

C 2019/4

大会第四十一届会议

2019年7月

2019 年计划评价报告

联合国粮食及农业组织评价办公室

2019年7月

粮农组织（2019）。《2019 年计划评价报告》。共 14 页。许可证：CC BY-NC-SA 3.0 IGO

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。

本信息产品中的观点仅为作者观点，不一定反映粮农组织的观点或政策。

© 粮农组织，2019 年



保留部分版权。本作品可在知识共享署名-非商业性使用-相同方式共享 3.0 政府间组织许可协议（CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode/legalcode>）下使用。

根据该许可协议条款，可出于非商业性目的复制、再发行和改编本作品，但需合理注明引用出处。在使用本作品时，不得暗示粮农组织认可任何特定组织、产品或服务。不得使用粮农组织图标。如对本作品进行改编，须根据相同或同等知识共享许可协议取得许可。如对本作品进行翻译，须在按要求注明引用出处的同时做出以下免责声明：“本译文非由联合国粮食及农业组织（粮农组织）翻译。粮农组织不对译文的内容或准确性负责。原文 [语言] 版本应为正本。”

如在许可协议下出现无法友好解决的争端，将按照许可协议第 8 条的规定通过调解和仲裁解决，除非另有规定。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>，仲裁将遵循联合国国际贸易法委员会的仲裁规则。

第三方材料。用户如希望再使用本作品中属于第三方的材料，如图表或图像，应自行决定是否取得许可，并负责从版权所有方取得许可。因侵犯本作品中任何属于第三方所有内容的版权而导致的索赔风险完全由使用方承担。

销售、版权和许可。粮农组织的信息产品均可从粮农组织网站上（www.fao.org/publications）获取，可通过 publications-sales@fao.org 购买。如需用于商业性用途，可通过 www.fao.org/contact-us/licence-request 提出申请。如需了解版权和许可事务，应致函：copyright@fao.org。

目录

目录	1
插文、图表	2
前言	3
1. 交付各项战略目标	4
1.1 饥饿、粮食不安全和营养不良	4
1.2 可持续农业、林业和渔业	5
1.3 包容、高效的农业和粮食系统	6
1.4 生计抵御威胁和危机的能力	6
2. 应对跨部门主题	8
2.1 性别	8
2.2 营养	8
3. 利用关键工具完成交付	9
3.1 《国别规划框架》	9
3.2 资源筹措	9
3.3 能力开发	10
3.4 伙伴关系和同盟	10
4. 评价粮农组织工作	12
4.1 2017-2018 两年度的评价活动	12
4.2 评价办公室的改革议程和未来展望	13
4.3 粮食安全、农业、农村发展评价实践群 (EVAL-Forward)	14

插文、图表

插文

插文 1：对“饥饿者之声”项目的评价	5
插文 2：对《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》的评价	5
插文 3：从对全球环境基金的评价中得到的经验教训	6
插文 4：对非洲团结信托基金的评价	10
插文 5：对改善农业和农村统计工作全球战略的评价	10

表

表 1：各区域和各类型评价次数（2017-2018 年）	12
表 2：各类型评价的平均费用（2017-2018 年）	12

前言

我很高兴在此向大家呈交本份两年度计划评价报告，介绍粮农组织评价办公室的重点评价结果。在2017-2018两年度中，粮农组织在进一步做出努力，落实其战略规划方法。因此，我们的专题评价侧重于粮农组织为各项战略目标做出的贡献。评价发现，粮农组织在努力调整其基本方法的过程中遇到了一系列挑战。我们希望报告能帮助粮农组织战胜挑战，朝着实现自身使命取得更大进展。

国际社会正在努力落实《2030年可持续发展议程》。要完成这一目标，各发展行动方必须齐心协力，为有需要的人群提供帮助。作为评价人员，我们不再单独对每个组织的行动开展评估，而是努力扩宽我们的工作范围。各国政府和国际组织的评价部门目前面临的复杂挑战是如何更好地从评价中提取有用的实证，帮助实现各项可持续发展目标。粮农组织评价办公室已着手在这一多方领域做出有意义的贡献，发挥引领作用，并在下一个两年度中继续创新，去迎接此项挑战。



评价办公室主任
Masahiro Igarashi

1. 交付各项战略目标

1. 评价办公室在本两年度里完成了一系列对粮农组织各项战略目标的评价。三次大型评价活动的主要发现为粮农组织提出了实现三项战略目标的具体方法，这三项目标分别为：推动建设包容、高效的农业和粮食系统（战略目标 4）、努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良（战略目标 1）和使农业、林业、渔业更高产、更可持续（战略目标 2）¹。我们在本报告中重点介绍以上内容，并介绍就粮食链危机和国家抵御力项目等问题所开展的计划评价。
2. 总体结论是，粮农组织在以上各领域中开展的工作依然具有极高的针对性。粮农组织主要通过政策性、规范性活动和实地干预做出积极贡献，但仍需在召集关键行动方、提出战略建议和推动有关各战略目标的知识等方面加大自身发挥的作用。
3. 粮农组织的战略框架中提出了整体概念和跨部门概念（如粮食系统方法），将关键因素综合起来，去应对重大发展挑战。要想在实地将这些概念转化为具体行动颇有挑战性，各部门分头行动的传统方法依然是伙伴方对话过程中的主流（如有关价值链改进和食品安全标准的对话）。在粮农组织内部，目前的挑战就是将新概念传达给实地的员工²。

1.1 饥饿、粮食不安全和营养不良

4. 政治承诺对于减轻饥饿和营养不良而言至关重要。粮农组织的政策支持工作继续将基于权利的方法作为重点，确保将食物权纳入各国的法规、政策和计划。除农业部门外，粮农组织还已成功地与其它部委建立合作关系，但仍需继续扩大自身的工作范围。
5. 粮农组织与拉丁美洲及加勒比区域的“反饥饿议会阵线”开展合作，促使有关粮食和营养安全的法律得以通过。粮农组织还与各国政府联手实施各项政策与计划，与各区域经济共同体联手就从学校供膳到国家农业投资和作物多样化等事项制定相关政策、法律框架和战略。
6. 粮食和营养安全领域中存在着大量行动方、政策举措、方法、知识产品，导致了一定程度的混乱和相互竞争，难以齐心协力积蓄力量，去争取持续进展。粮农组织可利用自身的召集能力，在政策融合和共同宣传方面发挥更大作用，为决策提供支持。

¹ 有关战略目标评价的内容，详情参见 www.fao.org/evaluation 和文件 PC 122/3、PC 124/3、PC 125/3。

² 详情参见“对各项战略目标的评价结果和经验教训综述”（PC126/5, 2019）。

插文 1：对“饥饿者之声”项目的评价

对“饥饿者之声”项目的评价表明，该项目为所有成员有效创建了一个全球性粮食和营养安全论坛。为衡量人们的粮食安全相关经历而制定的全球标准已被证明是一项有效而又低成本的指标，到 2017 年已被 22 个国家运用在全国性家庭调查中。

1.2 可持续农业、林业和渔业

7. 随着对将可持续粮食和农业生产纳入国家发展战略的需求日益增加，粮农组织的宣传工作及举措就显得极为重要。可持续粮食和农业相关原则在将农业可持续性关键概念纳入粮农组织的技术和计划工作的过程中起着十分重要的作用。
8. 粮农组织为各国制定促进可持续农业生产的战略及计划做出了重要贡献。但在大规模落实各项措施和跨部门方法并确保其持久性方面却进展有限。粮农组织需要在自身各项举措中，更好地分析可持续性和生产率之间的潜在权衡取舍。
9. 粮农组织应加大力度推广可持续粮食和农业原则，并就如何落实这些原则制定明确的准则，对相关模型和方法进行解释。每一份新的《国别规划框架》都是一个机遇，能将这些原则和相关行动转化为国家层面的潜在结果。
10. 粮农组织应倡导注重结果的文化，并吸取经验教训，以便推广可持续农业措施。已在为实现可持续农业、渔业、林业而建立伙伴关系方面取得进展，但还需做出更多努力，从伙伴方那里争取除资金以外的其它资源，包括专长、网络、宣传、投资。

插文 2：对《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》的评价

对《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》的评价表明，粮农组织通过将提高认识与高质量的能力建设干预措施相配套，为各类行动方赋能，以便对有关权属的政策辩论产生影响。评价结论认为，要想改善权属治理，更好的办法是采取旨在强化制度和运作框架的干预措施以及为采用权属机制的地方层面提供具体支持。

插文 3：从对全球环境基金的评价中得到的经验教训

由全球环境基金资助的一项长期项目涉及持久性有机污染物，即引发癌症和生殖系统障碍等各种疾病的有毒物质。评价综述报告提出了多项经验教训，突出显示农药容器生命周期管理方法的有效性，鼓励价值链中各行动方更好地开展废弃物管理，对农药征税，将税收用于合理处理废弃物或低成本的区域性方法，如非洲减少农药风险基金。

1.3 包容、高效的农业和粮食系统

11. 仍有潜力扩大粮农组织农业和粮食系统概念的采用率和应用范围，并进一步推动各项战略计划之间的协同合作。与包容、高效农业和粮食系统相关的专题已不断在《国别规划框架》中得到体现，包括对价值链发展、食品安全和标准的优先重视。
12. 粮农组织在就价值链发展制定标准、提供数据和推动有利环境方面具备比较优势。但就基于粮食系统概念提供综合性支持而言，仍在一些领域存在能力不足问题，如为涉农企业和投资提供支持。
13. 粮农组织投资中心为实现各项结果做出了巨大贡献，尤其在东欧。投资支持已被明确视为一项成果，这突出了其在粮农组织各项目标中的重要作用。与区域和国际金融机构的联系不足，同时缺乏为贸易、市场、价值链发展提供支持所需的能力和专长，尤其在实地办事处。
14. 就食品安全监管和质量控制制度而言，粮农组织面对的是一个错综复杂的与贸易相关的技术援助局面。很多双边援助都与优惠准入挂钩，限制了粮农组织的参与。要想为非最不发达国家寻求资源也存在困难，迫使粮农组织依靠小型正常预算项目来交付多数与食品标准相关的援助。

1.4 生计抵御威胁和危机的能力

15. 粮农组织由于自身定位和性质决定着它是从监管框架和标准到实地早期预警系统和应急行动等各类粮食价值链相关问题的牵头机构，因此在增强对粮食价值链危机的抵御能力方面发挥了关键作用。粮农组织与世界动物卫生组织建立的伙伴关系有着极为重要的作用，已成为全球跨境动物疾病防控框架的共同牵头机构。³

³ 参阅《粮农组织/世界动物卫生组织全球跨界动物疫病防控框架联合评价》。

16. 粮农组织在规范、政策、计划活动中为增强粮食价值链的抵御能力取得了多项积极结果，但未能将这些结果纳入同一项框架或方法，以实现各国、各区域和各层级之间的协同合作。如果能在未来实现这一点，就能进一步提升粮农组织作为一个组织在这一关键领域的知名度，从而吸引各方关注和资金。
17. 粮农组织在脆弱背景下的应急干预和抵御力计划，如果在实施时能与原有机构和社区组织联手，并在设计时考虑到人口的原有生计策略，则取得了更好的效果。如果干预措施能具备包容性，针对脆弱性特点各不相同群体的特殊需求，就能取得更好的长期结果。
18. 将基于风险的适应措施纳入国家计划和项目的干预活动中是一个好办法，有助于强化人道主义、发展和和平之间的关联。这使得粮农组织及其资源伙伴在面临危机时，能灵活挑选最佳应对措施，同时保护好发展成果。

2. 应对跨部门主题

2.1 性别

19. 粮农组织对性别平等做出的最大贡献在于政策和战略层面，在这一层面，各区域和国家参与方在应对性别问题上最为积极，虽然粮农组织大多数性别相关干预活动都集中在社区层面，主要针对妇女经济赋权。粮农组织在部分国家面临挑战，因为这些国家对性别问题缺乏政治和资金支持，对该问题也缺乏了解。
20. 很多伙伴方继续将粮农组织视为一家技术性农业机构。这限制了粮农组织在参与社会事务和规范性事务时的有效性。粮农组织应利用自身靠近农村社区的优势，并跟踪农业，以便将自身打造成农村地区性别问题的一家关键行动方，并利用自身有关农业和农村的专长，与就性别开展工作的关键行动方建立战略性长期伙伴关系。
21. “性别平等政策”依然与粮农组织的宗旨和战略目标相关，但应加以更新，以反映外部的发展变化，如各项可持续发展目标以及气候变化、移民、抵御力建设和社会保护等新工作领域。应为政策的落实和进展监测制定一份配套行动计划。
22. 粮农组织已投资建立机制，以实现性别主流化工作的制度化，如向各区域办事处派驻负责性别事务的官员，加强性别事务联络人网络。

2.2 营养

23. 非传染性疾病的不断增加让各方认识到，抗击营养不良的相关战略必须与营养针对型干预措施齐头并进，同时需要改变食物环境。粮农组织已开展了大规模粮食治理工作，在拉丁美洲侧重于学校供膳计划、粮食系统和预防肥胖，在亚洲侧重于倡导作物和膳食多样性，在非洲侧重于加强将营养相关考虑纳入国家农业和粮食安全投资计划的能力。
24. 粮农组织在与世卫组织联手举办第二届国际营养大会、推动 2016-2025 年“联合国营养行动十年”、为实现《2030 年议程》提供支持等过程中展示了强有力的领导能力。它还成功地在总部为联合国系统营养问题常设委员会提供了办公场所，产生了多项互惠效果。
25. 粮农组织在全球层面取得的成绩主要体现在宣传倡导方面，而不是将经过验证的方法和能力落实到实地。粮农组织驻国家代表处往往缺乏营养相关能力。

3. 利用关键工具完成交付

3.1 《国别规划框架》

26. 粮农组织在适应学习的基础上对国家层面的规划进行了改革，并制定出新的指南和工具，力求使各项计划更全面并经过充分协商。国别规划工作自2014年以来的演化值得赞赏，但这些指南有时并未转化为理想的行动和产品。
27. 加强与地方行动方的伙伴关系有助于确保各项计划能准确地与地方实际情况相匹配。在计划实施阶段，应通过更有效的系统，便于由粮农组织其它部门的技术专家提供及时支持，尤其在区域和分区域层面。
28. 《国别规划框架》并未有效用于基于结果的管理或资源筹措。计划交付情况通过粮农组织与各项战略目标挂钩的全球监测系统报告。在国家层面，很多计划都缺乏能将活动与更高层的发展目标联系起来的结果链。缺乏国家层面用于监测实施情况的治理系统。计划文件中提出的资源要求通常只是愿望而非现实，缺乏根据实际资源筹措水平对各项活动进行优先排序的系统。

3.2 资源筹措

29. 多次评价建议粮农组织放弃资源筹措/供资的角色，转而向在更大范围内、更具战略性地开展倡导和协调的角色转变，只为自身职责范围内的各部门提供稳定的供资。
30. 资源筹措部门的各项机制已得到进一步调整，各战略计划团队和技术单位在包装、营销和与资源伙伴合作等方面都发挥着更大作用。在资源筹措中做出贡献最大的是那些与自身所在领域各机构捐赠方保持长期关系的各技术司，因为他们被视为是粮农组织的专业知识所有人，并更贴近实地。
31. 要想维持可预见、非专用预算外资金，其关键挑战是资金要向那些设计精准的项目倾斜，而不是《战略框架》中更复杂、多部门、相互联系的各项成果。随着双边供资越来越多地向国家层面转移，驻国家代表处的资源筹措能力往往相对不足，再加上一些捐赠方转而采用需要大量时间准备的竞标法，情况变得愈加严峻。但粮农组织仍在2018年按照其两年度目标，为支持《战略框架》筹措到9.784亿美元的自愿捐款⁴。

⁴ 详情参见《2018年中期审查综述报告》（PC 126/2-FC 175/7）。

插文 4：对非洲团结信托基金的评价

对非洲团结信托基金的评估发现，它是一项有效、重要的供资机制，为粮农组织在重点专题领域开展工作提供了至关重要的资金，如青年就业、食品安全、抵御力等领域。它还有助于与非洲联盟和南部非洲发展共同体等关键发展行动方加强伙伴关系。

3.3 能力开发

32. 粮农组织仍被公认为在多个层次具备能力开发专长，涵盖从为森林监测和农药风险减轻等关键技术领域提供支持，到机构能力建设，再到创建有利环境和制定准则、战略和编写培训手册。
33. 粮农组织在农村地区成功开展能力建设活动的具体事例数不胜数，例如农民田间学校做法。新的评价实证表明，区域和地方项目活动排列有序，是全面加强监管能力、机构能力和技术能力的重要组成部分。这应有助于进一步加强粮农组织在机构能力开发方面所发挥的领导作用。
34. 粮农组织在为“传统”农业合作伙伴以外的部门提供机构能力开发相关支持方面已取得巨大进展，例如，与环境部和财政部合作。随着《战略框架》纳入了更宏大的发展目标，粮农组织应继续在自身职责相关领域上，将能力建设覆盖范围拓宽至教育、卫生、移民和妇女事务等部委。

插文 5：对改善农业和农村统计工作全球战略的评价

全球战略计划是有史以来为改善发展中国家农业和农村统计工作而实施的规模最大的一次活动，共完成 45 项研究课题，发表 119 份论文，为来自 82 个国家的 960 名人员提供了培训。评价建议下一阶段将战略重点从数据收集转向应用，尤其由决策者应用，同时从纯农业统计转向有关农业和农村发展之间联系的相关数据。

3.4 伙伴关系和同盟

35. 粮农组织的伙伴关系已大幅增加并日趋多样化，这要归功于粮农组织采取了一种以伙伴关系为基础的专门战略，同时不断扩大与非国家行动方的合作。各伙伴方对粮农组织在关键领域的伙伴关系质量做出了积极评价。与其它联合国机构的合作仍有改进空间。联合国秘书长启动的改革进程应有助于推动此类合作的不断深化。

36. 要想与小规模经营者或中小型企业以外的私营部门建立伙伴关系⁵的确颇具挑战性。粮农组织已积极与民间社会开展合作，但有时此类伙伴关系的有效运作因协议期限较短而受到局限。由于驻国家代表处过于谨慎、对主要行动方的影响不足、伙伴关系定义不清、一次性行动和结构性举措之间界线模糊等原因还导致错失了各种机会。
37. 国家和地方层面的伙伴关系对推动创新和改革、加强伙伴关系、创造知识、增强信任和信心、为长期发展提供更加可持续的平台等都起到了巨大作用。有些情况下，政府的伙伴关系主要集中在地方层面，而不是国家层面，这使得项目很难解决政策和有利环境等问题。

⁵ 对粮农组织与私营部门伙伴关系战略的评价目前正在进行，评价结果将向计划委员会 2019 年 11 月例会报告。

4. 评价粮农组织工作

4.1 2017-2018 两年度的评价活动

38. 2017-2018 年间，粮农组织评价办公室共完成了 14 次国家计划评价（见地图 1）、49 次项目评价⁶（包括计划和集群评价）、3 次分别有关战略目标 1、2、4 的专题评价以及 1 次有关《国别规划框架》相关经验教训的综述⁷。由于项目评价和国家层面评价次数增加（分别从 39 次增至 48 次，11 次增至 14 次），整体评价次数与上两年度相比略有增加。

表 1：各区域和各类型评价次数（2017-2018 年）

区域	国家层面评价	项目/计划评价	专题评价	合计
非洲	4	15		19
亚洲及太平洋	5	9		14
拉丁美洲及加勒比	3	5		8
近东及北非	2	5		7
欧洲及中亚		1		1
全球		14	4	17
合计	14	48	4	66

资料来源：评价办公室。

39. 在该两年度里，评价办公室利用正常预算和预算外资金共支出 750 万美元用于各项评价工作，其中 100 万美元用于 4 次专题评价、190 万美元用于 14 次国家计划评价、460 万美元用于 48 次项目评价⁸（见表 2 所列各类型评价费用）。项目评价费用很大程度上受类型、地域和范围的影响。

表 2：各类型评价的平均费用（2017-2018 年）

评价类型	评价次数	平均费用（美元）
国家计划	14	134 875
项目/计划	48	95 107
专题	4	263 050

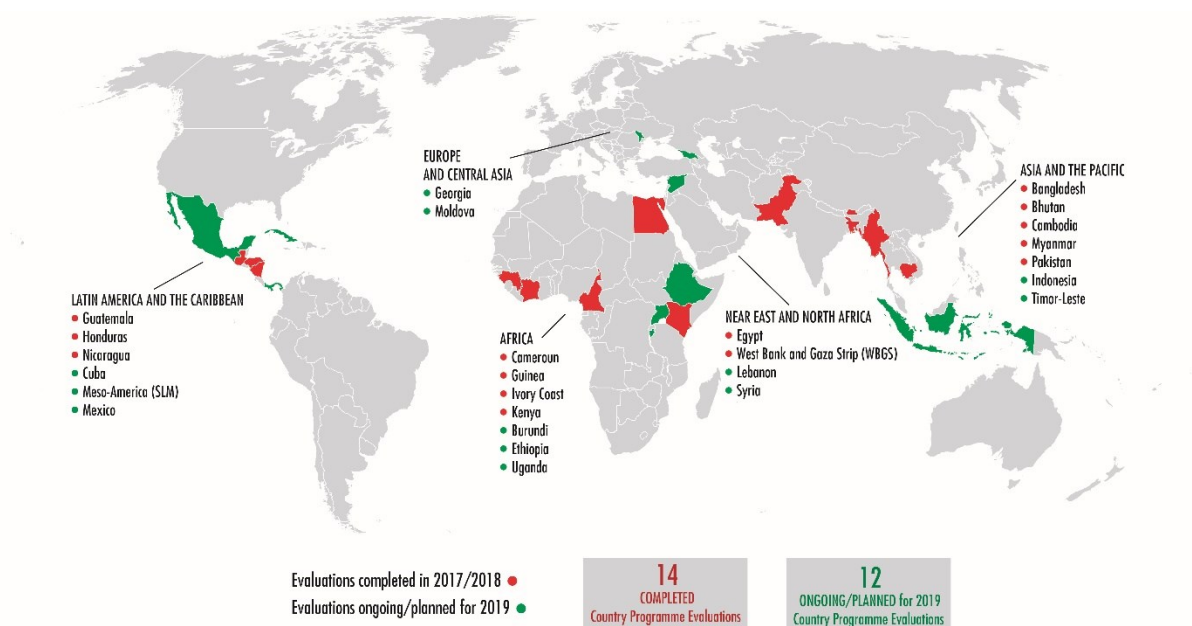
资料来源：评价办公室。

⁶ 其中包括由自愿（预算外）捐款供资的项目和计划。本段相关数字已做四舍五入处理，而表中则为实际均值。

⁷ 所有评价结果均可通过 www.fao.org/evaluation 公开查阅。

⁸ 项目评价支出数字反映的是评价办公室的支出，不包括相关项目本身在评价工作上的直接支出。

地图 1：国家计划评价（2017-2018 年）



4.2 评价办公室的改革议程和未来展望

40. 评价办公室已应粮农组织计划委员会要求和粮农组织评价职能开展的独立评价（2016 年）提出的建议制定了“2017-2019 年战略及行动计划”，其中包含旨在评价中强化问责和性别主流化的八项关键行动。
41. 办公室管理层已确保在编人员充足，以便落实滚动工作计划及其它目标。已合理关注录用有着多样化背景、相关资历和技术能力的员工和顾问。所有员工均已参加有关如何使用评价工具和方法的专业培训，具体培训内容包括定量数据分析、遥感、基于理论的评价等。
42. 为确保方法的严谨性和质量，评价办公室已修订了国家计划和项目评价相关准则，建立了监督和质量评估体系，加快将性别相关考虑纳入评价工作。
43. 评价办公室已制定了《能力开发评价框架》，旨在协调、改进和强化自身对能力开发工作的评估方法。虽然该工具主要面向评价工作者，但项目设计和实施人员以及实地办事处也可在对这一工具进行适当调整后，用于项目审查和评价。

44. 评价办公室依然积极参与各种联合评价组、评价活动和评价产品相关活动。其主要伙伴方包括其它常驻罗马机构的评价办公室、联合国评价组、机构间人道主义评价指导小组和 ALNAP⁹（一个有关人道主义行动的全球学习网络）。粮农组织评价办公室与其它常驻罗马机构一起主办了联合国评价组的评价实践交流会和 2018 年年会。
45. 评价办公室还参与了其它重要活动：牵头修订了“联合国评价组规范和标准”；与农发基金和粮食计划署的评价办公室在喀麦隆开展了一次联合研究，对每家机构的比较优势以及根据当地需求开展合作的潜在空间进行了分析；与粮食计划署的评价办公室合作举办了一次研讨会，并为促进联合评价制定了一份行动计划。

4.3 粮食安全、农业、农村发展评价实践群（EVAL-ForwARD）

46. 2018 年，粮农组织评价办公室与其它常驻罗马机构合作创建了一个粮食安全、农业、农村发展评价实践群，简称 EVAL-ForwARD。该举措是对联合国大会决议（A/RES/69/237）的响应，该项决议呼吁联合国发展系统各方助力加强各成员的评价能力。
47. 该举措特别面向那些在各部委、各机构中开展评价工作的人员。它推动各方就评价实践和方法相关的关键话题开展知识共享，为各方提供最新信息与资源，促进评价界内部的相互联系。截至 2019 年 2 月，已有来自 72 个国家的 270 多位评价工作者、公务员、发展专业人员和学术界人士加入了该群¹⁰。

⁹ 人道主义行动中问责和绩效主动学习网络（ALNAP）。

¹⁰ 详情参见：www.evalforward.org。