

2010年7月



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم 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

## 第三十届粮农组织亚洲及太平洋区域会议

2010年9月27日—10月1日，大韩民国庆州

### 对粮农组织在与水相关领域作用和工作的评价

计划委员会在第一〇三届会议上（4月12-16日）研究审议了《对粮农组织在与水相关领域作用和工作的评价》以及《管理层的答复意见》<sup>1</sup>。委员会认为该评价内容应提请即将召开的区域会议以及各技术委员会的注意，这样水务工作就可得到这些相关机构的评估，作为它们在确立粮农组织优先重点方面所应发挥的部分作用。

下文提供计划委员会第一〇三届会议报告有关该事项的报告摘录<sup>2</sup>，此外还有《对粮农组织在与水相关领域作用和工作的评价》以及《管理层的答复意见》，供区域会议参考。

#### 议题 8：粮农组织在与水相关领域的作用和工作

35. 委员会对评价报告表示欢迎，注意到报告的编制工作遵循了良好的方法，咨询了众多利益相关方，报告内容结构得当。委员会认识到，报告主题非常复杂。然而，评价报告受益于以下内容：1)区域分配均衡；2)在今后的评价中更加明确各项建议的优先次序；以及3)更详细地阐释粮农组织与水相关的工作内容。委员会建议，今后的评价应考虑到上述第1和第2点。

36. 委员会感谢管理层对评价做出回应，这些回应的重点是评价中发现的关键建议。委员会赞同建立粮农组织水务平台，将其作为一个内部协调机制，以更好地应对战

<sup>1</sup> PC 103/9; PC 103/9 A)

<sup>2</sup> CL 139/4 第 35-41 段

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。敬请各位代表、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](http://www.fao.org) 网站获取。

略目标以及组织结构中与水相关的问题。委员会指出，可以立即创建水务平台，因为建立一个内部协调机制不要获得领导机构的批准。权力下放办公室和总部单位均应酌情加强与粮农组织外部伙伴之间的合作。技术合作部的各项活动必须成为平台工作的必要组成部分，以便确保与实地工作之间确立更好的横向联系，并反映水问题的多学科性质。

37. 委员会注意到，许多建议都涉及供资问题，这突出了确定优先事项的必要性。水务平台的一项主要任务将是制定一项粮农组织水务战略。因此，创立水务平台和制定水务战略的工作将非常紧迫，应立即开始，以便《2012-2013 年工作计划和预算》的编制过程中可以评估资源要求。委员会希望在水务平台创立之后，重新审议粮农组织与水相关的工作。

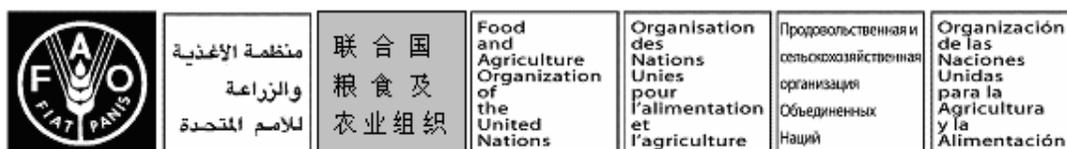
38. 委员会认为，应提请区域会议和技术委员会即将召开的会议注意评价问题，以便这些机构能评估水务问题，发挥其在设立粮农组织优先事项方面的作用。

39. 委员会指出，对某些已检查过的实地项目，评价报告并未确定其产生的影响，因此同意，有必要在粮农组织有关水问题的工作方面，改善规范工作与实地项目工作之间的联系，并确保加以适当的支持。这是水务平台的一项任务。

40. 委员会商定，需要在粮农组织开展的水问题活动中更多地考虑环境和性别等主要的跨领域问题。由于跨界水资源也是一个争夺焦点，可能会影响粮食安全，因此粮农组织在工作中也要对此加以重视。

41. “技术合作计划”资源应关注与水问题有关的政策制定或能力建设活动

2010年3月



# 计划委员会

## 第一〇三届会议

2010年4月12-16日，罗马

### 评价粮农组织与水资源有关的作用和工作

#### 目录

	页次
执行概要	6
评价说明	5
粮农组织水务工作概况：责任、组织和预算	6
粮农组织在水资源方面的作用	7
对粮农组织水务工作的评价	8
信息、知识和能力开发	12
性别主流化和社会包容	13
伙伴关系和联盟	13
粮农组织水务工作执行方式	14
“粮农组织水务工作”：资源和组织结构	15
结论和建议	15
首要的建议	17
附件 1：职责范围	25
附件 2：对粮农组织水务作用和工作进行评价的专家小组的报告	51

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。敬请各位代表、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](http://www.fao.org) 网站获取。



## 鸣 谢

“评价粮农组织与水资源有关的作用和工作”小组，对腾出时间与我们讨论并回答冗长问题的许多个人深表谢意。

尤其是，评价小组从以下各方慷慨提供的信息中受益匪浅：粮农组织总部、区域和分区域办事处的工作人员，中国、埃及、加纳、马拉维、马里、摩洛哥、沙特阿拉伯、泰国、土耳其等国政府，这些国家中的发展伙伴和社区群众，以及粮农组织成员国中对问答调查表作出回复的各组织。

最后，评价小组对粮农组织评价处的 Antonella Apuzzo di Portanova 女士表示感谢，她既耐心又幽默，为评价小组提供了行政协助。

## 评价小组和专家小组的组成

### 评价小组

- Andrew Bullock 博士，水与发展问题专家，组长（联合王国）
- Donald Baird 博士，水质与环境专家（联合王国）
- Bart Dominicus 先生，森林和集水区专家（荷兰）
- Marna de Lange 女士，灌溉工程师和能力开发专家（南非）
- Vasudha Pangare 女士，性别与社会发展问题专家（印度）
- Chris Perry 博士，水资源经济学专家（联合王国）
- Aidan Senzanje 博士，灌溉工程师和农艺学家（津巴布韦）
- Saskia van Oosterhout 先生，农业专家（南非）

### 粮农组织评价办公室

- Tullia Aiazzi 女士，评价主管（意大利）
- Carlotta de Vivanco 女士，评价工作研究助理（德国）

### 专家小组

- Amadou Allahoury Diallo 先生，非洲发展新伙伴关系\*
- William Cosgrove 先生，独立顾问
- Pay Drechsel 先生，国际水资源管理研究所\*\*
- Mats Eriksson 博士，山区综合发展国际中心\*\*
- Esther de Jong 女士，性别与水资源联盟
- Henrik Larsen 先生，开发计划署/DHI 组\*\*
- Jan Lundqvist 教授，斯德哥尔摩国际水资源研究所
- Audrey Nepveu de Villemarceau，农发基金
- Ti Le-Huu 博士，联合国经社理事会\*

\* 出席了专家小组第一次会议

\*\* 通过发表书面意见和参加电视会议对专家小组第三次会议作出贡献。

### 缩 略 语

AGAL	粮农组织畜牧政策处
AGNS	粮农组织食品质量及标准处（原 ESNS）
AGPP	粮农组织植物保护处
CAADP	非洲农业全面发展计划
CGIAR	国际农业研究磋商组织
EB/F	预算外资金
ESW	粮农组织性别、平等及农村就业组
FIM	粮农组织渔业及水产养殖管理司
FOMC	粮农组织林业管理司林业保护处
GAWI	农业、实地和水资源互动准则
GEF	全球环境基金
ICARDA	国际干旱地区农业研究中心
ICIMOD	山区综合发展国际中心
IEE	独立外部评价
IFAD	国际农业发展基金会
IFA-WALS	关于水土资源不足的影响重点领域：调和水土相关系统中的竞争
IFI/s	国际融资机构
ILRI	国际畜牧研究所
IPTRID	国际灌排技术及研究计划
IWMI	国际水资源管理研究所
LEGN	粮农组织发展法处
LTU	牵头技术单位
MASSCOTE	渠道运作方法绘图系统和服务
MDG/s	千年发展目标
NEPAD	非洲发展新伙伴关系

---

NRC	粮农组织环境、气候变化及生物能源司
NRL	粮农组织自然资源部土地及水资源司，2007年前为 AGL
NRLW	粮农组织水资源开发及管理科，原为 AGLW
OECD/DAC	经济合作与发展组织/发展援助委员会
OED	粮农组织评价办公室，2009年前为 PBEE
PC	计划委员会
RWH	雨水收集
SIWI	斯德哥尔摩国际水资源研究所
SSC	南南合作
TCE	粮农组织紧急行动及恢复司
TCI	粮农组织投资中心，主管粮农组织 – 世界银行合作计划的司
TCOS	粮农组织粮食安全特别计划管理及协调处
TCP	粮农组织技术合作计划
TF	特设工作组
ToR	职责范围
UNEG	联合国评价集团
UNEP	联合国环境规划署
UN-ESCAP	亚洲及太平洋经济及社会委员会
USD	美元
WHO	世界卫生组织
WSM	集水区管理

## 执行概要

### 评价说明

1. 过去十年中，由于农业水资源的极其重要性，粮农组织领导机构经常讨论与水资源有关的问题。粮农组织独立外部评价认为，粮农组织在水资源方面的地位较弱。为此，计划委员会在 2008 年 10 月的第一〇〇届会议上批准，除了 2009 年建议研究的主题之外，对“粮农组织与水资源有关的工作”进行评价，“这一主题也是独立外部评价理事会委员会讨论的一个重要议题”。

2. 这次评价在 2009 年 3 月至 12 月期间进行。评价活动由粮农组织评价办公室（评价办）管理，评价小组由需要评价的不同领域的专家组成。评价报告和粮农组织管理层的回应将由计划委员会在 2010 年 4 月份的第一〇三届会议上讨论。所有文件将在评价办万维网站上公布。

3. 这次评价的职责范围规定其目的如下：“评价将具有前瞻性：其主要目的是就本组织今后在与水资源有关的工作中的作用和范围，依靠证据和取得的经验教训，向粮农组织成员国和秘书处提出建议。评价还将向粮农组织成员国和秘书处说明本组织在这一工作领域中的绩效和比较优势。”

4. 粮农组织与水资源有关的作用和工作（下称“水务作用和工作”）定义为“粮农组织为保存、开发和可持续利用农业水资源所开展的所有活动，包括对粮食和农业所遇到的全球环境挑战作出的回应”。对 2004-2008/09 年时期内的所有相关活动都进行了评价。

5. 评价方法依据以下要素：

- 在整个过程中，包括就职责范围和最终报告草案，都与粮农组织内部有关各方，以及与粮农组织的客户、伙伴、捐助者和粮农组织的服务和产品的最终用户进行广泛磋商；
- 参照经合发组织/发展援助公约的评价标准，以及性别主流化和社会包容及环境可持续性评估所收集的证据；
- 利用一系列定量定性工具：与粮农组织办事处、成员国以及国际组织中粮农组织内部和外部有关各方和伙伴进行访谈；问答调查；对项目文件的分析；对自我评价和独立评价报告的审阅，对规范产出的直接评价；以及对实地工作的观察；
- 采用三角核证方法核实收集的信息和证据；

- 遵守联合国评价小组规范和标准。

6. 所访问的国家体现了区域代表性、成本效益和可获资源状况。挑选标准包括：i)粮农组织水务工作总量；ii)工作的多样性，对粮农组织不同部门开展活动的国家给予的优先重视；iii)对正在执行或已经完成的项目，包括技术合作计划必须进行评价的国家；iv)设有粮农组织区域或分区域办事处的国家，以便与粮农组织基层人员的进行互动；以及v)安全条件。

7. 所访问的国家是：中国、埃及、加纳、马拉维、马里、摩洛哥、沙特阿拉伯、泰国和土耳其。起初还挑选了阿富汗，但该国选举之前很不安全，导致决定取消访问。另外与南部非洲分区域办事处和拉丁美洲及加勒比区域办事处的水土官员进行了访谈。

8. 还成立了一个外部专家小组，由国际组织的代表和个人专家组成，组织了三次会议，就职责范围、后期报告和最终报告草案提供咨询，对评价过程给予了支持。专家小组的最终报告载于本最终评价报告的附件3，评价报告采纳了该专家小组的部分建议。

9. 鉴于评价工作范围广泛，评价报告篇幅大而复杂，本执行概要目的仅在于向繁忙的读者介绍所分析的各个领域的主要结果和结论，并将这些结果和结论与所提出的35项建议挂钩。尽管取得了良好的成就和结果，但查明执行方面存在缺陷，评价小组促请粮农组织继续对农业水资源作出承诺，为贫困者实现粮食安全，加强全组织的一致性。粮农组织水务工作走上正常轨道，将需要加强已被削弱的人力资源，在组织内部以及与成员国和合作伙伴一起采用新的工作方式。

10. 最后，职责范围要求评价活动确定粮农组织未来水务工作的优先重点。评价小组决定根据对现有证据以及对当前和未来的挑战所做的分析，阐明粮农组织有效提供优质产出，因而需要不断或额外提供资源的工作领域，以及粮农组织目前无比较优势的领域。粮农组织成员，包括受援国和捐助国，可根据本报告讨论并与秘书处商定其区域和分区域水资源与农业的优先重点，以及为满足这些需要可获得的资源。

#### 粮农组织水务工作概况：责任、组织和预算

11. 粮农组织的水务工作由水资源开发及管理处（NRLW）主管，该处属于粮农组织自然资源部土地及水资源司的一部分。此外，“水”是粮农组织其他若干部门工作的一个重要方面，即：畜牧政策处（AGAL）；食品质量及标准处（AGNS）；植物保护处（AGPP）；性别、平等及农村就业司（ESW）、渔业及水产养殖管理

司（FIM）、林业管理司（FOM）；发展法处（LEGN）；环境、气候变化及生物能源司（NRC）；紧急行动及恢复司（TCE）；投资中心司（TCI）；粮食安全特别计划管理及协调处（TCOS）。本报告把与一个以上部门相关的工作、意见和建议称为“粮农组织的水务工作”。

12. NRLW 处的正常计划预算资源，2004-05 两年度为 650 万美元，到 2008-09 年为 790 万美元名义价值。这些数额平均占工作计划和预算净拨款的 0.84%。同本组织其他部门一样，该处也受到削减的影响。

13. 水务工作分配到的预算外资源大约为 4.60 亿美元，占粮农组织在这次评价所涉时期内收到的预算外资金总额的 20%。其中 67%用于技术合作项目，33%用于紧急及恢复措施。总共为 238 项行动提供了资金 – 其中 190 项为技术合作，48 项为应急行动。

14. 可获得的数据不便对通过正常计划资助的工作的效率进行客观的分析。然而，收集的证据表明，NRLW 处把精力和资源集中于其全球性责任和规范产出之上的战略决定，再加上预算资源的削减，以及大约 11 项事先未列入计划的重大行动，对粮农组织向其成员国提供的服务的范围、质量和及时性产生了严重影响。为提高任务和资源分配的透明度提出了一项建议。

#### 粮农组织在水资源方面的作用

15. 粮农组织的总体目标包括减少饥饿和粮食不安全，可持续利用自然资源，分别与千年发展目标中的两大目标，即“千年发展目标 1”和“千年发展目标 7”密切对应。本组织对实现性别平等作出的承诺，使“千年发展目标 3”成为其重要目标之一。评价发现，在全球一级，粮农组织的水务工作，自 2004 年以来对总体目标和千年发展目标具有重要相关性，尽管就“千年发展目标 3”而言比较有限。在国家一级，由于资源制约和缺乏家庭粮食自给自足目标以外的干预行动框架，“水资源”领域的计划对粮农组织“总体目标 1”和“千年发展目标 1”作出的贡献成效有限。此外，国家一级对“千年发展目标 3 – 性别平等”和“千年发展目标 7”所做的贡献大小不一。建议 1 旨在加强粮农组织独有的水土资源专业力量组合，对改善贫困而易受害者的粮食安全的贡献。

16. 粮农组织在水资源和农业方面以及在具有全球重要性的相关问题方面有着明确的作用。粮农组织是世界水论坛等国际重要论坛和其他国际会议的主要参与者，三年来一直担任联合国水机制主席，维护多种全球数据库，最主要的是 AQUASTAT（水统计信息库），该数据库被视为水资源分析的主要数据来源。粮

农组织为提高农业在国际水资源讨论中的能见度作出了贡献，正如近年来国际活动和协调机构中的能见度所表明的那样。

17. 粮农组织依然是总的粮食安全和农业政策的主要倡导者。对粮农组织水务服务的需求大，人们视粮食为可靠的信息、技术咨询和支持来源。提出的建议和采取的干预行动质量往往较好，但并非普遍如此，因而看来有必要制定一项一致的“粮农组织水务方针”。在这一方面，粮食生产水资源短缺，成为 NRLW 处规范工作的主要驱动因素，从 2010 年起将完全纳入“水土资源短缺影响重点领域”（IFA-WALS）。

18. 粮农组织的大量水务工作具有独特性并且得到公认，粮农组织对全球知识和开发所作出的贡献获得好评。在 2004 年至 2008-09 年期间，“粮农组织的水务工作”提供了 200 多项规范性产品。对其中大多数产品进行的评价认为技术质量令人满意至良好，与政策和粮食安全的相关性好，条理清晰，陈述清楚。

19. 粮农组织全体成员的需要和期望不同而复杂。水资源部门证明尤其容易受到其复杂性的影响，因为“水”流经许多行业和部门，包括农业、水资源、灌溉、能源、环境、森林和集水区管理、卫生、城市当局。“粮农组织的水务工作”在国家一级所做的贡献，由于其本身不完全连贯协调，未能促进提高协调一致程度：建议 2 要求所有相关部委系统参与国家一级的活动。

20. 今后，粮农组织应在其全球活动中给予水务活动更多空间，对各国发出的有关水资源短缺的信号作出反应，将水资源纳入对气候变化和粮食安全危机等具体挑战作出的响应之中，分配自身的资源用于大力宣传粮食不安全的问题。

21. 2007 年的独立外部评价指出，“粮农组织在水资源方面无比较优势”。这次评价得出的结论是，粮农组织显然是联合国系统有关粮食和农业水资源的牵头机构。联合国其他机构，尤其是国际农业研究磋商小组的各机构，一般来说，是补充粮农组织的活动范围。然而，尽管联合国水机制作出了重大努力，但资源受到普遍制约，一定程度上将继续增加与其他活动者的竞争。

### 对粮农组织水务工作的评价

#### 政策和法律咨询

22. 粮农组织对水资源政策和战略的支持工作重要。NRLW 处强调了规范产品的生产，这些产品展示水资源在农业中的根本作用，促进通过定价、生产和生产力分析以及流域资源规划，推动农业争取获得水资源。性别和社会包容等方面，也在一些政策工作中得到考虑，但仍然有待找到适当的政策执行手段。

23. 一般来说，粮农组织对国家级政策工作的参与由需求拉动，对国家正在实施的政策改革作出响应。可以预期，国家政府的采纳和实施工作极少能够迅速进行，或完全与所提建议一致。然而，总的来说，这次评价注意到粮农组织的政策产出得到改善，全世界大多数区域对这些产品的需求高涨。因此，建议为这一工作领域提供更多资源（建议 3 和 30）；另外，还注意到有关水资源和灌溉政策的规范产品不足（建议 4），提出建立一个政策分析框架。

24. 有关扩大灌溉的政策建议通过为 2008 年 Sirte 会议编写的灌溉投资简况提出。这一领域的工作通过粮农组织 AQUASTAT 统计数据库提供的信息而得到更加广泛的支持。粮农组织还通过投资中心司，向国际融资机构提供了有关经济收益分析、水资源定价和费用回收等一般性政策咨询。

25. 水资源法律法规领域包括支持立法改革、能力开发、向成员国提供有组织的信息，以及为水资源跨界管理提供技术咨询等等。粮农组织的工作质量好，效率高，得到伙伴和参与国的好评。评价指出，这项组织能力因缺乏保持机构记忆和经验的及时措施而存在丧失的风险，建议 30 中提出了这一点。

26. 评价所涉时期内有关水用户协会的工作包括在实地计划中：其相关性和成效既有很好的，也有一般的。评价建议粮农组织与其他机构结成伙伴关系，为有关这项主题的全球知识作出贡献。

### **水与生产系统**

27. 生产系统用水的技术援助涉及广泛的课题和主题。在土地与水资源互动领域，受评工作被认为相关而有效。粮农组织部门间的合作，因粮农组织结构改革和资源削减而受到影响，尤其是在土壤肥力方面。建议 5 针对这一点指出需要更加重视环境问题。新的土地及水利司不再划分部门，应有利于密切这一工作领域的合作。建议 6 进一步提供了对土地与水资源工作的指导。

28. 粮农组织的新颖集水工作，早在受评时期之前就已开始。NRLW 处认为在亚洲及太平洋区域不再需要这一领域的支持。最近几年来，非洲的工作主要依靠某些工作人员个人的努力：活动包括为分区域网络提供支持，编写有关这一主题的手册和准则。集水方法通过实地项目推广，但没有系统化，通常不包括家庭使用。评价建议与 ICARDA 合作，使集水方法进一步成为粮农组织的工作中主流活动，并完成正在编写的规范手册（建议 7 和 8），为这一领域分配更多资源（建议 30）。

29. 农场用水、农业生产率和效率领域，一直是 NRLW 处从雨育到完全灌溉的农业生产中的一项主要活动。该处集中精力利用一项新产品即 AquaCrop（水与作

物模型），来取代人们普遍了解和使用的主要工具 CropWat，新产品能够在任何水供应条件下估计单产潜力。该新产品通过与全球不同机构和个人合作开发而成，得到他们的贡献。AquaCrop 相关性极强，被广泛采纳而产生影响的潜力大。按照这一思路，评价提出了粮农组织内部加强集水和水生产率文化的建议 9。

30. 非正式小农灌溉方面的工作主要通过实地计划执行，包括采取紧急干预行动，因而缺乏完全一致和系统的方式。各国的实例表明，鉴于这一部门对粮食安全的重要性，需要粮农组织在战略和政策两个层面都给予大力支持。建议 10 强调在为水资源政策和战略作出贡献时，必须特别重视小农灌溉的潜力和要求。

31. 在水与粮食安全领域，规范工作非常有限，仅仅到最近才着手开展。粮农组织的粮食信息系统除了降水数据之外，没有把“水”作为资源，不过，有一些有关这一主题的优秀出版物。

32. 实地计划包括 76 个“水与粮食安全”项目，占与水资源有关的所有行动的 43%（约 2.00 亿美元）；其中 59 个项目在粮食安全特别计划中执行，利用了总资源的 80% 提供资金。有些项目产生了积极的效果和影响，但受益人数有限。总的来说，这些项目未能改善众多农村贫困者为农业和粮食安全获取水资源的手段，未能适当处理可持续的土地和水资源管理。因而，任何积极的影响都可能是短暂的。尤其是在非洲有缺陷，内部存在管理问题和时限不切合实际，看来是实施工作失败的主要原因，尽管也有技术不足问题。为参与性灌溉工作方式提出了一项建议。

33. 水资源与畜牧业领域的工作构成了亚洲的一个区域项目，该项目研究亚洲区域的一个重要问题，即畜牧业和农业造成的水污染问题。在评价时，该项目看来可能产生积极和可持续的成效，并正在广泛推广。评价就与其他各方合作进一步开展工作的领域提出了建议。

34. 渔业及水产养殖的淡水管理工作，归渔业及水产养殖管理司领导，主要提供规范性产出。评价认为所有产出十分相关，技术质量良好。评价赞同粮农组织独立外部评价提出的一项建议，即粮农组织迫切需要为其水产养殖（和渔业）工作制定一项一致战略，将水产养殖更好地纳入其他作物和畜牧生产系统。水产养殖和水产品对尤其是妇女和比较贫困的人口阶层的粮食安全的贡献，应在粮农组织中得到进一步认同。建议 11 和 12 强调要有一个水资源促进粮食生产的全面理念，由水产养殖管理及养护处带头推动水生资源的综合管理。

#### **系统可行性、设计和技术、管理和执行**

35. 粮农组织在大型灌溉工程的恢复和现代化领域的工作新颖、重要和有效，开

发了水渠操作方法绘图系统和服务（MASSCOTE）工具，被亚洲政府和国际融资机构大量采用，也给世界其他地区带来了希望，最近已经开始推广。可持续性前景与政府的重视和分区域为 MASSCOTE 应用提供服务开发能力相关。评价提出了将 MASSCOTE 推广到西非的一项建议。

36. 这一领域开展的其他实地工作包括恢复伊拉克和阿富汗的大型灌溉工程。产出和结果受到这两个国家普遍不安全状况的重大影响。

37. 粮农组织的灌溉出版物需求都很大，但其中许多出版物略显过时。建议 13 提出需要更新一系列产品、规范和标准，并开发其他的产品、规范和标准，以期改进粮农组织灌溉工程的现代化和设计工作。

38. 由于资源限制，地下水领域的工作有限，但这方面的工作在很大程度上重要而有效，至少在两个事例中效果极好。在一些国家，粮农组织一直为政府提供咨询，目的是减少从蓄水层大量取水而产生水源枯竭的重大风险。建议为这一领域的工作提供额外的资源（建议 30）。

39. 粮农组织的排水和土壤盐渍化手册具有全球相关性，得到广泛使用。总的来说，这一领域的实地工作因资源短缺而受限，尤其是在亚洲及太平洋区域。然而，成果重大，技术质量好。评价认为这是粮农组织需要持续作出承诺的一个领域。

40. 评价对国际灌溉和排水技术及研究计划（IPTRID）的相关性和绩效进行了评估。该计划原定目标仍然十分相关有效，尽管资金不稳定，计划战略不断更新，对其活动产生了干扰。此外，NRLW 处与该计划之间的关系并非始终和谐。评价认为该计划的作用重要，如果得不到额外的外部资源，建议粮农组织通过建议 14 吸收该计划的部分能力开发职能。

41. 水资源非传统用途领域的工作包括主要属于规范性的产品，尽管最近开始采取了一些实地计划举措。NRLW 处在全球和区域两级建立了这一领域的重大伙伴关系，其产出将可能产生重大影响。此外，所开展的工作使性别考虑充分主流化，这对边缘化的贫困者十分重要。评价认为这是粮农组织应作出持续承诺的一个领域，并建议增加资源（建议 30）。

## **水与环境问题**

42. 在这一大主题内，开展了有关森林、水资源及集水区管理的重要工作，主要在规范层面。一项主要活动是进行了一个审查过程，涉及全世界许多组织，通过这一过程对集水区管理方面原有的经验进行了认真分析和讨论。结果是就全球一级集水区管理新方法形成了共识，并出版了一份旗舰刊物。这一概念通过其他出版物进一步传播。应用这一新概念的一个主要机会将是在西非执行的全球环境基金资助的

一项大行动，这也给粮农组织所有相关部门，包括区域和分区域办事处提供了一个独特的机会，围绕一项综合举措采取行动。建议 15 突出了这一方面。其他预算外资金最近也分配用于进一步应用这一概念，其他举措在筹备之中。

43. 其他政策工作是支持全球进程，但实效和能见度有限。此外，国家一级的技术援助工作成效不一，主要是由于人力资源有限。评价认为森林评估、管理及保护司有机会对集水区管理服务的定价业务机制作出贡献。建议 16 和其他一系列提议应指导该司调整这项工作领域的资源分配，建议 30 要求增加资源。

44. 粮农组织为与拉姆萨尔公约及其他机构合作制定《农业与湿地联动准则》（GAWI）的过程所做的贡献，尽管因资源不足而受到严重限制，但相关性强，质量好。这项工作领域对粮农组织重要，评价认为粮农组织应当争取或提供资源，重新作出承诺：湿地对贫困者重要，需要将生计、保护和农业纳入同一个框架。建议 17 促请维持 GAWI 制定过程。

45. 关于农业造成的污染，除了上文提到的有关畜牧业污染的项目此外，粮农组织开展的工作有限。亚洲进一步开展了一些工作，西部非洲最近开始执行一个区域项目。然而，最近出现灌渠农药污染，成为农业灌溉领域取得进展的一个重大障碍。为这一领域提出了一项建议，并将其纳入有关伙伴关系的建议 23 和有关人力资源的建议 30。

46. 粮农组织在水与食品安全领域的声誉极好，在整个联合国系统发挥了领头作用，建立了良好的伙伴关系，尤其是与世界卫生组织。主要规范产出包括有关地下水污染的重要研究，就其科学价值和可持续农业发展的重要性而言，值得高度赞扬。食品安全是具有重大经济重要性的一个问题，关系到各国人民的健康和生计，也关系到其出口作物的经济价值，与粮农组织授权的相关性强。评价全力支持粮农组织继续对这项工作作出承诺，并加强伙伴关系（建议 23）和增加资源（建议 30）。

### 信息、知识和能力开发

47. 粮农组织被公认为水资源部门的一个知识库。大量的出版物，尤其是一些老的出版物，为政府、从业者和学术界熟知和使用。灌溉和排水系列、AQUASTAT 和 Waterlex（水法数据库）是众所周知的使人想起粮农组织的品牌。然而，“粮农组织水务工作”的产品似乎“太多”，一些文件缺乏原创性，对性别和社会包容问题没有充分重视。与此同时，评价指出，在一些刊物中，与实地工作的相关性极小，而职工电脑上的“灰色文件”，如果加以发表和传播，将非常有益和重要。建议 18 处理出版工作优先重点的问题。

48. 无疑，对粮农组织水资源产品的一般性需求大，但政府工作人员和其他客户和用户往往抱怨老的和最近的产品仅在网站上提供，而人们仍然喜欢印刷版本。建议 19 及一项补充意见，论述了制定分发机制战略的必要性。

49. AQUASTAT（水统计信息库）作为粮农组织在水资源方面的旗舰信息系统得到大家公认，在向全球提供基准信息方面发挥了必不可少的作用。其性质如此，需要不断改进，这项工作要持续进行，结果是人力资源负担过重。好在有望形成良好的伙伴关系。评价全力支持粮农组织对 AQUASTAT 作出持续承诺，并增加资源（建议 30）。技术方面也提出了一些意见。

50. 能力开发是与水资源有关的许多行动的一个共同成分。其范围广泛，涉及通过国际灌排技术及研究计划进行培训，在职能力培训，以及有关灌溉政策制定的工作和实地项目，还包括开发水资源部门执行能力的具体举措。通过问答调查了解到，各区域能力开发需求大，尤其是在技术事项上。然而，虽有大量证据表明粮农组织对其各项核心职能的能力开发作出了贡献，但评价注意到，在传播方面，在培训和能力建设制度化方面，以及一定程度在建立执行能力方面表现都不佳。

51. 评价全力支持对这项工作领域作出持续承诺并提出了建议 20，要求与非洲农业全面发展计划合作，将资源用于非洲地区，并提出了一项意见。

### 性别主流化和社会包容

52. 粮农组织有关性别主流化和社会包容的责任，通过若干项机制分布于不同部门之中。出版了一些良好的规范产品，如出版物和培训材料，对得到“粮农组织水务工作”贡献的气象灌溉和农业政策进行的分析表明，小农和社会处境不利群体的问题和关注得到考虑和适当处理。此外，实地执行的或正在执行一些行动值得赞扬。

53. 然而，一般来说，“粮农组织的水务活动”未能把社会包容作为发展的基础，在其工作中充分实现性别主流化，产出和结果未能达到要求和期望。粮农组织的水务工作没有澄清两个主要概念，即“何为性别主流化”和“谁来负责实现性别主流化”。此外，评价认为，在“粮农组织水务工作”尤其是 NRLW 处的工作中，目前性别主流化机构设置效率低下，主要是由于适当资深人力资源不足。

54. 评价建议粮农组织重新承诺，将有关水资源的性别和社会包容考虑纳入其所有工作，并提出了建议 21 和 22 以及两项意见。建议 30 还要求增加这一领域的资源。

### 伙伴关系和联盟

55. 全球、区域和分区域各级的伙伴关系，是“粮农组织水务工作”和 NRLW 处工作的一个关键特征。粮农组织作为主席和成员，在联合国水机制中开展的合作取得

成功，尤其受到伙伴的赞赏。评价大力支持继续积极参与，宣传水资源对农业的重要性。

56. 对粮农组织广结伙伴的能力产生制约的因素，涉及组织文化、不友好的程序、繁复的官僚和控制，以及与一些伙伴没有就标志和承认贡献的问题达成明确的协议。粮农组织正在制定一项新的伙伴关系战略，应有助于解决其中某些问题。

57. 建议 23 要求明确和强化与联合国机构和其他机构的互补性，并提供了有关指导。针对粮农组织的内部程序提出了两项意见。

### 粮农组织水务工作执行方式

58. 在 2004-2008 年时期内，粮农组织投资中心与国际融资机构开展的与水资源有关的工作，占投资中心工作总量的 17%。其中，89%为世界银行开展，主要包括对现行活动的监督和确定/筹备投资项目。银行内部程序影响了合作形式，目前投资中心的投入分布于整个项目周期。因此，几乎不可能对其成效进行实证评价。然而，投资中心所做的贡献得到世界银行工作人员的高度赞赏，其原因有几个，其中包括工作人员和顾问能力强，而且判断的独立性强。为解决投资中心内部的人力资源问题，以及投资中心与粮农组织在信息管理系统上的兼容性问题提出了意见。

59. 应急工作是 2004-2008 年时期内与水资源有关的实地项目的一个重要组成部分。紧急行动及恢复司管理了含有重要水资源成分的 48 个项目，总额为 1.50 亿美元，占应急资金总额的 14%，占水资源项目资金总额的 33%。这些项目主要集中于少数几个国家，而伊拉克和索马里的干预行动规模最大。行动范围广泛，涉及分发水泵，泵站大修，直至建设复杂的水土信息系统。执行工作具有“应急”性质，但干预行动往往含有发展目标。大多数工作具有相关性，然而，与水资源有关的工作的复杂性没有得到适当考虑，项目实效在很大程度上受到影响。NRLW 处作为发挥支持部门的作用不一致，也造成一些实例中取得的成效差。针对 NRLW 处与紧急及恢复活动司的一项特定联合产出提出了一项意见。

60. 评价也对技术合作计划进行了分析，该计划用于水资源政策和能力开发时，作为一种供资和执行方式取得了积极的成效。相反，技术合作计划方式被证明不适合用于执行含有水资源管理成分的实地项目。建议 24 请粮农组织在水资源方面将技术合作计划主要用于政策和能力开发工作。

61. 对水资源方面的南南合作进行的分析表明，这种合作方式受到文化和语言障碍的重大影响，没有产生潜在的成效。评价提出了对粮农组织所有南南合作活动进行深入分析的建议。

62. 此外，这次评价评估了水资源项目中，项目执行的程序、规则 and 规定得到适当遵守的程度。评价注意到某些缺点对实地计划成效产生不利影响，尤其涉及到牵头技术单位原则、项目特设工作组的运作、技术支持和审批规定。建议 25 敦促与水资源有关的实地项目一要目标明确，二要预算编制得当，三要时限适当。建议 26、27 和 28 针对粮农组织中的一般性项目提出，分别涉及项目工作组和内部市场机制，以及项目和计划国家执行程序的制定。

#### “粮农组织水务工作”：资源和组织结构

63. 评价通过考虑粮农组织向其成员国提供援助的实际和潜在需要，对水资源部门现有人力资源状况进行的评估表明，粮农组织总部和下放办事处人员配置严重不足。虽然通过改进内部安排和开发粮农组织工作人员的能力，可在交付工作方面取得一些改进，正如建议 31 和 32 中所提出的，但粮农组织与水资源相关的规范和实地计划的工作人员没有达到临界数量。建议 29 和 30 提供了有关人力资源基本分配原则的指导，指明了需要加强的具体工作领域。

64. 部门间合作差异很大，有的合作极好，有的根本没有进行合作。评价还查明，规范与实地计划之间，尤其是 NRLW 处的工作与技术合作部一些部门之间，在信息反馈和协同配合循环过程中存在空白。在一些情况下，这造成机会的丧失，限制了粮农组织在国家一级水资源工作中的成效、影响和比较优势。

#### 结论和建议

65. 这次评价任务是对 2004 年至 2008-09 年粮农组织水务工作进行一项彻底的评估。在整个分析过程中，评价把粮农组织“实现人人粮食安全”的目标和使命作为其最终标准，对粮农组织水务工作如何为此作出贡献进行了评价。

66. 分析肯定，粮农组织的授权依然相关，水是粮农组织许多活动的一个重要方面，包括：改善家庭和全球层面的粮食安全；对林业和渔业的影响；为水质安全制定国际规范和标准；投资规划和设计；把恢复水服务作为一项优先重点的紧急行动。即使在与水资源没有明显的直接联系时，例如在改善从农民大田到上市消费产品的活动链时，对农业用水向社会提供的生产性利益也有着重大的影响。

67. 在全球一级，粮农组织在有关气候变化和全球粮食需求不断增加的主题内，对“水资源短缺”的辩论发挥了重大作用。粮农组织在国际会议、区域和国家水资源论坛上的能见度高，粮农组织得到平级国际组织的充分承认和赞赏。有关全球旗舰出版物和国家一级的工作的合作得到赞赏，技术质量良好。主持联合国水机制的工作，无疑对提高粮农组织在平级组织中的信誉和能见度作出了贡献。

68. 粮农组织为帮助许多国家的规划和管理人员所做的贡献，及其针对法律问题，包括国际跨界问题提供的支持重大，并得到承认，应当予以继续。同样，粮农组织在灌溉系统现代化和管理、水生产率、水资源管理方面，从地下水到雨水收集以及土地和水资源管理方面所开展的规范和执行工作相关性极强，在很大程度上十分有效。

69. 在水质、淡水管理与水产养殖、集水区管理等领域，主要在规范层面上取得了积极的效果，而且，如果能够提供资源和建立适当的伙伴关系，在农业与湿地互动以及农业造成的水污染工作方面还有潜力。

70. 粮农组织拥有作为信息和知识经纪人的声誉，人们对粮农组织提供的能力开发支持的需求很大。其许多出版物质量较好。AQUASTAT 作为唯一现有的水资源数据库，为人们普遍了解和使用。然而，从实地经验向新产品提供的信息反馈少，NRLW 处规范产出的生产缺乏战略规划，对成员国在获取粮农组织产品方面遇到的制约因素重视不足，都可能削弱粮农组织可利用其产品和知识发挥的重要作用。

71. 评价发现，粮农组织是即有在全球和全国一级研究粮食、农业与水资源联系的明确授权，又有联合国代表其成员国处理这一问题的政治授权的唯一机构。粮农组织应当利用其全组织知识和实地参与活动，总结出一系列信息和方法，从而形成在其授权范围内处理与水资源有关的迫切问题的“粮农组织水资源方针”。每项活动都应成为使粮农组织的技能以一致方式产生影响的机遇。这将意味着利用粮农组织对世界各种水资源会议的贡献、其总部的分析和信息专业力量及其广泛的实地活动，采用始终如一的方法来确定水资源部门的制约因素和优先重点。

72. 粮农组织内部的行为者和活动如此之多，显然需要进行协调。虽然这通常需要资金和资源，但可能产生大量附加值。粮农组织正在执行的改革提供了改进的机会，但仅仅依靠改革可能还不足。评价认识到迫切需要在注意力和重点上作出重大调整，并形成正式的支持机制 – 一个“粮农组织水资源平台” – 从而奠定促进粮农组织树立水资源战略远景和加强执行效果的基础。

73. 在执行方面，建立一个协调机制将确保规范与实地计划之间，各部门与组织机构地点之间的反馈加强。这又将改善方法，肯定相关性和适用性。技术支持所需资源与规划的实地计划工作量之间应实现更好的平衡。随着信心和知识的增长，质量也将受益，“粮农组织水资源方针”将更加明确。一旦出现这种情况并得到承认，争取粮农组织给予投入的国家将会更加明确他们可预期得到什么；粮农组织的工作人员，无论是长期的还是临时顾问，都可能受到粮农组织典型工作方式的影响。

74. 无疑，水在今后将日益重要。这次评价的一个重要主题是资源不足以满足需

求，评价建议大大增加粮农组织的人力资本。伙伴关系可能有益，应当继续努力发展，然而，水资源领域的各个部门和不同组织层面之间尽最大可能发挥互补作用，对加强粮农组织在地方、区域和全球各级粮食安全中的影响也十分关键。

75. 迎接上述挑战，实现潜在利益，将需要助理总干事一级的决定和指导，并在总部与下放办事处之间加以协调。评价提出了建议 33 作为朝这一方向迈出的第一步，并建议搭建一个“粮农组织水资源平台”。建议 34 和 35 对该平台的构建和运作给予了指导，并提出了几项意见。通过如建议 1 所提出的更新的任务声明，应当成为该水资源平台的一个组成部分。

76. 评价所提各项建议可各自独立实施。然而，评价认为，这些建议具有互补性，需要全部实施才能加强粮农组织在水资源部门的绩效。要求再度重视粮农组织核心任务，建立和运行水资源平台的各项建议，将在这项工作中发挥特殊作用，应视为“首要建议”，并已归入到下文“首要建议”类。所有其他建议都按接收对象分类：“粮农组织的水务工作”，为水资源平台的虚拟前身；土地及水利司，即新的水土司；以及整个粮农组织。主报告中使用的编号予以保留。

## 首要的建议

建议 1 向“粮农组织水机制”提出

**粮农组织应制定以粮食安全为中心的水土资源工作的任务声明。任务声明的制定应包括以下概念：“粮食安全是粮农组织工作的首要目标。为了实现这一目标，粮农组织应当加大力度，确保水土资源的政策、管理和使用在必要程度上和尽可能得到协调。其目的必须是长期提高和稳定这些资源利用的生产率，以满足对农业部门提供的粮食和其他商品及服务的需求预期出现的增长。这一增长只有考虑到妇女、男人和青年的不同能力才能实现。必须特别重视包容贫困和易受害群体。这一方法应当成为技术、资金和机构安排的设计基础。”**

建议 21 向“粮农组织水机制”提出

- a) “粮农组织水机制”应当开发各种手段，支持成员国制定对于性别敏感，具有社会包容性的农业水资源政策；
- b) “粮农组织水机制”应当在其所有规范和执行工作中，承认农业是一种家庭企业，往往代代相传，依靠传统知识，基于联合作业，各项任务相互补充，而不是相互竞争；
- c) “粮农组织水机制”应当逐步更新“老的”基准出版物，介绍新的材料，提高与

**不同农业家庭的相关性，综合考虑性别关注。**

建议 30 向粮农组织提出

**粮农组织应确保以下领域和地点的专职力量：**

- a) 东部、南部和西部非洲以及近东/北非各分区域一级的灌溉工程力量；
- b) 加强水资源管理能力，支持技术合作部开展工作，把水土司工作人员分配在最适当的地点；
- c) 总部水土司设立一个中高级别（P-4/P-5）的拥有特定农业水利和土地管理经验的社会发展与性别专家职位；
- d) 加强总部水土司在以下方面的力量：地下水管理；雨水收集；水资源统计和信息系统；
- e) 加强拉丁美洲、亚洲及太平洋以及近东在废水管理和相关主题方面的力量；
- f) 加强区域一级水资源政策的能力，以满足成员国提出的要求；
- g) 加强 AGNS 在水资源方面的能力和 AGPP 在农业污染方面的力量；
- h) 在中亚建立森林、水和集水区管理力量；
- i) 加强发展法处在水资源方面的人力资源，以维持该处的可信性和绩效。

建议 33 向粮农组织提出

**粮农组织自然资源助理总干事，应与总部和各区域办事处的相关助理总干事合作，制定粮农组织的一项水资源战略。这项战略应确定一个官方的内部协调机制，称为粮农组织水资源平台，体现水资源在粮农组织任务中的重要性，反映粮农组织的水资源目标。**

建议 34 向粮农组织提出

**粮农组织水资源平台应当成为使水资源工作与战略目标挂钩的组织机制。该构架和作用的主要成分如下：**

- a) 主席应为自然资源部助理总干事级，向粮农组织两位副总干事报告水资源平台机制的进展和制约；
- b) 该平台应为“影响重点领域 - 水土资源短缺”和其他与水资源工作相关的影响重点领域制定一项四年计划；该计划应包括优先重点、责任、伙伴关系合作领域

及其实施所需的人力资源；

c) 该平台应通过主管水资源工作的粮农组织部门管理人员和区域高级管理人员的定期联席决策会议运作，酌情包括土地及水利司，性别、平等及农村就业司，水产养殖管理及养护处，森林保护处以及技术合作部等。

建议 35 向粮农组织提出

粮农组织水资源平台应确保：

a) 明确土地及水利司，性别、平等及农村就业司，水产养殖管理及养护处，森林保护处以及技术合作部等之间的合作环境和原则，界定责任和作用、资源、分配和共享程序以及遵守项目和行动的技术要求；

b) 在项目筹备的各个环节，即从与捐助者讨论，到项目审批，以及为提供支持进行适当的资源规划及技术审批，在水资源平台所有成员之间进行密切协调；

c) 改进为水资源平台所有成员工作的技术人员和顾问之间的双向联络，作为宣传和检测构思的信息来源和手段。

向“粮农组织水机制”提出的建议

建议 2 向“粮农组织水机制”提出

“粮农组织水机制”应主张成员国作出机构安排，所有相关部委（农业、灌溉水资源、环境、城市开发、电力等部委），系统参与处理农业和粮食安全水资源管理的相关问题。

建议 3 向“粮农组织水机制”提出

“粮农组织水机制”应当为水资源和灌溉政策工作分配资源，通过技术合作计划或其他供资方式满足成员国日益增加的需求。

建议 4 向“粮农组织水机制”提出

“粮农组织水机制”应当根据取得的经验教训开发一种新的规范产品，阐述能够推动国家政策制定进程的步骤和过程。该产品还应当规定粮农组织能够以此提供有意义的政策援助的明确标准和条件。

建议 5 向“粮农组织水机制”提出

“粮农组织水机制”应当在制定实际干预行动时更加重视环境问题，包括土壤肥力、蓄水层枯竭以及地方水资源消费量增加对下游产生的影响等。

建议 6 向“粮农组织水机制”提出

“粮农组织水机制”在土地和水资源战略制定工作中，应当始终：

- a) 考虑从雨育到完全靠灌溉的所有土地/水资源备选方案；和
- b) 明显处理相关的性别和社会包容问题。

建议 7 向“粮农组织水机制”提出

与国际干旱地区农业研究中心和其他机构合作，“粮农组织水机制”应评价将集水方法纳入水资源开发，促进农村改善民生的潜力。

建议 8 向“粮农组织水机制”提出

土地及水利司待出版的有关雨水收集的出版物应扩大范围，以包括根据雨水数据评估单产、供应保障、家庭和行政部门一级的经济学为决策提供支持的一种工具。应作为当务之急完成、出版和分发此类出版物。

建议 9 向“粮农组织水机制”提出

“粮农组织水机制”应提出有关水资源成本核算的机构看法，培养一种“节水和  
水生产率”的文化，在其各项工作中加以传播。

建议 10 向“粮农组织水机制”提出

在对成员国的水政策和水战略作出贡献时，“粮农组织水机制”应当特别重视小农灌溉的潜力及其对特定技术、法律和推广支持的要求。

建议 11 向“粮农组织水机制”提出

**“粮农组织水机制”应当强化水资源维持以水生和陆地作物为基础的粮食生产，确保为贫困者和处境不利者创造最大利益的综合理念。**

建议 12 向“粮农组织水机制”提出

**“粮农组织水机制”，在水产养殖管理及养护处的领导下，应促进对水生资源、灌溉系统水产养殖以及湿地 - 农业联动的综合管理。**

建议 15 向“粮农组织水机制”提出

**“粮农组织水机制”应当参与 Fouta Djallon 项目，通过总部和各下放单位的跨部门大力合作，使该项目成为组织成就的一个范例。**

建议 17 向“粮农组织水机制”提出

**大力促请“粮农组织水机制”立即采取行动，通过拉姆萨尔主题工作领域机制，推动“农业和湿地灌溉准则”制定过程，并为这项活动争取资金。**

建议 19 向“粮农组织水机制”提出

**“粮农组织水机制”应当为其出版物和规范产品制定一项分发和交流战略，促进除了在粮农组织网站上登载之外，向政府、学术机构和其他利益相关方宣传知识和便利其获取。**

建议 23 向“粮农组织水机制”提出

**“粮农组织水机制”应当查明和加强与联合国机构及其他国际组织的具体互补性。具体的伙伴关系领域应是：**

- a) 与世界卫生组织合作处理食品安全水质问题和废水问题；
- b) 与国际畜牧研究所合作处理畜牧问题；
- c) 与环境规划署合作处理农业污染问题；
- d) 与拉姆萨尔公约及其他单位在农业与湿地联动方面；
- e) 与国际农业研究磋商组织系统，尤其是与国际水资源管理研究所在水与食品的研究方面。

建议 24 向“粮农组织水机制”提出

技术合作计划方式在水务工作中应主要用于支持政策和战略制定以及能力开发的国家进程。

建议 25 向“粮农组织水机制”提出

粮农组织水资源干预行动的政策文件，应明确长期和短期人力资源的预算要求，包括用于技术支持和审批的预算要求，并确保时限合理。

建议 29 向“粮农组织水机制”提出

**建议：**

- a) 粮农组织总部配备在广泛战略主题方面专业化程度和能力较强的专家；应随时根据要求由这一层面向其他层面提供支持；
- b) 区域和分区域一级配备工程能力和实地经验较强，有执行和解决问题的扎实能力的专家；
- c) 能力应与区域/分区需要相匹配，而不是所有分区域都采用现有的一套标准能力要求；
- d) 在水资源和土地问题成为优先重点的粮农组织权力下放办事处，应配备至少两名水资源官员，各个学科有一名或几名官员，以联合或单独适当地处理水资源和土地资源的管理问题，确保产生协同作用和建立后备机制；
- e) 粮农组织驻国家代表处应在国家一级，尤其是在中国和印度这样的大国，以及可获得能够胜任的专业人员的国家招聘国家技术专家。

向粮农组织具体部门提出的建议

建议 13 向土地及水利司提出

**土地及水利司应：**

- a) 更新与各国某些现代化努力有关的规范产品，尤其是非洲的扬水工程。
- b) 开发和支持引进“为管理而设计”的理念，以提高灌溉工程便于用户组织管理的程度。
- c) 必要时更新适应农业 - 社会 - 生态条件的设备规范和标准及设计参数；
- d) 制定供地方机构(可为公共和/或私营机构)应用的准则，用于评价灌溉系统。

## 建议 14 向土地及水利司提出

如能获得多年可靠和大量的外部援助，土地及水利司应继续在明确界定的合作框架内主持国际灌溉及排水技术和研究计划，并由该计划在今后积极参与拟建立的粮农组织水平台的工作。否则，土地及水利司应在其本身的正常工作计划和预算内吸收该计划有关能力开发的授权和作用。

## 建议 16 向土地及水利司提出

森林保护处应通过开展以下活动对“粮农组织水机制”作出贡献：

- a) 通过资源与切合实际的时限相适应，减少现有的机构投入；
- b) 在构思和设计项目包括试点计划时，特别重视干预行动的“可伸缩性”；
- c) 激励通过联合国平台进行宣传和作出政策贡献；
- d) 争取和把握积极的伙伴关系机遇；
- e) 开发具有操作相关性的与集水区管理有关的规范产品。

## 建议 18 向土地及水利司提出

土地及水利司应制定一项为期四年的出版战略，目的在于相应缩减产出，减少出版物，填补重点空白。拟议的新出版物应事先明确目标受众和拟议的宣传计划。

## 建议 20 向土地及水利司提出

土地及水利司应与非洲农业综合发展计划合作，在非洲区域把资源用于：

- a) 将根据《灌溉设计手册》组织的实用培训班纳入区域培训机构的课程，为预计的重大灌溉发展活动提高能力；
- b) 增加《灌溉设计手册》的内容，以包括灌溉设计和灌溉设备的规范和标准，以及雨水收集方法和技术，作为小农可选的非正式/个体水利开发方案；
- c) 开发非正式小农灌溉的工程成分，并将其纳入灌溉工程师及相关专业的课程。

## 建议 31 向土地及水利司提出

土地及水利司应采取紧急行动，以便：

- a) 由各级和各地工作人员参与，制定全司共同远景和战略；
- b) 各级和各地改善全司团队协作、合作、协调及共享，包括利用全体职工年度会议、定期和经常性虚拟会议，以及高级管理人员访问下放办事处等。

建议 32 向土地及水利司提出

土地及水利司应优先重视为粮农组织各地和各有关部门，尤其是投资中心司的水资源工作人员，为其所有新产品组织能力开发活动，“粮农组织水机制”应当安排人员参加培训，以适应这些活动。

AquaCrop 和 MASSCOTE 系迫切需要采取行动的领域。

向粮农组织提出的有关程序的建议

建议 22 向粮农组织提出

将取代项目和计划审查委员会的作用的粮农组织今后的任何项目和计划评价机制，应确保项目设计得到加强，以期实现性别主流化和社会包容，并采取综合方针，考虑农业家庭作为企业的更广泛的制约因素。

建议 26 向粮农组织提出

项目工作组机制应得到系统应用，并在所有项目包括紧急干预行动的整个周期中加以应用，当项目涉及多学科时尤应如此。项目执行的监督应成为信托基金的部分责任。

建议 27 向粮农组织提出

粮农组织应调整其内部市场机制和费率，以确保避免对项目与执行单位和技术部门之间的合作产生阻碍作用，不妨碍规范概念的传播和测试。

建议 28 向粮农组织提出

粮农组织应紧急制定由国家执行项目的程序，并为提供资金之后对项目进行重要监督和监测开发高效而有效的工具。

## 附件 1：职责范围

### 1. 评价的背景

水是粮农组织的一个主要领域。粮农组织《2000-2015 年战略框架》第三项总体目标，就是“保存、改良和可持续利用自然资源，包括土地、水、森林、渔业及粮食和农业遗传资源”。《战略框架》在“战略目标 D1：土地、水、渔业、森林及遗传资源”中包括水短缺、水污染、盐渍化及自然资源综合管理。

十多年，粮农组织反复强调，为可持续农业、森林和粮食安全用好水、管好水。尤其是，农业委员会（农委）于 2007 年讨论了粮农组织土地及水利司的“农业与水短缺”提议，“欢迎该提议采用多学科综合框架处理水短缺问题”；林业委员会（林委）于 2003 年着重研究了“森林与水”主题，此后一直强调其重要性；世界粮食安全委员会（粮安委）也反复强调，粮农组织应特别重视水短缺和干旱。

2005 年至 2007 年开展的粮农组织独立外部评价，要求编写一份“水资源管理和灌溉背景工作文件”。最终报告中就水与灌溉提出的主要结论是：“粮农组织在水资源数据库方面继续发挥引领作用，其农用水管理工作获得尊重。要想解决饥饿、贫困和长期营养不良问题，特别是在非洲，加强水资源管理就是任何绿色革命以及亚洲和中东农业持续发展的先决条件。许多水资源网络已经形成，但却常常背离农业。粮农组织目前处于弱势。粮农组织现有人力资源有限，能力构成不佳且普遍分散，要想在全球和区域层面宏观政策问题上保持领导地位，务必先解决这一首要问题。”

独立外部评价涉及水资源的核心建议强调，需要：i)对现有资源，包括人力和财政资源，作重点调整，并争取新的资源；ii)采用不同的战略方针，使粮农组织对整合了工程、权属、经济、管理和立法的综合政策和计划作出贡献。

独立外部评价报告和粮农组织管理层的具体回应，触发了粮农组织一个复杂的改革过程，这项工作至今仍在进行。第一步是制定一项《近期行动计划》，落实独立外部评价的精神。《近期行动计划》由 2008 年粮农组织大会第三十五届特别会议讨论通过，它确立了粮农组织的远景、总体目标及 11 项战略目标。水与土地同遗传资源一起，被纳入第三项总体目标和一项战略目标。

---

<sup>3</sup> NRL：土地及水利司

改革过程包括搭建粮农组织新的战略框架：在该框架中，对自然资源包括水资源的可持续管理，通过“承认地方一级自然资源综合管理的跨部门性质，使地方管理与全球一级处理不同环境问题的文书的复杂性和多样性相联系”<sup>4</sup>，成为实现粮食安全和消除冲突的前沿任务。这方面最近的一个重要发展，是制定了七个“影响重点领域”<sup>5</sup>中有关水短缺的一个影响重点领域，即“应对水土资源短缺”（IFA-WALS）。这将有利于“筹集和逐步汇集各方资源，减少硬性附加条件”，首先处理优先事项。该行动领域的主攻方向是需要“持续提高水土生产效率，同时作为当务之急，与其他用户协商水资源的分配”。

在成员国与粮农组织高级管理层持续对话的背景下，计划委员会在 2008 年 10 月的第一百届会议上，随同提出的于 2009 年研究的其他主题一起，批准对“粮农组织水务工作的评价，而这也是大会委员会讨论的一个重要主题<sup>6</sup>”。评价报告预期将提交计划委员会 2010 年春季会议。

## 2. 粮农组织水务工作

本章阐述粮农组织内部水务工作的主要领域和类别。有关信息通过粮农组织评价处进行的“可评价性评价”收集整理；所有部门都曾有机会发表意见和核实事实细节。

### 2.1 粮农组织的工作方式

粮农组织的主要活动领域为：i)提供信息；ii)共享政策专业力量；iii)为各国提供会议场所；iv)向实地推广知识。

粮农组织的工作，如同其他国际组织一样，通常也分为“规范”或“执行”两类<sup>7</sup>。第一类对应联合国和粮农组织的“全球性规范作用”，包括国际上关注和利用的产品，如技术文件、全球性辩论及公约。这类活动主要由本组织正常计划（核心）预算提供资金，尽管其分配到的预算外资源日益增加。正常计划由计划实体构成。

---

<sup>4</sup> 战略说明草案：环境、气候变化及自然资源管理，大会委员会，2008 年 5 月 8 日。

<sup>5</sup> 影响重点领域的目的是对一项或几项战略目标产生的涉及同一主题或跨部门事项的组织结果进行有效归类，视为进行“旗舰”处理和宣传以筹集预算外资金的一项优先重点。影响重点领域的概念是粮农组织新的战略框架不可或缺的一部分，但重点主题可随着时间而发生变化。

<sup>6</sup> 独立外部评价理事会委员会。

<sup>7</sup> 这种差别对许多人包括成员国来说都是人为的，最近的趋势是着眼于不同类别活动之间的连续或协同作用。然而，这种对分类方式在粮农组织的文字和文化中到处可见。

执行工作，或称实地计划，包括“满足成员国需要<sup>8</sup>”的所有举措、项目和计划。这些项目和计划尽可能<sup>9</sup>通过预算外资源提供资金，尽管正常计划也为技术合作计划提供资金。项目和计划可以是全球的、区域间的、区域性的和国家的，可由设在粮农组织总部和下放结构中的区域、分区域或粮农组织驻国家代表处的预算持有人和牵头技术单位负责。

粮农组织建立了有关执行和规范产品及行动的单独信息库和来源，提供不同种类的信息。全组织采用的实地计划管理信息系统（FPMIS）包含有关实地计划的详细而全面的信息，并提供有关预算、投入、时间线、活动和产出等的大量信息。

规范工作与其不同，它由粮农组织正常预算提供资金。计划实体的产出和结果指标及目标的详细程度低，正如《工作计划和预算》以及全组织的《计划执行报告》至今所表明的那样，必然不易检索到有关本组织生产规范性产品的投入和过程的任何信息，也不易检索到有关用户使用或采纳这些产品的预期结果的情况。此外，粮农组织的“规范”产品也没有单独的资料库或记录，这些信息往往分布于非常复杂的组织网站上。分析粮农组织开展的各项工作时应当记住这一点，分析与水有关的活动也不例外。

## 2.2 粮农组织的水务工作

“粮农组织的水资源计划”设在其自然资源部土地及水利司。该计划真实反映了上文提到的粮农组织的主要活动领域，可陈述如下<sup>10</sup>：

- a) 水资源信息和知识：其中包括各级多尺度水资源信息库，对全球研究和国际进程（如联合国水机制）的贡献；通常定义为“规范工作”，由正常计划<sup>11</sup>和预算外资源提供资金；
- b) 政策咨询：这一领域涉及在农业政策范围内向成员国提供有关水资源管理的援助，以及开发具体的政策信息工具；活动通过正常计划和预算外资源提供资金；
- c) 对国家及其地区提供技术援助：这一领域主要由国家或区域一级的项目组成，包括在紧急情况下执行的项目，从建设小型灌溉工程，直到大型工程现代化、集水区管理和废水处理等。主要由预算外资源提供资金，用于开发、应急及投资行动，尽管负责这些活动的工作人员主要通过正

---

<sup>8</sup> 摘自技术合作部网站。

<sup>9</sup> 目前，根据实地管理信息系统，预算外资源占实地计划的 90%。

<sup>10</sup> “粮农组织水机制”情况说明，粮农组织，2009 年。

<sup>11</sup> 本组织正常计划预算也为技术合作计划提供资金。

常计划提供资金。

粮农组织过去和现在都拥有一系列跨学科和多学科工作机制，称为跨学科行动重点领域或部际工作组。水过去是现在依然是其中一些机制的跨部门主题，与水资源有关的各单位根据需要对这些机制作出贡献。主要的机制包括：

- 当前的“为城市提供粮食”多学科领域，研究处理废水和水质问题，以及城市/农村水资源利用竞争、城市/城郊农业与用水问题；
- 生物安保部际工作组，也涉及水质问题；
- 关于山区可持续管理的多学科活动；
- 关于全球前景研究的多学科活动；
- 关于空间信息管理和决策支持工具的多学科活动(原 PAIA SPATTLE)；
- 气候变化部际工作组。

在上述几大领域内，水是粮农组织众多部门和单位的一项重要工作主题：下文对受评时期内所有相关部门涉及水资源的活动领域作了简要概括。

### 2.2.1 粮农组织水利开发及管理处

粮农组织内部传统的水务归口单位是水利开发及管理处（NRLW），隶属土地及水利司（NRL）：该司设在农业部内，直到作为粮农组织总干事改革的一部分，于2007年1月纳入新设立的自然资源部<sup>12</sup>。如同粮农组织其他多数技术部门一样，该处在总部和各区域及分区域办事处都派有工作人员。

水利开发及管理处领导和组织粮农组织几乎所有的水务规范工作，并担当涉及水资源管理及开发的许多项目的牵头技术单位。水利开发及管理处还与其他部门尽管并非所有部门管理的含有水资源成份的项目提供支持（见2.5节）。

水利开发及管理处的所有工作都涉及农业水资源管理和开发的不同方面和前景；其主要重点领域和行动方式说明如下：

- AQUASTAT（水统计信息库）是粮农组织有关水利与农业的全球信息系统：它收集、分析和传播各国和各区域的二级数据和信息。该信息系统由数据库、地图、表格及国家和区域简况组成。AQUASTAT 为机构

<sup>12</sup> 总干事于 2005 年启动的粮农组织改革进程，已纳入独立外部评价后开展的改革进程。

间统计工作组成员。2008 年对粮农组织统计作用和工作进行的评价对这项工作进行了深度评估；

- 灌溉系统：为维护和现代化开发新系统和新方法（**MASSCOTE**），更新原有的和编制新的技术出版物及培训材料，开展能力建设，向实地项目提供技术援助和为制定投资项目作出贡献；在亚洲（印度和中国）开展工作，向中亚和近东区域推广；**MASSCOTE** 系统中的鱼与水稻模块；
- 排水系统：为排水和盐渍化防治开发新系统、新方法，编写技术出版物（2000 年 4 月起）和为实地项目提供技术援助；与国际灌溉及排水委员会和 **ALTERRA-ILRI** 合作；
- 水政策：国际一级的宣传工作；通过实地项目向各国提供援助；与农发基金有关的水资源和扶贫工作；
- 国际水域和跨界河流管理：合作管理项目，如由意大利提供资金的尼罗河流域项目，由全球环境基金提供资金的 **Okavango** 流域项目以及即将执行的美索不达米亚流域总体计划；与全球环境基金国际水域重点领域的联络单位设在水利开发及管理处和水产养殖管理及养护处内；
- 水质：包括开发涉及各分项主题的系统和方法、技术出版物以及向实地项目提供技术援助，包括水资源的再利用、废水、砷污染、污染水域的恢复利用、非传统水资源、海啸后恢复过程中的盐渍化问题等；
- 水短缺与涉水环境问题：宣传工作、技术出版物、对实地项目的技术援助及开发有关各分项主题的系统和方法，包括提高水资源利用效率；为水和集水区的环境服务付费；对虚拟水/水足迹网络作贡献；
- 水资源管理经济学：技术出版物；
- 作物与水：对开发有效用水的作物系统，如稻谷集约化生产系统的贡献；研究（季风雨季地区的稻田灌溉）；对实地项目的技术援助；作物与水的模型和决策支持工具，如 **AQUACROP**；与国际农业研究磋商小组各组织的合作（如 **ICRISAT**、**ICARDA**、**CIMMYT**）<sup>13</sup>，等；
- 湿地：与拉姆萨尔公约、联合国环境规划署及国际保护自然联盟就湿地可持续农业发展进行的合作；技术出版物；

---

<sup>13</sup> **ICRISAT**：国际半干旱热带作物研究所；**ICARDA**：国际干旱地区农业研究中心；**CIMMYT**：国际玉米与小麦改良中心。

- 水资源评估：为项目及全球和区域资源评估制作有关水资源的空间信息、模型和数据库；
- 对国际水进程的贡献：2007-2009 年期间主持联合国水机制的工作；处内设立联合国水机制工作组；组织 2006 年荷兰水资源大会和 2008 年 Sirte 水与能源会议；与国际水资源管理研究所合作；参加国际论坛，如世界水论坛和世界水周，介绍情况和设立宣传亭等；
- 对国际水资源研究所 2007 年出版的与水有关的国际出版物，如《粮食用水》、《生命之水》作贡献；
- 对粮农组织的旗舰出版物和前景研究，如《世界农业：迈向 2030/2050 年》；各种水资源评估及《2010 年土地与水资源状况》等作贡献；
- 信息与交流：建立、维护和更新粮农组织水机制网站，包括网站使用统计；建立关于海啸对水的影响的网站；水资源信息产品；对信息系统项目的影响和能力建设；世界水日；水务邮寄名单的维护；与农发基金就出版物进行的一般性合作；
- 与水、农业和粮食安全有关的宣传工作和资源筹措活动。

水利开发及管理处与自然资源部其他部门，如土地及水利司、研究及推广司制作了或正在制作一些规范产品。

### 2.2.2 食品质量及标准处

食品质量及标准处（AGNS）主要在规范层面涉及与水资源有关的问题。产品包括在食品法典框架内和微生物风险评估系列中制定的水质安全准则。此外，与世界卫生组织和世界动物卫生组织合作，就用水和水质安全开展能力建设活动。

伙伴网络相当宽广，包括世界卫生组织、国际水资源研究所、国际发展研究中心、大学、国际农业研究磋商组织、国际稻谷研究所、城市农业与粮食安全资源中心、粮食计划署、联合国儿童基金会、国际保护自然联盟、拉姆萨尔公约等。

就海啸而言，与联合国儿童基金会就地下水质量开展了合作。还提到联合国机构之间需要在人、动物和农业用水方面改进与水有关的合作，包括水卫生和废水的再利用。

### 2.2.3 渔业及水产养殖管理司

粮农组织在淡水系统中的水产养殖工作属于这次评价范围之内，是一种直接的水资源管理和使用形式，其意义与作物和畜牧业相同，存在可供量、竞争性用途以

及质量等所有相关问题。同样，农业和畜牧业活动对内陆和沿海渔业的影响看来也与这次评价的范围相关。此外，渔业及水产养殖部拥有淡水生态系统生物多样性方面的可靠经验。粮农组织有关海水水域的工作和有关渔业资源的所有工作均排除在外。

粮农组织渔业及水产养殖部的任务是推动和确保世界渔业及水产养殖的长期可持续发展和利用。然而，这一工作领域的能见度在全组织范围内非常有限；而且，内陆渔业方面的人力资源在过去十年中大大减少，尽管正在努力恢复其失去的部分力量。

在受评时期之前，粮农组织有一个部际工作组，负责落实1992年里约会议后制定的《21世纪议程》第18章 – 淡水。然而，早在1999年，该主题在粮农组织相关后续行动的文件中就不再占有重要地位。

在受评时期内，渔业及水产养殖管理司与渔业及水产养殖经济及政策司的工作人员，就一系列产品，包括世界水资源发展报告、非洲水资源数据库及专家研讨会等，与水利开发及管理处的工作人员进行了合作。最近，水利开发及管理处与渔业及水产养殖部决定就《农业 – 湿地联动准则》这项措施开展更加密切的合作。其中大多数合作，尽管得到水利开发及管理处的高度赞赏，却因可获得的人力资源有限，未能成为渔业及水产养殖部工作计划和预算的一项优先重点而受到限制。开展这项工作的主要动力是渔业及水产养殖部工作人员个人的积极主动性和努力。

与此同时，渔业及水产养殖部还在得到粮农组织其他涉水部门有限投入的情况下采取了一些举措，涉及：与世界水坝委员会合作的有关水坝和渔业的主题研究和专家会议；与中亚国家间水资源协调委员会(ICWC)就亚洲干旱地区发展灌溉系统养鱼开展合作；以及水力发电、水灾防控以及取水 – 对欧洲鱼类和渔业的影响等。

随着淡水渔业生产和生物多样性受到陆地活动的压力日益增加，考虑到气候变化产生了额外的压力，看来渔业及水产养殖部与水利开发及管理处之间有明显的机会和必要，就明确界定的计划和产出，实现更加密切和正式的互动。

#### 2.2.4 森林管理司

森林管理司的“森林与水计划”，涉及森林水文、山地生态系统、集水区管理及上游/下游相关领域内与水资源有关的许多问题。

该司生产的规范产品包括对涉及森林与水问题的国际集水区管理活动、会议和研讨会等的评估工作，以及一系列出版物，如《联合国育林杂志》和粮农组织林业文集。

一些实地项目主要涉及东欧和中亚的集水区管理活动。在编写本职责范围时，正在全球环境基金资助下，开始针对西非Fouta Djallon高原执行一个大型项目。

森林与水计划积极参与了许多伙伴关系活动（山区综合发展国际中心、欧洲林业委员会、山区伙伴关系、湄公河委员会等），并积极参与了着重研究森林与水问题的一系列会议（第五届世界水论坛、巴塞罗那会议、欧洲森林周等）。

森林管理司提出的问题之一是日前这一工作领域现有人力资源有限。下放办事处也缺乏人力资源。

### 2.2.5 发展法处

发展法处（LEGN）在规范、实地计划和国际层面参与了与水资源有关的活动。在规范层面，制定了有关水法、水权、水用户组织、水资源基础及跨界蓄水层的可持续性、养护和保护等有关的准则、培训手册、政策说明和立法研究报告。在实地计划层面，发展法处负责项目中有关政策和战略（灌溉和水资源管理政策及战略）、水与土地权利的联系、土地和水资源的获取以及跨界问题等的法律组成部分。

就国际进程而言，发展法处对联合国水机制、第三次世界水资源评估计划、与教科文组织的合作、与水权和水法有关的培训和能力建设等作出了贡献，并起草了有关跨界蓄水层法的条款。WATERLEX（水法数据库）起初是与世界卫生组织就水法和水质标准开展的一项合作，目前范围已经扩大，成为包含水及其分析的法律和管理框架的一个数据库。

发展法处重视与粮农组织各部门，包括水利开发及管理处和投资中心司，以及国际组织就水资源相关主题进行密切合作。该处主管所有水务工作的高级官员最近已经退休，以往的工作留下了机构性记忆，该处指出已对各项工作进行了重新分配。

### 2.2.6 紧急行动及恢复司

在受评时期内，紧急行动及恢复司（TCE）管理了42个含有水资源成分的项目，预算总额达1.24亿美元。干预行动种类和规模因地区和具体国情而异，伊拉克、索马里、巴基斯坦、西非以及西岸及加沙地带为主要受益者。

紧急行动及恢复行动范围广泛，包括中小规模及大规模的灌溉工程恢复活动、灌溉开发活动、集水区管理、集水、废水处理及再利用、牲畜饮水点、土壤盐渍化、信息项目及河流管理。

紧急行动及恢复司在伊拉克开展的与扬水站有关的部分工作看来超出了粮农组织传统的授权范围：然而，主管单位与农村基础设施及涉农产业司（AGS）合作，

挑选一个适当的服务供应商并与其签约。这项工作为类似的任务确立了规范。

最近，作为单个项目，或在大规模紧急行动计划评价框架内，对许多含有水资源成分的紧急项目进行了评价，主要是在伊拉克、海啸受灾地区、巴基斯坦、索马里及非洲之角。

#### 2.2.7 粮农组织投资中心

粮农组织投资中心（TCI）与世界银行、区域开发银行及国际基金等多边机构合作，帮助发展中国家确定和制定有效而可持续的农业政策、计划和项目。该司内设粮农组织 - 世界银行合作计划并主要通过该计划获得资金；此外，它还利用粮农组织正常预算的资金，例如通过技术合作计划。在这一框架内，投资中心司通过筹措大量财政资源，对项目的制定和实施作出贡献。

对投资中心司的灌溉和排水投资工作的初步快速评估表明，在受评时期内，该司对42个项目作出了贡献，预算总额为40亿美元，为此共投入了其职工时间总额的大约15%。这项估计不包括与集水区管理和水与环境问题有关的工作：就该主题向国际融资机构，尤其是向世界银行提供的支持总额看来很大，评价应对此进行更加深入的探讨。

投资中心工作人员指出，他们定期和经常使用水利开发及管理处的某些产品，如CropWAT。

#### 2.2.8 粮食安全特别计划管理及协调处

粮食安全特别计划管理及协调处（TCOS）负责对粮食安全特别计划的管理，其中包括在非洲、亚洲及拉丁美洲开展的100多个粮食安全实地项目和/或国家计划。水资源管理是粮食安全特别计划四项核心组成部分之一，小型灌溉在20世纪90年代后期第一轮粮食安全特别计划中资助的几乎所有项目的规划中占重要地位。随着时间的推移，粮食安全特别计划日益适应地方需要和情形，往往发展成国家粮食安全特别计划，在这些国家计划中政策和机构成本更加重要。

“可评价性评价”查明37个粮食安全特别计划项目含有与水资源有关的重大成分。这些项目主要集中在西部非洲，有些行动在海地和亚洲。尤其是，西班牙一直在“非洲之水计划”框架内，为西非一些国家的行动提供资金，十分注重水资源的管理问题。

#### 2.2.9 其他

可评价性评价表明，就水资源相关背景下的性别和社会平等问题开展了一些工

作，尤其涉及非洲按性别分类的统计数据（如AQUASTAT）。

畜牧政策处（AGAL）通过其“畜牧 - 环境及发展计划”对畜牧与环境问题进行了一系列研究，其中水污染成为一个关键问题。畜牧政策处最近与水 - 牲畜问题最相关的一项产品是《畜牧业长长的阴影》的出版物。亚洲正在开展有关牲畜粪便管理和污染问题的项目（全球环境基金项目），与亚太区域办事处官员进行了合作。家畜生产及卫生司对荷兰水资源会议作出了贡献。

在农业部，最相关的水务举措看来是与俄勒冈州立大学合作，利用全球环境基金提供的资金，最近开始在西部非洲执行的一项大型计划，执行工作与荷兰供资的一个涉及病虫害综合防治和农民实地学校的区域项目进行了密切合作。新项目旨在通过引进一种新颖的水质监测装置，为国家和区域实验室网络开展能力建设等，减少对持久性有机污染物和农药的依赖。该项目于2009年3月启动，执行期限长。目前与水利开发及管理处的合作是非正式的。在可评价性评价中没有发现其他举措。

特别值得一提的是国际农业研究磋商组织的科学理事会秘书处。该秘书处设在粮农组织内部，粮农组织也是国际农业研究磋商组织的捐助者之一。秘书处就水问题开展了评估和工作，包括均在2007年进行的对国际水资源管理研究所工作的回顾以及“对水与粮食挑战计划的外部审查”。粮农组织与国际农业研究磋商组织秘书处就水资源问题可能开展的合作的程度和形式可能与本次评价相关。

### 2.3 粮农组织《工作计划和预算》和《中期计划》中的水务事项

在受评时期内，粮农组织正常计划按“计划实体”组织和编制预算。为便于参考，以下插文1中列出了主要计划实体。

#### 2004年以来的与水有关的计划和计划实体

2004-09 年中期计划的主要计划/计划/章节	计划实体
<b>2004-05 年工作计划和预算</b>	
<b>2.1 农业生产及支持系统, 2.1.1 自然资源</b>	211A1 农业用水效率和保护
	211A3 土地、水和植物营养综合政策、规划及管理
	211A5 土地及水质改良
	211P7 土地及水信息系统
	211P8 知识管理及伙伴关系
<b>2.4.1 森林资源</b>	241A7 森林与水
<b>2.5.6 支持低收入缺国粮食安全的粮食生产</b>	256P2 和 256P3 粮食安全特别计划的制定和实施
<b>3.3.3 紧急行动及恢复</b>	33300 应急行动
<b>2006-07 年工作计划和预算和 2008-09 年工作</b>	

<b>计划和预算</b>	
<b>2K 自然资源可持续管理</b>	2KA01 农业用水效率、质量和保护
	2KA06 土地、水和植物营养综合政策、规划及管理
	2KP02 土地和水知识管理、信息系统、数据库及统计资料
	2KA07 森林与水
<b>4C 粮食安全、减轻贫困及其他发展合作计划</b>	4CP01 管理与协调 – 粮食安全特别计划/国家粮食安全计划/区域粮食安全计划/南南合作/小型扶贫项目
<b>4D 紧急及危机后管理</b>	4DS01 紧急计划的实施

来源：水利开发及管理处、渔业及水产养殖管理司及评价处

## 2.4 水资源项目和含有水资源相关成分的项目

“可评价性评价”依据两项标准挑选“业务”活动：i)执行期：项目必须在2004年1月1日至2008年12月31日期间执行；ii)“与水有关的”工作为项目目标、结果和/或产出的一部分。还包括了2009年1月1日之后开始执行的12个项目，作为单独的一类。

总共确定226个项目<sup>14</sup>与评价重点相关，其中44个项目如上所述为紧急项目。其预算总额为4.36亿美元，占2004-2008年期间粮农组织实地计划交付总额的19%。技术合作行动的预算占水资源相关项目的比例大于占粮农组织总交付额的比例，为70%对53%。相反，紧急行动占水资源相关项目的比重比占粮农组织一般项目的比重小（29%对47%）。

大多数项目为国家范围内执行的项目：只有16项目为区域间项目，9个为区域项目，4个为全球项目；同样，在技术合作计划中，7个为区域项目，1个为区域间项目，只有一个紧急项目为区域项目。

226个项目的预算可归纳如下：29%的资金用于紧急项目，技术合作计划项目占4%，预算外资源技术合作行动占67%。就项目数量而言，20%的项目为紧急项目，28%属于技术合作计划项目，52%利用预算外资源提供资金。

在技术合作项目中，技术合作计划占预算的5%，占项目总数的36%，而利用预算外资源供资的项目占预算的95%，占项目总数的64%。支持本组织水资源规范工作的项目，占技术合作预算的8%，预算的92%用于支持实地计划。就数量而言，14%的项目为规范项目，86%为实地计划。

<sup>14</sup> 粮农组织目前正在执行的项目总数为大约 1500 个，不包括电视粮食集资项目。然而，这两个数字不完全可比，因为涉及也不同的时限。

在与水有关的项目总数（226）中，52个项目的预算超过200万美元<sup>15</sup>，总额为3.38亿美元（占预算的77%）；19个为紧急项目，33个非紧急项目。预算大于200万美元的紧急项目的数量大于预算相似的技术合作项目（分别为43%和18%）。技术合作项目的平均预算略高，为670万美元，紧急干预行动的项目为600万美元。必须作为一项独立活动或作为一项大规模评价活动一部分进行评价的52个项目中，按照粮农组织的评价政策，29个项目曾在过去进行过评价。

主要捐助者，就紧急行动而言，为联合国发展集团办公室（UDG），技术合作计划根据定义为粮农组织<sup>16</sup>，为技术合作计划提供预算外资源的是意大利。联合国王国国际开发署是联合国水机制的一个重要捐助者，尽管该开发署并未出现在粮农组织的信息系统中。

看来水利开发及管理处或渔业及森林评估、管理及保护司参与了大多数与水资源有关的项目的制定和/或支持。然而，由于粮农组织项目工作组的组建和运作程序及方法，含有重大水资源成分的大约50项行动在执行时没有与水利开发及管理处进行磋商或由其参与。这些行动主要是紧急和粮食安全特别计划干预行动。

最后，如同其他主题和计划评价一样，使项目与《工作计划和预算》中“适当”计划实体挂钩方面，全组织经常遇到的问题的根源是相关项目可能被忽视。“可评价性评价”与相关部门核查了第一张项目清单，然而，可能永远无法完全排除出现某些空白的可能性。正因如此，与“水资源计划实体”相联系的一些项目不得不排除在评价之外，因为其重点中不包括“水资源活动”。

## 2.5 可评价性评价中出现的事项

下文所述事项是在第一阶段评价中，通过与粮农组织利益相关方举行会议，研究粮农组织信息系统、网站和数据库，对官方文件和先前的评价报告进行快速分析所发现的。这些事项可见职权范围第五部分中所介绍的待评领域名单。

在上文总结的对独立外部评价进行的分析之后，看来这次评价应当通过评估粮农组织在当前全球水机制构架中的适当位置和比较优势，明确界定粮农组织在水、粮食和农业方面的作用。

在某种程度上，粮农组织本身内部对粮农组织在水资源方面应做些什么，似乎也缺乏明确性和一致意见，即关系到其优先重点和工作方式应是什么，包括水利开

---

<sup>15</sup> 按照粮农组织的政策，高于这门槛，项目必须进行独立评价，见方法部分。

<sup>16</sup> 技术合作计划完全由粮农组织正常预算提供资金。

发及管理处内部规范与执行重点之间的平衡。评价应当促进粮农组织为满足其全组织任务及其成员的需要，以其当前和今后的比较优势为基础，更好地确定其所需的活动方向、资源和机制。

多年来，粮农组织的总资源一直呈下降趋势，对正常计划和预算外资源的职工和非职工资源都产生了影响：水务工作也不例外。森林评估、管理及保护司和水利开发及管理处都提到，由于目前人力资源战线过长，无法满足所有要求。紧急行动及恢复司和投资中心司也都证实了这一点，他们认为，水利开发及管理处为其紧急及投资工作所提供的受到充分赞赏的技术援助，因该处各级人力资源有限而受到重大影响。就紧急行动及恢复司而言，主要需要一位灌溉工程师：自然资源部该职位已经空缺了几年，到编写本文件时正在进行招聘。紧急行动及恢复司针对粮农组织缺乏这一方面的专业力量，从一个国家调动了一名实地专家，向另一个国家的项目提供援助而加以弥补。还提到紧急行动及恢复司与水利开发及管理处通过伊拉克“石油换粮食计划”中开展合作，在该合作中，该计划承担了水利开发及管理处一名灌溉专家的部分费用。同样，也是由于水利开发及管理处人力资源过度紧张，该处与粮食安全特别计划协调及监督处之间的充分合作遇到了障碍。

这些问题将需要评价工作根据有关要求和 workload 的证据进行更加深入的分析。这次评价的任务之一也将是评估“水务”工作领域是否也受到与整个粮农组织相似的或不同于一般的预算削减的影响，以及是否受到该领域预算外资源变化的影响。

一些证据表明，水利开发及管理处在由其负全部责任的工作中，建立了规范与执行工作流之间的功能性关联。评价应对此进行评估，并分析全组织现有水务知识与实地项目及计划的工作和经验之间有无信息反馈。这与水利开发及管理处没有正式和实质性参与由技术合作部各司管理的，粮农组织一些含有水资源组成部分的实地项目相关，但也可能无关。

看来有些援助需求目前没有得到满足。一些要求获得支持的人提到的主要原因是供应侧缺乏人力资源。而在另一侧，提出要求的方式看来与人数固定、人人工作计划都排满活动的部门的管理方式也不协调，涉及缺乏规划、紧迫性、范围和时间长短等。其原因可能是全组织的程序，或在设立和管理项目工作组时对这些程序作出的解释，以及牵头技术部门责任的归属。评价应对此进行详细研究，尤其是这些方面如何影响实地计划的质量和对所获资源的有效利用。

更多地是在规范层面，水利开发及管理处与粮农组织其他一些部门之间的合作，总的来说是积极的，例如与食品质量及标准处和发展法处的合作，尽管与渔业

部、农业部及气候变化部之间还有可能进一步密切合作和协同开发。森林评估、管理及保护司与水利开发及管理处之间的合作，看来在国际活动层面经常而有建设性，如组织情况介绍和会外活动；但鉴于“森林与水”主题的特异性，项目支持一级的合作有限。

粮农组织内部缺乏按照2007年向农委提出的精神，采取协调一致方式和机制来处理水资源问题，人们提到这是一个障碍。此外，与农业部和与粮农组织性别事务主管部门也有充分改善合作的余地，尤其是考虑到影响重点领域对资源短缺和获取问题的重视。评价应当分析这些缺点和差距，以及正在实行的组织改革和采用的新的工作计划和预算结构，确定潜在的改进措施，包括必要时确定改进机制。

提到可能需要予以更加重视的技术领域是：跨界水资源问题；淡水管理与渔业资源之间的联系；针对气候变化作出与水有关的适应；水污染，包括农业和畜牧业造成的污染。最最重要的挑战是水短缺、水的获取及其有效利用。

### 3. 评价的宗旨

评价将具有前瞻性：其主要目的是就粮农组织今后在水务工作中的作用和范围，根据证据和经验教训向粮农组织成员国和秘书处提出建议。

评价还将向粮农组织成员国和秘书处说明粮农组织在这项工作领域中的绩效和比较优势。

### 4. 评价的范围

评价对“粮农组织与水有关的作用和工作”的定义是，粮农组织为农业发展保护、开发和可持续利用水资源而开展的所有活动，包括对关系到粮食和农业的全球环境挑战作出的应对行动。这项定义不包括与海水和各种渔业有关的工作，也不包括与水资源管理和开发**无关**的任何工作。

在这项定义范围内，这次评价将评估农业部和自然资源部水利开发及管理部门开展的所有工作，森林评估、管理及保护司有关“森林与水”和集水区管理的工作，以及上文第二部分概述的粮农组织其他部门有关水资源的工作。评价将包括通过正常计划和预算外资源供资的所有活动，包括规范产品、开发和恢复项目、对农业投资的支持以及对国际水资源进程的贡献。将评估的详细领域和事项今后将在职责范围中具体说明。

分析所涉时期从2004年起，包括已经作出的和列入计划的承诺。只要有利于了解活动背景和认识未来趋势，都将作较长期的考虑。例如，对长期国际水进程和伙

伴关系的贡献时，对2004年之前开始的但在这一时期内完成的项目，或对最近刚刚开始并提供新的行动途径的项目等的分析就将属于这种情况。

评价在提出其建议时将考虑到国家和国际与水、粮食和农业有关的不断变化的需求，包括与能源和金融有关的全球驱动因素和危机。此外，将充分重视粮农组织当前的改革进程，以及正在编制的战略和规划文件分配给本组织水务活动的作用和资源。

## 5. 评价标准、评估领域和问题

评价在评估过程中，将酌情采用经合发组织/发展援助委员会和联合国评价小组的标准化评价标准，以及下列几项额外的标准：

- 相关性；
- 效率；
- 成效；
- 影响；
- 技术质量；
- 机构和环境可持续性；
- 对性别平等和社会包容的贡献。

为了便于分析，第4部分中按单位简要说明的技术领域，现分类陈述如下：

<b>I</b>	<b>政策、法律和经济</b>
<b>A</b>	水政策和战略
<b>B</b>	促使（物理和经济上）潜在的可灌溉面积投入生产
<b>C</b>	水资源法律法规
<b>D</b>	地方水管理机构
<b>E</b>	与水资源可供量和短缺有关的水资源管理，包括流域管理中的农业用水（包括相关的(多用途)蓄水输水基础设施）
<b>F</b>	经济报酬，水定价以及成本回收
<b>II</b>	<b>生产系统用水</b>
<b>A</b>	水土互动（包括污染土地的改造）
<b>B</b>	农场用水、农业生产率和效率
<b>C</b>	水与粮食安全
<b>D</b>	水与畜牧业
<b>E</b>	水产养殖淡水管理
<b>III</b>	<b>系统可行性、设计和技术</b>

<b>A</b>	灌溉潜力和新的灌溉工程
<b>B</b>	灌溉工程的恢复和现代化
<b>C</b>	地下水灌溉
<b>D</b>	集水
<b>E</b>	排水和（去）盐渍化
<b>F</b>	水的非传统用途，主要是水质、废水再利用，去盐渍化的水以及城市/城郊用水
<b>IV</b>	<b>环境</b>
<b>A</b>	水与森林及集水区管理
<b>B</b>	环境服务
<b>C</b>	农业与湿地联动
<b>D</b>	农业用水在竞争性水用途和气候变化背景下的可持续性
<b>E</b>	农业污染，包括农药、化肥和重金属对生态系统的污染
<b>F</b>	水与食品安全
<b>V</b>	<b>信息系统</b>
<b>A</b>	水信息系统、模型和决策支持工具，包括 AQUASTAT 和 AQUACROP

将按照评价标准和联系有关技术领域进行评价的主要方面和问题罗列如下。

#### A. 粮农组织的水务作用

- a) 粮农组织在满足全球、区域和国家与水、粮食和农业有关的需要方面的授权以及在相关国际组织中的能见度；
- b) 粮农组织作为一个知识组织和作为政策及技术援助的提供者，在全球、区域和国家各级，与水、粮食和农业有关的实际的和潜在的作用和比较优势；
- c) 粮农组织在全球、区域和国家各级与水、粮食和农业有关的宣传、指导和领导作用；
- d) 粮农组织在全球、区域和国家各级的客户和对象群体，包括其对粮农组织的认识和期望。

#### B. 粮农组织的水务工作

##### B.1 总体：

- a) 粮农组织的水务工作对《2000-2015 年战略框架》中提出的本组织总体目标的贡献，包括其规模和地理平衡；
- b) 粮农组织的水务工作对千年发展目标第一、第三和第七的贡献；

- c) 本组织战略及规划文件中提出的粮农组织在受评时期内的水务战略和技术优先重点，及其制定过程和机制；
- d) 粮农组织在与水有关的不断变化的社会、经济和社会问题（主要是发展、就业、贸易、安全、避免冲突和环境）背景下和正在出现的国际危机中的灵活性、适应和应对能力；
- e) 粮农组织对成员国与水有关的需要和要求作出的回应：过程、方式和内容；
- f) 粮农组织对与水有关的问题的监测及其向其成员的报告；
- g) 粮农组织水务工作的规范和实地计划之间的协同作用、平衡和反馈回录。

#### B.2 信息和知识：

- a) 粮农组织作为全球水、粮食和农业知识库的可获取性；
- b) 总体的和具体的技术、信息和资源评估产品；
- c) 产品的质量控制和保证；
- d) 粮农组织与水有关的产品的需求；
- e) 粮农组织与水有关的产品的分发机制；
- f) 全球、区域和国家各级外部用户对粮农组织与水有关的产品的了解和利用；
- g) 粮农组织用户对粮农组织与水有关的产品的了解及用于支持实地计划和投资活动的情况；
- h) 在水、粮食和农业方面对粮农组织和其他组织的旗舰出版物作出贡献的来源、程度和质量。

#### B.3 政策及技术援助：

- a) 对区域、国际和跨界的水、粮食和农业进程提供的政策和技术援助；
- b) 通过技术合作和紧急实地计划，以及通过投资项目，在国家一级提供的有关水、粮食和农业的政策和技术援助；
- c) 在与水、粮食和农业有关的政策和技术方面开发区域和国家能力。

#### C. 伙伴关系与联盟：

- a) 在与水有关的主题方面与国际、区域和国家组织建立的伙伴关系，包

括对遴选理由、宗旨、附加值和可持续性的评价；

- b) 粮农组织在联合国水机制中的作用，包括分配的资源 and 具体产品；
- c) 与国际农业研究磋商组织系统的合作；
- d) 伙伴关系和联盟的交易成本和资源。

D. 与水有关的组织设置：

- a) 粮农组织内部与水有关的作用和责任，各部门之间的合作程度，优势和弱势，空白和需要改进的领域；
- b) 水利开发及管理处作为粮农组织其他部门所管理的行动的“水务归口单位”；
- c) 工作规划机制，包括未列入计划的要求的数量和来源；
- d) 与水有关的部际、部内及多学科合作机制和资源；
- e) 总部与水利开发及管理处下放机构之间以及其他水务部门的联系、合作和协同作用；
- f) 与粮农组织“水机制”的合作方式和在其中整合内在安排（如国际灌排技术研究计划）的方式。

E. 资源及筹资

- a) 过去和当前的水务计划实体以及职工和非职工资源的分配；
- b) 水利开发及管理处以及其他水务部门的能力、人员结构、工作量；
- c) 水务工作的供资来源和结构，涉及各种方式（技术合作、紧急、正常预算、技术合作计划、预算外资金等）；
- d) 资源规划方式和集资战略；
- e) 对所需资源及可预见来源的评估。

F. 对特定方面和问题的重视

专家小组在2009年6月的第一次会议上指出，“当前的评价职责范围草案太泛，专家小组难以按照管理层和计划委员会的预期精确锁定评价重点”。

然而，专家小组强调对某些方面和问题进行评价的重要性，这些方面和问题在评价过程中将受到特别重视：

- i. 粮农组织独立外部评价关于水务部门的建议；

- ii. 粮农组织通过与其他组织的伙伴关系和联盟开展的工作和发挥的作用；
- iii. 评价的结论和建议提出时应当考虑以往工作所取得的证据和经验教训，以及粮农组织改革过程、当前的全球性问题所提出的挑战和带来的机遇，是挑战也是机遇，以及对未来的相关预测；
- iv. 评价应当把重点放在吸取的与粮农组织评价政策有关的较广泛的经验教训之上，而不是着眼于具体的项目细节；
- v. 评价应当充分重视粮农组织工作中的性别平等和社会包容问题，包括赋予权力、性别与水、粮农组织的项目和规范产品中实现性别主流化的方针等方面；
- vi. 一段时间内粮农组织通过各种交付方式，向水务部门分配预算外资源和正常计划资源的趋势；
- vii. 促使捐助者采取干预行动的动力以及受援国国家一级的自主意识；
- viii. 粮农组织内部水专业力量的临界数量及其在下放机构中的地理分布和构成，以满足需要和便于粮农组织在这一领域发挥积极主动的作用；
- ix. 粮农组织如何应对水务部门出现的新问题；
- x. AQUASTAT 数据库中解决国家级数据缺乏的前景；
- xi. 水务干预行动的需要、要求和所供援助的区域差异；
- xii. 过去和今后的战略与规划文件中，粮农组织水务部门的重点和资源的演变；
- xiii. 分析部际工作组和类似机制的优缺点，作为粮农组织水务工作形成一个跨部门实体的机会，包括内部合作激励机制；
- xiv. 以人为本方针如粮食安全和粮食安全特别计划，在粮农组织水务工作中的实际和潜在作用；
- xv. 重点评估领域应是：水政策与战略；水控制与管理；水生产率与有效管理；水与土地可持续管理；跨界水管理；以及
- xvi. 国家一级粮食安全与水安全政策、计划及方案有无任何联系。

评价小组将随时在评价过程中添加任何其他可能相关的方面或活动。

## 6. 评价方针和方法

### 6.1 作用和责任

粮农组织评价处向粮农组织秘书处和成员国负责，对评价工作进行管理，在规定时间内提交评价报告。该处负责拟定评价的职责范围、各工作组成员以及专家小组的职责范围；挑选和招聘评价组成员，组织专家小组。该处还在最终报告中发挥质量保证作用，涉及报告的编排格式、职责范围的遵守、报告的及时提交、证据和所做分析的质量等。

评价小组就评价的技术和实质性内容向粮农组织评价处负责。更具体而言，评价组组长对拟定评价的职责范围和具体手段作出贡献，为小组成员开展具体评价工作提供指导和协调，讨论其结论和建议，编写最终草案和最终报告，并征求小组成员的意见。小组成员参加情况介绍会、讨论、评价工具的制作、根据各自职责范围对评价作出贡献，并对最终草案和最终报告提出书面意见。

专家小组是评价过程的一个组成部分，发挥咨询作用，目的是提高评价的质量。在这一过程初期，专家小组为最终确定评价的范围和方法发挥咨询作用。目前的职责范围最终稿整合了专家小组的建议和意见。在评价过程结束时，专家小组审阅最终报告草案，为报告的最终制定提出意见和建议。专家小组将从其成员中任命其主席。

粮农组织秘书处通过提供信息和文件，参加评价小组的访谈和会议，并通过对评价职责范围和最终报告草案提出意见和建议对评价作出贡献。秘书处编写管理层对最终评价报告的回应，其中提出对评价过程和评价报告的总体判断，对各项建议表示接受、部分接受或反对。对接受的建议，还指明实施责任和时间表；对反对的建议，应提出理由。

### 6.2 方法

评价将采用参与性方法，在不同时段征求各利益相关方的意见并进行交流，而且将从粮农组织产品和服务的客户和用户的角度以及从其伙伴的角度，对粮农组织的作用和工作进行评价。评价小组成员将采用三角核证方式，与利益相关方核实收集的信息，这将成为核实收集证据的一个主要手段。此外，小组成员将根据自己的专业判断，对规范、项目和过程产出的质量等进行评价。分析独立和严谨，将奠定整个评价过程的基础。

利益相关方将包括：

- 粮农组织总部及下放办事处的工作人员；
- 成员国政府及相关机构决策层和实施层面的工作人员；

- 联合国组织、国际金融机构、国际农业研究磋商组织成员、国际非政府组织；
- 国家非政府组织和民间社会组织，以及相关的最终受益人。

评价将广泛使用定量、定性工具和方法，包括通过组织研讨会、集体和个别半结构性访谈与利益相关方进行磋商；核查清单；调查；对出版物、准则和手册、数据库等的分析；案头研究和国家访问。评价小组将挑选最适合和有效处理评价问题和事项的方法和手段。将编制一个评价矩阵草案，在专家小组第一次会议之后予以最终确定，使有关事项和问题与方法、工具、指标及信息来源关联。

“可持续生计框架”<sup>17</sup>将作为参照框架，用于评价对减轻贫困、性别主流化、社会经济变革、环境可持续性等的贡献。优点、弱点、机会和威胁（SWOT）框架，将成为对计划结果进行评价的一个主要分析手段<sup>18</sup>。

评价小组将走访挑选的一些国家，与国家利益相关方评估粮农组织的水务事项概况、实地计划以及某些规范产品的使用情况。还将访问粮农组织的若干区域和/或分区域办事处。在受访国家中，将酌情与所有相关国家和国际机构联系。

挑选受访国家的主要标准将是利用正常计划或预算外资源供资开展的工作的集中程度，以及按照粮农组织评价政策<sup>19</sup>应加以评价的项目的数量和规模。对设有粮农组织区域或分区域办事处的国家，也将根据相关性和可能性包括在抽样国家中。待直接评估的项目，将根据其进展状况、代表性、旅行安排以及费用和时间限制等挑选。通过国家访问还将有机会向不同层面的国家利益相关方，征求对粮农组织全部水务工作包括规范产品的意见。

在评价组选定的受访国家中，对所有国家技术合作计划（即技术合作计划中开展的项目）及预算超过400万美元的所有项目将进行详细评价；将按照具体提纲，为每个项目单独编写一份简要报告<sup>20</sup>，作为主评价报告的一个附件。抽样国家中所

---

<sup>17</sup> “可持续生计框架”确定了五项不同的资本（人力、社会、自然、财政和物质资本），每项资本都包括不同的资产。该框架有助于改善对生计尤其是贫困者生计的认识。如欲了解更多情况，请尤其登录：[http://www.livelihoods.org/info/guidance\\_sheets\\_pdfs/section2.pdf](http://www.livelihoods.org/info/guidance_sheets_pdfs/section2.pdf)。

<sup>18</sup> SWOT 是一种广泛使用的战略规划手段，在项目和干预行动分析中也很有用，用于评价优点、缺点以及未来的前景。这一手段尤其用于焦点小组，但也可能改变后用于个人访谈。

<sup>19</sup> 《评价办公室章程》（2009年5月）规定，预算高于400万美元的所有项目，在项目周期内，应至少独立评价一次；预算在200-400万美元之间的所有项目，可通过一项主题和国别评价进行评价。此外，技术合作项目也通过主题或国别评价进行评价。

<sup>20</sup> 提纲包括：背景情况（不打分）；相关性；设计；执行；结果/成效；可持续性和影响；能力建设成效；伙伴关系成效；参与成效；性别主流化。每项标准都按6分制打分。

有其他相关项目，将根据该项目对该国水务部门的发展目标，以及在国家一级与主要利益相关者进行讨论时可能提出的任何具体问题的总体相关性和贡献进行评价。

在评价小组未访问的国家中，含有水务成分的技术合作计划，将通过案头研究进行评价，目的主要是就其重点领域、作为粮农组织技术知识传播手段的作用、争取其他资金和支持方式的手段等得出结论。

在评价小组不直接访问的国家中，政府相关部门和其他国家和国际机构的意见，将通过利用在线或电子邮件分发的调查表进行的一项或多项调查进行收集。将探讨使用现有邮件清单（如L-Water）的可能性，以便向粮农组织水务产品的更多知情者和用户了解情况。此外，还将安排与水利开发及管理处和粮农组织其他部门派驻非受访下放办事处的工作人员之间的交流活动。

将为每位小组成员确定个人职责范围，指明技术专长领域和具体评价事项。此外，评价小组成员将参加内部情况介绍会，以便所有成员能够了解粮农组织作为一个全球性组织、评价方式方法以及各自在小组中的任务等情况。

数据和证据收集阶段结束时，评价小组将在粮农组织总部向主要利益相关方汇报情况的会议上，提出和讨论其初步结果和建议。

以下产出将由评价处制作并刻录成CD-ROM光盘，作为评价小组的背景材料：

- 粮农组织和粮农组织评价职能的背景情况；
- 2001年起粮农组织出版的与水有关的规范产品目录；
- 2004年以来粮农组织执行的与水有关的项目目录；
- 抽样国家所有项目的项目文件和报告，所有预算超过200万美元的未进行过评价的项目，所有技术合作计划项目以及其他十分重要的项目；
- 已经进行了评价的水资源项目的评价报告及其结论和意见汇总；
- 联合国评价小组通过的和粮农组织评价处赞同的《评价员行为守则和道德准则》；
- 关于“评价处工作人员担任评价主管和主要评价活动（包括全组织评价）的评价组组长时各自的责任和工作关系的原则和考虑”的文件；以及
- 可能相关的其他文件。

评价的所有主要产出，尤其是职责范围和最终报告草案，将在粮农组织利益相关方之间以及向专家小组成员分发，以征求意见和建议。

### 6.3 评价报告

评价报告将阐明受评时期内开展的与评价问题相关的，符合评价标准即相关性、成效、效率、质量、影响、可持续性、性别平等和社会包容等标准的工作证据。报告将尽量简明扼要，突出意见、结论和建议，包括一份执行概要。辅助数据和分析，如认为其对主报告有重要补充作用和对未来参照具有重要性时，应附在报告之后。

报告的结构应尽可能有利于促进证据、分析与不同利益相关方提出的建议之间的联系；建议可以是战略的或执行的，都必须要有依据，具有相关性，重点突出，条理清晰，可采取行动。

评价组组长和评价小组将在评价过程初期商定报告的提纲。报告将使用英文编写，段落进行编号。

## 7. **评价的组织工作**

### 7.1 执行方面

评价过程的第一步是“可评价性评价”，由评价处进行，其最终阶段由评价组组长给予合作。它提出了现有的职责范围。这一阶段的工作包括与粮农组织总部工作人员进行讨论，对相关的评价报告、《中期计划》、《工作计划和预算》以及粮农组织实地计划管理信息系统进行案头研究，汇编自2001年以来粮农组织与水有关的所有规范产品。通过“可评价性评价”，还能够推动选定一系列评价事项，挑选将访问的国家和项目，物色评价组成员和确定主要相关方，最后确定随后的所有评价步骤。

尤其是提供了以下文件：

- 评价矩阵，说明有关问题、评价标准、指标、信息来源及方法；
- 评价组将直接评价的国家和项目名单：暂时包括亚美尼亚、阿富汗或中国、埃及、加纳、马拉维、马里、摩洛哥、沙特阿拉伯、泰国和土耳其。
- 评价组应收集意见的内部和外部相关方名单将分发给粮农组织有关部门以征求建议和进行联络。该名单暂时将包括：
  - 粮农组织总部及下放办事处的工作人员，来自水利开发及管理处和负责水务工作的其他部门；
  - 成员国政府和相关机构决策层和实施层面的工作人员；

- 联合国水机制伙伴、国际和国家非政府组织、农业研究磋商组织成员、国际融资机构以及水务部门的其他国际利益相关者；以及
- 项目工作人员和顾问。

过去对水资源项目进行的评价，或作为单个项目评价，或在国家、主题和重大紧急行动评价框架内进行的评价，都将构成用于评价水利开发及管理处、紧急行动及恢复司、粮食安全特别计划协调及监督处实施的29个项目的现有证据。如能获得，项目监测系统提供的信息也将得到考虑。

尤其是，水务工作已在以下主要评价活动框架内进行了评价：

- 评价粮农组织在塔吉克斯坦的工作（进行中）；
- 评价 2003-2008 年粮农组织与印度的合作（2009 年）；
- 评价粮农组织应对巴基斯坦地震的行动（2009 年）；
- 对粮农组织统计作用和工作的评价（2008 年）；
- 评价粮农组织 2003-07 年在刚果民主共和国的活动（2008 年）；
- 粮农组织独立外部评价（2007 年）；
- 评价粮农组织 2004-2007 年在大非洲之角的紧急及恢复援助；
- 关于粮农组织应对印度洋地震和海啸的紧急和恢复行动的实时评价（2006-2007 年）；
- 对粮农组织在柬埔寨的活动的的评价（2002-2007 年）；
- 对粮农组织在莫桑比克的活动的的评价（2001-2015 年）；以及
- 对“战略目标 D2 – 处于最大风险中的环境的保护、恢复和开发”的评价。

此外，水利开发及管理处和森林评估、管理及保护司各自进行了两项和一项自我评价，还提供了其报告。有关以前评价活动的信息按项目提供，评价处将编写对所有相关评价报告的综述，突出与水有关的意见和结论。

评价小组将研究进行机构对比分析的可能性，以便根据粮农组织在不同水务工作领域的授权和比较优势，确定粮农组织今后在全球层面值得发挥的作用。

## 7.2 评价小组的组成和简况

评价将由一名高级外聘顾问领导，由一组多学科外聘顾问辅助。在评价组的成员方面，将尽可能实现性别平等和地理平衡，以确保视角的多元化。

评价小组将汇集以下领域的专业力量：

- “水与发展”，在政策和技术层面，尤其涉及水、粮食和农业；
- 与水有关的全球进程和伙伴关系，包括公约和条约；
- 集水区管理和水与森林问题；
- 与水有关的环境方面，包括水质问题、气候变化与水的问题、内陆淡水生态学；
- 灌溉工程与操作、灌溉维护系统、排水等；
- 水短缺、水利用效率和生产率；
- 水与灌溉的管理机构及组织；
- 水管理方面的性别及社会发展问题；
- 与水有关的领域内的投资计划；
- 紧急干预行动；
- 能力开发；
- 信息系统；以及
- 机构及管理问题。

在专业化主题领域内，全组还将拥有以下方面的经验和能力：能力建设，规范工作及实地计划活动，包括在紧急情况下的干预行动以及对投资计划的支持。

粮农组织评价处将通过评价主管协助评价小组的工作，该主管将就粮农组织的结构、工作机制和程序、项目和计划管理以及评价方法等问题提供信息和指导，将成为评价小组的一位专职成员。评价处的一位研究助理将通过案头研究、调查管理和编写综合文件给予合作。

### 7.3 专家小组的构成

专家小组将由国际组织的代表和以个人身份参与的专家组成。已邀请以下组织加入专家小组：亚洲开发银行、亚太经社会、性别与水联盟、山区综合发展国际中心、农发基金、国际保护自然联盟、国际水资源管理研究所、非洲发展新伙伴关系/非洲农业综合发展计划、斯德哥尔摩国际水资源研究所、环境规划署、教科文组织及世界银行。以下组织未能参加：亚洲开发银行、国际保护自然联盟、教科文组织和世界银行。

#### 7.4 评价的时间安排

评价工作将按照以下时间表组织活动。详细的工作进度表，包括粮农组织总部以外的旅行目的地，将在2009年6月底之前商定。

1. 2009年3月-5月初：可评价性评价；
2. 2009年5月中 – 分发职责范围草案以征求意见；
3. 6月下半月：在粮农组织总部向评价小组介绍情况；评价专家小组（6月17-19日）；职责范围和评价设计方案的最终确定；为调查和对象编写问答调查表；详细的工作计划和国别访问；
4. 2009年7月-8月：数据收集、电话访谈、文件分析、调查结果分析；
5. 2009年9月-10月：向国家、机构和粮农组织总部派遣工作组；粮农组织总部汇报情况；
6. 2009年10月-11月：编写报告；
7. 2009年11月9日：向各有关方面分发最终报告草案；
8. 2009年12月1-3日：专家小组第二次会议；
9. 2009年11月：分发最终报告；
10. 2009年12月-2010年1月：粮农组织秘书处编写管理层对评价的回应；
11. 2010年1月：翻译向计划委员会提交的报告；
12. 2010年春季：向粮农组织计划委员会提交评价报告和管理层的回应。

## 附件 2：对粮农组织水务作用和工作进行评价的 专家组的报告

### （最终报告附件 3）

#### 粮农组织总部的专家组成员：

**Audrey Nepveu de Villemarceau**（农发基金）

**Esther de Jong**（性别与水联盟）

**Jan Lundqvist**（斯德哥尔摩国际水资源研究所）

**William Cosgrove**（独立顾问）

#### 通过电话联络的专家组成员：

**Pay Drechsel**（国际水管理研究所）

**Mats Eriksson**（山区综合发展国际中心）

**Henrik Larsen**（联合国环境规划署）

#### 评价小组

**Chris Perry**（水经济学专家）

**Tullia Aiazzi**（粮农组织评价处，评价主管）

专家组审议的报告为接近完成的最终报告。因此，专家组将不会提出意义深远的建议，只是提出最终成稿前的具体修正和就报告发表意见。这些修正和意见将按照专家组职责范围（附录1）中所规定的各点简要叙述。

#### A. 关于最终评价报告的逻辑结构和以实证为依据提出的意见和结论的相关性和质量

总的来说，评价报告质量良好，结构清晰，易于阅读，明确陈述了收集的信息和得出的结论。然而，专家组感到现有的执行概要没有充分反映情况。考虑到执行概要可能是代表们阅读的主要的假如不是唯一的文件，有必要进一步努力提高其精确性和可读性。

报告全文若干章节描述了所生产的规范产品，但报告的现行结构会诱导读者认为，提及这些章节仅仅是因为他们为粮农组织的技术援助、政策援助和信息共享活

动提供了支持。鉴于收集信息丰富，评价小组本可对粮农组织水机制的这项核心职能进行全面评价。考虑到粮农组织的宣传职能，这一点更加有效。

能力建设在粮农组织的活动中显然占有重要地位，报告也列举了许多事例（另见粮农组织网站），但专家小组认为，除了第7.4节之外，尤其是在执行概要中，可对作出的努力作更充分的说明。

针对粮农组织的不同部门提出建议很好。评价矩阵（报告全文的附件6）明确了评价标准与评价问题的相关性，但报告/方法一节再解释一下如何应用这些标准会有好处。

## **B. 关于各项建议以证据和分析为牢固基础、相关而切合实际、行动重点明确的程度**

评价明确表明，按照评价所采用的评价标准，有关社会包容和性别平等这项标准，在“粮农组织水务活动”中执行情况差（只有少数例外）。因此，专家小组认为，针对这些方面执行情况差提出的建议，应归入首要建议的一类。

专家小组提出重新拟定建议1，因为建议1应当传达明确的信息。如果这项提议不能接受，专家小组建议在下述概念基础上，为水资源平台提出明确的备选任务声明：

- 粮食安全系粮农组织工作的一项首要目标。为了实现这项目标，粮农组织应当加强努力，确保在必要和可行的程度上，协调水与土地资源的政策、管理和使用。目的必然是在长期内改善和稳定利用这些资源的生产率，即满足对农业部门提供的粮食和其他商品及服务的需求预期出现的增长。只有考虑到妇女、男人和青年的不同能力才能实现这项目标。必须特别重视把贫困的弱势群体包括在内。这项方针应当成为技术、财政和机构安排的设计基础。

报告表明，粮农组织的水务规范工作和实地计划的工作人员均未达到临界数量。为解决这一问题提供充足人力和财政资源的一项建议，应成为该报告的首要建议之一。

在叙述建议34和35<sup>21</sup>，指出自然资源部助理总干事为水平台的一个重要倡导者的一节，几乎没有介绍为得出这样一项结论所做的分析。报告没有提及本可考虑但被摒弃的其他解决办法，拟设立的粮农组织水平台可能与自然资源部原有的任务重叠（见第33段 [http://www.fao.org/uploads/media/WG1WG3ReportOrganizationalStructure9Sept\\_1.pdf](http://www.fao.org/uploads/media/WG1WG3ReportOrganizationalStructure9Sept_1.pdf)），

---

<sup>21</sup> 最终报告中的建议33和34。

对此似乎也没有加以研究。这削弱了所提建议的力量。

拟建立的水平台要想发挥作用，应具有以下特征：

- a) 助理总干事本身共同作出对粮农组织水机制各方具有约束力的决定的授权（不下放）必须得到承认。
- b) 其主管的平台应制定一项总目标，并确定实现这一总目标的各项优先重点，水平台应为计划制定和资源分配奠定一个框架，对各“影响重点领域”给予特别重视。
- c) 这次评价由“粮农组织水机制”来决定该领域的工作重点。专家小组表示认同，但建议注重建议1中所提到的水、土地与人的互补性，因为这正是粮农组织比较优势的所在。对评价报告提出的各项建议作出的内部回应，应当着重那些认同水、土地与人之间必要联动的建议。
- d) 该平台应监督执行工作（逐步取得成效和应用资源），确保对其领域内各项计划实行质量控制。

建议31<sup>22</sup>要求在许多领域增加人力资源，但如不确立优先重点，很可能并不切合实际。最好是已经确定了优先重点。这项工作现应通过水平台加以处理（见上文）。

评价小组未能搜集到为特定结果筹集的人力和财政资源数据，因而无法判断活动效率或充分评价绩效。评价，更重要的是适当管理，需要采用基于结果的管理方式，其中包括明确陈述结果/产出、中期成果和预期的长期影响，将采用的衡量标准、应用的资源和时间记录系统，以及关于一项计划使用的时间和财政资源的定期报告。这样一个系统也将便于就新的建议能否利用现有资源取得成效作出知情判断。评价处可利用核查成效的相关手段和程序，监测粮农组织项目在项目期限结束之后产生影响的途径。

评价报告多处提到，迅速变化的外部因素影响了资源的供应、使用及竞争。这些外部因素包括气候变化、人口和经济增长、人口流动格局（尤其是农村向城市流动）、土地利用变化、技术发展、不断变化的能源要求、金融动乱、全球经济和贸易体制的演变以及环境退化。为使粮农组织能够针对这些因素可能带来的风险和不确定性应采取的措施提出建议，应当制定一项前瞻性计划，估测这些变化对不同地区水资源的影响，这项工作或许可与负责编制“全球前景”的农业及经济发展分析司协调开展。

---

<sup>22</sup> 最终报告中的建议 30。

关于提到粮农组织水务活动的背景，可进一步强调渔业对粮食安全、贫困者生计及资源多样化利用的必要作用，进而澄清粮农组织水机制为补充和满足渔业相关需要，如支持水产养殖或保护水质而采取的战略立场。

报告提出的有关性别和社会包容的评价和结论，相关性高、逻辑性强、质量好。第514段<sup>23</sup>指出，“粮农组织的水务工作尚未明确两个关键概念：一是“何谓性别主流化”，二是“应由谁来负责实现性别主流化”。报告提出的建议是有效的，需要加以认真考虑。然而，专家小组确信这些建议不足以将绩效提高到所需水平：

- 知识、意愿和人力资源不足等多种因素，致使性别考虑和社会包容未能充分纳入粮农组织的水务工作，因而除了报告已经提出的这些建议之外，尚须作出更大努力。建议：对工作人员进行性别和社会包容问题的能力建设培训；加强项目和计划审查委员会（或其后续单位）拒绝批准对性别和社会包容问题未予充分考虑的项目或计划的权力（其授权要大于建议 22 目前所提出的授权）；为这项工作投入充分的时间和提高这一职位任职人员的职等，以改进当前的性别事务联络员系统；了解性别主流化工作为何遇到阻力，并解决其根源等。

国家、区域和流域一级的水资源利用和资源状况由水统计信息库(AQUASTAT)负责报告。该系统在这些层面的联系以及在水资源部门的专业力量，使其成为向联合国统计部(纽约)提供国家一级数据的最理想系统，如果同目前正在讨论的那样，成立一个全球性国家水资源核算系统的话。

### 具体评论

所提建议的明确程度比报告的前一稿有重大改进。然而，在许多情况下可能有点太笼统，因此难以落实。例如太笼统的建议有建议5、6和9<sup>24</sup>。提供更详细的指导，会有助于这些建议的采纳。

专家小组认为建议26<sup>25</sup>雄心太大，建议删除“所有捐助者”。

在建议30<sup>26</sup>中，现有的两点即d)和e)可重新制定，合并成一点：

- 应尽可能向粮农组织权力下放办事处派遣至少两名官员，每个学科一名或几名，共同或单独对涉及水和土地资源管理的问题进行适当处理，以确保产生协同作用，实施提高水土资源生产率战略。

<sup>23</sup> 最终报告中的第 530 段。

<sup>24</sup> 最终报告中建议 11。

<sup>25</sup> 最终报告中的建议 25。

<sup>26</sup> 最终报告中的建议 29。

建议将第257段<sup>27</sup>中的信息与第258-260段中效率和生产率的定义<sup>28</sup>相“联系”。目前，第257段中的制定工作谈到雨育系统，而258-260段中的讨论提到灌溉系统。为此，可在第258和260段中添加几句话：

- 要制定有关方法，从而能够估计获取和使用全部“潜在”水资源，即雨育系统和补充灌溉中的水资源效率/生产率。提出“雨水效率”（或相似）的理念，并制定一种将使之能够计算这种更广泛的效率/生产率的方法，对粮农组织来说和从一般意义上看来都具有相关性和重要性。同样，要奠定联合计算水土资源生产率的概念和方法基础（如有这种可能的话？）。

关于278段<sup>29</sup>，建议添加有关必须考虑粮食生产（和可能时包括运输）的投入物价格上涨的一句。这一段目前没有提到粮价上涨问题。假如其他不变，这对农民来说可能是一件好事。然而，关键的问题是（而且将仍然是）农民所需的投入物价格上涨，如果得不到补贴，贫困农民将不得不全部承担。面对高度的风险和不确定性（尤其是由于气候变化），投入物价格的上涨对许多农民影响重大，而且间接地对急需增加生产和提高生产率的农民群体的粮食增产给予致命打击。

### **C. 关于该报告便于人们获取和理解信息的程度**

总的来说，该报告的信息便于人们获取和理解（尽管上文提出的详细意见中指出了或者直接向评价小组提出了少数例外）。

### **D. 关于评价过程的透明度、严谨性和全面性**

专家小组认为其组成多元化是有益的，尤其便于洞察粮农组织的复杂性。然而，区域代表性应予以加强。

评价的时间安排看来不太方便，因为从2010年1月1日起，粮农组织的结构发生变化。因此，难以把评价时尚未建立的某些部门或其他一些将不再存在的部门作为建议的对象。专家小组对建议的评价也因此而复杂化。

2009年6月，专家小组及时举行会议修订了职责范围，但当时已经无法作出重大改变，因为小组成员已经选定，而且第二天就将开始工作。评价组成员的挑选恰当地反映了所需学科。即便如此，也建议在评价小组的成员最终确定之前由专家小组对评价的职责范围提出意见。

---

<sup>27</sup> 最终报告中的第 270 段。

<sup>28</sup> 最终报告中的第 284-285 段。

<sup>29</sup> 最终报告中的第 306 段。

总部和实地的信息来源及联络的人员适当。然而，当时确实无法获得所需的某些数量信息（第119段<sup>30</sup>），结果评价组无法履行其部分职责。这些缺点可根据专家小组提出的基于绩效管理的建议加以克服。

看来评价组对其可获得的信息作出了适当分析，并得出了适当的结论。

专家小组分别在评价组开展工作之前、在完成草案第一稿和提交最终草案之后举行会议是有益和值得的。这显然使其贡献的价值增加，能够在第二次和第三次会议上更多地从质量角度提出意见，因为专家小组已经熟悉粮农组织的情况并已形成一個团队。

专家小组按这些日期召开会议既有积极的也有消极的影响。

积极的：(i)第二次会议有可能为最终草案提供指导；(ii)达到了缓和与利益相关方的关系的目的 – 然而，这可能并非专家小组的职责；和(iii)第三次会议使之有可能对该报告的最终草案从不同层面提出意见。

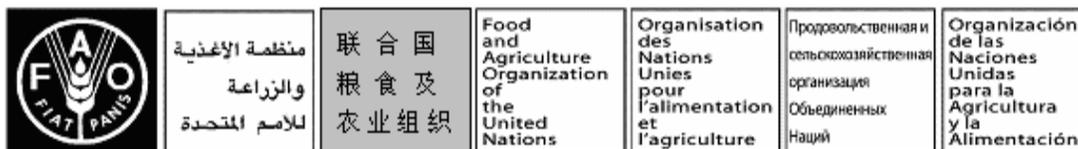
消极的：第二次会议开得太早，本应在搜集内部意见并编写下一稿草案之后举行。这又将造成第二次会议是多余的。专家小组的时间最好用于对仍然可能进行适当修改的草案发表意见。最终评价报告在提交专家小组之前也适宜对利益相关方的意见作出考虑。

根据专家小组的理解，评价处相对评价小组的作用和分工（包括编写和编辑）不明确，没有充分说明和告诉专家小组。专家小组第一次会议之后，大多数成员的印象是粮农组织评价处仅发挥协助作用，而评价将完全依靠顾问小组进行，以便确保观点客观而无偏见。然而，在第二次专家小组会议上已经明确，评价办公室也将在评价中发挥积极的作用。因此，粮农组织评价办公室与咨询小组之间的作用和责任，对专家小组各位成员来说并不完全透明和明确。这一点本应在评价过程初期作出解释。

---

<sup>30</sup> 最终报告中的第 128 段。

2010年3月



# 计划委员会

## 第一〇三届会议

2010年4月12-16日，罗马

### 评价粮农组织与水有关的作用和工作

#### 管理层的回应

## 引言

1. 水资源挑战以及迎接这些挑战的紧迫性，在过去几年中大大增加。今后，这些挑战将越来越复杂，威胁到可持续发展。因此，我们要改变水资源管理方式，满足更加灵活和精心设计的多学科解决方法的需要。鉴于农业仍然是水资源的最大用户，粮农组织领导机构对这一自然资源极其重视，广泛讨论了与水有关的问题。因此，就在粮农组织实行重大变革时，进行了“对 2004-2009 年粮农组织与水有关的作用和工作的评价”。它将促进粮农组织的改革进程，向粮农组织管理层提供有益的意见，更好地树立粮农组织在水资源领域的全组织战略远景。
2. 这次评价是在 2007 年 7 月上一次独立外部评价之后进行的，是第一次对粮农组织与水有关的广泛活动进行的全面评价。评价征求了几乎所有粮农组织区域办事处的意见，并分别前往中国、埃及、加纳、马拉维、马里、摩洛哥、沙特阿拉伯、泰国和土耳其进行了国别访问。评价涵盖许多组织部门开展的工作，既有规范性的又有实地的，分析视角广泛。对“粮农组织水务工作”进行评价的任务具有独特性，需要评价小组付出特殊努力。
3. 管理层高兴地认识到，这次评价得到粮农组织各级和各地工作人员的支持，表

明他们愿意参与坦诚的评价并最终调整工作方法和结构，这一点值得赞扬。

4. 在编写本回应时，管理层对《评价报告》及其附件进行了认真研究，并注意到粮农组织的水资源行动哪些有效，哪些无效以及缺少哪些行动。对评价所提出的下述最实质性和最重要的建议，我们进行了研究并作出了回应。此外，还采用表格形式逐一讨论了各项建议，明确指出将采取的行动，及其相应的执行责任。最后，我们已经开始考虑为粮农组织今后的水资源计划执行一项一致而适当的实施战略。

5. 管理层的这一回应系本着建设性和前瞻性的精神起草的，明确的目标是提高粮农组织满足成员国水资源领域需要的实效、效率和相关性。起草工作由自然资源及环境部协调，反映了各下放办事处和粮农组织各部的意见，这些办事处和部门都有一个或几个单位从事与水资源有关的工作。

### **对评价的总体回应**

6. 评价报告提出了 35 项建议（和 24 项意见），其中有些建议非常重要和具体。

7. 管理层认为，建议 33 这是这次评价得出的最相关的结果之一，即“粮农组织自然资源部助理总干事应与总部和各区域办事处相关助理总干事合作，制定粮农组织的水资源战略。这项战略应确定一个官方的内部协调机制，称为“粮农组织水资源平台”，体现水资源在粮农组织任务中的重要性，反映粮农组织的水资源目标”。

8. 实际上，这项建议起到了加强粮农组织已经采取的方式的作用，自然资源及农业部曾向农业委员会第二十届会议（2007 年 4 月）提出了一份重要文件，论述“农业与水资源短缺：对用水效率和农业生产率采用一种计划方式”。当时，该部提议粮农组织内部制定一个计划性框架和一项水资源计划，调动全组织专业力量来解决全球水资源短缺问题。农委明确欢迎建立一个多学科综合框架的提议，但推迟了有关结构性水资源计划的决定，以便考虑粮农组织独立外部评价的结果。

9. 此外，根据改革进程和《近期行动计划》，《2010-13 年中期计划》和《2010-11 年工作计划和预算》进一步充实了通过粮农组织的“水资源平台”搭建一个综合框架的构思。战略目标 F 在《中期计划》中指出，“.....自然资源的可持续管理.....（尤其）需要.....多学科和多部门方针.....”，“组织结果 F2”更是具体而明确地提到“加强粮农组织水资源平台”是实现这些成效的主要手段中的首要手段。会上还提出了“水土资源短缺”影响重点领域并得到会议批准，目的是加强水土资源与本组织其他战略目标之间的联系。

10. 因此，“水资源平台”被视为一种重要的协调机制，预期将提高执行效率，满足

成员国的需要，树立全组织水资源远景，使粮农组织水资源领域工作方式形成总体一致性和内聚力，例如，在各个项目和计划之间，在各部门之间横向和总部与区域办事处之间纵向应用知识。

11. 建议 34 和 35 提出了“水资源平台”搭建方式的其他成分，尽管没有提到资源影响。然而，管理层认为，通过认真制定“粮农组织水资源计划”，由各部门适当主导和共同拥有，可通过正常计划或预算外资源来筹集额外的资源。这项学科间计划的专项资金，正常计划组织结果的贡献，以及影响重点领域可能提供的经费等，都可能增加对“粮农组织水资源计划”的支持。

12. 特别相关的是建议 29 和 30，这两项建议考虑增加人力资源和拨款。这次评价实际上强调了“本组织总部和下放办事处人手严重不足”，“粮农组织与水有关的规范和实地计划人员没有达到临界数量”。这些建议的落实取决于为这些计划进一步分配资源、成员国作出承诺和确立优先重点。

13. 建议 22、26、27 和 28 涉及粮农组织正在修订中的规章制度。另外一些建议的性质和相关性不同。然而，管理层在附表中针对所有建议作出了具体回应。

14. 总的来说，这次评价突出了一系列相关结论，强调了粮农组织各部门与粮食安全和农业用水管理有关的工作深度和广度，肯定了水资源对粮食和农业的重要性。据评价估计，粮农组织约 20% 的实地计划与水直接有关。评价承认粮农组织在联合国系统内和其他国际组织中，在农业用水管理方面发挥了独特的作用。尤其是，评价重申粮农组织与国际农业研究磋商组织各机构之间的互补作用，独立外部评价曾对这一点提出质疑。评价赞赏粮农组织各技术部门在水资源领域，包括政策和法律咨询及能力建设方面所开展的良好工作和大多数优质产品及服务。评价还重视确定与水资源有关的重要标志性战略计划（如涉及水资源短缺和相关影响重点领域），以及粮农组织近年来为提高农业在国际水资源讨论中的重要地位所作的努力，如积极参加联合国水机制和非洲农业用水与能源 Sirte 部长级会议等国际活动和协调机构。这些都是本组织的强项，是需要得到充分认识和赞赏的重要结论。评价小组为系统加强这些活动，为几乎所有这些领域分配更多资源提出了众多建议，标志着对粮农组织水务工作的赞赏。

15. 另一方面，这次评价指出了需要克服的某些弱点。首先，评价着重指出规范工作与实地计划脱节。尤其是，评价强调各技术部门需要更广泛参与实地活动，规范工作需要更好地协调，从而为实地计划提供支持。评价阐明，技术部门的参与不足，导致项目的实地结果“一般至不佳”。一个主要根源是各项计划之间财政资源分配不平衡，结果对实地活动的质量产生不利影响。实际上，这次评价指出，土地及水利

司预算净拨款占《工作计划和预算》的比重“一般为 0.84%”；“67%”的水务工作预算外资源用于技术合作项目，其余“33%”用于紧急项目。评价强调正常计划需要为水务工作分配更多资源，还强调需要加强总部各部门之间以及与权力下放办事处之间的协调。最后，各级（总部和下放办事处）的人手不足，反映了资源与需求之间的巨大差异。

16. 从评价过程中可得出一些经验教训。例如：

- 我们认为，评价对规范工作与实地工作的详细审议，如能对受评时期内粮农组织战略框架和计划实体进行更广泛的研究，本可实现更好地平衡。我们也会更欣赏对确定优先重点工作提出一些看法。
- 虽然这次评价作出了大量相关分析并提出了有趣的结论，但主题的研究程度可能使评价小组无法以全面、系统和一致的方式看透这一问题。例如，就内陆渔业、保护性农业或投资中心司在中亚的活动而言，有几个司指出在描述其工作时有所遗漏。另外，与水资源有关的具体计划实体，也没有按照“职责范围”中的规定给予充分考虑。职责范围很可能过于宽泛，结果无法充分履行。
- 建议数量众多，比较具有战略性和关键的建议与比较具体的建议难以区分。建议要排列优先次序，才能得到切实考虑和有效落实。

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
1. 粮农组织应制定以粮食安全为中心的水土资源工作的任务声明。任务声明的制定应包括以下概念：“粮食安全是粮农组织工作的首要目标。为了实现这一目标，粮农组织应当加大力度，确保水土资源的政策、管理和使用在必要程度上和尽可能得到协调。其目的必须是长期提高和稳定水土资源利用的生产率，以满足对农业部门提供的粮食和其他商品及服务的需求预期出现的增长。这一增长只有考虑到妇女、男人和青年的不同能力才能实现。必须特别重视包容贫困和易受害群体。这一方法应当成为技术、资金和机构安排的设计基础。”	是		X		认同需要回顾粮农组织水资源工作的任务声明，还要协调和调整技术、财政和机构安排。  粮农组织水资源工作任务声明和远景的制定，需要各部和各下放办事处参与。	对粮农组织水资源远景和战略的回顾，将通过水资源平台进行	2010-2011两年度内	自然资源部领导这一过程

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
2. “粮农组织水机制”应主张成员国作出机构安排,所有相关部委(农业、灌溉水资源、环境、城市开发、电力等部委),系统参与处理农业和粮食安全水资源管理的相关问题。	是	X			已经作为粮农组织向具有相关性的国家的农业水资源管理提供政策支持的一部分开展这项工作。粮农组织在这一方面的影响受到历来与各农业部的联系的限制。粮农组织采用一种学科间方法将促进国家机构之间的合作。	将通过在政策咨询服务框架内举行的全球或区域活动和国家一级的活动进行。粮农组织将努力树立通过学科间方法开展机构合作的榜样。	2010-2011 两年度内	技术合作部与所有其他技术部及下放办事处
3. “粮农组织水机制”应当为水资源和灌溉政策工作分配资源,通过技术合作计划或其他供资方式满足成员国日益增加的需求。	是		X		这项建议主张主要在政策和部门层面开展工作,而不是执行实地项目。然而,各国可能有不同的优先重点,可自由选择要求为实地项目提供支持。技术合作计划的资金现已下放,使粮农组织驻国家代表拥有广泛的授权来决定其分配。	向粮农组织驻国家代表提供咨询,建议如何使用技术合作计划资金和粮农组织水机制的能力来满足要求	2010-2011 两年度内	水资源平台、土地及水利司和下放办事处

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
4. “粮农组织水机制”应当根据取得的经验教训开发一种新的规范产品，阐述能够推动国家政策制定过程的步骤和过程。该产品还应当规定粮农组织能够以此提供有意义的政策援助的明确标准和条件。	是	X			这是一项重要建议，得到土地及水利司的全力支持，已经由政策援助司部分实施。将从政策至行动的一种新的综合方法做好准备。使用 ABCDE 框架的意见很好，但也许范围太窄。整个过程应更多地建立在对实地情况进行全面的评估之上。政策并非“一刀切”的主题。	产品开发取决于战略	持续	技术合作部/ 自然资源及 环境部
5. “粮农组织水机制”应当在制定实际干预行动时更加重视环境问题，包括土壤肥力、蓄水层枯竭以及地方水资源消费量增加对下游产生的影响等。	否	X			对农业、水与环境之间的互动，粮农组织非常熟悉，还在许多规范产品中加以处理。这些建议表明了一个问题，即粮农组织内部可获得的知识往往没有在设计和支持实地项目过程中得到充分利用。问题的根源是责任不明和能力制约。	更加注重实地项目的适当设计和支持。明确责任，对含有水资源成分的所有实地项目的执行方式进行审查	持续	技术合作部/ 自然资源部/ 农业部以及 水资源平台

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
6. “粮农组织水机制”在土地和水资源战略制定工作中，应当始终：(a)考虑从雨育到完全靠灌溉的所有土地/水资源备选方案；和(b)明显处理相关的性别和社会包容问题。	否		X		<p>这项建议中的(a)点被接受，但认为没有必要。土地及水利司具有在一个司内部整合土地及水资源专业力量的优势。水资源生产率的工作明确处理从雨育到灌溉农业的全部内容。</p> <p>至于这项建议的(b)点，土地及水利司编写了一系列得到好评的宣传文件（水与农村贫困者）。“谁赢？谁输？”的问题，在任何政策工作中都具有相关性，都将得到处理。粮农组织应避免被视为其国家工作中具体政策决定的拥护者。</p>	无		
7. 与国际干旱地区农业研究中心和其他机构合作，“粮农组织水机制”应评价将集水方法纳入水资源开发，促进农村改善民生的潜力。	是		X		<p>这项建议将通过更加重视粮农组织对水资源采取“多用途”管理方针的工作。</p>	将与水资源多用途网络一起采取行动	2010-2011两年度内	自然资源及环境部 技术合作部

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
8. 土地及水利司待出版的有关雨水收集的出版物应扩大范围,以包括根据雨水数据评估单产、供应保障、家庭和行政部门一级的经济学为决策提供支持的一种工具。应作为当务之急完成、出版和分发此类出版物。	是		X		出版物已经过时,将需要全部重新编写。包括一项决策支持工具的意见是有益的。目前能力有限。	将在非洲区域办的空缺职位填补时采取行动	2011 年底	非洲区域办
9. “粮农组织水机制”应提出有关水资源成本核算的机构看法,培养一种“节水和水生产率”的文化,在其各项工作中加以传播。	否	X			水资源成本核算工作已经纳入土地及水利司 2010-2011 年两年度的水资源短缺计划。产品将在组织内部分发,部门之间的交流将得到加强	总部和下放办事处将组织水资源成本核算和节约的研讨会	持续	土地及水利司
10. 在对成员国的水政策和水战略作出贡献时,“粮农组织水机制”应当特别重视小农灌溉的潜力及其对特定技术、法律和推广支持的要求。	否	X			土地及水利司制作了与小规模农业和提供特定灌溉服务有关的许多规范产品和宣传文件。在组织一级,要求把社会方面纳入技术合作计划审批过程的一部分。至于政策工作,粮农组织应维持其中立性,不偏爱特定的生产系统。	无		

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
11. “粮农组织水机制”应当强化水资源维持以水生和陆地作物为基础的粮食生产，确保为贫困者和处境不利者创造最大利益的综合理念。	是		X		本项建议未考虑应纳入水资源管理计划的内陆捕捞渔业。	制定有关对内陆捕捞渔业采取生态系统方法的准则和项目	2010-2011两年度内	渔业及水产养殖部
12. “粮农组织水机制”应在水产养殖管理及养护处的领导下，促进对水生资源、灌溉系统水产养殖以及湿地 - 农业联动的综合管理。	是		X		一定程度上正在执行。虽然头两点“水生资源综合管理”和“灌溉系统水产养殖”，可在水产养殖管理及养护处领导下推动落实，但“湿地 - 农业联动”并非如此，这一点应或者由自然资源部或者由农业部领导。	制定项目和渔业和水产养殖生态系统方法准则	2010-2011两年度内	渔业资源司

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
13. 土地及水利司应：a)更新与各国某些现代化努力有关的规范产品，尤其是非洲的扬水工程。b)开发和支持引进“为管理而设计”的理念，以提高灌溉工程便于用户组织管理的程度。c)必要时更新适应农业 - 社会 - 生态条件的设备规范和标准及设计参数；d)制定供地方机构(可为公共和/或私营机构)应用的准则，用于评价灌溉系统。	是		X		<p>这项建议眼光短浅。针对提到的每项主题都已开展大量的规范工作。建议指出需要促进实际使用规范工作。这一点最好在一项水资源计划框架内进行。</p> <p>a. 土地及水利开发司编制了关于水泵和扬水灌溉的，目前仍然有效并在大多数情形下可加以利用的若干出版物。</p> <p>b. “为管理而设计”是一个相关的理念，已经得到部分考虑，宜开展更多的工作。</p> <p>c. 国际灌溉及排水技术及研究计划曾打算开展灌溉设备和设计师认证工作。然而令人遗憾的是这项工作并未落实展开。</p> <p>d. 土地及水利司和国际灌溉及排水技术与研究计划针对灌溉的评价和基准的确定开展了大量的工作。这项工作可为地方机构利用</p>	通过学科间实地工作促进对规范工作成果的利用	持续	土地及水利司、投资中心司

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
14. 如能获得多年可靠和大量的外部援助,土地及水利司应继续在明确界定的合作框架内主持国际灌溉及排水技术与研究计划,并由该计划在今后积极参与拟建立的粮农组织水资源平台的工作。否则,土地及水利司应在其本身的正常工作计划和预算内吸收该计划有关能力开发的授权和作用。	是	X			一年前,土地及水利司为国际灌溉及排水技术与研究计划组织了一次捐助方会议。起初一些捐助者表示有兴趣,但世界金融危机影响了资源的分配。如果2010年6月之前得不到任何预算外资源,土地及水利司将关闭这项计划。小型灌溉技术的某些特定工作将纳入土地及水利司的计划。能力建设是该司工作的一个跨部门主题。	可能关闭国际灌溉及排水技术与研究计划  不过,国际灌溉及排水技术与研究计划原先开展的能力开发和技术交流活动,将由粮农组织水资源计划执行	2010年6月  2010-2011两年度内	水资源平台
15. “粮农组织水机制”应当参与Fouta Djallon项目,通过总部和各下放单位的跨部门大力合作,使该项目成为组织成就的一个范例。	否	X			已经开展。Fouta Djallon项目从2009年7月1日开始运作,各部(也包括权力下放办事处)之间的合作全面展开。	合作将得到进一步加强	在项目周期内持续进行	林业部

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
<p>16. 森林保护处应通过开展以下活动对“粮农组织水机制”作出贡献：</p> <p>a) 通过资源与切合实际的时限相适应，减少现有的机构投入；</p> <p>b) 在构思和设计项目包括试点计划时，特别重视干预行动的“可伸缩性”；</p> <p>c) 激励通过联合国平台进行宣传 and 作出政策贡献；</p> <p>d) 争取和把握积极的伙伴关系机遇；</p> <p>e) 开发具有操作相关性的与集水区管理有关的规范产品。</p>	是		X		<p>a): 许多机构性承诺由来已久，其动力来自外部。粮农组织需要满足有关期望。</p> <p>b): 这是一项挑战，然而并非新的挑战，也不局限于森林保护处的工作。</p> <p>c): 已经进行多年，如：与生物多样性公约开展关于山区生物多样性的合作；与联合国欧洲经济委员会水公约的合作；对联合国秘书长关于山区发展的两年度报告的贡献；国际山区日牵头机构的作用；与联合国大学共同出版的关于孟加拉国水灾的旗舰出版物，参加国际大会等等。</p> <p>d): 正在持续进行</p> <p>关于 e): 评价所涉时期内都在进行(如出版林业文集第 150 号和第 155 号)。预计这项工作将在这些规范产品的基础上，开展新的案例研究和开发培训工具。</p>	正在进行有关所有这些建议的行动		林业部
	否	X						
	是	X						
	是	X						
	否	X						

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
17. 大力促请“粮农组织水机制”立即采取行动，通过拉姆萨尔主题工作领域机制，推动“农业和湿地灌溉准则”制定过程，并为这项活动争取资金。	是		X		如果不能为设立一个职位获得额外的资金，这项活动将无法进行。原先有这样一个职位，直到 2006 年任职人员离任。已经作出努力，希望能够从多方伙伴关系计划获得资金，但看来设立多方伙伴关系计划的工作迄今进展不太顺利。	将与瓦赫宁根大学落实资源筹措活动	2010-2011 两年度内	农业部
18. 土地及水利司应制定一项为期四年的出版战略，目的在于相应缩减产出，减少出版物，填补重点空白。拟议的新出版物应事先明确目标受众和拟议的宣传计划。	否		x		出版战略必须与该司确立优先重点的工作联手进行，而不是作为一项单独的活动。	行动将根据制定战略和优先重点工作进行	2010-2011 两年度内	土地及水利司
19. “粮农组织水机制”应当为其出版物和规范产品制定一项分发和宣传战略，促进除了在粮农组织网站上登载之外，向政府、学术机构和其他利益相关方宣传知识和便利其获取。	是	X			更好地平衡电子和印刷媒介材料的分发工作是重要的。分发战略还应在每个项目开始时就得到考虑，因为对各个国家和各个用户群体战略都将不同。	将在水资源战略中考虑	2010-2011 两年度内	水资源平台



建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
21. a)“粮农组织水机制”应当开发各种手段,支持成员国制定对于性别敏感,具有社会包容性的农业水资源政策; b)“粮农组织水机制”应当在其所有规范和执行工作中,承认农业是一种家庭企业,往往代代相传,依靠传统知识,基于联合作业,各项任务相互补充,而不是相互竞争; c)“粮农组织水机制”应当逐步更新“老的”基准出版物,介绍新的材料,提高与不同农业家庭的相关性,综合考虑性别关注。	是		X		这项建议很笼统,是其他几项建议的结合。其中提出的原则已经成为粮农组织方针的一部分。难以根据其采取具体行动。	将在水资源战略制定过程中进一步考虑	持续	水资源平台

建议	需要 进一步供资 (是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分 接受	未接受		行动	时间	负责单位
22. 将取代项目和计划审查委员会的作用的粮农组织今后的任何项目和计划评价机制,应确保项目设计得到加强,以期实现性别主流化和社会包容,并采取综合方针,考虑农业家庭和企业的更广泛的制约因素。	否		X		不清楚。很笼统。提出的原则已经成为粮农组织方针的一部分。	将在水资源战略制定过程中进一步考虑	持续	水资源平台

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
23. “粮农组织水机制”应当查明和加强与联合国机构及其他国际组织的具体互补性。具体的伙伴关系领域应是：a)与世界卫生组织合作处理食品安全水质问题和废水问题；b)与国际畜牧研究所合作处理畜牧问题；c)与环境规划署合作处理农业污染问题；d)与拉姆萨尔公约及其他单位合作处理农业与湿地联动方面；e)与国际农业研究磋商组织系统，尤其是与国际水资源管理研究所合作研究水与食品问题。	否			X	<p>这项建议没有必要，因为这些伙伴关系早已形成。土地及水利司和农业部已经在与世界卫生组织、国际畜牧研究所、联合国环境规划署和国际水资源管理研究所开展合作。已经按照计划和项目制定及实施要求找到并产生互补性。</p> <p>农业部指出，与世界卫生组织合作，防止家庭使用灌溉水的风险这项工作可得到加强，但这将取决于获得额外的资源和确定优先重点。</p>	无		

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
24. 技术合作计划方式在水务工作中应主要用于支持政策和战略制定以及能力开发的国家进程。	否		X		<p>大多数技术合作计划资源就是如此分配的，但经费提供给区域项目，国家希望通过这些项目在自然资源管理领域采取联合管理行动。</p> <p>然而，鉴于技术合作计划的普遍性以及由需求驱动的性质，实地一级的工作将继续构成水资源领域技术合作计划的一个重要组成部分。</p> <p>技术合作计划资金现已下放，国家对其使用的决定影响更大。这可能抵消原先资金集中于部门和政策工作所产生的影响。</p>	技术合作计划的范围应尽可能宽广，但应始终与国家进程和需求一致	持续	技术合作部
25. 粮农组织水资源干预行动的政策文件，应明确长期和短期人力资源的预算要求，包括用于技术支持和审批的预算要求，并确保时限合理。	否		X		<p>根本问题是重大而费时的工作开始时往往资源不充足，这是一个真实的问题，需要通过适当规划加以解决。长期的人力资源需要也并非始终简单明了，取决于项目的复杂性和时间的长短。</p>	将在项目制定和规划中加以考虑	持续	技术合作部、农业部、自然资源部

建议	需要进一步供资 (是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
26. 项目工作组机制应得到系统应用,并在所有项目包括紧急干预行动的整个周期中加以应用,当项目涉及多学科时尤应如此。项目执行的监督应成为信托基金的部分责任。	是		X		<p>工作组的开支需要纳入预算,或添加到项目费用中,利用项目服务费用收入偿还。关于确保项目工作组在项目周期各个阶段行使监督的必要性,已经正式按照FPC/2007的要求设施。</p> <p>投资中心司提醒人们注意,信托基金的普遍使用,将增加项目费用,在短期紧急项目中可能没有必要。替代解决办法是使用国家特设工作组。</p>	加强对信托基金的使用,或必要时找到更加适当的机制	持续	技术合作部

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
27. 粮农组织应调整其内部市场机制和费率,以确保避免对项目与执行单位和技术部门之间的合作产生阻碍作用,不妨碍规范概念的传播和试验。	否		X		粮农组织向信托基金项目和国际融资机构收取向其派遣工作人员的全部费用,并作出费用分摊安排(世界银行例外)。对投资中心司为世界银行出差时所用的工作人员时间,采用一种较低的内部借调费用偿还率,与正常计划相同。内部收费率向投资中心司提供了一种鼓励机制,鼓励该中心在世界银行的任务上使用粮农组织工作人员而不是外部费用较低的顾问,从而促进传递和检验规范性理念。内部收费率每两年度进行调整一次,以反映费用的上涨。	根据2010-11年成本,更新内部借调收费率和投资中心/国际融资机构收费率	2010年4月	战略规划办公室和技术合作部

建议	需要进一步供资 (是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
28. 粮农组织应紧急制定由国家执行项目的程序，并为提供资金之后对项目进行重要监督和监测开发高效而有效的工具。	否	X			<p>技术合作部：认识到国家执行手段不足。注意到行政及财务部和 技术合作部助理总干事所建立的一个部际工作组已就这一问题开展了工作（HACT）。准则草案已经制定，并分发征求了意见。</p> <p>紧急行动及恢复司：十分赞同。指出如果国家执行方式开始实施，其用途可扩大到包括非政府机构。迫切需要与这一领域的伙伴开展合作的更多的工具和手段。</p> <p>投资中心司：同意。此外，制定此类程序必须包括国内（而不是国外）的能力建设活动，需要详细说明（课程、在职培训、实地访问）。每个项目都应含有至少占项费用 10% 的能力建设成分。</p>	技术合作部各司讨论和澄清这一问题	持续	技术合作部

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
<p>29.</p> <p>建议:</p> <p>a) 粮农组织总部配备在广泛战略主题方面专业化程度和能力较强的专家; 随时根据要求从总部层面向其他层面提供支持;</p> <p>b) 区域和分区域一级配备工程能力较强、实地经验丰富的, 具有执行和解决问题的扎实能力的专家;</p> <p>c) 能力应与区域/分区域需要相匹配, 而不是所有分区域都采用现有的一套标准能力要求;</p> <p>d) 在水资源和土地问题成为优先重点的粮农组织权力下放办事处, 应配备至少两名水资源官员, 各个学科有一名或几名官员, 以便共同或单独适当地处理水资源和土地资源的管理问题, 确保产生协同作用和建立后备机制;</p> <p>e) 粮农组织驻国家代表处应在国家一级, 尤其是在中国和印度这样的大国, 以及可获得能够胜任的专业人员的国家招聘国家技术专家。</p>	是		X		<p>实施工作取决于成员国的承诺和优先重点。</p> <p>国家工作人员的潜力得到承认, 并已作为顾问得到广泛利用。</p>	<p>将着重向计划委员会说明</p> <p>粮农组织增强实地水资源专家力量的工作, 通过成立多学科团队得到保证; 每个区域和分区域现至少有一个职位专门处理水资源问题</p>	2010年4月	粮农组织秘书处

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
30. 粮农组织应确保以下领域和地点的专职力量：a)东部、南部和西部非洲以及近东/北非各分区域一级的灌溉工程力量；b)加强水资源管理能力，支持技术合作部开展工作，把水土司工作人员分配在最适当的地点；c)总部水土司设立一个中高级别(P-4/P-5)的拥有特定农业水利和土地管理经验的社会发展与性别专家职位；d)加强总部水土司在以下方面的力量：地下水管理；雨水收集；水资源统计和信息系统；e)加强拉丁美洲、亚洲及太平洋以及近东在废水管理和相关主题方面的力量；f)加强区域一级水资源政策的能力，以满足成员国提出的要求；g)加强食品质量及标准处在水资源方面的能力和植物保护处在农业污染方面的力量；h)在中亚建立森林、水和集水区管理力量；i)加强发展法处在水资源方面的人力资源，以维持该处的可信性和绩效。	是		x		这是一个复杂的事项。  实施工作取决于成员国的承诺和优先重点。  国家工作人员的潜力得到承认，并已作为顾问得到广泛利用。	将着重向计划委员会说明	2010年4月	粮农组织秘书处

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
31. 土地及水利司应采取紧急行动,以便:a)由各级和各地工作人员参与,制定全司共同远景和战略;b)各级和各地改善全司团队协作、合作、协调及共享,包括利用全体职工年度会议、定期和经常性虚拟会议,以及高级管理人员访问下放办事处等。	否		X		(a) 不应仅仅是土地及水利司有关粮农组织水资源工作的一个远景,而应成为全组织范围内的一个有关远景。应当树立一个水资源远景。  (b) 关于水及水利司团队工作的大多数建议具有相关性	将在搭建水资源平台过程中加以考虑  通过增加虚拟会议和下放办事处访问数量,改进交流	2010-2011 两年度内	所有相关各 司和权力下 放办事处 土地及水利司
32. 土地及水利司应优先重视为粮农组织各地和各有关部门,尤其是投资中心司的水资源工作人员,为其所有新产品组织能力开发活动,“粮农组织水机制”应当安排人员参加培训,以适应这些活动。	是	X			已经为西部和南部非洲分区域办事处以及总部与环境、气候变化及生物能源司开展。  应当成为水资源平台实施过程的部分活动。  粮农组织水务工作人员的能力开发将得到加强。	将与投资中心司和总部及权力下放办事处的其他部门做好安排,向粮农组织水务工作人员提供有关AquaCrop和MASSCOTE的专业培训课程。	2010-2011 两年度内 和 2012-2013 两年度内	土地及水利司

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
33. 粮农组织自然资源部助理总干事,应与总部和各区域办事处的相关助理总干事合作,制定粮农组织的一项水资源战略。这项战略应确定一个官方的内部协调机制,称为粮农组织水资源平台,体现水资源在粮农组织任务中的重要性,反映粮农组织的水资源目标。	是	X			<p>本项建议很可能是这次评价提出的最重要的建议。在本组织上下得到广泛支持,但条件是水资源平台应有效提供产出和有利于采用学科间方法。有关这项建议的补充意见可见总体回应。现迫切需要从分析转向行动。这一想法需要转变成粮农组织的结构和协调机制。</p>	<p>成立一个部际工作组或特设工作组,为水资源平台起草“职责范围”,涉及其构成、作用、职能和责任。</p> <p>确定水资源平台运作的管理、暂定工作计划以及资源要求/影响。</p> <p>与权力下放办事处和有关司协商制定粮农组织的水资源战略,达成一致和予以审批。</p> <p>向相关领导机构提交一份关于水资源平台和水战略的文件以便得到批准。</p>	2010-2011 两年度内	自然资源部。 与农业部、渔业部、林业部、技术合作部及权力下放办事处协商

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
34. 粮农组织水资源平台应当成为使水资源工作与战略目标挂钩的组织机制。该构架和作用的主要成分如下： a) 主席应为自然资源部助理总干事级，向粮农组织两位副总干事报告水资源平台机制的进展和制约； b) 该平台应为“影响重点领域 – 水土资源短缺”和其他与水资源工作相关的影响重点领域制定一项四年计划；该计划应包括优先重点、责任、伙伴关系合作领域及其实施所需的人力资源； c) 该平台应通过主管水资源工作的粮农组织部门管理人员和区域高级管理人员的定期联席决策会议运作，酌情包括土地及水利司，性别、平等及农村就业司，水产养殖管理及养护处，森林保护处以及技术合作部等。	是	X			这项建议涉及主要事项，但有几个部认为指令性过强。  水资源计划需得到领导机构的批准，需要在现有的战略框架和战略目标范围内制定。	为影响重点领域和《2012-13年工作计划和预算》起草一项为期四年的水资源计划	2010-2011两年度内  和  2012-2013两年度内	水资源平台

建议	需要进一步供资(是或否)	管理层是否接受			对建议的评论	有待采取的行动		
		接受	部分接受	未接受		行动	时间	负责单位
35. 粮农组织水资源平台应确保：a)明确土地及水利司，性别、平等及农村就业司，水产养殖管理及养护处，森林保护处以及技术合作部等之间的合作环境和原则，界定责任和作用、资源、分配和共享程序以及遵守项目和行动的技术要求； b)在项目筹备的各个环节，即从与捐助者讨论，到项目审批，以及为提供支持进行适当的资源规划及技术审批，在水资源平台所有成员之间进行密切协调； c)改进为水资源平台所有成员工作的技术人员和顾问之间的双向联络，作为宣传和检验构思的信息来源和手段。	是	X			这项协议关系到水资源平台的职能和工作安排。这些建议是有益的，将在这一过程中得到考虑。人们担心该平台可能仅仅成为一种协调机制，既没有资源，又没有为学科间工作要求在全组织范围内提供资源的授权。对这一方面需要密切关注，需要时加以更正。	将在搭建水资源平台过程中加以考虑	2010-2011两年度内和 2012-2013两年度内	自然资源部、农业部、渔业部、林业部、技术合作部和有关的权力下放办事处和各司