



# 联合国 粮食及农业组织

治理与政策支持  
小册子

## 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

“推动农业粮食体系转型过程的一个先决条件是大大提高制度和治理的健全、透明和问责水平。”

粮农组织, 2021 年

### 我们时代最紧迫的挑战之一

“授人以渔”似乎当然优于“授人以鱼”。但要使这种做法切实可行，就必须弄清表象之下的是非曲直。社会面临的诸多发展挑战在涉及对事物的治理方面都存在复杂深层次、纷繁且往往隐形的争议。

治理对实现可持续粮食和营养安全具有重大影响：它要求强化和利用可供范围广泛但利益、需求、资源和影响力各异的公共和私营部门采取集体行动所需的知识、经验和能力。

治理可以成为发展政策和项目的催化剂，也可能成为瓶颈。因此治理与各项建制和人力资本一样成为实现可持续发展目标的最紧迫的优先要素（联合国）。

### 治理概览

对粮农组织而言，治理的概念是指公共和私营部门赖以伸张各自利益并做出和实施各项决定的各种正式或非正式的规则、组织和进程（粮农组织，2013 年）。

换言之，“治理”事关行使权力的方式以及设计和实施规范人们为追求共同目标而开展的行为和行动的整套规则，例如粮食安全与营养、气候韧性以及自然资源可持续管理。

### 治理在农业粮食体系转型中的重要性

治理问题十分纷繁复杂，一如其所处的国家和其所约束的民众同样复杂多变。

在许多国家，负责有关粮食和农业政策的参与主体往往对各行业和各种主体之间的复杂谈判以及不同利益、信仰、权力和资源的管理估计不足。在全球、国家和地方各层面常常出现建制管辖重叠及具有相互竞争关系的目标之间冲突和难以折衷的情形。



© 粮农组织 / Laura Mulkerne

权力关系和抉择困难是平衡和应对这些折衷的核心所在，并可能在更大范围导致意料之内或之外的社会、经济和环境的影响。

因此，把握领会现有粮食和农业体系之后的治理问题，既包括建制也包括政治经济层面，可能成为任何政策或技术支持工作的成败关键。

例如，某项政策措施可能具有重要的经济意义，但若被视为威胁到或未考虑某个强大利益群体，那么这些政策措施则很可能无法成功。

系统性治理分析为在既定环境下开始变革和应对优先问题提供了对有关潜力——以及障碍——的现实评估。它能够确定战略切入点并有助于在各参与主体之间建立转型联盟。

## 如何分析农业粮食体系治理

粮农组织的治理分析框架在题为《聚焦治理：提供更有有效的政策和技术支持—治理与政策支持框架文件》的出版物中进行了介绍（Bojić、Clark 和 Urban, 2023）。

该框架有助于业内人士注意到对有关农业粮食体系发挥作用或影响的关键治理问题。它可以指导技术解决方案的设计和评价，而技术解决方案的设计和评价也应基于对这些解决方案所针对的政治、经济和社会背景的实际评估，以及对方案实施所需的制度设置和能力的实际评估。

鉴于各国和各地方在结构、能力、经济和发展阶段等方面千差万别，该框架强调，针对粮食和农业问题具有技术可行性、现实性和政治可行性的应对方案必须根据政府的要求并与政府合作共同制定。政府在选择何种政策及如何实施方面具有最终发言权。

事实上，该粮农组织框架的基础是在早期就吸收主要利益相关者参与，共同构建知识，同时为转型行动建立信任并形成同盟。



© 粮农组织 / Nikos Economopoulos / Magnum Photos

## 四阶段指南

### 第1阶段:

#### 查找和界定优先问题

首先需要做的是查找造成粮食和农业重大挑战（如水资源稀缺、不健康饮食、极端贫困）并能够加以解决的优先问题。往往内行人才能看出问题所在。在这一阶段，主要参与主体着眼在问题何在及其可能成因方面达成共识。这一方法更有可能调动利益相关者参与，因为发现问题、集中资源并找到解决方案符合所有各方的利益。

### 第2阶段:

#### 制度分析

此处的分析侧重于对问题陈述有关的现有制度的梳理。这一关键阶段使政策制定者和实践者得以找出已知问题之后的主要动因，以及现有规则、组织 / 架构、参与主体和进程之中可能存在的解决方案。

### 第3阶段:

#### 政治经济分析

理解把握所找到问题背后的主要利益相关者、其相互关系、利益和影响、能力和技能以及他们对拟议政策改革和技术措施可能做出的反应十分关键。实现变革有赖于共同致力于把良好思路和措施转化为行动。某些政策选项可能造成怀有不同利益、影响和资源的各利益相关者之间的紧张关系。

### 第4阶段:

#### 共同制定政策选项并建立行动同盟

在上述各阶段成果的基础上，这一最后阶段着重采取战略行动启动转型变革。在这一方面应遵循达成共识的变化理论、所建议的行动路线以及建立准备好引领变革的参与主体之间的联盟。

## 治理分析的基本框架



资料来源: Bojić, Clark和Urban, 2023。

治理分析框架旨在供以下人士采用:

- 政策和发展从业者
- 政府决策者
- 农业粮食体系从业者
- 国际发展专家



© 粮农组织 / Azizyar

## 治理和政策支持 小册子

聚焦治理提高政策和技术支持的有效性

- 非政府组织
- 学术界

### 治理实践

治理分析涉及处理好对复杂性和敏感性的平衡。该框架文件遵照粮农组织的职责，为分析和应对各种背景下有关粮食和农业的治理问题提供了一个总体路线图和灵活的方法。

粮农组织的经验显示，在对治理问题采用了系统性视角的情况下，本组织就能切实支持政府和其他相关参与主体采用相



© 粮农组织 / Fredrik Lerneryd

关国家政策和战略，同时改善这些政策和战略的有效性和实施水平。

### 助力你的工作：

- **把治理分析和行动系统性纳入**政策和**技术工作的制定和落实之中。**
- **投资增强政府和各参与主体的能力**，对有关粮食和农业的治理问题进行查找和分析。
- **促进主要利益相关者的参与和主导。**
- **改善各领域之间的知识传播**，促进开展更具参与性、信息更完备和整体性更强的分析、决策和行动。
- **查找加强治理安排的途径**，便于和维持更有效的协调和伙伴关系。
- **强化国际和国家层面各种进程和机制之间的联系。**
- **着手对来自治理工作的经验和教训进行总结记录**，更好地弄清哪些措施发挥或没有发挥实效。

### 查看更多信息



Bojić, D., Clark, M. 和 Urban, K. 2023 年。聚焦治理：提供更有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://www.fao.org/3/cc0240zh/cc0240zh.pdf>

粮农组织，2021 年。2022–31 年战略框架。罗马。  
<https://www.fao.org/3/cb7099zh/cb7099zh.pdf>

粮农组织，2013 年。经审查的战略框架。罗马。  
<https://www.fao.org/3/mg015c/mg015c.pdf>

FAO. (2023). Focus on governance for more effective policy and technical support (e-learning). Rome. <https://elearning.fao.org/course/view.php?id=974>

FAO. (forthcoming). Governance for agrifood transformation - a training course. Rome.

粮农组织。政策支持与治理门户网站。  
[www.fao.org/policy-support/zh](http://www.fao.org/policy-support/zh)

联合国。Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development.  
<https://sdgs.un.org/2030agenda>

联合国粮食及农业组织（粮农组织），罗马，意大利。

粮农组织政策和治理出版物和工具可从以下网址获得：  
[www.fao.org/policy-support/zh](http://www.fao.org/policy-support/zh)  
[policy-support@fao.org](mailto:policy-support@fao.org)



保留部分权利。本作品根据署名—非商业性使用—相同方式共享3.0政府间组织许可公开。