



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

C

大会

第四十二届会议

2021 年

联合国系统发展方面业务活动四年度 全面政策审查中期报告

内容提要

四年度全面政策审查是供联合国大会“确定联合国发展系统重要的全系统发展合作和国家级办法的战略政策方针和业务办法”的机制。

2020年12月，联合国大会就联合国发展方面业务活动四年度全面政策审查通过了一项新决议（第75/233号），该决议与2016年四年度全面政策审查决议（第71/243号）一脉相承，继续致力于打造有效、高效和一致的联合国发展系统。2018年5月，联合国大会还批准了题为“在联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查背景下重新定位联合国发展系统”的第72/279号决议。

粮农组织大会已请总干事采取行动，执行联合国大会四年度全面政策审查决议。本文件是向粮农组织大会提交的第八份进展报告，内容涉及：（a）发展方面业务活动的资金筹措；（b）效率、实效和粮农组织参与联合国系统协调机制；（c）其他事关粮农组织的领域；（d）新出现的趋势。

本报告着重介绍粮农组织实施 2016 年四年度全面政策审查的情况，同时介绍与 2020 年四年度全面政策审查有关的早期趋势。

建议大会采取的行动

提请大会注意粮农组织执行四年度全面政策审查决议的进展。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事
贝丝·贝克多

Beth.Bechdol@fao.org

I. 引言

1. 四年度全面政策审查是联合国大会确定联合国发展系统如何开展业务以支持各国发展努力的主要政策工具。联合国大会 2004 年、2007 年、2012 年、2016 年和 2020 年就“联合国系统发展方面业务活动全面政策审查”发布的决议¹逐次充实内容。2020 年 12 月，联合国大会通过了一项新的四年度全面政策审查决议（第 75/233 号）。该决议在有关联合国发展系统长期定位的政府间密集谈判基础上，前所未有地把重点放在支持成员国加快可持续发展目标进展上。

2. 粮农组织大会第 13/2005 号和第 2/2007 号决议已要求总干事采取行动，执行上述联合国大会决议。粮农组织大会在 2007 年、2009 年、2011 年、2013 年、2015 年、2017 年和 2019 年例会上审查了进展报告²。本报告涵盖了 **2019 年 6 月至 2021 年 6 月** 期间粮农组织在实施四年度全面政策审查方面的重要阶段标志和成就。

3. 在本报告所涉时期，粮农组织以计划、管理和结构调整的形式提出了一系列影响深远的转型变革，旨在确保本组织切合目的、现代、包容和灵活，同时保持技术能力，随时挺身迎接四年度全面政策审查所述挑战。粮农组织的愿景和工作看齐《2030 年可持续发展议程》（下称《2030 年议程》）和可持续发展目标。推动转型以建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系，实现更好生产、更好营养、更好环境和更好生活，不让任何人掉队，正是粮农组织新版《2022-31 年战略框架》的核心所在。最后，本报告末尾还有一小节着重介绍最近批准的 2020 年四年度全面政策审查决议中全新提出或再度重点审视的领域。

A. 粮农组织发展方面业务活动的资金筹措

应对 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情挑战

4. 2020 年，粮农组织空前倾力支持成员应对 COVID-19 疫情挑战，充分发挥自身作为独特多边机构的作用，在卫生、贸易、金融以及经济和社会发展之间重要的相互联系中穿针引线。2020 年 7 月，作为联合国可持续应对 COVID-19 疫情努力的一部分，粮农组织发起了一项应对疫情影响的重要计划，即《联合国粮农组织 2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》。该计划从粮食安全和营养角度出发，旨在积极并可持久地应对疫情的社会经济影响。粮农组织确定了七个关键的优先行动领域³：（a）全球人道主义应急计划；（b）完善数据，提升决策

¹ 第 59/250 号（2004 年三年期全面政策审查）、第 62/208 号（2007 年三年期全面政策审查）、第 67/226 号（2012 年四年度全面政策审查）、第 71/243 号（2016 年四年度全面政策审查）、第 75/233 号（2020 年四年度全面政策审查）

² C 2007/17；C 2009/14；C 2011/26；C 2013/28；C 2015/29；C 2017/27；[C 2019/26](#)。

³ <http://www.fao.org/3/ne124zh/ne124zh.pdf>。

水平；（c）促进经济包容与社会保障，减少贫困；（d）完善贸易与食品安全标准；（e）提升小农恢复能力；（f）防止出现新的人畜共患病大流行；（g）开启粮食体系转型。

5. 迄今为止，《联合国粮农组织 2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》已吸引约 2.31 亿美元核拨款和认捐款，截至 2021 年 1 月 15 日，约相当于募捐总额的 18%。

推动捐助群体多样化和完善化

[联合国大会第 71/243 号决议第 35 段]

6. 2020 年，粮农组织共筹得 12.85 亿美元自愿捐款，比 2016-2019 年同期平均数额高出 14%。

7. 粮农组织成员捐款占 2020 年全部自愿捐款的 61%。联合国组织捐款占 13%，纵向基金伙伴捐款占 19%。高收入国家约占捐款总额的 54%，中等偏高收入国家占 3%，低收入和中等偏下收入国家各占捐款的 2%。紧急项目获得 2020 年筹得全部资源的 47%，其余 53% 捐给发展项目。

8. 2020 年，粮农组织吸引的资源伙伴较 2008-19 年新增 20 个。大多数新获捐款出自经合组织发援会⁴以外的资源伙伴。

9. 2020 年核拨款主要出自投给智利、索马里和也门的捐款，共占供资总额的 18%。粮农组织不断显著增进与气候相关金融工具的合作；例如，在智利的主要资源伙伴是绿色气候基金。

10. 全球及区域间项目共吸引 4.58 亿美元，加上前三位受援国，占今年全部自愿捐款的 54%。

11. 过去三年改造改善灵活供资机制和非洲团结信托基金以后，粮农组织资源伙伴向这些机制捐款的兴趣与日俱增。例如，灵活供资机制资源伙伴从 2018 年的 4 个壮大到 2020 年的 9 个，截至 2020 年 12 月，新一期灵活供资机制（2018-2021 年）共筹得 5 700 万美元。

12. 简而言之，尽管 COVID-19 疫情构成前所未有的挑战，但粮农组织仍于 2020 年设法筹得 12.85 亿美元自愿捐款。2020 年，绿色气候基金捐款大幅增加，捐款数额居首位，共计 2.11 亿美元，全部捐给发展相关活动。美国是粮农组织第二大捐款方，捐款 1.58 亿美元（95% 捐给紧急项目），其次是欧盟，捐款 1.22 亿美元（54% 捐给紧急项目）。前三位资源伙伴占 2020 年全部自愿捐款的 38%。

⁴ 经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会（发援会）

粮农组织 2020 年第四大伙伴是德国，向埃塞俄比亚沙漠蝗应急响应和阿富汗 COVID-19 疫情影响应对行动捐款 8 800 万美元。

13. 面对 COVID-19 疫情危机，利用粮农组织现有伙伴关系安排（如与世界银行、国际农业发展基金(农发基金)、非洲开发银行(非行)、全球农业及粮食安全计划）筹得的投资仍于 2020 年出现增长，从 57 亿美元增至 66 亿美元。中国、韩国和土耳其的捐款也增进了南南合作及三方合作。当前的南南合作及三方合作组合包括与广大机构签订的谅解备忘录。

B. 改善联合国发展系统运作以及粮农组织参与联合国系统协调机制

联合国可持续发展合作框架（合作框架）和粮农组织国别规划框架

[联合国大会第 71/243 号决议第 39 段、第 48 段和第 50 段]

14. 2019 年，按照联合国发展系统改革的要求，粮农组织更新了国别规划框架准则，使这一国家层面计划和规划文书完全遵循联合国可持续发展合作框架（合作框架）。

15. 粮农组织正在审查国别规划框架准则，以纳入 2020 年发布的“合作框架配套一揽子措施”的新发展⁵，同时评估粮农组织《2022-25 年中期计划》的影响并体现出任何必要调整。

16. 粮农组织驻国家代表积极参与进行共同国家分析和创立合作框架变革理论，以将粮农组织的比较优势纳入联合国集体方针，并确保合作框架与国别规划框架协调统一，从而推动实现政府要务和可持续发展目标相关具体目标，支持落实《2030 年议程》。

17. 2019-2020 年间，粮农组织对 26 个新建立的联合国合作框架做出了重大贡献。

18. 粮农组织还非常积极地加强权力下放办事处的能力，并与联合国系统职员学院紧密协作，于 2020 年和 2021 年专门针对粮农组织 85 个国家代表处和 5 个区域办事处的 112 名职工，就拟定合作框架及衍生国别规划框架组织了线上面对面培训。

19. 2021 年 4 月，为便利粮农组织推进共同国家分析，发布了新的国别概况工具，支持各权力下放办事处便捷获取粮农组织各工作领域的国家层面重要数据和指标。

⁵ 请参阅文件《〈2030 年议程〉及联合国发展系统重新定位粮农组织战略》
<http://www.fao.org/3/nb929zh/nb929zh.pdf>。

加强联合规划进程

[联合国大会第71/243号决议第50段]

20. 粮农组织全力响应四年度全面政策审查关于加强联合规划进程的呼吁。2020年，粮农组织是参加联合国联合计划数量(114个)第四多的联合国机构。2019年，粮农组织约有13%的“非核心发展资源”拨给联合活动。

21. 粮农组织实地计划管理信息系统数据表明，2020年机构间集合资金（用于由粮农组织与一个或若干其他联合国机构实施的联合计划）占粮农组织非核心资源的9%。计入联合国机构拨给粮农组织实施项目的资金以后，占比增至12%。

22. 鼓励在合作框架下通过集合筹资机制实施联合计划，而为加强促进粮农组织参与，《粮农组织项目周期手册》专门列出一份联合国联合计划附录。粮农组织也参与了现由联合国可持续发展集团（可持续发展集团）牵头的机构间努力，旨在简化优化联合国联合计划全系统指导意见，从而得以更灵活地实现《供资契约》的既定目标。

23. 2019年，根据联合国大会关于联合国发展系统重新定位的第72/279号决议，还更新了《粮农组织项目周期手册》。该决议提出了驻地协调员系统供资方案，包括向“对联合国发展相关活动严格规定用途的第三方非核心捐款”征收1%的费用。该费用也旨在鼓励资源伙伴为免征该费用的发展活动划拨更多可预测、可持续和不过多规定用途的资金。

24. 根据联合国机构间信托管理监督小组发布的指导意见，粮农组织目前一直向适用的信托基金项目征收1%的费用。

参与联合国系统协调和驻地协调员系统

[联合国大会第71/243号决议第49段、第50段和第53-57段]

25. 粮农组织全力实现联合国发展系统重新定位的目标，力求减少重复工作和效率低下，扩大各级机构间协作，从而与各国要务更好衔接。

26. 作为19个联合国实体中驻地协调员系统的第五大捐款方，粮农组织正在积极参与重新定位的可持续发展集团及其核心小组和11个专题任务小组的工作。

27. 2021年，粮农组织从核心预算中为可持续发展集团的驻地协调员系统费用分担安排捐款470万美元。2020年，粮农组织还从1%的收费机制中为驻地协调员系统捐款306 335美元。

28. 在国家层面上，得到加强和赋权的联合国驻地协调员系统为粮农组织提供了新的契机，借此可为各国政府提供更一致和更综合的政策支持。粮农组织重视驻地协调员在重振联合国发展系统方面的牵头作用，并依靠驻地协调员的公正和赋权，更系统地宣传粮农组织的任务，确保善用粮农组织的全球知识和专长。粮农组织还着手为区域协作平台和基于问题的联盟贡献专长。

29. 粮农组织在各重点领域全力配合管理和问责框架的国家层面执行工作。

30. 对粮农组织驻国家代表绩效评价工具（绩效评价和管理系统）的调整，纳入了对联合成果和联合国国家工作队（国家工作队）具体指标的双线报告（自2020年1月起），其中至少有一项绩效指标与国家工作队挂钩。迄今为止，粮农组织是已完成这方面工作的13个联合国实体之一。粮农组织欢迎2020年试行的由国家工作队机构负责人对联合国驻地协调员绩效进行多方评价的系统，并期待改进该系统。

注重成果的创新型国家、区域和全球伙伴关系

[联合国大会第71/243号决议第21段(d)项、第22段(d)项和第37段]

31. 为推动联合国机构进一步协调尽职调查，可持续发展集团伙伴关系任务小组于2021年2月至3月间举办了一系列研讨会。联合国机构和外地办事处以及联合国发展协调办公室（发协办）和驻地协调员办公室出席了若干线上会议，与会人员交流了最佳做法、经验教训及联合国机构在尽职调查方面面临的挑战，以期推进可持续发展集团工商界伙伴关系前景研究和尽职调查共同方法（下称尽职调查共同方法）。粮农组织积极参与其中，并为起草一系列建议出谋划策，这些建议突出了最佳做法、挑战、经验教训和机会，旨在加强尽职调查共同方法的能力，开发线上共同平台。已与可持续发展集团交流了这些建议。

32. 这方面工作已帮助粮农组织结合新版《联合国粮农组织私营部门合作战略（2021-2025年）》改进尽职调查方法。

简化和统一业务做法

[联合国大会第71/243号决议第61-67段]

整合国家层面业务活动

33. 四年度全面政策审查决议鼓励各机构遵循联合国增效议程，通过整合国家层面业务活动，设法节省开支并提高质量，即侧重于确立业务活动战略、共同后台办公室、共同房地和全球共享服务中心。为此，已有三个所谓的“助推因素”落地实施，即《相互承认声明》（粮农组织于2019年8月19日签署）、《成本核算及计价原则》（粮农组织于2020年7月25日签署）和《客户满意度原则》

（粮农组织于 2020 年 7 月 25 日签署），而在 2019-2020 年间，粮农组织通过参与该进程，持续每年节支共计 420 万美元。为更好支持由发协办协调的联合国全球整体努力，粮农组织已在总部指定了一个司牵头，并在区域办事处建立了联络人网络，为粮农组织国家代表处参与国家主导的进程提供支持。截至 2020 年 2 月底，粮农组织总部和权力下放办事处已有 150 名同事报名参加“业务活动战略 2.0 实践认证”课程。

34. 2020 年 2 月启动了一个内部特别项目，在粮农组织行政政策和程序层面上落实上述三个“助推因素”，消除粮农组织《行政手册》和《驻国家代表手册》中任何阻碍联合国业务整合的政策相关障碍，即侧重于（i）审查并修订行政政策、程序、准则和工具；（ii）进行成本效益分析，包括确立定量基准和目标；（iii）监测总部和权力下放办事处进展；（iv）每年向内外部利益相关方报告粮农组织参与联合国增效议程后所产生影响。同时，粮农组织通过参与国家层面业务整合进程凝聚了势头，迄今已促成签署 114 项业务活动战略，而在 12 个签署国，共同后台办公室的设立已使该进程又向前迈进了一步。

共同房地

35. 建立“共同房地”对粮农组织具有挑战性，目前，根据《东道国协定》，粮农组织设在世界各地的办公室大多数由东道国政府免费提供。此外，东道国还每年提供现金捐款，作为房地运行费用。除预算因素外，现有安排也使本组织能与对口部门更密切合作。因此，根据成员就节省额外开支提出的明确指导意见，粮农组织继续遵行不搞“一刀切”的原则，设法以讲求实际和业务导向的方法落实拟议的共同支助服务和共同房地概念。

C. 其他事关粮农组织的四年度全面政策审查实施领域

加强国家层面数据和统计工作

[联合国大会第 71/243 号决议第 18 段(c)项]

36. 在提交联合国统计委员会 2020 年届会的农业和农村统计工作最新进展报告中，粮农组织概述了新的统计能力发展模式，该模式有赖于建立大量伙伴关系和联合举措。该新模式由一项统计能力发展综合办法组成，通过三项互为补充的举措落实，针对数据生成周期的主要环节和各国统计能力发展的具体需求。

37. 第一项举措是衡量可持续发展目标相关数据的总体计划，旨在支持各国通过、制定、传播和采用与粮食及农业有关的可持续发展目标指标。

38. 第二项举措是“50 国到 2030 年缩小农业数据差距举措”，目的是在技术和财政上支持进行“农业综合调查”，这类调查对于收集一些农业相关指标的数据

至关重要，由于其中很多都是较新的指标，各国予以通过的进展较慢，因此存在严重数据差距。该举措旨在支持 50 个发展中国家在 2030 年以前进行这类农业综合调查。

39. 粮农组织能力发展综合战略的第三个支柱是《改进农业和农村统计工作全球战略》二期行动计划（2020-2025 年）。该行动计划的实施将确保一期开发的现有创新工具和方法得到运用，并将创造有利条件，改进农业和农村统计工作，完善粮农组织其他国家层面能力发展计划。

参与联合评价，加强国家评价职能

[联合国大会第71/243号决议第32段]

40. 2020 年，粮农组织更多参与联合评价，部分原因是 COVID-19 疫情已构成全球挑战，需要协同应对并相应加强人道主义工作。

41. 早在疫情初期(2020 年 5 月)，粮农组织职工就牵头编写由 2019 冠状病毒病评价联盟 (<http://www.covid19-evaluation-coalition.org>) 发起的 COVID-19 对粮食安全影响评价课程说明，并在联合国评价小组框架内，与国际农业发展基金（农发基金）、联合国工业发展组织（工发组织）和世界粮食计划署（粮食署）协调编写了一份快速评估综述 (www.unevaluation.org/document/detail/2955，2021 年 3 月)。

42. 粮农组织是联合国机构间人道主义评价指导小组成员，推进了对性别平等和妇女女童赋权、对莫桑比克气旋“伊代”应对行动（2020 年）、对埃塞俄比亚厄尔尼诺应对行动（2019 年，interagencystandingcommittee.org）的机构间人道主义评价。

43. 2020 年，粮农组织会同粮食署和农发基金发起了对驻罗马粮农机构间协作情况的重要评价，该评价将涵盖全球、区域和国家层面，为三机构治理和联合国改革出谋划策。粮农组织还与一些其他实施机构（国际劳工组织(劳工组织)、国际移民组织(移民组织)、联合国开发计划署(开发署)、联合国妇女署和粮食署）协作，启动了一系列集体评价。这些评价将于 2021 年完成。

44. 最后，粮农组织继续努力提高国家评价能力，以评估国家政策和计划在 2030 年以前的成果。这方面努力包括大力支持 2018 年协同农发基金、粮食署和国际农研磋商组织启动的同业交流群 EvalForward (www.evalforward.org)。该同业交流群由来自 103 个国家的 900 多名成员组成，不断提高发展中国家评价能力。

人道主义活动与发展活动之间的互补性

[联合国大会第71/243号决议第57段(h)项]

45. 作为应急和抵御计划的一部分，粮农组织的预判行动⁶工作对加强人道主义与发展纽带做出了切实贡献。粮农组织与粮食署、红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联合会）、Start Network 和联合国人道主义事务协调厅（人道协调厅）等主要伙伴协作，是引领全球和各国努力推广预判行动方针以预防和减少粮食危机的机构之一。

46. 粮农组织正在 40 多个高风险国家与伙伴和政府合作，设法将预判方针纳入国家灾害风险管理框架主流。自 2016 年起，粮农组织和伙伴在非洲、亚洲和拉丁美洲高风险国家采取预判行动，保护了 90 000 多户弱势农牧家庭的生计。

47. 粮农组织是机构间常设委员会成员，2020 年，粮农组织牵头并/或推动开发了该委员会的各种产品，这些产品旨在加强人道主义与发展的协作及其对和平的贡献。

48. 抗击粮食危机全球网络由欧盟、粮农组织和粮食署于 2016 年启动，旨在推广可持续粮食解决方案。2020 年 1 月，粮农组织与粮食署在该全球网络框架下编写了第七版“陷于冲突局势的国家粮食安全状况监测”，使联合国安全理事会得以综览受冲突和不安全局势影响的国家和领土的急性粮食不安全状况。2020 年 4 月，粮农组织与粮食署在该全球网络框架下编写并发布了《2020 年全球粮食危机报告》。2020 年 9 月发布了该全球报告的年中更新及一份 COVID-19 疫情和粮食危机技术说明，对 COVID-19 疫情期间急性粮食不安全状况做最新估算。此外，还发布了两版由粮农组织与粮食署编写的急性粮食不安全热点地区早期预警分析（7 月和 10 月），提供前瞻性视角，突出介绍粮食安全状况可能严重恶化的国家情况。

D. 2020 年四年度全面政策审查发现的新趋势

49. 2020 年 12 月，联合国大会就联合国发展方面业务活动四年度全面政策审查通过了第 75/233 号决议，为联合国发展系统 2021-2024 年的工作提供指导。该决议以 2019 年可持续发展目标峰会的成果为基础，因此前所未有地把重点放在支持成员加快可持续发展目标进展上，包含五大主题：（a）重新定位联合国发展系统，推行一些联合国发展系统改革要素；（b）支持各国努力以可持续和包容的方式从 COVID-19 疫情中复苏；（c）不让任何人掉队；（d）筹措资金，调动其他执行手段；（e）针对不同业务环境制定联合国工作。

⁶ 预判行动是在触发早期预警与实际发生灾害之间的关键时间段，采取短期灾害风险管理干预措施。

50. 最近批准的该决议包含全新提出或再度重点审视的领域，而这些领域正是粮农组织已更多关注的工作领域⁷：

- 为青年全面、有组织和可持续参与确定新途径；加快实施《残疾包容战略》。⁸
- 在 COVID-19 疫情期间，a) 建设更美好未来，确保可持续、包容且有韧性的复苏；b) 聚焦最贫困人口，并与各国合作，紧急实施可持续解决方案，调动伙伴关系，善用数字技术；c) 特别关注发展中国家的具体挑战；d) 分析从国家、区域和全球层面疫情应对计划中汲取的经验教训，更好防备并协助应对今后可能的冲击，包括采用风险信息及预警系统。
- 将更注重气候和环境的方针纳入方案和战略计划主流。
- 加强综合政策咨询和计划支持、技术援助、规范支持以及科学、技术和创新合作。
- 数据收集和分析。

51. 该决议还涉及人权、人道主义与发展纽带及其对和平的贡献、性别平等，并包含新的有利环境要素：

- 数字包容 – 该决议注意到秘书长的数字合作路线图，确认数字技术可以成为推动可持续发展的关键因素。该决议鼓励联合国发展系统与方案国开展合作，以改善数字包容。
- 透明 – 该决议赞扬建立在线门户网站并使之投入运作，以反映与重振驻地协调员系统有关的实时捐款和支出情况，敦促进一步改进特别用途信托基金门户网站。
- 道德操守 – 该决议促请联合国发展系统继续努力，重点防止和立即采取行动处理性剥削、性虐待和性骚扰问题，并继续执行秘书长对性剥削和性虐待的零容忍政策。

⁷ 粮农组织《2022-31年战略框架》(<http://www.fao.org/3/ne577zh/ne577zh.pdf>)和《2022-25年中期计划》及《2022-23年工作计划和预算》(<http://www.fao.org/3/ne576zh/ne576zh.pdf>)

⁸ https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy/assets/documentation/UN_Disability_Inclusion_Strategy_chinese.pdf