

---

**附件 VII：从 2022 年评价中总结的经验教训**

---

1. 2022 年，完成了 26 项集中管理的评价，并提交执行局审议。26 项中有 20 项是在世界粮食计划署六个区域中的五个区域进行的国家战略计划（CSP）评价，并涵盖各种情况，包括紧急状况。所评价 CSP 是阿富汗<sup>1</sup>、阿尔及利亚<sup>2</sup>、玻利维亚多民族国<sup>3</sup>、中非共和国<sup>4</sup>、乍得<sup>5</sup>、厄瓜多尔<sup>6</sup>、印度<sup>7</sup>、约旦<sup>8</sup>、吉尔吉斯共和国<sup>9</sup>、毛里塔尼亚<sup>10</sup>、莫桑比克<sup>11</sup>、尼日利亚<sup>12</sup>、巴基斯坦<sup>13</sup>、巴勒斯坦国<sup>14</sup>、秘鲁<sup>15</sup>、南苏丹<sup>16</sup>、斯里兰卡<sup>17</sup>、苏丹<sup>18</sup>、塔吉克斯坦<sup>19</sup>和坦桑尼亚联合共和国<sup>20</sup>。2022 年完成的其他集中管理的评价，包括对世界粮食计划署营养和艾滋病毒/艾滋病工作的战略评价<sup>21</sup>、对世界粮食计划署在过渡环境中建设和平中的作用的战略评价<sup>22</sup>、关于绩效衡量和监测的综合报告，以及对战略或全球性质专题评价建议执行情况的审查<sup>23</sup>。对也门人道主义危机应对和 2019 年冠状病毒病（COVID-19）应对措施的机构间人道主义评估（IAHES）也于 2022 年完成。这些评估的结果，以及 2022 年完成的 27 项下放评价的结果，为世界粮食计划署的学习和决策提供了强有力的证据。本附件介绍的经验教训和实例取自 2022 年完成的集中评价。以下各段概述了主要调查结果。
2. **世界粮食计划署在不同的国家背景下提供了相关的、反应迅速的方案编制。**评价的所有 CSP 都与相关的总体国家政策框架和政府优先事项完全一致。世界粮食计划署还能够根据不断变化的国情维持相关的方案编制。COVID-19 大流行的影响，仍然是一个关键的背景因素，导致粮食不安全加剧和受益人脆弱性的恶化。CSP 评价强调了世界粮食计划署减轻包括大流行在内的新冲击的影响，以及在需要时扩大援助的能力。COVID 应对措施的 IAHE 发现，机构间常设委员会成员“迅速而创造性地”调整了方案编制，以应对新出现的需求。
3. **评价发现，在向最脆弱的人群和社区提供援助方面，表现参差不齐。**世界粮食计划署进行了广泛的脆弱性和其他需要评估，以确保了解最脆弱社区的需要，例如在阿富汗。这些努力有助于在玻利维亚多民族国和秘鲁等国更准确和更恰当地确定受益人。至少在三项 CSP 评价（玻利维亚多民族国、中非共和国和巴勒斯坦国）中指出了针对残疾人的具体目标。然而，CSP 的几项评价发现在确定目标方面也存在缺陷，包括难以惠及最脆弱人群和社区的方案，要么是因为 CSP 的总体设计遵循“一刀切”的做法（约旦），要么是因为强加了条件要求（吉尔吉斯共和国）。在以营养不良程度最高的国家（乍得）为目标和需要更新目标标准（巴勒斯坦国、苏丹）时，遇到了挑战。鉴于面临的巨大需求，评估认为世界粮食计划署在地域上过于分散，因此“分布太分散”，无法充分满足南苏丹的所有需求。

---

<sup>1</sup> WFP/EB.2/2022/6-A.

<sup>2</sup> WFP/EB.1/2023/5-D/1/Rev.1.

<sup>3</sup> WFP/EB.2/2022/6-B.

<sup>4</sup> WFP/EB.1/2023/5-D/2.

<sup>5</sup> WFP/EB.1/2023/5-D/3.

<sup>6</sup> WFP/EB.2/2022/6-C.

<sup>7</sup> WFP/EB.2/2022/6-D.

<sup>8</sup> WFP/EB.2/2022/6-E.

<sup>9</sup> WFP/EB.2/2022/6-F.

<sup>10</sup> WFP/EB.1/2023/5-D/4.

<sup>11</sup> WFP/EB.A/2022/7-B.

<sup>12</sup> WFP/EB.1/2023/5-D/5.

<sup>13</sup> WFP/EB.2/2022/6-G.

<sup>14</sup> WFP/EB.1/2023/5-D/6.

<sup>15</sup> WFP/EB.2/2022/6-H.

<sup>16</sup> WFP/EB.2/2022/6-I.

<sup>17</sup> WFP/EB.2/2022/6-J.

<sup>18</sup> WFP/EB.2/2022/6-K.

<sup>19</sup> WFP/EB.2/2022/6-L.

<sup>20</sup> WFP/EB.A/2022/7-C.

<sup>21</sup> WFP/EB.1/2023/5-A.

<sup>22</sup> WFP/EB.1/2023/5-B.

<sup>23</sup> WFP/EB.1/2023/5-C.

4. **评价记录了基于现金交付的使用越来越多，并带来了相关的效率收益。**在某些情况下，实物性交付方式仍然很重要。对世界粮食计划署在营养和艾滋病毒/艾滋病方面工作的战略评估，以及 COVID 应对措施的 IAHE 都发现，在提供粮食援助方面，基于现金的交付（CBTs）和代金券的使用有所增加。在所评估的 CSP 中，发现在情况允许的情况下，CBT 是一种有效和高效的模式，受到了好评，并且往往受到受益人的青睐（尼日利亚）。至少有四项 CSP 评价发现，能力建设措施大大降低了交付成本（毛里塔尼亚、莫桑比克、苏丹、塔吉克斯坦），在巴勒斯坦国，能力建设技术的使用，使世界粮食计划署能够在需求增加时迅速调整受益人名单和交付的价值。2022 年，在当地（如乍得）的粮食供应有限时，实物性粮食援助仍然是世界粮食计划署工具包的重要组成部分。CSP 评价还发现，一般性分发有助于缓解阿富汗和南苏丹等国的粮食不安全状况，并证明是约旦最脆弱难民拯救生命支持的重要来源。
5. **学校供膳方案为儿童和国家战略的实施带来了积极成果，但本土学校供膳模式遇到了一些挑战。**评价结果表明，学校供膳干预措施提高了入学率和就读率，并为弱势儿童提供了重要的社会保障机制（秘鲁、塔吉克斯坦）。一些 CSP 评价发现，学校供膳方案成功地适应了 COVID-19 大流行的需求，世界粮食计划署帮助为学童分发了带回家日粮（印度、尼日利亚）。2022 年学校供膳方案面临的挑战包括安全和准入通道限制（中非共和国）、资金短缺，以及 COVID-19 带来的供应和获取挑战（阿富汗、毛里塔尼亚、莫桑比克、巴基斯坦、苏丹、塔吉克斯坦），导致世界粮食计划署提供的日粮规模和数量以及受益人数量出现了波动。
6. 世界粮食计划署帮助几个国家（尼日利亚、南苏丹和斯里兰卡）的政府建立了本土学校供膳模式。由于缺乏资源和在 COVID-19 大流行期间难以维持业务存在，与当地生产者建立必要的伙伴关系有时具有挑战性（玻利维亚多民族国）。对世界粮食计划署在营养和艾滋病毒/艾滋病方面的工作进行的战略评价发现，本土学校供膳“尚未得到相应的关注，以加强小农、农业协会、妇女生产者小组和学校周围当地粮食系统的能力。”评价表明，世界粮食计划署新的学校供膳战略概述了更广泛、更综合的一揽子学校保健和营养干预措施，将有助于解决本土学校供膳方案面临的一些挑战。
7. **世界粮食计划署在营养方面的战略贡献和工作规模的扩大表明，在治疗和预防中度急性营养不良方面取得了积极的成果，但在预防发育迟缓方面仍然存在挑战。**对世界粮食计划署营养和艾滋病毒/艾滋病工作的战略评价报告称，自 2017 年以来，世界粮食计划署提高了粮食援助的质量，扩大了规模并改善了监测，从 2017 年没有国家报告营养活动，增加到 2021 年的 69 个国家报告该项活动。CSP 的评价反映了这些调查结果；在坦桑尼亚联合共和国，在实施 CSP 期间，世界粮食计划署作为营养战略伙伴的角色日益突出。在秘鲁，世界粮食计划署支持建立旨在促进实现可持续发展目标 2 的零饥饿咨询委员会，这有助于世界粮食计划署作为值得信赖的政府合作伙伴的战略定位。
8. 战略评价发现，世界粮食计划署针对营养的干预措施，在治疗和预防中度急性营养不良、发育迟缓和微量营养素缺乏方面发挥了重要作用。CSP 的评价赞同这一结论，报告说，世界粮食计划署通过成功的战略，包括提供专门的营养食品，加上营养咨询和社会和行为改变的沟通，以及加强初级保健工作人员的能力，在几个国家达到或超过了成果目标（塔吉克斯坦）。评价还发现，世界粮食计划署在其他方案领域，如以资代赈、社会保障、基于现金的方案编制和学校供膳，正在采用“针对具体情况、对营养敏感的创造性干预措施模式”。
9. 战略评价发现，在预防发育迟缓活动方面的绩效参差不齐，这反映在 CSP 评价中。在巴基斯坦和南苏丹，预防发育迟缓活动的覆盖面及其预期的可持续性被评估为不足，世界粮食计划署在毛里塔尼亚对这些活动的设计过于有限，只限于提供强化食品和提高认识活动。对营养政策的战略评价指出，“鉴于世界粮食计划署目前的工作和在营养不良日益得到全面审查的环境中预防营养不良的各种方法，主要侧重于治疗消瘦和预防发育迟缓，现在显得多余了”。
10. **一些韧性建设活动产生了积极的个人效益，但总体有效性却参差不齐。**韧性建设活动的成果主要影响受益人，从而改善了巴基斯坦、巴勒斯坦国、乍得和尼日尔的生计和经济地位。在巴勒斯坦国、秘鲁和斯里兰卡，受益于充足多年期资金的农民生计方案取得了可喜的成果。然而，评价报告说，与需求水平和现有的潜在机会相比，韧性活动的规模往往较小。对有效性的挑战包括地域

分散和资金限制（阿富汗、中非共和国），以及在出现紧急情况时重新确定方案的优先次序（苏丹）。

11. **加强国家能力对世界粮食计划署的作用越来越重要，尽管确保干预措施的可持续性是一项挑战。** 在一些国家，世界粮食计划署逐渐从直接执行方案编制转向在加强国家能力和在支持发展进程方面发挥“扶持”作用（厄瓜多尔、印度、吉尔吉斯共和国、尼日利亚、巴基斯坦、秘鲁、斯里兰卡）。评价报告说，世界粮食计划署成功地提供了广泛的技术援助倡议，以支持加强国家能力，包括帮助制定关于粮食安全和营养的公共政策，支持关于相关问题的社会对话，以及加强粮食安全和营养政策和方案的执行（厄瓜多尔、印度）。世界粮食计划署还向毛里塔尼亚和巴勒斯坦国等国的政府提供了适应性社会保障的体制支持，并为约旦国家粮食安全和学校供膳框架的设计提供了机构支持。
12. 然而，世界粮食计划署在加强国家能力方面的绩效，以及其可持续性潜力，却在一些国家受到制约。这些制约因素包括技术援助的短期观点和国家以下各级的参与不足（吉尔吉斯共和国、塔吉克斯坦），以及国家能力加强活动的可扩展性和资金筹措方面的挑战（坦桑尼亚联合共和国）。在某些情况下，由于需要应对大流行病和其他新出现的危机引起的人道主义优先事项（乍得、吉尔吉斯共和国、尼日利亚），加强国家能力的长期办法受到阻碍。政府和世界粮食计划署工作人员的高更替率是几个国家的一个问题。
13. **世界粮食计划署的伙伴关系是绩效的关键，但也错过了一些机会。** 评价报告说，在伙伴关系有效的地方，世界粮食计划署投入时间和承诺与各政府和联合国实体建立协同作用，并在机构间过程中保持强有力的存在。例如，对世界粮食计划署营养和艾滋病毒/艾滋病工作的战略评价发现，改善伙伴关系的努力取得了结果，并指出了这些结果对促进改善成果、系统变革和可持续性的潜力的影响。但是，注意到了不一致之处。例如，在尼日利亚，世界粮食计划署在人道主义国家工作队内建立了牢固的伙伴关系，但除此之外，在行动层面，并不总是明显地取得同样程度的成功。对吉尔吉斯共和国 CSP 的评价指出，世界粮食计划署的优势在于协调而不是协作，这从联合拟订方案的例子相对较少就可以看出。评价还指出了伙伴关系有机会解决执行“孤岛”的情况，这将有助于在每个行动者的相对优势基础上，发展更具战略性和协同作用的伙伴关系。
14. **人道主义原则已很好地融入世界粮食计划署的方案编制中。** 建设和平政策评价强调了世界粮食计划署坚持人道主义原则的长期传统，这些原则早于 2013 年建设和平政策的推出。评价报告一贯遵守人道、中立、公正和独立原则（玻利维亚多民族国、厄瓜多尔、约旦、秘鲁、塔吉克斯坦），并注意到建立了确保维护这些原则的有效制度（巴勒斯坦国）。此外，建设和平评价报告说，世界粮食计划署工作人员在处理冲突敏感性问题时以人道主义原则为指导。评价还强调了在有争议的环境中遵守人道原则所面临的挑战——例如在也门或当世界粮食计划署被认为与政府和军方密切合作以获得通道和后勤工作时——以及可能给世界粮食计划署的业务独立性带来负面看法（尼日利亚）。然而，在南苏丹和苏丹等同样具有挑战性的环境中，世界粮食计划署成功地遵守了这些原则。
15. **正如以前的年度绩效报告所强调，世界粮食计划署在处理性别平等和妇女赋权方面的绩效仍然参差不齐。** CSP 的评价发现，通过参与世界粮食计划署的全组织性别转型方案（阿富汗、巴基斯坦、巴勒斯坦国、坦桑尼亚联合共和国）和与合作伙伴（厄瓜多尔、南苏丹）的合作，在将性别观点纳入主流方面取得了一些积极成果。评价发现了在设计临时 CSP 时开展性别变革活动的例子，例如让男性和男童作为照顾者参与营养咨询，以及南苏丹作为改善营养的变革推动者。然而，仍然存在重大差距：对世界粮食计划署营养和艾滋病毒/艾滋病工作的战略评价发现，世界粮食计划署注重确保方案编制工作的性别平等，但在方案内应用这一重点并不一致。评价表明，世界粮食计划署国家办事处缺乏能力和专项预算，问责制薄弱，妨碍了性别问题方案编制的一致性，妨碍了将性别转型措施纳入方案办法的程度。鉴于阿富汗和南苏丹的具体挑战，CSP 在阿富汗和南苏丹的评价呼吁进行更深入的性别分析，以便为世界粮食计划署的性别转型议程提供信息。
16. **保护考虑和减轻保护风险已纳入方案设计，但行动环境对保护提出了挑战。** 评价发现，尽管存在各种背景挑战，但世界粮食计划署总体上已采取步骤，查明和减轻其活动中的保护风险。例如，在阿富汗、厄瓜多尔、毛里塔尼亚和南苏丹的 CSP 评价报告说，世界粮食计划署在保护方面进行了投资，并加强了执行工作，这使受益人能够在没有保护或安全挑战的情况下以有尊严的方式获得援助（斯里兰卡）。CSP 的评价还指出，莫桑比克和南苏丹为加强保护免受性剥削和性虐待，

以及解决基于性别的暴力所做的努力。所查明的挑战包括世界粮食计划署国家办事处处理保护问题的技术能力有限（莫桑比克、苏丹），世界粮食计划署的合作伙伴（中非共和国、巴基斯坦）也注意到类似的挑战。

17. **世界粮食计划署通过建立报告渠道，努力加强对受影响人口的问责制，但这些渠道并非总是按预期运作。**评价报告说，世界粮食计划署努力建立投诉和反馈机制，如反馈热线，包括在莫桑比克应对“伊代”和“肯尼斯”风暴期间设立的热线。然而，受益人并不总是系统地使用这些机制，比如在斯里兰卡和苏丹，导致很少报所关切问题。主要挑战包括受影响的人口缺乏对他们所掌握的各种社区反馈机制的认识，无法利用这些机制，对使用这些机制感到不安，以及对受益人反馈的后续行动缓慢或不一致。
18. **环境可持续性不是 2022 年 CSP 评价的明确重点，只有少数例外。**在厄瓜多尔，世界粮食计划署开展了与适应气候变化有关的具体活动。在塔吉克斯坦，该署努力减少碳排放，在苏丹，实施了一个大型太阳能发电项目。
19. **评价结果反映了世界粮食计划署在促进人道主义-发展-和平关系方面日益增加的努力，但这些努力并不总是充分付诸行动。**建设和平政策评价的结论是，世界粮食计划署对和平的主要贡献仍然是其在粮食安全、韧性和生计方面的工作。评价发现，世界粮食计划署的重点越来越有效，例如为扩大食品强化提供技术支持，在人道主义-发展-和平关系中努力保护营养，包括倡导对营养敏感的社会保障，以及加强粮食营养系统。然而，评价还报告说，世界粮食计划署关于人道主义、发展和建设和平工作相互联系的雄心壮志没有得到始终如一的落实，部分原因是业务范围有限，世界粮食计划署和主要伙伴之间需要加强互补和协作，以便取得进展。
20. **CSP 的评价继续强调资金不可预测、资金指定用途和财政资源缺乏多样性所带来的挑战。**资金供应的波动在阿富汗、玻利维亚多民族国和巴勒斯坦国造成了困难，而捐助者缺乏多样性在中非共和国和吉尔吉斯共和国也是一个困难。在乍得、约旦和南苏丹，世界粮食计划署在分发 CBT 方面遇到了挑战，因为资金的指定用途是在交付方式一级。在莫桑比克和也门，资金供应的不一致也限制了营养方案编制的有效性，在毛里塔尼亚，同样的挑战阻碍了重度和中度急性营养不良之间治疗的连续性。建设和平政策评价指出，转向多年期 CSP 提供了吸引多年供资和进行长期规划的潜在机会。
21. **世界粮食计划署的宣传工作因国情而异。**世界粮食计划署并非总是充分参与宣传工作，以显示其相对优势或促进弱势群体的利益（乍得、印度）。但是，也有有效的政策对话和宣传努力的例子。例如，在斯里兰卡，面对资金不足的方案编制，世界粮食计划署通过旨在缩小资金缺口的宣传工作，确定与伙伴合作的机会。
22. **技术的使用有助于促进在某些国家背景中提供高效和有效的援助。**在秘鲁和斯里兰卡的 CSP 评价报告指出，受益人登记系统和交付管理平台的数字化有助于加快提供支持。在印度，世界粮食计划署推动的技术创新为接触间接受益人和大规模产生影响提供了具有成本效益的方式。在约旦的 CSP 评价发现，世界粮食计划署在技术创新和数字解决方案方面的投资，大大有助于提高成本效益和继续提供紧急援助。玻利维亚多民族国的 CSP 评价指出，引入基于祖传和土著知识的创新预警系统以支持天气预报，以及引入无人机以支持应急响应，取得了积极成果。
23. **人力资源是实现世界粮食计划署政策和 CSP 所定雄心壮志的主要挑战之一。**工作人员的到位和人员配置水平的波动给阿富汗、玻利维亚多民族国和巴基斯坦等一些国家的行动交付带来了挑战。在中非共和国、乍得、尼日利亚、塔吉克斯坦和坦桑尼亚联合共和国，世界粮食计划署工作人员的更替率高是一项挑战，毛里塔尼亚、莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国国家办事处对短期顾问的依赖，以及招聘和留住具有适当技能的专家的困难阻碍了技术知识的连续性。在苏丹的 CSP 评价发现，世界粮食计划署在 CSP 确定的战略重点和雄心与实现这些重点和雄心的组织结构和安排之间存在着差距。
24. 评价还突出了吸引和留住国际职员担任技术和管理职位的挑战。例如，对世界粮食计划署营养和艾滋病毒/艾滋病工作的战略评价报告说，尽管总部有一个庞大、敬业和熟练的营养小组，但能力有时因国家和区域两级工作人员缺口而受到限制。同样，一个小规模的团队支持世界粮食计划署在全球层面的艾滋病毒应对工作，国家一级的艾滋病毒联络点（如果有的话）往往具有双重作用。

25. **使用监测数据主要用于报告，而不是改进方案，是一个反复出现的挑战。**关于世界粮食计划署绩效衡量和监测的综合报告整理了 2018 年至 2021 年期间完成的 53 项集中和下放评价的结果，发现其中 90% 以上的评价，建议改进监测系统或做法。大多数建议侧重于改进监测框架、解决数据差距、提高数据质量和分类，以及扩大数据使用。
26. 评价还强调需要扩大质量数据的收集、分析和报告，以便更好地了解世界粮食计划署的成就，并支持该组织根据监测信息进行学习和适应的能力。对世界粮食计划署在营养和艾滋病/艾滋病方面的工作进行的战略评价发现，虽然世界粮食计划署收集了大量数据，但它还不是由一个数据驱动的组织。评价报告说，认识到需要更加重视监测工作，包括解决现有指标，特别是质量指标中的差距，提高对照核心指标收集高质量数据的可行性和实用性，以及将更多的注意力和资源用于数据使用和有效解释，以支持方案编制。绩效衡量和监测综合报告引用了 2020 年学校供膳战略评价，其中指出，仅关注计算受益人将导致“达到了目标但错过了重点”。
27. 评价中报告的一项具体挑战是监测和报告国家能力加强活动的绩效，挑战包括全组织成果指标的相关性和有效性，以及难以确定世界粮食计划署对成果的具体贡献。这些挑战的影响反映在 CSP 的评价中：印度 CSP 评价，报告了难以从数量上衡量世界粮食计划署对加强国家能力的贡献，而在秘鲁，虽然世界粮食计划署大体上实现了其加强国家能力的目标，但由于指标有效性和数据收集方面的挑战，在定量衡量进展方面遇到了困难。在坦桑尼亚联合共和国，类似的挑战降低了世界粮食计划署对加强国家能力的贡献的可见度。
28. **尽管依然存在挑战，但评价报告说，世界粮食计划署的适应性、领导能力和承诺使方案编制工作得以有效执行。**对战略或全球性质专题评价建议落实情况的审查，确定了 2016 年至 2020 年 6 月 30 日期间发布的 10 项评价的共同使能因素和阻碍因素。这些发现与 2022 年进行的评价仍然广泛相关。共同的有利因素包括世界粮食计划署的多面手特性、重点突出的领导能力以及各部门、司和单位直接或通过跨领域委员会或工作组作出的承诺和协作。常见的阻碍因素是人力资源能力和财政资源的可得性，以及有关全组织优先次序和资源分配的决策。其他因素包括角色和责任的转变不明确，以及区域和国家一级对决策的参与和指导。