联合国
粮食及
农业组织

治理与政策支持
框架文件

聚焦治理：
提供更有效的政策和技术支持

治理与政策支持
框架文件

聚焦治理：
提供更有效的政策和技术支持

Dubravka Bojić
Michael Clark
Klaus Urban

联合国粮食及农业组织
罗马，2023 年

引用格式要求：

Bojić, D., Clark, M. 和 Urban, K。2023 年。《聚焦治理: 提供更有效的政策和技术支持》。治理与政策支持框架文件。罗马，粮农组织。https://doi.org/10.4060/cc0240zh

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。

本信息产品所表达的观点是作者的观点，不一定反映出粮农组织的观点或政策。

ISBN 978-92-5-136773-5

© 粮农组织，2023 年

本作品根据署名 - 非商业性使用 - 相同方式共享 3.0 政府间组织许可（CC BY-NC- SA 3.0 IGO; https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode）公开。保留部分权利。

根据该许可条款，本作品可被复制、再次传播和改编，以用于非商业目的，但必须恰当引用。使用本作品时不应暗示粮农组织认可任何具体的组织、产品或服务。不允许使用粮农组织标识。如对本作品进行改编，则必须获得相同或等效的知识共享许可。如翻译本作品，必须包含所要求的引用和下述免责声明: “该译文并非由联合国粮食及农业组织（粮农组织）生成。粮农组织不对本翻译的内容或准确性负责。原英文版本应为权威版本。”

根据许可产生的并且无法以友好方式解决的争议将通过许可第 8 条所述的调解和仲裁解决，除非文中另有规定。适用的调解规则为世界知识产权组织的调解规则 http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules，任何仲裁均根据联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）的仲裁规则进行。

第三方材料。欲再利用本作品中属于第三方的材料（如表格、图形或图片）的用户，需自行判断再利用是否需要许可，并自行向版权持有者申请许可。对任何第三方所有的材料侵权而导致的索赔风险完全由用户承担。

销售、权利和授权。粮农组织信息产品可在粮农组织网站（www.fao.org/publications）获得并通过 publications-sales@fao.org 购买。商业性使用的申请应递交至: www.fao.org/contact-us/licence-request。关于权利和授权的征询应递交至: copyright@fao.org。

目录

前　言 v
献　词 ix
致　谢 x
缩略语 xi

内容摘要 xiii

引言 1
1. 粮农组织的工作为何要聚焦治理？ 1
2. 治理是粮农组织工作中的跨领域课题 3
3. 本文的范畴和目标 5

第一章 治理：一个不断演变的概念 7
1. 经济治理：制度举足轻重 9
2. 善治的兴衰 12
3. 聚焦变革治理的实践和共识方面：现代和网络治理 15
4. 填补权力差距：以政治经济学为导向的治理方法 16
5. 小结：各种治理方法的优点和局限 21

第二章 应对粮食和农业的治理问题 25
1. 粮农组织的治理工作 25
2. 农业粮食体系转型的治理分析 34

第三章 治理分析的基本框架 39
第 1 阶段 . 问题界定 40
第 2 阶段 . 围绕核心问题的制度分析 45
第 3 阶段 . 政治经济分析 52
第 4 阶段 . 制定优先事项并建立行动联盟 57

第四章 粮农组织治理工作的经验教训 61
1. 应对治理问题有助于提高粮农组织工作的影响力 61
2. 粮农组织可以应政府要求推进谈判进程 62
3. 政治经济是诸多发展问题的根本所在 62
4. 系统化治理分析是个关键 62
5. 应对治理问题的途径不止一条 63
6. 转型变革要求反复学习过程、时间和资源 63

结束语 65

参考文献 71

图

图 1. 治理：学科和概念 8
图 2. 治理分析的基本框架 39
图 3. 核心问题界定 41
图 4. 关键制度 45
图 5. 制度互动：自省 46
图 6. 确定现实的政策选项 52
图 7. 政治经济分析的三重焦点 52
图 8. 利益 / 影响力矩阵 54
图 9. 制定优先事项并建立行动联盟 57

插文

插文 1. 应对棉花政策改革的治理问题 2
插文 2. 善治的一些定义 14
插文 3. 政治经济学：理论基础和关切 17
插文 4. 粮农组织文件中“治理”定义实例 31
插文 5. 粮农组织在拉丁美洲和加勒比粮食安全和营养工作中的治理分析 33
插文 6. 越南可持续农业转型的挑战：问题界定 43
插文 7. 正式和非正式制度 47
插文 8. 莫桑比克的法律多元化和妇女土地权利：非正式制度如何促进或阻止渐进土地政策和法律的执行 49
插文 9. 在菲律宾农业领域实施有效的灾害风险减少措施：制度分析 51
插文 10. 多利益攸关方对话如何为较弱势参与方赋权 54
插文 11. 印度化肥改革：思想和利益集团政治在阻碍补贴改革中的作用 56

前言

治理的概念不易把握。这是由于该术语在科学和专业界的使用方式各异，反映出他们不同的学科兴趣、目标和方法。例如在政治学领域，治理通常描述政府和非国家主体相互作用以达成政治决策的正式规则、制度和流程，而在制度经济学领域，治理分析则侧重于个人和企业以行动支持公共目标（如温室气体减排）的经济激励和抑制措施。这些不同的研究视角引导出对治理总体概念的一些不同理解不足为奇。粮农组织本身和我们的许多合作伙伴即是如此。治理的许多不同概念都与加强粮农组织各层面政策和技术工作的有效性和影响息息相关，因此宜给予审慎对待。

尽管存在概念上的难度，但提高粮农组织在治理方面的作用和工作质量是本组织及其成员相当关注的问题。鉴于粮农组织本身是全球粮食和农业治理结构中的基础性机构，加强本组织在评估并提出改善治理建议方面的能力十分重要。粮农组织是各种规范和标准、数据和分析以及有效和中立政策和技术支撑的主要提供者，粮农组织成员投入了巨大努力来监督、调整和提高粮农组织在这一方面的能力、效率和有效性。

粮农组织在其职责范围内无疑是领军性全球机构，它不自行其是，而是提供可由各类全球机构使用的基本公共产品。其中包括世界粮食安全委员会（CFS）、生物多样性公约（CBD）、国际原子能协会（IAEA）、国际农业发展基金（IFAD）和联合国气候变化框架公约（UNFCCC)、世界银行（WB）、世界粮食计划署（WFP）、世界卫生组织（WHO）和世界贸易组织（WTO）。为此，本组织在其成员及认可其广泛影响力的利益攸关方和公民的敦促下不断致力于适应和变革。

粮农组织制定规范和标准、引导政策辩论和支持集体行动的能力并不局限于全球和区域范畴，还延伸到与国家和国家以下各级农业粮食体系转型相关一系列复杂且关联的问题上。将粮农组织的能力、规范、标准、数据和分析在实地提供各成员，也是粮农组织成员的一项长期且挑战重重的关切。然而，寻找从感知到实践的途径是一项义不容辞的任务，因为作为全球机构，我们必须最终在国家、地区和地方各级彰显影响力。

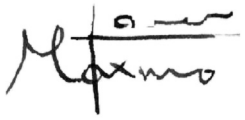
《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标提出了各种与治理相关的纷繁复杂且刻不容缓的挑战。《2030 年议程》的“水平”方向重点关注不同目标间的相互作用和相互依存关系，并强调需要改善跨部门、跨学科以及各类社会主体间的跨领域协调。它还要求更为有效地拿捏目标之间的平衡 — 所有这些都应在不让任何人掉队的艰巨规范承诺范畴内。《2030 年议程》各项目标本身就很复杂。例如，促进“可持续利用”而不仅仅是保护自然资源，就需要更好地整合规划过程，注意推动不同主体的激励措施，以及更精准的收集、结合和评估数据的模式。同样，消除而非减少极端贫困、饥饿和营养不良，需要采取一种方法将非农业手段（社会保护）和新主体（消费者）结合起来，同时满足促进环境可持续性和气候韧性的要求。

粮农组织大会 2021 年 6 月通过的粮农组织新的《2022-2031 年战略框架》认识到，农业粮食体系转型需要更有力、透明、高效、有效、包容和负责任的治理制度作为先决条件和优先促发因素（C 2021/7，第 30 段）。当前粮食体系治理环境的特征通常有缺乏透明度、不确定性、权力失衡和信息不对称、社会排斥、发言权和资源获取机会不均。在许多情况下，冲突和旷日持久的危机既是治理失败的原因，也是其后果。当下的新冠肺炎疫情危机揭示了世界各地农业粮食体系的关键弱点、不平等问题和脆弱性，增加了转型变革、从而提高各级和所有人的韧性和包容性的迫切性。

粮农组织治理团队通过与本组织同仁磋商，编写了《聚焦治理：提供更有效的政策和技术支持》，为粮农组织员工在各种背景下面对治理问题时制定了一份通用参考。它概要阐述了一个分为四阶段的循环往复框架，帮助粮农组织各级官员和业内人士采用不同方法查找和应对那些对粮农组织在粮食和农业领域工作具有影响的关键治理问题。它并非是一本照本宣科式的说明书，而是提出了一种互动和循环往复的方法，业内人士可以用来帮助聚焦核心挑战的治理方面，明确关键的制度挑战，分析制度问题背后的政治经济问题，以客观、透明和中立的方式与粮农组织成员国及其伙伴合作，制定制度和计划改革的整体战略。

这一目标切实可行：通过将注意力聚焦在为制约有效可持续发展集体行动的治理问题确定可行的解决方案上，从而加强粮农组织各级政策和技术工作的效果和效率。这些制约因素包括制度弱点，特别是有限的组织能力和人力资本缺口。在粮农组织新的《2022-2031 年战略框架》下，治理、制度和人力资本，这三个问题都被确定为粮农组织战略框架的优先加速因素，一并收入“补充因素”的标题之下。

本出版物标志着粮农组织对治理形成共识的一个重要里程碑性的成果，它为下一阶段工作奠定了基础，将进一步深化本组织与各成员和合作伙伴携手加强可持续发展治理的集体共识和能力。



Máximo Torero Cullen
首席经济学家
联合国粮食及农业组织
（粮农组织）

献词

本文件的第一版由投资中心资深制度问题专家 Klaus Urban 执笔。Klaus 在治理和政治经济学问题领域耕耘 30 余载，始终热衷并深信治理分析能够有助于支持各国实现可持续发展。他于 2018 年 3 月不幸猝然辞世。各位共同作者谨以本文以示纪念。

致谢

本报告由 Dubravka Bojić、Michael Clark 和 Klaus Urban 编写。Diane Zovighian、Stephan Baas、Poonyth Daneswar 和 Mark McGuire 对本文件提出了重要意见。作者向 Máximo Torero Cullen（粮农组织首席经济学家）对治理工作的一贯支持表示感谢。

作者对为粮农组织制定治理工作方法做出贡献、参与审阅各版稿件并提出大量真知灼见的各位粮农组织同仁致以谢意，特别是：Stephan Baas、Marco Boscolo、Karel Callens、Jeff Campbell、Adriano Campolina、Vito Cistulli、Ho Yuen Ching、Frédéric Dévé、Jean Marc Faures、Patrizia Fracassi、Juan Carlos Garcia Cebolla、Paolo Groppo、May Hani、Patrick Kalas、Thais Linhares Juvenal、Mohamed Manssouri、Emma McInerney、Rebecca Metzner、Jamie Morrison、Ewald Rametsteiner、Ricardo Rapallo、Anna Rappazzo、Leyla Slama、Sherry Shoghag Ajemian、Aysen AburTanyeri、Carlos Tarazona、Jordan Treakle、Margret Vidar、Julia Wolf。我们也向在 2020 年 12 月举办的粮农组织治理支持技术网络研讨会上提出意见和建议的所有与会者表示感谢。

粮农组织也感谢在各环节提出意见和建议的下列个人和单位：国际发展问题研究生院（日内瓦）的 Mark Hufty、国际农业发展基金（罗马）的 Norman Messer、哈佛肯尼迪学院（波士顿）的 Matt Andrews 和秘鲁研究院（利马）的 Carolina Trivelli。

我们对 Paola Landolfi 在文章编写过程所有阶段不遗余力的支持、Ruth Raymond 的编辑工作以及 Andrea Wöhr 在排版和图表设计方面的工作表示特别感谢。

缩略语

CELAC	拉丁美洲和加勒比国家共同体
CFS	世界粮食安全委员会
DFID	国际开发署（英国）
DRR/M	灾害风险减少和管理
DRRMC	灾害风险减少和管理理事会
HFLACI	2025 年拉丁美洲和加勒比免饥饿区域计划
IFAD	国际农业发展基金
M & E	监测和评价
PO	生产者组织
SDGs	可持续发展目标
UNFCCC	联合国气候变化框架公约

© 粮农组织 /Laura Mulkerne

内容摘要

本文的目的是为查找、分析和解决有关粮食和农业可持续发展或农业粮食体系转型的各种治理问题提供一个框架。最终目的是帮助成员国及其合作伙伴制定、实施和不断推行更为完整和有效的解决方案，从而实现《2030年可持续发展议程》及可持续发展目标。

现在距实现可持续发展目标还剩八年时间。在最理想的情况下，农业粮食体系转型能够作为一个强有力的机制帮助人们摆脱贫困，结束饥饿和营养不良，保护自然资源和生态系统并缓解和适应气候变化。农业粮食体系可持续发展在以往已经发挥了这一作用；今天，借助科技和政策的显著进步，我们的农业粮食体系所生产的产品足以养活地球上每一位妇女、男子和儿童还有余。

遗憾的是，越来越多证据显示农业粮食体系不但远未能推动包容和可持续经济、社会和环境发展，反而成为问题的一部分。饥饿和营养不良现象增加，减贫工作进展乏力，不平等加剧 — 所有这些趋势都与农业粮食体系功能失灵有关。农业粮食体系的不可持续发展也是大规模生物多样性丧失、土壤、土地和水资源退化和耗竭以及全球温室气体排放增加的重要因素。新冠肺炎疫情使得这许多趋势的演变更为加速。但这些趋势在这场健康危机之前大多已经出现，如果不能进一步采取大规模集体行动，疫情过后这些趋势也将不会缓解。

粮农组织新的《2022-2031 年战略框架》[1] 把本组织的工作聚焦于可持续发展目标，使各项工作着眼向更为高效、包容、韧性和可持续的农业粮食体系“转型”，实现更好生产、更好营养、更好环境和更好生活 — 不让任何人掉队。

[1] https://www.fao.org/3/cb7099zh/cb7099zh.pdf

实现预期转型只能通过强化和利用知识、经验、技能和能力，广泛调动公共和私营部门参与方采取集体行动，而每一个参与方都具有各自的利益、需求、资源、影响力和能力。“治理”就是在所有各级采取有效和包容的集体行动所需的多维度能力的代名词。

~

第一章首先对有关可持续发展领域治理问题的近期专家思潮进行了简要点评。第二章则着重介绍了粮农组织在自身职责领域内对治理工作的概念性贡献。第三章阐述了本文的核心内容：一个四阶段治理分析框架。第五章总结了有关粮农组织在提供技术、政策和其他规范性支持时重视治理问题所获益处的经验教训。最后，本文结语提出了有关今后工作方向的意见。

第一章着重阐述了治理方法的一个重要转变：不再拘泥于我们头脑中对“良好治理”的想象，而是更迫切需要切实领会实际形势的状况和原因。每个国家都拥有各自独特的历史和挑战，所处社会、文化、经济和政治环境各异，需要采取因地制宜的一系列政策和举措才能达成最优结果。这一转变代表着思维方式的重要变化，从认为制度是实现预期目标的一种投入的观点转变为把制度、管理当局和各种能力视为社会政治进程和权力关系的结果和建构的观点。

在**第二章**中，本文着重介绍了粮农组织对粮食和农业治理思想和行动的主要贡献。尽管自 1945 年创建以来粮农组织的使命和职责保持不变，但关于这些治理贡献如何得以实现的思想却随着我们对当今世界面临的各种挑战的理解的变化而发生了演变。在过去 30 年间，粮农组织对粮食和农业治理在规范方面做出了重要贡献。它通过一系列手段，把注意力从几乎全然强调粮食生产和供应转向聚焦粮食和农业所依存的人、社会经济关系及政治体制和制度的更广泛视角。近几十年来，减缓和适应气候变化以及保护生物多样性和维持生命所需的自然资源的必要性深入人心，这进一步扩大了视野，最终，对各种政策目标之间相互关联和统筹的认识也深化了我们对农业粮食体系转型面临的各项挑战和机遇的理解。

在粮农组织内部以及粮农组织与其伙伴之间就治理的概念达成共同认识是一项基础性工作。对治理的聚焦有助于开展分析并帮助本组织更有效地支持成员国的各项计划和项目。它对于加强成员国个体和集体的能力、从而满足处于经济危机、环境压力和气候紧急情况反复发生的世界的需要和要求也至关重要。

第三章阐述了一个实操性四阶段框架，用以开展分析并把治理分析和行动整合到国家、区域和全球各级各项措施的制定和实施之中。

分析首先对围绕要解决的优先问题的各种视角进行考查。认识到每一项挑战同时也是一个机遇，分析的第一阶段目的是达成充分共识，推动围绕农业粮食体系的重要问题展开公开对话并就如何解决这些问题集思广益。就问题达成共同认识是制定有效、可持续和包容性变革战略的一个基础但具有挑战性的步骤。把各种参与方汇集在一起以不偏不倚的方式对问题进行界定是一项必经的过程，往往也是一个具有挑战性且不可避免的循环往复的过程。

分析的第二阶段是考查制度设置，梳理出制度的问题陈述。该阶段试图在现有的正式和非正式规则、架构和流程中查找已确定问题的主要驱动因素或来源及其可能的解决方案。这一阶段的成果应当是主要利益攸关方围绕不同治理层级进行制度改革（如针对影响市场、收入、公共信息、自然资源等方面的规则、流程和组织的举措）而可能采取的一揽子行动问题达成大体协议。

第三阶段进行的是政治经济分析，着眼于在制定制度变革计划和建立促进其执行的联盟时需要加以考虑的各种参与方和利益攸关方及主要因素（如权力关系、利益和影响力等）。促进多利益攸关方关于优先问题的对话、确定必要的制度改革以及对主要利益攸关方不同关切和利益的分析，这些都有助于揭示基本动态并查找推动合作及减少竞争和非预期影响的机会。

基于第一到第三阶段的结果，分析的最终阶段要确定在某种治理环境下具有技术和政治可行性的转型变革战略行动。该第四阶段的重点是阐明过程、必要措施和相关影响。这将包括进行成本收益分析并从社会、环境和经济角度厘清主要折衷取舍和风险，往往还要结合地理空间、生物物理和社会经济数据并开展建模，从而设计出最适当的一揽子政策和投资措施。

尽管本文为求明晰而进行了四个阶段的划分，但这四个阶段之间密切相连。整个过程循环往复，不断持续。在整个过程中，随着新信息和知识的出现，需要对最初的前提及政治和技术判断进行重新审视。

该框架是一份中立指南，并不针对粮食体系转型推行任何特定技术方法或具体政策方案。它支持在各个相应环节查找最适当的途径，确保向更可持续、更有效、更包容和更有韧性的农业粮食体系过渡。它既依靠以证据为基础的知识，也依仗多利益攸关方参与，主要参与方能够共同创生新知识，同时帮助构建互信和打造行动联盟。

第四章着重介绍了粮农组织以往和当前按本文阐述的方式加强治理的工作所达成的积极成效。具体来说，粮农组织证明它能够超越其传统技术咨询角色，进而根据各国政府的要求推动政策对话和磋商进程，例如在拉丁美洲和加勒比对零饥饿目标给予了支持。在采用系统性治理分析的情况下，粮农组织得以与政府和所在国利益攸关方合作，因地制宜地设计必要举措，把国家和地方的各种措施更有效地联系起来，在地方一级提高国家政策和战略的实施水平。当其工作计划贯穿若干连续项目周期、能够借助此前和现有其他举措并与其他各方结成伙伴关系的情况下，粮农组织的成效最为显著。

治理分析在履行新的《2022-2031 年战略框架》所阐释的粮农组织职责方面大有可为。本文最后提出了把治理分析系统性整合到粮农组织各级计划和项目设计、实施及监测和评估流程当中的建议。治理工作十分重要，粮农组织基于历史延承、经验及其成员国的能力，在阐发改善治理水平并以之作为农业粮食体系转型和实现《2030 年议程》、不让任何人掉队的潜能方面能够发挥特有作用。本文正是迈向这一目标的一个重要切实步骤，目的是帮助粮农组织所有利益攸关方朝向共同愿景，支持成员国制定可行的技术解决方案，加速提高粮食和农业的有效性、可持续性和包容性。

© 粮农组织 /Fredrik Lerneryd

引言

1. 粮农组织的工作为何要聚焦治理?

当今的发展环境比以往任何时候都更为纷繁复杂:塑造和影响政策制定和实施的因素有很多且各不相同,也具有多个侧面和层级。粮食不安全和营养不良、贫困、水匮乏、土壤和土地退化及气候变化每一个都带来复杂的挑战,特点包括高度的不确定性、各异的视角、多重的相互关联以及各种政治主体之间不同且往往相互冲突的利益取向。这使得根据《2030年可持续发展议程》的要求推动转型变革的任务更为艰巨。政策制定者必须在诸多可能存在的影响因素和潜在解决方案之间进行权衡;这些潜在解决方案可能因当地、国家、区域或全球层面的具体情况而各不相同(Hudson 等,2019)。

《2030 年可持续发展议程》强调了其 17 项可持续发展目标之间不可分割且相互依存,也指出了农业粮食体系在加速推进实现所有可持续发展目标方面可以发挥的重要作用。由于粮食和农业体系的影响遍及经济、营养与健康、国家-社会关系、环境与气候变化以及其他社会和文化问题,因此提供了关键视角来应对一系列当代发展挑战(Leach 等,2020)。

然而,当今多数粮食和农业体系不能满足期待。世界饥饿人数已连续第三年增加,且有近 20 亿人遭受某种形式的营养不良(《世界粮食安全与营养状况》,2020)。粮食生产的主导趋势对生态和地球系统过程造成破坏,占温室气体排放的半数之多,影响波及生物多样性和自然资源(Leach 等,2020)。现有生产和消费模式以及当前的不平等程度威胁到《2030 年议程》的实现。新冠肺炎疫情及其长远影响进一步暴露了当代粮食和农业体系的多重脆弱性和不平等问题(联合国,2020;可持续粮食体系国际专家组,2020;《世界粮食安全与营养状况》,2020)。现有的经济增长、生产和消费模式持续剥夺福祉、滋生不平等、耗竭全球环境公共产品并可能造成不可逆转的破坏,因此迫切需要从这些模式中转型出来(独立科学家小组,《2019年全球可持续发展报告》)。

实现转型变革推动粮食体系迈向可持续和包容发展的轨道需要对各种折衷权衡关系进行甄别和管理,同时最大化地发挥可持续发展在经济、环境和社会层面的共同效益并确保包容度和平等。这涉及做出艰难的选择,可能由此产生获利者或受损者。科学能够提供改善决策水平的证据基础,也能采用系统视角帮助政府、私营部门和民间社会更准确把握各种政策选项之间的相互关系、影响和折衷权衡,由此科学可以发挥关键作用。但科学无法告诉利益攸关方如何来评价这些折衷关系以及如何在其间达成平衡。各

种社会群体对不同的结果做出迥然不同评价的现象并不鲜见。例如，某项政策措施可能具有重要的经济意义，但若被视为对某个势力强大的利益群体构成威胁或未充分考虑该群体的需求，那这项政策就很可能以失败告终（参见插文 1）。这就体现了把握和解决好各种不同且往往相互冲突的目标和利益取向以及决定着各行业和各参与方之间相互关系的制度架构和权力动态的重要性。换言之，治理。

插文 1. 应对棉花政策改革的治理问题

在棉花构成本国最重要经济作物之一的国家中，开展价格套期保值和支持生产者的政策措施是政府的一项重要开支。经济政策分析可能指向采取市场自由化和一系列改革措施来改善预算支持的针对性、促进对资源的竞争性获取并减少价值链中的市场低效率问题。然而，这一“首要、最佳方案”尽管从经济角度看十分可取，却可能并不现实，也无法实施，因为这可能意味着市场参与者之间在收入分配和市场权力方面的大幅变化，也要求在棉花价值链治理方面做出重大调整才能使对所有参与者可行。在补贴制度中拥有大量利益（同时也能对政策决策施加有力影响）的主要参与方尽管数量有限，但往往却有能力抗拒改革。

因此，实施一项将导致对经济和社会益处更广泛享有的改革举措不仅涉及开展可靠的分析和制定一项新政策那么简单。它还要求建立参与方的联盟，保障在有其他方面抗拒的情况下能够得以实施变革。了解把握主要参与方以及他们籍以做出、阻碍或修改重要决定的制度、流程和权力关系对于向政府提供技术完善和政治可行的政策支持而言不可或缺。

资料来源：粮农组织，2017b。

在许多甚至多数国家，负有有关粮食和农业的政策责任的各参与方为过度乐观的预期所累，因此倾向于低估粮食安全与营养挑战的多学科性质和复杂性以及利益攸关方动态、行为和激励因素。政治架构和能力、制度、权力和社会冲突对经济、社会和政治主体如何致力于制定国家战略和政策的方式产生着巨大影响。围绕经济和政治资源获取的竞争影响到粮食体系的运行及粮食安全与营养结果。因此对现有粮食和农业体系中治理问题 — 包括制度和政治经济学 — 的理解能够决定政策或技术支持工作的成败。

《2030 年议程》认识到，农业粮食体系向可持续发展轨道转型与实现多数可持续发展目标都息息相关；这使得粮食和农业治理问题成为我们时代最迫切的优先事项。

2. 治理是粮农组织工作中的跨领域课题

政策和治理支持是粮农组织工作的一个基本内容。在过去 30 年间，本组织借助一系列约法为粮食和农业治理在制定规范方面做出了重要贡献，这包括《食物权准则》、《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》及《确保可持续小规模渔业自愿准则》等。这些重要成就帮助理清了有关治理在管理变革进程中作用的思路。另外，粮农组织的许多文件都点明了治理与增强粮食安全、根除贫困及推行自然资源可持续管理和利用的相关性（参见第二章）。但在治理问题分析 — 特别是对制度及影响制度运行的权力关系的分析 — 方面的进展却踟蹰不前。

近年来，粮农组织明显提高了其对治理分析的重视程度，包括 2014 年把治理作为一个跨领域课题列入《审定战略框架》。

《审定战略框架》[1] 称：

> 粮农组织对治理的聚焦是基于认识到影响粮食安全与营养、生计及自然资源管理和可持续利用的成败攸关的发展领域进程越来越面临纷繁复杂的治理挑战。
>
> 例如，要实现消除饥饿和营养不良的目标，就要求采用综合性和整体性方法与一系列公共和私营主体进行对接，增强被采用的解决方案的合法性和有效性需要这些主体的参与。同样，应对有关环境与生产领域之间不断强化的相互联系的问题也要求在所有层级开展比以往水平更高的跨部门协作 — 这因气候变化影响和极端天气事件更为频发而导致的不断增加的不确定性而变得更为复杂（第 119 段，第 27 页）。
>
> 更广泛、更灵活和敏感且更强有力的治理制度和机制是改善各种利益攸关方之间有效协调所必需的，能够在有效应对问题解决的同时努力实现多重且有时存在冲突的各种目标（第 120 段，第 27 页）。

该文件提出了治理的工作定义，即“公共和私营主体籍以表达利益诉求并做出和实施相关决定的正式和非正式规则、组织和流程”（第 119 段，第 27 页）。

[1] 粮农组织。2013b，第 27 页。

文件指出：

> 在多种不同场景下都会出现治理问题，包括公共和私营场景，从地方社区、农场和合作社、商业组织和大型企业，到当地、区域、国家和国际层面。加强治理从根本上说旨在促进问题得到有效和高效解决，且被涉及、被赋能或直接受到所做决定和行动或任何治理架构或政权影响的利益攸关者应当认同问题解决方式的合法性。

这一把治理作为一项跨领域课题正式列入粮农组织《战略框架》的作法确认了本组织长期以来对这一困难但又无法避免的问题的承诺，认为它对实现本组织的各项目标十分关键。本组织也认识到，围绕粮农组织能够如何更有效应对它在所有层级所处的纷繁、复杂且往往高度挑战性的政治环境的问题，有必要不断加以思考。

2021 年，《2022-2031 年审定战略框架》指出，“作为一项先决条件和优先诱因，农业粮食体系的转型过程要求具备大为强化、透明和负责任的制度和治理。这在农业粮食体系的内部和外部同时需要具备，因为治理和制度影响到把农业粮食体系各种要素与其他体系联系起来的所有驱动因素和渠道”（C 2021/7，第 30 段）。为最大程度发挥本组织对这一转型过程并由此对实现可持续发展目标及更好生产、更好营养、更好环境和更好生活、不让任何人掉队的贡献，“关键是要在我们所有计划干预中采用四个跨领域加速因素”，其中就包括补充因素（治理、制度和人力资本）（粮农组织，2021，第 60 段，楷体为本文加）。

要完成向成员国提供有效技术和政策支持的广泛任务，帮助他们从新冠肺炎疫情中恢复、推动农业粮食体系转型、消除饥饿和贫困、确保自然资源可持续利用以及培养对气候变化的韧性，粮农组织必须加大力度，查找、分析和应对粮食和农业领域的重要治理挑战。

在各层级应对涉及粮食和农业体系的治理问题对诸如粮农组织这样的发展机构提出了理念和操作方面的困难挑战，我们必须本着积极推动变革过程的态度面对这些挑战。要维持粮农组织作为成员国及其发展伙伴的一个中立、客观和可靠顾问的地位，本组织务必要具备履行这一职责的能力。有关问题可能极为敏感；打造支持能力的工作可能既耗时又耗资源。它要求对政策环境和历史的细致入微和因地制宜的知识。它往往也要求开展有关制度和政治环境的坦诚且潜在存有争议的对话，这既包括本组织内部和与管理层的对话，也包括外部与成员国政府及其发展伙伴的对话。这还要求坚持透明、开放、创新、风险担当和反复学习。治理分析和对话的进行必须以证据为基础，做到中立、忠实于本组织在规范方面的承诺、《2030 年议程》以及联合国宪章。

如上所述，2013 年以来在“治理协调团队“和“治理支持技术网络“（原属经济及社会部助理总干事、现由首席经济学家负责）的支持下，粮农组织

内部加大了力度，来达成对治理概念的理解共识以及明晰的分析和实践框架。从开始起我们就认识到改善治理促进可持续发展是本组织整体的一个首要关切，而本组织本身就是一个全球治理的主要机关，也是一家具有完善但不断演变的自身治理架构的机构。我们采取的方法十分务实：通过反思各技术司局的经验以及在参与国际和区域层级制定《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标的过程中与业内同行的直接互动，以及其后的联合国发展系统重新定位（联合国改革），团队力求制定一套应对治理问题的共同方法，推动本组织开展分析和学习。本文件即是这一工作的成果。

3. 本文的范畴和目标

根据粮农组织的职责，本文提供了用于分析和应对不同背景下与粮食和农业相关治理问题的总体路线图和灵活方法。该方法以粮农组织在国家、区域和全球各级工作中积累的知识经验为基础，借鉴学术文献以及其他国际组织和机构在可持续发展制度层面和政治经济学方面的经验。

本文有两个目标：

1. 促进对治理概念及其与粮农组织工作相关性的共同认识；和
2. 提供一个实用和灵活的框架，帮助粮农组织员工和业内人士识别和分析与粮食和农业相关的治理问题，从而协助成员国及其合作伙伴制定更现实有效的政策和战略。

除本引言和一个简短结束语外，本文由四个主要章节构成：

- **第一章**总结了过去三十年中出现且对治理及其与实现可持续经济发展相关性的思考形成了影响的部分方法。这些方法有助于制定与粮农组织相关的改善治理的方法。
- **第二章**回顾了粮农组织在过去二十年的工作中对治理的理解和运用的演变，并表明粮农组织通过政府间进程形成了强有力的概念和工具并藉此影响了成员国和其他社会参与方的观点和行动。
- **第三章**介绍了与粮农组织相关的粮食和农业治理方法的主要特点，以及一项分为四个阶段的治理分析操作框架。该框架阐述了综合性治理方法的概貌。此外，该框架适用于所有层面的治理。
- **第四章**介绍了以往的部分总体经验教训并对粮农组织未来的治理工作提供了指引。

© 粮农组织 /Farooq Naeem

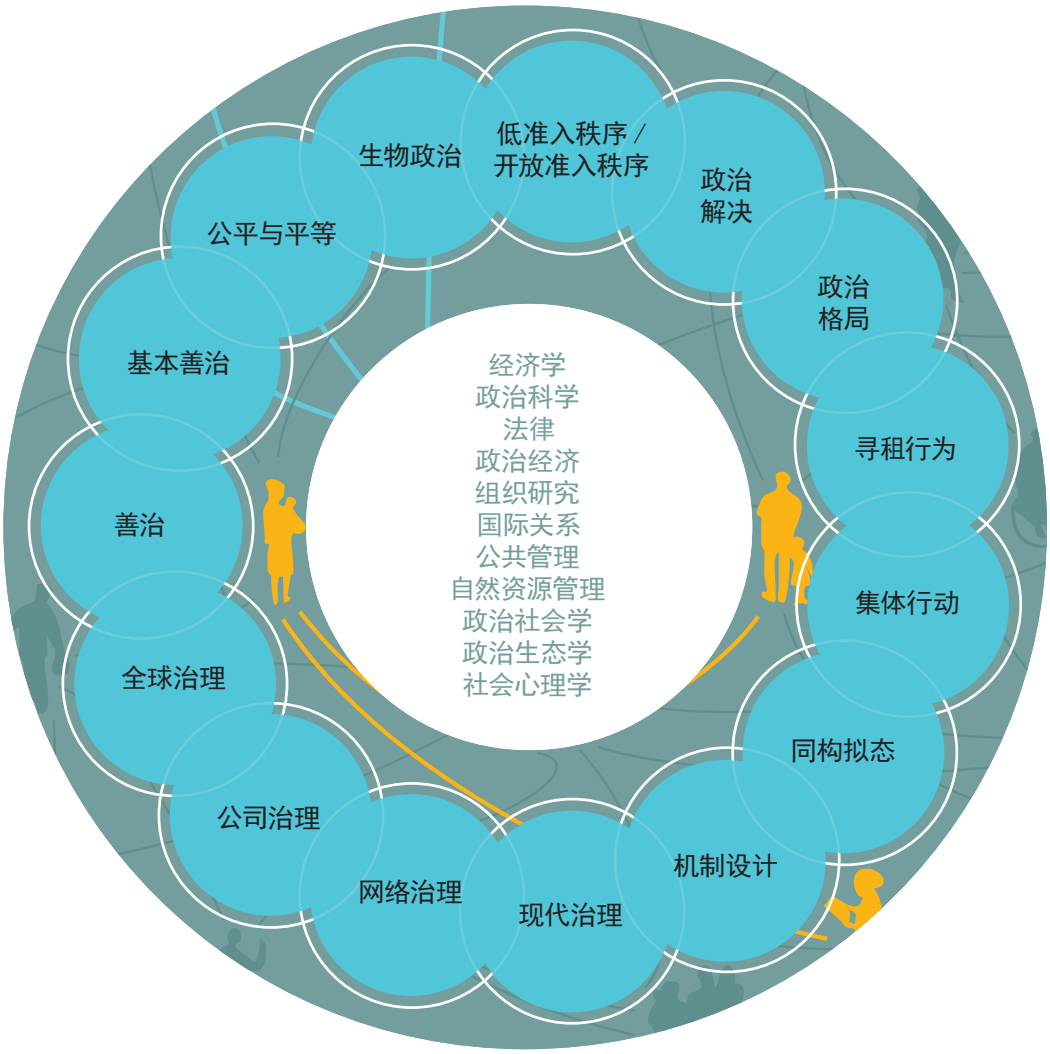
第一章 治理：一个不断演变的概念

“治理”（governance）和“政府”（government）这两个词语源于希腊语和拉丁语，在多个学术领域以及政策和发展论述中被广泛使用，有时也不无混淆。然而它们并不相同。治理的概念在 20 世纪末 21 世纪初引起了广泛辩论。各种辩论同时展开，激发了不同学科中治理理念的演变，这些理念之间也发生了相互影响（参见图 1）。对 2006 年至 2009 年间发表的近万篇治理主题论文进行分析后发现，它们主要来自经济期刊（14%）、管理学（12%），其次是政治学（11%）、商业、环境研究和公共行政管理（9%）以及 50 多个其他领域（Levy-Faur，2012）。这种对治理的关注远远超出了“政府做什么”的范畴，而是扩展到集体决策和行动的各种制度和过程。

在围绕治理和发展的辩论中，可以区分为两种相互交叉和作用的宽泛视角：一种更具规范性，面向合法性（“善治”）问题，另一种更具分析性和务实性，侧重于集体行动的治理效力。这两种视角所反映的治理概念都不再把政府等同于国家的正式制度。根据这一观点，治理活动扩大到包括加强市场和市场相关制度，以及使非政府参与方参与决策过程。

第一种即规范性视角反映的治理概念认为治理是一种促进实施提高市场运作有效性、从而推动经济增长和发展所需的体制改革的机制。治理被视为一种通过制度（如产权、契约及其执行）表现的、旨在使市场不受“掠夺性政府”干涉的合法权威（Sundaram 和 Chowdhury，2012）。这种治理视角得到主流制度经济学和新制度经济学的推崇，并对“善治”议程的兴起和发展产生了重大影响，这一议程最初由世界银行提出，后被许多国际组织和包括粮农组织在内的发展伙伴所采纳。极简言之，这种视角的特点是十分重视正式制度和技术官僚措施来提高政府促进以市场为基础的发展（即技术、经济解决方案和行政能力发展）的有效性和治理能力。

图 1. 治理：学科和概念



资料来源：作者

在经济学文献中对治理开展辩论的同时，治理的概念越来越多地用于政治科学、公共管理和社会学领域，从中产生了广泛共识，即政府不再是“治理社会的驾驶舱”（Klijn 和 Koppenjan，2000）。政策的制定和实施被视为各种国家和非国家参与方之间的共享行动，而“治理”则是一种把握权威中心转移的手段，如在国家和市场、政治家和专家、官僚和私营部门之间（Levi-Faur，2012）。为把握这些发展又引入了诸如“现代”和“网络治理”等概念。这一思想还引发了针对非正式制度和社会结构以及社会政治动态、民间社会参与方和网络在国家层面影响制度布局和发展成果方面作用的更广泛关切。重点放在了集体行动、社会资本和统筹协调与实现经济增长和发展的相关性方面。

第二种即务实性视角在很大程度上借鉴了政治经济学理论以及政治、权力和冲突在影响制度和发展成果方面的作用。一些政治经济学家指出，发展中国家制度改革乏善可陈，对制度经济学和新制度经济学提出了挑战，认

为要理解制度的出现和相对有效性，就必须超越制度本身而着眼于它们所处的社会环境。特别是弄清政治解决问题，即某一国家的非正式权力布局或社会秩序，是理解治理问题的关键（Khan，2018a）。换言之，这是不同社会群体和参与方之间的权力平衡，以及处理不同利益和冲突的时间和过程（例如交涉、建立联盟和同盟、游说），该过程界定了国家的治理结构和能力，并决定了其包括贫困、粮食安全和营养方面的发展成果。

尽管当今的专家意见和发展组织大多倾向于对治理采取务实的、政治经济导向的方法，但这两种角度之间微妙的紧张关系仍然存在。

以下各节简要概述了反映以上两种治理视角并影响粮农组织有关粮食和农业治理方法制定的部分方法。

1. 经济治理：制度举足轻重

在美国和欧洲市场改革和社会变革时期，有关治理影响经济的思想得到了长足发展。在 20 世纪 70 年代后期和 80 年代，治理成为经济政策辩论中的一个重要议题。对 20 世纪 50 年代引入的新凯恩斯主义增长模式的日益不满，使人们对国家领导经济的有效性产生怀疑，并引发了一波从放松经济管制到国有资产和资源私有化[2]的自由化政策浪潮。与此同时，新制度经济学开始强调把市场与“掠夺性政府”隔离开来的基本制度的重要性，因为“掠夺性政府”的政客和行政人员追求自身利益、寻租和谋求其他特权（Sundaram 和 Chowdhury，2012）。

制度经济学和新制度经济学认为，经济活动在很大程度上取决于非经济制度，即“社会博弈规则”、“人类强加自身的约束”（North，1990，第 3 页）或“旨在最小化交易成本的治理结构或社会布局”（Williamson，1985，第 15 页）。[3] 正如 Weingast 的观点（1993，第 292 页），“社会的政治制度创造了一种‘治理结构’，社会籍以处理不断出现的问题，并为经济和政治权利提供一定程度的持久性。重要的是，这些有助于限制国家通过没收其先前试图保护的财富而采取机会主义行动的能力。”

[2] 英国的撒切尔主义以及后来柏林墙倒塌后的发展，都是从国家转向市场的例证。Weiss 很好地总结了随之而来的新自由主义正统思想：“政府能做的任何事情，私营部门都可以做得更好”和“更开放的市场、自由贸易和资本流动必然有益”（Hout 和 Robinson 引用，2009）。

[3] 在学术社会科学文献中关于制度的定义不胜枚举。

在接下来的几十年里，“制度举足轻重!”这一观点被经济学者们广泛接受，他们开始认识到制度对于经济增长和发展的确十分重要。

贯穿制度经济学者工作的一条共同线索是，植根历史基础[4]的制度发展支持或抑制了经济增长。治理通过制度来影响经济表现和社会中的财富分配。制度包括政策、法律、宪法、计划、规范、习俗、惯例和所有其他构成人类行为的安排；它们为个人提供有关在特定社会情况下如何行动的知识。例如，作为一种治理制度，政策是政府决策的实质性表现（如征收的税款或发起的的粮食安全或营养计划）。政策直接涉及国家开展的活动（如提供公共服务），或试图影响组织（如私营公司、合作社）或个人的行为（Atkinson 和 Fulton，2017）方式。无论路径如何，政策选择都会影响经济表现以及经济利益在社会中的分配方式。非正式制度对于解释经济变化也很重要，例如社会习俗、规范和信仰。制度也可以采取组织的形式：[5]具有既定角色的个人群体，在共同目标、规则和程序的约束下实现既定目标。与规范一样，组织影响人类行为、经济活动和发展表现。

制度存在于家庭、社区、政府或国际层面。它们被认为应当提供必要的结构来驾驭和引导自身利益，减少人际交往的不确定性，并提供稳定性使经济和社会有效运作。它们被视为各国繁荣差异的主要决定因素（Acemoglu 和 Robinson，2010）。制度的一项关键作用是提供激励（Hudson 和 Leftwich，2014）。制度环境产生激励 — 奖励或惩罚 — 以促使参与方以某种方式行事：是否投资、开展公众利益活动或从事侍从行为。

新制度经济学非常重视“市场创造”制度（Rodrik 和 Subramanian，2003），这些制度保护产权并支持契约的执行。简而言之，在适当立法和可信的执法机制（包括司法机制）保障下安全的产权，可以确保私人业主获得经济资源的机会不受国家控制，从而减少经济的不确定性和风险，并鼓励投资。例如，有保障的土地权利可以被视为激励，使农民能够投资于其农场和土地的长期改善，以期从中收益。在新制度经济学的传统中，制度有三个关键特征。首先是制度的规则和约束性质。其次是管理个人和群体间关系的能力。为了发挥其作用，无论是自愿接受还是由外部权威强制执行，制度必须被社会关系所承认。制度的第三个特征是可预测性。参与方应该期望制度规则和约束具有一定程度的稳定性（Nabli 和 Nugent，1989）。

[4] 历史有助于我们了解制度在支持增长方面的作用。首先，正如 North 和 Weingast（1989）所论证的，制度和经济发展是内生过程。这方面的例子在 17 世纪英国的历史中可以找到，当时经济增长对政治制度演变提出了要求。1688 年的光荣革命推动了这一演变，它推动了财政和政府体制的重新设计，限制王室的专制和没收权力，并在资本市场中开展变革以促进增长。其次，制度发展缓慢且有路径依赖性：制度变革需要时间，往往需要数年甚至数十年。

[5] 正如制度本身的定义那样，组织和机构之间的区别也是学术界争辩的一个问题。

在新制度经济学的拥趸看来，不同类型制度的存在最终决定了某一国家取得的经济表现类型。发展表现的变化可能源于特定制度的规范和规则发生变化，也可能来自不同制度相对影响的改变。这种基于规则的制度概念，可能是新制度经济学对今天被广泛理解的治理概念的主要贡献（Chhotray 和 Stoker，2008）。

新制度经济学方法的一个关键性局限是，它忽略了非正式制度（文化、传统等）以及制度的起源。这些问题的部分答案来自于集体行动方法，尤其是 Elinor Ostrom 和她的研究同事围绕如何做出制度安排促进公共共享资源集体管理方面的工作（参见下文 1.1）。

制度需要执行才能具有有效性，国家可能并不能总担当起中立和自律的仲裁者的角色，它实际上反而可能造成偏见和机会主义问题。自我约束和集体行动被视作可能的选项，来建立、执行和改变制度。

1.1. 集体行动的潜力

集体行动的概念在 20 世纪末和 21 世纪初由新制度经济学提出，借鉴了经济学文献中有关集体行动的早期著作，从不同角度探讨了国家与发展之间的关系。[6] 这种治理观点建立在这样的观念上：某些情况下，以国家或市场的最少介入，具有共同利益的个人采取集体行动来有效解决其共同问题，特别是通过制度的创建和管理来管理共享资源（如土地、水、渔业）的有关问题。

在 Elinor Ostrom 及其同事的著作中，对经济问题的集体行动和社会反应的关注显而易见，他们认为不同群体可以找到有效合作的方法，以保持和建立管理共享资源的制度（Ostrom 1990；Ostrom、Schroeder 和 Wynne，1993；Ostrom、Walker 和 Gardner，1994；Ostrom 和 Ahn，2003）。通过大量研究，Ostrom 论证了在即使没有国家的情况下，制度也可以发展。她在《治理公共资源：集体行动制度的演变》（1990）中，为治理公共共享自然资源作出的开创性贡献探索了创建此类制度的机会，说明了公共资源的不幸[7] 可以通过当地志愿组织解决，而非自上而下的国家干预措施或市场。Ostrom 分析了用来支持可持续利用公共资源布局的治理结构，在个人用途与更广泛公众的利益之间作出了平衡。

[6] 特别是 Olsen 的著作（1965）。

[7] Hardin，1968。Hardin 认为，在公共财产系统中，获取资源是开放的，而滥用该资源的趋势不断升级导致了体统最终瓦解。把这种逻辑运用在不同的公共资源中，有助于解释资源枯竭或破坏的各种情况，包括森林退化和渔业或水资源的过度开发。

Ostrom 在为存在相互影响和被影响关系的嵌套规则提出框架时表示，试图解决问题的自我组织和自治个体在不同层面间的不断往返（从地方到国家再返回）是一项关键战略（1990）。根据对包括森林、渔业和牧场在内公共共享资源成功或不成功的社区治理的实证研究，Ostrom 的著作表明，社区治理系统的有效性取决于这些系统的制度设计（Tang，1992；Lam，1998）。特别是，当个人掌握关于资源决策成本和收益的可信可靠信息以及决定游戏规则的机会时，集体行动将最为有效，资源管理成果也最好。同样重要的是，要明确定义用户或群体和资源的界限；这些群体紧密交织在一起并建立了社会规范和程序以制定规则、监督规则、制裁不遵守者以及解决冲突；并且这些群体将地方自治和有效关系与其他权威层级相结合（Ostrom，1990）。

新制度经济学方法对 20 世纪 90 年代初期发展界关于治理的讨论产生了巨大影响，并促成了“善治”概念和议程的出现。

2. 善治的兴衰

结构调整政策未能实现持续的增长，导致人们开始寻求解释。尽管已转向市场导向的经济政策，但腐败和寻租行为的顽固性似乎为许多发展中国家无法蓬勃发展提供了现成的解释。这也将治理概念推到了发展议程的首位。世界银行（1989）借鉴制度经济学和新制度经济学的研究，用治理这个术语来描述撒哈拉以南国家进行制度改革和建立更好更有效的公共部门的必要性，这样才能确保其在该区域的调整和投资计划切实有效。它强调了某一国家治理体系的质量与其追求可持续经济和社会改革的能力之间的联系。

尽管这种方法隐含了对世界银行所认为的普遍腐败、低效公共管理和缺乏问责制的批评，但使用“治理”一词而非“政府”，是为了避免被视为干涉有关国家主权。后来，世界银行给出了与其自身宗旨相关的治理具体定义，[8] 并支持将善治作为其经济发展战略的核心要素。认识到治理的政治层面的重要性，世界银行对该概念作出了限制性解释，认为这一方面超出其职责范围。相反，它侧重于政府制定并特别是实施金融和经济政策的能力，营造了促进私人投资的有利环境（世界银行，1994）。世界银行认为，善治包括五个关键方面：公共部门管理、组织问责制、法治、决策透明度和信息的获取。这些方面是善治议程的基础。

[8] “治理涵盖（1）政权形式；（2）某一国家管理用于发展的经济和社会资源时行使权力的过程；及（3）政府设计、制定和实施政策和履职的能力”（世界银行，1994，第 vii 页）。

根据善治议程，持续和平经济增长的前景主要与建立一套特定的制度安排息息相关，这些制度安排创造了条件，不仅使经济活力成为可能，而且鉴于人们追求经济利益的倾向，经济活力也有其固然性。这些制度布局通常包括：明确定义的产权；法治；开放、竞争的市场；公共管理的透明度和问责制；以及对使用暴力的有效国家垄断。对于拥护这种观点的人来说，只有当私人参与方不受暴力征用或丧失自由威胁可以自由组织和签约时，经济才能持续发展；当财产是私有的且不会被私人或公共参与方掠夺时；以及当政治游戏规则足够稳定以允许不同组织间有长期承诺（或契约）时。从逻辑上讲，善治基本制度的落实速度直接作用于经济发展的潜力和速度。基本且通常默认的假设是，善治将促成自我维持的良性循环，相辅相成支撑经济和政治（制度）发展。

善治的计划议程也被许多机构所接受，包括区域银行（如亚洲开发银行、美洲开发银行和非洲开发银行）以及国际机构和发展组织，特别是联合国开发计划署（UNDP）、经济合作与发展组织（OECD）、国际自然保护联盟（IUCN）、联合国儿童基金会（UNICEF）、世界卫生组织（WHO）、欧洲联盟（EU）以及在某种程度上，还有粮农组织本身。其中一些组织认为，在没有包容性、参与性或平等原则的情况下促进善治，削弱了许多政府在私人利益和公共利益间取得公平平衡的能力。有认为，这反过来可能会弱化民主原则，并加剧国家内部和全球范围内的不平等（Frey，2008；Leach 等，2007；威尼斯委员会，2011）。

自上而下国家主导的方法在实践中很少达到预期效果，这一事实也助长了上述批判。善治迅速演变成以社会为中心的概念，用于表示民间社会与政府之间互动的总和（Béné 和 Neiland，2006），并在具有不同目的和目标的各种参与方之间的维持协调和一致性（Pierre，2000）。1994 年，联合国秘书长布特罗斯•布特罗斯•加利向大会提交的《发展纲领》强调了善治对发展的重要作用。

插文 2. 善治的一些定义

治理被定义为某一国家行使权力的传统和制度。这包括(一)选择、监督和替换政府的过程; (二) 政府有效制定和实施健全政策的能力; (三) 公民和国家对管理他们间经济和社会互动的制度的尊重。该定义涵盖了治理的六个核心方面: 话语权和问责制、政治稳定和非暴力或恐怖主义、政府有效性、监管质量、法治和腐败防治。

《世界银行全球治理指标》(在线) 第 1 页。

善治的基础是一个"透明、负责、问责和参与式的政府, 响应人民的需求和愿望 ..... 善治的实践可能因社会而异, 决定和实施这些做法取决于有关国家。"

联合国人权委员会, 第 2000/64 号决议, 2000 年 4 月 27 日, E/CN.4/RES/2000/64。

善治有八个主要特征,包括参与性、共识导向、问责性、透明、响应性、有效性和效率性、公平性和包容性以及并遵循法治。它确保最大程度地减少腐败, 兼顾少数群体的意见, 并在决策过程中听取社会中最脆弱群体的声音。它还能响应社会当前和未来的需求。

联合国亚太经社会, 2009 年, 第 1 页。

治理描述了制定和实施政策以及执行实施问责制的制度、规则和规范。

教科文组织, 2009 年, 第 128 页。

治理是个人和机构、公共部门和私人管理其共同事务的多种方式的总和。它是一个持续过程, 通过这个过程可以调和冲突或不同利益并采取合作行动。它包括被授权执法的正式制度和政权, 以及人和制度或达成共识或认为符合其利益的非正式安排。

全球治理委员会, 1995 年, 第 1 页。

"治理的良性循环"基于 (一) 能力, 即领导和政府能够完成任务和履行职能的程度, 例如, 提供稳定性、监管、贸易或增长、效力和安全; (二) 问责制, 描述公民、民间社会和私营部门审查公共机构和政府并追究其责任以确保透明度、媒体自由、法治和选举的能力; (三) 响应性, 是指公共政策和机构在某种程度上响应公民的需求并维护他们的权利, 包括人权或自由、基本公共服务的获取、扶贫政策、平等、监管和腐败。

Loughhead, 2009 年, 第 1 页。

善治概念的这种拓展侧重于治理的规范层面, 这一层面整合了政府合法性、问责制、能力、人权保护和其他民主要素 (参见插文 2)。到上世纪 90 年代后期, 世界银行采纳了这一拓展后的概念; 与之配套的是一项制定指标

和落实监测系统的综合计划，以跟踪政府在达到规范性和高度正规化的善治标准方面取得的进展。[9]

当时的预期是，随时间推移由善治指标来定义和反映的善治进程与经济表现的改善之间将证明存在很大程度的正相关关系。

然而到 21 世纪头十年结束时，人们越来越认识到对善治议程的这种高期许最终无法兑现：单凭善治本身并不是增长和发展的灵丹妙药。其实施面临几个难题。首先，并未遵守一系列善治规则的国家的成功案例，使善治与增长和发展的相关性受到质疑。例如，一些东亚国家通过发展适应其特定国情需求和挑战的特定治理能力，成功刺激了增长（Khan，2012b）。其次，善治议程的实施因效率低下而受到诟病。善治的概念推行了一系列（主要由公共组织采用的）原则，并期待通过采用这些原则和某些标准，国家运作和组织行为将得到改善。然而，发展中国家在正式采用了善治改革之后却往往没有带来善治的实际落实。发展中国家的治理改革普遍存在“纸上规则”与“实践规则”之间的执行差距和差异（世界银行，2017）。一个典型的例子是综合性农业政策与实地实际作法之间存在巨大差距。

3. 聚焦变革治理的实践和共识方面：现代和网络治理

在经济学和发展领域开展治理讨论的同时，这种更宽泛的治理概念也成为政治科学、公共政策和公共管理领域学术辩论的中心。人们认为，国家已经失去或越来越多地将权力委托给各种非政府主体和“实体”（如超国家和地方机构，以及私营部门和民间社会），从而改变了公共事务的处理方式。

现代治理的概念反映了公共和私营部门间新互动形式的出现，这些互动形式以多种方式表现，如“在国家、区域和地方各级的共同监管、共同指导、共同生产、合作管理和公私合作伙伴关系”。（Kooiman，1993，第 2 页）。没有任何一个参与方能够拥有独自解决复杂、动态和多样化问题所需的所有知识和信息，无论公共还是私营部门（Kooiman，1993）。公共服务的私有化、超国家机构作用的扩大以及社会组织的新模式，导致了越发需要在政治决策的不同参与方之间进行合作、协调和谈判。在这种情况下，治理的概念更契合这些新的现实，而不是像政治“控制”这样从“国家与社会”或“国家与市场”政治互动和决策的等级形式占主导思想的时代延续下来的经典术语（Kooiman，1993；Mayntz，1998）。

治理视角表明，集体行动的意图并不总是与规定的结果相匹配。权力依赖及其所允许的机会主义行为增加了复杂性并催生了不确定结果。复杂的任务不一定需要在综合机构中实行分级指挥链。还有其他选择：公平监管、通过市场签约、响应利益诉求以及建立忠诚或信任的纽带（Chhotray 和 Stoker，2008）。

[9] 世界治理指标项目（https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home）。

许多作者引入了“网络治理”的概念，以强调社交网络在支持社会参与方和组织间互动方面的作用(即各级政府之间的网络以及政府与追求公共目标的其他参与方之间的网络)。有些人消极地看待这个过程。例如，Rhodes认为网络治理使国家空心化，公共干预的范围因此变得有限，国家失去了权威(Rhodes，1994)。与之类似，Bang 和 Esmark(2009)认为民族国家正在被网络国家所取代，网络国家是蕴含在地方、区域和全球治理网络的国家，被认为是应对日益增长的复杂性、连通性和全球化的必要条件。尽管各国的治理网络在正规化、稳定性和包容性方面差异很大，但其共同特点是，私营和第三领域非国家参与方作为利益攸关方以及合作伙伴参与了决策和实施过程。

这种网络治理思想已经运用于农业价值链治理的概念构建当中，特别是“在需求不确定、任务繁复、资产具体、交流频繁的情况下。在一个网络中，治理系统包含在社会机制中，如交流限制、网络宏观文化、集体制裁和声誉”(Jones 等，1997，第 935 页)。

通过关注国家层面(以及区域和国际关系中)公共部门的变化，关于网络治理的辩论促进了对各种(非国家)参与方在决策过程中发挥作用的认可，以及国家和市场以外其他治理形式的相关性，特别是合作安排和网络。与此同时，他们仍然侧重于关注程序层面，并强调了决策的共识方面，较少关注决定了政策决策实施及其实地结果的利益、权力和冲突。

4. 填补权力差距: 以政治经济学为导向的治理方法

近来，建立在政治经济学基础上的新一代治理方法已经出现(参见插文 3)。某些业内人士对善治议程的失望引发了一种想法，即捐助者不应当强加繁重的善治条件，以期发展中世界模仿现在的发达国家(Sundaram 和 Chowdhury，2012，第 5 页)，这些发达国家似乎很少提供切实利益，其注意力已经从更重要或更具体的发展目标上转移。这引发了关于权力关系和政治动态在形成治理(制度、政策和计划)及其实际运作中发挥作用的辩论。

一些作者认为，制度的功能和形式是有区别的，因此认定善治的主要要素，即确保普遍的产权和负责任的透明政治制度是提高发展中国家经济表现的关键因素，同时视特定环境形式各异(Rodrik，2008)。在“足够好”的治理议程(Grindle，2004，2007)中也发现了类似方法，它呼吁逐步实施善治改革，承认了国家能力和政治约束的独特特征。

一些政治经济学家奠定了新的理论基础,以理解国家层面的发展障碍,以及为何制度在某些情况下运作良好,而在其他情况下却不能。其中一些内容淡化了制度和激励措施在治理中的作用,而把重点放在权力不对称,以及思想、意识形态、当地参与方的作用以及建立和维持联盟的微妙之处。其目标是为政策制定者和发展从业人员提供更精确的概念工具,以帮助他们解释其工作环境的"微观"政治(Andrews,2013;Booth 和 Unsworth,2014;Hudson 和 Leftwich,2014)。其他内容则更关注"宏观"层面,并建议要理解制度的出现和相对效力,有必要超越制度本身并着眼于它们所在的社会环境。换句话说,着眼于国家权力和获取关键资源的竞争,以及关键政治和经济参与方在形成和调整治理制度和政策以促进自身利益方面的影响(North 等,2009,2012;Khan,2012b;Di John 和 Putzel,2009)。许多捐助方和国际组织密切关注这些政治经济辩论(如国际发展部、经合组织、澳大利亚援助和海外发展研究所等)。

插文 3. **政治经济学:理论基础和关切**

政治经济学研究具有很强的理论基础,借鉴了经济学、政治学、法学、历史学、社会学和哲学。Lionel Robbins 对经济学有一个著名的定义(1932,第 16 页):"经济学是一门对具有不同选择的作为各种结果与有限手段之间关系的人类行为进行研究的科学。"如果说经济学是研究对稀缺资源的最佳利用,则政治经济学从决策的政治性质开始,关注政治将如何影响社会中的经济选择。政治经济学的研究是一些经济学研究的核心,包括詹姆斯·斯图亚特的《政治经济学原理探究》(1761)、亚当斯密的《国富论》(1776)和卡尔·马克思的《资本论》(1867)。

尽管这些开创性著作意识形态取向各不相同,它们的共同点在于:(一)经济发展的政治基础,包括个人自身利益和偏好对经济决策的影响,以及国家在支持增长并重新分配红利方面的作用;以及(二)经济生活对政治的影响,包括经济政策和经济发展引起的政治权力以及资源的重新分配。

尽管围绕治理的各种方法和框架存在差异,但大多数基本见解是,治理、稳定性以及经济发展的质量和速度是某一国家政治结构和能力的产物。发展结果不被视为制度表现本身的一个功能,而是一个影响制度形成和执行的更深层次政治斗争和配置的功能。换句言之,发展是社会和政治权力通过制度和组织的运作而组织起来的结果,并分布在各个国家(Khan,2018a)。

有三个概念对于理解特定国家或地区的治理结构及其发展路径特别有用。它们是“有限准入秩序”、“政治解决”和“政治格局”的概念。

4.1. 有限准入秩序

如前所述，了解制度如何演变以及为何在某些环境中起作用而在其他环境中不起作用是制度经济学家和新制度经济学家面临的最重要挑战之一。2007 年以来，North 及其同事提出了有限准入秩序的概念，来描述几乎在所有发展中国家普遍存在的情况（North 等，2009，2012）。

North 及其同事认为，有限准入秩序是一种社会秩序，该秩序下，政治精英有意控制政治和经济资源的获取，试图在两个当务之急之间实现并保持稳定的平衡：（一）在能够或实际使用暴力来实现和维持社会和平的敌对群体之间建立一个占主导地位的联盟；（二）创造经济租金来激励政治对手和经济竞争对手之间的合作。有限准入秩序具有独特的政治逻辑：它们限制对政治和经济资源的获取，是建设和维护社会和平的同时促进资本积累和经济发展的手段。有限准入秩序的标志之一是为政治和 / 或经济利益组建协会或组织的有限权利，这对其运作至关重要。正如 North 等人（2009，第 20 页）解释道：[10] 由于主导联盟中个别精英的地位、特权和租金取决于政权持续存在所赋加的有限准入，因此所有精英都有支持和协助维持联盟的动机。否则，可能会面临暴力、混乱和租金损失的风险。

根据 North 等人的说法（2007，第 1 页），发达国家的社会动态与发展中国家的社会动态有根本性区别，因此“基于第一世界经验的发展工具不适合第三世界国家的发展目标”。

正如 Mushtaq Khan 进一步的解释，大多数发展中国家，正规生产部门太小，以至无法提供足够租金来满足更广泛的权力分配。这意味着租金通过非正式制度分配，这些制度“在所有发展中国家在结构上以不同规模运作（Khan，2010，第 5 页）。”普遍的庇护关系已成为许多发展中国家政治解决的特征，因为“有限准入秩序的逻辑使任何制度形式或机制转向以创造租金为目的，来维持现有的主导联盟（North 等，2007，第 29 页）。”非正式制度的产生，是为了根据政治利益和权力的平衡来分配租金和利益。如果制度结构不按照更广泛的权力分配来分配租金，就会出现冲突。因此，明显功能失调的制度之所以持续存在，是由于其在维持稳定和持续增长的必要条件方面发挥着重要作用。

[10] 经典经济租金从技术角度被定义为高于被放弃的次优机会的资产回报。更宽泛地说，它们是为创造或占有财富创造优惠机会的群体（政治盟友或经济组织）赋予的的特权。

4.2. 政治解决

政治解决这个术语经常被用来描述一个国家的非正式权力布局或社会秩序。政治解决框架源于历史政治经济学（Di John 和 Putzel，2009）。它使用对政治、权力和制度形式的综合理解，来解释在不同政治过程和动机下，相同的制度结构如何产生不同的经济和发展成果。与有限准入秩序和开放准入秩序之间区别相类似，这种想法代表了一种超越制度主义方法的尝试，因为（几乎为经济）发展表现的根源在于发展中国家的制度形式。

Mushtaq Khan 在一系列广泛的文章和专著中阐述了政治解决的概念，并被其他作者和国际组织采纳且进一步讨论。[11] Khan 认为，政治解决是“以组织权力分配为特征的社会秩序，它与特定的正式和非正式制度一起，至少有效满足该社会政治和经济可持续性的最低要求（Khan，2018b，第 671 页）。”虽然政治解决有时被描述为政治和经济组织之间精英交易的结果，但 Khan 认为，它们不是正式协议或有计划的社会秩序。相反，它们是“互动秩序”，即群体之间许多互动结果并非基于任何事前协议或协定（Khan，2013b）。在这种观点下，社会秩序是非合作博弈中互动的结果，其成果是正式制度的不同执行程度，其中许多非正式的变化，以及对各种非正式制度不同程度的遵守和支持。如果这些互动达到一个社会的最低政治和经济再生产条件，我们就有了一个可复制的社会秩序（Khan，2013）。政治解决方案得以解决，因为它的“政治”实现了可持续性。可持续性是一个动态的概念，是一个由竞争驱动、受相互竞争的政治和经济群体间权力和能力平衡所约束的、持续渐进变化的过程。

简而言之，政治解决是精英 [12] 交易的结果，以就共享权力和资源达成可行的共识，从而建立或重塑正式和非正式制度安排。大多数情况下，精英群体联盟代表了政治解决的主要参与方。根据国家情况，可能存在一个主导群体或竞争精英派系的松散联盟，这些精英有能力以符合自身利益的方式形成制度。这些群体在维持治理条件方面也有共同利益，能够保留他们对社会其他参与方的权力（Parks 和 Cole，2010）。

[11] 例如参见 Di John 和 Putzel，2009；Parks 和 Cole，2010；Ingram，2014；Dressel 和 Dinnen，2014；Bell，2015；Rocha Menocal，2015；Bell，2015；经合组织，2009。亚洲基金会；英国国际开发署，政治解决研究计划，2012-2017；Kelsall，2016，2018a。

[12] “精英”一词并不意味着相对于其他人口的价值；它仅指那些对资源分配和配置拥有巨大权力和影响力的群体和参与方（Di John 和 Putzel，2009）。

通过为制度分析提供一个精英内部交易的政治支柱，政治解决方法试图通过对政治、权力和制度形式的综合理解来解释发展结果（Poteete，2009）。因此，梳理政治解决（方案）有助于衡量一个国家不同精英阶层获取政治和经济租金的不同途径。

政治解决分析对国际援助和金融组织尤有影响力，它们利用政治解决为脆弱和受冲突影响的国家开发新的政策工具（Bell，2015）。[13]

另一方面，政治解决框架经常被批判是抽象的，因此没有为实际应用提供重要指导。此外，批评者指出，此类框架几乎只考察国家层面的情况，忽视了地方和核心 — 边缘的社会冲突。事实上在任何国家，政治竞争在任何时候都在多个层面展开。来自国家和国家以下层面（村庄或社区）的精英群体，正在争夺其影响领域的主导地位，并进入政治解决（方案）。国家和国家以下层面的政治动态以复杂的方式互作，且很大程度上取决于当地环境。在这方面，在 Catherine Boone（Boone，2003）的著作中提出的政治格局概念尤其重要。

4.3. 政治格局

Catherine Boone 试图解释普遍存在的制度异质性，这不仅在整个非洲，特别是在非洲国家内部。她强调，政治能力和利益的区域差异导致了“国家集权和分权的实际模式，也是核心 - 边缘联系的政治格局的显著不平衡（Boone，2003，第 3 页）。”理解非洲国家制度格局差异的关键，是根据地方精英与核心国家精英互动的议价能力，来评估地方权力结构的相对强度。政治（或制度）[14] 格局的概念是指一种地理空间分布的社会秩序，它作为一种动态的自我复制的权力平衡出现，并持续存在（还受到 Khan 所说的寻租行为相同的利益追求所驱动），但随时间推移也相对稳定 — 换句话说，是一种扩展的政治解决。

Boone 分析中的关键转折是证明核心（或 Khan 分析中的宏观解决）并不总是对边缘为所欲为。相反，她表明在独立后的数十年中，核心政治家一贯依靠农村地区来控制权力，而核心的有效性在很大程度上取决于其核心—边缘关系战略与农村权力现实性质的一致性。

在许多方面，Boone 的分析完成了由 North、Khan 及其同事开启的对制度、权力结构及其相互作用的分析。它极大地扩展了政治解决概念的范畴，并在权力如何影响社区和生活方面填充了许多细节。它在核心和边缘之间重新建立平衡，表明因果关系是双向的，并提供了工具来分析权力行使从核心到边缘再反向传递的方式。

[13] 例如，有关政治解决的著作被英国国际开发署用来开展其“变革驱动因素”分析（英国国际开发署，2009）并编写了一份有关脆弱和受冲突影响国家的“实操指南”（英国国际开发署，2012）。

[14] 在 Boone 的著作中，“政治的”和“制度的”两术语往往互换使用。

事实上，一个国家的政治解决不仅和精英相关：它们也对其他社会阶层权力和资源的获取产生影响。因此，政治解决（方案）可以被认为同时纵向和横向展开：它们需要精英之间的横向议价，也需要精英与社会各个构成部分之间的纵向议价。这两个方向的相互作用非常关键。

5. 小结：各种治理方法的优点和局限

包括集体行动理论在内，治理的制度经济学和新制度经济学方法具有很大优点，那就是把注意力集中在制度对国家层面经济表现和发展成果方面的作用。他们指向价值观、个人和集体行为，以及人与人之间存在着广泛的社会和法律联系；这些因素对经济活动和交易成本有很大影响。此外，在宏观和微观层面，新制度经济学作者提供了用来分析制度变革本质的概念和工具。它们还有助于阐明在试图改革制度或创建可以促进经济增长和发展的新制度时所面临的挑战。

集体行动方法有助于明确制度设计的各种可能性，指出集体行动问题的解决方案不一定需要由国家或市场从外部发起。

善治方法重新聚焦了国家及其在发展中的作用，并强调了治理的重要性以及国家实施和执行有争议的经济政策的能力。这种方法形成了更宽泛的治理概念，其中包括将民间社会参与作为各种发展计划的重要组成部分。这是一项重要贡献。治理的概念已经发生演变，以涵盖国家、市场、决策者、专家和民间社会之间的关系。它注重人权、平等和核心价值观，这些价值观可以通过参与，为最弱势群体赋权，同时保护他们免遭政府、跨国公司和其他影响他们生活生计的势力的肆意行动（Gisselquist，2012）。

关于现代和网络治理的辩论引起了人们对国家层面公共部门以及区域和国际关系变化的关注。这使得在承认非国家参与方在决策中的作用和多样性、国家和市场以外其他治理形式的相关性方面取得了重要进展，特别是通过合作布局和网络。此外，辩论提高了对决策多层性质的认识 — 地方、国家和超国家制度（通常复杂和重叠地）交织在集体决策过程中。

然而，这些方法有一定的局限。获得正确制度框架的重要性在于，这是善治辩论与经济制度主义文献之间所一致的部分，它不会与现代和网络治理理论相矛盾。

发展工作经验表明，变革的过程要复杂困难得多，蓝图和模型是行不通的。新制度经济学忽略了不同地方，尤其是发展中国家更广泛的社会布局、政府结构和能力以及社会和权力动态方面的重要差异。甚至是 Ostrom 基于经验证据的集体行动分析，也说明了需要特定条件，使个人认识到合作设计自治制度是理性的（即，当应用于边界明确的资源时，资源用户群体相对较小且同质，他们共享共同商定的使用规则以及冲突解决机制）。该方法的核心是一种假设，关注特定资源的个人在采取行动战略之前，会比较预期收益和行动成本。然而，社区和自然资源的使用者很少是同质的和平等的，且治理往往沦为权力斗争和利益冲突（Blaikie，2006；Gebreyes 和 Muller-Mahn，2019）。

新制度经济学和善治方法的核心是强调个人选择，它们没有考虑到制度可能是强加而非选择的，并且在国家权力的支持下，制度能够使某些群体比起其他群体获益更多。许多情况下，如果不是大多数情况，正是那些支持（通过降低交易成本）实现有效成果的制度，促进并帮助维持了不平等的权力结构（Bates，1999）。产权、合同法、生产规范和商品交换都是由国家在某些参与方比其他参与方更强大的情况下建立的。由此创建的制度类型取决于政治结构，因此需要的是政治分析而不是技术分析（Bates，1999）。

在许多国家，善治议程的推出往往导致了“同构模仿”（Andrews、Pritchett 和 Woolcock，2012，第 1 页），因为包括联合国机构在内的全球参与方对发展中国家施加了采用“最佳做法”的压力，导致了许多政府模仿某些标准化做法和政策，这些做法和政策反映了理想技术标准，但与当地政治和组织现实脱节。这种现象是一种关键的“成功失败的技术”，使发展过程中的能力陷阱永久存在（Andrews、Pritchett 和 Woolcock，2017，第 29 页）。国家看似拥有“正确”的制度并且可以发挥职能，但实际上却没有落实的必要能力，从而对发展产生了负面影响。简而言之，一个关键原因是权力。如果“好的”成果不利于当权群体，这些群体将抵制产生这种结果的制度安排。因此，迫切需要确定能够刺激合作或补偿损失的发展途径。

以政治经济学为导向的治理方法阐明了权力动态的作用及其对制度的产生、运作和变化的影响，从而影响特定国家的经济表现和发展成果。治理只能被理解为政治和经济变量的产物。制度布局反映了不同群体之间权力和权威的分配。从政治经济学的角度来看，我们的目标是满足基本需求的治理安排：财富的创造和分配（经济学目的）和冲突的有序解决（政治目的）。许多积极的价值观和规范都是必然结果，包括问责制、效率和透明度（Atkinson 和 Fulton，2017）。

围绕政治解决、有限准入秩序和政治格局的辩论表明，结构转型与政治和经济精英如何结盟以及他们的结盟如何影响非精英有很大关系。制度和治理布局是随系统内部的权力和权威关系而内在决定的。它们通常由具有不同权力、地位和资产的人谈判达成。换言之，积极的治理变革需要改变现有的社会秩序和集体行动的实施方式。

这一论点表明了一种思维方式的转变，即从认为制度是实现预期结果的投入，转变为制度是社会政治进程和权力关系的成果。以政治经济学为导向的治理方法要求重新评估发展预期，从试图转让技术最佳做法，转变为在特定时间和地点实现政治可行和最有用的目标。他们还承认，寻租并不总是具有破坏性：许多情况下，将租金用于生产性（而非掠夺性）活动，一直是发展的标志。

政治经济学方法催生了一系列分析性著述，旨在指导发展伙伴、捐助方和联合国机构根据对改革和制度变革的可行性和可能影响方面的见解，设计发展干预措施。在某种程度上，该指南还旨在促进国家利益攸关方接受“最佳”技术选项。

有限准入秩序和政治解决方法强调对暴力的控制是发展的一项重要成果（与之相比，新制度经济学和善治专注于将效率和经济增长作为发展的关键成果）。North、Khan 和 Boone 专注于理解精英之间的权力和资源分配。这项工作可以有效地扩展，以解释精英政治解决的社会影响，并考虑将国家（和精英）与社会各阶层联系起来的社会契约[15]。社会契约规定了如何与不同选民群体共享权力和资源，以保证系统的稳定性和合法性。在这方面，把握社会机体的碎片化很重要：这种机体的特点是其在多种维度上都具有分化性，包括行政、种族、地理、宗教或地位，并且可以反映、创造或加强在政策过程中获得资源、权力和话语权方面的不对称性。

最后，政治经济学方法主要侧重于追踪权力关系和国家政治解决的运作，但未能充分探索实际解决集体行动问题的潜在途径。

[15] 社会契约的理念发源于罗素、洛克和霍布斯的著作。它决定了公民对国家怀有何种期待，特别是在涉及到社会经济再分配和服务方面时，而公民对政治制度的政治支持与合作也取决于这种期待。

© 粮农组织 /Nikos Economopoulos/Magnum Photos

第二章 应对粮食和农业的治理问题

多年来，关于治理与发展的辩论经常渗透在粮食和农业研究和做法中，包括在粮农组织。简而言之，关于粮食和农业治理的著述是从“生产主义”为主的角度演变而来的，该观点侧重于以生产为导向的政策制度，其唯一目标是通过农业效率、大量资本投资和新技术来增加粮食产量和热量供应，通常着重于主粮作物和油籽（世界银行，2007；粮农组织，2009c；Tomlinson，2013；Harris 等，2019），以强调粮食和农业所在的社会政治体系和制度、粮食农业体系的内部联系和影响其运作的基本权力关系的相关性。最近，《2030 年议程》呼吁对粮食体系进行经济活力、环境可持续和社会包容性进行转型。改善治理作为可持续发展的关键目标和决定因素，这些新观点突出了其重要性。

辨识和分析该过程的所有影响将是一项艰巨的任务，远超出了本文的范畴。本节简要介绍了粮农组织治理工作演变的一些主要内容，随后介绍了粮农组织的粮食和农业可持续发展相关治理方法的关键方面（第 2 节）和治理分析基本框架（第 3 节）。

1. 粮农组织的治理工作

在国家和国际层面改善粮食和农业治理一直是粮农组织的首要关注点，并由创始者载入其章程。粮农组织成立于 1945 年，通过“推动各成员的单独和集体行动来促进共同福利”，目的是“（一）提高各自管辖内人民的营养水平和生活水平；（二）确保提高所有粮食和农产品的生产和分配效率；（三）改善农村人口状况；并以此（四）为扩大世界经济和确保人类免于饥饿作出贡献（序言，粮农组织章程）。”采用这一表述，粮农组织的核心使命就是（“通过继续推进单独和集体行动”）强化治理，以实现一系列既定的职能目标。

自粮农组织成立之初以来，其核心使命和职能目标都没有重大变化。然而，在其存在过程中，粮农组织成员发现确有必要调整其职能和结构以适应不断变化的环境及其自身的需求和偏好，这促使粮农组织反思、讨论并决定如何最好地履职。在此过程中，粮农组织一直受到治理方面更广泛的公共对话的影响，并促进了该对话。

1.1. 粮农组织作为一家治理机构

如今，粮农组织作为专门负责在全球、区域和国家层面加强世界粮食和农业体系的唯一政府间机构，在解决粮食和农业相关的复杂多层次的治理问题方面占据独特地位。粮农组织在治理中的作用很大程度上受到其不同（和不断发展的）工作环境以及这些环境的不同层面间相互作用的制约。

在全球层面，粮农组织充当了政府间和多利益攸关方政策对话、辩论和求同的平台。它的任务和作用由其章程规定，作为联合国的专门机构，也由《联合国宪章》、一国一票的多边原则以及最近的《2030 年可持续发展议程》确定。基于其众多委员会和临时召开重大政府间会议和论坛的能力，粮农组织提供了各种专门和通用平台，以国际条约、宣言、行动议程、商定标准和自愿准则的形式形成高层成果。

粮农组织还直接为联合国和全球政府间论坛（如联合国气候公约缔约方大会、生物多样性公约和联合国大会）对有关粮食和农业问题的审议做出贡献。粮农组织管理机构认可的标准被用作有关粮食和农业问题的全球决策基础，包括在二十国集团和世界贸易组织（WTO）中。通过收集、妥善分析和传播基于预期结果的表现数据来确保问责制，尽管如此，这也取决于政府的善意和合作，政府必须承担收集、核验和发布相关数据的费用，即使当这些数据揭示的是负面信息。

因此，从规则成功转变到实施，关键取决于粮农组织成员国的观感，即所建立和商定的规范和标准是公平、切实可行的，并且足以实质性地保证遵守。它还取决于通过区域论坛和国家政府的主动转化过程 — 这些过程难免复杂，且即使有效却也耗时。

在区域层面，粮农组织的治理支持由区域大会指导，区域大会界定问题，应用被认为与区域环境相关的规范和标准，呼吁或批准联合举措，并收集、分析和共享数据为商定的区域优先事项提供证据基础和相互问责框架。粮农组织在区域层面的工作与联合国各区域经济委员会，以及非洲联盟（AU）和拉丁美洲和加勒比国家共同体（CELAC）等区域政治机构相联系。区域和区域以下工作的一项重要功能是协调共同目标、文书和计划承诺，以期将广泛和高度灵活的全球规范和指导具体化。

该工作不限于现有的区域结构。在粮农组织的粮食和营养工作方面治理的一项关键创新，是建立多方议会联盟，其在国家和区域层面就共同关注促进持续的国家和区域行动 — 最普遍的是消除饥饿和各种形式的营养不良。联合国各区域委员会还负责《2030 年议程》的跟进和审查，为更好的整合协调提供平台，以及通过区域可持续发展论坛分享经验。粮农组织发挥了积极作用，经常直接或通过其成员在组织和制定此类会议议程方面发挥领导作用。

国家层面是粮农组织具有技术保障的规范性和政策指导工作的最终成效所在。在这一层面，全球和区域目标被转化为具有法律约束力的规范，包括立法、法规和宪法承认的权利，以及体制改革的政策、战略和计划。各类工具、文书和伙伴关系支持了粮农组织这方面的工作，其旨在共同促进转型变革。此外，粮农组织与伙伴积极合作，促进国家和非国家参与方采取协调一致的集体行动，以实现选定的全球目标。

粮农组织与国家、联邦且有时和地方当局一道，与利益攸关方一起制定目标，根据现有证据评估替代途径，建立必要的伙伴关系，并协助调动公共和私营、国家和国际资源，包括官方发展援助、私人融资和投资、市场和技术准入以及能力发展。

最后，粮农组织在各层面工作的有效性取决于其查找、理解并在可能情况下解决影响粮食体系运作的治理问题方面的能力及承诺。然而，其能力在这三个层面上有所不同。粮农组织善于促进全球层面的政策对话和一致性；同样，它充当了多个国家和非国家利益攸关方的召集人，支持成员国加强跨部门协调机制并解决国家和区域层面的分歧。

1.2. 粮农组织政策和技术支持中的治理

围绕适用于粮食和农业的体制、善治议程和相关人权方法的辩论，为饥饿、粮食不安全和营养不良问题带来了新的政治维度，对以生产为导向的政策及粮食安全和营养方面缺少成功结果提出了挑战。20 世纪 80 年代后期，关注点从粮食的可用性转移到个人和群体获得粮食的权利，或有足够的收入或生产资源使其能生产或购买足够的粮食。[16] 世界粮食首脑会议（粮农组，1996）肯定了粮食安全的多维性，包括了获得、可用性、使用和稳定性方面。在世界粮食首脑会议宣言中，各国政府还承认“和平、稳定和有利的政治社会经济环境是使各国能够充分优先重视粮食安全和消除贫困的重要基础（世界粮食首脑会议宣言，第 4 段）”。

[16] 由 Amartya Sen 在 20 世纪 80 年代首创的权利方法是对这些讨论的重要贡献。例如，参见 Sen，1993。

通过多年来的工作，粮农组织认识到，如果不考虑全球、国家或地方制度和能力如何影响粮食和农业体系的发展情况，就无法制定和执行有效的政策和计划。减少贫困和实现所有人粮食安全和营养，需要具有不同程度权力、有时具有对立的信仰和利益的参与方之间的议价。在许多国情下，最有力的组织往往拥有限制广泛增长和发展的利益。生产性企业数量可能很少且竞争力低，并更倾向与一些政客结盟以增加收入。这种情况下，推广更大政治包容性的制度可能会通过易化组织和影响活动来加强这些组织，从而产生非期待效应（Khan，2018a）。如果现实不支持假设或预期，又或政策的重要内容在执行时被扭曲，技术上可行的粮食和农业问题解决方案也可能会产生负面结果。

粮农组织文件认识到治理工作对于减少贫困和实现粮食安全以及有效实施粮农组织的政策和技术支持工作至关重要。例如，《2020 年世界粮食及农业状况》强调“减少贫困和粮食不安全不仅仅是提高农业生产力和产量或创造更多收入方面的问题。制度是一种结构特征，它控制人们获得资产、话语权和生活的权力，并规范对有限资源的竞争性要求。必须解决那些倾向于将个人和群体排除在进程之外的体制、治理和政治经济因素”（楷体为本文加）（粮农组织，2000，第 302 页）。

对当地人口负责的地方制度在提供公共产品和服务方面的作用越发受到重视（粮农组织，2004；Marsh，2003），参与式和基于权利的方法的重要性也是如此。随着“粮食安全与作物歉收之间的联系已成为过去，将粮食不安全作为一种社会和政治结构的分析已经出现”（粮农组织，2006，第 1 页）。粮农组织许多文件从治理角度分析了粮食和农业问题，强调治理角度如何提升改革的执行力和有效性；增加小规模粮食生产者和弱势群体获得资产和资源的机会；推进消除贫困和饥饿，提高粮食安全和营养（例如，粮农组织，2007a；粮农组织，2007b；粮农组织，2009c；粮农组织，2011b；粮农组织，2014a；粮农组织，2014b）。人们开始关注贫困人口和土著人口在共同管理自然资源和提供生态系统服务方面作用的必要性，以及保护生计和收入来源以解决饥饿和营养不良问题的必要性。粮农组织出版物反映了围绕集体行动和政治经济学的治理方法的讨论，开始阐明应对这些问题的重要概念方法的价值。治理主题在这项工作中占有突出地位。

越来越多支持地方、市政和区域多部门治理的地域发展方法技术工作，被看作是粮农组织在改进治理基础上对粮食安全新方法的重大贡献。该方法的例子包括生计支持计划（LSP）、渔业生态系统方法（EAF）、参与式灌溉管理（PIM）以及参与式和协商式地域开发（PNTD）（如，粮农组织 / 英国国际开发署，2000a；粮农组织 / 英国国际开发署，2000b；粮农组织 / 英国国际开发署，2000c；Cotula，2002；Warren，2002；Hodgson，2004；粮农组织，2003a；粮农组织，2005；粮农组织，2009a）。

这些方法的共同点是希望克服较早期更技术官僚计划和项目的局限性，并重点关注人、社会和经济关系以及集体行动。自然资源有关治理工作也因此加大了力度，特别是土地、渔业和林业权属的治理。这项工作引起了对非正式制度（例如习惯、宗教、传统）、集体行动和围绕自然资源的社会关系（包括用水者协会、生产者组织、妇女协会等）的重要作用的关注，并强调了需要认真评估和处理从国家到地方不同治理层级以及各层级间的权力动态和关系。这些方法还引发了对人权及非正式关系和制度重要性的关注，并强调需要承认和理解正式与非正式制度如何经常矛盾地相互影响，以及这如何影响公共政策的实施和成果。在某种程度上，该项工作与另一个相反的模式并行，后者颂扬科学进步以及技术创新对环境、健康和营养以及粮食安全的益处。治理方法表明，科学和创新的有效性很大程度上取决于地方制度和权力关系。健全的科学和政策只有在得到适当制度支持的情况下才能发挥作用，而这些制度不会凭空产生。

粮农组织治理工作的另一个重要部分是通过涉及公共和私营各政治和社会参与方的参与式过程（粮农组织，2014a；粮农组织，2017a；粮农组，2017b），支持成员国制定采用多学科方法应对粮食安全和营养问题的政策和法律框架。在这方面，治理通常体现其制度和协调方面，并被视作解决管理问题。粮食安全和营养的多学科性要求在通常分散的制度和治理层级间进行高度协调，并将粮食安全问题纳入其他政策领域或部门（例如社会保护、能源、贸易、教育、健康）（粮农组织，2009b；全球粮食安全危机高级别工作组，2010；粮安委，2012）。这项工作还促使粮农组织内部思考如何改进粮农组织向成员国提供的政策援助，特别是更好地将治理（从制度和政治经济层面）纳入粮食和农业相关政策工作（Balié，2009；粮农组织，2011a；粮农组织，2014c）。

粮农组织还通过经全球参与过程通过的若干文书，包括国际条约谈判，为粮食和农业治理作出了重大贡献。其中最重要的是 2001 年粮农组织大会通过的《粮食和农业植物遗传资源国际条约》、2004 年粮农组织理事会批准的《粮食安全背景下的食物权自愿准则》、《土地、林业和渔业权属负责任治理自愿准则》（2012）和《粮食安全和消除贫困背景下确保可持续小规模渔业自愿准则》（2014）。这些文书推广了基于人权的方法、法治、社会认可和赋权、参与以及问责，并主张成员国有责任采取适当的政策和法律框架来解决造成饥饿和粮食不安全、贫困和营养不良的结构性原因。其还强调了

包括男性和女性生产者、其组织和民间社会团体在内的非政府参与方，其参与粮食和农业政策的设计和实施的重要性。

在对治理工作采取规范性观点（表明各国政府努力实现的理想状态）的同时，粮农组织的自愿准则坚持国家之间和国家内部的多样环境，以及根据与粮食和农业有关的特定国家优先事项和环境调整政策反应和做法的需要。它们侧重于贫困和小规模生产者的现状，尤其是妇女和青年；对小农农业政策支持的缺乏；限制小生产者获得资源和信贷的体制及社会政治因素；土地使用权的不安全；以及当前粮食和农业体制中的不平等和权力不对称。

本组织近期的工作，尤其是自从 2013/2014 年将治理作为跨领域主题以来，探索了成熟的政治经济框架对治理分析的相关性，认识到具有不同利益、资源和权力的参与方之间的互动与确定不同环境下宪法、法律和政策改革的可能结果高度相关。

与此同时，因为可持续发展对政策分析、制定和影响提出了一系列新挑战，治理的“工作”变得更加复杂。在气候变化、生态系统退化和自然资源枯竭、移民、性别和其他不平等的背景下，解决粮食和营养不安全及贫困的复杂性需要采取多部门联动的方法。粮农组织在其可持续粮食和农业框架中主张，为“制定指导向高产、经济可行和环境无害的农业转型的国家政策、战略和激励措施，并基于公平和社会正义的原则”，处理“与人类和自然系统相关”的治理工作十分必要（粮农组织，2014a）。

《2030 年议程》的通过及其对经济活力、社会包容和环境可持续变革的呼吁，促使粮农组织转向粮食体系思维和方法。这种演变，源于人们认识到迫切需要改变大多数当代粮食体系的功能和运作。它认识到农业政策领域正日益“去条块分割”，不同参与方和机构为政策辩论带来了不同的价值观。因此，创新、实用和适应性的治理布局以及解决经济增长、环境关注和社会包容之间艰难权衡的能力，也越发被认为是粮食体系转型的关键特征，对实现可持续发展目标至关重要。

粮食体系的这一转型过程涉及具有不同权力和资源的参与方之间的谈判、互动和管理不同的利益、信仰和想法。它还可能涉及机构管辖权的重叠以及全球、国家和国家以下层面相互竞争的目标间的冲突。转向承认粮食安全和农村发展挑战复杂性和多维性的方法，同步于与粮农组织转向以政治经济学为导向的粮食和农业治理方法。粮农组织正在加紧努力应对《2030年议程》提出的主要治理挑战：提高粮食和农业盈利能力，同时使所有人都能获得健康饮食，消除贫困，支持社会公平和包容，保护生物多样性和生态系统服务，确保自然资源的可持续利用并促进对气候变化的适应、减缓和韧性。粮农组织在其关于《推动粮食和农业转型实现可持续发展目标》的报告中表示："向更可持续的农业和粮食体系过渡需要采取行动与粮食和农业范畴以外的参与方建立政治同盟和联盟。/…/ 它要求"政策制定者认可做好权衡的必要性，并制定具体措施以更好地调整多个目标和激励结构（粮农组织，2018a）。"

粮农组织文件中治理定义的演变，还可以看出粮农组织内部粮食和农业治理思想的发展。插文 4 中的例子说明了第一章中探讨的治理方法在不同时间点的影响。近期文件表明，粮农组织正在从几乎完全强调规范转向更注重经验和政治经济的视角，为实现粮农组织的目标提供务实支持。

插文 4. 粮农组织文件中"治理"定义实例

土地治理涉及土地获取及使用方面决策所依据的规则、过程和结构，这些决策的实施和执行方式，以及土地竞争利益的管理方式。

土地治理和规划（http://www.fao.org/land-water/land/land-governance/en/），2020。

"治理"是指在（横向联系）链条中特定阶段和整个（纵向联系）链条内的参与方之间联系的性质。理解价值链需要了解其复杂的环境。治理是指信息交换、价格确定、标准、支付机制、有或无嵌入式服务的合同、市场力量、牵头企业、批发市场系统等要素。

《可持续食品价值链开发：指导原则》。粮农组织，2014，第 10 页。

水治理是指参与水资源开发和管理以及供水服务决策的过程、参与方和制度，包括政治、行政、社会和经济领域，以及所涉及的正式和非正式体系和机制。

《农业和粮食安全的水治理》，农业委员会，第 24 届会议（COAG/2014/6）（COAG/ 粮农组织，2014，第 3 页，第 4 段）。

治理是指规则以及正式和非正式的流程，公共和私营参与方以此阐明其决策和实施的立场和利益。

粮农组织，2017a，第 3 页。

插文4（续）

粮食安全治理涉及正式和非正式的规则和流程，通过这些规则和流程阐明利益，并代表社会成员制定、实施和执行与国家粮食安全相关的决策。

粮农组织，2011a，第17页。

森林治理是指一套规范森林资源管理和使用的正式和非正式规则和做法。

粮农组织，2017d，第5页。

地下水治理包括为实现可持续性、公平和效率而集体管理地下水的有利框架和指导原则。它有四个组成部分：（一）参与方；（二）法律、监管和体制框架；（三）政策和（四）信息、知识和科学。

粮农组织，2016，第11页。

森林治理布局主要通过政策和体制框架、规划和决策过程以及实施和遵守机制来体现。许多属性被视为善治的关键要素。分别是透明度、效率、有效性、公平性、问责制和参与性。

粮农组织，2012a，第9-10页。

农业治理与促进国家农业部门的增长和发展相关，并通过其制度的有效运作、科技创新的应用、政策的实施、法案和法规的遵守以及所有相关利益相关者的积极参与，来管理这一过程的影响。

Dasgupta，S. 和 Roy，I。2011。粮农组织亚太办出版物第2011/18号，曼谷，第3页。

治理包括政府的正式制度以及实现这些目标的其他安排。治理涉及公民参与决策的过程，政府如何对其公民负责，以及社会如何要求成员遵守其规则和法律。普遍认为，善治的特征包括问责制、政治稳定、政府有效、监管质量和法治，以及控制腐败。

粮农组织，2007b，第9页。

治理泛指决策过程和旨在促进此过程的制度框架。它尤其涉及参与性、透明度、问责制和信息。普遍认为，改善治理应该成为所有国家的优先事项。

粮农组织，2007c，第10页。

渔业治理具有国际、国家和地方层面。它包括具有法律约束力的规则，如国家政策和立法或国际条约以及习惯性社会布局。它是多尺度的，涵盖长期、战略性、规划性以及短期的运作管理和当地渔业以及整个生态系统。它具有公共、私营和混合组分，其相互作用以确保该部门的管理和监管。

粮农组织网页。渔业和水产养殖治理。http://www.fao.org/fishery/governance/en

向分析性治理方法的转变也带来了对治理和政治经济分析的更多关注，目的是力求确定和评估主要利益攸关方和机构在政策变化方面的作用、利益和可能的反应（参见插文 5）（粮农组织，2017b）。

插文 5. 粮农组织在拉丁美洲和加勒比粮食安全和营养工作中的治理分析

拉丁美洲尽管经济增长并作为世界粮仓之一，但 2000 年初饥饿、粮食不安全和营养不良的发生率却很高。2005 年，危地马拉和巴西时任总统发起了“拉丁美洲和加勒比零饥饿倡议”，得到了该区域所有国家的支持。尽管如此，对局势的治理分析发现，缺乏积极的支持和参与是扩大和改善该区域粮食安全和营养政策的主要瓶颈。对消除贫困和饥饿至关重要的社会、教育和卫生有关政策也不协调。这为实施技术解决方案创造了困难的环境。

粮农组织积极支持实施“拉丁美洲和加勒比零饥饿倡议”。然而，一项分析表明，关键参与方并未被告知或并无参与该项工作。议员、人权倡导者和民间社会组织基本被搁置。2006 年至 2012 年间，粮农组织支持建立多方反饥饿议会阵线，“在政治之外”消除饥饿。辅之以技术和社会分析，以提供必要的证据基础，使所有相关国家和区域参与放加入到共同斗争中，以便在该区域粮食安全背景下逐步和加速实现食物权。粮农组织还支持社会福利部，强调社会政策在消除饥饿方面的关键作用。这一进程最终促成了 2013 年拉丁美洲和加勒比经济共同体 (CELAC) 的第一份国家元首和政府首脑宣言，和 2025 年粮食安全、营养和消除饥饿计划，该计划包括了需要加强“零饥饿”倡议推动的政策、体制和法律框架。

资料来源：对粮农组织驻危地马拉代表 Ricardo Rapallo 的访谈。

2013 年出台新的粮农组织《战略框架》时，粮农组织的工作高度碎片化，且与各学科和各部门的不同框架紧密绑定。然而粮农组织也预见了制定一个共享框架来分析和解决与粮食和农业相关的优先治理挑战的可能性。下一小节介绍了粮农组织相关的粮食和农业治理分析框架的主要特征。

2. 农业粮食体系转型的治理分析

所有与粮农组织相关的治理方法都应建立在围绕治理工作的专家辩论和经验教训，以及粮农组织过去三十年工作和经验的基础上。该方法还应支持制定切实可行的战略，以实现《2030 年议程》对农业粮食体系转型的愿景。引导经济走向可持续发展是一项极其复杂的任务，即便是最富有和最有能力的社会也会面临挑战。要消除贫困、饥饿和一切形式的营养不良，同时使全球经济转向经济、社会和环境可持续发展，就需要在国家内部和国家之间采取新的、更行之有效的集体行动方式。粮农组织肩负支持其成员国单独和集体行动的使命，它负有特殊责任，通过制度创新、技术分析、规范和标准的设计和应用以及人们能力的发展，来促进这些能力的发展。

传统的治理分析侧重于管理某一国家粮食和农业系统的正式和非正式制度（规则和组织），而政治经济分析则阐明了政策和计划对社会利益和政治权力结构方面的潜在影响。这两种类型的分析可以帮助利益攸关方了解参与政策制定和实施的不同社会群体和参与方的利益和影响，以及必须管理竞争、权衡和冲突的过程（如通过协商、谈判和建立联盟或同盟）。因此，粮农组织的治理技术方法应致力理解能够客观描述的（政策）博弈规则，以及影响这些规则设计和利益攸关方博弈方式的政治经济动态。该方法应具有三个关键特征：（一）分析性、实用性和灵活性 — 一种理解手段，并非干预技术；（二）致力于解决问题和反复集体学习过程，以及（三）前瞻性，从而制定技术上和政治上可行的政策和计划。下面将详细探讨这些内容。

2.1. 分析性、实用性和灵活性

决策者、从业人员和发展机构可以使用许多框架和工具来分析和理解治理。然而，许多可用指南不足以充分解决以问题为导向的发展工作的运作或实际要求。粮食和农业的有用治理方法必须切实可行并基于合理和客观的技术分析。该方法应帮助从业人员设计解决具体问题的有效工作方案。重要的是，它需要强调的是，可能的最好解决方案是虽然在某些方面仍不完整或有缺陷，但可以开启反复的集体行动和学习过程。

因此，粮农组织解决国家层面治理问题的方法旨在以问题为导向并基于经验和实用性，被定义为致力于采用反复、自下而上和实验性的方法来实现更有效的治理。它超越了关于制度和政策应该如何的规定，并认识到贫困、粮食不安全和营养不良问题的复杂性，探索了影响政策通过和实施的制度和政治现实。粮农组织在该领域的工作具有咨询性和促进性，将明确的政治判断留给负责当局。具有约束力的规范本身就表达了通过粮农组织理事机构的决定和有关国际条约和协定所体现的成员集体意愿。

治理分析应与技术分析和多学科研究同时进行，以提高我们对粮食体系表现欠佳原因的理解。循证决策力求将科学知识及其相关假设置于政治决策的中心。然而，一般来说，即使是问题的科学框架也往往受到政治利益的影响：待解决问题的选择、对要生成的证据的认同，以及所作决定的性质往往会决定商定的解决方案。实施是集体决策的一个阶段，在该阶段，政治利益总会产生很大影响，特别是在高度非正式的情况下。

一个关键的治理见解是，政策设计必须考虑该政策实施的环境。问题的界定将决定谁来参与以及如何决定解决方案。治理分析旨在增进理解某一国家或部门的结构、机构以及权力和权威的行使在决策和实施过程中如何交叉，以及利益、价值观和偏好在政治领域如何产生和表达。在此，我们发现个人、群体、组织和联盟在获取资源、确立权利和执行法律以及制定规则或规范来影响粮食和农业系统运作方面相互竞争或合作。

治理方法应当具有灵活性和适应性。在国家层面，结构、能力、经济和发展阶段存在巨大差异。粮农组织必须根据在特定情况下的发现来开展工作。任何政策或制度变化都意味着偏离现状；利益将会受到不同方式的影响，也往往会引起阻力。治理分析和思考可以激发关于如何解决能力和协调差距、流程相关瓶颈以及权力和信息不对称方面的想法。

换言之，在技术考虑与社会利益间建立平衡，能够产生更现实、更有效的行动选择，来和东道国政府和国家或地方层面的主要利益攸关方合作。

2.2. 问题导向和坚持反复学习过程

有用和实用的粮食和农业治理方法有助于从业人员召集和促进集体行动，从而设计针对具体问题的可行解决方案。

与治理的政治经济学方法相一致，粮农组织应侧重于必须解决的粮食和农业相关的具体优先项，以启动或维持进程来转型粮食体系、改善粮食安全和营养、消除农村贫困和促进自然资源的可持续利用和应对气候变化的能力。在致力于反复解决问题的框架中，侧重具有明确成功指标的优先问题，有助于降低产生针对多维挑战的复杂、开放式讨论的风险。从明确的指标开始，就可以评估与其他目标的相互作用，并确定能够放大的共同效益（协同效应）和最大程度减少折衷权衡的附属行动。

以问题为中心的方法也可以作为一个具体的切入点，因为它将分析锚定在一个国家可能已与之斗争许久后的定义明确、现实和影响较大的问题上。例如许多项目，沿着一条路径前进，事后才意识到应该走另一条路。许多计划或项目看似取得了突破性成果，却发现它无法落实或解决了错误的问题。关注关键问题也能促进变革：把问题放在首位可以使工作有明确的目的。最终，它带来更高效的进程；任何国家，都没有足够资源在特定时间内解决阻碍其粮食体系的所有甚至几个主要问题。系统性变革随着时间的推移而展开。重点和优先顺序是建立信心和政治势头的关键。

治理分析不应该是一次性的。粮农组织以及许多其他机构的经验表明，通过反复试验和错误，才能发现持久的成功或解决方案。[17] 这与许多当前的项目管理框架相冲突，后者依赖于预设解决方案或时间框架中不切实际的项目概念和目标。经验表明，这些方法严重限制了积极结果的产生，因为它们不允许在实施过程中形成必要的学习反馈循环，尤其是当干预措施的成功取决于制度和政策变化时。事实上，现代组织发展理论长期以来一直质疑预制常规方法的有效性，而发展界早应对这些发现给予更大认可。

在复杂的社会进程中，情况不断且永久地变化着。在某个时间点适合的解决方案可能很容易在不久后被证明不足。政治管理或领导和政策偏好的转变、宏观或微观经济情况的变化，甚至是项目活动成功实施所激发的体制变化，都很容易导致实际初始条件发生重大改变，从而需要对发展支持进行调整。针对解决减贫、自然资源和灾害风险管理等复杂问题的计划而言，（在动态的社会政治或经济背景下）允许对战略进行持续修订和调整的方法，其成功机会远高于假设在整个政策干预周期中初始条件保持不变的方法。

[17] 参见 Sundaram 和 Chowdhury（2012）及 Andrews、Pritchett 和 Woolcock（2017）。

2.3. 保持前瞻，达成技术完善和政治可行的政策和计划

在很大程度上，治理和政治经济分析在为农业粮食体系面临的挑战提供潜在解决方案的能力上受到限制，因为它们主要侧重于诊断不起作用的部分和原因。如果缺少对制度和社会关系应有的关注，这种分析虽有必要但不完整。这些基层现实与所采取的政策一样，将决定政策的执行方式及其最终影响。

粮农组织的治理方法有意以行动为导向。它不同于早期的治理方法，它不仅信息量大而且具有实操性，并且在分析之外强调行动。结合技术分析（生物物理、地理空间等），治理分析提供了对制度和社会环境丰富细致的理解，确定不同的参与方将如何受到影响，预测可能的反应，并支持努力建立具有一致利益支持和维持政策的参与者联盟。国家主导是《2030 年议程》和粮农组织所有治理工作的基本原则。与政府和其他相关利益攸关方联合进行治理分析的目标是，帮助确定能产生可行可持续解决方案的适当途径。

下一章概述的建议框架，并非要将粮农组织专业人员和农业粮食体系从业人员转型为治理专家。它旨在帮助他们将关注集中在最需要的地方，采用更现实和政治敏感的政策和技术支持方法，并评估提议的解决方案是否足以实现预期成果。这意味着利益攸关方和政治经济分析的结果，对于找到解决优先问题的最现实可行的途径至关重要。这种现实且政治可行的解决方案必须与东道国政府合作制定，东道国政府对是否实施这些解决方案有最终决定权。他们还必须让国家或地方层面的主要利益攸关方参与进来。[18]

[18] 粮农组织在粮农组织理事会第 146 届会议期间通过了与民间社会组织和私营部门建立伙伴关系和对接的战略。私营部门对接战略于 2020 年修订，并在粮农组织理事会第 165 届会议期间通过（https://www.fao.org/3/nd961zh/nd961zh.pdf），作为粮农组织 2021-2025 年私营部门对接战略（粮农组织，2021a）

© 粮农组织 /Patrick Zachmann/Magnum Photos

第三章 治理分析的基本框架

本文建议的治理分析框架，在借鉴有关治理的学术和发展辩论结果以及粮农组织自身的研究和经验的基础上，对粮食及农业的制度和政治经济学都兼有侧重。

分析的目标有三重。首先，它指导了技术解决方案的设计和评估，这些方案必须以对设计过程中政治、经济和社会背景的现实评估为依据。其次，它有助于确定必须咨询和参与的关键利益攸关方，包括贫困人口和没有政治发言权的人，以及需要在决策过程中解决的重要实质性问题和利益，来确保成果可行且合法。第三，它为制度的适应和发展提供了政治和社会参数。

分析分为四个相互关联的阶段，图 2 进行了概要总结。

图 2. 治理分析的基本框架

资料来源：作者

分析首先对围绕要解决的优先问题的各种视角进行考查。这包括对国家和行业情况的快速概览、利益攸关方的梳理、技术分析以及关键利益攸关方观点的分享。对问题达成共识是制定有效变革战略的一个具有挑战性的基本步骤。

分析的第二阶段是考查制度设置，梳理出制度的问题陈述。该阶段试图在现有规则、结构和流程中识别已确定问题的主要驱动因素或来源，及其可能的解决方案。第三阶段侧重于关键参与方，并着眼于在制定制度变革计划和建立促进其执行的联盟时可能需要考虑的政治经济因素(即权力关系、利益以及相关参与方和组织的影响)。基于第一到第三阶段的结果，分析的最终部分确定了转型变革的战略行动。在这个阶段，利益攸关方认识到不同行动方针的折衷和风险，并就行动对不同参与方的影响寻求共识。分析的最后阶段的主要产出是一致认同的变革理论和建议行动方案。

治理分析的四个阶段联系紧密：这里为了更为清晰才将它们分开。整个过程具有实验性和反复性。它鼓励社会学习，不断重新审视不同的分析结果，产生更多知识，并且每个周期都有新的问题出现。

该框架依赖于多利益攸关方的参与，使关键利益攸关方可以共同创造知识，同时帮助建立信任并建立转型行动联盟。

分析过程可以在范围、深度和方法上有所不同。粮农组织和其他机构开发了许多工具，可在该过程的各阶段使用。通常，多种工具组合使用最有利于形成完整图画。

第 1 阶段 . 问题界定

“如果给我一小时来拯救地球，我会花 59 分钟定义问题，花 1 分钟解决问题。”

阿尔伯特 • 爱因斯坦 [19]

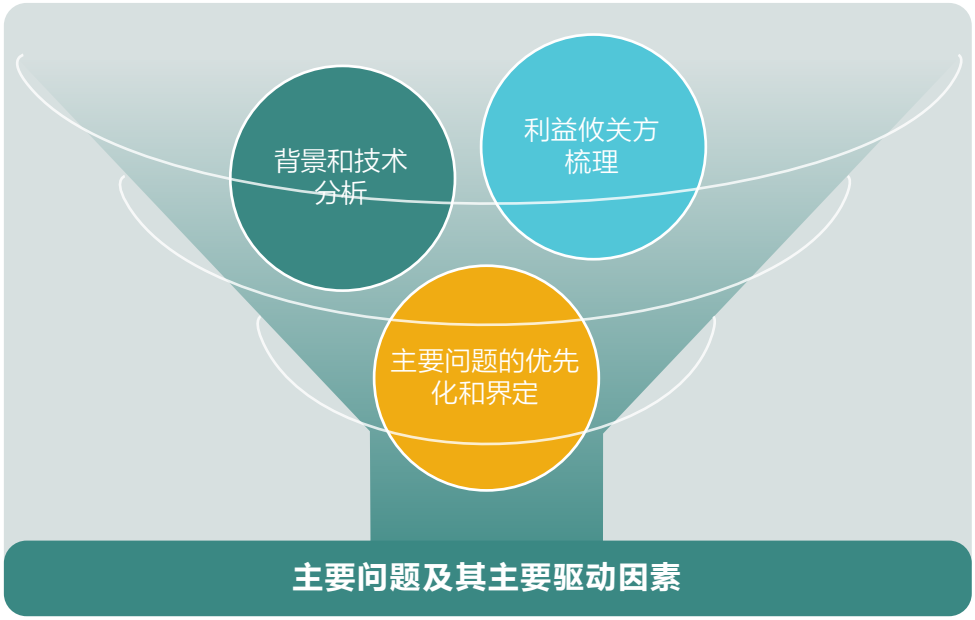
粮食和农业问题十分纷繁复杂，包含许多因素、多种可能的原因和相互依存关系。因此，很难界定出一个简单清晰的说法使不同利益攸关方都认同。为了避免这种复杂性造成无从下手，将分析重点放在具体、可解决的问题上非常重要，而不是去试图解决高层次的粮食和农业挑战（例如水资源缺乏、健康饮食、农村贫困）。

[19] Spradlin，2012。

问题的界定不能想当然而为之。不同的参与方往往对给定的问题有不同观点。例如，大型出口农场、小农、负责农业、水和能源的政府机构、环境组织及消费者可能对粮食和农业的关键问题（例如农业生产力；自然资源管理；可用粮食的营养价值；食品安全）的看法大相径庭。将他们的不同视角结合起来可能具有挑战性，但对于有效的集体行动来说不可或缺。可以通过着眼问题界定的三个关键方面，来开启在关键参与方间建立共识的过程：

1. 核心问题是什么？
2. 问题的驱动因素是什么？
3. 首选的解决方案是什么？

图 3. 核心问题界定



资料来源：作者

1.1. 核心问题是什么？

第一阶段的目标是在关键利益攸关方之间就关键问题达成共识，并理解其性质。这不需要参与方就问题的性质达成完全一致，但应该充分了解彼此的立场，以便进行公开对话并运用集体智慧来解决该问题。该活动通常会确定几个观点；有些可能反映同一问题的不同方面，而另一些可能会引起对利益攸关方不同优先事项的关注。

该过程可以从邀请利益攸关方围绕关键问题阐明各自观点开始。利益攸关方将包括来自政府、民间社会和私营部门一个或多个层级和部门的的代表。多元化利益攸关方的参与，可确保获得一系列见解和观点，并有助于以更全面的方式建立信任、化解冲突和重新界定问题。它还有助于确保问题的解决由地方驱动，且切实可行的。

尽管应当争取最大限度的参与，但这也带来了一些挑战，且需要与进程的效率和效力加以权衡。从最初的大量利益攸关方名单中，必须确定需要更深入参与的利益攸关方。该清单可能会随着分析的开展而演变和改动。

确定更深入参与的关键利益攸关方群体要从对问题的界定着手。“关键利益攸关方”是指需要合作解决问题或可能受到解决方案实质性影响的任何人或群体。利益攸关方可以是部委和其他政府机构，以部长或中级官员为代表；用水者协会；农民合作社；生产者组织；农产品出口公司；零售商；运输商；土著人口；小型和大型农场；中小企业；妇女团体；和政党等不一而足。这些类别都不是同质的。例如，在政府内部存在具有不同知识、技能和能力水平的参与方。其他类型的利益攸关方也如此。

不同利益攸关方的相对权力、资源和影响将取决于他们支持看待问题的特定视角以及为政策选择和行动提供参考的能力。给予所有利益攸关方发言权，并不足以确保一个完全包容的过程。明确证据方面的差距至关重要，因为很可能需要额外的信息来支持某些观点。

确保问题界定不发生扭曲，这本身就是一个治理问题：问题界定的方法决定了解决问题的政策选项和干预措施的范围。例如，如果问题被界定为缺乏微量营养素，则首选解决方案可能是营养补充和强化。另一方面，如果将问题界定为获得健康饮食，则解决方案将涉及更广泛的干预措施，例如投资生产更多水果和蔬菜并确保消费者能买得起。

1.2. 问题的主要驱动因素是什么?

围绕问题界定的讨论应当揭示可能的驱动因素和成因。一般来说，影响粮食和农业运作和可持续性的驱动因素有很多，并且视国家的具体情况各有不同。

驱动因素可以被视为影响粮食和农业功能、表现以及最终成果（即粮食安全和营养、自然资源和生计）的内因或外因。世界粮食安全委员会粮食安全和营养高级别专家小组（高专组，2017）确定了影响农业粮食体系饮食和营养方面成果的五类主要驱动因素：生物物理和环境驱动因素；人口驱动因素；创新和基础设施驱动因素；政治和经济驱动因素；和社会文化驱动因素。

快速的背景概览有助于确定某一国家或地区特定问题背后的主要驱动因素。背景可以定义为影响或决定问题陈述中确定的关键成果的环境和社会条件。

因此，背景概览开启了**对问题的初步分析**。我们是如何陷入这种境地的？为何问题仍然存在？为何没有改变？造成问题的主要驱动因素是什么？哪项行动应该优先？根据治理分析的反复性，在进程的第二和第三阶段将逐步丰富对问题驱动因素的理解。

有必要对初步问题分析采取审慎态度。考虑到粮食和农业问题的复杂性，几乎不可能对问题进行完全确定性的因果分析；任何单一驱动因素或因子都不能足以完全解释问题。相反，问题往往产生于不同驱动因素间的相互作用。话虽如此，了解具体问题的所有方面是识别问题驱动因素的有用成果。重要的是，要考虑某些驱动因素和已确定问题之间的可能模式和相关性，并尝试根据它们对不同利益攸关方的相关性和优先级进行排序（参见插文 6）。

插文 6. 越南可持续农业转型的挑战：问题界定

农业增长为越南经济社会发展与稳定作出了重大贡献。然而，其他部门对资源的竞争加剧国内和国际市场的需求变化以及成本上升，迫使农业部门重新考虑其工作方式。2013 年，越南政府通过了《农业结构调整计划》，将重点从对中央计划的严重依赖转变为将决策权更多地下放给响应市场机遇和力量的市场参与方。该计划力求实现这一转变，同时保障该国主要是小规模生产者的权利和生计。

数年后，将这一愿景转化为实践仍是一项重大挑战。已确定的关键问题包括，缺乏在市场开发、促进私营部门和贸易方面强有力的战略能力，以及农业部门内的体制。后者主要涉及农业投资规划和农业部门监测。在这两个领域都需要作出重大变革，包括重新调整职责、政府和私营部门间广泛分享信息，以及为共同生产服务作出新的制度布局。

为了改善该计划的实施，农业及农村发展部为执行新制度进程消除了法律障碍，并重组了农业部门的公共投资规划。这反映在 3.2 亿美元的《越南可持续农业转型计划》（VnSAT）上，其政策和制度改革部分优先考虑了该部门的政策、法律和体制变革。

在粮农组织的支持下，农业及农村发展部决定进行利益攸关方分析，以确定如何在选定的优先领域最好地组织工作，以及如何重新调整未来的责任。分析表明：（一）改革公共部门的农业投资是一个微妙的过程；农业及农村发展部需要更多的手段，但各省的自治权也必须保持不变；农业及农村发展部还必须制定更具体的战略，以促进私营部门对农业的投资；（二）受益人和其他利益攸关方可以更紧密地参与监测和评估过程；（三）需要更完善的市场开发战略，特别是有计划地增加私营部门的参与。

插文 6（续）

利益攸关方分析的结果直接影响了农业及农村发展部在 VnSAT 下制度和政策改革的设计。同时建立了一个由所有农业及农村发展部司局和部门有关代表以及各省成员组成的过渡小组来领导这项工作。从分析中获得的信息很大程度帮助了越南计划中的体制改革的设计和实施。不仅改革本身，且利益攸关方的分析也需要强有力的支持，以确保国家参与方的成功和相关性。让所有有关参与方参与这一进程有助于使改革进程合法化，并增加其有效落实的机会。

资料来源：越南渴望实现可持续农业转型，Urban 和 Feiler，2014。

1.3. 首选的解决方案是什么?

围绕核心问题及其主要驱动因素展开讨论，将使利益攸关方能够考虑解决该问题的可能选项或方案。考虑各种可能的解决方案十分重要。不同的视角、兴趣、证据和价值观将会产生，为正在考虑的解决方案提供参考。

利益攸关方对这些差异的认识也将为随后的制度和政治经济分析提供参考。

分析第一阶段的成果是，关键利益攸关方之间就优先问题、其驱动因素和可能的解决方案达成一致。

例如，如果肥胖症的增加在某一国家被认为是高度优先的问题，关键利益攸关方之间的讨论可能会表明这是由于高能量和营养密集型食物的大量消费。其他驱动因素可能包括农业的集约化和同质化；城市化和生活方式相关变化；信息和教育的获取；自然资源利用效率低等。可能的解决方案是增加水果和蔬菜的产量。而要做到这一点，需要各种政策手段，即说服人们消费更多水果和蔬菜，并说服农民如果生产和销售高度易腐商品，他们将获得大量的市场机会和风险保护。消费者将需要足够的收入来购买健康食品。必须有足够的自然资源（如土地和水）来保证生产充足的水果和蔬菜。这说明，一个问题可以根据国家的优先事项以不同的方式界定：可以是消费者意识和行为改变的问题；可以是健康饮食的获取和负担能力问题；可以是生产和销售营养食品的动机问题；可以是可用自然资源的问题；或者可以是对高效运输和储存的投资问题。

因此，该过程往往会导致多层面的问题陈述，且参与方之间在其驱动因素和首选解决方案方面存在分歧。这些问题将在制度分析中更详细研究。

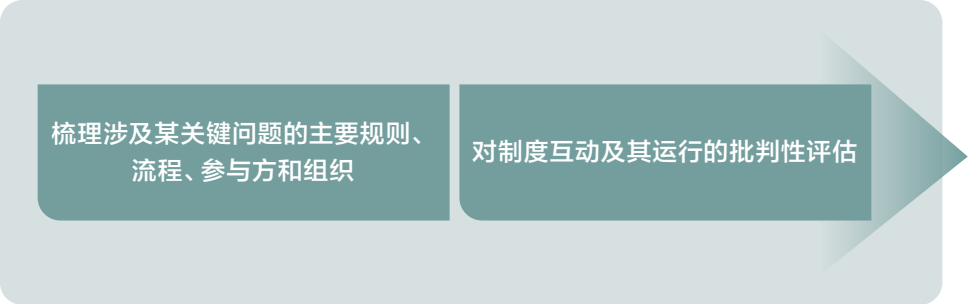
第 2 阶段 . 围绕核心问题的制度分析

创立的组织将体现制度矩阵提供的机会。也就是说，如果制度框架奖励盗版行为，那么盗版组织就会出现；如果制度框架奖励生产活动，那么组织（公司）将成立并从事生产活动。

Douglas C. North，1993[20]

制度分析首先梳理出在已确定问题上影响利益攸关方决策和行为的主要制度（参见图 4）。

图 4. 关键制度

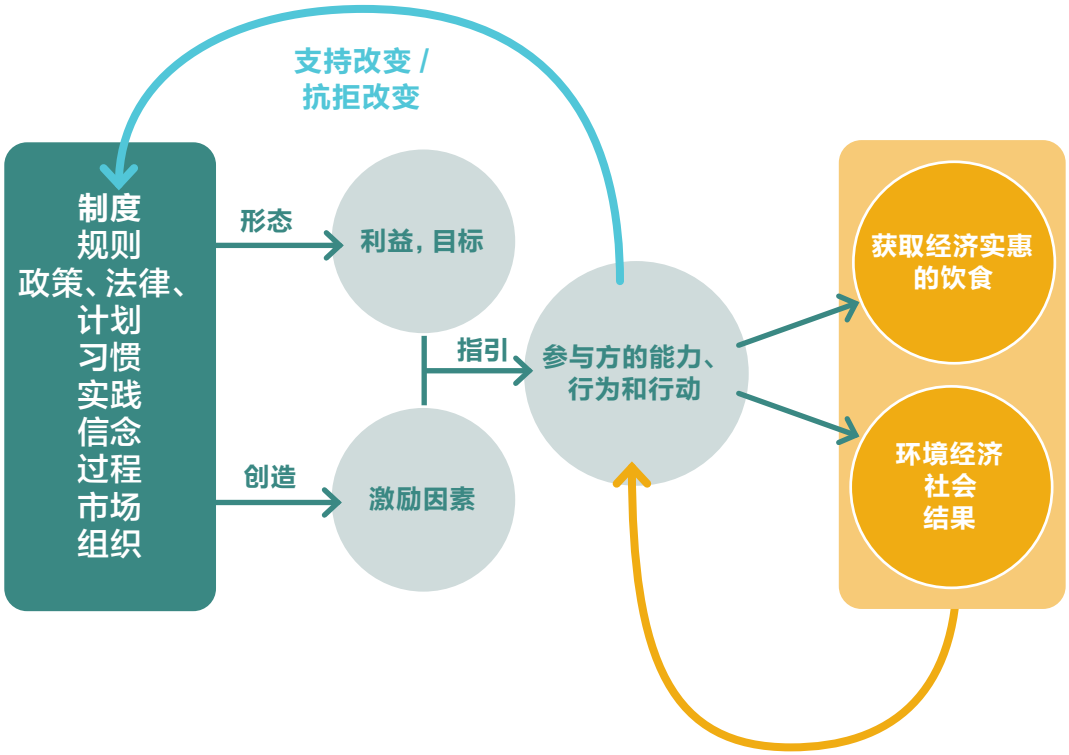


资料来源：作者

制度分析通常侧重于正式规则，例如政策和法律。虽然政策分析重要且必要，但超越案头研究着眼于更广泛的因素至关重要，这些因素相互作用以刺激利益攸关方的特定行为方式。无论重点是健康饮食、市场准入还是环境，都必须考虑相关机构与参与方行为和行动之间的一系列相互作用（参见图 5）。

[20] North, D.C.。1993。

图 5. 制度互动: 自省



资料来源: 作者

分析可以集中在制度的三个相互关联的作用上:

i. 制度作为问题的驱动因素
ii. 制度作为解决方案及其预期结果的补救措施或促成因素
iii. 制度作为环境、经济和社会目标之间合力或折衷的基础。

2.1. 制度作为问题的驱动因素

制度瓶颈往往是粮食和农业成效不佳的根源(参见第一章)。这些瓶颈可能是监管框架不足; 土地或水使用权不安全或不平等; 监管当局任务不明确且能力有限; 地方层面预算不足或集体行动失败。制度并非静态。它们往往根据国家和国家以下层面的不同情况和各种进程, 随时间推移而改变。

负责分析的分析团队应研究与手头问题有关的政策、战略、法律、规范和规则(所谓的"正式制度")以及传统和做法、社会经济和文化因素(所谓的"非正式制度", 参见插文 7)。在许多国家, 制度因素使某些群体(如小农、妇女和土著人口)长期被排除在决策过程和获取资源、信贷或服务之外。例如, 小农在获取足够的市场信息和合同安排、市场准入以及适应食品安全标准方面可能会遇到困难。

通过案头研究以及向关键参与方和利益攸关方征求意见，或许可以揭示此类制度瓶颈。

分析还应着眼于相关组织（如国家和国家以下层面办公室和代理、传统当局、生产者、用户和利益团体、社区和私营部门）。在这些不同组织中具有权威和影响力的关键人物（如部长、高官、有影响力的农民团体、传统首领）在粮食体系运作中发挥着重要作用。此外，某些外部参与方，包括邻国政府、发展伙伴（如国际金融机构、农业推广服务、营养计划、提供水、农业或粮食政策技术援助的国际机构）和海外投资方（如参与公私合作项目的私营企业、海外农业综合企业）可以影响制度的运作方式。需要分析和理解这些角色和关系。

插文 7. **正式和非正式制度**

区分正式和非正式制度可能存在问题。大多数作者认为，正式和非正式规则的主要区别在于其起源、执行和形式（如，正式规则一般由国家制定、编纂、出台和执行，而非正式制度由社会制定，其自我执行且一般不成文）。然而，这种直接的区分也存在模棱两可的情况。例如，行政单位（或个别官员）可以以不同的方式应用和解读正式规则，从而成为事实上的非正式规则，其含义不同于初衷。

正式和非正式规则不应与“传统”和“现代”规则混淆。所谓的“传统”规则可以制定或编入法律，而“现代”规则可以是非正式规则。一个有趣的例子是英国宪法，它由国内法组成（有些可以追溯至《大宪章》和 1702 年的《王位继承法》），也包括正式的选举法和非正式公约，例如内阁集体责任。

一般来说，以下为非正式规则：（一）在官方框架之外对正式规则的扩展、阐述和修改；（二）社会认可的行为规范（态度、习俗、禁忌、惯例和传统）；（三）对义务采取自我执行机制的执行特征、互惠期望、内在规范遵守（标准操作程序）、流言、回避、排斥、抵制、羞辱、威胁和使用暴力。

资料来源：Leftwich 和 Sen，2010；De Soysa 和 Jütting，2007。

在发达国家和发展中国家，正式和非正式制度并存。然而，它们之间关系的性质可能因国家而异；可能互补、竞争或中立。

在全球化的世界中，农业营销渠道和市场（如合同农业、佃农、农民组织）的纵向整合和同盟日益增加，通常有利于大中型农民而非小规模生产者，后者往往缺乏组织和集体行动能力。

制度分析将有助于厘清影响家庭生计战略、决策和行为的规则、规范和做法以及导致已知问题的根源。

回到先前的例子，如果问题是无法获取健康食品，则分析可能会指出以下制度驱动因素：缺乏对生产营养食品的政府支持；不适当的营销策略；农村地区健康食品零售供应不足；获得补贴投入和灌溉技术的机会不平等；缺乏或无法获取信息；无效的集体行动和组织能力；高能量食品相对的可负担性和可用性；缺乏意识；严格的食品安全法规使健康食品价格高昂或无法在市场销售；高能量和营养丰富的食物纳入了粮食安全网计划等。

2.2. 制度作为解决方案或预期结果的补救措施或促成因素

正如它们可以通过调节利益攸关方的行动和行为来确定问题的性质一样，制度也是政策干预解决问题的关键促成因素。

例如，提供农业服务需要一定的技术和能力，因为它通常涉及服务提供方、农民、贸易商、中间商、政府当局、政策制定者和监管方之间的互动。因此，政府主管当局应有足够的资源和能力来协调和监测服务的协同实施，包括使各种参与方参与进来。

许多情况下，其中一些参与方，例如农工商企业或大型农业企业，可能会影响服务的实际提供方式。同样，生产者组织或合作社等各种形式的集体行动，可以帮助农村妇女和男子提高生产力和收入，使他们能够交涉到更好的产品价格，获得所需的资源、服务和市场，并影响地方和国家层面的决策过程。

因此，分析应着眼于执行时资源和能力的可用性，无论是人力、行政还是财务方面。它还应该研究相关制度、正式和非正式沟通渠道、决策、规划、预算和协调过程之间的关系，以确定它们的有效性、潜在冲突以及其对决策和行动的影响。

插文 8 中的例子说明了理解制度如何运作和支持政策实施的重要性。土地权属制度对于特定国家甚至领地来说是独一无二的，因为它们源于定居和发展的历史模式。此外，它们扎根于价值体系，和其周围的宗教、社会、政治和文化历史。在许多国家，正式和非正式的土地制度通常共存并相互影响。如果现有结构、价值观、思想、文化和能力条件不具备，则结合了性别平等和尊重土著人口权利等价值观的渐进土地政策和立法就几乎不可能实施。粮食和农业各个领域的其他机构也是如此，例如水、林业或渔业管理和利用、价值链开发、粮食安全和营养。

[21] 粮农组织，2012b。

插文 8. 莫桑比克的法律多元化和妇女土地权利：非正式制度如何促进或阻止渐进土地政策和法律的执行

在莫桑比克，农业是农村家庭的主要食物和收入来源，并以自给农业为特征。家庭农业在农业领域占主导地位，有 370 万个小农场，平均每户 1.1 公顷。习惯法在莫桑比克社会具有相当大的影响力，社区和传统当局是大多数人口管控冲突的第一站，特别是农村地区。

莫桑比克因承认农村社区的土地权利和促进性别平等的渐进立法和政策而享誉国际。莫桑比克宪法承认管理和解决冲突的习惯体系（法律多元化），只要这些体系不违背宪法价值观和原则（第 4 条）。土地法承认习惯规范和做法是获得正式认可的“Direito de Uso e Aproveitamento da Terra”（DUAT），即土地使用权和收益权的一种方式，从而将事实上的习惯权利转变为法律上的权属。土地法还保障妇女对土地的权利，并确保习惯法仅次于宪法原则。莫桑比克立法大多符合《国家粮食安全范畴下土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》所规定的国际公认的良好实践标准。[21]

尽管如此，该国在城市和农村地区仍然存在严重的性别不平等现象。社区土地按照传统的权属体系进行管理，很多经验证据也表明，该体系下妇女没有平等的权利来持有、管理、转让或继承土地。妇女和儿童在丈夫 / 伴侣去世后被剥夺家园和土地的情况，在农村和城市地区非常普遍。在土地权属问题上，妇女通常在习惯和正式体系中都受到歧视。由于非正式冲突管理体系受到歧视妇女的习惯做法的强烈影响，性别平等虽被载入莫桑比克立法，但却是一个遥远且难以实现的目标。

近年来，人们对性别平等和妇女权利的认识缓慢但稳步提高。这一变化源于政府、其对应机构、国际发展机构和民间社会组织提供了越来越多的培训课程，并得到了粮农组织的支持。这项工作正在逐步减少当地习俗和传统的负面影响。民间社会组织和法务人员在这一过程中发挥着关键作用。他们是解决与土地有关冲突和提高农村地区法律意识的关键参与方。

资料来源：粮农组织，2017c。

2.3. 制度作为合力和折衷的杠杆

许多粮食和农业问题会影响其他政策领域的利益集团和政府机构。制度分析也将发现各个领域、参与方和治理层级之间协调及一致性方面的相关问题。政策的一致性是治理的一个关键方面，通常可能是造成特定问题的关键因素。

一般通过规划、预算和协调过程，来确保政策的一致性。然而，即使相关政策和战略确实促进了纸面上的一致性，其实施也可能导致与经济、环境和社会目标之间的折衷，从而削弱粮食和农业系统的积极成果。

例如，鼓励农民种植水果和蔬菜等更有营养作物的政策，很可能改善更有营养食物的供应，但可能会产生增加用水量和加剧水资源短缺的风险。营养丰富的食物也是最容易腐烂，也更可能蒙受损失或浪费。加强食品安全标准，在有利于更可能适应新标准的大型农场和公司的同时，可能导致粮食损失增加、价格上涨和小规模生产者的生计减少。

这种折衷取舍往往因政府的构架方式而发生。政府行政部门的组织方式，一般使它们能够对社会特定部分的需求作出响应。在大多数国家，第一、第二和第三产业、交通和其他基础设施、卫生、劳动、区域、环境等都设有独立的部委。这促进了这些领域政策制定的有用信息流动。同时，它在某一领域的利益和负责该领域的部门利益之间创造了共生关系，从而形成在决策中一定程度的“赞助”（经合组织，2005）。这种针对具体领域的资源流动和激励安排很难有利于推行综合政策方法。虽然一般来说，在期待规划或财务机构能提供更广泛视角的同时，可能不会要求它们作出政策决定，其有限资源通常需要被部署在其他地方（如预算事项）而不用于协调任务。在许多（如果不是大多数）国家，存在一些形式的跨部门协调机制，来促进不同部门间的政策一致性。然而，大多数情况下，这些机制是无效的。往往缺失允许协调联合计划和项目规划的预算分配。然而，预算程序实际上仍是促进各领域和参与方间整合和协调的重要有效手段之一。

制度分析的结果应该是，关键利益攸关方就阻碍参与方间有效互动和规则实施的主要因素以及不同目标间的关键折衷达成一致。还应该就不同治理级别的制度改革（例如，针对市场、收入、消费者营销、自然资源的干预措施）可能的一系列行动达成松散协议（参见插文 9）。

插文 9. 在菲律宾农业领域实施有效的灾害风险减少措施：制度分析

菲律宾是世界上最容易发生灾害的国家之一。成千上万的小农和渔民的生计经常受到台风、洪水和其他极端天气事件的威胁。灾害发生后，作物单产和畜牧生产往往下降，农业和渔业基础设施遭到损坏，机械和渔具丢失，小农生计遭到破坏。气候变化进一步加剧了此类事件对以自然资源为生的人口的影响。该国制定了围绕农业灾害风险减少和管理 (DRR/M) 的综合性国家政策和法律。然而，不断的台风持续给农业地区造成极大破坏和生命财产损失，暴露出政策和法律到有效落实之间的差距。

2008 年，粮农组织支持菲律宾农业部开展制度和能力评估，结果表明，需要促进将 DRR/M 纳入农业领域并改善相关领域和参与方之间的协调。以国家、区域和地方灾害风险减少和管理理事会（DRRMC) 形式存在的制度机制已经存在。然而，DRRMC 的设立是为了应对危机和冲击，缺乏通过农业灾害风险管理来提高韧性的知识和能力。分析揭示了一些阻碍将 DRR/M 纳入农业规划的治理相关因素：从国家到社区层面天气相关信息流的瓶颈；地方政府单位和社区缺乏就 DRR/M 的共同愿景和激励措施。

这项分析的结果被用于对粮农组织的工作和活动进行调整，用以支持政府工作。通过政府与其他利益攸关方之间的更好交流，解决了天气数据和信息的质量、传播和及时性问题。粮农组织协助政府促进了农业部、地球物理和天文服务管理局，以及当地政府机构间的伙伴关系。这推动了合作、信息交流、能力提升和针对农业建议的气候信息的转化.通过引入了灾害风险管理和气候变化适应的良好做法，第三个种植季的损失显著减少。

为了增加地方支持，政府还采用了参与式的规划方法。粮农组织推动制定了农业 DRR/M 的国家和区域行动计划。与当地参与方和社区合作制定了 30 多个社区 DRR/M 计划。社区和当地参与方积极参与农民田间学校并测试 DRR/M 良好做法，建立了信任并加强了关系，进而促进了规划过程以及国家和区域行动计划的通过.该过程认识到，需要在实地层面建立证据以支持有据可循的规划和扩展。这些证据进一步证明了，推动 DRR/M 在各级规划和政策中的主流化是合理的。

解决治理问题需要时间、连续性和一致性，但它有助于粮农组织在国家层面工作的有效性。

资料来源：Mascarinas 等，2013。Stephan Baas 和 Nina Koeksalan 的访谈和供稿。

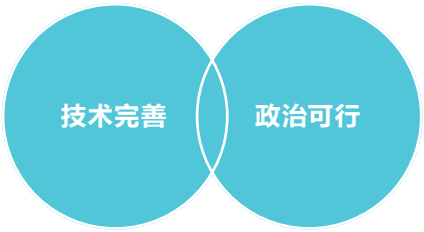
第 3 阶段 . 政治经济分析

没有什么比启动新秩序更难的了。因为改革者将使旧秩序的所有既得利益者都变成死敌，并只能获得新秩序可能获益者半心半意的支持。

马基雅维利，1513。《君主论》

实现变革的最终成功取决于要将有希望的想法和计划转化为行动的集体承诺。政策干预和制度改革需要做到技术合理和政治可行，才能取得可持续的结果（参见图 6）。

图 6. 确定现实的政策选项



资料来源：作者

分析的前两个阶段将揭示粮食和农业关键问题的不同视角以及利益攸关方之间可能存在的不平等和紧张关系。

分析的第三阶段侧重于利益攸关方和参与方的利益。利益描述了粮食和农业体系内社会参与方具有的偏好和权力。政策结果在很大程度上取决于相关参与方的利益和行为。目标是，在特定的政治背景下确定谁真正重要，从而需要参与社会变革联盟（参见图 7）。

图 7. 政治经济分析的三重焦点

资料来源：作者

该过程可以通过围绕对两个关键问题的分析来开展：

i. 相关参与方以何种方式受到影响？
ii. 他们的角色、利益和权力以及他们对一系列制度改革行动建议可能做出何种反应？

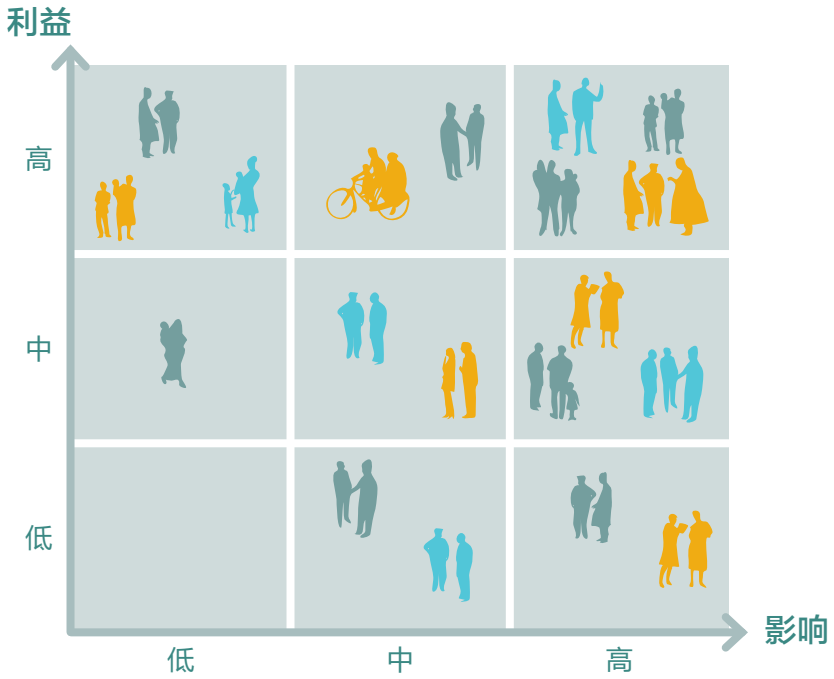
查找出的制度弱点通常与不同社会群体的权力关系和不同分配影响相关（参见第一章第 4 节）。在一些国家，全球供应链的现代化加剧了粮食链中的权力失衡（Carstensen，2008）。少数大公司越发优先进入高价值市场，削弱了小规模农产品原料供应商的地位，并且在许多情况下，将它们彻底排除在现代供应链之外。较大的生产者更容易获得资本和非土地农业资产，如仓库、温室或灌溉系统。他们可以更轻松地满足农产品公司（商品买家、加工商和零售商，具体取决于原材料生产商的直接来源）试图强化的数量和标准要求（De Schutter，2017）。

某些重要参与方的经济主导地位可能会造成对农业（和其他领域）决策不成比例的影响。因此，政策和战略可能会支持高度机械化且依赖外部投入的大规模农业生产，而非支持涉及更多样化农业的小规模和家庭农业。

因此不同利益攸关方受到或可以影响当前特定情况的方式将因其角色、地位和权力以及参与意愿和能力的不同而各异。最为相关的社会参与方可分类如下（Prats，2001）：

- “战略”参与方，即拥有足够权力资源来支持或阻碍干预措施（高利益和高影响力）的个人、组织或群体；
- “相关”参与方，即作为制度结构的一部分并拥有被视为战略性必要资源的组织和个人，但在此过程中不使用或由他人支配这些资源（高影响力和中低利益）；和
- “次要”参与方，即受特定问题影响、期望体制改革但没有足够影响力的人（高利益 / 低影响力）。

图 8. 利益 / 影响力矩阵



资料来源：作者

群体或个人掌握的不同级别、类型和形式的权力，将有助于议程、冲突、协议和分歧如何在这些类别的社会参与方内部和之间发挥作用。

促进多利益攸关方关于优先问题的对话、必要的制度改革以及主要利益攸关方的不同关切和利益，这些都有助于揭示基本动态并推动合作和集体行动（参见插文 10）。

插文 10. 多利益攸关方对话如何为较弱势参与方赋权

菲律宾海藻价值链的推动方利用利益攸关方会议来思考权力问题。当省警方负责人表达了对解决沿海非法捕鱼问题无能为力时，海藻养殖者等弱势利益攸关方感到惊讶。警察会逮捕肇事者，但随后会受到上级的压力要求释放。政府系统内部的关系意味着即便是警察也感受到自身权力的局限性。然而，理解了这一点，意味着价值链的平衡发生了变化，因为海藻养殖者意识到他们并不是唯一被否决和排斥的人。这使他们能够主动与其他利益攸关方合作，为其产品交涉更好的条件。

资料来源：Brouwer 等，2015，第 79 页。

关注参与方之间的权力关系有助于我们理解某些个人或群体会如何影响其他人的行动或决定；如何确保和维持这种影响力；什么使利益攸关方能够进行或阻止彼此间合作。权力蕴含在所有关系、制度和知识体系中，并决定社会和文化的运作方式。由于性别是权力关系的最重要决定因素之一，因此无论是在公共领域还是私人领域，意识到社会正式和非正式权力分配的性别维度十分重要。

继续我们的例子，解决无法获取健康和负担得起的饮食的问题，需要有效的跨部门协调，以确保经济、环境和社会目标之间的协同并尽量减少中间的折衷妥协。所谓的“孤岛”心态，跨部门合作激励措施的缺失；相关部委或机构之间的紧张关系和不信任；融资竞争；以及对理想结果的不同期待；都有可能阻碍成功。细致入微且具有政治智慧地理解权力和资源在关键利益攸关方之间分配方式和其对合作、冲突以及决策的影响，可以使负责分析的团队找到适当方法来加强关键社会参与方之间的信任、信心和对话，从而建立变革联盟。

变化可能会扰乱既定的政治解决方案，即主导联盟或利益集团的既得利益（参见第一章第 4 节），也为迄今被边缘化或更脆弱的参与方创造机会。变革也可能与一些有关关键参与方的价值体系和信仰发生冲突（参见插文 11）。

插文 11. 印度化肥改革: 思想和利益集团政治在阻碍补贴改革中的作用

印度政府采取了两种方法减少对尿素的补贴。首先，政府尝试改变对从事尿素生产的私营和公共国内企业的激励措施。其次，试图提高向印度农民供应尿素的价格。两种方法都没有成功。这种失败的因素有两个: 利益集团政治和思想冲突。政府提高农场价格的能力受到联盟政治和大中型农场所有者的政治代表的限制。由于大中规模农民的反对和物流问题，政府无法将补贴进一步导向小农和边缘化农民。化肥生产和分配政策框架的改革遭到了由化肥行业、化工及化肥部和农业部组成的有力联盟的反对，他们成功地主张政策改革将降低印度在化肥生产方面的自给自足，从而减损粮食安全。主张政策变革的人相对较少，从而无法建立强有力的联盟来支持其立场。

然而，单是利益集团政治这一因素还不能充分解释改革的失败。围绕粮食安全与粮食自给自足间联系的辩论大大影响了印度的农业政策讨论。这场辩论涉及两种模式的冲突。一种观点（市场导向模式）认为，不再需要国家干预来保证粮食安全，包括国际贸易在内的市场力量将保证粮食安全。相反观点（以福利—国家为导向的模式）认为，市场失灵是农业本质所致，国家干预对于保障粮食安全依然必不可少。在福利 —国家导向的模式中，向农民提供补贴被看作将非农业收入重新分配到农业领域的一种手段。强调农业困境的公开讨论，增加了追求这一政策目标的政治动机。尽管这两种立场代表着“理想类型”，个人可能持有介于两者之间的观点，但区分两种模式对于理解印度政治至关重要。

资料来源: Birner, Gupta 和 Sharma，2011。

该分析阶段结果应该梳理出问题主要驱动因素背后的、能够领导解决方案和制度改革实施的参与方。

第 4 阶段 . 制定优先事项并建立行动联盟

经济学家不仅要了解他们的经济模型，还要了解政治、利益、冲突、情感和集体生活的本质。短时间内，可以通过法令做出改变；但要让其坚持下去，必须建立联盟并把大家团结在一起。你必须是一名政治家。

Alejandro Foxley，智利财政部长 [22]

分析的最后阶段至关重要，因为它优先考虑必要的政策干预和投资，评估成本效益比、风险和折衷取舍，并制定现实的变革理论（参见图 9）。

基于关键利益攸关方之间现有的动态，一个现实的变革理论要阐明过程、所需措施及其相关的环境、经济和社会影响。

图 9. 制定优先事项并建立行动联盟

资料来源：作者

一旦关键利益攸关方商定了统一变革理论，就需要回溯来确定实现这一变革所需的优先行动或干预措施。

这涉及对以下问题的思考：

i. 哪些行动在实现预期结果方面最为有效和可持续？
ii. 对可持续性的预期影响有哪些以及经济、环境和社会目标之间的折衷取舍有哪些？
iii. 考虑到当前实地的动态（政治可行性），实施可能存在哪些风险？

[22] （[ ]）引自 Williamson 和 Haggard，1994。

并非所有变革理论中确定的行动在短期内都可能是现实的。因此，有必要为变革设定一些优先事项：角色、职责、任务？正式规则还是社会规范？服务的提供？商业惯例？其他领域的某些激励或抑制措施（如补贴）？技术和能力？态度和行为？参与方关系？其他？

该过程的一个重要部分是确定与优先干预措施相关的成本和效益。成本效益分析技术可用于评估不同干预措施的技术可行性和盈利能力。与确定各种干预措施的成本相比，为效益（如对环境、健康、就业的影响）赋予货币价值远没有那么简单，但同样必要。与主要利益攸关方的公开对话和讨论将有助于这一过程。

成本效益分析还不够。研究对可持续性的预期影响也很重要。

利用情景和模型将有助于评估对可持续性的可能影响以及经济、环境和社会目标之间的重要折衷取舍。情景有助于说明用来解决特定问题的具体行动方案正在塑造的未来。它们被用来描述不同政策选择（如补贴或税收、贸易措施或土地权属干预措施）的折衷取舍和可能的影响。情景使我们能够思考和评估不同的干预措施，包括政策决策、资源分配或生产决策，如何在特定环境下影响粮食和农业成果，评价其解决当下问题的相对优势和可能性，并评估对不同群体可能产生的影响，特别是小农、妇女和土著人口。

回到我们健康饮食的例子上，如果优先考虑了对水果和蔬菜生产的激励和支持，则有必要预估该干预措施对环境、不同类别消费者及其收入和偏好的影响。例如，如果通过减少牲畜生产来满足水果和蔬菜、豆类和全谷物产量的增加，可能会导致有关牧民生计的减损。

建模是情景构建的重要组成部分，因为它可以让我们检查形成政策过程中的经济、政治和制度因素，并模拟各种经济、政治和制度情景下的可能结果。建模还应明确考虑对跨相关领域的整套政策干预措施的预算分配。

考虑到解决复杂粮食和农业问题的干预措施通常涉及技术和制度方法，使用技术分析和建模数据的定量情景应当结合定性（叙述）情景，它把可能的未来描述为故事情节或图表。

模型可以定制，以分析某一国家内跨领域和参与方的不同行动的社会经济影响。分析需要尤其考虑社会影响：谁将受特定干预措施的影响最大，以及可能的社会成本是多少？例如，不同群体的补贴改革会产生怎样的分配效应？贫困、移徙流动、可能被某些群体滥用或攫取的风险是什么？应当密切关注脆弱群体和参与方（如小农，尤其是妇女、青年和土著人口）。

结合第 2 部分和第 3 部分的研究结果，围绕折衷取舍的讨论将为评估可能的风险和潜在干预措施的政治可行性提供有用投入。正如第一章所强调的，虽然政策干预在技术上必须合理，如果没有广泛的政治支持，它们就不太可能得到有效执行或产生预期结果。第 2 部分和第 3 部分中的发现，使我们了解实地的基本动态，从而能够更好地评估与现有政治、社会、文化和制度现实、官僚结构和能力以及非正式规范和群体相关的潜在风险。

关于优先事项的最终决定具有技术性和政治性，并且需要投资者、受益人和其他利益攸关方之间的辩论。解决方案树或鱼骨图等工具有助于将变革理论和商定的行动计划可视化。

辩论还有助于塑造可能的“企业家”的准确形象：即准备加入联盟的利益攸关方将投入时间、精力、声誉和资源来促进和领导商定的干预措施的实施。

分析最后阶段的结果应当就变革理论、推荐的行动方针和建立变革联盟达成一致。

重要的是分析的四个部分是一个循环。随情况发展，有必要不断重新审视最初假设和审查发现。治理分析应当能够应对动态的政治变化。随着政治格局的变化，必须重新评估和测试分析结果。允许持续学习和重新审视治理问题（或更准确地重新界定治理问题）的反复过程是实现长期积极影响的最佳方式。

© 粮农组织 /Azizyar

第四章 粮农组织治理工作的经验教训

最后一章提供了粮农组织治理工作的一些经验教训，这些经验教训对在国家、区域和全球层面应用治理分析时可能有用。

1. 应对治理问题有助于提高粮农组织工作的影响力

公共政策的重大变化通常是引发转型变革所必需的。当政府机构的架构只适应应对过去的挑战，而缺乏有效应对当代世界需求的能力、文化、任务和资源时尤其如此。当今复杂的挑战要求各机构需要制定和执行能够灵活应对新生问题的公共政策。许多情况下，长期解决方案需要在公共决策上采取行动，无论是在内容还是过程方面。如果政府尚未准备好或无法解决粮食和农业相关问题背后的原因（如资源获取的不平等、来自具有政治影响力的大型农场的压力或政策激励措施失调，比如支持灌溉农业或能源使用的补贴），那么加强生产者组织、监管或其他技术措施等补救举措将无法解决问题。

在制度和法律框架机制不具备适当实施和执行能力的情况下，其遵守行为变得难以想象。解决方案必须包含在某一国家的制度环境中。政府相关部门、社会参与方和发展伙伴之间的同盟能够提供关键支持。任何重大变革，例如实施气候变化协议和可持续粮食体系倡议，需要达成跨部门共识。粮农组织支持的个别活动可以促进联盟和迅速转型变革，但不能推动变革本身，也不能替代国家政策制定、议程设定和机构基础设施投资支持。

把握和应对治理问题可以增强粮农组织工作的影响，例如直接干预政治层面以提高参与度和包容性，并为粮食和农业相关活动创造政治支持，或消除阻碍技术项目和计划成功实施的瓶颈。在国家层面的经验表明，当明确和充分理解粮食和农业相关的治理挑战时，可能会加强计划或项目的影响。

2. 粮农组织可以应政府要求推进谈判进程

应对问题要求粮农组织越来越多地扮演协调人、推动者或政治企业家的角色。粮农组织的这些例子就反映了这一情况，在拉丁美洲和加勒比积极推动零饥饿目标；非洲和亚洲的区域倡议；以及由非洲联盟、拉丁美洲和加勒比国家共同体(拉美和加勒比共同体)等区域机构发起的粮食和农业计划。粮农组织根据其职责，是执行可持续发展目标等区域或全球进程的主要参与者，这种角色在区域和国际层面显得合法。在国家层面，各国政府还呼吁，在对发展干预措施所需的竞争性政策目标加以权衡时，粮农组织需超越其传统的技术咨询作用。许多国家都是这种情况，粮农组织在这些国家：积极推广粮食安全和营养的全面方法；解决了水—农业—能源的关系；促进地域性减贫方法；并且最近，在粮食体系转型中发挥了积极作用。随时间推移，世界各国之间建立的信任使粮农组织能够发挥其支持作用。

3. 政治经济是诸多发展问题的根本所在

在国家层面应对粮食和农业相关治理问题，通常需要解决政治经济问题。粮农组织的经验证实了广为人知的一点：几乎所有社会进程中的干预措施，尽管可能造福许多人，其最终都会有输赢两家。通过努力理解和应对这些动态，例如利益攸关方之间的利益冲突或来自某些利益集团的过度压力，可以显着增强技术工作的影响。管理正式结构和制度背后的权力关系是发展效力的核心。此外，有政治依据的技术支持方法，意味着摆脱基于标准和最佳做法的发展模式，而是考虑立足现实环境来实现预期结果的多种途径。粮农组织能够在国家和区域层面协助其合作伙伴分析影响政策变化的政治动态和关系，并利用这些知识为决策提供参考。粮农组织可以促进同盟以支持其发展，也可以为特定治理问题找到解决方案。粮农组织还可以参与相关进程，以了解发展哪些非正式制度规则和条例来支持更优成果。基于某一国家的政治环境，当明显优势的方法并不可行时，粮农组织甚至可以提出视为次优的技术解决方案。

4. 系统化治理分析是个关键

通常，需要系统的分析来揭示潜在问题，并从不同角度突出关键问题。这也有助于调整特定的干预措施，以提高其有效性。解决沟通和协调差距问题往往是需要改进的领域。在许多国家，国家和地方措施之间脱节，导致了国家政策和战略在较低层面执行不力。跨部门协调机制往往无效。透彻的治理分析可以揭示各利益攸关方的优势、劣势和利益，并揭示沟通和协调不畅的原因。这些信息对于参与方在寻求最现实问题解决方案过程中的参与至关重要。

尽管政策和法律框架很重要，但它们并不充分。如果在实施过程中没有明确和考虑潜在的政治经济问题，例如土地所有者和农业企业家手中的巨大政治权力，这些框架则不会有效。转型变革需要时间让制度机制逐渐适应技术问题，同时与政治现实保持一致。

5. 应对治理问题的途径不止一条

治理问题与所处国家和受其约束的人口一样复杂多样。因此，它们无法通过预设的线性方法解决。正如第一章所讨论的，善治议程所定义的规范性方法尚未被证明是成功的。简单地将治理模型从它们成功的地方输出到有需要的地方并非一项有效的策略。某一国家的国情对该国的政策议程、做出的计划选择及其成功潜力具有独特且直接的影响。当治理和政治经济分析揭示了全新视角并提供了有助于作出更现实决策的信息时，优先行动可能与最初的预期大相径庭。例如，在自然资源管理方面，解决方案可能是建立创新的制度机制，长期反复方法（无论需要多长时间）仍然是解决问题的唯一现实手段。在某些情况下，通过协商和调整干预措施，或许可以说服抵制变革的利益攸关方。在其他情况下，解决方案可能包括处理能力、协作、信息传播和通信的混合措施。由于干预措施的多样性，将决策建立在仅关注指导方针、标准或基准的治理框架上是不明智的。解决方案的途径多种多样。

6. 转型变革要求反复学习过程、时间和资源

没有快速简便的方法来明确和应对治理挑战。转型变革在本质上具有政治性，通常需要一个缓慢且艰难的过程。许多利益攸关方与现状利害攸关，而且由于国家的权力失衡，他们的特殊利益往往会扭曲结果。期望必须立足现实；选择应当务实并基于对风险和制约的理解。反复的学习过程为更明智的干预策略和可持续的长期解决方案创造了机会。一般来讲，粮农组织最为成功的情况是，其计划跨多个连续项目周期，建立在以往的项目经验和成绩基础上，并确认可持续的制度变革需要时间、建立关系、信任和毅力。

© 粮农组织 /Alessandra Benedetti

结束语

本文概述了治理的重要性，其作为一种有效和包容性集体行动的多维度能力，根据良好地球管理原则来改变我们生产、加工、分配和处置食品和农产品的方式。其每项活动都对更广泛的人类和自然生态系统产生有意和无意的社会、经济和环境影响。我们所寻求的转型，需要对互动和权衡敏感，且公正与包容。

基于技术文献中的见解和粮农组织自身的丰富经验，本文回顾了近几十年围绕“治理”概念展开的热烈的理论和政策辩论。这场争论并非是学术性的。治理问题与实现可持续发展的所有方面息息相关 — 消除贫困和营养不良、保护地球自然资源和维持生命的生态系统、减少国家之间和国家内部的不平等。围绕粮食和农业治理问题的辩论影响了本组织对其角色、工作和方法的理解。多年来，粮农组织认识到，如果不考虑全球、国家或地方制度和能力如何促进和限制农业粮食体系参与方的行动，以及这些行动如何影响人们生活和生计，就无法制定和实施有效的政策和计划。

在许多国家，正是治理瓶颈导致了政策预期与其实际效果之间的差距。

政策和治理密切相关：它们都关注解决对大多数人而言重要的问题。在最优情况下，两者都以证据和科学为指导；两者都受到利益、竞争和冲突的影响。

尽管如此，政策和治理也有所不同：政策本质上是对指定目标和实现该目标行动方针的一种承诺。它是对备选优先事项的选择，是对实现选定目标的手段和工具的选择。然而，治理是调动和集中集体意志以实现确定的政策目标，也是提供手段、工具和资源，包括支持有效实施这些政策选择所需的财政和人力资本、技术、组织、程序和其他手段。治理由合法作出政策承诺的规则、组织和过程所定义，它是贯彻、监控、执行和修改政策决策和选定行动的手段。

政策是不同治理过程的产出和成果。这些过程包括形成联盟、利益间交涉、改变或阻止对决策规则的变更、寻求方法和手段，或通过限制可用手段来阻挠政策选择、创造能力与否、执行决定与否，任命对政策意图支持或不支持的官员，在参与方和群体间确保发言权和投票权或形成歧视。

粮农组织《2022-2031 年战略框架》认识到，农业粮食体系的转型过程需要“更为强大、透明和负责任的制度和治理作为先决条件和优先诱因”（C 2021/7，第 30 段）。[23]

作为惟一一个专门负责在全球、区域和国家层面加强世界粮食和农业体系的政府间组织，粮农组织被其成员赋予的独特任务是，加强在全球、区域和国家层面采取更有效集体行动的能力。为实现该目标，粮农组织必须解决众多复杂且多层次的治理问题，这些问题从消除饥饿和各种形式营养不良、消除贫困和促进世界经济可持续增长的愿望中产生。

本组织在支持成员管理治理过程和应对农业粮食体系转型相关挑战的工作中发挥着关键作用。可能提出的行动是多方面的，因为其试图解决的问题是多方面的。主要工具包括促进政策对话和建立参与方联盟来取得长期、可持续和包容性结果，还提供数据和信息作为全球公共产品，提供基于科学和证据的技术和政策支持，以及调动资金、融资和投资。

粮农组织工作人员以及粮食和农业从业人员需要切实可行的政策和技术支持方法，其要既适应具体国家背景和优先问题，又要适用于实现预期成果。

[23] https://www.fao.org/3/ne577zh/ne577zh.pdf

科学证据和数据是必要且有用的，但不足以改变政策进程。的确，尽管过去十年取得了重大进展，但仍有太多国家和人民被排除在享受进步技术带来的好处之外；被排除的个人通常极为贫困，在社会中更为弱势，大多生活在农村地区。因此，将注意力集中在治理上，对于确定哪些政策和行动将被实施且如何实施至关重要；另外，谁会被影响，以及通过何种方式影响。本文提供了初步证据，表明治理分析，包括围绕优先问题的制度和政治经济，能够有效促进粮食安全和营养、减少贫困和促进自然资源的可持续管理，作为实现可持续发展目标的更大努力的一部分。系统的治理分析可以诚实地评估特定国家或地区变革的潜力和障碍。它可以确定战略切入点并帮助评估推进转型的其他参与方联盟。

所提出的治理方法务实、灵活且具备适应性。治理分析框架承认在结构、能力、经济和发展阶段方面存在巨大的国家和地区差异。它强调，必须应东道国政府的要求并与之合作，来制定技术可行、但又现实且政治可行的粮食和农业问题对策，因为东道国政府具有对政策选择和实施的最终决定权。该方法致力于将治理作为解决问题和循环往复的集体学习过程，同时具有前瞻性、实用性，并侧重围绕可实施的解决方案发展参与方联盟。它力求理解可以客观描述的（政策）游戏规则，以及影响这些规则设计和利益攸关方参与游戏方式的政治经济动态。

许多国家的经验表明，当不同利益攸关方能够就一个主要问题达成共识，致力共同研究学习，并积极推动制定符合社会价值观和优先需求的最合适且可行的解决方案时，更有可能出现有效的解决方案。因此，国家或地方参与方（和区域参与方，视情况而定）早期和积极参与治理过程至关重要。

经验所得的一些忠告也许有用。在治理过程中寻求完美往往会导致失败。虽然参与应当广泛和透明，但也必须注意确保决策过程的效率和效力。一个受限制或超负荷的议程不太可能带来进步，也不太可能服务共同利益。这正是为何该框架如此强调要首先就待解决或优先对待的基本问题（很少是多个）达成社区共识。同理，参与可以并应当以承认和有意义地解决涉及参与方之间不平等的权力关系的方式来构建。最后，治理本质上是混乱的。交涉和妥协是治理的内在部分，因此，有效的解决方案通常缺乏数学公式的美感和吸引力。

本文概述了一个实用的四阶段框架，以确定治理分析并将其纳入到国家、区域和全球层面干预措施的制定和实施中。本文突出了在支持开展农业粮食体系转型有关的治理分析时出现的一些问题。

粮农组织工作中越来越多地使用治理分析，预计将促进新的认识和工具的开发，以基于扎实理解实地实际和政治现实的政策见解，来补充纯技术解决方案。治理分析框架强调持续学习和适应，将使粮农组织显着提高对成员的政策和技术支持的有效性。旨在使他们能够勾勒出自身独特的可持续发展路径 — 反映出国家价值观和优先事项的路径，并符合《2030 年议程》的总体意愿，不让任何一个人掉队。

根据粮农组织以往和当前政策和治理工作得出的见解，并基于本文阐述的内容，特提出以下行动建议：

- 把治理分析系统化纳入国家、区域和全球层面各种举措的制定和实施当中，从而加强粮农组织成员国、成员国公民和发展伙伴采取集体行动解决大范围高复杂度问题的能力，例如粮食不安全；营养不良；贫困；森林、渔业、水资源或土地权属或者气候变化等。
- 通过培育更具包容性、能力更强和更具韧性的制度和人力资本的方式，投资于提高各国政府及其合作伙伴实施治理分析和改革的能力。
- 通过支持证据、数据和信息整合以及推动跨领域知识传播的方式强化所有各级科学与与政策的对接，推行参与程度更高、信息更完备和整合度更强的分析、决策和行动。
- 投资于总结记录治理工作中得出的经验和重要教训，以便更准确把握各种举措是否发挥作用以及发挥作用的方式，阐释这些措施有效性之间的差异并提炼总结创新之处。

- 寻找加强治理安排的途径,推动和保持更高水平的协调和伙伴关系,从而提高韧性并保护核心社会价值和利益。
- 加强国际和国家层面各种进程与机制之间的联系;以及
- 继续围绕包括农业粮食体系转型治理创新在内的议题开展开放性思考,从而解决各国内部和各国之间的结构性不平等问题并改善全球农业粮食体系治理所提供的有利环境。

将合乎规范的治理分析纳入粮农组织各级工作中,可以提供实用知识和工具以支持成员和发展伙伴消除饥饿、减少贫困和实现可持续、韧性和包容性的粮食体系的工作。

作为农业粮食体系治理的主要多边机构,粮农组织可以成为世界上农业粮食体系转型最重要的科学–政策–人口对接端口。为此,它可以通过提高公私部门透明度,通过其核心职能在全球、区域和国家层面提供各种基本公共产品,并使粮食、农业、健康、环境、气候、经济和社会系统以及所有参与方之间信息共享与合作更为健全。

© 粮农组织 /Roberto Faidutti

参考文献

Acemoglu, D. & Robinson, J. 2010. The role of institutions in growth and development. Review of Economics and Institutions, 1(2):1–33.

Anderson, M.D. 2008. Rights-based food systems and the goal of food systems reform. *Agriculture and Human Values*, 25(4): 593–608.

Andrews, M. 2013. *The limits of institutional reforms in developmen*t. New York, USA, Cambridge University Press.

Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. 2012. *Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation (PDIA*). CGD Working Paper No. 299. Washington, DC, Center for Global Development.

Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. 2017. *Building state capability: evidence, analysis, action* [online]. Oxford, UK, Oxford University Press. https://library.oapen.org/bitstream/id/bb540dab-9bbb-45ea-8ef1-4843b24dd432/624551.pdf

Atkinson, M. M. & Fulton, M. 2017. The political economy of good governance [online]. Paper presented at the "ICPP3 Conference," Singapore, 28–30 June 2017. https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5950c75bc914b.pdf

Balié, J., ed. 2009. *Enhancing food security and nutrition policy assistance: lessons from experience* [online]. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). [Cited 11 November 2019]. http://www.fao.org/3/i0925e/i0925e00.htm

Banks, G. 2015. *Institutions to promote pro-productivity policies: logic and lessons*. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Productivity Working Papers, 2015-01. Paris, OECD.

Bang, H. & Esmark, A. 2009. Good governance in network society: reconfiguring the political from politics to policy. *Administrative Theory & Praxis*, 31(1): 7–37.

Bates, R.H. 1987. *Essays on the political economy of rural Africa*. Berkley, USA, University of California Press.

Bates, R.H. 1999. Institutions and economic performance. Paper prepared for delivery at the "IMF Conference on Second Generation Reforms," [online]. Harvard University, 22 September 1999. [Cited 12 December 2021]. https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/bates.htm

Bates, R.H. & Block, S. 2009. *Political economy of agricultural trade interventions in Africa*. Agricultural Distortions Working Paper 87. Washington, DC, World Bank.

Beddington, J. 2010. Food security: contributions from science to a new and greener revolution. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 365(1537): 61–71.

Bell, C. 2015. *What we talk about when we talk about political settlements. Towards inclusive and open political settlements in an era of disillusionment*. PSRP Paper 1. September 2015. Edinburgh, UK, University of Edinburgh.

Benz, A. 2009. *Politik in Mehrebenensystemen* (Policy making in multi-level systems). Wiesbaden, Germany, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Benz, A. & Zimmer, C. 2008. The EU's competencies: the 'vertical' perspective on the multi-level system. *Living Reviews in European Governance,* 3(3) [online]. [Cited 1 March 2018]. The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system (europeangovernance-livingreviews.org)

Béné, C. & Neiland, A.E. 2006. *From participation to governance: a critical review of the concepts of governance, co-management and participation, and their implementation in small-scale inland fisheries in developing countries*. Penang, Malaysia, WorldFish Center.

Birner, R., Gupta, S. & Sharma, N. 2011. *The political economy of agricultural policy reform in India: fertilizers and electricity for irrigation.* Washington, DC, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Blaikie, P. 2006. Is small really beautiful? Community-based natural resource management in Malawi and Botswana. *World Development*, 34(11): 1942–1957.

Boone, C. 2003. *Political topographies of the African state: territorial authority and institutional choice*. Cambridge studies in comparative politics. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Booth, D., Harris, D. & Wild, L. 2016. *From political economy analysis to doing development differently: a learning experience.* London, Overseas Development Institute (ODI).

Booth, D., ed. 2015. *Developmental regimes in Africa: initiating and sustaining developmental regimes in Africa – synthesis report*. London, ODI.

Booth, D. 2014. *Agricultural policy choice: interests, ideas and the scope for reform.* IIED Working Paper. London, International Institute for Environment and Development.

Booth, D. & Cammack, D. 2013. *Governance for development in Africa: solving collective action problems*. London, Zed Books.

Booth, D. & Unsworth, S. 2014. *Politically smart, locally-led development*. London, ODI.

Brautigam, D. 1991. *Governance and economy: a review* [online]. Policy Research Working Papers. Washington, DC, World Bank. http://documents1.worldbank.org/curated/en/640541468766189657/pdf/multi0page.pdf

Brouwer, H. & Brouwers, J. 2017. *The MSP tool guide: sixty tools to facilitate multi-stakeholder partnerships. Companion to the MSP guide*. Wageningen, Wageningen University and Research, CDI.

Brouwer, H. & Woodhill, J., with Hemmati, M., Verhoosel, K. and van Vugt, S. 2015. *The MSP Guide. How to design and facilitate multi-stakeholder partnerships*. Wageningen, Wageningen University and Research, CDI and Rugby, UK, Practical Action Publishing. 188 pp. http://dx.doi.org/10.3362/9781780446691

Bruce, V. & Tolentino, J. 2010. *From analysis to implementation: the practice of political economy approaches to economic reform*. Occasional Paper No. 3. Washington, DC, The Asia Foundation.

Carstensen, P. 2008. *Buyer power, competition policy and antitrust: the competitive effects of discrimination among suppliers*. In: Antitrust Bulletin Vol. 53, 271.

Chhotray, V. & Stoker, G. 2008. *Governance theory and practice: a cross-disciplinary approach*. New York, USA, Palgrave Macmillan.

Czech, S. 2016. The political economy of institutions: power and interests. *Proceedings of the Latvian Academy of Sciences: Section A, Humanities and Social Sciences*, 70:5–14. [Cited 26 October 2020]. https://www.researchgate.net/publication/313038337_The_Political_Economy_of_Institutions_Power_and_Interests

Commission on Global Governance. 1995. Our Global Neighborhood: the Report of the Commission on Global Governance. Oxford, UK. Oxford University Press. p. 432. [Cited 18 December 2020]. https://www.ibs.it/our-global-neighbourhood-report-of-libro-inglese-commission-on-global-governance/e/9780198279976

Committee on World Food Security (CFS). 2012. *Global strategic framework for food security and nutrition (GSF).* Rome, FAO.

Committee on Agriculture, FAO. 2014. *Water Governance for Agriculture and Food Security, Committee on Agriculture,* 24th Session (COAG/2014/6) http://www.fao.org/3/mk967e/mk967e.pdf

Cotula, L. 2002. *Improving Access to Natural Resources for the Rural Poor – The Experience of FAO and of Other Key Organizations from a Sustainable Livelihoods Perspective.* FAO. Livelihoods Support Programme (LSP). August 2002. Rome.

Dasgupta, S. & Roy, I. 2011. *Good agricultural governance. A resource guide focused on smallholder crop production.* Rome, FAO. http://www.fao.org/3/a-ba0113e.pdf)

De Janvry, A. & Sadoulet, E. 2007. Toward a territorial approach to rural development. *The Electronic Journal of Agricultural and Development Economics*, 4:66-98 [online]. [Cited 12 September 2019]. https://www.researchgate.net/publication/5021692_Toward_a_territorial_approach_to_rural_development

De Schutter, O. 2017. The political economy of food systems reform. *European Review of Agricultural Economics*, 44(4):705-731.

De Schutter, O. 2010. *Addressing concentration in food supply chains. The role of competition law in tackling the abuse of buyer power.* Briefing note 03 December 2010.

De Soysa, I. & Jütting, J. 2007. Informal institutions and development: how they matter and what makes them change. 29-43 [online]. [Cited 5 January 2021]. https://www.researchgate.net/publication/285368098_Informal_institutions_and_development_How_they_matter_and_what_makes_them_change

Di John, J. & Putzel, J. 2009. *Political settlements: issues paper.* Governance and Social Development Resource Centre, International Development Department. Birmingham, UK, University of Birmingham.

Department for International Development (DfID). 2004. *Public information note: drivers of change* [online]. London. http://www.gsdrc.org/docs/open/doc59.pdf

DfID. 2007b. *How to note: Country governance analysis (CGA).* DfID, London.

DfID. 2009. *How to note: Political economy analysis.* DfID, London.

DfID. 2012. *How to note: Results in fragile and conflict-affected states and situations.* DfID, London.

North, D.C. 1993. Prize Lecture. *Economic performance through time.* Lecture in the memory of Alfred Nobel [online]. [Cited 20 December 2020] https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1993/north/lecture

Dressel, B. & Dinnen, S. 2014. *Political Settlements. Old wine in new bottles?* Policy brief 9. February 2014, Development Policy Centre, Crawford School of Public Policy ANU College of Asia & the Pacific at the Australian National University, Canberra, Australia.

Duncan, A. & Williams, G. 2010. Making development assistance more effective by using political-economy analysis: what has been done and what have we learned? Paper presented at Carnegie Endowment for International Peace / USAID / DAI workshop "Advancing integration of the political and the economic in development assistance: sharing UK and US experiences." June 2010. Washington, DC.

Eisenhardt, K.M. 1989. Agency theory: an assessment and review. *The Academy of Management Review,* 14(1): 57-74.

Effective States and Inclusive Development (ESID). 2015. *Making political analysis useful: Adjusting and scaling.* ESID Briefing Paper No. 12. Manchester, UK, University of Manchester.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 2011. *Stocktaking on the notions of "good governance" and "good administration"* [online]. CDL (2011)006*, Study no. 470/2008. Strasbourg, France, Council of Europe. 30 pp. [Cited 21 December 2020]. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)006-e

Evans, P. 2004. Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 38(4): 30-52.

Franz, T. 2018. Power balances, transnational elites, and local economic governance: the political economy of development in Medellin. *Local Economy*, 33 (I): 85-109.

Foresti, M., O'Neil, T. & Wild, L. 2013. *Making sense of the politics of delivery: our findings so far.* London, Overseas Development Institute (ODI).

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 1996. *Rome Declaration on World Food Security* [online]. World Food Summit, 13-17 November 1996. Rome. [Cited 10 December 2020]. http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm

FAO. 1997a. *Land reform. Land settlement and cooperatives*. [online]. Rome. [Cited 10 December 2020]. http://www.fao.org/3/W6728T/w6728t00.htm

FAO. 1997b. Rural development international workshop. Godollo, Hungary, 9 - 15 April 1996. http://www.fao.org/3/W4760E/w4760e00.htm

FAO. 1997c. Land tenure, governance and sustainable irrigation development. *In* FAO. *Irrigation technology transfer in support of food security. Water Reports - 14. Proceedings of a subregional workshop. Harare, Zimbabwe*. Rome. http://www.fao.org/3/w7314e/w7314e0a.htm

FAO. 2000. *The State of Food and Agriculture: lessons from the past 50 years*. Rome. http://www.fao.org/3/x4400e/x4400e.pdf

FAO. 2003a. *The ecosystem approach to fisheries. Issues terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook*. FAO Fisheries Technical Paper. No 443. Rome. http://www.fao.org/3/y4773e/y4773e.pdf

FAO. 2003b. *Food, agriculture and rural development: current and emerging issues for economic analysis and policy research*. Rome. http://www.fao.org/3/x9808e/x9808e00.htm

FAO. 2004. *The role of local institutions in reducing vulnerability to recurrent natural disasters and in sustainable livelihoods development*. (Case studies on Argentina, Burkina Faso, Honduras, Iran, Mozambique, Philippines, Niger, South Africa, Vietnam). Rome. http://www.fao.org/3/ae190e/ae190e00.htm

FAO. 2005a. *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*. Rome. https://www.fao.org/3/y7937e/y7937e.pdf

FAO. 2005b. *An approach to rural development: participatory and negotiated territorial development (PNTD)*. Rome. http://www.fao.org/3/ak228e/ak228e.pdf

FAO. 2006. *Food Security*. Policy Brief. June 2006. Issue 2 [online]. Rome. http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitaly/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf

FAO. 2007a. *Livelihood support programme thematic briefs 2002-2007* [online]. http://www.fao.org/3/aj033e/aj033e00.htm

FAO. 2007b. *Good governance in land tenure and administration.* Land Tenure Studies No. 9. Rome. https://www.fao.org/3/a1179e/a1179e.pdf

FAO. 2007c. *Making global governance work for small-scale fisheries. Policies to sustain livelihoods and resource management.* New directions in fisheries. A series of policy briefs on development issues. Rome. http://www.fao.org/3/a0992e/a0992e.pdf

FAO. 2009a. *Ecosystem approach to fisheries and aquaculture: implementing the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries*. FAO Regional Office for Asia and the Pacific Publication 2009/11. http://www.fao.org/3/i0964e/i0964e.pdf

FAO. 2009b. *Global governance of food security* [online]. Rome. http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/WSFS_Issues_papers/WSFS_Global_E.pdf

FAO. 2009c. *Feeding the world, eradicating hunger.* Background paper for World Summit on Food Security, 16-19 November 2009, WSFS 2009/INF/2. Rome. http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/WSFS_Issues_papers/WSFS_Background_paper_Feeding_the_world.pdf

FAO. 2011a. Good food security governance: the crucial premise to the twin track approach. Background paper for "ESA Workshop," 5-7 December 2011, Rome. http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/other_documents/2011_good_food_security_gov/FoodSecurityGovernanceWorkshop_backgroundpaper.pdf

FAO. 2011b. *Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance*. The Programme on Forests (PROFOR). Rome. http://www.fao.org/climatechange/27526-0cc61ecc084048c7a9425f64942df70a8.pdf

FAO. 2012a. *Strengthening effective forest governance monitoring practice: an approach for integrating forest related governance monitoring systems*. Rome. http://www.fao.org/3/me021e/me021e00.pdf

FAO. 2012b. *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security.* Rome. http://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf

FAO. 2013. *Reviewed Strategic Framework* [online]. Rome. http://www.fao.org/3/mg015e/mg015e.pdf

FAO. 2014. *Developing sustainable food value chains. Guiding principles.* Rome. http://www.fao.org/3/i3953e/i3953e.pdf

FAO. 2014a. *Building a common vision for sustainable food and agriculture: principles and approaches*. Rome.

FAO. 2014b. *Contributing to the eradication of hunger, food insecurity and malnutrition: lessons from Bangladesh*. ESA Working Paper. Rome.

FAO. 2014c. *Policy engagement and theory of change*. Monitoring and Analysing Food and Agricultural Policies II (MAFAP II). Rome.

FAO. 2014d. *Report of the council of FAO. Hundred and Fiftieth Session*. Rome, 1–5 December 2014, Rome.

FAO. 2016. *Global diagnostic on ground water governance* [online]. Rome. http://www.fao.org/3/i5706e/i5706e.pdf

FAO. 2017a. *Governance of food and nutrition security: factors for viability and sustainability. Case studies from seven Latin American countries*. Santiago. http://www.fao.org/3/i7529e/i7529e.pdf

FAO. 2017b. *Strengthening sector policies for better food security and nutrition results: political economy analysis*. Policy Guidance Note 8. Rome. http://www.fao.org/3/i7212e/i7212e.pdf

FAO. 2017c. *Legal pluralism, women's land rights and gender equality in Mozambique*. FAO Legal Papers, No. 104. Rome. http://www.fao.org/3/i7825e/i7825e.pdf

FAO. 2017d. *Forest Tenure in Cambodia, Nepal and Viet Nam* [online]. Bangkok. http://www.fao.org/3/a-i7667e.pdf

FAO. 2018a. *Transforming food and agriculture to achieve SDGs: 20 interconnected actions to guide decision-makers*. Rome. http://www.fao.org/3/i9900en/i9900en.pdf

FAO. 2018b. *Social network analysis for territorial assessment and mapping of Food Security and Nutrition Systems (FSNS): a methodological approach*. Rome. http://www.fao.org/3/I8751EN/i8751en.pdf

FAO. 2019. *FAO's work on the right to food* [online]. Rome. http://www.fao.org/3/ca6142en/CA6142EN.pdf

FAO. 2021a. *FAO strategy for private sector engagement 2021–2025*. Rome. http://www.fao.org/3/cb3352en/cb3352en.pdf

FAO. 2021b. *FAO Conference forty-second session. Strategic framework 2022–1 C 2021/7* [online]. Rome. http://www.fao.org/3/ne577en/ne577en.pdf

FAO/DfID, 2000a. *Inter-Agency Experiences and Lessons from the Forum on Operationalizing the Sustainable Livelihoods Approach*, Pontignano (Siena), 7-11 March, paper prepared by Alice Carloni and Vanda Altarelli.

FAO/DfID, 2000b. *Proceedings from the Forum on Operationalizing the Sustainable Livelihoods Approach*, Pontignano (Siena), 7-11 March.

FAO/DfID, 2000c. *Sustainable Fisheries Livelihoods Programme (SLFP)* in West Africa, July.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO. 2020. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets*. Rome, FAO. http://www.fao.org/3/ca9692en/ca9692en.pdf

FAO & Instituto de Estudios del Hambre (IEH). 2012. *A comparative study on institutional frameworks for food security and nutrition at national level*. Rome. 89 pp.

FAO & World Water Council (WWC). 2015. *Towards a water and food secure future: critical perspectives for policy-makers* [online]. Rome. 76 pp. http://www.fao.org/3/a-i4560e.pdf

Fritz, V., Levy, B. & Ort, R., eds. 2014. *Problem-driven political economy analysis: the World Bank's experience*. Washington DC, World Bank.

Fritz, V., Kaiser, K. & Levy, B. 2009. *Problem-driven governance and political economy analysis: good practice framework*. Washington, DC, World Bank.

Frey, K. 2008. Development, good governance and local democracy. *Brazilian Political Science Review*, Vol. 3 [online]. http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpsr/v3nse/a07v3nse.pdf

Gebreyes, M. & Muller-Mahn, D. 2019. Cultural political economy of irrigation management in Northeastern Ethiopia: the case of the Kobo-Girana Valley development programme. *Water Alternatives*, 12(3): 836–852.

Gisselquist, R.M. 2012. *Good governance as a concept, and why this matters for development policy* [online]. UNU-WIDER Working Papers 2012/30. Tokyo, United Nations University. [October 2018]. https://collections.unu.edu/view/UNU:3878

Green, D. 2014. Why 'political economy analysis' has lost the plot, and we need to get back to power and politics In: OXFAM BLOG [online]. [Cited 19 May 2015]. https://oxfamapps.org/fp2p/why-political-economy-analysis-has-lost-the-plot-and-we-need-to-get-back-to-power-and-politics/

Grindle, M.S. 2001. In quest of the political: the political economy of development policy making. *In* G. Meier & J. Stiglitz, J., eds. *Frontiers of development economics: the future in perspective*. Oxford, UK, Oxford University Press.

Grindle, M.S. 2004. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4): 525–548.

Grindle, M.S. 2007. Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5):553–574.

Grover, R. 2007. *Good governance in land administration and land tenure*. FAO Land Tenure Studies No 9. Rome, FAO.

Gutierrez, E. 2011. *Introducing political settlements*. Christian Aid Occasional Paper No. 4. London, Christian Aid.

Haggard, S. 2018. *Developmental States. (Cambridge Elements: Politics of development)*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Hall, P.A. 1997. The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. *In* Brown University, Watson Institute for International Studies. *Comparative politics*, pp. 174–207. Conference paper. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. *Science*, 162: 1243-1248**.**

Harris, J., Anderson, M., Clement, C. & Nisbett, N. 2019. The political economy of food. In: *IDS Bulletin Transforming Development Knowledge*, 50(2) [online]. Brighton, UK, Institute for Development Studies. [Cited 2 March 2020]. https://bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/issue/view/239

Henning, C., Badiane, O., Krampe, E., eds. 2018. *Development Policies and Policy Processes in Africa: Modeling and Evaluation (Advances in African Economic, Social and Political Development)*. Cham, Switzerland, Springer International. Open Access publication.

High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis. 2010. *Updated comprehensive framework for action*. Rome, FAO.

High Level Panel of Experts (HLPE). 2017. *Nutrition and food systems*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome, FAO.

Hodgson, S. 2004. *Land and Water – the rights interface*. FAO, LSP WP 10, Access to Natural Resources Sub-Programme. Rome, FAO.

Hodgson, G. 2006. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, *40*(1): 1–25.

Hospes, O. & Brons, A. 2016. *Food system governance: a systematic literature review*. London, Routledge.

Hout, W. & Robison, R.. 2009. *Development and the Politics of Governance: Framework for Analysis*. In Governance and the Depoliticisation of Development (pp. 1-11). Chapter: Development and the Politics of Governance: Framework for Analysis. London. Routledge.

Howlett, M. & Ramesh, M. 2014. The two orders of governance failure: design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society*, 33: 317-327.

Hudson, D. & Leftwich, A. 2014. *From political economy to political analysis.* Development Research Programme Paper. Buckingham, UK, University of Buckingham.

Hudson, B., Peckham, S. & Hunter, D.J. 2019. Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programme help? Policy Design & Practice 2(3) 1-14. February 2019.

Hufty, M. 2012. Investing in policy processes: the Governance Analytical Framework (GAF). *In* U. Wiesmann & H. Hurni, eds. *Research for sustainable development: foundations, experiences and perspectives*, pp. 403-424. Bern, Geographia Bernesiana.

Huppert, W., Svendsen, M. & Vermillion, D.L. 2001. *Governing maintenance provision in irrigation - a guide to institutionally viable maintenance strategies.* Eschborn, Germany, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GmbH.

Institute of Development Studies (IDS). 2019. *The Political Economy of Food*. IDS Bulletin. Transforming Development Knowledge. Vol 50 (2). July 2019.

Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (IGS), Global Sustainable Development Report (GSDR), 2019. *The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development.* United Nations, New York, USA.

Ingram, S. 2014. *Political Settlements: The history of an idea in policy and theory.* SSGM Discussion Paper 2014/5. Australian National University.

International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES FOOD), 2020. *COVID-19 and the Crisis in Food Systems. Symptoms, causes and potential solutions*. Communiqué. April 2020.

Jütting, J., *et al.* eds. 2007. Informal institutions: How social norms help or hinder development, [online]. Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris. [Cited 5 January 2021]. https://doi.org/10.1787/9789264039070-en.

Jones, C., Hesterly, W.S. & Borgatti, S.P. 1997. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4): 911-945.

Keefer, P. & Knack, S. 1997. Why don't poor countries catch up? A cross-national test of an institutional explanation. *Economic Inquiry*, 35: 590-602.

Kelsall, T. 2014. *Authoritarianism, democracy, and development*. State of the Art Paper 3. Birmingham, UK, University of Birmingham Developmental Leadership Programme.

Kelsall, T. 2016. *Thinking and working with political settlements*. Briefing. London: Overseas Development Institute.

Kelsall, T. 2018a. Towards a universal political settlements concept: a response to Mushtaq Khan. *African Affairs*, 117(469): 656-669.

Kelsall, T. 2018b. *Thinking and working with political settlements. The case of Tanzania*. Working papers. London. Overseas Development Institute (ODI). 21 November 2018.

Kennedy, A. & Liljeblad, J., eds. 2016. *Food systems governance: challenges for justice, equality and human rights*. London, Routledge.

Khan, M. 1995. State failure in weak states: a critique of new institutionalist explanations. *In* J. Harris, J. Hunter & C. Lewis, eds. *New institutional economics and Third World development*, pp. 71-96. London, Routledge.

Khan, M. 2000. Rent-seeking as a process: inputs, rent outcomes and net effects. *In* M. Khan & K.S. Jomo, eds. *Rents, rent-seeking and economic development*. Cambridge, Cambridge University Press.

Khan, M. 2010. *Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions* [online]. London. School of Oriental and African Studies, University of London. [Cited 3 July 2018]. https://eprints.soas.ac.uk/9968/ (unpublished).

Khan, M. 2012a. Governance and growth: history, ideology and methods of proof. *In* A. Noman Botchwey, K., Stein, H. & Stiglitz, E. eds. *Good growth and governance in Africa: rethinking development strategies*, pp. 51–79. Oxford, UK, Oxford University Press.

Khan, M. 2012b. *Beyond good governance: an agenda for development governance* [online]. https://eprints.soas.ac.uk/17302/1/Beyond%20Good%20Governance.pdf

Khan, M. 2012c. The political economy of inclusive growth. *In* L. de Mello & M.A. Detz, eds. *Promoting inclusive growth: challenges and policies*, pp. 15–54, Paris, OECD.

Khan, M. 2012d. Governance and growth challenges for Africa. In A. Noman, K. Botchwey, H. Stein & J. Stiglitz, eds. *Good growth and governance in Africa: rethinking development strategies*, pp. 114–139. Oxford, UK, Oxford University Press.

Khan, M. 2013. Political settlements and the design of technology policy. *In* J. Stiglitz, J.Y. Lin, & E. Patel, eds. *The industrial policy revolution II. Africa in the 21st century*, pp. 243–280. London, Palgrave.

Khan, M. 2013a. Bangladesh: economic growth in a vulnerable LAO. [online]. https://eprints.soas.ac.uk/11680/1/BD%20LAO.pdf

Khan, M. 2013b. Technology policies and learning with imperfect governance. *In* J. Stiglitz & J.Y. Lin, eds. *The industrial policy revolution I: the role of government beyond ideology.* London, Palgrave. Pp. 79–115.

Khan, M. 2013c. Political settlements and the design of technology policy. In J. Stiglitz, J.Y. Lin & E. Patel, eds. *The industrial policy revolution II: Africa in the twenty-first century*, pp. 243–280. London, Palgrave.

Khan, M. 2018a. Debate. Political settlements and the analysis of institutions. *African Affairs*, 117(469): 636–655.

Khan, M. 2018b. Debate: Power, pacts and political settlements: a reply to Tim Kelsall. *African Affairs*, 117(469): 670–694.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.M.F. 2000. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2): 135–158).

Kooiman, J. ed. 1993. *Modern governance: new government-society interactions*. London, Sage Publications. https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/modern-governance/book204111

Lam, A. 1998. *Tacit knowledge, organizational learning and innovation: a societal perspective*. DRUID Working Paper No. 908–22.

Lateef, K.S. 2016. Evolution of the World Bank's thinking on governance. Background Paper. Governance and the Law. [online]. https://pubdocs.worldbank.org/en/433301485539630301/WDR17-BP-Evolution-of-WB-Thinking-on-Governance.pdf

Leach, M., Bloom, G., Ely, A., Nightingale, P., Scoones, I., Shah, E. & Smith, A. 2007. *Understanding governance: pathways to sustainability* [online]. Brighton, UK, STEPS Centre, University of Sussex. [Cited 3 March 2020]. https://steps-centre.org/publication/understanding-governance-pathways-to-sustainability/

Leach, M., Nisbett, N., Cabral, L., Harris, J., Hossain, N. & Thompson, J. 2020. Food politics and development. World Development, Vol. 134, October 2020 [online]. [Cited 3 June 2021). https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X20301509

Leftwich, A. 2005. Politics in command: development studies and the rediscovery of social science. *New Political Economy*, 10(4).

Leftwich, A. & Sen, K. 2010. *Beyond institutions: Institutions and organisations in the politics and economics of poverty reduction – a thematic synthesis of research evidence*. IPPG Research Consortium on Improving Institutions for Pro-Poor Growth. Manchester, UK, University of Manchester.

Levy-Faur, D. 2012. From 'big government' to 'big governance.' In D. Levy-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, UK, Oxford University Press. https://www.researchgate.net/publication/286958228_From_Big_Government_to_Big_Governance

Loughhead, S. 2009. DfID's approach to governance: importance of accountability and transparency. Presentation to "Governance and Transparency Fund Workshop," 24 February 2009.

March, J.G. & Olsen, J.P. 1989. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York, USA, Free Press.

Marsh, R. 2003. *Working with local institutions to support sustainable livelihoods*. Rural Development Division. Rome. FAO.

Mascarinas, A.M., Baas, S., Köksalan, N., Amano, L., Nieves, P., Binoya, C., Foronda, V., Dalida, L., Carbonel, M., Dela Torre, E. & Torrente, E. 2013. *Mainstreaming disaster risk reduction into agriculture. A case study from Bicol Region, Philippines*. Environment and Natural Resources Management Series No. 20. Rome, FAO.

Mayntz, R. 1998. *New challenges to governance theory*. Jean Monnet Chair Papers, 50. Florence, European University Institute. Italy.

Mayntz, R. 2007. *The architecture of multi-level governance of economic sectors* [online]. Das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Discussion Paper 7/13. Cologne, Germany. https://pure.mpg.de/rest/items/item_1233365_6/component/file_1233363/content

McLoughlin, C. 2014. *Political economy analysis: topic guide*. Birmingham, UK, GSDRC – University of Birmingham.

McKeon, N. 2011. *Global governance for world food security: a scorecard four years after the eruption of the "food crisis."* Berlin, Heinrich Böll Stiftung.

Mejia Acosta, A. & Pettit, J. 2013. *Practice guide: a combined approach to political economy and power analysis* [online]. Discussion note prepared for the Swiss Development Cooperation. IDS. A work in progress paper. https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/ACombinedApproachtoPEandPAAMejiaAcostaandJPettit2013.pdf

Mishra, P. K. & Dey, K. 2018. Governance of agricultural value chains: coordination, control and safeguarding. *Journal of Rural Studies*, 64: 135–147.

Mitnick, B.M. 2013. *Origin of the theory of agency: an account by one of the theory's originators* [online]. Pittsburgh, USA. [Cited 1 March 2018]. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1020378

Nabli, M. K. & Nugent, J. 1989. The new institutional economics and its applicability to development. *World Development*, 17(9): 1333–1347.

North, C. D. 1981. *Structure and change in economic history*. New York, USA. W.W. Norton.

North, C. D. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York, USA. Cambridge University Press.

North, C. D. 1993. Economic performance through time. Lecture in the memory of Alfred Nobel. https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1993/north/lecture/

North, D. & Weingast, B.R. 1989. Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth century England. *Journal of Economic History*, 49(4): 803–832**.**

North, D., Wallis, J., Webb, S. & Weingast, B.R. 2007. *Limited access orders in the developing world: a new approach to problems of development*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4359. Washington, DC. The World Bank.

North, D.J., Wallis, J.J. & Weingast, B.R. 2009. The transition from limited to open access orders: the doorstep conditions. *In* D.J. North, J.J. Wallis & B.R. Weingast. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*, pp. 148–189. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

North, D. J., Wallis, J.J. & Weingast, B.R. 2012. Limited access orders. In: D.J. North, J.J. Wallis & B.R. Weingast. *In the shadow of violence: politics, economics and the problems of development*, pp. 1–23. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Novellino, D. 1997c. *The relevance of social capital in theory and practice. The case of Palawan*. SDA Occasional paper, Rome, FAO.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. *Managing conflict of interest in the public sector*. A toolkit. OECD, 2005.

OECD. 2009. *Framing paper on political settlements in peacebuilding and state building*. Room Document 3. Paris.

Ojha, H.R., Hall, A. & Sulaiman, R.V. 2013. *Adaptive collaborative approaches in natural resource governance: rethinking participation, learning and innovation*. London, Routledge.

Olsen, M. 1965. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, USA, Harvard University Press.

Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York, USA, Cambridge University Press.

Ostrom, E. 2005. *Understanding institutional diversity*. Princeton, USA, Princeton University Press.

Ostrom, E. & Ahn, T.K. 2003. *The foundations of social capital*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited.

Ostrom, E., Schroeder, L. & Wynne, S. 1993. *Institutional incentives and sustainable development: Infrastructure policies in perspective*. Boulder, USA, Westview Press.

Ostrom, E. & Walker, J. 2003. *Trust and reciprocity: interdisciplinary lessons from experimental research*. New York, USA, Russell Sage Foundation.

Ostrom, E., Walker, J. & Gardner, R. 1994. *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor, USA, University of Michigan Press.

Parks, T. & Cole, **W.** 2010. *Political settlements: Implications for international development policy and practice*. Occasional Paper No. 2. San Francisco, USA, The Asia Foundation. https://gsdrc.org/document-library/political-settlements-implications-for-international-development-policy-and-practice/

Pierre, J. 2000. *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford, UK, Oxford University Press.

Pinstrup-Andersen, P., ed. 2015. *Food Price Policy in an Era of Market Instability: A Political Economy Analysis. (UNU-WIDER Studies in Development Economics)*. Oxford, UK, Oxford University Press.

Poteete, A. 2009. Is development path-dependent or political? A reinterpretation of mineral-dependent development in Botswana. *Journal of Development Studies*, 45(4):544–571.

Prats, J. 2001. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. [online]. Inter.-American Development Bank 2001*. http://omec.es/Documentos/mitjans_dem_gov/0099.pdf

Rausser, G.C., Swinnen, J. & Zusman, P. 2011. *Political Power and Economic Policy: Theory, Analysis, and Empirical Applications. Cambridge, UK, Cambridge University Press.*

Ravn-Christensen, C. 2021. *Best practices, challenges and emerging issues on improving responsible governence of tenure – lessons learned from the European Union Land Governance Programme*. Rome, FAO. https://doi.org/10.4060/cb2295en

Reich, M. R. & Balarajan, Y. 2012. *Political economy analysis for food and nutrition security*. HNP Discussion Paper. Washington, DC, World Bank.

Rhodes, R.A.W. 1994. The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65 (2): 131–151. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x

Rhodes, R.A.W. 1996. The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4): 652–667.

Rhodes, R.A.W. 1997 *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. 252 pp. Philadelphia, USA, Open University Press.

Robbins, L. 1932. *An essay on the nature and significance of economic science*. [online]. Cited 2 October 2020]. https://mises.org/library/essay-nature-and-significance-economic-science

Robson, M. 2011. *Governance in development*. Rome, FAO.

Rocha Menocal, A. 2014. *Getting real about politics: from thinking politically to working differently*. London, Overseas Development Institute (ODI).

Rocha Menocal, A. 2015. *Political settlements and the politics of inclusion*. Development Leadership Programme (DLP). October 2015. [online]. [Cited 2 January 2021]. https://www.dlprog.org/publications/research-papers/political-settlements-and-the-politics-of-inclusion

Rodrik, D. 2008. Thinking about governance. In: World Bank. *Governance, growth and development decision-making*. Washington, DC, World Bank.

Rodrik, D. & Subramanian, A. 2003. The primacy of institutions (and what this does and does not mean). *Finance and Development*, 40(2):31–34.

Rodrik, D., Subramanian, A. & Trebbi, F. 2004. Institutions rule: the primacy of institutions over integration and geography in economic development. *Journal of Economic Growth*, 9: 131–165.

Sanchez, A., Beduschi, L.C., Saramago, A. & Rapallo, R. 2019. *Brazil's fome zero and the hunger-free Latin America and Caribbean 2025 initiative*. Rome. FAO.

Sen, A. 1993. Food, economics and entitlements. In: J. Drèze, A. Sen & A. Husain. *The political economy of hunger: selected essays.* Oxford, UK, Oxford University Press.

Spradlin, D. 2012. Are you solving the right problem? *Harvard Business Review*, 90(9): 84–95.

Sundaram. J. & Chowdhury, A. eds. 2012. *Is good governance good for development?* The UN Series on Development. London, Bloomsbury Academic.

Swinnen, J. 2019. *The Political Economy of Agricultural and Food Policies (Palgrave Studies in Agricultural Economics and Food Policy)*

Tang, S.Y. 1992. *Institutions and collective action: self-governance in irrigation*. San Francisco, USA, Institute for Contemporary Studies.

Timmer, C.P. 2014. *Managing Structural Transformation: A Political Economy Approach (WIDER Annual Lecture 18)* Helsinki, Finland, United Nations World Institute for Development Economics and Research (UNU-WIDER).

Timmer, C.P. 2019. *Food Security and Scarcity: Why Ending Hunger Is So Hard.* Philadelphia, USA, University of Pennsylvania Press.

Tomlinson, I. 2013. Doubling food production to feed the 9 billion: a critical perspective on a key discourse of food security in the UK. *Journal of Rural Studies*, 29: 81–90.

Treakle, J. & Krell, R. 2014. *Territorial development and local knowledge systems. Engaging local farming knowledge through a rights-based approach to agricultural development*. Land and Water Division Working Paper 11. Rome, FAO.

Urban, K. & Feiler, G. 2014. *Vietnam aspires to a sustainable agricultural transformation* [online]. Rome. FAO. http://www.hungerexplained.org/Hungerexplained/Opinions_files/ARP_Vietnam.pdf

United Nations (UN). 1994. *An agenda for development: report of the Secretary General, 6 May 1994, A/48/935, para. 125*. New York.

UN. 2020. *Policy Brief: The impact of COVID-19 on food security and nutrition.* New York, USA, UN. https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-06/SG-Policy-Brief-on-COVID-Impact-on-Food-Security.pdf

United Nations Commission on Human Rights (UNCHR). 2000. Resolution 2000/64. *The role of good governance in the promotion of human rights*, 27 April 2000, E/CN.4/RES/2000/64.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). 2009. What is good governance? [online]. [Cited 20 December 2020]. https://www.unescap.org/resources/what-good-governance#

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2009. Overcoming inequality: why governance matters. Education for All. Global Monitoring Report, Oxford, UK, Oxford University Press, p. 128.

United Nations General Assembly (UNGA). 2005. *2005 World Summit outcome A/60/L/1* [online]. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf

United Nations Development Programme (UNDP). 1997. *Governance for sustainable human development*. New York, USA.

Venice Commission. 2011. *Stocktaking on the notions of 'good governance'and 'good administration'*. Study no. 470/2008. Strasbourg, 9 March 2011.

Wade, R. 2004. *Governing the market: Economic theory and the role of Government in East Asian Industrialization (with a new Introduction by the author)*. Princeton, USA, Princeton University Press.

Wade, R. 1988. *Village republics: Economic conditions for collective action in South India*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Warren P. 2002. *Livelihoods diversification and enterprise development: an initial exploration of concepts and issues*. FAO, LSP WP 4, Livelihoods Diversification and Enterprise Development Sub-Programme. Rome, FAO.

Weingast, B.R. 1993. Constitutions as governance structures: The political foundations of secure markets. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE),* 149/1 (1993), 286–311.

Weingast, B.R. 1995. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics & Organization*, 11(1): 1–31.

Whaites, A., Gonzalez, E., Fyson, S. & Teskey, G. 2015. *A governance practitioner's notebook: alternative ideas and approaches* [online]. Paris, OECD. 340 pp. https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/Governance%20Notebook.pdf

Wild, L., Booth, D. & Valters, C. 2017. *Putting theory into practice – how DfID is doing development differently.* London, ODI.

Williamson, O.E. 1985. *The economic institutions of capitalism*. New York, USA, Free Press.

Williamson, J. & Haggard, S. 1994. The political conditions for economic reform. In: J. Williamson, ed. *The political economy of policy reform*. Washington, DC, Institute for International Economics, pp. 1–42.

Wolff, B. & Huppert, W. 2000. *Governance by contractual rules: improving service relations in irrigation.* Eschborn, Germany, Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit GmbH.

World Bank. 1989, *From crisis to sustainable growth – sub Saharan Africa: a long-term perspective study.* Washington, DC, The World Bank.

World Bank. 1994. *Governance: the World Bank's experience* [online]. [Cited 20 October 2020]. http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/Governance-the-World-Banks-experience

World Bank. 2007. *World Development Report: agriculture for development*. Washington, DC.

World Bank. 2008. *The political economy of policy reform: issues and implications for policy dialogue and development operations*. Social Development Department. Washington, DC.

World Bank. Worldwide governance indicators (online). [Cited 12 December 2020] https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators

World Bank. 2017. *World Development Report: governance and the law*. Washington, DC.

治理与政策支持框架文件

聚焦治理：提供更有效的政策和技术支持

现在距实现可持续发展目标还剩八年时间。要在后疫情时代实现世界可持续性、韧性及粮食安全与营养目标，迫切需要推动农业粮食体系转型。

实现预期转型只能通过强化和利用知识、经验、技能和能力，调动广泛的公共和私营部门参与方采取集体行动，而每一个参与方都具有各自的利益、需求、资源、影响力和能力。“治理”就是在所有各级采取有效和包容的集体行动所需的多维度能力的代名词。

在许多国家的具体情况当中，正是治理方面的瓶颈造成了政策预期与实地效果之间存在差距。例如，某项政策措施可能在经济方面很有意义，但如果人们认为它威胁到某个有影响力的利益群体或未能充分兼顾该群体的利益，那么这项措施就很可能无法达到预期效果。因此把握好现有农业粮食体系背后的治理问题 — 包括制度和政治经济两方面 — 就可能成为所有政策或技术支持工作成败的关键。

本文汇总来自粮农组织丰富经验和知识以及全球文献的深刻见解，阐述了一个实操性四阶段框架，用以开展分析并把治理分析和行动整合到国家、区域和全球各级各项措施的制定和实施之中。文章还对有关可持续发展领域治理问题的近期专家思潮进行了评述并着重介绍了粮农组织在自身职责领域内对治理工作的概念性贡献。

粮农组织工作中对治理分析的应用不断增加，这将推动循环往复的集体学习过程并对变革潜能进行忠实评估，从而利用在准确把握实地的实际和政策现实的基础上制定的方法对技术解决方案给予补充。治理分析强调持续学习和因地制宜，它将帮助粮农组织大大提高其对成员国政策和技术支持的有效性，推动实现可持续发展，不让任何人掉队。

ISBN 978-92-5-136773-5

9 789251 367735

CC0240ZH/1/03.23