



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

计划委员会

第一三二届会议

2021 年 11 月 8-12 日

粮农组织在人道主义—发展—和平关系方面
作用和工作评价

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

评价办公室主任
五十嵐政洋

电话：+39 06570 53903

电子邮件：Masahiro.Igarashi@fao.org

文件可访问：www.fao.org。

内容提要

- 关于粮农组织对人道主义、发展与和平关系贡献的评价是联合国粮食及农业组织（粮农组织）编制有效、创新《战略框架》工作的重要补充。《战略框架》立足于《2030年可持续发展议程》和“不让任何人掉队”，通过更好生产、更好营养、更好环境和更好生活落到实处。该项评价基于粮农组织大会第一届会议提出的愿景，即“...粮食及农业组织是出于对和平的需要以及对摆脱贫困的需要而诞生的。两者相互依存。为摆脱贫困而努力对持久和平至关重要。”（粮农组织，2016）。
- 过去几十年间，粮农组织在90多个国家积极开展工作，努力推动所有人实现粮食安全和营养目标，工作环境既有冲突、脆弱和危机的背景，也有较为稳定的发展局面。一直以来，评价工作为粮农组织提供了实证和建议，助力粮农组织更好地应对不同背景下粮食不安全和营养不良问题的短期和长期动因，为各成员提供对策，支持各成员探寻实现包容、公平发展和粮食安全的可持续路径。
- 本报告以“关于粮农组织在危机相关过渡时期贡献的评价 - 把救济与发展相结合”（粮农组织，2014）为基础。当时，评价人员分析了粮农组织在将应急与发展工作相结合以便更好响应危机国家需求方面的工作进展。本次评价参考了2014年评价的分析结果，但更为重要的是在人道和发展维度之外明确增加了和平维度，此外还将分析范围从危机背景拓宽到在发展背景下对和平的贡献。
- 支撑本次评价分析的一个重要视角是人道主义-发展-和平关系并非一个新增工作领域或某种特定类型的计划，而是一种理念，一种系统性的思考模式，以及一种新的工作方式。其核心特点是三个轴线协调配合，举多方之力灵活适应地编制计划，立足于背景分析和实证，以人为本，包容各方。有效衔接人道-发展-和平轴线（三轴联系）也需要领导层勇于创新、坚持原则、锐意改革，能够推动援助工作各领域、各部门开展对话，描绘愿景，综合运用粮农组织等机构的技术力量和职责推动对话、合作，促进实现长期可持续结果。《经济合作与发展组织发展援助委员会关于人道主义-发展-和平关系的建议》是阐释此种方法的重要文件之一。
- 本次评价的外部动因是援助背景的转变，联合国秘书长呼吁所有联合国机构将和平作为工作的重中之重（联合国，2016），努力实现人道主义-发展-和平三轴联系；内部动因包括粮农组织2018年确立了《全组织保持和平框架》（粮农组织，2014），组建了冲突与和平处，冲突相关工作日渐增多，以及一直以来对于加强发展和人道主义工作联系的重视。本次评价梳理了过去数年间围绕自然资源管理和基于权利框架开展冲突管理和和平建设工作的多种方法，并用连贯一致的表述方式呈现出来。同时，评价还分析了在危机和冲突背景下应急活动的工作体量——在此过程中，长期韧性建设正得到越来越多的重视。

- 评价认识到，粮农组织优先考虑并落实三轴联系的核心在于国家层面；并整理了多个国家的各类例证，用来佐证文中表述，提供经验教训。尽管如此，全组织对三轴联系的认识以及各团队、各个国家在计划协调性和一致性方面仍不一而同；例如：粮农组织人道主义工作的规模，或在冲突工作中的参与都鲜有一致尺度。本评价传达的要点是，粮农组织应积极推进全组织行动，汲取自身以往的经验 and 成功范例，将三轴联系的工作方式纳入主流并写入组织基因，认真研究并合理使用技术外交、信息系统和背景分析等方法，落实冲突敏感型规划、基于权利的框架和以人为本的工作方针，实现包容的持久和平结果。同时，粮农组织应加强参与并推动国家、区域和全球层面上的协调合作、多伙伴论坛及政策对话。粮农组织在技术专长和知识方面拥有比较优势，但此种比较优势需要各个层级训练有素、信息通畅、支撑有力的领导团队以及有利的组织系统和文化加以维系；只有这样，才能确保不论在危机背景下还是在发展环境中，都能为成员交付创新、持久的和平成果。

征求计划委员会指导意见

- 提请计划委员会对本文件内容进行审查，并酌情提供指导意见。

计划评价系列报告04/2021

粮农组织在人道主义、
发展与和平关系方面贡献的评价：
2014-2020 年

摘要报告

联合国粮食及农业组织
2021 年，罗马

所需引文：

引用格式要求：

粮农组织。2021。《粮农组织在人道主义、发展与和平关系方面贡献的评价：2014-2020 年》。
《摘要报告》。计划评价系列，04/2021。罗马。

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况，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。

本信息产品中陈述的观点是作者的观点，不一定反映粮农组织的观点或政策。

ISBN [插入号码]

©粮农组织，[插入年份]



保留部分权利。本作品根据署名-非商业性使用-相同方式共享 3.0 政府间组织许可（CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.zh>）公开。

根据该许可条款，本作品可被复制、再次传播和改编，以用于非商业目的，但必须恰当引用。使用本作品时不应暗示粮农组织认可任何具体的组织、产品或服务。不允许使用粮农组织标识。如对本作品进行改编，则必须获得相同或等效的知识共享许可。如翻译本作品，必须包含所要求的引用和下述免责声明：“该译文并非由联合国粮食及农业组织（粮农组织）生成。粮农组织不对本翻译的内容或准确性负责。原[语言]版本应为权威版本。”

除非另有规定，本许可下产生的争议，如通过调解无法友好解决，则按本许可第 8 条之规定，通过仲裁解决。适用的调解规则为世界知识产权组织调解规则（<https://www.wipo.int/amc/zh/mediation/rules>），任何仲裁将遵循联合国国际贸易法委员会（贸法委）的仲裁规则进行仲裁。

第三方材料。欲再利用本作品中属于第三方的材料（如表格、图形或图片）的用户，需自行判断再利用是否需要许可，并自行向版权持有者申请许可。对任何第三方所有的材料侵权而导致的索赔风险完全由用户承担。

销售、权利和授权。粮农组织信息产品可在粮农组织网站 (<http://www.fao.org/publications/zh/>) 获得，也可通过 publications-sales@fao.org 购买。商业性使用的申请应递交至 www.fao.org/contact-us/licence-request。关于权利和授权的征询应递交至 copyright@fao.org。

摘要

关于粮农组织在人道主义、发展与和平关系方面贡献的评价是联合国粮食及农业组织（粮农组织）编制有效、创新《战略框架》工作的重要补充。《战略框架》立足于《2030年可持续发展议程》和“不让任何人掉队”，通过更好生产、更好营养、更好环境和更好生活落到实处。

支撑本次评价分析的一个重要视角是人道主义-发展-和平联动并非一个新增工作领域或某种特定类型的计划，而是一种理念，一种系统性的思考模式，以及一种新的工作方式。其核心特点是三个轴线协调配合，举多方之力灵活适应地编制计划，立足于背景分析和实证，以人为本，包容各方。

本次评价梳理了过去数年间围绕自然资源管理和基于权利框架开展冲突管理与保持和平工作的多种方法，并用连贯一致的表述方式呈现出来。同时，评价还分析了在危机和冲突背景下应急活动的工作体量——在此过程中，重视长期韧性建设正得到越来越多的重视。评价认识到，粮农组织优先考虑并落实三轴联系的核心在于国家层面；并整理了多个国家的各类例证，用来佐证文中表述，提供经验教训。

本评价传达的要点是，粮农组织应积极推进全组织行动，汲取自身以往的经验 and 成功范例，将三轴联系的工作方式纳入主流并写入组织基因；认真研究并合理使用技术外交、信息系统和背景分析等方法，落实冲突敏感型规划、基于权利的框架和以人为本的工作方针，实现包容的持久和平结果。同时，粮农组织应加强参与并推动国家、区域和全球层面上的协调合作、多伙伴论坛及政策对话。粮农组织在技术专长和知识方面拥有比较优势，但此种比较优势需要各个层级训练有素、信息通畅、支撑有力的领导团队以及有利的组织系统和文化加以维系；只有这样，才能确保不论在危机背景下还是在发展环境中，都能为成员交付创新、持久的和平成果。

目录

摘要	iii
插文和图	v
鸣谢	vi
执行概要	vii
1. 评价目的	1
2. 人道主义-发展-和平关系	3
3. 粮农组织与人道-发展-和平关系的和平部分	7
4. 方法与局限	9
5. 主要发现	11
5.1. 人道主义-发展-和平关系与粮农组织职责和战略定位的相关性	11
5.2. 粮农组织计划贡献的成果	19
5.3. 人道-发展-和平关系方面的组织绩效	24
6. 结论和建议	27
6.1 结论	27
6.2 建议	32
参考文献	37
参考书目	39

插文和图

插文

插文 1：粮农组织驻哥伦比亚办事处在实施和平进程中的作用	16
插文 2：粮农组织与政府间发展局的战略伙伴关系以及人道主义-发展-和平关系	17
插文 3：联合国系统领导框架提出了联合国领导力的 8 个特点	25

图

图 1：极简主义与极多主义方法	8
-----------------------	---

鸣谢

对于这样一项全组织范围的评价而言，有太多人需要感谢。我们感谢与我们热烈讨论人道主义-发展-和平关系及其对粮农组织的意义和潜力的所有人。他的热情富有感染力。我们还要感谢粮农组织总干事屈冬玉博士对本次评价给予的时间和意见。

但评价小组最想感谢的是在全球各地与我们并肩奋斗的个人和社区。哥伦比亚考卡省的女性企业家小组、刚果民主共和国的迪米特拉俱乐部、也门参与调解水冲突的妇女，以及我们了解到的同粮农组织密切合作的所有案例。评价小组对他们表示最真诚的感谢。没有他们亲力亲为、以身作则、全力推动粮农组织的各项计划，我们就无法在很多范例中看到他们才是粮农组织工作的中坚力量。

评价小组成员包括 Margie Buchanan-Smith（组长），以及来自评价办公室的其他小组成员：Marta Bruno（评价主管）、Jenin Assaf、Paul Neuman、Morwenna Sullivan 和 Claudia Martinez Mansell；在 Rachel Sauvinet-Bedouin（高级评价官员）的指导下开展工作。

内容提要

1. 关于粮农组织在人道主义、发展与和平关系方面贡献的评价是联合国粮食及农业组织（粮农组织）编制有效、创新《战略框架》工作的重要补充。《战略框架》立足于《2030 年可持续发展议程》和“不让任何人掉队”，通过更好生产、更好营养、更好环境和更好生活落到实处。这项评价基于粮农组织大会第一届会议提出的愿景，即“...粮食及农业组织是出于对和平的需要以及对摆脱贫困的需要而诞生的。两者相互依存。为摆脱贫困而努力对持久和平至关重要。”（粮农组织，2016）。
2. 过去几十年间，粮农组织在 90 多个国家积极开展工作，努力推动所有人实现粮食安全和营养目标，工作环境既有冲突、脆弱和危机的背景，也有较为稳定的发展局面。一直以来，评价工作为粮农组织提供了实证和建议，助力粮农组织更好地应对不同背景下粮食不安全和营养不良问题的短期和长期动因，为各成员提供对策，支持各成员探寻实现包容、公平发展和粮食安全的可持续路径。
3. 本报告以“关于粮农组织在危机相关过渡时期贡献的评价 - 把救济与发展相结合”（粮农组织，2014）为基础。当时，评价人员分析了粮农组织在将应急与发展工作相结合以便更好响应危机国家需求方面的工作进展。本次评价参考了 2014 年评价的分析结果，但更为重要的是在人道和发展维度之外明确增加了和平维度，此外还将分析范围从危机背景拓宽到在发展背景下对和平的贡献。
4. 支撑本次评价分析的一个重要视角是人道主义-发展-和平联动并非一个新增工作领域或某种特定类型的计划，而是一种理念，一种系统性的思考模式，以及一种新的工作方式。其核心特点是三个轴线协调配合，举多方之力灵活适应地编制计划，立足于背景分析和实证，以人为本，包容各方。同样，有效衔接人道-发展-和平轴线（三轴联系）也需要领导层勇于创新、坚持原则、锐意改革，能够推动援助工作各领域、各部门开展对话，描绘愿景，综合运用粮农组织等机构的技术力量和职责推动对话、合作，促进实现长期可持续结果。《经济合作与发展组织发展援助委员会关于人道主义-发展-和平关系的建议》是阐释此种方法的重要文件之一。
5. 本次评价的外部动因是援助背景的转变，联合国秘书长呼吁所有联合国机构将和平作为工作的重中之重（联合国，2016），努力实现人道主义-发展-和平三轴联系；内部动因包括粮农组织 2018 年建立了《全组织持久和平框架》

（粮农组织，2014），组建了冲突与和平处，冲突相关工作日渐增多，以及一直以来对于加强发展和人道主义工作的重视。本次评价梳理了过去数年间围绕自然资源管理和基于权利框架开展冲突管理和和平建设工作的多种方法，并用连贯一致的表述方式呈现出来。同时，评价还分析了在危机和冲突背景下应急活动的工作体量 — 在此过程中，长期韧性建设正得到越来越多的重视。

6. 评价认识到，粮农组织优先考虑并落实三轴联系的核心在于国家层面；并整理了多个国家的各类例证，用来佐证文中表述，提供经验教训。尽管如此，全组织对三轴联系的认识以及各团队、各个国家在计划协调性和一致性方面仍不一而同；例如：粮农组织人道主义工作的规模，或在冲突工作中的参与都鲜有一致尺度。本评价传达的要点是，粮农组织应积极推进全组织行动，汲取自身以往的经验 and 成功范例，将三轴联系的工作方式纳入主流并写入组织基因，认真研究并合理使用技术外交、信息系统和背景分析等方法，落实冲突敏感型规划、基于权利的框架和以人为本的工作方针，实现包容的持久和平结果。同时，粮农组织应加强并推动国家、区域和全球层面上的协调合作、多伙伴论坛及政策对话。粮农组织在技术专长和知识方面拥有比较优势，但此种比较优势需要各个层级训练有素、信息通畅、支撑有力的领导团队以及有利的组织系统和文化加以维系；只有这样，才能确保不论在危机背景下还是在发展环境中，都能为成员交付创新、持久的和平成果。

1. 评价目的

1. 本报告概述了“粮农组织在人道主义、发展与和平关系方面贡献的评价：2014至2020年”的主要结果、结论和建议。
2. 2016年，联合国粮食及农业组织（粮农组织）在世界人道主义峰会上承诺将努力加强人道主义与发展的联系。粮农组织总干事批准了《行动承诺》（粮农组织，2016a）。确保“人类免于饥饿”（粮农组织，2017）系粮农组织职责所在，故加强人道主义与发展的联系一直以来都是本组织的工作目标。2014年，“关于粮农组织在危机相关过渡时期贡献的评价”着重梳理了粮农组织整体推进救济、恢复和发展的工作（粮农组织，2014）。为响应联合国秘书长在2016年提出的倡议，即所有联合国机构都要将保持和平作为努力推动的重要目标（联合国，2016）并将其纳入战略规划，粮农组织于2018年发布了《在2030年议程背景下支持持久和平的全组织框架》。过去几年间，人道与发展的双轴联系被人道-发展-和平的三轴联系所取代，在更加宽泛的领域内催生了阐释此种联系的各类文件和主要讯息。
3. 粮农组织计划委员会要求本次评价为粮农组织编写三轴联系战略提供借鉴，并为国家层面的计划编制提供参考。本次评价为形成性评价。评价“盘点”了粮农组织当前在联系人道与发展两个轴线工作方面的进展，以及直接或间接着眼于三轴联系中和平维度方面的情况，同时认识到后者是粮农组织近期刚刚作出的承诺。评价涵盖了三个宽泛的主题：1）人道主义-发展-和平关系与粮农组织职责和工作的相关性，以及粮农组织在三轴联系方面的战略定位；2）粮农组织在协调实施人道主义、发展与和平干预行动方面的计划贡献，以及推动保持和平的范例；3）粮农组织根据三轴联系方针全面推进工作的组织绩效，以及与之相关的推动或限制因素。

2. 人道主义—发展—和平关系

4. 加强人道主义行动与援助促发展之间的关系可谓老生常谈。这项议程至少可以追溯到上世纪 90 年代初（Buchanan-Smith & Maxwell, 1994），此前曾以多种形式呈现，例如将救济与恢复和发展联系起来或灾害风险削减；另外，此项议程也是韧性救助模式的核心内容，在过去 10 年间发展势头迅猛。所有这些工作背后的动机在很大程度上是因为援助工作被分成了发展和人道主义两个分支。这两个分支目标可能不尽相同，支撑框架和指导原则各异，运作模式和时间窗口各有不同，但在实践中，两者在应对挑战时经常互为补充。两个分支的目标时有冲突，彼此竞争，通常工作文化也有所差异。
5. 然而，减少长期危机对受影响人群的影响既需要满足当下的人道主义需要，也需要投资于中长期发展，以便应对贫困的系统性根源，减少长期脆弱和风险。反之，没有和平，长期解决方案与可持续发展就无从谈起。旨在保持和平、预防冲突的工作对于终止长期危机非常重要；危机刚刚暴发时就要着手规划和实施；在此过程中要与人道主义行动方密切协作，并遵守人道主义原则。因此，人道主义-发展-和平关系可被解读为：‘优先安排预防、调解与和平建设行动，适时投资开发行动，同时确保持续满足眼下的人道主义需要’（经合组织-发展援助委员会，2019）。
6. 机构维度是很多关于人道-发展-和平关系讨论的重点。三轴联系工作方法不局限于之前的计划或概念方法。从机构角度来看，三轴联系鼓励援助系统实现更加根本性的结构转变，涉及到援助的规划、筹资和交付（乐施会，2019）；而这将改变不同行动方的合作方式，包括人道主义、发展与和平行动方。“新工作方式”是三轴联系落地行动的一种表述，主要目的是打破人道、发展与和平领域之间的壁垒（人道协调厅，2016）。人道、发展与和平行动方要更密切合作，努力实现“集体成果”，而这背后需要多方协力的多年度供资，也需要国际金融机构更密切的配合。从三轴联系的机构维度入手利于推动扎扎实实的机构变革，有望获得广泛的认可，而在之前的联系行动中此类变革不见踪迹¹。
7. 很多人道行动方对协力规划抱有疑虑，担心与和平及发展行动方的更密切合作会削弱和影响指引工作开展和影响准入谈判的人道主义原则。这是一个热

¹ 例如，2020 年 10 月初召开的经合组织发展援助委员会与联合国“伙伴促和平”高级别圆桌论坛的联合声明。

议话题²。实际工作中的具体影响将取决于三轴联系如何落地 - 其中很多工作仍在推进之中³。

8. 某些人认为，上述三轴联系方法是一种过度自上而下的机构性方法，命令由机构总部下达，在应对实际的权利动态方面于事无补。恰恰相反，在“整体推动的全社会响应”行动中，本地情况和本地民众必须成为核心的组织原则（Dubois, 2020）。联合国通过可持续发展目标承诺“不让任何人掉队”更是强化了此种价值（联合国可持续发展小组，2019）。人道主义行动中问责和绩效主动学习网络（ALNAP）的研究提出，发展行动方应当主导行动，因其“已经具备了建立更长期伙伴关系的职责和技能，更可能在确保全方位本地化和包容性的深远承诺中发挥核心作用”。（Christoplos & Hassouna & Desta, 2018）。然而，发展行动方在很大程度上仍徘徊在三轴联系的闭环之外，三轴联系仍由人道主义行动方主导，尤其是在世界人道主义峰会发起的行动之中（Christoplos & Hassouna & Desta, 2018）。
9. 很多关于三轴联系的讨论都将重点放在此种联系对脆弱国家的相关性和适用性方面，这一点情有可原。世界人道主义峰会发布的“新工作方法”则具体关注长期危机和重复危机。经合组织发展援助委员会（2019）建议人道-发展-和平行动应协力推进、互为补充，“特别是在脆弱和冲突影响的状况下”（经合组织发展援助委员会，2019）。认识到这些趋势，部分发展行动方和机构，如联合国开发计划署（开发署）、国际农业发展基金（农发基金）、世界银行，以及部分区域银行和国际金融机构，开始更加关注脆弱背景下开展的工作。
10. 关于三轴联系与其他背景的相关性探讨不多；但事实上，在一些国家陷入“脆弱”状况之前就应当对其背景进行更加全面系统的思考，以便解决一些导致脆弱的根本性结构化动因，对危机做出预判，而非被动等待危机来临。Weishaupt（2020）提出，在谋划三轴联系工作方法或应对措施时，需要更加深入地认识并考虑到背景因素和背景差异，包括政府主管部门的现状和能力。

² 例如，Du Bois 提出三轴联系可为各行动方提供有利契机，支持各方围绕人道原则及其对人类尊严、发展与和平的影响探索共通之处，这样人道主义行动方可能会更加聚焦于自身的核心业务。Dubois, Marc. 2020. “Searching for the nexus: Why we’re looking in the wrong place.” 《新人道主义》
<https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2020/1/7/triple-nexus-international-aid-Marc-DuBois>

³ 一些对萨赫勒危机的当前思考指向了三个主题：1）人道主义准入和原则；2）应对基本社会服务机构性缺口导致的发展危机；3）在认识到萨赫勒问题从根本上讲是一种保护危机的同时，着手应对冲突的根源性问题（人道协调厅，2020，从长期视角响应人道主义挑战。布基纳法索、马里和尼日尔。
<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Track%20%20Protection%20EN.pdf>）

目前，这方面的指导意见乏善可陈；但可以共同分析为切入点，评估确定特定背景下最为适当的三轴联系方法。

人道-发展-和平联动所含与所舍

11. 从根本上说，人道-发展-和平联动鼓励采纳一种不同以往的思考模式，进而形成不同以往的行动方式。Du Bois 将此过程描述为由关注结构转向关注三个领域的思考模式：“对于不同计划之间的结构性联系不应做出强制性要求；而由此种联系启发的计划思维模式却应当推而广之”（DuBois, 2020）Weishaupt 提出警示，三轴联系的概念设计不应成为一张蓝图，而应创造契机，鼓励将思考范畴拓宽到特定专业和特殊干预之外。他创造性地区分了“连通孤岛”和“打破孤岛”两个语汇，前者是建立起各部门之间的联系，而后者则认为孤岛本身即是问题所在，限制了思维和想象。因此，三轴联系主要是思考“怎么做”，进而带动“做什么”。

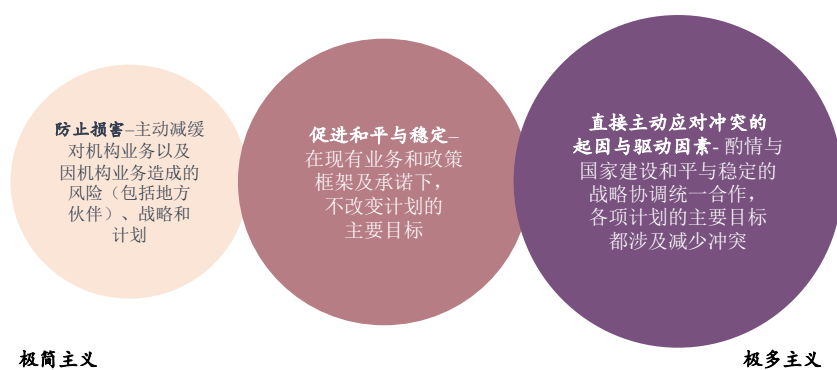
3. 粮农组织与人道-发展-和平关系的和平部分

12. 联合国的和平干预行动多种多样，从冲突预防、调解和社会融合活动，到缔造和平、维持和平、执行和平与建设和平，而这些行动的边界也变得日益模糊。和平行动鲜少局限于某一类型的行动⁴。在此种背景下，从职责来看，粮农组织是联合国和平架构中和平建设环节的行动方。粮农组织可能会间接推动其他环节，但这只能发生在国家层面，多数是作为联合国国家团队/人道主义国家团队的成员在联合国驻地协调员或人道主义协调员的指导下开展工作；具体工作大多局限于在其职责所涉领域内提供相关信息，如自然资源获取的冲突，或协调开展安保或物流工作。在全球层面上，粮农组织与世界粮食计划署（粮食署）一道，定期为联合国秘书处以及联合国安理会提供关于冲突和饥饿联系的非正式简报。
13. 对于粮农组织在和平架构中角色和参与的评价参考点体现在本组织 2018 年发布的《在<2030 年议程>背景下支持持久和平的全组织框架》中，并参考了世界粮食安全委员会 2015 年发布的《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》（《行动框架》）。反过来，《行动框架》也推动解决《世界粮食不安全状况：应对长期危机中粮食不安全问题》中提出的问题，其中凸显了和平、冲突与粮食安全的明确联系。
14. 需要说明的是，在本评价中粮农组织倾向于使用“推动保持和平”（而非建设和平）来描述工作重点；在非官方场合，粮农组织会将推动“P”和“p”的具体工作（P 和 p 都表示和平）进行区分，但现实中两者往往无法分割⁵。在确定保持和平工作的具体措施和干预模式方面，粮农组织冲突与和平处建立了渐进式要求和干预等级体系，从确保冲突敏感性和不损害所有干预行动的最低要求，到明确对冲突预防及社会融合有积极影响的活动，再到积极干预冲突动因，设计能够直接推动和平的干预行动（见下图 1）。

⁴ 这一点为联合国所认可。见：<https://peacekeeping.un.org/en/terminology>

⁵ p 表示地方层面对保持和平的贡献，通常是与社区、本地和区域机构共同促进地方和平，P 则涉及到中央政府以及传统的和平建设行动方。

图 1：极简主义与极多主义方法



来源：机构间常设委员会专题论文：结合人道主义-发展-和平关系探讨和平。2020年10月

4. 方法与局限

15. 评价小组基于围绕三轴联系的三份重要的联合国/部门性文件编制了评价框架：1) “新工作方法”（《人文议程》，2016），粮农组织为议程缔约方；2) 联合国可持续发展小组和机构间常设委员会（IASC）编写的《人道主义-发展联系要点及其与和平的联系》（联合国可持续发展小组，2019）；文件具体阐释了“新工作方法”的四个重点领域；3) 《经合组织发展援助委员会关于人道主义-发展-和平关系的建议》（经合组织，2019）。该文件为成员提供了框架，虽不具备法律约束力，但被认为具有“很强的道德约束力”（SIPRI，2019）。这三份文件，尤其是经合组织发展委员会建议，是该部门三轴联系工作的主要参考点，但这些文件仅是以一般声明的形式对三轴联系工作方式进行了描述；并没有可供评价的具体基准或指标。
16. 粮农组织三轴联系工作评价是该部门开展的第一个评价，具有别开生面的意义。若要探讨三轴联系对粮农组织的相关性，评价小组就需要解读此种联系对于粮农组织的职责和工作意味着什么。这项工作开展过程中，评价小组对粮农组织职工进行了访谈，并征求了外部利益相关方的意见和建议。
17. 三轴联系既有内部要素，也有外部要素。内部要素探讨的是粮农组织内部协力互联开展工作的情况，例如改革计划编制方法，将本地居民和行动方置于计划的核心；以及改革组织文化，例如推行适应性强的灵活管理，推进系统思维。外部要素探讨的是粮农组织与三轴联系三个领域其他行动方的合作情况，通过战略伙伴关系实现不同程度的联合规划和互联互通。
18. 本次评价重点关注了 8 个专题领域，包括：1) 粮食安全和营养；2) 韧性；3) 气候变化适应；4) 土地和自然资源管理；5) 食物链危机；6) 放牧；7) 社会保护；8) 被迫流离失所。这些专题是通过与粮农组织职工的磋商遴选出来，是将三轴联系方法确立为政策和计划工作重点领域的有效途径。专题的遴选有助于了解三轴联系方法在粮农组织实际工作中的体现。
19. 评价小组综合梳理了 2014 年以来开展的 100 多项粮农组织评价。此前的评价结果鲜少体现与三轴联系直接关联，因为三轴联系是一个较新的概念，因此也未曾被用作项目或计划设计，或者评价的参考点。这就意味着，与本次评价相关的主要发现通常只能推断得出。
20. 评价小组开展了 120 多次访谈。粮农组织职工的遴选涵盖了总部、区域和国家办事处，以及 8 个专题领域。外部知情人包括联合国机构、捐助方、非政府组织、科研机构和多边机构的代表。因受 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情

的限制，所有访谈均是通过网络电话完成。通过访谈和过往评价综述，评价小组在研究中覆盖了粮农组织开展业务的 25 个国家。其中，4 个国别计划作为小型案例研究，接受了深入评估。此外，还评估了多类二级文档；开展了一次调查，收到了 55 位粮农组织职工的反馈意见。

21. 分析阶段收尾时，在 9 月末举行了线上验证研讨会，30 多位来自于粮农组织重点工作领域的职工（来自总部、驻区域和驻国家办事处）与会。评价小组在研讨会的基础上进一步完善了评价建议。

5. 主要发现

5.1. 人道主义—发展—和平关系与粮农组织职责和战略定位的相关性

评价发现 1：粮农组织职工对于三轴联系的认识以及对其相关性（尤其是和平部分）的看法各有不同，高级管理层亦是如此。人道主义方面参与度最高，通常被认为与脆弱背景下的规划最为相关。

22. 粮农组织被很多人（职工和外部利益相关方）视作发展性组织，但关于三轴联系的多数思考都来自于紧急情况部门，特别是战略计划 5 的相关人员。粮农组织发展部门对于三轴联系的认识不一而同，但发展部门人员通常对此概念接触不多。部分人员 - 可能只是少部分人 - 对粮农组织的紧急工作抱有抵触心理，表明将“人道主义”及“发展”纳入职责的理念尚未被所有人接纳。近年来，粮农组织在韧性计划方面大刀阔斧的投资破除了部分此种概念性和计划性阻力。三轴联系中的“和平”部分争议最大，解读结果也最为多种多样：有人强调粮农组织技术至上，天然秉持中立，因此不愿看到对推动与保持和平作出明确承诺；有人认为粮农组织的所有工作都“对冲突敏感”；还有人将其视作有利契机，认为有助于积极应对在表面和平环境中或紧急情况下可能存在的根源性冲突和权力问题。对于三轴联系认识的差异程度在粮农组织高级管理层与在其他层级职工之中一样明显。

评价发现 2：三轴联系对于粮农组织消除饥饿的职责非常重要；和平部分与之高度相关 -- 1) 冲突是长期和短期粮食不安全的主要动因；2) 冲突的常见动因与粮农组织职责密不可分，如土地争端和自然资源获取；3) 在任一层级，发展都不仅仅是一个技术性进程，例如，基于权利的发展模式就需要考虑食物权。

23. 粮农组织参与“人道主义”和“发展”工作并将两者衔接起来有着明确的逻辑，尽管这一理念尚未得到所有职工的全面认同。粮农组织现已在人道主义危机的国际应对行动中发挥重要作用，在行动中重点负责支持和保护生计，特别是农业生计。过去几年间，粮农组织为参与和平与冲突行动确立了明确的依据，因为这些行动都关乎粮农组织的技术职责。“全球应对粮食危机网络”的分析表明，冲突是短期和长期营养不良的主要动因，2019 年受影响人数为 7700 万（全球应对粮食危机网络，2020）。暴力冲突直接导致人道主义需要不断攀升，而发展行动则无法顺利开展。因此，粮农组织必须了解并响应冲突动态，尤其是冲突的若干项常见动因都具体涉及到粮农组织的职责和技术专长领域。此类常见动因包括自然资源竞争，自然资源基础的管理和治

理条块分割，土地权利及土地权属问题的争议，政府对边缘区域重视不够，及/或环境管理不力。

24. 多年以来，粮农组织在社区层面的工作中都考虑了这些动态变化，例如面向依赖同一自然资源基础的牧民和定居社区开展工作。但直到近期，在少数案例中冲突/和平维度才被明确纳入了粮农组织的工作。此外，农业、粮食生产和生计面临的诸多“技术性”威胁，如虫害肆虐、植物和动物疾病，都呈跨国性质。此外，流域、灌溉用河流，乃至多国共享甚至某些情况下争夺的海域及湖泊的管理也是如此。粮农组织对自身的定位可能是参与寻找技术性解决方案，但解决纠纷也可能需要本来相互敌对的行动方之间（包括政府之间）展开外交谈判。因此，这些政治性和非技术性的维度就需要粮农组织从技术召集方的角度切入干预。

评价发现 3：粮农组织最新版本的战略框架鼓励在发展方面进一步推动跨专业、系统性的思维模式，但实际工作中人道主义与发展部分的联系仍然十分松散；尽管如此，在不同战略计划之下，特别是战略计划 5 之下，还是取得了一些进展。粮农组织过去在人道主义工作中的矛盾态度导致国别计划尺度不一：部分计划中人道主义工作占比很高，而其他计划则非常有限，并未与人道主义需要挂钩。

25. 粮农组织《2014-2017 年战略框架》旨在加强工作的一致性和协调性，连通并打破各种条块分割。评价办公室对于粮农组织战略目标的评价指出，该《战略框架》极大推动了本组织参与《2030 年议程》并为此做好准备；《议程》要求与各类伙伴共同推进跨学科、跨部门的思考与合作。这种模式高度契合三轴联系的工作方式，即便当时还没有采用此种表述。然而，粮农组织对于自身在应急工作中的角色缺乏统一的机构表述，故而影响了三轴联系中“人道-发展”部分，导致国家层面的工作方法更为零散，尺度不一。

评价发现 4：粮农组织一方面对于保持和平以及在冲突环境中开展工作做出了全组织承诺，而另一方面却没有为高度政治化冲突背景下的国家层面高级领导层提供政策和指导，两种态度自相矛盾。

26. 继联合国秘书长于 2016 年呼吁所有联合国机构努力推动和平进程后，粮农组织在全组织层面取得了实质性进展，研判并阐明了此项工作的重要性及其对本组织的意义，特别是编制了《在 2030 年议程背景下支持持久和平的全组织框架》。2018 年，总部成立了冲突与和平处，规模不大却生机勃勃；上述进展主要是由该部门推动；然而，在新框架的推广方面却投入寥寥，全球和国家层面似乎也联系松散，缺乏协调。总部层面需要加强同《国家粮食安全范

围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》（《权属自愿准则》）、食物权、《渔业负责任行为守则》以及其他人权方法的联系，充分运用现有的工作机制和积累的经验教训。

27. 粮农组织在高度政治化冲突环境中面临的挑战最大。而与此相关的政策和方法却又最缺乏一致性和透明度。在此类高度政治化冲突环境中，粮农组织的国家层级工作人员非常了解这些进退维谷，也都清楚任何计划性干预 - 不论是多么“技术性”的，都可能被视作有所偏颇，可能会因为在确定对象的过程中未虑及冲突反而加剧紧张局势，此外还有可能被政治目的所操纵。尽管粮农组织对保持和平和在冲突环境中开展工作做出了全组织承诺，但却没有为高度政治化冲突背景下的国家层面高级领导层提供政策和指导。这一点在评价发现 29 中还将进一步阐述。相反，大部分的工作都要依赖粮农组织驻国家代表在艰难前行中不断摸索。尤其令人惊讶的是，粮农组织并未对人道主义原则作出明确承诺，对于冲突环境中和长期危机背景下的工作也没有制定《保护政策》。

评价发现 5：粮农组织在韧性建设方面具有战略优势，然而随着其他行动方的能力和规划经验不断累积，粮农组织的引领作用逐步式微。粮农组织在粮食安全和营养分析方面发挥着重要的引领作用，通过“全球应对粮食危机网络”将人道和发展行动方汇聚起来，推动采用系统性方法认识并加强粮食系统。截至目前取得的进展大都集中在全球层面，而国家层面需要加强计划实施。

28. 关于粮农组织引领作用的最近一次表述体现在“全球应对粮食危机网络”中。该网络聚集了人道、发展与和平行动方，目的是应对粮食危机的根源性问题。全球网络倡导的全面系统了解及响应粮食系统问题的方法高度契合三轴联系的思维模式。此外，粮农组织在“早报警早行动”（现已更名为“预判行动”）方面的工作不断展开，也为粮农组织在这一落实三轴联系的关键领域赢得了重要的领导地位。
29. 自 2014/15 年起，粮农组织在韧性模式方面发挥引领作用，韧性模式是三轴联系中“人道-发展”部分的关键⁶。粮农组织的贡献包括在全球层面上提出韧性议程的概念并推动实施，同其他联合国机构合作编制国家层面的联合韧性策略，以及在韧性测量方面开创先河（粮农组织，2016b）。然而，对战略目标 5 的评价表明，由于能力不足，粮农组织在区域、分区域和国家层面上的领导作用受到制约（粮农组织，2016b）。数年前，粮农组织曾在索马里的韧性建

⁶ 韧性与三轴联系的和平部分也高度相关，但这个维度的开发力度不够。

设工作中发挥了战略引领作用；但若干访谈对象都表示，由于其他机构，特别是非政府组织，在韧性计划方面的能力、经验和思路不断累积，粮农组织已经失去了之前的主导地位。近期对 INFORMED 计划的评价凸显了“抵御能力指数测量和分析”工具的应用和实施局限，该工具为粮农组织的旗舰性经济韧性测量工具。粮农组织需要与时俱进，重新赢得并保持住在韧性测量方面的主导地位。

评价发现 6：粮农组织在两个与其技术职责直接相关的领域发挥引领作用，这两个领域同三轴联系都有较高的相关性。首先是编写谈判获取自然资源的指导意见和行为守则。其次，粮农组织在区域层面的技术外交中发挥重要作用，例如以自身的技术职责作为切入点，为国家之间、区域之间，有时甚至是一国内部冲突各方之间搭建桥梁，协力应对有害生物防治等共同挑战，但这个角色的重要性并未得到粮农组织的全面认可。

30. 粮农组织编制的基于权利的全球性文书，如《权属自愿准则》和《渔业负责任行为守则》以及相关的小规模渔业准则，都与三轴联系直接相关。即便上述协定不具约束力，签署协定的成员数量逐日增加也可以成为粮农组织取得进展的实证。此类文书围绕自然资源管理提供指导和行为守则，其中包含了冲突管理内容，同时也考虑了性别差异化的权属和权利获取。在这一与其职责直接相关的领域，粮农组织发挥了引领作用。

31. 在部分地区，粮农组织以其技术职责为切入点，为区域各国协力应对共同挑战做出了重要贡献 - 例如协调印度和巴基斯坦共同应对沙漠蝗。此项工作让粮农组织在区域层面的技术外交中发挥了重要的战略性作用。粮农组织的技术职责为其进入争议地区或接触争议人群赋予了天然的优势，因为粮农组织的工作是推动农业发展；不论是政府还是武装的非政府行动方，都十分重视粮食生产和生计。但粮农组织若要保持并巩固在全球和区域层面的战略定位，就需要确保其计划性工作更加明确地促进冲突管理和保持和平，同时建立扎实的实证基础，为全球和区域层面的工作增加可信度。

评价发现 7：粮农组织持续在粮食安全和营养分析方面发挥引领作用，这主要得益于在该领域的多年耕耘和多类举措。粮农组织负责跟踪可持续发展目标下的粮食不安全指标，进一步巩固了此种引领地位。然而，粮农组织在纽约和日内瓦三轴联系相关高级别辩论和决策中的地位和参与度弱于应有水平（但也在不断提高），未体现战略意义。一直以来，粮农组织的工作重心都过度集中在罗马，因而参与上述层级工作的重要性没有得到应有的重视；近期，粮农组织在纽约加强自身定位方面取得了一些进展，为在人道主义、三轴联系以及气候安全政策和进程中提高认知度和影

响力创造了契机。粮农组织在机构间常设委员会中的地位有所加强，但仍受到人力资源有限的掣肘。

32. 近期，粮农组织和粮食计划署共同提请联合国秘书处及安理会关注冲突与饥饿问题。尽管粮农组织在全球层面对于三轴联系问题的战略定位有很多好的范例，但在纽约和日内瓦关于三轴联系的高级别辩论和决策中，粮农组织的贡献和定位仍然微乎其微。粮农组织经常在重要进程中不见踪迹，例如《联合国可持续发展合作框架》指南中关于三轴联系的讨论，也未能在讨论联合国使团职权范围时倡导粮食安全和营养议题。基于自身在生计与粮食安全方面的职责、经验和知识，粮农组织可以也应当在纽约和日内瓦确立更加有力、影响更广的立场，确保围绕联合国改革的高级别讨论充分立足实际，并考虑到社区及以上层级面临的挑战。

评价发现 8：在全球层面上，粮农组织通过多利益相关方举措并与其他联合国机构合作，拓宽了有利于加强三轴联系的伙伴关系，但此种伙伴关系往往并未延伸到区域和国家层面。

33. 近期制定的粮农组织战略框架鼓励拓宽并丰富粮农组织在全球、区域和国家层面的伙伴关系（粮农组织，2019a）。然而，粮农组织在全球层面建立的伙伴关系并不都能向下延伸，很多驻国家办事处并不知晓此种伙伴关系，因而也未能充分运用这些关系。相反，粮农组织在区域和国家层面的合作范围及性质都过度依赖于这两个层级高级领导团队的方法和人员。通过项目开展合作只能达成零散的关系，无法实现战略合作。

伙伴关系

评价发现 9：粮农组织与国际建设和平联盟在总部层面建立的战略伙伴关系可谓典范；此外，目前正在探索与联合国和平建设基金缔结友好伙伴关系。粮农组织与维和特派团等和平行动方的合作仅限于少数几个国家，但在与和平行动方合作方面积累了宝贵的知识和经验；在若干例证中，粮农组织与维和行动方保持着常规的非正式交流。

34. 通过与国际建设和平联盟合作，冲突与和平处加强了粮农组织参与三轴联系中“和平”部分活动的的能力。此外，粮农组织还与建设和平基金合作，实施了若干个小规模项目，发挥了催化剂的作用；例如，基金支持粮农组织在也门试点实施加强女性在解决水冲突方面作用的举措，或通过推动冲突易发地区农村年轻人就业增强利比里亚的社会凝聚力。建设和平基金主要面向联合国机构之间的合作；该基金鼓励粮农组织拓宽与联合国机构的合作基础，例如在南苏丹与联合国人居署合作实施土地权属工作，以及在乍得和中非共和

国边境地区与国际移民组织共同实施放牧项目。粮农组织与和平行动方合作方面也有一些范例，如粮农组织驻苏丹办事处与非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动（UNAMID）以及苏丹的合作，粮农组织驻马里办事处与联合国马里多层面综合稳定团（MINUSMA）的合作。粮农组织清楚自身的比较优势体现在和平方面，但驻国家办事处仍可以为维和特派团提供知识和经验，例如关于土地权属和自然资源管理；粮农组织还可以在争抢自然资源的各个群体和社区之间发挥技术性调解作用。然而，某些情况下，同和平行动方的合作及谈判必须通过联合国驻地协调员或人道主义协调员才能落到实处。

评价发现 10：政府仍是粮农组织诸多行动的主要伙伴。粮农组织驻哥伦比亚伙伴关系与联络办事处在和平进程实施过程中发挥的作用彰显了粮农组织的潜力，即在强有力领导层和愿景的支撑下，粮农组织的影响并不局限于农业部门。

在国家层面上，粮农组织的主要伙伴是政府。一方面，技术专长以及与政府的密切关系为粮农组织赋予了比较优势；另一方面，这种关系在高度政治化冲突环境中也会带来挑战，尤其是政府为冲突一方的时候。最新发布的《战略框架》要求粮农组织在传统对口伙伴（农业部）的基础上拓宽伙伴关系范畴，纳入其他部委、议会，某些情况下甚至还要包括非政府行动方（粮农组织，2019b）。这一点对于未来开展更为全面综合的规划、更加契合三轴联系工作方法非常重要。粮农组织驻哥伦比亚伙伴关系和联络办事处为此提供了有益借鉴，详见插文 1。未来，驻国家办事处会围绕跨境问题逐步加大工作力度。在中亚，粮农组织被请求支持跨境流域管理问题。粮农组织可以技术职责为纽带，让本来敌对的政府坐在一起，共同讨论跨境问题；有些时候为避免引人关注，可以通过其他平台开展讨论，例如通过渔业委员会讨论鱼类种群和捕捞权的管理问题，或通过沙漠蝗防治委员会或其他的技术性政府间工作小组进行讨论。

插文 1：粮农组织驻哥伦比亚办事处在实施和平进程中的作用

2016 年，哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量请粮农组织在实施和平协定第一点内容方面提供合作，重点是应对饥饿，推动农村改革和发展。粮农组织驻哥伦比亚办事处在和平进程中发挥了重要作用 - 具有政治洞察力的领导、技术职责以及强有力的国别计划为粮农组织的作用提供了有力支撑。总部成立了由战略计划 3 牵头的哥伦比亚专项工作组，负责提供技术支持；长期以来，总干事也多次走访专项工作组并提供支持。此外，粮农组织直接或间接与各类机构开展合作，包括媒体组织、研究机构、民间社会以及哥伦比亚政府的不同职能部门。这个例证有力证明了，若总部有意愿、善领导、给支持，粮农组织可以发挥关键且更大的作用。

评价发现 11：粮农组织需拓展三条轴线上的各类伙伴关系。同区域经济共同体的战略伙伴关系不断巩固，特别是在非洲推动三轴联系方面，例如与政府间发展局的合作，但此种合作既要体现在政策层面上，也要落实到计划层面上，尤其是在应对政策层面的发展局限时。还需建立并加强脆弱背景下与国际金融机构和私营部门的伙伴关系，在饥荒行动机制中的参与可资借鉴⁷。科研机构也可以发挥重要作用，充分运用不可多得的分析能力，支持建立粮农组织在三条轴线上工作的实证基础。

35. 粮农组织在建设伙伴关系方面有很多可以称道的范例，例如在阿富汗，粮农组织与亚洲开发银行联手实施了首个全球农业和粮食安全计划项目。粮农组织驻也门办事处正与世界银行共同实施一项计划，在国内 7 个受冲突影响最大的省份中支持小农恢复农业生产。诚然，这些案例更多的是例外而非常规；但对粮农组织而言，现在时机已经成熟，可以制定策略，采用一种更加系统的方式在脆弱国家同多边发展银行建立伙伴关系。同样，粮农组织在同区域组织建立伙伴关系方面也有提升空间：与政府间发展局的合作模式可资借鉴（见插文 2）。

插文 2：粮农组织与政府间发展局的战略伙伴关系以及人道主义-发展-和平关系

粮农组织和政府间发展局（发展局）为粮食安全和营养工作组的共同主席；此种合作非常重要，有利于警示粮食不安全状况的恶化，倡导及时拨付资金，包括发展局成员国拨付应急资金，以及编制联合响应方案。粮农组织与发展局在粮食安全和韧性分析方面已经建立了坚实的合作基础，现又将合作范围扩大到放牧等其他领域。双方在曼德拉区域（埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里）实施了韧性伙伴关系计划。粮农组织为发展局和三国政府提供技术支持，在三个国家分别开展培训，协助社区动员工作；发展局负责政策、协调和筹资工作，以及跨境工作，两个机构各司其职，优势互补。此前，粮农组织/发展局在卡拉莫贾区域合作实施项目，支持牧民和跨境牧场搬家，并辅以生计支持，同时强调冲突和早期预警分析。粮农组织和发展局的伙伴关系不断拓展，涵盖了动物饲料存量和饲料平衡等相关问题；两机构共同编制了包括所有发展局成员国、非政府组织、发展伙伴、私营部门和国际畜牧研究所在内的行动计划。在近期的沙漠蝗防治行动中，粮农组织与发展局密切配合，共同推广区域工作方法。粮农组织与发展局的战略伙伴关系也有很多现实挑战（如合约方面），但却很好地展示了三轴联系的实际落地，包括防备和响应人道主义危机，应对放牧生产系统的长期系统性挑战，以及在本地、国家和区域层面上参与解决跨境流动和冲突预警的政治维度问题。

⁷ 饥荒行动机制成立于 2018 年，是一个全球性伙伴关系，致力于在新发粮食安全危机的背景下推广预判和早期行动，保护群众生命和生计。<https://www.worldbank.org/en/programs/famine-early-action-mechanism>

36. 尽管粮农组织早在 2013 年就已经编制了《粮农组织与私营部门伙伴关系战略》，但关于粮农组织与私营部门行动方合作推动三轴联系工作方式却几乎没有实证。私营部门战略评价中与三轴联系最为相关的建议涉及到《农业和粮食系统负责任投资原则》，以及鼓励将其纳入战略性私营部门伙伴关系，例如通过国际金融机构供资的投资项目将其纳入农业企业和价值链的开发（粮农组织，2019c）。此种模式可在脆弱国家发挥重要作用，若能通过政治经济分析加以引导更是会锦上添花；政治经济分析的目的是评估私营部门人力资本开发和投资对于保持和平能够发挥何种作用，例如为本来可能会加入民兵组织的青年人提供培训和就业。此种模式对于落实全球网络的第二个支柱性工作也很重要，能够撬动粮食安全和营养方面的战略投资。随着粮农组织根据“全球农业和粮食安全计划”在脆弱背景下实施计划的经验不断累积，此种模式也可以为未来在此种背景下与私营部门开展战略合作提供参考。
37. 粮农组织与非政府组织的当前合作形式通常是委托大型非政府组织提供服务或组织实施，但此种合作并未发挥出非政府组织的比较优势。近期在也门的经验展现了一种不同以往的工作模式，以及与本地非政府组织通力合作的惠益；本地非政府组织可帮助粮农组织更好地把握本地背景和冲突动态（粮农组织，2020）。疫情凸显了更紧密与本地非政府组织和民间社会组织合作的重要性的必要性。粮农组织与科研机构和智库建立战略伙伴关系方面也有很多典范，例如塔夫茨大学费因斯坦国际预判行动中心。该中心可以有力支持粮农组织的分析工作，建设独立的实证基础，推动粮农组织工作中顺应三轴联系的内容；但这部分内容仍然数量稀少且进度落后，尤其是在区域层面上。

集体成果与协调合作

评价发现 12：集体成果是国家层面的努力方向，契合可持续发展目标与三轴联系的工作方式。粮农组织必须认同这一理念，加强自身能力，积极开展工作，引领国家层面的关键讨论，影响全球层面的讨论。

评价发现 13：在国家层面上，集体成果需根据三轴联系引导未来的伙伴关系。此种伙伴关系不能是临时起意，或完全基于项目；以往都是签订协议书，非政府组织的作用限制在服务提供方，无法成为真正的伙伴，帮助粮农组织了解本地情况和需要。粮农组织业务伙伴实施模式（OPIM）不失为积极的发展动态，但仍需要大量的前期投资。

38. 评价小组发现，在若干国家中，粮农组织已经开始参与集体成果进程。该进程比《联合国可持续发展合作框架》和联合国独立行动议程更加宽泛和包容，

能够与机构伙伴以及各类利益相关方开展广泛合作，如资源伙伴、民间社会、非政府组织和私营部门。在布基纳法索和苏丹，粮农组织的参与行动由粮农组织驻国家代表牵头，接受驻地/人道主义协调员的统一部署；在这两个国家中，粮农组织都积极推动了联合规划和实施进程加速发展。除此之外，还应当探索并培育其他的合作切入点，例如粮农组织在南苏丹恢复与韧性平台上发挥的关键作用。

评价发现 14：粮农组织在多类工作组中发挥协调作用；而在不同国家以及不同背景下，工作组的情况千差万别。多数协调工作都是由人道方面牵头，发展与和平部门参与有限。

39. 粮农组织与相关部委的技术部门以及其他利益相关方合作，在其专长领域积极协调技术性工作，特别是粮食安全监测、早期预警、牲畜健康和政策工作方面。粮农组织在粮食安全协调方面发挥关键作用，尤其是通过粮食安全组群，但此类协调工作对冲突及和平问题的关注甚少；乍得和海地例外。在这两个国家中，粮农组织将与粮食安全组群的联合分析处合作开展背景分析试点工作。

5.2. 粮农组织计划贡献的成果

背景、冲突及信息分析

评价发现 15：粮农组织开展背景/冲突分析的能力有所提高，但进一步夯实此种能力并让所有层面具备水平相当的能力，仍有很长的路要走，尤其是在区域和国家层面。背景/冲突分析往往是一蹴而就，无法形成动态持续的过程。目前，背景/冲突分析还未能对计划提供有力支撑。持续的冲突和背景分析，以及风险分析，对于增强粮农组织驻国家高级领导团队的实力和认知不可或缺。面临冲突的国家往往会被优先考虑；但有证据表明，冲突分析对于各类背景下的计划编制都非常重要，例如因为自然资源的获取或其他社会经济因素导致紧张局面。

40. 粮农组织在冲突分析方面无需另起炉灶。早在 2000 年初，粮农组织便已经围绕自然资源管理和社区林业制定了关于冲突管理和调解的指导性文件。目前已有一些冲突分析可提供宝贵的经验，例如欧盟资助 PROACT 项目在索马里开展的背景分析，以及粮农组织加强跨境农牧民韧性项目在萨赫勒地区开展的区域分析。冲突分析旨在通过情境规划，为项目活动选择、获取、目标确定和适应性规划提供参考。在萨赫勒地区，冲突分析还要支持三个驻国家办事处对背景形成共同认识。然而，截至目前开展的冲突分析未能有效支撑项

目/计划设计，也未能影响关乎实施和获取的考量。往往是只关注当前，而没有充分重视长期趋势和历史恩怨，而这些因素对于理解当前紧张局势可能非常重要。大多数冲突分析都是一带而过，没有形成持续的滚动基础。

评价发现 16：在若干范例中，粮农组织整合不同机构和来源的数据和信息，推动开展从国家到全球层面的粮食安全联合分析，例如，粮食安全阶段综合分类，全球粮食危机报告。但在粮农组织内部，短期重度粮食不安全的数据收集和分析工作，与长期粮食不安全的数据收集和分析工作之间联系并不紧密，产生了如下问题：

- i. 粮食不安全的结构性因素往往被忽略，并未得到充分的认识；
- ii. 基于粮食安全阶段综合分类对重度粮食不安全开展分析往往无法准确识别动因，特别是在冲突引发重度粮食不安全的情况下；
- iii. 粮食安全方面数据缺口很大；
- iv. 背景/冲突分析鲜少纳入粮农组织的粮食安全分析工作，通常仅是作为重度粮食不安全的动因之一被提及，但并未开展任何深入或细致分析。

评价发现 17：粮农组织在预判行动（前身为早警报早行动）方面的试点工作极大地推动了预判能力和风险分析能力的提高，但在冲突早期预警以及确定减缓冲突和社会紧张局势的早期行动方面实力较弱，尽管这些方面也有一些范例可资借鉴。

41. 尽管预判行动现在并非是粮农组织的强项，但评价小组还是列举了“早报警早行动”的两个典范，分别是在哥伦比亚着眼应对冲突和社会动态，以及在菲律宾触发适当的预判行动。两个案例都说明了粮农组织有能力也应当更多地关注紧张和冲突问题。

评价发现 18：韧性测量可以成为三轴联系的重要工具，但需要灵活适应，以充分发挥潜力，包括采用合作性、参与性更强的方法，更多地纳入本地居民的视角。

42. 粮农组织通过开发抵御力指数衡量和分析工具（RIMA）冲突模块取得了一些进展，但评价小组非常认同 INFORMED 的评价结论，即韧性测量仍主要由人道视角驱动，但还可以进一步协调“韧性-粮食安全-贫困轴线，以期探索出能够将风险管理纳入发展计划的贫困和韧性政策及计划方案”（粮农组织，2021 & Davis, 2018）。

计划编制要以人为本

评价发现 19：粮农组织在开发、推广和利用参与式方法方面拥有悠久的历史，包括在冲突管理进程中；以人为本的参与式方法对于三轴联系非常重要。但截至目前的

经验和工作都较为零散，规模不大，因此也未能形成制度，上升为“全组织”层面的计划编制方法。部分方法，如农民田间学校广为人知，为粮农组织和其他发展行动方广泛采用；还有一些方法采纳程度有限，其结果和经验亦未接受过系统评价。所有此类以人为本的方法都来源于粮农组织的发展工作；随着时间的推移，其中很多方法经过调整适应，延伸到人道和脆弱背景之下。很多此类方法都可用于支持三轴联系的冲突与和平工作，但尚未形成规模，也未被纳入更宽泛的干预行动。

43. 评价列举了三大类粮农组织正在使用的以人为本方法：1) 以技术作为切入点，采用参与性的实施模式（如农民田间学校，基于社区的林业管理，小规模渔业管理，参与式土地绘图，社区灾害风险管理方案）；2) 采用参与式切入点，旨在增强社会凝聚力，为边缘群体赋权，可以涵盖或不涵盖技术性和/或资金性工作领域（如迪米特拉俱乐部、抵御能力基金、村民储蓄小组以及青年农民田间和生活学校）；3) 基于区域和地区的方法，其中包含了强有力的参与式内容（协商式土地开发，流域管理），例如刚果民主共和国的绿色协商式土地开发。此类以人为本的工作方法对于充分发掘粮农组织推动和平的潜力非常关键。但方法和例证仍然非常零散，并未得到一以贯之的推行，也未形成规模效应。

评价发现 20：评价发现，背景/冲突分析指导材料中对性别问题的阐述尚不到位。国别冲突分析报告也存在着同样的问题。另一方面，2019年《对粮农组织性别工作的评价》指出，在54份国别性别评估报告中，和平和冲突内容大范围缺失。此外，评价还发现了很多通过基于权利方法整合性别视角的指南和工具（如《土地权属自愿准则》，性别与土地门户，食物券，以及年代较久但仍具效力的社会经济和性别分析工具箱），可以集成进来，支持将性别与和平维度纳入粮农组织计划。

评价发现 21：评价发现，明确关注妇女与和平的例证少之又少；但有据可查的例证都取得了积极的成果，在保护和赋权方面皆是如此。这些案例凸显了将妇女纳入参与式进程以及置于计划核心地位的重要性；妇女不仅仅是暴力的受害者，也可成为各个层面保持和平的积极行动方和推动者。这一点需要在路径中加以明确 - 粮农组织未来计划的变革理论和计划逻辑，与联合国安理会第1325号决议建立更加紧密的联系。

44. 计划层面如何通过三轴联系支持性别平等工作转型变革需要予以关注，而这种变革既要融入在短期应对措施中，又要体现在长期工作成果中。粮农组织鼓励妇女发挥积极作用并获得赋权，进而促进和平与可持续性，这一点在刚过民主共和国的迪米特拉俱乐部、在也门推动妇女成为水冲突调解员，以及在哥伦比亚为武装冲突严重影响区域的女性企业家提供支持方面都有所体现。

联合规划

评价发现 22：鼓励粮农组织更多地开展联合规划以及加强在多伙伴国家进程中的参与有若干内部和外部动因。在此背景下，粮农组织更为积极主动地加强跨层级团队合作，形成了更加紧密的全组织维度。当前的挑战是将此种方法转变为主流工作方法。

45. 粮农组织参与了若干项联合韧性战略和规划。这些战略和规划覆盖了很多国家以及部分区域。规划方面最常见的伙伴是粮食计划署与联合国儿童基金会（儿基会），以及国际农业发展基金（农发基金）。然而，评价提供实证表明，联合战略和规划并不总能转化为联合或互补实施，很多时候仍然是各行其路。粮农组织与粮食计划署和儿基会在索马里实施的联合韧性战略即是如此。另一方面，加拿大在刚果民主共和国、尼日尔和索马里资助实施的五年期加强韧性联合举措却体现出很高的联合实施水平；刚果民主共和国甚至组建了统一的机构间实施团队。该计划采用参与式、包容性方法，融合并按顺序使用了三个机构的短期、中期和长期分析、规划、计划及业务工具和方法。

评价发现 23：区域方法是落实三轴联系方法的关键，但粮农组织在区域方法管理方面仍有改进空间。粮农组织需将跨境、多国冲突的区域维度工作形成制度，优先部署；为此要更具全局视野。

46. 粮农组织近期通过《常驻罗马机构萨赫勒战略》协调区域行动，有力应对了乍得湖危机和沙漠蝗虫害，相关工作覆盖区域广阔，从非洲之角到中非和西非，还有亚洲；粮农组织需全面承认，危机的区域维度和多重维度已经嵌入了本组织的DNA。区域危机应对措施提供了重要的经验教训：1）《乍得湖战略》文笔顺畅、论据详实，但该战略却未能如期获得世界银行的支持；这是因为设计战略的磋商进程没有充分融入国家团队以及国家层面上的机构伙伴，导致国家层面参与度和自主性都很低。2）通过联合国区域机构间常设委员会的联合行动计划，确保南部非洲厄尔尼诺应对措施以及干旱管理行动计划与南部非洲发展共同体（南共体）的应对方案实现了密切协调与配合。国家主管部门和部委的高级别参与及磋商、联合国的支持以及南共体的协调为联合规划与协调行动提供了更强大的能力支撑。在此项目中，各项协调式战略和行动计划都不及《乍得湖战略》光鲜亮丽，但却成为了所有利益相关方都能有效使用的框架；3）2015年针对叙利亚区域危机制定了韧性战略（受近东和北非区域办事处委托），但随后文件被束之高阁，针对难民危机的区域维度也并未采取任何进一步的行动。

评价发现 24：评价小组甄别出 4 个在不同程度上纳入了三轴联系内容或方法的全球计划；但并未发现这四个计划围绕如何落实三轴联系方法开展了系统性的学习、知识管理及经验教训分享活动，只有全球网络的 KORE 平台是个例外。

47. 评价小组分析的 4 个全球计划包括联合国建设和平基金的国家及跨境项目组合，全球应对粮食危机网络以及相关的 ProAct 国别投资组合，全球环境基金业务组合以及全球农业和粮食安全计划面向脆弱和冲突影响国家发布的特别征集通知。

对象确定

评价发现 25：若粮农组织希望按照三轴联系的工作方式将人置于工作的中心，则首先就要了解需要服务哪些人群，服务的理由以及需要采取何种干预措施。截至目前，粮农组织在确定对象方面一直是依赖各个团队自行选择的方法，有时是根据业务背景的要求划定狭隘的项目焦点。评价小组发现，粮农组织确定对象主要是基于脆弱性标准，对于家庭在满足短期需要之后如何发掘生产潜力并未给予足够的支持。评价分析表明，为将冲突与和平动态纳入考虑，最好将基于地区的方法作为首个切入点，之后根据社区内或社区间不同的生计群体和家庭有差别地确定目标。采用或整合社会登记中心（如有）或社会保护计划的对象确定数据库也是一个重要的方案，可支持建立（及重建）与政府的信任关系。

48. 评价证据表明，除应急工作第一阶段外，行之有效地确定对象往往需要有差别、包容的工作方法，对于背景各异的家庭（以脆弱性和能力划分）也要设计不同层级的活动安排。评价还表明，若相关群体（现有或新建）参与确定对象和决策，长期来看，结果也更可持续。可以采用渐进式确定对象方法（建设韧性或摆脱贫困的路径）。部分面向较富裕家庭和/或生产群体的活动形成了社会效益溢出机制，即在粮农组织支持下改善了自身收入/生计的农民反哺社区和/或脆弱家庭。评价指出，与善用本地知识和经验的模式相较而言，缺乏同实施伙伴和本地社区的沟通会导致对象确定方法出现偏颇。

灵活性和适应性

评价发现 26：为避免发展活动和计划因暴发冲突而被迫中止或取消，粮农组织建设了相关机制，确保人道主义危机加剧时仍能持续开展发展活动和业务，或重新确定业务重点。若配合预判分析、情境规划和风险分析，就能实现更好的收效。评价整理出一些适应性规划的范例，但此种规划并未遍及所有工作。有些范例为脆弱和冲突背景（巴勒斯坦和南苏丹），也有些范例为自然灾害背景（马拉维、莫桑比克和津巴布韦）。

通过计划设计和 MEAL 引导并助力三轴联系规划

评价发现 27：干预措施往往基于零散的项目设计，未能采用范围更宽、更为连贯的计划方法。因此，支撑干预的逻辑框架和结果链的影响路径和变革理论重点不够突出，内容不够具体，而这些路径和理论是推动三轴联系思维方式的有效工具。逻辑框架和变革理论鲜少是通过多利益相关方参与式对话确立的，因此也未能成为支持管理和实施的有效工具，无法明确呈现各种结果。

评价发现 28：三轴联系学习和实证的投资（为“新工作方法”所倡导）受制于粮农组织的诸多问题，包括监测和评价体系较为零散且以合规为导向，分析能力不足，以及与研究机构战略合作有限导致的行动研究不足。

49. 很多国家取得了显著进展，正在建立更为稳健的系统，主要是通过全球应对粮食危机网络支持的 MEAL 团队；此外，韧性和应急业务规模较大的国家也取得了进展，但截至目前仅局限于少数国家。

5.3. 人道-发展-和平关系方面的组织绩效

行之有效并获得赋权的领导层：居中调解和达成共识

评价发现 29：粮农组织职责设定意味着本组织在其技术专长领域内牵头国家层面工作拥有独特优势，且众望所归。然而，粮农组织国家层面的高级领导层却没有得到全组织的有效支持，尤其是在冲突和脆弱背景下。粮农组织驻国家代表常常只能依赖自身的技能和专长单打独斗；他们要承担大部分风险，却无法获得组织的全力支持、引导或授权，此外还被规避风险的组织文化束缚了手脚。与其他联合国机构为国家层面领导团队提供的支持相比，粮农组织在这方面可谓是差强人意。

50. 冲突和脆弱背景下的粮农组织驻国家代表无法获得适当、持续和思虑周全的支持，这个问题已经成为老生常谈的话题。代表只能依赖个人能力和专长在政治局势中摸索前行，总部给与的支持几乎可以忽略不计。若遇到政治性问题，代表可能会通报总部；但默认的做法是代表需要自行解决问题。粮农组织驻国家代表还指出了其他的障碍和阻力，包括行政过程和程序缺少灵活性，以及驻国家办事处未能获得充分的授权或管理权限。另一个挑战是粮农组织内部业已形成的趋避风险文化。不论是在低强度还是高强度的冲突背景下，不论计划或干预类型如何，此种文化始终贯穿组织。冲突分析缺位不但制约了计划实施，而且也掣肘了粮农组织驻国家代表的战略决策。粮农组织驻国家代表及其高级管理团队，特别是在政治化冲突背景之下的国家，不但身处冲突环境，还要自行谋划，才能了解最新的政治/冲突发展态势；他们通常要

寻找其他的指导和支持渠道，例如通过同行或其他机构。在全组织层面，粮农组织并未制定面向此类背景下驻国家办事处的政策和实用指南。他们获得的支持往往是就事论事地解决日常业务问题。就总部为在此类背景下开展工作的国家层面高级领导团队提供的思路、指导和支持来看，粮农组织驻国家代表获得的此类支持几乎为零，与其他联合国机构人员访谈的结果形成了鲜明对照。与联合国系统领导框架相比，粮农组织综合能力框架中提出的领导能力更多的是向内聚焦，而对外关注和启发性则不及前者，详见插文 3。

插文 3：《联合国系统领导框架》提出了联合国领导力的 8 个特点

这 8 个特点包括：基于规范、坚持原则、包容、负责、多维度、变革、合作以及主动践行。领导力应重视影响，推动转型变革，践行系统思维，促进共同创造¹。该框架在两个方面很有特点：1) 振奋人心。该框架即鼓励行动又倡导变革，始终坚持《联合国宪章》恪守的价值；2) 提出领导力不仅仅是高级管理团队的能力，而且要体现在“各种背景和所有层级中”¹。

供资机制和流向

评价发现 30：粮农组织当前的供资模式在部分领域取得了进展，但仍无法支撑粮农组织在新的筹资格局中顺畅运转。正常计划与预算外资源，短期应急资金与长期发展资金，面向国家层面的专项拨款和固定拨款等泾渭分明的安排既不允许也不包容驻国家办事处进行前期投资或“义无反顾”的投资。这些因素都给粮农组织灵活有效地推动三轴联系工作方法带来了阻力。

51. 粮农组织应当更加重视以国家作为供资策略和资源筹措的切入点，并将此视为有利契机。从内部来说，粮农组织可以整合发展与人道资源，集中力量建设混合型、一体化的三轴联系筹资模式。此种做法有利于克服供资渠道和角色的内部分野。评价注意到若干驻国家办事处在这方面取得了积极的进展，例如阿富汗、巴基斯坦、索马里和南苏丹。

评价发现 31：粮农组织可借鉴本次评价中梳理出来的推动三轴联系工作方式的有益做法和经验，将其推而广之，在全组织层面上形成制度。然而，粮农组织内部熟悉资源筹措工作的人员数量很少，且部分资源伙伴认为粮农组织资金使用效率不高，这些都成为阻碍上述进展的制约因素。

观念与工作文化

评价发现 32：三轴联系需要营造有利环境，因此全组织工作文化以及职工的观念和技能组合非常重要。评价指出了若干反复出现的限制性因素，同时也整理了一众思

路正确、能够支持三轴联系的团队和个人案例。重要知情人反复提到，关于在全组织层面推动三轴联系所需开展的工作要有明确阐述，并形成正式过程。

52. 粮农组织的人道主义和发展职责愿景仍有泾渭分明的趋势，并不总是支持形成统一的愿景、战略和全组织行动。在这两个维度，和平与冲突部分通常被视为是人道主义和韧性团队的职责，而发展计划下的工作人员往往不愿意承认前者的实际或潜在贡献。部分职工对“人道”、“发展”、“和平”领域都非常熟悉，但这样的人在组织内部少之又少。评价发现了一些系统思维的积极范例，但此种思维模式并不普及，往往更多地出现在粮农组织的分析、政策和上游工作中，鲜少出现在计划方面。总的来说，粮农组织的工作文化更鼓励职工墨守成规，而不是以反思、创新和灵活的观念改进结果。

6. 结论和建议

6.1 结论

53. 目前，粮农组织职工对于三轴联系工作涵盖范围之广及其对粮农组织影响的认识深浅不一。本次评价提供了有利契机，能够清晰地阐述三轴联系工作对粮农组织的意义，凸显该项工作与粮农组织的相关性。围绕这个主题的文献资料层出不穷；正如文献所述，三轴联系涉及到很多不同的维度。三轴联系对每个联合国机构，例如粮农组织，的意义需要加以解析，在某种程度上还要量体裁衣。评价表明，粮农组织职工对于三轴联系及其相关性（由其是和平部分）的认识高低不同，高级管理层亦是如此。然而，粮农组织高级领导层的多数成员都对三条轴线以及三轴联系做出了明确的承诺；这项工作在2019-2020年取得了新的进展。粮农组织职责解读版本各异，这就意味着要就三轴联系形成一个明确的全组织声明，强调三轴联系是一种工作方法，并辅以评价中援引的部分范例说明在粮农组织计划编制中的具体呈现；此外还要明晰三轴联系的概念，说明这并不是携带“三轴联系”标签的全新类别项目或计划。

结论1：评价认为，三轴联系对于粮农组织履行消除饥饿的使命非常重要，同时认识到发展并非一个纯技术性的进程，冲突的常见动因与粮农组织职责直接相关，特别是在自然资源管理、土地和水方面。粮农组织在评价所述的“技术外交”以及推动基于权利的发展方法方面大有可为。

54. 粮农组织的比较优势在于可以自身的技术职责为切入点，联手政府和技术机构协力应对一些共同的技术性挑战，如虫害侵扰，动物疫病，以及在因冲突导致长期和重度粮食不安全背景下开展粮食安全分析。不论是在脆弱国家中，还是在较为稳定的背景中，此种比较优势都非常重要。粮农组织在这方面有颇多成功经验，例如近期的沙漠蝗防治工作。对于互相交恶的几国政府而言，这种技术外交的角色尤为重要。此种角色的重要性需要得到更加全面的承认；此外，也要为区域和国家层面的领导团队提供更好的支持，助力他们有效发挥这一作用。粮农组织在确保系统运用与其职责相关的基于权利的工具和文书方面也可以发挥重要作用，例如食物权、《权属自愿准则》以及《渔业负责任行为守则》，进一步说明发展绝非是一个单纯的技术性进程。

结论2：有证据表明，粮农组织的系统思维水平有所提升，但在加强“人道”与“发展”工作的联系方面仍有改进空间；此外，粮农组织对于在各国开展的人道主义工

作和计划也要给与更多的承诺，确保更高水平的一致性。粮农组织直到近期才对保持和平做出全组织承诺，但《权属自愿准则》等基于权利的法律文书已然为此种承诺提供了重要先兆。全组织框架产生了诸多有益影响，例如开展背景/冲突分析，但将此种承诺内化到粮农组织的工作之中，以及让此类工作不再局限于数量有限的范例代表，仍有很多工作要做。

55. 从三轴联系的机构维度来看，粮农组织长期以来一直在某种程度上存在着条块分割的问题，但近期在打破条块分割方面已经取得了一定的进展，在发展方面尤其是如此。不同技术领域之间联系更加紧密，工作的学科交叉性更高，系统思维水平也有所提升。粮农组织在加强“人道”与“发展”工作联系方面已经取得了一些进展，但距 2014 年危机转型评价中提出的长期愿景目标，仍有很长的路要走。粮农组织的韧性计划发挥了一定的作用，但韧性计划中应急部分的矛盾态度却对整体计划形成掣肘。此种矛盾态度也导致国家层面的人道主义计划尺度不一。从信息方面来看，“人道”与“发展”轴线联通不畅的局面显而易见，例如短期重度粮食不安全的数据收集和分析工作与长期粮食不安全的数据收集和趋势分析工作几无联系。

56. 粮农组织对于“和平”轴线做出明确承诺时间不长，首次承诺出现在 2018 年发布的《在<2030 年议程>背景下支持持久和平的全组织框架》中。粮农组织在本地层面围绕自然资源问题开展冲突管理的经验非常丰富，也通过自行开发的基于权利的自愿文书（土地、渔业和林业）对政策和法律框架做出了重要贡献；此外，《在<2030 年议程>背景下支持持久和平的全组织框架》为粮农组织更全面参与冲突管理工作进而推动和平建设赋予了清晰的意义。但若确保这项承诺内化到粮农组织工作之中，确保所有职工认同这项承诺，以及确保全体职工具备在计划和政策层面践行这项承诺所需的知识和技能，粮农组织还需开展很多工作。粮农组织冲突与和平处帮助本组织在若干重要的全球性对话中确立了地位，例如在机构间常设委员会中，但驻国家办事处的定位和参与仍然非常薄弱；他们需要获得实实在在的支持。粮农组织开展了很多有益的冲突和背景分析，但此类分析往往是单打独斗。尽管冲突与和平处取得了长足的进步，但仍没有足够的资源满足所有需要。冲突和背景分析尚未转化为常规进程，无法为计划持续提供有力支撑。

结论 3：在纽约和日内瓦总部层面，粮农组织关于三轴联系工作的存在感和战略定位均被低估，必须加强提高。在全球层面上，粮农组织通过多利益相关方举措并与其他联合国机构合作，拓宽了有利于加强三轴联系的伙伴关系，例如全球应对粮食危机网络，但此种战略伙伴关系往往并未延伸到区域和国家层面。在区域和国家层面，

三轴联系的工作方式意味着粮农组织要将政府关系拓展到农业主管部门之外的其他部门，另外还要与区域经济共同体建立更具战略性的伙伴关系。在国家层面，集体成果是顺应可持续发展目标落实三轴联系工作方式的关键；粮农组织必须加强参与力度。

57. 在全球层面上，粮农组织在三轴联系高级别讨论和辩论中的代表性和影响力与其自身的业务规模、工作范围和重要性并不相称。粮农组织总干事就危机中的粮食安全向联合国秘书处和联合国安理会做出的非正式简报为粮农组织工作赋予了可见度。粮农组织现需巩固这一势头，更加全面、战略性地参与更大范围的辩论，尤其是在纽约和日内瓦层面，分享关于农业生计和农业部门的知识与实证。实现这一目标需要在所有国家落实更以学习为导向的监测评价工作，更多地投资于行动研究，为计划和政策辩论提供更多的信息参考。
58. 契合三轴联系工作模式意味着人道、发展及和平领域要建立伙伴关系。粮农组织为推动三轴联系工作而建立的战略伙伴关系在全球层面上最为突出，尤其是围绕粮食安全分析，例如全球应对粮食危机网络。截至目前，此种伙伴关系大多是与“常规伙伴”缔结，例如参与粮食安全监测和计划的联合国机构及其他机构。拓展此类战略伙伴关系，1) 确保当前伙伴关系和网络更加包容，能够代表不同方面发声；2) 发掘“不同以往的”伙伴，尤其是和平行动方，对于粮农组织全面参与三轴联系工作非常重要。与国际建设和平联盟建立的伙伴关系就是一个典范，展示了伙伴关系如何能提高粮农组织应对冲突/和平动态的能力。在区域和国家层面上推广此种伙伴关系有助于粮农组织尽快提高参与和平工作的能力，在这方面能力建设应予以优先考虑。
59. 从支持三轴联系工作方法的角度来看，粮农组织在区域和国家层面的伙伴关系通常较弱，但也不乏一些例外情况。实际上，全球层面建立的战略伙伴关系往往没有延伸到国家层面。国家层面的伙伴关系通常就事论事，由项目驱动。最新发布的《战略框架》鼓励粮农组织与农业部门之外的政府部门开展合作，这一点对于推动三轴联系工作方式非常重要。粮农组织同区域经济共同体的关系对于区域跨境工作不可或缺，但此种关系经常是由项目驱动，没有战略支撑。同国际和国家非政府组织及民间社会组织缔结战略伙伴关系受到了粮农组织同这些行动方之间合同服务安排的严重掣肘。
60. 在少数国家中，粮农组织积极参与了集体成果进程。这项工作需要不断加强，同时认识到粮农组织对于农业、粮食安全和生计做出的贡献。粮农组织新的《战略框架》和《国别规划框架》必须对集体成果形成补充，并与其保持一致。否则，驻国家办事处就会各行其道，按照内容各异的框架开展工作。

结论4：若粮农组织要践行保持和平以及在困难冲突环境中开展工作的全组织承诺，就必须更好地武装自身。评价暴露了粮农组织在具有挑战性和高度政治化冲突环境中以及在脆弱国家中开展工作的根本缺陷。

61. 粮农组织在冲突国家中的高级领导团队并未获得应有的支持，至少在管理与可能介入冲突的政府的关系方面，在日常决策方面，以及在对政治经济和冲突动态的持续分析方面，没有获得足够的支持。对很多联合国机构而言，驻国家团队都能强烈感受到“总部的全力支持”；与联合国兄弟机构相比，粮农组织对驻国家领导团队的支持系统乏善可陈。此外，还有证据表明粮农组织并未根据对恪守人道主义原则的承诺制定保护政策，或发布全组织声明。如前所述，加强粮农组织在纽约和日内瓦层面的定位和代表性也非常重要，有利于促进这一层面与驻国家办事处之间信息和分析结果的双向流动。

结论5：三轴联系中“将本地居民和行动方置于核心”的包容维度对于粮农组织而言是个机会，应当重新评价并推动参与性工作方法，不仅是在发展行动中，在人道和冲突管理工作中亦需如此。三轴联系为性别平等转型工作创造了契机，但还需要将性别视角纳入粮农组织的背景/冲突分析工作。

62. 粮农组织的参与式工作方法缘起于发展工作，包括农民田间学校，迪米特拉俱乐部，以及参与性的基于地区的方法。在某种程度上，这些方法逐步渗透到脆弱国家中的人道主义工作和计划，并取得了积极的成果。这些方法与三轴联系工作方法高度相关，有助于系统性地了解本地居民和社区的 Need 和权利，以及他们生存的背景；然而，此类参与式方法往往较为零散，规模很小。若能一以贯之地推动实施，并纳入范围更宽的干预行动，这些参与式方法就可以极大地促进在计划层面落实三轴联系工作模式，包括支持冲突与和平工作。这就需要本地居民和本地行动方在设计阶段和实施阶段都置身其中；还需要在确定对象时采用更加系统、战略性更强的方法，将整个社区纳入考虑，具体工作不是由狭隘的项目目标驱动，而是由社区内部和社区之间的发展动态驱动。这种模式可以避免采用狭隘的对象确定标准；如若考虑不周，狭隘的标准还会加剧社区内部和社区之间的对立和紧张。

63. 协调连通的三轴联系计划模式可以推动性别平等和赋权工作转型，特别是在确立了长期视角之后。粮农组织在这方面的工作成效似乎喜忧参半。一些短期的和平建设基金项目特别选择妇女为干预对象，旨在加强妇女在保持和平方面的作用；但粮农组织的背景/冲突分析指导材料却更倾向于从性别暴力的视角来处理性别问题，而非将妇女视作是和平的积极推动力量。反过来，粮农组织的《国别性别评估》中也大多对冲突视而不见。粮农组织开发了若干

通过基于权利方法纳入性别视角的指南和工具，例如《权属自愿准则》和性别与土地门户；可借助这些工具将性别与和平维度纳入粮农组织的计划。交叉性的其他方面，例如年龄，也需要更好地予以考虑。这一问题和其他问题应在粮农组织即将出版的《保护政策》中加以阐述。

结论 6：着手解决一些广为人知的组织问题，例如程序繁琐、趋避风险，有助于为三轴联系的工作方式营造有利环境。此外，还有很多重要工作需要展开，包括赋权和培育有效领导团队，尤其是在国家层面上；在短期项目中推动实施更加灵活的计划供资模式；提高计划的灵活性和适应性；以及扭转粮农组织的组织文化，鼓励和激励不同部门之间进行对话，打破条块分割，鼓励系统思维。

64. 一些组织局限在评价中被反复提及，严重制约了粮农组织落实三轴联系的能力。克服这些局限将提高粮农组织作为战略伙伴的吸引力和表现力。此外，评价提出了4个需要关注的具体领域，确保粮农组织能够有效发挥引领作用，全力推动以契合三轴联系的工作方式实现可持续发展目标。
65. 第一个是行之有效并获得赋权的领导团队。联合国领导框架呼吁培育恪守原则、高瞻远瞩的领导团队。这就需要粮农组织内部明确规定在同政府密切合作的过程中，要恪守人道主义原则，在冲突环境中尤要如此，另外还要明确阐述粮农组织对三轴联系模式的全组织承诺。赋权国家层面领导团队推动三轴联系工作方法还意味着要加强居中调解和达成共识的能力，例如有效发挥技术外交的作用。聘请拥有必要技能和远见卓识的领导非常重要。
66. 其次，灵活适应的管理和规划对于三轴联系工作方式不可或缺。这需要国家层面定期开展风险排查和监测工作，在设计项目和计划时要确保灵活性和适应性，且要预先与捐助方达成一致。快速程序应当成为常态而非例外，鼓励创新性、适应性、以及“勇于担当”的态度。粮农组织内部就有很好的范例可资借鉴，但这些范例仍是例外，而非常态。粮农组织至少应当与具备兄弟联合国机构相当的灵活水平。
67. 第三，粮农组织的供资模式条块分割，不同的规划目的（例如，短期应急资金与长期发展资金）实行不同的供资类型，给灵活、迅捷、通盘考虑的规划方式带来了阻力。粮农组织内部也有很多灵活供资模式的范例，尤其是在由项目转变为计划方法和供资的背景下。此类模式需要成为常态，而非例外。
68. 第四，三轴联系的工作方式需要系统思维，需要具备将不同部门、不同援助系统的同事汇聚起来，在各种复杂的理念、空间和对话中摸索前行的能力。粮农组织内部确有此种思维和工作方式的例证，但主流工作文化和思路仍无

法满足此类要求。工作文化和思维模式更多地是由粮农组织的内部程序和合规思想驱动，而非由对知识的好奇与热望驱动，职工不会去主动了解背景，寻找证据，分析有效和无效的干预方式。打破条块分割取得了一些进展，但仍有很长的路要走。

6.2 建议

建议 1：三轴联系在粮农组织里必须确立“机构依托”，确保在全组织层面形成能够统一认识、有效使用的方法，在所有地点落实下去，脆弱国家和稳定背景皆为如此。

69. 这项工作需要加速变革组织文化和当前认知，确保三轴联系工作方法并非局限在危机背景下开展工作的少数部门和国家团队中。此种变革需要高级领导层提供明确清晰的领导、支持和讯息，还要辅以多项具体行动，包括：

- i. 确保三轴联系工作方法充分体现在正在编写的新《战略框架》的相关领域内。此种工作方法应当内化到各项成果和计划内容之中，而非“孤立”地集中在韧性和紧急情况领域；要阐明此种工作方法在稳定背景下也同等重要。
- ii. 与其他联合国机构一道，共同采纳经合组织发展援助委员会关于三轴联系的建议。尽管建议文件不具法律约束力，但却可明确彰显意向，为三轴联系工作方式提供有益标准，支持粮农组织对照标准监测工作进展并接受同行审议；此外，该建议文件还可以为捐助方政府和联合国机构讨论三轴联系搭建平台。
- iii. 发布全组织立场文件，清楚阐明改文件代表全组织承诺，说明三轴联系工作方式对粮农组织的意义（以及对该工作方式的误解，即该方式并非另起炉灶，创造一类全新的项目或计划），同时举例说明三轴联系工作方式在各个国家和区域的实际运行情况。
- iv. 重申粮农组织对于将人道主义行动视作自身职责构成内容的承诺，确保所有职工对此理解到位，阐明粮农组织对人道主义原则的承诺，同时为计划相关人员提供指导意见，帮助他们在与各国政府合作的同时有效践行人道主义原则。
- v. 创造讨论和对话的空间，将“人道主义”、“发展”与“和平”三条轴线上的职工汇聚起来，共同探讨如何相辅相成地开展工作。这项工作要围绕特定专题领域组织，确保三轴联系视角的相关性，例如社会保护、粮食安全监测，以及自然资源管理。

- vi. 发布总干事公报或内部指导意见，从国家层面战略定位和计划工作的角度简要说明责任、权限和承诺，以及所有其他层级需要的支持。
- vii. 基于立场文件和总干事公报，制定并实施面向粮农组织职工的宣传策略，支持他们了解三轴联系及其与粮农组织的相关性，例如通过召开网络会议，汲取以往的经验教训，增强这方面的技术实力。

建议 2：粮农组织需采取紧迫行动，以便能够真正的“契合目的”，在具有挑战性、高度政治化的冲突环境和脆弱国家中顺利开展工作。

70. 这包括：

- i. 加强并优先安排面向国家层面高级领导团队的支持，并将此形成制度。此种支持必须来自高层（如助理总干事/副总干事层级），熟悉当地背景，且可以及时提供。
- ii. 更加系统性地汲取粮农组织在此类背景下引导政府关系的经验和教训，编写面向国家层面高级领导团队的指导意见。
- iii. 加强粮农组织开展常规背景/冲突和风险分析的能力，为国家层面的高级领导团队提供支持（另见建议 4）。
- iv. 制定并推广实施保护政策以引导粮农组织的各项工作，尤其是在冲突环境和脆弱国家中。
- v. 加强粮农组织在纽约和日内瓦高级别讨论与决策中的代表性和参与度，增加资源拨付，增派熟悉三轴联系工作的人员，为粮食安全、自然资源管理、生计与和平的联系提供实证。此种安排有助于打造系统性信息反馈的双向通道，一方面从国家层面上，让相关信息并入粮农组织的经验和知识，输送给高级别辩论和决策；另一方面，从纽约和日内瓦回流到国家层面，确保粮农组织驻国家办事处完全了解与自身所处背景相关的决策和分析。
- vi. 支持驻国家办事处在技术专长领域（如土地权利）同和平行动方开展合作，如联合国和平建设特派团，分享粮农组织参加联合国可持续发展小组转型与和平建设任务小组以及和平建设联络小组的经验，以及借鉴其他联合国机构的经验，以及粮农组织自身与和平行动方顺畅合作的经验。

建议 3：粮农组织须夯实各个层级的伙伴关系 - 全球、区域和国家层级，以便更好地与人道主义、发展及和平行动方合作，参与三轴联系的工作方式，特别是：

- i. 拓展在粮食安全监测、韧性测量、早期预警/风险分析和预判行动等方面的伙伴关系，让更多类行动方参与进来，确保分析能够包容受影响人群的视角和更加量化的测量结果，此外还要探索根源性的结构问题。
- ii. 与投资 and 参与农业的国内外企业等私营部门一道，以减少冲突、促进和平的方式推动实施《农业和粮食系统负责任投资原则》⁸，尤其是在脆弱国家。
- iii. 夯实在全球、区域和国家层面上同科研机构建立的战略伙伴关系，加强行动调研，以期打造可信、严谨的证据基础，支持粮农组织内部学习，同时也为高级别讨论和辩论提供参考。
- iv. 与区域经济共同体合作，在更长期伙伴关系战略的引导下，推动从计划编制到政策制定各个层面上三条轴线的工作衔接。
- v. 在区域和国家层面探索更加“不同以往”的伙伴关系，支持并加强粮农组织参与和平工作，可以借鉴在全球层面上与国际建设和平联盟合作的经验。粮农组织应绘制参与推动和平的民间社会组织和网络地图（例如刚果民主共和国的地方和平委员会[粮农组织，2020b]，全球妇女和平建设者网络[GNWP，2021]，或西部非洲和平建设网络[WANEP，2021]）。

建议 4：为确保国家层面开展的工作有效服务于全球目标，粮农组织需加强对背景/冲突分析和冲突敏感型计划的认识和参与能力，要重视工作的交叉性质，除冲突分析外，还要开展风险及粮食不安全分析。

71. 具体而言：

- i. 完善粮农组织的背景/冲突分析指导材料，推动跨部门分析，鼓励对性别维度形成更加全面的认识。
- ii. 加强背景/冲突分析能力（见上文建议 3(c)），投资建设冲突敏感型规划以及通过规划管理冲突和保持和平的能力，尤其是在区域和国家层面上。如上文建议，这项工作需要通过战略伙伴关系予以支持。
- iii. 强化短期重度粮食不安全数据收集和分析工作与长期粮食不安全数据收集和趋势分析工作的联系，深入了解粮食不安全的结构性原因，从粮食不安全主要动因的角度开展冲突分析。

⁸ 参考《负责任农业投资原则》和指导意见，详见 <http://www.fao.org/in-action/responsible-agricultural-investments/en/>

- iv. 加强背景/冲突分析，并将其纳入预判行动工作主流。
- v. 建立跨部门小组，形成实践社群，汇集粮农组织内部明确着眼于冲突问题的各类举措和各种可用资源，打通壁垒，形成网络。
- vi. 粮农组织应在认真反思和主动学习的基础之上，突破很多冲突敏感型项目的“概念论证”阶段，推动此类项目的广泛实施。

建议5：粮农组织需推广并鼓励以人为本的工作方法，将其视作连接人道主义和发展计划工作的重要纽带，确保干预行动的技术切入点能够顾及冲突问题，推动保持和平。

72. 以人为本方法要通过计划方法和设计体现在从战略框架到最终结果的方方面面。如何加强战略和信息分析中的三轴联系维度已在建议3中有所阐述。粮农组织需通过以下途径加强整个计划周期中的三轴联系工作方式：
- i. 确保冲突、背景、粮食安全和韧性分析与数据得到系统全面的使用，不能仅体现在计划的设计阶段，而是要贯穿所有活动的实施。
 - ii. 确保干预行动的设计要与本地行动方及伙伴沟通，由共同商定的变革理论支撑，另外还要确立各方认可的目标。
 - iii. 重新梳理确定对象的方法，提高这项工作的包容性和多样性；重新思考对脆弱性的狭隘关注，转向更具战略性的方法，将可能有助于加强本地层面粮食系统各个方面的各项活动都纳入进来。
 - iv. 对粮农组织各个区域和国家的各类参与式方法开展评估，分享经验和好的做法，让好的方法形成体系，逐步推广实施。
 - v. 确保计划周期从学习和成果监测中获取养分；要积极主动地利用学习和成果监测来灵活管理和调整具体工作，确保实现最佳成果，应对新的风险和危机，保护发展成效。
 - vi. 更好地支持驻国家办事处以及与区域伙伴之间的协调与协作，加强区域和跨境计划的设计和实施。
73. 此外，粮农组织计划的技术/行业领域应编写指导意见，说明如何在人道主义和发展干预行动中逐步增加和平维度。各项干预行动在这方面可以进度不一，从最基本的“不损害”和冲突敏感性要求，到明确推动保持和平的各类活动不一而同。一些例子包括：
- i. 在环境和社会安全保障之外增加冲突安全保障内容。

- ii. 将冲突敏感性与推动保持和平系统性地纳入全球环境基金和其他的气候相关计划，支持解决气候正义问题。
- iii. 强调社会凝聚力应当成为社会保护计划编制的重要内容/切入点。
- iv. 围绕放牧、动物健康、渔业、水、被迫流离失所、作物和其他部门性干预措施，基于经验教训开发三轴联系的实用指导意见。
- v. 尽可能推动妇女和青年人发挥和平建设者的作用，充分发掘他们的潜力，让他们成为变革的推动力量，而非暴力的受害对象。

建议 6：为三轴联系工作方式营造有利的组织环境，包括：

- i. 阐明恪守原则的领导对于粮农组织意味着什么，培育国家层面的领导团队并为其赋予权能；国家层面的领导团队既要有足够的对外视野，能够在三条轴线上广泛建立战略伙伴关系，又要训练有素，能够有效开展技术外交。
- ii. 从项目方法转向计划方法，从设计阶段就将适应性和灵活性内化到计划之中，此外还需要详实的风险评估，以及与捐助方协商确定的灵活筹资。
- iii. 参与整个联合国范畴内鼓励三轴联系工作方式的各项举措，例如《联合国韧性建设共同指导》和集体成果。粮农组织应汲取兄弟机构的经验教训，如粮食计划署和儿基会，了解他们在推广和采纳三轴联系工作方式方面的做法。
- iv. 倡导鼓励并奖赏创新性、反思性计划编制的工作文化，以及“勇于担当”的态度，与当前墨守成规的工作文化重新达成平衡。
- v. 开展一定程度的技能评估，并据此制定技能培养计划，培育系统思维、跨领域合作、达成共识和伙伴关系调解等能力，推进三轴联系的工作方式。

参考文献

- Agenda for Humanity.** 2016. *Initiative: New Way of Working.* <https://agendaforhumanity.org/initiatives/5358>
- Buchanan-Smith, Margie & Simon Maxwell.** 1994. *Linking Relief and Development: An Introduction and Overview.* *IDS Bulletin* 25: 4, Linking Relief and Development, Brighton: IDS <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1759-5436.1994.mp25004002.x>
- Christoplos, I., Hassouna, M. & Desta, G.** 2018. *Changing humanitarian practice on localisation and inclusion across the nexus.* ALNAP Paper. London: ALNAP/ODI/ALNAP. https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/ALNAP%20localisation%20situation%20report_0.pdf
- Davis, B.** 2018. Note Prepared by Benjamin Davis SP3, Strengthening resilience analysis for food security and poverty reduction. 12 September 2018.
- Dubois, Marc.** 2020. "Searching for the nexus: Why we're looking in the wrong place." *The New Humanitarian.* [online]. [Cited 7 January 2020]. <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2020/1/7/triple-nexus-international-aid-Marc-DuBois>
- FAO.** 2014. *Evaluation of FAO's Contribution in Crisis-Related Transition – Linking Relief to Development.* (also available at <http://www.fao.org/publications/card/en/c/44f8e28e-868c-4909-bbc3-12c323e6e686/>).
- FAO.** 2016. FAO Reform. The Director-General's revised proposals. A vision for the twenty-first century. RC/2006/1. <http://www.fao.org/3/j7105e/j7105e04.htm>
- FAO.** 2016a. *FAO Position Paper: the World Humanitarian Summit.* 2016. (also available at <http://www.fao.org/3/a-i5655e.pdf>).
- FAO.** 2016b. *Evaluation of FAO Strategic Objective 5: Increase the resilience of livelihoods to threats and crises.* Rome. (also available at <http://www.fao.org/evaluation/evaluationdigest/evaluation-detail/fr/c/450207/>).
- FAO.** 2017a. *Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations.* Volume I and II. 2017 edition. (also available at <http://www.fao.org/3/K8024E/K8024E.pdf>).
- FAO.** 2018a. *Corporate Framework to support sustainable peace in the context of Agenda 2030.* Rome. (also available at <http://www.fao.org/3/19311EN/i9311en.pdf>).
- FAO.** 2019a. *Evaluation of FAO's Strategic Results Framework.* Rome
- FAO.** 2019b. *Synthesis of findings and lessons learnt from the Strategic Objective Evaluations.* Rome. (also available at <http://www.fao.org/3/ca3774en/ca3774en.pdf>).
- FAO.** 2019c. *Evaluation of the FAO Strategy for Partnerships with the Private Sector.* Rome. (also available at <http://www.fao.org/3/ca6678en/ca6678en.pdf>).
- FAO.** 2020. Review of the FAO Corporate Surge Response in Yemen: 2017 - 2019. Rome.
- FAO.** 2020b. Renforcement de la participation des jeunes leaders aux comités locaux de paix dans la province du Tanganyika. In: *FAO in emergencies – helping to build a world without hunger.* <http://www.fao.org/emergencies/fao-in-action/projects/detail/en/c/1187194/>
- FAO.** 2021. *Evaluation of Information for Nutrition, Food Security and Resilience for Decision Making (INFORMED).* Rome. (also available at <http://www.fao.org/evaluation/evaluation-digest/evaluations-detail/en/c/1371555/>).
- Global Network Against Food Crises.** 2020. "Global Report on Food Crises" <https://www.fsinplatform.org/report/global-report-food-crises-2020/>
- GNWP.** 2021. *Global Network of Women Peacebuilders.* <https://gnwp.org/>

OCHA. 2016. *New Way of Working*. (also available at https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002_0.pdf).

OECD-DAC. 2019. *Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, OECD/LEGAL/5019. (also available at <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>).

Oxfam. 2019. *The Humanitarian-Development-Peace Nexus: What does it mean for multi-mandated organizations?* June 2019. Oxford, UK. (also available at <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-humanitarian-development-peace-nexus-what-does-it-mean-for-multi-mandated-o-620820>).

SIPRI. 2019a. *Yearbook 2019: Armaments, Disarmament and International Security. Summary*. (also available at https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-08/yb19_summary_eng_1.pdf).

United Nations Sustainable Development Group (UNSDG) & INTERAGENCY STANDING COMMITTEE (IASC). 2019. “Key Messages on the Humanitarian-Development Nexus and its Links to Peace.” <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-strengthening-humanitarian-development-nexus-focus-protracted-contexts/draft-key>

United Nations. 2016. UN Security Council Resolution 2282 (2016) on Review of United Nations Peacebuilding Architecture. SC/12340.

WANEP. 2021. *West Africa Network for Peacebuilding*. <https://www.wanep.org/wanep/>

Weishaupt, Sebastian. 2020. *The Humanitarian-Development-Peace Nexus: Towards Differentiated Configurations*. UNRISD
[https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/384F8172D81CA0B2802585DC003903AB?OpenDocument](https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/384F8172D81CA0B2802585DC003903AB?OpenDocument)

参考书目

- Buchanan-Smith, Margie & Kate Longley.** 2020. *SAFER Project: Mid-Term Evaluation*.
- Buchanan-Smith, Margie & Paola Fabbri.** 2005. *Linking Relief, Rehabilitation and Development: A Review of the Debate*. Tsunami Evaluation Coalition: Thematic Evaluation of the LRRD. (also available at <https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/lrrd-review-debate.pdf>).
- Colin P. Kelley, Shahrzad Mohtadi, Mark A. Cane, Richard Seager, & Yochanan Kushnir.** “Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought”. PNAS March 17, 2015 112 (11) 3241-3246; first published 2 March 2015. <https://doi.org/10.1073/pnas.1421533112>
- Corral, Paul; Irwin, Alexander; Krishnan, Nandini; Mahler, Daniel Gerszon; Vishwanath, Tara.** 2020. *Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight against Poverty*. Washington, DC: World Bank. (also available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33324>).
- FAO & NRC & UNDP.** 2019. *Financing the Nexus: Gaps and Opportunities from a Field Perspective* (also available at <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/financing-the-nexus-report/financing-the-nexus-report.pdf>).
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO.** 2019. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns*. Rome, FAO. (also available at <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>).
- FAO.** 2013. *Evaluation of FAO’s Role in Investment for Food and Nutrition Security, Agriculture and Rural Development*. (also available at <http://www.fao.org/3/mf599e/mf599e.pdf>).
- FAO.** 2015. *Evaluation of FAO’s resilience sub-programme in Somalia 2013-2014*. (also available at <http://www.fao.org/3/a-bd443e.pdf>).
- FAO.** 2017b. *Evaluation of FAO’s Programme in West Bank and Gaza Strip*. Rome.
- FAO.** 2017c. *Evaluation of FAO’s Contribution to Strategic Objective 4: Enabling Inclusive and Efficient Agricultural and Food Systems*. (also available at <http://www.fao.org/3/a-bd712e.pdf>).
- FAO.** 2018b. *FAO Forced Migration Portfolio Analysis*.
- FAO.** 2019c. *The Programme Clinic: Designing conflict-sensitive interventions*. Rome. (also available at <http://www.fao.org/3/ca5784en/CA5784EN.pdf>).
- FAO.** 2019d. *Guide to context analysis: Informing FAO decision-making – Approaches to working in fragile and conflict-affected contexts*. (also available at <http://www.fao.org/3/ca5968en/CA5968EN.pdf>).
- FAO.** 2019e. *Evaluation of the FAO Strategy for Partnerships with the Private Sector*. Rome. (also available at <http://www.fao.org/publications/card/en/c/CA6678EN/>).
- FAO.** 2019f. *Final Evaluation of the Integrated Food Security Phase Classification (IPC) Global Strategic Programme (GSP)*. (also available at <http://www.fao.org/3/ca4203en/ca4203en.pdf>).
- FAO.** 2020c. Thirty-first Session: *Building Resilient Food and Agriculture Systems in the Context of Climate Change, Conflicts and Economic Downturns: Addressing Humanitarian – Development – Peace Nexus in Africa*. ARC/20/4 Rev. (also available at <http://www.fao.org/3/nc665en/nc665en.pdf>).
- FAO.** 2020d. *Pathways to sustaining peace at the Food and Agriculture Organization of the United Nations*. A thematic paper jointly authored by FAO and Interpeace as a contribution to the 2020 Report of the Secretary General on Peacebuilding and Sustaining Peace. https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/fao_-_peacebuilding_and_sustaining_peace_thematic_paper_1.pdf
- FAO.** 2020e. *Evaluation of FAO’s contribution to building resilience to El Niño-induced drought in Southern Africa 2016-2017*. Rome. (also available at <http://www.fao.org/evaluation/evaluation-digest/evaluations-detail/en/c/1258164/>).

- FAO. 2020f. Making Variability Work: The institutionalization of pastoralism in FAO.
- FAO. Forthcoming. *Evaluation of FAO's Country Programme in Colombia*. Rome.
- FAO. Forthcoming. *Evaluation of Strengthening the Role of Women in Peacebuilding through Natural Resources Management at the Community Level in the Rural Areas of the Governorates of Sana'a and Lahaj in Yemen* (UNJP/YEM/038/PBF). Rome.
- Gleick, Peter H. 2014. Water, Drought, Climate Change, and Conflict in Syria. *Weather, Climate, and Society*, vol. 6, no. 3, 2014, pp. 331–340. [Cited 3 October 2020]. www.jstor.org/stable/24907379
- Global Network Against Food Crises. “Brochure.” http://www.fightfoodcrises.net/fileadmin/user_upload/fightfoodcrises/doc/Global_Network_Flyer_EN.pdf
- Humanitarian Policy Group. 2020. “All eyes are on local actors’: Covid-19 and local humanitarian action: Opportunities for systemic change.” <https://odi.org/en/publications/all-eyes-are-on-local-actors-covid-19-and-local-humanitarian-action/>
- IASC. 2019. *Humanitarian Development Collective Outcomes: Key elements defining a Collective Outcome. Principled and Constructive Humanitarian Engagement*. July 2019.
- IASC. 2019. *Issues Paper: Humanitarian Development Nexus and the Sustaining Peace Agenda*. 27 March 2019.
- MOPAN. 2018. *Food and Agriculture Organization: 2017-2018 Performance Assessment*. (also available at <http://www.mopanonline.org/assessments/fao2017-18/FAO%20report%20final.pdf>).
- NYU-CIC. 2019. *The Triple Nexus in Practice: Toward a New Way of Working in Protracted and Repeated Crises*. NYU/ CIC
- OCHA. 2010. *OCHA on Message: Humanitarian Principles*. https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_English.pdf
- OCHA. 2018. *World Humanitarian Data and Trends*. (also available at https://www.unocha.org/sites/unocha/files/WHDT2018_web_final_singles.pdf).
- OCHA. 2020. *Responding to Humanitarian Challenges in a Long-Term Perspective. Burkina Faso, Mali and Niger*. <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Track%20%20Protection%20EN.pdf>
- OCHA. Forthcoming. *Inter-Agency Humanitarian Evaluation of “Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls*.
- OECD DAC. 2020. *Outcome Document: Partnership for Peace: High-level OECD DAC & UN Joint Roundtable on the Humanitarian-Development Peace Nexus*. http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/DAC-UN_HighLevel_Roundtable_Partnership_Peace_Outcome.pdf
- OECD-DAC. 2019. *Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, OECD/LEGAL/5019 (also available at <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>).
- Salman, Maher & Wael Mualla. 2004. *The Utilization of Water Resources for Agriculture in Syria: Analysis of Current Situation and Future Challenges*. https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/9789812702753_0031
- SIPRI. 2019b. *Connecting the dots on the triple nexus* by Dr Marina Caparini and Anders Reagan. In: *The independent resource on global security*. [online]. [Cited 29 November 2019]. <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2019/connecting-dots-triple-nexus>
- Taylor, Luke. 2020. *How Colombia's armed groups are exploiting COVID-19 to recruit children*. The New Humanitarian.
- Tronc, Emmanuel & Grace, Rob & Nahikian, Anaïde. 2019. Tronc, Emmanuel and Grace, Rob and Nahikian, Anaïde, Realities and Myths of the 'Triple Nexus': Local Perspectives on Peacebuilding, Development, and Humanitarian Action in Mali (June 14, 2019). Humanitarian Action at the Frontlines: Field Analysis Series, 2019, Available at SSRN:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3404351
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3404351

or

United Nations. 2017. *United Nations system leadership framework*.
<http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/5%20November%202019%20%28Strategic%20Leadership%29%20UN%20System%20Leadership%20Framework.pdf?sequence=17>

United Nations. 2019. *Humanitarian-Development-Peace Collaboration: Companion Piece for the United Nations Sustainable Development Cooperation Framework Guidance*. 19 December 2019.

USAID. 2020. *Mid-term Evaluation of Sustainable Agriculture for Economic Resiliency – ‘SAFER’ Evaluation*.

WHS. 2016. *Transcending humanitarian-development divides. Changing People’s Lives: From Delivering Aid to Ending Need. Commitment to Action*. 23 May 2016.