

2011年2月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольствен- ная и сельскохозяйств- ная организация Организации Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
---	--	--------------------	---	---	--	--

# 计划委员会

## 第一〇六届会议

2011年3月21-25日，罗马

### 对粮农组织通过中央应急基金 所开展工作的评价

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

评价办公室主任：Robert Moore先生（评价报告）  
电话：(06) 5705-3903

紧急行动及恢复司司长：Laurent Thomas先生（管理层的回应）  
电话：(06) 5705-5042

1. 本封页介绍了后附对粮农组织通过中央应急基金所开展工作的评价以及管理层的回应的背景和关键问题，提请委员会注意并寻求委员会的指导。

#### 背景

2. 中央应急基金创立于 2005 年 12 月并于 2006 年 3 月启动，通过每年最高达 4.5 亿美元的赠款基金和 5 000 万美元的贷款基金，向受到武装冲突和自然灾害影响的人群，支持更及时和可靠的援助。中央应急基金对粮农组织的拨款份额占其总额的 11%。在粮农组织的紧急和恢复计划之内，中央应急基金出资的比例从 2006 年的 7% 逐年增加到 2009 年的 12%，使中央应急基金成为这些计划的第三大资金来源。
3. 粮农组织评价办公室于 2009-2010 年开展了对中央应急基金供资项目的评价，以便为粮农组织管理实施过程、障碍和到目前为止的项目成果提供反馈和指导。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化的零影响，本文件印数有限。

谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

## 评价报告中的关键问题

- 评价得出结论，粮农组织通过关键时间点农业干预，支持受到危机影响的社区的自给和当地粮食可用性，为这些社区作出了重要的人道主义贡献。其拯救生命的贡献通常是间接的，但都完全符合中央应急基金这方面的标准。
- 对粮农组织而言，中央应急基金是一个关键的资金工具，因为基金提供早期资金，在突如其来的灾害后能立即响应最紧迫的需求，或在缓慢发生的灾害期间，足够早地提供资金使其奏效（比如蝗虫控制）。
- 尽管采购程序最近已有改善，响应的及时性仍然是阻碍粮农组织紧急计划有效性的主要因素。
- 各方认为有效和及时实施项目与粮农组织的应急能力相关，这种能力在各国参差不齐。有必要努力提高粮农组织国家办事处管理小型紧急项目的能力。
- 在国家层面，粮农组织职员缺乏标准的过程、工具和信息系统来协助并记载财务管理、采购，以及合同签订和监测工作。虽然紧急采购和合同签订已越来越多地下放到实地，全组织的核算、预算和管理系统尚未调整适应当地需要。
- 目前的信息管理构架不允许预算和实施信息快速和无缝地从实地传递到总部。这就影响了总部按照基准实时跟踪项目绩效的能力。粮农组织应开发将在国家层面发挥作用的适宜应用和工具，在综合信息管理系统中，将他们与总部连接起来。
- 粮农组织多年支持发展和灾害风险管理的工作，使其能与这些领域中的牵头机构建立牢固的联系。随着且当需求发生时，证明这种长期投资以及与稳定组织的伙伴关系对实施短期防灾或响应干预是可贵的。
- 总体而言，伙伴关系稳固，能有效利用非政府组织、社区组织、政府和联合国组织的比较优势。实施的有效性与实施伙伴的能力密切相关。然而，很多伙伴强调从粮农组织获得良好技术支持和能力建设而不仅仅是资金的重要性。

## 管理层的回应

4. 粮农组织管理层欢迎对中央应急基金供资的粮农组织紧急行动的评价。管理层完全同意评价的积极结果，强调在紧急和恢复工作中粮农组织作用的重要性，以及中央应急基金作为粮农组织的一个关键资金工具至关重要的作用。总体结论增强了粮农组织的战略框架、战略目标—I，并促进战略目标—I 小组向改善对粮食和农业威胁和紧急状况的应急准备和有效响应的方向迈进。

5. 粮农组织管理层完全接受针对本组织的 18 项建议中的 14 项，包括有关需求评估、优先重点确定、效率和及时性的建议。管理层接受 3 项和部分接受 2 项有关伙伴关系和协调的建议，并部分接受 2 项有关公平性和目标确定的建议。

6. 在当前和下一两年度期间，将落实这些建议。有些建议的实施还需要额外的资源，战略目标—I 小组将必须筹措预算外资金，进一步提高粮农组织紧急响应的有效性。

7. 在针对中央应急紧急的 4 项建议中，中央应急基金秘书处完全接受 2 项，部分接受 1 项并拒绝接受 1 项建议。2010 年 10 月，在中央应急基金顾问委员会会议上，粮农组织介绍了评价结果。中央应急基金为对中央应急基金供资的粮农组织干预活动的评价准备了具体的管理回应，将在于 2011 年 4 月举行的下一届顾问委员会上交流。

#### 寻求委员会的指导

8. 计划委员会或许希望：

- 重申其审议粮农组织紧急和恢复相关领域重大评价的愿望。
- 审议管理层为落实建议而提出的行动，尤其是有关需求评估和优先重点确定、伙伴关系和协调，以及结果方面的建议。
- 注意中央应急基金秘书处的意见。





## 对中央应急基金（CERF）供资的 粮农组织紧急行动的评价

### 延伸摘要

组长及综合报告  
Olivier Cossée

案例研究管理及分析  
Luisa Belli, Bernd Bultemeier 和 Carlo Carrugi

2011 年 1 月

## 缩略语

AGPS	种子和植物遗传资源处（粮农组织）
CBO	基于社区的组织
CERF	中央应急基金
ERC	紧急救济协调员（联合国）
FAO	联合国粮食及农业组织
HC	人道主义协调员
IASC	机构间常设委员会
IFI	国际金融机构
ILO	国际劳工组织
IP	实施伙伴
JFFLS	青年农民田间和生活学校
LoU	谅解协议
NGO	非政府组织
OCHA	人道主义事务协调办公室（联合国）
OED	评价办公室（粮农组织）
RC	驻地协调员
RR	快速响应
SFERA	紧急和恢复活动特别基金（粮农组织）
UFE	筹资不足的紧急状况
UN	联合国
UNCT	联合国国别小组
WFP	世界粮食计划署

## 目 录

<b>1. 背景</b>	8
1.1 评价	8
1.2 中央应急基金	8
<b>2. 结果</b>	9
2.1 中央应急基金对粮农组织的供资	9
2.2 需求评估和优先设定	9
2.3 项目设计和质量保证	10
2.4 有效性和及时性	10
2.5 伙伴关系和协调	12
2.6 公平和对象确定	12
2.7 结果	13
2.8 监测、评价和报告	16
<b>3. 结论</b>	16
<b>4. 建议</b>	17
需求评估和优先重点设定	17
项目设计和质量保证	18
效率和及时性	18
伙伴关系和协调	19
公平和对象确定	19
结果	19
针对中央应急基金的建议	20

# 中央应急基金供资的粮农组织干预评价 延伸摘要<sup>1</sup>

## 1. 背景

### 1.1 评价

1. 对中央应急基金（CERF）供资项目的评价于 2009—2010 年进行，以便为粮农组织管理实施过程、障碍和到目前为止的项目成果提供反馈和指导，并向中央应急基金秘书处、联合国紧急救济协调员、捐助者、受危机影响的国家政府和其他利益相关者说明中央应急基金资金的使用情况。评价的意图旨在向前看，并为粮农组织未来使用中央应急基金资金开展紧急活动的相关性、效率和有效性的提高作出贡献。时间安排上，便于为预计在 2010—2011 年开展的中央应急基金五年全球评价的粮食安全部门提供资料。
2. 评价包括在罗马和纽约的初步情况汇报，访问位于达喀尔、曼谷和约翰内斯堡的人道主义事务协调办公室区域办事处，全面回顾粮农组织所有中央应急基金供资的项目，分析关键的全组织数据库，以及有意选择的样本国家的八个案例研究（古巴、肯尼亚、莱索托、缅甸、尼日尔、巴基斯坦、斯里兰卡，以及南部非洲红蝗虫控制项目）。在每个国家中，评价办公室利用了两到三名独立国家咨询专家的服务开展案例研究。案例研究专家在各国尽量会晤了各方面的伙伴和受益者，并撰写了国别报告，作为当前综合报告的基础。2009 年在叙利亚和塔吉克斯坦的先前两次评价，涵盖了中央应急基金项目，也为目前的评价提供了信息。

### 1.2 中央应急基金

3. 中央应急基金创立于 2005 年 12 月并于 2006 年 3 月启动，通过每年最高达 4.5 亿美元的赠款基金和 5 000 万美元的贷款基金，面向受到武装冲突和自然灾害影响的人群，支持更及时和可靠的援助。由于粮农组织使用贷款基金有限，评价就侧重于赠款部分，赠款进一步分为两个“窗口”：一个是快速响应（RR），占赠款的三分之二；另外一个是筹资不足的紧急状况（UFE），占剩余的三分之一。这些赠款的目标是：
  - a) 推动早期行动和响应，减少生命损失；
  - b) 改善对关键时间点要求的响应；以及
  - c) 加强筹资不足的危机中人道主义响应的核心要素。
4. 农业部门符合条件的具体活动，包括提供农业生产投入物、紧急牲畜疫苗接种、跨界重大病虫害比如蝗虫的防治，以及农业基础设施的局部修缮。
5. 中央应急基金由联合国人道主义事务副秘书长和紧急救济协调员（ERC）管理，他们与机构间常设委员会（IASC）和各国驻地协调员/人道主义协调员（RC/HC）磋商，以确定资金

<sup>1</sup> 可以从评价网站找到英文版评价报告全文和案例研究报告。

使用的优先重点。在这项职能中，紧急救济协调员得到设在人道主义事务协调办公室的中央应急基金秘书处的支持，代表捐助者、接受方政府和非政府组织的 16 名专家顾问小组为紧急救济协调员提供咨询。

## 2. 结果

### 2.1 中央应急基金对粮农组织的供资

6. 自启动以来，中央应急基金已提供了超过 15 亿美元的资金，在全球解决人道主义需求。委托给粮农组织的中央应急基金拨款的份额是其总额的 11%。在粮农组织的紧急和恢复计划之内，中央应急基金出资的份额从 2006 年的 7% 逐年增加到 2009 年的 12%。对粮农组织而言，中央应急基金是一个关键的资金工具，因它提供早期资金，在突如其来的灾害之后不久，就能够对最为急迫的需求作出反应，或在缓慢发生的紧急状况中，提供足够早的资金使响应奏效（比如，蝗虫防治）。

7. 粮农组织的建议书得到快速的审查、批准和供资，但其步伐尚不如本意所期之快速。在评价涵盖的期间（2006 – 2009），从首次提交建议书到收到资金的时间对快速响应窗口是 35 天，对筹资不足的紧急状况窗口是 51 天。每年只处理两次数目很大筹资不足的紧急状况窗口项目，似乎拖延了批准，包括每年这些时候的快速响应项目。中央应急基金秘书处最近提供的数据表明，2009 年底之前雇佣了额外的职员之后，2010 年提高了项目文件处理速度。

### 2.2 需求评估和优先重点的确定

8. 所有国家案例研究报告都得出结论，即正确地评估了需求，中央应急基金项目以相关的方式对这些需求作出了回应。中央应急基金十分强调多利益相关者需求评估。指南和政策文件描述，在非政府组织参与下，联合国小组和政府管理这一透明、包容性和多部门的过程。在实例中，仅仅在斯里兰卡和巴基斯坦开展过真实的多部门和跨机构需求评估。在其它国家，需求评估似乎仍然按部门进行，尽管通常均由几家机构开展（比如，粮农组织、世界粮食计划署和各国政府）。在缅甸和古巴，需求评估由单一一个组织开展（分别是粮农组织和政府国防单位）。

9. 评价发现，多利益相关者需求评估，通过消除各利益相关者可能的偏见，可促成一种同行审查的形式，这样就增加了识别需求和设立优先的客观性、准确性和透明度。这并不意味着各需求评估必须采纳综合性方法。召集多机构需求评估需要时间。分析框架和安排最适宜的伙伴开展分析，必须基于问题明显的性质，有时被限制在一个单一部门。

10. 充分行使职能的联合国国别小组和分组，可帮助就优先重点达成一致。这里一个关键因素是所涉及的个性。联合国驻地协调员/人道主义协调员是最重要的角色。中央应急基金“计划理论”主张，联合国国别小组应在驻地协调员/人道主义协调员的领导下，确定清晰的优先重点。然而，有些驻地协调员/人道主义协调员似乎在联合机构之间分配中央应急基金的拨款，

以避免冲突，这样就稀释了其潜在的有效性。通过一个包容性过程，人道主义协调员和分组负责人不得不在清晰的优先重点和就那些优先重点达成一致的需要之间谈判取舍，所有这些都面临巨大的时间压力。

### 2.3 项目设计和质量保证

11. 申请中央应急基金赠款资金，沿用一个特殊的模板，其中各个项目建议书不得超过两页。模板包括项目目标、活动、预计成果、实施计划和预算的简要描述。建议书必须包括将如何应用中央应急基金资金支持拯救生命或核心人道主义活动的信息。申请中央应急基金的资金总额不能是项目预算的 100%，因为中央应急基金预期其资金应得到其它来源资金的配套。预算要按照中央应急基金特定的科目进行，而这些有别于粮农组织一般使用的科目。这意味着，粮农组织提交中央应急基金的财务报告不能完全自动生成，要涉及一些手工步骤。

12. 中央应急基金建议书由机构的国家办事处编制，然后由驻地协调员/人道主义协调员审查、谈判、批准，并一揽子呈交紧急救济协调员。因此，粮农组织总部在项目建议书编制过程中不能发挥太大作用，有时只在建议书提交紧急救济协调员之后才知道。

13. 已有一些原因支持粮农组织总部在建议书批准之前系统地审查中央应急基金项目建议书，有些原因比其它原因更切贴。评价发现，在这样的情况下，种子和植物遗传资源处（AGPS）已采纳了最佳方式。该处已声明，各项种子分发建议书，应包括具体语言说明作物和品种将基于受益者的偏好、适应当地农业生态条件，以及相关政府农业机构的推荐，并且种子要符合粮农组织的质量标准<sup>2</sup>。这就为编制过程提供了有益和快速的指导，推进全组织的标准，设立明确的目标，实施小组随后将对此负责。

14. 在总部的技术单位，通常不能估测实地办事处具体活动的相关性。然而，他们可以坚持，活动要遵循最佳措施以及技术上合理的过程。快速设计及实施的项目不能是创新性和复杂的项目；他们一般应遵循标准过程，提供相对基础的援助，以避免成为笨拙和/或技术上不可靠的项目。评价发现，就中央应急基金而言，按照比较标准、简单和技术上简单的方式进行小型和快速设计项目的倾向值得称赞，并应进一步加强。

### 2.4 有效性和及时性

15. 尽管最近采购程序有所改善，响应及时性不足依然是粮农组织紧急计划的主要障碍。农业生产投入物通常是在种植季节的末尾分发，尽管最佳措施应该是在种植季节之前分发，以使农民能够恰当地计划投入物的使用。

16. 粮农组织和中央应急基金秘书处均收集批准和供资过程的数据。对于快速响应项目而言，所有项目资金应在三个月之内承诺，从粮农组织收到项目资金的日期起（“拨付价值日”）

<sup>2</sup> 粮农组织紧急项目种子质量标准见：[Guiding Principles For Seed Provision In Response To High Food Prices](#)，粮农组织，2008。

期”），这就是项目开始日期，所有项目活动应在随后三个月期间完结。对筹资不足的紧急状况项目而言，规则是所有项目资金必须在批准年末承诺，或下年 6 月承诺第二笔资金。

17. 根据审查从 2006 年 3 月到 2009 年 5 月批准的 142 个项目，结合中央应急基金秘书处和粮农组织的数据，项目审查、批准和供资通常并不如本意设想的那么快。中央应急基金的目标是向援助工作者提供足够的资金，在灾害发生 72 小时之内迅速展开活动<sup>3</sup>。实际上，对于快速响应窗口而言，资金是在联合国国别小组建议书首次提交紧急救济协调员平均 35 天之后提供；对于筹资不足的紧急状况窗口，是首次提交后的 51 天。这段时间包括以下阶段：

- 建议书的“微调”：在审查了由联合国驻地协调员/人道主义协调员首次提交之后，中央应急基金秘书处向国别小组发出其意见，粮农组织国家办事处结合这些建议，形成驻地协调员/人道主义协调员的最终提交建议书；
- 紧急救济协调员批准：一旦中央应急基金秘书处认为驻地协调员/人道主义协调员提交的建议书可以接受，便提交紧急救济协调员批准，通过扫描并用电子邮件发送信件，紧急救济协调员将其同意意见传达到驻地协调员/人道主义协调员和粮农组织总干事。
- 拨付：按照建议书，准备更详细的谅解协议（LoU），由粮农组织签署，紧急救济协调员在纽约会签，以便人道主义事务协调办公室拨付资金；
- 银行转账：资金抵达粮农组织账户的时间。

18. 表 1 给出了中央应急基金两个窗口各步骤的平均时间段。平均而言，“微调”一个项目耗时两周，紧急救济协调员批准又需要两周，拨付和银行转账再是两周。然而，这些时间段并没有包括在国家层面的项目编制及与驻地协调员/人道主义协调员的谈判，这是很容易耗费另外两周时间的一步，且在总部或国家办事处并没有系统纪录。

**表 1：中央应急基金给予粮农组织项目的编制、批准和拨付平均时间段（日历日）**

里程碑	快速响应窗口			筹资不足的 紧急状况 窗口	总体 平均
	粮价飙升 项目	其它 项目	紧急响应 窗口平均		
项目微调 (从首次到最终提交)	26	9	12	19	15
紧急救济协调员批准 (从最终提交到紧急救济协调员批准)	9	12	12	18	14
拨付 (从紧急救济协调员批准到拨付)	5	7	6	7	6
银行转账	5	6	6	7	6
总计 (从首次提交到收到资金)	45	33	35	51	41

注释：

<sup>3</sup> 华尔街日报Jan Egeland OpEd, 2005年10月25日。

- 不包括在国家层面的准备和谈判。
- 基于 2006 年到 2009 年批准的 142 个项目：48 个供资不足和 94 个快速响应项目，其中 18 个是粮食价格飙升项目。

19. 中央应急基金规定的短促时间框架，致使粮农组织不得不缩短其交付期，但是仍然有进一步改善的余地。粮农组织获得中央应急基金支持的渠道是按关键时间点标准预测。不幸的是，粮农组织过去 10 年紧急和恢复计划巨大资金投入和地域扩展，并没有得到系统性机构努力的支持，以广泛提高国家层面的实施能力。除此之外，粮农组织目前的信息管理系统不允许预算和实施信息从实地向总部快速和无缝传递。这就影响了总部实时按基准跟踪项目绩效的能力。

## 2.5 伙伴关系和协调

20. 尽管粮农组织在国家的应急能力是中央应急基金项目实施质量的一个重要因素，但这不是唯一的因素。这里还有技术专长的问题。可以承认，当响应和/或背景复杂时，对在实地有代表且具有技术能力的伙伴的需求更为重要。

21. 具有建制完备的实地代表且经验丰富的组织，似乎能更好地利用中央应急基金资金。其长期代表和自主财务能力同样使他们能够在中央应急基金支持结束之后继续为受益人服务。并不是总能找到这样的伙伴，尤其在遭受突然灾害的国家，但在多数样本国家，粮农组织可以依赖长期存在的非政府组织/基于社区的组织、监管系统，以及政府机构的有益组合，帮助确定范围、计划和开展中央应急基金供资的援助。

22. 伙伴关系通常是一个强势领域，发挥非政府组织、基于社区的组织、政府和联合国组织比较优势的作用。有效的实施与实施伙伴（IPs）的能力极其相关。有些非政府组织伙伴抱怨行政管理缺陷。很多寻求将关系建立在更平等的基础上，强调获得粮农组织良好的技术支持和能力建设的重要性，而不是资金。粮农组织用于记载和管理伙伴关系的工具（协议书）不适宜这项工作，目前正在修订之中。

23. 过去几十年中，粮农组织发展工作所形成的长期伙伴关系，在实施短期紧急干预时，通常证明非常有帮助。样本中最为有效的中央应急基金供资的项目是那些既有实地代表和紧急或发展计划的行为者提供冲刺能力，帮助他们解决尤其严重的危机或特定时间的威胁。

## 2.6 公平和对象确定

24. 在大多数审查的项目中，计划文件以及与实施伙伴的合同，阐述了受益人选择的明确标准。然而，在实地通常要调整这些标准，以考虑到社区的观点和建议。一般而言，这些当地的修改可能削弱对象确定标准，扩大符合受益人条件的群体。

25. 考虑到中央应急基金快速响应项目的短促时间框架，建立分发花名册时存在偏见的风险，评价承认需要侧重于过程的更为一般性的对象确定指南，尤其对诸如种子或肥料这类容易

分享的物资，放手让有能力的非政府组织和社区在实地层面去透明地选择需要帮助的广泛家庭小组。这种方式将使紧张最小化，在社区层面认为更公平，就计划、协调和包装（散装包装比单独小包装更经济快捷）而言，也节省时间，况且其结果也不会有显著差异。

## 2.7 结果

26. 在 8 个国家案例研究证据的基础上，评价得出结论，粮农组织使用其中央应急基金资金，通过旨在保护自给生计的关键时间点干预，为受到危机影响的社区作出重要的人道主义贡献。而其拯救生命的贡献通常是间接的—直接影响人类健康的人畜共患病例外—但仍然符合中央应急基金如何理解拯救生命标准的指南。干预可以分为两大类做法：

- 危机前：致力于控制影响生产性资产和人类健康的“生物威胁”的升级，诸如牲畜免疫接种或蝗虫防治；以及
- 危机后：分发农业生产投入物，诸如种子、肥料、工具、牲畜和牲畜饲料，缓解危机之后其对生计的影响。

### 2.7.1 每种类型援助的结果

27. 危机前做法，蝗虫防治比牲畜病害防治更为奏效，主要是因为农药是可以储存的物资，货架寿命长，因此，与一些疫苗相比，能更快提供农药。南部非洲蝗虫防治项目能够应用粮农组织的“农药三角测量”计划，从马里的陈旧库存快速调用农药。相反，裂谷热、反刍动物病毒病疫苗或肯尼亚和莱索托炭疽病就不得不招标，有些情况下，供应商是按粮农组织的需求生产。结果是，这些疫苗在疫病爆发后期才到达，有时太迟以至于不能奏效。

28. 预防性控制（亦即，就病害而言的常规免疫接种，就蝗虫而言的系统性调查和控制蚱蜢群）一般认为比迎战既成事实的爆发更为经济有效。在一些样本国家（比如坦桑尼亚的红蝗虫），一些预防性控制行动未能足够早地控制威胁，要求中央应急基金面对风险的升级。正如这个特别项目所见证，存在一种风险，控制既成事实的爆发的紧急援助的可用性，可能降低发展中国家对爆发的关注，这样就削减了他们对支持有力和永久性监控，以及预防性控制系统的承诺。然而，这两种方式不应相互排斥。强大预防能力和有效的紧急响应可产生合力。如上所解释，当某种情况暂时失控时，具有长期实地代表和技术专长的伙伴—比如国家兽医服务机构或区域蝗虫防治组织，处于能很好利用紧急资金的最佳位置。所以，对粮农组织及其国家和区域伙伴来说，维持活跃的预防兽医和蝗虫防治能力至关重要，以便预防危机，但当危机发生时，同时有效缓解危机。捐助者的紧急资金绝对不能替代有力且持久的预防控制体系；事实上，后者处于能很好利用前者的最佳位置。

29. 上述第二种做法，即在灾害中替换损失的生产性资产以努力保护和/或重建生产和自给生计，因为它保护生计免于风险威胁，因此像保险政策一样发挥作用。案例研究的证据是，这类生计保护项目为有需求的人口提供有价值的援助。所以，一些联合国机构（粮农组

织、世界粮食计划署、国际劳工组织等），很多非政府组织，以及最著名的红十字运动日益增加了对紧急状况生计项目的投资。

30. 毫不令人惊讶，当相关和优质援助在其最佳利用时间足量供给正确的人口时，这种方法最能奏效。根据现有证据，按照这些标准衡量中央应急基金供资的粮农组织项目的绩效如下：

- **质量:** 粮农组织及其伙伴提供的援助一般而言质量高，受到农民的欢迎。当分发不同于目标群体当前所使用的作物品种/动物品种/物资类型时，便发生一些问题。就种子和牲畜而言，在快速响应项目中，应用目标群体尚不知晓的新品种的唯一原因应该是没有当地知晓的品种供应。
- **数量:** 粮农组织提供的援助规模不等，但与受益人遭受的损失相比，援助通常相当小。当量小的中央应急基金拨款要满足突如其来发生的灾害所产生的巨大需求时，情况往往就是这样。一方面，小套组合似乎降低中央应急基金供资、由粮农组织实施的项目的影响。另一方面，通常免费提供过量的援助，因为存在可能导致依赖性，削弱更可持续的投入物供给机制的风险。农民一般可以用自己购买的种子和其它投入物来补充援助。就尼日尔案例而言，在过去的 10 年中，粮农组织已投入了可观的精力和资源，发展由农民组织经营的可持续投入物商店，这是解决这个问题的恰当事例：评价得出的结论是，紧急援助可能减弱投入物商店的活力，建议在危机时期通过凭证体系应用商店分发援助，而不是发展并行的投入物分发渠道。与此类似，粮价飙升项目中免费分发肥料，为农民带来短期益处，但可能与粮农组织和国际金融机构反对泛泛肥料补贴，支持更可持续以市场为基础的肥料供给体系的长期立场相矛盾。
- **对象确定:** 通常援助得以很好的分发，当实施伙伴和社区确定不将援助过于狭窄地集中在最脆弱的家庭时，能够取得最好的效果。
- **及时性:** 仍然是一个有问题的领域，尽管近年来粮农组织的采购程序已有改善，比如增加权力下放。粮农组织的紧急状况小组对找到、采购和分发农业生产投入物所花时间似乎持乐观的观点，这就低估了时间框架。一般将目标设定在种植季节初期分发援助。实际上，一般都是在种植季节期间，有时在种植季节末尾才能分发。最好的作法是在种植季节之前分发，以便农民恰当计划投入物的使用。作物种植时期高度可变，甚至在一定的目标地区之内，更好的意识和尊重当地的这些变化是可取的。

31. 确定紧急响应的影响的另外一个重要标准是覆盖面。然而，评价的多数中央应急基金项目，构成涉及多捐助者一系列项目更广泛响应的一部分，目前的评价并没有打算审视整体响应。所以，在所有国家案例研究中，除了各个项目所针对的几千受益人之外，评价不能系统地评估通常数额很小的中央应急基金资金帮助粮农组织实现生计需求的足够覆盖面的程度。

## 2.7.2 结果相对中央应急基金的标准

32. 评价的任务大纲包括有关粮农组织援助符合中央应急基金资金分配标准的程度的问题，亦即，由中央应急基金供资的粮农组织计划是否在关键时间点提供了援助，这些援助是否满足中央应急基金拯救生命的标准（比如，通过降低威胁生命的应对战略），中央应急基金为“筹资不足的危机”提供粮农组织的资金是否为全球农业紧急状况更平等的响应作出了贡献。除此之外，另外一个相关的问题是，筹资不足的紧急状况窗口是否加强了筹资不足危机中人道主义响应的核心要素，或是否倾向于支持次级干预。

33. 就后一个问题而言，筹资不足的紧急情况窗口批准的多数用于补充或扩大响应的中心和核心活动，这些项目本应如此。只有少数项目展示了一种倾向，利用筹资不足的紧急情况窗口试验比快速响应项目更为复杂的方式（比如，肯尼亚的青年农民田间和生活学校）。

34. 就关键时间点标准而言，结果显然也是积极的。季节性因素使粮农组织有别于中央应急基金的其它接收者。无论在何处，季节性因素均构成农业干预的一个根本性障碍，包括但不仅仅是紧急干预，无论是打算控制显现的危机或缓解危机的影响。所有评价的项目均试图解决与季节或作物种植日期相关的关键时间点需求，尽管并不是所有项目都成功地做到这一点。对其他机构而言，两周的推延就是如此而已，但对粮农组织而言，如果错过了一个作物种植季节，两周的拖延就意味着六个月或一年的拖延。

35. 就拯救生命标准而言，评价的结论是，保护生计的确拯救生命，虽然这种联系一般是间接的。危机可以加剧基于资源的冲突（比如，牧民之间，或牧民和作物生产农民之间）。一个人生计手段的丧失，可导致贫困、饥荒和/或采纳颇具风险或社会上不可接受的应对战略，比如陷入不可持续的债务、变卖资产、偷盗、偷牛或卖淫。然而，评价期间会晤的多数社区，均具有获得风险可能更小的行为谋生，比如季节性外出务工，或在一些严重缺粮地区，获得粮食援助。

36. 进而，当粮农组织项目的确明显和直接地拯救了生命，当地利益相关者视之为干预的非中心目标，而是副产物：比如，诸如裂谷热或炭疽病等人畜共患病疫苗接种，在当地行动者的心目中，这主要是为了保护生计和使市场功能化，尽管疫苗接种同时的确拯救了一些健康受到伤害牧民、牲畜商贩、肉贩和消费者的生命<sup>4</sup>。生计保护干预的中心目标是保护安全、自给和具有尊严的生命。

37. 不能以严格的字面意思和直接的方式理解拯救生命的标准。通过透明和参与式过程，机构间常设委员会和中央应急基金秘书处已努力使拯救生命的标准在准确的部门指南中具有操作性，划定什么类型的干预形式可合法使用中央应急基金资金。因此而制定的标题为“中央应急基金拯救生命标准和部门活动”指南<sup>5</sup>，提供了接受支持的农业干预清单，评

<sup>4</sup> 肯尼亚政府报告，2006—2007年爆发的裂谷热导致148人死亡。

<sup>5</sup> 中央应急基金秘书处，2007年8月7日。

价发现，清单充分且编制完善<sup>6</sup>。几乎所有评价的项目都工整地符合这些指南。

38. 与救济机构在灾害之后随即更直接拯救生命的工作相比，粮农组织工作的优先性较低，这一点很自然和恰当。然而，一旦营养不良的人群得到了食物，重大健康威胁得到了控制，保护生产性生计和恢复当地粮食生产能力，便迅速成为国家政府和受到影响人口的优先重点。这点反应在人道主义社区间的广泛共识，对粮食可用性和受到紧急状况影响家庭的生计具有直接和立即影响的关键时间点农业活动，是中央应急基金合法的接受者。中央应急基金标准的意图在于防止其工作慢慢转到恢复，在于保持资金集中用于最紧迫的人道主要需求。标准并没有将中央应急基金仅仅限制在缓解性救济行动的意图。

## 2.8 监测、评价和报告

39. 在国家层面，接受机构每年都编制中央应急基金资金使用的实质性报告，由驻地协调员/人道主义协调汇总，转交中央应急基金秘书处和紧急救济协调员进行质量控制，最终在中央应急基金的网站上发布。中央应急基金秘书处称，报告的及时性正在提高，但仍然是所有机构一个问题。秘书处不能独立确认这些报告的可靠性。汇总的中央应急基金联合国国别小组年度报告，应得益于联合国国别小组和实施伙伴更详细的验证和同行审查。似乎更重视及时性（亦即，采购和向接受者交付日期），尤其是快速响应项目的报告。

## 3. 结论

40. 粮农组织通过关键时间点农业干预，支持受到危机影响的社区的自给和当地粮食可用性，为这些社区作出了重要的人道主义贡献。其拯救生命的贡献通常（尽管不总是如此）是间接的，但都在中央应急基金如何理解拯救生命标准的指南之内。粮农组织对中央应急基金赠款的依赖到目前为止仍然属中等，并反应出朝着将人道主义援助资金汇集的更广泛趋势。在评价团访问的大多数国家中，粮农组织恰当地使用了中央应急基金资金，并结合了具有更长时间范围的其它筹资工具。

41. 这种结合是可操作的。粮农组织几十年支持发展和灾害风险管理的工作，使其与长期存在的机构和行为者建立了强有力联系。正如上节所解释，这种长期投资和具有稳定组织的伙伴关系，随着及当需要出现的时候，经证明是实施短期灾害预防或响应干预的无价之宝。样本中最有效的中央应急基金筹资项目，是那些帮助业已建立实地办事处和实地计划的行为者小组，解决尤其严重的危机或要求在有限时间段有冲刺能力才能解决的威胁。

42. 尽管资金规模有限，对粮农组织而言，中央应急基金是一个关键的资金工具，因为基金提供早期资金，在突如其来的灾害后能立即响应最紧迫的需求，或在缓慢发生的灾害期间，足够早地提供资金使其奏效（比如蝗虫控制）。

43. 中央应急基金筹资的粮农组织项目趋于小型，快速设计，并遵循比较标准和简单的方式。这对于必须在 6 到 10 个月内实施的项目而言是合适的。样本中少数几个更复杂的项目实

<sup>6</sup>

在指南中，应给予控制能传染人类的牲畜病害（人畜共患病）更多的可见度，因为它构成了农业干预最直接拯救生命的形式，但已授权作为牲畜疫苗接种计划的分项。

施期间绩效相当不佳。

44. 认为多数项目相关。就相关性而言，唯一的担忧是 2008 年批准的粮价飙升项目。提供几个月的补贴性农业生产投入物，最好也只能为少数农民提供暂时的救助，对粮食价格产生微不足道的影响。

45. 认为中央应急基金管理非常专业、可靠，平衡了灵活性和死板，促进对需求贴切而优先的响应。通过在灾后立即给予联合国机构小额和临时“有益的开端”，同时间接支持分组方式。项目建议书很快得到审查、批准和供资，但不如本意计划那样快捷。

46. 粮农组织不必等待银行转账开始实施项目：一旦项目得到批准，通过从粮农组织紧急和恢复活动特别基金预付机制提款，实地工作人员便可以支付先期开支。对于快速响应项目，通常是在其应该解决的灾害或危机升级之后一个月或一个半月开始。

47. 评价所强调的主要担忧与效率和及时性有关。及时性和季节性，对生计项目至关重要，应得到计划职员更多的重视。计划职员需要更多了解各种采购方式预计的典型交付期间。他们还需要更好地考虑当地作物生产日期，以及不同地区、海拔或农业生态区中农业生产季节如何变化。这种增强的采购、交付时间框架和当地作物生产日期的知识，使他们能在大多数地区在播种季节之前交付农业生产投入物，而不是在生产季节期间，但目前常常是这样。这还可以帮助他们判断什么时候可能抓住下一个作物生产季节，什么时候不可能。

48. 认为有效和及时实施项目与粮农组织在国家的应急能力相关，这种能力参差不齐：正如可以预期，具有大规模紧急行动的国家，似乎拥有大量且经验丰富的紧急状况团队，而没有或具有小规模紧急行动的国家的职员，则缺乏设计和实施快速紧急项目的技能和经验。有必要努力提高正常计划国家办事处管理小型紧急项目的能力。同时，粮农组织实地职员缺乏标准化过程、工具和信息系统，在国家层面帮助和记载财务管理、采购、合同签订和监测。虽然紧急采购和合同签订已越来越多地下放到实地，全组织的核算、预算和管理系统未能调整适应。目前的信息管理构架不允许预算和实施信息快速和无缝地从实地传递到总部。这就影响了总部按照基准实时跟踪项目绩效的能力。考虑到最近几年改善国家办事处连接性的进展，粮农组织应开发将在国家层面发挥作用的适宜应用和工具，在综合信息管理系统中，将他们与总部连接起来。

49. 最后，需要强调粮农组织实施伙伴，为评价的中央应急基金供资项目的成功发挥了可贵的作用。考虑到当地能力对向需要帮助的人口提供及时和有效援助至关重要，有理由希望，假如粮农组织管理和行政能力可以在国家层面以有计划和系统方式加以提升，粮农组织以及伙伴在未来的年景中可以实施优异的紧急状况生计保护计划。

#### **4. 建议**

50. 评价提出了一系列建议，多数是针对粮农组织，仅仅有少数是针对中央应急基金秘书处。所有建议均与相关利益相关者进行了讨论，强调如下：

需求评估和优先重点设定

1. 建立在粮农组织在多数国家的发展计划和长期代表处的基础上，粮农组织应继续从政府、先前的发展项目和非政府组织动员知识丰富的专家，参与需求评估。
2. 如时间允许和恰当，粮农组织应致力于参与多利益相关者需求评估，支持灾后识别需求和优先的客观性、准确性和透明度，灾害可能已影响了很多部门。
3. 在大多数易受灾国家，粮农组织应继续支持预警系统和/或收集简单的生计状况和应用农民自身的知识制定农业日历，在需求评估时间初期制定，并在农业或粮食安全分组（或类似协调机制）的主持下，在整个响应期间进一步完善。

#### 项目设计和质量保证

4. 从质量控制的角度看，按照种子和植物遗传资源处制定的方法，中央应急基金项目的技术方式标准化是可取的。考虑到项目期间短促的性质，中央应急基金项目必须应用简单和标准方式，集中在替换最急迫需要的生产性资产上，以确保一定水平的粮食生产和收入，而不是瞄准提高与危机前时代相比的粮食生产水平（同时参见建议 20）。

#### 效率和及时性

5. 如果得到中央应急基金五年评价的确认，由于大量的筹资不足的紧急状况项目要在一年的特定时间段进行处理，中央应急基金项目批准的季节性延迟，这值得中央应急基金秘书处考虑，使快速响应项目从这种效应中“绝缘”，亦即，确保快速响应项目的批准过程仍然不受筹资不足的紧急状况窗口延迟的影响。
6. 计划职员需要更好了解各种采购方式预期的典型交付期间，并应尽早开始采购和签订合同；“预采购”（在项目正式启动日期之前开始采购）应成为中央应急基金快速响应项目的规则；当有先前运作良好且具有足够数量的供应商响应的招标之基础时，重复订单是快速交付的一个非常强大的工具。
7. 更多地考虑并在一些国家掌握有关不同地区、海拔和农业生态区的作物生产季节如何变化的更准确的知识，将使实地团队更好安排交付时间，在播种季节之前而不是之后提供农业生产投入物，而目前通常是这种情况。这同时可以帮助判断什么时候可以抓住下一季节，什么时候要瞄准随后季节更为现实（参见建议 8）。
8. 在选择的采购方式和是否重复订单的可能性的基础上，计划职员应该作出知情的推测，是否请求中央应急基金资金“抓住下一季作物”。作为一个粗浅的常识，假如不能与具有物资库存的供货商作重复订单或单一来源合同，应预计从采购开始到向农民交付投入物之间一到两个月的间隔。如果采购需要国内或国际招标，这个时间间隔将跳跃到至少三个月，更可能是四到六个月的期间。
9. 为了支持和管理对紧急状况的早期响应，通过提供持续和特别增强意识及实施培训的计划，粮农组织国家层面以发展为导向的职员需要获得“紧急状况专业技能”。这可能需要将紧急状况结合到全组织的培训计划之中，粮农组织正常计划预算或捐助者需要

拿出资金，在国家层面就紧急计划管理，培训职员和咨询专家。

10. 粮农组织全组织信息管理系统需要赶上日益下放的行动。最终，粮农组织核算、管理人力资源和处理采购订单的 Oracle 系统应该扩充，以支持实地行动，包括核算、协议书跟踪和采购监测。由于在国家层面开发和推出这些应用可能耗时，在近期需要一套紧急行动管理工具箱<sup>7</sup>。

#### 伙伴关系和协调

11. 尽管坚持中立的人道主义原则，粮农组织应继续与政府和非政府行为者发展工作关系，将重点放在在目标地区具有长期承诺和有良好社区联系的行为者，以更快和更有效地开展紧急计划，并促进可持续性和向随后的恢复和发展计划过渡。
12. 在确定所建议项目的范围、设计和安排上，粮农组织应比当前状况更多地包括核心实施伙伴；如恰当，粮农组织还应支持直接由伙伴自己设计的有价值的项目。
13. 为使与实施伙伴关系平衡，应尽早完成粮农组织新手册 507 节和新的伙伴关系文件，并提供给实施团队。
14. 如同捐助者，粮农组织有时要求当地伙伴通过将其标识放在公告栏上或出版物上（“向下可见度”）对其援助给予可见度，粮农组织应系统地将其实施伙伴的标识包含在项目竣工报告和小册子中，以承认其贡献的重要性（“向上可见度”）。
15. 在紧急响应期间，粮农组织对实施伙伴以技术援助和培训形式的支持，最好由具有丰富实地经验的国家专家开展。

#### 公平和对象确定

16. 在对灾害的立即响应中，亦即多数中央应急基金快速响应项目，资产替换项目的受益对象重点应在村级（选择受影响最大的村）。为了节省时间并在社区层面在最需要的时候保护凝聚力/社会资本，以给予目标社区决定他们希望如何以透明的方式分发所建议的投入物的机会。
17. 随着粮农组织总部已将一些较大的采购活动的实施下放到实地办事处，通过向实施伙伴下放一些物资的采购<sup>8</sup>，或通过凭证系统直接下放到受益者，尤其当供应的投入物类型从一个地方到另一个地方变化显著的时候，可能有机会改善采购的有效性。在非洲试点基于凭证的分发获得的经验，应该纳入粮农组织程序和紧急活动管理工具箱。然而，当在中央应急基金项目的背景下应用时，应尽量保持投入物交易市场简单，避免复杂的以工代券方案。

#### 结果

<sup>7</sup> 这条建议是根据粮农组织紧急行动实施能力评价建议5.2和5.3。

<sup>8</sup> 粮农组织采购规则目前尚不允许，作为协议书工具正在开展的审查的一部分，需要对此进行讨论。

18. 粮农组织应始终采购目标地区当前使用的和受益人熟悉的作物品种/动物品种/物资类型，尤其是在紧急状况和早期恢复阶段。
19. 粮农组织和其它涉及生计的组织，应代表其致力于帮助的社区，继续倡导生计保护作为一个合法的人道主义问题，然而承认这方面的工作不同于缓解性救济行动，生计保护目标是支持具有经验的经济行为者的弹性，在需求评估、选择可交付的物资及其交付时间期间，经济行为者的技术专长应得到尊重和重视（分别参见建议 3、20 和 7）。

#### 针对中央应急基金的建议

20. 应该继续灵活解读中央应急基金“拯救生命”的标准，作为一种保障，将资金集中用于人道主义需要，包括按照中央应急基金部门指南，通过关键时间点农业干预，保护自给的生计和粮食可用性。
21. 中央应急基金秘书处应修订叙述性报告格式，以便每个中央应急基金年度国别报告包含各部门和每个机构的干预的时间顺序，包括采购日期和向受益人交付援助的日期。
22. 应要求分组和联合国国别小组每年系统性审查叙述性报告和各项目的绩效，以便提供一定程度的同行审查并提高报告质量。以此类推并类似于需求评估期间通常的情况，分组和联合国国别小组应有益地评价响应，并作为一个群体从经验中学习。