

2010 年 8 月



منظمة الأغذية
والزراعة
للامم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

第一〇四届会议

2010 年 10 月 25—29 日，罗马

粮农组织非洲能力建设活动评价

1. 本封面页介绍背景和主要问题，以引起委员会对附录《粮农组织非洲能力建设活动评价》和《管理层回应》的关注并提供指导。

背景情况

2. 《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》承认能力的局限性是非洲发展的主要制约因素之一，强调发展援助需要进行更好的协调并由非洲人主导。能力建设是粮农组织使命的核心，这在《2010—2019 年战略框架》中得到明确认可。

3. 在其 2008 年 10 月的会议上，粮农组织计划委员会选择“粮农组织非洲能力建设工作”作为重点评价领域之一。这项评价由一个独立外部小组于 2009 年 6 月至 12 月期间进行，使用了一组工具来收集证据，包括六个国别案例研究。这项评价有望成为一种促进问责制和学习的工具，并有助于验证和完善粮农组织全组织能力建设战略。

评价报告中的主要问题

- 总的来说，粮农组织需要提升能力建设在组织中的形象和认识。能力建设需要成为绝大多数（如果不是全部）粮农组织活动的重点，包括汇总和提供信息，支持国际文书、规范和标准、政策建议、宣传、知识产品的形成和传播、技术开发和转让，以及构建网络。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

- 粮农组织的非洲能力建设表现喜忧参半。大多数干预措施都比较适用，许多都比较有效，但很少能够持续下去。本评价注意到了一些成功的案例，主要是粮农组织在所有三个层面（个人、组织和有利环境）长期持续参与的领域，最明显的是植物保护、统计以及愈来愈重视的跨界动物疾病。
- 尽管粮农组织能力建设工作只是偶尔针对组织，但是评价小组成员在被访国家看到许多最富有成效的工作涉及地方、国家和区域组织能力的提高，主要是公共部门。
- 人们对可持续性重视甚少，而过于关注直接结果和产出。这明显表现在以下方面：项目的时限和方式；粮农组织工作人员对能力建设过程的重要性缺乏认识；对能力建设活动制度化和维持它们的政治意愿建设缺乏重视；以及粮农组织负责能力建设工作的职员开展后续活动、监测和评价的动和机会有限。
- 粮农组织提供了许多与能力建设相关的宝贵知识，但在非洲产生的作用却很有限，这主要是因为非洲受制于薄弱的通信基础设施。需要额外投资与合作以确保更广泛地获取粮农组织的规范性材料。
- 为引导非洲能力建设工作，区域和分区域办事处需要加强其自身能力，并需要更多资源以及与总部专门知识部门建立更好的联系。如果无法获取额外的资源，粮农组织可能有必要减少特定领域的项目和计划的数目。粮农组织还应更多地通过伙伴关系开展工作，分摊一些成本，并扩大其服务范围。它应当继续脱离直接实施，转而为当地实施者提供更多的帮助和指导。

管理层回应

4. 粮农组织管理层赞赏评价过程及方法，并完全接受 9 项建议中的 6 项，部分接受 3 项。由知识交流、研究及推广办公室（OEK）领导的能力建设部门间工作组已经审查了这些建议中包含的许多议题，其中许多已纳入全组织能力建设战略及其相关实施计划。

5. 这些建议将有助于正在进行的组织变革过程，并将涉及相关行动以便：

- i. 加强非洲的权力下放办公室；
- ii. 调整能力建设规划，采用一系列新的能力建设工具和做法；
- iii. 改变能力建设伙伴关系；
- iv. 修改粮农组织工作人员和顾问的职位描述，并在其绩效评价中包括能力建设；
- v. 对工作人员进行能力建设培训；及
- vi. 促进材料在非洲的传播和获取。

6. 管理层认识到将需要配置或重新调整资源，以确保所有建议得到实施，并将需要在未来几年采取一种阶段性方法。将量化潜在资源影响，以便在可能情况下供编制《2012—13 年工作计划和预算》时考虑。

7. 为确保促进粮农组织在非洲以及更广泛区域的能力建设工作所需变革过程与正在进行的组织变革和现有资源相一致，管理层将优先考虑可以迅速开展的活动，同时留出更多时间给需要进一步分析或按顺序实施的建议。管理层将把评价后续行动纳入正在进行的相关《近期行动计划》变革过程，以确保与组织改革的协同一致。行动表将随着今后几年资金和重点事项的确定而进一步完善。

征求意见意见

8. 请计划委员会对评价报告中的主要问题和管理层建议的后续行动提供意见和指导。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

Robert Moore 先生，评价办公室主任（评价报告）
电话：(06) 5705-3903

Anton Mangstl 先生，知识交流、研究及推广办公室主任（管理层回应）
电话：(06) 5705-3371



粮农组织非洲能力建设活动评价

最终报告

2010 年 3 月

目 录

	页 码
I. 引 言	1
II. 什么是能力建设?	1
III. 不断变化的环境	3
A. 推动更加协调一致并以需求为导向的发展的国际承诺	3
B. 农业和能力建设处于国际议程的首要位置	3
C. 通讯的进步	3
D. 国家层面的变化	3
IV. 粮农组织新战略框架与改革背景下的能力建设	4
V. 评价的范围、方法、重点和局限性	5
A. 范 围	5
B. 方 法	5
C. 重点和局限性	7
IV. 粮农组织非洲能力建设工作综述	8
VII. 调查结果	11
A. 粮农组织工作的相关性	12
国家中期重点框架中确定的优先重点	13
受访者表述的国家能力建设重点	13
与其它能力建设举措的协调	14
从三个能力建设层面视角考察粮农组织工作的相关性	14
B. 设计、方法和方式	17
总体调查结果	19
考虑背景并确定个人、组织和机构层面的需求	19
受益人/利益相关者在设计过程的参与	20
能力建设干预方式	21
参与者、协调员和执行机构的战略选择	21
确保干预措施制度化	23
项目期限、后续和退出策略	24
C. 有效性	24
总体调查结果	24
政策/有利环境	25

组织	27
个人	28
D. 影响	30
总体调查结果	30
E. 能力建设活动的可持续性和后续活动	32
总体调查结果	32
更长的时间框架、后续行动和持续参与	32
结果和过程的制度化	33
培养权力下放机构/地方一级机构的能力	34
鼓励建立关系网络	34
促进政府承诺	35
F. 社会性别	35
总体调查结果	35
G. 伙伴关系	37
总体调查结果	37
非洲政府间组织	37
联合国机构	38
国家和区域研究机构和大学	40
民间社会和私营部门	40
VIII. 粮农组织的能力建设规范性材料	41
A. 方法	42
B. 与需求的相关性	42
C. 设计和制作质量	43
D. 社会性别	43
E. 获取与格式	44
F. 能力建设门户网站	45
G. 能力建设规范化材料的用途	46
IX. 粮农组织实施能力建设的能力	46
A. 总体调查结果	46
B. 了解能力建设及粮农组织在其中的作用	47
C. 实施能力建设的制度和行政安排	48
区域和分区域办事处	48
国家办事处	50
D. 项目方式	51
X. 结论	51
概述	51

形成建议的具体结论	53
XI. 建议	59
A. 能力建设主流化	59
B. 粮农组织能力建设举措的可持续性和有效性	59
C. 政策分析、制定和实施能力建设	61
D. 记录和推广成功的创新	61
E. 作为关键能力要素的知识获取	62
F. 增加对粮农组织在非洲的能力投资	62

附件清单

- Annex 1: Terms of Reference
- Annex 2: Evaluation Methodology
- Annex 3: The Team
- Annex 4: The Expert Review Panel
- Annex 5: List of People Met
- Annex 6: List of Key Documents Consulted
- Annex 7: Overview of FAO's CD Activities in Africa
- Annex 8: Assessment of FAO's Normative Products Related to CD in Africa
- Annex 9: Meta-evaluation of Country, Programme and Project Evaluations
- Annex 10: Country Reports
 - a. Kenya
 - b. Malawi
 - c. Tanzania
 - d. Uganda
 - e. Ghana
 - f. Burkina Faso
- Annex 11: Beneficiary Assessment Reports
 - a. Kenya
 - b. Malawi
 - c. Tanzania
 - d. Uganda
 - e. Ghana
 - f. Burkina Faso

评价小组的构成

核心评价小组

Kay Muir-Leresche 教授，组长

Malcolm Blackie 教授，南部和东部非洲区域专家

André Damiba 先生，西部非洲区域专家

Mark Stiles 先生，粮农组织规范性材料评估

Cristina Lopriore 女士（顾问），评价的综合集成分析

国家顾问，受益人评估

Florence Birungi Kyazze 博士—乌干达

Aggripina Mosha 女士—坦桑尼亚联合共和国

Esther Njuguna 博士—肯尼亚

Alexander Phiri 博士—马拉维

Daniel Sarpong 博士—加纳

Bakiené Son 先生—布基纳法索

评价办公室

Anna Guerraggio 女士，评价官员

Rachel Sauvinet-Bedouin 女士，高级评价主管

鸣 谢

这项评价工作是一个漫长而艰巨的过程，没有粮农组织总部和实地办事处许多工作人员提供的支持和信息，该任务将无法完成。评价小组成员也得到了各国政府官员、发展伙伴和社区人员的广泛支持，他们为此付出了宝贵的时间并分享了许多有价值的观点和数据。

评价小组要对Nadine Monnichon女士表达最诚挚的谢意，她在整个评价过程中提供了非常得力的行政协助，同时也衷心感谢粮农组织评价处的Carlotta De Vivanco女士，她为背景研究工作做出了重要贡献。

缩略语

ACP	非洲、加勒比和太平洋地区国家集团，简称非加太集团
AGP	粮农组织植物生产及保护司
AGPT	区域项目大会
AGRA	非洲绿色革命联盟
ANAFE	非洲混农林业教育网
ANSA	莫桑比克食品安全与营养协会
ARENET	农业研究推广网络
ASARECA	中东非加强农业研究协会
CCA	共同国家评估
CAADP	非洲农业综合发展计划
CA-SARD	促进可持续农业和农村发展的保护性农业
CBO	社区组织
CCRF	《负责任渔业行为守则》
CD	能力建设
CILSS	萨赫勒地区国家常设抗旱委员会
COMIFAC	中部非洲森林委员会
CORAF	西非和中部非洲农业研究和发展委员会
COREP	几内亚湾区域渔业委员会
CSO	民间社会组织
DAC	发展援助委员会
EC	欧洲委员会
ECDPM	欧洲发展政策管理中心
ECOWAS	西非国家经济共同体
EMPRES	跨界动植物病虫害紧急预防系统
ESWD	粮农组织性别、平等及农村就业司
FAO	联合国粮食及农业组织，简称粮农组织
FAOR	粮农组织驻国家代表
FARA	非洲农业研究论坛
FFS	农民田间学校
FNPP	粮农组织/荷兰伙伴关系计划
FPMIS	实地计划管理信息系统
FSA	《鱼类种群协定》
FSIA	粮食安全信息行动计划
FSIS	粮食安全信息系统
GAINS	加纳农业信息网络系统
GDP	国内生产总值
GIPD	生产和病虫害综合治理
GIS	地理信息系统
GMO	转基因生物
GTZ	德国技术合作署

HDI	人类发展指数
HIV/AIDS	艾滋病毒/艾滋病
HQ	总部
HR	人力资源
ICRAF	世界农林中心
ICT	信息通讯技术
IDP	国内流离失所者
IDWG	部门间工作组
IEE	独立外部评价
ILO	国际劳工组织
ILUA	土地综合利用评估
IPC	粮食安全阶段综合分类
IPPC	《国际植物保护公约》
IT	信息技术
ITPGR	《国际植物遗传资源条约》
JFFLS	少年农民田间和生活学校
JP	联合计划
KAINET	肯尼亚农业信息网络
KCEF	能力建设及外延科[粮农组织]
KEPHIS	肯尼亚植物健康检查署
KIPRA	肯尼亚政策研究与分析研究所
LinKS	粮食安全的性别、生物多样性和当地知识体系
LVFO	维多利亚湖渔业组织
MAAIF	农业、畜牧业和渔业部
MAC	市场渠道公司
MDG	千年发展目标
MoA	农业部
NARO	国家农业研究组织
NBI	尼罗河流域倡议
NEPAD	非洲发展新伙伴关系
NFMA	国家森林监测和评估
NGO	非政府组织
NMTPF	国家中期重点框架
OECD	经济合作与发展组织，简称经合组织
OFZ	无盘尾丝虫病地区
Prods-PAIA	综合生产系统—跨学科行动重点领域
RAF	非洲区域办事处
ROPPA	西非农民组织及农业生产者网络
RUFORUM	农业能力建设区域高校论坛
SADC	南部非洲发展共同体
SEAGA	社会经济及性别分析计划
SFC	中部非洲分区域办事处
SFE	东部非洲分区域办事处
SFS	南部非洲分区域办事处

SFW	西部非洲分区域办事处
SIFSIA	苏丹机构能力计划：粮食安全信息促进行动
SRO	分区域办事处
SSA	撒哈拉以南非洲
SSC	南南合作
TA	技术援助
TAD	跨界动物疾病
TCE	紧急行动及恢复司
TCP	技术合作计划
TO	技术官员
ToR	职权范围
UEMOA	西非经济和货币联盟
UN	联合国
UNAIDS	联合国艾滋病规划署
UNCLOS	《联合国海洋法公约》
UNDAF	联合国发展援助框架
UN DaO	联合一体行动
UNDP	联合国开发计划署
UNFPA	联合国人口基金
UNIDO	联合国工业发展组织
UNIFEM	联合国妇女发展基金
WFP	世界粮食计划署

摘要

引言

- i. 《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》承认有限的能力是非洲发展的主要制约因素之一，并强调发展援助需要更好的协调并由非洲人主导。这就要求改变发展方法，特别是强调能力建设的重要性。
- ii. 在其 2008 年 10 月的会议上，粮农组织计划委员会选择“粮农组织非洲能力建设工作”作为重点评价领域之一。这项评价在 2009 年 6 月至 12 月期间得到执行，使用了一组工具来收集证据。评价工作对粮农组织在六个案例研究国家的能力建设工作进行了深入分析，这六个国家是：布基纳法索、加纳、肯尼亚、马拉维、坦桑尼亚和乌干达。同时也完成了对国家层面能力建设活动的清查，涉及 48 个撒哈拉以南非洲国家。最终的证据来自于部分粮农组织规范化材料的评估、有关项目和计划的现有记录以及以往评价（包括对粮农组织在刚果民主共和国、苏丹、塞拉利昂和莫桑比克工作的国别评价）的综合集成分析。
- iii. 这项评价通过对粮农组织非洲能力建设领域工作的现状进行以证据为基础的分析，成为一种问责和学习工具。这项具有前瞻性和形成性的评价，为粮农组织能力建设工作的改进提供了指导和建议。

粮农组织非洲能力建设活动综述

- iv. 粮农组织能力建设活动几乎贯穿粮农组织开展的所有工作。粮农组织被认为是一个重要的知识来源，而粮农组织在 2000—2008 年期间开展的实地项目（包括紧急计划名下的）大约有一半都包括重要的能力建设内容。
- v. 粮农组织的工作更多地侧重于个人（75%），并主要侧重于技术技能转让。有些项目相当具体地针对组织能力（23%）或有利环境（27%）。粮农组织正越来越多地被各国要求协助制定农业、渔业和林业议程，并与捐助方联络。粮农组织大力协助各国政府制定粮食政策，并使植物保护、粮食安全、跨界动物疾病、渔业和林业法规和政策与国际准则和公约相一致。只有在极少数情况下，粮农组织在某段时期持续不断的参与，其干预才会涉及能力建设领域的所有三个层面。

核心调查结果和结论

- vi. 能力建设是个人、团体、私营和公共部门组织全面改善其系统、资源、技能和知识以更好地解决发展问题的过程。

vii. 能力建设是粮农组织核心使命的一部分，这在《2010—2019 年战略框架》中得到明确认可。根据组织使命，粮农组织能力建设的重点是粮食安全、农村减贫和可持续自然资源管理。粮农组织一直积极促进跨部门的能力建设。然而，整个粮农组织对能力建设的解释和对其作用的认识参差不齐，许多人将能力建设与个人的一次性培训等同起来。能力建设是一个过程，需要改进个人和组织的运作。要想能力建设有效，还必须改善有利环境（政策、规范、价值观、立法），以确保人们有动力提高能力来解决这些问题，并适应不断变化的情况。

viii. 粮农组织的非洲能力建设表现喜忧参半。大多数干预措施都比较适用，许多都比较有效，但很少能够持续下去。本评价注意到了一些成功的案例，主要是粮农组织在所有三个层面长期持续参与的领域，最明显的是植物保护、统计以及愈来愈重视的跨界动物疾病。这种多层面的长期持续参与有利于建设大量技能、机构记忆和政策、规范、价值观和结构，以支持这些领域的工作。粮农组织还利用农民田间学校等有效的能力建设方法，在将能力建设纳入检验新技术的试点项目方面取得了广泛认可的成功。此外，还有一些良好的政策援助范例，有效并可持续地加强了布基纳法索、莫桑比克和桑给巴尔等国家的政策分析和实施能力。

ix. 下列几个因素为能力建设的有效性做出了贡献：

- 适当的参与式规划、需求和背景评估；
- 适当考虑有利环境，包括机构联系和挑战；
- 长远规划和参与，结合适当的后续行动；
- 使用国家顾问，并将粮农组织作为坚强后盾；以及
- 跨越时间参与后续的项目。

x. 然而，尽管有许多有效并且适用的干预措施，但是评价发现粮农组织能力建设活动大部分都是不可持续的。人们对可持续性的重视甚少，而过于关注直接结果和产出。这明显表现在以下方面：项目的时限和方式；粮农组织工作人员对能力建设过程的重要性缺乏认识；对能力建设活动制度化和保持它们的政治意愿建设缺乏重视；以及粮农组织工作人员开展后续活动、监测和评价的动力和机会有限。

能力建设层面

xi. 尽管粮农组织能力建设工作很少针对组织，但是评价小组成员在被访国家看到的最富有成效的工作大多数涉及地方、国家和区域组织能力的提高，主要是公共部门。

xii. 至于针对个人的能力建设，国家实地考察和受益人评估发现人们对捐助方、发展机构和各国政府采取的农民田间学校方法大力赞赏，但是评价发现，人

们有时对相关原则知之甚少。评价认为，粮农组织应付出更为协调一致的努力，记录其成功方法的主要原则，使其能够广为人知。

xiii. 几个国家的利益相关者呼吁粮农组织将重点从政策制定转移到政策执行；在国家和地区一级加强能力，并把政策转化为行动。多数情况下，这要求国家和地方政府之间以及与其他利益相关者改善跨部门联系。粮农组织的一些项目专门处理这些关系，但需要加大对它们以及政策分析和执行的重视程度。粮农组织可以在最前沿与各伙伴合作，帮助加强能力，特别重要的是增加重视权力下放的国家数量。

能力建设和软技能培养的方法

xiv. 国别案例研究和评价的综合集成分析反映了商业、金融和营销技能需要更多的能力建设。同时还强调了软技能的重要性，如信心、谈判技巧、团队合作、创造力、适应能力、领导力和信任。培养的最佳方式往往是通过参与式能力建设方法，强调提供具体技能培训的过程。

xv. 粮农组织几乎没有提供支持来加强农民对相关服务的游说努力，这些服务对于汇集农民的声音至关重要。相比之下，粮农组织努力促进非洲人参与区域和国际论坛、研讨会以及其他交流，巩固其知识和建立信心，这对于发展软技能和保持能力来说非常重要。不过，粮农组织的干预措施往往不能投入足够的精力和资源来建立巩固和保持能力建设所需的政治意愿。这突显出有必要加强粮农组织国家办事处，并大幅投入更多资源和精力以与政策制定者打交道。

xvi. 粮农组织提供了许多宝贵和相关的知识，作为对能力建设的一个重要贡献，但是它在非洲的利用和效果很有限。非洲受制于薄弱的通讯基础设施，这意味着确保广泛获取粮农组织规范化材料需要更多的投资或伙伴关系。这可能还涉及到更有选择性地制作材料，以确保资源能够得到有效分配。制作无法影响目标受众的材料是没有意义的。

粮农组织处理能力建设和伙伴关系的能力

xvii. 评价发现，为了领导非洲能力建设工作，区域和分区域办事处需要加强其自身的能力，并需要更多资源以及与总部的专门知识部门之间更好的连通性。在国家层面，粮农组织在许多委员会中都没有能力发挥其预期作用，成立这些委员会是为了确定优先事项，协调捐赠活动，并推动政府和捐助方以及与其它利益相关者之间的互动。评价认为，除非粮农组织能够显著加强在非洲的有效能力，否则将失去适用性和机遇。

xviii. 根据《阿克拉行动议程》的精神，并且为了帮助消除能力制约因素以实施项目和满足权力下放系统新出现的需求，粮农组织应加强自身能力，并鼓励自己更有效地合作。在国家中期优先重点框架（NMTPF）等战略框架下，为能力建设设定优先重点应考虑国家背景、粮农组织自身应对国家需求的比较优势，以及与包括大学和研究机构在内的地方、区域和国际机构合作的可能性。

xix. 粮农组织的资源有限，需要考虑到能力建设投资对成本的影响。评价认为，如果无法为能力建设获取必要的资源，粮农组织可能有必要减少项目和计划的数目，以确保其拥有人力和财力资源在选定领域进行可持续的能力建设干预。粮农组织还可以更多地通过伙伴关系开展工作，以分摊实施过程中涉及的一些成本，并扩大其服务范围。

建议

xx. 这项评价发现，比较成功的能力建设干预方式注重的是粮农组织的参与方式，而不是是否有多少产出。评价已经提炼出产生可持续而有效的能力建设以及改变发展环境的要素。突出了由于国内协作和捐助方决策的加强粮农组织面临的挑战，以及进一步权力下放和商业化的影响。粮农组织在进行资源分配决策、确定优先事项及战略和激励工作人员时需要考虑这些因素，以确保能够处于加强可持续能力以实现千年发展目标的最前沿。

xxi. 新的能力建设战略认识到粮农组织需要在三个能力建设层面更系统地工作，帮助促进国家主导的进程，并在其开展工作的国家加强自身现有能力。这涉及到粮农组织能力建设方法的重大转变，即更加重视过程、伙伴关系和有利环境。评价提供一些建议以加强这一变化，现总结如下，并在主报告中详细阐述：

建议 1：建议能力建设部门间工作组采取措施，确保粮农组织工作人员和伙伴对能力建设和粮农组织在其中的作用有一个共同的概念性理解。

建议 2：建议高级管理层在部门间工作组的指导下，将能力建设纳入使命、工作计划和所有相关计划工作人员的职位描述。

建议 3：建议高级管理层在部门间工作组的指导下，审查并在必要时修订粮农组织的制度，以提高能力建设举措的有效性和可持续性。

建议 4：建议部门间工作组制定并由高级管理层实施针对项目和计划的准则，强调有效的能力建设实践，例如培养主人翁意识、可持续性和伙伴关系等参与式方法。

建议 5：建议粮农组织高级管理层确保工作人员（尤其是权力下放办事处的工作人员和粮农组织代表）进一步重视他们在非洲能力建设活动中的伙伴关系。

建议 6: 建议粮农组织工作人员（尤其是粮农组织驻国家代表）进一步重视推动国家政策分析和实施能力的建设。

建议 7: 建议粮农组织工作人员优先考虑并促进成功的能力建设举措、方法和规范化材料的记录和传播。

建议 8: 建议粮农组织高级管理层立即采取措施，改善粮农组织非洲能力建设材料的传播和获取。

建议 9: 建议粮农组织加大对非洲权力下放办事处的能力投资，以大力参与农业、林业和渔业部门的能力建设，并响应非洲成员国新出现的需求。

引言

1. 能力建设是联合国粮食及农业组织（粮农组织）的核心使命。然而，粮农组织在这方面的工作从未进行全面评估。在其 2008 年 10 月的会议上，粮农组织计划委员会选择“粮农组织非洲能力建设工作”作为重点评价领域之一。
2. 这项评价目的是通过对粮农组织在非洲能力建设领域工作的现状进行以证据为基础的分析，成为一种问责和学习工具。这项具有前瞻性和形成性的评价，为粮农组织在非洲（或许未来还包括其它地区）的能力建设工作的改进提供了指导和建议。
3. 此外，本评价可望协助验证和完善粮农组织全组织能力建设战略，并为其实施确定参数。
4. 本评价针对粮农组织成员国，通过计划委员会、高级管理层和粮农组织从事能力建设工作的职员以及粮农组织能力建设材料和服务的客户，特别是非洲的客户。
5. 本评价由 Kay Muir-Leresche 教授领导的小组在 2009 年 6 月至 12 月期间进行。

什么是能力建设？

6. 归根结底，能力建设就是使个人和组织能够适应变化，并有信心和技能让自己和外部机构具有责任感，并改善他们的有利环境。通过能力建设可以提高以下能力：
 - 决定，行为，承诺；
 - 对刺激做出响应（适应和更新）；
 - 实施和参与（生成产出）； 和
 - 发展、利用、维护和改善内外部关系。
7. 在从事能力建设良好实践构成内容研究的诸多机构中，经济合作与发展组织/发展援助委员会（OECD/DAC）治理网和欧洲发展政策管理中心（ECDPM）是其中的两家。Stiles（2009）进行了文献综述，并指出“能力建设没有独一无二的最佳方法；很大程度上取决于发展情况及背景。大多数情况下，需要综合几种方法来达到预期的效果。参与加强能力的人还必须密切关注过程：如何运用方法和工具与所选方法和工具一样重要。发展社区了解到，组织能力无法通过技术援助和培训在某个线性过程中转移；必须随时间发展，通过各种干预措施和试验，找到方法和工具的最佳组合。
8. 对于本项评价，如职权范围（ToR）所述，能力建设使用如下定义：

插文 1：能力建设的定义

能力建设被理解为个人、团体、私营和公共部门组织全面改善其系统、资源、技能和知识的过程，这体现为其改善了履行职能和解决问题的能力，从而能更好地消除饥饿、减少贫困和实现可持续自然资源管理目标。

9. 这一定义明确了能力建设针对的是使受益者有能力解决粮食安全问题，改善生计并确保资源利用体系的可持续性。它承认评价将考虑粮农组织所有的能力建设举措，而不是仅针对政府机构的那些举措，它强调事实上能力建设的重点是提高非洲农村发展的成效。

10. 能力建设涉及粮农组织所有部门，包括各种关系，横跨各个部门和学科，并且是系统中的一个进程，而不是某种分散的活动或一组举措。为了使能力建设有效，参与的过程与产出一样重要，甚至比后者更重要。

11. 如上所述，发展有效的能力是一个过程，涉及所有三个层面：个人、组织和环境。评价审议粮农组织在所有三个层面的活动。

12. 有利环境涉及到政治承诺和愿景；规范、价值观和体制；政策、法律和经济框架；体制关系；部门战略和总体资源；总体发展水平（卫生、扫盲等），以及财政资源。本评价的重点是干预措施，其目的是改善激励机制、政策、法律、法规和问责制，促进可持续发展、粮食安全和减贫。粮农组织协助各国加强农业有利环境，并更有效地制定和实施政策。

13. 组织层面涉及到政治团体和行政机构（政府机构、政党、国际和区域机构）、技术机构（监察机构、实验室、研究、推广）、经济和社会团体（企业、商会、消费者团体、生产者协会、社区组织、大学）。针对组织层面设计的干预通常与改善组织制度相关，而不是个人能力。这可能涉及到建立兽医实验室、信息系统、制定重组计划等。

14. 个人层面涉及到提高各年龄段个人的能力，并向他们提供知识和技能集合（技术技能和软技能），提高他们做贡献的能力，并促进与他们相关的任何团体或组织的有效性。

15. 在一个嵌入系统中，总体是各部分之和，每个层面都与其它层面密切相关。有可能挑出其中一个部分并加以改变，但是为了实现成功和可持续性，变化必须与所有层面相关联，并通过所有层面支持和巩固。重点是国家一级的系统能力建设。

不断变化的环境

16. 在非洲实地考察过程中，评价小组在受访国家见证了发展援助的新方法、新技术创造的机遇以及体制、政策和能力不断变化的特征。下文简要概述的这些趋势对于能力建设背景而言至关重要，并支持本评价的许多建议。

A. 推动更加协调一致并以需求为导向的发展的国际承诺

17. 《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》呼吁发展伙伴与各国政府密切合作，提供更加协调一致的援助方法，并以具体努力提高自身能力。评价小组发现，在被访的国家，许多捐助方都致力于这种方法。计划重点和资金安排越来越多地在国内多方捐助者和政府论坛上进行讨论，这需要强有力的国家支持以实现有效参与。

B. 农业和能力建设处于国际议程的首要位置

18. 过去的几十年来，非洲发展援助主要集中在非农业领域。这种情况现在似乎正在改变，越来越多的发展实践者认识到农业、林业和渔业对于经济增长和实现千年发展目标以及缓解气候变化的重要性。因此，农业和自然资源管理目前在发展援助中的重要性更为突出。

C. 通讯的进步

19. 通讯技术的进步提供了快速发展的新机遇。评价小组注意到，非洲的政策制定者、高级技术专家、科学家、研究机构和大学都能访问互联网。然而，在许多地方，不良的连通性和高接入成本限制了互联网的使用，使离线访问变得很重要。一些农民组织通过电子邮件与代表们沟通，当代表们在偏远地区旅途中，可在咖啡馆或政府办公室访问互联网。手机使许多人能够获得市场信息并进行金融交易，特别是在偏远社区。然而覆盖范围有限，并非所有人都能负担得起经常性接入。数字鸿沟可能增加国家内部和国家之间的不平等，这是一种真正的威胁。

D. 国家层面的变化

20. 评价小组注意到，受访所有国家都越来越重视权力下放，特别是乌干达、坦桑尼亚和加纳。在权力下放各级存在的能力制约因素影响着实施政策和计划的能力以及创新制度化的能力。需要创新机制来提高前沿能力，以确保各项政策和战略一旦在中央制定，就能在农村地区得到有效实施。

21. 评价注意到人们对农业和可再生资源生产体系商业化的高度重视。国家发展战略要求更加重视市场联系、投入、加工、储存和财政。但是，进一步商业化有可能使聚光灯远离可持续粮食系统、营养、减贫以及为边缘化群体提供的服务。此外，许多国家重视灌溉，以此来降低气候变化的影响，加紧生产，减轻土地压力。

22. 虽然非洲的能力制约非常严重，但是评价发现在被访的一些国家拥有先进的技能。通过雇用本地及区域组织作为承包商，可以进一步提高内生能力。能力建设干预应当差异化，以适应不同需求；有些国家可能需要高层对能力建设的支持，而有些国家则可能不需要。

粮农组织新战略框架与改革背景下的能力建设

23. 总干事的《改革建议》（2005）强调“能力建设”是成员国的主要重点领域之一。《独立外部评价报告》（2007）指出“能力建设”是一项重大改革主题，并建议粮农组织制定一项全组织战略，“充分考虑各国的能力、需求和伙伴关系机会”（建议 3.24）。2008 年，粮农组织开始在当时能力建设及外延科（KCEF）指导下，结合部门间工作组的意见制定能力建设战略。¹

24. 粮农组织经常表述其技术领域能力建设工作的重要性。它使能力建设成为预算外资源的一个重点，并强调工作人员有必要在粮农组织拥有专门知识和相对优势的领域，最大限度地利用伙伴关系和建立关系网的机会。不过，粮农组织承认其实施能力建设的方式需要改变——从组织作为供给驱动型能力建设的实施者变为组织作为需求驱动型能力建设的推动者。

25. 为了适应不断变化的发展合作架构，粮农组织认识到需要调整运作方式，并且已采取相应步骤。针对《外部独立评价报告》（2007）建议的改革，粮农组织针对 2010—2011 两年度的《近期行动计划》侧重于四个关键主题：

- 通过定义一个结果框架进行结果管理，该框架包括粮农组织的愿景、三个总体目标和十一项战略目标，以及相关行动手段；
- 一体行动，包括为区域办事处分配更强有力的决策职能，并投资建设下放办事处的能力，使其在运作中能够采用与总部相同的全组织工具和设施；
- 引进一个绩效管理系统，并审查人力资源政策；以及
- 改革行政管理，包括为三个常驻罗马机构设立联合采购组。

26. 能力建设是粮农组织新的《战略框架》（2010—2019）中八项核心职能之一，在“为促进技术转让和能力建设提供技术支持”之下。这包含所有三个能力建设层面的技术能力和职能能力²，旨在推动内部流程的统筹，以便“新的能力建设方法在现有体系和程序内全面制度化”。

27. 新的《战略框架》中提到的能力建设主要参照以下三个关键领域：

¹ 关于粮农组织能力建设战略草案的综述参见第 IX 节。

² 技术能力被定义为“用于完成以可持续的方式进行集约化生产、对资源进行管理和最终提高粮食安全水平所需的任务”的能力。职能能力相对涉及“政策、知识、伙伴合作以及实施/落实等领域”。

- 政策援助工作（尤其关于粮食安全和营养），这不仅包括政策制定、实施和监测方面的能力建设，还包括制度强化/调整以及为制定计划确定成员国的优先事项；
- 贸易相关能力建设，帮助各国制定政策和战略，促使私营部门响应新的市场需求和机遇。此外，《战略框架》强调了沿着价值链建设小农户能力的重要性，提高他们的生产力，使他们从自给自足向市场导向型农业转变；以及
- 数据和统计资料的获取、分析和管理，这包括加强各国收集、整理、分析和传播相关及时数据的能力，并扩大获取粮农组织信息材料和服务的渠道。

评价的范围、方法、重点和局限性

A. 范 围

28. 如职权范围（附录 1）所述，评价集中在非洲特别是撒哈拉以南非洲，那里的需求被认为是最大的，而许多国家在实现千年发展目标方面远远落后。个人、组织和机构/社会等综合因素产生的能力相关限制往往被视为非洲发展的主要障碍。这在农业方面尤其如此。农业在区域和国家一级占国内生产总值（GDP）的很大一块比例，其中“极度缺乏训练有素的人员”³以及组织和机构的薄弱状态是造成该部门表现不佳的关键因素。评价包括自 2000 年以来实行的能力建设举措，以评估产生结果的工作中涉及的长期过程。

29. 鉴于如上所述能力建设的广度和粮农组织能力建设活动的多样性，评价小组确定了评价的范围，包括：

- 粮农组织在国家或区域一级专门为提高能力而设立的举措，以及作为其它项目或计划目标的一部分有助于能力建设的举措。对于这些举措，能力建设是材料或服务的一个明确而实质性的组成部分。如果全球项目和国际举措显著覆盖非洲国家，那么也纳入考虑范围；以及
- 只有那些在国家/区域一级通过某种教学方法调整或制定的规范化材料。不评估一般的知识分享活动，如会议和研讨会，以及资料，例如技术论文和通讯及信息材料（例如数据库）。

B. 方 法

30. 评价方法详见附录 2。

31. 评价始于 2009 年 3 月至 6 月的启动阶段，目标是完善评价范围，明确分析框架，开发方法工具并提供评价在组织方面的细节。

³ 《粮农组织独立外部评价》，2007，第 166 页。

32. 在启动阶段，小组准备了一个评价矩阵并用其作为参考工具，其中包括要解决的问题和指标。评价借鉴了各种方法来评估粮农组织能力建设活动的结果和遵循的过程，其中包括：逻辑模型；参与式方法和系统方法；以及针对良好做法和经验教训的基准比较。

33. 评价采用了一组工具，其中包括：

- 对国家一级能力建设活动的清查，涵盖 48 个撒哈拉以南非洲国家。评价小组负责进行清查工作，开始是利用粮农组织实地计划管理信息系统（FPMIS）对各国综合情况进行审查。这些审查辅之以向各部门索要的资料、对工作人员的访谈以及国别案例研究。小组利用清查工作编写了附录 7 中包含的综述；
- 评价的综合集成分析，其目标是审查、汇总和综合粮农组织评价处自 2003 年以来完成的 33 个选定国家项目和计划评价关于能力建设的调查结果和建议。完整的报告作为附录 9 纳入其中；
- 国别案例研究和补充性实地考察：国别案例研究和实地考察构成了评价的基础。案例研究的目标是对六个非洲国家能力建设活动的相关性和有效性进行全面评估。评价小组根据《初始报告》中列出的明确标准选定了上述国家。这些国家是：非洲西部的布基纳法索和加纳；以及非洲东部和南部的乌干达、肯尼亚、马拉维和坦桑尼亚。国别案例研究分两个阶段进行。在第一阶段，当地专家在核心小组的支持下完成实地工作。他们的主要任务是通过参与式研讨会、专题讨论、调查和对能力建设活动受益者及其他利益相关者的访谈，收集选定的一些实地能力建设活动的相关信息。国别案例研究的第二阶段是核心小组对这六个选定国家为期一周的实地考察活动的一部分。通过采访一个非常广泛的利益相关者群体，小组对受益者分析进行了补充。小组咨询了伙伴机构、现有及潜在的合作伙伴，以及双边和多边机构。小组成员编写了全面的国别报告（附件 10），作为总体调查结果的基础。附件 5 提供了会见的所有人员名单。附件 11 提供了受益人评估报告；
- 补充性实地考察：除了被访的六个国家外，为评估粮农组织的制度安排和为各国提供技术支持的能力，核心小组还访问了粮农组织设在加纳的非洲区域办事处、设在埃塞俄比亚的东部非洲分区域办事处、设在加纳的西部非洲分区域办事处、设在加蓬的中部非洲分区域办事处和设在津巴布韦的南部非洲分区域办事处；以及
- 能力建设规范性材料评估：对包含 31 种规范性材料的立意抽样样本进行了评估，包括指南、手册、光盘和在线学习工具。评估涉及其内容的质量和相关性，并在适当时候考察其在实地的有效性，包括是否能到达目标受众，它们与目标和国家背景的相关性，其互动能力和随时间保持相关性或适应变化的潜力。完整的报告请参见附件 8。

34. 评估人员总共采访了 410 人：粮农组织总部工作人员 89 人、区域办事处和分区域办事处 40 人、非洲国家工作人员 27 人以及粮农组织能力建设活动中涉及的 254 位利益相关者/伙伴。⁴

35. 两项举措促进了调查结果的分析和报告的撰写：

- 2009 年 11 月实地考察结束后举行的小组讨论，在此期间对不同评价工具产生的调查结果进行了验证和完善；以及
- 向总部和区域工作人员介绍初步结果，并进行讨论。

36. 评估人员利用文档中收集的证据平衡人们在访谈中表述的意见，并用交叉验证方法来核实他们的主要结果。在做出判断时，小组成员也借鉴了他们的个人经验以及在能力建设成效方面既有的良好做法。

37. 最后，2010 年 2 月，一个同行审查小组⁵针对评价结论和建议的技术合理性提供了反馈。

C. 重点和局限性

38. 评价涉及职权范围内列出的以下几个广泛问题：

- 粮农组织的能力建设方法是否符合新出现的良好规范？是否能促进伙伴国家的强烈主人翁意识？
- 能力建设举措是否针对阐述或隐含的需求，以及如何有助于减贫？
- 粮农组织能力建设工作的优缺点是什么？
- 粮农组织是否将其工作重点放在其能力建设支持上有比较优势的方面？
- 是否与国家机构和其它机构有效合作？
- 粮农组织未来在能力建设方面应发挥怎样的作用？
- 粮农组织全组织能力建设战略如何体现上述关注事项？

39. 对于后者，小组在撰写本报告时尚未获得最终文件。不过，小组审查了该战略的草案版本；尽管没有进行深入的分析，但是小组在本报告涉及粮农组织能力建设概念和方法的第 IX 节以及关于结论和建议的第 X 节和第 XI 节都提到了该战略。

40. 评价工作有许多局限性；最具挑战性的是，涉及相对于一个几乎贯穿粮农组织所有计划的工作领域所收集信息的代表性。在这方面，评价得出了一般性结论，引用了大量证据，使用了许多实例来支持其调查结果，并运用了各种评价工具。

⁴ 完整名单请参见附件 5。

⁵ 审查小组成员与他们的报告一起在附件 4 中介绍。

粮农组织非洲能力建设工作综述

41. 本节对粮农组织自 2004 年以来在撒哈拉以南非洲实施的所有实地项目（国家、区域和国际项目，包括电视粮食集资项目）的相关文档中的能力建设活动进行了概要介绍⁶。介绍囊括了大约 3,000 个项目，不包括 2004 年至 2009 年间预算低于 100 万美元的项目，也不包括在总部进行但并未体现在非洲项目中的能力建设规范活动。这一综述评估能力建设活动在何种程度上涉及三个能力建设层面（个人、组织和有利环境）、其地理覆盖范围，以及其与一些指数的关系。这些项目涉及粮农组织通过软件（例如技术援助、培训、讲习班、知识和信息分享）、硬件（例如提供农业投入、基础设施和设备，包括信息技术设施和实验室）以及在较小程度上的财政援助发展起来的技术能力和职能能力。⁷以下是附件 7 所含完整报告的摘要。

42. 分析发现粮农组织的国家项目约有一半⁸包含强有力的能力建设组成部分：⁹

- 其中，四分之三侧重于通过技术培训、讲习班、考察和示范课程发展个人¹⁰的能力；
- 23% 包括通过重组、设立单位和委员会以及开发/增强信息管理系统提高组织能力¹¹；
- 27% 涉及通过与各国政府密切合作，确定政策和计划或建立和加强利益相关者（包括权力下放的政府单位、非政府组织和私营部门）之间的制度联系来创造有利环境。如果评估人员将通过区域项目提供的支持包括在内，那么这个比例可能会显著提高。例如粮农组织在国际规范和标准的传播/实施方面发挥关键作用的区域项目，以及它在跨界问题治理和自然资源管理方面充当诚实中间人的区域项目。
- 在国家一级，大多数能力建设干预措施只针对一个层面，30% 针对两个层面，只有 4% 针对所有三个层面。分析分别反映的是个别项目和国家项目情况，而随时间推移的项目分析更有可能反映跨越不同层面的活动。¹²

⁶ 这项综述从实地计划管理信息系统（FPMIS）获取信息，重点是实地项目。因此，并不包括在总部进行的和（或）未在项目中体现的能力建设工作。

⁷ 硬件和财政援助支持只有在结合软件部分时，评价才将其视为能力建设活动的一个组成部分。

⁸ 在莫桑比克、津巴布韦、塞拉利昂、冈比亚、塞内加尔、南非和马拉维，约有 60% 的项目十分重视能力建设。

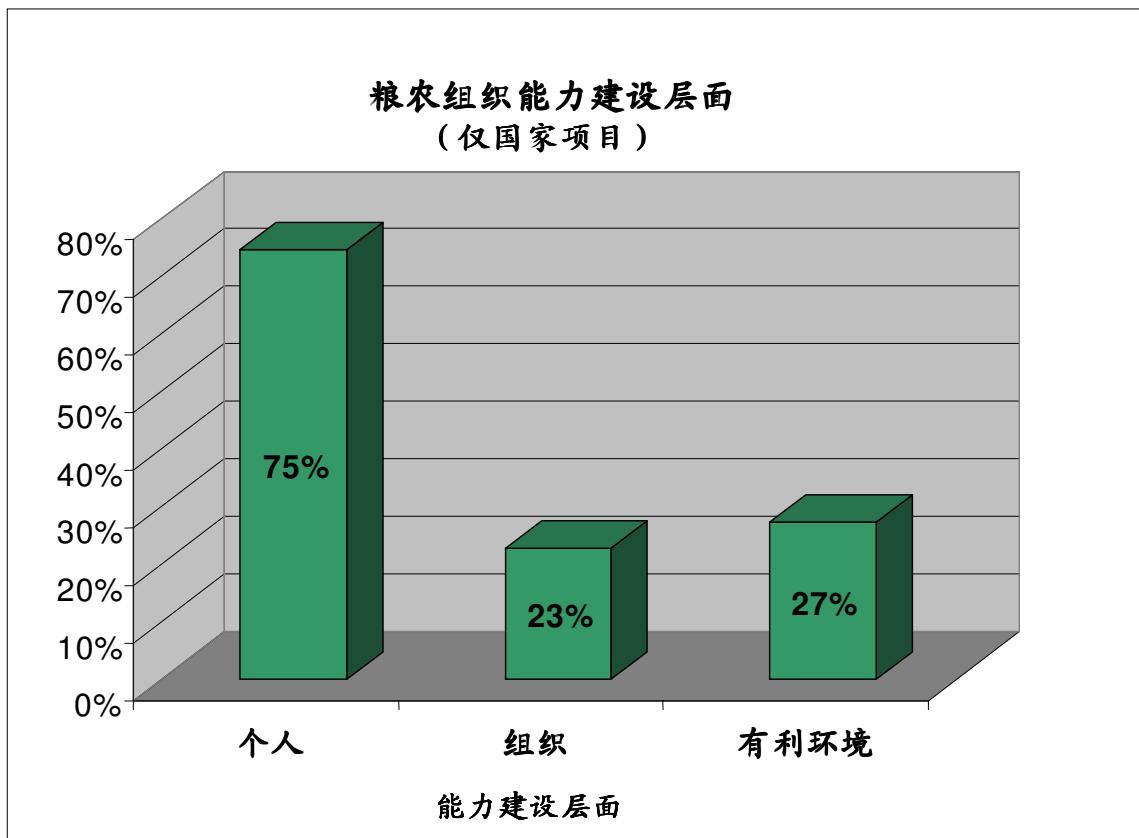
⁹ 评价工作确定了相对于每个项目的近期目标、活动和具体目标层面的能力建设内容。评价小组成员按照 1（最低）到 5（最高）的评分方法评估了对能力建设的重视程度。等级高于 3 的那些项目被视为包含“强有力的能力建设组成部分”。

¹⁰ 主要是政府官员或农民的能力，包括农民田间学校。

¹¹ 政府部门和机构的能力以及在较小程度上农民协会和小型企业的能力。

¹² 这将在本报告后面部分反映，调查结果表明，随着时间的推移，粮农组织许多最有效并可持续的干预措施都在所有三个层面上进行了干预：肯尼亚植物健康检查署（Kephis）、尼罗河流域倡议、林业、渔业以及统计。

图 1



43. 在国家项目中，47%包括一些针对政府部门和机构的能力建设¹³，而 42%针对农民和社区组织，特别是通过建立农民田间学校。只有 11%的粮农组织干预措施包括加强私营部门的内容，这些主要是向小型企业和农业综合企业加工单位提供培训并促进它们与机构之间的联系。

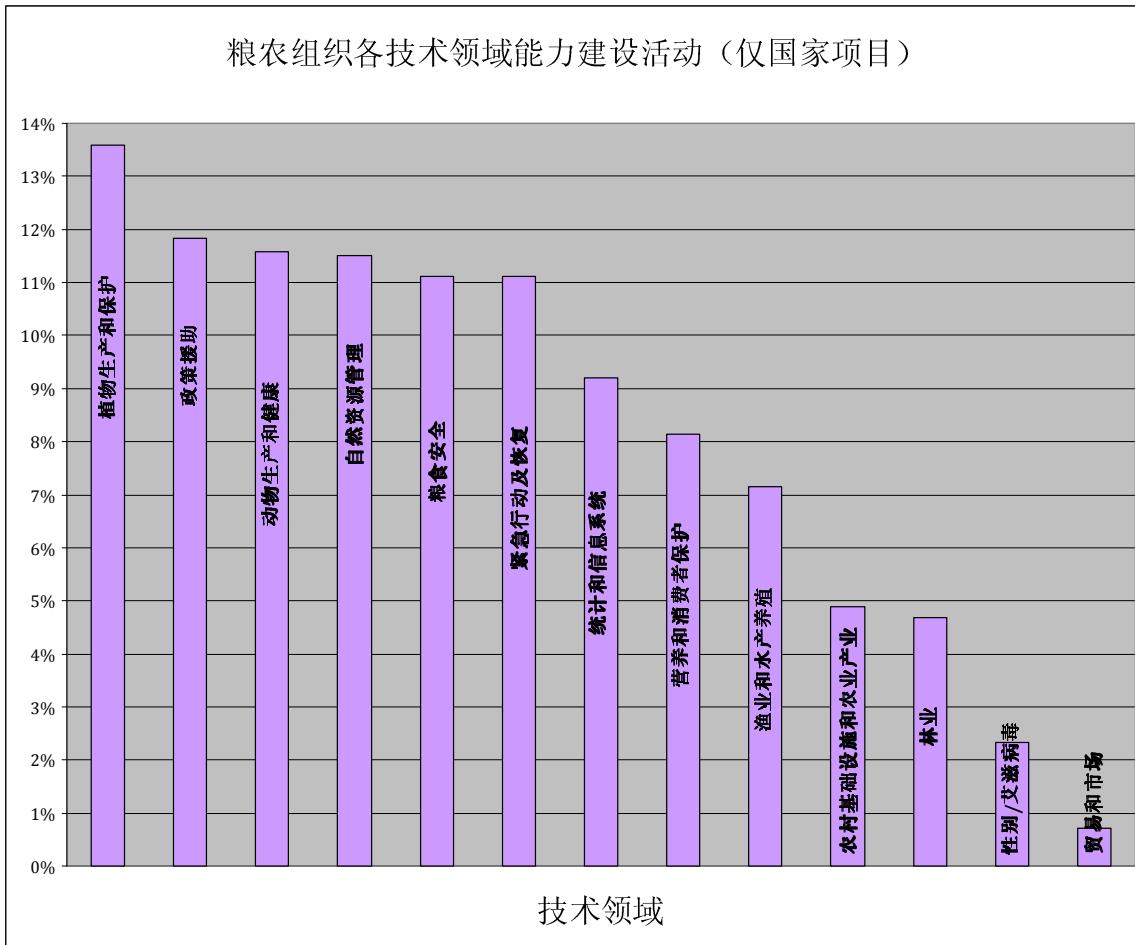
44. 粮农组织的能力建设活动贯穿本组织所有的技术领域。如图 2 所示，国家一级的能力建设努力集中在植物生产和保护、土地和水资源管理、动物健康和生产、粮食安全、信息管理系统和统计等领域。政策援助，包括与粮食安全、林业、渔业和其它技术领域相关的政策援助，占粮农组织在各国所有能力建设工作的 12%。紧急行动及恢复干预这个能力建设组成部分也很重要¹⁴。“贸易和市场”占 1%，粮农组织在该领域投入了最少的能力建设努力。相对较少的国家林业项目侧重于能力建设¹⁵，这可以解释为事实上粮农组织的大多数林业工作是通过全球性支持计划在区域基础上进行的。农村基础设施和农业产业仅集中在少数几个国家，例如加纳、南非和赞比亚。几乎没有项目专门针对社会性别和艾滋病毒/艾滋病。

¹³ 包括区域组织、实验室和国家研究中心。

¹⁴ 这包括针对国内流离失所者的许多农民田间学校，涉及种子分配、重新安置和生计方案，以及促进有利环境的举措，包括粮农组织在农业部门恢复以及协调政府和发展伙伴努力方面的领导作用。

¹⁵ 在安哥拉、喀麦隆、科摩罗、刚果、冈比亚、莫桑比克和坦桑尼亚有一些涉及国家森林监测和评估相关工作的能力建设活动，而在肯尼亚和赞比亚有涉及土地综合利用评估工作的能力建设活动。

图 2



45. 在汇总国家数据时，各个分区域的调查结果很相似，只有南部非洲例外。在那里，粮农组织的能力建设工作更多地侧重于公共部门（57%），高于西部非洲（38%）。中部非洲森林管理能力建设干预措施的比例与撒哈拉以南非洲 3%¹⁶ 的区域平均水平相符，鉴于森林资源的范围，这是一个比较低的数字。在西部非洲，只发现 3% 的项目涉及统计和信息管理，远低于撒哈拉以南非洲的平均水平。这个小比例包括在尼日尔、布基纳法索、冈比亚和利比里亚的活动，在一些西非国家根本没有项目¹⁷。

46. 如下表 1 所示，粮农组织能力建设活动在东部和西部非洲区域比例较高，这两个区域的营养不良和人类发展指数较高。

¹⁶ 这一数字不包括两个区域能力建设项目，一个与中部非洲森林委员会（COMIFAC）合作，另一个旨在通过非林木产品培训促进粮食安全。

¹⁷ 这不包括区域项目和区域间项目，例如欧洲委员会/粮农组织粮食安全信息行动项目和预警信息系统项目（GTFS/INT/928/ITA），后者覆盖贝宁、布基纳法索、几内亚比绍、科特迪瓦、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥。

表 1：粮农组织能力建设重点，按分区域和主要需求指标划分

分区域	国家项目中的 能力建设重点 (占非洲总能力建设百分比)	人类发展指数 (2009)	营养不足 (占 2002 – 2004 年 人口百分比)	农业 (占 2006 年 GDP 百分比)
中部	18%	148.6	36.2	21.9
东部	30.7%	161.6	42.3	31.1
南部	22.9%	146.8	31.9	21.6
西部	28.4%	165.1	24.9	37.0

47. 表 1 掩盖了粮农组织在一些中部非洲国家能力建设投资不足的问题，因为该区域的大多数能力建设活动都集中在刚果民主共和国。综述（附件 7）显示西部和中部非洲一些营养不良较严重的国家能力建设项目相对较少，包括乍得、多哥、中非共和国、卢旺达和几内亚比绍。

48. 综述还突出了能力建设活动在“冲突和冲突后”国家分布的不平等。刚果民主共和国、苏丹、索马里和莫桑比克等国的能力建设项目集中度相对较高，而其它情况类似的国家项目则少得多，如安哥拉、科特迪瓦、乍得和卢旺达。

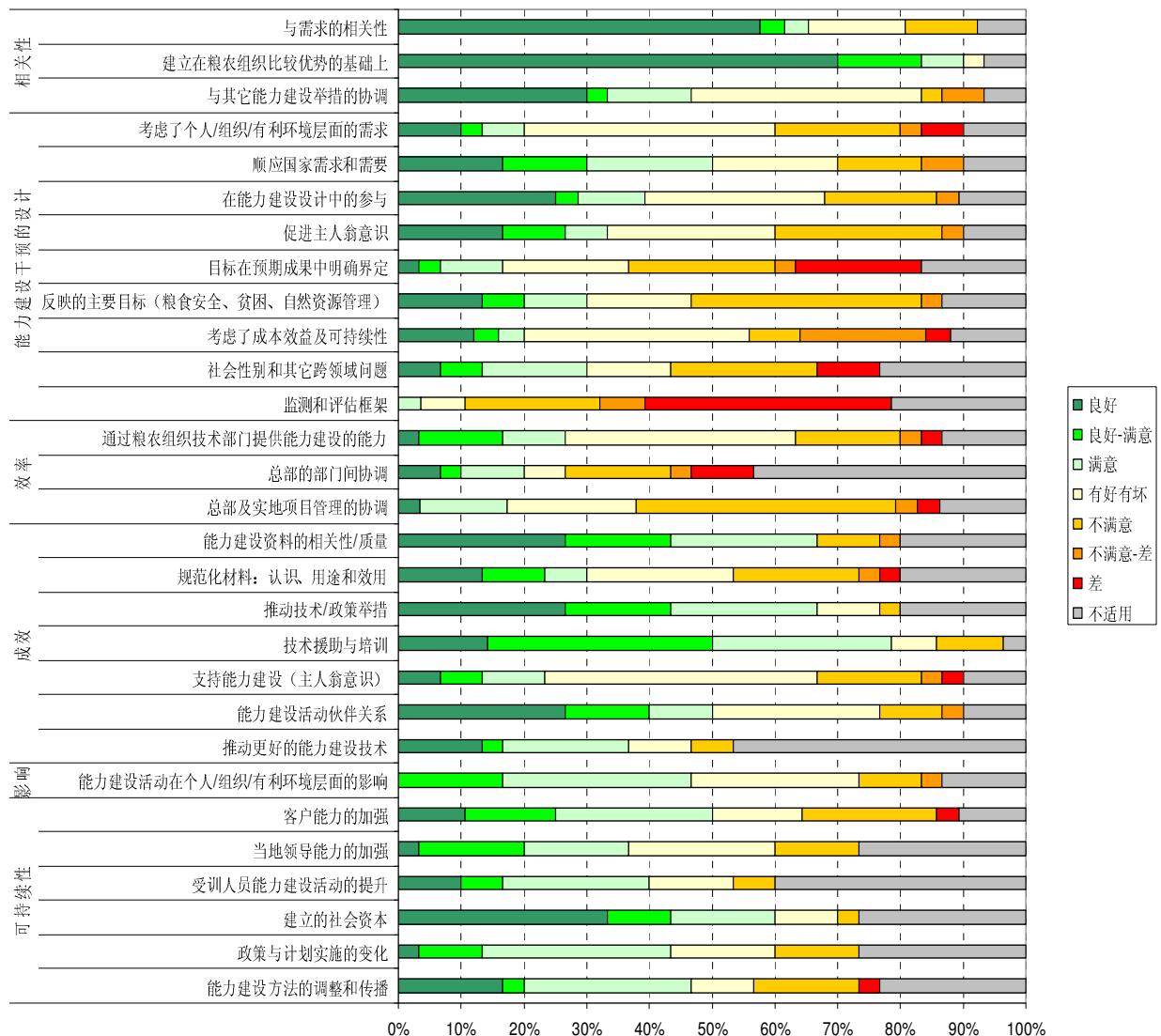
调查结果

49. 以下介绍的调查结果考虑了“方法”一节中列出的评价问题，使用下列标准：相关性、设计、有效性、可持续性、影响、社会性别、伙伴关系和粮农组织提供能力建设的自身能力。规范化材料评价的结果单独列在后面。

50. 元评价（附件 9）综合了以往评价中能力建设的长处和弱点。结果摘要如图 3 所示，显示了：

- 三个领域中良好/满意的成绩：各种类型/格式的能力建设资料的质量/相关性、对技术/政策举措的推动以及提供的技术援助与培训；
- 在以下领域有好有坏的成绩：规范化材料的认识/使用/效用、建立伙伴关系培养和提高个人和组织实施能力建设的能力，以及社会性别和其它跨领域问题；
- 不满意或差的成绩，涉及有效后续工作的提供、对能力建设干预中主人翁意识的支持以及监测和评估框架。

图 3：粮农组织的能力建设表现（体现在评价报告之中）



51. 国别案例研究显示了类似的结果。所有三个能力建设层面中许多实施良好的干预措施都具有较好的短期成果，但很少能够足够长时间地保持其势头，随着时间的推移以巩固的有利环境、更有效的组织行为和个人技能的应用等形式显示出持久的成果。

A. 粮农组织工作的相关性

52. 综述¹⁸中给出的能力建设活动分析显示，粮农组织已经在不同程度上介入了与其使命相关的所有部门。国别案例研究表明，粮农组织在大多数情况下与国家和社会需求相一致。元评价证实，大约 70% 的粮农组织项目反映了国家重点，尽管缺乏适当的需求评估。

¹⁸ 参见附件 7。

53. 绝大多数实地层面的干预措施，包括在技术领域开展的活动以及与粮农组织作为“诚实中间人”角色相关的活动，似乎都利用了粮农组织的比较优势。不过，在某些情况下，利益相关者指责粮农组织采取了“食谱式”方法，其中只包括了事先规划和实施的标准程序化能力建设干预措施，完全忽视当地需求或背景，从而降低了主人翁意识和可持续发展的潜力。¹⁹

国家中期重点框架中确定的优先重点

54. 评价发现国家中期重点框架（NMTFs）一般都与国家发展计划和联合国发展援助框架（UNDAFs）中表述的国家重点相一致。开展案例研究的大多数国家都已经落实或规划了国家中期重点框架，而且看上去是由国家农业框架政策驱动的，并且在政府的参与下制定。粮农组织工作人员，特别是粮农组织驻国家代表，承认国家中期重点框架对于根据国家重点规划能力建设干预措施的重要性。

55. 不过，我们审查的文档都没有纳入对能力建设需求的分析，或者设定与能力建设有关的明确追求重点。事实上，设定的大多数一般干预领域让评估人员得出结论，粮农组织似乎更多的是针对短期的国家特别要求，而不是双方共同确定的长期能力建设目标和重点。对政府官员的访谈和国别评价证实，粮农组织尚未使用国家中期重点框架作为其干预措施的一个战略方法。评价认为，只有在粮农组织驻国家办事处得到加强，使他们能够积极主动地指出政府未明确的需求和新出现的问题时，这才有可能发生。

56. 尽管有必要为能力建设设定优先重点，不过评价承认，粮农组织需要保持灵活性，随时准备应对紧急需求，例如与病虫害控制相关的那些需求。虽然资金紧张，但是评价小组发现有证据表明，粮农组织的能力建设干预措施可及时并适当地支持与紧急需求相关的能力建设工作，例如技术合作计划（TCP）在乌干达的香蕉枯萎病项目。

受访者表述的国家能力建设重点

57. 来自受益人评估和国家考察的证据证实，粮农组织的能力建设干预措施与感知到的需求相关。在大多数情况下，粮农组织能够很好地响应国别报告（附录10）中分析的各种国家政策文件所表述的国家需求。受访者指出了许多他们认为粮农组织很适合提供更多援助的能力差距。包括跨界动物疾病预防和控制、灌溉和水资源管理、数据管理和农业统计，以及涉及整个价值链的农产品商品化。

¹⁹ 在这个意义上，一些国家引进粮食安全信息系统的项目构成了一个很好的例子，国家伙伴认为由总部主导的分析工具过于供给导向型。

58. 利益相关者还将气候变化、艾滋病毒/艾滋病和社会性别确认为粮农组织应当进一步参与的重要领域。评价小组建议，粮农组织应评估它在这些交叉领域发展能力的潜在作用和比较优势，并且在实施项目时考虑与专门从事这些领域的组织合作。²⁰

59. 评价小组在分区域办事处的交流揭示了另一个值得粮农组织关注的问题——对外国人的大量土地租赁。政府官员必须确保土地交易中包括补偿机制，特别针对周边社区的，并确保遵循健全的环境实践。有些在制定新政策时需要能力建设援助。

60. 许多受访者，包括私营部门和社区组织，表示粮农组织有必要支持培养与个人和组织有效性相关的软技能。国家考察和综合集成分析注意到，许多人要求在信息与通信技术、参与式研究、政策分析和战略规划、预算编制、市场营销和管理等领域开展结合技术技能的培训。沟通和写作技巧也被经常提及，还有与领导力、创造力、谈判、宣传和激励相关的软技能。事实上，许多能力建设干预失败，正是因为它们没有考虑软技能。参与的过程和方式有助于培养这些技能，必要时建立伙伴关系以纳入专家意见也很有帮助。

与其它能力建设举措的协调

61. 元评价发现，粮农组织仅在审查的一半案例中将其能力建设活动与各国政府和（或）发展伙伴的其它能力建设举措相协调。在国别案例研究中反映了类似的调查结果，证实粮农组织有时会与各国政府和合作伙伴在其它能力建设工作中协作，但并非始终如此。评价小组发现了一些突出的成就，特别是在粮食安全信息领域。例如，对欧洲委员会/粮农组织粮食安全信息行动（FSIA）计划的最终评价突出了与粮食安全信息系统进而与当地能力、资源和行动计划的联系，因此有可能提高计划成果的可持续性。德国技术合作署（GTZ）在莫桑比克通过粮农组织粮食安全政策支持实施的配套能力建设举措提供了成功进行能力建设协调的范例。

从三个能力建设层面视角考察粮农组织工作的相关性

a) 有利环境层面

62. 随着人们越来越重视由国家主导的发展需求决策，许多受访者认为粮农组织特别适合协助农业、林业和渔业相关决策团体。在被访的一些国家，评价小组注意到，粮农组织没有充分利用其作为国家工作组、捐助方和联合国发展援助领域的诚实中间人、促进者和专家顾问的公认比较优势。津巴布韦是一个例外，评

²⁰ 欲了解更多详情，请参阅关于伙伴关系的第 VII.G 节。

价小组在那里发现粮农组织在其应急计划中发挥了这种作用，提升了粮农组织在广大利益相关者中间的形象，以及他们对粮农组织的尊重。

63. 从收集的证据来看，粮农组织一直在帮助响应各国政策援助请求，尤其是在将粮食安全问题纳入国家农业政策和发展政策方面。包括如下例子：

- 布基纳法索，其中粮农组织在挪威伙伴关系合作协议（PCA）²¹下的能力建设活动，着眼于在分析贫困和粮食安全影响以及制定农业和农村发展政策的过程中提高能力并提供技术援助；
- 肯尼亚，其中粮农组织与政府合作制定国家粮食和营养政策；以及
- 坦桑尼亚，其中粮农组织一直在积极支持国家灌溉政策和转型战略，并协助国家增长和减贫战略方面的能力建设。

64. 粮农组织对植物保护和粮食安全相关政策和监管框架尤其是《国际植物保护公约》和《食品法典》的援助的重要性在与政府代表的访谈过程中表现得尤为突出。粮农组织在这些领域的支持十分必要并且备受赞赏，有助于提高各国出口产品、保护农业并适应日益复杂的城市消费需求的能力。评价在许多国家在粮农组织对渔业和林业政策和监管框架的支持中发现了相关工作的证据。特别是，对粮农组织在国家森林监测和评估（NFMA）以及土地综合利用评估（ILUA）进程框架内建立²²国家政策对话论坛的贡献尤其备受赞赏，因为它们涉及众多参与者，包括开展森林管理工作的民间社会组织，有些是在国家以下层级。评价发现，虽然粮农组织过去直接为政策制定做贡献，但是最近其工作主要侧重于促进、协调和规范制定，包括通过粮农组织应急计划。这项工作还有助于培养相关软技能，并协助有关国家从人道主义援助逐渐转向发展援助。

65. 然而，有关国家在政策制定之后的执行能力薄弱，这严重阻碍了粮农组织在政策/有利环境层面实现可持续的结果。几个国家的利益相关者呼吁粮农组织将重点从政策制定转移到政策实施，声称粮农组织还做得不够，需要在国家一级进一步加强能力，把政策转化为行动。但是，这需要更多的跨部门联系，需要协助政府与其它参与者打交道。粮农组织在这方面的记录有好有坏，正面的例子有在布基纳法索的统计工作以及对肯尼亚粮食安全指导小组的支持，反面的例子有在布基纳法索的森林权力下放举措和在马拉维的统计工作。

66. 为响应对政策实施相关能力建设干预措施的需求，需要发展参与者在地方和省一级加强薄弱环节的能力，因为大多数国家都将政府服务部门的权力下放。对于粮农组织在刚果民主共和国的合作的评价加强了这一论点，内容如下：

²¹ 挪威伙伴关系合作协议战略 A1 目标 1：在减贫战略文件（PRSPs）和其它政策中纳入粮食安全目标、政策、计划和监测机制（FNOP/INT/109/NOR）。

²² 在加纳、布基纳法索和其它国家。

对粮农组织来说，省一级的持续权力下放过程构成了一个挑战，同时也是一个机会。这里非常需要协助治理机构和省级公共机构。粮农组织提供的能力建设支持集中在中央服务部门，若与权力下放过程相符，将产生更大的协同增效作用。从这个意义来说，省级农业、林业和渔业服务部门的极度薄弱构成了粮农组织可以发挥重要作用的一个领域。²³

67. 许多受访者认为粮农组织可以做更多事情，利用第一线的伙伴关系（例如它在实施农民田间学校时形成的伙伴关系），在地方一级协助发展能力。评价小组会见了一些生产者组织，他们表示有兴趣缩小中央和地方一级的能力差距，从而使粮农组织能够随着权力下放进程保持相关性。

68. 粮农组织一直在积极开发一些非洲国家的信息管理平台。利益相关者非常赞赏这些努力，特别是促进各机构之间的交流和改善由此产生的信息流动。评价小组对利益相关者广泛赞誉的加纳农业信息网络系统（GAINS）和肯尼亚农业信息网络（KAINET）留下了深刻的印象，它们将研究、推广、农民和执行机构联系起来，并推动有效的信息交流与合作。²⁴他们还赞扬了东部非洲农村知识网络，其创新之处是把农民、小商贩和市场信息服务提供者联系起来。受访者发现这些举措具有很强的针对性，所以他们希望将其推广。

b) 组织层面

69. 粮农组织协助各国政府加强其组织能力。粮农组织在所有开展案例研究的国家尤其积极协助政府机构支持植物保护和跨界动物疾病（还通过建立和加强实验室）、粮食安全、统计和信息管理。

70. 粮农组织在这个层面的大部分工作集中在数据和信息管理上，涉及广泛的技术领域，从粮食安全到动物健康、渔业、农业统计等，而发展伙伴和捐助方认为所有这些工作都很重要。尽管粮农组织的数据收集和分析工作对关键信息需求做出了响应，但是大多数受访者对评估人员表示，粮农组织需要进一步参与促进相关部门之间的沟通，并建立有效的跨部门信息共享机制。

71. 粮农组织还开始着手对组织结构调整采取一些有针对性并受到高度评价的干预措施。例如，在肯尼亚，粮农组织协助政府设立管理农业综合企业和农业政策的部门，以更好地为商业利益和边缘社区服务。

²³ 《粮农组织在刚果民主共和国合作评价（2003–2007）》，2008年，第7页

²⁴ 在乌干达，建立农业研究推广网络（ARENET）的类似经历最后结果不太积极，这并不涉及利益相关者建立并赞赏的联系，而是由于与通讯和网站有关的项目设计存在缺陷。

72. 在区域一级，粮农组织发挥了有限但非常重要的作用，发展技术组织的能力，例如几内亚湾区域渔业委员会（COREP）、中部非洲森林委员会（COMIFAC）、国际水和环境工程研究所、维多利亚湖渔业组织和尼罗河流域倡议，对非洲的发展至关重要。在西部区域对建立和开发跨界动植物病虫害紧急预防系统（EMPRES）不可缺少的支持是粮农组织在能力建设组织层面相关性的一个良好范例。

73. 评估人员发现人们广泛赞赏粮农组织在布基纳法索、尼日尔和塞内加尔加强生产者组织参与政策审议能力的努力。在评价小组访问的其它一些国家，类似的干预措施也被认为极其重要，其中包括加纳、乌干达、肯尼亚和坦桑尼亚，这些国家有强大的生产者组织和经销商组织。一些利益相关者还建议粮农组织应帮助农民田间学校团体拥有更多的发言权，更好地网络化并与市场、服务和既定生产者组织的政策和宣传举措相关联。

c) 个人层面

74. 评价小组发现较难评估粮农组织旨在发展个人能力的相关工作，因为存在大量受访者和项目受益者，而且可利用的信息在很大程度上带有轶闻性质。不过，小组发现受益人评估和国家考察中的信息足以得出结论，粮农组织对提高个人技术知识和能力的贡献在很大程度上是相关和有价值的。评价认为粮农组织有必要继续参与这些实地活动，为其规范工作提供实用经验，而且更重要的是，发展各国的能力，以检验新的方法和技术是否适当满足他们的需求。

75. 不过，正如前面所指出的，虽然技术能力的发展似乎具有相关性，但是粮农组织很少注意发展有可能显著影响组织和政策/有利环境层面绩效的“软技能”。一个突出的例子是：加纳的养鱼户对他们接受的罗非鱼养殖技术培训表示衷心感谢，不过同时也表示担心他们缺乏技能和组织能力，无法在此领域有条不紊地开展工作。

B. 设计、方法和方式

76. 本评价根据《评价初始报告》中界定以及插文 2 中列示的国际公认的良好规范评估了能力建设活动的设计、方法和方式。

插文 2：能力建设干预措施设计的良好规范²⁵

- **了解背景：**初始背景分析和问题定义、变化来源鉴别、交付、经验的学习和交流等因素对于有效的能力建设至关重要；
- **需求评估：**能力建设活动应基于全面的能力需求评估，不仅包括个人能力建设需求，而且包括组织和制度分析，考虑与能力建设工作所关注背景有关的正式和非正式内容以及激励结构。
- **当地伙伴：**在执行阶段，能力建设提供者应优先考虑当地/区域能力建设服务供应方，为能力建设培养内生能力，并确保这些供应方有充足的时间去认识和了解背景，从而采用适当的方法和工具。
- **宣传和召集作用：**有必要通过发挥中立召集作用，推动政府、非政府组织和捐助方之间的伙伴关系以及号召所有利益相关者履行能力建设承诺，为能力建设做出贡献。
- **高层次规划进程中的能力建设：**在共同国家评估（CCA）和联合国发展援助框架（UNDAF）进程中倡导能力建设以及寻找和利用组织改革和战略调整机遇被认为是良好做法，可以确保培训和人力资源能力的形成作为具体高层次发展目标被全面纳入其中。
- **应当运用灵活的方法：**在能力建设干预措施的设计和实施过程中，能力建设干预方式应结合并适应背景情况。
- **在脆弱国家的能力建设：**在脆弱国家，政府能力建设应保持作为一个重要的目标，与非政府参与者的能力建设相平衡，从而加强公共部门能力的长远发展，同时避免“集中效应”。
- **能力建设的监测和评价：**有必要检查结果和影响程度——衡量为个人、组织和最终受益者带来的好处。
- **伙伴关系：**对能力建设来说，契约安排与合作和社团伙伴关系一样有益，其中会出现相互学习，共享或移交决策权力，并具有更高层次的伙伴主人翁意识。

软 件

- 在各种培训方式中，同伴学习/培训显然是一种很好的做法；同伴之间充分信任（这是技能转移的关键），并来自相关的制度环境。
- 知识和信息共享是促进广泛能力建设的关键，特别是当技术扩大和获取公共物品的渠道改善时。项目工作人员应发挥促进作用，避免替代（填补能力差距），并抵制承担能力建设举措领导角色的诱惑。

硬 件

- 特别是，信息技术投资是最有效的能力建设提升方式之一。有大量的例子表明，新技术的成本可能低于旧技术。

²⁵ 这些规范基于为本评价进行的文献综述。

总体调查结果

77. 项目在设计时充分了解项目在当地的物理和社会条件，并且对现有能力和能力差距有清晰的认识，这样一来，粮农组织的能力建设努力就会比较成功。

78. 评价证实项目的实施过程非常重要²⁶。找到了一些看似成功的案例，其中对项目过程的设计同对产出的设计一样重视。对过程的重视促使软技能伴随技术技能的转移而得以发展。²⁷

79. 评价发现粮农组织能力建设举措的设计普遍较差，缺乏明确的需求评估。在综合集成分析工作审查的项目中，有 50%—70% 的项目，除了其中一个问题（对利益相关者需求的响应）以外，其他所有与设计相关的问题都被评为不满意或差。特别薄弱的领域包括：适当监测和评估框架的设计；目标向明确预期成果的转化；对成本效益和可持续性的考虑；以及能力建设举措在多大程度上考虑所有三个能力建设层面的需求。来自开展案例研究国家的证据有好有坏，一些受益人评估称赞了粮农组织的参与式设计方法，但没有对发展背景给予足够重视。

考虑背景并确定个人、组织和机构层面的需求

80. 综合集成分析发现粮农组织在规划能力建设干预措施前，没有系统地进行适当的需求评估。2009 年的《苏丹机构能力计划：粮食安全信息促进行动（SIFSIA）²⁸中期评价》明确指出，“在未来的培训活动之前应当对个人以及机构和组织的能力建设需求进行明确评估，并制定全面满足这些需求的战略”。

81. 如果能力建设干预措施的设计开始时不适当评估需求、时间、物质条件局限性和制度框架，成功的可能性就会降低，肯尼亚“阿拉伯树胶项目”（Acacia Operation）受益人评估就表明了这一点。在那里，产出质量很差，成果微不足道，这主要是因为设计没有充分考虑上述因素，而且参与程度有限。实施者需要更多地关注背景情况。例如，该项目没有考虑到受益人能力不足，游牧民能力建设存在固有的困难，以及在偏远地区实施和监测涉及游牧民的实地活动充满挑战。受益人评估还发现项目实施者需要更有效地处理认证和市场营销问题。

82. 在三个能力建设层面上糟糕的需求识别是元评价中出现的最弱的设计因素之一。一些项目评价指出，薄弱的需求评估导致错失更具战略性的能力建设目标

²⁶ 坦桑尼亚“过期物品库存”计划受益人评估中的对应合作伙伴明确认为过程很重要，因为这能使他们接触到一系列的技能和知识，并帮助提高地方领导对问题的认识。

²⁷ 坦桑尼亚“过期物品库存”计划受益人评估中的对应合作伙伴明确认为过程很重要，因为这能使他们接触到一系列的技能和知识，并帮助提高地方领导对问题的认识。

²⁸ 《苏丹机构能力计划：粮食安全信息促进行动（SIFSIA）南部计划中期评价》，2009 年，第 28 页。

定位机会，导致项目执行不力，并缺乏可持续的结果。针对政府官员的一次性培训被发现影响很有限，特别是在国际贸易等复杂的领域，甚至当粮农组织把政策规划和实施的知识应用包含在培训材料之中时（在肯尼亚、马拉维和坦桑尼亚的多项计划中就是这么做的）也是如此。

83. 国别案例研究还表明，当能力建设活动作为一个“标准化活动”实施，而对背景情况和三个能力建设层面不够重视时，结果比较差。以在马拉维引进国别统计数据库（CountryStat）和在肯尼亚引进粮食安全阶段综合分类（IPC）工具这两个项目为例，粮农组织本应当在设计和规划阶段更重视机构联系，特别是政府机构方面的联系，尤其是农业部和国家统计局之间的关系以及中央和地方两级之间的关系。

受益人/利益相关者在设计过程的参与

84. 经合组织/发展援助委员会和联合国系统机构认识到，受益人参与项目设计可以帮助建立主人翁意识，鼓励更好地理解背景情况，并确保资源配置发挥其最大优势。加纳和布基纳法索的无盘尾丝虫病地区（OFZ）综合项目²⁹（这需要一个跨学科方法，为跨境规划发展软技能以及一系列不同机构的参与）、联合国在坦桑尼亚西北部的联合倡议³⁰和在乌干达的非洲新稻米行动项目³¹说明了，深入参与能力建设项目的设计和实施过程对其成功为何至关重要。

85. 非洲新稻米行动项目的受益者参与了项目目标设定和实施工作。因此，在评价小组询问时，他们能够清楚地回忆起目标和能力建设活动。这些农民田间学校的参与者继续招募和培训新成员。该项目还请推广人员和政府官员作为执行伙伴，从而建立了向新地区推广的能力。农业、畜牧业和渔业部（MAAIF）的代表表示，需要采取更多举措，将自身与农民和新技术联系起来。³²

86. 在“农业和畜牧业普查筹备援助”项目³³的情形中，国家对应部门在设计中的充分参与有助于将干预重点调整到能力建设领域以及更适合当地需求的方式。

87. 在设计和规划阶段没有充分咨询受益者导致了分歧，损害了结果的可持续性。例如，在“通过治理水利加强在中南部和中西部地区农业项目”³⁴中，培训未按计划进行，因为未参与项目设计和规划的工作人员有不同的任务。一名培训师

²⁹ 针对布基纳法索和加纳跨境无盘尾丝虫病地区的社会经济发展计划（GCP/RAF/376/BEL）。

³⁰ 在坦桑尼亚西北部通过可持续人类发展项目加强人类安全（UNTS/URT/002/UNJ）。

³¹ 在乌干达传播非洲新稻和改善水稻生产系统，以减少贫困，缓解缺粮状况（GCP/UGA/035/JPN）。

³² 摘自 GCP/UGA/035/JPN 项目的《受益人评估》。

³³ TCP/BKF/3102。

³⁴ GCP/BKF/049/SPA。

说：“我们了解到就是这样，选定的学员必须离开整整一个月。”³⁵同样，一个在非洲发展新伙伴关系（NEPAD）框架下旨在提高布隆迪、卢旺达和乌干达跨界地区粮食安全以支持农业现代化的项目³⁶在其设计过程中未与地方当局和农业工作人员充分协商。结果，实施人员不得不就利用外部机构（而不是当地合作社）来管理仓库与农民们进行长时间谈判，而许多参与者抱怨该项目浪费资源在一个比要求小得多的马铃薯仓库上。坦桑尼亚家畜/野生动物综合项目的受益人评估³⁷展示了类似的证据。在该项目下提供的办公室被闲置，而实地活动影响有限，其部分原因就是在项目设计过程中参与程度不足。

88. 至于项目支持活动的设计，似乎受益人很少被纳入设计过程，即使是后来采用参与式实施方案的案例也是如此。很多时候，政策援助强调产出，而不是确保有效的主人翁意识和成果所需的过程。

能力建设干预方式

89. 粮农组织采用了包括讲习班、同伴培训、短期课程在内拥有当地、区域和国际培训师的一系列方式，并有一系列实际接触，包括国际农民辅导员和推广人员参与农民田间学校。总体而言，动手实践和实际接触被认为是最有效的技能发展模式，在马拉维将实用技能传授给孤儿和弱势群体的举措正是如此。³⁸

90. 至于针对农民的能力建设，国家实地考察和受益人评估发现，人们十分赞赏农民田间学校方法和农民对农民的经验分享，认为这是发展农民能力的最佳方法，前提是他们得到执行机构和推广代表的充分支持。评价小组发现，提升个人软技能的促进和参与式方法比结合技术援助的单一正规培训更有效。这突出了过程相对于产出的重要性。“加强加纳养鱼者协会的组织能力”项目³⁹与诸多项目一样，展示了促进知识和技能直接应用的实用培训的重要性，并且这类培训常常需要伴之以相应举措来强化管理和组织能力。若没有后者，在上述养鱼者协会项目的案例中，受益人无法扩大规模并摆脱自给农业。

参与者、协调员和执行机构的战略选择

91. 能力建设干预需要仔细确定受益者（个人和/或组织）、辅导员和执行机构。为实现能力建设目标，计划和项目必须在正确的时间以正确的组合选定正确的人。选择策略可能根据能力建设目标而有所不同。

³⁵ 摘自项目《受益人评估》。

³⁶ 在非洲发展新伙伴关系（NEPAD）框架下提高布隆迪、卢旺达和乌干达跨界地区粮食安全以支持农业现代化（GTFS/RAF/391/ITA）。

³⁷ 非洲保护区附近家畜和野生动物综合管理的新形式（GCP/URT/124/UBG）。

³⁸ 保护和改善孤儿和受艾滋病毒/艾滋病影响儿童的食品和营养安全（GCP/RAF/388/GER）。

³⁹ TCP/GHA/2904。

92. 为评价之目的而审查的许多项目采用包容性标准来选择参与者，而其它一些项目在选择参与者时对社会性别不够重视。例如，加纳针对小规模乳制品行业的一个培训计划⁴⁰挑选了离市场不太远的参与者以便从培训中获益。实施者本应该挑选更密切的参与者或者向离市场比较远的奶农提供更多的支持。肯尼亚“支持保护性农业促进农业和农村可持续发展”计划强调了选择相关培训师和参与者的重要性：“受益者认为如果接受培训的辅导员是当地农民[受过培训的推广人员已调离]，并且如果当地修车厂业主也接受农具制造服务培训，而不仅仅是农业部官员，那么项目会更具可持续性。”⁴¹

93. 受益人评估和元评价发现，在许多情况下，农民和当地辅导员在实地项目中进行能力建设最成功。在某些情况下，利用农民作为辅导员被认为比利用推广代表更有效。在有些情况中，人们发现纳入推广代表对可持续发展而言较为重要，例如乌干达的非洲新稻米项目⁴²就是如此，那里有在当地招募的推广代表可利用。

94. 在项目结束之前某个推广服务或执行机构的后备支持往往十分必要，以确保得到发展的能力制度化。有必要使项目立足于有能力在项目结束之后提供支持的机构。这正是布基纳法索生产系统一跨学科行动重点领域（Prods-PAIA）保护性农业举措的不足之处，尽管它在一系列技术创新领域取得了重大成就，包括推行北方牧民带来的一种技术，并利用同一批牧民与南方的农民打交道。

95. 政策干预辅导员和培训师的选择没有成为一个问题，虽然评价小组注意到，利用组织/政府机构的工作人员作为辅导员为个人创造了应用其新技能的空间。资深工作人员的利用也产生了更大的机构变革意愿。正如欧洲委员会/粮农组织粮食安全信息行动计划的评价所述：“如果关注粮食安全问题的国家机构坚决支持，那么会取得更好的结果。这表明当上级部门的代表参与计划时，更有可能通过培训和能力建设活动增强绩效并提高受益水平。”⁴³当国家辅导员/培训师作为外聘人员的同行包括进来时，这特别明显。

96. 评价小组发现了对利用当地人的明确要求。他们还注意到在许多国家，存在有用的地方能力，需要有机会积累经验，从而促进自身能力。在许多情况下粮农组织正在做这件事，并已取得了一些良好的经验。附件 10 中的国别案例研究显示，在某些案例中，粮农组织工作人员没有提供充分的指导，而实施者无法获取粮农组织规范化材料。

⁴⁰ 小规模乳制品行业培训计划（TCP/GHA/0167）。

⁴¹ 摘自“支持保护性农业促进农业和农村可持续发展（CA for SARD）”项目《受益人评估》（GCP/RAF/413/GER）。

⁴² 通过以水稻为基础的创新耕作体系实现农业和农村发展，促进乌干达粮食安全和减贫工作（GCP/UGA/035/JPN）。

⁴³ 《欧洲委员会/粮农组织联合评价：粮食安全信息行动计划》，2009 年，第 32 页。

97. 在不少案例中，特别是在乌干达和肯尼亚，利益相关者批评粮农组织按照一种标准化方法来选择实施者和辅导员，因此并非总是做出最佳选择或者最适合当地需求。项目似乎并不总是着眼于发展本地能力建设实施者的能力。这里有若干例外情况，包括粮农组织在马拉维利用邦达学院（Bunda College）为营养项目提供的能力建设支持，以及为莫桑比克食品安全与营养协会（ANSA）提供的能力建设支持，在最近的《欧洲委员会/粮农组织联合评价：粮食安全信息行动计划》评价中证实了这一点。

98. 利用南南合作作为一种能力建设实施机制，效果并不怎么明显。评价发现，南南合作在理论上获得了高度赞赏，而且如果培训师具备适当的技术技能，并且适应文化环境，能够提供持续指导，那么也可能有效。然而，在评价小组少数几次遭遇南南合作的情形中，结果令人失望。似乎语言和文化上的障碍往往会影响有效的参与。例如，在加纳，原先的中国培训师团队中只有一人留了下来，相当有效并坚持到合同结束。在中非，南南合作同样结果不佳。

确保干预措施制度化

99. 对提供法律框架或具有规范职能的国家和地方机构的支持对于能力建设举措的有效性和可持续性至关重要。但是，强化适当的机构并非易事。评价发现了有效制度化的一些例子，比如坦桑尼亚的支持保护性农业促进农业和农村可持续发展（CA-SARD）计划、加纳和布基纳法索的无盘尾丝虫病地区（OFZ）项目以及跨界动植物病虫害紧急预防系统（EMPRES）计划。这些项目旨在确保那些需要在项目结束时继续提供服务的机构参与项目设计，并在整个实施过程中与其密切磋商。机构本身也作为项目一部分得到加强。《国别报告》（附录 10）中明确强调了将项目与提供持续支持的系统相联系的重要性。

100. 选择合适的组织来加强能力的过程可能会有问题。评价小组发现在一些实例中，粮农组织在选择要加强的区域和国家组织时本应当更谨慎地评估机构关系。这就是马拉维（以及在较小程度上的其它一些国家）的国别统计数据库（CountryStat）的情形，其中农业部和其它政府机构部往往很少有动力合作。在推广有机乳木果油的项目中⁴⁴，负责促进出口的布基纳法索贸易部未参与项目规划，之后与该项目也没有任何关联。这破坏了关系，并损害了该计划的可持续性。评价小组注意到，粮农组织并非总能认清可能帮助或阻碍机构之间关系的因素，包括那些影响相对简单任务的因素，例如信息共享。

⁴⁴ 通过有组织公平贸易的出口热带产品增加小农户收入（GCP/RAF/404/GER）。

项目期限、后续和退出策略

101. 有效能力建设干预措施往往需要大量时间，特别是如果涉及组织和机构能力，以及可能支持绩效的有利环境因素。

102. 评价小组发现，在许多例子中，特别是技术合作计划，时限太短，难以实现可持续能力。在许多案例中，取得了一些良好的结果，但时间太短，难以实现所有的目标，因此不得不放弃一些组成部分。在有些案例中，没有足够的互动来巩固成果。⁴⁵例如，布基纳法索的森林权力下放项目⁴⁶、渔业发展项目和无盘尾丝虫病地区项目都在完全实现结果之前结束了。

103. 一位项目参与者对评价小组所说的下面这句话表现了普遍的失望情绪：“孩子一生下来就扔给我们不管不顾了。”⁴⁷这表明，如果粮农组织不能延长其参与时间，那么就必须与可以继续“照顾孩子”的其他人合作。

104. 评价小组发现项目设计很少包括后续和退出策略，这进一步削弱了可持续成果的实现。正如欧洲委员会/粮农组织粮食安全信息行动计划的评价所述，粮农组织应当“从一开始就制定健全的移交策略，以确保计划活动的可持续性，包括定期持续评估各种能力建设活动取得的进展”⁴⁸。

C. 有效性

总体调查结果

105. 在评估有效性时，评价小组试图确定哪些能力得到了加强，以及在哪些方面得到了加强。评价发现一些成功的项目在体现粮农组织的广泛使命中开展了扎实的能力建设活动，并涉及所有三个能力建设层面。特别是，在发展以下对象的能力时取得的成果显然给评价小组留下了积极的印象：

- 农民田间学校框架内的农民，包括年轻人和牧民，在生产技术和良好做法方面；
- 政府官员，关于国际公约的理解和应用；以及
- 涉及植物保护和食品安全、统计和数据管理的政府与政府下属机构。

106. 许多因素有助于能力建设干预措施的有效性，包括相关性、时间安排尤其是机构支撑点，其中粮农组织是通过以下工作实现的：

⁴⁵ 支持制订林业部门权力下放制度和法律改革计划（TCP/BKF/2904）。

⁴⁶ 支持制订林业部门权力下放制度和法律改革计划（TCP/BKF/2904）。

⁴⁷ 《受益人评估》，马拉维。

⁴⁸ 《欧洲委员会/粮农组织联合评价：粮食安全信息行动计划》，2009年，第7页。

- 充分的规划和需求评估；
- 适当考虑有利环境，包括机构联系和挑战；
- 尽可能长期规划和参与，适当的后续行动（通过再培训或咨询）；以及
- 利用国家顾问，并从粮农组织的获得有力支持。

107. 以下各节在最集中的层面重点介绍成就和问题的实例。每个层面中能力建设活动的有效性在下文探讨。这将不会偏离本评价的主要调查结果，那就是当粮农组织通过一系列项目在所有三个能力建设层面进行长期干预时，粮农组织的能力建设努力最为有效。粮农组织曾在不同情况下在所有三个层面产生影响。它更多地集中于个人，但在某些情况下，在培养政策制定能力和提高组织有效性方面也产生了深远影响。也有太多的例子，其中粮农组织未考虑其它能力建设层面，这影响了能力建设干预措施的结果。

政策/有利环境

108. 粮农组织在政策制定方面与各国政府广泛合作，涉及其使命的大多数领域，它对政策制定和采纳的贡献广受赞誉。虽然许多项目产生了有用的政策文件，但是评价小组没有明显看到当地政策分析、制定和实施能力的发展。粮农组织在其政策援助工作中出现的一个趋势是，注重产出而不是确保当地主人翁意识和可持续能力建设的过程。

109. 评价小组认定，人们通常没有把能力建设作为粮农组织政策援助的一个组成部分考虑。例如，政策援助计划和政策专家的职权范围常常缺少能力建设目标。对在马拉维和埃塞俄比亚的粮农组织工作人员的访谈揭示了这个问题。不过，评价小组确实在桑给巴尔和莫桑比克找到了一些实例，其中与对应部门的密切合作导致将政策制定技能有效转移给当地官员。

插文 3：影响政策进程

粮农组织在粮农组织/荷兰伙伴关系计划 (FNPP) 支持下，参与将粮食安全概念纳入国家农业政策，这是粮农组织在能力建设方面能够实现什么的一个典范。在莫桑比克和桑给巴尔，项目仔细评估了背景、问题和机遇。政策援助不完全依赖专家的短期考察，而是包括当地对应部门、当地顾问和粮农组织专家的长期持续支持。项目重视培养过程参与者的能力，并以比政策产出更广泛的角度来衡量结果。项目认识到建设政治意愿的重要性，考虑了各种人为因素、对主人翁感的需求以及培养参与能力建设工作人员软技能的必要性。项目通过针对主要利益相关者（包括负责各地区实施的人员）的参与式方法建立信任并发展稳定的关系。在可能的情况下，项目增加了后续援助。这些经验教训已记载在若干出版物之中，并以印刷版和粮农组织 EasyPol 网站上的电子版形式共享。

110. 在少数情况下，粮农组织在发展有利环境方面发挥了重要作用，促进了负责制定跨学科政策和计划的政府各部门、包括非政府组织在内的在特定部门工作的不同国家利益相关者以及涉及跨界资源管理的各国政府之间的协调。

111. 评价小组在这方面发现了一些很好的实例，包括以下几项：

- 在肯尼亚，粮农组织设立了代表广泛利益相关者的工作组，合作制定粮食安全政策；
- 在乌干达，粮农组织为国家粮食安全部门提供领导；
- 在加纳，粮农组织帮助建立了全国森林资源管理论坛，并在该国十个行政区帮助建立了基础广泛的多方利益相关者指导委员会；
- 在坦桑尼亚，粮农组织关于财富创造、就业和经济赋权的联合计划加强了农业部与工业和贸易部之间关于农业综合企业的对话；
- 在区域举措方面，粮农组织推动了关于跨界动物疾病防控以及尼罗河流域、维多利亚湖、下卡盖拉河等地水资源管理的政策对话和政策制定。

112. 不过，评价发现在许多实例中粮农组织错失了发挥协调和促进作用的机会，这主要是因为缺乏本国人力资源，并且在某些案例中，项目设计和规划薄弱。

113. 粮农组织在培养政府官员理解和运用国际监管框架⁴⁹ 的能力方面一直卓有成效，例如《国际植物保护公约》、《国际植物遗传资源条约》、《食品法典》以及关于林业和渔业部门的国际公约。在国家考察过程中会见的有关受访者大多数表示十分赞赏粮农组织在这方面的工作。特别是，许多人声称粮农组织对他们参与国际论坛的支持有利于培养他们的谈判信心，并提高了他们对与自己国家有关的国际问题的关注度。他们还表示，国际接触和区域交流有助于他们批准国际文书，并为宣传和政府支持提供了沃土。

114. 插文 4 提供了一个明确实例，说明了旨在影响有利环境的活动如何成功实现能力建设成就。

插文 4：监管框架的能力建设潜力——来自《负责任渔业行为守则》的实例

“在渔业重点领域获取的资料显示，在国家层面，人们对国际软法的价值和作用的认识日益深入。一方面，**软法制定过程的国际性使各国能够共同实现结果，否则每个国家就要单枪匹马地斗争**（例如《联合国海洋法公约》渔业部分或《鱼类种群协定》承诺的实际执行情况）。他们**制定和使用国际软法的经验有助于国家渔业官员习惯单一的术语和概念体系**。从本质上讲，无论他们说哪种语言或方言，他们都在谈‘渔业’。最后，软法可促成更多软法的制定。例如，手工渔业问题在全世界都是相同的。**通过在谈判以及使用《负责任渔业行为守则》和其它软性国际文书过程中发展起来的联系，许多国家能够建立伙伴关系，寻找解决这个共同问题的办法。**”⁵⁰

⁴⁹ 与这些国际框架相关的粮农组织计划大部分包括能力建设活动，一般涉及两个方面：（1）促使越来越多地成员国有效参与区域和国际辩论和谈判，和（2）加强各国遵循和实施这些监管框架的能力。

⁵⁰ 摘自：《粮农组织全组织战略目标 B1 评价》，第 24 页。

组织

115. 尽管粮农组织大部分能力建设工作不针对组织，但是评价小组成员在被访国家看到的许多最富有成效的工作大多数涉及地方、国家和区域组织的能力提高，主要是在公共部门。这是通过组织结构调整、引进数据管理系统、提供设备和工具（例如，国家实验室⁵¹）、培训和其它干预措施来实现的。

116. 评价小组遇到的一些最成功的例子包括：

a) 政府组织

- 协助重组肯尼亚农业部，并设立了农业综合企业及政策组。这是与肯尼亚政策研究与分析研究所（KIPRA）合作完成的，因此有助于提高当地能力，并确保更大的相关性以及可能的可持续性。
- 在布基纳法索、尼日尔、乌干达和坦桑尼亚针对统计数据收集和分析引进新的工具和技术，尤其是作为对国家人口普查组织援助的一部分。在乌干达，这还与引进国别统计数据库（CountryStat）成功相结合。
- 设立肯尼亚植物健康检查署（KEPHIS），作为一个卓越中心。肯尼亚植物健康检查署如今已成为一个积极的自给自足组织，为私营部门和公共部门以及整个地区提供服务（参见图文框 5）。
- 支持尼罗河流域倡议，这涉及 9 个沿岸国家和广泛的国际捐助者。支持包括开发信息材料，将水资源和水利用技术数据与其它人口、社会经济和环境数据集成到一起，利用地理信息系统（GIS）技术进行整合。
- 向维多利亚湖渔业组织提供关于起草《区域行动计划》和协调数据收集工具的长期支持和建议；以及
- 在粮食安全和预警信息系统领域向萨赫勒地区国家常设抗旱委员会提供长期援助，该组织如今是预警信息系统在该区域的一个参考点。

插文 5：组织能力建设：肯尼亚植物健康检查署的例子

粮农组织长期始终如一地支持肯尼亚植物健康检查署，并继续与其保持密切联系；肯尼亚植物健康检查署已成为一个区域卓越中心。通过粮农组织在培训者培训和手册开发方面的援助，该机构如今拥有大量工作人员，与各部门和其他利益相关者保持着有力的联系，并在国家、区域和国际层面开展植物安全工作。在粮农组织的协助下，肯尼亚植物健康检查署现在能够监控农药残留物和制定标准。通过粮农组织的一名“联络人”，肯尼亚植物健康检查署的科学家们能够获取直接援助和建议。在协助肯尼亚植物健康检查署修订法规并指导制定新法规方面，粮农组织发挥了重要作用。在帮助肯尼亚植物健康检查署获取研究资金并为有关转基因生物的辩论提供国家指导方面，粮农组织也给予了重要的支持。粮农组织为涉及转基因生物监管以及生物安全措施和法规监测的四个政府机构提供了培训。它还帮助装备了一个实验室，以检测进口商品中是否存在转基因生物。

⁵¹ 评价注意到，在动物健康领域有许多能力建设干预的成功例子，包括在瑟伯塔（埃塞俄比亚）建立跨界动物疾病预控国家实验室。欲了解更多详情，请参阅《粮农组织高致病性禽流感防治工作第二次实时评价》。

b) 非政府组织和私营部门组织

- 通过开发和使用开放源码的生产者组织业务管理软件，提高肯尼亚图拉加乳制品合作社⁵²的生产和组织管理能力，以及其治理能力和社会凝聚力。这导致了更有效的支付系统和更高的牛奶产量和收入，并增加了成员人数；
- 加强布基纳法索西非农民组织及农业生产者网络的能力，就若干农业相关问题提供培训，支持建立新的生产者和服务提供商联盟，并加强成员组织及其伙伴之间的联系；
- 通过其它规模较小的干预措施，支持加纳、肯尼亚和乌干达的国家/区域农民组织和合作社，以及东部非洲农民联合会。粮农组织为管理和宣传技能的发展做出了重要贡献，并帮助农民参加际论坛；以及
- 支持少数私营农业综合企业单位，例如，加纳维佳农业发展有限公司，并支持农民团体，如布基纳法索乳木果油生产者组织。粮农组织增强了他们的市场营销和贸易能力，包括组织管理的基本要素。

117. 总体而言，评价发现，粮农组织并没有为国内生产者和分销机构提供多少支持。粮农组织可以更积极地与这些组织打交道以实施项目。这将在社区层面产生乘数效应。评价小组参观了一些充满生机的生产者组织⁵³，它们在整个乡村有强有力的联系，倡导对农民友好的政策和服务。有些组织似乎已能够很好地帮助推广成功的试点项目，虽然大多数在实施过程中仍需要额外的能力建设和支持以进一步发展其能力。粮农组织国家办事处似乎与这些政府之外的组织没有很好的联系。而这些组织甚至在政府层面也只有有限的参与能力，而这正是粮农组织的主要切入点。

个人

118. 如综述所强调的，粮农组织能力建设项目很大部分着眼于发展个人的能力，主要针对政府工作人员和（或）农民及农民团体。评价小组发现，大多数旨在转移技术和推广良好农业规范的技术培训是恰当的，并得到有效提供。

119. 评价发现，农民田间学校方法在转移技术和建立团体方面最为有效。农民田间学校模式被广泛公认为一种良好做法，已在许多国家应用。

120. 农民田间学校方法越来越多地被成功应用于恢复计划，在马拉维、乌干达、莫桑比克、苏丹通过少年农民田间和生活学校与青年农民合作，而最近还在肯尼亚和埃塞俄比亚北部半干旱地区与农牧社区合作。在乌干达，农民田间学校还参与应对一次植物疾病爆发（参见图文框 6），为紧急问题提供了快速有效的响应。

⁵² 肯尼亚农业合作社和新兴生产者协会的网络化（TCP/KEN/2907）。欲了解更多详情，请参见附件 10—《肯尼亚受益人评估》和 sourceforge.net/projects/coopworks。

⁵³ 例如，加纳农民和渔民获奖者协会、乌干达全国农民联合会、肯尼亚全国农业生产者联合会和加纳出口商协会联合会。

插文 6：应对紧急情况的能力建设

香蕉是许多乌干达人的主食之一。20世纪90年代出现的香蕉枯萎病是一种破坏性疾病，而且没有立竿见影的解决方案。国家农业研究组织（NARO）的一个由国内专家组成的专门小组与粮农组织和国际科学家合作，制定了一个实用而有效的控制方案。接下来的挑战是对推广代表和农民进行这种新技术的培训。粮农组织和国家农业研究组织的科学家们利用农民田间学校来传播信息，并促使人们采用新的控制方法。如今，香蕉枯萎病已经减轻到可管控的层面，新的控制方法被广泛认识、采纳和实践。这是一个成功的能力建设与合作的证明。

121. 利益相关方广泛赞赏粮农组织在坦桑尼亚、肯尼亚和津巴布韦利用农民田间学校推广保护性农业的举措。布基纳法索的一个项目，其中包括绿篱、本地豆类和青贮制作等创新做法，增加了收入。12个区域农业商会和布基纳法索农民联合会成员目前正在与其他国内伙伴和国际伙伴一起扩大该项目，包括一些研究机构，如世界农林中心（ICRAF）、西非和中部非洲农业研究和发展委员会（CORAF）、非洲绿色革命联盟（AGRA）以及非洲农业研究论坛（FARA）等。

122. 评估人员注意到几个侧重于农产品加工和营销的举措，旨在通过更全面地观察价值链，使农民和生产者与市场联系起来。在国别案例研究中比较突出的案例有：

- 加纳的养蚕和蚕丝加工发展项目⁵⁴，提供新的技能和方法，帮助小规模农户生产蚕茧，丝绸行业生产生丝、绢丝和丝织品。该项目还建立了与当地和外国丝绸市场的销售联系；
- 加纳和布基纳法索的有机公平贸易区域项目，⁵⁵针对有机农业和公平贸易对小规模生产者进行收获和检查方面的培训，并促进农民团体和进口商之间的伙伴关系；以及
- 东部非洲农村知识网络试点项目，⁵⁶旨在设立市场渠道公司并建立针对这些公司的网络及学习平台。

123. 尽管有这些令人鼓舞的成果，但是评价发现加工和经销缺乏必要的重点和资源。大部分国家政策文件和受访者强调，粮农组织有必要考虑完整价值链的各个环节。⁵⁷东部非洲分区域办事处技术专家表示，整个非洲对援助有强烈需求。

⁵⁴ TCP/GHA/2902。

⁵⁵ 通过有组织公平贸易的出口热带产品增加小农户收入（GCP/RAF/404/GER）。

⁵⁶ GCP/RAF/401/IFA。

⁵⁷ 参见附件10，《国别报告》。

124. 评估人员访问了许多人，包括主要关注食品安全和营养问题的国内流离失所者，他们对粮农组织将农民与市场相联系的努力表示赞赏。评价小组注意到苏丹南部的甘薯销售和乌干达的幼畜销售等案例是相关的成功事例。

125. 受益人评估明确显示，农民们认为获取或提升商业、管理、财务技能及相关软技能改善了他们的生活。这些评估强调必须重视自信心、谈判技巧、团队合作和信任等品质的重要性。

126. 尽管粮农组织许多非洲能力建设项目提高了个人能力，但是评估发现大多数成就规模有限，往往达不到推动重大变革所需的量变条件。大多数针对个人的粮农组织能力建设举措没有扩大规模。当粮农组织像在乌干达的一些针对国内流离失所者的项目中所做的那样，强化地方机构，扩大他们获取资源的渠道，并广泛推广相关经验时，项目才更为有效，并产生更可持续的影响。但是粮农组织大多数能力建设干预都没有采用这种模式。即使对于粮农组织最有效的一种能力建设实地干预措施——农民田间学校，评价小组也发现，有证据显示一些农民团体和网络在项目一结束就被解散了。

D. 影 响

总体调查结果

127. 发展援助部门普遍承认很难评估计划的影响，特别是侧重于能力建设的计划。一个计划结束后需要很长时间才能评估其影响，而造成影响的原因极易引起争议，因为通常有超出计划本身的许多因素左右影响。此外，近期衡量能力建设的研究强调了将影响归因为特定干预措施的相关困难，并转而建议发展机构侧重于过程，并包括参与措施和成果。⁵⁸需要考虑的是个人、组织和社会的能力在何种程度上得了以加强，以更有效地促进可持续生计和提高粮食安全水平。在发展中国家，还包括参与辩论、为争取资源奔走并与发展机构合作而不是成为其客户的能力。

128. 综合集成分析中包含的许多评价报告都强调了评估影响所面临的困难。大多数项目缺乏能力需求评估，很少有足够的基线数据或基准指标来评估绩效。凡是评估影响的，它通常与良好做法呈正相关关系，比如把能力建设纳入规划阶段，拟定措施确保可持续性，以及建立成功的伙伴关系。

129. 评价小组成员在实地考察期间，注意到一些能力建设活动对个人产生积极影响的例子，其中有农民田间学校项目、保护性农业举措、使农民与市场相联系的农村信息网络，以及肯尼亚一个侧重于乳制品合作社的电脑化项目。

⁵⁸ Morgan, P. (2006)。《能力概念—马斯特里赫特：欧洲发展政策管理中心》。

130. 案例研究证实了可持续渔业生计计划评价⁵⁹的一个结果，即能力建设活动最明显的影响是主要受益者增加了产量和收入。例如，布基纳法索生产和病虫害综合治理（GIPD）参与式培训分区域计划⁶⁰中建立的农民田间学校使农作物增产幅度达到 20%至 200%。⁶¹同样，在加纳，引进技术以保护作物并减少大象破坏的努力使农业产量提高了 70%，另外，辣椒商品化也带来了新的收入，这些收入进而被用来修建隔离动物的设施。⁶²

插文 7：粮农组织能力建设的影响——来自乌干达项目例子

我从来不知道我可以家用家里的小空间来种植蔬菜。利用我从合作与发展组织/粮农组织（CESVI/FAO）获得的培训，我们家的鸡粪、羊粪和牛粪不会再浪费了，将来可以用在微型菜园里作为蔬菜养料。我不用再到市场去买洋葱、西红柿、卷心菜和茄子了，可以在这里弄一个小菜园，而且可以浇水，不管下不下雨都可以保持湿度。

阿尔多（Aldo），60岁，乌干达农民
卡拉莫贾地区游牧民和农牧民生计支持计划受益者

131. 西部非洲区域项目大会报告突出了能力建设支持的积极影响：

每个项目均根据规划推动加强农民组织和非政府组织，促进对话，建立其组织架构，完善其愿景，并使其能够捍卫自己的利益，在社会经济背景下有效运作。⁶³

132. 尽管普遍表现良好，但是有些农民田间学校的影响低于预期，主要因为缺乏与当地支持系统的联系、网络联系和后续行动。受益人评估赞同这一结果，并指出在农民田间学校项目的设计和实施过程中有必要更加重视扩大规模、加强联系并更好地理解国家背景情况。⁶⁴

133. 在组织强化领域，有几个例子表明粮农组织为可持续的国家卓越中心做出了贡献，例如肯尼亚植物健康检查署和埃塞俄比亚瑟伯塔的兽医实验室。维多利亚湖渔业组织是粮农组织为建立一个可持续区域组织做出贡献的例子。

134. 粮农组织政策制定方面的记录也是参差不齐。虽然粮农组织的援助使相关国家通过了新的农业政策或调整了旧政策，但是评价小组发现很少有证据表明这

⁵⁹ “有证据显示，可持续渔业生计计划干预措施对当地目标社区（如地方组织）以及其中的许多个人产生了影响。这无疑是可持续渔业生计计划对主要受益者产生最明显影响的层面。”

⁶⁰ GCP/RAF/009/NET。

⁶¹ 证据来自《受益人评估》（参见附件 10）。

⁶² 确保卡昆（Kakum）保护区附近农民生计和粮食安全（TCP/GHA/2905）。

⁶³ 粮农组织-比利时 2004-2007 年合作计划《参与式方法与区域管理》重点主题三方评价，第 37 页。

⁶⁴ 摘自《马拉维国别报告》，评价小组发现这在其它地区也大多如此。

些政策得到实施。而明显的例外是粮农组织关于《食品法典》、《国际植物保护公约》以及一些关于林业和渔业国际协定的工作。在这些领域，评价小组发现了存在影响的证据，他们还发现了经常性的培训、较长的时间期限、健全的需求评估和大量后续行动。

E. 能力建设活动的可持续性和后续活动

总体调查结果

135. 可持续性始于良好的设计和实施过程，反映了前面所述的许多行之有效的实践做法。评价小组发现粮农组织非洲项目对可持续性普遍不够重视。这方面的例子包括能力建设干预措施的设计缺少项目后的远景、偏好以产出为导向的短期项目，以及粮农组织工作人员、顾问和实施伙伴缺乏动力确保可持续性。元评价显示，可持续性得分较低（见图 3），仍然是粮农组织能力建设干预措施面临的最严峻挑战之一。

136. 前几节中已经提到，项目很少采取长期方法，很少涉及所有三个能力建设层面，也很少考虑到能力建设是一个需要不断调整和坚持贯彻的反复过程。最成功和最可持续的干预措施提供以下内容：涉及所有三个能力建设层面的跨学科长期支持；持续与粮农组织专门知识部门保持联系并获取支持；以及立足于当地或国家机构的活动。

更长的时间框架、后续行动和持续参与

137. 能力建设是一个漫长过程，很少能在单一项目的框架或时限内完成。开展案例研究的国家和许多评价，包括粮农组织统计工作评价，表明了结合正在开展的活动对能力建设采取长期做法的重要性。由于后续行动有限，能力建设项目的长期可持续性岌岌可危。鉴于能力建设努力涉及较长的酝酿期，例如农业普查，技术合作计划项目较短的时间框架会限制可持续性。自动评价还发现，项目时间的长短会影响可持续性，而在许多国家项目的结果仍然是一个重要的问题。⁶⁵

⁶⁵ 对粮农组织对成员国和实地计划技术支持服务活动（计划实体 222S1）和粮农组织/世界银行/美国农业部非洲农业统计计划（计划实体 222A2）的自动评价，2006 年，第 13 页。

插文 8：受益人对可持续性的看法

这样的项目就像婚姻一样。刚结婚时，有时你们不是很了解对方。但随着时间推移，你们会更好地相互理解。同样，在这个项目中，当我们认为事情还在认识过程之中时，你们却说“我们要走了”。这样做，你们让我们心神不宁，茫然失措！

马拉维农民⁶⁶

很有可能我们将有一半农民回到过去的老路上……需要三个耕作季节，项目需要一个引入时间，然后实施，然后逐渐断奶，最后结束。

坦桑尼亚农民⁶⁷

138. 元评价表明，培训普遍缺乏适当的后续行动和指导支持以确保新发现的技能和知识在工作中得到运用，并在改进后的个人和组织绩效中反映出来。元评价表明，为了解决机构问题，包括与使命、激励、规范、法规和任期相关的问题，并实现可持续的结果，持续参与和后续行动通常必不可少。对苏丹机构能力建设计划的中期评价支持以下结果：

“……对个人的培训应与其各自所在部委的特定产出和业绩预期挂钩，应当关注后续支持和指导，并且有必要密切监测培训投资的影响……大量工作人员已经受益，但是需要更多后续行动来处理机构和组织问题，并提供持续在职支持，使这些学员能够运用他们的技能。”⁶⁸

139. 粮农组织大多数能力建设活动都是通过项目实施的。该组织没有足够的能力在项目框架以外开展工作。在有项目后后续行动证据的地方，评价发现这常常是由于粮农组织工作人员方面的个人承诺，他们往往不得不使用其它项目的资源。不过，也存在一些例子，其中粮农组织多年来通过一系列项目在多个层面上持续参与，强化国家和区域组织，如维多利亚湖渔业组织、坦桑尼亚统计局和肯尼亚植物健康检查署。如果出现这种情况，评价发现这常常导致组织绩效明显改善，信心增强，并且在某些案例中，向其它非洲国家提供服务的能力提高。

结果和过程的制度化

140. 评价小组发现，如果项目制定了退出策略，尽早培养了利益相关者的主人翁意识，并促进了机构的承诺，那么可持续性就会显现出来。培养个人或团体的

⁶⁶ 《受益人评估报告》— 马拉维 — 以小规模产业发展促进粮食安全和发展可持续农村生计项目（GCPS/MLW/030/NOR）— Mpilisi 环保局奇伦布韦组农民。

⁶⁷ 《受益人评估报告》— 坦桑尼亚：坦桑尼亚西北地区联合国联合响应计划（UNTS/URT/002/HSF）— 农民田间和生活学校受益人。

⁶⁸ 苏丹机构能力计划：粮食安全信息促进行动（SIFSIA）— OSRO/SUD/620/MUL/EC— 《粮食安全信息促进行动计划中期评价》— 2009 年 6 月，第 14 页。

技能不一定要以可持续结果为目的，除非这些技能在组织里投入使用，促成持续的变革和调整，并提供激励措施。许多最成功的能力建设干预措施其特点是与国家或地方机构相联系，为持续的变革提供不断的支持和动力。以下是涉及政府机构、民间社会组织和私营部门的伙伴关系中值得注意的例子：

- 肯尼亚图拉加乳制品合作社项目⁶⁹，涉及通过一家软件和移动电话公司来改进银行服务。公司在项目结束后继续提供支持；以及
- 维多利亚湖各湖滨管理单位与维多利亚湖渔业组织（LVFO）密切合作，为它们提供持续支持，尽管该组织需要召集其它资源提供支援。

141. 评价发现，大多数伙伴关系是有效的第一步，但很少能够充分制度化。一般来说，粮农组织需要确保能力建设的结果和过程立足于有能力支持和推广的机构。

培养权力下放机构/地方一级机构的能力

142. 对执行权力下放的进一步重视突出了填补地方各级关键能力差距的紧迫性。评价小组发现，所考察的国家在地方各级显著缺乏地方能力，并且机构联系不足。虽然许多实地项目帮助建立了农民团体，但相关计划若没有加强负责为其提供服务的当地政府权力部门，那么这些组织大多仍然很脆弱。评价小组听到许多人呼吁能力建设加强地方机构，特别是涉及管理制度和软技能开发的机构。这些要求在复杂的当地举措方面最强烈，如公私部门伙伴关系。

143. 在地方一级培养信息管理和政策制定和实施的能力对于粮农组织干预措施在国家层面的可持续性来说至关重要。如果地方各级信息不全并且能力不足以执行政策，那么国家一级的最佳努力也不可能可持续的。评价发现，几乎没有证据表明粮农组织在上一级的信息和政策举措有向地区层级渗透的“涓滴”效应。粮农组织在莫桑比克和桑给巴尔的粮食安全政策工作是明显的例外情形。

鼓励建立关系网络

144. 评价人员注意到，审查的许多最可持续的项目都是那些与持续专业发展和重组网络持续相关的项目。尽管有些实地项目帮助复制了农民团体，实现了农作物多样化，并加强了市场营销，但是这些成果往往是有有限的，除非农民团体能够持续获得服务和支持。粮农组织几乎没有提供支持来加强农民对服务的游说努力，也没有提供多少激励措施来确保可持续性。

145. 相比之下，粮农组织努力促进非洲人参与区域和国际论坛、研讨会和其他交流，以巩固他们的知识和建立信心，这对于保持能力来说非常重要。许多受益

⁶⁹ 肯尼亚农业合作社和新兴生产者协会的电脑化（TCP/KEN/2907），但是存在合作社部很少跟进的问题，因此限制了推广潜力。

者强调粮农组织提供的机会为培养他们的信心、增强沟通和谈判技巧以及交流想法带来长久的好处。这种接触帮助一些人影响了非正式的有利环境。例如，在尼罗河流域倡议以及前面提到的所有开展案例研究国家的植物保护干预措施中，这都很明显。

促进政府承诺

146. 项目的可持续性往往取决于受援国政府采取后续行动并提供充足资源的承诺。评价小组的国家考察突出表明，政府官员方面需要提高能力，以筹集扩大和贯彻项目所需的资源。

147. 但是，评价小组发现，粮农组织非洲干预措施未能投入足够的精力和资源来培养实现和支持变革所需的政治意愿。粮农组织代表需要更积极地与各国政府、民间社会和私营部门打交道，以发展所需的有利环境，包括动机、激励和意愿，以便扩大发展起来的可持续能力。

F. 社会性别

148. 需要付出很大的努力做以下事情：在农业项目中将性别平等有效主流化；处理许多与性别有关的贫困和粮食不安全根源；以及确保在政策决策中明显突出性别分析。在总部，粮农组织近年来采取措施在其全组织战略中更加强调性别问题。例如，2002—2007 年和 2008—2013 年的《性别与发展行动计划》都承认促进性别平等的重要性。在粮农组织的 11 项战略目标中纳入按性别分类的目标⁷⁰有可能为社会性别主流化铺平道路。粮农组织性别、平等及农村就业司（ESWD）最近在粮农组织新战略框架下制定了一份社会性别主流化指南⁷¹，而非洲是性别、平等及农村就业司围绕性别的干预措施的重点，在该司的 50 个重点国家中占 37 个国家。此外，该司通过粮农组织非洲区域办事处，支持部分非洲国家的农业部在 1995 年北京世界妇女大会的后续行动中制定与具体部门相关的性别与农业发展战略政策和规划文件。

总体调查结果

149. 粮农组织在非洲的社会性别能力建设工作主要通过以下方面进行：i) 涉及性别问题的具体实地项目；ii) 支持各国国家统计局收集和分析性别分类数据；iii) 在葡语国家的土地和水资源管理政策中纳入性别问题；和 iv) 基于社会经济及性别分析计划（SEAGA）开发的性别分析工具的传播和能力建设培训。此外，粮食安全的性别、生物多样性和当地知识体系（LinKS）项目以及迪米特拉

⁷⁰ 农村地区在获取资源、商品、服务和决策方面的性别平等。

⁷¹ 《农业和农村发展中的性别平等》，粮农组织，2009 年。

(Dimitra) 计划在个人和政策/有利环境层面开展合作，加强政府官员和农村人口在性别相关问题上的能力。在支持“粮食安全特别计划”(SPFS)的农民水资源管理性别分析项目下，在非洲(和亚洲)组织了能力建设活动。

150. 评价小组成员采访过的大多数工作人员似乎都承认有必要在其工作中考虑性别层面问题。一些实地举措，例如许多农民田间学校项目，试图确保项目中的性别比例。但是，在大多数情况下，非洲能力建设项目仅仅是口头上关注性别，并未完全理解干预措施的性别层面。⁷² 在作为综合集成分析部分内容的许多评价中，性别因素并没有得到令人满意的分数。受益人评估和评价小组在实地进行的访谈证实，人们对性别平等及其在非洲成功发展中的重要作用认识肤浅。这种肤浅认识的一个指标是，许多实地受访者认为他们通过确保参与项目活动的女性人数等于或接近男性人数，就达到了粮农组织在性别方面的预期。那些负责能力建设干预措施（包括通过规范工作开展的）的人一般将性别视为一组独立的活动，而不是跨领域问题。在审查的30多个规范化材料中，只有8个涉及性别层面主题（参见本报告第VIII节）。正如《参与式方法与区域管理》评价⁷³所指出，对性别平等缺乏关注有严重的后果，导致每项活动在方法和运作上的差距。

151. 粮农组织伙伴和粮农组织工作人员认识到，粮农组织本身没有关于性别问题的独家专长，但在农业中进行性别主流化方面具有比较优势，其做法之一是在农业部和开展性别方面工作的其它主要利益相关者之间建立联系。社会性别是迫切需要粮农组织关注的一个领域。如果粮农组织没有足够的专业知识，那么可以寻找机会进行合作，粮农组织在乌干达就成功地进行了合作（参见下一节“伙伴关系”）。粮农组织应做更多事情，使其自己的工作人员对性别平等的意义、其重要性和将其纳入能力建设举措的实用办法更加敏感。在联合国“一体行动”倡议的背景下，粮农组织还须宣传在农业部门和粮食安全举措中进行性别主流化的附加价值。即将与联合国妇女发展基金一起开展的性别审计的成果和建议将可能有助于为粮农组织活动中的性别主流化制定全组织能力建设战略。

152. 为了在整个组织范围内将性别主流化工作制度化，并改善性别成果，粮农组织在总部每个司都指定了一名性别联络人，并同时针对粮农组织在非洲的代表和在西非的助理代表以及在索马里、苏丹和肯尼亚的应急协调员和项目经理开展能力建设活动。此外还与紧急行动及恢复司(TCE)一起在南部非洲部分国家组织了关于紧急行动及恢复计划中性别主流化能力建设研讨会。由于非洲区域办

⁷² 例如，妇女在肩负其它任务时被召集参会，比如在维多利亚湖的一个捕捞项目中为妇女设计培训的例子。培训与妇女帮助送男人上船出发的时间冲突，所以几乎没有人参加。

⁷³ 粮农组织-比利时2004-2007年合作计划《参与式方法与区域管理》重点主题三方评价。

事处只有一名专职工作人员⁷⁴，粮农组织的实地能力受到严重限制。显然，为实现粮农组织与性别相关的目标，需要向总部和外地工作人员提供更多资源、更多合作以及更多关于性别主流化的培训。独立外部评价提出了同样的问题。

G. 伙伴关系

153. 为了在广泛的领域并在所有能力建设层面提高能力，需要粮农组织的专门知识。粮农组织《全组织能力建设战略》草案明确指出，粮农组织有必要更多地参与伙伴关系，以充分涵盖广泛的能力建设工作，并且同时把重点放在具有比较优势的领域。

154. 对于本项评价，伙伴关系的意思是“粮农组织与外部各方为了共同的目标在联合或协调行动中的合作和协作。”⁷⁵针对执行的契约关系不被认为是伙伴关系，因为它们不包括重要的资源共享。评价侧重于粮农组织在区域和国家层面的能力建设伙伴关系。评价不涉及关于全组织机构伙伴关系的一般问题。

总体调查结果

155. 在粮农组织伙伴关系建立方面，最多的是与个人而不是与机构之间建立的关系。例外的是“一体行动”国家，在这些国家正式要求粮农组织成为伙伴。

156. 根据评价小组在实地收到的报告，在粮农组织参与伙伴关系的地方，粮农组织可能没有充分发挥其好处，有时被认为没有履行其伙伴关系职责。粮农组织经常因为其缓慢的决策过程以及复杂而不适当的财务安排与合同安排而受到指责。在一些情况下，评价小组听到抱怨说，粮农组织有时不大认可其合作伙伴的能力，不让他们参与规划和决策。

157. 粮农组织需要伙伴关系以履行其义务，根据《巴黎宣言》发展自身能力，满足其在“联合国一体行动”改革下的要求，并利用更多的资源。

158. 本报告接下来对粮农组织在非洲能力建设工作中常见的各类伙伴关系进行分析。

非洲政府间组织

159. 粮农组织与非洲区域和分区域政治以及经济一体化组织的合作十分广泛，不过它这么做更多地是通过提供政策、技术和财政支持而不是建立伙伴关系。一些例子如下：

⁷⁴ 在乌干达和马拉维，粮农组织聘请了两名顾问从事按性别分类的项目的工作。虽然这大受赞赏，却也引发了对可持续性的担忧。

⁷⁵ 《粮农组织伙伴关系和联盟专题评价》，粮农组织评价处，2006年，第7页。

- 支持非洲发展新伙伴关系（NEPAD）秘书处（顾问服务）并密切合作制定非洲农业综合发展计划（CAADP）；
- 在体制上加强中非森林委员会（COMIFAC）并协助几内亚湾区域渔业委员会（COREP）制定其战略计划和行动方案；
- 支持西非国家经济共同体（ECOWAS）建立粮食安全监测与评价机制；以及
- 协助南部非洲发展共同体（SADC）制定政策并建立种子数据管理系统。

160. 在上述每个例子中，粮农组织的支持主要针对生成产出，而不是参与旨在增强组织能力和伙伴关系的过程。

161. 评价小组观察到与萨赫勒地区国家常设抗旱委员会（CILSS）和撒哈拉以南非洲经济和统计观察所（AFRISTAT）之间在技术事务上有更多的持久合作关系。粮农组织还在营养、农药使用安全以及预警和粮食安全信息系统等方面提供能力建设支持。在欧洲委员会赞助的一个计划下，粮农组织正与萨赫勒地区国家常设抗旱委员会合作制定区域粮食安全框架，并开展联合评估任务。

162. 粮农组织还帮助建立和加强了处理跨界资源管理问题的区域体制安排。粮农组织对尼罗河流域倡议的支持就是一个很好的例子。⁷⁶这项合作安排产生了品质卓越并可方便获取的分析，如今为区域政策和计划提供了信息。它还有助于提高技能，乌干达正在利用这些技能来认真制定创新的国家水资源政策。

163. 许多这些区域组织，包括具有重叠使命的组织，如西非国家经济共同体及西非经济和货币联盟，都要求粮农组织提供持续的技术、提供协助和财政支持。尽管与区域组织合作有一些内在的困难，但是仍有机会建立更多真正的伙伴关系，充分利用这些组织的召集力和政治使命。

联合国机构

164. 在被访的国家，评价小组成员发现粮农组织和其它联合国组织之间很少有具体的伙伴关系，在坦桑尼亚以及在较小程度上的乌干达和马拉维例外。在马拉维，评价小组成员发现在联合国“一体行动”计划下建立更多伙伴关系有相当大的余地，尽管粮农组织在那里的参与能力有限。评价发现粮农组织在大多数国家只有有限的能力，在许多协调委员会难以被充分代表。

165. 粮农组织在坦桑尼亚的合作努力可以追溯到 2005 年，当时“在坦桑尼亚西北部通过人类可持续发展加强人类安全”项目开始实施。粮农组织、联合国工业发展组织（以下简称“工发组织”）、联合国开发计划署和世界粮食计划署从那

⁷⁶ 尼罗河流域倡议秘书处设在恩德培（乌干达），并为 9 个沿岸国家服务，即刚果、刚果民主共和国、埃及、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、苏丹、坦桑尼亚和乌干达。成立该秘书处是为尼罗河水资源的开发、分配、管理和保护提供分析能力。更多细节可参见附件 10 中的《乌干达国别报告》。

时起就合作处理家庭粮食安全问题、难民村小农户的生计和贫困问题以及旨在促进农业方法和创业技能的农民田间学校课程和培训。

166. 在联合国一体行动背景下——坦桑尼亚是八个试点国家之一⁷⁷，2007—2008年合作进入了一个重要的新阶段。粮农组织目前在不同程度上参与6项联合计划，全都与能力建设有关。题为“财富创造、就业和经济赋权”的联合计划1（JP1）尤其值得关注。尽管起初有一些延误，但是参与的联合国合作伙伴，主要是工发组织和国际劳工组织，同意该计划具有很大的潜力，可以依据各机构的比较优势提高协同作用。他们承认，各机构仍然在并行工作，而不是一起工作，但认为由于建立了一个共同的框架和分工，情况已经出现显著改善。这种经历帮助粮农组织降低了其部分交易成本，比如与调动资源有关的成本。它还有其他方面的优势，例如帮助粮农组织在次国家各级开展工作，以更全面的方案规划补充粮农组织的技术投入，沿着价值链横向连接，并使每一个机构能够专门从事自身具有比较优势的领域。不过，这种协调的方案规划需要高水平的国内专业经验，以充分参与和有效合作。此外，联合计划很复杂，因为存在不同的方案规划周期，在国家一级有不同的决策程序，而且有时监测和信息共享系统互不兼容。

167. 在马拉维，粮农组织参与了5个联合国发展援助框架领域，并担任可持续经济增长和食品与营养安全领域的主席。粮农组织与其它联合国机构合作，在社会性别和艾滋病毒/艾滋病问题上发挥了积极的作用而备受赞赏，并在2009年第一次从“联合国一体行动基金”获得资源，在与世界粮食计划署的一个联合项目下推广果树的用途。但是，在资金转移上的延误严重阻碍了该项目的实施，削弱了粮农组织作为一个可靠合作伙伴参与的能力。对捐助方及合作伙伴的访谈证实，粮农组织在国内资源不足，难以充分参与工作组并在这种联合计划中有效合作。

168. 在乌干达，利益相关者赞赏粮农组织和其它联合国机构在一个打击基于性别暴力的项目中的合作。除其它事项外，该项目允许粮农组织确定性别暴力对粮食安全和生计的影响，并给该联合国合作项目带来重要的民生视角，通过农民田间学校及少年农民田间和生活学校方法促进能力建设。

169. 总体而言，当不与正式机制挂钩时，与联合国机构之间的伙伴关系不够有效，联合国一体行动和联合计划也是如此。与联合国机构的有限合作限制了粮农组织能力建设干预措施的覆盖范围，以及其在技术领域的工作，其中粮农组织没有足够的资源和能力。尽管农业在联合国发展援助框架和联合国一体行动计划中具有突出的作用，但是粮农组织在许多非洲国家的薄弱能力是一个严重的制约因素。这常常导致粮农组织无法充分参与规划和决策，而有时，在适当且备受期待时也无法发挥带头作用。

⁷⁷ 非洲还有卢旺达、莫桑比克和佛得角。

国家和区域研究机构和大学

170. 评价小组发现，粮农组织已经错过了许多与国家、区域和大学组织及网络在能力建设举措上合作的机会。这在综合集成分析中⁷⁸和对一些机构的访谈中可以明显发现，例如非洲农业研究论坛（FARA）、中东非加强农业研究协会（ASARECA）、非洲混农林业教育网（ANAFE）和农业能力建设区域高校论坛（RUFORUM）。受访者渴望在培训、技术投入、研究生学习和研究等领域与粮农组织合作。许多受访者认为，伙伴关系将反过来为粮农组织传播知识和运用其专业知识提供有效的平台。

171. 粮农组织有机会与这些组织和其它机构“结对子”⁷⁹，协助他们努力使研究机构和大学与农村人口及其发展问题更紧密地联系起来。粮农组织还可以帮助他们调整课程、教学方法和信息系统，利用现代技术和成就促进学习⁸⁰。

172. 东部非洲分区域办事处付出了创新努力，为休假和交流的学生和讲师提供机会，对共同感兴趣的课题进行研究。粮农组织和研究生及讲师之间的合作提供了一个绝佳的机会来发展非洲研究人员的能力，促进网络化和应用农业研究成果。非洲绿色革命联盟（AGRA）表示有兴趣在它赞助的一些研究生计划中与粮农组织合作。

173. 有必要指出，非洲各地研究中心和大学人力资源的质量相当参差不齐，质量最好的是东部、西部和南部非洲。这表明，粮农组织可以发挥重要作用，尽可能利用其他区域的组织，增强中部非洲的农业研究能力。

民间社会和私营部门

174. 评价小组发现，粮农组织与民间社会和私营部门之间的伙伴关系记录偏弱，错失了许多机会。小组认为粮农组织应当考虑更多地与农民组织和其它民间社会组织合作，特别是在西部非洲和东部非洲，那里能力不断增长，但仍需要支

⁷⁸ 粮农组织渔业开发和利用活动评价强调有可能与培训和能力建设机构建立联系。评价提出了一种“结对过程”（见下面的说明），其中一个“资深”卓越中心（具有国际公认培训能力的机构）在长期合作安排中与另一个机构配对，共同编写选定的培训教材，并培训教员。

⁷⁹ 援助组织以多种方式认识和实践结对子工作。例如，世界银行将结对定义为“将发展中国家的一个组织实体与另一个国家中一个类似但更成熟的实体配对的过程”[《世界银行技术援助手册》，1993年]。世界银行将该方法确认为其四种主要技术援助实施方式之一，其它还有长期顾问、短期顾问以及培训。它利用结对在两个职能和结构相似的组织之间转移有关运作知识。欧洲委员会从1998年起采用了许多结对项目来推动那些希望加入欧盟的国家的入盟程序。欧盟专家可能被借调一年多时间，参与某项结对安排，并可能被期望参与短期任务、培训和技术支持。

⁸⁰ 许多大学都开始设立新的更加跨学科的实用学位，如由农业能力建设区域高校论坛（RUFORUM）和乔莫－肯雅塔农业技术大学举办的区域研究方法硕士学位。粮农组织可以为这些组织提供知识材料，协助教学，安排联合讲习班或模块课程，并让学生参与实地工作。

持。让这些组织参与提供服务可能需要大量的初始投资，但这种参与有可能带来更大的可持续性。由于粮农组织在国内资源的稀缺性，这种伙伴关系将有助于粮农组织更有效地覆盖权利下放和地方各级。

175. 在评价小组考察的国家中，许多受访者表示，民间社会组织的网络已深入边远地区，它们提供了将农民与市场和国家决策机关相联系的机会。此外，他们表示，新出现的区域农民协会联合会可以协助把粮农组织关于适当技术、有效做法和国际公约的资料和信息传播给农民。

176. 同样，与国际非政府组织之间结成伙伴关系为粮农组织提供了扩大覆盖范围和参与相互学习与交流的机会。迪米特拉（Dimitra）项目是伙伴关系促进十个非洲组织之间交流的一个范例。

177. 粮农组织似乎没有多少与私营部门合作的经验，特别是小企业。评价人员在国别案例研究中发现了少数例外。例如，在加纳，粮农组织与一个有机加工企业进行了合作。在东非，与连接农民和农村商贩的农村知识网络建立了伙伴关系。不过，在后面这个例子中，粮农组织在确定市场渠道公司相关差距方面的成绩有限，尽管该项目其它方面相当成功。

178. 不过，除了这些以外，评价没有机会看到粮农组织与私营部门之间伙伴关系的任何相关实例。事实上，开展案例研究的国家显示，粮农组织目前更多的是在协助小型商户和加工商而不是与其合作。

粮农组织的能力建设规范化材料

179. 粮农组织的四大主要活动领域之一是“使人们能够获得信息”以支援发展。粮农组织发挥规范化作用，设定国际标准，促进这些标准，并为与其使命相关的事项制定准则和有效规范。其专业工作人员收集、分析和传播大量规范化数据。这项工作大部分超出了本评价的范围。不过，从非洲用户的视角来看，评价包括对能力建设规范化材料的评估⁸¹。本节主要基于这项评估，并辅之以实地考察期间收集的调查结果。这项评估完整内容参见附件 8，基于 2000 年至 2008 年之间编制的 31 个能力建设规范化材料所组成的样本。它主要侧重于适用性、质量和用途问题。

⁸¹ 评价的初始报告将涵盖的能力发展规范化材料明确如下：“只会考虑那些在国家/区域一级通过某种教学方法调整或制定的规范化材料（即不会评估在国家/区域一级简单存在的这种材料）。将特别关注针对撒哈拉以南非洲国家而且（或者）在该区域有重要的潜在用途和影响的活动和材料，包括全球性活动和材料。” [第 2 页]

A. 方法

180. 粮农组织的能力建设规范性材料大部分来自捐助方利用预算外援助支持的分散型项目。其中有些是一次性举措，在材料制作并分发完毕之后几乎没有后续行动。不过有些材料更具有实用性，它们是更全面能力建设举措的一部分，有时涉及多年度筹资和多种干预措施。例如，可持续农业和农村发展计划作为一个更庞大的涉及政府和非政府组织和技术援助方案的一部分，将资源、专长、知识和技术与农村社区和弱势群体的需求联系在一起，形成了一系列出色的基于网络的简洁实用的技术问题解决方案。

181. 粮农组织的许多技术材料主要为专家间对话或专家与农民间的对话。这虽然经常合理，但是发展社区的经验教训表明，扭转权力平衡，让专家们回答农民向他们提出的问题，以及（或者）农民直接与其他农民对话，可能有助于带来行为上的改变。粮农组织已经在非洲和其它地方通过其农民田间学校范例这么做了，但是这些项目的经验需要经过整理纳入设立农民田间学校并将其制度化的一般指导方针中。粮农组织营养及消费者保护司似乎正在“非洲街头食品制备和售卖的良好卫生规范”中采用类似的教学模式，它强调培训人员与街头摊贩之间的双向对话，以此鼓励对食品进行卫生处理。

B. 与需求的相关性

182. 评估发现，编写的大多数能力建设材料都基于实地和（或）在国际论坛上确定的需求。大多数（但不是全部）似乎与目标国家的发展重点相关。然而，总部尚无相应的正式机制，使粮农组织的规范化材料与非洲国家在国家中期重点框架（NMTPFs）和（或）其它战略文件中正式确认的优先事项接轨。大多数部门强调有必要开展强有力的实地业务，以了解需求和要求，并开发相关材料。似乎还没有与国家研究机构和大学密切合作，以补充实地力量并提供当地知识。

183. 评估发现，审查的几个材料中的信息可以从其它来源获取，有时包括其它联合国机构以及粮农组织制作的其它文档。如果出现材料内容被复制的情况，则表明有在内部和外部加强合作的需求。评估还发现，在一个事件中，推动某个规范化材料的动力主要是工作人员个人的学术目标，而不是响应国家的重点需求。虽然这种情况似乎很少，但是令人担忧，因为在实地有许多能力需求未得到满足。

184. 粮农组织的许多规范化材料都面向专家和专门机构。评价表明，非洲在社区一级和市政府范围内存在重大能力差距，但粮农组织没有很好地处理。例如在马里，当地代表报告说，粮农组织指导手册中所用术语对一线工作人员来说太深奥，而有些主题培训人员很难处理。这样看来，还有许多能力建设资料需要适

应当地实际情况，并制作成非洲当地语言的版本，特别是在许多撒哈拉以南非洲国家农民群体文化水平普遍较低的地方。此外，粮农组织能力建设材料很少涉及发展的“软”层面，即与组织文化以及正式和非正式的激励和奖励制度有关的事务，它们往往塑造着组织中个人的行为。

C. 设计和制作质量

185. 获取的概念首先是用户能够以在其自己的文化和组织背景下有意义的方式理解、吸收和运用他们接受的信息。从教育学视角来看，粮农组织的许多规范性材料编写得非常出色。例如，审查的所有在线学习材料都带有自我评估、个性化学习方法、讲解、核对清单以及相关学习资源链接。不过，有些光盘材料，例如土地和水资源数字媒体系列，未能充分利用这种媒体的互动学习潜力。有些印刷材料已作为黄金标准。《林火管理自愿性准则：原则和战略行动》是审查的最佳材料之一，而《自然资源管理的谈判与调解技巧》则堪称构建和设计有效能力建设手册的典范。

186. 为了评价而检查的许多材料都是结合用户群体的意见设计的，这是很好的做法。有些材料受益于严格的现场检验，粮农组织应鼓励所有教材都采用这种做法。评估的材料中通过粮农组织部门间合作制作的相对较少，这再次证实粮农组织进行能力建设工作的跨学科方法不足。

187. 尽管粮农组织的能力建设规范性材料大多数以多种语言制作，但是需要资源来把更多材料翻译成当地语言，以便覆盖更广泛的非洲人口。

D. 社会性别

188. 对性别问题的关注不够是粮农组织针对非洲能力建设的许多规范性材料的一个严重缺陷。粮农组织为在线学习材料的教材设计人员而非教材编写人员提供性别平等指南。没有始终如一地在设计阶段进行性别分析，似乎也没有针对性别敏感性对内容和图片进行严格检查，尽管人们期望致力于社会性别主流化的组织能够保持社会性别敏感性。

189. 不过，粮农组织性别、平等及农村就业司（ESWD）已开发出一些具体的社会性别分析方法和工具，主要是在社会经济及性别分析计划（SEAGA）和可持续生计计划的框架下，在不同层面和各种技术领域内将社会经济和性别问题相结合。机构和实地层面（社区、家庭和个人）的计划规划和政策干预有相关手册可用。技术分部门也有手册可用，例如统计⁸²、小额信贷、灌溉、紧急行动及恢复计

⁸² 统计司、粮农组织性别平等及农村就业司以及非洲区域办事处之间的合作涉及由关于性别和统计的手册和准则组成的一系列联合出版物。

划、畜牧、家庭资源管理，等等。在加强粮食安全的性别、生物多样性和当地知识体系的 LinKS 项目支持下，有关人员开发了大学研究生培训教材，并为加强粮食安全的当地知识和生物多样性管理参与式方法编写了一本辅导员手册。⁸³

190. 评价小组对开展案例研究国家的考察显示，上述工具和其它针对特定性别的能力建设工具几乎没有广泛传播和使用的迹象。看来，正如乌干达性别部的讨论所示，显然需要付出更多努力来提高认识，加强这些资料的传播。⁸⁴这将有助于确保性别平等考虑因素更一致地纳入到能力建设规划和实施中。

E. 获取与格式

191. 印刷品是目前粮农组织规范性材料最普遍的形式。粮农组织往往通过其区域办事处和伙伴机构分发印刷本。不过，评价小组发现这些材料在非洲的传播情况很差，许多潜在用户难以获取。粮农组织越来越多地通过在线和光盘（CD-ROM）方式提供其材料。大部分材料都可以从互联网上免费下载，但一些光盘，例如关于食品法典计划以及土地和水资源数字媒体系列的光盘，必须按成本购买，这对大多数非洲人来说太昂贵。

192. 粮农组织规范性材料在非洲的传播和获取情况都较差。这是受益人评估和实地考察的一致结果。许多当地图书馆和粮农组织办事处都对粮农组织最重要的材料供应不足。粮农组织在实地的大多数资源图书馆均已关闭，当地聘请的顾问和分包商往往只能在无法参考现有资料的情况下编写新材料。例如，津巴布韦土壤和灌溉学习资源就是如此。

193. 虽然粮农组织对互联网的使用大大扩展了其材料的覆盖范围，但互联网不是没有缺点，特别是对于非洲人来说，互联网接入和带宽往往有限。粮农组织工作人员已经采取措施来弥补非洲互联网连接和带宽的局限性⁸⁵。例如，他们制作了许多规范性材料光盘，免费或低价提供，他们也准备了只需最低带宽的资料，以及可以分章节下载并根据用户需求打印的资料。不过，根据一些粮农组织工作人员的说法，在非洲部分地区，甚至打印光盘上的资料也成问题，因为可靠的复印机常常短缺。一名实地工作人员指出，粮农组织通过放弃印刷，将知识获取成本有效转移给了那些需求最迫切却最负担不起的人。

⁸³ 最近，各区域办事处开始使用一个工具包，根据非洲农业统计委员会（AFCAS）的要求收集和分析性别分类数据。

⁸⁴ 工作人员对粮农组织许多关于性别的工作一无所知。

⁸⁵ 对于没有互联网接入的 93% 非洲人来说，连接问题仍然是一个严重障碍（WWW.INTERNETWORLDSTATS.COM, 2009 年 6 月）。

194. 即使用户有可靠的高速互联网连接和足够的带宽，访问的困难仍然存在。例如，粮农组织网站上有如此多的信息，用户可能很难找到他们需要的信息。粮农组织网站主页上未提供网站地图，而粮农组织的一些搜索引擎，例如能力建设门户网站的搜索引擎，查不到多少粮农组织最有名的规范性材料。

195. 一个普遍关注的问题是，粮农组织以及许多其他将大多数书面资料放到网上的组织没有针对互联网用途进行调整，这迫使许多读者下载并打印资料供离线学习。

196. 粮农组织工作人员正越来越多地转向能力建设的远程在线学习。在现有的自学课程中，有 IMark 系列、粮食安全信息行动系列和食品法典在线学习系列。IMark 在全球有 13.5 万注册用户，似乎特别符合成本效益。然而，对粮农组织在线学习活动的整合似乎有限。它们的开发和运行费用昂贵，并且需要密切评价，以评估其作为非洲能力建设干预措施的有效性。似乎许多粮农组织在线学习课程的一个普遍缺点是很少将辅导教师和（或）当地同伴学习群体考虑进去，这可能也部分解释了为什么许多报名者没有完成课程。

197. 粮农组织对一些“老”方法利用有限，如广播，而也没有完全采用新的数字技术，例如视频，这同样可能只在某些环境下适用。在实地考察过程中，有人呼吁采取老式的流动电影放映晚会形式，举办乡村流动视频培训会。

F. 能力建设门户网站

198. 粮农组织的能力建设门户网站是提供粮农组织能力建设资源的一站式门户。它提供了粮农组织发布的学习材料、能力建设良好做法案例研究系列⁸⁶中的一系列良好做法和案例研究，以及粮农组织的学习服务。它还提供了粮农组织在线学习资源链接。尽管该门户网站有可能成为粮农组织所有能力建设材料的便利平台，但仍在开发之中，要想履行其使命还需要相当多的工作。例如，该门户网站的搜索不起作用，而粮农组织许多最好的能力建设资源都在不同的网站，需要用户点击多次才能获得他们寻找的信息。为了使这个门户变得更全面，并减少搜索工作所费时间，该网站应该链接到粮农组织的大卫·鲁宾图书馆文档库。

199. 该门户网站可通过提供链接到一些最好的关于能力建设的国际研究和网络的网站获益，如欧洲发展政策管理中心的研究 (www.ecdpm.org) 和 Capacity.org 网站 (www.capacity.org)。通过与非洲能力建设组织和网络合作，例如非洲农业研究论坛 (FARA)、中东非加强农业研究协会 (ASARECA)、非洲混农林业教

⁸⁶ 该系列公布在能力建设门户网站上。这是一项跨部门工作，记录粮农组织在能力发展和关键成功要素分析方面的良好做法。

育网（ANAFE）和农业能力建设区域高校论坛（RUFORUM），也可以加强该门户网站。

G. 能力建设规范性材料的用途

200. 粮农组织规范性材料对能力建设的效用和影响难以确定，因为粮农组织几乎没有收集使用数据，也几乎没有对此进行过评价。评价小组对开展案例研究国家的考察指出，粮农组织材料的传播和获取情况都较差。很少受访者知道如何获取粮农组织的材料，甚至更少人花时间上网获取信息。在其它一些情况下，粮农组织材料的用途可能会由于有利环境方面的原因而受限，例如有限的激励，缺乏与培训课程相关的认证，以及特别是粮农组织方面缺乏后续行动。

201. 高成本、不良的连通性和低带宽限制了资料的获取。不过，越来越多的利益相关者有机会使用电子邮件。大多数受访者表示，他们欢迎成为专门邮件列表服务的一部分，获得摘要和其它文件进行离线阅读。一些研究机构、大学和政府部门表示愿意为目标列表确定参与者，并主办或协助这项服务。⁸⁷大多数人表示，当相关材料在讲习班被介绍，并且此后经常接触和更新时，资料的使用情况最好。

202. 虽然审查的材料数量很少，但是评价小组收集的证据足以得出结论，粮农组织的材料质量相当参差不齐。有些设立了黄金标准；其它有待改进，大多数往往需要纳入性别问题。在过去七、八年里制作的材料数量可能超过了所有其它联合国组织。虽然这值得称赞，但是评价表明需要进一步重视材料的分发和质量的一致性。编写无法在物理上或认知上获取的材料没有任何意义。

203. 能力建设规范性材料在非洲的传播和获取存在巨大差异。粮农组织过度依赖互联网传播，而目前在非洲大多数地方互联网访问和带宽仍然是个问题。粮农组织必须考虑非洲的现实背景。需要采用其他传播方式，并与通过其成员而具备更有效覆盖面的各种伙伴合作，加大对实地面对面能力建设的投入。印刷材料的分发成本昂贵，但一系列适当的当地合作伙伴可以大大减少这些成本。

粮农组织实施能力建设的能力

A. 总体调查结果

204. 评价发现，粮农组织在非洲的能力不足以有意义地参与日益以国家为重点的能力建设决策。

205. 评价发现，能力的制约因素很多，包括以下方面：

⁸⁷ FANPANR 气候变化邮件列表服务器被认为是一个很好的例子。

- 国家办事处协调发展援助和支持政府主导作用的需求日益增多;⁸⁸
- 整个粮农组织对能力建设以及粮农组织在其中作用的理解不尽相同;
- 机构和行政安排不足，包括粮农组织内部的横向和纵向协调不足，以及获取粮农组织技术专长和知识产品有一定难度;
- 人力资源不足以满足需求，业务能力薄弱，特别是在区域及分区域办事处和国家办事处；以及
- 时间框架与项目管理规定欠妥。

B. 了解能力建设及粮农组织在其中的作用

206. 能力建设是粮农组织的一个核心职能，但与受访者的讨论显示，能力建设尚未纳入其所有工作中；也不是所有人都认为这是一个核心职能。《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》呼吁发展机构促进以国家为主导的进程，并加强自身能力。这涉及粮农组织改变对能力建设的认识和相关方法。评价小组发现，很少有粮农组织工作人员将能力建设理解为一个多层面的概念。综合集成分析显示，许多人倾向于将能力建设与技能提高相等同，而排除更广泛的组织背景和有利环境。这种狭隘认识的后果突出表现在近期的一次评价中，内容如下：

[……]许多培训工作徒劳无益，因为学员回到工作场所根本无法运用其新技能。花了一些时间才认识到国家一级（培训和硬件方面的）能力建设的重要性，但必要的纠正措施已经落实到位。⁸⁹

207. 对能力建设的构成缺乏明确的认识也可以从文件和报告中所用术语的不一致看出来。在某些情况下，粮农组织工作人员交替使用能力建设和培训这两个术语。

208. 粮农组织的能力建设新战略承认粮农组织需要在三个能力建设层面更系统地开展工作。粮农组织还需要为工作人员提供更清晰的视角，涉及如何提高软技能，加强组织有效性和影响有利环境。需要澄清的一点是，技术人员无须成为这些领域的专家，而是要了解这些技能如何才能通过所使用的方法模式开发，并在必要时，开展合作以达到最佳效果。

209. 新战略提供了一个推进方法，但需要向能力建设领域的非专业人士明确解释，并在整个组织中传播。为评价而进行的访谈证明，粮农组织应更系统地让总部和实地工作人员参与该战略的微调工作并广泛传播。粮农组织能力建设及外延科正在进行的咨询在正确方向上迈出了一步，但需要采取更进一步的措施，以确保战略的主导权和使用。

⁸⁸ 正如“不断变化的环境”这一节所述，有许多希望粮农组织参与的部门和工作组，其中若干希望它担负领导职责。

⁸⁹ 《苏丹机构能力计划：粮食安全信息促进行动中期评价》—OSRO/SUD/620/MUL—2009年6月。

210. 许多受访者要求粮农组织阐明其能力建设的方法，并且向粮农组织官员，特别是区域、分区域和国家办事处的官员提供新的工具和明确的指示，说明应如何在其计划中纳入能力建设。

211. 评价小组发现，粮农组织工作人员的能力建设工作几乎没有得到认可。此外，一些人表示关注能力建设如何发挥作用，如何才能纳入粮农组织基于结果的新框架。由于能力建设是一个过程，并且很少产生直接可衡量的产出，如果不考虑能力建设在这些方面的问题，那么能力建设工作就有被边缘化的危险。

212. 在评价小组审查的 40 个职位描述中，只有 19 个在技术官员职责中包含能力建设。除了针对分区域办事处投资官员的职责描述外，其它都未指出将能力建设经验作为一项选拔标准。能力建设经验似乎也没有明显出现在顾问的职权范围说明中。

C. 实施能力建设的制度和行政安排

213. 粮农组织国家办事处位于粮农组织实施能力建设的最前沿。分区域办事处是在有效且高效地实施能力建设过程中向国家办事处提供支持的第一站。

214. 加强权力下放是粮农组织改革的一个主要成分。⁹⁰ 非洲区域办事处与分区域办事处合作，正逐步承担新的责任。权力下放办事处将有望在全组织和战略层面的战略规划和重点设置中发挥更大的作用，并支持国家中期重点框架的制定和分区域重点的确定。

215. 评价小组考察了粮农组织非洲区域和分区域办事处，并试图评估这些办事处在上述背景下履行其增强职责的能力。

区域和分区域办事处

216. 在评价期间，非洲区域办事处和西部非洲分区域办事处都面临领导层空缺或高离职率的问题。直到 2009 年，这两个办事处的负责人才被任命。由于有 8 个专业职位空缺，非洲区域办事处和西部非洲分区域办事处可能很难满足不断增加的需求。在这两个办事处，评价小组几乎看不到对能力建设以及员工士气、积极性和工作条件等问题的重视。看上去工作小组之间缺少凝聚力，而相关官员各自负责实现自己的工作目标。似乎没有能力建设方面的承诺，也缺乏对技术官员在这方面重要作用的认识。除了少数明显的例外，这些官员认为他们的主要职责是响应国家要求，提供具体的技术咨询。

⁹⁰ 东部非洲、中部非洲和西部非洲分区域办事处都是近期成立的，他们的人员配备不完整。

217. 区域和分区域办事处的硬件设施不利于团队合作。似乎加纳国家办事处或西部非洲分区域办事处都没有因为与非洲区域办事处在同一个地方而获益。西部非洲分区域办事处和区域技术官员之间几乎没有联系，只有一些例外。大多数区域技术官员似乎更多地参与加纳以外和西部非洲分区域办事处以外的计划。评价小组推测，西部非洲分区域办事处设在达喀尔是否会更合适，可以与许多其它联合国办事处和区域办事处在一起。

218. 许多技术官员感觉与他们的上一级技术部门脱节。也有明显的例外，包括粮农组织植物生产及保护司（AGP）积极地让其外勤人员参与制定能力建设战略，征求他们的意见，并向他们提供关于技术和行政问题的定期反馈。在区域办事处和大多数分区域办事处，新员工很少获得入职培训，与总部的联系不明确，往往取决于个人关系。一名技术官员表示，他是通过设计项目与总部之间保持有效联系，这样可以省下总部工作人员提供专业知识的成本。一些紧急计划官员强调了联系不密切，特别是缺乏明确联络人的问题，他们指出，他们对粮农组织专业技能和知识产品的切入点知之甚少，以至于他们常常求助于其它机构。这也突出了非粮农组织利益相关者提出的获取专业技能和知识的问题。区域和分区域官员感到孤立于各自领域的新发展动向之外，也隔离在提供给总部工作人员的再培训机会之外。一些人认为他们对新兴问题和跨领域问题缺乏足够的了解和培训。

219. 评价发现分区域办事处的标准技术技能组合没有与现有资源和需求良好匹配。一些分区域办事处管理人员也提出了这方面的担忧。例如，中部非洲分区域办事处要求增加对林业和环境问题的支持，减少对畜牧业的支持；南部非洲分区域办事处表示需要重视政策和粮食安全问题。评价小组注意到，《近期行动计划》规定对《2010—2011 年工作计划和预算》背景下的首轮技能组合进行审查。有官员认为有必要增加获取与跨学科和整体方法相关技能的获取渠道，更加重视跨领域新兴技能。有人表示，有必要对工作人员进行培训，以便在多学科团队中开展工作。一些人认为，技术官员有必要具备更多实地经验，并能够敏感地认识到在提供技术援助时评估能力需求的重要性。

220. 在分区域和国家层面，紧急计划和正常计划之间需要有更密切的联系，特别是在南部非洲分区域办事处。东部非洲分区域办事处为“同一个粮农组织”（One-FAO）做出了很好的努力，其中正常计划和应急部门合作提供服务。评价发现，东部非洲分区域办事处的设立带来一种多学科团队方法，管理人员采取积极措施（像中部非洲分区域办事处那样）来激励和培训工作人员。

221. 评价发现，作为能力建设的一部分，知识传播的重要作用很少得到承认。只有东部非洲分区域办事处认真参与，努力确保发挥领导作用，使粮农组织规范

化材料得到广泛获取和利用。除津巴布韦外，在国家一级的情况也是如此。⁹¹大多数办事处似乎都没有沟通战略，多个办事处甚至关闭了图书馆。⁹²

国家办事处

222. 评价发现，没有足够的能力来满足粮农组织的要求，即使是在具有很强代表性的国家，如坦桑尼亚。这在联合国机构必须与政府共同开展工作的国家是一个主要的制约因素。

223. 粮农组织国家办事处的人力资源能力不足以有效参与深入的政策对话。国家办事处的许多工作人员指出，各个国家往往依赖区域和分区域办事处的能力，但许多专门知识并非随时都可提供。他们强调有必要让粮农组织高级专家能够出现在国家一级，参与政策对话。

224. 评价指出，在有积极紧急计划的国家，可以提供更多的人力和财力资源，承担这一任务的情况更好一些。紧急行动及恢复司在津巴布韦强有力的协调作用使其在捐助界和发展伙伴中间赢得了广泛认可。这是一个很好的例子，说明了粮农组织如何才能提供有效参与平台，提高有利环境方面的能力，以便在困难情况下提供服务。在津巴布韦，粮农组织发挥着积极的沟通和领导作用，通过农业工作组加强民间社会、公共服务部门和私营部门的能力。在乌干达，紧急行动及恢复司与粮农组织代表密切合作，而粮农组织积极发挥它在粮食安全领域中的领导作用，并积极与其他联合国机构和伙伴合作，因而备受尊重。不过，办事处和发展伙伴注意到，粮农组织因缺乏相关能力而受到制约，无法在每个重要论坛上充分代表粮农组织。

225. 即使在粮农组织非常活跃的地方，合作伙伴也会认为粮农组织代表的决策权有限。在有些国家，粮农组织代表要么太忙，或缺乏必要的能力⁹³发挥带头作用，但粮农组织驻国家助理代表有时并不是承担这一角色的合适人选。

226. 评价小组注意到，在被访的所有国家粮农组织的能力都存在不足。在一些国家，粮农组织只能勉强代表多方捐助者团体，无法承担其自身职责应有范围以外的领导角色。⁹⁴鉴于在国内做决定的趋势越来越明显，这很可能产生消极影响。

⁹¹ 在津巴布韦，粮农组织广泛发放的每月通讯是促使人们关注新的规范化材料的一种出色机制。

⁹² 除东部非洲分区域办事处外，所参观的所有图书馆都几乎找不到 2003 年之后的文献。在图书馆已搬迁至政府机构或大学的情况下，没有做出任何努力来确保信息源源不断流入并有能力管理收藏。

⁹³ 对粮农组织和非洲有充分了解。

⁹⁴ 马拉维在这方面特别受到挑战，由于参加了“联合国一体行动”试点，捐助方在该国有强大实力，并且国内缺乏相应能力，人们可以深切感觉到粮农组织缺乏应有的影响力。

D. 项目方式

227. 在国家一级的大多数能力建设活动是通过项目开展的。

228. 如前所述，项目期限通常太短，难以实现能力建设目标。项目可用时间不足，尤其是如果后勤导致延误的话更是如此，这是执行伙伴和受益者最突出强调的问题之一（附件 11）。当项目时间不充足时，提供能力建设的能力受到严重影响。对于干预措施的有效性和可持续性来说，参与过程尤为重要。那些编写项目计划书的人员为满足验收标准，经常夸大在规定时间内可合理实现的目标。由于财务和行政程序的延误，项目的实施工作往往停滞，这进一步减少了可用于实施工作的时间。能力建设不可一蹴而就，需要旷日持久的参与式投入。

229. 有关技术合作计划的一些行政约束给能力建设带来了问题。特别值得关注的是限制后续行动的技术合作计划约束。如前所述，没有足够的后续行动往往是结果不佳或不可持续的主要原因。此外，所有技术合作计划项目的共同上限未考虑国家面积、人口、基础设施和制度环境等方面的差异，而所有这些因素都影响着项目设计和实施过程。⁹⁵

230. 根据时间非常短的协议书运作的执行伙伴在能力建设举措方面尤其不利。例如，如果获取后续协议可能需要延误 2 至 5 个月，那么在这种情况下不可能留住工作人员。乌干达的合作伙伴抱怨了这项规则及其有害影响。

231. 评估人员发现，能力建设作为技术合作计划项目要求的一个组成部分往往局限于个人培训，而忽视了其它同样重要、甚至更重要的能力层面。

结 论

概 述

232. 这项评价涉及能力建设，该主题处于“非洲议程”的首要位置，人们广泛承认它对于三个总体目标和千年发展目标的实现至关重要。评价始于雄心勃勃的职权范围——从粮农组织能力建设举措的相关性、效率、有效性和可持续性角度评估其在非洲的表现，并回答关于粮农组织能力建设方法的一些具有挑战性的问题。虽然评价不能在其任务的所有方面做到无懈可击，但是它收集到的信息足以形成关于粮农组织在非洲表现的结论，并对引导粮农组织未来能力建设工作的方式提出建议。

233. 评价发现，粮农组织的非洲能力建设表现喜忧参半。大多数干预措施都比较适用，许多都比较有效，但很少能够持续下去。大体上讲，它们质量较高，并

⁹⁵ 有人指出尼日利亚和佛得角群岛的上限相同。

充分利用了粮农组织在技术能力方面的比较优势，以及它作为一个诚实中间人的角色。尽管评价记录了一些运作延误的情况，但粮农组织的非洲能力建设举措总体上是相当有效的。

234. 本评价注意到了一些成功的实例，主要是在粮农组织在所有三个层面长期持续参与的领域，最明显的是植物保护、统计以及愈来愈重视的跨界动物疾病。这种多层面的长期持续参与有利于建设支持工作开展所需的大量技能、机构记忆和政策、规范、价值观和结构。粮农组织还利用农民田间学校等有效能力建设方法，在将能力建设纳入其检验新技术的试点项目方面取得了广泛公认的成功。在少数国家，粮农组织作为政府、捐助方、私营部门和民间社会组织之间的促进者，在国家农业政策和发展议程中显示了强有力领导能力。此外还有一些良好的政策援助范例，它有效并可持续地增强了布基纳法索、莫桑比克和桑给巴尔等国家的政策分析和实施能力。

235. 然而，尽管有许多有效并且相关的干预措施，但是评价发现粮农组织能力建设活动大部分都是不可持续的。人们对可持续性的重视甚少，而过于关注直接结果和产出。这明显表现在以下方面：项目的时限和方式；粮农组织工作人员对能力建设过程的重要性缺乏认识；对能力建设活动制度化和保持它们的政治意愿建设缺乏重视；以及粮农组织工作人员开展后续活动、监测和评价的动力和机会有限。

236. 尽管评价注意到粮农组织能力建设举措在组织和政策/有利环境层面有一些出色的例子，但是它的努力大部分都针对个人，与发展援助部门的经验教训相左，后者强调必须关注所有三个层面，特别是塑造个人和组织行为的正式和非正式的制度、规范和价值观。与此相一致，评价得出结论，当粮农组织在所有三个能力层面进行长期干预时，粮农组织在非洲的能力建设工作最为有效。

237. 粮农组织产生了许多宝贵和相关的知识作为对能力建设的一个重要贡献，但是它在非洲的吸收和利用是有限的。非洲受制于薄弱的通信基础设施，这意味着确保广泛获取粮农组织规范化材料需要更多的投资或伙伴关系。这可能还涉及到更有选择性地制作材料，以确保资源能够得到有效分配。制作无法到达目标受众手里的材料是毫无意义的。

238. 评价发现，为了领导非洲的能力建设工作，粮农组织区域和分区域办事处需要加强自身能力，并需要更多资源以及与总部的专门知识部门之间更好的连通性。在国家层面，粮农组织在许多委员会都没有能力发挥其预期作用，成立这些委员会是为了确定优先事项，协调捐助活动，并推动政府和捐助方以及与其它利益相关者之间的互动。评价认为，除非粮农组织除非能够显著增强在非洲的有效能力，否则它将失去相关性和机会。

239. 为了帮助消除能力制约因素以实施项目和满足权力下放系统新出现的需求，粮农组织需要加强自身能力，并鼓励自己更有效地合作。在国家中期重点框架（NMTPF）等战略框架内为能力建设设定优先重点应考虑国家背景、粮农组织自身满足国家需求的比较优势以及与地方、区域和国际机构合作的潜力。

240. 此外，粮农组织的资源有限，在它采纳某种更可持续并更有效的能力建设方法时，需要考虑对成本的影响。如果提高非洲改善可持续生计的能力是粮农组织的核心职能，那么有必要在预算编制、工作人员工作计划和评估等方面对能力建设给予应有的认可。评价认为，如果无法获取额外的资源，粮农组织可能有必要减少项目和计划的数量，以确保它拥有人力和财力资源在选定领域进行可持续的能力建设干预。粮农组织还可以更多地通过伙伴关系工作，分摊实施过程涉及的一些成本，并扩大其服务范围。它可以继续脱离直接实施，转向对当地实施者提供更多的辅助和指导。粮农组织正面临越来越大的压力应对新领域的挑战。其中许多是交叉领域，需要更多跨学科的整体解决办法。对于有些领域，可以对现有工作人员进行再培训（气候变化、土地租赁、软技能等）；而对于有些领域，某些额外的投资和合作将是必要的（涉及完整价值链、社会性别等）；再对于另外一些领域，与伙伴进行密切合作是最合适的选择（管理和会计技能、第一线能力建设等）。

241. 这项评价表明，比较成功的能力建设干预方式更注重粮农组织的参与方式，而不是是否形成产出。评价已经提炼出产生可持续而有效的能力建设以及改变发展环境的要素。突出了粮农组织由于《阿克拉行动议程》、国内协作和捐助方决策的加强而面临的挑战，以及进一步权力下放和商业化的影响。粮农组织在进行资源分配决策、确定优先事项及战略和激励工作人员时需要周密考虑这些因素，以确保能够处于加强可持续能力以实现千年发展目标的最前沿。

242. 为实现增强非洲组织和机构的能力所需的临界量，以制定更有效的农业和自然资源管理制度，适应快速变化的技术、气候变化和国际市场的风云变幻，粮农组织与其他发展机构一起，必须扩大投资，改变其能力建设方法并对此负责。

形成建议的具体结论

能力建设主流化（建议 1 和 2）

243. 能力建设是粮农组织的一个核心职能，并被国际社会认为是非洲有效发展的一个关键制约因素。《2010—2019 年战略框架》将能力建设作为一个核心职能纳入，而《战略目标》中列出的组织结果有些包括能力建设。评价认为，能力建设需要在粮农组织《战略框架》中更加突出。核心职能(e)的标题措词应体现能力建设不仅仅是技术转让。此外，能力建设应当在所有战略目标的组织结果中更明

确地阐述。评价注意到，粮农组织需要解决基于结果的绩效系统中的潜在矛盾，即系统很大程度上倚重于规定时间内的产出，而能力建设是一个过程，反映了长时间的参与。评价认为，必须进一步认识到粮农组织在非洲所有工作中都纳入能力建设的重要性。鉴于能力建设的重要性，可能有必要审查粮农组织计划委员会、区域会议和粮农组织领导机构是否充分参与其中，为粮农组织的能力建设议程提供政治监督。

244. 此外，对能力建设的含义达成共识也很重要。评价发现，粮农组织内部没有能力建设的共同愿景和定义。粮农组织新的能力建设战略阐明了主要问题。但是，这将需要开展大量的工作来提高认识，落实必要措施，确保能力建设成为粮农组织在整个非洲的工作不可或缺的一部分。

245. 由于整个组织中对构成能力建设的成分有不同解释，对粮农组织在能力建设方面的作用也有不同观点，因此有必要让新的能力建设战略得到广泛分享和讨论，并达成共识。评价发现，许多工作人员认识到能力建设作为粮农组织核心使命的重要性，但对于大多数员工来说，这意味着通过培训发展个人能力。他们需要更好地了解构成能力建设良好做法的具体内容，如何提高软技能，如何强化组织，以及如何影响有利环境。

246. 总的来说，粮农组织需要提高能力建设在组织中的形象和认识。能力建设需要成为绝大多数（如果不是全部）粮农组织活动的重点，包括汇总和提供信息，支持国际文书、规范和标准、政策建议、宣传、知识产品的形成和传播、技术开发和转让，以及构建网络。这并不意味着所有活动都应当有具体的培训内容，而是所有活动和材料都应当考虑采取最能够加强客户能力的方式。在国家一级，能力建设需要明确纳入国家中期重点框架，以便在每个国家都有更加一致、相关和协调的能力建设方法。

举措的有效性和可持续性（建议 2、3 和 4）

247. 本评价表明，粮农组织需要继续强调参与式能力建设方式。本评价得出的经验教训强调以下原则应更一致地纳入粮农组织能力建设方法中：在个人培训方面，尽早让雇主组织参与项目设计，以确保运用学员新技能的战略；与受益者一起使用参与式方法，让他们积极参与设计和实施；与执行机构不断互动，并确保利益相关者在整个过程中充分参与；尽可能利用当地实施者（即使它最初可能需要额外的资源）；边做边学；推动和指导，而不是简单地传授技能；通过提供参与项目并承担相应责任的机会强调软技能；提供交流想法和建立关系网络的机会；以及最后和最重要的，通过持续参与、支持和提供积极的联络人跟进干预。

248. 这些都显示有助于更有效和更可持续的能力建设。粮农组织工作人员必须认识到在加强能力方面的过程而不是产出的重要性，并准备好投入很大一部分资源在过程上。他们需要得到鼓励和激励，从而在其方法中更系统地纳入这些以及其它公认的良好做法。同时，需要鼓励他们与其它机构建立伙伴关系，以处理他们相对优势较少的领域。

249. 评价还注意到阻碍成效的一些共同缺点，即：能力建设需求评估较差；缺乏基线数据和监测数据；对粮农组织许多优秀规范化材料的获取/参考有限；性别问题的整合情况较差；对记录和传播成功干预措施和经验教训的重视不够。

250. 评价还发现粮农组织在实现更加可持续的能力建设举措方面面临众多挑战。其中最常见的涉及：工作人员缺乏用强调学习和能力建设过程的方式设计项目的动力，这即使对于粮农组织工作人员来说也要耗费大量时间来设计；项目时间框架未考虑有效能力建设的循环性；繁琐的项目行政程序；难以克服地方一级能力建设干预的主人翁意识淡薄和（或）国家一级缺乏政治意愿的问题；以及缺乏后续行动和贯彻，难以确保相关能力在发展起来后得到利用、制度化、扩充和保持。

251. 解决当前项目方式的不足（特别是在技术合作计划下），以推动更加长期并可持续的能力建设工作，需要调整和改革技术合作计划和计划及项目审查委员会（PPRC）⁹⁶的标准。解决其他问题，要求向工作人员提供指导，说明如何参与项目活动从而鼓励有效而可持续的能力建设，并向他们提供跟进活动的动力/激励措施。

伙伴关系（建议 5）

252. 评价指出，非洲的能力建设环境是动态而多样化的，而粮农组织的能力建设方法往往一成不变，过于指令性。正如新的能力建设战略所述，随着非洲出现更多有技能的个人和组织，粮农组织的角色需要从直接独立实施能力建设转变为与其它组织一起合作支持能力建设。强调有必要加强伙伴关系方法的事实是，非洲有许多新的能力需求，例如那些涉及管理、市场营销和宣传的能力需求。由于政府权力下放，在次国家各级也产生了能力需求，在影响农业和粮食安全领域也是如此，但是对此粮农组织既没有授权也没有能力起带头作用。

253. 同样在发生变化的是发展机构开展业务的方式。随着越来越多的能力建设在多捐助方机制和联合国一体行动机制下规划和协调，粮农组织由于在许多非洲国家的有限能力，将面临一些艰难的选择。正如新的能力建设战略所述，它需要加强其自身能力，根据自己明显的比较优势找到适当定位，并做出协调一致的努力，与其它组织合作。

⁹⁶ 粮农组织计划及项目审查委员会。

254. 评价提供了关于能力建设伙伴关系必要性和有效性的证据。粮农组织还需要与**区域组织**合作，以利用其平台，并协助它们发展自身能力。伙伴关系合作需要较高的前期交易成本，工作人员最初可能不愿意投资，因为他们面临在短期内产生效果的压力。不过，这些成本对于非洲来说是对能力建设的投资，对粮农组织来说是对更有效的未来伙伴关系的投资。

255. 为了解决地方一级严重的能力制约，全面补充粮农组织的工作，在权力下放国家顺利实施政策，并鉴于粮农组织在第一线的业务能力有限，增强**地方执行伙伴**的能力显得尤为重要。

256. 粮农组织目前正在与一些私营企业和非政府组织合作实施项目，并在使用当地顾问。评价发现，加强联系和指导，并朝着扩大伙伴关系的方向发展，将有助于进一步加强自身能力。在一些国家，有一系列具有广泛影响力和潜力的全国农民协会、商品协会、交易商协会和出口商协会希望与粮农组织合作。评价认为粮农组织应当在这个领域采取更为积极的态度。

257. 评价赞同独立外部评价关于粮农组织与**大学和国家及区域研究机构**更紧密合作的建议。粮农组织应调查它如何才能与这些机构更有效地合作。有一些有趣的机会值得探讨，例如为粮农组织领导的项目服务的部分借调教师，以及比当前特设顾问制度更为健全、可靠和制度化地提供这些人力资源的委员会。这些机构以及各种民间社会组织（包括全国农民协会）在传播粮农组织规范化材料方面也可以是有用的伙伴，而粮农组织可以请在大学做访问学者的技术人员提供讲座。

培养政策分析、制定和实施能力（建议 6）

258. 评价发现粮农组织能有效地协助各国制定政策，但在促进地方分析和制定政策的能力方面却不那么成功。政策援助有必要专门纳入能力建设作为其主要目标，以确保各国更加有效地制定自己的政策。粮农组织也牢固确立了为政策实施提供更多能力建设服务的需求。这包括在能力较弱的第一线的更多互动，并需要确定/规划参与实施过程的所有利益相关者（及其能力建设需求）。

259. 粮农组织致力于确保相关政策能实现千年发展目标，并改善可持续生计。评价发现粮农组织的大多数政策援助都考虑了这一点，其重点是粮食安全政策。同时，粮农组织应协助各国预测变化并分析新趋势的影响。评价认为，在不断变化的形势下，粮农组织还需要发展整个价值链的政策制定能力，包括缓解气候变化、灌溉（结合可持续并与小农户相关的政策），并帮助各国确保在决定土地租赁时考虑到外部因素和当地社区的情况。

记录成功创新并更好地传播知识产品（建议 7 和 8）

260. 外部机构普遍要求农民田间学校的相关记录，这导致评价小组得出结论，粮农组织有必要记录成功的创新。如果其它机构要推广相关举措，特别重要的一点是要在一套通用准则中明确阐述原则，以避免扭曲概念。这些准则应通过显示广泛的适用性以及灵活性的重要性实例证明原则。国别统计数据库（CountrySTAT）、农村知识网络、合作社网络化、保护性农业、为尼罗河流域倡议开发的制图和分析技术就是一些例子。评价还发现，介绍成功案例很重要，可以建设政治意愿，间接协助受益者获得更多的资金，并增加建立伙伴关系和扩大规模的机会。

261. 评价指出，粮农组织的非洲规范化材料的获取和使用存在严重缺陷。需要制定更有效的传播和沟通战略，以确保显著加大重视力度，使广泛的非洲利益相关者能够获取规范化材料。粮农组织目前跟踪读者群和使用情况的努力有限。除非规范化材料能够到达目标受众手上，否则大量投资制作这些材料徒劳无益。粮农组织还需要通过为顾问提供获取途径，确保其知识产品在粮农组织干预措施、讲习班和培训中得到使用。

262. 虽然知识传播成本不菲，但是与生产规范化材料一样重要。为降低某些投放成本，粮农组织需要与大学、政府、私营部门和非政府组织、研究和资料中心合作，让他们提供其规范化材料的硬拷贝和软拷贝。还可以与这些机构合作，利用电子邮件列表服务为其成员提供新资料信息，并提供通过电子邮件订阅副本的选项，使互联网访问渠道有限的那些人能够离线下载。

加大对粮农组织在非洲能力的投资（建议 9）

263. 评价发现，大多数国家办事处、分区域办事处和区域办事处的能力都严重不足。评价指出，人力和财力资源匮乏以及权力下放官员的权力有限，阻碍了他们在非洲进行有效能力建设的能力。评价指出，目前迫切需要确保粮农组织在非洲的工作人员数量得到增加，更好地与总部联系，确保他们被充分调动起来，有着更好的准备，并确保他们接受定期培训和再培训，以保证他们能够在非洲能力建设中处于各自领域的最前沿。除了投资促进培训、激励和增强与总部联系外，评价发现在分配技术官员时应考虑进一步认识分区域能力的制约因素。有人呼吁确保每个办事处都拥有一名或多名具有跨领域和跨学科方法技能的技术官员，协助发展多学科团队。

264. 在国家办事处，如调查结果中所述，能力情况好坏参半，但对于粮农组织在发展能力以解决棘手的贫困和农业发展问题方面发挥的重要作用，技能和资源

无论如何都是不够的。在一些国家，政府和发展伙伴都强烈要求粮农组织在促进协调工作组方面发挥更大的作用。粮农组织成功地积极参与了一些事务，主要是在粮农组织办事处伴随应急工作而有的额外人手、积极性和资源的地方。粮农组织需要认清形势并制订一项战略，需要考虑其财力和人力资源制约因素，这将确保粮农组织至少在某些国家具有持续参与能够带来的透明度和资金机会。

265. 能力建设是一个过程，甚至在项目结束之后，国家办事处都需要协助项目与粮农组织继续合作。他们将需要积极提供利益相关者和粮农组织专业知识之间的联系，他们也需要参与预测该国能力建设所需的变化。这意味着为了有效，国家办事处需要显著加强。由于资源有限，所以人力和财力资源可能有必要进一步集中在少数国家。

266. 一项建议是，粮农组织选择性地加强在粮食安全和贫困指标方面最有需要以及农业、林业和渔业在经济中发挥重要作用的国家办事处。此外，粮农组织需要考虑各国在朝着“联合国一体行动”方向努力时的机会和责任。

267. 在国家一级补充人力资源的策略需要确保他们不破坏当地的能力。东部非洲分区域办事处使用借调人员主要是解决东道国国内的问题，并且只花费有限的时间在区域问题上，这种做法是加强东道国、东部非洲分区域办事处及相关个人能力的一个很好的策略。所有辅助志愿者也都有必要了解其工作的背景。评价发现，相对而言，南南合作取得的成绩很有限，并不十分成功。评价确实看到有可能通过粮农组织与国家和区域大学和研究机构的更密切合作，改善各国和区域内部的人力资源，如上文“伙伴关系”部分所述。

268. 通过国家计划和访谈透露出强烈的反馈意见，希望粮农组织在市场营销、增值和贸易方面提供更多的能力建设服务。各国都在强调商业化。粮农组织将需要考虑其比较优势和优先重点，并与伙伴一起制定一项战略，应对非洲国家新出现的能力建设需求。

269. 最后，非洲办事处有必要直接参与设定能力建设的优先事项。建议区域会议在审议能力建设优先事项并建立共识方面发挥作用。然后可以将其纳入国家讨论和国家中期重点框架，这也将与国内的联合国发展援助框架（UNDAF）进程相一致。接着可以更多地参与区域会议，对粮农组织能力的建设议程进行监督。

270. 以下这些建议具有前瞻性，旨在协助粮农组织实现其新的能力建设战略。它们的目的还在于补充粮农组织新的能力建设战略中提出的《2009—2011 年全组织行动议程》，并与《近期行动计划》驱动的改革议程的大方向相一致。

建 议

A. 能力建设主流化

271. **建议 1:** 建议能力建设部门间工作组采取措施，确保粮农组织工作人员和伙伴对能力建设和粮农组织在其中的作用有一个共同的概念性理解。除其它外，这将要求部门间工作组：

- 向整个粮农组织的工作人员澄清能力建设意味着什么，以及粮农组织会采取什么办法来发展、监测和评估；
- 重新评估计划委员会、区域会议和粮农组织领导机构在对能力建设议程进行政治监督方面的作用；
- 在粮农组织范围内广泛传播全组织战略；
- 提供简短而浅显易懂的介绍，概述主要原则以及如何在三个能力建设层面运用的实例，特别是关于改善软技能，加强组织，促进有利环境和致力于改善职能能力；
- 向所有工作人员提供能力建设培训，特别是那些在权力下放办事处的第一线人员；以及
- 根据包括可行的准则在内的需求评估，制定各部门的能力建设战略。

272. **建议 2:** 建议高级管理层在部门间工作组的指导下，将能力建设纳入使命、工作计划和所有相关计划工作人员的职位描述。

273. 实施这项建议的要求是：

- 在整个组织所有相关技术官员的职责中系统地纳入能力建设。能力建设应包含在其工作计划和绩效评估中；
- 最低水平的能力建设实地经验和提供能力建设服务的培训，作为区域和分区域办事处的职位要求；
- 通过宣传以及在职责、工作计划和绩效评估中纳入能力建设，提供激励措施，鼓励工作人员参与和学习能力建设；
- 要求工作人员在项目结束后奉献时间跟进能力建设举措，以实现制度化，并尽可能扩大项目效益；以及
- 设立和促进网络联系和能力建设联络人，使粮农组织的实地工作人员和其他利益相关者可以更方便地获取粮农组织的能力建设专业技能和知识。

B. 粮农组织能力建设举措的可持续性和有效性

274. **建议 3:** 建议高级管理层在部门间工作组的指导下，审查并在必要时修改粮农组织的制度，以提高能力建设举措的有效性和可持续性。

275. 牢记对灵活性的要求，因为每种能力建设情况都是不同的，这项建议将要求：

- 尽可能确保合适的资源（人员、资金和行政支持）落实到位，以允许长期致力于能力建设，直到所需的变革制度化，并且成功的试点举措得以推广；
- 确保粮农组织的工作方式和项目有足够的灵活性，允许以试验、监测和学习为特点的循环能力建设规划；这可能涉及重新调整技术合作计划的限制、方式和标准——例如，在较大的国家提高能力建设工作的资助上限；改变技术合作计划规则，从而使技术合作计划可用于后续行动，并确保所有技术合作计划都有适当的后续行动；
- 确保运用成熟的监测、评价和报告做法，使它们能够成为能力建设的一部分，鼓励适应性管理方法和试验；以及
- 审查基于结果的框架，同时考虑到能力建设的长期性，需要为一个循环的过程做准备。⁹⁷

276. **建议 4：**建议部门间工作组制定并由高级管理层实施针对项目和计划的指导方针，强调有效的能力建设实践做法，例如建立主人翁意识、可持续性和伙伴关系的参与式方法。

277. 举例来说，这些指导方针应包括以下关键要素：

- 进行能力需求评估，作为项目设计的第一步；
- 了解组织和机构背景，包括有利环境中可能影响个人和组织行为的各种因素；
- 在项目和计划设计和实施的所有阶段系统地考虑性别问题，不仅限于妇女在项目活动中的平等参与；
- 鼓励受益者和其它利益相关者参与项目的设计和实施，特别是那些负责项目后支持的机构；
- 鼓励能力建设项目和计划的设计和实施采取跨学科的内部协调方法；
- 采用相关执行战略，最大限度地系统利用当地专家和机构，例如农民协会、大学和研究机构；⁹⁸以及
- 提供指导、监测、评价和退出策略，考虑成功的能力建设的循环特点。

278. **建议 5：**建议粮农组织高级管理层确保工作人员（尤其是下放办事处的工作人员和粮农组织代表）进一步重视他们在非洲能力建设活动中的伙伴关系。

279. 实施这项建议可能要求：

- 确定建立这些伙伴关系的交易成本，并制定预算；

⁹⁷ “促进能力建设学习成果”针对更多能力发展相关评估系统有一些有用的建议。

<HTTP://CAPACITYDEVELOPMENT.NING.COM/PAGE/PRESENTATIONS-FROM-JUNE-2009>

⁹⁸ 粮农组织需要建立相关机构和个人的数据库，并与那些有某些技能和潜力成为有效伙伴的对象打交道。

- 制定指导方针，为工作人员提供更多关于合作机会和机制的信息；以及
- 对各个层次的合作机会进行分区域评估和国家评估。

C. 政策分析、制定和实施能力建设

280. 尽管粮农组织在协助非洲国家制定政策方面普遍有效，但在加强地方政策分析和实施能力方面却不那么成功。

281. **建议 6：**建议粮农组织工作人员进一步重视推动国家政策分析和实施能力建设。

282. 实施这项建议可能要求：

- 确保同行密切参与政策的制定，并提供提高分析能力的机会。能力建设应包含在受雇在该国提供政策支持的任何顾问的职权范围内，以确保他们不仅仅侧重于形成政策产出；
- 确保所有政策援助都包括足够的后续行动，并包括以宣传促进实施，以能力建设促进工作计划的制定，以实施政策和战略；
- 寻找途径，包括通过与当地参与者的伙伴关系，支持权力下放国家在次国家级的能力建设；以及
- 促进相关机制，以便国家、区域和总部工作人员能够识别和预测新出现的政策需求。

D. 记录和推广成功的创新

283. **建议 7：**建议粮农组织工作人员优先考虑并促进成功的能力建设举措、方法和规范化材料的记录和传播。

284. 实施这项建议应包括：

- 记录成功的案例研究并向发展伙伴、政府机构、全国生产者和销售商组织、大学和研究机构、非政府组织和社区组织广泛展示和传播；
- 记录和传播粮农组织能力建设方法的核心原则，特别是那些已经或可能由其它机构广泛采纳的原则。通用指导方针应以不同的格式提供，针对一系列受众；
- 为正在成为粮农组织能力建设材料一大特色的农民田间学校建立独立审查，着眼于可能建立一个卓越中心，为农民田间学校计划提供支持，并确保高标准；以及
- 鼓励更多的跨部门协作学习，并鼓励积极参与区域和国际能力建设网络。

E. 作为关键能力要素的知识获取

285. **建议 8:** 建议粮农组织高级管理层立即采取措施，改善粮农组织非洲能力建设材料的传播和获取。

286. 可能的措施包括：

- 针对非洲的各种不同环境，为主要材料制定沟通和投放计划；
- 提供针对低带宽的替代获取途径，并传播光盘和印刷材料，从而克服或弥补非洲许多地区的网络连接问题；
- 确保所有部门和中央配送中心向非洲的合作伙伴和资料中心提供资料；
- 系统跟踪材料的分发和使用情况；
- 使粮农组织的规范化材料提供给利益相关者，包括外部组织、顾问和服务提供者；
- 加强权力下放办事处的图书馆服务，包括在所有区域和分区域办事处和国家办事处建立图书馆，与相关机构合作，例如具有传播能力的研究机构和大学等；以及
- 促进网络建设，协助分发和传播粮农组织材料。

F. 增加对粮农组织在非洲的能力投资

287. **建议 9:** 建议粮农组织加大对非洲下放办事处的能力投资，以大力参与农业、林业和渔业部门的能力建设，并响应非洲成员国新出现的需求。

288. 实施这项建议可能要求：

- 在区域会议的每个区域、然后分区域进行能力需求评估，协助制定当地相关能力建设战略，为国家中期重点框架确定优先事项，并向每个办事处通报正确技能组合的配置；
- 确保必要的人力和财力资源伴随技术合作计划审批程序的下放，以使非洲办事处能够纳入能力建设问题；
- 与区域和地方能力建设机构更系统地合作，如研究机构和大学，以填补差距，补充权力下放办事处可用的专业技能，并进一步加强合作伙伴的能力；
- 使用利用借调人员的东部非洲分区域办事处东道国模式：这种方法主要部署人员在东道国，以便粮农组织在东道国不耗尽稀缺技能，但仍受益于额外的人力资源；
- 如果涉及南南交流并使用志愿者，则须认真选拔，以确保他们的个人资料和技能反映出对非洲背景情况的充分了解以及拥有一些能力建设方面的知识和经验；以及
- 制定一项计划，以提高粮农组织实地官员的能力。这应包括入职介绍、培训、再培训、对总部活动和官员所在地当前趋势的深入了解，并提供动力和激励措施，以确保他们在工作中高度重视能力建设。在总部设立一个强有力能力建设对口联络人员。