



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

计划委员会

第一三二届会议

2021 年 11 月 8—12 日

《联合国粮农组织 2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》
第一阶段实时评价

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

内容提要

- 《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》于 2020 年 7 月制定，旨在加强联合国粮食及农业组织（粮农组织）危机应对工作及资源筹集。这是一项“总体性计划”，涵盖与粮农组织七大优先重点领域应对措施有关的一系列举措、项目和活动，这些领域包括人道主义应对、长期恢复和农业粮食体系转型等。
- 这份实时评价中期报告明确了计划实施过程中的良好做法和经验教训，具体涉及人道主义应对，为支持 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情背景下的恢复工作提供知识产品和服务等。这些良好方法和经验教训需要在具体背景下认识，不应超出评价关注的两项主题予以泛化（对应报告见附件）。
- 实时评价发现，在良好做法中，粮农组织迅速确定战略目标并制定新问题处理流程，是妥善应对危机的关键所在。此外，利用内部专门知识、网络和伙伴关系，加强了粮农组织的外联工作。同样，从以往危机（如埃博拉病毒暴发）中汲取的经验教训表明，需要具有前瞻性并解决粮食供应链连续性问题。采取措施促进合作，改善本组织内部的协调、规划和调整工作。
- 实时评价指出，汲取的经验教训表明，及时做出回应对于提高决策者对知识产品的采纳至关重要，而将“采取行动所需数据”和“展示提高韧性成果所需数据”相联系，是人道主义援助产生可持续成果的必要条件。同样，系统细致地了解受益人，特别是弱势群体的情况和需求，对于调整干预措施至关重要。
- 实时评价建议粮农组织管理层、技术团队和相关办公室考虑业已明确的良好做法和经验教训，并酌情将其纳入粮农组织工作流程和进程以及今后类似危机/情境的主流工作。

征求计划委员会的指导意见

- 提请计划委员会审议本文件内容，并酌情提出指导意见。

I. 背景

1. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）计划委员会在第一二九届会议上请评价办公室对《联合国粮农组织 2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》（下文简称“《计划》”）进行实时评价。实时评价（职权范围见附件 1）于 2021 年 1 月底启动，涵盖粮农组织自疫情发生至今在《计划》下开展的 COVID-19 应对措施，无论预算来源或地理地区如何。许多疫情相关知识产品和服务在《计划》启动之前就已存在，但由于其重要性，也被纳入实时评价范围。

2. 实时评价评估所取得进展，并提供反馈，从而促进全组织学习，为决策提供信息并促进问责。为此，实时评价采取协商方法，例如建立由主要内部利益相关方组成的核心学习小组，发挥宣传媒介作用，验证调查结果，并协助采纳良好做法和经验教训。

3. 实时评价第一步是开展总结分析研究，确定了四大优先重点领域：

重点	主题	实时评价工作计划
1. 计划设计	• 重构《计划》变革理论	2021 年 5-6 月
2. 人道主义应对	• 在 COVID-19 背景下，在粮食危机国家提供人道主义支持的经验教训和良好做法	2021 年 5-9 月
3. 知识产品和服务	• 开发、传播并采纳 COVID-19 相关知识产品和服务的经验教训和良好做法	2021 年 5-9 月
4. 计划结果	• 《联合国粮农组织 2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》所作贡献（国别研究）	2021 年 10 月-2022 年 3 月

4. 选定这些重点领域，是因为对于探讨本组织初步应对举措及随后制定《计划》至关重要。根据这些重点领域，实时评价实施了一项滚动工作计划，包括不同但互补的分析性或独立评价工作。本报告涵盖上表前三个部分。《计划》结果相关结论将于明年报告。

II. 《联合国粮农组织 2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》

A. 计划概述

5. 粮农组织应对 COVID-19 危机分为两个阶段：i) “即时应对阶段”（2020 年 3-6 月）；ii) “过渡和恢复阶段”（2020 年 7 月以后）。启动《联合国粮农组织 2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》标志着第二阶段开始。在这些阶段中，粮农组织一直努力确保业务连续性和外部协调，建立了灵活创新机制，促进计划和项目实施、监测和评价，其中一些机制早在疫情发生前就已建立。附录 1 载列自疫情暴发以来的重要事件时间表。

6. 在第一阶段，粮农组织应对措施中两项工作脱颖而出，均纳入《计划》主流工作。第一项工作是粮农组织知识产品和服务，此项工作倡导更多关注 COVID-19 对粮食安全的影响，从而为采取循证应对措施提供各类材料。粮农组织开展了多项行动，2020 年 4 月初，启动了新型冠状病毒（COVID-19）门户网站，出版了若干政策简报和多份指导和参考文件。同样，为防止健康危机转化为粮食危机，还开展了国际宣传活动。

7. 第二项工作是粮农组织的人道主义应对措施。粮农组织努力推进《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》，人道主义应对成为《计划》的优先重点领域 1（见下文）。在此背景下，粮农组织向超过 2 300 万人提供了生计支持，并与伙伴机构合作，在 93 个国家开展了 128 次疫情社会经济影响评估。

8. 大流行疫情宣布后就立即着手制定计划。事件突发性和变化性要求粮农组织灵活处理。与传统计划制定不同，应对时间有限，运作条件限制也带来其他挑战。

9. 在高级管理层领导下，通过纳入总部、区域和驻国家办事处的参与式动态进程，确定了优先重点和资源需求。成立了由技术部门和权力下放办事处代表组成的工作组，进一步凝聚思想，制定《计划》，包括七大优先重点领域。《计划》的目标是：

- a. 减轻疫情直接影响；
- b. 加强粮食体系和生计韧性。

10. 这些目标将通过在下述七大优先重点领域实施项目得以实现：

1. **《全球人道主义应对计划》**。应对 COVID-19 影响，保障粮食危机下的生计水平。
2. **完善数据，提升决策水平**。确保提供优质数据和分析，为粮食体系和“零饥饿”提供有效政策支持。
3. **促进经济包容与社会保障，减少贫困**。制定有利于贫困人口的 COVID-19 应对措施，促进疫情后实现经济复苏。
4. **完善贸易与食品安全标准**。在 COVID-19 期间及以后，促进并加快粮食和农业贸易。
5. **提升小农恢复能力**。保护最弱势群体，促进经济复苏，提高风险管理能力。
6. **防止出现新的人畜共患病大流行**。加强并扩大“同一个健康”举措，避免动物源性疫病。
7. **开启粮食体系转型**。在综合应对和全面恢复期间，“建设促转型”。

11. 尽管《计划》在项目层面实施，但这些项目符合一个或多个优先重点领域，旨在促进实现《计划》总体目标。迄今为止，尽管各优先重点领域均实现一些预期成果，但尚未制定明确的变革理论¹，也尚未就《计划》制定综合成果框架和相关监测计划。为更好了解《计划》，评价小组根据审查的文件以及与利益相关方的磋商（见附件2）为实时评价重构了变革理论。变革理论主要供内部团队使用，但也提供了解释《计划》如何实现各项目标的总体框架，婴儿有助于将实时评价置于具体背景下进行。

12. 制定《计划》旨在加强协调粮农组织危机应对措施及相关资源筹集。这是一项“总体计划”，囊括与《计划》各组成部分有关的所有项目/信托基金，在简化后的治理结构下运作。“COVID-19总项目周期”附录为建立和管理这些项目提供步骤指导，旨在促进及时应对流程。

B. 组合预算

13. 《计划》于2020年7月14日正式启动，筹资目标为13.2亿美元。截至2021年8月初，《计划》组合包括227个项目，总预算为209 749 655美元（占总筹资目标的近16%）。约88%的预算（184 294 291美元）来自自愿捐款项目，12%来自技术合作项目（25 455 364美元）。

14. 表1显示各区域项目分布和相应预算总额，表2显示各优先重点领域项目分布情况。非洲地区和亚洲及太平洋地区占《计划》预算60%以上。人道主义（优先重点领域1）、社会保护（优先重点领域3）和韧性（优先重点领域5）这几大优先重点领域占《计划》预算的87%。

¹ 变革理论描绘为达到既定目标需要发生的因果变化路径。此处提出的变革理论是高层次的，只提出结果的前提条件；路径应使用“如果-那么”逻辑自下而上阅读。

表 1：《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》区域分布

区域 ²	# 项目数	预算（美元）	预算%
非洲区域办事处	88	84 770 761	40.42%
亚太区域办事处	49	42 366 691	20.20%
近东及北非区域办事处	29	32 820 298	15.65%
拉丁美洲及加勒比区域办事处	41	25 652 398	12.23%
欧洲及中亚区域办事处	12	13 289 136	6.34%
全球联络处	8	10 850 371	5.17%
合计	227	209 749 655	100%

表 2：各优先重点领域分布情况

优先重点领域	# 项目	预算（美元）	预算%
优先重点领域 1	63	93 372 725	44.53%
优先重点领域 2	27	3 449 198	1.64%
优先重点领域 3	34	26 718 970	12.74%
优先重点领域 4	11	3 015 080	1.44%
优先重点领域 5	77	61 372 830	29.27%
优先重点领域 6	11	4 363 320	2.08%
优先重点领域 7	36	9 703 606	4.63%
信息不详	18	7 706 926	3.68%

15. 《计划》主要捐助方是加拿大（21%）、世界银行（20%）、欧洲联盟（14%）、联合国人道主义事务协调厅（10%）、美利坚合众国（6%）、日本（5%）和比利时（4%）；完整清单见附录 2。

² 非洲区域办事处（非洲），亚洲及太平洋区域办事处（亚洲及太平洋），拉丁美洲及加勒比区域办事处（拉丁美洲及加勒比），近东及北非区域办事处（近东及北非），欧洲及中亚区域办事处（欧洲及中亚），全球联络处（全球）

C. 重点领域：优先重点领域 1&知识产品和服务

16. 根据实时评价工作计划，在评价小组重构《计划》变革理论后，选定两个专题领域进一步分析。

17. **优先重点领域 1—全球人道主义应对计划**：优先重点领域 1 涵盖粮农组织为推动人道协调厅 2020 年 4 月启动的《联合国 2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》所开展的工作。《全球人道主义应对计划》应对 COVID-19 的影响，保障最弱势群体生计，尤其在粮食危机情况下。《全球人道主义应对计划》由四大支柱构成：

- a. 展开数据收集和分析：主要以远程收集的实时数据为基础，随后开展的分析旨在支持循证规划。
- b. 确保最重度粮食不安全人口能够获取并且稳定获取粮食。重点在于确保基本农业生产和农业粮食体系运作连续性，并减轻疫情对弱势群体的影响。
- c. 确保最弱势群体主要粮食供应链连续性，是粮食安全和营养的关键决定因素。核心在于支持当地粮食生产和市场持续运作，弱势小农户和粮食工人价值链，以及脆弱城市地区主要粮食供应。
- d. 确保粮食供应链行动方不会面临病毒传播风险，对维持粮食供应至关重要。粮农组织宣传对象是难以惠及的人群，他们难以获得基本保健服务或媒体服务。

18. 优先重点领域 1 的变革理论描绘了路径，阐释本组织该领域工作有望促进实现《计划》目标，即减轻 COVID-19 的影响并促进农业粮食体系和生计的长期韧性。

19. 尽管粮农组织可沿既定路径在不同阶段开展工作，但形成因果链的简单方法是，首先建立伙伴关系、体系、资源和工具，以便实施大型远程管理计划。从这些不同组成部分中，可以实现四个更高层次的成果（上文确定的各大优先重点领域支柱各占一个）：

- 人道主义界和政府**及时、快速采取有针对性的应对措施**，制定恢复和应对计划，采取前瞻性和补救行动，避免粮食安全恶化。为此，需要对 COVID-19 的粮食安全影响进行持续、近乎实时的评估和数据监测。
- **确保重度粮食不安全人口能够获取且稳定获取粮食**，主要依靠及时分发投入物和获得储存设施。

- 最弱势群体的**主要粮食供应链保持连续性**，有助于确保其有能力继续生产、销售或购买粮食。因此，需支持主要粮食供应链，确保其正常运作。
- **粮食供应链**行动方由于更加了解根据世界卫生组织指导意见采取的缓解措施，**面临的病毒传播风险有所降低**。

20. 上述干预措施与“**提高小农户韧性，促进恢复**”（优先重点领域 5）紧密结合，有助于加强农业粮食体系和生计的长期韧性。

21. **知识产品和服务**：粮农组织在总体计划启动之前就已为支持应对 COVID-19 危机开发了知识产品和服务，但此后又开发了新产品。这些产品都是在各优先重点领域产生和/或使用的。

22. 本评价制定了粮农组织知识产品和服务变革理论的简化版本，以指导其评估。尽管粮农组织能够在知识产品和服务变革理论所明确的变革路径的不同阶段采取行动，但解释因果链的简单方法是从确定数据差距和信息需求着手，再动员粮农组织相关技术团队应对证据和分析需求，进而促进知识产品和服务开发、传播和目标受众的获取。目标用户随即获得信息用于制定 COVID-19 相关适当干预措施，从而减轻危机影响，并加强农业粮食体系和生计的长期韧性。

23. 从 2020 年 3 月起，采取这些“变革”路径，传达一系列“关键信息”，旨在避免卫生危机转化为粮食危机，并促进“重建更美好家园”。起初，知识产品和服务主要基于历史数据，但随着实地证据收集，其内容也在不断变化。随着粮农组织制定 COVID-19 综合应对和全面恢复工作总体计划，确定了一个具体优先重点领域加强围绕“数据用于决策”（优先重点领域 2）开展的工作。

24. 尽管优先重点领域 2 的变革理论提出了不同的变革路径，但可简述如下：路径旨在根据利益相关方数据需求，为项目合作伙伴分析粮食安全状况提供技术援助。与粮食不安全体验分级表数据一同用于编制 COVID-19 对粮食安全影响的分析报告。优先重点领域 2 还旨在提供农业调查方面的技术援助和培训，并支持将数据收集方法运用于 COVID-19 疫情。还将挖掘新的数据来源，及时提供有关 COVID-19 对农业影响的相关数据。技术援助、数据和分析继而为合作伙伴提供证据，为国家以下各级、国家、区域和全球层面制定应对措施提供信息，包括政策对策、财政措施、贸易政策和公共投资举措。

III. 良好做法和经验教训

25. 本节载列了实时评价明确的良好做法和经验教训，均发现自实施粮农组织 COVID-19 人道主义应对措施和制定 COVID-19 相关知识产品和服务过程中。此外，还简要说明了评价所用方法以及经验教训和良好做法发生背景。

26. **背景：**必须把良好做法和经验教训置于适当背景之下一提供参考依据，以便具体、准确地了解其重要性。此外，必须防治在考察的主题外过度泛化良好做法和经验教训。在理解报告明确的经验教训和良好做法时，以下内容值得重点关注：

- 粮农组织应对措施是在一场前所未有的、不断变化的、多层面的危机中采取的，对受益人和本组织都有影响；
- 首要是减少对所有相关方的风险，包括疫情期间工作人员和受益人的安全；
- 必须采取行动克服业务中断（即出行限制、封锁），确保工作流程——其中许多行动未经大规模验证（即远程办公、在线会议等）。

27. **方法：**我们开展了两项单独评估，分别针对实时评价中的人道主义应对和知识产品和服务部分³。两者都采用了组合方法确定良好做法和经验教训，包括利用调查、半结构化访谈、文件审查和综合分析。此外，各组成部分还纳入了其他方法：

- 人道主义应对：以四个粮食危机国家⁴为重点，使用评价问卷收集具体信息。
- 知识产品和服务：对选定知识产品和服务开展网络计量⁵研究，并审查二级来源，如替代计量数据和网络数据分析。

28. 这两项研究都面临危机造成的一系列限制因素，包括远程数据收集和粮农组织及其他利益相关方的工作负荷。还包括：

- 人道主义应对：干预措施尚在进行之中，因此仍缺乏有关实际结果的数据和分析。由于无法采访项目受益人，导致无法获取重要观点；
- 知识产品和服务：用户调查收到的答复较少，并非所有关键信息提供者都能接受采访。

29. 考虑到这些限制因素，采取了缓解措施，并在各部分报告中作了详细说明。

30. 四大主题充当良好做法和经验教训的依据：

- a) **相关性**—确保粮农组织应对措施与受益人需求一致，内部程序和能力是否促进或阻碍相关性；

³ 分别可见附件 3 和附件 4

⁴ 阿富汗、布基纳法索、南苏丹和叙利亚阿拉伯共和国。

⁵ 网络计量，或称网络信息计量，主要涉及网络各个测量方面：网站、网页、网页的部分内容、网页中的文字、超链接、网络搜索引擎。

- b) 一致性—确保粮农组织应对措施与内外部努力相辅相成，内部程序和能力是否促进或阻碍一致性；
- c) 包容性—确保遵循“不让任何人掉队”的原则（包括性别主流化）；
- d) 业务连续性—努力减轻危机造成的影响。

31. 良好做法和经验教训按上述主题分组，并与来自其所在主题领域（人道主义应对或知识产品和服务）以及最适合考虑和/或将其纳入本组织工作流程和进程和/或今后类似危机/情境的办公室/部门的支持性证据一同提交。

A. 确保粮农组织应对措施 相关性 ：良好做法	
<p>良好做法 1:</p> <p>事实证明，尽早确定战略目标并制定程序解决危机背景下出现的问题，对于确保粮农组织应对措施具备相关性至关重要。</p> <p>潜在持续推进/推广者:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 管理层 	<p>评估中发现的支持性良好做法:</p> <p>a) 粮农组织 COVID-19 相关知识产品和服务是根据高级管理层制定的战略目标和方向开发的，旨在通过动态参与性进程，防止卫生危机转化成粮食危机。[知识产品和服务]</p> <p>b) 通过与主要外部伙伴密切磋商和接触，提高人员积极主动性，加强内部协作，及时开发相关产品，促进粮农组织满足新出现的信息需求。[知识产品和服务]</p> <p>c) 以往危机（如埃博拉病毒暴发）的经验教训表明，需要预见并解决粮食供应链连续性问题，保护生计，防止并减轻性别暴力，同时采取遏制措施，防止病毒进一步传播。[人道主义应对]</p> <p>d) 由于 COVID-19 疫情复杂性和广泛性，从系统角度看待农业粮食链以及加剧健康与和平问题的因素至关重要。宏观经济（贸易、汇款）和微观层面观点与卫生和农业季节性变量相联系，再考虑到紧张局势和冲突加剧问题，可有效预测 COVID-19 产生的更全面影响，特别是对最弱势群体的影响。[人道主义应对]</p> <p>e) 粮农组织双管齐下，维持并确保现有主要人道主义行动，再开展有关 COVID-19 的前瞻性行动，保障生计并保护主要粮食供应链，确保下一季生产，这在持久危机中具有重要意义。COVID-19 相关前瞻性行动与其他冲击（如旱灾）相结合，并相应使用全球粮食和农业信息及预警系统，为面临多重压力的人们提供了更全面的应对措施。[人道主义应对]</p>
<p>良好做法 2:</p> <p>利用现有数据来源（包括调整信息系统）并建立伙伴关系行之有效，能够为筹集资源满足用户需求提供具体证据和指导。</p> <p>潜在持续推进/推广者:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 技术人员 • 权力下放办事处人员 • 应急行动及抵御能力办公室 	<p>评估中发现的支持性良好做法:</p> <p>a) 事实证明，调整现有的监测、预警和信息共享系统是提供全球危机形势相关信息的有效途径。[知识产品和服务]</p> <p>b) 应对脆弱性和涉及干预模式的评估阶段是标准程序。利用对各国地理区域和地区以及当地人口脆弱性的现有评估，加之快速评估和性别分析，为采取初步评估和应对措施提供了坚实起点。[人道主义应对]</p> <p>c) 与合作伙伴开展联合评估，如与人道主义国家小组、联合国机构、政府和民间社会组织联合评估，能够汇集并利用专门知识、资源和网络，从而扩大地理覆盖面，进行更及时地跨部门评估和应对。这有助于为各种计划提供地理定位和家庭定位信息，特别是女性方面的信息。[人道主义应对]</p> <p>d) 开展一系列评估、基线调查和磋商，推动有关 COVID-19 和农业粮食体系的更有力分析进程。[人道主义应对]</p>

	e) 运用分析进程，粮农组织在粮食和农业方面的专门知识、在一国各地区的业务以及交付跟踪记录，促进实现了在全球和国家层面筹集约 25%目标资源的重大成果。[人道主义应对]
<p><u>良好做法 3:</u> 与外部行动方合作利用全球知识产品和服务，并使用多样化传播媒体，提高了知识产品和服务的针对性和采纳率。</p> <p><u>潜在持续推进/推广者:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 技术人员 • 权力下放办事处人员 • 新闻传播办公室 	<p><u>评估中发现的支持性良好做法:</u></p> <p>a) 利用全球知识产品和服务为开展更多分析提供信息，开发/升级项目并提供更有针对性的指导，有助于更好地针对具体部门、地区或社区。[知识产品和服务]</p> <p>b) 与外部行动方合作开发 COVID-19 相关知识产品和服务，有助于就危机影响建立共识，对于传播关键信息和支持采纳这些信息卓有成效。[知识产品和服务]</p> <p>c) 通过使用各种媒介，提供预先准备好的宣传内容和介绍，并根据目标受众调整内容，促进 COVID-19 相关知识产品和服务的传播。[知识产品和服务]</p>
<p>A. 确保粮农组织应对措施相关性：经验教训</p>	
<p><u>经验教训 1:</u> 事实证明，在封锁和出行禁令背景下评估国别情况具有挑战性，特别是在收集关于边缘化社区和弱势群体需求的数据方面；这需要在评估的及时性和严谨性之间进行权衡，并确保适当的机构/人员能力到位，从而克服方法上的挑战并跟踪最新信息。</p> <p><u>潜在考虑/应用者:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 管理层 • 技术人员 • 应急行动及抵御能力办公室 • 权力下放办事处人员 	<p><u>来自评估的支持性经验教训:</u></p> <p>a) 本组织数据收集和分析能力是决定类似危机应对方法的重要因素。[知识产品和服务]</p> <p>b) 当出行限制阻碍及时评估时，可以通过时间、空间和制度维度实现评估及时性和严谨性之间的权衡。随着时间推移，在宏观层面和国内各地，与包括受益人在内的多个利益相关方一道，不断收集实时数据和信息并进行三角验证，最终可以获得丰富的数据图片，用于调整或重新确定分析方向，并在充分认识到复杂性后进行决策和干预。[人道主义应对]</p> <p>c) 需投资于系统化和数字化的数据共享机制，利用已有数据和信息（如地理区域和人群方面的信息）作为评估未来危机的依据；进一步增加新数据和信息。这也构成良好基础，有助于分享和利用在应对影响农业粮食体系的健康危机过程中汲取的经验教训。[人道主义应对]</p> <p>d) 为提高分析可靠性和自主性，必须公开承认并解决分析中的薄弱环节；并从多个来源补充和校正数据。[人道主义应对]</p>

<p><u>经验教训 2:</u> 弱势群体往往不能区分其他冲击和 COVID-19 的影响，需要采取更综合的对策。 <u>潜在考虑/应用者:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 应急行动及抵御能力办公室 • 权力下放办事处人员 	<p><u>评估中发现的支持性经验教训:</u></p> <p>a) 当问及 COVID-19 的影响时，一些弱势群体往往很少区分 COVID-19 和其他冲击的影响，因为他们同时受到诸多问题影响。据报道，他们认为脆弱性加剧与应对策略恶化有关。在这方面，需要对多种相关风险的理解，且针对 COVID-19 和未来压力来源的综合方法需要从综合冲击和人们对长期危机脆弱性的角度来考虑。鉴于这些复杂性，需要由国家一级的机构间、部门间小组针对具体地点进行评估和规划。[人道主义应对]</p>
<p><u>经验教训 3:</u> 及时获取最新知识产品需要建立应对流程、适当方式和人员能力，从而确保相关性。 <u>潜在考虑/应用者:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 管理层 • 技术人员 • 新闻传播办公室 • 权力下放办事处人员 	<p><u>评估中发现的支持性经验教训:</u></p> <p>a) 事实证明，总部对 COVID-19 相关知识产品的协调审查和批准机制在明确关键信息优先重点和传播可靠信息方面卓有成效，但并不一定能满足及时性需要，也不一定能促进权力下放办事处的流程监测。事后看来，应对措施本可精简流程，从而避免面临相关挑战。[知识产品和服务]</p> <p>b) 及时获取最新知识产品需要优化流程并采用适当方式（媒介）；人员需具备在危机情况下开发和传播知识产品的适当技能。[知识产品和服务]</p> <p>c) 业已存在的伙伴关系促进知识产品的及时开发。在任何情况下，均需考虑到开发流程和合作伙伴审批要求，因为这可能会增加产品传播准备时间，在危机情况下，可能会降低产品相关性。[知识产品和服务]</p>
<p><u>经验教训 4:</u> 由于缺乏知识产品和服务使用和影响相关监测信息，限制了后续行动的范围。 <u>潜在考虑/应用者:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 新闻传播办公室 • 技术人员 • 权力下放办事处人员 	<p><u>评估中发现的支持性经验教训:</u></p> <p>a) 由于缺乏知识产品和服务使用和贡献相关监测数据，粮农组织总部和权力下放办事处人员为今后后续行动提供信息的能力受限，此类行动包括开展更有针对性的宣传、加强传播和提供技术援助。[知识产品和服务]</p>

B. 确保粮农组织应对措施一致性：良好做法

良好做法 4:

采取促进“横向”（跨部门和办公室的多学科合作）和“纵向”（跨地理地区）合作的措施，改善本组织内部的协调、规划和统一工作。这些措施也有助于发挥与外部伙伴的协同和互补作用。

潜在考虑/应用者:

- 管理层
- 权力下放办事处人员
- 技术人员
- 应急行动及抵御能力办公室

评估中发现的支持性良好做法:

- a) 在 COVID-19 相关知识产品和服务的重要方面协调发展进程，有助于确保各办公室/部门传达的主要信息保持一致。另外，制定共同模板、开展资源交流和出版各项标准有助于统一政策简报。[知识产品和服务]
- b) 危机应对措施管理促进总部和权力下放办事处技术团队和人员作为“同一个粮农组织”开展工作，在开发知识产品和服务进程中增强“横向”和“纵向”交叉协作。[知识产品和服务]
- c) 虽然《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》是单独的全球计划，但将该计划与人道主义国家小组和/或粮食安全和农业群组制定的具体国家的《人道主义应对计划》相结合，能够促进战略干预措施得到联合规划和调整，发挥协同和互补作用。具体到项目地点，工作上的协调确保查明差距、避免重复，优化干预措施顺序。[人道主义应对]

B. 确保粮农组织应对措施一致性：经验教训

经验教训 5:

通过人道主义-发展-和平关系视角，采取战略性的全面方法，更有效且更可持续地实现预期结果。全面说明明确界定的变革路径和干预措施等，阐明与韧性结果的联系，可能采取高效、可持续的干预措施，并扩大资源筹集范围。

潜在考虑/应用者:

- 管理层

评估中发现的支持性经验教训:

- a) COVID-19 等综合危机范围日益扩大，突出表明需要通过和平背景下的人道主义和发展关系视角采取全面协调方法。在全球、区域、国家和地方各级进行多利益相关方合作和协调至关重要。战略性的综合方法更加有效且更可持续，不仅有利于联合规划和实施，还有利于实现共同成果。[人道主义应对]
- b) 当今世界，COVID-19 等危机日益难以预测且复杂多变，粮农组织作为专门的人道主义和农业粮食技术专家，可以制定战略加强人道主义援助与农业粮食体系长期韧性之间的联系并展示成果，进一步发挥其优势。[人道主义应对]
- c) 例如，虽然确保下个农作季种子供应十分重要，但同等重要的是，投资于种子部门长期发展，为农民的种子系统提供支持，从而解决对种子援助的依赖性问题。在当前进行人道主义援助的同时，必须在人道主义、发展与和平关系下，系统地解决种子不安全的根本结构性动因。[人道主义应对]

<ul style="list-style-type: none"> • 应急行动及抵御能力办公室 • 权力下放办事处人员 • 资源筹集司 	<p>d) 虽然人道主义部分在预算中占比最大，但捐助方资助粮农组织主要预期是，粮农组织利用其在粮食和农业方面的技术专长，加强最弱势群体的代表权，并从人道主义行动过渡为提高韧性和促进发展。捐助方担忧，缺乏全面说明来阐明“采取行动所需数据”与“展示提高韧性成果所需数据”之间的联系，包括明确界定的路径和干预方案，可能会阻碍资源的进一步筹集。[人道主义应对]</p>
<p><u>经验教训 6:</u> 此次疫情带来了若干不可预见的挑战，影响了知识产品开发并限制其传播范围。 <u>潜在考虑/应用者:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 管理层 • 技术人员 • 新闻传播办公室 	<p><u>评估中发现的支持性经验教训:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> a) 危机形势使我们难以制定方法整合不同类型的知识产品，因而难以创造出更全面针对特定类别最终用户的捆绑产品。[知识产品和服务] b) 取决于所用数据来源，开发知识产品的团队组成、合作程度和所需努力程度各不相同。[知识产品和服务] c) 负责传播知识产品和服务的技术人员不熟悉传播计划或指南，难以确保传播规划和实施得到协调，导致宣传工作范围受限。[知识产品和服务] d) 在危机背景下，很难有效针对特定类型用户或社区进行全方面分析。[知识产品和服务]
<p>C. <u>确保粮农组织应对措施包容性：良好做法</u></p>	
<p><u>良好做法 5:</u> 动员当地社区参与分析和决策进程，并采用监测机制解决受益人问责问题，加强了这些社区的代表权，并改善了成果交付。 <u>潜在考虑/应用者:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 应急行动及抵御能力办公室 • 权力下放办事处人员 	<p><u>评估中发现的支持性良好做法:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> a) 通过以下方式加强当地社区代表权：i) 动员其参与其中并讨论脆弱性评估的结果；ii) 规划干预措施；iii) 制定标准和选定受益人；iv) 监测和评估流程和结果；这不仅提高了评估的严谨性和干预效率，还提高了自主性，并改善了成果交付。[人道主义应对] b) 机构间合作和确立受影响人群联合问责，是监测并解决受益人问责问题的可行机制。受影响人群与受益人共同推动建立了监测性别暴力的共同机制。[人道主义应对]

<p>良好做法 6: 采用一系列考虑到背景风险和实际人道主义对策所带来风险的措施，提高了干预措施的针对性和有效性。</p> <p>潜在考虑/应用者:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 应急行动及抵御能力办公室 • 权力下放办事处人员 	<p>评估中发现的支持性良好做法:</p> <p>a) 同时应对背景风险和实际人道主义对策风险，促进在为 COVID-19 重新制定干预措施方面进行创新。实现这点需排查下述可能因素：i) 由于被迫背井离乡、自发返乡以及季节性和文化迁移造成的人口流动；ii) 由于 COVID-19 造成的限制所导致的农业粮食供应链中断；iii) 农业粮食供应链上行动方可能面临病毒传播的薄弱环节；iv) 促进人道主义援助生计分发的制定的避免风险传播准则；v) 评估并解决受益人可能面临的风险（例如，现金分发过程中的性别暴力风险）[人道主义应对]</p> <p>b) COVID-19 及避免传播风险方面的沟通和宣传通过以下方式实现：i) 用当地语言改写材料；ii) 通过与卫生部门和政府协调，确保信息传递一致性；iii) 使用各种媒体方式，如广播、电视、海报、在当地市场等公共场所使用带大喇叭的移动汽车等；iv) 通过志愿服务和农民田间学校动员当地社区和受益人；v) 特别关注妇女、原住民和牧民，他们往往难以获得信息；vi) 提供热线服务，便于弱势群体寻求帮助、提供反馈和投诉。[人道主义应对]</p>
<p>C. 确保粮农组织应对措施包容性：经验教训</p>	
<p>经验教训 7: 确保将性别问题和“不让任何人掉队”方针纳入知识产品和服务主流工作，需提供其他指导和支持，以便获得广泛且一致的内容。</p> <p>潜在考虑/应用者:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 新闻传播办公室 • 性别平等组 	<p>评估中发现的支持性经验教训:</p> <p>a) 尽管制定了一些性别问题以及“不让任何人掉队”的简报，不是所有出版物都将这两项概念纳入主流。在开发知识产品和服务时，缺乏将性别问题纳入主流工作和“不让任何人掉队”的指导方针，这通过开发者自身接触到并接受相关原则得到缓解，但却难以在粮农组织主要信息中应用一致、全面的系统性标准。[知识产品和服务]</p>
<p>经验教训 8: 加强人民代表权需要整合应对长期需求和后果的相应措施，如参与性进程和参与决策过程。</p>	<p>评估中发现的支持性经验教训:</p> <p>a) 立即采取以市场为基础的干预措施，如代金券，支持当地人口自主作出决定并采取相应行动。然而，加强人民代表权需纳入支持金融包容、人民自治自主、社会动员和治理以及性别关系转型的整体长期方法中。[人道主义应对]</p>

<p>潜在考虑/应用者:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 应急行动及抵御能力办公室 • 权力下放办事处人员 	<p>b) “对受影响人群负责”等机制可能提供所需的安全空间和机制，用以沟通、监测并解决敏感问题。此类机制需要由社区参与的权力下放结构，并审慎问责。[人道主义应对]</p>
<p>经验教训 9:</p> <p>系统细致地了解弱势群体情况和需求，对于调整干预措施并提高其效力至关重要。</p> <p>潜在考虑/应用者:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 应急行动及抵御能力办公室 • 权力下放办事处人员 	<p>评估中发现的支持性经验教训:</p> <p>a) 为惠及并回应最弱势群体需求，需系统了解其脆弱之处，并调整干预方式，从而避免感染扩散风险和进一步加剧脆弱性。相关信息和宣传需使用当地语言和/或方言通过多种媒体进行。[人道主义应对]</p> <p>b) 酌情依靠国家和地方的第一响应力量。本地化的优势在于其了解具体情况，能够接触到受益人，包括触及因冲突而难以到达的地区，并且具有成本效益。[人道主义应对]</p>
<p>D. 确保业务连续性: 良好做法</p>	
<p>良好做法 7:</p> <p>实施业务连续性计划及衍生做法减轻了疫情对粮农组织人员和业务的影响。</p> <p>潜在考虑/应用者:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 管理层 	<p>评估中发现的支持性良好做法:</p> <p>a) 制定了业务连续性计划，以人员健康和安全性以及主要业务连续性为重点，得到信息通信技术支持，粮农组织人员和合作伙伴业务指南在粮农组织总部和驻国家办事处都得到应用。在区域、次区域和驻国家办事处监测业务连续性计划实施情况并为其提供支持尤为重要。[人道主义应对]</p> <p>b) 业务连续性的决定性因素是总部、区域和驻国家办事处的技术支持机制，这些机制由应急行动及抵御能力办公室协调，确保顺利运作并解决技术问题。[人道主义应对]</p> <p>c) 粮农组织工作人员迅速适应了在线合作和工作流程，包括测试并采用新技术，加快本组织数字化进程等。[知识产品和服务]</p> <p>d) 高级管理层果断应对，迅速接触并指导各部门、区域和国家，建立了核心管理团队，制定了粮农组织 COVID-19 总体计划，筹集了资源，减轻了粮农组织各自为政情况。[人道主义应对]</p> <p>e) 领导层的承诺和行动对于打破各自为政局面和运用整个粮农组织的专门知识非常重要，有助于粮农组织应对同时影响到自身业务和人员的危机。[人道主义应对]</p>

D. 确保业务连续性：经验教训

经验教训 5:

人道主义行动应对能力和行政效率取决于，是否具备随时可用于行动的实用人道主义专门知识，权力下放办事处能否加大决策权等。

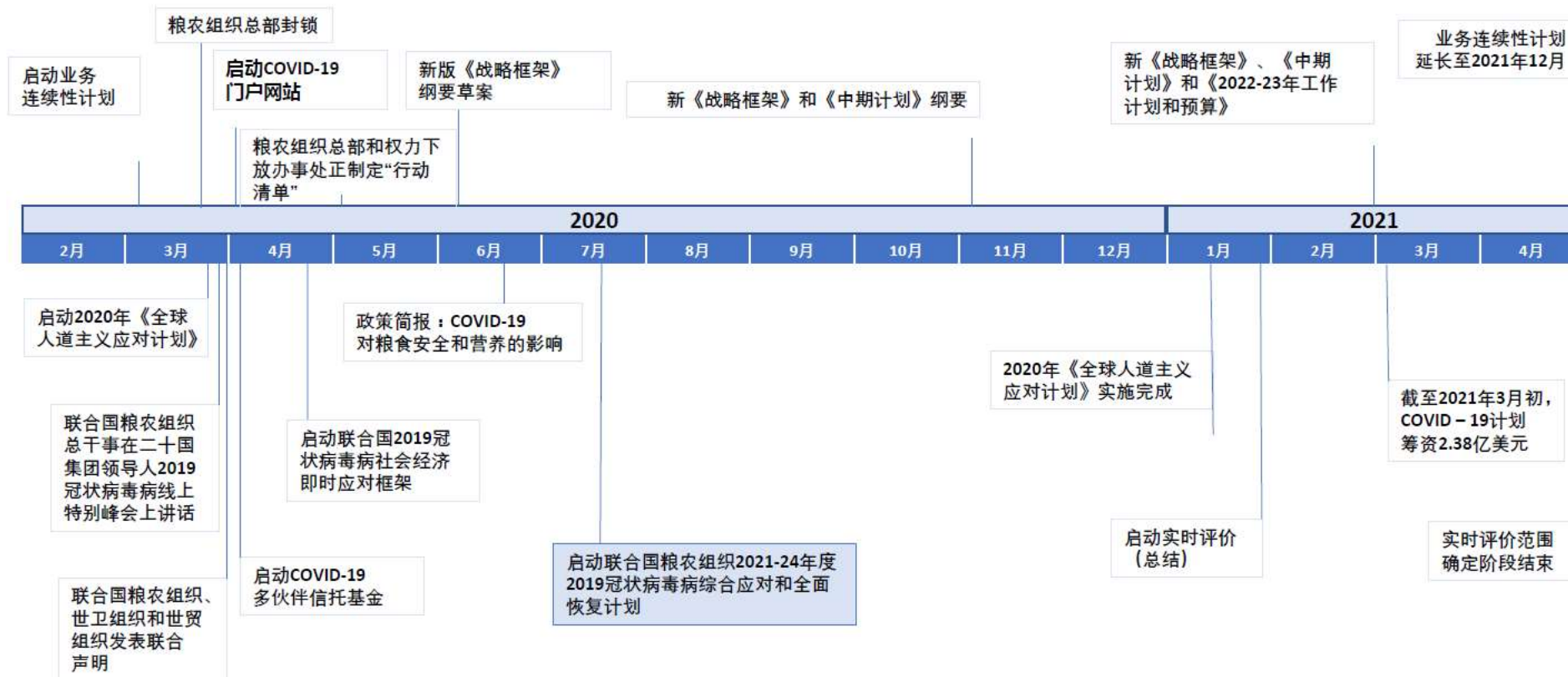
潜在考虑/应用者:

- 管理层
- 应急行动及抵御能力办公室
- 权力下放办事处

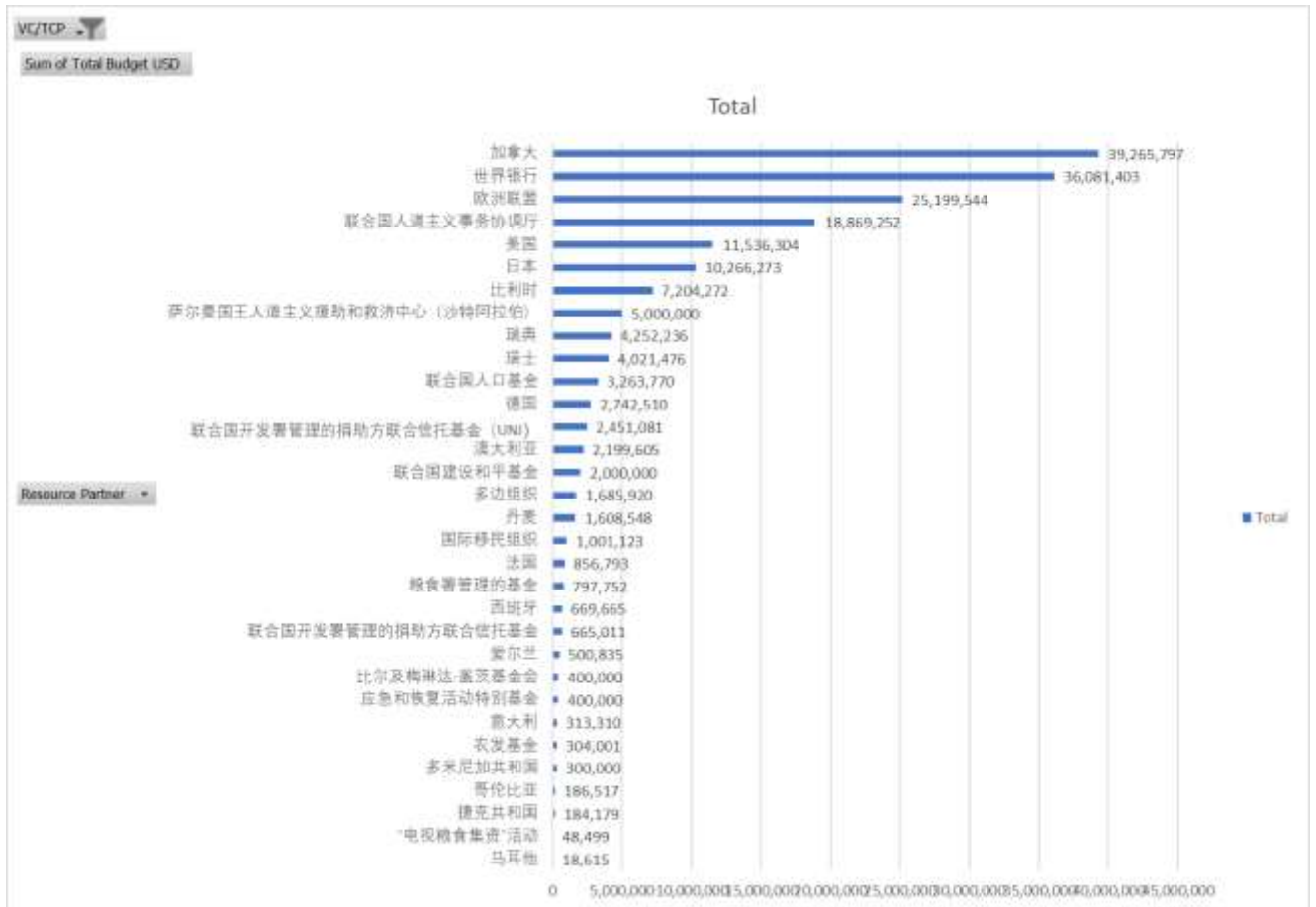
评估中发现的支持性经验教训:

- a) 当今世界，COVID-19 等危机日益难以预测且复杂多变，在一国各地具备随时可用于行动的实用人道主义专门知识、战略和多层次业务结构，是及时采取切实前瞻性应对措施的前提。[人道主义应对]
- b) 由于机动能力可能受到出行限制阻碍，粮农组织权力下放办事处身处危机最前沿，业务需得到更好优化。通过提高区域、次区域和驻国家办事处的决策权，可进一步提高行政流程和规划的效率。[人道主义应对]

附录 1：粮农组织 COVID-19 应对措施和相关进展时间线



附录 2：计划捐助方



附件可访问联合国粮农组织评价办公室网站

<https://www.fao.org/evaluation/zh/>

附件 1： 实时评价职权范围

<https://www.fao.org/3/cb7260en/cb7260en.pdf>

附件 2： 计划变革理论（重构）

<https://www.fao.org/3/cb7261en/cb7261en.pdf>

附件 3： 人道主义应对措施部分报告

<https://www.fao.org/3/cb7262en/cb7262en.pdf>

附件 4： 知识和数据服务部分报告

<https://www.fao.org/3/cb7263en/cb7263en.pdf>