



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  
الأمم المتحدة  
للأغذية والزراعة

# 财政委员会

第一九九届会议

2024 年 5 月 20–24 日，罗马

应急和恢复活动特别基金报告

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

应急行动及抵御能力办公室主任

雷恩·保尔森先生

电话：+39 06570 52061

电子邮箱：[OER-Director@fao.org](mailto:OER-Director@fao.org)

### 内容提要

- 应急和恢复活动特别基金（特别基金）确保联合国粮食及农业组织（粮农组织）能够迅速采取行动，有效应对粮食和农业威胁及紧急状况。特别基金由三部分组成：（i）流动资金部分，在资源伙伴认捐后，预拨资金迅速采购投入品，从而保护生计，恢复农业活动，或推进危机快速响应行动；（ii）周转基金部分，支持粮农组织参与进行需求评估和计划制定，及早组建国家应急小组并强化小组能力，以及开展三级（全面动员）应急<sup>1</sup>防备和响应活动；（iii）计划部分，在大规模紧急状况的计划框架内整合资源，或战略性地配合实施现行计划，包括农业投入品响应能力窗口与根据全组织早期预警机制触发的前瞻行动窗口。
- 自 2004 年设立起，截至 2023 年 12 月 31 日，特别基金共收到 4.317 亿美元。在计划部分下，为大规模计划（例如蝗灾、突发灾害、厄尔尼诺现象、高致病性禽流感或区域长期危机）拨付 1.552 亿美元；为农业投入品响应能力窗口拨付 1.184 亿美元；为前瞻行动窗口拨付 3 690 万美元。在周转基金部分下，为驻国家代表处组建应急响应小组或强化小组能力、支持需求评估和计划制定拨付 3 960 万美元；为三级（全面动员）应急防备和响应窗口拨付 2 880 万美元。
- 自特别基金设立起，在流动资金部分下，为快速应急响应项目预拨了 6.072 亿美元，包括本报告期内预拨的 2 500 万美元。截至 2023 年 12 月 31 日，未收回预拨款共计 300 万美元。
- 截至 2023 年 12 月 31 日，特别基金现金余额共计 4 970 万美元。

### 征求财政委员会指导意见

- 本文件仅供参考。

---

<sup>1</sup> 需要动员全组织响应的突发性、大规模灾害和危机。

## I. 背景

- 2003年5月，财政委员会第一〇二届会议支持设立特别基金，旨在确保本组织能够迅速启动应急行动，即参与机构间需求评估和协调活动，组建应急协调处，制定一个计划框架和若干项目，并在资源伙伴认捐后预拨资金采购投入品<sup>2</sup>。
- 本年度报告概述截至2023年12月31日的12个月期间利用特别基金资金开展的主要行动情况。报告列出上述12个月期间的财务数据与特别基金投入运作以来的各项数据。

## II. 特别基金构成

- 特别基金由三部分组成：(i) 流动资金部分，在资源伙伴认捐后，预拨资金迅速采购投入品，从而保护生计，恢复农业活动，或推进危机快速响应行动；(ii) 周转基金部分，支持粮农组织参与进行需求评估和计划制定，及早组建国家应急小组并强化小组能力，以及开展三级（全面动员）应急<sup>3</sup>防备和响应活动；(iii) 计划部分，支持就具体大规模应急计划开展工作，或通过农业投入品响应能力窗口与根据全组织早期预警机制触发的前瞻行动窗口，战略性地配合实施现行计划。

表1：特别基金组成部分和窗口

流动资金部分	周转基金部分	计划部分
<ul style="list-style-type: none"> <li>预拨资金，确保快速响应</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>应急协调和响应能力窗口</li> <li>需求评估和计划制定窗口</li> <li>三级（全面动员）应急防备和响应窗口</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>大规模计划窗口（例如突发灾害、高致病性禽流感、厄尔尼诺现象或区域长期危机）</li> <li>农业投入品响应能力窗口</li> <li>前瞻行动窗口</li> <li>保护工作占据核心地位以及防止性剥削和性虐待窗口</li> </ul>

- 流动资金部分**确保粮农组织在收到资源伙伴资金之前，先行启动活动并采购最关键物资，从而缩短应急反应时间。这部分资金确保快速响应，有助于减轻威胁和紧急状况的影响，加快受灾受难群体恢复重建。

<sup>2</sup> FC 102/14

<sup>3</sup> 需要动员全组织响应的突发性、大规模灾害和危机。

5. **周转基金部分**支持粮农组织国家应急小组明确受灾受难群体最急迫需求，加强响应能力，制定并协调实施具有技术可行性的响应计划。通过三级应急防备和响应窗口，粮农组织能够防备和应对三级（全面动员）紧急状况期间农业部门面临的严峻挑战。
6. **计划部分**确保紧密结合不断变化的实际需求，更迅速、更具计划性地提供援助。特别基金的集合筹资模式确保针对需求最大的地理区域和专题领域，灵活调整活动内容和支持举措。同样，计划方针确保行动能够适应形势变化，精简优化活动内容，确保尽早向受灾受难群体提供最适当的援助。此外，计划部分包括农业投入品响应能力窗口，为迅速采购并发放强时效性投入品拨付集合资金。前瞻行动窗口确保粮农组织能够在确定威胁迫近之际及早采取行动，避免农业部门蒙受灾害损失，或民众生计遭到破坏。

### III. 特别基金资源

7. 自 2004 年 4 月设立起，特别基金共收到 4.317 亿美元。正如表 2 所示，成员提供 3.113 亿美元，同时资源伙伴向特别基金转入 930 万美元结项应急项目余额。2023 年 1-12 月期间，特别基金共收到 6 230 万美元。

**表2：特别基金收款**

捐款方	设立至今 (千美元)	2023年1-12月 (千美元)
澳大利亚	218	0
奥地利	1 131	0
比利时	79 561	5 476
加拿大	13 917	1 688
智利	5	0
中国	500	0
捷克	36	0
芬兰	3 747	0
法国	9 634	95
德国	14 992	7 443
希腊	227	0
梵蒂冈	30	0

爱尔兰	7 424	0
意大利	1 490	0
日本	430	0
约旦	60	0
科威特	50	0
老挝人民民主共和国	14	0
卢森堡	8	0
马耳他	43	0
摩纳哥	59	0
荷兰王国	9 681	0
新西兰	13	0
挪威	75 165	30 990
其他（不足5 000美元）	44	4
葡萄牙	150	107
大韩民国	76	0
沙特阿拉伯	1 377	0
斯洛文尼亚	107	54
南非	452	0
西班牙	520	0
瑞典	47 115	4 360
瑞士	4 942	0
大不列颠及北爱尔兰联合王国	38 105	0
<b>成员合计</b>	<b>311 323</b>	<b>50 216</b>
比尔及梅琳达·盖茨基金会	10 000	0
直接行动费用回收	107 948	12 000
路易达孚基金会	327	0
石油输出国组织	481	0
联合国合计	1 639	80
<b>收款合计</b>	<b>431 718</b>	<b>62 296</b>

截至2023年12月31日 - 数据来源：汇编自辅类账簿，与总分类账一致

8. 各种危机层出不穷，响应需求不断增加，因此 2023 年收到的资源，包括部分及不硬性指定用途捐款，为流动资金有效运作提供了有力保障，确保快速、大规模响应。此外，还需拓展其他渠道，实现 1 亿美元余额目标，确保特别基金完全灵活、高效，助力应对交织并发的三类大规模危机。

#### IV. 特别基金资金使用情况

9. 在流动资金部分下，经资源伙伴认捐，但在尚未收到现金捐款的情况下，预拨 6.072 亿美元项目资金，其中 300 万美元待收到资源伙伴资金后收回。

10. 在 4.31 亿美元捐款中，6 840 万美元被批准划入周转基金部分。共有 3.11 亿美元划入计划部分，其中为专题和区域窗口拨付 1.55 亿美元。资金使用情况详见表 3。

表3：资金组成部分

	设立至今 (千美元)	2023年1-12月 (千美元)
预拨		
流动资金部分		
期内预拨总额	607 175	24 991
期内预拨收回	604160	59 071
未收回预拨款	<b>3 015</b>	
用途		
应急协调处组建和能力强化	21 190	1 000
需求评估和计划制定特派团	18 421	1 134
三级应急防备和响应	28 847	13 000
<b>周转基金部分总额</b>	<b>68 458</b>	<b>15 134</b>
计划部分		
农业投入品响应能力	<b>118 420</b>	<b>40 731</b>
前瞻行动	<b>36 923</b>	<b>15 039</b>
专题和区域窗口		
沙漠蝗	51 105	0
禽流感	45 928	0
台风和飓风	15 598	0
非洲之角（区域计划）	13 748	0

海啸	10 002	0
长期危机	4 786	0
厄尔尼诺现象	4 552	0
萨赫勒地区（区域计划）	3 552	0
2019冠状病毒病疫情	2 934	0
粮价飞涨危机	1 168	0
草地贪夜蛾	1 001	0
保护工作占据核心地位以及防止性剥削和性虐待	800	800
<b>专题和区域窗口小计</b>	<b>155 174</b>	<b>800</b>
<b>计划部分小计</b>	<b>310 517</b>	<b>56 570</b>
<b>用途总计</b>	<b>378 975</b>	<b>71 704</b>
<b>特别基金余额</b>	<b>49 726</b>	

#### A. 流动资金部分

11. **预拨款：**本报告期内，特别基金 93.4%的预拨款用于支持实施欧盟委员会、德国和美利坚合众国资助的项目，详见表 4。

表4：按资源伙伴分列的特别基金预拨款

资源伙伴	预拨 (千美元)	收回 (千美元)
澳大利亚	750	0
欧盟委员会	2 660	2 660
德国	15 731	13 731
科威特	0	300
索马里 - 世界银行*	0	330
联合国人道主义事务协调厅	900	1 900
美利坚合众国	4 950	40 150
<b>合计</b>	<b>24 991</b>	<b>59 071</b>

\* 世界银行供资

12. 主要用于支持在非洲之角和也门开展重要计划的预拨款，在 2023 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日期间预拨总额中占比超过 80.70%，详见表 5。

**表5：按国别计划分列的特别基金预拨款**

国家	预拨 (千美元)	收回 (千美元)
阿富汗	0	300
埃塞俄比亚	4 950	4 950
全球	1 000	0
区域间	12 866	12 866
马拉维	500	0
莫桑比克	500	0
菲律宾	900	1 900
亚洲及太平洋区域办事处	865	865
索马里	0	35 330
西非次区域办事处	750	0
东帝汶	0	200
乌克兰	320	320
也门	2 340	2 340
<b>合计</b>	<b>24 991</b>	<b>59 071</b>

13. 在埃塞俄比亚提格雷州，为进一步减轻局势不稳定和环境冲击频发的影响，粮农组织应对行动侧重于发放农业投入品（肥料和种子），并开展培训，推广良好农业实践。在这方面，特别基金预拨款确保粮农组织能够赶在重要农作季节到来之前，迅速采购并发放强时效性投入品，保障受援家庭生计和粮食安全。

14. 非洲之角常年处于一系列不利境况，2023 年，随着拉尼娜现象的发生，十年内第三度遭遇严重干旱。在作物歉收、家畜死亡和疫病暴发之际，粮农组织迅速采取全域干预行动，避免形势进一步恶化。为保证及时响应，特别基金预拨款确保粮农组织驻五国代表处有资金迅速采购并预置种子和工具以及动物卫生应急物资。此举确保五个受灾国家农村家庭能够在雨季来临之际迅速恢复生产。



15. 在也门，本组织开展应急响应和韧性建设计划，促进实施一项多年期《联合国联合方案》，支持依赖农业维生的社区实现韧性发展。在《联合方案》中，粮农组织主要负责发放农牧业生产投入品，并协调开展能力建设活动，发展气候智能型农业。2023年，特别基金预拨款确保粮农组织能够迅速采购季节性农业生产投入品，保证及时向受援家庭发放。

## B. 周转基金部分

16. 在周转基金部分下，**应急协调窗口**确保迅速派遣应急专家和强化现有团队能力，支持开展更多活动，或填补短期资金缺口；**需求评估和计划制定窗口**在危机伊始为需求评估活动提供资金，支持粮农组织及其伙伴获取必要信息，制定快速响应计划和长期韧性建设战略。

17. 在挪威提供的捐款中，697 341 美元被划入周转基金部分下需求评估和应急协调窗口。

18. 特别基金为**应急协调窗口**划拨资金，全面推进各地应急工作。例如，特别基金支持粮食安全工作组直接派遣工作组协调员和信息管理官员。此外，特别基金加强了驻国家代表处在现金和代金券补助等领域的技术和计划能力，并提高了行动能力。相关专家支持实施粮农组织应急响应和韧性建设计划，加强项目交付，完善国家和地方层面协调机制，支持协调评估和分析工作，并加强宣传沟通。**表6**按国家分列资源划拨情况。

**表6：特别基金应急协调**

国家	批准拨款（千美元）
阿富汗	65
布基纳法索	311
布隆迪	100
喀麦隆	100
中非共和国	400
乍得	65
刚果民主共和国	43
埃塞俄比亚	198
海地	78

科索沃 <sup>4</sup>	79
马里	103
莫桑比克	176
缅甸	100
尼日尔	32
尼日利亚	300
菲律宾	49
非洲区域	34
欧洲及中亚区域	80
塞内加尔	100
南苏丹	200
中部非洲次区域	65
东部非洲次区域	95
西部非洲次区域	290
阿拉伯叙利亚共和国	85
土耳其	207
西岸和加沙地带	100
<b>合计</b>	<b>3 537</b>

19. 在需求评估和计划制定窗口下，特别基金拨款发挥重要作用，为对粮农组织在全球开展的各类应急响应和韧性建设计划进行需求评估提供有力支持。例如，特别基金拨款提供以下支持：在刚果民主共和国进行快速情景分析和监测；在尼日利亚分析突发重度营养不良状况；在苏丹监测沙漠蝗灾；在阿拉伯叙利亚共和国进行各类需求评估，包括 2023 年 2 月地震灾后需求评估。

20. 此外，特别基金拨款在 13 个国家（阿富汗、布基纳法索、中非共和国、刚果民主共和国、海地、马里、缅甸、尼日尔、尼日利亚、索马里、南苏丹、苏丹和也门）开展“紧急状况数据监测”调查。上述国家的农业粮食体系和粮食安全岌岌可危，加之 2023 年多种危机交叠共振，风险压力陡增。“紧急状况数据监测”调查能够收

<sup>4</sup> 科索沃问题参见安全理事会第1244(1999)号决议。

集关键信息，瞄准最弱势地区和人群，并结合需求分析，找准计划性切入点。得益于特别基金拨款，“紧急状况数据监测”调查进一步确保本组织获取优质、详细、及时的数据，并运用这类数据制定应急响应和韧性建设计划。表7按国家分列资源划拨情况。

**表7：需求评估和计划制定拨款**

国家	批准拨款（千美元）
阿富汗	99
布基纳法索	87
布隆迪	50
中非共和国	141
乍得	67
哥伦比亚	30
刚果民主共和国	373
埃塞俄比亚	4
海地	89
洪都拉斯	38
伊朗	15
科索沃	57
利比亚	65
马达加斯加	122
马里	100
摩洛哥	100
莫桑比克	91
缅甸	55
尼日尔	119
尼日利亚	287
巴基斯坦	60

菲律宾	10
拉丁美洲区域	100
卢旺达	100
索马里	100
南苏丹	133
斯里兰卡	114
中部非洲次区域	22
西部非洲次区域	100
苏丹	201
阿拉伯叙利亚共和国	285
土耳其	100
乌干达	5
西岸和加沙地带	120
也门	101
<b>合计</b>	<b>3 540</b>

21. 财政委员会第一四七届会议批准在周转基金部分下设立**三级应急防备和响应窗口**<sup>5</sup>。该窗口侧重于：（i）防备措施和活动，加强粮农组织应对大规模紧急状况的能力；（ii）三级应急响应和全组织增援。

22. 在“**全组织增援和三级应急防备**”下的“制定和维持适当的三级应急程序”领域，已完成对总干事第 2022/06 号通报所述 15 项全组织应急启动预案的同行业务评审。评审结果将为计划于 2024 年对该通报进行的修订工作提供重要参考。

23. “**三级应急防备能力建设**”和“**三级模拟**”领域支持广泛开展一系列活动，加强国家防备能力。例如，在**刚果民主共和国**和**南部非洲**，围绕应急防备和响应的核心内容开展模拟培训。这类培训活动旨在确保国家层面的核心国家职类职工掌握基本的应急防备和响应知识及能力。每项培训活动围绕当地特定危害、防备需求、响应时间、粮农组织架构和指挥层级开展。此外，制定并开展其他能力建设活动，促进有效利用粮农组织体系，制定并管理粮农组织国家层面应急响应和韧性建设项目。

<sup>5</sup> FC 147/8

24. 鉴于环境不断变化，为加强特别基金全组织增援和三级应急防备，专门划列**防止性剥削和性虐待**领域。这有助于驻各国代表处在粮农组织应急防备和响应工作中，加强防止性剥削和性虐待的能力，有效预防、减少和应对性剥削和性虐待问题。相关资源与计划部分下划拨的资源形成补充（详见第 76 至 78 段）。

25. “**全组织增援和三级应急响应**”拨款支持粮农组织在缺少详细需求评估和响应计划的情况下投入资源，“义无反顾”采取快速响应行动。本报告期内，**批准在中非共和国、莫桑比克和苏丹以及阿拉伯叙利亚共和国和土耳其地震灾区投入资源**，“义无反顾”开展应急响应活动。

**表 8：全组织增援和三级应急响应拨款**

全组织增援和三级应急响应	千美元
中非共和国	300
莫桑比克	200
苏丹	750
阿拉伯叙利亚共和国 - 地震灾区	600
土耳其	300
<b>合计</b>	<b>2 150</b>

26. 在**中非共和国**，随着机构间常设委员会负责人商定启动“**构间常设委员会全系统应急启动程序**”（“**全面动员预案**”），特别基金三级应急资金确保本组织能够迅速筹集并调度人力财力，支持全组织全面动员，为制定计划和项目提供行政及技术支持，并加强现有能力，确保完成当前项目。

27. 在**莫桑比克**，特别基金三级应急资金支持加强北部行动能力，一方面延长驻彭巴应急响应和韧性建设协调员任期，另一方面支付主要专家合同费用，充分开展一线人道主义响应，改进资源筹措工作和报告。

28. 在**苏丹**爆发冲突后不到一个月的时间内，特别基金三级应急资金确保特派团能够赶赴苏丹港开展重要任务，战略性地在主要采收期支援当地农民。总部和近东及北非区域办事处迅速派遣专家，切实保障应急种子顺利发放，从而惠及 100 多万农民，进一步提升苏丹粮食安全和生产水平。

29. 2023 年 2 月，**阿拉伯叙利亚共和国和土耳其**发生强烈地震，特别基金三级应急资金确保能够派遣增援特派团加强应急行动和响应、工作组/部门协调、计划和资源筹措、业务、数据收集以及需求评估工作。粮农组织着力确保保持和恢复基本粮食生产，同时支持当地主管部门评估农业损害和需求。

### C. 计划部分

30. 自设立起，特别基金在计划部分下分别为农业投入品响应能力窗口和前瞻行动窗口拨付 1.184 亿和 3 690 万美元。2023 年以来，还为新的**保护以及防止性剥削和性虐待窗口**筹措资源，加强本组织在“保护工作占据核心地位”、“对受影响者负责”和“防止性剥削和性虐待”方面的能力（详见第 76 至 78 段）。

#### 农业投入品响应能力窗口

31. 正如表 9 所示，为农业投入品响应能力窗口拨付 4 090 万美元。表中捐款支持粮农组织快速应对大规模危机，迅速采购并发放强时效性投入品。

表9：农业投入品响应能力窗口拨款

国家	干预行动类型	千美元
<b>比利时捐款划拨情况</b>		<b>3 235</b>
孟加拉国	紧急支援吉大港区突发性洪水受灾家庭，恢复小农生计	500
喀麦隆	加强洪水受灾弱势家庭粮食和营养安全	400
尼泊尔	恢复并加强扎泽尔果德和西鲁孔地区地震受灾弱势农民粮食安全和生计	500
巴基斯坦	恢复开伯尔—普什图赫瓦省德拉伊斯梅尔汗地区和旁遮普省拉詹普尔地区洪水受灾民众生计	150
南苏丹	开展生计应急响应计划，加强抵御和适应气候相关冲击和自然危害的能力	300
阿拉伯叙利亚共和国	向阿拉伯叙利亚共和国西北部地区地震受灾农民和畜牧养殖户提供紧急农业支持	535
西岸和加沙地带	紧急发放小型反刍动物饲料，确保冲突地区家畜存活繁殖	850
<b>挪威捐款划拨情况</b>		<b>34 190</b>
阿富汗	减轻摩洛哥蝗虫对北部和东北部地区最弱势农村家庭影响	1 885
布基纳法索	协助布克莱迪穆翁大区弱势家庭加强粮食安全、保障生计	2 000
喀麦隆	开展快速响应，满足极北和西南大区粮食不安全家庭紧迫的基本需求	1 500

中非共和国	紧急援助中非受国内冲突和外部危机影响的弱势群体	2 000
刚果民主共和国	协助北基伍省和坦噶尼喀省弱势群体获取营养食物、创收	4 000
埃塞俄比亚	提供紧急支援，减轻奥罗米亚州干旱影响	3 500
洪都拉斯	加强和恢复暴雨季和热带风暴“朱丽叶”受灾群体生计	500
肯尼亚	向曼德拉郡、瓦吉尔郡、西波克特郡、马库埃尼郡和基图伊郡干旱受灾弱势社区提供生计支持	1 500
马拉维	开展应急响应，减轻热带气旋“弗雷迪”对南部区小农不利影响	500
马里	开展快速响应，满足危急地区粮食不安全家庭粮食需求	3 000
莫桑比克	增强德尔加杜角省弱势社区韧性，加强粮食和营养安全	1 000
尼日尔	增强蒂拉贝里、迪法、塔瓦和阿加德兹大区社区粮食安全韧性	2 000
索马里	恢复干旱受灾农村社区农业生产水平	3 000
苏丹	采取畜牧紧急干预行动，保护畜牧资产，恢复牧民生计	2 000
阿拉伯叙利亚共和国	紧急支援哈马省地震受灾农民	2 500
土耳其	保障地震受灾地区农村家庭生计	500
西岸和加沙地带	紧急发放强时效性农业投入品，保护家畜，维持并恢复农业生产	2 805
<b>大韩民国捐款划拨情况</b>		<b>76</b>
乌克兰	支援应急活动	76
<b>瑞典捐款划拨情况</b>		<b>3 472</b>
孟加拉国	加强科克斯巴扎尔地区罗兴亚人粮食安全	325
海地	加强南部省粮食不安全地区弱势群体生计	500
缅甸	向马圭省和实皆省气旋受灾弱势农民提供紧急生计支持，挽救民众生命	647
尼日利亚	向尼日利亚东北部博尔诺州、阿达玛瓦州和约贝州冲突受难社区提供紧急农业援助	500

阿拉伯叙利亚共和国	紧急支援阿拉伯叙利亚共和国阿勒颇省地震受灾农民	500
阿拉伯叙利亚共和国	向阿拉伯叙利亚共和国北部地区地震受灾农民和畜牧养殖户提供紧急农业支持	500
土耳其	保障土耳其地震受灾地区农村家庭生计	500
<b>总计</b>		<b>40 973</b>

32. 2023 年，特别基金迅速划拨农业投入品响应能力资金，对于保护社区家庭并增强家庭应对今后冲击韧性至关重要。以下概述利用这部分特别基金资金开展的主要活动情况。

33. 2023 年 5 月，**阿富汗**爆发摩洛哥蝗虫灾害，粮食安全和农村生计面临威胁。特别基金划拨农业投入品响应能力资金，确保粮农组织能够加强蝗虫灾害监测能力，提供防备水平，并向最弱势家庭提供家畜保护应急物资和现金补助，从而保护生产性资产，减小粮食安全威胁。

34. 2023 年 5 月，气旋“摩卡”侵袭**孟加拉国**，给农业部门和农村生计造成重大损害，吉大港山区和科克斯巴扎尔地区灾情特别严重。粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，发放种植业投入品，协助洪水受灾收容社区家庭恢复生计、加强粮食安全，同时提供微型园艺物资、冬播种子以及其他满足当地具体需求的农业投入品，协助罗兴亚难民在一定程度上实现粮食自给自足。

35. **布基纳法索**布克莱迪穆翁大区仍是全国最脆弱的地区之一，遭受极端天气和严峻安全局势重创，农村社区粮食生产能力受到严重制约。本组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，向农牧民家庭提供现金补助和农业生产应急物资，并支持开展创收和能力建设活动，从而保护农村生计、加强粮食安全。

36. 在**喀麦隆**，为进一步减轻洪水对生计和粮食安全的影响，特别基金划拨农业投入品响应能力资金，采取“现金+”补助干预行动，支援最弱势农村家庭。受援家庭领取无条件现金补助以及农业种植和牧渔业养殖物资，同时接受能力建设培训。这项干预行动确保目标家庭能够满足自身基本需求并恢复生计。

37. 由于**中非共和国**依赖进口渠道获取关键的农业粮食体系投入品，外部危机已加剧国内农村社区的脆弱性。特别基金农业投入品响应能力资金为现金补助干预行动和能力建设活动提供支持，确保目标社区能够满足自身紧迫需求，避免一味诉诸消极应对机制。



38. 由于局势不安全和社会经济不稳定，**刚果民主共和国**伊图里省、北基伍省和坦噶尼喀省农村社区在获取关键的生产投入品方面，依然面临严重制约。粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，发放农业投入品，采取现金补助干预行动。粮农组织援助物资主要面向境内流离失所者和回返者及其收容社区，旨在提高这几类群体自力更生的能力，减少对粮食援助的依赖。

39. 自 2020 年底起，**埃塞俄比亚**南部和东南部旱情持续至今，2022-23 年期间进一步向各地蔓延，呈现愈演愈烈之势。旱情和资源稀缺迫使牧民诉诸消极对策。为此，粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，向奥罗米亚州旱情受灾家庭提供“现金+”援助，即发放补充性家畜饲料和一次性现金补助，保护社区生计，避免一味诉诸消极对策。

40. 在过去十年中，政治、社会经济和安全挑战层出不穷，一系列由气候引发的灾害和自然危害影响日益加剧，**海地**发展建设屡遭挫扼。粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金提供援助，向南部省皮芒港区和科托区农户和畜牧养殖户发放小型反刍动物、家禽以及具有气候韧性的玉米种子品种和木薯插枝，并组织技术培训活动。

41. **洪都拉斯**各地依赖农业维生的社区本就处于一系列不利境况，拉尼娜现象引发的暴雨则令这一困境雪上加霜。气候预报显示，拉尼娜现象很有可能向厄尔尼诺现象转换，从而进一步加剧风险社区的粮食安全挑战，为此粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，向最弱势农村家庭提供农业生产投入品以及畜禽和鱼类养殖生产物资。为配合这项干预行动，还开展能力建设活动，推广良好生产和营养做法。

42. 去年，**肯尼亚**依然面临严重干旱，是造成农业生产水平不断下降和粮食安全状况持续恶化的主要原因之一。为进一步满足受灾社区的生计和粮食安全需求，本组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，采取“现金+”补助干预行动，向受灾最严重的农牧民家庭发放无条件现金补助，并提供家畜保护服务和农业生产投入品。

43. 2023 年 3 月，热带气旋“弗雷迪”登陆**马拉维**南部区。这一由气候引发的灾害更令深受热带气旋“安娜”和“贡贝”影响的农村社区不知所措。为此，粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，支持马拉维采取应对行动，一方面为评估灾害影响提供技术支持，另一方面向受灾地区最弱势家庭发放农业生产投入品。

44. 2023 年，**马里**农村社区依旧处于局势不安全和社会经济不稳定与气候所致挑战层出不穷的双重困境。粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，采取“现金+”补助干预行动，援助马里粮食安全不安全状况最严峻地区畜牧养殖户和农户。特别值得一提的是，本组织向畜牧养殖户发放无条件现金补助，满足家庭食物需求和家畜饲喂需求。农户领取农业生产投入品与无条件现金补助。

45. 在**莫桑比克**北部德尔加杜角省，粮农组织继续与主要的粮食安全和人道主义伙伴合作，支援冲突受难农村社区。本组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，支援流离失所和收容社区以及回返者，发放强时效性种植投入品，提高当地种子生产者能力，并向小规模渔民发放捕捞物资。
46. 气旋“摩卡”威胁**缅甸**亿万民众粮食安全。粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，采取“现金+”补助干预行动，支援气旋受灾和冲突受难家庭，从而保护并改善社区农业生计、增强社区韧性。
47. 2023年11月，**尼泊尔**发生高强度地震，依赖农业维生的社区生产性资产遭到严重破坏。为支援受灾社区，粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，发放农业投入品，并协助抢修受损运河设施。这项干预行动确保受灾家庭能够恢复生计，增强应对今后冲击的韧性。
48. 2023年，气候冲击、长期局势不安全和经济挑战持续威胁**尼日尔**各地农村社区生计和粮食安全。为支援粮食不安全状况最严重地区最弱势家庭韧性建设，粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，采取“现金+”补助干预行动，发放无条件现金补助与农牧业生产投入品。此外，粮农组织安排所有目标家庭参加专题技术培训和能力建设活动。
49. 在**尼日利亚**阿达玛瓦州、博尔诺州和约贝州，局势不安全和不利气候灾害持续破坏农业粮食体系供应链运转，加剧依赖农业维生的社区脆弱性。粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，向受灾受难农户发放强时效性农业投入品，并提供重要的推广服务。这项干预行动确保目标家庭能够于2023年雨季期间恢复生产，促进改善了当地市场粮食供应状况。
50. 为支援**巴基斯坦**农村社区快速从2022年洪水中恢复，特别基金划拨农业投入品响应能力资金，为家畜接种多种疫病疫苗、进行驱虫，发放复合家畜饲料以及饲料种子和肥料，并修复/重建畜棚。这项支援行动确保洪水受灾家庭能够恢复并维持生计。
51. **索马里**连年干旱，粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，发放耐旱、有效适应气候的农业投入品物资，确保受援家庭能够利用雨季开展生产。通过这项干预行动，粮农组织协助受援家庭农业恢复生产水平、获取更多粮食。
52. 在苏丹国内冲突外溢效应的影响下，**南苏丹**粮食安全形势更趋严峻。为进一步减轻冲突影响，粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，向回返者和收容社区发放农业投入品，同时开展能力建设和推广活动，并对家畜进行紧急治疗。

53. **苏丹**国内冲突延宕不绝，同时在各种既有不利因素的综合作用下，国内重要食品供应短缺加剧。为此，特别基金迅速划拨资金，确保粮农组织能够在入夏前向弱势农牧民家庭提供农业投入品和技术援助。
54. 2023年2月，**阿拉伯叙利亚共和国**发生多次地震，粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，驰援受灾农村社区。干预行动包括发放现金补助与农牧业生产投入品。粮农组织还协助抢修重要的灌溉系统。
55. 2023年2月，**土耳其**东南部地区发生多次强烈地震，导致这一重要农业产区遭受重创。特别基金划拨农业投入品响应能力资金，确保粮农组织能够向地震受灾家庭发放现金补助和农业投入品，协助他们满足紧迫需求，同时恢复农业生计。
56. 2023年，**乌克兰**战争仍在持续，农村家庭和小农生产能力不断下降。为支持粮农组织在乌克兰全面开展应急响应和韧性建设，特别基金划拨有限的农业投入品响应能力资金，重点采购投入品，填补计划缺口。
57. 本轮巴以冲突爆发以来，**加沙地带**农业和农业粮食体系活动基本陷入瘫痪。畜牧资产，例如小型反刍动物，是仅剩为数不多的生计来源。然而，以家畜饲料为主的关键投入品出现短缺，迫使畜牧养殖户诉诸消极对策，包括过早宰杀家畜。为此，粮农组织利用特别基金农业投入品响应能力资金，采购并预置家畜饲料，待物资运送通道开放后，向畜牧养殖户提供援助。

### 前瞻行动窗口

58. 特别基金前瞻行动窗口至关重要，有力支持粮农组织在全球加强前瞻行动举措，有效防范粮食危机。粮农组织前瞻行动方针旨在保护农业资产和生计免受危害影响，防止诉诸消极对策，从而加剧饥饿和穷困。特别基金前瞻行动窗口确保驻各国代表处能够获得预先划拨的资金，满足及时采取前瞻干预行动的需求。前瞻行动窗口在早期预警准确发出灾害迫近的信号即触发条件后放款。触发机制根据各地具体情况和重点灾害进行调整。这类机制基于定量阈值触发，并结合定性信息和专家研判进行核证。
59. 正如**表 10**所示，为前瞻行动窗口拨付 1 530 万美元。实践证明，特别基金的灵活用途资源至关重要，有助于根据粮农组织《厄尔尼诺现象前瞻行动和应对计划》及时采取行动，应对厄尔尼诺现象所致多种并发的极端天气。通过提高应备、行动准备以及风险监测和前瞻行动规划能力，粮农组织得以迅速采取行动。

表10：前瞻行动窗口拨款

国家	干预行动类型	千美元
<b>比利时捐款划拨情况</b>		<b>2 567</b>
多民族玻利维亚国	采取前瞻行动，减轻玻利维亚阿尔蒂普拉诺高原农业干旱影响	344
马达加斯加	在阿诺西大区贝特鲁卡市以及安德鲁伊大区安布文贝市和贝基利市采取前瞻行动，应对厄尔尼诺现象引发的干旱	1 000
蒙古	保护弱势畜牧养殖户，免受“严冬”灾害的预期影响	223
乌干达	加强热点地区洪水早期预警、防备和前瞻行动	1 000
<b>加拿大捐款划拨情况</b>		<b>2 222</b>
萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜	预判农业干旱对萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜干旱走廊的影响	1 000
索马里	协助社区牵头采取前瞻行动，应对洪水风险，保护生命和生计	1 222
<b>德国捐款划拨情况</b>		<b>8 407</b>
乍得、马里、尼日尔和尼日利亚	采取前瞻行动，减少萨赫勒地区洪水风险	3 000
哥伦比亚	采取前瞻行动，保护遭受厄尔尼诺现象影响的农业生计	1 000
厄瓜多尔	采取前瞻行动，保护农业生计，应对厄尔尼诺现象影响	542
斐济、巴布亚新几内亚和东帝汶	采取前瞻行动，应对印度—太平洋地区厄尔尼诺现象引发的气候风险	865
肯尼亚	支持弱势社区预判并减轻厄尔尼诺现象可能引发的洪水影响	1 000
马拉维	采取前瞻干预行动，减轻2023/24年度种植季南部区早期不利影响	500
莫桑比克	预判厄尔尼诺现象引发的干旱影响，保护小农生计	500

乌干达	采取前瞻行动，控制卡拉莫贾区家畜疫病潜在传播	500
津巴布韦	预判厄尔尼诺现象引发的干旱影响，保护小农生计	500
<b>挪威捐款划拨情况</b>		<b>1 000</b>
埃塞俄比亚	在南部和东南部地区采取前瞻行动，减轻厄尔尼诺现象对农业生计不利影响	1 000
<b>瑞典捐款划拨情况</b>		<b>1 132</b>
委内瑞拉玻利瓦尔共和国	预判瓜希拉地区农业干旱影响	888
津巴布韦	采取前瞻行动，保障粮食安全和农业生计	244
<b>总计</b>		<b>15 328</b>

60. 2023 年下半年，**多民族玻利维亚国**全境尤其是阿尔蒂普拉诺高原发生厄尔尼诺现象，同时预报显示降水低于正常水平，为此粮农组织采取前瞻干预行动，减轻干旱对农业生计和粮食安全影响。粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，与该国外伙伴密切协调，支援阿尔蒂普拉诺高原弱势农户，协助建设集水储存和供应系统，采取家畜饲料和动物卫生干预行动，并发放耐旱种子以及其他农业投入品。

61. 在**哥伦比亚**，厄尔尼诺现象可能威胁全境尤其是北部多省的灌溉和畜牧生产用水供应。粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，采取干预行动，支援高风险社区弱势家庭。重点行动包括抢修社区供水系统以及发放农牧业生产投入品。相关干预行动也通过实践彰显出前瞻干预行动有望发挥不俗成效。

62. 2023 年 11 月，厄尔尼诺现象可能引发**厄瓜多尔**沿海地区暴雨，特别基金前瞻行动条件随即触发。粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，采取干预行动，保障风险社区生计和粮食安全，免受潜在洪水影响。干预行动包括发放家用和集体粮筒仓、作物种子、树苗和采收后储藏设备。粮农组织还提供兽药物资，并支持实施综合性评估、宣传、监测和评价战略，重视发挥部门间协调和早期预警系统的作用。

63. 2023 年 7 月，气候模型显示，**埃塞俄比亚**发生厄尔尼诺现象，同时季节性预报预测，10-12 月雨季南部和东南部地区降雨可能高于平均水平。粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，赶在可能的洪水爆发之前，面向索马里州风险社区采取干预行动，包括发布早期预警信息，发放无条件现金补助，提供动物卫生支持，并启动“以工换酬”活动，抢修基础设施。

64. 2023年7月，鉴于预报显示发生厄尔尼诺现象和降雨高于平均水平，粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，积极减轻潜在洪水对**肯尼亚**的影响。粮农组织干预行动包括通过媒体宣传提高公众意识，直接支援洪水频发地区农村家庭，并对农地、脆弱河段和现有蓄水设施采取防护措施。粮农组织还提供储粮解决方案，保障采收后产量。
65. 2023年，预报显示**马达加斯加**可能遭受厄尔尼诺事件影响，为此粮农组织划拨特别基金前瞻行动资金，保护风险社区。干预行动着重向最弱势家庭提供综合性援助物资，包括无条件现金补助和农牧渔业投入品。粮农组织还对国家推广服务人员和受援家庭开展培训，推广有效应对气候问题的良好农业实践，增强应对今后冲击的韧性。
66. 2023年10月，**马拉维**可能遭受厄尔尼诺现象影响，早期前瞻行动预案随即启动。粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，迅速向风险社区发放无条件现金补助。现金补助确保受援家庭能够购得投入品，待总降雨量恢复正常后立即进行种植，从而进一步减轻生产水平和粮食安全受到的潜在影响。
67. 2022年夏季，由于干旱和过度放牧导致牧场和饲料紧缺，**蒙古**畜牧养殖户处境堪忧。预报显示的寒冬条件可能造成畜牧业蒙受巨大损失。粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，配合蒙古采取前瞻行动，向风险社区最弱势家庭发放家畜卫生物资和多用途现金补助。粮农组织还与国家主管部门合作，支持开展现场培训。
68. 2023年9月，季节性预报显示，厄尔尼诺现象即将引发**莫桑比克**发生干旱，从而可能影响农业生计。粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，采取相关干预行动，包括发布早期预警信息，协调开展高效节水能力建设活动，并发放畜牧业投入品以及用于购买耐旱种子和工具的电子代金券。这项干预行动有助于在早期保障农业生产、避免消极对策。
69. 2023年7月，预报显示，**索马里**可能遭受厄尔尼诺现象影响，导致全年第二个雨季降雨超过平均水平，农业资产损失和生计丧失风险进一步加剧。粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，面向风险社区采取前瞻干预行动，保障社区生计，免受厄尔尼诺现象可能引发的洪水影响。粮农组织向洪水频发地区农户提供优质种子、储粮材料和无条件现金补助。受援家庭还接受采收后储藏、作物保护和灌溉方法培训，防备能力得到切实增强。
70. 2022年10月，**乌干达**卡拉莫贾区早期预警信息报告疑似爆发口蹄疫。粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，面向卡拉莫贾区风险牧民，积极开展疫苗接种和预防性治疗，保障畜牧资产。此外，厄尔尼诺现象预报显示，2023年底，乌干达极有

可能爆发洪水，威胁风险社区生计和粮食安全。粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，积极发布早期预警信息，维护关键基础设施，并协助开展采收后工作。

71. 2023 年中，预测显示**委内瑞拉玻利瓦尔共和国**可能发生厄尔尼诺事件，从而造成大范围降雨不足，威胁作物生产和家畜卫生。粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，采取针对性干预行动，包括支持建立机构间协调机制，发布早期预警信息，抢修水井水库，并发放农牧渔业投入品。

72. 2022 年，预报显示南部非洲 2022/23 年度农作季节降雨超过平均水平，预计拉尼娜现象持续至 2023 年底，从而导致**津巴布韦**部分地区出现暴雨。粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，面向突发性洪水频发流域农村家庭，赶在预测的冲击到来之前，启动前瞻干预行动，保护农业生计。这项干预行动在采收期间及时发布农业咨询信息，协助适当储藏谷物和家畜饲料，减少溃坝和雨季平均以上水平降雨造成的潜在作物损失。此外，2023 年 7 月，预报显示厄尔尼诺现象可能引发干旱，为此粮农组织发布早期预警信息，发放耐旱种子、肥料、工具和家畜饲料，并开展能力建设活动。

73. 在印度—太平洋地区，粮农组织利用特别基金资金，赶在厄尔尼诺现象引发灾害之前，积极面向**斐济、巴布亚新几内亚和东帝汶**农村家庭开展援助。在斐济，粮农组织预置渔业物资，赶在潜在气旋登陆之前及时发放。在巴布亚新几内亚，粮农组织发放水箱、种子和现金，减轻潜在干旱影响。在东帝汶，粮农组织支持发布早期预警信息，并支持开展干旱防备工作，包括抢修供水系统和发放现金补助。

74. 2023 年 6 月，全球天气模型显示，中美洲干旱走廊发生厄尔尼诺现象，预计强度逐渐增强，同时降雨低于平均水平，可能影响第二个种植季。粮农组织利用特别基金前瞻行动资金，及时在**萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜**启动干预行动。本组织协调开展培训，发放农业工具，并建立水资源管理体系，提高作物生产水平，保障弱势家庭生计。支持举措切实保障农业生产，显著提高短周期蔬菜产量，在降雨不足期间保障食物消费水平和膳食多样性。

75. 粮农组织预测 2023 年西部非洲可能面临洪水风险，利用特别基金前瞻行动资金，减轻潜在洪水对**乍得、马里、尼日尔和尼日利亚**风险农村人口粮食安全和生计影响。干预行动着重加强早期预警系统，提高认识水平，以及提供直接支持。例如，在乍得提供工具和种子；在马里维护运河并提供合作社设备；在尼日尔开展“以工换酬”河堤抢修工程；在尼日利亚开展由社区牵头的抢修工程并发放农业投入品。

### 保护以及防止性剥削和性虐待窗口

76. 正如表 11 所示，挪威为加强粮农组织驻各国代表处“保护以及防止性剥削和性虐待”方面的能力提供资源。

77. 这方面的一项重要工作是评估粮农组织保护能力，从而明确组织政策、计划框架、指导意见、工具和保护能力方面存在的挑战与差距。这项工作有助于提高职工认识水平，促进职工深入了解粮农组织在落实保护工作和实施机构间常设委员会《保护政策》方面发挥的作用，并明确本组织需在哪些领域加强驻国家代表处工作。

78. 挪威提供的捐款还有助于发掘优秀实践，从而向各领域人道主义工作广泛推广。例如，在也门和苏丹开展针对性工作，减少在获取自然资源方面的冲突。此外，粮农组织协助开展宣传工作，编制、分析和传播加沙地带粮食安全形势信息。在国家层面，粮农组织正向索马里派遣一名专家，指导“保护”和“对受影响者负责”工作，加强驻索马里代表处职工能力。计划进一步派遣专家前往其他地区指导应对危机，并计划举办一系列区域能力建设研讨会。

表11：保护以及防止性剥削和性虐待窗口拨款

国家	干预行动类型	千美元
挪威捐款划拨情况		800
全球	落实“保护工作占据核心地位”：国家层面能力支持	800
总计		800

## V. 结论

79. 在过去一年中，全球人道主义危机的数量和规模呈现显著上升势头，受灾受难社区的需求瞬息万变，可用资源愈发紧缺，难以满足各方需求。危机响应每耽搁一秒，民众苦难就增加一分，硬性指定用途捐款资金无法保证精干迅捷，难以适应需求变化，从而制约人道主义危机响应的成本效益和效率。农业领域反应滞后、行动迟缓，会对受灾受难民众产生长远不利影响，徒增人道主义工作成本。

80. 借助特别基金，粮农组织能够提高国家层面应对行动的及时性、预见性和持续性，从而加强对成员的支持力度。各方以部分及不硬性指定用途捐款等方式向特别基金提供捐助，确保粮农组织能够迅速、高效地向最弱势的受灾受难群体提供紧急援助，协助应对各类冲击，包括长期危机、自然灾害和粮食链危机。



81. 得益于特别基金，本组织能够迅速加强行动能力，及时应对灾后急剧增长的需求。特别基金确保粮农组织能够迅速全面实施应急计划，促进加强地方和国家层面保护社区家庭的能力，从而保护亿万农村和牧民家庭，避免丧失生计、陷入困境。特别基金对于落实具有成本效益的前瞻干预行动至关重要。过去几年积累的实证表明，粮农组织每投入 1 美元采取前瞻行动，就能在预防损失和创造惠益方面，给受援家庭带来 2.5 美元到 7.1 美元不等的回报。这类实证研究集中体现出早预判、早行动具有的重要经济效益，能够有效避免危机演变成为人道主义灾害。

82. 特别基金干预行动能够明确并整合女性、男性、男童和女童各自的需求与优势。特别基金特别重视确保干预行动支持女户主家庭开展应急响应，推广防范和减轻灾害影响的技术及做法，同时减轻妇女工作负担，协助妇女获取信息、接受培训，并拓展妇女获取生产性资源和资产的渠道。