

2010 年 9 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

# 计划委员会

## 第一〇四届会议

2010 年 10 月 25—29 日，罗马

**粮农组织在国家层面的有效性：  
冲突后和转型国家国别评价综述  
(刚果民主共和国、苏丹和塔吉克斯坦)**

1. 本封页针对所附题为《粮农组织在国家层面的有效性：冲突后和转型国家国别评价综述（刚果民主共和国、苏丹和塔吉克斯坦）》的评价报告及《管理层答复》介绍了有关背景和主要问题的情况，提请本委员会予以关注和指导。

### 背景

2. 本国别评价综述报告为同类报告的第二份。对首批四个国别评价的综述报告在 2008 年 5 月计划委员会第 99 届会议上受到好评，此后，根据本委员会的要求，评价办公室继续开展了对粮农组织在国家层面有效性的评价工作。本文件对开展有大量紧急情况和恢复计划的冲突后和转型国家【刚果民主共和国（民主刚果）、苏丹和塔吉克斯坦】的国别评价进行了综述。这三个国家近期历史发展的一个共同特点是连年国内冲突对发展都造成了灾难性影响，但在塔吉克斯坦的冲突后和转型局面与刚果民主共和国（民主刚果）和苏丹部分地区仍然普遍脆弱动荡的局面之间也存在着较大差异。

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](http://www.fao.org) 网站获取。

## 评价报告反映的主要问题

- 总体而言，评价认为粮农组织在民主刚果、苏丹和塔吉克斯坦的干预活动契合有关国家及其民众的需求。一般在市场功能失灵、公共机构式微及地理环境孤立（如民主刚果）的情况下，与农业发展及紧急和恢复相关的活动大多满足了目标人群的需要。
- 但评价也发现了存在的一些差距，其中有些差距是粮农组织在国家层面工作中所共有的，而另一些差距则是这些国家的具体情况所特有的。这包括：i)粮农组织在救济、恢复和发展等方面的工作之间连贯性不足，这种连贯性有助于及时由投入品发放向更具发展导向的能力建设措施进行转变；ii)失去了在土地改革和治理、自然资源管理和林业等关键领域协助设计政策和战略的机遇；iii)粮农组织在民主刚果、苏丹和塔吉克斯坦国家层面的能力在不同时间段分布不均衡；以及 iv)粮农组织在国家层面的工作缺乏统一协调的愿景。
- 评价工作倡导今后采用差别性战略，使之反映不同时期形势的快速变化并考虑民主刚果和苏丹等大国内部各地区之间相互联系却又存在差异的实际情况。
- 虽然无法对各份报告中提出的具体建议进行归纳，但针对冲突后和转型情况下各种问题的类似建议却可以划分为以下四个共同领域：
  - 对粮农组织的国别中期优先重点框架进行复核，使之体现协调全面的愿景；
  - 增强和确保粮农组织在国家层面存在的连续性；
  - 内部的跨组织协调；以及
  - 支持善治的政策和法律援助。

## 管理层答复

3. 粮农组织管理层对本综述报告表示欢迎，认为在查找共同关心的领域及提供相关解决建议方面做了可信的尝试。管理层还着重指出，原评价报告中提出的许多问题已经在解决过程中。
4. 管理层接受本综述提出的四项建议并指出，很多有待采取的举措涉及若干组织部门，这彰显了在紧急情况/恢复和发展领域采取齐头并进行动的“连续统一体”的意义。这些建议与根据《粮农组织紧急情况业务能力评价》<sup>1</sup>的建议而采取的后

<sup>1</sup> PC 103/7 - FC 132/10。

续行动之间存在明确的联系。管理层承认，不但迫切需要对业务风险进行核查，也要对粮农组织在复杂环境下开展工作所面临的财政风险进行核查，确保本组织的政策和程序能与这些风险的应对相适应。

5. 根据建议支持各国政府制定战略、政策和法律以及提高技术响应水平的工作很可能需要额外的财政资源。管理层将为获得这些资源采取行动，通过培训和编写适用于冲突后和转型背景的宣传材料的方式在国家层面加强宣传倡导工作。为使粮农组织驻国家代表一以贯之地在增强国家层面有效性方面充分发挥应有的作用，就要求不断向粮农组织驻各国代表处提供支持；而正如评价所指出的那样，应急计划囿于其资金的性质而未能提供这种支持。

#### 希望得到的指导

6. 计划委员会可就评价报告中反映的主要问题及管理层提出的后续行动建议发表观点和指导意见。

有关本文件实质性内容的查询可与以下方面取得联系：

评价办公室主任 Robert Moore 先生（评价报告）

电话：(06) 570-53903

紧急行动及恢复司司长 Laurent Thomas 先生（管理层答复）

电话：(06) 570-55042



## 粮农组织在国家层面的有效性： 国别评价综述

### 冲突后和转型国家： 民主刚果、苏丹和塔吉克斯坦

2010 年 7 月

---

## 目 录

---

	页 次
I. 引 言	8
II. 冲突后和转型的背景	8
III. 合作计划	9
IV. 国别评价的评价进程、方法和挑战	10
V. 对制度安排及实现交付业务能力的评估	11
A. 机构设置、资源和人员配备	12
B. 计划管理 – 业务效率	13
C. 计划发展、愿景和连贯性	15
D. 在国家层面实现技术支持	15
VI. 粮农组织在国家层面的职能和服务工作	16
A. 技术援助	16
粮农组织与人道主义援助	18
政策咨询	19
能力建设和制度建设	20
B. 信息和知识共享	20
C. 为粮食安全、农业和农村发展进行宣传倡导、沟通交流和资源筹措	21
D. 协调与伙伴关系开发	22
E. 影响研究的成果	22
VII. 专题和跨领域问题方面的研究成果	23
A. 性别平等	23
B. 应对艾滋病毒/艾滋病问题	24
C. 救济、恢复与发展统筹兼顾 (LRRD)	24
贯穿连续统一体的工作	26
防灾和备灾	26
连贯性: 紧急情况处置、恢复/重建与发展统筹兼顾	26
救济、恢复和发展目标的管理	27
VIII. 对粮农组织国家层面工作的结论和建议	28

## 缩 略 语

AOS	行政和行动支持
APO	准专业官员
CAHW	社区动物卫生工作者
CBO	社区组织
CONADER	原战斗人员复员计划
CPA	全面和平协定
CSOs	民间社会组织
CTA	首席技术顾问
DRC	刚果民主共和国
ECU	紧急情况协调组
FAO	联合国粮食及农业组织
FAOR	粮农组织代表
FFS	农民田间学校
FNPP	粮农组织/荷兰伙伴计划
FSL	粮食安全和生计
GDP	国内生产总值
GNU	国民联合政府（苏丹）
GOS	苏丹政府
GOSS	南苏丹政府
HIV/AIDS	艾滋病毒/艾滋病
IDP	内部流离失所者
JFFLS	青年农民田间和生活学校
LoA	协议书
LRRD	救济、恢复与发展统筹兼顾
LRWG	土地改革工作组
MAPE	农业、渔业及畜牧部（民主刚果）
NGO	非政府组织
NMTPF	国别中期优先重点框架
OCD	权力下放办公室（粮农组织）
OED	评价办公室（粮农组织）

PAP	优先重点行动计划
PCO	项目协调办公室
REOA	非洲区域应急办公室
RP	正常计划
SFE	东部非洲分区域办事处
SIFsIA	苏丹制度能力计划：粮食安全信息行动
SPCRP	苏丹生产能力恢复计划
SPLM/A	苏丹人民解放运动/解放军
TCE	紧急行动及恢复司（粮农组织）
TCP	技术合作计划
TVA	塔吉克斯坦兽医协会
UN	联合国
UNCT	联合国国家团队
UNIFEM	联合国妇女发展基金
VFS	实地兽医服务处
VFU	实地兽医站

## I. 引言

1. 本国别评价综述报告为同类报告的第二份。对首批四个国别评价（莫桑比克、塞拉利昂、柬埔寨和洪都拉斯）的综述报告在 2008 年 5 月计划委员会第 99 届会议上受到好评，此后，根据本委员会的要求，评价办公室继续开展了对粮农组织在国家层面有效性的评价工作。
2. 国别评价力求对粮农组织在某个国家的整体工作进行通盘评估，内容包括国家项目、该国参加区域、区域间及全球项目的情况、对规范性产品和服务的利用情况以及粮农组织国家办公室的工作等。国别评价对各项制度安排及人力和财政资源在何种程度上为粮农组织履行其职责创造了必要条件的情况进行评估，这些职责涉及政策援助、知识共享和应用、宣传倡导和资源筹集以及能力建设等。国别评价还对粮农组织切实利用伙伴关系（特别是联合国系统内的伙伴关系）的能力进行了考查。
3. 计划委员会第 103 届会议批准了《2010-2012 年战略和计划评价指导性滚动工作计划》中做出的有关编写类似国别评价综述的建议。本文件即为对执行有大型紧急和恢复计划的冲突后和转型国家的评价的综述<sup>2</sup>。综述是依据下列评价工作编写的：

国家	启动评价团时间	总结评价团时间
刚果民主共和国	2007 年 10 月	2008 年 3 月/4 月
塔吉克斯坦	2008 年 12 月	2009 年 6 月
苏丹	2008 年 11 月	2009 年 9 月/10 月

## II. 冲突后和转型的背景

4. 所有这三个国家近期历史发展的一个共同特点是连年国内冲突对发展都造成了灾难性影响，但在塔吉克斯坦的冲突后和转型局面与刚果民主共和国（民主刚果）和苏丹部分地区仍然普遍脆弱动荡的局面之间也存在着较大差异。
5. 1991 年至 1997 年是塔吉克斯坦独立后的第一个七年，特点是原有的中央指令型经济陡然崩溃后引发了内战和经济困局。1990 年至 1997 年期间，该国国内生

---

<sup>2</sup> 这些报告对公众公开，可查阅粮农组织评价办公室网站：<http://www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html>。

生产总值下滑了 60%，农村贫困现象十分普遍。1998 年之后，随着政局的安定，虽然偶发了严重干旱，但经济总体得到改善，扶贫工作也取得进展。农业仍然在经济中发挥核心作用。该国当前经济形势的一个重要效应是成千上万的塔吉克斯坦流动劳工由于俄罗斯就业前景不佳而回国。

6. 战争和冲突是民主刚果和苏丹人道主义危机的首要根源，导致数以百万计的民众背井离乡或在国内流离失所，还有数以百万计的民众陷入赤贫困苦，既得不到发展服务也没有专门机构关心他们的疾苦。战争和冲突的影响，加之干旱、洪涝及蝗虫和动植物病虫害生物现象等一系列灾害，造成苏丹和民主刚果的粮食不安全和饥荒形势恶化。和平协定<sup>3</sup>为该两国部分地区重新带来了政治安定，而且为重建活动和发展进步创造了条件。大量内部流离失所者和难民返回了家园。其中多数靠农业、畜牧业或渔业生产谋生。

7. 目前，所有这三个国家都在不同程度上面临着贫困和粮食不安全水平居高不下的挑战，迫切需要解决粮食最无保障人口的短期需求，同时要重新营造长期可持续和平和发展所需的物质、政治和经济环境。三国政府在国际社会的协助下努力应对纷繁复杂的各种问题，其中核心问题包括土地权属、对资源的争夺和腐败，还要在维护国家统一与不可避免的权力下放之间苦心谋求平衡。因此，粮农组织需要在机构极为薄弱、当地能力低下且基本没有法律和政策框架的背景下开展工作。

### III. 合作计划

8. 在过去五年中，粮农组织实施了多种多样综合性计划，干预措施涉及众多领域，执行环境充满挑战，尤其是在苏丹和民主刚果。五年评价期的计划总金额苏丹为 2 亿美元，民主刚果为 1 亿美元，塔吉克斯坦为 2600 万美元<sup>4</sup>，其中多为预算外资金。该三国的共同特点是几乎所有的项目组合均归结为紧急活动，因此由粮农组织紧急行动及恢复司负责管理。但不同项目组合中各项活动的性质则各异。

9. 在苏丹，评估团估计只有半数活动真正属于应急干预措施，其他活动的性质更贴近恢复和发展的范畴。特别是两大制度建设和能力建设项目，即“苏丹制度能力计划：粮食安全信息行动”和“苏丹生产能力复苏计划”，共占到粮农组织在苏丹的项目组合总金额的三分之一。粮农组织实施的干预措施的主要类型包括农业投入品的发放、牲畜接种和医治、跨界动物疫病监测和防治、能力建设/培训和制度

---

<sup>3</sup> 2002 年刚果各派在比勒陀利亚签署了“整体一揽子协定”。2005 年苏丹政府与“南苏丹人民解放运动/解放军”签署了《全面和平协定》。

<sup>4</sup> 这些数字不包括有关国家参与的国际和区域项目。数字仅涉及国别项目。

强化、信息统计技术援助和支持以及“粮食安全和生计”协调等。在民主刚果，项目组合有70%用于了紧急和恢复项目，目的是改善当前的粮食安全和生计水平并重新调整谋生或生存战略。从行业上看，发展项目组合同样主要涉及农业，另外还有一定数量的社区林业和发展措施以及农业和林业科研。粮农组织在塔吉克斯坦的活动性质随着时间的推移而进行了适时调整，从几乎纯粹的投入品发放演变为更为面向发展的活动，例如支持兽医服务私有化、牲畜和草场恢复、土地改革、流域管理及粮食安全问题等。

10. 对所有三个国家来说，评价期内国际社会均积极进行了介入，其中联合国系统与有关政府合作进行了宣传倡导和协调并参与了各国恢复和发展政策、战略和计划的制定。除了上述项目组合以及规范性活动之外，粮农组织还不同程度地参与了有关进程。

#### **IV. 国别评价的评价进程、方法和挑战**

11. 所有评价均由独立外部专家团队开展，粮农组织评价处的工作人员也参加了有关工作。由于这是第二轮国别评价，因此得益于此前评价工作获得的经验并遵循了更为标准化的步骤和方法。评价工作分三个阶段展开。

12. 第一阶段由有关评价主管人员牵头在粮农组织总部进行案头审查，收集相关信息，包括来自粮农组织全组织各系统以及与总部、分区域办事处和驻各有关工作人员磋商得出的数据和分析结果。这一阶段包括向有关国家派遣启动评估团，与政府、主要捐助者及联合国国家团队成员进行初步会商。这一阶段编制了职责说明并确定了作为评价工作的组成部分应开展哪些影响研究。

13. 第二阶段开展了影响研究，目的是对粮农组织工作的某具体领域以及对目标受益人及其社区生计的影响进行深入分析。开展影响研究时广泛利用了本国工作人员的力量，因此也起到了培养该国评价能力的良好效果。这些研究通过文件审查、个人和专题小组面谈、问卷和实地走访的形式收集了定量和定性信息。在缺乏足够信息的情况下，确定基线情况时采用了相关人员记忆的内容。影响研究的主题是：

- 民主刚果：对粮农组织紧急计划的影响研究
- 苏丹：对粮农组织有关社区动物卫生工作的专题研究
- 塔吉克斯坦：对粮农组织支持实地兽医站工作的影响评估。

下文第VII节对这些影响研究的结果进行了总结。

14. 第三阶段是由评价团队向有关国家派遣团组，每个团组的时长约为四周，内容包括在首都开展工作，对该国粮农组织开展活动的各个地方进行走访并与有关分区域办事处（对于塔吉克斯坦来说是安卡拉，对苏丹来说是亚的斯亚贝巴）进行会谈。在民主刚果和苏丹方面，团队成员还访问了位于内罗毕的非洲区域紧急行动办事处。第三阶段最后进行评价报告的编写。

15. 评价进程是积极磋商的过程，对民主刚果和苏丹的评价还包括成立了由主要捐助者代表和粮农组织高级雇员组成的创新性磋商小组。磋商小组在评价进程的不同阶段向评价团队提出了建议。对所有三项评价来说，国别评价团任务收尾时都举办了由该国和总部的内部和外部利益相关者参加的研讨会，对评价的初步结果进行介绍和商讨。最后，除在粮农组织网站公布评价报告、技术附件和管理层答复之外，还着力进行最终报告的广泛发放，特别是针对评价团队曾面谈的所有内部和外部利益相关者。

16. 在这三项评价工作中，第一份综述报告中着重提出的许多难点和挑战依然存在，这包括：缺乏对粮农组织一定时期内在国家层面工作绩效进行评估所参照的明确框架；耗时费力的数据收集过程超出了现有全组织信息系统的范畴；规范性产品利用情况评估方面的方法论难点以及缺乏进行有效影响评估所需的可靠基线数据等。此外，在这三个国家开展评估工作还面临了其他因素的挑战，其中最为棘手的是民主刚果和苏丹部分地区局势动荡，使评估团的组织工作尤为复杂多变，还阻碍了对该两国部分地区的实地走访和证据采集工作。这一因素加上民主刚果和苏丹国土面积辽阔，而且所有三个国家的基础设施都十分薄弱，因此造成评价和影响研究工作的总体成本与其他国家相比较高。

17. 虽然评价工作开展时粮农组织驻苏丹代表职位空缺，但在所有三个国家粮农组织工作人员均对评价团队给予了全面配合并帮助提高了对本组织职责和工作的认识。

18. 最后，评价分析对苏丹和民主刚果项目组合以及其中紧急和恢复活动的重要性给予了偏重，却相对忽视了资金相对不足的领域，而这些领域在思路创新和/或工作成效方面可能也具有普遍意义。

## **V. 对制度安排及实现交付业务能力的评估**

19. 粮农组织驻国家代表以及在实地的职员站在最前线，在国家层面提供粮农组织的产品和服务。国别评价旨在审视制度和管理安排以及人力和财务资源是否足以有效、高效地开发并实现粮农组织计划。

## A. 机构设置、资源和人员配备

20. 苏丹和民主刚果在机构设置、人员配备和资源方面存在诸多相似之处。这两个国家的粮农组织代表处均设有较大的应急工作部门。在苏丹，由于 2005 年根据《全面和平协定》创立了“一国两制”原则，而且管理工作是在一位高级协调员牵头及总部紧急行动和恢复司两名不同高级官员的支持下由两个不同团队实施的，因此情况更为复杂。粮农组织设立的管理架构实际上是把南苏丹和北苏丹作为两个不同国家处理，但并没有正式确认其关系。朱巴没有设立粮农组织代表处，但驻朱巴的紧急协调员 2009 年被提名为粮农组织副代表。但紧急协调员没有正常计划资源可以支持非项目性的技术和政策援助。

21. 在塔吉克斯坦没有委任粮农组织代表。该国设有一个国家联络员，此人是农业部的政府雇员，由粮农组织正常计划出资履行有限职能并对粮农组织在安卡拉的分区域办事处负责。2002 年粮农组织建立了项目协调办公室，设立了组织机构，该办公室由紧急协调员牵头领导，负责管理紧急计划。目前大部分工作由项目协调办公室管理并对罗马总部的紧急行动及恢复司负责。评价工作发现这是一个兼具利弊的安排；一些在职人员认为粮农组织在塔吉克斯坦的工作切实有效，论据是捐助方一直把粮农组织作为其执行和技术伙伴；但约两年半的时间也暴露出领导力薄弱和人员流动大的问题。

22. 开展紧急项目使粮农组织在这三个国家开展了大量工作。在塔吉克斯坦，约有 70 名粮农组织工作人员，全部由预算外资源支付。苏丹大约有 214 名粮农组织工作人员，包括粮农组织代表处的工作人员（127 个在北部，87 个在南部），只有四名人员由正常计划支付。在民主刚果，粮农组织代表处配备有 11 个正常计划职位，只有两个是专业职位。同样，粮农组织大部分工作由紧急项目支付的职员承担。这 200 名员工中，专业人员和行政人员各占一半，分布在全国划分为五级组织结构的 18 个办公室。

23. 在苏丹和民主刚果，均采取了改善代表处人员配备状况的措施，方式是利用预算外资源聘用行政人员提供业务支持，最大程度地利用民主刚果省级办公室的准专业官员和两个国家的项目工作人员支持粮农组织代表的工作。

24. 粮农组织驻这两个国家代表的职位曾长期空缺（超过 18 个月）。虽然两国在一段时间由一名顾问担任了粮农组织临时代表，但职位空缺的问题导致这两个国家办公室在非常急需的时期缺乏战略领导。

25. 粮农组织驻苏丹和民主刚果的国家办公室和在塔吉克斯坦的项目协调办公室经费来源不一，主要由正常计划及行政和业务支持费用提供。对于后者而言，行

政和业务支持似乎存在多种用途，特别是分配给有关国家办公室的那部分。两年来，民主刚果受惠于大量行政和业务支持拨款。在塔吉克斯坦，评价报告发现，预留在罗马紧急行动及恢复司的项目支持费用和划拨给项目协调办公室的费用之间存在出入。因此结论认为迫切需要审查支持经费的分配情况以便给杜尚别办公室提供更可预见的支持。

26. 总体而言，虽然民主刚果和苏丹的工作是粮农组织在评价期间两个最大的国家实地计划，但评价发现这并没有在粮农组织对这些国家办公室的人员和资源配置方面得到体现。尽管责任和工作量不断扩大，但直到最近驻苏丹国家办公室才被归类为大型国家办公室（A类）<sup>5</sup>。

27. 所有评价报告认为工作人员称职并十分敬业。但所有评价报告对粮农组织在这三个国家人员配置方面提出的一个共性问题是，员工的合同、即粮农组织的工作在很大程度上取决于项目资金状况，从而造成持续的不确定性。

28. 粮农组织在塔吉克斯坦项目协调办公室的特殊性在于其资金安排和管理方式属于临时性紧急协调办公室的性质；但实际上该办公室所支持的工作属于发展工作。评价进一步注意到，办公经费的不确定性对员工的士气影响十分消极，而且在粮农组织对塔吉克斯坦的工作思路方面向其他有关方面传递了不确定性的讯息。

29. 所有评价都强调了粮农组织战略性存在的重要性，特别是在国际社会和各国政府致力于制定政策和立法框架并确保有效的救济-发展过渡时期尤为如此。事实上，粮农组织代表处人员配备不足，对粮农组织完成其在民主刚果和苏丹的部分核心职能的能力已经产生了不利影响：例如与合作伙伴的联络，无论是政府、联合国或其他合作伙伴的联络；农业和粮食安全领域的宣传倡导和资源筹措；项目的行政支持（特别是在民主刚果，30%为非紧急工作，因此由粮农组织代表处管理）。

30. 此外，在民主刚果和苏丹，随着省州宣传倡导和联络工作变得越来越重要，政府分权，包括权力下放到省或州一级，提高了对粮农组织和其他伙伴支持政策、战略和相应层面上的政策实施的要求。事实上，民主刚果的评价建议采用分散化项目和紧急情况协调组办公室的方式加强粮农组织在各省的作用。

## **B. 计划管理 - 业务效率**

31. 苏丹和塔吉克斯坦所有实地计划以及民主刚果大部分实地计划均由紧急行动及恢复司作为预算持有人进行管理。紧急行动及恢复司向高级紧急协调员提供直

---

<sup>5</sup> 权力下放办公室编制的人员配备国家类别划分模型。

线管理支持。驻苏丹和民主刚果的粮农组织代表还对各自国家的高级职员提供指导，监督非紧急项目的情况（如民主刚果的情况）并作为粮农组织的代表与政府、捐助者代表和其他国际机构等开展外联。在实践中，紧急行动及恢复司继续监督民主刚果很大一部分计划的执行以及近乎整个苏丹计划。评价提出了管理脱节和粮农组织代表对紧急行动及恢复司的业务缺乏全面监督的问题。对苏丹和民主刚果的国别评价都强调了两国存在“两个粮农组织”的问题，认为需要提高援助的协调度，这包括提高业务整合水平以及粮农组织代表在这些国家对本组织全面工作的掌控。评价报告还着重指出了较大国家管理过度集权造成的效率低下问题，并强调有必要把项目管理的决策权下放到分布在地方一级的工作人员。

32. 由于未设粮农组织代表，因此塔吉克斯坦的情况有所不同。然而，评价建议进一步向项目协调办公室下放决策权，包括像对待粮农组织驻国家代表一样，让协调员作为所有国家项目的预算持有人。

33. 在所有这三个国家中，粮农组织的业务能力都受到批评并被指出实施工作拖延的问题。评价发现，粮农组织的程序往往妨碍为提供大量的物质投入所必需的速度和业务效率。但所有评价都指出，近年来在项目管理和业务安排方面有所改善。在塔吉克斯坦，备用金账户的设立以及对全组织系统的接入都有助于提高办公室行政管理水平，特别是在采购方面。对苏丹的评价还指出，采购工作的改善归功于总部为确保高效和有效的系统而提高了对该国的重视程度。

34. 在民主刚果，开展评价时粮农组织驻该国代表没有能力处理巨幅增长的采购需求，这些采购需求的 90% 用于 2007 年的紧急行动。缺乏规划、采购部门减员、信息不可靠和市场知识欠缺导致了向受益人的交付延误。为解决这一问题，评价建议在金沙萨的采购部门由一名国际雇员担任负责人；作为评价后续行动的一部分，这项工作已经落实。

35. 考虑到紧急业务数量巨大，有必要予以监测，但所有国家的监测工作却都很薄弱。缺少监测系统妨碍了适当的规划和计划编制，阻碍了纠正措施的实施。覆盖整个计划的监测系统也将有助于加强粮农组织代表对计划的全面监督。在民主刚果发现了一些例外情况，特别是针对“HUP”项目<sup>6</sup>建立了可资效仿的监测系统，该系统拥有基准数据和并定期开展影响调查。

---

<sup>6</sup> GCP/DRC/028/BEL：引进城市园艺（一期和二期）。

### C. 计划发展、愿景和连贯性

36. 最大限度地提高粮农组织各项活动的合力能够确保各项投入得到优化并相辅相成地设计干预措施。要实现这一目标，在战略、计划和业务层面进行适当整合和协作必不可少。在苏丹和民主刚果，评价工作发现在粮农组织发展和应急工作之间缺乏细化和整体性愿景。此外，对苏丹的评价指出，尽管北部和南部计划同属于同一国家计划且许多干预活动性质类似，但鲜有证据表明存在跨项目或项目间的相关问题交流。在民主刚果的看法也相仿，也没有充分利用紧急活动与发展活动之间在某些领域的衔接。

37. 在民主刚果，评价发现有两种不同的计划发展模式，其中发展活动是与政府和捐助者一道进行设计和制定的，而紧急行动则作为人道主义行动计划的一部分，政府并不一定进行了参与。民主刚果是制定国别中期优先重点框架（NMTPF）的试点国家，评价发现其质量较高。但该文件一直未获政府批准，且其中也没有包括粮农组织对紧急和恢复工作的分析，尽管这部分工作构成了粮农组织在该国 70% 的工作量。

38. 粮农组织在苏丹和民主刚果的各项干预措施之间缺乏联系的原因是多方面的，其中包括：粮农组织驻国家代表长期空缺；紧急行动及恢复司作为绝大多数干预活动的预算持有人；以及紧急与发展项目分属不同的管理体系。这种状况影响到粮农组织驻国家代表和工作人员对该计划的主动性和权威，特别是在民主刚果。

39. 塔吉克斯坦不同于其他两个国家。在项目协调办公室有关领导的带领下，多年来在计划发展方面不断推陈出新，积极参与捐助方合作论坛、联合国国家工作队并与政府进行磋商。协调员流动性较大的一段时间影响了持续性和实质性的参与。评价工作注意到自 2009 年初任命新协调员以来工作大为改观。

### D. 在国家层面实现技术支持

40. 总体而言，政府和合作伙伴都认为粮农组织技术援助质量较高，但交付的及时性有时存在问题。

41. 在苏丹和民主刚果，首席技术顾问对项目提供了水平极高的技术支持。在民主刚果，首席技术顾问创建了技术专业知识库，领域涉及城市和城郊农业、农业政策、科研及林业。这些专业知识不仅为政府和合作伙伴所重视，同时得到粮农组织驻国家代表的重视，认为首席技术顾问在确保针对该国的高质量专业建议方面发挥了重要作用，对粮农组织驻国家代表的多项职能提供了支持。

42. 民主刚果从粮农组织的技术支持活动中大为受益。例如，在 2005-2007 年期间，驻该国代表处平均每年接待 60 个团组，分别来自总部、区域和分区域办事处

以及非洲区域应急办公室。大多数团组都为了支持现行项目或与项目有关。塔吉克斯坦的团组天数也同样数量众多。

43. 在苏丹，提出了东部非洲分区域办事处对项目支持不力的问题，尽管分区域办事处本应作为第一线为其辖区内的国家（包括苏丹）提供实地计划支持。造成该问题的一个原因是，至少针对应急项目而言，总部的预算持有人并未增强分区域办事处为苏丹提供技术支持的强大作用。评价工作建议把预算持有人的职责逐步下放给粮农组织驻国家代表。

## **VI. 粮农组织在国家层面的职能和服务工作**

### **A. 技术援助**

44. 本节涉及粮农组织实地计划的核心内容并包括所有旨在通过开展项目、计划和根据特殊要求在国家层面提供技术咨询和支持的各项举措。具体包括技术援助、政策咨询、能力建设以及特别针对这些国家的紧急援助。三份评价报告中都出现了一个问题，即干预活动在支持长期发展进程方面不如在应急方面有效，尽管并不乏机遇。

45. 在本综述中，民主刚果、苏丹和塔吉克斯坦的技术援助工作可分为四个领域：农业和作物生产；畜牧和渔业；林业以及土地、水和自然资源。由于各国需求和优先重点存在较大差异，因此不同领域的活动和权重都不尽相同。

46. **农业和作物生产。**农业和作物生产领域是唯一在三个国家都开展项目和计划的领域。干预活动包括：种子和农具分发；农民田间学校推广和培训；青年农民田间和生活学校；促进生产地方种子；种子认证支持；蝗虫防治以及开发城市和城郊园艺业。在民主刚果和苏丹，所开展的农业活动都具有相关性。实际上，在大多数家庭都面临粮食不安全的国家，把重点放在粮食生产上是正确的。

47. 种子和农具分发作为紧急援助活动的核心内容，在所有三个国家都得到实施。在民主刚果和苏丹，这是一项最主要的应急干预活动。这些干预活动都具有相关性，特别是针对弱势群体，而且产生了积极影响，有利于恢复农业生产。在塔吉克斯坦，干预活动的性质已经从单纯的农资发放转向更加注重发展的活动。因此，尽管判断此类干预活动的实施和监测具有高效率，但评价工作的结论认为不应再在塔吉克斯坦免费发放种子和其他农资，而应把力量集中在支持小麦和其他作物优质种子生产上。

48. 苏丹和塔吉克斯坦开展了蝗虫防治行动。在苏丹，尽管实地工作组培训良好，而且用于监测和防治的车辆、喷雾器和农药都充足，但国家蝗虫防治组继续受到物

资发放延迟或资金不足的困扰。在塔吉克斯坦，尽管提出援助请求较晚，但干预活动有助于控制不断复发的严重虫害爆发。此外，该国缺乏强有力蝗虫防治机制，且技术有待更新。

49. 在民主刚果，评价工作认为其他一些发展举措，如开发并加强城市园艺业以及农民田间学校等活动，都产生了一系列成果。对该国政府提供了有关种子认证的有效规范性支持。但该领域成果的可持续性并不均衡。

50. 在苏丹，支持农业集约化和多样化生产的活动虽然范围有限，但成效不菲。粮农组织促进可持续农业操作规范及保护性农业的举措与该国政府优先发展机械化生产之间存在脱节。同样，缺乏规范指导且经验也阻碍了对适用技术和方法的推广。

51. 畜牧和渔业。畜牧业，特别是动物卫生干预活动，是粮农组织在苏丹和塔吉克斯坦两国的重点领域。在这两个国家，该领域极具重要性，对促进实现粮食安全、生计和经济发展具有巨大潜力。具体活动包括：培训社区动物卫生工作者；发放牲畜；疫病防控；饲草生产；草原管理以及在苏丹发放养鱼物资等。

52. 在苏丹和塔吉克斯坦两国，粮农组织干预活动帮助强化了动物卫生体系，包括疫病防控方面的能力建设。在社区层面设立动物卫生服务体系（在苏丹称为“社区动物卫生工作者”，在塔吉克斯坦则称为“兽医实地工作组”），对这些国家动物卫生服务的总体表现和包括边远地区在内的疫病流行产生了积极影响。这两个国家都实施了一定的补栏措施，尽管塔吉克斯坦的相关活动与应急无关。

53. 在苏丹，粮农组织项目中有三分之二含有动物卫生内容，本组织的干预活动在技术层面是正确的，但有失保守。尽管干预活动既符合民族团结政府的战略也符合南南方政府的战略，但评价指出有必要强调使用并强化政府的交付系统。

54. 在塔吉克斯坦，评价发现许多活动更适合作为长期发展计划而实施，而不是利用应急资金的短期举措。一项具有高度相关性的干预活动是设立私营部门兽医实地服务处，该领域的活动目前正在塔吉克兽医协会这一相关地方机构的支持下运行。

55. 林业。民主刚果和苏丹这两个国家都开展了林业领域的干预活动，尽管数量有限且主要涉及政策咨询。对于这两个国家，尽管原因不同，但林业都是重要部门，本组织能够在其中发挥重要作用。尽管开展了某些有成效的工作，但还是错过了机遇，未能对这一主要资源的管理产生重大影响。

56. 在民主刚果，尽管认为在引进社区林业原则方面的活动具有潜力，但工作收效不大。“粮农组织/荷兰伙伴关系计划”在促进《森林法》实施方面发挥了作用，

使公共部门、私营部门和民间社会之间形成了一定的协作。但由于当前正处于政治权力下放过程，粮农组织错过了在下放层面对林业政策及其实施发挥影响的机遇。

57. 在苏丹，尽管林业在国家计划中基本属于空白，但还是有相关活动捆绑到区域金合欢树项目、达尔富尔树苗发放活动以及支持民族团结政府修订国家林业政策活动中。虽然合作以及对可持续发展的重视由来已久，但却缺少粮农组织林业活动框架，粮农组织在这方面的参与程度低得惊人，因此该领域的工作力度不够。相对于该领域对生计和粮食安全方面所具有的潜在贡献，社区林业的影响较弱，特别是在南苏丹。自《全面和平协定》签署以来，民族团结政府与南苏丹政府在林业合作方面一直没有正式框架，导致可持续森林管理以及在粮农组织活动中使用自然资源等工作被边缘化。

58. 土地、水和自然资源。苏丹和塔吉克斯坦开展了土地、水和自然资源领域的干预活动。在这两个国家，最重要的活动涉及土地权属和土地改革。在冲突后和转型情况下解决土地问题尤为重要。在苏丹和塔吉克斯坦，土地以前归国家所有，随后开展的转型为影响并协助开发协调一致的土地政策提供了机遇。评价发现采取了一系列成功的干预措施，但认为重视程度仍嫌不足。

59. 在苏丹，达成《全面和平协定》之前，粮农组织向政府提供了有关土地权属的咨询建议，特别是针对冲突刚刚结束后的土地权属行动框架。《全面和平协定》签署后，粮农组织搭建了更强有力的平台，让不同的合作伙伴可就土地问题进行对话。但在评价期的最后两年，由于缺少项目资金，该领域工作大幅缩减。在土地治理及土地所有权方面开展了一些卓有成效的工作，取得了若干重要的实施成果。但“粮农组织苏丹土地计划”的影响尚待实现，如果不加大力度，能否取得可持续成果非常令人怀疑。

60. 在塔吉克斯坦，土地改革是项重大政治问题。粮农组织项目推动设立了一个土改工作小组，成员来自政府、民间社会组织和捐助者；另外还设立了法律咨询中心；在 16 个地区开展信息和法律咨询以提高妇女认识；还推动了一场公共宣传活动。有关工作都具有较大相关性，提高了公众认识；最重要的成效是通过土改工作小组在政府和捐助者之间建立了伙伴关系。土改工作小组还在继续发挥作用，但法律咨询服务从长期看更难以为继。

### 粮农组织与人道主义援助

61. 民主刚果、苏丹和塔吉克斯坦业务活动的相似性源于大量干预措施被归为紧急活动。在苏丹和塔吉克斯坦，大部分工作为紧急活动，由紧急行动及恢复司管理，而在民主刚果，相当一部分国家计划都包含发展干预措施。

62. 紧急干预措施呈现多元化，虽然最大块工作是种子和农具分发及在苏丹和塔吉克斯坦的动物卫生和畜牧干预活动。就大多数工作而言，评价工作肯定了这些活动都和目标受益者的境况和需求相关。发展型性质更明显的干预措施往往被归类为紧急干预措施，因此有时存在时间过短和技术支持不足的问题。

63. 三个国家的计划所针对的个体存在一定差异，包括：难民、内部流离失所者和返乡者；艾滋病毒/艾滋病影响的家庭；原战斗人员；自然灾害的灾民；女性为户主的家庭等。特别是在民主刚果和苏丹这样的大国，覆盖面未能满足需要，通常集中在流离失所者最多以及最容易接触到的难民群体。所有评价报告都对从救济到恢复和发展活动过渡缓慢的问题给予了批评（参见下节）。

64. 为克服其中一些局限性，评价倡导采用因地制宜的更灵活办法并对不同需求区别对待，同时根据“救济、恢复与发展统筹兼顾”这一“连续统一体”的理念兼顾民主刚果和苏丹情况的多样性。尽管短期粮食安全干预措施，包括种子和农具分发，在民主刚果部分地区和苏丹依然具有实际意义，但在塔吉克斯坦的作用却显然要小得多，所有这些国家现在都需要把更多的注意力转移到恢复和发展为导向的工作上来。

#### 政策咨询

65. 在所有这三个国家，评价期的特点是为了实现恢复和重建而进行的密集对话以及国际社会、政府和当地相关方的努力，特别是在立法和政策框架方面。在所有这些国家，粮农组织在这方面的支持一直不稳定，过分依赖于该国是否派有粮农组织专家以及粮农组织代表和紧急协调员的具体情况。在民主刚果，对政策的支持主要体现在项目框架内，而在涉及技术合作计划时手段则有限；政策支持取得了良好结果，大部分工作已在实施或计划开展后续活动。在苏丹，最近开展的政策咨询工作很重要，但在进行评价时，对其有效性展开评估还为时太早。在塔吉克斯坦，政策援助方面的工作相当有限，部分原因是这些工作由区域办事处处理，而其资源有限。最近通过项目协调办公室增加了对话，并且作为潜在的公允信息来源，粮农组织得到了政府和捐助者的赞赏，说明粮农组织在今后有更大的空间发挥其作用。

66. 在民主刚果和苏丹，政策支持最成功的领域是林业。在民主刚果，对制定林业立法框架和引进社区林业的支持激发了变革的动力，但目前仍然薄弱。在苏丹，通过粮农组织国家林业计划这一手段提供的政策支持产生了实效。但粮农组织没有提供确保政策实施和执行的后续支持。此外，在制定林业政策和必要的法律和管理框架方面南苏丹政府没有得到支持。尽管如此，国家林业计划产生了较大成效，在所有层面的决策方面点燃了变革的火花。

## 能力建设和制度建设

67. 在这些背景下进行能力开发具有挑战性。虽然在这三个国家均开展了某些工作，但苏丹的有关计划较为突出，其中两个是大型能力建设项目，“苏丹制度能力计划：粮食安全信息行动”和“苏丹生产力恢复计划”，它们占到粮农组织工作总量的三分之一。最近着力开展了机构能力建设，特别是州一级政府服务的实施，效果显著，但加以评估还为时过早。民主刚果和塔吉克斯坦的结果喜忧参半。在民主刚果，虽然在支持农牧渔业部结构调整及加强统计服务方面取得了一些积极成果，但粮农组织的支持集中在集中化服务，如果能够遵循分权流程形成更大合力的话，则效率原本可以更高。在塔吉克斯坦面临的挑战较大，主要原因是制度框架薄弱、政府雇员工资低、员工流动性大以及对良好表现的激励措施不多。

## B. 信息和知识共享

68. 粮农组织的一项主要职能是宣传分享通过在各国的活动而获得的知识和经验。在实地层面，可通过因地制宜把在该国或其他地方取得的类似经验加以采纳或复制。也可通过为各国提供规范性信息服务和产品来分享信息、传播知识。

69. 评价工作面临着方法学方面的困难，难以评估这些产品和服务的相关性、有效性和其采用情况。但正如在塔吉克斯坦报告中所强调的那样，粮农组织信息材料的使用取决于若干因素。其中一个主要因素在于是否熟悉粮农组织所能提供的信息内容以及其所认识到的在国家层面的适用性。就此而言，所有的评价都发现，对粮农组织所能提供的全球公共产品在各个层面都知之甚少。造成该问题的部分原因是这些国家的发展水平，因为没有技术援助，就难以因地制宜使用这些信息。互联网接入条件较为落后，特别是政府部门，连接速度很慢。在塔吉克斯坦，另外一个制约因素是粮农组织出版物很少以俄文出版，而很少有人通晓粮农组织其他语言，因此难以确保信息的广泛传播和获得。

70. 每个国家都能举出通过项目开展知识分享和传播操作规范的积极事例。在民主刚果，某些地区的农民田间学校发展完善，被认为是强化农民社区操作规范的重要途径。在民主刚果，由当地非政府组织、社区组织和农民组织形成的大范围 Dimitra 网络一直借助农村社区广播，让 South Kivu 和 Katango 省的农村人口无论男女都有机会发表意见。事实证明这些试点做法非常成功，正在逐步推广。在此背景下，Dimitra 与农场管理及生产经济处和知识交流、研究及推广办公室进行合作，确保所有项目和计划都考虑到性别问题。农村社区广播是利用一个小型技术合作项目启动的，现在已经运营并提供着技术和宣传信息。在塔吉克斯坦，“实地兽医服务站”项目是一个绝佳的例子。该计划借鉴了粮农组织在阿富汗和其他国家帮助

发展社区私营商业化动物健康服务方面取得的经验。阿富汗经验的知识传播由曾经效力于阿富汗项目的一名专家担任塔吉克斯坦项目的首席技术顾问，由其主持完成了该项目。在苏丹，粮农组织带来了有关食品安全信息、农业推广及病虫害综合管理、土地权属和社区动物卫生领域的全球性知识和经过验证的模式。

71. 通过政府官员和技术人员参加区域和全球会议的方式，使有关国家熟悉和接触到粮农组织的规范性工作。尽管通常认为此类参与活动值得重视且有助于工作，但除此之外尚无法评估其在国家层面对计划和政策的影响。

72. 最后，信息传播和共享被认为是有待改善的重要领域。缺乏对学习和所积累知识的传播，不利于把干预措施从单个项目层级向计划和政策层级进行扩展。需要采取更为有力的措施，帮助那些设备匮乏（特别是网络设施）和/或不具备获取和利用信息专业能力的国家能够获得这些规范性服务和产品，使这些服务和产品对这些国家具有相关性和实用性。针对性强且适应当地情况的书面材料将提高这些国家享有信息和知识的水平。民主刚果的“农村广播”也是个很好的例子，说明了它可以作为向基层社区传播知识和信息并加强能力建设的替代手段。

### **C. 为粮食安全、农业和农村发展进行宣传倡导、沟通交流和资源筹措**

73. 粮农组织在国家层面的作用包括就涉及其职责的问题与政府和民间社会进行沟通和宣传。粮农组织的公信力取决于其进行有效沟通的能力、传播知识产品和技术信息以及提高认识。粮农组织筹集资源的有效性还依赖于外部因素，包括政府意愿和捐助者的信任。在所有这三个国家中，农业在解决粮食不安全和经济增长问题方面的关键作用得到广泛认可。

74. 在粮农组织所能发挥的及时宣传倡导作用方面，民主刚果不失为一个范例。许多参与访谈者对粮农组织某前任驻国家代表在评价期间为提高对食品不安全问题和森林资源管理面临挑战的认识方面所发挥的有益作用予以了赞扬。粮农组织在该国长期坚持开展工作（包括战争期间），在国际援助计划再次启动时为粮农组织赢得了很高的声誉。评价报告强调了粮农组织对捐助者在决定其援助优先次序时的影响。作为这一努力的成果，粮农组织在农业和林业领域的领导地位得到巩固。遗憾的是，粮农组织的宣传倡导工作由于粮农组织前任驻国家代表 2006 年离职且该职位长期空缺而受到负面影响。

75. 在苏丹和塔吉克斯坦，粮农组织的宣传倡导也同样参差不齐。在苏丹，造成这种情况的主要原因是在该国围绕今后恢复问题展开热烈讨论之际粮农组织驻国家代表却出现空缺。在塔吉克斯坦，虽然在评价期大部分时间内粮农组织的宣传倡导工作较为薄弱，但近期则因一位表现活跃的紧急协调员到任而有所改观。

## **D. 协调与伙伴关系开发**

76. 粮农组织在国家一级积极开展协调并参与伙伴关系的能力在一定程度上取决于粮农组织的业务环境，包括联合国各机构之间的凝聚力、人道主义/常驻协调员的领导力以及更普遍而言，潜在合作伙伴投入合作伙伴的能力。然而，如同以往国别评价综述中所提及的那样，粮农组织驻国家代表处同样重要，因为该代表处对伙伴关系的发展几乎负有全责。在冲突后重建的情况下，迫切需要协调并建立伙伴关系，以确定宏观政策框架和援助社会的作用；这给粮农组织人力资源以及随后的优先重点排序工作带来巨大压力。这同时还要求参与者之间的连贯性。在所有三个国家，协调和伙伴关系一直存在挑战，特别是在粮农组织驻国家代表职位空缺期间；在塔吉克斯坦方面，原因是其紧急协调员岗位的流动性很大。

77. 在民主刚果，援助协调和伙伴关系尤为复杂，该国人道主义援助协调工作架构以集群为核心，而对发展援助的探讨却在不同工作团队的框架内进行，这些工作团队涉及的是国别援助框架和优先行动计划的编制。同样，粮农组织在粮食安全集群中的领导作用因任命了一位全职人员并全职从事集群方面的活动而得到了合作伙伴的高度赞赏。

78. 在苏丹和民主刚果，粮农组织与数以百计的非政府组织在实施粮食安全和生计干预方面进行合作。虽然这些合作伙伴对它们与粮农组织的合作给予了积极评价，但在及时接收粮农组织商定捐助方面却多有延误。此外，在紧急项目上与非政府组织结成的伙伴关系缺少一个旨在为农村发展建立长期联盟关系的战略的指导。总而言之，与这些组织的互动是根据协议书框架内形成的短期服务供应商关系为主线的。

## **E. 影响研究的成果**

79. 正如上节论及方法时所述，每项评价工作之前都要进行影响研究。

80. 在苏丹和塔吉克斯坦，影响研究审核了动物卫生方面的干预措施。在苏丹，社区动物卫生工作者的做法切实有效，疫苗接种和基本动物卫生保健服务覆盖到偏远社区。社区动物卫生工作者的有效性在于其随时提供服务。据称社区动物卫生工作者推动了该国动物卫生状况的改善和牛瘟的根除；但在可持续性方面仍存在若干缺陷。在苏丹的社区动物卫生工作者的工作缺乏统一的战略方针，粮农组织在这方面没有提供足够的规范性指导。

81. 在塔吉克斯坦，对设立实地兽医站提供的支持在恢复了兽医服务和兽药供应的同时也推动了向市场经济的转型。这对国家动物卫生和生产产生了很大影响。总

体而言，大畜牧业主比小业主受益更多，平原和靠近城市的地区比偏远地区受到的覆盖面更大。在项目设计时考虑了可持续性问题，这在紧急项目上是不多见的。通过将活动与塔吉克兽医协会紧密结合的方式设计了明确的退出战略，因此前景具有可持续性。在兽医体系完善的地区，私营兽药房已经开业且经营状况良好，这部分归功于“实地兽医站”的作用。

82. 在民主刚果，对受益者的调查发现粮农组织紧急和恢复计划在城市及其周边地区是有效的，但由于缺乏安全通道，无法惠及远离城市中心和冲突地区的人口。脱毒木薯插条的繁育和分发、农村道路恢复和对水稻生产的帮助都是具有重大影响的例子。救助受害者最有效的渠道是内部流离失所者营地、营养中心和原战斗人员复员计划。粮农组织没有手段可以监测非政府组织在村一级的物资分发情况，因此在村级的分发工作经常往往造成局面紧张和救助物资集中在少数人手中的问题。此外，有些救助工具包太小，难以发挥作用，常常需要在村一级进行拆分以避免制造矛盾，这进一步削弱了影响。分发的及时性也存在问题。

## **VII. 专题和跨领域问题方面的研究成果**

### **A. 性别平等**

83. 性别问题在所有三个国家都令人十分关切。在冲突后国家，如苏丹和民主刚果，由于男性流离失所程度很高并对农业生产模式产生了影响，因此对妇女的作用和需求发生了变化。然而，妇女所从事活动的经济价值（如小牲畜饲养、采木和汲水等）并不总是得到认可，仍被看做是她们的家庭角色和职责的一部分。妇女往往在社会和家庭生活中受到歧视，接受教育的机会很少，并且几乎没有拥有资源的权利（如金融资产、土地）。由于公共部门干部组成的严重性别失衡，妇女未能积极参与公共生活。

84. 粮农组织的大量项目文件均把妇女认定为特殊弱势群体。专门针对妇女、妇女为户主的家庭和妇女协会的项目活动内容广泛涉及一系列不同的技术领域，包括推广（农民田间学校）、土地和森林资源管理、小型牲畜生产和卫生。成立了一些妇女团体并在一些情况下与周转基金管理进行了结合。

85. 但粮农组织似乎没有将性别问题系统地纳入项目规划及实施。特别是在苏丹，尚有待批准的国别中期优先重点框架由于缺乏性别战略和性别视角而受到批评。

86. 即使在受益群体中明确提到妇女，项目数据也很少按性别分类。因此，难以衡量项目活动对妇女的具体影响。

87. 有关具体惠及妇女的证据失于零散。所有报告中偶有提及操作规范时指出，当粮农组织干预活动从充分的需求评估及全面分析妇女的作用、能力和挑战（包括难以获取信息、较少参与商业性农业以及决策权仍然归属于男性领导人等）入手时，这些活动更易取得成功。就缺乏深度需求评估的问题多处有所强调，同时还强调对生产-营销和生产-营养之间联系的重视程度也不够。

88. 所有评价都指出，需要从规划阶段开始就更加认真地与受益者开展磋商，更好地了解他们不断变化的需求。

89. 粮农组织应加大力度，将性别问题纳入其计划工作，包括可以通过创建跨学科团队以及调整改善实地工作人员结构等方式。

90. 评价报告强调了与负责性别问题的部委、性别问题专门研究组织和机构加强伙伴关系的重要性。塔吉克斯坦的国别评价报告指出，联合国妇女发展基金积极参与了一些培训活动。同时，报告建议应该给非政府组织/社区组织执行伙伴提供更多有关性别主流化的指导意见，并在双方协议书中包含相关具体条款。

## **B. 应对艾滋病毒/艾滋病问题**

91. 尽管在民主刚果艾滋病毒/艾滋病问题极为重要，它关系到粮食不安全，影响也波及到与农业有关的活动（苏丹也是如此，但程度较轻），但粮农组织开展的干预措施中只有极少一部分是针对这一问题的，且这为数不多的干预措施全部集中在民主刚果。

92. 民主刚果在评价期内确定了一些针对受艾滋病毒/艾滋病影响家庭的干预措施，其中最重要的是“世界宣明会”的一个区域项目，内容是向受艾滋病毒/艾滋病影响的家庭提供能够最大限度减少劳力投入水平的农业投入品。同样，Dimitra项目是粮农组织通过参与式方法将艾滋病毒/艾滋病有关的工作整合为一个项目的范例。特别是考虑到艾滋病毒/艾滋病在民主刚果的流行较为严重，因此这些干预措施具有很强的相关性。各项目的有效性不尽相同，而且在艾滋病毒/艾滋病流行程度高的地区并没有对相关活动进行系统整合。造成项目活动范围和覆盖面有限的因素包括：粮农组织的传统合作伙伴不愿开展这些活动；项目之间缺乏联系造成经验交流不畅；缺乏与艾滋病病毒/艾滋病专门机构的联系以及本组织的艾滋病毒/艾滋病干预活动属于临时性工作。

## **C. 救济、恢复与发展统筹兼顾（LRRD）**

93. “救济、恢复与发展统筹兼顾”的早期定义将其描述为提供紧急救济援助和开展发展援助之间的进程或转型。根据这一广义定义，“救济、恢复与发展统筹兼

顾”的概念在一定程度上是作为一个相关救济项目的交接体系（连续统一体），可以成为长期发展项目的催化剂<sup>7</sup>。近年来，救济、恢复与发展统筹兼顾“连续统一体”的理念已被广泛接受，这说明有必要齐头并进地开展“救济、恢复和发展”<sup>8</sup>工作，同时强调救济、恢复与发展统筹兼顾各组成部分之间连贯性。这其中的逻辑关系是，“更好的发展”可减少对紧急救济的需要，“更好的救济”可促进发展，而“更好的恢复”则可减少两者之间的过渡<sup>9</sup>。

94. 按照“连续统一体”概念，普遍的共识是联合国和国际社会应同时开展所有三方面的工作：救济、恢复/重建和发展，强调国家建设并努力培育各活动之间的连贯性和协同性（连贯性），谋求实现三个不同的目标。在局势稳定时期着力降低风险也被认为是良好操作规范，现在已全面成为救济、恢复与发展统筹兼顾概念模式的一部分。这意味着要更加重视备灾、防灾和家庭应变能力的增强<sup>10</sup>，更加重视国家主导的可预见的社会保护、国家建设和制度建设，更加重视冲突的缓解和和平建构，提高政治、安全和发展领域的协调性<sup>11</sup>。

95. 在接受评价的国家里，救济、恢复与发展统筹兼顾的概念，或更具体地讲，“过渡”具有不同的含义和现实意义。在民主刚果和苏丹，“连续统一体”得到很好的诠释：这些国家部分地区时断时续地发生局部冲突，有些地方已开始发展重建，而有些地方的工作重点则要通过救济来解决仍然高度脆弱人群对粮食安全需求的燃眉之急，并构成大部分援助内容。因此，应对这种多变的情况，需要灵活性和及时调整。塔吉克斯坦显然处在冲突后和重建阶段，工作主导目标是管理从计划经济到市场经济的转型。

96. 在这种背景下，三份评价都突出强调了若干具体挑战，这包括：

- 国际援助的二元结构，包括存在不同的规划流程和筹资工具，分别筹措用于发展的资金和紧急干预措施的资金。在民主刚果和苏丹等复杂情况下，这往往阻碍了形成一以贯之的愿景和计划，无法体现“连续统一体”需要，减少

---

<sup>7</sup> 对塔吉克斯坦“救济、恢复与发展统筹兼顾”工作的评价。欧洲委员会委托。Peter Holdsworth、Anna Gorter、Robert Stryk。2007年。

<sup>8</sup> 欧洲委员会和美国关于“救济、恢复与发展统筹兼顾”的方法。南苏丹案例分析。Paul Harvey。2009年。

<sup>9</sup> Buchanan-Smith和Maxwell, 1994年。

<sup>10</sup> 通过解决自然、社会、经济和环境因素或过程的问题降低家庭的脆弱性；这些因素或过程增加了社区对冲击影响的敏感性。

<sup>11</sup> 关于采用冲突后需求评估和过渡成果框架对综合恢复规划提出的联合指导意见。工作草案。联合国发展集团和世行。2007年9月。

了实现连贯性的机会，从而导致产生差距和需求得不到满足，特别是在恢复方面。对此，有关评价报告发现粮农组织在资金筹集方面反其道而行之，往往不断在接受和争取短期应急资金流，而不是积极倡导和筹措恢复及发展基金；

- 地方和政府服务交付能力建设的长远目标与确保通过国际援助者增加服务交付量以产生立竿见影的“和平分红”之间所存在的困境和取舍。在苏丹，《全面和平协定》签署后，尽管也需要提供政策支持和加强政府机构建设，但粮农组织在直接支持的交付方面仍然继续加强了与非政府组织合作伙伴的紧密合作。粮农组织的支持工作有时候是“绕开”苏丹政府的结构和体制展开的。在塔吉克斯坦，粮农组织在支持恢复私营兽医服务方面采取了不同的途径 - 通过培训和支持来促进私营兽医服务，兽医服务目前几乎已覆盖全国。粮农组织也为塔吉克兽医协会的建立发挥了作用。在这两个国家，在对法律和政策框架以及私营兽医服务机构发展提供支持方面重视还不够；以及
- 经常性的自然资源冲击（特别是干旱）使正在从数十年国内冲突的影响中逐渐恢复的脆弱社区雪上加霜。

#### 贯穿连续统一体的工作

97. 虽然粮农组织的计划编制方法和优先重点因国家不同而各异，但国别评价对粮农组织在致力于救济、恢复与发展统筹兼顾和“连续统一体”愿景的过程中所表现的优势和弱项的相似性和差异性都有所揭示。

#### 防灾和备灾

98. 在非紧急时期，粮农组织计划编制框架的侧重点应主要放在抗灾能力建设、减少灾害风险及应急规划和备灾等方面。适当的基线和预警信息是备灾的重要要素。在塔吉克斯坦和苏丹，粮农组织投入了大量资源提高各国采集粮食安全相关数据（包括预警系统）的能力；在民主刚果也是如此，但规模要小得多。尽管生成的信息被认为对决策者具有相关性和实用性（特别是在进行应急规划方面），但评价并未发现这些信息是否对政策制定产生了实际影响；也有人对已建立的信息系统的可持续性表达了关切，因为这项工作需要大量资源且政府对高质量信息和分析的重视不够。

#### 连贯性：紧急情况处置、恢复/重建与发展统筹兼顾

99. 这三项评价发现，粮农组织“紧急”活动的性质超越了后紧急危机阶段 - 从农资的简单分配转向更加面向发展的能力建设的干预措施（特别是培训）。在塔吉

克斯坦和苏丹，一些地方已建立了种子生产能力；在动物卫生领域，引进了有偿服务的方式。然而评价指出，这三个国家在刺激当地市场和引进成本回收及有偿服务的概念方面仍显欠缺。

100. 在退出战略方面，对塔吉克斯坦的评价认为，国家兽医协会有望发挥有效的领导作用，而且塔吉克兽医协会完全接管粮农组织目前开展的培训和协调工作的潜力也很大。在苏丹，同样在牲畜卫生方面，粮农组织将社区动物卫生组织整合到政府体制的工作刚刚起步，但苗头积极。在这两种情况下，缺乏有关私有化动物卫生服务的明确政策/立法环境都被确认为是对可持续性的主要威胁，而粮农组织对政策框架和“私人兽医执业的经营问题”认识不足则被确认为是本组织在方法方面存在的重要缺陷。在民主刚果，对支持农业和林业政策和法律框架的重视程度要高得多，而且如前文所述已取得部分成效。

#### 救济、恢复和发展目标的管理

101. 由于紧急和恢复干预措施与发展工作之间在资金筹措、规划、计划编制和管理方面存在某些制度性分割的问题，因此上文提到的二元结构状态在粮农组织内部愈演愈烈。这导致粮农组织发挥总体有效性的方法和效果存在差异，首先是缺乏以统一的国别中期优先重点框架方式体现的共同愿景，而且在救济、恢复/重建与长期发展的目标方面缺乏统筹兼顾。

102. 救济、恢复和发展的目标和工作重点各不相同，有时还相互矛盾。例如，提供服务的可持续性是恢复和发展的重要关切，往往需要采取有偿服务的方式。然而，成本收回并不太适合救济计划，因为它首先要满足最脆弱人群的紧急需要，因此相对可持续发展而言更偏重平等和人性。受灾社区一般无力为救济服务付费，而且要求他们付费也会被视为不道德。

103. 采用成本收回方法的发展项目和免费发放投入的紧急项目之间的矛盾在塔吉克斯坦和民主刚果都得到显现。在民主刚果，免费发放蔬菜种子的紧急项目干扰了 HUP 项目以信贷方式给城市和城郊农民团体提供优质蔬菜种子的工作。在塔吉克斯坦，支持私营兽医的项目在最偏远的地区进行经营存在困难，难以给最贫困的家庭带来好处。在这两种情况下为解决这些问题均进行了认真的尝试，但要找到适当的统一方法，那么其解决方案势必不会是最优的。一般来说，解决方案包括为确保一定程度的公平而在可持续发展上作出一些妥协，例如在塔吉克斯坦各地区要求以同样的补贴价格提供兽药，而不考虑其地理位置是否偏远和运输成本。

104. 在计划执行方面，制度机构脱节也造成了恢复活动技术援助的不足。尽管恢复活动对专业知识的要求很高，但恢复活动一般却苦于技术援助不足的问题，因为

技术部门的工作重点是规划完善的发展工作。缺乏支持（在苏丹则是薄弱的监测和评价制度）意味着经验教训汲取不足，限制了地方生成的良好操作规范难以在国家战略内复制和扩大。

105. 苏丹和塔吉克斯坦的国别评价都发现，从以应急为主导的管理模式向发展活动的模式转变的业务转移过程十分缓慢，流程过于繁琐，导致效率和成效削弱。这一问题在苏丹和民主刚果尤其具有相关性，因为冲突后政府正在权力下放方面大量投资，因此对当地的实际需求做出响应是至关重要的。

106. 从更积极的方面看，对民主刚果的评价发现，尽管缺乏整体国家战略（国别中期优先重点框架），但在冲突后初期，粮农组织的冲突后工作适当且有效，部分归因于粮农组织在非紧急阶段坚持开展工作且粮农组织驻国家代表的强有力领导。

## **VIII. 对粮农组织国家层面工作的结论和建议**

107. 总体而言，评价认为粮农组织在民主刚果、苏丹和塔吉克斯坦的干预活动契合有关国家及其民众的需求。一般在市场功能失灵、公共机构式微及地理环境孤立（如民主刚果）的情况下，与农业发展及紧急和恢复相关的活动大多满足了目标人群的需要。然而，评价也指出了一系列差距，其中有些针对的粮农组织在国家层面工作的共性，而其他则具体针对有关国家的具体情况。

108. 种子和农具紧急分发过于追求整齐划一，包括在塔吉克斯坦，该国持续开展这一活动的相关性受到了质疑。干预活动往往缺乏可持续性，尽管很多干预措施针对的是短期应急需求，并不以可持续性为目的。

109. 在土地改革和土地治理、自然资源管理和林业等重点领域，本组织未能充分把握制订未来政策和战略的机会。虽然这并不完全归咎于粮农组织，因为有时捐助者和受援国对此积极性不大；但粮农组织应更加积极主动地宣传倡导这些具有明显比较优势的领域，并确保安排合适的政策、立法和战略。

110. 随着时间推移，粮农组织在民主刚果、苏丹和塔吉克斯坦国家层面的能力并不均衡。这一点在民主刚果尤为突出，没有发现粮农组织在那里用统一的方式进行工作。粮农组织驻国家代表的长期空缺导致了管理的缺失及明确共同愿景和战略的缺位。此外，由于紧急工作量巨大，连续性方面多有问题出现，原因是绝大部分工作人员依靠的是项目资金。交付问题往往涉及采购方面，特别是在民主刚果和苏丹，但后来得到较大改进。

111. 在国家层面，粮农组织工作没有统一协调的愿景。在苏丹，北方和南方的计划之间就存在这一问题；而在民主刚果，应急工作和发展计划之间则是各自为政。

为在国家层面实现最佳效果和影响，粮农组织需要一个体现所谓“连续统一体”的长期多层次愿景，囊括脆弱及粮食最缺乏保障人口的短期燃眉之急、中期重建需要以及长远发展目标。

112. 评价工作倡导今后采用差别性战略，使之反映不同时期形势的快速变化并考虑民主刚果和苏丹等大国内部各地区之间相互联系却又存在差异的实际情况。粮农组织在对救济、恢复和发展工作进行统筹兼顾方面还有大量工作可以开展，按照连续统一体的要求组织工作，同时顾及这三个层面。

113. 尽管无法把每项评价工作中提出的具体建议全部进行整合，但评价还是提出了若干相近的建议，旨在解决一些在冲突后和转型期出现的共性问题。在对文字进行重新调整之后，这些建议的普适性有所提高，但这并不等同于各份报告中提出的具体行动建议。

#### **一般性建议 1：最终确定并/或复核粮农组织国别中期优先重点框架**

114. 国别中期优先重点框架应反映出整体连贯性，采用与粮农组织战略目标 I“提高能力，防备并有效应对粮食和农业领域所面临的威胁和紧急情况”相一致的整体性模式。还应通过更好地找到开展应急和恢复干预活动的目标人群和地区，协同加强各项不同活动之间的合力并详尽阐明转型期的若干主张，从而在应急、恢复和发展活动之间形成一定延续性。需要考虑的其他因素还包括粮农组织在政策和法律支持以及在分析和传播粮食安全信息方面的比较优势。粮农组织国别中期优先重点框架应注重实际，要考虑到粮农组织的业务能力以及各国政府的战略和计划。

#### **一般性建议 2：加强粮农组织在国家层面的工作**

115. 为提高粮农组织在宣传倡导、政策支持、制度强化和能力发展方面的战略性作用以及其管理项目综合情况的能力，同时顾及活动的数量和多样性，应在相应层面（国家、州或省）确保更有力开展工作。此外，粮农组织驻国家代表职位不应长期空缺，应确保粮农组织在有关国家长期保持人员常驻，特别是在使用大量预算外资源的国家。

#### **一般性建议 3：粮农组织内部跨组织协调**

116. 为提高粮农组织的业务和技术能力及实效，粮农组织工作人员必须在各个层面更有效地开展协调合作。首先从国家层面开始，包括负责应急工作的人员与驻国家代表处之间以及驻在人员与总部之间。总部和权力下放办公室都必须及时为提出要求的人员提供支持。

#### **一般性建议 4：政策和法律援助**

117. 粮农组织应利用其比较优势，指导支持各国政府制定战略、政策和法律。特别是在冲突后和转型期的情况下，不应错失帮助形成诸多领域国家政策的机遇，如土地权属、林业、自然资源管理、动物健康等领域。鉴于捐助者支持的不可预测性，粮农组织应在促进这些领域的援助方面采取积极主动的措施。