



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
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

计划委员会

第一二四届会议

2018年5月21-25日，罗马

对粮农组织在消除饥饿、粮食不安全和营养不良
(战略目标1)方面所做贡献的评价

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

评价办公室主任

Masahiro Igarashi 先生

电话：+39 06570 53903

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：www.fao.org。



评价粮农组织战略目标 1:
努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良

提交计划委员会的总结报告

评价办公室

联合国粮食及农业组织

目录

1	引言	4
1.1.	评价目的	4
1.2.	范围和目标	4
1.3.	方法	5
1.4.	局限性	5
2	粮农组织战略目标 1 概述	6
2.1.	经审查的战略框架	6
2.2.	战略目标 1 计划	6
3.	粮农组织贡献评估：结果综述	9
3.1.	结果框架和交付机制的优势	9
3.2.	战略目标 1 所取得进展	11
3.3.	跨领域主题所取得进展	12
3.4.	战略定位和伙伴关系	12
4.	结论及建议	14
4.1.	结论	14
4.2.	建议	17

1 引言

1.1 评价目的

1. 本报告阐述在实施粮农组织计划委员会（计委）第一一六届会议批准的 2015-17 年战略和计划评价示意性滚动工作计划过程中对战略目标 1（努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良）所做评价的主要结果和结论。

1.2 范围和目标

2. 评价范围涵盖粮农组织在全球、区域和国家层面为推动实现战略目标 1 所做努力，包括在战略计划 1 团队支持下或独立开展的工作。评价涵盖的时间是 2014-2017 年，即自通过新的战略框架起，但 2014 年前开始的与战略目标 1 相关的计划也在评价范围内。¹评价还审议了粮食和营养安全影响、抵御力、可持续性和转型（FIRST）基金。此外，饥饿之声项目评价也与战略目标 1 评价协调进行，尽管饥饿之声项目评价结果载于单独项目评价报告。
3. 评价目标强调对粮农组织成员和伙伴负责。评价评估了在实现战略目标 1 方面的进展，审查了对粮农组织推动粮食和营养安全工作的附加值。²由于粮农组织战略目标历史不长，评价并非旨在评估影响。³
4. 评价聚焦四个主要评价问题⁴：
 - i. **结果框架和交付机制的优势：**阐明粮农组织战略计划 1、其与国家需要的相关性以及产生效力的可能性。
 - ii. **战略目标 1 所取得进展：**战略目标 1 如何为粮农组织改进粮食和营养安全的努力创造附加值，取得了哪些明显结果？
 - iii. **跨领域主题所取得进展：**新的战略方向是否有助于跨领域问题取得结果，尤其是性别和营养问题？
 - iv. **战略定位和伙伴关系：**在战略目标 1 和战略计划 1 下，粮农组织定位、比较优势和伙伴关系有效性是否得到加强？

¹ 如食物权、《土地、渔业和林业权属自愿准则》、反饥饿议会阵线、粮食安全特别计划以及粮食安全国家计划。

² 本报告更倾向于使用“粮食和营养安全”替代更常见的“粮食安全和营养”，借此强调需要进一步将营养纳入粮食安全政策和计划。粮农组织英文文件中两种说法均有使用。粮农组织西班牙语和法语出版物更倾向于使用“*seguridad alimentaria y nutricional*”和“*sécurité alimentaire et nutritionnelle*”，即“粮食和营养安全”。关于该问题的深入研究，参见文件 CFS 2012/39/4——术语辨析和选用。

³ 战略目标 1 于 2014 年生效，而战略计划管理团队 2015 年 9 月才成立。评价时，FIRST 基金仅实施两年。

⁴ 评价问题和子问题进一步详情载于评价报告全文。

1.3 方法

5. 评价由粮农组织评价办公室开展并得到具备地域和主题专长的外聘顾问小组的支持。评价在整个过程中获益于战略计划 1 团队提供的真知灼见和评论意见。
6. 评价依赖多来源数据收集和组合方法：文件审查和管理数据分析、对此前评价所用证据开展的元分析⁵、一项调查⁶、对全球、区域和国家层面近 500 人进行的访谈。评价小组还走访了非洲、亚洲及太平洋、拉丁美洲及加勒比区域办事处以及多数战略目标 1 相关计划集中的中美洲分区域办事处。
7. 评价进程中开展了 8 个国家案例研究⁷。案例国家根据其战略目标 1 相关工作重要性选取。除在样本国家收集数据外，还对其他国家和地区以往评价结果加以汇总，以便了解在欧洲、中亚、中东和北非开展的战略目标 1 相关工作等。

1.4 局限性

8. 历史上，消除饥饿一直是粮农组织核心职责。由于评价范围广，评价小组无法在规定的评价期内确定和吸收关于战略目标 1 相关议题的全部文献和文件。评价并未试图对所有已取得成果加以阐述。
9. 鉴于战略目标 1 许多相关活动始于 2014 年前，因此并非总是能够将政策工作取得的成绩归于战略目标 1。
10. 营养战略评价推迟，以便更深入评估远远超出战略目标 1 范围的营养相关活动。相关结果将在计委 2018 年秋季会议上报告。

⁵ 在孟加拉国、布基纳法索、科特迪瓦、埃及、危地马拉、洪都拉斯、肯尼亚、哈萨克斯坦、缅甸、尼日尔、东加勒比国家和巴巴多斯、巴基斯坦、坦桑尼亚的国别计划评价；以及在西岸和加沙的计划评价。

⁶ 收集战略目标 1 下粮农组织性别平等工作相关数据。

⁷ 巴西、柬埔寨、多米尼加共和国、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、莫桑比克、尼泊尔和尼日利亚。

2 粮农组织战略目标 1 概述

2.1. 经审查的战略框架

11. 粮农组织一直认为增加粮食产量是实现粮食安全的充分条件，且主要通过技术手段实现，如 1995 年启动的粮食安全特别计划中包含的技术手段。然而，愈加明确的是，除技术问题和解决方案外，国家和国际政策环境也是农业投资和生产力的重要决定性因素。
12. 2007-2008 年粮价危机及随之而来的粮价剧烈波动促使全球重新审视粮食和营养安全以及可持续农业问题，使粮食和营养安全成为许多国家政治领导者议程上的重要议题。2014 年 11 月在罗马召开的第二届国际营养大会以及《2030 年可持续发展议程》呼吁推动大胆的转型变革，实现更包容、公平、可持续和具有抵御力的世界。
13. 粮农组织总干事 2012 年 1 月上任以来启动了本组织战略框架修订进程，形成了经修订的 2010-19 年战略框架，并得到 2013 年 6 月粮农组织大会批准。经审议框架构建了一系列目标和具体目标，居首位的是本组织愿景，即“建成一个无饥饿、无营养不良的世界，粮食和农业在其中以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水平”。战略框架确定了粮农组织新的工作方式，强调聚焦重点工作、为实现全组织目标开展跨部门合作、更好地响应国家需要。
14. 第一项战略目标（战略目标 1）旨在为实现粮食和营养安全改进扶持性政策、法规和计划环境，即制定和实施有助于加强粮食和营养安全的政策、法律、法规、计划和投资方案；因此，战略目标 1 不包括直接与社区和粮食生产者实施的隶属于其他战略目标的粮农组织活动和计划。
15. 2015 年 9 月，确立了计划和相关资源；由相关战略计划团队牵头，协调、合作并关注粮农组织制定的不同计划、政策建议和数据收集机制，推动粮农组织驻国家办事处获得总部和区域办事处提供的技术支持。

2.2. 战略目标 1 计划

2.2.1. 战略目标 1 计划和团队

16. 战略目标 1 计划（战略计划 1）围绕四个成果领域展开，即政策制定（成果 1）、包容治理（成果 2）、循证决策（成果 3）和落实（成果 4）。
17. 战略计划 1 团队以及各规划、预算和报告机制通过协调、合作并关注粮农组织制定的粮食和营养安全相关计划、政策建议和数据收集机制，推动粮农组织驻国家办事处获得总部和区域办事处提供的技术支持。应强调，战略计划团队的角色**不是**为了管理其他部门或实施计划；因此，战略计划 1 团队仅负责本报告审议的战略目标 1 相关活动的一部分。

2.2.2 区域倡议和国别规划框架

18. 目前，三个区域的三项区域倡议发挥带头作用：非洲 2025 年零饥饿挑战、拉丁美洲及加勒比无饥饿倡议、亚洲及太平洋零饥饿挑战。截至目前，粮农组织未在欧洲和中亚区域以及近东和北非区域实施着眼于饥饿的区域倡议；在这些区域，战略目标 1 相关活动较为有限。⁸
19. 在国家层面，确定了一系列“重点国家”。2015 年 6 月，区域代表为各自区域倡议确定了首批重点国家。另一批重点国家由战略计划团队加以选取，依据是相关国家是否具备有据可查的需求、解决问题的政治意愿以及相当多战略目标相关活动。由不止一个战略目标区域倡议选定为“重点国家”的国家确定为“给予更密切、积极关注和支持的国家”。针对每个此类国家指定一项战略计划，用以促进、协调和监测为区域倡议和驻国家办事处提供的支持。战略计划 1 是为孟加拉国和老挝指定的“促进计划”。
20. 在国家层面，主要交付渠道是国别规划框架，即政府与粮农组织签订的协议，明确粮农组织在 2-4 年内应重点开展工作的领域。

2.2.3 专题领域和资源

21. 战略目标 1 是在资金规模方面排名第三的战略目标，约占评价期内战略目标相关预算内和预算外总资源的 14%。在战略目标 1 中，多数资源用于成果 1（56%）；其次是成果 3（30%）和成果 2（14%）。⁹ 2016-17 两年度，划拨给战略计划 1 的预算约为 2.94 亿美元，其中预算外资源为 2.12 亿美元。
22. 2016-17 年，战略计划 1 团队与粮农组织各司签订协议的金额为 3150 万美元，与区域和分区域办事处签订协议的金额为 1871 万美元。协议书分析显示，战略计划团队与营养和粮食系统司、农业发展经济司、投资中心和统计司等合作密切。在与粮农组织区域办事处签订的协议方面，最大比例资金划拨给与非洲区域办事处开展的工作，其次是亚洲及太平洋区域办事处、拉丁美洲及加勒比区域办事处。¹⁰
23. 粮农组织实地计划管理信息系统分析显示，2014-2016 年，标注为战略目标 1 成果的 352 个项目总预算为 7.73 亿美元。其中许多项目不止为一项战略目标做出贡献；专门用于战略目标 1 的预算约为 5.82 亿美元。

⁸ 在近东有一些有意思的实例，粮农组织针对战略目标 1 问题开展了相关工作，包括支持阿拉伯联合酋长国制定食品多元化战略并与阿曼农业部和教育部合作制定自家生产食物学校供膳计划。阿曼和阿联酋都是较高收入国家，说明粮农组织在这些国家也可以实现战略目标 1 的主流化。欧洲和中亚是报告战略目标 1 相关活动国家占比最低的区域。该区域开展较多战略计划 1 相关活动（通过 FIRST 基金）的唯一国家是哈萨克斯坦。

⁹ 作者计算依据是《2014-15 年计划执行报告》（网络版附件 5）以及《2016-17 年工作计划和预算》。

¹⁰ 作者计算依据是全组织数据库。

24. 国家层面项目占计划预算的最大比例（56%）。从区域来看，战略目标 1 计划多数资金用于非洲（34%），其次是亚洲和拉丁美洲（18%）；各类全球项目占有所有资源的 26%。
25. 由双边捐助者资助的项目（粮农组织-政府合作计划）预算金额最高，占总预算的 68%；其次是由受援国资助的项目（单边信托基金项目），占 17%。非洲 9 个国家、亚洲 6 个国家和拉丁美洲 16 个国家与粮农组织签订此类单边信托基金协议并提供资金，用于在本国开展粮食和营养安全政策相关项目。

2.2.4 全球平台、产品和服务

世界粮食安全委员会（粮安委）和自愿准则

26. 战略目标 1 包括支持一系列具有明显规范性的全球平台和倡议，尤其是粮安委；推动在国家层面应用粮农组织理事会和/或粮安委通过的各类准则，如《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》、《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》、《农业和粮食系统负责任投资原则》和《粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》。

饥饿者之声

27. 饥饿者之声项目于 2013 年 11 月启动。¹¹项目在美国和拉丁美洲此前努力的基础上开发了全球粮食不安全体验测量工具“粮食不安全体验分级表”；该工具通过让人们直接回答其获取充足食物情况的相关问题，根据人们的体验，衡量粮食不安全严重性。该项目评价与战略目标 1 评价协调进行，但该项目工作在专门项目评价报告中单独报告。

粮食和营养安全影响、抵御力、可持续性和转型（FIRST）基金

28. 由欧盟资助的 FIRST 基金目的是在部分优先国家及（酌情）区域机构，为实现粮食和营养安全以及可持续农业打造更有利环境。FIRST 基金招募大量政策官员，目前将其安排在 33 个国家（主要是）农业部，担任最高级别职务。

¹¹ 项目名称：PGM/MUL/2013。由英国、比利时王国、比尔及梅林达·盖茨基金会资助，由粮农组织统计司协调。

3 粮农组织贡献评估：结果综述

29. 本章阐述粮农组织对战略目标 1 所做贡献的评估结果。支撑各项结果的数据和分析参见报告全文及支撑性文件。¹²

3.1. 结果框架和交付机制的优势

3.1.1. 新战略与国家需求的相关性

结果1: 战略目标 1 的逻辑依据是饥饿既是治理问题也是技术挑战，加强粮食和营养安全需要协调和综合努力，为农业创造更有利的政策和机构环境，更有力地保护最脆弱人口的权利。该逻辑依据既是合理的也是相关的。

3.1.2. 新战略和结果框架的附加值

结果2: 战略目标 1 是粮农组织职责的必要组成部分，因此与其他战略目标相比，不适宜将其作为独立计划加以对待。尽管如此，战略目标 1 界定明确，即为提升粮食和营养安全水平改进各项政策、战略、法律、计划和投资方案的设计及实施。该战略目标强调政策的重要性并推动粮农组织突破传统技术范围。新框架较过去更加凸显营养关切。

3.1.3. 知识和规范产品的相关性

结果3: 粮安委代表全球层面多利益相关方协调论坛，成果 2 即针对此类论坛。粮安委是公认的粮食和营养安全方面最具包容性的国际协调机制。

结果4: 大量国家为保护食物权通过了宪法或法律修正案，粮农组织将食物权纳入新的战略框架。《食物权准则》仍是一项重要和相关工具，战略计划 1 团队以及社会政策及农村机构司中由项目资助的人员和编外人员均推动实施该准则。

结果5: 《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》针对一项重要主题为各国提供可适用于广泛国家情况的足够灵活的权属相关政策、法律、战略和做法的方案及最佳实践。其他规范产品也具有相关性。

3.1.4. 计划设计中的跨领域主题

结果6: 尽管战略计划 1 结果框架未明确提及性别平等，但社会政策及农村机构司性别小组已经与战略计划 1 团队共同系统地确定了战略目标 1 中性别相关工作的切入点。

结果7: 粮农组织加强了对营养工作的承诺。批准了粮农组织营养工作新的战略和愿景。2014 年粮农组织和世卫组织召开的第二届国际营养大会以及联合国营养行动十年（2016-2025 年）的启动就是新承诺的重要证明。

¹² 参见粮农组织评价工作网站 (<http://www.fao.org/evaluation>) 或向粮农组织评价办公室提出要求。

3.2.1. 战略计划 1 团队

结果8: 总体而言, 战略计划 1 团队与总部各技术司建立了强有力的联系。这方面取得的一项重要成绩是战略计划 1 团队与十几个技术部门合作编制的一系列粮食安全和营养政策指导说明。相比之下, 除设有 FIRST 政策官员的国家外, 在全组织范围内发挥理念领导作用并提高粮食和营养安全相关政策援助一致性方面, 与驻国家办事处的联系不够紧密。

结果9: 战略计划 1 团队多数成员是借调人员且由项目供资, 导致人员流动快、关键专家流失且有时影响了工作势头。战略计划 1 团队成立一年多来未任命组长, 因此战略计划 1 从一开始就缺少在全组织范围内倡导其方法的高级别人员。

3.2.2. 规划、管理和报告安排

结果10: 战略计划、各技术司和区域办事处制定为战略计划提供技术支持的“矩阵管理”及相关“服务级协议”形成的努力水平与潜在效益不相称。

3.2.3. 总部层面政策支持

结果11: 战略计划 1 是本组织粮食和营养安全政策工作的核心。战略计划 1 与投资中心以及经济及社会发展部治理组等总部政策相关部门合作良好且确定了与战略计划 3 和战略计划 4 的潜在合作领域。

3.2.4. 粮食和营养安全影响、抵御力、可持续性和转型

结果12: 粮食和营养安全影响、抵御力、可持续性和转型 (FIRST) 是一项由欧盟资助并由战略计划 1 团队管理的政策援助基金, 向部分优先国家和区域组织选派政策官员, 且通常在国家层面建立了强有力的伙伴关系。

3.2.5. 区域和驻国家办事处的战略目标 1

结果13: “零饥饿挑战”相关区域倡议视情况在不同区域呈现不同形式。

3.2.6. 资源筹措

结果14: 粮农组织政策能力几乎完全由预算外项目供资, 导致工作不成系统且频繁中断。除少数例外情况外, 粮农组织发现为全球和区域政策倡议筹措资金比在国家层面为政策援助筹措资源更容易。

3.2.7. 跨领域主题能力: 性别与营养

结果15: 性别与营养体现在战略计划 1 的结果框架和工作计划中。战略计划 1 与社会政策及农村机构司在性别问题方面联系紧密, 战略计划 1 团队是营养和粮食系统司与驻国家办事处之间的主要渠道, 半数 FIRST 国别计划均高度重视营养问题。

3.2. 战略目标 1 所取得进展

30. 战略目标 1 各项成果互为借鉴、相互补充。尽管在具体成果下报告结果有些人影响，但结果都是划分至最相关的成果。

成果 1: 各国作出明确政治承诺在 2030 年之前消除饥饿、粮食不安全和营养不良。

结果16: 三项区域倡议旨在应对拉丁美洲及加勒比、非洲、亚洲及太平洋的零饥饿挑战，且各有侧重。各区域结果不平衡且很大程度上取决于区域一体化机构的参与程度。

结果17: 粮安委产品尽管高度相关，但并不总是易于在国家推广。粮农组织与政府和民间社会的关系是其为实施土地、渔业和林业权属治理所提供支持质量的重要决定因素。迄今为止，已将土地改革作为政治优先事项的国家取得了最富有前景的成果，粮农组织帮助宣传准则并加强实施准则的能力。

结果18: 粮农组织推动许多国家将食物权纳入国家立法、政策和计划。然而，食物权并不总是能够付诸行动。贫困和无地人口在使用司法赔偿机制方面可能面临巨大困难，且获得法律认可后，也不见得能够明确地制定、实施和监测政策及计划，以解决地域和社会不平等问题。

结果19: 粮农组织通过提供政策支持，为若干粮食和营养安全相关政策及法律框架的制定和批准做出贡献。然而，当前问题通常不在于缺少政策，而是政策落实面临挑战。因此，成员国的需求已转向政策周期的其他环节，即协调（成果 2）、监测和评价（成果 3）、落实（成果 4）。

成果 2: 各国实施包容性治理和协调机制在 2030 年之前消除饥饿、粮食不安全及一切形式的营养不良。

结果20: 在全球层面，粮农组织支持包容性多利益相关方平台（如粮安委）并作为一系列粮食和营养安全相关技术部门之间的“诚实中间人”。*F* 在国家层面，粮农组织在所有国家案例研究中积极支持致力于粮食安全和/或农业的协调论坛。

结果21: 由于有大量协调空间，粮农组织驻国家办事处难以全部跟进。尤其是，粮农组织未充分参与针对营养问题的协调论坛，以推动营养敏感型农业。

结果22: 除粮安委外，这些协调平台往往不与农民组织和私营部门合作。

成果 3: 各国根据证据作出决定在 2030 年之前消除饥饿、粮食不安全及一切形式的营养不良。

结果23: 粮农组织维持可持续发展目标相关指标，如食物不足发生率和粮食不安全体验分级表，并通过《世界粮食安全和营养状况》报告发布可信的全球展

望和区域概况。粮农组织还为许多国家的国家统计局提供支持。但在所有国家都需要使所收集数据“言之成理”，以便评估政策和政策落实的差距。循证决策并不局限于数据管理。循证决策是要对数据流和具体评估加以解读和综合，总结知识和动因。因此，政策影响评估能力成为政策周期内的一项关键职能，而粮农组织欠缺相关能力。

成果 4: 各国实施有效政策、战略和投资计划在 2030 年之前消除饥饿、粮食不安全及一切形式的营养不良。

结果24: 亟需为政策落实提供支持，已采取某些最佳实践，但需要除制定政策外的更多资源且呼吁提供不同技能。FIRST 计划可成为这方面的有益补充，因为许多 FIRST 政策官员已关注为政策落实提供支持。

结果25: 粮农组织在学校供膳和营养教育等方面与当地政府开展的合作取得了重大成功。

3.3. 跨领域主题所取得进展

3.4.1. 性别

结果26: 战略计划 1 团队与社会政策及农村机构司大力合作落实粮农组织性别平等政策。支持各国加入和落实《消除对妇女一切形式歧视公约》尤其有意义；通过制定粮食不安全体验分级表和女性最低饮食多样性指标，在提供性别分列数据方面报告了一定进展。

3.4.1. 营养

结果27: 与其他战略目标相比，战略目标 1 更大程度地实现了营养问题主流化。粮农组织营养敏感型农业工具得到广泛使用和参考。有意思的是，营养司对加强粮农组织工作人员将营养问题纳入粮农组织工作的能力进行投资，战略计划 1 团队可复制这一有益方法。

结果28: 在国家层面，农业与健康政策之间以及健康和农业行为体、协调空间甚至是目标人群之间严重脱节。粮农组织需要拓宽关注范围，不仅局限于孕妇和儿童，还应满足女性作为劳动力、农民和决策者而不是生育者的需要。

3.4. 战略定位和伙伴关系

3.5.1. 比较优势

结果29: 粮农组织总体比较优势包括召集力；高能见度；数据监管和统计优势；在全球营养讨论中重要性与日俱增的在农业、粮食系统、食品安全等领域的技术能力；宣传机会；在其负责领域的领导地位以及在制定国际规范和标准方面的作用。一般而言，在全球层面的上述比较优势强于国家层面；在国家层面，粮农组织能力通常较为有限且政策支持空间也因国家治理体制而异。

结果30: 粮农组织默默无闻地开展政策和宣传工作,尤其是在国家层面。其规范工作和政策建议更为慎重、以数据而非意识形态为基础,这对于联合国技术机构而言是适当的。因此,本组织在政策方面发挥的作用在全球层面较国家层面更具能见度。

3.5.2. 新战略框架的战略性利用

结果31: 评价认为系统性不足、良好实践的转化和传播有待加强是瓶颈问题。战略目标 1 的创新内容在驻国家办事处层面知之甚少,应在本组织内扩大传播范围。

3.5.3. 伙伴关系

结果32: 粮农组织利用与农业部的伙伴关系支持政策制定且正着手与卫生部、教育部和妇女事务部在营养领域建立联系。在走访的所有国家,粮农组织与财政部和外交部的合作仍有待加强。

结果33: 区域合作已成为粮农组织在战略目标 1 下提供政策支持的优选切入点,可通过制定区域政策、法律框架和战略实现。反饥饿议会阵线在鼓励通过粮食和营养安全相关法律方面发挥了重要作用。在实施权力下放治理体制的国家,当地政府和市政部门也是主要伙伴。

结果34: 在某些区域,粮农组织、农发基金和粮食署加强了在粮食和营养安全政策、战略和规划方面的合作。竞争激励切实存在。学校供膳是粮农组织和粮食署职责重叠和开展合作的领域。更深度参与联合国国别小组协调和联合国发展援助框架进程可帮助粮农组织推动在一定程度地解决相关问题。

结果35: 资源伙伴中,欧盟是粮农组织最重要的伙伴,其次是世界银行;全球农业和粮食安全计划逐渐成为粮农组织在粮食和营养安全领域的战略伙伴。在拉丁美洲,巴西和墨西哥为粮农组织在战略目标 1 下开展的多数区域工作出资。

结果36: 可进一步加强与国家学术和技术培训机构以及与国际农业研究磋商组织系统(尤其是国际粮食政策研究所)在国家层面粮食和营养安全政策信息及分析方面的合作,以及推动私营部门、民间社会组织和生产者组织参与合作,实现粮食和营养安全政策目标。

4 结论及建议

4.1. 结论

结论 1: 战略目标 1 设计合理，依据从一系列具体情况中汲取的经验教训，采用合乎实际的变革理论并借助一系列相关举措实施，如零饥饿挑战。基于饥饿既是治理问题也是技术挑战的前提假设，战略目标 1 推动粮农组织突破传统技术范围，努力纳入基于权利的宣传，并强调应与财政部、卫生部和教育部等“非传统伙伴”合作。战略框架和目标也较以前更加凸显营养关切。

31. 战略目标 1 努力激励、加强和调整粮食和营养安全政策支持中的最佳实践，即政策制定、协调、为政策提供证据以及为资源分配和政策落实提供支持。为此，战略目标 1 不可避免地以一系列原有工作形式为基础，如帮助将食物权纳入国家立法、支持非洲农业发展综合计划的制定和供资、支持粮安委等，甚至支持早于战略目标 1 的零饥饿挑战。评价发现，这些原有政策机构开展的工作已在战略目标 1 设计中得到有意识的借鉴，从而使战略目标 1 设计合理且真正具有战略性。
32. 战略目标 1 将粮农组织支持定位在“上游政策层面”，比以往更强调政治承诺的首要性、政策落实与投资的关联、政策支持以稳健的政治经济分析为基础的必要性，同时通过基于权利的方法在环境有利情况下帮助应用粮安委产品（食物权、《土地权属治理自愿准则》和《负责任投资原则》等）。

结论 2: 整个粮农组织采用战略目标 1 最创新内容的程度不同，不同国家和地区采取的方法差异较大。得益于 FIRST 基金，战略计划 1 团队与设有 FIRST 政策官员的 33 个国家建立了强有力的直接联系。但在 FIRST 国家外，团队未与区域和驻国家办事处建立和保持足够强有力的联系，以便在全组织范围内发挥理念领导作用并提高粮食和营养安全相关政策援助的一致性。

33. 在总部层面，战略计划 1 团队与技术部门保持了强有力联系，粮农组织为加强粮农组织各部门所提供政策咨询的一致性，做出若干令人鼓舞的努力，如近期推出的政策门户。
34. FIRST 基金帮助战略计划 1 团队与设有 FIRST 政策官员的 33 个国家建立了强有力的直接联系，主要通过编制国家概况，详细介绍 FIRST 所选取重点国家的政策框架，以及指定战略计划 1 团队专门人员实时跟进和支持 FIRST 政策官员。
35. 但在 FIRST 国家外，战略计划 1 团队并没有建立和保持足够强有力的联系，以便在全组织范围内发挥理念领导作用并提高粮食和营养安全相关政策援助的一致性。结论 1 中强调的战略目标 1 的创新内容可在本组织内更广泛地传播，因为驻国家办事处对其所知甚少。可加强战略计划 1 团队与区域、分区域和驻

国家办事处之间的联系；在这些办事处，粮农组织政策支持能力通常较弱，导致国家层面战略目标 1 及其他战略目标实施缓慢。

36. 国家和区域层面许多粮农组织工作人员主要将战略目标框架视为报告框架，即更好、更一致地讲述粮农组织计划和结果的手段。该观点也有可圈可点之处，因为设计合理的战略框架确实有助于对外传达共同使命感，但新的战略框架也希望对内建立共同使命感。如果粮农组织无法有效地将知识从一种文化、一个国家或一个大洲传递到下一个，则其作为全球知识型组织的作用将会削弱。
37. 粮农组织投资中心继续为非洲农业发展综合计划进程提供强有力支持。但投资中心与粮农组织驻国家办事处在国家层面工作协调方面仍有改进空间，可加强投资中心访问或常驻官员、粮农组织代表、驻国家办事处和/或 FIRST 政策官员之间以及粮农组织与与投资中心合作的开发银行之间的合作和交流。¹³

结论 3: 收入水平大体上解释了各区域和各国之间在对战略目标 1 需求方面的差异。但“营养转型”以及超重和肥胖作为全球公共健康问题的出现，增加了中高收入国家在营养教育或食品标签方面的需求，因此粮农组织在营养方面发挥的作用也在变化。

38. 在将营养问题纳入粮农组织尤其是战略目标 1 工作主流方面取得了重大进展。通过填补营养官员职位空缺，营养问题相关技术部门的能力得到加强。2014 年发布了粮农组织营养工作战略及远景。粮农组织投资中心已开始审议将营养问题纳入计划设计主流的工具和方法；针对农业、粮食系统与营养关系也开展了分析工作。一些驻国家办事处，通常与世卫组织和/或拉丁美洲泛美卫生组织合作，开始支持食品标签和超重有关政策进程。支持各国通过采取粮食系统方法应对超重和肥胖成为关键问题；在这方面，传统上专注于食物不足的粮农组织需要加倍努力。
39. 确定了城镇化、权力下放、移徙以及由此导致的某些国家出现“农业女性化”的新兴问题；这需要在战略计划 1 变革理论和国家层面工作中给予进一步关注。

结论 4: 在粮食和营养安全方面有大量行为体、政策倡议、方法、协调空间和知识产品，有时带来混乱和竞争，而未达到促进持续进展的“临界质量”。因此，粮农组织可发挥更大作用，推动政策趋同、支持政策落实、综合多个数据流形成可供决策参考的概念。

40. 粮农组织为许多国家政策、战略和法律框架的制定及批准做出贡献。正如最新的粮农组织《2018-2021 年中期计划》所准确强调的，各国的需求正在转向政策落实；因此，新增成果专门针对政策落实（成果 4）。支持政策落实可帮

¹³ 早在 2013 年，粮农组织投资作用评价建议通过粮农组织投资中心加强投资支持工作与全球、区域和国家层面政策援助和分析工作之间的联系。见：PC 113/2：对粮农组织在粮食和营养安全、农业和农村发展领域投资所发挥作用的评价，粮农组织评价办公室，2013 年 1 月。

助粮农组织推动在一系列不同国家背景下进一步关注重要的粮食和营养安全问题。行动胜于雄辩。经验表明，在某个国家成功实施一项计划或政策通常会使得邻国受益。更好地落实现有政策，有助于展示政策价值，并增进在全球范围内解决持久的粮食不安全问题的势头。

41. 为决策提供证据是粮农组织优势所在。然而，正如战略目标 1 文件所准确指出的，循证决策不仅涉及数据收集和发布，还需要知识、学习以及行动激励。因此，政策影响评估能力成为政策周期内的一项关键职能，而粮农组织欠缺相关能力。在所有国家，都需要确保各伙伴所收集数据言之成理，以便评估政策事件和政策落实的差距。

结论 5: 成员国通过粮安委为粮农组织提供关于粮食和营养安全的合法政策内容，即一系列基于权利且重视公平的关于食物权、土地权属或负责任投资的自愿准则，并呼吁粮农组织及其他机构支持上述政策内容在国家层面的应用。粮农组织支持在国家层面应用粮安委产品且取得了显著成绩，但这需要有利的政治环境，且需要统筹考虑并合理关注国家政策优先重点。尽管粮农组织为将性别平等纳入战略目标 1 相关计划、项目和知识产品主流做出值得赞赏的努力，但各区域在推动性别包容性治理以实现粮食和营养安全方面所付出的努力不均衡，妇女机构和组织很少参与粮食和营养安全协调空间。

42. 粮农组织内的宣传空间由其帮助成员国提高粮食和营养安全水平的职责所决定。粮农组织的规范工作、宣传和政策建议往往较为慎重、以科学和数据而非意识形态为基础，这对于联合国的技术机构而言是适当的。粮农组织支持在越来越多的国家应用粮安委产品。这项工作需要有利的政治环境，且应适当平衡不同利益相关方，还应合理关注国家政治优先重点。关于土地和自然资源权属的关键议题，在各国应用《土地、渔业及森林权属治理自愿准则》方面取得鼓舞人心的结果，撒哈拉以南非洲开展活动的占比增加且出现最富有前景的结果。
43. 此前，粮农组织也开展了食物权宣传工作，尽管当前支持水平低于以往。毋庸赘言，即使作为法律加以颁布，食物权也并非总是能够付诸行动；实际的法院案件很少，但它仍然是重要的理想目标，也是粮农组织在接受基于权利论点的社会中强调提高粮食和营养安全水平的良好切入点。
44. 粮农组织在将公平、性别和营养关切纳入其粮食和营养安全计划和项目主流方面做出值得赞赏的努力，主要通过制定具体针对性别和营养问题的政策指导，针对《消除对妇女一切形式歧视公约》的报告和落实提供支持，制定性别分列指标，如粮食不安全体验分级表，传播“教育促进有效营养行动计划”（ENACT）课程，通过开发全球个人食品消费数据工具和妇女饮食多样性指标等扩大关于人们实际饮食情况的证据基础。但各区域在推动性别包容性治

理以实现粮食和营养安全方面所付出的努力不均衡，妇女机构和组织很少参与粮食和营养安全协调空间。评价小组审议的项目文件中，只有 10% 在目标中涵盖男性和女性的平等决策权。

45. 某些粮农组织营养项目和文件关注母亲、孕妇及其最年幼的孩子；卫生部门营养项目也通常关注这些内容。考虑到其活动范围，粮农组织可进一步努力满足妇女除作为生育者和照料者以外的更广泛需求，尤其是帮助响应妇女作为农民的需求。根据《2010-11 年粮食及农业状况：农业中的女性：填性别鸿沟，促农业发展》，女性农民平均粮食产量低于男性农民，因为女性获得推广服务、农场投入品、机械设备和信贷的机会较男性少。

4.2. 建议

建议 1: 尽管计划设计已基本得到验证，但应在战略计划 1 结果框架和活动中更加重视一系列潜在伙伴：市政部门和当地政府（落实能力、城乡联系）；国家学术界和培训机构（能力建设和政策分析）；国际粮食政策研究所和国际农业研究磋商组织（政策分析和评价）；农民组织（宣传、参与协调空间和政策评价）、消费者组织和私营部门（粮食系统工作）。探索非传统捐助者尤其是国家和区域供资机会；更好地利用与开发银行的联系以及亚的斯亚贝巴发展筹资问题会议（2015 年）商定的资源筹措机制。

46. 为政策影响评估做贡献，将推动粮农组织从现有数据中提炼概念，利用分析优势为政策制定做贡献，通过定性方法在该进程中体现贫困人口的呼声。但在实践中，良好政策影响评估少见且成本高昂；粮农组织政策影响评估能力有限且由项目出资（如粮食和农业政策监测与分析计划）而并非由核心资源支持。
47. 深化与国际农业研究磋商组织尤其是国际粮食政策研究所的合作将有利于国家层面等粮食和营养安全政策信息及分析。粮农组织的关注点应是确定知识需求并将相关知识和数据流汇总形成基于事实的连贯一致的概念，将知识生成的任务交给其他机构，如国际农业研究磋商组织、世界银行或国家或区域大学、研究机构和智库。
48. 世界的农民、林务员和渔民将最终确定粮食和农业领域的可持续发展目标是否实现。应更大力推动农民组织参与各层面协调空间，从而使讨论更加从现实出发。消费者组织也可成为解决粮食系统和营养联系问题的有益伙伴。
49. 粮农组织可与国家技术培训机构和大学更紧密合作，加强营养敏感型农业课程和能力建设；营养及粮食系统司已开展了相关工作。过去发展中国家大学和培训机构能力较当前薄弱，当时一次性特别培训活动等做法可能奏效。然而今非昔比，粮农组织能力建设应体现该变化并抓住机会，利用和支持国家培训机构。

50. 当地政府和市政部门通过采取地区性方法逐步发展成为政策落实的主要利益相关方，如近期拉丁美洲及加勒比区域办事处的“百地无饥饿”倡议和反饥饿议会阵线。与市政部门合作有助于开展以下工作：营养教育、学校供膳和采购、建立强有力和多元化城乡食品链以及更普遍的推动各类当地发展举措。
51. 同样，还可在国家和区域层面加大与私营部门的合作，如农业投资、食品安全和食品标签，从而在食品安全方面保护消费者健康并推动营养福祉。
52. 在此方面，尽管当前粮农组织关于与私营部门合作的准则能够较好地规范与大型跨国企业建立的全球伙伴关系，但似乎没有给努力在国家和当地层面与食品零售商、合作社或街头食品摊贩合作的驻国家办事处提供适当指导。应合理修订上述准则，为国家层面多种形式的合作提供实用指导，包括与中小型企业和非正规部门的合作。
53. 为战略目标 1 支持的政策工作筹措资源并不容易。粮农组织有幸收到欧盟为粮食和营养安全治理提供的大力支持，且评价注意到全球农业和粮食安全计划逐渐成为新的战略捐助者。粮农组织还应探索区域和国家供资机会（正如在拉丁美洲的成功范例）以及在亚的斯亚贝巴召开的第三届发展筹资问题国际会议（2015 年 7 月）建议的资源筹措机制。会议通过的《亚的斯亚贝巴行动议程》关注粮食和营养安全问题，忆及《营养问题罗马宣言》及其《行动框架》（2014 年）并引述粮安委及其产品。发展筹资问题国际会议确定的某些资源筹措渠道有助于推动战略目标 1 相关工作，如国家和当地政府出资或在“可持续发展目标投资”下发起的公共私营伙伴关系。粮农组织尤其是战略计划 1 应与时俱进且可更积极地参与会议建立的某些平台。
54. 可进一步利用与开发银行的关系，不仅为了筹措资金，也可影响国家层面投资。粮农组织投资中心在国家层面为农发基金和世界银行开展的工作应与粮农组织驻国家代表和政策官员（如 FIRST 政策官员）更系统地加以协调，探索在政策层面相互交流和合作的机会。

建议 2: 尽管粮农组织在全球处于优势地位，但仍需加强其为国家层面政策落实和分析提供支持的能力，通过继续实施 FIRST 计划并扩大地理范围；加强人员培训并在部分国家出版《粮食安全和营养状况》报告。战略计划 1 团队还应加强其支持和学习粮农组织驻国家办事处的能力。

55. 应加强全组织沟通，以便通过积极传播最佳实践和方法，加强国家层面政策支持并提供信息。尤其是，战略计划 1 团队必须系统性构建和管理实地经验教训知识库，且必须帮助在国家和区域之间分享该知识库；相关知识不是作为“一刀切”的药方，而是作为供考虑的在有据可查的情况下奏效的备选方案。为保证效果，战略计划 1 团队不能完全依赖区域办事处的基本技术支撑职能，而必须在国家层面保持实时业务联系。FIRST 目前在 33 个国家发挥了上述作用，该基金应得到推广，最好能扩大地理范围。

56. 战略计划 1 团队应加强与权力下放办事处的联系，在 FIRST 基金、国家概况及其国家层面政策官员网络基础上再接再厉，让战略计划 1 团队实时了解情况并获得专门技术支持。区域和分区域办事处从事战略目标 1 工作的人员和顾问人数也非常有限，在资源允许的情况下应根据辅助原则予以加强，以便根据区域或国家具体情况对最佳实践进行最适宜调整。
57. 应考虑针对区域、分区域和驻国家办事处的粮农组织工作人员制定一系列战略框架/战略目标培训和电子学习课程；可通过网络研讨会传播 2017 年在 FIRST 基金支持下编制的一系列部门政策准则。粮农组织还可针对本组织各级技术人员编制一般性政策培训课程，让技术人员了解政策事宜的重要性，熟悉术语并与粮农组织现有资源建立联系等。
58. 根据有据可查的经验，战略计划 1 应就与多个部门同时开展合作在区域和国家层面制定并提供指导。这对于农业多样化、土地权属、营养、粮食系统、食品安全和气候变化等领域尤为重要，因为在这些领域，政府内部和外部的多利益相关方伙伴关系是成功的必要条件。
59. 在粮农组织内部，应采用较“服务级协议”更简便的促进跨学科的方式；“服务级协议”的交易成本似乎高于潜在收益。
60. 战略计划 1 团队也可进一步参与国家层面活动，如按需参与由区域和驻国家办事处牵头的主要政策和战略审议或其他战略性政策活动。
61. 在部分国家编制国家《粮食安全和营养状况》报告将为粮农组织提供机会，与国家学术界合作并通过科学分析为国家政策讨论做出贡献，同时为可持续发展目标自愿国家审议和国家层面众多其他相关政策进程提供参考。这项工作将最初需要为国家《粮食安全和营养状况》报告编制一系列准则，且意味着总部和区域办事处应逐步加强在编制高质量文件方面为驻国家办事处提供支持的能力。

建议 3: 近年来，营养和性别问题日益受到粮农组织重视，但仍有较大进展空间。尤其是，粮农组织应更加关注通过饮食多样性解决超重和肥胖问题。粮农组织应提高对从农业到营养途径的认识，并努力在营养协调空间宣传农业和政策关切；在营养协调空间，营养问题通常仅被视为健康问题。在性别平等方面，粮农组织和战略计划 1 可帮助改革国家农业支持体系，如推广体系、兽医网络或农村信贷计划；尤其是在男性外出务工导致农业女性化加剧的情况下，为女性农民提供更多支持。

62. 在营养转型背景下，成员国针对肥胖和超重新兴问题的技术支持需求趋于增加，需要粮农组织加大在这方面的的工作力度。在人力资源允许的情况下，驻国家办事处应努力和进一步支持通过饮食多样化（尤其是在重点局限于少数主粮作物的国家）解决营养缺乏、超重和肥胖问题，更多地参与营养方面的国家协调论坛（如“加强营养”倡议和“再接再厉消除儿童饥饿”倡议），推动通过农业和粮食系统改善营养状况。

63. 针对性别与营养的关系且考虑到粮农组织活动领域，粮农组织的关切超越了传统的从健康角度出发的对于在生命最初 1000 天内对孕产妇和幼儿营养的关注。粮农组织可合理地针对作为料理者和生育者的妇女开展工作（如与儿基会的联合项目），但粮农组织的活动领域要求其解决妇女作为农民、劳动者、企业所有人和决策者的相关问题，并为学校供膳以及超过生命最初 1000 天学龄儿童的营养教育做出贡献。
64. 除通过农村发展项目为弱势群体和社区提供支持外，粮农组织和战略计划 1 可为打造有利环境做出贡献，如帮助推广系统和农村信贷计划更多地为女性农民服务。尤其在男性外出务工导致农业女性化加剧的情况下，公共和私营农业支持系统同时出现女性化倾向。这可能意味着应吸引更多女性学生参与农业相关学习，如农业推广或兽医学；粮农组织和战略计划 1 等具备优势，为推动有利农业环境的系统变革做出贡献。

建议 4: 粮农组织应在与国家机构建立的牢固信任基础上，依靠国家学术界、农民组织、南南合作和国家主流媒体等一系列咨询和宣传渠道，继续倡导更可持续、更公平的发展政策，并依据强有力的分析基础和社会经济论点提出意见，对基于权利的论点加以补充。

65. 由于其作为多边组织的性质，粮农组织与国家政府保持着密切关系且普遍支持国家政策和优先事项。因此，呼声最高的非政府组织等传统宣传团体并不总是国家层面最天然的伙伴。国家大学、农民组织、南南合作和国家主流媒体可有助于让决策者关注政策问题，且不会显得对立或有政治动机。粮农组织已在利用上述宣传渠道，在政策事件中应更进一步予以利用。
66. 粮农组织可较当前更多地从经济角度阐述其性别平等以及粮食和营养安全相关论点，如围绕女性和男性需要为自己和他人生产食物（“饥饿成本”方法）。务农妇女的营养福祉本身就是一项权利，但也是妇女为粮食生产、贸易和利用做出贡献的必要条件。同样，在“农业女性化”特定背景下，也可将减轻女性在农业和非农工作中承担的苦工作为经济效率问题而不是公平问题加以考虑。
67. 建议 2 中提到国家《粮食安全和营养状况》报告的观点。该报告，如由适当编辑委员会编制且鉴于在国家层面的一定能见度，还将有助于为粮农组织政策信息提供客观的国家数据依据，展示粮食和营养安全如何成为国家有价值的社会经济目标，并指出哪些领域能够取得进展。