



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

计划委员会

第一二九届会议

2020 年 11 月 9—13 日

联合国粮农组织技术合作计划评价

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

评价办公室

主任

五十嵐政洋（Masahiro Igarashi）先生

电话：+39 06570 53903

电子邮件：OED-Director@fao.org

内容提要

- ▶ 技术合作计划于 1976 年创立，旨在支持联合国粮食及农业组织（联合国粮农组织）运用正常计划资源响应各国在技术援助方面的最迫切需要。过去 4 个两年度（2012-13 年至 2018-19 年）中，技术合作计划拨款总额在联合国粮农组织正常计划预算中的占比为 11.5% 至 14% 不等。
- ▶ 技术合作计划是联合国粮农组织在各成员国确定自身定位、提高可见度和开展业务的重要工具；然而，某些项目规模很小，不成体系，故未产生可观的发展影响。评价小组认为，技术合作计划要实现现代化，进行重新定位，确保更多的技术合作计划项目能够持续发挥带动效应。同时，技术合作计划还要保持国家定力和需求驱动，确保给成员带来实实在在的惠益。
- ▶ 技术合作计划契合联合国粮农组织的战略目标以及《国别规划框架》，具有战略意义。技术合作计划并未对项目是否顺应可持续发展目标提出要求，因为此种顺应关系已经通过战略目标和《国别规划框架》有所体现，故未在计划中进行明确规定。联合国粮农组织应将技术合作计划转变为一个更具战略性、促进性的工具，为各成员提供技术援助，助力实现《2030 年议程》。技术合作计划标准也应做出明确要求，即项目应顺应并推动可持续发展目标下的特定具体目标和（或）指标。
- ▶ 在技术合作计划方面，职工对伙伴关系的认识程度深浅不一，限制了合作开展，而合作对于多部门项目是不可或缺的。南南合作与三方合作在技术合作计划中如凤毛麟角，未充分释放潜力。同样，职工对于“带动带动效应”及其对顺利实施技术合作计划的重要意义的认识也参差不齐，制约了技术合作计划项目的运用、加强、推广及（或）乘数效应。
- ▶ 自 2010 年技术合作计划权力下放以来，面向国家的资金拨付变得更有保障，更加透明，这主要是得益于区域办事处制定了清晰的标准和逻辑。近期为具有潜在带动效应的项目设立了区域特别基金，这不失为一种好的做法。
- ▶ 权力制衡固然不可或缺，但不论规模大小，都沿用联合国粮农组织的项目周期程序使得技术合作计划过程繁琐，增加了交易成本。联合国粮农组织的内部流程，特别是在批准、采购和招聘方面，影响了技术合作计划的效率和时效。联合国粮农组织需要简化技术合作计划涉及的过程、程序和结构，提升效率和效果。联合国粮农组织还应建立技术合作计划结果监测机制，在项目结束后跟踪评价带动效应，此外还需要建立良好做法与经验教训的整理和报告系统。

- 技术合作计划的项目设计无法确保采用基于结果管理的模式，也缺乏界定清晰的变革理论和可供衡量的指标，故计划成效和可持续影响均受到制约。而技术合作计划中对基于结果管理的认识深浅不一更是加剧了这个问题。此外，监测结果、成果、后续行动和经验教训的制度机制缺位也限制了联合国粮农组织报告、改进、宣传和推广技术合作计划成绩与影响的能力。共计 273 个项目在 83 个国家产生了带动效应。过去 4 个两年度中，43 个抽样国家投资和赠款的杠杆率为 1:15.6。
- 若更多的技术合作计划项目能够展示出带动效应，领导机构也许会考虑增加拨款资源；这样，联合国粮农组织便可以为稳步朝着《2030 年议程》目标迈进的国家提供更为适宜的技术援助。

征求计划委员会的指导意见

- 提请计划委员会对本文件内容进行审查，并酌情提供指导意见。

1. 引言

1.1 评价目的

1. 计划委员会第一二七届会议请评价办公室对联合国粮农组织的技术合作计划开展综合评估，除战略和计划维度外，还要评价技术合作计划的相关性、成效与效率、资金拨付和分配，以及治理与管理¹。评价办公室于 2020 年 3 月至 9 月开展了评价，计划于 2020 年 11 月向计划委员会进行报告。
2. 本次评价主要面向联合国粮农组织高级管理层和各成员展开。核心用户为伙伴关系和外联部门的技术合作部门、权力下放办事处、技术司、合作伙伴以及外部利益相关方。
3. 本次评价评估了技术合作计划在全球、区域和国家层面开展的工作，包括发展和紧急技术合作计划，技术合作计划基金项目以及区域间技术合作计划。评价时间跨度为 2012 - 13 年至 2018 - 19 年。
4. 评价需要回答的主要问题包括：
 - 技术合作计划项目的战略性和计划性如何？在满足国家/区域需要方面的相关性和效果如何？
 - 面向国家的资金拨付和分配效果如何？采用了哪些标准？
 - 在国家层面上，技术合作计划的项目治理和管理如何推动提升业务效率和效果？
 - 技术合作计划项目在实现带动效应方面发挥了多大的促进作用？此种影响的可持续性如何？
 - 就带动效应和可持续营养而言，助推和（或）阻碍技术合作计划顺利实施的因素有哪些？
 - 技术合作计划项目中积累了哪些好的做法？汲取了什么经验教训？
5. 评价小组综合运用了多种方法收集数据，确保不同来源的数据可以交叉印证和确认，以期强化结果、结论和建议的可信度。评价过程从主要和次要来源收集了定量和定性数据；此外，还通过案头审查、半结构化访谈、调查、历史评价结果综述和国家案例研究，整理了相关实证。
6. 在决定哪些国家在评价中具有充分代表性方面使用了以下标准：“特别关注”国家，不同收入类别国家，无捐助方支持或供资或捐助方支持或供资较少的国家，技术合作计划资源拨付较多的国家（每个两年度不低于 100 万美元），以及紧急和发展技术合作计划涵盖的国家。

¹ 本次评价从处理、实施和监测的角度分析了治理与管理；同时，监察长办公室正在开展审计，将对技术合作计划的治理安排和程序开展更为细致的审查。

2. 背景情况

2.1 发展背景

7. 过去十年间，发展背景和优先重点都在不断变化。《2030 年可持续发展议程》通过²以及《气候变化巴黎协定》生效³确立了联合国粮农组织开展业务的发展框架。联合国改革⁴加深了变化背景的复杂性，各国不断变化的发展和紧急援助需要亦是如此。
8. 随着经济增长，农业在全球国家生产总值中的占比下滑，导致粮食消费和需求模式发生变化，进而也影响了推动粮食体系转型的产量/生产率视角。此外，伴随经济增长的还有自然资源质量和数量减退，生态系统服务损失，城市农业兴起（垂直农业），农业贸易格局改变，以及贸易政策推陈出新。私营部门成为了主要力量，引领创新发展。
9. 全球变暖和气候变化给农业、林业和渔业都带来了影响。在可持续发展目标的大背景下，农业在国家发展中的地位不断发生变化，有待解决的问题和需要也开始呈现跨部门格局，超出了农业部门的控制范畴。
10. 技术合作计划于 1976 年创立，旨在支持联合国粮农组织运用正常计划资源响应各国在技术援助方面的最迫切需要。1976 年至 2019 年底，联合国粮农组织累计批准了 12,554 个技术合作计划项目，预算总额合计为 18.18 亿美元。
11. 在评价覆盖的时间段内，技术合作计划拨款总额在联合国粮农组织正常计划预算中的占比为 11.5%至 14%不等，呈小幅增长态势，而正常计划预算未有变化。4 个两年度共计批准了 2,441 个项目（5.3037 亿美元），国家拨付资金中位数中位数为 288 万美元（71 万美元/两年度）。
12. 在 4 个两年度中，经批准的项目预算中有 78%-81%拨付给了国家技术合作计划，次区域技术合作计划为 7%-11%，区域技术合作计划为 8%-11%，区域间技术合作计划为 1%-4%。随着技术合作计划拨款的总体增长，紧急援助技术合作计划的可用资源由 2012-13 年的 1625 万美元增加至 2018-19 年的 2248 万美元。
13. 2012-13 年至 2018-19 年，147 个成员获益于技术合作计划项目⁵；其中 21%为低收入国家，31%为中等偏下收入国家。77%的低收入国家位于非洲，72%的中等偏下收入国家地处非洲以及亚洲和太平洋地区。拉丁美洲及加勒比以及欧洲和中亚的多数国家为中等偏上收入国家（占比分别为 61%和 72%）。在获益于技术合作计划项目的国家中，79%的国家集中在亚洲及太平洋区域办事处、非洲区域办事处以及拉丁美洲及加勒比区域办事处所处的区域。
14. 2012 - 13 年至 2018 - 19 年，拨付给“特别关注”国家的资金占比由 67%小幅下滑至 63%，但在后三个两年度中几乎没有变化。此种下滑主要是因为很多国家已经不再是“低收入缺粮国”类别。

² 联合国（2015）

³ 《联合国气候变化框架公约》（2015）

⁴ 联合国（n.d.）

⁵ 各两年度获益国家数量在 137 到 142 之间，包括次区域技术合作计划涵盖的国家。

3. 评价问题

评价问题 1：技术合作计划项目的战略性和计划性如何？在满足国家/区域需要方面的相关性和效果如何？

评价结果 1：从战略层面上看，技术合作计划契合联合国粮农组织的战略目标及《国别规划框架家》；然而，关于技术合作计划是否顺应并推动联合国粮农组织牵头落实的可持续发展目标及可持续发展目标指标，却没有明确证据，且技术合作计划标准中也未对此提出要求。

15. 技术合作计划契合联合国粮农组织的战略目标、区域行动计划及《国别规划框架》，因而通常被认为具有战略性。此种契合是技术合作计划第二项标准（计划应推动联合国粮农组织战略框架）和第三项标准（援助应针对国家和区域优先重点，且与《国别规划框架》保持一致）的要求。
16. 部分受访者表示，战略性技术合作计划的制定并不总是直截了当，会受到国家背景、《国别规划框架》的设计质量等因素影响；而《国别规划框架》则是由里程碑活动的成果和实现所驱动⁶。
17. 各战略目标下技术合作计划项目的批准比例每两年度在联合国粮农组织的《计划实施报告》中加以汇总和报告，但关于哪些技术合作计划项目推动哪项联合国粮农组织牵头或共同牵头的可持续发展目标或可持续发展目标指标，目前尚未建立系统的跟踪机制。可持续发展目标细分数据无法获得，但部分人表示，技术合作计划项目契合联合国粮农组织的战略目标，因而与可持续发展目标建立了间接的联系。尽管《2030年议程》已经启动了5年之久，但顺应并推动可持续发展目标仍未作为要求纳入技术合作计划的标准。
18. 总体而言，在回应评价调查的人员中，90%的联合国粮农组织驻国家代表和89%的政府利益相关方认为技术合作计划具有“明显”或“高度”的战略性。与十年前相比，国家需要发生转变，中等收入国家数量有所增加，因而技术合作计划要与时俱进或做出调整，以期取得更大的成效，产生更多的带动效应和可持续影响。
19. 技术合作计划是实现《国别规划框架》成果的供资来源之一。在这方面，技术合作计划如何运用很大程度上取决于联合国粮农组织驻国家代表。另外，联合国粮农组织驻国家代表、助理总干事/区域代表和次区域协调员在讨论中也强调，技术合作计划让联合国粮农组织在重要讨论中占有一席之地，特别是在国家层面上，甚至在区域层面上也是如此（例如，制定《非洲区域农业投资计划》，以及支持非盟制定《非洲农业综合发展计划》）。

⁶ 注意到，近年来《国别规划框架》已经有所简化。

评价结果 2：技术合作计划与《国别规划框架》挂钩，故被认为具有计划性，其成功在很大程度上取决于《国别规划框架》的质量，驻国家代表处的实施情况，在一定程度上还取决于区域办事处提供的指导。

20. 技术合作计划与《国别规划框架》挂钩，故被认为具有计划性。因此，技术合作计划助推计划性方法的程度要取决于《国别规划框架》的质量与实施，以及联合国粮农组织驻国家代表的领导。在访谈过程中，评价小组注意到对于“技术合作计划”项目背景下的“计划性”定义，各方理解并不统一。有受访者表示，部分技术合作计划项目看起来似乎规模较小、互无联系，但长期发展却可以成为综合计划，例如拉丁美洲及加勒比区域的学校供餐和家庭农场项目，以及欧洲和中亚区域的土地保护项目。

评价结果 3：在国家层面上⁷，区域和区域间技术合作计划被认为战略性较弱，更多的是由联合国粮农组织推动。

21. 区域技术合作计划可以服务于具体的战略目的。例如，亚太区域办事处实施的禽流感区域技术合作计划让联合国粮农组织参与了东盟的讨论，拉加区域办事处实施的区域合作计划让联合国粮农组织参与了谷物联盟（阿根廷、巴西和美国）的讨论。区域技术合作计划在推动新专题和新议程方面有所建树，如肥胖、粮食损失和浪费。此类计划经区域会议通过后，更容易被各国采纳。在总部开展的讨论表明，技术合作计划权利下放使得部次区域办事处在战略对话方面更为得心应手。然而，成员和驻国家代表处仍然认为区域技术合作计划的战略性弱于其他形式的技术合作计划。
22. 多数驻国家代表处表示，区域技术合作计划通常是由区域办事处推动，转给驻国家代表处仅是为了获得政府签字。多数情况下，区域技术合作计划在筹备过程中并未与粮农组织驻国家代表通气，即便要在国家层面上实施的计划也是如此，与国家驱动技术合作计划的目标背道而驰。此外，很多区域技术合作计划着眼于规范性问题，而这并非计划设计的着力点。注意到，2018-19年之后，区域间技术合作计划采取了略有不同的方法。
23. 早期预警和早期行动紧急技术合作计划让粮农组织在过去 4-5 年间保持了引领的地位。粮农组织持续采取预见性行动，这对于发展韧性的议程非常重要。据报告，捐助方并未建立起预见性行动及应备机制，故紧急技术合作计划为联合国粮农组织赋予了独一无二的优势。

⁷ 联合国粮农组织驻国家代表处和国家政府。

评价结果 4：国家技术合作计划由国家驱动，契合国家优先重点，与成员国高度相关。普遍认为，区域和区域间技术合作计划的相关性不及国家层面的技术合作计划。另一方面，紧急干预则被认为非常相关，尤其是在启动紧急支持方面。

24. 区域/区域间技术合作计划在编制过程中，未与联合国粮农组织驻国家代表和国家政府展开充分的情况通报与沟通。联合国粮农组织内部利益相关方表示，技术合作计划项目的相关性差异显著，具体取决于实施背景，以及国内是否有其他工具予以补充资金。在部分驻国家代表处，技术合作计划资金占到国家资金总额的 80% 以上。在满足国家优先重点和需要方面，政府利益相关方大多认为技术合作计划（发展援助）“高度相关”（50%）或“非常相关”（39%）。
25. 紧急技术合作计划可以让联合国粮农组织第一时间抵达实地，为政府提供建议，为捐助方提供信息。紧急技术合作计划支持应对自然灾害、粮食链危机以及长期危机。评估涵盖的时间跨度内，将近一半的紧急援助技术合作计划都面向非洲实施（49%），一半是帮助全球各成员应对自然灾害（47%）。着眼于粮食链危机的紧急援助在所有紧急技术合作计划中占比为 36%。

评价结果 5：对伙伴关系的认识不够充分，且深浅不一，这方面需要额外的引导（包括关于私营部门的认识），特别是涉及技术合作计划的伙伴关系。这项标准在建议书和项目均未得到很好的体现。

26. 总的来说，项目文件反映出对于利益相关方参与和伙伴参与的差异认识不够充分。与粮农组织内部利益相关方的沟通着重强调了要加强与非政府组织、科研机构和私营部门的伙伴关系，特别是未来会有越来越多的跨部门项目。围绕技术合作计划方面不同类型的伙伴关系（包括与私营部门开展合作）需要提供指导。
27. 讨论着重指出，联合国粮农组织驻国家代表要融入现有结构，加入农业部以外的技术工作组，进一步拓展联合国粮农组织的伙伴关系。这不但会提高联合国粮农组织的可见度，而且还会为本组织在重要讨论中赢得一席之地。多位受访者强调了技术合作计划在推动南南合作方面的潜力，但在大部分计划中，此种潜力都未被发掘。这方面也缺乏对权力下放办事处的引导。

评价结果 6：性别标记表明，32%的项目将性别工作纳入了主流；然而，性别标记存在着一致性问题。项目设计中既未开展性别分析，也未提及现有的性别分析结果。此外，对于技术合作计划项目中性别问题主流化的效果也没有开展评估。

28. 对实地计划管理信息系统（FPMIS）数据库中性别标记的审查表明，系统中现有两套性别标记。在很多项目中，新的性别标记⁸与原有性别标记⁹重叠¹⁰，但二者之间并未进行一致匹配。
29. 评价小组对 400 份项目文件的分析表明，很多的技术合作计划评估都提出项目为“技术性质”，故性别指标“不适用”或“无需特殊关注”。在部分样本中，技术合作计划未解释（尽管要求解释）如何确保女性在活动或过程中的参与。性别细分数据的收集和报告也没有统一口径。总体而言，抽样检查的技术合作计划均未明确提及性别分析，或国内已经开展的性别分析结果。
30. 尽管如此，通过技术合作计划促进性别平等、加强妇女赋权方面仍不乏好的例子，例如，支持古巴小农合作社实施性别战略，改善几内亚妇女的乳木果油生产方式，以及在若干国家为农业普查中收集性别细分数据提供支持。

评价问题 2：面向国家的资金拨付和分配效果如何？采用了哪些标准？

评价结果 7：自 2018-19 两年度起，各区域针对区域内国家技术合作计划资金拨付都确立了明确的标准。各区域的标准和逻辑可能有所差别。多数区域都设立了特别基金，鼓励项目发挥带动效应，支持筹措资源。

31. 2012-13 两年度，区域拨付过程不如当前一样细致或系统性。亚太区域办事处、非洲区域办事处以及欧洲和中亚区域办事处自 2012-13 年起就已经制定了标准，而近东和北非区域办事处以及拉加办事处直到 2018-19 年才完善了各自的标准。整个过程分为两部分，而这两部分并非泾渭分明：
a) 拨款给权力下放办事处，或特殊目的或优先重点；b) 拨付给国家。
32. 分到各区域的资金中约有 70%-80% 拨付给了各个国家。除欧洲区域办事处外，2018-19 年，所有区域都安排了一定比例的资金支持资源筹措，战略统筹，或推动性/转型性项目；此类行动计划首次被纳入拨付过程。非洲区域办事处将很大部分资金拨付给了 4 个次区域办事处，而其他区域均将 12-15% 的资金拨付给了区域项目。

⁸ 2015 年中开始实施，在 2014-15 年至 2018-19 年间仅有 428 个项目有性别标记。新的性别标记符合粮农组织的性别政策。

⁹ 原有性别标记并未官方宣布停用，但已不再作为强制性要求。据了解，原有标记和新的标记在设计上就缺乏一致性考虑。

¹⁰ 2012-13 年至 2018-19 年有 1,277 个项目出现了这种情况。

33. 除通用标准外，每个区域都有独特的拨付标准。技术合作计划官员运用这些标准编制意向性拨付方案，最终数字要在同高级管理层和（或）助理总干事/区域代表讨论之后确定。

评价结果 8：各国对于权力下放后的拨付过程及拨付额度总体表示满意。此外，各国还可以在闲置资金二次分配过程中获得部分资源。

34. 对资金拨付不满受访者的比例在非洲（24%）和拉加区域（30%）高于其他三个区域。很多粮农组织代表表示，两年度末不会出现结余资金，但还是可以从所在区域办事处的闲置资金中获得一部分资源。多数驻国家代表表示，若区域办事处能够在两年度第二年的较早时候重新分配未使用资金，情况就会好很多。¹¹

评价问题 3：在国家层面上，技术合作计划的项目治理和管理如何推动提升业务效率和效果？

评价结果 9：对于多数技术合作计划项目而言，联合国粮农组织项目周期规定的项目结构，如项目任务小组和总部技术官员，大都停留在纸面上。这些理念很好，但实际上并未被视作是顺利实施技术合作计划的基本要求（实地计划管理信息系统中除外）。

35. 受访者表示，项目任务小组并非如项目周期规定一样开展业务。多数驻国家代表处和牵头技术官员都只将项目任务小组视作纸面程序，只是为了满足实地计划管理信息系统的要求。很多人质疑项目任务小组的必要性。有人表示，项目任务小组在多部门项目中可能会有有用武之地。技术合作计划紧急援助以及技术合作计划基金项目也未要求建立项目任务小组¹²。权力下放办事处的很多受访者都认为总部技术官员是个很好的理念，但在多数技术合作计划项目中都没有体现出增值作用。
36. 驻国家代表处表示，牵头技术官员的遴选过程通常并不复杂。除专业背景外，对区域和国家情况的了解以及掌握一门重要的官方语言也被视为重要要求，对顺利实施技术合作计划非常关键。对 4 个两年度内 1,185 个技术合作计划发展援助项目（不包括技术合作计划基金项目）的分析表明，超过 80% 的牵头技术官员都集中在权力下放办事处。
37. 牵头技术官员负担过重的问题在若干访谈以及多份联合国粮农组织文件中都被重点提及。联合国粮农组织职工表示，驻区域办事处的能力是影响技术合作计划项目管理和实施效果的一个因素。小型的驻国家代表处人员数量有限，流动频繁，进一步加剧了牵头技术官员的负担。

¹¹ 约为超额计划的 8-10%。

¹² 《2015 年技术合作计划手册》，第 26 页（内部文件）

评价结果 10：项目实施时间逐步缩短，拟议实施期和实际实施期的差距不断缩小。然而，区域办事处的项目审批流程和总部的项目关闭流程都要耗费很长时间，影响了技术合作计划的效率。

38. 尽管存在着内部流程问题，但平均项目实施时间呈减少趋势，其中部分原因是项目流程及文件资料简化。其他原因还包括项目规模缩小（项目平均预算减少）以及项目设计质控加强。
39. 受访者表示，技术合作计划项目实施延误的主要原因在于采购和招聘工作的拖延，这方面有很多原因，包括联合国粮农组织程序拖沓，政府官僚作风，政府官员或主要官员变更，国家项目协调员和人员任命拖延，以及驻国家代表处能力不足。受访者特别提出，很多建议书需要若干轮修改。

评价结果 11：启动延误，以及粮农组织的官僚程序，尤其是在顾问的聘任和采购方面，导致两年度的第一年交付率很低。

40. 对 2019 年 12 月《实地计划支持网络季度监测分析报告》的审查显示，149 个项目中有 40%（59 个项目）为技术合作计划项目。其中，58% 的项目集中在非洲，20% 在拉丁美洲及加勒比，14% 在亚洲及太平洋。长期延误的原因有很多，包括完工报告缺失（36%），交付成果不尽人意（34%），业务关闭延误（22%），以及超支（8%）。
41. 在评价涵盖的时段里，没有一个区域在两年度的第一年项目批准率达到 70%¹³。驻国家代表处表示这个目标很不现实，因为面临着很多实际的阻力，如审批提前时间、启动延误、选举、政府换届、大型建议书 – 全球环境基金和绿色气候基金 – 截止日期，以及要完成前一两年度结转过来的项目。部分国家表示，因疫情引发迫切需要，批准比例已经超过 70%。

评价结果 12：技术合作计划项目预算减少，更多的技术合作计划项目正在进行。

42. 在评价期内，技术合作计划项目有所增多，部分原因是技术合作计划拨款略有增加，但主要原因是项目规模（技术合作计划，包括技术合作计划基金）从 2012-13 年的 244 966 美元降至 2018-19 年的 193 268 美元。项目规模的缩小因区域而异，从非洲和亚洲及太平洋区域缩小不到 20% 到拉丁美洲及加勒比以及欧洲和中亚区域的 35% 左右¹⁴。在近东和北非，项目规模略有扩大。同样，虽然在四个两年度中，低收入国家的平均项目预算下降了 10%，中等偏下收入国家下降了 21%，但中等偏上收入国家和高收入国家则下降了 29% 甚至更多。

¹³ 粮农组织（2019c），第 3 页，“鼓励在两年度的第一年，承诺为已批准项目拨付的区域资金达到 70%。”

¹⁴ 在 2012-13 年和 2018-19 年，拉丁美洲及加勒比区域办事处和欧洲及中亚区域办事处每个项目的平均预算低于其他区域和全球平均水平。2018-19 年不到 145 000 美元。2020 年，拉丁美洲及加勒比区域办事处采取了计划方法，以扩大技术合作计划项目的规模。

43. 在四个两年度期间，低收入国家的项目数量增加了 38%。然而，在中等偏下收入国家和中等偏上收入国家，项目数量在同期增长了 80% 以上。¹⁵

评价结果 13：粮农组织的项目周期管理不因规模不同而异，因此技术合作计划流程繁琐，从而增加了交易成本。

44. 尽管已经简化流程，但自权力下放改革以来，在技术合作计划项目审批过程中，仍然要开展与大型预算外项目类似的行政、业务和技术活动。总部的受访者建议，可以进一步调整项目周期管理。
45. 尽管交易成本较高，但内部和外部利益相关方都认为，就项目在有限预算范围内可以开展的活动数量而言，技术合作计划项目比粮农组织的其他项目更高效。这些费用主要用于支付职工劳务费和粮农组织的固定行政费用。¹⁶
46. 虽然制衡措施必不可少，但不应减缓技术合作计划项目的进度，耽误满足关键需求。国家办事处指出，紧急技术合作计划审批流程效率有所提高。
47. 程序有所简化，出台了明确的最新准则，灵活性和质量也得到改善。受访者表示，虽然这些渐进式的变化值得肯定，但需要根本性地改革程序和流程。

评价结果 14：监测的重点是预算使用和项目落实情况。粮农组织没有确立制度化的机制来系统地监测和报告技术合作计划项目的成果和影响，包括没有总结最佳实践和经验教训。技术合作计划项目结束后，未系统地跟踪带动带动效果。

48. 与技术合作计划项目有关的最大治理和管理问题是结项后未监测结果并开展后续行动。粮农组织没有制定组织机制¹⁷，而监测工作主要集中在预算使用和项目落实层面。虽然最近的最终报告显示，对照指标、基线和目标开展报告的情况有所改善，但在四个两年度中，关于技术合作计划项目的大多数最终报告并非如此。
49. 往往结项超过 24 个月之后，成果才会显现，但粮农组织缺乏系统地记录这些成果的机制。即使偶尔了解到技术合作计划的成果或影响，也可能是来自坊间传闻，而不是基于任何系统的评估。¹⁸

¹⁵ 过去 10 年，低收入国家的数量减少，中等收入国家和高收入国家的数量增加。

¹⁶ 强制性项目服务费占总预算净额的 7%，一般业务费最高不超过总预算的 5%（不包括项目服务费）。

¹⁷ 受访者指出，开发新版 PROMYS 系统的计划已被搁置。然而，受访者表示，仍有余地完善 FPMIS 系统，作为结果监测工具。

¹⁸ 成果报告的程度因国家总体业务评价而异。在为本次评价审查的 36 个国家总体业务评价中，略超过三分之一报告说开展了 5 个以上的技术合作计划，并对绩效和结果进行了分析，或单独开辟了一个小节予以说明；不到四分之一提供了不到 5 个技术合作计划的实证；其余 42%提及了项目名称和代码，但没有进行分析，或根本没有提及。

50. 评价小组对文件和讨论的审查突出表明，监测问题还与逻辑框架质量低下、以及与粮农组织驻国家代表处职工、牵头技术官员和顾问对结果管理制度理解不足和不同有关。
51. 受访者在讨论中还强调，粮农组织目前缺乏关于对权力下放层面的项目进行自我评价或事后评价（由项目小组实施）的规定或工作方式。

评价结果 15：粮农组织缺乏定期、系统地评估技术合作计划成效的机制（国家计划评价除外）。带动效应对技术合作计划的成效至关重要，但并非技术合作计划的明确标准，直到最近，粮农组织甚至还没有对这个概念进行定义。

52. 为了取得成效，技术合作计划需要产生带动效应，无论是调动资金，还是其他方面的作用。在许多情况下，可能制定了政策文件，但没有执行，或者开展了能力建设活动，但没有形成制度化。如果区域技术合作计划过于分散在太多的国家，成效就会大打折扣。

评价问题 4：技术合作计划项目在实现带动效应方面的作用如何？在多大程度上产生了可持续影响？

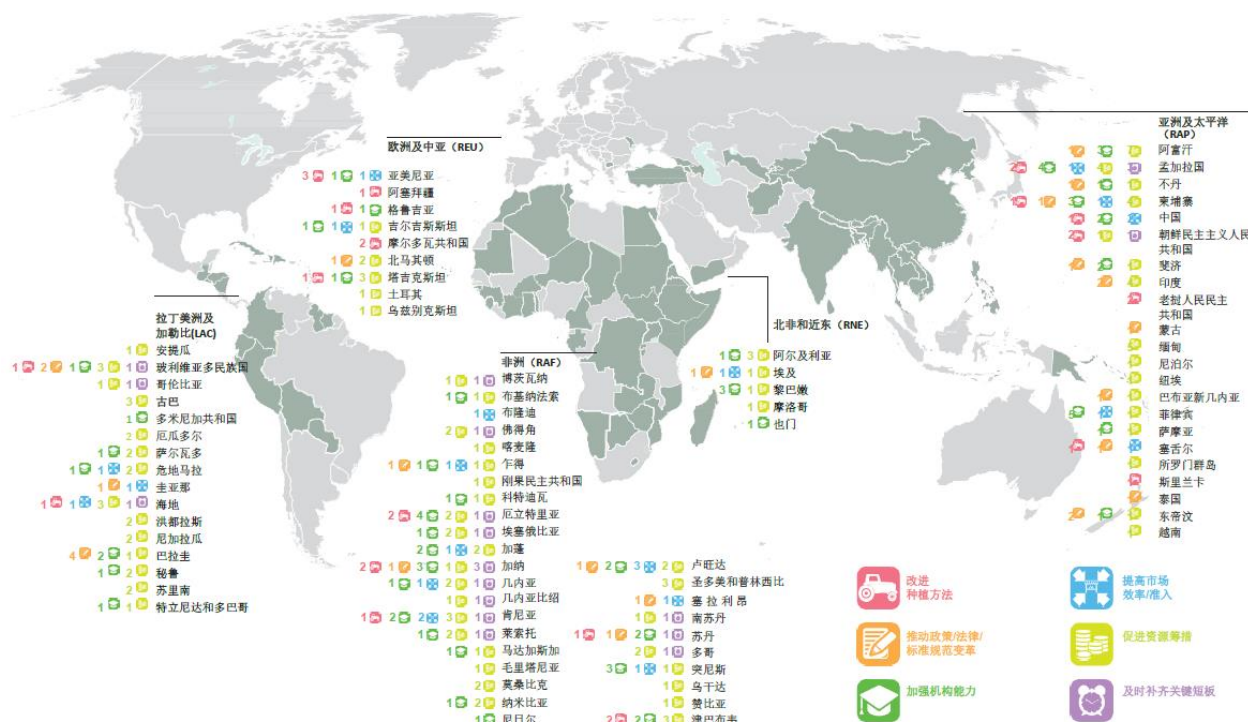
53. 带动效应这一概念最初出现在技术合作计划的可持续影响标准中。直到2019年11月，粮农组织才首次编制文件，对带动效应进行分类¹⁹。最近，一些区域正在推动具有带动效应的项目，但现在评估这种变革的成果，还为时过早。本节的分析以粮农组织关于带动效应的文件为指导，其中包括以下类别：

- 促使更多农民/小农户采用改良的耕作方法；
- 开展政策/法律/标准规范变革，促进发展；
- 加强机构能力；
- 提高市场效率和/或扩大市场准入；
- 调动资源，扩大行动计划规模；
- 及时补齐关键短板（应急响应）。

54. 评价小组确定了来自83个国家的272个具有带动效应的项目实例。

¹⁹ 粮农组织（2019b）。

覆盖83个国家、具有带动效应的技术合作计划实例



评价结果 16：由于政府通过农业推广系统和预算和/或通过捐助方供资和/或国际金融机构融资提供了支持，一些为改良耕作方法提供援助的技术合作计划已经扩大规模/复制推广。

55. 一些技术合作计划侧重于改进耕作方法。许多计划仅限于小范围和/或少数小农户。虽然其中许多项目已成功完成，并得到受益人和政府的赞赏，但由于粮农组织缺乏后续行动，且项目都是单独实施的，因此很少扩大规模或复制推广。然而，有一些项目改良了耕作方法，而且改良方法得到了更多农民和小农的采用。评价小组在 20 个国家发现了成功案例。

评价结果 17：技术合作计划为制定和更新政策、法律、法规和战略提供了技术援助，在某些情况下，还促进了变革，带动了积极的发展活动和投资。

56. 促进政策制定是技术合作计划的一项重要功能，包括制定和更新法律、法规和战略计划。然而，政策的落实可能需要时间。此外，如果政策得不到落实或得不到国家预算（或发展伙伴的支持）的支持，发展变革就不可能实现。在复杂背景下（例如在也门），也很难引发政策变革，并产生成果或带动效应。在某些情况下，技术合作计划支持的变革和计划带动了进一步的发展活动和投资。评价在 20 个国家发现了成功案例。

评价结果 18：技术合作计划有助于加强国家协调机制和/或部际协作、国家有害生物和疫病防治能力、信息系统、国家农业推广系统、统计能力，以及农业部以外的机构。机构能力得到加强，吸引了捐助方/政府为促进可持续和连续发展作出投资/赠款。然而，在一些情况下，由于缺乏后续行动，能力发展活动没有形成制度化。

57. 促进能力发展是技术合作计划的一个关键功能，也是许多项目的组成部分。粮农组织一直通过开展技术合作计划，来加强国家、次区域和区域机构的能力，但主要问题是，能力发展活动结项后再无后续行动。不过，在捐助方的资助和/或政府的预算支持下，技术合作计划仍然促进加强了很多国家的机构和系统。评价在 46 个国家发现了成功案例。

评价结果 19：技术合作计划促进了价值链、青年创业和企业以及妇女合作社的发展，消除了所有区域和各收入组别国家中少数国家的市场壁垒。

58. 粮农组织日益通过技术合作计划来解决价值链上的问题并补齐短板。这提高了市场效率，减少了市场准入障碍。受访者表示，这种技术合作计划往往是在价值链的后端（投入）而不是前端解决价值链或市场问题。然而，政府和牵头技术官员认为价值链前端才是日益引发关注的领域。评价在 19 个国家发现了成功案例。

评价结果 20：技术合作计划在所有区域、低收入国家和中等收入国家共同资助和/或积极撬动了欧盟项目；但在非洲国家和/或低收入国家和中等偏下收入国家更有可能发挥杠杆效应。

59. 若干技术合作计划和技术合作计划基金促成了资源筹措、赠款和对更大规模国家行动计划的投资。例如，在评价期间，通过共同出资或利用欧盟项目，在 16 个国家开展了 21 个项目，总价值达 4.3 亿美元。

评价结果 21：粮农组织利用技术合作计划编制提案，申请在所有区域、低收入国家和中等收入国家获得全球环境基金（全环基金）的资金。拉丁美洲及加勒比、亚洲及太平洋、非洲区域以及中等偏下收入国家和中等偏上收入国家较为成功地获得了全环基金的资助。

60. 若干国家利用技术合作计划基金或技术合作计划制定提案并获得全环基金的资助。国家办事处表示，技术合作计划机制是粮农组织撬动全环基金供资的重要杠杆；而此前，这是联合国开发计划署的专长领域。18 个国家利用了全环基金的资金。

评价结果 22: 通过在所有区域（近东和北非除外）以及低收入国家和中等收入国家编制概念说明和提案，技术合作计划为粮农组织和各国获得绿色气候基金的资金提供了便利。拉丁美洲及加勒比国家最为成功，其次是亚洲及太平洋和非洲区域的国家。中等偏下收入国家和中等偏上收入国家较为成功地利用了绿色气候基金的供资。

61. 若干国家利用技术合作计划或技术合作计划基金编写了概念说明和建议，以获得绿色气候基金的资金。一些国家已成功获得供资，一些国家已经提交了提案，正在等待决定。一些国家未获得供资（如中国和波斯尼亚和黑塞哥维那）。粮农组织可以加大对国家办事处的支持力度，助其获得各大全球性基金的供资。评价在 20 个国家发现了成功案例。

评价结果 23: 技术合作计划为世界银行和/或国际农业发展基金（农发基金）资助更大规模的行动计划/扩大资助（对政府的贷款）规模奠定了基础。在一些情况下，粮农组织通过签订《单边信托基金协议》成功地提供了技术援助。非洲和亚洲及太平洋国家、低收入国家和中等偏下收入国家较为成功地借助技术合作计划获得了世界银行/农发基金的投资，撬动/带动了更大规模的行动计划。

62. 在世界银行和/或农发基金决定资助和投资更大规模行动计划前，技术合作计划有效地提供了概念验证或补充说明。在某些情况下，粮农组织开展了初步评估，而在另一些情况下，粮农组织为实施更大规模的行动计划提供了技术援助。评价发现，世界银行和/或农发基金在 19 个国家投资了 26 个项目，投资额达 18 亿美元。

评价结果 24: 粮农组织在有限程度上借助技术合作计划，撬动了区域国际金融机构、双边机构以及联合计划编制的资源。

63. 在过去四个两年度中，技术合作计划从区域国际金融机构获得的投资较少，但吸引了双边机构的一些资金。技术合作计划促成了与许多发展伙伴的联合计划编制或共同供资，并得到了联合国其它机构的资助。

评价结果 25: 技术合作计划有效地推动政府对大型部门项目作出投资，这主要集中在中等偏下收入国家和少数中等偏上收入国家，粮农组织进而得以签订《单边信托基金协议》。技术合作计划助力亚洲及太平洋国家获得“全球农业和粮食安全计划”的资助，进而帮助各国政府投资开展更大规模的行动计划。

64. 技术合作计划推动各国政府为更大规模的项目提供资金，在某些情况下，粮农组织得以签订《单边信托基金协议》，以提供技术援助。

65. 没有确凿实证表明区域间技术合作计划产生了任何带动效应。受访者指出，太平洋和加勒比小岛屿发展中国家的次区域技术合作计划有可能为多国行动计划撬动投资。事实上，一些加勒比国家已自愿从国家拨款中拨出部分资金，投入共同关心的次区域项目。这提高了效率，创造了更多的交流机会。

评价结果 26：粮农组织通过应急和发展技术合作计划，及时提供了援助，以补齐关键短板。应急技术合作计划确保了早期预警和行动，提供了监测服务，向受援国政府通报了情况，建立了国家工作队，并吸引了捐助方的资金。

66. 应急技术合作计划立足实地最前线，迅速补齐关键短板，向捐助方通报情况，并为加大投资和开展更大规模的项目吸引资金。这类计划的流程和响应时间较短，确保紧急援助能迅速交付，在 2018 年将其下放给紧急行动及恢复司之后，尤其如此。
67. 总部的受访者表示，粮农组织以差异化方式对待草地贪夜蛾和沙漠蝗虫紧急灾害，未将草地贪夜蛾视为紧急灾害，而是视为一种长期发展问题。因此，虽然批准了 13 个应急技术合作计划来防治虫灾，但在全组织层面，并未将可草地贪夜蛾视为紧急情况。这意味着粮农组织错失了为受影响国家调动资源的机会。虽然捐助方愿意捐款，但需要得到粮农组织正式批准。资源筹措工作集中在权力下放层面。相比之下，为应对沙漠蝗灾，制定了 12 个紧急援助技术合作计划，总金额为 500 万美元，并迅速得到了全组织的批准。到目前为止，这些计划已调动了超过 2 亿美元的资源。
68. 应急技术合作计划小组报告说，首选做法是鼓励在受援国采取综合办法。例如，在巴基斯坦，TCP/PAK/3705 项目支持了受干旱影响的区域，解决贫困和粮食安全问题，然后与联合国儿童基金会一同致力于解决营养不良问题，与世界粮食计划署一起致力于解决粮食援助和粮食不安全问题。

评价结果 27：技术合作计划在各国产生的投资杠杆效应各不相同。一些国家可能在多个两年度都没有带动任何投资。

69. 技术合作计划有助于带动投资/赠款，以开展更大规模的活动，但在各国发挥的具体成效各不相同。在一定程度上，这要取决于粮农组织驻国家代表处的行动计划和国家办事处设计可扩展、可资助项目的的能力。在四个两年度内，技术合作计划共向 43 个抽样调查国家拨款 1.8 亿美元²⁰，帮助 33 个国家筹集了 27.98 亿美元。10 个国家没有吸引到任何投资，而另外 5 个国家的杠杆比率低于 1:1。43 个国家的总体杠杆率为 1:15.6。

²⁰ 占四个两年度技术合作计划拨款总额的 43%，占技术合作计划资助国家的 29%。

可持续影响

70. 可持续影响是衡量技术合作计划的一项标准。产出和结果应该会在技术合作计划结束后产生影响。然而，粮农组织缺乏跟踪或报告机制。在报告可持续影响时，依靠的是个人回忆和道听途说。粮农组织职工对可持续影响和项目活动的可持续性（连续性）之间的区别也不甚明了。虽然结项后继续开展活动是可取的，但这并不是项目的初衷。
71. 在技术合作计划项目结束时，既没有实施退出战略，也没有要求制定退出战略。技术合作计划项目的基本结项要求是提交一份结项报告，并向项目对口方移交资产。除此之外，没有进一步的后续行动。虽然也有一些例外情况，但主要是粮农组织驻国家代表处的行动计划。牵头技术官员忙于为多个项目提供技术咨询，无暇顾及跟踪次区域或区域项目的成果/影响。无论如何，这不是他们的职责。事实上，粮农组织在这方面没有明确的问责链。
72. 技术合作计划标准规定，项目必须具有带动或倍增效应，才能产生可持续影响。然而，在过去的四个两年度中，所有技术合作计划项目中只有不到20%的项目²¹具有带动或倍增效应。必须确保粮农组织内部统一对“带动效应”含义的理解。
73. 政策的制定和改进、规章和法律的变更、战略和战略计划的制定是技术合作计划的关键产出，这些产出应以强有力的政策、机构和有利环境的形式产生更大的发展影响。然而，在实践中，如果工具得不到有效的执行、不配备适当人员并提供资金支持，其影响就无法实现。当政府（或官员）发生更替时，政策性技术合作计划就会面临风险。关于可持续影响的政策工作存在固有的不确定性，这超出了粮农组织的控制范围，包括预算审批和分配流程。许多低收入国家没有分配足够的资金来落实其国家农业计划。
74. 加强机构能力和营造有利的环境是技术合作计划的关键影响领域，但粮农组织未采取后续行动，导致项目在某些情况下陷入困境。此外，让捐助方认识相关信息系统（如也门的信息系统），有助于促进这些系统的使用，并调集资源。

²¹ 该估算数是根据 83 个国家的 272 个具有催化效应的技术合作计划项目得出的。这些项目占四个两年度所有技术合作计划项目的 11.5%。将此推算到其他国家（假设同样比例的项目具有催化作用），得出的数字是 19.7%。

75. 就带动效应而言，加强粮食体系和价值链以提高收入，是一个相对较新的重点领域。虽然评价注意到一些技术合作计划吸引私营部门参与加工和增值产品的例子，但许多技术合作计划关注的是价值链后端的投入环节。一些技术合作计划扩大了规模，吸引了足够的投资，从而产生了影响，但许多计划并未产生这种效应。扩大行动计划更有可能产生可持续的影响，主要是利用绿色气候基金和全环基金的供资，以及国际金融机构和政府的投资。

评价问题 5：从带动效应和可持续影响的角度看，哪些因素可促进和/或会阻碍技术合作计划取得成功？

评价结果 28：主要的促进因素包括：政府的主动性、承诺和对扩大规模/复制推广的预算分配；粮农组织的比较优势；战略思维和粮农组织驻国家代表处充满活力；与受援国的双边和多边组织/国际金融机构的协同效应；容易吸引投资的理念和概念；区域办事处发挥领导力；相关技术专家了解受援国的背景和需求。

评价结果 29：主要的阻碍因素包括：粮农组织的官僚作风、政府缺乏扩大规模/复制推广的预算、政府换届或主要官员/倡导人职务更替、技术合作计划结果的宣传和推广不足、结项后缺乏后续行动、项目设计（包括独立项目）质量差，以及国家办事处能力低下。

评价问题 6：技术合作计划项目有哪些最佳实践和经验教训？

评价结果 30：最佳实践包括：确保与国家行动计划产生协同效应；开展多方利益攸关方（包括私营部门）和部际合作；利用全球性基金；采取全面、有计划的方法；实施简明、可持续、可推广的解决方案；利用投资中心的专门知识。

76. 其他例子包括：

- 促进妇女和青年创业；
- 采用技术援助模式，防治草地贪夜蛾；
- 使用农民田间学校方法；
- 拉丁美洲及加勒比区域办事处为实现带动效应，采用计划办法和专项基金开展带动项目；
- 粮农组织在将性别问题纳入技术合作计划主流方面的工作（尽管还有待开展更多的工作）。

评价结果 31：主要的经验教训包括：a) 避免孤立或独立地开展项目；b) 确保政府持续投入；c) 在项目设计阶段确定潜在的投资者和协同效应（用于扩大规模/复制推广）；d) 注重政策工作，或确保政策工作与更大的行动计划保持一致，以吸引政府、捐助方和投资者的更多关注；e) 多部门技术合作计划需要作出更大的努力，并且积极协调落实；f) 在落实单位和政策制定者/决策者之间建立沟通管道/信息渠道，是采取后续行动的关键；g) 确保在项目设计中纳入性别和利益相关方分析以及完善的逻辑框架，确保成功落实项目、监测成效。

77. 其他经验教训包括：

- 部级和技术层面需要作出承诺，以确保项目落实主体保持主动性，扩大规模，取得成功；
- 政府的等级制度和官僚主义会造成信息真空；
- 技术合作计划的设计不应总是从零开始，而应以过去的成功经验为基础；
- 不应借助技术合作计划开展孤立或独立的项目；
- 粮农组织在与国际金融机构洽谈时必须准备好框架协议。
- 高度技术性的项目一开始并非总的得到赞赏，但却能产生良好的结果；
- 在项目筹备阶段确定潜在的投资者和协同效应，并在落实过程中保持更新，有助于利用资源产生更可持续的影响；
- 避免带着政治目的申请技术合作计划，这类申请可能不以结果为导向。这是一个棘手的问题，最好留给粮农组织驻国家代表处处理；
- 即使技术合作计划已被列入《国别规划框架》，最好也要反复核查，并考虑相关性和需求。
- 创造机会，让社会经济背景相似的国家相互借鉴学习；
- 一些双边机构由于程序繁琐而避免与粮农组织合作。

4. 结论和建议

结论

结论 1: 总体而言，如果技术合作计划不存在，应该予以制定。它是展现联合国粮农组织在成员国的定位、关注度和业务活动的关键工具。然而，许多技术合作计划是孤立的小规模项目，与更大的发展影响无关。因此，需要现代化和重新定位，使更多的项目具有带动作用，并有助于产生可持续的影响。与此同时，技术合作计划应继续以国家为中心，以需求为导向，确保为成员国带来切实利益。

结论 2: 技术合作计划的战略性质基于自身与联合国粮农组织战略目标和《国别规划框架》的内部协调一致。与可持续发展目标相一致不是技术合作计划的标准，并未在其中明确显示出来。直接与可持续发展目标保持一致，可以更好地与国家发展计划相联系。这就要求联合国粮农组织与各国政府打破部门各自为政的状态。

结论 3: 尽管区域和区域间技术合作计划在联合国粮农组织中发挥着特殊作用，在特定情况下可能具有战略意义，但对成员国和驻国家代表处而言，其增值成效并不总是显而易见的，因此被认为是联合国粮农组织推动的。这限制了此类技术合作计划在国家层面发挥带动作用的可能性。

结论 4: 在联合国粮农组织内部，对技术合作计划方面伙伴关系（包括与私营部门的合作）的认识和了解程度并不均衡，阻碍了伙伴关系和协作的发展。这对多部门项目至关重要。技术合作计划中通常不涉及南南合作和三方合作，因此很少出现此类合作，这限制了潜在的资源利用机会。

结论 5: 自 2010 年实行技术合作计划权力下放以来，对各国的资金分配更加有保障和透明，其主要原因在于区域办事处引入了明确的标准和依据。最近的一种良好做法是在区域拨款范围内为具有潜在带动作用的项目设立特别基金。

结论 6: 虽然制约和平衡是必要的，但“不考虑规模”的联合国粮农组织项目周期程序使技术合作计划进程十分繁琐，因此增加了交易成本。联合国粮农组织在审批、采购和征聘方面的官僚作风影响了技术合作计划的效率和及时性。

结论 7: 项目设计的质量保证不足，无法确保采用明确的变革理论和可衡量的指标进行基于结果的管理，这妨碍了技术合作计划的成效和可持续影响。

对技术合作计划方面基于结果进行管理的理解程度各异也加剧了这种情况。

结论 8: 缺乏对结果/成果、后续行动和学习过程进行系统监测的制度机制和系统，这限制了联合国粮农组织报告、提高、交流和推动技术合作计划在各个层面成就和影响力的能力。

结论 9: 在联合国粮农组织内部，对带动作用及其对技术合作计划成功的重要性的理解程度参差不齐，这导致利用/推广/复制和（或）乘数效应受到限制。

结论 10: 联合国粮农组织需要根据其规则、进程和程序，充分利用内部有利因素并尽量减少内部阻碍因素，促进技术合作计划在成员国的带动作用 and 可持续影响。

建议

建议 1：联合国粮农组织应提升技术合作计划的战略性，使其成为本组织的有力工具，通过技术援助支持成员国实现《2030 年议程》。

78. 为落实这项建议，应采取的行动包括：

- 将对应和推动特定的可持续发展目标具体目标作为技术合作计划的一项标准。这将确保技术合作计划与联合国粮农组织负责监管/共同监管的特定可持续发展目标具体目标和（或）指标保持一致。在第二个层面上，技术合作计划还将与战略目标和《国别规划框架》相一致。
- 确保技术合作计划援助针对各国政策、规划、战略或旗舰计划的特定方面/组成部分。这将增强技术合作计划的相关性。成员国提出的要求应确切说明国家政策、规划和计划在总体上或特定方面/组成部分的技术需求。避免孤立的项目是至关重要的。
- 在设计区域和区域间技术合作计划时，与联合国粮农组织驻国家代表和各国政府进行磋商和讨论。这将促进区域和区域间技术合作计划的协同效应和互补性，并增强该工具的相关性。
- 制定准则以发展新的伙伴关系和战略协作，从而促进可持续影响。这包括在与私营部门的合作之外，酌情探索与研究机构、大学和非政府组织的伙伴关系。准则将确保在联合国粮农组织内部对技术合作计划方面的伙伴关系达成共识。
- 鼓励多部门项目和部际协作，以此作为可持续发展目标背景下技术合作计划伙伴关系标准的一部分。
- 利用“手拉手”行动计划，发挥伙伴关系和协作的作用。
- 除了通过技术合作计划加强和增加与联合国机构的联合规划之外，主要通过区域技术合作计划探索南南合作和三方合作，发挥带动作用。

建议 2：联合国粮农组织应采取具体行动，在现有水平上增加具有带动作用的技术合作计划项目的数量和比例。

79. 需要采取以下行动：

- 将带动作用作为一项明确的技术合作计划标准。这是至关重要的。
- 使联合国粮农组织内部和各国政府（通过驻国家代表处/联合国粮农组织驻国家代表）认识到技术合作计划的精神和宗旨，以及它应如何发挥带动作用。就带动作用的含义提供指导（定义和注释/例子）将确保达成共识，即根据各国政府的要求适当设计技术合作计划。

- 各成员应负责确保所提出的要求适用于加快国家发展重点领域的进展和实现可持续发展目标的指标/具体目标。这包括承诺和主导权（在政治、政策和技术层面），包括对推广、带动作用 and 可持续影响的国家预算支持。避免提出推动政治议程的要求并确保多部门项目的部际协作是至关重要的。
- 确保在驻国家代表处编写全球环境基金/绿色气候基金概念说明/提案时，利用技术合作计划向其提供适当的指导材料和支持，以提高成功率，特别是对从未利用过这些全球基金的国家。
- 在项目设计阶段，根据需求，在适用情况下确定与潜在投资者和（或）寻求投资中心专长的协同效应。还应在全组织层面（相关区域办事处和总部）加大力度，利用区域国际金融机构和双边机构的投资。向发展伙伴和政府宣传/推广技术合作计划结果/协同效应至关重要。
- 探索和接触非传统的和新兴的捐助者/投资者（在区域办事处和总部层面），以创新的方式利用投资，其中包括许多中等收入国家和新的高收入国家。

建议 3：联合国粮农组织必须从进程、程序和结构的角度简化技术合作计划，以提高效率和成效并降低交易费用。

80. 需要采取的行动包括：

- 在项目周期框架内区分和简化技术合作计划进程（大幅度减少审批步骤和层），例如，在重新考虑技术合作计划项目概念说明和项目提案的必要性之外，对政治敏感性、与战略目标的一致性、环境和社会筛选分别进行的审批²²。
- 除了使总部技术官员对于技术合作计划项目而言是可选择的²³（即，不应将其视为启动进程的必需条件）之外，将项目工作组的核心成员限定为那些实际参与项目的人员。
- 继续改进工作，以确保技术合作计划项目小组在最需要的时候能够及时获得足够的/适当的专业知识²⁴。

²² 在本报告的定稿过程中，评估小组注意到，2020年8月的新准则解决了政治敏感性以及与战略目标的一致性问题。该小组还未看到新准则。

²³ 在本报告的最初修订期间注意到，这已被纳入最近修订的项目周期指南（2020年8月）。评估小组还未看到该文件或通讯。

²⁴ 该问题已在2019年审计报告中提出。

建议 4：联合国粮农组织应建立监测技术合作计划的结果并在计划项目结束后跟进其带动作用的组织机制，以及收集和报告最佳做法和经验教训的系统。

81. 建议采取以下行动：

- 创建一个跟踪技术合作计划项目输出和成果的监测系统，包括对照基准和目标所取得的进展，并能够报告实现输出和目标的项目数量。为了汇总更高层面的结果，可以探索使用标准化指标。
- 定期系统地评估成果和影响（国别计划评价之外）。可以酌情探索项目小组的自我评价或在权力下放层面的事后评价并使之制度化。
- 实现项目结束后技术合作计划后续行动机制的制度化，可以将其与退出策略挂钩。后续行动将确保汇总和报告各个层面的带动作用，并确保符合国家预算周期。
- 建立一个系统，以便向成员国、发展伙伴和联合国粮农组织内部收集、汇总和传播/分享从技术合作计划项目中获得的最佳做法和经验教训。该系统应促进关于技术合作计划的国家间（跨区域）学习机会和互动。
- 由于绩效风险组织管理信息系统（PROMYS）的开发和使用被推迟，可能会对实地计划管理信息系统进行适当的修改，以便采取上述建议的一些行动²⁵。

建议 5：联合国粮农组织驻国家代表和牵头技术官员需要提高认识，确保基于结果进行管理和技术合作计划项目设计的质量。

82. 为落实这项建议，应采取的行动包括：

- 联合国粮农组织（在总部或区域办事处层面）应推出持续的培训课程（在线和/或现场），以确保明确界定的技术合作计划项目变革理论和（或）逻辑框架。
- 除了确保与国家目标和可持续发展目标具体目标/指标的联系之外，在区域办事处层面实施健全的质量保证机制，以确保项目设计的质量，包括与基准和具体目标的因果联系、合理性和可衡量指标。
- 确保在设计技术合作计划项目时采用利益相关者分析和性别分析。

²⁵ 讨论结果表明，存在修改和调整实地计划管理信息系统的余地。

建议 6：区域办事处对各国的分配应保持透明，并应酌情重新讨论标准。

83. 建议采取以下行动：

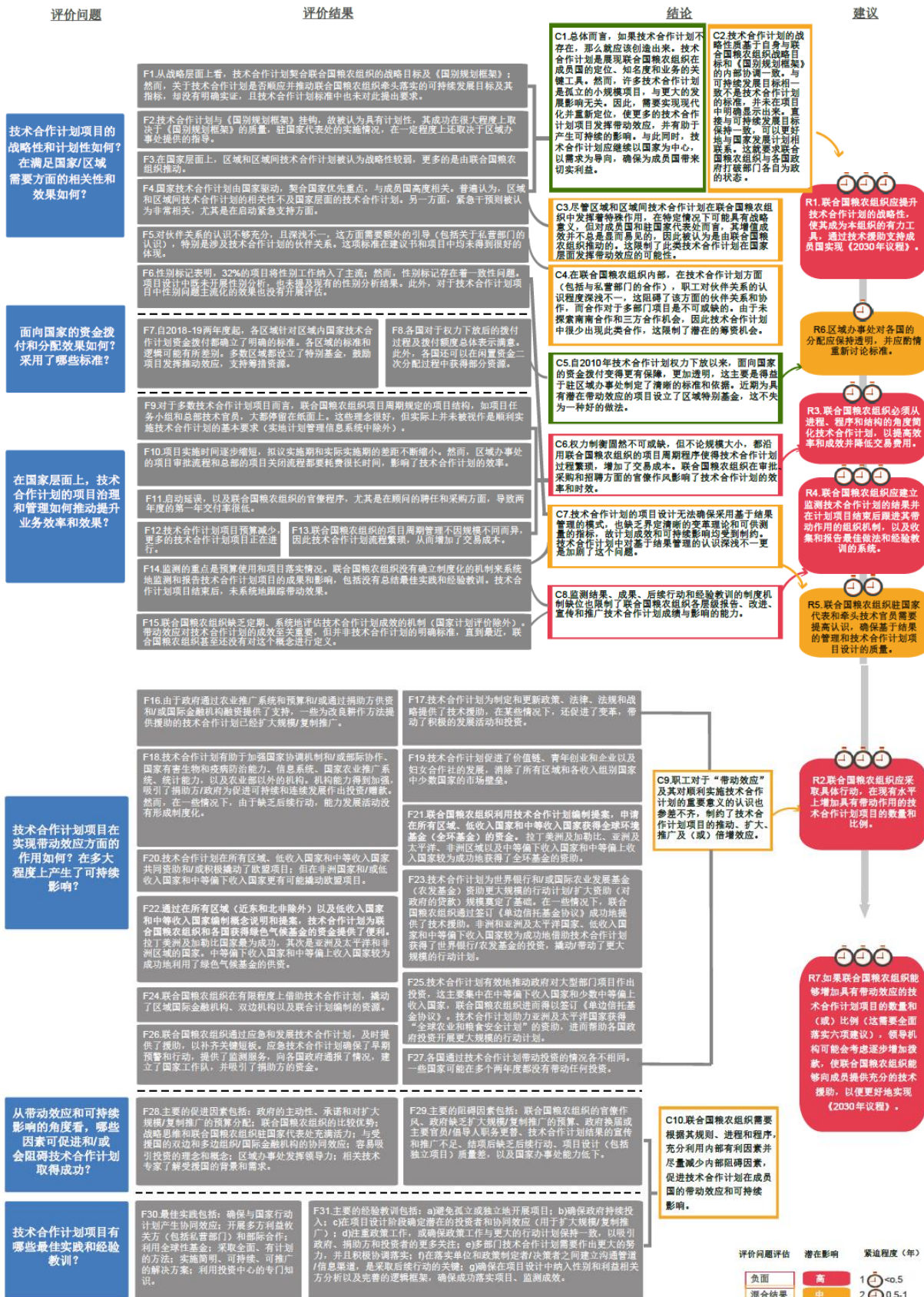
- 确保分配标准平衡“需要”和“潜力”。各国不应因其筹措投资/赠款和（或）吸引政府预算的能力而受到惩罚。
- 在区域办事处层面为具有带动作用的项目设立特别基金，以便向各国宣传这方面的重要性。
- 如区域办事处无法确定/设计能够在两年度前 12 个月内产生带动作用的足够数量的技术合作计划，则重新向各国（区域内）分配区域技术合作计划资金。

建议 7：如果联合国粮农组织能够增加具有带动作用的技术合作计划项目的数量和（或）比例（这需要全面落实六项建议），领导机构可能会考虑逐步增加拨款，促使联合国粮农组织能够向成员提供充分的技术援助，以便更好地实现《2030 年议程》²⁶。

84. 联合国粮农组织还可以探索是否可以在正常计划预算拨款以外，筹措专门用于技术合作计划的额外资金（无附加条件的），例如，基金会或捐赠机构（传统或非传统）提供的资金²⁷。

²⁶ 第 9/89 号大会决议同意将拨款恢复到以前的水平，即正常计划预算的 14%，并在可行的情况下增至 17%。

²⁷ 过去，联合国粮农组织曾在 1989 年获得意大利政府提供的 3000 万美元特别捐款。



结果28-31是总体评价结果，有助于所有建议的落实。

参考文献

- FAO.** 2018. *Low-Income Food-Deficit Countries (LIFDCs) – List for 2018* [online]. Rome. [Cited 23 September 2020]. <http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc/en/>
- FAO.** 2019a. *Report of the 127th Session of the Programme Committee*. CL 163/4. Rome. (also available at: <http://www.fao.org/3/na582en/na582en.pdf>).
- FAO.** 2019b. *CL 163/5 – Information Note 1 – November 2019, Technical Cooperation Programme (TCP): Review of TCP implementation*. Rome. (also available at: <http://www.fao.org/about/meetings/council/cl163/documents/en/>).
- FAO.** 2019c. *Guide to the Project Cycle – Appendix I: Technical Cooperation Programme*. Rome.
- United Nations.** n.d. *United to Reform* [online]. New York. [Cited 22 September 2020]. <https://reform.un.org/>.
- United Nations.** 2015. *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York. (also available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>).
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).** 2015. *The Paris Agreement*. Rio de Janeiro and New York. (also available at: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>).