

粮安委

世界粮食安全委员会

世界粮食安全委员会

第四十二届会议

“为实现粮食安全和营养而发挥作用”

2015 年 10 月 12–15 日，意大利罗马

加强抵御能力，促进粮食安全和营养

驻罗马各机构间合作与伙伴关系
概念框架



联合国
粮食及
农业组织



世界粮食
计划署

I. 引言

1. 本文件提出了一个简单的概念框架，帮助驻罗马各机构（RBAs）¹理解如何支持粮食不安全人口提高其抵御能力，应对影响其生计和粮食系统的冲击，并确定支持范围和模式。该框架为各机构提供了一种方式，以寻求在现有各机构举措基础之上形成互补协调，而不是另辟途径，为粮食不安全人口的抵御能力提供支持，从而确保驻罗马各机构之间的合作具备成本效益。

¹ 驻罗马各机构包括：联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金及世界粮食计划署。

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。



mo280

2. 每个机构各自都有明确的职责范围²和业务模式，并通过其业务活动建立了各自所长；这些擅长的方面可以相互协调配合，在各个层次上建立抵御能力，促进实现粮食安全和营养。正是由于在职责和业务模式上存在的这些差异，一旦将其汇聚起来，将创造出巨大机遇，帮助加强粮食不安全的个人、家庭、社区及群体的抵御能力，包括作用于粮食安全所依赖的系统。此类协调行动所取得的好处还可以通过与其他伙伴开展合作而得到进一步加强，利用各自职责范围及手段的多样性而强化增强抵御能力的工作。
3. 驻罗马各机构工作的共同关注点是加强农村贫困人口的抵御能力、脆弱和粮食不安全人口的生计以及生产系统。重点在于：支持性结构及机构，主要是政府系统、国家及地方机构及农民组织，不具备足够能力来抵消或缓解各类冲击及压力因素带来的影响。
4. 驻罗马各机构当前加强合作的努力将主要取决于一些国际进程的成果，这些国际进程对影响粮食系统的抵御能力及粮食不安全人口生计的诸多因素进行了讨论，并将在接下来一年中进行审议。在这当中，值得注意的是后 2015 发展议程及在危机和非危机情况之下采取综合措施确保粮食安全及营养的承诺，这是由全球粮食安全高级别工作组倡导的，并被纳入其“综合行动框架”及“联合国零饥饿挑战计划”。
5. 在新的《仙台减灾框架》及 2015 年底将于巴黎举行的联合国气候变化框架公约第二十一届缔约方大会之外，新的气候变化国际协议将对驻罗马各机构之间的合作方式产生重要影响，将促进气候智能型农业发展。对此，驻罗马各机构正在开展一系列旗舰计划，例如农发基金开展的“小农农业适应计划”（ASAP）³、粮农组织开展的“气候智能型农业倡议”⁴，以及粮食署开展的“粮食安全气候抵御能力基金”（FoodSECuRe）⁵。
6. 围绕全球金融包容性伙伴关系的新倡议为各种金融工具之间形成更大的合力提供了机会，这些工具包括汇款、储蓄、信贷获取、支付体系、担保、股权投资及农业风险管理，可以提供更好的方式来管理风险和增强抵御能力。
7. 这一工作是建立在此前与降低灾害风险相关经验基础之上的，自 2008 年以来驻罗马各机构通过降低灾害风险罗马伙伴关系（RP3）大力推动与粮食和农业相关的降低灾害风险工作，尤其是在自然灾害频发的国家。

² 粮农组织：<http://www.fao.org/about/what-we-do/zh/>；国际农发基金：<http://www.ifad.org/governance/index.htm>；世界粮食计划署：<http://www.wfp.org/about/mission-statement>

³ <http://www.ifad.org/climate/asap>

⁴ <http://www.fao.org/climatechange/climatesmart/en/>

⁵ <https://www.wfp.org/climate-change/foodsecure>

8. 驻罗马各机构的举措将推动在各种不同条件下和不同国家的合作及联合行动，包括发展和中等收入国家。它将集中关注粮食安全、营养不良及频发冲击和压力因素对促进发展成果构成主要威胁的领域。

II. 驻罗马各机构加强抵御能力促进粮食安全和营养总方针

2.1 定义

9. 鉴于联合国减灾办公室（UNISDR）对“抵御能力”的定义得到广泛接受，因而在本文用作工作定义：

“暴露于危害面前的系统、社区或社会抵御、消化、承受危害影响并能够及时高效地从中恢复的能力，包括通过保护和修复必要的基本构架和功能”。⁶

10. 在各种对抵御能力的定义中，大部分定义（如果不是全部的话）都具有一些共同要素。与驻罗马各机构对农业、粮食安全及营养的关注相关，抵御能力本质上是关于个体、群体、社区及机构在面对冲击时承受、应对、恢复、适应及转变的内在能力。这意味着所有的干预措施都必须从确认既有能力和资源开始，在此基础上开展。

11. 至关重要的一点是要注意到增强抵御能力的努力首先是要以那些粮食安全或面临此风险者为目标。在多数情况下，这指的是农村地区生活在极端贫困中或接近贫困线的个体和群体，以及那些生活在脆弱环境中，自然灾害或其他重要事件会扰乱粮食系统或阻碍获取充足且营养的食物的人口，起码是其中一部分人口面临此问题。人口群体的类型、其生计策略及资产基础、机制环境以及冲击或压力因素的类型均为应用于各种背景下的“抵御能力”的实际定义提供依据。这些因素还为驻罗马各机构针对各种条件，各自或共同制定战略提供依据。

⁶ <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-r>

插图 1: 驻罗马各机构合作应对脆弱环境下抵御能力的一个实例

联合国环境管理小组（EMG）也包括驻罗马各机构，它最近出版了一份关于较干旱生态系统中抵御能力的出版物⁷，这种情况下的抵御能力将取决于对生态、经济及社会系统的自然及人为干扰，往往比其他地区的缓冲能力更为脆弱。该出版物旨在加强机构间协调，提高男性和女性的抵御能力及生计水平，改善脆弱生态系统的条件，从而带来全球性好处。它强调了生活在干旱地区人口的抵御能力，他们面对艰苦条件、多变的情况及风险，往往在历史及当前的适应知识及技能基础上发展了抵御能力。这份报告指出，生活在旱地生态系统的人们往往对其所处环境有着深刻的理解。他们常利用多种多样的野生品种作为其生计的一部分，他们的牲畜及作物是适应当地环境长期选育的结果。

许多围绕抵御能力的讨论和计划制定均与旱地环境相关，特别是伴随多种持续压力因素及周期性冲击而持续积累的抵御能力削弱造成“长期”或反复发生危机的现象。直到当前，降低灾害风险努力的关注焦点是更加剧烈的迅速发生的灾害，但缓慢发生的灾害，诸如旱地典型的干旱问题，虽然在许多地方无论是经济损失还是生命损失总量而言都更为重要，但却更少得到充分认识。

插图 1 提到的联合出版物承诺对于抵御能力进行相关研究，既包括从概念上也包括从计划上。不仅如此，联合国系统及捐助方日益关注在实际运作中将发展及人道主义工作联结起来面临的机构限制，尤其是在这些问题至关重要的干旱地区。联合国环境管理小组的出版物使驻罗马各机构内部及之间更广泛的抵御能力讨论变得更为重要。

2.2 原则

12. 此概念框架受六项原则指导⁸。这些原则在下列表 2 中进行了归纳，反映了驻罗马三机构共同的理解和方针，与此同时，国际机构正与其他利益相关方伙伴携手并为其提供支持，致力于支持个体、家庭及社区的抵御能力。有关利益相关方包括受冲击、压力及危机影响的人、国家及地方当局，以及其他国际伙伴。

13. 这些原则为理解驻罗马各机构在各自职责范围内如何为抵御能力议程提供支持，以及支持的范围和模式，提供了根据。因此，本文件中列出的方针非常实用且雄心勃勃，强调了三家机构共同携手及两家机构合作的潜在协同作用。在这方面，两家驻罗马机构寻求合作能够提供一个基础，在合适的时机使第三家机构参与进来。

⁷ 完整报告：全球旱地：跨联合国全系统的响应，可从以下网址获取：

http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Publications/Global_Drylands_Full_Report.pdf

⁸ “抵御能力、粮食安全及营养的原则和做法”，于 2013 年 1 月得到三家驻罗马机构首脑的批准（见：<http://www.rockefellerfoundation.org/blog/principles-practice-resilience-food>）

插文 2: 抵御能力、粮食安全及营养的原则和做法

- 1) **地方及国家的主体地位和领导地位:** 人民、社区及政府必须主导抵御能力建设以改善粮食安全及营养。政府领导至关重要, 可以鼓励跨部门及政府内部协调, 在计划制定中促进整体全面的做法。为了确保相关性和保持收益, 关键是尊重国家和地方利益相关方的优先重点和战略, 这些利益相关方包括地方社区、其成员及组织。
- 2) **多边利益相关方方针:** 支持脆弱人口建立自身的抵御能力超出任何一个单独机构自身的能力范围。要以一致的方式覆盖抵御能力建设的各个方面并达到一定规模, 要求综合的多部门和多边利益相关方伙伴关系。调动众多方面的力量和努力, 包括驻罗马各机构, 将有助于从总体上增强脆弱人口的抵御能力。
- 3) **将人道主义救助与发展相结合:** 计划框架应将及时救济要求与长期发展目标相结合。人道主义响应和发展倡议的实施总体上是线性的, 前者发生在危机或冲击发生期间, 而后者则发生在情况稳定下来之后。然而, 抵御能力建设是一个持续和长期的过程, 要解决背后的脆弱性问题, 同时建立个人和政府的能力以便在未来更好地管控风险。
- 4) **聚焦最脆弱人口:** 确保对最脆弱人口的保护对于可持续发展的工作至关重要。世界上最贫困、最脆弱及粮食不安全人口往往无法获取社会保护或安全网。通过在受到冲击时提供保障, 安全网能够成为保护和营造生计的关键手段, 同时为最需要的人提供支持。
- 5) **风险敏感做法的主流化:** 有效的风险管理要求国家政府在决策过程中关注点明确, 并且加强监测和分析。各国要求建立早期预警系统, 以便在预设阈值被突破时自动触发适当规模的灵活应对机制。这要求加强涉及粮食和营养安全分析、早期预警及响应各机构间的协调和联系。然而, 风险敏感型做法也应当在次国家级计划和倡议制定中实现主流化。事实上, 建立起脆弱人口的风险管理能力也是增强其抵御能力不可分割的一部分。
- 6) **针对持续冲击:** 干预措施必须是循证式且以结果为导向。抵御能力建设计划需要评价其在反复受到冲击和长期压力因素下对粮食和营养安全的中长期影响。需要投资建立和强化监测系统(包括基线)及评价, 以取得可靠证据证明哪些工作最为有效, 并在长期来看投入产出比最高。

2.3 总体方针

14. 粮农组织、农发基金和粮食署在增强抵御能力方面有着不同的切入点, 但它们具有共同的终极目标, 那就是减少生命和财产损失, 同时也能改善最贫困及最脆弱人口的生计。以政府为主体, 公共、私营部门及民间社会组织建立伙伴关系以及能力建设, 这些对于制定有效和协调一致的计划至关重要。

15. 抵御能力建设的方案要根据不同国家和具体条件因地制宜, 在不同条件下采用不同的切入点。一项由驻罗马各机构联合开展的增强抵御能力的举措应当将灾害风险降低及管理、防灾、救灾、备灾及灾害响应综合起来。防灾对下列各方面尤为重要: 避免破坏; 保护发展成果; 保护贫困人口的收入及生计所系的财产;

降低灾害发生频率和冲击强度；通过物理及社会经济措施、更好的土地利用、公平获取资源及天气风险转移机制降低对各种冲击及压力因素的脆弱性。

16. 驻罗马各机构增强抵御能力的方针旨在强化粮食安全、营养及生计成果。它集中关注强化特定的资产和能力，以防备和应对破坏粮食安全、营养及生计的灾害、冲击及压力因素。包括侧重于：

- 在不同生计背景下的最脆弱个体、家庭及社区；
- 解决从个体、家庭和社区到系统不同层面的抵御能力；
- 与其他伙伴携手合作，特别是政府及贫困群体组织。

17. 驻罗马各机构抵御能力概念框架旨在加强目标群体和组织三种类型的能力：吸收能力；适应能力；转型能力。

吸收能力	适应能力	转型能力
通过采取防范措施及适当的应对策略以避免长期、负面冲击，从而经受住威胁，以及将暴露于冲击和压力因素的程度最小化的能力。	在面临危机时，在对不断变化的条件加以理解的基础上，对替代性生计策略做出积极且知情决策，适应新选择的能力。	通过赋权和发展，包括构成系统变革支持性环境的治理机制、政策/法规、基础设施、社区网络、以及正式和非正式社会保护机制，实现可供选择的生计选项组合转型的能力。

2.3.1 在多层面对支持抵御能力

18. 脆弱利益相关方的抵御能力应当在不同层面并跨越各种生计系统加以增强。这意味着要在各个层面投资：个体、家庭、社区、机构（地方、次国家级、国家级）、生态系统，并根据不同的当地情况与不同的社会类型相联系。

19. 虽然驻罗马各机构的目标群体不完全一致，它们均为面对一系列冲击和压力因素脆弱性日益加剧的人群及生计系统提供服务。这包括小规模家庭农民，特别是贫困农民，以及从事雨育农业或生产环境脆弱的农民，其生计、粮食安全及营养经常（并越来越）面临极端气候事件和压力因素的风险，这与环境资源稀缺及退化密切相关。与此相似的是牧民群体、手工渔民及森林构成生计策略重要组成部分的农村社区，他们越来越多地暴露于跟气候及环境相关的冲击及压力因素，对粮食系统造成破坏。贫困农村及城市家庭还共同面临应对其他类型冲击的脆弱性，虽然形式不同。这主要包括市场相关冲击（如价格飙升）以及由于冲突和社会不稳定造成的冲击。

20. 对抵御能力的追求应当植根于对人们自身、其生计属性以及冲击和压力因素的具体认识。由一家或多家驻罗马机构推动的支持抵御能力的干预措施，将对利益相关方群体的生计、暴露及脆弱性根源，以及机构背景、资产基础及应对特定类型冲击的能力方面的差距作出响应。

2.3.2 在抵御能力三个维度上驻罗马各机构可能形成的合力例子

21. 插文 3 展示了特定机构的活动可以协调配合相互补充，并进一步改进在社区背景下的抵御能力成果，为抵御能力的三个核心维度提供支持。

插文 3: 愿景

驻罗马各机构各自干预活动之间协调配合、相互补充、在社区层面加强抵御能力的潜在好处可以通过一个面临气候相关挑战的农村社区的假设例子加以展示。对社区抵御能力三个核心维度的支持，即：吸收能力、适应能力和转型能力，通过由具体情况决定的、特定机构的活动的例子展示出来。

在增强社区对粮食安全及营养问题的抵御能力过程中，粮食不安全最为严重的人口可通过生产性安全网列为目标，可以利用粮食署的粮食换资产计划，与粮农组织的技术支持和互补投入一道，稳定退化的地貌，降低未来风险及季节性困难（特别是女性面临的困难），改善自然更新并促进农业生产及收入。

伴随自然资源基础得到恢复和增加，社区吸收能力得到改进，粮农组织支持开展的农民田间学校及“良好农业操作规范”培训可进一步提高生产和收入来源多样化。农发基金对小农获取信贷以改善生计的支持可以帮助强化地方生产者组织，实现收入来源多样化，并促进更多地获取信贷和储蓄计划，特别是对于脆弱妇女及家庭。辅之以农业风险管理举措及其他干预措施，例如种子银行、安全网及培训，社区的适应及转型能力将得到支持，促进灵活性并支持变革。

让我们设想一下社区受到突发灾害影响，如大洪水。洪水造成一些损失和破坏，但并不是所有的家庭都受到同样的影响。每个家庭原有的吸收能力将决定所需干预措施的类型。灾后可迅速启动有针对性的紧急粮食和营养援助和农业投入品分配，以保护生命及受到影响最为严重的家庭的生计，并保护社区以往取得的发展成果。一些较为富裕的家庭可以获取汇款、信贷或与风险相关的保险，以重建受损的基础设施；社会网络在危机时刻可以保持粮食安全；或通过多样化的生计选择（如农场外就业）保持收入。

从以前的灾害中汲取经验教训和通过采用额外的降低风险和适应措施小心防范未来风险，也将对增强社区应对压力的适应能力十分重要。社区可能会考虑修建防洪水的村庄饮水井，或采取参与式和营养敏感以社区为基础的计划制定活动。对此，驻罗马各机构能够与诸如联合国儿童基金会等其他伙伴一道，提供咨询建议和支持。如果洪水导致了牲畜损失，那么改进社区一级的洪灾早期预警信息以及促进改善天气预报，可以使牲畜得以及时转移到安全区域。同样，脆弱家庭也能够得到支持，通过采用更加抗涝的作物品种（或生产周期短的抗旱品种），实现生计选择多样化，建立安全网和增加缓冲库存以备不时之需。

在这一具有代表性的场景下，驻罗马各机构之间及与其他伙伴合作的互补性将改善粮食安全及营养，支持脆弱人口自身增强抵御能力和发展的努力。这些基础可以为粮农组织、农发基金及粮食署制定更多的计划创造空间。此外，与私营部门及其他利益相关方适时建立伙伴关系可以集中力量在小农与市场之间建立联接，改善仓储和粮食储备，提供保险机制，提高生计和抵御能力。

III. 驻罗马各机构支持抵御能力合作的战略意图

22. 提高抵御能力、促进粮食安全和营养是城乡脆弱贫困人口的一个发展优先重点，特别是对于世界上风险最高和最易发生灾难的地区。这也可成为改善驻罗马各机构之间合作的一个潜在领域：提高各机构工作质量、有效性、规模和影响。

23. 这一合作的起点是作为各机构救济、恢复重建及长期发展工作一部分，在建立抵御能力方面各自所长。改善驻罗马各机构增强抵御能力的合作要求提高对可能影响其合作的主要挑战的分析和理解。具体内容包括：

- 承认在地理覆盖范围、实地存在及业务能力（含次国家级）方面的差异；
- 将国家和地方一级传统合作伙伴的多样性，以及和政府合作的切入点，转变为在不同层面开展互补行动的机遇；
- 将驻罗马各机构的不同手段（粮食援助、技术援助、赠款及贷款）、战略方针（救济、恢复重建、灾害风险降低及管理以及发展）及多样化业务模式结合起来，以便实现影响最大化；
- 克服供资的不可预测性和时间限制，以及各机构计划时间框架的差异，实现协同效用。

24. 驻罗马各机构意图通过以下步骤分析加强合作以支持粮食安全及营养问题抵御能力的内容和方式：

- 在全球和区域层面，驻罗马各机构将继续开展原有合作，特别是围绕关键的区域**政策进程**，以及在世界粮食安全委员会框架下，寻求进一步密切当前针对抵御能力工作上的伙伴关系。
- 驻罗马各机构将根据针对具体国家的背景环境分析，包括对存在的障碍和挑战的分析，确定在区域及国家层面上**进一步改进合作的机会**。
- 通过在具体国家**初步盘点**原有的工作，以及确认驻罗马各机构间合作的差距和机遇的背景，驻罗马各机构将寻找交集，协调原有计划，并探索国家利益相关方对设计旨在增强抵御能力的计划的兴趣。
- 由于当前驻罗马机构的合作往往是双边形式，驻罗马各机构将努力与第三方机构形成起协同效用和互补作用，适时**扩大三大机构联合行动覆盖范围**。
- 每家机构在与利益相关方对话过程中一旦出现互补的机会将推动纳入其他两家机构。

25. 作为第一步，确认了以下潜在领域，以改进合作，增进抵御能力成果：联合制定计划；监测影响及衡量抵御能力。

3.1 政策对话

26. 驻罗马各机构将继续在政策和战略制定过程中开展合作，支持旨在增强国家抵御能力的方案和计划。驻罗马各机构将在发挥各自特长基础上携手合作，促进各个层面的机构能力，包括通过支持政策对话。在近期和正在开展的一系列全球及区域政策工作中已经在这样做了，强调了这一领域的潜力：

- 制定后 2015 框架：驻罗马各机构推动抵御能力及风险敏感发展举措（尤其是有关特定部门的战略）及目标主流化，同时充分认识到影响农村家庭及农业部门的风险环境的复杂性⁹。
- 制定解决长期危机中粮食不安全问题行动议程的联合工作。在粮安委支持下，驻罗马各机构正在携手制定一个解决长期危机中粮食不安全问题行动议程或框架。根据一系列核心原则，这一多边利益相关方政策倡议将为改进在长期危机中抗击粮食不安全及营养不良的战略、政策、投资、机构安排及行动的质量和有效性提供指导。认识到在此背景下增强抵御能力的至关重要性。
- 合作。在更加宽广的联合国机构网络内，驻罗马各机构参与筹备了世界减灾大会（2015 年 3 月在日本仙台召开），通过了接替《兵庫行动框架（2005—2015）》的《仙台减灾框架（2015—2030）》。粮农组织和粮食署携手合作为之做出了贡献，并在磋商过程和准备范围覆盖农业、粮食安全及营养问题的大会“实质性会议”过程中相互协调意见。
- 涉及区域层面政策进程的合作，明确关注抵御能力。相关的例子包括下列四个计划：
 - i) 在萨赫勒地带及非洲之角与各国政府及国家机构的伙伴关系，包括：区域政府间机构，如政府间发展管理局（IGAD）、萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会（CILSS）及西非国家经济共同体（ECOWAS）；参与“全球抵御能力联盟”计划（AGIR）和“支持非洲之角建设抵御能力”计划（SHARE, 2012—2020）的伙伴；以及全球干旱抵御能力行动联盟；
 - ii) 在非洲之角，支持政府间发展管理局旱灾抵御能力与可持续性计划（IDDRSI）的建立和运作，支持其区域平台及其区域和国家计划文件制定和实施；
 - iii) 在人道主义事务协调办公室、粮农组织及粮食署领导下，在联合国儿基会、主要非政府组织及南部非洲发展共同体（SADC）等区域组织积极参与下，在区域机构间常设委员会（RIASCO）机制下制定南部非洲区域抵御能力框架和战略；

⁹ 参见国际农发基金关于抵御能力的后 2015 政策简介：<http://www.ifad.org/pub/post2015/english/04.pdf>

- iv) 农业部门气候风险管理区域战略框架及中美洲干旱走廊区域抵御能力联盟，将成为一系列伙伴协调制定计划的基础。

3.2 分析和计划

27. 支持抵御能力是一项长期工作，涉及短期、中期和长期多部门计划。因此，要求使用一套分析性和磋商性计划工具，覆盖国家级、次国家级及地方一级，为计划设计提供依据，积累数据，为政策对话和国家战略制定提供根据。驻罗马各机构各自具有特定的分析、规划及计划制定工具和做法，用于设计支持抵御能力的计划，这些工具往往是为了用于自身计划制定而开发的。

28. 拟采取的做法不是要设计新的联合举措，这可能不符合既定的机构国家战略，或成本效益较低；相反，首先要寻找原有工具和举措之间互补之处，以此为基础来发挥增强抵御能力的合作计划的协同效应。驻罗马各机构目前用以制定此类计划的技术性和磋商性工具及进程的例子如下：

- **通过全球粮食安全集群机制与抵御能力相关的分析及计划制定。**与机构间常设委员会的转型议程及联合呼吁程序结构变革相一致，抵御能力在粮食安全集群中的重要性日益提高，重点关注信息管理系统的运作联接、反馈分析工具、反馈实施及衡量。
- **粮食安全阶段综合分类（IPC）：**粮食安全阶段综合分类是一个分析性进程，该进程将技术措施与旨在于合作伙伴之间就特定背景下的粮食安全水平达成共识的举措相结合。粮食安全阶段综合分类提供至关重要的信息，以便确定短期到中期响应措施以及调整正在开展的项目，它也是进行历史趋势分析以便制定长期计划的重要信息来源。
- **三管齐下方式（3PA）**是一个三级分析性和磋商性进程，汇集国家级及地方政府、跨部门合作伙伴及社区，共同制定和设计增强原有国家计划及协调构架的计划战略。三管齐下方式在三个层面开展，包括以下组成部分：
 - i) **综合背景分析（ICA）**将国家一级粮食安全、营养及冲击和压力因素的历史趋势与风险（例如土地退化）分析相结合，以便在存在若干以上分析要素的情况下，选择适当的计划制定战略。
 - ii) **季节性生计计划（SLP）**是一个多边利益相关方参与式工具，促进在地方政府领导下，在实地伙伴参与下，在次国家层面开展协调和发展伙伴关系。它是一个利用季节性及性别透镜，设计、锁定综合性多年度、多部门抵御能力建设运作计划，并使之成为优先重点的进程。
 - iii) **以社区为基础参与式计划制定（CBPP）**是一种社区层面参与式做法，通过确定优先重点和社区在计划中的主导地位，确认需求，并针对当地要求量身定制应对措施。

29. 粮农组织和粮食署能够联合支持区域及国家分析及计划制定举措的例子包括：萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会协调框架粮食安全信息参考系统及萨赫勒地带粮食危机防范及管理网络（RPCA）、紧急粮食安全评估（EFSA）及作物和粮食供应评估组（CFSAM）。

3.3 联合规划和实施

30. 在国家一级，各机构均在其各自政策框架、战略框架及业务程序下开展工作，与国家利益相关方接触合作。驻罗马各机构将需要探索如何能够最好地使其各自工作相互衔接实现互补。

31. 这可能将包括确认政府及地方机构在抵御能力及早期预警和防备方面的政策制定和能力建设工作，以及与地方当局和社区的实地活动。当在一个国家的同一个地区，粮农组织、农发基金及粮食署均有计划项目，这些计划就可以利用季节、生计及性别透镜，更好地相互协调相互强化。

32. 在一些国家，此类合作已经开花结果，形成并实施了驻罗马各机构联合干预行动。其他发展和人道主义合作伙伴，如联合国儿基会，有时也参与进来。这些经验表明，驻罗马各机构联合行动值得进行投资，即便在困难的背景和条件下。

33. 具体实例包括：

- **2014 年驻罗马各机构在刚果民主共和国获得“卓越奖”**，这是对驻罗马各机构开展联合行动提高超过 300 万人口的抵御能力的认可：通过在该国的粮食安全集群加强分析、锁定目标及采取干预行动；增强农民组织的管理能力；提高农户的竞争力；推动社区对话¹⁰。
- 粮农组织、粮食署及联合国儿基会联合开展的**索马里抵御能力计划**（‘从具体项目到整体规划的做法’）承认，增强最脆弱家庭及社区抵御能力的综合战略要求采取多部门合作，以便管控风险。在同一个抵御能力结果框架下，驻罗马各机构围绕三个战略“构件”协调各自行动：(i) 促进生产；(ii) 保护性和生产性安全网；(iii) 改善基本服务供给。制定和正在实施的社区行动计划超过 100 个。
- 通过与**尼日尔政府的 3N 计划**（“尼日尔人自己养活自己”）相协调，粮食署、粮农组织及联合国妇女署正在采取联合行动，增强 35 个优先乡镇的抵御能力。粮农组织—粮食署在选定的乡镇开展的一个独特项目，将：(i) 增加脆弱家庭对生产性资产的获取；(ii) 改善膳食多样性；(iii) 改进合作和加强伙伴关系。

¹⁰ 详见：[http://operations.ifad.org/documents/654016/3070419/FAO.%20IFAD+和+WFP+-++2014+award+of+excellent+\(English\)/67998237-41a5-473c-96ea-b6e07121e7f0?version=1.2](http://operations.ifad.org/documents/654016/3070419/FAO.%20IFAD+和+WFP+-++2014+award+of+excellent+(English)/67998237-41a5-473c-96ea-b6e07121e7f0?version=1.2)

- 项目秘书处设在农发基金，在项目实施第一年中，**农业风险管理平台 (PARM)**¹¹ 的活动也在尼日尔启动了，开展了可行性研究和政策对话，作为初步风险评估阶段的一部分。
- 在**肯尼亚**，驻罗马各机构携手，通过肯尼亚气候抵御能力农业生计计划 (KCALP)，支持政府为农民提供帮助，促进其向更加市场化的农业转型，以期通过改善农业生产方式、强化抵御能力和可持续自然资源管理，降低其粮食不安全的脆弱性。
- 农发基金与粮食署正在设立一个**联合气候分析基金 (JCAF)**，以加强气候分析，以便各机构在特定国家确定从何处着手设计联合项目和计划，以及建立伙伴关系。联合气候分析基金将考虑其他潜在的合作伙伴，以及向更大范围的政府及非政府有关方面提供分析服务的可能性。
- **天气风险管理基金 (WRMF)** 由农发基金及粮食署于2008年设立，由来自两个机构的专家组成。天气风险管理基金支持风险管理领域的研究、能力建设及创新工作，以推动农业发展和增强对气候相关冲击的抵御能力。发展中国家的小农最容易受到天气风险的不利影响。能够负担得起的保险可以改善其财务安全和保护生计。自2008年以来，一项地标性的研究评估了36个指数保险示范项目，该研究现已完成。天气风险管理基金在**中国、埃塞俄比亚、塞内加尔**测试了天气指数保险，这是一个与天气模式相关联、针对当地作物开发的产品。
- 驻罗马各机构以多种方式合作实施农发基金的**小农农业适应计划 (ASAP)**¹²。粮农组织投资中心司已准备了多个由小农农业适应计划支持的计划设计。此外，就设立一个联合气候分析基金，已经与粮食署达成了一份谅解备忘录以及一份机构协议。来自粮食署的地理信息系统专家正在农发基金工作，为小农农业适应计划提供支持。两家机构已同意在几个国家联合整理气候数据。在国家一级，**肯尼亚**的小农农业适应计划项目由粮农组织利用ExAct工具“预测”预期碳收益。
- 驻罗马各机构正在合作确定**包容性农村金融服务**的新方向，不再仅限于信贷和储蓄业务。意外事件和收入冲击对任何家庭都具有破坏性影响。保险可以提供缓冲，但在发展中国家并不能广泛惠及穷人。在**埃塞俄比亚**，农发基金和粮农组织与国际劳工组织和联合国资本开发基金一道，正在开发面向低收入个人和家庭的小额保险产品，尤其是在农村地区。

3.4 衡量影响和抵御能力

34. 及时提供准确和可靠的数据及信息对于降低风险和支持抵御能力十分重要，能够确保决策是基于对背景问题全面分析的可靠结论和实际需求（支持基于现有最新研究和学术知识的循证决策）做出的。驻罗马各机构将支持改进现有的监测系统，参与评估和利用有关数据制定计划，并与政府及执行伙伴开展对话。

¹¹ <http://www.ifad.org/partners/ec/operations/parm.htm>

¹² <http://www.ifad.org/climate/asap/asap.pdf>

35. 在此背景下，粮农组织和粮食署（与联合国儿基会一道）成功引领了抵御能力测量工作，在索马里为其联合抵御能力战略计划制定和评估影响提供依据。这一合作为我们带来了关于抵御能力动态变化和决定因素受何影响的新的认识，并带来了衡量抵御能力的创新方法，例如使用复合方式。这一合作经验通过在政府间发展管理局领导下设立抵御能力分析部门为抵御能力分析区域合作提供了一个基础，这将通过有力地分析支持区域抵御能力计划制定。目前在萨赫勒地带正在酝酿开展一项类似合作，以便在全球抵御能力联盟计划框架下支持萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会在粮食安全和抵御能力分析中发挥的作用。

36. 作为一项平行和补充工作，通过粮食安全信息网，驻罗马各机构设立了一个技术工作组，以促进讨论，确认技术挑战以及围绕粮食安全和抵御能力衡量及分析相关问题建立共识，例如讨论衡量抵御能力的基本原则。技术工作组专家来源包括一流大学、主要捐助方及联合国机构，如粮农组织、粮食署及农发基金。目前技术工作组正在考虑一个关于抵御能力衡量和分析问题的参考点。

37. 此外，农发基金提出在评价设计及其本机构活动的影响评估中，利用一个事前、事后抵御能力指标综合列表。这些指标将提供关于抵御指数的数据，从三大主要抵御能力（吸收能力、适应能力和转型能力）总和中计算得出。

4. 在驻罗马各机构抵御能力合作中确立新领域

38. 通过本概念文件，驻罗马各机构已经启动了一个进程，旨在形成关于如何增强全世界贫穷、粮食和营养不安全及脆弱人口的抵御能力的共同认识。

39. 在 2014 年年中，粮农组织、农发基金及粮食署的领导层同意于 2015 年共同组织一场关于增强粮食安全和营养问题抵御能力的活动。这一具有里程碑意义的活动旨在探索驻罗马各机构怎样更好地开展合作，并与参与增强粮食及营养安全抵御能力各个方面的全球、区域及国家利益相关方建立创新伙伴关系。

40. 驻罗马各机构认识到，还需要做大量工作，以便探索在各个层次增强抵御能力的合作及协作的潜力，包括驻罗马各机构的潜力。为了深化对该潜力的认识，并确认合作的机会，驻罗马各机构将审查各机构使用的分析性规划工具、计划制定工具及做法；确认各自优势；并评估增进互补性和协同效应的潜力。驻罗马各机构还将利用这一评估来确认加强国家及区域层面政策对话的机会。

41. 在此评估基础上，驻罗马各机构将探索加强原有合作在国家一级的运作框架要求。根据具体情况、机会及在国家及区域一级获得支持的活动范围，驻罗马各机构将确定有哪些机会和新的举措，在驻罗马各机构双边合作的基础之上，通过扩大与联合国儿基会、联合国开发计划署、世界银行等之间的伙伴关系，来增强它们对于农村平困及脆弱人口抵御能力的影响力。