



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

计划委员会

第一二一届会议

2017年3月27—31日，罗马

对粮农组织在减少农村贫困（战略目标3）方面
所作贡献的评价

概 要

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

电话：+39 065705-3903

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。



ms544

主题评价系列

对粮农组织在减少农村贫困（战略目标3）
方面所作贡献的评价

概要报告

联合国粮食及农业组织
评价办公室
2017年3月

联合国粮食及农业组织

评价办公室（OED）

本报告的电子版载于：<http://www.fao.org/evaluation>

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。本信息产品中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点或政策。

© 粮农组织 2017

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，材料可拷贝、下载和打印，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地声明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

任何关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的请求，请登陆网站 www.fao.org/contact-us/licence-request，或发送邮件至 copyright@fao.org。

如欲获得关于本报告的更多内容，请联系：

评价办公室主任

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

意大利罗马

电子邮件：evaluation@fao.org

鸣谢

评价办公室感谢所有为此项工作做出贡献的人。评价小组由高级评价官员 Carlos Tarazona 牵头，成员包括 SV Divvaakar（印度）、Julia Compton（英国）、Alvaro Ramos（乌拉圭）、Norma Correa（秘鲁）、Fabio Veras（巴西）、Asyl Undeland（吉尔吉斯斯坦/美国）、Jacques de Graaf（荷兰）、Mohamed Mohieddin（埃及）、James Gasana（卢旺达）和 Bola Akanji（尼日利亚）。评价小组也得到了 Ahmedou Ould Abdallahi 和 Veridiana Mansour（评价官员）以及 Nadine Monnichon（行政助理）的鼎力支持。专家小组为评价工作提供了独立建议和指导，并对本报告给出了有益的意见。专家小组包括 Leila Pakkala（联合国儿基会东部及南部非洲区域代表）、Rachel Sabates-Wheeler（国际发展研究所研究员）、Bradford Barham（威斯康星大学麦迪逊分校农业与应用经济系教授）以及 Gustavo Gordillo de Anda（墨西哥独立顾问）。

评价工作得到了战略计划 3 核心团队的宝贵支持，包括 Benjamin Davis，战略计划 3 小组组长；Maya Takagi，战略计划 3 小组副组长；David Conte，高级战略顾问；Philippe Ankers，高级计划顾问及成果 1（获取和赋权）负责人；Peter Wobst，高级计划顾问及成果 2（农村体面就业）负责人；Natalia Winder-Rossi，高级计划顾问及成果 3（社会保护）负责人；Daniela Kalikoski，计划顾问；Ana de la O，计划顾问。我们还要感谢战略计划 3 小组前组长 Rob Vos；成果 1 前负责人 Salomon Salcedo；和成果 3 前负责人 Vito Cistulli，以及战略计划 3 中的各位交付小组组长及其同事。他们为评价工作提供了耐心、持续的支持，贡献了很多时间和智慧。

我们还要感谢推动评价工作开展的各位区域战略计划协调员、交付主管和联络点：Beth Crawford、Tacko Ndiaye、Mohamed AgBendeche 和 Cisse Al Hassan（非洲）；姚向君，Clara Park（亚洲）；Raimund Jehle、Morten Hartvigsen、Katalin Ludvig（欧洲及中亚）；Adoniram Sanches Peraci、Luiz Carlos Beduschi；Katalina Moyano（拉丁美洲及加勒比）；Pasquale Steduto；Alfredo Impiglia，Malika Martini（近东及北非）；以及评价小组联系的 30 多个粮农组织权力下放办事处的职工，包括非洲区域办事处、拉丁美洲及加勒比区域办事处、近东及北非区域办事处、亚洲及太平洋区域办事处、欧洲及中亚区域办事处、中亚分区域办事处、北非分区域办事处，以及墨西哥、萨尔瓦多、哥伦比亚、巴拉圭、阿尔巴尼亚、亚美尼亚、格鲁吉亚、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、缅甸、哥伦比亚、越南、印度、印尼、中国、黎巴嫩、突尼斯、苏丹、加纳、塞内加尔、尼日利亚、赞比亚、肯尼亚、马拉维和莱索托国家办事处。

最后，我们要衷心感谢在此过程中回应我们调查的各国政府、研究机构、资源伙伴、发展机构、农民组织、私营部门代表以及粮农组织职工。

目录

鸣谢	4
I. 引言	6
I.1 目的和范围	6
I.2 方法	7
I.3 局限和质量保障	8
II. 战略计划 3 的介绍	8
II.1 主题领域及资源	9
II.2 交付机制	11
II.2.1 国别计划	11
II.2.2 区域举措	11
II.2.3 全球知识产品和服务	13
II.3 未来的方向	13
III. 战略计划 3 的评估	15
III.1 战略相关性：粮农组织在修订后战略框架下推行的农村减贫方法是否得当？	15
III.1.1 关于农村减贫选定方法的说明	15
III.2 计划设计：粮农组织的干预和交付机制是否充分？	16
III.2.1 干预逻辑	16
III.2.2 区域倡议	16
III.2.3 国别规划框架	18
III.2.4 战略计划 3 中计划和项目的设计	18
III.2.5 农村减贫工作主流化	19
III.2.6 权力下放办事处的能力	20
III.3 沟通联络：对干预逻辑是否形成了统一认识？	21
III.4 伙伴关系：粮农组织是否充分运用了伙伴关系？	22
III.4.1 资源筹集	24
III.5 成效及可持续性：战略计划 3 的战略已经显现结果了吗？这些结果是否可以持续？	24
III.6 性别平等	25
IV. 结论及建议	28

I. 引言

1. 本报告概述了对于粮农组织通过战略计划 3 在减少农村贫困（战略目标 3）方面所作贡献的评价发现和结论。战略目标 3 是五项战略目标之一，作为《修订后 2010—19 年战略框架》的部分内容于粮农组织大会第三十八届会议（2013 年 6 月）上批准通过。

I.1 目的和范围

2. 评价的主要目的是了解战略目标 3 方面农村减贫计划的实施进度，特别是：

- 评估战略计划 3 干预逻辑和交付机制的合理性和有效性；
- 分析战略计划 3 方法产生的增值；
- 明确战略计划 3 实施工作的差距、挑战和机遇。

3. **范围：**评价着眼于粮农组织战略计划 3 所开展的工作，这些工作目的是率先在 2014—16 年间为实现战略目标 3 开展交付活动。战略计划 3 下有 3 条工作主线，分别着眼于 3 个主要的组织成果：

- 组织成果 3.1：农村贫困者通过改进资源和服务获取手段获得赋权；
- 组织成果 3.2：拥有获取体面农业和非农就业的更多机会；
- 组织成果 3.3：减轻农村贫困的社会保护体系得到加强

4. 根据可评价性评估的结果（附件 1），评价工作**重点**着眼于国家层面的进度。因此，评价着力分析了战略计划 3 的战略相关性、计划设计、沟通联络、伙伴关系、成效以及可持续发展的前景。在该框架内，评价小组还在评价矩阵以及访谈核对表中专门纳入具体问题，针对各个环节的性别平等状况进行审查。审查结果纳入了关于战略计划 3 对性别平等贡献的单独分析。评价还关注了为落实《战略框架》而设立的交付机制（区域举措、国别规划框架）¹。

5. **评价问题**见插文 1。战略计划设立时间尚短，故评价不涉及影响。评价的“职权范围”（附件 2）对评价方法作了更为具体的介绍。

插文 1. 评价问题

- (i) **战略相关性：**粮农组织的方法是否得当？
- (ii) **计划设计：**粮农组织的干预和交付机制是否充分？
- (iii) **沟通联络：**粮农组织总部、权力下放办事处、国家伙伴和发展伙伴是否对粮农组织的干预逻辑形成了统一的理解和承诺？
- (iv) **伙伴关系：**粮农组织是否遴选并运用伙伴关系来实现预期结果？
- (v) **成效及可持续性：**战略计划 3 是否已经显现了成果，如制度变革、政策框架改进以及资源筹集水平提高？

¹ 新战略框架实施准则。可见 <http://www.fao.org/3/a-bb021e.pdf>（2014—15）及 <http://intranet.fao.org/fileadmin/templates/faomanual/OSP/GuideImplementSF.pdf>（2016—17 草案）

6. 评价小组分别评估了粮农组织在获取和赋权、农村体面就业及社会保护方面提供的支持，旨在更好地反映战略计划 3 主题工作的独特作用和宽度。这些评估为评价报告提供了素材，具体可见附件 3（获取和赋权）、附件 4（农村体面就业）和附件 5（社会保护）。应计划委员会要求，附件 6 专门分析战略计划 3 在粮农组织性别平等政策框架下对性别平等作出的贡献²。

1.2 方法

7. 评价工作由粮农组织评价办公室牵头，同时也得到了拥有地区和主题专长的外部顾问的支持。整个评价过程中，外部专家小组的专家建议，以及战略计划 3 核心小组提供的洞见和评议也让评价工作获益颇多。附录 1 更为具体地介绍了评价过程。

8. 评价中采用了多种方法和工具来收集信息。数据来源包括计划和项目文件资料、过往/进行中评价的资料³、粮农组织和伙伴组织的文件资料。原始数据主要通过访问粮农组织职工及样本国家中参与粮农组织减贫工作的利益相关方获得⁴。

9. 附录 2 和附录 3 分别给出了使用的参考书目清单和接触的人员清单。评价小组审查了 200 多份文件，访谈了 500 多个计划利益相关方，包括粮农组织职工，以及 25 个国家的政府和发展伙伴代表，评价小组实地走访了其中 16 个国家⁵。接受访谈的部分重点伙伴包括罗马各机构（农发基金和粮食计划署）、联合国姊妹机构（劳工组织、儿基会、妇女署及开发计划署）和国际金融机构（世界银行）的职工，以及区域组织、科研机构、民间社会、私营部门、农民组织和捐赠方的代表。

10. 在走访的 16 个国家中，评价小组都对照为评估战略计划 3 主题进展状况而设计的重点指标进行了审查。选定的参数反映了计划执行的主要阶段，即：1) 国家对战略计划 3 主题作出的承诺；2) 战略计划 3 在国别计划中的优先地位；3) 战略计划 3 干预活动的分析基础；4) 国家办事处在战略计划 3 主题领域的的能力；5) 政府与合作伙伴的意识；6) 伙伴关系的运用；7) 所作贡献的证据。附录 4 更加全面地介绍了采用的评估量表。

11. 评价小组还随机抽取了 2015 年 6 月后获批的（总计 61 个）战略目标 3 项目的文件进行审查⁶，旨在评估以下方面的设计：i) 贫困分析；ii) 贫困目标确定；iii) 伙伴

² 《粮农组织性别平等政策》。可见 <http://www.fao.org/docrep/017/i3205e/i3205e.pdf>

³ 包括在孟加拉、埃及、吉尔吉斯斯坦、缅甸、尼日尔和坦桑尼亚开展的国别计划评价。

⁴ 研究对象国家的挑选主要是基于 2014—15 两年度及 2016 年战略计划 3 干预活动的报告量，以及在区域举措中的参与情况。

⁵ 阿尔巴尼亚，亚美尼亚，格鲁吉亚，吉尔吉斯斯坦，塔吉克斯坦，黎巴嫩，突尼斯，苏丹，萨尔瓦多，巴拉圭，哥伦比亚，墨西哥，赞比亚，肯尼亚，马拉维，莱索托，塞内加尔，加纳，缅甸，柬埔寨，印尼，中国，印度，越南，尼泊尔。黑体标注的国家为评价小组成员走访的国家。

⁶ 粮农组织环境和社会保障政策（2015 年 6 月）。可见 <http://www.fao.org/3/a-i4413e.pdf>

关系的运用；iv) 性别。另外还分析了粮农组织已收集的 2014—16 年各国对战略计划 3 结果所作贡献的数据⁷，包括对性别平等的贡献。

I.3 局限和质量保障

12. 评价工作努力涵盖战略计划 3 下的各项主要干预，但仍无法深入分析所有的项目和活动。很多干预活动刚刚启动实施，故无法开展影响分析。与此相对，评价工作着眼于中间结果，即国家层面上的制度和政策变革。另外，由于在可评价性评估中未能找到涵盖战略计划 3 所有内容的计划，因此也无法就战略计划 3 的整体影响进行评估。

13. (最终) 评价报告考虑了战略计划 3 管理者、粮农组织职工以及外部专家小组的意见和建议；另外还经过内部质量控制流程，确保满足联合国评价小组/粮农组织的评价规范和标准。

II. 战略计划 3 的介绍

14. 减少农村贫困和不平等是“粮农组织面临的最大挑战”之一，也是粮农组织通过可持续发展目标对全世界作出的承诺⁸。总干事的《2014—17 年中期计划》⁹提出要“倡导农村综合发展方法，帮助减少农村贫困，这一方法通过各项干预措施促进农村经济实现整体振兴和多样化发展，从而起到改善农村生计的作用”。

15. 长期以来，粮农组织一直通过获取和赋权视角参与农村发展。此项工作可追溯到 1946 年；当年，粮农组织召开了“紧急粮食问题特别会议”，提出了应对粮食不安全、营养不良和贫困等长期遗留问题的一整套方案。减少全球饥饿不仅仅是要给人们提供粮食，还需要增加农业投资，丰富农民知识，让农民更好地掌握技术。世界各地的农民都需要获得技术援助、支持和建议，以便改善农业生产。因此，粮农组织工作最为重要的一个发展动态就是更加重视通过援助和支持为农民提供帮助¹⁰。2014 年庆祝国际家庭农业年¹¹是该进程中的一个里程碑事件。

16. 过去 10 年间在应对贫困方面取得了很多成绩，亚洲和拉美尤为突出；但很多发展中国家仍然滞后。即便是在贫困状况有所减缓的国家中，不平等现象仍然广泛存在—农村和城市之间，不同区域和种族之间，以及男性和女性之间。这种不平等阻碍了减贫和改善粮食安全状况方面的进展¹²。2013 年，粮农组织修订了《战略框

⁷ 部分数据纳入了《实现我们的目标：粮农组织农业与农村发展性别平等计划》。可见 <http://www.fao.org/3/a-i6618e.pdf>

⁸ 《粮农组织 70 年（1945—2015）》。“粮农组织面临的最大挑战”。可见 <http://www.fao.org/3/a-i5142e.pdf>

⁹ 总干事提出的《2014—17 年中期计划（经审查）》及《2016—17 年工作计划和预算》。可见 <http://www.fao.org/3/a-mm710e.pdf>

¹⁰ 《粮农组织 70 年（1945—2015）》。《头十年的重点活动：1945—55》。可见 <http://www.fao.org/3/a-i5142e.pdf>

¹¹ <http://www.fao.org/family-farming-2014/en/>

¹² 粮农组织战略目标 3：减少农村贫困。可见 <http://www.fao.org/3/a-i3872e.pdf>

架》，提出了应对农村贫困的新方法，承认“帮助小农提高农业生产率十分重要，但仅靠提高生产率不足以使所有农村贫困者摆脱贫困”。作为新愿景的部分内容，粮农组织确立了以多部门方法推动农村减贫的战略计划（战略计划 3），该战略计划更加重视同营养和气候变化等重要问题的互通。这是粮农组织的一个新方向，因此与粮农组织的其他工作领域相比历史较短。

II.1 主题领域及资源

17. 2014—17 年，战略计划 3 围绕 3 个主题领域（“组织成果”）组织工作—获取和赋权倡议（成果 3.1）、农村体面就业（成果 3.2）以及社会保护（成果 3.3）。每项“成果”都对应着一套可交付行动（“产出”），交付产出是粮农组织的责任。每项“产出”都预设了目标国家数量，以及用于监督实施进度的进度指标。附录 5 列出了 2014—17 年的所有成果、产出、指标和具体目标。下文列出了部分正在实施的战略计划 3 相关举措和工具。主题评估中对举措和工具进行了全面介绍。

表 1. 战略计划 3 选定的工具，按工作领域划分

工作领域	选定的举措和工具
强化农村制度	<ul style="list-style-type: none"> 通过森林和农场基金、DIMITRA 等途径为生产者组织和脆弱人群提供支持 与民间社会组织、生产者组织以及合作社建立战略伙伴关系 开发相关方法，加强民间社会组织、生产者组织及合作社在政策对话空间和实施过程中的包容有效参与，并支持组织强化 建立农民组织合作与交流的促进机制 支持土著和部落居民
获取服务（金融、推广）	<ul style="list-style-type: none"> 推动农村发展的包容性金融工具 农村宣传服务，包括农民田间学校和基于社区的动物卫生服务
获取自然资源	<ul style="list-style-type: none"> 围绕《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》开展土地权属良好治理 推动基于社区的林业发展
获取知识和技术，以及进入市场	<ul style="list-style-type: none"> 种子生产，灌溉和水资源管理，粮食保存领域，以及面向小规模森林、渔业及乳品企业的适宜技术 生态农业 农业创新系统
制定性别平等的包容性农村发展政策	<ul style="list-style-type: none"> 农村妇女经济赋权 农业政策评估中的性别视角及性别工作主流化准则
关于农村体面就业的循证政策支持及能力开发	<ul style="list-style-type: none"> 农村体面就业政策支持及能力 农村青年就业
在农村地区推行国际劳工标准	<ul style="list-style-type: none"> 农村地区与国际劳工标准 预防农业中使用童工 《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》

工作领域	选定的举措和工具
关于农村体面就业的数据和知识	<ul style="list-style-type: none"> 农村就业信息网络
拓展面向农村贫困人群的社会保护覆盖面	<ul style="list-style-type: none"> 夯实社会保护的经济理由，加强计划推广的宣传 就拓宽覆盖面以涵盖非正规部门的创新性解决方案提供参考 评估拓宽社会保障和保险覆盖面以涵盖非正规农业工人的可行性
营养敏感型社会保护	<ul style="list-style-type: none"> 实现整个粮食系统中社会保护、营养及农业干预活动的联动 加强监测工具，包括用于开展社会保护和多部门干预影响评估的营养和营养敏感型指标 就重点关注对粮食安全、营养和农村发展影响的综合干预行动开展影响评估，总结知识并进行推广 南南合作及与战略行动方建立伙伴关系
社会保护、农业及自然资源	<ul style="list-style-type: none"> 开展定性和定量的影响评价，评估社会保护计划（对多种干预同步实施）对抵御能力的影响 抵御能力测量及脆弱性分析 支持各国落实社会保护、农村发展、农业计划同相关的国家预算分配之间的联系并确保各项内容的一致性（政策、计划和证据收集工作）
社会保护及抵御能力建设	<ul style="list-style-type: none"> 围绕社会保护在脆弱、人道主义和长期危机背景下加强生计的作用制定全球指南 支持国家政府设计 CASH+ 计划，在减贫及抵御能力建设方面加速实现成果 支持能力开发活动，以便设计、实施、监测和严格评价冲突响应型社会保护计划

来源：由评价小组基于战略计划 3 提供的数据编写。

18. 战略计划 3 是粮农组织规模最小的战略计划，预算约为每两年度 1.6 亿美元，占粮农组织预算总额（25 亿美元）的 6.4%。2016—17 年，“获取和赋权倡议”所占比重最高（80%），随后为“农村体面就业”（12%）和“社会保护”（8%）¹³。从人力资源来看，战略计划 3 在农村体面就业和社会保护方面开展的工作主要由社会政策及农村机构司职工提供支持，其他技术司和权力下放办事处职工进行辅助。“获取和赋权倡议”的工作力量则遍及全组织¹⁴。除区域办事处的两个职位（一个在亚洲，一个在非洲）以及参与战略计划 3 相关区域举措的职工外，粮农组织并未在权力下放办事处配置由正常计划供资、拥有新主题领域专业知识的长期职工。为填补这些空缺，粮农组织根据具体情况向国家办事处派驻短期专业人员（如赞比亚、吉尔吉斯斯坦、马里和莱索托的社会保护顾问，危地马拉、塞内加尔和乌干达的农村体面就业顾问）。

¹³ 《2014—17 年中期计划》（附件 1）。可见 <http://www.fao.org/3/a-mm710e.pdf>

¹⁴ 资源配置和工作队伍的更进一步情况可见主题评估。

II.2 交付机制

19. 修订后的《战略框架》确立了“加强交付的多学科工作机制”¹⁵，包括国别计划、区域举措及全球知识产品，最后一项作为全组织技术活动的部分内容加以开发。另外还成立了“战略计划管理团队”，在战略计划小组组长的领导下通过这些交付机制监督各项产出和成果的落实情况；此外还设立了“区域举措交付经理”和联络点职位，由区域战略计划协调员协调，确保区域举措的实施有效契合本地情况，并在区域层面合力实施。

20. 作为新安排的部分内容，粮农组织的国别规划框架成为“国内技术援助优先排序的切入点”，而区域举措则“着眼于主导战略目标的一个主要主题及一个与之相关的区域优先重点”。全球知识产品和服务是指“最终会在国家层面上产生影响的思路文件、准则、方法学工具、出版物、其他知识产品”¹⁶。

II.2.1 国别计划

21. 2014—15年，粮农组织在60个国家开展了与战略计划3相关的实地工作（粮农组织，2016a），包括在45个之前确定的“重点国家”开展活动，提供有针对性的支持。截至2016年底，在获取和赋权、农村体面就业和社会保护方面报告开展战略计划3相关工作的国家数量分别为57、44和35个。

22. 2014—15年间，粮农组织促进加强生产者组织，支持其参与政策对话，并推动为贫困家庭创造服务、物资和技术的获取途径。粮农组织通过政策支持帮助各国制定和实施农业领域的青年就业模型和青年人参与农业工作的模型，并支持在农村地区推广国际劳工标准，特别是预防童工。在社会保护方面，粮农组织加强了与主要行动方的伙伴关系，在国家和区域层面上提供政策建议，包括就社会保护的生产性影响以及加强社会保护与农业的政策联系提供依据。将性别平等视角纳入减贫工作也是2014—15年的工作重点，很多活动都着眼于在通过农业以及就业机会和社会保护摆脱农村贫困方面消除性别阻碍。另外，通过更好的统计数据多维度监测农村生计也获得了越来越多的重视¹⁷。

II.2.2 区域举措

23. 2014—16年，共有3项区域举措与战略计划3相关，在拉丁美洲及加勒比、欧洲及中亚、近东及北非区域的29个重点国家实施。非洲及亚太区域没有与战略计划3相关的区域举措。战略计划3相关的区域举措简要介绍如下。

¹⁵ 总干事提出的《2014—17年中期计划（经审查）》及《2016—17年工作计划和预算》。

¹⁶ 《区域倡议实施准则》（2014年7月）；2016—17年主要产品和服务（2016年5月）

¹⁷ 战略计划3 2018—21年高级别工作计划（2016年8月）

24. **拉丁美洲及加勒比：**该区域倡议重点关注推动农村发展的家庭农业和包容性粮食系统，着力应对以下问题：i) 政府机构能力不足，无法推动兼顾文化多样性和人权考虑的、以人为本的包容性自然资源可持续管理进程；ii) 家庭农民很难获得农村（公共）服务；iii) 家庭农民很难获得生产性资源（水、土地、种子、农机等）；iv) 家庭农民产量和生产效率低，没有竞争性；v) 家庭农民面临气候风险和环境威胁非常脆弱；vi) 生产者组织力量薄弱，家庭农民很难进入本地和区域市场；vii) 农村地区就业不足，缺乏创收机遇，青年、妇女和土著居民面临的问题尤为突出；viii) 社会保护制度与农业和农村发展计划之间联系不紧密。该区域倡议支撑战略计划 3 和战略计划 4（包容性价值链及高效的粮食系统），重点关注以下国家：玻利维亚，哥伦比亚，萨尔瓦多，危地马拉，海地，洪都拉斯，尼加拉瓜，巴拉圭，伯利兹，格林纳达，圭亚那，牙买加，苏里南，圣文森特和格林纳丁斯。

25. **欧洲及中亚：**该区域举措将在以下方面为小农和家庭农场赋权：

- 采用可持续的创新生产技术和做法；
- 确定、评估并推广以下领域的多部门综合性方法：生态系统管理、恢复、气候变化适应及减缓；
- 强化国家治理框架，推动可持续农业生产和自然资源管理；
- 加强农村组织和制度建设，促进为农村贫困人口赋权；
- 推动应对土地权属及土地分散问题的进程；
- 支持在农村贫困人口能够获取的农村服务供应和基础设施开发方面进行创新；
- 为制定性别平等的、可持续的农村发展和减贫战略提供政策咨询和能力开发。

26. 该区域举措支撑战略计划 3 和战略计划 2（自然资源可持续管理），涵盖国家包括阿尔巴尼亚、亚美尼亚、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、马其顿和塔吉克斯坦¹⁸。

27. **近东及北非：**小规模家庭农业区域倡议的目标是推动和支持包容性小规模农业发展，削减农村贫困；该倡议特别重视治理和制度，包括小农获得社会保护和农村服务以及进入市场，加强生产者组织的能力，推动青年就业，以及开发可持续价值链¹⁹。区域倡议通过三管齐下的方法应对小规模农业面临的挑战：i) 深入了解不同类型的小农、他们的各种劳动问题、与市场的联系状况以及进入市场的阻力，支持制定基于证据的政策和战略，优先考虑相关干预，更加突出公立和私营投资的重点；ii) 可持续提高该部门的生产力、质量、增值、社会可持续性和活力；iii) 为参与农业、林业和渔业工作的小农赋权，包括强化专业组织，以及支持创造面向妇女和青年的农村体面就业机会。这是唯一一个涉及战略计划 3 各项内容的区域倡议。该倡议重点关注以下国家和领地：埃及、黎巴嫩、摩洛哥、苏丹、突尼斯、约旦、毛里塔尼亚以及西岸和加沙地带。

¹⁸ <http://www.fao.org/3/a-i5669e.pdf>

¹⁹ <http://www.fao.org/neareast/perspectives/sustainable-agriculture/en/>

II.2.3 全球知识产品和服务

28. 在评价关注的时段里，粮农组织在战略计划 3 相关的工作领域中开发了丰富的知识产品。这些产品部分尚处初期，且评价重点关注国家层面的结果，故未就这些产品的使用或实施收集全面的信息。评价侧重于分析这些产品的相关性以及主题领域中对战略计划 3 相关工作的潜在贡献。评价小组审查的产品和服务示意性清单详见下文：

- 《2015 年粮食和农业状况》—粮农组织旗舰出版物之一—重点关注社会保护（粮农组织，2015）²⁰。
- 农村发展信息基础。这项全球产品旨在改善农村地区收入和相关生计分析信息的可供性²¹。
- 关于农村体面就业的指导材料、远程学习课程²²和工具包²³，包括在线政策数据库²⁴和工具箱²⁵：这是一套材料汇编，帮助从业人员在计划设计和监测中体现农村体面就业，包括关于预防农业中使用童工的手册，以及预防渔业和农业中使用童工的指南²⁶。
- 关于全民社会保护和拓展社会保护覆盖面以便纳入农村贫困人口的全球倡议：这是粮农组织与其战略伙伴世行/劳工组织及社会保护机构间合作理事会（SPIAC-B）共同发起的宣传举措，旨在支持拓展社会保护覆盖面，纳入农村贫困人口²⁷。
- 支持社会保护工作的指导材料、论文及方法学工具²⁸。

II.3 未来的方向

29. 2016 年 12 月，粮农组织提出了经修订的《战略框架》及《2018—21 年中期计划》大纲（粮农组织，2016b），其中对于包含 4 项（而非当前的 3 项）组织成果的战略计划 3 给出了新的描述。

- 向农村贫困人口及其相关组织赋权，支持他们获取生产性资源和服务以及进入市场（3.1）；

²⁰ <http://www.fao.org/3/a-i4910e.pdf>

²¹ <http://www.fao.org/3/a-at887e.pdf>

²² 已开发了相关领域的远程学习课程，包括消除农业中的童工，以及推动农村地区的生产性就业和体面工作。

²³ <http://www.fao.org/rural-employment/resources/publications/en/>

²⁴ <http://www.fao.org/rural-employment/policies/en/>

²⁵ <http://www.fao.org/rural-employment/toolbox/en/>

²⁶ <http://www.fao.org/rural-employment/resources/publications/en/>

²⁷ SPIAC-B 网站上可查询到 50 多份相关的粮农组织出版物：<http://www.oit.org/newyork/issues-at-work/social-protection/social-protection-inter-agency-cooperation-board>

²⁸ 如，与国际发展研究所和战略计划 5 共同编制的《关于人道主义、脆弱和长期危机背景下社会保护的立场文件》；指导材料：行动框架：《加强社会保护与农业及诊断工具的一致性》；《关于长期危机背景下社会保护的指导说明》；《萨赫勒地区的社会保护和抵御能力：粮农组织方法》；《渔民社会保护获取和覆盖状况诊断性研究》；及“从保护到生产”方法学工具等。

- 增加农村贫困人口获取生产性就业和体面工作机会的途径，特别是青年和妇女（3.2）；
- 拓宽农村贫困人口进入社会保护体系的途径（3.3）；
- 强化设计、实施和评价注重性别平等的多部门政策、战略和计划的能力，促进实现可持续发展目标 1（3.4）。

30. 《中期计划》提出，“粮农组织对减轻农村贫困的贡献将着眼于支持国家和区域层面针对生计问题不同维度的广泛、多部门扶贫政策和战略。这需要扩大粮农组织的合作对象范围，而不再限于农业部等传统合作伙伴，并努力把粮农组织的技术工作纳入国家层面农村减贫政策进程”。贫困具有多个维度，因此需要增设一个新的成果（3.4），支持采用多部门方法加以应对。《中期计划》及其他全组织文件²⁹还特别强调，粮农组织在支持各国实现可持续发展目标方面具有得天独厚的优势，目前正在启动包含一整套可持续发展目标具体目标和指标的监测系统修订版。除重组结果框架外，粮农组织还提出了一套变革理论，旨在以包容性结构转型和增长为着眼点推动农村减贫（插文 2）。

插文 2. 支持实现农村减贫目标的战略计划 3 变革理论（2018 - 21）

鉴于存在多条减贫途径和多种制约因素，有必要制定广泛的多部门减贫方法，并实行差异化战略，才能有效减少农村贫困，消除移徙的根源。这套政策将会推动包容性结构转型和增长，支持贫困人口积极参与经济活动并真正从中受益。全面的方法将涵盖以下重点维度：

- 在地区、国家及区域层面上采纳和实施一整套综合全面的农村减贫政策和战略，目标是减少贫困，实现机会均等。
- 应对农村贫困农业家庭面临的结构性限制，包括逐步加强他们对自然资源和其他资产的获取和控制；培育风险管理能力；提高生产率和盈利率，加强自然资源可持续管理；以及建立起小规模农业家庭与市场 and 粮食系统的联系。
- 为农业领域和/或农村非农经济贫困人口创造体面的非农就业机会，包括促进农村创业，以及培育所需的职业技能。
- 建立并拓展社会保护制度。
- 建设农村基础设施，特别是能源、交通、水利和卫生设施。
- 培育人力资本，特别是获取卫生和教育等基本社会服务，以及职业技能和组织能力。
- 加强农村减贫相关的农村制度和对话：提高地方政府、机构和各个组织在规划和实施发展政策以及参与政策决策方面的能力。
- 建立贫困人口赋权机制，加强他们的政治参与，丰富他们的知识；贫困人口的权利保护对于确保他们在发展进程中受益至关重要。

来源：（粮农组织，2016b）p. 32

31. 评价小组在分析中考虑了 2018—21 年战略计划 3 变革理论的制定，以及基于可持续发展目标的监测框架。

²⁹ 粮农组织与 17 项可持续发展目标。可见 <http://www.fao.org/3/a-i4997e.pdf>

III. 战略计划 3 的评估

32. 评价的主要结论整理如下，按评价问题分组。

III.1 战略相关性：粮农组织在修订后《战略框架》下推行的农村减贫方法是否得当？

结论 1：战略计划 3 的方法较为相关，总体干预逻辑比较完整。战略计划 3 的方法根据“包容性农村转型”的理念不断演变和调整。这种演变反映了对于农村减贫领域主要挑战以及新出现主题的充分考虑。这些修订加强了粮农组织在农村减贫方面的比较优势，使得粮农组织可在社会保护和农村体面就业等非传统领域内为成员国提供更加有的放矢的支持。

III.1.1 所选农村减贫方法的理由

33. 战略计划 3 支持多部门政策分析和设计，尤其是在获取和赋权、农村体面就业及社会保护领域，因而会加强粮农组织在农村减贫方面的比较优势。变革理论（插文 2）旨在推广多部门减贫方法，同时还要基于“农村转型”的理念实施差异化战略。这里面的核心思想是：农村家庭生产潜力以及投资农业和其他部门的能力各异，因此农村减贫也要提供多种路径。基于这些特点，可以规划多条减贫路径，如促进农业集约化或多元化发展；将农业与其他补充性工资收入结合起来；或退出农业部门，寻找其他就业机会或自营职业，同时还要建设适当的安全网。多项权威性农村转型研究的结果都佐证了这种方法。³⁰³¹部分国家通过分析和实施多条路径已经取得了显著的减贫成绩（见插文 3）。

插文 3. 补充性工资收入对农村减贫的重要意义

1990 年以来，孟加拉在削减贫困以及应对粮食不安全和营养不良问题方面取得了令人瞩目的成绩。随着经济发展，贫困和饥饿问题逐步缓解。每天生活费用不到 1.25 美元的人口比例由 1992 年的 72% 下降到 2005 年的 50% 左右，2010 年进一步下降为 43%。此种下降背后有多方面原因，包括农业日间劳动力实际工资大幅提高，纺织业劳动力需求扩增（主要是女性），汇款，卫生设施得以改进且可及性提高，女性受教育水平提高，以及女性能够更好地获取资产。前两项因素增加了家庭收入，最贫困家庭也因而增加了粮食消费；第三项及其他因素导致粮食得到更好的利用，降低了儿童和成人营养不良比率。尽管取得了这些成绩，但未来仍面临着严峻的挑战。下一步的任务是巩固成绩并推广实施，最终目标是在中期根除饥饿。

来源：《2014 - 2018 年孟加拉国别规划框架》³²

³⁰ 亚洲开发银行 363 号经济序列论文，《农业重要吗？》；农发基金，2016 年农村贫困报告。

³¹ 《粮农组织关于农村转型的工作文件》（2016 年 9 月）。可见 <http://www.fao.org/3/a-bp128e.pdf>

³² 《2014 - 2018 年孟加拉国别规划框架》。可见 <http://www.fao.org/3/a-i4236e.pdf>

34. 评价小组注意到，走访的各国均已制定了相关公共政策，着眼于农村贫困人口获取和赋权、社会保护及就业的相关问题；但粮农组织以及来自农村和农业部门的传统伙伴并未全面参与政策实施。某些国家出台了政策，但并未充分考虑农业和农村的背景，或国家对政策实施重视不够。因此，战略计划3对这些问题的关注被认为非常恰当，目的是提高对这些主题重要性的认识，最终推动多部门合力应对农村贫困问题。

III.2 计划设计：粮农组织的干预和交付机制是否充分？

III.2.1 干预逻辑

结论 2：运用粮农组织长期积累的實力，战略计划3在加强和确保公平获取、农村体面就业及社会保护方面开展的工作在多种背景下都展现了适当性。尽管如此，还是要指出并非所有的干预措施都采用了多部门方法。

35. 评价发现：战略计划3在很多情况下能够充分发挥粮农组织的传统优势—丰富的领域知识以及在农业部门建立的机构关系和实地网络，并运用这些优势推动农村就业和/或社会保护。部分工具和倡议（见表1）的设计（修订）就着眼于推动战略计划3的“转型议程”，旨在实现国家层面上的可持续变革，相关工作通常与其他发展行动方合作开展。这些工具和倡议包括农村青年就业工作，社会保护领域的实证收集（通过“从生产到保护”项目），脆弱群体赋权的制度建设（通过森林和农场基金等途径），以及农业和社会保护³³、社会保护、童工及生计支持³⁴等领域的多项跨部门举措。

36. 尽管承载干预逻辑的项目内容（即，获取和赋权、农村体面就业及社会保护）在设计时就考虑要在计划阶段就建立此种联系和协同增效，但国家层面上实施多部门减贫方法的机会却十分有限。粮农组织的减贫计划尚处初期，因而在建立知识基础、展示成果和推广新主题方面投入了大量的精力。新的结果框架（2016年12月）增设了第四项成果，更加注重加强性别平等型多部门政策设计的能力。评价认为，这项关注是强化多部门计划设计的重要推动因素，特别是在国家层面上。

III.2.2 区域倡议

结论 3：各项区域倡议在将《战略框架》的干预逻辑转化为扎实可行的战略计划3相关举措方面取得的成绩各不相同。区域倡议提供了灵活、创新的支持，推动与区域伙伴开展合作，并对战略计划3的理念进行实地检验，但在为各国提供因地制宜的多部门支持方面略显局限。

³³ 如，马拉维的“社会现金转移计划”和“农场投入补贴计划”。可见：<http://www.fao.org/3/a-i6810e.pdf>

³⁴ 如黎巴嫩和塞内加尔。

37. 各区域情况不一，但在战略计划 3 领域内却面临着一些共性的挑战：财富、阶层及性别不平等；土地获取问题；农村贫困率高，等等。部分区域还面临着失业、冲突和移徙等特殊问题，对农村发展形成制约。因此，区域倡议有机会成为补充性的交付机制，对国家层面的工作予以支持和补充。拉丁美洲、欧洲及中亚以及近东区域的三项区域倡议在设计中考虑了小农和家庭农民的需求和挑战以及推行包容性方法的主要对象人群，共计涵盖了 29 个国家。这些倡议的设计高度契合粮农组织区域会议提出的优先重点以及修订后《战略框架》中的核心关注领域。

38. 评价发现很多国家都高度认可这些区域倡议。在某些区域，区域倡议支持各国将“战略目标”的想法转化为切实可行的区域及国家政策举措，因而政府对区域倡议的认可度更高。例如在拉丁美洲，区域倡议推动制定了拉美共同体《粮食和营养安全及到 2025 年消除饥饿计划》（见下文插文 5）³⁵，成立了“反饥饿议会阵线”³⁶，并为公共政策的制定和法律框架的建立提供了支持³⁷。另外，区域倡议还成为了重要平台，用于推动最佳做法的交流，并就重要的粮农组织工具和理念形成共同理解，如《土地权属自愿准则》（特别是在欧洲及中亚，也包括在非洲及拉丁美洲）以及近东及北非区域的小规模农民分类。

插文 5. 拉美共同体粮食和营养安全以及到 2025 年消除饥饿计划

粮农组织支持制定了拉美共同体 2025 年计划，并将其成功塑造成可推动实现战略目标 3 相关成果的框架和机制。计划包括了三条与战略目标 3 相关的行动主线。第一条主线着眼于有条件现金转移计划，旨在实现对贫困人口、极端贫困人口和最脆弱人群的全面覆盖，鼓励南南合作，推动有条件现金转移领域的经验交流。很多利益相关方认为，支持建立此种联系可让粮农组织更加有力地推动成果 3.3 的实现，初步活动可包括能力建设、意识提高、政策宣传及南南合作。国家层面上对于此项工作的采纳程度不一，但力推“毕业”计划的政府对此项工作给予了总体积极评价。第二条主线是劳动力市场，包括促进农村青年就业，以及加强高等教育层面的培训和农业教育。在此之前，粮农组织的工作更多地侧重于围绕农村青年就业和移徙开发知识产品，设立区域项目。

最后，第三条行动主线涵盖了旨在支持家庭农业的所有政策和计划，包括融资、保险、农村推广、推广组织（合作社）、市场进入、战略性投入品的获取（优质种子、肥料等），技术创新。这条行动主线还突出强调了面向家庭农民的培训和持续推广服务。这条行动主线与成果 3.1 密切相关；由于已明确提出粮农组织是这项成果的牵头机构，因而这条行动主线在区域和国家层面上的内化更加顺畅。在评价小组审查的拉丁美洲区域和国家项目中，多数与战略目标 3 直接相关的项目都属于这个类别。

来源：评价小组基于战略计划 3 数据和实地确证的整理。

³⁵ <http://parlamentarioscontraelhambre.org>

³⁶ <http://parlamentarioscontraelhambre.org>

³⁷ 粮农组织对拉美共同体各项举措提供支持（包括通过南南合作及议会阵线），推动 33 个国家制定了家庭农业和农村发展行动计划。

39. 另一方面，部分受访人员表示，区域倡议对于试点实施新主题（体面就业和社会保护）工具不够重视，而这些新主题恰恰最需要在实地层面开展意识提高和概念测试工作。另外，区域倡议囿于区域考虑，并不总能吻合国家需求，因而在支持“国家”议程方面的效果不甚理想。正因为如此，尽管在亚洲和非洲实行区域倡议有一定的理由（基于农村贫困水平或区域承诺），但在这些区域，战略计划 3 相关区域举措的缺失对计划执行产生的影响可能不及国家层面对战略计划 3 各项主题兴趣和需求的影响。因而，尽管区域倡议已经取得了扎实的收效并在开展“区域化”工作方面尤为适当，但相对于着眼解决迫切的国家特定问题（如，非洲青年就业，面向土著人群的包容性社会保护计划等）的多国项目来说，区域倡议并不总能体现出明显的优势。

III.2.3 国别规划框架

结论 4：国家办事处已着手融合战略计划 3 的各项内容，支撑战略计划 3 的国别计划数量不断增多；但有时对战略计划 3 的理解和报告尚显不足。

40. 自 2014 年起，社会保护和农村体面就业这两项新主题领域内的国家层面活动显著增多，现已覆盖了 30 多个国家。同时，国别规划框架对战略计划 3 新主题的涵盖也稳步增多。仅在 2016 年，社会保护就被 11 个国家作为重点领域或产出纳入框架。新工作领域的快速扩展凸显了成绩，但在走访的部分国家中，这种趋势也带来了排列先后顺序以及计划和项目设计质量方面的问题。在走访的国家中，多数国别规划框架都与战略计划 3 相关成果和产出建立了直接的联系。涵盖内容主要是围绕着成果 1，这一点无可厚非，因为成果 1 是粮农组织的传统领域，也是粮农组织主要对口伙伴（农业部）的直接重点。另外还注意到，标记错误往往会导致战略计划 3 相关结果的漏报，标记其他战略目标的多个项目对农村减贫也做出了有益贡献。如在肯尼亚，尽管与战略计划 3 直接相关的只有一个青年就业项目，但还有几个项目³⁸是着眼于妇女和青年的生计及收入增加。几乎在评价小组走访的所有国家中都存在此类问题。

III.2.4 战略计划 3 中计划和项目的设计

结论 5：粮农组织将性别平等和体面就业等战略计划 3 相关内容确定为需要考虑的重要维度，以及加强对计划和项目设计的引导。尽管如此，计划和项目设计中的贫困分析仍然不够，特别是由于基础信息和分列数据缺失而无法开展分析。

41. 配合《战略框架》的推行，粮农组织加强了计划和项目的制定及筛选工作。具体措施包括在粮农组织推行环境和社会管理准则³⁹（2015 年 3 月），更新粮农组织项目周期指导（2015 年 8 月），以及相关战略计划管理团队对项目建议开展系统审查。体面工作（EES7）和性别平等（EES8）作为社会标准纳入了粮农组织准则，在项目周期中要予以考虑。

³⁸ 在农发基金总值 5 000 万美元的“肯尼亚谷物强化项目”中，粮农组织通过一个金额为 200 万美元的项目提供技术援助，旨在解决资金获取、工作负荷和工资以及童工等问题，但该项目并未标记战略计划 3。

³⁹ <http://www.fao.org/3/a-i4413e.pdf>

42. 战略计划 3 特别重视被排除在外和被边缘化的群体以及多条脱贫路径，因此对农村贫困开展翔实的分析是有效设计计划和项目的前提。在评价小组审查的国别规划框架及标记战略计划 3 的项目中，此类分析通常不够深入且/或只基于有限的信息开展。粮农组织国家办事处并不总能通过贫困分析引导项目干预，尽管在某些文件中单独区分了着眼于“脆弱人群”的干预活动⁴⁰。评价小组审查了部分于 2015 年 5 月至 2016 年 12 月间获批的战略计划 3 项目，发现只有 58% 的项目开展了某种形式的贫困分析。

43. 由于开展的有限，因而无法回答战略计划 3 的干预活动是否有效锁定了极端贫困人群。另外，基准数据的缺失也制约了对具体结果进行有效监测，如获取范围、覆盖面和生计机会的拓展，而这恰恰是战略计划 3 的一项主要目标。需要指出的是，这项挑战不仅影响着粮农组织，同时也制约着包括农发基金在内的多个重点伙伴。

《2016 年农发基金业务活动成果及影响年度报告》表示，2015 年开展的评价“发现设计阶段开展的贫困分析未能充分体现不同农村贫困群体之间的差异。因此，项目活动往往不能覆盖所有目标受益人，特别是最难触及的最贫困人群及其他边缘化人群。”⁴¹

44. 开展贫困分析的主要挑战是农村地区常常缺乏就业、社会保护、权属问题等方面分年龄、分性别的数据。在战略计划 3 中，粮农组织围绕重要举措与农发基金及世界银行合作，共同开发农村生计信息系统，支持基于证据的政策制定，在规划过程中更加有效地锁定农村贫困和边缘人群，以及监测可持续发展目标下关于小农收入的指标（2.3.1 和 2.3.2）。农村生计信息系统现已收集了 30—40 个国家的数据，计划在 3 年内将覆盖国家扩大到 100 个。希望在推广实施后（2017 年底），该系统能与其他粮农组织及合作伙伴工具和文书一并用于改进多部门分析、计划设计和结果监测。

III.2.5 农村减贫工作主流化

结论 6：粮农组织在将战略计划 3 所选主题纳入主要工作进程方面可谓齐心协力；但具体实施方面仍然存在缺口。可持续发展目标为加强全组织的农村贫困相关规划工作提供了契机。

45. 战略计划 3 的部分内容纳入全组织主流活动方面有些范例可资借鉴。其中农村体面就业方面的进展最为突出，粮农组织因而被认定为除劳工组织外在有效推动生产性就业和体面工作⁴²以及性别问题主流化方面进展最快的联合国机构。渔业⁴³及植物

⁴⁰ 《2013—2015 年赞比亚国别规划框架》中的 4 项成果提出要通过改进资源管理（成果 3）以及提高农业部门与商业部门合作的能力（成果 2）让受益人摆脱最脆弱状况（通过成果 4 确定目标人群）。

⁴¹ <https://www.ifad.org/documents/10180/569bcea7-a84a-4d38-867f-89b3bb98e0e4>

⁴² 《对联合国系统各组织将充分的生产性就业与体面工作纳入主流情况的评价》（2015）。可见：

https://www.unju.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2015_1_English.pdf

⁴³ 具体例子包括：提高渔委对体面工作原则的认识并鼓励渔委通过这些原则；渔业中的人权—印尼；地中海、柬埔寨及泰国渔业部门的社会保护；将童工及更宽泛的体面工作关切纳入《保障可持续小规模渔业自愿准则》，可见：<http://www.fao.org/3/a-i4356e.pdf>

保护⁴⁴等技术领域内都开展了体面就业和社会保护工作。此外，战略计划 3 内部⁴⁵以及与包括战略计划 5（关于冲击响应型社会保护、气候变化、移徙和抵御能力⁴⁶）、战略计划 1（关于营养敏感型社会保护以及社会保护、粮食安全和营养之间的联系）和战略计划 4（关于包容性价值链）在内的其他战略计划之间也启动了联合工作。粮农组织开发了特定的工具，旨在为将童工关切和农村体面就业其他维度纳入工作进程的各项计划提供支持⁴⁷。另外，粮农组织还可运用粮农组织投资中心与国际金融组织和各国政府建立的机构关系，将战略计划 3 重点工作纳入国家投资计划和项目并付诸实施。

46. 《战略框架》与可持续发展目标之间已经建立了强有力的联系，因而按计划推行一个基于可持续发展目标具体目标和指标的新监测框架是将贫困内容进一步纳入粮农组织工作的契机，如对应特定的可持续发展目标描述战略计划 3 及其他战略计划的结果链（见下文举例）。

插文 6. 战略计划 3 与可持续发展目标

可持续发展目标以及各项指标为各发展机构提供了统一的框架和语言，可指导他们根据各自的使命和权能做出相应贡献。例如，从战略计划 3 的视角来看，可持续发展目标 1 消除一切形式的贫困（每人每天生活费用不足 1.90 美元，按购买力平价计算）可转化为消除农村地区的极端贫困。提高小农和小规模生产者的劳动力并增加收入，以及建立社会保护安全网已经分别列入可持续发展目标 1 和 2 的具体目标。目标 8.5 “到 2030 年时，所有男女，包括青年和残疾人都有充分的生产性就业，有体面工作，并做到同工同酬”也确立了“按不同年龄、性别及残疾状况划分的农村人口失业率”子目标，为平等获取、妇女赋权和青年就业等倡议奠定了基础。同样，具体目标 8b.1 “社会保护及就业计划政府支出总额占国家预算和 GDP 百分比”可落实为努力推广有益于农村地区的社会保护和就业计划。另外，青年发展和性别平等也是 2030 年议程中各方商定的跨领域问题（可持续发展目标 5）。关于消除童工和强迫劳动的具体目标 8.7 也可在农业部门有所体现。

来源：评价小组基于可持续发展目标和战略计划 3 的数据整理

III.2.6 权力下放办事处的能力

结论 7：粮农组织开发制定了多个旨在提高认识、支持计划实施的学习产品和计划。但权力下放办事处在“内化”战略计划 3 主题工作以及落实后续行动方面的技能和能力较为有限，需要加强，以便能够有效参与战略计划 3 的各项干预活动并完善规划过程。

⁴⁴ 具体例子包括在马拉维、尼日尔、马里和柬埔寨防护儿童受到农药伤害，以及将童工关切纳入粮农组织/世卫组织《国际农药管理行为守则》。

⁴⁵ 在近东及北非区域倡议的支持下，战略计划 3 中的社会保护和体面就业团队已在黎巴嫩开展了童工和社会保护方面的工作。他们围绕赞比亚和马里将农村农民纳入社会保护系统编写了文件，提出了拓展社会保护覆盖面的多种方案，包括体面工作。

⁴⁶ 如世界人道主义峰会关于社会保护的立场文件（<http://www.fao.org/3/a-i5656e.pdf>）以及粮安委行动框架中长期危机背景下的社会保护准则（<http://www.fao.org/resilience/resources/resources-detail/en/c/461427/>）

⁴⁷ 如《农业领域童工问题监测和评价手册》，支持测量农业和粮食安全计划对农业领域童工问题的影响，可见：<http://www.fao.org/3/a-i4630e.pdf> 以及关于“将体面就业纳入农业发展战略规划”的指导材料，可见：<http://www.fao.org/3/a-i5471e.pdf>

47. 战略计划 3 已经认识到权力下放办事处职工能力建设需要。已同劳工组织、儿基会和其他组织共同开发了多项学习课程和产品，旨在加强对战略计划 3 实施活动的支持。评价发现国家层面对战略计划 3 各主题领域工作的理解程度深浅不一。总的来看，工作能力主要集中在获取和赋权相关方面。这通常是因为在总部、区域或分区域层面，除了长期积累的技术专长外，还有项目职工参与。国家办事处常常缺乏社会保护和农村体面就业方面的专长，给国家办事处职工与这些领域的对口部门开展合作带来了挑战。

48. 各个项目处于不同阶段—酝酿、制定和实施，且项目之间存在时间差，因此需要利用现有的技术资源库（包括短期实地专家）来支持某些国家确定活动方案，帮助其他国家开展具体活动。也可以借助正在开展相关工作的国家力量，组建主题小组，支持其他的项目和计划活动。该方法可能是为旗舰国家提供支持/开展能力建设的最可行途径，特别是对新主题来说；也有利于围绕相关主题集中打造专业力量。但从中期来看，围绕各项战略计划还需要制定更为宽泛的能力开发战略，让国家层面的主要行动方拥有充分的能力，就战略计划 3 的各个主题开展计划设计和协调工作。

III.3 沟通联络：对干预逻辑是否形成了统一认识？

结论 8：粮农组织已经明确了自身的比较优势，确立了推广战略计划 3 方法的各种工具；但对粮农组织的比较优势还要做出更为细致的区分，并更加有效地向内部和外部利益相关方宣传这些优势。

49. 如表 1 所示，粮农组织已经提出了明确的工作领域，以及通过推行战略计划 3 方法可为农村减贫作出的贡献。在国家层面上，评价发现各利益相关方对战略计划 3 方法的理解程度深浅不一，包括体面就业和社会保护两个新主题。粮农组织职工与政府对口单位对于粮农组织在获取和赋权方面的传统优势认知度较高；但在农村体面就业或社会保护方面并不总是如此，部分利益相关方（特别是国家对口单位及权力下放层面上的捐赠方）大都不清楚战略计划 3 的工作领域和工具。

50. 在某些国家，传统的政府伙伴并未将农村减贫、农村体面就业及社会保护理念视作粮农组织的核心领域。另外对粮农组织比较优势的理解也不够，特别是在农村体面就业和社会保护方面；粮农组织与其他在这些领域历史更久的机构相比能够做出哪些独特的贡献也不甚明朗。粮农组织的干预行动主要体现在政策领域，历史较短；这些干预的性质也给转型带来了诸多困难。国家办事处在有效宣传并参与这些主题方面面临的挑战也加剧了这个缺口的形成。

51. 关于战略计划 3 各项主题在农村减贫方面的逻辑，部分国家受访者表示减贫是/应当是所有战略计划的目标，而非战略计划 3 的目标。还有些受访者将战略计划 3 理解为各项战略计划中所有针对农村减贫的干预活动的汇总，这样其他战略计划在其干预活动中就不需要特别优先考虑“减贫”内容。此类印象并不普遍，但也反映

出宣传沟通方面面临的挑战，包括宣传战略计划3的逻辑和计划内容，以及战略计划3与其他战略计划的联系。

III.4 伙伴关系：粮农组织是否充分运用了伙伴关系？

结论 9：粮农组织在战略计划3主题领域内建立了多个有益的伙伴关系。目前已明确有多个问题和挑战需要在可持续发展目标框架下采取优先行动。随着这些问题和挑战的重要性不断提升，部分伙伴关系也将有潜力深入发展。

52. 粮农组织在战略计划3计划及项目的设计和 implementation 方面与多个不同伙伴开展合作，包括政府对口单位、民间社会（包括小农户和小规模粮食生产者组织及合作社）、私营部门、捐赠方、科研机构及联合国姊妹机构。对战略计划3标记项目的审查表明，几乎所有的干预活动都是在去年启动，其中一半是同上述伙伴合作设计（特别是政府对口单位、民间社会及联合国机构）。

53. 评价指出，粮农组织在社会保护和农村体面就业领域的作用得到越来越多的认可，在推动脆弱人群获取和赋权方面的长期作用也得到承认。在某些国家，粮农组织努力拓展同各类非传统伙伴的对话，包括劳动部、社会事务部和财政部，进而成为战略计划3各个主题领域内的重要行动方。这些成绩具体体现为粮农组织参与了多个区域（如在拉美共同体、西非国家经济共同体和非盟层面上）和国家的政策辩论，参加了多个国家机构间主题工作组，并参与了多项与其他联合国机构开展的联合计划，特别是劳工组织、妇女署、儿基会、农发基金及粮食署，另外还参与实施了多项联合活动。近年来，粮农组织还加大工作力度，与代表农民和其他脆弱人群的民间社会组织开展战略合作。下文给出了此类合作的一些范例：

- 获取和赋权举措：粮农组织与联合国及其他发展伙伴合作历史悠久。具体来看，粮农组织与联合国妇女署、农发基金及粮食计划署推出了农村妇女经济赋权联合计划⁴⁸，为农发基金和其他联合国机构开展的多个项目提供支持。最近，粮农组织加入了与世界银行和农发基金共同建立的全球伙伴关系，旨在填补农村生计数据和统计方面的巨大空白（即农村生计信息系统）。
- 农村体面就业：粮农组织参与了多项全球倡议（全球移徙小组，青年体面就业全球倡议，联合国青年发展机构间网络），并与重点伙伴启动了重要的支撑伙伴关系，特别是劳工组织、农发基金，以及非洲发展新伙伴关系及非洲发展银行等区域机构。这些活动目前仅限于非洲及加勒比地区，但未来有潜力在其他区域也不断壮大。
- 社会保护：粮农组织围绕“从保护到生产”倡议同儿基会建立了强有力的伙伴关系，另外还通过“非洲采购促发展”及其他举措与粮食署开展长期合作⁴⁹。粮农组织还与世界银行、劳工组织及食品政策研究所等伙伴开展合作。

⁴⁸ 粮农组织与联合国妇女署合力制定了一项关于“加快农村妇女经济赋权进展”的联合计划，并与农发基金和粮食署在埃塞俄比亚、危地马拉、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、尼泊尔、尼日尔和卢旺达共同实施了这一计划。

⁴⁹ 另外，在赞比亚的“本地学校供膳计划”和“营养敏感型社会保护计划”以及莱索托的社会保护工作中，粮农组织也与粮食署开展密切合作。

- 与民间社会和生产者组织的合作：粮农组织积极接洽民间社会，包括合作社及生产者组织，为小规模农业生产者及青年和妇女等边缘化人群提供支持。粮农组织正式确立了与印度“自我就业妇女协会”⁵⁰和“**We Effect** 组织”⁵¹的合作关系，通过着眼于农村妇女和青年赋权的本地举措促进农村发展和减贫。

54. 在区域层面上，得益于各项区域倡议以及与战略计划 3 相关的各项国内计划，各个区域进程和行动方越来越多地认识到并肯定粮农组织的工作及价值创造，如拉丁美洲的拉丁美洲及加勒比共同体；非洲的非洲联盟及非洲发展银行；以及北非的阿拉伯马格里布联盟。与农发基金、劳工组织和儿基会建立的伙伴关系是战略计划 3 中的旗舰关系（见插文 7）。

插文 7. 同劳工组织、农发基金及儿基会建立的战略伙伴关系

劳工组织是粮农组织在农村体面就业领域的主要合作伙伴。两个机构建立了宽泛的伙伴关系，双方在总部和实地层面均对这种伙伴关系给予了积极的评价。两个组织共同实施了多项联合计划，特别是在非洲—赞比亚、马拉维、坦桑尼亚和尼日利亚等。在区域层面上，非洲发展新伙伴关系—劳工组织—粮农组织伙伴关系与《非洲农业综合发展计划》建立关联，是汇集各自领域专长通力开展合作的典范。两个机构已签署谅解备忘录，在此基础上将继续开展合作，共同创造知识产品，编制指导材料和出版物⁵²。劳工组织和粮农组织也是多个重要的全球性网络及平台的成员，主要包括“联合国性别平等与妇女赋权全系统行动计划”—青年计划，青年体面就业全球倡议，以及青年发展机构间网络等。评价小组访问的劳工组织职工将粮农组织视作强有力的伙伴，是针对新群体（农民/青年组织、合作社等）开展工作的适当切入点。

农发基金一直以来也是粮农组织计划的可靠伙伴和资源提供方，特别是在“获取和赋权”以及“农村体面就业”领域。农发基金 2011 年制定的“投资未来”政策正是根植于对“农业老龄化”与农村地区青年失业率高企同步并行问题的认识。相应地，农发基金已开始支持相关的政府干预，在农业中优先考虑青年就业，以便能够“供养未来”；另外还支持开发新的全球性产品，为此类活动提供支撑。粮农组织与农发基金和劳工组织共同开展了一项关于推动农村地区青年人获得体面和生产性就业的研究。另外还与世行共同建立了“农村生计信息系统”，并开始在多个实地项目中进行合作，如拉丁美洲的加勒比青年项目及区域农村发展培训计划，以及与妇女署和粮食署共同开展的联合国农村妇女经济赋权联合计划。

儿基会是“社会保护”领域的主要合作伙伴。两个机构在撒哈拉以南非洲共同开展了国家现金转移计划影响评价，在国家层面上共同开展了政策工作，并共同参与全球性的主题工作网络。这种合作提升了粮农组织在全球和国家层面上的影响；另外通过与儿基会国家办事处合作，也填补了部分国家层面的能力缺口。

55. 在国家层面上，粮农组织的工作得到政府对口部门的广泛认可。随着国际援助逐步调减，联合国机构将面临更多的竞争。在这方面，多个机构的受访者都强调

⁵⁰ <http://www.fao.org/news/story/en/item/433019/icode/>

⁵¹ <http://www.fao.org/partnerships/cooperatives/news/news-article/en/c/327687/>

⁵² http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---jur/documents/genericdocument/wcms_434511.pdf

要更加广泛地宣传粮农组织在社会保护领域的独特作用，特别是要与粮食署的定位进行区分；另外，整个联合国系统也要加强知识共享和协调。当然，各个层面上都要进一步开展工作，确保更加充分地运用伙伴关系；但另一方面，权力下放办事处可以积极从各部委（农业部之外）了解减贫方面的需求，找出意识提高活动中可以重点针对的潜在合作伙伴（包括国际金融机构以及来自私营部门的非传统捐赠方）。

III.4.1 资源筹集

结论 10：粮农组织已经明确提出自身的价值创造定位，但在资源筹集方面仍面临着总体挑战，特别是在社会保护和农村体面就业方面。

56. 传统工作领域的捐赠方支持前景相对看好，但新主题领域的捐赠方支持却一直在低位徘徊。农村体面就业方面状况有所改善，这主要是因为青年就业问题受到越来越多的关注且亟待解决。但即便在这一领域中，资源筹集也是困难重重。粮农组织在新领域资源筹集进展不顺的部分原因包括：对捐赠方的机构切入点选取不当，以及对战略计划 3 的主题缺乏协调一致的外延战略。部分捐赠方的观点也印证了这些原因，他们认为粮农组织在农村贫困议程内并不是重要的行动方。

57. 粮农组织可针对南南合作探索更多的机会，特别是在亚洲及太平洋区域。粮农组织在拉丁美洲及加勒比区域已实施了多项支持战略计划 3 的此类计划，如巴西供资的“拉丁美洲零饥饿计划”以及墨西哥供资的“中美洲饥饿问题”倡议，并一直与民间社会、合作社和其他非国家行动方一道推动南南合作。这些计划的影响也扩大到其他区域，如在多个国家执行的“非洲采购促发展”项目就借鉴了巴西“本地学校供膳计划”的经验，在非洲支持开展标记战略计划 3 的相关工作。

III.5 成效及可持续性：战略计划 3 的战略已经显现结果了吗？这些结果是否可以持续？

结论 11：战略计划 3 推动扩大了粮农组织在农村减贫相关领域的影响和成果，现正着手推进重要的政策变革；但战略计划 3 理论在国别规划的本地化干预中应用有限，因而可持续进展受到影响。

58. 战略计划 3 在较短时间内就已经开始显现粮农组织在传统重点之外领域的影响。有证据表明，粮农组织在很多方面成效突出，包括针对贫困问题采取多学科响应措施，与新的政府对口单位（劳动部、社会发展部等）建立联系，以及通过参与这些领域的工作展示粮农组织在促进农村减贫方面的潜力。战略计划 3 在危地马拉、马拉维、尼日利亚、塞内加尔、赞比亚和莱索托实施的干预活动成为这方面的主要实例（见表 2）。

表 2. 战略计划 3 在特定主题领域里做出的贡献

主题	部分举例	说明
获取和赋权	农村制度建设（危地马拉） 土地权属良好治理（马拉维）	<ul style="list-style-type: none"> 森林和农场基金计划在危地马拉支持制定了 Probosque 法令，规定未来 30 年中要从国家预算中拨出 1% 用以支持森林生产者。据测算，150 万个家庭的 750 万人口将因此受益，其中 30% 为女性。 在马拉维，粮农组织以《自愿准则》为切入点积极开展宣传工作，推动政策对话。政府推出了新的土地法案，实施后将让数百万农村居民获得赋权。
青年就业	尼日利亚，塞内加尔	<ul style="list-style-type: none"> 粮农组织支持政府针对农业领域的青年就业问题制定实施国家计划，可能会在尼日利亚和塞内加尔分别创造 750,000 个和 100,000 个就业机会。
社会保护	赞比亚，莱索托，马拉维	<ul style="list-style-type: none"> 粮农组织努力改进社会保护计划、政策、投资方案及预算分配的设计，确保农业与社会保护领域相辅相成、协同增效。在这方面做出的贡献得到了认可。

来源：评价小组基于战略计划 3 数据和实地确证的整理。

59. 粮农组织国家职工（特别是常驻代表）表示，战略计划 3 若要扩大成效就得扎扎实实地做事情，将成果体现在项目和研究中，帮助解决国家层面上的具体挑战，避免采用小规模试点模式。评价小组注意到，战略计划 3 下的部分举措在国际劳工标准、童工、农村妇女经济赋权和社会保护等主题中将试点项目和研究作为切入点。部分项目（如“从保护到生产”）的设计明确体现了变革理论。但并非所有的项目在设计时都考虑了经验借鉴和日后推广，也因此出现了后续乏力、能力下降等问题。

60. 评价小组注意到，战略计划 3 已经采纳了重点更加突出的方法，在社会保护领域尤为如此。在这方面，战略计划 3 可在已经显现出具体成绩和发展前景的国家加大工作力度，巩固业已取得的成绩。粮农组织可在数量有限的国家开展重点突出的工作，证明这种方法的有效性；这种模式可以选取不同的基础标准，如不平等状况；极端贫困率；国家对与战略计划 3 相关政策和计划做出的承诺；战略计划 3 是否纳入了国别规划框架；战略计划 3 相关干预活动的执行情况，以及国家办事处职工在政策和项目制定与实施方面是否接受过培训或得到了支持。

III.6 性别平等

结论 12：战略计划 3 在结果框架和工作计划中充分考虑了性别平等视角，在全球和国家层面上做出了多重贡献，特别是在加强体面就业、收入和生产性资源的平等获取方面。还需要开展更多分析，以便更好地认识战略计划 3 相关干预在性别平等方面的影响。

61. 按照粮农组织全组织性别政策最低标准的要求，所有战略计划都要将性别分析纳入各自的结果框架、工作计划和干预活动，确保推动实现粮农组织的五项性别平等目标：所有男性和女性作为决策者公平参与农村制度，共同制定各项法律、政

策和计（目标 1），平等获取及控制体面就业和收入、土地及其他生产性资源（目标 2），平等获取农业发展所需的货物和服务，平等进入市场（目标 3），通过改进技术、服务和基础设施将女性的工作负担削减 20%（目标 4），投入到妇女和性别平等相关项目的农业援助款额占农业援助总款额的比例提高到 30%（目标 5）。战略计划 3 结果框架和工作计划与前四项性别政策目标高度吻合，特别是目标 2（平等获取就业、收入和生产性资源），10 项产出中至少有 7 项着眼于推动实现该目标。

表 3. 推动实现粮农组织性别平等政策目标的战略计划 3 相关产出

目标 vs 战略计划 3 的产出	3.1.1	3.1.2	3.1.3	3.1.4	3.1.5	3.2.1	3.2.2	3.2.3	3.3.1	3.3.2
决策 (1)										
就业、收入及生产性资源 (2)										
货物、服务和市场 (3)										
得以改进的技术、服务和基础设施 (4)										

来源：评价小组基于战略计划 3 文件资料整理

62. 在战略计划 3 的相关领域内，粮农组织开发了多个数据库、准则和学习产品，作为国家层面上政策支持及技术咨询的基础，促进将性别平等视角纳入标记战略计划 3 的各项干预⁵³。这项作为战略计划 3 相关的多项最低标准的实施提供了支撑。这项工作涉及多项最低标准，包括粮农组织数据库提供性别分列数据（最低标准 1），执行相关的能力建设计划（最低标准 2）以及将性别分析纳入战略计划（最低标准 3）。下表列举了部分知识产品，说明了战略计划 3 作出的贡献。

表 4. 全球产品举例及其对性别平等的贡献

产品类型	说明	应用举例
数据库以及性别分列数据的编制	开发了一个数据库（性别及土地权利数据库 ⁵⁴ ）及一个工具包（农业性别统计工具包 ⁵⁵ ），旨在推动政策/计划设计过程中获取和编制性别分列数据。	<ul style="list-style-type: none"> 性别和土地权利数据库提供了 80 多个国家的土地权属性别分列数据 (2016)。 吉尔吉斯斯坦与塔吉克斯坦国家统计局采纳了“农业性别统计工具包”，用以编制农业领域的性别统计数据 (2016)。
技术准则	制定了《农业中性别政策分析工具》 ⁵⁶ (GAPo) 等准则，支持政策和计划中对性别平等给予充分考虑。	<ul style="list-style-type: none"> 加纳采用《农业中性别政策分析工具》对国家发展政策进行了分析 (2015)。

来源：评价小组基于战略计划 3 数据和实地确证的整理。

⁵³ 完整资源清单可见 <http://www.fao.org/gender/gender-home/gender-resources/gender-toolkits/en>

⁵⁴ <http://www.fao.org/gender-landrights-database/en/>

⁵⁵ <http://www.fao.org/3/a-i5769e.pdf>

⁵⁶ <http://www.fao.org/3/a-i6274e.pdf>

63. 评价还审查了国家性别评估（最低标准 5）的开展以及在战略计划 3 相关国别计划中的应用情况。在走访的已开展国家性别评估的国家中，评价小组发现国家性别评估工作总体得到认可，但由于多数项目的形成时间远远早于国家性别评估，因而国家性别评估的具体使用情况无从评价。就将性别分析纳入战略计划 3 项目（最低标准 7）来看，评价发现，随机抽取的战略计划 3 相关项目中，开展性别分析的项目比例较低（33%）。这也呼应了实地考察的发现。评价小组认为，这可能反映出实施新指南和制度机制仍处在过渡阶段。

64. 最后，评价小组分析了包含妇女专项干预活动的标记战略计划 3 项目比例（最低标准 14），发现约有一半（47%）的项目系统或专门考虑了性别平等问题⁵⁷。从技术合作计划来看（最低标准 15），标注 G2a 或 G2b 的项目比例为 45%。在开展绘图分析的过程中，评价小组注意到确定适当性别标记的工作有所改进（2016 年获批的几乎所有战略计划 3 相关项目都有性别标记），并鼓励粮农组织继续推行质量保证工作，确保做出的标记以及标记下的干预活动表述准确，产生实效。

65. **国家层面的贡献，按核心职能划分。**评价小组针对 2015—16 年标记战略计划 3 干预活动在国家层面上对性别平等的贡献开展了绘图分析，并按照粮农组织性别平等政策中列出的核心职能进行了分类。绘图分析表明，粮农组织通过战略计划 3 相关的干预活动为 72 个国家社区层面的性别平等工作提供了支持，为 42 个国家提供了包容性别的政策建议，支持收集和分析了 27 个国家的性别分列数据。社区层面被重点提及的活动包括通过 Dimitra 俱乐部开展的工作，特别是在尼日尔、塞内加尔和加纳。在政策支持领域，评价小组确证过的一个例子是与巴拉圭共和国妇女部以及总统办公室妇女秘书处开展合作，促进该国制定并于 2015 年 7 月通过了《国家农村妇女公共政策法》（5446 号法律）。

66. **国家层面贡献，按性别平等目标划分。**按目标开展的分析表明，49% 的战略计划 3 相关干预支持目标 2（公平获取体面就业、收入和生产性资源），目标 4（通过改进技术、服务和基础设施减少妇女的工作负荷）支持率最低，为 15%。目标 4 的支持率与对战略计划 3 在建项目的分析结果不谋而合；分析发现，约 43% 的项目支持目标 3，支持目标 2 的项目为 38%。只有 3% 的项目设计着眼于目标 4 的实现。

67. 标记为战略计划 3 的项目中报告支持目标 4 的项目比例低有几个可能的原因：首先此类工作可能已在其他战略计划类别下进行了报告（如战略计划 2 涵盖水资源、灌溉管理及总体农业做法，目的是提高农业系统效率），或由于这种报告需要对干预活动对减轻妇女工作负担的贡献开展分析，因此更难进行报告。战略计划 3 涵盖了

⁵⁷ 标记“G2a”的项目系统性考虑了性别平等视角；标记“G2b”的项目则是把性别平等或妇女赋权作为一个重点关注领域。评价小组认定，此类项目中会有专门针对妇女的干预活动。没有标记的项目纳入了审查进程，但并未进行分类。

多个可能影响农业领域妇女工作负荷的工作领域（目标 4），因而粮农组织可考虑对报告比例低的背后原因开展更为深入的分析。更为重要的是，在国别计划和项目加强性别主流化工作的基础之上，有必要分析哪类干预活动在促进性别平等方面收效更好，以便为国别计划和项目的设计人员提供更有意义的指导。

IV. 结论及建议

68. 前文开展的 analysis 梳理了粮农组织战略计划 3 的不同方面。本章基于评价的发现提出了主要结论和建议。

结论 1: 粮农组织在确立多部门农村减贫方法方面开局良好，包括开拓了新的主题领域。计划逻辑完整，帮助粮农组织在农村体面就业和社会保护等新领域开辟了工作空间。粮农组织要巩固已经取得的成绩，充分展现出战略计划 3 方法在农村减贫领域的成效。

建议 1: 粮农组织应遴选一部分具备条件的国家，通过多部门减贫方法取得显著成果，以便展示这种方法的效果。

69. 经修订的《战略框架》刚刚实施三年左右，粮农组织已在相对新的领域实现了漂亮的开端—如体面就业和社会发展，而这些领域又对有效实现农村减贫非常重要。这些主题领域取得的初步成功得益于粮农组织将其融入传统优势领域—农业农村背景之下。尽管各利益相关方对粮农组织角色的认识仍有差异，但粮农组织已在国际和国家范围内树立了声誉，赢得了参与战略计划 3 各核心领域的部分联合国牵头机构的信任：获取和赋权（农发基金、妇女署）、体面就业（劳工组织）及社会保护（儿基会）。

70. 考虑到当前的资源状况和面临的局限，粮农组织要平衡应对日益增多的需求，需要展现实际工作成果。在部分前景看好的国家取得实实在在的工作成果有利于夯实战略计划 3 的变革理论，佐证农村转型的多元化路径，提升粮农组织在国际舞台上的战略地位。这并不意味着必须要削减针对其他国家的援助。相反，可以更好地运用项目实施国的现有技能来支撑周边地区国家办事处的相关工作。

71. 推广针对特定农村贫困群体的多部门响应措施现有多个机会；如为农村青年创造就业，解决非洲和近东被迫移徙的根源性问题；这项目标同其他很多目标一样，需要采取综合全面的方法，包括农业和非农解决方案、农业金融及创业。确保拉美土著人群的包容性社会发展也同样需要运用多个领域的专业知识（以及汲取的经验教训），包括获取适当的知识和技术、社会保护及非农就业。其他的例子还包括在部分欧盟新成员国有效推行（农村发展）政策改革，以及在非洲（包括在全球各地）推行土地立法和权属。粮农组织需要权力下放办事处全面参与，另外还要提升权力下放办事处在国家层面上有效推广多部门方法的能力。

结论 2: 粮农组织致力于加强对农村减贫的贡献，这一点在战略计划 3 及各项战略计划对战略目标 3 总体目标的推动中均有体现。粮农组织正计划将可持续发展目标具体目标和指标纳入各项战略计划，以便实现更高的契合度，更好地进行监督。各项战略计划、国别规划框架和项目的变革理论及工作计划要更加认真地考虑贫困分析，整合扶贫方法，这有助于实现可持续发展目标。

建议 2: 粮农组织应确保在计划实施国内开展贫困分析，并在此基础上将扶贫方法及变革理论纳入国别计划和项目的设计。

72. 粮农组织已经认识到战略目标和成果突出重点的必要性，包括重点说明对相关可持续发展目标具体目标和指标的贡献。围绕特定的可持续发展目标具体目标更好地组织各项战略计划可帮助粮农组织确立更加有的放矢的国别规划框架，支持各国确定和实现与可持续发展目标相联系的国家目标。在国别计划和项目中充分考虑贫困分析、明确界定扶贫方法有助于确定更有针对性的响应措施。这并不是说每个国别计划或项目都要开展具体的贫困分析，而是要确保计划和项目管理者在项目中能够采用建立在扎实的变革理论基础上的扶贫方法。

73. 另外，在此进程中，粮农组织针对战略计划对可持续发展目标的贡献，可明确规划影响路径和里程碑（如要在 2019 年和 2021 年实现）。在确立影响路径时，粮农组织应说明战略计划对各项战略目标的贡献，之后再与可持续发展目标挂钩。这种模式有助于粮农组织开展基于结果的长期规划和资源筹措，与相关机构建立伙伴关系，并成为未来在国家层面开展工作的切入点。这也有助于呈现清晰的结果路径，将战略框架时间表与可持续发展目标联系起来。

结论 3: 粮农组织已投入资源，着力在战略计划 3 的各个主题领域内加强技术能力，为权力下放办事处和国家对口伙伴开发量身定制的学习产品和计划。在国家层面上，战略计划 3 干预行动的推广和管理能力有时稍显不足。战略计划 3 的影响能否持续在很大程度上将取决于此种能力的建设。

建议 3: 粮农组织应围绕战略计划 3 的各个主题，为国家办事处制定基于有针对性的技能需求分析的能力开发计划，明确提出能力建设途径，并对重点官员，如粮农组织驻国家代表和计划管理者，在计划设计和资源筹措中应用此种能力的水平进行监督。

74. 粮农组织已投入资源，基于技能缺口分析着力加强总部在战略计划 3 各主题领域内的技术能力，并为权力下放办事处和国家对口伙伴开发量身定制的学习产品和计划。尽管如此，巩固和推广战略计划 3 的议程仍然需要拓展技能基础，特别是在国家办事处。战略计划 3 可考虑开展更加系统、更有针对性的技能需求分析，为长期技能开发计划的制定提供依据。此项计划可充分运用现有资源，围绕适当的权能框架进行组织，以便为实施和监测创造有利条件。

75. 例如，粮农组织驻国家代表以及参与政策对话的职工需要对战略计划 3 的核心理念有个基本的把握，而技术人员则可能需要具备更为具体的专业技能。粮农组织不可能为所有国家派驻专家，但相邻国家的职工彼此支持也有很多成功的经验。另外，粮农组织驻国家代表在促进国家对口伙伴和捐赠方建立/加强对权力下放办事处信任方面发挥着重要作用，因此他们在战略计划 3 中的全面浸入和积极参与也非常重要。为此，应通过适当的引导工作加深驻国家代表对此项工作的理解，提升他们的相关能力。

结论 4： 战略计划 3 方法已展现出相关性和适宜性，但粮农组织在为战略计划 3 各项主题筹措预算外资源方面仍需努力。

建议 4： 粮农组织应制定定制化的资源筹措战略，涵盖全球、区域和国家层面的不同维度，考虑在捐赠方机构内探索与战略计划 3 更为相关的新的资金流。

76. 截至目前，粮农组织已经获得了主要技术伙伴和区域机构的认可，但在争取各个捐赠方、不同国家政府部门以及国际金融机构充分认可方面仍有差距，未能让这些伙伴认识到粮农组织在农业农村背景下实现减贫影响的潜力。在很大程度上，这是因为粮农组织未能有效宣传自身的独特贡献，也没能通过战略计划 3 主题领域与粮农组织开展合作的国家展示令人鼓舞的初步成果。

77. 这项战略要根据全球、区域和国家层面上的不同切入点和实际情况而有所变化。在全球层面上，要在捐赠方机构内探索与战略计划 3 主题更为相关的新的资金流，并与战略计划团队密切合作，共同编制有说服力的宣传方案。宣传方案可基于现已取得的成功经验，或侧重于通过多部门方法可挖掘转型潜力的重点领域。不断改进区域和国家层面上的权力下放主题性资源筹措方案也同等重要，以便匹配重点利益相关方不断下沉的架构，特别是围绕优先考虑战略计划 3 各个主题的国别规划框架。在这方面，青年就业、移徙、欧盟政策改革、土著人群和权属获得领域出现的大量类似需求为多国支持机制创造了机遇，进而会取代排他性的国家层面支持模式。粮农组织可与捐赠方和金融机构共同开发此类赠款机制，进一步探索支持此种方法的战略性伙伴关系和南南合作安排。

结论 5： 由于在战略计划 3 相关领域充分展现了增值作用，粮农组织已同全球、区域和国家层面上的多个主要发展伙伴建立了战略合作关系；尽管如此，粮农组织仍需在国家层面上参与广泛合作，加强宣传其在农村减贫和可持续发展目标方面的独特贡献。

建议 5： 粮农组织应深化同战略伙伴的合作，围绕相关的可持续发展目标取得广泛、实际的工作成果。

78. 粮农组织与农村减贫领域各个层次的伙伴都开展过良好的合作。与全球和区域伙伴及民间社会组织积极互动是战略计划 3 中多项举措取得成功的关键因素。通过

一系列联合举措、计划和项目与儿基会、农发基金、劳工组织、粮食署和妇女署开展的合作尤为重要。另外，与区域伙伴密切合作也是粮农组织的优势所在，如拉美共同体、非盟的非洲发展新伙伴关系。这些伙伴关系多数都围绕着具体的主题建立。粮农组织可进一步夯实这些伙伴关系，实现规模效应，特别是围绕可持续发展目标发掘合作潜力。

79. 在国家层面上，权力下放办事处应考虑对各个部委（农业部之外）在减贫方面的需求开展绘图分析，找出能够满足此类需求的潜在合作伙伴（包括国际金融机构和非传统捐赠方）。

结论 6：粮农组织精心设计了在战略计划 3 中实现性别平等的计划和架构，并建立了宽泛的基础，因此满足了相关的最低标准，为性别平等做出重要贡献，特别是在男性和女性平等获取收入、劳动和生产性资源方面。进一步分析和确定转型干预将有助于强化此项贡献。

建议 6：粮农组织应确定对性别平等影响潜力最大的战略计划 3 相关方法，确保在战略计划 3 干预活动的设计和实施过程中对此类方法给予充分考虑。

80. 近年来，粮农组织采取多项措施，逐步提高性别视角在各项战略计划和相关交付机制（区域倡议、国别规划框架和项目）中的主流化水平。特别是，战略计划 3 确定了有助于推动性别平等的多个工作领域；社会政策及农村机构司的性别团队也开发出多种支持在全组织实现性别主流化的产品和指导意见。评价小组针对战略计划 3 相关干预在机构和社区层面上作出的各种贡献开展了绘图分析，特别是在男性和女性平等获取收入、劳动和生产性资源方面。此外，评价小组也指出了项目设计层面开展性别分析的一些不足之处（最低标准 7）；这可能是由于新指导意见的实施尚处在过渡阶段；另外虽然出台了指导意见，但通过采用适当技术减轻妇女在农业领域工作负担方面的成绩仍相对有限。粮农组织应基于知识基础和对当前所作贡献的绘图分析，找出在政策、制度和社区层面上可能会对解决性别不平等作出最大贡献的方法。

本次评价的报告全文和所有附录附件均可在评价办公室网站上获取：

<http://www.fao.org/evaluation>

附录列表

附录 1：评价过程

附录 2：参考资料清单

附录 3：接触人员名单

附录 4：评价方法

附录 5：战略计划 3 的结果框架

附件列表

附件 1：可评价性评价

附件 2：职权范围

附件 3：获取和赋权领域进展评估

附件 4：农村体面就业领域进展评估

附件 5：社会保护领域进展评估

附件 6：关于战略计划 3 对性别平等所作贡献的绘图分析