



联合国
粮食及
农业组织



革新与扩大罗马常设机构在脆弱环境中的协作： 加强协作务求实效并明确增进协作的路径

1. 引言

1. 当前，人道主义资源显著减少之际，重度粮食不安全状况和长期营养不良水平正攀至历史新高。根据《2025 年世界粮食安全和营养状况》报告，全球有 6.38 亿至 7.2 亿人口处于饥饿状态，高于疫情前水平。其中，根据《2025 年全球粮食危机报告》，53 个国家的 2.95 亿人面临重度粮食不安全问题。在这些国家中，有 35 个国家自 2016 年以来每年发生粮食危机。
2. 在联合国 80 周年倡议《新人道主义契约》框架下，联合国认识到罗马常设机构有必要加强协调一致，最大限度地发挥其在脆弱环境中保障粮食安全方面的集体影响力，特别是在人道主义—发展—和平联动领域，应在现有紧密协作的基础上，探索进一步提升成效与效率的机会。本文概述了粮农组织、农发基金与粮食署在脆弱环境中为加强并协调行动以抗击饥饿和减少人道主义需求所采取的各项举措。各机构可在此过程中确定在全球和国家层面应采取的具体措施，以提升业务效率并加强战略协作。
3. 通过这些举措，粮农组织、农发基金和粮食署旨在依托现有数据系统、联合国发展系统进程及联合国可持续发展合作框架，加强数据共享与联合分析，从而实现切实的节支增效，并推动落实“人道主义重置”倡议以及由当地主导的因地制宜的方法。

2. 现状与经验教训

4. 罗马常设机构在全球和国家层面开展协作，涵盖众多专题和业务领域，着力推动农业粮食体系转型，实现零饥饿。粮农组织、农发基金与粮食署确立了灵活且因地制宜的工作方式，以实现共同成果并发挥更大影响力，具体包括开展联合分析、实施协调一致的联合计划，以及在促进政策参与方面的协作。在实地层面，2021 年对罗马常设机构协作情况开展的联合独立评价证实，三机构间的联合工作已成为日常现实，并成为其全球合作行动中的常态，这植根于三机

构长期形成的互补优势，以及致力于促进实现粮食安全、农村转型和可持续发展的共同承诺。

5. 罗马常设机构合作伙伴关系以 2023 年签署的三机构谅解备忘录为指导，该备忘录参考了 2021 年的联合评价报告。罗马常设机构在脆弱环境中的协作还需遵循多项具体框架和战略，包括 2015 年韧性协作框架、粮农组织与粮食署联合前瞻行动战略（2023 年 9 月），以及 2024-2027 年农发基金与粮食署行动计划。粮农组织和粮食署共同牵头成立了全球粮食安全集群，确保在危机情况下立足实证，确定各项需求的优先次序，并协调应急工作。此外，粮农组织与粮食署密切合作，共同主导建立粮食安全阶段综合分类系统，并通过全球应对粮食危机网络，发布《全球粮食危机报告》等报告。

汲取的经验教训：罗马常设机构在尼日尔、刚果民主共和国和索马里的韧性计划

2017 年至 2023 年，罗马常设机构共同实施了一项由加拿大政府资助的计划，致力于增强韧性，改善粮食安全和营养状况。该计划在尼日尔、刚果民主共和国和索马里实施，充分利用各机构的比较优势、工具与经验，提供综合全面且因地制宜的援助，并着重关注性别平等与营养问题。

尽管 2019 年冠状病毒病疫情带来了严峻挑战，但得益于各方在 2021 年的通力协作，该计划几乎完成了所有既定活动。各机构的职责得到了充分体现：粮食署着力应对迫切的粮食需求，并为资产创造和生计活动提供支持；粮农组织加强了气候韧性农业生产、生计保障与社区赋权；农发基金通过投资，完善生产者组织、市场准入和自然资源治理。在政府协调和联合规划的支持下，这一明确的分工使得罗马常设机构能充分发挥互补优势，同时避免重复工作。以下因素促成了该计划的成功实施：

- **健全的联合设计与绩效框架：**共同的变革理念和绩效衡量框架明确了各方的角色与职责。
- **获得社区认可的业务互补：**各社区指出，现金援助、粮食援助促进资产建设，以及学校供餐相结合的模式，是成功的关键。
- **脆弱环境下的适应性协作：**为应对安全局势动荡和疫情的影响，罗马常设机构共同调整了计划实施方式，精简活动安排，以确保工作的连续性并完成既定产出。
- **基于实证的协调与经验学习：**通过联合分析以及跨机构监测与经验学习，三机构得以追踪成果、调整绩效欠佳的活动，并加强协调。

3. 在脆弱局势下及应急响应期间，加快推进全球和国家层面的改革与效率提升

6. 尽管罗马常设机构协作已取得成功并达成了共同成果，但仍需不断改进，以应对未来的新挑战。2021 年的联合评价中着重指出了若干项挑战，包括职责重叠或重复，以及资源竞争。在预算日益紧张、需要力争实现“少投入、多产出”的当下，职责重叠可能会造成国家层面的压力，这一情况在粮食署、粮农组织及其他采用类似资源筹集模式的机构均依赖同一资金来源时尤为突出。为应对这一挑战，罗马常设机构在各自的战略框架内，致力于厘清本机构的战略重点。
7. 粮食署战略计划（2026-2029 年）将工作重点重新聚焦于应急防备与响应，特别强调前瞻行动、灾害风险融资和韧性建设。粮食署正在加倍努力，着力于在重度粮食不安全和营养不良问题最频发的地区减少人道主义需求、增强自给自足能力和韧性，同时加强国家体系建设。粮食署战略计划中明确指出，不再将畜牧业、粮食生产（种子、肥料）、渔业及其他非核心领域相关活动的直接实施工作作为重点，而是依托粮农组织和农发基金等合作伙伴开展。
8. 粮农组织《2022-31 年战略框架》着力推动向更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系转型，从而实现更好生产、更好营养、更好环境和更好生活，不让任何人掉队。据此，粮农组织《2026 年全球应急响应和韧性建设募资倡议》及相关应急响应与韧性建设国家计划中阐明了与该组织农业领域职责和成员期望相一致的重点干预领域。在多数人口依靠农业谋生的危机环境中，粮农组织发挥其技术专长，及时采取切实可行的干预措施，致力于保护和恢复粮食生产体系。粮农组织通过提供适应当地条件的投入品和支持，包括种子、畜牧支持及“现金+”援助模式，帮助社区预判冲击、维持生产并增强韧性。
9. 农发基金作为国际金融机构，与各国政府合作，设计并资助有助于增强粮食体系韧性的投资项目。开展脆弱环境中的工作，是 2025 年至 2027 年农发基金第十三轮增资的三大优先重点领域之一，以更新后的业务方法为支撑，围绕四个工作领域展开：脆弱性与风险诊断、关注脆弱性因素的项目规划方法、稳健的业务指导与支持，以及战略伙伴关系。值得注意的是，农发基金并非人道主义组织，也不具备应对人道主义需求的职能。然而，农发基金的机制设计使其能在长期发展与快速危机应对的交叉领域开展工作，重点聚焦危机后的恢复与重建。农发基金以国际金融机构模式开展业务的一大优势在于，其与国家层面的金融工具能灵活调整资金配置。这一机制既兼顾可预测性，又能在发生冲击时对项目进行调整，以应对新出现的优先事项。在第十四轮增资期间，农发基金计划通过韧性支柱领域开展脆弱环境中的工作，调配专项资源，加强分析与业

务能力；在人道主义—发展—和平联动领域与粮农组织、粮食署及其他各方开展合作；并投资于包容性农村生计建设，以应对与农发基金职责相关的脆弱性驱动因素及多维度挑战。

10. 这些重要举措为本蓝图奠定了基础，其中包含三个相互关联的流程：

- a) **全球效率和影响力框架。**罗马常设机构将审查需加强协作的领域，并明确通过哪些途径提升业务效率，从而增强共同影响力。三机构将在现有互补优势的基础上进一步深化合作，发掘开展联合行动和提升效率的机会（2026年3月至6月）。
- b) **国家层面的执行框架。**在全球框架指导下，罗马常设机构将推行以国家为基础、由国家主导的灵活进程，以落实各项协定，并寻求进一步提升效率和影响力的机会。该框架将付诸实施，以协调今后的各项计划和行动，从而发挥更大的影响力并节省成本。
- c) **高级领导层对实施工作的监督。**各机构核心领导层将定期开展审查，确保各项目标得以落实，并按照共同目标稳步推进国家层面的合作。

4. 加强现有协作，提升集体影响力（2026年3月至6月）

11. 根据联合国80周年倡议《新人道主义契约》（工作流程3、工作包2），罗马常设机构正致力协调各机构在粮食安全方面的职责，旨在提升效率、增强可预测性并取得规模化成果。在通过全球粮食安全集群和全球应对粮食危机网络建立并落实的合作基础上，罗马常设机构将通过明确界定各机构的相对侧重领域、加强业务上的协同效应以及制定有针对性的共同优先重点，提升在脆弱和受冲突影响地区的集体影响力。

工作重点

12. 各机构为应对脆弱环境中的粮食不安全问题发挥着各不相同、互补互促的作用。
13. 粮农组织在脆弱环境中发挥的核心作用体现为，保护和恢复农业粮食体系以及基于农业的生计，通过在作物、畜牧业、渔业、水产养殖业、林业、农林兼作和自然资源管理方面提供针对性的支持，帮助家庭维持或恢复粮食生产和创收能力。依托长期的实地工作经验和值得信赖的当地合作伙伴关系，粮农组织在危机发生前、中、后各阶段及时采取农业干预措施，以拯救生命并增强韧性，具体包括为当地粮食生产提供快速支持，并开展针对农业领域的预警、风险分析和前瞻行动，保护粮食生产体系免受冲击。粮食署提供大规模的紧急粮食、现金和营养援助，包括无条件和有条件的援助（例如粮食和现金援助促进资产建设），并依托完善的防备和前瞻行动，迅速应对各种冲击。粮食署凭借强大

的供应链和物流能力，在高风险环境中开展行动。与此同时，粮食署通过实施由国家主导、以社区为基础的综合计划，致力加强韧性建设，帮助减少反复出现的需求。这些项目旨在支持生计、建设和恢复生产性资产，并拓展气象信息、普惠融资和营养等领域的服务获取渠道，同时支持各项国家社会保护计划，包括学校供餐。

14. 农发基金是唯一一家专注于通过促进农业和农村发展来减少农村贫困及粮食安全状况的联合国专门机构和国际金融机构。该机构与各国政府、发展伙伴及私营部门合作，支持以小农户和其他农村人口为核心的国家政策与计划。农发基金为符合国家战略的项目提供贷款和赠款，并利用创新融资工具来加强农村市场，扩大融资渠道，建立包容性价值链。

基于长期协调机制的协作

15. 罗马常设机构在国家层面的协作依托现有的人道主义与发展协调机制，以统一优先重点、避免重复工作，并确保为受危机影响的人群提供连贯一致的支持。这些机制提供了共同的分析、规划和决策平台，使罗马常设机构能够基于对需求的共同理解开展工作，并设计出优势互补的干预措施。通过这些平台，罗马常设机构联合开展需求评估，分析应对措施并协调项目规划。例如，这包括在突发危机期间开展联合粮食安全评估，在人道主义响应计划中制定将生计与粮食援助相结合的方案，以及在以增强韧性为重点的计划中商定分阶段的干预措施。
16. 罗马常设机构还与国家伙伴和当地组织合作，加强偏远地区的协调工作。在更具战略性的层面，罗马常设机构针对粮食不安全的驱动因素，支持开展联合证据收集、风险监测及协调一致的宣传工作，例如共同参与编制国家或区域预警通报，统一前瞻行动的触发条件，以及在重大粮食危机期间向各国政府和捐助方发布统一信息。罗马常设机构通过协调多年期计划并在重点地域开展协同工作，促进将紧急援助与长期韧性建设及和平建设工作相衔接，确保各项行动相辅相成，并能及时响应不断变化的需求。

开展联合行动的优先重点领域

17. 为最大限度地发挥影响力并强化集体立场，罗马常设机构将围绕可通过协作实现显著收益的一系列战略重点开展工作：
 - 倡导探索互补性的融资机会，包括粮农组织与粮食署共同筹集资源、针对重大危机发起协调一致的筹资倡议，以及为契合人道主义—发展—和平联动方针的计划寻求共同融资机会。

- 开展协调一致的宣传工作，以提升对粮食危机问题的关注，推动在冲突中保护农业粮食体系，并影响国家、区域和全球层面的政策进程。
- 共享数据并开展综合分析，包括预警、风险监测，以及共同参与全球应对粮食网络框架下的关键分析产品编制工作。
- 基于共同触发机制、统筹规划安排和互补互促的实施能力，采取前瞻行动，以减轻冲击带来的影响。
- 倡导结合农业粮食体系视角，确保应急、恢复和韧性建设行动与长期转型目标保持一致，并解决造成脆弱性的系统性因素。

5. 国家层面的执行框架：加快协调与协作，发挥共同影响力

18. 为应对脆弱环境中日益加剧的粮食危机，粮农组织、农发基金与粮食署将依托上述全球框架，在选定的优先重点国家采取更系统化的协作方式，并致力于实现联合国 80 周年倡议目标，即协调各机构的职责，以提升效率、增强可预测性，并取得规模化成果。罗马常设机构将依托现有的双边或三边合作机制，例如农发基金与粮食署在脆弱环境中的行动计划、粮农组织与粮食署联合前瞻行动战略、全球粮食安全集群、全球应对粮食危机网络，以及罗马常设机构韧性框架。罗马常设机构将推行灵活务实的工作进程，以促进协调一致的行动，加强国家主导作用，提升效率与影响力，并确保合作以实证和明确的附加价值为首要依据。通过这一进程，罗马常设机构将致力提高业务效率，并加强国家层面的协调，根据相应的国家战略和规划框架落实具体举措。
19. 罗马常设机构之间的协作将立足于各自独特的职责使命和业务模式，包括其国家合作伙伴网络。农发基金的投资及由政府主导的实施模式、粮农组织在应急与发展背景下提供专业农业援助的职责及依托其强大的实地工作团队提供的规范性和政策性指导，以及粮食署在粮食援助领域的双重职责与实地执行能力，决定了三机构各自的工作重点。

步骤 1：筛选国家

20. 一份国家初选清单列出了罗马常设机构有望实现显著共同影响的高潜力国家，尤其是粮食危机热点国家；对于农发基金而言，还应确保潜在协作领域与国家在三机构协作方面的需求相契合。基于这份清单，罗马常设机构将于 2026 年依据明确标准（见插文 1），筛选出 5 至 10 个重点国家，并与区域及国家团队协商，确保优先排序进程由各国充分主导并发挥领导作用，同时充分利用现有举措。随后，罗马常设机构将在各选定国家推行强有力的协同协调机制，以充分发挥各机构的互补优势，加强联合或协调规划工作。

插文 1：筛选国家

国家筛选标准	国家初选名单 (饥饿热点国家)
<ul style="list-style-type: none"> 处于长期危机的国家，以及反复发生重度粮食不安全状况、急性营养不良负担沉重、人道主义需求巨大，且有望从紧急援助过渡至长期韧性建设的地区。 《全球粮食危机报告》和粮农组织与粮食署《饥饿热点》报告中的国家。 与政府政策框架高度一致，并确保国家主导和国家层面的充分共识。 罗马常设机构在人道主义—发展—和平联动领域具有显著的影响力，在职责与能力方面可实现有效的优势互补。 各机构计划和战略规划周期的时间安排有利于实现长期的结构性协调。 对于农发基金而言：潜在协作领域与国家政府在国家框架下对罗马常设机构协作的需求相契合。 联合国 80 号周年倡议各相关工作组列出的优先重点国家。 	<p>关注级别最高的国家/地区（人口正面临或有风险面临灾难性饥饿/饥荒——粮食安全阶段综合分类/协调框架第五阶段）：</p> <p>海地、马里、巴勒斯坦国（加沙地带和约旦河西岸）、南苏丹、苏丹、也门</p> <p>高度关注国家：</p> <p>阿富汗、刚果民主共和国、缅甸、尼日利亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国</p> <p>热点国家/地区（风险升级）：</p> <p>孟加拉国（罗兴亚人聚居区）、布基纳法索、乍得、肯尼亚</p>

步骤 2：采用系统性方法推动国家层面的协调一致，实现共同成果

21. 三机构均依据既定的战略规划流程和框架开展工作，包括粮农组织的国别规划框架及其应急响应与韧性建设国家计划、粮食署经执行局批准的国家战略计划，以及农发基金的国家战略机遇计划或在脆弱环境中更常采用的国家战略说明。在与各国政府及合作伙伴开展的联合分析及磋商基础上，罗马常设机构将进一步协调上述流程，以明确各机构如何为联合战略行动作出贡献，从而支持落实《联合国可持续发展合作框架》并产生更深远的影响。
22. 罗马常设机构将通过这一进程理顺各自的战略，确保其在各国的长期计划立足于共同愿景并据此持续更新，以共同发挥更大的影响力。罗马常设机构将与各国国家工作队合作，遵循既定的长期协调机制，同时兼顾各国的具体需求。在这

一加强协调的基础上，罗马常设机构将继续就饥饿和营养不良状况的动态变化及驱动因素开展共同分析，制定联合战略优先重点或结果框架，并在最关键的领域协调实施工作。

插文 2：脆弱和危机环境下的协作指导原则

- 罗马常设机构在国家层面的协作建立在符合政府优先重点和国家主导的原则上，并与联合国发展系统进程以及《联合国可持续发展框架》在粮食安全和营养领域的战略、优先重点和需求保持一致。
- 根据各机构的具体职责，罗马常设机构之间的协作将致力于在危机情况下通过采取持续、长期的韧性建设方法，支持从人道主义救援向包容性发展过渡。
- 罗马常设机构将在各自互补的职责范围内，以充分发挥彼此优势的方式，协同开展工作。三机构间的职责分工始终基于各自的比较优势和各国的具体国情，以确保在不同情况下实施工作的灵活性。
- 罗马常设机构将支持与共同目标相挂钩的各项战略和计划，并通过开展更具系统性的联合计划，推动有效协作。
- 在符合各罗马常设机构职责范围的前提下，确保地方和国家层面的自主主导权，且所有投资都将用于提升当地利益相关方的能力，尤其是政府、其他地方机构、民间社会组织、私营部门和社区。
- 罗马常设机构将探寻机会并推动在整个协作过程中提高成本效益。

步骤 3：开展联合或协调规划、寻求互补性融资机会及实施工作

23. 步骤 2 的具体成果将包括制定一份路线图，以便酌情更新相关国家计划，并确定罗马常设机构拟共同推进的具体联合倡议和提案。罗马常设机构将视需制定过渡计划，确保采用最高效的业务模式，同时充分考虑到各机构在业务模式上的差异。展望未来，三机构将继续推进联合或协调规划工作，同时保持针对性，重点聚焦能够发挥明显优势的工作领域，并继续应用近期评估中确定的成功模式。

步骤 4：战略支持

24. 在需求最迫切且经过共同确定的优先重点领域，罗马常设机构的高级工作人员团队将协助组建一个联合协调工作组。这些工作组将与国家工作队领导层合作，并协同各国政府和合作伙伴梳理各机构如何协调各自的计划与规划，以增强集体影响力，同时确认存在重叠的重点地域以及各计划间的互补性。

插图 3：运用农业粮食体系分析，扩大在紧急情况下的影响力

罗马常设机构将与各国政府及其他合作伙伴协作，针对同时存在反复性粮食不安全、长期危机、多发冲击与压力和系统性薄弱问题的地域，通过开展农业粮食体系分析，深入了解重度粮食不安全状况的动态变化，并确认通过哪些切入点来解决造成重度粮食不安全状况的根本原因和直接驱动因素。罗马常设机构将致力于确保分析不止停留在当前症状，而是深入探究导致粮食不安全状况的相互关联的结构性因素，从而为确定各机构行动的顺序与层次结构，并在可行情况下开展联合行动奠定更坚实的基础。行动旨在加强在人道主义—发展—和平联动领域的互补优势，特别是在重度粮食不安全水平居高不下且持续加剧的长期危机环境，以及从人道主义援助向恢复阶段过渡的背景下。

25. 作为一家国际金融机构，农发基金与各国政府合作，设计并资助有助于增强粮食体系韧性的投资项目，同时根据具体情况，致力应对人道主义—发展—和平联动领域的挑战。在此背景下，农发基金与粮农组织和粮食署的协作通常为间接形式，且由国家政府主导：国家主管部门可选择邀请其中一家或两家机构作为技术合作伙伴参与农发基金资助的投资项目，或在适当情况下担任第三方实施机构。此类安排遵循农发基金的投资模式、制度和程序，并以政府需求为导向。作为项目设计流程的一部分，并为了促进协调一致，农发基金将继续与粮农组织和粮食署的对口单位进行磋商。

步骤 5：相互问责与后续跟进

26. 根据载于国家协作蓝图中的联合协调进程结果，各机构在国家、区域和全球各级的领导层将确定具体后续行动的优先次序，并协调解决任何潜在冲突。罗马常设机构领导层将每半年定期举行一次简短的检查会议（司级或同等职级，视各机构架构而定），以确保持续支持加快协同行动，并促进适应性管理。最后，罗马常设机构将继续开展联合学习活动，并系统地分享相关实证，以完善适应性管理。

6. 下阶段工作和时间表

下阶段工作	时间表
1. 审查并选定优先重点国家	3 月至 4 月
2. 制定协调框架和职责范围，包括对当前规划周期、业务挑战及重叠领域进行深入分析	3 月至 6 月
3. 在 5 至 7 个国家开展协调工作	6 月至 12 月