



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

计划委员会

第一一六届会议

2014 年 11 月 3—7 日，罗马

关于粮农组织在危机相关过渡阶段所做贡献
(将救济同发展联系起来) 的评价

管理层的回应

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

技术合作部助理总干事

Laurent Thomas 先生

电话：+39 (06) 570-55042

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。



m1937c

1. 管理层对关于粮农组织在危机相关过渡阶段所做贡献的评价表示欢迎。该评价对粮农组织在应对突发事件时确保有效结合短期和长期目标方面所发挥作用的本质与有效性进行了及时和深入的评估。该评价赞同粮农组织在危机过渡阶段根据更广泛的“抵御能力议程”开展工作的方向，并承认粮农组织在此领域广泛公认的比较优势。

2. 管理层对该评价所采取的方法和流程表示赞赏。该评价广泛征询了粮农组织内部各利益相关者的意见，并在国家层面通过主要合作伙伴并借助于评估工作，征询了粮农组织外部各利益相关者的意见。同时，从六次实地考察中获得相关实证。评价工作涉及一系列广泛的相关举措和正在进行的进程，包括比如，粮农组织在机构间常设委员会改革议程中的参与、粮农组织在“全组织”共同参与应对的大型突发事件中用于应急响应的第三级突发事件响应程序、粮农组织与世界粮食计划署对全球粮食安全集群的共同领导、在非洲的分区域抵御能力中心、国别规划框架、粮农组织对受影响人群负责、关于性别考量纳入粮农组织过渡阶段工作主流的问题以及粮农组织在上述背景下开展的伙伴关系相关活动。因此，管理层认为评价工作的价值不仅仅在于针对危机过渡阶段的评价。

3. 管理层接受评价报告提出的三大主要建议，提出补充意见并进行澄清。需要指出的是，事实上该评价提出的战略参考意见和建议已经在粮农组织战略框架中提及，尤其是第五战略目标 – 提高生计活动对威胁和危机的抵御能力（战略目标 5）就是旨在提高生计活动对威胁和危机的抵御能力。

4. 管理层认为评价报告的分析、发现和建议将加强粮农组织抵御能力建设工作，尤其是在国家层面上，将提高该工作对遭受危机的饥饿和脆弱人口生活的影响力，还将有利于粮农组织落实进程和部署，确保为粮农组织在全球范围内开展的危机过渡阶段工作提供有效支持。

5. 该评价突出强调粮农组织有必要衡量和汇报危机应对工作对遭受危机人群的影响，而不是工作完成情况、执行过程和产出。循着这一方向而采取的一项切实举措便是在粮农组织全新结果框架内，设立了一系列衡量成果和影响的新指标和具体目标。此外，粮农组织和多机构共同参与开发和应用抵御能力衡量分析工具和方法并发挥关键作用。在国家层面上由国家利益相关方系统化地应用这些工具将会加大问责力度，提高抵御能力相关投资的针对性和相关性。为推动机构间常设委员会改革议程，粮农组织还对参加对受影响人群负责工作的职员提供适当指导并开展能力建设，以努力加强在突发事件中对受影响人群负责。

6. 该评价还呼吁增强国别规划框架的灵活性，纳入发展和抵御能力相关适宜内容。尽管管理层认识到有必要进一步开展工作，加强国别规划框架在过渡阶段形势不断变化情况下的实用性，管理层并没有要求制定一种专门应对过渡阶段形势的国别规划框架。取而代之的是，粮农组织相关部门正在开展工作，将抵御能力建设内容纳入到现有的国别规划框架准则中。

7. 机构间常设委员会于 2011 年末正式成立全球粮食安全集群。该评价报告和也将提交给委员会审议的《粮农组织与世界粮食计划署关于粮食安全集群协调的联合评估》（文件号：PC 116/8）对加强集群协调提供了宝贵的参考意见与指导。管理层对此评价报告和《粮农组织与世界粮食计划署关于粮食安全集群协调的联合评估》的分析、发现和建议表示欢迎，并承认这两份文件对所有人道主义集群有更广泛意义上的相关性和价值，对其须进行不断的审查、修改和完善。

8. 尽管未在建议中有所体现，该评价为粮农组织在过渡阶段更好地解决性别问题提供了一些有益的观察与参考意见。为加强粮农组织在性别领域的工作，管理层积极开展能力建设，以将性别考量更加有效地纳入抵御能力规划、计划和在过渡阶段的实施中。在全球能力建设计划中，已开展了一系列关于对受影响人群负责和性别议题的培训活动，涉及国家包括尼日尔、乍得、肯尼亚（针对索马里）、埃塞俄比亚、朝鲜和南苏丹。将继续开展这类工作并以此工作作为基础。

9. 最后，该报告广泛提及在受到冲突影响背景下开展工作时所面临的社会经济问题和复杂性。尽管粮农组织充分认识到这些问题的重要性和相关性以及考虑这些问题的必要性，粮农组织仍强调其保持公正中立立场的重要性，这样才能确保粮农组织继续作为诚实的中间人，继续专注于提供技术专业知识和知识。

10. 详细信息请见下表。

管理层回应关于粮农组织在危机过渡阶段所做贡献的评价					2014年9月
评价建议(a)	管理层回应(b) 接受、部分接受或 否决建议的情况	管理层计划			
		将采取的行动和/或关于部分接受或否决的意见 (c)	负责部门 (d)	时间范围 (e)	是否需要 进一步供资 (是或否) (f)
<p>建议 1: 开展过渡阶段工作的对象?</p> <p>a) 根据粮农组织全组织愿景、全球目标和战略目标, 粮农组织在过渡阶段的工作必须首先满足贫穷、粮食不安全和脆弱人群的需求。</p>	接受	1a) 粮农组织将继续根据第五战略目标(战略目标5)行动计划中的抵御能力议程, 开展过渡阶段工作。向成员国提供农业、林业、渔业、粮食安全和营养领域的跨学科技术专业知识, 帮助各成员国做好准备、开展应急响应救济措施、早期预警、预防和减缓影响措施、推动复苏和风险敏感型发展, 以便有效满足贫穷、粮食不安全和脆弱人群的需求。	战略目标 5 团队	2014-2017年	否
<p>b) 这意味着粮农组织必须在对危机背景下开展的工作进行衡量和汇报时, 关注给这些遭受危机人群带来的影响, 包括分析性别不平等和其他不平等情况, 尤其是对生计活动和抵御能力的较长远影响。只是汇报完成情况、执行过程和产出远远不够。为了有效开展这类工作, 粮农组织需要在过渡阶段背景下的工作中持续开展</p>	1b) 接受	1b) 根据《2014-2017 年中期计划》内全新结果框架, 粮农组织将通过绩效监测来衡量和汇报其在危机背景下的工作。这将评估各国政府和发展伙伴在农业、林业、渔业、粮食安全和营养领域开展灾难危机风险管理的承诺和能力有多大程度的提高。通过全部 14 个绩效指标(成果和产出层面), 对影响力进行衡量。此外, 粮农组织将开展衡量抵御能力的联合工作, 帮助利益相关者设计更加完善的抵御能力建设计划, 同时监测和评价干预措施的影响。在情景分析方面, 粮农组织将和其联合国合	战略目标 5 团队	2014-2017年	否

管理层回应关于粮农组织在危机过渡阶段所做贡献的评价					2014年9月
评价建议(a)	管理层回应(b) 接受、部分接受或 否决建议的情况	管理层计划			
		将采取的行动和/或关于部分接受或否决的意见 (c)	负责部门 (d)	时间范围 (e)	是否需要 进一步供资 (是或否) (f)
背景分析，从而能够灵活应对快速变化的情况。		作伙伴共同推动编制《人道主义需要概况》(HNO)，作为战略响应规划进程(ex-CAP)的前奏。在《人道主义需要概况》中，通过分析现有需要数据和专家知识，概述了关于危机演变及影响的共识。具体来说，《人道主义需要概况》在协商基础上，陈述了构成危机的基本参数和危机发生的原因，确定了危机程度(有需要的人)和重点需要。			
c) 在开展情景分析的同时，粮农组织应在复杂危机、脆弱国家和持久危机/后危机背景下，进一步完善国别规划框架，纳入具体内容，以确保国别规划框架内应对此类危机的方法目的性强和灵活度高。这种方法必须包括适宜的发展和抵御能力相关计划，充分结合战略目标 5 的四大支柱内容。必须预见必要时采取的紧急救济干预措施，但要同时和更加长远的发展紧密联系起来。这些	1c) 接受	1c) 粮农组织将确保在各个国别规划框架内加入强有力的抵御能力建设内容，可在危机时刻启动。这部分内容必须包括适宜的发展与抵御能力计划，充分结合战略目标 5 的四大支柱内容。国别规划框架将确保在危机时刻，能与集群合作伙伴共同制定紧急救济干预措施，同时适度将干预措施与更长远的发展联系起来。在包括危机严重阶段的整个时期，这些国别规划框架将作为规划工具继续发挥有效作用，并与配套项目概念书一起成为筹措资源的有利工具。	权力下放 活动支持 办公室/战 略目标 5 团队	2014-2017年	否

管理层回应关于粮农组织在危机过渡阶段所做贡献的评价					2014年9月
评价建议(a)	管理层回应(b) 接受、部分接受或 否决建议的情况	管理层计划			
		将采取的行动和/或关于部分接受或否决的意见 (c)	负责部门 d)	时间范围 (e)	是否需要 进一步供资 (是或否) (f)
国别规划框架，连同配套项目概念书也都应成为筹措资源的有利工具。		在这方面，将采取以下行动： <ul style="list-style-type: none"> 根据经审查的《战略框架》和含有全组织指标的粮农组织 2014-2017 年结果框架，更新国别规划框架指南，阐明如何设计抵御能力建设产出和如何在国家层面上与现有的《战略响应计划》建立更加有力/更加清晰的联系。 为提高人们认识举办会议，为重点国家制定/审查国别规划框架设计相关能力建设活动/支持机制，以便纳入抵御能力建设产出。 			
关于粮农组织在过渡阶段作用的建议 2 作为技术机构，粮农组织在早期应对危机方面具备出色的执行能力，使其在支持危机相关过渡阶段工作时具备获得广泛认可与赞赏的独特比较优势。	接受				
a) 粮农组织需要大力宣传这种比较优势，争取得到捐赠方、合作伙伴和成员国的认可，同时将其	2a) 接受	2a) 将在战略目标 5 行动计划内包含有关宣传粮农组织在支持危机相关过渡阶段工作方面存在比较优势的工作。在沟通支持和宣传工作中，会运用一项	战略目标 5 团队	2014-2017 年	否

管理层回应关于粮农组织在危机过渡阶段所做贡献的评价					2014年9月
评价建议(a)	管理层回应(b) 接受、部分接受或 否决建议的情况	管理层计划			
		将采取的行动和/或关于部分接受或否决的意见 (c)	负责部门 (d)	时间范围 (e)	是否需要 进一步供资 (是或否) (f)
<p>作为一种重要工具，推动资源伙伴克服关于人道主义发展的分歧。</p> <p>粮农组织必须传达这样一种信息：为了最有效地应对突发事件，需要一个像粮农组织这样的机构，一所完全有能力在采取人道主义响应措施方面开展有效工作并能做出推动发展和抵御能力建设贡献的技术机构。应在全球和国家层面上共同积极展开宣传工作。战略目标 5 确立的全新抵御能力议程为这项宣传工作提供了绝佳的框架背景。</p>		<p>具体的产品服务，以便进一步促进灾害风险降低/管理以及建设抵御风险能力。分析和分享在灾害风险降低/管理方面的良好做法以及粮农组织在国际平台上的参与将使得捐赠方、合作伙伴和成员国关注粮农组织在此领域的比较优势。</p>			
<p>b) 粮农组织应该利用共同领导全球粮食安全集群的机会，宣传在机构间层面上，更大程度地将长期（过渡和抵御能力）思路和规划内容纳入集群体系和这个具体的集群中。</p>		<p>2b) 粮农组织将通过与共同领导全球粮食安全集群的世界粮食计划署紧密合作，实现战略目标 5 下的 4.2 产出 – “加强协调能力，提高危机预防和应对水平”，从而进一步呼吁在更大程度上将长远思路和规划纳入集群工作中。全球粮食安全集群在灾害</p>	<p>战略目标 5 团队</p>	<p>2015-2016 年</p>	<p>否</p>

管理层回应关于粮农组织在危机过渡阶段所做贡献的评价					2014年9月
评价建议(a)	管理层回应(b) 接受、部分接受或 否决建议的情况	管理层计划			
		将采取的行动和/或关于部分接受或否决的意见 (c)	负责部门 d)	时间范围 (e)	是否需要 进一步供资 (是或否) (f)
在内部，除了正在正式统筹应急和发展工作之外：		预防工作中发挥的作用已在全球粮食安全集群 2015-2016 年战略计划中写明。			
c) 管理层有必要实现一种文化变革，呼吁开展“良好过渡工作”并将其纳入粮农组织全部活动，尤其是在“双向救济、复原和发展联系”方面，应根据危机本身和危机规划来决定在危机中或在容易遭受危机的国家或地区应实施的发展政策（现在并不都是这样做）。这种做法的目的就是让所有发展部门参与并推动粮农组织在危机响应、过渡阶段和抵御能力建设方面的工作。管理层应该找到一种节约资源的方法，进一步扩大第三级响应程序的积极影响，调动从事发展工作的职员参与其他（非第三级）应急工作。	2c) 接受	2c) 粮农组织抵御能力议程推动将短期和长期行动结合起来，从而提高脆弱人群抵御冲击的能力。 更加具体地说，战略目标 5 的国家支持进程旨在为各国首次建立与实施战略目标 5 成果链提供支持。在跨学科主要技术人员的支持下，这一进程将推动实现战略目标 5 的绩效指标并加强抵御能力建设。	战略目标 5 团队	2014-2017 年	否

管理层回应关于粮农组织在危机过渡阶段所做贡献的评价					2014年9月
评价建议(a)	管理层回应(b) 接受、部分接受或 否决建议的情况	管理层计划			
		将采取的行动和/或关于部分接受或否决的意见 (c)	负责部门 (d)	时间范围 (e)	是否需要 进一步供资 (是或否) (f)
<p>建议 3</p> <p>a) 在转变工作思路的过程中，粮农组织应首要关注的是粮食安全和农业（包括权属、就业和收入）与冲突和潜在的冲突管理/解决之间的关系，以便在冲突或易遭受冲突的形势下开展危机应对工作。同时，粮农组织在每次采取干预措施时，都应对这种关系进行情景分析。在设计干预和支持措施时，应考虑到这些措施在借助于减少饥饿和推动经济发展的相关活动时，对减少冲突能够带来的积极影响。为做好这项工作，粮农组织有必要进一步提高其分析能力。</p>	<p>接受</p> <p>3a) 接受</p>	<p>3a) 已制定粮农组织战略目标 5 的抵御能力议程，其基础是涵盖作物、畜牧、渔业、水产养殖业、林业、土地和水资源等自然资源领域的跨学科技术专业知 识。通过开展抵御能力建设工 作，粮农组织致力于消除脆弱性根源和造成风险的因素，推广干预措施有利于减少冲突的方式。在战略目标 5 成果 1（风险敏感型发展）、成果 3（降低脆弱性）和成果 4（有效准备和响应）下开展的各项活动旨在通过促进生计活动多样化，确保土地和自然资源的获取和权属以及保障营养，以减少冲突来源，降低受影响人群的脆弱性。在战略目标 5 的国家支持进程中，帮助各国根据处在风险中/受到影响的人群的需求和冲突的根源，开展风险情景分析，更好地设计干预措施。积极参与国家支持进程的抵御能力中心和跨学科团队将在为各国提供领先、高质量的技术专业知识方面发挥更加重要的作用，因此有必要加强抵御能力中心和跨学科团队的建设。</p>	<p>战略目标 5 团队</p>	<p>2014-2017 年</p>	<p>是 (预算外资金)</p>

管理层回应关于粮农组织在危机过渡阶段所做贡献的评价					2014年9月
评价建议(a)	管理层回应(b) 接受、部分接受或 否决建议的情况	管理层计划			
		将采取的行动和/或关于部分接受或否决的意见 (c)	负责部门 d)	时间范围 (e)	是否需要 进一步供资 (是或否) (f)
b) 这种情景分析的核心必须是扎实的政治经济分析和冲突分析。这在任何危机情景下都是关键。土地和其他自然资源的权属问题是潜在冲突的关键因素。在开展这种情景分析时，应与以下内容全面结合：战略制定、目标确定、干预措施的设计、规划和实施以及对每个过渡情境的监测。	3b) 接受	3b) 粮农组织抵御能力议程主要是解决最脆弱国家和社区的农业与自然资源型生计活动的问题。该议程采用提高生计活动抵御能力的方法，将农业和自然资源的获取与权属放在工作的核心位置，推动开展情景分析或编写国家风险概况，进而为粮农组织国别规划框架和相关策略提供指导。在此基础上，未来开展工作时尤其是针对在过渡阶段的国家开展工作时，将不断逐步提高制定、实施和监测干预措施过程中的连贯性和针对性。	战略目标 5 团队	2014-2017年	否
c) 有必要通过合作开展此类分析工作。粮农组织无法获得分析工作需要的所有信息和技能，将有必要同其他利益相关者紧密合作。	3c) 接受	3c) 在粮农组织推动发展战略伙伴关系的框架内以及在战略目标 5 的背景下，伙伴关系在成果链中不仅是关键内容，还是涉及多部门合作的内容。粮农组织将继续与外部专业人员开展合作，充分利用其专业知识。现在正与主要的学术研究机构、非政府组织和联合国系统内机构探索建立伙伴关系，在开展情景分析和技术分析时充分利用比较优势。	战略目标 5 团队	2014-2017年	否