



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

منظمة  
الاغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# 计划委员会

第一二二届会议

2017 年 11 月 6—10 日，罗马

**评价粮农组织对战略目标 5 的贡献 –  
性别情况附件（摘要）**

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

评价办公室主任

Masahiro Igarashi

电话：+39 06570-53903

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](http://www.fao.org)。



mu656

## 1. 引言

1. 2016 年，针对战略目标 5（增强生计抵御威胁和危机的能力）及其相关计划（称为“战略计划 5”）开展了评价。<sup>1</sup>计划委员会欢迎对战略目标 5 的评价，但同时要求包括战略目标 5 在内的所有战略目标评价均附上专门讨论性别问题的附件。此内容提要即为落实这一要求而编写。<sup>2</sup>
2. 推动性别平等对于粮农组织的使命非常关键。2012 年，粮农组织性别平等政策<sup>3</sup>得到批准，指导本组织推动女性和男性之间在发表意见、成立机构以及获取资源和服务方面平等地位的工作。作为性别平等战略的一部分，粮农组织计划于 2015 年之前落实一系列确保性别主流化的 15 项最低标准（表 1），推动以下五个性别平等目标的实现：
  - I. 女性和男性平等参与农村体制决策及法律、政策、计划的制定；
  - II. 女性和男性平等获取和控制体面就业和收入、土地及其他生产性资源；
  - III. 女性和男性平等获取农业发展所需的货物和服务，平等进入市场；
  - IV. 通过改进技术、服务和基础设施将妇女的劳动负担削减 20%；
  - V. 与妇女和性别平等相关的项目占农业援助总款额的比例提高到 30%。

## 2. 方法

### a) 目的和范围

3. 《评价粮农组织对战略目标 5 的贡献》将性别问题作为粮农组织有义务推动和主流化的联合国价值观。此附件更深入地回顾了落实粮农组织性别平等政策方面取得的进展，尤其是战略计划 5 在其中发挥着重要作用的那些“最低标准”的落实（表 1）。此附件还探讨了粮农组织在战略目标 5 之下为实现五个性别平等目标所做的工作。最后，依照战略目标 3 评价的性别问题附件，此附件还分析了这项工作通过哪项核心职能开展，以及据报告所采取的干预活动对战略计划 5 的四项成果中哪一项贡献最大。

<sup>1</sup> 对粮农组织“战略目标 5：增强生计抵御威胁和危机的能力”的评价，2016 年 10 月。参见 <http://www.fao.org/3/a-bq613e.pdf>

<sup>2</sup> 战略目标 5 评价的性别问题附件全文见粮农组织评价办公室网站。

<sup>3</sup> 粮农组织性别平等政策（2012 年）。参见 <http://www.fao.org/docrep/017/i3205e/i3205e.pdf>

**表 1：性别主流化和专门针对妇女的干预活动最低标准**

最低标准	战略计划 5 的作用
1. 粮农组织所有主要统计数据库都酌情整合性别分列数据。短期而言，这涉及挖掘现有数据资源，尤其是户口调查数据，用于性别分列统计；长期而言，将需要收集和发布额外的性别分列数据。	高
2. 粮农组织在增强各国人员能力方面提供投资，使他们能够生成和分析性别分列数据并将这些数据用于政策分析、计划和项目制定及评价。联合国统计委员会 2010 年通过的《农业和农村统计工作全球战略》指出，此类支持，特别是对农业普查和农业调查等国内数据收集活动的技术支持，将推动性别问题的主流化。	高
3. 针对每项战略目标进行一次性别分析，制定一份性别行动计划；衡量所有全组织成果在性别平等方面的进展。	高
4. 设置并达到对粮农组织性别平等政策分配资源的财务指标。	低
5. 开展国家性别平等评估，作为国别规划的一部分。	高
6. 总结所有服务在性别平等方面的情况，包括衡量进展和绩效，为更好地落实性别主流化奠定基础。	低
7. 将性别分析纳入所有实地计划和项目的制定工作，并在项目审批和实施过程中考虑到性别相关问题。	高
8. 所有计划的审查和评价都充分结合性别分析，并报告对所审查领域产生的性别相关影响。	低
9. 针对所有专业人员和管理人员制定和实施强制性的性别平等能力建设计划。该计划将根据粮农组织总部 11 个不同部门以及各区域和国家办事处的具体需求定制，由具备这些部门相关主题事务知识的培训人员开展。	低
10. 确定最低限度的性别分析能力，要求所有管理人员和专业人员掌握这些能力。	低
11. 每个技术部门为所有规范性工作、计划和知识产品确定性别平等筛选程序。	低
12. 所有专业人员的绩效评价及管理系统都包括对实现粮农组织性别平等目标所做贡献这一评估内容。	低
13. 系统跟踪从总部到国家一级与性别平等相关的人力资源、财务资源、规范性结果和业务结果，并向粮农组织领导机构和联合国系统报告。	低
14. 粮农组织在国家和区域层面的业务工作和预算中 30% 用于专门针对妇女的干预活动。重点领域有：支持有关组织和活动，推动妇女获得富有营养的食物以及获取和控制土地和其他生产性资源；加强农村妇女的组织和网络；提高妇女在农村机构中的参与度与领导力；将妇女的农业知识纳入计划和项目；推动技术和服务开发，减少妇女劳动负担。	高
15. 拨给性别平等相关计划和项目的款额占技术合作计划总额的比例从 9% 增至 30%。	高

b)

### c) 方法和数据来源

4. 我们对照《粮农组织性别平等政策实施计划》分析了表 1 所列最低标准（1、2、3、5、7、14 和 15）的落实进展。主要依据的是一项大规模案头审查以及评价小组在多个国家所做的实地调查<sup>4</sup>，并对粮农组织职员和其他内部人士进行访谈，将访谈结果与收集来的信息放在一起综合考量。审查了战略计划 5 和社会政策及农村机构司近期有关性别和抵御能力的指导文件、知识产品和活动报告，以收集证据，了解战略目标 5 相关工作中性别主流化程度如何，以及战略目标 5 下还可对性别平等目标做出哪些贡献。对国家一级贡献的分析基于 2015 至 2016 年 111 个国家办事处自己报告的数据<sup>5</sup>。评价小组还审查了 2015 年 3 月 15 日至 2016 年 12 月批准的 73 份带有“SO5”（战略目标 5）标签<sup>6</sup>的项目文件<sup>7</sup>，评估这些文件的制定是否具有性别敏感性。之所以选择这段时期，是因为新项目周期为所有粮农组织项目提出的性别主流化具体指导意见于 2015 年 3 月出台<sup>8</sup>。
5. 系统分析了评价期（2010 年至 2016 年）内进行的主题、项目、国家和全球评价，从而大量采用了此前以及正在进行的粮农组织评价。这些信息为一些自我报告的数据和接受审查的项目文件提供了验证。

### d) 局限性

6. 由于不是总能对所有自我报告结果进行独立验证，因此对贡献的分析常常依赖于自我报告结果本身。文中清楚地标明了信息来源。
7. 根据《粮农组织性别平等政策实施计划》，评价小组试图使用 2015 年 7 月启用的粮农组织性别标记<sup>9</sup>产生的数据，评估战略目标 5 相关项目的规划在何种程度上包含了注重性别问题和专门针对妇女的干预活动（最低标准 14 和 15）。但遗憾的是，事实证明，性别标记数据对于记录在这些标准方面取得的成就上作用有限。

<sup>4</sup> 柬埔寨、黎巴嫩、马里、巴基斯坦和乌干达。

<sup>5</sup> 2015 至 2016 年数据库由战略、规划及资源管理办公室提供。

<sup>6</sup> 在设计粮农组织战略计划报告机制时，实地计划管理信息系统采用了特别的标签，将项目成果与每一个战略计划的“组织成果”挂钩。

<sup>7</sup> 评价小组到访的国家和地区（即柬埔寨、黎巴嫩、马里、巴基斯坦和乌干达）的项目，以及区域、区域间和全球层面带有战略目标 5 标签的项目。

<sup>8</sup> 《环境和社会管理准则》（2015 年）。参见粮农组织网站 <http://www.fao.org/3/a-i4413e.pdf> (EES8)。

<sup>9</sup> 自 2015 年 7 月起，项目制定者在提交概念文件时，必须在实地计划管理信息系统中为项目分配性别标记。该标记表明该项目是否致力于推动性别平等和赋予妇女权能，以及项目的设计在何种程度上保证女性和男性平等的从干预活动中收益。

8. 此项工作的意图不是仔细审查全球知识产品和国家性别平等评估的普及性。此次审查中提到的很多战略目标 5 相关产品和服务都是新的，需要再过一段时间才能渗透粮农组织的业务活动，产生显著影响。

### 3. 性别主流化在抵御能力支持中的重要性

9. 有充分证据表明，男性和女性受自然灾害和冲突的影响可能不同。很多情况下，自然灾害中女性死亡人数高得不成比例，这通常是由自然灾害使得此前业已存在的歧视进一步恶化。<sup>10</sup>《2010 年世界粮食不安全状况》强调，导致灾害影响差异的部分原因是男性和女性在获得信息、资产、经济机会、服务、危机援助和决策权方面的不平等。相反，武装冲突中，男童和男子被征召进入军事组织并伤残或死亡的风险更高，而妇女和女童遭遇性暴力的风险更大。<sup>11</sup>最后，对抵御能力的关注要求我们了解男性和女性的不同优势以及他们对社区抵御能力的潜在贡献。从这个角度来看，性别主流化有助于为抵御能力的建设调动人口中很大一群能力往往受到低估的人，让妇女和女童也参与推动抵御能力建设、冲突解决和可持续和平建设。

### 4. 粮农组织对性别平等的重视

10. 遵照一系列联合国宣言和国际协定，粮农组织从 20 世纪 70 年代起开始关注作为粮食生产者的农村妇女。<sup>12</sup>1979 年，《消除对妇女一切形式歧视公约》委托粮农组织协助成员国报告消除对农村妇女歧视方面取得的进展。1989 到 2001 年间，粮农组织发布了两份“妇女参与发展”六年行动计划，该计划聚焦于改善农村妇女获得资源、培训和其他服务的渠道。
11. 在 1996 年的世界粮食首脑会议上，粮农组织将性别问题与粮食安全问题联系起来。这次会议宣布女性和男性的完全参与是实现人皆有食的基础。<sup>13</sup>
12. 2002 年，粮农组织第一份“性别与发展”计划将女性和男性之间角色的不同和权利关系的不平等作为一个核心分析门类，不仅将其应用于“妇女项目”，而且应用于本组织更广泛的工作计划，并将其与千年发展目标的实现挂钩。在其第二份《性别与发展行动计划（2008-2013 年）》当中，粮农组织郑重宣布将在所有紧急救济和恢复计划中将性别平等问题主流化，这类计划正是战略目标 5 的先导计划。《2010-11 年粮食及农业状况：农业中的女性》<sup>14</sup>进一步论证，只有充分考虑性别问题才能减少贫困，实现粮食安全。

<sup>10</sup> “自然灾害的性别性质：灾难事件对预期寿命性别差距的影响”，1981-2002 年，Eric Neumayer 和 Thomas Plümper，美国地理学家协会年报，97:3, 551-566。

<sup>11</sup> 见：“1998-99 年科索沃战争与死亡率：一份流行病学证据”，Spiegel 等人，《柳叶刀》，2000 年 6 月；世界卫生统计，世界卫生组织，2016 年（附件 A：冲突）；“跟踪全球战斗趋势：新的战场死亡数据”，Bethany Lacina 和 Nils Petter Gleditsch，《欧洲人口杂志》（2005 年）21:145-166。

<sup>12</sup> 在此之前，“[粮农组织]仅把妇女看作是营养和家庭经济领域的支持对象。”《对粮农组织在性别与发展领域作用和工作的评价》，最终报告，评价办公室，2011 年 6 月，第 86 段。

<sup>13</sup> 《缩小差距》，粮农组织，2009 年。

<sup>14</sup> 《2010-11 年粮食及农业状况：农业中的女性 – 填性别鸿沟促农业发展》。粮农组织。

13. 2011 年，评价办公室分析了粮农组织在性别与发展领域的作用和工作。该评价提到公开论调与组织做法之间存在巨大差距，对粮农组织的整体文化中性别问题的主流化程度提出质疑。在财政资源上，2002 年至 2010 年这段时期内，性别相关问题的工作获得的资金占本组织净拨款总额的 1%，并且粮农组织实地计划资金总额中只有 13% 能看出关注了妇女的需求或结合了性别问题的视角。同时进行的一项性别审计<sup>15</sup>发现，粮农组织缺少成功的性别主流化必需的核心要素。
14. 2012 年通过的《粮农组织性别平等政策》标志着在本组织上下建立性别平等问责制度的重要一步。
15. 2013 年发布的粮农组织经审查的《2010-19 年战略框架》列出了五个新的战略目标，它们代表着粮农组织为成员国提供支持的重点领域，这其中就包括关于抵御能力的战略目标 5。在此前的《战略框架》中，战略目标 K 专门关注性别平等，而《经审查的战略框架》将性别问题作为跨领域主题融合进来。同年公布的“适应性生计 – 粮食和营养安全灾害风险削减框架计划”进一步界定了战略目标 5 的四个成果（此处称为“支柱”），并声明“性别是本框架的跨主题重点领域，本框架确保结合了与粮食和营养安全灾害风险削减有关的性别关切、需求和能力。这包括在所有四个支柱将性别问题主流化”。<sup>16</sup>
16. 2015 年 10 月，世界粮食安全委员会（粮安委）通过了《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》（粮安委《行动框架》）。《行动框架》原则 5 是“赋予妇女和女童权能，促进性别平等，鼓励对性别问题保持敏感”，且性别问题融入了其他七个指导原则当中。
17. “性别问题技术网络”多年来不断完善，该网络包括：1) 社会政策及农村机构司内设的性别小组，协调每个战略目标下就性别这一跨领域主题所规划的总体工作；2) 每个区域办事处一名区域性别工作官员，协调本区域的性别平等活动，为国家性别工作联系人提供支持；3) 120 多名性别工作联系人，分散在总部的各个技术部门及权力下放办事处。性别工作联系人理论上要求将 20% 的时间用于性别工作，但各国及各部门做到这一点的能力各不相同。

<sup>15</sup> 《联合国粮食及农业组织性别审计》，最终报告，2011 年 2 月。

<sup>16</sup> 粮农组织，2013 年。《适应性生计 – 粮食和营养安全灾害风险削减框架计划》。

18. 加强问责的另一项举措是根据《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》采用粮农组织“性别标记”。<sup>17</sup> 粮农组织性别标记依据机构间常设委员会性别标记系统<sup>18</sup>制定，自2015年7月起粮农组织所有项目必须强制实施。
19. 最近，粮农组织在其抵御能力计划中对性别平等的重视再次得到重申。在世界人道主义峰会（2016年5月23-24日，伊斯坦布尔）上，本组织做出五十一项承诺，其中十一项侧重于实现性别平等和减少性别相关暴力（表2）。同世界人道主义峰会的其他参与者一样，粮农组织必须定期报告落实承诺的进展。

**表2：粮农组织在世界人道主义峰会上的性别相关承诺**

<b>编号 承诺</b>	
17	粮农组织承诺以 <b>系统性全组织方式</b> 在应对被迫流离失所问题的计划的设计和实施过程中采取性别敏感型和青年包容型措施。
20	粮农组织承诺确定和支持人道主义工作中 <b>鼓励妇女和女童有效参与地方行动和决策</b> 的变革性方式，如通过农民田间学校或其他基于社区的参与式方法。
21	粮农组织承诺建设和加强妇女的知识和能力，使其 <b>有效参与设计、监测和实施有针对性的项目、计划和政策支持</b> ，以便这些项目、计划和政策支持更好地满足人道主义行动中妇女和女童的需要。
22	粮农组织承诺于2018年前向更多妇女团体提供能力建设支持， <b>推动农村妇女获得服务、知识和经济机会</b> 。
23	粮农组织承诺于2018年前制定和实施相应方法和战略，促进 <b>男子和男童参与防止和应对危机背景下的性别相关暴力</b> 。
24	粮农组织承诺 <b>加强员工培训</b> ，使其更好地在计划的设计和实施过程中纳入性别敏感型措施和保护措施， <b>推动预防和减少性别相关暴力</b> 。
25	粮农组织承诺 <b>利用性别和年龄分列数据识别和分析各年龄女性和男性面临的不同脆弱性和挑战</b> ，并推广以事实为依据、注重性别问题的计划设计，以对生计和抵御能力产生长远的影响。
26	粮农组织承诺 <b>配备更多的女性协调员和实地人员</b> ，以便加强与妇女的联系，例如将女性培训为社区接种员、动物卫生工作者、技术推广员、协调员，以及在当地与妇女组织建立战略伙伴关系。
27	粮农组织承诺大力支持有关组织和活动，推动妇女获得富有营养的食物以及获取和控制土地和其他生产性资源； <b>加强农村妇女的组织和网络</b> ；提高妇女在农村机构中的参与度与领导力；将妇女的农业知识纳入计划和项目；推动技术服务开发， <b>减少妇女的劳动负担</b> 。
28	粮农组织承诺 <b>按照粮安委《行动框架》的指导</b> 增强妇女及其组织的权能， <b>推动女性和男性、女童和男童的平等权利和平等参与</b> ，以及解决性别不平等问题。

<sup>17</sup> 联合国于2012年通过《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》，简称《全系统行动计划》，以落实其最高执行机构联合国行政首长理事会的2006年性别平等政策。在联合国妇女署的支持下，《全系统行动计划》评估每个联合国机构通过使用共同的绩效标准提高统一性和问责性所取得的进展。

<sup>18</sup> 机构间常设委员会是协调机构间人道主义援助的主要全球机制。其性别标记工具从0-3的范围给人道主义项目编码，标明该项目的设计是否能让妇女/女童和男子/男童从中平等受益，或是否能以其他方式推动性别平等。

## 编号 承 诺

29 粮农组织承诺落实机构间常设委员会《性别政策审查》的发现和建议。

来源：粮农组织立场文件 – 世界人道主义峰会，粮农组织 2016 年。上表数字引自《立场文件》。

## 5. 战略计划 5 框架下的性别平等工作

20. 《2014-17 年中期计划》<sup>19</sup>指出，粮农组织的工作应注重“发展、保护和恢复可持续生计，使以农业、畜牧、渔业、森林及其它自然资源为基础的社会整体不会受到危机的威胁。”战略计划 5 专门设计用于“增强生计抵御威胁和危机的能力”。该战略计划围绕四个“组织成果”构建，每个成果下设一系列“产出”，这些产出的落实是粮农组织的责任所在：

- i) 降低风险和管理危机的法律、政策和机构制度及监管框架（成果 5.1）；
- ii) 为防备潜在、已知和新出现威胁发布信息和预警（成果 5.2）；
- iii) 在家庭和社区层面减少风险和脆弱性（成果 5.3）；
- iv) 应对灾害和风险（成果 5.4）。

21. 战略计划 5 结果框架没有在其成果和产出中明确提到性别平等，只有产出 5.4.3 的一个指标（编号 5040301）直接提到性别：“受农业危机影响的国家中粮农组织及时提供性别敏感型应对行动的国家比例”。然而，大量产出指标“限定条件”<sup>20</sup>提到了性别。产出指标每年由驻国家办事处报告，办事处可自由选择使用哪些限定条件。

22. 最后，在成果一级的指标中，指标 5.2.A（针对农业、粮食和营养的潜在、已知和新出现威胁定期提供信息并触发及时行动的能力得到提高的国家数量）有一个“限定条件”提到性别：“危害、脆弱性和/或恢复能力等相关数据用于为农业、粮食和营养方面性别敏感型规划和相关决定的实施提供信息的证据”成果指标通过定期的全组织成果评估每两年测定一次。

<sup>19</sup> 总干事提出的《2014-17 年中期计划（经审议）及 2016-17 年工作计划和预算》。参见 <http://www.fao.org/3/a-mm710e.pdf>

<sup>20</sup> 在粮农组织的规划和报告术语中，“限定条件”是一种分指标，用于帮助构建定量指标。

## 6. 最低标准落实进展

23. 本节综合了不同来源的数据，评估 2014 至 2016 年战略目标 5 下本组织所有层级在落实最低标准方面取得的进展。

**最低标准 1.** 粮农组织所有主要统计数据库都酌情整合性别分列数据。短期而言，这涉及挖掘现有数据资源，尤其是户口调查数据，用于性别分列统计；长期而言，将需要收集和发布额外的性别分列数据。

24. 这项标准与战略计划 5 的成果 2 和 4 尤为相关。成果 2（“观察防范”，即预警）下报告的进展很有限。只有少数几个驻国家办事处提到性别分列数据以及按性别收集抵御能力和发展状况信息。但是，在成果 4（防备和应对）下，战略计划 5 一直在推动将性别分析系统性地纳入需求评估，以便为注重性别的计划提供依据，例如在 2015 年 4 月地震之后在尼泊尔的工作，以及在《缅甸农业和生计受洪水影响评估》（2015 年 10 月）当中。还有 2016 年与粮食计划署联合在叙利亚开展的一项大规模的破坏和损失评估中。所有这些评估发现女性户主家庭的生计受影响最严重，并为有针对性的干预活动提供了重要依据。例如，据报，由于台风“海燕”之后在菲律宾开展了性别敏感型评估，23126 名妇女得到了农业投入品、技能培训机会以及用于可持续产后处理和加工活动的初始材料。

**最低标准 2.** 粮农组织在增强各国人员能力方面提供投资，使他们能够生成和分析性别分列数据并将这些数据用于政策分析、计划和项目制定及评价。

25. 作为成果 4“危机应对”的一部分，粮农组织-粮食署全球粮食安全集群下报告了显著进展。在“性别平等后备能力项目”顾问<sup>21</sup>的支持下，粮食安全集群在国家一级组织了一系列能力建设活动，以加强能力，更加系统性地分析粮食安全需求方面的性别和年龄分列数据。到顾问任务结束时，85% 的粮食安全集群组讨论和规划了如何在实际应对中加强对受影响人口的问责，大部分粮食安全集群在评估、分析、集群规划和监测中纳入了受影响人口的性别、年龄和多样化特性。
26. 除了危机应对以外，最低标准 2 也存在着最低标准 1 中支持性别敏感型国家信息系统进展有限的情况。但是，国家能力的加强似乎得到了更多关注。在本分析审查的 73 个项目中，18 个项目包括了与支持国家收集和分析性别分列数据有关的目标或活动，以为抵御能力相关政策和计划提供指导。

<sup>21</sup> 粮农组织参与了“性别平等后备能力项目”（GenCap），该项目由一群性别平等能力顾问构成，旨在为人道主义行动者提供技术领导力和支持，促进性别问题在紧急状况应对工作不同领域的主流化。

**最低标准 3. 针对每项战略目标进行一次性别分析，制定一份性别行动计划；衡量所有全组织成果在性别平等方面的进展。**

27. 2013 年，紧急行动及恢复司和社会政策及农村机构司进行了一次快速性别分析，探索战略目标 5 可为性别平等目标的实现做出哪些贡献<sup>22</sup>。2014 年，一份名为“粮农组织与粮食不安全抵御能力 – 为何性别问题如此重要”<sup>23</sup>的文件草案相当全面地分析了每一项战略计划 5 成果（在这份文件中称为“支柱”）下可推动哪些类型的性别相关产品和活动。2016 年，此前认定的重点工作领域被转化成了具体的里程碑以及社会保护司和战略计划 5 管理小组之间的服务级协议。

**最低标准 5. 开展国家性别平等评估，作为国别规划的一部分。**

28. 《粮农组织性别平等政策实施计划》中列在此条最低标准下的一项关键活动是开展国家性别平等评估，确保将性别问题纳入粮农组织国别规划框架。近期取得了很大进展：启动了一系列国家性别平等评估（到目前为止完成了 45 个），为相应的国别规划框架提供依据，支持与性别平等和赋予妇女权能有关的国家工作。这些国家性别平等评估并非专门针对战略计划 5。评价小组审查到的一些评估质量非常之高。<sup>24</sup>

29. 社会保护司和战略、规划及资源管理办公室还编制并广泛散发了一份文件，为将性别平等问题纳入国别规划框架设置里程碑。文件就如何更好地解决性别问题提供了具体指导意见，也考虑到了国家性别平等评估的发现。社会政策及农村机构司与战略、规划及资源管理办公室在每个区域办事处组织了专门的培训，以提高解决国别规划框架中性别问题的能力。

**最低标准 7. 将性别分析纳入所有实地计划和项目的制定工作，并在项目审批和实施过程中考虑到性别相关问题。**

30. 最低标准 7 的进展与最低标准 5 一致：近期的一些进展与新工具和新流程的制定有关，尤其是 2015 年 3 月开始的新的项目周期。平均来看，与战略目标 5 相关的实地项目通常比粮农组织其他项目更具性别敏感性。<sup>25</sup> 通过审查 73 个根据修订的指导材料制定的带有战略计划 5 标签的项目，发现 50 个项目文件中性别问题得到不同程度的主流化，其中 29 个含有某种形式的性别分析，包括

<sup>22</sup> 紧急行动及恢复司和社会政策及农村机构司与国际顾问头脑风暴成果，Ebba Augustin，2013 年 5 月 22 日。

<sup>23</sup> 工作文件：《粮农组织与粮食不安全抵御能力 – 为何性别问题如此重要》，草案，2014 年 6 月 24 日。

<sup>24</sup> 评价小组未能评估所有国家性别平等评估的质量，因为无法获得这些资料。显然，与国别规划框架不同，粮农组织没有国家性别平等评估的中央登记处。

<sup>25</sup> 这一趋势早在战略目标 5 制定之前就有：2011 年对粮农组织在性别和发展中作用与工作的评价就已提到一些粮农组织紧急状况协调部门长久以来在推动粮农组织内的性别主流化中发挥着重要作用。

提及此前的国家性别平等评估。近期的《缅甸国别规划评价》指出，项目中纳入性别关切最多的是缅甸国别规划框架成果 4 下的项目，即与战略目标 5 相关的紧急状况和灾害风险削减项目。审查的一些区域倡议也十分关注妇女和性别关系问题，例如近东及北非小规模农业区域倡议和非洲旱地区域倡议等。

**最低标准 14. 粮农组织在国家和区域层面的业务工作和预算中 30% 用于专门针对妇女的干预活动。**

31. 《粮农组织性别平等政策实施计划》中列在此项最低标准下的一项关键活动是粮农组织实地计划管理信息系统中的所有项目必须含有性别标记。自 2015 年 7 月起，性别标记成为项目制定流程的一部分，用来跟踪、监测和报告性别平等举措的数量。<sup>26</sup> 遗憾的是，作为最低标准 14 的一项指标，性别标记存在两大弊病：1) 性别标记用于规划阶段，不能反映实施阶段性别主流化实际使用资源的情况；2) 该指标无法用来精确估算“粮农组织在国家和区域层面的业务活动和预算中”有多大比例“用于专门针对妇女的干预活动”。
32. 2015 年，社会政策及农村机构司研究了 2014 至 2015 两年期内新批准的项目中性别标记出现的频率和分布情况<sup>27</sup>。研究发现，战略计划 5 中出现得最多的评级是 G1 (77%)。在审查的战略计划 5 资料中，只有 7% 被评为 G2a (“项目系统性地考虑了性别平等问题，但性别平等不是项目的主要目标”)，没有一个战略计划 5 项目被归为 G2b (“项目把性别平等和（或）赋予妇女权能作为主要关注点”)。在这些评级中，大部分情况下，只有 G2b 项目有可能达到“专门针对妇女的干预活动”的标准，而很多归为 G2a 的项目也可能将大量资源用于针对妇女的干预活动。G1 项目可能指那些援助对象既有男性又有女性的项目，而不是最低标准 14 所描述的“专门针对妇女的干预活动”。因此，2015 年底，该标准没有达到。
33. 评价办公室对 2015 年 3 月到 2016 年 12 月间新批准的带有战略计划 5 标签的 73 个项目的审查发现，在 2015 年 7 月（性别标记开始实施的时间）以后批准的 45 个项目文件中，4.5% 标为 G0，27% 为 G1, 65% 为 G2a，4.5% 为 G2b。与社会保护司 2015 年的分析相比，该数据反映了巨大的进步。
34. 然而，该数据也可能仅仅是体现了项目设计者的正向偏差。在评价办公室的审查中，词汇搜索显示，在十二个标记为 G1 的项目（这些项目应“仅在某些方面考虑了性别平等问题”）中，有六个没有提到“性别”、“妇女”和

<sup>26</sup> 性别标记的评分有：G0：项目没有考虑性别平等问题；G1：项目仅在某些方面考虑了性别平等问题；G2a：项目系统性地考虑了性别平等问题，但性别平等不是项目的主要目标；G2b：项目把性别平等和（或）赋予妇女权能作为主要关注点。

<sup>27</sup> 《性别平等最低标准 – 粮农组织报告（2014-2015 年）》。

“性别分列数据”等词；在 29 个标记为 G2a 的项目中（应“系统性地”考虑了性别平等问题），有七个没有提到这些词。2016 年，社会保护司对 85 个标记为 G2b 和 G2a 的执行中项目进行审查，发现样本中只有四分之一的项目分配的性别标记是正确的，其余项目均应降级。

**最低标准 15. 拨给性别平等相关计划和项目的款额占技术合作计划总额的比例从 9% 增至 30%。**

35. 在审查的 73 个项目中，只有七个得到技术合作计划供资，占战略计划 5 标签项目的 9.6%，这表明战略目标 5 相关干预活动对技术合作计划的利用很有限。在这些技术合作计划中，只有三个是 2015 年 7 月以后批准的，它们得到的性别标记为两个 G1，一个 G2a。这项最低标准也存在第 34 段所说的问题。

## 7. 对性别平等的贡献

36. 本评价无法评估战略目标 5/战略计划 5 对性别平等的影响。本节仅分析粮农组织的相关工作、这些工作利用粮农组织各类核心职能<sup>28</sup>的情况以及对战略计划 5 成果和性别平等目标的潜在贡献。

### 粮农组织核心职能的利用

37. 能力建设。2014 年雇用了五名区域性别工作官员，帮助区域和国家办事处推动性别平等工作。尽管这些官员的大部分工作集中于战略目标 3 相关领域，但也对战略目标 5 相关干预活动做出贡献。
38. 除了粮农组织职员以外，还需要做大量的工作来提高国家对口单位和执行伙伴的能力，因为他们往往是粮农组织抵御能力计划落实链条上最后也最关键的环节。《经审查的战略框架》要求提供比到目前为止粮农组织紧急状况活动更加多样化的抵御能力服务，包括质量政策咨询和更加可持续的性别敏感型生计支持。这一雄心凸显了开展更加广泛的能力建设工作的必要性。
39. 2015 至 2016 年，33 个驻国家办事处报告了社区层面旨在为战略目标 5 相关领域做贡献的性别相关能力建设活动。但是，只有六个办事处报告的贡献是加强政府人员和农村合作社在战略目标 5 性别相关问题方面的能力。这表明有必要与政府合作伙伴扩大机构能力建设。大部分机构层面的能力建设活动与数据收集和分析有关，在最低标准 1 和 2 下已经讨论。

<sup>28</sup> “核心职能”指粮农组织领导机构授权的具有粮农组织特色的干预活动，如：能力建设，技术支持，伙伴关系，规范性和标准制定文书，数据和信息，政策对话以及宣传（以上各项提炼自《总干事提出的 2018-21 年中期计划及 2018-19 年工作计划和预算》 - 文件 C 2017/3）。

40. 在社区层面，粮农组织近期采用的最有前景的方式是“*Caisse de Résilience*”（法语，意为“抵御能力基金”，简称 CdR）。这种方式本质上是农民田间学校与社区储蓄和信贷计划的结合。截至 2016 年底，CdR 方法已经在八个国家实施。<sup>29</sup> 实地数据显示，妇女占成员人数的大部分，CdR 有力地推动了受益社区的性别平等。但是，要推广这一方式，需要对执行伙伴进行比平常更多的培训。除此之外，对于力图在流离失所或冲突等创伤性经历之后重建生活的社区来说，CdR 致力于社会问题的第三组成部分尽管很重要，但仍缺乏正规的方法。
41. 规范性文书、准则和工具包。近期发布了一份质量上乘的关于长期危机中粮食安全和营养方面性别平等和赋予妇女权能的指导性说明<sup>30</sup>。该文件是为支持成员国和权力下放办事处实施世界粮食安全委员会于 2015 年 10 月通过的《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》（粮安委《行动框架》）。此外还制定了准则，用以指导项目和计划的设计与实施使其防止和减少性别相关暴力<sup>31</sup>，以及指导灾害风险削减战略中的性别主流化<sup>32</sup>。
42. 伙伴关系。粮农组织与海外发展研究所（ODI）合作编制了技术文件《性别平等、粮食安全与和平建设》，与发展研究所（IDS）合作分析了如何将性别问题纳入长期危机的政策和活动当中。<sup>33</sup> 与性别平等后备能力项目和全球粮食安全集群共同开展的工作（见上文对最低标准 2 的分析）是另一个成功伙伴关系的典范。最后，“安全获取燃料与能源”部门间举措聚焦于保障受危机影响人口获得煮饭、取暖、照明和用电所需燃料和能源。到目前为止，粮农组织已经在非洲之角四个国家实施了八个“安全获取燃料与能源”项目。<sup>34</sup> 这些项目以发放节能炉灶为主，以减少妇女和女童捡拾薪柴的往返次数，从而降低她们遭受性别相关暴力的风险，并腾出时间用于创收活动和照顾儿童。
43. 政策和宣传。该项核心职能的利用程度低于其他核心职能。2015 和 2016 年 47 个报告战略目标 5 相关性别活动的国家中，只有 13 个开展了性别敏感型政策支持和宣传，主要围绕推动灾害风险的削减。评价期内最值得注意的

<sup>29</sup> 抵御能力基金：以综合性方法加强家庭的社会、生产和财务能力，巩固社区抵御能力。参见：<http://www.fao.org/3/a-i5869e.pdf>

<sup>30</sup> 《指导性说明 – 长期危机中的性别、粮食安全与营养 – 作为抵御能力推动力的妇女和女童》，Unna Mustalampi，粮农组织，2016 年。

<sup>31</sup> 《粮食安全干预活动中性别相关暴力的预防：粮农组织与伙伴员工指南（草案）》。

<sup>32</sup> 《注重性别的农业领域灾害风险削减 – 对政策制定者和执行者的指导》（2016 年）和《注重性别的农业领域灾害风险削减规划 – 对支持农村女性和男性建设灾害抵御能力的指导》，粮农组织，2016 年。

<sup>33</sup> 发展研究所（2015 年）。《性别平等、粮食安全与和平建设：理论框架和未来议程》。项目介绍见：<http://www.ids.ac.uk/project/food-security-gender-equality-and-peace-building-theoretical-framework-and-future-agendas>

<sup>34</sup> 埃塞俄比亚（2 个项目）；肯尼亚（1 个）；南苏丹（2 个）；苏丹（3 个）；

政策平台是粮安委《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》，由世界粮食安全委员会于 2015 年 10 月批准。该《行动框架》的指导原则中有一条专门关注赋予妇女权能和性别平等，另外有七条原则包含了性别问题。如上文所述，粮农组织发布了一份质量上乘的指导性说明来支持该框架的实施。

44. 在一些非洲国家（布基纳法索、乍得、肯尼亚和索马里），战略计划 5 促进了妇女对农业生产用地和用水的获取，例如，在乍得西部的卡内姆，粮农组织推动土地所有者与 650 户经济状况最差的家庭签署了 65 份土地贷款协议，这些家庭大部分以女性为户主。<sup>35</sup>

#### 对战略计划 5 成果的贡献

45. 在近期一次对粮农组织以性别平等方式提高生计抵御能力成功举措的总结中<sup>36</sup>，找到的大部分好的做法都与战略计划 5 的成果 4（主要关注紧急情况防备和应对）有关，其次是成果 3（地方风险和脆弱性削减活动）。成果 1（降低风险和管理危机的政策制度及监管框架）和成果 2（信息管理）下发现的良好做法很少。对驻国家办事处年度报告和部分项目的审查也证明和验证了同样的趋势。

#### 对性别平等目标的贡献<sup>37</sup>

46. 在粮农组织国家一级性别敏感型抵御能力干预活动中，最大的关注点在于生计项目，这类项目属于性别平等目标 2（确保男性和女性平等获取和控制体面就业、土地及其他生产性资源），其次是目标 3（确保男性和女性平等获取农业发展所需的货物、服务和市场）。在粮农组织驻国家办事处 2015 年和 2016 年报告的有关性别与抵御能力建设的所有活动中，这两项目标相关活动占 75%。
47. 目标 1（平等参与农村体制决策及法律、政策、计划的制定）和目标 4（通过改进技术、服务和基础设施将妇女的劳动负担削减 20%）或解决性别相关暴力（未体现在性别平等目标中，但却是危机情况下的重要工作内容）的报告活动很少。粮农组织在世界人道主义峰会上就性别平等和预防性别相关暴力所做的承诺以及粮安委《行动框架》中纳入的性别平等原则将指导粮农组织未来对成员国提供的政策支持。目前也正在开发新的方法来加强妇女的谈判和领导能力，使其能够更充分地参与决策和战略规划（例如青少年农民田间和生活学校，以及抵御能力基金）。

<sup>35</sup> OSRO/CHD/905/EC 《推动减少乍得最脆弱人口的营养不练 – 独立评价》，最终报告，Lene Poulsen 和 Nanthilde Kamara，2012 年 1 月。

<sup>36</sup> 《解决性别不平等，建设抵御能力 – 粮农组织战略目标 5 良好做法总结》，2015 年 12 月。

<sup>37</sup> 根据驻国家办事处的年度报告无法评估对性别平等目标 5（与妇女和性别平等相关的项目占农业援助总额的比例提高到 30%）的贡献。

## 8. 结 论

48. 本评估表明，战略计划 5 和社会政策及农村机构司为落实粮农组织性别平等政策最低标准做了大量工作，最低标准 3、5、7 和 14 的落实取得明显进展。2014 年评估了战略目标 5 下性别主流化（最低标准 3）所面临的挑战和机遇。国家性别平等评估正在大量国家推开（最低标准 5）。重大应对行动的灾后需求评估系统性地包含了性别分析（最低标准 7）。2015 年启用的性别标记方面的数据显示将性别主流化的项目数量在增长。但是，性别标记没有反映用于性别主流化的资源的实际使用情况。
49. 落实最低标准 1 和 2 的进展较为缓慢。尽管大部分针对国家机构的能力建设活动已经将提高性别分列数据的收集和分析能力作为目标，但还需进一步重视加强国家在政策制定和评价中运用证据的能力。例如，如果性别分列信息得到更广泛的运用，那么专门针对妇女的干预活动的设计者就可以向受益者提出类别更加多样的职业，而不仅仅局限于种菜或养鸡等传统女性角色。
50. 在实地层面，抵御能力基金、“安全获取燃料与能源”举措以及在长期危机中对性别、粮食安全与营养的支持等都是具有良好前景的例子，说明抵御能力项目中性别正在获得更大重视。在全组织层面，形成了多个指导方针和知识产品，为粮农组织及其区域和国家一级的合作伙伴指明方向，包括在“性别相关暴力”这一对粮农组织而言相对较新的问题上提供指导。
51. 粮农组织大部分抵御能力工作都通过与政府和当地非政府组织的伙伴关系开展，这些执行伙伴各不相同的能力在很大程度上决定了最终成果的质量。所有战略目标 5 大型实地计划都应包括面向执行伙伴的能力建设工作，包括性别领域的能力。
52. 战略目标 5 性别相关工作的情况与总体战略目标的情况相同：大部分性别相关结果和项目都是对成果 4（紧急情况防备和应对）的贡献，其次是成果 3（减少地方风险和脆弱性）。在将性别考虑和妇女的声音纳入成果 1（降低风险和管理危机的政策制度及监管框架）和成果 2（预警）方面还有改进的空间。
53. 关于粮农组织性别平等目标，审查的带有战略计划 5 标签的干预活动中几乎有一半都是对目标 2（平等获取和控制体面就业、土地及其他生产性资源）和目标 3（平等获取农业发展所需的货物、服务和市场）。目标 1（妇女在决策中的作用）和目标 2（通过技术、服务和基础设施减少妇女的劳动负担）方面的工作还有待加强。