



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

计划委员会

第一一五届会议

2014年5月26-30日，罗马

评价粮农组织在支持作物生产中所发挥的作用

内容提要

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

评价办公室主任
Masahiro Igarashi先生
电话：(06) 570-53903

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：www.fao.org



mk033c



联合国
粮食及农业组织

评价办公室

评价粮农组织在支持作物生产中 所发挥的作用

内容概要

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>

本信息产品使用的名称和介绍的材料并不表示联合国粮食及农业组织（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或发展状态、或对其边界或国界的划分表达任何意见。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。

本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点或政策。

© 粮农组织，2014 年

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，可拷贝、下载和打印材料，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地说明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

所有关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的申请，应通过 www.fao.org/contact-us/licence-request 递交或致函 copyright@fao.org。

关于本报告的更多信息，请联系：

Directory, OED

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

Rome, Italy

电子邮件：evaluation@fao.org

评价小组成员

- 组长：Eduardo Trigo，阿根廷
- 组员：Gabrielle Persley，澳大利亚
- 组员：Felicity Proctor，英国
- 组员：Hermann Waibel 教授，德国
- 评价管理员：Daniel Shallon，粮农组织评价办公室
- 评价分析员：Mukharram Maksudova，粮农组织评价办公室

咨询小组的成员

- Jock Anderson（澳大利亚）
- Howard Elliott（加拿大）
- Etienne Hainzelin（农业研究国际合作中心—法国）
- Juan Luis Restrepo（国家农业科学研究所—哥伦比亚）

1. 对主要包括但不限于粮食在内的作物提供支持，一直是粮农组织实现其总体目标的工作的重要（即便不是最重要）组成部分。本评价最初涵盖的内容为本组织根据 2010—19 年粮农组织《战略框架》战略目标 A：“农作物生产可持续集约化”，在支持作物生产方面的表现。但是在评价活动即将开展之际，粮农组织领导机构批准了一份内容完全不同的新框架。
2. 根据这些变化，尽管评价的整体定位仍在于考察粮农组织在作物支持领域的活动及其有效性和改进空间，但是关注的内容已进行了调整，并重新确立了重点。本评价是一个前瞻性的研究过程，目的在于形成有益信息，促进从整体上落实新的五项战略目标，尤其是战略目标 2：“可持续改善农业、林业和渔业产品和服务供应数量和质量”。在实际操作中，评价以案例研究的形式进行，利用作物作为切入点，探究粮农组织为落实经审查的《战略框架》与《2014—17 年中期计划》（粮农组织，2012 年），在提供生产技术援助方面发挥的更具普遍性的作用。
3. 为此，评价采用了多种工具，包括研究大量书面证据、向粮农组织职工与外部利益相关方发放问卷，以及在罗马和获得粮农组织及其他伙伴支持的国家内与粮农组织及非粮农组织利益相关方开展了大量深入面谈。评价密切关注正在同时开展的进程。粮农组织规划人员由此将经审查的《战略框架》原则转化为组织成果和产出、产品和服务、指标和执行准则。这一工作并非易事，因为多项重要概念不断演化，直到评价接近完成时才最终确定。然而，评价还是能够形成相关结论与建议。评价小组希望以此促进提高粮农组织在作物支持领域和更广泛技术支持领域内各项活动的有效性，并推动实现粮农组织的总体目标。
4. 粮农组织涉及作物的活动由多个技术部门负责落实。但是出于实际原因，评价主要关注在植物生产及保护司领导下的各项活动。该司是粮农组织在作物领域开展工作的代表部门。即便如此，评价在可能的情况下也对其他各部门涉及作物的活动进行了调查。
5. 本报告分为七章：第 1 章为引言；第 2 章介绍评价的背景、范围与限度；第 3 章概述对作物支持所用方法以及粮农组织战略框架的概念变化；第 4 章考察评价期内（2007—2013 年）作物相关项目组合的变化；第 5 章研究机构性问题；第 6 章分析在评价期内出现的一些新问题；第 7 章，即最后一章，介绍评价的主要战略建议。
6. 粮农组织在评价期内（2007—2013 年）针对作物开展的活动涉及 20 亿美元的项目投资，涵盖 1 408 个项目，其中大多数（约 57%）属于紧急供资。其余的发展项目多数规模较小（不足 50 万美元）。就区域集中度而言，非洲占项目总数的 47%。亚洲的作物相关项目组合数量位居其次，而拉丁美洲及加勒比区域、欧洲及中亚区域、近东区域的项目数量较少。

7. 在发展项目方面，有不到四分之一具备具体的生产目标（而不是植物保护、遗传资源、机构支持等）。纳入可持续生产集约化后，这一比例升至约三分之一。就涵盖的作物而言，仅有少数项目涉及对于粮食安全具有全球性意义的作物（水稻和一些项目涉及的小麦）。其他项目涉及的作物包括木薯、豆类、枣、橄榄、水果、蔬菜和园艺作物等。有机农业、城市和城郊农业以及良好农业规范等也是近几年中涉及的项目领域。

8. 植物保护是与作物相关最重要的干预措施—涉及广泛的有害生物与疫病，并着重强调跨境有害生物、有害生物综合治理以及农民田间学校等内容。许多项目还涉及农药管理的技术措施、遵守相关领域内国际文书，以及危险或淘汰化学品的安全处置。总体而言，植保和农药管理项目占 2007 年以来非紧急项目的近 30%。

9. 粮农组织对作物生产的支持还包括在规范性活动方面开展的重要工作，表现形式为粮农组织支持并主持国际条约和公约工作，在作物数据、统计资料和信息方面的工作，研究报告，手册，准则和其他出版物，以及召开研讨会、会议和大会。

10. 粮农组织作物支持计划在整体上得到了成员国与伙伴的赞赏。粮农组织被视为形成和（或）传播有害生物综合治理、保护性农业、农民田间学校等关键技术概念的重要力量，也是《粮食和农业植物遗传资源条约》谈判等活动的重要参与方。然而，对整体作物支持计划开展的进一步仔细研究也显示出，这类计划较为分散，且在多种情况下缺乏延续性和战略性。

11. 评价还发现，粮农组织对作物生产的支持工作在技术质量上出现了严重滑坡。过去，技术质量是粮农组织工作的一大亮点，现在则引发了持续关切。粮农组织延长和持续削减预算，导致技术职工数量大幅减少，在许多关键领域内丧失了必要的技术能力水平。旨在令本组织的决策与技术能力更为贴近实地的权力下放政策未能起效：总部团队的能力水平以及过去向实地活动提供的高质量技术支持继续受到负面影响。

12. 在此背景下，恢复技术能力可能是最为重要的优先重点。人力资源的变化趋势需得到扭转，且必须在战略高度予以实现。加强人力资源基础必须不仅考虑到经审查的《战略框架》所提出的学科平衡新需要，也要考虑到新的机构情况，如本组织人力资源的主要构成是（以非核心资源供资的）项目编制人员。

13. 针对本评价对粮农组织工作技术质量所提出的意见，其他应占据突出主导地位的要害包括更为正式和主动的知识管理新系统，以及通过粮农组织广受伙伴机构高度赞赏的广泛伙伴关系安排，更具战略性地利用可用资源。

14. 评价还发现由于未能充分利用某些领域内的工作，粮农组织正在错失机遇。粮农组织在发展活动中未能持续充分地发掘其应急工作的重要性。这两方面的联系还有改进空间，同时也需更好地联系全球规范性活动与粮农组织在国家层面的工作。

15. 粮农组织需要彻底审查对农业研究、创新和作物技术开发的支持。由于相关人力资源配备从 15 年前的 34 名专家降为目前的 6 个职位（其中 2 个职位空缺），本组织向国家农业研究、推广和创新体系提供支持的能力出现严重退化。许多成员国在传统上依赖粮农组织在这一领域中发挥领导作用，且现在依然如此。

16. 与此问题直接相关的情况是，粮农组织与国际农业研究磋商组织的关系依然缺乏完整性且不具战略性，尽管越来越多的意见普遍认为两个组织的目标以及支持农业开发的能力需要进行整合，且双方都能从中受益。

17. 如上所述，本评价在经审查的《战略框架》范围内对粮农组织作物方面的工作开展分析与讨论，以确定可能有助于改进新战略目标实施的问题与机遇，尤其是涵盖了大多数面向生产所开展活动的战略目标 2。

18. 评价强调，仍需要进一步说明作物支持在战略目标 2 内，以及其他战略目标间的作用，即作物生产对实现粮农组织总体目标的贡献。过去，粮农组织缺乏针对作物的“变革理论”，且经审查的《战略框架》范围内依然存在这一空白点。明确作物在战略目标 2 内、其他战略目标间和针对总体目标的作用，不仅对于运作连贯性十分关键，对于恢复所需技术能力，在国家、区域和全球层面建立更有效的伙伴关系战略等工作也具有重要指导意义。

19. 一般而言，在评价所考察的国家中，发现粮农组织所提出的新愿景与各国政府和伙伴自身所进行的政策思考存在高度一致。整合可持续发展的环境、经济和社会维度，以及令可持续发展目标和技术成为国家农业发展的主流内容，与最近各国设立的目标和优先重点彼此呼应。但是，粮农组织落实新愿景的机构结构却存在着不同情况，依然以典型传统部门方法的“孤岛”式结构为主。在提供新的概念方法之外，粮农组织还需要形成将这一不同的思考方法予以制度化的新方法。

主要结论和建议

20. 作物生产可持续集约化是一项复杂和涉及多个学科的工作，粮农组织也根据这一特点开展工作。这一领域的活动涵盖广泛的干预措施，从支持可持续管理和植物遗传资源利用到作物保护的各个方面。作物保护活动涉及国家内部问题以及有害生物和疫病跨境控制，包括有害生物综合治理以及保护型农业等某些关键技术手段的推广。本组织从这些技术的发展和推广初期开始，就在其中发挥了领导作用。

21. 作物生产支持工作通过开发活动并作为应急工作的组成部分予以落实。在应急方面，粮农组织是帮助在危机后恢复生产能力的关键资源。在长期危机情况下，粮农组织的工作重点在于受影响社区面临的短期挑战，但是以发展为出发点来加以应对，将短期活动纳入抵御各类外部冲击的能力建设范围内进行。

22. 借助这些所谓“实地层面”的工作，粮农组织也在构建和管理农业全球治理的关键国际要素中发挥了重要作用，且是全球层面应对该领域相关紧急问题的主要平台。
23. 粮农组织长期发挥了独特作用，受到各国、捐助方和伙伴的高度赞赏，不仅应对全球问题，还支持农场层面的新技术与方法试点，并将实地经验用于支持政策制定。
24. 绝大多数意见都对作物支持工作表示赞赏，尽管评价小组在评价期内发现支持“作物生产可持续集约化”（“旧版”《2010—13 年中期计划》中战略目标 A）的工作缺乏重点，可能原因在于负责该领域内大部分工作的植物生产与保护司正经历彻底的计划调整与重组，而粮农组织也在独立外部评价结束后经历了全面变革。
25. **注重利用本组织的比较优势：**粮农组织作为政府间机构，是唯一负责粮食和农业事务的联合国组织，也是受信赖的知识提供方与全球对话召集机构，具备着比较优势。此外，作为成员制组织，粮农组织能够对国家政策施以独特影响。应努力全面利用这些优势，并让自身投资或从捐助方和伙伴中筹集的资源产生最大效果，支持改善作物生产。
26. 有很多突出事例都显示了粮农组织全球性角色的重要性与战略价值，本组织跨越了政治的边界，取得了工作成功。一个例子是粮农组织就蝗虫所展开的长期性全球计划，另一个例子为目前在新型麦锈病菌（Ug99）全球控制计划方面取得的经验。粮农组织在上述计划中发挥了枢纽作用，协调国际、区域和国家监测计划，以发现具有破坏性的新型麦锈病菌，并与国际玉米和小麦改良中心及国家小麦育种计划合作开发对新型锈病具有抗性的品种。粮农组织通过全球植物育种计划向多个国家植物育种计划引入现代植物育种技术的做法虽已停止，却也是一项相关例证。在 1995—2012 年间运作的全球有害生物综合治理基金是一项类似的全球计划，粮农组织在其中发挥了领导作用，围绕这一关键问题筹集国际技术和资金资源，并促使各国分享经验。
27. 为了确定今后在作物和耕作制度方面的工作以实现各项战略目标，粮农组织应设计和实施更多此类全球和区域计划，在全世界最出色的可用知识来源中借助伙伴关系解决具体问题。这类计划要求粮农组织具备能够领导全球计划的科学与技术专家，以开展长期工作。粮农组织的作用和主要比较优势在于针对粮食和农业关键问题展示出全球性的领导力，而不仅仅是筹集资源和聘用技术专家来实施短期项目。粮农组织管理层需在考虑今后职工配备需要时纳入这一重要问题。
28. 尤其是，粮农组织作为受信赖的机构，保存着一系列对作物领域中植物生物多样性养护、有害生物与疫病跨境防治以及农药安全使用等事宜产生影响的政府间公约、条约和协议。这一作用十分关键。粮农组织所主持的秘书处，对上述各类条约与协议提供支持，并协助各国为了共同的利益履行实施义务。粮农组织还是众多涉及粮食和农业生产各方面的全球规范、标准和准则来源，涵盖食品安全、农药监管、

有害生物与疫病防控、种子生产、作物和土壤/水资源关系等领域。粮农组织在全球规范性工作方面的作用十分独特，符合其优势，且发挥出色，并将变得更为关键，因为新战略方针中暗含的可持续发展原则需要通过各项现有规范和标准来反映。

建议 1: 作为资源有限的全球性政府间组织，为了对作物生产形成最大影响，粮农组织应将关于全球公共商品的工作，以及针对主要问题而开展的全球和区域工作置于第一优先地位。在作物领域内针对具体国家的技术活动虽然很重要，却应在资源分配时置于第二优先地位，除非这类活动可作为创新政策和新导向的试点或能对其产生促进作用。

粮农组织尤其应继续维持并加强国际条约和公约发起机构的全球性角色，以及作为粮食和农业全球性规范、标准和准则来源的角色。为此，粮农组织应主动令相关机构注意到为有效实现可持续发展主流化而需对规范与标准进行的调整。

29. 正如独立外部评价所强调，并经 2012 年粮农组织政策工作评价所确认的那样，粮农组织作为一家全球性政府间组织，与“政策环境”这项内容紧密相关。在评价过程中，国家和国际伙伴以及捐助方都强调这项比较优势，以及这对于优化各层面资源使用和伙伴关系战略所产生的影响。就作物支持而言，这并不意味着放弃实地层面的工作，而是强调技术运用和农场层面的工作需要说明自身“试点”性质的正当性。其“学习”价值已得到确定证实，同时评价也承认，为了提供有效的政策咨询，下游的经验将提供关键要素，能令这类咨询意见具有合理性。但是，粮农组织这样的机构再也无法正当地将这类实地活动作为自身的一项终极目标。

建议 2: 就政策与技术的连续性而言，粮农组织应加倍努力，重新定位在作物领域的活动，关注重点从以技术为中心的实地项目转变为**加强国家和国际政策**，为政策制定和构建支持作物生产改良的有利政策环境提供最可靠和最权威的技术与科学支撑。

30. 许多国家都期待粮农组织在粮食和农业领域各方面提供知情、中立且以科学为基础的知识与技术咨询。随着粮农组织作为知识经纪人的作用得以拓展，应继续确保向成员国，包括依赖于粮农组织作为粮食和农业事务主要知识来源、禀赋不足且较小的成员国提供准确、及时且易用的信息。为了加强知识经纪人的作用，粮农组织不应回避话题性，有时候是争议性的问题。

31. 信息通信技术等科学和新兴技术，以及分子生物学和物理学在农学中的运用（包括不时引发争议的转基因）等内容，已在农业未来发展、粮食和自然资源管理领域，尤其是作物生产方面发挥了关键作用。粮农组织存在过于“中立”的趋势，导致在讨论相关问题和确保所有相关国家都能获取和得益于新发展结果方面显得固步自封。粮农组织完全可以将这些讨论摆上桌面，予以公开，考虑其政治和技术性因素，并评估在农业领域运用时产生的惠益与风险，向国家决策者提供指导。对此，粮农组织应酌情考虑促使领导机构在这些讨论中发挥积极作用的最好方法。

建议 3: 鉴于粮农组织是受信赖的知识经纪人，为所有成员国的决策者提供准确和及时的信息，因此不应回避对可能引发争议、以科学为基础的先进技术发出积极倡议。如建议1所述，粮农组织应继续巩固应对植物生产发展相关战略问题的全球平台作用。

32. **与粮农组织角色和新挑战相符的人力资源配置能力:** 粮农组织职工在作物支持领域的能力在过去二十年中持续下降，现有职工构成更多的是因自然减员而导致的结果，而非源自对条件和机构需要变化而有意识调整学科平衡的战略决定。此外，因为信托基金资源相对于正常预算有所增加，正常计划职工与项目编制职工数量比也发生了重大变化。这导致需要仔细规划职工配备决定，并采用知识管理新工具，逐步恢复粮农组织对作物生产提供支持的科学和技术能力。

33. 与此同时，也应承认粮农组织的资源限制将令其无法将长期职工数量增至能够应对新挑战的水平，因此本组织需要探索创新方式，在合理的费用范围内增强技术能力。评价小组认为一项可行且合理的做法在于通过学术界、其他机构及顾问网络等构建正式（且有偿的）外部专家网络，借助这类方式保留这些专家，保证一定的工作时间，并确定规划中的会议计划等。这类网络可在需要时提供概念和技术支持，加强粮农组织内部能力。

建议 4: 为了加强服务成员国，改良作物生产的能力，粮农组织需要制定明确的中长期**人力资源战略**，与“变革理论”（建议7）直接相连。这一战略应：

- (a) **恢复作物领域的技术能力**，以长期的战略性眼光看待组织内部所需的能力与技能，从而(i) 提供必要的概念和科学领导，促进向更具环境、经济和社会可持续性的生产系统过渡，(ii) 有效调动外部网络，支持自身计划。
- (b) **全面启用内部技术网络**，这项工作对于粮农组织有效发挥技术援助作用十分关键，且多年来一直停留在纸面上未予有效落实。实现这一切必须要配以适当的管理和资源水平，以确保(i) 围绕所需优先重点学科领域建设“实践社区”的工作能促进通过创新和有效方式落实新愿景，(ii) 继续促进正常计划和项目编制职工构筑本组织的知识资本。

- (c) 联系世界范围内的重要专家，建立粮农组织在作物领域的外部专家小组，利用半常设性的合同制安排，提供所需概念和技术支撑，或是明确其他方法为粮农组织人员配备不足的各部门提供持续的专家支持。

34. **研究与创新的战略作用：粮农组织对国家研究与推广工作的创新，以及与农业研究磋商组织的联系：**粮农组织希望通过经审查的《战略框架》予以实现的新愿景加强了一项根本原则，即提高生产率的唯一方法在于全面落实可持续性。这意味着需要大幅超越农业生产的现有状况。国家研究与创新体系的力量因此成为了重点。多年来不断削弱的支持力度显示，公共部门在研究和推广领域的能力是实现作物生产可持续改良的必要条件。

35. 在过去二十年中，根据捐助方与国际供资机构的意见，粮农组织大刀阔斧地削减了实地工作能力，将二十世纪九十年代期间庞大的研究和推广部门缩编至目前的职工配备水平。成员国对于支持的需求高涨，且在不断上升，上述趋势必须得到逆转。但是，也要承认在这一领域内还有其他参与方，而如果不将优先重点和预算再分配进行重大调整，粮农组织很可能在短期内无法掌握相关工作所需的资源和能力。一项可能的备选方案是通过支持成立热带农业平台开展工作，但是除此以外，粮农组织还应与国际农业研究磋商组织联盟合作探索，并更为坚定地开展行动。

建议 5：粮农组织应恢复并增强支持国家农业研究、推广和创新体系的能力。对这类支持存在需求，且将协助各国增强利用现有科学力量和全世界各类高级研究中心所开发出的科学新成果。为此，粮农组织应：a) 更好地利用粮农组织/原子能机构粮食和农业核技术联合司，b) 高度重视在设计二十国集团所发起的热带农业平台时发挥积极作用，并主持平台秘书处工作，c) 寻求恢复与捐助方和双边机构的伙伴关系，支持国家农业研究、推广和创新体系。

评价小组承认，这项建议对于优先重点具有影响，粮农组织据此决定资源分配。然而，小组认为，成员对这一工作领域所给予的特别重视应促使农业委员会和粮农组织其他领导机构进行彻底的重新思考。

36. 在恢复对国家农业研究、推广和创新体系的支持时，粮农组织还应研究与这类国家体系开展合作的概念方针。与过去相比，需要在国家和国际层面明确更为广泛的公共和私营部门利益相关方。粮农组织的支持应包括提供技术援助，增强所涉组织的机构与运作能力。粮农组织还应将这些组织与自身的宣传作用相联系，尤其是为了促进提高对研究与创新的投资水平，支持构建国家政策环境以形成恰当的激励机制。

37. 尽管粮农组织是国际农业研究磋商组织的共同发起人之一，两家组织一直保持着一定距离，而没有在资源上形成补充与合力，以共同支持农业发展，尤其是作物生产。评价小组发现，几乎各方都对增进粮农组织与国际农业研究磋商组织体系互动的双赢效果表示了积极看法，前者可提供政治/政策的联系与国家网络，而后者可提供科学和技术资源。为此，粮农组织已变得更为主动，并超越了现有谅解备忘录内容（2013年）。国际农业研究磋商组织目前的战略关注“综合交付”，令其产品（作为全球公共商品的研究结果）得到采纳和利用。这一战略指出“为了实现全球影响，[.....]与其他行动方结成伙伴关系对于完整交付十分关键。”¹这有利于粮农组织寻求与国际农业研究磋商组织进行更紧密合作，形成更大合力。

建议 6：粮农组织必须在与国际农业研究磋商组织的关系和互动中更为主动，构建**战略伙伴关系**。粮农组织必须努力积极参与国际农业研究磋商组织的优先重点确定过程，并让国际农业研究磋商组织在粮农组织确定优先重点时发表意见。一旦对国际农业研究磋商组织的研究产品形成共识，粮农组织可提供所需支持将磋商组织各中心的产品转化为发展成果，如支持各国创造有利环境采纳上述产品，包括进行必要的试点，并为遴选出的新技术应对方法拓宽应用范围。

38. 为此，粮农组织应继续与国际农业研究磋商组织合作开发具体技术并展开试点，而更重要的工作应在于形成内部政治与运作程序，将双方关系推向更具战略性的机构高度。为此，粮农组织应更为全面地纳入国际农业研究磋商组织，调用其资源，支持推广经审查《战略框架》的新愿景。第一步，应明确经审查《战略框架》中存在的技术挑战，包括相关的研究新需要，并用于国际农业研究磋商组织的优先重点确认过程。这在目前联盟研究计划征集第二轮提案的情况下尤其重要。

39. 在试点经验方面，粮农组织应考虑采用现有计划在遴选出的国家内针对所有战略目标开展经审查《战略框架》试点。这些试点还可包括与联盟研究计划合作，针对各国具体生产情况开发相关技术。

40. **2010—19年经审查《战略框架》内的作物相关内容：**过去，粮农组织在可持续作物生产集约化方面并不具备明确的“变革理论”，以从战略上指导这一领域内的资源分配。这种情况在经审查的《战略框架》下发生了重要改观。然而，作物的作用

¹ 《2013—2014年国际农业研究磋商组织战略和结果框架：管理层报告的最新情况》，第7页，国际农业研究磋商组织联盟办事处，2013年12月20日。

只被笼统提及，作物生产干预的程度与性质都未得到明确。五项战略目标都涉及作物支持的内容，但是在《战略框架》中未明确说明如何发展或增强作物方面的能力。

建议 7：在开始实施经审查的《战略框架》时，建议粮农组织采取工作突出强调作物生产对于促进实现各战略目标成果所起的作用，在战略目标内部和目标间解决作物干预措施一致性的问题，并围绕战略目标对落实粮农组织总体目标在作物生产方面所做的整体性贡献，探索相关干预逻辑。这类工作不仅对确定作物工作优先顺序、设计干预措施，以及支持评价和影响评估十分关键，且从长期来看，也将有助于确定本组织需要保留或发展的技术能力。

41. 计划强调的重点目前在于作物保护和有害生物及农药管理，而对支持生产率的强调程度似乎较低。然而，评价小组认为粮农组织在实现战略目标时，必须令其今后的计划更为侧重作物生产率和耕作制度可持续改良，在气候变化等新发问题预计将损害并改变现有条件的情况下尤为如此。应在**可持续发展**和**生产率**目标间形成平衡。两项变化需要协同进行，以实现长期性粮食安全。若无法做到这一点，粮农组织只关注社会和环境可持续性而忽视了生产率问题（目前《战略框架》似乎就存在这一问题），则有可能在“提高世界粮食安全水平”这项全球性工作中滞后。

42. 粮农组织在形成保护性农业、有害生物综合防治和农民田间学校等技术手段，以及气候智能型农业等新技术方面成果发挥了长期作用。这一切都特别适于支持为落实新战略愿景，而调整生产行为。在制定上述总体规划时，粮农组织应特别注意令各类业已形成且得到推广方法构成坚实的技术平台，对所需生产新途径提供支持。

43. 在这一框架下，应酌情考虑从关注作物的议程“过渡”为以社会、经济和环境可持续性为基础，融合多部门、各生态系统的全方位综合性方法。这一过渡意味着粮农组织向多数国家提供援助的范畴将发生重大调整。就战略目标 2 具体而言，在落实其推行的新方法上存在一项关键风险：对于这类如此强调“全面可持续性”的综合性方法，各国具备多大的政治意愿，能做出多少承诺，存在多少实际需求？现有国家（通常还包括捐助方）的机构结构多数还是“孤岛”式，即便在具备政治意愿的情况下，也令上述过渡困难重重。此外，对这类方法的规模化应用，也缺乏已获证明的模式。

44. 还需考虑的问题涉及生产规模，以及各类型农民在实现世界粮食安全时发挥的作用。粮农组织如何面对“自给型农民”向“商业型农民”的连续过渡？如何平衡在作物生产、食物生产、扶贫和农村发展范围内对各类型不同规模农民所提供的支持？取决于支持的重点不同，存在各类完全不同的问题，经审查的《战略框架》未能对这类差异予以足够承认。

建议 8: 经审查的《战略框架》承认并强调需要实现“过渡”，推动全面可持续发展这一农业发展的主要条件得到广泛采纳。因此，需要确定关键的调整次序，并明确实现过渡所对应的干预措施。这包括在“过渡”的不同阶段，面向各类型农民和农作制度（如自给型农业或市场化农业），确定关键（技术、机构、政策）切入点，预估各类切入点及干预措施可能造成的影响，明确各类方案的取舍及其代价和惠益。

45. 这类规划不仅能发挥重要作用，促使粮农组织做出最具成本效益的合理选择，以实现自身目标，也将有助于指导政策制定者、发展伙伴和研究者掌控从围绕作物的议程“过渡”为以社会、经济和环境可持续性为基础，融合多部门、各生态系统的全方位综合性方法。

46. 本评价希望承认本组织在 2013 年下半年就上述建议所取得的进步。2014 年 1 月向评价小组提供的文件²显示，关于“全组织”可持续性概念的讨论，以及将这一概念在特定国家中纳入主流的准则都取得了进展。这意味着在为新战略方法提供所需运作框架方面进展显著。为了向前推进，需要进一步开展工作，(i) 根据作物种植、家畜养殖、林业和渔业等特定具体领域的特定影响，来调整关于其对“可持续农业”作贡献的一般性原则，(ii) 进一步说明在不同农业生态、社会和经济条件下进行取舍的标准。

47. 除了上述主要建议外，报告全文还提出了若干其他见解、意见和更为详细的建议，对主要建议予以拓宽和补充。这些内容在完整的报告文本中得以突出强调，并以表格形式列入附录 2，以供参考。为了理解和全面贯彻“其他”建议内容，评价小组鼓励读者根据相关内容在报告中所处的语境来加以考虑。

² 粮农组织（2013 年）“可持续粮食和农业：愿景、原则与方针”，以及“战略目标 2：2014—2015 年间在粮农组织将农业可持续发展纳入主流，并在选定国家予以实施的下一步工作”。