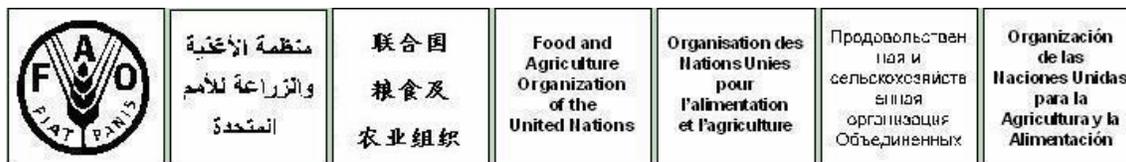


2011年2月



计划委员会

第一〇六届会议

2011年3月21日-25日，罗马

粮农组织在国家一级的成效： 在快速发展大国（印度和巴西） 的评价综合汇编

若对本文件实质性内容有疑问，请联系：

评价办公室（评价报告）主任

Robert Moore 先生

电话：(06) 5705-3903

政策及计划制定支持司（管理层回应）主任

Richard China 先生

电话：(06) 5705-5242

1. 本封皮页将说明所付报告《粮农组织在国家一级的成效：在快速发展大国（印度和巴西）的评价综合汇编》及管理层回应的背景和关键问题，以提请委员会注意，并希望委员会提供指导意见。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

背 景

2. 评价办公室提交了有关对粮农组织在具有相似点国家的绩效评价的综合报告，供计划委员会审议。该综合报告旨在说明关键成果和结论，并根据在国家评价中查明的共同点为粮农组织提供额外建议。这是自 2008 年来向计划委员会提交的第三份此类报告。

3. 计划委员会在 2007 年要求在评价粮农组织在国家一级成效的选定国家中纳入中等收入国家。为此，评价办公室于 2008 年开展了对粮农组织与印度的合作评价，2010 年开展了对粮农组织与巴西的合作评价。这两个国家在以下方面相似：国土面积、国家社会经济指标的可变性、农业对其众多人口的粮食安全重要性，以及对粮农组织的贡献和期许。

评价报告中的关键问题

4. 整体而言，粮农组织行动的关联性在这两个国家都很高，但效率、成效、可持续性以及影响则因部门和行动方式不同而有所差异。这两个国家是粮农组织治理系统、法定机构及主要秘书处的积极参与者和领导者，而且巴西正逐步成为粮农组织新的资源伙伴。这两个国家对粮农组织的作用正在迅速改变。

5. 两份报告明确了一些共同问题，但由于各国具体情况不同，因此由国别评价给出解决这些问题的建议。这些问题包括：i) 粮农组织驻国家代表处的计划组的薄弱之处；以及 ii) 技术合作计划对国家的作用。两份评价还注意到了将性别和社会问题纳入粮农组织计划的程度不够。

6. 一些问题是这两个国家共有的，本综合报告就这些问题提供了一般性建议。这些建议与下列内容有关：i) 粮农组织信息系统的缺陷，尤其是与全球公益产品分发有关的内容；ii) 在具有权力下放治理结构的大国制定国别规划框架时面临的挑战和合作的空间；iii) 与国际金融机构协定的缺口，限制了有效利用资源的机遇；iv) 国家执行和单边信托基金的模式与实施；以及 v) 粮农组织驻国家代表参与确定、制定和实施区域和全球项目。

管理层回应

7. 粮农组织管理层欢迎这份有关粮农组织与巴西和印度合作评价的综合报告。管理层同意国家评价进程和粮农组织在各国的比较优势评估的综合性质。尽管这两份报告的时间跨度不同，但其深入的分析有助于理解粮农组织在这两个国家绩效的近期特点。

8. 管理层认识到巴西和印度就其与粮农组织的互动要求既不独特，也不能代表粮农组织大部分成员国。由于成员国情况各异，紧急情况也不同，粮农组织必须有能够满足不同紧急情况的要求。

9. 管理层完全接受 5 点建议，并可汇报若干领域的进展，详情见矩阵表格。例如，粮农组织内的一些部门正与选定的国际金融机构就协定标准化问题合作，尽管完全标准化可能不太现实和可行，因为各国际金融机构的准则和情况不同。2011 年制定的新的《项目周期实地计划手册》和国家执行的新运作模式协定将澄清其作用和责任，以及实施和决策中的责任分界。

征求指导意见

10. 计划委员会不妨：

- 评估综合报告的实用性，以吸取共同经验，帮助粮农组织解决发展水平类似国家的问题。
- 审议管理层为落实有关信息系统、粮农组织国别规划框架、与国际金融机构合作以及粮农组织驻国家办事处参与区域项目的建议而提议的行动。

粮农组织评价办公室

粮农组织在国家一级的成效：
对快速发展大国的综合评价（印度和巴西）

2011年1月

目 录

缩略语	3
1 引言	4
2 国别评价的目的和范围	4
3 国别评价的方法	5
3.1 方法	5
3.2 限制因素	6
4 粮农组织在巴西和印度的计划	7
4.1 粮农组织计划	7
4.2 粮农组织国别规划框架	9
5 粮农组织驻巴西和印度代表处	10
6 粮农组织交付模式	11
6.1 国家技术合作项目和技術合作项目基金	11
6.2 单边信托基金	12
6.3 国别执行	14
6.4 区域、区域间和全球项目	16
6.5 标准产品或全球公共产品	17
7 性别平等和社会包容	18
8 粮农组织职能	19
9 粮农组织推动巴西和印度为国际发展做贡献	23
9.1 巴西和粮农组织与粮农组织法定机构和秘书处的合作	23
9.2 巴西、印度和粮农组织三方合作关系	23
10 结论和建议	24

缩略语

AOS	行政和业务支持费用
APFAMGS	安得拉邦农民水资源管理系统
CPF	国家规划框架
EC	欧盟委员会
FAO	粮农组织
FAOR	粮农组织驻国家代表
FPMIS	实地计划管理信息系统
GCP	粮农组织/政府合办的合作计划
HQ	总部
ICARRD	土地改革和农村发展国际会议
IFAD	国际农业发展基金
IFI	国际金融机构
LoA	协议书
LTU	技术领导小组
NGO	非政府组织
NTE	截止日期
OSD	权力下放活动支持办公室
PC	计划委员会
ProDoc	项目文件
PSC	项目支技费用
RLC	拉丁美洲及加勒比区域办事处
RP	粮农组织正常计划
SF	《战略框架》
SSC	南南合作
TCDC	发展中国家间技术合作
TCP	技术合作计划
ToR	职责范围
UNCT	联合国国别小组
UNDAF	联合国开发援助框架
UNDP	联合国开发计划署
UTF	单边信托基金
VC	自愿捐款
WB	世界银行
WHO	世界卫生组织

1 引言

1. 自2005年以来，国别评价已经成为粮农组织评价计划的一部分。此类评价涵盖粮农组织在国别的所有活动，包括所有资金来源的国家计划、国家在区域项目中的参与、标准产品的使用以及粮农组织驻国家代表处工作情况等。国别评价还对粮农组织在评价期内一个或多个领域的主要工作之影响进行评价。

2. 综合报告涵盖对类似国家所进行的评价。报告提交计划委员会（PC）旨在让粮农组织从某些国家的工作中汲取经验教训：第一份报告包括对四个低收入国家（莫桑比克、塞拉利昂、柬埔寨及洪都拉斯）的报告，该计划委员会2008年5月会议上审阅了此报告。第二份报告针对的是那些刚从复杂的紧急状态中走出来的国家（刚果民主共和国、塔吉克斯坦和苏丹），于2010年10月会议上提交。

3. 在2008年5月讨论国别评价时，计划委员会“强调了对粮农组织对个别国家的效率进行评价的重要性，并认为国别评价应在今后的样本中包括一些中等收入国家，以作为对较不发达国家的补充。”

4. 根据计划委员会要求，选中了印度，因为它符合所设立的关于农业在GDP中的比重、农村人口、面临粮食不安全的人数、人类发展指数以及需要评价的项目数量等标准。“粮农组织与印度的合作评价2003—2008”（以下简称印度评价）始于2008年，于2009年3月最终完成。

5. 2010年4月，评价办公室向计划委员会建议，对另一个在农业领域和粮食安全领域类似的大国进行评价，将有助于更好地确定粮农组织在类似环境中应发挥何种作用。建议得到了批准。而最符合这些标准的国家是巴西。“粮农组织与巴西的合作评价2002—2010”（以下简称巴西评价）”于2010年5月至12月期间开始撰写，2011年2月最终完成。

6. 这两份评价展示了粮农组织在诸如巴西和印度这样的快速发展、多样性强的大国所发挥的不同作用。它们对粮农组织的需求和期望与其他成员国不同，并具有对本组织做出重要贡献的潜质。附录I总结了这两个国家的几项主要经济社会指标。

2 国别评价的目的和范围

7. 在两个国家，评价的主要目的均为：

- 本组织在国家一级的表现对国家政府、粮农组织其它成员国及粮农组织管理层的问责程度；

- 能够进一步提高两国与粮农组织未来合作之相关性与效果的经验教训，特别影响粮农组织与国家一级合作之相关性和效果的因素。

8. 两个评价均具前瞻性，分析的主要重点是对粮农组织在每个国家的相对优势进行评价。两个评价的区别在于时间跨度：印度评价跨度为6年，这是评价办公室进行国别评价时的惯例；决定将巴西评价期延长两年，因为2002年为该国在联合国项目交付模式方面的里程碑，对此加以深入分析将对更好地理解粮农组织绩效的最新特征至关重要。

9. 从相关性、效率、有效性、影响和可持续性等方面对所有工作进行分析，同时虑及性别平等、社会包容和环境可持续性等方面。两个评价也评估了两个国家对粮农组织法定机构和秘书处的贡献，以及它们如何将粮农组织视为具有国际影响力的平台而加以利用、合作。

3 评价方法

3.1 方法

10. 两个评价所遵循的流程非常相似。准备阶段旨在设定评价范围，包括通过机构信息系统获取信息，以及通过与粮农组织驻该国的官员进行访谈而获取信息。在此之后，又派了一个评价办公室代表团前往有关驻区域办事处（驻亚洲及太平洋区域办事处和驻拉丁美洲及加勒比区域办事处），与负责该国工作的职员进行会面；同时还派团去了这两个国家，与粮农组织驻国家代表处、国家政府以及联合国、双边捐款方以及非政府组织等主要利益相关方进行会面。

11. 采用的方法是磋商与参与相结合。三方机制是核实信息和证据的主要方法。工具包括文件、报告审阅，以及与该国大量的利益相关者进行会面。准备了一份详细的评价问题单及筹备阶段所发现的问题之清单，对半结构化个人访谈与小组访谈进行指导。职责范围和最终报告草案传阅至粮农组织和国家利益相关方，以征询意见和建议。

12. 筹备小组在印度进行了初步安排，以评价三个直接通过项目基金获得资金并于几个月后执行的国家实施项目。此后，才派出了正式的评价小组。在巴西，本应对五个单边信托基金（UTF）项目单独进行独立评价，因为它们将于2010和2011年结束，且其预算均高于400万美元。但由于缺少预算财务拨款，无法开展这项工作，而只是作为2010年10月的主要国别评价小组一部分进行。

13. 筹备阶段还就影响评价（IE）等潜在议题与利益相关者进行了讨论。印度的影响评价的重点是，德干高原旱地农业改善生计项目的农民实地学校对农民生计和粮食安全所产生的影响¹。在巴西，从资金角度而言，林业是粮农组织在评价期内对该国予以支持的第二大领域²。考虑到过去的工作类型，影响评价就机构一级的影响、粮农组织对巴西机构的贡献和林业部门在过去三十年中的能力建设情况等进行了评估。

14. 两个评价均有外聘小组领导。在印度评价中，一位高级经济学家为印度公民。小组主要是包括外聘独立顾问：印度小组包括一位印度顾问和四位国际顾问，以及评价办公室评价经理和一名评价办公室工作人员；巴西小组包括四位巴西顾问和三个国际顾问，以及评价办公室评价经理。印度评价小组包括五位男性、三位女性；巴西小组包括六位男性、三位女性。

15. 两个评价均恰合时宜：过去经验表示，如果评价工作正值粮农组织驻国家代表家即将更替或正在更替，正值《国家中期重点框架》（NMTPF）制订之时，那么，国别评价的效果将大为提高。在两个国家中，筹备阶段正值粮农组织驻国家代表新旧交替之时，而正式评价是在新任人员抵达后才进行的。在两个评价过程中，均与粮农组织驻国家前任代表进行了交流。

3.2 制约因素

16. 这两项评价也面临着某种程度的限制信息搜集的一些阻碍因素。

- 国家地域广袤且时间有限，无法前往所有实地项目开展评价；在巴西，为弥补无法与受益方在实地一级进行面对面交流的不足，小组成员与项目经理进行了电话访谈；
- 在评价期内，粮农组织在巴西和印度执行了较多项目，小组成员不得不确保重点，以便对重要的项目样本充分进行分析；国家项目优于区域项目，新项目优于老项目。

17. 另外，由于粮农组织缺少统一的国别信息库，评价人员的任务因而变得更加复杂，在诸如巴西和印度这样的大国更是如此，因为它们一方面项目繁多，

¹ GCP/IND/174/NET

² 预算方面，最大部门是社区微企业开发；但是在 2010 年负责这些项目的国家机构—国家统一部对已完成的工作自行进行了评估；粮农组织的影响评价将可能成为重复劳动，浪费资源。

而另一方面粮农组织驻该国代表处又缺乏项目的完整信息。这属于信息提供这一更为广泛问题的一部分。本报告第10部分就此提出了一项建议。

4 在巴西和印度的粮农组织计划

4.1 粮农组织计划

18. 巴西和印度的粮农组织计划在规模和模式方面大相径庭³。在巴西，粮农组织项目的资金主要来源于国家资源和粮农组织资源，而在印度，项目的主要资金来源是外部捐款方、荷兰以及粮农组织自身资源。

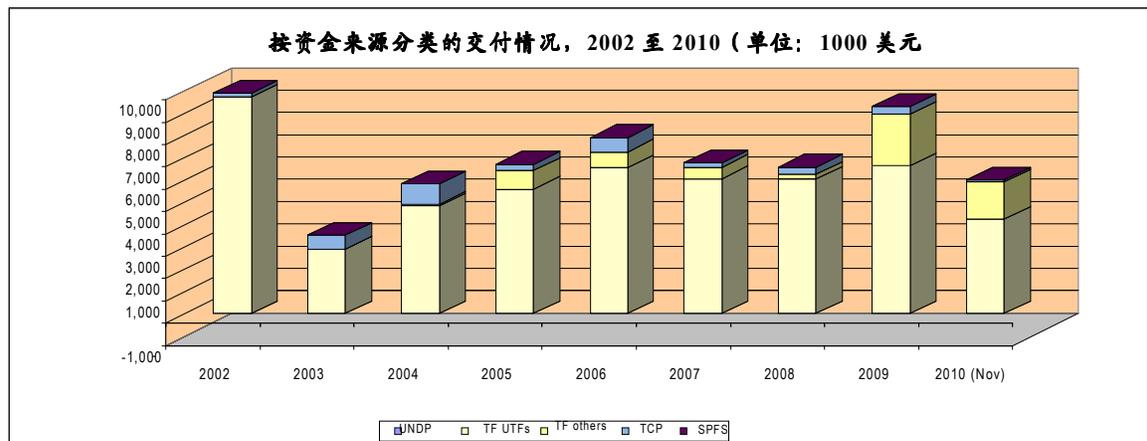
19. 巴西的国家项目与计划总预算接近1亿美元，是印度国家项目总预算的2.6倍（印度约为3700万美元）；从比例角度看，巴西单边信托基金比例为84%，比印度17%的比例低得多⁴。而信托基金的比例（不包括单边信托基金）则几乎相反，在巴西它占总预算的12%，而在印度则占70%。在任何一个国家，粮农组织紧急行动均未发挥重要作用，唯一例外是印度，2008年底开始了一项对高致病性禽流感（HPAI）提供技术援助的国家紧急项目。

20. 这两个国家的国家技术合作计划总预算大致相仿，印度为350万美元，而巴西是400万美元：从比例而言，这占粮农组织在印度的国家项目的9%，占巴西的4%。以下表1和表2展示了各自的交付情况图。

³ 为易于比较，本部分专门关注两国的粮农组织 2002—2010 这一时间跨度内的计划，尽管这两份评价涵盖的时间不同。

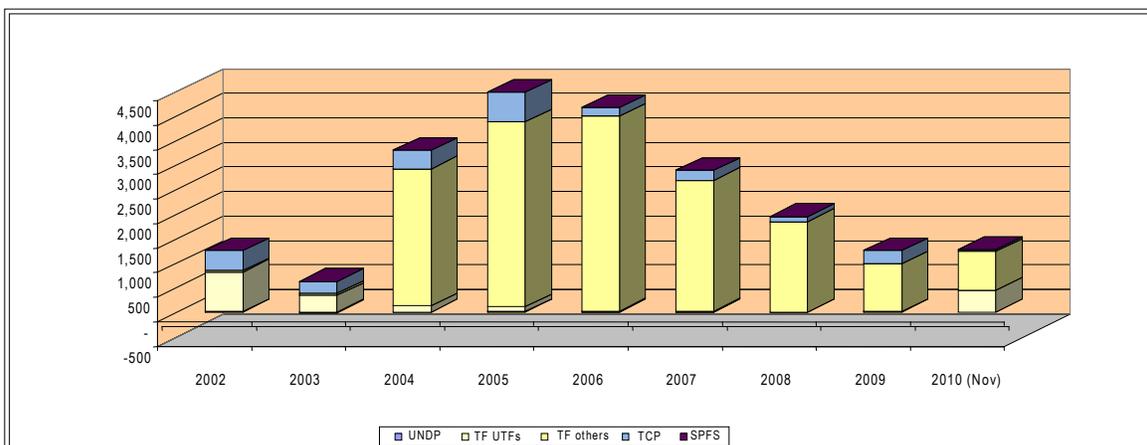
⁴ 在印度，在评价期内（2003—2008），国家项目总预算达 2900 万美元：单边信托基金之外的信托基金为最大的来源（78%）：单边信托项目占总资源的 14%，技术合作计划 8%，紧急项目 0.5%。

表 1. 粮农组织 2002 年至 2010 年 11 月在巴西的交付情况



资料来源：粮农组织 实地计划管理信息系统(FPMIS)，2010年12月

表 2. 粮农组织 2002 年至 2010 年 11 月在印度的交付情况



资料来源：粮农组织实地计划管理信息系统 (FPMIS)，2010年12月

21. 从部门而言，巴西将总资源的47%用于支持单边信托基金支持的社区企业发展；22%的资源用于支持林业部门的项目，12%用于粮食安全项目。印度将总资源的53%用于水资源管理项目。粮食部门得到了项目总资源的27%，畜牧业得到了7%；林业得到了6%（均为单边信托基金且于2003年完成），渔业和水产养殖部门得到了3%。

22. 在任何一个国家，粮农组织的技术干预领域很明显地是遵循国家重点，关注国家政府和资源合作伙伴认为本组织具有比较优势且可提供增加值的部门。实际选择哪个部门取决于国家资历和能力：例如，印度林业部门的利益相关者认为，粮农组织当时对林业管理的增加值有限。而在巴西，这项工作却被视为颇具相关性；粮农组织紧急行动（用于紧急恢复行动和灾害风险管理）完全消失于印度⁵，因为印度自身具有能力和资源。

23. 还必须共同注意三点：

- i. 粮农组织在巴西实施了世界银行资助的一个项目，在印度实施了国际农业发展基金资助的一个项目，这两个项目的审批因一些行政事务而大受拖延。但是，这两个国家的几个主要利益相关者均表示，他们希望粮农组织在使世行项目更多关注可持续农村和农业发展方面扮演更加强有力的合作伙伴之角色：粮农组织因而未能对这些机构的资源加以利用（这些机构是巴西和印度为数不多的捐资方之一），也未能将自身技术知识引入这些机构项目之中。在第10部分专门对此提出了建议。
- ii. “粮食安全”正逐渐从这两个国家最新的工作重点中淡出：印度当前关注的重点是部门一级的政府和战略开发援助，而巴西目前的重点是农业、林业与自然资源管理的互动。
- iii. 在进行评价的时候，粮农组织驻两个国家的代表处正面临着现有合作模式的挑战：在印度，由荷兰出资、印度执行的三个大型项目的终止，迫使粮农组织寻找替代资金来源；在巴西，政治环境使巴西与联合国的合作环境发生重大变化。在两种情况下，国家政府均希望改变与与粮农组织的合作框架。在巴西，政府已经成为了粮农组织的资源合作伙伴。

4.2 粮农组织国别规划框架

24. 两个评价开始之时，两个国家正计划制定《国家计划框架》（CPF）⁶。印度的《国家计划框架》过程与粮农组织新任驻国家代表同时开始，评价工作与制订工作因而同时进行。评价工作对制定过程的评价是积极的，因为“参与和讨论均是高质量的，极具参与性的”，并赞赏《国家计划框架》“提前设置了一个控制总体进展的机制，一个对单个项目和举措进行联合实质性跟踪的机制。”

⁵ 实地计划管理信息系统未显示任何在巴西的紧急行动及恢复司管理行动。

⁶ 2010年10月之前，粮农组织将这些计划称为《国家中期重点框架》（NMTPF）；本报告采用其新称谓《国家规划框架》

25. 巴西《国家计划框架》的制定过程推至2011年初进行，以确保于2010年10月选出的新政府能全力参与这个过程。

26. 这两个国家对粮农组织《国家计划框架》提出了类似的挑战：

- 粮农组织必须与许多不同的部委打交道，而这些部委必须象印度那样充分参与《国家计划框架》的准备过程；这就需要加强协调，以保证工作成果质量良好；
- 这些国家的大小、联邦结构和国家发展水平不同，意味着粮农组织工作不应仅限于联邦，还应支持那些需要帮助的国家加强机构能力；在印度，一些州通过联合国开发援助框架是成为联合国支持重点。
- 在两个国家，粮农组织均应进一步加强与非政府机构和准政府机构（包括学术界、私营部门和公民社会）的联系，以获得它们为发展过程提供的增加值；这就需要建立创新、多样的磋商与决策制度，并要使它机制化。

27. 这样，巴西、印度以及其它类似国家（例如，非集权制国家结构、不断兴起的非政府国家发展利益相关者）在制定和实施《国家计划框架》时面临共同挑战，有可能相互取长补短。第10部分对此问题提出了建议。

5 粮农组织驻巴西和印度代表处

28. 粮农组织驻巴西和印度代表处是完全意义上的驻国家代表处，由一位国际职员担任粮农组织驻国家代表，各自分管26名国内雇员和14名国内雇员。在对两国分别进行评价时，存在两大不同点：i) 粮农组织驻印度代表处的大多数国内雇员由正常计划（RP）付薪酬，而粮农组织驻巴西代表处的职员要么是从国家政府借用的，要么是由行政和业务支持费用⁷资金付薪酬；ii) 粮农组织驻巴西代表处依据职能而设，如计划、运营和管理等等。而粮农组织驻印度代表处的计划组则是依据资金来源而设，一个小组负责管理三个国家实施（NEX）的大型项目，另一个小组则负责由区域代表处和自愿捐款出资的其它项目。

29. 这两种结构均遵循了粮农组织驻国家代表处的基本结构，同时又对内部工作机制和 workflow 加以了调整，以便满足不同资金情况和工作要求。两个代表处的职员都具有适当资历和背景，能够胜任工作。粮农组织驻巴西代表处计划组的一个主要弱点是：由于受到国别单边信托基金对粮农组织技术支持筹资规则的

⁷ 行政和业务支持费用：AOS，是项目支持费用(PSC)的一部分。

限制（见第6.2部分），该小组具有适当资历的职员人数不足，尽管付出最大努力，但他们在完成交办的技术任务时仍有难度。

30. 在巴西，依赖行政和业务支持费用作为资金来源影响了职员的稳定性和士气；但是，粮农组织驻国家代表处通过实施“以职员为本”的资金问题解决方案，努力使团队保持了良好的精神状态。在印度，计划部门的工作分工使得两个小组之间缺乏交流和协调，这种情况在粮农组织驻国家代表处新旧交替时更为明显。两个代表处的粮农组织新任代表均实施了旨在提高团队协作和代表处整体绩效的流程⁸。

31. 评价在计划部门的工作中也注意到了类似弱点，也就是缺乏：

- a. 对项目的技术跟踪。印度的国家实施项目除外，它们有一位全职专业人士和一位全职助手。
- b. 经验教训的交流以及粮农组织在该国不同项目之间的协调；
- c. 项目结束后的情况跟踪以及经验总结；

32. 存在这些差距的主要直接原因是缺乏完成任务的所需资源。间接原因是，巴西关注的是宏观运营而非技术支持与投入；而驻印度代表处的任务分工和责任划分不尽合理。

6 粮农组织交付模式

6.1 国家技术合作项目和技术合作项目基金

33. 正如前述，技术合作项目在粮农组织在两国的总体交付情况中发挥了极其有限的作用。在印度，审批延迟对技术合作项目的交付率造成了负面影响。但是，两个国家的大多数技术合作项目均达到了政府所明晰的要求：在印度，主要关注技术投入，而在巴西，主要关注政策制定和实施、测试通过单边信托基金或粮农组织/政府合办的合作计划而扩展的技术以及机构支持等。

34. 巴西的一些技术合作项目为粮农组织职员和国际顾问的工作时间和旅行支出予以资助，作为对单边信托基金的支持。尽管技术支持是技术合作项目资金的主要标准之一，但巴西模式是直接划拨正常计划资源，以实施自愿捐款资助项目（见以下6.2部分）。

⁸ 在印度，前六个月组织了一次或多次职员休假，而在巴西，进行了以目标为导向的项目规划；要在评价中评估这些举措的长期影响还为时尚早，尽管总体而言代表因此而获得了职员的尊重与关注。

35. 两份评价均发现一些利用技术合作计划的支持帮助项目发展的国家组织之例子—在印度是州一级的例子。总体而言，在巴西，通过单边信托基金模式扩展比印度更为系统、更频繁，但是在两国的表现均为满意或者好，只有少数几个不及平均水平。总体而言，两个国家的技术合作项目都有成效，都完成了为该国提供所缺技术支持和催化支持的首要目标。

36. 两个国家均广泛使用技术合作计划基金，粮农组织驻国家代表对其易于使用、灵活及有助于满足那些本无法满足的直接与具体需求表示赞赏。这包括项目建议的制定与学习，以及经验与最佳实践整合文件的筹备。两份评价均表示，使用技术合作计划基金的动力和模式是适当的，符合粮农组织作为知识提供者的身份，特别是在巴西和印度这样的国家，它们本国拥有许多资历良好的顾问，他们可以代表粮农组织对其背景工作进行有效支持。

37. 特别是在巴西，粮农组织驻国家代表处和区域办事处都想增加国家一级技术合作计划基金在技术合作计划总体资源中的比重。评价注意到了这一方法的可行性，但对完全排除单独的技术合作计划将可能阻碍交付模式评价心存忧虑。由于巴西和印度使用技术合作计划的总体能力良好，这些项目有可能在能力开发和机构建设方面发挥作用。而技术合作计划基金无法完全承担这项任务，因为这样筹资的每个项目规模较小。同时，粮农组织应开始考虑制定从相关政府回收技术合作计划成本的机制，根据项目性质决定部分或全额回收。

6.2 单边信托基金

38. 正如粮农组织计划部分所言，单边信托项目在粮农组织工作中的份量在两个国家大相径庭。在印度，2000年初以来单边信托基金项目已经寥寥无几，而在巴西，粮农组织交付的项目中有84%是通过单边信托基金完成的。

39. 在印度，单边信托基金用于推动印度国民在国外培训并代表印度国内组织招募合作性的市场开发顾问。部分由于资金来源，部分由于所从事交易的性质，粮农组织技术服务认为，尽管他们在培训机会方面提供了一些意见，粮农组织更多地是以旅行和招募服务提供者的身份出现。缺乏这些举措的相关性和可持续性的有关信息。

40. 在巴西，单边信托基金几乎资助了粮农组织在该国各个部的所有行动，农业发展部门除外。巴西单边信托基金项目受到联邦政府2001—2002年颁布的一系列规则、规定的约束，这些规则将由政府出资、联合国执行的项目之项目服务成本（PSC）统统降至项目预算的5%—而非过去业已接受的13%。此外，不再接

受联合国机构技术支持的预算线（对粮农组织而言为技术领导小组）。这意味着粮农组织职员无论何时对巴西的单边信托基金提供技术支持，都是粮农组织正常计划预算中的成本。同时，粮农组织驻国家代表处象联合国其他部门一样受命全面执行单边信托基金运营和管理职能⁹。

41. 单边信托基金项目的相关性、所有权和可持续性均非常高。评价注意到，这种筹资模式对政府的好处在于多年项目预算、良好实践运营和管理业绩确认、便于招募项目出资的人力资源、与联合国紧密联系而有机会提升形象等等，但是，这种模式具有即期甚至长远的影响：

- a. 由于在该国提供技术支持的能力受影响，本组织无法利用其在引入国际最佳实践方面的比较优势，从而损害了自身形象与信誉；要想恢复并不是件容易的任务；
- b. 需要本组织的资源，通过技术合作计划为粮农组织职员借调时间支付酬劳，以支持单边信托基金，通过向粮农组织驻国家代表处转让的粮农组织正常计划资源以支付单边信托基金管理运营费用并在得到支持时支付职员的预计借调费用；以及
- c. 因减少本组织管理运营风险的决策与执行权而产生的法律风险。

42. 在印度，评价建议更广泛地使用单边信托基金¹⁰，而在巴西，它建议改变单边信托基金模式，以重新发挥粮农组织的技术作用。事实上，两个评价报告均表示，印度和巴西仍可以从粮农组织对一些技术性问题的支持中受益，而两个评价均指出了各国主要利益相关者均希与粮农组织加强合技术作的领域。合作形式可以不同—短期密集型支持或是长期非密集型项目—但将富含技术内容，将极大地关注一些具体的部门细分。正如在任何其他项目中一样，粮农组织的技术投入将有必要清晰地加以明确，而本组织必须对其负责。

43. 对于此类项目，财务资源的“自然”来源是国家政府，不论是联邦一级还是州一级：尽管粮农组织可以利用其他捐款方的资金来源，如欧盟委员会、全球环境基金、世行和国际金融机构等，但是这些来源的数量与国家资源相比是有限的；此外，巴西的事实表明，世行和欧盟委员会因不同原因而无法继续担当粮农组织的捐款方，而在印度与国际农业发展基金¹¹的合作过程较为麻烦。

⁹ 2001年之前，巴西合作机构中的一个部门负责单边信托基金的运行与管理。

¹⁰ 2010年在渔业部门建立了两个单边信托基金。

¹¹ 见本报告第4.1部分

44. 因此，单边信托基金将成为越来越受快速发展国家政府青睐的一种筹资模式。越来越多的政府将能够并愿意通过这种模式加强与粮农组织的合作。粮农组织必须利用目前积累的经验教训以更加准确地定义这种合作模式，以便提升其比较优势并防止那些与其使命和作用不相符的筹资与执行程序。第10部分对此提出了一项建议。

6.3 国家实施

45. 国家实施（NEX）是指“由某国合格的国家实体对在该国实施的联合国部门计划行动进行总体管理。¹²”国家实施协定包括一个国家或国际捐款方、联合国某部门的参与以及国家实施机构（政府机构或非政府机构）。2005年，联合国出台了现金转移统一方法（HACT）模式，以向国家实施机构根据国家实施协定转移资金，以降低交易成本，加强实施合作伙伴管理资源的能力并以更加有效的方法管理相关风险。

46. 在对巴西进行评价时，粮农组织国家实施模式还未正式成型，本组织还未实施多少类似协定。但是，按照联合国对国家实施协定的定义，本组织在国家实施协定模式的经验表明，它应拥有的以下特征：

- a. 粮农组织对项目制订、跟踪和监督进行的技术支持应作为此类协定的一项主要内容；
- b. 此类协议的管理与实施应强调合作愿景和共同责任。

47. 粮农组织/印度国家实施项目始于2003年，当时荷兰决定从印度全部撤出其官方发展援助，这是因为印度政府决定仅与少数几个国家发展双边合作。荷兰的援助范围包括三个项目，其中两个由印度的非政府组织执行，另一个由大学执行：由于它们关注的是水育农业和旱地农业部门，因而被转手至粮农组织，同时转交的还有由本组织全权管理的第四个联合基金项目管理基金，该基金旨在跟踪并支持这三个国家实施项目。粮农组织制定了粮农组织/政府合办的合作计划项目文件并在同样的国家机构中继续执行：这样一来，就使原本必须进行的现金转移统一方法微评价工作变得没有必要。印度政府原则同意荷兰与粮农组织之间的安排，并对这三个项目的机构设置保持了不介入的态度，这与双边合作时并无二致。

¹² 《国家实施与执行协定》，协调管理委员会（ACC），纽约，1998年9月；联合国开发计划署财务规则与规定，2005年5月。

48. 有了联合基金项目，就能雇用地下水专家对项目进行跟踪和监督，并对其他项目予以支持。粮农组织驻印度代表处制订了一个工作机制，使三个国家部门能够执行这些项目。粮农组织技术领导小组起初对项目作了评价，之后又进行跟踪，以履行其职责。跟踪工作多由那位水资源专家开展，每年均进行跟踪访问。这两个水资源的项目进展非常成功；旱地农业项目成果较小，原因之一为该国的项目跟踪官员的专业不对口。

49. 评价建议粮农组织将印度案例作为样本，因为它很好展示了粮农组织应如何国家实施环境中发挥最佳技术作用。印度国家实施的一些情况是粮农组织项目的“正常”特点：技术领导小组提供了大量的支持，这与其他项目并无不同；国家实施机构在两个项目中表现上乘，而在第三个则表现一般，这也是惯常情况。而最不同的是在国家一级的跟踪工作非常出色，粮农组织驻国家代表予以了有力支持，并且年度计划和报告机制可随时随地进行调整。

50. 巴西的单边信托基金通常被视为“国家实施”项目。但是，在这些项目中，粮农组织在多数情况下所发挥的作用均小于“国家实施机构”，除非技术合作项目能对粮农组织技术支持予以资助。特别是2006年以来，大多数的技术合作计划均告以段落，RLC认为区域办事处人员应加关注那些更需支持的国家，粮农组织因而对大多数单边信托基金未予以跟踪，也未参与其战略决策过程。另一方面，如果本组织不这么做，正常计划的预算也就将更加高昂。

51. 巴西的粮农组织另一捐资方—欧盟委员会—通过了国家实施模式。在这个案例中，项目事务的任何决策焦点（包括战略技术决定）均由主管部委掌控，粮农组织要想发挥更为积极、更具技术性的作用空间有限。全球环境基金资助的项目预测将再现类似模式，评价对此表示了同样的担忧。

52. 事实上，巴西的单边信托基金模式完全是由政府所有、由国家执行的项目，但是它与联合国和粮农组织国家实施模式均不同，因为它在项目管理方面没有采用合作伙伴的方法，没有坚持共同决策，也未向粮农组织提供通过自身或国际技术支持对国家能力带来增加值的可能。

53. 两份评价均敦促粮农组织利用从国家实施积累而来的经验教训，并正式定义粮农组织模式。2010年底¹³，粮农组织再次努力制订本组织的国家实施和现金

¹³ 粮农组织2010年12月22日向所有部门发出了《关于执行伙伴现金转移统一方法（HACT）的指导通知》。

转移统一方法模式，此行动值得庆贺。为表示支持，本综合评价可对两项评价的主要经验予以强调：

- a. 粮农组织在印度高效地管理了国家实施/现金转移统一方法；这一成功的主要内容是粮农组织自身提供的精良上乘的技术管理监督，一位监督官员全职工作，粮农组织驻国家代表处全身心投入，技术领导小组的正常支持以及对旅行和辅助活动所需额外财务资源所予以的支持。
- b. 为国家实施/现金转移统一方法选择良好的合作伙伴对于项目的成功至关重要；如果合作伙伴是政府组织，则必须在风险管理机制中考虑这一选择的政治影响。
- c. 粮农组织技术经验和知识必须通过粮农组织驻国家代表处对国家实施项目的跟踪和监督在国家一级予以考虑，这可通过能对国家机构提供附加值的本地雇员进行，也可以通过所需国际顾问网络和粮农组织职员进行。

54. 最后，与关于单边信托基金模式的上述描述类似，并考虑到对本组织国家实施协定要求越来越多的情况，粮农组织必须明晰其在此环境下的职责和责任。第10部分对单边信托基金提出了同样的建议。

6.4 区域、区域间及全球项目

55. 在评价期内，巴西和印度各自参与了22项区域项目和27项区域项目，此外还分别参与了11项和17项区域间及国际项目。这些项目在巴西和印度的主要关注领域是对跨境病虫害的监测和预防以及巴西森林管理。在巴西，资金的主要来源是技术合作项目，而在印度大多数是粮农组织/政府合办的合作计划。

56. 因此，粮农组织作为指导部门和“诚实中间人”的角色受到赞赏，它将巴西和印度的知识以涵盖所有的议题和关注的平衡方法向其他国家转移。总体而言，国家一级的参与者认为，区域和全球项目非常有助于与邻国等加强国家机构之间的联系，能够激发辩论，交流经验。它们认为，粮农组织在这方面可以发挥重要作用。

57. 财务资源有限通常是区域项目的一个短板，由于这些资金需在不同参与国之间平铺，因而数量有限。印度采取了一项有意义的补偿措施，即为一个植物遗传资源区域项目提供了国家配套资金。同样地，在可持续畜牧业发展领域，国家奶业开发委员会通过联合工作计划和相关预算，对次区域项目提供了支持，该项目的粮农组织国际顾问全天参与日常计划决策和技术支持工作。

58. 总体而言，在这两个国家，国家一级所提供的良好技术能力推动了区域及全球项目取得效果。而在一些情况下，这两个国家的一些主要部门利益相关者则对粮农组织区域项目几乎闻所未闻。这部分是由于粮农组织驻区域办事处或总部的一些官员认为国家较大、机构较复杂且粮农组织驻国家代表较繁忙，因而会在不通知粮农组织驻国家代表的情况下制定或管理区域项目¹⁴，更不用说让他们参与项目的设计、执行及后续行动。这通常会产生负面效果，影响知识共享与积累，影响粮农组织驻国家代表在这些项目和该国其他项目之间的协调与合力；驻国家代表对本组织其他部门在该国行动不了解，也会对本组织的整体形象产生不利影响。此外，对于任何项目而言（包括区域项目），确定一个国家机构主体非常重要：对区域办事处或总部人员而言，要做到这一点也许比较困难，因此，由粮农组织驻国家代表一起来确定最为合适的参与者就更具有重要性了。两项评价均有事实证明，在许多案例中，由于缺乏后续行动且未能更彻底地引入国家机构和合作伙伴，区域项目的可持续性受到了影响。

59. 两项评价均建议粮农组织，更多地让粮农组织驻国家代表参与到为服务支付行政和业务支持费用以及区域、区域间及全球项目的确定、设计和实施中来。第10部分对此提出了一项建议。

6.5 标准产品或全球公共产品

60. 两项评价均尽力对粮农组织标准产品或全球公共产品予以了评价。要想在国别评价的框架内对这些产品加以分析，只能泛泛而行，所访谈的利益相关者样本也不算有代表性，象巴西和印度这样的大国更是如此。

61. 考虑到这一限制，两项评价均给出了混合的结果：两国的部门专家对粮农组织的一些主要项目和产品耳熟能详，并在制定国家政策和设定标准时予以参考，如《食品标准法典》和《负责任渔业行为守则》等。总而言之，印度用户比巴西用户更加熟悉粮农组织产品，特别是技术官员比高级管理者更为了解。

62. 同时，粮农组织在借全球公共产品（GPG）传播巴西和印度经验方面有许多好例子。比如，根据巴西《粮食权利》和《零饥饿计划的粮食安全》以及印度的《支持贫困者牲畜业计划》（SAPPLPP）、安得拉邦农民水资源管理系统（APFAMGS）和生物安全框架等发行的出版物，此类例子不胜枚举。

¹⁴ 粮农组织驻印度新任代表曾经通过粮农组织驻国家代表处信息系统（COIN）了解在印度的各项工作情况；但是，有时项目并不需派人前往该国即可完成。以前作的国别评价及政府评价已经注意到这个问题。

63. 但是，尽管一些参与者表示曾经下载过粮农组织的一些出版物和文件，并且粮农组织总体而言被视为农业和相关领域信息的提供者，但是巴西和印度对粮农组织网站及其内容的使用仍然非常有限。

64. 两份评价作出了类似结论：粮农组织已不再是许多主题的全球唯一主导者，在网上贴一些文件并不足以使它们得以使用，专题和网页本身都不是传递粮农组织讯息的有效方法，即便在象巴西和印度这样的国家也不是有效方法。即便某个产品具有创新性、技术质量上乘且文字优美，如果不通过这种或那种方法送到潜在读者和用户的屏幕的话，他们很少有人会知道这个产品的存在。应该采取更为积极的信息传播策略来吸引那些信息泛滥的潜在用户的注意，以确保粮农组织的信息和知识具有针对性，最终用户能够获得并具有效用。

7 性别平等与社会包容

65. 与粮农组织其它的国别评价一样，巴西评价和印度评价特别重视粮农组织项目中是否关注性别平等和社会包容。在巴西，自2003年以来，两项内容（社会包容更是如此）均在国家政府政策中得到明确体现，该国在评价期内进行的两项联合国援助框架项目（UNDAF）对此加以了体现。

66. 关于性别平等，粮农组织在两个国家的总体表现最多能称为满意。在大多数项目和举措中，议题或总体原则要求，必须使性别平等及/或妇女的具体作用和行动完全主流化，但是在设计¹⁵或实施过程中却未能实现。以下是些例外，具有积极意义：

- 在印度，安得拉邦农民水资源管理系统项目让妇女系统化地参与其能力和机构建设工作之中，从而在其所有行动中有效地使性别主流化；
- 在巴西，一项目文件对性别因素予以了充分考虑，但是有关粮农组织职员和顾问作了何种努力之信息不足。

67. 总体而言，社会包容表现较好，不管是项目设计还是项目实施：更多项目文件将边缘群体设为潜在受益者和项目行动，这是确保实施过程更多关注脆弱群体必要的第一步。在巴西，社区一级的工作是与沿海贫困社区、quilombos¹⁶、

¹⁵ 巴西评价详细评估了粮农组织项目文件在多大程度上整合了性别平等和社会包括因素；评价显示，总项目的85%应包括性别平等，但仅有41%做到了这一点；关于社会包容，结果是88%的项目应包括，但只有49%做到了。

¹⁶ Quilombos 是巴西非洲后裔（称为Quilombolas）在内地的聚居地。大多数Quilombos 居民为外逃的奴隶，同时还有少数被边缘化的社会群体。在社会和经济发展计划中包括Quilombos 是最近的举措。

城市弱势群体一起完成的；在印度的一些案例中，项目受益人群中包括了贱民及其他种姓。

68. 总之，两个问题主流化的主要推动力来自政府本身的政策和承诺（巴西更是如此），粮农组织紧随其后，尽管它对几个项目的贡献并不明显。两项评价均向粮农组织提出了具体建议，以便“采取更多一致努力，使性别平等及社会包容在所有工作中得以主流化”。正在进行的关于粮农组织性别平等和发展作用与工作评价将进一步对这些问题进行阐述。

8 粮农组织职责

69. 尽管组织使命和《2000—2015战略框架》¹⁷对粮农组织的核心职责作出了规定，但是在《2010—2019战略框架》出台之前，均没有对此加以明确定义。下表3把印度和巴西国别评价参考的粮农组织两组核心职责进行比较，之后整合在一起作为两个国家之间的对比。

表 3. 粮农组织核心职责和相关评价问题

印度评价的粮农组织使命所规定的核心职责	巴西评价的《2010 - 2019战略框架》所规定的核心职责
知识型组织	a. 跟踪并评估中长期趋势和视角 b. 信息、知识和数据的搜集与提供 c. 国际文书、规定和标准的制定
政策与技术问题的中立咨询者及论坛	d. 政策和战略选项与咨询
专业知识和技术援助的提供者	e. 推动技术转让和能力建设的技术支持
能力开发	g. 跨部门创新
宣传作用	宣传和交流。
发展合作伙伴和筹款者	伙伴关系和联盟。

资料来源：粮农组织网站及《战略框架2010—19》，评价办公室阐述

知识型组织及国际文书、规定和标准的制定

70. 粮农组织作为一个知识型组织在巴西和印度的表现有所不同：在后者，粮农组织这方面的作用得到所有利益相关者的认可，因为它能将粮农组织自身及其他不同机构的农业及相关领域信息向世界其他地方传播。这主要是通过粮农组

¹⁷ 《2000-2015战略框架》，第26段：粮农组织将在以下15年中成为：一个在其使命范围内提供知识与建议的卓越中心和权威；在其职能范围内提供跨领域能力与服务的卓越机构；联合国系统内外具有相同目标和价值观的机构的积极合作伙伴；管理完善、工作高效的机构；能够调动国际愿意和资源以帮助成员国的、对自己所管资源能够负责的组织；以及对其自身和成员国目标的有效宣传者。

织在粮食安全监管、水资源、渔业、林业和农业统计数据等方面的网站、出版物、数据库和统计资料而完成的。

71. 而与此相反的是，在巴西，本组织在其多项使命中并未广泛发挥其作为信息参考或来源的作用，在粮农组织对巴西进行中长期评价时也没怎么发挥这一作用，它也没有发挥为巴西知识基础提供信息来源的全球数据库作用。其原因包括语言问题（因为英语并未被广泛使用）、国家自己产生信息的能力、粮农组织传播全球公共产品的工作不够充分等。

72. 但是，两个国家均在国家一级充分利用了一些粮农组织国际文书，例如《食品标准法典》以及《负责任渔业行为守则》。此外，巴西政府和公民社会对文书、活动与程序展示了高度重视，如1996年世界粮食峰值、土地改革和农村发展国际会议(ICARRD)、《粮食权利自愿准则》和《粮食和农业植物遗传资源国际条约》等。

政策与技术问题的中立咨询者和论坛

73. 粮农组织这一方面的职责在两个国家的表现不尽相同。在印度，本组织在整个评价期内的一些重要问题上发挥了中立咨询者和推动者的作用，特别是在粮食安全规则、跨境病虫害和牲畜业等领域更是如此。有了这些例子之后，本组织面临着向转基因生物(GMO)、气候变化和海洋管理等其他领域或热点问题延伸此作用的要求。与此同时，对粮农组织在粮食不安全、贫困评价等领域咨询作用的想法更不一致。

74. 在巴西，有证据表明，这一职能未被良好行使，在推动国家利益相关者进行国家辩论和对话方面所作的努力更为不够。尽管看到并理解这一需求，但后续行动却不足。评价注意到，尽管该国有几个辩论场所，但仍需要一个中立推动者，将观点不同的专家和决策者请到一起，就林业经济生产与林业保护、家庭农业与企业农业、粮食权利框架下的粮食安全等巴西发展道路上的大大小小挑战进行探讨。

75. 毫无疑问，粮农组织在巴西和印度（或许在其他类似国家也一样）的作用应建立在其作为推动对话与交流的中立、独立的地位之上，在国家一级应是如此，在国家与国际一级也应如此。同时，应利用其在诸多议题方面的广泛知识与经验。CPF应帮助确定哪一领域需求更强，但是代表处也应通过本组织的能力更加投入地响应讨论与对话需要，并利用自己有限的力量来呼唤国际经验并组织各项活动。

76. 同样地，正如上文所提，两项评价均注意到，粮农组织驻国家代表的机构系统性记忆应加以提高，即便是刚刚完成的项目也是如此。尽管这部分取决于现有人力与财务资源，粮农组织作为技术部门的比较优势还在于，它能够通过交流、辩论和共享经验对项目设计和管理产生附加值的当地能力。

专业知识、技术和政策支持提供者

77. 巴西和印度在粮农组织的几个工作领域颇具上乘经验。但是，两个国家都期望粮农组织在一些方面提供高质量援助（在联邦政府之外的几个州更是如此），以满足国家组织所面临的缝隙差距，在气候变化等新兴问题上更是如此。

78. 印度评价表示，蝗虫控制、植物遗传资源、生物安全、水资源管理、园艺、畜牧业与渔业等方面的技术支持质量上乘。为此受到了赞赏与认可。在很多案例中，相关机构的工作情况得到了完全改变。但是，在一些情况下，支持的质量没有达到应有的合理标准。

79. 巴西，粮农组织是政府的密切合作伙伴：它在粮食安全和计划生育、林业与渔业等方面提出了许多令人赞赏的政策建议，并推动了公共政策和计划的制定与实施。粮农组织区域项目与全球项目的针对性较强，所提供的技术建议与支持产生了良好效果。但是，在国家项目中基本没有给予技术支持（技术合作计划除外），这是因为国际支持与粮农组织直接技术支持补偿方面受到限制。这损害了本组织在国家利益相关者心目中的信誉与形象，他们认为，与粮农组织继续加强合作已经没有比较优势了，因为“它没有从外部带来多少专业经验。”

80. 因此，尽管各自原因不同，但是粮农组织在巴西和印度均未能提供应有的高质量专业经验。两份评价报告均认为，需要采取补救性措施，尽管侧重点不一样：一方面，要确保通过自己的职员及国际顾问提供高标准的技术与政策支持；另一方面，要与巴西政府进行对话，以改变那些阻碍本组织向该国提供所需技术支持的限制性规定。

能力开发

81. 在评价期之前，粮农组织在国家能力开发方面发挥了重要作用，在两国林业、渔业、粮食质量与安全以及在印度的虫害综合管理与农民田间学校等方面更是如此。《巴西林业部门影响评价》详细介绍了粮农组织在林业技师学校和学院方面的作用。

82. 近一段时间以来，印度的能力建设均安排在国家实施项目和技术合作项目下面，技术方面和管理方面均是如此；而在巴西，这一职多由粮农组织职员和顾问与国家项目管理者尽可能直接联系，而以非正式的方式加以传递。

83. 印度机构非常渴望能力开发：原因之一是印度跳槽率较高，而国家机构无力将所需知识主流化并将向新职员传授。尽管这个问题看起来是国家政府的问题而非粮农组织的问题，但是它对粮农组织的能力建设项目之可持续性提出了挑战。

宣传和交流

84. 在两个国家中，最为高调的行动是世界粮食日及对会议和论坛的参与。对印度在评价期内讨论和报告的小范围抽样表明，对粮食安全、生物技术和土地占有制等粮食安全和小规模农业问题予以了关注。此选择看似合理，因为粮农组织希望在一些敏感问题上保持独立性

85. 两份评价发现，在这两个国家中，粮农组织均没有在国家一级充分宣传本组织使命与工作内容，也未能通过其全球公共产品做到这一点。

86. 尽管应对粮农组织驻国家代表处可用资源有限加以体谅，但似乎仍应在这些大国制定国家级宣传战略方面加大投入。

伙伴关系和联盟

87. 两份评价认为，在两个国家，粮农组织都在一些领域和议题中发挥了政府合作伙伴的作用。在巴西，自2003年以来，巴西政府的目标与粮农组织的重要目标—防止饥饿及改善粮食和营养安全—高度一致，使得他们之间的合作伙伴关系取得成功。在印度，由于受到资金方面的限制，粮农组织无法在这方面发挥更大作用。

88. 在联合国方面，粮农组织积极帮助印度制定第二个《联合国发展援助框架》，并与联合国在解决方案交流¹⁸方面进行了卓越合作，但是，在巴西却情况却不同，与联合国的合作非常有限。就此提出了一项建议。

89. 与印度和巴西的公民社会和私营部门建立了合作伙伴关系，尽管其规模并不大：完整性与独立性方面的问题使得与印度公私营部门的合作必须非常谨慎，而资源有限也限制了与两个国家公民社会的合作。如上文所述，与印度国家

¹⁸ 解决方案交流是联合国印度国别小组于2005年开始的一项举措，目的是建立实践社区（CoPs），以共享政府、捐资方、公民社会和学术界践行者的知识经验；它的主题广泛，每项均由联合国机构的资源小组和政府组织或非政府组织领导。

乳业发展委员会（准州性质的组织）的次区域联合项目合作得非常成功。在巴西，已通过区域项目措施与邻国建立了具体技术领域的网络和联盟。

90. 两份评价均建议粮农组织拓宽合作伙伴范围，有必要与两国落后地区的州加强联系。在印度，联合国已确定了七个重点州；在巴西，应与联合国其他机构加强合作，形成合力并采取联合行动。

9 粮农组织推动巴西和印度致力于国际开发

9.1 巴西和粮农组织与粮农组织法定机构和秘书处之间的合作

91. 长期以来，巴西和印度均积极参与农组织法定机构和本组织秘书处的工作。除了参与管理机构轮换之外，两个国家近几年都在《食品标准法典》和粮农组织改革中发挥了重要作用。此外，巴西还积极参与粮农组织世界粮食安全委员会（CFS）的改革，积极推动通过《粮食权利自愿准则》的努力，并正积极参与《土地占有制自愿准则》的谈判。同时，印度还在《国际植物保护公约》及《国际农业动植物基因资源条约》的高层具有充分代表性。

92. 因此，两国均对本组织许多领域的总体行动作出了重要贡献并在全球粮食与农业治理方面发挥了无法忽视的重要作用。

9.2 巴西、印度与粮农组织的三方合作关系

93. 粮农组织与巴西和印度专家在多年前即开始了诸多技术领域合作，既有通过发展中国家的技术合作项目（TCDC）进行的合作，也有通过其他渠道进行的合作。

94. 在巴西，主要是与政府和巴西农牧业研究机构¹⁹的职员进行合作，他们可以请假²⁰前往执行粮农组织项目在葡萄牙语国家及其它国家的咨询任务，在保护农业、《食品标准法典》和粮食质量与安全、林业、土地占有制和计划生育等领域进行咨询。巴西专家也被纳入了《南南合作莫桑比克粮食安全特别计划》，但其薪水待遇水平却与所需专业技能相比不具竞争性。

95. 在印度，粮农组织也经常雇用印度专家为其他国家的项目提供专业经验：粮农组织从印度招聘的顾问是任何非经合组织成员国中最多的，这是因为印

¹⁹ 巴西农牧业研究机构（Empresa Brasileira para a Pesquisa Agro-Pecuária）

²⁰ 2010年10月之前均没有与巴西农牧业研究机构或巴西其它机构签署正式合作的框架协议（如职员借调等），尽管国家卫生监督机构（ANVISA）最近向外交部表示有兴趣与粮农组织项目就人员和资金方面进行合作。

度专业人士具有良好的资历和英文水平。也通过《南南合作粮食安全特别计划》招募一些顾问，尽管将印度专才用作实地技术人员并不是最恰当的使用模式。

96. 这个问题也是关于粮农组织如何提高其在两国所做的、对其他国家也具有相关性和实用性的工作之国际美誉度。例如，粮农组织参与印度安得拉邦农民水资源管理系统项目，有助于负责执行的印度非政府组织和大学在国际论坛的知名度和获得资金的能力。同样，粮农组织和印度在该国就一些国际项目而成立的联合组织对该国的国际知名度也有提升。国际项目包括第一届国际农业企业论坛（GAIF）以及小麦锈病UG99会议等。在巴西，粮农组织在土地改革和农村发展国际会议方面发挥了类似作用，在通过区域项目将巴西在营养和计划生育模式知识向拉丁美洲传播方面也发挥了类似作用。总之，提高“粮农组织声誉”是粮农组织与各国加强合作的强有力动因。

97. 2009年以来，巴西非常希望通过粮农组织发挥其资源合作伙伴的作用，特别是希望籍此向拉美和加勒比及非洲传播该国在计划生育、粮食安全和营养教育等方面的经验。截至2010年底，巴西共资助了五个项目，还有一个即将进行：三个项目针对紧急领域，一个在非洲，其它则是关注拉美。评价在两个项目中注意到，这些项目同时关注国家级与区域级项目存在潜在的紧张因素（如果不是利益冲突的话），因而就此提出了建议。两份评价同时也认识到巴西及其它国家与粮农组织加强三方合作的巨大潜能，并就未来合作提出了一系列原则。

98. 与此问题相关的是粮农组织驻巴西和驻印度代表处在新环境中的作用和结构，这包括加强与本组织的三方合作关系以及与实地项目不同的国家级合作框架。粮农组织驻类似这些国家的代表处将变成粮农组织联络办公室，粮农组织驻国家代表处的作用也在不断修正：只要作用与职责明晰，职员具有充分资历和技能，这就不应成为一大挑战。

10 结论和建议

99. 粮农组织在巴西和印度的评价显示，两国与粮农组织的关系存在许多共同之处。这是因为巴西和印度都具有很强的国家能力，有很强的联邦机构，有支持扶贫、改善粮食和营养安全并推进农村发展的公共政策所需之重要资金来源，都希望在国际舞台上发挥作用。他们与粮农组织的互动需求虽非独一无二，但也不同于粮农组织的大多数发展中成员国的要求。粮农组织必须能够满足不同成员国的不同需求，为此需要多种方法和手段。

100. 在每份国别评价中都有一些类似建议，在此就不再重复。但是，通过这两份评价对比，发现了一些需要粮农组织采取具体行动或需要进一步关注的问题。下文将列出，并将简要提及报告上文所讨论议题。

粮农组织信息系统

101. 粮农组织是一个知识型组织，具有向大量利益相关者提供并传播知识的使命和能力。但是，它依靠的是潜在用户自己努力获取信息而非积极地使用户“熟知”这些信息。这就会影响其知名度和效果，即便在巴西和印度这样的信息网络准入能力较好的国家也会如此。它会影响国家一级的协调能力和产生合力的能力，并将对组织问责性产生影响，因为它工作的一部分根本未被人注意。认识到近年来本组织信息系统方面的努力取得了明显成效，如实地计划管理信息系统和COIN。但是，仍需在层次采取更多行动，建议如下。

建议1) 针对粮农组织知识交流、研究及推广办公室

粮农组织开发的信息系统和机制应该：

- 1) 以用户友好的方式帮助获得其标准产品或全球公共产品；**
- 2) 将不同部门的专业网络包括进来，以拓宽其产品的接触面；**
- 3) 在粮农组织驻国家代表处建立信息库，储存粮农组织在该国的工作 - 介绍其产品 - 并使其独立于资金来源；**
- 4) 制订以国家为基础的交流战略，以使粮农组织的全球项目和地方项目更为人所知。**

粮农组织国家规划框架

102. 粮农组织在印度的基于国家的工作重点之经验可与巴西及其它类似国家进行有效分享，因为它们国家的规模和机构的复杂性要求采取具体措施。

建议2) 针对粮农组织技术合作开发部

- 1) 粮农组织应确保，在CPF筹备过程中所积累的经验教训在粮农组织驻印度代表处和粮农组织驻巴西代表处及其它类似国家之间共同分享。这可以通过电话会议、文件交换甚或在资源允许的条件下进行的调研考察访问等形式进行。**
- 2) 技术合作应具体关注新兴大国在筹备CPF时所出现的问题，汲取印度将于2011年中期发行的《粮农组织CPF准则》所阐述的经验教训。**

粮农组织与国际金融机构的合作

103. 粮农组织作为国际金融机构重要合作伙伴的时候大受巴西和印度赞赏，特别是通过投资中心—世界银行合作计划而与世界银行结成的伙伴关系。在此类合作之外，粮农组织还向国际金融机构资助的政府计划提供技术支持。毫无疑问，国际金融机构是粮农组织在巴西和印度这类国家重要的资源合作伙伴，因为它们是在这些国家为数不多的踊跃捐资方之一。但是，项目审批曾因行政与法律程序不同而遭遇大量延迟，这影响了粮农组织今后以粮农组织/政府合办的合作计划方式获得资源的可能，特别是危及其从世界银行获得资源的可能。

104. 印度评价就这些方面提出了建议。考虑到巴西的情况，这个问题似乎对粮农组织将来向其成员国提供支持时很具相关性。

建议3) 针对粮农组织

粮农组织应与每个国际金融机构制定项目管理、财务、审计和报告议定书，任何由该机构出资、由粮农组织执行或实施的项目均应遵循该议定书。

单边信托基金和国家实施模式

105. 两项评价表明，通过单边信托基金模式和国家实施协定开展的工作将会越来越重要，并可能对合作伙伴的作用与责任提出重要问题，对粮农组织在该国的比较优势和附加值—以及对粮农组织本身—均将提出重要问题。

建议4) 针对粮农组织技术合作部

粮农组织制定的单边信托基金项目和国家实施协定模式应包括：

- i) 清楚描述粮农组织在实施与决策中的实际作用与责任，以及责任划分；**
- ii) 在管理、运行和技术支持成本全额报销的计算时保持透明度；**
- iii) 跟踪和报告机制；以及**
- iv) 项目制订和审批的基本原则和标准，以确保项目与粮农组织战略框架相关，确保项目有助于组织结果，确保本组织有能力就当前具体问题真正提供附加值。**

粮农组织驻国家代表处对区域项目中的参与

106. 粮农组织区域项目是能力建设非常重要的途径，也是表达粮农组织作为中立场所、知识型组织、合作伙伴与联盟推动者等组织核心功能的重要途径。但是，要使这些项目变得有效，必须采取措施确保找到最为合适的国家机构并让其参与进来。

建议5) 针对粮农组织

粮农组织必须确保驻相关国家代表处完全参与到区域、区域间以及全球项目的设计、制订和实施过程之中，确保这些服务的相关行政和业务支持费用能够报销，以提高这些项目的相关性、效率、效果和可持续发展。

粮农组织评价办公室

粮农组织在国家一级的成效：粮农组织与巴西合作（2002 - 2010）及与印度合作（2003 - 2008）综合评价

附录1巴西与印度的经济 - 社会数据

表 4. 巴西和印度社会指标

	巴西	印度	年
人类发展指数 标值 (0,1)	0.813	0.612	2007
世界排名	75 th	25 毫克/公斤	
出生时预期寿命 女性 男性	76.0 68.7	65.0 62.1	2005-2010
教育：政府支出（占GDP百分比）	5.0	3.2	2005-2008
婴儿死亡率（每1000初生儿）	23.5	54.6	2005-2010
成年人感染HIV/AIDS比率（%）	0.6	0.3	2007
妇女在国家议会的议席	9.0	10.7	2009
国土面积	8,514,877 Km ²	3,287,263 Km ²	2008
人口（估算，000）	191,972	1,181,412	2008
人口密度（每平方公里）	22.6	359.4	2008

资料来源：*联合国数据司，2010年5月

表 5. 巴西和印度经济指标

	2000	2000	2005	2005	2008	2008
	巴西	印度	巴西	印度	巴西	印度
GDP：国内生产总值（百万，现价美元）	644,729	467,788	882,044	813,321	1,595,498	1,253,860
GDP：以1990年固定价格计算的增长率（年度%）	4.3	4.0	3.2	9.3	5.2	7.3
人均GDP（现价美元）	3,701.9	447.1	4,721.1	717.0	8,311.1	1061.3
收入不平等** 基尼系数：100为绝对不平等， 0为绝对平等	58,69		56,4	36,8	55	
国民总收入：人均国民总收入（现价美元）	3,599.6	442.3	4,585.7	711.7	8,135.8	1054.1
通货膨胀：GDP平减指数	6.2	3.5	7.2	4.1	5.9	7.3
失业率（劳动力的%）	9.4	4.3	9.3	无	8.2	无

劳动力参与: 女性 (%)	53.2	34.3	57.3	34.2	59.1	34.2
劳动力参与: 男性 (%)	81.4	82.5	81.2	81.8	80.7	81.4

资料来源: *联合国数据司, 2010年5月; **世界银行2010

表 6 巴西和印度农业与粮食安全指标

	2000		2005		2009	
	巴西	印度	巴西	印度	巴西	印度
农业人口(百万)	27.620	553.461	24.386	573.624	21.763	585.077
淡水可用性	5,418.0	1,260.0	5,418.0	1,260.0	5,418.0	1,260.0
农业工作者人均农业GDP	1,133	178	1,772	252	4,059	361
农业劳动力(占总劳动力的%)	16.07	59.08	13.29	56.78	11.39	54.91
粮食出口价值(不含鱼类) (百万美元)	8,031	2,826	22,159	5,113	41,518 (2008)	10,518 (2008)
粮食进口价值(不含鱼类) (百万美元)	3,373	2,062	2,511	3,939	6,141 (2008)	6,976 (2008)
营养不良人口数量(百万)	16.3 (2000- 2002)	200.6 (2000- 2002)	12.1 (2005- 2009)	237.7 (2005- 2009)		
营养不良人口占总人口的比例	9%	19%	6%	21%		

资料来源: *联合国粮农组织统计数据库, 2010年12月

表 7. 巴西和印度农业部门所占比重(现价美元, 10 亿)

	1995		2000		2005		2009	
	巴西	印度	巴西	印度	巴西	印度	巴西	印度
国内生产总值 (GDP)	769.0	356.3	644.7	460.2	882.2	837.2	1,572.0	1,310.2
农业增加值	38.7	85.8	31.3	98.4	43.2	144.6	88.3	211.2
农业增加值在总 增加值中所占比 例(%)	5.04	24.08	4.85	21.38	4.90	17.27	5.62	16.12

*联合国粮农组织统计数据库, 2010年12月

农业对应《国际标准工业分类》（ISIC，第三修订版）1—5部分，包括林业、狩猎业和渔业，以及作物种植和畜牧养殖。**增加值**是将部门各项产出相加并减去中间投入的净产出。它未扣除制造资产的折旧或自然资源的损耗与退化。增加值的来源由《国际标准工业分类》第三修订版规定。数据基于美元现价或美元固定价。

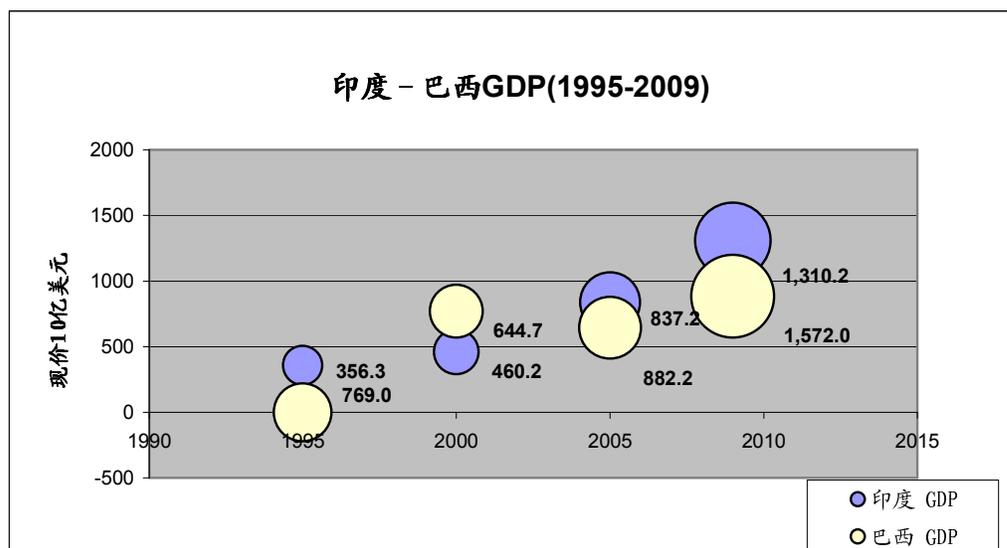
表 8 州一级的人类发展指数

印度			巴西		
国家/州	1991	2001	国家/州	1991	2000
印度	0.381	0.472	巴西	0.696	0.766
安得拉邦	0.377	0.416	联邦首都区	0.799	0.844
阿萨姆	0.348	0.386	圣卡塔琳娜	0.748	0.822
比哈尔	0.308	0.367	圣保罗	0.778	0.82
古吉拉特	0.431	0.479	南里奥格兰德	0.753	0.814
哈里亚纳	0.443	0.509	里约热内卢	0.753	0.807
卡纳塔克	0.412	0.478	巴拉那州	0.711	0.787
喀拉拉	0.591	0.638	南马托格罗索	0.716	0.778
中央邦	0.328	0.394	戈亚斯	0.7	0.776
马哈拉施特拉	0.452	0.523	马托格罗索	0.685	0.773
奥里萨	0.345	0.404	米纳斯吉拉斯	0.697	0.773
旁遮普	0.475	0.537	圣埃斯皮里图	0.69	0.765
拉贾斯坦	0.347	0.424	阿马帕	0.691	0.753
泰米尔纳德	0.466	0.531	罗赖马	0.692	0.746
			朗多尼亚	0.66	0.735
			帕拉	0.65	0.723
			亚马孙	0.664	0.713
			托坎廷斯	0.611	0.71
			伯南布哥	0.62	0.705
			北里奥格兰德	0.604	0.705
			塞阿腊	0.593	0.7
			阿克里	0.624	0.697
			巴伊亚	0.59	0.688
			塞尔希培	0.597	0.682
			帕拉伊巴	0.561	0.661
			皮奥伊	0.566	0.656
			阿拉戈斯	0.548	0.649
			马拉尼昂	0.543	0.636

来源：印度规划委员会，印度政府，2001。《2001年人类发展指数》仅对具有数据（包括2001年人口普查数据）的几个州进行了预测。

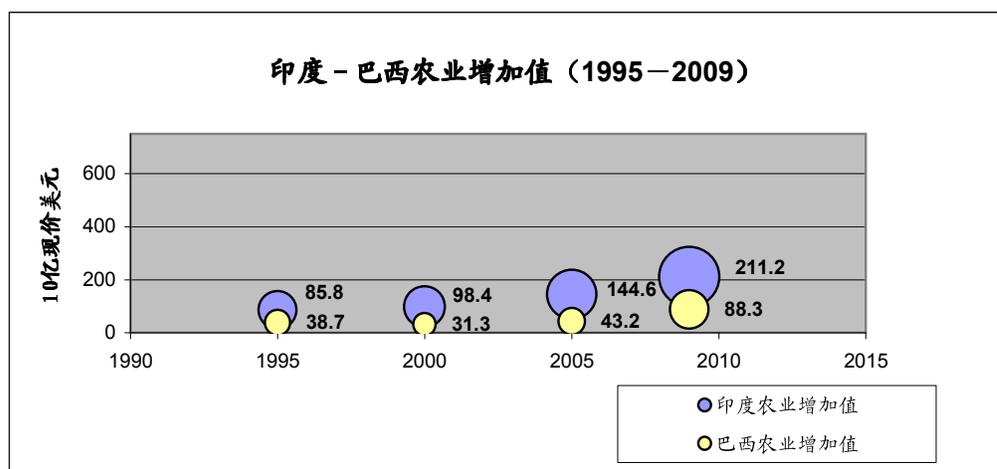
来源的：联合国开发计划署驻巴西代表处，Atlas do Desenvolvimento Humano no Bras

表 9 印度与巴西的 GDP



资料来源：联合国粮农组织统计数据库，2010年12月

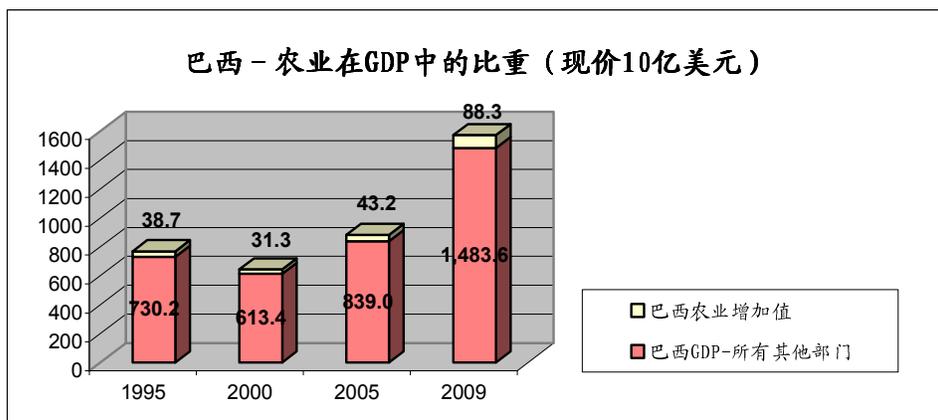
表 10 印度与巴西农业增加值



资料来源：联合国粮农组织统计数据库，2010年12月

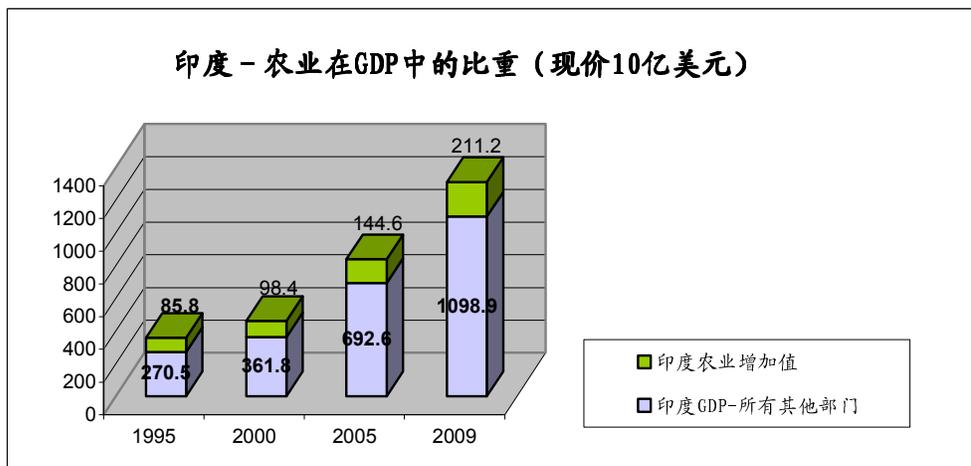
农业对应《国际标准工业分类》（ISIC，第三修订版）1—5部分，包括林业、狩猎业和渔业，以及作物种植和畜牧养殖。**增加值**是将部门各项产出相加并减去中间投入的净产出。它未扣除制造资产的折旧或自然资源的损耗与退化。增加值的来源由《国际标准工业分类》第三修订版规定。数据基于美元现价或美元固定价。

表 11 巴西 1995 年至 2009 年农业在 GDP 中所占比重



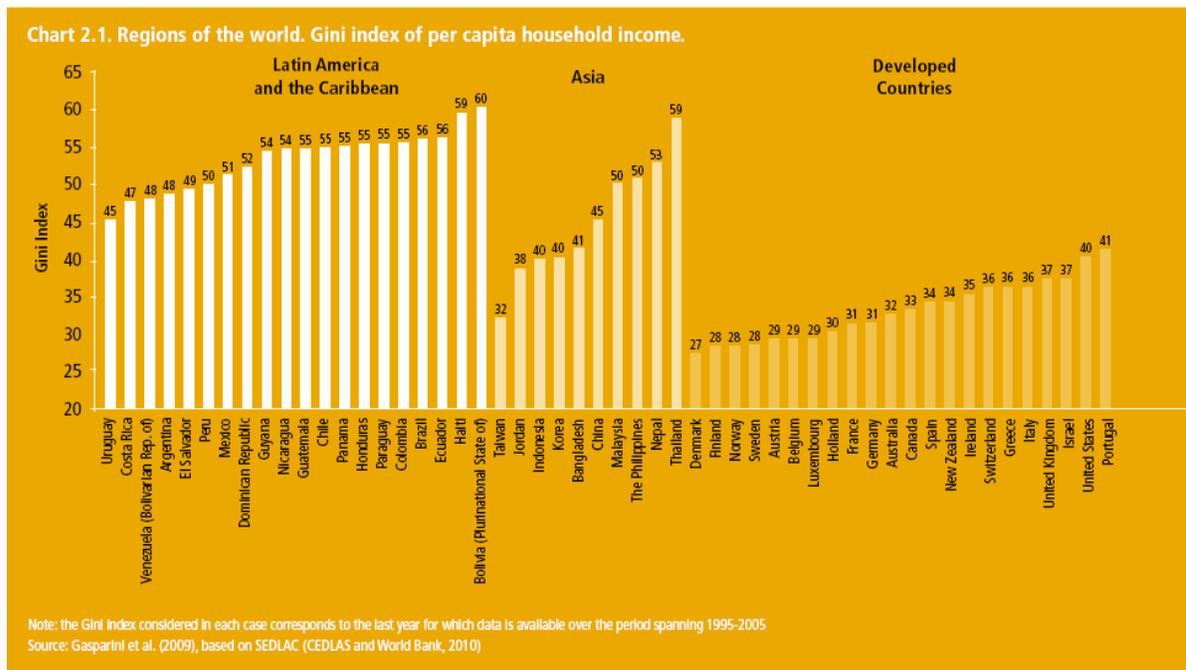
资料来源：联合国粮农组织统计数据库，2010年12月

表 12 印度 1995 年至 2009 年农业在 GDP 中所占比重



资料来源：联合国粮农组织统计数据库，2010年12月

表 13 拉丁美洲及欧洲基尼系数



拉丁美洲及加勒比 2010 年区域人类发展报告

