



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

财 政 委 员 会

第 一 七 五 届 会 议

2019年3月18—22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：

紧急行动及抵御能力司
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。



FC 175

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（粮农组织）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；（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以及全组织预警引发的早期行动。
- 自设立以来直至 2018 年 12 月 31 日，特别基金共收到 2.304 亿美元，其中 1.025 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、秋夜蛾和长期危机）；5 120 万美元在农业投入品响应能力窗口下进行支付；2 780 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；920 万美元用于三级紧急情况防备和应对窗口；520 万美元用于早期行动窗口。
- 自特别基金设立以来，已预付 3.909 亿美元用于资助即时应急项目，其中 3 610 万美元在报告期内预付。截至 2018 年 12 月 31 日，未偿还预付款共计 760 万美元，而特别基金的现金余额为 2 690 万美元。

征求财政委员会指导意见

- 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 2018 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 15 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（粮农组织）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；（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以及全组织预警引发的早期行动。

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
	<ul style="list-style-type: none"> • 紧急协调和应对能力窗口 • 需求评估和计划制定窗口 • 三级紧急情况防备和应对窗口 	<ul style="list-style-type: none"> • 大规模计划窗口（如突发灾害、高致病性禽流感、萨赫勒地区、厄尔尼诺现象和长期危机） • 农业投入品响应能力窗口 • 早期行动窗口

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。

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。利用早期行动窗口，粮农组织能够在确定即将发生的威胁之后，赶在农业部门遭受灾害损失或生计受到影响之前提早采取行动。

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 2.304 亿美元。其中 1.649 亿美元由表 2 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 780 万美元。在截至 2018 年 12 月 31 日的 12 个月期间，特别基金共收到 960 万美元。

表 2：特别基金收款

捐助方	2018 年 1-12 月 (千美元)	自设立以来 (千美元)
比利时	4 374	50 256
挪威	0	34 472
瑞典	2 407	28 276
联合王国	0	9 339
加拿大	38	9 288
法国	75	8 872
瑞士	43	4 937
荷兰	0	4 462
芬兰	0	3 745
爱尔兰	2 000	3 453
意大利*	0	1 490
沙特阿拉伯	0	1 377
德国	0	1 305
奥地利	0	1 125
西班牙	0	520
中国	0	500
南非	0	452
日本	430	430
希腊	0	227
澳大利亚	0	107
约旦	0	60
摩纳哥	0	59
科威特	0	50
其他（不足 5 000 美元）	2	37
捷克	0	36
老挝人民民主共和国	0	14
新西兰	0	13
卢森堡	0	8
智利	0	5
成员合计	9 369	164 915
其他	263	65 497
总计	9 632	230 412

截至 2018 年 12 月 31 日 - 来源：根据辅助记录汇编，并与总分类账一致。

* 会计重新分类

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 3.909 亿美元。其中 760 万美元仍未偿还，正等待资源伙伴资金到账。

9. 在已收到的 2.304 亿美元捐款中，3 700 万被批准为周转基金（在报告期间为 480 万美元）。共有 1.589 亿美元拨付于计划部分，其中 730 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

	2018 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	36 123	390 890
预付款偿还款	30 952	383 278
未偿还预付款金额		7 612
应用		
紧急协调组的设置和强化	2 557	15 307
需求评估和计划制定团组	1 202	12 456
三级紧急情况防备和应对	1 000	9 247
周转基金总额	4 759	37 010
计划部分		
农业投入品响应能力	5 731	51 167
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
台风和飓风	-	15 598
厄尔尼诺现象	-	4 552
秋夜蛾	500	500
早期行动	1 063	5 200
计划部分小计	7 294	158 910
应用总计	12 054	195 919
特别基金余额		26 881

A. 流动资金

10. **预付款** – 在报告期间，96%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)
美利坚合众国	22 029	22 229
挪威	5 000	3 000
人道主义事务协调厅	3 000	1 000
德国	2 544	0
国际移民组织	2 100	2 100
奥地利	0	300
世界粮食计划署	427	300
英联邦代理	340	0
法国	200	0
比利时	160	160
新西兰	135	0
日本	128	627
多边信托基金	60	60
联合发展基金	0	700
英国	0	476
总计	36 123	30 952

11. 大部分预付款用于支持在尼日利亚、索马里和南苏丹开展的重要计划，占 2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间预付款总额的 80% 以上，如表 5 所示。

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)
南苏丹	11 250	11 750
索马里	12 018	10 950
尼日利亚	5 582	2 106
孟加拉国	2 100	2 100
叙利亚	2 000	0
阿富汗	1 300	1 100
乌干达	0	300
津巴布韦	427	427
缅甸	340	0
苏丹	329	1 028
布隆迪	0	476
菲律宾	262	0
非洲区域	260	260
全球	0	200
伊拉克	160	160
近东区域	60	60
科特迪瓦	35	35
总计	36 123	30 952

12. 2018 年，特别基金预付款通过提高家庭和社区抵御与预防对生计产生负面影响的冲击（无论这些冲击是自然发生的还是与暴力冲突有关）及从冲击中恢复过来的能力，使粮农组织能够应对南苏丹有史以来最严重的粮食不安全状况。这包括恢复生计并使其多样化，恢复和加强农业生产实践，加强社区和社区间资源共享和管理实践，以及增加获取紧急生计投入品的机会以维持或恢复粮食生产。粮农组织在旺季和淡季通过作物和蔬菜生产以及对渔业活动的支持，帮助增加当地生产粮食的供应并保护牲畜资产，以确保持续创造生产相关收入。

13. 索马里抓住机会，并在适当的时间、以适当规模满足了需求，从而有效地应对和减少农村地区的大规模人道主义需求。特别基金预付款通过将现金补助与兽医护理、饲料块和储存容器相结合，改善了牛奶的获取、质量和纯度，从而实现牧区现金和生计援助一体化（称为“现金+”）。此外，借助特别基金的资金，通过及时采用有关粮食安全、营养和生计状况的信息和分析，以及促进洪水和干旱风险减少、防备和缓解的预警信息，社区的抵御能力得到了加强。

14. 尼日利亚的阿达马瓦州、博尔诺州和约贝州多年来一直面临不断升级的冲突，导致大规模人口流离失所。这三个州的粮食作物、畜牧业、渔业和林业生产水平不足以养活大部分人口 – 收容社区、返乡者和国内流离失所者。很大一部分农业用地已经退化，导致原始植被覆盖逐渐严重损失。粮农组织利用特别基金预付款，通过发放食品券提高了 2018/19 年旱季受冲突影响家庭的农业生产能力。还提供了培训、庭院微型园艺的农业投入品、小型反刍动物和家禽工具包，以使生计多样化，并改善特别是妇女进入市场和获得信贷的机会。

15. 特别基金预付款使粮农组织能够改善库图帕朗延伸地区新抵达难民以及孟加拉国收容社区人口的粮食安全和营养，使他们得以恢复食品安全，改善营养并使其饮食多样化。农民群体通过培训和高质量投入提高了技术和生产技能。从而使农民，包括妇女农民，得以增加蔬菜产量。粮农组织支持恢复和改善农业活动，恢复以农业为基础的生计，以及恢复环境和重新造林以稳定土地，从而确保全面改善收容社区和难民人口的粮食安全和营养。

B. 周转基金

16. 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。**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）
孟加拉国	199
喀麦隆	65
中非共和国	30
埃及	20
埃塞俄比亚	192
印度尼西亚	20
伊拉克	75
肯尼亚	55
非洲区域（秋夜蛾）	100
东非	158
黎巴嫩	62
莱索托	60
缅甸	265
尼日尔	40
近东区域	95
塞内加尔	112
苏丹	4
土耳其	149
乌干达	55
乌克兰	50
赞比亚	72
拨款总额	1 878

17. 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)
孟加拉国	4
布基纳法索	20
喀麦隆	46
中非共和国	60
中国	26
哥伦比亚	60
埃塞俄比亚	10
印度	40
伊朗	20
伊拉克	30
约旦	35
肯尼亚	40
老挝人民民主共和国	32
黎巴嫩	22
马达加斯加	60
马里	4
毛里塔尼亚	22
缅甸	120
尼日尔	7
菲律宾	135
西非次区域	193
萨赫勒	15
索马里	15
南苏丹	108
苏丹	109
叙利亚	5
多哥	15
土耳其	37
委内瑞拉	15
西岸和加沙地带	15
也门	129
拨款总额	1 449

18. 经财政委员会第一四七届会议⁴批准，在周转基金下建立了**三级紧急情况防备和应对窗口**。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. 在“**制定和维持适当的三级紧急程序**”领域，根据粮农组织国别年度报告中所述的国家应急能力自我评估，分析了 134 个驻国家办事处的应急防备状况。通过应用“粮农组织应急防备计划”工具，为 23 个驻国家办事处完成了更详细的分析和防备规划。对驻国家办事处应急防备状态的分析指导通过因地制宜的培训和举措强化防备支持。因此，制定了《粮农组织全组织手册》中的“紧急情况防备和应对”部分，以确保以快速和用户友好的方式获取此类信息。还组织了网络研讨会和培训，以提高对该手册的认识和了解。此外，三级窗口支持在国别规划框架层面试行战略应急/基于情景的规划工具，以及应用危机调节器以实现更灵活的规划。

20. “**三级紧急情况防备能力建设**”领域支持在亚洲、太平洋和东非设计基于模拟的培训班，以加强粮农组织驻国家办事处在应急方面的核心能力建设。根据粮农组织国别年度报告应急防备部分收集的信息量身定制培训班，以便通过应用粮农组织应急防备计划工具进行更详细的分析。该窗口还支持 2019 年进一步区域/次区域培训的初步规划。此外，该窗口还支持西岸和加沙地带关于现金和代金券补助的能力建设特派团，以及关于更新动物卫生防备指南《紧急情况管理良好做法：要点》的初步工作。

21. 在“**组织防备窗口**”领域，2018 年，通过在巴基斯坦开展早期预警早期行动系统，以及为哥伦比亚、肯尼亚和尼日尔实施早期行动提供技术支持，早期预警早期行动能力得到进一步提升。特别是，组织防备窗口为支持关于粮食安全和农业的全球早期预警早期行动季度报告的分析能力提供资金。该报告在整个 2018 年期间继续编写和完善，并在全年发布了四个版本。该报告于 2018 年初根据一项用户调查进行了修订，重点关注分析的质量和覆盖范围以及报告的用户友好性，并日益成为全球粮食安全相关风险前瞻性分析的关键参考。人道主义事务协调办公室-粮农组织领导的厄尔尼诺现象和拉尼娜现象早期行动标准操作程序，于 2018 年 3 月由机构间常设委员会负责人批准，从而在机构间早期行动工作领域树立了重要的里程碑，并在 2018 年 9 月启动全球厄尔尼诺南方振荡分析小组时得到应用。根据标准操作程序，该小组向国际社会提供了对厄尔尼诺风险和高风险

⁴ FC147/8

国家的分析，促使各国和各区域提前监测和计划。在马达加斯和蒙古加进行了投资回报研究，以得出证明早期行动成本效益的进一步关键结果。在应急人员名册工作流程中，已为关键的应急响应情况选择和批准了适当的候选人，并提供了能力发展支持。

22. 在“参与三级机构间进程”领域，供资使粮农组织能够参与与应急防备相关的所有相关机构间流程，如全球粮食安全集群应灾及抗灾能力工作组，机构间常设委员会应急防备工作流程以及“全球防备伙伴关系”等全球防备举措。2018年11月，粮农组织应越南向全球防备伙伴关系提出的关于支持加强国家防备能力的要求，支持全球防备伙伴关系越南范围界定特派团。

23. 在“三级模拟”领域，为2018年6月在亚洲及太平洋以及2018年11月在东非开展的基于模拟的培训研讨会提供差旅和后勤支持。亚洲及太平洋区域的培训旨在确保国家一级核心工作人员和区域办事处主要工作组具备应急防备和响应的最低基本知识和能力。东非的培训旨在提高粮农组织驻该区域国家办事处的能力，能够通过加强防备、与早期预警触发因素有关的早期行动以及应对行动，对缓慢恶化的人道主义局势作出基于需求的协调响应。

C. 计划部分

24. 在特别基金计划部分，报告期间570万美元分配给了农业投入品响应能力窗口，150万美元分配给了早期行动窗口，50万美元分配给了秋夜蛾计划窗口：

农业投入品响应能力窗口

25. 农业投入品响应能力窗口从比利时、瑞典、爱尔兰和日本获得了570万美元。这些资金分配给13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)
阿富汗	为巴德吉斯受干旱影响的脆弱小农提供紧急生计援助	300
安哥拉	为安哥拉北部刚果民主共和国难民恢复粮食安全和农业生产提供紧急援助	100
孟加拉国	为科克斯巴扎尔地区受难民危机影响的农业及渔业社区提供生计恢复	500
孟加拉国	为科克斯巴扎尔新抵达的高度脆弱的罗兴亚难民试行替代烹饪燃料	500
佛得角	为受干旱影响家庭恢复生产活动提供紧急援助	220
中非共和国	加强受中非共和国危机影响的脆弱人口的粮食安全、营养和生计	500
刚果民主共和国	为改善受武装冲突影响的脆弱家庭生计提供紧急援助	500
刚果民主共和国	应对 6 000 户家庭的粮食不安全和营养不良（洛梅拉地区）	436
印度尼西亚	为苏拉威西中部地震和海啸后的恢复提供紧急援助	200
肯尼亚	干旱期间紧急喂养牲畜，以改善妇女和 5 岁以下儿童的营养	300
马里	为马里北部和中部地区受畜牧危机影响的脆弱家庭生计提供紧急保护	444
缅甸	改善少数民族地区受冲突影响社区的农业生计和抵御能力	430
尼日利亚	向受尼日利亚东北部粮食安全和生计危机影响的返乡者、国内流离失所者和脆弱收容家庭提供紧急农业和畜牧业援助	500
塞内加尔	为受萨赫勒畜牧危机影响的脆弱牧民生计提供紧急援助	400
阿拉伯叙利亚共和国	为应对阿拉伯叙利亚共和国的干旱紧急分发种子	400
总计		5 731

26. 2017-2018 年冬季主要种植季节降水量低，导致 2018 年阿富汗全境出现严重干旱。干旱造成牧场干涸，饲料质量差，牲畜疾病蔓延，牲畜死亡，雨育和雨水灌溉农业用水短缺。这导致了特别具有破坏性的状况，因为农业和畜牧业在阿富汗经济中发挥着重要作用。为此，特别基金农业投入品响应能力窗口的资金通过分发集中的动物饲料、饲料作物种子以及大型和小型反刍动物的驱虫药来支持脆弱人群。还提供关于改良畜牧业技术的培训，以加强和保护以畜牧业为主的生计。

27. 2017 年，刚果民主共和国开赛地区的局势仍然不稳定，造成该地区和邻国出现大量流离失所。截至 2017 年 12 月，33 000 名难民逃往安哥拉北隆达省。为了支持安哥拉政府的门户开放政策，人道主义机构通过提供紧急和救济服务，以及支持其生计恢复，来应对难民涌入。通过特别基金农业投入品响应能力资金，粮农组织与收容社区合作，通过向难民和收容社区成员提供蔬菜和家禽工具包以及初级动物卫生保健，增加卢瓦定居点的粮食生产。

28. 大量流离失所者涌入孟加拉的科克斯巴扎尔，对收容社区、基础设施、服务和当地森林保护区造成巨大压力。难民和收容地人口无法满足其每日的薪柴需要，因此采取消极的应对策略。为此，特别基金农业投入品响应能力窗口的资金通过提供液化石油气烹饪用具，以及关于消防安全和有效烹饪的培训，支持脆弱家庭。这些资金确保减少家庭的薪柴支出和采集，并确保建立液化石油气分配机制。

29. 在科克斯巴扎尔地区，约 80-90%的收容地人口依靠农业和渔业维持其生计和粮食安全。在危机之前，该地区是孟加拉国最贫穷的地区之一。难民的涌入对当地的农业生计造成了额外压力。该地区的农业产量低，主要原因是土壤较差、海水入侵挑战、技术获取有限，以及土地所有权问题。为支持受危机影响的脆弱家庭，特别基金农业投入品响应能力窗口的资金使粮农组织能够提供农业投入品和设备，关于创新的气候敏感种植技术的培训，以及水管理委员会的支持。还进行了鱼塘的修复和宣传活动，以通过创收全面改善粮食安全和营养。

30. 由于 2017 年的干旱，佛得角在 2018 年遭遇了农作物最严重歉收。由于缺乏饲料和水源，动物的健康状况严重恶化。这威胁到 60%以畜牧业为生的家庭的生计。特别基金农业投入品响应能力资金使粮农组织能够通过饲料分发和兽医设备向最脆弱家庭提供紧急和恢复支持，以促进病虫害控制并预测未来的风险。

31. 中非共和国的脆弱家庭—包括流离失所者、返乡者和收容社区人口—正面临严重的粮食危机。持续不安全扰乱了农业和畜牧活动（这是就业的主要来源），特别是在农村地区。特别基金农业投入品响应能力窗口的资金用于促进社会的重新整合，并通过出售产量剩余创收和建立粮食安全预警系统，来加强脆弱家庭的抵御能力。

32. 刚果民主共和国桑库鲁省受到大规模粮食不安全紧急情况的影响，至少有 24 万人受到影响。造成这种情况的主要原因是食物消费不够多样化导致营养不良和微量营养素缺乏，2 岁以下儿童尤其如此。通过特别基金农业投入品响应能力资金，粮农组织能够加强脆弱家庭的粮食生产能力，特别是拥有五岁以下子女以及孕妇和哺乳期妇女的家庭。粮农组织还提供了技术支持，以使家庭生产和收入多样化，从而提高整体抵御能力。

33. 在刚果民主共和国，流离失所以对收容社区资源造成的压力正在减少粮食供应和获取。筹措特别基金农业投入品响应能力窗口的资金旨在通过提供农业投入品来增加伊图里省的粮食产量，从而改善国内流离失所者、返乡者和收容社区的生计和饮食多样性。这可以通过促进短周期蔬菜生产、作物生产和山羊育种来实现。

34. 2018年9月28日，印度尼西亚中苏拉威西省发生10多年来最严重的地震，随后引发海啸。自然灾害的综合作用已造成约2100人死亡，并造成大面积滑坡、流离失所和破坏。在帕卢地区，包括园艺在内的农业部门雇佣了总人口的52%。这场灾难造成的交通和基础设施破坏限制了农民的现金流、园艺作物的生产、加工和贸易。为确保迅速恢复生产和维持农村人口的生计，特别基金农业投入品响应能力窗口的资金为帕卢达瓦利街道脆弱农业家庭提供了支持。

35. 肯尼亚干旱和半干旱地区的生计以畜牧业为主，这意味着他们严重依赖牲畜。干旱频率较高，加上农业扩大和人口增长导致畜牧流动性受到限制，这造成牲畜饲料有限，而牲畜饲料的减少与儿童营养水平的下降直接相关。为此，特别基金农业投入品响应能力窗口的资金为马萨比特县饲养牲畜的家庭提供了营养丰富的牲畜饲料牧场干草块，并采购了兽药和设备。

36. 在马里，不安全加剧了自然灾害（干旱和洪水）对农民生计的影响。不规律的降雨和当地农业生产和牧场的不足，过境限制和限制牧民迁徙的不利规定，高价格的主食和牲畜饲料，以及混乱的市场，都使得迫切需要农业和畜牧业支持。特别基金农业投入品响应能力窗口的资金支持北部和中部地区脆弱人群，包括国内流离失所者、寄宿家庭和返乡者，通过提供牲畜工具包增加他们获得粮食的机会。

37. 在缅甸，钦邦和若开邦的贫穷、洪水和冲突的综合影响摧毁了数以千计农村社区的生计，并对其粮食安全和营养产生了影响。通过特别基金农业投入品响应能力窗口的资金，粮农组织以农业投入品（包括额外的动力耕耘机和水泵）和现金赠款支持两个城镇的小农或无地者。该项目有助于改善家庭粮食安全，提高对冲突和自然灾害易发地区的洪水和飓风的应变能力。

38. 由于不安全、攻击的威胁和缺乏农业投入品，尼日利亚东北部未受益于生计支持的农民连续数年无法耕种。粮食作物、牲畜、渔业和林业产品的生产水平不足以养活阿达马瓦州、博尔诺州和约贝州的大部分人口。特别基金农业投入品响应能力窗口的资金通过为下一个雨季提供高质量的农业投入品以及补充牲畜存栏量和动物卫生服务，帮助阿达马瓦州、博尔诺州和约贝州的农民恢复农业生计，其中包括返乡者和国内流离失所者，他们可以获得土地和进入收容社区。

39. 在塞内加尔北部，2017-2018 年的旱季导致降雨量严重不足，致使 60% 的生物质遭到破坏。这对历来以生物质饲养牲畜的牧民来说尤其有害。此外，注意到季节性迁徙放牧率上升，动物体质变弱。特别基金农业投入品响应能力窗口的资金保护以畜牧业为生的家庭的生计，向牧民社区分发牲畜饲料，以控制其畜群的死亡率和动物存栏量的大幅缩减。

40. 尽管阿拉伯叙利亚共和国的总体安全形势有所改善，但由于 2017-2018 年种植季节前三个月的降雨量低于平均水平，导致小麦和大麦减产约一半，从而使小麦种植户面临维持其生计的严峻挑战。此外，获得高质量、经过认证的种子以及水和肥料的供应仍然是小农面临的巨大挑战之一。为改善哈塞克和代尔祖尔受干旱影响农民的粮食安全和营养，特别基金农业投入品响应能力窗口的资金用于向脆弱家庭分发优质种子和投入品，以便重新提高小麦产量，这些家庭还接受了关于良好农业做法的培训。

分析农业投入品响应能力窗口

41. 粮农组织开展了一项审查，以确定在使用特别基金方面取得的进展和主要经验教训，特别是来自农业投入品响应能力窗口的资金。数据来自对 2016-2018 年期间比利时供资的 28 个国家⁵的 33 个特别基金农业投入品响应能力项目的组合分析，以及已实施比利时所供资项目（包括在农业投入品响应能力窗口和早期行动窗口下供资的特别基金项目）的粮农组织驻国家办事处完成的一项调查。同时，还对瑞典供资的所有特别基金农业投入品响应能力项目进行了性别分析。

42. 在比利时供资的 33 个项目中，有 19 个项目在非洲实施，7 个在亚洲，5 个在中美洲，两个在近东。在这三年期间，获得大部分供资的国家是刚果民主共和国、埃塞俄比亚、海地、肯尼亚、尼日利亚和菲律宾。从 2016 年到 2018 年，粮农组织通过特别基金农业投入品响应能力窗口的资金，成功惠及近 100 万人。

43. 在比利时供资的项目中，约 61% 是为了应对自然灾害，主要是干旱，但也有洪水、滑坡、飓风和海啸。剩下的 39% 是对为了应对长期危机，这些危机是由一系列反复出现的原因（即漫长的粮食危机及应对由此产生的危机、自然灾害和內乱、冲突等人为因素的治理能力和机构能力不足）共同引起的。

⁵ 基于 2018 年 11 月从粮农组织实地计划管理信息系统下载的数据。该组合分析涵盖的 28 个国家为：国家项目：阿富汗、安哥拉、孟加拉国、布隆迪、佛得角、喀麦隆、乍得、古巴、刚果、多米尼加、埃塞俄比亚、斐济、海地、印度尼西亚、约旦、肯尼亚、马达加斯加、缅甸、尼日利亚、菲律宾、塞内加尔、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和乌干达；中美洲干旱走廊次区域项目：萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜。

44. 特别基金农业投入品响应能力项目中农业和粮食安全的关键因素是作物生产、牲畜、营养和粮食安全、渔业和水产养殖以及水管理。虽然大多数项目集中于畜牧业和农业的投入品和工具分配，但其他项目在营养和粮食安全、渔业和水产养殖以及水管理等其他领域开展了补充活动。

45. 特别基金农业投入品响应能力干预措施确定并整合了男性和女性、男孩和女孩的不同需要和长处。直接措施包括支持相当比例的女性户主家庭作出应急响应；传播预防和减轻灾害影响的技术和做法，同时减轻妇女的工作负担；促进妇女获取信息和接受培训；以及增加妇女获取生产性资源和资产的机会。根据性别与年龄标记，瑞典供资的所有特别基金农业投入品响应能力项目至少在某些方面解决了性别平等问题。更具体地说，83%以上的项目以系统的方式解决了性别平等问题。

早期行动窗口

46. 早期行动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、粮食和营养相关领域的早期行动。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）和复杂的紧急情况。

47. 该窗口支持早期行动，其定义为在确定即将发生威胁之后，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。

48. 为必要的防备活动提供支持，以便在状况恶化之后迅速作出反应（包括建立人力资源系统；制定建议书，与资源伙伴联络；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。

表 11：早期行动窗口的供资

国家	拨款 (千美元)
肯尼亚	320
哥伦比亚	402
尼日尔	341
拨款总额	1 463

49. 2018年2月，有足够的证据表明，早期畜牧歉收季正在整个萨赫勒地区蔓延，促进制定早期行动计划，以减轻干旱对脆弱的畜牧生计的影响。从早期行动基金划拨的资金惠及尼日尔塔瓦和津德尔地区约5300户家庭，这些家庭已受到更严重的影响，并且情况将继续恶化。接种疫苗和驱虫保护动物免受疾病侵害，以此为针对性的牲畜饲料干预措施提供补充。

50. 2018年6月，为应对预计人数将增加的委内瑞拉移民，已向哥伦比亚拨款。粮农组织的干预措施侧重点在于帮助瓜希拉省的600户家庭提高当地粮食产量，从而帮助稳定粮食价格、劳动力需求以及粮食安全成果。这是一项重要的早期行动拨款，因为这是第一次由人为危害引发的供资，对粮农组织早期预警早期行动进程来说是一次重要的学习机会。

51. 2018年7月，肯尼亚长期降雨引起的大面积洪水引发了裂谷热大爆发的风险。裂谷热是一种人畜共患疾病，对生命和生计，特别是牧民社区构成严重威胁。粮农组织划拨资金保护约15万人和7.3万头牲畜免受疫情的影响，重点关注与专家同行和地方主管部门一同确定的热点地区。活动包括部署“同一个健康”（人-动物疾病专家）调查工作队，提供适当的实验室设备，支持国家一级和县一级的协调，向国家工作队和县级工作队提供投入品。

52. 为了证明采取早期行动的理由，粮农组织投资于生成有关早期预警早期行动成本效益的经验证据。至2018年底，四个国家都重视早期行动：肯尼亚和苏丹在局部干早期之前保护牲畜；马达加斯加在干旱之前保护小型农场；蒙古在严冬季节支持脆弱牧民。在这些国家，粮农组织每投资1美元，家庭在避免损失和增加收益方面，就可获得2.5至7.1美元不等的回报。这些实证研究是首次此类研究，深刻揭示了在预期危机变成人道主义灾难之前采取行动的资金利用价值。

秋夜蛾计划窗口

53. 在秋夜蛾计划窗口下，爱尔兰提供了50万美元。

表 12：秋夜蛾计划窗口下提供的资金

区域	干预类型	金额 (千美元)
东非	非洲秋夜蛾的可持续管理	500

54. 为应对秋夜蛾在整个撒哈拉以南非洲的蔓延，并确保农民在可持续管理这种害虫方面得到支持，粮农组织通过农民田间学校试行了一种采用基于激励的社区宣传机制的新模式，并支持对秋夜蛾防备和应对的监测和协调。2018年，通过区域培训专家课程在肯尼亚推出了秋夜蛾农民田间学校课程，随后由62位农民田间学校协调人提供培训，并在埃塞俄比亚和肯尼亚成立了66个农民田间学校小组，通过测试农田层面的不同技术实践，开展秋夜蛾的可持续管理和控制。此外，在埃塞俄比亚成立了140个社区小组，覆盖300户家庭，通过社区预报员以及秋夜蛾监测和预警系统应用程序，开展秋夜蛾监测和预警工作。埃塞俄比亚的140个小组通过手动挑选和销毁蠕虫和卵块，对秋夜蛾进行机械防治；而在肯尼亚恩布县，培训了150名秋夜蛾侦察员（大多数是失业青年），用于识别和管理这种害虫。在为期六周的高峰季侦察干预期间，侦察员每两周到各个受益农田侦察一次，从而能够惠及约900名农民。对1201户家庭进行的后续影响评估显示，80%的农民在下一季节继续自行进行机械防治。通过一系列宣传单、宣传册和公众宣传活动，大众对秋夜蛾的认识已提高。通过在国家和区域两级支持秋夜蛾监测和协调的干预措施，推出了秋夜蛾一览表，显示季节性流行率、受影响的土地、估计的损失以及该次区域国家在伙伴关系框架指标方面取得的进展。

V. 结论

55. 特别基金向粮农组织提供了一种工具，可提高国家一级应对行动的可预测性和持续性。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脆弱人群提供快速、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。

56. 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。

57. 特别基金干预活动确认和整合了妇女、男子、男孩和女孩的不同需求和优势。在农业投入品响应能力窗口下，采取的干预措施包括支持妇女为一家之主的家庭应对紧急状况，推广技术和做法防止和减缓灾害影响，同时减轻妇女的工作负担，促进妇女获取信息和培训，以及增加妇女获取生产资源和资产的渠道。根据“性别与年龄标记”，最近批准的所有特别基金 - 农业投入品响应能力项目均至少从某些角度涉及性别平等问题。

58. 特别基金促进了早期行动的益处。实证证据表明了早期预警早期行动带来的如下成本效益：在肯尼亚和苏丹在局部干早期前保护牲畜，在马达加斯加在干旱前保护小型农场，以及在蒙古在严冬季节支持脆弱牧民。在这些国家，粮农组织每投资 1 美元，家庭在避免损失和增加收益方面，就可获得 2.5 至 7.1 美元不等的回报。这些实证研究是首次此类研究，深刻揭示了在预期危机变成人道主义灾难之前采取行动的资金利用价值。