



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

### 评价粮农组织在危机相关过渡时期的贡献 — 把救济与发展相结合

#### 内容提要

根据计划委员会第一一二届会议关于节省成本模式的建议（CL145/6 第 24 段 b 款），本文作为综合内容提要提交，译成粮农组织各种语言，以确保评价报告中所含信息能够充分获得；同时，评价报告原语全文在粮农组织评价网站上公布。

#### 征求计划委员会指导意见

计委或可就评价报告中的重点问题提供意见和指导，对建议做出响应，并提议管理层应采取的后续行动。

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 先生

电话：+39 (06) 570-53903

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](http://www.fao.org)。



m1922c





联合国粮食及农业组织

## 评价办公室

评价粮农组织在危机相关过渡时期的贡献 –  
把救济与发展相结合

最终报告

2014年10月

## 联合国粮食及农业组织

评价办公室

本报告电子版可在以下网站获得：<http://www.fao.org/evaluation>

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

本出版物中表达的观点系作者的观点，并不一定反映粮农组织的观点。

© 粮农组织 2014

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，材料可拷贝、下载和打印，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地声明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

任何关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的请求，请登陆网站 [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request)，或发送邮件到 [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)。

获得关于本报告的更多内容，请联系：

评价办公室主任

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

Rome, Italy

Email: [evaluation@fao.org](mailto:evaluation@fao.org)

## 引言

1. 恢复农业生产，保障粮食安全和营养安全 – 粮农组织的核心行动领域 – 是危机后过渡时期的重要方面，不论危机是源自于暴力冲突、自然灾害、社会经济危机、粮食链紧急状况还是其他原因，也不论短期危机还是长期危机。

2. 根据基本职责，粮农组织是一家技术援助组织，重点支持粮食和农业<sup>1</sup>领域的可持续发展。在行使职责的过程中，粮农组织出于必要逐步建立了宽领域技能，**可在各类背景下发挥技术援助的作用和能力，包括危机响应**。粮农组织能否从一开始就运用与其发展角色明确且密切相关的应急干预措施响应危机状况，以及能否在危机背景下开展对危机风险高度敏感的发展工作，是本次评价的内容。

3. 本次评价的主要目的是评估粮农组织在确保紧急状况响应中短期和长期目标有效联系方面所发挥作用的性质和效果。评价旨在提出战略建议，改进粮农组织在过渡背景中的工作成效。为此，对以下方面进行了评估：

- 粮农组织是否有效发挥了支持过渡工作的作用；
- 粮农组织协调行动对过渡质量和速度的影响；
- 在面对危机的早期“救济”响应中，粮农组织的发展（以及当前的“抵御能力”）职责是否有助于更为有效地将救济与发展联系起来，是怎样做到的；
- 粮农组织克服捐赠方就短期“人道主义”供资和长期发展供资经常出现的分歧，在抵御能力议程中为“救济和发展”作用筹措适当供资的能力；
- 粮农组织在危机相关环境中汲取经验教训、发挥最佳作用的比较优势和竞争定位。

4. 评价的时间段大致是从 2007 年到 2014 年，检视了从自然灾害到脆弱国家复杂紧急状况和长期危机等各种危机。实地考察主要侧重过去 10 年中粮农组织在受冲突相关危机影响的脆弱国家开展的工作<sup>2</sup>。此外还评估了面对菲律宾大型自然灾害 – 台风海燕的响应。

5. 评价小组分析了内部变革如何对粮农组织在此领域的工作产生有利或不利影响，重点研究了应急业务权力下放的改革措施、新的大规模紧急状况标准行动程序，以及 2013 年 6 月审议后的《粮农组织战略框架》。

6. 在危机发生日渐频繁的复杂背景下，诸如粮农组织这样的技术专业化机构做出贡献必须要考虑更加宽泛的社会政治维度以及危机的多维度性质。评价旨在

---

<sup>1</sup> 本报告中“农业”是指粮农组织职责中对农业给予的宽泛定义，包括种植业、养殖业、林业和渔业。

<sup>2</sup> 实地考察的国家包括利比里亚、马里、乌干达、刚果民主共和国、西岸和加沙地带以及菲律宾。

评估粮农组织在危机状况中采取的行动在多大程度上考虑了这种复杂性的重要内容，包括暴力和不安全的风险、内在的社会矛盾，以及受影响人群的人道主义和发展需求。

7. 本次评价的结果涵盖了诸多问题，涉及了多项概念性辩论、议程，以及内部和外部改革。这些因素的相互作用是分析的重点。内容提要附件 1 介绍了总报告分析章节第 4 章中各项子标题下的要点。评价的总体结论和提交高级管理层与计委审议的战略建议见下文。

### 总体结论和战略建议

8. 首先，评价对粮农组织在过渡工作（现已并入更大范围的“抵御能力议程”）领域积极遵循的方向和新的《战略框架》的其余内容非常赞赏。调查阶段的发现表明，毫无疑问，粮农组织在危机响应领域的工作具有广泛认可的比较优势，得到同行与合作伙伴的高度赞赏。粮农组织在其职责中纳入了危机早期响应的所有内容，将救济、重建和发展有机地衔接在一起。多个因素的结合使得粮农组织在粮食和农业领域成为各类危机响应状况中理想的“过渡机构”。由此，我们提出第一个“建议”（或称为，积极鼓励）：

粮农组织应继续加强发展其遵循的概念、战略和制度方向，充分运用其比较优势和新的《抵御能力议程》，为其应急工作的救济、重建和发展建立起更加强有力的联系。

9. 如要实现全组织愿景、全球目标和战略目标，粮农组织对于推动过渡的承诺**必须首先响应贫困人群、粮食不安全人群和脆弱人群的需求**。毫无疑问，本次评价最为重要的总体结论是：（1）粮农组织若要履行职责、实现战略目标，则在越来越多的危机相关背景下开展工作是非常重要且不可避免的；（2）这表明，粮农组织在这些背景下推动转型时，不可避免地要突破传统上对于脆弱性物质方面提供技术解决方案的侧重（假设他们在政治上保持中立），直面并帮助建设性地应对困难的社会政治现实。**如不考虑后一方面，则粮农组织便无法全然有效地为受危机影响人群提供援助**，这些人的生计面临风险，他们的命运也是粮农组织行动与目标的中心。

10. 经审查的国别规划中有多种可让受影响人群获益的相关干预行动。尽管如此，**由于监测机制有失完善，粮农组织具体活动对生计产生的影响鲜有核查**；监测机制通常侧重的是产出的及时交付，但却忽视了结果或对生计的更广泛影响。在评估自身绩效时，粮农组织必须自问：“我们是否改善了贫困和饥饿人群的生活？”，而不是“我们是否交付了计划的成果？”

11. **因地制宜与背景分析：**为提供能够在地方层面发挥实效的危机响应措施，**粮农组织要将因地制宜作为设计过渡工作的条件。**这就需要重视如下因素：土地获得；主要的农村生计；以及政治和社会局限，包括权力关系、社会流动性和社会排斥、性别关系、制度架构，以及收入和财富分配的主要模式。多数情况下，**当前的粮农组织国别规划框架未建立在充分背景分析的基础之上**，特别是包含危机相关内容的分析。背景分析欠缺也出现在具体的项目层面，脆弱性和冲突分析以及对于“无害”方法的关注通常缺位。粮农组织采用的主要计划方法与对不断提高灵活性的需求相悖。因为无法便捷地调整适应不断变化的环境，**经审查的国别规划框架在灵活计划方面能力有限。**

12. 尽管女性在危机发生时和社会动乱背景下都是最脆弱的群体，但除少数例外情况外，性别问题都是通过将女性受益人纳入项目活动加以解决，而不是设计着眼于性别不平等根源性问题的项目干预。

#### **建议 1：开展过渡工作的对象？**

- a) 根据粮农组织全球目标和战略目标，粮农组织在危机相关过渡方面的工作**必须首先响应贫困人群、粮食不安全人群和脆弱人群的需求。**
- b) 这就意味着，**粮农组织必须通过分析对受影响人群的效果来衡量和报告其在危机背景下开展的工作**，包括分析性别不平等和其他不平等情况，特别是对生计活动和抵御能力的长期影响。只是汇报完成情况、执行过程和产出还不够。

为有效实现这一目标，**粮农组织在推进过渡背景下工作期间要持续开展背景分析**，以期灵活应对快速变化的环境。

- c) 结合背景分析，在复杂危机、脆弱国家和长期危机/危机后背景下，粮农组织应**进一步完善国别规划框架，纳入针对此类危机背景下采取目的明确、高度灵活的国别规划方法的具体规定。**这种方法必须包括适当的发展和抵御能力计划，融合战略目标 5 的四大支柱内容。这种方法必须能够视需要提供紧急救济干预，但又有效地同更长期的发展目标联系起来。这些国别规划框架，以及建议的项目概念文件，**也应成为有力的资源筹措工具。**

13. 正如评价指出和总结的一样，本次评价受托在危机响应背景下审视粮农组织的原因是，**粮农组织已经逐步开发出一套特殊的发展技能，使其可以在灾害发生后、长期危机过程中或粮食链危机暴发时有效提供技术援助**，并运用其技术能力通过应急干预加快从危机中摆脱出来，重新走上发展的正轨。这些技能已经

非常成熟，这项工作已经成为粮农组织广受认可的比较优势。在其《战略框架》中，粮农组织的应急工作主要集中在战略目标 5：“提高生计活动对威胁和危机的抵御能力”；但所有的“战略目标”都会推动《抵御能力议程》。

14. 过渡是危机相关响应背景下《抵御能力议程》的核心，是实现“抵御能力”结果的必由之路。**将救济与发展相联系的内在能力（和职责）是粮农组织在危机背景下的主要比较优势。**过渡既涉及发展，也涉及应急，同时还要确保发展支持涵盖了危机发生的要素和危机带来的威胁，因而所有“战略目标”在确保有效过渡方面都会发挥作用。

15. **应急工作的权力下放与整合：**关于权力下放，评价质询在粮农组织内部保持关键数量的集中专家资源以及支持长期的全球交流是否能够确保粮农组织为过渡相关国家提供稳定可靠的支持。这一点对粮农组织尤为重要：作为一个技术性组织，却越来越多地面对要解决充满争议的政治经济问题的需求，而这些政治经济问题恰恰是粮农组织希望努力消除的贫困和脆弱性的根源。评价在结论中表示，应尽快“整合”至逻辑完成，但由于涉及影响根本性变革所需能力的临界数量，可能需要更为审慎地对待“权力下放”，特别是在短期。

16. 尽管评估结合应急与发展工作的改革实施情况为时尚早，但评价发现粮农组织对此高度重视；而重视本身还不足以应对整合进程中遇到的挑战。**还需要推动文化变革**，确保整合原则成为粮农组织在危机和易发危机背景下所有活动的一个部分。这就意味着，应急工作人员要始终清楚长期发展目标；而且，着眼于发展的人也要一直防备危机会即刻发生，并以此为背景规划危机相关发展工作。

17. 在菲律宾针对台风海燕以及在南苏丹和中非共和国针对严峻的冲突危机实施三级应急规范对于实施新的《抵御能力议程》是一个极大的促进。在菲律宾，整合与过渡取得的初步积极成效确认了强有力领导、与政府紧密合作，以及总部、区域和国内人员协同提供综合技术支持的重要意义。

18. **供资挑战：**在确保应急和救济与围绕长期问题和目标设计的干预措施（归类为“发展”活动）之间有机联系方面，供资仍然是个难题。粮农组织努力寻求支持过渡进程短期与长期供资的适度平衡，但真正的挑战在于让短期和长期视野相联系，保障充分的确定性、可靠性和灵活性。

19. 粮农组织一直竭力倡导捐赠方与合作伙伴弥合分歧，特别是在最近的《抵御能力议程》方面，以及与捐赠方和合作伙伴机构的抵御能力议程紧密互动。粮农组织必须传达出明确的信息：为有效应对危机，需要粮农组织这样的机构，一个**在人道主义响应领域能够有效运行、且所做贡献以发展为着眼点**的技术援助和发展组织。

20. **以协调促过渡：**评价肯定了粮农组织在危机响应中发挥协调作用的重要性，最近是以（与世界粮食计划署）共同牵头的形式建立了全球“粮食安全集群”。粮农组织行使职能的效果取决于粮农组织代表与其职工、集群协调员的素质，以及从粮农组织其他层面获得的支持。“粮食安全集群”为同其他行动方展开对话提供了有利的契机，但在与国内机构互动方面也面临挑战，包括政府以及非政府组织和民间社会组织。因而，在撤出并将职责移交国内主管部门时表现得差强人意。粮农组织在“粮食安全集群”中发挥的作用更加注重发展，可以此为基础与国际会计准则委员会倡导更加有力的参与和更加顺畅的移交。

21. **粮农组织的技术贡献：**粮农组织可通过各类活动为过渡做出重要的技术贡献，如整理分析与过渡进程相关的信息，能力开发，提供规范性产品等等。但评价发现，规范性产品未得到充分利用，能力建设大都局限于个体培训，往往时间较短，选题较少。

#### **建议 2：粮农组织在过渡阶段的作用：**

粮农组织是一家技术性机构和发展组织，在及早应对危机方面能力突出，在支持危机相关过渡方面拥有广受认可的独特比较优势。

- a) **粮农组织要大力倡导捐赠方、合作伙伴和成员国认可其比较优势，这种比较优势也可作为督促资源伙伴弥合人道主义发展分歧的主要工具。**

粮农组织必须传达出明确的信息：为有效应对危机，需要粮农组织这样的机构，一个在**人道主义响应领域能够有效运行、且所做贡献以发展为着眼点的技术援助和发展组织。**

**应在全球层面和各国积极推动此项工作。**

“战略目标 5”下新的《抵御能力议程》为此提供了非常适合的框架。

- b) **粮农组织应充分运用作为“全球粮食安全集群”联合牵头人的角色，倡导在跨机构层面的集群系统中以及在具体的集群中实现长期（过渡和抵御能力）思考与规划的更高水平整合。**

从内部来看，除当前应急与发展工作的正式整合外：

- c) **管理层要推行文化变革，倡导“良好过渡工作”，将其纳入全组织工作，特别是“双向救济、恢复与发展统筹兼顾”，危机或易发危机国家或地区的发展政策由危机和危机规划决定（现在全然不是如此）。**

这特别是要求粮农组织危机响应、过渡和抵御能力工作方面的所有发展部门都参与进来，做出贡献。**管理层应找出一种资源有效的途径，推广三级响应规范在动员发展人员参与其他（非三级）紧急工作方面的积极效果。**

22. **重新思考粮农组织在易发冲突背景下过渡方面的作用：**因地制宜、冲突敏感性和“无害”是所有过渡期干预的重要原则。这些原则一直得到国际社会的大力支持。世界粮食安全委员会（粮安委）近期启动了一个磋商进程，旨在制定

《应对长期危机中粮食不安全问题的行动议程》，探索如下方面：（1）粮食不安全与脆弱性的联系，包括通过脆弱性评估联系起来；（2）粮食安全和营养在脆弱及冲突影响国家可发挥的作用，特别是在《浦山新协议》“和平建设与国家建设目标”的具体背景之下<sup>3</sup>。

23. 对粮农组织这样的机构来说，在易发冲突和脆弱环境中推动良好过渡方法对粮农组织贡献的性质提出了问题。与肩负和平建设使命的其他国际行动方（包括一些联合国机构<sup>4</sup>）不同，粮农组织通常把自身职责限定为（表面上“中立”）在职责所涉领域内开展技术工作。在此类情况下，冲突解决、和平建设及治理方面的能力看似比粮农组织在农业和自然资源管理方面的专长更为相关；但是，如果目标是帮助脆弱人群，则冲突分析和管理方面的能力也不能完全脱离在脆弱国家积极开展工作的任何机构的职责。

24. 但评价明确指出，粮农组织对在此类环境中开展工作的这些和其他基本原则没有给予足够的重视，而在这些环境中开展工作也是粮农组织职责所在。处于冲突后状况或冲突仍在继续，或被定义为脆弱国家的国家越来越多地成为粮农组织支持的重点国家<sup>5</sup>。尽管重点冲突相关区域的土地和其他资源权属在粮农组织的职责范围之列，但粮农组织在冲突分析和冲突敏感型计划方面似乎缺乏相关的技术能力。总的来说，评价认为粮农组织内部仍趋向于把技术援助视作中立、非政治性和非冲突性的活动；但在冲突环境中，任何一项干预都不可能是完全中立的；因而这种观点值得商榷。谁获得援助谁没有获得援助？援助在资源的使用和控制方面带来哪些变化？在这些方面，即使是最单纯的技术援助都可能引发冲突。

25. 评价思考并讨论了在这些背景中遇到的这一问题的一个重要维度：在政府作为冲突一方的易发冲突背景下，粮农组织与国家政府是什么关系？这可能是一个极为敏感的话题，但此类问题在不同的情境中可能差异显著。一般来说，相较于多数其他联合国组织和发展伙伴，粮农组织与国家政府保持着非常紧密的关系和高度的信任，特别是负责农业、农村发展和粮食安全的机构和主管部门。正如多次评价结果所示，这是粮农组织一个突出的比较优势，且完全通过国家政府开展工作也是粮农组织基本章程的规定。

---

<sup>3</sup> 见长期危机中粮食不安全问题同业交流圈，《将粮食安全纳入和平建设进程 - <应对长期危机中粮食不安全问题的行动议程>》，在线讨论：2013年11月27日-12月18日。

<sup>4</sup> 7个联合国机构和部门（联合国环境署、联合国开发计划署、联合国人居署、建设和平支助办公室、联合国政治事务部、联合国经济和社会事务部和国际移民组织）在联合国预防性行动框架小组的协调下，与欧盟合作启动了一项关于“土地、自然资源和冲突预防”的研究和行动议程，作为冲突预防与和平建设计划的部分内容，帮助各国识别、预防或转变自然资源方面的矛盾。

<sup>5</sup> 粮农组织《战略框架》清晰地认识到这一点，五个战略目标中就有一个（战略目标5）专门针对危机或潜在危机状况中的抵御能力建设。

26. 但是，在冲突相关背景下，可能有些时候帮助最贫困、粮食安全水平最低或最脆弱人群可能不会全然与这种排他的沟通和行动渠道相符。粮农组织当前《战略框架》的愿景、全球目标和战略目标都就粮农组织援助对最终受益人的影响做出了明确规定，具体而言就是指最贫困、粮食安全水平最低或最脆弱人群。这可能让粮农组织进退两难。当然，粮农组织必须首先运用政府“信任合作伙伴”的身份倡导有利于所有受影响人群的粮食和农业行动。得益于技术贡献的价值以及与政府的联系，粮农组织常常能以这种方式有效应对挑战。

27. 在易发冲突背景下粮农组织作用 – 或潜在作用 – 的另一个重要方面源自于一个事实，即除粮食生产外，农业还是增加就业、创造收入和经济活动的一个主要来源。不论是在脆弱国家和冲突背景下还是在其他各地均是如此。农业活动的恢复在稳定和缓和给受影响人群带来巨大时艰的冲突状况方面具有很大的潜力。因而，粮农组织有能力且（如本次评价建议）有责任通过其在支持农业和粮食安全方面的技术角色为冲突解决及和平建设做出积极贡献。粮农组织在冲突预防（冲突预防的实质是由危机到发展，即过渡的过程）方面的潜在作用巨大且重要，但发挥这一作用需要有力承诺、技能开发和资源投入。**这就要求粮农组织在应对冲突状况时实现工作思路转变**，在所有情况下都要考虑到其干预行动对冲突与和平的影响（希望是积极影响）。

### **建议 3:**

- a) 在转变工作思路过程中，粮食安全和农业（包括权属、就业和收入）与冲突和潜在冲突管理（解决）的关系应成为粮农组织在冲突或易发冲突背景下开展危机响应工作的主要考虑，粮农组织的干预行动应首先开展背景分析，梳理各个情境中的关系。在设计干预和支持措施时，要考虑到通过减缓饥饿和支持经济活动可能对减少冲突产生的有利影响。为此，粮农组织要拓展其分析能力。
- b) 背景分析的核心必须是有力的政治经济分析和冲突分析。这是所有危机背景的关键所在。土地和其他自然资源权属是潜在冲突的关键要素。

**背景分析应与各个过渡背景的战略制定、目标确定、干预设计、规划、实施和监督全面结合。**
- c) 要建立伙伴关系来开展此类分析。粮农组织不可能拥有分析所需的所有信息和技能，因而需要与其他利益相关方密切合作。

## 附件 1：评价发现（摘自总报告第四章）

### 4.1 重大灾害应急的权力下放与管理

#### 4.1.1 应急职责的权力下放与整合

##### 发现：

- 紧急行动权力下放以及并入粮农组织国家层面办事处的总体架构**正逐步对粮农组织应对发展工作和紧急行动的方式产生重大影响**，粮农组织相关官员对采取方法和应对问题的意识不断提高，这既提高了发展领域职工对危机背景下工作问题的敏感性，也提高了应急领域职工就应急工作对长期发展目标影响的敏感性。
- 尽管相比紧急行动及恢复司过去的的能力，区域和分区域层面提供支持的可用资源非常有限，但职工都认为整合是一项积极的变革。
- 在评价小组考察的大部分国家中，粮农组织职工都齐心协力，努力促成目标实现，出现了很多相互借鉴的范例。
- 就资源筹措而言，粮农组织在国家层面上立场统一，这样国家办事处就可以拿出更加一致的计划与捐赠方接洽，说明分别需要发展资金和人道主义资金的领域（同一个计划，但供资渠道不同）。紧急行动及恢复司在资源筹措方面发挥重要作用，在此领域提供支持是不可或缺的。
- 整合行动是近期开始的，但粮农组织在很多国家的应急计划中已经包含了过渡方法的多项内容，即将救济与发展相联系。
- 所有迹象都表明，整合将（现在说“已经”还为时尚早）让粮农组织制定更为连贯一致的计划；这对外部利益相关方是有利的，这样他们在接洽粮农组织的时候就会对情况更加清楚。尽管如此，**整合成功与否还是需要通过结果检验，最终要落实到对脆弱人群的影响上**，而不是作为一项管理改革是否成功。评价小组就这些方面评估整合是否成功还为时过早。

#### 4.1.2 区域和分区域机构提供的支持：非洲的经验

##### 发现：

随着紧急行动及恢复司权力下放，国家办事处失去了他们在总部的快速切入点，无法在危机背景下采取快速行动（三级响应的情况除外）。权力下放前，紧急行动及恢复司很善于快速协调来自实地的需求。应接手这一职能的区域和分区域办事处还不具备足够的技术或业务能力来支持应急行动。

#### 4.1.3 针对过渡的分区域架构：“抵御能力枢纽”

##### 发现：

- 从外部来看，非洲 3 个“抵御能力枢纽”的角色和职责不清。发展和资源合作伙伴要求对其进行明确。在内罗毕枢纽，清晰度的缺乏影响了他们筹措资源的能力。内罗毕枢纽缺少资源，无法在大型紧急状况出现时提供支持和能力，甚至连三级响应也无法做到。
- 内罗毕枢纽在抵御能力方面积极开展工作，被其他合作伙伴认可为在其分区域的抵御能力辩论中发挥领导作用；但“抵御能力枢纽”的职责和报告架构需要明确定义。
- 阿克拉的“抵御能力部门”没有足够的能力就抵御能力提供必要的支持，无法满足整个区域的需求。一个可能的解决方案是加强这些“枢纽”的能力。这些枢纽应投资于其他地区缺乏的应急能力建设，如政治经济分析，对危机国具体环境的深入了解，强有力的区域伙伴关系等等。能力提高后，这些“枢纽”还可在三级响应的背景下更为积极地提供支持。
- 鉴于区域办事处未参与项目实施，因而为非洲区域办事处赋予预算持有者责任并非一个有效的解决方案 – 也与权力下放改革相悖。

#### 4.1.4 实施三级应急行动：来自实地的证据

##### 发现：

- 粮农组织应对台风海燕时实施三级响应规范**在确保良好过渡操作方面就非常成功**。两项响应内容推动了过渡措施的准备：i) 粮农组织“发展领域”的职工积极参与了紧急响应；ii) 在紧急阶段一开始就快速部署了较强的能力和专长，使得粮农组织在后来的过渡辩论中发挥了牵头作用。**三级响应规范已成为推动实施粮农组织新《抵御能力议程》的一个手段**，在紧急状况和过渡期采用综合全面的方法。响应措施也作为一个契机，与更好的重建衔接起来，以期“重建得更好”。
- 粮农组织参与三级应急方面的成功得益于诸多因素：（a）粮农组织在危机发生后发挥了牵头作用；（b）粮农组织国家办事处的国内职工能力突出，非常熟悉地方情况，并有政府关系；（c）从区域办事处和总部增派职工，既有发展领域也有应急领域的，根据他们对环境的了解和在当事国的经验遴选；（d）由于粮农组织多名职工派驻现场，技术和实践能力达成了良好的平衡，因而提高了粮农组织的知名度。

- 从响应的最早阶段，粮农组织就集合了所需的技术能力，在国际和国内响应中把受影响人群生计的长期关切提上日程。
- 亚洲及太平洋区域办事处缺少“专职应急人员”，因而评价小组很难对其及时有效响应紧急状况的能力树立信心。
- 粮农组织在三级响应中的参与为粮农组织发挥有力的倡导和牵头作用提供了重要契机，确保在三级响应的背景下对可持续解决方案的综合长期视角给予足够重视。

#### 4.1.5 针对过渡的分区域架构：抵御能力枢纽

##### 发现：

- 从外部来看，非洲 3 个抵御能力枢纽的角色和职责不清。发展和资源合作伙伴要求对其明确。在内罗毕枢纽，清晰度的缺乏影响了他们筹措资源的能力。内罗毕枢纽缺少资源，无法在大型紧急状况出现时提供支持和能力，甚至连三级响应也无法做到。
- 内罗毕枢纽在抵御能力方面积极开展工作，被其他合作伙伴认可为在其分区域的抵御能力辩论中发挥领导作用；但“抵御能力枢纽”的职责和报告架构需要明确定义。
- 阿克拉的“抵御能力部门”没有足够的能力就抵御能力提供必要的支持，无法满足整个区域的需求。一个可能的解决方案是加强这些“枢纽”的能力。这些枢纽应投资于其他地区缺乏的应急能力建设，如政治经济分析，对危机国具体环境的深入了解，强有力的区域伙伴关系等等。能力提高后，这些“枢纽”还可在三级响应的背景下更为积极地提供支持。
- 鉴于区域办事处未参与项目实施，因而为非洲区域办事处赋予预算持有者责任并非一个有效的解决方案 – 也与权力下放改革相悖。

#### 4.1.6 实施三级应急行动：来自实地的证据

##### 发现：

- 粮农组织应对台风海燕时实施三级响应规范**在确保良好过渡操作方面就非常成功**。两项响应内容推动了过渡措施的准备：i) 粮农组织“发展领域”的职工积极参与了紧急响应；ii) 在紧急阶段一开始就快速部署了较强的能力和专长，使得粮农组织在后来的过渡辩论中发挥了牵头作用。**三级响应规范已成为推动实施粮农组织新《抵御能力议程》的一个手段**，在紧急状况和过渡期采用综合全面的方法。响应措施也作为一个契机，与更好的重建衔接起来，以期“重建得更好”。
- 粮农组织参与三级应急方面的成功得益于诸多因素：（a）粮农组织在危机发生后发挥了牵头作用；（b）粮农组织国家办事处的国内职工能力突出，非常熟悉地方情况，并有政府关系；（c）从区域办事处和总部增派职工，既有发展领域也有应急领域的，根据他们对环境的了解和在当事国的经验遴选；（d）由于粮农组织多名职工派驻现场，技术和实践能力达成了良好的平衡，因而提高了粮农组织的知名度。
- 从响应的最早阶段，粮农组织就集合了所需的技术能力，在国际和国内响应中把受影响人群生计的长期关切提上日程。
- 亚洲及太平洋区域办事处缺少“专职应急人员”，因而评价小组很难对其及时有效响应紧急状况的能力树立信心。
- 粮农组织在三级响应中的参与为粮农组织发挥有力的倡导和牵头作用提供了重要契机，确保在三级响应的背景下对可持续解决方案的综合长期视角给予足够重视。

## 4.2 背景分析和国别计划

### 4.2.1 因地制宜、情境分析和国别规划框架

##### 发现：

在易发危机国家，特别是在复杂的紧急状况中，有效参与的一项基本原则就是因地制宜，尤其是指危机背景。对粮农组织执行任务的危机相关环境开展全面的问题分析是一项基本要求，之后才能确立有的放矢的国家抵御能力议程。但是，在多数情况下，当前的国别规划框架并未建立在对危机背景（相对于普通发展背景）的适度分析基础上，其背景分析往往忽视了应对重大冲突及其对农业、粮食安全及其分布、贫困因素、自然资源管理、脆弱性的社会经济状况的影响以及危机产生的缘由，通常只是对当事国的农业和社会经济沿革开展一次快速评估。

#### 4.2.2 国别规划框架以及应急与发展的结合

##### 发现：

在实施过程中，国别规划框架未能发挥灵活计划工具的作用，无法响应需求以适应脆弱国和复杂紧急状况下典型的不断变化的环境。这背后有诸多原因：（a）对危机背景的分析重视不够；（b）紧急和长期行动整合水平不高；（c）对监测机制重视不够，缺乏系统的监测与评价能力建设（监测方面的电子学习仍在规划之中）；（d）制定程序僵化冗长，包括修订/更新的过程。<sup>6</sup>

除少数例外情况或非常正规的条件下，国别规划框架均未能推动紧急响应与长期视角的综合互动过程，这种过程不但要求紧急工作要具有发展视角，而且也要清楚发展受到危机因素和未来紧急状况威胁的长期直接影响。国别规划框架准则规定其要着眼全面，包括所有的紧急活动，但准则未能得以遵循。不以综合一体的进程实施《战略框架》而采用两条线的方法可能面临着紧急与发展行动仍然各自为政的风险。粮农组织内部推出《抵御能力议程》可能会在未来改变这些状况，但还需开展很多工作。

考虑到粮农组织国家办事处层面当前能力有限，除非发生重大变革，否则期望国别规划框架支持实施与“经审查的《战略框架》”联系起来的《抵御能力议程》似乎有些不大现实。可以让区域办事处/分区域办事处视需要将相关的技术部门召集到一起，在国别规划框架的审查过程中发挥更加积极主动的作用。

### 4.3 在不断变化的世界中为过渡工作供资

#### 4.3.1 供资陷阱

##### 发现：

- 人道主义救援和发展援助的供资架构仍在这两套支持系统中存在很大分野，因而为将两者联系起来的过渡活动筹集资金很难保证有确定性。目前已经形成明确共识，即需要更多的能将救济与过渡/恢复联系起来的供资支持。
- 但某些情况下，部分捐赠方已经开始允许为时间段和主题领域给予更多的灵活性。这些供资窗口不断增多，趋势是能为粮农组织（和其他方面）提供更多的选择来资助过渡活动。
- 统筹筹资机制和多合作伙伴信托基金可为形成一个共同愿景发挥重要作用，从救济过渡到恢复、重建和发展，理顺各类行动方的努力，促进人道主义和发展

<sup>6</sup> 国别规划框架实施年度报告广受期待却鲜少推出，尽管这一机制在 2014 年初才进一步正规化的。在考察的国家中，评价小组仅在乌干达看到就国别规划框架的实施编写了年度报告（2013 年）。

援助形成合力。这些机制和信托基金是为过渡工作提供捐赠方援助的一个可能渠道，但粮农组织需要更大的灵活性，以便全面参与这些机制。

- 如应急供资快速减少且没有其他的长期供资予以补充，则过渡工作供资就可能成为粮农组织的一个挑战。
- 粮农组织参与了关于抵御能力的全球讨论，也是联合国机构在这些讨论中的一个重要力量。尽管如此，由于供资局限对过渡工作的重要影响，粮农组织在这一方向的努力仍显不足。

#### 4.3.2 粮农组织为过渡工作筹集资源的能力

##### 发现：

粮农组织在危机应急阶段及时出现并高效交付工作成果时，往往能更好地为生计恢复和其他相对较长时间的计划筹集资金。在这方面，粮农组织在危机背景下履行技术和规范性职责以及与政府的密切关系都是其特有的优势。生机勃勃的领导力、综合全面的计划、良好的沟通策略以及与合作伙伴建立的网络关系是国家层面筹集资金的关键。

### 4.4 规划个体项目

#### 4.4.1 过渡与项目设计

##### 发现：

个体项目对当地环境的适宜性（因地制宜），包括对安全局限的考虑，对过渡进程的效果非常重要。

粮农组织执行了多类与推动救济向发展过渡相关的举措，采用了综合全面的方法。但粮农组织对于危机相关背景下过渡项目的设计方式存在多个缺欠，如（a）背景分析薄弱或缺失，特别是危机分析；（b）有时在建议采取的解决方案中缺少灵活性；或（c）对新方法未开展足够的试验。由于议程刚刚推出，评价小组审查的项目中对抵御能力议程还没有关注。国家考察的发现还显示了项目设计方面的一些不足，如对地方危机背景分析不够，缺少冲突分析；鲜少关注资源权属相关的重要问题，尤其是土地权属；忽视灾害风险削减分析；以及应急与发展方法联系不够紧密。

#### 4.4.2 项目执行方法

##### 发现：

- 危机相关过渡中干预措施的良好设计非常重要，能够支持粮农组织通过同步开展的行动将有效的人道主义应急措施与恢复和发展工作联系起来。
- 危机相关背景下的项目执行受到时效性的挑战，不仅是响应紧迫需求的时间（往往受到粮农组织官僚方法的局限），也是指在短期提供初步长期支持的时间安排，以及“紧急状况”超出必要的时间。粮农组织国家办事处能力不足是项目快速执行的一个障碍，采购程序缓慢也是如此。项目执行的质量与粮农组织技术贡献的质量息息相关。
- 如果项目由粮农组织自己的项目人员直接实施或执行，则项目执行或效率不高（过少、过晚）或差强人意（问题种子、带病动物），粮农组织的规范性和政策作用需要进一步加强，更多与本地的执行伙伴进行合作。但如能通过在国家层面的项目执行汲取经验教训，则粮农组织的规范性和协调作用就会得到更好的发挥。
- 如粮农组织要纠正报告中提供的某些缺欠，则要对危机和危机后背景下的项目设计采取更为灵活的新方法。项目设计必须建立在对决定危机和冲突、促使脆弱性出现或加剧的因果关系开展全面分析的基础之上。

#### 4.5 为谁过渡？生计、目标确定与性别

##### 4.5.1 过渡背景下的生计

##### 发现：

- 生计分析框架是背景分析的有用工具，可以作为过渡和抵御能力新方法的基础。生计分析框架有助于确立基础信息，提高监督与评价的能力。但即便是有现成的工具，也鲜少得到有效运用。某些情况下，经审查的国家缺少初步的背景分析（包括未能察觉性别和其他不平等）和良好的风险削减措施，导致惠益扭曲或减少。
- 对生计的影响很少加以核查，而是用产出交付的信息取而代之。传统应急干预（分发种子、工具和其他投入品）生计影响的证据与预期差距较大。
- 尽管生计影响鲜少通过有力的证据加以核查，但在战略目标 5 下对生计的关切却是粮农组织抵御能力和过渡工作的主要议题，情况似乎在逐步改善。

#### 4.5.2 目标确定

##### 发现：

- 粮农组织针对综合目标确定开发了有效的工具，如综合阶段分类、抵御能力指数测量和分析模型、生计评估工具包等等。这些工具可为脆弱性分析和其他目标锁定方法的定义提供基础，尤其是在与综合背景分析结合的情况下。但截至目前，运用这些工具开展的分析结果都未得到充分利用，也未纳入经审查的国别规划框架（西岸和加沙地带除外）或项目设计，因而在过渡背景下利用不足。
- 目标确定根据危机的性质、恢复/过渡阶段的状态以及满足主要需求的可供资金情况会有所区别。评价小组考察的国家中国别规划框架几乎没有触及紧急/过渡需求（西岸和加沙地带除外）。因而，无法从这些国别规划框架中推导出目标确定的总体规则。
- 只有在少数情况下，受益人根据具体的脆弱性分析确定；通常都是由项目文件提出非常宽泛的目标确定指标或完全没有标准。目标确定可采用多种方法，但由于时间压力和其他环境制约，引入完整的目标确定过程也有难度。
- 地域目标确定和社区层面目标确定对冲突敏感性的关注不够，出于各种原因，这些确定过程往往采用一揽子方法或借助传统的社区体系。某些情况下，粮农组织的干预措施青睐一些区域和群体只是巧合，并非有意为之的结果，这可能是由于捐赠方的偏好，或者是因为具体的技术原因或安全限制，有时会无意中加剧群体之间或区域之间的不平等。
- 在理想的状况下，针对目标确定的需求评估应与目标群体磋商开展，根据脆弱性就惠益的分配达成一致。但现实情况下，这种磋商即便存在也远未达到充分有效的预期。

### 4.5.3 性别

#### 发现：

- 在评价小组考察的国家中，尽管在有些地方粮农组织努力将性别关切纳入过渡规划和活动，但粮农组织在将性别重点纳入危机相关过渡工作方面仍然进度迟缓。考虑到粮农组织已就性别平等制定了明确的全组织政策，这一点显得更为迫切。
- 粮农组织“性别平等政策”、各种准则和以及“紧急和重建计划”的“社会经济及性别分析计划”分析工具都为过渡进程中的设计更加凸显性别工作奠定了基础。这要求“过渡”工作的规划要建立在更加全面的性别分析基础之上。

## 4.6 协调问题

### 4.6.1 危机相关背景下的基本协调职能

#### 发现：

- 粮农组织自 2010 年起便作为“全球粮食安全集群”的联合牵头人（与世界粮食计划署联合牵头），在其职责所涉领域内协调国家层面应急措施方面发挥了重要作用。在作为“集群”联合牵头人之前，回溯 20 年前，粮农组织就常常在危机响应背景下的农业和农村领域承担协调责任。至少在某些情况下（如菲律宾），这一协调作用对农业农村领域意义重大，在危机和后危机背景下将救济、重建和发展衔接了起来。
- 但这一协调作用的某些方面仍需完善，如：找准论坛的结构特点；提供更加有力的领导；更好地运用粮农组织的技术专长引导个各行动方（特别是双边和非政府组织）在计划规划、优先重点确定、沟通和宣传方面做出响应；帮助筹措资源；促进协调职能向地方主管部门移交。

### 4.6.2 “粮食安全集群”中粮农组织绩效的结构特点

#### 发现：

- 及时建立国家层面的集群，重要参与方之间对目的有着清晰共同的认识 – 这方面的工作有所改进；但首都以外次国家级地区资源配置的充足有效和工作绩效还有改进的必要。
- “粮食安全集群”中的工作组/亚群正在视需要建立，且发挥了有效作用。但边界和定义仍需明晰 – 特别是涉及到“生计”、“尽早恢复”等方面的

内容，这些边界和定义不总是由逻辑原因支撑，而是受到机构间竞争以及特定背景历史的影响。

- “粮食安全集群”难以召集并确保地方非政府组织、民间社会组织和地方私营部门的有效参与。交易成本、行动安排和行动语言仍是本地组织参与进来面临的阻力。
- “粮食安全集群”以及总体集群系统的碎片化（集群之间往往互无往来）带来了许多协调问题。

#### 4.6.3 领导力

##### 发现：

- 集群协调员的工作质量，为协调在紧急和过渡进程中所发挥重要作用给予的支持和粮农组织国家领导层对此的认可非常重要，状况正在逐步改进。
- 粮农组织对国家层面协调职能的全组织支持仍显不足，粮农组织的技术/计划职工也未真正认可粮农组织作为国家层面的牵头机构需要发挥重要作用。

#### 4.6.4 协调对计划规划和设计的贡献

##### 发现：

- 粮农组织在危机相关背景下集群协调方面的作用涉及推动多领域需求评估。
- 粮农组织在提供技术投入推动农业和畜牧领域战略响应规划，以及在放眼长远而不仅仅关注救济阶段方面广受认可。
- 由于在抵御能力和灾害风险削减方面没有准则，且对地方能力建设关注不够，过渡规划准则似乎有失完整，影响了对短期干预和长期发展的联系进行规划的效果。
- 在评估的范例中，粮农组织作为集群联合牵头人，未能成功地带动集群成员关注跨领域问题，如性别主流化、风险灾害削减，以及更为近期的关注，“对受影响人群负责”。
- 粮农组织未能通过集群有效推广其规范性产品，尽管这些规范性产品能够帮助集群各方更加有意义地把握过渡工作。

#### 4.6.5 对沟通和宣传的贡献

**发现：**

- 对于参与方和资源合作伙伴来说，“粮食安全集群”是了解该领域需求和响应的良好信息来源。粮农组织运用与政府部门的良好关系来把政府的观点、政策、计划和战略纳入集群。
- 粮农组织运用与政府的密切关系远程影响政府（涉及技术标准、可持续性关切），但部分合作伙伴认为，粮农组织未能与政府保持适当的距离，无法提出其他方案。

#### 4.6.6 对资源募集的贡献

**发现：**

- 粮农组织在决定集群向捐赠方传达的信息以便筹措中期资金协助过渡进程方面发挥着重要作用。
- 定期为协调本身筹措资金一直挑战重重，这影响了协调的质量，延误了对过渡和发展的重视。

#### 4.6.7 不同过渡阶段中的协调责任

**发现：**

- 当前的“粮食安全集群”并非总是与业已存在的地方协调机制匹配，也往往缺少在过渡期内向当地行动方（主要是政府）移交责任的计划。这似乎是总体集群系统的一个根本性缺陷：当地行动方（参与进来常常仅是为了获得资金），以及国家/地方系统可发挥的作用有限。集群协调系统主要关乎国际行动方，而没有注重能力建设，支持实现国际协调向国家和地方协调平滑过渡。尽管粮农组织对国家政府和利益相关方而言一直是个靠得住的合作伙伴，且其在协调机制中的牵头作用让粮农组织有能力更好地促进协调责任的转移，但上述情况确实存在。

## 4.7 支持过渡的规范性工作、技术知识和信息系统

### 4.7.1 规范性产品对过渡的贡献

#### 发现：

- 目前，粮农组织在过渡相关的规范性文件方面没有统一的制作、宣传和推广战略。因而，很多可以有用的文件不为国家办事处所知，也未得到利用。尽管如此，那些到达国家办事处的文件都被实际利用，并得到办事处职工的肯定。
- 制作文件的质量参差不齐。制约在地方背景下采纳、推广和调整的一个重要因素似乎是这些文件多数都是在总部制作完成，与国家办事处沟通有限，因而文件知晓度低，难以适应不同的地方环境。

### 4.7.2 粮农组织职工的技术能力

#### 发现：

- 粮农组织在危机所在国聘用职工的技术能力可能会帮他们完成粮农组织项目的近期任务，但是否拥有过渡工作所需的“适当”能力在评价小组考察的各国中情况各异。粮农组织权力下放办事处的技术能力相对较弱，取决于他们对不一定现成所有的资金和技术资源的获得情况。走访的国家中，没有一个国家办事处的职工拥有冲突分析或土地权属方面的能力；另外，在社会分析、政治经济分析、灾害风险削减和危机预防方面的技能也非常有限，而这些对于危机背景下的过渡工作至关重要。各国之间的沟通技能和战略规划能力也不一而同，很少能够满足推广综合性过渡工作方法的需要。
- 能够在紧急状况下立即调动的粮农组织内部技术人员数量有限。
- 满足过渡活动设计阶段技术要求的一个重要困难是粮农组织要有已经批准和获得供资的项目来聘用技术人员。另外，受聘为过渡活动提供短期支持的技术人员通常都是有限期合同，因为项目大都是短期性质。因而，粮农组织在过渡背景下技术能力的一个主要限制是人员变动很快。
- 专业化水平较高的粮农组织技术人员往往仅注重其工作的技术方面，但社会、经济或政治方面的分析对危机相关背景下的工作成效可能也是不可或缺的。

### 4.7.3 面向过渡期的信息系统和数据分析

#### 发现：

- 在评价小组考察的多数国家中，粮农组织都以各种方式就数据分析和信息系统为相关部委提供了支持；但这种支持常常是临时性质，不成系统，没有成为基于对信息支持需求开展系统评估的战略规划的部分内容。
- 粮农组织似乎在支持、整合和分析过渡相关信息方面成效较好，这些信息为国际和国家合作伙伴/机构所用，但评估大都局限于短期需要和要求。
- 综合阶段分类是紧急状况下国家利益相关方达成共识（和提高问责水平），以及间接支持资源筹措的一个重要工具。另外，综合阶段分类还有一个重要职能，即鼓励围绕粮食安全问题的地方层面协调（国家和地方层面的利益相关方会议）。综合阶段分类急性量表用于人道主义响应，而综合阶段分类慢性量表在为过渡工作和抵御能力框架提供证据，以及在长期（粮食安全）危机的中期和长期决策方面很有帮助。
- 抵御能力指数测量和分析模型历史不长，但似乎也成为了评估国内层面抵御能力的一个重要工具，被用于建立基础状况，如在西岸和加沙地带；但其欠缺之处在于不能用于进行国家之间的比较，且需要高质量的统计数据。
- 粮农组织一直积极参与各类粮食安全、土地利用以及作物和粮食供给方面的评估，大部分是与考察国政府和其他联合国机构合作开展。某些情况下，粮农组织的作用不很突出。
- 根据国别规划框架的结果，尽管冲突一直存在，但没有证据表明在考察国开展了冲突评估。
- 总体而言，相比冲突后需求评估，粮农组织在灾后需求评估方面更加系统，实力更强。

### 4.7.4 能力建设

#### 发现：

- 作为一项核心职能，能力建设在粮农组织危机或后危机背景下的工作中似乎并不突出。除少数推动组织能力建设的情况之外，能力建设大都局限于个体培训。过渡活动中的能力建设常常局限于短期的技术培训，无法确保可持续性，虽然这一点也非常重要。
- 缺少能力建设的总体框架常常被作为一个重要的局限提出；如果粮农组织的《全组织能力建设战略》在国别规划框架下根据国情做相应调整，则这个局限

就可能克服。几乎没有人了解在困难的情况中如何计划具有总体相关性的能力建设举措。

- 农民田间学校和牧民田间学校是粮农组织推行的成功能力建设方法的部分活动，作为应急行动的补充活动加以实施。这项活动得到受援国的高度赞赏。

## 4.8 过渡背景下的伙伴关系

### 4.8.1 粮农组织的伙伴关系工作

#### 发现：

粮农组织认识到，在危机或危机后背景下其职责所涉领域内发挥领导力需要运用本组织不一定总是拥有的知识和能力。这就要与各类不同的组织建立伙伴关系和联盟，包括在联合国系统内、研究圈子内、政府和公立机构、民间社会组织、非政府组织和私营部门、政府间和区域机构，为共同的目标而携手合作。

### 4.8.2 与政府建立伙伴关系：来自国别案例研究以及与多利益相关方沟通的证据

#### 发现：

根据自身的章程，粮农组织长期以来一直都与政府机构保持着紧密关系。粮农组织与国家政府互信度高，这使得粮农组织在影响政策以及代表联合国国别团队和其他发展伙伴进行谈判时拥有独特的优势，即便在困难的危机相关背景下也是如此。状况得以改进后，粮农组织的长期参与也赋予其特殊的比较优势，有利于推动过渡进程。但在危机相关背景下，与政府关系密切可能也会带来问题，让粮农组织面临着削弱实施对脆弱人群保持人道和中立的人道主义原则的风险。

### 4.8.3 与联合国机构，区域和分区域机构以及国际发展伙伴建立伙伴关系

#### 发现：

- 与联合国机构的伙伴关系在危机发生国中比较常见，特别是与世界粮食计划署和儿基会的合作。在非洲，这些联合国机构侧重就抵御能力形成共同立场。其他联合国伙伴包括联合国开发计划署、国际劳工组织、国际农发基金和联合国环境规划署等等。对抗和竞争也屡见不鲜。建立伙伴关系的另一个机遇包括围绕“持久解决方案”与联合国难民署合作，粮农组织可就土地权属问题为难民署的内部流离失所人群和返回者工作做出贡献。
- 与区域机构的伙伴关系更为常见，界定得也更为清晰，粮农组织在其中作为一个重要的伙伴。

#### 4.8.4 与民间社会建立伙伴关系

##### 发现：

- 尽管在全球层面上粮农组织与民间社会建立伙伴关系取得了长足的进步，但在国家层面上，粮农组织与民间社会的合作仍未在响应危机或危机后状况中发挥重要作用。少数情况下，与部分民间社会组织的关系受到国家政府抑制。
- 在国家层面上，粮农组织与民间社会在紧急状况中的伙伴关系主要是与非政府组织合作；非政府组织作为粮农组织活动的执行伙伴，与粮农组织并非真正的伙伴关系，粮农组织可运用地方非政府组织对本地状况了解的独特优势。尽管如此，在某些情况下，粮农组织还是与非政府组织和民间社会组织建立了直接的非契约关系，如在集群中。
- 很多情况下，相较于其他联合国机构，粮农组织与本地非政府组织和社区组织的合作更为有限，但利用地方非政府组织作为粮农组织项目的执行伙伴在紧急行动中较为常见，在安全形势严峻的地区也很有必要。

#### 4.9 倡导过渡和抵御能力新方法

##### 发现：

- 倡导过渡和抵御能力新方法的关切出现在粮农组织推动的多项举措中，特别是（但不限于）在经审查的《战略框架》通过之后。
- 粮农组织正努力倡导能够推广理念以及推动与国际舞台上其他行动方进行互动的抵御能力议程，旨在将这一新方法推广到危机响应方面，从一开始就将长期举措同短期关切相结合。
- 在国家层面，粮农组织的倡导工作在某些国家（如菲律宾、乌干达、索马里）是一种资源筹措工具，因而成效尤为显著。倡导工作利用其主要的宣传口号：“挽救生计”。
- 除西岸和加沙地带、索马里和南苏丹外，粮农组织在冲突相关背景下的倡导工作上一直不是很积极主动，也未能取得实效；粮农组织一直以来都在避免具有政治敏感性的主题，尽管这些主题涉及到抵御能力议程的最终目的。运用倡导工作关注一些抵御能力议程的重点问题方面没有给予足够的重视，包括遴选标准、最脆弱人群的生计保护、土地权属，以及国内冲突和矛盾背后的其他主题。