



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
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

计划委员会

第一一八届会议

2015 年 11 月 2-6 日，罗马

对粮农组织在气候变化适应和减缓方面
所作贡献的评价

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

电话：+39 065705 3903

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。



mo710

I. 引言

1. 气候变化给农业生产、粮食安全和世界上的森林、渔业资源及水资源供应带来了极为严重的威胁。¹ 发展中国家的小农生产者和贫困人口尤其容易因更加频繁、更加严重的天气和气候事件而受到影响，从而使通过粮食安全和减贫推动长期发展的全球性努力变成一项更为复杂的任务。考虑到气候变化带来的威胁，粮农组织最近表示，解决气候变化将成为本组织今后四年的优先重点之一。

2. 努力在不损害粮食安全和营养的前提下让世界上的自然资源和粮食生产系统适应气候变化和气候波动，² 将顺理成章成为全球发展进程中的一项重要内容。同时，农业、林业和土地利用这几项在全球温室气体排放中占比为 33%，因此气候变化减缓工作也必须成为这些领域的优先重点。

3. 本报告应计划委员会于 2012 年 11 月第一一二届会议上提出的要求，对粮农组织在 2009 年至 2014 年间对气候变化适应和减缓工作所做的贡献进行总结性评价。评价目的是：

- 就粮农组织在气候变化适应和减缓领域所取得的绩效和所做出的贡献向粮农组织领导机构做出汇报；
- 为粮农组织高级管理层、各部、各司和各下放办事处提供评价结果和经验教训，以便加强粮农组织就气候适应和减缓领域关键问题所开展的工作。

4. 粮农组织在气候变化适应和减缓领域开展的活动一直分散在各部和各司，包括在全球、区域、分区域和国家层面开展。气候、能源及权属司一直负责对粮农组织气候变化相关工作开展协调。从 2009 年至 2014 年，共安排了 301 个在目标中明确支持气候变化适应和减缓工作的项目和计划。项目组合总预算为 4.407 亿美元。2014 年，42% 的气候变化适应和减缓相关项目已开始运转，总预算 3.191 亿美元。

5. 本次评价不仅要评估粮农组织就该项事务开展的工作，指出未来应在哪些领域做出改进，同时还要通过突出指出哪些优势可加以利用，为粮农组织的未来规划提出建设性指导意见。此次评价将逐项评估粮农组织在气候变化适应和减缓领域中各项工作的相关度、有效性、可持续性和创新性，从而审查粮农组织在各种形式的援助和参与活动（即在《联合国气候变化框架公约》和“气候智能型

¹ 联合国政府间气候变化专门委员会，2014。《2014 年气候变化：综合报告。第一、二、三工作组为政府间气候变化专门委员会第五次评估报告提供的材料》[核心编写组，R.K. Pachauri 和 L.A. Meyer 编]。联合国政府间气候变化专门委员会，瑞士日内瓦，共 151 页。参见联合国政府间气候变化专门委员会第五次评估综合报告网站。

² 气候波动在本文中已包含在“气候变化”中。

农业全球联盟”中的参与；规范性工作和分析工作；政策和战略的制定；实地援助）中表现出来的全球比较优势。

6. 评价围绕六大问题对粮农组织相关活动开展了评估：

- 气候智能型农业；
- 规划式、多部门、跨界方法的采用；
- 将较长期气候变化适应工作纳入灾害风险减轻和紧急情况干预工作的主流；
- 气候变化适应和减缓领域中的性别主流化；
- 气候变化适应和减缓领域的伙伴关系；
- 气候变化适应和减缓在多大程度上已被纳入粮农组织非气候变化相关发展工作的主流。

7. 虽然本次评价涵盖粮农组织从全球到地方层面的各项工作，但主要侧重于审查粮农组织在国家层面的工作成效，因为最期望在这一层面看到积极变化。评价从两个角度对粮农组织的贡献做了评估：（1）粮农组织有关气候变化适应和减缓的工作；（2）粮农组织如何为帮助各国在国家层面做好气候变化适应和减缓相关准备（即各类政策、治理安排、知识体系、资金安排和实施安排，据学术界、粮农组织文件和全球气候变化适应和减缓监测与评价工作者称，以上各项是一个国家想要有效适应和减缓气候变化所必须具备的条件）。

8. 最后，本报告将解释粮农组织在与气候变化相关的未来工作中所面临的一些主要挑战如何与粮农组织本身的某些绩效因素有着密切关联，包括粮农组织有关气候变化适应和减缓的战略和愿景、协调活动以及效率和资源筹措。

II. 方法

9. 评价在采集数据和分析时采用了多种方法来收集实证，虽然采用的主要是定性工具和方法，具体包括半结构化访谈、文件查阅、团队技术知识的利用、调查和以往评价等。

10. 在考虑到各国的气候变化脆弱性、粮农组织与气候变化适应和减缓相关的项目规模以及其他因素后，本次评价共考察了 11 个成员国，分别位于：撒哈拉以南非洲（马拉维、赞比亚、肯尼亚）、亚洲及太平洋（孟加拉国、越南、菲律宾、瓦努阿图）、近东及北非（摩洛哥）和拉丁美洲及加勒比（秘鲁、玻利维亚、圣卢西亚）。在考察各国时，评价组对一些重点项目进行了详细审查。评价过程中，评价组共和 500 多位相关人员进行访谈。作为评价的一部分内容，我们还就

粮农组织在全球气候变化谈判中的参与情况开展了全面的文献审查和专家分析，尤其是粮农组织在《联合国气候变化框架公约》相关活动中的参与情况，同时还对粮农组织就气候变化适应和减缓与私有部门开展的合作进行了文献审查和专家分析。

11. 为做好评价，我们成立了一个由粮农组织工作人员组成的内部咨询小组，成员包括与气候变化适应和减缓相关各部门的主要管理人员和技术人员。内部咨询小组就“职责范围”的制定、评价方法和评价报告草案均提供了咨询意见。由三名学术、科研独立专家组成的外聘专家组审阅了“职责范围”草案和报告最终草案，并就评价方法提出了专家意见。

12. 本次评价面临的巨大挑战也许就是在粮农组织内部难以就哪些干预行动属于气候变化适应和减缓相关行动、哪些不属于此类明确达成一致意见。现有措施多种多样，包括各种应对气候相关灾害的应急措施、灾害风险减轻干预措施以及专门针对或有助于或间接支持气候变化适应的措施。评价发现，粮农组织缺乏一个概念性框架来区分这些不同类别的干预措施，同时还缺乏明确标准用于区分哪些项目主要用于应对气候变化，哪些项目可能会对气候变化适应和减缓产生间接作用。其结果是难以明确了解粮农组织与气候变化适应和减缓相关项目组合的整体范围和精确界线。

III. 评价结果和结论

1. 粮农组织的比较优势

结果 1: 粮农组织在气候变化适应和减缓方面具备一系列独特优势。同时，粮农组织需要在自身工作方式上做出重要调整，以优化自身处理气候变化适应和减缓工作的方法，对粮食安全和农业部门产生更加积极的影响。

13. 评价发现，粮农组织在气候变化适应和减缓方面具备一系列独特优势。其比较优势包括：1) 为成员国提供宝贵的技术支持、信息和工具；2) 帮助各国政府机构和其它伙伴方协调统一与气候变化和灾害风险减轻相关的政策和战略；3) 作为全球气候相关机构和论坛之间可信任的推动者和中立的技术数据来源。然而，评价也发现粮农组织中存在一些需要改进的领域，以便进一步提升粮农组织自身与气候变化适应和减缓相关工作的有效性和粮农组织自身帮助和影响成员国及其它国际利益相关方的能力。下文将对其中最突出的优势和弱势做简要总结。

2. 粮农组织驻各国代表处在国家层面开展的工作

结果 2: 只有通过在国家层面与各国政府开展合作，粮农组织才能在气候变化适应和减缓方面做出最大贡献。然而，由于粮农组织驻各国代表处在处理气候问题上能力有限，导致粮农组织驻各国代表处就气候变化与各国政府和发展伙伴在农业和粮食安全方面开展的合作总体而言比较有限。

14. 总体而言，驻各国代表处并未与各国农业部开展积极、充分互动来了解各国气候变化与农业部门的关系并就此提出解决方案，与主管气候变化的环境部以及其他相关公共部门之间的合作则更为有限，但也存在例外情况，且在评价期内各代表处的情况已有明显好转。主要原因在于粮农组织驻各国代表处中与气候问题相关的专业力量十分有效，尤其在小岛屿发展中国家中。

15. 很多其它发展组织，包括比粮农组织拥有更多资源的发展组织，都已与各国政府和农业部门就气候变化开展了更多的直接合作，各成员国也在不断提升自身在这些领域的的能力。然而在这种情况下，粮农组织仍未明确自身能够提供哪些专业力量和援助，因此正逐渐在这一方面失去自己的影响力，难以保持自身在农业及粮食安全领域成为各国政府在气候变化方面合作伙伴的地位。各国政府、其它伙伴方以及评价组都一致认为粮农组织在一些原则领域具备巨大的比较优势，但同时也看到粮农组织需要更加坚定地提出各种建议，而不是纯粹受需求驱动和处于被动状态，同时还需更多地面向其他伙伴方和市场。

3. 粮农组织在《联合国气候变化框架公约》和“气候智能型农业全球联盟”中的参与

结果 3: 通过在各次会议上介绍相关知识，粮农组织已促使《联合国气候变化框架公约》更加关注农业部门在气候变化适应和减缓领域所发挥的作用。然而，谈判人员从与粮农组织的简短互动中并未获得多少收获，这无法与他们从会外的一些深度介绍活动中获得的收获相比。“气候智能型农业全球联盟”和《联合国气候变化框架公约》的部分成员国对粮农组织采用气候智能型农业的做法来推动减缓背后的动机有所误解。如果这一问题得不到解决，有可能会影响粮农组织作为中立技术机构的形象。

16. 评估粮农组织对《联合国气候变化框架公约》成果的影响是一项艰巨任务，因为利益相关方认为粮农组织的作用应该是为各次会议提供信息，而不是产生影响。作为《联合国气候变化框架公约》的一名中立观察员，粮农组织已通过各次

会议、会外活动和文件提供了相关技术信息。虽然粮农组织提供的知识十分有用，且粮农组织也被视为一个值得信赖的机构，但如果粮农组织能够通过区域、国家层面的研讨会，就与农业相关的气候变化问题提供更多详细信息，就能让谈判人员和其它成员国官员获得更多收获，帮助发展中国家更好地了解《联合国气候变化框架公约》中正在讨论的各项复杂事项，同时帮助它们更好地选择自己的谈判立场。有关是否有可能通过《联合国气候变化框架公约》获得融资，粮农组织曾因为未获得“适应基金”的资格认证而痛失良机，虽然目前粮农组织正在争取获得“绿色气候基金”的资格认证。

17. 《联合国气候变化框架公约》和“气候智能型农业全球联盟”的一些发展中国家始终不理解的是，当各成员国的重点是适应，而减缓被视为可能对自身发展构成限制时，粮农组织为何还在提倡气候智能型农业，尤其将其作为减缓的支柱。多数成员认为粮农组织在气候智能型农业方面的立场是合理、均衡的，但粮农组织在这些论坛上就此所做的宣传引发了一些成员的担心，认为粮农组织在《联合国气候变化框架公约》和“气候智能型农业全球联盟”中更多地发挥着政治作用。如果粮农组织不去说明气候智能型农业方法与论坛中其它成员的方法之间的关系，就可能面临自身声誉受到损害的风险。总体而言，各成员相信，粮农组织在这些论坛中能对气候智能型农业和减缓工作做出的最大贡献就是成为知识提供方，并就如何在农业部门实现潜在减缓提供有实证依据支撑的相关信息。

4. 规范性工作和分析工作以及加强成员国数据和知识

结果 4: 粮农组织为成员国提供的分析支持、工具和数据质量较高，对各国气候变化适应和减缓相关知识和数据体系的加强起到了作用。虽然粮农组织在这一领域具备明显比较优势，但在开发成员国在气候变化适应和减缓领域的分析和知识生成能力方面所做出的努力仍不够充分。

18. 粮农组织与气候变化适应和减缓相关的分析工具、数据和方法均按各国具体国情和需求量身定做，已成为粮农组织最尖端、最有创新性的产品，产生了广泛影响，并得到发展投资伙伴的支持和推广。一般情况下，除少数例外，粮农组织就气候变化适应和减缓提供的知识型援助包括由粮农组织负责开展分析或提供数据，期间成员国的参与度很低，它们在这些领域的能力也很少得到开发。这一点尤其值得注意，因为根据评价过程中对成员国的一项调查，气候变化适应和减缓相关数据和知识的生成是成员国的一项重要优先领域。

19. 按照其他从事气候变化适应和减缓相关工作的知识型组织和农业界对粮农组织在这一领域所做贡献的评价，粮农组织还应该继续努力成为一个“知识聚合者”，与其他在气候变化适应和减缓某些领域具有更强专业能力的知识型组织开展联络，收集和汇总其分析、数据和工具，利用自身与各国政府的密切联系，将相关信息传递给各国政府，以便为政策、战略、信息系统和相关实践提供依据。虽然粮农组织已在自身的气候变化适应和减缓工作中利用了其它专业机构的知识和数据，但如果能加大此项工作的力度，那么粮农组织就能从全球到国家层面为成员国提供更好的援助。

5. 帮助发展中国家打造有利环境，包括在各利益相关机构之间开展协调

结果 5: 粮农组织最大的一项比较优势是能借助自身专长，将涉及农业领域气候变化适应和减缓以及灾害风险减轻工作的不同部委的各项战略相互统一起来。粮农组织在这一领域的工作已对在国家层面打造有利环境产生了显著的促进作用。

20. 粮农组织已对一些国家制定农业部门应对气候变化相关政策和战略做出了有用、创新性的贡献。但在其它国家，粮农组织未受到邀请参加气候变化和农业相关决策进程，未被视为在这一领域具备强大的专业力量，或各国对粮农组织活动的可持续性表示担心。

21. 虽然为气候变化适应和减缓制定政策依然是粮农组织的一项重要目标，但其最宝贵的一项功能就是协调和统一政府部门和其它伙伴的气候变化和灾害风险减轻相关战略、政策和制度。其中一个原因是目前有关气候变化适应和减缓的全球知识和治理状况在不断发生变化，各成员国和发展机构最看重的粮农组织的中立性也在不断变化。在成员国国家层面和国家以下层面开展此项工作很有必要（应在权力下放的政治制度下制定气候变化适应和减缓相关战略，并提升解决问题的能力），粮农组织将有机会在未来解决这一问题，尤其在小岛屿发展中国家。

6. 技术援助和实地干预

结果 6: 粮农组织的社区层面项目已在气候变化适应和减缓以及气候相关灾害风险减轻方面对小规模生产者产生了一些促进作用。然而，整体而言，这些干预并未反映出粮农组织的比较优势。

22. 粮农组织与气候变化适应和减缓以及灾害风险减轻相关的社区层面项目普遍与当地需求有较好的关联度，突出公众参与，并为弱势群体带来了惠益，尤其是当非政府组织在项目设计和实施中发挥重要作用的情况下。然而，这些干预活动在设计时几乎都未能以创新方式考虑到长期气候变化适应问题。受粮农组织资金限制，这些项目的地理覆盖面也较为有限，仅有少数社区层面项目能充分利用有关气候预测的信息以及与适应或减缓相关的成功经验，并具备良好的推广前景和政策影响力。

7. 粮农组织对国家层面气候变化适应和减缓防备能力所做的贡献

结果 7: 粮农组织对国家层面气候变化适应和减缓防备体系的贡献主要在于治理、政策与战略、知识与数据等领域，证实了上文提及的有关粮农组织比较优势的结论。

23. 虽然粮农组织已在气候融资和实施方法方面取得效果，但仍有进一步改进空间，尤其在加强相关机构实施气候变化和灾害风险减轻相关活动的的能力方面。粮农组织气候变化适应和减缓以及气候相关灾害风险减轻工作主要归入粮农组织战略目标2和5项下，通过对这两项目标的分析可以发现，各种证据证明，目标的各项产出与各国层面在知识与数据方面提高防备能力所需的要素相吻合，同时也与在治理、政策和战略方面提高防备能力所需的部分要素相吻合。然而，各项产出并未反映出一些与气候变化适应和减缓相关政策与战略有着更加密切关系的重要要素，而这些要素对于评估粮农组织气候变化方面的成绩而言十分重要。

8. 气候智能型农业

结果 8: 考虑到粮农组织有关适应和减缓的项目组合已涉及农业领域的不同部门，且成员国明显更加重视适应而不是减缓，气候智能型农业作为粮农组织气候变化适应和减缓工作的高层概念框架已发挥了良好作用。但在实地层面，仅少数粮农组织项目反映了气候智能型农业相关做法，且效果不甚完美。

24. 粮农组织在自身各项气候变化适应和减缓相关干预活动中，通常将适应和减缓相互分开处理。各成员国虽然对减缓和适应工作两者之间如何才能互惠表示出兴趣，但通常也和粮农组织一样，把重点更多地放在适应工作上。因此，应该将气候智能型农业作为一项能将粮农组织所有气候变化适应和减缓工作囊括其中的灵活、全面的框架，而不是像成员国认为的那样必定要包括减缓工作。此外，气候智能型农业（包含三大支柱，即农业生产率或收入的提高、适应和必要时的减缓）并未合理反映出其他自然资源部门中与气候变化相关的背景和问题，如林业和渔业部门。在操作层面，几乎没有哪个实地项目能被真正归类为“气候智能型”，同时又能充分应对粮食安全。此外，粮食安全和生计中的市场准入相关问题也未得到充分重视。

25. 由于粮农组织不再仅注重帮助成员国在传统意义上提高农业产量，因此气候智能型农业的概念并未充分反映出粮农组织的工作。粮农组织还应更好地利用粮食系统中与气候变化适应和减缓相关的机遇和更好地应对相关挑战。粮农组织仍有巨大空间来加强自身对价值链和粮食系统的重视，而不是仅仅重视粮食产量，因为价值链和粮食系统对于生产者和消费者而言十分重要，易受气候变化影响，又在温室气体排放中占有很大比例，只有这样粮农组织才能更有效地实现适应、减缓和粮食安全。

9. 规划式、多部门、景观和跨界方法

结果 9: 粮农组织相对而言很少采用规划式、多部门、景观和跨界方法，而这些对于应对气候变化给农业、林业和渔业部门带来的当前和未来挑战而言至关重要。

26. 更具长期眼光、范围更广的规划式方法（相对于孤立、短期、范围有限的项目）对于应对气候变化挑战十分关键，目前尚未完整出现在粮农组织气候变化适应和减缓工作中，但已经出现在一些国家和部门中。同样，多部门方法和景观层面方法也处于缺失状态，主要原因是粮农组织各技术部门之间缺乏良好协调和沟通。评价发现了少量小规模跨界方法，虽然对小岛屿发展中国家而言，最理想的还是增加区域性计划的数量。

10. 将长期气候变化适应工作纳入灾害风险减轻和应急计划的主流

结果 10: 较长期气候变化适应措施在一定程度上已被纳入粮农组织应急行动和其它相关灾害风险减轻干预活动的主流，粮农组织在国家层面开展的联合国集群灾害风险减轻协调工作也起到了促进适应的作用。该领域面临的一项关键挑战是有关紧急情况、灾害风险减轻和长期适应干预活动之间的区别在概念上含糊不清，也缺乏相关指导。

27. 评价在三个国家（玻利维亚、肯尼亚和菲律宾）中就将长期气候适应工作纳入应急工作和灾害风险减轻的主流进行了审查，结果发现，如果可持续性措施、生计多样化和一些气候相关技术被归类为适应措施的话，那么气候变化适应工作已被纳入主流。粮农组织还已在这些国家和其它一些国家中，通过对紧急应对行动中通常创建的协调集群进行协调和对此产生影响，将应急和灾害风险减轻措施逐渐改变为长期适应措施。在非洲，粮农组织已在区域和分区域层面为将气候变化适应和减缓工作纳入各项计划的主流提供了指导。在台风“海燕”救灾行动中，要将适应工作纳入主流十分困难，因为这次灾害属突发性，且相关项目为短期性，同时又不清楚如何在实地采用抵御能力这一概念，但最终仍较好地实现了适应工作的主流化。

28. 气候变化适应的含义在粮农组织内部依然很不明确，可同时涉及应急、灾害风险减轻和气候变化等相关项目。粮农组织需要就气候变化适应达成更多理解和共识，这样才能更有效地为此提供支持。要想区分各项干预活动到底能促进抵御能力还是促进气候适应可能并非易事，甚至会浪费时间，但实地项目的确需要了解这些干预活动之间到底有何区别，了解哪些才是最佳做法，这样才能因地制宜地制定出有效的气候适应干预措施。

11. 在粮农组织气候变化相关工作中解决性别不平等问题

结果 11: 在将性别问题纳入粮农组织气候变化工作主流方面目前仍存在巨大改进空间，虽然在少数气候变化适应和减缓项目中，妇女作为项目受益人已经获得惠益。粮农组织认识到，全球气候变化将对妇女的影响更大，但有时这一点并未反映在该领域实际活动中。

29. 粮农组织的性别问题专家已做出巨大努力，将性别问题纳入粮农组织气候相关活动。然而，在这一领域仍存在巨大改进空间，尤其在国家层面，主要原因是粮农组织划拨给此项工作的资源有限，且技术人员对性别问题理解不够。因此，

在项目设计中，对项目对妇女和性别关系所产生的影响考虑不够均衡或不够明确。在一些项目中，妇女已获得惠益，虽然项目对性别关系的影响仍不清楚。有些情况下，项目对妇女的赋权、参与、决策权和对资源的掌控都产生了积极影响。从全球看，粮农组织已认识到，气候变化对女性产生的负面影响多于男性，但在本次评价考察过的11个重点国家中，仅有一个国家侧重于解决妇女面临的具体问题并提高了妇女的决策能力。之所以做到这一点，其中一个原因是参与项目实施的非政府组织对相关问题有较好的了解。有必要给予性别问题以更多关注，不仅因为这有助于实现妇女平等，还因为妇女赋权通常有助于减贫、儿童营养、教育和治理等工作。

12. 气候变化适应和减缓工作中的伙伴关系

结果 12: 粮农组织在气候变化适应和减缓方面与非政府组织、其它知识型组织和私有部门之间为宣传最佳做法、学习先进专长和利用数据、影响全球粮食系统而建立的战略性伙伴关系相对较少。在与其它联合国机构之间建立伙伴关系方面已取得重要进展的同时，粮农组织与发展投资机构之间的联系也已推动了粮农组织相关专长产生更广泛的影响。

30. 评价发现，粮农组织在国家层面几乎没有建立任何伙伴关系来借此利用研究机构或具备同等或更多技能的大学更广泛的知识能力。这使粮农组织失去了一个能强化自身在各国层面工作并开发成员国能力的机会。

31. 尽管一些实地非政府组织和代表小规模生产者的民间社会组织开展了一些活动，但粮农组织几乎没有和它们建立任何战略性伙伴关系来为各社区就气候变化适应或气候相关灾害风险减轻提供帮助，或在实地实施工作中共享粮农组织的最佳做法。这种合作能帮助粮农组织项目受益人克服在采纳气候适应措施过程中遇到的障碍。粮农组织未参与由非政府组织牵头、其它主要利益相关方参与的气候变化知识和宣传网络，虽然粮农组织有关这方面的信息可能对它们有用。

32. 粮农组织通过投资中心为一个由多边发展机构参与的气候变化适应和减缓以及气候相关灾害风险减轻大型项目组合提供了技术专长，并提供了这些机构所支持的先进工具和方法，这大大提升了粮农组织专长所产生的影响。然而，粮农组织影响投资伙伴优先重点的能力仍十分有限。

33. 虽然通过联合计划就气候变化适应和减缓建立联合国机构间伙伴关系的做法已产生了一些良好结果（如全球性的“联合国减少发展中国家毁林和森林退化所致温室气体排放量合作计划”），但粮农组织及其它机构在开展工作时相互之间基本处于分割状态。由于不同机构采用的系统不同，相互之间存在竞争，因此造成了低效率问题，成为成员国面临的挑战。

34. 虽然私有部门的动机可能与粮农组织不同，但也在“绿化”供应链和保障供应链对气候变化的抵御能力方面进行了大量投资。考虑到私有部门在农业和价值链中的核心作用，粮农组织与该部门就气候变化建立的伙伴关系就显得不够充分。需在尽职调查后建立的正式伙伴关系并不是唯一的选择，非正式伙伴关系已得到各方鼓励。粮农组织具备良好条件，在自身以往经验的基础上，和私有部门建立伙伴关系，以便协调统一不同的可持续性评估系统（其中包括气候变化适应和减缓），随后帮助成员国对私有部门价值链开展监管，确保其可持续性和气候友好性。在与私有部门就气候变化适应和减缓融资建立正式伙伴关系以应对全球性气候相关挑战方面，粮农组织已启动了几项新举措，并正在探寻更多相关机遇。

13. 将气候变化纳入粮农组织发展和生态系统服务相关工作主流

结果 13: 粮农组织整体而言在将气候变化适应和减缓工作纳入自身的正常性、非气候相关发展工作方面所做的努力力度有限，尚未确立能将气候相关考量系统性纳入自身项目和计划主流的指导方针和相关进程。

35. 为了验证粮农组织内部流行的、认为粮农组织的非气候变化相关工作能通过某种方式促进气候变化适应这一观点，本次评价共对11个重点国家中22项涉及粮食安全、减贫、价值链开发和生态系统管理的项目和区域性计划进行了审查，审查过程中参照了学术机构和发展机构相关文献中提出的主流化标准。结果发现，这一观点无法得到验证：将气候变化适应和减缓工作纳入粮农组织农业发展和粮食安全相关活动整体而言效果不一，取决于具体工作人员的知识状况和积极性。粮农组织缺乏有关气候变化主流化的相关标准。由于气候变化对农业和粮食安全构成威胁，因此似乎必须在粮农组织项目组合中保证有最低量的气候变化适应和减缓内容。将气候变化主流化还有助于将基本设计和实施最佳做法纳入相关项目和计划。

14. 绩效要素

结果 14: 粮农组织需要一个明确的气候变化适应和减缓战略，以便将自身工作集中在真正有意义的各项干预活动、国家和伙伴关系上。在制定战略和促进跨部门合作方面已经在粮农组织上下开展了统一协调，但仍需要进一步加强。与其他组织相比，粮农组织用于气候变化适应和减缓的资源相对较少，现有资金的采购进程也需要进一步加快，但利用较少资源取得实质性成效也是有可能的。

战略和愿景

36. 由于缺乏一项气候变化适应和减缓战略，导致各项气候相关举措之间缺乏关联，无法和粮农组织的大目标明确挂钩。造成战略缺失的原因是不清楚一项与

气候变化适应和减缓直接相关的干预措施应该包含哪些内容，它与其他间接性干预措施或通过促进可持续性对此做出贡献的干预措施有何不同。缺乏有关气候变化明确战略的主要原因在于粮农组织一直将气候变化适应和减缓工作与自然资源可持续性相互等同起来，而后者是指导粮农组织战略目标2和农业及自然资源相关工作的主要概念。然而，气候变化适应和减缓可能需要更多措施。对适应而言，可持续性是有必要的，但仅有此项仍然不够。

37. 从较深层次看，考虑到气候变化可能对农业和减贫产生影响，从而对整个人类产生影响，粮农组织在这一领域的承诺尚未被转化为全球对话层面的共同行动。在利用潜在机遇与捐赠方、成员国和发展机构共同开展融资和制定共同议程方面，粮农组织应该更加积极，更加有组织，更具战略眼光。最后，粮农组织的能力仍有待进一步加强，以便充分应对气候变化给农业和粮食安全带来的挑战。

协调

38. 粮农组织在评价期内就气候变化适应和减缓以及气候相关灾害风险减轻开展的协调工作已经为未来打下了坚实基础。但从更深层次看，协调中仍存在不足，具体体现为粮农组织的工作缺乏连贯性，缺乏更大范围的计划和多部门举措，下放办事处参与度不足，资金协调工作薄弱。

资源和效率

39. 虽然成员国认为粮农组织行政流程缓慢是阻碍各国与粮农组织合作的一个因素，但在评价期内未发现粮农组织在气候变化适应和减缓以及气候相关灾害风险减轻方面存在明显的效率低下问题。总体而言，粮农组织用于应对气候变化的资源（2009年至2014年共4.407亿美元）与其它一些发展机构的气候变化适应和减缓资金相比明显较少。粮农组织在获取资金方面效率不是很高，包括来自“适应基金”和“全球环境基金”的资金。粮农组织目前正在筹备大量由全环基金供资（气候融资的主要来源）的气候变化适应和减缓项目，但与其他联合国机构相比，粮农组织筹备项目组合的时间相对较长，一个主要原因是粮农组织驻各国代表处的能力有限。同时，由于粮农组织所有全环基金项目的实施速度通常较慢，人们担心粮农组织通过全环基金项目组合对气候变化适应和减缓做出的贡献可能不如预期。

40. 谈到粮农组织工作是否“物有所值”，评价发现，当具备战略性目标时，粮农组织能够以有限的资源实现良好的成效。但在成员国中就它们与粮农组织在气候变化适应和减缓领域开展合作时所涉及的收益和成本开展的一次调查并未得出相关结论。

IV. 建议

41. 针对上文介绍的结果和结论，本报告提出六条建议。这些建议相互关联，其中制定气候变化战略或行动计划（建议1）将为后面多条建议奠定基础。

建议1：为粮农组织气候变化以及气候相关灾害风险减轻工作制定一项战略，并加强粮农组织工作人员在气候变化适应和减缓方面的能力。

- A) 制定一项气候变化战略：鉴于气候变化目前已成为粮农组织三大优先领域之一，同时也是当代农业系统、粮食安全和减贫面临的主要全球性威胁，粮农组织应就气候变化制定一项跨部门滚动战略计划。期间应动员粮农组织内部涉及气候变化的所有专业力量，并设立一个由所有相关单位参与的协调机构。为粮农组织制定气候变化战略应成为一项迫切任务。然而，这并不意味着要对战略目标框架做任何调整。气候变化战略可以成为一项贯穿所有战略目标的具体行动计划。
- B) 提升粮农组织能力：加强粮农组织工作人员气候变化相关能力和知识，以便制定气候变化战略，实施下列多项建议，尤其是在国家层面。

建议2：加强粮农组织在国家层面对气候变化相关活动的参与，将自身打造成为机构间、部门间就气候变化适应和减缓、气候相关灾害风险减轻和自然灾害应对开展协调统一的推动者。

- A) 加强国家层面的参与：粮农组织应与驻各国代表处共同磋商，加强各代表处能力，更积极、充分地就气候变化适应和减缓以及气候相关灾害风险减轻政策、战略和投资与各国政府部委和主要发展伙伴在国家层面开展合作。此项工作重点关注的国家应该就是气候变化战略中优先考虑的国家（见建议1）。
- B) 促进机构间战略协调统一：在确定的重点国家中，粮农组织应积极寻求与农业、环境、其它自然资源管理、灾害风险管理和应急响应相关部委以及地方政府部门合作，担当起中立、专业化机构间/内推动者，将不同部门战略和系统协调统一起来，让国家和地方层面所有气候相关问题实现更好的协调一致。

建议 3: 向所有利益相关方更清楚地传达粮农组织在气候智能型农业问题上的立场。

- A) 由于成员国和利益相关方就粮农组织对气候智能型农业的宣传仍有疑问，粮农组织应该确保清楚地向《联合国气候变化框架公约》和“气候智能型农业全球联盟”中的利益相关方讲解自己的气候智能型农业方法，尤其是与减缓的关系以及其在提供实证依据方面的作用，但同时也应向所有成员国广泛宣传。

建议 4: 让粮农组织参与最相关的全球性气候变化论坛，并更好地为《联合国气候变化框架公约》相关进程提供知识。

- A) 在全球层面内为粮农组织定位：粮农组织应保证让自身在联合国系统有关气候变化的讨论和其它国际论坛中抢占有利位置，提高全球气候议程中对粮食安全和农业系统的关注，成为这些问题的主要发言人，争取更多资源。
- B) 更好地为《联合国气候变化框架公约》进程提供知识：作为《联合国气候变化框架公约》的一个中立知识提供方，并由于各谈判方对农业问题相关信息有着巨大需求，粮农组织应开发和实施相关活动来提供所需知识，尤其是来自发展中国家的知识，以便让各谈判方能够更好地获得有关气候变化和农业问题（包括渔业、林业、水、土地）的信息并就此做好充分准备。但粮农组织应该清楚，自己的作用仅仅是提供信息，而不是帮助任何一方在谈判中获得优势。

建议 5: 将能力开发和对性别问题的侧重纳入粮农组织的气候变化适应和减缓项目，改善就气候变化适应提供的概念性指导，并将气候变化适应和减缓纳入粮农组织的发展和自然资源管理工作主流。

- A) 加强成员国在气候变化方面的能力：由于成员国十分重视能力开发，粮农组织在审查项目和计划是否能够被纳入气候智能型农业“主要工作领域”的过程中，应确保任何包含分析或开发和/或应用某项分析工具或数据的项目中，都应同时包含一部分针对成员国与分析或相关工具有关的工作人员能力开发的内容。同样，能力开发还应成为所有与气候变化适应和减缓相关的分析和知识新产品中的一项内容。
- B) 战略性应对性别问题：鉴于粮农组织已认识到气候变化会给妇女带来更多负面影响，粮农组织应与成员国协商在一些重点国家就气候变化和波动以及

气候相关灾害在关键农业领域中对妇女和性别关系的影响开展全国性评估，以便为粮农组织和成员国制定一系列专门解决这一重要问题的项目打下基础。

- C) 就气候变化适应提供概念性指导：粮农组织应利用自身的知识和全球性实证基础，确保所有战略目标和相关部门对灾害风险减轻和气候变化适应和减缓领域不同潜在干预活动有更清晰的概念性了解，包括了解气候导向性应急措施和不同方法在多大程度上有助于促进气候变化适应。
- D) 将气候变化适应和减缓纳入粮农组织工作主流：粮农组织应该在所有战略目标、技术部门和下放办事处的参与下，制定一系列实用标准和方针，将气候变化和波动相关内容纳入粮农组织与气候变化适应和减缓非明确挂钩的粮食安全、减贫和农业发展项目，以便更好地确保粮农组织所有工作都能以气候变化适应和减缓为导向，这些标准还应在项目设计和实施过程中得到应用。

建议 6：与非政府组织、其它知识型组织、多边投资机构和私有部门建立更多伙伴关系。

- A) 与非政府组织和知识型组织建立伙伴关系：由于非政府组织在实地气候变化适应和减缓工作和宣传中发挥着重要作用并积累了丰富经验，粮农组织应和它们开展更多合作，同时和各国小规模生产者组织开展合作，和它们分享自身有关气候变化适应和减缓以及灾害风险减轻最佳规范的相关知识，并和它们签订项目实施协议。鉴于全球、区域和国家层面的研究和学术机构在气候变化适应和减缓方面有丰富的知识可供分享，粮农组织应在项目开发和实施过程中充分利用它们的信息。
- B) 与投资机构建立伙伴关系：为使气候变化适应和减缓工作在农业领域产生更广泛影响，粮农组织应与选定的重点国家（或其它国家）和投资伙伴讨论自己开发的气候相关先进工具和数据在国家投资活动中的潜在应用前景，并探讨对粮农组织可以提供的其它工具的需求。
- C) 与私有部门开展合作：在遵循自身的尽职调查程序的基础上，粮农组织应与私有部门利益相关方开展更多合作，共同开发与气候变化适应和减缓相关的知识产品、项目以及用于评估农业和粮食系统中存在着的气候变化适应和减缓相关机遇的统一指标。

评价报告全文及附件参见评价办公室网站:

<http://www.fao.org/evaluation>

附件清单

1. 职责范围
2. 按主管技术部门分列的气候变化项目清单
3. 受访人名单
4. 评价中的重点项目
5. 知识伙伴调查
6. 成员国调查
7. 国别考察报告
8. 项目审查
9. 对国家层面气候变化防备能力的具体贡献、参考书目、战略目标 2 和 5 与贡献图各项内容之间的关联
10. 粮农组织有关气候变化的规范性产品和分析产品
11. 就气候变化主流化接受审查的项目、文件和参考书目
12. 评价组成员简介
13. 专家组成员简介