


2013年9月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	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
---	--	--------------------	---	---	---	--

计划委员会

第一一四届会议

2013年11月11-15日，罗马

对粮农组织在亚洲和拉丁美洲及加勒比区域
减少灾害风险所发挥作用及所开展工作的评价

内容概要

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事（运作）/ 评价办公室主任

Daniel Gustafson 先生

电话：(06) 570-56320

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。



mi101c



联合国
粮食及农业组织

评价办公室

对粮农组织在亚洲和拉丁美洲及加勒比区域
减少灾害风险所发挥作用及
所开展工作的评价

内容概要

联合国粮食及农业组织

评价办公室

本报告电子版可参见：<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，优于未提及的其他类似公司或产品。

本信息产品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。

© FAO 2013

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，这些材料作为个人学习、研究和教学用途，或用于非商业产品或服务，均可被复制、下载和打印。应适当说明粮农组织是信息材料的来源和版权持有者，而且不得以任何方式宣称或暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

如需申请翻译或改编的有关权利许可，以及征询出售和其他商业用途的权利许可，请通过 www.fao.org 联系我们或请发送电子邮件致：copyright@fao.org

如需更多信息，请联系：

Director, OED

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Rome, Italy
电子邮件：evaluation@fao.org

内容概要

评价背景、范围和方法

ES1. 2011 年 10 月，粮农组织计划委员会提请对粮农组织在亚洲和拉丁美洲及加勒比区域减少灾害风险所发挥作用及所开展工作进行评价。评价由粮农组织评价办公室负责，委托专门从事评价的一个非盈利独立组织即发展援助研究协会于 2012 年实施，评估粮农组织在亚洲和拉丁美洲及加勒比区域减少灾害风险方面所做工作。本内容摘要所提供的关键发现、结论和建议均来自作为最终评价报告附件的两份区域报告。

ES2. 评价的目的是为粮农组织管理层、各成员国以及感兴趣的利益相关方提供：

- i. 对粮农组织在工作任务、总体目标和减少灾害风险相关具体目标上取得绩效的说明；
- ii. 以确凿依据为基础的建议、针对粮农组织比较优势可以吸取的教训、粮农组织在减少灾害风险国际结构体系中的作用、粮农组织的优先重点以及如何改进粮农组织在减少灾害风险方面的工作，使其在未来更好地服务各成员国。

ES3. 评价重点是 2006 至 2011 年间粮农组织在减少灾害风险方面的作用与工作。在此期间，粮农组织通过了两个战略框架。第一个战略框架即《2000 至 2015 年战略框架》中，包含与减少灾害风险相关的战略目标 A3：防备并有效、可持续地应对粮食和农业方面的紧急情况。第二个战略框架即《2010 至 2019 年战略框架》中，将减少灾害风险纳入战略目标 I 中的组织结果 1。本评价涵盖了粮农组织的所有干预措施，这些干预措施在亚洲和拉丁美洲及加勒比区域为灾害的预防、减少和防备提供支持，包括规范性和可操作性的服务。评价中不考虑资金来源或干预措施是明确定义为减少灾害风险还是隐性定义为减少灾害风险。¹

ES4. 评价遵循授权职责范围（附件 1）和一个评价矩阵（附件 2），此两附件概述了需要回答的关键评价问题。评价使用主要定性工具和方法，所有评价结果都通过对证据进行系统的三角验证得出。使用工具和分析如下：

- 对所选项目的评估 – 在两个接受评价的区域，从总计 259 个相关项目中选取 32 个。

¹ 在粮农组织语境中，减少灾害风险定义为“保护人类生计免受冲击，加强人类对不良事件的承受能力和恢复能力。” – 《生计恢复能力：减少灾害风险，确保粮食和营养安全》，粮农组织，2013 版

- 审查过往评价 – 审查了 27 项关于项目、计划及减少灾害风险相关主题领域的评价。
- 审查规范产品 – 从总计约 200 个粮农组织规范产品中选取 17 个，包括指导方针、手册、技术报告、数据库和政策简介。
- 审查其他出版物 – 如技术报告和评估报告。
- 征询利益相关方意见 – 详情见下文评述。

ES5. 评价广泛征询了各利益相关方意见，包括粮农组织总部、区域、分区域和国家办事处工作人员；国家层面的相关部委和全国性机构；其他粮农组织伙伴（如联合国机构、资源伙伴、国际金融机构和国际非政府组织）；国家级民间社会组织和项目受益方。征询面谈在以下各种评价任务走访中开展。

- 在评价各阶段对粮农组织总部的任务走访。
- 对拉丁美洲及加勒比区域的一次任务走访 – 包括走访设于巴拿马的分区域办事处，走访多米尼加共和国、尼加拉瓜、危地马拉、玻利维亚、秘鲁和厄瓜多尔。
- 对亚洲的一次任务走访 – 包括走访设于泰国的区域办事处，走访柬埔寨、菲律宾、印度尼西亚、尼泊尔和孟加拉国。

关键发现

粮农组织在减少灾害风险方面的工作资源

ES6. 粮农组织正经历一次变革进程。在此变革中，减少灾害风险已经在整个组织获得更广泛的空间和更有利的优先重点地位。近期的战略和项目（特别是在亚洲）同样关注气候变化适应。气候变化适应与减少灾害风险相似，都旨在降低脆弱性。这种积极的发展，如果获得充分的机构能力扶持，可以使粮农组织占据中心位置，发挥作用，弥合灾害、脆弱性、粮食安全、恢复能力和气候变化适应之间的差距，明确对这些概念的理解。上述所有领域都切合粮农组织使命并在国际议事日程中受到高度重视。

ES7. 粮农组织开展减少灾害风险工作的资金来自正常计划和预算外资源（自愿捐助）。在评价时间段内，分配给减少灾害风险干预措施的预算外资源在亚洲达到 3.28 亿美元（其中 1,400 万美元或 4.3% 由正常计划提供），在拉丁美洲及加勒比区域达到 9,000 万美元（其中 1,600 万美元或 17.8% 由正常计划提供）。在此期间，对拉丁美洲及加勒比区域的资助金额随时间推移上升，而亚洲尽管获得的总资助较高，但资助金额随时间推移下降。（表 ES1）。

表 ES1. 评价时间段内用于减少灾害风险项目的资金

项目启动年份	拉丁美洲及加勒比区域		亚洲	
	减少灾害风险项目 (数量)	金额 (美元)	减少灾害风险项目 (数量)	金额 (美元)
2006 年之前	5	3,487,780	13	12,399,300
2006-2007	24	14,457,033	51	187,107,443
2008-2009	43	32,001,105	40	74,085,003
2010-2011	35	40,398,715	49	54,292,152
总计	106	90,344,633	153	327,883,898

资料来源：实地计划管理信息系统

ES8. 在人力资源方面，从事减少灾害风险工作的大部分人员由预算外资源资助，对这类人员的数目统计目前尚未完成。但是，评价已经掌握了正常计划资助职位数的信息，信息显示此类职位在评价时间段内有显著增加（表 ES2），增加的原因很可能是粮农组织 2010 年采用的《战略框架》中，针对减少灾害风险专门配置了一项组织结果。

表 ES2. 评价时间段内与减少灾害风险相关的职位数（正常计划资助）²

两年度	司处长	专业人员	一般服务人员	总计
2006-07 年 (与计划 2.1.1 和 2.1.2 相关的职位)	1	5	0	6
2008-09 年 (与计划实体 4DS02 相关的职位)	1	6	0	7
2010-11 年 (与战略目标 I 组织结果 1 相关的职位)	2	37	29	68

粮农组织中与减少灾害风险相关的干预措施和规范化工作

ES9. 粮农组织对减少灾害风险的支持体现为两种类型的介入：有明确减少灾害风险活动和目标的紧急情况干预措施以及在粮农组织技术核心领域（如土地使用管理、水域管理等）的其他干预措施，其中后者应对减少灾害风险采用的是隐性方式。对评价时间段内减少灾害风险干预措施的一项分析表明，正从几乎绝对以紧急

² 应注意，这些职位的工作人员并不完全从事减少灾害风险工作，相关工作时间分配也无从得知。2006-07 两年期和 2008-09 两年期，仅有部分列出的计划和实体致力于减少灾害风险，所以这些数据可视为评价时间段内一种变化趋势的说明。

情况为中心的干预方式转变为更包容、更全面的干预方式。同时，对减少灾害风险术语的使用也正在普及。

ES10. 然而，多数干预措施缺少清晰的实施方式或切合实际的计划逻辑，以明确如何为目标人群降低风险。项目目标通常与国家优先重点和粮农组织战略框架相关，但在执行中却未能事先进行分析，考量当地背景并评估脆弱性。在项目成为紧急情况干预措施的“副产品”时，这种情形更为突出，特别是在中美洲。多数情况下，在接受评价的两个区域，干预措施的有效性只限于生计恢复，并没有针对风险和结构性粮食不安全的根本原因。资金窗口和项目期限成为明显的制约因素，从而无法具备足够的时间进行适当的项目准备、测试、执行和能力发展。在国家和区域层面，从事减少灾害风险工作的人员能力不足，这也阻碍了项目高效、有效地执行。

ES11. 一个制约项目有效性的特别显著的薄弱环节是，从整体上缺乏适当的监测体系（此薄弱环节同样制约了评价小组对项目影响力的评估能力）。多数项目未包含对活动和产出层面之外的监测，也没有对最终结果的记录，导致组织学习有限，降低了对资源伙伴、政府合作方和项目受益方的责任承担。

ES12. 在一些国家，粮农组织的宣传工作使政府更加重视小规模农户，已经通过侧重粮食安全和生计的干预措施。在另一些国家，粮农组织帮助推进地方层面的优先重点，特别是重新为推广工作注入活力。这种情况多见于拉丁美洲及加勒比区域，在亚洲较少。总体上，此类结果并未成为规范，评价发现，没有足够的依据证明上述原因使项目在政策层面取得预期结果。

ES13. 许多粮农组织的农业干预措施，尽管没有明确地定义为减少灾害风险，却具有减少风险和（或）有助于气候变化适应的潜力。制定这些干预措施是专门针对特定部门挑战或支持机制，相对于应对紧急情况所产生的干预措施，或许可以为粮农组织提供更有效、更实际的减少灾害风险切入点。对两个区域的评价发现，粮农组织在通过其核心活动更加有效地促进灾害风险减少和气候变化适应方面具有巨大潜力。

ES14. 关于干预措施的可持续性，证据明确显示，多数干预措施不可持续，在失去粮农组织技术和资金支持的情况下不能得到继续。多数活动的短期时间框架使粮农组织几乎没有机会提升合作方在掌控和可持续性方面的必备能力。建立在早期干预之上并拥有较长时间框架的项目，同样也未能给予可持续性充分考虑。

ES15. 关于规范化工作，粮农组织在将减少灾害风险要素纳入出版物和规范产品方面已经取得明显进展。《生计恢复能力：减少灾害风险，确保粮食和营养安全框架计划》（DRR FP），于2011年底首次出台，成为粮农组织首个全组织战略性减少灾害风险出版物。这份计划是未来国别规划的参照，在减少灾害风险、建立恢复

能力和粮食安全之间构建恰当的联系。同时，该计划也是融合灾害风险减少和气候变化适应各个领域的首次机构尝试。然而，多数战略性减少灾害风险出版物（包括《生计恢复能力：减少灾害风险，确保粮食和营养安全框架计划》）都未能广泛分发，从而使这些产品在粮农组织工作人员（特别是国家层面工作人员）中认知不足。

ES16. 粮农组织已开发了多种信息、监测和预警系统工具，如《全球粮食和农业信息预警系统》（GIEWS）。但从总体上，预警工具在亚洲和拉丁美洲及加勒比区域的利用目前仍然有限（尽管粮农组织在非洲利用了这些工具）。按照《生计恢复能力：减少灾害风险，确保粮食和营养安全框架计划》所述，粮农组织期望利用这些工具，更主动地对自然灾害和气候变化进行预见性分析，从而能够切实、恰当地制定更为协调一致、更为有效的干预措施。通过最新的《粮食安全和人道主义阶段综合分类》（IPC2），脆弱性绘图方法正引入亚洲，若得到充分利用，将为粮农组织（和其成员国）提供确定未来干预对象的重要信息，特别是对脆弱性结构原因的干预措施。在亚洲，粮农组织对预警和防备的最有效贡献是动物疾病控制，与高致病性禽流感（HPAI）相关。

ES17. 有关减少灾害风险的绩效可显著改进，但这并不局限于减少灾害风险本身，而与粮农组织总体运行绩效相关。在国家层面，大量的活动只得到有限资助，制约了更加有效、切实地完成干预措施。这还需要粮农组织对要采取干预措施的国家进行优先甄别排序，所选择国家必须对遵照恢复框架实施一种多学科方式的切实性予以记录，进行深入的因果分析，以保证粮农组织的干预措施针对最脆弱群体，同时解决造成最脆弱群体粮食不安全的根本原因。

使灾害风险减少活动主流化

ES18. 将灾害风险减少活动纳入部门发展计划和其他中、长期发展计划，这被普遍视为一种降低风险的最有效方式。然而，近期联合国国际减灾署发布的《全球评估报告》已显示，成功地使灾害风险减少活动主流化鲜有实例，减灾工作的趋势仍旧以应对紧急情况的灾害管理为重点。

ES19. 出于各种原因，粮农组织一直致力于将减少灾害风险纳入国家政策。粮农组织驻国家办事处机构能力的不足，意味着他们往往更多地参与项目管理，忽略需要减少灾害风险专业技术知识的上游工作，多数粮农组织驻国家办事处其实并不具备减少灾害风险的专业技术知识。此外，粮农组织通常不重视政府合作方的接受能力。尽管如此，粮农组织也有一些成功将减少灾害风险主流化的实例，如秘鲁的风险管理和气候变化适应计划和孟加拉国的国家粮食政策。这些实例表明，当粮农组织拥有足够的能力，同时伙伴国可提供适当条件时，粮农组织确实能够在政策层面有效运用其实地经验。

粮农组织的机构能力

ES20. 一些机构因素限制了粮农组织在减少灾害风险领域充分发挥潜力。由于缺乏专门从事减少灾害风险工作的人员和专业知识，粮农组织总部和区域办事处仅能为各代表处提供有限的指导与支持。然而，已经提供的支持仍受到广泛认可，特别是在亚洲，以减少灾害风险为出发点的计划正在逐渐普及。

ES21. 尽管已经拥有更加综合协调的组织结果和战略目标，各司之间的联合规划工作仍然没有全面展开。评价发现，粮农组织依然需要打破相对独立的部门结构，制定更多多学科计划，从而更全面有效地解决引发粮食不安全的多种因果关系问题和根源。

ES22. 灾害风险减少和气候变化适应对于粮农组织工作人员是相当陌生的领域，随着粮农组织在这些领域工作的逐渐展开，进行信息分享、明确粮农组织的获益内容和途径最为重要。如能利用粮农组织优势，将灾害风险减少与恢复能力相联系，效果则更加突出。对此，唯一的检验和证明方式是粮农组织投入资源与时间，解读农业干预措施、粮食安全和恢复能力之间的因果关系。在粮农组织内部和伙伴间，对灾害风险减少与气候变化适应的作用仍没有合理的认识，这也要求粮农组织在信息分享、监测和知识管理方面付出更大的努力。

能力建设

ES23. 能力建设是粮农组织使命的核心，也是近期《生计恢复能力：减少灾害风险，确保粮食和营养安全框架计划》出版物的主题支柱之一。由粮农组织支持的减少灾害风险干预措施包括地方和中央政府层面的能力建设，能力建设通过两种途径完成，一是旨在加强特定机构内部专门技能的直接培训活动，二是依靠项目引进的专门技能。在机构能力建设上，粮农组织以往的干预措施通常侧重于个人技能发展而非机构能力建设。这种做法威胁到干预措施的有效性和可持续性，因为频繁的人员变动可导致新开发技能的流失。值得注意的是，机构能力薄弱同样影响粮农组织有效开展能力建设的能力，尤其是在减少灾害风险责任已经下放到地方的一些国家。

ES24. 在通过项目引进专门技能方面，粮农组织已相对成功地在非常特定的环境下引进新的技术，如引进需要一定技能的材料和技术。在包括农民培训，以减少灾害风险为重点的农业示范项目中，能力建设通常局限于提供投入（如抗逆品种的种子），辅以示范或农民田间学校培训课程。这些方法的效果有好有差，似乎与所涉问题或技术没有关系，而与投入的提供相关。干预结果也迥异，最成功的干预措施是在柬埔寨和孟加拉国。但不顾及当地需求和条件，在所有国家使用类似项目设计的趋势影响了干预措施在其他一些国家的效果（如尼泊尔和厄瓜多尔）。多数情况下，没有迹象表明通过项目可产生有效的能力建设。评价认为，能力的建设的核心

目标在大多数评估项目中未能完成。由于缺少对最终结果的监测，本次评价主要基于利益相关方的看法。在高致病性禽流感相关领域，粮农组织成功实施了能力建设，稍后将就此进一步讨论。

ES25. 总体上，许多有关减少灾害风险的能力建设都与短期项目或国家合作方的具体要求相关，较短的时间框架限制了干预措施的效果，干预行动往往在培训完成之后缺少后续计划或支持机制。在进行评价的两个区域，绝大多数项目和干预措施都没有对能力建设的监测，对此作出改进至关重要。没有能力建设活动实际结果的相关信息，粮农组织工作人员不会从这些干预措施中有所收获，也不能正确估计干预措施的相关性和有效性。最后，粮农组织总部不能给予充分指导，区域和国家办事处掌握能力建设方式的自身能力有限，也是造成局限性结果的原因。

伙伴关系与协作

ES26. 作为粮农组织在 政府 中的传统合作方，相关机构的使命涉及粮食和营养安全或不同的农业领域。然而，这些机构在灾害风险减少和气候变化问题上已经被边缘化，粮农组织与这些领域处于有利位置的政府机构（如环境部、国民保护部等）关系通常有限。此外，在一些国家，农业中的灾害风险减少和气候变化问题仍非政府的优先重点。由于上述两个原因，粮农组织往往不能凭借合适的对话立场，与拥有减少灾害风险知识和资源分配影响力的政府实体开展合作。值得关注的例外现象出现在孟加拉和危地马拉。在孟加拉，粮农组织与各政府机构（农业部、环境部、卫生部）的协作能力受到称赞。

ES27. 在评价时间段内，粮农组织加强了 与其他联合国机构 的协作，在联合国协调机制和《联合国发展援助框架》进程中表现更为积极。这种参与促进出台了一些与减少灾害风险相关的联合计划，特别是在亚洲。在拉丁美洲及加勒比区域（如秘鲁和危地马拉），已有的联合举措得益于更全面的多学科方式，帮助伙伴们更综合地应对包括潜在风险因素在内的粮食不安全问题。粮农组织与联合国国际减灾署有正式的合作关系，但与其他联合国机构（如联合国开发计划署和粮食计划署），尽管可能存在正式的机构伙伴关系，在国家层面的协作却更多依赖国家团队和他们的私人关系。在亚洲，已发现粮农组织和联合国开发计划署及粮食计划署的某些作用重叠，这种重叠可以导致粮农组织错失机会。

ES28. 关于 非政府组织，在拉丁美洲及加勒比区域协作形式多种多样，粮农组织利用具有不同技能背景的非政府组织执行地方层面的减少灾害风险项目。在亚洲，非政府组织是粮农组织的密切伙伴或项目分包商，粮农组织使地方层面经验与国家政策对话相互联系的能力受到重视。然而，除与高致病性禽流感相关的某些举措，粮农组织利用其经验在上游工作中与非政府组织协作的实际能力仍然有限。

性别问题

ES29. 只有充分考虑到性别问题，减贫和粮食安全目标才能够得以实现。然而，评价小组发现在亚洲和拉丁美洲及加勒比区域，灾害风险减少方面的干预措施未能以任何性别分析为基础，这表明性别问题没有充分纳入项目设计与执行。评价还发现项目工作人员对性别敏感规划常存在误解或曲解。一些包含减少灾害风险的相关农业培训活动，实际上只强调妇女的生殖角色，并未对家庭中家务劳动/时间的性别分配予以充分关注。

ES30. 将性别关注纳入实地项目，在很大程度上取决于项目工作人员的胜任能力和技能。已建立工作人员性别问题联络小组的国家办事处（如尼加拉瓜、玻利维亚和厄瓜多尔），帮助工作人员认知性别敏感规划的效果迅速显现。拥有具备性别知识的工作人员可促进性别问题融入所有粮农组织的工作，包括减少灾害风险的相关活动。

动物卫生 – 高致病性禽流感

ES31. 评价认为，粮农组织在应对亚洲高致病性禽流感中的作用可以作为其在动物卫生领域成功干预措施的范例。尽管动物卫生领域传统上与减少灾害风险并不相关，粮农组织对防备动物卫生紧急情况的指导有力证明，这类紧急情况应同样视为自然灾害，需要同等级别的防备和计划。

ES32. 至今，粮农组织为应对高致病性禽流感提供的支持已经成为最受政府官员、项目受益方和资源伙伴们称道的干预措施。粮农组织成功地对紧急情况做出了应对，将干预措施转变为密切监测并最终开发了不同程度的国家能力，使相关国家能够接手预防和防备的关键职责，应对突发的动物疾病。

ES33. 然而，高致病性禽流感的干预措施缺乏总体战略指导，每个国家的计划执行呈现各自为政的状态。此外，高致病性禽流感的干预措施没有监测框架的支持，以致粮农组织无法系统地总结和记录最终结果。

ES34. 尽管如此，多年参与和拥有大量资助也是粮农组织的高致病性禽流感干预措施获得相对成功的相关因素。这些因素使粮农组织能够随时间做出调整，适应需求变化，并在总部、区域、特别是国家层面聘用熟练的专业技术人员，从而保证干预措施执行的可持续性。这些成功标准与粮农组织其他干预措施形成对比，值得深思，以便寻找粮农组织提高未来绩效的途径。

主要结论

ES35. 评价充分认可粮农组织正在经历一次变革进程。变革中，减少灾害风险已经在全组织范围获得更广泛的空间和更有利的优先重点地位。然而，该进程目前推进速度缓慢，如果粮农组织希望利用自身的专门技术知识和技能，将灾害风险减少、气候变化适应与粮食不安全问题相联系，必须加快变革步伐。粮农组织应更重视导致脆弱性的根本原因，如果不迅速采取行动，其他国际和国家层面的行动者将抢先进入这一能够提供大量变革机会的领域，并吸引许多资源伙伴和政府的关注。

ES36. 对于粮农组织、各成员国和其他联合国机构及非政府行动者而言，涉足灾害风险减少领域（包括气候变化适应）仍然是一次理念上和实际操作上的挑战。尽管在规范方面取得进展，粮农组织仍需确定自身在减少灾害风险工作中的作用和位置，展示其在将减少灾害风险剥离紧急情况模式、纳入以发展为导向的主流化方式方面所拥有的潜力。粮农组织已经在内部完成了各要素划分，如能更有条理地利用这些要素，将有助于粮农组织更有效地致力于减少脆弱人群所面临的风险和粮食不安全。

ES37. 粮农组织目前掌握一些可以成功干预的方法，包括以研究为基础的创新型干预措施、高水平技术投入、土地使用和属地规划模式、环境服务管理以及最新的预报工具和方法，但依然缺乏针对灾害风险减少和气候变化适应的明确实践。在学术文献、全球宣言、《联合国发展援助框架》以及政府优先重点中，对气候变化适应和恢复能力越来越多的重视，也为粮农组织提供了一个显而易见的机会，帮助其从技术上参与灾害风险减少和气候变化适应活动，并在国家和国际层面将自身定位为关键行动者。

ES38. 所谓减少灾害风险的隐性干预措施，例如在粮农组织使命范围内主要侧重各农业领域或其他核心部门的干预措施，具有帮助灾害风险减少和气候变化适应的巨大潜力。由于从整体上应对与改进农业系统相关的挑战，这些干预措施需要不同且为期更长的干预方式，同时可以创造条件，帮助脆弱人群通过利用经改良的，能够适应各种气候变化的操作方法减少脆弱性，并随着时间的推移获得更强的恢复能力。因此，如果粮农组织在继续侧重其成功领域的同时，足够关注如何将灾害风险减少和气候变化适应纳入隐性干预措施（而不是反过来）则可以更有效地取得灾害风险减少和气候变化适应的中、长期成果。

ES39. 对能够发挥作用，旨在恢复灾后生计，帮助受灾人群防备未来灾害的减少灾害风险干预措施，粮农组织已经投入更多的时间和资源，却没有研究受灾人群的脆弱性根源。短期干预措施使粮农组织不能触及脆弱性的根本原因，当下次灾害来临，恢复性投资或许受到损失。因此，粮农组织的干预方式应通过预测可能发生的

情况，更好地适应变化，特别是考虑到影响大多数脆弱人群生计且与未来水文气象变化相关的脆弱性。这种方式需要对粮食不安全的根本原因进行扎实严谨的分析和审查，同时对生计威胁进行预测。至今，此类做法在粮农组织内仍不常见。对各国需求和优先重点的全面分析可使粮农组织获益，分析不仅能决定粮农组织在何处参与灾害风险减少和气候变化适应工作，并能以计划性方式选择特定的干预措施。

ES40. 在两个区域进行评价的多数国家中，减少灾害风险的部门能力相当缺乏，几乎没有哪个国家的农业部能够推进一种更具预见性的工作方式。此外，如果粮农组织努力在内部开发必要的专门技能，可以使其拥有多种选择，在国家部门计划和战略中建设性地参与对灾害风险减少和气候变化适应的主流化。

ES41. 《生计恢复能力：减少灾害风险，确保粮食和营养安全框架计划》最初于2011年制定，是将灾害风险减少和气候变化适应与粮食安全（及恢复能力）相联系的初次尝试。框架计划清楚地表明粮农组织已经开始把减少灾害风险视为综合性问题。如果粮农组织期望有效地完成这种转变，则应具备更好的技术能力和更强的机构领导力。

建议

ES42. 在早期灾后恢复行动中，减少灾害风险的干预措施通常决定了粮农组织的支持性质（如生计重建），这些干预措施应在最大程度上转变为发展计划或具有明确的短期退出战略。调整减少灾害风险方式的重心，意味着不再以减少灾害风险作为计划切入点（或主要目标），而是将减少灾害风险融入粮农组织拥有优势能力的核心活动。因此，这种风险管理所隐含的观点可加强对粮农组织专业知识核心领域的侧重。这种变化也标志着通过粮农组织的核心活动，能够取得预见性强、效果显著和长期的减少灾害风险效果，由此打造更具恢复能力的社区。

ES43. 上述变化需要一个明确的分析框架（或因果分析），分析农业和相关干预措施如何通过降低社会-自然灾害的产生、降低受灾可能性和提高生计与人群恢复能力，对减少风险做出贡献。相关干预措施包括（但不限于）：土地使用和水域管理、环境服务、林业及毁林控制、渔业、动物疾病、海岸管理、农业推广工作以及种子品种。这将减少缓发灾害和突发灾害的风险。明确分析框架中涉及的最脆弱人群和他们所面临的当下与未来灾害风险，并以此为基础对减少灾害风险主流化，使粮农组织在风险减少和气候变化适应方面发挥重要作用。对此，提出建议1。

建议 1：针对减少灾害风险在粮农组织中的主流化，向技术部门建议

建议粮农组织通过在核心发展活动中将减少灾害风险主流化，调整减少灾害风险工作方式的侧重点。这种调整可以确保更加统一且技术合理的减少风险的努力以及对未来气候变化的适应，同时呼应经审议的粮农组织战略目标 5。战略目标 5 的重点是恢复能力。

ES44. 这种方式调整还意味着将灾害风险减少和风险管理作为要素在所有相关的粮农组织干预措施中主流化，在干预措施的事先分析中考量所选择活动、粮食安全、灾害风险减少、恢复能力之间可能的因果关系。以多学科为重点的新战略框架应支持这种联动。

ES45. 有关减少灾害风险的合理框架应确定结构性粮食不安全根源因素之间的因果关系、与自然灾害及气候变化相关的可能影响，以及不同背景和不同地域条件下各类特定（脆弱）人群对此的表达。框架应概述方法论指导原则，以便在国家规划框架下，促进对综合性多学科实地干预措施的详尽阐述。框架还应尽可能鼓励利用粮农组织已开发的（或处于开发中的）工具，其中包括《粮食安全和人道主义阶段综合分类》和《全球粮食和农业信息预警系统》等。

ES46. 应开发一个合理框架，补充《生计恢复能力：减少灾害风险，确保粮食和营养安全框架计划》，同时作为计划性指导工具提供给粮农组织工作人员。这项工作尤其有助于粮农组织实现《经审议的战略框架》中战略目标 5 和战略目标 2。合理框架必须以性别分析为基础，包含针对性别问题的具体关注。性别问题是《经审议的 2010-2019 年战略框架》中一个跨部门主题领域。建议 2 强调这一问题。

建议 2：针对开发一个多学科合理框架补充《生计恢复能力：减少灾害风险，确保粮食和营养安全框架计划》，向技术部门建议

建议粮农组织开发一多学科合理框架，清楚确定粮农组织核心干预措施、粮食安全、灾害风险减少、气候变化、恢复能力之间的因果关系。

ES47. 对粮农组织而言，要充分利用其在粮食安全领域独一无二的优势地位，关键在于加强自身在减少灾害风险中的技术影响，这也有助于粮农组织完成将粮食安全和农业相关干预措施与恢复能力、灾害风险减少和气候变化适应相联系这一使命。

ES48. 此外，由本次评价提出并运用于灾害风险减少和气候变化适应的综合性方式，需要一种能动的机制体系，激励学习、创新和司间合作，以促进对风险管理主流化。该综合性方式应特别针对跨部门问题，如性别敏感规划进程。

ES49. 评价强烈建议在粮农组织总部和区域办事处强化技术能力，促进粮农组织适应不断发展的工作方式。这种工作方式可以确定已经具备条件，适合采用所建议的综合性方式的目标国家。区域办事处应起到知识中心的作用（如亚洲区域办事处在高致病性禽流感案例中的作用），在国家规划框架下，就如何制定和执行更综合的灾害风险减少（和气候变化适应）干预措施，为选定的国家办事处提供最新技术支持。目前正在进行的权利下放进程，是加强区域和相关国家办事处减少灾害风险能力的良好机遇。建议 3 对此进行探讨。

建议 3：针对机构能力，向高级管理层建议

建议粮农组织大力加强机构能力，以便在总部层面、关键区域及所选定的国家办事处，从理念上和技术上强化减少灾害风险，包括加强对性别敏感规划的侧重。

ES50. 评价发现粮农组织的参与涉及过多的国家。由于资源和能力有限以及各国要求、需求和能力的不同，粮农组织应仔细分析在何处参与灾害风险减少和气候变化适应。在不同国家，特别是亚洲，国家机构能力正明显逐步提高。因此，粮农组织需要实事求是地分析能够有效助力的地区。对此，提出建议 4。

建议 4：针对在成员国参与减少灾害风险，向高级管理层和技术部门建议

建议粮农组织利用明确的标准，如减少灾害风险的国家能力、面临气候变化的脆弱性、遭受自然灾害的潜在风险、粮食安全数据和国家承诺（如服务需求），削减针对之前所选国家的减少灾害风险干预措施。

ES51. 评价确认在大多数国家开展了广泛活动，这些活动跨越不同地理区域，分布稀疏且事先未经脆弱性分析。将干预措施集中于粮食安全问题特别严重、面对气候变化特别脆弱的国家的关键地区，可以提高干预措施的有效性。

ES52. 重点突出的干预措施还能更高效地利用有限的人力和财力资源，有利于粮农组织采取长期计划思路而不是简单的项目方法汇集，同时为影响力和可持续性提供更好的前景。就此，形成建议 5。

建议 5：针对所选国家的干预地区，向技术部门和粮农组织代表处建议

评价建议粮农组织将干预措施重点落实在所选国家中地理明确的地区，以利于粮农组织在减少风险工作中充分实施评价所建议的综合性方式。

ES53. 在汇集灾害风险减少和气候变化适应方面，粮农组织面临着机遇。在一些国家，粮农组织决定把灾害风险减少和气候变化适应着重作为降低粮食不安全工作的一部分。粮农组织在这些国家面临的机遇要求其拥有不同的、更富于变化的伙伴关系。当涉及多学科规划程序，特别是对灾害风险减少和气候变化主流化时，各国农业部往往在资源分配和影响力上处于战略劣势地位。新的伙伴关系应在国家规划框架下通过更加综合的多学科方式得到强调和探讨。对此，提出建议 6。

建议 6：针对政策对话，向粮农组织代表处建议

评价建议粮农组织在所选国家扩大对话范围，不仅包括农业部，也将其他减少灾害风险中的战略伙伴，如环境部、财政部和规划部，纳入对话。