



粮农组织评价办公室

**对粮农组织在性别与发展领域
所发挥作用及所开展工作的评价**

最终报告

2011年6月，罗马

目 录

致 谢	5
评价小组成员	6
缩略语	7
内容提要	11
1. 引 言	25
1.1 评价背景	25
1.2 报告结构	26
2. 评价目的和方法	27
2.1 评价目的和范围	27
2.2 评价概念框架和定义	27
2.3 方法	29
3. 粮农组织在妇女及性别与发展领域的职责	32
3.1 粮农组织有关妇女及性别与发展领域的情况	32
3.2 粮农组织在妇女及性别与发展领域的结构	39
3.3 粮农组织用于妇女及性别与发展领域的资源	40
3.4 结论	43
4. 性别、平等及农村就业司性别与发展相关工作评价	43
4.1 引言	43
4.2 包括技术合作计划在内的项目和计划	44
4.3 全球公共产品	47
4.4 对性别与发展主流化的支持	49
4.5 性别、平等及农村就业司的作用及相关全组织认知	57
4.6 结论	58
5. 评估粮农组织艾滋病毒/艾滋病相关工作	60
5.1 引言	60
5.2 开展艾滋病毒/艾滋病工作的资源：编内和编外人员资源	60
5.3 包括技术合作计划在内的项目和计划	62
5.4 全球公共产品	63
5.5 结论	64
6. 粮农组织项目中性别平等的相关性和性别限定条件的使用	65

6.1	对未确定为性别或妇女相关粮农组织项目的性别敏感性案头研究	66
6.2	性别限定条件	68
6.3	结论	70
7.	评估粮农组织技术工作的性别主流化情况	72
7.1	粮农组织性别与发展方面的实地计划资源	72
7.2	粮农组织技术工作中的性别主流化	77
7.3	粮农组织全球公共产品中的性别主流化	82
7.4	粮农组织职员在性别问题上的能力	87
7.5	结论	88
8.	粮农组织与联合国其它机构在性别平等和主流化方面的合作	89
8.1	背景	89
8.2	性别、平等及农村就业司对机构间工作的贡献	90
8.3	粮农组织与联合国机构在性别问题上的合作	93
8.4	结论	95
9.	粮农组织性别与发展行动计划和战略目标 K 的执行机制	96
9.1	性别工作联系人网络	96
9.2	计划和项目审查委员会及技术合作计划审批标准	98
9.3	粮农组织工作中性别主流化的动力	99
9.4	在粮农组织评价活动中的性别主流化	102
9.5	结论	104
10.	对千年发展目标、粮农组织全球目标及核心职能的贡献	105
10.1	千年发展目标 1 和 3	105
10.2	粮农组织全球目标	106
10.3	核心职能	107
11.	组织文化	108
12.	主要结论和建议	112

附件

附件 1: 职责范围

附件 2: 评价工具

附件 3: 评价小组成员简历

附件 4: 粮农组织现有与性别与发展问题及艾滋病毒/艾滋病有关的项目

附件 5: 评价过程中联络过的机构和利益相关方列表

附件 6: 粮农组织现有与性别与发展问题及艾滋病毒/艾滋病有关的全球公共产品

附件 7: 对粮农组织未被认定为与性别或妇女有关项目的性别敏感分析

附件 8: 粮农组织性别与发展行动计划及工作计划和预算中性别敏感产出

附件 9: 粮农组织动物生产及卫生工作与性别问题

附件 10: 粮农组织灾害风险管理工作与性别问题

附件 11: 粮农组织渔业工作与性别问题

附件 12: 粮农组织林业工作与性别问题

附件 13: 粮农组织多部门联合工作与性别问题

附件 14: 粮农组织非洲区域工作与性别问题

附件 15: 粮农组织亚太区域工作与性别问题

附件 16: 粮农组织欧洲及中亚区域工作与性别问题

附件 17: 粮农组织拉丁美洲及加勒比区域工作与性别问题

致 谢

针对粮农组织在性别与发展领域所发挥作用和所开展工作的评价小组对众多抽出宝贵时间参加讨论和回答问题的个人深致谢意。

特别是下列部门的职员提供的大量信息使评价小组受益匪浅，包括粮农组织总部、区域和分区域办事处、粮农组织代表处及亚美尼亚、孟加拉、玻利维亚、刚果共和国、多米尼加共和国、加纳、肯尼亚、尼加拉瓜、尼日尔、巴拿马、索马里、泰国、菲律宾、土耳其、乌干达和赞比亚等国政府。我们还深为感谢这些国家的发展伙伴及社区的人们以及在粮农组织成员国的伙伴组织为我们提供的支持。

最后，评价小组对粮农组织评价办公室的支持人员表示感谢，他们为评价小组提供了行政支持，富有耐心且具幽默感。

评价小组成员

评价小组

- Marcia Brewster 女士，组长
- Anthony Chibudu 先生，性别和畜牧问题专家
- Esther de Jong 女士，性别和农业专家，性别与水资源联盟
- Mariame Maiga 博士，非洲地区和艾滋病专家
- Emily Obonyo 女士，性别问题和林业专家
- Vasudha Pangare 女士，亚洲地区及水资源和性别问题专家
- Karla Priego 女士，拉丁美洲及加勒比地区专家
- Roderick L. Stirrat 教授，性别问题和渔业及自然资源专家

粮农组织评价办公室

- Tullia Aiazzi 女士，评价主管官员
- Bernd Bultemeier 先生，评价官员
- Beatrice Gerli 女士，评价助理
- Emily Mowchan 女士，研究助理

性别平等问题顾问

- Joke Muylwijk 性别与水资源联盟，执行干事

缩略语

AGA	动物生产及卫生司
AGAH	家畜卫生处
AGAP	粮农组织家畜生产处
AGN	营养及消费者保护司
AGP	植物生产及保护司
AGS	农村基础设施及涉农产业
ALSH-2025	拉丁美洲及加勒比 2025 年消除饥饿计划
APO	准专业官员
BH	预算持有人
CFS	世界粮食安全委员会
CGIAR	国际农业研究磋商组织
COAG	农业委员会
COFO	林业委员会
CPF	国家规划框架
CSH	人力资源管理司
CSW	妇女地位委员会
DOs	权力下放办事处
EB	预算外
EC	欧洲委员会
ECOSOC	联合国经济及社会理事会
ES	经济及社会发展部
ESA	农业发展经济司
ESN	食品及营养司
ESS	统计司
EST	贸易及市场司
ESW/SDW	性别、平等及农村就业司（2006 年 12 月之前为 SDW）
FAOR	粮农组织驻国家代表处
FFS	农民田间学校
FFLS	农民田间和生活学校
FI	渔业及水产养殖部
FIE/FIP	渔业和水产养殖政策及经济司
FII	鱼产品及工业司（2009 年 12 月之前）
FIR	渔业和水产养殖资源利用及养护司

FO	林业部
FOE	森林经济、政策及产品司
FOI	林产品及工业司（2009年12月之前）
FOM	森林评估、管理及保护司
FON	林业政策及信息司（2009年12月之前）
FOP	林产品及经济司（2009年12月之前）
FOR	森林资源司（2009年12月之前）
FPMIS	实地计划管理信息系统
GAD	性别与发展
GAD-PoA	性别与发展行动计划
GCP	粮农组织/政府合作计划
GPG	全球公共产品
GeMO	行动计划中性别主流化产出
GFP	粮农组织性别工作联系人
GSPS	工作及计划和预算中性别敏感产品及服务
GWA	性别与水联盟
HIV and AIDS	艾滋病毒/艾滋病
HQ	粮农组织总部
IASC	机构间常设委员会
IDWG	部际工作组
IANWGE	机构间妇女和性别平等网络
IEE	独立外部评价
IFAD	国际农业发展基金会
IFIs	国际金融机构
ILO	国际劳工局
IP	综合支持可持续发展及粮食安全计划
JFFLS	青少年农民田间和生活学校
LEGN	法律办公室
LoA	协议书
LONY	驻联合国联络处（纽约）
LTU	牵头技术部门
MDG	千年发展目标
MO	丧失的机遇/错过的机会
MTP	中期计划

NGO	非政府组织
NMTPF	国家中期重点框架
NR	自然资源管理及环境部
NRC	气候、能源及地权司
NRL/AGL	土地及水利司（2006年12月之前为AGL）
OCE	交流及对外关系办公室
OECD/DAC	经合组织/发展援助委员会
OED	粮农组织评价办公室（旧称PBEE）
OEK/KCE	知识交流、研究及推广办公室（2009年12月之前为KCE）
OR	组织结果
PC	计划委员会
PEMS	绩效评价及管理系统
PWB	工作计划和预算
RAF	非洲区域办事处
RAP	粮农组织亚太区域办事处
RBM	基于结果的管理
REU	欧洲及中亚区域办事处
RLC	拉丁美洲及加勒比区域办事处
RNE	近东及北非区域办事处
RP	粮农组织正常计划
SAP	粮农组织太平洋岛屿分区域办事处
SC	指导委员会
SD	粮农组织可持续发展部（2007年1月与经社部和自然资源部合并）
SDAR	农村发展司
SDRE	研究、推广及培训司
SEAGA	社会经济及性别分析
SEC	中亚分区域办事处
SEU	中欧及东欧分区域办事处
SF	战略框架
SFC	中部非洲分区域办事处
SFE	东部非洲分区域办事处
SFS	南部非洲分区域办事处
SFW	西部非洲分区域办事处
SLC	加勒比分区域办事处

SLM	中美洲分区域办事处
SLS	南美洲多学科小组
SNE	北非分区域办事处
SNG	海湾合作理事会国家和也门分区域办事处
SNO	近东东部多学科小组
SPFS	粮食安全特别计划
TC	技术合作部
TCA/TCS	政策及计划制定支持司
TCE	紧急行动及恢复司
TCI	粮农组织投资中心
TCP	粮农组织技术合作计划
TCPF	粮农组织技术合作计划基金
TF	信托基金
ToR	职责范围
ToT	师资培训
UNDAF	联合国发展援助框架
UNDP	联合国开发计划署
UNFPA	联合国人口活动基金
UNIFEM	联合国妇女发展基金
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNJP	联合国联合计划
UTF	单边信托基金
WID	妇女参与发展
WB	世界银行

内容提要

有关此次评价的信息

1. 粮农组织在性别与发展方面的作用和工作评价（以下简称“评价”）是由粮农组织计划委员会（计委）于 2008 年 10 月提出要求，计划于 2010 年开展的。在 2010 年 4 月，委员会要求该评价应与性别、平等及农村就业司负责管理、在联合国妇女发展基金（现为联合国妇女组织）支持下开展的性别审计工作同时进行并互相协调。

2. 粮农组织评价办公室与性别、平等及农村就业司同意，审计工作将重点关注在粮农组织新《2010-2019 年战略框架》战略目标 K “实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权”实施的情况下，对粮农组织的机构分析。审计将包括深入评估职员配备情况、程序、机制以及范围广泛涉及性别分析及主流化的组织能力。

3. 评价则将评定粮农组织在 2002 年和 2010 年之间执行两项性别与发展行动计划以及战略目标 K 实施第一年的绩效。将评估粮农组织在国家、区域和全球层面的技术和宣传工作。评价还将涉及如下方面：性别、平等及农村就业司旨在支持粮农组织内部性别主流化进程方面的工作；粮农组织在改善性别平等和妇女赋权方面的工作；以及粮农组织在处理艾滋病毒/艾滋病对粮食安全和生计影响方面的工作。

4. 评价的职责范围规定，将分析粮农组织过去旨在使其工作具有前瞻性和力争提供有用、及时的工具以便帮助决策者履行制定计划职责方面的工作绩效。主要目的规定如下：

- 负责向粮农组织管理层和成员国报告粮农组织在实施性别与发展行动计划以及在为千年发展目标 1 和 3 做出贡献方面的作用、工作和绩效上；
- 总结经验教训，提出建议，以便改进粮农组织在寻求性别平等及妇女赋权方面的作用、工作及绩效。

5. 除了通行的国际评价标准之外，评价还采纳了联合国经济及社会理事会对于性别主流化及赋权概念的定义，即“弱势群体能够据以做出决定其命运的战略性生活选择的过程”，并将其作为评估粮农组织工作的最高尺度。

6. 另外一个举措就是为粮农组织的活动和产品设定四个限定条件，既涉及项目也涉及全球公共产品，以便将粮农组织的工作划分为四大类：性别与发展、妇女参与发展、非性别与发展，以及丧失的机遇。

7. 评价方法基于多个要素和工具。评价小组具有跨学科性和跨区域性，包括来自非洲、亚洲及拉丁美洲的性别问题专家，以及农业、经济、渔业、林业、粮食安全、艾滋病毒/艾滋病、畜牧业及水资源方面的性别专家。评价小组的工作得到了粮农组织评价办公室的支持。评价办公室作为评价工作管理者同时也是小组成员。评价小组在工作中还得到了国际非政府组织及性别与水资源联盟网络的支持，作为性别问题专业咨询机构。

8. 小组考察了 16 个国家。选择这些国家的依据包括，实施相关项目的数量、这些项目所覆盖的技术部门种类，区域和分区域办事处的存在，以及其他因素，诸如安全性、可进入性和国别评价空白等。这些国家包括：

- 亚洲：孟加拉、菲律宾和泰国，包括亚太区域办事处；
- 非洲：刚果（布）、加纳（包括位于阿克拉的非洲区域办事处、西非分区域办事处和国家办事处）、肯尼亚、尼日尔、索马里、乌干达和赞比亚；
- 拉丁美洲及加勒比地区：玻利维亚、多米尼加共和国、尼加拉瓜及巴拿马，包括中美洲分区域办事处；
- 欧洲和中亚：粮农组织欧洲及东欧区域办事处（欧洲及中亚区域办事处/中欧及东欧分区域办事处）所在地匈牙利（布达佩斯）、亚美尼亚及土耳其，包括中亚分区域办事处。

9. 评价工作执行期限为 2010 年 9 月至 2011 年 5 月。本最终报告及管理层答复意见预计将于 2011 年 10 月举行的粮农组织计划委员会会议上进行讨论。

10. 本内容提要旨在将形成提交粮农组织 16 个建议所依据的报告各部分的结论进行综述，向工作繁忙的读者通告评价主要内容。评价在很大程度上确认了性别审计的结论，并在总体上支持其提出的建议，尽管在建议粮农组织于其职权范围内为充分支持联合国性别平等目标应当采取的步骤方面略有不同。

主要内容和结论

粮农组织在性别与发展方面的工作概述：责任、组织及预算

11. 在开展评价的时间段内，粮农组织实施了两项性别与发展行动计划，分别为 2002-2007 年及 2008-2013 年。两项行动计划都为粮农组织各部门确定了明确的性别主流化责任，并授权性别、平等及农村就业司通过发展相关工具和能力，为粮农组织各部门及成员国提供支持。

12. 作为粮农组织独立外部评价以及近期行动计划的后续行动，制定了新的战略目标 K，并在粮农组织新的《2010-2019 年战略框架》中实施。第二个性别与发展行动计划于 2009 年结束。

13. 对于粮农组织在性别与发展行动计划之下和战略目标 K 之下的绩效对比是此次评价的一个关键问题。截至 2011 年 5 月，可以得出下列结论：

- i. 粮农组织未能很好地将性别与发展行动计划加以“内化”，虽然努力采取了包容性和参与式方法制定第二个行动计划。这在很大程度上是由于与总体计划和预算制定过程相脱节。总体而言，行动计划对粮农组织影响不大，但这一切不能完全归咎于性别、平等及农村就业司；
- ii. 没有多少有力证据表明战略目标 K 在其实施的第一年中，更有力地推动了粮农组织内性别主流化进程。不仅如此，战略目标 K 在有关性别主流化以及一个相关的问责机制方面存在空白；
- iii. 正常计划对性别与发展工作的拨款没有随着战略目标 K 的确立而有所增加，仍仅占粮农组织净拨款的 1% 左右；虽然对计划体系方面认识的提高可能有助于在《2012/2013 年工作计划和预算》中实现交叉拨款，但是在问责机制缺失的情况下，这样做的动力仍然疲软；
- iv. 粮农组织计划制定过程中性别敏感产品和服务的数量已有所提高，但是在总部和权力下放办事处，这个过程并不整齐划一，那些造成“薄弱环节”的原因将需要加以详细评估；
- v. 从粮农组织获取的信息显示，有 13% 的实地计划资源划拨给了性别和妇女计划；考虑到在粮农组织职权范围领域内妇女所发挥的作用，以及性别关系对所有人的粮食和营养安全可能产生的影响，这一比例显得非常之低。

性别、平等及农村就业司在性别与发展方面开展的工作

14. 在 2002 年到 2010 年间，性别、平等及农村就业司利用正常计划和自愿资源开展了大量工作以行使性别与发展行动计划及战略目标 K 中对其明确规定的职权。在一些项目中可以发现取得了积极的结果和影响的证据，其中，从超出经济赋权范围的角度来看，DIMITRA 项目看起来是最突出的项目之一。

15. 其他一些计划，例如 LinKS 计划和支持获取按性别分类数据，也值得一提。特别是后者，它是通过咨询服务和各区域的区域及国别研讨会而提供的。近期一个非常积极的案例是非洲区域办事处开发的农业-性别数据库。

16. 总体而言，性别、平等及农村就业司提供了高质量的全球公共产品，特别是就相关性和技术质量而言。然而也评价了几个低于标准的产品。此外，一些产品表现出分析性弱点。在保证令人满意的产品提交和结果推广方面也存在缺陷：这导致了性别、平等及农村就业司全球公共产品的影响力潜力不足。

17. 社会经济及性别分析旗舰工具在此次评价所覆盖的时间段之前就已开发出来。自 2002 年以来，社会经济及性别分析工具得到了进一步开发，为成员国提供了能力建设和技术咨询支持，并对世界范围农村地区的妇女提供了直接和间接的支持。有充分证据显示社会经济及性别分析工具被广泛使用，虽然这主要是在粮农组织以外。在粮农组织内部，创造这一工具的势头已经消失，需要对这一工具进行修改和更新。

18. 通过社会经济及性别分析工具，性别、平等及农村就业司正在持续开展有关性别方面的能力建设，其中有几个计划专门针对粮农组织职员。国际农发基金和粮农组织于近期开展了一个联合计划，旨在为这两个组织的职员以及国家一级合作伙伴开展有关性别问题的能力建设，似乎颇有成效。然而，性别、平等及农村就业司提供的培训支持往往不是针对具体技术部门量身定做的，这就挫伤了在以后的计划上向性别、平等及农村就业司寻求支持的积极性。

19. 对于性别、平等及农村就业司在工作绩效上的矛盾表现可以找到两条原因。第一，也是性别、平等及农村就业司职员经常提到的一点，是缺乏资源。在评价工作的整个时间段内，该司被要求利用有限的资源和能力，开展涉及范围广泛的活动，以满足各种要求，包括粮农组织每一个领域内的培训、咨询服务和信息，以及监督项目在各区域和各国的实施情况。

20. 在进行此次评价期间，仅非洲区域办事处这一家权力下放办事处仍保留了一名高级性别及发展官员。这一点使得在区域一级关注性别问题方面出现了明显差异；亚太区域办事处和欧洲及中亚区域办事处的区域代表于近期做出决定，在 2010 年或 2011 年初分别任命性别问题联络员。在拉丁美洲和加勒比地区，自该区域的性别、平等及农村就业司官员退休后，几乎和粮农组织总部没有任何有关性别问题的沟通和交流。

21. 但可能更加重要的一点是，无论粮农组织还是性别、平等及农村就业司自身对于其主要作用和责任都缺乏清晰的认识。例如，对于性别、平等及农村就业司之外的大多数人，甚至是该司内部的一部分人而言，他们不清楚该司是否负责领导粮农组织内的性别问题主流化工作及帮助提高粮农组织内部对性别问题的认识和这方面的能力，以及是否应当致力于推动在经济及社会发展部其他单位甚至别的部门工作中实现性别问题主流化。提出来的一个替代选择是它可以作为内部智库，首要责任在于为粮农组织及其他机构提供最前沿的分析和政策建议。

艾滋病毒/艾滋病

22. 粮农组织在有关农业和艾滋病毒/艾滋病之间的关系方面所做的工作，帮助了许多非洲各国政府在应对艾滋病毒/艾滋病危机上制定了对性别问题敏感农业战

略。最成功的项目是青少年农民田间和生活学校项目，该项目在加强青年男女能力方面做了区别对待。对涉及艾滋病毒/艾滋病的社会经济及性别分析工具的评估结果表明这种工具质量很高，虽然其使用有限。

23. 除了看得见的努力和成绩，考虑到艾滋病流行对该区域粮食安全造成的消极影响的程度，总体资源，无论是来自正常计划还是自愿捐款，仍十分有限。

24. 评价报告认为粮农组织逐步结束艾滋病毒/艾滋病方面工作的决定将会增加非洲国家农村地区应对艾滋病毒/艾滋病的脆弱性，并损害粮农组织迄今为止为了缓解疫病对非洲粮食安全的影响所进行的投资。因此，评价报告就此提出一项关键建议，目的是保持粮农组织在国家一级开展有关艾滋病毒/艾滋病以及粮食和营养安全的能力。

性别问题与粮农组织工作的关联以及性别限定条件的使用

25. 此次评价分析了性别主流化在粮农组织项目中达到了以及应当达到何种程度。根据对粮农组织与性别与发展/妇女参与发展相关项目随机可靠统计样本进行的分析，并通过对国家一级的项目性别限定条件的确认，开发出了两套数据。评价报告除了确认粮农组织内性别限定条件使用的精确性较低外，还发现了几个关键点，涉及在多大程度上性别考虑已经融入粮农组织的工作；从项目数量上看，应该怎样以及已报告的情况如何。可得出如下结论：

- vi. 粮农组织在 2002-2010 年间实施的项目中约有 40% 将性别关注整合进来并将妇女纳入其中。性别主流化程度差异很大，但性别与发展方式比妇女参与发展方式更为常用。
- vii. 约有 20% 的粮农组织项目未从性别角度提出要求：这证明粮农组织的一些工作实际上是“性别中性”的，虽然相对于粮农组织技术官员通常所说的情况以及评价过程中确认的情况（全部项目的 91%）而言，这种情况所适用的实地计划的比例低得多。
- viii. 本应将性别因素整合进来却没有这样做的项目所占的比例相当大：从认识到性别平等关注相对于其宣称的目标的相关性和重要性角度而言，在这两个样本中粮农组织大约 35-40% 的项目评估的结论是“丧失的机遇”。这将是粮农组织真正的挑战，即如何大大减少那些需要考虑性别因素却没有这样做的项目数量。
- ix. 因此，粮农组织应将性别问题整合到约 75-80% 的项目当中；这几乎是实际情况的两倍，是粮农组织确认为性别与发展/妇女参与发展项目数量的十倍。

对粮农组织技术工作中性别主流化的评估

26. 粮农组织性别与发展及妇女参与发展项目的相关性、成效和可持续性差异很大。在大多数区域，除少数国家一级的例外情况，区域及国家性别优先重点及政策与粮农组织的产品和服务之间脱节。

27. 虽然许多计划有助于改进粮食安全并增加收入，在很多情况下特别使妇女受益，但几乎没有证据显示这种干预是可持续的，并且取得的成果使项目的目标妇女受益。项目开始之前很少进行社会和性别分析，很少有项目在设计阶段就引入性别视角。

28. 另外，粮农组织在处理性别问题时倾向于走“安全路线”，不愿意积极推进性别议程。妇女被不加区分地作为一个群体对待，并被作为投入的接受者，而不是合作者或贡献者。因此，粮农组织的许多干预活动都含有妇女参与发展的方式，而不是性别与发展的方式。虽然作为开始，这种方式没有问题，但是要实现资源获取上性别平等的最终目标，不采取性别与发展的方式是办不到的。最好的结果无非是带来收入提高，从而实现经济赋权，但是实现不了社会-文化或政治赋权。

29. 总体而言，在实地项目中，性别关注的实施和整合情况差别很大，主要取决于该区域实地职员的能力和技巧。粮农组织总部和权力下放办事处的技术官员在对性别问题的认识和能力上，一般而言不如国家一级的项目职员，虽然除了对性别问题专家岗位，在这些职员遴选标准上，从未纳入有关性别和社会发展问题的技能和经验评价标准，因此错失了在这些方面逐步提高全组织能力的机会。

30. 虽然一般来说在我们所考察的国家中，粮农组织并没有被视为性别问题方面的领导者，但是在有的情况下，粮农组织紧急情况协调小组扮演了这一角色，在一定程度上实现了性别主流化。这主要出现在职员规模足够大从而能够保证全职性别问题专家存在的办事处。

31. 对于项目而言，性别主流化的程度和质量在粮农组织全球公共产品中差别巨大；虽然性别问题与所探讨的话题之间的相关性在大部分情况下较高甚至非常高，性别内容的技术质量足够高，但是性别问题与社会包容之间的联系及其创新性较差。除了一些值得一提例外情况之外，粮农组织期间出版物也是如此，包括《粮食及农业状况》、《世界粮食不安全状况》、《世界渔业和水产养殖状况》及《世界森林状况》。《2010-2011年粮食及农业状况》可能将会成为一个里程碑，它将农业中的性别和妇女问题的信息公之于众；将来面临的一个挑战将是更加深入地分析家庭内部按性别区分对农业生产的贡献。与单独的产品质量无关的一点是，粮农组织性别与发展全球公共产品在其内部和外部的推广和使用都非常有限。

32. 粮农组织职员中间对于性别问题的重要性的认识情况通常很好，但是将性别视角整合到项目和全球公共产品中的能力相当薄弱。在大多数情况下，粮农组织职员对于采取性别敏感的做法感到不愿意和/或不确定。

粮农组织和联合国机构在性别平等和主流化上的合作

33. 粮农组织与其他联合国机构合作在涉及性别与发展的政策方面推出新的和创新性做法。性别、平等及农村就业司是粮农组织全组织性别问题的牵头部门，在这方面得到了全球层面广泛认可。

34. 在性别与统计和性别与紧急情况领域的合作值得赞赏，可以扩大到其他及新出现的领域，例如气候变化领域。

35. 性别、平等及农村就业司与妇女及性别平等机构间网络、妇女地位委员会以及其他机构在性别问题方面开展的大部分工作得到了纽约联络处的支持，但是没有和粮农组织高级管理部门和其他组成部门发生联系，并且没有得到它们的支持。类似的情况是，这些联系对于粮农组织作为整体与其他联合国机构就性别问题进行互动的方式产生的影响非常有限。这种情况特别明显地反映在国家一级，粮农组织经常在联合国的国家团队中缺席，特别是在与性别问题相关的协调机制中缺位。在这一层级，在其他联合国机构处理性别问题的联合国联合计划框架下，粮农组织与其他联合国机构之间的合作最为成功，

36. 很明显，粮农组织在性别相关问题上必须与其他联合国机构合作，根据各自能力和比较优势确定各自的作用和责任。走出去，与代表女性农民的群体以及联合国妇女署建立有意义的关系，这最符合粮农组织的利益。粮农组织的领导层尚未从战略高度认识到这一点。

粮农组织实施性别与发展行动计划和战略目标 K 的机制

37. 通过性别与发展行动计划，粮农组织已经建立起两个主要的运作机制，来帮助在粮农组织工作中实现性别主流化。这两个机制分别是：计划与项目审查委员会制定的核对清单中列入的“性别标准”以及性别工作联系人网络。技术合作计划审批机制也于 2008 年下半年引入性别标准，实地计划信息管理系统也引入了性别限定条件。这些机制似乎都没有完全实现其目标。

38. 计划与项目审查委员会的效能逐步得到了改进，虽然如此，在缺乏监督和问责制框架的情况下，其在性别领域的建议仍在许多情况下被忽视。这就提出了粮农组织内关于遵守规则和程序及相关问责制的更具广泛性的问题，特别是某些部门和职员对于粮农组织在性别问题上的职权范围和责任的认识水平。

39. 技术合作计划审查系统在涉及性别标准方面存在严重不足，原因是多方面的，似乎并不取决于技术合作计划组自身。这些项目中性别视角融入不足进一步证明性别问题在粮农组织的政治视野和最高层的战略当中至多仅得到了形式上和粗略的注意。

40. 从此次评价看来，性别工作联系人网络到目前为止不是很有效，主要是由于在司一级和部一级高层缺乏对执行的问责制。但这并不是唯一的原因：任命的部门负责人往往不具备相关资格、经验，有时还缺乏个人的意愿，来引领其所在部门在性别主流化这样的问题上做出改变。在本组织的文化和价值观当中仍然存在对性别主流化概念根深蒂固的抵制，这一点在后文第 11 章有专门讨论。尽管近来做了调整采取了激励措施，并且进一步推进了早已做出规划的低成本改进工作，例如在所有分区域和国家办事处任命性别工作联系人，改进性别、平等及农村就业司与性别工作联系人之间的沟通策略，此次评价仍然认为性别工作联系人不能在其各自部门内取得“突破”，进而确保按照战略框架和全球目标的要求，将性别视角系统地融入粮农组织全部工作中。

41. 两个得到确认的主要外部推动力，一个是成员国，一个是资源伙伴，它们发挥了一定作用，但作用有限。在这两种情况下，从谈判协商和决策过程中得到的证据不足以得出结论，确认未能坚持充分性别主流化的责任所在。然而，存在很有力的证据表明，总体而言，粮农组织在其项目中提出性别敏感的做法方面并不积极，即使各国政府和/或捐助方致力于性别平等。粮农组织领导机构通过治理机制对这一主题给予关注，但这不能对粮农组织产生任何直接冲击。对于一些捐助方来说，剩下唯一的选择就是撤出其自愿捐助，但这看起来并没有因为粮农组织的性别盲状况而实际发生过。

42. 对内部驱动力的分析凸显出粮农组织内部对于性别主流化的随意性态度：当有官员理解并致力于解决这个问题，性别主流化就会实现。当这种因素不存在时，就什么都不会发生，粮农组织不会有人 – 或说具有足够影响力的人 – 采取任何补救行动。这也适用于评价功能，它已经有数年错失机会来引起人们对粮农组织内性别主流化水平低下的注意。

总体结论

43. 此次评价分析了粮农组织旨在落实其向成员国所做的承诺而开展的工作。粮农组织为此在 2002 年和 2008 年两次制定了《性别与发展行动计划》，并在 2010 年将其融合到战略目标 K “实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权” 当中。

44. 发现的情况表明所取得的成绩未达到计划和预期目标。在一定程度上，粮农组织有关性别与发展的工作为千年发展目标 1 和 3、粮农组织全球目标 1 和 2 以及其若干核心职能做出了贡献。然而，粮农组织的项目中至多仅有 40% 不同程度上在实施过程中融入了性别平等概念，而此次评价表明，对于整个实地计划来说这个数字应为 75-80%。这意味着粮农组织所有项目中约有 35-40% 忽视了性别问题，即使性别平等关系到项目明确提出目标的实现。不把性别问题考虑进来，这削弱了许多项目和计划的成效和可持续性。总体而言，这一弱点也反映在粮农组织全球公共产品当中。全球公共产品当中也同样缺乏社会和性别视角，即使是这些方面对于大部分探讨的主题具有相关性甚至很重要。

45. 性别主流化全组织机制，从计划与项目审查委员会到性别工作联系人，总体上是失败的。此次评价确认的一个首要的失败因素是在粮农组织最高层缺乏对性别主流化问题的注意和问责制。套用一句俗语来说，粮农组织“说一套，做一套”，甚至说的也很有限。

46. 整个组织的文化和职员对性别问题的能力也相互反映、相互强化：性别问题不被视为一个独立的技术性问题。然而，这个问题必须加以应对，至少在形式上，从而这个问题就成了低级别女性同事的任务，而她们根本不可能撼动粮农组织这样一个等级森严、技术性以及男性主导的组织。不仅如此，粮农组织自身内部几乎没有采取任何措施来解决男女雇员比例严重失衡的问题。从其政策和实践上来说，粮农组织未能实现优先重点的转变，仍是一个重视产品超过人的组织。在粮农组织内部，性别问题在文化上仍处于边缘化状态。

47. 改进也在进行中，这主要归功于性别、平等及农村就业司在 2010 年开展并与 2011 年初结束的性别审计工作的推动。此次评价充分注意到 2011 年 4-5 月由性别、平等及农村就业司和粮农组织所也已采取的行动，作为此次评价的后续行动，特别是高层在性别工作联系人的职责范围和问责制方面，在其绩效评价及管理系统合同当中规定了法定活动内容。这些进展值得赞赏，因为这反映了粮农组织对其工作中性别主流化问题重新做了确认。

48. 然而，粮农组织仍需要在各个层面认识到性别主流化需要的远不止仅仅将妇女纳入进来作为项目的受益者。走向性别平等的性别主流化是一个转型过程，涉及到男性和女性，以及他们对资源和决策的控制。

49. 在这一背景下，此次评价确认了一些核心原则，粮农组织必须将其整合内化，以便在更广泛的层面上改进其大多数工作的相关性、成效、可持续性和影响力，因为“人”是该组织真正的利益相关方，而“他们之间的平等”将是实现所有人粮食安全的道路。

50. 此次评价进而提出了 17 项建议，这其中有些涵盖了多方面行动。这些建议反映上述原则，并以报告中列举的证据为基础。建议的排列顺序遵循优先原则；虽然如此，此次评价强烈敦促粮农组织全部接受这些建议，于短期和中期内采取行动。

建议

建议 1 对粮农组织高级管理层，关于对性别平等的承诺

- a) 粮农组织应当在最高级别强有力地重申其承诺，将性别平等及性别主流化作为全组织责任而不仅是某一个司的责任；
- b) 粮农组织应当通过以结果为基础的管理和绩效评价及管理系统，在其高级管理层建立问责机制，包括各司司长和粮农组织代表；
- c) 性别问题应成为高级管理层议程上的常设议题；
- d) 粮农组织领导机构应当定期接收根据问责机制提交的报告，并在遵守情况不完全令人满意时提出行动建议。

建议 2 对粮农组织高级管理层，关于性别平等政策

粮农组织应当制定一项关于性别平等的全组织政策，以便指导性别平等的目标在整个组织内部以及其技术和宣传工作中实现主流化，并为实现战略目标 K 提供一条途径。政策制定过程应当由分管知识工作的副总干事牵头，并从助理总干事和各司司长（包括性别、平等及农村就业司司长）当中挑选人员组成一个小组。

建议 3 对粮农组织高级管理层，关于性别平等政策的结构和内容

粮农组织关于性别平等的政策应当包含制定司一级行动计划的一项战略和规定。这一战略必须超越保持现有的性别角色和改进生计的范畴，以实现为妇女赋权以及在决策和获取及控制资源方面的性别平等。妇女参与发展计划可成为该战略和行动计划的一部分，作为实现性别平等的切入点。

建议 4 对人力资源管理司，关于职员的性别平衡

粮农组织应当采取措施以确保在各个层级职员的性别更加平衡。这应当包括但不限于下列可能的行动：

- a) 采取积极政策在专业以及更高级别岗位聘用更多女性职员；
- b) 制定更加家庭友好型政策，包括弹性工作时间和照顾儿童的条款以及明确认令人可满意的生活/工作平衡的重要性；
- c) 增加一般服务岗位男性雇员人数；
- d) 在所有粮农组织空缺公告中采取联合国标准模式邀请女性候选人提交申请，无论是在国家一级还是在区域一级，无论是对于职员岗位还是顾问岗位。

建议 5 对粮农组织高级管理层，关于组织文化

粮农组织应当采取措施构建一种在粮农组织各个方面鼓励和支持性别平等的组织文化。这应当包括：

- a) 对所有级别的职员，包括刚招聘的人员开展性别意识培训；
- b) 为那些觉得受到文化和组织改变威胁最大的人提供咨询和支持；
- c) 更大程度上认可所有职员对于粮农组织工作所作的不同却具有互补性的贡献；
- d) 引入外部专家支持这一文化改变过程。

建议 6 对粮农组织，关于性别主流化的结构

- a) 每个技术性司在总部都应有一位高级别技术职员，同时具有社会/性别问题方面的专业知识（司性别问题顾问）。不同司的时间分配将有所不同，平均将在 30% 左右。这将通过在高级别岗位出现空缺时聘用新人来实现。
- b) 应当在所有区域办事处恢复性别/社会发展问题专家岗位。
- c) 分区域一级职员的能力将通过重新招聘或提升政策官员在性别和社会发展问题方面的能力加以调整。
- d) 在国家一级，粮农组织代表处应当将农村发展中的性别平等宣传纳入其职责范围之中，并且：
 - 根据国家总体业务规模聘用全职或非全职性别专家，以便为项目提供支持，并在机构间机制中代表粮农组织；后者
 - 如果资源有限，则聘用性别/社会发展专家为在国别规划框架及未来项目中性别主流化提供咨询支持。

建议 7 对紧急行动及恢复司，关于紧急协调小组中性别专业知识

建议，在紧急计划规模以及正在处置的紧急情况类型支持的情况下，紧急协调小组应当聘用一名专职性别问题专家。

建议 8 对粮农组织，关于职员和顾问性别主流化能力问题

粮农组织应当将性别问题的能力和技能纳入其招聘和评价过程的选择和评价标准。这一能力的权重将视每一个具体职位要求的具体情况而定。

建议 9 对粮农组织高级管理层，关于性别、平等及农村就业司在性别及社会平等方面的作用

在现有力量基础上，性别、平等及农村就业司应当成为粮农组织关于包括性别问题在内的社会平等问题方面的智库。对此，该司将：

i) 作为强烈关注社会平等和性别问题的项目的牵头技术部门，并未其做出贡献；ii) 继续开发规范性产品支持改进将社会和性别平等内容融入粮农组织工作中。

建议 10 对性别、平等及农村就业司，关于其在粮农组织内部性别主流化方面的作用

性别、平等及农村就业司应当发挥咨询作用协助粮农组织其他部门性别主流化工作。为此，该司应当：

- i) 指定或者聘用一名高级别全职职员与级别较低的职员合作推动战略目标 K 的工作，为性别主流化、性别标记、报告以及相关规范性产品的生产提供专家咨询和指导；
- ii) 维持一个连接粮农组织各司性别问题顾问和权力下放办事处性别专家的网络，保持他们及时得到更新信息，并规范性产品及部门间工作收集他们的经验和专业知识；
- iii) 为参与粮农组织旗舰规范性产品和实地计划的职员提供支持，以确保他们将性别平等视角融入其产出和成果中，包括在国家和全球层面；
- iv) 通过实地计划管理信息系统、评价报告和它与粮农组织其他部门将共同开发和确认的其他任何指标，监督粮农组织性别整合工作进展；
- v) 与计划及项目审查委员会合作，在新的项目中整合性别主流化方面取得的经验；
- vi) 根据要求，就如何将按性别分类信息整合到项目和规范性产品之中，为粮农组织整体提供支持；
- vii) 在国家一级，根据要求，以费用回收方式对于粮农组织参与联合国发展援助框架及联合国联合计划项目，为粮农组织国别规划框架提供支持。

建议 11 对粮农组织，关于粮农组织内性别主流化能力开发

- a) 人力资源管理司和性别、平等及农村就业司应开发出针对粮农组织所有雇员提高性别意识的培训模板，也包括在项目一级，用于新职员入职培训，它将包括粮农组织性别政策以及主流化机制和工具；
- b) 性别与发展问题能力开发应当具体并针对不同部门和各司的需求，包括提供实用的“怎样做”指导，以便在实地计划及各部门的规范性工作中实现性别主流化；
- c) 在每个技术司局和权力下放办事处的责任中，所有粮农组织内部和外部能力开发计划，包括新职员及项目人员入职培训计划，以及当有关主题涉及性别问题时，都应当将社会包容和性别平等纳入进来。

建议 12 对粮农组织及其成员国，关于成员国性别主流化能力开发

粮农组织只有在自愿供资充足的情况下方可在其成员国开展性别主流化能力开发。当粮农组织收到这方面支持的请求后，将会把它交给最适合满足这一特定需求的部门。

建议 13 对粮农组织，关于对艾滋病毒/艾滋病工作的承诺

粮农组织应当继续承诺在农村人口受艾滋病毒/艾滋病影响国家的实地计划和项目中帮助受该疫病影响和感染的人口。实现这一目标将通过与联合国艾滋病署及其他机构合作，依靠农村生计和粮食安全受疫病严重冲击的区域或分区域办事处力量，作为项目支撑。

建议 14 对粮农组织，关于项目成效

- 对于所有对群众产生影响的项目 – 紧急、恢复和发展，粮农组织都应：
- a) 在设计和启动阶段开展社会分析；采取成本效益方式，包括利用预先调研、分析和目标范围研究；
 - b) 在每个项目中针对性别关切制定清晰的路线图，包括确定监测指标；
 - c) 一旦条件许可，应在项目设计、制定和启动阶段纳入社会发展和性别专业知识，为性别问题专家列出专门预算。
 - d) 在项目设计和实施过程中整合男女项目参与者对于需求、目标和指标上的观点；
 - e) 在一致同意的参考框架下设计区域和国家计划的目标和指标，从而可以根据当地情况做出调整以应对性别差异。

建议 15 对粮农组织，关于伙伴关系和联盟

- a) 为项目设计和实施，粮农组织应当与其他在性别和社会发展方面具有能力的组织发展伙伴关系和联盟。这些组织包括国家、区域和国际非政府组织、协会及政府机构；
- b) 粮农组织应参与旨在性别平等及支持妇女在农业中的生产性作用的联合国联合计划，而性别、平等及农村就业司的支持应通过足够的费用回收机制得到保证；
- c) 粮农组织在国家一级应当参与联合国国家工作队的性别工作小组，以提升农村妇女生产性作用。

建议 16 对粮农组织，关于和联合国妇女署的伙伴关系

- a) 粮农组织应当在全组织层面与联合国妇女署建立伙伴关系，以取得区域和国家一级的支持，进一步推动农村妇女赋权。
- b) 性别、平等及农村就业司应当与联合国妇女署在各自比较优势基础上开展合作，支持农村妇女，特别在包括（但不限于）土地权利、粮食安全和营养制图方面。

建议 17 对粮农组织，关于性别主流化的落实

- a) 粮农组织必须在报告机制中系统地纳入关于项目参与者和性别平等成就的按性别分类信息；
- b) 交流及对外关系办公室和知识交流、研究及推广办公室应确保，粮农组织所有的出版物、传单、简报以及交流材料在定稿和印刷前要进行审校，以确保不含有关于男性和女性的角色和责任的性别歧视性信息 - 无论是文字或是图像信息；
- c) 性别、平等及农村就业司和实地计划协调及绩效监测科应为粮农组织的项目制定性别限定条件，且要与机构间常设委员会要求紧急行动及恢复部门必须建立的性别标记系统相兼容，同时还应为性别限定条件在全组织信息系统中的应用制定相关的指导方针，以提高其准确性和可靠性。这些指导方针应该在全组织发布，由服务台系统随后对此提供支持。计划和项目审查委员会在为其修订的项目确定性别标记的过程中应引入新的机制。

1. 引言

1.1 评价背景

51. 粮农组织计划委员会在 2008 年 10 月召开的第 100 届会议上，讨论 2010 年拟议评价工作时指出，“近年来没有开展粮农组织性别相关工作的评价。鉴于近期刚刚通过了一个新的性别与发展行动计划（2008-2013），该评价工作应于 2010 年启动”¹。评价办公室计划于 2010 年初启动这一战略评价。

52. 2009 年末，考虑到粮农组织新的《2010-2019 年战略框架》下设立了战略目标 K，即“实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权”，性别、平等及农村就业司²决定在 2010 年与联合国妇女发展基金合作（现为“联合国妇女署”），开展一次性别审计。该工作旨在提到对于战略目标本身的认识，并促进建立用于评价本组织在性别主流化方面进展情况的基线，以及一个问责框架。

53. 尽管性别审计与粮农组织在性别和发展方面作用和工作的评价(下文简称评价)目的和方法不同，但是这两项工作却不可避免地会出现一定程度的交叉，特别是涉及到的利益相关方群体。经过性别、平等及农村就业司与评价办公室的多次磋商，以及 2010 年 4 月在第 103 届计委会议上的讨论，最终决定两项工作平行开展，尽可能地相互协调补充。两项工作各自的范围界定如下：

- 性别审计侧重在战略目标 K 实施后对粮农组织进行制度分析，包括深入评价性别分析和主流化工作的人员配备情况、程序、机制和总体组织能力；
- 评价则是根据相关性、效率、效果、影响和可持续性方面的国际标准，评估粮农组织 2002 到 2010 年间在实施 2 个性别行动计划和战略目标 K 方面的绩效，着眼于粮农组织国家、区域和全球层面的技术和宣传工作。评价工作还将分析性别、平等及农村就业司为促进粮农组织内性别主流化过程开展的所有工作，以及旨在促进性别平等和改善妇女状况的具体工作。

54. 评价还将提供一个契机，来评估粮农组织 2002-2010 年间在应对艾滋病对粮食安全和人民生计产生影响方面开展的工作，同时要考虑到性别、平等及农村就业司在其中发挥的重要作用以及到 2010 年逐步结束该领域工作的决定。

55. 性别审计工作在 2010 年底已经完成。评价工作在 2010 年 9 月到 2011 年 5 月期间开展。最终报告和相关的管理层回应预计将在 2011 年 10 月召开的粮农组织计委会议上进行审议。

¹ PC 100/3 b)，粮农组织。

² 2007 年，该司由可持续发展部转到经济与社会发展部，并改变了其名称缩写。为便于阅读，本报告中通篇使用 ESW 来指代 SDW 和 ESW，除非另行说明。

1.2 报告结构

56. 考虑到该问题的复杂性以及评价过程中收集的大量信息，决定主报告中只是综述各个部门分析的主要发现。关于粮农组织各部或各区域多数技术工作的具体情况将在具体的附件中提供。

57. 第一章和第二章描述了评价背景、目的和方法。第二章中还介绍了用于指导评价工作的性别和赋权定义。

58. 第三章，粮农组织在妇女和性别与发展方面的职权，介绍了本组织在性别与发展方面的正式计划和承诺，并说明了粮农组织针对性别主流化工作设立的结构以及通过正常计划和自愿捐款为本组织性别与发展工作提供的资源。本章内容还包括根据相关发现得出的主要结论。

59. 第四章和第五章介绍了性别、平等及农村就业司在性别和艾滋病方面开展的工作，包括通过正常计划和自愿捐款筹集的资源，通过实地计划开展工作的质量，以及该司针对这两个主要问题发布的全球公共产品的质量。

60. 第六章综述了“粮农组织非性别或妇女相关项目的性别敏感分析”，详细报告在附件 7 中包含。该章还介绍了评价工作针对粮农组织内性别限定条件使用情况的发现。总体而言，该章突出说明了评价的一个主要发现，即性别平等在粮农组织技术工作中的相关程度。

61. 第七章介绍了性别问题纳入粮农组织技术部门主流工作的方式。这一章的内容主要是基于附件 9 到附件 17，并重点说明了这些附件中具体讨论的共性发现。第八章介绍了粮农组织在机构间层面开展的性别相关工作。第九章分析了将性别视角纳入组织工作的全组织，以及特设机制，还包括成员国和资源伙伴的政策，以及评价工作在呼吁各方关注粮农组织性别主流化工作滞后方面的效果。

62. 第十章分析了粮农组织通过性别与发展/妇女参与发展工作对粮农组织全球目标与核心职能以及千年发展目标 1 和 3 做出的贡献。第十一章从性别视角讨论了粮农组织的组织文化。最后，在第十二章中，评价得出了结论，并针对粮农组织或其具体部门提出了 17 条建议。这些建议是按照其战略重要性的顺序依次提出的，但所有建议都非常重要，且不可或缺。

63. 评价在主报告和附件中还提出了一些意见，将具体的技术提案转达给特定部门。管理层在对评价进行回应时不会考虑这些意见。

64. 附件是报告的组成部分，并酌情在全文和脚注中有所提及。附件包括：评价职责范围（附件 1）；评价工具（附件 2）；评价小组成员履历（附件 3）；性别与

发展、妇女参与发展及艾滋病方面的粮农组织项目清单，以及综合分析（附件 4）；评价过程中走访的机构和人员名单（附件 5）；性别与发展、妇女参与发展相关以及评价小组评价过的粮农组织全球公共产品清单（附件 6）；非性别与妇女相关粮农组织项目的性别敏感分析（附件 7）；2008-2013 年性别与发展行动计划以及 2010-2011 年工作计划和预算中性别敏感产出的比较分析；以及，通过性别视角对粮农组织多个工作领域以及多个业务领域技术工作的详细分析（附件 9 到 17）。

2. 评价目的和方法

2.1 评价目的和范围

65. 评价的职责范围³规定，评价小组将分析粮农组织过去的绩效，希望具有前瞻性，努力成为一项及时有用的工作，以为决策者在未来的规划中提供参考。评价的主要目标如下：

- 让粮农组织管理层和成员国了解粮农组织在实施性别与发展行动计划方面的作用、工作和绩效，以及对千年发展目标 1 和 3 的贡献；
- 总结经验教训并提出建议，以期改进粮农组织在性别平等和妇女赋权方面的作用、工作和绩效。

2.2 评价概念框架和定义

66. 评价采用了联合国经社理事会（ECOSOC）⁴关于性别主流化的定义，详见插文 1，作为评价粮农组织所有工作的指导性评价标准。

插文 1: 性别主流化

性别视角主流化是针对各个层面所有领域任意一项既定行动对男性和女性影响的一个评估过程，包括法规、政策和计划。这项战略旨在使女性和男性两方面的关切和经验成为政策和计划设计、实施、监督和评价过程中不可或缺的一个维度，在政治、经济和社会领域均是如此，从而使得女性和男性平等地享有利益，不平等的现象不复存在。最终的目标是实现性别平等。

来源：联合国，1997，《1997 年经社理事会报告》，A/52/3，1997 年 9 月 18 日

67. 赋权是一个与性别平等密切相关的概念。评价将其定义为“弱势群体能够据以做出决定其命运的战略性生活选择的过程⁵”，该过程包含 4 个不可分割的维度：身体、经济、政治以及社会文化赋权。插文 2 中结合粮农组织相关的例子对这些维度进行了定义。这些定义表明，成功的赋权需要至少两个维度的赋权得到保证。

³ 详见附件 1 评价的职责范围。

⁴ ECOSOC：联合国经社理事会。

⁵ 来源：性别与水资源联盟

插文 2: 赋权的四个维度

身体赋权是让人对自己的身体、性征和生育力实现完全的控制；在粮食安全项目中，粮农组织通过确保为健康人群提供足够的食物来应对这一维度的问题；

经济赋权是为了公平地获得并控制生产资料和实现经济独立；在涉及自然资源生产和/或管理的项目中，粮农组织通过日益多样化的生产和相关营销增加收入，从而解决这一维度的问题；这一维度还要着眼于生产资料的获得和控制。

政治赋权可以实现政治自主并根据自我决定的方向建立一个权力基础；粮农组织可以让项目最终用户参与决策过程，从而应对这一维度的问题；另外，如果用户参与项目产出的管理，例如在需要经常做出决定的用水户协会或农民合作社，粮农组织还可以有更多的机会来应对这个维度的赋权问题；

社会文化赋权能够实现一个人自身的身份、价值和自尊；粮农组织所有的能力建设计划都可以着眼于这个维度，加强参与者的自尊并使其获得其他人更多的尊重；应对这一维度赋权问题的具体机会可以是一些旨在让难民重返/融入原有或新社区的计划。

来源：性别与水资源联盟

68. 根据联合国评价小组评价规范与标准，评价工作还要根据评价的国际标准来检视粮农组织的工作。由于开展严格的影响分析非常复杂，这项工作主要是着眼于可能的影响，而非目标产生的实际影响和/或贡献。另外，性别相关工作的制度可持续性也接受了评价。

69. 评价范围被界定为“粮农组织实施 2002-2007 年以及 2008-2013 年性别与发展行动计划方面开展的工作，同期的中期计划、工作计划和预算，以及 2010-2011 年工作计划和预算中战略目标 K 的实施工作”。鉴于性别与发展行动计划和战略目标 K 都采用了跨领域方法，因此这项工作需要对本组织在 2002-2010 年开展的所有工作进行分析。

70. 因此，评价工作的分析框架将评价标准与评价范围内圈定的工作以及职责范围中提出的评价问题结合了起来。在分析框架中，对于性别平等以及四个赋权维度的贡献是主要的分析参数，这些参数按照相关性、效率、效果、可持续性和影响 5 个标准进行了设定。

71. 评价中还根据上述概念为粮农组织的计划和产品设定了 4 个限定条件，将粮农组织的工作分为几个大类。这些限定条件既用来评价项目，也可以评价《全球公共产品》，详见插文 3。

插文 3: 评价限定条件

性别与发展: 符合联合国经社理事会定义的计划和产品, 即承认性别的关系属性、社会建构属性, 以及可能会给男性和女性带来不同影响的计划/产品;

妇女参与发展: 单独关注对女性的影响而不是关注对男女均会影响的计划和产品;

非性别与发展: 对男性或女性没有即期直接影响的计划和产品;

丧失的机遇: 会对性别产生直接的潜在影响或实际影响、但却忽视了性别维度的计划和产品。

来源: 评价小组

2.3 方法

72. 评价采用了参与式方法, 在不同时段征求各利益相关方的意见并进行交流, 而且也从粮农组织产品和服务的客户和用户的角度以及从其伙伴的角度, 对粮农组织的作用和工作进行评价。评价小组成员对于从利益相关方处获得的信息进行三角验证是验证收集到信息和证据的一个主要工具。这一过程完全遵守独立原则和严格的分析, 以及联合国系统的联合国评价小组评价规范和标准。

73. 评价使用了一系列定性和定量工具及方法: 分别针对粮农组织职员、成员国和联合国机构制定具体核对清单, 通过半结构化小组或个人访谈进行的利益相关方磋商; 国家走访; 全组织系统检索项目、全球公共产品、计划和预算文件; 评价矩阵; 国别和项目报告大纲; 项目打分标准; 按照 6 个标准和描述项编制的全球公共产品评价矩阵。评价采用了一个 6 分的分段给项目和全球公共产品打分⁶。

74. 评价中综合运用了之前的评价信息, 包括评价办公室近年来开展的, 以及不同背景下纳入粮农组织性别主流化绩效考核的项目、国别、主题和战略活动。此外, 在开展性别评价的同时, 评价办公室还针对粮农组织在营养方面作用和工作进行了评价。性别与发展评价针对粮农组织营养工作方面性别主流化的分析主要着眼于: i) 对于部分国家项目的直接评价; ii) 在营养及消费者保护司内开展的访谈; 以及 iii) 营养评价的发现。

75. 评价小组由不同区域的多领域专家组成, 包括来自非洲、亚洲和拉美的性别专家, 他们的专业背景涉及农业、经济、渔业、林业、粮食安全、艾滋病毒/艾滋病、畜牧和水。评价小组中有 8 位女性 (包括组长) 和 3 位男性⁷。每个团队成员都有明确的职责范围, 规定他们的具体工作领域和需要评价的问题。

⁶ 评价小组使用的部分评价工具参考附件 2。

⁷ 见附件 3, 评价小组成员履历。

76. 与性别、平等及农村就业司和粮农组织总部其他职员初步会谈，以及之前评价的经验教训，表明采用全组织系统指标找出纳入性别视角并/或让很多女性参与的项目 – 例如实地计划管理信息系统的限定条件 – 并不可靠。而且，粮农组织全球公共产品也没有性别限定条件。因此，评价办公室要求粮农组织所有部门，包括技术司局和权力下放办事处，提供一份他们认为与性别相关的和/或女性参与者在 30% 以上的项目清单⁸。这一过程得出了一份含有 209 个项目和 489 个全球公共产品的清单。这个过程也间接提供了粮农组织内部对于性别平等和妇女参与概念的总体理解的一些初步信息。

77. 另外，可评价性评估小组针对实地计划管理信息系统进行了详细的检索，筛查于 2002 年 1 月到 2010 年 12 月期间执行的符合如下标准的项目：由性别、平等及农村就业司作为牵头技术部门主导；项目主题包括女性和/或性别(包括三种语言)、工作计划和预算/计划部门代码以及战略目标 K。这项工作使得初步清单上的项目又增加了 386 个，包括评价办公室在 2002-2010 年间评价过的 15 个项目，性别平等已经充分纳入了这些项目的项目方法。

78. 最终的清单包括了 595 个 2002 年到 2010 年间执行且特别关注性别视角或女性参与的项目⁹。根据这份清单，并在考虑诸多因素的情况下选定了 16 个国家，考虑因素包括实施的性别与发展/妇女参与发展¹⁰项目数量，这些项目覆盖的技术领域，以及是否设有区域或分区域办事处。还有一些因素，例如安全、可及性以及没有开展过国别评价，也纳入了考虑。评价小组走访了：

- 亚洲：孟加拉、菲律宾和泰国，包括亚太区域办事处；
- 非洲：刚果（布）、加纳（包括位于阿克拉的非洲区域办事处、西非分区域办事处和国家办事处）、肯尼亚、尼日尔、索马里、乌干达和赞比亚；
- 拉丁美洲及加勒比地区：玻利维亚、多米尼加共和国、尼加拉瓜及巴拿马，包括中美洲分区域办事处；
- 欧洲和中亚：粮农组织欧洲及东欧区域办事处（欧洲及中亚区域办事处/中欧及东欧分区域办事处）所在地匈牙利（布达佩斯）、亚美尼亚及土耳其，包括中亚分区域办事处。

79. 在国别考察过程中，评价小组了解了各国利益相关方对于一系列问题的看法和观点，包括粮农组织在性别与发展/妇女参与发展方面作用和工作，实地计划

⁸ “大量参与”的标准设为 30%，这似乎是粮农组织项目中女性参与方面最常用的目标。把标准太高或对“参与”进行更加详细的定义可能会把太多项目排除在外。

⁹ 见附件 4，性别与发展、妇女参与发展及艾滋病方面的粮农组织项目清单。

¹⁰ 本报告中的缩写 GAD 和 GAD/WID 都用于指代这两类项目。

的绩效，以及部分规范性产品的使用情况。此外，评价小组还根据考察团队的技术背景分析了各个考察国家未被标注为具有性别与发展/妇女参与发展特点的在建项目，以期比较各国对于性别问题的关注程度。评价小组共计分析了 152 个项目，并修订了他们的性别限定条件。

80. 在整个评价过程中，600 多个利益相关方接受了访问¹¹，包括：

- 粮农组织总部职员：性别、平等及农村就业司；高级管理者；支持选定国家项目的其他部门官员；
- 粮农组织权力下放办事处职员：3 个区域办事处；3 个分区域办事处；16 个国家办事处；
- 选定国家的政府职员，包括农业、粮食安全、妇女事务等部委的官员；
- 参与粮农组织项目的社区和家庭成员；
- 国家伙伴：联合国国家团队成员，捐助方，非政府组织和协会；
- 联合国机构：联合国妇女署、联合国儿基会、联合国开发计划署、联合国环境署、联合国人居署以及其他联合国机构的高级人员；
- 粮农组织性别与发展/妇女参与发展计划的主要捐助方。

81. 在可评价性评估过程中，根据粮农组织相关部门的信息制定了一份包含 489 个性别与发展/妇女参与发展全球公共产品的清单¹²。评估小组详细分析了其中 158 个性别与发展/妇女参与发展全球公共产品（60%）以及在粮农组织网站上随机选取的 106 个全球公共产品（40%），并根据一个 6 分表对这些项目进行了打分。此外，评估小组还检索了近期的全组织战略以及 2002-2010 年间粮农组织计委和区域会议的所有报告，找出性别问题方面对粮农组织的咨询和要求。

82. 可评价性评估还表明，只有少数粮农组织项目和实地计划资源被粮农组织职员认为与性别与发展/妇女参与发展有关。这便引出了一个问题，即粮农组织余下 91% 的项目是否涉及性别平等的考虑。因此，评估小组又从 2002-2010 年执行的粮农组织项目完整清单中随机抽取了 200 个统计学上有效的项目，针对这些项目，以及项目文件、进展和完工报告开展性别视角的案头分析¹³。

83. 在整个过程中，评估小组都与性别、平等及农村就业司以及其他的粮农组织利益相关方保持着密切的交流和互动。职责范围草案发送给粮农组织内部所有相

¹¹ 见附件 5，评价走访的机构和人员名单。

¹² 见附件 6，性别与发展、妇女参与发展以及艾滋病相关的粮农组织《全球公共产品》清单。

¹³ 见附件 7，非性别与妇女相关粮农组织项目的性别敏感分析。

关人员征求意见和建议，这些意见和建议酌情予以采纳。可评价性评估和评估过程中，评价小组与性别审计小组和粮农组织职员召开了多次会议。数据收集阶段完成后，评价小组向粮农组织利益相关方报告了其初步发现和建议，以供初步验证和讨论。报告草案也已发给各方征求意见和建议。

84. 最后，评价过程得到国际非政府组织以及性别与水资源联盟的支持，作为性别问题专业咨询机构。性别与水资源联盟参与了联合国总部的介绍和总结会，参与修订了职责范围草案，并完善了报告草案。

3. 粮农组织在妇女及性别与发展领域的职责

3.1 粮农组织有关妇女及性别与发展领域的情况

85. 农村妇女这个社会群体一直在粮农组织的工作中占有一席之地，因为她们作为生产者大量参与全球各个地区的农业、林业和渔业活动，而且她们的生育和社会角色与自然资源管理密切相关。

86. 事实上，很早以前粮农组织就已将妇女纳入受益对象范畴，尽管在其最初的二三十年间，粮农组织提倡和支持的发展模式仅把妇女看作是营养和家庭经济领域的支持对象。长期以来，粮农组织似乎并未考虑这种模式是否响应了各个成员国农业生产中性别角色的普遍模式。

87. 随着时间的推移，粮农组织对于妇女在农业中作用的认可和认识逐步演变，国际议程对于妇女的重点关注已由照顾者变成了经济主体和权利持有者，从妇女问题转向了性别问题。上世纪 70 和 80 年代粮农组织内部机构实现了由家庭经济学向妇女参与发展的转变，并借着内罗毕前瞻性战略联合国承诺的东风，在 1989 通过了首个妇女参与发展行动计划（1990-1995 年）。通过这项行动计划，妇女作为生产者和工人，在农业，包括畜牧业，渔业和林业领域获得了支持。粮农组织社会经济及性别分析计划于此期间启动，大量的粮农组织职员在上世纪 90 年代都参加了该计划的培训活动。

88. 第二份妇女参与发展行动计划（1996-2001 年）的设计是整合北京行动平台的使命，“确保性别视角体现在所有的政策和计划中”。粮农组织性别主流化的责任开始成为一个全组织承诺，而不再仅限于某个具体部门。

89. 1999 年，粮农组织编制了首个战略框架（2000-2010 年），明确提出粮农组织成员国的全球目标以及本组织的目标都是让“所有人”从中受益。战略框架涵盖多个主题战略目标；在战略目标“A.1 – 农村可持续生计及更公平获得资源”中，性别不平等问题要结合推动资源的公平获得来加以解决。这项战略目标依赖于“推动性别敏感、参与性的和可持续的战略和方针，提高农村贫困人口技能，改进本地、

民间社会和农村人口的组织”，以及其他关注领域。另外，在战略目标“C1 – 提高生产、加工和营销系统效率和适应性的政策选择与制度措施”中，“对于性别不平等和其他的不平等问题给予应有的重视”再次成为关注点之一。这两个战略目标中也提到了妇女和她们的作用。除了这些以外，战略框架下的 6 个战略目标中没有在其他地方提及性别或妇女。

90. 第二份妇女参与发展行动计划执行末期，第三份计划，性别与发展行动计划（2002-2007 年）获准通过。与之前的行动计划一样，性别与发展行动计划由粮农组织大会通过，大会同时还会听取了关于行动计划实施和进度的两年度报告。另外，性别主流化也已经成为 2002-2007 年中期计划中 16 个跨学科行动重点领域之一¹⁴。

91. 性别与发展行动计划将责任明确到粮农组织的所有助理总干事，要求将性别视角纳入粮农组织所有工作，每位助理总干事在其各自职权范围内都要对此负责。该计划还授权各司司长指定性别工作联系人，并为其确定相应的职责范围。但是，向大会报告是性别、平等及农村就业司的责任，从而减弱了报告司之外的问责压力。另外比较重要的是，所有行动计划均未安排预算，因为行动计划未被当做计划预算过程的一项内容，平行于战略框架。

92. 从内容上看，2002-2007 年的性别与发展行动计划旨在“在各个方面推动性别平等，包括：获得充足、安全及足够营养的粮食；获得、控制和管理自然资源以及农业支持服务；参与农业和农村领域各级政策和决策的制定过程；以及获得农村地区农业及非农就业机会等”。行动计划强调，以男女平等为基础转变伙伴关系是以人为本可持续发展的必要条件。

93. 再进一步，通过基于结果的规划，2007 年通过司局层面的一个过程制定了新的计划，很多利益相关方都认为这一过程体现了包容性和参与性。2008-2013 年性别与发展行动计划自我定位为一个“全组织范围的战略”，在该计划中“问责...是各方共担的责任”。包括“性别工作联系人、性别专家以及粮农组织其他参与性别活动的职员”的性别网络将在能力开发和伙伴开发工作的支持下，成为将性别纳入粮农组织工作的一个主要力量。此外，根据进度进行监督评价也是非常必要的。尽管如此，资源配置和预算仍未纳入行动计划，该计划仍然是粮农组织工作的一个“额外负担”，而非其组成部分。

94. 第二份性别与发展行动计划重点关注 4 个全球问题：紧急情况；气候变化和生物能源；人类及动植物疫病；以及全球化—贸易与不断变化的制度结构。这些

¹⁴ 跨学科行动重点领域于 2005 年终止执行；由于缺乏资源，多数行动从未真正发挥效果。

问题要结合 4 个战略性别目标进行审视：粮食与营养；自然资源；农村经济、劳动力和生计；以及政策与规划。

95. 该计划包括了 91 个有针对性的性别主流化产出和进度指标来监督绩效。它们被分配到粮农组织各个主要技术部门下属的多个技术机构，包括紧急行动及恢复司，投资中心和法律办公室。

96. 在实施性别与发展行动计划的同时，性别、平等及农村就业司在粮农组织的性别问题方面发挥牵头作用，这一点可以通过全组织的工作计划和预算看出来。

97. 在 2002-2003 年工作计划和预算中，性别、平等及农村就业司在性别方面的重点是对各国和民间社会伙伴的政策咨询、技术援助和培训，以支持将性别和人口问题纳入农业、环境和农村发展政策、计划和项目，农业调查和普查以及相关立法的主流活动之中。它还要解决多个新出现的问题，例如艾滋病流行和人口老龄化对农业生产力和粮食安全的影响；以及全球化在农业贸易和新技术获得方面对不同性别造成的不同影响。最后，性别、平等及农村就业司在性别主流化跨领域行动重点领域方面作为全组织联络点的职能也纳入了工作计划。

98. 2004-2005 年，由于联合国人口基金¹⁵的供资资源大幅减少，行动范围也有所缩减。修订后的工作计划和预算提出，“要求进一步减少职员会影响欧洲地区的性别与发展计划，并会削弱满足各国需求的能力，无法组织培训研讨班和网络来减缓艾滋病和粮食安全的影响。根据规划在按性别分类数据收集和分析方面扩大能力建设和培训活动的主题和地区覆盖面，性别方面的案例研究和资源管理，以及社会经济及性别分析计划研讨会都将因而压缩”。

99. 在 2006-2007 年的工作计划和预算中，计划重点围绕着性别、艾滋病与其他相关疾病，及其与农村贫困和粮食安全的关系等重点领域，突出了“为各国提供能力建设和政策援助两条主线”。本计划将为实现千年发展目标加强能力并提供工具及政策咨询，尤其涉及性别平等和减轻艾滋病毒/艾滋病的影响等在减少农村贫困和粮食不安全方面的作用。

100. 在 2008-2009 年的工作计划和预算中，“计划 3F – 农村社会的性别与公平”已经纳入性别、平等及农村就业司的职责范围。该计划目标如下：

- 在性别与发展行动计划的框架内，将主要重点保持在加强政策和计划中性别问题主流化的国家能力方面；
- 继续分析农业、性别平等、社会公平、家庭粮食安全、农村发展和减贫之间的联系；

¹⁵ 联合国人口基金在上世纪 90 年代是粮农组织的一个捐助方，其捐助一直持续到本世纪初。

- 使性别、平等及农村就业司能够作为关于艾滋病毒/艾滋病、土著人民、人口问题、尤其是移民、农村老龄化和残疾方面的一个全组织联络点；
- 作为全球妇女和艾滋病联盟的召集单位，并领导联合国全系统机构间妇女和性别平等网络的问题。

101. 粮农组织的其他几个部门在其主要计划或计划部门措辞中特别关注了性别；例如涉及到参与农业的年轻人、土地权属和统计的部门，尽管有更多部门都把诸多产品标榜为具有性别敏感性¹⁶。

102. 2007 年完成的粮农组织独立外部评价详细分析了全组织的性别主流化工作：专业化团队开展了一个全组织范围的调查，以性别问题为重点进行了几次访谈，所有国别访问在其分析中都纳入了性别问题。根据该团队的发现，最终报告将性别主流化和妇女赋权纳入了 16 个最有可能获得资源配置的优先议题，并提出了建议 3.19，见下文插文 4：

插文 4：独立外部评价建议 3.19

性别行动计划应该完全融入粮农组织的计划周期（包括将性别行动计划融入到粮农组织的主要战略和/或中期计划，而不是作为一个独立的计划），并且作为周期的一部分进行专门报告，以及：

- a) 为多学科行动以及促进成员国三个目标行动而预留的资金中，应给予性别问题优先地位；
- b) 性别工作联系人的工作要求和必需的资历中应该包括选择标准和清晰的职责范围；
- c) 关于性别问题和妇女赋权的人员培训应该重新受到重视，应格外重视粮农组织代表处的专业人员和性别工作联系人；以及
- d) 应该探索与其它组织建立更紧密伙伴关系的可能。

来源：独立外部评价最终报告，2007 年。

103. 作为独立外部评价后续行动提出的《近期行动计划》对于确保粮农组织人力资源结构的性别平衡做出了规定，并全面采纳了建议 3.19；因而，粮农组织 2010-2019 年战略框架中提出了一个新的“以性别公平性为重点”的战略目标 K。2008-2013 年性别与发展行动计划逐步纳入了战略目标 K，2009 年中期以后行动计划进展监督和报告工作也不再继续了。

104. 战略目标 K 的具体阐述、组织结果和主要工具详见插文 5。

¹⁶ 参考附件 8，性别与发展行动计划以及工作计划和预算中的粮农组织性别敏感产出。

插文 5：战略目标 K：实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权

战略目标 K 的相关性	该目标着眼于采用更具性别特点和社会包容性的农业和农村发展政策、能力、制度和计划方面存在的重大差距。它还有助于将这一方法纳入粮农组织的所有战略目标。
组织结果	主要手段
K1 - 农村性别平等纳入联合国的粮食安全、农业和农村发展政策和联合计划	<ol style="list-style-type: none"> 1. 评估在“一个联合国”框架内开展性别主流化活动的现有机制、工具和方法，以便摸清粮农组织在这一领域提供技术支持的需要、差距和切入点。 2. 开发相关工具和方法，为联合国系统根据查明的差距和切入点制定共同方法提供信息。 3. 基于现有的国家中期重点计划以及“一个联合国”，在联合国系统内部以及与其他利益相关方建立更为有效的伙伴关系。
K2 - 政府利用按性别分类的统计资料及其他相关的信息和资源，加强将性别和社会平等问题纳入农业、农村发展计划、项目和政策的能力	<ol style="list-style-type: none"> 1. 评估当前的和新出现的能力建设需要，以便摸清农业、粮食安全和农村发展方面的性别主流化活动需要粮农组织采取干预行动的领域。 2. 支持政府和其他利益相关方设计和提供培训，以期培养性别和社会经济分析、参与性决策及计划制定方面的技能。 3. 为收集、分析和传播决策所需的按性别分类的数据和统计资料提供技术支持。 4. 编制、修订和/或改编有关材料和资源，包括定制的培训课件，解决特定技术领域（如营养、林业、渔业、畜牧业等）的农村性别问题。 5. 利用社会经济和性别分析方法和手段，就“如何”在粮农组织内部和成员国之间开展主流化活动开展培训。
K3 - 政府开始制定农业和农村发展方面对性别敏感、包容性和参与式政策	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加强各国政府利用对性别敏感的信息，制定、实施和修改对性别敏感、社会上包容和法律上赋予农村贫困者权力的政策的力度。 2. 支持各国政府、民间社会组织和研究机构加强对新出现的、可能影响粮食安全和农村发展方面的性别和社会平等问题的性别和社会经济分析。 3. 收集、分析和传播有关新出现的社会、经济和环境问题（如气候变化、环境退化、生物能源、人口动态、新发疾病（如艾滋病）、食物不足、产权制度、就业机会等）的社会和性别平等信息与统计资料，以支持决策和实施过程。

	4. 通过“粮农组织参与”网站和其他信息渠道，向成员国和伙伴宣传与农业和农村发展有关的参与性手段和方法。
K4 - 粮农组织管理层和职员在工作中处理性别层面问题时表现出对这一问题的重视和能力	<ol style="list-style-type: none"> 1. 利用基于社会经济及性别分析的主流化模块，或通过提供起催化作用的技术支持，提高粮农组织总部和权利下放办事处职员的性别问题分析技能。 2. 开发新的监测和报告机制，使各司和性别工作联系人定期报告性别主流化活动。 3. 促使任命资深人员作为粮农组织技术部门的性别工作联系人，作为本组织努力在其技术计划中实现性别主流化的根本机制。 4. 提倡为此划拨正常计划和预算外资源，以确保致力于实现商定的性别指标。

来源：2010-2019 年粮农组织战略框架

105. 战略目标 K 呼吁全组织共同努力，推动实现农村男女在获得资源、服务以及参与决策方面的性别平等。在这方面，战略目标 K 未能实现性别与发展行动计划中涵盖的公平性目标 – 包括资源控制的公平性。但是，与行动计划一样，战略目标 K 也采用了类似联合国妇女发展基金和联合国人口活动基金的双管齐下战略，这就要求：i)推广性别主流化的理念和原则；ii)保留以妇女和女童赋权为重点的项目和计划（一种妇女参与发展的方针）。这还意味着要延续性别、平等及农村就业司的双重作用，即在作为技术部门的同时，为全组织其他部门提供服务和支持。

106. 战略组织 K 下面的 4 个组织结果中有 3 个都与性别、平等及农村就业司密切相关¹⁷，由于该司是粮农组织性别问题方面的牵头部门，因此这种情况也是理所当然的。但是，呼吁全组织其他部门通过一种方针，例如性别主流化，实现一个共同目标则需要各方详细了解目标的具体实现方式，一个战略目标似乎不足以提供必要的政策和战略指导。还需指出的是，在首个粮农组织战略框架（2000-2015 年）下，3 个战略目标以及应对全组织问题的相关战略中提及了“性别”，但在 2010-2019 年战略框架中，只有战略目标 K 提及了“性别”和“妇女”。

107. 这些因素似乎都使得战略目标 K 更加孤立，没有实现最初设想的“跨部门”意图。正如成员国在近期行动计划过程中所争议的，专门为性别建立一个战略目标实际上削弱了其希望推动的“主流化”特点。评价过程中，粮农组织高级职员表达了这一观点，他们往往认为建立战略目标 K 后，性别“消失了”或“变得不可见了”。

¹⁷ 组织结果 1、2 和 4 主要在性别、平等及农村就业司的职责范围内，粮农组织其他部门也可以有所贡献，但面临困难。

108. 为了对性别与发展行动计划转向战略目标 K 所产生的变化进行量化分析，评价小组比较了粮农组织在提供性别敏感产品方面的承诺，检索了行动计划中性别主流化产出与 2010/2011 年工作计划和预算中性别敏感产品及服务的联系，以及多少个这些产品在 3 个两年度中做了计划¹⁸。主要发现如下：

- a) 由于一些部门性别产品的增加，2002/2003 年到 2010/2011 年间工作计划和预算中总部性别敏感产品及服务有了一定的总体增加；
- b) 不包括权力下放办事处在内，2008/2013 年性别与发展行动计划中性别主流化产出和 2008/2009 年工作计划和预算中性别敏感产品及服务的总数比 2010/2011 年性别敏感产品及服务的数量高出 28%；表明 2008/2009 年，全组织对性别相关产品的承诺多于 2010/2011 年；
- c) 2010/2011 年，性别与发展行动计划中 35% 的性别主流化产出与性别敏感产品及服务相关；还有 11 个性别主流化产出似乎与 2010/2011 年工作计划和预算中未标注为性别敏感产品及服务的产品相关。
- d) 在 2010-2011 年工作计划和预算中，18% 的产品标注了性别特征；战略目标 K 比例最高(66%)，其次为战略目标 H（粮食安全，比例为 35%）和战略目标 G（市场改进，比例为 24%）。区域/分区域层面也有类似的情况：战略目标 K 的比例最高，其次为战略目标 H 和战略目标 B（可持续畜牧生产）。如预期一样，性别、平等及农村就业司战略目标 K 下产品的绝对数量是最多的；
- e) 2010/2011 年刚刚推出性别敏感产品及服务的权力下放办事处在该两年度中已经占到性别敏感产品及服务总量的 60%；性别产品比例最高的权力下放办事处为近东东部多学科小组，其 50% 的产品是以性别为重点的；太平洋岛屿分区域办事处和欧洲及中亚区域办事处并列第二，比例为 41%；排在第三位的是中部非洲分区域办事处，比例为 39%。拉美和加勒比区域办事处没有性别产品，加勒比地区分区域办事处只有 7% 的产品和服务标注了性别敏感特征，因此是这方面排在倒数第二的权力下放办事处。

109. 这些数字应当作为规划中的趋势指标，支持确定可能需要关注的重大缺陷或方针变化。评价中还了解到，2010/2011 年规划过程的复杂性可能导致了数据获得的不准确，从而影响了性别标签的总体数量¹⁹。最后，在缺乏实施监督机制的情

¹⁸ 见附件 8。预算相关考虑在第 3.3 节中有所讨论。

¹⁹ 例如，战略目标 K 的一些产品在描述中有很强的性别特点，但在 PIREs 中登记的却并非如此。有理由相信，未来此类错误将会大大减少。

况下，标注为性别敏感的产品不一定表示该产品真的是从性别公平性视角出发而“生产”的。

3.2 粮农组织在妇女及性别与发展领域的结构

110. 多年以来，最初的家政服务处以及后来的妇女和发展处都设在农村推广与教育司下。1994年改革之后，妇女和发展处纳入了可持续发展部下新成立的妇女及人口司。

111. 2004年1月，该部门与人口与发展处合并，组建了可持续发展部下的性别与人口司。根据总干事2005年改革提案，性别与人口司于2007年1月改组²⁰，并入经济及社会部，成为性别、平等及农村就业司。该司下设3个处，分别来自于前可持续发展部，包括妇女与发展处，人口与发展处，以及农村发展处。这种安排改变了该司的人员结构。在2008年末之前，性别、平等及农村就业司下设4个小组，分别负责性别、人口问题（包括艾滋病毒/艾滋病）、机构建设和农村就业²¹。

112. 随着组织调整，该司的人员配置又发生了变化。性别、平等及农村就业司的人力资源资料表明其人员分为4个类别：总部职员，权力下放办事处职员，顾问以及准专业官员。

113. 2002到2010年间，性别、平等及农村就业司的人力资源有所增加，专业岗位数量翻了一番，并且配置了数量不固定的顾问和准专业官员。这些变化反映为艾滋病毒/艾滋病、教育和交流，以及农村就业职责纳入了该司的职责范围。

114. 按岗位划分，性别问题方面配置的资源如下：该司始终配备有一个P-5级别的性别与可持续发展高级官员，1个P-4级别的性别与自然资源官员；2002年到2008年，有1名P-5官员负责妇女参与发展事务。另有一个P-4级别的性别与发展官员负责大部分按性别分类数据的相关工作，任期为2002年5月到2010年5月该官员退休为止²²。2002-2008年一名性别与农村发展方面的顾问在2009年成为了一个P-3级别官员，目前仍在该司工作。自2010年3月起，该司还聘用了一个P-1级别的性别与发展官员²³。这些官员负责管理和支持该司内部和外部的正常计划以及自愿供资活动。

²⁰ 2005年8月，粮农组织总干事提出了一个改革提案，该提案于2005年11月粮农组织第三十三届大会上批准通过，2007年1月开始生效。根据这项提案，粮农组织建立了多个分区域办事处，解散了可持续发展部，成立了自然资源部。

²¹ 评价在总体分析中包括了性别、平等及农村就业司在农村就业领域开展的项目，但并未对其工作进行具体评价。

²² 评价小组得知，该职位最近已经有人上岗了。

²³ 评价小组通过2011年6月报告草案征集的意见获知，更多的岗位在2010年已经填补了空白，新的招聘程序正在展开。

115. 除总部的核心职员外，性别、平等及农村就业司还在前半阶段在区域办事处安排了 5 个 P-4 级别官员，负责妇女参与发展事宜。除目前已为 P-5 级别的驻阿克拉亚太区域办事处官员外，其他区域办事处的职位均已在 2007 到 2009 年间撤销。撤销这些职位的决定似乎是由于预算原因经总干事批准做出的。

116. 该司很多性别相关工作由顾问负责。2002-2005 年，总部设置了一个性别主流化顾问职位；另外，还有性别与农村发展、性别与社会不公平以及性别与农村就业方面的顾问在整个期间提供服务。最后，该司还聘用了 12 个准专业官员，负责性别与可持续发展、农业与农村发展中的性别问题、性别与生物多样性以及性别与参与式过程等方面的工作。部分准专业官员还在具体的专业领域之外负责艾滋病毒/艾滋病领域的相关工作。这些准专业官员分布在多个地区，包括总部、曼谷和阿克拉区域办事处，以及粮农组织驻莫桑比克、马拉维、尼泊尔、老挝、坦桑尼亚和越南代表处。

117. 分析表明，性别、平等及农村就业司在过去 10 年中的头 3 年将全组织层面负责牵头性别主流化工作的责任交给了一位顾问。负责妇女参与发展的高级官员 2007 年 5 月退休，之后无人接任。很明显，性别、平等及农村就业司没有能力协助粮农组织其他部门在其计划和项目中实现性别主流化。

118. 除性别、平等及农村就业司外，将性别公平性目标纳入粮农组织总部工作主流的另外一个主要机构是性别工作联系人网络。2002 年，粮农组织任命了性别工作联系人，通常都会有一个替补人选，设在司级或处级部门层面，以“确保性别主流化工作的持续性...支持行动计划在其部门内的协调，并且...与性别、平等及农村就业司联系寻求援助/指导”²⁴。

119. 2008 年中期，性别、平等及农村就业司曾要求在高级官员层面（P5 或以上级别）安排性别工作联系人，因为此前大多数性别工作联系人都是包括准专业官员在内的初级专业人员担任，他们往往对其同事的工作影响力非常有限。2010 年的名单包括了 26 名性别工作联系人，表明这一要求只得到了一半的满足。

3.3 粮农组织用于妇女及性别与发展领域的资源

120. 如上所述，性别与发展行动计划没有安排资金，因其不是《中期计划》和《工作计划和预算》的内容，而关于正常计划分配给性别主流化产出的资源也没有相关信息。因此，对于正常计划资源的分析是通过性别相关的计划实体完成的。

121. 自 2002 年开始，性别、平等及农村就业司就开始在两个计划中领导并管理各种计划实体：性别与人口（2002-2005）和农村社会的性别与平等（2006-2009）。

²⁴ 2002-2007 年性别与发展行动计划。

插文 6 中列出了这些计划和相关预算；平均而言，这两个计划获得的资金占粮农组织净拨款的 1%²⁵。

插文 6：2002 年以来性别与发展相关的计划和计划实体

主要计划	计划实体	正常计划预算 (千美元)； 占正常计划 净拨款比重 ²⁶
2002-2003 年工作计划和预算, 计划 2.5.2: 性别与人口	2.5.2.A2, 性别、人口与粮食安全的相互关系 2.5.2.A3, 性别与自然资源管理 2.5.2.P1, 在政策、立法和民间机构中考虑性别与人口问题 2.5.2.S1, 对成员国和实地计划的技术支持	5,596/6,404 0.8%
2004-2005 年工作计划和预算修订版, 计划 2.5.2: 性别与人口	2.5.2.A3, 性别与自然资源管理 2.5.2.A4, 分析和减缓艾滋病毒/艾滋病对粮食安全和农村发展的影响 2.5.2.P1, 在政策、立法和民间机构中考虑性别与人口问题 2.5.2.S1, 对成员国和实地计划的技术支持	6,058 0.8%
2006-2007 年工作计划和预算, 计划 3F: 农村社会中的性别与平等	3FA02, 减缓疾病对农村社区的影响 3FP01, 促进农业发展方面的性别平等、社会公平、教育和交流 3FS01, 对成员国和实地计划的技术支持	9,400 1.2%
2008-2009 年工作计划和预算, 计划 3F: 农村社会中的性别与平等	3FA02, 减缓疾病对农村社区的影响 3FP01, 促进农业发展方面的性别平等、社会公平、教育和交流 3FS01, 对成员国和实地计划的技术支持	8,928 1.1%

来源：2002 年到 2008 年的工作计划和预算。

122. 除了上文提到的性别、平等及农村就业司资源，其他计划实体都没有很强的性别关注，因此无法计算性别工作占其资源的比例。2010 年以前，性别、平等及农村就业司之外唯一已知的可量化资源就是性别工作联系人的数量。该数量不断变化，2002 年为 42 个，2006 年为 49 个，2010 年为 26 个。替补人选一直存在，在 2006 年的名单中还有 4 个性别工作联系人是区域办事处的现有职员。尽管如此，每个性别工作联系人在性别与发展工作方面投入的时间却没有记录²⁷。在总部进行

²⁵ 所有的数字均为名义值，没有根据通胀或汇率变动进行调整。

²⁶ 工作计划和预算净拨款是各成员国向粮农组织提供强制性捐款的总和。

²⁷ 唯一一个可能的例外是投资中心的性别工作联系人，因为该部门有着准确的考勤记录。由于没有可比对象，因此具体分析没有开展。

的访谈结果表明，投入的时间非常有限，不到每年工作时间的 5%。性别工作联系人的效果在后文有所讨论（见第九章）。

123. 在 2010-2011 年工作计划和预算中，每个战略目标配置的资源是基于各个战略小组提出和规划的工作。新的预算程序另一个重要的创新是，一个部门可以通过其部门结果，对另一个部门牵头的组织结果提供支持。新过程的指南还包含了指导意见，使得部门结果和产品在不增加战略目标 K 资金的情况下可以标注为具有“性别敏感”特性²⁸。

124. 通过这一过程，战略目标 K 获得了 1% 的两年度净拨款，这与前一两年度的资源配置情况一致。这一数量反映了性别、平等及农村就业司以及其他一些部门在总部和权力下放办事处层面开展的工作。对于 2010/2011 年度工作计划和预算中性别敏感产品及服务的检索²⁹表明，除了权力下放办事处和性别、平等及农村就业司，只有 6 个技术部门为支持战略目标 K 的工作安排了预算支持，包括动物生产及卫生司、农业发展经济司、统计司、贸易及市场司、法律办公室和粮农组织投资中心。因此，性别、平等及农村就业司外配置给战略目标 K 的预算资源非常有限。

125. 毋庸置疑，其中一个原因是规划和预算过程的开始缺乏清晰度。尽管如此，评价小组得知，有些司长不愿意将活动或产品划到战略目标 K 之下，且粮农组织没有出台相应的问责机制，无法确保性别、平等及农村就业司之外的产品和服务支持战略目标 K。

126. 最后，另外一个计划是 2010 年建立了跨学科奖励基金：“改进粮农组织性别与粮食安全工作的知识管理和协调”。2010-2011 年，该基金总计提供了 420,000 美元，根据各个部门的提案支持性别相关活动。获得该基金资助的司局包括：动物生产及卫生司、植物生产及保护司、农业发展经济司、性别、平等及农村就业司、渔业和水产养殖政策及经济司以及土地及水利司³⁰。

127. 关于性别与发展/妇女参与发展实地计划方面通过自愿捐款和技术合作计划供资而获得的资金资源，必须使用完整的项目预算值，因为粮农组织的财务报告不支持对各个项目内性别与发展/妇女参与发展活动的具体花费进行详细评价。

128. 可评价性评估确定了 595 个性别与发展/妇女参与发展项目，预算总额略微超过 9.44 亿美元，占同期粮农组织实地计划资源的 13%，实施项目数量的 9%。作为牵头技术部门，性别、平等及农村就业司负责管理的资源仅为 1.2%，艾滋病毒/

²⁸ 例如，评价办公室在其组织结果下有 2 个部门结果，两者都包含“性别敏感”产品，但其并不作为支持战略目标 K 的资源。

²⁹ 见附件 8。

³⁰ 在评价小组与这些部门进行的访谈中，没有具体提及这些资金和相关活动。

艾滋病方面的工作占全部实地计划的 0.5%。实际上，评价发现采用性别与发展/妇女参与发展方针的粮农组织项目比例高于这一比例。这一点在第六章和第七章中有更详细讨论。

3.4 结论

129. 把粮农组织在性别与发展行动计划和战略目标 K 下的绩效进行比较是一个重要的评价课题。截至 2011 年 5 月，即战略目标 K 实施刚超过一年之后，与粮农组织规划和战略文件中的性别主流化相关的结论可以总结如下：

- x. 尽管粮农组织在编制第二份行动计划时采用了包容性、参与式的方法，但两个性别与发展行动计划并未很好地被粮农组织“内化”。这在一定程度上是因为行动计划并未纳入总体规划和预算制定过程。总体而言，行动计划对于粮农组织的影响甚少，但这一问题不能完全归咎于性别、平等及农村就业司；
- xi. 几乎没有翔实的证据可以说明，战略目标 K 在第一年的实施期内更有力地推动了粮农组织的性别主流化工作。而且，战略目标 K 在性别主流化的全组织政策以及相关的问责机制方面仍然存在缺陷；
- xii. 配置给性别与发展工作的正常计划预算并没有随着战略目标 K 的出现而有所增加；对于计划制定系统的进一步了解可能会促进 2012/13 年工作计划和预算中资源的交互配置，虽然在缺乏问责机制的背景下这方面激励仍将乏力；
- xiii. 规划过程中性别敏感产品及服务的数量在粮农组织有所提高，但规划过程并不统一，总部和权力下放办事处出现“薄弱环节”的原因需要详细评价；
- xiv. 从粮农组织获得的信息表明，13%的实地计划资源配置给了性别和妇女计划；考虑到妇女与性别关系在粮农组织职责范围内各领域发挥的作用，这一比例似乎仍然很低。

4. 性别、平等及农村就业司性别与发展相关工作评价

4.1 引言

130. 在评价期间，性别、平等及农村就业司关于性别与发展的的工作主要受到 2002-2007 年以及 2008-2013 年性别与发展行动计划的指导，尽管后者在 2008 和 2009 年刚刚开始实施。自 2010 年开始，各司的性别与发展工作已经纳入新的全组织战略目标 K，“实现农村地区平等，共同享有资源、产品、服务和决策权”。

131. 这个时期的核心理念是性别主流化是全组织各个部门和司局的职责，由性别、平等及农村就业司进行协调推动。通过性别与发展行动计划，性别、平等及农村就业司在性别方面的职责范围确定为“支持粮农组织推动农村贫困人口经济和社会福祉的工作。除协调粮农组织在可持续农村发展和人口问题方面的工作外，该司还要协助粮农组织及其成员国政府解决性别、公平和农村就业问题”。

132. 因此，除了在国家进行直接干预，以及就性别与发展行动计划进展情况向粮农组织大会及妇女与性别平等政府间网络进行报告的一定职责外，性别、平等及农村就业司的角色主要是在性别与发展领域为粮农组织职员和国家合作伙伴提供咨询服务和能力建设，并开发相关的方法学工具。

133. 本章介绍了开展的工作，及其主要产品和结果；此外，本章还分析了性别、平等及农村就业司的作用以及全组织对其的认识。

4.2 包括技术合作计划在内的项目和计划

134. 在评价期间内，性别、平等及农村就业司牵头组织了 98 个项目，包括性别、赋权以及艾滋病毒/艾滋病相关项目。其中，72 个项目为技术合作性质，26 个为紧急干预。这些项目合计占粮农组织项目总数的 1.6%，项目预算总额的 1.2%。当然，20%为粮农组织供资的技术合作计划；其余的均由捐助方供资。基本上所有的项目都涉及到性别与发展问题（98%）。

135. 性别、平等及农村就业司牵头实施的性别与发展项目（不包括将在下章讨论的艾滋病毒/艾滋病项目）占粮农组织性别与发展项目总数的 11%（紧急与技术合作）。从预算来看，性别、平等及农村就业司性别与发展项目占粮农组织所有项目的 1.2%，性别与发展相关项目的 9.2%，其中技术合作计划金额 5100 万美元，紧急项目金额 3500 万美元。

136. 性别、平等及农村就业司的项目集中在几个领域，本章将对其进行详细阐述。其中最大的项目就是比利时供资的 DIMITRA 项目，挪威供资的 LinKS 项目，瑞典供资的全球性别、发展与生计项目，以及国际农发基金和粮农组织区域性别能力与知识联合赠款计划³¹。LinKS 项目以及全球性别、发展与生计项目在 2005 年前后结束，DIMITRA 项目以及国际农发基金和粮农组织联合计划在评价时仍在实施。

137. 性别、平等及农村就业司还是 53 个联合国联合计划中 18 个涉及性别与发展以及艾滋病毒/艾滋病项目的牵头技术部门，其中很多项目由西班牙供资，粮农组织作为合作伙伴之一。

³¹ 各个项目的行政管理和财务详情见附件 4。

138. 还有很多紧急项目利用比利时、意大利、挪威和西班牙的供资，支持 2008-2011 年的不同项目内容，旨在改善约旦河西岸和加沙地带女性户主家庭和青年人的生计。有些项目是与联合国妇女署（其前身为联合国妇女发展基金）合作执行的。

139. 性别、平等及农村就业司管理的多数其他项目都规模很小。按性别分类数据和农业普查方面的工作总体而言非常重要，且覆盖了所有区域，并由性别、平等及农村就业司职员在总部和非洲区域办事处牵头组织了咨询服务和能力建设研讨会。其他项目的侧重为性别与气候变化适应，以及农村妇女、粮食安全和性别暴力方面的国家政策。

140. 评价期间关于土地和水权属问题也实施了一系列计划，这些计划不是由性别、平等及农村就业司牵头，但却展示了性别、平等及农村就业司与发展法律处、气候、能源及地权司以及土地及水利司的密切合作。具体情况详见第 6.5 节。

141. 下文提供有关 DIMITRA 项目和 LinKS 项目详情。

DIMITRA 项目

142. DIMITRA 项目是比利时供资的一个农村信息通讯项目。2010 年中期以前，项目在布鲁塞尔进行协调，之后转到粮农组织总部。该项目旨在通过非洲和近东庞大的农村妇女组织网络，给农村妇女赋权，改善她们的生活状况。项目支持农村妇女使用农村广播和其他媒体，交流性别与农村发展问题的相关信息。

143. 能力建设是项目的一项重要内容。2002-2003 年，性别、平等及农村就业司协调在布隆迪、刚果民主共和国、马达加斯加、卢旺达、南非、突尼斯和乌干达举办了国家能力建设培训班。2004 到 2010 年，在肯尼亚、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔和多哥开展了农村通讯和农村广播项目相关的能力建设，有的国家开展了几次能力建设活动。另外，2005 年，DIMITRA 项目的 22 个农村妇女团体伙伴汇聚在布鲁塞尔，交流信息和经验。总体而言，约有 375 人参加了培训班，其中 2/3 为妇女。

144. 评价发现，尼日尔 DIMITRA 项目下的农村社区收听俱乐部为妇女创造了培养领导力和赋权技能的平台。有组织的妇女团体可以获得并分享农业、畜牧、粮食和营养安全、卫生以及儿童保健方面的信息。项目帮助参与人员建立了自信，并在一定程度上减少了家庭内部的性别暴力。DIMITRA 项目是粮农组织在尼日尔实施的知识管理与性别计划下面 4 项内容之一。评价小组认为，这种方法可以在适当调整后推广到世界其他地区，例如拉美，支持妇女、年轻人和少数民族群体的粮食安全项目。插文 7 提供了更多关于 DIMITRA 项目的信息。

插文 7: DIMITRA 项目

DIMITRA 项目由欧盟委员会于 1994 年启动，由比利时的博杜安国王基金会提供资金。该项目为信息通讯项目，旨在通过突出妇女贡献的程度与价值，为农村妇女赋权，并改善他们的生活条件和状况。项目指导原则包括：i)伙伴 – 与本地伙伴组织密切合作，突出本地知识；ii)参与 – 民间社会组织积极参与；iii)网络 – 支持交流良好实践、想法和经验。

2005 年对项目 II 期（2002-2004 年）的评价表明，DIMITRA 网络实现了 62% 的惊人增速，其成员组织已经达到 1414 个，遍布 49 个国家 – 其中 43 个为非洲国家 – 社区组织数量更是激增了 432%。该项目还提供了经济有效的相关服务，并提高了农村妇女的地位。评价还建议采取行动，进一步将该项目纳入粮农组织。

DIMITRA 一直善用收听者俱乐部这个媒介，打破农村妇女在获得信息和通讯技术方面的壁垒，从而实现更高水平的社会融合与发展。

评价小组考察了尼日尔的项目，该项目为文盲妇女提供信息通讯方面的能力建设，以期加强粮食安全和营养安全。该项目为每个俱乐部提供了一个太阳能手摇式收音机以及一部使用太阳能充电的手机，支持广播电台和俱乐部携手合作，这样俱乐部就可以组织收听广播节目，并就农业、畜牧、粮食和营养安全、卫生以及儿童保健等方面的热点争论提供意见。他们使用手机与参与讨论的其他俱乐部进行互动，分享经验。农村广播电台提供协调。多数受益人为从未有过收音机的妇女。她们发现世界对她们敞开了大门；使用太阳能手机让她们感觉她们的地位得到提高。在 Gassedra，受到收听俱乐部节目的影响，村子里的女人和妇女共同采取行动开展清洁活动。妇女提高了自信和自尊，并获得了家人和社区的尊重。网络给妇女提供了空间，使得他们可以分享隐私问题和经验，共同应对家庭中的性别暴力。证词中说明了俱乐部帮助几名妇女克服家庭中性别暴力的情况。广播电台还影响了尼日尔农村居民对于女孩早婚和女童教育的态度。

来源：评价小组。

LinKS

145. LinKS 性别、生物多样性与知识项目是在南部非洲实施的一个分区域项目，由性别、平等及农村就业司提供技术指导，旨在提高各方对于农村男女如何使用并管理生物多样性的认识。该项目由挪威供资，项目 II 期为 2002-2006 年；II 期项目的设计是帮助发展职员从农民那里学习具有可持续性且尊重自然生态系统的知识、做法和技能。项目于 1998 年启动，在莫桑比克、坦桑尼亚和津巴布韦具体实施。项目 I 期已于 2002 年 3 月结束，II 期已于 2006 年结束。

146. 项目有效提高了地方政府和非政府机构承认并珍视本地知识，以及在其工作中采用性别敏感的参与式方针的能力。项目还与原住民，例如马赛族，一起开发

动植物遗传资源及其管理的相关知识。此外，在莫桑比克、斯威士兰和坦桑尼亚，项目还在农业生物多样性、能力建设以及促进农民知识相关活动的知识开发方面提供咨询服务。

147. 利用社会经济及性别分析培训工具，LinKS 项目在其执行期间资助了一系列师资培训班，分别在莫桑比克、斯威士兰和坦桑尼亚举行。培训班的目的是建立一支能够将培训方法纳入其各自计划和机构的核心顾问团队。培训活动非常密集，特别是在坦桑尼亚，2002-2005 年间举办了 18 个不同的培训班。这段时间内，莫桑比克和斯威士兰分别举办了 4 个培训班。培训班在不同的地点举办，面向的目标人群也有所差别，包括农民、非政府组织、政府官员、推广人员、大学研究人员以及私营种子公司。

4.3 全球公共产品

148. 可评价性评估明确了性别、平等及农村就业司在 2002-2010 年期间提供的 226 项全球公共产品，其中包括出版物、指南、情况说明书、宣传册、电子新闻和工具箱。这些产品涉及的主题有性别分析，农村妇女，农村就业，土地改革，以及艾滋病毒/艾滋病对农业的影响。评价小组对其中 60 个产品进行了评估，这些产品涉及不同领域的性别问题，如艾滋病毒/艾滋病，畜牧业和紧急干预行动。这些评估覆盖各个重点行业（见附件 9-17 及插文 21）。下列插文 8 报告了其中 22 项关注广泛性别与农业问题的产品平均得分。

插文 8: 性别、平等及农村就业司全球公共产品评估: 平均得分

标准 产品 类型	性别与发展 和主题的 相关性 (1-6)	性别与发展 内容的技术 质量 (1-6)	性别与发展 方面的 创新性 (1-6)	作为宣传 工具的 潜在影响 (1-6)	作为能力 建设工具 的潜在 影响(1-6)	性别与发展 和社会包容 之间的联系 (1-6)	产品 数量
性别、平等及 农村就业司	5.4	4.3	3.9	4.3	4.0	4.2	22

资料来源: 评价小组

149. 多数产品和性别与发展密切相关，这方面的平均得分为 5.4，而满分为 6。事实上，有 14 项产品在相关性方面的得分为 6 分，包括一项社会经济及性别分析研究，一份 DIMITRA 项目培训班报告，《农业中的性别问题资料集》，两份关于性别与气候变化的文件，以及一份关于西岸和加沙地带农民田间学校的文件。得分较低的产品主要是一些粮农组织活动或满足各种需求的计算机程序。

150. 性别与发展内容在技术方面的质量是不均衡的。有些产品进行了深入研究，编写也较为完善，而有些产品看起来就像质量较差且并不完整的初稿。还有一些产品尽管涉及重要的主题，如农村青年就业、土著民与生物多样性、土地改革，但却对性别问题关注不足。平均得分为 4.3，说明性别相关内容的质量不高。性别与发

展方面的创新性在各项当中得到了最低分（3.9）。只有社会经济及性别分析计划和 DIMITRA 项目产品，以及一项关于西岸和加沙地带的研究文件在创新性方面得到了最高分。

151. 在技术质量之后，“作为宣传工具的潜在影响”获得了第二高分（4.3）。一些全球公共产品有望同时成为和性别与发展相关的宣传工具和能力建设工具，其中包括社会经济及性别分析计划研究文件，DIMITRA 项目报告，关于当地机构与生计的指南，粮农组织农村妇女行动及水资源与人类情况简报。题为《性别是否对应对气候变化问题产生影响？》的文件，以及关于“努力提高农村妇女社会经济赋权的技能”的研究文件在成为宣传和能力建设工具的潜力方面都获得了高分。

152. 在性别与发展和社会包容之间的联系方面，在其他领域得分较高的研究文件和指南同样得到了高分。质量好的全球公共产品在各方面均得到了高分，而质量差的则均是低分。然而也有一些例外。有三项研究文件是土著民与生物多样性，当地机构与生计，以及农业劳动力与土地改革方面的重要研究成果。这些研究文件极为深入，是与合作伙伴共同编写完成的，从技术角度而言是非常有价值的，然而尽管其主题与社会包容相关，却错失将性别视角主流化，分解数据或探讨性别关切的机会。

153. 《农业中的性别问题资料集》是世界银行、粮农组织及农发基金在 2009 年合作出版的产品，在所有方面获得了 4.8 分的高平均分。一些受访者，特别是来自联合国、政府和非政府组织的合作伙伴，认为该产品是非常重要的参考资料，对其表示赞赏并加以利用。他们在查询有关农业中性别问题的信息时，通过因特网搜索发现了该资料集。另外一项广为人知的产品是社会经济及性别分析计划研究文件及其培训资料。

154. 性别、平等及农村就业司还通过提供资金和技术支持，以及委托开展一些初步研究和背景研究，为《2010-2011 年粮食及农业状况-农业中的女性：填平性别鸿沟、促农业发展》的编写做出了重大贡献。该重要文件详情见下文 7.3 章节。

155. 在宣传产品，使其得到广泛应用方面，除了维护自己的网站，性别、平等及农村就业司在 2005 年之前还向粮农组织性别工作联系人及其他职员发送性别方面的新闻通讯，介绍粮农组织的性别相关活动和资源。最近，粮农组织还通过联合国的全组织“妇女观察门户网站”（www.womenwatch.org），经合组织的“维基性别”（www.wikigender.org），以及世界银行、农发基金和粮农组织共同管理的实用性网站“农业中的性别问题”（www.genderinag.org），发布其性别与农业相关出版物的信息。

156. 尽管采取了这些举措，并且存在上述优质出版物，如《社会经济及性别分析计划指南》和《农业中的性别问题资料集》，粮农组织总部和权力下放办事处的许多职员仍然不了解性别、平等及农村就业司提供的产品，有些称通过网站很难了解到全球公共产品。性别、平等及农村就业司似乎没有一种策略或机制，用于在粮农组织内宣传其出版物，甚至性别工作联系人有时都不了解新的出版物。旗舰出版物已在总部的性别工作联系人网络中进行共享，而应在国家利用的工具通常是邮寄给粮农组织代表处，这些都是确实存在的情况。然而在多数国家，这些资料似乎都没有离开过驻国家办事处登记处。例如，驻国家办事处的粮农组织职员中只有极少数人了解 2011 年刚刚出版的《国别规划框架：整合性别问题》和《联合国联合计划：将性别问题与粮食安全、农业及农村发展结合起来》。

157. 评价认识到粮农组织全球公共产品宣传策略的缺失是许多粮农组织部门的共同弱点，当然也有明显的例外，如渔业部。其他一些粮农组织评价中也指出了这个问题：现实情况表明在各司或粮农组织的网站上发布出版物不足以使其得到宣传和利用。毫无疑问，对《2011 年粮食及农业状况》的大规模宣传活动无法对所有性别、平等及农村就业司的出版物进行轻易复制。然而，考虑到许多粮农组织部门和绝大多数权力下放办事处都没有性别问题专家，且整个粮农组织通常对性别问题重视不足，性别、平等及农村就业司本应采用更多有效的方式，向目标用户宣传其出版物。

4.4 对性别与发展主流化的支持

158. 关于性别与发展的成员国能力建设是性别、平等及农村就业司在执行《性别与发展行动计划》方面任务的关键组成部分³²。其内容体现在战略目标 K 下两项涉及向政府提供援助的组织结果，即：

- K2 – 政府利用区分性别的统计数据或其他相关信息和资源提高将性别和社会平等问题纳入农业、粮食安全及农村发展计划、项目及政策当中的能力；
- K3 – 政府在制定性别敏感、包容性和参与式的农业和农村发展政策。

159. 性别、平等及农村就业司的大部分能力建设活动是通过在其负责技术合作计划或紧急项目的国家举办培训班和研讨会而开展的。一般而言，培训活动参与者包括政府相应人员和实地及项目职员。有些能力建设活动是由特定政府部门开展的，通常是农业或统计部门，还有一些是区域性的，参与人员包括来自不同国家的专家。虽然没有培训班参与人员的简介和男/女细分情况，但其参与人数通常为 20-30。

³² 性别、平等及农村就业司提供的由其牵头组织的培训活动清单见附件 6。

160. 性别、平等及农村就业司对国家合作伙伴的能力建设支持集中于下列主要领域：

- 以性别主流化为目的的社会经济及性别分析；
- 性别分类数据和信息采集、分析及发布；
- 农村信息与沟通（包括 DIMITRA 项目）；
- 性别与土地及水资源的获取；
- 性别与疫病防控（艾滋病毒/艾滋病和高致病性禽流感）。
- 最近，在性别与紧急情况及性别与气候变化领域也制定了能力建设计划。

161. 最近，在性别与紧急情况及性别与气候变化领域也制定了能力建设计划。

社会经济及性别分析

162. 社会经济及性别分析工具经过了粮农组织在过去 20 年中的不断发展，是在粮农组织开展项目或计划的国家中用于性别主流化和社会分析的主要培训工具。社会经济及性别分析旨在将性别问题主流化，并将性别因素纳入发展计划和项目。其目的是确保发展举措同时满足男女需求，并解决其相关重点问题。社会经济及性别分析为发展职员提供进行社会分析的参与式方法和工具，使其能够将性别问题纳入项目当中，包括确定妇女和男人的发展重点，预期将带来较好的成果。关于社会经济及性别分析的更多信息见下列插文 9。

插文 9：社会经济及性别分析

社会经济及性别分析最初是由粮农组织牵头，与国际劳工组织、世界银行及开发署共同开发的。在评价所覆盖期间，粮农组织已将其作为正常计划的一部分单独执行，或与项目一同执行，与国家机构（有时与联合国机构）分摊成本。目前已组织了一系列区域和国家的师资培训班和短期强化意识培训班。总体目标是加强区域、国家及当地层面的社会经济及性别分析能力。

社会经济及性别分析以实地工作者、发展规划者及决策者为目标群体。其工具适用于各个层面，主要针对基层发展进程；体系，机构及服务；或国家政策及立法。

社会经济及性别分析资料包括：

- * 基本文件：参考指南及手册；
- * 培训资料：师资培训手册及培训模板

* 技术指南：灌溉、营养、畜牧、渔业及植物遗传资源、灾害风险管理等方面的具体指南；

* 信息及沟通资料；手册，宣传页，光盘。

多年来，社会经济及性别分析工具通过成本分摊和独立后续行动得到其他联合国机构、政府及非政府组织的使用，目前适用于多种环境和目的。

社会经济及性别分析很可能已成为粮农组织最知名的性别相关全球公共产品。然而在粮农组织之外其影响可能更为广泛。在粮农组织内，许多职员了解社会经济及性别分析，有些收到了关于其工具的简介，但很少有人得到相关培训。许多职员表示担心不能独立应用社会经济及性别分析。

资料来源：评价小组

163. 性别、平等及农村就业司在 2002-2010 年期间利用社会经济及性别分析培训工具在 50 个发展中国家举办了 117 个能力建设培训班。其中大多数规模较小，参与者为各国或各区域的专家，或该时期内的项目合作伙伴。例如：

- 2002 年在南非举办了社会经济及性别分析区域师资培训班，2002-2004 年和 2009-2010 年在莫桑比克和佛得角为葡语国家举办了多个此类培训班；
- 针对欧洲国家，性别、平等及农村就业司于 2003 年在斯洛文尼亚举办了一次区域师资培训。2007 年在意大利巴里为地中海和巴尔干国家举办了两个关于社会经济及性别分析和参与性农村评估（PRA）的培训班。在此期间，还定期地在法国、意大利及比利时举办社会经济及性别分析培训班；
- 2003 年末在特立尼达和多巴哥及巴巴多斯举办了分区域培训班，有九个加勒比国家参与其中。性别、平等及农村就业司在 2009 年为所有中美洲粮食安全特别计划项目举办了社会经济及性别分析培训，期间还开展了农发基金支持的一项为期五天的活动。培训活动反映良好，一些现任粮农组织项目主任都曾参与其中；
- 在可持续发展及粮食安全综合支持计划（IP）下，利用来自挪威的资金，该十年中的前几年内在纳米比亚、乌干达、赞比亚及津巴布韦开展了一项综合行动。在乌干达，性别、平等及农村就业司的职员和顾问在 2003-2004 年的数月内就家庭资源管理社会经济及性别分析指南向其农业部提供了技术支持，当时农业部正在为农业领域制定性别战略。他们

进行了案例研究，在特定农村地区开展了调查。那时得到锻炼的一些职员目前在其他组织工作，但仍在使用社会经济及性别分析工具，并使之适用于他们现在的工作情况；

- 2003 年和 2004 年在喀麦隆、加纳、印度、日本（针对日本国际协力机构职员）及南非举办了其他国家能力建设培训班，时间分别为一周或两周；
- 2005 年在印度尼西亚和阿富汗举办了社会经济及性别分析与紧急情况培训班。

164. 粮农组织为所有社会经济及性别分析培训建立了资料库，一直延续到 2007-2008 年，其中列出了培训类型，学员姓名、联系方式及国家信息。1999-2008 年，性别、平等及农村就业司编写了社会经济及性别分析年度进展报告。似乎大多数社会经济及性别分析培训是在该十年的前期及 2009 年和 2010 年组织的。尽管在马达加斯加、菲律宾及乌干达等国家确实与各国专家开展了后续行动，但大多数培训班都是一次性的。在这些国家，培训班参与人员组成了社会经济及性别分析网络，利用社会经济及性别分析工具自己开展培训。直到 2002 年，培训班参与人员都能收到相关的新闻通讯。

165. 尽管社会经济及性别分析工作非常重要，并在很多机构得到性别问题专家的应用，但接受访问的大多数人不了解社会经济及性别分析指南和手册。2005 年，据称有超过 3800 位发展职员在使用社会经济及性别分析；虽然毫无疑问其他组织，如农发基金和艾滋病署，都在将社会经济及性别分析用作培训工具，但评价小组无法找到这一数据的依据。

166. 社会经济及性别分析拥有自己的互动网站（目前正在进行调整），并且吸引了众多合作伙伴，很显然他们正在工作中利用社会经济及性别分析手册和指南。

性别与性别分类数据和农业普查

167. 性别、平等及农村就业司在评价涵盖时期内一直在国家和区域层面开展性别分类数据和农业普查方面的能力建设。共举办了二十次培训班，拥有来自 20 个国家的 450 名参与者，其中超过 60% 为女性。这项工作的大部分支持来自于挪威、瑞典及欧盟委员会。2002-2010 年期间的培训活动包括如下内容：

- 在莫桑比克、坦桑尼亚、乌干达及津巴布韦举办的国家培训班；
- 2003 年在吉尔吉斯共和国，2004 年在泰国分别为中亚国家和亚洲区域举办了分区域和区域培训；

- 为中东欧国家举办了数次分区域培训活动：匈牙利（2002 年和 2005 年）；摩尔多瓦和格鲁吉亚（2004 年）；捷克共和国（2005-2008 各年和 2010 年）³³。2004 年在位于日内瓦的欧洲经济委员举办了关于性别统计的培训班；
- 在厄瓜多尔（2005 年）和圣卢西亚（2008 年）为东加勒比国家举办了分区域培训班。

168. 此外，2008 年和 2009 年还向越南、老挝和柬埔寨的国家统计局就个别项目提供了支持，目的是对普查数据重新汇总，并检验《性别与农业统计框架》(GASF)。2010/2011 期间正在向尼加拉瓜和多米尼加共和国提供项目支持。

169. 位于加纳的粮农组织非洲区域办事处高级性别问题专家有力地加强了总部人员开展的工作。她对下列国家在农业调查和普查领域的技术合作计划和政府合作计划项目提供了支持：贝宁（2008-2009 年），布基纳法索（2005 年），佛得角（2006 年），喀麦隆（2003-2004 年），科特迪瓦（2001 年），冈比亚（2001 年），加纳（2010-2011 年），几内亚（2002-2003 年），莱索托（2011 年），马里（2011 年），莫桑比克（2005-2011 年），尼日尔（2004-2007 年），塞内加尔（2009-2010 年），坦桑尼亚（2005-2007 年），多哥（2011 年）及乌干达（2008 年）。

170. 由于以上活动的开展，一系列文件也得以撰写，包括 2005 年的《农业普查与性别：非洲经验：主要结论》以及一些国家（坦桑尼亚和尼日尔，随后会有马里和塞内加尔）的统计概况。非洲区域办事处对粮农组织非洲区域实地业务的技术支持形成了编写《农业性别统计工具箱》的基础，该文件在 2009 年已发布于网站，其中提出了标准工具箱以及积累的重要经验，为生成性别分类数据提供了框架，并包含一个光盘，手册及其他工具。上述性别问题专家还对统计数据用户-提供者培训班做出了贡献，并在每两年召开一次的非洲农业统计委员会（AFCAS）法定会议上简要介绍了与性别相关的性别分类农业数据的采集和发布方面的最新进展。

171. 最近，性别、平等及农村就业司加强了与粮农组织统计司（见附件 13）的关系，该部门应有助于进一步提高目前工作的成效。鉴于支持《2010-2011 年粮食及农业状况》等文件和粮农组织及整个联合国系统内的其他分析文件的循证信息非常重要，粮农组织在性别分类数据方面的工作对于提高成员国在生成、分析及利用农业领域性别分类数据方面的能力而言非常关键。

其他能力建设活动

172. 性别、平等及农村就业司还在性别、水资源管理及粮食安全等领域组织了培训活动。2003 年在南非为非洲国家举办了两个区域培训班，同年还在柬埔寨为

³³ 评价小组访问欧洲及中亚区域办事处后，2010 年末在布拉格又组织了一次培训班。

亚洲国家举办了关于性别分析与水资源管理的区域培训班。此外，2004年在（意大利）巴里地中海农学院举办了关于性别、灌溉及水资源管理的磋商会，与会专家来自13个国家。这次会议促成了“在地中海地区水资源开发和管理中实现性别问题主流化”（GEWAMED）网站的建立，该网站在欧盟委员会的资助下于2007年在塞浦路斯召开了其地中海区域协调员会议。虽然该网站并不是粮农组织项目，但随后又在粮农组织总部召开了数次磋商会议。

173. 就性别主流化问题，2010年在都灵（意大利）举办了所有相关联合国机构参与的专家小组磋商会，在马拉维举办了培训班。这些为数不多的例子似乎表明除社会经济及性别分析以外，性别主流化并不是性别、平等及农村就业司能力建设工作的重点。

174. 2007年在斯威士兰和莫桑比克组织了关于紧急情况下的性别问题的能力建设活动。2009年在曼谷为紧急情况协调员举办了关于紧急情况下的社会经济及性别分析的区域培训班，同年在越南也举办了类似的培训班。这方面的资金支持来自瑞典。

175. 亚洲及太平洋区域的性别问题专家在2002-2006年期间组织了多次区域专家磋商会。这些会议主要涉及农村妇女与知识开发，似乎与粮农组织亚太区域办事处或性别、平等及农村就业司的工作无直接联系。

176. 在开展评价期间，通过农发基金/粮农组织针对区域性别工作能力与知识的赠款计划（2009-2011年），一项旨在“促进区域知识共享和能力建设，以便进行性别分析，加强妇女在农村发展工作中的参与及赋权”³⁴的重要举措正在执行当中。总部和国家一级机构的职员以及国家一级合作伙伴参与了该计划的活动，其中包括关于性别问题的参与性研究，关于特定性别问题的能力建设，以及针对农村妇女共享知识与经验的培训。已建成的维基网站，以及每月向性别工作联系人和其他部门发送的简报，都被用来促进知识管理和农业中性别相关信息的共享。该计划提供机会促使农发基金与粮农组织之间，以及粮农组织各个部门之间，包括投资中心与性别、平等及农村就业司之间，建立更为紧密的关系。通过赠款，关于农业投资的培训班得以在埃塞俄比亚举办，很多粮农组织职员参与了该培训班，投资中心职员，包括来自总部的和一位驻外官员，参与了组织协调工作。

177. 评价小组认为性别、平等及农村就业司通过技术合作计划和捐助者资助项目向政府合作伙伴提供的能力建设支持产生了一定的影响，使得相关工作不断得到加强，如在乌干达的社会经济及性别分析培训，在莫桑比克、斯威士兰及坦桑尼亚

³⁴ 项目 GCP/GLO/233/IFA，农发基金/粮农组织针对区域性别工作能力与知识、方法及工具的赠款计划；见 <http://genderlearning.wikispaces.com/>。

的 LinKS 项目，在尼日尔的 DIMITRA 项目，以及在欧洲和中亚的农业普查与性别分类数据工作。在葡语国家和塔吉克斯坦的性别与土地权利数据库及关于土地和水资源获取的社会经济及性别分析培训对妇女赋权及资源获取起到了支持作用。性别、平等及农村就业司在该领域展现了自己的能力以及与其他部门之间富有成效的合作。

178. 然而，除性别、平等及农村就业司在乌干达马凯雷雷大学的合作者给予的积极反馈以及之前的一些评价之外，由于评价小组没有访问该司开展了大量工作的国家，因此无法核实其实地能力建设计划的成效。

粮农组织内的能力建设

179. 通过《性别与发展行动计划》，性别、平等及农村就业司还被期待成为粮农组织所有计划和项目性别主流化工作的主导力量，并通过性别主流化方面的培训和咨询帮助其他技术部门实现该目标。对于战略目标 K 同样如此：组织结果 K-4 为“粮农组织管理层及职员表现出在各自工作中处理性别问题的意愿和能力”。

180. 粮农组织职员接受的关于妇女参与发展和性别与发展的大部分培训都是在上世纪 90 年代开展的。近年来（2009-2010 年），性别、平等及农村就业司支持了总部的粮农组织投资中心和紧急行动及恢复司职员的培训。2008-2009 年，还为粮农组织总部的性别工作联系人组织了三次为期一天的培训活动。但这些通常不足以使得性别工作联系人能够就如何在各司的计划和项目中实现性别主流化向同事提供支持。

181. 参与过性别、平等及农村就业司培训的人员表示其培训内容过于宽泛，无法对他们在工作中融入性别视角的能力产生具体影响。2007 年的独立外部评价和 2010 年的性别审计过程中对粮农组织职员开展的调查显示，粮农组织职员认为他们没有能力在各自的计划中实现性别主流化。评价小组在所有区域的实地考察也确认了这一点。所有接受访问的官员都认为制定性别方面的能力建设培训计划时应得到各自技术领域的性别问题专家的协助，因为性别、平等及农村就业司可能不具备解决各种技术背景下的具体性别问题所需的技术知识水平。

182. 亚太区域办事处的案例研究非常有价值：该办事处在 2007 年 8 月之前一直有一名性别、平等及农村就业司的区域性别问题官员，但其职员表示她的大部分工作中都没有他们的广泛参与；培训班也是与粮农组织之外的合作伙伴共同组织的，与办事处的计划几乎没有联系。到开展评价时（2011 年初），该区域办事处有了一名积极的性别工作联系人，这名高级官员在办事处内建立了良好的工作关系，并且由于其资历较深，能够与同事探讨性别问题。

183. 在《2010-2011年工作计划和预算》中，与战略目标 K 相关的一项性别敏感产品和服务旨在促使亚太区域办事处的官员对性别主流化变得敏感，并使得性别方面的内容被纳入该办事处的工作当中。为此而开展的工作已于 2009 年 2 月开始，当时该区域的粮农组织代表接受了培训。最近在 2011 年 2 月，还在位于曼谷的办事处为专业人员举办了性别敏感化培训班。

184. 为了举办培训班，亚太区域办事处的性别工作联系人与性别、平等及农村就业司密切合作，探讨适合当地情况的内容，即如何确定材料，哪些内容是可接受的。培训班之后的反馈基本上是积极的，特别是在第一天；职员对讲师是来自性别、平等及农村就业司而不是外部顾问表示赞赏。各种因素的组合似乎是一种有效的方式，可以增强权力下放办事处职员的意识。关键因素是粮农组织性别、平等及农村就业司职员在与相关办事处性别工作联系人的密切磋商下开展了培训班的组织工作，使得培训班能够满足特定权力下放办事处的需求。

185. 在性别、平等及农村就业司和性别工作联系人之外的五个总部部门进行的个别谈话显示，没有一个谈话对象曾经向性别、平等及农村就业司寻求支持，也未曾直接或间接从其工作中受益。其中一个提到社会经济及性别分析，但只是作为一种模糊的参考资料。而且不可否认的是，有时性别、平等及农村就业司的工作是由某个部门的某个人独立完成的，这名职员或已离职，或未与同事共享信息。这种问题就是造成性别相关工作没有在各个部门得到更好共享的原因。

咨询服务

186. 性别、平等及农村就业司向国家合作伙伴提供的咨询服务与其在某些国家开展的项目相关，其中很多国家已在上文中提及。同时该司也利用粮农组织正常计划预算资金直接向政府提供咨询服务，有时表现形式为就统计系统的建立提供政策援助和支持，有时涉及能力建设和方法工具。

187. 如其他评价所述³⁵，在开展某些政策研究时，如马凯雷雷大学关于土地权属的研究，没有告知粮农组织驻国家代表处，并使其参与进来，造成在国家不可能与其他粮农组织举措建立更加具有可持续性的联系，因此降低了粮农组织工作的成效。

188. 在性别、平等及农村就业司不是主导技术部门的项目中也提供了其他相关支持：

- 向安得拉邦农民管理的地下水系统（APFAMGS）项目（2006-2007年），以及海得拉巴的适应气候变化项目（2009年）提供性别分类数据方面的咨询服务；

³⁵ 见对粮农组织与印度和巴西等国合作的评价。

- 对莫桑比克、斯威士兰、坦桑尼亚、乌干达和赞比亚的农民田间和生活学校（FFLS）及青少年农民田间和生活学校（JFFLS）项目的技术支持；详情见关于艾滋病毒/艾滋病的第五章；
- 对阿富汗及西岸和加沙地带紧急项目的技术支持；
- 在高致病性禽流感疫情发生时，性别、平等及农村就业司利用社会经济及性别分析工具向下列国家提供了援助：印度尼西亚（2005年）；越南（2006-2007年）；柬埔寨（2006-2007年）；土耳其（2006年）。关于禽流感防控中的性别和社会经济问题及其他研究的概念文件得到了落实；2008年在越南召开了国家培训班，就性别与高致病性禽流感问题对其国内专家进行了培训；
- 对柬埔寨、厄瓜多尔、马拉维、摩洛哥、塞拉利昂、苏里南及突尼斯等国家提供了政策咨询。最后，向安哥拉、佛得角、莫桑比克及东帝汶提供了性别与土地权利方面的咨询服务，详情见附件 13。

189. 由于对此类咨询的吸收情况主要取决于制度背景、合作伙伴类型以及后续可能性等因素，所以很难评估这些服务的具体成果，对于其影响来说更是如此。政策咨询几乎不会留下多少印迹，除非是长期持续的，并且具有资源支持在国家实现有价值的具体产出。

190. 之前在莫桑比克和塔吉克斯坦的评价结果显示，性别、平等及农村就业司支持的一些项目在融入性别视角和举措的可持续性方面表现突出。例如对高致病性禽流感相关举措的支持，对粮农组织高致病性禽流感相关工作的第二次实时评价指出，粮农组织在疫情发生时就性别问题开展的研究“……提出了更为深入的见解，但除柬埔寨和印度尼西亚的情况之外，显然没有对粮农组织的实地咨询工作引发任何探讨或改变”。因此，尽管性别、平等及农村就业司提供了支持且研究结果也得到了落实，但其对粮农组织在这项主要业务中的工作方式影响有限。

4.5 性别、平等及农村就业司的作用及相关全组织认知

191. 如上所述，性别、平等及农村就业司除在性别与发展方面具有自身的技术职责之外，还要在性别主流化方面发挥促进作用。然而，尽管第二份《性别与发展行动计划》的准备过程中与总部和区域层面的一些部门进行了广泛磋商，但性别、平等及农村就业司仍然是该行动计划的“主人”。关于制定战略目标 K 的争论，即是设定专门关于性别问题的战略目标还是在所有战略目标中实现性别主流化的争论在成员国中和《近期行动计划》秘书处也非常激烈，但似乎粮农组织的其他部门参与较少。

192. 关于性别、平等及农村就业司内部沟通与协调机制的评价结果是虽然其职员有机会进行沟通、讨论和信息共享，但在某种程度上由于各个职员属于不止一个“组织结果”小组，所以该司高级官员之间就个人与本司之外不同部门所做工作进行实质性协调非常有限，信息共享则更为缺乏。此外，虽然性别、平等及农村就业司具有自己的远景和任务说明，但这些并未促使职员对本司产生共同的认识。相反地，职员显然对本司目前和未来的作用持不同意见，包括对性别问题究竟是一种专业技术领域，一种愿景，还是一种视角的看法。在这方面，主要的选择包括在性别主流化方面起带头作用，支持其他部门做到这一点，以及通过作为农业中性别与发展方面的智库致力于规范工作。

193. 在性别、平等及农村就业司之外，评价结果显示尽管存在战略目标 K，技术和高级官员坚持认为在粮农组织内开展性别工作和性别主流化的全组织职责主要归属于性别、平等及农村就业司。总体而言，在性别、平等及农村就业司之外对该司实际任务的认识非常有限。

194. 其他司职员与性别、平等及农村就业司之间的互动水平似乎主要建立在个人关系和联系的基础上。在性别、平等及农村就业司内没有个人联系的职员，包括性别工作联系人，不知联系何人寻求指导或支持。建议在性别、平等及农村就业司内确定一位联系人，就评估支持和信息提供协助。

195. 一些官员认为性别、平等及农村就业司可以更多地帮助粮农组织技术部门确定与性别相关的工作领域，并制定系统的支持计划，从而通过提供具有针对性的能力建设提高技术部门的能力。有人提出需要确定“性别主流化的范例”以及在各个技术司的工作中纳入性别问题的标准化方法。有人表示只有通过司级持续进行自我分析，明确可能含有性别内容的活动，并接着计算实施成本，才能实现具体的改进。所有这些建议表明“如何做”是非常重要的：人们期望性别、平等及农村就业司帮助回答如何将性别分类信息和性别分析融入项目或活动当中。

4.6 结论

196. 在评价覆盖的时间段内，性别、平等及农村就业司利用正常计划和自愿资源开展了大量工作，以履行《行动计划》和最近的战略目标 K 规定的职责。一些项目显示了积极的结果和影响，其中 DIMITRA 是在超越经济赋权方面最为突出的项目之一：在尼日尔，该项目对妇女的社会文化赋权产生了积极影响，而且可以认为该项目在其运作的其他国家也取得了好的结果。

197. 其他计划，例如 LinKS 计划，以及对生成性别分类数据的支持也值得注意。尤其是通过所有区域的咨询服务和区域及国家培训班，对更广泛的记录性别分类

数据的工作提供了支持。最近一个效果显著的例子就是非洲区域办事处开发的农业性别工具箱。关于性别问题的其他方面和主流化的咨询服务则没有如此有效和可持续。

198. 总体而言，性别、平等及农村就业司提供的全球公共产品的质量很好，尤其是在相关性和技术质量方面。然而，也存在一些质量欠佳的产出。此外，一些产品显示出分析上的不足。有时也没有做到确保产品得到令人满意的推广和成果的宣传：这导致性别、平等及农村就业司全球公共产品的影响缺乏潜力。

199. 旗舰工具，即社会经济及性别分析，是在本评价所覆盖的时间段之前形成的。自 2002 年以来，该工具得到了进一步发展，成员国得到了相关的能力建设和技术咨询，世界各地的农村妇女也得到了直接及间接的支持。虽然该工具主要在粮农组织之外得到利用，但很显然得到了广泛的使用。在粮农组织内，创立该工具时的动力已经消失，对其进行修订和修改是必要的。

200. 通过社会经济及性别分析进行关于性别问题的能力建设是性别、平等及农村就业司正在进行一项的活动，其中几项举措针对的是粮农组织职员。最近，农发基金和粮农组织以提高两个组织职员及其国家合作伙伴的性别问题相关能力为目标的一个联合项目看起来产生了效果。然而，当性别、平等及农村就业司提供培训支持时，常常未考虑到特定技术部门的具体需求，导致职员不愿再就其他举措向性别、平等及农村就业司寻求支持。

201. 可以确定有两个主要原因造成了性别、平等及农村就业司在各个方面表现不一。其中之一，也是该司职员经常提到的原因就是缺乏资源。在评价涵盖的整个时期，性别、平等及农村就业司一直被要求利用有限的资源和能力开展多种工作，以满足粮农组织内各个领域的培训、咨询服务及信息需求，并监督各个区域和国家项目的实施情况。

202. 非洲区域办事处是唯一一个在开展评价时仍然有高级性别与发展官员的权力下放办事处。这使得在区域层面对性别问题的关注产生了明显的差异；亚太区域办事处和欧洲及中亚区域办事处的区域代表最近分别做出决定，在 2010 年和 2011 年初任命性别工作联系人，而在拉丁美洲及加勒比区域，自从性别、平等及农村就业司的区域官员退休之后，就再也没有与总部就性别问题进行任何沟通或交流。

203. 但也许在粮农组织和性别、平等及农村就业司内部对该司主要作用和职责缺乏明确认识是更为重要的问题。例如，性别、平等及农村就业司之外的大多数人，甚至是该司内部的一部分人而言，他们不清楚该司是否负责领导粮农组织内的性别问题主流化工作及帮助提高粮农组织内部对性别问题的认识和这方面的能力，以及

它是否应当致力于推动在经济及社会发展部其他单位甚至别的部门工作中实现性别问题主流化。提出来的一个替代选择是它可以作为内部智库，首要责任在于为粮农组织及其他机构提供最前沿的分析和政策建议。

204. 评价小组认为，智库的选择还具有以下益处：i)在“技术性”突出的组织内强化性别与发展相关工作及这方面专业人员的技术合法性；ii)减少“将性别问题强加于”那些对性别问题不感兴趣或没有职责的粮农组织其他部门时所带来的挫败感；iii)简化该部门目标设定。

5. 评估粮农组织艾滋病毒/艾滋病相关工作

5.1 引言

205. 艾滋病毒/艾滋病在非洲的流行情况仍最为触目惊心。在该地区，尤其是非洲撒哈拉以南地区，尽管投入了大量人力和资金，该一疾病仍然在挑战全球抗艾努力。该地区是世界上感染艾滋病最为严重的区域，占全球感染艾滋病毒总人口的三分之二（67%）。2008年，艾滋病死亡病例中有72%发生在非洲；超过1400万非洲儿童因艾滋病成为孤儿，同时妇女和女童受到感染的比例仍然很高，占该区域感染艾滋病毒人口的60%。

206. 艾滋病毒/艾滋病对生计、粮食安全、农村发展和农村贫困等问题复杂、多样动态的影响并非没有性别差异。妇女很容易受到艾滋病毒/艾滋病的侵害，这对粮食安全产生了极大影响，因为她们既是粮食主要生产者，也是艾滋病状况下的主要照料者。艾滋病的蔓延给以农业为基础的农村生计带来了持续影响，尤其在南部非洲，艾滋病被认为具有“高度地方性”，其长期影响可能会延续几十年。在这种情况下，同时鉴于该疾病对粮食安全的影响既包括粮食的供给也包括粮食的获取，粮农组织在全球抗击艾滋病毒/艾滋病的斗争中起着重要作用。

207. 此次评价在粮农组织总部组织相关职员进行广泛讨论，并直接分析了六个由性别、平等及农村就业司技术领导的艾滋病毒/艾滋病项目³⁶。

5.2 开展艾滋病毒/艾滋病工作的资源：编内和编外人员资源

208. 性别、平等及农村就业司领导并协调粮农组织的工作，以了解并减轻艾滋病毒/艾滋病和其他疾病对农业及农村地区带来的影响。在2002-2003年工作计划和预算中，应对艾滋病毒/艾滋病这一全球流行病对农业生产力和粮食安全的影响被列为重点内容之一。2004-2005年，行动范围有所缩减，部分是因为联合国人口活

³⁶ 根据其职权，评价对农民田间和生活学校以及青少年农民田间和生活学校只从性别和艾滋病毒/艾滋病的角度进行分析。评价认为性别、平等及农村就业司农村就业小组领导下的工作要广泛得多，同时青少年农民田间和生活学校这一方式得到了提倡，以帮助农村青年获得更多的机会。更多信息可参见 <http://www.fao-ilo.org/fao-ilo-youth/fao-ilo-jffls/en>

动基金大幅减少供资，削弱了性别、平等及农村就业司满足各国对举行能力建设培训班以及提供援助以缓解艾滋病毒/艾滋病和粮食安全影响的需求的能力。

209. 2006-2007 年工作计划和预算中，正常计划在艾滋病毒/艾滋病方面的工作主要是基于性别、艾滋病毒/艾滋病和其他相关疾病及其与农村贫困和粮食安全问题的关系这一核心领域的“能力建设和国家政策援助的两大支柱”。本计划旨在为实现千年发展目标加强能力建设，提供工具及政策咨询，尤其是在减少农村贫困和粮食不安全的工作中发挥积极作用，促进性别平等和减轻艾滋病毒/艾滋病影响。2008-2009 年工作计划和预算中的计划 3F – 农村社会的性别和平等 – 赋予了性别、平等及农村就业司一系列全组织责任，包括艾滋病毒/艾滋病、土著人民和人口问题，特别是移民问题等。此外，该计划还促使性别、平等及农村就业司在世界妇女与艾滋病联合会内，以及联合国范围内机构间妇女和性别平等网络内行使粮农组织召集人的职责。

210. 在 2002-2007 年性别与发展行动计划中，艾滋病毒/艾滋病成为关键问题之一，而且成为一些计划尤其是与紧急情况相关的计划中的专门内容。在 2008-2013 计划中，艾滋病毒/艾滋病是人类疾病工作的组成部分，并在食品和营养安全背景下提出。

211. 尽管有上述正式计划和承诺，2009 年性别、平等及农村就业司在艾滋病毒/艾滋病方面的工作还是开始收缩：主要原因是缺乏资源，而且该司也需要将工作精力集中在有限的几个特定领域中。

212. 性别、平等及农村就业司开展艾滋病毒/艾滋病工作的资源包括：两名自 2003 年 7 月到 2010 年底从事艾滋病毒/艾滋病工作的高级官员，2003 到 2009 年还有一名 P-3 级别的官员。另外还有一些驻马拉维、南非、坦桑尼亚和赞比亚的准专业官员作补充。2007 年后高级官员似乎不再全职从事艾滋病毒/艾滋病相关工作，但总部和实地的准专业官员仍为粮农组织针对这一疾病的工作做出了重大贡献，包括向成员国和其他联合国实地机构提供咨询服务。实际上粮农组织正常计划预算并未提供编外人员资源，几乎全部工作都是通过自愿资源来开展的。

213. 尽管看起来性别、平等及农村就业司从事艾滋病毒/艾滋病工作的人手十分充足，但与该流行病对非洲粮食安全造成的影响范围相比，仍是远远不够的。

214. 2002-2010 年间，粮农组织实施了 39 个针对艾滋病毒/艾滋病的项目，其中 26 个为技术合作计划，13 个为紧急项目。这些项目的预算总额稍稍超过 3500 万美元，占同期粮农组织全部技术合作计划的 0.3%，应急项目的 0.7%。五个已实施的技术合作计划占艾滋病毒/艾滋病技术合作总资源的 9%。

5.3 包括技术合作计划在内的项目和计划

215. 粮农组织大部分艾滋病毒/艾滋病项目由性别、平等及农村就业司领导，少数由粮农组织的人类营养机构，即营养及消费者保护司领导。在这一领域，粮农组织各司与联合国机构如联合国艾滋病规划署、世界粮食计划署、联合国教科文组织、世界卫生组织、国际劳工组织和国际农业发展基金会等协同合作，制定与非洲农业发展和粮食安全相关的基础广泛应对艾滋病毒/艾滋病的措施。

216. 评价直接评估了肯尼亚、乌干达和赞比亚的六个项目。尽管在实地计划管理信息系统中尚未具体明确其限定条件，但除了一个似乎是丧失的机遇项目，其余全部被认定为性别与发展项目。

217. 东部和南部非洲的艾滋病毒/艾滋病工作获得了大力支持，以建立并扩大农民田间和生活学校以及青年农民田间和生活学校，提升对基本生计、农业和生活技能的认识和知识，并重点关注了艾滋病毒/艾滋病的传播和预防。此外还采取了其他一些措施，支持马拉维、莫桑比克、坦桑尼亚、乌干达和南非制定农业领域应对艾滋病毒/艾滋病的战略。

218. 农民田间和生活学校向农村男人、妇女、男童和女童提供基本生活技能培训，如实行创新型农村储蓄和信贷计划，开展创收活动和商业技能培训，建立社会支持网络等。这些学校促进了社会支持网络如团体劳工和托儿设施等的发展，以消除制约妇女参与的种种障碍。青年农民田间和生活学校旨在赋予易受艾滋病感染的男童和女童平等权力，帮助其在成长过程中学习到良好农业操作技能、企业家精神和生活技能，为日后的谋生和粮食安全提供保障。

219. 联合国艾滋病毒/艾滋病联合计划已经实施了几个项目，建立并扩大了农民田间和生活学校以及青年农民田间和生活学校。但合作伙伴方尚未参与项目监督和评价。

220. 对肯尼亚、乌干达和赞比亚的项目评价发现，农民田间和生活学校、青年农民田间和生活学校二者都为改善参与者的创收和生活状况做出了贡献。项目还为促进性别平等尤其为赋予女童权力开辟了途径，并为青年人制定了生产性工作战略。这些学校具有较高性别敏感性，平等招募成年男女、男童和女童参与。它们涉及到范围广泛的问题，如教育和商业技能、健康、营养、卫生、儿童保护、艾滋病毒/艾滋病认识和心理社会支持等。农民田间和生活学校和青年农民田间和生活学校的活动内容包括群体动力学培训和技能培养等，涉及小型牲畜养殖、农作物、蔬菜园和果园等领域。

221. 评价也注意到项目的一些不足之处。有些地方项目设计得不甚合理：在肯尼亚，一些青年农民田间和生活学校参与者生产的产品不能进入市场，在赞比亚，

由于缺乏相关资源，未能按照项目的初始计划提供技术支持，帮助参与者毕业和提供创收活动工具。此外，课程设置中也没有性别、人权和良好治理方面的培训内容。

222. 关于性别、平等及农村就业司提供的艾滋病毒/艾滋病能力建设和咨询服务，有报告称 2002-2003 年纳米比亚和乌干达获得了建立基线的援助；2003 年南非和纳米比亚举行了艾滋病毒/艾滋病、农业和粮食安全国家利益相关方培训班。另外，2003 年在赞比亚，2005 年在肯尼亚和坦桑尼亚还召开了国家培训班。2005-2007 年在坦桑尼亚和肯尼亚，2007 年在布隆迪、马拉维和尼泊尔，2010 年在赞比亚为艾滋病毒/艾滋病相关项目提供了技术援助。

223. 在一些受到该疾病严重影响的国家，性别、平等及农村就业司在捐助方的支持下开展了社会经济及性别分析的应用培训³⁷，帮助加强性别分析能力。

5.4 全球公共产品

224. 可评价性评估确定了 72 项全球公共产品目的是提高对艾滋病毒/艾滋病对于粮食安全和生计保障影响的认识和政治承诺；减轻粮食不安全和营养不良造成的影响；以及推广性别敏感性和参与式方式，维持和提高在面对该疾病情况的下农村生活水平。其中有几项全球公共产品是与联合国其他机构合作制定的，如国际农业发展基金会、国际劳工组织、联合国艾滋病规划署、联合国儿童基金会、联合国开发计划署和世界粮食计划署，以及其他一些国家和国际机构和研究中心。

225. 评价根据六分评分表，此次评价评估了 11 项全球公共产品。下列插文 10 列出了各项标准的平均分数。

插文 10：粮农组织艾滋病毒/艾滋病全球公共产品评估：平均分

标准 产品类别	性别与发展 与主题的 相关度(1-6)	性别与发展 内容的技术 质量(1-6)	性别与 发展的 创新性 (1-6)	作为宣传 工具的 潜在影响 (1-6)	作为能力 开发工具 的作用 (1-6)	性别与发展 与社会包容 的联系(1-6)	产品 数量
所有全球公共 产品平均分	5.5	5.3	4.2	5.5	5.4	4.9	11

资料来源：评价小组

226. 评价总结得出：按照性别与发展理论，性别与发展问题已得到完整地主流化和整和。全球公共产品内容清晰、案例分析选择恰当、目标群体明确。大部分全球公共产品极有可能成为能力建设材料或能力发展工具的背景材料。此外，全球公共产品还体现了哪些材料可用作宣传工具。最弱的一项标准是创新性，但得分也还令人满意。

³⁷ 如综合支持可持续发展及粮食安全计划

227. 性别、平等及农村就业司最著名的培训工具 – 社会经济及性别分析 – 具有良好的性别敏感性，可将艾滋病毒/艾滋病问题与农业推广服务相结合，评估艾滋病对畜牧的影响，并可作为地方服务提供者以家庭为基础的营养指导方针。在瑞典的支持下，《农业领域应对艾滋病的能力建设：农业领域工人培训手册》于 2011 年 5 月以 CD 光盘的形式出版，代表了粮农组织在这一领域的主要成果。

228. 与社会经济及性别分析相关的关于青年农民田间和生活学校的文件对于理解性别与发展在缓解艾滋病毒/艾滋病中的作用做出了具有创新性贡献。针对与艾滋病毒/艾滋病相关的全球公共产品，评价发现性别与发展问题已成为社会包容性讨论中的主流，尤其体现在社会经济及性别分析文件，以及有关妇女儿童财产权和生计的全球公共产品中。

229. 尽管西非和亚洲的一些地方也开展了一定工作，包括在艾滋病毒感染率较低但以特殊形式影响着农业的国家如尼泊尔等，但性别、平等及农村就业司在艾滋病毒/艾滋病方面投入的产品几乎全部集中在东部和南部非洲。其他非洲分区域和世界其他受到艾滋病影响的地方本来也应纳入分析和研究范围，但由于自愿资金仅向非洲提供，性别、平等及农村就业司无法扩展这项工作。另外，对全球公共产品的评估发现，粮农组织在艾滋病毒/艾滋病研究中采用的性别主流化方式忽视了某些特殊文化环境下，艾滋病随着社会文化的变化会带来多层面影响。也就是说，粮农组织的研究并未解决文化性别不平等问题，这种不平等加深了妇女感染艾滋病毒/艾滋病的脆弱性，并对粮食安全和生计保障带来负面影响。尽管从粮食安全的角度来看这似乎有一定道理，但如果用性别观念对艾滋病造成的结果而不是复杂的起因进行细致分析，粮农组织产品可能缺乏可保障粮食和营养安全的有效战略。

230. 另外，推广相关的研究和工具还不足以解决艾滋病对非洲农业和农村发展带来的严重影响。尽管开展了不少推广工作，但只有少部分农业推广员和决策者接受过社会经济及性别分析的应用培训。以前的评价证据也表明，粮农组织在南部非洲区域的应急职员并不知道，更不熟悉社会经济及性别分析或其他任何类似的分析和计划工具³⁸。

5.5 结论

231. 粮农组织是对农业和艾滋病毒/艾滋病之间的关系进行分析并开展战略性工作的联合国主要机构，其重点为三个方面：i)知识生成，用文件记录该疾病与农村生计之间的联系，并体现出对不同农村环境带来的巨大影响；ii)政策援助，以帮助受艾滋病毒感染的国家制定合适的性别敏感性政策措施；iii)能力建设，以支持上述措施的落实和监管。

³⁸ “改善粮食和营养安全，提高南部非洲发展共同体弱势国家生活水平 OSRO/RAF/510/SAF”项目评价，2006。

232. 在应对艾滋病毒/艾滋病危机过程中，粮农组织帮助很多非洲国家政府制定具有性别敏感性的农业战略。并在农业和粮食安全领域实施相关研究、计划和项目，以应对该疾病对非洲生计、粮食和营养安全带来的复杂、多样和动态的影响。最成功的例子是青年农民田间和生活学校项目，显著改进了为青年男女赋予权力的工作。评估认为与艾滋病毒/艾滋病相关的社会经济及性别分析是一种高质量工具，尽管其应用较为有限。

233. 除了看得见的工作和成效，包括来自正常计划和自愿捐助的整体资源仍十分有限，尤其是鉴于艾滋病对该区域粮食安全造成的负面影响的程度。尽管如此，对现有资源的利用还是非常具有战略性的。

234. 根据上述分析以及该流行病对粮食和营养安全可预见的长期影响，评价认为粮农组织逐步结束艾滋病毒/艾滋病相关工作的决定将加剧非洲国家农村地区对艾滋病毒/艾滋病的脆弱性，损害粮农组织为减轻艾滋病对非洲粮食安全影响既有的投资。

235. 评价针对这一重要主题提出了几项建议，最后一章还将得出一条关键建议。

建议 1: 推进艾滋病毒/艾滋病工作

建议粮农组织：

- a) 在受艾滋病毒/艾滋病感染的国家推广青年农民田间与生活学校计划和项目；
- b) 将青年农民田间与生活学校融入非洲国家学校课程；
- c) 高效推广艾滋病毒/艾滋病相关全球公共产品，尤其是社会经济及性别分析工具；
- d) 开发与艾滋病毒/艾滋病、粮食安全和农村发展相关的全球公共产品，强调人类学定性研究，分析妇女易受艾滋病毒/艾滋病影响的社会文化原因，以及其应对该疾病对粮食安全造成的系统性影响的适应能力；
- e) 继续开发劳动力节约技术，以克服艾滋病毒/艾滋病影响下的劳动力短缺问题。

6. 粮农组织项目中性别平等的相关性和性别限定条件的使用

236. 上文讨论到³⁹，在可评价性评估过程中，粮农组织各单位的反馈意见和通过所谓性别限定条件在实地计划管理信息系统进行检索的结果都表明，有关项目性别主流化程度，粮农组织能够提供的信息十分有限。这就意味着：a)任何粮农组织性别主流化集合信息都将因缺乏可靠和可检索的信息和数据而受到影响；b)评价小组

³⁹ 见 2.3.段。

将不能把在国家一级的发现扩大到全组织层面，因为确定的“世界”实在太小。为解决上述问题，评价采用了下面讨论的两个工具：

- 案头研究，对从性别角度来分析未被界定为性别与发展的项目⁴⁰；
- 评价小组在国家一级对所有评估项目的性别限定条件进行一定程度修订。

6.1 对未确定为性别或妇女相关粮农组织项目的性别敏感性案头研究

237. 案头研究具有双重目的：

- I) 证明频繁耳闻的言论“性别视角与我司的工作无关”在多大程度上正确；
- II) 考虑到在实地计划管理信息系统中使用的现有性别标签和限定条件的精确度较低，提供性别视角在范围更广的粮农组织项目⁴¹样本中实际结合状况的证据。

238. 从 2002 年 1 月到 2010 年 9 月，粮农组织共实施了 6125 个项目，其中仅有 555 个由可评价性评估确定为性别与发展项目。这就意味着按照粮农组织提供的信息，八年多以来实施的 5570 个粮农组织项目即 91% 的实地计划中，未将妇女和/或性别视作相关问题。随后从 5570 个项目中随机抽取了 200 个具有统计学代表性并由技术部门根据在此期间牵头的项目数量进行分层的项目。

239. 样本中的项目由粮农组织所有技术部门和权力下放办事处牵头，包括性别、平等及农村就业司牵头的农村就业项目。其中有 79 个项目即 40%⁴²由应急项目供资。实地计划管理信息系统为抽样分析提供所有相关文件：包括项目文件、国家评估、项目评估、项目建议书审查委员会文件、项目纲要和协定、技术报告、出差工作报告、终端陈述和评价报告。虽然未采取亲自访谈的形式，但对于有的项目，从联系人那里得到了一些额外信息。

240. 第一步是评估根据项目既定目标它应当是否触及了性别问题；如果是，分析工作将进一步验证做到了何种程度。至于项目是否成功将性别问题主流化，已超出本案头研究的范围，因为通过现有的文件和报告，仅能分析项目是否为应对性别问题做出了努力。

241. 接受评估的 200 个项目初步分为两组：“A – 对性别视角不作要求”和“B – 要求纳入性别视角”。A 组包括 52 个（26%）项目，B 组包括剩下的 148 个（74%）项目。然后根据此次评价采用的性别定义再对项目进行分类，即性别与发展、妇女参与发展、丧失的机遇和非性别与发展。插文 11 列出了各类项目的数目和比例。

⁴⁰ 见附件 7，对粮农组织项目的性别敏感性分析并未确定其与性别或妇女相关联。项目总数与报告其他地方提及的略有出入，因包括了 2010 年最后几个月的数据。

⁴¹ “项目”一词包括了全球、区域和国家层面所有自愿供资和技术合作项目计划。

⁴² 粮农组织 2002-2010 全部项目中有 43% 通过紧急模式供资。

插文 11: 按组别和性别分类的抽样项目

组别 \ 性别分类	性别与 发展	妇女参与 发展	丧失的 机遇	非性别与 发展	总数	占总计的 比例
A 组小计 - 对性别视角不作要求	0	0	0	52	52	26%
B 组小计 - 要求纳入性别视角	39	16	93		148	74%
总计	39	16	93	52	200	100%
总计占项目总数的比例	20%	8%	47%	26%	100%	

资料来源: 评价小组

242. 同时, 分析过程中还从更细的层面对项目进行了分组, 详细内容见附件 7。这里仅报告关键发现和意见。

243. 对于占总计 26% 的 A 组 52 个项目, 评价认为性别问题未有涉及是可以接受的, 在现有的文件中可不提及。这就确认了有些粮农组织项目不必纳入性别视角; 但是在评估覆盖的期间可不纳入性别视角的项目具体数字比实践中真实发生的情况要少得多。

244. 对于占总计 74% 的 B 组 148 个项目, 其目标和方式要求项目在设计和实施过程中全面应对性别问题。但 B 组项目中仅有 26%, 即全部项目的 20% 在某种程度上纳入了性别观念, 而这其中的 11% 即全部项目的 8% 被划分为妇女参与发展项目类别。

245. 划分为丧失的机遇的 93 个项目占总计的 47%, 这些项目本应纳入性别问题, 因这有助于实现既定目标, 但即使当干预措施明确以人为目标时也未能做到。对此 35 项紧急计划就是例证, 其目标都是为人提供直接援助, 这占 B 组项目数的 27% 和项目总数的 18%。这就引发了对粮农组织职责的共同理解以及其履行职责能力的怀疑。解决这一问题需要各个层面都采取紧急行动, 包括从政治承诺到能力建设和问责措施。

246. 对属于丧失的机遇分组占项目总数 6% 的 11 个项目, 计划和项目审查委员会就性别问题曾提出了大量整改意见, 但根据能够得到的文件记录, 项目在实施过程中完全忽视了这些意见。上述项目中有 10 个为技术合作计划, 在实施中无须向粮农组织报告对计划和项目审查委员会所提建议的遵守情况。这就引发了几个重要问题: 粮农组织职员应如何理解全组织职权和责任, 以及内部监督和建议机制的意义何在。也许这只是个案, 但说明我们迫切需要明确和实施相关问责措施, 以保证粮农组织的程序和职权得到遵守。

247. 将性别问题完全或部分主流化的 39 个项目占总计的 20%, 重点放在对妇女的身体和经济赋权方面。其方法将妇女视为农民, 重点关注她们在农业中的传统作

用和责任。这些项目中仅有 8 个即总计的 4% 重点关注能力建设，只有 3 个将促进妇女参与决策过程确定为目标。因此，尽管我们为性别和平等的主流化做出了不少努力，但几乎从未触及政治和社会文化赋权问题。

248. 分析还注意到，同一个项目的不同报告对性别问题的关注度大相径庭。这在区域项目和国家项目中都不乏例证：有的报告完全无视性别问题，有的报告则提供了大量性别分类数据并使用性别敏感语言。实施区域项目时存在差异尚可理解，但如果在同一个国家项目下出现这种情况就显得不合理了。这可能是由于性别主流化缺乏质量保证和问责机制，因此是否主动对性别问题进行报告取决于个人。本组中的其他项目包含有与性别相关的特定内容，但项目的其他组成部分如何使用收集到的信息仍不甚明确。

249. 有的项目将妇女称作特定目标群体，因其活动源自于妇女参与发展这一方法，并将妇女定义为“最弱勢的群体”之一，而不是农民或可以改变状况并解决问题的人。除了将妇女称作特定目标群体，项目使用的语言也无视性别差异。

250. 最后，此次分析从赋权的角度体现了粮农组织相当重视妇女身体和经济赋权，并确实在为性别问题主流化而努力。但政治或社会文化赋权问题几乎未有涉及。粮农组织的工作成效反映在有的项目中男女可平等获益，但没有为男女共同参与决策或政治和社会文化赋权方面有所贡献。这就意味着性别主流化仅有部分得到实现，同时对于计划行动对男女的影响评估仅达到有限程度。男性和女性的关切和经验并未结合到粮农组织项目设计和实施之中。因此，长期不平等的风险仍然很高，因为权力平衡并未发生多大变化，性别平等的最终目的也还未实现。

6.2 性别限定条件

251. 第二个工具是，评价小组根据评价定义对所评估的国家一级项目进行系统性修订。这就发挥了对粮农组织自己使用的限定条件和案头研究的发现进行核实的作用。

252. 在评价的整个阶段，技术合作计划的性别限定条件都能从实地计划管理信息系统中获取。2008 年，处理技术合作计划的单位（技术合作计划处）和性别、平等及农村就业司商定四个性别限定条件详细定义，在技术合作计划获批时将四个性别限定条件录入实地计划管理信息系统，具体视性别与项目的相关度和项目纳入性别视角的程度而定。四个限定条件包括：性别平等关注；性别主流化；性别肯定行动；性别中立。

253. 公布限定条件时附带了一项说明，但未录入实地计划管理信息系统，也未向预算负责人和技术官员转达，因为只有总部的技术合作计划部门才能为技术合作

计划和电视粮食集资项目录入限定条件。另外，评价还发现实地计划管理信息系统中有两个 2010 年前获批的联合国联合计划项目带有一个性别限定条件，很有可能是一些项目管理人员决定使用该限定条件，尽管未能获得限定条件属性的完整信息。无论如何，针对这一类项目的系统已经建立，但技术合作部尚未尝试将其扩展到所有类型的项目。

254. 在 2010 年初，技术合作计划的制定和批准系统实现全面权力下放之后（见 9.2），所有预算负责人和技术官员已从技术合作计划手册中获知了相关限定条件。但直到可评价性评估开始，时间仍然尚早，还看不到强有力的变化趋势能够提供可对比数据。

255. 评价发现，在实践中，在直接评估的 152 个国家一级项目中，⁴³实际上仅有 36% 的项目（46 个性别与发展项目，11 个非性别与发展项目）被正确标记为性别与发展或非性别与发展项目。其他所有限定条件要么有所添加要么有所遗漏，其使用都不得当。插文 12 说明了这一情况。

插文 12: 152 个项目的性别敏感性评估：修订性别限定条件

评价限定条件 粮农组织限定条件	性别与发展	妇女参与发展	丧失的机遇	非性别与发展	总数
确定为性别与发展/妇女参与发展项目	46	12	9	13	80
在性别与发展项目中的比例	58%	15%	11%	16%	100%
未确定为性别与发展/妇女参与发展项目	22	14	25	11	72
在非性别与发展项目中的比例	31%	19%	35%	15%	100%
总计	68	26	34	24	152
各组项目在总计中的比例	45%	17%	22%	16%	

资料来源：评价小组

256. 颇具争议的是，自 2008 年早些时候对性别限定条件的定义进行改进之后，其使用情况应得到较大改善。但对评估项目的分析并未证实这一假设，因为在 2008 年 10 月到 2010 年 12 月这段时间内，83 个项目中只有 24 个即 28% 项目的限定条件精确度得到确认，其平均值在整个阶段都是偏低的。

257. 限定条件不准确的典型项目主要出现在食品安全或动物卫生领域：实地计

⁴³ 包括粮农组织/政府合作计划、GCPS、特别救济行动项目、技术合作项目、联合国联合计划项目和单边信托基金。

划管理信息系统中项目的限定条件为“性别主流化”，而实际上在系统提供的各个选项中应选择“性别中性”⁴⁴。其他一些项目在其宣称的目标或实施过程中明确地纳入了性别视角，例如，为刚果共和国改进木薯生产的一项技术合作计划，以及为尼加拉瓜农业普查提供支持的技术合作计划中性别问题已完全主流化，但实地计划管理信息系统中却并未标记为以性别为重点的项目。

258. 2008年项目数量大幅增加，包括粮农组织/政府合作计划，特别救济行动计划和技术合作计划等，实地计划管理信息系统均将其标记为性别相关项目：2002-2007年间标记为性别相关的项目数平均为38个，2008年增长到106个。2009年项目数量再次上升，增幅为20%，到2010年则下降了50%，仅有62个⁴⁵。

259. 发生上述变化的原因目前尚不清楚，但可确定有下面三种可能：i)需要向性别、平等及农村就业司报告技术合作计划对粮农组织性别产出做出的贡献的要求；ii)性别限定条件最终得以引入，至少对于一部分人而言可作为在性别问题上对项目进行分类的工具；iii)2007年为准备2008-2013年性别与发展行动计划举行磋商后，粮农组织内对性别问题的重视程度得到加强。上述工作引起了全组织范围内对实地计划中需要纳入性别视角的重视。因此，尽管还不能确定上述可能因素各自起了多大作用，但从现有证据中可发现，要求对性别问题进行报告和在全组织范围内展开讨论确实加强了包括在项目层面在内对性别平等的重视程度。

260. 此外，毫无疑问粮农组织应立即对实地计划管理信息系统中的性别限定条件进行简化和公开发布，并向所有粮农组织项目管理人员说明其使用方法。同时，在系统录入信息时需对其精确性进行监测。

6.3 结论

261. 上文描述的两项评价工具为分析工作提供了确凿的证据，证明了粮农组织项目中性别主流化实现的程度和本应达到的程度。评价对两组数据分别进行了说明，但不能真正从数学意义上进行比较，因为各样本的构成不同。第一组完全是从所有粮农组织视作非性别与发展的项目中随机抽取的，具有广泛统计学代表性，而第二组是有目的地从粮农组织确定的性别与发展项目中选取出来的。

262. 例如，在所评估的国家一级项目中，丧失的机遇的项目较低的比例（22%对比47%）毫无疑问是由于到访国家的选择：选择的依据是更多的性别与发展/妇女参与发展计划的数量，而这也是支持性别平等有力的国家政策的结果，这一点影响到所有项目。另外，在实地计划管理信息系统中使用性别限定条件影响到26%的

⁴⁴ 评价术语中与之对应的是非性别与发展。

⁴⁵ 性别相关项目占每年建立的项目总数的百分比有相似幅度的增长。

于可评价性评估期间被确定为性别与发展/妇女参与发展的项目⁴⁶。

263. 虽然如此，评价小组仍决定将两组数据放在一起，以提供更广泛的趋势指标来说明 2002-2010 年间粮农组织实地计划中整合性别关切的情况。插文 13 展示了这种融合的结果。

插文 13: 352 个粮农组织项目性别敏感性评估：经修订的性别限定条件

评价限定条件 粮农组织限定条件	性别与 发展	妇女参与 发展	丧失的 机遇	非性别与 发展	总数
确定为性别与发展/妇女参与发展项目	46	12	9	13	80
在性别与发展项目中的比例	58%	15%	11%	16%	100%
未确定为性别与发展/妇女参与发展项目	61	30	118	63	272
在非性别与发展项目中的比例	22%	11%	43%	23%	
总计	107	42	127	76	352
在总计中的比例	30%	12%	36%	22%	

资料来源：评价小组

264. 从上述数据中可得出一些关键发现，涉及粮农组织的工作中性别视角的整合程度，从项目数量来看，应达到何种程度，已报告的程度如何⁴⁷。可得出如下结论：

- xv. 粮农组织在 2002-2010 年间实施的项目中约有 40% 纳入了性别关切并将妇女纳入进来；性别主流化的程度差异较大，但性别与发展方式比妇女参与发展方式的使用频率更高；
- xvi. 约有 20% 的粮农组织项目不要求纳入性别视角：这就证实粮农组织的一些工作确实是“性别中立”的，尽管这在实地计划中所占的比例远远小于粮农组织技术官员通常宣称的比例，也小于可评价性评估中确定的比例（占总数的 91%）。
- xvii. 应纳入性别视角但实际未做到的项目占了相当大的比例：根据对性别平等关切对与项目宣称目标的相关性和重要性的认可，两组样本中约有 35-40% 的粮农组织项目被认定为丧失的机遇。这将是粮农组织面临的真正挑战，即如何大幅减少有必要将性别问题纳入考虑但实际并未做到的

⁴⁶ 在被确定为性别与发展/妇女参与发展的 595 个项目中，通过性别限定条件在实地计划管理信息系统中选取了 155 个项目。

⁴⁷ 出于简单化考虑，分析以项目数为基础。其目的也包括对预算提供指示性作用。

项目数量。

- xviii. 因此，粮农组织本应在约 75-80% 的项目中纳入性别问题：这大概是实际数目的两倍，是粮农组织已经确定为性别与发展/妇女参与发展项目数的十倍。

265. 最后有一点很重要，实地计划管理信息系统的性别限定条件未能实现其潜在的功能：主要原因是粮农组织未在所有项目中应用性别限定条件，在使用方面缺乏沟通战略的支持，也没有质量保障和监测机制等后续活动。这在一定程度上是由于粮农组织通常对恰当的报告和信息共享的重视不够，其他评价中也强调了这一点。但不管怎样，这看起来主要与这样的事实相关联，即技术合作部基本上完全不了解在粮农组织所有实地计划中能够获取有关性别主流化的可靠信息的重要性。

7. 评估粮农组织技术工作的性别主流化情况

266. 本章评估了粮农组织在技术工作中推动性别主流化的努力的程度和质量，这不包括性别、平等及农村就业司，尽管有的情况下该司也为之做出不同程度的贡献。本章内容以涉及各行业和区域的附件中提供的证明和详细信息为基础，具体包括动物生产和卫生、灾害风险管理、渔业、林业及其他部门，以及非洲、亚太、欧洲、中亚、拉美和加勒比地区等区域⁴⁸。本章还介绍了支持性别与发展项目的正常计划和自愿资源总体情况，并从性别角度介绍了粮农组织全球公共产品的质量情况。最后对粮农组织职员对性别主流化及其在这方面的能力的认识评估进行了综述。

7.1 粮农组织性别与发展方面的实地计划资源

267. 粮农组织实地计划通过技术合作计划获得全组织两年度净拨款供资，以及资源伙伴的自愿捐助。它包括大家熟知的“业务工作”、“实地计划”或“项目和计划”。前面已经提及，在可评价性评估期间，确定了 595 个性别与发展项目，预算总额略高于 9.44 亿美元。考虑到 6.3 中讨论的各种情况，采用这些数据是为了对性别与发展所有项目进行更加广泛的分析。另外，由于仅有 1.2% 的性别与发展资源为性别、平等与农村就业司领导的项目所使用，因此分析也包括了性别、平等与农村就业司的资金。

268. 在所有性别与发展项目金额中，73% 的预算资源用于技术合作计划，27% 用于紧急项目。性别与发展技术合作计划在所有技术合作计划资源中占的比例，要高于性别与发展紧急项目在所有紧急项目资源中占的比例（分别为 17% 和 8%）。

⁴⁸ 见附件 9 到 17。

269. 就项目数量而言，性别与发展项目占项目总数的 9%；在所有技术合作计划中的比例上升到 12%，但在紧急项目中只占 5%。艾滋病毒/艾滋病项目占技术合作和应急项目的比例都不足 1%。插文 14 和 15 分别列举了财务资源和项目数的相关数据⁴⁹。

插文 14: 2002-2010 年确定为与性别与发展/妇女参与发展及艾滋病毒/艾滋病相关的实地计划资源（预算）

项目类别/预算和项目数字	粮农组织所有实地计划 (百万美元)	在总数中所占的 百分比	性别与发展相关的项目 (百万美元)	在总数中所占的百分比	艾滋病毒/艾滋病相关的项目 (百万美元)	在总数中所占的 百分比
2002-2010年执行的所有粮农组织项目	7,119	100%	944.0	13%	35.0	0.5%
2002-2010年执行的所有粮农组织技术合作项目	4,080	57%	693.0	17%	14.0	0.3%
2002-2010年执行的所有粮农组织紧急项目	3,039	43%	251.0	8%	22.0	0.7%
所有性别与发展相关项目						
所有性别与发展相关项目			944.0	100%		
所有技术合作项目			693.0	73%		
所有紧急项目			251.0	27%		
2002-2010 年性别与发展及艾滋病毒/艾滋病相关的技术合作项目						
所有技术合作项目			693.0	100%	14.0	100%
2002-2010年的技术合作计划项目			73.0	10%	1.3	9%
2002-2010年的自愿供资项目			621.0	90%	12.0	89%
2002-2010 年性别与发展及艾滋病毒/艾滋病相关的紧急项目						
所有紧急项目			251.0	100%	22.0	100%
2002-2010年的技术合作计划项目			10.0	4%	0	
2002-2010年的自愿供资项目			240.0	96%	22.0	100%

资料来源：粮农组织，由评价小组制定

⁴⁹ 见附件 4，与性别与发展和艾滋病毒/艾滋病相关的粮农组织项目目录。

插图 15: 2002-2010 年确定为与性别与发展/妇女参与发展及艾滋病毒/艾滋病相关的实地计划资源 (项目数量)

项目类别/预算和项目数量	粮农组织项目总数	在总数中所占的百分比	性别与发展相关项目数量	在总数中所占的百分比	艾滋病毒/艾滋病相关项目数量	在总数中所占的百分比
2002-2010年执行的所有粮农组织项目	6,283	100%	595	9%	39	0.6%
2002-2010年执行的所有粮农组织技术合作项目	3,920	62%	471	12%	26	0.7%
2002-2010年执行的所有粮农组织紧急项目	2,363	38%	124	5%	13	0.6%
所有性别与发展相关项目						
所有性别与发展相关项目			595	100%	39	100%
所有技术合作项目			471	79%	26	67%
所有紧急项目			124	21%	13	33%
2002-2010 年性别与发展及艾滋病毒/艾滋病相关的技术合作项目						
所有技术合作计划			471	100%	26	100%
2002-2010年的技术合作计划项目			227	48%	5	19%
2002-2010年的自愿供资项目			244	52%	21	81%
2002-2010 年性别与发展及艾滋病毒/艾滋病相关的紧急项目						
所有紧急项目			124	100%	13	100%
2002-2010年的技术合作计划项目			26	21%	0	
2002-2010年的自愿供资项目			98	79%	13	100%

资料来源: 粮农组织, 由评价小组制定。

270. 在预算方面，自愿供资项目在性别与发展及艾滋病毒/艾滋病项目中占绝大多数，分别占性别与发展/妇女参与发展技术合作和紧急项目的 90-96%，占艾滋病毒/艾滋病技术合作和紧急项目的 89-100%。出资伙伴对性别与发展技术合作或紧急项目以及艾滋病毒/艾滋病项目的贡献差别较大。南非共和国是迄今艾滋病毒/艾滋病项目最大的捐助方，其次是德国、瑞典和比利时。欧洲委员会、美国和联合国发展集团是最大的合作伙伴：这反映出它们对粮农组织应急与恢复工作的总贡献。西班牙和英国是性别与发展技术合作计划的最大出资方，并提供了专项资金支持性别、平等及农村就业司牵头的举措。

271. 粮农组织技术合作计划供资占性别与发展项目总供资的 9%，占艾滋病毒/艾滋病项目总供资的 3%。这部分约占 2002-2010 年所有技术合作计划资源的 20%；此外，技术合作计划在性别与发展技术合作项目出资方中排名第二（西班牙排名第一，英国排名第三），在性别与发展紧急项目出资方中排名第四，在艾滋病毒/艾滋病项目出资方中排名第七。

272. 用于性别与发展及艾滋病毒/艾滋病项目资源划拨在部门间以及技术合作和紧急项目间差别巨大。在技术合作项目中，除性别、平等及农村就业司外，粮食安全特别计划牵头部门（粮食安全综合支持处/粮食安全特别计划管理及协调处）的性别与发展/妇女参与发展项目资源所占比重最大，占技术合作司总资源的 37%；其次是统计司（33%），然后是动物生产及卫生司（28%）。

273. 在紧急资源方面，所有区域办事处的自有资源中性别与发展项目所占比重最大。下文插文 16 列出性别与发展/妇女参与发展项目所占比重最大的各部门的数据。为比较起见，性别、平等及农村就业司的各项数字也列入其中。

插文 16: 2002-2010 年部分部门实地计划中性别与发展及艾滋病毒/艾滋病财政资源所占的比重

作为技术领导组的 粮农组织部门	2002-2010 年技术合作 项目中性别与发展项目 预算的百分比	2002-2010 年紧急项目中 性别与发展项目 预算的百分比	各司实地计划中性别 与发展及艾滋病毒/ 艾滋病项目预算的 总份额
动物生产及卫生司（动物 生产及卫生司、部门分析 与政策科、家畜生产处、 家畜生产体系处）	28%	7%	15%
家畜卫生处	3%	12%	11%
营养及消费者保护司/ 食品及营养司（包括 艾滋病毒/艾滋病项目）	12%	18%	13%
植物生产及保护司	8%	7%	8%
农村基础设施及涉农 产业司	13%	20%	17%
统计司	33%	0%	33%
贸易及市场司	16%	0%	15%
性别、平等及农村就业司 （包括艾滋病毒/ 艾滋病项目）	98%	99%	98%
渔业部	18%	10%	16%
林业部	9%	0%	8%
土地及水利司	9%	2%	5%
区域办事处	17%	71%	18%
分区域办事处	19%	2%	10%
粮农组织投资中心 （投资中心）	11%	3%	7%
粮食安全特别计划管理及 协调处（粮食安全特别 计划）	37%		37%

资料来源：评价小组

274. 因此，可评价性评估表明粮农组织项目中性别主流化程度在不同技术部门和组织层面存在较大差异。对此，下文和本报告其他章节均有阐述。

275. 如上文所述，缺少可靠的性别与发展/妇女参与发展项目全组织标记体系，是导致粮农组织各部门报告此类工作的能力存在差别的主要原因。

276. 此外，尽管性别与发展行动计划和战略目标 K 已经制定；性别、平等及农村就业司在组织内部开展了宣传工作；计划和项目审查委员会用于项目评价的标准已经出台，但是在很多情况下，通常是由负责项目规划和支持的单个官员或实地一级的单个项目管理人员来决定是否及如何将性别纳入粮农组织技术工作的主流。很少有司级领导鼓励（更别提要求）将性别系统性地纳入本部门的工作，并支持本部门的性别工作联系人开展这方面的工作。评价在国家一级遇到了几个案例，如玻利维亚、中美洲、菲律宾和乌干达，当地的项目管理人员努力调整工作方法和计划，聘请性别专家，将性别纳入主流并提高其项目的成效和可持续性。

277. 粮农组织职员在工作中考虑性别因素的能力有限，这成为影响实地计划中性别主流化的另外一个关键原因；下文第 7.4 节将对此进行详细阐述。

7.2 粮农组织技术工作中的性别主流化

278. 粮农组织确定为与性别与发展/妇女参与发展相关的一系列实地计划多种多样。尽管数量有限，但各部和多数技术司都开展了一个或多个在某个时间点有妇女参与或纳入性别视角的项目。然而，各部门和各地区项目的共性问题项目报告和终结书中几乎没有任何有关参与者性别构成、可能改善男女生计和赋权的行动的信息、内容和数据，或其他任何与性别有关的意见。这也证实了第六章中谈到的案头研究关于性别盲语言的发现。

279. 在操作层面，由于技术合作和紧急行动在工作方式上存在差异，小组对其分别加以分析，尽管最终发现了一些共性。小组还开展了区域和部门分析，在此对两种视角加以汇总。

280. 区域一级的分析表明，总体来看，粮农组织在性别与发展/妇女参与发展工作中的表现不及某些成员国在国家层面做出的政策承诺和成员国在区域大会上的表态。此类情况甚至出现在菲律宾这样一个政治环境有利于采取积极行动的国家。此外也不乏努力配合政府政策的范例，例如，驻乌干达和尼加拉瓜粮农组织代表处特别将性别纳入粮农组织在国家一级的各项工作⁵⁰。另外，在多米尼加共和国和玻利维亚等虽然也做出努力，但收效甚微。

281. 非洲和亚太地区区域战略框架将性别关系作为实现粮食安全需要考虑的要素；然而，除了一些例外情况，所分析的粮农组织国家计划框架和分区域计划或愿景根本没有纳入性别因素。对近东和北非区域办事处的评价得出结论认为粮农组织在性别问题上表现被动，无法发挥领导作用。总之，在评价小组访问的所有国家中，没有任何一个国家将粮农组织视为促进当地农村妇女性别平等的领导者，尽管它肩负着这样的任务。

⁵⁰ 见后文尼加拉瓜报告中的插文 24。

282. 粮农组织在各地区性别与发展/妇女参与发展活动中的表现不尽相同。有些项目中恰当地纳入了性别因素，包括尼加拉瓜的粮食安全特别计划、菲律宾的稻米增产计划、印度的安得拉邦农民水资源管理系统、尼日尔的资本化良好做法（即采用存货信贷（担保）支持粮食生产和粮食安全项目）、乌干达的乳业国家战略以及亚美尼亚的造林和再造林计划等。在这些项目中，性别主流化方面的积极成果取决于一个变量组合，变量包括良好的项目文件、尽职尽责的粮农组织职员，以及始终尽职尽责且能够胜任的项目管理人员。例如，印度的安得拉邦农民水资源管理系统，该项目在性别主流化方面的良好表现得益于项目执行单位非政府组织联盟对性别平等的全身心投入。在尼加拉瓜的粮食安全特别计划中，项目主管的全力投入极大地完善了粮农组织在制定国家粮食和营养安全战略中的作用，使该战略将性别要素完全考虑在内。

283. 同样的，在各地区都发现了某些妇女参与发展的项目，妇女不同程度地参与到项目之中，但是项目很少关注性别关系或项目将如何影响性别关系或受到性别关系的影响。传统的性别角色分工通常得到加强，包括不平等的分工。积极的范例包括拉丁美洲的城市和城郊农业项目，其中妇女占参与者的 90%，且她们在粮食和营养安全方面的迫切需求等到了很好地满足；另外一个较负面的例子是土耳其的 Yunttagi 项目，该项目提出支持女性的传统活动，却忽略了妇女也是农民，像所有其他小型生产者一样也需要投入品和技术援助。

284. 各地区也都发现了丧失的机遇的计划。其中，区域计划往往忽视各国在性别问题上的差异，错失了在每个国家提高其成效的机遇。最后，在不同技术部门也发现了很小比例的非性别与发展项目。

285. 通过小组对项目的评分，也注意到一些跨区域差别。特别指出的是，非洲在将性别纳入实地计划上的表现明显好于其他地区。这可能得益于两个因素：在该地区，妇女对农业的贡献目前是世界上最高的，这可能有助于使性别平等成为一个重要的政治和经济因素，另外，下派的性别、平等及农村就业司的区域官员可能对同事或项目制定产生影响，尽管这种影响是有限的。在其他区域，在全组织层面对性别主流化问题缺乏问责看来是导致表现不佳的主要原因。

286. 分部门看，应急与恢复工作占有所有性别与发展项目的 27%。评价注意到，所访问国家的应急协调员一般都努力将妇女作为受益人。紧急行动及恢复司 2004-2010 年内部审查提出了一份 17 个良好做法典范项目清单，其中许多项目来自尼日尔和索马里的紧急情况协调组：其中三个项目⁵¹被评价小组评为项目设计和实施过程中充分体现性别主流化的典范。例如：2007 年 9 月，索马里紧急情况协调

⁵¹ 尼日尔的项目是 OSRO/NER/802/BEL、OSRO/NER/803/EC；索马里的项目为是 OSRO/SOM/601/DEN。

组（ECU）在其计划发展和支持科设立了性别平等事务室，这使职员在项目设计中更多地考虑性别因素，也加强了性别统计数据的采集与分析。

287. 在其他情况下，特别是对于投入品发放之类的干预措施以及类似于技术合作部的计划，当地项目管理人员的能力和性别意识是关键因素，能够真正地改善项目中妇女的参与水平以及对性别问题的关注。一个具有代表性的例子出现在多米尼加共和国，当地两个相邻的省份开展了相同的项目，由两个区域协调员分别负责，然而，对于同样遭受热带风暴影响的当地妇女，两个项目带来的结果却截然不同。

288. 同样也是在性别与发展技术合作类中，对所有类别中的项目进行了评估和确认，总体结果与区域层面相差不大。

289. 渔业和水产养殖部门的项目分析表明，尽管半数的项目都可归为性别与发展与妇女参与发展项目，但是由于在项目设计和执行过程中没能将良好的性别认识用制度的形式确定下来，严重地制约了渔业部门干预措施的潜在成效。下面插文 17 将详细介绍该部门的一个范例。

插文 17：东南亚区域渔业生计计划

区域渔业生计计划（RFLP）为期四年，旨在改善小型沿海渔业社区的生计，为柬埔寨、印度尼西亚、菲律宾、斯里兰卡、东帝汶和越南的可持续水产养殖资源管理做出贡献。尽管性别并不是区域渔业生计计划的重点，且在项目规划阶段获得的关注较少，但是在项目实施阶段，团队成员很快认识到应将性别作为所有渔业和生计计划的主要重点。每个参与的国家都已将性别分析纳入基线研究，并指定了一名性别工作联系人，与项目管理层保持联络。此外还指定了一名准专业官员为项目提供性别建议，并担任设在曼谷的区域小组的性别工作联系人。

由于渔业部门缺少合适的性别工具，因此聘请了一位国际顾问制定项目周期中性别主流化手册，并专门介绍手工渔业。2010年11月，在柬埔寨暹粒市举行了研讨会，会议上，计划参与国的代表和外部专家共同讨论手册初稿以及小型渔业部门内的其他性别问题。

该项目当时仍处于实施初期，却表现出对性别的重视，这往往是渔业部门所欠缺的。鉴于性别关系在整个东南亚渔业社区涉及面广，认识到对性别进行有力投入的必要性是值得称赞的。然而，值得注意的是，这是粮农组织第二次尝试制定小型渔业性别指南（第一次是有关乌干达渔业的“社会经济和性别分析”指南），负责管理项目性别问题的官员资历相对较浅。

资料来源：评价小组

290. 其他技术领域的发现证实：很少有项目在项目文件中恰当纳入了性别因素。但在某些情况下，项目管理人员和实地人员能够调整战略和方法，努力提高成效和可持续性。相关牵头技术部门官员的能力和重视程度也会产生影响。在家畜生产及卫生部门内，不同分区域办事处的家畜卫生处官员对畜牧业相关政策工作的支持也有所不同，性别问题有时得到重视，有时又被忽视了。

291. 由于只分析了一些粮食安全特别计划，所以结论的成效受到限制。然而，根据以往的评价，性别主流化不是粮农组织旗舰计划的一项全组织要求，而中美洲、加纳、老挝和斯里兰卡等地的几个项目之所以获得成功，则归功于项目管理人员和粮农组织代表的努力。

292. 评价反复得出的一条明确结论是，与各国政府及非政府妇女协会和组织合作实施项目会大幅提高项目的成效和可持续性。这一点在几个国家都有所体现，第 8.3 章介绍的联合国联合计划模型也应作为这方面的典范。下文插文 18 介绍多米尼加共和国技术合作计划案例，该项目中，妇女在经济和社会赋权方面的需求得到很好的满足，项目参与者的粮食安全及社会赋权得到加强。

插文 18: TCP/DOM/3004 妇女农民组织参与恢复木薯生产及利用以支持粮食安全

该项目由多米尼加共和国国家农村妇女联合会（CONAMUCA）管理。该联合会成立于 1986 年，目前拥有 10000 名成员。90 名妇女和 10 名男人从项目中直接获益，通过一个支持妇女与男性土地所有者谈判，提升生产力和产量以及营销和获得小额信贷的项目，妇女得以获得土地。项目建立了两个温室和一个木薯加工厂。

项目为后来与西班牙合作开展的读写教育奠定了基础并显著加强了与农业部长和教育部的协调。近期，无国界兽医对参与项目的妇女提供了进一步支持，提高其地位和赋权。

总体来看，这是一个很好的机会，它满足妇女的经济和社会赋权要求并将农业生产和粮食安全作为更大范围赋权活动的切入点。

项目显示，粮农组织作为项目实施伙伴与拥有技术能力的妇女组织建立伙伴关系会使各利益相关方获益。

资料来源：评价小组

293. 一个不同的例子是粮农组织的营养部门 – 营养及消费者保护司。营养及消费者保护司开展的多数营养项目（特别是营养教育项目）都有众多妇女参与。然而，从方法上看，这些项目与其说是妇女参与发展，不如说是性别与发展项目，因为出于文化以及不挑战传统性别角色的考虑，项目采取了保险的方法，即在项目活动中“排除”了扮演父亲和丈夫角色的男性。对粮农组织营养方面作用和工作的评价发现了孟加拉国和柬埔寨的创新举措，即让男性家庭成员和社区男性领导者参与营养

教育。应该从这些例子中总结经验，今后有重点地在其他地区应用并扩大这种做法，特别是在家庭角色经历巨大变化，父亲越来越多地肩负起家庭中烹饪责任的城市和城郊地区。

294. 最后，如第六章所述，评价小组直接修订了所有 152 个项目的性别限定条件。其中，118 个项目归为技术合作类，其中 65 个为性别与发展类，53 个为非性别与发展类；34 个项目已经在应急与恢复类别中加以执行，其中 15 个确定为性别与发展类，19 个确定为非性别与发展类⁵²。除其他分析参数外，评价也按照评价中采用的性别定义对其进行了重新分类，即性别与发展、妇女参与发展、丧失的机遇和非性别与发展。插文 19 和 20 说明粮农组织和小组对技术合作和紧急项目的评分。

插文 19：技术合作计划性别敏感评估：经修订的性别限定条件

评价限定条件 粮农组织限定条件	性别与发展	妇女参与发展	丧失的机遇	非性别与发展	总计
确定为性别与发展/妇女参与发展	38	9	8	10	65
未确定为性别与发展/妇女参与发展	15	9	22	7	53
总数	53	18	30	17	118
占总数的百分比	45%	15%	25%	14%	

资料来源：评价小组

插文 20：紧急项目性别敏感评估：经修订的性别限定条件

评价限定条件 粮农组织限定条件	性别与发展	妇女参与发展	丧失的机遇	非性别与发展	总计
确定为性别与发展/妇女参与发展	8	3	1	3	15
未确定为性别与发展/妇女参与发展	7	5	3	4	19
总数	15	8	4	7	34
占总数的百分比	44%	24%	12%	21%	

资料来源：评价小组

295. 这些数字（详见第六章）反映了样本的构成，侧重于性别与发展项目和在考虑性别要素上国家政策可能发挥作用的地区。因此两组中，评估为性别与发展的项目占相对多数，加上妇女参与发展项目则达到大多数。

⁵² 项目遴选标准方法论参见第 2.3 节，性别限定条件机制分析详见 6.3。百分比数值应代表趋势。

296. 相对来看，样本中紧急类项目表现略好于技术合作类项目，特别是在妇女参与发展一项上。多数紧急非性别与发展项目都包括家畜卫生处旨在加强体制层面跨界疫病监测能力建设的活动。

297. 样本中，多数粮农组织部门都出现了技术合作类其他非性别与发展项目，但样本中，具体哪个部门或司的多数项目在那一类没有明确规律。附件四显示每个项目经修订的限定条件：该分析可以作为粮农组织各部门修订其看待将性别纳入主流的方式迈出的第一步。

7.3 粮农组织全球公共产品中的性别主流化

298. 评价小组对粮农组织几个部门和权力下放办事处确定为性别与发展的全球公共产品进行了评估。性别与发展和非性别与发展全球公共产品详见各部门和区域附件⁵³，第四章和第五章将对性别、平等及农村就业司提供的性别及艾滋病毒/艾滋病全球公共产品分别介绍。

299. 然而，了解非性别、平等及农村就业司提供的全球公共产品的整体情况也是有益的，以全面展示粮农组织如何在该项主要的工作内容中纳入性别因素。插文 21 说明如下：

- 22 项性别、平等及农村就业司提供的全球公共产品评分，这些产品关注一般的性别和农业主题，不包括艾滋病毒/艾滋病，以便比较；
- 粮农组织总部技术部门（有的涉及性别、平等及农村就业司的参与）提供的 58 项性别与发展全球公共产品的平均得分；
- 区域办事处（多数都涉及性别、平等及农村就业司的全部或部分参与）提供的 40 项性别与发展全球公共产品的平均得分；
- 粮农组织总部技术部门提供的 103 项非性别与发展全球公共产品的平均得分；
- 粮农组织旗舰出版物《世界粮食与农业状况》、《世界粮食不安全状况》、《世界渔业与水产养殖状况》和《世界林业状况》的平均得分。

⁵³ 决定只分析区域办事处提供的性别与发展全球公共产品。

插文 21: 2002-2010 年除性别、平等及农村就业司外粮农总部技术部门提供的性别与发展和非性别与发展全球公共产品: 平均得分

标准 产品类型	性别与发展 与主题的 相关性 (1-6)	性别与发展 内容的 技术质量 (1-6)	性别与 发展的 创新性 (1-6)	作为 宣传工具的 潜在影响 (1-6)	作为能力 建设工具的 潜在影响 (1-6)	性别与发展 与社会 包容的联系 (1-6)	产品 数量
性别、平等及农村 就业司	5.4	4.3	3.9	4.3	4.0	4.2	22
性别与发展全球 公共产品平均得分	5.4	3.9	3.3	3.9	3.1	3.3	58
区域办事处	5.2	4.5	3.8	4.4	4.4	3.9	40
非性别与发展全球 公共产品平均得分	4.3	2.1	1.9	2.3	2.2	1.9	103
《粮食及农业状况》 平均得分	4.3	2.9	2.6	3.1	2.4	2.7	7
《世界粮食不安全 状况》平均得分	5.0	3.8	3.1	3.5	3.4	3.3	8
《世界渔业及水产 养殖状况》平均得分	4.4	2.8	3.0	3.0	3.0	2.8	5
《世界林业状况》 平均得分	3.5	2.3	1.5	4.3	4.0	2.3	4

资料来源: 评价小组

300. 分析显示, 在多数产品组中, 性别已成为了解和讨论各项主题的重要内容, 尽管正如所预期的, 性别与发展产品, 包括区域办事处提供的性别与发展产品的相关性更高, 性别也是多数旗舰出版物应考虑的一项内容, 世界林业状况除外, 因为其相关性稍弱。

301. 区域办事处提供的产品与性别、平等及农村就业司提供的产品分数十分接近。各区域的相关性得分都是最高的。拉丁美洲及加勒比区域办事处提供的产品获得了最高的平均分, 尽管这些项目往往有些过时, 一些国别实例插页甚至出版于2003-2005年。非洲区域办事处提供的分数最高的产品包括农业-性别工具包、加纳土地权属研究和东南非艾滋病毒/艾滋病相关分析。粮农组织亚太区域办事处和欧洲及中亚区域办事处提供的产品得分较低。对粮农组织亚太区域办事处的分析表明该地区对性别和妇女的关注往往流于表面, 大多采用妇女参与发展, 而不是性别与发展的方法, 且不具有创新性。欧洲及中亚区域办事处的产品极少, 且大多有关粮农组织法定机构-农村发展中的妇女和农业家庭工作小组专家会议。

302. 除相关性外，部门性别与发展产品在其他标准上的平均得分介于 3 和 4 之间，即介于不足和充足之间。性别与发展内容的技术质量以及作为宣传工具的潜力得分较高，但创新性、作为能力建设工具的潜力以及性别与发展与社会包容的联系几项得分接近“不足”。

303. 尽管在分析的各个领域都出现了一些好的全球公共产品，但在部门一级得分较高的产品均涉及粮食安全，并由农业发展经济司提供：这些产品文字质量高且有坚实的理论和数据依据，也可作为有效的宣传工具。林业相关的全球公共产品也获得高度赞赏，因为它们在获取和控制森林资源方面对性别问题做出了恰当分析。

304. 另外，渔业部门和动物生产及卫生司提供的性别与发展全球公共产品获得差评。动物生产及卫生司的产品尽管与主题的相关性较高，但一半以上仅对性别问题一带而过。渔业产品通常没能认识到妇女作为生产者的重要性，以及技术变化如何对男性和女性产生不同影响（取决于性别关系）等。

305. 这些结果显示：尽管性别视角与多数主题的相关性很高，但性别、平等及农村就业司以外的技术部门在它们所认为的性别及发展/妇女参与发展标准产品中考虑性别问题的能力和/或对性别问题的重视有限。

306. 在粮农组织网站上随机抽取的未被确定为性别与发展的全球公共产品的得分进一步确认了该趋势。动物生产及卫生司的产品（相关性平均分为 3.8）除外，其他所有非性别与发展全球公共产品都与性别相关或十分相关。然而，除相关性外，它们在所有其他项目上的得分都低于充足，包括旗舰出版物《粮食及农业状况》、《世界粮食不安全状况》、《世界渔业及水产养殖状况》和《世界林业状况》。

307. 近期出版的《2010-2011 年粮食及农业状况》“农业中的女性：填性别鸿沟，促农业发展”⁵⁴是个明显的例外。该出版物提供了性别及其他方面的可靠数据和实证，有可能成为性别信息的里程碑。该报告是深入广泛的部门间和机构间性别合作的成果。粮农组织应审慎选择业务方案，即“工具主义方法”而非“以权利为基础的方法”来解决农业发展中的性别问题，前者被认为是激励农业决策者的更有效的论据。诚然，在粮农组织内部，业务方案方法似乎也是更有力的论据：下文第十一章组织文化将进一步阐述。

308. 整个粮农组织和其他设在罗马的机构，特别是农业发展经济司和性别、平等及农村就业司于 2011 年 3 月 8 日国际妇女节发布了这份报告并进行了大量媒体报导。在拉丁美洲，拉丁美洲及加勒比区域办事处与本地区所有的分区域办事处和

54 粮农组织，2011 年。2010-2011 年《粮食及农业状况》。农业中的女性：填性别鸿沟，促农业发展。罗马。ISBN 978-92-5-06768-0: <http://www.fao.org/docrep/013/i2050e/i2050e00.htm>.

国家办事处组织了一次视频会议，推介该报告并给粮农组织职员机会讨论报告的核心发现和信息。以下插文 22 详细介绍《2010-2011 年粮食及农业状况》。

插文 22: 《2010-2011 年粮食及农业状况》。农业中的女性：填性别鸿沟，促农业发展

《2010-2011 年粮食及农业状况》是一项值得称颂的工作。它是对待性别问题的典范，是期待已久的。它提高了粮农组织旗舰报告中性别的地位。评价认为它具备以下主要积极特点：

它将全球各种有关性别和农业的研究集中在一起，使缩小性别差距问题更具说服力、更为可靠；

它就男女农业生产力和妇女在农业中面临的制约因素提供了翔实的信息、资料 and 统计数据；

它注意到许多生产和战略参数会制约妇女在农业和农村发展中的生产力并尝试评估缩小性别差距带来的好处。

然而，报告在分析如何获得这些好处上存在某些缺点或缺失有待解决，以缩小性别差距。下文对未来工作以及如何改进对缩小差距带来好处的分析和计算提出了一些建议。

1) 《2010-2011 年粮食及农业状况》分析中未包括为发展农业而获取和控制水资源的内容，尽管这是农业中性别差距的一项关键因素。如果不考虑水资源，那么任何对农业生产力和单产增加百分比的计算都是不完整的。尽管土地、良种、肥料和教育会影响农业单产和生产力，农民在决定如何使用这些资源和投入品时往往会受到是否有灌溉水的影响。关于雨育农业和灌溉农业相对生产力及其性别影响，以及气候变化对雨育农业生产力和性别影响的知识越来越多。这些都应在计算性别差距和性别收益时予以考虑。

2) 《2010-2011 年粮食及农业状况》没有对农民家庭中男性和女性的相对生产力等家庭内数据进行详细分析。当然获取有关数据的难度是公认的事实。文件似乎希望通过使用男性户主家庭和女性户主家庭等术语对女性获取资源和男性获取资源加以比较，但实际却将包含男性成员的家庭与不包含男性成员的家庭做了比较。这些数据不具有可比性：数据偏向男性户主家庭，这类家庭拥有具有生产能力的男性和女性且比没有男性的家庭能够更好地获取资源。今后，有必要解释清楚出于何种目的对哪类数据进行比较。显而易见，由于无法获取家庭内数据，文件没有考虑具有生产能力的妇女在男性户主家庭（或原文中所说的包含男性的家庭）中做出的重要贡献。因此当前的挑战是如何承认并衡量在独立地管理整个家庭农场时，作为家庭成员的女性对农业生产和决策做出的重要贡献。为了全面掌握性别差距，有必要对家庭中的男性和女性在获取和控制资源及决策能力方面的贡献赋予一个经济价值。例如，可以比较男性和女性农民如何使用手头的资源和资产，以及他/她们在作物和投入品上可能做出什么决定等，因为这些决定会给生产力和单产带来影响。

资料来源：评价小组

309. 如同在评价期间对其他《粮食及农业状况》产品进行评分一样，整个评价小组也对《2010-2011年粮食及农业状况》进行了评分。下文插图 23 显示平均分数。

插图 23: 《2010-2011 年粮食及农业状况》。农业中的女性：填性别鸿沟，促农业发展：平均得分

标准 产品类型	性别与发展 与主题的 相关性 (1-6)	性别与发展 内容的技术 质量 (1-6)	性别与发展 的创新性 (1-6)	作为宣传 工具的 潜在影响 (1-6)	作为能力建设 工具的潜在 影响 (1-6)	性别与发展 与社会包容的 联系 (1-6)
2010-2011年 《粮食及农业状况》	6.0	4.9	4.3	5.4	4.1	4.4

资料来源：评价小组

310. 就所有全球公共产品而言，某些问题是粮农组织多数全球公共产品共有的：

- a) 提到性别，重点往往都是妇女，而不是女性和男性。论据中套用的术语是性别与发展，但实践中采取了妇女参与发展的方法；
- b) 妇女往往被视为一个无差别类。很少对妇女加以细分，例如：富裕妇女和贫穷妇女；有伴侣的妇女与没有伴侣的妇女。对性别问题的讨论常常关注女性户主家庭，而不是更为复杂的家庭；
- c) 在对妇女归类时，往往将其与各种边缘群体并列，如少数民族、年轻人或赤贫人群。因此妇女常常以受害者而不是积极的形象出现；
- d) 多数情况下，全球公共产品的社会分析质量较差。整个分析强调的都是技术问题，社会（包括性别）问题往往被边缘化，且被视为技术主导型发展的“障碍”。

311. 与性别、平等及农村就业司全球公共产品的结果类似，除社会经济及性别分析计划和《农业中的性别问题资料手册》外，访问国家的粮农组织职员或外部利益相关方对这些产品知之甚少，或一无所知。在拉丁美洲，只有尼加拉国的一个人提到了她经常使用拉丁美洲及加勒比区域办事处对该国妇女状况的分析。无可否认，粮农组织外部甚至是内部对组织文件和出版物的了解和使用有限几乎成为粮农组织全球公共产品的通病，除个别例外情况。然而，这不应阻碍评价小组表达其关切并呼吁大家注意组织产品传播和沟通过程中的不足。对粮农组织性别与发展相关的全球公共产品的关注、传播和使用不足不仅关乎组织形象，也将对其相关性以及粮农组织大部分工作的成效和效率造成负面影响，并使人们对其目标和作用提出合理质疑。

7.4 粮农组织职员在性别问题上的能力

312. 评价小组与粮农组织总部及各权利下放办事处的职员进行了广泛的会议讨论，包括之前和当下性别工作联系人以及各国拟开展评估的性别与发展项目和非性别与发展项目的管理者。这些信息与粮农组织 2007 年独立外部评价开展的职员调查和 2010 年性别审计收集到的信息一起进行了评估。

313. 整体情况差异较大；对性别问题重要性的认识程度从良好到较高不等，仅有几个例外：某些实地部门的认识较低。然而，正如本报告后面（参见第 11 章）还将详细讨论的，对性别问题在粮农组织工作中相关性的认识度通常并不一定意味着将性别视角纳入技术工作上拥有同样的理解力和能力。

314. 粮农组织总部的部分单位近年来在提升职员的性别问题意识和能力建设方面下了功夫，例如：投资中心、紧急行动与恢复司、动物生产与卫生司以及非洲区域和亚太区域办事处。这些活动似乎尚未能显著提升其项目和产品中的性别主流化水平，评价小组也注意到部分职员在认识上仍有差距。必须承认，还需要更长的时间才能看到这类活动带来的成果和影响。

315. 实际上，上述部门之外的粮农组织职员，不论是在总部还是在国家一级，加入本组织后都未曾接受过性别问题培训。少部分人曾在 21 世纪的前五年，甚或更早些时候，参加过社会经济及性别分析培训班，但是从未在工作中真正地学以致用。国家的项目管理人员中也未曾接受过粮农组织就此问题的任何技术支持。

316. 不同部门内在性别问题上具有工作能力的职员，大多都是在其早期的职业生涯中树立的认识和积累的知识。例如，一名职员曾说明，他在加入粮农组织前曾在实地工作过多年，本身也是出生农家。因此经验告诉他，农业体系中男性和女性承担的工作是不同的，并自觉地关注工作中的性别问题。还有一名男性高级官员于 2010 年被任命为性别工作联系人，因其曾在国际非政府组织内工作过并参加过培训课程，所以精通性别问题。而孟加拉和玻利维亚等国的项目职员曾在其早期职业生涯中接受过国际非政府组织关于性别问题和社会包容的培训。

317. 即便是在性别问题认识度较高且在一定程度上将性别问题融入工作的单位，比如渔业司中，仍有一些人认为性别问题仅与妇女有关，在发展问题上采取妇女参与发展而非性别与发展的方式。同样地，也呈现出更为关注家庭而非关注家庭所处更为宽广的社会关系（包括性别问题在内）的趋势。这的确是整个组织内职员在认识上的共同特点。

318. 总体而言，总部和各权利下放办事处的技术官员对性别问题的认识和了解程度似乎相对更低，而少数国家的部分项目管理人员却能够很好地将性别视角纳入

其管理的项目中，虽然专业文件中常常忽视性别问题和以人为本。但是，选择这些人出任这些职位，并非因为他/她在性别问题上的能力；因此，他们提供的附加价值仅源自个人承诺，是粮农组织行事方式的意外收获。

319. 许多职员指出，如何将性别和社会关注融入项目和计划，他们需要实用的支持和指导。还有部分职员表示有兴趣接受有针对性的培训，最好能针对其技术部门的特别需求，指导如何在各自的工作领域内将性别主流化。一些职员期待性别、平等及农村就业司能够予以帮助，而非四处出击，忙于筹集资源和达成共识。

320. 同时，在部分受访国家中，部分男性粮农职员和长期顾问对女性抱有施恩和强势的态度，影响了他们专业工作的效力。这体现在两个层面：无视妇女在农业生产中的作用以及女性同事（更不要说是性别问题专家）对项目可能发挥的作用。同样地，性别主流化的概念通常被误解，很多受访者将其视为一大挑战，并认为执行成本高昂。

321. 粮农组织职员在性别问题上的能力十分有限，对区域和次区域层面的影响更大。自 2008 年和 2009 年间取消了性别、平等及农村就业司区域层面的职位，有意将性别视角融入其工作的职员苦于没有获得建议的途径。在总部，至少可以通过个人关系和性别工作联系人网络，获得性别、平等及农村就业司的建议似乎更容易些。这也意味着，在区域层面已经失去了与任何性别网络的联系，未来需要性别专家从零开始重建联系。

7.5 结论

322. 粮农组织性别与发展及妇女参与发展项目的相关性、成效和持续性千差万别。在大多数区域以及除个别国家外的几乎所有国家内，区域和各国的性别优先重点和政策与粮农组织的产品与服务之间互不关联。而且，评价小组在分析粮农组织过去在实地计划中将性别问题主流化方面的表现时，并未发现过去十年间头五年和后五年在项目实施方面有何显著差别。

323. 虽然开展了一些改善男性和女性粮食安全和收入的活动，特别是在一些情况下显著提升了女性的粮安状况和收入，但是没有迹象表明这些干预活动可持续，并且能够使目标妇女从中获益。在项目启动前几乎没有进行过社会和性别分析，也很少有项目在制定阶段就从性别角度予以考量。

324. 另外，粮农组织在处理性别问题时倾向于走“安全路线”，不愿意积极推进性别议程。妇女被不加区分地作为一个群体对待，并被作为投入的接受者，而不是合作者或贡献者。因此，粮农组织的许多干预活动都含有妇女参与发展的方式，而不是性别与发展的方式。虽然作为开始，这种方式没有问题，但是要实现在资源获

取上性别平等的最终目标，不采取性别与发展的方式是办不到的。最好的结果无非是带来收入提高，从而实现经济赋权，但是实现不了社会-文化或政治赋权。

325. 整体而言，实地项目在性别关切上的实际执行和融合情况各不相同，在很大程度上取决于实地职员在该领域的能力和技能。与各国的项目职员相比，基本上总部和权利下放办事处的技术官员在性别问题上的认识和能力则更为欠缺，但是由于在性别问题和社会发展方面的技能和经验从来都不是挑选除性别问题专家外其它所有职位的标准，因此过去一直缺乏机会提升全组织在这些领域内的技能。

326. 虽然受访国通常并不认为粮农组织是性别方面的领导者，但是一些情况下，粮农组织紧急协调小组发挥了这方面的作用，而且在一定程度上实现了性别主流化。这主要是在那些职员规模相当的办事处中，因为规模足够大，能够保证雇佣一位全职的性别专家。

327. 就项目而言，粮农组织全球公共产品中性别主流化的程度和质量差别很大，虽然大多数情况下性别问题与所谈问题间的关联度较高或非常高，性别内容的技术质量还可以，但是性别与社会包容方面缺乏创新和联系。除个别例外，粮农组织的旗舰出版物《粮食和农业状况》、《世界粮食不安全状况》、《世界渔业和水产养殖状况》和《世界森林状况》也是如此。2010-2011 年度《粮农状况》将农业领域性别和妇女方面的信息公之于众，可能会成为一份里程碑式的出版物；未来的挑战在于更为深入地分析家庭内部对农业生产贡献方面按性别分类的数据。与单个产品的质量无关，不论是粮农组织内部还是外部，对性别与发展全球公共产品的传播和利用非常有限。

328. 粮农组织职员就性别问题重要性的认识通常还是不错的，但是将性别视角纳入项目和全球公共产品的能力却很低。大多数情况下，粮农组织职员不情愿或不明确如何应用性别敏感的方式。

8. 粮农组织与联合国其它机构在性别平等和主流化方面的合作⁵⁵

8.1 背景

329. 性别主流化仍然是联合国系统和粮农组织实现千年发展目标 3，即“促进性别平等，赋予妇女权利”的主要方法。自从 1995 年在北京举行了第四次世界妇女大会以来，联合国系统一直试图在基金、计划和机构中将性别问题主流化，作为对“北京行动平台”和联合国经社理事会第 1997/2 号决议⁵⁶的回应。性别、平等及农

⁵⁵ 评价小组将机构间工作的分析重点放在联合国系统上，主要考虑到其在性别平等和妇女赋权上拥有共同的使命。而且，联合国系统各机构也是粮农组织主要的合作伙伴。

⁵⁶ 联合国经社理事会第 1997/2 号决议提出，在联合国系统的所有政策和计划中将性别问题主流化。

村就业司在性别主流化方面的工作是联合国全系统努力的一部分，受益于联合国其它机构的政策经验和良好做法。由于性别问题的职责来自联合国整个系统，性别、平等及农村就业司与其它联合国机构一起亲密合作，通过机构间妇女和性别平等网络（IANWGE）开展协调工作。性别、平等及农村就业司将联合国系统视为其“客户群”之一，而粮农组织理应在农业和农村人口方面为机构间性别工作做出贡献。

330. 粮农组织的性别与发展行动计划明确地呼吁性别、平等及农村就业司协调其在性别主流化上与外部伙伴和网络间的合作，期望由性别、平等及农村就业司牵头，将粮农组织在性别问题上的工作情况告知其它机构。在战略目标 K 下，预计粮农组织将继续与其它联合国系统机构一起，开展性别主流化。在组织结果 K1 下，在性别平等、粮食安全和农村发展方面于联合国系统内创建更为有效的伙伴关系。需要对选定的“同一个联合国”试点项目和联合国联合计划在各国减少性别不平等的活动提供技术支持。

8.2 性别、平等及农村就业司对机构间工作的贡献

机构间妇女和性别平等网络（IANWGE）

331. 机构间妇女和性别平等网络自上世纪 70 年代以来一直以某种形式存在，由联合国经社理事会授权监督联合国系统内的性别主流化进程。最近（2011 年 2 月），性别问题和妇女进步特别顾问不再担任主席，转由联合国妇女署的执行主任担任。该网络的成员为联合国各基金和计划、联合国秘书处以及专业机构的性别工作联系人。该网络每年在妇女状况委员会（CSW）会议前召开会议。

332. 粮农组织参加了机构间妇女和性别平等网络每一届的年会，通常由联系人即性别、平等及农村就业司司长参会，是该机构中最高级别的代表。粮农组织一直发挥着领导作用，例如在该网络 2002 和 2003 年关于利用社会经济及性别分析计划工具提升性别主流化能力建设的研讨会上发挥了很大作用。虽然粮农组织自 2004 年以来的作用变小，但是近年来，应当注意到粮农组织代表在特别顾问的要求下于年会休会期间曾召集了多次会议。

333. 粮农组织 2002 年在性别与发展行动计划、性别预算编制和性别标记⁵⁷上的工作，被认为是该网络的创新模范。2006 年，性别预算编制工作组向机构间妇女和性别平等网络递交了最终报告。粮农组织性别与发展行动计划仍被视作将性别主流化纳入规划的良好做法。为了跟踪性别预算编制工作，机构间妇女和性别平等网络设立了一个后续工作组，在为基于结果的管理系统做规划、监督、评估和报告中实现性别主流化。粮农组织仍是该后续工作组的成员，但是性别预算编制工作似乎

⁵⁷ 从 2011 年开始，人道主义干预活动中必须采取性别标记。

并未大规模地渗入本组织。不幸的是，该网络甚或粮农组织内部都尚未开展任何系统的后续活动。

334. 而且，在过去几年间性别、平等及农村就业司还参与了机构间妇女和性别平等网络旗下的多个工作组，应对与性别相关的机构间特定关注。目前该司参加了九个工作组中的七个。在 2006 年于内罗毕召开的机构间妇女和性别平等网络及经合发组织/发展援助委员会（IANWGE-OECD/DAC）联合研讨会上，粮农组织区域高级别性别专家与国际劳工组织一起做了联合报告，介绍一篇题为“基于计划的性别平等方法 – 联合国机构为在技术合作中将性别问题系统地主流化采取的步骤”的论文。农业是对妇女具有战略意义的部门之一。这些联合会议拓宽了这两个网络开展工作获得的支持，为联合国系统性别工作联系人提供给了双边援助机构中有价值的联系人。

335. 2006 年，机构间妇女和性别平等网络还讨论了全系统内采取性别主流化统一方式的必要性，以回应联合国秘书长在 2005 年世界首脑峰会后的指示（与千年发展目标相关）。秘书长呼吁采取进一步措施，在联合国系统的政策和计划中实现性别主流化。随后联合国系统行政首长协调委员会（CEB）于 2006 年批准了该战略。粮农组织在战略的讨论过程中发挥了积极作用，现在也仍是性别行动计划临时工作组的成员，该工作组致力于在联合国全系统的政策和战略中实现性别主流化。

妇女状况委员会(CSW)

336. 在联合国经社理事会下，妇女状况委员会是主要的政府间性别问题机构，为联合国设定性别平等和妇女赋权方面的规范性议程。粮农组织定期参加妇女状况委员会和联合国经社理事会的协调会。粮农组织一直是由全组织性别工作联系人参加妇女状况委员会的会议，而其他会议则由粮农组织驻纽约或日内瓦的联合国联络处派人参加。

337. 在 2011 年会议上，妇女状况委员会决定将 2012 年第 56 届会议的优先重点主题定为“农村妇女赋权及其在消除贫困和饥饿、发展与应对当前挑战上的作用”。粮农组织建议在该会议准备期间于罗马共同召开一次农村妇女专家组会议，同时还设立了一个机构间妇女和性别平等网络农村妇女工作组，由粮农组织和农发基金牵头，在一年时间内为会议做准备。这是妇女状况委员会的一项战略决策，而常驻罗马的三家联合国机构在其中唱了主角。

联合国妇女署

338. 粮农组织是联合国妇女署（之前为联合国妇女发展基金）召集的联合国发展小组性别平等工作小组的成员。2003 年，粮农组织在联合国妇女发展基金举办

的一次圆桌会议上，递交了在纳米比亚、乌干达和赞比亚农村发展中采取与性别相关方法的初步研究成果，而这次会议是为准备联合国经社理事会关于农村发展综合方法高级别会议而召开的。

339. 性别、平等及农村就业司和联合国妇女发展基金合作开展了多个项目，包括在塔吉克斯坦开展土地改革，以及在巴勒斯坦和利比亚进行生计项目；联合国妇女发展基金还支持性别、平等及农村就业司在 2010 年对粮农组织进行了性别审计。在国家，粮农组织各代表处和粮农组织不同部门的技术官员在多个联合国的联合计划中与联合国妇女署一起工作。

340. 联合国妇女署的一位高级代表认为，性别、平等及农村就业司应更多地倡导女性农民对土地和水资源的权利。这表明，性别、平等及农村就业司应当帮助国家工作队理解女性农民面对的主要难题，特别是贫困。粮农组织应当在帮助联合国国家工作队的性别工作组创建问责制方面发挥积极作用。这还意味着，粮农组织需要与其他机构一起，例如在粮食和脆弱性绘图数据库以及性别与土地权益数据库中，确定指标和清晰结果，展示对妇女的影响。而且，联合国妇女署有兴趣与粮农组织合作，更新和扩大性别与土地权益数据库。

常驻罗马的机构

341. 常驻罗马的三家机构，即粮农组织、农发基金和粮食计划署，在性别问题上合作紧密。三机构的全组织性别工作联系人每月召开一次会议，讨论如何开展合作与交流信息。其在纽约的联络处也联系紧密，共同向消除对妇女一切形式歧视委员会⁵⁸、妇女状况委员会和联合国经社理事会汇报。粮农组织在纽约的联络官就是一名性别工作联系人，一直与农发基金和粮食计划署开展合作。三家机构互相支持，在性别和外围领域相互代表。而且，粮农组织驻联合国联络处（纽约）与性别、平等及农村就业司之间的合作似乎也非常不错。

342. 三家机构的纽约联络处在性别问题上互相合作，在性别工作日程上拥有共通之处。例如，他们联手准备在 2011 年 3 月 8 日 - 国际妇女节当天发布 2011 年度《粮农状况》。对于任何一体化进程，他们有时共同参加，有时又单独参与。他们之间互相需要，就好像“不合作无异于政策上的自杀”。

343. 正如 4.4 章节中已经论及，农发基金/粮农组织关于区域性别能力和知识的联合赠款计划（2009-2011 年）则是这两家机构强有力伙伴关系的另一个佐证，因为两家机构长期以来一直拥有共同的关注点。这项活动在 2011 年中将接近尾声，《农业中的性别问题资料手册》为该活动提供了框架和良好做法，而之前农发基金

⁵⁸ CEDAW: 消除对妇女一切形式歧视委员会。

曾资助在中西非开展计划，与粮农组织社会经济和性别分析（社会经济及性别分析计划）培训计划间的合作为该活动奠定了基础。

344. 在纽约，粮农组织通常与粮食计划署和农发基金合力，为联合国经社理事会准备例如贫困、营养和农村发展等问题的建议。2010 年联合国经社理事会将主题定为“性别平等和妇女赋权”，这一年的共同努力是合作的良好范例。在联合国经社理事会全球准备会（2010 年 4 月 29 日）期间召开了一次头脑风暴会议，提升了对农村妇女问题的认识，会议成果也纳入了联合国经社理事会的高级别会议。因此，千年发展目标峰会的成果中纳入了关于性别问题的有力声明。粮农组织总部和农发基金总部在这项工作上也给予了支持。

8.3 粮农组织与联合国机构在性别问题上的合作

345. 粮农组织与世界银行和农发基金《农业中的性别问题资料手册》一书上的合作在前面已经提到。

346. 通过紧急行动与恢复司，粮农组织还参与了其它机构间机制，例如机构间常设委员会（IASC）的性别和人道主义行为分工作组。机构间常设委员会在 2006 年撰写了两部出版物，《在人道主义背景下对基于性别的暴力干预活动准则》和《妇女、女童、男童和男人：需求不同、机会平等》。粮农组织在撰写过程中贡献了资源和大量技术支撑。

347. 在同一领域，性别、平等及农村就业司、紧急行动与恢复司和粮食计划署之间早先曾共同撰写《在紧急计划中注重性别主流化的手段：在灾害风险管理中采取基于社会经济及性别分析计划的方法》，以帮助人道主义工作者和协调员确定能够在其国家重建中发挥关键作用的具体目标人群。这些工具旨在于紧急和恢复活动的每个阶段都为妇女和男性提供更为平等的基础。该《手段》已翻译成多种文字，广为传播。

348. 粮农组织、劳工组织和农发基金于 2009 年 4 月在罗马组织了一次有关性别和农村就业的专家小组会议，会后共同发布了《农业和农村就业的性别维度：脱贫的不同路径》。该出版物于 2010 年对外出版，涵盖了研讨会上谈及的多个案例。会议还出了七份政策简报，将战略目标 K 与战略目标 G 联系起来，改进市场和农村生计。通过整合资源，三家机构能够吸引更高层次的专家为这项工作服务。

349. 为改善获取农业、农村发展和粮食安全领域分性别统计数据方面所做的工作，是粮农组织与其它联合国机构合作的另一范例。粮农组织与联合国统计处建立了伙伴关系，协助其在粮农组织统计数据库（FAOSTAT）中加入按性别分类的经济活跃（农业/非农）人口的数据。在 2006 年，粮农组织参与了由联合国统计处、

世界银行和联合国人口基金组织的关于性别统计数据开发的联合国机构间会议和专家组会议。粮农组织还参与了 2008 年 12 月在纽约由性别和水资源机构间工作组召开的有关水资源和卫生的性别分类数据的专家组会议。

350. 在内罗毕，联合国环境署与粮农组织和联合国开发署在减少毁林和森林退化所致排放量（UN-REDD）计划中一起工作，该计划是《联合国气候变化框架公约》的一部分。近期，这三家机构刚刚成立了一个减少毁林和森林退化所致排放量联合性别工作组。预期该工作组将由联合国教科文组织召集的性别与气候变化机构间工作组以及全球性别与气候联盟提供支持并为之协调。粮农组织还是这两个工作组和联盟的成员，性别、平等及农村就业司的一名职员曾参加过气候变化全球会议。该工作组正要制定有关性别和气候变化的指标。联合国环境署和粮农组织同时还在肯尼亚的玛森林合作开展项目。

351. 也设在内罗毕的联合国人居署提及了自己的全球土地工具网（GLTN），而粮农组织也是成员之一。全球土地工具网的主要宗旨是通过土地改革、改善土地管理和保障土地制度以实现减贫和千年发展目标。粮农组织还向该网络的性别问题相关工作做出了重要贡献，包括有关“土地工具的性别化：保障所有人的土地权益”的研究以及“通过良好土地治理提升性别平等和基层参与的一揽子培训”，后者已于 2010 年出版。粮农组织土地与水利司同联合国人居署合作开展了一系列关于土地制度的研究，被用作该一揽子培训的案例和培训教材。

352. 粮农组织还参与了其它机构间活动，这些活动为应对性别问题提供了机会。虽然有证据表明在一些论坛中，粮农组织代表支持关注性别问题，但这并未系统性的举动，常常取决于参与各项活动的粮农组织职员个人是否有意愿。

在国家一级开展的联合计划

353. 在权利下放办事处层面，粮农组织应当在“一体行动”框架下与其它机构一起工作，并贡献其在农村地区和生产领域的专业技能。鉴于区域层面仅保留了一名性别、平等及农村就业司的性别官员，因而很难与其它机构开展合作，虽然亚太区域的亚洲地区联系人参加了区域机构间性别主题工作组。

354. 在受访的国家办事处中，大多数联合国职员都指出粮农组织在联合国国家工作队的性别工作组中并不活跃。大多数在国家与之合作的联合国机构并未认识到，粮农组织也有性别战略，或是将性别作为工作的优先重点。粮农组织曾偶尔参加过共同国别评估，联合国发展援助框架或联合国合作伙伴框架⁵⁹，但是性别、平等及农村就业司并未参与其中，而粮农组织的贡献也与性别工作队无关。粮农组织

⁵⁹ UNDAF：联合国发展援助框架；UNPAF：联合国合作伙伴框架。

在尼加拉瓜参与了机构间性别工作组，在乌干达参加了联合国艾滋病规划署，并且在两地都投身到性别问题的讨论中。

355. 总体而言，粮农组织在联合国国家工作队中的参与越来越强烈地受制于本组织国家人力资源的减少，而其参与联合国国家工作队性别工作组则更多地是个案，并非规则要求如此：评价小组仅发现多米尼加共和国、尼加拉瓜和索马里这几个案例。

356. 虽然粮农组织对性别工作组的参与度不够，但是粮农组织对联合国联合计划的参与则颇为活跃。本组织一共参与了 146 个联合国联合计划，其中 71 个为技术合作活动，75 个为紧急项目。在可评价性评估中发现了 43 个与性别与发展相关、10 个与艾滋病相关的联合国联合计划，这些项目几乎都是技术合作活动。性别、平等及农村就业司分别是这两类中 11 个和 7 个项目的技术领导单位。评价小组分析了其中几个位于不同国家的项目。

357. 整体上说，评价小组认为，联合国的这些联合计划为粮农组织与其它联合国机构开展不同方式的合作奠定了基础，每个机构都从其具有比较优势的特定领域给予了贡献。通过这些计划，粮农组织还能够更好地理解性别平等问题，能够将其在农业和农村发展上较为广博的经验和技术知识带给其他那些在城市人口和基于权力的方法上拥有更多经验的机构。

358. 最后，性别、平等及农村就业司于 2010 年在组织目标 K1 下为一系列关于粮食安全、农业和农村发展的联合国联合计划制定了一套检查清单。内容包括：粮食和营养安全、畜牧、渔业和水产养殖、林业、作物生产、自然资源、气候变化、紧急情况、价值链以及就业和生计。这套清单经马拉维测试后最终定稿，于 2011 年 1 月下发粮农组织各权利下放办事处，因此当评价小组走访各国时，对其成效尚无反馈。评价小组注意到，绝大多数粮农组织职员对此并不了解。还应指出，这项工作的综合性和创新性都不强，与其它部门的清单非常相似。只有灾难管理和应急准备章节除外，这方面的清单似乎更为有用。

8.4 结论

359. 评价期间，粮农组织与其它联合国机构为性别与发展政策共同制定了新型、具有创新性的方法。在全球层面，粮农组织的全组织性别工作联系人，即性别、平等及农村就业司在这个方面的工作得到了好评。同样的，粮农组织与机构间妇女和性别平等网络及经合发组织/发展援助委员会性别网络间的互动，提供了互相学习、互相支持的宝贵机会，有助于单个机构在两个网络中发展同盟、获得认可。

360. 性别与统计以及性别与紧急状况领域的合作值得称赞，可以扩大到包括气候变化在内的新兴领域。

361. 事实表明,《农业中的性别问题资料手册》为其他机构所熟知,而且在机构间妇女和性别平等网络框架下,社会经济及性别分析计划工具在全球层面得到应用。该框架下的合作似乎更有助于社会经济及性别分析计划等性别工具的应用,因为所有成员都在各自的机构中从事性别主流化工作,而国家的联合计划中,参与者可能并不熟悉性别分析。

362. 性别、平等及农村就业司与机构间妇女和性别平等网络、妇女状况委员会及其他机构合作开展的大多数性别问题工作,都得到了驻联合国联络处(纽约)的支持,但是高级管理层及粮农组织其它单位则与之并不相关,且未曾给予支持。同样的,这些联系对粮农组织整体上与其它联合国机构在性别问题上的互动方式所产生的影响微乎其微。特别是在国家,粮农组织常常缺席联合国国家工作队,尤其是缺乏与性别相关的协调机制。在这一层面,与其它联合国机构最为成功的合作发生在联合国联合计划的框架下,因为其中往往已有其它联合国机构处理性别问题。

363. 很清楚,粮农组织必须在性别相关问题上与其它联合国机构合作,根据各自的能力和比较优势来确定角色和职责,而且主动出击与代表女性农民的群体和联合国妇女署建立有意义的关系,也是最符合本组织利益的。从这一战略角度来看,粮农组织目前尚未发挥领导作用。

9. 粮农组织性别与发展行动计划和战略目标 K 的执行机制

9.1 性别工作联系人网络

364. 粮农组织内部设立性别工作联系人始于 2002 年,作为《2002-2007 年性别与发展行动计划》执行机制的一部分。《行动计划》中包括了性别工作联系人的“职责范围”,其中明确规定了三个方面的主要工作: 战略计划、规划和报告; 项目和计划的制定与评估; 培训和建立网络。对于潜在候选人并没有最低资格要求,建议该职能应当“两年在普通职员之间轮流一遍,做到边干边学,逐步拓宽职员的网络,提升对性别问题的理解,加强使用性别分析工具和方法论的技能”。

365. 职责范围实际上要求候选人在性别问题上拥有扎实的能力基础,足够资深,能够更正同事的工作,协助部门高级管理层在本部门层面就性别问题开展“战略计划、监管和报告。”其中并未详细说明时间分配,但工作内容还是相当繁重的。访问中发现,许多人却是在职位尚低、刚刚入职或尚不够资深之时就被任命为性别工作联系人。而且,并不考虑任职者是否有从事性别工作的兴趣;同时,在个别案例中性别工作联系人曾要求参加性别问题培训,却并未获得上级的批准,可能就是因其上级认为培训的相关度不高。

366. 在过去几年间,曾举行了几届性别工作联系人网会议,也开展了一些活动。可得的信息显示,2005 年曾向性别工作联系人发放了一次问卷,收集其作为性别

工作联系人的工作信息、受到的制约和取得的成绩。在 2008/2009 年，性别、平等及农村就业司为性别工作联系人举办了三到四次为期一天的培训课程，事实证明培训非常有用，但是很明显要想加强参与者的能力，仅仅做到这些并不足够。

367. 如之前所述（参见 3.3 章节），性别工作联系人的数量在过去几年间也并不相同：2002 年为 42 人，2006 年为 49 人，2010 年为 26 人。在 2006 年的名单上，还有四名性别工作联系人为粮农组织区域办事处的职员。在性别工作联系人的协助下，在 2006 年和 2008 年至少对职责范围进行了两次修订。修订版规定了担任性别工作联系人的理想条件，如个人兴趣、学术背景、资深程度，对职位的最低要求从 2006 年的 P4 提升到 2008 年的 P5。但是，性别、平等及农村就业司在实施过程中并未通过全组织机制施加强大压力提升性别工作联系人的职位水平，因为很多人认为不应当损害众多年轻人对该职位表现出的热情。不得不承认，个人意愿在过去和现在仍是一个强烈的驱动力，但是经验也表明，仅靠这个不足以取得有意义的成果。

368. 评价小组发现，权利下放办事处层面没有一位性别工作联系人，除欧洲区域和亚太区域办事处各有一人，而后者是在 2010 年刚刚任命的，而且除非洲外所有区域的性别、平等及农村就业司职位都已取消，因此所有权利下放办事处从总部获得有关性别问题的信息、交流或支持十分有限。另一方面，2011 年《粮农状况》很好地提升了粮农组织办事处层面的认识。

369. 在 2010 年，有一半的性别工作联系人中是高级官员，这就使得性别问题在总部获得了更多的关注。但是，评价小组发现，大多数性别工作联系人没有时间、精力或权力帮助平级或职位更高的同事将性别视角融入工作。在许多情况下，由于部门的司长或处长并不支持性别主流化，性别工作联系人的角色就仅限于参加由性别、平等及农村就业司召集的会议，因而在性别问题上的沟通中成为被动接受者。而且，2010 年的粮农组织绩效评价及管理系统也并未提供激励因素，未将性别工作联系人的工作任务加入工作计划，因为要想加入工作计划，这些任务所占时间必须超过 20% 的最低阈值。

370. 在 2011 年，性别审计之后，性别、平等及农村就业司建议性别工作联系人为该项任务分配 20% 的工作时间：但是许多人的反应证实他们的时间确实非常有限。提出了一份性别工作联系人职责范围的新文本，性别工作联系人网络也再次进行了讨论。而且，绩效评价及管理系统废止了 20% 最低工作时间的限制，因此，从 2011 年中开始，性别工作联系人的相关活动将纳入最新的绩效评价及管理系统协定中。

371. 尽管如此，评价小组认为即便加强了高级官员的问责，性别工作联系人机制本身效用不大，虽然评价小组认识到这一结论与性别审计的其中一项建议不符。

联合国其它机构的经验也证实，类似的机制常常不能发挥作用。虽然目前有几个性别工作联系人能够在更有利于性别主流化的机制框架下发挥更为有效的作用，但是其它人是否有意愿和有兴趣将更多的时间投入到这一工作和必须开展的能力建设上，都是个问题。

372. 而且，性别工作联系人一职很有可能一直被视作加在专业“形象”之上的，而非植根于“性别与畜牧”或“性别与渔业”专家的自我认知、资格和职责范围中。同样，本组织在评价专业人员承担性别工作联系人一职时将继续采取“当你有空的时候”的态度。

9.2 计划和项目审查委员会及技术合作计划审定标准

373. 粮农组织计划和项目审查委员会的职责是在确定资金后评估所有新立项的技术合作计划，并对现有项目提供主要的修改建议。2000 年对该委员会的职责范围进行了修订，确立了六项指导原则，以确保所有新项目与“总体定位和本组织目标”相符。原则“五”规定：“通过系统性地合规，将粮农组织在性别主流化上的承诺和政策融入其规范工作和实地活动中，促进性别平等和公正”⁶⁰。通过计划和项目审查委员会，要求包括技术合作部在内的所有粮农组织技术部门对每项新项目都要给出技术意见。

374. 从早期到现在，性别、平等及农村就业司一直建议计划和项目审查委员会的审查进程中应当鼓励开展更为深入的性别分析，以避免对性别平等和公正的意见过于泛泛。2002 年，性别及人口司建议性别工作联系人应当与项目的制订和评审程序联系更为紧密，正如其职责范围中所述。

375. 在项目评估中，“性别原则”一直是仅次于“粮安原则”在评论中被引用次数第二多的原则。2005 年和 2007 年向粮农组织大会汇报《性别与发展行动计划》执行情况的文件中指出，多个部门 – 并非仅限于性别、平等及农村就业司 – 都曾论及递交至计划和项目审查委员会的项目不关注性别原则；他们还声称“计划和项目审查委员会认为 71% 的项目都与性别问题相关”。这与评价小组的发现相互呼应。评价小组的发现是通过案头研究和对项目性别限定条件的审查得出的，并已在第六章进行了论述。

376. 计划和项目审查委员会的建议常与下述几点相关：i) 缺乏社会/性别分析；ii) 缺乏性别敏感信息体系；iii) 忽视了国家性别主流化的政策框架；iv) 对新技术影响的评价不充分，或是未考虑技术对减轻妇女工作量的影响；以及 v) 缺乏应对性别不平衡的特别安排。

⁶⁰ 总干事通讯 2000/17 号。

377. 2004年，计划和项目审查委员会秘书处看到，在性别问题上较为宽泛的评论在数量上不断减少，越来越多的评论更为具体，包括详细的建议，例如涉及有针对性的培训/能力建设、改善组织、考虑时间限制、经济赋权、土地权益以及监测和评价系统的性别指标。

378. 整体而言，计划和项目审查委员会的意见在针对性和关联性上确实越来越高。但是，评价小组发现，虽然计划和项目审查委员会就性别问题提出了建议，但是在大量项目的执行过程中却忽视了这些建议，对项目的执行情况产生了负面影响，但是对项目管理人员却并无影响。因此，全组织层面薄弱的监督和问责机制损害了计划和项目审查委员会在项目文件中提升性别平等融合所做的努力。

379. 在技术合作计划项目（TCP）中，2010年1月之前⁶¹，项目建议书在递交计划和项目审查委员会之前都要经过修订和评估。在计划和项目审查委员会审定以后，本组织的最高管理机构将予以审批。技术合作部内的技术合作计划部门负责管理该进程。项目评估的评价标准中也包括性别融合。2004年底，对技术合作计划的独立审议得出结论，“……虽然在战略层面采取了适当的措施，但是粮农组织技术合作计划中的性别主流化仍亟待努力”。《管理层回应》接受了提出的建议⁶²。评价小组在2010年底发现，在技术合作计划建议书中不谈性别融合，从未成为拒绝技术合作计划项目的理由，而其他标准却并非如此。不过，应当认识到，虽然技术合作计划部门在项目建议书中努力提升战略和运行可靠性，但是这些项目常常都是急急忙忙地立项，然后递交给计划和项目审查委员会，没有做过充分的修改。

380. 性别与发展/妇女参与发展技术合作计划占到总量的20%，这一比例并不高，因为该融资模式是对成员国要求的回应，但本组织却在技术和方法论方面拥有完全的决定权。而且，案头研究中发现有11个项目（参见第六章）忽视了计划和项目审查委员会关于性别问题建议，其中的10个都是技术合作计划。

381. 本报告写作之际，粮农组织正为发布最新实地计划手册而修订项目评估程序；性别问题在初稿中得到了充分体现。同样，技术合作计划工作队正在分析最新的下放评估机制中技术合作计划标准与其它规则是否合规的问题。而性别问题也占了一席之地。

9.3 粮农组织工作中性别主流化的动力

382. 本次评价发现，有证据表明促使粮农组织将性别视角纳入其项目的最有效外部动力是成员国的国家政策。如果一国政府的政策明确希望粮农组织的发展或紧

⁶¹ 粮农组织改革引发了技术合作计划的全面下放，项目文件不再递交至总部的计划和项目审查委员会。技术合作计划处（TCOT）是设在总部，在改革前负责管理项目审批，但是改革后该部门转变为一个技术合作计划工作队。

⁶² 参见经合发组织网站，对技术合作计划的独立审议，2005年2月，及相关文件

急项目能够关注性别平等，那么粮农组织的工作往往也更具有性别敏感性。正面的例子有尼加拉瓜和乌干达。鉴于这两国明确的政治承诺，粮农组织代表处的职员中包含了一名或多名性别问题专家。粮农组织代表处在条件允许的情况下，在项目的制定过程中提高了对性别问题的重视，同时还参加了机构间的性别平等工作组。插文 24 描述了尼加拉瓜的具体情况。

插文 24:

尼加拉瓜：粮农组织代表处性别主流化

尼加拉瓜政府一直致力于保障粮食安全和营养。最近，该国政府又将改善农村妇女的生计作为其一项重点工作，并要求所有的伙伴方在这一领域对政府给予支持。

2009 年，粮农组织驻尼加拉瓜代表与该国政府进行了磋商，决定为粮食安全特别计划聘用一名性别平等专家。该专家之前在粮农组织的主要合作伙伴之一的阿根廷国家土地技术机构（INTA）工作，是一位农艺师，在推广工作和性别问题上有专业的工作背景。

该专家逐渐成为整个粮农组织代表处性别平等问题的专家，为很多项目提供了建议，并制作了一份有关粮农组织性别平等工作的宣传单，代表处也将性别问题确定为 2010 年粮农组织在尼加拉瓜工作的主题。她积极参与了所有有关性别平等的机构间机制，使得粮农组织在这一领域的可见度从零增加到很高的水平。她向各个级别的同事提供支持，为新来的项目管理人员开发了一个有关性别平等的工具箱，组织建立一个内部的性别问题委员会，以探讨和扩展在这一领域的能力。此次评价开始之时，她正要加入粮农组织录用新职员的评选委员会，从而保证新职员对性别平等问题有一定的了解。

粮农组织代表处强调了该专家所起作用的重要性并着力提高其可见度。这是十分必要的，鉴于粮农组织在该国的机构被“男性和技术人员”所主导。所有的粮农组织项目管理人员和实地职员都充分认识到他们必须把性别平等考虑在内，然而，各人采取行动的实际愿望和能力是不同的，只有很少部分的项目管理人员和实地职员能对此持开放的态度并真正实现这一点。

粮农组织在该国的项目组合规模较大，目前聘请该性别平等专家的费用是从各个项目的捐助中开支的，没有对预算造成任何影响，但这一举措对提高粮农组织项目的质量和提升粮农组织在该国的形象是十分有效的。

资料来源：评价小组

383. 在一些国家，虽然存在明确的倡导性别平等的政策且其国民也具有这样的意识，例如菲律宾制定了《妇女大宪章》，但是粮农组织在这些国家并没有采取积极的态度在其项目中将性别主流化。

384. 促使粮农组织性别主流化的第二个外部动力来自于资源伙伴方的要求以及供资状况。如果资源伙伴方坚持某个项目必须把性别平等作为重点之一，那么粮农组织通常会努力使性别问题得到足够的重视。粮农组织投资中心在这方面有一个很好的例子，国际金融机构向投资中心购买了项目设计服务，其在性别问题上的相关政策同时也改变了粮农组织工作中性别问题的主流化程度。

385. 若资源伙伴方致力于实现性别平等的相关目标，那么就会使得项目的预算分配能够确保有足够的人力和资金来开展实质性工作，促使性别主流化。例如，在菲律宾实施的“菲律宾 - 澳大利亚土地改革和农村发展技术支持项目”中，有预算专门用于聘请性别问题专家以及支付相关培训班的费用，从而使性别平等问题纳入土地改革工作的主流。在该项目中，妇女和男性在土地分配中享受平等的待遇。在中美洲，由西班牙资助的国家粮食安全计划中留出了资源，用于聘请项目的性别问题专家所需的资源，这一做法使得性别问题逐步并有效的融入了项目执行中。此外，一些捐助方和合作机构在设计项目目标和活动时已经嵌入了性别平等的相关考虑，比如联合国联合项目。但是，这种做法并不是系统性的，即使是传统上对性别平等敏感的伙伴方，也会每年批准并实施多个对性别问题没有特别关注的项目。

386. 在组织管理层面，粮农组织计划委员会经常讨论性别平等问题。计划委员会是粮农组织的管理机构之一，负责讨论粮农组织在各领域的技术工作，并对工作进行评价。自 2002 年以来，在计划委员会的 17 次会议中有 10 次讨论了性别平等问题，其中有四次在讨论时结合了评价报告，原因是评价报告对性别平等进行了评价或未提及该问题。在其余的会上，计划委员会都对与粮农组织工作中与性别平等相关的实质性问题进行了讨论，例如性别、平等及农村就业司的最佳地点以及类似的事宜。

387. 粮农组织大会定期收到《性别与发展行动计划》的进展报告，其中有些报告明确指出《计划》执行的进步十分有限，但是，管理层面很难采取后续行动，来改变现状。

388. 关于内部动力，本次评价评估了 2010 年形成终稿的《粮农组织能力建设组织战略》在何种程度上融入了性别平等问题。事实上，该文件没有提及性别平等，且忽视了社会的包容性和多样性。该文件从改善环境、组织和个人三方面进行了阐述，但很显然，其中任何一方面都没有关注性别问题⁶³。

⁶³ 另一个主要动力应为原计划在 2010 年下半年出台的新的《人力资源性别问题行动计划》。截止本次评价报告起草时，该计划还未在粮农组织内部广泛传阅。

389. 另一个主要的动力是粮农组织职员的个人意愿，无论是粮农组织性别工作联系人还是其他职员。有些职员个人对这一领域比较感兴趣，并在工作中以“默认”的方式在这一领域开展工作。被调查者中有一些在开发项目中从事土地改革、适应气候变和交流工作的职员就属于这一情况。有些职员在性别平等问题或社会学方面有一定的背景，他们认为把性别平等的相关考虑纳入工作中是十分重要的，可以令工作取得更好的实际效果。与此紧密相关的一点是粮农组织职员的个人经验，上文中 7.4 节已经对此进行了阐述。总而言之，那些个人意愿很强的职员觉得在其所处的部门加强性别平等工作的空间很小，因为上级管理人员对此不感兴趣。只有在少数情况下，部门的主管显示出了意愿，希望将更多的资源用于性别问题的主流化。

390. 有些职员也注意到，当一个项目的负责人是女性时，那么将性别平等工作纳入项目主流工作的可能性更大。粮农组织负责泰国湄宏顺府联合国联合项目的是一名女性职员。虽然她不是一名性别平等专家，但是她非常愿意将性别平等纳入该项目中粮农组织所负责的工作中，与其他联合国机构保持一致。同样的，在负责项目的专业人员中保持男女比例的平衡有助于确保男性和女性都能够参与项目，共享项目带来的收益。

9.4 在粮农组织评价活动中的性别主流化⁶⁴

391. 2002 至 2010 年期间，粮农组织评价办公室共完成了 39 项主要评价，包括针对特定主题、战略、国家和大型紧急行动的各类评价。其中有 29 项提到了性别平等或妇女问题，虽然有些评价结果只是指出该项工作没有对这一领域进行关注，或没有在这一领域开展有意义的工作。在其余 10 项没有提及妇女或性别平等问题的评价结果中，有 6 项似乎是在收集性别平等工作方面的评价依据时错失了机会。有 16 份评价报告中向粮农组织提出了一项性别平等方面的建议。所有这些建议都没有被驳回，但是只有少数几份后续报告中提到了这些建议的实施进展。

392. 在同一时期，粮农组织评价办公室参与或支持了 186 项项目评价。在其中 163 份评价结果中搜索“妇女”和“性别”，结果显示 85% 的评价结果中包换与此相关的内容。这一高比例得益于 20 世纪 90 年代末开始采用的项目评价模板，该模板要求对性别平等工作做专门的评价。不同评价结果中所包含的相关内容各不相同，从简单的“项目中未考虑性别问题”到详细分析项目对性别关系的影响，或如何在项目设计和执行中融入性别的因素。但是，在多数情况下，评价内容简略且缺乏深度。在那些提及性别平等或妇女问题的评价结果中，有 31% 给出了如何更好的将性别视角融入项目的明确建议。

⁶⁴ 本次评价认为粮农组织的评价活动应该是改进全组织工作的一个动力，对粮农组织评价办公室在性别平等主流化方面所发挥作用的评价已经到期。对该评价办公室在性别平等主流化方面的表现的分析也是农发基金在组织层面上开展的“性别平等与妇女赋权的努力与成果”行动的一部分。

393. 2002 至 2010 年期间，粮农组织评价团队的性别构成有所变化。评价团队中女性成员所占比例由 2002 年的 9% 上升为 2010 年的 31%，而这一比例在 2006 年达到最高水平，为 38%。国际团队中女性成员的比例为 20%，国际团队的负责人中这一比例为 18%，而国家顾问中这一比例为 17%。那些来自于粮农组织评价办公室的评价团队负责人和成员中，女性所占比例分别为 24% 和 43%。同时，自 2007 年以来，在评价团队中加入一名性别平等专家的做法较之前更为常见，对粮农组织性别平等工作的质量和主流化程度的评价也有所增加，虽然这些做法并非系统性行为。

394. 本次评价对随机选取的 15 份评价报告进行了更详细的评价，其中有 7 份属于重要评价类。这一详细评价设有 7 大问题，满分为 6 分⁶⁵。如插文 25 所示，这些评价报告中与关于性别平等的部分质量较低。此外，没有迹象表明这部分的质量随着时间的推移有任何改进，得分最高的评价报告完成于 2005 年，而得分最低的评价报告中有一份完成于 2010 年。

插文 25: 以性别视角对评价办公室评价工作的评估⁶⁶

得分	1	2	3	4	5	6
获得这一分数的报告数量	5	4	3	2	1	0

资料来源：评价小组

395. 只有三份评价报告引起了管理层的反应，并跟随有后续报告。其中一份评价报告完全忽略了性别平等问题，因此，管理层也无从反应。第二份评价报告的建议部分中，性别平等部分的内容是以项目中吸取的教训的形式存在的，而不是建议的形式，因此也没有引起反应或行动。第三份评价报告中关于性别平等的建议被完全采纳并引起了行动。

396. 这些评价结果存在以下一些共性，值得指出：

- 除了被评价项目中性别平等或妇女问题十分突出的情况之外，评价工作有忽视性别平等问题的倾向。大部分报告从性别问题评价依据或者以草率的方式对待了性别问题角度来看，近乎于“丧失的机遇”范畴。
- 在一半以上的评价报告中，性别平等问题被等同于妇女问题。有一份评价报告，各方面都十分出色，但是其对妇女的重视导致其完全忽视了男性以及男性和女性之间的关系。
- 这些评价结果的社会分析水平，包括对性别平等的分析水平，普遍较低，即使是在团队中有社会学家的情况下也不例外。这些评价报告普遍忽略

⁶⁵ 见附件 2：评价工具

⁶⁶ 1 分为最低，6 分为最高。

复杂的因果关系，且有时候似乎只是套用了一些性别平等方面的陈词滥调，而并没有进行实地的验证。

397. 2005 年，粮农组织评价办公室的性别工作联系人进行了一项类似的分析，所得结论与上述结论十分相近，并在此基础上，就如何统一所有的评价中对性别问题的评价提出了专门的建议。这一建议一直没有得到正式采纳，直到 2010 年粮农组织评价办公室决定将“性别主流化”同国际标准评价准则一起纳入其所有评价标准中。然而，截止本次评价开展之时，评价办公室尚未设立正式的机制以确保系统地实现这一变化。

398. 虽然本次评价指出某些方面正在得到改进，但仍认为粮农组织评价办公室存在潜力，可以成为粮农组织性别主流化的更强动力，而该部门却多次丧失了机会，未能凸显粮农组织在该领域的薄弱之处。

9.5 结论

399. 通过性别与发展行动计划，粮农组织建立了两项主要运行机制，帮助在粮农组织工作中实现性别主流化。这两项机制分别是由计划与项目审查委员会制定的包含“性别标准”的检查清单和性别工作联系人体系。2008 年下半年，技术合作计划的审批机制也将性别问题纳入了审批标准。此外，实地计划管理信息系统的限定条件标签中也增加了性别限定条件。然而，以上所有机制似乎都未能完全实现其目标。

400. 计划与项目审查委员会的成效逐步得到了提升，只是由于缺乏监督和问责机制，该委员会在性别方面的建议在许多情况下仍然会被忽视。这引起了我们对粮农组织内部规则程序的遵守、相关问责机制等具有普遍性的问题的关注。更具体来说，这涉及粮农组织某些部门和职员对粮农组织在性别平等领域宗旨和责任的理解程度。

401. 技术合作计划的审核机制在性别标准方面大失水准，其原因是多种的，且似乎问题并不出在技术合作计划处本身。这些项目融入性别视角的程度很低，这进一步印证了一些更广泛的评价依据，反映出粮农组织最高层的政治愿景和战略中，性别平等最多只受到了一些形式上的、粗略的关注。

402. 次评价认为性别工作联系人体系到目前为止并没能发挥作用，主要原因在于在司级和部级的高层，问责机制没有得到执行。然而这并非唯一的原因，其他原因包括：被任命者通常缺乏必要的素质、经验以及个人意愿，从而无法在本部门的性别主流化领域推动变革。在粮农组织的机构文化和价值中仍然根植着对性别主流化思想的抵触，这一点将在下文的第 11 章中进行阐述。虽然近期出现了很多的调

整、激励因素以及低成本的改进措施，如在所有的次区域和国家代表处内指定性别工作联系人，完善性别、平等及农村就业司与性别工作联系人之间的交流机制等，本次评价仍然认为性别工作联系人将无法在他们所在的部门实现“突破”，确保将性别平等问题系统性地纳入粮农组织的工作，而这一点正是战略框架和全球目标中明确要求的。

403. 此次评价确认了两个外部动力即成员国和资源伙伴方，他们是有效的，但作用有限。就这两个外部动力而言，并未从谈判和决策过程中发现有力证据，表明存在粮农组织在性别主流化方面不够坚持的迹象，但是确实存在较有力的证据表明，总体而言，粮农组织没有积极地在其项目中提出性别敏感的措施，即使是在政府或捐助方对性别平等十分重视的情况下。粮农组织管理机构通过管理机制对这一问题给予了关注，但这并没能组织内收到立竿见影的效果。对于一些捐助方来说，剩下唯一的选择就是撤出其自愿捐助，但这看起来并没有因为粮农组织的性别盲状况而实际发生过。

404. 对内部驱动力的分析凸显出粮农组织内部对于性别主流化的随意性态度：当有官员理解并致力于解决这个问题，性别主流化就会实现。当这种因素不存在时，就什么都不会发生，粮农组织不会有人 – 或说具有足够影响力的人 – 采取任何补救行动。这也适用于评价功能，它已经有数年错失机会来引起人们对粮农组织内性别主流化水平低下的注意。

10. 对千年发展目标、粮农组织全球目标及核心职能的贡献

10.1 千年发展目标 1 和 3

405. 千年发展目标 1 着重于消除极端贫困和饥饿。目标 1B 明确指出妇女在实现所有人的充分、生产性就业中的重要性。千年发展目标 3 旨在促进性别平等与妇女赋权。这两项目标都与粮农组织的目标和目的紧密相联。

406. 在性别平等与妇女赋权方面（千年发展目标 3），粮农组织的工作很可能帮助改善了生计，并在一定程度上对决策制定做出了贡献。关于饥饿与贫困，我们必须区分长期影响和短期影响。以妇女参与发展为核心的措施对改善世界各地（例如，孟加拉、乌干达）贫困妇女的生活水平和营养状况起到了积极作用，然而，生产和分配的总体结构是导致极端贫困和饥饿的真正原因，但这类措施在改变总体结构方面基本没有起到作用。以性别与发展为核心的措施在消除极端贫困方面的短期成效相对较低，但是从长期而言，这类措施可以增加妇女的经济权力，从而促使经济结构发生更加可持续的改变，对千年发展目标 3 的实现做出贡献。长期而言，那些注重性别关系和妇女赋权的措施具有更加长远的效应。

407. 有关千年发展目标 3 的形势是喜忧参半的，在一定程度上与粮农组织在千年发展目标 1 目标框架下取得的进展相冲突。粮农组织的行动中有一些注重性别平等的元素，在一定程度上促进了妇女赋权。不可否认，在某些情况下，为促进性别平等而采取的一些简单民族中心主义做法会导致对当地情况的错误认识，但是总体而言，采取性别与发展为核心的措施在促进妇女赋权方面取得了一定的成功。不过所取得成功基本上仅限于经济和身体赋权，而很少涉及社会和政治赋权。

408. 此外，性别与发展项目在性别平等相关项目中并未占多数，有很多妇女参与发展类型干预活动强化了现有的性别差异，强调了男性和女性的差别，扩大了现有的不平等和权力差别。这类措施再加上大量被归为“丧失的机遇”的干预活动表明，粮农组织在实现千年发展目标 3 方面所作的贡献要远远小于如果粮农组织采取更具性别敏感性和考虑性别因素的措施所能做出的贡献。

10.2 粮农组织全球目标

409. 插文 26 总结了本次评价所覆盖的时间段内粮农组织的全球目标。两个战略框架界定的全球目标虽有差异，但也有共同点，表现为：在两个战略框架中，目标 1 都着重于营养，目标 2 都着重于社会和经济的发展，而目标 3 都着重于可持续性。

插文 26: 粮农组织 2000-2015 年和 2010-2019 年《战略框架》中的全球目标

	目标 1:	目标 2:	目标 3:
2000-2015 年战略框架	所有人在任何时候都获得足够的营养充分和安全的食物，确保在 2015 年以前将长期营养不良人数减少一半。	可持续农业和乡村发展包括渔业和林业不断促进经济和社会进步及所有人的福利。	自然资源，包括土地、森林、渔业以及粮食和农业遗传资源的保存、改进及可持续利用。
2010-2019 年战略框架	减少遭受饥饿的绝对人数，确保逐步建设一个所有人在任何时候都能获得充足、安全和富有营养的食物，满足其过上积极、健康生活的膳食需要和食物偏好。	增加粮食产量、加强农村发展及改善可持续生计，从而消除贫困，为所有人推动经济和社会进步。	对土地、水、空气、气候和遗传资源等自然资源进行可持续管理和利用，造福当代及子孙后代。

资料来源：粮农组织《2000-2015 战略框架》和《2010-2019 战略框架》

410. 在目标 1 的背景下，粮农组织与性别相关的政策与行动的贡献最大，妇女发挥的作用也最大。有证据表明，与性别平等相关的行动通过提高了生产水平和鼓励食物获取，提高了贫困人口，特别是贫困妇女获取食物资源能力，从而提高了贫困人口的食物供给。然而，虽然《世界粮食不安全状况》中并没有给出按性别分类的数据，但妇女仍然占世界营养不良人口中的大多数。

411. 目标 2 的重点是“经济与社会发展”。这方面情况比较复杂。在某些情况下，粮农组织与性别相关的工作确实强化了现有的男女不平等形式，而在其他一些情况下，对于赋权问题不够重视，且没有充分认识到我们需要更重视性别问题而非妇女问题。不过，也有一些粮农组织的干预活动对性别关系产生了积极影响，并为之前被排除在外的社会群体（包括妇女）创造了提高社会和经济地位的机会。

412. 关于目标 3，几乎没有证据表明粮农组织性别平等工作对环境的可持续性 or 自然资源的保护产生了重要影响。除少数情况外，环境可持续性的相关问题中并没有包含对性别平等的关注。

10.3 核心职能

413. 职责范围要求评价工作要分析“粮农组织有关妇女/性别与发展的工作对履行《2010-2019 战略框架》中规定的粮农组织核心职能做出了何种程度的贡献。”⁶⁷ 核心职能是粮农组织现行战略框架的重要组成部分，反映了成员国对粮农组织的期望。因此，分析粮农组织的工作如何促进核心职能的履行是对粮农组织工作的相关性和成效进行总体评价的一部分。

414. 本次评价认为，粮农组织通过其性别与发展相关工作促进了大部分核心职能的履行，详见插文 27。

插文 27：粮农组织有关性别与发展的工作对履行核心职能的贡献

核心职能	贡献
a. 监测和评估中长期趋势和前景	《2011 粮食和农业状况》对这一职能做出了重要贡献，该文件是对性别与农业进行分析的里程碑。
b. 收集和提供信息、知识和统计资料	粮农组织统计司、性别、平等及农村就业司以及包括土地及水利司在内的其他部门正在努力增加粮农组织统计数据库中按性别分类的数据的数量，并提高其质量。其中有一些行动前景很好，例如性别与土地权数据库和农业 - 性别数据库，但是要让终端用户感受到明显的改进，则仍需在这方面增加资金和时间的投入。 由性别、平等及农村就业司、农村发展经济司、渔业部门、林业部门、非洲区域办事处和拉丁美洲及加勒比海区域办事处在艾滋病、农业和气候变化等领域提供的全球公共产品是很好例子，显示了粮农组织如何进行创新，开发融合性别问题的优质产品。
c. 制定国际文书、规范和标准	这一领域最成功的成果是《社会经济及性别分析计划》以及其他一些主题性或行业性指南。这些文件和指南广为人所知，且其他联合国机构对它们的使用比粮农组织本身更加广泛。 在 21 世纪初，粮农组织的《2002-2007 性别与发展行动计划》、性别工

⁶⁷ 见附件 1 第 41.M 段

	作的预算以及性别平等标识被联合国各个机构看做是创新性的模型。但自此以后，粮农组织在这一领域表现的并不积极。
d. 政策和战略方案和建议	通过向成员国提供咨询服务，性别、平等及农村就业司对这一项核心职能的履行更具有系统性。但是，鉴于通过粮农组织正常计划和自愿捐助获得资源十分有限，因此行动的范围较窄，需要在这一领域增加资源。除此之外，能够表明粮农组织其他部门在行业层面向成员国提供了类似支持的证据十分有限。
e. 提供技术支持，促进技术转让和能力建设	性别、平等及农村就业司在这一领域开展了性别与自然资源管理的相关工作，尤其是在性别、平等及农村就业司属于可持续发展部的时候。在同一时期，粮农组织通过《社会经济及性别分析计划》在性别与农业的发展能力方面取得影响直到今天仍然十分显著，而性别、平等及农村就业司在艾滋病领域的规范性工作也是如此。较晚一些成果表现在粮农组织在高致病性禽流感、紧急反应和恢复行动以及土地制度的相关工作中融入了对性别问题的关注。同时，粮农组织实施了一些数量有限但却非常好的粮食安全特别计划和水资源管理项目，将性别问题以可持续的方式恰当地融入到了这些项目之中。
f. 宣传和交流	除了新闻通稿和公告，粮农组织在向联合国系统其他机构和成员国宣传农村地区性别平等方面表现得毫无声息。即使是像《农业中的社会性别问题原始资料集》这由各方联合出版的出版物通常也不是由粮农组织牵头的。虽然存在少数例外情况，粮农组织在国家从来未被认为是一个在性别领域积极开展工作的合作伙伴，粮农组织的大部分合作伙伴都对其在农村妇女工作上的空白表示惋惜。
h. 伙伴关系和联盟	关于粮农组织、联合国机构、各国妇女协会以及非政府组织在性别领域形成的伙伴关系，评价所发现的案例都是很成功的，其中包括在若干联合国联合计划框架下形成的伙伴关系。在所有这些案例中，粮农组织发挥了其在技术生产和营销方面的比较优势，其他伙伴方则充分利用了其在性别平等问题上的能力和经验。在提供全球公共产品方面也存在类似的积极案例，《农业中的社会性别问题原始资料集》是一个突出的例子，但却并不是独一无二的。我们需要在这一领域建立更多的伙伴关系和联盟，从而改善粮农组织在造福农村妇女和推动性别平等方面的工作。

资料来源：评价小组

415. 因此，粮农组织取得了积极的成果，但仍有很多工作要做。只有继续努力，粮农组织才能够履行其职责，实现成员国及其包括男性和妇女在内的所有公民对粮农组织的期望，从而为抗击贫困、改善所有人的粮食安全状况和生计做出贡献。

11. 组织文化⁶⁸

416. 正如独立外部评价和性别审计所指出的，组织文化是一个组织取得成功或失败的关键因素。如果没有贯穿全组织的支持性别主流化的文化，粮农组织将很难

⁶⁸ 本章节主要基于评估小组的观察，以及与超过 150 名以上的各级别粮农组织职员的交谈。

实现其宣称的性别目标。此外，组织文化不只涉及到数字、同时也涉及观念。如果想要把性别平等纳入主流工作，那么必须改变观念、运行机制和量化指标。

417. 在本次评估期内，粮农组织所明确的政策在全组织范围内对性别主流化给予了正式支持，涉及领域包括雇用模式、员工政策和发展措施。粮农组织完全继承了联合国的性别主流化政策。覆盖评估期的两份性别与发展行动计划强调了性别主流化在粮农组织工作中所处的核心地位。但是评价所发现的证据引出了以下质疑：组织文化中性别主流化达到何种程度，性别关切多大程度上整合到粮农组织活动的计划和设计方式中，在实践中对性别问题的态度有多大改变。

418. 在专业岗位上，粮农组织的男性职员人数超过女性职员人数，特别是在高级别职位上，表现更为明显。根据性别审计提供的数据，女性高级管理职员只占粮农组织总部所有高级管理职员的 14%。从专业岗位来看，女性约占 32%，但存在明显向总部集中的趋势。在罗马总部之外，女性在专业岗位上所占比例明显更低。女性在一般服务人员中所占比例较高，占到所有职员的 65%。性别审计报告指出，和其他联合国组织相比，粮农组织女性在专业岗位和高级别岗位的职员中所占比例在 30 个联合国组织中只排到第 23 位。

419. 粮农组织职员在劳动分工上呈现的性别差异较明显地反映了人们对男性和女性的看法。统计数据表明，粮农组织女性职员的平均级别低于男性职员，且大多数女性职员从事的是辅助性工作。在粮农组织内部，女性职员所占比例随岗位级别的升高不断下降到，而最高级别的职员几乎都是男性。这就表明，在粮农组织内“正常”男性和“正常”女性的内涵区别是很大的，这会对身份构建产生影响，并最终影响了女性发展对男性身份的威胁程度。

420. 当然，可以有多种方式对男性在粮农组织的专业岗位和高级别职位中占据统治地位这一事实表示理解，至少被男性理解。最流行的公开争论就是“可雇用性翘尾因素”，其辩称由于过去只有很少女性符合职位要求，所以导致了目前高级和专业岗位中男性占主导地位的状况。但是，随着世界教育体系的变革，会有越来越多的女性符合岗位的要求，随着时间的变化，性别差异就会被熨平。但不幸地是，事实并非如此，最起码来自非经合发组织国家的雇员就不是这样。还有个别人持有“本质主义”的性别观点：女性作为母亲和看护者的角色使其无法拥有足够的时间、兴趣或技能使她能在类似粮农组织这样的组织中获得成功的。很明显，此类极为罕见的观念缺乏任何事实依据。

421. 通常在与各级别被采访者中，男性职员往往对粮农组织的性别政策实施程度或多或少地流露出自满的情绪。独立外部评价和性别审计提供的调查表数据表明，通常男性职员认为这些政策非常有效，并以一种平等主义方式得到了实施。事

实上，有明确的证据表明，在过去的十年，在专业岗位和高级别职位上工作的女性数量确实增长了。但是，其增幅却没有预期地那么多，并且来自非经合发组织国家的女性职员在专业岗位和高级别职位中所占比例明显偏低。无可否认，确实存在这种倾向，在任职人数不足的国家，符合要求的女性候选人往往少于男性候选人，但还无法确定这种倾向产生的原因是对空缺职位宣传不力或是其他因素。

422. 虽然在粮农组织专业岗位和高级别职位中女性所占的比例一直在缓慢提升，但女性职员仍然对粮农组织性别主流化的程度和速度表示担忧。独立外部评价和性别审计提供的证据表明，对于高级管理层对性别平等问题的处理存在普遍不满，在对外辞令和内部操作中存在的巨大差异。更直白地说，高级管理层没有做到言行一致。同时，女性职员经常感觉到，男性职员往往利用非正式的关系网络来确保男性职员获得职位或得到提升。同样的，从现有高级管理人员中男女分布来看，男性控制了全组织的流程，他们的观点也往往占主导地位。

423. 最终，许多女性职员和部分男性职员认为粮农组织是一个“家庭不友好”型的组织，使职员很难在工作和生活之间取得平衡，导致了女性很难同时兼顾职业和家庭的局面。同样的，抛开那些对外宣传，很多人认为粮农组织是一个男性主宰专业工作、女性提供辅助作用的组织。在粮农组织的很多技术性工作中都能反映出这点：男性就是农民和生产者，女性就是他们的妻子。

424. 即使粮农组织的内部运行变得更“家庭友好”，即使性别比例更加均衡，我们也不能肯定这就能带来粮农组织各种计划、项目和全球公共产品中性别主流化。有相对的证据表明，像粮农组织这样的组织如果要在其政策和措施中实现性别主流化，工作场合中公平的性别政策往往是必要但不充分的条件。事实上，鉴于粮农组织活动的重点所在，其内部组织和文化的变革只是万里长征的第一步。

425. 作为一个组织，粮农组织强调粮食安全问题中粮食的可获得性，基本上也就是粮食生产。它在很大程度上将其工作聚焦在技术活动上：如何通过技术创新提高产量；如何设计技术上更具有可持续性的生产体系。粮农组织的很多部门是按照技术种类来设置的：林业、畜禽、渔业捕捞和水产养殖，等等。即便是粗略了解一下粮农组织提供的全球公共产品，也会发现在科学知识方面技术类议题占了绝大多数。其主导的思维方式就是强调用技术手段来解决技术问题，像性别平等问题这类的话题只能放在第二位。由于技术类议题占有重要地位，因此在招聘职员时，也要基于技术能力，无论是男性还是女性。女性职员也大方地、准确地承认，她们不是性别平等专家，而是林木专家，病虫害防治专家或营养专家。

426. 粮农组织发展活动的性别主流化并不能简单依靠雇用更多的女性技术人员。从很多方面，性别、平等及农村就业司的发展历史就表明该组织中技术知识占

据了特殊形式的主导地位。由于性别、平等及农村就业司的职责是支持性别主流化以及更广义的社会分析，所有性别平等工作都集中到了性别、平等及农村就业司。粮农组织性别主流化和社会包容性更多地只是性别、平等及农村就业司在做，而不是由性别、平等及农村就业司向粮农组织所有部门提供性别相关领域的信息和建议。总体而言，性别、平等及农村就业司的工作已经处于粮农组织整个工作的边缘地带。

427. 在涉及到性别问题时，由于技术部门和对技术的关注占据了统治地位，这在粮农组织的核心制造了一些紧张状况，同时还产生了对性别主流化的几种不同理解，其中大多数情况下，性别平等被认为是次要问题。主要包括：

- a) 一种对性别问题的做法是认为妇女是被边缘化的群体，需要给予特殊的帮助。这种情况下，女性作为一个一般性的边缘化群，往往与青年、老年人和土著人等不加区分地列入一类。这种看法将妇女问题等同于性别平等问题；没有试图开展性别分析；采取的措施往往强化了现存的性别差异。通常，这类措施往往是附加性的内容，是应捐助方的要求而添加到项目中的，却没有要求将性别分析或文化转向纳入人们的认知。
- b) 一种对性别问题的做法着重于妇女作为生产者方面未开发或潜在的作用。粮农组织的思维往往将人作为一种生产要素，强调男性养家糊口，妇女就是妻子的角色。在这种情况下，性别主流化强调的是如何将妇女转为生产性资产。《2011年世界粮食与农业状况》充分阐述了妇女作为生产者的角色，当然，其主要关注于作为一家之主的妇女在从事生产方面的潜力，而没有提及妇女在作为家庭普通成员（如妻子、女儿或母亲）时，在农业生产中扮演的角色。虽然对性别问题具有一定程度的意识，但这种看法对性别关系仍然关注不多。
- c) 一种对性别问题的做法是认为这是一个“问题”，往往是作为更加宏观的社会因素的一部分。这种方法优先考虑技术问题，认为妇女问题或性别平等问题必须得到解决，从而才能促进技术问题的解决。这起码涵盖了某种程度上的性别分析，但性别问题仍然被认为是次要问题。
- d) 一种对性别问题的做法认识到性别问题和社会分析的重要性，认为实现粮农组织的宗旨，需要更多的以人而不是商品作为粮农组织使命的核心。其主要关注于创造一个环境，在这个环境中妇女和男性能够尽量平等地得到各种资源或是决策的机会，更加平等地参与生产活动的进程。这种方法认识到：性别平等并不仅仅只是妇女问题，而是男性和女性的问题；男性和女性并不是同质的实体；在不同的情况下权力以不同的方式在男性和女性之间进行分配；而改变需要涉及男性和女性。

428. 在实践中，粮农组织的做法往往是前两种类型，认为性别问题就是妇女，把技术目标和手段放在首位。第三种看法考虑了如何将性别平等纳入发展过程，这起码承认了性别平等的重要性，但仍将其局限在技术范畴。粮农组织的行动几乎没有或只有极个别符合最后一种看法，而这才最接近于“性别主流化”真正的含义。但这并不奇怪，因为这种看法意味着颠覆组织文化的重心，改变原来的观念，将科技知识作为解决社会和发展目标的手段。

429. 要理解为什么粮农组织实现性别主流化存在那么多的阻碍，价值观的转变是非常关键的。事实上，其他一些组织也存在同样的问题。粮农组织的价值，过去认为主要体现在贡献特定的技术技能和投入，以促进农业发展。拥有特定的知识或技能，是一个人在粮农组织中所处层级位置的关键。过去是这样，现在也是如此。职员的身份和自信，在很大程度上，取决于他们作为科学家或技术专家发挥的作用。由于性别主流化引入了一种新的价值观，从而威胁到了原来固有的价值观。这一新的价值观以人而不是商品为中心，并且要求职员具备一种新的技能和知识的组合。

430. 部分善于思考的职员已经充分意识到了性别主流化带来的问题。他们强调虽然他们赞同对以人为本和性别敏感的做法，但他们缺乏必要的技能：毕竟他们只是“科学家”。此外，他们指出要将两种完全不同的思维方式融合起来，是非常困难的，一种是科学/技术的思维方式；另一种是社会学/解释性的思维方式。

431. 过去，已经采用了一些办法试图在两种文化之间搭建一座桥梁：编制一些关于性别和社会分析的小手册、清单和简单的指南。事实上，这是试图让身处一种文化中的成员能够了解另一种文化，使林学家、植物学家或鱼类疾病专家能够开展简单的社会学或性别平等分析。当然，这对促进性别主流化或颠覆组织文化的重心能够起到多大的作用，尚不明确。事实上，这种办法延续了现有的等级制度，在这里技术专长比社会分析技能更加重要。

432. 综上所述，在被评估的时间段内，粮农组织的文化和性别主流化是相对立的。从组织内部来看，粮农组织在处理职员性别比例平衡的问题上所做甚少。就其政策和实践而言，没有实现重点的转变，仍然是一个重视产品高于人的组织。粮农组织在文化上，仍将性别问题置于边缘地带。

12. 主要结论和建议

433. 评价分析了粮农组织为实施对成员国所做的全组织承诺所开展的工作。粮农组织分别在 2002 年和 2008 年通过了性别与发展行动计划，并于 2010 年将其纳入战略目标 K，即“实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权”，向其成员国作出了承诺。

434. 评价结果表明，取得的成绩未达到计划和预期的程度。粮农组织的项目中至多仅有 40% 不同程度上在实施过程中融入了性别平等概念，而此次评价表明，对于整个实地计划来说这个数字应为 75-80%。这意味着粮农组织所有项目中约有 35-40% 忽视了性别问题，即使性别平等关系到项目明确提出目标的实现。不把性别问题考虑进来，这削弱了许多项目和计划的成效和可持续性。总体而言，这一弱点也反映在粮农组织全球公共产品当中。全球公共产品当中也同样缺乏社会和性别视角，即使是这些方面对于大部分探讨的主题具有相关性甚至很重要。

435. 粮农组织性别主流化的机制，从计划和项目审查委员会到性别工作联系人，总体上是失败的。此次评价确认的一个首要的失败因素是在粮农组织最高层缺乏对性别主流化问题的注意和问责制。套用一句俗语来说，粮农组织“说一套，做一套”，甚至说的也很有限。

436. 整个组织的文化和职员对性别问题的能力也相互反映、相互强化：性别问题不被视为一个独立的技术性问题。然而，这个问题必须加以应对，至少在形式上，从而这个问题就成了低级别的女性同事的任务，而她们根本不可能撼动粮农组织这样一个等级森严、技术性以及男性主导的组织。

437. 改进也在进行中，这主要归功于性别、平等及农村就业司在 2010 年开展并与 2011 年初结束的性别审计工作的推动。此次评价注意到 2011 年初以来由性别、平等及农村就业司和粮农组织所也已采取的行动，作为此次评价的后续行动，特别是高层在性别工作联系人的职责范围和问责制方面，在其绩效评价及管理系统合同当中规定了法定活动内容。这些进展值得赞赏，因为这反映了粮农组织对其工作中性别主流化问题重新做了确认。

438. 这些都是初步的积极举措，必须在人员配置、组织文化和性别问题上的能力方面有进一步、更加深入的变革。粮农组织必须在各个层面认识到性别主流化需要的远不止仅仅将妇女纳入进来作为项目的受益者。走向性别平等的性别主流化是一个转型过程，涉及到男性和女性，以及他们对资源和决策的控制。

439. 在这一背景下，此次评价确认了一些核心原则，粮农组织必须将其整合内化，以便在更广泛的层面上改进其大多数工作的相关性、成效、可持续性和影响力，因为“人”是该组织真正的利益相关方，而“他们之间的平等”将是实现所有人粮食安全的道路。这些核心原则可以融入于下方建议的粮农组织关于性别平等的政策和战略。插文 28 对此进行了说明。

插文 28：粮农组织将性别平等纳入其工作需遵守的核心原则

- a) 人是粮农组织确保粮食安全这一核心使命的中心。粮农组织通过各成员国使其工作的主要受惠人既包括男人，也包括妇女，特别是生活在农村地区的人们。粮农组织的工作对于实现联合国千年发展目标 1（2015 年以前将贫困人口减半）和 3（促进性别平等并赋予妇女权利）的交叉部分至关重要；
- b) 将性别视角完全纳入粮农组织的工作有助于实现本组织的目标，无论是基于实用的理由还是伦理的理由：从实用角度来看，性别差异阻碍了妇女获得生产性资源和参与决策，从而不利充分发挥妇女在实现粮食安全方面的潜力；从伦理角度来看，粮农组织完全赞同联合国在性别平等问题上的各项原则，包括联合国千年发展目标 3。促进性别平等不仅有利于业务工作，同时也是道德上的责任；
- c) 粮农组织必须确保其主要和最终的关注点是人，而不是产品；同时确保这一点反映在基于结果的新型管理方法中；
- d) 在粮农组织的人员配置中实现性别平等是在粮农组织各项活动中实现性别主流化的道路上不可或缺的一步。但是，实现这一平衡也仅仅是朝这一方向迈出的一小步。要确保粮农组织所有的活动都充分纳入了性别考虑则需要转变该组织工作构想和实施方式。性别意识必须贯穿于粮农组织的各个层次；
- e) 粮农组织必须将性别专业知识本身视为一门专业学科才能有效地将性别问题纳入主流活动。

440. 基于上述核心原则和整篇报告所提供的证据，评价提出了 17 项建议，其中有一些建议包括多项行动。这些建议都是按照优先顺序提出的，但是，评价小组强烈要求粮农组织在中短期行动中将这些建议全部考虑进去。

441. 评价充分意识到，这些建议的实施会有成本投入。在人员配置、规范产品和项目中实现性别主流化，成本不会低，因此评价小组随后将会在报告中纳入一项简单的成本计算。但从长远来看，对粮农组织应对性别问题能力的投资将会使本组织各项目标的实现更加高效，影响力更大。

442. 基于反复得到的结论和贯穿于整篇报告的证据，即问责框架的缺失成为制约着粮农组织性别主流化进程的一个重要障碍，评价小组提出了建议 1，并分四个分项进行阐释。这条建议进一步强化了性别审计中建议 2 和 3 的部分内容。

443. 所建议的问责机制无疑将涵盖监测与报告、执行措施和违规情况下的后续行动等内容。评价小组为实施建议 1 提出了一个可能的附加行动，即在粮农组织总

干事办公室和副总干事（知识）办公室内设置一个性别和社会发展问题高级顾问职位。总之，要在制度上提供、维持对性别与发展问题的领导力和承诺，并保持能见度。

建议 1：对粮农组织高级管理层，关于对性别平等的承诺

- a) 粮农组织应当在最高级别强有力地重申其承诺，将性别平等及性别主流化作为全组织责任而不仅是某一个司的责任；
- b) 粮农组织应当通过以结果为基础的管理和绩效评价及管理系统，在其高级管理层建立问责机制，包括各司司长和粮农组织代表；
- c) 性别问题应成为高级管理层议程上的常设议题；
- d) 粮农组织领导机构应当定期接收根据问责机制提交的报告，并在遵守情况不完全令人满意时提出行动建议。

444. 关于建议 1 的 d 项，一个可能的机制是性别、平等及农村就业司每年向计划委员会与财政委员会的联席会议提交粮农组织性别主流化进程综合报告。综合报告应该提供这一进程定量和定性两方面的证据，若无证据则应如实说明；综合报告一方面应依据由粮农组织各司通过全组织基于结果的管理体系（中期审查和最后审查、对性别敏感的结果等）提供的性别主流化进程证据，同时依据性别、平等及农村就业司对某些关键指标的直接测量，例如性别标记、计划和项目审查委员会的报告以及其他有待设定的指标。

445. 为详细阐述建议 1 中提出的全组织的承诺，根据性别审计在建议 2 和 8 中的提议，粮农组织急需制定有关性别公平和平等的正式政策，此政策可以为粮农组织就如何将构想转化成实际行动和产品，以及如何为其工作提供全面资讯提供指导。2010-2011 年粮农组织对战略目标 K 的贡献较小，也是因为缺少对第三章中提到的性别主流化方面该做什么，怎么做等问题的指导。鉴于此，正式政策也应该涵盖战略、相关准则以及对性别敏感的计划制定文书等，为粮农组织工作中的性别主流化活动提供充分支持。建议 2 和 3 阐述了这一政策的必要性和特点。

建议 2: 对粮农组织高级管理层, 关于性别平等政策

粮农组织应当制定一项关于性别平等的全组织政策, 以便指导性别平等的目标在整个组织内部以及其技术和宣传工作中实现主流化, 并为实现战略目标 K 提供一条途径。政策制定过程应当由分管知识工作的副总干事牵头, 并从助理总干事和各司司长 (包括性别、平等及农村就业司司长) 当中挑选人员组成一个小组。

建议 3: 对粮农组织高级管理层, 关于性别平等政策的结构和内容

粮农组织关于性别平等的政策应当包含制定司一级行动计划的一项战略和规定。这一战略必须超越保持现有的性别角色和改进生计的范畴, 以实现为妇女赋权以及在决策和获取及控制资源方面的性别平等。妇女参与发展计划可成为该战略和行动计划的一部分, 作为实现性别平等的切入点。

446. 粮农组织必须认识到, 要实现性别主流化就必须对组织文化和性别不平衡的现象进行改革。就性别不平衡而言, 必须设定具有时限性的目标, 并将目标纳入正在筹备的全组织人力资源性别行动计划。组织文化的改革绝非一个容易的过程, 它通常会给所涉及的人巨大的压力, 特别是那些自尊受挫最严重的人。因此必须对此过程进行管理, 建立机制保护那些在变化中受到威胁的人。建议 4 和 5 涉及这方面内容。为支持这些建议, 应该任命高级管理人员来监督改革过程。

建议 4: 对人力资源管理司, 关于职员的性别平衡

粮农组织应当采取措施以确保在各个层级职员的性别更加平衡。这应当包括但不限于下列可能的行动:

- a) 采取积极政策在专业以及更高级别岗位聘用更多女性职员;
- b) 制定更加家庭友好型政策, 包括弹性工作时间和照顾儿童的条款以及明确认令人可满意的生活/工作平衡的重要性;
- c) 增加一般服务岗位男性雇员人数;
- d) 在所有粮农组织空缺公告中采取联合国标准模式邀请女性候选人提交申请, 无论是在国家一级还是在区域一级, 无论是对于职员岗位还是顾问岗位。

建议 5: 对粮农组织高级管理层, 关于组织文化

粮农组织应当采取措施构建一种在粮农组织各个方面鼓励和支持性别平等的组织文化。这应当包括:

- a) 对所有级别的职员, 包括刚招聘的人员开展性别意识培训;
- b) 为那些觉得受到文化和组织改变威胁最大的人提供咨询和支持;
- c) 更大程度上认可所有职员对于粮农组织工作所作的不同却具有互补性的贡献;
- d) 引入外部专家支持这一文化改变过程。

447. 如第三、七、九章和附录所示, 性别平等作为粮农组织行动计划和粮农组织新型战略框架的交叉目标, 其重要性不言而喻, 但是为其配置的资源远远不足以切实有效地实现农村地区性别平等, 共同享有资源、商品、服务和决策权这一目标。因此需要更多的职员资源, 可以通过招录计划外的职员来实现, 或者当高级官员的职位出现空缺时通过改变职位说明来实现。同时, 各司的性别工作联系人在司级性别问题顾问接管工作之前要保留各自职能。此外, 建议 4 中与性别问题相关的建议应纳入正在筹备的全组织人力资源性别行动计划。建议 6、7、8 对此进行了阐述。性别审计建议 1 中以地区为重点也涉及到了这些问题。

建议 6: 对粮农组织, 关于性别主流化的结构

- a) 每个技术性司在总部都应有一位高级别技术职员, 同时具有社会/性别问题方面的专业知识(司性别问题顾问)。不同司的时间分配将有所不同, 平均将在 30% 左右。这将通过在高级别岗位出现空缺时聘用新人来实现。
- b) 应当在所有区域办事处恢复性别/社会发展问题专家岗位。
- c) 分区域一级职员的能力将通过重新招聘或提升政策官员在性别和社会发展问题方面的能力加以调整。
- d) 在国家一级, 粮农组织代表处应当将农村发展中的性别平等宣传纳入其职责范围之中, 并且:
 - 根据国家总体业务规模聘用全职或非全职性别专家, 以便为项目提供支持, 并在机构间机制中代表粮农组织; 或者
 - 如果资源有限, 则聘用性别/社会发展专家为在国别规划框架及未来项目中性别主流化提供咨询支持。

建议 7: 对紧急行动及恢复司, 关于紧急协调小组中性别专业知识

建议, 在紧急计划规模以及正在处置的紧急情况类型支持的情况下, 紧急协调小组应当聘用一名专职性别问题专家。

建议 8: 对粮农组织, 关于职员和顾问性别主流化能力问题

粮农组织应当将性别问题的能力 and 技能纳入其招聘和评价过程的选择和评价标准。这一能力的权重将视每一个具体职位要求的具体情况而定。

448. 评价对所需额外资源, 包括建议 6 中所需的资源, 进行了详细阐述。它们在插文 29 中有说明。需要强调的是, 如果所有这些措施都要执行, 那么从人员配置方面来说, 粮农组织用于性别平等的资源约占该组织净批款的 2%, 远低于联合国大多数机构用于性别主流化的份额。因此, 这应该作为未来四年要实现的最低、最基础的目标。一旦这一体系建立, 用于战略目标 K 的资源就会自动增加, 因为性别平等问题会更加系统地纳入粮农组织技术工作中。一旦确定有更多的需求, 就应将这些需求提出来, 在工作计划和预算中进行协商, 以获得更多的资源。评价小组还意识到, 鉴于增加预算是一项长期工作, 因此, 增加的这部分预算将从粮农组织正常计划净批款中划拨, 同时减少粮农组织其他方面的支出。但评价小组完全相信, 正如前面所讲的那样, 这些改革会提高粮农组织工作的效率、持续性和影响, 从而使投资获得回报。

插文 29: 粮农组织性别主流化活动每两年所需的额外的职员资源

在本组织的位置	职员资源	增加的成本 (美元)	注释
性别、平等及农村就业司性别问题职员	P5 级别 1 名, P4 级别 1 名	100 万	根据性别审计的建议, 旨在支持粮农组织性别主流化活动。
区域职员	P5 级别 5 名	200 万	和区域办事处当前的人员配置相比, 还需额外的资源配置给其中 4 位 P5 级别职员
司性别问题顾问	30 名 P5 级别职员的 30% 左右=10 名高级官员	500 万	为司性别问题顾问重新给战略目标 K 配置资源
分区域办事处	10 名政策官员的 30% 左右=3 名高级政策官员	150 万	为司性别问题顾问重新给战略目标 K 配置资源
国家办事处			根据粮农组织在所在国家的工作情况, 建议有两种选择; 直接收费或通过自愿基金计划的行政及执行支持费用来支付。
战略目标 K 的新增拨款总额		950 万	粮农组织两年度净拨款的 2% 左右

449. 第四、五、八章中详细探讨了性别、平等及农村就业司在性别问题上扮演的角色及相关工作情况。评价认为，性别、平等及农村就业司必须在粮农组织不断推动的性别主流化活动中继续发挥关键作用。本司应强化其作为性别和社会平等问题的智库这一主要角色，并继续对本组织其他部门提供咨询和帮助，使性别视角完全纳入这些部门的工作。向该司寻求帮助以及任何相关费用的责任由技术部门来承担。性别、平等及农村就业司将通过分析计划和项目审查委员会的建议的执行情况以及在实地计划管理信息系统中使用性别限定条件，来继续监督粮农组织性别主流化活动的进展。最后，性别、平等及农村就业司中负责性别主流化活动的性别官员还应加强和促进当前性别工作联系人、司性别问题顾问以及建议 6 中所预想的区域或全球层面所有权利下放办公室的性别专家这三者之间的交流和相互学习的机会。建议 9 和 10 阐述了性别、平等及农村就业司的多项职能和角色。性别审查在建议 4 中也同样谈到了该司人员配置方面的情况。

建议 9: 对粮农组织高级管理层，关于性别、平等及农村就业司在性别及社会平等方面的作用

在现有力量基础上，性别、平等及农村就业司应当成为粮农组织关于包括性别问题在内的社会平等问题方面的智库。对此，该司将：

i) 作为强烈关注社会平等和性别问题的项目的牵头技术部门，并未其做出贡献；ii) 继续开发规范性产品支持改进将社会和性别平等内容融入粮农组织工作中。

建议 10: 对性别、平等及农村就业司，关于其在粮农组织内部性别主流化方面的作用

性别、平等及农村就业司应当发挥咨询作用协助粮农组织其他部门性别主流化工作。为此，该司应当：

i) 指定或者聘用一名高级别全职职员与级别较低的职员合作推动战略目标 K 的工作，为性别主流化、性别标记、报告以及相关规范性产品的生产提供专家咨询和指导；

ii) 维持一个连接粮农组织各司性别问题顾问和权力下放办事处性别专家的网络，保持他们及时得到更新信息，并规范性产品及部门间工作收集他们的经验和专业知识；

iii) 为参与粮农组织旗舰规范性产品和实地计划的职员提供支持，以确保他们将性别平等因素融入其产出和成果中，包括在国家和全球层面；

- iv) 通过实地计划管理信息系统、评价报告和与粮农组织其他部门将共同开发和确认的其他任何指标，监督粮农组织性别整合工作进展；
- v) 与计划及项目审查委员会合作，在新的项目中整合性别主流化方面取得的经验；
- vi) 根据要求，就如何将按性别分类信息整合到项目和规范性产品之中，为粮农组织整体提供支持；
- vii) 在国家一级，根据要求，以费用回收方式对于粮农组织参与联合国发展援助框架及联合国联合计划项目，为粮农组织国别规划框架提供支持。

450. 如第六、七、九、十一章和附录所示，总体看来，粮农组织职员在处理性别平等问题上的能力不尽如人意，这一点毫无疑问。但一个关键问题在于，认为本组织所有专业职员都应接受充分的培训以便能将性别问题切实地纳入他们的工作，这种观点是否现实。评价小组给出的答案是否定的，尽管评价小组也认为粮农组织全体职员对性别问题与本组织工作的关联有一定的认识是十分有利的。同样，粮农组织在开发成员国应对性别问题的能力上似乎并没有明显的比较优势，而且，这不是粮农组织正常计划优先考虑的工作领域。鉴于此，评价小组提出了建议 11 和 12。性别审计在建议 9 里阐述了类似建议 11 中的这些问题。

建议 11：对粮农组织，关于粮农组织内性别主流化能力开发

- a) 人力资源管理司和性别、平等及农村就业司应开发出针对粮农组织所有雇员提高性别意识的培训模板，也包括在项目一级，用于新职员入职培训，它将包括粮农组织性别政策以及主流化机制和工具；
- b) 性别与发展问题能力开发应当具体并针对不同部门和各司的需求，包括提供实用的“怎样做”指导，以便在实地计划及各部门的规范性工作中实现性别主流化；
- c) 在每个技术司局和权力下放办事处的责任中，所有粮农组织内部和外部能力开发计划，包括新职员及项目人员入职培训计划，以及当有关主题涉及性别问题时，都应当将社会包容和性别平等纳入进来。

建议 12：对粮农组织及其成员国，关于成员国性别主流化能力开发

粮农组织只有在自愿供资充足的情况下方可在其成员国开展性别主流化能力开发。当粮农组织收到这方面支持的请求后，将会把它交给最适合满足这一特定需求的部门。

451. 在职员培训活动方面，基于三家总部位于罗马的联合国机构在职员能力建设方面的现有经验，共同举办旨在帮助三家机构的职员拓展性别知识、提高性别意识的活动不仅成本效益高，而且彼此还能相互促进。

452. 第五章的分析提供了强有力的依据，说明粮农组织虽然已决定逐步停止有关艾滋病毒/艾滋病的规范性工作，但仍有必要承诺，在家庭粮食安全和当地粮食安全受此大流行病影响严重的国家，仍会继续为当地受艾滋病毒/艾滋病影响的农村地区人们提供帮助。建议 13 涉及该问题。

建议 13: 对粮农组织，关于对艾滋病毒/艾滋病工作的承诺

粮农组织应当继续承诺在农村人口受艾滋病毒/艾滋病影响国家的实地计划和项目中帮助受该疫病影响和感染的人口。实现这一目标将通过与联合国艾滋病署及其他机构合作，依靠农村生计和粮食安全受疫病严重冲击的区域或分区域办事处力量，作为项目支撑。

453. 第七章和附录详细阐述并探讨了粮农组织关于性别主流化和社会包容的大多数项目普遍存在的缺陷。粮农组织尤其应该在项目准备上投入更多关注和“情报力量”，以确保项目制定和执行的第一步就能纳入性别和社会包容的视角。建议 14 阐述了提高粮农组织项目质量需要考虑的关键因素。

建议 14: 对粮农组织，关于项目成效

对于所有对群众产生影响的项目 - 紧急、恢复和发展，粮农组织都应：

- a) 在设计和启动阶段开展社会分析；采取成本效益方式，包括利用预先调研、分析和目标范围研究；
- b) 在每个项目中针对性别关切制定清晰的路线图，包括确定监测指标；
- c) 一旦条件许可，应在项目设计、制定和启动阶段纳入社会发展和性别专业知识，为性别问题专家列出专门预算。
- d) 在项目设计和实施过程中整合男女项目参与者对于需求、目标和指标上的观点；
- e) 在一致同意的参考框架下设计区域和国家计划的目标和指标，从而可以根据当地情况做出调整以应对性别差异。

454. 如第七、八章所示，评价发现了有力证据，即当粮农组织与具有性别宣传职责并能够将性别问题纳入实地计划的联合国其他机构、协会和非政府组织等合作时，本组织性别平等项目的成效就会大幅提高。这无疑是双赢的，其中每个合作伙伴都各自贡献了有利于农村妇女的比较优势。

455. 另外，联合国妇女署自 2011 年 1 月起有权就性别主流化活动问责联合国其他机构，目前正在创建一批联合国妇女署驻国家代表处网络。这对于粮农组织在国家与联合国妇女署开展合作并将性别视角纳入本组织国家规划框架和项目的实际执行过程是一个重要的机遇。建议 15 和 16 对此有相关论述。

建议 15：对粮农组织，关于伙伴关系和联盟

- a) 为项目设计和实施，粮农组织应当与其他在性别和社会发展方面具有能力的组织发展伙伴关系和联盟。这些组织包括国家、区域和国际非政府组织、协会及政府机构；
- b) 粮农组织应参与旨在性别平等及支持妇女在农业中的生产性作用的联合国联合计划，而性别、平等及农村就业司的支持应通过足够的费用回收机制得到保证；
- c) 粮农组织在国家一级应当参与联合国国家工作队的性别工作小组，以提升农村妇女生产性作用。

建议 16：对粮农组织，关于和联合国妇女署的伙伴关系

- a) 粮农组织应当在全组织层面与联合国妇女署建立伙伴关系，以取得区域和国家一级的支持，进一步推动农村妇女赋权。
- b) 性别、平等及农村就业司应当与联合国妇女署在各自比较优势基础上开展合作，支持农村妇女，特别在包括（但不限于）土地权利、粮食安全和营养制图方面。

456. 评价在第六、七、九章指出了一些缺陷，这些缺陷对粮农组织在性别意识方面树立的形象以及报告性别主流化成就的能力产生了负面影响。这些表面上看来是小事，但实际上是关键问题，建议 17 中对此有相关论述。

建议 17: 对粮农组织, 关于性别主流化的落实

- a) 粮农组织必须在报告机制中系统地纳入关于项目参与者和性别平等成就的按性别分类信息;
- b) 交流及对外关系办公室和知识交流、研究及推广办公室应确保, 粮农组织所有的出版物、传单、简报以及交流材料在定稿和印刷前要进行审校, 以确保不含有关于男性和女性的角色和责任的性别歧视性信息 – 无论是文字或是图像信息;
- c) 性别、平等及农村就业司和实地计划协调及绩效监测科应为粮农组织的项目制定性别限定条件, 且要与机构间常设委员会要求紧急行动及恢复部门必须建立的性别标记系统相兼容, 同时还应为性别限定条件在全组织信息系统中的应用制定相关的指导方针, 以提高其准确性和可靠性。这些指导方针应该在全组织发布, 由服务台系统随后对此提供支持。计划和项目审查委员会在为其修订的项目确定性别标记的过程中应引入新的机制。

457. 在全组织, 尤其是权力下放层面落实性别主流化活动无疑存在其他多种途径。例如, 潜在的一种有效方式就是, 在区域和分区域层面把性别主流化的经验交流活动作为讨论项目纳入粮农组织驻国家代表和分区域项目主任的例会议程。其他途径应直接由区域和分区域层面利益相关各方来确认。

458. 最后但同样重要的一点是, 评价小组从性别视角出发对粮农组织众多专题领域的工作进行了深入分析。主题报告在附件部分对此有详细阐述。通过分析, 评价小组为具体各司、各部门制定了一些“进一步措施”, 这在各相关附录中可以查到。这些进一步措施不会出现在管理层反馈意见中, 后续报告也不会对此有所要求; 应该被视为对粮农组织工作有深入见解的独立外部同行提出的专业建议。