



对粮农组织的独立外部评价

起始报告

由独立外部评价核心小组提交理事会独立外部评价委员会

2006年5月

为了节约起见，本文件印数有限。请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。粮农组织大多数会议文件可从
因特网 www.fao.org 网站获取。

目 录

I. 范围和背景	3
II. 核心小组的任命和启动	8
III. 初步形势评估：一些工作假设	10
IV. 初步评价框架	17
A. 粮农组织的技术工作	17
B. 行政、管理和组织	21
C. 治 理	25
D. 多边系统中的粮农组织	27
V. 在国家、区域和分区域办事处的审查	31
VI. 风险和风险管理	32
VII. 示意性时间表：主要里程碑	34
VIII. 示意性预算	35

I. 范围和背景

1. 粮农组织理事会于 2004 年 11 月决定对粮农组织进行一次独立外部评价，该评价由预算外捐款提供资金，目的是“加强和改进粮农组织，考虑到粮农组织在履行其职责方面的绩效……（并审议）粮农组织的工作、组织结构和决策过程的各个方面，包括粮农组织在国际系统中的作用。随后，由一个闭会期间工作组拟定了详细的职责范围，该职责范围于 2005 年 11 月理事会第一二九届会议上得到理事会批准。这些情况强调这是一项极具挑战性的任务，预期它将：

“……具有前瞻性，并强调结果、结论和针对性的建议，使本组织成员、总干事和秘书处能够绘制前进的蓝图，在不断变化的全球环境中更好地应对今后的挑战，包括满足成员国新的需要，并根据粮农组织的实力和比较优势确定粮农组织的适当位置。因此，这项评价可能成为粮农组织的一块里程碑，加强粮农组织在改革后的联合系统中和正在形成的新的多边构架中的作用。评价应有助于加强本组织成员对团结和目标的认识，使粮农组织适应 21 世纪并应对今后的挑战。”（下划线由我们添加）。

2. 因此，职责范围澄清，这项工作应当超出传统评价的范围。传统评价注重通过评估产出、结果和成果对机构绩效作出分析，而这项工作主要着重未来，着重评价对支持和促进管理机构和粮农组织管理部门确定粮农组织本身未来的任务和活动方式，并争取完成这项任务所需的政治意愿的作用。

3. 此前很少尝试过这种规模和雄心勃勃的努力，在“评价”框架内肯定没有做过这种尝试。不过，至少在联合国系统内部开展过一些大致相似的活动。例如，秘书长在 2003 年 9 月份对联合国大会的致词中提醒成员国，联合国走到了叉路口，它或者可能承受消除新威胁的挑战，或者可能面对不断加深的国家间分歧和国家单边行动而被削弱。这导致成立了一个关于威胁、挑战和变革的高级别小组，任务是就联合国在 21 世纪发挥作用需要何种政策和机构提出新的见解。该小组于 2004 年 12 月份提出的报告，即《一个更加安全的世界：我们共同的责任》，呼吁对结构、组织、责任和治理进行更加系统的重大改革，并提出了联合国历史上最具挑战性的改革议程建议。

4. 同样，全球领导人通过的《2005 世界首脑会议结果文件》请秘书长成立一个新的高级别小组，以提出将确保联合国尽可能对国际商定的目标，包括《千年宣言》的各项目标作出最大贡献的措施，具体而言，该小组应提出在环境、人道主义援助和发展领域形成更加“紧密管理实体”的建议，所有这些领域都属于粮农组织的主要授权范围。

5. 这项评价的职责范围指出了四个主要的相关成分，作为分析的基本概念框架：

- a) **粮农组织的技术工作：**其中包括粮农组织在粮食的获得、作物、畜牧、森林、渔业、商品贸易及农村发展方面的规范和执行工作，以及这些工作在战胜饥饿、保护环境和改善经济及社会发展条件方面的效率和效益。技术工作通过多种不同的手段，包括技术合作、政策制定和咨询、管理和标准制定工作、信息、传播和宣传、统计、研究、应急反应、网络化和对话等进行。
- b) **粮农组织的管理和组织：**这包括规划和计划制定、预算、行政及财务系统、组织结构、包括下放机构、监督、评价、组织文化、人力资源管理 and 部署、知识和风险管理以及问责制政策和做法。
- c) **粮农组织的治理：**其中包括的有管理机构的作用、效率和效益，成员与秘书处在决定战略、政策和确定优先重点方面的关系，正常预算的供资问题和自愿捐款以及联合国系统内部的治理关系；以及利益相关方团体的更广泛参与。
- d) **粮农组织在多边系统中的作用：**这一方面的根本问题是粮农组织在一个与其 1945 年成立时大不相同的国际发展构架中的适当作用、粮农组织的绝对和动态比较优势，以及粮农组织结成联盟和促进整个联合国及更广泛的国际体系的能力。

6. 这次独立外部评价正好遇到联合国系统本身正在开展重大的系统审查、回顾和更新过程，其中包括对国际公共政策的根本挑战，即确定在当今无数新的和替代性“供应来源”的背景下，到底有何种正当理由继续为几十年前成立的机构提供资金。实际上，当今的变化和改革压力涉及对国际发展活动的整个组织构架和全球公益产品和服务的供应，进行前所未有的重新审查、回顾并提出根本的质疑。这既给粮农组织的未来带来了重大的机遇，也产生了重大的威胁，包括决定粮农组织与本身正在经历重大改造的一个系统的关系的挑战。

7. 在具体提及其作为世界“农业部”的核心作用时，2004年11月《联合国首脑会议结果文件》（第46段）强调，农村和农业发展如果不能更加紧密地融入国家和国际计划及努力，关于减轻贫困的千年发展目标就不可能实现（下划线由我们添加）。这样的一些声明明确表示世界正在对粮农组织提出何种要求，并向粮农组织提出了重新研究其作用、比较优势、其方法、战略及伙伴关系的适宜性和充足性的直接挑战。

8. 这绝非易事。五十年前，数量不多的一些机构组成了国际发展系统的组织安排。如今，组成该系统的是如此众多的双边、多边、非政府、私营跨国公司、慈膳基金会和混合机构，其特征是职能重叠重复，分工混乱。此外，需要在当今日益全球化和相互关联的世界中正确地看待该发展系统。在国际政治经济范畴内，创造财富和发展的主要动力并非发展系统的根本。除了少数一些极端贫困的国家之外，最重要的因素是各国内部的因素，最相关的外部因素与其说是发展合作的那些因素，还不如说是涉及贸易和市场准入、资本和技术、人的流动性、以及辅助性安全、经济、社会政治和环境条件的那些因素。国际发展合作的组织安排包括目的在于促进贸易和市场准入的某些手段（如普遍优惠制 - 普惠制 - 一系列的商品协定、特殊和差别待遇）。然而，总的来说，发展合作历来主要局限于官方发展援助，而这些援助通过各机构活动者侧重的各个项目仅仅少量处理了这些主要发展动力。

9. 然而，这种情况正在通过以下方式发生急剧的变化：使公共产品与私人投资、政府与非政府相联系的新的安排和全新的伙伴关系、国家主人翁精神、资源的集合和筹措以便达到临界动量、以及较长期的计划和全部门方针。国际发展构架的系统性不足今天正在受到前所未有的优先重视。发展的“政策一致性”的原因已成为官方对话的中心，最近的几次八国首脑会议都明确赞同关于发展的新的战略方法和大量扩展机构安排的需要。这些更重大的因素必须在对粮农组织的效益和相关性的分析及对其未来的任何预测中得到认真的考虑。

10. 与此同时，官方发展援助正以 20 世纪 60 年代和 70 年代初（即第一次石油冲击之前）以来最快的速度增长，预测将在今后 2-3 年内超过 1 000 亿美元（2003 年刚超过 500 亿美元）。此外，许多新的发展资金来源正在形成。许多双边捐者指出，他们现在面临着财政资源大量增长和规划的制约因素严重的困境。这可能为振兴粮农组织这样的多边组织和挖掘其充分潜力提供几十年来最重大的机遇。然而，除非这样的组织能够明确而令人信服地证明其相关性、效益和潜力，提出适合新的发展活动环境和改变的国际政治经济现实的战略，并能够表明真正“物有所值”，否则这显然不可能发生。

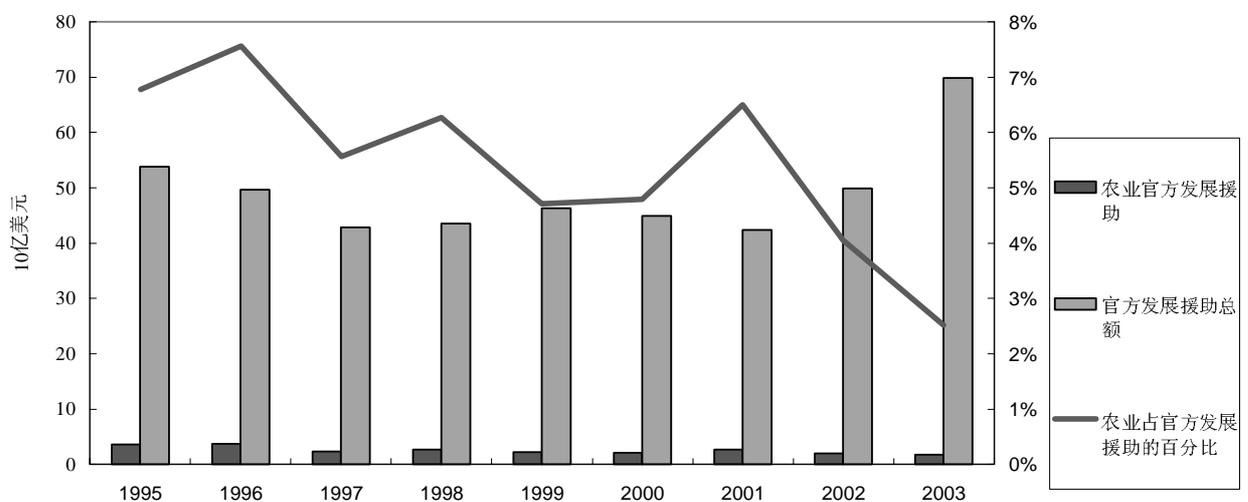
11. 在粮农组织成立以来的二次世界大战后时期中，发展中国家的粮食和农业部门也发生了急剧的变化。自那时以来，以多种方式发生了深刻的变化。前苏维埃集团的一些国家加入了市场经济。生物技术革命和对土著权利的进一步承认，既带来了巨大的机遇，也对知识产权、环境安全、人体健康问题和国际贸易提出了巨大的挑战。提供资金、科学研究和技术、政策分析、咨询及技术援助的新机构和替代性

供应来源迅速增加。民间社会更加活跃，连锁超市的发展使农业与迅速现代化的城市相联系，而这些城市原先几乎没有任何市场。在拉丁美洲、东亚和东南亚以及南部分地区许多国家的农业表现良好。在许多情况下，执行了扶贫农业和经济发展战略，导致同时减贫和广泛的经济增长。这造成了发展中世界国家和区域之间的巨大差异。

12. 同时，仍然存在重大的挑战，而且区域差异很大。通过关税或补贴对农业进行保护的水平仍然是一个未解决的问题，是贸易谈判取得成功的一个主要障碍。当饥饿问题集中在亚洲时曾经做到粮食自给自足的非洲撒哈拉以南地区，其农业和总体经济几乎或根本没有取得增长，粮食极无保障。艾滋病毒/艾滋病和其他疾病的蹂躏，使一些国家的生产性农业和城市劳力大量减少，非洲大陆受到冲突和人口（包括受过教育的人口）外流的影响，对内部发展能力提出了挑战。随着对有限自然资源的需求增长，环境和自然资源管理问题更加严重，不仅在非洲，而且在整个发展中世界都是如此。

13. 当前背景的另一个重要特征是农业在国际发展议程中不断变化的地位。1985年至2002年期间，农业的官方发展援助按美元实际值计算下降三分之二以上。对农业的发展援助在双边机构和多边开发银行的计划中日益靠边。例如，世界银行的农业贷款下降75%，从1980年占贷款的30%下降到2003年仅占7%。然而，农业和农村发展现已再次成为官方发展援助的优先重点。例如，在2005年，世界银行农村地区的项目贷款增加50%，达到约76亿美元，占世界银行贷款总额的41%。

图 1：农业官方发展援助的下降



资料来源：经合发组织发展援助委员会

14. 然而，大多数国际开发机构几乎完全丧失了农业方面的专业力量，如同找其他组织那样，他们正在找粮农组织提供政策分析、机构和技术投入，以注入其援助战略、政策和投资重点。例如，世界银行日益争取粮农组织对农业战略制定、投资一揽子的筹备、评估和监督的投入。

II. 核心小组的任命和启动

15. 职责范围规定核心小组将负有“指导、监督和组织独立外部评价的所有实质性工作的唯一责任”。核心小组于 2006 年 2 月 14 日在理事会委员会第二次会议上得到任命，其成员有：

- Keith Bezanson 先生（加拿大）组长
- Uma Lele 女士（印度/美国） - 带头负责粮农组织技术工作
- Michael Davies 先生（联合王国） - 带头负责粮农组织的管理、组织和行政
- Carlos Perez del Castillo 先生（乌拉圭） - 带头负责粮农组织的治理
- Thelma Awori 女士（乌干达） - 带头负责粮农组织在多边系统中的作用

16. 在理事会委员会同一次会议上，还决定将工作的开始日期推迟到 2006 年 3 月 13 日，并须在该日之前得到可靠保证，即 2006 年将获得 210 万美元，并最好存放在粮农组织中。2006 年 3 月 29 日，在经过体检和签署合同之后，工作实际开始。自那时以来，核心小组齐心协力以尽可能最快的速度行动。本初始报告是在仅仅开展大约四周的初步工作之后写成的，此报告得到批准将是评价进入其全面执行阶段的先决条件。核心小组但愿能有更多的时间来编写这份报告，能够对驻国家代表处、区域和分区域办事处进行有选择的初步访问，能够对我们的一些初步假设进行更加严格的测试，并完成挑选和预约将支持核心小组工作的区域、农业和营养专家。然而，这些额外的步骤及其所需的时间将给整个努力带来风险，而目前已经受到严重的时间限制，因此，我们挑选了尽可能最快的道路。在此初步阶段提出初始报告，很大程度是一个“半成品”。

17. 3 月 28 日以来：

- a) 进行了一项全面的文献调查，包括尤其是粮农组织在过去七年中进行的所有重大的正式评价、主要战略和政策文件（如最近的几个工作计划和预算、执行报告、中期计划及战略框架）和有关粮食安全、渔业和林业等的一系列广泛的部门出版物和评估。
- b) 物色和招聘了五名研究助理。他们将在项目全过程中协助数据收集和分析、文献搜索、调查表编制、安排、后勤及行政管理工作。
- c) 与技术计划、管理和组织、治理及国际发展系统四个核心领域的许多专家进行了讨论。还与拥有关于区域粮食和农业问题的专门知识和经验的个人进行了接触。正在与一名性别问题专家签订合同，以审查粮农组织有关性

别的政策和做法，以及性别问题相互交叉的性质。职责范围已经制定，许多情形下商定了合同安排。还有一些空白等待填补，但目前全面评价的主要成分所需的人力资源或者已经到位或者将近到位。

- d) 与一些主要机构进行了联络，为确定参照基准做了安排。此外，与秘书长的紧密管理实体高级别小组做了密切的工作安排。这应当确保粮农组织的评价考虑到该小组的审议活动及其可能提出的任何建议。
- e) 3月29日至4月6日期间在罗马开展了大量的实况调查和初步形势评估活动。与粮农组织大约100名职工组织了开放性访谈和会议。还与40多名国家代表召开了会议。5月4日，由77国集团主席召集，核心小组组长与77国集团的25名代表举行了另一次会议。
- f) 核心小组五名成员制定并一致同意评价的核心方法、分工和起初的关键路线。虽然这些将无疑需要随着出现的情况进行修订和改进，但该基本框架将便于迅速开展必要的工作。

III. 初步形势评估：一些工作假设

18. 核心小组与粮农组织近 100 名职工和来自南方和北方的 40 名政府代表进行的初步访谈，提供了与粮农组织的绩效、困境、困难和未来挑战有关的大量看法、意见和建议。当然，有不同的观点，但也有大量意见一致的判断和关注，这些提供了重要的初步情况和一系列工作假设。现阶段这些看法正在作为完全的轶闻处理，将在评价过程中予以系统审查。核心小组对此点如何强调也不过分。本节后面的内容具有高度的不确定性，包括初步建议、工作假设和将要探索的问题。小组还希望说明，后面的内容绝非一张可能事项和问题的详尽清单。

19. 粮农组织的一系列工作受到高度评价和广泛赞赏似乎基本上没有疑问。不仅从一系列非轶闻来源，而且从一些系统的、独立的评估和评价中也得出这种结论。粮农组织拥有许多乐意在粮农组织工作的优秀、专业和奉献的工作人员。但对本组织的福利、其财政状况恶化、其采取的方向及其今后的前景似乎也明显存在深刻和广泛的担心。核心小组目前不能确认或否认这种说法。然而，作为其审查的一个组成部分，独立外部评价将有计划地审查粮农组织所有重要利益相关者对本组织总体情况和方向的想法和认识。

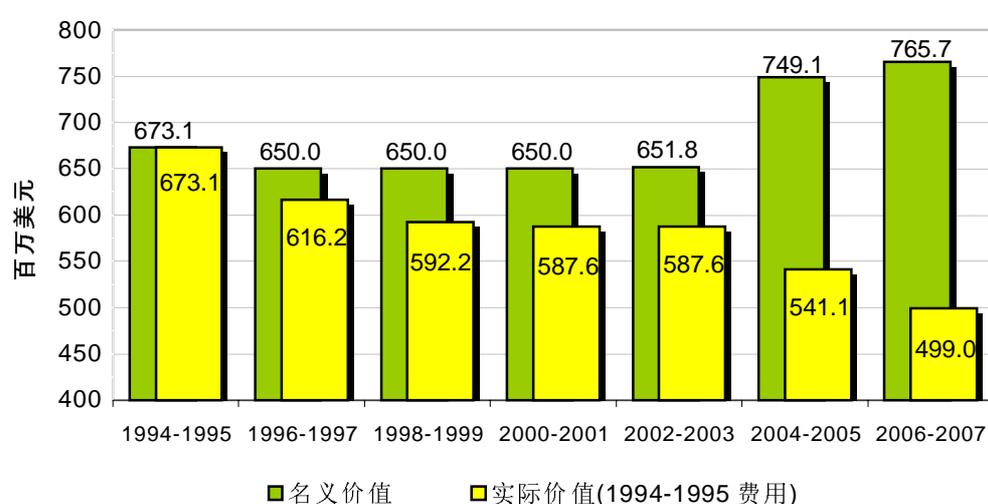
20. 粮农组织负有艰巨重要的使命，但可用于判断其绩效的系统证据看来少得令人惊讶。例如，过去六年中，向领导机构报告的全组织评价只有 20 份。此外，虽然已经正式建立了一个以结果为基础的全组织管理系统，但一些证据表明采用该系统的活动可能滞后。具体而言，英国国际发展部 2005 年对多边组织进行的一项对比研究，把粮农组织排在应用以结果为基础的管理方法的 24 个组织中的第 23 位。不过，这是一项相当快速的案头研究，独立外部评价将需要进一步研究粮农组织采用以结果为基础的管理方法的情况。一般来说，以实地为基础的正常和预算外供资和计划编制可获得数量适当的证据，关于紧急情况也可获得数量适当的证据。但粮农组织正常计划的系统证据情况目前看来没那么明确。在国家一级，2005 年对技术合作计划评价进行的独立审查指出缺乏国家战略，因而缺乏对国家绩效（影响）评估的框架或系统。该项评价建议确定与脱贫战略文件和联合国发展援助框架协调一致的国别优先重点，这反映在当前的工作计划和预算中，但看来极不可能在一年内就使情况发生充分的变化，从而编写出新的和可信的评价材料。

21. 因此，这次评价可能需要开展大量新的工作（无疑工作量比原先设想的大），并至少有点偏离职责范围的根本假设，即许多需要开展的工作可根据现有的材料断定。在这方面，职责范围声明：

“设想独立外部评价将尽可能利用现有资料。（它）将尽可能利用现有的评价和类似的工作，因而本身将不会详细审查所有方面，而是将……依靠他人的工作来形成自己的判断。”

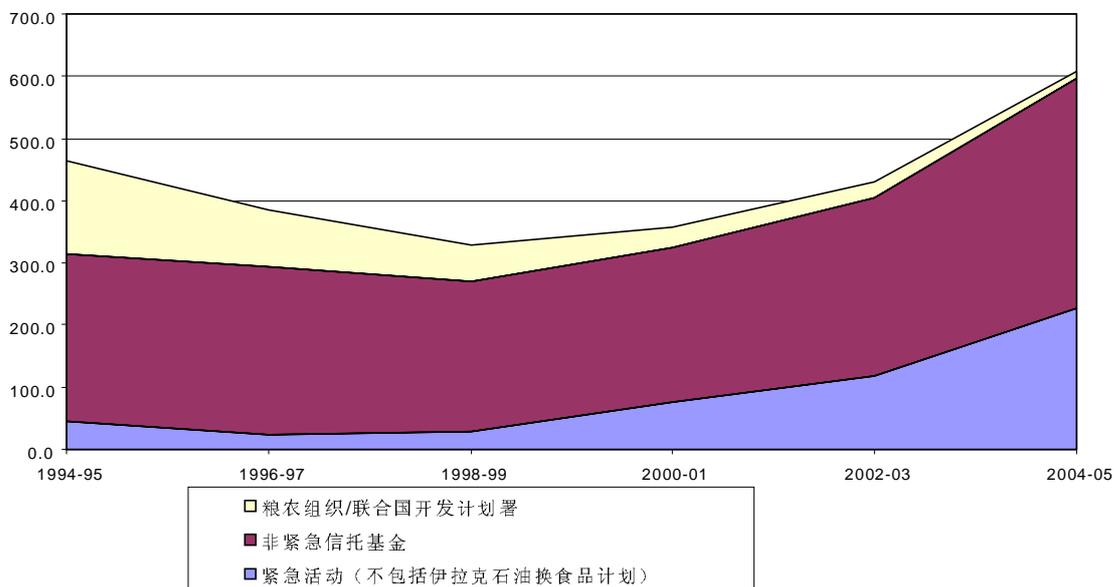
22. 自 1994 年以来，粮农组织执行了一项连续的改革计划。为粮农组织调整重点、重组和重振作出了努力，包括调整职能结构，以更加突出重点，在规范和执行工作之间形成合力。很大程度上是必须为之，因为与此同时，粮农组织的财政状况持续严重恶化。管理部门不得不迎接十分重大的挑战。2006-07 两年度粮农组织的正常（核心）预算由成员缴纳 7.657 亿美元的义务会费构成，其实际值比 1994-95 年下降 25%。名义零增长的框架现已用了有十多年。

图 2：粮农组织正常计划预算的下降（百万美元）



23. 在同一时期内，通过联合国开发计划署支出的传统发展项目资金从 1994-95 年的 1.632 亿美元，下降到 2004-05 年的 1 070 万美元，而紧急活动（不包括伊拉克石油换食品计划）的总开支增加了四倍，从 1994-95 年的 4 460 万美元增加到 2004-05 年大约 2.28 亿美元。这些因素的累计效应促使机构危机不断加剧。

图 3：粮农组织计划的预算外资金（百万美元）



24. 预算大幅度削减破坏性很大。普遍十分肯定的一种观点是这种破坏的影响因某种机构反应而大大加剧，按照这种机构反应有必要全盘削减，而不是重新确定比较优势，找出产生作用而且作用可能很强的关键领域，并为这些领域分配产生效益所需的资源。反对这种观点的认为尽管资源削减和十年来预算名义零增长，但管理部门找到了继续处理本组织规范职责内的所有相关问题。这些削减对技术合作计划却例外，该计划受到部分保护，免受购买力下降的影响。然而，结果是强制实行大多数其他预算项目低于名义零增长。这次评价必须研究的一个关键问题是实行资金削减后，资源使用面是否铺得太大，其必然结果是否（象许多人声称的那样）是粮农组织的许多计划和产品目前处于危险之中。

25. 粮农组织的资金困难似乎也在增加。截至 2006 年 2 月，81 个成员国（占成员总数的三分之一以上）拖欠 7 300 万美元的分摊会费付款，迫使粮农组织向商业来源借款，以便承担批准的执行开支。这种借款于 2005 年年底达到 7 100 万美元，财政委员会第一一〇届会议指出，“未来的现金流量问题甚至可能超出本组织外部借款的能力。”

26. 人们对粮农组织的“规范”与“执行”活动似乎已经划定了人为界限，在定义和概念方面出现了巨大的混淆。一些相关人员提出，粮农组织在规范活动范围以外没有任何重大作用。另外一些人员则往往认为规范活动主要受到发达国家关注并使其受益，而看来许多人一致认为直接提供技术服务价值最大。如果这是一种准

确的看法 – 这又是评价需要研究的一种假设 – 那么,这就构成了一种极其困难而又不幸的情形。粮农组织的“规范”工作在全球问题(如建立规范和标准、贸易和国际市场准入、有关植物遗传资源的战略和政策、农业对环境和气候对农业的影响、能源和生物燃料的潜力及局限等等)中的中心地位,几乎是不言而明的,因为 21 世纪这些问题在全人类前景中的地位日益加强。但同样可以推断,国际公共产品的生产与加以利用或从中受益所需的能力和资源之间存在的一个连续的过程。关于公益产品的理论和许多研究不容置疑地表明,一种产品只有在能够有效获得和利用时才能成为一种公益产品。这种情形因粮农组织在发展中国家的许多规范工作缺乏绩效措施,和缺乏确定和判断规范作用、能力建设与技术合作之间的联系的可核查的手段而更加复杂化。

27. 关于以上这一点,似乎重要的将是认真考虑粮农组织活动的关键方面在这一段时间内发生的重大变化。例如,20 世纪 70 年代和 80 年代,粮农组织的大多数专业工作人员在实地和区域办事处工作。即使到 1992 年后期,也只有 54% 的专业人员在总部。虽然粮农组织与联合国儿童基金会一样,并非设计为一个计划交付组织,但 1980 年它至少在 130 个国家执行了大约 850 个大型项目(>15 万美元,1980 年美元价值)和 420 个小型项目,有略多于 2 000 名专业人员和 620 名顾问。然而,今天,粮农组织根本上并非一个计划交付组织。在 7.657 亿美元的两年度正常预算中,约 1.0355 亿美元(13.5%)分配给技术合作计划。2004-05 年(可获得实际支出的最近的一个两年度),两年度正常预算为 7.491 亿美元,其中 1.03 亿美元(13.7%)用于技术合作计划。预算外支出达到 6.23 亿美元,其中 40% 用于紧急情况,39% 用于技术援助,21% 用于以总部为基础的工作。大约 40% 归属通常按“规范”活动标题分类的工作。还有一定数量的“合作与伙伴关系”,其中部分资金分配给提供与规范活动有关的政策咨询。各方面都对评价小组提到担心当前的改革建议强调大大增加权力下放和授权,其结果将是把粮农组织从一个以知识为基础的组织转变成一个规模较小的实地计划执行组织。这种关切是由粮农组织最资深的一些技术专家向独立外部评价小组成员强烈提出的,将根据评价的职责范围的要求仔细审查。职责范围特别问道:“粮农组织的资源水平及有限资源的应用在何种程度上反映了成员的优先重点和需要,它们是否与本组织正在试图开展的任务、其比较优势和效益领域相符……?”和“改革建议的效益潜力如何?”

28. 关于组织治理,成员国政府和粮农组织管理部门都始终提到的一个主题是协调不同观点和确定优先重点方面的困难。英国国际发展部 2005 年对多边组织进行的一项比较研究得出了这种结论,指出:“领导机构未能协调关于组织作用和优先重点的不同观点。”然而,该研究发现,其他多边组织的情形并非如此,而这些组

织的基本管理结构基本上与粮农组织的那些结构相同，如果这些意见正确（此刻这些意见也仅仅是工作假设），需要探讨的一个主要问题将是如何解释粮农组织与比如联合国工发组织、世卫组织、联合国开发计划署或联合国妇女发展基金之间的差别。

29. 关于管理和行政事项，广泛确定基准¹将成为这次评价的一个整体部分。这将对我们初步访谈中提出的一些断言进行检验，其中包括声称粮农组织是多边机构之中中央集权程度最高的机构；其组织文化相对联合国其他实体而言厌恶风险；其管理决策系统和结构相对那些机构或其参照者而言过于“官僚”。粮农组织内部没有对行政职能进行过正式评价，虽然对其他事项的评价报告了有关行政管理的结论。总的来说，他们的看法指明了十分厌恶风险的系统、中央集权过度和授权不足及依靠事先而不是事后反复控制。

30. 粮农组织内部对行政事项的主要评估不是由评价办公室而是由内部审计进行。独立外部评价要求并获准全部获取关于财务和行政事项的所有内部审计审查和评估，但那些处理个人行为的除外。获取这些材料将大大促进对管理和行政事项的评价。

31. 当前的改革建议（无论是联合国全系统的还是粮农组织内部的）都强调跨系统协调和一体化。我们迄今开展的访谈都强调了在这次评价中制定一个事先的规范和标准框架，借以衡量一体化和协调努力的结果的重要性。然而，最近对权力下放的评价提出了一项意见，即粮农组织可能证明不愿意把粮农组织国家一级工作的任何重大授权划归驻地协调员和纳入联合国单一的国家办事处（这两项都是秘书长“一个联合国”的建议中所要求的）。不过，这又是一个十分复杂的事项。例如，至少在某些事例中，粮农组织的驻国家代表处似乎设在国家农业部内，这完全可能是一个比重新安置到一个联合国的中央办事处中费用较低、效益较高的安排。需要对此进行一项全面客观的审查，并将包括在独立外部评价的任务之中。

32. 紧急情况：粮农组织的应急工作在过去十年中增加了四倍（如果包括伊拉克石油换食品计划，则增加了九倍），其资金几乎完全通过自愿捐款提供。当发生灾害和粮农组织作出反应时，一个小处往往动员和监督数百个合同工的工作。最近（2003年）对粮农组织应急反应的一项评价找出了一些重要的问题，包括：(i)预警系统虽然受到高度评价，但随着资源分布面越来越广，能力似乎在下降；(ii)粮

¹ 明确“确定基准”一词的含义十分重要。该词主要用于商业和工业，即建立严格商定的标准，各组织本身以及其他方面可以这些标准为基准。然而，就粮农组织和其他国际组织包括已作出大量努力的多边开发银行而言，这些商定的标准一般并不存在。因此，本研究报告中的确定基准将适用于折衷式的确定基准，这已成为这类评价中被普遍接受的做法。它将力求根据其他类似组织的大量指标对粮农组织进行比较和对照。

农组织的应急响应程序被视为官僚而繁复，这限制了反应能力和效益。管理部门对这项评价的回应是建立了一个新的预警机制即应急响应特别基金（SFERA）。这一机制在海啸袭击时已经建成并投入应用，2005年海啸评价对这一机制的价值打分很高。即将对西非蝗虫危机的应急响应进行另一项评价。鉴于这显然是粮农组织活动增加的一个主要领域，当前的独立外部评价将包括从执行、管理和治理角度对粮农组织与紧急活动有关的作用、能力和绩效进行一项全面的审查。评估还需要审查紧急工作迅速增长和处于主要地位对整个粮农组织的影响，其中包括本组织的战略和计划能力、紧急工作对政策和比较优势以及随后恢复的影响。最后，评估还将澄清紧急情况是否为粮农组织的一个增长领域以及罗马三个机构之间合作各自的作用和潜力。

33. 规范、标准和条例：作为全球公益产品，这些产品非常纯正。就粮农组织作为食品法典、《国际植保公约》和《植物遗传资源条约》中制定标准的中立论坛的作用而言，看来没有竞争或可接受的替代供应来源。两年前对食品法典进行了评价，结论普遍非常积极，但也担心资源分布面太广，工作人员过度紧张。粮农组织积极制定规范、标准和条例的其他领域（如国际植保公约、植物遗传资源条约、鹿特丹公约²、海洋法、沙漠化防治公约等）都未进行过正式评价。还向独立外部评价小组提出了粮农组织与其他实体之间在建立全球规范、标准和法规方面的其他合作和伙伴关系安排的问题（如世界动物卫生组织、世界贸易组织关于食品和卫生的标准、国际原子能委员会关于核技术在农业中的运用等）。粮农组织在所有这些领域的作用、相关性和效率均应仔细评估。然而，正如已经指出的那样，除食品法典以外，迄今尚未对这些进行过正式的评价。独立外部评价将不能为填补空白而对所有领域进行全面评价，但它将努力审查全部情况，采用快速评估调查技术，并可能进行案例研究。

34. 粮农组织对促进贸易的作用：粮农组织与其他组织一起对农业贸易与投资的问题给予大量关注。例如，2005年**粮食和农业状况**报告³专门谈及这些问题，商品问题委员会及其商品小组直接处理贸易问题。本组织还通过制定标准（食品法典和植检标准）在农业价值链分析及技术和政策能力建设支持方面直接努力促进农业贸易。然而，除对食典的评价以外，迄今尚未对本组织在这些关键和高度论题领域所开展工作的相关性、适当作用、价值及文献进行评估。目前正在对农业商品和贸易工作进行全组织一级的评价，并刚开始对国际植保公约进行评价。独立外部评价将利用这些报告处理这些问题，并将在必要时考虑其他的分析。

² 对国际贸易中某些危险化学品采用事先知情同意程序的鹿特丹公约。

³ 粮食和农业状况、农业贸易与贫困：贸易能够扶贫吗？粮农组织，2005年。

35. 粮农组织的政策援助作用：五年前，于 2001 年对粮农组织的政策援助进行了一项评价。这项评价现在可能有点过时，独立外部评价将努力审查其结果，并酌情更新其结论。2001 年的评价得出的结论是政策咨询的技术质量良好（尽管报告并未明确如何加以衡量），但报告也提出了严厉的批评。它报告缺乏提供政策咨询的组织和管理系统，普遍未能依靠粮农组织具有比较优势的领域，由于总部作用分散的有害影响，规范和政策工作之间缺乏联系。这提出了独立外部评价将通过实地访问探讨的一些明显问题，包括：(i)政策咨询在何种程度上由需求推动？(ii)需求来源是什么和确切需要的是什么？(iii)援助是如何集中、核查、核准和提供的？(iv)由谁提供和向谁提供援助？这是否取决于个别国家代表（粮农组织驻国家代表）的素质和经历？

36. 治理：似乎既没有对全组织的总体治理也没有对具体的治理手段（如理事会、各委员会等）进行过任何系统的评价、评估或审查。且不说整个联合国改革的主要问题及其对粮农组织治理的影响，状况评估访谈中反复提到了一些问题，这些问题将在进行独立外部评价时加以研究，其中包括：

- 治理的组织结构及其各部门各自的作用；
- 总干事的任期及该职位及其他高级职员的选择过程；
- 预算外资金的管理；
- 各区域会议的作用；
- 是否应如同其他一些多边组织中采用的做法那样，为非政府组织利益相关者确定得到加强的治理作用；
- 粮农组织的治理与联合国整个系统的治理之间的关系。

37. 宣传和传递粮农组织的信息：自 1994 年以来，这项作用得到大大加强。粮农组织通过世界粮食首脑会议和积极参加其他首脑会议，尤其是涉及环境问题的首脑会议，在粮食和粮食安全问题上发挥了全球带头作用。然而，对此并没有进行过正式的评价，尽管声称如果没有这些举措，减轻饥饿将不可能成为一项具体的千年发展目标。就更加普遍的传递工作绩效而言，2005 年进行的一项评价认为政策和组织结构普遍不当。它提出了许多建议，看来已对这些建议采取行动。电视粮食集资行动现正在进行单独评价，预期 6、7 月份提出其报告。粮农组织的知识管理基础设施现也成为其传递和宣传结构的一部分，需要参照规范确定基准。

IV. 初步评价框架

38. 这次评价将尽可能遵守联合国评价组批准的联合国系统评价规范和标准。它将努力确保其方法和程序遵循经合发组织发展援助委员会关于衡量相关性、效率、效益（反应能力、结果、产出及贡献）及可持续性的评价原则。在这一方面，社会科学提供的标准方法库将应用于抽样、指标的辨别和规定、开放性、结构性和半结构性访谈、结构性和加权的问题调查表、调查、基准确定以及通过三角法、平级审查和统计平均数核实成果。然而，重要的是明确，与粮农组织其他全球性更强的公益职能相比，标准的投资项目仅构成粮农组织全部活动的较小部分。使用经合发组织规定的标准评价方法对前者不太容易进行评价，这些方法主要是为审计和评估投资项目设计的。因此，对粮农组织技术计划的评价还将利用比较折衷的方法，例如，利用世界银行对自然资源管理的外部审查、国际农业研究磋商小组、全球卫生和环境计划以及伙伴关系评价中所使用的方法。此外，鉴于这次独立外部评价的一个主要部分注重对未来的预测，将正式和非正式地争取“专家”和“专家小组”对治理事项、多边主义的不断演变形态以及粮农组织在变革后的国际发展组织构架中的位置等的看法。正在考虑组织和召开焦点小组来处理这些问题。最后，在这次的研究中，将始终采用粮农组织理事会批准的职责范围中规定的“影响”的明智定义，尤其是：

“鉴于粮农组织对国家和全球一级发展进程的投入较小，关键问题将涉及对可接受的因果关系贡献的程度”。（下划线由我们添加）

39. 虽然分析的四项主要成分将平行展开，但已经确定了核心小组五名成员之间不断交流和协调的过程。这是必须的，因为这些领域必然形成大量的重叠和高度的相互依赖性。为了确保把总的结论和建议整合和综合到单一的一致陈述之中，这也是必要的。

40. 下文介绍了将应用于(i)粮农组织的技术工作；ii)行政、管理和组织；(iii)治理以及(iv)粮农组织在多边系统中的作用这四个领域的初步框架。将为四个核心领域的每一领域制定评价表，但这些表并非静态，因为评价是一个过程，其中随着评价的进展，将出现新的问题，因此将出现对相关性和效率和效益两个问题以及相应指标的新的需求。还将为国家一级的分析制定一个总的评价表，这将有助于确保方法一致。

A. 粮农组织的技术工作

41. 粮农组织的技术工作目前包括以下九项职能：

- 信息收集和传播；
- 标准制定；
- 对世界状况的例行评估和全球监视，涉及粮食安全、有害生物、疾病、环境破坏（土壤、鱼和水、林业资源的枯竭）及预警系统；
- 全球规则的制定：涉及成员国关于食物权、植物遗传材料和可持续渔业管理等问题的协定；
- 关于粮食安全和一系列广泛的其他此类问题的宣传；
- 全球、区域和国家一级的政策研究 – 这包括所有的粮食、农业、林业、渔业、自然资源及人力开发，尤其是处境不利的群体 – 妇女、贫困农民等的开发；
- 与世贸组织、世卫组织、世界银行、国际农业研究磋商小组、经合组织、世界粮食计划署、农发基金、国际原子能机构、全球环境基金、联合国环境规划署、非政府组织、世界气象组织等机构在政策和技术主题上结为伙伴关系（这些似乎将成为将注重的主要机构，尽管可能还有许多其他机构）；
- 单独并与世界银行/粮农组织合作计划、国际农业研究磋商小组、双边捐助者、区域银行及农发基金等合作，在以上所有领域内向发展中国家提供防治跨界病虫害方面及较一般的技术援助；
- 在紧急情况评估和紧急情况后的立即恢复方面的技术援助

42. 一种（有待在独立外部评价中予以确认或摒弃的）工作假设是，鉴于粮农组织涉及所有成员国的国际性质及合法性，上文前四项全球公益职能中包含只有粮农组织才能够履行的主要领域。

43. 第二种（也需要加以检验和确认或摒弃的）工作假设是，目前正在良好地履行其中某些职能，而另外一些职能履行得不太好，但资金是否充足是这里的一个主要问题，国际社会仍然需要由粮农组织提供所有这些公益产品。

44. 这九个领域的后五个领域是出现了众多替代性供应来源的领域。这就提出了许多问题和争议 – 一些方面提出粮农组织在其中每个领域中都具有强大的作用，而另一些方面则对这项工作的数量、质量、效率和影响提出质疑。

45. 这些仅仅是根据一组差别很大的个人的初步反馈提出的一些假设，需要加以检验、确认或摒弃。

初步事项和问题

46. 在其中每个领域中，对技术领域的评价将有必要提出一些标准的评价问题：
- 粮农组织目前正在开展何种活动，在何处（在哪个区域和区域中的哪个国家）和如何开展活动，资源（财政和行政资源）组合如何，效率如何，结果又如何？ - 正在收集有关数据，但这些活动将需要得到优先重视和评价 - 见下文对此所作的更多说明？
 - 何为主要替代性供应来源，它们在干什么？ - 粮农组织相对其他组织而言做得如何，既使用客观的绩效措施又考虑到其利益相关者（即直接或间接接受其影响的所有人）的看法？
 - 粮农组织管理部门和职工及粮农组织的客户对粮农组织正在开展的活动的看法如何，绝对而言或相对其他组织 - 其中一些组织将作为参考基准 - 而言，粮农组织在今后发生重大变化的背景下会做得如何和应当做些什么？
 - 粮农组织具有强大比较优势的技术领域是什么？
 - 粮农组织无比较优势但仍然履行其职能的技术领域是什么，为何如此？粮农组织若不履行这些职能是否将/能获得这些比较优势？
 - 粮农组织在联合国结构中的位置如何使它具有合法性、接触各国政府的机会及签定全球协议的召集力量和能力等优势，相对非联合国机构而言缺乏独立性、职工激励措施有限以及财政资源受到限制和不稳定又如何限制这些优势的体现？
 - 从四个角度来看对粮农组织未来的影响如何：单独行动、通过改革、与其他机构协作以及与参照机构对比？

方法

47. 对粮农组织技术工作的审查开始时将使用联合国评价小组和经合发组织规定的标准评价方法和指标（相关性、效益、效率、机构影响和可持续性）。然而，正如本初始报告上文提到的那样，与其他更具全球性的公益职能种类相比，标准投资项目只占粮农组织全部活动的较小部分，这就要求按照世界银行评价中所使用的元评价方法的精神使用比较折衷的方法。

48. 作为真正的第一项任务，评价小组粮农组织审查了原先的各项评价，并将系统地探讨提出了何种建议、管理部门的回应及实施状况。如果没有实施这些建议，将找出原因和理由。这项审查即将完成，并将构成评价的一个重要分析基础。

49. 全球文件已委托在粮农组织主要技术活动领域（如林业、渔业、农业、粮食安全、食品安全和营养、紧急情况及技术援助）中经验最丰富并受到十分尊敬的几位全球专家编写。这些文件首先将回顾过去几年中，各自具体调查研究的领域中发生的关键变化，并将在文件开头就明确说明几种最佳和最坏情形方案，以确保这些文件中提供的评价有意识地向前看，文件不仅便于对粮农组织的过程和产出进行严格的审查，而且提供全球方案背景。例如，这将包括农业在各区域经济发展中变化的作用、发展中世界不断扩大的区域间差异及其提出的与粮农组织的任务和职能有关的不同挑战，资源枯竭的程度和性质、影响到特定商品和服务的供应和需求的人口及城市化动态、当前的和预测的饥饿及贫困程度、不断变化的国际贸易及气候变化。预计并非所有的文件都报告所有这些趋势，而是处理与评价粮农组织在各特定领域中的活动直接相关的那些趋势。

50. 其中每一项回顾都将考虑到之前对粮农组织进行的所有相关的正式和非正式的、自我的和外部独立的评价。目前正在整理这些评价，但每一位评价员将与粮农组织管理人员和评价处的职工核实这一信息的完整性。文件中的结论将与在成员国得出的结果相结合并对照这些结果进行测试。

51. 由此可以推断，技术评价将综合几种不同的方法：

- 全球文件将提供对具体领域（渔业、林业、粮食和农业等）状况的全面评估，从全球至地方的角度对每个领域进行纵向分析，并在这一背景下看待粮农组织的工作（即相关性、范围、适宜性、及时性、可靠性、实用性等）。
- 关于粮农组织的上述九项职能，全球文件将提供对结论、事项和问题的综述，并确定建议的跨区域的一系列需要。
- 然后，区域小组将采用 1 和 2 来确定实地访问的结构，从而能够既处理诊断分析又处理预测问题。虽然重点会有差别，甚至对世界不同地区和发展程度不同的国家应用粮农组织不同产品的情况也会有差别，但对各区域的访问将遵循全球小组将制定的某些标准的职责范围。这将确保在各区域收集的信息的一致性 – 既分析粮农组织在其区域中开展的活动，又分析利益相关者之间的看法。在要测试的假设中将包括许多相互交叉的问题，如性别方面的政策和计划措施及其效果、可持续发展和将减贫纳入主流活动。
- 然后将上述情况纳入全球“思考/评价篇”文件，这些全球文件受益于国家/区域评价，并将这些评价置于更广泛、更长期的跨部门和前瞻性看法的背景之中。

- 总之，上述做法将对关于粮农组织的治理和管理及在多边系统中的作用的其他全面审查及技术工作评价作贡献。
- 确定粮农组织的参照基准的工作将由核心小组共同协调开展。
- 关于粮农组织产出的数据收集和案头审查之后，将采访粮农组织职工、粮农组织利益相关方及基准参照机构的职工，并对利益相关方进行正式调查，以确定粮农组织的产出、结果和影响。

B . 行政、管理和组织

初步事项和问题

52. 独立评价核心小组最初几次会议之后，可能确定评价的行政领域中将需要考虑的若干项全面主题，以及需要详细检查的一些主要领域。显然，信任和透明度问题是必须研究的主题，因为一般来说这些问题可通过人力资源活动和行政过程加以解决。另一个全面的问题是粮农组织避开风险和进行微观管理的程度，而与此同时，转向要求承担更大责任和接受一定程度对应风险的一种文化的活动和结构。在宏观一级，提出了粮农组织行政支持的成本效益问题。这导致出现一种似乎矛盾的情形，一些指标表明行政服务长期良好地满足了削减开支的要求。因此将有必要收集有关与粮农组织相似的组织中的行政支持费用的一些对比数据。

53. 已经决定，一个六人核心小组将评价粮农组织的行政管理和组织（AMO）结构。其中将包括组长（组长将负责人力资源和一般行政事项）；一位工作领域将涵盖小组所有活动的研究员、一位计划预算专家、一位财务风险管理和审计专家，了解私营部门并具有领导和管理发展方面的经验；一名信息技术专家和来自学术部门的一位评价员，他们将审查知识管理的交付工作及粮农组织与广大公众的交流。该小组中至少有四名评价员将承担一定程度的跨部门责任，需要与核心小组成员领导的其他评价组（预算、信息技术和交流）联系。在他们向第三方收集数据时，确定的所有工作领域的责任将在小组成员中分配。该小组将得到一名研究员的协助，该研究员尤其具有在组织文化和法律事项方面的经验。

54. 我们认为，这项审查最敏感的方面将是涉及管理和领导问题，对这项成分，在较后的一个评价阶段可能需要一位公认的高级平级评审员。

方法

55. 在阅读相关的背景材料之后（其中部分材料将事先为工作组整理），设想行政管理及组织小组将在罗马召开一周的小组会议，就评价的方法达成共同认识，提出

问题和确定调查路线，界定额外的评价需要，与将被调查的领域的高级管理人员召开初步介绍性会议，并启动一些焦点小组会议。此后，小组各成员将在其指定领域内独立执行商定的调查路线，组织焦点小组会议。可能要求小组的一些成员参加跨部门核心小组，访问粮农组织的其他部、实地办事处或其他国际组织以便采访和确定基准等。行政管理及组织小组可能需要召开一次中期会议，审查届时得出的结论，决定进一步的调查路线，讨论各项主要主题领域中、尤其是那些具有明显跨部门联系的领域中的当前评价方向。2007年1月初这一过程结束时，将组织第三次但会期较短的小组会议，讨论初步结论，对各份报告的编写提出一致的方法。

56. 重要的是行政管理及组织小组将采取由下而上的调查方法，努力从工作层面通过条线管理然后到高级管理部门，探讨规则和过程的优点和弱点。第一轮调查将涉及焦点小组和对一份职工调查表的分析，以及为独立外部评价定对本组织职能具有重要性的一些主要过程绘制流程图。

需要深入研究的事项

57. 这张清单不可能详尽无遗，或者是决定性的，因为最终清单将取决于正式的行政管理及组织小组在粮农组织召开初步会议时将作出的初步评估及对相关文献的第一次审查。此外，应当强调，鉴于粮农组织和联合国都在平行考虑改革问题和粮农组织的一些办事处中目前正在“试验”新的下放结构，评价是一个移动目标，因而更有必要随着工作的进展，由行政管理及组织小组对深度研究清单作出调整。因此，以下为需要深入分析的领域的示意性名单：

- **人力资源：**职等级别划分、能力和国际公务员制度委员会减级增幅的建议，尤其是考虑到农发基金和世界粮食计划署为联合国共同系统正在进行的试验；招聘和任命过程和目标，包括国籍和性别指标以及人员管理与人事决定之间的联系；流动和轮岗（粮农组织与联合国其他机构之间轮岗的可能范围）业绩评估及绩效工资的可能，也考虑到国际公务员制度委员会当前的建议，目前农发基金和世界粮食计划署正在试验这些建议；人力资源计划及其支持灵活的工作人员队伍的能力，考虑到联合国共同系统的要求和制约因素；粮农组织工作中使用顾问及其成本，考虑到雇用短期专用力量的方式已经发生了转变。
- **行政：**保安和风险；分析罗马或其他地区可能的和正在进行的联合/第三方行政管理活动，包括外包；考虑到由于预算原因活动部门化或下放的倾向，确保提供行政支持方面联合思考的机制；象总干事改革建议中提出的那样，行政及财务部参与国家机构建设的可行性。

- **财政：**财务风险问题；粮农组织的资源流动问题，考虑到成员缴纳分摊会费的情况；即将改用国际会计标准的影响，包括为离职后债务（包括健康保险）准备资金的需要；确定财务和会计程序的基准；事后与事先控制。
- **预算：**各种不同预算手段的优缺点，如战略框架、中期计划及工作计划和预算；编制不同预算方案的用途和成本效益；现有预算手段对重点确定的适当程度；滚动性中期计划及其与两年度工作计划和预算的“最佳匹配”；预算过程的透明度和知情决策；根据联合国系统通过的基于结果的管理方法在预算中使用的绩效指标的适宜性；确定预算和规划过程的基准。
- **正常预算与预算外资源之间的关系**以及预算外资源的管理，包括：接收资金协定的安排；程序的效率和灵活性；实质性问责制安排；预算外供资与正常计划资源结合；根据其他组织应用和管理自愿供资的做法确定基准。
- **组织结构和治理：**结构对计划需要的适宜性（参阅技术评价小组的工作和治理及总干事的改革建议）；最佳支持减少管理层面的结构；对监督结构的规范审查；权力下放结构（参阅技术评价小组的工作及总干事的改革建议）；粮农组织中管理培训的结果，包括参加联合管理中心的活动（参阅知识）；领导作用 – 看法和现实；管理信息系统的适宜性（参阅信息技术）。
- **信息技术：**信息技术基础设施的风险评估；信息技术基础设施对由知识驱动和透明的组织管理的适宜性（也参阅基础设施）；目前正在建设中的主要人力资源软件系统的实施方法和目标；进一步将传统系统纳入财务系统构架的必要性；信息技术系统支持权力下放的执行活动的的能力。
- **知识：**粮农组织支持知识环境的方法；粮农组织在交流和公共信息领域的外延计划，包括出版物计划及与集资活动有关的计划；内部和外部整合知识管理的程序（参阅机构间审查小组和成员国的需要）；内部培训计划（参阅人力资源）；知识环境中的管理性质（参阅管理）。

调查路线和将进行的联络

58. 以下名单现阶段并非排它性的，因为随着工作的进展，其他方法可能证明是可取的。然而，对行政管理及组织问题的审查将包括以下方面：

- 将从现有的粮农组织人事系统、高级别管理委员会人事统计资料、粮农组织预算和财政系统及报告以及世界农业信息中心的文献系统司所持有的信息中提取数据。
- 将开展一次职工调查，向所有职工分发问卷调查表（这将成为核心小组的一项活动，因为问题应涵盖粮农组织工作环境的所有一般方面）。这项调查将涉及总部、区域和分区域办事处及驻国家代表处的职工。
- 将收集和审查原有的部、司一级有关需要、政策和问题领域的研究，以及内部评价报告、具有相关性的内部审计报告及粮农组织外聘审计员的报告。
- 将与负责行政管理及组织的各部和各司管理职位中所有司处级（D级）及以上人员以及总部和下放办事处的大量其他管理人员进行深入的结构性和半结构性访谈。
- 行政管理及组织小组将在更加普遍的层面上与司一级选出来按职能、国籍和性别代表充分广泛的职业种类的职工焦点小组召开会议。焦点小组将包括：
 - P5 和 P4 级工作人员
 - P3、P2 和 P1 职工
 - 一般服务人员职工
 - 涉及广泛主题领域的至少一个顾问小组
- 还将在焦点小组中采访各技术部（包括渔业和林业）的典型的计划协调和信息技术部门。在焦点小组和职工调查的结论基础上，可能需要进行某些单个的深度访谈。
- 将向联合国共同服务机构，包括联合检查组、高级别管理委员会、联合国信息系统协调委员会、机构间采购处和国际公务员制度委员会收集以前的评价和其他相关材料。
- 根据以上情况，将确定相关性、效率和效益的一种类型或政策、方法及评估。然后将这种类型用于确定与其他若干多边实体的参照基准。确定基准将至少涉及联合国另外两个组织，但也可能包括一些非联合国组织，以便使收集的数据和不同系统效益对比的面更广。关于联合国机构，将使用世卫组织和联合国教科文组织，因为这两个组织都属于专门机构，总的来说规模和计划职能与粮农组织相似。也可能研究

这两个机构最近开展的可能特别相关的一些重要研究（如世界卫生组织 1999 年对采购服务的审查）。

- 这一类型也将奠定详细确定关于行政、管理和组织的具体问题的基础，至少将在对两个区域办事处、两个分区域办事处和若干个驻国家代表处的访问中使用这些问题。待访问的办事处的挑选将在核心小组层面协调。

C. 治理

59. 要具前瞻性，评价必须解决的问题是国际社会今天需要何种类型的粮农组织以及今后需要何种类型的粮农组织。从治理的观点看，孤立地看待粮农组织无法解决这些问题。需要一种系统的方法，因为虽然粮农组织面临的一些治理困难是粮农组织特有的，但另一些则无疑是更广泛的联合国系统治理问题的一部分。因此，治理方面的独立外部评价工作必须与粮农组织在多边系统中的地位的工作紧密相连。将采取两者之间紧密结合的方法。

60. 在 1991 年，提交了一份称为关于“联合国问题及备选方案”的第二份“北欧项目”的基本报告。在若干“未来研究”方面作出了预测，其中一个主要结论是当时联合国专门机构处于重点、核心能力和影响下降的“十字路口”。该报告得出的结论认为，这主要是因为战略方向和战略选择方面作出明显决定的一致缺陷以及因为政策决定欠缺或不一致而造成的集体治理失败的问题。16 年以后，在独立外部评价的第一轮与粮农组织职员和成员国政府的访谈中收集的意见和评估表明几乎没有变化，至少对粮农组织如此。然而，此时提出的这种看法仅仅是一种工作假设，需要仔细和彻底审查。

初步事项和问题

61. 对粮农组织领导机构（大会和理事会）的结构和作用必须仔细审查。重要的是要强调，在列为领导机构的粮农组织所有机构中，只有大会和理事会赋予了决策权。其他一些虽然是该机构的组成部分，但却以咨询的身份运作。过去，粮农组织的一些技术委员会（渔业、林业）举行了部长级会议。从治理的角度看，重要的是应查明在这些会议上作出的决定是提交粮农组织的领导机构批准还是被认为是最终决定。对粮农组织区域会议所作的决定亦应如此。

62. 对机构的结构和职能的分析将尤其包括以下问题：领导机构如何整合？领导机构在多大程度上被认为是包括和代表本组织所有成员的利益？领导机构是否能够作决定和确定优先重点？确定重点，包括透明度是否有商定的标准？在治理方面

是否有权力不对称情况，如果有，这些如何影响对本组织的信任？领导机构是否衡量其自身效率和效益的绩效（这正在成为一种标准规范）？不同类型的机构治理可能有何种效益？所确定的治理议程的实质性项目如何？粮农组织的治理与其他多边组织的治理比较和对照情况如何？与全球基金（防治艾滋病、疟疾和结核病）等其他多边组织目前的做法一样，民间社会的代表等新的实体更直接参与治理是否可取和可行？如果是，应采用何种方式？评价和审计作用是否得到适当的和充分独立的行使，这些是否向领导机构提供适当、可靠和充分的信息，确保这些机构能够履行其受托责任？

63. 关于治理的第二类问题涉及治理与管理之间的关系。按照章程和在实际中粮农组织的治理与管理之间的关系属何性质？是否明确了关于作用的定义，它们是否得到应用？问责制是否明确和适当？在实际中，本组织的目标确定以及政策和战略制定是否回应治理或管理的举措？是否存在紧张情况，如是，则如何处理和解决这些紧张情况？在安然、世界电讯和安达信等公司倒闭以后，在治理 - 管理关系方面进行了重大变革，这不只限于公司部门，而且目前日益在慈善组织和非政府组织的机构进行。目前是否知道或正在出现“最佳规范”的情况，这些对粮农组织是否具有可能的价值和适用？

64. 第三类问题涉及粮农组织的治理与整个联合国系统的治理之间的关系，包括这种治理通过全球首脑会议和大会的要求和所赋予职责的非正式成分、联合国经社理事会和联合国大会与粮农组织治理成分之间被称为“共同系统”的关系，其中包含国际劳工组织法庭。

65. 第四类事项和问题涉及治理与财务预算编制一致性之间的关系。这将需要在一段具有代表性的时期内从断定粮农组织供资的性质和趋势开始（核心预算、预算外信托基金供资和其他补充供资安排。）从中要提出的一些关键问题是领导机构研究、了解和指导供资趋势影响和后果的程度以及如何审查影响和尽量减少不利影响？资金分配如何支配各组织的目标和行动？制定预算的过程对本组织成员的利益是否具有包容性和代表性？这类问题中的一个具体问题涉及委托给粮农组织的信托基金的治理制度。缺乏资金是否导致粮农组织某些传统活动减少或取消？这对其全球活动范围有何影响？

66. 第五类问题涉及治理过程的效率，包括划定各种委员会的主管领域；它们的过程、程序和文化；它们对文件的要求以及它们有关本组织决策过程的时间安排。

方法

a) 信息收集、研究和磋商

67. 目前正在收集一份现有材料综合清单，不仅涉及粮农组织领导机构（及其委员会）的会议和讨论，而且涉及其他机构的会议和讨论，用作比较。也正在收集关于目前对治理的思考、何种结构和做法最为有效、如何才能最好地对其加以衡量以及判断效率的学术和政策研究信息。将确定信息空白，在必要时招聘短期顾问。

68. 对此将采用结构性和半结构性采访技术以及与作为治理问题利益相关者或前卫思想家的相关行动者的多种磋商（如政府、捐助者、受援者、粮农组织以前的职员、大使、国际和区域组织、民间社会、智库的首脑等）。将为此准备一个详细的带有明确指导方针的框架。在这方面也可能采用焦点小组技术，但这将取决于第一轮访谈的结果。将审查利用关于治理的结构性调查问卷的可能性、可取性和潜在用途。还将在第一轮访谈后就此作出最后决定。无论该事项的结果如何，一些治理和与治理相关的问题将纳入一个更广泛的对粮农组织职工的调查，该项调查将作为独立外部评价的一部分并在国家一级搜集信息时进行。

b) 案例研究

69. 预计将进行一些具体案例研究，包括标准制定，作为独立外部评价对治理进行审查的一部分。然而，在就这些作出决定和确定结构以前，一些问题需要处理和解决，因为这些将为所选择的案例研究提供情况。其中包括：

- 一项对过去几年粮农组织领导机构和其他咨询委员会所作决定（如根据战略框架、中期计划及工作计划和预算）及其落实情况的研究，以便为选择我们的案例研究奠定一个坚实的基础。
- 对粮农组织成员向正常预算供资和预算外供资的趋势以及对本组织处理的主要问题影响的研究。
- 一项对联合国系统改革的建议及其对粮农组织的职责和活动可能影响的审查。
- 以区域为基础分析机构间治理安排，例如关于在拉丁美洲粮农组织与美洲农业合作研究所之间的机构、代表和计划共享安排。
- 分析最近就加强权力下放所采取的措施及其对治理的影响。

D. 多边系统中的粮农组织

70. 关于粮农组织在多边系统中的作用，除了对照类似组织的绩效确定粮农组织的绩效基准以外，理事会批准的职责范围规定，审查粮农组织的比较优势可包括以下方面：

- a) 粮农组织职责领域和成员国重点及需要领域的国际架构，这些领域为：
 - i) 目前国际系统未充分处理的领域；
 - ii) 具有适当范围但粮农组织未提供任何投入的领域；
 - iii) 部分由于各组织之间竞争和/或缺乏伙伴关系而未得到有效处理的领域。
- b) 粮农组织的职责和主管领域清晰和受到多边系统其他伙伴尊重的程度，包括其他机构在粮农组织职责领域采取的干预行动的可持续性。
- c) 粮农组织在领导机构和管理层与联合国系统其他机构、联合国系统主要机构和联合国秘书长决定的关系。
- d) 伙伴关系合作和整合，包括：
 - i) 对联合国系统中央协调和伙伴关系机制的参与和贡献；
 - ii) 在国家一级的工作（包括联合国发展援助框架、减贫战略进程和在联合国国别小组内的合作）；
 - iii) 与位于罗马的各组织（农发基金和粮食计划署）结为伙伴关系；
 - iv) 在条约和国际法规工作方面合作；
 - v) 在农业研究及其应用方面合作（如国际农业研究磋商小组）；
 - vi) 合作技术计划；
 - vii) 在积累可获取的全球知识方面合作；
 - viii) 与非政府多边组织合作；
 - ix) 与区域组织合作。

初步事项和问题

71. 从上面提出四大类问题：

- a) 在国家发展总体架构内有哪些已经发生变化、正在发生变化和可能发生变化，这对粮农组织有何要求或影响？尤其是，整个联合国系统的努力（特别是关于位于罗马的三个机构）、国家一级的协调安排的影响如何（如减贫战略、联合国发展援助框架、“一个联合国”、联合国驻地代表的作用、关于“严格管理的实体”的发展情况等）？
- b) 在粮农组织的职责领域内目前谁在开展何种工作（技术计划、研究、规范

和标准制定、建立全球知识库)？粮农组织在 60 年前成立时是独特的。如今却远非如此。现在有无数的机构和机构安排以及大量替代供应来源。在这种已变化的情况下粮农组织是否具有比较优势？这些比较优势是什么以及如何确定、判断和衡量？粮农组织的比较优势是否清楚？它如何核查和证实这些比较优势？

- c) 粮农组织参加国际发展组织、政府、非政府行动者和私营部门之间目前正在开展的增加发展凝聚力、建设更强和更持久伙伴关系以及协调政策、方法和组织安排（尤其是在国家一级）的主要努力的程度和质量如何？粮农组织在伙伴关系方面如何作决定以及粮农组织是一个受尊重的伙伴有何证据？回应经社理事会的决议有何内部动员？联合国系统内的其他行动者对粮农组织的主要看法和意见如何？秘书长在设立一个独立小组报告“认识非洲农业的希望和潜力”时未赋予粮农组织重要作用是否有任何含义？
- d) 成员国在粮农组织职责领域内有何实际需求？这些需求如何确定？这些需求是否已经改变以及是否正在改变？它们与更大的全系统的连贯一致性有何关系？如果在连贯一致方面有弱点，本组织管理层能否对此作出任何努力或这些弱点的起源是否来自于其成员国具有竞争性的和不可调和的需求？

方 法

72. 在试图回答这四类问题时，这方面的评价将对其工作采取若干方法和方针。它将：

- 对粮农组织职责领域的行动者和活动开展一次全面的绘图工作。牛津政策管理小组在这方面开展了初步工作，将有助于为该工作奠定基础。绘图将从列出粮农组织活动的所有主要领域开始。它将以此制定一项调查表，以获取一系列其他组织的活动概况，并将对所有重要行动者（例如包括国际农业研究磋商小组、大型国际非政府组织(发展和环境组织)、新的政府间伙伴关系，如最近成立的经合组织公海工作组和森林指导理事会、新的国际伙伴关系举措，如改进营养全球联盟和微量营养素倡议等)以及许多全球和区域一级提供规范公益的政府间组织，如世界动物卫生组织、国际商品组织和渔业机构进行调查。调查表在分发前将进行预先测试，通过与少数随机取样的一些组织举行面对面会议进行预先测试，核实清晰度和准确性，并将确定一个计分卡系统。这将通过收集和分析属于被调查组织工作的主要计划和会议报告、回顾及任何全机构的评价予以完成。

- 利用绘图工作的结果作为一个平台，将与结构性取样的调查中包括的组织进行后续访谈。这些访谈将超过对共同点和分歧领域以及替代供应来源的分类并调查长期战略和计划、对粮农组织的替代供应者供资的适当性和可预见性以及粮农组织作出新的和可持续伙伴关系安排方面可能性的预测。然后将与粮农组织利益相关者的交叉部分测试这两项行动的共同结果（三角测量）并研究他们的反应。
- 将进一步进行核查和证实，作为审查国家、区域和分区域办事处的一个组成部分。这将征求国家科学家、技术员、行政人员和管理人员以及驻地国际开发机构和非政府组织对粮农组织在整个发展系统中的作用和比较优势的意见及评估。凡可能和适当时，这还将包括对国家一级报告的关于消除贫困、饥饿和营养不良的结果的对比审查。
- 将在发展中国家和发达国家对本组织真正的全球规范公益进行类似的国家一级核实。
- 已经与高级别严格管理实体小组建立了密切的工作关系，对联合国国际发展架构的调查和变革建议将纳入独立外部评价的分析之中。
- 若干重要捐助机构（如联合王国、荷兰、加拿大和瑞典）已经或正在对如何在当今已改变的环境下加强多边主义进行战略和政策审查，其中包括提供更多的官方发展援助资金。正在经合组织/发展援助委员会开展类似的工作，三年多来一直在对涉及广泛智库和其他行动者的今后发展融资的需要和方式（以及多边主义在这方面的作用）进行一次重要的全面独立评价（“新的规则联合”）。外部独立评价将与所有这些进行联系，尤其探索可能影响粮农组织今后作用的问题和变化。对将要探索的结构问题和事项将再次采用绘图平台，确保与所有这些行动者采用连贯一致的类似方法。
- 此外，将努力通过与联合国系统主要行动者的访谈以及通过对关于参与文件的分析，获得对粮农组织作为伙伴以及对本组织参与联合国全系统活动的主要认识和看法的交叉部分。

V. 在国家、区域和分区域办事处的审查

73. 独立外部评价将对大约 22-25 个国家和区域办事处以及至少两个区域办事处和两个分区域办事处进行实地审查。除了资深评价员以外，正在组建的区域小组将包括各个区域公认的农业方面的专家。区域小组中至少包括一名核心组成员。在挑选要访问的办事处时，将尽量取得对粮农组织活动的广度、深度和多样化的广泛代表性。每个区域的国家数量将根据粮农组织在该区域活动的相对规模的大致比例予以确定。因此，预计大约访问 8 个非洲国家，5-6 个亚洲国家，5-6 个拉丁美洲及加勒比国家，2 个近东国家，一个中亚国家和一个非欧盟欧洲国家。在这些类别中挑选国家将对以下方面采用分层取样技术：(i)- 在国内粮农组织计划的规模（不包括紧急活动）；(ii)- 报告的食物不足人数占总人口的比例（%）；(iii)- 积极参加农业活动的人口占总人口的比例（%）。还将需要按总人口进行加权或分段，否则将仅选择人口少的国家。还将采用人口加权。

74. 将准备一个平台作为所有国家访问的框架和指南。这将尤其利用全球研究、多边绘图、行政审查和标准制定以及关于治理的个案研究的结果。将提供要在国家一级研究的广泛重要问题和要测试的假设。当然并非所有问题都适用于所有国家。然而，平台应确保采用类似的方法和结果的可比性。每一国别访问的简要报告将按共同的格式编写。

75. 此外，作为评价的一部分，预计将与捐助机构和粮农组织规范产出在南方和北方的用户进行许多访问和讨论。

VI. 风险和风险管理

76. 独立外部评价进行初步访谈时往往提出的一个问题是评价的风险以及有关评价本身的风险和处理措施。核心小组认为，有五大类风险。

77. 不言而喻，第一个风险领域是一套宏伟任务的规模及其非常紧迫的时间限制。除非从一开始就采取适当措施，否则这种情况将对工作的彻底性及其及时完成产生不利影响。本文件中概述的核心小组正在采取的方法正是为了控制这些风险。多面性方法（如由公认专家进行全球审查以及机构核心能力绘图）是前端负荷，目的是及早阐明重要问题并确定问题。如前面指出的那样，与所需要的大约 80% 专家顾问和技术员已经签订或正在谈判合同。四个主要组成领域的每一个领域中的主要活动已经按顺序、每月关键路径框架进行安排。这将能够连续跟踪进展，并在必要时调整和校正行动。对所有这些方面的协调包括一项最困难的挑战，因为涉及大量的行动者以及核心小组位于四个不同的大陆。因此，各种专家小组（部门和区域）以及核心小组将按照明确的时间安排举行会议（这方面的最后细节正在确定，例如，治理小组将于 5 月中旬在罗马举行会议，行政管理和组织小组将在 5 月底举行会议，全球方面的专家将在 7 月举行会议等等）。此外，五名核心组成员将获悉每两周发布一次的最新情况。最后，研究助理员小组（开始时为五名）已经招聘，并将自始至终提供必要的支持。

78. 第二个重大风险是独立外部评价是否具备资金。职责范围附件 IV 指出了一个总额为 4,283,000 美元的预算，全部由预算外捐助提供。然而，到 5 月初，仅承诺或指出要批准 3,047,000 美元。这意味着只能在 2006 年 12 月签订合同和作出相关的财务承诺。然而若无充足供资，本初始报告中指出的工作范围和过程就无法实现。如果在 12 月以前得不到所需要的剩余资金，则(i)工作范围将需要实质性改变，同时现有时限是否能够得到遵守将存在很大的疑问，或(ii)整个计划将要流产。这一风险完全不受核心小组及其组长的控制。

79. 第三个风险显然是费用限制和预算控制。在这方面，目前正在制定一个严格的预算管理系统，这将确保对承诺水平的事前控制和对支出的累计余额表格的计算。此外在多数情况下，将采用定价合同，从而减少偶然债务。虽然在这种规模的活动中无法预见所有应急费用，且不能完全排除未预见的重要问题，但费用限制和预算控制措施应将任何费用超支的重大风险减少到最低程度。

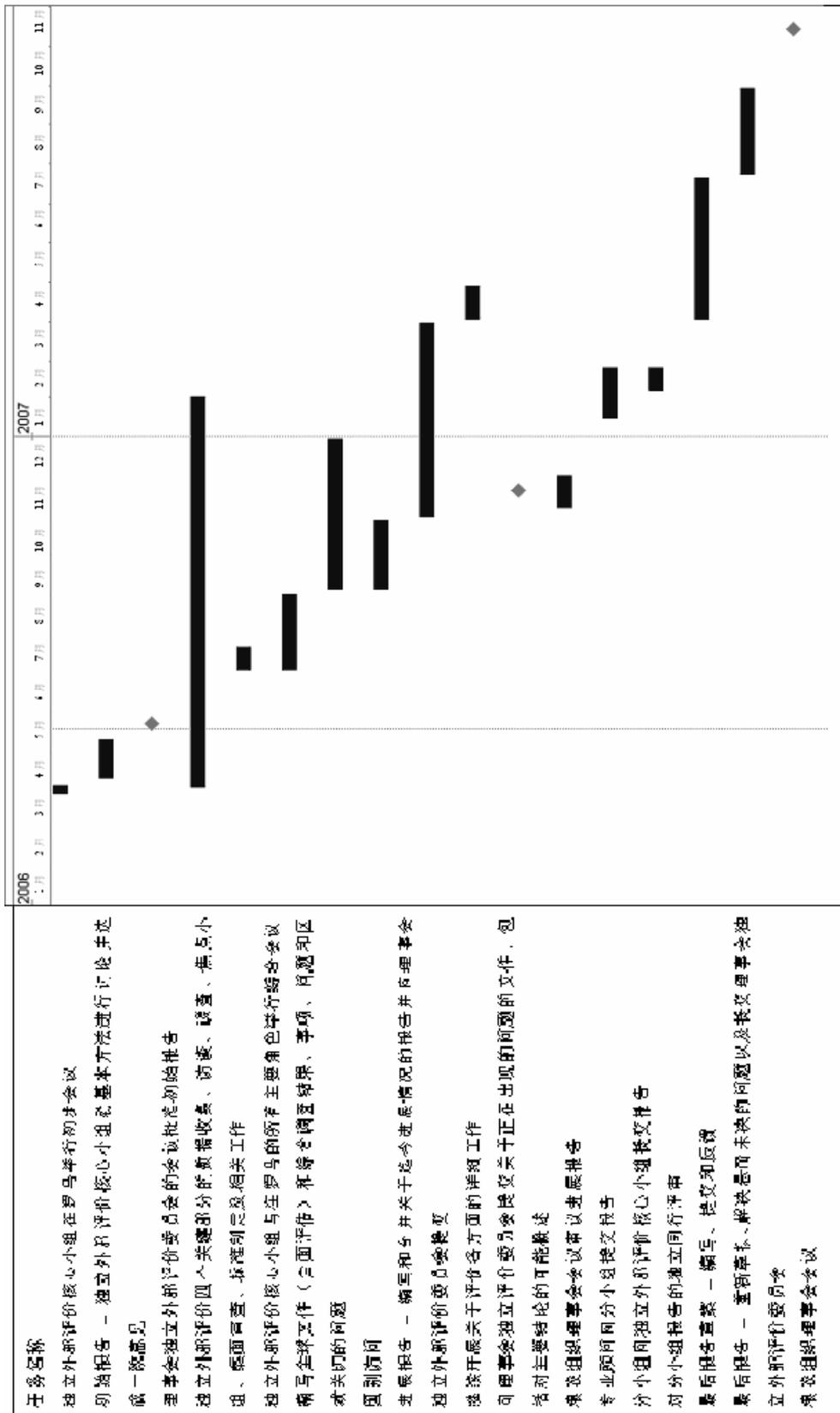
80. 第四个风险领域涉及对连续报告的可能期望。人们有理由对独立外部评价赋予很高的期望。因此，已经从一些国家代表收到若干份关于连续和逐渐报告结论及建议的要求。然而，这与职责范围的实质不符，因为职责范围要求进行全面、综合和相互关联的评估。这种报告必须假定一个领域的结果将不会影响和改变 – 可能

是完全影响和改变 – 另一个领域的结果 – 一种显然危险的假设。最后，按照这种途径进行工作将使整个评价活动的费用大量增加，对项目的时限存在潜在的危险。正如职责范围中规定的那样，作为该过程的一个组成部分，确保职责范围和质量保障要求得到遵守以及项目在预算限度内进行至关重要。希望该初始报告为这种保障奠定初步基础。其他重要的里程碑将包括：

- 一份关于迄今实施进展情况的报告，包括关于独立外部评价所涉及的所有领域的报告，将在 11 月理事会会议至少一个月以前提交理事会独立外部评价委员会，届时将需要清点通过预算外捐助所获取的所有资金。
- 2007 年 4 月将提交一份“正在出现的问题”的文件。该文件将概述最后报告的框架，并含有对研究中出现的主要问题和看法的概述。它还将努力包含主要结论的概要，尽管这些结论将仍然处于按主题列出供核心小组进一步审查的阶段。应在罗马安排一次或几次研讨会，讨论该文件并获取反馈意见。
- 2007 年 7 月提交报告草案。
- 2007 年 9 月提交最后报告。

81. 许多人向核心小组提出的第五个风险是独立外部评价与实施改革之间的关系。在职责范围中明确责成独立外部评价审查目前在计划、总部机构和活动、实地一级的结构和活动以及粮农组织行政总体精简四个领域机构改革建议的适当性和恰当性。然而，一些国家的代表已经提出关切，即独立外部评价的结论和建议可能与目前实施某些改革建议的进展不一致。还提出了一个相关的问题，即目前的改革过程与独立外部评价之间的时间安排不同的问题。这些关切的问题可能很有道理，因为不能排除独立外部评价的结论与目前一揽子改革计划的基本构成不同 – 甚至有很大的不同。然而，同样，独立外部评价的结果可能进一步强调实施改革的建议并增加其紧迫性。在后一种情况下，在等待独立外部评价结果的现阶段在实施改革方面的任何延误都将产生机会成本。问题是不能事前判断结果。如果在这方面存在重大风险，这就是治理和管理风险，而非独立外部评价本身能够通过风险管理措施处理的风险。

VII. 示意性时间表：主要里程碑



VIII. 示意性预算

82. 在现阶段预算纯粹是示意性的，因为无论旅行或顾问均未最后确定，在完成更多的初始工作以后将可以具体确定每一工作领域的需要。预算是根据本初始报告中概述的进行独立外部评价所涉及的工作作出的最佳估计。拟在下述总体范围内管理资金，不在旅行与顾问之间细分，而是在由核心小组每一成员领导的四个主要领域内分配。进行独立外部评价的资金将在组长的监督下管理，而理事会独立外部评价委员会和中央行政支持的资金将由秘书处管理。将按照承诺（承包）的优先顺序提供现有资金，预算指出从合同义务生效时承诺的时间起支出的资金（例如对今年剩余时间已经承诺和 2006 年底将为 2007 年承诺的核心小组顾问的薪酬资金，而旅行资金则在实际旅行前几周承诺）。

独立外部评价示意性预算 - 以千美元为单位 (合同承诺日期显示的数据)							
	2006年			2007年			合计
	第二季度	第三季度	第四季度	第一季度	第二季度	第三季度	
独立外部评价小组管理的预算	1,074,000	976,000	784,000	352,000	100,000	13,000	3,299,000
核心小组组长的直接工作	192,000	265,000	227,000	170,000	30,000	13,000	897,000
组长旅行和薪酬	130,000	18,000	130,000	18,000	18,000	6,000	320,000
研究支持旅行和薪酬	50,000	65,000	65,000	120,000			300,000
顾问旅行和薪酬		150,000					150,000
未预计的应急费用		20,000	20,000	20,000			60,000
电视会议等	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000		25,000
杂项行政费用	7,000	7,000	7,000	7,000	7,000	7,000	42,000
粮农组织技术工作	474,000	383,000	167,000	27,000	23,000	0	1,074,000
核心小组成员旅行和薪酬	122,000	28,000	62,000	17,000	18,000		247,000
技术专家(14人)旅行和薪酬	170,000	150,000	40,000				360,000
区域专家(5人)旅行和薪酬	150,000	150,000	30,000				330,000
焦点小组等(旅行、薪酬、电视会议)		20,000	25,000				45,000
研究支持	27,000	25,000					52,000
其他	5,000	10,000	10,000	10,000	5,000		40,000
行政、组织等	168,000	147,000	152,000	48,000	13,000	0	528,000
核心小组成员旅行和薪酬	84,000	8,000	46,000	8,000	8,000		154,000
技术专家(3人)旅行和薪酬	62,000	116,000	92,000				270,000
研究支持	16,000	17,000	9,000	35,000			77,000
其他	6,000	6,000	5,000	5,000	5,000		27,000
治理	108,000	92,000	125,000	58,000	17,000	0	400,000
核心小组成员旅行和薪酬	78,000	11,000	38,000	14,000	14,000		155,000
技术顾问(2人)旅行和薪酬	25,000	30,000	23,000				78,000
焦点小组(旅行、薪酬、电视会议)		18,000	36,000	36,000			90,000
研究支持		25,000	20,000				45,000
其他	5,000	8,000	8,000	8,000	3,000		32,000
粮农组织在多边系统中的作用	132,000	89,000	113,000	49,000	17,000	0	400,000
核心小组成员旅行和薪酬	78,000	11,000	38,000	14,000	14,000		155,000
技术顾问(2人)旅行和薪酬	25,000	27,000	20,000				72,000
焦点小组(旅行、薪酬、电视会议)		18,000	27,000	27,000			72,000
研究支持	24,000	25,000	20,000				69,000
其他	5,000	8,000	8,000	8,000	3,000		32,000
独立外部评价集中管理的预算	387,202	129,319	102,170	166,723	117,021	196,574	1,099,011
质量保障顾问	19,000	19,000	15,000	50,000	0	0	103,000
薪酬和旅行	19,000	19,000	7,000	38,000			83,000
支持			8,000	12,000			20,000
行政支持	240,530	4,000	4,000	85,600	4,000	4,000	342,130
评价活动行政人员/研究人员	107,000			52,000			159,000
行政支持(1.5人)	118,530			29,600			148,130
其他,包括设备	15,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	35,000
独立外部评价会议,包括笔译和口译	40,000	40,000	30,000		100,000	180,000	390,000
粮农组织中央行政支持	87,672	66,319	53,170	31,123	13,021	12,574	263,881
累计	1,461,202	1,105,319	886,170	518,723	217,021	209,574	4,398,011