

**C 2019/27**

大会第四十一届会议

# 对粮农组织 性别相关工作的评价

## 概要报告

联合国粮食及农业组织  
评价办公室  
2019年4月

粮农组织，2019 年，《对粮农组织性别相关工作的评价概要报告》，罗马，Pp.17.许可证：CC BY-NC-SA 3.0 IGO。

本信息产品使用的名称和介绍的材料并不表示联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位或发展状态、或对其边界或国界的划分表达任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否拥有专利，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。

本文中表达的观点系作者的观点，不一定反映粮农组织的观点或政策。

© 粮农组织，2019 年



部分版权所有。本著作依据创作共享署名-非商业性相同方式共享 3.0 政府间组织许可证提供 (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode/legalcode>)。

根据该许可证规定，本著作可以复制、重新发行和改动用于非商业目的，但应适当注明其出处。本著作无论用于何种用途，均不应表示粮农组织支持任何特定组织、产品或服务。不得使用粮农组织标志。如对本著作进行改动，则必须按照相同或同等的创作共享许可取得许可证。如对本著作进行翻译，必须在注明出处同时纳入下列免责声明：“此译文非由联合国粮食及农业组织（粮农组织）提供。粮农组织不对此翻译内容或准确性负责。应以原（语言）版作准”。

对本许可证产生的分歧如无法友好解决，除非另有规定，应按照许可证第 8 条之规定通过调解和仲裁加以解决。适用的调解规则为世界知识产权组织调解规则 <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules>，一切仲裁均应按照《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》进行。

**第三方材料。**用户如欲使用本著作中第三方材料，如表格、图表或图片，有责任确认是否需要向版权所有人取得相关许可并取得该许可。对于本著作中第三方所有内容构成侵权的声索风险完全在用户一方。

**销售、权利和许可。**粮农组织信息产品可通过粮农组织网站（[www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)）获得并通过 [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org) 购买。用于商业用途应通过以下网址提交请求：[www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request)。有关权利和许可的询问，请致函：[copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

## 目录

1. 引言 .....	1
2. 结论及建议综述 .....	2
3. 方法 .....	4
4. 粮农组织性别平等工作的相关性 .....	5
5. 粮农组织性别相关工作的有效性 .....	6
6. 伙伴关系 .....	8
7. 比较优势 .....	10
8. 汲取的经验教训 .....	11



## 1. 引言

1. 2016年5月，联合国粮食及农业组织（粮农组织）计划委员会要求对粮农组织性别相关工作进行评价。一年后，该要求得到粮农组织理事会批准，授权将报告提交2019年大会审议。
2. 随后开展的评价涵盖了粮农组织批准其性别平等政策后，于2012年3月至2017年12月在全组织、区域及国家一级实施该政策的工作。
3. 其主要目标集中于五个大问题：
  - 粮农组织在多大程度上将性别平等政策的关键要素有效纳入其计划和项目？
  - 粮农组织性别相关工作如何促进在可持续农业生产和农村发展中实现平等，以消除饥饿？
  - 粮农组织如何利用伙伴关系实现其性别平等目标并为农村妇女赋权？
  - 粮农组织在促进性别平等方面具有哪些比较优势？
  - 在支持成员更好地实现诸如可持续发展目标和《消除对妇女一切形式歧视公约》等国际商定发展目标和国际协定中的性别平等目标方面，得到的关键经验教训、有利因素及需要解决的挑战有哪些？

## 2. 结论及建议综述

### 1. 结论

4. 粮农组织不仅促进制定性别敏感型政策和农村部门战略，同时也在高级别论坛和政策进程中倡导性别平等方面发挥了关键作用。正如性别平等政策目标所述，粮农组织在社区层面为性别平等和妇女赋权做出了贡献。
5. 粮农组织贴近农村基层，在农村地区开展工作，因此在解决农村性别问题上处于有利地位，可发挥关键作用。粮农组织被国家和国际伙伴视为一个中立的顾问。然而，为确保粮农组织具备促进农村性别平等的潜力，仍有很多工作要做。许多伙伴仍将粮农组织视为一个技术性农业机构，这限制了粮农组织参与社会和规范问题的力度。
6. 粮农组织建立了有益的特设伙伴关系，主要用于项目实施。粮农组织尚未系统地利用其农业/农村部门知识与重要性别工作行动方建立战略性和长期伙伴关系。虽然已经做出努力来确保为成员国实现性别平等目标提供充分支持，但仍存在差距和挑战，需要通过集体行动加以解决。
7. 粮农组织在各个层面采取了重要行动，以实施性别平等政策。关键行动包括提供人力和财政资源支持性别问题主流化构架。然而，实施工作并不顺利。近期发展情况，如可持续发展目标，强调需反思性别平等政策的相关性。

### 2. 建议

8. 粮农组织应更新性别平等政策，将本组织内部出现的变化纳入考虑，同时考虑与粮农组织职权范围有关的外部变化，例如可持续发展目标。除更新该政策外，还须制定一项行动计划，包括中短期性别平等目标，以确保充分实施和监测高级别政策目标的进展。
9. 粮农组织应当扩大与重要行动方的伙伴关系，并从中汲取经验教训，以解决农业领域的性别问题，包括国际农业发展基金会、联合国发展计划署、联合国妇女合作署、联合国儿童基金会以及世界粮食计划署。这些伙伴关系也应认识到粮农组织在农村地区的比较优势。粮农组织可以借鉴并效仿合作伙伴在性别主流化问题上的最佳实践方式，如开发署的性别平等标识认证，激励国家办事处将性别平等纳入发展工作的方方面面。粮食署与儿基会也有类似计划。
10. 粮农组织需增强技术官员将性别问题纳入其主流工作的能力，尤其是通过权力下放办事处性别问题官员和性别工作联络人提供针对性建议和支持。粮农组织需确保性别工作联络人有能力且可在所有区域发挥支持作用。战略计划小组和技术部门需要在各自专门领域针对实现性别主流化的方式提出建议。

11. 粮农组织应梳理并审查现有的性别相关成就监测和报告机制，特别是在国家一级，以增强本组织跟踪性别平等政策目标进展的能力。有效监测及报告对于确定需要解决的差距和障碍，以及各国和各技术部门之间分享经验教训和成功案例至关重要。

### 3. 方法

12. 该评价由粮农组织评价办公室开展，得到一个外部地理及主题专家小组的支持，粮农组织社会政策及农村制度司以及区域性别小组也提供了意见。
13. 评价工作采用了复合方法，以确保严格和有深度的分析。评价小组访谈了近 700 人，并审阅了超过 500 份文件。评价人员对过去的评价证据进行了综合集成，并面向 200 个性别工作联络人和粮农组织驻国家代表开展了调查。
14. 对常驻罗马机构（粮食署和农发基金）以及两家专门机构（世界卫生组织和联合国教科文组织）进行了一次基准研究，以便了解粮农组织性别平等政策与其他机构相比情况如何；该基准研究为此次评价提供了信息。
15. 评价小组访问了粮农组织区域办事处和 13 个国家，以开展深入研究。这些国家提供了信息丰富的案例，反映了粮农组织性别相关工作的类型、质量和结果。还为一些干预措施成败的原因提供了深入的理解，为粮农组织在性别相关领域的比较优势提供了证明。
16. 对粮农组织性别平等政策的评估包括审查其与粮农组织职责的相关性，以及在重大体制变革背景下（例如粮农组织《战略框架》的修改以及正在推行的权力下放工作）取得的成效。



## 4. 粮农组织性别平等工作的相关性

17. 评价发现，性别平等政策与粮农组织的职能仍具相关性，仍然是粮农组织性别相关工作的有效指导文件。
18. 然而，评价也揭示了操作层面的一些关键差距，例如，缺乏路线图或行动计划来指导性别平等政策应如何在全球、区域及国家一级实施。这些差距妨碍了工作人员理解预期结果、其原因以及如何实现这些结果。这使干预计划制定、监督和问责更具挑战性。
19. 粮农组织在总部采取了一系列盘点工作，以促进对其战略计划和技术部门中性别工作主流化问题以及五大战略目标的理解。<sup>1</sup>粮农组织制定了区域战略，通过区域倡议及特定计划和项目支持性别问题主流化。在非洲区域及分区域组织正在开展一项重要的工作，这项工作证明对于在决策层面推进和促进性别问题十分有效。
20. 一些技术专家将性别问题理解为“针对妇女”，显示出对性别平等政策认识不足，其目标是将干预活动关注点从“妇女”转向“性别”。由于如此缺乏明确共识，实地办事处在干预措施计划制定和监督工作中的性别工作主流化工作，以及在责任分配中，往往面临挑战。
21. 多种因素影响了国家一级性别工作联络人所提供支持的质量，包括人员更替频繁，技术背景和经验，对该主题的兴趣和时间限制。在有些国家，如萨尔瓦多、危地马拉、吉尔吉斯斯坦和巴拉圭，联络人为全职性别问题专家，拥有丰富经验，十分熟悉国家性别问题。在这些情况下，他们能够为国家办事处提供充分支持，并积极参与国家性别主题小组的工作。而在其他地方，联络人要么没有性别工作相关经验，要么忙于其他工作，或者有时未经事先商量就被任命。
22. 对性别工作联络人的调查（答复率为 65%）证明上述因素影响了支持工作的质量。调查显示，只有 52%的联络人做到将其 20%的时间用于性别相关活动。当联络人是由拥有决策权的人担任时，办事处就更可能以系统化的方式推动性别工作主流化。
23. 为帮助工作人员将性别工作纳入其工作主流，粮农组织推出了一系列知识产品和指导材料，但这些材料很少被工作人员及权力下放一级国家对口部门工作人员使用。
24. 粮农组织区域及国家办事处工作人员要么不知道这些产品，要么将其视为理论产品，往往不适用于实际工作环境。一些工作人员引用来自捐助方的指导材料，因其更适用于他们的具体条件。本结论的例外情况是粮农组织旗舰出版物，例如《世界粮食安全和营养状况》和《粮食及农业状况》报告，这些旗舰出版物为粮农组织技术工作人员及各区域发展伙伴所普遍知晓。

---

<sup>1</sup> <http://www.fao.org/3/I8580EN/i8580en.pdf>

## 5. 粮农组织性别相关工作的有效性

25. 性别平等结果各国各不相同，需要由国家主导，以便付诸实施并保持可持续性。在有些国家，政府对口部门并没有给与性别问题必要的政治和财政优先重视，对农业领域性别问题主流化概念缺乏认识，即使进行了很多宣传工作。
26. 当区域和国家对口部门积极解决性别问题时，粮农组织性别相关工作就能在政策和战略层面取得最显著的成效。在大多数国家，粮农组织的干预活动在社区一级解决性别差距，主要是通过妇女经济赋权。
27. 能力是粮农组织性别计划成败的一个决定性因素。粮农组织性别工作网络由全球 200 多名工作人员组成，粮农组织在努力加强该网络。鉴于性别工作联络人能力存在差异，这项工作就显得尤其重要。虽然有一些联络人是性别问题专家，但大多数联络人是技术官员，性别问题工作经验有限甚至根本没有。通过总部及区域性别问题专家提供直接技术支持，以及一系列研讨会和网络研讨会进行岗位职责培训，性别工作联络人的能力得到了加强。
28. 自从引入性别工作联络人机制，每个区域办事处都为其性别工作联络人组织了至少一次培训，为其提供有效履行职责所需的知识和工具。参与培训的工作人员高度赞赏这些培训班。然而，联络人更替相对频繁对培训的效能构成了挑战，显示出培训工作应当更加定期开展。
29. 粮农组织还在所有五大区域帮助技术官员及其国家对口部门进行能力建设，以帮助其在各自主题领域提高对性别问题的认识和理解。例如，非洲区域办事处针对区域及国家农业投资计划中性别问题主流化开展了广泛的培训，帮助制定该区域第二代农业投资计划。
30. 在近东及北非，性别问题官员与科尔多瓦大学合作，在西班牙为阿尔及利亚、埃及、伊朗、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、巴勒斯坦和突尼斯水资源部门政府工作人员举行了一次培训班。培训班聚焦于性别分析、性别与价值链，以及粮农组织开发的方式方法应用。
31. 然而，虽然开展了培训，但需重新考虑培训频率和目标需求。例如，基准机构定期开展能力评估（如粮食署每三年完成一次评估），并将性别相关培训作为工作人员（尤其是高级管理层）的强制性培训。
32. 粮农组织支持将性别平等问题纳入与粮食安全和营养有关的国家和国际政策进程之中。一个关键成就是在 2016 年批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》

第十四条第 34 号建议<sup>2</sup>——这是由粮农组织、粮食署、农发基金和联合国妇女署共同发起的倡议——为在国家政策对话中开展宣传提供了重要切入点。

33. 粮农组织现在博茨瓦纳、危地马拉、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、卢旺达、斯里兰卡和坦桑尼亚提供技术支持，以实施《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条，第 34 号建议，并支持多个国家关于第十四条的《消除对妇女一切形式歧视公约》年度报告。

---

<sup>2</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》第 17 条规定于 1981 年 9 月 3 日成立“消除对妇女歧视委员会”。消除对妇女歧视委员会的作用是监管《消除对妇女一切形式歧视公约》。消除对妇女歧视委员会在其 2016 年 3 月 22 日报告中提出关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议，**聚焦于**公约第十四条，为农村妇女及其特殊问题提供保护，确保妇女参与发展计划的权利，“获取适当的保健设施”的权利，“参与所有社区活动”的权利，“获取农业信贷”的权利以及“享受富足生活条件（……）”的权利。

## 6. 伙伴关系

34. 粮农组织在协调和实施两个层面与各类传统和新型伙伴合作，推行性别相关工作。粮农组织传统的做法是与国家农业主管部门合作，有时候与灌溉与水资源或农村事务主管部委合作。粮农组织正在扩大合作范围，将主管环境、劳动、社保、家庭和妇女事务以及其他涉及性别平等问题的政府机构纳入进来，虽然这方面工作仍需加强。
35. 粮农组织驻国家办事处鼓励国家伙伴和对口部门提供更好的政治和技术支持，并传播和采用知识产品，确保其知悉政策进程。
36. 粮农组织国家性别评估可能为制定区域和国家计划及政策提供支持，而不仅是向粮农组织的倡议、项目和计划提供信息。加纳便是一个很好的例子，正在进行第二代“国家农业投资规划”的最终定稿。加纳农业部的性别工作部门表示有兴趣在制定其项目时参考粮农组织性别评估。
37. 在协调层面，在评价小组到访的多数国家，粮农组织驻国家办事处是国家性别主题小组的成员。这些性别小组的成员范围往往比驻该国的联合国机构更为广泛。在不同的国家，粮农组织在这些小组中的参与程度各不相同，这取决于粮农组织驻国家代表的关注点以及是否有性别工作联络人支持及推动。
38. 粮农组织与许多发展组织和资源伙伴合作，倡导并实施性别干预措施，在农业和农村发展干预活动中促进性别问题主流化。在全球层面，粮农组织与联合国妇女署、农发基金和粮食署一道，实施农村妇女经济赋权计划。自2012年以来，该计划在埃塞俄比亚、危地马拉、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、尼泊尔、尼日尔和卢旺达开展了有针对性的联合活动。该计划主要通过以下四个方式支持农村妇女经济赋权：（1）改善粮食和营养安全；（2）增加收入维持生计；（3）提高决策参与度；（4）农业领域针对农村妇女更注重性别的政策环境。
39. 粮农组织合作伙伴包括世界银行（粮农组织正与之合作开展一项关于妇女赋权及男性人口外流的研究）、国际粮食政策研究所（粮农组织正与之合作编制衡量农业领域妇女赋权的指数）、荷兰皇家热带研究所以及 CGIAR<sup>3</sup>全球合作伙伴。
40. 粮农组织正在加拿大、日本、意大利及联合国和平建设基金提供的资金支持下，在各国家和地区实施六个聚焦性别问题的项目，包括在埃及、叙利亚、西岸和加沙地带及也门。此外，在近东及北非，还有七个粮农组织实施的由欧盟、瑞典和加拿大资助的项目，含有性别问题特定内容和/或在项目活动中推行性别主流化。

---

<sup>3</sup> CGIAR：国际农业研究磋商组织

41. 不仅如此，粮农组织还通过与当地非政府组织签订协议书，在不同的农业部门促进性别平等（例如，毛里塔尼亚的渔业部门、突尼斯的土地获取及叙利亚的生计支持）。粮农组织还与捐助方建立伙伴关系，包括在巴基斯坦和阿富汗与澳大利亚国际开发署和美国国际开发署合作，在斯里兰卡与欧盟合作，在缅甸和巴基斯坦与联合国和平建设基金合作。

## 7. 比较优势

42. 粮农组织的总体比较优势在于其在广泛农业领域具备公认的技术专长。国家伙伴认为粮农组织是一个值得信赖的中立顾问，在农村发展领域具有得到证明的既往业绩。这种被视为中立的立场使粮农组织在政治层面拥有“一席之地”，当各国政府在应对敏感国家问题时可以参与其中，例如土地权属改革和劳动法修订。
43. 政策制定和分析、能力建设及粮农组织在农业统计方面的专长均为性别工作提供强有力的切入点。例如，在欧洲和中亚区域，粮农组织在不同分部门生成性别分类数据方面拥有突出的能力。利益相关方还重视粮农组织在性别问题和农村妇女方面的全球资源。欧洲及中亚区域办事处做出巨大努力编制和分享该区域和欧盟成员国最佳实践方式及性别工作主流化思想方面的出版物。
44. 粮农组织的全球足迹及高度多样化的工作队伍使之成为区域间学习和知识分享的理想平台。例如，在许多非洲国家，粮农组织在农村地区设立的实地办事处——有时候是联合国系统唯一的办事处——进一步提高了这一附加价值。粮农组织的人员组合（国际和国家人员）也得到赞赏，因为这确保了粮农组织提供的技术咨询意见的质量，以及其对当地条件的适宜性。当地职员有助于粮农组织了解社会文化和政治背景，同时国际职员又带来了全球各地的经验。
45. 粮农组织还被视为宝贵的财政资源伙伴，对地方非政府组织而言尤其如此，有时它们通过粮农组织项目才得以获得第一个外部资金来源。粮农组织通过技术合作计划<sup>4</sup>形式提供的资金得到政府机构高度赞赏，这使它们得到了支持开展自身无力提供资金的试点项目。
46. 对于促进性别平等，粮农组织有潜力利用这些优势，尤其是涉及农村妇女的有关农村问题的专业知识。粮农组织与国家农业主管部门的优先关系使之处于绝佳的地位在农业领域促进性别问题主流化，并为政府工作人员提供能力建设支持。这还使粮农组织有机会从不同资源伙伴那里筹集资金，用于解决农村地区的性别差距。
47. 在拉丁美洲和加勒比区域，粮农组织被视为拥有强大技术能力将性别工作纳入政策支持及总体干预活动之中。粮农组织通常是唯一具有与农村妇女合作经验和知识的机构，并有能力利用其与主管妇女事务的政府部门及联合国妇女署之间的伙伴关系，提供更具针对性的干预活动。
48. 此外，粮农组织还具有汇聚不同行动方和不同部门讨论农业领域性别相关问题的号召力，这一点在其支持巴拉圭和危地马拉等国农业主管部门之间的机构间委员会方面体现的非常明显。同样，民间社会团体和国会议员参与批准法律和制度政策是重要的里程碑。

---

<sup>4</sup> 这是指由粮农组织正常预算供资在国家一级开展的项目，简称 TCP。

## 8. 汲取的经验教训

49. 除基本的实施安排外，制定带有明确愿景和性别平等目标的制度性别政策，对促进和指导粮农组织性别工作至关重要。须定期审查并更新性别平等政策，以反映对粮农组织造成影响的内部和外部变化。
50. 对于粮农组织这样的技术组织而言，承认性别问题主流化是所有工作人员而不仅是性别工作官员的职责至关重要。因此，必须确保技术官员和领导国家一级工作的粮农组织驻国家代表具备完全的能力与性别小组合作，确保将性别问题充分纳入其各自工作领域的主流，这一点至关重要。
51. 在粮农组织各项工作领域都开展了大量努力，编制性别敏感型知识产品。然而，仍需作出更大努力以确保这些知识产品能够结合当地背景加以传播，以确保在实地一级得到最佳利用。
52. 在对干预点不同的性别角色做出精确分析且女性和男性均从一开始就参与干预行动的情况下，就能够在实地取得最佳效果。
53. 非常关键的是，为有效地将性别问题纳入粮农组织国家一级工作主流，就需要有强有力的政治承诺，并且粮农组织工作人员及其国家对口部门工作人员了解农村背景下的性别问题，同时还要有足够的能力和资源以便这些行动方能够在各自技术领域解决发现的问题。
54. 在社区、国家及区域之间分享粮农组织工作中性别主流化的成功经验是推动性别平等和促进制定农村和农业领域性别敏感型政策与计划的良好做法。