮食及农业组织
FAOR	粮农组织驻国家代表
GEF	全球环境基金
HQ	总部
IDRC	国际发展研究中心
IEE	独立外部评价
IEFE	对粮农组织评价的独立评价
IFAD	国际农业发展基金
IPA	《近期行动计划》
IPPC	《国际植物保护公约》
JIU	联合检查组
MICS	中等收入国家
MOPAN	多边组织绩效评估网
MR	管理层回应
ODG	总干事办公室
OED	评价办公室
PC	计划委员会
QCPR	四年度全面政策审查
RBM	基于结果的管理
RP	正常计划
RQ	研究质量加成框架
TF	信托基金
ToR	职责范围
UN	联合国
UNDAF	联合国发展援助框架
UNEG	联合国评价小组
USAID	美国国际开发署
USD	美元
WFP	世界粮食计划署

内容提要¹

- i. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）按其领导机构要求，每六年对评价职能开展一次独立评价。这是第一次此类评价。
- ii. 本报告首先介绍本次对粮农组织评价职能的评价的背景情况。然后介绍评价方法，即结合采用采访、调查和文档审查，从这三个方面核实不同的证据来源。此一章介绍粮农组织评价工作的相关性和实用性，后面一章介绍粮农组织评价职能的切合性和成效性。基于前几章的结果，本报告最后提出一套结论和建议，以期加强粮农组织的评价职能。
- iii. 粮农组织评价办公室上个两年度在提高自身实用性方面取得显著进展，但在学习和问责方面仍有提升空间。评价办公室进一步看齐粮农组织的战略方针，逐步在各项准则中系统性采用其做法，同时正为其工作人员实施一项培训/学习计划，并已着手实施一项沟通交流计划来更好地传播其评价。评价办公室也积极参加联合国评价小组工作。
- iv. 另一方面，评价办公室的评价和建议的相关性不足，并且评价工作的及时性不够，这影响到了粮农组织评价工作的总体效用。评价办公室在更大程度上满足了粮农组织成员国的需求，而不是实施伙伴和伙伴政府在粮农组织总部和驻国家办事处的评价利益相关方的需求。评价办公室评价工作的及时性是影响评价结果相关性的一个关键因素，成员国表现出的满意度高于评价利益相关方。评价办公室评价工作的客户基本满意评价办公室提出的建议，但可以进一步加强切实可行的规划。
- v. 尽管评价预算基本充足，但评价办公室在不同评价类型中的评价质量却参差不齐。评价方法存在不足以及性别和人权考量极为有限的情况令人关切。事实上，联合评价工作的评价报告质量最高，因为评价办公室在其中采用了一种联合方法代以自己的评价方法。评价办公室的评价质量也受到了初级工作人员众多与中高级工作人员不足这一失衡的影响。加之评价办公室的评价业务规模不断扩大，且评价办公室工作人员的作用和职责不清，工作人员能力不堪重负。
- vi. 在将评价用于决策和问责方面还有提升空间。显现不足的两个方面分别在于，评价办公室在评价中未能充分采用定量数据和评分，评价结果缺乏可比性和汇总性，这不同于其他联合国组织评价办公室的做法。
- vii. 鉴于其组织独立性受到设计和一套做法的影响，评价办公室的独立性特别是独立工作能力有限。
- viii. 粮农组织的评价职能存在一个严重空白：权力下放/自我评价

粮农组织一直在大力加大业务的权力下放力度，但评价职能却由总部完全控制。过去开展过的自我评价已经中断。权力下放评价并未得到开展。粮农组织评

¹ 根据计划委员会第一一二届会议有关费用节约模式的建议（文件 CL 145/6，第 24.b 段），在确保充分获取评价报告信息的情况下，本文件作为内容提要，提供粮农组织工作语言译文版本。评价报告全文以原文语言发布。

价职能的这个空白使本组织失去了一个学习及改进项目和计划的重要渠道，限制了所评价业务的覆盖面，不利于评价办公室核实自我/权力下放评价，而核实工作不仅能够提高此类评价的质量，还能减轻评价办公室的负担，使其得以扩大评价数据库，从而加强其对学习和问责的贡献。

ix. 评价办公室工作计划的依据未向计划委员会（计委）全面通报。计委成员因轮换及有限参与评价办公室工作计划的制订进程而无法充分了解评价办公室开展某些评价的原因。这种沟通交流空白影响到了计委对评价的利用，从而影响到了评价工作能为粮农组织和成员国学习和问责作出的贡献。

x. 评价办公室无法推动评价能力发展

评价办公室对成员国评价能力发展和/或粮农组织作出的贡献始终微不足道。评价办公室既没有专项资金，也没有职责推动评价能力发展。

xi. 《评价办公室评价章程》已经过时。

尽管 2010 年制定和批准的一份评价办公室评价章程是在加强粮农组织评价职能方面的重要一步，但它忽略了自我评价和权力下放评价（《章程》其实不是粮农组织的评价政策，只是评价办公室的章程），并未提及评价能力发展，也未详细介绍和规定应当实施哪些进程来尽量提高粮农组织评价职能对学习和问责作出的贡献。虽然评价办公室主任与粮农组织高级管理层定期接触交流信息，但这还是影响到了评价办公室的有利环境，助长了评价办公室“评价独户”的运作模式。

xii. 基于辅以评价结果得出的结论，本报告提出六项建议：

xiii. 建议 1：评价办公室应于 2017 年 6 月前实施一项加强学习和问责的战略和行动计划。向评价办公室主任提出建议。

这项计划应当包括：i) 解决人力资源问题，其中通过聘用更多具备扎实评价专门知识的高级工作人员，主要解决初级工作人员与中高级工作人员这两方面的失衡问题，并明确评价办公室工作人员在评价办公室的作用和职责（包括提供辅导），以与各自职级对应；ii) 在所有（或大多数）评价中运用一个评分系统，以便在各个部门/领域/组织进行对比并汇总结果；iii) 可以评价办公室旗舰的形式发布年度报告来介绍：评价结果（不只是评价摘要），按不同评价类型和区域评分，并作跨领域分析；全局或横向问题；有关评价建议落实情况的评估；iv) 在评价进程的两个阶段对评价办公室评价工作开展内部和/或外部质量保障和提高：介绍数据收集工具阶段和起草报告阶段；外部质量保障可以通过外包开展，也可以通过与粮食署和农发基金的评价办公室相互进行同行审查开展，这个方案还有一个好处是可在罗马常设机构分享知识而不增加成本；v) 要在评价工作的职责范围中要求使用数据收集工具，以便从采访和调查中获取定量数据；vi) 评价内容提要篇幅不超过 4 页；vii) 在评价报告中加入文献综述；viii) 遵循联合国评价小组的评价报告“质量清单”（列有针对性性别和人权问题的具体质量标准），将其作为附件列入评价办公室评价工作的职责范围；ix) 制定政策简报、横向报告和适时报告（如在制订新政策之前）；x) 针对评价办公室新的战略和行动计划的绩效指标和基准。

xiv. 建议 2: 为加强评价办公室的独立性, 并由此加强粮农组织的可信度, a) 评价办公室主任应确保评价办公室工作人员认识到自己不受外部影响; b) 应当加强并充分保护评价办公室的独立性 (取消对评价办公室主任出差履行评价职能的限制, 允许评价办公室主任对正常预算工作人员招聘做最终决定); c) 评价办公室主任不应担任评价委员会秘书; d) 评价办公室不应开展中期评价。

鉴于建议 2a) 将由评价办公室主任于 2017 年 6 月前与评价办公室工作人员沟通落实, 建议 2b) 在与总干事磋商后已向计委提出, 并应于 2017 年 9 月前完成。建议 2c) 已向评价委员会主席提出以在 2017 年第一季度落实, 建议 2d) 将由评价办公室主任于 2017 年第四季度前落实 (对应以下关于权力下放/自我评价的建议)。

xv. 建议 3: 粮农组织应在一定比例评价信托基金的资助下通过各区域办事处制定一项包括中期评价在内的权力下放评价计划; 这项建议已在评价办公室支持下向粮农组织管理层提出 (即与评价委员会和总干事办公室磋商后向技术合作部助理总干事办公室和副总干事 (运作) 提出), 可于 2017 年 9 月前落实。

通过一项权力下放评价计划, 粮农组织将会加强评价职能, 以区域或驻国家办事处开展的评价工作补充独立评价 (由评价办公室负责), 其中区域或驻国家办事处配有一笔专项预算, 可以使用一定比例的评价信托基金 (余下资金拨给评价办公室)。开展权力下放/自我评价用到的方法应与评价办公室的方法一致。为向这项计划提供支持, 评价办公室可以合作制订方法、加强能力 (如建议 5 所述) 并在评价办公室解决人力资源问题后 (根据建议 1i) 并通过内部评价能力建设) 最终外派评价办公室工作人员。

xvi. 建议 4: 评价办公室应在计委参与下并与总干事磋商后制定工作计划。评价提交计委会议讨论后, 应明确解释开展相应评价的原因。这项建议应由评价办公室于 2017 年上半年落实。

xvii. 建议 5: 评价办公室应在工作计划中纳入一个内外部评价能力建设举措, 可为此筹集捐助资金和缔结伙伴关系协议。应由评价办公室于 2017 年 9 月前落实。

评价能力建设举措可与其他联合国罗马常设机构的评价办公室联合设计和/或实施, 期间在成员国联合组织评价能力建设活动。这类活动也可邀请粮农组织各区域和驻国家办事处的工作人员参加, 从而加强其管理、监督和/或开展权力下放/自我评价的能力。

xviii. 建议 6: 应以一项粮农组织“评价政策”取代《评价办公室评价章程》。应在评价办公室支持下并与总干事办公室、法律办公室以及 (针对权力下放/自我评价相关事宜) 技术合作部助理总干事办公室、副总干事 (运作) 和评价委员会磋商后由一个工作小组于 2017 年上半年落实。

xix. 以上建议将能增强粮农组织评价职能对粮农组织工作质量的贡献, 并加强其对本组织学习和问责的支持。