



联合国
粮食及农业组织

评价办公室

关于粮农组织 在粮食和营养安全、农业和农村发展 投资方面作用的评价

“更多和更好的农业投资是在保护环境的同时减少饥饿和贫困的最有效途径之一。挑战在于将投资集中于那些能够带来改变的领域... ..（以确保）较高的经济和社会收益和环境可持续性。”

若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦，2012年12月6日。

联合国粮食及农业组织

评价办公室

本报告的电子版可查询：<http://www.fao.org/evaluation>

允许出于私人研究及课堂内小范围使用的目的免费复制、下载或印刷部分或全部文件内容，但须准确引用并恰当地声明粮农组织为本文件的来源及版权所有。如涉及粮农组织以外的版权所有，请向原版权所有了解重复使用的条款条件。如需系统性的复制和以电子形式传播文件，包括载入服务器、进行翻译和商业重复使用等事宜，请向copyright@fao.org提交请求。

如需更多信息，请联系：

评价办公室主任

Director, OED

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

Rome, Italy

电子邮件：evaluation@fao.org

本信息产品中使用的名称和材料介绍并不表示粮农组织对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位、发展状况或对其边界划分的任何意见。

提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

致谢

粮农组织在粮食和营养安全、农业和农村发展投资方面的作用评价小组对众多抽出宝贵时间提供信息、参加讨论和回答冗长问题的个人表示衷心感谢。

评价小组特别获益于粮农组织总部和所访问的权力下放办事处的同事慷慨提供的信息和反馈意见。评价小组还对所到访各国接受访谈的众多政府职员及发展伙伴的开诚布公和耐心深表感谢。那些花了时间来回答我们的问卷调查的粮农组织总部和实地办事处以及伙伴机构的人员为我们提供了非常有用的信息，我们对此深表感谢。

在罗马，评价小组特别想要感谢粮农组织评价办公室 **Heather Young** 女士，如果没有她提供粮农组织行政系统方面指引、她的耐心及幽默，我们就不可能完成此次评价任务。

独立小组:

Roger Slade	(英国) 一组长
Younes Bouarfa	(阿尔及利亚)
Christopher Gibbs	(英国)
Elizabeth McAllister	(加拿大)
David Young	(澳大利亚)

粮农组织评价办公室:

Daniel Shallon	评价主任
Luisa Belli	助理主任
Aude Carro	评价分析员

目录

缩略语.....	IV
内容提要.....	VI
第一章 评价的目的和挑战.....	1
1.1 评价目的和范围.....	1
1.2 挑战.....	3
1.3 本评价采用的做法和方法.....	5
1.4 报告结构.....	7
第二章 投资：演变中的外部和内部背景.....	8
2.1 不断演化的发展环境.....	8
2.2 农业投资水平变化趋势.....	10
2.3 对粮农组织及其投资支持的影响.....	12
2.4 粮农组织 2012 年：在新的管理和新的战略框架下变革.....	13
第三章 自独立外部评价以来粮农组织在投资方面的作用.....	17
3.1 独立外部评价对投资和投资中心司的论述.....	17
3.1.1 独立外部评价带来《2010-19 年粮农组织战略框架》.....	20
3.1.2 战略目标 L：“投资目标”.....	21
3.1.3 独立外部评价之后的投资支持资源.....	22
3.2 独立外部评价以来投资中心司的发展变化.....	24
3.2.1 投资中心司资源.....	25
3.2.2 向更多上游工作的转变.....	26
3.2.3 能力建设.....	26
3.2.4 技能组合与职位级别.....	27
3.2.5 外部伙伴关系.....	28
3.2.6 投资中心司对国际供资机构在粮食和营养安全、农业与农村发展方面投资的影响.....	30
3.2.7 内部伙伴关系的障碍问题.....	31
3.2.7.1 资金.....	32
3.2.7.2 结构.....	33
3.2.7.3 文化.....	33
3.3 总结.....	34
第四章 粮农组织与投资：绩效评估.....	35
4.1 前言：政策支持要素.....	35
4.2 粮农组织在投资中心司以外的投资支持.....	35
4.2.1 与全球私营部门的关系.....	35
4.2.2 作为知识提供方：2012 年《粮食和农业状况》.....	37
4.2.3 作为投资相关技术专业知识的提供者.....	38
4.2.4 粮农组织的规范性和全球工作.....	40
4.2.5 政策建议和投资支持.....	40
4.2.6 粮农组织国别规划框架.....	41
4.2.7 粮农组织实地计划及权力下放办事处.....	42
4.3 投资中心司的绩效.....	43
4.3.1 近期对投资中心的审查.....	44
4.3.1.1 2009 年投资中心司自我评估及战略草案，以及 2012 年更新版.....	44
4.3.1.2 2011 年对欧洲复兴开发银行/粮农组织框架协议的评价.....	45
4.3.1.3 2012 年粮农组织政策评价.....	45
4.3.2 权力下放与投资中心司.....	46
4.3.3 能力建设：创新结果监测.....	48
4.3.4 工作质量.....	50

4.3.5	性别与投资	50
4.3.6	外部伙伴关系：粮农组织发挥更有力作用	52
4.3.7	内部伙伴关系	54
4.3.8	新战略框架的影响	55
4.3.9	关于扩大规模	56
4.3.10	职员能力构成与资历	57
4.3.11	能力	58
4.3.12	投资中心司的组织结构	60
4.4	绩效评估概要	61
第五章 粮农组织在投资支持方面发挥的作用：结论和建议		64
5.1	回顾挑战	64
5.2	投资支持全组织战略	65
5.3	为粮食和营养安全、农业与农村发展投资构建更有力 的外部伙伴关系	66
5.3.1	私营部门	67
5.3.2	与国际供资机构的伙伴关系	68
5.4	“同一个粮农组织”：统一粮农组织支持投资的工作	70
5.5	投资能力建设	71
5.6	加强投资中心司	72
5.7	建立投资支持的结果框架	74
5.8	结束语	76

附件：

1. 不断演化的发展环境
2. 问卷调查报告
3. 投资中心预算
4. 投资中心人力资源
5. 与世界银行的原始合作计划协议（1964）
6. 投资评价初始报告
7. 调查组成员及简历
8. 评价过程中访问的机构和人员
9. 参考书目

缩略语

AfDB	非洲开发银行
AGP	植物生产及保护司（粮农组织）
AGS	农村基础设施及涉农产业司（粮农组织）
AsDB	亚洲开发银行
CAADP	非洲农业综合发展计划
CFS	世界粮食安全委员会
CPF	国别规划框架（粮农组织）
DFID	国际开发部（英国）
DG	总干事
EBRD	欧洲复兴开发银行
ECOWAS	西非国家经济共同体
ESA	农业发展经济司
FDI	外国直接投资
FFS	农民实地学校
FNSARD	“粮食和营养安全、农业与农村发展”（在本报告中用来指粮农组织的总体职权范围）
GAFFSP	全球农业及粮食安全计划
GEF	全球环境基金
IDB	美洲间开发银行
IEE	粮农组织独立外部评价
IFAD	国际农业发展基金会
IFC	国际金融公司（世界银行集团）
IFI	国际供资机构
IFPRI	国际粮食政策研究所
IGAD	政府间发展管理局（非洲之角）
IPA	粮农组织革新图变近期行动计划（独立外部评价后续行动）
L1, L2, L3	战略目标‘L’的组织结果 1、2 和 3
MDG	千年发展目标
NEPAD	非洲发展新伙伴关系（非盟举措）
NGO	非政府组织
OCC	内部交流及对外关系办公室（粮农组织）
ODA	海外发展援助
OECD	经济合作与发展组织（经合组织）
OECD-DAC	经合组织发展援助委员会
OED	粮农组织评价办公室（粮农组织）
OEK	知识交流办公室（粮农组织）
OSP	战略、规划及资源管理办公室（粮农组织）
RAI	负责任农业投资
RBM	基于结果的管理
RP	正常计划（粮农组织核心预算）

SO	战略目标
SOFA	《粮食和农业状况》（粮农组织旗舰出版物）
TCI	投资中心司（粮农组织）
TCIA	投资中心司非洲处
TCID	投资中心司司长办公室
TCIN	投资中心司近东、北非、欧洲、中亚及南亚处
TCIO	投资中心司拉丁美洲、加勒比、东亚及太平洋处
TCP	技术合作计划（粮农组织供资机制）
UNCTAD	联合国贸易与发展会议
UNDP	联合国开发计划署
USAID	美国国际开发署
UTF	单边信托基金（粮农组织供资机制）
WB	世界银行
WEF	世界经济论坛
WFP	世界粮食计划署

内容提要

1. 农业正在重新取得在发展领域的中心地位。由于近来的经济和粮食价格危机，对于农业战略、政策和投资的关注正在上升。特别是农业投资增长迅速，这在很大程度上是由于私营部门兴趣提高和行动增加。
2. 新老参与方正以新的方式迎接挑战，在2050年之前以可持续方式使粮食供给增加50%，同时减少农村贫困，寻求消除饥饿和提高粮食安全。具有共同目标的新型发展伙伴关系和联盟正在形成。
3. 粮农组织有职责为此议程做出贡献，这在历史上曾赋予粮农组织在粮食和农业事宜上的全球领导地位。时过境迁，现在粮农组织面临在新的农业发展和投资的世界中落到后面的风险。尽管如此，粮农组织仍保持无与伦比的优势，拥有技术和知识的传承。这些技术，如果能够充分利用，特别是投资中心司的专业能力，将会给粮农组织带来重返农业发展投资支持首要地位的希望。
4. 但是，为了实现这一点，粮农组织必须采取下列行动：
 - 提高工作效率；
 - 通过放松过于严格的预算约束，针对对其提供服务的需求大于供给的状况，扩大投资支持；
 - 将投资工作更有效地转移到实地，能够支持和指导成员国政府开展能力建设以便其自身能做得更好；
 - 更全面和更加建设性地与新老参与方密切接触，特别是与私营部门；
 - 最重要的是，为自身设定一个清晰的任务，并规定明确的结果和衡量指标。
5. 2007年的粮农组织独立外部评价针对粮农组织的投资支持提出了许多看法和建议，但并没有全部被管理层接受。这些看法得到了几个后续研究和评价的进一步支持。自2007年以来，虽然有了一些变化，粮农组织和投资中心司在粮农组织独立外部评价及其他优先重点方面的进展参差不齐。
6. 例如，制定和实施一个简洁明了基于结果的投资支持战略的工作仍没有完成。粮农组织也没能在新的、更具包容性的、特别关注于投资方面的发展伙伴关系形成方面发挥领导作用（利用其职权和比较优势）。直到2012年最后一两个月，粮农组织才意识到私营部门正在发挥的重要作用。在其以多种方式支持投资的规范性工作中，粮农组织继续和过去一样，重要的内部伙伴关系仍未建立，鲜有例外。在影响公共和私营部门投资及支持性环境其他方面的政策和立法方面，粮农组织在为各国政府提供技术和经济方面建议上的工作做得不够，除了近来取得一些进展，这与其在构建和实施协调一致的粮食和营养安全、农业与农村发展跨部门战略和投资

计划的国家能力建设方面的工作情况一样。即使在受到高度赞赏的、通过投资中心司向国际供资机构提供支持的工作方面，仍存在大幅改进的空间，特别是在扩大粮农组织声音方面。

7. 在投资中心司，政策分析和上游工作能力显得变化不大，虽然投资中心司在该领域的工作量有一定程度的增长。目前尚不清楚这是否反映了职员的灵活性或更多地利用专业顾问的情况。在帮助成员国进行投资管理能力建设方面做了大量工作，然而，虽然这对各国及粮农组织十分重要，投资中心司在能力建设方面的工作却没有得到正常预算资金的支持，而是依靠捐助者慷慨解囊。

8. 相似的情况是，投资中心司做出了巨大努力来增加粮农组织技术和政策诸司参与其工作。虽然有一些很好的例子，但这通常是个人关系的结果，联合开展工作的整体水平仍然较低。同样令人失望的是，投资中心司职员的总体工作经验水平有所下降，而不是像粮农组织独立外部评价所追求的那样有所增加。投资中心司在2012年用更少的职员比2007年开展了更多的业务，这是通过利用顾问资源和提高效率实现的。但这对很多职员而言意味着过多的差旅。

9. 另一方面，投资中心司的预算增长稳定——从2007年的2.16亿美元增长到2012年的3.16亿美元，名义年均增幅9%。这体现了国际供资机构和粮农组织对农业信贷需求增长的回应，而这是对2008年《世界发展报告》及全球粮价危机等做出的反应。虽然投资中心司的收支双双增长，但这并不是粮农组织独立外部评价所寻求的新的或修改后的合作协定的结果。

10. 有关第一章规定的投资支持主要构成要素的粮农组织总体绩效评分表明，自粮农组织独立外部评价以来，进展和绩效情况不能完全令人满意。因此，呼吁采取上述行动（第4段）。评价结论认为，这些行动应当受到坚定追求下列结果的指导。

结果 1. 粮农组织领导国际社会在投资中纳入粮食和营养安全、农业与农村发展目标。

结果 2. 粮食和营养安全、农业与农村发展目标通过利用和加强私营部门的发展意愿得以实现。

结果 3. 与国际供资机构建立起更强有力、更具战略性的关系有助于支持粮农组织的全球目标和国家跨部门战略。

结果 4. 更多更好地投资于粮食和营养安全、农业与农村发展，作为粮农组织统一目标和一致的支持的结果。

结果 5. 所有国家都有能力开展高质量的投资规划、设计和实施。

结果 6. 投资中心司仍然是一个粮食和营养安全、农业与农村发展投资支持全球卓越中心，拥有战略、政策和项目工作方面的能力。

11. 此次评价是在粮农组织巨大变革过程之中开展的。其目的是为这一过程提供建设性支持。此次评价提出的建议应置于这样的大背景之下看待，具体建议综述如下，并在第五章详细列出。

建议 I. 鉴于投资在实现粮农组织五个新战略目标方面的关键作用，建议**粮农组织制定一个基于伙伴关系的全组织投资支持战略**，明确规定增加粮食和营养安全、农业与农村发展公私投资并提高投资有效性的目标，并与政策支持战略相联系。要制定这样一个战略，粮农组织必须与位于罗马的世界粮食计划署和国际农业发展基金会以及其他国际供资机构建立伙伴关系，并利用世界粮食安全委员会的公共和私营部门以及民间社会成员。粮农组织必须通过致力于在全球、区域和国家层面采取相互关联的行动以获得更多和更好的公私投资，来支持有效投资。

建议 II. 建立**经过改进的与私营部门及国际供资机构之间的外部战略性及运作性伙伴关系**。私营部门日渐增强的作用，为粮农组织采取措施，通过更加有效地与涉及粮食和营养安全、农业与农村发展投资的更新的全球公私发展伙伴保持接触，从而加强与私营部门（包括私人基金）的互动，提供了合理依据。这一目标应当在投资支持战略（建议 I）中明确列出，并应包括更积极地参与这些伙伴关系、与私营部门建立联合工作组（有可能通过世界粮食安全委员会）以及支持关于私营部门投资问题对话的区域平台。

粮农组织应当重新审议与国际供资机构之间的伙伴关系，以便就将来的合作达成协议，随后与国际供资机构主席们开展峰会一级的讨论，就实现未来 10 年粮食和营养安全、农业与农村发展共同目标的合作达成一致意见。

建议 III. 粮农组织必须采取与其新战略目标相符的行动，以确保在投资支持方面作为“同一个粮农组织”统一行动。这些行动应当包括将投资支持作为核心职能、改进内部工作计划制定机制和取消限制跨部门工作的财务及其他反向激励措施。

建议 IV. 能力建设是联合国系统国家计划编制五大共同原则之一，也是粮农组织致力于采用的原则。无论是在当前的粮农组织战略框架中还是在拟议的粮农组织战略框架中，这一点也都被作为其中的一部分——虽然投资能力建设在新战略框架中远不如原来那么明确。然而，粮农组织尚未充分落实这一目标。现在，粮农组织应当通过拓展和改进投资中心司及总部其他部门的相关技能，以及与特别是粮农组织代表及其他权力下放办事处职员（例如，投资中心司外派职员）的合作，来逐步建立起他们对投资能力建设的理解和能力，从而落实这一目标。

建议 V. 粮农组织必须加强和扩大投资中心司的能力来满足对投资支持服务快速增长的需求。要做到这一点，投资中心司应当：

- a) 在现有的国际供资机构合作协议之下扩大与项目设计和实施支持相关的核心活动。预计到 2020 年，为了支持由国际供资机构供资的每年约 150 亿美元的投资，粮农组织用于投资支持的资源（包括工作人员）将需要增长 50%，以达到本评价的建议目标—占与国际供资机构合作工作需求的 15%。工作人员增加应当保证其技能水平与要执行的顾问工作的类型相适应；
- b) 持续通过两种主要方式实现投资支持服务多样化：通过粮食和营养安全、农业与农村发展投资国家一级能力建设（见建议 IV）；以及增加对成员国上游规划及政策工作的支持（另见粮农组织 2012 年《政策评价》）；
- c) 帮助各技术司开展投资支持能力建设，并增加与各技术司及权力下放办事处之间的协作，包括通过内部职员借调；
- d) 外派（与完全权力下放相对应）投资中心司职员，并将所有外派决定建立在效率指标基础之上：即，必须有明显的趋势，外派安排带来的收益将超过其成本；
- e) 通过设立一个至少 5 000 万—7 500 万美元为期 10 年的多源信托基金来确保实施这些步骤所需的资源。

12. 粮农组织及其投资中心司所支持的投资活动，对于人类在面临巨大的全球挑战情况下，生产出足够的食物以保证我们生存的能力至关重要。认识到这一点，各国政府、民间社会及私营部门正史无前例地走到一起，改善全世界农民—尤其是小农—的生计，并帮助他们使其活动具有更高的产出率和可持续性。为了更充分地利用与各国政府及国际金融机构合作的悠久历史及其潜力，应对未来几十年的挑战和机遇，粮农组织必须准备好采取重要的、有时也是困难的举措。粮农组织必须接受投资支持在实现其目标过程中的核心地位，并将其融入其组织文化和新战略目标之中。它必须更充分地作为一个合作伙伴参与和现有伙伴和新伙伴开展的全新合作之中，包括那些私营部门的合作伙伴，粮农组织必须向其延伸。粮农组织必须理解和欢迎使其活动与其战略产出相统一以及利用结果来指导和改进其工作的价值。粮农组织必须充分调用其技能和资源帮助成员国开展能力建设，以便设计和实施一致的发展战略和投资计划。更重要的是，粮农组织必须确保投资中心司继续保持作为国际供资机构的一个强有力的伙伴，保证资源、愿景以及与本组织其他部门之间的联系，使之能够在当前和未来支持良好的农业投资。

第一章

评价的目的和挑战

1.1 评价目的和范围

1. 农业重新回到发展议程前列。世界必须为日益增长同时也日渐富裕的全球人口提供更多的食物和更高的粮食安全。这一迫切需求，加上近来的高粮价和粮价高波动性，凸显了增加农业投资的需求。当前的经济危机、放松管制、市场自由化以及对经济和环境可持续性的关切也都推动了农业投资，包括来自农民的也包括来自企业的投资。农业再次引起关注，促使世界银行发布了关于农业的《世界发展报告》（2008年），粮农组织发布了关于农业投资的《粮食和农业状况报告》（2012年）。目前，各国政府、国际贷款机构、私营公司及捐助者在多年持续下降之后，正在增加用于农业的支出。

2. 注意到这些变化，粮农组织成员国通过2011年10月计划委员会第一〇八届会议，要求粮农组织对其在投资支持方面过去的工作及其当前和潜在作用进行一次彻底的审查和评价。本评价宗旨即在于此。

3. 本评价将其调查范围限制在粮农组织为政府、国际供资机构及企业私营部门推动**粮食和营养安全、农业与农村发展（FNSARD）**的投资所提供的支持或应当提供的支持（FNSARD这一缩写的贯穿本报告始终，用以指代粮食和农业的诸多领域，它们构成了粮农组织的职权范围）。此类投资—无论是小农生产、商品农业生产、灌溉系统、渔港、林业企业、乡村道路、政府推广服务，还是食品储藏、流转或加工设施—触及食品链方方面面（见插文1）。然而，为了保持评价范围在可控制水平之内的实际操作原因，此次评价不包括关于个体农民农场投资问题的直接调查，因为这将涉及范围更广的工作。当然，大量公共和私营部门投资对于农民农场投资的有利环境既有直接影响也有间接影响，但是对粮农组织在直接支持农场投资方面的贡献的分析不是此次评价的主题。¹

¹但这却是2012年粮农组织《粮食和农业状况》报告的核心主题（《粮食和农业状况》，粮农组织，2012年12月），在这个意义上该报告构成了本研究的珍贵补充。

插文 1. 农业投资

投资涉及在今天放弃某些东西，以期积累资产在未来产生更多收入或其他利益。

各类农民和农业生产企业通过购买农场机械设备、饲养动物、种植永久作物、改良土地、建设农场建筑等，在其农场进行投资。

政府通常投资于科研和知识体系、乡村道路及大规模灌溉基础设施，以及其他在短期之内和长期之后通过提高生产率产生回报的资产。除了由政府投资之外，部分公共投资也可能由国际组织、非政府组织或官方发展援助提供。

私营公司，无论本国的还是外国的，也都广泛投资农业研发以便提高农业的长期生产率。它们能够投资于土地和支撑基础设施及设备，以便开展更大规模农业生产。它们倾向于主导食品和商品加工、分销和贸易领域的投资。

资料来源：根据《2012 年粮食和农业状况：投资农业创造更美好未来》，罗马，粮农组织（2012 年 12 月）。

4. 本评价将粮农组织投资支持作用作为一个整体加以审查。在这一任务之下，评价工作特别关注粮农组织投资中心司²，因为该司在粮农组织投资支持中发挥了关键作用，以及它从未作为粮农组织任何评价的主体这一事实。因此，存在“评价之中的评价”专门分析投资中心司的历史、作用和工作。作为粮农组织技术合作部的一部分，投资中心司设立于1964年，其职责是帮助成员国制定农业投资项目以获取国际供资机构（最初是世界银行）的供资；以及提供技术援助帮助各国实施此类项目。在其长期历史过程中，投资中心司始终如一地帮助扩大国际供资机构农业投资的范围和规模。本评价审议了投资中心司这一作用发挥得有多好，以及在未来它应当如何演化。

5. 本评价寻求回答这样几个问题：

- 粮农组织当前的战略是什么？这一战略是如何管理的以及就投资支持而言它是如何变化的？
- 就投资而言，粮农组织是如何应对演变中的发展环境的？特别是，它是如何应对一些新的和更具包容性的论坛的出现以及私营部门不断增强的作用的？
- 粮农组织内投资支持和政策支持之间的联系是否充分？
- 就投资支持而言，在粮农组织独立外部评价之后的2007—2012年间取得了那些成就？
- 粮农组织投资中心是提供投资支持的有效工具吗？
- 粮农组织在其全球和国家职权范围内应当如何支持投资，特别是在投资的机构能力建设方面？

² “投资中心”、“投资中心司”以及“TCI”这几个名称指的都是同一个部门，并可以相互替换使用。

- 应当追求什么样的结果以及未来如何取得这些结果？

6. 本评价围绕的是机构过程—作用、组织、能力和方式—粮农组织通过它们提供投资支持。插文2界定了此次评价中“投资支持”包含的内容。

插文 2. 投资支持意味着什么

本评价主要评估了粮农组织为帮助维持和鼓励农业和农村发展投资所做的工作，这些投资来自政府、各类国际供资机构、私人基金以及外国和本国企业私营部门。

这包括粮农组织在涉及下列方面的行动：

- 就影响公共和私营部门投资及支持性环境其他方面的政策和立法，**为各国政府提供技术和经济方面建议；**
- **帮助各国政府进行能力建设**，以便设计和实施与自身优先重点相符的跨部门、多伙伴方投资战略并进行绩效监测；
- 在全球层面支持与投资有关的**国际发展伙伴关系的设计、目标及运作；**
- **为所有利益相关方搭建平台**，以参与国家和区域一级有关粮食和营养安全、农业与农村发展各个方面的建设性讨论；
- **界定涉及投资安全、质量和社会、经济及环境价值的全球标准并跟踪标准的采用；**
- **帮助设计和实施**粮食和营养安全、农业与农村发展投资。

7. 此次评价于2012年4月至12月之间进行，详细审查了粮农组织在其独立外部评价（粮农组织独立外部评价—一个为期两年、于2007年开展的对整个组织的全面评价）之后五年内投资支持工作的进展情况。此次评价启动之时，《2010—2019年战略框架》已经实施，正是对照这一框架对粮农组织的绩效进行评估的。然而，评价工作还分析了现在如何根据全面修订的《战略框架》提供支持，该《战略框架》的修订工作目前正在最后定稿。这一快速演化的内部背景在下一部分进行了更为详细的分析。

1.2 挑战

8. 粮农组织正处在一个关键节点。为了应对气候变化、人口增长及饮食变化带来的深远挑战，私营部门、民间社会和政府正在形成新的联盟，以应对增加农业投资的迫切需求。对粮农组织投资相关服务的需求在增长。在粮农组织的职权范围中应当将其置于许多此类计划的核心。粮农组织领导层正在将其引导到更具战略性的方向。但是由于其内部文化一再表现为倾向于规避风险，不够灵活，有时有些封闭，粮农组织的相关性受到了威胁。对于发展问题，目前正在形成新的、更广泛的共识。为了将粮农组织向成员国人民提供的服务带来的好处最大化，粮农组织必须调整和拥抱变革，特别是在提供投资支持方面。

9. 粮农组织拥有职权来鼓励和推动成员—国家政府—及其他利益相关方在其粮食和农业职责领域内的合作，以改进和增加粮食供给、营养水平及农村人口的福祉。作为联合国系统的一部分，粮农组织是一个与其成员国保持密切合作的政府间组织。在寻求—成功地—保持与成员国政府之间的紧密和支持性联系过程中，粮农组织倾向于更多地扮演一个受信赖的技术顾问角色而不是一个积极的推动者，这一角色定位已经保持了多年。作为一个知识组织，粮农组织扩大和保护一个全球性粮食和农业信息及知识库。它为各国提供一个全球平台来讨论规范、条约和公约问题并达成协议。粮农组织在这方面发挥的作用受到大多数成员国的高度尊重。

10. 然而，基于对粮农组织有效性在下降的认识，自20世纪90年代中期开始直到本世纪初期，主要是由经合组织国家降低了粮农组织实际预算规模。³这一资源下降影响了粮农组织作为国际机构作用的发挥。现在，这一趋势发生了缓慢和不确定的扭转。

11. 粮农组织的业绩—以及相应的在投资方面的作用—也受到其治理因素的塑造。联合国的民主安排，与之相应每个成员国一票的投票权，保证了所有成员都能发出声音，但这一系统对决策的速度和质量具有消极影响。2007年的《粮农组织独立外部评价》指出，这一系统可能产生专制独裁的管理风格。粮农组织独立外部评价指出，“虽然当今世界包容性管理和领导已经形成强大趋势，粮农组织却发展出对自上而下和专制独裁的管理方式的高度容忍。”⁴粮农组织独立外部评价结论指出，粮农组织正处在危机状态，拥有有才能的职员，但他们在一个条块分割的架构中工作，管理体系僵化、等级分明和集权。

12. 本评价团队的意见确认，虽然目前变化已经在发生，但它才刚刚开始不久，因此，粮农组织独立外部评价的分析结果仍有意义。近期一些针对粮农组织的外部评估⁵也发现了治理和管理上的弱点自粮农组织独立外部评价以来尚未完全克服，进一步损害了粮农组织作为一个建设性和有效的全球机构的声誉。虽然自粮农组织独立外部评价以来已经持续努力推动变革，但是在对作为现代知识和学习系统特色的多元思想来源的开放性上，以及在拥抱持续变化的世界中所需要的持续演化变革的意愿上，粮农组织的组织文化仍然显示出弱点。尤其是，粮农组织仍处在一些由国家、民间社会组织及私营部门构成的新型联盟的边缘，它们出于一种挫败感，正在绕开多边机构试图解决全球性挑战。

³ 在20世纪最后几十年，整个联合国系统的支出规模在削减，这主要是受到美国的压力。但粮农组织总预算的最大缩减源于20世纪90年代中期联合国开发计划署撤销对其实地计划的供资。

⁴ 《粮农组织独立外部评价》，第915段。

⁵ 例如：国际开发部（联合王国），《多方援助评述》，2011年3月；以及澳大利亚国际开发署，《澳大利亚多边评估》，2012年3月。

13. 这些关切构成了开展本评价的出发点。本评价寻求找到任何合理途径，以便粮农组织能够改进和扩大其农业投资支持工作，作为当前旨在恢复其全球声誉和有用性的改革的一部分。使粮农组织走上正确道路从未像现在这样重要，这是因为正如粮农组织独立外部评价中指出的那样：“粮农组织继续提供其他任何组织都不能够充分提供的一系列基本的产品和服务……（并且）持续出现的种种挑战只有具有粮农组织这样的职权和经验的全球性组织才能具备合法性和权威来应对。”⁶希望寄托在现任领导层能够成功扭转持续向下的趋势。

1.3 本评价采用的做法和方法

14. 本评价的方法的设计宗旨是从利益相关各方和多元档案来源获取见解以及捕捉信息。这包括（参见附件6中的《评价初始报告》）：

- **审阅档案记录**，包括来自粮农组织内部的文件，特别是投资中心司的文件，以及来自其他从事相关领域工作的机构。

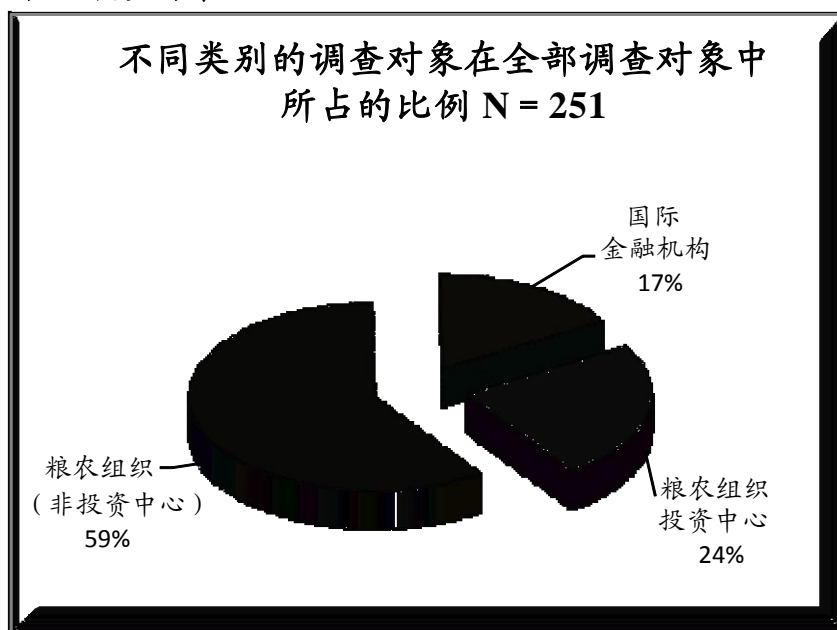
广泛采访各关键利益相关方，这是调查最重要的部分。采访是建立在审阅档案的发现的的基础之上，并且在合适的情况下采用半结构化的方式以确保调查对象面对的是共同的一套问题。与调查对象的沟通方式包括面对面访谈、电话访谈、小组头脑风暴、研讨会和焦点小组。调查对象包括从粮农组织总部职员中抽取的利益相关方⁷，来自粮农组织的国家、分区域及区域办事处、成员国常驻粮农组织代表处、伙伴机构的关键信息提供者（包括世界银行、国际农业发展基金会、欧洲复兴与开发银行、非洲开发银行、亚洲开发银行、伊斯兰开发银行、国际粮食政策研究所等）、来自双边捐助方的对话者和来自企业私营部门的代表的利益相关方，以及下面列出的国家利益相关方。评价团队共计采访了450人。

- **利益相关方调查**，使用被设计用于从直接采访的对象之外的更多利益相关方代表那里收集意见的调查问卷。从内部看，调查对象包括投资中心司的专业人员及管理人员，粮农组织总部相关各司职员，特定国家、分区域及区域办事处的粮农组织职员。从外部看，调查对象包括与粮农组织保持伙伴关系的国际供资机构（世界银行、欧洲复兴开发银行、国际农业发展基金会等）的职员。图1提供了调查对象分类图示。完整的结果报告包含在附件2中。

⁶ 《独立外部评价报告》，3—4页。

⁷ 投资中心司及粮农组织大多数技术和业务司都被涵盖在内。参见附件8列出的采访过的人员和机构名单。

图1: 调查对象



- **对粮农组织投资中心的评价:** 对投资中心司的工作和作用所做的详细评估。这一评价详细审查了投资中心司工作的各关键方面, 包括从高级管理人员、人力资源及财政资源到出版物、与内部和外部伙伴的关系、对投资中心司的认识, 以及在各国开展的实地工作。
- **开展了国别研究和对权力下放办事处的访问** 以便理解粮农组织的投资支持服务在国家一级是如何运作的。因为投资中心司的国别工作从空间和时间上都是零散的, 很难找到这样一些国家样本, 投资支持工作能具有足够的数量和连续性, 以便开展有用的分析。因此, 挑选国家的依据是期望能够使每一次国家访问取得的信息最大化 (参见《初始报告》, 附件6, 第22页)。评价小组访问了12个国家, 以及3个粮农组织区域办事处 (另外还有一个是通过电话咨询的) 和4个分区域办事处。⁸在国家访问过程中, 评价小组会见了政府及公共部门利益相关方、农民组织、学术机构、私营部门代表、发展伙伴 (特别是国际供资机构)、非政府组织以及粮农组织国家职员。
- **讨论和研讨会:** 本评价使用小组方法来确认优先重点, 将此次评价和粮农组织相关的政策和战略举措相联系, 并将学习机会融入到评价过程。相应地, 利用评价中期研讨会检验了一些关键问题和确定后续分析的过程。在评价工作完成之前, 评价小组与范围广泛的粮农组织人员进行了磋商, 以检验其提出的建议。

⁸ 访问的国家为: 埃塞俄比亚、坦桑尼亚人、加纳、多哥、突尼斯、孟加拉国、印度、柬埔寨、菲律宾、尼加拉瓜、乌克兰和马其顿。区域办事处为: 非洲、近东、亚洲, 电话咨询的是欧洲及中亚。分区域办事处为: 亚的斯亚贝巴、突尼斯、巴拿马 (访谈对象包括一个邻国的重要职员) 以及萨摩亚。评价小组还访问了伦敦和华盛顿特区, 与关键国际供资机构、伙伴和捐助国政府代表会谈。

- **完成和共享评价** 本评价是前瞻性—规范性—并旨在帮助推进粮农组织内部变革进程的。本报告将提交2013年3月召开的计划委员会会议，旨在补充2012年5月提交计委的《对粮农组织在粮食和农业政策方面的作用和工作的评价》⁹。一旦最终完成，本评价将会与全球范围的利益相关方广泛共享，同时共享的还有粮农组织高级管理层对详细提出要采取的行动的建设的回应。报告全文以及对关键发现和建设的简短总结将会在粮农组织评价网站上公之于众。

1.4 报告结构

15. 第二章探索了粮农组织必须提供投资支持的变化中的发展环境，总结出了对粮农组织的一些影响，以及评价了最近和正在开展的在粮农组织新管理层领导之下的改革。第三章将2007年《粮农组织独立外部评价》关于粮农组织在投资方面的作用的内容作为对照标准，来评估取得的进展并描述粮农组织的回应和采取的行动。第四章更为详细地跟进和分析了这些行动，并提供了对粮农组织投资支持工作的全面总结评估。最后，第五章根据前面的章节所做的分析，列出了评价结论和五项建议以加强粮农组织投资支持工作。

⁹ 《对粮农组织在粮食和农业政策方面的作用和工作的评价》，粮农组织，罗马，2012年1月。

第二章

投资：演变中的外部和内部背景

16. 本章审查了近期国际发展趋势，并突出强调了重要参与方的变化的作用，这些参与方包括企业私营部门。本章简要报告了农业投资增长情况，然后考察了对粮农组织投资支持带来的一些影响。在本章的结论部分介绍了在2012年初上任的新一届管理机构的领导下粮农组织近来发生的变化。此外，附件1进一步拓展了2.1章节所做的分析，提供了对正在演化之中的发展环境的更为全面的评估。

2.1 不断演化的发展环境

17. 2000年，千年发展目标为消除贫困和实现可持续及均衡发展提供了新的能量和方向。目标很重要也可以衡量，预期也很清楚。

18. 在这之后，一个新的发展共识逐步出现，与发展仅仅是简单的经济增长问题的观点相竞争，并以一个更为全面的人类发展框架来取代它。这一方式寻求既确定这些全面的援助目标，同时又提供衡量其有效性的基础。许多双边和多边捐助方及国际发展机构承诺提供更具可预测性和协调的援助，同时通过利用捐助方资源支持国家战略实现交易成本的降低。发展中国家政府承诺改进对官方发展援助的管理以及设计和实施自己的经济增长和减贫战略，以便帮助实现千年发展目标。有关各方同意对发展结果进行衡量。传统的捐助方—受援国构架被取代，取而代之的是基于相互负责和尊重国家领导地位新型伙伴关系。

19. 作为2002年蒙特雷发展融资大会的一部分，鼓励私营部门将发展经验融入其自身实践中。捐助方政府、联合国及其他国际行动方现在寻求更多地利用公私伙伴关系。支持政府开展能力建设以吸引和管理私人投资是这一变革的关键方面。

20. 自《千年发展目标》和《蒙特雷宣言》发布以来召开了四个后续高级别论坛，分别是罗马（2003）、巴黎（2005）、阿克拉（2008）¹⁰和釜山（2011）论坛。¹¹《罗马宣言》内容涉及协调捐助方做法，而《巴黎宣言》确定了发展有效性五项原则。¹²在阿克拉，追求发展实效的承诺得到加深，民间社会组织被纳入进来作为援助有效性议程的拥护者。在釜山，私营部门及新兴经济体受到邀请参与讨论。同

¹⁰ 《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》见以下网址：

<http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htmff>

¹¹ 釜山有效发展合作伙伴关系，（2011）。第四届援助有效性高级别论坛，大韩民国釜山，11月。网址：http://www.aideffectiveness.org/busanhl4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_FINAL_ENG.PDF

¹² 巴黎原则如下。**所有权**：发展中国家在制定本国发展战略上发挥领导作用，这一领导作用受到捐助方尊重。**保持一致**：捐助方对发展中国家的支持要与这些国家的战略、机制和程序相一致。**协调一致**：捐助方共同配合确保援助的透明和集体有效性。**注重实效**：援助资源的管理目标是实现最佳结果。**相互问责**：发展结果由捐助方和发展中国家政府共担责任。

时，全球经济和政治平衡发生了深刻转变，由经合组织国家向来自发展中世界的新兴强国倾斜。这些强国现在成为其他发展中国家的捐助方，它们将发展合作界定为不干涉、不附加条件以及互利的项目支持。它们的计划和发展计划在《巴黎宣言》和经合组织发展援助委员会援助有效性框架之外制定和实施，在联合国机构以外。

21. 同时，跨国公司参与可持续经济和社会发展也开始获得新的合法性。发展圈子对此多有争议，而私营部门对此主张日涨一两个阵营都承认其影响将会是深远的。一个重要的诱发因素是消费者和媒体对全球性公司日益增长的压力，要求他们更注重伦理道德，对社会和环境问题更多做出回应，这影响了那些被认为在此领域成绩不佳者的“底线”。慈善部门也以两位数的速度在增长，并在公私部门新发展伙伴关系中发挥了重要的中介作用。其中有一些，特别是比尔和梅琳达盖茨基金会，也正在快速构建其农业业务，并为粮食和营养安全、农业与农村发展的全球战略思考做出贡献。盖茨基金会现在的农业业务总金额达17.2亿美元。

22. 粮农组织的分析显示，全球粮食供给到2050年需要增加50%，¹³而最近的粮价危机、经济危机和日益加剧的气候变化影响为这一变革带来了强劲的推动力。最近为洛克菲勒基金会所做的一项研究发现，农业是在非洲和亚洲“影响力投资”最主要三大领域之一。¹⁴在2012年20国集团会议上，一群自称为“20国集团商业峰会”大企业提交了一项雄心勃勃的计划，通过私营部门支持以应对即将到来的2050年粮食危机，将农民置于发展工作的核心，从“援助”转向“支持创业”¹⁵—这一主题在粮农组织总干事2012年12月的讲话中也得到了呼应。

23. 设立用以推动发展导向企业农业投资的部分计划包括：发展非洲，¹⁶于2011年5月启动，由非洲联盟的非洲发展新伙伴关系和世界经济论坛协调的一个平台；粮食安全和营养新联盟，一个为期10年的承诺，由8国集团和非洲领导人于2012年5月宣布，旨在实现农业增长和帮助5 000万人脱贫。

24. 总而言之，新的国际联盟被组建起来，以解决农业发展的各不同维度。公共部门，无论南北，都在寻求与私营部门及民间社会团体的伙伴关系，它们目前既被视为政策利益相关方，也被视为以发展为核心的投资提供者。这些变化将对未来投

¹³ 高级职员指出 30%的食物浪费给食物系统带来了不必要的压力，同样日益增长的肥胖问题也是如此，因此，他们的告诫是 50%的增长指的不是生产，而是食物获取。这将涉及到减少浪费和改进饮食习惯，同时增加农业产量和生产率。

¹⁴ 影响力投资指的是投资者投资于公司、组织以及基金，旨在产生可衡量的社会和环境影响，以及积极的财政回报。参见 Harji., K. 及 Jackson, E.T.《加速影响：成就、挑战和构建影响力投资产业的下一步举措》，洛克菲勒基金会，纽约，2012年。

¹⁵ 《20国集团商业峰会工作组建议：洛斯卡沃斯具体行动》，第4页。网址：<http://b20.org/documentos/B20-Task-Force-Recommendations.pdf>

¹⁶ “发展非洲”的信息可在下列网址获得：<http://www.weforum.org/videos/grow-africa-2012>

资如何影响粮食安全和农业产生重要的影响。粮农组织如果要想保持它在粮食和营养安全、农业与农村发展中的全球角色，就需要参与到这些变化之中。

2.2 农业投资水平变化趋势

25. 虽然农业投资作为发展的一个关键决定因素非常重要，记录中低收入国家投资来源和规模并非易事。没有一个机构能够单独提供完整可靠的趋势图画，或系统第区分开重复性费用支出和投资，¹⁷同时也得不到新的数据。正如此前指出过的那样，目前最大的投资份额来自于农民自身，这超过了政府和国内企业的投资额，比例超过3比1。排在后面的依次是公共投资、外国直接投资及官方发展援助，而外国直接投资超过官方发展援助达六分之一。¹⁸正如已经指出的那样，本评价重点关注投资中心司的工作，此外分析了公共投资、国内商业投资、外国直接投资及官方发展援助，但没有分析小农农场投资。

26. 在全球范围内，官方发展援助用于农业的最高峰出现在20世纪80年代，自20世纪90年代开始下降。世界银行2008年关于农业的《世界发展报告》使全球注意到这样一个事实，即官方发展援助中用于农业的比例出现了急剧下降，从1979年最高的18%下降到2004年的3.5%，或者按照绝对数从1984年的80亿美元下降到2004年的34亿美元。¹⁹多边官方发展援助下降超过双边援助，而亚洲用于农业的官方发展援助下降速度超过非洲。

27. 虽然从2005年开始再次出现上升，但是用于农业的官方发展援助总体仍然低于最高峰²⁰（参见下列图2、3）。2007—2009年，双边和多边承诺用于广义农业的资金年均为70亿美元。²¹

28. 对于非洲撒哈拉以南地区，用于农业的官方发展援助总额于20世纪80年代增加，但到2005年实际金额下降到1975年的水平。²²今天，虽然本区域的官方发展援助在增长，农业仍然吸引了低于其在该大洲总体经济中所占比例的官方发展援助份额，并且与20世纪80年代相比，低于当时从事农业的人均数额。²³

¹⁷ Lowder, Sarah K. 及 Brian Carisma, 2011年,《流向农业的金融资源:对政府支出、官方发展援助及外国直接投资数据的分析》,罗马粮农组织。

¹⁸ 2012年《粮食和农业状况:投资农业创造更美好未来》,罗马粮农组织,2012年12月,第二章。2009年中低收入国家所有领域的外国直接投资估计为8 230亿美元,相比之下,官方发展援助总额为1 330亿美元。来源:Kusi Hornberger,世界银行投资环境部。

¹⁹ 2008年《世界发展报告:农业促发展》,世界银行,第41页。

²⁰ Lowder和Carisma,同前引书,第7页。

²¹ Lowder和Carisma,同前引书,第21页。

²² 2008年《世界发展报告》,同前引书,第42页。

²³ Lowder和Carisma,同前引书,第25页。

图 2: 1973 年至 2009 年, 所有行业官方发展援助承诺及农业占官方发展援助的比例

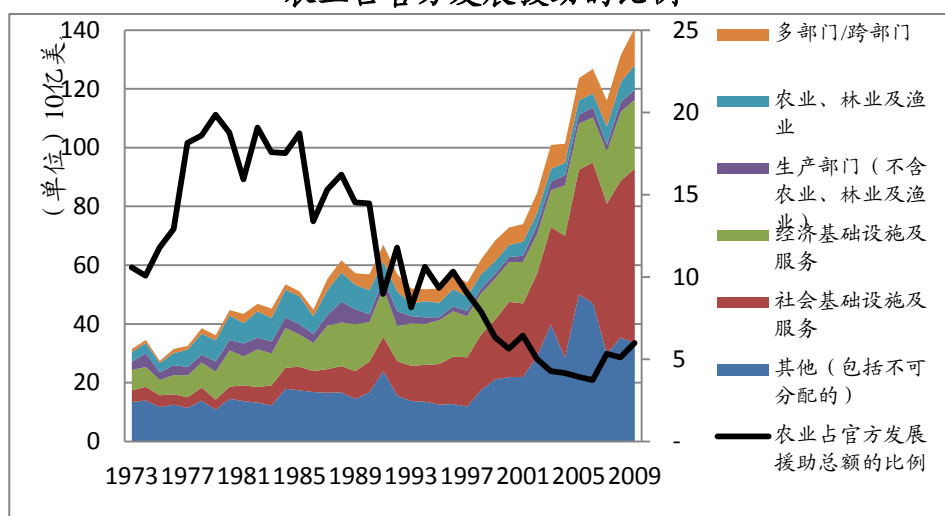
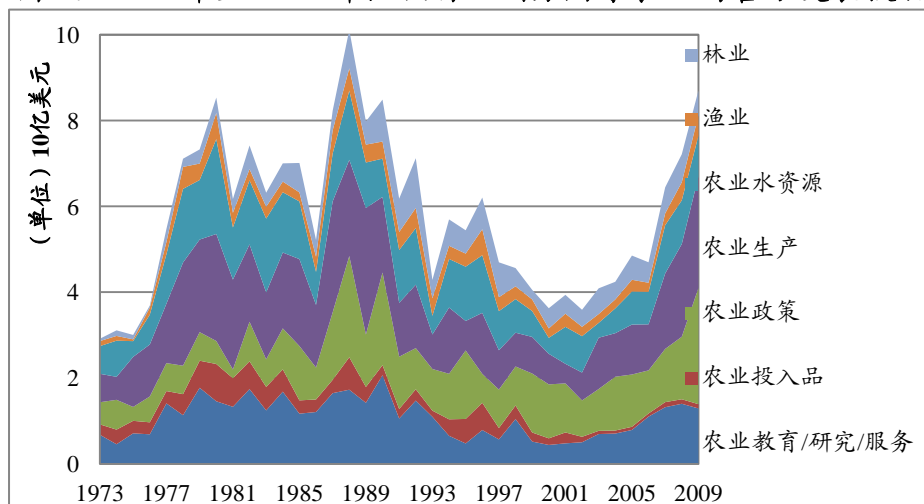


图 3: 1973 年至 2009 年, 按行业划分用于农业的官方发展援助



资料来源: Lowder and Carisma

29. 1980年至2007年, 除了欧洲和中亚地区外, 其他所有区域的中低收入国家政府费用支出投资于农业的比例均持续下降。在非洲撒哈拉以南地区, 政府支出用于农业的比例从1980年的6%下降到2000年的3.6%, 2007年更是下降到2.7%。²⁴虽然2003年通过了《非洲农业和粮食安全马普托宣言》, 建立了非洲农业综合发展计划, 并呼吁在未来五年用于农业和农村发展的政府年度支出比例要提高到10%。截至2012年, 只有7个非洲撒哈拉以南地区国家宣称实现了这一目标。²⁵

30. 2007—2008年粮价危机和2010—2012年的粮价大幅波动进一步推动了扭转农业投资下滑趋势的努力。自2008年以来, 用于农业的官方发展援助开始增长, 外国

²⁴ 2012年《粮食和农业状况》, 同前引书, 第47页。

²⁵ 这几个国家是: 埃塞俄比亚、尼日尔、马里、马拉维、布基纳法索、塞内加尔和几内亚。

直接投资伴随着私人投资者对发展中国家农业的兴趣出现了增长。例如，世界银行在2009年批准了一项农业行动计划，旨在将其农业贷款从2006—2008年的每年41亿美元增加到2010—2012年的每年83亿美元，后来它在2011—2012年超过了这个水平。农发基金也扩大了业务范围，承诺在2010—2012年提供10亿美元的贷款和赠款。虽然如此，从所有来源看，总拨付资金仍低于承诺金额。²⁶2009年在意大利拉奎拉召开的8国集团会议上做出的承诺可能带来进一步增加，但是目前仍不清楚这些资金一三年200亿美元一究竟是真正新增资金抑或是对原先承诺的资金的重新分配，不过至今仍未拨付。不仅如此，随着全球金融放缓，2011年官方发展援助金额下降了2.7%，降到了净1 335亿美元的规模。²⁷

31. 正如前面章节指出的那样,外国和本国商业投资对农业越来越重要。投资者关注农业价值链的各个部分，寻求保障自然资源和长期供给。然而，可靠的数据非常稀缺。为数不多的一些国家可以提供外国直接投资数据，2007和2008年的估计数值显示，每年超过9000亿美元的外国直接投资进入了中低收入国家各个行业。然而，其中只有0.8%或7.2亿美元进入了农业领域。根据一份未发布的联合国贸易与发展会议数据集，估计2006—2008年所有国家农业外国直接投资年均均为30亿美元。²⁸部分农业外国直接投资的明显增加可以归因于更多的国家提供了报告。然而，较之用于农场外食品和饮料行业的投资，用于农业初级生产的外国直接投资相形见绌。²⁹

32. 展望未来，鉴于全球人口预期增长、收入增加、膳食结构变化和气候变化的挑战，对于要养活世界的投资需求存在各种估测。粮农组织自己的数字显示，每年需要新增830亿美元来填补投资空白，这样才能将过去十年中低收入国家的年均1 420亿美元来自所有来源的投资总额提高到2050年所需的投资规模。换言之，年均农业投资必须增长50%。³⁰总而言之，能够得到的有限的证据显示，来自所有来源的累积农业投资正在快速增长，并且预计还将加速，其中增长最快的部分是国际和国内企业的私人投资。

2.3 对粮农组织及其投资支持的影响

33. 根据评价小组所做的访谈以及对粮农组织文件的审阅，在承认和参与发展社区的演化以及更具包容性的农业发展治理模式方面，似乎粮农组织已经落后于一些

²⁶ Lowder 和 Carisma，同前引书，第 23 页。

²⁷ 19 个非发展援助委员会捐助方报告了向经合组织发展援助委员会提供了援助（塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、冰岛、以色列、列支敦士登、土耳其、中华台北、泰国、科威特、沙特阿拉伯、阿联酋）。金砖国家（巴西、俄罗斯、印度、中国和南非）未报告其援助。（Piciotto: 2011）

²⁸ 联合国贸易与发展会议，2009 年，《2009 年世界投资报告：跨国公司、农业生产和发展》，纽约和日内瓦，联合国，引用于 Lowder 和 Carisma，第 29 页。

²⁹ 2012 年 12 月《粮食和农业状况》，同前引书，第 34 页。以及 Lowder 和 Carisma，同前引书，第 30 页。

³⁰ 《2050 年如何养活世界》，粮农组织高级别专家论坛，罗马，2009 年 6 月，第 16—17 页。

其他的发展机构了。粮农组织需要取得新的参与者和新的联盟的信心并足够理解他们，以便为粮农组织整体以及粮农组织成员国管理有效的战略伙伴关系。

34. 一个特别重要的方面是承认企业私营部门作为粮食和营养安全、农业与农村发展领域潜在的投资来源，更重要的是，作为一个发展伙伴。近年来，粮农组织将其与私营部门关系的中立性界定得过于僵化，其做法令评价小组所会见的私营部门领袖感到很不好。粮农组织的一位高级别管理人员清晰表达了这一观点：“粮农组织应当向政府提出建议，而不应直接与私营部门打交道。”4.1.1章节更详细地分析了这一特别的紧张关系。

35. 在本评价所覆盖的年份，粮农组织通常扮演了一个观察者的角色，对主要私营部门的倡议保持某种程度的超脱态度，虽然这些倡议可能与其使命有着潜在的重大关系。虽然粮农组织提供了专业技能、知识和数据，它却没有成为此类具有潜在重要影响的倡议的完全伙伴方，例如世界经济论坛、发展非洲或新的全球食品安全倡议。

36. 最重要的是，粮农组织必须认识到变化的大环境不是一种威胁而是一个机遇，并认为建立新的伙伴关系是拓宽其投资支持工作的一种方式。粮农组织需要利用和扩大其丰富的知识库作为一项全球性资产，并与成员国政府合作，实现其全球和地方目标。并且，经过一段时间，粮农组织必须在其所有职权领域重建其作为领导者的声誉，特别是在农业投资支持领域。

2.4 粮农组织 2012 年：在新的管理和新的战略框架下变革

37. 2012年1月，粮农组织新任总干事启动了一个“战略思考进程”来确定粮农组织未来的战略方向。这一进程包括重写现有的《2010—2019年战略框架》，起草新的《2014—2017年中期计划》，以及《2014—2015年工作计划和预算》，实施工作将据此正式启动。这和粮农组织在2012—2013两年度正在进行的几项主要变革相联系。这一演变提供了一个移动目标，使本评价变得更加复杂，但也显示了粮农组织正寻求变革，本评价的建议正意在支持该变革进程。

38. 战略思考进程包括与独立战略专家小组磋商，以及与粮农组织总部和权力下放办事处职员、成员国政府及外部伙伴磋商。第一轮讨论为粮农组织确认了8大关键全球趋势和7个“全球发展挑战”。³¹

39. 为了指导粮农组织迎接这些挑战，制定了5个新的战略目标，取代了此前《2010—2019年战略框架》列出的11项目标。在2012年12月初，这5个战略目标在插文3中列出。

³¹ 这些在提交 2012 年 12 月 3—7 日召开的粮农组织理事会会议的《经过审议的〈战略框架〉和〈2014—2017 年中期计划〉纲要》中做了描述。<http://www.fao.org/docrep/meeting/026/me999e.pdf>

插图 3. 五个新的战略目标（2012 年 12 月）

战略目标 1: 消除饥饿、粮食不安全和营养不良: 粮农组织寻求实现的三个组织成果是, 成员国及其发展伙伴为了消除饥饿、粮食不安全和营养不良将: (i) 做出明确政治承诺并配置资源; (ii) 采取循证和包容性的治理机制; (iii) 制定、实施、监测并评价政策、计划及投资。

战略目标 2: 以可持续方式增加和改善农业、林业和渔业产品及服务: 粮农组织寻求实现的四个组织成果是: (i) 生产者和自然资源管理者为此目标采取做法; (ii) 成员国利益相关方加强国家治理—支持生产者向可持续农业系统转型所需法律、政策和机构; (iii) 利益相关方为此目标采取和实施国际治理机制; (iv) 利益相关方在规划和管理农业和自然资源时做出循证决策, 以通过监测、统计、评估和分析支持向可持续农业转型。

战略目标 3: 减少农村贫困: 粮农组织寻求实现的三个组织成果是: (i) 成员国的支持性环境得到改进, 以帮助男女农村小生产者、家庭农民及小型农村企业摆脱贫困; (ii) 成员国的支持性环境得到改进, 以支持农业增长为农村男女和青年带来更多的体面的农业和非农农村就业机会; (iii) 政府及其发展伙伴制定和实施使社会保障计划对农村减贫、粮食安全及自然资源可持续管理带来的积极影响最大化的政策和计划。

战略目标 4: 推动地方、国家和国际各级建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统: 粮农组织寻求实现的三个组织成果是: (i) 政策、管理框架及公共产品增强粮食和农业系统的包容性和效率; (ii) 强化公私合作应对粮食和农业系统的小规模弱势参与者所面对的挑战和风险; (iii) 国际协议和机制促进包容性和高效的市場。

战略目标 5: 增强生计对威胁和危机的抵御能力: 粮农组织寻求实现的四个组织成果是: (i) 法律、政策和机构体系及管理框架得到加强, 以改进农业、营养、粮食安全和食品安全的灾害和风险管理。(ii) 确认、预报、分析、监测已知和新的粮食、营养和农业威胁, 并触发适当的决策和行动; (iii) 增强防范和缓解冲击的能力, 以降低威胁粮食和农业系统的灾害和危机的可能性和严重性; (iv) 影响农业和粮食系统的灾害和危机得到有效和具有责任追究的管理, 包括事前防备、快速反应和有效的危机后过渡。

资料来源: 归纳自《经审议的〈战略框架〉和〈2014—2017 年中期计划〉纲要》, CL-145/4 一为 2012 年 12 月 3—7 日粮农组织理事会会议准备的文件。

40. 成立了五个工作组来详细审议建议的目标并起草其实施行动计划纲要。最后得出的《修订版战略框架》及《2014—17年中期计划纲要》于2012年12月提交了粮农组织理事会。

41. 这一拟议的《战略框架》与此前的任何框架相比, 在强调粮农组织在给投资提供支持和指导所需的支持性政策和法律环境的创造上所扮演的协助者角色上, 都更进了一大步, 虽然只有一项在战略目标1之下的组织成果特别涉及了投资, 但几乎所有源于这些组织成果的行动都将带来更好的政策、支持性环境、便利条件和能力建设, 这当中有许多都将既提高农业相关投资的质量又增强其有效性。特别是战

略目标4确定了将会帮助促成和支持公私合作的行动，这无疑是投资支持的一个关键要素。³²而所有的目标都需要投资作为手段才能成功实现。

42. 新的战略框架与之前版本的不同之处还在于注重避免区分粮农组织的不同技术司，即粮农组织正在尽力解决的“筒仓”问题。已提出的总体目标要求粮农组织的不同部门在不同程度下参与实现过程，而并未阐明的期望是能够实现更好的内部合作、对预期结果的共识、以一致的方式达成目标。在撰写本报告时，未说明如何实现变化，也未做出支持跨司工作的预算分配决定。评价报告在后面章节中对该问题进行了阐述。

43. 战略思考进程包括通过明确应对七项全球挑战需要采取的行动和粮农组织具有能够有效行动的特殊技能或能力的领域,确定粮农组织“比较优势”的一项内容，最终形成了一个很长但有用的表格。³³该表格十四次提及粮农组织在促进更有效的农业和农村发展投资方面的比较优势，主要依据的是投资中心司的工作。

44. 最新拟议的战略目标和预期行动将通过粮农组织最新确定的七项核心职能（见插文4）予以落实，这七项核心职能被定义为“粮农组织为实现结果而运用的关键行动方式”。³⁴

插文 4. 七项新的核心职能（2012 年 12 月）

- 1) 推动并支持各国制定实施规范和标准制定文书，如国际协议、行为守则、技术标准等。
- 2) 整理、分析和监测粮农组织职能相关领域的数据和信息并改进其获取。
- 3) 推动、促进和支持开展全球、区域和国家层面的政策对话。
- 4) 建议并支持国家和区域层面开展能力建设，制定、实施、监督和评价循证政策、投资和计划。
- 5) 建议并支持粮农组织职能领域内知识、技术和良好规范的整理、推广和采用。
- 6) 促进政府、发展伙伴、民间社会和私营部门之间建立伙伴关系，共同确保粮食和营养安全，促进农业与农村发展。
- 7) 在粮农组织职能相关领域内开展国家、区域和全球层面的倡导和宣传工作。

45. 虽然第六项核心职能包括与私营部门的伙伴关系，第一、三和七项也可能与投资支持工作相关，但直接提及投资的唯一一项核心职能是第四项。除核心职能

³² 而事实上，在本报告最后定稿过程中，已经宣布战略目标 4 的组长将是来自投资中心的一名高级职员。

³³ 见《粮农组织的特质、核心职能和比较优势》第 10—28 页

（<http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md881E01.pdf>），该文件为 2012 年 6 月召开的粮农组织理事会会议上提交的《经审议的战略框架草案》的网络版附件。

³⁴ 粮农组织《2010—13 年中期计划》第 10 页

外，战略思考进程提出了应在所有粮农组织工作中有所体现的两个跨部门主题。第一个主题为“为履行职责并实现全球目标，粮农组织需在其所有工作领域以系统的跨部门的方式解决性别问题。”³⁵第二个主题为治理，在该领域粮农组织的作用是“明确加强相关程序和决策体系—涵盖全球、区域、国家和地方层面。”³⁶值得注意的是战略思考进程的七个任务小组中有两个是由投资中心司工作人员牵头的，这显示了该司较高的专业水准，两个任务小组分别涉及治理和战略目标4。

46. 总体而言，最新拟议的《战略框架》意味着粮农组织过去的战略规划方式发生了巨大转变。本评价的任务不包括评价总体过程，但本报告提出的建议旨在确保粮农组织对粮食和营养安全、农业与农村发展领域公共和私营投资快速增加的支持发挥适当的作用帮助粮农组织实现其目标，并在本组织新战略目标的实施过程中得到充分考虑和明确。

³⁵ 2012年9月战略专家小组会议，关于“跨部门主题：性别”的说明

³⁶ 2012年9月战略专家小组会议，关于“跨部门主题：治理”的说明

第三章

自独立外部评价以来粮农组织在投资方面的作用

47. 本章回顾了《2007年粮农组织独立外部评价》关于粮农组织在投资方面作用的论述。独立外部评价在粮农组织成员国的委托下于2004年开始，接受粮农组织理事会特别委员会的监督，于2007年6月提交最终报告。³⁷评价的时期为1990年之后。

48. 在论述粮农组织的投资工作时，独立外部评价专门关注的是投资中心司，因此本章主要涉及的也是该司。独立外部评价的意见被视为评估随后进展的基准。其他对投资中心司的审查也被用于提供进一步的基准信息。本章还记述了自独立外部评价以来投资中心司的发展变化，及其对粮农组织投资支持活动的影响。

3.1 独立外部评价对投资和投资中心司的论述

49. 独立外部评价是对粮农组织的整体评价，但如前所述，将投资中心司视为粮农组织投资工作的核心。³⁸粮农组织于1964年与世界银行签订了首份合作协议³⁹（见插文5）。尽管随后与其他国际供资机构和组织签订了多份协议，世行仍是投资中心司的主要合作伙伴。

50. 独立外部评价指出，尽管为推广最佳实践进行了努力，但粮农组织未能通过投资中心司使得更多的国际供资机构和成员国了解其技术知识是一个主要的薄弱环节，正如粮农组织未能在接触国际供资机构工作时进行学习。独立外部评价认为造成这些不足的部分原因在于投资中心司与粮农组织的其他部门之间缺乏充分的合作，这反映在其他司的工作人员在合作计划下参与投资中心司工作的程度较低。独立外部评价还特别提及粮农组织的权力下放，并认为这项工作运行不畅，存有不足，缺乏整体性，成本较高而收效甚微。

插文 5. 投资中心司的起源和宗旨

粮农组织与世界银行决定* “... ..由于世行将会更加重视促进农业生产的计划，而粮农组织同样关注此类计划，... ..两者之间的合作必须得到加强”，随后签订了建立粮农组织—世界银行合作计划的协议，在该计划下投资中心司于1964年创建。两个机构同意：

³⁷ 在2004年11月同意启动独立外部评价时，理事会表示：“评价旨在加强和改进粮农组织的工作，考虑到粮农组织在履行其职责时的绩效... ..评价将审视粮农组织的工作、制度结构和决策程序的所有方面，包括粮农组织在国际体系中的作用。同时可成为审议《战略框架》的资源。”《联合国粮食及农业组织独立外部评价报告》罗马，2007年6月，第47页。独立外部评价报告可查阅：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827e02.pdf>

³⁸ 投资中心司之前还接受了若干审查，其中一项针对独立外部评价。之前的审查在本次评价的《起始报告》中已做总结（附件6）。

³⁹ 《联合国粮食及农业组织与国际复兴开发银行及国际开发协会关于工作安排的谅解备忘录》，1964年4月2日。该文件见附件5。

“共同帮助同为两个机构成员的国家确定和筹备属于世行和粮农组织经济发展目标和总体政策框架内且世行愿意考虑提供资金的农业项目。”

协议规定粮农组织“提供实施世行资助项目所需的技术支持。”相关工作人员是“粮农组织秘书处内可持续致力于这项工作的高素质专业人员团队。”合作的结果即粮农组织最大司级单位之一——投资中心司的创建，其结构和职能随着时间不断演变，虽然与世行的合作协议仍是规模最大的，但目前的职能包括与其他国际供资机构议定更多合作协议。

在对投资中心司的评价中，独立外部评价指出**最初的宗旨是为投资计划提供粮农组织的技术能力，以便：

- a) 粮农组织成员国能够获得更多的农业发展资金；
- b) 国际供资机构能够获得高质量的专业技能，帮助他们的客户（发展中国家）制定合理的投资方案；
- c) 粮农组织通过参与大规模的国际供资机构项目，能够提升其技术知识和经验的影响。

（虽然评价注意到第三个目标在很大程度上并未实现，）最初宗旨的内容仍然对应于投资中心司的部分工作，但自独立外部评价以来，该宗旨已显著扩展，如下文 3.1 章节所述，现包括战略目标 L 下的三个组织结果。

* 摘自最初的《联合国粮农组织与国际复兴开发银行和国际开发协会关于工作安排的谅解备忘录》，罗马，1964 年。（全文见附件 5）

** 独立外部评价，第 98 页

51. 独立外部评价对投资中心司的绩效得出多个结论。⁴⁰目前，全世界的粮食产量不足以满足日益增长的人口和收入带来的需求，独立外部评价注意到对投资中心司服务的需求却停滞不前，其收入也在下降。该司在某些领域缺少大量必要的工作人员，在另外一些领域完全没有工作人员，包括一些新的潜在增长领域，并且显示出人员素质的下降。⁴¹下列段落概述了独立外部评价中与本次评价特别相关的结论。

- a) 投资中心司的工作性质发生了巨大转变。最初的职责为规划全部项目，其中涉及委派投资中心司全面服务小组到实地开展工作。但到进行独立外部评价时，这种职责几乎不复存在，尤其是针对世行的工作。投资中心司的作用变为指定个别人员加入国际供资机构率领的团组。
- b) 投资中心司的工作人员整体上素质较好，但缺乏某些技能。⁴²有些国际供资机构认为该司工作人员的素质有所下降，部分原因在于粮农组织基于地理限额的招聘政策。投资中心司聘用的外部顾问数量自上世纪 90 年代初以来急剧增加，独立外部评价认为这是因为该司鼓励向工作人员提供尽可能低的薪酬，可能忽略了无论其工作人员是否从事可收费的工作，都必须得到报酬这一点。

⁴⁰ 独立外部评价，同前引书。本章节的大部分内容以独立外部评价的第 355—266 段为基础。

⁴¹ 独立外部评价。同前引书，第 99 页。

⁴² 1996—2006 年间，投资中心司的固定职位数量由 85 降至 69。

- c) 由于投资中心司对国际供资机构团队的参与程度由整个团队变为个别成员，因此控制和评估粮农组织的工作质量变得日益困难。利用世行的评价资料，独立外部评价未能在粮农组织在世行方面的工作与自己的工作或其他顾问在世行方面的工作之间发现重大的质量差别。⁴³
- d) 虽然投资中心司对国际供资机构的服务水平是令人满意的，但对其服务以及提供团队带头人作用的需求却没有变化。这一点很大程度上是因为农业官方发展援助的急剧减少。
- e) 独立外部评价指出对投资中心司服务的需求减少还与对新技能的需求增加有关，如增值、农业企业、食品价值链、贸易发展及私营部门融资等。投资中心司还缺少具有促进减贫战略、预算支持和全行业方式等增长领域所需行业和分行业政策知识的工作人员。
- f) 独立外部评价的结论是投资中心司的工作是具有相关性的，但没有证据表明与其他支持来源相比，该司更多地拓展了国际供资机构在借贷国家的投资。虽然投资中心司的个别专家（工作人员或顾问）参与国际供资机构团组的情况日益增多降低了该司在项目设计方面的影响，导致粮农组织特性的消失及其发展伙伴作用的减弱，但成员国对粮农组织的看法与国际供资机构工作人员相比更加不确定。
- g) 对于被粮农组织技术人员视为“最重要合作伙伴”的世行，独立外部评价表示粮农组织应为支持农业和农村发展寻求更加系统的关系，从而发挥“在全球范围内担任农业知识经纪人的作用”。⁴⁴虽然独立外部评价认识到粮农组织与世行之间一些有价值的联系，包括在《2008 年世界农业发展报告》方面的合作，但也指出必须对共同计划进行决策时粮农组织与世行之间的权力不对称性，以及一些世行国家局局长的观点，即“高成本、复杂的行政程序和粮农组织专业技能质量的下滑”。⁴⁵

52. 总体而言，独立外部评价的结论是将粮农组织与世行和农发基金等国际供资机构联系起来的合作协议从历史角度来看是重要的，但其有效性在减弱。如投资中心司希望继续有效运行，独立外部评价建议：⁴⁶

- 在新的援助环境下**重新制定战略**，成员国在新的援助环境下通过与其他国际供资机构结成新的伙伴关系、获得长期的预算外支持和确保投资中心司与通过投资中心司向合作伙伴提供更多工作的粮农组织其他部门之间的一体化方式，确定自己的优先重点、途径和计划。

⁴³ 由于世行取消了在介入投资项目时评估质量的质量保证小组，因此本次评价无法对上述结论进行更新。

⁴⁴ 独立外部评价，同前引书，第 208 页。

⁴⁵ 独立外部评价，同前引书，第 209 页。

⁴⁶ 独立外部评价，建议 3.7。

- 根据技术和政策层面的投入，以及将国家伙伴关系与国际供资机构借贷潜能联系起来的专业技能，与世行、农发基金和非开行**加强合作**。
- **确保**为新出现的“粮食和营养安全、农业与农村发展”因素方面的投资提供高质量投入的**能力**，新出现的因素包括增值、“需要粮农组织聘用具有必要专门技能的高级别工作人员的上游政策工作”。⁴⁷

3.1.1 独立外部评价带来《2010-19年粮农组织战略框架》

53. 针对独立外部评价，粮农组织在2009年初制定了《粮农组织改革近期行动计划》，并在该行动计划中加入了围绕**三个全球目标**的新《战略框架》（2010—2019年）：

- 1) 减少饥饿和营养不良；
- 2) 通过经济发展和社会进步消除贫困；
- 3) 可持续管理和利用自然资源。

54. 粮农组织将通过十一项战略目标和两项职能目标（见插文6）促进实现这三项目标。《近期行动计划》为实施过程确定了必要的组织变化以及时间表和预算变化。说明了十一项新的战略目标如何与核心职能、职能目标和组织结果共同构建粮农组织实现全球目标的能力。一年后，粮农组织大会通过了《2010—2019年战略框架》。

55. 2011年，在现任总干事上任之前，高层管理人员进行了一系列研究，⁴⁸以评价战略改革的进展并记录获得的经验教训。虽然《近期行动计划》启动了认真反思和规划的过程，但这些研究发现，对照独立外部评价的建议，取得的结果有限。现有的筒仓模式仍在发挥影响，并不是因为粮农组织不愿采用多学科方法，而是因为包括预算机制在内的制度激励因素不支持跨司工作，更多的结果在活动层面进行衡量。实现更多整体的、跨机构变化，如改善内部知识共享、专业联系和伙伴关系，比预期的更加困难。事实上，《战略框架》的设计阻碍了这种跨司一体化，因为它总体上遵循了粮农组织的组织结构，将单项战略目标归于各个主要的机构部门。

56. 这些研究指出了多项得到改善的领域，包括通过更加有效的资源利用提高粮农组织在国家层面的影响力，通过打破内部“仓筒”和促进跨学科合作充分利用技术知识。⁴⁹

57. 《近期行动计划》成果有限的问题目前主要通过上一章所述新总干事的战略思考进程进行处理。然而，插文6中列出的十一项战略目标将继续指导粮农组织，直至《2014—15年工作计划和预算》于2014年1月开始实施。

⁴⁷ 独立外部评价，同前引书，第614段。

⁴⁸ 其中包括之前引用的“MANNET报告”，约翰·马西森编写的审计报告（2011年）：“对包括基于结果的管理体系在内的基于结果的管理的整体规划和实施战略有效性的评估”，以及“由区域代表领导的非洲区域办事处基于结果的管理工作组”。

⁴⁹ JM 2011.3/2《审议战略框架和编写2014—17年中期计划的程序》，计划委员会第一〇九届（特别）会议和财政委员会第一四一届会议。（罗马，3/7/11）第3页。

58. 目前的十一项战略目标以一项专门战略目标的形式显示对公共和私营投资的明确关注（见下一章节中战略目标L）。最新拟议的五项战略目标中缺乏这种明确的关注，而是将投资视为一种跨部门手段，而不是目的，本评价赞同这种观点。然而可以明确投资在促进实现新的战略目标方面必须发挥的作用，或许可以通过将其确定为粮农组织核心职能之一（见建议I）。但更重要的是，评价认为对粮农组织在支持投资方面的持续和未来作用重新进行战略思考和规划是非常必要的，第五章对此问题进行了分析。

插文 6. 《2010 - 19 年战略框架》中的粮农组织目标

战略目标:

- A 实现作物生产的可持续集约化
- B 提高可持续畜牧生产
- C 可持续管理和利用渔业及水产养殖资源
- D 在食物链的各个环节提高食品质量和安全性
- E 可持续管理森林和树木
- F 可持续管理土地、水和遗传资源，提高对影响粮食和农业的全球环境挑战的应对能力
- G 创造有利市场环境，改善生计并提高农村发展水平
- H 改善粮食安全和营养
- I 提高对粮食和农业方面威胁及紧急情况的防备和有效应对能力
- K 农村地区在享有资源、产品、服务和决策权方面实现性别平等
- L 增加农业和农村发展方面的有效公共和私营投资

职能目标:

- X 与成员国和利益相关方开展有效合作
- Y 高效、实效的管理

注：虽然 X 和 Y 项是职能目标而不是战略目标，但在此与战略目标一起列出以说明提高合作和组织能力有效性的重要性。

3.1.2 战略目标 L: “投资目标”

59. 虽然独立外部评价在分析投资时关注的只是投资中心司，但在《近期行动计划》进程的进一步指引下，（据称在当时总干事的推动下），十一项战略目标中专有一条针对投资支持。战略目标“L”主要涉及投资中心司的工作，但又限于此：该战略目标号召粮农组织各技术司更加广泛地参与支持政府和私营部门进行投资，促进粮农组织三个全球目标的实现。

60. 粮农组织力求通过落实三个组织结果，实现战略目标L—“增加农业和农村发展方面的有效公共和私营投资”：

- **组织结果 L1:** 粮食和可持续农业及农村发展投资战略和政策进一步纳入国家和区域发展计划与框架;
- **组织结果 L2:** 加强公共和私营部门各组织计划实施粮食和农业及农村发展投资业务并加强其可持续性的能力
- **组织结果 L3:** 制定和资助符合国家优先重点和要求的具有质量保障的公共和私营部门投资计划。

61. 战略目标L更加注重之前投资中心司战略中未明确包含的投资支持政策/战略层面以及针对投资的能力建设，意味着粮农组织通过投资中心司执行的投资支持工作的测重点发生了重大变化。这与投资中心司“支持国际供资机构资助的投资项目”的主要业务内容大不相同。这种变化对应了独立外部评价的重要观点，即粮农组织成员的两个首要重点是政策支持和能力建设。

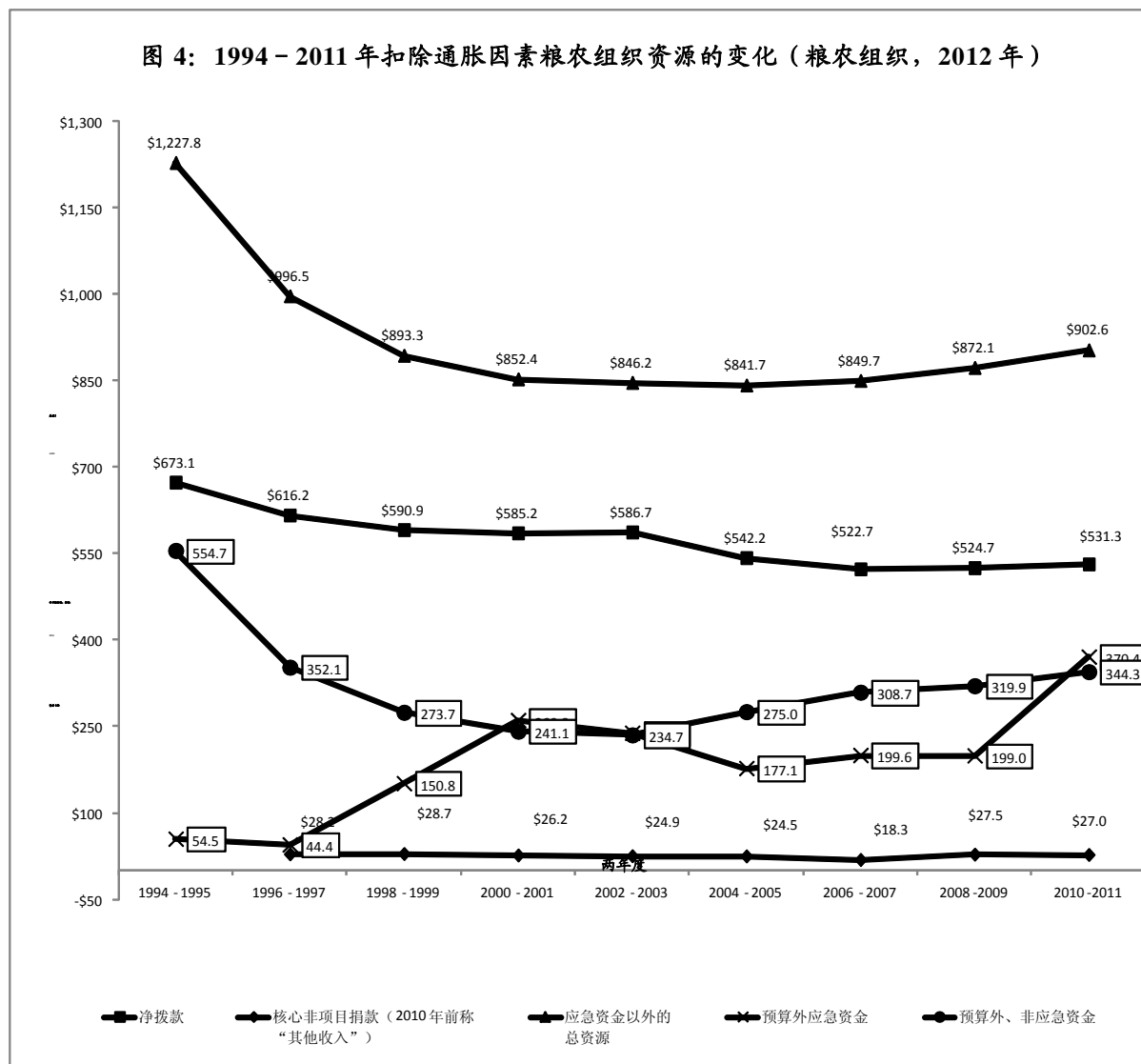
62. 这一新的方向当时深植于《粮农组织投资支持战略草案》中，该草案由投资中心司在2008—09年期间与利益相关方磋商后制定，强调了将投资中心司的工作重新定位为更加注重“上游”（政策层面）工作、国家责任制、能力建设以及粮食安全和减少饥饿在投资支持工作中的中心地位。

3.1.3 独立外部评价之后的投资支持资源

63. 独立外部评价指出除应急资金以外，粮农组织的财力资源从1994—1995两年度的12亿美元逐步减少至2004—2005年的8.42亿美元（按1994年美元计算）。⁵⁰此后下滑趋势有所回转，到2010—2011年，粮农组织的资金总额（仍按1994年美元计算）增至9.026亿美元，总体增长率为7.2%，年增长率为1.0%，而实际上所有增长均来自独立外部评价之后的两年期（见下文图4）。

⁵⁰ 独立外部评价，同前引书，第 271 页。

图 4: 1994 - 2011 年扣除通胀因素粮农组织资源的变化 (粮农组织, 2012 年)



资料来源: 战略、规划及资源管理办公室 (OSP)

64. 对于投资支持资源, 仅在投资中心司发现说明该项资源的数据。由于该项资源不属于投资中心司和战略目标L (主要由前者资助) 以外的预算类别, 因此无法确定粮农组织用于投资支持的财力或人力资源总体情况。下文3.2.1章节提供了更多投资中心司资源详情。然而, 根据对资金记录的研究以及与粮农组织工作人员的面谈, 评价小组得出的结论是由于关注的是投资中心司的投资工作, 独立外部评价未对粮农组织技术司考虑和资助投资支持工作的方式带来实质变化。可以肯定的是自开展独立外部评价之前, 由技术司 (非投资中心司) 工作人员执行的投资中心司对国际供资机构投资的支持工作的比例实际上一直保持在5-6%。其他形式的合作和互动有所增加, 但无法用数字说明这方面的贡献。此外, 至多3%的粮农组织项目可被定义为投资支持项目 (见下文4.2.6章节)。

65. 在评价小组进行的调查中, 参与人员被问及是否认为粮农组织具有充足的人力和财力资源, 能够在投资支持方面发挥主导作用。下文图5显示约一半参与人员

(48%) 认为粮农组织具有必需的人力资源。但细分结果表明大多数更了解投资支持需求的投资中心司工作人员 (65%) 并不这样认为。大多数参与人员 (64%) 认为粮农组织缺乏发挥主导作用所需的财力资源。(见下文图6)。

图5: 投资支持方面的人力资源

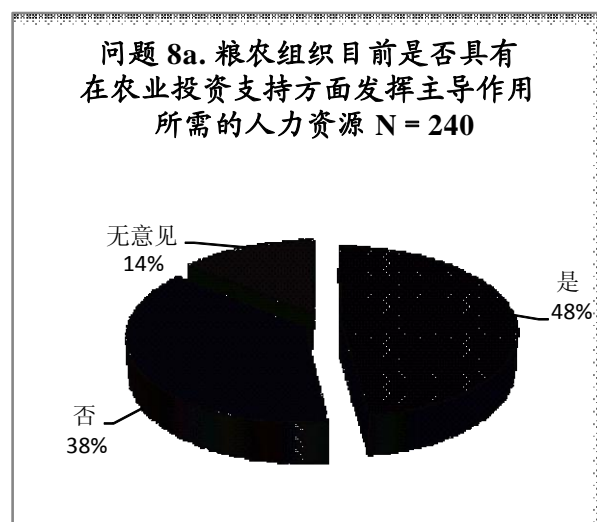
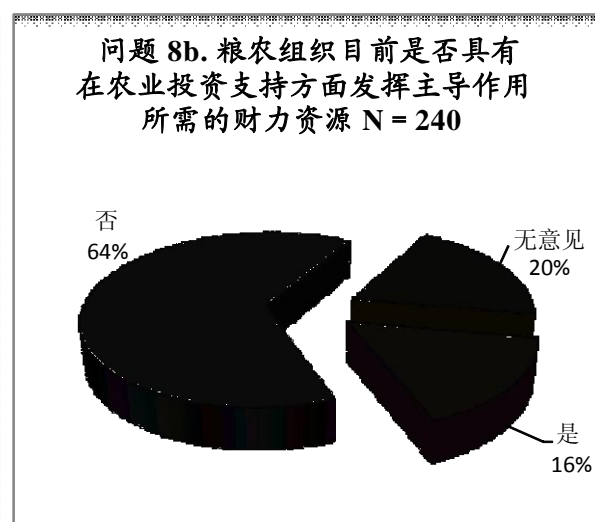


图6: 投资支持方面的财力资源



3.2 独立外部评价以来投资中心司的发展变化

66. 投资中心司在针对独立外部评价的《管理层回应》中非常突出，⁵¹其中直接提及关于投资工作的建议。在《管理层回应》中关于早期行动建议的章节，粮农组织同意采取若干有关投资支持的行动。首先是制定投资支持的组织战略，此次评价发现该项工作只是部分完成，并将其作为本次评价第一条建议的主题（见第五章）。管理层也承诺复议与国际供资机构的协议以确保其符合新的战略，并为投资中心司寻求其他资金来源，如捐赠基金，以提供更多的国别支持。这些工作在某种程度上已得到执行，但此次评价认为需要建立更具创新性和实质性的机制以增加投资中心司的资源（见第五章第五条建议）。最后，管理层表示将加强投资中心司关于投资战略和相关政策支持的“上游”工作。此外，如下文3.2.2章节所述，此次评价发现这项“上游”工作已得到加强，但并不充分，并认为该活动领域应得到进一步巩固和拓展。

67. 作为战略目标L及其三个组织结果的主导部门，投资中心司仍处于粮农组织投资支持工作的最前沿。投资中心司还在较小程度上促进其他十项战略目标中六项目的实现；虽然与投资中心司相比程度较小，但粮农组织内仍有十个或更多的部门致力于实现战略目标L。

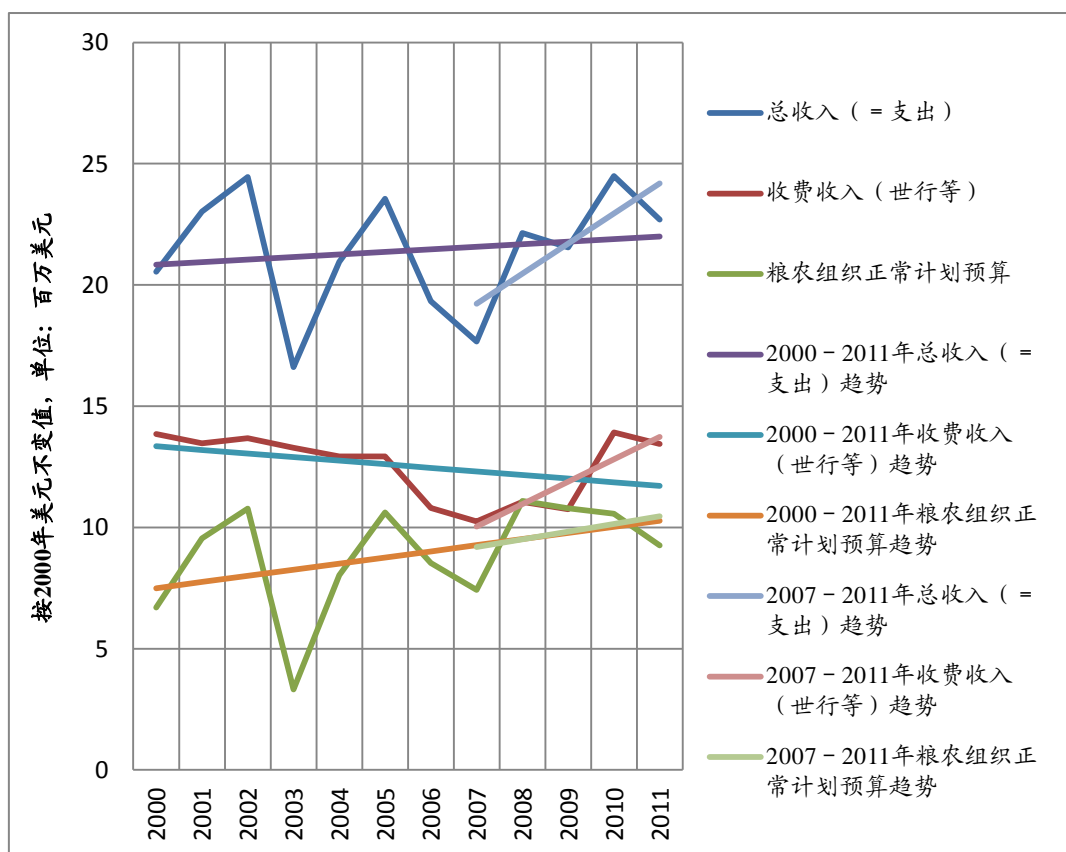
⁵¹ 《对独立外部评价的“原则性”管理层回应》，罗马，2007年11月，第9页。粮农组织大会文件 C 2007/7B: <http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0970e.pdf>

68. 如本章和4.3.1.1章节中所述，在独立外部评价之后不久，投资中心司制定了针对整个粮农组织的投资支持战略（2009年7月）。虽然该战略仍是草案且从未正式实施，但是却继续为投资中心司的行动提供指导。该文件是一份涵盖广泛的声明，将国别需求与粮农组织的比较优势相匹配，并利用粮农组织制定的模式逐步详细阐述战略目标及其三个组织结果。这属于以叙述性模式说明战略和目标并确定产出或第一层级结果监测指标的传统方式。但该文件不能被称为在选项分析基础上做出选择或提供明确的更大成果衡量标准的战略文件。粮农组织努力推行的“基于结果的管理方式”将具有可衡量目标（衡量标准）的明确具体结果置于战略规划的核心，使其成为基于相互问责制的富有成效的伙伴关系的基础。

3.2.1 投资中心司资源

69. 依据独立外部评价的建议，投资中心司的总体实际收入自2007年以来由1 700万美元增至2011年的2 300万美元（按2000年美元计算），反映出近年来在收费方面的大幅度增长（见下文图7），扭转了之前的长期趋势。源自粮农组织正常预算的资金也有所增加，增长速度略快于投资中心司的总收入。2011年该司收入按当前美元计算将近3 300万美元。此外，投资中心司近年来还获得了来自双边捐赠方的预算外资金，这是过去的业务模式中不曾出现的。（见下文3.2.5章节）。

图7：2000 - 2011年投资中心司预算（按2000年美元不变值计算）



70. 在独立外部评价之前，固定工作职位不断减少，从1996年的85个降至2006年的69个（其中有18个空缺职位），人员不足的问题主要通过更多地聘用顾问解决。职位总数（固定职位和临时职位）自独立外部评价以来有所增长，2012年达到102个，其中有21个空缺职位。4.3.9—4.3.12章节更详细地分析了投资中心司的人员配置问题以及外部顾问的聘用问题。人员数量详情见附件4。

3.2.2 向更多上游工作的转变

71. 如前所述，独立外部评价建议投资中心司的活动更多地偏向上游政策和行业工作，但尽管粮农组织和国际供资机构都为这种转变提供了支持，这项工作仍未完全实现。长期以来，可以看到的一种趋势是偏向更多的行业研究，由1992—96年的22%提高到目前的35%，同时向传统项目工作分配的资源相应减少。但是在2007—2011年期间，用于“行业研究”的工作时间仍然保持在35%左右，而其他工作时间则用于项目筹备、评估和实施支持（主要是项目监督）。在进行独立外部评价时投资中心司并未记录用于能力建设的时间。

72. 投资中心司的主要上游活动领域是支持“非洲农业综合发展计划”及其国别投资计划和国别协议的制定。在亚洲开展的类似活动帮助各国准备对“全球农业及粮食安全计划”赠款的竞标。至2012年，粮农组织向西非和非洲之角的区域组织（西非国家经济共同体和政府间发展管理局）提供了支持，并支持了非洲农业综合发展计划下25个国家的国别协议和国别投资计划以及6个国家的国别协议的制定。对于投资中心司而言，这一领域的工作成果显著，但其基础是与国际供资机构的合作协议不同的一种业务模式，主要由信托基金资助。目前投资中心司正在为五个国家的国别协议开展工作，另有五个国家已提出申请。粮农组织对向全球农业及粮食安全计划提交的议案给予的支持使得非洲和亚洲的一些国家⁵²在前三轮中获得了新的赠款，即前三轮总额4.81亿美元中的2.42亿美元。

3.2.3 能力建设

73. “能力建设”是粮农组织致力于实行的联合国系统五项国别规划共同原则之一。也是战略目标L的一项具体组织结果，以及《2010—2019年战略框架》和目前正在完成的将在2014年启用的《战略框架》中的一项“核心职能”（尽管在较新文件中对于投资方面的能力建设相较之下并不明确）。在投资中心司，目前由一个很小但是专门的部门负责能力建设工作。评价小组分析的数据表明72%的投资中心司工作人员在2010—2011年间至少有一次参与过能力建设工作，包括非洲农业综合发展计划和全球农业及粮食安全计划支持活动下的重要工作。投资中心司强调的一个最近的例子是德国资助的非洲农业综合发展计划投资和政策能力建设项目，该项目

⁵² 非洲国家包括埃塞俄比亚、卢旺达、塞拉利昂和多哥，亚洲国家包括孟加拉国、柬埔寨和蒙古。

力求填补在计划涵盖国家普遍存在的投资规划能力差距。这种支持得到非洲联盟的非洲农业综合发展计划小组组长的认可。⁵³评价小组了解到的另一个例子是孟加拉国综合农业生产项目的能力建设组成部分，该项目的部分活动得到全球农业及粮食安全计划赠款的资助。

74. 投资中心司开展了三项关于粮农组织能力建设支持的客户满意度评估。最近一项在九个国家进行的评估显示客户满意度为75%。然而，投资中心司在2010—2011年仅将人员工作时间的14%用于能力建设，低于战略目标L项下20%的目标。能力建设活动未得到粮农组织正常预算的支持，使得该组织结果成为未被资助的任务。⁵⁴评价小组的国别考察证明在很多国家，尤其是低收入国家，仍旧普遍缺乏规划、设计和管理粮食和营养安全、农业与农村发展方面投资项目以及在行业规划和投资计划方面建立有效监测和评价系统与基于结果的管理的能力。

3.2.4 技能组合与职位级别

75. 如表1所示，投资中心司工作人员的技能构成在2006—2011年间变化甚微。虽然技能组合没有出现有利于政策和行业工作的决定性转变，但最大的群体是经济学家，极有可能具有政策技能。在同一时期，工作人员的职位级别稍有下降，部分原因在于粮农组织的“减少层级”政策导致D1职位减少。虽然P1-P4职位有所增加，但P5职位保持不变，因此高级别职位所占比例降低。这与独立外部评价的一条建议相左，即增加能够与政府进行磋商有效开展上游工作的富有经验的工作人员，但造成这种情况的部分原因也在于独立外部评价关于减少层级的另一条建议。此外，4.3.9—4.3.12章节更加深入地阐述了这些趋势及其含义，人员数量的详情见附件4。

表 1: 投资中心司工作人员专业构成（不包括行政/管理）

专业	2006 年		2011 年	
	数量	%	数量	%
农业经济学家和经济学家	42	49	39	45
农业和畜牧专家	10	12	17	20
灌溉、农村基础设施、土地和给排水工程师	8	10	9	10
环境、自然资源、林业和渔业	13	15	10	11
农村金融、营销、制度	4	5	7	8
农村社会学	6	7	3	4
通信	2	2	2	3
合计	85	100	87	100

⁵³ “支持（非洲农业综合发展计划）投资计划的是不断提升的改革规划和工作模式的能力，包括不断巩固的问责机制、体系和手段。”—马丁·巴瓦拉，非洲农业综合发展计划小组组长

⁵⁴ 投资中心司用于能力建设的时间自 2010 年才得以记录。

3.2.5 外部伙伴关系

76. 独立外部评价对投资中心司与国际供资机构的伙伴关系表示认可（此次评价的调查对象中有85%赞同这种观点），并建议投资中心司拓展伙伴关系，并使其多样化，包括与国际供资机构和个别国家建立更为紧密的关系。实施情况是各式各样的。投资中心司在2009年与美洲间开发银行签订了新的合作协议，迄今为止从中产生的工作量很少（在总量超过4 000的工作周中仅占不足100个工作周）。在2008年与欧亚发展银行和哈萨克斯坦的金融机构Kazagro签订的协议下几乎没有开展任何活动。对于与亚行签订的协议，应与合作伙伴一起对其进行重新审议，使其再次运转起来。与国际供资机构的新协议即将制定完成；与世界银行集团国际金融公司的协议已于2012年12月完成。

77. 此外，投资中心司在调动预算外资源、（作为信托基金接受方）与多个双边捐赠方（意大利、西班牙、德国等）建立新的“伙伴关系”方面成绩显著。这些安排使得投资中心司能够承担更多上游工作，尤其是能力建设，例如3.2.2章节提及的与非洲农业综合发展计划下非洲投资规划相关的工作。这项资金也使得投资中心司能够直接参与国别伙伴关系，而不是仅仅通过国际供资机构资助的活动。自2007年以来信托基金资助的工作增长了将近十倍，但在投资中心司的人员工作周总量中的份额仍不足10%。

78. 世行仍是投资中心司最大的合作伙伴。在2007—2011年的人员工作周中占54%，这一份额在过去20年中几乎未变。然而，2011年拓展农发基金和信托基金的工作使得世行的份额首次降至50%以下。但投资中心司在世行的声誉却达到顶峰，反映出世行自身在农业领域人员数量的减少，粮食和营养安全、农业与农村发展方面贷款的迅速增加，以及投资中心司投入资金的价值。世行内了解情况的调查参与人员一致认为世行在粮食和营养安全、农业与农村发展方面贷款的交付取决于投资中心司，以及粮农组织其他部门拥有的技术知识。他们列举了一些例子，说明如何对这些资源加以利用，实现互惠互利，其中获得赞誉最多的是粮农组织与世行关于土地权属问题的合作（见插文7）。

79. 投资中心司的绝大部分工作都与国际供资机构资助的公共投资有关。其中一个例外是与欧洲银行之间的伙伴关系，该国际供资机构仅向私营部门进行提供贷款。国际金融公司的运作方式与此类似。在与欧洲银行的合作中，投资中心司承担政策和行业工作，不涉及具体的贷款业务。虽然在一些公共投资项目中会有与私营部门分摊成本的安排（如通过配套赠款计划），与商业银行分担风险的安排（如贷款担保计划），以及公私伙伴关系，但投资中心司直接接触私营部门的情况很少。这一领域需要新的方式和伙伴关系。

插图 7. 土地权属：粮农组织与世界银行之间的成功合作

粮农组织土地权属小组与世界银行的伙伴关系为粮农组织的跨机构投资支持提供了非常积极的范例。世行是全球最大的土地管理系统资助机构，但缺乏实施这项工作的专业能力。粮农组织具备这样的技能。合作安排是世行保证在定期合同下对粮农组织小组提供的至少两名工作人员的需求，成本分摊的比例为 70:30。这项工作作为苏联解体的后续行动目前集中于东欧和中亚，此外还关注撒哈拉以南非洲地区。

投资中心司培育并推动这一富有成效的关系。在小组出色工作的支撑下，这种关系稳步发展。在 2006—2010 年间，小组承担的 50 个项目中有 21 个（40%）是世行项目。这种伙伴关系极大地拓展了小组的工作，带动了重要的投资资源：总额为 12 亿美元，其中 8.72 亿美元由世行提供。在粮农组织评价办公室对这项工作的评价中，虽然存在关于地理重点有限及与世行的联系可能削弱粮农组织“中立性”的担忧，但成员国、世行和粮农组织小组均对这项工作赞誉有加。

80. 投资中心司与欧洲银行的伙伴关系建立于1994年，其目标是提供农业企业和政策专业技能，从而通过投资确定、尽职调查、市场调查、行业和分行业分析等方面的工作，促进改善有利环境的政策和法律情况。至2012年，自多个捐赠方筹集而来的7.4亿美元，以及欧洲银行自身提供的11.2亿美元，共同被用于资助三十二项农业企业支持活动。⁵⁵每年的业务量在迅速增长。其中大多数支持活动由投资中心司执行。这项协议已被延期六次，最近一次是在2010年2月。为推进这种关系，欧洲银行与世行建立了“EastAgri网络”，以促进技术合作，该网络目前由粮农组织管理。⁵⁶如4.3.1章节所述，欧洲银行在2011年对这一伙伴关系进行了评价，认为其总体上是成功的，⁵⁷同时强调该伙伴关系的重心和战略定位应得到加强，未来应接受独立评价。

81. 尽管与欧洲银行的伙伴关系在稳步发展，这方面工作在投资中心司与国际供资机构相关的人员工作周总量中的份额也不足10%。然而，由于这一伙伴关系意味着具有私营部门定位的新业务，因此在规模之外仍具有重要意义。在与欧洲银行合作的经验基础上，与国际供资机构签订的新协议应促使粮农组织在全球范围内参与私营部门投资，而不是仅限于区域范围内。

82. 投资中心司还与亚洲开发银行（亚行）和非洲开发银行（非行）订立了合作协议。这两项协议从上世纪90年代至今为止都经历了大幅度的下降趋势。亚行过去是一家主要的区域农业贷款机构，主要涉及基础设施领域，在将重点放在其他领域很长时间之后，只是近来才重新回到农业贷款领域。投资中心司的支持从上世纪90年代的260个人员工作周变为2007—11年间没有任何工作。然而，此次评价了解到亚行仍旧对投资中心司在上世纪90年代的工作成效表示不满。另一方面，非行的情

⁵⁵ 源自投资中心司网站，网址为 <http://www.fao.org/investment/ourpartners/en/>

⁵⁶ EastAgri 网络是由有意对转型国家农业企业进行投资的国际供资机构、双边捐赠方和私营部门各方构成的磋商小组。其目的是：(i) 在区域内的农业和农业企业投资者之间共享最佳做法和经验教训；(ii) 促进更加协调的国际供资机构/捐赠方干预行动。

⁵⁷ 欧洲银行评价部（2011年1月）：《业务绩效评价：粮农组织框架协议：区域》

况是从上世纪90年代的全年417个人员工作周降至2007—11年间的全年平均37个人员工作周，但主要原因是银行采购规定的变化（亚行同样如此），目前的规定禁止单一来源选择。只有在投资中心司与商业服务提供者（常为国家顾问）共同竞标且胜出，在被选中后遵循这些银行的财务报告和审计程序的情况下银行才能聘请投资中心司。然而，这两个机构的农业领域工作人员很少，因此很难执行不断扩大的农业贷款计划，但它们认识到与投资中心司合作的优点。因此，此次评价的结论是这两个机构与粮农组织的协议应得到重新审议和激活。粮农组织领导层与最大区域国际供资机构领导层之间有必要开展讨论，使得这些可能非常重要的关系回到正轨。

83. 农发基金目前是投资中心司除世行以外最为活跃的国际供资机构合作伙伴，两者之间的合作历史充满波折。在上世纪90年代，投资中心司全年向农发基金提供500个人员工作周的支持。由于农发基金对质量的担忧，工作量在2009年降至280个人员工作周。由于双方为恢复伙伴关系做出的努力，相关工作量在2011年的增长超过了两倍，达到912个人员工作周，占投资中心司年度总量的17%。鉴于两个机构的紧密联系以及农发基金用于投资中心司服务的咨询预算份额仅为10%左右，所以存在进一步拓展和加强这种伙伴关系的潜力。拓展的一条途径是利用目前正在柬埔寨和尼泊尔进行试点的投资中心司与农发基金之间的国别协议。⁵⁸这种协议根据农发基金国别计划主管和投资中心司国别工作负责人之间达成的谅解提供合作框架，但并不包括在商定收费下提供特定数量工作的承诺。目前双方还在讨论制定一项新的协议，在该协议下投资中心司将帮助农发基金管理其“问题项目”组合。

3.2.6 投资中心司对国际供资机构在粮食和营养安全、农业与农村发展方面投资的影响

84. 投资中心司仍然主要通过与国际供资机构合作伙伴的各种协议开展工作（见插文8）。然而，如前所述，其工作性质随着时间不断变化，影响着与合作伙伴的关系及其自身的影响力。例如，目前在投资中心司向世行提供的人员工作周中仅有一半用于项目筹备，其余时间则用于项目实施、项目完成报告和行业工作。这种转变反映出在使得粮农组织技术人员提供更长时间服务方面国际供资机构的需求以及投资中心司的困难。如前所述，投资中心司在国际供资机构项目中的参与程度总体上从过去的小组全部成员减少为仅一名工作人员或顾问。因此，该司对项目的设计和技术内容方面的影响力也被削弱。虽然目前投资中心司有更多的潜力通过在行业层面的工作影响国家政策，但由于粮农组织只是提供众多意见中的一家之言，面临资源不足问题，而且目前在提供政策建议方面不具备领先地位，因此这一点非常困难。在农业投资需求快速增长的情况下恢复粮农组织与国际供资机构之间的团队合作，以及提高粮农组织在国际供资机构伙伴关系中的影响力是此次评价认为具有重要意义的问题，也是第二条建议涉及的问题。

⁵⁸ 农发基金与粮农组织（2011年9月）：《粮农组织投资中心司与农发基金国别计划之间的战略合作：在柬埔寨和尼泊尔的国别合作框架》。

插文 8. 合作协议下的费用分摊

投资中心司的服务收费由与国际供资机构的多个合作协议决定，其中最早订立、最为重要的是粮农组织与世行之间的合作计划。虽然有 20 多个范围和性质各异的协议，但总体上可分为下列三个类别：

世界银行合作计划：2012 年，投资中心司为世行工作的收费标准为每个人员工作周 6500 美元，不包括差旅费和每日津贴，无论工作人员或顾问的水平或级别为何均按此收费。目前该计划的收费上限为每年 1 300 万美元（相当于 2 000 个人员工作周）。收费标准和上限每一至两年审议一次。目前的费用分摊安排为世行 75%，粮农组织 25%；最初在 1964 年为各 50%。

欧洲银行框架协议：与欧洲银行共同开展的工作在银行 70%、粮农组织 30% 的费用分摊比例基础上按议定标准收费。对于 P5 及其以上级别的工作人员，收费标准为每个日历日 745 美元，其他工作人员为 585 美元。差旅费和每日津贴按成本收取。每项任务的费用按照下列公式算出总额： $(\text{天数} \times \text{费用标准}) + \text{差旅费} + \text{每日津贴} \times 0.7$ 。费用标准每两年审议一次，协议允许改变费用分摊比例。协议于 1994 年开始实行，最近一次修订于 2010 年。同时也设有收费上限，并不断重新审议。

其它国际供资机构：与其他国际供资机构之间的合作协议包括类似的安排。费用标准与欧洲银行协议相同，但费用分摊比例为 67:33。协议中并未预先承诺聘请投资中心司从事特定数量的工作，工作任务根据具体情况由国际供资机构任务主管和投资中心司相关处室进行安排。

85. 粮农组织与国际供资机构之间的所有协议都既有优点，也有不足。与世行的合作协议是最早签订的，目前连同与欧洲银行和农发基金的协议，指引着投资中心司四分之三的工作。粮农组织与世行的协议得到充分理解、清楚了、操作性强，但随着时间的推移粮农组织在这一伙伴关系中的影响力却有所降低。粮农组织与农发基金的合作协议订立于 1977 年，是最为开放的合作协议，如粮农组织能够满足决定是否、何时和如何实施协议的农发基金国别计划主管（任务主管）的需要，则有潜力不断发展。国别合作协议目前正在尼泊尔和柬埔寨进行试点，其他协议正处于探索阶段。与欧洲银行的框架协议订立于 1994 年，为该银行提供其并不具备的农业领域补充资源，使得粮农组织能够影响东欧和中亚地区私营部门在粮食和营养安全、农业与农村发展方面的投资，在不远的将来，还将涵盖北非地区。

3.2.7 内部伙伴关系的障碍问题

86. 如插文 9 概述的那样，投资中心司采取了多项行动，以求与粮农组织其他司建立更多更紧密的伙伴关系。其中有很多好的例子。比较突出的有 2011 和 2012 年在营养方面针对非洲的能力建设和指导将营养问题纳入农业投资计划的联合工作，以及向为粮农组织赢得大量收入的成员国将要实施的全球环境基金项目提供的重要内部支持（见插文 10）。尽管采取了这些行动，自独立外部评价以来收取费用的非投资中心司人员工作周的数量（占总量的百分之五至六）几乎未有变化，阻碍进展的基础障碍也未得到解决。尽管收取费用的周数是对投资中心司与技术部门合作的不完全衡量标准，但却显示出投资中心司脱离于粮农组织其他部门这一得到广泛认同的问题。

插文 9. 投资中心司为结成内部伙伴关系采取的行动

为增强与技术部门的伙伴关系，投资中心司：

- 制定了合作战略；
- 举办“投资日”活动，向粮农组织其他部门介绍投资中心司的工作；
- 为调往其他司的(共享)工作人员提供补助(如针对土地权属和禽流感相关工作)；
- 联合举办研讨会和技术会议；
- 邀请技术部门为投资中心司工作人员组织研讨会；
- 积极参与战略规划和部门间工作组。

87. 虽然技术人员可能对跨司工作的机会或通过投资中心司影响国际供资机构的激励因素感兴趣，但大部分得以展开的工作都是特设的或具有特性的，通过个人关系或倡议得以实施。这反映出整体缺乏鼓励更多跨司工作的激励制度，或这种激励制度的不足。相反地，在投资中心司中存在一些显著的障碍因素。这些障碍因素可分为三个主要类别：资金、结构和文化。

插文 10. 全球环境基金：特别伙伴关系

粮农组织的全球环境基金*组是在 2008 年转入投资中心司的，尽管在争取资金方面存在激烈的竞争，全球环境基金的程序非常复杂，粮农组织的全球环境基金小组规模很小，但该小组仍然代表成员国制定了丰富的全球环境基金项目组合。这一成功的基础在于粮农组织各部门技术专长与投资中心司的项目设计技能为生成创新的、积极响应的、可获利的项目而实现的有效融合。

至 2007 年底，粮农组织为其成员调动的全球环境基金赠款数额为 1 210 万美元**，并带动了另外 1 640 万美元。自 2007 年和粮农组织成为全球环境基金的实施机构以来，调动的赠款数额已增至 2.37 亿美元，至 2012 年 11 月，这些赠款以象征性联合融资的方式带动了 8.7 亿美元的资金，并为粮农组织赢得了 2 300 万美元的代理费。与技术司的合作是很多的，因为这些司负责向全球环境基金项目提供技术支持。近年来，投资中心司还更加深入地参与全球环境基金项目的设计。

* 由全球环境基金理事会担保和批准的基金资金

** 由全球环境基金理事会担保和批准的资金

3.2.7.1 资金

88. 跨司偿付标准问题对投资中心司而言既有积极影响，也有消极影响。在很多特殊的粮农组织内部安排下，各司可以聘请其他司的工作人员或就向其它司提供的服务收取费用，其中一些是专属于投资中心司的：

- 对于正常计划下资助的活动，交叉收费标准是最低的，对所有职级均为每天 470 美元。实地工作按日历日（每周七天）收费，总部工作按工作日（每周

五天) 收费。每天 470 美元的标准也适用于接受投资中心司的聘请参与世行合作计划协议工作的其他司的工作人员。

- 对于由国际供资机构联合出资的其他（非世行）工作，标准为 P1—P4 职级每个日历日 585 美元，P5 及以上职级为 745 美元。这大致相当于下文中信托基金工作的标准。
- 技术合作项目相关工作对所有职级均按每个日历日 559 美元收费。
- 对于信托基金资助的活动，交叉收费标准按照包括职级和地点在内的列表计算，其中对在总部和粮农组织四个区域执行的工作都各有不同的标准。虽然仅按工作日计算，但信托基金的标准远远高于其他交叉收费标准。例如，对于 P5 职级，总部工作的标准为每天 1 073 美元（相当于每周按七天计算每天 766 美元），区域工作的标准为每天 979—1 250 美元。

89. 世行合作计划下的这些安排对于借出人员的司级单位而言明显是一种不利因素，因为它们不仅暂时失去了工作人员，而且借调工作人员参与其他类型的工作以及从事他们自己的项目工作还可以获得更高的收入。对于投资中心司而言，由于这些都是联合出资活动，因此必须利用自己的正常计划预算支付一部分实际成本。

3.2.7.2 结构

90. 结构障碍始于新的战略目标试图规避的粮农组织“筒仓”模式和随之产生的组织内部正式伙伴关系机制的缺乏。迄今为止，司级工作计划都是独立制定的，几乎完全没有共同的目标或优先重点。由于大部分技术司的规模都在缩小，在投资中心司内外可利用的专业人才库规模都随之缩小，这使得问题更为严重。

91. 使得这一长期问题进一步恶化的情况是在粮农组织其他司的工作人员已投入自己的工作任务和可执行措施时，投资中心司需要快速应对外部的寻求帮助的需求。世行对投资中心司服务的需求是经过规划的，主要以年度为基础，但尽管总量得到切实保证，仅有总体指标说明各区域和行业需要多少人员工作周，以及需要执行的时间。其他国际供资机构会在产生需求时向投资中心司提出，在一些较新的协议下这种情况有所改变。许多粮农组织工作人员表示，无法预先对投资中心司相关工作进行良好规划，任务期限较长，对相关司而言机会成本较高等因素，使得交叉支持不具备吸引力。

3.2.7.3 文化

92. 投资中心司为国际供资机构执行的工作具有高度的针对性，明确的合同界定和严格的时间期限，提交的业务产品必须符合国际供资机构的格式。工作任务是与宏观技术工作计划无关的不同活动。许多投资中心司以外的工作人员指出，这不是他们工作的方式，或者他们的知识和技能无法在“国际供资机构投资项目的紧身

衣”内得到合理利用。还有一些人指出，在就项目方向或内容具有实质性意见分歧的领域，粮农组织影响国际供资机构想法的机会很小。这些文化差异致使投资中心司认为粮农组织其他部门的工作人员“太学术”、“温和”或“没有底线意识”，而技术司认为投资中心司的工作人员“傲慢”，“要求苛刻”，不了解技术司工作人员的工作方式和面临的限制因素，对于国际供资机构可能会对合理科学不作反应的关切不敏感。

93. 这些限制因素的共同作用极大地限制了技术司与投资中心司之间的交叉支持。总体而言，这些限制因素和经常提及的粮农组织内普遍缺乏共同目标感的现实削弱了交叉支持的内部市场。净效应是内部交叉支持市场将继续在低程度平衡下运行，直至这些限制因素得到解决、减少或消除，在这种平衡状态下，没有一方是满意的，不断增长的供给不能满足不断增长的需求。

3.3 总结

94. 尽管有了一些变化，但粮农组织和投资中心司并未实现独立外部评价认为必要的所有进展，无论是在重新制定战略、加强内外伙伴关系方面，还是在拓展上游工作方面。同时，如第二章所述，针对投资的全球发展背景继续剧烈变化。

95. 本章与前一章阐述了截至此次评价开始之前，粮农组织和投资中心司周围和内部的背景情况。下文将转向此次评价的分析和建议。

第四章

粮农组织与投资：绩效评估

4.1 前言：政策支持要素

96. 本章分析了在独立外部评价之后，尤其是粮农组织在该评价完成一年多后的2009年制定了《粮农组织改革近期行动计划》之后数年内粮农组织在支持投资方面的成效。本章按照第一章插文2中界定的投资支持要素完成。现将这些要素复述如下。

- 就影响公共和私营投资及有利环境其他方面的政策和立法**向政府提供技术和经济指导意见**；
- **帮助政府提高**制定和执行与自身优先重点相一致的多行业、多合作伙伴投资战略以及监测成效的**能力**；
- 在全球层面促进与投资相关的**国际发展伙伴关系的规划、目标实现和运作**；
- **为所有利益相关方建立平台**，以开展关于国家和区域层面粮食和营养安全、农业与农村发展投资所有方面的建设性讨论；
- **界定有关投资安全、质量和社会、经济及环境价值的全球标准，并对其实施情况进行监测**；
- **促进粮食和营养安全、农业与农村发展投资的规划和实施**。

97. 本章内容广泛，在多个标题下分析了与粮农组织采用的上述标准相关的行动及其产生的影响。目的在于评估第三章中指出的进展进一步深化的程度，评价工作成效，并回顾第二章概述的变化中的发展背景，明确仍需填补的差距。

4.2 粮农组织在投资中心司以外的投资支持

4.2.1 与全球私营部门的关系

98. 如第三章所述，粮农组织仍然需要合理的投资支持组织战略。正如2009年投资支持战略草案和2012年修订版中指出的那样，在这一战略下，伙伴关系应界定为共享成果、不能归功于单独一方的合作关系。评价小组不断了解到，粮农组织享有盛誉，作为一个中立的、诚信的中间组织，能够使得好辩的各方聚集于各种论坛，开展讨论和对话，制定和达成以复杂的国际协定、公约和标准为形式的全球公共产品。此类会议，无论是常规计划之下还是临时举行的，都是粮农组织对发展贡献中重要的、受到高度重视的一部分。然而，对其成果的详细审查超出了此次评价的范围。但如第二章所述，粮农组织在近期一系列直接关系“粮食和营养安全、农业与农村发展”投资的伙伴关系协议和联盟中处于缺席或边缘化状态。特别是，粮农组织忽略（或避开）私营部门，既包括横跨全球农业领域的大型跨国公司，也包括在粮农组织成员国增加附加值和创造就业方面发挥关键作用的较小规模的私营公司。

99. 如第二章及附件1所述，自2002年《蒙特雷发展筹资宣言》发表以来，筹措私营资本用于国际发展这一有益举措已经成为全球议题。2009年《拉奎拉声明》使8国集团和若干其他国家和机构致力于扭转农业官方发展援助下降的趋势并鼓励新投资，包括通过公私伙伴关系加以实现。⁵⁹“全球农业及粮食安全计划”包括公共和私营部门两大窗口，其中1.5亿美元已确定专门用于私营部门投资。2012年，在戴维营峰会上建立的“粮食安全新联盟”进一步推动了私营部门在帮助非洲实现粮食安全中的作用，其中包括私营部门承诺为埃塞俄比亚、坦桑尼亚及加纳等国家⁶⁰出资30亿美元⁶¹。

100. 小组接触的跨国私营部门投资者指出，在收入较低的国家投资会给他们带来若干潜在的长远利益：他们正在迅速行动以确保初级产品和自然资源（主要是土地和水资源）供应，以便扩大生产，并开始在潜在新市场获得立足之地。与私营部门代表（包括2012年10月粮农组织世界粮食安全委员会会议的与会代表）以及粮农组织管理层的谈话得出结论：针对这一问题，粮农组织有时既存在抵触情绪，也不愿公开解决问题。双方显然都缺少信任。一方面，私营部门批评粮农组织说得太多，做得太少，开局失误。另一方面，粮农组织中某些人对农业企业持怀疑态度，认为“企业社会责任”不过是粉饰门面，“可持续性”不过是口号，而并非企业的有机组成部分。建立信任将需要更多类似于粮安委会议的更加开诚布公的交流。尽管两类机构之间确实存在差异，但粮农组织可以向已经与私营部门成功合作的国际供资机构借鉴经验。

101. 私营部门受访者积极地承认，粮农组织在处理对投资至关重要的技术标准和监管问题方面发挥了重要作用，但同时指出，粮农组织也必须将私营部门作为制定和实施这些标准的合法伙伴加以接受。粮农组织应寻找与私营部门交流并建立更好工作关系的有效方式，在国家一级尤其如此。与私营部门建立富有成效的联系可成为实地办事处的全组织目标，尽管这将带来额外的能力挑战。⁶²

102. 公司私营部门中某些人认为当前在新任总干事的领导下是与粮农组织建立信任的新契机，一些有影响力的公司领导人认为应表达现有差异，为崭新的开始打下坚实基础。同样，粮农组织内部不愿与私营部门接触的情绪可能正在减少，取而代之的是粮农组织更明确地表示支持大规模的私营部门投资。⁶³

⁵⁹ 《拉奎拉全球粮食安全联合声明》，2009年7月10日，第5页。

⁶⁰ 主要事实：粮食安全和营养新联盟，2012年5月18日，美国国际开发署。

⁶¹ 许多评论人士指出，如此大的金额代表的是意向而非投资，其中一半（15亿美元）由一家肥料公司承诺。

⁶² 从行政上看，粮农组织设有伙伴关系组，负责将私营部门关系和与民间社会关系联系起来，尽管两者很可能往往是对立的。如果粮农组织的团队能够策略地处理各方事宜，这可能不是问题。但通过与该组的交流，评价小组得出结论：这方面仍有许多工作要做。

⁶³ 例如：Suma Chakrabati 和若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦，《渴望投资》，2012年9月6日，《华尔街日报》；以及《私营部门是抗击饥饿的重要力量》，粮农组织媒体中心，2012年9月13日。

103. 但是，小组惊讶地发现，粮农组织《与私营部门的伙伴关系战略》草案中与投资没有明确联系。⁶⁴如果扩大来自所有来源（公共和私营）的投资成为机构上接受的动力，那么它必须成为粮农组织私营部门原则和战略中必不可少的组成部分。

104. 此外，作为其在“粮食和营养安全、农业与农村发展”全球投资增长中扮演角色的一部分，粮农组织必须发挥更大、更积极的作用，支持政府向日益壮大的农业企业借力。⁶⁵为此，粮农组织应推动全球和区域层面对话，与政府和捐助方一道，提供为私营部门投资创造有效空间所需的技术投入，包括激励和监管。粮农组织通过独立行动，与成员国政府合作或者建立公私伙伴关系，可以推动将私营投资纳入国家战略和政府投资计划。2010年联合主办的亚洲开发银行和粮农组织东亚区域会议吸引了数百个私营部门企业和相关公共部门官员与会，这就是一个很好的例子，说明我们能够做些什么。

105. 若干来自公司私营部门的受访者指出，对他们而言，与粮农组织合作可成为搭建通向中低收入国家政府的稳固桥梁的有益方式，因为，粮农组织在这些国家具有很高的合法性。私营部门投资，尽管在逐渐增长，却受到风险和不安全因素的抑制，投资者认为粮农组织可通过与政府和投资者开展合作，创造良好监管的有利环境来降低这些风险。

106. 当然，与私营部门接触存在风险，特别是鉴于粮农组织的独立性和声誉。但如果私营部门投资取得成功，成员国也会获得回报（粮农组织也会间接获得回报）。在一个鼓励对“粮食和营养安全、农业与农村发展”以及农业企业进行更多、更高质量投资的商业环境中，这些回报可包括提升的粮食产量、供应量及营养，更多的创造就业，提高市场效率的企业家精神，以及对食品质量和安全的更多关注。为推动实现这些目标，粮农组织将需要利用其技术知识、号召力以及与成员国之间的密切关系，支持每个国家创造有利环境，使私营部门参与“粮食和营养安全、农业与农村发展”取得双赢。

4.2.2 作为知识提供方：2012年《粮食和农业状况》

107. 粮农组织通过投资中心司以及其与政府和国际供资机构的关系最直接地支持农业投资。但是，粮农组织也间接地为投资做贡献，最主要的是通过其知识产品以及为包括私营部门在内的其他伙伴的合作提供支持。2012年12月，粮农组织发布了其旗舰报告《粮食和农业状况》，2012年的报告完全聚焦投资。⁶⁶这是对“粮食和营养安全、农业与农村发展”投资所发挥关键作用的里程碑式的评估。报告指出小

⁶⁴ 参见《粮农组织与私营部门的伙伴关系战略》（草案），罗马，2011年10月12日。

⁶⁵ 例如，外国直接投资于大规模土地开发（“土地攫取”），特别是在非洲，因其所牵涉的社会和环境风险，已成为国际场合辩论的话题。这并不是新话题，但粮农组织选择了保持低调，至少在公开场合是这样。

⁶⁶ 2012年《粮食和农业状况：投资农业创造更美好未来》，2012年12月。

规模农业中最大的投资来源是农民本身。而他们的决定最直接地受其开展农业经营所处的投资环境的影响。其中，《粮食和农业状况》指出，包括粮农组织在内的公共部门在创造并维持积极投资环境方面可发挥重要作用。

108. 《粮食和农业状况》报告指出，粮农组织与世界银行、农发基金及联合国贸易与发展会议共同，为2009年“尊重权利、生计和资源的负责任农业投资原则”做出了巨大贡献（参见插文11）。目前正在对这些原则开展包容性讨论和核准，随后将提交粮安委通过。这些原则涵盖一系列广泛问题，包括尊重土地和资源权、粮食安全、透明性、良好治理以及社会和环境可持续性。它们将为公共和私营农业投资提供指导。

插文 11. 负责任农业投资原则

- **原则 1:** 土地及相关自然资源的现有权利得到认可和尊重。
- **原则 2:** 投资不会危及粮食安全，而是予以加强。
- **原则 3:** 涉及农业投资的过程是透明的，受到监督，并在适当的商业、法律和监管环境下确保所有利益相关者的责任。
- **原则 4:** 对所有受到重大影响的方面均进行磋商，记录并执行磋商协议。
- **原则 5:** 投资者确保项目尊重法治，体现行业最佳实践，并导致持久的共同价值。
- **原则 6:** 投资产生理想的社会和分配影响，不增加脆弱性。
- **原则 7:** 量化项目的环境影响，并采取措施，鼓励资源的可持续利用，同时尽量减少和减轻负面影响的风险/程度。

109. 《粮食和农业状况》也明确指出，某些企业投资农业的商业模式对小农户不利。⁶⁷这可能就是以公平享誉的粮农组织现在愿意发挥关键作用，帮助成员国管理农业中私营资本增长以便为其农民谋福利的原因之一。

4.2.3 作为投资相关技术专业知识的提供者

110. 粮农组织不同技术部门在其为各国提供技术建议和支持过程中，对投资的支持程度不尽相同。下文介绍小组在调查过程中遇到的一些有趣例子。但是，在对来自粮农组织各部门的数十名工作人员访谈后得出的总体印象是：投资工作一般非常随意，既没有明确的战略，也没有特定的技能予以支持。

111. 成员国定期向林业部寻求关于可持续森林管理投资的建议和支持。当涉及推动建立有利的投资环境时，林业部对不同国家森林治理、机构及森林管理方面的认识通常会对投资决策产生至关重要的作用。全球环境基金投资项目是该部门快速增长的责任领域（约占粮农组织全球环境基金总量的二分之一），林业部为其提供技术

⁶⁷ 2012年《粮食和农业状况》，2012年12月。同前引书，第99页。

支持。林业部组织国家能力建设培训班，为林业部门制定多部门、多伙伴的融资战略，并且支持用于筹措国内和捐助者投资的国家平台建设。当投资中心司缺少技术能力，无法应对援助需求时，林业部在可能的情况下也为投资中心司提供技术支持。

112. 营养及消费者保护司将营养纳入农业投资计划主流工作是另外一个例子，即专业司为投资中心司的投资支持工作提供技术投入。这也是投资中心司努力与技术部门建立更好合作关系的例子。这包括向投资中心司工作人员提供投资规划中的营养问题方面的培训，支持“非洲农业综合发展计划”工作，制定指导方针以及投资中心司投资官员参与近期粮农组织营养战略的编写。

113. 另一个涉及植物生产及保护司与投资中心司近期在一个具体项目上开展合作的例子参见下文插文12。

114. 其他部门，特别是农村基础设施及涉农产业司⁶⁸以及农业发展经济司也开展了许多与投资支持密切相关的工作。以农村基础设施及涉农产业司为例，该部门是继投资中心司之后战略目标L的最积极参与者，并且也参与了与投资密切相关的其他领域的工作（基础设施、农村金融及涉农产业）。以农业发展经济司为例，该部门负责政策支持。2012年政策评价发现，它并未将其政策工作与投资充分结合。农业发展经济司也参与了投资中心司和营养及消费者保护司之间将营养关切纳入投资支持方面的合作。

插文 12. 植物生产及保护司和投资中心司共同支持 欧洲复兴开发银行棉花项目

欧洲复兴开发银行寻求与粮农组织合作，设计并实施项目，在塔吉克斯坦通过采用多方利益相关者方式，引入“改善棉花计划”的原则。“改善棉花计划”是旨在推广最佳农业实践的全球公私伙伴关系。

2012年1月，投资中心司与植物生产及保护司以“改善棉花计划”为蓝本，在塔吉克斯坦建立了可持续棉花生产集约化项目。两名植物生产及保护司技术官员参加了由投资中心司组织并发起的任务。项目的目标是通过引入农民田间学校，促进塔吉克斯坦小规模棉花种植者掌握可持续集约化棉花生产技能，项目涵盖社会、经济及环境方面。欧洲复兴开发银行在塔吉克斯坦的一位现有客户愿意为进入“改善棉花计划”的市场牵线搭桥。

植物生产及保护司技术官员参加了2012年5月投资中心司、农业发展经济司、欧洲复兴开发银行及其私营部门客户共同参加的圆桌讨论。植物生产及保护司官员带来了大量有关农民田间学校设计与实施、“改善棉花计划”种植原则与标准以及在塔吉克斯坦发展棉花种植面临的技术制约的知识。目前，欧洲复兴开发银行正在考虑总额310万美元的项目建议书。植物生产及保护司工作人员指出，投资中心司在项目制定过程中坚持采用了包容性和参与式的方法。

⁶⁸ 在本报告撰写期间，农村基础设施及涉农产业司即将迎来一位新司长，新司长目前担任投资中心高级顾问。这将极大地强化两部门之间的工作关系。

4.2.4 粮农组织的规范性和全球工作

115. 粮农组织开展的大量工作是有关标准、规范、国际文书（如植物检疫规则、遗传资源、食品标准、农药处置以及负责任渔业）和全球公益物的（如统计资料、环境和气候变化有关工作、跨境动物疫病信息系统、森林资源评估以及农产品贸易分析）。该工作至关重要，因为它创建了一个背景，在此背景下，大型或小型、公共或私营投资者做出决策。粮农组织扮演着关键的中立召集人、秘书处以及在某些情况下倡导者的角色。在其职责的某些方面，粮农组织是制定并应用标准的全球监管者。总计约有覆盖一系列广泛议题及实质性部门的50多项强制性文书和15项非强制性文书归粮农组织负责。此外，粮农组织总部在“粮食和营养安全、农业与农村发展”全球政策问题方面的工作是无人能及的（参阅2012年《对粮农组织在粮食和农业政策方面的作用和工作的评价》），且为各国政府在制定投资战略时利用。

116. 但是，粮农组织全球一级工作与其国家一级的政策援助和投资支持之间联系不够。粮农组织全球一级的规范、标准或政策工作应在国别计划中得到更积极的应用，从而支持更好、更负责任的投资。为此，国别官员应掌握有关大量文书的最新、最充分的信息，并熟悉总部工作人员，以便知道向谁寻求支持。而现实情况是，驻国家办事处的工作人员通常没有在总部任职的经历，且不熟悉粮农组织复杂的组织结构。结果，粮农组织的全球工作本来可以且应该在国家一级投资支持上产生的积极影响几乎没有实现。

117. 同样，为了使粮农组织的规范性工作对国际投资产生影响（如通过国际供资机构实施的国际投资），则需要粮农组织技术部门与投资中心司开展更密切、更广泛的交叉支持。这种互动不应是单向的，即从技术部门到投资中心司和国际供资机构，而应是双向的，特别是，投资中心司应为与技术部门的积极互动做出贡献。

4.2.5 政策建议和投资支持

118. 政策实施几乎总是意味着公共投资。粮农组织是向成员国提供“粮食和营养安全、农业与农村发展”政策支持的主要力量（如2012年《政策评价》分析所示，成功和影响程度参差不齐），但在投资中心以外，很少对支持产生的投资影响进行分析。粮农组织在国家一级的行动通常集中在农业部，而农业部依赖财政部提供实施政策和战略所需资金。财政部可能通过分析成本和收益（潜在的财政和社会回报）以及其他可选情景（以及当前政治方面的当务之急）做出决策。评价小组确认了《政策评价》的发现，即粮农组织很少对其他替代政策方案的投资成本进行分析，只有投资中心在与国际供资机构合作时才会开展上述分析。

119. 评价发现，粮农组织政策文件、项目、全球政策会议和出版物以及准则不太可能包含对某项既定政策实施成果的透彻和有益的财务分析，有时甚至不做任何财

务分析。特别是涉及国家一级政策建议和支持时，缺少此类分析会极大地损害政策建议和支持的有用性。以英国国际开发部和美国国际开发署为代表的捐助者越来越坚持在考虑资金介入之前，先看到“物有所值”分析，其他机构似乎也可能这样做。

120. 投资中心司与技术部的政策部门之间确实在开展一些直接合作，特别是与农业发展经济司。例如，投资中心司的投入是粮农组织支持“非洲农业综合发展计划”国别农业部门政策文件获得成功的关键，上述支持由政策援助和支持处提供，该处负责制定实施和投资计划，从而具备获得“全球农业及粮食安全计划”赠款的资格（更详细内容参见本报告其他章节）。投资中心司“投资日”每年一次，为期一周，是以投资为主题的活动，其中有许多粮农组织负责政策工作的人员参加。

121. 但是，粮农组织投资中心与政策部门之间显然存在大力加强互动的空间，包括农业发展经济司以及畜牧、渔业、林业等政策部门，最重要的是，区域和分区区域权力下放办事处。粮农组织驻各国代表在很大程度上扮演着政府政策顾问的角色。向他们提供有关投资支持的信息和建议将极大地加强其向东道国政府提供有效援助的能力。

122. 2012年《政策评价》建议制定《粮农组织政策支持战略》，但本评价小组获悉该项工作尚未启动。制定《粮农组织政策支持战略》的同时，还需制定投资支持战略（参见建议I），因为粮农组织对成员提供支持的上述两个方面应密切结合。这将为投资中心司提供一个深化与全组织政策部门之间联系的契机。

4.2.6 粮农组织国别规划框架

123. 粮农组织新的国别规划框架进程旨在建立国家发展目标和粮农组织自身战略之间的联系。利用分区域、区域和总部各级的技术资源，国别规划框架进程考察一国国家战略中的“粮食和营养安全、农业与农村发展”优先重点（必要时，粮农组织可帮助制定），并寻求将粮农组织的支持与国家自身的目标以及粮农组织战略框架相统一。

124. 根据对走访国家以及驻在罗马的利益相关者的访谈，评价小组得出结论，国别规划框架是粮农组织支持国家一级投资的合理切入点，这符合粮农组织的政策。目前，粮农组织在各国开展的所有工作均将纳入国别规划框架，跨领域的投资支持活动应成为整个粮农组织国家计划设计和实施的一部分。投资中心司应为粮农组织驻国家办事处提供有力支持（投资中心司已在其经修订的战略文件草案中有所考虑），此外，各专业领域的技术司也应如此。国别规划框架将如何把粮农组织的五项新的战略目标与各个国家战略和优先重点相结合，仍有待观察。尽管如此，国别规划框架将作为确定国家能力差距的机制选择，粮农组织可以根据其自己的优先领域为填补上述差距做出贡献。在走访国家时遇到的早期国别规划框架仍不确定如何

实现这些不同系列优先重点的最佳结合，且当两者不一致时，倾向于侧重国别优先重点，而非粮农组织的优先重点。

125. 评价小组走访的国家中（许多国家均是这种情况），粮农组织通常是政府牵头或捐助者牵头的农业部门工作组的成员之一，其与农业部密切、长期的伙伴关系以及其中立性通常能使其发挥重要的协调作用。这些工作组为农业和农村发展提供广泛的指导（有时但不总是基于良好政策分析），因此让有技能、积极的实地工作人员能够参与进来将带来切实的优势。应利用国别规划框架机制来明确粮农组织可对这些工作组做出的贡献，因为在许多国家，粮农组织发挥了与其金融实力不成比例的积极作用。例如，在评价小组走访的国家中，埃塞俄比亚和孟加拉国就是这种情况。但参与程度差别较大，且取决于现有的工作人员和技能情况。

126. 国别规划框架进程，仍处于早期阶段，明显地有助于确定国家和组织层面投资支持的预期结果。此外，在鼓励政府内部以及与其捐助者之间就跨部门的“粮食和营养安全、农业与农村发展”投资形成更为一致的认识方面，国别规划框架蕴含着潜力。

4.2.7 粮农组织实地计划及权力下放办事处

127. 通过其总部及权力下放结构，粮农组织管理、实施并监督实地计划，即国家、区域及全球各级的系列项目。2008—2009两年度系列项目总规模为12亿美元，或每年6亿美元。⁶⁹其中约9%通过小型技术合作计划项目来自粮农组织正常预算。其余项目资金来自预算外资源（也称作“自愿捐款”），由紧急（45.5%）和非紧急（44.7%）资金组成，主要是以捐助者出资、粮农组织实施的项目形式出现。此外，还有越来越多的由受援国本国供资的粮农组织项目，称为单边信托基金。

128. 在对权力下放及驻国家办事处的走访以及在总部的访谈过程中，评价小组发现，每年约2.45亿美元的非紧急项目似乎没有一个总体战略，而主要受工作人员和技术部门的专业兴趣以及政府要求（受援国或捐助者）驱动，而特殊兴趣为驱动政府需求与以国家战略为驱动政府需求往往数量相当。

129. 粮农组织的很多实地计划与“粮食和营养安全、农业与农村发展”的某一领域的政策建议以及能力建设相关。但是，对粮农组织项目和技术援助数据库的彻底研究并未发现任何对投资支持的显著的或审慎的关注：分析⁷⁰显示2007—2011年间，全球约3%的实地计划预算用于以投资为重点的项目。为本评价之目的，对粮农

⁶⁹ 2008/09年计划执行报告

⁷⁰ 分析对项目标题、目标及主要活动中的关键词（英语、法语、西班牙语和葡萄牙语的投资一词）进行跟踪，并跟踪了以战略目标 L 为标记的项目。对 12 个案例研究国家每个项目的跟踪结果进行反复检查，从而避免误解和遗漏。

组织在12个国家开展的实地活动进行的更为深入的分析确认用于投资的预算的平均比重同样是3%。

130. 除某官员个人对投资感兴趣的偶然情况以外，小组发现在区域、分区域及驻国家代表处几乎没有能力或兴趣提供投资支持，而投资支持是粮农组织对“粮食和营养安全、农业与农村发展”产生积极影响的关键。唯一明显与投资相关的工作是下文第4.3.2节所述权力下放办事处投资官员。

131. 在国家一级的访谈中，评价发现，至少在目前，粮农组织正在错失一个重要的机遇，即利用当地行动推动为投资支持做出更具战略性、系统性并以国家和伙伴为基础的贡献。通过国别规划框架进程，在国家一级采取更为系统性的方式可以改变这一结果，前提是使整个系统认识到提供直接的投资支持的重要性。粮农组织系列项目中的大部分应越来越多地将帮助公共部门机构加强与投资相关的国别能力建设作为出发点和落脚点，特别是如何建立、实施并监督跨部门的“粮食和营养安全、农业与农村发展”投资战略。

4.3 投资中心司的绩效

132. 评价过程中的调查显示，投资中心司面临一系列挑战：

- 缺少满足对其服务的需求所需的人力资源；
- 在其将如何与新战略目标相统一方面存在不确定性；
- 在外部（各国）和内部（粮农组织）均应提高对能力建设工作的重视；
- 管理权力下放过程的挑战；
- 察觉到的工作质量降低以及相关的能力和资历问题；
- 严重的金融制约；
- 在利用粮农组织其他部门广泛的知识和专长方面面临持续困难。

133. 尽管如此，投资中心司在某些领域已经取得一些进展，如

- 在工作中增加对性别问题的关注；
- 与关键国际供资机构伙伴合作时，保持其专业水平；
- 将其更多的工作转向上游；
- 发展技能并制定能力建设活动计划；
- 维持并巩固原有的伙伴关系，同时建立新的伙伴关系；
- 加强内部合作并最终开始逐渐减少多年来的偏见。

134. 本节首先回顾一些近期的审查和评价对投资中心司的看法，然后更为深入地探讨投资中心司在提供最佳服务方面的主要强项和弱项。预见到第五章的各项建议，本节酌情就如何改进绩效提出一些意见。

4.3.1 近期对投资中心的审查

4.3.1.1 2009年投资中心司自我评估及战略草案，以及2012年更新版

135. 针对独立外部评价的发现，投资中心司于2009年根据自我评估制定了战略草案。⁷¹战略草案经过与政府、粮农组织驻各国代表、粮农组织技术司、国际供资机构以及其他伙伴的广泛磋商。该战略将投资中心司的组织和职能与粮农组织的战略目标相统一，战略目标呼吁“更多、更好地利用公共和私人对农业及农村发展方面的投资”，旨在通过利用粮农组织技术部门的专长，对工作实施影响，从而改善投资成果。

136. 投资中心司认为其自身的比较优势包括：

- 广泛利用粮农组织技术部门的技术专长、知识、工具及机构记忆的能力；
- 担任政府、供资机构、农民组织、民间社会和私营部门之间中立协调者的能力；
- 拥有多学科、在政策及战略制定、投资规划和项目设计方面经验丰富、具备强有力的区域和国家一级工作经验且掌握灵活、规范和反应迅速的工作方式的人员。

137. 在此基础上，投资中心司寻求通过以下方式改进工作：

- 更有力、更综合的国别关注，如通过“非洲农业综合发展计划”协议及国家投资计划实现，以国家为基础的合作（如投资中心司与农发基金在柬埔寨和尼泊尔开展的合作）以及加强对危机地区的支持，如非洲之角；
- 在新兴和转型经济体中的新伙伴关系，如在欧洲和北非与欧洲复兴开发银行以及国际金融公司的伙伴关系，增加上游工作并加强与私营部门之间的联系；
- 密切与粮农组织技术部门的合作，增加对实地办事处的支持，通过质量审查、知识产品的传播以及参加专题小组，更多地关注知识共享和学习；
- 重新强调长期、可持续的能力建设；
- 根据伙伴的反馈意见改进质量，加强金融和预算管理。

138. 作为粮农组织“战略思考进程”的一部分，投资中心司战略于2012年得到修订⁷²。2012年修订工作由投资中心司工作人员承担，没有重复第一轮广泛磋商，而是关注粮农组织五项新的战略目标，目标在第二章插文3列出，在本报告撰写期间，仍在最终敲定过程中。投资中心司目前面临的挑战是通过与粮农组织各技术部门开展更密切的内部合作，在符合五项新目标的前提下，实现这些目标。当前粮农组织更加重视国别支持（以及权力下放），总干事特别关注消除饥饿，投资中心司

⁷¹ 投资中心司（2009年7月）粮农组织投资支持：战略草案。

⁷² 关于投资中心司在粮农组织投资支持工作中作用的投资中心司（2012年6月）战略修订版。

需要在此背景下应对上述挑战。投资中心司2012年修订版沿用2010年战略框架原有的三项组织结果，同时将其与新框架下投资支持应发挥的跨领域作用相契合。修订版提出针对拟议的投资中心司的进一步权力下放采取合理方式，建议进一步加强内部合作，建立更有力的伙伴关系，积极地参与国别规划框架进程，更多地接触粮农组织驻各国代表，进一步与政策工作相结合，重视能力建设，支持协调捐助者的援助，以及最后一点（几乎是作为补充），与民间社会和私营部门的接触。

139. 除对私营部门重视不足外，拟议战略与本评价的结论和建议相当吻合。希望以评价为动力并以细化并最终敲定的战略为依托，投资中心司和粮农组织将能够继续推进该战略更迅速、更坚决的实施。

4.3.1.2 2011 年对欧洲复兴开发银行/粮农组织框架协议的评价

140. 2011年，欧洲复兴开发银行评价了粮农组织框架协议⁷³，在此框架协议之下，投资中心司为其提供服务。评价结果较为积极，认为协议已经取得成功。主要结论如下：

- 投资中心司为欧洲复兴开发银行实现了可观的增效节支，投资中心司工作成本占借款规模的比重很小，仅为 0.2%；
- 每年任务数量平均 5-6 个，但自 2006 年起已大幅增加；
- 投资中心司经审查的 24 项任务（共有 74 项任务）支持了 45 项投资，总金额约为 7.9 亿美元；
- 一系列活动涉及与投资没有直接关系的政策举措，并且在某些情况下保护了欧洲复兴开发银行，避免投资风险及失误。

4.3.1.3 2012 年粮农组织政策评价

141. 2011年粮农组织独立评价办公室开展的关于“粮农组织在粮食和农业方面的作用和工作”的评价得出结论，认为粮农组织享有的信任、政府和技术知识资源是无人可及的，这使其“比其他任何组织更适合帮助发展中国家确认、采取并实施解决饥饿、贫穷和可持续性问题的政策。”⁷⁴政策评价积极地评价了投资中心司支持国际供资机构的工作，特别是世界银行，例如，在一系列计划和供资机制下，支持国际供资机构帮助制定国家农业部门投资计划。尽管如此，评价也指出，粮农组织在国家一级政策支持方面并没有发挥领导作用，且投资中心司的良好工作通常不被视为来自粮农组织，这部分是由于投资中心司没能利用粮农组织技术和政策部门工作人员的专业知识，而是依赖大量使用顾问。

⁷³ 欧洲复兴开发银行评价部（2011年1月）：业务绩效评价审查：粮农组织框架协议：区域。

⁷⁴ 对粮农组织在粮食和农业政策领域所发挥作用及所开展工作的评价，2012年，粮农组织评价办公室，罗马，第xi页。

142. 评价强调良好政策与良好投资密切相关。例如，针对国家投资计划，对经济、社会及环境成本、收益及备选方案的可靠分析至关重要。遗憾的是，在投资中心司以外，粮农组织开展此类工作的能力“相当欠缺。”⁷⁵评价指出，正因如此，粮农组织在说服财政部和捐助者为农业投资供资方面很少取得成功。这部分是由于“……政策、投资和技术知识之间缺少互动，”评价也指出“投资中心司与区域及总部其他组之间的联系仍然较为薄弱。”⁷⁶

4.3.2 权力下放与投资中心司

143. 近年来，许多国际供资机构及其他捐助者已将其业务大量下放，这使其对当地需求具有更高的敏感性并实现发展伙伴之间以及与各国利益相关方之间更好的协调。这种协调通常以国内工作组的形式出现，由国内工作组负责规划和协调国家的“粮食和营养安全、农业与农村发展”投资战略并与政府和私营部门保持密切联系等。2012年6月，粮农组织理事会将权力下放作为总干事工作重点的五大支柱之一。

144. 此次评价认真考察了权力下放在支持投资方面应发挥的作用。使具有专业工作人员的实地办事处贴近伙伴和利益相关方，这将给粮农组织带来明显的好处，但是并非所有职能均能通过权力下放结构发挥最佳作用。此外，假如其他条件不变，权力下放往往会增加运营成本：评价小组根据从投资中心司获得的数据做出的十分保守的估计认为，将高级别专业工作人员部署在实地办事处的成本比将其部署在罗马的成本高出11%—16%。

145. 2012年粮农组织政策工作评价，探讨了权力下放的某些重要原则，⁷⁷并明确强调“职能决定形式”以及不能一刀切的原则。例如，具备高度专业化技能的工作人员最好不要下放，而能够应对各种当地需求的涉猎更为广泛的工作人员下放后可能更好地发挥作用。当形势在危机后迅速发生变化时，权力下放可带来切实好处，但权力下放永远不得危及组织的核心工作和能力。⁷⁸当该过程的财政、行政和政治要素完全统一且具备良好的人员轮换政策时，权力下放问责制可以发挥最佳作用。可情况往往是金融权力下放落后于行政权力下放。⁷⁹

146. 2011年和2012年，在“贴近成员国”的总体思路的指导下，粮农组织在增加权力下放方面力度很大。针对投资中心司，评价小组获悉预计总共约有三分之一工

⁷⁵ 同上第 76 页

⁷⁶ 同上第 76 页

⁷⁷ 对粮农组织在粮食和农业政策领域所发挥作用及所开展工作的评价，粮农组织评价办公室，2012 年 1 月，第 94 页，以及对粮农组织权力下放的独立评价，2004 年，粮农组织评价办公室，第 31 段。

⁷⁸ 独立外部评价，同前引书，第 909 段。

⁷⁹ 对粮农组织权力下放的独立评价，2004 年，粮农组织评价办公室。

作人员将在罗马以外任职。⁸⁰对粮农组织推动权力下放工作的广泛评价不属于本评价的范畴，但其对投资中心司工作能力的影响是关注的焦点。

147. 传统上，投资中心司是设在罗马的部门。独立外部评价后，要求其将90名投资官员中的11名下放到实地任职（不包括15个空缺职位）。11名实地办事处工作人员中，9名为“权力下放”人员，1名“被派遣至”某区域办事处，1名“被指派为”世界银行联络官员。两类官员的工资均由正常计划支付40%，由收费支付另外60%，但是：

- 权力下放官员基本在其所派驻的区域/分区域办事处的领导和监管下开展工作，而其工作中只有较小比例（30%）由投资中心司直接分配；
- “被派遣至实地工作的”官员仍然接受投资中心司的管理并重点关注投资中心司的工作，但是，预期将其约20%的时间交由其所在的权力下放办事处安排，以作为对东道国提供的办公设施及其他服务的补偿。

148. 在其对权力下放的评价中，包括对区域和分区域办事处的若干走访中，小组发现某些权力下放投资官员的价值不大——这部分受到其自身弱项的限制，部分由于缺少重点明确的管理，部分由于缺少对粮农组织的整体认识，因为若干官员是在区域聘用而不是从罗马派驻的。国际供资机构认为：“与核心团队互动更为容易，投资中心司工作人员如仅局限于某个国家或分区域，或者局限于国家一级某个国际供资机构办事处，那么价值会大打折扣。”⁸¹本评价所咨询的国际供资机构工作人员中，没有一个人赞成对投资中心司进一步权力下放。尽管如此，投资中心司近期接到指示，需进一步将13名专业官员下放，这一举措，除非加以审慎管理，否则可能削弱投资中心司的能力和有效性并增加其成本。

149. 在当地权力下放和投资的结合点上，粮农组织实地能力最大的差距——同时也是其最大的契机所在——就是在“粮食和营养安全、农业与农村发展”政策分析、投资战略以及对预期结果形成统一认识上。与政府、供资伙伴及民间社会一道，粮农组织有独特的能力为跨部门、部门及分部门政策、战略及预期结果做出贡献。与投资中心司将有关具体投资的“下游”工作下放等做法相比，这项工作以及能力建设对当前的实地办事处更有意义。

150. 因此，经与罗马及实地的粮农组织各级进行广泛探讨，评价小组认为在将投资中心司进一步权力下放的过程中，管理层必须就何时将谁派驻何地以及任期多久

⁸⁰ 很难掌握可靠的、最终的、且在正常计划职位、空缺职位、项目职位及权力下放职位上相符合的工作人员数量。根据最可靠的两个来源且不包括目前正在进行权力下放的9个职位，这可以是75个或65个正常计划职位中的22个。

⁸¹ 同上。第163段。

等问题做出周全、明智的决定。针对这些因素制定明智决策将产生增加附加值的潜力。相反，再次强调，考虑不周的权力下放将会增加成本并降低成效和有效性。此外，鉴于投资中心司与众不同的业务模式，“外派”与全面权力下放相比更为可取。在总部和实地之间进行规划良好的轮岗将是另一种手段，有助于增加有效性、保持专业标准并加强罗马以外工作人员投资支持方面的能力建设。

4.3.3 能力建设：创新结果监测

151. 评价小组考虑到，战略目标L项下的能力建设工作，尽管是粮农组织的关键核心职能（如上文所述，根据独立外部评价，能力建设和政策支持是粮农组织的两项最重要职能），却在过去三年一直在没有正常计划拨款的情况下运行。所有资金必须通过预算外来源加以筹措。计划在资金筹措方面获得巨大成功（来自德国、欧盟、全球农业及粮食安全计划以及粮农组织的多方捐助者基金等），但要实现其目标（即占到投资中心工作的20%），则仍处于供资不足的状态。新的投资中心司战略更加注重能力建设，且应由2014—15年预算中的正常计划资金加以支持。本评价强烈赞同这一结论。

152. 尽管如此，各国及伙伴承认粮农组织对投资能力建设做出了贡献，但实地的小组访谈指出，除少数例外情况外，这项工作的效果仍然有限。干预措施缺乏战略性，方法缺乏系统性，以项目为基础。评价调查分析的结果显示对该项工作的有效性存在不同的意见（参见图8）。同时，调查显示能力建设是投资中心司工作中需求最迫切的领域（参见图9）。特别是，各国和伙伴认识到能力建设应解决上游投资问题，即政策对话和战略规划，这对粮农组织而言是一个充满机遇的领域。然而，尽管开展了各种由信托基金出资的能力建设活动，但投资中心司工作的预算和文化仍然严重地向投资项目支持倾斜。

153. 培训计划获益于与知识交流办公室的密切互动，该部门囊括了粮农组织能力建设方面的专业技能。除已开展的大量培训外，投资中心司能力建设工作的一个重要方面是在知识交流、研究及推广办公室的支持下，努力开发有效的结果监测系统。衡量能力建设的成果（非产出）总是困难的，投资中心司已经开展了调查，评估学员们是否感觉培训为他们的带来益处，并且正在开发更为创新性的、衡量国家满意度的工具以及“有用性得分。”由于有些工具仍处于开发和测试阶段，小组无法对所有工具进行审查;对所有工具进行衡量是极具雄心的，特别是鉴于对整个战略框架监测的质量仍然十分薄弱。

图8: 对投资中心司能力建设服务的评价

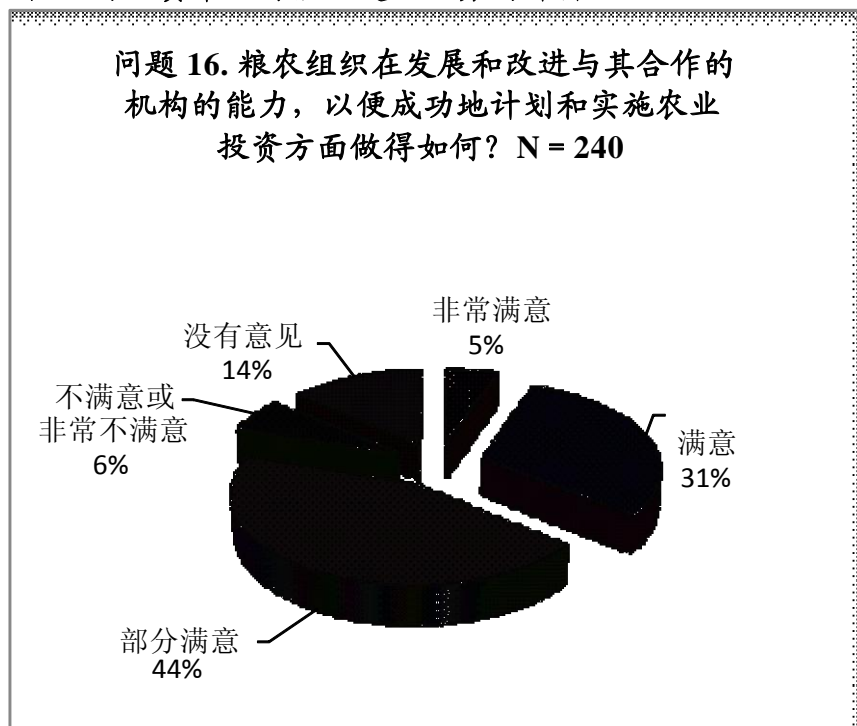
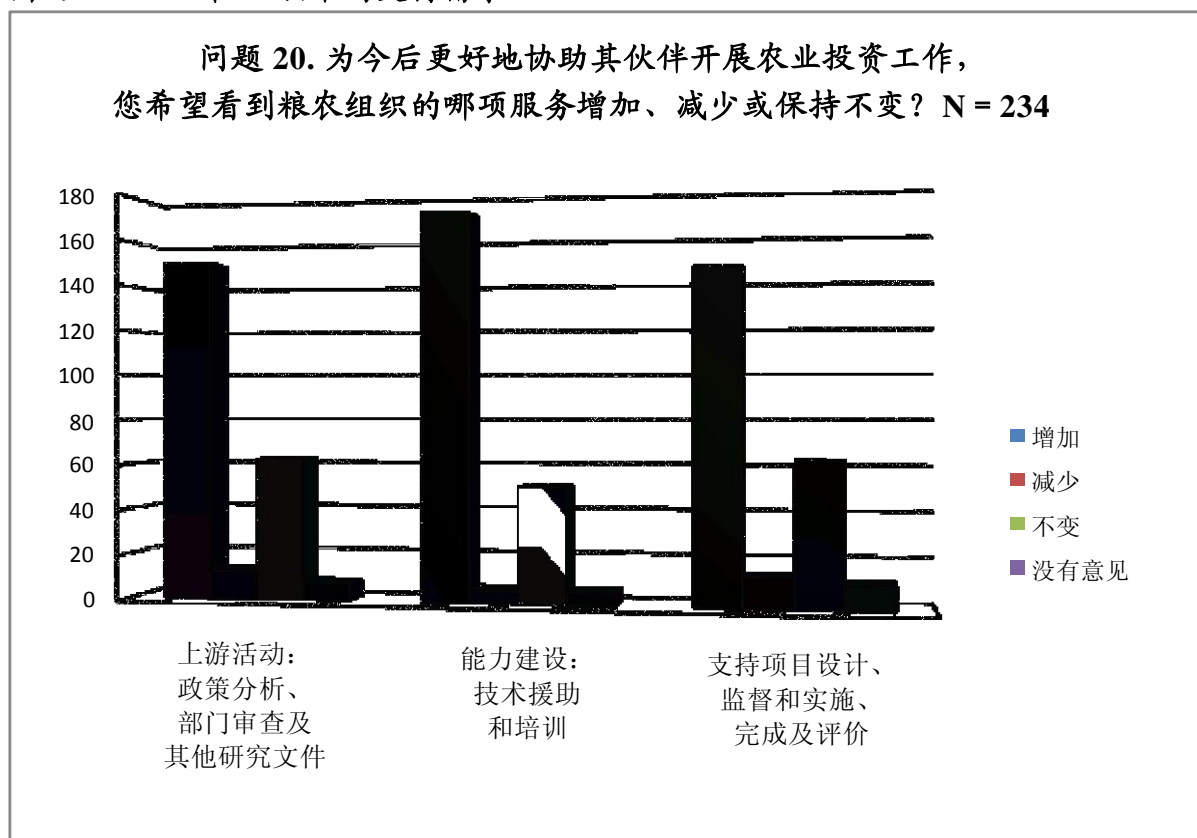


图9: L1、L2和L3项下的支持需求



4.3.4 工作质量

154. 在与国际供资机构伙伴和国家利益相关方的访谈中，小组遇到了对投资中心司工作质量提出的一系列广泛意见。在评价小组走访的12个国家中，普遍存在适当水平的满意度（在某些情况下，如对投资中心司支持的项目，满意度非常高），但在某些情况下，人们感觉投资中心司工作人员和顾问的水准正在下降。在国际供资机构伙伴中，意见介于极为积极（世界银行和欧洲复兴开发银行）、意见不一（农发基金）和非常负面（亚洲开发银行）之间。这些差异主要可以通过各项关系的特定历史渊源加以解释。以农发基金为例，多年来（当时根据客户要求对投资中心司进行组织），农发基金的工作人员感觉（很可能是正确的），投资中心司将最优秀的人员派往世界银行处，而农发基金得到的一直是二线工作人员和顾问。几乎所有利益相关方均普遍认为，投资中心司对粮农组织技术司资源利用不足限制了其工作质量的改进。

155. 随着投资中心司工作人员资历的降低，特别是之前向投资中心司工作人员和顾问提供系统性同行审查和辅导支持的P5和D级别人员数量的减少，保持质量变得愈加困难。注意到质量是真正的挑战，投资中心司于2010年引入正式的质量控制系统。该系统对每项任务的风险进行预先评估，这样风险性更高的任务将获得更多支持和辅导。然而，2011年11月对该系统的审查发现，该系统并未完全制度化，仅有61%的任务得到评估，其中84%的任务获得最低风险评级，仅有0.5%获得最高风险评级。这方面明显存在改进空间。

4.3.5 性别与投资

156. 在尊重人权的社會中，男女平等的观念已经充分确立。确保男性和女性都能够尽其所能地为进步做出贡献，可以丰富整个社会，投资中的性别平等则是实现该目标的重要手段。

157. 独立外部评价获得接受后不久，粮农组织启动了一项新的性别政策，随后发布了新的2008年—2013年《性别与发展行动计划》。在《性别与发展行动计划》下，投资中心司致力于六项行动：

- 在世界银行合作计划下所有投资中心司牵头的任务中纳入性别考虑因素；
- 在投资中心司为农发基金准备的所有项目和研究中融入性别问题；
- 在投资中心司为区域、分区域及双边机构准备的所有项目中处理性别问题；
- 增加所有投资中心司任务牵头人的敏感性并确保其处理性别问题；
- 修订投资项目设计社会学分析指导原则，纳入性别分析；
- 显著增加在投资中心司工作的女性专业人员数量。

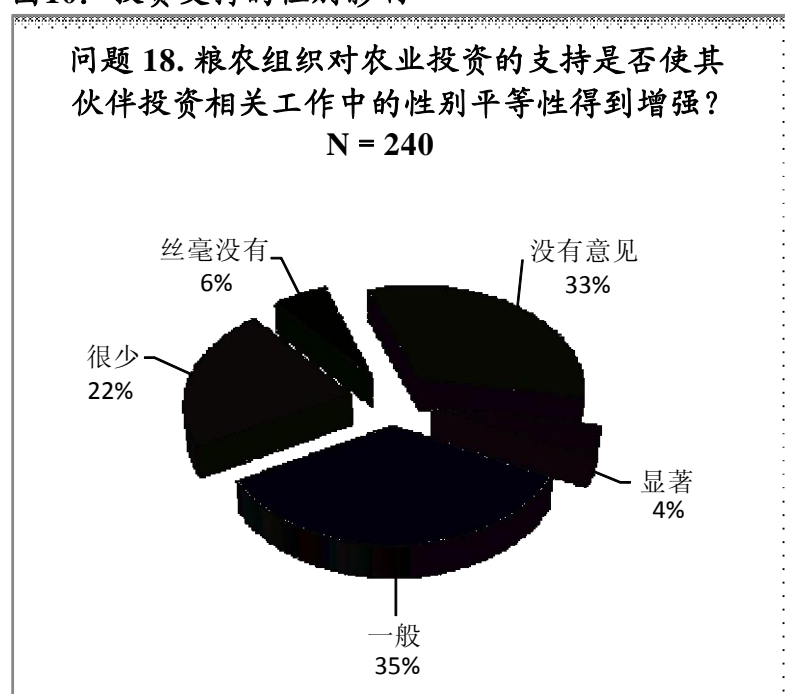
158. 为就上述承诺采取行动，投资中心司性别工作联系人（负责人）利用2007年数据制定了包含绩效目标在内的基线报告⁸²。2008—2009年以及2010—2011年对上

⁸² 基线报告：投资中心司工作中的性别主流化，2009年5月。

述行动进行跟进。^{83,84}结果显示投资中心司在提高自身能力及产品质量方面已经取得进展。2007年基线显示，52%的投资中心司产品性别敏感度不足，但截至2010年，该比例已下降至33%。

159. 但是，最后一个两年期的报告草案显示随着性别敏感度不足产品的数量增加至42%，这方面工作出现某些倒退，尽管投资中心司性别工作联系人已经做出巨大努力。这方面存在若干原因。首先，并非所有投资中心司的伙伴均同样地致力于性别平等工作，有些投入精力较多（农发基金），有些则较少（欧洲复兴开发银行）。但所有伙伴均在不断改善。⁸⁵世界银行仍然存在欠缺，仅有51%的产品评级为性别敏感度足够，尽管提高性别平等地位这项工作已有40年之久。第二，某些分部门为促进性别平等带来更大挑战，包括农业企业及价值链开发等若干新领域。第三，并非所有区域均同等地对待性别问题：例如，2011年服务于东欧、中亚及高加索的投资中心司近东、北非、欧洲、中亚及南亚处仍然只有60%的产品评级为性别敏感度不足。但是该地区是投资中心司工作逐渐扩大的地区，特别是私营部门发展，在这方面，传统上对性别发展的支出较低。由于预计投资中心司在私营部门发展方面的工作将迅速增长，除非找到新的方式来影响行为，否则将会对进展造成拖累。评价调查也未带来多少帮助（参见下文图10）。仅有约三分之一的受访者（35%）表示，粮农组织对农业投资的支持在其伙伴投资相关工作中实现更大程度的性别平等方面贡献平平。较高比例的受访者未发表意见（33%）可能意味着不确定性，这可能由于将性别问题纳入投资计划的工作仍然处于进展之中。

图10：投资支持的性别影响



⁸³ 2008—2009年两年期审查：投资中心司工作中的性别主流化。

⁸⁴ 2010—2011年两年期审查：投资中心司工作中的性别主流化，草案。

⁸⁵ 投资中心司在这方面或许有些功劳。它们与国际供资机构共同开展的产品“性别敏感”工作正在逐步改进。

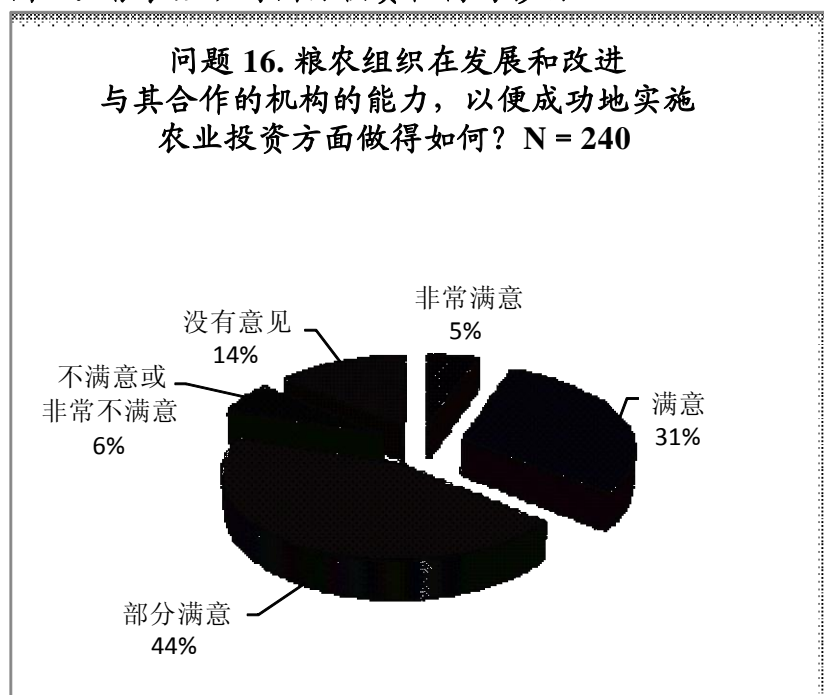
160. 投资中心司非常严肃、认真地对待性别平等工作。由于投资中心司扮演的对主要由国际供资机构牵头的工作做出贡献的角色，以及其对投资项目内容的利用有限的事实，其成功主要是通过其人力资源和产出的质量加以衡量，产出是指指导投资决策的文件。这些都不是衡量成果的指标，如改进了女性农民对技术、投入品及信贷的获取，在男性和女性之间更平等的分配财产权和收入，提高由女性管理的农场的农业生产率和赢利性或者提高妇女对粮食安全的贡献。此外，如果性别平等并未作为重要的发展问题被广泛接受，且对性别平等仍然存在严重的文化障碍，那么即使是设计最合理的计划或项目也可能收效甚微，而在许多粮农组织成员国的农业部门仍然存在这种情况。

4.3.6 外部伙伴关系：粮农组织发挥更有力作用

161. 第三章探讨了投资中心司新的、逐渐改善的伙伴关系，加之原有的伙伴关系，这无疑有助于粮农组织支持国际供资机构日益增加的借款—投资中心司估计，自约50年前国别规划启动以来，已有163个国家获得了620亿美元的贷款。但是，与假设没有投资中心司，国际供资机构的借款量相比，粮农组织的工作从多大程度上增加了借款量尚不得而知（投资中心司的全球环境基金组的特殊情况除外）。尽管如此，投资中心司主要的国际供资机构伙伴（世界银行、欧洲复兴开发银行以及农发基金）坦率地承认当前如果没有投资中心司的帮助，它们无法交付贷款计划。下文图11显示调查受访者如何看待投资中心司可对国际供资机构产生的影响。总体而言，81%的受访者感到粮农组织确实产生某些影响，尽管仅有36%的比例认为满意或非常好。

162. 自2007年以来，投资中心司的主要伙伴中，世界银行一直占投资中心司工作的50-60%。农发基金是第二大重要伙伴，过去三年，其活动至少增加了两倍，占到17%。过去五年，欧洲复兴开发银行的工作也已持续增长，尽管仍然约占投资中心司工作的10%。最后，如前文所示，尽管自2007年以来，信托基金资助的活动数量已经增加了近10倍，但仍然仅占投资中心司收入的约10%。分地域来看，非洲和亚洲为两大主要区域，合计占53%的工作周，亚洲的工作量曾经较大并再次呈现上升趋势。

图11: 粮农组织对国际供资机构的影响



163. 正如独立外部评价所指出并经本评价所确认的一样, 粮农组织对其与世界银行伙伴关系做出的专业贡献, 质量上至少与世界银行本身工作人员或任何市场上类似价格的其他人员一样好。因此, 世界银行应该(且按照此次评价在世界银行接触的某些受访者的看法, 也将会)愿意为投资中心司提供的服务支付100%的费用。⁸⁶此外, 投资中心司了解世界银行的程序和流程, 这方面即使不好于竞争对手, 也至少与其相当, 因为粮农组织与世界银行以及许多国家建立了非常长期和信赖的关系, 因此, 粮农组织从原则上应该为其工作寻求溢价。如事实如此, 那么粮农组织向世界银行提供的服务将接受严格的市场检验。当然, 这也会使世界银行与粮农组织之间的关系成为严格意义上的商业关系, 即雇主与客户。这将毫无疑问是与时俱进的做法, 但却与1964年的愿景相去甚远, 且不符合粮农组织的精神。粮农组织, 包括投资中心司在内, 将自己视为国际供资机构的伙伴, 这在身份上与私人顾问存在很大差别。因此, 投资中心司管理层显然拒绝寻求完全支付费用的主意。这也可能促使世界银行重新考虑是否使用投资中心司, 并直接转向开放市场顾问人才库。

164. 另外一种与粮农组织的希望较为接近的安排是世界银行与粮农组织的合作不是雇主—客户关系, 而是一种真正的伙伴关系。粮农组织将不仅为世界银行牵头的任务贡献力量, 也会平等地分担投资工作设计和实施的职责。⁸⁷为实现这一目标, 粮农组织将必须确保其专业贡献总是保持最高水准, 从组织所有相关部门汲取专业

⁸⁶ 一名或两名观察员认为, 粮农组织目前正发挥操控作用, 因为其国际供资机构伙伴中没有一个是具备足够的内部能力来发放当前水平(更别提预期水平)的“粮食和营养安全、农业与农村发展”贷款。

⁸⁷ 鉴于国际供资机构更为雄厚的(金融)实力, 尽管粮农组织成为更为平等的伙伴, 任务领导权也不可能共享。尽管如此, 在项目设计和实施中拥有更多发言权将使粮农组织获得更多的机会来引进其知识、视角及价值观并提升影响力。

知识，且能按照商定的时间表交付任务。这样，粮农组织将能够确保其发展原则和优先重点得到充分考虑，且每项任务都有粮农组织的全部资源加以支持。平等的工作也应以平等的供资加以匹配。因此，粮农组织会将成本分摊贡献提高至50%。这可能看起来金额较高，举例说明，如果在2011年实施该安排，粮农组织的年度出资将从390万美元增加至约650万美元，仅增加了260万美元。该安排就是最初与世界银行签订的《合作协议》中的安排。

165. 在这种安排中，粮农组织更高的比例是合理的，因为它提供了公益物并且代表成员国采取行动（比现在更为广泛），这为其在项目设计和实施中的作用提供了更多的合理性，同时使成员国能够分担其自身能力建设成本。该安排也可供其他投资中心司伙伴参考。

4.3.7 内部伙伴关系

166. 一直屡次呼吁投资中心司更充分地利用粮农组织技术部门的资源，以便应对日益增长的投资服务需求，确保粮农组织大量的规范性工作得以应用并扩大更小规模粮农组织项目的成果。

167. 由于受第三章所列财政、结构和文化障碍的限制，尝试在内部建立伙伴关系的成果具有特异性，且有时在粮农组织内部引起摩擦。关于投资中心司如何更好地利用技术部门的资源，（投资中心司和技术部门之间）确实意见分歧很大（参见图12）。这种摩擦对粮农组织支持投资的整体贡献带来了隐性的，但实质性的切实成本。没有恰当的机构性激励，不可能发生改变。评价调查中，不足四分之一的粮农组织受访者认为粮农组织技术部门的知识和专长在支持投资方面利用得好或非常好，但有趣的是，近40%的国际供资机构受访者认为它们能够很好地获取粮农组织的专业知识（参见图13）。

图12: 利用技术部门的资源

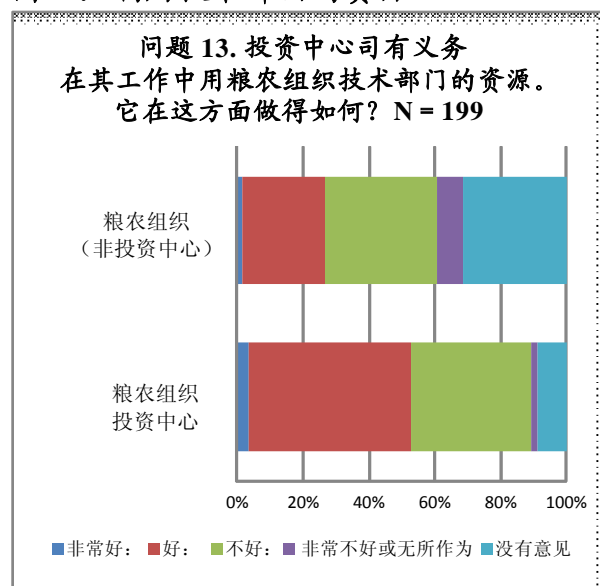
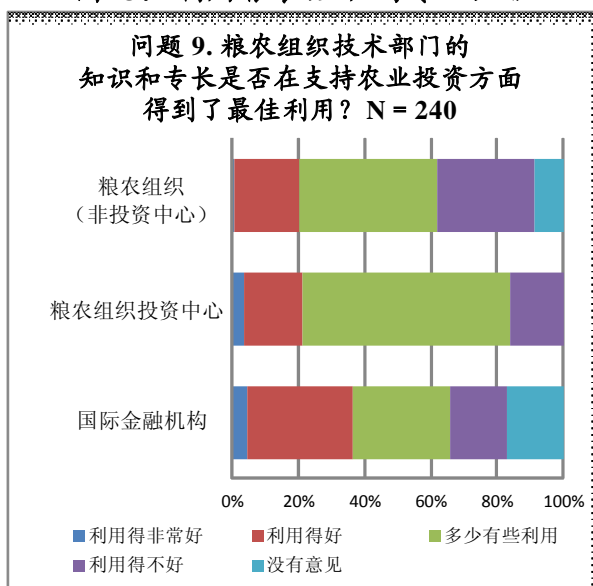


图13: 利用粮农组织的专业知识



168. 尽管如此，投资中心司与其他司之间已经建立了若干成功的伙伴关系：参见上文第4.2.4节以及下文插文13。此外，评价发现投资中心司为整个粮农组织打开了一扇通往投资界的重要大门。许多工作人员表示，如果没有投资中心司，就没有重要的外部任务，他们也将失去对国际供资机构产生重要影响的机会和资源。

插文 13. 内部合作举例

评价发现与投资中心司建立牢固合作的若干良好例子，通常是支持世界银行的咨询和分析工作或者借款。同样参见上文第 4.2.2 节。

投资中心司

- 与林业部合作制定利比里亚国家林业战略；
- 与营养及消费者保护司在阿富汗共同支持世界银行的种业发展项目；
- 与农村基础设施及涉农产业司共同解决一系列与农业企业和金融相关的问题；
- 与农业发展经济司共同在“监测非洲粮食和农业政策”项目下在非洲开展政策、公共支出以及种植者激励方面的工作；
- 与紧急行动及恢复司合作开展日常需求评估、由应急向发展过渡、加快实地重建等工作，例如，在 2010 年海地地震之后，投资中心司与世界银行的联系加速了粮农组织的支持。

其他例子涉及粮农组织自身的议程，例如：

- 与农村基础设施及涉农产业司就市场开发开展合作；
- 与统计司合作共同支持编写粮农组织《统计年鉴》并开展有关粮价波动的研究。

169. 在2007—2011年间，投资中心司使用了粮农组织技术司1,245个人员—工作周（约占计费工作周总量的6%，含顾问），以及所有粮农组织工作人员10%的人员—工作周。尽管屡次呼吁投资中心司更多地使用技术型工作人员，但过去数年，投资中心司使用的技术司人员—工作周的年度总量基本保持稳定。粮农组织某些部门与投资中心司合作密切，但其他一些部门对投资中心司的看法仍较为负面，甚至怀有敌意，合作则较少。

170. 第三章所述持续存在制约内部合作的“筒仓”状况及其他障碍反映出许多问题，首先是作为一个整体，粮农组织缺少共同愿景、共同战略及共同成果。当粮农组织新的战略框架在2014年付诸实施时，这些不足可能会有所改观，甚至得到克服。

4.3.8 新战略框架的影响

171. 如第2.4节所示，粮农组织五项新的战略目标具有改变粮农组织以“筒仓”为驱动的行为的潜力。存在这样的预期，即预算，或者至少是正常计划的预算，将按照目标分配，而不是按照具体各部和各司分配。无论组织结构如何，为获取预算资

源，粮农组织各部门都必须使其工作计划与战略目标相吻合。⁸⁸为此，似乎不得不消除或减少内部资源转移的障碍，或设计预算分配新机制。然而，尚不清楚这将对投资中心司造成何种影响，抑或投资中心司是否依然能从正常计划预算获取资金，或是其全部收入都需要从外部获取。而本评价报告的观点是投资中心司的业务模式及其与国际供资机构的伙伴关系应予以保留，且粮农组织应对其给予更大的支持（见上文4.3.6节）。该司已证实是一个有效和有力的工具，可供粮农组织继续用于发挥全球性影响。

172. 然而，新的五项战略目标所带来的影响远不止于此。正如一名高级受访者指出的那样，五项新战略目标每一项的性质都能够影响投资中心司关注的地点（地区），与内部各司局的合作方式，管理与伙伴间（如，国际供资机构）关系的方式，以及一般工作方式，包括遴选新职员、向现任职员分配任务，等等。

173. 按照设计，新战略下的工作将变得更多地由国家来推动。假设的情况是，各国将依据新的战略目标，主动向粮农组织寻求支持。投资中心司需要想办法（如果该司将要依据粮农组织优先重点而非国际供资机构优先重点开展工作），吸引国际供资机构伙伴共同关注五项目标所确定的领域。投资中心司的能力构成可能无法完全适应这些新的要求。这将影响投资中心司雇佣和使用职员的方式。同时，也将对投资中心司与之打交道的伙伴机构的人员带来影响。要实现“零饥饿”的目标，意味着不仅需要和农业领域人士进行合作，还需要与卫生、社会保障或其他领域的人士进行合作。在本评价建议粮农组织应与国际供资机构开展的高层对话中（建议二），需要包括上述内容。

4.3.9 关于扩大规模

174. 对于投资中心司管理信息系统数据进行的一项分析显示，投资中心司职员花费过多可支配时间用于和项目有关的工作，多数涉及大量的差旅。

175. 名义上，主要数据显示实际上仅有54%的工作人员时间计费提供给粮农组织的一个伙伴。但是这一结果存在两项扭曲因素：

- 数据没有反映多数投资中心司司长办公室职员以及处长的工作主要涉及不可计费的管理和行政工作；
- 并非所有与项目有关的工作都收费：正如插文 14 所述，在近几年中 20%以上向伙伴提供的服务由投资中心司全额承担成本。

176. 考虑到这些因素后，本评价分析认为投资中心司职员90%以上的可支配时间被用于和项目相关的工作。这一比例非常高。更常见的比例应在80%左右。投资中心司已满负荷运转，且在某些人看来已是超负荷工作。

⁸⁸ 当非洲的职员有机会进入多学科结果导向的小组进行工作时，他们与总部的同事一样感到兴奋。

177. 尽管大量使用外部顾问，依然需要投资中心司工作人员投入如此大量的时间。插文14表明对于顾问的短期使用水平为46%，与48%的长期使用利用水平不相上下。顾问占总工作周数的比例相对稳定，但2002—06年例外，这一时期由于投资中心司职员严重流失，导致该比例升至54%的最高点。约有20名顾问在投资中心司长期或几乎全职性地开展工作，被视为长期职员的延伸。还有更大的一支团队完成频率较低的任务。

178. 采用顾问的做法从某种程度上来说是有益的。这让投资中心司保持灵活，并实现成本效益。投资中心司无法针对所有学科聘请长期雇员，因此必须在需要时聘用具备某些专业技能的人士。由于向顾问支付的报酬通常低于向伙伴方收取的工作周费用，因此聘请顾问能为投资中心司创造更多收入。

插文 14. 投资中心司“应收费工作周”分类

2007到2011年间，投资中心司的项目工作时间平均每年为4430个工作周，包括顾问和职员的工作时间。平均而言，约48%的工作周由投资中心司职员完成，46%由顾问完成，6%由投资中心司以外的粮农组织职员完成。

在过去3年中，用于项目的工作周数上升了35%，原因在于投资中心司职员数量从2007—09年的低点开始恢复，且国际供资机构活动水平提高。

独立外部评价完成5年内，82%的项目工作记为应收费项目。这一比例在过去3年中略有下降，于2011年降至78%。

资料来源：投资中心司管理信息系统

179. 然而，某些伙伴方认为投资中心司的报酬水平太低，无法吸引到高层次的顾问。投资中心司的报酬水平自然低于国际供资机构和双边机构的报酬水平。下文中认为投资中心司部分工作质量出现下滑，也可部分归咎于投资中心司没有能力对顾问的工作进行质量控制和指导。总体而言，对于顾问的广泛聘用强化了认为投资中心司长期职员数量过少的观点，尤其是在对投资支持服务需求迅速增加的背景下。这一问题可能会加剧，因而为扩展投资中心司提供了切实理由。

4.3.10 职员能力构成与资历

180. 投资中心司职员主要构成是农业经济学家和财务分析人员（见第3.2.4节，表1），多数职员能使用两种或两种以上工作语言。投资中心司的职员能力构成正在不断改变，并且随着上游和下游工作扩展，同时对能力培养的强调增强，需要加速改变进程。

181. 但是，有若干项指标显示投资中心司职员素质在过去5年中有所降低。首先，职员资历下降。2007至2012年间，高级职位数（P5及以上）占总数的百分比从

48%降至38%，而初级职位数（P1、P2和P3）占比则从14%上升至22%（见附件4）。如上文所述，整个粮农组织自2006年以来执行了“减少层级”政策，导致D级职位数量出现下降，且目前存在两个职位空缺。所有P1、P2及半数P3职位都是非长期性的项目职位。第二，评价开展期间所咨询过的国际供资机构普遍认为投资中心司现有职员的能力与粮农组织整体职员能力一样出现了下降。

4.3.11 能力

182. 如第三章所述，投资中心司是一项全球性资源，其能力已恢复至独立外部评价前的水平。但是，随着现有国际供资机构伙伴方的借款规模迅速扩大，目前投资中心司职员的能力无法满足伙伴方需求。而且，这尚未考虑到国际金融公司等新伙伴的借款出资。国际供资机构可能无法通过自身资源满足其需要。比如，自2000年以来世界银行农业和农村发展部门的职员数量从435名左右降至250名左右。同时，亚洲开发银行和非洲开发银行也出现人员严重流失。同样，随着第二章所述官方发展援助中农业部分出现减退，多数咨询公司的能力也出现下降。幸运的是，投资中心司以及国际供资机构、双边机构以及政府能够利用大量的自由职业顾问。他们的能力水平与投资中心司职员相似。但是，在未来几年中当前这支顾问队伍的能力构成将逐渐过时。无论情况如何，许多顾问将在未来几年内退休。

183. 需要重视未来全球对于投资技能的需求，以及投资中心司（以及更广义范围内的粮农组织）能在多大程度上满足这一需求。保守来看，国际供资机构向粮食和营养安全、农业与农村发展的借款出资将在未来5到6年时间内翻番至150亿美元/年。⁸⁹表2对支持如此规模的国际供资机构投资所需人力资源进行了预测。以现实的假设为基础，⁹⁰这意味着将需要约726名合格的专业人员来完成投资项目工作，支持政策和行业分析，提供掉期交易和预算支持。投资中心司目前的队伍仅能满足这一需求的约10%。尽管国际供资机构将通过重建其自身的粮食和营养安全、农业与农村发展队伍作为应对方法，这无疑将落后于借款出资的增长速度。因此，除非扩展投资中心司规模以满足国际供资机构日益增长的需求，这一能力缺口将不断扩大，对投资质量⁹¹，甚至是投资规模造成负面影响。

⁸⁹ 采用主要国际供资机构报告的预期借款水平做出的评价预估。

⁹⁰ 这些假设包括：(i) 三分之二的供资用于项目（剩余部分均分，用于预算支持和掉期交易）；(ii) 7年中平均项目成本为1亿美元；以及(iii) 每位专业人士每年投入25周用于项目周期活动，包括筹备、评审、监督、中期考核并编写项目完成报告；以及约17周用于上游工作和能力建设。

⁹¹ 据世界银行表示，由于内部资源越发被过分使用，借款业务质量在某些情况下出现了下降的迹象。

表2：支持粮食和营养安全、农业与农村发展投资增加所需全球职员配备预测

预计将批准的年度投资借款金额	150 亿美元
用于项目的百分比（剩余部分平分用于掉期交易和预算支持）	67%
平均项目成本	1 亿美元
平均项目寿命	7 年
每个专业人员用于项目的工作周数	25 周
项目工作	
筹备任务数量	100
测评任务数量	100
监督任务数量（2 次/年）	1,400
中期考核数量	100
项目完成报告数量	100
所需工作周数	
政策与部门工作（10 周/项目）	1,000
筹备任务（35 周/任务）	3,500
测评任务（20 周/任务）	2,000
监督任务（5 周/任务）	7,000
中期考核（7 周/任务）	700
项目完成报告（10 周/任务）	1,000
项目工作所需总工作周数	15,200
掉期交易和预算支持	
掉期交易的设计和监督（40 周/1 亿美元）	1,980
预算支持的设计和监督（20 周/1 亿美元）	990
掉期交易和预算支持所需总工作周数	2,970
项目、掉期交易和预算支持所需总工作周数	18,170
项目、掉期交易和预算支持所需总工作周数	726

184. 评价结论是粮农组织用于投资支持的资源应予以拓展，令粮农组织有足够能力满足未来十年内国际供资机构15%的需求。假设收入标准或投资中心司的正常计划预算没有提高，则职员规模扩大将在未来十年中造成5 000 - 7 500万美元（以定值美元计），或6 000 - 9 000万美元（以现值美元计）的资金缺口。有多种方式可以填补这一资金缺口⁹²。将成本分摊比例从平均约70:30调整至80:20也能带来类似效果。但是，如上文所述，这将导致投资中心司的关系性质从平等的伙伴关系变为商业性关系（委托人和客户），因而并不建议照此进行。

⁹² 内部效率，包括进一步明确工作重点，加强选择性（做得更少而完成得更多）以及预算调整都将节省开支。尤其是目前占比达 20%的不收费项目应予以削减。尽管节省下的开支显著，但是也远不足以填补资金缺口。

185. 鉴于目前庞大的工作量，增加每个职员的应收费工作周数量并不可行，也非所欲。或许通过精简工作程序能够部分起到提高效率的作用（这应是粮农组织改革的一部分），但是由于目前的管理费用已经很低，因此作用有限。近几年中，需要适度增加正常计划预算，但是粮农组织的资源严重受限，因此近期并无可能大幅增加预算。

186. 总而言之，投资中心司必须进行扩展来满足对传统项目周期工作的预期需求，完成更多上游和能力建设工作，并聘用更多具备私营部门开发、涉农企业和价值链等领域新技能的职员。

187. 然而，有多项因素导致投资中心司很难保持现有职员规模，遑论增加。粮农组织正常计划预算缺乏弹性。此外，投资中心司中大量的出差需要、密集的任务完成时间要求，以及有限的晋升空间，导致部分有经验的职员选择离职，尤其是进入国际供资机构寻求职业发展。

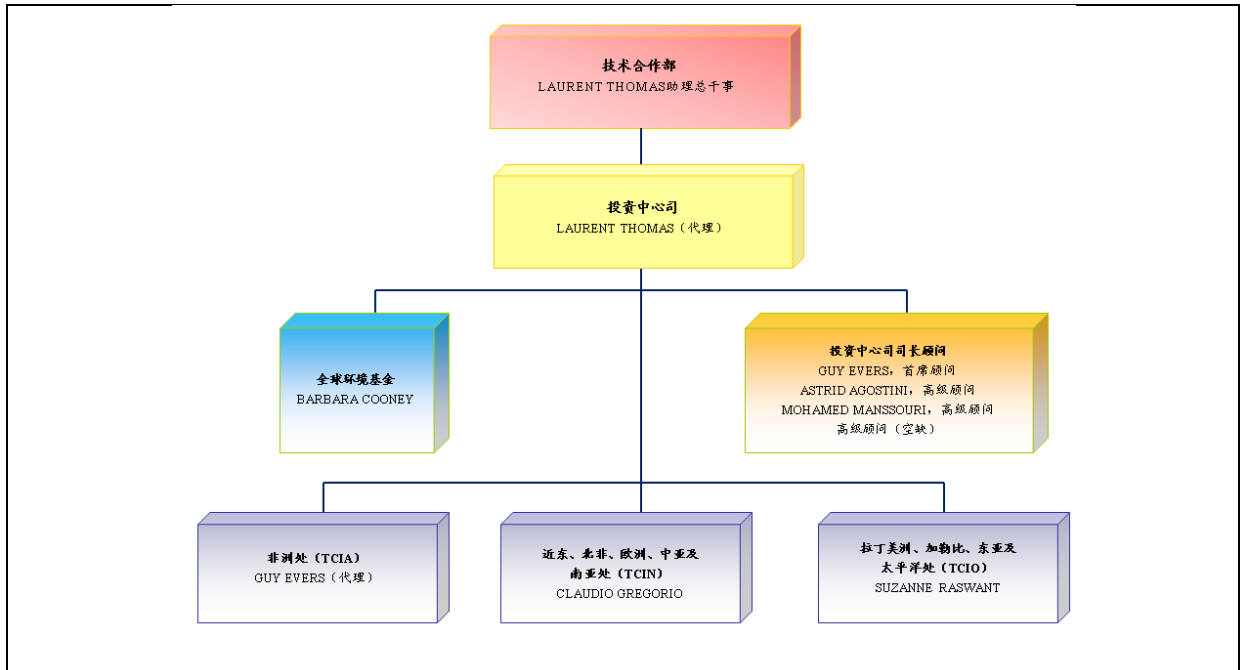
4.3.12 投资中心司的组织结构

188. 投资中心司当前的组织结构在2009年就已确定（见插文15）。此前，投资中心司包括5个区域处室，各有一名D级处长负责，对应粮农组织的权力下放区域：非洲、亚洲及太平洋、拉丁美洲及加勒比，近东（包括北非），以及欧洲（包括中亚）。由于职员数量下降及管理层精简（减少D1级别职员），导致5个区域处室合并为3个。在更为早期的组织架构中，投资中心司根据对应的合作机构划分处室：3个处室负责世界银行合作计划，另有2个处室负责与其他国际供资机构的投资支持计划。

插文 15.投资中心司的组织结构

投资中心司隶属于粮农组织技术合作部。该司目前分为4个处室，由司长办公室领导，另有3个区域处室。此外，全球环境基金办公室目前设于投资中心司。该办公室规模较小，但是非常活跃，且在某种程度上独立于中心运作。3个区域处室配备的职员数量大致相同。职员分派至具体处室，但是鼓励在具体工作中与其他具备相关专业知识的处室合作。平均而言，一名职员在办公室以外的工作时间占总工作时间的15%。区域处室各配备一名D-1级别的处长，包括：

- TCIA：非洲处（29个职位，2个空缺）
- TCIN：近东、北非、欧洲、中亚及南亚处（27个职位，2个空缺）
- TCIO：拉丁美洲、加勒比、东亚及太平洋处（22个职位，4个空缺）



189. 参考本评价提议的新方向和变革内容（见第五章），以及粮农组织正在进行的权力下放过程，应重新思考投资中心司的组织结构。按照目前的安排，部分差异较大且地理位置分散的区域被归入一个处室（如，加勒比和东亚，及欧洲和南亚）。这提高了各处室的管理难度，并增加了出差量。更重要的是，投资中心司的结构与粮农组织结构并不一致，令权力下放工作更为复杂⁹³，并加大了投资中心司与粮农组织其他部门的差异。由于投资中心司为应对服务需求增加而扩大规模（见第五章建议V），有理由恢复5个区域处室的划分，与粮农组织的区域划分一致。这一过程伴随着将各区域处室的部分职员选择性“外派”至对应区域或分区域办事处。这一组织结构调整将导致亚洲—太平洋和非洲处的规模明显大于其他3个处室，可能约占投资中心司三分之二的职员数量。但是，这一问题在管理上并非无法克服。

190. 其他可选的组织形式包括参照世界银行的区域结构，或是沿用过去对应投资中心司关键国际供资机构伙伴设置处室的做法。前者可能未必带来效率，因为世界银行的区域设置与粮农组织不同。更重要的是，根据“同一个粮农组织”原则，投资中心司应参照粮农组织的组织结构，而非重要伙伴的结构。回归过去对应世界银行合作计划及其他国际供资机构设置处室的安排可能未必稳定，因为新的伙伴关系会不断建立，而现有的伙伴关系会得到加强。

4.4 绩效评估概要

191. 本评价报告认为在重点领域取得的进展参差不齐。比如，粮农组织在建立新的发展伙伴关系时未发挥应有的领导作用（利用其职权和比较优势）。粮农组织一

⁹³ 比如，派至亚洲—太平洋区域办事处的近东、北非、欧洲、中亚及南亚处职员在南亚而非东亚工作，尽管两个区域都由一个办事处负责。

直忽视了目前由私营部门发挥的重要作用，这一点直到最近才有所改观。在多方面支持投资的规范工作中，粮农组织照搬了过去的做法，并未建立重要的内部伙伴关系。就影响公共和私人投资的政策和立法及其他有利环境因素**向政府提供技术和经济建议**的工作只能称得上部分令人满意。而进行国家能力建设，以制定和实施多部门战略和投资计划的工作尽管最近取得了一定进展，也只是部分令人满意。即使在受到高度赞赏的向国际供资机构提供支持的工作方面，仍存在大幅改进的空间，特别是在扩大粮农组织声音方面。

192. 在投资中心司，政策分析和上游工作能力显得变化不大，虽然投资中心司在该领域的工作量在一定程度上增长了。尚不确定这是否反映了职员灵活性或是对顾问的选择。目前，正在努力应对成员国能力建设的需要。但是尽管该项工作十分重要，对相关活动的衡量在2010年，即独立外部评价完成3年后才开始实施，并仍完全依赖于预算外供资。

193. 相似的情况是，投资中心司做出了巨大努力来增加粮农组织技术和政策诸司参与其工作。虽然有一些很好的例子，但这通常发生在个人之间，协作的总体水平依然较低。令人失望的是，投资中心司职员整体经验在下降，并未像独立外部评价所希望的那样得到加强。P5职位由P3职位替代，而D级职位一直留有空缺：通过利用顾问团队和提高效率，投资中心司在2012年中依靠比2007年更少的职员完成了更多的工作。但是这意味着职员需要克服过度出差的严重困难。

194. 另一方面，投资中心司的预算增长稳定——从2007年的2 160万美元增长到2012年的3 160万美元，名义年均增幅9%。这显示出粮农组织和国际供资机构较好满足了增加农业贷款的需要，作为对2008年《世界发展报告》及随后的全球粮价危机等的回应。尽管投资中心司的收入和支出都在增加，这并非源自独立外部评价所建议的新合作协议或修改后合作协议。

195. 第一章插文2中对投资支持的定义（本章开头予以重复）为理解评价团队整体绩效评估提供了有用的模板。对于粮农组织在投资支持主要要素方面的总体绩效评级显示，自独立外部评估以来所取得的进展和绩效并非完全令人满意。正如第五章内容指出的那样，可改进的空间较大。

表3.: 粮农组织对投资的支持：绩效评级概述

绩效标准	评估	评级
就影响公共和私人投资的政策和立法及其他有利环境因素向政府提供技术和经济建议	在全球层面很显著，在国家层面有所下降，但有例外，如孟加拉国。权力下放办事处的工作普遍不尽如人意。投资中心司在国家层面的工作较为令人满意并有所增加，但是不足以满足需求。	部分令人满意
帮助政府进行能力建设，以设计和实施与其工作重点相吻合的多部门和多伙伴方投资战略，并进行绩效追踪	投资中心司能力建设正在拓展但是受到资源限制；国家层面的影响依然有限。投资中心司与各部和各司政策部门间关于政策能力建设的交叉支持较弱。尽管开展了一定工作，但是多部门间（不仅限于农业部）的联系以及对效果的衡量依然薄弱。	部分令人满意
促进与投资相关的国际发展伙伴关系的规划、目标现和运作	在影响粮食和营养安全、农业与农村发展投资，且不断变化的全球伙伴关系中，粮农组织未能充分发挥建设性作用，或是理想中的领导作用。	不满意
为所有利益相关方搭建平台，以参与国家和区域层面涉及粮食和营养安全、农业与农村发展投资各方面的建设性讨论	是粮农组织的传统强项，尽管不属于投资领域。主要的例外情况是在非洲针对非洲农业综合发展计划开展的工作、在其他地区开展的全球农业及粮食安全计划工作，以及与欧洲复兴与开发银行进行的合作（EastAgri）。与私营部门的接触有限是一项主要缺点。	部分令人满意
确定、宣传与安全、质量以及投资的经济和社会价值相关的全球标准，并跟踪标准采纳的情况	尽管其他各方，尤其是民间社会目前都在这方面发挥作用，但是粮农组织整体表现良好。依然存在改进空间，尤其是在内部交叉支持方面。	满意
帮助设计和实施粮食和营养安全、农业与农村发展投资	投资中心司关于国际供资机构所支持投资的核心工作正在增加，并受到良好评价。但是同样也由于能力短缺和某些内部缺陷而面临风险。需要拓展至国际供资机构所支持投资以外的范围。	满意

第五章

粮农组织在投资支持方面发挥的作用： 结论和建议

196. 此次评价是在粮农组织巨大变革过程之中开展的。其目的是为这一过程提供建设性支持。前述章节中的分析与本章的结论和建议均旨在简要概括粮农组织对于投资支持的进一步作用，以促进本组织的发展。本章将首先简要回顾前文内容。之后，将提出五项建议（与对应的结果）及相关解释，作为粮农组织重新在支持农业投资方面发挥领导作用而需采取的必要行动。最后，本章将就投资支持的结果框架提出若干意见。

5.1 回顾挑战

197. 在应对粮食安全和农业投资问题时，所用的逻辑是从研究和分析层面到政策与战略层面；从政策和战略到投资；通过妥善管理的实施工作，到结果衡量与反馈；并由此返回至修改后的政策和战略。同样如最近的政策评价所分析的那样⁹⁴，粮农组织在这一动态过程中凭借下列优势发挥着独特作用：全球性授权；收集、建立和分享知识的能力；成员国政府的高度信任；以及根据需要召集全球和区域各方的能力。

198. 虽然拥有这些优势，粮农组织的工作并未发挥应有效果。包括世界银行在内的各方认为，粮农组织及其内部的投资中心司妥善回应了独立外部评价的结果。但是，粮农组织如今必须尽力支持国际供资机构的借款工作，借款额在2020年前预计将达到约150亿美元/年。在这一过程中，已有各方和新加入的各方将结成新的伙伴关系，并进行越来越多的农业投资。

199. 粮农组织拥有知识和号召力，但是缺乏财政资源。第二章及附录中的证据表明，其他组织和全球网络正在削弱粮农组织的号召力。之后的章节探讨了粮农组织的内部限制，强调对于现有资源应尽可能予以高效利用，同时需要筹集更多资源并建立更多、更好的伙伴关系。粮农组织如何才能应对这些外部和内部挑战？

200. 就投资支持而言，粮农组织具备两大强项：通过有效利用所有人力资源而带来的组织力量；以及，通过与其他各方，尤其是能够形成能力互补和提供投资资金的各方结成伙伴关系而带来的运作力量。粮农组织必须通过以下方式对上述力量加以利用：

- 制定明确、且基于结果的投资支持战略；

⁹⁴ 《对粮农组织在粮食和农业政策中的作用评价》（2012年1月），粮农组织执行干事办公室，罗马，第一章。可从以下网址获取：<http://www.fao.org/docrep/meeting/025/mC983E.pdf>

- 在以投资为基础的伙伴关系中发挥更有力的外部作用；
- 在内部朝着同一个目标进行统一行动；
- 支持构建各国规划、设计和管理投资的能力；
- 拓展与国际供资机构在支持投资方面的伙伴关系。

5.2 投资支持全组织战略

201. 就投资支持而言，多数为政府、农业实体、捐赠方、国际供资机构及公司企业工作的评价受访者均表示缺乏实现必要变革的全球领导者，以在投资计划和实施中全面体现当前粮食和营养安全、农业与农村发展的目标。部分受访者期待粮农组织重新领导全球农业系统，而新的《战略框架》及其五项高层目标能够有助于实现这一目标。粮农组织《2012年粮食及农业状况》号召各国政府、国际组织、民间社会和企业投资者确保对农业进行的大规模投资，如私营公司和主权投资基金对土地进行的收购等保持透明、负责、对社会有益并具有环境可持续性。⁹⁵多个受访者均提及需要对政府提供支持，以协调国家层面的投资，确保公共和私人投资形成协同效应，集中满足在2050年前将食物获得提升50%的需要，并同时应对减贫、减缓气候变化和提高环境可持续性的挑战。

202. 近期，对于《巴黎宣言》的实施评价指出，某些国家缺乏能力，以将国家减贫和发展战略转化为主管部门间协调一致（跨政府部门）的运作战略和规划。评价过程中进行的实地国别考察认定，国家、部门和项目规划间仅存在微弱（某些时候并不存在）的联系。也没有足够证据显示对经验教训进行了学习，或是存在反馈的途径。在规划间建立联系通常被视为遵守相关规定而做的工作，监测和评价框架几乎未能对政府的数据做出任何贡献，且常常只在项目或计划的实施阶段才得到落实。部分捐赠方（如，盖茨基金会）正寻求一项类似千年发展目标的全球性参考标准，以促进对农业相关领域进行投资，并衡量进展。

203. 粮农组织主要通过投资中心司借助对非洲农业综合发展计划的支持向若干非洲国家提供了投资指导，并通过支持全球农业及粮食安全计划向其他国家提供类似指导，发挥了更全面的协调促进作用，并与多边利益相关方合作以取得集体成果。在项目层面对于投资中心司服务的需求超出了技术合作部的资源范围。世界粮食安全委员会（以下简称“粮安委”）重要性不断提高，正成为各方共同应对公平且可持续农业所面临挑战的平台。《负责任农业投资准则》向着确定国际社会负责任农业投资所必须遵循的价值观迈出了重要一步。粮农组织重新获取领导地位的基础已经具备。

⁹⁵ 粮农组织网站，2012年12月7日。

204. 但是，粮农组织新《战略框架》对于支持投资并未予以充分明确的表述。支持投资不再是一项具体的战略目标，也不被明确视为“核心职能”。在本报告编写期间，明确的目标、衡量标准以及协调机制等管理制度仍在制定过程中。作为填补这些空缺的必要构成部分，在认识到投资能对实现粮农组织五项新战略目标发挥重要作用之际，粮农组织需要制定基于伙伴关系的全组织投资支持战略，明确增加对粮食和营养安全、农业与农村发展进行公共和私人投资并增强投资效果的目标和衡量标准。投资中心司2009年的投资支持战略以及2012年调整后的战略已朝着这一方向迈出了步伐，应作为制定上文所建议战略起点。为制定这一战略，粮农组织必须与总部在罗马的世界粮食计划署和农发基金，以及其他国际供资机构进行合作，并全面纳入公共、私营和民间社会代表，或许可以通过利用粮安委成员实现这一目标。

建议 I: 制定粮农组织投资支持战略

结果：粮农组织领导国际社会在投资中纳入粮食和营养安全、农业与农村发展目标

205. 本建议以下列四项内容为基础：建议II至V就本投资支持战略中所需考虑的改变提出了详细内容。用于制定战略的内容应包括但不限于以下内容：

1. 以粮农组织的新《战略框架》为整体议程，确定衡量标准以**鼓励、指导投资者并向其提供信息，以协助实现粮农组织的五项战略目标。**
2. 在国家、区域和全球层面**与粮农组织政策支持活动紧密联系**（以及与经济及社会部规划中的政策支持战略），以确保从投资到实施的政策建议和支持保持连续性。
3. 粮农组织积极参与全球、区域和国家层面中相互联系的各项活动，**实现更多、且质量更高的公共和私人投资**，这些投资结合由国家推动的多部门战略（包括通过支持粮农组织国别规划框架实现这一目标）。
4. 粮农组织积极**进行国家能力建设**，在实证的基础上将所有粮食和营养安全、农业与农村发展投资（公共和私人投资）与这些国家战略相结合。
5. 梳理**粮农组织内部能力**，并提出通过招聘、培训或伙伴关系以填补缺陷的战略，促成有效的投资政策、推广和便利化措施。

5.3 为粮食和营养安全、农业与农村发展投资构建更有力的外部伙伴关系

206. 粮农组织2012年修订后的《战略框架》将为粮食和营养安全、农业与农村发展建立伙伴关系确定为一项核心职能。⁹⁶有意义的机构间伙伴关系需要两家或两家以上的组织就共同关切的主题进行合作，确立共同的宗旨和议程，并联合采取行动

⁹⁶ 《审议后的战略框架概要》，粮农组织理事会，罗马，2012年6月11—15日，第18页。

实现确定一致的目标。通过伙伴关系，粮农组织能够拓展其作用、影响和资源范围，相比独立行动时能拥有更强的运作能力。共享成果的概念出现在第二章和附录关于新发展环境的讨论中。这一概念明确承认发展的成功需要共同的目标、努力和影响。有多种伙伴关系对于加强投资支持十分重要（诸如与学术和研究机构、民间社会组织、培训中心的伙伴关系等），且正如报告所述，评价结果强烈鼓励粮农组织进一步发展与现有投资支持伙伴的关系，并继续确定新的伙伴关系。在这些内容中，评价报告尤其关切粮农组织需要加强两方面的外部伙伴关系：与私营部门以及国际供资机构的关系。

5.3.1 私营部门

207. 粮农组织与私营部门保持着长期关系，并在2000年发布了与私营部门合作的原则和准则。⁹⁷文件出台的背景在于当时官方发展援助明显减少，需要为发展确定新的资金来源，粮农组织能够发挥经纪人的作用促进私人资本投向中低收入国家的粮食和营养安全、农业与农村发展领域。但是，在此后10年中，粮农组织未能与私营部门紧密合作，而私营部门也并未与粮农组织主动合作。正如第四章中所述，最近粮农组织关于私营部门伙伴关系的看法出现了快速转变。这一变化部分源自总干事的领导，也受到了20国集团商业峰会等私营部门活动及其他机构和组织进入这一领域的推动。但是，粮农组织仍需要在这方面开展工作。

208. 如果粮农组织和私营部门欲进行良好合作，则需要双方各自团队都能理解“对方”。私营部门招募了前粮农组织职员，但是粮农组织鲜有职员具备充足的私营部门工作经验以沟通两者关系。在双方有所接触的领域，可以建立“私营部门工作组”。这至少将解决“由谁替谁说话”的问题。

209. 本评价发现粮农组织与私营部门合作的原则和战略最新草案未涉及投资问题。此外，尽管这些原则和战略看似全面⁹⁸，实则平淡无奇。这一缺陷必须得以解决，粮农组织应更全面且更有建设性地与私营部门进行接触。

210. 之后，粮农组织必须迅速、切实地介入私营部门活动所面临的全部问题。许多问题处在本评价范围之外，但是投资问题并非如此。粮农组织已成立了一个相关单位，但是迄今尚无能力应对这项任务的工作量和复杂程度。至少应加强粮农组织伙伴关系及其私营部门工作组的能力基础，并启动与投资中心司进行合作的进程。投资中心司也必须拓展与私营部门相关的内部和外部联系，并发展与相关国际供资机构的私营部门工作。

⁹⁷ 《粮农组织与私营部门合作的原则和准则》，2000年，粮农组织，罗马。

⁹⁸ 《粮农组织与私营部门的伙伴关系战略》。罗马，2011年10月。

http://www.fao.org/tc/private/principles_en.asp 2012

5.3.2 与国际供资机构的伙伴关系

211. 独立外部评价建议粮农组织审议与国际供资机构的合作协议，并与其他多边和双边机构制定新的合作协议。正如第三章所述，在这方面已取得了一定进展。与此同时，与区域开发银行的关系正得到重新审视。尽管这一关系在过去曾非常艰难，但是相关银行，尤其是亚洲开发银行，正考虑重新对农业提供贷款。

212. 根据粮农组织的优势和未来的挑战，粮农组织有机会：

- 更好地利用其知识、价值观和优先重点，以提高对国际供资机构投资的影响；
- 通过类似方式，获取对粮农组织的切实支持，并通过与新伙伴达成合作协议来拓展投资中心司；⁹⁹
- 通过官方发展援助和私营部门增强其拓展投资规划和实施的能力。

213. 粮农组织和世界银行的合作协议自1964年以来几乎未作改动。几乎所有本次评价的粮农组织和世界银行受访者均认为重新修改本协议将可能带来具有破坏性的风险。主流观点认为对这份协议进行讨论将几乎不可避免地导致该文件的重新调整，并危及当前两者间虽不完美，却高度有成效的关系。或许最大的担忧在于粮农组织为了削减成本，将减少对这一伙伴关系的投入，导致世界银行在工作增加的情况下，减少对粮农组织服务的使用。

214. 然而，正如第四章所述，有很好的理由来重新思考这一伙伴关系（以及其他国际供资机构的关系），以恢复最初短暂实行的50:50成本分摊安排。当然，沿着这些方向认同并重振与世界银行的关系并非一项粮农组织单方面能够决定的工作。目前而言，与世界银行现有的成本分摊安排应予以保留。

215. 但是，需要对粮农组织与世界银行伙伴关系的基础进行审议，以在不断变化的发展世界中确定其战略宗旨。随后，应对粮农组织与其他国际供资机构间的安排进行类似审查。

216. 审查过程中的关键步骤包括：

- 全面回顾粮农组织与国际供资机构伙伴关系的宗旨，同时并不重新调整现有安排；
- 双方高层职员参与，为确定并运转全面且平衡良好的伙伴关系解决其实用性问题；
- 从粮农组织的角度将粮农组织作为一个整体关注，并决定如何以最佳方式利用它在伙伴关系中的比较优势；
- 全面考虑当前援助环境的现实；
- 与作为伙伴关系服务主要用户的成员国以及私营部门的合适代表进行磋商。

⁹⁹ 以本章后文中所提议的改变对这类拓展工作予以密切配合。

217. 对与世界银行伙伴关系的审议结果将为粮农组织与世界银行最高层的讨论确定议程，以商定如何在未来十年中进行合作，协助确保粮食和营养安全、农业与农村发展全球投资需求得到满足。审查也将为粮农组织与其他国际供资机构、双边机构以及或许是私营部门的伙伴关系确立模式，并签署新的或修改后的合作协议。

218. 所有审查工作均应明确有需要扩大粮食和营养安全、农业与农村发展投资，以及改进对成员国能力建设的支持。后者的目的在于令成员国为其自身投资政策、战略和规划进一步承担起专业和技术上的责任，国际供资机构和其他捐赠方可以对此提供支持。

建议 II：加强外部伙伴关系，尤其是与企业私营部门和国际供资机构的关系，从而改善对粮食和营养安全、农业与农村发展投资的支持

结果 1：粮食和营养安全、农业与农村发展目标通过利用和加强私营部门的发展意愿得以实现。

219. 粮农组织应通过以下方式，加强与私营部门（包括私人基金会）的互动：

1. **与涉及粮食和营养安全、农业与农村发展投资的全球公共 - 私人发展新伙伴关系进行更有效的接触**（参考第二章和附件 1）。这应成为上文建议 I 中投资支持战略的一项明确目标，并应包括：
 - a. 更积极地利用伙伴关系促进粮农组织知识积累，并学习其创新型多方新伙伴关系技术的新做法。
 - b. 考虑与私营部门建立联合工作组，如通过粮安委、农业发展经济司或内部交流及对外关系办公室来实现。¹⁰⁰
2. **支持区域和国家平台就私营部门投资展开对话；**
3. **帮助各国政府依据粮食和营养安全、农业与农村发展目标，改善私人投资有利环境。**

结果 2：与国际供资机构建立起更强有力、更具战略性的关系有助于支持粮农组织的全球目标和国家跨部门战略。

220. **粮农组织应对与所有国际供资机构建立的伙伴关系进行联合战略评估：**

1. 应对所有粮农组织/国际供资机构的关系进行联合评估，以就未来合作达成一致；
2. 粮农组织应与**国际供资机构总裁举行峰会一级讨论**，就未来 10 年中为实现共同的粮食和营养安全、农业与农村发展目标而开展合作达成一致。

¹⁰⁰ 内部交流及对外关系办公室（负责与私营部门和民间社会伙伴关系的机构）

5.4 “同一个粮农组织”：统一粮农组织支持投资的工作

221. 认识到投资是实现粮农组织所有粮食和营养安全、农业与农村发展目标的重要方法，粮农组织应致力于支持投资，并将其作为一项组织优先重点。为此，粮农组织必须发展支持投资的能力，并统一行动。如果粮农组织支持投资的能力得不到提升，则将年度农业投资翻番的目标将难以实现；如果不统一行动，则无法调动所有粮农组织资源影响提供资源和指导其使用的机构和论坛。

222. 如今，尽管各方面采取众多独立行动来克服历史遗留问题，粮农组织对于投资方面的工作依然主要分为两部分：“投资中心司”和“非投资中心司”。投资中心司是联系粮农组织与国际供资机构和其他投资方的纽带，但是未能吸引粮农组织其他部门的足够参与。而“非投资中心司”则通过制定规范和标准，发展知识和开展支持负责任农业投资更好的环境和方向的许多其他活动，发挥重要作用。“非投资中心司”还拥有政策和部门分析与发展的重要技能和经验，但是未能在全球投资增长方面达到最佳工作状态。不幸的是，这项作用未得到应有的高度重视，且在某些方面发展欠佳。同时，也未通过粮农组织增强后的实地办事处对此进行应有的利用。因此，粮农组织未能全面利用其知识和专业经验，并通过以国家为重心的计划发挥其作用。

223. 实现“同一个粮农组织”所需的机制包括：

- 确立各方认可、将粮农组织视作一个整体的愿景，并认同投资是支持实现五项新战略目标的核心职能；
- 就一个结果框架（参考建议 I）达成一致，该框架具备切实、可衡量目标—衡量标准—以及通过将资源和预期目标相结合，统一粮农组织和鼓励跨组织活动的支持性管理进程；
- 通过改善人力资源规划和创造积极的激励机制，鼓励跨司合作，大幅改善粮农组织内部人力资源市场；
- 监测粮农组织人力资源和资金使用，支持涉及投资支持数量和质量的共同结果。

224. 粮农组织已朝着上述部分目标开展工作。之前的十一项战略目标因强化了部门间的“筒仓”心态而被替换为五项新的主题目标。粮农组织正努力改进对结果的关注。同时，正在考虑消除跨司合作在资金与专业方面所面临的消极因素。但是还有更多的工作要做。需要为每项新的战略目标确定切实目标和指标以及配套预算。各项战略目标的透明管理对于指导整个机构的行动十分必要，再结合管理信息系统跟踪用于投资的资源（包括政策工作、能力建设和投资项目）以及所取得的结果。

建议 III: 加强跨司行动, 作为“同一个粮农组织”开展工作, 支持粮食和营养安全、农业与农村发展投资

结果: 更多更好地投资于粮食和营养安全、农业与农村发展, 作为粮农组织统一目标和一致的支持的结果。

225. 粮农组织应采取以下行动:

1. **在核心职能中更清晰地列入投资支持**, 与政策支持明确联系, 确保粮农组织各部门均对投资支持战略予以落实;
2. 通过以“同一个粮农组织”方式对投资进行支持及下列工作, **令投资中心司和各技术司的关系更有成效:**
 - 改善内部工作规划机制, 促进跨司工作;
 - 消除对跨司工作造成不良影响的资金方面及其他方面不利因素。

5.5 投资能力建设

226. 如第三章所述, “能力建设”是粮农组织致力落实的联合国五项通用国家规划原则之一。无论是在当前的粮农组织战略框架中还是在拟议的粮农组织战略框架中, 这一点也都被作为其中的一部分——虽然投资能力建设在新战略框架中远不如原来那么明确。¹⁰¹评价团队进行的国家考察和调查分析结果显示, 各国及各伙伴认可粮农组织对投资能力建设的贡献, 但是认为效果有限。干预行动缺乏战略性, 措施分散, 并且是以项目为基础。在总部, 粮农组织几乎丧失了进行机构能力建设的专业技能。但是, 对于粮农组织应在该领域拓展和加强工作已达成广泛一致。特别是, 各国和伙伴认识到能力建设应解决上游工作——粮食和营养安全、农业与农村发展投资的政策对话和战略规划。尽管投资中心司最近在战略目标L项下开展了工作, 但是上述领域依然为粮农组织提供了重要机会。由于缺乏粮农组织正常计划供资, 投资中心司的能力建设工作受到了限制, 并一直依赖于信托基金来完成基本工作职责。

227. 无疑, 对于粮农组织在投资能力建设中进行有益的工作拓展和深化存在可观的需求。粮农组织在强化国别规划框架和深入推进职员权力下放时应抓住这一机遇。

建议 IV: 在粮食和营养安全、农业与农村发展投资周期各方加强提高各国能力的工作

结果: 所有国家都有能力开展高质量的投资规划、设计和实施。

228. 粮农组织(尤其是投资中心司)必须向各国提供更多、更好的服务, 以**发展机构和技术能力对投资周期各阶段予以支持**。

¹⁰¹ 能力建设也是战略目标 L 项下希望实现的三项组织结果之一。这一内容被列入粮农组织《战略框架(2010—2019年)》中的核心职能“e”, 以及拟议修订版《战略框架》的核心职能“5”。

229. 粮农组织必须加强其实现这一结果的能力，主要方式包括：

- a) **在增强机构能力并开发个体投资能力时**，重新建立、拓展和改善粮农组织投资中心司等相关单位的技能。
- b) 就此，投资中心司应有能力成为粮农组织其他单位内部能力建设的主要动力。在投资中心司内部建立专门的投资支持能力建设部门将成为实现这一目标的有利因素；
- c) **按照能力建设的重要性分配相称的资源，包括正常计划资源**，作为粮农组织对成员国投资支持的主要构成部分；
- d) 拓展和加强与**知识交流、研究及推广办公室的内部合作**，成为粮农组织具备能力建设方法和措施的主要部门；
- e) **尤其与粮农组织驻国家代表和其他权力下放部门职员**（如，分区域投资官员）**进行合作**，帮助其理解投资能力建设问题，并加强这方面的能力。

5.6 加强投资中心司

230. 粮食和营养安全、农业与农村发展投资量的增加提高了全球对于投资支持服务的需求。投资中心司的人力资源是一项独特的全球性资产，代表世界银行外最大的农业投资专家团队¹⁰²。但是，世界银行和其他国际供资机构都承认不再有能力应对农业投资预计将达到的水平，更无法帮助政府管理快速增长的国内和外国私人投资。

231. 因此，本评价报告认为如果粮农组织要拓展向成员国和国际供资机构提供的投资服务，并实现投资中心司增加上游政策相关工作和国家能力建设的目标，则唯一可行的办法就是拓展投资中心司规模，并在粮农组织促进权力下放的政策中提供多样化的投资支持服务。

232. 这意味着投资中心司应在5到7年内，将当前的专业职位数量从105个（75个长期职位和30个项目职位）增加至约155个（增加50个）；而第一步应设法填补目前的15个空缺职位。新增职位可由粮农组织正常预算资源或拟议中的“多源”信托基金（见下文）提供资金。与此同时，国际供资机构正在增强支持农业投资的能力，进一步突出了投资中心司对发展中成员国能力建设的作用。这也将需要更好地利用粮农组织技术部门的资源，并更多地启用经验丰富的顾问。这将需要强化投资中心司的质量保障程序，并将其费率与国际供资机构和双边捐赠方的费率拉近。

233. 除了增加投资中心司职员数量外，该司投资支持活动应进一步向“上游”发展，主要涉及粮食和营养安全、农业与农村发展政策和部门的工作，同时结合对国

¹⁰² 这一说法可能严重夸大了世界银行在粮食和营养安全、农业与农村发展投资领域的技术和政策能力。在2011—12财年，世界银行农业部门核心小组报告该行在农业和农村发展领域共配备了250名职员。但是，其中只有三分之一是技术专家和农业政策经济学家，其余人员为从事管理、行政、安全政策和其他交叉事务的一般性职员。

家内部投资能力建设的进一步突出和强调。这类工作将促进粮农组织分析和知识储备的发展。这些工作将由具备国别知识的职员完成，帮助粮农组织对粮食和粮食安全、农业与农村发展系统提供可靠的整体信息，并以此作为与政府商讨粮农组织作用的出发点。相关研究可包括公共开支评价以及投资规划框架，并可协助确定某个部门或分部的政策、机构和投资需要——这一切都属于投资决策的构成要素。这类工作应对国别规划框架给予有力支持，并影响粮农组织伙伴的工作。

234. 为了满足对粮食和粮食安全、农业与农村发展投资日益增长的需要，投资中心司有必要增强制定高质量政策和开展优质部门工作的能力。这需要拓展该司规模，并直接加强其政策和部门能力。额外聘用职员将有助于满足这样的迫切需求，即增强粮农组织和投资中心司通过在成员国内的工作以及与国际供资机构的合作，向成员国提供政策建议并开展部门工作的能力。这将推进投资中心司与粮农组织其他政策领域职员更为紧密地合作，并将协助在近期扩大投资中心司规模，从而开始满足上文中对于大幅增长目标的建议。

建议V：拓展和加强投资中心司在支持粮食和粮食安全、农业与农村发展方面的作用

结果：投资中心司仍然是一个粮食和粮食安全、农业与农村发展投资支持全球卓越中心，拥有战略、政策和项目工作方面的能力。

235. 粮农组织必须增强并拓展投资中心司的能力，以满足对投资支持服务快速增长的需求。

236. 为了实现这一目标：

1. **投资中心司**应在现有国际供资机构合作协议下，**拓展与项目设计和实施支持相关的核心活动**。预计到 2020 年，为了支持由国际供资机构供资的每年约 150 亿美元的投资，粮农组织用于投资支持的资源（包括工作人员）将需要增长 50%，以达到本评价的建议目标——占与国际供资机构合作工作需求的 15%。新增职员应具备与所需咨询工作相称的技能水平。
2. 投资中心司应通过下列两种主要方式，继续实现投资支持服务多样化：
 - a. 为粮食和粮食安全、农业与农村发展投资进行**国家能力建设**（参考建议 IV）；
 - b. 增加对**上游规划和政策工作的支持**（参考 2012 年政策评价结果）。
3. 应扩大对粮农组织投资的支持，途径是**各技术司能力建设，以及促进投资中心司、各技术司和权力下放办事处的合作**，包括进行职员轮岗。
4. 应通过**成立多源信托基金**确保实施上述建议的资源投入，寻求国际供资机构赠款资金，以及来自私营部门（包括私人基金会）以及双边捐赠方的支持。供资需要预计在十年内至少为 5 000—7 500 万美元。

5. **投资中心司职员的权力下放应以有选择性的实地任务为基础**（与全方位权力下放相对），承担实地任务的职员数量和工作地点（包括最近对额外 13 名投资中心司职员进行权力下放外派的决定）必须由管理层以效益作为唯一标准予以确定：即必须有明显迹象显示，外派人员带来的效益将超越其成本。

5.7 建立投资支持的结果框架

237. 现代的战略构想强调，以共同目标和预期结果为基础、同时伴以明确和透明的衡量标准的管理行为和伙伴关系，对于发展有效性、捐赠方协调、国家所有权和投资者信心十分关键。众多粮农组织伙伴如今都已全面采用系统性的结果视角，并与其他全球伙伴共同推进，制定旨在实现切实和共同认可的结果的联合战略。粮农组织正面临落后的风险。

238. 在本评价报告中，有多处均提及粮农组织内部缺乏一项明确且基于结果的战略。评价人员不适于替某一组织进行战略性构想，或是在一项战略制定前为其设定指标。重要的是粮农组织为自身制定战略，支持并衡量在所有目标范围内的表现（参考建议I）。

239. 但是，本报告在此倒数第二部分概述了部分可能性，供为粮农组织支持投资的工作制定和实施一项明确、以结果为重点的战略时参考，作为对这项工作的微薄贡献。整个过程的推进应与新伙伴和老伙伴等所有各方进行紧密磋商，以便就工作目标、实现的方法以及衡量进展的方式达成一致。

240. 投资支持战略应首先定义何为投资支持。本报告第一章中的定义可作为参考起点。第二步，应确定变革的理论。之后，应为每项确定的活动规定一套准确成果，并酌情界定中间成果。最后，应确定判断是否成功的标准。表4中提供了每项投资支持活动的部分可能成果及衡量标准。

241. 表4提供了结果框架的范例，可用于支持粮农组织在投资方面进行转型。但是，对这类框架的使用，正如投资支持本身，都只能在粮农组织更大范围内的《战略框架》和结果框架得以确立后方可发挥最大化效果。

表4. 投资支持的结果框架可能的要素

授权活动	成果	衡量标准
<ul style="list-style-type: none"> 在粮农组织支持下，各国政府设计和实施符合其优先重点的粮食和营养安全、农业与农村发展投资规划和战略 	<ul style="list-style-type: none"> 各国政府利用粮农组织服务制定完全符合政府的所有相关优先重点的循证粮食和营养安全、农业与农村发展战略和投资规划 	<ul style="list-style-type: none"> 部门战略制定中得到粮农组织支持的国家数量和分布情况 符合以下情况的国家所占百分比：实施循证战略、在实现预期干预成果时取得进展，并依据实证进行机构调整以实现更好的结果
<ul style="list-style-type: none"> 粮农组织关于粮食和营养安全、农业与农村发展政策及立法方面的技术和经济建议，改善了各国投资环境 	<ul style="list-style-type: none"> 各国政府通过具体的部门政策和法律调整 	<ul style="list-style-type: none"> 档案记载的全部或部分源自粮农组织建议带来的部门政策和法律调整的结果改进情况
<ul style="list-style-type: none"> 粮农组织对全球和区域/国家平台（新平台和老平台）的支持，在粮食和营养安全、农业与农村发展投资各方面建设性发展的过程中纳入所有利益相关方 	<ul style="list-style-type: none"> 8国集团、20国集团以及世界经济论坛等平台利用了粮农组织的知识支持 粮农组织采用新、老平台建立符合国家战略并在各国间保持一致的农业投资联盟 	<ul style="list-style-type: none"> 粮农组织参与8国集团、20国集团以及世界经济论坛等平台的质量和深度 对粮农组织战略目标结果的衡量显示，粮农组织促进平台和伙伴关系发展后，相关区域和国家内发生了更大的变化
<ul style="list-style-type: none"> 通过关于投资安全、社会、经济和环境价值的粮农组织全球标准和准则的情况 	<ul style="list-style-type: none"> 各国政府、私营部门以及民间社会组织采纳并实施粮农组织标准和准则的情况 	<ul style="list-style-type: none"> 用透明的记分体系来衡量采纳情况时取得进展 20国集团和其他各方用以保持进展的针对全球性生产力目标制定指数的记分体系
<ul style="list-style-type: none"> 投资中心司设计和实施、用以增强国际供资机构投资/借款有效性的农业投资 	<ul style="list-style-type: none"> 国际供资机构对粮农组织服务的需求与伙伴关系的公平性持续提高 	<ul style="list-style-type: none"> 在粮农组织协助下国际供资机构借款的增加情况 粮农组织支持的项目质量评级的提高及投资额的增加

242. 更为广泛的结果框架需要展示投资支持对于最终影响的贡献，即消除饥饿，以及向农民、农业生产者和粮农组织五项新战略目标所针对的其他人群提供福利。这些内容在表4中没有包括。该表也未触及粮农组织在投资支持方面国际声誉的变化，但是这也应成为单独的衡量标准的主题。因此建议成果或许可被视为中间结果。然而，粮农组织与其伙伴共同完成的投资支持工作的战略和结果，将在很大程度上帮助指导粮农组织就投资开展的工作，并对粮农组织更广泛战略起促进作用。而相关伙伴也应分担并促进对结果进行评估。

243. 最后，粮农组织应采取措施了解其投资支持工作与其他各方类似活动的对比情况。比如，投资中心司应继续进行利益相关方调查，或许可以要求针对其他同样就农业政策与投资决策提供建议的组织进行对比评级。国际粮食政策研究所可成为确定粮农组织政策建议基准的重要比较对象。

5.8 结束语

244. 粮农组织及其投资中心司所支持的投资活动，对于人类在面临巨大的全球挑战情况下，生产出足够的食物以保证我们生存的能力至关重要。认识到这一点，各国政府、民间社会及私营部门正史无前例地走到一起，改善全世界农民—尤其是小农—的生计，并帮助他们使其活动具有更高的产出率和可持续性。为了更充分地利用与各国政府及国际金融机构合作的悠久历史及其潜力，应对未来几十年的挑战和机遇，粮农组织必须准备好采取重要的、有时也是困难的举措。粮农组织必须接受投资支持在实现其目标过程中的核心地位，并将其贯穿其组织文化和新战略目标之中。它必须更充分地作为一个合作伙伴参与和现有伙伴和新伙伴开展的全新合作之中，包括那些私营部门的合作伙伴，粮农组织必须向其延伸。粮农组织必须理解和欢迎使其活动与其战略产出相匹配以及利用结果来指导和改进其工作的价值。粮农组织必须充分调用其技能和资源帮助成员国开展能力建设，以便设计和实施一致的发展战略和投资计划。更重要的是，粮农组织必须确保投资中心司继续保持作为国际供资机构的一个强有力的伙伴，保证资源、愿景以及与本组织其他部门之间的联系，使之能够在当前和未来支持良好的农业投资。