



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

第一三四届会议

2022 年 11 月 7—11 日，罗马

粮农组织南南合作及三方合作评价

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

评价办公室主任

克莱蒙西亚·科森蒂诺女士

电话：+39 06570 53903

电子邮箱：OED-Director@fao.org

内容提要

- 应计划委员会要求，联合国粮食及农业组织（粮农组织）评价办公室对粮农组织在南南合作及三方合作中的作用和工作进行了评价。粮农组织在促进南南合作及三方合作方面历史悠久，可以追溯到上世纪70年代末。当时，粮农组织开始帮助发展中国家学习借鉴全球南方其他国家已经尝试过的经验教训和创新。2012-13年，粮农组织调整了这项工作，设立了专门部门，并制定了粮农组织的第一个南南合作战略。
- 截至2021年6月，粮农组织实施了137个项目，覆盖107个国家，迄今实施的预算约为2.8亿美元。南南合作及三方合作项目支持了全球、区域、国家和地方各层面的知识对接、专门技术分享、同行学习和政策对话。
- 对这些项目和南南合作及三方合作战略的评价重点回答以下问题：
 - a) 粮农组织的南南合作及三方合作战略和项目在多大程度上是相关且一致的？
 - b) 南南合作及三方合作在多大程度上促进了全球、区域和地方各层面的成果？在多大程度上通过营造有利环境来实现成果？
 - c) 南南合作及三方合作的成果（如有）在多大程度上是可持续的？
 - d) 在多大程度上将跨领域主题（如性别平等问题）纳入了南南合作及三方合作？
- 评价采用了多种方法，包括：对2012年1月至2021年6月期间实施的137个南南合作及三方合作项目组合进行描述性分析；审查文件（粮农组织的战略和规划文件、与南南合作及三方合作提供方的供资协议）；与利益相关方（项目受益方、政府对口部门，以及有南南合作及三方合作项目的国家的学术和民间社会代表）进行300多次访谈；汇总55个南南合作及三方合作项目或组成部分，编写综合评价；开展11个国家案例研究；对实施类似举措的8个联合国机构（包括常设罗马机构）进行基准分析。
- 评价发现，南南合作及三方合作项目在很大程度上与国家计划和合作伙伴的需求**相关**；这些项目大多侧重于支持实现发展成果，而对人道主义的支持则要少得多。此外，南南合作及三方合作正在成为联合国罗马常设机构日益重要的话题。
- 南南合作及三方合作**有助于**在广泛的技术领域加强机构合作和政策对话。政府对口部门认为，粮农组织确定和促进各种“南方解决方案”的能力是一大优势领域。一些合作项目因地制宜，为满足当地需求而设计，并借鉴了此前的项目或其他计划的经验教训。但是，也有一些干预措施的设计并不总是适合当地情况。评价还发现，与粮农组织或合作伙伴的其他项目协同设计和实施的南南合作及三方合作项目比独立项目更有效。

- 南南合作及三方合作项目的**可持续性**变化不定，并受到自主性水平、当地和粮农组织能力以及资源的影响。另外，南南合作及三方合作战略文件没有充分提及相关的全组织政策和战略，如《2020-2030年性别平等政策》、《粮农组织营养工作愿景和战略》，以及《2022-2031年气候变化战略》。
- 评价总结认为，粮农组织在促进南南合作及三方合作方面取得了重大进展，并有机会在联合国系统内发挥领导作用，与新兴经济体、中等收入国家和传统捐助方（经合组织）密切合作，在全球南方国家中推广经过实践检验的解决方案。评价提出了一些建议，供粮农组织考虑如何善用南南合作及三方合作机制，实施不断扩大的应急和抵御力组合（建议1）；加强南南合作及三方合作干预措施的设计（建议2）；更加注重支持营造有利环境（建议3）；并修改其战略指导、宣传和资源筹措工作（建议4）。

征求计划委员会的指导意见

- 提请计划委员会对本文件的内容进行审查，并酌情提出指导意见。

I. 引言

1. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）计划委员会第一二九届会议要求评价办公室对粮农组织的南南合作和三方合作计划进行一次评价。
2. 在这些计划下，合作是指“分享和交流关键的发展解决方案，即知识、经验和良好做法、政策、技术和资源。”¹这些交流互动可能发生在全球南方国家之间（“南南合作”），也可能发生在两个或多个发展中国家与第三个合作伙伴之间，通常是发达国家或捐助国、新兴经济体，或多边组织（故称为“三方合作”）。在本报告中，这两种合作方式统称为南南合作及三方合作。
3. 南南合作及三方合作项目主要基于各国需求，签订协议，资助相关活动。这些活动包括：a) 短期技术专长交流，b) 中长期技术专长交流，c) 考察和培训，d) 政策对话，e) 实物和技术解决方案交流。
4. 南南合作及三方合作依托粮农组织促进合作的传统，旨在帮助发展中国家借鉴南半球其他国家已经尝试过的经验教训和创新。2012-2013 年，粮农组织将这项工作形成制度化，设立了专门部门，并制定了粮农组织第一个南南合作战略，包含四大支柱：
 - a) 交流并采用南方发展解决方案；
 - b) 建立南南合作知识网络的平台；
 - c) 为开展有效的南南合作提供上游政策支持；
 - d) 在外部和内部为南南合作营造有利环境。
5. 评价工作评估了南南合作战略和项目的关联性、一致性、贡献和可持续性。本报告的结论可能有助于粮农组织未来改进设计和落实南南合作及三方合作项目，并向利益相关方宣传其成就。这些结论主要供以下受众参考：粮农组织成员、高级管理层，以及在全球、区域和国家层面从事南南合作及三方合作工作的人员。
6. 本报告的其余部分内容组织如下。第 II 部分介绍了评价方法；第 III 部分介绍了粮农组织南南合作及三方合作的概况；第 IV 部分介绍了评价结果，第 V 部分为评价的结论和建议。

¹ 粮农组织（无日期）《南南合作及三方合作》。<https://www.fao.org/3/h0045e/h0045e.pdf>

II. 方法

7. **此次评价以与粮农组织南南合作及三方合作司磋商制定的变革理论为指导。**该变革理论概述了南南合作及三方合作如何解决全球南方农业粮食体系所面临的关键挑战。简而言之，粮农组织及合作伙伴提供“投入”，即设计和实施南南合作及三方合作项目的机构支持、资源和能力。这些投入用于实施知识交流或创新等活动，从而实现一系列产出，如分享知识、建立伙伴关系、开展政策对话和宣传等。这些产出预计会带来成果，包括建立或加强能力，调整和推广解决方案或创新，以及调整/制定和实施公共政策。从长远来看，这些成果将加强农业粮食体系的韧性、包容性和效率。
8. **本评价以这一变革理论为指导，开展分析，回答四大评价问题：**
 - a) 粮农组织的南南合作及三方合作战略和项目在多大程度上是相关且一致的？
 - b) 南南合作及三方合作在多大程度上促进了全球、区域和地方各层面的成果？在多大程度上通过营造有利环境来实现成果？
 - c) 南南合作及三方合作的成果（如有）在多大程度上是可持续的？
 - d) 在多大程度上将跨领域主题（如性别平等问题）纳入了南南合作及三方合作？
9. **为了回答这些问题，评价采用了多种方法，**包括对 2012 年 1 月至 2021 年 6 月期间实施的 137 个南南合作及三方合作项目组合进行描述性分析；审查相关文件（粮农组织内部战略和规划文件，以及与南南合作及三方合作提供方的供资协议）；与利益相关方（18 至 25 名粮农组织工作人员、项目受益方、政府对口部门，以及每个国家的学术界和民间社会代表）进行 300 多次访谈；汇总 55 个南南合作及三方合作项目或组成部分，编写综合评价；开展 11 个国家案例研究；对实施类似举措的 8 个联合国机构（包括常设罗马机构）进行基准分析。评价还对粮农组织工作人员和政府利益相关方进行了调查。附件 1 详细列出了关于这些方法和数据来源的信息²。
10. **本次评价因面临若干挑战而有所延误，**影响了数据收集和分析计划。具体如下：
 - a) 为了对利益相关方的经验和看法作出有代表性的估计，对粮农组织工作人员和政府对口部门进行了调查，但回复率很低（分别为 4%和 23%），因此，收集的反馈无法用于分析。
 - b) 评价原来计划通过监测和评价数据系统，来获取项目成果数据，但这些数据无法获得。

² 附件载于粮农组织评价办公室网站：www.fao.org/evaluation

- c) 为了构建南南合作及三方合作项目组合的数据集，需要开展大量工作，这造成了评价工作的延误。
 - d) 受 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情影响，评价小组无法与许多国家的受益人当面接触，这限制了作为案例研究组成部分的受访受益人的数量。
11. **面对这些挑战**，评价小组与利益相关方进行了额外访谈，并对现有合作项目或组成部分进行了汇总。然而，尽管访谈结果有助于了解绩效情况和可能有待改进的领域，但不应将访谈见解作为代表性数据，来解读南南合作及三方合作项目组合的情况。

III. 粮农组织南南合作及三方合作概述

A. 粮农组织南南合作及三方合作的演变

12. **粮农组织在南南合作及三方合作方面历史悠久**。1979 年，在联合国发展中国家技术合作会议通过《推动和实施发展中国家间技术合作布宜诺斯艾利斯行动计划》后的第二年，粮农组织首次设立了南南合作联络点。从 1994 年开始，粮农组织启动了一系列伙伴关系计划，重点是在发展中国家之间互派技术合作专家，促进转型国家之间的技术合作。世界粮食峰会对《粮食安全特别计划》的核可进一步加强了这些合作努力。
13. **依托这些早期经验**，粮农组织于 2013 年制定了一项**南南合作战略**，旨在将南南合作定位为“实现全球零饥饿目标的有效和高效手段”。2016 年³，在战略中增加了一些说明性实例，包括具体提及三方合作。南南合作及三方合作的支柱描述如下：
- a) **促进基层交流发展解决方案**：这有一个大前提，即有大量南方发展解决方案可以填补南方的知识和能力差距。粮农组织致力于为国与国之间确定、转让、调整和推广发展解决方案的进程提供便利。
 - b) **机构层面的南南合作知识网络和平台**：调配知识是粮农组织的核心比较优势之一。粮农组织通过加强知识平台，分享专门知识、知识和农业发展解决方案，促进供需双方的对接。
 - c) **提供上游政策支持**：粮农组织在最高政策层面上与各国政府和战略伙伴一起参与南南合作和三方合作，为合作营造有利的政策环境，使全球南部国家能够合力支持共同的发展目标。

³ 粮农组织。2016a，粮农组织南南合作及三方合作在行动。促进全球南方之间的伙伴关系。

<https://www.fao.org/3/i6249e/i6249e.pdf>

d) **为有效的南南合作营造有利环境**：在粮农组织内部和外部为南南合作提供强有力的机构支持。为了有效开展南南合作和三方合作，需要建立更广泛的伙伴关系和战略联盟，提高影响力，增强粮农组织内部的技术能力，将合作计划纳入主流，进行监测和评价，并筹措资源。

14. **粮农组织最近发布了全新南南合作及三方合作⁴实施准则（《2022-25 年行动准则》）**。新《准则》旨在加强粮农组织“作为农业和农业粮食体系中南南合作及三方合作的全球倡导、召集、调配、促进和推动机构的地位”，在成员日益需要粮农组织提供支持的背景下，有助于加强南南合作及三方合作在粮农组织工作中的核心地位。《准则》还表明，粮农组织的南南合作及三方合作战略与联合国秘书长《2016 年框架》中概述的联合国原则日益一致⁵。

B. 粮农组织南南合作及三方合作项目组合的特点

15. **粮农组织的南南合作及三方合作项目往往侧重某些区域或国家**。评价从项目数量和供资水平两个指标，对 2012-2021 年期间项目组合的规模进行了分析，发现：

a) 项目更侧重某些区域⁶或国家（分别为 43%和 37.5%），而非重点满足区域间或全球需求（分别为 7%和 12.5%）。

b) 与区域间和全球性项目相比，区域和国家项目获得了大部分资金（2012 年至 2021 年期间分别约为 9200 万美元和 7000 万美元）。

c) 尽管全球性南南合作和三方合作项目数量较少，但平均而言，预算（每个项目约 300 万美元）大于区域或国家项目（每个项目约 150 万美元）。

16. **绝大多数项目获得三个国家和粮农组织的支持**。2012-2021 年，有 107 个国家从南南合作及三方合作项目中受益。尽管有 21 个国家和 6 个国际/区域组织为这些项目提供资金支持，但其中 80%的项目由巴西、中国、土耳其以及粮农组织支持。

17. **南南合作及三方合作项目主要与政府合作实施；虽然一些项目也与私营部门和民间社会组织合作实施，但数量少得多**。项目最有可能与政府部委和其他政府实体一起实施（近 90%），并经常与专门研究机构或多边组织合作。与私营部门和民间社会建立伙伴关系的情况较小（只占项目组合总数的 18%和 9%）。

⁴ 粮农组织和联合国南南合作办公室，2022。《南方在行动 - 农业发展中的南南合作和三方合作：粮农组织的经验》，罗马和纽约。<https://www.fao.org/3/cc0678en/cc0678en.pdf>

⁵ 联合国南南合作办公室，2021。《联合国全系统南南合作和三角合作促进可持续发展战略》。<https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2021/04/United-Nations-system-wide-strategy-on-South-South-and-triangular-cooperation-for-sustainable-development-2020percentE2percent80percent932024.pdf>

⁶ 包括次区域。

表 1：实施伙伴类型

实施伙伴	说明
政府	部委、政府实体
研究机构	研究中心/机构、实验室、大学和学会
国际/区域组织	多边国际组织、政府间组织、联合国机构、区域实体/机构
民间社会	民间社会组织、非政府组织、社区组织、专业协会和网络。
私营部门	农民和农民组织、生产者组织和合作社、中小微企业、大型国企和跨国企业以及金融机构。
议会	议会/国家立法机构

资料来源：评价小组

18. 项目纳入了粮农组织的一系列跨领域重点主题，特别是性别平等、营养和治理。项目的设计与粮农组织“四个更好”保持一致。所有项目在设计时都纳入了至少一项跨领域主题活动，最常见的是性别平等（40%）、营养（29%）和治理（25%）。少量项目重点关注气候变化（14%）或青年和土著人民（12%）。此外，在设计方面，38%的项目与更好生产相一致（特别是更好生产之一“绿色创新”和之四“小规模生产者公平获取资源”），而向更好营养、更好生活和更好环境看齐的比例较小（分别为 24%、21%和 17%）。

IV. 评价结果

A. 相关性

结论 1：合作项目重点促进与国家发展计划相一致的发展，涉及一系列技术领域，并侧重于学习交流。

侧重发展

在乌干达，合作项目支持落实了国家发展计划（第 III 期）。在中美洲，由巴西和墨西哥资助的几个项目支持了关于校餐和家庭农业的政策对话。在蒙古国，政府批准对用中国模式开发的被动式太阳能温室建设免征关税和增值税。

侧重人道主义援助

在厄瓜多尔、冈比亚和摩洛哥，合作项目支持粮农组织应对一些新出现的危机，如沙漠蝗虫、猪瘟、草地贪夜蛾和 COVID-19 疫情。

侧重人道主义-发展

在阿尔及利亚，一项干预措施得到了南南合作项目的支持，兼顾紧急援助与发展需求，以及农业、自然资源管理和沙漠蝗虫预防等领域的优先重点。

19. 2012-2021 年，绝大多数南南合作及三方合作项目侧重于推动广泛技术领域的发展，学习交流最普遍的项目实施方法。具体而言，94%的合作项目侧重于推动发展，6%侧重于应急援助。（均衡兼顾的情况很少。）项目文件显示，对发展重点的关注与国家发展计划相一致。
20. 合作项目分布在广泛的技术领域，包括农业（13%涉及作物、牲畜、农企等）、粮食安全和营养（11%）、家庭农业和校餐（10%）、林业和土地资源（8%）、水产养殖（7%）、植物健康以及水和土壤（各 5%）、气候变化（4%）及其他。
21. 合作项目提供学习交流机会（约 70%），通常还开展其他辅助活动，如专家和技术人员实地考察或政策对话。技术交流和机构合作是最不常见的实施活动（不到 20%）。

表 2：项目实施方法

实施方法	说明
派遣专家和技术人员	派遣专家和技术人员（通常超过三个月）以提供支持，包括辅导、实地示范、培训课程、在职指导、培训师培训等
学习交流	开展学习活动（通常为短期），如考察、实地调研、非正式网络交流等
技术交流	转让基于技术的具体知识、方法和工具，包括农业生产资料、小型机械、农场设备、改良品种和/或与技术相关的方法
机构合作	与各机构的合作，包括开展联合研究项目、共同开发课程、建立知识网络/卓越中心、人员交流、建立联合专家名册等
政策对话	举行高层政策对话，包括支持政策和战略制定的活动/研讨会以及议会论坛和会议

资料来源：评价小组

结论 2：评价发现了更强有力的实证，表明 2013 年《南南合作战略》的两大支柱产出丰富：一是支持学习和技术交流，二是建立网络平台。

22. 对现有进展和最终报告、评价综合报告和国家案例研究的分析表明，南南合作及三方合作合作项目实现了若干预期的项目产出，其中包括：a) 在阿尔及利亚、阿塞拜疆、刚果民主共和国、蒙古国、斯里兰卡、乌干达等不同国家派遣专家和技术人员，支持学习和技术交流（支柱 1）；b) 建立网络平台（支柱 2），如刚果的中部非洲林业和环境培训机构网络、斯里兰卡的跨区域信息共享平台。

23. 粮农组织努力“为有效的南南合作提供上游政策支持”（支柱 3）和“为南南合作营造有利环境”（支柱 4）的例子较为有限。乌干达的案例值得注意：该国制定了支持南南合作及三方合作的政策、信托基金和国家协调机制。然而，这样的情况并不多，表明在为南南合作及三方合作营造扶持性环境方面不太成功。

结论 3：利益相关方认可粮农组织作为南南合作及三方合作技术援助和支持机构的信誉和可信度。南南合作及三方合作正在成为联合国罗马常设机构日益重要的议题。

24. 利益相关方（包括政府对口部门和供资实体）在访谈中表示，粮农组织是值得信赖、具有公信力的组织。粮农组织为合作提供了框架，为各国开展谈判提供了中立的论坛，且拥有必要的技术技能，以确定重点领域，并在整个项目周期指导落实工作。
25. 南南合作及三方合作对于联合国罗马常设机构而言，是越来越重要的议题，这反映在南南合作及三方合作联合路线图中⁷。据粮农组织工作人员反映，粮农组织在全球层面与国际农业发展基金（农发基金）和世界粮食计划署（粮食署）进行了强有力的南南合作及三方合作合作。一个例子是粮农组织与粮食署在“非洲采购货，服务非洲”计划中开展了合作。然而，国家层面的合作却比较少见。在以往评估和案例研究国家中发现，与联合国罗马常设机构联合开展的南南合作及三方合作项目数量相对较少，这一点在此次评价中得到了证实⁸。增加国家层面合作的主要挑战包括：罗马常设机构的职责各不相同、国家层面的资源有限，以及交易成本较高。

B. 供需对口

结论 4：合作项目的要素有时可加强项目的成功潜力，有时反而会产生限制性影响。

26. 评价发现分析了若干供需对口的项目实例。换言之，项目经过精心设计，旨在满足当地需求，适应当地情况，并经常借鉴从以前项目和其他倡议的经验教训。据接受访谈的利益相关方称，在一些项目中，特别是在非洲和中美洲，技术利益相关方需要早期就深入参与，以确保项目设计与当地需求一致。例如，在纳米比亚，项目经过精心设计，支持政府经营的中型和大型商业农企，但没有顾

⁷ 粮农组织、粮食署和农发基金。2018。布宜诺斯艾利斯行动计划 40 周年联合路线图。

<https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2018/09/RBAs-Joint-Roadmap-towards-BAPA40.pdf>

⁸ 与粮食署一起，除了“非洲采购，服务非洲”计划外，还在刚果民主共和国、厄瓜多尔、肯尼亚和斯里兰卡确定了四个南南合作及三方合作试点项目。在刚果民主共和国，FMM/GLO/113/MUL 项目是唯一与农发基金合作的项目。

及农村社区和小生产者，而他们本可以从南南合作及三方合作框架下的小规模解决方案中获得最大惠益。受访者认为，这是因为当地非政府利益相关方在该项目的路演和设计阶段参与有限。在阿塞拜疆和刚果民主共和国也发现了类似的情况：这两个国家的合作项目与中央政府一起设计，但没有与当地的对口部门开展合作。在刚果民主共和国和多哥，评价发现一些项目的预算和实施时间目标过于宏大。

27. 一些受访者指出，将南南合作及三方合作作为独立项目进行实施，或将其纳入其他倡议的主流，各有利弊。前者更容易监测合作项目，但后者则有可能产生更大的影响。将合作项目纳入其他行动计划主流的一些例子包括：
- a) 拉丁美洲将南南合作及三方合作巴西计划纳入区域行动计划 1（零饥饿），通过这个平台，推动整个区域在校餐、家庭农业和生态农业等领域的政策变革。
 - b) 可持续稻米伙伴关系的南南合作及三方合作项目依托两大项目而实施：粮农组织以前的项目（科特迪瓦和塞内加尔的技术合作计划），以及政府项目（坦桑尼亚联合共和国扩大稻米生产项目）。
 - c) 在刚果民主共和国，将 *Dimitra* 方法纳入了粮农组织的新项目⁹，如 UTF/CAC/001/CAC 项目，该项目旨在确定毁林背后的驱动因素和解决方案，为当时的国家规划框架提供了支柱和行动方针。
 - d) 在阿塞拜疆，合作项目 GCP/SEC/016/TUR 下的农业部门评估工作借鉴了先前项目（TCP/AZE/018）中为加强农业服务而开展的工作；而合作项目 GCP/SEC/016/TUR 中的农业服务机构能力发展，与先前项目 TCP/AZE/017 中提供的农业服务机构重组支持形成了协同作用。
 - e) 在塞内加尔，OSRO/RAF/202/BRA 项目与“支持当地小型水稻生产灌溉项目”等国家计划形成了协同作用。另外，政府的“支持农业发展和农村创业计划”促进了农产品的销售，并吸引私营部门通过纺织纤维发展公司参与其中，从而确保为余粮开辟了销售市场。
28. 粮农组织工作人员对南南合作及三方合作的认识是影响供需对口程度的另一个因素。评价发现，在粮农组织工作人员对南南合作及三方合作认识水平普遍较高的区域（非洲、欧洲和中亚、拉丁美洲及加勒比），开展协同合作项目的例子较多。另外，在政府出台国家政策的情况下，驻国家代表处一般更了解并积极参与合作项目，如在古巴、墨西哥或乌干达。

⁹ 例如，由非洲团结信托基金资助的粮农组织项目“农村妇女赋权农业计划”。

结论 5：合作项目可被纳入粮农组织的其他战略举措，相辅相成，互为促进。

29. 据受访粮农组织工作人员反映，有些项目充满机遇，但目前可能没有充分发挥潜力。他们指出，诸如“手拉手”行动计划和“宁夏燕宝慈善基金”等倡议可以为扩大合作提供有益机制，同时提高这些倡议和合作项目的成功几率，以支持变革性合作。评价小组审查了其中一些行动计划，但未发现与南南合作及三方合作形成协同作用¹⁰。

结论 6：系统解决方案的成功率似乎高于技术解决方案。

30. 在开展项目调研并审查先前评价结果后发现，侧重推动系统变革的干预措施（如校餐计划）比生产者技术解决方案更可持续、更容易推广。这通常是多个因素造成的，如基本农资获取渠道受限（如用于水稻生产的高产改良种子品种）、项目周期短，以及推广人员提供的技术支持有限，这导致技术解决方案受益人有限。

C. 贡献

31. 正如变革理论中所描述的那样，粮农组织在南南合作及三方合作方面的工作可推动技术知识转让，加强同行分享及机构合作与联系，加强政策对话，促进集体行动，并建立有效的伙伴关系，培养职能能力。这些贡献预计会实现合作成果，如系统性和可持续的解决方案。以下是关于南南合作及三方合作贡献的评价结果。

结论 7：大多数合作项目都侧重于技术知识转让、相互学习和同行分享。

32. 对现有进展报告、最后报告、评价综合报告和国别案例研究的分析表明，大多数合作活动都集中在南方国家之间的技术知识转让、相互学习和同行分享。例如，也门的一个合作项目向索马里的妇女和青年分享了小额信贷知识。缅甸的一个项目支持广泛的利益相关方（中央和地方政府人员、民间社会和生产者组织）访问尼泊尔和越南的对口部门，进行国家间同行交流。

结论 8：粮农组织通过区域专家网络和学术组织支持机构合作。

33. 合作项目建立了区域协调机制，并支持联合研究、共同开发课程和学生交流等学术合作，以提高成员的协调能力。

¹⁰ 例如，在设计合作项目时，可以参考“手拉手”行动计划对国家层面的分析结果。

34. 前者的一个实例是建立了中亚和高加索地区渔业和水产养殖委员会。受访者表示，该委员会是最成功的区域内伙伴关系之一。¹¹ 后者的一个实例是建立了五个参考中心，供在各国之间分享知识。例如，中国建立了五个卓越中心，被公认为是水稻生产、热带农业和渔业等技术领域的顶级机构。
35. 另一个机构合作的实例发生在古巴：从 2015 年到 2017 年，古巴连续三年向多米尼加共和国和海地提供关于根除猪瘟的技术咨询和培训。这推动了进一步合作，古巴国家动植物卫生中心与多米尼加共和国圣多明各大学联手制定并实施了一个关于多米尼加共和国和海地粮食安全的技术合作计划项目（TCP/RLA/3502）。

结论 9：评价发现，若干合作项目加强了政策对话。

36. 受访利益相关方表示，支持国家间的政策对话是南南合作及三方合作的主要贡献之一。在评价综合报告和国家案例研究中发现的许多实例都证实了这一点。政策对话采取了多种模式，如**促进高级别活动**，旨在促进**多个东道国**和提供国之间的学习交流，并加强政治承诺。这些交流在拉丁美洲及加勒比区域非常普遍。据反映，尼加拉瓜和特立尼达和多巴哥等国家从高级别政治对话中学习了其他国家的经验¹²。其他一些例子包括：
- a) 可持续水稻伙伴关系的南南合作及三方合作项目为 2018 年在塞内加尔举行的水稻问题高级别部长级会议的组织做出了贡献。这次会议提出了八项建议，呼吁出台更多的集体政策，并支持联合实施和投资，以实现非洲国家水稻自给自足¹³。
 - b) 森林和农场基金计划支持中美洲人民和森林联盟在墨西哥城召开了国际会议。来自多民族玻利维亚国、智利、哥斯达黎加、危地马拉、墨西哥和尼加拉瓜的 100 名社区代表分享了社区土地管理和森林治理方面的经验。与会代表确定了完善公共政策面临的障碍，并表示愿意与各自国家的政治领导人沟通，以采取相关行动¹⁴。

¹¹ 粮农组织，2017a。《对粮农组织对战略目标 4 的贡献评价：推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统》附件 3。<https://www.fao.org/evaluation/evaluation-digest/evaluations-detail/en/c/1051264>

¹² 粮农组织。2018。《对粮农组织在尼加拉瓜合作计划的评价（2013-2016）》，罗马。<https://www.fao.org/3/I9887ES/i9887es.pdf>;

粮农组织，2016b。《对粮农组织在特立尼达和多巴哥贡献的评价》。<https://www.fao.org/evaluation/evaluation-digest/evaluations-detail/en/c/416189/>

¹³ 粮农组织。2020a。《对“撒哈拉以南非洲可持续水稻系统发展伙伴关系”项目的最终评价》。罗马。<https://www.fao.org/evaluation/evaluation-digest/evaluations-detail/en/c/1306715/>

¹⁴ 粮农组织。2016c。《森林和农场基金计划中期评价》。罗马，<https://www.fao.org/3/bq504e/bq504e.pdf>

- c) 在“拉丁美洲零饥饿倡议”项目中，粮农组织与粮食署、联合国开发计划署（开发署）和拉丁美洲及加勒比经济委员会合作，支持了六次关于有条件现金转移计划的高级别国际研讨会，促进了社会领域的部长、企业高管人员，以及来自学术界和国际社会的专家对现金转移相关问题的讨论。受访者认为，这些活动很重要，因为形成了共识，确认应通盘施策，集体解决饥饿问题¹⁵。
- d) 在粮农组织-中国南南合作计划框架内，举办了一系列关于东非国家利用农业市场信息促进贸易政策发展的国际高级别专家磋商研讨会，以确定市场信息系统的差距和需求，并提议开展一项南南合作项目活动，以加强区域和国家层面的信息系统¹⁶。
- e) 在巴西资助的南南合作及三方合作项目的支持下，举办了关于支持家庭农业的区域间研讨会，确定了重点领域，以便在政策层面扩大工作范围，并促进跨区域合作，以提高成果¹⁷。
- f) 非洲团结信托基金支持南部非洲发展共同体¹⁸的职能部委参与制定应对跨境有害生物的区域措施；采取了统筹协调的卫生和植物检疫措施，如玉米致命坏死病区域应对战略。
37. 政策对话的第二个模式是促进**国与国**之间开展交流，以协调统一有关部委就共同问题制定的政策。一些实例包括：
- a) 在摩洛哥-南南合作及三方合作计划中，与斯威士兰农业部的决策者就《绿色摩洛哥计划》的战略方向及其在国家背景下的适用性和适应性开展了一系列交流，表明对政策变革产生了巨大影响。¹⁹
38. 特别在拉丁美洲及加勒比区域，还开展了**议员之间的政策对话**，并有可能通过改变立法，产生长期影响。例如，通过南南合作，危地马拉和洪都拉斯议会反饥饿阵线的代表进行了交流和讨论。粮农组织支持议员们参加一系列活动，提高了粮食和营养安全问题的政治声量。²⁰

¹⁵ 粮农组织（无日期），对“拉丁美洲零饥饿倡议”项目的评价。（未发布）

¹⁶ 粮农组织，2016d。《对粮农组织在坦桑尼亚联合共和国所作贡献的评价》。罗马。
<https://www.fao.org/evaluation/evaluation-digest/evaluations-detail/en/c/461176/>

¹⁷ 粮农组织。2017b。《对粮农组织通过战略目标 3 在减少农村贫困方面所作贡献的评价》。附件 3：获取和赋权进展评估。<https://www.fao.org/evaluation/evaluation-digest/evaluations-detail/en/c/853935/>

¹⁸ 南部非洲发展共同体成员包括：安哥拉、博茨瓦纳、埃斯瓦蒂尼、莱索托、马拉维、莫桑比克、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦。

¹⁹ 粮农组织，2021。《对 2017-2020 年粮农组织在摩洛哥的国别计划的评价》。罗马。

<https://www.fao.org/3/cb7668fr/cb7668fr.pdf>

²⁰ 粮农组织。2017c。《对 2013-2016 年危地马拉国别计划的评价》。罗马。

<https://www.fao.org/3/bd689s/bd689s.pdf>

结论 10：尽管粮农组织推动为南南合作及三方合作营造了全面、有利的环境，但仍
有改进的余地，特别是在国家层面。

39. 基准研究表明，其他联合国实体为营造有利环境、促进南南合作及三方合作而开展的活动范围比粮农组织更广，包括：与战略伙伴签订业务协议；支持建立国家南南合作及三方合作能力和框架；开展宣传工作；促进在全球各大论坛展开政策对话；与非国家主体和区域组织及倡议合作；促进区域或专题性南南合作倡议；支持国家政府筹措资源；与政府、议员和其他利益相关方进行高级别政策接触，以营造有利于南南合作的政策环境。
40. 粮农组织已采取若干步骤，促进为南南合作及三方合作营造有利环境。粮农组织已签署 20 多项业务协议，参加了若干全球论坛，与区域组织和倡议以及所有区域的政策制定者和议员进行了接触。然而，在大多数案例研究国家，在实施合作项目的同时，并没有开展诸如培训或提高当地利益相关方对促进或推动南南合作措施的认识等活动，粮农组织也没有参与政府、议员或其他利益相关方关于南南合作及三方合作的能力建设。基准研究还显示，一些联合国机构，如开发署和联合国南南合作办公室已将其南南合作及三方合作合作项目与因地制宜的国家能力发展计划联系起来。粮农组织可以考虑将这种方法复制到南南合作及三方合作项目中。

结论 11：粮农组织通过开展谈判，已成功地为南南合作及三方合作确定了专门的信托基金，但对某些国家（特别是巴西和中国）的依赖程度很高，需要提高伙伴关系的多样性。

41. 从评价综述中获得的实证表明，南南合作及三方合作一直是促进区域合作的重要工具，特别是在拉丁美洲及加勒比²¹以及欧洲和中亚区域。²²南南合作及三方合作是吸引南方发展中国家以发展伙伴（而不仅仅是接受者）的身份参与共同发展的机制。粮农组织发挥的关键作用是与巴西、中国和土耳其等国谈判（已超过 15 年），设立专门的信托基金。与传统捐助方建立三角伙伴关系也是预算外资金的重要来源，并提供技术、派遣专家。

²¹ 粮农组织，2019a.《对 2013-2018 年粮农组织在古巴的项目的评价》，罗马。

<https://www.fao.org/evaluation/digest/evaluation-detail/es/c/1252328/>;

粮农组织，2019b.《对 2013-2018 年粮农组织在墨西哥的项目的评价》，罗马。

<https://www.fao.org/publications/card/es/c/CA5333ES/>;

粮农组织（无日期），《对中美洲区域无饥饿倡议的评价》，

²² 粮农组织，2020b.《对 2016-2020 年粮农组织在亚美尼亚国别计划的评价》，罗马。

<https://www.fao.org/3/cb1353en/cb1353en.pdf>;

粮农组织，2016e.《对粮农组织-土耳其伙伴关系计划的评价》，罗马。

<https://www.fao.org/3/ca4465en/ca4465en.pdf>

42. 目前有机会拓宽南南合作及三方合作的供资渠道，包括考虑直到最近一直是受援国的高收入和中等收入国家，并接触新的多边开发银行，如欧亚开发银行、伊斯兰开发银行、阿拉伯非洲经济发展银行²³，以及中美洲经济一体化银行。²⁴受访者表示，私营部门也是新的合作对象，因为私营部门可筹措资源，支持南南合作及三方合作。评价发现，私营部门为南南合作及三方合作项目供资的情况很少，例如摩洛哥-南南合作及三方合作信托基金（约 100 万美元）。
43. 东道国也要分担南南合作及三方合作项目的费用。在这方面，乌干达提供了承诺以自身资源支持南南合作及三方合作的范例。乌干达的大部分南南合作项目由中国政府在粮农组织-中国伙伴关系下资助实施，其他捐助方的参与有限。乌干达政府已承诺提供 960 万美元用于开展南南合作及三方合作，这是乌干达这样的低收入国家作出的重大投入，其他国家可以复制这种做法。

D. 可持续性

结果 12：评价发现，若干合作项目的可持续性前景看好，特别是那些侧重于提供系统解决方案的项目。

44. 在国家层面，合作成果是否可持续，取决于若干因素，其中最主要的是是否具备有利条件。在中美洲次区域，在所支持的三大主要进程（校餐；粮食安全和家庭农业；气候变化适应和韧性）中，校餐计划的可持续前景最显著，这主要是由于已经具备了坚实有利的框架，和较高的自主性、能力和资源水平。在乌干达，很多项目的系统解决方案具有很强经济和政治可持续性。²⁵
45. 另一方面，一些生产者技术发展举措显然产生了经济惠益，例如通过采用改良作物品种和农资，获得了经济惠益（即这些举措行之有效）。然而，在所有案例研究国家中，通过这类举措广泛推广生产者技术，或者获得政府普遍批准的情况并不多，如塞内加尔的学校食堂案例。在一些情况下，商业模式不一定可行。在其他情况下，短期供资限制了影响范围，国家机构和实施伙伴无法自主开展项目，采取后续行动的能力有限（例如，在斯里兰卡）；或者投资不足（例如，在塞内加尔，由于支持仅限短期，国家财政资源有限，未能大范围推广学校食堂模式）。

²³ 该行已在一些撒哈拉以南非洲国家实施了三方合作项目。

²⁴ 例如，在与中美洲经济一体化银行签署的协议中，南南合作是一项潜在工具。中美洲经济一体化银行在 2017 年同意支持各国促进制定项目建议书，以申请全球环境基金（全环基金）的资助。粮农组织为制定项目建议书提供了技术援助，并努力纳入跨国交流对话；但这些活动未获得承认，南南合作及三方合作也没有得到中美洲经济一体化银行的承认。银行感兴趣的是供资建议书。

²⁵ 例如，将中国/乌干达的南南合作活动和目标纳入其农业部的工作计划和预算编制。这可以确保南南合作模式的连续性，乌干达也在《国家发展计划》中正式承诺巩固南南合作伙伴关系。

46. 更常见的情况是，财政支持随着项目的结束而终止。例如，在蒙古国，政府和主持单位（私营企业和农业部门协会）商定了成本分担模式，促进了受益人对南南合作技术解决方案的主动应用和后续行动。然而，大多数解决方案的采用范围局限于主持单位，只有被动式温室栽培技术获得了政府在海关和增值税减免方面的支持。

E. 纳入跨领域主题

结论 13: 评价发现，有几个实例表明合作项目促进了气候变化、营养和性别平等跨领域主题。南南合作及三方合作的战略文件应更好地与全组织战略保持一致，如《2020-2030 年性别平等政策》、《粮农组织营养工作愿景和战略》，以及《2022-2031 年气候变化战略》。

47. 粮农组织的跨领域主题在战略指导中未得到系统的考虑。这些文件没有考虑基于人权的方法或“不让任何人掉队”的原则，也没有充分依据相关的全组织战略（《2020-2030 年性别平等政策》、《粮农组织营养工作愿景和战略》，以及《粮农组织 2022-2031 年气候变化战略》）。然而，项目协议中的优先重点领域一般都与跨领域主题相一致，只有土耳其的项目协议中性别提及平等问题。
48. 由于气候变化的影响不分国界，需要各国开展合作，集体应对，而南南合作及三方合作是应对气候变化的理想模式。对粮农组织支持气候行动²⁶（可持续发展目标 13）的评价认为，南南合作及三方合作是气候变化适应的重要资金来源，一些合作项目正在应对气候变化问题。除了专门应对气候变化的举措外，一些合作项目中也纳入了环境考虑因素，如墨西哥-粮农组织加勒比地区气候变化适应和韧性信托基金。
49. 在性别平等方面，对各次评价的综合分析发现，一些合作项目促进了性别平等和妇女赋权，例如开展能力建设活动、交流活动和参观考察。在中美洲，土著妇女赋权是重中之重。尽管一些合作项目促进了性别平等，但开展的工作似乎还不够充分，且缺乏系统性。与那些注重社会生态建设的项目相比，南南合作及三方合作项目或更具技术性的活动对性别主流化的重视程度要低得多。例如，乌干达的国别案例发现，无论在设计还是实施环节，都没有充分考虑到性别平等，也没纳入性别敏感视角；另外，也缺乏按性别分类的基线数据和指标。需要进一步改进项目规划工作，包括系统地进行性别评估和脆弱性分析，根据《粮农组织性别平等政策》设立特定的性别指标和目标，并收集按性别分列的数据。

²⁶ 粮农组织。2021.关于粮农组织对气候行动（可持续发展目标 13）支持和《粮农组织气候变化战略（2017）》实施情况的评价，罗马。<https://www.fao.org/3/cb3738en/cb3738en.pdf>

50. 在南南合作及三方合作活动中，**青年赋权**的实例很少。一个包括青年赋权的实例是可持续水稻伙伴关系合作项目，该项目旨在支持青年传播新技术和创新成果（但没有制定具体指标和目标）。
51. 改善**粮食安全和营养**是南南合作及三方合作的重要主题。巴西校餐计划和“拉丁美洲及加勒比无饥饿倡议”是两大旗舰项目，旨在改善粮食安全和营养。在中美洲，由于土著社区、妇女，包括土著妇女、农村青年极易受到营养不安全的影响，因此将这三个群体确定为优先帮扶对象。另一个案例来自斯里兰卡。在项目设计阶段，将营养敏感型方法很好地纳入了关于水果价值链的合作项目。

V. 结论和建议

52. 评价总结认为，粮农组织在促进南南合作及三方合作方面取得了重大进展。利益相关方认为，粮农组织作为南南合作及三方合作方面的技术援助和支持机构，口碑良好，值得信赖。分析表明，粮农组织将南南合作及三方合作的重点放在支持学习和技术交流、建立网络平台的上发展项目上，而对于人道主义援助或营造有利环境方面则重视不足。

建议 1: 随着人道主义援助工作不断扩大，粮农组织应考虑如何将南南合作及三方合作作为一种援助机制，实施应急和韧性建设项目。

53. 分析表明，一些合作项目因地制宜，为满足当地需求而设计，并借鉴了此前的项目或其他计划的经验教训。然而，有些项目并非如此。鉴于时间和资源有限，一些合作项目过于雄心勃勃，并且/或者未与广泛的利益相关方，特别是非政府主体进行深入接触，导致项目产生影响和持续进行下去的可能性较低。

建议 2: 粮农组织在设计合作项目时，应系统地考虑实际背景和当地需求。建议采取的行动包括：确保进行适当的背景分析；考虑与粮农组织其他项目和/或合作伙伴倡议的协同作用；更广泛地与非政府主体接触；改善成果和经验教训文件的获取渠道。

54. 分析表明，一些项目特别成功，特别是在支持系统解决方案方面。分析还表明，项目的可持续性受到主动性、能力和资源水平的影响。

建议 3: 粮农组织应更加重视支持在其内外部为南南合作及三方合作营造有利环境，以提高实施自主性和项目复制推广的前景。建议采取的行动包括：为参与南南合作及三方合作的人员和政府工作人员提供有针对性的能力建设，并在驻国家代表处层面提高对合作项目的重视程度。

55. 多年来，粮农组织成功实施南南合作及三方合作项目，支持广泛技术领域的机构合作和政策对话。然而，对某些捐助国的依赖程度很高，因此，需要提高伙伴关系的多样性。此外，南南合作及三方合作战略文件没有充分参考相关的全组织举措，如《2020-2030年性别平等政策》、《粮农组织营养工作愿景和战略》，以及《2022-2031年气候变化战略》。²⁷分析表明，更新的指导意见可以促进在合作伙伴的协议和项目中更加重视这些重要的跨领域主题。

建议 4：粮农组织应修订其战略指导、宣传和资源筹措工作，以便更好地纳入跨领域主题，提高认识和伙伴关系多样性。

²⁷《科学与创新战略》于2022年6月获得批准，因此在本评价中没有提及。

评价办公室对所有为本评价作出贡献的人员表示感谢。

评价团队成员包括：

Ian Goldman - 首席顾问

Natascia Palmieri

Melissa Pomeroy

Abdoulaye Sye

Wenxin Zhang

Arwa Khalid - 评价主管

国别案例研究

Abdelmadjid Boulassel - 阿尔及利亚

Rashad Huseynov - 阿塞拜疆

Samuel Niki-Niki - 刚果民主共和国

Carlos Gofrey - 哥伦比亚

Mauricio Quesada - 萨尔瓦多

David Grajeda - 危地马拉

Erdenechimeg Tserendorj - 蒙古国

Obert Mutumba - 纳米比亚

Piroshini Trikawalagoda - 斯里兰卡

Abdoulaye Sye - 塞内加尔

Edward Mwesigwa - 乌干达

Sarah Jaff 提供了宝贵的行政支持。

Carlos Tarazona 对报告进行了同行评审。

Shannon Clay 校对了报告。