
附件 VIII: 从 2020 年评价中学到的经验教训

1. 2020 年完成了 8 项集中管理的评价¹，并提交执行局审议：对世界粮食署性别政策（2015-2020 年）的评价、对世界粮食计划署工作供资的战略评价、对孟加拉国、喀麦隆、刚果民主共和国、印度尼西亚和东帝汶国家战略计划（CSP）的评价，以及从政策评估中总结的经验教训和证据。还完成了关于对飓风伊代²的机构间人道主义反应的机构间人道主义机构评价（IAHE）和关于性别平等³的主题 IAHE，这为世界粮食计划署汲取经验教训提供了丰富的依据。
2. 被评价的 5 个 CSP 大致分为两类：在世界粮食计划署正在转变为扶持性角色的国家，重点是加强能力建设，以及针对紧急筹备、社会保护、营养和供应链服务的政策倡导 - 印度尼西亚、东帝汶以及喀麦隆在一定程度上属于这组；以及在复杂危机情况下直接交付占主导地位的国家 - 孟加拉国和刚果民主共和国。
3. 对这些第一代 CSP 的评估发现，新框架被证明是加强对政府的支持的有效平台，2020 年评价的所有 5 项 CSP 都高度符合国家政策。5 项 CSP 的国家能力建设不平衡，需要做出巨大的努力才能实现朝着由国家拥有世界粮食计划署支持的方案的可持续性过渡。尽管世界粮食计划署在促进喀麦隆粮食安全分析系统的协调方面发挥了关键作用，但扩大规模和可持续性的前景有限。由于资源有限，在刚果民主共和国加强政府在应急准备和减少灾害风险方面的能力的方案仅限于对政府工作人员的培训。印度尼西亚和东帝汶国家办事处的重点是加强个人一级的能力，但注意到了渐进而非变革。对孟加拉国政府的技术援助主要包括培训和外出访问，而不是在与世界粮食计划署使命有关的领域中更广泛地政策参与。
4. 所有 5 项 CSP 评价均指出，世界粮食计划署需要与一系列政府部门的接触，以及在各部门中开展更具战略意义的工作。粮食计划署在开展紧急状况响应的国家（孟加拉国和刚果民主共和国）中的粮食安全、后勤和紧急通信部门中保持了强有力的领导地位，但人道主义响应中尚未利用其召集力量，以建立实现复原力相关或者在国家层面发展工作所需的战略联系。这一差距与工作人员更替，粮食计划署工作人员从事政策讨论和战略沟通的技能有限以及资金短缺有关。
5. 在 5 个 CSP 评价国家中，国家和地方对世界粮食计划署支持的方案的拥有权程度各不相同。在印度尼西亚和东帝汶，对政府活动的支持很大程度上取决于国家和地方级部门的预算拨款。在刚果民主共和国，往往没有明确阐述从无条件援助转向有条件援助的当地退出策略，而从紧急状态过渡到复原力阶段的个人所获得的支持有限。粮食计划署努力在孟加拉国建立应急响应与长期复原力之间的联系，但因在难民社区使用现金交付（CBT）方面进展缓慢而受到批评。
6. 世界粮食计划署对罗兴亚难民危机的响应规模、速度和覆盖范围受到了赞扬，刚果民主共和国的方案显示，在极具挑战性的自然、社会和体制环境下，由于应对越来越多的危机，方案已大大扩展。粮食计划署积极参与了对莫桑比克飓风伊代的机构间响应，协助了约 185 万受影响的人。
7. 在喀麦隆，对目标瞄准的标准不一致导致了有关 CBT 的受益人数据错误，而在刚果民主共和国，目标瞄准挑战与合作伙伴能力不一变化有关。似乎残疾人尤其常常被排除在建设韧性的活动之外。尽管在孟加拉国增加干预措施的规模和覆盖面的方法认为是成功的，但东帝汶的 CSP 并没有明确的战略以接触最偏远的社区。在莫桑比克，预期性触发使用有限，以及民间社会组织参与基于社区的备灾工作，是对“伊代”飓风响应有效性的一个挑战。

¹ 现有报告摘要，分别是 WFP/EB.A/2020/7-B; WFP/EB.A/2020/7-C; WFP/EB.1/2021/6-A; WFP/EB.2/2020/6-A; WFP/EB.2/2020/6-B/Rev.1; WFP/EB.2/2020/6-C; WFP/EB.2/2020/6-D; and WFP/EB.A/2020/7-D.

² 报告见: <https://interagencystandingcommittee.org/inter-agency-humanitarian-evaluations/inter-agency-humanitarian-evaluation-response-cyclone-idai>.

³ 报告见: <https://interagencystandingcommittee.org/inter-agency-humanitarian-evaluations/inter-agency-humanitarian-evaluation-iahe-gender-equality-and-empowerment-women-and-girls-geewg>.

8. 尽管有所改进，但解决保护问题仍然对粮食计划署构成挑战。在喀麦隆，向难民专员办事处系统地报告了难民营中受益人保护的问题，但在刚果民主共和国，反馈和投诉未得到系统性及时跟踪或处理。在孟加拉国，受影响人口，特别是妇女，尚不清楚在多大程度上有权使用反馈机制。
9. 对伊代飓风响应的 IAHE 报告称，虽然只有一小部分人知道将提供什么援助或如何利用投诉和反馈，但受影响社区中的绝大多数人都认为他们受到人道主义机构的尊重。性别平等的 IAHE 发现，妇女和女童获得使用投诉和反馈机制的渠道少于男性，而性别平等政策的评价发现，世界粮食计划署在确保粮食援助不损害该署服务的女性、男性、女童和男童的安全、尊严或廉正取得了适度的进展，大多数女性和男性称，在获得粮食计划署援助时没有遭遇保护挑战。
10. 近年来，用于世界粮食计划署工作的资金已大大增加，其中很高的比例与 3 级紧急状况有关，但仍存在巨大的资金缺口。正如战略评价报告中指出，粮食计划署的资金严重依赖于少数政府捐助方，他们主要提供专用捐款，其中很大一部分要在一年或更短时间内用完。喀麦隆国家办事处在按照一年供资周期开展行动的情况下，制定多年筹资方法面临了挑战。在印度尼西亚，与临时 CSP 之前的时期相比，捐助方的专用款项增加了，限制了粮食计划署的灵活性和快速响应需求的能力。捐助方在孟加拉国指定了大多数认捐的用途，导致某些活动的资金不足，并限制了国家办事处进行 CSP 设想的战略转变的能力。东帝汶资源分配的不确定性导致了持续的短期规划。
11. 世界粮食计划署在筹集人道主义资金方面的成功掩盖了其资金来源的不确定性，缺口严重影响了该署在未面临 3 级紧急状态的国家，以及在韧性建设和发展活动中的行动。由于缺乏可预测的长期资金，阻碍了喀麦隆、印度尼西亚和东帝汶的国家能力建设工作。
12. 最近的评价聚焦或包括对性别平等和妇女赋权的分析，并生成了有关上下文分析、性别专门知识、按性别分解的数据和性别主流化重要性的证据。
13. 对世界粮食计划署性别政策（2015-2020 年）的评价建议更新该政策，以便将性别平等牢固地纳入该署在国家一级的工作，并为联合国系统的努力做出贡献，加快支持政府伙伴的努力，以在 2030 年实现可持续发展目标。这需要世界粮食计划署领导层继续加以关注，建立有效的国家方案，并为性别主流化创造积极的有利环境，并为在该署各级加强性别平等和女性赋权的可持续工作，增加财力和人力资源的支持。
14. 对性别政策的评价发现，世界粮食计划署失去了一些机会，未能在对女性、男性、女童和男童的需求和利益进行全面的背景分析的基础上设计和制定方案，这一点得到了国别战略方案评价的证实：孟加拉国 CSP 评价注意到了对性别平等高度的认识和承诺，但对妇女如何获得粮食计划署干预措施，并与之互动，以及这点与家庭内部和社会角色之间的关系缺乏更细微的了解。印度尼西亚国家办事处已将性别考虑因素纳入其国家能力建设活动，但并未全面纳入 CSP。解决性别不平等和基于性别的暴力问题是解决粮食不安全和营养不良的基础，但是在刚果民主共和国，临时 CSP 并非以全面的性别分析为基础。在喀麦隆，对性别问题的背景及其对世界粮食计划署方案的影响的理解很分散。性别平等的 IAHE 发现，除了在应对性剥削和性虐待或基于性别的暴力案件方面，它不被认为是“挽救生命的问题”，因此通常在响应的第一阶段就没有获得优先考虑。
15. 对性别政策的评价发现，世界粮食计划署需要通过建设各级雇员，特别是高级管理人员的能力，来适当分配资源并支持其性别结构。性别平等和包容性部门的人员不足，以及问责制薄弱是孟加拉国 CSP 实施性别平等和增强妇女权能的主要限制因素。
16. 尽管在系统性收集按性别分解的数据方面有所改进，但并非所有的该署方案都从这些数据中得到资讯。性别政策评价发现，对关键的跨领域指标（例如“按性别和年龄划分的交付类型”）的报告很薄弱，在个人层面收集的数据有限，对性别平等和妇女赋权或家庭内部动态的定性分析也很有限。尽管机构间常设委员会（IASC）的性别与年龄标记的应用为 CSP 的设计做出了贡献，但该过程通常以问责制为重点，而不是富有活力的性别主流化的驱动力。喀麦隆着重于收集对性别问题敏感的数据是值得注意，但是将性别主流化的标准付诸实施仍然是一个挑战。印度尼西亚的 CSP 不包括针对性别的指标，但已做出努力在政府数据收集平台上包括按性别分解的数据。在孟加拉的 CSP 中，系统性监测和报告性别问题的证据非常有限。

17. 在世界粮食计划署的整个组织职能中，为性别主流化作出了积极的努力，为该署创造了更有利于性别平等和妇女赋权的环境。但是，对性别平等和妇女赋权的关注却多变，并取决于个人的决策。
18. 第一代国别战略方案喜忧参半，喀麦隆在实现性别转型目标方面的总体进展缓慢，在刚果民主共和国的韧性活动中更好地纳入了性别考虑因素，在印度尼西亚将性别考虑因素纳入活动中的小规模努力。性别政策评价建议，将性别主流化纳入世界粮食计划署的下一个战略计划中，作为该署在零饥饿中的促进作用的核心部分，并且在第二代 CSP 的设计和实施中将性别主流化。