



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
الأمم المتحدة
للزراعة والأغذية

计划委员会

第一二〇届会议

2016年11月7-11日，罗马

评价粮农组织对战略目标5“增强生计对威胁和危机的抵御能力”的贡献

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

电话：+39 065705-3903

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维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。



mr740

I. 内容提要¹

1. 本报告概述了战略目标 5 “增强生计对威胁和危机的抵御能力”相关评价的主要结果和结论，该战略目标是 2013 年 6 月粮农组织大会第三十八届会议批准的作为经审查的《战略框架》组成部分的五项战略目标之一。

2. 战略目标由战略计划予以补充。战略计划提供一份四年结果框架以及资源，用于实现粮农组织大会批准的《2014—17 年中期计划》和两年度《工作计划和预算》中针对各项战略目标的结果。战略目标 5 计划（也称作“战略计划 5”）通过以《兵库行动框架》组成部分为基础的四项成果和九项产出得到阐述。在本报告中，“战略目标”和“战略计划”这两个词几乎可以互换使用。

3. 战略计划 5 的四项成果为：

成果 5.1 国家和区域采用并实施降低风险和管理危机的法律、政策和机构制度及监管框架

成果 5.2 国家和区域为防备潜在、已知和新出现威胁定期发布信息和预警

成果 5.3 国家减轻家庭和社区层面的风险和脆弱性

成果 5.4 受灾害和危机影响的国家和区域做好防备，有效应对

4. 在 2014 年 11 月第一一六届会议上，计划委员会批准了《2015—17 年战略及计划评价示意性滚动工作计划》，该计划提出在每届计划委员会会议上提交一项有关粮农组织战略目标的主题评价。本报告为首次开展的此类战略评价。

5. 此次评价集中于四个首要评价问题：

- i. 概念和规划框架的优势：战略目标 5 下粮农组织战略的明确性、与国家需求的相关性、可能的有效程度。
- ii. 将框架转化为行动的能力：粮农组织是否有能力执行《战略框架》？
- iii. 取得的进展：经审查的《战略框架和目标》是否已经带来“中间结果”，如规划得到改进，粮农组织的支持更具凝聚力，知识管理得到改进？
- iv. 战略定位：粮农组织在应急和发展议程交汇点的全球定位和比较优势是否通过战略目标 5 得到加强？

6. 评价既没有分析经审查的《战略框架》的基本原则，也没有分析其设计或相关全组织指导，因为这些问题超出了战略目标 5 的范围。但评价就如何在战略目标 5 的范畴内应用全组织指导以及取得何种结果提出了反馈意见，旨在为未来提供建议。

¹ 根据计划委员会第一一二届会议有关费用节约模式的建议（CL 145/6，第 24.b 段），同时确保充分获取评价报告中的信息，PC 120/8 号文件被作为全面内容概要并翻译成粮农组织语言，而评价报告全文将在粮农组织[评价网站](#)上以原始语言发布。

7. 资料来源包括管理数据分析，对之前评价所含依据的汇总，对涉及抵御力相关工作的粮农组织职员和合作伙伴进行的访谈和调查，以分析战略目标 5 相关资料和战略计划 5 核心小组反馈意见为基础的五项国别案例研究（柬埔寨、黎巴嫩、马里、乌干达和巴基斯坦）。在开展国别研究的同时，评价小组还访问了近东、亚洲及太平洋和非洲区域办事处，以及位于内罗毕和达喀尔的分区域恢复力小组。通过电话对拉丁美洲及加勒比、欧洲及中亚区域和分区域办事处以及太平洋岛屿分区域办事处进行了访谈。此外还对致力于抵御力工作的粮农组织合作伙伴和其他利益相关者进行了访谈，并访问了重要的捐助方和各国相关部委的对应部门。

8. 由于粮农组织紧急预防系统的技术广度和复杂程度超出了当前战略目标 5 评价的能力范围，因此对其进行单独评价。此外，对紧急预防系统的评价将得益于更广泛的磋商以及与多个伙伴组织之间的合作，如世界卫生组织、世界动物卫生组织和《国际植物保护公约》，因此需要采用不同的程序。

A. 结果

9. 本节自报告主体摘出对应四个评价问题的一系列评价结果。这些结果构成后面各节提出的结论和建议的基础。

概念和规划框架的优势

10. 抵御力理念凸显于危机当中。此理念起始于人们的优势，并强调解决灾害和危机的根源问题而不仅仅是表面问题的重要性。其联合性方面可成为一种优势，但也带来一种风险，即成为一种“包罗万象”的、庞大的理念，在实践中难以执行。

11. 抵御力理念具有计划性影响。此理念显示其有助于应对短期危机，但不适于在长期危机背景下年复一年反复采取短期紧急干预行动。在长期危机背景下，以社区为基础、以市场为导向的方式比免费发放投入品更加适合，后者可能破坏相关农村社会的抵御力。

12. 粮农组织通过政府和非政府服务提供者开展工作，以帮助他们向受到灾害和危机影响的社区和家庭提供一系列“增强抵御力的服务”。

13. “为战略计划 5 而改变”理论是符合逻辑的、完整的。然而，产出 1.1（提高制定和推行减少风险和管理危机的政策、战略和计划的能力）与产出 4.1（提高国家主管部门和利益相关者做好应急防备和降低危机影响的能力）之间可能存在重合，可有效地予以结合。

14. 当前《战略框架》的范围和实施覆盖从总部直至权力下放办事处的整个粮农组织，为各个部门提供明确的、共同的结果框架。然而，驻国家办事处在实施经审查的《战略框架》方面的进展仍旧差异极大，这表明《战略框架》在国家层面的推广不均衡。

将框架转化为行动的能力

15. 虽然历史上在灾害风险减少和管理方面提供的资金不足，但资源合作伙伴正在通过特定的、长期的供资机制日益加强对抵御力计划的资助。

16. 粮农组织可通过更加深入地参与抵御力方面的工作加强其战略地位。粮农组织不应将自身限制于逐渐减少的紧急危机响应行动，此类行动在很多情况下（如长期危机）依赖于缺乏适应性的、短期的人道主义供资。

17. 战略计划 5 小组在粮农组织内外被广泛评价为具有活力、灵活、对驻国家办事处起到支持作用。该小组还有效地“打破了条块分割”，尤其是通过每周一次的电话会议和国家支持进程。这些进程和支持的态度使得战略计划 5 成为国家层面最为显著的战略计划之一。

18. 虽然在战略计划 5 内部打破了条块分割，但在总部层面战略计划之间仍然能够开展更多合作。与战略计划 2、3 和 4 的合作分别集中于气候变化、社会保护和食品链安全。一些区域举措带来了战略计划之间的合作。在国家层面，战略计划在国别规划框架下无缝联合。

19. 在区域办事处用于制定和实施区域举措的一系列方法当中，拉丁美洲及加勒比区域办事处采用的办法可能成功几率最大，其区域举措被视为目标远大的旗舰计划、共享知识和提高认识的手段，由外部资源供资，在与区域和国家伙伴的合作下实施。

20. 处于“积极观察和协调支持”下的国家在所有战略计划的协调技术支持方面获得了显著效益。迄今为止，“重点国家”系统的重要性较低，可能原因在于“重点国家”代表了所有粮农组织计划国家的三分之二。

21. “三级”突发事件响应程序和“业务伙伴执行模式”等新伙伴关系工具的引入表明正在认真地逐步解决长期存在的执行难题。

22. 在对于抵御力规划非常关键的技术领域，粮农组织在牲畜健康、农民田间学校、蝗虫防治、水资源管理以及一定程度上的气候变化适应等方面保持着较强的能力。在灾害风险减少和管理、保险和基于现金的方法等方面的能力较弱，在冲突和政治分析方面几乎没有任何能力。

取得的进展

23. 尽管战略计划 5 “领域”提供了明确阐述提供的服务以作出共同贡献的机会，但是从事增强抵御力政策相关工作的各种技术部门还未如此行动。同样，粮农组织仍旧缺乏考虑到紧急预防系统所有三个支柱的综合性“同一健康战略行动计划”。

24. 通过建立集合了不同粮农组织系统数据的“早期预警/早期行动”系统，成果 2 推动了早期预警和信息系统的制度化，如“粮食安全阶段综合分类法”和“抵御力指数测量和分析”。通过交换数据集、整合地理信息系统、共享平板电脑和卫星数据链服务等数据收集工具，有可能实现更深层次的一体化和更进一步的协同效应。

25. 粮农组织大量以社区为基础的灾害风险减少和管理相关工作是通过许多小型试点项目完成的。对之前评价的回顾显示，尽管质量较高，但这些小型试点项目常常无法影响国家政策。然而，也存在令人鼓舞的范例，在这些情况下粮农组织在灾害风险减少和管理方面提供了全面和有益的政策支持。
26. 通过应用支持协调和运行良好的支持链的“三级标准操作程序”，粮农组织在快速增援能力和机制方面实现了重大改进。
27. 制定一份“特色抵御力服务”选项单可以帮助粮农组织通过对方法进行标准化和减少计划设计及推出时间，形成一个更加强大的、更加多样化的大规模抵御力计划，同时根据需要针对当地特点调整服务。
28. 就过程而言，粮农组织支持的凝聚力得到提升，与国家和地方政府的合作目前是所有项目的准则；但是，针对计划设计和知识管理相关指标的进展据报告较为缓慢。

战略定位

29. 粮农组织处于推动抵御力议程的理想地位，因其具备以下内外部优势：不断增长的抵御力支持需求；当前对人道主义与发展划分的重新评估；粮农组织在生计支持、预警、灾害风险减少和缓解方面的丰富经验；以及抵御力议程与粮农组织职责的一致性。
30. 尽管具备上述显著比较优势，但是由于长期存在执行上的薄弱环节，并且在建立新的系统以满足新的需求方面缺乏灵活性和效率，粮农组织还未突显出其在“抵御力领域”的影响力。
31. 粮农组织缺乏能够连接国别规划框架和项目文件层面的中间计划工具，该工具可以主题、部门或地理计划为形式，这些计划将对一些项目进行重组，并促进多种源头的灵活供资。多个驻国家办事处已起草了抵御力战略，以通过这种方式填补这项空白。
32. 伙伴关系在全球和区域层面得到加强。在国家层面，粮农组织拓宽了与部委之间的合作，涵盖了“传统的”与粮农组织对应的政府部门之外的其他部委，如环境部，并且粮农组织常常在其专业领域发挥协调作用。
33. 在全球范围内和多个国家与其他联合国组织签订了联合计划和举措，但实地合作仍旧很少。各个机构常常单独实施联合项目中自身负责的组成部分。
34. 粮农组织担任抵御力领域舆论引导者的能力正在提高，尤其是在全球层面和具有抵御力方面区域举措的区域。在国家层面，在战略计划 5 当中的参与程度在很大程度上仍旧取决于各个粮农组织代表的资历、技能和偏好，而不是战略计划 5 与具体国情和政府优先重点的相关性。

35. 粮农组织致力于在抵御力方面纳入性别问题、防止性虐待和性剥削、实行对受影响人群的责任担当。粮农组织制作和传播了关于这些问题的指南，计划设计对性别问题的纳入和对受影响人群的责任担当给予了更多考虑。

B. 结论

36. **结论 1. 对抵御力问题的重新关注对粮农组织而言意味着一次历史性机遇，因为粮农组织处于推动抵御力议程的有利地位。然而，粮农组织还未充分突显出其在“抵御力领域”的影响力，尤其是在国家层面。**

- a) 粮农组织具备有利的条件，能够在农业生产、农村发展和自然资源管理等职责领域内推动抵御力议程，并满足成员国日益增长的需求，支持农业生计对冲击和危机的抵御力。当前对人道主义与发展划分的重新评估非常符合粮农组织的职责及其在支持农业生计的发展和应急行动当中的长期参与。具体而言，粮农组织在预警和信息系统、灾害风险管理、蝗虫防治、跨境动物疫病等方面的经验及其与国家和区域主管部门的长期关系，使得粮农组织处于有利地位，能够利用关键资源合作伙伴在抵御力方面提供的不断增加的支持。
- b) 战略目标 5 及其四项成果完全属于粮农组织的职责范围。制定政策、预警和减少灾害风险显然是以发展为导向的。成果 4 涉及对危机的防备和应对，被表述为对国家主管部门起到支持作用。对台风“海燕”的应对以及其他类似的成功应急行动证明了粮农组织应对突发危机的紧急行动的相关性和有效性。抵御力理念还对发展干预行动提出挑战，以便纳入风险减少措施并促进防备、恢复、具有抵御力的生计及和平社会，与此同时带来增长。这符合抵御力的跨领域性质，而这种性质在理论上适用于所有发展进程，需要战略规划之间的更多合作。
- c) 粮农组织还未充分突显出其在“抵御力领域”的影响力。抓住目前对抵御力的关注所带来的机遇需要持续的、更强的执行和技术能力，以及对抵御力规划的更多投资。
- d) 粮农组织在生计分析和相关技术能力方面具有比较优势。然而，其技术能力需要加以拓展，以满足成员国日益增长的需求。粮农组织在牲畜健康、农民田间学校、蝗虫防治、水资源管理以及一定程度上的气候变化适应等方面保持着较强的能力。根据驻国家办事处的反馈意见，粮农组织在灾害风险减少和管理、保险和基于现金的方法等方面的能力较弱，在冲突和政治分析方面几乎没有任何能力。粮农组织正在努力填补职位空缺，为关键技术部门聘请新的职员，但这样的举措也许不足以解决问题。增加对粮农组织抵御力规划和资源筹措能力的投资似乎十分必要。
- e) 正如之前多项评价指出的那样，执行能力仍是一个限制因素，包括针对资源筹措的执行能力。这种情况已有改善，但速度较慢、系统性不足。虽然许多决策过程仍然是集中式的并且时间过长，但“三级”突发事件响应程序和业务伙伴执行模式等新伙伴关系工具的引入表明正在认真地逐步解决执行难题。

- f) 战略目标 5 主要由自愿捐款供资，原因在于粮农组织在该领域的参与源于多年来利用人道主义资源渠道拓宽应急和恢复领域工作的机遇，而这种渠道与发展供资相比更易于加以利用。粮农组织从未在该领域投入较多的核心资源或正常计划资源。由于战略计划受益于有限的正常计划资源，因此这种供资模式在某种程度上继续存在于战略计划 5。因此，落实粮农组织《战略框架》中描述的战略目标 5 愿景和理念在很大程度上依赖于粮农组织无法控制的外部短期供资。
- g) 在战略计划 5 方面缺乏可预测的资源使得粮农组织不具备对前景良好的抵御力服务及其工作人员进行长期投资的能力。大部分致力于战略计划 5 工作的人员（国家和国际层面）在合同期极短的顾问合同下进行聘用。这造成不必要的管理负担，影响到工作人员的士气、效率和留任，扰乱了粮农组织抵御力支持的持久性。
- h) 通过集合捐助方的资源形成信托基金，如应急和恢复活动特别基金，战略计划 5 小组能够在一定程度上“缓冲”项目供资的不可预测性，并对关键战略能力和进程进行投资。其他依赖自愿捐款的联合国机构创建了类似的资金机制，以确保其捐助方供资的活动、伙伴关系和工作人员的可预测性和持续性。
- i) 同样，包括粮农组织在内的很多机构发现了一种可行且有效的方式，即建立一种以发展为导向的渠道，同时结合与相同当地合作伙伴在相同领域或地理区域实施的连续短期项目。在战略计划 5 中，通过短期供资实现长期目标的必要性使得一些粮农组织驻国家办事处起草了“抵御力战略”或利用其他形式的计划性文件（如总体计划）记录通过组合一些项目形成的计划，并与合作伙伴进行讨论。粮农组织缺乏连接项目与国别规划框架的正式计划层面，因此借助于国家抵御力战略。
- j) 尽管有零星的举措，但是粮农组织与其他联合国机构和非政府组织之间的计划性合作仍然不如与政府之间的计划性合作强。与世界粮食计划署的关系以粮食安全集群方面的良好合作为特点，但实地合作有限。

37. 结论 2: 通过加强与计划国家政府和区域机构的协调与合作，并规避不可持续的和松散的干预行动，经审查的行动组合逐渐演变为更加名副其实的抵御力规划。

- a) 对过去和近来评价报告的回顾突出显示了粮农组织在以发展为导向的方式应对危机方面的表现不一。在此情况下，战略计划 5 被粮农组织管理层视为加强粮农组织危机防备和应对工作发展导向的一项工作。
- b) 界定战略计划 5 相对于其他战略计划的相关领域是较为简单明了的：战略计划 5 应在受到严重危机影响的国家发挥主导作用，而其他战略计划应在制度上稳定、危害和风险处于可控水平的情况下更加突出。显然，战略计划 5 也可以在后一种类型的国家提供宝贵意见（如在灾害风险减少和缓解政策方面）。
- c) 应急与严格意义上的抵御力规划的相关领域应基于相关危机和所需应对行动的持续时间。对于持续两年以上的以危机为导向的干预行动，在设计和实施

过程中应适当考虑所实现结果的可持续性。当需要长期干预行动时，以社区为基础和以市场导向的方法与免费发放投入品相比更加适合。

- d) 经审查的行动组合逐渐演变为更加名副其实的抵御力规划。本报告中界定的抵御力规划首先利用人们的优势应对危机；需要从所有方面对背景情况进行切实分析，尤其是充分了解人们的生计，同时考虑到不同社会经济和年龄群体的男性和女性的具体需求和优先重点；提供中长期支持；呼吁关注能力建设可持续性以及与政府和其他伙伴之间的合作。
- e) 在行动组合分析中，与计划国家政府和区域机构加强协调与合作的发展趋势非常明显。抵御力行动组合包括比过去更多的政策工作、技术咨询、投资支持和能力建设。在非洲区域层面已出色地完成了一些工作，合作伙伴包括政府间发展管理局、萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会、南部非洲发展共同体。在亚洲和中东的国家层面也针对高致病性禽流感的防控成功开展了一些工作。
- f) 粮农组织信息和预警系统的主要组成部分较为完善，在实现结果和国家层面的采纳方面取得重大进展。在非洲和亚洲实现粮食安全阶段综合分类法的制度化方面也取得长足进展。早期预警/早期行动系统由战略计划 5 开发，旨在合并现有预测信息，目前已开始提供全面的风险分析。
- g) 推动在应对台风“海燕”期间得到良好应用的参与式和性别敏感型方法可能需要进一步支持；对过去评价的综合分析显示在大部分评价当中均认为缺乏进展。
- h) 作为此次评价实地工作的组成部分，评价小组对驻国家办事处进行了访问。其中一些通过与政府开展符合实际情况的、因地制宜的合作而不是孤立地开展活动，成功地以抵御力为导向的活动筹措资源。
- i) 在其他情况下，粮农组织致力于开发一种技术上合理的计划性抵御力服务，其中的应对项目仍然在较短时间范围内实施，不具备累计进展的前景。虽然这可能适合一次性的突发灾害应对行动，但如果反复实施则会出现问题，而这种情况常常出现在长期危机当中。

38. 结论 3：战略计划 5 小组发挥了富有活力的、灵活的、支持性领导作用，以有益和可靠的方式推动“打破条块分割”。然而，仍然存在重要的机会以合并或协调或明确阐述在战略计划 5 下不同粮农组织部门开展的类似工作。

- a) 战略计划 5 小组的积极贡献得到粮农组织内部以及外部合作伙伴和利益相关者的认可。本报告中描述的新的工具和工作方式（其中一些先由战略计划 5 进行试点，如国家支持进程，然后推广至其他战略计划）被认为使得总部与驻国家办事处的交流变得更加以需求为导向，同时加强了从事抵御力工作的粮农组织技术部门之间的系统联系。
- b) 战略计划 5 的主任也是紧急行动及恢复司的司长，这种特殊情况使其能够为战略计划 5 的实施和国家支持调动重要的人力和财力资源。

- c) 然而，仍然存在重要的机会以合并或协调在战略计划 5 下不同粮农组织部门开展的类似工作。许多技术部门以分散的方式参与抵御力相关政策。粮农组织开发的用于预警和粮食安全信息不同工具和系统仍旧以分散的方式进行管理，彼此之间没有整合和协同效应。同样，粮农组织缺乏考虑到紧急预防系统所有三个支柱的综合性“同一健康战略行动计划”。
- d) 战略计划之间能够开展更多的合作。与战略计划 2、3 和 4 分别在气候变化（如厄尔尼诺现象方面）、社会保护和食品安全领域加强了合作。一些区域举措应对的问题涉及多个战略计划，因此使这些战略计划之间产生合作。在国家层面情况更是如此。在任何有机会涵盖交叉或互补工作领域的情况下，战略计划相关问题在国别规划框架下被无缝连接。

39. 结论 4：区域办事处利用多种方法实施区域举措。在国家层面，由于国别规划框架有助于以简明一致的方式明确阐述粮农组织的计划性服务，因此正在满足实际需求。

- a) 一系列方法被用于在区域层面阐明和实施经审查的《战略框架》。可以说，拉丁美洲及加勒比区域办事处是以前景最好的方式落实区域举措概念：即将其视为大型旗舰计划以及共享知识和提高认识的手段，由外部资源供资，在与区域和国家伙伴的合作下实施。将区域举措拟定为区域旗舰计划需要区域层面强烈的政治意愿。在亚洲及太平洋区域办事处，区域举措最初围绕狭隘的技术问题拟定，目前正在按照与拉丁美洲及加勒比区域办事处模式类似的方式进行修订，以成为区域旗舰计划。在非洲和近东及北非区域办事处，区域举措仅由粮农组织的资源供资，因此规模较小，过去则常常资助具有催化作用的国家层面举措。
- b) 战略计划 5 小组和区域办事处的抵御力小组向驻国家办事处提供了灵活的支持，包括利用应急和恢复活动特别基金。“密切观察和支持国家”系统正在向少数相关国家提供更多的、具有适度凝聚力的来自区域办事处和总部的支持。“重点国家”系统迄今为止发挥的作用较小，主要原因是选定的重点国家数量过多。
- c) 国别规划框架正在满足国家层面的实际需求。有助于阐明政府与粮农组织之间商定的工作领域，吸引捐助方的关注，确定可能的合作领域。在工作人员调查中，国别规划框架被评为最有用的粮农组织机制。相比之下，新的项目周期由于过度复杂而评价较低。

40. 结论 5：抵御力规划从根本上对粮农组织而言并不是一个新问题。向以发展为导向的危机监测、防备和应对的转变起始于制定战略目标 5 之前。根植于粮农组织十年来的经验，多项所谓的“特色抵御力服务”被确定为具有推广的潜力。

- a) 抵御力计划对粮农组织而言并不是一个新问题。向长期、以发展为导向的危机监测和应对的转变（结论 2 中予以强调）起始于之前的战略目标 I²阶段甚至更早，早于战略目标 5 的制定。抵御力是良好农业应急行动以及灾害风险减少和管理、预警和可持续发展始终涵盖的内容。
- b) 许多良好做法被确定为具有在抵御力规划中推广的潜力，包括紧急预防系统、预警、以生计为基础的信息系统、以社区为基础的灾害风险减少和管理及气候变化适应、社区动物卫生工作者、农民田间学校、投入品交易会、投入品商店网络以及库存产品抵押贷款计划（*warrantage*）。这些服务和方法全部根植于粮农组织的重要经验并同时适合发展和抵御力领域，都需要长期投资，同时易于临时扩大或缩写范围。
- c) 粮农组织可以将其中一些服务视为“特色抵御力服务”，从而进一步对其进行推广和“品牌化”，使其成为典型的粮农组织抵御力计划。迄今为止，其中许多服务还未得到粮农组织的大力推广，如社区动物卫生工作者和农民田间学校。作为反例，粮食安全阶段综合分类法自起始阶段就得到粮农组织的坚定推广，并在越来越多的国家和区域实现制度化，这表明粮农组织能够通过不断改进和推广其良好做法使良好的当地经验拓展到更大的范围，并系统地加以“捍卫”。

41. **结论 6：迄今为止对知识管理的重视不足。粮农组织所开展的改革需要有力的知识共享工作和基础设施。这一点对于战略目标 5 而言尤为重要，该目标概述了面向抵御力的计划性转变。**

- a) 粮农组织所开展的改革需要目标、组织结构、程序和资金流等方面的一系列变化，以及思维模式的转变、新的概念框架、新的价值体系，并使之体现在新的工作方式中。对战略目标 5 而言尤为如此，该目标概述了面向抵御力的计划性转变。这种转变必然能够通过有力的知识共享工作获得支持，否则可能会止步不前。然而，目前在抵御力规划方面没有系统的员工培训，仅在建设知识共享网络方面开展了少量工作。

C. 建议

42. **建议 1：虽然无需对《战略框架》作出重大变动，但粮农组织应对战略计划 5 的结果框架进行一些调整，说明区域举措的概念，促进涉及战略计划 5 的粮农组织部门之间产品和服务的进一步整合。**

- a) 抵御力的综合定义应包括：i) 对“家庭、社区和国家”的说明，以便明确抵御力所涉及的对象；ii) 社会由于灾害或危机进行转变的能力；iii) 抵御力起始于人们的优势、资产和战略的原则。

² 战略目标 I—提高对粮食及农业方面威胁和紧急情况的防备和有效应对能力（战略目标 5 的前身）。

- b) 由于产出 1.1（提高制定和推行减少风险和管理危机的政策、战略和计划的能力）与产出 4.1（提高国家主管部门和利益相关者做好应急防备和降低危机影响的能力）似乎高度相关，只是出于不同的角度，因此将其合并可以使战略目标 5 的产出和成果结构得到简化。
- c) 整体而言，通过促进涉及政策咨询（成果 1）和预警（成果 2）的粮农组织部门之间进一步的合作与一致性，粮农组织有关抵御力的服务能够进一步整合。
- d) 鉴于通过农业方面的基础服务（推广和兽医服务）和农业保险计划增强抵御力的前景良好的途径，成果 3.2（改进最脆弱群体对服务的获取，从而减轻灾害和危机所产生的影响）应得到战略计划 5 小组更多的关注。
- e) 战略计划之间能够加强合作并说明交叉领域。战略计划 5 与战略计划 2 在气候变化适应方面具有共同关注的重要问题，与战略计划 3 则为社会保护和迁移方面。鉴于食品链危机严重影响价值链，因此能够与战略计划 4 在价值链方面开展更多工作。只要被用于促进有效合作，重合不一定成为问题。
- f) 应阐明战略目标 5 下区域举措的概念，针对由外部资源共同资助、与区域和国家伙伴合作实施的区域旗舰计划重新制定其宗旨。区域举措还能够成为共享知识和提高认识（粮农组织内外）的有效手段。
- g) 将区域举措拟定为区域旗舰计划需要区域层面强烈的政治意愿。从此角度而言，关于非洲旱地的区域举措 3 应更加正式地纳入《马拉博宣言》。应支持亚洲及太平洋区域办事处制定更广泛的关于“同一健康”和“对气候变化的抵御力”的区域举措。
- h) 在引入新的规划和报告系统时，粮农组织应尽力使相关交易成本处于尽可能低的水平，因为这些成本削弱了粮农组织实现其成员目标的能力。这种考虑因素适用于新的项目周期，以及国别报告的两个不同渠道（粮农组织代表年度报告和在共同数据库中针对《战略框架》的成果和产出进行的报告），这两个渠道应合并为一个报告渠道，以便驻国家办事处无需报告两次。

43. 建议 2：抵御力为粮农组织带来重要的机遇，能够在成员国的强大政治和资金支持下重新设计危机监测、应对和预防方面的计划。为抓住机遇，粮农组织需要进一步推广合并分摊会费和自愿捐款的综合财务模型，将可预测的资源投入到对于树立粮农组织在抵御力领域的影响力非常关键的有限领域，包括工作人员。这一工作领域的投资回报可能非常可观。

- a) 战略计划 5 缺乏可预测资源的情况影响到粮农组织在抵御力领域进行自身战略定位的能力。通过采纳战略目标 5 并在全球、区域和国家论坛宣传抵御力开发，粮农组织在政治上对该工作领域作出承诺。为履行承诺，粮农组织需要将更加可预测的资源投入战略计划 5 的一些领域，这些领域对于树立粮农组织在抵御力领域的影响力非常关键：i) 规划能力；ii) 高质量的“特色服务”；iii) 知识系统；iv) 资源筹措；v) 区域和国家小组。对抵御力领域的当前和未来供资

趋势的研究显示，如果粮农组织投资于抵御力供资（人道主义资金流以外），可能产生巨大的回报，使得粮农组织能够进一步加强其工作。

- b) 粮农组织和战略计划5尤其应找到适合的方式，为抵御力领域的技术和执行人员的合同安排提供更好的认可和更大的可预测性，从而确保粮农组织在该领域的持续影响力和能力。短期人员可能适合短期应急行动，而不是长期的抵御力建设。
- c) 面对整体的资源限制，设立新的经常预算职位似乎不可能。但是，粮农组织能够拓宽对信托基金的利用，在一定程度上减轻项目供资的不可预测性，为核心抵御力人员提供长期合同，并对战略工具和进程进行投资。与粮农组织的“综合预算”政策相一致，新的费用回收政策提供了机遇，可进一步推广将分摊会费和自愿捐款合并为一个一致整体的综合财务模型。³

44. 建议 3：为加强抵御力计划制定和资源筹措，粮农组织应对其高质量的增强抵御力服务予以强化和多样化，更好地针对所应对危机的类型和持续时间制定计划。

- a) 针对粮农组织的抵御力规划和资源筹措能力提供新的工具似乎十分必要。粮农组织应制定切实可行的战略，以便与对抵御力领域感兴趣的捐助方进行沟通。该战略应包括应急和恢复活动特别基金，粮农组织战略性地利用该基金树立自身的影响力，并在应对行动启动之时评估需求。
- b) 国家层面的抵御力战略提供了一种简单并经过检验的方式，用以了解生计、优势和脆弱性、国家抵御力的计划性切入口等方面的情况。在抵御力规划方面拥有重要机遇的驻国家办事处可以考虑制定单独的抵御力战略，或使其成为国别规划框架的组成部分，以便指导在该领域的参与。
- c) 粮农组织战略目标在国家层面的优先排序不应由个别管理者的兴趣决定，而应由抵御力规划与国情和政府优先重点的相关性决定。战略计划 5 应在受到严重危机影响的国家发挥主导作用，而其他战略计划应在制度上稳定、危害和风险处于可控水平的情况下更加突出。显然，战略计划 5 仍旧可以在后一种类型的国家提供宝贵意见（如在灾害风险减少政策方面）。
- d) 对于持续两年以上的以危机为导向的粮农组织干预行动，在设计和实施过程中应适当考虑所实现结果的可持续性。一般而言，当需要长期干预行动时，以社区为基础和以市场为导向的方法与免费发放投入品相比更加适合。
- e) 为提升良好做法，粮农组织应重点关注某些良好做法，不断予以完善和强化，系统地予以“捍卫”，使其与国家层面切实有效的能力建设相结合。这可以采用“特色服务”不完全标准选项单的形式，其中包括灾害风险减少和管理；气候变化适应和减缓政策；预警和粮食安全阶段综合分类法；紧急预防系统类型的监测和防护计划；社区动物卫生工作者；农民田间学校及其各种版本，包括“抵御能力库”（*caisses de résilience*）；不同形式的投入品支持（投入

³ FC 157/10:《粮农组织费用回收政策》；FC 161/6:《粮农组织费用回收政策执行情况报告》

品发放、投入品交易会、投入品商店、库存产品抵押贷款计划 (*warrantage*)；“以资产代赈”和小规模灌溉。这一清单包括根植于粮农组织重要经验和知名度的各种方法，其影响已得到证明，并同时适合发展和抵御力领域。此外，这些方法关注当地的能力、经济可持续性和市场联系，需要长期投资，能够根据需要扩大或缩小采用范围。制定一份特色抵御力服务选项单可以帮助粮农组织通过对方法进行标准化和减少计划设计及推出时间，形成一个更加强大的、更加多样化的大规模抵御力计划，同时根据需要针对当地情况调整服务。

- f) 战略计划 5 继续将性别问题纳入其国情分析当中，并监测性别敏感型计划的实施情况，以确保相关规划转化为实际效益。
- g) 粮农组织通过不同层面的多种伙伴关系向社区提供增强抵御力的服务，如与国家及地方政府和（或）与非政府组织的伙伴关系。为实现影响最大化，粮农组织应始终与广泛的合作伙伴共同进行规划，并不断加强其能力，包括地方、国家和区域主管部门，粮食计划署和联合国儿童基金会等联合国机构，国际融资机构，国家和国际非政府组织，农民组织，私营部门（如保险公司）以及学术界。
- h) 粮农组织应启动制定总体的信息和预警系统战略，要求不同系统融合成更加协调一致、更具战略性的框架，同时保持各个行动领域的技术和制度特性。该战略还应涉及伙伴关系问题，并就如何在相关信息和预警系统领域支持成员国界定一种全组织方法。

45. 建议 4：根据驻国家办事处的需求进一步加强粮农组织的技术、执行和抵御力相关能力，以便粮农组织技术和行政部门的岗位要求逐步变化，更好地服务于战略计划。

- a) 正如技能组合评估所证实的那样，在高职位空缺率的情况下，战略计划 5 需要在灾害风险减少和管理、保险、基于现金的方法以及冲突和政治分析方面加强技术能力，从而满足对抵御力计划的需求。在抵御力规划和资源筹措方面同样需要加强能力。这意味着粮农组织应继续目前填补职位空缺的行动，并在关键技术部门设立新的职位，其目的是弥补通过技能组合评估和类似的做法确定的能力差距，以便技术和行政部门的岗位要求能够逐步变化，更好地服务于战略计划。
- b) 执行能力需要持续提高。粮农组织尤其应针对一级和二级紧急情况制定标准操作程序，并简化项目周期以减少多余的步骤。
- c) 针对具体战略目标的项目标记应实现标准化并具有质量保证，因为目前的数据是不可靠的。这个问题对战略计划 5 及其几乎完全以自愿捐款为基础的供资模式而言尤为重要。
- d) 围绕驻国家办事处之间的知识交流可以开展更多工作。一些粮农组织驻国家办事处配有一名所在国的常驻技术官员，能够开展技术工作和提供政策建议，并向驻国家办事处提供协助。

- e) 粮农组织应扩大目前与非政府组织和其他合作伙伴的联盟，使之成为专长和能力的源头。与挪威难民理事会、澳大利亚注册工程师救灾协会和丹麦难民理事会等组织的备用伙伴关系协议在人员不足的关键工作领域提供能力支持（抵御力顾问、性别问题或集群协调员），应当继续执行。
- f) 联合国系统在粮农组织需要改进的领域提供重要能力支持。其中，粮农组织已在利用粮食计划署的后勤资源，与联合国人道主义事务协调办公室在联合需求评估中开展合作，并就减灾问题与联合国减少灾害风险办公室进行联络。粮农组织还可以接触在联合国协助选举或其他政治进程的国家提供高质量政治和冲突分析的联合国政治事务部，并就定性抵御力评估联系联合国儿童基金会和联合国开发计划署。粮农组织、国际农业发展基金会和粮食计划署应在积极的互补性参与和相互的比较优势的基础上开展更加频繁的实地合作，从而落实“关于为粮食安全和营养加强抵御力的合作与伙伴关系联合概念框架”。
- g) 在非洲，粮农组织成功地与政府间区域平台结盟，如萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会、政府间发展管理局和南部非洲发展共同体，这表明粮农组织能够有效地接触其他区域的类似区域群体。

46. 建议 5：为加快创新步伐，粮农组织应创造良好的学习环境，加速开发知识管理工具和渠道。

- a) 在粮农组织正在开展的改革中，知识管理至关重要。向抵御力规划的转变需要思维模式的改变。有必要加快创新、传播和采纳良好做法的步伐。改进知识管理还将有助于沟通、宣传、战略制定和资金筹集。
- b) 粮农组织应制定关于抵御力、抵御力规划和抵御力衡量的培训模块并在全组织内加以运用，加快建立知识共享网络，在区域举措中创造知识管理空间。区域举措正在发挥有效的知识管理作用，应进一步促进这种作用。
- c) 有必要继续加强监测系统、发放后调查和定性及定量影响力评估，并从收集到的信息中了解情况。粮农组织需要更多地了解如何提高对威胁和危机的抵御力，为此需要试验和监测结果。
- d) 粮农组织的所有层面都具有技术人才储备，目前正在应用于其他任务，如规划和报告，可以通过建立虚拟知识交流网络更加系统地对其进行安排和利用。
- e) 非政府组织常常只被视为“实施伙伴”，但最佳的非政府组织构成了知识丰富的环境，粮农组织可与其开展更多的互动。除非政府组织之外，粮农组织应更多地与生产者组织开展合作。生产者组织是适当的知识和实施伙伴，赋有与粮农组织互补的能力，尤其是在外展的社区动员能力、推广和宣传方面。