

## 附件 VIII: 从 2021 年的评价中总结的经验教训

1. 2021 年完成的 13 项集中管理评价为世界粮食计划署的决策提供了有力的证据。这些报告涵盖了对中国<sup>1</sup>、萨尔瓦多<sup>2</sup>、洪都拉斯<sup>3</sup>、老挝人民民主共和国<sup>4</sup>、黎巴嫩<sup>5</sup>、冈比亚<sup>6</sup>和津巴布韦<sup>7</sup>的七项国别战略计划（CSP）的评价；对学校供餐活动为实现可持续发展目标（SDG）做出的贡献<sup>8</sup>，以及世界粮食计划署在受限环境中<sup>9</sup>对技术的应用所进行的战略评价；对联合国驻罗马机构（RBA）的合作的联合评价<sup>10</sup>；对世界粮食计划署关于南南合作和三边合作<sup>11</sup>的政策的评价，世界粮食计划署响应 COVID-19 大流行<sup>12</sup>的评价；以及关于加强国家能力的证据和经验教训的下放评价<sup>13</sup>的综述。
2. 所有评价都注意到了 COVID-19 大流行对世界粮食计划的行动和署员工的影响，需要援助的受益人的数量急剧增加。对世界粮食计划署响应 COVID-19 的评价指出，这一流行病破坏了供应链、关闭边界和学校，严重影响了全球人民的健康和福祉，为人道主义行动者制造了一场“完美风暴”。这场大流行引发了前所未有的人道主义需求，使 2.7 亿人直接面临严重饥饿的风险。
3. 世界粮食计划署以在应急响应中丰富的专业知识和经验应对 COVID-19 大流行。虽然伙伴赞扬了世界粮食计划署的敏捷性、灵活性和扩大规模的能力，但也存在挑战：世界粮食计划署的全球应急响应和准备系统以及预先筹资机制仍在开发或调整中；风险系统仍在完善之中；激增能力的限制仍然存在；知识管理系统仍然是非正式形式。随着大流行的蔓延，修订了 66 项国别战略计划，以应对新的情况，包括与紧急状况相关的结果、改变瞄准和模式，以及酌情修订预算，尽管证明预算修订的过程漫长。世界粮食计划署在内部工作流程中和向受益人提供援助中使用数字技术，意味着该组织已做好充分准备并能够有效适应大流行病强加的境况和由此产生的限制。
4. 2021 年评价的七项国别战略计划来自世界粮食计划署六个区域中五个区域的国家，因此它们代表了方案环境的多样性。所有国别战略计划评价均报告与政府计划和优先事项高度的一致。评价还记录了为应对 COVID-19 大流行而做出的转变，包括建立新的伙伴关系（萨尔瓦多）、扩大基于现金的交付（黎巴嫩），以及向实物性食品交付和瞄准城镇人口（津巴布韦）转变。在七项国别战略计划的评价中，有效利用资源的证据各不相同。数据不足限制了一些国家（洪都拉斯、老挝人民民主共和国）的分析范围，复杂的方案环境阻碍了对效率的清晰分析（黎巴嫩）。据报道，中国、萨尔瓦多和津巴布韦有效及时地落实了方案。随着方案的发展，许多国家以全额成本回收的方式提供了共同服务，从而实现了规模经济。
5. 瞄准受益人的证据多种多样。在一些国家，受益人瞄准是基于脆弱性评估，并且认为在某些方案领域（冈比亚的学校供餐和营养，津巴布韦的韧性）是足够的。一些国家扩大了构成脆弱环境的概念，并优先考虑具有交叉脆弱性的群体<sup>14</sup>（萨尔瓦多）或不对群体或地理位置进行划分（黎巴嫩）。其它国家缺乏明确的优先次序或瞄准战略（老挝人民民主共和国、津巴布韦），这限制了世界粮食计划署接触最脆弱人群的能力（黎巴嫩），尽管在某些情况下覆盖面很好。

<sup>1</sup> WFP/EB.2/2021/6-C/Rev.1

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

<sup>3</sup> WFP/EB.1/2022/6-D/Rev.1.

<sup>4</sup> WFP/EB.2/2021/6-E/Rev.1.

<sup>5</sup> WFP/EB.2/2021/6-F.

<sup>6</sup> WFP/EB.2/2021/6-D.

<sup>7</sup> WFP/EB.1/2022/6-E.

<sup>8</sup> WFP/EB.A/2021/7-B.

<sup>9</sup> WFP/EB.1/2022/6-A.

<sup>10</sup> WFP/EB.2/2021/6-B/Rev.1.

<sup>11</sup> WFP/EB.2/2021/6-A.

<sup>12</sup> WFP/EB.1/2022/6-B.

<sup>13</sup> WFP/EB.A/2021/7-C.

<sup>14</sup> “交叉性”是指多种形式的歧视（如种族主义、性别歧视和阶级歧视）的影响结合、重叠或交叉的复杂、累积方式，特别是在边缘化个人或群体的经历中。<https://www.merriam-webster.com/dictionary/intersectionality>.

6. 战略和政策评价注意到，在设计学校供餐计划、开发数字式技术以及南南合作和三边合作政策时，缺乏对性别问题的系统性考虑。对世界粮食计划署响应 COVID-19 大流行的评价注意到，尽管大流行加剧了性别不平等的事实，但世界粮食计划署并未扩大其人力或财政资源以加强性别平等。在大流行应对措施中，国家层面对性别问题的任何更多关注都缺乏全组织的支持，这限制了变革的潜力。在对萨尔瓦多、洪都拉斯、黎巴嫩和津巴布韦国别战略计划的评价中也注意到缺乏性别转变方法或结果。
7. 对学校供餐对可持续发展目标的贡献的战略评价认定，与东道国政府的牢固伙伴关系、政治承诺以及战略规划和预算框架是国家对学校供餐方案拥有的关键成功因素。然而，虽然越来越多的国家采用了学校供餐政策，通常是结合世界粮食计划署的支持，但国家在该领域的支出仅略有增加。评估发现，“向国家所有的学校供餐计划过渡是一个长期过程，需要对先决条件、国家准备情况、挑战和机遇进行内部分析。世界粮食计划署尚未制定足够有效、现实、渐进、全面和得到充分支持和监测的过渡战略或计划<sup>15</sup>。”
8. 关于在受限环境中使用技术的战略评价发现，尽管世界粮食计划署为伙伴提供了关键数字技术方面的培训 — 包括在 COVID-19 大流行期间 — 除了实施特定技术之外，它没有对伙伴的能力建设进行充分投资。世界粮食计划署斡旋的南南合作和三边合作，促进了国家在政策和机构的能力变化，尤其是在学校供餐以及日益增加的营养规划方面，但在社区层面的能力变化程度较小。
9. 下放评价中关于加强国家能力的证据的综述，确定了取得成功的因素，例如进行能力需求评估，并将结论纳入方案的设计；将宣传与符合国家政府框架的技术建议相结合；发展和培养与主要对口部门的关系；同时针对个人、机构和使能环境层面的强化能力干预措施的规划；与国家伙伴在早期阶段制定明确的过渡战略和计划。
10. 在所有七项国别战略计划下都或多或少地开展了能力建设活动。某些国家办事处优先考虑了与政府伙伴在教育、社会保障和应急准备部门开展的能力建设活动。冈比亚和老挝人民共和国国家办事处扩大了向政府对口部门移交学校供餐计划的工作。加强社会保障体系是黎巴嫩和津巴布韦的重点，目的是促进有效的国家拥有的紧急和难民援助方案。干预措施的可持续性受到政府（中国、洪都拉斯）缺乏确认的财政承诺、政府（萨尔瓦多、洪都拉斯、黎巴嫩、津巴布韦）缺乏拥有感，以及国别战略计划（萨尔瓦多、洪都拉斯、津巴布韦）中缺乏明确的移交战略的阻碍。
11. 世界粮食计划署在应对 COVID-19 大流行的过程中，扩大了国家能力强化的支持，包括有关供应链、物流、粮食安全监测和分析，以及方案设计等方面。对大流行应对措施的评价，记录了世界粮食计划署通过扩大和调整现有社会保障措施以应对 COVID-19、制定政策框架和完善瞄准，支持了 65 个国家的政府。世界粮食计划署还牵头或与各国政府共同牵头联合国响应的后勤和供应链方面的协调，包括参与机构间供应链协调小组。它为人道主义和卫生货物的供应链、储存和装卸，货物和服务的采购，以及有形的物流资产和服务提供了技术支持和建议。例如，在洪都拉斯，政府要求世界粮食计划署支持整个供应链，包括基于现金交付的渠道，以及商品的采购和分发。
12. 在业务层面上，即使许多其它组织在大流行期间都撤离，世界粮食计划署仍继续提供服务。世界粮食计划署通过其共同服务对全球人道主义响应做出的贡献赢得了世界各地伙伴的赞赏和尊重。世界粮食计划署越来越多地被视为一个关键和基本的系统推动者，如果没有它，国际人道主义对这一流行病的响应 — 最终是饥饿和贫穷的人 — 将会受到严重的损害。

---

<sup>15</sup> WFP/EB.A/2021/7-B, p. 13.

13. 对大流行应对措施的评价注意到了世界粮食计划署与其它一些联合国实体的关系在早期阶段出现了一些紧张，但大多数都得到了解决，为未来的合作奠定了基础。对联合国住罗马机构合作的联合评价发现，“住罗马机构的工作人员通常会在他们认为有意义的情况下发挥合作的优点。尽管在某些情况下对资源的竞争仍在继续，但人们普遍认识到了互补性<sup>16</sup>。”在中国，住罗马机构有效地共享了知识，但实际的协调和合作有限。世界粮食计划署在冈比亚参与了联合国“一体行动”倡议，但国别战略计划评价发现，农业部和粮农组织在国家层面都没有充分参与本土学校供餐方案。萨尔瓦多国别战略计划评价注意到，“与其它联合国实体的合作使扩大受益人覆盖面和筹集资金成为可能；然而，在国别战略计划中广泛的机构间工作既没有被明确承认是一种干预方式，也没有纳入国别战略计划的报告系统中<sup>17</sup>。”
14. 对住罗马机构的合作的联合评价还认识到，世界粮食计划署与其它联合国机构建立了基于方案和实用性的宝贵伙伴关系。老挝人民民主共和国的国别战略计划与联合国伙伴关系框架的总体目标紧密结合，促进了与其它住罗马机构和联合国人口基金的工作关系，并在一些省份与联合国儿童基金会形成了互补。世界粮食计划署的学校供餐战略加速了外部伙伴关系的建立，但这些伙伴关系基本上仍然停留在全球层面。对学校供餐的战略评价发现，虽然世界粮食计划署利用这些更强有力的伙伴关系来应对 COVID-19，但在很大程度上错过了在国家层面加强与其它联合国实体、私营部门伙伴和从事学习和研究的区域组织合作的机会。
15. 对住罗马机构的合作的联合评价还注意到，“由于对联合国粮农组织和世界粮食计划署职责的误解<sup>18</sup>”，以及与行政和治理相关的分歧，“合作和实现住罗马机构的共同目标仍然受到损害”。这些差异也妨碍了为人道主义社区提供通用技术平台。世界粮食计划署在整个人道主义部门牵头提供数字技术服务，但往往不采用或使用他人开发的技术。对技术在受限环境中的应用的战略评价发现，尽管在国家层面对更多数字技术伙伴关系的需求很高，但由于市场竞争、资金不足以及角色和责任不明确，供应有限。但黎巴嫩是一个例外，国别战略计划评价注意到了在国家管理的瞄准模型中的高水平集体投资。对这个国家平台的支持，被视为是通过联合学习，世界粮食计划署与其它组织合作提高行动有效性的一个例子。
16. 关于在受限环境中使用技术的战略评价发现，“数字技术通常有助于提高监测的效率、规模和频率，并克服受限和紧急情况下的监测挑战<sup>19</sup>。”相比之下，关于学校供餐的战略评价发现，应有助于报告交付基本标准的定期监测往往达不到要求<sup>20</sup>。中国国别战略计划评价指出，世界粮食计划署缺乏成果监测和知识管理系统，无法系统地展示成果或总结经验教训。老挝人民民主共和国的国别战略计划评价无法得出关于世界粮食计划署对成果的贡献的结论，因为总体上缺乏数据，而且无法按政府与世界粮食计划署支持的学校分列监测数据。评价发现，世界粮食计划署监测框架的局限性限制了在萨尔瓦多对有效性、可持续性和目标的理解。相比之下，洪都拉斯生成的综合监测数据、脆弱性分析、调查和报告，并供内部和外部利益相关者用于基于结果的管理。由于在经修订的全组织成果框架中纳入了衡量受益于南南合作和三边合作的国家办事处数量的指标，世界粮食计划署改进了其在监测、报告和传播关于南南合作和三边合作的内部知识方面的工作。“针对该指标的报告是零散的，虽然它提供了关于[南南合作和三边合作]如何在世界粮食计划署内部获得知名度的洞察，但没有对世界粮食计划署促进[南南合作和三边合作]的结果产生任何见解<sup>21</sup>。”下放评价的综述发现，虽然 2019 年修订后的全组织成果框架中纳入了新的国家能力强化指标，但仍需要进行完善，以将成果指标与高水准和长期衡量粮食不安全和营养不良的减少联系起来，特别是在发展环境和中等收入国家。
17. 国别战略计划评价继续强调，资金的不可预测性和指定用途对世界粮食计划署提出了重大挑战，限制了其“在正确的时间做正确的事”的能力。这阻碍了实施的连续性，以及制定和实施长期愿景和战略的能力，而这对于解决饥饿的根本性问题和加强国家能力至关重要。国别战略计划模式中预见的活动整合尚未完全实现，导致错失了提高内部效率和效益的机会。评价还揭示了世界粮食计划署在为中等收入国家的工作获得发展融资方面面临的挑战，这些国家的捐助者互动和国内财政空间相对有限。

---

<sup>16</sup> WFP/EB.2/2021/6-B/Rev.1, p. 10.

<sup>17</sup> WFP/EB.1/2022/6-C, p. 15.

<sup>18</sup> WFP/EB.2/2021/6-B/Rev.1, p. 11.

<sup>19</sup> WFP/EB.1/2022/6-A, p. 8.

<sup>20</sup> WFP/EB.A/2021/7-B, p. 11.

<sup>21</sup> WFP/EB.2/2021/6-A, p. 11.

18. 对学校供餐对可持续发展目标的贡献的战略评价也注意到了类似的挑战，在为能力强化工作筹集资金方面的挑战阻碍了可持续性，尤其是在中等收入国家。近年来，南南合作和三边合作的资金有所增加，但预算外资金来源仍然有限。技术创新的资金也有所增加，但战略评价发现，很难评估当前资金是否足以满足正在开展的工作。尽管资金的灵活性增加有限，但世界粮食计划署“转用”现有资源承诺以支持应对COVID-19大流行的方法被认为是新颖和成功的。
19. 在大多数评价中，据报告世界粮食计划署的人力资源表现和适应都非常好，但在许多领域仍然存在挑战。虽然一些国家办事处报告员工保留率高（津巴布韦），但高更替率和经验丰富的员工流失可能会扰乱世界粮食计划署的行动，并导致士气低落（黎巴嫩）。许多地方的招聘流程被推迟，职位仍然空缺（中国、萨尔瓦多、冈比亚、老挝人民民主共和国），导致效率低下。实施和支持学校供餐方案编制的国家级人员配备不足。上游宣传的技术能力差距尤为明显，员工的基本数字技能也存在很大差距，他们越来越需要中度到复杂程度的计算机技能。启动了针对 COVID-19 大流行的重大全球激增应对措施，以支持国家一级的人员配备。“尽管最初存在挑战，但还是进行了 500 多次部署。对人力资源和员工福利系统进行了实时调整，增加了灵活性和决策权下放，得到了国家层面员工的赞赏。为了支持身心健康，招聘了更多的医务人员，实施了新的程序，扩大了辅导服务<sup>22</sup>。”
20. 在响应 COVID-19 大流行中，发现世界粮食计划署“留下并开展了工作”。“结合现金的支持，继续开展实地计划行动，通常作为国家社会保障对策的一部分，并扩大规模以满足新兴的需求。灵活地为新目标人口提供服务，世界粮食计划署扩展到了城镇地区。提供了技术建议和支持，结合供应链和物流支持，灵活和敏捷地解决了通常是非典型的新请求。[……] 然而，这些成就却付出了高昂的人力成本。世界粮食计划署非常感谢每位员工，这些员工 — 在各个层面 — 肩负着在经常紧张的情况下留下来开展工作的负担。以服务为基础的精神；作为人道主义者的个人身份；灵活的文化；即使其他人撤离，却奔向紧急状况的熟悉场景；以及对世界粮食计划署所服务人民的坚定承诺都发挥了作用。<sup>23</sup>”

---

<sup>22</sup> WFPWFP/EB.1/2022/6-B, p. 10.

<sup>23</sup> 同上，第 18 页。