



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

财 政 委 员 会

第一六六届会议

2017 年 3 月 27—31 日，罗马

关于紧急和恢复活动特别基金的报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

紧急行动及恢复司
司长

Dominique Burgeon 先生
电话：+3906 5705 3803

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。



ms514

内容提要

- 紧急和恢复活动特别基金（特别基金）使联合国粮食及农业组织能够针对粮食及农业威胁和紧急情况采取迅速有效的行动。该基金具有三个组成部分：(i) 流动资金，用于在资源伙伴作出承诺之后立即预付资金采购投入品，从而保护生计、重新启动农业活动或促进对危机的快速应对；(ii) 周转基金，用于支持粮农组织参与需求评估和计划制定、应急国别小组能力的早期形成和强化、三级紧急情况¹防备和应对行动以及全组织预警引发的早期行动；(iii) 计划部分，旨在集合资源支持大规模紧急情况计划框架或通过“农业投入品响应能力”窗口战略性地补充现有计划。
- 自设立以来直至 2016 年 12 月 31 日，特别基金共收到 2.076 亿美元，其中 1.02 亿美元用于大规模计划（如突发灾害、萨赫勒地区、非洲之角、厄尔尼诺现象应对计划、高致病性禽流感、蝗虫疫情和长期危机）；3 930 万美元在农业投入品响应能力窗口下进行支付；2 000 万美元用于形成或强化驻国家办事处的应急能力，支持需求评估和计划制定；820 万美元用于三级紧急情况防备和应对窗口；300 万美元用于早期行动窗口。自特别基金设立以来，已预付 3.085 亿美元用于资助即时应急项目，其中 2 690 万美元在报告期内预付。截至 2016 年 12 月 31 日，未偿还预付款共计 260 万美元，而特别基金的现金余额为 3 240 万美元。

征求财政委员会的指导意见

- 本文件仅供参考。

¹ 需要采取全组织应对行动的突发、大规模灾害和危机。

I. 背景

1. 在 2003 年 5 月第一〇二届会议期间，财政委员会表示支持建立紧急和恢复活动特别基金（特别基金），旨在“使得粮农组织通过参与机构间需求评估和协调活动、建立紧急协调组、制定计划框架和项目、在捐助方做出承诺之后为投入品采购提供预付资金等方式迅速启动紧急行动”²。

2. 本年度报告简要说明了截至 2016 年 12 月 31 日的 12 个月期间利用特别基金资金启动的主要行动。报告包含了该时期内以及特别基金运行 13 年以来的财务数据。

II. 特别基金构成

3. 特别基金具有三个组成部分：(i) 流动资金，用于在资源伙伴作出承诺之后立即预付资金采购投入品，从而保护生计、重新启动农业活动或促进对危机的快速应对；(ii) 周转基金，用于支持联合国粮食及农业组织参与需求评估、计划制定、应急国别小组能力的早期形成和强化、三级紧急情况³防备和应对行动以及全组织预警引发的早期行动；(iii) 计划部分，旨在支持特定大规模紧急计划相关工作，或通过“农业投入品响应能力”窗口战略性地补充现有计划。

表 1：特别基金组成部分和窗口

流动资金	周转基金	计划部分
	• 紧急协调他应对能力窗口 • 需求评估和计划制定窗口 • 三级紧急情况防备和应对窗口 • 早期行动窗口	• 大规模计划窗口（如突发灾害、高致病性禽流感、蝗虫疫情、萨赫勒地区、非洲之角、厄尔尼诺现象和长期危机） • 农业投入品响应能力窗口

4. **流动资金**使粮农组织能够在收到资源伙伴的资金之前启动活动并采购最关键的物资，从而减少对紧急情况反应时间。通过促成快速反应，该组成部分有助于减轻威胁和紧急情况的影响，加快受影响人群的恢复进程。

5. **周转基金**支持粮农组织的应急国别小组确定受影响人群最迫切的需求，加强应对能力，制定并协调技术上合理的应对计划。通过三级紧急情况防备和应对窗口，粮农组织可以针对三级紧急情况下农业部门面临的巨大挑战做好准备并进行应对。利用早期行动窗口，粮农组织能够(i) 防止逐渐显现的灾害发生；(ii) 减轻预期事件的影响；(iii) 通过定向防备投资加强针对特定紧迫威胁的应急能力。

² FC 102/14。

³ 需要采取全组织应对行动的突发、大规模灾害和危机。

6. **计划部分**有助于更快、更有计划性地提供援助，并且适应不断变化的实地需求。特别基金的集合资金方式具有灵活性，可根据最需要帮助的地理区域和专题领域调整行动并提供支持。同样，计划方式使得行动能够根据形势变化得到调整，对行动进行简化以确保更快地向受影响人群提供最适当的援助。计划部分还包括农业投入品响应能力窗口，该窗口将集合资金用于迅速采购和投放时间要求严格的投入品。

III. 特别基金资源

7. **收款**—特别基金自 2004 年 4 月设立以来，共收到 2.076 亿美元。其中 1.493 亿美元由下列表格中的成员国提供，包括资源伙伴提供的将已结束紧急项目余额转入特别基金的 670 万美元。在截至 2016 年 12 月 31 日的 12 个月期间，特别基金共收到 1 460 万美元。

表 2：特别基金收款

捐助方	2016年1 - 12月 (千美元)	自设立以来 (千美元)
比利时	5 874	42 468
挪威	1 840	30 665
瑞典	0	23 659
英国	0	9 339
加拿大	1 915	9 140
法国	330	8 742
芬兰	42	7 515
瑞士	0	4 893
荷兰	4 440	4 461
意大利	0	1 456
沙特阿拉伯	0	1 375
德国	1	1 305
爱尔兰	158	1 155
奥地利	0	1 125
西班牙	0	520
中国	0	500
南非	0	452
希腊	0	227

澳大利亚	0	107
约旦	0	60
摩纳哥	0	59
科威特	0	50
捷克	0	36
其他 ⁴	0	35
老挝	0	14
新西兰	0	13
卢森堡	0	8
智利	0	5
成员合计	14 600	149 386
欧佩克基金	0	481
世界银行	0	21
其他（包括紧急项目支持费用偿还）	0	57 756
总计	14 600	207 643

截至 2016 年 12 月 31 日—来源：根据辅助记录汇编，并与总分类账一致。

IV. 特别基金的使用情况

8. 在流动资金部分，在获得资源伙伴承诺但还未收到现金捐款的情况下向项目预付了 3.085 亿美元。其中 260 万美元仍未偿还，正等待资源伙伴资金到账。

9. 在已收到的 2.076 亿美元捐款中，3 120 万被批准为周转基金（在报告期间为 650 万美元）。共有 1.413 亿美元拨付于计划部分，其中 1 450 万美元在报告期间得到利用。资金使用详情见表 3。

表 3：资金组成部分

	2016年1-12月 (千美元)	自设立以来 (千美元)
预付款		
流动资金		
预付款总额	26 864	308 507
预付款偿还款	25 159	305 923
未偿还预付款金额		2 584

⁴ 包括 3.1 万美元的网络捐款。

应用		
紧急协调组的设置和强化	0	11 250
需求评估和计划制定团组	0	8 753
三级紧急情况防备和应对	3 500	8 247
早期行动	3 000	3 000
周转基金总额	6 500	31 250
计划部分		
农业投入品响应能力	6 340	39 338
非洲之角（区域计划）	-	13 521
萨赫勒地区（区域计划）	-	2 642
禽流感防治行动	-	45 928
抗击海啸行动	-	10 002
应对粮价飞涨计划	-	1 168
蝗虫防治行动	-	4 982
长期危机	3 648	3 648
台风和飓风	-	15 598
早期行动和应对—厄尔尼诺现象	4 552	4 552
计划部分总额	14 541	141 381
特别基金余额		32 428

截至 2016 年 12 月 31 日—来源：根据辅助记录汇编，并与总分类账一致。

A. 流动资金

10. **预付款**—在报告期间，87%的特别基金预付款用于支持五个资源伙伴资助的项目，如表 4 所示。在获得资源伙伴承诺之后即拨付资金采购投入品，从而保护生计、重新启动农业活动或促进对危机的快速应对。

表 4：来自资源伙伴的特别基金预付款

资源伙伴	预付款 (千美元)	偿还款 (千美元)
美国	16 289	16 685
英国	2 668	2 668
荷兰	2 147	2 147
人道主义事务协调办公室	1 500	1 500
比利时	806	806

联合国开发计划署	660	660
日本	650	650
马达加斯加	615	615
加拿大	500	500
挪威	378	378
援救社	250	0
欧盟	230	0
爱尔兰	100	100
意大利	70	70
法国	0	-1 620 ⁵
总 计	26 864	25 159

11. 大部分预付款用于支持在索马里、南部非洲、埃塞俄比亚、叙利亚和南苏丹开展的重要计划，占 2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间预付款总额的 66% 以上。

表 5：用于国别计划的特别基金预付款

国 家	预付款 (千美元)	偿还款 (千美元)
索 马 里	9 150	9 150
南部非洲分区域办事处	2 952	2 668
埃塞俄比亚	2 354	2 444
叙 利 亚	1 747	1 747
非洲区域	1 678	1 643
南苏丹	1 600	1 600
津巴布韦	1 555	0
斯威士兰	985	985
莱索托	800	800
缅甸	650	800
马达加斯加	615	-1 005 ⁶
海地	578	578
尼日利亚	500	500
刚果民主共和国	410	160

⁵ 包括马达加斯加蝗虫行动的会计调整。

⁶ 包括马达加斯加蝗虫行动的会计调整。

近东区域	380	380
苏丹	300	400
东非分区域办事处	288	288
也门	171	171
阿富汗	150	150
全球	0	1 200
埃及	0	200
印度尼西亚	0	300
总 计	26 864	25 159

12. 特别基金预付款发挥着重要作用，支持索马里的脆弱家庭和社区增强对冲击和压力的抵御力，支持方式包括恢复生产能力和增值、多样化的生计战略和收入来源、通过以现金支付工资的干预行动提供临时就业、通过传授畜牧相关知识和技能提供长期就业。此外，特别基金预付款还通过免疫和畜牧生产物资包、收获后作物设备和捕捞后鱼材料、鱼品干燥增值方面的培训支持脆弱家庭。生产性基础设施得到恢复（如水土保持结构、灌溉水渠、支线道路和红树林），包括社区为通过提高水资源的可用量和利用率并增加其获取途径而摆脱干旱状况并从中恢复所需要的基础设施。

13. 通过用于莱索托、马达加斯加和马拉维的特别基金预付款，粮农组织改善了受到厄尔尼诺现象引发的干旱影响的小农的粮食安全状况，主要措施包括增加必要农业投入品的供给和获取途径，通过增加对水资源、饲料和兽医治疗服务的获取途径保障受影响家庭的畜牧资产，通过提供技术支持、改进区域、国家和地区层面的协调和粮食安全信息收集与分析加强粮食安全及农业领域利益相关者的能力。支持受影响人群的应对机制和培养技能的做法加强了他们对未来冲击的抵御力。

14. 针对埃塞俄比亚出现的由厄尔尼诺现象引发的干旱，特别基金预付款使得粮农组织通过灾害风险管理农业工作组迅速加强牧民和农牧兼作家庭的生计和干旱抵御力，主要措施包括提供优质作物和饲草种子、种植材料和应急牲畜饲料，支持基于灌溉的饲料生产和水资源管理，减少牲畜存栏量，保护孕期、泌乳期和生产性牲畜的核心育种材料，以及加强社区动物卫生服务。预付款带来了快速且改进的农业和生计相关灾害管理和协调，以便降低畜群的脆弱性、发病率和死亡率，增强生计抵御力。此外，农户的农业生产能力在主要种植季节得到强化。

15. 特别基金预付款使得粮农组织能够提高叙利亚的粮食产量，主要通过向受到当前危机影响的脆弱家庭及时提供农业投入品，支持基础的小规模农业活动（庭院农业）和小规模畜牧生产，提高家庭持续生产谷物、豆类和蔬菜以改善土壤健康和肥力的能力。家庭粮食安全和营养状况通过蔬菜种植得到改善。特别基

金预付款利用对土地的有限获取支持弱势群体，同时还支持无地的农村人口和城市及城市周边人口（如国内流离失所者），使他们受益于跨境庭院粮食生产活动。

16. 在南苏丹，特别基金预付款通过应急生计包的早期采购、预先部署和分发支持最脆弱及粮食不安全人口的生计。尤其是通过分发作物包（玉米、高粱、豇豆及花生种子和锄具）、蔬菜包（9 种不同的蔬菜种子、锄头和水桶）和渔具包（一盒鱼钩、两团渔网线 and 一团钓鱼线）保障了脆弱农民和渔民的生计，加强了他们的粮食安全。

B. 周转基金

17. 特别基金周转基金的**紧急协调**窗口有助于应急专家的快速部署及现有小组的强化，从而支持附加活动或填补短期资金缺口。在过去的一年当中，批准的拨款被用于支持：(i) 重要应急工作人员的快速部署以及权力下放办事处的能力建设；(ii) 办公场所和后勤设置；(iii) 提供基本通信、计算机及其他办公设备。表 6 列出各个国家的资源分配情况。

表 6：紧急协调

国 家	获批拨款（千美元）
布隆迪	199
中非共和国	55
刚果民主共和国	75
斐济	53
伊拉克	60
利比里亚	49
马里	25
尼日尔	39
尼日利亚	200
菲律宾	15
约旦、黎巴嫩、土耳其、叙利亚和伊拉克	74
南部非洲	177
太平洋岛屿	28
叙利亚	186
土耳其	100
乌克兰	47
西岸和加沙地带	65
拨款总额	1 447

18. 周转基金的需求评估和计划制定窗口为危机发生伊始的需求评估活动提供资金，以支持粮农组织及其合作伙伴获得制定快速反应计划以及长期抵御力战略所需的信息。报告期间，在表 7 所列国家开展了需求评估和计划制定工作。

表 7：需求评估团组拨款

国 家	获批拨款（千美元）
阿富汗	70
巴哈马	5
孟加拉国	2
伯利兹	4
中非共和国	158
乍得	102
刚果民主共和国	40
东非	12
厄瓜多尔	19
厄立特里亚	5
斐济	48
海地	171
印度尼西亚	12
伊拉克	47
约旦	31
约旦、黎巴嫩	15
肯尼亚	4
肯尼亚、索马里	12
黎巴嫩	31
马达加斯加	60
马里	23
毛里塔尼亚	35
纳米比亚	40
尼日利亚	140
太平洋岛屿	9
巴拉圭	18
卢旺达	25

萨赫勒	15
索马里	68
南苏丹	217
南部非洲	130
苏丹	109
叙利亚	120
坦桑尼亚	55
汤加	13
乌克兰	57
越南	58
西岸和加沙地带	108
也门	15
津巴布韦	100
拨款总额	2 203

经财政委员会第一四七届会议批准，在周转基金下建立了**三级紧急情况防备和应对窗口**⁷。该窗口重点关注下列六个领域：(i) 制定和维持适当的三级紧急程序；(ii) 三级紧急情况防备能力建设；(iii) 组织防备；(iv) 参与三级机构间进程；(v) 三级模拟；(vi) 三级应急和全组织紧急行动。

防 备

19. 2016 年，在 170 万美元的初始预算基础上增加了 200 万美元，总计达 370 万美元，如表 8 所示。

表 8：三级紧急情况防备资金

三级紧急情况防备	拨款（千美元）
制定和维持适当的程序	580
三级紧急情况防备能力建设	980
组织防备	1 230
参与机构间进程	560
三级模拟	350
总 计	3 700

⁷ FCC147/8

20. 在“**制定和维持适当的三级紧急程序**”领域，启动了广泛的磋商，以审议第 2013/32 号总干事公告及配套的三级紧急情况防备和应对行动准则，从而综合由 2013—2016 年开展的三级紧急情况应对行动中得到的经验教训⁸。该审议过程涉及制定一级和二级紧急情况的声明规程和行动准则，以及明确针对应急防备的作用和职责的相关定义。《粮农组织应急防备计划》及配套指南已制定完成，旨在为粮农组织代表提供确保最低水平办事处应急防备的手段。该计划已译成法文，并在一些国家进行了实地测试。在将防备纳入全组织业务进程方面，关于应急防备的章节被纳入年度国别报告当中，就粮农组织代表处紧急情况防备水平的整体状况提供有用的信息。在此项分析的基础上，驻国家办事处可在应急防备领域获得因地制宜的支持。

21. 在“**三级紧急情况防备能力建设**”领域，支持制作了题为“紧急情况防备简介”的简短在线培训视频，已发布于“粮农组织计划和社区平台”。在“**组织防备窗口**”领域，形成了分析性“早期预警早期行动”能力，在粮农组织自身的专门预警服务和外部来源的基础上监测农业和粮食安全面临的主要风险。关于粮食安全和农业的全球早期预警早期行动季度报告是此项分析的主要产品，在 2016 年发布了三期。粮农组织是分析厄尔尼诺和拉尼娜现象对农业和粮食安全所产生影响的牵头机构之一，就这些特定问题编写了更多的报告。根据需求，重新开放了职位以加强内部能力。已就一些重要的应急工作职位发布了征聘公告。

22. 在“**参与三级机构间进程**”领域，资金使得粮农组织能够参与所有相关机构间进程，并且履行“机构间常设委员会”成员和“粮食安全集群”联合牵头机构的职责。粮农组织还参与了全球性防备举措，如 2016 年 5 月在土耳其伊斯坦布尔举办的世界人道主义峰会上达成的“全球防备伙伴关系”。通过该伙伴关系，粮农组织致力于以综合协调的方式共同加强最脆弱国家的防备能力。在机构间层面，粮农组织会同人道主义事务协调办公室就关于厄尔尼诺和拉尼娜现象的机构间标准操作程序启动了磋商，并随后开始了制定工作。20 多个非政府组织与联合国合作伙伴正在致力于制定标准操作程序，以便对如何监测这些可能是灾难性的气候现象并及时发出预警进行系统化，以及明确各个部门可以采取的早期行动。粮农组织还是机构间常设委员会早期预警早期行动分析进程和报告的定期撰稿机构，该报告在 2016 年发布了两期。

23. 在“**三级模拟**”领域，在为筹办计划于 2017 年下半年召开的区域研讨会而进行的数次实地考察期间已开展了准备工作。这些研讨会将提供机会，就最新的

⁸ 自 2013 年 5 月 7 日公布以来，总干事公告为应对发生在菲律宾（2013 年 11 月）、中非共和国（2013 年 12 月）、南苏丹（2014 年 2 月）和也门（2015 年 7 月）的自然灾害和人为灾难启动三级紧急程序提供了指导。此外，还有一些国家加强了全组织行动支持（埃塞俄比亚、尼日利亚东北部以及南部非洲）或需要某种形式长期支持的国家（海地、伊拉克和叙利亚）。

一级至三级紧急情况应对规程、紧急情况防备和早期预警早期行动提高认识、开展能力建设。

应 对

24. 在“全组织紧急行动和三级应急”领域分配的资金支持了粮农组织在“无遗憾”基础上及时开展应对行动，其定义为在没有具体需求评估和应对计划的情况下投入资源。报告期间，在“无遗憾”基础上批准的资源被用于埃塞俄比亚、尼日利亚和南部非洲的应急活动。

表 9：全组织紧急行动和三级应急资金

全组织紧急行动和三级应急	拨款（千美元）
埃塞俄比亚	500
尼日利亚	500
南部非洲	120
总 计	1 120

25. 在埃塞俄比亚，特别基金使粮农组织能够通过派遣紧急情况应对小组迅速提升自身的行动能力，该小组旨在加强粮农组织对 2015/16 年厄尔尼诺现象所引发干旱的应对能力。在 2016 年 4 月宣布“粮农组织全组织紧急行动支持”之后，粮农组织派遣了数个团组，以加强实地团队，支持计划实施。能力的提升使得粮农组织驻埃塞俄比亚代表处能够通过选定的作物和畜牧干预措施迅速有效地应对受到干旱影响的营养最脆弱地区的关键需求。

26. 在尼日利亚，特别基金预付款使得粮农组织能够通过向在迈杜古里建立办事处并派遣紧急情况应对小组处理东北区域严重的粮食安全状况，迅速提升在该区域博尔诺州、约贝州和阿达马瓦州的行动能力。拨款用途还涵盖为该办事处和工作人员提供必要的安全措施，使他们能够在非常不稳定的安全环境下安全开展工作。能力的提升对于在 2016 年主季和年底旱季期间为农业生产提供支持而言至关重要，支持目标为最脆弱的流离失所家庭、收容社区和返乡者。

27. 在南部非洲，特别基金发挥了关键作用，在数个分析形势和需求的重要评估团组方面向南部非洲分区域办事处及其位于约翰内斯堡的抵御力小组提供了重要支持。在 2016 年 7 月宣布针对南部非洲的粮农组织全组织紧急行动支持之后，特别基金的资金被拨付用于莱索托、马达加斯加、纳米比亚、坦桑尼亚和津巴布韦，以使这些国家能够开展国别需求评估，制定应对计划，建立适当的协调机制。特别基金的捐款进一步使得粮农组织能够提供更多的业务支持，加强实地团队以及促进和加快粮农组织的规划。

早期行动窗口

28. 早期行动窗口由总干事在 2016 年 7 月建立，该窗口可使粮农组织与各国政府和民间社会共同启动预期性早期行动，特别是针对农业、粮食和营养相关部门的早期行动。其目标是通过增强从事小规模生产的农民、牧民、渔民及依赖森林的社区的生计和粮食系统的抵御力，保护风险社区。预期成果包括紧急情况减少、应对和避免灾害损失的成本降低。早期行动窗口对自然灾害进行预测，包括气候异常（如干旱、洪水、极端温度）、病虫害疫情（如动植物疫病、蝗灾）、复杂的紧急情况。

29. 该窗口支持早期行动，其定义为确定即将发生的威胁之后，但农业部门遭受灾害损失或生计受到影响之前采取的行动。该窗口资助的早期行动应(i) 防止逐渐显现的灾害发生；(ii) 减轻预期事件的影响；(iii) 通过定向防备投资加强针对特定紧迫威胁的应急能力。

30. 该窗口通过保障关键生计资产保护生计，减轻对生计的影响。适当早期行动的一些例子包括支持：畜牧业（缩减或补充畜群、疫病防控、供水、营养、畜舍、缓解冲突以减少牲畜盗窃）；种植业（基于预报的气候指导意见，适合的农艺措施、水资源管理、投入品供给、植物保护、作物储存）；渔业和林业（捕捞装置供给、火险管理）；农村收入和就业（安全网；创造就业和生计赠款）。此外，信息和分析方面的投资支持关于粮食储备、市场和贸易的预期性政策立场。

31. 为必要的参与式活动提供支持，以实现状况恶化之后的快速反应（包括建立人力资源系统；制定建议书，与捐助方联络；与供应商达成协议，启动招标程序；加强当地合作伙伴的能力；监测、评估和分析；协调支持）。提供资金在预测基础上启动适当的干预行动。该窗口还为分析能力提供资金，以支持关于早期行动赠款分配的决定。

32. 2016 年，早期预警早期行动框架在国家层面得以制定，并在三个国家进行试点（巴拉圭、肯尼亚和马达加斯加）。这些试点任务的主要目标是使粮农组织权力下放办事处能够通过针对具体部门的早期行动计划尽早采取行动。早期行动计划由预警指标启动，通过特别基金早期行动窗口提供资金。在巴拉圭，粮农组织与农业部共同致力于加强针对洪水的早期行动能力。在肯尼亚，粮农组织与国家干旱管理局密切合作，制定了旨在减轻干旱对畜牧业影响的早期行动计划。在马达加斯加，根据季节性脆弱性为南部省份制定了针对种植业和畜牧业的干旱相关早期行动计划。

33. 在 2016 年 9 月的早期预警早期行动系统试运行之后，粮农组织驻肯尼亚代表处密切监测预警指标，由于预警指标显示将要发生可能非常严重的干旱，于是

在 2016 年 11 月启动了早期行动计划。因此，由特别基金早期行动窗口拨付了 40 万美元用于预先商定的活动。这笔拨款使得代表处能够在 2017 年初通过饲料和用水的分发、兽医支持和牲畜市场支持等活动保障核心牲畜育种群。干预行动的成本效益将于 2017 年底之前得到全面评估。

C. 计划部分

34. 在特别基金计划部分，报告期间 1 450 万美元的分配情况如下：

- 630 万美元用于农业投入品响应能力窗口；
- 360 万美元用于长期危机窗口；
- 460 万美元用于厄尔尼诺现象应对窗口。

农业投入品响应能力窗口

35. 在农业投入品响应能力窗口下，630 万美元分配给 14 个国家，以便在更加具有计划性地应对危机的同时，支持时间要求严格的紧急农业援助。

表 10：农业投入品响应能力窗口下提供的资金

国 家	干预行动类型	金额 (千美元)
布隆迪	向坎库佐省和基龙多省受到社会政治冲突和气候危害影响的脆弱家庭提供农业援助。	500
刚果民主共和国	提供紧急支持，提高受到刚果境内武装冲突影响的社区的抵御力。	500
埃塞俄比亚	为埃塞俄比亚索马里州斯蒂（Siti）区受到厄尔尼诺现象影响的牧民和农牧民的畜牧生计资产提供紧急保护。	500
斐济	提供紧急支持，在飓风“温斯顿”过后重建农业、渔业和水生植物生产。	300
危地马拉和萨尔瓦多	在中美洲的“干旱走廊”地区开展针对干旱的应急和抵御力行动。	500
海地	增强受到干旱影响的农村社区的抵御力。	500
约旦	保护和恢复大湾省和南部省受到飓风“马修”影响的畜牧和渔民生计，从而恢复粮食安全。	500
马达加斯加	改善约旦弱势人群和叙利亚难民家庭的粮食安全和营养状况。	300
缅甸	向受到干旱和厄尔尼诺现象影响的脆弱家庭提供紧急援助。	500
	为恢复钦邦洪水受灾人群的生计提供紧急援助。	300

尼日利亚	尼日利亚东北部农业生产支持计划	500
南苏丹	向南苏丹受到危机影响的人群提供快速应对和生计支持。	500
菲律宾	为恢复受到台风“巨爵”影响的社区的农业生计开展应急行动。	440
乌干达	向涌入乌干达的南苏丹难民和收容社区提供紧急农业生计支持。	500
总 计		6 340

36. 在 2015/16 年，埃塞俄比亚遭遇了近年来最为严重的干旱。借助于特别基金农业投入品响应能力窗口的资金，牧民和农牧兼作家庭能够在危机时期在受灾最为严重的地区之一恢复生计，供养家庭，维持畜群。在牲畜饲料方面，3 000 多个家庭获得了补充饲料（包括蔗渣、糖蜜及尿素）和基础饲料。此外，能够进行灌溉的家庭获得了苜蓿、银合欢和苏丹草种子，用于加强社区饲草生产。在通过屠宰减少牲畜存栏量方面，向约 3 200 户牧民家庭购买了 4 400 只绵羊和山羊，以便为当地经济注入现金，并使受益者将现金用于购买食品和药品，偿还债务，或其他必要的物品和服务。

37. 在尼日利亚东北部，脆弱和紧绷的社会经济和环境系统由于过去数年的“博科圣地”叛乱而进一步恶化，尤其是在阿达马瓦州、博尔诺州和约贝州。叛乱对粮食和营养安全造成了负面影响，因为家庭失去了生产资料和正常的生计来源。特别基金农业投入品响应能力窗口的资金使得博尔诺州和约贝州的 4 600 多户家庭获得了及时的援助，使他们能够获取具有灌溉设施的土地。此外，受益者还获得了作物和蔬菜种子。脆弱家庭在支持下加强生产能力并保护生计来源。

38. 在布隆迪的坎库佐省和基龙多省，受到社会政治危机和气候危害影响的一万小农获得了农业投入品（主要包括豆类、玉米及蔬菜种子，甘薯薯苗和锄头）。经过对当地市场的农业投入品供应和价格的评估，根据脆弱性标准向各个目标家庭发放了价值 58 美元的代金券，可在组织的投入品交易会上根据优先需求予以使用。其目的是增加受益者对投入品的获取，支持他们在上一个农作季节受到厄尔尼诺现象影响之后重新开始农业活动，以及提高产量和确保粮食需求得到满足。

39. 在马达加斯加的南部和东南部地区，粮农组织采用“现金+”的方式帮助受到厄尔尼诺现象引发的干旱影响的脆弱家庭。特别基金农业投入品响应能力窗口的资金推动了通过现金转移活动支持 5.1 万受干旱影响家庭的行动。由于存在不同的资源伙伴，同一个家庭可以通过投入品交易会获得种子与其他投入品的进一步支持，从而满足下一个农作季节的需求。

40. 四级飓风“马修”在海地造成了毁灭性后果，带来了极具破坏性的强风和暴雨，对七个省份造成了大面积破坏，而其农业生产仍处于歉收状态。据估算，210万海地人受到影响，其中140万需要援助。由于该国大部分地区依靠自给型生产满足自身粮食需求，因此恢复农业和渔民生计对于避免在未来数月依赖于粮食援助而言至关重要。通过特别基金农业投入品响应能力窗口的资金，正在向大湾省和南部省的2500个牧民家庭提供恢复生产的手段，主要方式是饲料紧急分发和提供兽医治疗的移动诊所。此外，由于捕捞工具的分发和组织能力的强化，1500个渔民家庭正在恢复捕捞活动。

41. 中美洲的“干旱走廊”正在经历数十年来最为严重的干旱，其粮食安全状况已连续两年受此影响。由于长期干旱而遭受重大作物损失的350多万人口需要人道主义援助，其中大部分为自给型农民和劳动者。通过特别基金农业投入品响应能力窗口的捐款，粮农组织对于干旱走廊的粮食安全紧急情况采取了应对行动，利用投入品支持约4000个脆弱农村家庭恢复农业生产，并实现其多样化。

42. 农业投入品响应能力窗口下的资金还为下列活动提供了必要支持：

- 由于邻国的政治不稳定性，乌干达收容的难民数量在非洲占第二位，其中大部分来自南苏丹。特别基金农业投入品响应能力窗口的资金向4000位难民和1000个收容家庭提供了紧急农业援助，主要形式为种植材料和种子（适应当地条件且难民家庭优选的早熟品种）和迅速产生影响的畜牧干预行动，尤其是针对家禽和在难民安置点发展小规模灌溉的行动。该项目的干预行动改善了难民和收容社区的粮食安全和营养状况。
- 台风“巨爵”在菲律宾登陆，对该国主要“米仓”中吕宋区的人身安全、生计和基础设施造成了影响。在台风“巨爵”过后不到两个月的时间，台风“茉莉”（当地称作“诺拉”）再次袭击该国。大部分受到两次台风影响的家庭都由种植水稻和玉米的农民构成。特别基金农业投入品响应能力窗口支持了1.2万以上受到两次台风影响的家庭，向其提供了经过认证的水稻种子、肥料和多种蔬菜包。应急行动使得作物生产率得到提升，农业生计基础逐渐恢复，受益者的粮食安全状况得到改善。
- 在叙利亚危机发生之后，约旦家庭和叙利亚难民一直受到当前冲突的影响。商品和服务需求的增长影响到约旦的食品、住房和公用事业成本。通过特别基金农业投入品响应能力窗口的资金，庭院粮食生产使人们获得富有营养的食物。此外，各个家庭还接受了关于无土栽培和水培系统的建设以及庭院无土栽培的培训，以便提高对最佳农业和营养相关做法的了解和适应性。
- 在缅甸发生的季风洪水和山体滑坡因飓风“科曼”而进一步恶化，造成160万人流离失所，毁坏了数以千计的房屋，严重破坏了道路、桥梁和铁路。

受到洪水影响的家庭得益于牲畜、动物饲料和基础兽药的补充，通过增加食物供给，尤其是饮食中的蛋白质成分，以及提高养殖技术能力和实现可用食物最佳利用的能力建设和信息共享，改善粮食安全和营养战略。

- 南苏丹目前的危机正在使业已脆弱的社会经济环境进一步恶化，农村和城市地区的很多家庭面临着粮食不安全和营养不良的风险。为支持 2016 年应急行动，特别基金农业投入品响应能力窗口的资金保障了 5 000 个最脆弱人群（农民、渔民和牧民）的生计和粮食安全。项目推动了紧急生计作物包、蔬菜包和渔具包的采购和分发，以便提高生计抵御力，增强基于生计的生产部门，同时降低对冲击和压力的脆弱性。
- 在斐济，热带气旋“温斯顿”对农业部门（种植业、畜牧业和渔业）造成了巨大破坏。特别基金农业投入品响应能力窗口的资金支持了农业和渔业部门的恢复，尤其是在 12 个受到气旋影响的地区，并通过应对生物安全风险和畜牧问题、森林景观恢复和被砍伐树木的利用，增强了生计对威胁和危机的抵御力。
- 在刚果民主共和国，特别基金农业投入品响应能力窗口通过恢复受到冲突影响的社区的农业生计，促进了这些社区的抵御力的增强和粮食安全状况的改善。尤其是流离失所者、返乡者和收容家庭获得了适合其土地获取情况的紧急资料包（种子和工具）。
- 在海地的阿蒂博尼特省，特别基金农业投入品响应能力窗口的资金使得粮农组织能够增强脆弱农村家庭的抵御力，实行的措施包括提供种子和插枝，就经认证种子的生产和商业化对其进行培训，以应对连续三年干旱带来的负面影响。

长期危机窗口

43. 长期危机受到多种反复出现的原因的共同驱动，包括人为因素和自然灾害（经常同时发生），深层的脆弱性，长期的粮食危机，生计和粮食系统的瓦解，以及处理衍生危机的能力不足。特别基金长期危机窗口使得粮农组织能够在这些情况下更高效地开展工作。由于挪威和加拿大提供的支持，共获得 360 万美元的捐款。这项捐款使得粮农组织能够响应叙利亚和南苏丹的需求，改善其粮食安全和生计状况。

表 11：长期危机窗口下提供的资金

国 家	资源伙伴	金额（千美元）
叙利亚	挪威	1 840
南苏丹	加拿大	1 809
总 计		3 649

44. 叙利亚目前的冲突对农民造成了一系列相互关联的负面影响，包括现金基础被削弱，农业机械和基础设施被破坏（灌溉、存储设施等），水电供给中断，对农业用地的获取减少，市场价格提高。借助于挪威向特别基金捐赠的 180 万美元，粮农组织正在增强脆弱家庭的能力，使其可持续地生产谷物、豆类和蔬菜，同时保护和强化土壤和水资源，粮农组织还在改善数据和信息的可获得性，以便指导战略和干预行动的规划和制定，使其支持粮食产量和生产率的提高。

45. 在南苏丹，不安全状况造成进入受冲突影响最为严重的一些地区的机会有限。除应对自然和人为灾害导致的突发和反复出现的复杂紧急情况之外，该国公务员的技能有限，而政府机构的财政危机导致情况进一步恶化。由于饥饿仍是南苏丹儿童、女性和男性面临的长期威胁，因此粮食安全和营养是政策行动的优先主题。针对这种情况，加拿大向特别基金捐赠的 180 万美元使得粮农组织能够加强循证政策和制度能力，危害防备、预防和管理，以及人道主义响应。

厄尔尼诺现象应对窗口

46. 荷兰和爱尔兰对特别基金厄尔尼诺现象早期应对窗口的捐款使得粮农组织能够在埃塞俄比亚、莫桑比克、斯威士兰和莱索托实现早期干预和迅速应对，为改善生计作出贡献。

国 家	资源伙伴	金额（千美元）
埃塞俄比亚	荷兰	2 220
莫桑比克	荷兰	1 110
斯威士兰	荷兰	555
莱索托	荷兰	555
荷兰合计		4 440
埃塞俄比亚	爱尔兰	113
爱尔兰合计		113
总计		4 552

47. 借助于荷兰对特别基金厄尔尼诺现象早期应对窗口的捐款，粮农组织能够通过下列行动迅速应对厄尔尼诺现象引发的干旱所带来的需求：

- 通过紧急种子干预行动和加强改良作物及动物饲料的生产，改善在埃塞俄比亚受到干旱影响的小农和农牧兼作社区的粮食安全和营养状况；
- 降低莫桑比克低地地区的牛只死亡风险，并恢复其农业生产；
- 通过以具有气候抵御力的方式向斯威士兰四个区域的脆弱家庭可持续地提供粮食，保障受到厄尔尼诺现象引发的干旱影响的家庭的生计，改善其粮食安全和营养状况，保护其畜牧生计；

- 通过提供多种蔬菜种子包并同时促进气候智能型农作方法，支持在莱索托受到干旱影响的家庭的农业生产并实现其多样化，从而减轻粮食不安全。

48. 借助于爱尔兰对特别基金厄尔尼诺现象早期应对窗口的捐款，粮农组织加强了在埃塞俄比亚阿姆哈拉州、提格里州和南方各族州受厄尔尼诺现象影响的农业家庭的农业生产能力。

V. 结 论

49. 正如《对粮农组织战略目标 5 的评价》所强调的⁹，“通过集合捐助方的资源形成信托基金，如特别基金，战略计划 5 团队能够在一定程度上‘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”。特别基金为粮农组织提供了一种工具，能够增强其国家层面应对行动的可预测性和持续性。

50. 按照“大交易”承诺¹⁰，粮农组织致力于“促进灵活的、未指定用途的供资机制，以便更有效地加强干预行动的一致性和适应需求的变化”。对特别基金的捐赠为粮农组织提供了一种手段，借此向受灾害影响的最弱势人群提供快速、影响较大的紧急援助。特别基金使得粮农组织能够更快、更灵活地开展应对行动，能够在灾后需求呈快速指数增长的情况下迅速提升行动能力。

51. 特别基金在加强驻国家办事处的行动能力及防备方面发挥着关键作用。特别基金使得粮农组织能够应对三级紧急情况，以及在较小规模的紧急情况下迅速加强应对行动。特别基金还在协调以生计和抵御力战略为重点的合作性、长期应对行动以及提高当地机构的预防、保护和恢复能力方面发挥着重要作用。

⁹ PC 120/4 <http://www.fao.org/3/a-mr740e.pdf>, full report available at <http://www.fao.org/3/a-bq613e.pdf>

¹⁰ <http://www.fao.org/3/a-i5655e.pdf>