



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

计划委员会

第一三四届会议

2022 年 11 月 7-11 日

联合国粮农组织《2019 冠状病毒病综合应对和
全面恢复计划》—最终报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

评价办公室主任

克莱蒙西亚·科森蒂诺女士

电话：+39 06570 53903

电子邮箱：clemencia.cosentino@fao.org

内容提要

- 应计划委员会要求，本报告评估了联合国粮食及农业组织（粮农组织）《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》对国家层面采取更有意义且更及时的疫情应对举措所作贡献（第二阶段评价），审视了《COVID-19 应对计划》在促进协作、推广规范性价值观和支持业务连续性方面发挥的作用，并指出了良好做法和经验教训。
- 评价以国别案例研究以及实施《COVID-19 应对计划》项目的区域办事处和优先重点领域牵头机构的贡献自评为基础，涵盖《计划》的七大优先重点领域。通过这项工作，评价旨在回答关于《COVID-19 应对计划》及时性、意义、协作、规范性价值观、业务连续性和贡献的问题。
- 粮农组织《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》制定于一段充满不确定性的时期，当时世界需要指导意见和解决方案来防止 COVID-19 造成的卫生危机演变成一场粮食安全危机。《COVID-19 应对计划》涵盖七个优先重点领域，筹资目标为 13.2 亿美元，其中 33% 已经到位。资金主体用于针对早期响应的优先重点领域（优先重点领域 1-《全球人道主义应对计划》；优先重点领域 3-促进经济包容与社会保障，减少贫困）以及粮食不安全人口可能受本次卫生危机影响的两个区域（非洲和近东）。
- 评价表明，粮农组织在《COVID-19 应对计划》框架下开展的工作，例如向脆弱群体提供人道主义援助、使用数据支持粮农组织成员国进行决策和提高小农韧性，对减轻疫情影响和促进恢复作出了巨大贡献。分析说明，粮农组织在《COVID-19 应对计划》框架下开展的应对行动十分具有实际意义，大多及时且便于调整，有助应对疫情后出现的国家优先事项。事实证明，粮农组织利用内部合作及外部伙伴关系的能力对于向政府利益相关方和外部伙伴及时提供建议至关重要。此外，案例研究表明，粮农组织积极将联合国规范性价值观和原则纳入《COVID-19 应对计划》活动主流工作。
- 尽管如此，各优先重点领域进展不一，长期恢复的筹资情况不如早期应对理想。另外，因 COVID-19 防疫措施和商品服务采购困难导致成本增加，部分活动受到影响，造成项目实施进度滞后。驻国家代表处普遍因 COVID-19 疫情措手不及，尽管备有业务连续性方案，但新冠疫情严重程度令人始料未及。
- 评价提出三项建议，旨在避免未来类似计划出现必需资源分配不均情况（建议 1），提升未来危机应对行动中商品服务采购的及时性（建议 2），以及加强国家层面业务连续性计划的实施（建议 3）。

征求计划委员会指导意见

- 提请计划委员会对本文件内容进行审查，并酌情提供指导意见。

I. 背景

1. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）第一二九届会议要求评价办公室对粮农组织《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》（《计划》）进行实时评价。该《计划》是粮农组织首次为执行发展项目和紧急项目单独制定计划，是一项具有开创性的举措。评价分为两个阶段（详见附录）。本报告介绍了第二阶段的结果、结论和建议。
2. 第一阶段对粮农组织人道主义应对措施以及知识产品和服务进行实时评价。该阶段始于 2021 年一月底，并在计划委员会第一三二届会议（2021 年 11 月）期间向计划委员会提交报告。评价指出了管理层、技术团队和相关办事处在制定未来危机应对举措时应当考虑的良好做法和经验教训。包括 i) 快速确定战略目标并制定新问题应对流程，这在应对 COVID-19 危机中十分关键；ii) 运用内部专门知识、网络和伙伴关系加强粮农组织外联工作；iii) 借鉴埃博拉病毒暴发等以往危机的经验教训，预测和解决食品供应链连续性问题；iv) 确保及时应对，促进决策者采用知识产品，并确保利用数据进行人道主义援助进而取得可持续成果的价值；v) 系统细致地了解弱势群体等受益人的情况和需求，调整干预措施；vi) 促进协作，改善粮农组织内部工作的协调、规划和统一。
3. 本报告介绍了第二阶段评价结果，涉及自疫情暴发以来粮农组织根据《计划》开展的 COVID-19 应对工作。应计划委员会要求，该阶段确定了《计划》的贡献，尤其是国家层面贡献，以及未来可吸取的经验教训和可借鉴的良好做法。因此，评价对《计划》作出的初步贡献进行评估，并提供反馈，从而促进全组织范围内学习、为决策提供信息并加强问责。本报告所提供的信息主要面向粮农组织成员国、高级管理层以及开展全球、区域和国家层面 COVID-19 应对工作的工作人员。

II. 方法

4. 评价第二阶段关注以下问题：
 - 《计划》为处理利益相关方需求和优先事项提供的应对措施的及时和切实程度如何？
 - 与外部伙伴协调和协同的有益程度如何？
 - 粮农组织驻国家代表处将联合国规范性价值观纳入主流工作的程度如何？
 - 粮农组织驻国家代表处维持业务连续性的能力如何？
 - 《计划》作出了什么贡献？
 - 可供未来借鉴的主要良好做法和经验教训是什么？

5. 评价以来自各区域的十个国家的案例研究为基础。每个区域入选的国家数量与《计划》总预算中的区域代表性成正比，每区域国家名额最少一个最多四个。确定每个区域的“名额”数量之后，根据以下标准选出 10 个国家：
 - 优先重点领域覆盖范围：一个国家涉及的优先重点领域数量
 - 由《计划》供资的项目：该国列入《计划》的项目数量
 - 预算：支付总额
 - 国家概况：危机状况（根据粮食安全阶段综合分类确定），且尽量体现地域代表性
6. 应用以上标准后共得出 92 个国家。经优先重点领域牵头机构和区域办事处审查国家名单并与其磋商，选定下列国家参与本阶段评价：非洲的佛得角、乍得、肯尼亚和马拉维；近东和北非区域的埃及和伊拉克；亚洲和太平洋区域的孟加拉和柬埔寨；拉丁美洲及加勒比区域的洪都拉斯；欧洲和中亚区域的塔吉克斯坦。附件 1 提供了每个国家的粮农组织项目清单，并列出了各个项目对应的优先重点领域和地理范围。
7. 从案例研究国家的选择中可以看出，评价采用磋商方法，由内部重要利益相关方团体担任顾问、验证结论并通过“自评”贡献提供进展实证。自评旨在拓展评价涵盖的优先重点领域和国家范围，并更多体现执行《计划》项目的区域办事处和优先重点领域牵头机构的观点。此前已请区域办事处和优先重点领域牵头机构提交展现其项目对《计划》所作贡献的实例。评价办公室编写并提供模板予以协助。提交材料共 32 份，涉及 91 个国家、4 个次区域/区域和 4 个全球。尽管自评尚未得到评价办公室验证，但为评价结果提供了支持，并为粮农组织成员国和粮农组织领导层直接倾听项目执行人员的意见创造了条件。本报告第四节插文节选摘录了部分提交材料。所有提交材料见附件 2。
8. 最后，评价面临一系列限制。COVID-19 和自然灾害对部分团队成员和驻国家代表处执行和支持评价活动的的能力产生了负面影响，导致收集数据和修订评价工作方案的进度滞后。例如，两个案例研究（埃及和伊拉克）的数据收集不得不由评价办公室人员在驻国家代表处支持下远程进行，乍得的案例研究则无法完成。此外，数据获取限制影响了进度，需要更多时间获得进展实证。资金较少的优先重点领域以及项目正在执行和按照正常预期尚未产生成果的案例情况尤为严重。

III. 粮农组织《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》

A. 《计划》概述

9. 粮农组织 COVID-19 危机应对工作分为两个阶段：“快速响应阶段”（2020 年 3-6 月）及“过渡和恢复阶段”（2020 年 7 月起），后者以粮农组织《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》发布为标志。
10. 粮农组织快速响应阶段有两项工作十分突出，均已纳入《计划》主流工作。首先是粮农组织通过知识产品和服务工作倡导多加关注 COVID-19 对粮食安全的影响。粮农组织制作的材料数量和种类繁多，为采取更符合实证且旨在避免卫生危机成为粮食危机的应对工作提供了支持。其次是粮农组织人道主义应急工作。本组织推动了联合国系统人道主义应急工作（《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》），此后成为优先重点领域 1。
11. 制定《计划》的目的在于促进协同增效，提升成果交付和资源筹措的效率和实效，克服部门藩篱、简化流程和改善沟通，进而加强粮农组织危机应对工作的协调性。这份“总体计划”囊括了与《计划》各组成部分相关的所有项目/信托基金，其运行治理框架更为简化。《计划》具体目标是通过执行七个优先重点领域的项目和活动来减轻疫情直接影响和加强粮食体系与生计的韧性：
 1. **优先重点领域 1-《全球人道主义应对计划》**。应对 COVID-19 影响，保障粮食危机下的生计水平。
 2. **优先重点领域 2-完善数据，提升决策水平**。确保优质数据和分析，为粮食体系和“零饥饿”提供有效政策支持。
 3. **优先重点领域 3-促进经济包容与社会保障，减少贫困**。通过 COVID-19 扶贫应对措施促进疫后包容性经济复苏。
 4. **优先重点领域 4-完善贸易与食品安全标准**。在疫情期间及疫后促进并加快粮食和农产品贸易。
 5. **优先重点领域 5-提升小农恢复能力**。保护最弱势群体，促进经济复苏，提高风险管理能力。
 6. **优先重点领域 6-防止出现新的人畜共患病大流行**。加强和推广“同一个健康”方针，避免动物源性疫病。
 7. **优先重点领域 7-开启粮食体系转型**。在综合应对和全面恢复期间，“建设促转型”。

B. 《计划》资金

12. 《计划》于 2020 年 7 月 14 日正式推出，筹资目标为 13.2 亿美元。根据资源筹措及私营部门伙伴关系司提供的数据分析得知，截至 2022 年 7 月初，《计划》共有 308 个已获批项目，总预算约 4.358 亿美元（占筹款目标 33%），其中 94%（4.093 亿美元）为自愿捐款，剩余 6% 出自粮农组织技术合作计划（超过 2600 万美元）。
13. 下表列出了每个优先重点领域的目标金额和实际金额（表 1）以及已筹资金的区域分布情况（表 2）。人道主义（优先重点领域 1）、经济包容与社会保障（优先重点领域 3）以及恢复能力（优先重点领域 5）占《计划》预算的 91%。全球人道主义应对计划最接近目标金额（优先重点领域 1：66%），其次是促进经济包容与社会保障以减少贫困（优先重点领域 3：33%）。非洲以及近东和北非区域占《计划》预算的 72%。

表 1. 各优先重点领域目标金额和已筹金额（美元）分布情况¹

优先重点领域	目标金额	筹款进度	已筹预算	占已筹总预算比例
优先重点领域 1- 《全球人道主义应对计划》	428 000 000	66%	283 811 895	65%
优先重点领域 2- 完善数据，提升决策水平	24 000 000	9%	2 146 016	<1%
优先重点领域 3-促进经济包容与社会保障，减少贫困	170 000 000	33%	55 920 200	13%
优先重点领域 4- 完善贸易与食品安全标准	50 000 000	11%	5 614 104	1%
优先重点领域 5- 提升小农恢复能力	500 000 000	12%	57 891 237	13%
优先重点领域 6-防止出现新的人畜共患病大流行	100 000 000	8%	7 826 315	2%
优先领域 7- 开启粮食体系转型	50 000 000	30%	15 202 928	3%
全部	-	-	1 200 000	<1%
未具体说明	-	-	6 196 221	1%
合计	1 322 000 000	33%	435 808 916	100%

¹ 由于系统和资金来源跟踪问题，各优先重点领域资金分配可能出现差异。此外，本表未包含优先重点领域 2 的 185 万美元多学科基金，原因是在实地计划管理信息系统中无法与《COVID-19 计划》建立实质联系。为适当反映该资金也用于《计划》实施，决定在介绍《计划》最新情况时将这一数字单列。

表 2. 《计划》项目的区域分布情况（按已筹总预算中所占百分比分列）

区域	项目数量	已筹金额（美元）	占已筹总预算比例
非洲	129	183 997 006	42%
近东和北非	39	129 719 162	30%
亚洲及太平洋	59	46 370 686	11%
拉丁美洲及加勒比	55	46 890 590	11%
全球	12	15 613 512	4%
欧洲及中亚	14	13 217 960	3%
合计	308	435 808 916	100%

IV. 结论

14. 本阶段评价评估了《计划》对国家层面采取更有意义更及时的疫情应对举措所作贡献，审视了《计划》在促进协作、推广规范性价值观和支持业务连续性方面发挥的作用，并指出了良好做法和经验教训。下文结论以国别案例研究分析为基础。

A. 计划方法

相关性和及时性

15. 结论 1. 国别案例研究表明，《计划》提供的应对举措有效处理了利益相关方需求和优先事项，对国家层面弱势群体尤为重要。尽管粮农组织内部和外部因素导致某些行动推迟，但应对行动总体来看十分及时。
16. 评价案例研究对粮农组织在《计划》框架下开展的应对行动进行评估得出了始终一致的结论，认为应对行动具有实际意义，大多及时且便于调整，有助应对疫情后出现的国家优先事项。各个案例无一例外指出，《计划》中粮农组织的工作直接响应了获取支持以减轻疫情影响并从中复苏的已评定需求和要求，特别是在国家层面处理了弱势群体²的问题。受访政府和利益相关方均认为粮农组织作出了积极贡献。
17. 因粮农组织与重要利益相关方工作关系密切，《计划》能够精准匹配迫切需求。例如，粮农组织早前帮助塔吉克斯坦农业部制定了一份应急计划（2020年4月），其中列出了紧急需求，随后又制定了一份内容全面的《COVID-19 缓解措施行动计划》（2020年11月）。粮农组织应对行动完全符合该行动计划。同样，应柬埔寨政府提出的政策建议和技术援助请求，粮农组织根据2020年与其共同开展的 COVID-19 农业和粮食安全影响评估启动了一系列项目。政府对口机构和受益人认为根据该评估所得数据设计的干预措施十分恰

² 有关弱势群体/不让任何人掉队的其他结论参见下文规范性价值观一节。

当且令人满意，例如加快暹粒和班迭棉吉生计恢复的项目。与塔吉克斯坦情况相同，粮农组织在柬埔寨采取的 COVID-19 疫情应对行动同样符合该国《经济应对计划》（2021 年）。受访政府官员认为，应对行动防止了粮食危机进一步恶化，最弱势群体受益尤为明显，因此恰当有效，满足了需求。

18. 多个国别案例研究指出了影响某些活动进度的一系列因素。进度落后往往与采购商品所需时间有关，而某些情况下，由于当地必需投入品（例如家禽饲料和肥皂）供货受供应链问题影响，进度会进一步滞后。同样，虽然采取了其他工作方式，封控规定仍然影响了实施工作（例如，因供应有限和/或价格波动难以采购商品）和活动监测。某个国家因项目分类为“发展”项目而非“紧急”项目导致实施工作进度滞后。该分类意味着适用程序（采购、行政、财务和清关要求）类型更为繁琐。外部来看，国家政治背景（例如选举）和自然灾害也影响了进度。

协作

19. **结论 2. 案例研究分析表明，粮农组织在现有关系基础上与伙伴开展协调、协同增效，向政府利益相关方和外部伙伴及时提供建议，发挥了关键作用。内部协作是向政府利益相关方和外部伙伴及时提供恰当建议的重要因素。**
20. 案例研究认为，粮农组织过往业绩和伙伴网络有利于促进利益相关方协作和协同增效。案例突出表明，粮农组织早在疫情之前已经建立长期伙伴关系，并且在与重要国家主管部门、捐助方/发展伙伴、非政府组织和私营部门等协调工作方面积累了经验。事实证明，以上关系对于及时缓解和应对疫情极为关键。
21. 下文举例说明前期合作关系如何助力提供更加有效的应对措施：粮农组织与世界粮食计划署（粮食署）、世界银行和国际农业发展基金（农发基金）在伊拉克联合开展“关于新型冠状病毒病对伊拉克粮食安全和食品供应链影响的研究”，对一系列相关指标的变化情况进行监测，以半月报和季报方式定期提供粮食安全问题最新信息。在洪都拉斯，粮农组织与联合国机构、捐助方和民间社会共同参与制定该国政府的《紧急人道主义计划》，并以此为基础和重点内容来设计应对措施。粮农组织积极参与多个工作组，且粮农组织工作计划以该项工作中确定的需求、缺口和目标为基础。

22. 案例研究中提及的另一重要因素是粮农组织内部合作及支持在满足利益相关方需求方面发挥的作用。评价第一阶段³提出了有利于提升应对措施一致性的多项良好做法与经验教训。良好做法 1 强调“采取促进‘横向’（跨部门和办公室的多学科合作）和‘纵向’（跨地理地区）合作的措施，改善本组织内部的协调、规划和统一工作”，与本报告良好做法 1（见附件 3）一致，即：“粮农组织人员的适应性和响应能力，即通过应急规划、资源再分配和活动重新规划满足新出现需求，对于及时提供有效应对措施必不可少”。
23. 案例研究展现出协调会议以及提供知识产品和技术支持的价值。在**洪都拉斯**，次区域办事处和驻国家代表处之间的内部协调会十分具有价值，人员的支持有助于对项目重新规划和预算修订进行中期修正，支持开展调整（争取和分配粮农组织非核心资金）。粮农组织总部通过各种数据、政策文件和网络研讨会提供的指导意见非常实用，例如有助于根据政府需求调整粮农组织**马拉维**国家《应对和恢复计划》。

规范性价值观

24. 结论 3.国别案例研究表明，粮农组织积极将联合国规范性价值观和原则纳入《计划》活动主流。
25. 多份案例研究均表明，粮农组织努力在应对措施中纳入“不让任何人掉队”的标准，例如关注性别和土著人民问题，是符合相应联合国原则的宝贵贡献。联合国驻**佛得角**协调员办公室认为粮农组织是“极其包容的机构”，将实施“不让任何人掉队”的原则置于重要地位，且尤为关注性别平等和最弱势家庭议题。**塔吉克斯坦**某些受益社区的性别角色观念较为传统，粮农组织因此专门在当地雇佣了一名女性社区动员专家与需要项目支持的女性更加频繁沟通。接受培训和咨询建议的女性受益人比例（30%以上）和接受优质马铃薯种子的女性受益人比例（15%为女性牵头的小农农作单元）表明这名女性社区动员专家发挥了重要作用。同样，粮农组织**洪都拉斯**项目内容包含以农业生产物资（例如家庭菜园）和营养教育等形式支持和援助伦卡土著人民。工作开展过程中，粮农组织还确保与伦卡人合作的方式方法符合其世界观和文化实践。

³ 粮农组织。2021 年。《联合国粮农组织 2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》第一阶段实时评价。
<https://www.fao.org/3/ng781zh/ng781zh.pdf>

业务连续性

26. 结论 4.国别案例研究表明，粮农组织驻国家代表处能够迅速适应并实施业务连续性措施，减轻疫情期间出现的风险。尽管如此，仍然出现了执行进度落后和开支增加的情况。
27. 案例研究指出，各驻国家代表处普遍因 COVID-19 疫情措手不及，尽管备有业务连续性方案，但新冠疫情的严重程度令人始料未及。然而，各办事处迅速采取业务连续性措施适应情况变化，并始终注重工作人员和利益相关方安全问题。业务连续性措施包括改变工作方式，例如采用线上会议和项目远程监测。疫情初期，驻国家代表处协调资源伙伴和国家主管部门，调整现有资金用途以应对新问题（例如数据需求），工作人员展现出适应能力，超出原定范围调整现行项目。
28. 驻塔吉克斯坦驻国家代表处不仅执行来自总部的具体指导意见，还适时实施了联合国驻塔吉克斯坦国家工作队制定的业务连续性方案。办事处根据以上措施迅速转为远程办公，并为家里不具备条件的工作人员提供网络连接。这名工作人员提到，尽管不能完全取代面对面交流，但仍能通过在线会议平台和电话沟通实施项目。在马拉维，当工作人员暂停所有出差，无法在受益的流域内开展活动或进行监测时，粮农组织官员通过与一线实地员工通话提供工作支持。
29. 然而，一些案例研究也暴露了项目启动和/或执行进度严重落后的问题。工作人员认为问题根本原因在于出行限制，这导致与实地直接受益人的接触有限，此外，由于难以到达基层，链条常常中断，投入品流通减少。其他例子包括，运输成本相关开支增加（例如，需更多车辆和多次出行方能满足社交距离准则）造成财务负担加重，实地员工与受益人会面需控制在较少人数也耗费更多时间。

B. 《计划》贡献的实证

30. 国别案例研究指出了证明粮农组织贡献的若干实例，多数案例都涉及多个优先重点领域。案例研究对粮农组织应对措施评估结果一致，认为粮农组织的贡献在于减轻疫情直接影响以及增强粮食体系和生计的长期韧性。贡献自评也列出了已取得的成果（文本框内节选了部分表述）。
31. 尽管如此，由于已筹金额不尽相同（见表 1），各优先重点领域进展自然并不一致。如总体筹资数据（见表 2）所示，多数案例/实例涵盖了非洲区域。同样，有证据显示了粮农组织贡献的多样性，如规范/政策方面（优先重点领域 7）、生计（优先重点领域 3 和 5）以及分析支持（优先重点领域 2）。七大优先重点领域的贡献实例包括：

优先重点领域 1-《全球人道主义应对计划》。应对 COVID-19 影响，保障粮食危机下的生计水平。

32. 结论 5.案例研究表明，粮农组织人道主义援助的受益人能够在这一关键时期减轻疫情影响（程度不一）。贡献自评也举例说明了粮农组织通过提供现金补助、食物篮、COVID-19 防护设备和安全培训等方式给予最弱势群体的援助。

33. 在佛得角，粮农组织与政府一同应对疫情造成的严重粮食不安全状况。来自农业区脆弱家庭的 2645 人（其中 78%为家庭女主人）获得了基本食物篮、COVID-19 防护

设备以及预防性别暴力的能力建设。获得基本食物篮帮助家庭减轻了疫情的直接影响。受访受益人表示获得新知识后行为发生变化（例如

保持社交距离）。此外，在粮农组织推动下，43000 多名学生通过校餐吃上了新鲜食品（蔬菜和鱼）。

34. 在肯尼亚干旱和半干旱地区，为 3723 个生计易受 COVID-19 影响的脆弱受益家庭分别提供无条件现金补助 5000 肯尼亚克朗（约 45 美元）予以支持（随后还提供了第二笔补助）。受益人表示现金主要用于购买食物。这与粮农组织肯尼亚代表处调查结果一致，调查表明伊西奥洛 507 个受益家庭将两笔无条件现金补助中首笔补助主要用于：食物（80%）、农业投入品（8%）、食物以外的家庭用品（7%）、贷款/信贷偿还（3%）以及学费/教育相关费用（3%）。

关键优先领域 2—完善数据，提升决策水平。确保高质量的数据和分析，为粮食体系和零饥饿提供有效的政策支持。

35. 评价发现 6.案例研究表明，利益相关方通过使用粮农组织援助所生成的数据，为决策、项目开发和粮食安全监测提供依据。贡献自评部分举例介绍粮农组织为粮食供应、需求、获取和消费相关各类议题提供的数据和分析支持。

自评案例：

**调整面向阿富汗库奇部落牧民的针对性支持，应对 COVID-19
(优先重点领域 1)**

项目受益人充分利用项目提供的无条件现金补助。2000 户家庭中有 90.4%表示拿到现金后食物获取渠道增加。四分之一的家庭表示，拿到现金后减轻了债务，18.1%的家庭表示，这些现金帮助他们恢复了生计（购买农业或畜牧投入品）。现金补助的其他效益包括，防止背负债务、支付医疗费用和购买家庭菜园所需工具。

36. 研究表明，部分国家将所生成的数据用于支撑决策过程。具体而言，各国从数据出发，考虑如何战略性地用好稀缺公共资源，从而 i) 确保农业对短期恢复作出贡献，ii) 与中长期经济社会效益保持一致。
37. 在**伊拉克**，为了满足对疫情影响相关数据的需求并为决策提供依据，粮农组织、粮食署、农发基金和世界银行开展合作（见合作部分）就粮食供应、当地生产状况和消费模式等主题定期撰写报告，进行分析和提出建议。驻地协调员办公室、粮农组织、粮食署、农发基金和世界银行每个月都会提交研究结果。这些报告有助于政府明确和完善 2019 冠状病毒病（COVID-19）应对措施。例如，农业部敦促禽肉生产商不要提高价格；农业部还支持通过种植战略作物、园艺作物和蔬菜稳定价格。利益相关方也是报告数据的用户。例如，粮食署和世界银行多个项目均在相关数据基础上立项。

贡献自评：

尼加拉瓜国家农村投资支持计划（关键优先领域 2）

2018 年来，尼加拉瓜经济发展受到 COVID-19 疫情、“埃塔”和“约塔”飓风（2020 年 11 月）等多重冲击，根据官方数据，损失金额总计 7.42 亿美元，约占国内生产总值（GDP）的 6%。在此背景下，应尼加拉瓜政府要求，粮农组织撰写分析报告、开展技术研究，为该国农业部门的农村投资发展提供实证。所生成的数据为政府就投资部门和地区相关决策提供了依据。研究表明，2022-2031 年，农业部门公共投资每增加 GDP 的 0.5 个百分点，GDP 将增加 2.2%，农业粮食部门 GDP 将增加 5.9%，城乡贫困率将分别降低 0.5 和 1.6 个百分点。因此，肉牛、奶牛、咖啡、豆类和可可等农业粮食产业成为重点产业。

38. 在**马拉维**，为了监测疫情的影响，农业和粮食安全部在粮农组织和欧洲联盟的技术和财政支持下，建立了国家紧急农业和粮食安全监测系统。粮食价格相关数据⁴为政府制定粮食价格调整和粮食援助分配干预措施提供了依据。

关键优先领域 3—促进经济包容与社会保护，减少贫困。2019 冠状病毒病扶贫应对措施，助力疫情后包容性经济复苏。

39. 评价发现 7。案例研究表明，直接开展能力建设和技术转移以及扩大国家社会保护计划覆盖范围能够帮助粮农组织援助受益方（如青年和移徙人群）克服疫情的部分负面影响。贡献自评部分举例介绍粮农组织在促进经济包容和扩大社会保护措施方面开展的工作。

⁴ 截至 2021 年 12 月，在欧盟的财政支持下，粮农组织和农业部编制了 40 多份紧急农业和粮食安全监测系统公报。

40. 在**肯尼亚**，粮农组织通过其综合国家方法，支持该国不同地区的 6 条价值链发展，并通过能力建设和投入品供应，促进开发青年包容性气候智慧型农业技术，发展绿色就业，实现环境可持续性。一个青年小组受益方在报告中表示，他们开展鱼苗的密集养殖，向农民提供鱼苗和咨询服务。该青年小组还利用网络营销提高收入，尽管疫情期间出行受限，但网络营销使他们能够接触到更多客户。在**柬埔寨**，粮农组织一直致力于恢复生计和提高弱势人群的韧性，在农业发展中重点促进加大对营养的关注，改善气候韧性，加强食品安全。粮农组织开展的工作包括：为 1087 户家庭（女性户主占比为 32%）提供蔬菜种植所必须的农资、工具和材料；为 2229 人（妇女占比为 40%）提供培训课程和定期技术咨询；以及其他服务。受益方在报告中表示，在粮农组织的支持下，他们的蔬菜种植滴灌技术得以提高，能够利用屋舍周围空地地进行生产，并为返乡人员提供就业机会。此外，该项目引进的蔬菜种植技术将产量和收入至少提高了 20%。

贡献自评：

支持社会经济一体化，创造生计机会，建立土耳其临时保护收容社区中叙利亚人的抵御力（关键优先领域 3）

土耳其目前已有 370 多万受临时保护的叙利亚人（SuTP）。他们当中大多数只能获得非正规就业机会，工资通常低于从事相似工作的当地人，因此往往依赖临时和季节性工作机会。对他们来说，虽然农业部门就业工资低、存在剥削且缺乏保障，但常常却是唯一的谋生机会。该项目落地于受临时保护的叙利亚人数量较高的省份，且农业粮食部门的经济贡献较大。项目旨在提高 6200 户相关弱势家庭自力更生发展生计的能力。粮农组织预计，该项目实施后，至少 1 400 名待就业农业工人将找到工作条件体面的正式工作或更具保障的季节性工作。粮农组织还提供职业培训，项目实施以来，已累计开展 125 个职业培训小组活动。结业学员总计 2947 人，截至 2022 年 4 月底，40% 的结业学员已经找到工作。

关键优先领域 4—完善贸易与食品安全标准。2019 冠状病毒病期间及疫情后促进并加快粮食和农业贸易发展。

41. 评价发现 8。**柬埔寨**⁵的案例研究表明，粮农组织所开展的工作推动该国加强贸易和食品安全标准，同时面向农民、街头商贩和消费者推广 COVID-19 预防措施。贡献自评部分（见文本框）举例介绍粮农组织为避免粮食供应中断和帮助缓解疫情经贸影响而开展的政策和宣传工作。

⁵ 柬埔寨是案例研究中唯一一个实施关键优先领域 4 活动的国家。

42. 在**柬埔寨**，来自农林渔业部的受访利益相关方表示，粮农组织与农发基金合作，就该国食品法框架提供了宝贵的技术援助和能力建设。食品法新增 COVID-19 和其他传染病预防相关食品卫生条文。该伙伴关系为准则编制、试点检查和认证程序提供了支持，还通过开展培训提升学员对农药标签准则和农药标签信息模型的认识和理解。粮农组织还支持该国在国家层面针对多种农产品建立柬埔寨良好农业规范（CamGAP）、参与式保障体系（PGS）和认证有机产品。建立了三个蔬菜示范农场，并组织 150 名农民（29%为女性）参加“农民农田日”活动，分享他们在柬埔寨良好农业规范方面的实践经验。农业总局利用认证系统为若干安全农产品进行认证。部分合作社还获得了柬埔寨良好农业规范和参与式保障体系证书，产品安全得到认证，提高了经济效益，比传统生产模式至少增收 20%。

贡献自评：

区域政策对话—拉丁美洲及加勒比（关键优先领域 4）

为了克服疫情导致的经贸困境，强化多边支持，达成成员国区域协议，粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处与其他机构和利益相关方携手，与该区域各政府共同组织一系列高级别政策对话，推动各国通过对话增进相互理解，就粮食供应链、贸易以及粮食供应和获取中的重大堵点等各方关心的主要议题采取国别和联合行动。这场危机凸显了建立国家自主非官僚机制的必要性，并在该机制下以灵活的方式与各国部长定期进行沟通和对话，重点了解各国实际需求和具体议程。因此，粮农组织干预措施在加强治理和推动多边合作方面发挥了积极作用。对话成果包括：在**墨西哥**，农业和农村发展秘书处为保障短期粮食生产供应制定战略，推动农业农村部门的发展；在**圣文森特和格林纳丁斯**，粮食安全和影响缓解规划得以制定，用于加强营销战略，保障市场准入，改善家庭农民和农产品加工商的可持续生计。

关键优先领域 5—提升小农恢复能力。保护最弱势群体，促进经济复苏，增强风险管理能力。

43. 评价发现 9。案例研究表明，粮农组织提高了小农户的粮食安全，促进了经济复苏。贡献自评部分（文本框）举例介绍粮农组织在加强小农韧性方面开展的工作。

44. 在**孟加拉国**，粮农组织面向 600 名受益方开展基于价值链的种植技术、收获后损失管理和增值方面的培训；为小农户统一耕作体系，从而提高生产、营养和收入水平；还提供各类投入品。受益农户包括无地农户、边缘农户和小农户，并优先帮助妇女为户主的农户和有残疾人/弱势人群的农户。该项目有助于提高农业产量（如豆类、蔬菜），改善生计，大幅提高受益家庭的收入水平。受益方和政府官员在报告中表示，在项目实施地区，作物收获后损失

贡献自评：

加强应对 COVID-19 疫情的韧性，以农业生计支持促进金沙萨近郊的减贫工作（关键优先领域 5）

在**刚果民主共和国**，民众采取了消极应对策略，减少日进餐次数和数量，减少营养食品摄入量。粮农组织在刚果民主共和国开展工作的主要目标是改善金沙萨 2550 户受影响家庭的经济和营养状况，同时降低 COVID-19 传播风险。为推动经济复苏，粮农组织分发了捕捞投入品，开展了负责任捕捞和养护方面的培训。600 位渔民将渔获率提高到平均每批渔获 80 美元，而此前因 COVID-19 防控的出行限制措施，渔民收入一度中断。情况之所以得到改善，一方面是因为开展了培训，另一方面是实现了农户与商家的直接对接，减少了中间环节。

大大减少，受益家庭的健康和福祉得以改善。联络组人员表示，豆类、水果和蔬菜等高营养食品消费增长显著。项目结束时的调查数据显示，2020 年农业季节期间，所使用的改良后农业生产技术的平均数量从 3.9 项增至 6.39 项，增幅显著。报告的总种植面积也显著扩大（从 6.9% 增至 12.4%）。

45. 2020 年，粮农组织为**塔吉克斯坦**农业部制定各类行动计划提供支持，确保 2020 年和 2021 年农业季节生产活动的顺利推进，还制定了一揽子应对举措，克服 COVID-19 给马铃薯种薯生产、扩繁和增产带来的挑战。这些举措旨在保障粮食安全和食品供应，保护遭滞留移徙人群及其家人的收入和生计。粮农组织对现有干预措施进行调整后，迅速实施《计划》框架下的项目，开展 COVID-19 应对行动。粮农组织开展的工作包括，向多个地区至少 75 个小农户分发 110 公吨优质马铃薯种薯。收到优质种薯的马铃薯种植户表示，与劣质种薯相比，优质种薯产量至少增加了 10 倍。此外，他们表示还学习到了通过改进农业实践使产量稳定在较高水平的方法，比如先进的灌溉技术、病虫害综合管理、使用肥料和小规模农业实践等。受访者还表示，通过其他项目紧急支持包（种子、化肥、农机、现金转移和津贴等），弱势家庭（包括女性户主家庭和成员外出务工遭滞留的家庭）状况已出现好转，生计、粮食安全（主食供应）和创收（如马铃薯种植）情况都得到改善。

关键优先领域 6—防止出现新的人畜共患病大流行。加强和推广“同一个健康”举措，避免动物源性疾病大流行

46. 评价发现 10。塔吉克斯坦⁶的案例研究表明，粮农组织开展的工作有助于破除关于动物和牲畜是感染源的不实言论，协助兽医工作者和食品行业工人返岗就业，并更新了监管规范和程序。贡献自评部分举例介绍粮农组织在“同一个健康”风险缓解措施方面开展的工作（文本框）。
47. 应塔吉克斯坦粮食安全委员会的要求，粮农组织和塔吉克斯坦兽医协会启动了“预防 COVID-19 和其他人畜共患病”项目。2021 年 7 月的一项联合任务评估为项目实施提供依据。评估结果显示，个人和机构缺乏基本的标准保护手段，而且卫生、流行病学、兽医规范、法规和动物传染病防治方法等基本专业知识也不足。除了向塔吉克斯坦各地区机构提供个人防护服、相关材料、工具和试剂外，该项目还进行专业培训加强认识，向利益相关方提供最新信息和建议。项目还为粮食安全委员会批准的五份政策文件（对现有监管规范和程序的修订和补充）提供支持。利益相关方表示，项目取得的初步成效包括，开展宣传工作，消除民众因动物和牲畜是感染源的不实言论而产生的恐慌情绪。兽医工作者和食品行业工人复工复产，维持收入和生计（如兽医诊所、动物市场等）。受访兽医工作者表示，如果未来发生动物卫生领域紧急情况，将会有所准备。

贡献自评：

风险评估和“同一个健康”风险缓解措施全球指南（关键优先领域 6）

粮农组织通过其在动物卫生和宣传方面的多学科专家，以及国际实验室网络，牵头编制了若干份全球指南和工具，旨在帮助各国设计、规划和实施“同一个健康”国别干预措施。粮农组织推动多个国家建立“同一个健康”流行病学调查和风险缓解机制，做出了积极贡献。例如，在加拿大，由加拿大食品检验局、加拿大公共卫生局和加拿大野生动物健康合作组织及各省组成的“同一个健康”技术工作组按照粮农组织的建议对流行病学调查表进行调整，并据此制定国家指南，进而修改了 2021 年在不列颠哥伦比亚省针对养殖水貂开展的新型冠状病毒（SARS-CoV-2）传播流行病学调查表。德克萨斯农工大学的一个研究团队对与 COVID-19 患者接触宠物的 SARS-CoV-2 感染情况进行调查，在明确所需数据时使用了粮农组织的“同一个健康”调查准则。印度尼西亚政府已启动“同一个健康”流行病学调查计划，对某动物园人类与老虎之间的潜在感染情况进行调查。

⁶ 塔吉克斯坦是案例研究中唯一一个实施关键优先领域 6 活动的国家。

关键优先领域 7—粮食体系转型。在应对和恢复中实现更好的转型。

48. 评价发现 11。案例研究表明，粮农组织开展的工作推动了技术创新和体制创新，在促进 COVID-19 安全做法的同时，加强当地农业粮食体系。贡献自评部分举例介绍粮农组织在推动农业企业发展方面开展的工作。

49. 应埃及政府的要求，粮农组织通过一系列活动协助农业和土地开垦部扩大供应链技术和体制创新，加强能力建设，提高农业粮食体系的食物安全和营养质量。其中一项干预措施依托 Al Mufeed 公司的移动应用程序（以前的项目成果，利用数字技术传播粮食和农业相关信息）传播 COVID-19 相关信息。粮农组织面向社区代表组织多场培训，还为 25 名政府推广人员就数字工具主题开展培训员的培训。同时通过社交媒体对上述工作进行宣传，据受访者估计，相关浏览量约为 162 万次。来自 10 个省的 6641 名用户下载了 Al Mufeed 应用程序。受访农民表示，Al Mufeed 应用程序十分实用，能帮助人们加强认识，拓宽知识面，采用新做法，如使用农药和管理农药残留。农民表示，他们现在已了解农药的不当使用会产生哪些危害。另一个取得进展的领域是收获、包装和运输过程，为了减少损失，农民在包装和运输果蔬的过程中更加谨慎、更注重卫生。

贡献自评：

**COVID-19 疫情期间，提高东非青年成功创办和管理农业企业的能力
（关键优先领域 7）。**

农业和农业企业具备推动非洲农业经济转型和应对非洲就业和粮食安全艰巨挑战的潜力。农业企业可以为青年提供就业机会，但是农业企业和价值链发展领域培养青年商业技能方面还存在不足。非洲青年在农业部门创业遇到的最大障碍是缺乏技术和创业能力的培养途径。创业需要资金和市场渠道，而有效的商业规划是两者的基础。粮农组织与非洲联盟委员会合作，以东非为试点，完成了相关在线课程的开发和测试工作。该在线课程重点关注青年的农业创业技能，提高青年在农业价值链中求发展的能力。该课程与农业能力建设区域大学论坛开展试点合作，来自加纳、肯尼亚和乌干达的 247 名青年农业企业家参与试点课程。结果（课程前后对比）显示，培训组在创业自我效能、行动、规划和商业实践等衡量标准中呈现良好趋势，总体培训满意度较高，认为培训内容基本上都很实用。

50. 在**马拉维**，粮农组织推动改善农业能力建设政策环境，支持通过切实措施应对疫情的短期影响，同时向更可持续的农业粮食体系转型。疫情期间，住宿制农民田间学校暂时停课，粮农组织协助更新了多份农民田间学校标准操作程序和手册，包括农民田间学校课程、社区协调员准则和规程一套，该规程将为疫情期间推广人员和协调员安全开展农民田间学校工作和其他宣传活动提供指南。利益相关方表示，已复课的住宿制课程、社区协调员培训和农民田间学校社区宣传活动已开始利用相关材料。相关准则通过后，住宿制农民田间学校得以复课，接受采访的推广人员表示，由于采取了严格的 COVID-19 预防措施，安全性得到了很大改善。

V. 良好做法与经验教训

51. 案例研究中的几条良好做法和经验教训可能有助于促进学习和改善未来类似举措的设计和**实施**。良好做法和经验教训完整清单可参见附件 3。本节重点介绍与粮农组织今后工作最为相关的内容。
52. 各方对**粮农组织做法和经验的依赖**提高了《计划》行动的相关性和及时性。其中包括：
- 粮农组织工作人员在通过应急规划、重新分配资源和重新规划活动来解决新需求方面的**适应能力和反应能力**。
 - 在预测信息需求和规划行动时，**利用以往经验**和干预措施，如埃博拉病毒的暴发。
 - **使用实时数据收集和调整现有数据系统和工具**以适应 COVID-19 的情况，是为迅速决策提供依据和为补救措施提供指导的关键。
53. **依托现有伙伴关系和建立新伙伴关系**也成为加强《计划》相关性和及时性的重要因素。具体如下：
- 推动伙伴组织、当地专家和社区**参与**应对措施**的规划、设计和实施**，对于在满足新需求的同时尽量减少重复工作十分重要。
 - 与当地媒体、民间社会组织和社区成员**协作**，开展社区宣传工作，提高人们对疫情的认识。
54. **联合性别问题专家**，确保粮农组织项目重视性别主流化问题。

55. 评价办公室通过此次评估对疫情期间的工作进行反思，同时也总结了一些经验教训。《计划》实施难度大，而评估人员也面临着**疫情带来的巨大挑战**。评价办公室可通过以下三条经验加强今后的工作，包括：

- **尽早规划是关键**。评估驻国家代表处工作人员是否能够积极参与评价，并统筹协调评价与项目/方案执行工作，这是两项活动取得成功的关键。
- **有韧性的数据收集方式将改善评价办公室的工作**。对数据收集经验进行反思和评估将推动评价办公室制定更具韧性的数据收集方法，也就是提前设计好方法，减少对实地工作人员的依赖，利用当地或联合国伙伴，和/或推动建立可开展评价工作的办公室监测数据系统。
- **评价应重点关注那些能够以严谨和及时的方式予以回应的问题**。将评价的范围限制在答案有可靠数据支撑并可进行严格分析的问题上，这样做将有助于生成可信、实用的证据，从而为实现粮农组织目标提供决策指导。

VI. 结论和建议

56. 初步评价结果表明，粮农组织采取的应对措施总体上缓解了疫情的短期影响，加强了粮食体系和生计的长期韧性。特别是，利益相关方认为粮农组织协调各方行动，在现有合作关系基础上与内外部伙伴协同增效，共同应对疫情挑战，成效显著。然而，由于资金筹措进展不一，援助需求复杂，各地区取得的进展参差不齐。因此，虽然本文件记录报告了约 90 个国家所取得的成绩，但就支持各国和社区克服 COVID-19 对粮食和农业部门的负面影响，为所有人建立更可持续的农业粮食体系而言，我们仍任重道远。

57. **结论 1**。为防止 COVID-19 健康危机演变为粮食安全危机，世界各国亟需指导和对策，在这样一个充满不确定性的时期，粮农组织 COVID-19 应对和恢复计划应运而生。《计划》筹资目标为 13.2 亿美元，迄今仅筹得 33% 的资金。此外，已向七个关键优先领域中的两个领域划拨大部分资金，也就是负责早期响应的两个领域（关键优先领域 1 和关键优先领域 3），并主要用于两个地理区域（非洲和近东）。

58. **建议 1**。成员和管理层应考虑资金短缺问题的最佳解决方式，避免今后类似计划出现资源分配不均现象。

59. **结论 2**。国家案例研究结果和贡献自评表明，《计划》解决了国家优先重点问题和利益相关方需求，发挥了重要作用。《计划》总体响应及时，但在内因和外因的影响下，一些行动有所延迟。就内因而言，若干事例明确指出采购货物所需时间这一问题。与此相关的一个外因则是供应链中断和当地投入品供应受限，对采购时间造成影响。遵守安全措施规定也延缓了实施进度，增加了业务成本。

-
60. **建议 2。**管理层应考虑为今后类似情形设立采购程序快速通道，并通过国际采购官员向驻国家代表处提供支持，进一步提高采购过程的及时性。
61. **结论 3。**粮农组织总部和各办事处在疫情暴发之初就制定了业务连续性计划。然而，相关计划所设想的情况均达不到新冠疫情的严重程度，因此无法为迅速适应不断变化的工作环境提供路线图。后勤服务司表示，粮农组织已对现行业务风险管理系统进行审查，并计划调整程序，为应对今后类似危机未雨绸缪。
62. **建议 3。**管理层应对业务连续性计划进行更新，由驻国家代表处负责落实，并为其落实确保充足的人力和财政资源。

附录。评价工作重点和状态

表 1 显示了评价工作各部分内容的重点和状态。由于相关领域对粮农组织初期应对措施和《计划》具有重要意义，且能满足主要利益相关方的信息需求，因此将其选定为重点领域。评价工作分两个阶段实施：第 1-3 点为第一阶段，第 4 点为第二阶段。

表 1 评价工作重点

内容	重点	评价状态
1. 《计划》设计	<ul style="list-style-type: none"> 重建《计划》的变革理论 	2021 年 6 月完成
2. 人道主义响应	<ul style="list-style-type: none"> COVID-19 背景下为粮食危机国提供人道主义支持的经验教训和良好做法 	2021 年 11 月提交至计划委
3. 知识产品和服务	<ul style="list-style-type: none"> 制定、传播和采纳 COVID-19 相关知识产品和服务的经验教训和良好做法 	2021 年 11 月提交至计划委
4. 《计划》贡献	<ul style="list-style-type: none"> 粮农组织应对和恢复计划所作贡献的实证（国别研究和贡献自评） 	2022 年 11 月提交至计划委

第二阶段主要对《计划》贡献进行评估，明确从 2020 年 3 月至今粮农组织疫情应对措施中对今后工作有借鉴意义的良好做法和经验教训。

附件清单

附件 1.项目、优先重点领域和国别案例研究涉及的地理区域

附件 2.贡献自评

附件 3.案例研究中的良好做法和经验教训

报告附录可参见粮农组织评价办公室网址：www.fao.org/evaluation

评价办公室向为本次评价工作提供宝贵支持的所有人表示感谢。

评价工作小组成员：

Roger Miranda, 组长

Sima El Najjar

Giulia Pollastri

Daniela Hernández Salazar

Carlos Tarazona, 评价主任

国别案例研究

Sin Sovith, 柬埔寨

Mohammad Jahangir Alam, 孟加拉国

Shukhrat Igamberdyev, 塔吉克斯坦

Assa Malanga, 马拉维

Miriam Cherogony, 肯尼亚

Neia Fernandes, 佛得角

Jose Francisco Salinas, 洪都拉斯

Sima El Najjar, 埃及和伊拉克

Sarah Jaff 和 Martin Corredoira 在行政层面提供了宝贵支持。