



联合国粮食及农业组织

评价办公室

C 2013/4

2013年4月

大会第三十八届会议

2013年6月15-22日

2013年

计划评价报告

联合国粮食及农业组织

评价办公室

本报告电子版载于：<http://www.fao.org/evaluation>

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。

本信息产品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或政策。

© 粮农组织 2013 年

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，材料可被拷贝、下载和打印，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地声明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

若有任何关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的请求，请通过以下途径与我们联系：www.fao.org/contact-us/licence-request，或发送邮件至 copyright@fao.org。

如欲了解更多信息，请联系：

评价办公室主任

Viale delle Terme di Caracalla 1,00153

Rome, Italy

电子邮箱：evaluation@fao.org

目录

| | | |
|----------|------------------------------|-----------|
| 1 | 引言 | 1 |
| 2 | 粮农组织的评价工作 – 新进展 | 1 |
| 3 | 从评价中汲取普遍经验教训 | 3 |
| 3.1 | 将性别分析纳入所有评价的主流 | 3 |
| 3.2 | 伙伴关系 | 4 |
| 3.3 | 远景和战略 | 4 |
| 3.4 | 规范性产品和知识产品 | 5 |
| 3.5 | 能力开发 | 5 |
| 3.6 | 国家一级的成效 | 5 |
| 4 | 联合国系统在评价方面的协作 | 6 |
| 5 | 粮农组织评价计划 | 7 |
| 5.1 | 供领导机构审议的评价 | 7 |
| 5.2 | 国别评价 | 8 |
| 5.3 | 2010-2012 年期间主要评价概述 | 9 |
| 5.4 | 项目评价 | 9 |
| 5.5 | 评价办公室 2013-2014 年工作计划..... | 10 |
| 6 | 评价简报：主要评价和综述报告 | 11 |

1 引言

1. 《2013 年计划评价报告》包括五个主要部分：
 - a. 评价工作的新进展；
 - b. 考虑到《2011 年计划评价报告》的做法得到了积极认可，又增添了一个部分，介绍从上一两年度开展的评价中汲取的普遍经验教训；
 - c. 与包括驻罗马各机构在内的联合国系统就评价工作开展协作；
 - d. 粮农组织的评价计划，包括 2012-2013 两年度完成的评价，以及下一两年度的工作计划。首次就 2010 年起开展的评价工作提供了相关的定量数据；
 - e. 关于在本两年度期间完成并提交领导机构的主要评价的简报。与过去做法相同，简报中包括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粮农组织评价网站公布的文件全文。

2 粮农组织的评价工作 – 新进展

2. 与成员国政府举行磋商一直是粮农组织评价工作惯有的特征。但此类磋商几乎都是在评价小组访问特定国家期间，通过调查问卷的形式进行的。然而自 2011 年起，评价办公室采取了更一致的方式，通过各成员国常驻粮农组织代表与该国进行磋商。
3. 在此期间完成的大多数国别评价工作均采取了这一方式，具体做法是为针对粮农组织各区域办事处和分区域办事处的评价工作系统性地设立咨商小组，由主要资源伙伴等构成。近东评价小组以及欧洲及中亚评价小组均在评价进程的不同时间通过区域会议和区域小组会议与各成员国会晤，具体时间点包括：
 - 评价工作开始时期，以便收集关于有待讨论的事项和问题的建议；
 - 评价进程期间，以便向各成员国通报初步结论；
 - 起草阶段即将结束时，以便就各项结论和建议展开讨论；
 - 对建议和管理层的回应进行深入讨论。
4. 上述密切的互动得到了各成员的高度赞赏，显著地提高了各成员对评价工作的主导意识，并提高了评价工作的透明度。
5. **后续报告的验证过程：**根据计划委员会的具体要求，评价办公室为管理层回应后续报告的验证过程制定了工作方法，2012 年在验证《对粮农组织在水务方面的作用和工作的评价的后续报告》时对这一方法进行了测试。由一名从未以任何身

份参与粮农组织工作或评价工作的独立顾问审阅与后续报告相关的文件，开展一系列的访谈，并起草一份简短报告。

6. 计划委员会对这一方法及取得的最终结果表示赞赏，并要求评价办公室在任何相关情况及具备成本效益的条件下采取这一方法。2012 年编写了第二份验证报告，内容是针对《对粮农组织在非洲开展的能力开发活动的评价》。

7. **评价信托基金：**2011 年 10 月和 2012 年 10 月，评价办公室与执行及资源筹集处根据实地计划通报 2011/1 的要求开展工作，加强在全组织范围内落实并遵守理事会 2007 年作出的关于设立一个技术合作信托基金的决定（评价由自愿基金供资的技术合作促发展举措）。2011 年 10 月和 2012 年 10 月分别就该主题编制了一份报告提交计划委员会。2012 年 10 月编制的报告中介绍了在以下方面取得的进展：在新批准的项目中纳入完备的评价规定，以及向评价办公室的技术合作专项信托基金捐款。在对由资源伙伴供资的粮农组织项目设立评价规定方面，在涉及单边信托基金和部分伙伴时面临最大的困难，这主要是因为相关的规则和程序与评价规定存在冲突。

8. 计划于 2013 年底至 2014 年初首次开展通过技术合作信托基金供资的评价工作：评价办公室将向 2013 年 10 月召开的计划委员会会议提交一份有关该主题的概念说明。

9. **促进评价与审计工作间的合作：**评价办公室和监察长办公室已采取措施，加强两个监督职能部门间的信息交流和合作。在审查了合作状况并于 2012 年 12 月召开了一次联合研讨会之后，两个部门正在采取措施，在需要给予共同关注的监督领域（如粮农组织驻国家代表处的工作效率）增进合作。

10. **评价知识管理：**2011 年，评价办公室决定加强管理评价工作中涉及的、以及从中汲取的相关知识，以提高评价工作在学习和问责方面的作用和利用率：评价办公室设立了评价知识管理一职，旨在使各项评价为粮农组织以及评价办公室的工作更好地发挥潜在的学习作用。与此同时，评价办公室正致力于为粮农组织不同类型的评价工作制定和更新准则；例如，在 2012 年底修订了项目评价模版，以便将联合国规划原则纳入粮农组织项目周期。

11. **评价委员会（内部）：**评价委员会（内部）定期召开会议，就有关评价工作的问题，尤其是管理层对全组织评价的回应的相关问题向总干事提供建议。在某些情况下，委员会还与负责审查 2012 年粮农组织评价职能的同行审查小组进行互动。该委员会目前由副总干事（运作）担任主席，将进一步发挥作用，以便更好、更系统地利用评价结论，包括下文关于普遍经验教训的部分中列出的结论，改进粮农组织的业绩。

12. **对评价办公室的外部审计：**2012年4月，外聘审计员对评价办公室进行了一次评估，作为2010年底对评价办公室的首次外部审计的后续工作。评估主要关注的内容是项目评价工作以及粮农组织评价职能对联合国评价小组规范和标准的遵守情况。

3 从评价中汲取普遍经验教训

13. 该部分着重介绍了在报告所涉时间内完成的主要评价中提出的关键问题和重复出现的问题。值得注意的是，《2011年计划评价报告》¹中曾分析过的部分主题又在其后完成的评价中被再度提出。

3.1 将性别分析纳入所有评价的主流

14. 《2011年计划评价报告》中指出了粮农组织工作绩效中性别平等主流化方面存在的主要不足。据此，2011-2012年期间，评价办公室投入了大量资源和精力，用以评估整个组织在性别平等主流化方面的成就。主要工作在于编写了《对粮农组织在性别与发展方面的作用和工作的评价》，并于2011年10月提交至计划委员会。除一项建议外，计委接受了其他所有建议。评价的后续报告定于2013年10月的会议上提交，将通过上述验证程序予以审查。

15. 评价得出的主要结论是，粮农组织在各级开展的性别平等主流化工作都不够充分。这在其他国别评价和专题评价中得到了进一步确认。粮农组织在工作中对性别主流化问题关注不足，各类项目文件、实施和汇报工作、规范性产品（包括旗舰出版物）以及征聘和人员配备模式均体现出了这一点。《性别评价》中认为，导致这一问题的主要原因在于缺乏性别主流化方面的问责框架，以及全组织文化中对性别问题的极度无视。

16. 评价办公室根据新的全组织性别政策开展了一次清查工作，其中分析了在粮农组织工作以及各项评价中性别平等问题的主流化程度。

17. 在将性别平等问题纳入粮农组织的工作方面，得出的主要结论如下：

- 性别平等与该举措/专题领域的相关性平均得分很高：性别平等主流化在粮农组织的工作绩效中发挥重要作用；
- 除相关性外，粮农组织工作的总体平均得分低于可接受标准，具体包括以下方面：提高对性别平等问题的认识、在性别平等方面的潜在或实际影响、性别主流化的技术质量，以及性别主流化和性别平等方面的创新水平；

¹ C 2011/4。

- 另一方面，针对性别平等主流化的各项评价建议得到了普遍接受，并制定了合理的工作计划：该项标准得分较高。

18. 得出的主要结论是，仍需要加大努力和承诺，以便促进实现粮农组织工作（包括各类评价）中的性别平等主流化。对评价办公室而言，需要加强其内部同行审查机制，尤其是在各类评价中纳入性别平等视角。

3.2 伙伴关系

19. 伙伴关系是《2011 年计划评价报告》中涵盖的另一个领域。在报告所涉期间完成的所有专题评价和战略评价都强调了伙伴关系至关重要，有助于粮农组织在不同领域以更加高效、有效和可持续的方式实现各项目标。多数评价赞同，粮农组织非常成功地与国际农业研究磋商组织各机构、联合国性别问题相关机构以及各国国际行动者建立了伙伴关系；但它们还鼓励粮农组织与联合国各机构以及受评价部门的其他利益相关者建立更广泛的全球战略联盟。

20. 然而，评价也注意到了在国家一级存在的主要弱点，即粮农组织不具备充分的能力（包括技术和资源方面）以建立和维持有效的伙伴关系。尽管粮农组织被认为是各农业部委及该组织技术职责所涵盖领域内其他部门（或部委）的成熟伙伴，但粮农组织却很少与其他体制机构和非政府机构建立工作关系。此外，该组织在区域和国家两级与各区域机构、联合国机构和研究机构开展的合作也都不具备系统性和常规性。

21. 总体而言，与非政府组织建立的伙伴关系也存在局限性：这些关系大都是通过加入粮农组织技术委员会，或参加实施伙伴在国家一级的工作而实现。这一方式导致在公平加入伙伴关系协议或伙伴能力开发方面几乎没有获得任何投资。评价发现，粮农组织在人道主义和灾害风险管理背景下与非政府组织建立的伙伴关系更加有效，这是一个积极的信号。

3.3 远景和战略

22. 粮农组织在不同领域的工作中都缺乏全组织远景、战略和行动计划，这是所有主要评价中体现出的一个共同特征。此外，在大多数情况下，所开展的工作与《2010-19 年战略框架》中所述基于结果的架构不存在明显的因果联系。

23. 尽管包括各成员国及在相同部门工作的其他机构在内的多数利益相关者仍将粮农组织视为其各自专题领域的关键作用者，但一系列评价显示，粮农组织不能以跨学科的方式利用其所拥有的大部分专门知识，并且往往关注狭义的工作领域，错失了在工作中采取更具战略性、综合性和系统性的方法的机会。评价注意到了所有部门工作中存在的空白，这些空白导致粮农组织失去了许多机会，无法在创新方

法的采用以及技术和社会发展各方面的整合工作中做出改变。此外评价还注意到，粮农组织的相关能力很可能减弱，使其难以在各级行动中通过集中和有效的方式提供高级别技术支持和相关政策支持。

24. 因此，有证据表明粮农组织应将工作重点放在以下方面：确定各项战略，维持并在某些情况下提高其技术能力，同时可通过与其成员国及其他利益相关者建立伙伴关系，努力提供创新的跨学科建议。

3.4 规范性产品和知识产品

25. 除在所有得到评价的专题部门内生产了一些优秀的规范性产品和知识产品外，粮农组织还编制了大量质量不高的出版物，制作这些出版物时并未从宣传、利用和有用性方面进行充分规划。评价建议粮农组织进行更加严格的选择，在规划和编制规范性产品时，将质量而不是数量作为优先重点，以便提高其在区域和国家两级的成效、有用性和影响。具体行动包括专注于更好地利用规范性产品填补关键的知识空白，同时加强传播工作并开展后续活动，促进各国更多地使用这些产品，并使产品更加适应各国的情况。

26. 此外，多数评价认为，粮农组织向潜在用户提供规范性产品和知识产品时采用的方式存在不足：大多数产品都不为人所知且/或难以获取。粮农组织越来越只依靠其网站来传播产品，这带来了一定风险，使得上网渠道有限以及不常使用电子版文件的国家获得规范性产品的机会减少。评价就扩大资料的传播范围并加强其针对性制定了若干建议。

27. 此外，所有评价均鼓励粮农组织投入更多资源和精力，以确保该组织制定的各项工具、准则和标准能够更有效和广泛地转化为良好做法，供各方采用和推广。

3.5 能力开发

28. 尽管各项评价发现粮农组织在全球和区域两级具有很强的召集能力，有利于为成员国之间的交流创造良好环境并提供平台，但其开展的多数能力开发活动关注的是个人能力的提高，很少有证据表明如何能利用这一优势开展机构能力开发活动。文件中经常记录各类培训活动，但由于不能进行充分的需求评估，以及缺少体制层面或与国家优先重点总体核心相关的更为系统的支持，这些活动未能持续开展。在许多情况下，很少有证据能表明这些活动的可持续性和长期影响，因此评价认为这些活动不符合长期战略或远景的需求，也不能为长期战略或远景的实现提供支持。

3.6 国家一级的成效

29. 粮农组织正在努力以系统的方式实现各国的需求和各项优先重点。采取项目措施主要是出于投机目的，并以供资的可得性为基础，而没有将国家的优先重点

和粮农组织具备比较优势的领域相结合。一些评价提及了国别规划框架的相关问题，但目前还几乎没有证据表明在国家一级开展了更为全面综合的计划和规划活动。

30. 主要原因之一是国家级缺少适当的技术支持，且各国缺乏与分区域、区域和总部各级技术官员的沟通。部门专门知识主要是通过预算外资金获得的，且很难确保在国家级为非项目事宜和关键机构活动提供系统性、高质量的支持。各项国别评价都表明，在制定粮农组织各专门知识领域的部门和分部门战略方面，粮农组织并未给予各国政府以足够的支持。

31. 部分评价指出，粮农组织工作缺少**各个层面的系统监测和汇报**，用于汲取经验教训，并在新的举措中加以借鉴。项目的设计和和实施不够完善，对各项行动的效率和可持续性产生了不利影响。此外，监测系统方面也缺乏对粮农组织工作影响的充分了解，因此无法就工作成果以及对各机构和人民的生计的影响进行汇报。

4 联合国系统在评价方面的协作

32. 在本两年度内，粮农组织继续积极参与联合国评价小组的工作、人道主义行动责任与执行主动学习网络的人道主义活动、以及机构间常设委员会/实时评价小组的指导小组和管理会议的工作。

33. 2012年4月，粮农组织、农发基金和粮食计划署在粮农组织总部主持了联合国评价小组年度会议和影响评价网络网年度会议。由评价办公室的4位职工担任联合国评价小组会议的主席或共同主席。

34. 自2011年起，评价办公室的职工一直担任2个工作组的共同主席，同时参与下列其他4个工作组的工作：人权和性别平等；影响评价；联合评价；知识管理；规范工作评价；以及发展援助委员会/联合国评价小组专业同行审查联合工作组。上述工作组的工作计划均取得了进展，推动了各主题指导文件的制定。任职于人权和性别平等工作组的评价办公室成员尤为积极地参与制定分析框架，以便在联合国性别平等与妇女赋权全系统行动计划的背景下对评价职能作出评估。

35. 同时，评价办公室继续代表粮农组织作为人道主义行动责任与执行主动学习网络的正式成员。2011-2012两年度期间，该网络在12个不同的工作领域都取得了显著的进展，有助于实现该网络的5年战略。2013年是5年战略的最后一年，网络的所有正式成员对今后的工作方向进行了审查和讨论。评价办公室确认，粮农组织积极参与该网络的管理工作，并加入了新成立的评价能力实践社区。在粮农组织内部，评价办公室努力促使总部和实地办事处的各个相关单位积极参与人道主义领域的学习和实践。

36. 2012 年，考虑到变革议程对集体问责体系的影响，机构间常设委员会/实时评价小组决定重新考虑现行的实时评价框架，并将评价流程分为两个步骤：第一步，由管理层牵头开展实时业务审查（危机出现后的 3 个月内），第二步，开展独立评价（做出响应后的 6 至 9 个月）。

37. 根据《粮农组织评价办公室章程》质量保证条款的规定，由发援委和联合国评价小组设立的多边组织评价职能专业同行审查联合工作组于 2012 年主持了对粮农组织评价职能的同行审查。审查小组中包括联合国其它机构和双边组织的成员，小组发现，与联合国系统中的许多其他机构相比，粮农组织的评价职能较为成熟且经验丰富。小组总结称，过去两年，在实施《近期行动计划》中有关评价工作的建议方面取得了显著进展。小组就加强评价职能的实用性、可信度和独立性提出了建议。2012 年 11 月召开的计划委员会第一一二届会议讨论了同行审查的内容以及管理层的意见。²

38. 最后，特别加强了与驻罗马各机构评价职能部门间的合作，这些机构包括粮食计划署、农发基金，以及国际农业研究磋商组织新设立的独立评价安排办事处。这得益于各机构共同参与评价方法的相关活动。其它值得一提的是，粮农组织评价人员加入了为农发基金两个职位遴选任职人员的小组，此外，粮农组织计划于 2013 年与粮食计划署共同开展对粮农组织/粮食计划署联合粮食安全集群的第二次联合评价。驻罗马各机构的评价职能部门还商定发表加强今后协作的联合声明。声明涉及的领域包括共享工作计划和与评价相关的其他资料，筹办学习活动、开展对职责范围和各项报告的同行审查，以及就农业、粮食安全和营养问题编制综述报告/元评价。

5 粮农组织评价计划

5.1 供领导机构审议的评价

39. 2011 年 3 月至 2012 年 12 月期间，评价办公室完成了以下评价和综述报告，并经由计划委员会第一〇六届会议至第一一二届会议提交至理事会。每份综述报告中都包括相应的管理层回应：

- a) 对中央应急基金供资的粮农组织行动的评价（PC 106/4）；³
- b) 粮农组织在国家一级的成效：快速发展大国（印度和巴西）评价综述（PC 106/6）；
- c) 对粮农组织在性别和发展领域所发挥作用及所开展工作的评价（PC 108/5）；

² PC 112/6 和 PC 112/6 Sup.1。

³ 中央应急基金评价报告以及巴西和印度国别评价综述报告系为计划委员会第一〇六届会议编制，但对两份报告的讨论是在 2011 年 5 月召开的第一〇七届会议上进行的。

- d) 对粮农组织在营养领域所发挥作用及所开展工作的评价（PC 108/6）；
- e) 对粮农组织土地和其他自然资源权属、权利及获取相关工作的评价（PC 110/4）；
- f) 对粮农组织在粮食及农业政策方面的作用和工作的评价（PC 110/5）；
- g) 对粮农组织在 2010 年 7 月巴基斯坦洪涝灾害中应急反应工作的评价（PC 110/6）；
- h) 粮农组织在国家一级的成效：对实施重要紧急和恢复计划的国家（埃塞俄比亚、津巴布韦和海地）的评价综述（PC 110/7）；
- i) 对粮农组织在林业领域作用和工作的战略评价（PC 112/3）；
- j) 对粮农组织支持实施《负责任渔业行为守则》所做工作的评价（PC 112/4）；
40. 另外，计划委员会还在此期间收到了以下后续报告：
- i. 对粮农组织有关国际文书工作的评价之后续工作（PC 108/8）；
- ii. 对粮农组织在与水相关领域作用和工作的评价之后续工作（PC 110/8）以及验证报告；
- iii. 对粮农组织国别规划的战略评价后续工作（PC 112/5）；
- iv. 对粮农组织非洲能力建设活动评价的后续工作（PC 112/INF/3）以及验证报告（PC 112/INF/3 Sup.1）；
- v. 对粮农组织在土地及其他自然资源权属、权利和获取领域工作的评价—建议落实工作最新情况（PC 112/INF/4）。

5.2 国别评价

41. 2011 年 1 月至 2012 年 12 月期间，评价办公室完成了五项国别评价，分别是：
- 埃塞俄比亚，2011 年 1 月；
 - 巴西，2011 年 2 月；
 - 津巴布韦，2011 年 6 月；
 - 海地，2012 年 3 月；
 - 斯里兰卡，2012 年 10 月。
42. 提交计划委员会的报告中已汇总前四项国别评价的结果。计委建议，2011-2013 年间的国别评价重点关注中等收入国家，包括中上等和中下等收入国家：首要关注的是斯里兰卡。

5.3 2010-2012 年期间主要评价概述

43. 下表 1 为评价办公室在 2010-2012 年期间完成的主要评价和影响评价汇总表。表中提供了近年来评价办公室总体交付情况的一些相关信息，包括开展评价的数量和一些主要特征，如供资来源和范围。

表 1 评价办公室 2010-2012 年期间完成的主要评价

| 评价办公室 2010-2012 年期间完成的主要评价 | | | | |
|----------------------------|--------|--------|--------|----|
| | 2010 年 | 2011 年 | 2012 年 | 合计 |
| 专题评价和战略评价 | 3 | 3 | 5 | 11 |
| 主要紧急行动评价 | 2 | 1 | 1 | 4 |
| 国别评价 | 1 | 3 | 2 | 6 |
| 合计 | 6 | 7 | 8 | 21 |
| 供资来源 | | | | |
| 正常预算 | 3 | 4 | 5 | 12 |
| 自愿基金 - 发展 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 自愿基金 - 应急 | 3 | 3 | 3 | 9 |
| 评价范围* | | | | |
| 规范性工作 | 3 | 3 | 4 | 10 |
| 实地计划 | 3 | 2 | 4 | 9 |
| 紧急行动 | 1 | 1 | 4 | 6 |
| 机构绩效 | 2 | 1 | 1 | 4 |
| 粮农组织在国家一级的所有工作 | 1 | 3 | 2 | 6 |
| 影响评价 | | | | |
| 粮农组织紧急行动 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 粮农组织在国家一级的技术工作 | 1 | 3 | 0 | 4 |
| 项目/计划 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| 合计 | 1 | 5 | 1 | 7 |

* 每一项主要评价的范围均可包括一个以上的单独分析领域。

5.4 项目评价

44. 报告所涉期间，评价办公室支持并完成了 68 个项目评价。值得注意的是，2012 年评价办公室评价的项目数量达到了自 2000 年以来的最高峰。为确定项目文件中的各项评价规定，并向项目管理者宣传为评价工作分配部分项目预算资源所能带来的附加价值，各方进行了通力合作，并带来了上述结果。

45. 半数以上的项目在实施阶段末期得到了评价：这主要是由于上述确定过程将临近完成的项目作为优先重点。然而，中期评价一般对于确认和解决项目实施工作中的弱点来说更有用。评价办公室也正在努力开展更多此类评价，以便提高其工作对粮农组织的成效和有用性。

46. 此外，评价办公室通过在编制职责范围、为评价小组提供简报和支持以及确保报告的质量方面做出更多努力，加强了其在项目评价管理和支持方面的作用。这些工作应有助于改善最终报告的总体质量、评价的学习方面和全组织层面的主人翁精神。

47. 下表 2 提供了 2010-2012 年期间项目评价的数量信息汇总。

表 2 2010 年 1 月至 2012 年 12 月期间评价办公室完成的技术合作和紧急项目评价

| 已评价的发展领域技术合作项目以及紧急和恢复项目 | | | | |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| | 2010 年 | 2011 年 | 2012 年 | 合计 |
| 发展领域的技术合作 | 15 | 21 | 30 | 66 |
| 紧急和恢复 | 19 | 8 | 9 | 36 |
| 合计 | 34 | 29 | 39 | 102 |
| 项目评价的供资来源 | | | | |
| 项目资金 | 8 | 21 | 33 | 62 |
| 紧急 - 恢复信托基金 | 19 | 7 | 6 | 32 |
| 技术合作信托基金 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 正常计划 | 7 | 1 | 0 | 8 |
| 每个项目的评价时间 | | | | |
| 中期评价 | 9 | 9 | 11 | 29 |
| 最终评价 | 24 | 20 | 26 | 70 |
| 事后 | 1 | 0 | 2 | 3 |

5.5 评价办公室 2013-2014 年工作计划

48. 计划委员会在 2012 年 11 月举行的第一一二届会议上通过了评价办公室 2013-2014 年滚动式工作计划。计划中对以下主要评价的完成和实施工作给予了最高优先重视：

- 对粮农组织非洲区域和分区域办事处的评价（将于 2013 年 10 月提交计划委员会）；
- 对粮农组织亚洲及太平洋区域和分区域办事处的评价（将于 2014 年 5 月提交计划委员会）；
- 对粮农组织拉丁美洲及加勒比区域和分区域办事处的评价（将于 2014 年 5 月提交计划委员会）；

- 作物生产可持续集约化（将于 2014 年 5 月提交计划委员会）；⁴
- 对粮农组织在危机后过渡方面工作的评价（将于 2014 年提交计划委员会）；
- 粮农组织在气候变化适应和减缓方面的工作（将于 2015 年提交计划委员会）；
- 粮农组织在传播粮食、农业和自然资源知识方面的作用（将于 2015 年提交计划委员会）；
- 粮农组织关于遗传资源方面的工作（将于 2015 年提交计划委员会）；
- 粮农组织/粮食计划署对粮食安全集群的联合评价（将于 2015 年提交计划委员会）。

49. 在国别评价方面，计委支持索马里开展国别评价，该评价将以综述报告的形式，于 2014 年与粮农组织在阿富汗的计划的国别评价一同提交计划委员会。

50. 评价办公室还将完成在中等收入国家的一组评价。亚美尼亚和越南的评价将于 2013 年完成；还将从拉丁美洲及加勒比区域已完成并批准国别规划框架的国家中选定一个中上等收入国家。中等收入国家评价的综述报告将于 2014 年提交计委。2014 年，计划委员会还将收到对国别评价今后工作提出的建议，并考虑到迄今为止获得的经验，以及国别规划框架及其实施方面的具体情况。

51. 按照计划委员会的要求，评价办公室将编制一份粮农组织区域和分区域办事处所有评价的综述报告，并于 2015 年提交粮农组织大会第三十九届会议。

6 评价简报：主要评价和综述报告

- 对中央应急基金供资的粮农组织行动的评价；
- 粮农组织在国家一级的成效：快速发展大国（印度和巴西）评价综述；
- 对粮农组织在性别和发展领域所发挥作用及所开展工作的评价；
- 对粮农组织在营养领域所发挥作用及所开展工作的评价；
- 对粮农组织土地和其他自然资源权属、权利及获取相关工作的评价；
- 对粮农组织在粮食及农业政策方面的作用和工作的评价；
- 对粮农组织在 2010 年 7 月巴基斯坦洪涝灾害中应急反应工作的评价；

⁴ 该评价将包括从实行综合作物管理以改善用水的角度，着重关注小农户农业和生物技术。

-
- 粮农组织在国家一级的成效：对实施重要紧急和恢复计划的国家（埃塞俄比亚、津巴布韦和海地）的评价综述；
 - 对粮农组织在林业领域作用和工作的战略评价；
 - 对粮农组织支持实施《负责任渔业行为守则》所做工作的评价。

评价办公室第 26 号评价简报： 中央应急基金供资的粮农组织行动

粮农组织
评价办公室

2013 年计划评价报告

简报内容

- 1 背景
- 2 主要结果和结论
- 3 建议
- 4 管理层的回应
- 5 领导机构

背景

中央应急基金创立于2005年12月并于2006年3月启动，通过每年最高达4.5亿美元的赠款基金和5,000万美元的贷款基金，向受到武装冲突和自然灾害影响的人群提供更及时可靠的援助支助。2009年，中央应急基金对粮农组织的拨款份额占其总额的12%。由于粮农组织对贷款基金的使用非常有限，评价着重关注赠款基金，该基金又进一步分为两部分：一部分针对快速响应项目，占赠款的三分之二；另一部分针对筹资不足的紧急状况项目，占赠款的三分之一。

对中央应急基金供资项目的评价于2009-2010年进行，以便为粮农组织管理实施流程、障碍和迄今为止的项目成果提供反馈和指导，并向中央应急基金秘书处、联合国紧急救济协调员、捐助者、受危机影响的国家政府和其他利益相关者说明中央应急基金资金的使用情况。评价旨在提供前瞻性视角，并帮助粮农组织提高未来使用中央应急基金资金以开展紧急活动的相关性、效率和成效。评价时间安排适当，可为粮食安全部门提供资料，以方便其预计在2010-2011年开展中央应急基金五年全球评价工作。

主要结果和结论

相关性

评价得出结论，粮农组织通过在关键时间点实施农业措施，支持受危机影响的社区实现自给，并确保当地粮食的供应，为这些社区作出了重要的人道主义贡献。其拯救生命的贡献通常是间接的，但完全符合中央应急基金在此方面的标准。评价结果表明，对粮农组织而言，中央应急基金是一个关键的资金工具，负责提供早期资金，在突如其来的灾害后能立即响应最紧迫的需求，或在缓慢发生的灾害期间尽早提供资金以使其奏效。

粮农组织所有评价报告和管理层回应均为公开文件，可从以下网站获取：

<http://www.fao.org/evaluation/oed-home/en/>

需求评估和优先重点的确定

所有国家案例研究报告均总结认为，各项需求已得到准确的评估，中央应急基金项目也以相关方式对这些需求作出了回应。中央应急基金高度重视对于多方利益相关者的需求评估。根据其各项指南和政策文件的描述，这一过程应在非政府组织参与下，由联合国小组和各国政府予以实施，并确保其透明、开放且涵盖多个部门。

效率和项目设计

尽管采购程序已有改善，响应的及时性仍然是阻碍粮农组织紧急计划有效性的主要因素。各方认为有效和及时实施项目与粮农组织的应急能力相关，然而这一能力水平在各国参差不齐。评价发现，就中央应急基金而言，目前偏向于采取较为标准、简单和技术简易的方式，用于实施小型和快速设计的项目，这一趋势值得称赞，并应进一步加强。

信息系统和管理

在国家一级，粮农组织实地职工缺乏标准的流程、工具和信息系统，用于协助并记载财务管理、采购以及合同签订和监测工作。虽然紧急采购和合同签订工作已下放到实地，然而全组织的核算、预算和管理系统尚未适应当地需要。管理信息系统无法将预算和实施信息快速无缝地从实地传递到总部。这就影响了总部实时按基准跟踪项目绩效的能力。

伙伴关系

粮农组织多年来为发展和灾害风险管理工作提供支持，与这些领域中的牵头机构建立了牢固的联系。每当出现需求，这一长期投入以及与稳定组织的伙伴关系，即可为实施短期防灾或响应措施发挥宝贵作用。结果表明，目前建立的伙伴关系总体稳固，能有效利用非政府组织、社区组织、政府和联合国组织的比较优势。实施工作的有效性与实施伙伴的能力密切相关。很多合作伙伴十分重视从粮农组织获得良好的技术支持和能力建设支持，而不仅仅是资金。过去几十年中，粮农组织发展工作所形成的长期伙伴关系在实施短期紧急措施时通常发挥了重大的促进作用。

公平和对象确定

在大多数审查的项目中，计划文件以及与实施伙伴的合同均阐述了选择受益人的明确标准。然而，在实地层面通常要调整这些标准，以考虑到社区的观点和建议。一般而言，这些地方一级的修改可能会降低选择对象的标准，扩大符合受益人条件的群体。考虑到中央应急基金快速响应项目的时间框架较为短促，并且建立分发花名册时存在偏见风险，评价承认，需要制定侧重于过程、涉及范围更广的准则，尤其对诸如

种子或肥料这类容易分享的物资，应放手让有能力的非政府组织和社区在实地层面广泛、透明地选择需要帮助的家庭小组。

结果

在8个国家案例研究依据的基础上，评价得出结论，粮农组织使用其中央应急基金资金，通过旨在保护自给生计的关键时间点行动，为受到危机影响的社区作出了重要的人道主义贡献。其拯救生命的贡献通常是间接的 – 直接影响人类健康的人畜共患病例外 – 但仍然符合中央应急基金指南对拯救生命标准的理解。

建议

需求评估、优先重点设定、项目设计和质量保证

粮农组织应继续从各国政府、现有发展项目和非政府组织中调集具备丰富知识的专家参与需求评估工作，并努力参与多方利益相关者需求评估。应继续支持预警系统和/或简单生计概况的收集工作，以及根据农民自身知识制定的农业日历的收集工作。

效率和及时性

- 中央应急基金秘书处应考虑基金项目批准的季节性延迟；
- 计划工作人员需要更好地了解各种采购方式的预期典型交付时间，并应尽早开始采购和签订合同；
- 粮农组织应掌握有关不同地区、海拔或农业生态区的作物生产季节如何变化的更准确的知识，使实地团队更好地安排交付时间，在播种季节之前（而非播种季节期间）提供农业生产投入物；
- 粮农组织应通过提供关于提高认识及实施能力的长期特定培训计划，使其国家一级的与发展领域相关的职工获得“紧急状况专业技能”。

伙伴关系和协调

- 粮农组织应继续与政府和非政府行动者发展并保持工作关系，重点关注在目标领域具有长期承诺和有良好社区联系的行动者；
- 与当前状况相比，粮农组织应纳入更多核心实施伙伴，参与确定拟议行动的范围、设计和安排；
- 为平衡与实施伙伴间的关系，应完成最新的《粮农组织手册》第507节以及新的伙伴关系文件，并提供给实施团队；
- 粮农组织应系统地将其实施伙伴的标识纳入项目竣工报告中；
- 粮农组织应以技术援助和培训的形式向实施伙伴提供支持。

公平和对象确定

- 在对灾害的即时响应以及多数中央应急基金快速响应项目中，资产替换项目的受益对象应集中在村级；
- 粮农组织应向实施伙伴下放一些物资的采购权力，或通过凭证系统直接下放到受益人；
- 粮农组织应始终采购目标地区当前使用的和受益人熟悉的作物或动物品种或者物资类型。

管理层的回应

在针对粮农组织的建议中，粮农组织管理层接受或部分接受了全部18项建议（完全接受14项，部分接受4项）。完全接受的建议包括有关需求评估、优先重点确定、效率和及时性以及结果的内容。部分接受的建议有关伙伴关系、协调和公平性问题。另外，在针对中央应急基金的4项建议中，中央应急基金秘书处完全接受其中2项建议，部分接受1项并拒绝接受1项建议。粮农组织管理层强调，总体结论增强了粮农组织的战略框架和战略目标I，并促进其小组：“提高能力，防备和有效应对粮食及农业方面的威胁和紧急情况”。

领导机构

计划委员会在第一〇七届会议上指出评价非常全面，并赞扬了粮农组织在紧急情况中的出色工作。计委建议秘书处进一步加强其伙伴关系，强调在项目竣工报告中增加实施伙伴可见度的原则；还强调继续开展工作，以确保国家一级的紧急活动和发展工作实现互补。计委要求秘书处解决评价中出现的有关提高国家办事处能力的关切问题。

计委注意到，评价安排的时间恰当，可为粮食安全部门提供资料，以便其开展中央应急基金五年全球评价工作。计委要求对其他相关评价所提出的建议开展全面审查，以供秘书处在关于粮农组织在紧急情况中业务能力评价的后续报告中使用时。还要求就相关评价对国家办事处履行使命的能力的建议编写一份分析报告，供计委审议。

评价办公室第 27 号评价简报： 粮农组织在 快速发展大国国家一级的成效

粮农组织
评价办公室

2013 年计划评价报告

背景：快速发展大国（印度和巴西）评价综述

自 2005 年起，国别评价已成为粮农组织评价计划的一部分。在 2007 年 5 月讨论国别评价时，计划委员会“强调评价粮农组织在各国成效的重要性，认为今后开展国别评价时，除欠发达国家外，还应纳入一些中等收入国家”。

选择在印度开展这一评价，因其符合下列各项既定标准：农业对国内生产总值的贡献、农村人口、粮食不安全人数、人类发展指数和到期该评价的项目数量。2008 年开展了关于 2003-2008 年粮农组织与印度合作的评价工作，报告于 2009 年 3 月定稿。

2010 年 4 月，评价办公室向计划委员会提议，应在另一个类似的大国开展评价，以补充印度的分析，并更好地确定粮农组织在类似情形下应发挥的作用。计委通过了这一战略，确定巴西是最合适的对照国。2010 年 5 月至 12 月间开展了关于 2002-2010 年粮农组织与巴西合作的评价工作，报告于 2011 年 2 月定稿。

主要结果和结论

粮农组织在每个国家的行动技术领域取决于国家优先重点，着重关注各国政府和资源伙伴认为粮农组织具有比较优势和能带来附加值的部门。实际部门的选择很大程度上取决于国家竞争力和能力，以及各国对粮农组织附加值的理解。

关键共同要素包括：

- 几乎完全缺乏紧急行动；
- 由于官僚程序影响，未能把握机会利用国际供资机构的资源（这些机构是巴西和印度等国为数不多的捐助者之一），也未能在各项举措中充分利用粮农组织的技术知识；

简报内容

- 1 背景
- 2 主要结果和结论
- 3 建议
- 4 管理层的回应
- 5 领导机构

粮农组织所有评价报告和管理层回应均为公开文件，可从以下网站获取：

<http://www.fao.org/evaluation/oed-home/en/>

- 两国都逐步淘汰“粮食安全”项目：印度重点关注部门一级的政策和战略制定援助，巴西重点关注农业、森林和自然资源管理之间的相互作用；
- 由于多种原因，项目组合结构快速变化，必须修改粮农组织驻两国国家代表处的模式，以便满足国家政府改变与粮农组织合作框架的需求；以巴西为例，政府现已成为粮农组织的资源伙伴；
- 在制定和管理粮农组织国别规划框架方面面临类似挑战：
 - 必须与很多不同的政府和非政府机构伙伴开展合作，以便利用这些部门能为发展进程带来的附加值；
 - 国家规模、联邦结构和不同行政区发展水平不均要求粮农组织在工作时不受联邦界限的限制，支持最急需帮助的行政区。例如，联合国发展援助框架已将印度数个行政区定为联合国优先重点行动领域。

粮农组织在巴西和印度开展计划的规模和模式大有不同。在巴西，粮农组织项目组合大多由单边信托基金提供的国家资源供资；在印度，大多数供资由外部捐助者荷兰提供。

巴西的单边信托基金举措具有高度的相关性、自主权和可持续性，这一供资模式对政府而言有多项优势。但是，从粮农组织的角度出发，该模式会对全组织资源的形象和充分使用带来潜在风险，还会影响粮农组织的成效和比较优势，因为其发挥的作用主要是项目管理。与此相反，在印度，该模式值得更多关注，以加强与政府的合作。

在印度通过“国家执行”模式对由荷兰资助的项目进行管理，为粮农组织测试该办法提供了极佳的机会。这一经验证实了应在国家执行模式中纳入下列特点：

- 应为项目制定、监测和监督筹集充足的粮农组织技术捐助，并将其作为协议的一个关键要点；
- 协议应知悉关于伙伴关系以及管理和实施的共同责任的远景，并以此作为基础。

在区域、区域间和全球项目的背景下，粮农组织作为指导部门和“诚实中间人”发挥了作用，并促进将巴西和印度的知识转移至其他国家，因此受到赞赏。国家参与者把这些项目视为与邻国和其他地方的国家机构之间发展联系，从而促进辩论和交流经验的有效办法。粮农组织被认为在这一进程中发挥主要的键作用。此外，强有力的国家技术能力促进了对通过此类举措形成的成果或进程的采纳。

一个明显的弱点是粮农组织官员和粮农组织驻国家代表处在确定、制定、实施和跟进这些举措方面参与程度不足。这通常会产生负面效果，影响知识共享与积累，影响粮农组织驻国家代表处在这些项目和该国其他项目之间的协调与协同增效；驻国家

代表处对本组织其他部门在该国的行动不了解，也会对本组织的整体形象产生不利影响。最后，对于任何项目而言（包括区域项目），确定一个国家机构主体非常重要。

关于性别平等，粮农组织在两个国家的总体表现最多能称为满意。在大多数项目和举措中，议题或总体原则要求必须充分体现性别平等，并/或对妇女的具体作用和活动给予充分关注，但是在设计或实施过程中却未能实现。尽管如此，在两个国家的项目一级还是存在少数具有积极意义的例外情况。

项目设计和实施中体现了较好的社会包容性：更多项目文件将边缘群体纳入了目标受益人和项目活动范围，这是为确保实施过程中关注脆弱群体而需要采取的第一步工作。

关于规范性产品和知识产品，两份评价均得出了类似的结论：粮农组织已不再是很多主题的全球唯一主导者，将文件发布在网站上并不足以使它们得以利用，研讨会和网页本身都不是传播粮农组织讯息的非常有效的方法，即便在巴西和印度这样的国家也是如此。应采取更为积极的信息传播策略来吸引那些身处信息泛滥状况的潜在用户，以确保粮农组织产生的信息和知识具有准确的针对性，并采用多种语言、以对最终用户有用且易获取的方式予以发布。

建议

综述报告包括向粮农组织提供的五条建议。

建议 1 重点关注粮农组织信息系统，并基于以下观察而制定：关于粮农组织规范性产品和知识产品的认识和知识有限，因此对其使用也不足，即使在信息技术基础设施完善的国家（如印度和巴西）也是如此。建议该组织通过开展更积极的网络工作来扩大产品的宣传范围，同时在各粮农组织驻国家代表处建立数据库，记录粮农组织在该国所开展的所有工作，并制定基于国家的交流战略。

建议 2 建议促进各粮农组织驻国家代表处汲取印度《国别规划框架》制定工作中的经验教训并就此进行交流。

建议 3 涉及粮农组织与各国际金融机构之间的合作，以通过制定项目管理的联合规程来加强合作与协作。

建议 4 涉及粮农组织需要为单边信托基金项目和国家执行协议的制定、通过和监测制定一个标准模式，该模式也将清晰地界定粮农组织的作用和职责以及问责关系。

建议 5 重点关注需要使粮农组织驻国家代表处全面参与区域、区域间和全球项目的设计、制定和实施，包括向国家办事处转移充足的资源以保障其在国家一级的管理工作。

管理层的回应和后续报告

粮农组织管理层的回应表示积极赞赏综述报告，该报告对于了解粮农组织最近在两个国家工作的一些特点非常有用，并与粮农组织在各国比较优势的评估结果相符合。

管理层还认识到粮农组织需要能够应对其成员多样化所带来的不同突发事件，并认识到像巴西和印度这种既不独特也不能代表大多数成员国的国家对获得支持方面会有不同的期待和要求。管理层完全接受这五条建议。

领导机构

计划委员会在 2011 年 5 月举行的第一〇七届特别会议上讨论了综述报告。计委赞扬了综述报告并欢迎管理层对这些建议做出的积极回应。部分与会代表对实施建议的可行性表示关切，该建议的实施工作旨在与各国际金融机构合作制定涵盖所有提出的行政和管理问题的规程。

计委的建议关注以下方面：

- 利用国别评价中汲取的经验，丰富南南合作的范围、质量和模式；
- 促进各国国内和各国之间的知识分享；
- 特别关注在不同文化环境中获取和利用以粮农组织所有语文发布的信息产品；
- 国别评价综述报告的性质和内容。

评价办公室第 28 号评价简报： 粮农组织在性别和发展领域 所发挥的作用及所开展的工作

粮农组织
评价办公室

2013 年计划评价报告

背景

粮农组织计划委员会于 2008 年 10 月要求于 2010 年对粮农组织在性别和发展领域所发挥作用及所开展工作进行评价。2010 年 4 月，计委要求评价办公室的评价与计划开展的由性别、平等及农村就业司管理的性别审计同时展开。

该评价和该审计尽量相互协调并互为补充。该评价重点关注粮农组织在所有各级工作中纳入性别视角的程度，而该审计则重点关注粮农组织的问责机制、人员配置和程序。两项工作相互强化，强调了关于在全组织绩效中进一步纳入性别平等目标的挑战、问题和前进的道路。

在 2010 年 9 月至 2011 年 5 月期间展开了该评价。评价小组由来自四个区域的八名独立顾问和三名评价办公室工作人员组成，已访问了亚洲、非洲、拉丁美洲及加勒比、欧洲和中亚的 16 个国家。

主要结果和结论

职责、组织和预算

粮农组织未能很好地将性别与发展行动计划加以“内化”，虽然努力采取了包容性和参与式方法制定第二个行动计划。这在部分程度上是由于与总体计划和预算制定过程相脱节。总体而言，行动计划对粮农组织影响不大，但这一切不能完全归咎于性别、平等及农村就业司。

几乎没有有力证据表明战略目标 K 在其实施的第一年中，更有力地推动了粮农组织内性别主流化进程。不仅如此，战略目标 K 在有关性别主流化以及一个相关的问责机制方面存在空白。

简报内容

- 1 背景
- 2 主要结果和结论
- 3 建议
- 4 管理层的回应
- 5 领导机构

粮农组织所有评价报告和管理层回应均为公开文件，可从以下网站获取：

<http://www.fao.org/evaluation/oed-home/en/>

正常计划对性别与发展工作的拨款没有随着战略目标K的确立而有所增加，仍仅占粮农组织净拨款的1%左右；虽然对计划体系方面认识的提高可能有助于在《2012-13年工作计划和预算》中实现交叉拨款，但是在问责机制缺失的情况下，这样做的动力仍然较为薄弱。

性别、平等及农村就业司的工作

经审查发现，性别、平等及农村就业司在评价所涉期间的绩效参差不齐。这部分是由于缺乏资源，部分是由于粮农组织和性别、平等及农村就业司内部没有清楚地了解该司的作用和职责。总体而言，在相关性和技术质量方面，由性别、平等及农村就业司生产的全球性公共产品的质量较高，但它们没有产生预期的效果。证据显示，像迪米特拉（DIMITRA）这样的项目产生了积极结果和影响。进一步制定和宣传了社会经济及性别分析计划，并向成员国提供了能力开发和技术建议，农村地区的妇女也接受了直接和间接的支持。还开展了关于性别问题的粮农组织职工力发展活动，但往往没有切实符合各技术部门的需要。

艾滋病毒和艾滋病

粮农组织研究农业与艾滋病毒和艾滋病之间关系的工作所获得的资源有限，粮农组织决定逐步淘汰这一领域的工作，评价对此作出了负面评论。青少年农民田间和生活学校项目取得了最成功的结果。关于艾滋病毒和艾滋病的社会经济及性别分析工具质量很好，尽管其使用情况比较有限。

粮农组织的技术工作

粮农组织在其于评价所涉期间开展的近 40%的项目中纳入了性别考虑和妇女问题；性别主流化程度差异很大，但相比妇女发展办法，更经常采用的是性别与发展办法；然而，粮农组织在其 75-80%的项目中均应考虑到性别问题。

妇女往往被认为是一个同质群体，并被视为投入的接受者，而不是贡献者，很多措施提高了其收入，但没有加强其社会文化或政治赋权。

粮农组织职工通常能较好地认识到性别问题的重要性，但把性别视角纳入项目和全球公共产品的能力颇为薄弱。平均来说，相比各国的项目工作人员，总部和权力下放办事处的技术官员在性别问题方面的能力较弱。除性别问题专家以外的职位从不把性别领域的工作能力作为遴选标准。

与联合国各机构协作

性别、平等及农村就业司在全球一级获得高度赞赏，但其在性别问题方面与联合国各机构合作开展的大部分工作没有获得高级管理层和其他部门的支持。在国家一级，粮农组织经常在联合国国家工作队以及与性别问题相关的协调机制中缺席。根据联合国联合计划开展的合作最为成功。

性别与发展行动计划和战略目标K的实施机制

相对而言，粮农组织采取很少措施来解决男女职工比例严重失衡的问题。由于缺乏监管和问责制框架，在很多情况下忽略了项目及计划审查委员会的建议。评价发现

性别问题联络人网络效用很小，原因是高级管理层不够尽职尽责，以及负责在这一男性职工占主导地位的组织做出变革的人员资质有限。粮农组织并没有积极地在其项目中提议性别敏感的办法，即使在各国政府和捐助者致力于性别平等问题的情况下也是如此。

建议

评价制定了 17 条建议。

全组织职责和文化

粮农组织应在最高级管理层强有力地重申其将全力投入性别平等和性别主流化问题，并将其作为全组织范围内的职责，而非仅仅一个司的职责。应在高级管理层设立一个问责制机制，而且各领导机构应定期接收报告，并在履约情况并不完全令人满意的情况下提出行动建议。粮农组织应采取措施建立一种全组织文化，在粮农组织的所有方面鼓励和支持性别平等。

性别平等政策

粮农组织应编制一项关于性别平等的全组织政策，从而把性别平等目标纳入整个组织中，并为实现战略目标 K 提供途径。该政策应包含一项关于在司一级制定行动计划的战略和规定。这一战略必须超越保持现有的性别角色和改进生计的范畴，以实现为妇女赋权以及在决策和获取及控制资源方面的性别平等。

结构和职工

粮农组织应当将性别问题方面的能力和技能作为一个遴选和评估标准，应用于招聘和评估粮农组织职工及顾问的所有流程之中。每个技术司都应拥有一位在总部供职的高级别职工，该职工应具有社会/性别问题方面的专门知识，并能拨出 30% 的时间处理该方面的问题。应当在所有区域办事处恢复性别/社会发展问题职位。此外还应确保分区域和国家两级职工的相关能力。应努力在各级职工间进一步实现性别平等。

性别、平等及农村就业司

该司应当成为粮农组织关于包括性别问题在内的社会平等问题方面的智库，作为着重关注性别问题的各项目的牵头技术部门，并继续开发涉及性别平等的规范性产品。性别、平等及农村就业司应当发挥咨询作用，协助粮农组织其他部门开展性别主流化工作。

能力开发

人力资源管理司和性别、平等及农村就业司应开发出可提高粮农组织所有职工性别认识的会议模板。性别与发展问题的能力开发工作应当具体，并针对不同部门和各司的需求。粮农组织所有的能力开发计划都应当将社会包容和性别平等内容纳入其培训课程。粮农组织只有在自愿供资充足的情况下方可在其成员国开展有关性别主流化的能力建设工作的。

技术工作

对于所有对群众有所影响的项目，粮农组织应在设计和启动阶段开展社会分析，在项目设计和实施阶段将社会发展和性别问题纳入考虑范围，并在可能的情况下为性别问题专家列出专门预算。粮农组织必须在报告机制中系统地纳入按性别分类的信息。粮农组织所有的出版物和宣传材料都应确保不包含性别歧视性信息。性别、平等及农村就业司和实地计划协调及绩效监测科应为粮农组织的项目制定性别限定条件，并制定相关的应用准则。粮农组织应当继续承诺在农村人口受艾滋病毒/艾滋病影响的国家开展有关该疾病的工作。

伙伴关系和联盟

关于项目设计和实施，粮农组织应当与其他在性别和社会发展方面具有相关能力的组织建立伙伴关系和联盟。粮农组织应参与旨在支持妇女在农业中的生产性作用的联合国联合计划，并加入联合国国家工作队性别工作小组。粮农组织应当在全组织层面与联合国妇女署建立伙伴关系，在各自的比较优势基础上开展合作，支持农村妇女，以进一步推动农村妇女赋权。

管理层的回应

粮农组织管理层欢迎对本组织在性别与发展领域工作的评价，并强调近年来从未开展过类似评价。管理层注意到并欢迎这一事实，即性别评价工作的大部分结果、结论和建议进一步印证了性别审计工作提出的建议。管理层完全接受 17 项建议中的 16 项，但未接受有关继续承诺开展艾滋病毒/艾滋病工作的一项建议，因为在该疾病目前正处于发展阶段，防控工作可由联合国其他更具资源优势的姊妹机构更为有效地进行管理。

领导机构

计划委员会在2011年10月召开的第一〇八届会议上批准实施评价所提出的为管理层所接受的16项建议，并要求尽快落实这些建议，同时进一步支持将性别问题更好地纳入粮农组织工作的主流内容。

理事会在2011年11月至12月期间召开的第一四三届会议上强调了将性别问题纳入粮农组织各方面工作的重要性，同时考虑了性别审计以及对粮农组织在性别和发展领域所发挥作用及所开展工作的评价的结果。理事会特别：i)强调有必要在秘书处内部进行文化变革，并且各成员国应具备政治意愿，将性别层面的问题有效纳入主流活动；ii)强调实行问责制至关重要，要求编写一份关于在实现性别结果方面进展情况的年度报告；以及iii)商定应在每份评价中纳入性别方面的考虑因素。根据性别审计以及对粮农组织在性别和发展领域所发挥作用及所开展工作的评价的结果，理事会确认，在对2012-2013年工作计划和预算的调整中纳入以下内容：为战略目标K增加270万美元的预算拨款，另外为各部门设定一个250万美元的预算目标，以供其规划使用。

评价办公室第 29 号评价简报： 粮农组织在营养领域 所发挥的作用及所开展的工作

粮农组织
评价办公室

2013 年计划评价报告

背景

提高营养水平以及收集、分析和传播营养信息一直是粮农组织的主要目标和任务。但是这一工作在粮农组织总体活动中的地位和作用发生了变化，并且近年来因为预算削减而受到了严重的制约。由于人们日益关注抗击饥饿的工作，加上营养不良的“双重负担”在国际议程上日益凸显，计划委员会委托对粮农组织在营养方面的作用和工作开展评价，并在2010年4月举行的第一〇三届会议上将此工作确定为优先重点。该评价涵盖粮农组织自2004年来在营养方面开展的所有工作，但不包括在《食品法典》和食品安全方面的工作。

为便于分析，将粮农组织在营养方面的工作分为以下几类：(i)食物构成和营养需求等科学建议；(ii)信息、评估、分析和统计；(iii)将营养工作列入实地计划，包括营养教育和以社区为基础的营养活动；(iv)政策援助；以及(v)规范性工作。这项工作主要是由农业及消费者保护部营养及消费者保护司开展的，该司是负责营养工作的核心部门；其他部门也多少参与了这项工作。

主要结果和结论

评价发现，有关营养的技术工作缺乏协调。这反映出粮农组织对自身应在营养工作方面发挥的作用缺乏远见，削弱了营养工作应在整个粮农组织做出的贡献。评价发现，尽管营养工作队做出了很大努力来明确粮农组织的比较优势并指明营养方面的重点问题，但粮农组织高级管理层依然缺乏对营养工作的领导力，并且缺乏明确的工作方向。

针对**食物构成**和营养及膳食摄入生成准确可靠的信息和分析报告，可以为开展粮食和营养安全评估提供最基本的参照，还能为全球通用的粮农组织“营养不足指标”提供重要参考。

简报内容

- 1 背景
- 2 主要结果和结论
- 3 建议
- 4 管理层的回应
- 5 领导机构

粮农组织所有评价报告和管理层回应均为公开文件，可从以下网站获取：

<http://www.fao.org/evaluation/oed-home/en/>

人们认为粮农组织具有独特的优势来为公众利益而收集和传播有关农业、**食品和营养的统计数据**和信息。粮农组织在此方面的核心任务是，通过评估营养不足的发生率，监测全球在减少饥饿方面取得的进展，但用于评估的指标存在局限性。目前主要担心的是，粮农组织缺乏相应的资源来帮助各国进行充分的能力建设。若粮农组织不开展这种能力建设，那么将无法维持自身作为“公正资料的可靠来源”的威信。人们认为粮农组织对粮食和营养安全信息系统的支持非常重要，但是目前粮农组织仍侧重于收集有关粮食供应和获取的资料，而不是营养方面的资料。

要收集证明**农业与营养相互关联**的证据，需要设定能直接衡量粮食消费和膳食多样性的指标。粮农组织开发了技术含量相对较低、通俗易懂的工具来评估各种行动对膳食营养质量的影响。粮农组织支持的各项评估因质量可靠、立场中立而得到了广泛的认可，但很少考虑到营养因素。粮农组织工作的主要不足是未增进了解农业与粮食手段如何加强营养。

为制定**政策**（主要是农业和粮食安全领域的政策）提供技术援助是粮农组织的核心工作内容。许多利益相关者认识到，粮农组织有能力聚集各部门的关键行动者。粮农组织在确保“食物权”方面的**宣传**工作，以及为支持各项相关政策和法律而提供的技术援助，在整个拉丁美洲及加勒比区域取得了良好的成效。在其他区域，粮农组织通过区域网络开展宣传工作的影响力已不如从前。在一些国家，粮农组织采取了“包容性”的政策援助做法，使工作更具影响力和成效。在其他一些情况下，“争夺战”造成了尤其不利的后果。

粮农组织已制做了大量的**规范产品**。只提出了少量的普遍性核心主题，尚不清楚这些主题如何优先排序。大多数规范产品的目标读者是政府的工作人员，但并非根据需求而制定。已在实地经验的基础上为从业人员制定了一些优秀的手册和指南；少数已经阅读过的人员对此高度赞赏。几乎没有什么规范产品为农业投资和农业做法如何才能推动提高家庭营养水平提供过充分明确的证据。

粮农组织开展的与营养有关的工作在吸引基层妇女参与方面非常有效，然而一个普遍的特点是，在制定工作时并未进行过任何**性别**分析，因而性别问题未能作为一个因素充分纳入项目设计和项目实施中。项目工作人员一般会误解或曲解性别概念。举例来说，许多营养培训活动实际上强调的是妇女的生殖作用，而没有充分关注两性在家庭任务/时间上的分配问题。

伙伴关系：粮农组织较为显著的一项比较优势是通过各国农业部委与其成员国建立了长期伙伴关系，为提高和加强各国政府对营养关切事项的重视提供了有效渠道。然而，实地一级的趋势是使粮农组织通过发挥实施职能参与相关工作，而不是更多地承担可体现其比较优势的“管理”作用。在粮农组织与联合国其他伙伴或研究组织开

展战略合作方面，几乎没有任何范例。粮农组织也没有与非政府组织建立有效的伙伴关系。

体制安排：营养及消费者保护司履行广泛责任的能力和领导力十分有限。尽管营养及消费者保护司一些工作人员做出了许多不懈努力，但该司并不是在营养工作方面具有强大影响力的统一主管单位。在粮农组织内部的很多战略倡议中，营养及消费者保护司本应提出营养关切事项，但却没有充分参与以利用这些机会。另外，尽管认识到食品安全与营养之间存在内在关联，但评价认为，《食品法典》、食品安全和营养之间的关联并未转化成更牢固的联系，也没有形成一个一致的整体。

建议

全组织立场：粮农组织高级管理层必须承诺加强整个组织对营养的关注，这是其必须完成的使命。这一承诺将由副总干事（知识）“带头实行”。现在应当就粮农组织在对营养敏感的农业发展方面的贡献拟定相关远景和战略，反映粮农组织在解决营养不良和营养过剩问题上的承诺。建议在这一工作的范围内确定粮农组织在哪些重点国家有能力开展活动，并且这些国家为解决营养不良问题做出了国家主导的承诺。

粮农组织在营养方面的工作应将重点从实施具体的社区营养活动转移到提供“管理”和规范职能，为政府和发展伙伴提供信息和指导，并设立规范及标准，以帮助取得更好的营养成果。为此，粮农组织应提供相关证据并在粮食和农业与营养成果之间建立关联，同时加强统计和信息方面的营养分析。在重点国家，应围绕明确阐释的营养目标制定国别规划框架，将营养问题纳入农业和粮食安全项目的主流，并清晰地指出这些项目会如何考虑性别问题和社会包容性问题。

粮农组织应在区域和分区域两级开展能力建设，鼓励通过合作，收集和分析终端用户为确保政策和计划活动的营养敏感度而需要的**食物构成**数据。粮农组织应为国际数据库提供支持，并对数据实施质量控制，使所有潜在用户可以随时获取这些数据。

应系统地确定具体的联合单位结果，将营养工作与粮农组织其他领域的工作联系起来，以便把营养问题纳入**战略框架**以及计划和规划文件的主流内容。

体制安排：营养及消费者保护司的“营养”要素应当从食品安全和《食品法典》方面的工作中分离出来。新的实体应发挥“服务供应商”的作用，为其他各司提供技术援助和规范指导。如果将这一实体并回经济和社会发展部，将能赋予该部门权力，并增强与信息、评估、统计、政策及性别工作之间的联系。营养团队的技术组成有待根据工作远景和战略的优先重点来确定。该团队将由一名国际认可的、能力较强的主任领导。应在营养重点国家所处的区域和分区域设立营养官员职位（与粮食安全职位

相独立），负责向相应国家提供技术支持。由于资源匮乏，国家一级的营养官员应通过预算外支持获取资源。

粮农组织需要重新组合现有的合作安排，并建立坚定的多部门**伙伴关系**。应与世卫组织保持密切合作，同时逐步削弱其在营养需求方面的专家磋商中发挥的领导作用。应发展其他的战略联盟，以便更有效地实现营养成果，尤其是在政策援助领域。需要借助在与各国政府开展合作方面的比较优势，抓住这一机会推广和利用多部门办法和平台，以促进在重点国家实现注重营养问题的发展。粮农组织应建设性地参与有关营养的各级网络，并提高可见度。

管理层的回应

粮农组织管理层欢迎此次对粮农组织在营养领域所发挥作用及所开展工作的评价，并对各项建议均切实强调营养在粮农组织使命中的中心地位表示赞赏。管理层认可关于为粮农组织的营养工作制定全组织远景和战略的要求，从粮食和农业的角度来看，该工作能够非常及时地重新确立粮农组织在改善营养状况方面的全球领导地位。管理层接受了14项建议中的9项，部分接受了1项建议，并延迟了4项建议（尤其是关于体制安排的建议）供进一步审议。

领导机构

计划委员会赞赏该项评价及其方法，发现这些建议有充分的事实依据。计委对真正不能令人满意的结果表示担忧，并认为亟需采取行动。计委要求提供财政影响和优先重点设定方面的更详细信息。计委重申营养工作是一个需要主流化的重要跨领域问题，也是确保粮农组织在营养领域的可见度和领导力的关键所在。

关于各项建议，计划委员会和理事会均赞同制定粮农组织在营养领域的战略和远景，并补充指出成员国之间的伙伴关系以及协调和磋商工作非常重要，同时赞扬了管理层在设立一个司际指导委员会方面所采用的方法。计委敦促管理层迅速推进该项工作，要求在2012年5月的会议上审议该项战略和远景，以确保粮农组织在营养领域发挥战略性的作用。计委还要求，所提供的文件中应包含对粮农组织营养工作成果的评估、食物平衡表以及实施阶段的具体时限。计委接受了在牢固的业务工作基础上重点关注管理和规范性工作这一建议，并重申了性别问题与营养问题间的重要联系。

评价办公室第 30 号评价简报： 粮农组织在土地及其他自然资源权属、 权利和获取领域的作用和工作

粮农组织
评价办公室

2013 年计划评价报告

简报内容

- 1 背景
- 2 主要结果和结论
- 3 建议
- 4 管理层的回应
- 5 领导机构

背景

粮农组织计划委员会第一〇三届会议（2009年9月）请评价办公室对粮农组织在土地权属和土地获取方面的工作开展一次评价。评价范围扩大至反映权属、权利和获取问题间的密切联系，以及对近期粮农组织在土地权属和水权（还包括其他自然资源权属，如林业、畜牧业和渔业资源）方面工作的更广泛关注。权属、权利和获取工作包括以下内容：土地管理的技术方面；就加强脆弱群体的习惯土地权利和权属为各国提供建议；以及在水权、森林权属改革、渔业权利获取和土地使用冲突以及管制可直接影响合法权利持有者、男性和妇女经济有效地获取资源的非法林业和渔业活动方面，为各国提供更多政策方面的援助。评价涵盖从2006至2010年的时期。

主要结果和结论

评价发现尽管粮农组织的体制安排反映了权属、权利和获取问题的多样性，但处理这些问题的不同群体间仍然缺乏协调一致，并且没有真正的激励机制来改变这一情况。评价总结指出，粮农组织应在权属、权利和获取工作中应更好地利用其比较优势，如结合与粮食安全和农业发展相关的专门技能和知识促进减贫工作。

与土地有关的权属、权利和获取工作

规范性工作：总体而言，评价发现土地权属小组的规范性工作计划具有较好的有效性、高效性和相关度，反映出小组成员的高度专业水准和丰富经验。

在审查所涉期间，粮农组织土地权属网页上的出版物的数量和质量都得到了提升；规范性工作和实地工作之间的联系也得到了加强。评价发现，土地权属出版物、网页以及关于权属、权利和获取的培训活动是切实相关并且有用的；但也指出应提高对规范性产品的关注。

粮农组织所有评价报告和管理层回应均为公开文件，可从以下网站获取：

<http://www.fao.org/e-valuation/oed-home/en/>

土地权属实地计划：评价发现实地计划与相关国家的实际情况密切相关，且能有效实现预期产出。然而，没有发现关于这些产出的可持续性和影响的确凿证据。

粮农组织-世界银行土地权属合作计划（合作计划）：投资中心合作计划在审查所涉期间实施的所有项目中，约 40%是针对世界银行实施的。该计划在服务交付和粮农组织的贡献两方面评分较高。然而，粮农组织在东欧和中亚的工作过度集中，评价强调了对此事项的担忧，认为这会导致土地权属小组的总体项目组合出现不平衡，并使得其他区域和技术领域缺乏有经验的土地权属顾问。

跨领域权属、权利和获取主题

性别和紧急情况支持：评价发现，对性别问题的关注已经较好地纳入了权属、权利和获取相关工作，原因是粮农组织负责性别问题主流化的单位在权属、权利和获取相关方面具备强大的实力，同时在权属、权利和获取问题技术小组中引入性别方面的专业力量。关于紧急情况后的权属、权利和获取援助，评价发现粮农组织的绩效参差不齐，并且在很大程度上是由于能够参与土地权属相关工作的职工数量较不稳定。

《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（《自愿准则》）：评价发现《自愿准则》草案内容全面，涵盖了各项重要的政策原则。磋商过程中充分采纳了渔业和林业部门的意见，这些意见提高了《自愿准则》的可信度。但要判断对《自愿准则》的投入是否值得还为时过早，磋商过程为粮农组织提供了与各成员国、民间社会群体和私营部门行动者就各类关键问题开展互动并提高权属问题重要性的机会。

大规模征地：评价发现，粮农组织负责任地参与了关于“大规模征地”的辩论，并充分认识到了各成员国、多边金融机构、大公司和国际非政府组织间的敏感性。粮农组织已及时开展了相关研究，并在其网站上免费提供了研究结果。然而，评价还发现粮农组织几乎不能就大规模征地问题向各成员国提供适当的建议，原因是在国家一级缺乏关于该主题的资源与信息。

林业、渔业和水务领域内的权属、权利和获取相关活动

粮农组织的不同部门已就权属、权利和获取方面的挑战共同开展工作；但仍然存在进一步合作的空间，需要为此提供专门供资。粮农组织缺乏资金开展与“其他自然资源”相关的权属、权利和获取活动。在审查所涉期间，为水务、森林和渔业领域的规范性权属、权利和获取活动提供了约 100 万美元预算外供资。鉴于资金短缺，已完成的规范性权属、权利和获取工作都是非常重要并且具有高质量的，反映了粮农组织内各部门对权属、权利和获取问题重要性的理解。

建议

评价建议：粮农组织应该将加强权属、权利和获取相关工作的战略方案与实现自身及其成员的基本目标联系起来开展一次评估。建议粮农组织为权属、权利和获取相关工作制定一项全组织战略计划，以利用多项潜在协同增效作用开展权属、权利和获取相关活动。

对自身规范性工作的成果进行更广泛宣传：应加大力度使全球土地权属网站的网页更加迎合特定行动者、分区域和使用不同语言的群体的需求。通过粮农组织主页转向各类权属、权利和获取相关网页的链接应该更加紧密并且更便于使用。

对项目绩效开展更加系统化的监测和评价：对于审查过的大部分实地项目，由于缺少定量分析方法（如设立基准）并且没有开展后续调查，无法就项目影响得出明确结论。

寻求方法，帮助成员国在土地权属方面制定出一项更加平衡的支持计划：在审查所涉期间，粮农组织通过与世界银行的合作计划，越来越关注为国际金融机构土地权属相关活动提供技术服务。建议粮农组织与供资伙伴合作，坚持自己的战略计划，寻求方法制定出更加平衡、积极的土地权属计划，重点关注较贫困国家的需求。

为总部、区域、分区域和国家各级职工提供与权属、权利和获取问题相关的培训和学习资源：评价组建议，在粮农组织权属、权利和获取相关工作战略计划的制定过程中，应为包括各区域、分区域和国家办事处职工在内的粮农组织职工，组织相关研讨会/讨论会和编制学习材料，就该战略背后的政策原则和相关的区域/国家背景（如灾害风险管理和大规模征地等背景下的权属、权利和获取相关问题）对他们进行培训。

为紧急情况下的权属、权利和获取相关工作提供专门支持：评价所涉期间，紧急行动及恢复司和土地权属小组之间一直在讨论如何在紧急情况下就权属、权利和获取相关咨询服务和援助提供最佳人员支持，但讨论至今仍没有结果。评价组建议应该在土地权属小组内至少设立一个全职职位负责此项工作。

粮农组织应积极推动与该组织实现各成员基本目标有关的权属、权利和获取相关工作：正在制定的旨在支持实施《自愿准则》的指导文件不必像《自愿准则》那样必须达成共识，而应更明确地展示粮农组织在这些问题上的立场。指导工作应该在一个全组织战略计划下突出部门针对性，不仅要涉及土地治理，还要包括林业、渔业和水资源治理。

应加强粮农组织在就外国投资者大规模征地提供意见和指导方面的作用：评价对粮食安全高级别专家组报告中的建议表示赞同，即粮农组织在该领域的作用就是为各国政府及发展机构就如何管理大规模征地过程并密切监测相关情况提供有效的咨

询意见。评价建议粮农组织寻求机会，通过“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案”，充分利用自身的大规模征地工作和毁林工作之间的潜在协同增效作用。

管理层的回应

管理层发现评价报告的内容十分平衡，赞赏了所采用的方法，并认为其中的建议非常有用且具有前瞻性。管理层完全接受了评价中的建议，并认为一旦粮安委于2012年5月通过了《自愿准则》，预计要求粮农组织在该领域提供服务的成员国数量会快速增加，并且该准则预期将为粮农组织战略规划过程中的权属规划工作提供框架。

领导机构

计划委员会赞赏评价的质量、及时性和相关性以及管理层的回应。同意评价的建议，欢迎管理层接受了所有建议。强调需要继续开展全球一级的工作（在总部需要有足够的工作量），鼓励进一步做出努力，以加强国家一级的执行和影响。计委强调确立与本组织不断演变的战略方向相符的明确远景和一致战略的重要性，以实施土地权属、权利和获取领域的工作；并强调需要一个强有力的监督、评价及问责框架。认识到粮农组织作为全球土地权属、权利和获取结构中的中立角色，利用其比较优势发挥作用极为重要。还注意到有关知识转让和能力建设方面的不足及粮农组织在国家一级政策方面的作用和工作。强调需要更多地与联合国其他机构、民间社会和私营部门建立伙伴关系，并需要作出优先排序。

评价办公室第 31 号评价简报： 粮农组织在粮食及农业政策方面的 作用和工作

粮农组织
评价办公室

2013 年计划评价报告

简报内容

- 1 背景
- 2 主要结果和结论
- 3 建议
- 4 管理层的回应
- 5 领导机构

背景

在全球一级，粮农组织应根据其职责提供一个权威、客观、科学且在政治上中立的国际平台，以供审查饥饿、营养不良、贫困和环境退化（包括气候变化）问题，并作出有关集体行动的决定。粮农组织将八项“核心职能”确定为支持各项工作、实现其《2010-19 年战略框架》目标的跨部门办法，开展政策工作是其中之一。

评价的主要目的是，评估粮农组织在其任务范围内向全球社会提供政策支持方面的能力、作用和比较优势。评价力图评估粮农组织在全球、区域和国家各级的工作中实现核心职能D以及其他核心职能中与政策相关的要素的程度，并考虑自2001年政策援助评价之后的这段时期内，粮农组织政策工作的相关性、效率、成效、可持续性和影响。评价评估了粮农组织在执行政策职能方面的内部架构和机制，以及其在内部和外部宣传政策成果的机制。

主要结果和结论

粮农组织的全球政策工作

评价发现粮农组织在全球政策领域的工作成果显著。评价指出的具体成就包括粮农组织定期发布的旗舰出版物：《粮食和农业状况》及《世界粮食不安全状况》。分部门政策领域取得的显著成就包括：《土地及其他自然资源权属负责任治理自愿准则》、《粮食和农业植物遗传资源国际条约》等全球性文书，以及振兴后的世界粮食安全委员会提供的有效服务。

粮农组织所有评价报告和管理层回应均为公开文件，可从以下网站获取：

<http://www.fao.org/e-valuation/oed-home/en/>

评价总结指出，粮农组织已能够就重要的农业政策问题开展相关的全球政策工作，如粮食价格危机、气候变化、环境服务付费以及种子系统。贸易及市场司就农产品及国际贸易的农业层面提供高度相关的政策研究和分析，尤其侧重于世贸组织谈判。特别值得一提的是，各成员国都非常赞赏粮农组织在将发展中国家问题提到全球话语体系显著位置的过程中作出的努力。

粮农组织在全球政策辩论中发挥了领导作用，具体方式包括：在气候谈判中采取“气候智能型农业”方法、针对世贸组织谈判进行贸易政策分析，以及在最近的 20 国集团辩论中为应对价格波动问题开展工作。评价还总结指出，与开展类似工作的其他国际组织相比，粮农组织的政策研究和分析工作质量较高，这与早前的政策评价结论相一致。

粮农组织农业部、渔业部、林业部及自然资源部中的技术部门和法律办公室也在开展重要的全球政策工作，例如为粮农组织各委员会提供支持；推动制定、监督并实施各项全球性文书，包括《土地及其他自然资源权属负责任治理自愿准则》及《可持续渔业行为守则》。上述部门还与联合国其他组织以及其他全球标准制定机构（如世界动物卫生组织）建立了联系。粮农组织与世界卫生组织（世卫组织）联合编制了食品法典，并通过该法典设定各项标准，这是粮农组织开展的非常重要且获得成功的全球性政策工作之一。然而评价小组注意到，粮农组织在营养不良问题上并未十分成功地发挥全球领导作用，虽然这一主题也是粮农组织的职责之一。

评价指出，为维护粮农组织旗舰报告的良好声誉，即使新出版的旗舰出版物不是“官方指定的旗舰出版物”，也应与《世界粮食及农业状况》一样，对其执行同样严格的标准，包括接受外部同行评审，并接受内部不同司处和部门的审查。

国家一级的政策工作

国家一级的评价结果显示，粮农组织比其他任何组织更能帮助发展中国家确定、采用并实施各项政策以应对饥饿、贫困和可持续问题。这是因为粮农组织在发展中国家中享有公信力、接触便利、被视同己有并广泛派遣了实地力量，而且拥有广泛的技术知识，使其可以发挥全球知识经纪人的作用。

然而，评价发现，虽然粮农组织与各国政府关系密切，其在国家一级的政策支持方面并未发挥领导作用。对粮农组织驻国家代表的支持不够，使其难以参与高质量政策对话。顾问负责开展的政策工作质量参差不齐。没有国家工作组可以参考的系统化“政策情报”，并且捐助者对粮农组织在参与政策对话方面缺乏意愿感到不满。评价发现主要问题是缺乏组织问责制和激励机制，无法在国家一级提供政策咨询意见，这些问题的产生与所开展政策工作的性质密切相关。评价小组发现，粮农组织的政策援助工作很难在国家一级带来具体的政策变革，这一情况无疑因各国政府缺乏动力实行

问责制而变得更为严重。在对政策支持工作的权力下放过程中缺乏关于质量控制和问责制的规定，导致权力下放办事处的政策官员被视为多面手，受到随意“挪用”，往往负责非政策性工作，包括行政管理工作，有时甚至发挥区域/分区域协调员的助理作用。

建议

战略重点

评价建议粮农组织应保护在全球一级实现的丰硕政策工作成果；同时需要就国家一级的政策援助工作设定明确的优先重点。评价建议关注那些最需要获得粮农组织政策援助的国家，以及那些能对粮食不安全人群产生最大影响的活动，同时考虑到自身的实施能力。

应在透彻分析粮农组织作为全球组织的比较优势及其职责的基础上，制定**详细的远景和战略方法**，以便指导粮农组织就政策援助工作设定优先重点并进行战略管理。

粮农组织能够且应该在改变政策制定支持方式方面发挥领导作用，尤其要改进分析基础，实施更具战略性且参与程度更高的促进方式，并继续与顾问和职工开展互动，以便提高国家自主权及可持续性。

加强国家一级的政策工作

粮农组织需要就国家一级政策援助的绩效和影响加强问责制。建议的措施包括：在国家一级建立政策情报和准备系统；按照国别界定能够产生影响的政策援助途径和结果；通过涉及区域会议和粮农组织驻国家代表的激励机制和绩效管理来强化政策援助影响问责制；以及开发一个监测国家一级政策援助影响的系统。

体制变革

粮农组织需要完善体制结构，解决政策工作横向、纵向分散的问题。评价建议应将政策援助和粮食安全支持服务处部分调到经济及社会发展部，部分调到权力下放办事处。为支持国家一级的政策援助工作，粮农组织应尝试创建正式的**实用技术网络或其他非正式结构**，重点向分区域和/或选定的优先国家提供政策咨询意见。要求总部政策部门的职工为国别政策援助活动抽出一定比例的时间，并关注一组国家。

粮农组织应创建“影响评估文化”，尤其关注国家一级的政策工作，并要求负责政策工作的所有部门记录证据线索，以开展影响评估。评价办公室的正常计划每年应至少包括三次政策影响评估，关注最有助于推进体制学习和问责制的案例研究。

粮农组织政策工作管理人员应考虑职工的分析能力，确定其技能缺口及所需培训机会，使其更充分地应对政策分析和投资规划方面的不确定性。

粮农组织应改善对其政策工作的宣传。同时，粮农组织需要作出投资，促进能力的提高，尤其是增进国家一级政策行动者请求、获取和使用网站提供的政策资源的能力。粮农组织还应利用一个共同平台，整合各方面的努力，开发政策监测工具。

粮农组织应将技术工作侧重于更系统地创建有利的政策、体制和法律环境，为技术解决方案的采用创造必要条件。应加强技术部门**为各国提供替代方案**的能力，并从经济、社会和环境角度评估这些方案，而不应催促制定“一刀切”的解决方案。

管理层的回应

管理层接受所有建议，并建议重点关注以下 6 个领域：推广影响文化；改革进程的同步性；体制能力和连贯性；将技术援助转向战略政策层面；问责制；以及影响评估的绩效系统。管理层商定，应根据明确标准指导权力下放工作，并指出在落实关于重组政策支持工作司处的建议时，采取关键整体标准应基于对所涉司处所有可能受影响的职位进行的职能分析。

领导机构

计划委员会赞赏本评价及所采用的方法，并欢迎管理层的积极回应。计委强调政策工作是粮农组织最重要的核心职能之一，粮农组织需要确保其人力资源能力和聘用符合该项核心职能；并强调必须保持粮农组织在全球一级开展卓越、客观以及广受认可的政策工作的能力，尤其是粮农组织总部在此方面的能力。

计委赞同实施评价建议，同时强调需要增加国家一级的工作和活动，并强调需要创建一种影响评估文化，同时要在国家工作中考虑权力下放模式，特别是总部和权力下放办事处的关系。计委要求将粮农组织未来政策工作重点及评价所提出建议的实工作纳入经审查的《2010-19年战略框架》、《2014-2017年中期计划》和《国别规划框架》所体现的不断发展全组织战略方向。计委强调建议实施进展报告应着重关注效益和影响，并强调必须对各个地理区域和部门领域的政策工作进行整合，以便为权力下放办事处提供适当的支持。注意到粮农组织需要扩大其与各个国家主管部委的伙伴关系，并普遍加强伙伴关系的促进工作。

评价办公室第 32 号评价简报： 粮农组织在 2010 年巴基斯坦 洪涝灾害中的应急反应工作

粮农组织
评价办公室

2013 年计划评价报告

背景

2010年7月，季风性暴雨导致巴基斯坦北部山区遭受到洪灾的毁灭性袭击。洪水的影响十分巨大。虽然相对于这个程度的自然灾害而言，人员伤亡较少，但是大量人口可能将长期依赖粮食援助，且受灾家庭很可能要被迫出售幸存牲畜。

评价评估了粮农组织在巴基斯坦洪灾中的应急反应工作，这是粮农组织为应对自然灾害采取的最大规模行动之一。粮农组织向60多万户家庭提供了作物恢复支持，向30多万户家庭提供了畜牧支持。此外，还发现有1000个灌溉体系受损，采用以工兑现方式进行了修复。洪灾之后的12个月期间，计划交付的费用总额估计约为1亿美元。粮农组织还向巴基斯坦政府提供了农业方面的建议，并在所有受灾省份和国家一级共同牵头了农业小组（目前更名为农业和粮食安全产业工作组）的工作。

总体目标是通过尽早恢复农业和畜牧生产，帮助受灾社区恢复日常活动，“初步恢复脆弱家庭基于农业的生计和粮食安全”。

主要结果和结论

鉴于农业部门受灾范围广泛，明显需要向家庭农业和畜牧活动注入新的活力。评价发现本计划在设计上的相关性毋庸置疑：优质小麦种子配备所需的化肥，显然是快速组织早春季作物播种所需的适当投入。需要通过播种向日葵来实现现金的快速回流，以弥补信德省在洪灾中受损的早春季作物的收入，庭院蔬菜种植能够为家庭提供额外的营养，通过以工兑现的形式修复灌溉设施不仅能够提供急需的现金投入，还能改善某些地区之前所无法获取水资源供应的状况。复合饲料供应也是一项紧急但有时间限制的需求。

简报内容

- 1 背景
- 2 主要结果和结论
- 3 建议
- 4 管理层的回应
- 5 领导机构

粮农组织所有评价报告和管理层回应均为公开文件，可从以下网站获取：

<http://www.fao.org/evaluation/oed-home/en/>

事实证明，通过及时提供优质种子和化肥，并改进灌溉系统，粮农组织的应对活动明显有助于恢复和重振受灾社区内的农业和畜牧生产。但是，由于灌溉和畜牧设施恢复进展延迟，且未能合理针对最需要的受益人群开展行动，使得应对行动的成效有所减少。

评价还发现，由于培训时间太短，培训与物资发放同时进行，且目标人群不明确，导致在**社区能力建设**方面错失良机。评价指出，如果能够采取**更具参与性且基于社区的方法**，通过农民田间学校和互动式学习活动建设个人能力，针对受益人生计采取的措施可能会带来更加持续的影响。此外，评价建议粮农组织需要通过“现代化”方法调查并提高自身能力，在分发农业物资之外为社区提供支持，从而提高社区的抵御能力。

在将洪灾应对活动纳入粮农组织正在开展的发展活动方面的工作也做得不够。目前存在一个制定国别规划框架的机会，该框架不仅将优先考虑应急防备和应对活动，也将促进解决反复受灾的根本原因。

人道主义环境中的粮农组织

在充满竞争的人道主义环境中，有时很难确定粮农组织的比较优势和附加值。在大规模灾难中不可避免地需要利用实施伙伴完成工作，加上由此带来的相对高额的行政管理费用，会使资源伙伴认为粮农组织支出费用高昂。粮农组织在巴基斯坦洪灾中的大规模及时应对工作及其在协调方面的有效作用一定程度上抵消了上述印象。总体而言，捐助者普遍认为粮农组织的活动是一次成功的行动。

评价总结称，粮农组织需要向捐助者强调其比较优势，并强调其对农业发展的支持，突出技术专长、社区能力建设能力以及与政府的关系，这些都是粮农组织多年来通过提供农业建议，并代表捐助者与国际伙伴进行协调与联络过程中所积累起来的。

协调

评价发现，粮农组织作为农业小组（之后更名为农业和粮食安全产业工作组）的联合主席为农业恢复应对活动的总体协调工作提供的支持得到了良好管理，并且考虑到参与农业部门应对活动的行动者数量庞大，这种支持十分必要。通过上述小组/工作组，粮农组织积极参与了评估的组织工作，提供了技术指导和支持，并为缩小差距和避免重复劳动作出了贡献。

性别

评价小组发现，粮农组织在设计自身活动时没有纳入性别视角。未能将性别问题充分地融入应对行动。以女性为户主的家庭数量微乎其微，此类家庭也很少得到支持。庭院蔬菜种植虽然有助于家庭补充营养，但男性或女性都并未从中格外受益。在粮农

组织结构中，不论是高层，还是从事监测和计划工作的职工中，女性职工人数都太少。这使得所接触的女性数量有限，也未能纳入女性的见解和反馈。

效率

基于欧洲联盟粮食基金计划中培养出的能力，粮农组织总部为应对活动提供了良好支持。但是，罗马总部对前线职工的决策授权不足，省级和国家代表处的财政授权水平很低。权力集中以及缺乏对省级办事处及其职工的赋权，导致活动延误，一些情况下造成错失机会。

缺乏标准运作程序，因此无法更加及时地作出决策，在因拖延而影响成效时，也没有足够的快速解决方案可以应用。这些因素都对应急行动的效率和成效造成了不利影响。

建议

国别规划框架：粮农组织驻巴基斯坦代表处应尽快完成国别规划框架，确保框架中将减少灾害风险和灾害风险管理作为核心战略支柱，同时将该文件作为筹集资源的工具，为中期内受灾农业部门的恢复以及灾害风险管理能力建设吸引供资。

非农物资：在未来的应对计划中，粮农组织需要倡导维护佃农社区的利益，以便尽量扩大所发放物资的影响，并减少地方政治力量的影响。随着时间的推移，该工作应促进土地改革长期宣传活动的开展。粮农组织应将重点转向为受灾农业社区提供非农物资，以解决脆弱性的根本原因并促进实施多样化的生计战略，如提供低息贷款、价值链开发和农业推广。

监测和评价以及对象确定：粮农组织巴基斯坦代表处监测系统的能力和结构都需要大幅改善，以确保更好地确定受益人，减少物资的错发，以及更好地监测活动的结果。此外，需要制定并实施对协调的影响和效率进行评价的体系。还需要加强受益人的确定工作。应当对近期制定的“巴基斯坦部门间受益人遴选和目标人群确定准则”进行评价，并酌情予以通过。

应急防备和标准运作程序：粮农组织需加强应急防备工作，并将旨在提高其今后应对紧急情况能力的学习机会和活动体制化。为支持开展快速的管理行动，应制定/采用标准运作程序，并实施针对紧急情况的严重性和规模的分类系统。在供资方面，需要与确定的捐助者（包括中央应急基金）事前签订协议，以推动建立国家小组体系，用于针对今后的任何大规模灾害开展应对行动。应依据灾害的规模和各方的供资承诺，相应提高紧急情况和恢复活动特别基金的供资水平。

变革组织文化：需要变革组织文化，以赋权粮农组织驻各国职工，使其更为高效和有效地开展应对活动，其中包括但不限于正式将粮农组织代表处纳入关于紧急和恢

复工作高级职工征聘工作的各项决定；考虑尽快将粮农组织代表处和紧急恢复协调组合并；为紧急恢复协调组开设“预付账户”，以方便快捷支付并减少因官僚作风而导致的拖延；以及在巴基斯坦政府权力下放的背景下，增加省级办事处在规划和管理实地计划活动方面的授权和职责。

性别：为将性别问题更好地纳入粮农组织的规划工作，粮农组织驻巴基斯坦代表处需征聘更多的女性，这不仅涉及组织内的高级职位，还应涵盖计划和监测工作组，以便增加对社区女性成员的接触。

推广良好做法和汲取经验：粮农组织需跟进职工和部门伙伴的培训，以便更好地促进对良好做法准则的使用，例如《人道主义宪章和应灾最低标准》、《畜牧业应急准则和标准》以及社会经济及性别分析。粮农组织需从以现金支付工资的活动中汲取经验，发展内部能力，以便在未来利用这一模式以及其他现金转移机制，其中包括使用代金券和无条件现金转移方式。

管理层的回应

管理层欢迎此项独立评价，并接受了评价小组提出的全部 13 项建议。但是，管理层的回应中指出，在评估可供粮农组织作出的决定和选择时，可能没有充分考虑巴基斯坦 2010 年洪灾时的整体情况和特殊的运作环境。

评价强调了粮农组织在紧急和恢复工作中的重要作用，管理层对此表示赞同，并注意到评价人员特别强调，要确保计划的可持续性，就不能仅考虑直接发放援助物资。

领导机构

计划委员会在其第一一〇届会议上对本次评价和所采用的方法表示赞赏。计委称赞了粮农组织在极具挑战的情况下开展的高质量工作，并就今后可以做出的改进提出了建议，特别是在以下方面：启动紧急计划所需的时间；制定《标准运作程序》；确定受益对象；纳入性别考虑；以及监测和评价紧急计划。

计委鼓励加强与伙伴机构的合作，以分享更多互惠互利的知识，并强调在发生重大紧急情况时粮农组织驻国家代表的关键作用。还强调了进一步加强整合紧急和发展活动以增强抵御力的重要性，应将此纳入国别规划框架。

理事会在其第一四四届会议上通过了计划委员会对粮农组织在 2010 年 7 月巴基斯坦洪涝灾害中应急反应工作的评价，并强调了粮农组织驻国家代表在此类情况下所发挥作用的重要性，以及整合紧急和发展活动以增强抵御力和提高可持续性的重要意义。

评价办公室第 33 号评价简报： 粮农组织在处于长期危机国家的 国家一级上的成效

粮农组织
评价办公室

2013 年计划评价报告

背景：对处于长期危机国家的评价综述（埃塞俄比亚、津巴布韦、海地）

2010-2011年，评价办公室开展了三项国别评价（埃塞俄比亚、津巴布韦和海地）。这些国别评价是提交给计划委员会第一〇三届会议的评价工作计划的一部分。选择这三个国家进行国别评价是由于它们的年度应急项目资金规模均超过了1000万美元，1000万美元是问责制的门槛，高于该门槛的必须进行独立评价。

一份综述报告对各项国别评价进行了综合分析，因为这三个国家都名列《2010年世界粮食不安全状况》报告中确定的22个处于长期危机国家的清单之中。该报告对长期危机形势的定义是“呈现自然灾害和/或冲突反复发生、粮食危机长期存在、生计手段瓦解且应对危机的制度能力不足的特征。因此需要把处于长期危机的国家作为一个特殊类别加以对待，此类国家在发展共同体采取行动方面具有特殊要求”。

这三份国别评价报告各自呈现出不同的特点，但无论是在农业和粮食安全的大背景，还是在粮农组织的措施、结构和业务模式的性质和范围方面都具有共同点。而且三份报告中结论和建议的指向之间也存在很大程度的趋同性。

主要结果和结论

对粮农组织在政策、战略和计划制定方面的作用的评估

这三项国别评价对粮农组织作为农业及粮食和营养安全领域的一个牵头机构所发挥的作用进行了审查。评价认为粮农组织的各项活动大体上与各国政府的优先重点和战略相吻合。但是，在支持各国政府在粮农组织具有专长的一系列领域制定部门和分部门战略方面，粮农组织未系统地发挥主要作用。

简报内容

- 1 背景
- 2 主要结果和结论
- 3 领导机构

粮农组织所有评价报告和管理层回应均为公开文件，可从以下网站获取：

<http://www.fao.org/evaluation/oed-home/en/>

评价对“国别中期优先重点框架”的非战略性质提出了批评，也对缺乏完整的“国别规划框架”问题提出了批评；评价发现这一因素制约了粮农组织在农业及粮食和营养安全领域发挥主要战略作用的能力。这也降低了内部计划的一致性。

一方面应在事关应急和由人道主义渠道资助的众多方案下开展短期活动，另一方面应开展规模较小且资源较少的项目，着眼于采取长期发展措施，降低脆弱性并促进农业部门的各方面发展。目前在计划编制方面面临的一个主要挑战在于调和这两者之间的关系。缺乏有关衡量粮农组织各项计划和活动影响力的信息。具体而言，评价报告发现缺乏适当分析，也缺乏解读工作影响所需的资源，尤其是除了对已开展的投入品发放和其他活动进行记录之外，缺乏有关成果的监测数据。在确定措施受益人方面基本上未对按性别、年龄或脆弱性状况细分的数据加以利用，粮农组织为农业及粮食和营养安全提供信息和分析的机构作用发挥得也并不令人满意。在国家一级，这一能力应纳入计划制定周期，并为适当措施的设计和定向提供支持。

计划执行的体制安排和业务能力

三份评价报告均就粮农组织的结构和职能提出了评价结论和建议。其中埃塞俄比亚和津巴布韦两国类似，是分区域办事处的东道国。在这两个国家，评价报告的结论认为这种三足鼎立的结构存在一些缺点并提出了类似的整改措施建议。由于这些团队的资源和责任各异，粮农组织在外部伙伴和政府中留下了极为分散的印象，它们普遍认为这有损于粮农组织的整体地位和形象，也提出了有关粮农组织内部顺畅运作的重要问题。

评价强调有必要改善发展活动与应急活动之间的协调水平，有时也要改善不同项目资金下各种应急活动之间的协调水平。地方办事处和/或其他单位（如津巴布韦监测处）提供的支持职能应向粮农组织的所有活动提供核心能力和支持，以便提高业务行动的效率和项目实施质量。

当前粮农组织在国家一级的团队（也考虑到分区域一级的多学科团队）所提供的技术支持无论是在政策还是在项目实施层面均不足以为粮农组织的活动提供支持。多学科团队成员的工作战线过长，有时还缺乏某些重要技术岗位。这在粮农组织的工作可以发挥重要战略作用但却没有预算外资源直接支持的领域体现得尤为突出。

粮农组织在国家一级的技术能力面临的另一个重大挑战是如何确保提高跨部门工作的整合度，更好地整合粮农组织技术活动的各个方面，并使之服务于实现机构能力影响力提升、增强受益人生产和/或适应能力的需要。

关注跨领域问题和核心职能

三项评估均审议了性别问题。评价均发现粮农组织团队的性别平衡不如人意，因此需要加大聘用女性职工的力度。评价发现技术和业务工作对性别问题不够关注。粮农组织应当更加重视提高根据性别细分数据对影响进行监测和报告的能力。

所有报告的结论都认为，要为针对性更强、整合度更高的农业及粮食和营养安全战略方法提供支持，粮农组织就需要把注意力更集中于支持国家系统上。要实现这一目标，粮农组织必须加大能力开发工作的力度，尤其是在政策及部门数据收集和分析方面。

协调和伙伴关系

这三项评价强调的有关协调的主要问题有：农业部门长期发展协调机制与短期“人道主义”协调机制之间的连续统一；农业集群与粮食安全和营养协调机制定位之间的关系以及粮农组织发挥“牵头”作用的能力；覆盖地方协调机制的有效性。

在选择、能力开发和分类学战略选择（科研、私人、推广等）方面对改进伙伴关系进行投资将大大提高粮农组织扩大其创新性措施规模的能力，并能确保行动的长期可持续性和更广泛的地域影响力。

领导机构

计划委员会对综述报告表示赞赏，该报告总结了实施大型紧急和恢复计划的国家的经验教训，强调了系统性问题。

计委：

- a) 强调进一步加强整合紧急和发展活动的重要性；
- b) 强调加强对以国家为基础的活动进行监测、评价和问责的必要性；
- c) 敦促加快纳入性别工作；
- d) 建议在长期危机国家考虑跨领域主题，如可持续环境和适应气候变化；
- e) 建议可根据地理和经济特点挑选日后开展国别评价的目标国家。

评价办公室第 34 号评价简报： 粮农组织在林业领域的作用和工作

粮农组织
评价办公室

2013 年计划评价报告

简报内容

- 1 背景
- 2 主要结果和结论
- 3 建议
- 4 管理层的回应
- 5 领导机构

背景

此次评价涵盖2006年至2011年间粮农组织在国家、区域和全球各级开展的有关森林和树木的所有活动，同时还展望了评价所述期间之后的挑战和机遇趋势。评价以战略目标E“实现森林和树木的可持续管理”确定的结果框架作为指导框架。然而，鉴于与林业相关的活动也推动了其他战略目标的实现，因此也将更多跨领域主题纳入了此次评价的范围。此次评价涵盖粮农组织全组织开展的森林和树木工作的所有主要方面。

自粮农组织1945年成立以来，促进森林和树木的可持续管理一直是其使命的重要组成部分。粮农组织的林业活动包括监测、评估和分享森林信息，参与全球林业进程，支持国家森林政策和机构，同时更广泛地开展森林资源管理、应对森林的社会经济问题的的工作，并处理跨领域主题，如集水区管理及气候变化。这些活动旨在推动实现粮农组织三大全球目标，即实现粮食安全、减轻贫困，以及可持续管理和利用自然资源。

主要结果和结论

粮农组织在国际林业体系中的作用和地位

在全球林业界看来，粮农组织是一个技术组织。近年来，由于出现了一些新的行动者，包括许多竞争对手，加上全球林业议程的零散化，粮农组织在国际林业体系中发挥的作用日益减弱。过去，粮农组织是林业领域的主要或唯一机构；如今，很多其他实体能同样出色甚至更好地开展各类活动。

粮农组织所有评价报告和管理层回应均为公开文件，可从以下网站获取：

<http://www.fao.org/evaluation/oed-home/en/>

同时，现在更需要一个公正的全球牵头机构全面审视森林和林业问题，将全球、区域和国家各级联系起来，并将森林和林业部门与其它土地利用部门联系起来。粮农组织有望再次成为国际林业部门的领导机构。

粮农组织在林业方面的比较优势

粮农组织的主要比较优势在于有能力处理林业方面的技术问题，及有关土地和自然资源利用的问题，以应对很多国家存在的跨部门挑战和机遇。粮农组织应在推动采用综合地貌办法的成员国整合不同土地用途方面的工作。粮农组织在森林资源评估和监测、与森林相关的全球信息服务、森林部门政策和规划，以及森林资源管理的某些方面也拥有比较优势。

遗憾的是，粮农组织在跨领域或跨部门工作上的比较优势尚未得到完全发挥。评价总结认为，粮农组织错失了一些发挥潜力的机会，例如未能将其在“土地攫取”这一当前重要国际主题方面的专门知识和工作，与其在毁林和森林可持续管理方面的专门知识和工作结合起来。

体制安排和伙伴关系的建立

粮农组织需要加强包容性，与非政府组织、民间社会组织和私营部门更有效地建立伙伴关系。粮农组织应在拥有明显比较优势的领域加强林业能力和工作，成为更具包容性的组织。

粮农组织已在全球一级大力开展交流和宣传，其信息变得更加容易获取。然而，粮农组织需要反思在区域和国家两级就林业信息和资讯开展交流和互动的方式。粮农组织还有改进林业工作安排的空间，以便更好地反映战略办法，同时制定激励措施和机制，促进横向（各部门之间）和纵向（总部、各区域、分区域及成员国之间）分享汲取的经验教训。

粮农组织的林业战略远景及实施工作

粮农组织的林业工作计划既没有反映明确的远景，也没有为实现该远景确定相互联系的优先重点。战略目标E与各组织结果的安排方式并不能为如何实现粮农组织三大全球目标提供指导。战略目标E体现了以森林为核心的林业方法。很难确定哪一项成果是由于在战略目标背景下投入了资源而得以实现，在这方面几乎不存在问责制。

在国家一级，项目措施大多是根据所能获得的供资水平而开展的，而不是根据关于粮农组织如何能够通过与其他组织建立伙伴关系以最好地援助某个国家的评估情况而开展。外部利益相关者普遍认为，粮农组织通常不就成员国林业部门的关键战略问题开展工作，并且没有积极参与国家一级有关政策及战略部门发展问题的各类论坛，当所涉问题存在争议时尤其如此。各方认为粮农组织过于侧重传统的国家森林机构的

工作，即使很多与森林相关的挑战和机遇的推动因素均来自传统的林业部门之外也是如此。

必须降低某些工作领域的重要性，以强化跨部门工作及粮农组织仍然拥有比较优势的传统核心领域。显然不应再作为重点的主题包括：成员国需要/需求较小、粮农组织不具备比较优势的领域，以及其他实体在积极开展工作且领导地位得到认可的领域。

粮农组织必须寻求各种办法来应对不同需求，使其工作在战略上更有针对性、更有效，从而再次成为国际林业的“导航灯”，促进可持续发展。这可以通过以下途径实现：(i)在国际森林体系中发挥全面处理林业问题的领导作用；(ii)加强在森林评估和监测方面的作用和责任，以及(iii)扩大森林在气候变化适应及减少毁林和森林退化所致排放量（REDD+）计划方面的作用。

建议

报告总结指出，粮农组织的林业计划仍然有效且恰当，但还可以作出更大贡献，以帮助成员国在提高粮食安全、减贫、促进环境可持续发展的过程中应对与森林相关的土地及其他自然资源方面的挑战和机遇。

为作出更大的贡献，包括各成员和捐助者在内的整个粮农组织应采取更为全面和协同增效的方式思考和行动，并侧重以下与森林相关的计划：(1)能最好地实现粮农组织及其成员全体基本目标的计划；(2)能发挥粮农组织独特比较优势的计划。

林委成员和粮农组织需认识到：

- 粮农组织在处理土地及其他自然资源的总体可持续管理和使用问题上具有独特地位，包括以森林为核心的领域；
- 粮农组织既是技术组织，也是政策组织，并且是林业部门中的唯一组织，因此具备比较优势；
- 粮农组织需要且应努力成为战略性组织，而不应依靠机会来保持重要地位；
- 粮农组织需以更合理的方式来获得正常供资，避免成为拥有资源的各利益相关者的实施机构。

粮农组织还须考虑以下建议：

- 制定一项关于森林和森林以外树木的全面方针，以直接促成粮农组织及其成员国达成所有战略目标。
- 侧重发挥粮农组织在粮食安全、减轻贫困、可持续利用自然资源和“千年发展目标”方面的总体作用；

- 与其他各方密切合作，采取更加主动、更具战略性的方式确定森林和林业在全球变革议程中的地位；
- 在森林和林业领域，现在比以往任何时候都更需要一个全球领袖；粮农组织应承担这一责任，并与其他关键实体形成合力；
- 在全球、区域和国家各级加强相关模式，把粮农组织各部门之间在林业方面的一般知识和专门知识联系起来；
- 提高粮农组织自身及与国家和优先伙伴合作处理森林和土地利用问题的效率和成效。

管理层的回应

管理层欢迎这份评价报告，并高兴地注意到报告肯定了粮农组织在林业方面所发挥的全球重要领导作用。管理层接受报告提出的九项建议中的五项建议。管理层同意，林业对实现粮农组织各成员国全球目标所起的作用未得到充分发挥，但此问题可以在粮农组织《战略框架》的审议过程中得到有效解决。

管理层同意，粮农组织在林业领域的主要比较优势在于，其拥有应对资源利用间相互影响这一许多国家都面临的跨部门挑战和机遇问题的专门知识和能力。为了成为一个更有效率的组织，粮农组织需要加强横向和纵向的协同合作。

落实以下工作仍然富有挑战，即“按照自身比较优势和领导机构的指导意见，对粮农组织的计划领域进行优先顺序”；对部分工作领域提高或降低重视程度；在全球林业体系中采取更积极主动的行动，尤其是为了强化森林合作伙伴关系。

领导机构

计划委员会欢迎全面及时的本项评价，并欢迎管理层的回应。计委认识到在2012年10月向林业委员会介绍本评价带来了益处。

计划委员会：

- a) 强调必须对林业领域工作进行更妥善的优先排序，使粮农组织得以发挥主导作用，同时寻求在其他工作领域开展合作；
- b) 强调可持续森林领域工作与粮食安全和减贫之间的联系；
- c) 鼓励粮农组织加强其跨部门工作，着重关注综合土地使用和可持续森林管理；
- d) 要求REDD+计划方面的工作考虑到农业与森林之间的关系；
- e) 期望在制定下个《中期计划》及《工作计划和预算》时考虑评价提出的建议；
- f) 注意到本评价应提交六个区域林业委员会；
- g) 鼓励筹集更多资源用于实施粮农组织各项林业计划；
- h) 注意到评价小组没有访问低森林覆盖率国家。

评价办公室第 35 号评价简报： 粮农组织支持实施 《负责任渔业行为守则》所做的工作

粮农组织
评价办公室

2013 年计划评价报告

背景

《负责任渔业行为守则》（简称“《守则》”）于1995年10月31日获得粮农组织成员国通过。在通过《守则》的决议中，粮农组织成员国还要求粮农组织秘书处为最需要援助的成员国提供支持，以便其在实施《守则》方面取得进展。粮农组织成员、渔业委员会（渔委）及秘书处是《守则》的正式所有者。渔委一直在指导渔业及水产养殖部开展支持实施《守则》的工作，《守则》的实施是其通过以来渔委确定的首个议题，粮农组织所有渔业工作人员将《守则》称为“其开展工作和履行任务时所遵循的总体框架”。

2010年4月，粮农组织计划委员会将粮农组织对实施《守则》的支持选定为2011年评价的一个优先重点领域，特别侧重于人力开发。

主要结果和结论

截至2011年年底，《守则》产品或“文书”组合包括以下内容：八项法律文书（包括于1995年通过的《守则》本身）、四项国际行动计划、两项战略和一项具有约束力的法律协定；三十一项技术准则，其中三项经渔委谈判和核可；以及四项相关文书。

粮农组织的表现非常值得赞赏，其工作保持了一贯的高质量。然而，渔业及水产养殖部的工作远未发挥应有潜力。《守则》的实施对于可持续渔业和水产养殖业管理而言至关重要，因此也是粮农组织的职责和使命的重要支柱。为了充分履行这一责任，渔业部必须重新调整其战略定位，并以比过往更为积极的方式支持《守则》的实施。

本评价也发现各方普遍对当前《守则》实施工作的**监测**情况表示不满意，原因是监测的频率低，自我报告的反馈率低，以及主观自我报告格式中存在偏见。此外，渔业部为实施《守则》所开展的支持工作集中在相当有限的职责范围内。

简报内容

- 1 背景
- 2 主要结果和结论
- 3 建议
- 4 管理层的回应
- 5 领导机构

粮农组织所有评价报告和管理层回应均为公开文件，可从以下网站获取：

<http://www.fao.org/evaluation/oed-home/en/>

截至2011年，有关鲨鱼、海鸟、捕捞能力管理以及非法不报告及不管制捕捞的**国际行动计划**和相应的技术准则在工业化程度较低国家的利用率十分有限，在其他国家的利用率相对较高。粮农组织一直致力于制定更广泛的规范性措施，以解决捕捞船队的管理问题，并帮助成员国加强监测、管理和监督的能力。

小规模渔业当前最重要的活动是制定一份新的小规模渔业规范文书，该文书不会作为《守则》的一部分，但将酌情与《守则》结合使用。

粮农组织**海上安全**工作的关键部分是与国际劳工组织和国际海事组织密切合作开展的，侧重于更新和编制标准国际指南。出版物的总体质量较高，其中一些可以在渔业部网站和渔民安全网站上查阅。分发工作存在的主要问题是国际海事组织（海事组织）的出版政策造成的，但最终达成了折衷。

在起草《守则》之时，**水产养殖业**的受关注程度远不如现在。为改变这一情况，粮农组织积极开展文书编制计划，并将渔业部更名为“渔业及水产养殖部”。有关水产养殖业的各项技术准则均与《守则》内容紧密相关且技术质量较高。成员国的大多数受访者认为，第1号《水产养殖业发展技术准则》是除《守则》之外最为人熟知的准则。渔业部可重新考虑划拨至水产养殖部门的资源量，同时确保不降低对捕捞渔业的支持力度。

渔业部制定了**渔业生态系统方法**和**水产养殖生态系统方法**，作为实施或落实《守则》的工具。粮农组织解释称，渔业生态系统方法和水产养殖生态系统方法是相应部门根据《守则》对生态系统方法作出的调整，这种说法是言之有据的。但在如何实施渔业生态系统方法和水产养殖生态系统方法方面仍缺少经验。

粮农组织是负责全球渔业和水产养殖业数据、状况和趋势的主要联合国机构。各成员国、区域渔业机构和区域渔业管理组织按照粮农组织标准收集、并由粮农组织汇编的渔业和水产养殖业**数据**，对粮农组织主要的摘要报告和旗舰报告而言也是重要的投入，这些报告包括两年一次的《世界渔业和水产养殖状况》。

《守则》为**渔业研究**提供了指导，其中包含对各成员国相关义务的全面阐述。评价发现，研究工作得到了切实的支持并取得了广泛的成就，具体成就取决于各国采取的方法及对优先重点的设定；但是开展研究的机构与需要获取研究结果的机构之间往往缺乏联系。

渔业部拥有强有力的**出版物**计划，其设立的网站尽管存在缺陷但功能强大。然而，人们并不能广泛地获取《守则》及其文书，无论是标准版本还是其他语文版本。渔业部应重新认真思考，制定出更具针对性和战略性的方法，减少产品数量，提高产品的质量和利用率，满足确切的需求，同时采用积极的传播策略。

《守则》提请人们注意发展中国家的特殊需求，从而强调了能力开发的重要性。**人力开发**活动的范围非常广泛。活动涵盖粮农组织新的全组织人力开发战略中界定的三个层面，即个人、组织和支持性环境。但很少有证据表明能力开发需求评估工作被纳入主流。

社会和性别问题在粮农组织关于《守则》的工作中处于次要地位。这是因为缺乏对粮农组织主要目标的关注，并且过度关注粮农组织针对狭义的技术问题开展的工作。

2004年印度洋发生地震和海啸后，**紧急行动**成为工作的一项主要内容。渔业部门的核心活动是分配渔具。最成功的项目是针对船舶建造和水产养殖管理开展的协调、咨询和能力开发活动。粮农组织在需求评估阶段的工作取得了良好的成绩。

评价发现，**渔业守则计划**在资源筹集和管理职能方面的效率颇高且较为透明，在实施《守则》方面更是如此。必须加强渔业部内部实施《负责任渔业行为守则》的资源筹集职能，并继续设立专门的资源筹集单位，以确保筹集更多资金来支持实施《守则》。

建议

远景：由于《守则》是粮农组织在渔业和水产养殖领域的职责和使命的重要支柱，渔业部应将《守则》的推广、制定和实施作为其战略、规划和管理工作的中心。为实现这一目标，应将渔业部助理总干事明确作为《守则》的主要推广者和管理者，通过直接汇报途径，负责有关《守则》内容的协调和资源筹集工作。

渔业部应确保将实现**性别平等、粮食安全和减贫**等人类发展目标作为各类渔业及水产养殖业工作的主要动力。应加强关注捕捞及渔业养殖业从业人群赖以生存的社会和经济环境。

监测和报告机制：渔业部应与成员国合作，制定一系列目标指标和基准，以便汇报实施《守则》的进展情况。在每次发布的《世界渔业和水产养殖状况》报告中，将关于《守则》的情况列为单独一节。考虑到当前的预算限制，应将《守则》调查问卷的间隔时间延长为四年，以便将工作方向调整为提高问卷的反馈率。

在渔委2014年会议之前，应制定未来六年的《守则》**宣传战略**。同时，应定义《守则》文书的不同种类，为评估编制新技术准则的需求制定清晰透明的标准并提交至渔委批准。此外，还应确保技术磋商的参与者实现地区、专门知识和性别上的平衡。应编制一份《守则》简本，以作为根据各国具体情况调整《守则》内容的模版。

应通过负责管理总体计划并与传统资源伙伴及新资源伙伴保持信任和了解的专门单位采取一项具有战略性和计划性的**资源筹集**方法。粮农组织应与推动实施《守则》的主要资源伙伴展开更有效的合作。

应制定一项行动计划，改进对渔业和水产养殖领域**人力开发**工作的规划、落实、协调和监测。指定渔业部能力开发联络人负责牵头制定和实施行动计划。

应支持成员国、区域渔业机构和区域渔业管理组织**开发能力**，以在个人、组织和支持性环境三个层面实施《守则》。

应增强解决**捕捞能力管理**问题的势头。应修订关于捕捞能力的技术准则，以更好地应对涉及渔业管理的各种复杂问题。

渔业部应更积极地与成员国和私营部门合作，使各方提高认识**水产养殖业**进一步发展和集约化发展方面的资源需求。渔业部应审查并明确其认证职责。

渔业部应明确引用《守则》的相关条款及其技术准则，解释**渔业生态系统方法**和**水产养殖生态系统方法**。还应探索是否有可能更改生态系统方法的说法或名称，以进一步强调其以人为本的做法。建立合作伙伴关系，推动、协调和评估实际应用。开发渔业生态系统方法工具箱，将其作为综合性更强的工具箱，以满足更广泛的《守则》需求。

渔业部应在渔委2014年会议前举行一次专家磋商会议，探讨**研究**和研究系统问题，以便为制定和实施《守则》提供支持。

渔业部应制定一项全组织政策和战略，界定其在渔业及水产养殖部门**应急、恢复和备灾**方面的作用和任务。该项政策应参照《守则》的内容，确保由粮农组织专门负责恢复需求评估，承担协调与技术咨询职责，并明确粮农组织在物资分配和船舶建造方面的作用。

管理层的回应

管理层对评价表示欢迎，并对评价中的参与性进程表示赞赏。管理层同意本评价的结论，即应将《守则》的实施作为可持续渔业和水产养殖管理工作的核心，可持续渔业和水产养殖管理工作是粮农组织职责和任务的核心所在。渔业部在这项工作中承担具体的职责，将在战略上调整其工作，支持以更积极的方式实施《守则》，同时寻求预算外资金以扩大其覆盖范围。管理层接受了16项建议中的9项，部分接受了6项，否决了1项关于水产养殖认证的建议。

领导机构

计划委员会对评价报告的质量表示赞赏，认为其对今后的工作具有指导意义。理事会和计划委员会对各项建议表示支持，尤其支持关于非法、不报告和不管制捕鱼的建议，并鼓励粮农组织通过应用《守则》加强资源筹集工作。

关于监测工作，计委强调，在《世界渔业和水产养殖状况》中纳入关于《守则》的独立章节将有所助益，同时，将《守则》问卷调查的频率降低为四年一次也很有帮助，既能减少预算，又能提高问卷的反馈率。

计委特别强调，需要解决最易受害的小规模渔业的困境，同时将性别因素充分纳入工作。计委同意，制定战略框架，将制定和支持实施《守则》作为优先重点，对未来的成功是非常重要的。最后，计委指出，粮农组织需要认真思考其在认证方面应发挥的作用，因为该组织的比较优势在于标准制定。



mg392c