



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

第一二二届会议

2017年11月6-10日，罗马

对粮农组织在建立包容、高效的农业和粮食系统
(战略目标4)方面所作贡献的评价

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

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。



mu657

主题评价系列

对粮农组织在战略目标 4
(推动建设包容、高效的农业和粮食系统)
方面所作贡献的评价

联合国粮食及农业组织

评价办公室

2017 年 10 月

目录

I.	引言.....	5
II.	粮农组织根据战略计划 4 制定的战略和计划.....	7
III.	评估根据战略计划 4 所开展活动的战略相关性.....	10
III.1	战略计划 4 的相关性.....	10
III.2	战略计划 4 的概念清晰度.....	15
III.3	战略计划 4 支持推动建设包容、高效的农业和粮食系统的方法.....	18
IV.	粮农组织在战略计划 4 下的比较优势和增值.....	19
V.	跨战略计划合力.....	22
VI.	结合跨领域问题.....	23
VII.	评估对结果所作贡献.....	24
VIII.	对性别目标所作贡献.....	32
IX.	战略计划 4 对可持续发展目标所作贡献.....	33
X.	评估影响结果的有利/限制因素和结果的可持续性.....	34
XI.	伙伴关系.....	35
XII.	结论.....	37
XIII.	建议.....	41

缩略语

CABFIN	促进农村金融能力建设
CODEX	《食品法典》（食典）
CPF	国别规划框架
DFID	英国国际开发部
DPS	伙伴关系及南南合作司
EBRD	欧洲复兴开发银行
ECOWAS	西非国家经济共同体（西非经共体）
ECTAD	跨界动物疫病应急中心
EIF	强化综合框架
FIRST	粮食和营养安全影响、抵御能力、可持续性、转型
FLEGT	森林执法、治理和贸易
FLW	粮食损失和浪费
FMM	多伙伴计划支持机制
FPMIS	实地计划管理信息系统
GIZ/BMZ	德国国际合作机构/德国联邦经济合作与发展部
IFAD	国际农业发展基金（农发基金）
IFIs	国际金融机构
ILO	国际劳工组织（劳工组织）
IPPC	《国际植物保护公约》（《国际植保公约》）
ITC	国际贸易中心（贸易中心）
LDCs	最不发达国家
LFSP	生计和粮食安全计划
LoG	驻联合国联络处（日内瓦）（日内瓦联络处）
MAFAP	粮食和农业政策监测与分析
MTP	中期计划
OIE	世界动物卫生组织
RAF	非洲区域办事处
RAP	亚洲及太平洋区域办事处（亚太区域办事处）
REU	欧洲及中亚区域办事处
RI	区域倡议
SDGs	可持续发展目标
SME	中小企业
SPS	卫生和植物检疫
TCI	投资中心司
TCP	技术合作计划
UNCTAD	联合国贸易和发展会议（贸发会议）
UNIDO	联合国工业发展组织（工发组织）
USAID	美国国际开发署（美援署）
USD	美元
WFP	世界粮食计划署（粮食署）
WHO	世界卫生组织（世卫组织）
WTO	世界贸易组织（世贸组织）

I. 引言

1. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）计划委员会第一一六届会议（2014年11月）¹批准了《2015–17年战略及计划评价示意性滚动工作计划》。²在计划委员会每届会议上，都会提交了一份关于粮农组织战略目标的专题评价。因此，本报告介绍了对有关建设包容、高效的农业和粮食系统的战略目标4的评价情况。
2. 此次评价的主要目标是支持粮农组织成员国和粮农组织管理层评估战略目标的落实进展，并检查经审查的战略框架如何提升了粮农组织推动建设包容、高效的农业和粮食系统的努力的价值。此次评价将专门：
 - 评估战略计划4干预逻辑和交付机制的合理性和有效性；
 - 检查经审查的战略方向如何提升了粮农组织推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统的努力的价值及在这方面取得了哪些显著成果；
 - 基于上述工作，向粮农组织（尤其是战略计划管理团队）提出战略建议。
3. 鉴于《战略框架》已于2013年获得通过，此次评价涵盖了2014–15年和2016–17年期间粮农组织落实/规划的工作。此次评价采用的方法是评价粮农组织通过战略计划4牵头的活动和其他相关努力对战略目标4所作整体贡献。³审查了国别案例研究和对欧洲及中亚区域倡议的评价⁴，并对其他定性和定量数据来源进行了三角验证，以便对照这些内容为评估工作提供信息。
4. 评价问题的完整清单载于插文1。

¹ CL 150/5–《计划委员会第一一六届会议报告》，2014年11月。

² PC 116/5–《2015–17年战略及计划评价示意性滚动工作计划》，2014年11月。

³ 考虑到包容性价值链发展的特点，开展了很多跨战略目标活动。评价发现，很多项目都记在其他战略目标下，但也有战略目标4的要素，如市场联系、食品安全等。例如，战略目标5下的跨界动物疫病应急中心计划和记入战略目标2的津巴布韦生计和粮食安全计划。

⁴ 根据一项对战略计划4可评价性的评估结果，此次评价确定在欧洲及中亚实施的促进农产品贸易和市场一体化区域倡议作为此次评价的一项案例研究，因为这项倡议在设计中囊括了战略计划4的所有要素，实施进展在战略计划4的三项区域倡议中大大领先。

插文 1. 评价问题

战略相关性:

- 概念清晰度—整个战略计划 4 和粮农组织内部是否对建设包容、高效的农业和粮食系统有了共识？相关概念如何化入了计划/项目设计？气候变化、营养和治理这三个跨领域主题如何纳入了战略计划 4？
- 战略计划 4 在多大程度上落实了粮农组织的性别平等目标？
- 战略计划 4 在哪些领域具有比较优势？

对结果所作贡献

- 在全球、区域和国家各级达成粮农组织至今通过战略目标 4 工作促进确定的结果的进展如何？
- 战略目标 4 的阐释是否有助于完善规划工作，从而论证更加包容、高效的农业和粮食系统？
- 对照战略计划 4 至今促进确定的粮农组织性别平等目标达成结果的进展如何？
- 哪些有利和限制因素影响了结果的实现，需要采取哪些行动提高结果的可持续性？

实施方式

- 区域倡议的相关性和有效性如何？
- 从实地实施的倡议中汲取经验教训与全球方法之间在多大程度上互相影响？
- 总部和区域办事处是否提供了充分支持？
- 粮农组织与关键伙伴合作的方法产生了多大效力？

方法

5. 此次评价采用了多种来源收集数据，并对照评价问题，对证据综合采用了分析、核实和三角验证方法。数据来源和收集方法包括：文件审查和分析；对粮农组织评价办公室和其他评价提出的证据进行元分析；在总部、区域和国家各级与粮农组织工作人员、伙伴和利益相关方面谈（超过 600 人）；五项调查；国别研究。
6. 评价小组访问了下列国家⁵：
 - 非洲：埃塞俄比亚、加纳、卢旺达、塞内加尔、冈比亚、津巴布韦；
 - 亚洲及太平洋：印度、越南、泰国；
 - 拉丁美洲及加勒比：巴巴多斯、牙买加、玻利维亚、智利、哥伦比亚、墨西哥；
 - 欧洲及中亚：匈牙利、乌克兰、摩尔多瓦、塔吉克斯坦、瑞士；
 - 近东：埃及、突尼斯。

⁵ 国家挑选标准见附件 4 所载评价《职责范围》。

7. 对战略目标 4 的评价还借鉴了最近完成或正在开展的国别计划评价（喀麦隆、肯尼亚、坦桑尼亚、孟加拉国、巴基斯坦、缅甸、危地马拉、加勒比国家、吉尔吉斯斯坦和沙特阿拉伯）和对粮农组织在西岸和加沙地带所开展计划的评价得出的结论。

限制因素

8. 尽管战略计划 4 已被纳入将于 2017 年底评估 2014–2017 年成果层面结果的 2017 年全组织成果评估，但它未被纳入 2014–2015 年完成的全组织基准和成果评估；因此，此次评价期间没有获得战略计划 4 的基准或相关数据。
9. 评价期间发现，显然以各种不同的方法将项目记入了一个或多个战略计划。很多项目都被记在其他战略目标下，但可以说，它们相当重视战略目标 4。这在生计和粮食安全计划项目等一些大型项目、欧洲联盟在津巴布韦开展的一些项目和在孟加拉国开展的食物安全项目中显而易见。这对明确了解战略计划 4 的总体业务构成了挑战。尽管如此，这些项目也被酌情纳入了分析。
10. 关于标记的问题，2014 年以前开展了很多记作战略目标 4 的活动，使得难以将其贡献与战略目标 4 挂钩。
11. 此次评价开展了五项调查，力求了解利益相关方对若干工作领域的看法。除了对性别问题联络人的调查，其他调查活动获得的回应有限，定量数据无法用于这些调查。不过，收到的定性意见得到了考虑。

II. 粮农组织根据战略计划 4 制定的战略和计划

12. 战略计划 4 反映了农业和粮食系统显著的国际特点，承认了贸易是粮食安全及经济和社会福祉的一个要素。农业（包括林业和渔业）全球化、集中化、现代化和产业化此消彼长的影响促进了粮食系统效率的提高；然而，这些要素也催生了竞争障碍，会使欠发达国家等较小规模从业者边缘化。
13. 粮农组织的战略计划 4 承认，建设“包容、高效的农业和粮食系统”要求成员国参与其中并在全球、区域和国家各级采取行动，达成一个没有饥饿的世界的目标。粮食系统需要优化为所有人生产和提供具有成本效益、健康和安全的产品的资源效率，同时确保小农生产者、弱势消费群体和经济弱国可以纳入和融入粮食系统。
14. 2014–2017 年，战略计划 4 力求推动实现战略目标 4，为此需要落实三项成果：强化国际协定、机制和标准（成果 4.1）；制定相关政策和计划，建立促进农业和粮食价值链发展的高效业务模式，包括着重减少损失和浪费（成果 4.2）；制定扶持性政策、金融工具和投资，为小规模行为体提供更好激励（成果 4.3）。

15. 战略计划 4 通过根据十项产出开展具体干预活动来落实以上三项成果。粮农组织成员国批准的 2014–2017 年战略计划 4 结果框架载于表 1，对照指标目标的报告内容载于附件 2。

表 1. 战略计划 4 结果框架（2014–2017 年）

<p>战略目标：推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统</p> <p>成果 4.1：各国制定和实施了促进更加高效、包容的贸易和市场的国际协议、机制和标准。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 产出 4.1.1：各国在食品质量和植物卫生领域编制并商定了新的和修订的国际标准并以此作为统一国际标准的参照。 - 产出4.1.2：各国及其区域经济共同体在有效制定和实施旨在提高市场透明度、增加全球和区域市场机遇的国际协议、条例、机制和框架方面得到支持。 - 产出 4.1.3：政府和国家利益相关者获得其设计和实施高效、包容市场及贸易战略所需的最新信息和分析结果。 - 产出 4.1.4：公共部门机构在提高其设计和实施更好的政策和管理框架，提供与动植物健康和食品安全有关的公共服务方面得到支持。 <p>成果 4.2：公共和私营部门发展和建立了更加包容、高效的农业企业和农产品链。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 产出 4.2.1：公共部门机构获得支持，以便制定和实施相关政策和战略，提供能够提高农产品链包容性和效率的公共产品。 - 产出 4.2.2：为国家、区域和全球层面制定以证据为基础的减少粮食损失和浪费的计划提供了支持。 - 产出 4.2.3：价值链行为体在促进包容、高效和可持续农产品链方面得到技术和管理支持。 <p>成果 4.3：公共和私营部门制定实施了提高农产品系统包容性和效率的政策、金融工具和投资。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 产出 4.3.1：公共和私营部门机构在设计及实施金融工具和服务，为建立高效、包容的农产品系统而改进资本获取手段方面得到支持。 - 产出 4.3.2：公共和私营部门机构在增加对高效、包容的农产品系统的负责任投资方面得到支持。 - 产出 4.3.3：为监测、分析并管理贸易、食品、农业政策对粮食系统的影响建立系统，并向各国提供支持。
--

16. 新的《2018–2021 年中期计划》在 2017 年 7 月粮农组织大会第四十届会议上获得批准。战略目标 4 将着重增强各国以下方面的能力：参与制定国际标准和贸易协定，设计和实施扶持性政策和法规；增强价值链行为体和支持性服务（融资和投资）的能力；提供全球市场信息和分析。⁶

⁶ 粮农组织，2017 年，《2018–2021 年中期计划》

17. 结果框架已经重新制定，从基于标准设定、贸易、价值链发展、粮食损失和浪费、投资和融资等零散主题的成果转向一种更加综合的方法，提高农业和粮食系统的效率和包容性，与发展结果明确挂钩。在《2018–2021 年中期计划》中，战略目标 4 下现有四项成果。各项产出已做调整，数量从十项减至八项，合并了两项有关政策实施的产出，并将减少粮食损失和浪费方面的成就这一进展指标从产出层面提到了战略目标层面。经修订的结果框架的详细图解见于本报告末尾附录 1。

资源及交付

18. 如图 1 所示，战略目标 4 获得的拨款数额在五个战略目标中排倒数第二，2014–2019 年估计共计 6.74 亿美元，占同期粮农组织总预算的 11%。

图 1. 2014–19 年战略目标预算对比，单位：千美元

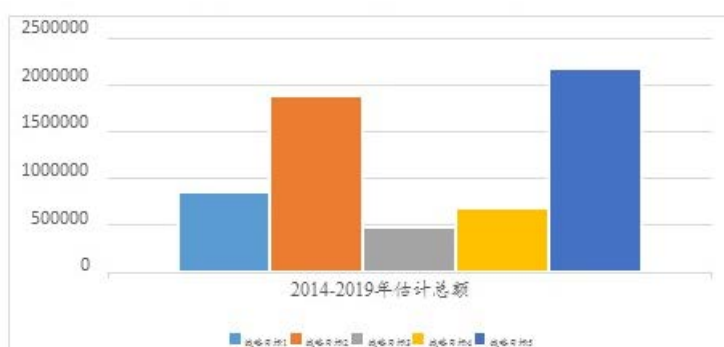


图 1 资料来源：作者根据《2014–15 年计划执行报告》、《2016–17 年工作计划和预算调整》和《2018–19 年工作计划和预算调整》进行的计算。

19. 较之其他战略计划的供资来源，战略目标 4 在预算外捐款（即捐助方供资的项目）和净拨款（即粮农组织正常计划资金）之间最为均衡，2014–2019 年承诺额中，粮农组织净拨款占 3.176 亿美元（47%），预算外捐款占 3.567 亿美元。所有五项战略目标的净拨款供资平均占比为 31%。战略目标 4 的正常计划供资占比较高的主要原因是较多核心技术领域（专项资金）归在了战略目标 4 的成果 4.1 下。成果 4.2 吸收的预算外供资比例最大。

20. 对粮农组织实地计划管理信息系统的分析表明，2014 至 2017 年有 518 个项目已经/正在促进达成战略目标 4 的成果。国家一级的项目在计划预算中占比最大（48%）。从区域来看，2014–17 年间，亚洲获得的战略目标 4 相关项目供资占比最大（20%），随后依次是非洲（17%）和拉丁美洲（11%）。⁷

21. 欧洲联盟是战略目标 4 实地计划最大的外部资源伙伴，提供了超过 4000 万美元。粮农组织是战略目标 4 实地计划的第二大供资方，通过技术合作计划提供了 3600 万美元。

⁷ 实地计划管理信息系统并未提供粮农组织投资中心实施的项目信息；但评价小组了解到，有 22 个此类项目促进落实了战略目标 4 以及欧洲及中亚促进贸易和市场一体化区域倡议。

22. 在区域一级，粮农组织正在实施总共 15 个区域倡议，旨在呼应成员国在粮农组织区域会议上表达的区域优先重点。尽管区域倡议不限于具体战略目标，但仍为各区域倡议确定了“牵头战略计划”。战略计划 4 牵头了三项区域倡议，分别为：

- 农产品贸易和市场一体化：欧洲及中亚；
- 发展当地粮食安全和营养链：太平洋岛屿国家；⁸
- 农业和粮食价值链发展-完善加勒比国家和区域粮食和饲料系统。⁹

23. 此次评价还得知，非洲 2016–2017 年区域倡议 2 接受了一次深入审查，从而扩大了倡议的涵盖范围，不再像最初那样强调集约化生产，还纳入了价值链内容。名称现为“可持续集约化生产和价值链发展”，由战略计划 2 牵头，但涉及战略计划 4 的大量内容。

III. 评估根据战略计划 4 所开展活动的战略相关性

III.1 战略计划 4 的相关性

评价结果 1. 战略目标 4 重在开阔视角，从强调生产转向一种更加全面的农业和粮食系统方法。农业和粮食系统需要优化为所有人生产和提供具有成本效益、健康和安全的农产品方面的资源效率，同时确保小农生产者、弱势消费群体和经济弱国得以纳入和融入。战略计划 4 力求通过其下产出解决这些问题，因此评价小组认为其相关性极高。

24. 规则和标准对于有效的市场准入必不可少。就农业贸易而言，其中包括统一质量标准以及卫生和植物检疫要求。贸易协定越来越多地寻求提高环境可持续和社会标准。此类规则和标准的确立要求协商一致并基于客观和科学的方法制定国际参考标准。为在贸易和农业领域做出知情的政策选择，各国要求对各类标准和贸易协定进行分析。粮食贸易和价格短期波动的频发影响使得必须持续进行监测，为在国家与国际两级采取行动提供信息，包括开展国际合作。

25. 政策、制度和进程不仅需要解决各国根据协定施行的贸易、食品安全及卫生和植物检疫法规问题，还要促进价值链发展，满足市场经营者的要求。需要特别注意确保中小规模男女从业者不会因为供应链的纵向整合与合并而遭排挤，丧失增值机会。小农要求获取知识、技能和支持，以便有效参与价值链，并在市场上公平竞争。生产者组织赋权赋能、培训和制度建设以及获取农村投资和贸易融资也是必要的组成部分。粮农组织战略计划 4 为成员国提供了支持，通过其下产出解决了这些问题。

⁸ 作为粮农组织 2017 年 7 月在粮农组织大会第四十届会议上启动的《小岛屿发展中国家全球行动计划》交付机制的小岛屿发展中国家区域间倡议将涵盖太平洋岛屿国家。

⁹ 2016 年合并了拉丁美洲及加勒比区域的区域倡议 2 和区域倡议 3，现由战略计划 3 牵头，并由战略计划 4 和战略计划 2 给予支持。区域倡议名称改为“家庭农业和包容性粮食系统推动可持续农村发展”。

26. 在全球一级，粮农组织根据领导机构规定的职责和提供的指导，制作了若干市场信息和分析产品。粮农组织的分析得到了各国政府和政府间机构的信任，被认为具有真实性和权威性。相关分析专门用于考虑政策和市场干预决定，因此为做出具有重大国家和国际意义的决定提供了参考。粮农组织的数据集被便捷地用于政府间论坛（如世贸组织农业委员会）和对各国政策和部门支持措施的国际/同行审查。
27. 2015年对粮农组织在粮食和农业知识方面所作贡献（包括战略目标4旗舰出版物）的评价注意到，粮农组织制作了各类知识产品和服务，主要呼应了本组织的职责和成员国的请求。若干产品和服务得到了广泛认可和赞赏，例如统计数据库。不过，也有一些可以更好地迎合目标受众的具体需求。粮农组织知识产品和服务的潜在受众的目标、能力和手段大不相同，评价指出，正在开展的工作不足以评估用户和学员的需求，这是限制产品和服务投入使用的一个因素。
28. 在国家和区域两级，战略计划4产出的相关性得到了印证，正如下文段落所述，各国政府和区域组织越来越多地提出了支持请求。
29. 尽管某些非洲国家的油、气和采矿生产带来了经济繁荣和加剧了不平等现象，但非洲区域很多国家仍被归为最不发达国家。改善粮食安全和营养是大多数国家的重中之重。在很多非洲国家，粮食价格非常高，主要因为农业生产率低和运输成本高，非洲很多消费者40%-50%的支出都用于购买初级食品¹⁰。生产和加工效率的提高可以压低价格，提高当地农民的市场份额。正如国内农业政策所表现的，很多国家现在越来越重视扩大农业、农业企业和产业化。
30. 位于加纳的区域办事处指出，非洲的优先重点是青年就业（如加纳政府目前开展的“耕作促进粮食生产和就业”行动）；非洲的逻辑在于，制造业或工业企业极少，难以提供就业，因此就业必须来自农业部门。尽管青年通常没有兴趣从事农业生产工作，但仍有很多机会，如在价值链下游（如在物流和加工环节）的农业企业创造就业，这就突出了战略计划4的相关性。
31. 鉴于青年人口增长和农业人口老龄化，很多组织认识到有必要鼓励青年更多参与农业。青年就业问题在2017年粮农组织非洲区域会议期间被确定为区域优先重点。
32. 此次评价访问的很多国家指出了与战略目标4挂钩的青年重点活动。冈比亚指出，欧洲联盟供资的一个1300万美元新项目旨在增加青年的经济机会。在卢旺达，青年企业家获得了非洲团结信托基金的支持，得以发展鸡肉生产企业。粮农组织也为建立卢旺达青年农业企业论坛提供了大力支持，论坛现有1,200名注册会员。论坛在30个区各设有若干志愿代表，还设有一个委员会。成员按经营内容分为

¹⁰ Brooks、Karen、Sergiu Zorya、Amy Gautam 和 Aparajita Goyal，2013年，农业：为非洲青年提供机会的部门。政策研究工作文件第6473号。世界银行、可持续发展网、农业及环境服务部，第8页

五类—农业信息通信技术、服务、生产、畜牧和加工。青年在描绘卢旺达农业企业青年面临的挑战和机遇方面得到了协助，正在制定自己的战略和首份年度计划。成员网站¹¹列出了融资和投资机会、成员信息和产品，并支持配对服务。

33. 小农获取融资问题仍是农业革命和减贫工作面临的一大障碍。解决价值链金融挑战被认为与推动建设包容的农业和粮食系统关系重大，对其极为重要。除知识产品和能力建设努力外，还在国家一级开展了若干融资活动。如在坦桑尼亚，粮农组织与荷兰合作银行基金会¹²（包括国家小额信贷银行¹³）合作，解决水稻小农生产者面临的生产、财务和销售挑战。
34. 在拉丁美洲及加勒比地区，国与国之间的差异很大。在智利、巴西和阿根廷等较富裕国家，农业受少数大田主主导，他们生产了国内大多数农产品，并充分融入了全球经济。其他农产品种于小农场，它们对农业生产或经济的贡献相对较少。这个区域的不平等现象非常明显。在玻利维亚或墨西哥等其他国家，由于土著群体的影响和不同的政治制度，农业生产的多样性更大，而在一些国家，政治或民间动乱和战争则扰乱了农业工作。在国与国之间差异如此广泛的这样一个区域，战略计划 4 成为了一个相关性极高的方法；重心可能有所不同，但正是战略计划 4 的粮食系统方法提供了信息，便于粮农组织与各国对口部门进行讨论，考虑出口水平和市场全球化程度如何影响当地消费之类的问题。粮食损失和浪费问题也让人非常关心。在签订小农生产机构协议和加强与国家、区域和全球市场接轨方面，各国都得到了粮农组织的支持。
35. 在很多拉丁美洲国家，土著人口非常多，粮农组织在战略计划 4 内专门拨出了一些预算和开展了试点活动来解决土著问题，以此作为一个包容性要素。如在哥伦比亚，粮农组织正在鼓励土著或处境不利社区从事协会和价值链工作，以此提高收入和减少冲突。在玻利维亚开展的战略计划 4 项目几乎都面向土著人口（同时包括亚马逊地区少数民族和阿尔蒂普拉诺高原土著群体）以及青年和妇女。即便是制定《藜麦规范》等高级别规范性工作也旨在惠及小农和土著生产者。一个项目实例是与 40 个社区合作开展的藜麦和驼科动物项目，它增强了土著人口的生产 and 加工知识（见插文 2）。“Camacho”项目正与农产品系统各环节的土著人口合作。非常成功的一步是从当地雇用了技术人员，他们了解当地问题，会说当地语言。在当地人眼里，这是一大进步，一个当地人指出，“粮农组织真的在现实中帮到了大家。”

¹¹ <http://www.rvaf.rw/index.php>

¹² 荷兰合作银行是一家立足合作原则运营的国际金融服务提供商。它提供零售银行业务、批发银行业务、私人银行业务、租赁和房地产服务。

¹³ 2005 年国家小额信贷银行被坦桑尼亚政府私有化后，荷兰合作银行获得了 35% 的股份。

插文 2. 藜麦和驼科动物农产品综合系统—推动玻利维亚阿尔蒂普拉诺高原的可持续家庭社区农业

在意大利供资的玻利维亚“藜麦和驼科动物农产品综合系统—推动玻利维亚阿尔蒂普拉诺高原的可持续家庭社区农业”项目中，在农产品系统各环节开展了行动，包括：改良种子（包括种子生产者认证和建立市级种子库）；生产/繁殖（培训和有机认证）；藜麦、羊毛和肉类加工（通过改进收获后处理和贮藏、培训加工者团体和便利获取融资）；营销（宣传集体营销的益处和与市政府签订学校供膳计划协议）；消费（介绍随之带来的营养价值）。对藜麦和驼科动物产品进行了市场评估，并使其与国家和国际市场（包括与2015年米兰世博会）接轨。传统知识得到了强调和重视。社区成员得以与市政府合作规划学校供膳。这方面工作已经通过纳入市级规范、法律和协议形成了制度，并通过相关市政府年度预算获得了资源。这是一个典范，体现了一种有营养和可持续、高效和包容的农产品系统干预活动。

36. 在很多小岛屿发展中国家（太平洋、加勒比和印度洋地区），地理隔绝、土地面积小以及投入品、交通运输和劳动力成本较高为农业和粮食系统发展带来了问题。它们愈发依赖进口，营养不良和肥胖问题越来越大。战略计划 4 的一个共同重心是发展当地粮食生产，包括当地更加多样化的价值链，并由旅游业和当地超市提供一个重要市场，以期更加自力更生，减少外汇支出（但进口替代的经济效益似乎尚未得到监测）。在加勒比地区，这方面工作包括与木薯、芒果、乳制品、菠萝、小型反刍动物、蜂蜜和洋葱价值链合作。在太平洋地区的库克群岛，一个技术合作计划为香草和有机诺丽果汁价值链提供了支持，视之为高价值出口商品，还为水培蔬菜价值链提供了支持，促进旅游业。
37. 如在东欧及中亚，乌克兰（已有很多商业化大型农场）与塔吉克斯坦或摩尔多瓦之间对“小”的定义各不相同。合并宝贵的土地已是很多国家的一个特点。苏联过去的另一个共同特点是对农民合作社存有反感/怀疑，几次尝试组建农民合作社都达不到预期。最后，农业企业部门分散的现象也是一个共同特点，因此出口协议对数量的要求往往得不到满足。这个区域的很多国家正在研究使国内生产与全球市场接轨，因此对战略计划 4 相关干预活动有强烈需求。
38. 有鉴于此，在欧洲及中亚实施的 2016–17 两年度促进农产品贸易和市场一体化区域倡议（区域倡议 2）旨在支持成员国为中小企业加强农产品贸易政策环境。粮农组织投资中心司已与欧洲复兴开发银行合作开展了价值链分析。如在摩尔多瓦，粮农组织对农产品部门进行了一次国别评估，并编写了六份粮食出口推广计划的基准研究报告。粮农组织正同时与小农和大规模生产者（出于效率上的原因）合作。如在格鲁吉亚，在为乳制品公私平台提供便利方面，似乎一直侧重商业生产者。建立绿色价值链的工作也得到了支持（如投资中心司提高塔吉克斯坦和摩尔

多瓦果蔬价值链效率项目)。性别敏感型价值链发展也是一个重要工作领域。粮农组织欧洲及中亚区域办事处于 2016–17 年开展了性别敏感型研究, 审查阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的价值链, 为农村妇女确定参与创收和创业活动的机会。根据上述报告提出的建议, 区域倡议 2 于 2017 年 3 至 5 月在吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦开展了培训。

39. 在亚洲, 很多国家的市场导向性非常强。越南等中等收入国家尤其如此, 这类国家的重心已从进行生产以满足粮食安全关切转向了开展贸易推动经济增长。战略计划 4 强调产后和贸易促进问题, 这意味着粮农组织完全有条件支持各国政府达成这些目标。在越南, 国别规划框架包含食品安全优先重点、减少收获后损失以及扶持农村弱势群体粮食系统的政策和计划。此外, 粮农组织亚洲及太平洋区域办事处(亚太区域办事处)还在提出一项“同一个健康+”区域倡议, 这是一种在动物、人类、植物与环境之间的相互作用中预防和减缓健康威胁的综合方法, 旨在实现公共卫生和福祉并促进贸易。这是积极的一步, 尤其是考虑到亚太区域面临了资源筹集挑战, 双边捐助方越来越多地撤销支助, 甚至是技术合作计划的资金也在减少。制定和推广中长期计划方法可以契合捐助方表达的偏好。
40. 在近东及北非区域, 减少粮食损失和浪费是各国的一个优先重点。正在开展一个减少粮食损失和浪费并发展价值链以提高埃及和突尼斯粮食安全的项目, 目标是在项目完成后减少 15% 的葡萄和西红柿损失。已对价值链内部的融入问题开展了一些小型研究, 例如埃及药用和芳香植物性别敏感型价值链分析, 表现出了支持妇女融入的潜力。然而, 尚不了解这些研究将如何得到运用。需要进一步支持将这类研究转化为一项行动计划, 促成政策变革或改进价值链发展。
41. 简而言之, 鉴于战略计划 4 重视价值链产后环节, 推广一种农业和粮食系统观点是及时和相关的。尽管战略计划 4 的方法有其优点, 但仍可发现若干瓶颈, 目前限制了它的接受度。其中包括需要更好阐明战略计划 4 的内容, 确保有足够的 ability 执行计划, 并审查支持扩大与私营部门和国际金融机构伙伴关系的机制和政策, 特别是在区域和国家两级进行审查。战略计划 4 还承认, 粮农组织内部的文化转变是对照战略目标 4 落实结果必不可少的。粮农组织常被视作一个生产导向型组织, 极少关注市场。战略计划 4 小组已在着力促成这些转变。

III.2 战略规划 4 的概念清晰度

评价结果 2. 包容性和效率问题在根据战略规划 4 开展的大多数活动中得到了妥善解决，但各国乃至各人对这些概念的理解各不相同。有时，包容性的提高可能带来风险，会以效率为代价，反之亦然。一些区域仍然坚定地认为农业和粮食系统方法是抽象的，表示价值链活动可以明确阐述解决问题和制定针对性对策的切入点。

42. 如表 2 所示，战略规划 4 提及的效率和包容性内容可在各成果层面加以区分：

表 2. 各成果下的包容性和效率内容

成果	效率方面	包容性方面
4.1	<ul style="list-style-type: none"> 通过制定参考标准，确保透明度和可预测性； 通过获得消费者信任，取得市场份额； 无论合规成本多高，都有可能或不可能获得相称溢价； 统一/削减关税，便利贸易，发现价格，多样化分散市场风险； 减轻价格波动影响；预防粮食短缺和粮食危机； 采取干预措施，应对供应和价格波动、市场冲击。 	<p>国际：</p> <ul style="list-style-type: none"> 提供财政和技术支持，提高发展中国家参与度； 关税优惠，对最不发达国家和中低收入国家实行特殊和差别待遇，单边优惠； 粮食援助补给。 <p>国内：</p> <ul style="list-style-type: none"> 对敏感产品实行特殊保障，防护应对进口激增； 为弱势群体提供针对性支持； 在支持价值链和出口方面，重点与相关协会合作/开展公私对话； 消费者影响。
4.2	<ul style="list-style-type: none"> 更好对接产后环节，例如增值和贮藏； 减少粮食损失有助于提高粮食安全、提高生产率和降低农产品加工业原料成本； 提高适当农场农产品的数量和价值可以促进农产品加工业发展； 负责任地利用自然资源、增加投资和采纳环境友好型产后做法可以可持续地提供健康、安全和负担得起的产品； 加强治理机制（如减少交易费用）。 	<ul style="list-style-type: none"> 让小农和中小企业，包括妇女、青年或土著人民等处境不利群体，参与市场机会；让大型采购获得更好的贸易条件和均衡的市场力量； 创造就业。

成果	效率方面	包容性方面
4.3	<ul style="list-style-type: none"> ● 增加价值链行为体获取融资的机会可以提高价值链各环节的效率，既包括上游的生产者层面，又包括承购商、加工者和国内买家，从而提高国内增值和扩大活动规模； ● 导致消费价格上涨的政策扭曲往往不利于粮食安全。通过政策监测以及监测价格和市场相关风险来提高政策一致性可以提高发展方法的效率和协调性； ● 增加负责任投资可以促进推广最佳做法范例和提高更高效和更可持续生产方式的接受度。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 包括妇女、青年或土著人民等处境不利群体在内，小农从公共和私营机构获取信贷和融资可以加强他们参与其中和扩大活动规模的能力； ● 获取条件、抵押品、承保、监管监测和执行决定了小农和妇女、青年或土著人民等处境不利群体能否有效获取。

43. 评价期间，粮农组织似乎以两套可用的粮食系统定义为指导：

- a. 粮食体系中包括生产、加工农产品以及将产品送至消费者手中的所有人员、机构和流程，同时还包括设计粮食和农业相关政策、法规、计划和项目的政府官员、民间社会组织、研究人员和发展工作者。¹⁴
- b. 粮食系统包括与粮食生产、加工、销售、烹饪和消费相关的所有因素（环境、人、投入物、过程、基础设施、机构等）和活动，还包括这些活动带来的产出，包括社会经济及环境结果。¹⁵

44. 尽管以上两种定义相近，但战略计划 4 没有提出一种权威定义的情况加重了利益相关方对这个方法的不确定性。例如，此次评价发现，国与国之间对战略计划 4 各种概念的理解各不相同，没有明确的标准（如在粮食损失和浪费或农业和粮食系统定义方面）。一些应答者认定效率涉及生产率，另一些应答者则认定效率就是减少粮食损失。此次评价还收到反馈意见，表示“人们不了解‘价值链工作’的内容。农民组织没有业务方向。你们下地的时候，他们希望你们带上种子。”

45. 关于“粮食系统”的概念，此次评价发现，战略目标 4 被认为过于抽象，没有充分传达粮农组织驻国家代表可以“兜售”的具体计划内容。尽管战略计划 4 具有重大战略意义，或许正是因此才在五个战略计划中获得了第二少的资源。若干驻

¹⁴ 粮农组织，2013 年，《粮食及农业状况：通过粮食体系改善营养状况》，罗马，粮农组织。

¹⁵ 可持续粮食系统背景下粮食损失和浪费。世界粮食安全委员会粮食安全和营养问题高级别专家组报告，2014 年，罗马。

国家办事处和区域办事处提供的反馈指出，有必要以更加贴近政策决策者的表达方式介绍战略目标 4。正如一位粮农组织驻国家代表所指出的：“我们需要为战略目标 4 使用一种整个区域都可以理解的表达方式，不能用‘粮食系统’。我们与政策制定者交流时最起码必须加入‘价值链’、‘农业企业’和‘标准’这些术语，但说到底，战略目标 4 应是将商业意识和市场机会纳入主流。”

III.3 战略计划 4 支持推动建设包容、高效的农业和粮食系统的方法

评价结果 3. 战略计划 4 的各个工作领域是明确和相关的。战略计划 4 的所有组成部分均在提高粮食系统安全性和市场导向性以及提高资源效率和包容性方面发挥了作用。然而，有效的综合方法的实例有限。

46. 评价小组发现，战略计划 4 至今在很多国家的特点表现为一种项目主导型方法，根据政府的不同请求，涵盖了一批个别的短期项目。因此，尽管单独来看，其中若干活动符合战略计划 4 的目标，但在多数情况下，它们的传播和规模不会推动建设包容、高效的农业和粮食系统。尤其是国家一级的援助工作主要依赖粮农组织的技术合作计划。根据国家访问和对国别计划评价的审查结果，此次评价指出，技术合作计划的运用在战略性上存在不足，因为示范试点未能根据项目结果吸引到更大的推广资金。这使有用的活动和产出得到了传播，但没有明确阐述实现成果的途径。
47. 尽管战略计划主任定期与技术部门举行会议的努力得到了广泛认可和赞赏，但战略计划 4 的活动和预算的运作相当独立。需要实现将战略计划 4 的所有组成部分纳入一个计划的逻辑，为此需要确保各个组成部分更好地互相联系。更加全面的“战略计划 4 全纳”型方法结合了标准设定和贸易合规支持，并加强了“同一个健康”/食品安全成果，因此更加有效。当然，实施更久更大的项目更有可能形成一种全面的方法，但若没有更多的外部资金，这可能难以实现。此外，尽管战略目标范围广泛—战略目标 4 志在通过一种系统方法促成农业和粮食部门转型—但战略计划 4 定义狭隘，主要涉及产后方面。推动建设包容、高效的农业和粮食系统当然不能全由一个战略计划负责，它强调需要在各战略计划之间形成更强的合力。
48. 值得注意的是，在 2016–2017 年多伙伴计划支持机制的支持下，战略计划 4 小组已经着手在国家一级试行新的方法/伙伴关系，包括采用一种计划性更强的方法，制定战略计划 4 相关的国家干预活动。其中两个项目包括：正在孟加拉国、肯尼亚和秘鲁实施的“为城市地区开发可持续粮食系统”项目和正在莫桑比克、坦桑尼亚和赞比亚实施的“东部和南部非洲贸易相关能力发展”项目。¹⁶
49. 粮农组织投资中心司提供的支持作为战略计划 4 的一项产出得到了明确认可，投资中心司已经开展了反映一种“战略计划 4 全纳”型方法的工作。这在其支持各国政府审查和修订国内农业部门战略/计划的工作中得到了充分体现，比如 2013 年在越南和目前在卢旺达开展的工作。投资中心司还关注包容性问题，在战略上将中小企业纳入其投资支持工作，并在制定工作中主要便利小农市场和农业企业的联系。然而，2013 年对粮农组织在粮食和营养安全投资领域所发挥作用的评价得出的结论仍然有效—正如在欧洲及中亚地区与区域倡议 2 开展的有效协作所示，

¹⁶ 粮农组织还在卢旺达开展这个项目的相关活动，但都从另外一个多伙伴计划支持机制项目筹资。

投资中心司的业务模式意味着难以与粮农组织的各项计划更好地整合起来，尽管它们具备专门知识和能力，可以更好地促进实现战略规划 4 的目标。

50. 关于战略规划 4 的相关知识产品，此次评价注意到，工作人员对发觉的不再强调全球和知识产品的趋势表示关切，因为战略框架强调国家一级的结果。就标准工作而言，正在酌情着力支持提高国家和区域更好利用其中一些工具的能力，但更加重点强调确保知识产品得以保留技术权威，并为国家一级工作提供参考。正如下节所讨论的，鉴于粮农组织作为技术专门知识主要提供者的比较优势得到了广泛认可，这项战略是合理的。
51. 2005 年批准的粮农组织食品安全战略的目标是在国家和国际两级建立和加强食品安全治理系统。¹⁷这项战略确定了五个重点领域：（i）加强国家食品监管能力；（ii）支持科学地进行食品安全治理；（iii）促进完善食品链各环节食品安全管理；（iv）通过相关平台和数据库，便利获取信息；（v）提供食品链情报，就食品监管问题提出远见。
52. 这项战略的实施结合了通过区域和国家计划（主要是技术合作项目）获得的各种全球综合性技术产品和服务以及技术援助支持。粮农组织的食品安全计划专门为以下领域提供了支持：（i）根据科学建议制定国际参考标准；（ii）根据并参照国际标准实施有效的国家食品安全监管系统；（iii）通过基于风险的食品安全管理，加强价值链各环节遵守标准；（iv）建立全球网络 and 平台，就新出现问题等方面交流信息和情报，防范食品安全威胁。此次评价发现，粮农组织加强食品安全治理的方法提高了粮食系统和市场的效率和抵御能力。¹⁸

IV. 粮农组织在战略规划 4 下的比较优势和增值

评价结果 4. 粮农组织是公认的专家型组织，业务遍布全球，掌握了全球信息，有能力提供高质量的技术、政策和投资支持（也有能力从其他国家或区域引进专门知识和理念/创新）。不过，粮农组织在某些区域的领导地位和比较优势面临风险，因为满足需求的能力不足。

53. 此次评价发现，受访的利益相关方明确了解粮农组织是一个专家型组织，业务遍布全球，掌握了全球信息，有能力提供高质量的技术援助（也有能力从其他国家或区域引进专门知识和理念/创新）。粮农组织显然是农业统计数据、粮食损失和浪费支持及其他有规范性产品方面的全球领导者。例如，粮农组织统计数据库和合同农业准则常被对口部门和其他利益相关方形容为粮农组织创造的一项增值。
54. 值得注意的是，战略规划 4 的农业和粮食系统方法的引入被视作一项优势。粮农组织拉丁美洲区域办事处工作人员认为，“战略规划 4 是粮农组织创造的一项增

¹⁷ 《提高全球食品安全战略》-COAG 2014/5

¹⁸ 有关粮农组织在提高全球食品安全方面所作贡献的更加全面的讨论情况将在评价办公室网站上登载。

值—只有这个机构在推动市场发展……如何让小规模生产者参与国内外贸易？战略计划 4 非常新颖，能有很大作为。”

55. 通过食品法典委员会和国际植物保护委员会这两个下设政府间机构，粮农组织拥有得天独厚的条件，可以促进国际食品安全、卫生和植物检疫标准的制定和批准。它们是官方（世贸组织）认可的农产品和食品贸易国际参考标准，从而巩固了粮农组织在制定促进贸易的标准以及确立卫生和食品安全目标方面的比较优势和影响。
56. 粮农组织有关农业生产、市场和价格趋势的权威国际数据提供了相关证据和分析，为成员在主要论坛特别是世贸组织农业委员会上就贸易和粮食安全问题进行磋商提供了信息。粮农组织比较优势的其他要素包括：在国内大范围开展工作；技术专门知识，审查和制定准则和监管框架，应急网络；在国内实施项目以建立/加强监管和制度机制促进食品安全和动植物健康监管方面的经验。
57. 在贸易政策分析和贸易相关技术援助制订领域，主要的援助工具（特别是对最不发达国家来说）是强化综合框架。粮农组织不是强化综合框架的核心机构，但本组织在解决农业和粮食贸易相关问题方面有强大的比较优势。粮农组织借助以下手段进行了有用互补：在国内大范围开展工作（相较于其他联合国技术机构—贸发会议、贸易中心和工发组织）；与农业/畜牧/林业部委建立密切的机构关系；推广服务和农民组织；有关卫生和植物检疫合规评估的独特切入点和诊断工具（如食品监管评估、植物检疫能力评价）。
58. 粮农组织没有纳入强化综合框架核心机构是一大空白，因为超过三分之二的强化综合框架项目组合都在农业。在某种程度上，这也是因为贸易和经济部委在贸易谈判和技术援助优先排序方面发挥了主导作用，传统上农业部委参与贸易相关问题的力度较小。目前正在弥补这项空白，通过在强化综合框架与粮农组织之间开展合作，加强农业和贸易政策制订工作之间的协调，尤其是在非洲。
59. 此外，此次评价注意到，上文段落介绍的粮农组织专门知识未向对达成战略计划 4 结果至关重要的其他部委充分宣传。例如，此次评价在一些国家面谈的应答者报告称，不知道粮农组织提供了贸易相关技术援助。
60. 粮农组织日内瓦联络处工作人员的资历和背景是粮农组织在日内瓦参与贸易活动中的一大优势。日内瓦联络处极具潜力，可以促进伙伴关系和资源筹集，从而推动贸易、人道主义援助和可持续发展目标。此次评价发现，加强驻日内瓦联络处能力的做法有所裨益，两年度或四年度工作规划的制订包括多种要素：联络/代表、外联和宣传、伙伴关系和资源筹集。日内瓦联络处可能会在中期产生高回报，尤其是考虑到多边谈判的势头继续发展，《贸易便利化协定》生效，强化综合框架步入新阶段，围绕可持续发展目标通力制定伙伴战略。

61. 粮农组织在政策建议/对话方面的作用也得到了认可。粮农组织拥有得天独厚的条件，可以集合所有行为体，因为它备受敬重，被认为相当中立。一名应答者指出，粮农组织可就粮食安全、营养和价值链相关政策提出有力建议：“粮农组织是唯一一个可以真正提供这类反馈的组织。议会对话只能参考粮农组织提供的信息—其他捐助方做不了”。
62. 粮农组织的一个比较优势在于完全有条件向各国政府提供支持，建立支持包容性价值链的必要有利监管框架/环境，并吸引必要的投资。国内很多利益相关方评论了粮农组织在开展价值链干预活动即提供技术专门知识和知识产品方面发挥的重要作用。利益相关方还承认粮农组织不同寻常，即以包容性业务模式开展工作，构建政府制度能力和政策，并与农民开展合作。一份有关不同联合国机构价值链工作的研究报告提及粮农组织“具备专家技术专门知识和能力，可以支持价值链行为体和服务提供商努力可持续地提高生产率和增值、加强生产者与农业企业之间联系和提高食品及其他农产品分销效率”。¹⁹
63. 不过，人们坚定地认为，粮农组织没有相应资源或能力来开展全面的价值链发展干预活动，依据在于粮农组织的干预活动力度不够（美援署和英国国际开发部等很多发展伙伴在价值链活动中投入的资金大得多）、人们认为驻国家办事处能力有限和本组织决策进展缓慢。此次评价还注意到，粮农组织在战略计划 4 各工作领域的比较优势未在战略计划4的内部联系中得到充分发掘，或许区域倡议2除外。
64. 粮农组织是粮食损失和浪费方面的一个参考组织。粮农组织为制定粮食损失和浪费衡量方法提供的支持被看作一个独特的优势，它的作用也被视作一个召集所有相关实体参加讨论的中立权威。粮农组织大力支持建立国家“节约粮食”网络，各国政府、技术专家和大众对其重要性的认识和了解不断加深。世界粮食安全委员会（粮安委）将于 2017 年审议批准的《粮食损失和浪费行为守则》草案将支持协调和商定一个通用的定量方法，阐明谁是主要行为体及其职责和期望谁提供融资。这也是吸引广大公私部门供资方参与和供资的一种手段，并是宣传活动的点睛之笔。
65. 此次评价访问的各国广泛承认，投资中心司的投资支助是粮农组织的一个显著优势，促进落实了关键的战略目标 4 重点主题。这些主题包括为投资和农业提供更好的市场机会，为此营造一个更加有利的政策和监管环境，并把小农与更好的农业服务提供商、农业企业和其他农村支持服务（如融资）联系起来。主要通过投资中心司向其他国际金融机构提供项目制订和实施支持实现（超过 95%的支持投向世界银行、农发基金和欧洲复兴开发银行），尤其是向欧洲及中亚区域和北非区域提供。

¹⁹ Stamm 和 von Drachenfels, 2011 年, 第 24 页

66. 粮农组织在“价值链金融”领域确立了公认的优势和声誉，将融资和商品价值链各环节的行为体和经营者联系起来。但自 2016 年以来，粮农组织总部的价值链金融能力却在不断减弱。粮农组织已经确定有必要提高“农村金融”²⁰能力，侧重粮食系统，包括农业保险、作物和仓库收条及价值链金融等工具和服务。²¹与此同时，目前的团队物资匮乏，处境极为不利，难以在关键的伙伴关系中履行义务。为在价值链金融主题上再造声势并重新确立方向感和领导意识，粮农组织必须进行总结，重启或调整粮农组织的价值链金融战略愿景，并确保具备足够的能力来为这方面工作提供支持。否则，将会丧失此前建立的比较优势和声誉，并会为粮农组织带来其他声誉风险，同时可能错失借鉴或推广积累的经验的的机会。

V. 跨战略计划合力

评价结果 5. 在战略目标 4 内，包容、高效的粮食系统方法考虑到了经济、社会和环境问题，各战略计划在若干领域形成了跨战略计划合力。

67. 战略计划 4 与战略计划 2 和战略计划 5 形成了强力互补，前者涉及畜牧和渔业农药残留限量和抗菌素耐药性，兼顾了“生产和保护”这两方面；后者涉及植物有害生物和人畜共患病等动物疫病所致食品链危机防控以及保险和风险管理。事实上，根据战略计划 5 不间断开展了应急工作，并建立了国家和国际防范监测和监控机制，应对直接归入战略计划 4 的食品链危机。
68. 同样，注意到国家一级形成了合力，一些项目对价值链问题进行了通盘考虑。粮农组织为根据战略计划 2 开展的可持续生产技术推广服务提供了支持，同时通过把同样的受益者与买方和市场联系起来提供了价值链支持，并促进其获取融资。还在营养相关标准设定和执行方面与战略计划 1 紧密挂钩，同时欧盟供资的“粮食和营养安全影响、抵御能力、可持续性、转型”计划与战略计划 4 加强农业与其他部门政策之间一致性的工作形成了合力。与战略计划 3 的联系在根据成果 4.2 和 4.3 开展的包容性价值链发展活动中更加显著，包括在性别敏感型价值链方面。此次评价发现了相关证据，证明各区域办事处内部特别就各战略计划开展了密切合作和团队协作，从而促成了良好结果。
69. 此次评价注意到，在国家一级，各战略目标在实施国别计划方面的应用有限并有差异化，因为重点在于具体的计划内容，例如区域倡议。

²⁰ 此处价值链金融与农村金融之间加以区分，前者范围更广，基于交易，后者强调小额信贷和生产方面。

²¹ 粮农组织，2017 年 4 月，技术能力优先重点及资源划拨，包括自愿捐款的机会，C 2017/3 号文件-《2018-21 年中期计划》及《2018-19 年工作计划和预算》，情况说明之一-2017 年 4 月。

VI. 结合跨领域问题

评价结果 6. 性别、营养、气候变化和治理等跨领域问题得到了战略计划 4 不同程度的重视，在其下一整套活动中明确和顺带得到了解决。考虑到战略目标 4 的标准设定/规范性支柱，鉴于粮农组织在政策宣传和治理工作方面具有比较优势，帮助各国完善国内扶持农业企业和贸易的监管框架和环境可以作为战略计划 4 的一个良好重点领域。

a. 性别

70. 性别平等和妇女经济赋权目标正在主要通过成果 402 得到落实。尽管战略目标 4 的很多产出被评为性别中立，但战略计划 4 仍具极大潜力，可对性别平等和妇女经济赋权目标产生影响。尤其在支持设计和实施政策、监管框架和制度安排以及在采取行动增强包容性农业企业能力、价值链发展、减少粮食损失战略、获取融资和食品安全方面还有余地。然而，（2013 年）着手开展战略计划 4 工作时就做出一个战略决定，特别重视价值链活动、跨境贸易以及粮食损失和浪费活动，因为这些领域最有可能利用现有资源取得结果。

71. 在这些领域内，粮农组织开展了若干倡议并制定了知识产品和服务，为根据战略计划 4 开展的性别平等工作提供支持。其中包括在总部和各区域以及在国家一级开展工作。能力建设是一项重要的工作内容。其中包括性别问题小组和区域性别问题干事开展的网络研讨会和面对面培训。粮农组织还就政策中的性别问题以及粮食损失和浪费制作了各类准则、网络研讨会和研究，并对具体价值链进行了性别分析。性别敏感型价值链发展准则（基于粮农组织的可持续价值链指导原则，特别强调社会可持续性的重要性）对性别问题和制约因素作了出色的分析，并提供实例介绍了如何考虑价值链各级的性别问题。而且，粮食损失和浪费方法以跨领域的方式解决了性别相关问题。此外，粮农组织正在完成一份有关粮食损失与性别之间关系的指导说明，就如何消除性别制约因素和提高价值链效率从而减少粮食损失提供指导和具体工具。

b. 营养

72. 尽管营养活动主要在战略计划 1 的范围内开展，但营养问题也在战略计划 4 的活动中得到了考虑，例如营养敏感型价值链以及收获后处理、强化、贮藏、包装和标签等活动。例如，此次评价还指出，在价值链项目中，如在卢旺达的乳制品或蛋制品价值链项目中，农民常常报称农产品消费增加，从而改善了膳食和营养摄入。同样，“为非洲人向非洲人采购”计划向马拉维、莫桑比克和塞内加尔的利益相关方提供了营养和粮食采购方面的培训，并通过在学校菜单中加入豆类（尼日尔，埃塞俄比亚）和果蔬（马拉维和莫桑比克），提高了学生的膳食多样化。

c. 气候变化

73. 粮农组织各部门开展了若干重要活动，在制定工具和方法及在创造知识方面，支持提倡绿色粮食价值链。然而，环境可持续性问题未在战略目标 4 的阐述中得到明确体现，有关绿色粮食价值链或环境可持续性的活动零散迥异，未充分整合进战略计划 4。近年来，此前一些明确侧重绿色粮食价值链的活动逐渐减少，同时“绿色”的概念已被归在战略计划 4 规划中的“可持续性”总体范畴下。对于在粮农组织内部提倡绿色价值链的其余有益活动，有机会在其中形成合力（例如，确保根据气候智能型农业和事前碳平衡工具开展的工作与战略计划 4 和投资中心司密切联系）。

d. 治理

74. 战略计划 4 有若干既定文书为农业和粮食系统法律和政策框架提供支持，包括合同农业准则、可持续粮食系统自愿标准和《农业和粮食系统负责任投资原则》。治理工作的一大主要内容还包括林业和渔业治理，以及投资中心司及粮食和农业政策监测与分析计划提供的政策分析支持。

75. 粮农组织的粮食和农业政策监测与分析计划于 2008 年启动，在 16 个国家开展工作，加强其政策监测能力。这项计划力求建立国家自主和可持续的粮食和农业政策监测、分析和改革系统，推动建设更加有效、高效和包容的政策框架。粮食和农业政策监测与分析实现了很多优质产出，尤其是在各类贸易和价值链相关主题的技术报告方面和在国家分析能力建设方面。如在塞内加尔，粮食和农业政策监测与分析开展了一项有关价格政策对大米、花生和洋葱价值链影响的研究，并对官员进行了使用政策分析工具方面的培训。美援署 2016 年对该组织支持的 20 个类似政策改革项目的评价认为，粮食和农业政策监测与分析在重点关注有利政策环境方面显得与众不同，可能达成良好成果。

76. 同样，粮农组织投资中心司在七个东欧和北非国家开展了各类政策对话活动，促进加强了哈萨克斯坦谷物市场的透明度，还在乌克兰和塞尔维亚的肉类和乳制品部门开展了政策对话，促成重新起草了粮食部门改革法律和法规。凭借战略计划 4 总体业务中的这些工具，这项计划完全可以胜任为制定国家农业部门政策（旨在通过一项全面的农业和粮食系统分析促进部门转型）和配套投资计划提供支持。

VII. 评估对结果所作贡献

评价结果 7. 关于确定战略目标 4 的受青睐度，“现在还时尚早”，部分原因也是因为战略计划 4 在评价期间经历了组织和人事调整，从而突显了拉丁美洲及加勒比区域以外大多数区域在国家一级对战略目标 4 了解有限的问题。

77. 若干长期工作领域（特别是标准设定进程）都有自己的治理机制和机构，并有单独的战略框架。因此，战略目标 4 未对其设计或实施产生直接影响。战略计划 4 的计划战略旨在提高各国实施国家政策和战略并使其符合国际条约和承诺的能力。

78. 在强化宣传战略计划 4 的计划内容方面还有很大余地，因为粮食系统的概念未被一些国家的工作人员充分内化。宣传质量还取决于驻国家办事处可用的技术和财政资源、区域提供的支持和国家的经济发展水平。是否明确战略目标 4 的内容会影响向利益相关方传达信息和筹集资源。
79. 战略计划 4 小组于 2017 年推行了若干倡议，旨在提倡一种粮食系统观点，包括在粮农组织内部开展各部门工作人员积极出席的粮食系统对话、2017 年正在总部、亚太区域办事处、欧洲及中亚区域办事处和加勒比分区域办事处铺开的粮食系统面对面课程和将于 2018 年启动的一个粮食系统电子学习课程。此外，经济及社会发展部正在牵头建立一个粮食系统概念框架。
80. 这些努力多少有助于促进人们更好认识正在推广的方法，但需要宣传具体的计划内容并向驻国家办事处提供足够的技术支持与之配合。

计划结果

评价结果 8. 已经对照战略计划 4 的组织目标取得了良好进展，在大多数情况下达到或超额完成了指标。在国家一级，实施的项目证明取得的技术结果尚可，其中制度能力和立法改革/完善表现为影响最大的领域。然而，主要通过技术合作计划项目提供支持，往往欠缺连贯性和规模。

81. 附件 2 更加全面地介绍了对战略计划 4 各产出项下结果所作贡献，下文简要介绍其中一些贡献。
82. 对成果 4.1 所作贡献—各国制定和实施了促进更加高效、包容的贸易和市场的国际协议、机制和标准：
- 近几年的一个重要积极发展是成员更多开展了有关有害生物爆发的国家报告工作，这是因为成员在植物检疫措施委员会 2015 年通过报告程序后通过《国际植保公约》开展的指导和认识提高活动积极参与其中。因此，2016 年国家报告的数量较上一年增加了一倍，多达创纪录的 244 份。112 个缔约方发布了报告，包括 98 份有害生物报告，此举体现出更加信任和确信国家报告义务有益于达成《国际植保公约》的全球任务。
 - 食典是食品标准相关发展的一个重要国际参考点，食典的科学证据基础被视作食典的相关性和有力规范性指导的一个关键要素。²²然而，此次评价指出，资金不足以满足食典收到的越来越多的科学建议请求，这令人关切。
 - 自 2014 年以来，通过利用技术和电子参与形式提高效率促进增加了标准设定工作的力度和进度。

²² 世界卫生组织，2017 年，对世卫组织规范职能的评价，世卫组织评价办公室，http://who.int/about/evaluation/who_normative_function_report_july2017.pdf?ua=1，预发布版，2017 年 7 月

- 粮农组织食品安全战略所有五个领域都能得出良好结果，尤其是在以下方面：支持科学地进行食品安全治理和决策；加强国家食品监管能力；加强食品链各环节食品安全管理；以上都是为食品安全促进贸易的关键要素。在这方面，粮农组织的食品安全计划对战略目标 4 作了明确贡献。例如，粮农组织在孟加拉国开展的食品安全干预活动非常成功，促成了立法变革、制度安排和能力提高。
- 粮农组织，包括其法定机构以及支柱伙伴世卫组织和世界动物卫生组织，在支持国家和区域政府和机构根据国际法规实施政策和制度措施加强卫生和植物检疫监管方面发挥了核心作用。
- 通过履行收集、分析、解释和传播信息的职责，粮农组织作出了显著贡献，促进加深了对贸易发展与粮食安全之间联系和对贸易治理重要性的了解，从而确保了自然资源的可持续管理。
- 有关热议的农业和粮食安全问题的多边谈判取得了切实进展，并在纳入新的谈判项目方面造出了声势。粮农组织和伙伴在其中若干问题上提供了有用的循证分析。日内瓦联络处在提高粮农组织在农业和相关部门贸易问题上的受关注度和参与度方面发挥了关键作用。
- 经过长期的林业和渔业治理努力，已经取得了重大突破。
 - 根据森林执法、治理和贸易计划，自 2008 年以来，粮农组织通过向负责实施的实体发放补助金（50-100,000 美元不等），为非洲、亚洲和南美洲的 200 多个短期项目提供了支持，有时还提供直接援助。对该项计划 2014–2015 年实施情况的中期评价发现，它有极高的相关性，展示了可喜的证据，表明有望达成中期成果。
 - 关于渔业治理，具有约束力的《预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼港口国措施协定》（《港口国措施协定》）的生效是加强区域和国际合作阻断非法、不报告、不管制所获鱼品流入国内和国际市场的重要一步。最近通过的《渔获登记制度自愿准则》进一步阐明了要加大力度制止非法、不报告、不管制鱼品进入市场。实施和强化粮农组织的这类关键文书可以确保供应链各环节合法合规。
- 粮农组织通过区域倡议向处于苏联解体后过渡阶段的若干国家提供了有用支持，包括在植物/动物健康和食品安全领域构建/重新构建立法、制度和技术能力，还为农业贸易和市场的多样化发展提供了支持（见插文 3 和附件 3）。
- 协同东部和南部非洲共同市场（东南非共同市场），粮农组织在非洲制定了一项新倡议，通过在参与类似政策进程的相关利益相关方之间开展对话，加强贸易和农业领域的政策一致性。
- 粮农组织的市场信息和分析产品得到了各国政府和政府间机构的信任，被认为具有真实性和权威性，专门用于考虑政策和市场干预决定。

- 粮农组织的数据集象征了权威性和真实性，被便捷地用于政府间论坛（如世贸组织）和对各国政策和部门支持措施的国际/同行审查。

插文 3. 欧洲及中亚农产品贸易和市场一体化区域倡议（区域倡议 2）

粮农组织欧洲及中亚区域办事处和总部（特别是贸易及市场司）实施的农产品贸易和区域一体化区域倡议作为一个范例，展现出了在各种国家背景中利用区域倡议牵头和协调主题技术援助方面的潜力和效力，还突出了青睐区域方法而不是多国方法的条件。

农产品贸易和市场一体化区域倡议（区域倡议 2）包括三个相辅相成的组成部分：

组成部分 1：提高实施贸易协定的能力；

组成部分 2：提高实施食品安全和质量标准的能力；

组成部分 3：提高营造贸易扶持性环境的能力。

尽管很多国家被纳入了区域倡议，但区域倡议 2 还在四个重点国家开展了其他国内活动：摩尔多瓦、乌克兰、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦。

若干方面将这项区域倡议打造成了区域交付机制效力的典范：

- **某些领域挑战和需求的共性。** 区域计划可以解决苏联解体后过渡阶段的共性问题，特别是在选择一种经济制度或兼顾多种经济制度方面和在重新制定制度、体制和进程与新兴伙伴和市场接触方面面临的挑战。这有助于采用一种具有成本效益的设计方法，结合区域要素和针对具体国家的干预活动。
- **背景、文化和语言特点。** 苏联解体后过渡阶段问题方面的经验和知识、区域经济团体的相互作用、加入世界贸易组织（就大多数国家而言）和精通俄文提出了严格针对具体情况的要求，可以通过在欧洲及中亚区域办事处和总部整理一套综合的适当技能加以妥善解决。
- **驻国家办事处有限的的能力。** 由于各国人员不足（甚至是在重点国家）并有多学科技术需求，区域办事处提供的不同支持能为每个国家的各类专业领域提供扶持：植物健康、动物健康、食品安全、贸易和市场分析以及多边贸易问题。

区域倡议 2 的一个显著特点在于采用了一个务实的方法，（在资金紧张的情况下）以可预测的正常预算供资进行规划，制定的计划没有巨大的资金缺口，反而可能视补充供资情况扩大计划。这有助于稳步交付和防止计划终止。

在过去两个两年度，区域倡议 2 在设计和进程方面成熟了起来，做好了扩大规模和覆盖面的充分准备，应对越来越多的各种需求和机会。此次评价指出，通过下列方式进一步加强其效力有可取之处：

- **植入一种粮食系统观点**—这个区域的特点在于地理和经济呈多样性，在贸易和经济一体化的促进下，在贸易上相互依存的情况更加错综复杂。与此同时，可能存在脆弱性，因为一些国家的主要商品供应趋于集中、气候状况

不断变化和自然资源开发产生了不利影响。这使欧洲及中亚成为了一个重要区域，可以促进植入区域一级可持续粮食系统方法和参与区域一级的上游政策对话和情景分析，从而在各种价值链方法中更加全面地考虑长期的权衡取舍；

- **多年期伞形倡议**—区域倡议 2 完全有条件转化为一个加强处于苏联解体后过渡阶段国家的农业贸易多样化发展的长期计划，并满足周边新兴市场越来越多有关卫生和植物检疫合规要求的请求需求；
- **区域计划资源筹集**—鉴于存在各种贸易和市场准入机会，捐助方优先考虑农业企业和价值链发展，各方更多要求了解农业贸易中的卫生和植物检疫以及技术性贸易壁垒问题，出现了新的贸易和发展伙伴，因此很有可能专为侧重贸易的区域干预活动筹集资源。有机会达成中国以及阿拉伯湾和中东市场基于进口的粮食安全战略，还有机会与亚洲开发银行、国际金融公司或伊斯兰开发银行集团等其他发展伙伴寻求合作；
- **扩大机构伙伴关系以与私营部门合作**—鉴于价值链的技术和市场准入需求越来越多，有必要加强和增加与相关联合国机构的伙伴关系，尤其是与更多直接接触私营部门的工发组织、贸易中心和劳工组织合作。

粮农组织完全有条件扩大计划范围和展现切实的农业贸易影响，为此要在一个多元和动态的区域中运用一种可持续的长期粮食系统方法，发现解决其余多种挑战的机会。

83. 对成果 4.2 所作贡献—公共和私营部门发展和建立了更加包容、高效的农业企业和农产品链。

- 技术支持、能力建设和规范性产品为针对以下主题制定政策和战略提供了支持：合同农业；设计农业企业政策；数据和统计资料；战略储备和公共采购；通过市政府合同让小农生产者和加工者接入学校供膳工作；改进标签和完善对营养法律的支持。
- 在越南，粮农组织提供了合同农业建议，内容包括可行性分析、受益人遴选、应备、运营、监测和评价以及法律问题（合同形式和内容、合同方责任、尽量减少和管理风险的战略、不可抗力、违约和补救以及冲突解决方案）。这被用在了越南培训机构的课程中。
- 粮农组织为建立一个拉丁美洲及加勒比公共粮食供应系统区域网络提供了支持。尽管参与国建立了各类法律框架和制度，这个网络仍被参与者视作一个非常宝贵的对话、学习和合作空间。
- “为非洲人向非洲人采购”计划是粮农组织、粮食署和国际包容性增长政策中心实施的一项计划，将学校供膳活动与从农民组织进行的机构采购结合起来。在塞内加尔，此次评价发现，这项计划促进提高了男女水稻生产者的

收入。富余稻米的销售利润使妇女有机会投入照料子女、购买家畜发展畜牧和更好满足自身需求。²³

- 粮农组织在减少粮食损失和浪费方面积累了独有的专门知识，并提高了广大利益相关方在收获后管理、价值链发展、食品加工、农产品营销和统计数据等主题方面的能力。尽管更多关注粮食损失，但也提高了消费者的认识水平，并与市场和超市合作减少浪费。
- 国家一级的试点项目对展示可能减少的粮食损失来说至关重要，但从技术上考虑减少收获后损失的同时，还需要考虑人们对推广的工具/技术的经济能力或付费意愿（例见插文 4）。

插文 4. 在埃塞俄比亚通过完善收获后管理减少粮食损失

瑞士供资的这个粮农组织项目力求通过针对小麦、高粱、玉米和豆类推广和分发金属筒仓和密闭塑料袋，减少收获后损失；重点关注收获后损失严重的领域。

评价小组开展的实地访问表明，金属筒仓非常有效地减少了有害生物和疫病所致损失。据信这个项目促使政府在解决粮食损失问题方面产生了兴趣并作出了承诺，因此政府目前愿意划拨国内预算，支持一项有关制定国家收获后管理政策草案的实施计划所提出的某些活动。

可持续性和经济层面的情况不甚乐观。经焦点小组讨论，确定了大多数农民无法负担金属筒仓的非补贴价格。事实表明，未就如何在结束示范后推广这项技术开展适当研究，比如进行经济能力和付费意愿研究。

政府所作承诺被视作坚定有力，同时政府对口部门表示有意向其他地区推广示范项目。然而，至今尚未通过市场机制确定任何总体推广战略，也未制定一项手工艺者或农民融资战略。简而言之，尚未建立一个要为可持续、高效和公平地传播这项收获后技术推行的可靠业务模式，此次评价任务也没有发现公共实体有多大意愿开展这方面工作。

- 在南亚，粮农组织为生鲜农产品供应链管理质量和减少收获后损失的政策措施提供了支持。项目试用了编织袋、装箱、热水处理和冷链，以此减少损失。取得了以下结果：斯里兰卡香蕉价值链各环节的损失从 21% 减至 14.1%；尼泊尔传统花椰菜损失从 52% 减至 18.3%；孟加拉国芒果损失从 25.1% 减至 7%。项目还促进提高了消费者对避免粮食损失和浪费带来的经济、社会（包括营养）和环境益处的认识。
- 粮农组织以各种方式支持价值链发展，在各国采用的方式大不相同。粮农组织一贯支持传统价值链，包括块根、块茎、水果、蔬菜和谷物（实例见插文 5）。粮农组织还一直支持性别敏感型价值链、绿色价值链活动和城市农业或

²³ Diagne, A、Solaroli, L.和 Ba, A., 2017 年, 对塞内加尔凯杜古区“为非洲人向非洲人采购”计划的权力下放评价(2013 年 9 月-2016 年 7 月), 粮食署/粮农组织“为非洲人向非洲人采购”协调组。

短价值链工作。在很多拉丁美洲国家，一直更多重视农业和粮食系统。但在一些国家，往往因为可用的技术支持有限、项目时间跨度短或政府关注点有所侧重，证明难以全面地为价值链提供支持。

- 根据非洲团结基金的“在西非通过可持续水产养殖系统和木薯价值链为青年创造农业企业就业机会”项目，布基纳法索、尼日利亚、塞内加尔、几内亚比绍、加纳和科特迪瓦的青年团体在水产养殖生产和营销方面得到了支持。在六个国家共有 310 名青年生产者获得了支持。尽管在尼日利亚有报告称青年和妇女生产者的产量和利润巨大，但在所有其他国家，结果喜忧参半或不甚乐观。此次评价发现，对包括投入品供应商在内的整条价值链的关注不够，几乎没有考虑使项目形成规模，不局限于在六个国家建立一些示范试点项目。此外，项目针对的很多青年并不拥有建有池塘的土地，这可能影响这个模式的可持续性和可推广性。
- 通过开展为更大更久的项目供资的活动或集中同一主题不同方面的各类项目（如在玻利维亚和拉丁美洲开展藜麦工作）的活动，粮农组织的价值链干预活动取得了最佳结果。
- 粮农组织可持续粮食价值链发展技术网络通过粮农组织内联网上的网络研讨会、通讯和知识平台大力促进了知识和经验交流。

插文 5. 有关粮农组织对加勒比木薯价值链支持的案例研究

- 在巴巴多斯，此次评价注意到加勒比木薯价值链干预活动取得了某些成就。工作于 2014 年启动，响应了加勒比共同体秘书处关于支持可以替代进口商品的当地种植产品的决定。利益相关方包括农业部、巴巴多斯农业发展和营销公司、大学、加勒比农业研究和发展研究所、农民和一个私营部门面包店。委员会每两周举行一次会议，审查销售、挑战、营销和生产方面的影响和问题。定期会议在价值链利益相关方之间建立了信任和良好沟通，他们了解到有必要在财务上做到切实可行。巴巴多斯农业发展和营销公司评论指出，已经调整了内部的观点态度，更以商业为导向。
- 关键是要缔结一个强力的私营部门伙伴（Purity Bakery 面包店），愿意推出新产品。他们最初持怀疑态度，但现在深信这种产品可行，深受消费者认可。他们乐于与当地小农合作，对惠及社区表示满意。
- 粮农组织 2015 年的合同农业和业务模式培训帮助价值链成员了解到，只要私营部门企业发挥驱动作用，那就更有可能取得长效改进和可持续发展，而不是更加典型的由政府启动随后“交给”农民或加工者的进程。
- 粮农组织提供了极大便利，但若必须考虑这些成本，项目能否仍然可行是个问题。仍不了解这些发展是否对小麦进口或国际收支产生了任何更大影响，但现在要看到变化还可能为时尚早。

84. 对成果 4.3 所作贡献—公共和私营部门制定实施了提高农产品系统包容性和效率的政策、金融工具和投资。

- 在国家一级，粮农组织的农村金融小组凭借投资中心司最初提供的支持为津巴布韦的生计和粮食安全计划的设计和 implementation 提供了强力技术支持。借助生计和粮食安全计划，粮农组织通过减少贷方风险战略并与贷方合作开发新的金融工具，协同五家小额信贷机构和三家银行努力提高小农获得正规金融服务的机会。在肯尼亚，作为欧洲联盟供资的一个较大保护性农业项目的一部分，农民能以种子的形式更好获得贷款。在埃塞俄比亚，粮农组织和荷兰合作银行基金会与当地小额信贷贷款机构协作，挑选农村农业合作社，促进价值链发展和创造就业。
- 在全球一级，粮农组织已与农发基金、德国国际合作机构/德国联邦经济合作与发展部、农发基金和世界银行在“促进农村金融能力建设”项目上开展了有效合作。作为这项联合倡议的一部分，创建了一个名为“农村金融投资和学习中心”的网络平台，目前作为一个参考点，提供了超过 3,500 份三语文件，满足了来自 150 个国家的 5,000 多名成员的需求。
- 多年以来，投资中心司一直在乌克兰成功开展政策对话和制度支持工作。在乌克兰获得的部门平台和其他政策机制方面的经验后来推广到了塞尔维亚的肉类和乳制品部门和埃及的谷物部门。与欧洲复兴开发银行的长期合作和粮农组织同一小组的参与至关重要，因为促进政策对话比项目投资支持工作更加复杂。欧洲复兴开发银行赞赏粮农组织投资中心司在侧重私营部门的业务中提供的具体农业技术知识。
- 在撒哈拉以南非洲地区，投资中心司协助若干国家完善了农业粮食安全政策框架，其中包括与非洲区域办事处密切协调，根据非洲农业发展综合计划，支持制定国家和区域农业投资计划。这方面工作包括与 20 多个非洲国家以及西非国家经济共同体、政府间发展管理局和南部非洲发展共同体等区域经济共同体开展合作。投资中心司还在近 40 个非洲国家支持设计了 72 个农业发展和粮食安全投资项目。
- 根据粮食和农业政策监测与分析计划，在肯尼亚和莫桑比克，与政府核实了农业发展面临的关键政策制约因素，并优先考虑实行改革。在卢旺达和布隆迪，与政府确定和讨论了重点价值链（大米、咖啡、茶叶）的关键政策制约因素。不过，粮食和农业政策监测与分析计划在以协同增效方式影响政府政策和改革方面的效力多少有所局限，部分原因是它在粮农组织的制度根基有限，最近在第二阶段所作战略调整尚未取得成果。

VIII. 对性别目标所作贡献

评价结果 9. 在全球一级，粮农组织制作了若干准则和学习产品，作为政策支持、能力建设和性别平等问题计划实施的依据。在国家一级，报告的大多数活动和结果旨在支持社区一级的干预活动和能力建设。

85. 关于战略计划 4 对性别目标所作贡献的报告全文载于本报告附件 1，下文简要介绍其中一些贡献。

- 在若干非洲国家，一直支持价值链分析和与特定妇女团体就小规模渔业部门等问题采取行动，同时考虑如何支持减少粮食损失和浪费，改善加工和营养、跨境贸易和市场接轨。例如，已在卢旺达、肯尼亚、埃塞俄比亚和阿富汗对乳制品价值链中的性别问题开展了研究。研究结果已经发布，并用于指导后续在卢旺达和肯尼亚设计和实施乳制品价值链项目。这是一个良好进程，确保了侧重性别问题的行动得以切实铺开，而不仅停留在理论上。
- 一个支持安哥拉内陆渔业的项目着力改进加工和减少鱼品损失。这个项目主要支持妇女了解正确的鱼品处理方法和如何使用再生材料制作隔热贮藏箱。妇女还学习了低成本加工和包装技术来增加对消费者的吸引力和提高市场价值。这是一个非常成功的项目，看来已经促使政府和其他捐助方追加投资来继续开展工作。多年以来，粮农组织渔业部一直开展粮食损失和浪费以及价值链工作，因此这个项目其实可能不是战略计划 4 取得的直接结果。尽管如此，技术人员表示，对市场准入和跨部门分享的强调创造了额外益处。
- 在西岸和加沙地带，妇女合作社和“一站式商店”得到了支持，但对性别平等或妇女赋权所作贡献似乎有限。例如，尽管一些活动旨在帮助加强妇女自身商业能力和促进妇女市场准入，但所有市场评估都没提出任何证据确定具体的性别相关制度和市场制约因素，也未对经济一体化和赋权的机会进行分析。部分出于这个原因，这个项目未能妥善解决工作负担和无偿劳动的问题以及指出这些问题如何影响妇女争取收入的能力，也未能指出妇女在非正规部门发挥的作用。

86. 在粮农组织各方面工作的性别主流化方面，近年来取得了良好进展。在粮农组织非洲区域办事处，此次评价发现，参加能力建设和性别评估活动后改变了态度的同事更加认可性别主流化，驻国家办事处正在更多要求区域办事处提供支持。然而，一些区域报告称，在战略计划 4 中开展性别工作更具挑战性。例如，有人反馈表示，一些国家更感兴趣的是价值链，不是性别敏感型价值链。尤其是一些粮农组织工作人员表示，在文化习俗对待性别平等或妇女赋权非常保守的情况下，在讨论性别问题方面面临困难。

IX. 战略计划 4 对可持续发展目标所作贡献

评价结果 10. 此次评价发现，战略计划 4 与可持续发展目标非常一致。尤其是粮农组织担任了有关粮食损失和浪费的指标 12.3 的监管机构。可持续发展方法能从系统思维中获益；在这方面，战略计划 4 完全有条件支持促进实现可持续发展目标。

87. 《2018–2021 年中期计划》反映出可持续发展目标被更加明确地纳入了粮农组织战略框架。因此，战略计划 4 的四个相关可持续发展目标具体目标（2.3、2.c、12.3 和 17.11）处在战略目标层面，并纳入了相关指标。目前，具体目标包括：大幅增加发展中国家的出口，尤其是到 2020 年使最不发达国家在出口中的比例翻番（17.11）。成果层面的指标包括可持续发展目标 2、8、9 和 14 的五项指标，涵盖：融资和投资；贷款或信贷；实施有关非法、不报告、不管制捕鱼的国际文书。

88. 此次评价注意到，2018–2021 年战略计划 4 的设计存在两项空白：i) 虽然农业和粮食系统方法本身具有包容性，但对有关性别平等的可持续发展目标 5 所作贡献在内的性别内容没有得到明确确定，尽管战略计划 4 明确涉及和有潜力促进妇女经济赋权；ii) 对解决农业贸易中非关税措施问题的强调不够。越来越多的证据表明，并有越来越多的人承认，非关税措施特别是卫生和植物检疫相关措施对贸易产生的影响比关税大得多；尽管各国一直在逐步削减关税（对超过 60% 的最不发达国家农业贸易实行免税），仍然出现了越来越多的非关税措施以及出于食品安全、动植物健康和质量原因的特定贸易关切。卫生和植物检疫措施适用于 80% 以上的所有农产品贸易，约束性比关税大出好几倍。²⁴还必须指出，在鱼品贸易方面解决非关税措施问题具有重大意义。随着渔业部门在复杂的全球价值链各环节的贸易活动力度不断加大，发展中国家和行业面临着数量快速增加的技术法规和标准。尽管其中一些措施包含正当的政策目标，但仍有必要向发展中成员国提供更大支持，确保获得更好的市场准入机会。这影响到了对可持续发展目标具体目标 17 所作贡献。

89. 战略计划 4 已在促进实现可持续发展目标特别是可持续发展目标 14 方面取得了进展。粮农组织、贸发会议和环境署开展了一项旨在取消有害渔业补贴的联合倡议。粮农组织和贸发会议还联合召开了一次非正式筹备工作组会议，处理一些具体目标。会后编写了概要文件《推动实现可持续发展目标 14 的可持续管理和贸易相关渔业具体目标》，并在 2017 年 6 月联合国海洋会议的“行动呼吁”会议上发布。成员的大力支持和非正式筹备工作组的实施工作进展已经形成了声势，更加突出了有必要在即将于 2017 年 12 月举行的世贸组织第十一届部长级会议上就有害渔业补贴问题制定一项具有约束力的全球协定。粮农组织、贸发会议与环境署之间的伙伴关系可以作为一个良好做法的范例，彰显支持可持续发展目标具体目标所需的协同合作。

²⁴ 贸发会议 2014 年系列第 68 号，《有条件贸易：卫生和植物检疫措施对低收入国家农业出口的影响》。

90. 作为可持续发展目标 12.3 的监管机构，粮农组织正在支持各国开展技术磋商，以便更加准确地衡量目前的粮食损失和浪费程度。已经确定了一个标准化的粮食损失和浪费方法，包括一个数据库和一个标准推算模型。已经筹备了一个有关这种方法的电子学习课程，不久将会上线。此外，正在出版用于衡量特定作物类型（如谷物）粮食损失和浪费情况的标准准则。目前，在为各种作物和各个国家制作的食物平衡表中，有关损失情况的数据体现的实际数据只有约 4%，推算数据则有 96%，因此还有很大改进空间。

X. 评估影响结果的有利/限制因素和结果的可持续性

91. 粮农组织在推动建设包容、高效的粮食系统方面所作贡献受到了若干成功因素和限制因素的促进或限制。

92. 此次评价注意到下列主要有利因素：

- 在粮农组织全体成员中进一步实现贸易在促进农业、经济发展、食品安全和粮食安全方面的作用和影响，并相应进一步优先考虑农业贸易，视之为包容性增长和粮食安全的原动力，在发展中国家的关键政策和战略中加以体现；
- 粮农组织参与解决影响农业和粮食安全的贸易相关问题的明确职责；
- 强大的比较优势—农业和相关领域的专家技术专门知识；
- 支持协商一致地制定标准的独特政府间结构和安排；
- 不俗的全套权威知识产品和技术指导材料；
- 支持针对跨界植物有害生物和动物疫病的监控、预警、应急和食品链危机预防的国际伙伴关系和知识网络；
- 长期在国内开展工作，把握国家背景、需求和切入点以与国家结构和机构开展合作；
- 立足中立声誉，在实施贸易相关合规制度和治理方面的自然空间。

93. 与此同时，此次评价注意到，一些因素限制了粮农组织充分发挥自身潜力和在国家一级产生影响力。下列一些因素可在粮农组织内部解决。

- 传统参与模式和对口部门情况的遗留问题，缺少农业部以外的切入点；
- 联合实施价值链发展综合计划（生产，农业企业，贸易和销售，市场，消费者）的伙伴关系方法实例有限；
- 直到最近，²⁵量身定制的捐助方参与、沟通和资源筹集战略在推广粮农组织的“农业贸易—市场—价值链—粮食系统”方法方面仍然表现不力，特别是在发展援助流不断萎缩的非最不发达国家环境中。若干捐助方和国际金融机构有意发展与市场接轨的私营部门。然而，粮农组织参与其中和适当分担这方面工作的战略仍然主要取决于其资源筹集机制和投资中心司的业务模式。有必要加强区域办事处和驻国家办事处与国际金融机构合作的能力；

²⁵ 自 2017 年以来，技术合作处加大了对战略规划管理团队的支持力度，包括一项市场信息导向型资源筹集战略。

- 驻国家办事处推广/制定价值链/粮食系统方法和参与农业和贸易政策一致性对话的专门知识不足。驻国家办事处依赖区域办事处、分区域办事处和总部提供的支持以及项目所支持资源，但区域和分区域办事处提供的技术支持受到了能力和法规的制约。这会延误提高合理性，并有碍提供支持；
- 行政程序冗长（令伙伴和捐助方踌躇不前），并且可能怀念以前在农业生产周期需要专门知识或意见的时候；
- 终止和缺乏扩大或发掘技术合作计划示范潜力的后续干预活动；
- 各国继续依赖“紧急支助”供资和项目所支持人员实施防范性监控和监管协助计划的作法可能面临捐助方撤销或减少支助的风险，这影响了粮农组织在若干农业出口型发展中国家的技术援助能力。粮农组织会在实地具体价值链各环节提升的满足未来需求的能力将主要取决于足够的国内能力和成功的伙伴关系，包括与私营部门行为体合作。这使得必须审查各国可能促成转型的战略和资源。

此次评价承认，上述很多问题并不限于战略目标 4，需要本组织各部门加以解决。

XI. 伙伴关系

评价结果 11. 带来“非传统”伙伴的多方利益相关方方法为很多战略计划 4 活动提供了支撑。然而，仍然存在制度和能力挑战，限制了粮农组织充分利用机会建立创新伙伴关系，特别是与私营部门合作。

94. 此次评价注意到，近年来在伙伴关系及南南合作司提供的便利下，在战略计划 4 相关伙伴关系方面取得了良好进展。在 2016 年便利的 97 个伙伴关系中，25 个与战略计划 4 明确挂钩。
95. 事实上，战略计划 4 的多样活动意味着可以确定多样的伙伴，特别是延伸到与农业部之间的传统主导伙伴关系以外。这方面有很多范例。如在“城市粮食供应”计划和目前名为“为城市地区开发可持续粮食系统”的项目中，开展的工作以多方利益相关方平台为指导，包括当地各级政府、民间社会、研究人员、慈善组织、农民、经销商等。粮农组织正在协助相关团体通过当地政府的立法和预算拨款将相关计划制度化。粮农组织最近与强化综合框架进程在非洲开展的倡议也是在努力提高农业与贸易政策制订之间一致性和协调性方面跨出的喜人一步。
96. 对粮农组织性别问题联络人的一项调查显示了参与的伙伴关系范围，其中政府作为主导伙伴，但也与非政府组织和包括联合国系统各机构在内的其他国际组织建立了大量伙伴关系（见表 2）。值得注意的是，有报告称，在与农业部合作开展性别评估工作的同时，粮农组织还与非洲各经济共同体合作制定其性别和农业发展政策草案和行动计划—使其更加契合农业问题，加入国别性别评估的数据，制定行动计划。

图 2. 支持性别平等活动的伙伴关系类型

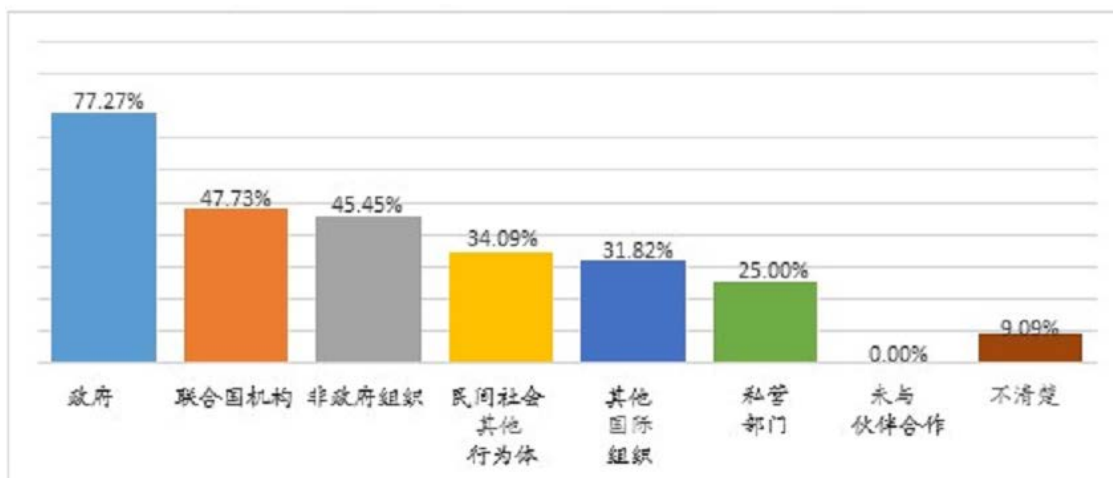


图 2 资料来源：评价办公室对粮农组织性别问题联络人的调查，2017 年

97. 与世卫组织和与动物健康方面的世界动物卫生组织的支柱伙伴关系在粮农组织的食品安全工作中起了重要作用，在满足涵盖植物-动物-人类生态系统相互作用的“同一个健康”方法更大的需求方面，这些伙伴关系正在不断强化。这些伙伴关系在制定全球知识和循证方法方面起了重要作用，也在向食品安全从业人员介绍和宣传最佳做法、标准和作业程序方面起了重要作用。
98. 全球贸易和价值链工作也要求与农民以外的私营部门建立联系。粮农组织在建立若干私营部门实体伙伴关系方面取得了良好进展。与杜塞尔多夫展览中心和 Interpak 展会为“节约粮食”倡议建立的伙伴关系是促进推进粮食损失和浪费议程的一种显著手段。它还促进实现了可持续发展目标 12.3，集中了来自政府、私营部门（尤其是包装部门）和民间社会的约 900 个利益相关方。事实上，此次评价发现，粮农组织积极动员众多利益相关方参与其粮食损失和浪费工作的做法促成了私营部门的积极参与，如在哥伦比亚与 Nutresa 公司及在斯里兰卡和印度与嘉吉（Cargill）公司（嘉吉表示有意支持开发最先进的仓储技术）开展合作。
99. 可持续森林产业咨询委员会是粮农组织的一个法定机构，由来自全球私营行业部门的高层主管组成。此次评价注意到，这种模式已经存在了数十年，使粮农组织得以与私营林业部门建立密切联系。世界香蕉论坛是这方面的另外一个实例。
100. 在国家一级的价值链发展工作中有一些与私营部门和非政府组织合作的范例，举例来说，在巴巴多斯得到支持的木薯价值链纳入了广大利益相关方，在越南的“安全蔬菜”价值链项目将农民接入了超市，还在玻利维亚与咖啡和可可合作社开展协作。
101. 然而，在此次评价期间，粮农组织工作人员和其他人员始终评论指出，难以与私营部门（除小农或中小企业以外）建立伙伴关系。尽管总部编制了准则，但工作人员不确定可以建立哪些伙伴关系，因为企业必须通过非常严格的尽职调查

要求。此外，有人认为粮农组织的官僚主义使得难以与大企业进行谈判。粮农组织明确阐述的私营部门伙伴关系政策被认为过于保守，妨碍了发掘各种机会，特别是在权力下放办事处。

102. 此次评价还发现支持工作中的一个空白，有碍在国家一级更广泛地建立私营部门伙伴关系。尽管伙伴关系及南南合作司的作用是在国家一级提供指导和支持，但它仍在全球和区域两级发挥了核心和积极的作用。资源限制使得无法安排一个国家伙伴关系官员，但驻国家办事处的能力限制严重制约了他们积极建立私营部门伙伴关系的能力。在人员数量以及寻求和调动此类伙伴关系的能力方面存在能力制约。
103. 联合国系统内部的伙伴关系。通过“联合国一体化”倡议开展的联合计划和工作可能创造增值和形成互补；但在实践中，共享一个资金池的不同机构似乎难以开展工作。尽管如此，仍有一些范例。如在很多国家，尤其是在非洲，粮食署和粮农组织在学校供膳采购方面开展了有效合作。粮农组织和工发组织立足机会主义，在制定联合项目方面作了良好尝试。一个突出的伙伴关系是“非洲涉农和农产品产业开发举措”，涉及农发基金、非洲开发银行、工发组织和粮农组织参与农业企业价值链、粮食安全、政策、融资和相关贸易工作。
104. 投资中心司的主要外部伙伴是世界银行、农发基金、欧洲复兴开发银行、国际金融公司和美洲开发银行。2013年对粮农组织在粮食和营养安全、农业和农村发展投资领域所发挥作用的评价指出，投资中心司在现有伙伴以外寻找其他伙伴方面面临重要限制，尤其难以与亚洲开发银行、非洲开发银行和欧洲投资银行开展合作，主要因为需与后者开展例行投标程序，而其他国际金融机构则无须这样。时至今日，这些限制依然存在。投资中心司在向其他伙伴和区域推广其与欧洲复兴开发银行之间可行的业务模式方面面临困难，因为缺少伙伴，伙伴关系的启动成本高。《粮农组织投资战略》草案承认存在这个问题，设定了一些具体目标来加强在其他区域与国际金融机构协作（如在非洲与欧洲投资银行协作），特别是在开展有利环境活动方面。国际金融公司和亚洲开发银行无疑是投资中心司在开展大部分战略目标 4 相关工作方面合适的伙伴。

XII. 结论

结论 1: 尽管大多数国家对农业和粮食系统概念的理解仍处新生阶段，但这种方法与粮农组织向各国提供的支持极为相关。很有潜力发展这个工作领域，手段包括巩固跨战略计划合力。

105. 粮食系统思维未在很多成员国和区域得到发展，因为大多数最不发达国家最近才着手对少量产品实施价值链方法。尽管各国越来越理解有必要使贸易与农业互相纳入各自政策主流，但很多国家在农业、粮食安全和贸易方面的政策一致性仍然较弱。

106. 尽管粮农组织的“标准、贸易和市场”专门知识与所有国家相关，但需求主要来自这样一些国家：持续获得农业产量富余和竞争力水平；优先考虑增值农产品，作为出口的一个关键组成部分；正在实施旨在融入全球价值链的政策和战略并利用优惠贸易机会。因此，在实地参与这些领域工作的情况更多见于农业产量富余的非最不发达国家，尤其是在亚洲、拉丁美洲和东欧，这类国家正在实施双边和区域贸易/加入协定。
107. 自 2015 年底以来对战略计划 4 作出的组织和管理调整在一段时间内干扰了计划的实施。尤其是自很多人视作战略计划 4 相关专门知识之“家”（即便贸易及市场司和食品安全办公室也是各种战略计划 4 专门知识的主要提供方）的农村基础设施及涉农产业司解散以来，相关能力分散在组织各部门。不过，声势正在壮大。战略计划 4 小组正在逐步推行体现战略计划 4 精神/概念/战略的新工作领域，还将推出一项粮食系统能力发展计划。目前，一些区域办事处和驻国家办事处已对战略计划 4 有了更好的了解，正在更加妥善地进行规划。国别规划框架正在更多反映战略目标 4 相关主题。若干国别规划框架专门优先考虑发展价值链，包括制定食品安全和卫生标准，此举认可了战略计划 4 的益处。这还从各区域办事处的战略目标 4 联络人和驻罗马战略计划 4 管理团队提供的指导中获益。
108. 在跨战略计划合力方面有着范例，特别是与战略计划 5—有关跨界植物有害生物和动物疫病以及食品安全事件的应急工作；与战略计划 2 的一些内容—与动植物保护及与食品安全的农药和抗菌素残留相关内容重叠。价值链的概念还涉及战略计划 2 的生产工作和战略计划 4 的产后工作以及战略计划 3 的获取和赋权内容—男女小农获取权属、融资和农村服务。战略计划 4 所作贡献来自所有技术部门，包括林业和渔业部门对贸易治理所作突出旗舰贡献。
109. 投资中心司还对战略目标 4 的结果作了显著贡献，尤其是在东欧。投资支持单独作为一个产出纳入战略目标 4 大大提高了投资中心在粮农组织内部的受关注度，彰显了它与全组织目标之间的联系及对其所作贡献。

结论 2: 粮农组织在支持制定标准、提供权威数据和推动营造价值链发展有利环境方面具有比较优势。然而，战略目标 4 在区域一级的食品安全、贸易、价值链发展、农业企业、投资支持领域和在总部价值链金融领域面临能力差距，制约了战略计划 4 达成战略目标 4 宏愿的能力。这些差距构成了声誉风险，并限制了支持和扩大实地项目的能力。

110. 粮农组织的最大优势在于中立性以及技术权威和专门知识。各国托付粮农组织就政策、营养和价值链问题提出专家建议，并提供优秀的数据和规范性产品。尤其是，粮农组织被视作下列领域的主要权威和参考组织：设定国际标准；为食品安全、动植物健康监控制定国家立法和监管框架；提供监测、监控和应急支持以控制动植物疫病，包括开展跨界干预活动；减少粮食损失和浪费；提供投资支持。

111. 有人怀疑粮农组织在战略目标 4 所涉一些领域的工作能力，如在价值链金融方面和在权力下放一级各类农业企业中。岗位调动、减员和改叙导致一些重要工作领域（如食品安全和农村金融）出现显著差距，这对满足各国对这些领域技术援助的强烈需求的能力造成了重大影响。粮农组织还受制于内部程序上的官僚主义、匮乏的实地技术资源和不力的国家一级资源筹集。粮农组织还无法提供大力财政支持、建立伙伴关系或确立承诺来扩大小型项目，这便对其作为某些领域实地技术援助提供者的实力提出了疑问。
112. 与此同时，粮农组织驻国家办事处推广粮食系统方法或与主管贸易、食品安全及动植物和人类健康工作的多个部委合作的能力大不相同。《战略框架》将粮农组织的上游和全球知识转化到国家一级结果的意图要求部署相称的技术资源来加强国家一级援助。在一线支持驻国家办事处的区域办事处配备了一名或最多两名技术官员负责一个主题事项，为小型国家项目广泛开展工作和扩大覆盖面提供支持，这就限制了他们作出实质性贡献，并有可能破坏交付效力。

结论 3: 已经开展了有益努力来运用从性别和价值链分析中汲取的经验教训，但这类实例依然有限。

113. 关于性别目标，已在知识层面作了实质性贡献，并在社区层面开展了能力建设。尤其是在性别敏感型价值链工作方面进行了积极的落实跟进。
114. 然而，仍然有些不了解如何着手将性别内容纳入战略目标 4 主流以及预算和能力方面的制约因素。与其他组织开展的伙伴关系和联合规划有助于在国家一级提升这方面专门知识。此外，粮农组织（特别是与战略计划 4）应更加重视加强其计划和项目中的性别分析。值得注意的是，很多项目缺少性别标记，甚至是在提出性别标记作为一个强制性要素很久后才制定的项目。正如对战略目标 3 的评价所指出的，对粮农组织干预活动对性别不平等现象所产生影响的更健全分析有助于确定和了解哪类干预活动在何种条件下会促进平等。

结论 4: 战略计划 4 强调一种对接农业部以外部委的多部门方法，粮农组织已在根据战略目标 4 开展的活动中建立了广泛的有效伙伴关系。然而，在与私营部门合作方面还有进一步余地。

115. 需要重新考虑粮农组织使其主要与农业部保持一致的倾向，以便支持开展多部门干预活动，增强农业和粮食系统。价值链项目和出口战略制订工作由工业部/商务部与农业部共同处理。农业市场问题由农业部和贸易部以及渔业和环境部等一些其他部委负责处理。在某些情况下，尽管已经加入了世贸组织，国家食品安全机构要么是新设机构，要么是农业部、卫生部或贸易部等不同部委可以控制的临时机构。参与贸易、市场和粮食系统方法要求驻国家办事处具备一套不同于粮农组织传统专门知识的综合技能和资历。

116. 粮农组织展现出在战略计划 4 下与各类伙伴开展了良好协作：来自各部委的政府对口部门、联合国机构和多边组织、区域经济机构、区域和国家技术组织、研究和分析智库、学术界和民间社会组织。主要合作领域为政策对话、有关国际协定的数据和知识分享以及贸易治理问题。
117. 市场发展需要私营部门参与其中，粮农组织需要与私营部门比以往更加密切合作。然而，粮农组织明确阐述的私营部门伙伴关系政策被认为过于保守，妨碍了发掘各种机会，特别是在权力下放办事处。尽管如此，有若干机会/切入点可以更加积极地进行探究，包括与更多直接接触私营部门的其他联合国组织建立伙伴关系，为支持加强有助于私营部门发展的监管框架的多方利益相关方平台提供便利。

结论 5：粮农组织为战略目标 4 筹集资源方面的挑战要求更加明确战略计划 4 的计划内容，还要求保障非最不发达国家需要获取非传统供资机会。

118. 根据战略计划 4 制作的若干产品能从稳定的专项资金中获益。但就其他计划组成部分而言，战略计划的实施似乎并未辅以明确的投资/资源筹集计划。粮农组织驻国家代表报告称被要求在一个新的战略框架内开展业务并实施各项战略计划，但并未为此获得相应工具或资源。
119. 粮农组织在食品安全监管和质量系统密集的贸易相关技术援助形势下开展业务。很大一部分双边援助涉及优惠准入，这给粮农组织提供了极少的机会。粮农组织还在筹集资源支持属于非最不发达国家的发展中国家方面面临更大挑战，导致依赖正常预算下的小型技术合作计划提供大多数标准合规领域的援助。然而，与支持贸易、市场和价值链发展的重要区域和国际金融机构的合作不够充分。区域办事处和驻国家办事处与国际金融机构合作以及筹集一般资金的能力不足。正在更新努力和方法，以便更有效地筹集资源。

结论 6：战略计划 4 的计划整合有待改进。

120. 战略目标 4 各产出之间有力协作和协调的一些实例值得注意，其中各技术部门合作向各国提供一整套全面的“战略目标 4 一揽子”援助。这些实例数量有限，通常只在预算外资源供资的大型活动（如欧洲联盟供资在非洲开展的块根块茎项目，在孟加拉国开展的食品安全项目，或联合王国供资在津巴布韦开展的生计和粮食安全计划项目）中出现，因此这与资源到位情况有关，也是一个概念性问题。通过采用成功协作实例的蓝图，有机会更好地将粮食和农业政策监测与分析计划和投资中心司的工作与战略目标 4 的其他活动进行整合和协调。一个实例是在欧洲及中亚实施的区域倡议，投资中心司提供贸易和价值链支持的同时还提供投资有利环境支持。战略计划 4 在这项区域倡议中发挥的主导作用使这些机会得以充分利用，尽管目前未在近东和最初未在非洲的区域倡议发挥主导作用是一个限制因素。

121. 粮农组织还参与了可以归为推动“建立绿色粮食价值链”的大量工作（如“蓝色增长”、生物能源、能源和水效率以及粮食价值链粮食损失和浪费）；然而，这些活动并未明确如此标注，并由众多部门零散采取，遵循若干不同的方法和框架。对于这些显然有助于推动建立绿色粮食价值链的零散活动，还有改进协调、系统化和合理化的余地，如在粮农组织内部的可持续粮食价值链网络统筹下，以便促进汲取经验教训和提高一致性。

122. 为加强战略计划 4 内部联系，战略计划 4 管理团队可在审查技术部门规划的里程碑/服务级协议方面积极主动地发现促进整合/形成合力的机会，同时还要确保性别、营养和环境可持续性被有意义地纳入干预活动的主流。

XIII. 建议

建议 1: 在战略计划 4 项下编制数量有限的可识别旗舰产品，包括一项“战略计划 4 全纳”计划内容，并按需与其他战略计划相联系。

123. 可以考虑若干方案来制定一项旗舰计划：

- 推广区域倡议 2 改进版，该倡议包括一个“战略计划 4 全纳”计划干预活动，并已达成可喜的结果。
- 借鉴亚太区域办事处的“同一个健康+”计划模式，制定一项“同一个农业和粮食系统”计划，其中采用一种综合方法在动物、人类、植物与环境之间的相互作用中预防和减轻健康威胁，旨在实现公共卫生和福祉并促进贸易。
- 推广已经通过“为城市地区开发可持续粮食系统”和“东部和南部非洲贸易相关能力发展”项目得到检验的模式。
- 立足粮农组织在支持国家政策/战略和法律框架方面的比较优势，采用一个“粮食和营养安全影响、抵御能力、可持续性、转型”计划模式²⁶，在精选的若干国家安排一名可以支持农产品系统分析和促进这方面讨论的政策官员。这些“粮食系统官员”将根据一个粮食和农业政策监测与分析/投资中心司（政策分析）框架/方法开展工作，涉及下列计划组成部分：
 - 从社会经济/粮食系统角度出发，分析国家农产品形势和政策，了解需求和比较优势；
 - 确定重点价值链以及加以发展或增强所需干预活动，包括确保食品安全、可持续性、妇女经济赋权和营养等问题得到考虑，同时还要力求提高技术、商业和金融服务的数量以及促进这些服务互相联系；
 - 为上述干预活动制定一项投资计划；
 - 支持政府协调资源伙伴。

²⁶ 粮食和营养安全影响、抵御能力、可持续性、转型—欧盟/粮农组织

落实上述建议的一个潜在切入点是各国政府要求粮农组织支持制定国内农业部门战略（旨在促进部门转型）和配套部门投资计划。或者应当开展此类分析为制订国别规划框架提供信息。投资中心司已在其“粮农组织粮食和农业投资支持战略”草案中设想了类似的进程²⁷。

124. 在开展国别规划框架制订工作的同时，战略计划小组应着手讨论采纳特定可持续发展目标具体目标作为粮农组织和对口部门的共同目标，将其纳入国别规划框架，为后续国别规划框架分派适当的国家具体目标和指标，为 2030 年作准备。这将提高国别规划框架的战略意义：这是一个“持续更新的系列”，逐步铺开涉及特定可持续发展目标具体目标的干预活动，并在每个国别规划框架投用之初审查里程碑。因此，国别规划框架可以形成基于系统的针对具体国家的路线图，帮助粮农组织支持在国家一级实现相关可持续发展目标。

建议 2: 在运用包容性和效率原则方面，粮农组织应定制和调整复杂性和整合度不一的农业和粮食系统方法，考虑小农在有益地和可持续地融入市场和各类价值链方面的准备、制约和能力情况。为发挥效力，国家一级的计划应在上游层面（如解决贸易措施和贸易便利化问题）与下游层面（如加强欠发达国家价值链行为体高效把握机会）之间做到良好兼顾。应优先考虑有充足能力支持这些计划。

125. 战略计划 4 在每个国家的重点有所不同，视国家农业和粮食系统特点和需求而定。例如，战略计划 4 有关“贸易治理、标准和市场准入”的工作在亚洲和拉丁美洲的很多国家（特别是中低收入国家）引起了强烈共鸣，这些国家正向出现多粮和商业化农业的情况，正在为融入全球价值链作准备，正在面临国内消费者更大的食品安全需求；就很多非洲国家而言，切入点包括支持政策制订，加强小农参与当地价值链，为中小企业创造有利环境。

126. 市场干预活动对满足最低资产门槛的人有效，因此可以用于价值链。²⁸达不到资产门槛的人要求采取特定的非市场干预活动，为其参与价值链发展创造必要的先决条件。在这些情况下，尽管已经确保了这些措施与战略计划 4 的方法（从社会支持方法到市场方法）相一致，粮农组织根据战略计划 1、2、3 和 5 制定的其他计划仍然可能更具相关性。

127. 机会同时存在于当地短价值链和国际长价值链；然而，它们要求视相关市场和消费者的特点和情况采取各类能力发展方法。从扶贫角度来看，粮农组织的优先重点需要更加符合广大小农生产者网络的需求和挑战，包括通过整合和遵循食

²⁷ “为确保国别规划框架重点关注投资，粮农组织的方法应通过对投资氛围的初步国别评估（通常由投资中心完成）加以突出，并应与对国家政治和经济环境的分析联系起来。显然，投资和政策官员与驻国家办事处工作人员之间的密切对话必不可少……”

²⁸ Stoian, D.、Donovan, J.、Fisk, J.、Muldoon, M.F., 2012 年，发展价值链以促进农村减贫：审视现实和警示，企业发展和小额信贷 23（1）：54-69

品安全标准将其有效组织起来，以及支持政策制订以加强男女小农和中小企业有效参与价值链。

128. 更高级别的重点领域包括解决非关税壁垒问题，粮农组织应通过国际贸易论坛参与其中，例如通过日内瓦进程。因此，粮农组织需要在上下游阐明其方法，这就需要利用各类手段、资源和伙伴关系。此次评价建议结合这两方面工作，同时视以持久、逐步的方式参与的能力而定，精心挑选下游干预活动，而不是通过短期规模以下试点项目。在国家一级参与价值链需是一种渐进式的头尾相接的方法，不是以有限的技术合作计划资源解决孤立的问题。

129. 最后，应对照供应情况对援助需求（收到的战略计划4相关工作领域请求数量）进行分析，以便更好地提供能力需求信息，确保可以提供足够的支持。

建议 3: 粮农组织应完善战略计划 4 计划内容的内外沟通。

130. 战略计划 4 小组需要加强能力发展和沟通（咨询支持），使粮农组织驻国家代表、政府和其他国家利益相关方、捐助方和其他发展伙伴认识和更好了解国家发展战略运用农业和粮食系统方法的优势。还需要提供证据，证明农业和粮食系统方法增加的成本和复杂性是为减贫、生计抵御能力和小农企业生存力投资。按照建议 1 的提议制作战略计划 4 旗舰产品或说明战略计划 4 的具体计划内容也有助于促进人们认识战略目标 4 的概念并提高其受关注度。

131. 显然还需要就贸易主题和粮食系统方法向驻国家办事处提供更好的培训。战略计划 4 的领导层应在表现出准备好采用长期方法的国家就贸易问题对驻国家办事处进行培训，从而更好地宣传粮农组织在标准、贸易治理和市场准入方面的各类服务内容以及植入粮食系统思维。其中还要加深对人口、自然资源和气候变化方面动态转变及其对价值链、贸易和粮食安全所产生影响的了解。

建议 4: 粮农组织应加强战略目标 4 的资源筹集战略和能力。尤其需要在区域一级采用创新的资源筹集方法，在有农业和粮食系统方法的声势并有开放贸易趋势的国家发掘潜力。政府共同供资和与区域开发银行开展更有效合作将越来越有必要，因为捐助方对非最不发达国家的供资不断减少。

132. 应与资源筹措司新成立的宣传、外联和报告小组磋商编写一份充分阐释的战略目标专项资源筹集计划。其中最好应包含粮农组织有关支持各国达成商定的与战略目标和国别规划框架挂钩的可持续发展目标具体目标的路线图，不仅面向与其供资优先重点挂钩的捐助方，还面向各国政府寻求共同供资。为支持驻国家办事处制定提案和与国内捐助方办事处合作，战略计划管理团队应与区域办事处磋商，按照具体要求为短期任务打造一批共同的后备初级工作人员和顾问。

133. 多年期区域倡议—应鼓励区域办事处利用计划方法为区域倡议筹集多年期供资，并与有特定区域利益的新捐助伙伴运用区域资源筹集战略。
134. 提高技术合作计划标准—技术合作计划旨在通过针对性的、短期的、促进性的和可持续的项目向成员提供粮农组织的技术专门知识。其中应包含明确的退出战略，包括与政府对口部门订立条款，后者承诺在达成结果后追加资金或行动以扩大项目规模。政府必须承诺会在技术合作计划取得预先商定的结果后扩大计划规模。
135. 在日内瓦筹集资源—鉴于日内瓦是一个解决贸易和人道主义问题的重要中心，日内瓦联络处应负责与驻日内瓦组织筹集资源并为此提供资源。其中可以包括与联合国其他机构特别是贸易中心和贸发会议运用联合方法。

建议 5: 应审查与私营部门和国际金融机构合作的机制和政策，确保没有不必要的瓶颈。

136. 有必要运用更加务实和精准的方法，承认私营部门广泛存在各类情况—大至跨国集团企业，小至区级小型企业协会。因此，授权在权力下放一级进行决策的做法有可取之处，可以把握有限、短期、因地制宜的机会，不会构成全组织声誉风险。在一些区域办事处安排伙伴关系官员是在这方面跨出的积极一步。
137. 伙伴关系及南南合作司也可亲自向区域办事处或驻国家办事处提供援助，帮助实施伙伴关系或开展涉及私营部门利益相关方的计划。目前，制定了广泛的制度准则。有必要根据对机会的研究和分析情况在区域和国家两级制定战略和实践指导，以便确定潜在伙伴关系并向相关办事处提供相应建议。
138. 粮农组织目前与私营部门的进展情况强调了有必要加强与更多直接接触私营部门的联合国其他机构（尤其是工发组织、贸易中心和劳工组织）的伙伴关系。
139. 在国家一级，粮农组织还可支持建立可靠的机制，促进有效经营政府与企业之间的关系。各国政府需要与私营部门进行定期磋商，以便更好了解面临的制约因素以及如何加以解决。这将为设计有效政策促进创业和提振贸易提供信息。促进与私营部门合作的有利条件要求运用一种“全政府”方法，其中政策一致性以及与私营部门加强对话和合作是重要内容。




建议 6: 战略计划 4 应确保更多关注跨领域问题，包括性别、气候变化和营养问题，从而更好达成推动建设包容、高效的农业和粮食系统这一目标。

140. 尽管战略计划之间的联系（如与战略计划 1、战略计划 2 和战略计划 3）在解决营养、气候变化和性别问题方面至关重要，但仍有机会更加明确地承认战略目标 4 的跨领域问题—例如，为指导气候融资用于发展战略目标 4 提出的绿色粮食

价值链确定切入点，或为国家一级发展伙伴正在讨论的营养敏感型粮食系统发展问题确定可能的切入点。

141. 鉴于可用的资金和时间有限，目前的《中期计划》决定重视价值链性别问题和促进妇女创业是务实的。但在新的《中期计划》中，必须巩固价值链工作并使其形成规模，还必须尽可能扩至战略目标 4 的其他方面。例如，让政府代表敏感认识贸易协定的性别差异特点的工作有所裨益。粮农组织可就此问题与工发组织和贸发会议等联合国其他组织更加密切合作。
142. 战略计划 4 可以考虑加强支持建立有利政策框架，使旨在建立绿色农业和粮食链的私营部门牵头和协作性的投资和创新倡议得以壮大。创造有利政策环境以推动可持续和绿色农业和粮食系统方面的工作应包括法规和标准、经济手段以及研发工作。

附录 1. 《2018–2021 年中期计划》的战略目标 4 结果框架

战略目标 4 推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统			
 2 零饥饿	具体目标 – 到 2030 年，实现农业生产力翻倍和小规模粮食生产者的收入翻番 (2.3) – 采取措施，确保粮食商品市场正常发挥作用，帮助限制粮价剧烈波动 (2.c)	 12 负责任消费和生产	具体目标 – 到 2030 年，将零售和消费环节的全球人均粮食浪费减半，减少生产和供应环节的粮食损失，包括收获后的损失 (12.3)
	指标 – 按农业/牧业/林业企业规模分类的单位劳动力的产出 (2.3.1) – 粮食价格异常指标 (2.c.1)		指标 – 全球粮食损失指数 (12.3.1)
		 17 为可持续发展目标提供伙伴关系	具体目标 – 大幅增加发展中国家的出口，尤其是到 2020 年使最不发达国家在全球出口中的比例翻番 (17.11)
			指标 – 发展中国家和最发达国家的出口占全球出口的比例 (17.11.1)

1

成果 4.1:
制定国际标准、协定和自愿准则，加强各国进入国际市场的手段和改进国际市场的运作

2

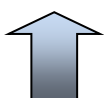
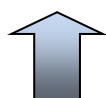
成果 4.2:
各国制定和实施促进包容、高效的农产食品系统发展的政策、管理框架和机构安排

3

成果 4.3:
各国加强公共和私营部门能力并增加投资促进包容性涉农企业和价值链开发

4

成果 4.4:
各国根据证据作出决定支持农产食品系统的发展



产出 4.1.1: 各国在食品安全和植物卫生领域编制并商定了新的和修订后的国际标准，并以此作为国际协调统一的参照	产出 4.2.1: 加强公共部门组织设计和实施国家政策、战略、监管框架和投资计划，支持发展包容性和高效农业和粮食系统的能力	产出 4.3.1: 价值链组成各方在包容、高效和可持续农业与粮食价值链发展方面具备技术和管理能力	产出 4.4.1: 提供最新全球市场信息和分析，推动透明市场，提升全球、区域和国内贸易及市场机遇
产出 4.1.2: 加强国家和区域经济共同体能力，以有效参与制定国际协定和资源准则，推动透明的市场行动、促进市场机遇并提高农业和粮食系统效率	产出 4.2.2: 加强公共和私营部门设计和实施机构安排，支持提高农业和粮食系统包容性及效率的能力	产出 4.3.2: 加强公共和私营部门组织面向高效和包容性农业和粮食系统增加投资、设计并使用金融工具和服务以及管理机制的能力	产出 4.4.2: 公共部门组织有能力建立系统监测并分析贸易、粮食和农业政策对国家农业和粮食系统的影响