



## 罗马常设机构 2019 冠状病毒病应对措施

粮农组织理事会、农发基金执行董事会及粮食署执行局第五届非正式联席会议  
2021 年 10 月 20 日，罗马

---

## 目录

I.	目的	1
II.	联合国粮食及农业组织 2019 冠状病毒病应对措施	1
III.	国际农业发展基金 2019 冠状病毒病应对措施	3
IV.	世界粮食计划署 2019 冠状病毒病应对措施	7

## I. 目的

1. 总部设在罗马的联合国机构（罗马常设机构/三机构）— 联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际农业发展基金（农发基金）和世界粮食计划署（粮食署）— 已承诺向其成员国提供各自应对 2019 冠状病毒病（新冠）疫情的情况更新。因此，本文件汇编了三机构基于各自疫情应对措施所做的贡献。三机构都通过调整和改善现有结构，确保履行各自职能，并采取联合行动，如通过开展罗马常设机构联合评估，应对这一异常具有挑战性的阶段。从资金的重新分配到战略规划，每个机构都投入了时间和资源，以确保最弱势群体持续得到必要的关注和支持。罗马常设机构致力于应对疫情带来的挑战，并共同努力提出创新解决方案，以落实《2030 年议程》。下文概述了三机构为此目的开展的协作和独立工作，以及迄今为止在应对上述挑战方面汲取的经验教训。

## II. 联合国粮食及农业组织 2019 冠状病毒病应对措施

2. 为了缓解疫情对粮食和农业的影响，粮农组织在以下七个工作领域领导开展了一项《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》：
  - (i) 全球人道主义应急规划；
  - (ii) 决策支持数据；
  - (iii) 经济包容与社会保障促进减贫；
  - (iv) 贸易与食品安全标准；
  - (v) 提升小农抵御恢复能力；
  - (vi) 拓展“同一个健康”举措，防止出现新的人畜共患病大流行；
  - (vii) 粮食体系转型。
3. 《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》利用本组织的号召力、实时数据、预警系统和技术专长，在最需要的地方和时候提供支持。
4. 至关重要的是，本组织编写了一系列政策简报和分析报告，作为对联合国秘书长报告的实质性贡献，确保将粮食和农业部门纳入进来。上述报告涵盖了来自受疫情影响国家的议题和问题，包括支持各国政府和合作伙伴的政策及技术援助，以及基于实证的具体行动建议，以减轻当前农业粮食体系限制措施的影响。

5. 作为粮农组织新冠应对措施的重要组成部分，粮农组织编写了关于农产品供求影响的关键市场监测分析和通讯，就国家、区域和全球各级宜采取的适当措施提供预警和咨询。
6. 通过持续监测新冠政策反应，粮农组织支持农产品生产和市场运作，并就主要由于全球经济衰退导致的突发重度和长期粮食不安全发出警告。鉴于妇女在家庭中扮演的多重角色及其作为非正规农业食品市场的主要参与者，本组织强调支持妇女的必要性，因为她们是受冲击最严重的群体。
7. 疫情暴发伊始，粮农组织就制定了应对和恢复总体计划，重点是上述七个重点工作领域。上述优先重点是根据实地具体需求，并通过粮农组织权力下放办事处与各国政府密切协商确定的。通过这一计划，除应急和人道主义响应之外，粮农组织还采取了全面整体做法，积极应对疫情的社会经济影响，向成员国提供需求驱动的切实支持。
8. 总体计划需要运行资金 13.2 亿美元，为满足供资需求，粮农组织向成员募集资金。截至 2021 年 9 月，已收到总额为 3.68 亿美元的确认和认捐款额，约为筹款目标的 28%。用于发展和应急项目的自愿捐款达 3.34 亿美元。粮农组织技术合作计划核心资源已提供 3000 万美元，另有 185 万美元来自多学科基金。
9. 该计划产生了重大影响。随着疫情蔓延，粮农组织迅速做出反应，调整其人道主义计划，并与其他主要利益相关方协调，将这些活动纳入正在开展的人道主义应急计划。这些活动坚持以人为本，粮农组织得以调整和重新规划现有资源，使其迅速惠及近 2400 万受到新冠威胁的粮食不安全人口。例如，在阿富汗，粮农组织调整了对牧民的针对性支持，而牧民是该地区最弱势的群体之一。除了常规活动外，粮农组织重新设计了计划，通过支持牲畜市场新冠安全措施和实地宣传活动，散发疫情风险宣传和社区参与材料，以及帮助牧民安全转场到冬季牧场的应急计划，来应对新冠的直接和间接影响。
10. 粮农组织在数据支持决策方面的应对措施要点：（i）快速评估新冠疫情对粮食不安全的影响；（ii）用于监测新冠疫情影响的创新数据源；（iii）适应性农业数据收集方法；（iv）对疫情后恢复的循证政策支持。根据粮食不安全体验分级表，在 20 多个国家开展了粮食安全评估和快速数据收集工作。此外，粮农组织向至少 30 个国家和机构提供了紧急支持，支持收集和分析粮食安全数据，以监测疫情影响。在创新数据来源方面，粮农组织数据实验室于 2020 年 4 月中旬推出了大数据工具，作为交互式自动平台，发布每日更新的实时信息。该工具抓取每日粮食价格、推文和新闻，以分析新冠疫情对食物供应链的影响。所有数据都可以方便访问和检索。

11. 粮农组织在农村生计方面的应对措施要点：粮农组织迅速应对疫情的不利影响，并通过支持扩大社会保护以更好地覆盖服务不足的群体，促进紧急包容性经济复苏；确保权属权利并加强小规模生产者的可持续经济包容；保护食物权和农村就业；加强农村妇女的经济赋权；并建立关于新冠疫情对农村弱势群体生计影响的证据。
12. 粮农组织关于贸易和食品安全的应对措施要点：粮农组织在全球和区域层面加强了关于新冠疫情对粮食和农产品贸易影响的分析工作。应紧急需求提供，其中包括关于食品安全、渔业及粮食损失和浪费的电子培训；以及国际贸易协定中贸易与粮食安全和农业之间的联系。
13. 粮农组织在“同一个健康”方面的应对措施要点：粮农组织与世界动物卫生组织和世界卫生组织一道，在动物-人类界面监测全球新冠疫情，通过全球预警系统（GLEWS+）共享信息，提供情况更新和进行风险评估。会同联合国环境规划署，三方致力于加强协作，以在各级推进全面的“同一个健康”举措。“同一个健康”高级别专家小组于 2021 年 5 月启动，旨在提供循证科学和政策建议，以应对“同一个健康”的挑战。
14. **汲取的经验教训**：必须在短期、中期和长期决策和措施之间建立更强有力的联系，确保从新冠疫情中恢复在国家规划和投资中具有包容性，重点关注最弱势群体：妇女、青年和土著人民。新冠疫情加剧了不平等，突显出需要制定政策和战略来解决相关的结构性问题。
15. 数字技术的关键作用日益明显，应促进普及宽带网络服务。

### III. 国际农业发展基金 2019 冠状病毒病应对措施

16. 农发基金 2019 冠状病毒病应对措施围绕三大支柱展开：（i）调整项目资金用途；（ii）建立农村贫困人口激励基金（RPSF）；（iii）提供政策和分析支持。贯穿三大支柱，农发基金高度重视与各国政府合作，以及将支持和专门知识与罗马常设机构及其他发展伙伴相结合。
17. **调整项目资金用途**：这是农发基金向农村贫困人口提供应对新冠疫情的最快捷方式。它涉及在现有农发基金项目重新分配资金（主要是未分配给特定项目组成部分的资金），以资助新冠疫情支持活动。虽然部分资金用于支持现有的项目受益人，但在其他情况下，项目基础设施被用于服务新的受益人。主要实例包括：重新调整 2400 万美元的资金用途用于柬埔寨的两个项目，以资助基本生产资产（主要是灌溉基础设施）和数字金融服务；重新调整 1500 万美元的资金用途用于埃塞俄比亚的一个项目，使金融机构能够减轻对项目受益人现金流带来的威胁。

18. 2020 年和 2021 年初，农发基金共计调整了 1.79 亿美元资金用途，涉及 36 个国家的 58 个项目。这些资金中约 45% 用于帮助农民获得投入品，32% 用于支持农民获得金融服务，16% 用于支持农民进入市场（包括运输和仓储），约 5% 用于支持获得电子营销和信息的数字服务。另有 4300 万美元，涉及 11 个国家的 11 个项目，仍在筹备中，尚待审批，或仍在与政府商讨。
19. **农村贫困人口激励基金：**虽然重新调整用途使资金能够在现有农发基金项目内迅速得到利用，但 2020 年 4 月成立的“农村贫困人口激励基金”允许筹集新的资源，并将其投入量身定制的新冠疫情应对项目之中，所有项目将于 2021 年 12 月完成（现已延长至 2022 年 6 月）。该基金围绕以下四个支柱提供支持：  
（i）为生产提供投入品和基本资产；（ii）帮助进入市场；（iii）提供专用资金，保护农村贫困人口的服务、市场和就业机会；（iv）通过数字服务提供农业相关信息。简化的审批流程可确保项目在接受适当审查的同时尽快获得批准。所有项目建议书都必须与政府和联合国国家工作队合作制定，并探索与罗马常设机构及其他发展伙伴合作的机会。在可能的情况下，还探索了与联合国 2019 冠状病毒病应对和恢复多伙伴信托基金共同供资的机会，由此在太平洋区域开展了一个大型项目，在斯威士兰开展了一个项目。
20. 农发基金从其赠款计划中为该机制提供了 4000 万美元的原始基金，此外，加拿大、德国、荷兰、瑞典和瑞士政府提供了另外 5250 万美元捐款。该基金的资金分为两部分，其中 85% 拨给 59 个符合条件的国家的单一国家项目（根据其农村人口、粮食安全和欧盟 INFORM COVID-19 风险指数得分确定）；15% 拨给多国项目。
21. 迄今为止，55 个单一国家项目和 8 个多国项目已获批 7530 万美元的拨款，此外还有来自包括罗马常设机构、实施伙伴和受援国政府在内的不同来源的 1930 万美元的配套供资。剩余资金将在 10 月初全部拨付完毕。在这些批准的资金中，44% 用于满足农民对即将到来的种植季的紧急投入品需求，26% 用于改善市场渠道，10% 用于农村金融，20% 用于数字服务。
22. 如下表所示，一半以上的农村贫困人口激励基金资金拨给了低收入国家，63% 拨给了撒哈拉以南非洲，18% 拨给了亚洲及太平洋区域。此外，约 3500 万美元（46%）流向了局势脆弱的国家。

23. 批准的农村贫困人口激励基金融资总额为 7530 万美元，按收入类别和区域细分如下：

收入类别		区域	
低收入	39.2 (52%)	亚洲及太平洋区域	13.9 (18%)
中等偏下	32.0 (42%)	东部与南部非洲	23.7 (31%)
中等偏上	4.1 (6%)	拉美及加勒比	4.8 (7%)
		近东、北非及欧洲	8.8 (12%)
		西部与中部非洲	24.1 (32%)

24. **政策和分析支持：**农发基金通过提供政策和分析支持，支持 46 个国家的新冠应对措施，往往与罗马常设机构及其他伙伴合作。这种支持大多涉及帮助对农业或农村部门的情况进行快速评估，特别是关注妇女和青年面临的挑战，并为政府决策提供建议。就重点而言，大多数举措的覆盖范围相对较广，而一些举措针对特定领域。后者的例子包括在科特迪瓦进行的一项分析，以评估新冠将如何影响该国当前的肉价危机，以及在印度进行的一项关于封锁隔离后生计面临的具体威胁的研究。
25. 其他一些重要实例包括农发基金与罗马常设机构及私营部门行为主体合作，在多民族玻利维亚国开展的一项诊断评估，以确定新冠对农业粮食体系的影响。这项分析使多民族玻利维亚国成为世界上最早制定诊断和恢复计划的国家之一。另一个实例是向太平洋区域提供的政策支持，这有助于为新冠应对战略提决策供参信息，也开创了利用创新数字技术评估新冠影响的先河。这些技术包括一个众包应用程序，收集各类正式和非正式市场渠道销售的食品价格信息。通过该应用程序，在一个月内收集了 30184 个市场价格数据点和 3761 张照片，帮助识别价格变化以及客户和供应商的做法，然后可以为应对活动的设计和目标准定提供参考信息。最后，在土耳其，农发基金的一项快速影响评估为一个即将实施的基于移动电话和公共区块链的电子营销项目提供了直接支持，该项目旨在通过沟通农产品供求双方解决市场扭曲问题。
26. 由于上述支持编制的一些出版物如下：
- **孟加拉国：**《孟加拉国 2019 冠状病毒病疫情背景下粮食和营养安全第二次快速评估》；
  - **多民族玻利维亚国：**《农业部门国家应对措施及恢复计划》；
  - **埃塞俄比亚：**《联合国一体化评估：2019 冠状病毒病对埃塞俄比亚影响的社会经济评估》；

- **斐济：**《2019 冠状病毒病与农业影响调查》；
  - **伊拉克：**《伊拉克粮食安全状况：2019 冠状病毒病影响》；
  - **约旦：**《约旦粮食安全情况更新：2019 冠状病毒病影响》
  - **老挝人民民主共和国：**《老挝人民民主共和国粮食安全与农业快速评估》
27. **主要经验教训：通过调整用途实施快速响应。**根据农发基金的经验，这证明是为快速救灾响应提供资金的最快方式。随着项目实施单位已经开始运作，未分配的资金可以迅速用于量身定制的支持，利用项目目标锁定工具来确定最需要帮助的人。因此，对于新冠以及新冠以外的灾难，在可能需要支持的情况下，为灾难响应活动构建灵活的项目组成可能是明智的。
28. **与非政府伙伴合作：**农村贫困人口激励基金的经验尤其表明，与非政府组织、农民组织和私营部门合作，往往能够迅速有效地向受影响最严重的人群提供支持，因此应在未来应对冲击时善加利用。这些实施伙伴可在政府伙伴之外提供了宝贵的补充，在疫情大流行期间，政府伙伴的能力已经捉襟见肘。
29. **投资数字技术：**鉴于数字技术能够克服对移动和集会的限制，数字技术被证明是农发基金 2019 冠状病毒病应对措施的一个宝贵工具。通过农村贫困人口激励基金和重新调整资金用途，农发基金抓住机会投资于能够在疫情期间提供短期支持的技术，这些技术还具有长期促进更现代和更有效的农村生计的潜力。这主要包括扩大现有移动电话平台的规模，用于电子营销（投入品和产出）、提供市场和天气信息以及电子推广。农发基金推进工作的关键将是汲取这方面的经验教训，并利用这些经验教训更好地将信息通信技术促进发展（ICT4D）支持纳入整个业务组合。
30. **加强罗马常设机构协作的机遇：**在新冠应对措施的所有支柱中，农发基金从与罗马常设机构及其他发展伙伴的合作中受益匪浅。每个合作伙伴都利用各自的比较优势，为农村贫困人口提供高效、协调的支持 — 作为项目共同出资方、实施伙伴、研究伙伴、工具共享者和项目设计中的合作者。除了三大支柱下的活动外，协作努力也取得了成果，包括在科特迪瓦和加纳提供新冠支持的紧急贷款、萨赫勒地区应对 2019 冠状病毒病疫情、冲突和气候变化挑战联合计划，以及与参与联合国 2019 冠状病毒病应对和恢复多伙伴信托基金的其他联合国机构的若干成功联合提案项目。鉴于新冠疫情将对农村生计和粮食安全产生长期影响，农发基金今后将基于这一经验和产生的协同作用，继续并扩大这种合作。



#### IV. 世界粮食计划署 2019 冠状病毒病应对措施

31. 新冠疫情史无前例的全球影响对粮食署及其地方、国家和国际伙伴的业务环境产生了巨大冲击。几乎在一夜之间，工作人员的工作条件、全球供应链和商业运输市场皆因遏制新冠疫情传播的措施而严重紧张。为了确保现有人道主义行动的连续性，并为实地办事处提供额外能力，粮食署启动了三级全组织应急响应。这有助于粮食署保持格外强劲的计划和管理业绩水平的能力，同时有助于以极大的灵活性迅速应对前所未有的局面。
32. 粮食署以三种重要方式调整和扩大了业务。首先，它通过迅速部署工作人员填补实地的关键缺口、预先部署粮食储备和增加当地采购，维持正在开展的业务以及对现有受益者的援助。第二，扩大援助规模，以覆盖因疫情而处于粮食不安全边缘的新增受益人，包括将直接援助扩大到城市地区，新冠病例 90% 出现在城市地区。接近实时的远程监测方法被用于评估需求。第三，通过提供技术援助和后勤支持，支持和帮助各国政府和人道主义伙伴有效应对新冠疫情。粮食署尤其扩大了对国家社会保护体系的支持。
33. 粮食署还迅速启动了一项改善实地连通性的全球计划，包括进一步提高其受益人和补助管理数字平台的能力和可靠性。这些举措使工作人员能够留下来开展工作，同时从办公室工作转向远程工作，应对疫情给他们的个人健康、安全和安保带来的更大风险。
34. 这些行动的基础是依赖管理保证审查、内部控制和风险管理流程以及应对不可预测环境的灵活供资安排。粮食署在数字转型、电信、人道主义预订中心等全球服务中心、线上应急服务市场和业务激增人员安排方面的长期投资确保了业务的灵活连续性。此外，由于全球员工面临与疫情相关的限制带来的个人或家庭挑战，粮食署迅速调整了员工规则、程序和服务，平衡了对员工的谨慎责任和业务连续性需求。向世界各地的所有雇员提供了拓展福利，包括医疗后送和实地诊所，并酌情提供弹性工作安排。
35. 粮食署利用其应对埃博拉疫情的经验及其广泛的供应链能力，通过建立共同服务，使卫生和人道主义工作人员能够继续开展关键工作，迅速应对新冠疫情对全球供应链和商业运输市场造成的严重影响。粮食署运送了来自 415 个组织的近 27000 名重要人员和超过 135000 立方米的货物，同时还为人道主义工作人员及其家属提供新冠医疗后送支持。
36. 从 2020 年 5 月起，粮食署协助受影响社区、国家政府和合作伙伴更好地从新冠疫情的影响中恢复过来的干预措施以该组织的中期计划框架为指导。该框架以《2030 年议程》和联合国新冠疫情社会经济应对措施框架为依据，提出了粮食署与合作伙伴在三个领域提供量身定制的支持的方法：国家社会保护体系和提供基本服务；基于学校的计划和营养；粮食体系。

37. 粮食署还为秘书长指导联合国系统应对疫情的卫生、社会经济和人道主义响应的倡议作出了贡献。启动了《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》（GHRP），以帮助 63 个疫情最严重的国家遏制病毒传播，并解决直接的人道主义后果。通过这一呼吁收到的 103 亿美元中，近三分之一用于解决全球粮食不安全问题预期激增的问题。粮食署负责监管《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》的两个关键领域：防止饥荒（5 亿美元）和为卫生和人道主义系统提供共同服务（9.65 亿美元）。
38. 作为其对制定联合国发展系统帮助各国从新冠疫情中恢复的社会经济应对框架的贡献的一部分，粮食署共同起草了社会保护支柱。该框架呼吁全球和区域专家以及联合国国家工作队在整个应对过程中采取“一体行动”，支持卫生服务、社会保护、就业、财政和金融刺激、社会凝聚力和社区抵御力。通过参加联合国 2019 冠状病毒病应对和恢复多伙伴信托基金咨询委员会，并参与起草秘书长关于新冠疫情对粮食安全和营养影响的政策简报，粮食署还帮助确保在更广泛的应对措施中采取有效和一致的做法解决粮食安全问题。
39. **评价粮食署 2019 冠状病毒病疫情应对措施：**2021 年 1 月，粮食署启动了对粮食署 2019 冠状病毒病疫情应对措施的独立评价。该评价将涵盖粮食署在 2020 年 1 月至 2021 年 6 月期间对新冠应对措施进行调整的所有方面——包括组织和计划方面。它将把 2019 年作为审查粮食署计划和组织安排变化的基准年。
40. 评价将侧重于适应能力，并采用发展评价范式要素，以评估本组织应对疫情时的复杂、动态业务的变化。评价将考虑到国家办事处面临的无数压力。此外，评价将基于最近对粮食署应对紧急情况能力的评价，从以下两个方面评估粮食署有效和高效应对新冠疫情的程度：（i）计划制定和运作；（ii）机构体系、结构和人员配备。作为这一关注焦点的一部分，将评估为什么以及在什么条件下粮食署对新冠疫情的适应调整有助于提高其业务和伙伴关系的相关性、有效性、效率、一致性、可持续性、覆盖范围和影响。
41. 此外，评价将补充 2020-2021 年正在进行的其他监督和调查活动，包括内部审计和经验教训总结活动以及对《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》等全球框架的联合评价。从内部审计活动中汲取的新经验教训包括，通过以“有备无患”方式部署具有实地经验和应急准备的工作人员来提高内部能力，以满足大规模、意外的全球紧急情况的需求。
42. **汲取的经验教训：**评价结论和调查结果将于 2022 年 2 月提交粮食署执行局。