



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

对联合国粮农组织支持实现零饥饿  
(可持续发展目标 2) 工作的评价 – 第二阶段

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

主题评价系列

10/2020

对联合国粮农组织在实现可持续发展目标 2  
“消除饥饿、实现粮食安全、  
改善营养状况和促进可持续农业”方面  
所做贡献的评价

第二阶段

联合国粮食及农业组织

2020 年，罗马

所需引文：

联合国粮农组织。2020。《对联合国粮农组织在实现可持续发展目标 2 “消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业” 方面所做贡献的评价——第二阶段》。主题评价系列，10/2020。罗马。

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（联合国粮农组织）对任何国家、领土、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联合国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，并不一定反映联合国粮农组织的观点或政策。

© 联合国粮农组织，2020 年



部分版权所有。本文件按照“知识共享协议署名-非商业性使用-相同方式共享 3.0 政府间组织”许可提供（许可号：CC BY-NC-SA 3.0 IGO；<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode>）。

根据这一许可的规定，用户可基于非商业目的而复制、转发和改编本文件，但必须适当引用本文件的出处。在使用本文件时，不得声称联合国粮农组织认可任何具体的组织、产品或服务。不得使用联合国粮农组织徽标。若对本文件进行改编，则必须在相同或同等的知识共享许可下获得许可。若翻译本文件，则必须载明以下免责声明和要求引文：“本译文并非由联合国粮食及农业组织（联合国粮农组织）提供。联合国粮农组织不对翻译的内容或准确性负责。原文[语言]版本为权威版本。”

若许可下产生的任何争议无法友好协商解决，则将按照许可第 8 条的规定通过调解和仲裁解决，本声明另有规定的情形除外。适用的调解规则为世界知识产权组织调解规则 <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules>，一切仲裁均应按照《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》进行。

**第三方材料。**若用户希望利用本文件中归属于第三方的材料（如表格、数字或图像），则有责任确定是否需要获得许可，并获得版权所有者的许可。若用户因使用本文件而导致任何第三方拥有的内容被侵权，用户必须完全承担索赔风险。

**销售、权利和许可。**联合国粮农组织信息产品可通过联合国粮农组织网站（[www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)）获取并通过 [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org) 购买。涉及商业用途的请求应提交至：[www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request)。有关权利和许可的问询，请致函：[copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)。

## 目 录

致 谢 .....	6
缩略语 .....	7
内容提要 .....	8
<b>1. 引 言 .....</b>	<b>15</b>
1.1. 宗旨、范围及目标 .....	15
1.2. 第二阶段的工作范围和目标 .....	16
1.3. 方法 .....	16
1.4. 管理安排和评价小组 .....	19
1.5. 局限性 .....	19
<b>2. 第二阶段成果概述 .....</b>	<b>21</b>
2.1. 标志性产品 .....	21
2.2. 国别案例研究 .....	22
<b>3 《2030年议程》关键原则的落实进度 .....</b>	<b>25</b>
3.1. 相互关联、协同增效、权衡取舍与可持续性 .....	25
3.2. 不让任何人掉队 .....	28
3.3. 大规模行动 .....	34
3.4. 善用创新，促进发展 .....	39
<b>4. 联合国粮农组织的比较优势 .....</b>	<b>41</b>
4.1. 结构和产品 .....	41
4.2. 能力 .....	42
4.3. 知识 .....	44
4.4. 财政及其他资源 .....	46
4.5. 联合国改革和驻罗马粮农机构合作 .....	48
<b>5. 结论及建议 .....</b>	<b>50</b>
参考文献 .....	64
附录 1：结果、结论和建议汇总表 .....	67
附录 2：标志性产品审查综述 .....	68
附录 3：国别案例研究概述 .....	71
附件 .....	74

## 图目和表目

### 图目

图 1: 做法形成的各个阶段 (成熟程度) .....	18
图 2: 将“不让任何人掉队”原则纳入特定群体的经审查的做法 .....	31
图 3: 2004 至 2020 年间自愿捐款 .....	47

### 表目

表 1: 国别案例研究 .....	16
表 2: 标志性产品 .....	17
表 3: 第二阶段国别案例研究中所审查良好做法针对的可持续发展目标具体目标 .....	24
表 4: 根据“大规模行动”原则对经审查的做法进行评级 .....	35
表 5: 标志性产品审查综述 .....	68
表 6: 国别案例研究概述 .....	71

## 致谢

联合国粮农组织评价办公室（评价办）感谢所有为本次评价工作做出贡献的人，首先是为指导本次评价工作而设立的联合国粮农组织咨商小组的成员，该小组由罗马总部的高级管理层组成（办公厅、各副总干事办公室：玛丽亚·海伦娜·塞梅朵（Maria Helena Semedo）女士、洛朗·托马（Laurent Thomas）先生和贝丝·贝克多（Beth Bechdol）女士，以及战略、规划及资源管理办公室和五个区域办事处的代表。他们的指导推动了评价工作的开展，他们对草案提出的意见极大增强了评价报告。

评价办感谢 Anna Rappazzo 女士的协助，以及参与第二阶段工作的各司、技术部门和国家办事处的负责人、粮农组织代表和 35 个协调人提供的大量帮助。在 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情带来的极端困难下，他们在评价的各个阶段提供了宝贵的支持和见解。

评价办还要感谢所有联合国粮农组织职工和外部伙伴，他们通过访谈和对职工调查的答复，对联合国粮农组织在可持续发展目标 2 相关领域工作的各方面提出了反馈意见，并就联合国粮农组织的未来工作提出了建议。

核心评价小组由六名外部专家组成：Adeline Sibanda 女士（性别与平等）、Carsten Schwensen 先生（自然资源与气候变化）、Margarita Lovon 女士（粮食与营养安全）、Randall Purcell 先生（战略定位）、Alvaro Paz 先生（研究、推广与生物多样性）和 Vernon Barrett 先生（价值链与私营部门）。伯尔尼大学发展与环境中心在评价的初始阶段提供了技术支持。Elham Seyedsayamdost 女士回顾了联合国粮农组织在制定可持续发展目标（特别是可持续发展目标 2）方面发挥的作用。Annabelle Waruhiu 女士对评价办曾开展的国别和项目评价工作进行了系统审查。

15 名顾问开展了用于本报告的国别案例研究，具体如下：安哥拉 - João Pinto 先生；孟加拉国 - Muhammad Nazrul Islam 先生；布基纳法索 - Adama Belemvire 先生；佛得角 - Camillo Risoli 先生；哥伦比亚 - Patricia Biermayr 女士；哥斯达黎加 - Julio Guzmán 先生；厄瓜多尔 - Santiago Salvador 先生；斐济 - Claire Thoms 女士；格鲁吉亚 - Lasha Khonelidze 先生；摩洛哥 - Mohammed Bajeddi 先生；尼泊尔 - Ram Chandra Khanal 先生；菲律宾 - Luz Ani 先生；卢旺达 - Herman Musahara 先生；苏丹 - Mohyeldeen Taha 先生；土耳其 - Yusuf Yuksel 先生。

评价工作由 Olivier Cossée 先生（评价办高级评价官员）牵头开展，Veridiana Mansour-Mendes 女士（评价官员）负责管理，Olive Zgambo 女士（评价分析师）、Swizen Rubbani 先生（评价官员）和 Sara Holst 女士（评价专家）提供支持。最后，Borka Karbic 女士（办公室助理）为整个评价进程提供了行政支持。

## 缩略语

DLIS	沙漠蝗信息系统
FAO	联合国粮食及农业组织
FFS	农民田间学校
FNS	粮食和营养安全
GCF	绿色气候基金
GEF	全球环境基金
GIEWS	全球信息及预警系统
IFAD	国际农业发展基金会
LNOB	不让任何人掉队
RBA	驻罗马机构
RWEE	农村妇女经济赋权
SDG	可持续发展目标
SSTC	南南合作及三方合作
VGGT	《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》
WFP	世界粮食计划署

## 内容提要

### 引言

1. 《对粮农组织在实现可持续发展目标 2 方面所作贡献的评价》（《可持续发展目标 2 工作评价》）被视为一项“进展性”工作，设法评价一项仍在成型的工作计划。复杂的评价工作受到了 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情的严重影响。
2. 本报告涵盖了评价的第二阶段也是最终阶段，针对可持续发展目标 2 下联合国粮农组织的主要产品和服务展开了国别实例研究和审查。第一阶段报告已于 2020 年 5 月在计划委员会第一二八届会议上提交（见 <http://www.fao.org/3/nc852en/nc852zh.pdf>）。

### 评价结果清单

#### 第二阶段成果概述

3. 联合国粮农组织就可持续发展目标 2 以及该目标和其他可持续发展目标之间联系开展的工作约占整体项目组合的 91%，其中三分之二侧重于可持续发展目标 2 中与粮食生产相关的具体目标（具体目标 2.3、2.4 和 2.5），三分之一侧重于粮食消费相关的具体目标（具体目标 2.1 和 2.2）。
4. 专门针对具体目标 2.5 生物多样性所展开的项目虽然罕见，但审查结果显示，四分之一的国别做法中已涉及这一主题（但不仅限于此）。
5. 许多项目规模较小，尚未发展为可观的良好做法，并且通常侧重于粮食生产。
6. 农民田间学校及其派生方法（农民商学院、抵御能力实例库（Caisse de Résilience）等）在联合国粮农组织的良好做法中尤为突出，已被包括正式推广服务在内的其他发展行动方广泛采用。
7. 审查发现，联合国粮农组织对部分干预措施已经提供了 20 年的支持。发展需要时间。
8. 联合国粮农组织的创新从一个地区传播到另一个地区速度缓慢。
9. 有一个明显的趋势是采取更全面的办法，扩大范围，实现联合国粮农组织产品多样化。



## 《2030 年议程》关键原则的落实进度

### 相互关联、协同增效、权衡取舍与可持续性

10. 联合国粮农组织以粮食体系举措为根基，为可持续发展目标 2 的设计做出了重大贡献，总体上为全面且内在相互关联的《2030 年议程》做出了贡献。
11. 将这一丰富而复杂的议程付诸实践将是一项挑战，因为存在过于复杂的倾向。
12. 审查发现，部分工作领域已经整合了将复杂思维“抽丝剥茧”为简单、可操作的信息的需求，如生态农业的十大要素。
13. 目前，仅有少数国家在向更可持续的农业转型过程中取得进展。
14. 以特定区域为重点的区域性举措有助于减少复杂性。
15. 在避免“分析瘫痪”的同时应对相关性和权衡取舍的一个好办法是确定与当地需求产生共鸣的切入点，并帮助利益相关方在当地范围内探讨由此产生的各种后果。

### 不让任何人掉队

16. 联合国粮农组织内部没有适当界定或传达“不让任何人掉队”的原则。在社会包容方面的突出举措往往仍然是由个人独立推动的“成功的孤岛”。
17. 联合国粮农组织为实现可持续发展目标 2 中具体目标 2.1 和 2.2（如与粮食安全相关的法律和议会工作）所做的工作比其针对与粮食生产相关的具体目标 2.3 和 2.4 的工作更具社会包容性。
18. 即使是提供公共产品的计划（例如跨境有害生物防治）也可以通过公平、协作和具备技术能力的交流和协调论坛，使穷国和富国更为平等和团结，从而“不让任何人掉队”。
19. 小岛屿国家、内陆国家和最不发达国家办公室的建立加强了联合国粮农组织对消除国家间不平等的承诺，不让任何国家掉队。

### 采取大规模行动

20. 联合国粮农组织在国家层面的许多项目规模较小，原因是组织内缺乏计划性方法，而且倾向于为非永久性的小规模试点项目提供资金。尽管如此，报告中还是着重提及了一系列已经大规模实施的举措。
21. 支持国家倡议是比试点项目更好的大规模行动的方式。其他有潜力采取大规模行动的干预方式是法律和政策支持、区域计划，投资支持，气候融资，南南和三方合作以及教育。

22. 对生产者、贸易商和消费者进行教育是向可持续粮食体系转型的核心。这是利用和加强国家教育系统的切入点。
23. 部分国家的国家内部伙伴关系的深度和广度正在增长，这通常是那些拥有最佳计划的国家。
24. 尽管采取了一些举措，但与私营部门的伙伴关系仍然不足以对粮食体系产生影响。

### **利用创新促进发展**

25. 在创新和数字技术方面，最先进的领域是全球粮食和农业信息及预警系统、全球沙漠蝗信息处以及卫星图像的获取。
26. 联合国粮农组织正在完善工作，推动开放获取丰富的发展数据以及开发电话应用程序。
27. 联合国粮农组织已开始利用社交媒体触及广大受众，并支持农业的大规模转型。

### **联合国粮农组织的比较优势**

#### **结构和产品**

28. 联合国粮农组织复杂的治理结构让其与成员国能够密切合作，但这也加强了条块分割。
29. 就在联合国粮农组织结构中找到稳定的归口机构而言，现有的综合性产品处于不利地位。
30. 区域办事处和区域计划在促进综合解决方案和方法方面发挥着重要作用，尽管区域间的交流似乎有限。

#### **能力**

31. 联合国粮农组织实力的核心在于其在广泛相关主题上的技术能力。可持续发展目标 2 下许多领域的预算削减削弱了这一技术能力。
32. 报告认为本组织在非技术领域，如法律、政策、经济和社会领域以及知识管理方面的能力较为有限。
33. 国家层面业务能力不足，削弱了对联合国粮农组织技术支持的需求以及本组织在成员和捐助方眼中的相关性。
34. 目前的项目周期管理和控制导致项目组合分散，交易成本高，战略监督不足，成果能见度低。

35. 联合国粮农组织被普遍视为与农业部联系密切。而与其他部委、地方政府和非国家行为主体的接触和协作较少。

### 知 识

36. 横向信息共享和共创知识正在逐步取代中心知识主体自上而下的传播。
37. 在缺乏正式的知识管理工具的情况下，通过同事和伙伴网络“有机”共享的知识很容易形成各行其是的局面。
38. 本组织倾向于以自上而下的方式提供技术援助，而不是促进知识的横向转移，并且往往未能依据实地经验开展工作。
39. 评价确认将知识从一种“文化”转移至另一种文化存在困难，这可能是由于语言和其他文化差异造成的。

### 资金和其他资源

40. 自愿捐款以及南南合作和三方合作近年来有所增长，但仍依赖少数资源伙伴。
41. 气候韧性是一个增长领域，例如通过全球环境基金这一平台，而过去几年中几项大型绿色气候基金提案也得以签署。粮农组织在设计此类基金提案方面处于独特的位置。

### 联合国改革和驻罗马粮农机构间协作

42. 联合国改革和驻罗马粮农机构间协作被视为在国家层面加强联合国粮农组织地位和推广其方法的契机。
43. 联合国改革要求联合国粮农组织驻国家代表处具有更大的决策权和财政自主权。
44. 驻罗马粮农机构间协作目前为竞争和交易成本较高所累。尽管三机构共享一项共同议程，但却通过本质上不同的职能实施该议程。

### 结论及建议

**结论 1:** 联合国粮农组织在全球层面上处于优势地位，且致力于支持各项可持续发展目标。内部和外部宣传联合国粮农组织作用的工作取得了显著进展。联合国粮农组织以非常合作的态度，参与了当前与可持续发展目标紧密联系的联合国改革。

**结论 2:** 联合国粮农组织在国家层面上的地位较为薄弱，这是由于计划覆盖面有限、业务文化薄弱且过度依赖小型试点项目。行政上的延误削弱了联合国粮农组织的声誉、对其技术支持的需求以及对本组织在国家层面相关性的认识。

- **建议 1:** 就可持续发展目标而言，联合国粮农组织驻国家代表处的业务能力薄弱构成了战略负累，需要系统地重视并长期予以加强。

**结论 3:** 审查发现许多国家项目规模较小，但是联合国粮农组织在支持国家举措和计划、法律和政策举措、区域计划、粮食体系投资、气候融资、与联合国合作、南南合作和三方合作以及教育时，就已经在大规模采取行动。然而，与私营部门的伙伴关系以及国内资源筹集仍不足以影响粮食体系。

- **建议 2:** 联合国粮农组织必须加强其业务技能、计划工具和实施方式，包括通过采用计划性举措，筹集更多自愿捐款并对其善加利用，以及给予成果一定的可见度
- **建议 3:** 需要与私营部门、生产者和消费者组织、教育和研究机构以及慈善组织建立更紧密的联系，以采取大规模行动。尽职调查过程可以根据风险水平调整，从而适应所涉私营实体的规模。
- **建议 4:** 除了提倡向农业和粮食体系分配更多资源外，还需要改善政策以及法律和教育环境，使其更加协调一致，更有利于私营部门投资，并能系统地提升相关主管部委的机构能力和资源效率。

**结论 4:** “不让任何人掉队”的原则普遍适用，是粮农组织创造价值的根本所在。但是，它尚未被系统地纳入联合国粮农组织的计划和知识产品主流。在性别平等方面取得了一些进展，但针对其他群体的工作并非如此。具有社会包容性的进程为联合国粮农组织促进公平和可持续的投资提供了一个战略切入点。

- **建议 5:** 再接再厉将“不让任何人掉队”的原则纳入各项计划、宣传和知识产品主流，并界定其作用，以及针对每个弱势群体所使用的切入点。联合国粮农组织领导层必须支持这一原则，牵头系统性整合行动，并向成员国宣传其价值。
- **建议 6:** 联合国粮农组织应制定多样化战略，以青年对环境可持续性、更公平的市场和贸易、现代化以及彻底变革的渴望为基础，协助为青年在粮食体系中提供就业机会。
- **建议 7:** 需要加强政策参与，以应对经济增长、平等和环境可持续性之间的权衡取舍。联合国粮农组织尤其应努力在更大程度上利用其领导机构提出的一整套自愿准则，并在国家层面推广这些准则，作为联合国粮农组织创造价值的组成部分。

**结论 5:** 将可持续发展目标 2 的丰富议程付诸实践具有挑战性，因为存在过于复杂的倾向，从而消耗了精力和资源。使用切入点清晰且重点明确的方法（例如在区域性办法中以区域、特定法律或特定社会群体作为切入点）可以帮助利益相关方应对该单一切入点在众多社会、经济和环境维度中产生的复杂后果，而不会陷入“分析瘫痪”。

- **建议 8:** 联合国粮农组织必须更好地根据当地情况调整其全球方法，并确定有所侧重的切入点，最好是通过现有的国家和地方优先重点、政策和计划来切入。
- **建议 9:** 保护和保存生物多样性是防止可能影响粮食和营养安全的病原出现传播的关键。联合国粮农组织应扩大在这一领域的工作。
- **建议 10:** 为加速向可持续粮食体系的转型，通过有机认证计划等手段，利用市场实现可持续农业做法和产品的价值。

**结论 6:** 粮农组织的知识管理不支持参与性学习和横向学习。向可持续发展转变是一个知识密集的过程，需要通过知识创造和交流的模式，为包括小农本身在内的本地行动方的知识赋予价值。联合国粮农组织通过诸如农民田间学校等做法开创了这一转变，但其知识管理的做法仍较为分散。在没有正式工具的情况下，通过网络分享的知识很容易形成孤岛。这或许可以解释从错误中吸取教训、将知识从一种“文化”转移到另一种文化以及广泛复制成功和相关举措为何面临一定程度的困难。

- **建议 11:** 需要一种明确且综合的知识管理方法，以帮助弥合跨部门的鸿沟，增强总部、区域办事处、次区域办事处和驻国家代表处之间的互动，并促进学习。一个关键要素是要跨国家和区域建立联系，并基于实地的现实情况形成知识。
- **建议 12:** 社交媒体应用、数字创新和信息系统应以更面向服务的方式得到全组织服务的支持。
- **建议 13:** 联合国粮农组织的信息系统应着眼于支持联合国粮农组织及其伙伴在国家层面上的分析基础，而不是由总部集中和分析所有信息

**结论 7:** 联合国粮农组织新版《战略框架》提供了以连贯和统一的方式推广和宣传联合国粮农组织作用的机会，且可与《2030 年议程》原则保持一致。目前的《战略框架》鼓励采用更为综合、跨学科的工作方式。但是，仍然需要进一步整合《2030 年议程》的关键原则，在各部门和区域之间进行知识交流和合作，并需要更强有力和务实的实施手段。

- **建议 14:** 应当修订联合国粮农组织的《战略框架》，以更直接地对应可持续发展目标，并界定《2030 年议程》的关键原则以及联合国粮农组织在实施这些原则中的作用。这提供了一个契机，可确立全面问责机制以实施所需的变革，并建立一个涵盖自愿捐款和分摊会费的统一监测系统。
- **建议 15:** 采取大规模行动、推广整体性方法且不让任何人掉队，需要针对联合国粮农组织内部目前不足的技术和业务能力补充额外力量，例如律师、政策分析师、社会学家、业务主管和具有丰富实地经验的专家。

## 1. 引言

### 1.1. 宗旨、范围及目标

1. 联合国粮食及农业组织（联合国粮农组织）计划委员会第 125 届会议要求评价联合国粮农组织在实现可持续发展目标 2（“消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业”）方面所作贡献，即《可持续发展目标 2 工作评价》（联合国粮农组织，2018 年）<sup>1</sup>。
2. 《可持续发展目标 2 工作评价》被视为一项“进展性”工作，因为其设法评估一项仍在成型的工作计划。确定了以下工作目标：
  - 评估联合国粮农组织过去和目前在可持续发展目标 2 相关领域的工作，以确定应当推广的良好做法、需要改进的领域和需要填补的潜在差距；
  - 了解联合国粮农组织在可持续发展目标 2 方面的定位及其相对优势和弱点，以及加强服务交付的机会；
  - 探讨今后加强联合国粮农组织支持可持续发展目标 2 的方法、伙伴关系和计划的最佳方案；以及
  - 作为未来评估联合国粮农组织支持可持续发展目标 2 工作的基线。
3. 与联合国粮农组织管理层和工作人员以及国际农业发展基金和世界粮食计划署管理层等一些外部利益相关方进行了广泛接触，从中提出以下三个总体评价问题——每个问题在职权范围(附件 1)中都有进一步详细说明：
  - A. 联合国粮农组织是否准备为各国实现可持续发展目标 2 的具体目标提供相关支持？
  - B. 为更好地支持各国实现可持续发展目标 2 的具体目标，联合国粮农组织在多大程度上正在改变（或应该改变）其交付机制和计划？
  - C. 为支持各国实现可持续发展目标 2 的具体目标，联合国粮农组织正在如何与其他各方合作？
4. 评价涵盖 2012 年 6 月至 2019 年 12 月期间，其中较为侧重 2016 年以后，也就是《2030 年议程》生效后。联合国粮农组织评价办公室分两次报告对可持续发展目标 2 工作的评价，分别是在第 128 届会议和第 129 届会议上<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 考虑到可持续发展目标由各国主导、为各国所有，联合国粮农组织对可持续发展目标 2 的贡献应理解为联合国粮农组织支持成员国确定和实现本国的可持续发展目标 2 的具体目标。根据联合国粮农组织的授权，其为支持可持续发展目标 2 开展的大部分工作也适用于其它可持续发展目标。如需进一步信息，请查阅关于此次评价的《职权范围》（附件 1）和详细的变革理论（附件 2）。

<sup>2</sup> 计划委员会第 127 届会议批准（联合国粮农组织，2019 年）。

评价的第一阶段侧重于粮农组织的总体结构、计划和交付机制，即《2030年议程》的转型性要素。第二阶段侧重于在区域和国家两级寻找可能值得推广的良好做法，并探讨联合国粮农组织在处理《2030年议程》中合作要素方面的努力。

5. 本报告记述 2020 年 3 月开始的第二阶段评价工作。本报告根据两个阶段的评价提出总体结论和建议。

## 1.2. 第二阶段的工作范围和目标

6. 第二阶段的目的是：（1）检验和更新第一阶段关于在区域和国家一级取得的成果的结论；（2）进一步细化评价工作的发现；（3）突出可以推广的良好做法和可以吸取的经验教训，说明联合国粮农组织可以如何重新设计或调整其工作，以支持成员国加快实现可持续发展目标 2。
7. 评价办公室正在开展的一些评价与可持续发展目标 2 工作评价的广泛范围存在重叠，特别是正在进行或即将进行的可持续发展目标 13（气候行动）、可持续发展目标 6（水）、可持续发展目标 5（性别）工作评价。可持续发展目标 2 工作评价的范围考虑到了这一点，例如，已经基本上把联合国粮农组织的气候变化工作排除在外。

## 1.3. 方法

8. 逾一千人为这一评价工作做出了贡献。评价小组成员直接晤谈八百人（见附件 2）。此外，联合国粮农组织 542 名工作人员和顾问回复了调查问卷<sup>3</sup>。审查的文件数目估计为 945 份（见附件 3）。
9. 评价范围广阔，对此采用了两个主要工具：（1）对第一阶段选取的 15 个国家进行案例研究，目的是探讨可能值得推广的良好做法（表 1）；（2）对 14 种“标志性产品”进行审查，以评估它们如何促进可持续发展目标 2 及其推广潜力(表 2)。

**表 1：国别案例研究**

亚太	孟加拉国、斐济、尼泊尔和菲律宾
欧洲和中亚	格鲁吉亚和土耳其
拉丁美洲和加勒比	哥伦比亚、哥斯达黎加和厄瓜多尔
近东和北非	摩洛哥和苏丹
撒哈拉以南非洲	安哥拉、布基纳法索、佛得角和卢旺达

<sup>3</sup> 回复调查问卷者可能与接收访谈者有重合。



表 2：标志性产品

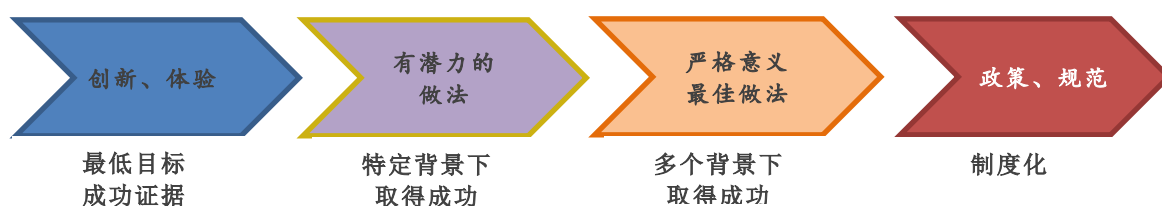
1	关于粮食和营养安全的法律和议会工作
2	营养教育
3	支持价值链发展
4	通过自愿准则支持确保自然资源权属
5	农民田间学校及其派生方法
6	跨界疾病和虫害控制
7	农业生态学
8	为粮食和农业发展保护和公平分享遗传资源
9	南南合作和三角合作
10	支持农业投资
11	支持公平和知情的商品市场和国际贸易
12	农村妇女赋权
13	城市食品议程
14	促进水产养殖和蓝色增长

10. 气候智能型农业最初被认为是一种“标志性产品”，但它正逐渐成为评价联合国粮农组织对可持续发展目标 13 所作贡献的中心议题，该评价将提交计划委员会第 130 届会议。因此，在可持续发展目标 2 工作评价中没有对它进行审查。
11. 在第一阶段，评价小组根据其对加快实现可持续发展目标 2 的实际或潜在贡献有目的地选取了这些国家和标志性产品。对于每个国家，又从其国家计划中抽取了两个或三个“良好做法”样本进行深入分析。在可能的范围内，这些做法与“标志性产品”相互参照<sup>4</sup>。
12. 对良好做法的重视源于评价的形成目的，即注重学习而不是问责。然而，在这些案例研究的范围内，彻底评估了推动联合国粮农组织向成员国提供支持所面临的挑战和限制，以及联合国粮农组织在可持续发展目标 2 方面的伙伴关系和比较优势。这两类案例研究都是与各自技术小组和驻国家办事处密切合作进行的。为每个案例研究编写了载有具体调查结果、结论和建议的报告，其中包括各自提请有关单位和办事处注意的一套结论和建议。

<sup>4</sup> 如需有关所用方法的进一步资料，请参阅开展国别案例研究的概念说明文件（附件 3）和进行标志性产品审查的概念说明文件（附件 4）。

13. 联合国粮农组织将“最佳做法”定义为已经得到验证和在不同情况下复制的成功经验。一种做法通常会分阶段发展进化，最成功的做法经常以规范、政策和标准的形式制度化（图 1）。《可持续发展目标 2 工作评价》从广义上使用“良好做法”一词；因此，除“最佳做法”和“政策/规范”之外，还同样考虑了有可能促进支持可持续发展目标 2 的变革的“创新”做法和“有潜力”的做法

图 1：做法形成的各个阶段（成熟程度）



来源：<http://www.fao.org/capacity-development/resources/practical-tools/good-practice-tool/en>

14. 在此次评价中，对照《2030 年议程》的主要原则评估了各种良好做法；即大规模采取行动、相互关联和采取整体方法以及确保“不让任何人掉队”的社会和经济包容性。为减少选择和分析各个做法的主观性，制定了一个带有明确限定词的评分系统，以评定它们的成熟程度和遵守原则的情况（附件 3）。
15. 对良好做法的审查还包括分析：（1）联合国粮农组织内部良好做法的历史演变；（2）参与实施良好做法的利益相关方；（3）促成成功和（或）阻碍进展的因素；（4）它们应对危机、冲击和压力的能力；（5）联合国粮农组织在促进良好做法方面的比较优势。
16. 国别案例研究还包括关于联合国粮农组织在可持续发展目标 2 方面的相对优势和弱点、相关伙伴关系（包括在联合国改革背景下的伙伴关系）以及推动粮农组织为可持续发展目标 2 作出贡献的总体挑战和机遇的问题。它们还包括一个具体的问题，即 2019 冠状病毒病疫情对联合国粮农组织在该国工作的影响。
17. 这两类案例研究都依赖以下方法：（1）广泛和结构化的文件审查（附件 3）；（2）对联合国粮农组织内外全球、区域和国家各级主要信息提供者进行深入访谈（附件 2）。一些国别案例研究还受益于与国家利益相关方进行的在线调查<sup>5</sup>。

<sup>5</sup> 还考虑了第一阶段收集的数据。请参阅关于联合国粮农组织在可持续发展目标设计中的作用的研究（附件 5）、职工调查结果（附件 6）和组合分析（附件 7）。

18. 作为检验更广泛国家计划相关调查结果的一种方式，同时也是为了克服选择“良好做法”可能造成的偏见，评价小组对评价办公室 2014 年 1 月至 2020 年 7 月间进行的 58 项评价进行了系统审查（附件 8）。
19. 为记录 14 项标志性产品审查和 15 项国别案例研究而编写的报告将作为评价报告附件提交。

#### 1.4. 管理安排和评价小组

20. 评价办公室领导了这次评价。考虑到 2019 冠状病毒病疫情，第二阶段工作聘用 5 名在评价相关领域具有高水平专业知识的国际顾问，还招聘 17 名评价人员进行国别案例研究。
21. 联合国粮农组织成立了一个咨商小组来指导这项评价。该小组由罗马总部的高级管理人员（总干事办公室和副总干事办公室的 Maria Helena Semedo 女士、Laurent Thomas 先生和 Beth Bechdol 女士，以及战略、规划及资源管理办公室和五个区域办事处的代表）组成。
22. 评价采用参与式方法。与选定的标志性产品和国别案例研究有关的各司、技术部门和驻国家代表处通过各司司长和联合国粮农组织代表指定的协调人参与工作。

#### 1.5. 局限性

23. 除第一份评价报告中指出的评价范围广泛带来的挑战之外，可持续发展目标 2 工作评价第二阶段还受到 2019 冠状病毒病疫情的严重影响。最初，核心评价小组原本计划在 2020 年 3 月至 5 月期间进行国别案例研究，包括对区域办事处进行短期访问，并在 2020 年 6 月至 8 月期间进行标志性产品研究。后来该计划经过修订，以应对全球紧急情况带来的挑战，同时不影响估计涵盖联合国粮农组织在全世界 90% 工作的这项评价的结果。
24. 在如此恶劣的条件下进行这种本就很复杂的评价既费时又费力。两项工作平行开展。
25. 评价办公室的小组开发了一个严格的系统来管理分散在世界各地的庞大团队，并提供质量保证。尽管如此，下列挑战仍然无法得到充分解决：
  - a. 系统性延迟
    - i. 在拟议的时间框架下，许多主要信息提供者忙于参加会议，无法与评价小组交谈。因此，评价工作不得不采用灵活的时间安排，因而导致案例研究推迟结束<sup>6</sup>。

---

<sup>6</sup> 符合联合国评价小组职业操守准则。

- ii. 最终评价报告的分析采用了国别案例研究的十三份最终报告和两份报告草稿。没有一个标志性产品审查在截止日期内完全完成，因此只使用了能够妥为验证的调查结果。不过，延误的另外一个原因在于相关进程存在广泛参与。
- b. 数据的质量、一致性和可用性
- i. 尽管工作中已采取措施确保所收集数据的质量，但仍不可能确保不同人编写的 29 份报告完全一致。
  - ii. 令人遗憾的是，未能按照最初的计划有条理地听取联合国粮农组织区域和次区域办事处工作人员的意见，即在访问区域办事处期间专门面谈。不过本报告适当考虑了他们在第一阶段征求意见时表达的观点。
- c. 重新调整资源的优先级
- i. 未能按照职权范围的提议对支持可持续发展目标 2 的措施开展联合国全系统研究。除谈判进程出现延误外，一些机构不得不将承诺用于这项活动的财政和人力资源分配给与 2019 冠状病毒病疫情后恢复有关的其他活动。

## 2. 第二阶段成果概述

### 2.1. 标志性产品

**结果 1:** 联合国粮农组织的创新活动从起源地区向其他地区的扩展相当缓慢。许多例子表明，不同地区使用明显不同的方法。

**结果 2:** 在较旧和较新的“产品”中都可以看到一种趋势，即采取更全面的办法，扩大范围和使产品多样化。这表明，可持续发展目标强调可持续性、社会包容性和相互关联的思想目前正在转化为行动，但这种演变在许多情况下是缓慢的，旧习惯往往在新叙事中持续存在。

26. 为探讨联合国粮农组织计划的执行情况，此次评价对联合国粮农组织有可能加速实现可持续发展目标 2 的方法、思路、机制和服务（“标志性产品”）进行了一系列案例研究。抽样这些产品和服务是有目的的，其基础是在可持续发展目标 2 下对联合国粮农组织规范性工作和项目组合的审查。核心评价小组在各司和各部门的宝贵协助下，审查了标志性产品。研究结果概述见附录 3。每个标志性产品审查报告将作为本报告附件张贴在评价办公室网站上。
27. 这些评估侧重于选定的产品和服务如何随着时间的推移而演变并从一个大陆扩展到另一个大陆。有许多例子表明，不同地区使用的方法明显不同，甚至在防治蝗虫这样明显普遍的问题上也是如此。DIMITRA 这类方法从未在非洲法语国家以外试用过。即使是联合国粮农组织最广泛使用的“标志性产品”——农民田间学校及其派生方法——也主要用于非洲和亚太地区。
28. 就随着时间的推移而发生的实质性演变而言，在联合国粮农组织目前的工作中，有一个明显的趋势，即采取更加全面的办法，扩大范围并实现产品多样化。相对较新的产品——例如农业生态学、《国家粮食安全框架下土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》和《乡村妇女经济赋权》——自然体现当前可持续发展目标的思路，及重视可持续、社会包容和相互关联。不过，在老一些的工作领域也可以察觉这种进化。例如，在“送运到城市的食品”议程中，联合国粮农组织已经从过去的小型城市和城郊农业项目发展为以粮食系统、城乡联系和地方/领土治理为基础的更加全面的办法。营养教育的重点已经从简单的信息传播转变为赋权消费者，使之成为改变食品环境的行动者（尽管新方法仍然没有得到很好的纳入）。同样，关于商品的工作已经从 1960 和 1970 年代支持粮食储备发展到公平贸易、价值链以及生产者组织和私营部门的作用等。在跨界植物疾病和虫害管理方面，联合国粮农组织最初只是非常狭隘地关注一个物种（沙漠蝗虫），后来逐渐

将重点扩大到它帮助监测和防治的更多物种<sup>7</sup>，同时开发监测农药对非目标动物和工作人员健康影响的工具（QUEST 小组）。

29. 在许多情况下，这种演变是缓慢的，旧习惯往往持续下去，甚至在新的名称和方法下。对农民田间学校的审查表明，许多农民田间学校仍然沿用从一个村庄向另一个村庄引进固定课程的旧模式，而不是基于真正的参与性实验和学习。当然如果课程在当地环境中已经得到很好的测试，那么这种做法也还好，

## 2.2. 国别案例研究

**结果 3:** 可持续发展目标 2 在联合国粮农组织的计划中占突出地位。据估计，联合国粮农组织项目组合的 91% 涉及可持续发展目标 2 以及可持续发展目标 2 与其他可持续发展目标之间的联系。大约三分之二的项目组合侧重于可持续发展目标 2 的粮食生产部分（关于增加小农收入的具体目标 2.3、关于可持续农业的具体目标 2.4 和关于粮食和农业的生物多样性的具体目标 2.5），另外三分之一的目标是直接影响粮食消费（关于饥饿的具体目标 2.1 和关于营养的具体目标 2.2）。

**结果 4:** 虽然专门针对关于粮食和农业生物多样性的具体目标 2.5 的项目相当罕见，但在所审查的国家做法中，有四分之一包括关于粮食和农业生物多样性的一小部分内容。

**结果 5:** 许多项目规模较小，尚未成熟为其他行为者和其他地方可以看到的良好做法。他们的工作往往集中在生产上，并没有延伸到农场大门以外的地方。

**结果 6:** 农民田间学校方法在联合国粮农组织的国家计划中无处不在。农民田间学校及其派生方法（包括农民商学院、抵御能力实例库等）在联合国粮农组织的实地良好做法中尤为突出，并已被包括正式推广服务在内的其他发展行动方广泛采用。

**结果 7:** 审查发现，联合国粮农组织对部分干预措施已经提供了很长时间的支持，有时长达几十年。发展需要时间。

30. 评价过程中还审查了国家一级显然都对可持续发展目标 2 有意义的各种良好做法，尽管其中一些做法之前几十年就开始了。有目的地采集了十七个国家样本进行案例研究，重点是良好做法、全面文件审查、深入访谈粮农组织工作人员、详尽分析粮农组织开展的工作，有时还与粮农组织区域办事处进行磋商。此处和随后章节对对收集到的大量证据进行分析。附录 3 列出其中 15 个案例研究<sup>8</sup>。

<sup>7</sup> 非洲的木薯花叶病、世界各地的秋粘虫、近东和北非的红棕象甲、高加索地区和中亚的其它品种蝗虫等等。

<sup>8</sup> 最初计划在评价中进行 18 个国家案例研究。在马拉维和巴基斯坦开展的研究未能及时完成。此外，考虑到近期评价办公室对其进行过国家计划评价，从清单中删除了印度尼西亚。

31. 许多项目规模仍然较小，做法良好但还不成熟，尚待复制。他们的工作主要侧重于粮食生产，没有太超出农场的范围。
32. 另一个显著特点是，不同案例研究中描述了各种各样的方法。发展始终是地方性的，不仅是当地的问题，也是当地的议程和希望，需要当地的能力和资产。不过，研究发现，还是存在一些模式。
33. 农民田间学校已被广泛采用，在联合国粮农组织的实地良好做法中占有突出地位。在所研究的 38 个“良好做法”中，供涉及 13 种（三分之一）使用农民田间学校或其派生方法（菲律宾的农民商学院、对营养敏感的尼泊尔农民田间学校、布基纳法索的抵御能力实例库等），在 15 个国别案例研究中有 9 个（占国别案例研究的三分之二）提到该方法<sup>9</sup>。农民田间学校方法在联合国粮农组织的国家计划中无处不在。本次评价还包括对农民田间学校进行“标志性产品审查”（请参阅第 2.1 节）。
34. 另一个一贯的模式是，联合国粮农组织已经对部分干预措施提很长时间的的支持，这种支持有时持续几十年。菲律宾国家综合虫害管理计划于 1993 年开始实施，旨在使使之成为该国虫害管理的标准方法。在摩洛哥，从 1997 年至今，粮农组织实施了一个项目，帮助国家水电公用事业局普及农村地区的饮用水供应<sup>10</sup>。这种模式在一定程度上反映了我们的方法框架，它已经实施一段时间，鼓励选择已经取得一些探索性成果并且也反映了开发需要时间这一不言而喻的事实。
35. 虽然样本规模太小，无法在区域一级进行分析，但与其他地方相比，农民田间学校方法似乎在非洲和亚太地区得到了更系统的使用。为制定粮食和营养安全领域的治理文书（例如，国家粮食和营养安全理事会和秘书处、学校供餐法、食物权法等）全面的法律和政策支持，这是拉丁美洲比其他地方（哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔，以及案例研究样本中的佛得角）更经常使用的一种模式。
36. 在实现可持续发展目标 2 的具体目标方面，良好做法的样本反映第一阶段进行的组合分析的结果，其中估计 91% 的联合国粮农组织项目涉及可持续发展目标 2 以及可持续发展目标 2 与其他可持续发展目标之间的联系。这些数据绝不是完美的，而且这些数字只体现量级，而不是精确的统计。

---

<sup>9</sup> 安哥拉、孟加拉国、布基纳法索、哥斯达黎加、斐济、格鲁吉亚、尼泊尔、菲律宾和卢旺达。

<sup>10</sup> 2018 年，有机会获得高质量另一双和卫生设施的农村涉农占比达到 97%。该项目有助于节省寻找水域的时间、改善健康和个人卫生，并帮助许多便宜社区喂养牲畜和种植蔬菜。

37. 在国别案例研究中评估可持续发展目标 2 相关项目中，约三分之二涉及可持续发展目标 2 的粮食生产部分（具体目标 2.3、2.4 和 2.5），约三分之一直接针对粮食消费（具体目标 2.1、2.2），而不涉及粮食生产（例如学校供餐政策）。这是因为本组织更关注农业而不是食品。
38. 具体目标 2.1（粮食安全）和 2.2（营养）密切相关，在项目层面几乎不可分割。同样，具体目标 2.3 和 2.4（分别是有利可图的农业和可持续的农业）往往无法分开，即使是在对实践进行深入分析的基础上。样本不具有代表性，但表明在粮农组织目前的投资组合中，对 2.2 的关注略多于对 2.1 的关注，对 2.3 的关注略多于对 2.4 的关注。
39. 第一阶段报告的结论是，关于生物多样性促进粮食和农业的具体目标 2.5 在评价涉及期限内获得的计划支出不到 1%。第二阶段评价提供了更多细节：主要侧重于具体目标 2.5 的项目确实非常罕见<sup>11</sup>，但是所审查做法的 24% 包括有关生物多样性促进粮食和农业的少量内容（表 3）。因此，关于生物多样性促进粮食和农业的具体目标 2.5 被所审查案例的四分之一（在某种程度上）“纳入主流”，尽管其专项资金可能有限。

**表 3：第二阶段国别案例研究中所审查良好做法针对的可持续发展目标具体目标**

针对的可持续发展目标具体目标 (每个做法针对不知一个目标)	审查的良好做法数量	占所审查做法 (38 个)的比例	备注
2.1: 消除饥饿, 确保所有人都有安全、营养和充足的食物	10	26%	通常一起出现
2.2: 消除一切形式的营养不良	12	32%	
2.3: 实现农业生产力翻倍和小规模粮食生产者收入翻番	24	63%	通常一起出现
2.4: 确保建立可持续粮食生产体系并执行具有抗灾能力的农作方法	20	53%	
2.5: 保持种子、种植作物、养殖和驯养的动物的基因多样性	9	24%	
2.a: 增加对农村基础设施、农业研究和推广服务牲畜的投资	12	32%	
其它可持续发展目标 (仅核心业务联系)	8	21%	

<sup>11</sup> 第二阶段平均期间对联合国粮农组织生物多样性项目组合进行了深入研究，发现只有 0.64% 的项目主要侧重具体目标 2.5，比第一阶段估计的数字还低。这个比例似乎正在提高（2018 年是 1.6%），主要是在拉丁美洲和加勒比区域（所有项目中有 46% 侧重具体目标 2.5）及通过全球项目（所有项目中有 29% 侧重具体目标 2.5），原因是有一些全球环境基金项目专门针对生物多样性保护和利用。



### 3 《2030年议程》关键原则的落实进度

#### 3.1. 相互关联、协同增效、权衡取舍与可持续性

**结果 8:** 联合国粮农组织以粮食体系举措为根基，为可持续发展目标 2 的设计做出了重大贡献，总体上为全面且内在相互关联的《2030 年议程》做作出了贡献。这是一项重大成就，也是未来的财富。

**结果 9:** 将这一丰富而复杂的议程付诸实践将是一项挑战，因为存在过于复杂的倾向，导致过于广泛地消耗能力和资金。整体办法的复杂性对这些办法在实地的采用构成真正制约。

**结果 10:** 部分审查的工作领域已经整合了将复杂思维“抽丝剥茧”为简单、可操作的信息需求，如生态农业的十大要素。

**结果 11:** 目前，仅有少数国家在向更可持续的农业转型过程中取得进展。

**结果 12:** 以特定区域为重点的区域性举措有助于减少复杂性。每个地点都有其特殊性和优先事项，这是将复杂的全球整体办法集中于实地某些具体解决方案的机会。

**结果 13:** 总是需要把重点放在自己能做好的事情上，同时考虑到其他行动者以及他们已经在做的事情。人们必须从某个地方开始，采用与当地需求产生共鸣的目标明确的切入点，并帮助主要利益相关方在当地背景下探讨该单一切入点在若干可持续发展目标（或维度）中的复杂影响。这是在避免“分析瘫痪”的同时应对重要关联和权衡取舍的一个好办法。

40. 第一阶段的报告强调了联合国粮农组织对可持续发展目标 2 设计及总体上对全面且内在相互关联的《2030 年议程》的贡献。报告还发现，联合国粮农组织拥有广泛的整体方法库，并且正在不断发展新方法，例如粮食体系举措。

41. 第一阶段报告还提醒注意包括《2030 年议程》在内的系统性举措的内在复杂性，以及将这些举措转化为国家一级重点行动的潜在困难。在实施过程中包含太多复杂性，可能会耗费太多专题和合作伙伴的能力和资金。第一阶段报告的结论是，区域性举措在处理可持续发展目标的“复杂性挑战”方面很有前途，因为它们倾向于允许对框架进行局部简化、减少合作伙伴数量等做法。

42. 第二阶段的结果证实了这一总体情况，并表明联合国粮农组织已经整合了将复杂思维“抽丝剥茧”为简单、可操作的信息的需求，至少在审查的一些工作领域是这样，如生态农业的十大要素（联合国粮农组织，2018年a）。这份文件的印发被认为是生态农业的一个转折点。这是一套整体做法，自1980年代以来民间社会和农民组织已经采用此做法取得了有趣的经验，但迄今为止往往未能说服农业部的决策者。目前，生态农业当然更多地是一种社会运动，而不是由政府主导的运动，但有时被视为过于意识形态化或好战，因为它的历史根源是绿色革命的替代品。在这种情况下，联合国粮农组织的作用是帮助将生态农业植根于科学而不是意识形态。《十大要素》有助于在这方面取得进展，并有助于确定明确的切入点。后来发起了扩大生态农业倡议，并充分利用了其宣传材料中的10个要素（联合国粮农组织，2018b）。
43. 仅有少数国家在向更可持续的农业转型过程中取得进展，例如塞内加尔、尼加拉瓜和印度安得拉邦。后者正在以零预算自然农业耕作计划的形式进行大胆的农业生态试验，以推广无化学品的农业实践。目前已有70多万农民参与了该计划，计划到2025年将农民人数增加到600万。他们已与联合国粮农组织联系，请本组织提供补充技术支持。
44. 联合国粮农组织为支持粮食和农业遗传资源委员会和《粮食和农业植物遗传资源国际条约》而开展的工作在概念上与生态农业密切相关，但在操作上与之有些脱节。这意味着错过了一个共同就地保护（农田）的机会。据报告，《条约》和委员会的议程和工作由较发达国家主导，也许由于过于注重技术解决方案和异地保护（例如基因库），许多发展中国家对此不感兴趣。
45. 原生境（在农民田里）粮农遗传资源保护项目在联合国粮农组织国家计划中十分罕见，但意义重大，因为能够将生物多样性的实际应用与其对粮食和农业的估价相联系。联合国粮农组织过去和现在都在开展遗传资源原生境保护试点。在国家案例研究样本中，自2010年起在Imilchil、Aït Mansour、Figuig、Assa和Akka实施的“促进地中海水产养殖信息系统”项目通过基因库以及生物农业认证帮助小规模家庭农民保护生物多样性，以提高其收入。项目至少对一些农民而言产生了效果，尽管获得食品生产安全办公室的生物登记仍是许多人面临的瓶颈。《粮食和农业植物遗传资源国际条约》下设立的利益分享基金的近期评价介绍了另外一系列例子。

46. 另一项评价将评估联合国粮农组织对关于气候行动的可持续发展目标 13 的贡献。因此，本报告没有深入探讨减缓和适应气候变化问题。然而，其日益增加的紧迫性表明，需要在可持续发展目标 2 各项具体目标的规划和实施中更多地纳入气候变化内容。这包括“蓝色经济”相关议程，该术语源于“里约+20”会议。
47. 如本评价第一阶段所示，粮食体系方法（可持续发展目标 2 想法则根植于该方法）仍在开发中。这显然加剧了（第一阶段报告中强调的）复杂理论与实地实践之间的紧张关系。例如，“城市区域粮食体系计划”试图从大城市与其腹地关系的角度设想和描绘大城市粮食体系，借此优化城乡联系；该“计划”相当复杂，且需自上而下实施。<sup>12</sup>尽管在制定多部门计划和创建多行为主体平台方面取得一定积极成果，但实地总体进展一直缓慢。<sup>13</sup>
48. 在同一工作领域，联合国粮农组织一直在实施工作方式更简单、更具启发性的其他举措。例如，NADHALI 项目为达卡和内罗毕筹集了额外资金（分别来自荷兰和意大利政府），以实施该项目帮助设计的粮食体系战略中建议的行动。2017 年的一个更小型项目使达卡（塞内加尔）能够与杜阿拉（喀麦隆）和普拉亚（佛得角）分享其微型花园方法；这是一个很好的做法，尽管在普拉亚产生了显著效果，但没有进一步推广。
49. 全面实施粮食体系方法的主要挑战来自于在整合整体治理结构和协调复杂关系方面存在困难，如在中央和地方政府之间<sup>14</sup>。每个地区都有各自的特点和优先事项，需要以此为契机，将一些复杂的全球整体思维集中到具体的、有重点的、因此更简单的实地解决方案上。<sup>15</sup>
50. 在法律和议会援助领域，发现涵盖广泛领域和问题的所谓“框架法律”不如侧重于单一问题的法律直接适用，如一些拉丁美洲国家批准的学校供餐法和智利的食品标签法。在后一种情况下，切入点相当集中，然而，与广泛行为主体进行了磋商，以考虑到多重影响和权衡（营养、贸易、财政等）。

---

<sup>12</sup> “城市区域粮食体系计划”是从微观角度理解粮食体系的新兴实践，涵盖特定地理区域中涉及食品生产、加工、营销和消费的行为主体、进程和关系的复杂网络。“城市区域粮食体系计划”旨在促进在城市中心、城郊和城市周围农村地区建立有韧性和可持续的粮食体系，使食品链/价值链和市场上的行为主体和空间之间的现有联系更加高效。自 2015 年起，联合国粮农组织和国际都市农业基金会在科伦坡（斯里兰卡）、卢萨卡和基特韦（赞比亚）、麦德林（哥伦比亚）、基多（厄瓜多尔）、多伦多（加拿大）和乌得勒支（荷兰）、基加利（卢旺达）、塔那那利佛（马达加斯加）、塔马利（加纳）等城市-区域试行了“城市区域粮食体系计划”方法。  
<http://www.fao.org/in-action/food-for-cities-programme/approach-old/crfs/en/>

<sup>13</sup> 例如，在科伦坡，当地市政议会在食物垃圾被确定为主要问题之一后，制定了具体的食物垃圾管理规范。

<sup>14</sup> 例如，关于政府间转让的国家结构和规则往往不支持采取地域办法。

<sup>15</sup> 例如，在“城市区域粮食体系计划”中，利马及其郊区使用称为“mancomunidad”（若干拉丁美洲国家使用的概念）的方式，将同一个大都市（或农村/城镇）地区的行政区域进行重新组合，该层面或许可以作为有用切入点，实施有利于若干行政单位的计划。

51. 这为复杂的行动理论提供了经验教训：找到一个与现有需求、动态和政治经济产生良好共鸣的单一主要切入点，并帮助国家（或地方）利益相关方根据自身经验探索这一单一切入点在包括粮食安全和营养在内的若干可持续发展目标（或维度）中的复杂影响。该进程应产生一个“足够复杂”（适当注意重要的合力和权衡）但对当地行为主体来说仍可管理和有意义的工作计划。

### 3.2. 不让任何人掉队

**结果 14：**作为《2030 年议程》核心的“不让任何人掉队”原则尚未在本组织内得到适当描述和传达。因此，联合国粮农组织并未系统地将该原则纳入工作主流。在社会包容方面，有趣的举措往往仍然是由分散个体在当地推动的“成功之岛”，迄今为止，在联合国粮农组织各技术部门和权力下放办事处的推广有限。

**结果 15：**最突出的例子是联合国粮农组织直接针对可持续发展目标 2 具体目标 2.1 和 2.2 的工作，如关于粮食和营养安全的法律和议会工作（如学校供餐法、承认食物权的宪法修正案）和营养教育。联合国粮农组织支持的政策、宪法修正案和法律往往明确提到弱势群体。支持粮食生产的活动（具体目标 2.3 和 2.4）往往不太具有社会包容性，因为需要获得土地等资源。

**结果 16：**即使是旨在提供公共产品的计划（如跨境病虫害管理）也有公平的一面。“不让任何人掉队”的原则同样适用，如穷国和富国之间的不平等。联合国粮农组织在这些领域具有很强的比较优势，其作用是通过成员之间公平、协作和技术上胜任的交流和协调论坛，促成积极成果。

**结果 17：**小岛屿国家、内陆国家和最不发达国家办公室的设立加强了联合国粮农组织消除国家间不平等、不让任何国家掉队的承诺。

52. “不让任何人掉队”的承诺是《2030 年议程》的基石，因为只有每个有需要的国家、人民和群体都实现可持续发展目标，才能认为实现了这些目标（联合国，2014）<sup>16</sup>。联合国系统行政首长协调理事会通过了共同框架，旨在将“不让任何人掉队”原则纳入联合国系统支持实现可持续发展目标工作的核心（联合国首协会，2017）。总之，联合国实体应当：i) 通过其战略框架，将其“不让任何人掉队”的承诺制度化<sup>17</sup>；ii) 采用监测和分析工具，系统整合不平等和公平问题；iii) 针对“不让任何人掉队”建立结果问责制；iv) 为消除不平等现象提供全面和连贯的一揽子支持。

<sup>16</sup> 如农村人口、妇女、贫困和极端贫困人口、儿童、青少年、青年、老年人、失业者、贫民窟居民、残疾人、土著人民、移民、难民和流离失所者。

<sup>17</sup> 联合国发展政策委员会还建议联合国实体将“不让任何人掉队”的概念纳入其《战略框架》，并将这一概念转化为行动（经社理事会，2018）。

53. 联合国粮农组织历来高度重视减少国家间不平等，改善往往是国家最贫困人口在农村人口生计<sup>18</sup>。关于其他弱势群体，联合国粮农组织在其各项战略和计划中努力促进社会和经济平等，尤其是针对妇女、青年和受危机影响的人<sup>19</sup>。尽管做出努力，可持续发展目标 2 第一阶段评价发现，“不让任何人掉队”原则并未充分纳入联合国粮农组织《战略框架》，未系统纳入其计划和项目主流，也未在本组织内得到适当的描述和传达。一些工作人员认为其从事的纯粹为技术性工作，对于这项原则对技术小组和权力下放办事处的意义仍然认识不足。此外，联合国粮农组织监测和报告系统较少包含关于公平和平等的问题和/或指标<sup>20</sup>。因此，高级管理人员和工作人员对实施的问责有限，这反过来限制了将社会问题系统地纳入联合国粮农组织技术工作主流的资源和能力。
54. 这反映了联合国粮农组织对成员的支持。虽然有一些社会和经济包容性干预措施的显著例子，但这些措施往往是旨在支持特定群体的独立做法，如，“农村妇女经济赋权”、《权属治理自愿准则》和抵御力基金。此外，尽管上述和其他做法，如 DIMITRA 俱乐部，提供促进社会包容的相关方法（包括男性也开始加入 DIMITRA 俱乐部），但往往仍然是由分散个体倡议在当地推动的“成功孤岛”，迄今为止在联合国粮农组织各技术部门和权力下放办事处的推广有限。
55. 在将性别和其他公平考虑纳入联合国粮农组织实地计划主流方面，评价发现，最突出的社会和/或经济包容性的例子是联合国粮农组织直接针对可持续发展目标 2 具体目标 2.1 和 2.2 的工作，如关于粮食和营养安全的法律和议员工作（如学校供餐计划）。联合国粮农组织对粮食和营养安全相关问题的法律和政策支持通常涉及若干部门，如农业、教育、社会发展和卫生，以及各种伙伴，如粮食署、世卫组织、儿基会、议员、地方政府、农民合作社、消费者组织和私营部门。联合国粮农组织支持的这些政策、宪法修正案和法律经常明确提到弱势群体，如在佛得角、哥伦比亚和厄瓜多尔<sup>21</sup>。

---

<sup>18</sup> 减少涉及农村人口的不平等和歧视是职责所在。正如联合国粮农组织《章程》序言所述，改善农村人口状况是联合国粮农组织宗旨之一。

<sup>19</sup> 《经审查的战略框架》（2013 年）将性别作为跨领域问题纳入其中，明确解决青年就业问题（战略目标 3），并包括提高生计对威胁和危机抵御能力的具体目标（战略目标 5）。此外，《经审查的战略框架》（2013 年）制定了关于性别、土著和部落人民的政策，以及关于童工、青年和社会保护的框架，以帮助将这些群体纳入联合国粮农组织工作。

<sup>20</sup> 联合国粮农组织《战略框架》很少有关于性别、青年和童工的产出指标（战略目标 3）。《国家年度报告》包括关于性别和土著人民的问题，但国家报告更多是关于开展的活动而不是“不让任何人掉队”。

<sup>21</sup> 例如，在佛得角，第 37/IX/2018 号法律规定，不论国籍、性别、民族、种族、宗教、意识形态或思想信仰、社会经济条件、年龄和性取向，每个人都有权享有食物权（第 8 条）。

56. 营养教育活动在一定程度上具有社会包容性。在社区层面，营养教育往往包含文化习惯和传统/土著知识。然而，营养教育在促进围绕粮食和营养的性别转变方面的巨大潜力仍有待发掘<sup>22</sup>。
57. 支持粮食生产的活动和计划（具体目标 2.3 和 2.4）往往被认为缺乏社会包容性。联合国粮农组织支持粮食生产的许多产品不是为解决最弱势群体（如贫困和极端贫困人口）的问题而设计，因为最弱势群体需要获得土地等服务或资源，如支持价值链或水产养殖的农民田间学校。尽管如此，关于水产养殖和蓝色增长的倡议介绍了将弱势群体纳入技术活动主流的一些成功做法，如斐济、老挝、土耳其和《小规模渔业准则》<sup>23</sup>。同样，一些支持价值链的举措涉及弱势群体，尤其是是妇女和青年，如在哥斯达黎加、尼泊尔、菲律宾、卢旺达和苏丹。涉及生态农业和遗传资源保护的倡议本质上也具有包容性，尤其对妇女、青年、土著和部落人民而言；然而，联合国粮农组织迄今为止在国家层面开展的这两个领域的工作有限。安得拉邦的“零预算自然农业计划”涉及妇女、无地农民和劳动者。
58. 妇女往往比其他弱势群体更多地参与联合国粮农组织的干预措施。事实上，联合国粮农组织在性别方面的经验表明，在相对较短的时间内实现“不让任何人掉队”的重大进展是可能的，但这需要在治理、结构和业务模式方面实施全面变革，如由联合国粮农组织《性别平等政策》以及性别成为联合国粮农组织《战略框架》内跨领域问题予以推动。
59. 多年来，针对**妇女**作为生产者和企业家的干预措施的数量有所增加。制定并实施了诸如 DIMITRA 俱乐部或价值链工作和“农村妇女经济赋权”项目等方法。性别和营养模块被纳入能力发展活动，包括在农民田间学校（如布基那法索、尼泊尔和苏丹），传统知识被纳入安哥拉农民田间学校课程。许多妇女合作社得到加强（如哥伦比亚、卢旺达和菲律宾）。然而，审查的项目中很少推动获取节省劳动力的技术（如孟加拉国能源项目和摩洛哥水项目）。
60. 其他群体往往被远远落在后面。学校供餐计划、青少年生活和田间学校以及一些价值链项目解决了青年和儿童问题。残疾人和土著人很少被提及。对过去六年 27 项国家计划评价样本的分析也显示了相同的情况（图 2）。

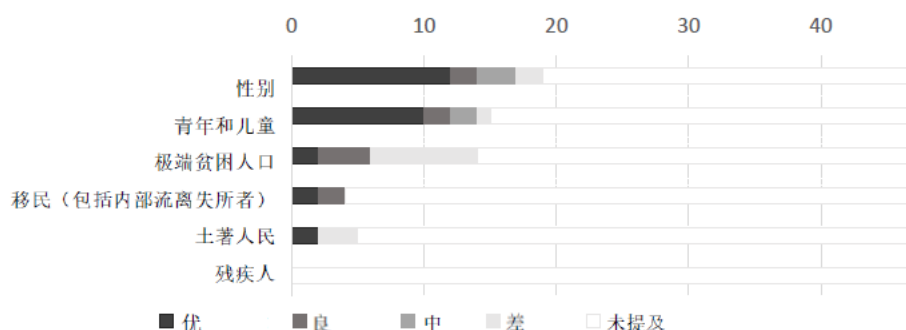
---

<sup>22</sup> 例如，教育材料很少包含性别考虑，如家庭内的食物分配。

<sup>23</sup> 如极端贫困人口、妇女、土著人民和青年。

图 2：将“不让任何人掉队”原则纳入特定群体的经审查的做法

来自 27 项国家计划评价（评级了 45 项做法）



61. 在 2020 年区域会议期间，联合国粮农组织及其成员在国家之间和国家内部重申其对“不让任何人掉队”的承诺。为这些会议编制的报告侧重于妇女，在某种程度上也侧重于青年。拉丁美洲及加勒比报告中只提到了土著人民。移民、难民、残疾人和城市贫民等其他弱势群体几乎没有被包括在内。
62. 对青年而言，眼前最紧迫的挑战之一是找到吸引这一特殊群体参与农业相关活动的方法<sup>24</sup>。重点是创新和创收活动，如粮食生产上游或下游的农业企业（如安哥拉、哥斯达黎加和卢旺达）。另一个想法是利用青年对环境可持续性（如塞内加尔的生态农业）、更公平的市场和贸易、现代化和彻底变革的渴望。可持续发展目标毕竟关乎未来，其中一些目标关注环境和社会可持续性，通常带有一种长辈所不熟悉的紧迫感。联合国粮农组织最近成立的青年委员会就是基于这样一种想法，即青年提供动力和能量以及紧迫感。
63. 国家计划评价中记录的有趣的社会包容案例包括为圭亚那农业学校开发新的农业加工课程，包括食品加工技术、开发新的市场产品、标准膳食准则和包装法规。此后，圭亚那农业学校每年向大约 20 名学生提供课程，并与联合国粮农组织联系，帮助开发实用模块（如实验室工作、加工厂、标签）以及其他课程，如渔业课程。
64. 许多儿童受益于学校供餐计划、营养教育做法和其他旨在改善家庭生计的干预措施。然而，联合国粮农组织的技术工作几乎没有考虑到农业中的童工问题。除学校供餐外，联合国粮农组织还与教育机构合作，将营养等问题纳入大学和职业学校课程（布基纳法索）。在一些国家，农业和相关领域的职业学校成为被忽视的部门，如果该部门要吸引青年，就必须推行现代化联合国粮农组织可以帮助推动农业推广等人员正规培训现代化。

<sup>24</sup> 如 2020 年联合国粮农组织区域会议等产生的联合国粮农组织在各区域活动的优先重点所示。

65. 关于**土著人民**，联合国粮农组织认识到，他们往往是穷人中的最贫穷者。然而，对该群体的支持仍然非常有限，成功的例子很少，主要是在拉丁美洲和南亚<sup>25</sup>。尽管有小组帮助将土著相关问题纳入联合国粮农组织工作主流，但该小组缺乏资源（人力和财力）以及在本组织内的知名度。
66. 可持续发展目标“不让任何人掉队”的原则也要求更加关注**极端贫困、受危机影响的社区、移民、难民和境内流离失所者**，因为他们经历着最严重的匮乏（联合国粮农组织等，2020）。过去数年，对这些群体的关注一直在增加。例如，2017年，联合国粮农组织发布了《社会保护框架》。2019年，制定了全组织框架，以促进在减少极端贫困方面取得进展（联合国粮农组织，2019a）。尽管如此，联合国粮农组织在国家层面的计划和项目中对极端贫困人口的社会包容仍不平衡，部分因为（如上所述）联合国粮农组织支持粮食和农业生产的许多产品和方法不是为解决最弱势群体问题而设计。
67. 关于受被迫迁徙影响的人，自2017年以来，联合国粮农组织应急项目组合一直在急剧增加<sup>26</sup>。某些计划报告了一些良好做法，如土耳其叙利亚难民的职业和语言培训计划，或在一些情况下为难民和收容人口提供专门支持（如在孟加拉国考克斯巴扎尔或乌干达西尼罗河地区）。然而，没有全面的叙述来指导联合国粮农组织对难民、境内流离失所者和收容社区的支持。
68. 联合国粮农组织计划和项目以及高级别承诺中很少提到**城市贫民和残疾人**<sup>27</sup>。城市贫民仅被部分纳入城市粮食体系倡议和社会保护干预措施。关于后一个群体，本次评价发现的唯一例子是将残疾儿童纳入某些学校供餐计划。
69. 《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》（《权属治理自愿准则》）（粮安委，2012）和《粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》（《小规模渔业准则》）（渔委，2015）等文书可发挥重要作用。如果渔民和土著社区的权属得不到保护，则联合国粮农组织将重点转向私营部门、公私伙伴关系和创新可能会对渔民和土著社区产生负面影响。评价发现，在实施《权属治理自愿准则》和《小规模渔业准则》方面取得了一定进展，在实施《权属治理自愿准则》方面取得了更多成绩，尤其是在巴尔干、蒙古、塞拉里昂和乌干达。

<sup>25</sup> 《经审查的战略框架》和《2018-21年中期计划》纲要，第63页。还有一项关于土著和部落人民的政策。

<sup>26</sup> 截至2020年6月30日，被迫流离失所项目组合的总价值为6.19亿美元，比2018/2019两年度的总供资（5.3亿美元）增加了17%，比2017/2018两年度的总供资（4.68亿美元）增加了32%。

<sup>27</sup> 如联合国粮农组织区域会议（联合国粮农组织，2020；联合国粮农组织，2020a；联合国粮农组织，2020b；联合国粮农组织，2020c；联合国粮农组织，2020d）。



70. 这可以理解，因为《权属治理自愿准则》先于《小规模渔业准则》出现。由于所涉及的多利益相关方进程的性质，以及政策进程需要时间来实现，这两项准则的实施都需要时间。然而，其实施似乎是条块分割的，没有被整个联合国粮农组织所承接。《农民田间学校准则》也比《权属治理自愿准则》更具部门性，更关注促进在国民经济中往往“看不见”和被忽视的部门，而不是将权属正规化。
71. 捐助者显然施加一定压力，要求考虑性别平等和其他公平问题，如全球环境基金和绿色气候基金项目。农民田间学校、《权属治理自愿准则》和《农业和粮食体系负责任投资》等各项原则作为环境和社会保障被纳入项目制定周期，以期以跨领域方式纳入项目文件。
72. 即使是联合国粮农组织旨在提供公益物的计划（如跨境病虫害管理）也有公平的一面。“不让任何人掉队”的原则同样适用，如穷国和富国之间的不平等。联合国粮农组织在这些领域具有很强的比较优势，其作用是通过成员之间公平、合作和技术上胜任的交流论坛，促成积极成果。在此方面，小岛屿国家、内陆国家和最不发达国家办公室的设立加强了联合国粮农组织在消除国家间不平等方面的承诺。
73. 例如，在跨境病虫害管理方面，蝗灾的影响几乎是全球性的。这在一定程度上也适用于对商品市场和国际贸易的支持。在这些类型的工作中，联合国粮农组织的作用源于所有国家需要为一个共同目标（公平贸易）或针对一个共同威胁（蝗虫）开展合作，这需要在任何地方（或尽可能广泛地）加以控制，以便在任何地方得到高效控制。因此，在这些情况下，“不让任何人掉队”的团结原则（即呼吁公平、相互支持和平等）也在国家层面引起共鸣。例如，世界不能让贫穷国家在防治跨境有害生物的斗争中落后，否则这些国家将成为水库，抵消掉其他国家的努力。
74. 在这些具有强大比较优势的领域，联合国粮农组织的作用是通过成员之间公平、合作和技术上胜任的交流论坛，促进透明的经验和信息交流，并抵制将跨境有害生物或贸易壁垒归咎于邻国的诱惑，从而取得积极成果<sup>28</sup>。“不让任何国家掉队”。

---

<sup>28</sup> 这两个问题通过“非关税贸易壁垒”在粮食和农业方面联系起来。

### 3.3. 大规模行动

**结果 18:** 联合国粮农组织在国家层面的许多项目规模较小，因为联合国粮农组织缺乏计划方法，而且倾向于资助小型、非永久性的试点项目。尽管如此，报告突显出已经在大规模采取的一系列全球和地方举措或具有很大可能性的大规模全球和地方举措。符合这一原则的一些显著成果来自联合国粮农组织影响国家法律、政策和预算的能力。

**结果 19:** 支持国家倡议和计划可能比试点项目更有影响力。联合国粮农组织目前实施大规模行动的其他切入点包括法律支持、区域计划和政策进程、对贸易和投资的支持、气候融资、南南合作和三方合作以及教育（正规和非正规）。

**结果 20:** 对粮食生产者、贸易商和消费者的教育是向更可持续的粮食体系过渡的核心，对国家教育机构的支持可能是联合国粮农组织很少使用的极其有益的切入点。

**结果 21:** 国家伙伴关系的深度和广度似乎在逐步增加，至少在一些国家，通常是拥有最佳计划的国家。

**结果 22:** 尽管有一些有希望的举措，但与私营部门的伙伴关系仍不足以对粮食体系产生影响。

75. “大规模行动”原则意味着与包括私营部门在内的广泛利益相关方合作，为发展调动和分享财政资源、知识、专长和技术，并影响国家经济和粮食体系。
76. 关于这一主题，第一阶段的报告发现，如果联合国粮农组织要实施大规模行动，就需要与私营部门、生产者组织、研究机构和慈善组织建立更密切的联系。尽管如此，下文强调了一些具有大规模行动潜力的全球倡议，重点是在区域和国家层面取得的一些显著成果。
77. 对规范性法律、政策和计划形式的“扩大规模”和粮食生产者、贸易商和消费者在自愿基础上复制良好做法的“向外推广”做以区分。
78. 评价根据“大规模行动”标准，通过从弱到优的标准四分制，对国家层面每一个经审查的“做法”进行评级<sup>29</sup>。同样的分级表和方法适用于另一个样本：自 2014 年以来，评价办公室进行的 27 项国家计划评价中描述了 45 项做法。表 4 比较了这两个样品的结果。

---

<sup>29</sup> 分级表中的每一点都用清晰的伙伴关系和财务参数进行适当描述。

79. 两个样本呈现不同的景象：国家案例研究样本包括比国家计划评价样本更多的大规模做法。原因很简单，国家案例研究样本（包括国家的选择和每个国家做法的选择）极其故意地侧重大型成功做法，因为正如第 1 节做出的解释，其恰恰是为了展示良好做法。国家计划评价样本也可能偏于积极（因为该样本中审查的做法在国家计划评价报告中得到最佳描述），但偏差不及国家案例研究样本，因为开展国家计划评价的国家不是以内在的积极偏差加以选择。
80. 因此，国家计划评价样本更接近联合国粮农组织项目的代表性样本，但仍倾向于该国的“良好做法”。在这个国家计划评价样本中，略少于五分之一的做法（18%）被评为“优秀”，即真正的大规模行动。

**表 4：根据“大规模行动”原则对经审查的做法进行评级**

评级	国家计划评价做法*		国家案例研究做法+	
	做法数量	占总数的百分比	做法数量	占总数的百分比
差	3	7%	3	8%
可	18	40%	5	14%
良	16	36%	16	44%
优	8	18%	12	33%
总计	45	100%	36	100%

\* 审查了来自 27 个国家的计划评价

+ 来自 14 个案例研究，对相关维度进行了评级

81. 因此，第一阶段呈现的整体情况仍然有效：联合国粮农组织实施了许多小型试点项目，其中一些项目是“成功之岛”，但即使是这些项目也很少在国家或更高层面推广。这种情况反映出缺乏创新，因为试点项目是最古老的发展方法之一。然而，如本报告所述，联合国粮农组织干预措施有很大一部分已经在大规模实施。这些干预措施通常使用国家、系统切入点，如政策进程和政治承诺、对农业投资和国家计划的支持、区域驱动的进程和合作举措以及职业教育。
82. 就“扩大规模”而言，法律支持是本报告审查的干预措施中最具成效的领域之一，值得扩大。法律比政策更具可持续性，更有可能被应用。同样显而易见，对政策实施和评价的支持受到欢迎，例如在粮食和营养安全影响、韧性、可持续性和转型计划中。人们担心，传统的供应驱动型政策支持侧重于起草政策文件，并希望这些文件得到批准和执行，但往往力不从心。在这方面，支持国家倡议和计划，如印度安得拉邦“零预算自然

- 农业计划”，或支持将农民田间学校方法制度化，作为安哥拉的农村推广方法，在实际规模上可能比利用试点项目展示罗马设想的一些创新更有影响力，因为是建立在当地动态发展和政策基础上。
83. 人们还发现，联合国粮农组织在控制跨境病虫害、商品市场和投资支持方面的工作规模很大。目前对东非和也门沙漠蝗虫危机的响应表明，联合国粮农组织可以在多大程度上帮助其成员管理跨境有害生物。同样，监测商品市场的工作在 2020 年得到利用，以支持联合国粮农组织对 COVID-19 危机对粮食安全和价值链影响的分析，这说明了其在大范围内的潜在效用。
84. 就投资而言，显然是实现可持续发展目标 2 的关键，但仍有巨大缺口。<sup>30</sup> <sup>31</sup> 官方发展援助以及农业公共支出在公共总支出中占比双双落后。世界银行估计，到 2050 年，粮食需求将增加 70%，而为满足这一需求，每年至少需要追加 800 亿美元投资（世界银行，2019）。
85. 投资中心通过国际金融机构和国家预算为农业投资提供了有力支持。没有联合国粮农组织高质量的技术支持，作为投资中心的主要客户，世界银行恐怕无法扩大农业贷款规模。2012 至 2019 年间，联合国粮农组织投资中心支持设计了世界银行 362 个投资金额共计 470 亿美元的投资项目。仅在 2019 年，投资中心就支持设计了世界银行 50 个金额约为 100 亿美元的项目。投资中心还支持筹备了 14 个由“全球农业和粮食安全支持计划”供资的金额共计 4.38 亿美元的项目。<sup>32</sup> <sup>33</sup>
86. 2018 年，经过全面审查，世行和联合国粮农组织再次承诺合作增加农业投资。
87. 联合国粮农组织投资中心将其四分之一的项目设计和实施支持<sup>34</sup>力量提供给农发基金，农发基金则聚焦非洲、亚洲和拉丁美洲最贫困的农民、渔民和牧民、妇女和青年及其对农业价值链的参与。过去五年，投资中心支持设计了 48 个由农发基金供资的金额共计 43 亿美元的投资项目。联合国粮农

---

<sup>30</sup> 具体目标 2.a 旨在“通过加强国际合作等方式，增加对农村基础设施、农业研究和推广服务、技术开发、植物和牲畜基因库的投资，以增强发展中国家，特别是最不发达国家的农业生产能力”。

<sup>31</sup> 世界银行估计，在提高最贫困人口收入方面，农业部门增长的效果是其他部门的二到四倍。见《2007 年世界发展报告》（世界银行，2008）

<sup>32</sup> 由多个捐助方供资并由世行主办的补助基金。

<sup>33</sup> “全球农业和粮食安全支持计划”是国家农业投资计划发展的重要动力，在国家农业投资计划实施期间分期落实供资。

<sup>34</sup> 从投资中心的工作中，可以看出上述加大实施支持力度的发展趋势。根据职工周数分配数据，实施支持现占投资中心涉及世界银行的工作计划的 60%。

- 组织投资中心为农发基金全球 30%到 40%左右的业务提供了支持，并且日益需要扩大这种支持；然而，由于资源不足，无法满足这一需求。<sup>35</sup>
88. 投资中心对国际金融机构的支持与支持成员本国农业公共支出的另一项工作方针紧密相关。就此，首先为“非洲农业综合发展计划”的投资框架提供支持。联合国粮农组织一直支持这项增加农业公共投资的全大陆事业。投资中心在设计西非国家经济共同体（西非经共体）“西非粮食安全抵御能力计划”和南部非洲发展共同体（南共体）“区域农业投资计划”以及众多非洲大陆国家农业投资计划方面发挥了关键作用。2016 年，国际粮食政策研究所和非洲绿色革命联盟开展的一项审查表明，全非洲每年公共总支出中农业平均支出占比不到 4%，接近 1995 - 2003 年间水平。只有 5 个国家超额完成 2008 - 2014 年间公共支出中占比 10%的目标。统计分析表明，实施“非洲农业综合发展计划”的国家农业增长率普遍较高（Jayne 和 Ameyaw, 2016）。
89. 另一个例子是对政府间发展组织（伊加特）“抗旱能力和可持续性倡议”的支持<sup>36</sup> <sup>37</sup>。联合国粮农组织投资中心与各权力下放办事处和各技术司合作，帮助伊加特及其成员国制定区域和国家抵御能力规划文件，概述增强抵御能力的必要政策和投资。联合国粮农组织也是“抗旱能力和可持续性倡议”平台指导委员会的重要成员，支持伊加特开展《“抗旱能力和可持续性倡议”战略（2013-2018 年）》第一阶段中期审查（联合国粮农组织，2016）。国家抵御能力规划似乎正在转化为实际投资项目，其中不同发展伙伴往往以软贷款或赠款的形式给予支持；一些国家开始切实证明，已在干旱多发社区韧性建设和生计改善方面取得成功。初始投资以来，捐助方和各国政府在“抗旱能力和可持续性倡议”框架内制定了一系列韧性建设项目投资，金额超过 160 亿美元。<sup>38</sup>
90. 惊人的是，最大的私营投资占比来自投资自家农场的小农自己。小农农业投资估计是所有其他投资来源加起来的三倍（联合国粮农组织，2012）。这就需要“外扩”。在这方面，通过《权属负责任治理自愿准则》或负责任农业投资等方式保护保障权属，似乎是私营部门有力持续投资农业的先决条件。世界银行有充分的理由在其“营商便利”框架内提倡权属保障。

---

<sup>35</sup> 投资中心也常常资助设计农发基金的一些两年期“国别战略机遇计划”。

<sup>36</sup> 包括吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、南苏丹、苏丹和乌干达。

<sup>37</sup> 该倡议于 2011 年启动，作为应对非洲之角严重干旱的措施，旨在结束干旱紧急状况，到 2027 年在该地区干旱半干旱土地上打造具有旱灾抵御能力的社区、机构和生态系统。抗灾能力倡议全球联盟是萨赫勒地区和西非一个大体类似的计划。

<sup>38</sup> “抗旱能力和可持续性倡议” 3W（“谁”（Who）在“哪里”（where）做“什么”（What））韧性建设图：[https://resilience.igad.int/tools\\_info\\_systems/resilience-3w-mapping-3/](https://resilience.igad.int/tools_info_systems/resilience-3w-mapping-3/)

91. 联合国粮农组织在慢慢积累与农企交往的经验，若要实现可持续发展目标 2，则需大大增加农企投资。公共部门对营造有利于私营投资的政策和监管环境至关重要，因为私营投资是实现粮食安全的关键，可以创造就业机会，使各国打入全球市场，引进新技术，影响国内质量控制规范、食品标准和消费方式，提高当地人购买更营养食品的能力。<sup>39</sup>
92. 在案例研究的评价样本中，“非洲块根块茎项目”是联合国粮农组织价值链发展工作少有的成功范例。该项目于 2015 至 2019 年间在七个非洲国家（贝宁、喀麦隆、科特迪瓦、加纳、马拉维、卢旺达和乌干达）实施，设法增加作物产量并实现可持续市场导向型作物集约化生产，加强参与木薯和马铃薯价值链的农民合作社，并拓宽他们的融资渠道，帮助他们获得现代化设备，把初级农产品变成适销衍生食品。在马拉维，该项目与包括 Universal Industries 公司在内的广大伙伴合作，推动木薯价值链发展。2013-2014 年至 2016-2017 年间的变化相当大；项目区木薯产量从 480 万公吨增至了 510 万公吨。木薯种植户的数量也显著增加，采用的良种数量几乎翻倍。
93. 尽管“研究和技术”项目和“手拉手”等一些举措前景看好，但就联合国粮农组织提供的很多产品和服务而言，私营部门参与不足。例如，水产养殖业快速发展，为大量投资和贸易注入了动力，但联合国粮农组织的“蓝色增长”工作却侧重于社区，而不是严格意义上的私营部门。南南合作及三方合作项目主要由国家行为主体参与。在防治蝗虫方面，专业人员认为与杀虫剂公司合作可能滋生腐败。即使是农民田间学校方法，也大多数聚焦主粮作物，只有少数项目支持经济作物（例如莫桑比克的棉花）。
94. 必须强调，可将私营部门纳入解决方案。例如，就防治蝗虫而言，专业人员认为，自己没有有效的现代化治蝗分子，难以取代依然用于治蝗的有机磷，减小对生态的破坏。为解决这个问题，杀虫剂公司可加大对该领域的研究和投资力度。
95. 另一种“外扩”方式则是通过消费者施压，从而凝聚市场力量，促进向更具可持续性的粮食体系过渡。这正是智利在食品标签法中用到的方法（阿根廷和墨西哥也在朝这一方向推进）。这种方法还在摩洛哥被用于全球重要农业文化遗产系统项目，旨在通过实施可持续综合景观举措，包括通过有机农产品促进生物多样性，重振绿洲农业生态系统。在某些情况下，这种方法快速提高了农民收入，因为生物认证实现了农民传统产品和

---

<sup>39</sup> 最后一项结果源自一项对亚非 50 项大型私营农企投资的研究：W. Speller 等，“较大规模农业投资对当地社区的影响：一线最新的呼声”，第 12 号粮食和农业全球实践讨论文件（华盛顿：世界银行集团，2017）

知识的增值。其他国家利益相关方也在摩洛哥其他地区启动（借鉴）了类似的全球重要农业文化遗产系统项目。目前正在考虑制定一套由联合国粮农组织审定的国家标准。然而，联合国粮农组织最近才开展消费者赋权工作，进展普遍不足，外界仍对该领域的工作知之甚少。今后将再接再厉，帮助市场通过社交媒体宣传、电视节目、厨师和烹饪协会等途径实现良好农业做法的增值。

96. 必须强调，对粮食生产者、贸易者和消费者的教育，在向更具可持续性的粮食体系过渡中至关重要。<sup>40</sup>这是一种知识密集型过渡。为此，从支持国家教育机构着手，可能大有裨益。例如，“教育促进有效营养行动”课程就对此加以善用。在布基纳法索，得益于联合国粮农组织的支持，一些农业和农村发展职业学校增设了类似的营养敏感型农业课程。培养新一代推广人员，即使是流于表面地开设营养敏感型农业课程（布基纳法索确实如此），也能够改变思维模式，从而产生规模影响。

### 3.4. 善用创新，促进发展

**结果 23：**在创新和数字技术领域，最领先的是沙漠蝗信息系统和全球信息及预警系统，以及在土地登记等联合国粮农组织各类项目中用到的卫星图像获取渠道和处理能力。

**结果 24：**鼓励开放访问丰富的发展数据，则是联合国粮农组织大有可为但进展缓慢的领域。另一个进步的方面是手机应用程序的开发。然而，跨境有害生物数据众包工作的结果喜忧参半。

**结果 25：**联合国粮农组织已着手利用社交媒体，深入广大受众并支持大规模农业转型。有可能进一步利用社交媒体，例如开展营养教育或推广良好农业做法，但每每提及全组织对数字解决方案的支持，职工都认为是制约因素。

97. 在经审查的大量工作中，最领先的是历史上最早启动的工作：沙漠蝗信息系统（1974 年启动）、全球信息及预警系统（1975 年）以及卫星图像获取渠道和处理能力（联合国粮农组织，日期不详）。

98. 多年以来，全球信息及预警系统建立了强大和庞大的数据集，包含各种作物和各国的产量及贸易估计数据、价格、气象数据和遥感数据等。该系统还开发了若干网络工具，促进这些数据的广泛获取和分析，例如国家谷物平衡表、监测四种商品（小面、玉米、大米和高粱）世界价格的农产品市

---

<sup>40</sup> 可持续发展目标具体目标 4.7 内容如下：到 2030 年，确保所有进行学习的人都掌握可持续发展所需的知识和技能，具体做法包括开展可持续发展、可持续生活方式、人权和性别平等方面的教育、弘扬和平和非暴力文化、提升全球公民意识，以及肯定文化多样性和文化对可持续发展的贡献。

- 场信息系统、关于具体国家和作物的预期报告、监测旱情的农业应力指数、粮食价格监测与分析工具。该系统在实证方面支撑了联合国粮农组织大量的粮食和营养安全分析工作，包括计算各项可持续发展目标指标，因此是联合国粮农组织的一大优势。
99. 沙漠蝗信息系统更偏向于监测一种跨境有害生物：沙漠蝗。数据由调查沙漠蝗种群的国家小组收集，他们使用的手持平板电脑（eLocust3）具有绘图/导航功能，能够显示植被和降雨图像。国家小组收集的数据通过卫星实时传输到各自国家蝗虫防治单位和联合国粮农组织总部沙漠蝗信息系统。数据与天气和生境数据以及卫星图像合并，评估当前蝗情，并提供最多六周预报。随后，通过电子邮件群发、“蝗虫监测”网站和社交媒体传播这些信息（联合国粮农组织，2020e）。eLocust 平板电脑仅供训练有素的专业人员使用。在当前危机中，通过安卓版 eLocust3，称为 eLocust3M（M 代表 mobile，即“移动”），正在肯尼亚和其他国家着力众包蝗虫数据。同样，联合国粮农组织也开发了“草地贪夜蛾监测和预警系统”安卓应用程序用于监测草地贪夜蛾，并在一些国家进行了推广。这些众包跨境有害生物数据的工作结果喜忧参半，数据的质量和规律性有时参差不齐。
100. 联合国粮农组织还在利比里亚和卢旺达等一些国家与农民组织测试价格监测应用程序。这项技术具有潜力（使生产者和买家都能发现良好的营销渠道），正在快速发展。
101. 卫星图像获取渠道和处理能力是本组织的一贯强项，正被用于大量“产品”和举措，例如在全球十几个大都市区实施的“市区粮食体系计划”；已经提及的全球信息及预警系统和沙漠蝗信息系统等预警系统；支持巴尔干地区、塞拉利昂和乌干达土地登记计划的举措。技术也有助于促进社会包容。例如，“开放土地管理解决方案”技术的应用使社区能够参与绘制社区内部地图，从而鼓励了青年参与其中，并使社区能够参与解决权属挑战。
102. 鼓励开放访问丰富的发展数据，则是联合国粮农组织大有可为但进展缓慢的领域。通过在联合国粮农组织 OpenForis 工具套件下与谷歌联合开发的“收集地球”（Collect Earth）平台，能够获得高分辨率和甚高分辨率卫星图像用于各类用途（联合国粮农组织等，日期不详）。最近，谷歌和联合国粮农组织发布了“地球地图”（Earth Map）工具，利用地图、统计数据和卫星图像支持联合国粮农组织“手拉手”地理空间信息平台（联合国粮农组织，日期不详）。“地球地图”可以监测地表变化和趋势，用户无需掌握编程。联合国粮农组织已着手利用社交媒体，深入广大受众并支持大规模农业转型，但本组织可能不是这方面最活跃的联合国机构。为深入广大受众并支持大规模农业转型，仍有进步潜力，例如在营养教育等主题上，以及在推广良好农业做法方面。然而，根据职工的描述，全组织对数字工具开发和社交媒体的支持，往往更多以控制为导向，不以服务为本。



## 4. 联合国粮农组织的比较优势

### 4.1. 结构和产品

**结果 26:** 联合国粮农组织复杂的治理结构包括部门性委员会、区域会议和各类专题委员会，在某种程度上反映了组织结构。利在成员能够密切参与本组织活动，弊在加深了上版《战略框架》设法打破或弥合的人尽皆知的“各自为政”，导致了可持续发展目标 2 相关领域的部门性知识产品和举措层出不穷。

**结果 27:** 现有并不完全属于某个部门范畴的综合产品（例如食物链危机通报、《权属负责任治理自愿准则》和负责任农业投资准则），被发现不利于在联合国粮农组织部门结构中找到稳定的归口单位。

**结果 28:** 在此背景下，各区域办事处和各区域计划在推行综合解决方案和举措方面发挥了重要作用，至少在各自区域内是如此。似乎区域间交流有限。

103. 联合国粮农组织围绕部门结构建立。总部和区域办事处技术人员划归专门的农业、渔业、林业和社会经济技术部门，每个部门均向成员的一个部门性委员会报告（各向农委、渔委、林委和粮安委报告）。2009 年改革以来，粮安委的发展已跨越最初的部门性范畴，现已吸收其他联合国机构以及纳入民间社会和私营部门的机制，但其他委员会仍完全属于部门性范畴。这种治理结构也包括各区域会议以及各类专门处理小范围关注主题的委员会，例如商品问题委员会、粮食和农业遗传资源委员会以及沙漠蝗防治委员会（细分为三个区域委员会）。这种治理结构在某种程度上反映了组织结构。利在成员能够密切参与本组织活动，弊在加深了上版《战略框架》设法打破或弥合的人尽皆知的“各自为政”。正如第一阶段所判断，还导致了部门性产品层出不穷，例如各种“世界状况”系列报告，或导致了就具体主题制定各种“自愿准则”。
104. 现有并不完全属于某个部门范畴的综合产品（例如食物链危机通报、《权属负责任治理自愿准则》和负责任农业投资准则），被发现不利于在联合国粮农组织总部部门结构中找到稳定的归口单位。
105. 如上所述，发展需要时间、谨慎、持续和逐渐摸索试错。因此，长远来看，联合国粮农组织的产品和服务应由具有一定稳定性和机构记忆并始终能够积累经验和知识的团队管理。
106. 在此背景下，各区域办事处和各区域计划在推行综合解决方案和举措方面发挥了重要作用，至少在各自区域内是如此。似乎区域间交流有限。显然仍有机会适应区域和国家情况，但应采取连贯一致的举措。然而，实例

表明，不同区域采取的举措大不相同，甚至是在防治蝗虫这种显然具共通性的问题上。最近对联合国粮农组织各项战略目标的评价还发现，本组织不同区域在以不同方式实施同一个《战略框架》。

107. 南南合作及三方合作已被用于帮助在区域间推广举措，例如联合国粮农组织与巴西的伙伴关系。语言被发现是阻碍一些南南合作及三方合作项目的问題，除非是在特定语言区开展工作，例如在葡萄牙语国家共同体成员国，巴西就开展了大量合作。作为促进知识交流的机制，南南合作及三方合作的推广也受到了其他因素的制约，例如在联合国粮农组织内部知名度不高、协调不够、资源不足。

## 4.2. 能力

**结果 29：**联合国粮农组织的核心优势在于涉及各类可持续发展目标 2 相关主题的技术能力。尽管如此，由于可持续发展目标 2 下很多领域预算削减，联合国粮农组织的技术能力遭到削弱。

**结果 30：**在同样事关可持续发展目标 2 的非技术领域，例如法律、政策、经济和社会（包括冲突敏感型规划）以及知识管理领域，报告称能力较弱。

**结果 31：**第二阶段开展的国家案例研究确认了第一阶段令人担忧的判断，即国家层面业务能力不足，而在国家层面，恰恰亟需这种能力。长远来看，这个问题抑制了对联合国粮农组织技术支持的需求，削弱了本机构在成员和捐助方眼中的相关性。

**结果 32：**当前的项目周期管理和控制造成了项目组合细碎脱节，存在交易成本高、战略监督不足、既有成果知名度低的问题。

**结果 33：**普遍认为，联合国粮农组织与政府关系密切，但往往只与农业部保持纯技术（和排他性）关系。较少报告与其他部委、地方政府和非国家行为主体的接触和协作。

108. 第一阶段关于联合国粮农组织能在多大程度上胜任支持实现可持续发展目标的结论，基本在第二阶段得到了确认。伙伴承认，联合国粮农组织的核心优势在于涉及各类可持续发展目标 2 相关主题的技术能力。
109. 在事关支持实现可持续发展目标尤其是“不让任何人掉队”的非技术领域，例如法律、政策、经济和社会（包括冲突敏感型规划）以及行动、知识管理、监测和沟通领域，报告称能力较弱。

110. 尽管如此，联合国粮农组织的技术能力遭到削弱。从 2012 年起，正常预算（来自分摊会费）名义上一直在低位徘徊，以致 2012 至 2015 年间裁撤了 235 个职位（联合国粮农组织，2015）。预算削减造成了可持续发展目标 2 下很多重点领域的内部专长减少，使业务、长期员额配置、国家代表处行政管理、后台支持职能和规范性工作承受巨大压力（多边组织业绩评估网，2018）。
111. 国家案例研究确认了第一阶段令人担忧的判断，即国家层面业务能力薄弱，而在国家层面，恰恰亟需这种能力。若要成功地大规模实施计划，就要修订联合国粮农组织的程序和集中化行政流程。
112. 大多数案例研究都突显出采购和招聘缓慢、协定和伙伴关系签署拖沓、行政过度集中化以及官僚主义，认为严重阻碍了联合国粮农组织加强可持续发展目标 2 工作。行政程序拖沓不利于影响力、成本效益以及利益相关方和受益方关系，尤其是需求紧迫时。这抑制了对联合国粮农组织技术支持的需求，削弱了本机构在国家层面的相关性，并减少了捐助方的支持。甚至是显示大获成功的国家案例研究，也报告了行政问题。
113. 同样常被提及的是，零散的项目由于没有后续跟进而缺乏连贯性和可持续性，造成职工和顾问流动性大和声势丧失的问题。这与联合国粮农组织内部缺乏计划举措和工具给予支持（见第一阶段报告重点介绍）有关，还与资助小型临时试点项目的倾向（见下节说明）有关。
114. 项目周期管理和控制不力，有碍联合国粮农组织推进更连贯一致的计划举措。最近对项目周期的审计指出，联合国粮农组织在设计和汇报项目方面存在各种问题，包括小项目层见迭出，质量保证流程不力，利益相关方磋商不足，受益方不明确，以及项目“标记”欠佳，监测和评价体系低效，导致难以汇总各项目数据（联合国粮农组织，2019b）。<sup>41</sup>
115. 目前正在开发项目生命周期管理系统，用于取代实地计划管理信息系统，系统投用以后才能落实审计建议。
116. 召集力和中立性仍是全球和区域层面的强项，已在一些“标志性产品审查”中得到了突出体现，例如跨境植物有害生物和生态农业方面。在国家层面，这种召集力并不均衡。

---

<sup>41</sup> 适当征求国内利益相关方意见以后，只编制了 39% 的项目文件。不到 50% 详尽说明了拟议实施安排并恰当设计了预算和工作计划，只有 48% 的样本项目文件明确界定了目标受益方。

117. 大多数案例研究报告认为，联合国粮农组织与政府尤其是农业部关系密切。较少案例发现与其他政府和非国家行为主体联系紧密。国内伙伴关系的深度和广度似乎是计划组合质量的良好预测指标。广泛的伙伴关系意味着在国内留下一定程度的计划足迹，并关注环境、社会和经济因素，不再与农业部保持纯技术、排他性关系。

### 4.3. 知识

**结果 34：**协作快速横向分享信息和共同创造知识，逐渐成为知识管理的主导范式，逐步取代自上而下地传授集中掌握的知识。

**结果 35：**第一阶段报告强调，联合国粮农组织缺乏知识管理工具。由于缺乏正式工具，涉及可持续发展目标 2 相关做法的知识，只能通过同事和伙伴网络“有机”分享，这些网络很容易形成各自为政。

**结果 36：**本组织历来倾向于以集中化、自上而下的方式管理技术援助，这不利于知识的横向传授，往往无法记录并借鉴实践经验。

**结果 37：**本评价尤其发现，可能由于语言和其他文化差异，难以在“文化范畴”间转化知识。

118. 向可持续发展过渡是知识密集型过渡。“后真相文化”大行其道，似乎削弱了科学和专长的传统价值，此刻能否召集这种集体智慧？

119. 为解决这个问题，需要改变创造和分享知识的方式：采用更具参与性的模式，摒弃集中化模式，即由无所不知的专家与基本一窍不通的学生分享自己渊博的学识。COVID-19 疫情表明，智识领导和专长依然重要，今后可以甚至必须实行大刀阔斧的变革。<sup>42</sup>疫情还呈现出了另一种趋势：协作快速横向分享信息和共同创造知识，已取代依职权传授集中掌握的知识，成为知识管理的主导范式。

120. 共同创造知识正是 1990 年代以来农民田间学校倡导的方法。在很大程度上，这也是联合国粮农组织这类组织支持实施国家计划背后依据的原则。重点是要一同就当地攸关的主题边做边学。相反，以试点项目展示一些以联合国粮农组织为核心的方法，就好比在示范田教农民如何自上而下地种地。这种旧范式往往无法令农民信服，同样，联合国粮农组织的很多试点项目也无法令政府信服。平心而论，一些试点项目有时可以凑效，然后逐渐发展为较大计划，但在这个过程中，始终需要在某个阶段转而采取协作方法。

---

<sup>42</sup> 例如，考虑经济以外的社会因素，并提倡缩短价值链，减少依赖国际贸易。本评价即范例：在地方层面开展评价，然后在全球层面汇总结果，未进行任何国际旅行。

121. 本评价第一阶段坚持认为，联合国粮农组织缺乏知识管理工具。这一判断在第二阶段国家案例研究中得到了确认。总体而言，在知识管理方面，本组织依然细碎脱节。15 项国家案例研究中有 3 项，同时有很多答复为本评价开展的调查的职工指出，主要制约因素是缺乏全球统一的体系，难以收集监测数据，并促进交流知识、进行必要调整。<sup>43</sup>
122. 由于缺乏正式工具，只能通过同事和伙伴网络“有机”分享知识，这些网络很容易形成各自为政乃至“流派”。联合国粮农组织是多语言组织，但职工间和成员间的知识传授仍受阻碍，主要原因则是语言差异。知识通过语言传播。讲英语的职工倾向于在英语国家工作，讲法语的职工则倾向于在法语国家工作，诸如此类。在某种程度上，这可以解释为何联合国粮农组织难以在“文化范畴”间转化知识，例如从拉丁美洲到欧洲及中亚，或从非洲到近东。
123. 此外，本组织历来倾向于以集中化、自上而下的方式管理知识和技术援助，这不利于知识的横向传授。时至今日，总部一些司（例如投资中心、贸易及市场司等）与国家代表处的交流依然有限。更普遍的是，联合国粮农组织总部专家并不总能意识到在其主题领域开展的实地计划，因此不太能够作出贡献。全球性计划和规范与地方性实际情况之间的某些矛盾自然不可避免，但必须保持理论与实践的对话。
124. 大众教育和社交媒体创造了新的知识生态系统。在这种生态系统中，必须善用而不是忽视人的知识。这不仅需要专家放低姿态，而且还需要掌握方法技能，整合农民、渔民和其他粮食生产者的知识，形成一套科学的共同实验观（普遍以非科学形式表现传统和土著知识）。第一阶段报告呼吁更积极地宣传传统农作方式和知识。第二阶段很少记录到设法记录传统知识的实例。<sup>44</sup>
125. 政策制定者、研究人员和推广人员往往青睐源于“绿色革命”的生产型和集约化方法（机械化、良种、引进动物种畜、进口饲料、肥料等），这些方法闪耀着现代性的光辉形象，但往往以牺牲传统知识为代价，斥之为返祖。
126. 实践中农民田间学校应用的学习类型与共同创造知识的理论之间的出入（见第 2.1 节）表明陈规难破，新的知识范式执行起来难于旧的知识范式。

---

<sup>43</sup> 调查共收到 548 份答复。6 份答复内容不全，不予分析，因此重点分析 542 份答复。

<sup>44</sup> 一个实例发生在安哥拉，一个联合国粮农组织项目以当地和科学语言列出了动物疾病及其传统疗法。

127. 尽管如此，农民田间学校仍朝着正确的方向推进。第二次“绿色革命”提倡自上而下地创造一套简单的“现代”知识，这并不是实现可持续发展目标的诉求。尽管第一次“绿色革命”得以为日益增长的世界人口生产多得多的粮食，但众所周知，是以污染、侵占自然生境、丧失生物多样性等为代价。可持续发展目标要求我们解决这些问题，而不是加剧问题。
128. 经过多年停滞不前，官方发展援助对农业的扶助再次出现增长。世界不堪重复过去的错误。1990 和 2000 年代经历的农业投资不足，是前几十年大肆实施所谓“综合发展计划”的后果。这类计划往往是过分简单化的标准化投资，忽略了当地行为主体及其知识，采用的进口现代技术并不总是易于当地执行和维护，往往无法形成可持续影响。
129. “绿色革命”也不适用于旱地生态系统。尽管各项政策和计划旨在实现畜牧业现代化并使牧民安居乐业，但大规模畜牧仍是最具韧性和生产性的旱地自然资源管理形式。非洲人约有 43%（2.7 亿人）是牧民。流动性在众多可持续种养结合道路中发挥了关键作用（联合国粮农组织和农发基金，2016）。非洲之角“抗旱能力和可持续性倡议”计划的文件适当强调了大力支持这些体系的经济层面依据，并建议保障牧民流动条件（例如土地权属、牧场保护区、走廊、跨境流动等），不采取与畜牧生产竞争的干预措施。<sup>45</sup>
130. 这并不意味着开倒车，或是捡回过时的生产和生计体系，因为这类生产体系依然具有活力，并在不断适应。小农渴望学习、希望投资，以便获得更多收入，适应气候变化、城市化和其他趋势，并推动农作方法转型，提升可持续性。小农理应得到帮助和建议，小农的技能和知识也值得一些尊重。

#### 4.4. 财政及其他资源

**结果 38:** 近几年来，自愿捐款有所增加，反映出发展伙伴对联合国粮农组织的重视。通过南南合作及三方合作，也动员筹集了越来越多的伙伴关系和资源。尽管如此，传统的资源筹集工作和南南合作及三方合作仍然依赖基数相对较小的资源伙伴。

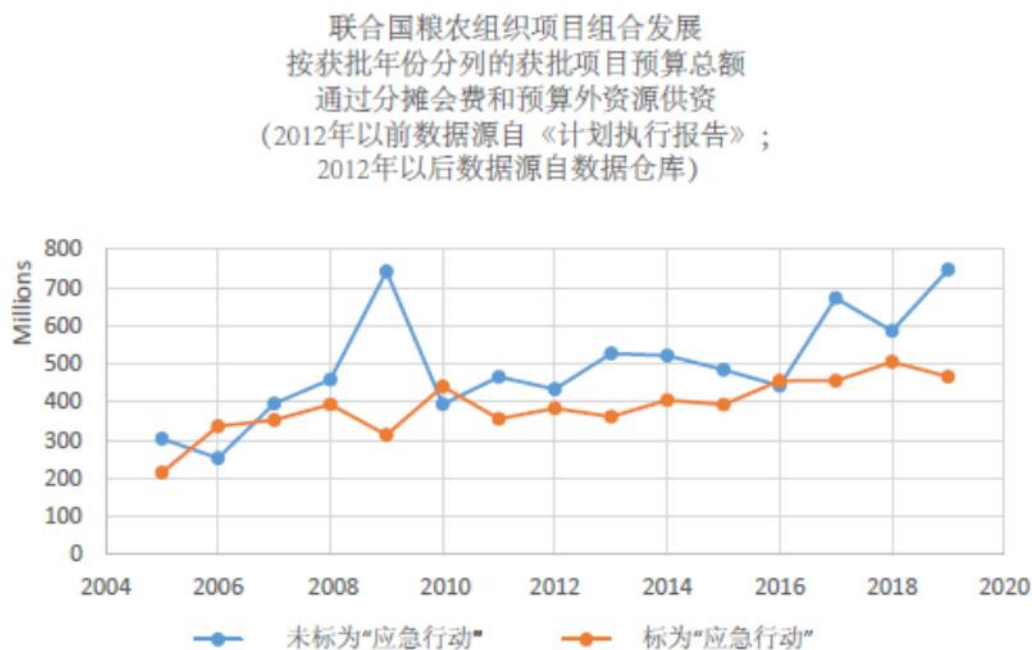
**结果 39:** 气候抵御能力是一个进步的方面，例如过去几年签署了全环基金提案和一些大型绿色气候基金提案。联合国粮农组织具备得天独厚的优势，能够设计这些资金的用途，众所周知，这个过程极具挑战性，需要考虑数据需求以及方方面面的社会和生态问题。

---

<sup>45</sup> 在世界银行和非洲开发银行的资助下，依托这一全新畜牧理念，在非洲之角设计了一些大型投资项目。

131. 第一阶段指出，近几年来，联合国粮农组织自愿捐款有所增加，反映出发展伙伴对本组织的重视。发展活动<sup>46</sup>的供资水平增长速度快于应急行动组合，2019年攀至2008年粮价危机以来新高（图3）。然而，联合国粮农组织仍然依赖基数相对较小的主要资源伙伴，半数以上自愿捐款仅来自五个捐助方。只有一项国家案例研究自发报告称，捐助方高度信任联合国粮农组织在该国开展的工作，认为这是一个契机。<sup>47</sup>

图3：2004至2020年间自愿捐款



资料来源：实地计划管理信息系统

132. 气候融资和抵御能力是一个进步的方面。联合国粮农组织成功争取到了绿色气候基金的一些大型提案，具备得天独厚的优势，能够设计这些资金的用途，众所周知，这个过程极具挑战性，需要各种技术知识库；合理的科学、分析和数据组件；全面的社会包容和环境考量；经验证并被认可的衡量验证方法。
133. 虽然更多依赖其他动员伙伴和筹集资源（财政和实物资源）的机制，例如南南合作及三方合作，但依赖性的增加趋缓。在评价期内，严峻的挑战妨碍了南南合作及三方合作作用作联合国粮农组织通过动员伙伴关系和筹集资源促进发展的战略机制，包括高级管理层关注不够，与联合国粮农组织其他部门和办公室协作不足，领导层和工作方向频繁变动。

<sup>46</sup> 以实地计划管理信息系统未标记“应急行动”为指标。

<sup>47</sup> 这未必表示在其他国家缺少捐助方支持，只意味着其他国家案例研究报告未将该问题作为要点提出来。

134. 近几年来，越来越多的伙伴为该机制贡献财政和实物援助。联合国粮农组织成功动员了长期的伙伴关系和信托基金，目前包括土耳其（2006 年以来共捐 3 000 万美元）、巴西（2012 年以来共捐 6 000 多万美元）、摩洛哥（2014 年以来共捐 100 万美元）和墨西哥（2015 年以来共捐 1 500 万美元），还包括中国（2009 至 2019 年间共捐逾 1.3 亿美元）。联合国粮农组织在吸引所谓的三方伙伴方面不甚成功<sup>48</sup>。虽与德国、日本、荷兰、韩国和西班牙建立了一些积极合作，但并未广泛宣传为“三方合作”。农发基金和粮食署报告了类似的困难。

#### 4.5. 联合国改革和驻罗马粮农机构合作

**结果 40：**联合国改革和驻罗马粮农机构加强合作被认为是加强联合国粮农组织地位和扩大联合国粮农组织在国家层面（目前正启动改革）举措的机会。

**结果 41：**改革的预期结果是，联合国将进一步以需求为导向，在国家层面提供更统一的服务。这就要求向联合国粮农组织驻国家代表处进一步下放决策权和财政自主权。

**结果 42：**目前，驻罗马粮农机构的合作成效被竞争和高交易成本所抵消。虽然三个驻罗马粮农机构的议程相同，但它们各自肩负的职责并不相同，这也是当初将它们设立为独立实体的主要原因。如何跨越它们性质上的差异，克服对捐助方资金的竞争，仍然是重要的挑战。

135. 联合国粮农组织对“联合国改革”（正式名称为“重新定位联合国发展系统，以实现《2030 年议程》”）持非常积极的态度，并积极参与改革设计进程的所有环节。联合国粮农组织在纽约的联络处是驻罗马粮农机构处理改革相关问题的中心。本组织还致力于开展财政改革，并将费用分摊新安排下的捐款增加了一倍（2019 年支付 470 万美元），以支持革新后的驻地协调员制度。本组织积极参与联合国内部审查小组的工作，以制定关于联合国区域架构的最终建议。在区域层面，改革似乎更加复杂，因为联合国各机构在区域层面的架构非常不同。现在评估国家层面的改革成效还为时尚早，因为改革工作才刚刚开始。

136. 第二阶段没有收集可对第一阶段的结论进行重大修改的实证。实地改革仍处于早期阶段。

---

<sup>48</sup> “三方合作”的概念定义不清。在实践中，联合国粮农组织往往以是否有北部伙伴参与项目为界定标准。



137. 关于驻罗马粮农机构与联合国的合作，第二阶段审查了与联合国粮农组织、农发基金、粮食署和联合国妇女署共同设计和实施的“增强农村妇女经济权能联合计划”。审查发现，联合计划展示出机构间合作的益处，如果计划得当，可以发挥作用。联合计划引起了大量关注，并有可能在其他地点和其他国家推广。目前正在对其进行评价，评价结果将为下一阶段的规划提供参考。审查还注意到，由于与联合国粮农组织的合作，妇女署等一些联合国伙伴正在一些国家采用 DIMITRA 俱乐部的方法。这表明，联合国在联合项目上的合作有可能成为推广联合国粮农组织有用方法的渠道。
138. 在联合国改革的大背景下，各驻罗马粮农机构响应秘书长的号召，于 2018 年签署了一份雄心勃勃的五年期谅解备忘录。在分析方面，本组织与其他驻罗马粮农机构、儿基会和世卫组织联合编制了《世界粮食安全和营养状况》。联合编制可提高这份出版物的知名度和采纳率，提高粮食和营养安全平台数据的一致性和可信度。然而，粮食署在许多发展中国家推出的“零饥饿战略审查”错失了合作机会。这些“可持续发展目标 2 审查”很少邀请其他驻罗马粮农机构参与，唯一目的是使粮食署向可持续发展目标 2 看齐，作出自身的贡献，这与可持续发展目标的原则相悖。
139. 2019 年 8 月多边组织绩效评估网络审查对 4 个国家的驻罗马粮农机构国别合作进行了案例研究，并得出了结论：到目前为止，驻罗马粮农机构合作通常停留在项目层面，并且在某种程度上是业务性的，而不是战略性的，“驻罗马粮农机构合作受到业务流程参差不齐、资金流分散零碎，以及捐助方与各个机构的合作方式不合理的阻碍。[……]到目前为止，国家一级的职工都是在项目层面以相对非正式的方式开展工作。当规划周期、供资环境和实地能力的差异对联合工作造成障碍时，他们就寻找变通办法”（多边组织绩效评估网络审查，2019）。多边组织绩效评估网络审查的案例研究还强调，“我们不应该不加批判地认为合作越多越有利：开展伙伴关系需要有一个目的”。
140. 应基于每个机构的比较优势，确定该采取什么手段来实现规模和影响。虽然三个驻罗马粮农机构的议程相同，但它们各自肩负的职责并不相同，这也是当初将它们设为独立实体的主要原因。除了分享信息、适时促进彼此的工作，并在项目层面开展工作等容易实现的成果外，如何跨越它们本身性质的差异，克服对捐助方资金的竞争，仍然是重要的挑战。

## 5. 结论及建议

141. 可持续发展目标 2 旨在消除饥饿和营养不良，并促进粮食体系转型，以提高可持续性。这是联合国粮农组织的核心职责和业务，本组织责无旁贷。目前距离 2030 年只剩下 10 年时间，如果说这次评价有什么益处，那就是凸显了变革的紧迫性。明年的粮食体系首脑会议预计将强调快速转型的必要性。本报告认为，本组织如果不首先进行自身转型，就无法帮助农业和粮食体系实现转型。
142. 第一阶段的评价提供了一套初步结论和建议。在第二阶段，对照一系列国家层面的做法以及全球和区域产品，对这些结论和建议进行了检验。第二阶段并未否定第一阶段得出的任何结论和建议。相反，还确认了一些结论和建议，并对其他结论和建议进行了微调。还帮助确定了国家层面的制约因素和机会，以及通过推广和学习已确定的良好做法可以取得快速进展的领域。因此，下文大体上沿用了第一阶段得出的结论和建议的结构。
143. 另一项评价将评估联合国粮农组织对关于气候行动的可持续发展目标 13 的贡献。因此，对此问题及其与可持续发展目标 2 的关系，本报告不作赘述。然而，气候变化问题日益紧迫，表明有必要将其更多地纳入可持续发展目标 2 的规划和落实中，这一点将由可持续发展目标 13 的评价予以确认。

**结论 1：在定位联合国粮农组织对可持续发展目标贡献方面取得了很大进展，特别是在全球层面。**

本组织致力于支持落实自身参与设计的全球可持续发展框架，该框架为本组织发挥能力、宣传自身职责提供了充分的空间。在对内和对外宣传本组织在支持可持续发展目标方面的作用，以及在培养职工的相关能力方面，已经取得了重大进展。本组织在全球层面以积极合作的态度参与了当前与可持续发展目标密切相关的联合国改革。

144. 联合国粮农组织帮助制定了各项可持续发展目标，特别是可持续发展目标 2 的战略。本组织积极主动地落实《2030 年议程》的整体目标，特别是重视各部门之间的协同效应和权衡取舍。本组织致力于支持落实自身参与设计的全球可持续发展框架，该框架为本组织发挥能力、宣传自身职责提供了充分的空间。本组织上下对可持续发展目标框架有着广泛的认识，并在与许多第三方的对话和合作中使用该框架。事实证明，在这方面，可持续发展框架是一项有用的工具，可形成同一个声音，为共同甚至是共享的目标而努力。

145. 虽然本评价没有评价联合国粮农组织对其他可持续发展目标的支持，但确实证明了可持续发展目标 2 对联合国粮农组织的重要性，包括在财政方面。受名称所喻、职责所托，本组织为落实可持续发展目标 2 开展了大量工作，远远超过对任何其他可持续发展目标的投入，这是不言而喻的。
146. 本组织在全球层面拥有巨大优势，富有成效地参与了秘书长的联合国改革。这次改革旨在加强联合国发展机构与可持续发展目标的契合程度，而本组织的参与为讨论带来了主动合作的态度、脚踏实地的意识，甚至在某些方面还带来了一些创造性。然而，改革尚未在许多国家实施，目前还不清楚改革会如何影响本组织在国家层面的业务和定位。
147. 可持续发展目标 2 评价没有审查本组织支持可持续发展目标指标衡量的工作，因为这是本组织支持国家统计的平行评价的主题。然而，值得一提的是，本组织已经推出了系统的能力发展计划，以帮助各国衡量可持续发展目标指标，其中包括区域培训研讨会、技术援助特派团和电子学习课程。这项活动为本组织在全球和国家层面落实可持续发展目标作出了积极贡献。

**结论 2：由于计划覆盖范围有限，联合国粮农组织在国家层面的影响较弱。**

在国家层面，联合国粮农组织被公认为值得信赖的技术援助机构，充分展现了技术优势。同时，本组织也被视为捐助机构或实地计划落实机构，然而，由于业务存在弱点，加上过度依赖小型试点项目，未能充分发挥影响。行政上的拖延不利于发挥积极影响、成本效益，也不利于与国家利益相关方、受益者和资源伙伴建立关系。因此，削弱了本组织的声誉、用户对本组织技术支持的需求，以及本组织在国家层面的相关性。

148. 第一阶段的结论是，联合国粮农组织尚未完成结构、执行机制和计划转型，以更好地支持各国实现可持续发展目标 2。这一结论得到第二阶段的确认。本组织在国家层面的影响比在全球层面弱得多。这是由多重因素造成的，包括计划覆盖范围有限、许多驻国家代表处的业务能力薄弱，以及项目组合和项目周期管理工具过度分散。
149. 经常被提到的因素还有其计划缺乏知名度，以及无后续行动的独立项目可持续性有限。联合国粮农组织被公认为值得信赖的技术援助机构，充分展现了技术优势。同时，本组织也被视为捐助机构或实地计划落实机构，然而，由于业务文化薄弱，加上过度依赖小型试点项目，未能充分发挥影响。

150. 行政程序的拖延不利于发挥积极影响和成本效益，也不利于与国家利益相关方和受益者建立关系。因此，削弱了用户对本组织技术支持的需求、本组织在国家层面的相关性，以及捐助方的支持。话虽如此，受托义务带来了一定的限制，显然有理由进行一定程度的行政控制。
151. 此外，正在进行的联合国改革（尚待在许多国家实施）旨在使联合国在各国提供的服务更统一、更以满足需求为出发点。这要求向联合国粮农组织驻国家代表处下放更大的决策权和财务自主权。整个联合国系统必须团结起来，为落实所有可持续发展目标开展无缝合作。除了需要驻罗马粮农机构发挥作用，联合国开发计划署（开发署）在治理方面、世卫组织在人类健康方面、儿童基金会在营养方面，和联合国人居署在城乡联系方面都必须贡献力量。从冲突到蝗灾，再到当前的疫情，世界面临越来越多的变数和风险。联合国系统必须敏捷响应，快速行动。

➤ **建议 1:** 联合国粮农组织驻国家代表处的业务能力薄弱构成了战略负累，需要系统地重视并长期予以加强。联合国改革要求粮农组织驻国家代表处拥有更大的决策权和财务自主权，并为其在国家一级平等分析的基础上与其他联合国机构合作的能力提供重要的分析支持。联合国粮农组织应以联合国改革和项目生命周期管理系统（PROMYS）行动计划为契机，精简项目周期管理和控制，减轻行政负担，减少项目组合的分散性，确保在新的国别计划框架内采取更有计划性的项目组合管理方法，并与《战略框架》挂钩。

**结论 3:** 联合国粮农组织在与其他各方合作支持地方举措、计划和政策时，正采取大规模行动。

由于联合国粮农组织缺乏计划方法，加上倾向于资助小型、独立的试点项目，因此审查发现，本组织的许多国家项目规模较小。支持国家举措和计划可能会产生更大的影响。本组织目前开展大规模行动的其他切入点包括提供法律支持、开展区域计划和政策进程、支持贸易和投资、开展气候融资、联合国协作、南南合作和教育（正规和非正规）。在一些国家，国家层面伙伴关系的合作深度和广度似乎在逐步增加，但在与私营部门建立伙伴关系以及进一步筹措国内资源方面缺乏力度，仍然不足以对粮食体系产生影响。

152. 本评价有意在很多领域和国家寻找国家层面的良好做法，具体“收获”包括一些有趣的案例和大规模的实践，以及许多小规模项目，这些项目尚未发展成为良好实践，也未被其他国家测试和推广。这些项目的工作主要集中在生产方面，并没有超出农场大门的范围。

153. 原因包括本组织缺乏支持计划方法和工具（第一阶段报告中也强调了这一点），以及本组织倾向于资助小型、短暂的试点项目。相比之下，本报告中确定的许多大规模实践做法要求联合国粮农组织支持国家利益相关方发起和管理的计划。相较于利用试点项目展示其他地方设想的创新，立足各国/州的实际情况和需求，支持当地的举措和计划，在实际规模上可能发挥更大的影响，例子包括印度安得拉邦的“零预算自然农耕计划”，安哥拉将农民田间学校方法制度化作为农村推广方法，或摩洛哥扩大国家供水系统在农村地区覆盖面的做法。一项相关的工作方式是利用联合国在联合计划中的合作作为切入点，推广联合国粮农组织试点开展的有用方法。
154. 这样，联合国粮农组织就能够集中精力做最擅长的事情：即技术咨询、法律和政策支持、数据管理、参与性方法、协调/召集，而其他伙伴则负责履行更多的业务职责。这样，联合国粮农组织就能以与其他伙伴合作协调地为一个国家的发展做出有益的贡献。话虽如此，为了向正在进行的国别计划提供技术支持，仍然需要具备一些及时交付的能力。
155. 多年来，联合国粮农组织支持在全球范围内——在非洲、近东、西南亚、高加索和中亚、秘鲁、马达加斯加和其他地区防控蝗灾，并支持建立了一个区域委员会系统，以促进区域协调和团结。本组织目前对东非和也门沙漠蝗灾的应对措施表明，本组织有能力大规模地帮助其成员国管理跨境植物有害生物。
156. 就扩大规模而言，本评价审查发现，本组织在政策咨询干预措施中提供的法律支持成效显著，成为最富有成果和最有效的领域之一，值得大力推广。评价发现，法律比政策更具可持续性，而且比政策声明更有机会得到采用。显然，这两者并不相互排斥，各国可能会发现，合适的做法是首先起草政策，然后再转化为法律。
157. 监测大宗商品市场的工作本质上是全球性工作。2020年，监测工作支持了本组织分析新冠疫情危机对粮食安全和价值链的影响，表明可以在广泛范围内发挥效用。
158. 投资显然是实现可持续发展目标2的关键，但目前的投资规模与实现该目标所需的投资之间存在着巨大的缺口（世界银行估计为每年800亿美元）。投资中心通过国际金融机构为农业投资提供了强有力的支持。过去几年，世界银行和其他机构投资者相对忽视了农业和粮食生产，如今正在重新加以重视，尽管投资额还没有“从数十亿跃升到数万亿”。<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> 这里指的是，可持续发展目标雄心勃勃，要求在利用官方发展援助中的“数十亿”和现有的发展资源吸引、推动和调动“数万亿”的各种投资：公共和私人、国家和全球、资本和能力。

159. 加强筹措国内资源并进行有效利用也是《亚的斯亚贝巴发展筹资行动议程》的核心。联合国粮农组织在这方面的作用包括：支持设计和落实具体的投资计划（如《非洲农业发展综合计划》的国家农业投资计划）；更广泛地帮助加强政策和法律环境；支持发展正规教育体系和推广服务；促进与生产者和消费者组织、私营部门和其他发展行为体的伙伴关系；以及促进南南合作和三角合作。
160. 可持续发展目标 2 是一项全面的目标，坚持对粮食和营养安全采取广泛的系统性观点，因此要求粮食和营养政策、农业发展政策和贸易政策之间保持一致。但实践中很少如此。例如，一些国家的案例研究发现，农业政策往往倾向于发展几种主食作物，而营养政策则要求农业多样化。
161. 联合国粮农组织的另一项重要职责，是帮助加强各国主管部委（如农业部）的机构绩效，因为绩效不足有时会影响这些部委从国家预算和发展伙伴那里筹集资源的能力。
162. 气候融资是联合国粮农组织计划的一个增长领域。本组织成功地敲定了几项大型全球气候基金的供资建议书。此类基金的应用过程充满挑战，需要具备多种技术知识基础；健全的科学、分析和基于数据的章节内容；全面的社会包容和环境层面；以及经实践证明和公认的衡量核实方法。本组织在设计此类基金申请方面具有独特的优势。
163. 对南南合作和三方合作的利用进展缓慢。在评价期内，若干重大挑战妨碍了联合国粮农组织利用南南合作和三方合作，作为调动伙伴关系和资源促进发展的战略机制，包括知名度不足、领导层更替率高，以及与本组织其他部门和办事处的合作不足。
164. “扩大规模”的另一种方式是通过消费者施压，倒逼市场力量促进向更可持续的粮食体系转型，典型例子包括众所周知的智利《食品标签法》和摩洛哥的“促进地中海水产养殖信息系统”（SIPAM）项目。该项目通过可持续的综合景观方法，包括通过有机农产品促进生物多样性以增加收入，振兴了奥斯的农业生态系统。然而，本组织在增强消费者权能方面进展不足，对这一领域的了解也很少。
165. 开展粮食生产者、贸易商和消费者教育，是向更可持续的粮食体系转型的核心。转型是知识密集型的，为此，支持国家教育机构，包括职业学校，可能是一个极为有用的切入点。例如，“教育促进有效营养行动”（ENACT）营养课程就很好地利用了这一支持，在布基纳法索也是如此。

166. 为了采取大规模行动，需要具备能力与包括私营部门在内的广泛伙伴合作。可持续发展目标是整体性的，要求关注广泛的环境、社会和经济因素。因此，与农业部的关系既不能停留在纯技术层面，也不能是排他性的。
167. 然而，从历史上看，联合国粮农组织与私营实体和非国家主体的联系有限。在最近的联合国粮农组织与私营部门伙伴关系战略评价中，受访者表示，审查与私营实体伙伴关系的尽职调查程序繁琐冗长，限制了这类伙伴关系的数量。必须强调的是，私营部门有时确实是造成这一问题原因，但同时也是解决办法。
168. 国家层面伙伴关系的合作深度和广度似乎是预测计划组合质量的有益指标。大多数案例研究报告指出，联合国粮农组织与政府关系密切，特别是与农业部关系密切。然而，指出与其他部委、地方政府和非国家主体关系密切的案例较少。这些案例一般会被纳入最佳案例研究中，因为如果在国家层面建立了广泛的伙伴关系，就意味着在该国确立了一定程度的计划足迹，并且关注环境、社会和经济方面的因素，与农业部的关系并非停留在纯技术层面，也不是排他性的。
169. 由于本组织的财政状况紧张，全球、区域和国家各级最具创造性和创新性的工作往往由预算外资源供资，因此在机构层面往往缺乏稳定的保障。然而，通过发展信托基金和其他形式的灵活计划安排，加强了供资的连续性。这一趋势应继续下去，并应更积极地采用计划办法，即在全组织财务和报告系统中把不同项目重新化零为整，以减少交易成本，提高供资的一致性和连续性。大多数联合国机构早在几十年前就采用了计划方法，但联合国粮农组织仍将其项目作为相互独立的实体进行管理。
- **建议 2：**如果联合国粮农组织要以具有成本效益的方式成功地实施计划甚至支持大规模的发展计划，就需要修订本组织的工作程序和集中化行政管理进程。联合国粮农组织必须加强其业务技能、计划工具和实施方式，筹集更多战略性和计划性自愿捐款，用以支持可持续发展目标 2，以及给予成果一定的可见度。其中需要包括引入计划方法（即在全组织财务和报告系统中将不同项目重组为一个统一计划的能力），以降低交易成本，提高工作的连续性。
  - **建议 3：**需要与私营部门、生产者和消费者组织、教育和研究机构以及慈善组织建立更紧密的联系，以采取大规模行动。与私营部门的具体战略可能需要将高级别全组织外交和通过多利益相关方平台公平参与结合起来。尽职调查过程可以根据风险水平调整，从而适应所涉私营实体的

规模，即与小规模私营部门实体伙伴关系采用比与跨国公司伙伴关系更简单的流程。

- 建议 4：除了提倡向农业和粮食及营养体系分配更多资源外，还需要更好地利用联合国粮农组织的能力，改善政策、法律和教育环境，使其更加协调一致，更有利于农业领域私营部门投资，并系统地提升相关主管部委的机构能力和资源效率，以便使之更加有效地利用其现有资源，并筹集新的资源。

结论 4：坚持“不让任何人掉队”的原则是联合国粮农组织创造附加值的根本。

“不让任何人掉队”的可持续发展目标原则普遍适用各项工作，甚至是在促进穷国和富国之间必要团结过程中，先验性不具备社会包容性的工作类型，如蝗灾防治。联合国粮农组织已在一定程度上将性别平等问题纳入各项计划和知识产品的主流并加以重视，这表明通过全面的努力，可以取得重大进展。在其他群体方面，如青年、贫困和赤贫人群或土著人民，特别是在关于生产率和自然资源的 2.3 和 2.4 项下的工作中，进展甚微，而这两项工作占联合国粮农组织在可持续发展目标 2 下工作的三分之二。本组织尚未在内部界定或宣传“不让任何人掉队”的原则，也没有系统地将其纳入计划和项目的主流。这令人遗憾，因为社会包容、有保障的权属，以及富国与穷国之间的团结是可持续发展的必要组成部分。社会包容进程为联合国粮农组织提供了战略切入点，便于在政策、权利、粮食安全和营养、粮食体系和环境之间的联结点上促进公平和可持续的投资。在这方面，本组织宣传“不让任何人掉队”原则的能力是其优势所在，也是为成员国创造附加值的一个组成部分。

170. 虽然本组织尚未将性别平等问题尚未系统地纳入各项计划和项目的主流，但多年来，针对妇女作为生产者 and 企业家出台的干预措施不断增多。制定并实施了诸如 DIMITRA 俱乐部，或价值链工作和农村妇女经济赋权项目等方法。本组织在性别平等问题上的经验表明，通过实施全面改革，有可能在相对较短的时间内取得重大进展，确保不让任何人掉队，如《联合国粮农组织性别平等政策》推动的改革，以及将性别问题作为一个跨领域问题纳入联合国粮农组织的战略框架。
171. 其他群体似乎不断掉队，渐行渐远。对青年而言，今后的挑战之一是确定如何吸引这一特殊群体参与农业相关活动。话虽如此，农业人口外出打工可以向农村汇回收入，并建立城乡联系，是许多农村赖以维系的生命线，也是许多青年的希望。另一种方法是利用青年对环境可持续性、对更公平的市场和贸易、对现代化和彻底变革的渴望。毕竟可持续发展目标关系到他们的未来，能激发有益的动力和热情，以及对变革的强烈紧迫感。联合国粮农组织最近成立的青年委员会也是基于同样的理念。



172. 一些类型的工作不太直接适合促进社会包容性。例如，蝗灾的影响似乎几乎是普遍的。对大宗商品市场和国际贸易的支持在一定程度上也是如此。在这些情况下，“不让任何人掉队”的原则在另一个层面再次适用：在穷国和富国之间。例如，在防治跨境有害生物的过程中，绝不能让穷国掉队，因为那样的话，这些国家就会成为灾害蓄水池，让其他国家的努力付诸东流。有害生物和疫病提醒我们，我们共同生活在同一个地球上，必须超越国界进行合作，才能取得成功。
173. 在这方面，小岛屿国家、内陆国家和最不发达国家办公室的设立，加强了联合国粮农组织消除国家间不平等现象的承诺。
174. 议程内容保持前后一致，并促使不同主体求同存异，是可持续发展目标的重要资产，联合国粮农组织对此作出了巨大贡献。各国以及非政府组织、研究机构和许多其他发展主体一直在出台政策和计划，以落实可持续发展目标；甚至私营部门也在宣传可持续发展目标。在这种情况下，促进一些与可持续发展目标有关的原则，如“不让任何人掉队”和全面发展原则，是联合国粮农组织价值主张的核心。本评价中进行的案例研究证明了这一点。全球合作框架项目、“政府间发展管理局旱灾抵御能力与可持续性倡议”和许多其他项目的例子表明，对国家伙伴和资源伙伴来说，联合国粮农组织的关键附加值在于自身是中立机构，有能力在投资、政策、权利、粮食安全和营养、粮食体系和环境之间，通过创意、环保、社会包容性的解决方案，帮助在难以抉择的折衷因素之间作出公断。
175. 这为联合国粮农组织提供了一个切入点，以利用自身在负责任农业投资方面的能力和正统地位，促进公平可持续投资。若本组织在农牧民、渔民和土著社区的权属得不到保护的情况下，就将工作重点转向私营部门、公私伙伴关系和创新，就会对这些群体产生负面影响。诸如《负责任农业投资准则》、《小规模渔业准则》和《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》等文书可以帮助本组织处理任何发展所带来的困难但必要的权衡取舍，并促进当地利益相关方务实地解决这些问题，进而增强本组织的比较优势。
176. 归根结底，最重要的农业投资者是投资于自己农场的小农。通过《权属负责任治理自愿准则》或其他准则和方法保护他们的权属，似乎是持续对农业进行大规模私人投资的必要条件。

- 建议 5: 联合国粮农组织应再接再厉将“不让任何人掉队”的原则纳入各项计划、宣传和知识产品的主流, 并界定其作用, 即针对每个弱势群体所使用的切入点。特别是, 性别平等主流化应该由整个组织主导, 因此应该反映在战略框架和问责制度中。对解决性别问题有良好效果的工具, 如国家性别平等评估或项目文件中的性别标记, 可拓展到其他弱势群体。联合国粮农组织领导层必须支持这一原则, 领导其系统性整合, 并向成员国传达其价值。
- 建议 6: 联合国粮农组织应制定多样化战略, 以青年对环境可持续性、更公平的市场和贸易、现代化以及彻底变革的渴望为基础, 在粮食体系中为男女青年提供就业机会, 扩大对粮食生产者的支持(推广、投入品供应和机械化、兽医服务等)并改善粮食生产者的下游整合和贸易(农民组织、认证计划、转型、零售等)。
- 建议 7: 联合国粮农组织需要加强政策参与, 以应对可持续发展目标时代挑战, 尤其是应对经济增长、平等和环境可持续性之间的权衡取舍。联合国粮农组织应努力在更大程度上利用其社会平等和包容方面的现有工具和资产, 包括其领导机构提出的一整套自愿准则, 并在国家层面推广这些准则, 作为联合国粮农组织价值及增加值的组成部分。

结论 5: 为了将可持续发展目标 2 的丰富议程付诸实践, 需要找到明确的切入点。

可持续发展目标 2 要求从生产率至上的做法向包容可持续的粮食体系方法转型。尽管做出了一些努力, 但联合国粮农组织在转变思路方面进展缓慢。将可持续发展目标 2 的丰富议程付诸实践具有一定的难度, 因为实施流程可能过于复杂, “摊子”铺得过大, 导致能力和资金被稀释。采取区域性方法有助于解决可持续发展目标的“复杂性挑战”, 因为地方层面往往可以简化框架, 减少合作伙伴数量等。更普遍的做法是, 找到明确集中的切入点(如一个区域、或一项具体的法律、或特定的社会群体), 帮助利益相关方解决这个单一切入点在一些可持续发展目标或层面的复杂影响, 而不会陷入“分析瘫痪”。

177. 联合国粮农组织拥有庞大的整体方法库, 并在不断开发新方法。这是一大优势, 但本评价也特此提醒, 各项系统性方法(包括《2030 年议程》)都存在固有的复杂性, 将其转化为国家层面的实际行动可能有一定的困难。作为可持续发展目标 2 思想根基的粮食体系方法仍在不断发展之中。作为一套全面的指导思想, 总是无法避免复杂理论与具体实践之间的固有紧张关系; 这种关系总会因为需求的出现而变得简单。

178. 尽管如此，联合国粮农组织已经将复杂的指导思想“归纳”为简单可行的要求；至少在一些经审查的工作领域，如农业生态及十要素领域，这被认为是一项突破。万事开头难，在“十要素”指导下，正逐渐找到明确的切入点。
179. 更笼统地说，找到明确集中的切入点（如一个区域、或一项具体的法律、或特定的社会群体），有助于利益相关方根据自己的经验，探讨这一单一切入点对于一些可持续发展目标（或层面）的复杂影响，包括粮食安全和营养、经济发展、环境可持续性、社会包容等，而不会变得过于复杂和难以管理。
180. 联合国粮农组织必须变得更加务实，更好地简化往往较为复杂的全球方法，归纳为简单的语言，因地制宜地“定制”地方主体容易理解的方法，然后以自下而上的方式从经验中学习。本组织需要问的不是“如何在某某地方落实可持续发展目标 2？”，而是“可持续发展目标中哪些内容能引起当地利益相关方的共鸣，并能反映他们的具体关注点和辩论？”
181. 联合国粮农组织在国家层面的良好做法往往更侧重于提高产量和生产率（目标 2.3），远超过对可持续粮食生产（目标 2.4）的重视。虽然在全球层面，本组织已表示承诺采取更可持续的粮食体系方法，但将承诺转化为实地具体行动进展缓慢。总体而言，本组织对粮食体系的支持往往比较零散，只针对农产食品链上的具体业务。
- **建议 8：**联合国粮农组织应更好地根据当地情况调整其全球方法。为此，需要确定明确和有所侧重的切入点，最好是通过现有的国家和地方优先重点、政策和计划来切入。这包括侧重于特定地理区域的地域方法（如“生命景观”，全球重要农业文化遗产系统）。干预措施的最佳组合将取决于当地的情况和条件，这强调了充分了解当地情况的重要性，以便以最低的交易成本取得预期的成功结果。
  - **建议 9：**保护和保存生物多样性是防止可能影响粮食和营养安全的病原体传播的关键。联合国粮农组织应扩大在这一领域目前十分有限的工作。
  - **建议 10：**为加速向可持续粮食体系的转型，通过认证计划、社交媒体宣传、电视节目、厨师和美食协会等手段，可以开展更多工作，来帮助市场重视可持续农业做法和生物多样性。

**结论 6：联合国粮农组织的知识管理不支持参与性横向学习。**

向可持续发展的转型是知识密集型的，意味着知识生产和共享方式必须发生改变——从自上而下的模式转向更具参与性的方法。这就要求知识创造和交流模式重视地方主体的知识，包括小农本身的技术知识，并尊重和利用这些知识。虽然联合国粮农组织的一些产品（如农民田间学校）率先实现了这一转变，但在知识管理方面，本组织仍然比较分散。在缺乏正式工具的情况下，知识是通过同事和合作伙伴网络“有机”共享的，而这些网络很容易各自为政。因此，一定程度上难以从错误中学习，促进知识在“文化领域”之间的转化，并复制推广成功相关的举措。

182. 向可持续发展的转型是知识密集型的。随着教育和联通技术的进步，知识生产和分享方式正从自上而下的模式转向更具参与性的模式。例如，当前的疫情表明，知识领导力和专业知识依然重要；今后进行彻底的变革是可能的，甚至是必要的。但疫情也凸显了另一个趋势：快速横向的信息共享和合作创造知识，正在取代集中式知识体系的权威传播，成为知识管理的主导模式。
183. 联合国粮农组织贡献了一些参与性学习方法，如农民田间学校。近 30 年来，该方法一直由本组织一直牵头推广，目前已被纳入许多其他组织的计划。与“绿色革命”时期相比，为推动向参与性方法转变，必须更加重视传统做法和知识。然而，决策者、研究和推广机构往往倾向于采取生产率至上和集约化的方法（机械化、改良种子、引进牲畜繁殖种群、进口饲料、化肥等）。这些方法展现了现代科技的魅力，却往往以牺牲传统知识为代价，将传统知识的利用视为返祖行为。然而，大多数（即使不是所有）传统的农业体系实际上是合理的，几个世纪以来积累的宝贵实践知识奠定了坚固的根基，而且在不断更新。若无视这些知识，不顾当地的经济、农业生态和社会现实，强推资本密集型“现代”粮食生产技术，过去行不通，今后也行不通。
184. 为了共同创造知识，需要建立亲密无间的伙伴关系。因此，联合国粮农组织需要在国家层面发挥强有力的计划影响，以支持各国的优先重点、计划和政策；同时在大量开展跨部门和跨国活动的区域层面进行强有力的计划部署。否则，联合国粮农组织的形象无异于来自远方的外部专家小组，与其成员国的关系微乎其微。

185. 然而，第一阶段评价坚持认为，联合国粮农组织缺乏知识管理工具。第二阶段证实了这一结论。在知识管理方面，总体情况仍然零散细碎，不成整体。在缺乏正式工具的情况下，知识是通过同事和合作伙伴网络“有机”共享的，而这些网络很容易各自为政，甚至自成“流派”。此外，所吸取的经验教训往往不会整理成文。也许正因为如此，联合国粮农组织在一定程度上难以从错误中学习，并促进知识在“文化领域”之间的转化（例如，从拉丁美洲到欧洲和中亚，或从非洲到近东），本评价也指出了这一点。另外，这也许可以解释为什么一些成功的相关举措，如城际合作，没有得到广泛推广。
186. 在创新和数字技术方面，进展最大的领域是起步最早的领域：沙漠蝗虫信息系统和全球信息和预警系统。全球信息和预警系统为本组织开展粮食和营养安全的大量分析工作提供了经验基础。获取和处理卫星图像的能力是另一项长期优势。鼓励公开获取此类数据是本组织拥有巨大潜力的领域，并且正在取得进展，与谷歌和联合国粮农组织联合开发的“收集地球”平台和地球地图工具就是例证。
187. 虽然联合国粮农组织使用社交媒体，但并不是推特和 YouTube 上最活跃的联合国机构。职工始终认为本组织对数字工具开发的支持更偏向于控制导向而非服务导向。
- **建议 11：**需要一种明确且综合的知识管理方法，以帮助弥合跨部门的鸿沟，增强总部、区域办事处、次区域办事处和驻国家代表处职工之间的互动，并促进学习。一个关键要素是要跨国家和区域建立联系，并基于实地的现实情况形成知识。拥有明确的方法和标准工具来组织联合国粮农组织如何按不同分组（司、专题或其他）获取、转化和打包这些知识，可以提高将知识转化为有针对性的政策建议和计划的效力。在成本效益是一个重要关切的背景下，这一点至关重要。
  - **建议 12：**社交媒体应用、数字创新和信息系统应以更面向服务的方式得到全组织服务的支持。
  - **建议 13：**联合国粮农组织的信息系统应着眼于支持联合国粮农组织及其伙伴在国家层面上的分析基础，这里是知识创造和分享实际发生并能够产生影响的地方，而不是由总部集中和分析所有信息。

**结论 7：**新的联合国粮农组织《战略框架》提供了一个契机，以更为一致和统一的方式促进和宣传联合国粮农组织的作用，与《2030 年议程》保持一致。

目前的《战略框架》结构和相关战略目标确立了一个在概念上符合《2030年议程》的更有力的战略愿景。在某种程度上，战略计划团队和区域倡议有助于采取更具计划性的方法，并鼓励采取更加综合、跨学科的工作方式。然而，仍然需要进一步整合《2030年议程》的关键原则，在部门和区域之间进行知识交流与合作，采取更有力和务实的执行手段。正在对《战略框架》进行修订，新版本有望解决这些问题。

188. 在各工作领域之间建立联系的同时，各项战略计划本身已变得有些孤立，其在该领域发挥作用的程度仍不清晰。第一阶段提出的一个问题是，五个战略目标将联合国粮农组织与可持续发展目标先前的表述联系在一起。第一阶段报告认为，粮食署在2015年后修订了其《战略框架》，比联合国粮农组织更快地过渡到了“可持续发展目标用语”，坚持单一报告结构将节省资源和时间。
189. 虽然目前的《战略框架》确立了与《2030年议程》相一致的战略愿景，但可持续发展目标的关键原则（如“大规模行动”或“不让任何人掉队”）尚未在本组织内进行界定和交流，这阻碍了联合国粮农组织对它们的落实达成共识。
190. 联合国粮农组织《战略框架》目前正在进行修订。新的《战略框架》将于2021年提交领导机构，拟在《2030年可持续发展议程》的背景下阐明联合国粮农组织对人人享有可持续和粮食安全的世界的愿景。还在计划利用可持续发展目标和其他指标制定新的问责框架（PC 128/2，2020）。
191. 这并非意味着可持续发展目标是联合国粮农组织表达其任务和行动的完美语言。本评价工作未系统审视议程可能存在的缺陷和差距，但在数据收集之后，突出的一个问题是危机应对和抵御能力议程代表性低，这是联合国粮农组织的一个重点工作领域<sup>50</sup>。在本报告使用的国别案例研究样本中，许多研究强调了抵御能力方面的重要工作：孟加拉国（支持罗兴亚难民）；布基纳法索（抵御能力基金）；土耳其（支持叙利亚难民）。一个关于跨境植物病虫害管理的全球“标志性产品”通过确凿、科学的预防方法在很大程度上明确减少了风险，并涉及了当前沙漠蝗虫危机的应对举措。这些案例表明，联合国粮农组织从发展的角度（即从能力发展和抵御能力建设的角度）来处理这一议程时，可以提供很多支持。

---

<sup>50</sup> 具体目标 1.5 中提及：到 2030 年，增强穷人和弱势群体的抵御灾害能力，降低其遭受极端天气事件和其他经济、社会、环境冲击和灾害的概率和易受影响程度。

192. 可持续发展目标本意旨在鼓舞人心，但略微乐观，因此出现了危机上的相对“盲点”。然而，如今越来越多的危机对粮食和营养安全产生重大影响<sup>51</sup>，如果在 2020 年起草《可持续发展目标议程》，这种情况可能会得到纠正。这要求在联合国粮农组织《战略框架》中保持一套独特的目标。即关于抵御能力的工作也可以与具体目标 1.5 联系起来或在其下进行交流。
193. 评价发现，学科之间和区域之间的横向知识转移仍然受到结构和文化（如语言）因素的阻碍。除知识外，联合国粮农组织尚未充分探索或采用支持可持续发展目标 2 的其他“执行手段”，如与不同部门和行动方建立伙伴关系、南南合作及三方合作以及获得额外的技术和业务能力以促进可持续发展目标 2，如与法律支持、政策分析、社会科学、调动伙伴关系和跨部门合作有关的能力。
- **建议 14：**应当修订联合国粮农组织的《战略框架》，支持更简单、更精简和更灵活的构架，更直接地对应可持续发展目标。应当界定《2030 年议程》的关键原则以及联合国粮农组织在实施这些原则中的作用。新《战略框架》还提供了一个契机，可确立全面问责机制，确保高级管理层、各司司长及联合国粮农组织代表对实施所需的变革负责，并建立一个协调的、用户友好型、权力下放的自愿捐款及分摊会费监测系统。
  - **建议 15：**采取大规模行动、推广整体性方法且不让任何人掉队，需要针对联合国粮农组织内部目前不足的技术和业务能力补充额外力量，例如律师、政策分析师、社会学家、业务主管和具有丰富实地经验的专家。

---

<sup>51</sup> 初步评估表明，2020 年，COVID-19 疫情可能使世界营养不足总人口增加 8 300 万到 1.32 亿，使饥饿人口增加至近 6.9 亿人（联合国粮农组织等，2020）。

## 参考文献

- CFS.** 2012. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. FAO, Rome. Available at: <http://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf>
- COFI.** 2015. Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of National Food Security and Poverty Eradication. FAO, Rome. Available at: [www.fao.org/3/a-i4356en.pdf](http://www.fao.org/3/a-i4356en.pdf)
- ECOSOC.** 2018. Report on the 28th Session (12-16 March 2018) of the Committee for Development Polity. New York, ECOSOC. Available at: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/E/2018/33>
- FAO.** 2012. The State of Food and Agriculture. Rome, FAO. Available at: <http://www.fao.org/publications/sofa/2012/en/>
- FAO.** 2013. Reviewed Strategic Framework. Conference, 38th Session, 15–22 June 2013 (C 2013/7). FAO, Rome. Available at <http://www.fao.org/3/mg015e/mg015e.pdf>
- FAO.** 2015. CL 153/3 - Adjustments to the Programme of Work and Budget 2016-17 – Hundred and Fifty-third Session of the FAO Council. Rome, FAO. Available at: at <http://www.fao.org/3/a-mo518e.pdf>
- FAO.** 2016. IDDRSI Mid-Term Review. Rome, FAO. Available at: <http://www.fao.org/in-action/kore/news-and-events/news-details/en/c/885828/>
- FAO.** 2018a. Report of the 125th Session of the Programme Committee (Rome, 12 –16 November 2018). FAO, Rome. Available at: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/bodies/Progr\\_Comm/PC\\_125-documents/MY401e.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/Progr_Comm/PC_125-documents/MY401e.pdf)
- FAO.** 2018b. The 10 Elements of Agroecology – Guiding the Transition to Sustainable Food and Agricultural Systems. Rome, FAO. Available at: <http://www.fao.org/3/i9037en/i9037en.pdf>
- FAO.** 2018c. Scaling Up Agroecology Initiative Transforming Food and Agricultural Systems in Support of the SDGs - A Proposal Prepared for The International Symposium on Agroecology. Rome, FAO. Available at <http://www.fao.org/3/I9049EN/I9049en.pdf>
- FAO.** 2019a. Report of the 127th Session of the Programme Committee (Rome, 4 – 8 November 2019). FAO, Rome. Available at: <http://www.fao.org/3/na582en/na582en.pdf>
- FAO.** 2019b. FAO framework on rural extreme poverty: Towards reaching Target 1.1 of the Sustainable Development Goals. Rome, FAO. Available at: [fao.org/3/ca4811en/ca4811en.pdf](http://www.fao.org/3/ca4811en/ca4811en.pdf)
- FAO.** 2019c. Audit of the Project Cycle Part 3: Quality of Project Design and Effectiveness of Project Cycle Controls. Rome, FAO. Unpublished.
- FAO.** 2020a. FAO Regional Conference for Asia and the Pacific (35th Session): Results and Priorities for FAO Activities in the Region. Thimphu, FAO. Available at: <http://www.fao.org/3/nb847en/nb847en.pdf>
- FAO.** 2020b. FAO Regional Conference for the Near East (35th Session): Results and Priorities for FAO Activities in the Near East and North Africa Region. Muscat, FAO. Available at: <http://www.fao.org/3/nc211en/nc211en.pdf>



- FAO.** 2020c. FAO Regional Conference for Africa (31st Session): Results and Priorities for FAO Activities in the Africa Region. Victoria Falls, FAO. Available at: <http://www.fao.org/3/nc610en/nc610en.pdf>
- FAO.** 2020d. FAO Regional Conference for E (36th Session): Results and Priorities for FAO Activities in the Latin American and the Caribbean Region. Managua, FAO. Available at: <http://www.fao.org/3/nc936en/nc936en.pdf>
- FAO.** 2020e. FAO Regional Conference for Europe (32nd Session): Results and Priorities for FAO Activities in the Region. Tashkent, FAO. Available at: <http://www.fao.org/3/nc229en/nc229en.pdf>
- FAO.** 2020f. Locus Watch – Desert Locust. [online]. Available at: <http://www.fao.org/ag/locusts>
- FAO.** n/d. Global Information and Early Warning System (GIEW). Rome, FAO. Available at: <http://www.fao.org/e-agriculture/news/giews-global-information-and-early-warning-system>
- FAO.** n/d. FAO's Hand-in-Hand Geospatial Platform. [online]. Available at: <https://data.apps.fao.org/>
- FAO et al.** 2020. The State of Food Security and Nutrition in the World. Rome, FAO. Available at: <http://www.fao.org/publications/sofi/2020/en/>
- FAO et al.** n/d. OpenForis. [online]. Available at: <http://www.openforis.org/collaborators.html>
- FAO & IFAD.** 2016. FAO's and IFAD's Engagement in Pastoral Development - Joint Evaluation Synthesis. Rome, FAO & IFAD. Available at: <http://www.fao.org/evaluation/evaluation-digest/evaluations-detail/en/c/415148/>
- Jayne, T. & Ameyaw, D.** 2016. Africa's Emerging Agricultural Transformation: Evidence, Opportunities and Challenges. Chapter 1 in Africa Agriculture Status Report 2016: Progress towards Agricultural Transformation in Africa.
- MOPAN.** 2018. MOPAN 2017-2018 Assessments – Food and Agriculture Organization (FAO). [online]. Available at: <http://www.mopanonline.org/assessments/fao2017-18/FAO%20report%20final.pdf>
- MOPAN.** 2019. Country-level collaboration between FAO, IFAD, and WFP Synthesis report. [online]. Available at: [http://www.mopanonline.org/otherproducts/items/MOPAN%20Case%20study%20-%20Collaboration%20between%20the%20three%20Rome-based%20UN-agencies%20\(En\)%20%5BWeb%5D.pdf](http://www.mopanonline.org/otherproducts/items/MOPAN%20Case%20study%20-%20Collaboration%20between%20the%20three%20Rome-based%20UN-agencies%20(En)%20%5BWeb%5D.pdf)
- UN.** 2014. The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet. New York, United Nations. Available at: [https://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG\\_Synthesis\\_Report\\_Road\\_to\\_Dignity\\_by\\_2030.pdf](https://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf)
- UNGA.** 2015. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (A/RES/69/313). New York, United Nations General Assembly. Available at: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/313&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313&Lang=E)
- UNCEB.** 2017. Leaving no one behind: equality and non-discrimination at the heart of sustainable development: a shared United Nations System framework for action. New York, UN,

Chief Executives Board. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/1628748?ln=en>

**World Bank.** 2008. World Development Report 2007: Development and the Next Generation.

Washington, World Bank Group. Available at:

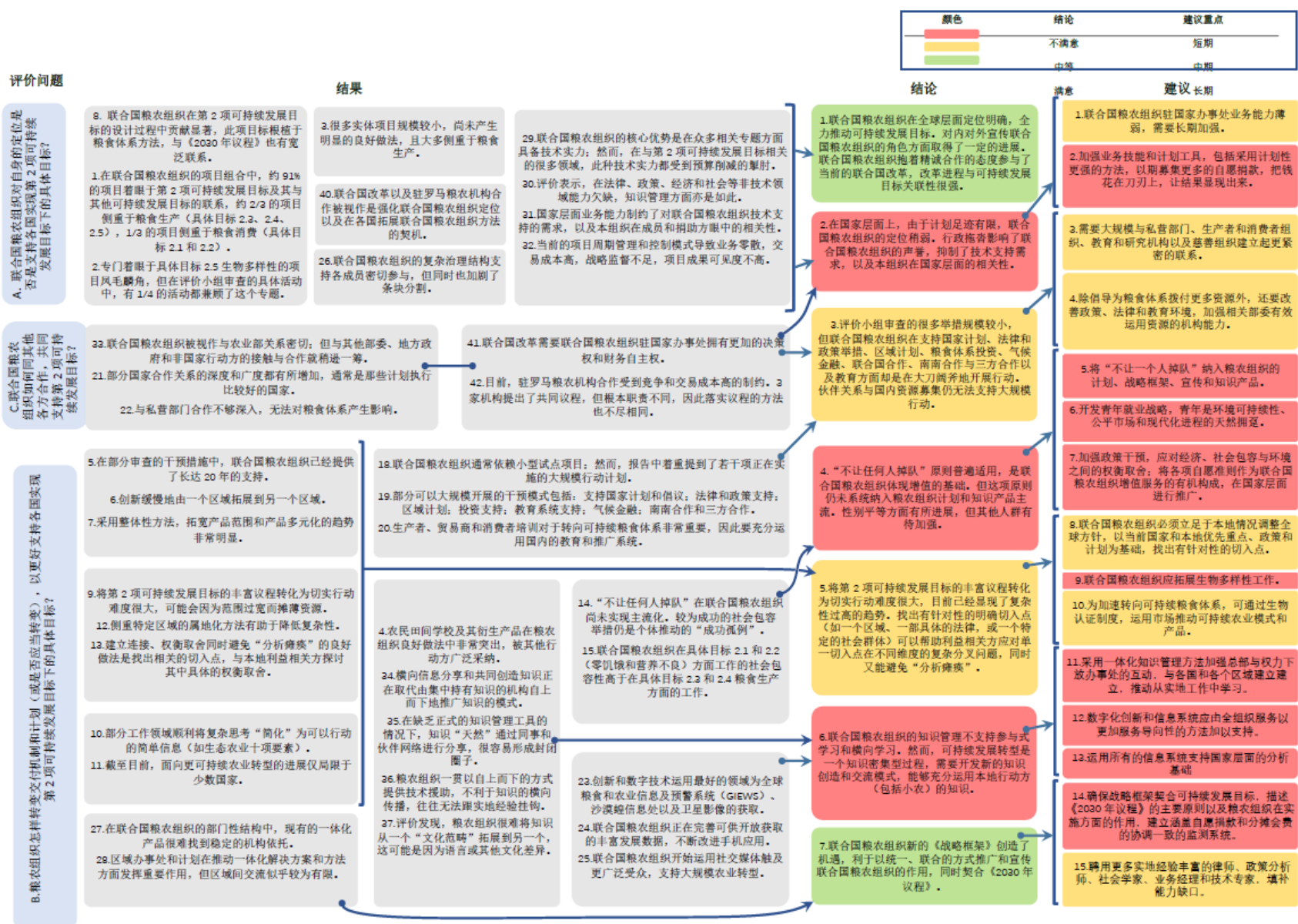
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5989>

**World Bank.** 2017. The Impact of Larger-Scale Agricultural Investments on Local Communities: Updated Voices from the Field," Food and Agriculture Global Practice Discussion Paper No. 12. Washington, World Bank Group.

**World Bank.** 2019. Agriculture Finance & Agriculture Insurance. [online]. Available at:

<https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/agriculture-finance>

# 附录 1：结果、结论和建议汇总表



## 附录 2：标志性产品审查综述

为评价联合国粮农组织计划在区域和国家层面的实施情况，评价小组围绕联合国粮农组织方法、方针、机制和服务是否有潜力加速实现第 2 项可持续发展目标开展了系列案例研究（“标志性产品”）。此类标志性产品根据评价实证遴选，在第 2 项可持续发展目标评价第一阶段的评价报告中（粮农组织，2020）已经提出。在相关司局的大力支持下，核心评价小组开展了这些案例研究。

下表概述了每项标志性产品的评价结果。

表 5：标志性产品审查综述

#	标志性产品和具体目标	研究范围与举例	同第 2 项可持续发展目标的相关性	大规模行动	整体性方法，相互关联	不让任何人掉队	创新	应对冲击和压力	粮农组织内部/整体拓展该标志性产品面临的主要挑战
1	<b>关于粮食和营养安全的法律及议会工作</b> 具体目标 2.1, 2.2。部分学校供餐法律也推动具体目标 2.3, 2.4 和 12.7。	食物权，关于学校供餐计划的法律，以及健康膳食的法律方针。	推动政治议程转变，促进形成粮食和营养安全法案及法律。	推动政治变革，促进形成会让很多人受益的法律文书。	与多类利益相关方建立同盟。粮食和营养安全法律涉及多个部门，需要建立多利益相关方机制。	采纳基于人权的方法，产生普遍影响。	对抗饥饿议会阵线和多利益相关方机制都是创新性工具。	要求政府遵法守法。应对紧急情况的法律框架。	1) 与农业部的关系；2) 与各政治行动方打交道的同时保持中立；3) 能力和结构不足。
2	<b>营养教育</b> 具体目标 2.1 和 2.2。该产品也支持具体目标 4.7。	基于学校的营养教育，农业和营养教育之间的联系，“教育促进有效营养行动计划” (ENACT)，以及基于食物的膳食准则。	营养失衡的主要因素是粮食获取不足以及营养知识储备不够导致的膳食不足。	若有政治意愿，可将营养教育纳入法律和政策工作。部分学校供餐项目开展了营养教育。	营养教育工作与其他部门合作开展。	首先是要开展综合性的需要评估和形成性研究，了解儿童、妇女、男性的地位，以及社会规范等因素。	采用心理学方法促进行为改变，监测学校膳食模式改善进展，不失为一种创新。	不详	1) 营养工作在联合国粮农组织可见度低；2) 通常为试点项目，拓展范围需要法律和政府宣传；3) 消费者教育等新的方法在联合国粮农组织内部并未得到充分的认识。
3	<b>支持价值链开发</b> 具体目标 2.3, 2.4 和 2.a。该产品推动第 1、第 5、第 10 和第 12 项可持续发展目标。	联合国粮农组织在非洲项目中开发价值链的经验。	有助于建设包容性粮食体系，满足不同背景下的需求。推动资源获取。	可影响国家经济，推动城乡联系。	汇集多个部门和利益相关方，满足消费者和市场需求。	为部分脆弱人群赋权，但也需要权衡取舍 (受影响人群)。	机械化和数字技术方面的创新切入点。	本地供应和商业生态系统，减少对粮食进口的依赖。	1) 私营部门参与不够；2) 国家对价值链的支持缺位；3) 边缘人群未纳入联合国粮农组织价值链支持工作的主流。
4	<b>通过《自愿准则》和《小规模渔业准则》支持保障自然资源权属</b> 具体目标 1.4, 第 2 项可持续发展目标下的具体目标 2.1, 2.3, 2.4 以及第 10 项可持续发展目标	立足于权属和脆弱人群的两项准则；即《自愿准则》和《小规模渔业准则》	促进资源获取；	需要政治意愿，但也能加强政治意愿。好的例子：如塞拉利昂。	通过国家和区域层面的多部门、多利益相关方开展工作。	脆弱人群与资源的直接联系。	土地勘界和卫星成像软件，用以绘制非法建筑地图。	有助于加强失地人群的韧性。	1) 机构不确定性，政府更迭，能力不足；2) 小规模渔业可见度不高。

5	<b>农民田间学校与衍生产品</b> 具体目标 4.7。该产品还推动第 2 项可持续发展目标下的所有具体目标。	农民田间学校的历史、沿革和方法。	培养生产者的技能和知识，支持更加高效、可持续的生产模式。	拓展范围需要获得利益相关方的认可。农民田间学校制度化已有一些好的例子，如安哥拉。	整体性学习平台。可持续性三个支柱之间的平衡。	赋权农民，将妇女和青年纳入进来。然而，也要权衡取舍（受影响人群）。	接入互联网和使用手机带来的惠益。该方法在过去不失为一种创新。	加强农民面对冲击和压力的韧性。	1) 时间和费用；2) 监测与质量保证；3) 太过聚焦于生产；4) 可持续性；5) 包容性和参与性不稳定。
6	<b>跨境植物病虫害防治</b> 具体目标 2.1, 2.3, 2.4 和 2.b。该产品会影响具体目标 12.4。	预防为主的控制措施，选择部分大型紧急情况控制行动作为参考。	支持相互合作、共同应对病虫害问题的合作性及互补性构架。	全球范围。	常常借力于区域计划和合作安排。	有助于降低国家之间的不平等性。	遥感、无人机和数字技术的利用有所进展。	预防性控制措施的长期坚持和经验积累。	1) 资源不足；2) 人员变动；3) 成员之间缺少信任；4) 不安全；5) 成员拖欠会费；6) 缺乏影响数据。
7	<b>生态农业、传统知识、原生生物多样性保护</b> 具体目标 2.4 和 2.5。该产品推动具体目标 2.1 和若干项可持续发展目标。	生态农业十项要素重点关注了来自非洲、亚洲和拉丁美洲的例子。	推动粮食和农业体系的设计与管理。	近期刚刚开始推广该产品。只有具备了政治意愿和政治承诺，才有可能拓展行动范围。	通过整体性、长期性解决方案推动粮食和农业系统转型。	人们自己成为变革的推动者。可能会吸引妇女、青年和土著居民。	基于社会及环境价值共同创造知识。循环经济。	改善粮食体系韧性。应对市场冲击的有益工具。	1) 联合国粮农组织仅关注生产和创新；2) 在解决生产率问题方面的定位并未得到很多政府的认可。
8	<b>粮食和农业遗传资源的保护和公平分享</b> 具体目标 2.5 该产品推动具体目标 2.1 和 2.4, 以及第 1、第 5、第 13 和第 15 项可持续发展目标。	全球遗传资源政策与国家层面相关行动之间的联系	可加速实现第 2 项可持续发展目标。	若遗传资源议程制度化有了政治意愿和政治承诺，则可以采取行动。	粮食和农业植物遗传资源以跨领域方式被纳入国家规划的主流。	保障脆弱农民生计的一个方案。土著社区也可做出贡献。	创新性的数字化解决方案为粮农遗传资源创造了机遇，应加以探索。	除强化脆弱人群的韧性之外，还有助于预防危机。	1) 经验交流有限；2) 政治敏感；3) 粮农遗传资源机制不力。
9	<b>南南合作与三方合作</b> 具体目标 17.3, 17.6 和 17.9。该产品还推动第 2 项可持续发展目标下的所有具体目标。	将南南合作与三方合作作为加速实现第 2 项可持续发展目标的一个途径。	有助于明确并交流与第 2 项可持续发展目标相关的发展解决方案。引入新的伙伴，为第 2 项可持续发展目标提供资金。	在吸引伙伴和资源方面发挥推动效应。促成政治承诺的能力。	多利益相关方方法是一项重要的业务性原则。	平等是一项重要的规范性原则。受益人成为提供方。具体举措可将脆弱人群纳入进来。	找出创新性的发展解决方案，可在不同背景下加以推广或适应。	探索预防和减缓危机与紧急情况的解决方案。紧急情况响应过程缓慢。	1) 南南合作与三方合作在联合国粮农组织内部可见度不高；2) 定义缺少共识；3) 南南合作与三方合作团队人员变动频繁；4) 资源状况捉襟见肘。
10	<b>支持农业投资</b> 具体目标 2.a 和第 17 项可持续发展目标。该产品还推动第 2 项可持续发展目标下的所有具体目标	联合国粮农组织投资中心在推动非洲农业投资方面的作用	推动第 2 项可持续发展目标供资	撬动资源，填补第 2 项可持续发展目标方面的投资缺口。	遵循环境和社会安保标准。涉及多个伙伴。	有助于增强农业投资的包容性。	为“政府间发展管理局旱灾抵御能力与可持续性倡议”(IDDRSI) 投资带来创新和好的做法。	有助于为韧性建设和应对冲击募集投资。	1) 国际金融机构缺乏专业能力。
11	<b>支持公平、知情的商品市场与农业国际贸易</b> 具体目标 2.a 和 2.b。该产品还推动第 2 项可持续发展目标下的所有具体目标。	将商品市场和国际贸易作为加速实现第 2 项可持续发展目标的一个途径。	粮食和农业产品贸易能够增加粮食供应。	尽管粮食和农业产品属性为公共产品，但拓展贸易范围仍需要利益相关方支持。	需要各部门进行协作，确保贸易与农业及/或粮食和营养安全建立联系。	可能有助于让小农和家庭农民以对其有利的条件融入市场和价值链。	不详	有助于降低商品价格的波动性。	1) 专业力量不够；2) 与贸易部关系较远；3) 商品委与政府间商品小组的角色日渐式微；4) 对公平农业贸易关注有限。
12	<b>农村妇女赋权</b> 具体目标 2.1 和 2.3。该产品还推动	粮农组织在农村妇女赋权方面采用了多种方法，其中 3	德墨忒尔俱乐部有助于增强社会凝聚力，推动性别平	此类做法可由联合国粮农组织与利益相关方大力推广，	需要国家、省级和地方层面各个政府部门进行协调。同	可能有助于解决农村居民内部的不平等问题。	节约人力的技术、数字化解决方案以及金融素养都会带	利于加强妇女和家庭的韧性。	1) 联合国粮农组织尚未全面推行性别主流化；2) 性别分析和性别

	第 1 项及第 5 项可持续发展目标。	项接受了审查；德墨忒尔俱乐部、性别敏感型价值链以及“加快农村妇女经济赋权”联合计划(JPRWEE)。	等。性别敏感型价值链有助于提高妇女的经济独立性，以及粮食和营养安全水平。	也有利于加强政治承诺。	实施伙伴建立伙伴关系。		来利好。		主流化方面能力有限；3) 对青年、失能人群和流动人群的包容性总体薄弱，且不成系统。
13	<b>城市粮食议程</b> 具体目标 2.1, 2.2 和 2.4。该产品也推动第 11 项可持续发展目标。	推动一体化粮食体系和多利益相关方机制；交流好的做法，城市与城郊园艺。	第 2 项可持续发展目标的属地化方法。改进粮食体系链条。	可影响本地乃至国家政策。	涵盖多部门计划与行动。推动公立部门与私营部门和民间社会进行互动。	可能有助于应对城市人群以及脆弱人群内部的不平等问题。	面向城市粮食的创新方法。使用地理空间数据。运用应用程序监测新鲜食品市场。	应对配送链条漏洞。	1) 城市议程零散；2) 部分自上而下的做法；3) 能力和机制不足；4) 私营部门和消费者组织参与较少。
14	<b>推动水产养殖和蓝色增长</b> 具体目标 2.3 和 2.4。该产品推动第 1、第 8、第 12 和第 14 项可持续发展目标。	蓝色增长经济基础，现有水产养殖部门，面向新型水产养殖模式的转型。	利于创造就业、粮食安全和消除贫困。	促成了高级别政治承诺，特别是围绕蓝色增长的承诺	涉及多个部门，将粮食生产与消费联系起来，推动可持续性的三个支柱，促进本地行动方进行互动。	面向小规模渔民、妇女和青年等边缘人群。然而，也有权衡取舍（受影响人群）。	面向蓝色经济的范式转变具有创新性。水产养殖中运用技术类应用程序和全球定位系统。	蓝色增长可减少对进口的依赖。水产养殖有利于加强应急、响应和恢复。	1) 从成功的干预行动中汲取经验；2) 专业知识和基础设施的托管；3) 团体 vs. 商业水产养殖；4) 第三方对联合国粮农组织能力的评价视野狭窄。

## 附录 3：国别案例研究概述

在第 2 项可持续发展目标评价的大范围之内，有重点地抽取了 17 个国别案例研究，重点关注好的做法。选择过程包括完整的文献评议，与联合国粮农组织职工开展深入访谈，对联合国粮农组织业务组合开展全面分析，以及与联合国粮农组织区域办事处进行沟通。

为克服疫情给评价小组带来的限制，特聘任了国内顾问开展此类工作。具体而言，国别案例研究的目的是：1) 发现值得记录、拓展和/或推广的良好做法；2) 探索推动联合国粮农组织在支持国家层面实现第 2 项可持续发展目标方面的机遇、挑战和局限；3) 寻找机遇，加强联合国粮农组织在第 2 项可持续发展目标方面的伙伴关系与协同合作。

下表列示了已经开展的 15 个<sup>52</sup>案例研究。

**表 6：国别案例研究概述**

国家	做法	描述
<b>非洲</b>		
安哥拉	<b>将国家推广工作中采用农民田间学校方法形成制度</b> 具体目标 2.2, 2.3, 2.4	农民田间学校和农牧民田间学校是迄今为止联合国粮农组织引入安哥拉效果最明显、发展最快速也是最为成功的方法，已根据安哥拉国情进行了测试和调整。截至目前已建立了 2,700 所田间学校，覆盖国内 8 个省份，81,000 多人从中受益（50% 为妇女）。政府和捐助方表达了将此种做法形成制度的有力承诺。
	<b>属地化开发推动有保障土地权利和自然资源管理</b> 具体目标 2.3, 2.4	实施属地化开发试点，推动协调一致的属地规划，并作为社区冲突解决的对话工具（如，土地定界或草地集体管理）。由于方法复杂，确保实施到位需要很多时间和资源，故此种方法的推广面临困难。
	<b>推广传统兽医知识</b> 具体目标 2.4, 2.5	实施试点项目，提炼本地社区关于最常见牲畜病虫害以及如何通过土生植物加以应对的传统知识，并就项目结果为兽医和准兽医进行培训。
布基纳法索	<b>抵御能力基金</b> 具体目标 1.5, 2.4	实施融合了农民田间学校、村庄储蓄计划和社会讨论小组的一体化社区开发方法；该方法于 2016 年由联合国粮农组织引入，已经若干伙伴推广实施。此种方法的惠益包括增强社会凝聚力，提高产量，改善水土保持，采纳气候韧性生产模式，以及充分运用社区储蓄资金。
	<b>猴面包树和辣木花园与营养教育</b> 具体目标 2.2, 2.5	自 2010 年起，联合国粮农组织就在推广在后花园中种植猴面包树和辣木的传统做法，这两种植物具有营养和健康价值。在政府相关部委、私营部门和非政府组织的帮助下，此种做法在国内被广泛采纳；国内市场上猴面包树和辣木树叶的供给和需求均呈增加态势，营养成分也有所改善。此外，还开发了营养敏感型农业模块，并在农村部门多所职业学校加以应用。
佛得角	<b>试行蓝色经济</b> 具体目标 2.A, 2.3	全球环境基金项目（2015-2020）为海洋及近海资源开发的宣传和战略工作提供了支持。《国家蓝色经济投资计划》和其他相关战略现已制定完成。各市政府提交了 60 多个项目（尚未供资）。
	<b>粮食及营养安全治理</b> 具体目标 2.1, 2.2	从 2010 年至今，联合国粮农组织支持佛得角开发了若干项粮食和营养安全领域的重要治理工具，包括粮食和营养安全国家理事会和国家秘书处；一部关于充足粮食和营养人权的法律；以及一部关于国家出资支持学校供餐和健康计划的法律。
卢旺达	<b>支持可持续农业集约化发展</b> 具体目标 2.3	可持续农业集约化项目是“全球农业和粮食安全计划”支持实施的一个大型项目；项目在 8 个区实施，涉及 38,000 多名农民，联合国粮农组织围绕农民田间学校、商业思维耕种以及小规模

<sup>52</sup> 进行分析时，还有 2 个国别案例研究尚未完成。



国家	做法	描述
		灌溉技术提供技术援助。
	<b>农业一体化价值链方法</b> 具体目标 2.3	目前，有若干小型项目在努力推动卢旺达由生计型农业转向通过价值链实现的市场引导型农业。除营养和产量略有改善外，其他成果非常有限。国家的人口结构、土地使用和地形地貌对市场化发展构成了限制。
	<b>农村妇女经济赋权</b> 第 1 项可持续发展目标， 具体目标 2.4	这是一个由若干联合国机构参与的成功实施的多维度项目（通过联合国粮农组织的农民田间学校项目实施家庭菜园）。蔬菜供应和利用、畜牧产量均有显著提高，收入、膳食和营养有所改善。
<b>亚洲及太平洋</b>		
孟加拉国	<b>满足科克斯巴扎尔（Cox's Bazar）地区难民和当地居民的生活燃料需要</b> 具体目标 2.1, 2.2, 7.1, 10.7, 第 15 项可持续发展目标	自 2017 年起，联合国粮农组织便在科克斯巴扎尔区域的罗兴亚族和其他社区支持推广不依赖薪材的炉灶以及家庭菜园。此类措施减缓了难民营周边的滥砍滥伐问题，支持社区培育苗圃和重新造林。耕种和捕捞能力也有所提高。
	<b>提高南部沿海地区的粮食安全水平</b> 具体目标 2.1, 2.2, 2.3, 2.4	从 2012 年至今，联合国粮农组织通过若干个项目为该国最贫困区域提供了支持，包括后院养鸡，家庭菜园，养殖牲畜以及水产养殖。项目通过农民组织加强了对产品增值的关注。
斐济	<b>支持稻米价值链</b> 具体目标 2.3, 2.4	通过农民田间学校支持稻米种植和价值链开发。高产稻米品种、投入品补贴和病虫害综合防治等方法得以推而广之。
	<b>应对飓风以及气候变化韧性</b> 具体目标 2.3, 2.4	自 2013 年起，实施了若干个飓风灾后农业生计恢复项目；目前已经建立了灾害应急和抵御能力，“能够系统、持续地减少气候变化不利影响导致的粮食营养不安全问题”。
	<b>推动蓝色增长</b> 具体目标 2.3, 2.4, 第 14 项可持续发展目标	从 2015 年至今，在社区层面推动能力建设，组织渔民社区建立渔民组织，推广简单的集鱼装置；斐济签署了相关文书，将推动渔业资源的可持续保护和管理。
菲律宾	<b>农民田间学校支持病虫害综合治理</b> 具体目标 2.3, 2.4, 2.5	自 1993 年起，农民田间学校策略就已经运用在菲律宾国家病虫害综合治理计划之中，目的是让病虫害综合治理成为菲律宾防治有害生物的标准模式；该方法具有明显的属地化特征，近期也将生产体系的韧性建设提上了重要议程。
	<b>供应链整合与营销联系（农民商业学校）</b> 具体目标 2.3	类似于农民田间学校，但更侧重于价值链。采取“边做边学”的方法，在村级层面进行学习。产品打入新市场极大提高了参与人员（多数为妇女）的收入，但在资料记录和学习方面仍有改进空间。
尼泊尔	<b>营养敏感型农民田间学校</b> 具体目标 2.1, 2.2	通过营养敏感型农民田间学校让农民群体了解可持续农业做法，同时辅以健康和个人卫生相关内容。此种模式逐步发展成一个涵盖粮食生产、利用（食品安全分析、食谱编写、食品保险以及食品社区和加工）和储存的综合性服务包。
	<b>气候韧性方法推动粮食安全</b> 具体目标 1.5, 2.4	示范结合了灾害应急和适应的新方法，包括市级层面的灾害与气候风险评估，农业早期预警系统（有害昆虫），作物建模，产量预测系统以及农业宣传公报的编写（2008-2012）。
<b>欧洲及中亚</b>		
格鲁吉亚	<b>数据管理推动基于实证的农业政策制定</b> 具体目标 2.a	开发一整套数字化工具，为农业部的政策制定和实施提供实证基础，推动当前宣传系统转型为基于需要的推广服务系统。
	<b>农业投资配对基金</b> 具体目标 2.a	此种方法自 2018 年起便开始测试，旨在提供资金支持，帮助农民更好地运用先进农业设备和技术，此外还辅以面向男性和女性农民以及中小规模农业企业的培训。另外，还建设了网络平台，支持申请资料的电子化提交和处理，为计划管理提供辅助。
	<b>一体化示范田</b> 具体目标 2.a, 2.3	自 2016 年起，联合国粮农组织在格鲁吉亚支持推广服务，组织示范田建设，面向农民田间学校、信息咨询中心以及农业大学的实习生提供实用培训。
土耳其	<b>提高难民的就业率</b>	该计划自 2019 年起开始实施，作为难民项目的补充计划，为叙利亚难民提供职业、语言和技术



国家	做法	描述
	具体目标 2.3, 10.7	培训。另外还组织了招聘会。
	<b>蓝色希望行动计划</b> 具体目标 2.a, 2.3	开发支持渔业、水产养殖、旅游业和相关部门的总体框架, 增强社会和经济效益, 减少环境退化影响。
	<b>草原生态系统适应气候变化</b> 具体目标 2.a, 2.4	绘制草原生态体系地图, 划定脆弱区域, 推动保护性耕作, 在试点地区推行基于实证的方法 (2015-2018)。草原生态系统在土耳其农业政策中代表性最弱。
<b>拉丁美洲及加勒比</b>		
哥伦比亚	<b>公共采购推动家庭农业</b> 具体目标 2.3, 2.4	设立国家公共采购技术委员会, 本地采购金额达 2567 万比索 (2016-2020)。公共粮食采购有助于重启经济, 尤其是在疫情的大背景下。
	<b>健康和可持续学校</b> 具体目标 2.2	建设 6 个学校菜园, 作为学习健康和可持续膳食的场所, 推动采纳 EAASS 模块内容, 重点是通过学校菜园应对超重问题。
哥斯达黎加	<b>支持家庭农业</b> 第 2 项可持续发展目标下的所有具体目标	粮农组织在该国长期支持家庭农业, 主要措施包括研究、研讨会和其他技术援助 (2010 年至今)。
	<b>支持粮食和营养安全政策</b> 具体目标 2.1, 2.2, 2.4	自 2012 年起, 联合国粮农组织便一直在支持学校菜园、学校食堂、营养教育, 并设计了很多政策, 如《2025 年粮食安全、营养及消除饥饿计划》, 将支持模式由传统的农业支持拓展到着眼于消费和营养问题。
厄瓜多尔	<b>旨在消除饥饿和营养不良的综合政策支持</b> 第 2 项可持续发展目标下的所有具体目标	实施政策行动, 同国内多家政府机构、科研机构、私营部门、民间社会、非政府组织以及联合国机构合作, 通过法律和国家政府计划, 推动可持续农业发展, 以实现粮食安全, 提高营养水平。
	<b>开发可持续生产者组织</b> 第 2 项可持续发展目标下的所有具体目标	联合国粮农组织在纳波省与生产者协会合作, 推动香蕉、可可和咖啡生产质量标准化, 聚合产品, 推动产品在本地和国际市场的销售。
	<b>应对疫情对粮食和营养安全的影响</b> 第 2 项可持续发展目标下的所有具体目标	面对疫情带来的卫生紧急状况, 粮食部门被给予厚望, 联合国粮农组织正帮助该国排列各项工作的优先次序, 以期减少对国家粮食体系的影响。
<b>近东和北非</b>		
摩洛哥	<b>重要农业遗产系统</b> 具体目标 2.3, 2.4, 2.5	从 2010 年至今, 联合国粮农组织同该国政府一直在支持偏远山区和绿洲社区的经济, 并通过建立食品加工、化妆品和手工艺品合作社以及本地产品的生物认证保持生物多样性, 快速提高收入水平。若干独立项目采用同种方法 (SIPAMs) 的模式在整个摩洛哥推而广之。
	<b>农村地区普及饮用水和个人卫生设施</b> 第 6 项可持续发展目标, 具体目标 2.3	这是 1997 年至今实施的一个不同寻常的项目, 联合国粮农组织同国家水务主管部门合作, 通过自成一体的参与式方法支持农村地区, 并为水务中介提供培训。农村地区饮用水和个人卫生设施普及率由 2000 年的 43% 提高至 2018 年的 97%, 节省了寻找水源的时间, 改善了健康和卫生状况, 此外还为牲畜饲养和蔬菜种植提供了便利。
	<b>摩洛哥与非洲开展的南南合作</b> 具体目标 2.a, 17.6	自 1999 年起, 摩洛哥便一直支持通过联合国粮农组织或通过其他渠道与其他非洲国家开展南南合作, 为摩洛哥加入西非国家经济共同体扫清道路。过去几年间, 若干摩洛哥专家和技术人员被派驻到布基纳法索、尼日尔、吉布提和其他国家。活动影响未得到很好地记录。
苏丹	<b>粮食安全信息系统</b> 第 2 项可持续发展目标下的所有具体目标	自 2013 年起, 在苏丹 6 个脆弱州建设了粮食和营养安全以及相关政策支持的信息和预警系统。
	<b>达尔富尔地区实施《自愿准则》</b> 具体目标 2.1, 2.3	这是一个近期启动的项目, 在达尔富尔地区冲突导致流离失所的社区和国内流离失所人群中运用《自愿准则》推动合法合理的土地权属治理。
	<b>升级苏丹芝麻籽价值链</b> 具体目标 2.3	联合国粮农组织与喀土穆大学合作, 共同改善国产芝麻籽的安全和质量, 推动产品打入日本、韩国和欧盟等高端市场, 提高各利益相关方, 尤其是小农, 的收入。

## 附件<sup>53</sup>

附件 1：职责范围

附件 2：受访人员名单

附件 3：参考文献清单

附件 4：联合国粮农组织人员调查结果

附件 5：关于联合国粮农组织在设计可持续发展目标中角色的研究

附件 6：业务组合分析

附件 7：详细变革理论：第 2 项可持续发展目标内部以及同其他可持续发展目标的协同效应和权衡取舍

附件 8：国别案例研究概念说明

附件 9：标志性产品审查概念说明

附件 10：评价办公室自 2014 年起开展的国别评价和项目评价系统综述

附件 11：标志性产品审查

附件 12：国别案例研究

---

<sup>53</sup> 附件可在评价办公室网站查询，网址为 <http://www.fao.org/evaluation/highlights/highlights-detail/en/c/1315235/>