



联合国粮食及农业组织

评价办公室

粮农组织在国家一级的成效： 对实施重大应急和恢复计划的国家的 评价综述（埃塞俄比亚、津巴布韦和海地）

最终报告

联合国粮食及农业组织

评价办公室（OED）

本报告电子版可见：<http://www.fao.org/evaluation>

特此许可为个人研究和有限度的课堂教学目的对本出版物的部分或全部进行免费拷贝、下载或复印，但对粮农组织作为资料来源和版权所有人应给予准确说明和适当答谢。若涉及粮农组织以外的版权持有人，则请与原版权持有人接洽复制利用条款事宜。所有有关系统性拷贝和电子发送（包括群发）、翻译权和商业性复制利用的事宜应与 copyright@fao.org 取得联系。

欲了解更多详情，请联系：

评价办公室主任

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

Rome, Italy

电子邮件：evaluation@fao.org

本信息产品中使用的名称和提供的材料并不意味着粮农组织对任何国家、领地、城市或地区或其当局的法律地位或发展状况抑或其疆界或边界的划分表示任何意见。

在提及具体企业或具体厂商的产品时（无论是否享有专利），并不意味着它们得到粮农组织的认可或推荐、优于未提及的其它类似企业或产品。

粮农组织在国家一级的成效： 对处于持续危机中国家的评价综述 (埃塞俄比亚、津巴布韦、海地)

I. 引言

2010-2011 年，粮农组织评价办公室开展了三项国别评价（埃塞俄比亚、津巴布韦和海地），这是根据 2008 年计划委员会的要求而进行的，即“国别评价应当作为粮农组织的一个常规评价活动继续开展下去，而且今后的评价应当侧重不同发展水平的国家”¹。这些国别评价构成了提交与计划委员会第 103 届会议的评价工作计划的组成部分²。选择这三个国家进行国别评价是由于它们的年度应急项目资金规模分别都超过了 1000 万美元，1000 万美元是问责制的门槛，高于该门槛的必须进行独立评价。

本综述报告对各项国别评价进行了综合分析，因为这三个国家都名列《2010 年世界粮食不安全状况》(SOFI) 中确定的 22 个处于长期危机国家的清单之中³。本报告对长期危机形势的定义是“呈现自然灾害和/或冲突反复发生、粮食危机长期存在、生计手段瓦解且应对危机的制度能力不足的特征。因此需要把处于长期危机的国家作为一个特殊类别加以对待，在发展共同体采取干预方面具有特殊要求”⁴。

该三份国别评价报告各自呈现出不同的特点，但无论是在农业和粮食安全的大背景还是在粮农组织的干预措施、结构和行动模式的性质和范围方面都具有共同点。而且三份报告中结论和建议的指向之间也存在很大程度的趋同性。本报告将对三份报告中的结论和建议的相同点和不同点进行阐述。

国家	评价期	评价报告提交时间
埃塞俄比亚	2005-2010	2011 年 1 月
津巴布韦	2006-2010	2011 年 5 月
海地	2005-2010	2012 年 2 月

II. 国别评价目的、范围和方法

国别评价向粮农组织的内部和外部利益相关者提供了对粮农组织在各国开展的各项计划和活动的相关性、效率、有效性、影响力和可持续性的系统化深入评估，而不论这些计划和活动的资金来源（正常计划或来自发展和人道主义捐助者的预算

¹ CL 135/4。计划委员会第 99 届会议报告，罗马，2008 年 5 月 28-30 日，理事会第 135 届会议。

² PC 103/6

³ 《2010 年世界粮食不安全状况：应对持续危机中的粮食不安全问题》。

⁴ 同上，第 12 页

外资源)或实施项目管理的地点(总部、各国或其他)，也对粮农组织各代表处在政策及行业支持和协调方面开展的、可能并非通过项目方式直接资助的活动进行评估。国别评价还对粮农组织在一系列跨领域问题(性别、能力开发和环境关注)主流化方面的能力以及对粮农组织的一整套规范性产品和公共产品的运用和宣传倡导情况进行审查。

这三项国别评价采用了类似的方法和步骤。根据评价办公室的国别评价指导意见，所有这三项国别评价都包括了一份初步国别概要、一份界定评价框架的启动报告、评价团队对有关国家的深入走访以及与粮农组织内部和外部有关利益相关者的一系列磋商。评价结论和建议在有关各国和罗马总部进行了介绍并据此进行了完善。对于埃塞俄比亚和津巴布韦，还针对具体项目和行业性干预措施另行开展了影响研究和评审⁵。另外还在津巴布韦和海地进行了有关协调和集群能力方面的分析⁶。

III. 对粮农组织政策、战略和计划编制作用的评估

III.1 粮农组织对政府和国家优先重点的贡献以及与这些优先重点的一致性

这三项国别评价对粮农组织作为农业及粮食和营养安全领域的一个牵头机构的作用进行了审查。评价认为粮农组织的各项活动大体上与各国政府的优先重点和战略相吻合。但在支持各国政府制定粮农组织具有专长的一系列领域的部门和子部门战略方面，粮农组织未系统性地发挥主要角色。评价发现了粮农组织做出重要贡献的一些实例，即对津巴布韦国家保护性农业战略和埃塞俄比亚国家经济走廊战略的制定提供了支持。

评价发现，粮农组织的政策和战略支持往往是由国别和次区域团队所具备的具体技术和政策能力所决定的。一些事例能够有力地说明粮农组织对子部门战略所做的贡献(津巴布韦的种植业生产、干旱管理以及在国家农业规划中整合艾滋病毒/艾滋病问题；在埃塞俄比亚粮农组织代表凭借精干的作用和能力参与该国政府的政策和战略制定)。但在海地，评价基本没有发现粮农组织对农业领域的战略优先重点确定做出贡献的迹象。

III.2 与粮农组织宗旨和战略目标的一致性

战略优先重点设定工作主要是通过“国别中期优先重点框架(NMTPF)”进行的，在埃塞俄比亚和津巴布韦，也是通过“灾害风险管理行动计划(PoAs)”进行的。评价特别对“国别中期优先重点框架”的非战略性质提出了批评，也对缺乏完

⁵ 埃塞俄比亚：《对提格雷和阿姆哈拉州“比利时生存基金”项目的影响评估》；《对畜牧业应急干预的影响评估》；津巴布韦：《粮农组织支持强化市场联系问题研究》。

⁶ 津巴布韦：《粮农组织协调有效性研究》；海地：《集群农业：详论》

整意义的“国别计划编制框架（CPFs）”问题提出了批评；评价发现这些因素制约了粮农组织在农业及粮食和营养安全领域发挥主要战略角色的能力。这不仅体现在粮农组织相对于外部利益相关者和伙伴的作用方面，也体现在内部计划一致性下降方面。

粮农组织对战略规划的贡献较为具有连续性的领域似乎是在投资计划的设计和支持方面（通过粮农组织投资中心），但这些工作并未在粮农组织国别战略框架的主要推动举措中加以整合。

III.3 把短期干预与长期发展联系起来

在这三个国家，一方面开展着大量事关应急和由人道主义渠道资助的短期项目的活动，另一方面着眼于降低脆弱性和促进农业各方面发展较长期发展措施的项目规模较小且资源较少，因此这些国家在计划编制方面面临的一个主要挑战在于调和这两者之间的关系。在所有这三个国家，紧急行动及重建司利用人道主义资金来源管理的项目（在资金和业务能力方面）往往使发展领域开展的活动和项目相形见绌。在计划编制方面，所有这三项评价在认可农业及粮食和营养安全领域进行人道主义干预必要性的同时，对粮农组织开展如此众多的短期资产补充干预措施的最终效果（及其必要性）提出了质疑。以下概要总结了评价工作提出的一系列问题：

1. 有关（农业和畜牧业）投入品发放的实质必要性的证据不足；
2. 免费投入品和服务的发放可能对羽翼未丰的本国私营部门服务和产品提供者造成负面影响（如埃塞俄比亚的免费接种行动或海地的种子和种苗免费发放）；
3. 应该对定向选择的标准和影响进行更妥善的界定和把握。尽管粮农组织有责任向最弱势人群提供帮助，但由于弱势家庭在是否拥有土地或最起码的生产能力和农业资产方面情况不一，因此可能产生不同的影响和后果。不同的弱势群体需要采取不同的定向原则和支持方式；
4. 在某些情况下，投入品发放计划的设计和选择似乎更多受到捐助者优先重点而不是需求分析的驱动；
5. 应急计划编制往往年复一年地重复进行，提出的是同样的短期解决方案而不是着力提高对脆弱性因素的分析水平并力图采取旨在培养长期恢复能力的可持续性解决方案；
6. 粮农组织需要向捐助者强化其主要宗旨的宣传倡导行动，避免自身因人道主义捐助的短期供资时间安排而不得不“挤压”发展行动（如津巴布韦的保护性农业）；

7. 有必要根据旨在提高恢复能力的保护、预防、降低风险的长期措施更妥善的安排资产补充行动，形成更有效的互补。

尽管如此，评价指出津巴布韦在整合短期应急响应活动与旨在应对脆弱性根源和培养恢复能力的长期需求方面取得了尤为积极的进展。该国的总体计划编制方法着眼于把降低脆弱性风险与旨在强化小规模生产者能力的措施和活动相结合，与增强市场和私营部门服务提供者的能力相结合。

在埃塞俄比亚，评价发现粮农组织应当发挥主要作用，帮助该国把各种机遇和挑战汇集在一个整体之中，使之涵盖各不相同而又相互关联的发展、应急响应、复苏和适应力培养等各进程。要做到这一点，粮农组织就必须首先把它所倡导的政策、战略和技术支持措施统筹起来，确保这些要素之间相互接续、相互凝聚和相互关联；但评价工作开展时尚不具备这些条件。

在海地，把短期应急活动与长期发展措施相联系的工作受到一系列因素的限制，这些因素从内部的业务设置到发展活动缺乏资金不一而足，也缺乏充分的分析，无法支持从短期资产补充项目向长期适应力培养和农村发展的过渡。即便是那些具备了较长远着眼点的干预措施，例如流域管理活动，由于可扩展性和可持续性不强，产生的实效也不大。

III.4 粮农组织在脆弱性分析和循证式计划编制方面的作用

粮农组织的一个制度性职能是为农业及粮食和营养安全提供信息和分析。在国家层面，这一能力应纳入计划编制流程并对适当干预措施的设计和定向提供支持。

在津巴布韦，过去五年中粮农组织对农业信息系统提供了持续支持，帮助该国农业、机械化及灌溉发展部（MoAMID）采集、分析和发布种植业生产以及部分市场价格和机制方面的信息。这包括了年度收成评估（包括过去5年中有4年派遣了收成和粮食供应评估团（CFSAMs）），为“粮食和营养理事会（FNC）”和“津巴布韦脆弱性评估委员会（ZimVac）”承担的更大范围的粮食安全评估提供了依据。所收集的信息在粮农组织牵头的农业协调工作组（ACWG）和有关的小组委员会（包括营养庭院工作组）中进行了分析和讨论。该小组还为发挥强有力的规范性职能提供了支持，还成功就拟转化为政府政策的操作规范达成了广泛的部门共识。

在埃塞俄比亚，向该国中央统计局（CSA）和农业及农村发展部（MoARD）提供了技术援助，这些援助有效地把主要利益相关者联系起来，评价结论认为粮农组织的项目有助于更好地解读各种数据生产者收集的作物生产数据，有助于推动有关最大限度发挥中央统计局和农业及农村发展部比较优势的对话。

但评价也指出，另两项有关活动的成效较差。

- 粮农组织在埃塞俄比亚政府与国际伙伴之间建立对采用“整体粮食安全和人道主义阶段类别划分（IPC）”方法的兴趣和能力方面的工作没有取得实际成效，部分原因是该国已经有其他的分析框架。
- 为农业及农村发展部开发一个庞大的行业数据库系统的努力基本失败，原因是粮农组织的技术支持力度不够，尤其是缺乏与粮农组织其他粮食安全信息系统工作的协同。

在海地，除向 2010 年的全国农业普查提供了支持之外，粮农组织在为支持全国和国内计划编制能力而生成粮食安全数据和分析方面未发挥任何重要作用。

III.5 粮农组织干预措施的效果和影响

所有这三个国别评价报告均注意到缺乏有关衡量粮农组织各项计划影响力的信息的问题。具体上说，评价报告发现缺乏适当分析，也缺乏解读工作影响所需的资源，尤其是除了对已开展的投入品发放和其他活动进行记录之外，缺乏有关更进一步成效的监测数据。在确定干预措施受益者方面基本上未对按性别、年龄或脆弱性状况细分的数据加以利用。即便是在项目活动已充分纳入了妇女要素的情况下，这也往往是外部的偶然因素所致，而非出于主动设计。

在埃塞俄比亚，评价工作包括了对畜牧业干预措施及提格雷和阿姆哈拉州比利时生存基金项目的专门评估。其中对后一个项目的评估结论认为其在以下方面获得了成功：向社区和当地机构赋权；增强家庭粮食安全以及改善处于长期粮食不安全境地的受益者的健康和营养状况，并对项目区的其他民众产生了积极连带效应。散见证据显示，粮农组织通过其他项目提供的支持对提高粮食生产、农业多种经营和生产资料保护做出了贡献。

在津巴布韦，评价工作发现作物多种经营和保护性农业、牲畜遗传改良、动物卫生及市场联系等活动有助于降低小规模经营者的脆弱性。但在帮助农民建立能够提高适应力，特别是对气候变化的适应力的耕作系统方面仍有余地。

在海地，由于缺乏有关影响的信息，因此难以得出任何结论。但评价认为干预措施基本以短期解决方案为主，没有辅之以对可持续性的更长远考虑，也无助于生产资料的保护和/或增长。评价还指出，对受益者最重要的影响是在危机发生后向家庭和农民提供流动资金（通过以工代赈和投入品发放等方式）。

IV. 粮农组织在行业宣传倡导和资源募集方面的能力

在有关粮农组织在三个国家的宣传倡导能力和工作方面，评价报告得出的结论存在较大差别。对海地的评价认为粮农组织作为一个行业牵头机构表现欠佳的原因是该国整个农业产业总体上大幅下滑。评价还指出，政府对口部门和其他方面对粮

农组织在粮食和营养安全及农业领域提出全球性问题、引导讨论和总体宣传倡导的能力普遍存在负面反馈意见。

在埃塞俄比亚，评价发现粮农组织在宣传倡导和政策方面的作用是有益的，尤其是在涉及经济走廊的领域。这主要归功于次区域代表的能力和兴趣。但据称粮农组织在涉及粮食安全议程的其他领域的参与度和领导力则不一。评价报告认为表现不均一一是因为现有人力资源战线过长。投资中心工作的部门资源募集能力得到了赞许，但这项工作与粮农组织在该国的其他工作之间没有联系。

津巴布韦的评价报告认为粮农组织在通过“健康收获行动”进行农业协调和解决营养问题方面发挥了较为值得赞许和认可的牵头作用。但在明显属于该国的一项重点工作土地问题方面，粮农组织即便是在作为一个中立的媒介方面也未参与推动对话和提供支持。尽管如此，粮农组织利用其在农业领域的协调职能，也正在为更广泛的合作伙伴和利益相关者募集资源。

V. 计划执行的制度安排和业务能力

V.1 架构和职能

所有三份评价报告均就粮农组织的架构和职能提出了评价结论和建议。其中埃塞俄比亚和津巴布韦两国具有类似的架构，这些架构均由若干职能和责任各异的团队组成。这些团队有：

1. 粮农组织的次区域办事处（津巴布韦的南部非洲次区域办事处和埃塞俄比亚的中东非次区域办事处），拥有负责多国协调和技术支持的多学科团队；
2. 粮农组织国家代表团队，向该国提供规范和政策方面的支持并对发展项目实施管理；
3. 应急及重建协调处（亦称降低灾害风险处）。

在这两个国家，评价报告的结论认为这种三足鼎立的架构存在一些缺点并提出了类似的整改措施建议。由于所有这些团队的资源和责任各异，粮农组织在外部伙伴和政府的心目中留下了一盘散沙的印象，它们普遍认为这有损于粮农组织的整体地位、形象，也提出了有关本组织内部顺畅运作的重要问题。

第一个问题是次区域代表还兼任该国的粮农组织代表，同时还要履行自身专业领域技术官员的职责，因此只身一人难以应对。

第二个问题是次区域各协调办事处和应急团队不像粮农组织的“正常”次区域协调架构那样位于同一个国家。这造成次区域协调能力不得不“拆分”，因此次区域办事处与次区域应急办公室之间的关系含混不清。虽然津巴布韦在应对这种“拆

分”层面上找到了与位于约翰内斯堡的次区域应急办公室之间的妥善运行模式，即把次区域应急协调员纳入多学科团队并在这两个架构之间建立了十分密切的协作关系，但埃塞俄比亚与位于内罗毕的东部非洲次区域应急协调团队之间的情况却不是这样。

第三个因素是在所有这三个国家，应急协调处均独立于粮农组织的其他机构，在运行路线、资金和计划编制决策方面相对于代表处拥有较大程度的自主权。在津巴布韦，粮农组织代表设立了一个国别管理团队，这是一项积极举措，有助于确保应急和发展活动之间的更好整合。埃塞俄比亚的情况也类似，成立了一个由粮农组织各部门组成的高级管理团队。

V.2 业务和行政管理能力

粮农组织在这三个国家的业务能力大多是在粮农组织工作计划的应急项目下提供的。在埃塞俄比亚，亚的斯亚贝巴办公室之外的业务完全是由九个国内办公室开展的（位于农业及农村发展局（BoARD）内），它们主要负责管理应急活动，有时也对发展活动提供支持。在海地，也有六个国内办公室专职负责应急活动。

在津巴布韦，该模式有所变化。粮农组织在该国没有国内办公室，项目由实施伙伴进行管理，由驻在哈拉雷的有关相关项目官员提供技术支持。由于其多数项目是通过非政府组织实施的，因此应急及重建协调处（ERCU）在两个主要方面具有重要的监测职能：a)监测非政府组织遵守合同义务的情况；以及 b)监测干预措施的成效。评价认为这是一个值得注意的举措，应当与其他代表处共享。

无论是采取哪种模式对业务行动进行管理，评价得出的明确结论是有必要改善发展与应急活动之间的协调水平，有时也要改善不同项目资金项下各种应急活动之间的协调水平。国内办公室和/或其他单位（如津巴布韦监测处）提供的支持职能应当向粮农组织的所有活动提供核心能力和支持，以便提高业务行动的效率和项目实施质量。评价发现实现这种整合的一个重大障碍在于资金来源各不相同，正常计划（粮农组织代表）的活动与预算外发展项目之间相互分离，在预算掌控责任和管理路线方面与预算外应急资金之间的差距甚至更大。

V.3 技术能力

这三个国家的评价结果得出的共同结论可以总结如下：当前粮农组织在国家一级的团队所提供的技术支持（也考虑到次区域一级的多学科团队）无论是在政策还是在项目实施层面均不足以对粮农组织的活动提供支持。多学科团队成员的工作战线过长，有时还缺乏某些重要技术岗位（例如埃塞俄比亚缺乏一名粮食安全官员）。这在粮农组织的工作可以发挥重要作用但却没有预算外资源直接支持的

领域尤为突出。在具备预算外资源时，项目就可以雇佣专职人员对其专业技术需求加以补充，但这些人员的服务对象是具体项目，而不是整个粮农组织团队。

粮农组织在国家一级的技术能力面临的另一个重大挑战是如何确保提高跨领域工作的集成度，更好地整合粮农组织技术活动的各个方面并使之服务于实现机构能力影响力提升、增强受益者生产和/或适应能力的需要。这一跨领域挑战也涉及上文已强调的问题，即如何在应急响应、复苏和长期发展目标之间形成连续统一体。

评价报告进一步对粮农组织在一系列子技术领域的工作的各具体方面进行了分析，从粮食和营养安全到作物生产和保护、市场和价值链、家畜卫生和生产、自然资源管理（土地、流域、土壤、森林、水）及渔业。总体上看，粮农组织在部分领域取得了某些良好的成果，另一些领域的成果则不那么明显，但总体结论是大量的干预措施工作面铺得太稀疏宽泛。对埃塞俄比亚的评价建议粮农组织在实地活动方面增加深度和收缩宽度，集中力量在能够通过国家计划不断扩大规模的粮食安全和农村发展领域推行创新方法。同样，在津巴布韦，评价建议粮农组织把重点放在保护性农业等成功活动的规模扩展方面，放在如何实施一体化的农场经营方法方面，把保护性农业与家畜和树木相整合，以可持续的方式谋划农民的各种生计需求。

对海地的评价结果强调了对另两个国家的评价已经涉及的另一个共同要素。海地的计划受到了技术能力过低的不利影响，这种状况是由于难以招聘和留住具有适当的技术背景的国际和本国雇员造成的，而且粮农组织其他办公室给予的支持也很少。

V.4 粮农组织活动的资金安排

所有三份评价报告均强调了这三个国家的应急与发展资金不平衡的问题，有些短期应急活动涉及的领域可能采用长期发展资金安排和干预的方式更为适当。所有三份报告均呼吁采取战略性更强的资源筹措作法，应该根据设计和战略优先重点配置资源，而不是相反。另一个重要因素是，鉴于所有其他建议都倡导粮农组织各团队进行大幅度整合，因此资源筹措职能必须成为一体，为本组织的整体需求服务，而不仅是为其中的某个部分服务，在这种一体化的资源筹措安排中，真正的出发点应当与粮农组织希望在受益者适应力及粮食和营养安全方面实现的影响密切联系起来。

VI. 对跨领域问题和核心职能的侧重

VI.1 性别

所有三项评估均考虑了性别问题。评价均发现粮农组织团队的性别平衡不如人意，因此需要在当前水平的基础上加大聘用妇女雇员的力度，特别是对于责任较为重大的岗位。

评价发现技术和业务工作对性别问题的侧重也不够。粮农组织应当更加重视提高根据性别细分数据对影响进行监测和上报的能力。需要通过改进招聘操作（特别是实地岗位）、培训和增加对性别联络点职能赋权等方式充实内部能力。

VI.2 能力建设

所有报告的结论都认为，要对针对性更强、整合度更高的农业及粮食和营养安全战略方法提供支持，粮农组织就需要把注意力更集中于支持国家系统上。要做到这一点，粮农组织务必要加大能力建设工作的力度，尤其是在政策和部门数据采集和分析方面。通过与研究机构和国家一级的协会、非政府组织和农民团体开展更为密切的合作，粮农组织就能够改进其干预措施的影响力和可持续性。此外，粮农组织还应提高其为或通过推广服务部门、农民团体和私营部门的能力建设工作的连续性和可持续性，使其更符合系统方法的设计并使之成为界定明确的战略的组成部分。

VI.3 信息和知识共享

在津巴布韦和埃塞俄比亚，粮农组织在一系列主要领域的信息和知识共享方面均得以发挥了催化作用。评价报告列举的成功做法包括下列实例：

- 在津巴布韦，粮农组织在把保护性农业培训课程纳入全国推广培训方面以及在通过“健康收获行动”在合作伙伴中促进营养教育方面发挥了主要作用。
- 在埃塞俄比亚，粮农组织在与适用《畜牧业应急准则》（LEGs）有关的畜牧业干预措施评估方面过去和现在都是一个主要合作伙伴。主要成效包括认识得到提高以及通过改进饲养方式和修葺供水系统获得了知识和技能。得到相关政府部门和粮农组织技术支持的干预措施使社区成员得以对备灾活动加以考虑。在其他举措方面，粮农组织也为参与式森林管理的信息和知识创生提供了支持，还为中央统计局项目下的农业统计信息系统管理采用更为连贯的方法提供了支持。

在海地，本组织在信息和知识发布方面没有发挥重要作用。评价在这一方面提出的惟一意见是粮农组织内部缺乏对其工作进行记录并建立可靠信息资料库的能力和系统，也缺乏对各项计划和项目活动的追踪。

VII. 协调和伙伴关系

VII.1 部门和跨部门协调

这三个国家的部门协调的模式略有不同。这三项评价提出的有关协调的主要问题有：

- 农业领域长期发展协调机制与短期“人道主义”协调机制（通常为集群方式）之间的连续统一
- 农业集群与粮食安全和营养协调机制定位之间的关系
- 这些机制的有效性和效率与粮农组织发挥“牵头”作用的能力
- 覆盖国内协调机制的能力和有效性

在海地，地震发生后的主要协调机制是通过“农业集群”混成小组运作的。评价发现2008年至2010年期间集群机制有所改善，这使在控制地震对该国粮食安全影响方面的协调水平得到提高。评价还对集群确保为偏远农村收容的来自城镇地区的流离失所者提供适当支持和准确确定救助对象的能力提出了质疑。

在津巴布韦，粮农组织与国家一级的其他举措实现了良好协调。应急及重建协调处在依托“农业协调工作组（ACWG）”及其各工作小组开展行业干预措施方面的活动得到了所有利益相关者的广泛认可。农业协调工作组被认为在以下领域发挥了有效的论坛作用：在非政府组织、政府与捐助者群体之间共享信息和知识；降低非政府组织的活动之间地域重叠的程度；以及就推动行业发展的战略达成共识。但在评价团看来，农业协调工作组的成员身份几乎成为与粮农组织结成伙伴关系的一个前提，这就带来了不是工作组成员的当地非政府组织被边缘化的风险。此外，由于许多非政府组织和农民没有开展某些活动的经验或技能，粮农组织代表处需要在培养这些技能方面更有创新性。一项独立定性研究和伙伴调研得出结论认为，粮农组织可以通过支持向州/省进行协调权力下放并着手鼓励政府主动开展和参与协调论坛的方式改善协调工作。

在埃塞俄比亚，政府主导部门协调工作的地位要牢固地多，因此粮农组织或其他机构在提供支持之外的能发挥重要的作用的余地不大。粮农组织在该国树立了一个很好的典范，即为政府的主打“农村发展与粮食安全论坛”下设的农业部门工作组发挥了秘书处和协调作用。

VII.2 伙伴关系

除了对伙伴关系若干方面（与各国政府优先重点的衔接和合作、协调能力）进行的评议之外，评价结果也对粮农组织的伙伴关系模式提出了进一步看法。

第一个看法是粮农组织在制定操作规范和带头采用创新方法方面没有充分发挥与国家一级的学术和科研院所开展伙伴关系的裨益。粮农组织仅在津巴布韦有效利用了私营部门的作用，内容涉及通过代金券和电子代金券的方式扩大了种子和化肥采购系统的规模。

通过短期应急资金安排开展的活动对实施伙伴加以了广泛利用。虽然实施伙伴在粮农组织执行项目活动的能力和成败中具有重要作用和利益关系，但在对实施伙伴的选择和投资方面却似乎没有明确的整体作法。所采用的契约工具主要为协议书，在是否和如何与各类实施伙伴开展合作方面粮农组织似乎并没有加以区别对待，无论它们属于私营部门、农民协会或合作社、推广和/或其他公共部门。由于粮农组织在开展伙伴关系方面没有采用系统性作法，因此在执行/推行粮农组织职责和/或知识、抑或在对粮农组织牵头活动的结果进行设计和管理时吸纳实施伙伴参与方面，粮农组织既没有对实施伙伴进行投资，也没有对其加以全面利用。

在津巴布韦，评价报告对选择实施伙伴的标准和进一步管理伙伴关系的操作规则提出了一些问题。评价建议粮农组织提高实施伙伴遴选工作的透明度，方式包括制定明确的标准并对所有伙伴进行能力分析，其中包括可能并不包含在国家农业协调机制框架内的当地非政府组织。同时，粮农组织应当对其伙伴关系的契约工具加以区别对待，对更为一般性/战略性的总体性活动采用谅解备忘录的方式，而对具体项目执行采用协议书的方式（不仅限于直接发放，也可以采用创新性的市场手段）。

所有三项评价都提出的主要意见是，在选择、能力建设和分类学战略选择（科研、私人、推广等）方面对改进伙伴关系进行投资将大大提高粮农组织扩大其创新性干预措施规模的能力，还能确保其干预行动的长远可持续性和更广泛地域影响力。

VII. 评价的后续工作

对于本报告中分析的三项国别评价，管理层仅对津巴布韦和埃塞俄比亚的评价做出了答复；对于海地，在撰写本报告时管理层的答复还有待敲定。对于津巴布韦和埃塞俄比亚的评价，所有建议均得到接受并已经计划采取一系列整改措施。有关已接受建议落实情况的后续报告将于今年出台。

附件为该三项国别报告所有建议的汇总，按本报告分析的专题领域排列。与评价结果的情形相同，建议的主要精神在各国具体情况各异的基础上存在许多趋同点。这些共同点为本组织、各管理机构和粮农组织伙伴加以学习并以之作为决策和行动依据提供了绝好的机会，这些决策和行动将有助于提高粮农组织在国家一级的有效性，特别是在处于长期危机的国家。

附件 1：国别综述报告：埃塞俄比亚、津巴布韦、海地 各类建议清单

国家	政策、战略和计划编制	宣传倡导和资源筹措能力	制度安排和业务能力	对跨领域问题和核心职能的侧重	协调和伙伴关系	提高影响力
埃塞俄比亚	<p>为粮农组织在埃塞俄比亚制定《路线图》。</p> <p>重组国家团队。</p> <p>吸收利用主要政策文件。</p> <p>镇定具体支撑战略。</p> <p>强化证据基础。</p> <p>增强粮农组织问责制。</p> <p>强化粮食安全信息系统。</p> <p>囊括千年发展目标的饥饿指标。</p>	<p>主动提前参与计划编制方面的资源筹措。</p> <p>加强投资中心与粮农组织埃塞俄比亚团队之间的联系。</p> <p>设立资金筹措论坛。</p> <p>筹措正常预算资源用于在东非次区域办事处多学科团队安排一名粮食安全与营养专家。</p> <p>与国家粮食安全计划论坛接触。</p> <p>提高可持续土地管理、林业、牧场和渔业管理的影响。</p>	<p>统一粮农组织在埃塞俄比亚的工作。</p> <p>信息共享制度化。</p> <p>为东非次区域办事处工作人员参与埃塞俄比亚事务制定明确的准则。</p> <p>设立一个粮食安全团队。</p> <p>设立一个农业发展和经济增长团队。</p> <p>设立一个自然资源管理团队。</p> <p>在东非次区域办事处整合“政府间发展署畜牧政策计划”。</p> <p>促进性别平等。</p> <p>提高粮农组织在埃塞俄比亚的影响力和相关性（国际招聘粮农组织助理代表、青年专业官员、本国志愿者、培训、高级官员负责外部论坛和政策）</p>	<p>纳入性别指标。</p> <p>更加强调能力建设（高质量的数据收集和汇总、政策分析和政策制定。）</p> <p>提供培训和农业技术方面的培训（提供改进教材）。</p> <p>与适当的种子企业合作，培养它们认可和培育良好的合同制种子生产团体的能力。</p>	<p>加强市场视角和商业伙伴关系。</p>	<p>增加粮农组织实地活动的深度和收缩宽度。</p> <p>争取资金，为粮食安全和经济发展论坛提供技术支持和协调。</p> <p>降低为小微项目筹集资金的力度；集中更多力量做好实地活动的设计。</p> <p>在种子和作物方面从发放模式转向能力建设和强化体系。</p>
津巴布韦	<p>粮农组织的合作框架尚未形成。</p> <p>敲定国别计划编制框架。粮农组织代表和津巴布韦政府考虑的合作领域可以包括性别、可持续土地管理、林业及其与农业和畜牧业、气候变化适应、粮食安全和营养的相互作用以及农民协会和其他农民组织能力建设，使之更好地为其成员服务。</p>	<p>应当把国别计划编制框架作为开展宣传倡导和资源筹措的工具。</p>	<p>粮农组织应在自身及本行业的干预措施中对性别问题进行主流化。应当为工作计划专门制定明确的性别平等成果和指标，明确确定性别主流化的内部责任所在，并对管理岗位提出职责要求。</p> <p>在与实施伙伴建立契约关系方面，与政府和其他伙伴结合采用协议书和谅解备忘录的方式，例如对一般性总体活动使用谅解备忘录，对要求具体成果的具体活动等采用协议</p>	<p>强化农业技术推广中心在省、区级推广工作的能力建设战略。通过农民协会发放免费投入品的作法应加以避免，这可能造成对核心使命的干扰。</p> <p>粮农组织应在自身及本行业的干预措施中对性别问题进行主流化。应当为工作计划专门制定明确的性别平等成果和指标，明确</p>	<p>粮农组织应寻找机会支持农业、机械化及灌溉发展部共同主持相关的协调工作组，并最终在区、省一级建立协调机制。工作组的职责范围应明确预期的协调成果。</p> <p>粮农组织应力求与农民协会开展更有效的合作，强化对小规模</p>	<p>采用在确定和影响目标群体时应遵循的明确原则。根据这些原则，项目文件应该对目标群体做出明确界定，还应具体规定选择和影响目标群体应采用的标准和机制。</p> <p>不再进行投入品的直接发放。就试点采用代金券的方式寻求采购处的</p>

国家	政策、战略和计划编制	宣传倡导和资源筹措能力	制度安排和业务能力	对跨领域问题和核心职能的侧重	协调和伙伴关系	提高影响力
	<p>应重新调整行动计划，使之体现 2012/13 两年度的国别工作计划并制定明确的以结果为基础的管理框架。</p> <p>粮农组织应继续在可持续土地管理、性别与农业、粮食和营养政策、气候变化适应、灌溉和水资源管理及农业推广领域的政策制定和实施框架方面提供援助和支持。</p> <p>与粮食和营养理事会及其他伙伴合作开展家庭生计调研，对制定一体化的农业模式、编制推广材料、设计干预措施提供支持，为长期粮食不安全人群设计和实施对小规模农民更可行和有针对性的资产建设干预行动。</p> <p>考虑对一揽子保护性农业的技术内容进行重新设计，采用土地利用规划方法提高畜牧业和森林对小规模农民生计的贡献率。这要求在农业推广工作中纳入行动研究，在为不同农业生态区设计适当耕作系统方面吸纳农民参与，把保护性农业与畜牧业和森林整合起来，对适用的保护性农业机械社会进行试验，并研究如何使贫困家庭对其加以利用。</p>		<p>书的方式。为提高行动效率考虑，应该从计划设计和规划阶段就吸纳财务、后勤/采购部门参与。</p> <p>粮农组织代表、应急行动处、非洲区域助理总干事和权力下放办公室应考虑把计划处和应急及重建协调处进行结合，形成一个战略规划/计划编制部门和一个业务行动部门，负责规划和实施总体的实地计划。粮农组织代表应建立高管团队定期会议制度，讨论计划的战略走向、资源筹措（人员和财务）优先重点以及粮农组织的主要目的和组织立场。为最大限度地完善学习与计划编制之间的反馈互动并确保性别主流化问题得到充分重视，评估团建议在高管团队中包括监测评价官员和性别问题联络人。</p> <p>当生成某项资产（如示范田资产）或设计有农民偿还计划（例如回收款项用于滚动基金或列为公共产品）时，这些资产的管理和使用模式应与社区进行讨论并记录在案。这一作法应在协议书中详加规定并设计必要的监管措施，以确保责任到位。</p>	<p>确定性别主流化的内部责任所在，并对管理岗位提出职责要求。</p>	<p>农民的赋权，帮助他们结成当地社团和自我管理组织，使他们能够获得服务和市场渠道。</p> <p>伙伴关系的选择和管理——提供制定明确标准、对所有伙伴进行能力分析的方式提高实施伙伴选择工作的透明度，依照手册第 207 节的程序包括可能并不包含在国家农业协调机制框架内的当地非政府组织。</p>	<p>指导（无论是否向农民收取一定费用），以此作为帮助农民采购投入品和强化市场职能的手段。</p>
海地	在当前国别中期计划编制框架的条件下，粮农组织非常迫切地需要对其机构联系和能力进行分析，并对这些联系和能力进行强化，从而实现向海地政府和民众提供支持的目标，特别是那些以农业为生的民众。	<p>粮农组织应当把自身的行动建立在推行其一体化计划、其技术技能的国际声望以及推广知识和更优作法的能力的基础之上，以便动员捐助者提供农业发展所需的长期资源，包括灾</p>	<p>代表处应当在人员和资金方面得到加强，方式包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 选聘具有适当资历和技能的代表，在专家的不断支持下、必要时利用本组织自有资源（技术合作计划）指导行业分析工作；这种指导 	<p>本组织必须制定一整套它可以提供援助并建立必要的战略伙伴关系的明确的优先重点领域，包括跨领域问题（性别、灾害风险管理、监测和评价、私营部门和民间社会参与）。</p>		

国家	政策、战略和计划编制	宣传倡导和资源筹措能力	制度安排和业务能力	对跨领域问题和核心职能的侧重	协调和伙伴关系	提高影响力
	<p>在海地，粮农组织一定要在本组织能向农业提供有效支持的方式方面提出有实质性证据的论点。</p> <p>粮农组织迫切需要恢复对话进程，一方面是粮农组织内部的对话，另一方面是与海地政府的对话，以便制定新的 2012-2016年国别计划编制框架（国别中期计划编制框架），这将作为粮农组织今后五年在该国整体战略的路线图（规范性工作、对发展及灾害风险防备和管理的技术支持），确保与原先确定的国家优先重点保持一致。</p> <p>本组织必须制定一整套它可以提供援助并建立必要的战略伙伴关系的明确的优先重点领域，包括跨领域问题（性别、灾害风险管理、监测和评价、私营部门和民间社会参与）。</p> <p>计划：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 应根据本组织的规范性和技术职能着眼长远干预，侧重农业产业发展，应当对发展措施、应急响应和恢复阶段及提高本国适应力进行协调； - 应当以粮农组织的政策文件，包括其战略目标和 2010-13 年应急及重建行动战略，为基础； - 应纳入千年发展目标的指标； - 应当为农业增长和减少长期粮食不安全采取不同的专门战略； - 应当特别重视投入品和农产品 	<p>害风险管理建在，增强适应力和发展干预措施；为此，粮农组织代表处应当加强与投资中心和国际金融机构的协作，不断开展有关为国别计划编制框架和一体化计划的新优先重点增加资金支持的可能性和模式；同样，与政策及计划编制支持司和粮农组织技术部门的对话也能够帮助向双边捐助者宣传粮农组织的干预措施。</p>	<p>不但要求技术和政治技巧，也需要具备在国家和国际舞台开展谈判的能力；</p> <p>- 适当的法定拨款，辅之以对有关专家的动员并对联合国在海地的工资职级进行重新谈判。</p> <p>应当为这一新的国别计划编制框架进行时间和人力资源方面的必要投资，必要时在正常计划项下进行。这将要求粮农组织下任代表在总部各部门和指定区域办事处的技术支持下共同进行。这项工作必须着重于对灾害风险管理的直接支持并与海地政府和其他发展伙伴合作实施。为确保效率和效果，粮农组织代表应作为粮农组织在该国所有活动的预算掌管者和支付者。</p> <p>粮农组织的海地团队在适当技术司局和技术合作部的协助下，必须刻不容缓地提高其内部评价能力和对整体计划进行监测的能力。这些能力的构思和设计方式必须能使其提供规范性、政策性和战略性数据方面的支持，并向政府及其发展伙伴提出投资建议。</p> <p>下任代表务必要在该国的全体粮农组织员工中统一思想。要实现思想的统一，首先必须具备适当的管理体系和合作架构，才能在技术支持、灾害风险防备和管理及应急响应方面为粮农组织干预措施的规划、执行、监测和评价开展团队工作，这项工作的基础包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 把灾害风险防备和管理及应急响应纳入粮农组织在海地的常规技术支持计划； - 由以下两方面组成的机构记忆： 	<p>因此，粮农组织在海地的工作团队今后也必须进行系统的评价和审查，以便确保这些跨领域问题得到有效考量。</p> <p>促进性别平衡和指定性别问题联络人并明确其职责，确保性别因素纳入粮农组织在海地的工作计划。</p>		

国家	政策、战略和计划编制	宣传倡导和资源筹措能力	制度安排和业务能力	对跨领域问题和核心职能的侧重	协调和伙伴关系	提高影响力
	<p>的销售，与私营部门密切合作，对应急措施和发展措施均给予支持；</p> <ul style="list-style-type: none"> - 应强调农村基础设施领域的司法、制度、商业政策和投资所需采取的措施的性质和程度，以便消除农业发展的制约因素； - 应当包含一个基线信息及监测和评价系统，包括有关处于弱势状态或区域的家庭的信息以及性别指标； - 应当大力推动当地市场信息的采集，签署合作协议，特别是与设在罗马的联合国机构的合作；这也将要求粮农组织代表处与农业、自然资源及农村发展部以外的某些主要部委建立更为密切的关系和定期联络机制。 		<p>(a) 真正现代化的虚拟图书馆；及 (b) 与所有驻在该国的工作人员定期召开会议（进行工作反思）；</p> <ul style="list-style-type: none"> - 对组织机构图进行界定并使每个人都熟知该机构图及每个岗位的职责； - 开展使用“实地计划管理信息系统”和“数据仓库”等本组织系统使用方法的培训； - 内部和外部沟通战略； - 加强对相关经验的培训和了解，最好是在（非洲的）法语国家； - 促进性别平衡和指定性别问题联络人并明确其职责，确保性别因素纳入粮农组织在海地的工作计划。 			