



## 初稿草案

# 应对长期危机中粮食不安全和营养不良问题行动框架<sup>i</sup> (《行动议程》)

2014年6月，罗马

## 目录

引言 .....	1
背景与说明 .....	1
目标、目的、范围、整合并轨和利益相关方 .....	2
行动准则 .....	4
引言 .....	4
准则 .....	5
行动计划 .....	14
目标 .....	14
行动 .....	14
实施能力和资源影响 .....	16
尾注 .....	17

## 引言

### 背景与说明<sup>ii</sup>

1. 粮安委第三十六届会议同意，在消除饥饿和营养不良的全球行动中，长期危机中的粮食安全和营养“...需要引起特别关注，且针对处于长期危机中国家的适当响应不同于短期危机国家或非危机发展背景下的国家”。

### 粮食不安全和营养不良问题居高不下

2. 在长期危机形势中，粮食不安全和营养不良问题尤为严峻、持久且分布广泛。根据2010年《世界粮食不安全状况》<sup>iii</sup>中提议的三个可测量指标，2012年处于长期危机中的人口总数约为3.66亿，其中约1.29亿人处于食物不足状况，大概相当于全球食物不足人口总数的1/5。
3. 2012年，长期危机中食物不足问题平均发生率为35%，而发展中国家平均水平则为15%。

### 长期危机的主要特点

4. 在本文中，“长期危机背景”、“长期危机形势”和“长期危机”可以互换使用。这些术语包括反复出现危机的状况。关于危机的术语并无普遍认可的定义，且各种长期危机状况也存在较高程度的差异性。
5. 可用来界定长期危机的特点包括：营养不良（发育迟缓、消瘦、体重不足和微量营养素缺乏）高发，严重粮食不安全状况高发；生计系统脆弱；多重内在因素（可包括反复的人为和/或自然灾害、气候变化、暴力冲突、占领及不安全）；治理薄弱；农业增长疲软；应对或解决重要问题的公立和（或）非正规机构能力有限。
6. 长期危机可限定在一国或一个领地的特定地区，不一定影响整个人群。大规模人口迁移，可界定为内部流离失所人员，也可以是长期危机的一个特点。长期危机对女性和男性影响不同。长期危机可以具有国际、区域和跨境维度及影响，包括适用国际法界定和认可的难民的出现，而这些难民通常为长期难民。总体而言，近年来流离失所人群总数激增<sup>iv</sup>。
7. 长期危机不是一次性的短期现象，也并非受影响人群可以轻易摆脱的临时性干扰。相反，长期危机会对人们的生命和生计产生持续根本的威胁，而随着时间的推移，恢复和未来发展可能会越来越困难。男性和女性面对长期危机时往往采取不同的应对策略。
8. 正是诸多（如果不是全部的话）特点结合起来才使得长期危机不同于其他状况，需要采用特殊的政策和执行方法应对粮食不安全和营养不良问题。

## 已实施的政策和行动未能解决粮食不安全和营养不良问题

9. 多项评价和其他渠道的证据（见附录C）都特别强调，在应对长期危机中的粮食不安全和营养不良问题时，当前的政策和行动常常徒劳无功。这些政策和行动具有以下特点：眼界短视狭窄，仅注重满足眼下的粮食需求；对内在原因以及建立应对冲击的抵御能力影响有限；在支持抵御性生计方面投资不足；对具体背景理解不到位；干预措施由外部驱动，从而削弱了本地的能力和优先重点；响应措施时间安排不当或执行延迟，特别是响应早期预警信号的人道主义援助。
10. 长期危机中粮食不安全和营养不良问题长期持续的主要原因有：理念和执行能力薄弱，人道主义与发展方法之间存在着政策和制度上的分割（如建设抵御性生计既不属于短期方法，也不属于长期方法）；分析范围狭窄（如未能分析历史趋势、当前能力和内在根源）；对于支持政治边缘化社区和应对性别不平等问题缺乏足够的重视；以及商业、政治和机构利益。
11. 各项评价一致呼吁要通过转变政策和行动来确保能够采用综合全面、连贯一致的方法应对长期危机中的粮食不安全和营养不良问题，这种方法不但要满足短期、紧急的粮食需求，也要建立具有抵御能力的生计和粮食系统，同时解决根源性问题。

## 加强转变政策和行动的政治承诺

12. 每个人满足自身对充足粮食的需求是一项基本人权，而且不能保障充足粮食权也会影响到经济增长、和平与稳定。综合全面的风险管理方法能够预防或减缓粮食不安全和营养不良问题，从而可以减少未来可能出现的痛楚以及对生计造成的冲击，而且还具有成本效果<sup>v</sup>。
13. 本文中的循证“行动准则”代表了对于很多当前政策和行动局限性以及需要采取措施的政治认可与共识。如“在线资源包”所述，实践经验中有充分的证据表明，这种方法性的变革是可能实现的。不同利益相关方采用的良好政策和实践有很多范例可资借鉴；但是，长期危机中高居不下的营养不良和粮食不安全发生率表明，有必要在各个层面采取协同行动。

## 目标、目的、范围、整合并轨和利益相关方

### 目标

14. 《行动议程》的总体目标是通过转变政策和行动，着眼于根源性问题，从而改进面临长期危机风险或受长期危机影响人群的粮食安全和营养状况，促进逐步实现国家粮食安全背景下的充足粮食权。

## 目的

15. 《行动议程》旨在：
  - i. 建构激励和引导各利益相关方高层政治承诺的框架；
  - ii. 推动多利益相关方进程；
  - iii. 为旨在预防、减缓、响应长期危机中粮食不安全和营养不良问题以及推动尽早从中恢复的综合全面、连贯一致的政策和行动提供参考；
  - iv. 鼓励各国和各利益相关方共享经验教训，审查进展状况。

## 内容和范围

16. 《行动议程》为自愿性质，不具约束力。
17. 《行动议程》应结合国内法和国际法规定的当前义务进行解读和运用，包括领土外义务，同时要充分考虑在适用的区域和国际文书中做出的自愿承诺。《行动议程》中的任何内容都不得被解读为限制或削弱一国在国际法中的任何法律义务。
18. 《行动议程》应根据各国法制和制度酌情解读和运用。
19. 十条“行动准则”为应对长期危机中粮食不安全和营养不良问题提出了具体的行动建议。《行动议程》着重介绍了这些对于应对长期危机中粮食不安全和营养不良问题具有特殊重要意义的准则和行动，故可为当前的政策指南增加价值。“行动计划”提出了各利益相关方需要采取的行动，旨在确保“行动准则”得到有效运用。
20. 为《行动议程》配套编写了“在线资源包”<sup>vi</sup>，其中附有将准则转化为行动的举例说明（附录A）；案例研究（附录B）；参考材料和支撑“行动准则”的证据（附录C）；以及主要术语表（附录D）。在线资源包是建设在线知识共享平台的基础。

## 整合并轨

21. 《行动议程》旨在帮助各国和其他利益相关方根据国际法（包括《世界人权宣言》和其他国际人权文书）规定的当前义务，审查着眼于长期危机中粮食安全和营养问题的政策与行动。审查过程还应参考人道主义准则和粮安委政策指南，包括《全球粮食安全和营养战略框架》（《全球战略框架》）。
22. 《行动议程》整合了多个宽泛的准则，各国共同认可的核心价值，以及作为行动基础的背景情况，包括承认人格尊严；不造成危害；尊重文化习俗；非歧视；公平与公正；性别意识与平等；参与及磋商；透明与公开；赋权，问责以及法治<sup>vii</sup>。除此之外，还包括人道、中立、公正和独立等人道主义准则<sup>viii</sup>。确立2015年后可持续发展目标过程中被置于核心位置的可持续发展三大相互支撑的支柱（经济、环境与社会），也对本文有所助益。

23. 《行动议程》为各利益相关方推广协调连贯的政策和行动提供指南，从而支持各方商定的与实现长期危机中粮食安全和营养相关的2015年后可持续发展目标。
24. 《行动议程》应确保粮食安全和营养关切在涉及长期危机的全球、区域和国家进程中得到综合全面的解决。此类进程包括和平建设与国家建设、可持续发展、灾害风险削减、建设抵御性生计、人道主义响应与营养等方面的战略和计划。

### 利益相关方

25. 《行动议程》强调政府的主要责任与国家自主权的核心作用，但其面向所有的利益相关方，包括：
- i. 受到长期危机影响、无法保障粮食安全和充足营养的社区和人群；
  - ii. 各国各级政府，包括面临长期危机风险和受到长期危险影响的国家，接收长期危机影响难民的国家，以及政策和行动可能影响长期危机中粮食安全和营养的其他国家，包括国际合作与援助；
  - iii. 政府间及区域组织，包括多边/国际和区域金融机构；
  - iv. 民间社会组织；
  - v. 研究机构、高校和推广机构；
  - vi. 私营企业、基金会和金融机构（国内和外资）；
  - vii. 大、中、小规模粮食生产者，包括家庭农民<sup>ix</sup>，粮食生产者组织与合作社，女性和青年人群体；
  - viii. 长期危机状况下的其他非国家行动方。
26. 任何一个利益相关者群体都可运用《行动议程》，但每个群体都有各自的作用和职责。各利益相关方在制定、实施和监测政策与行动方面的角色与职责在每项准则中用楷体字突出显示。作用和职责在“行动计划”章节中也有重点说明。

## 行动准则

### 引言

27. 10 条“行动准则”意在引导综合全面、基于权利的政策和行动的开发、实施与监测，改进长期危机中的粮食安全和营养状况，并使其符合《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》（《自愿准则》）<sup>x</sup>。特别是，这些政策和行动应在国家、区域和全球层面的多利益相关方平台和进程中加以运用，以期开发共同的政策和规划，支持各利益相关方整合并轨各自的行动。
28. 所有“行动准则”对于有效应对长期危机中粮食不安全和营养不良问题都非常重要。践行这些准则需要发挥人道主义和发展视角及方法的相对优势。

29. 每条“行动准则”后都有一条插文，说明该条“行动准则”意欲应对的问题。
30. 插文中的段落进一步就各利益相关方在该准则下应当采取或避免的行动提供指导。指导意见强调长期危机中粮食安全和营养相关的当前国际义务和粮安委政策指南，并视具体情况因地制宜地提供其他指南。

## 准则

### 准则 1

#### 31. 确保国境内外行动符合当前国际人道主义和人权义务，并参考粮安委政策指南。

长期危机中的粮食不安全和营养不良问题通常是国境内外各利益相关方违反国际人权和人道主义法律、违背粮安委政策准则和指南作为或不作为的结果。

- (i) 当前国际人道主义和人权义务与粮安委政策指南在长期危机背景中非常重要，各利益相关方应确保其政策和行动符合这些法律和准则。
- (ii) 作为主要责任方，各国应践行国际法规定的相关人权义务，确保逐步实现充足粮食权<sup>xi</sup>。政策和行动应当以人为本，符合《自愿准则》中提及的相关国际文书，同样适用于难民、内部流离失所人群和其他人群。
- (iii) 政策和行动不应助推其他国家的粮食不安全和营养不良问题。
- (iv) 在武装冲突背景下，各国和其他利益相关方应遵守国际人道主义法律和人道主义准则，这些法律和准则可为人权法律给予的保护提供补充<sup>xii</sup>。其他国际法分支（如难民法、经济法、环境法）也包含长期危机中粮食权相关的规范。
- (v) 应遵循《安理会关于妇女、和平和安全的1325号决议》和《消除对妇女一切形式歧视公约》，确保长期危机中涉及粮食安全和营养的性别平等和女性赋权问题得到解决。
- (vi) 签署1951年《关于难民地位的公约》的各国政府有义务保护其领土上的难民，并根据国际认可的标准对待这些难民。
- (vii) 各国和其他利益相关方应支持人道主义行动方根据四条人道主义准则（人道、中立、公正和独立）<sup>xiii</sup>开展工作。政府和地方当局应确保人道主义行动方能够接触到危机影响的人群，以便提供人道主义援助。“不造成危害”和对受影响人群负责（AAP）亦应成为引导人道主义行动的理念。
- (viii) 各国和其他利益相关方应运用粮安委的政策指南引导各自的政策和行动，包括粮安委《粮食安全和营养全球战略框架》（《全球战略框架》）以及《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（《权属自愿准则》）。

- (ix) 如国家政府和当局不愿或无法确保所有公民的粮食权，国际社会有责任通过联合国系统为致力于逐步实现充足粮食权的国家和地方利益相关方提供支持。

## 准则 2

### 32. 酌情加强国家主导的政策与行动开发、实施和监测多利益相关方平台及进程。

在很多长期危机情况中，受粮食不安全和营养不良问题影响最大的人群和社区并未被纳入决策进程，对女性、男孩和女孩来说尤为如此。利益相关方之间、外部和内部行动方之间通常缺乏适当的协调，国家计划和能力也步调不一。

- (i) 本国公民的粮食安全和营养由国家政府负主要责任。国家政府应建立和领导协调相关政策与行动制定、实施和监测的高级别、跨领域、多利益相关方平台和进程。代表男性和女性利益与需求的各利益相关方应有均等机会参与相关的平台和进程。如政府无法领导此类进程，则致力于实现所有人粮食安全和营养的其他国家利益相关方应牵头开展工作。
- (ii) 关于优先重点、政策和行动的决策应由国家利益相关方<sup>xiv</sup>制定，重点考虑受粮食不安全和营养不良问题影响最大的人群和社区。
- (iii) 应邀请一国的民间社会组织和私营部门机构通过各自的自治和自我组织机制酌情参与国家多利益相关方进程。国家政府与合作伙伴<sup>xv</sup>应视需要推动并支持受影响人群和社区组织与网络参与，包括如传统领导人、社区组织、合作社、小规模生产者组织、难民代表、内部流离失所人群以及接收方社区和女性群体（包括流离失所女性）、少数民族以及农村地区人群。
- (iv) 通过国家机制进行协调的合作伙伴应发挥支持推动作用。应通过多利益相关方进程，以符合国家粮食安全和营养政策与规划的方式酌情提供支持。
- (v) 在部分长期危机中，一些利益相关方可能会造成违反人权的后果，从而加剧粮食不安全和营养不良状况。合作伙伴应根据致力于确保所有人粮食安全和营养的地方和国家利益相关方确定的优先重点、战略和行动确定各自的政策和行动，并确保政策和行动的协调一致。

### 准则 3

#### 33. 确保和支持综合全面的循证分析。

长期危机中的粮食安全和营养分析通常眼界狭窄，仅注重粮食可供性以及人们满足眼下粮食需求的能力。这种分析没有充分考虑多维度的政治、经济和制度原因，或受影响人群的生计、应对策略和抵御能力。这种分析会催生狭窄短视的政策和行动，有助于满足短期需求，却无法保护和推动抵御性生计和粮食系统，无法解决根源性问题，在某些情况下甚至会加剧并延长危机。

- (i) 国家政府和其他利益相关方应确保将综合全面的粮食安全和营养分析纳入更加宏观的贫困、脆弱性、风险和人道主义评估中。
- (ii) 综合分析应检视：
  - 粮食不安全和营养不良问题的深层次决定因素（包括影响国家和地方粮食安全的全球和区域政策与行动；外部政府与其他行动方的角色和利益；国家和地方的政治、制度和安全环境，包括权力和财富的分配、公共政策和规则、地方机构和组织能力；地方和国家市场）；
  - 生计策略和粮食系统的抵御能力与可持续性（包括冲击、危害、季节性等脆弱性背景，男性和女性，包括难民和流离失所人群的生计资产及其应对策略，家庭对于自然和人为冲击的抵御能力）；
  - 男性和女性满足粮食、营养和其他基本需求的能力（包括粮食和收入安全；健康和营养状况）。
- (iii) 综合分析应：
  - 由国家主导，为通过国家平台和进程进行协调的政策和行动提供参考；
  - 涵盖多利益相关方，包括粮食不安全和营养不良问题直接影响的社区、男性和女性，包括难民和流离失所人群；
  - 以协调一致的评估为基础；
  - 属日常行为，以监测纵向变化；
  - 汲取不同来源的所有可用信息；
  - 根据通用的分析框架、质量标准和规范开展，尽可能保证客观公正，减少政治、机构和其他偏见；
  - 尽可能细化（如按性别、年龄、城乡），以了解对于不同脆弱群体粮食安全和营养状况的不同影响；



- 循证和基于共识；
  - 及时开展，助力决策。
- (iv) 用于探查和监测生计与生命威胁的早期预警系统与粮食和农业信息系统应成为全面综合分析系统的构成内容。
- (v) 在数据收集和分析方面加大投资力度、提高机构能力有助于逐步改进数据的广度、质量和可供性。
- (vi) 对粮食安全和营养状况进行综合全面分析之后，应对各种响应方案开展多利益相关方技术分析，以就适当有效的政策和行动为政治决策提供参考。

#### 准则 4

#### 34. 设计、支持和实施综合全面、以人为本、重视抵御能力的政策与行动。

很多情况下，发展行动方在其政策和计划中无法有效应对根源性问题，或将抵御能力建设和社会保护措施纳入其中。人道主义援助通常时间较短，仅关注满足眼下的粮食需求，未能顾及保护、推动和重建生计的早期干预和恢复措施。农业和农村经济是长期危机中支撑抵御性生计的重要部门，但在国家和国际政策中经常被忽视。

- (i) 根据《全球战略框架》的双轨制方法，长期危机中全面综合的粮食安全和营养政策与行动应始终如一地：(1)通过应对根源性问题预防和消除粮食不安全和营养不良；(2)通过保护和建设抵御性生计与粮食系统减缓危机影响；(3)通过危机防备和响应及时适当地满足短期需求。
- (ii) 应对长期危机需要多项着眼长远、因地制宜的政策与行动。
- (iii) 发展政策和行动应着眼于长期危机中粮食不安全和营养不良的根源性问题。应特别关注本地的粮食生产、贸易和消费，支持小规模粮食生产者、家庭农民和本地贸易商保障并加强生计，采取积极灵活的应对策略，并提高投资能力。
- (iv) 发展政策和行动应整合社会保障、灾害风险削减和其他注重抵御能力的措施，保护、促进和建设抵御性生计及本地粮食系统。
- (v) 人道主义和发展行动方应携手建设防备能力，支持响应周期性冲击和季节性（或）气候变化的相关情况拓展或压缩长期的国家社会保障和灾害风险削减系统，确保通过早期干预保障生计、挽救生命。
- (vi) 人道主义援助政策和行动应保护生计与生命；着眼长远；灵活、及时且与本地文化相适。应将生计保护、促进和重建行动作为人道主义响应的初期内容加以实施。

- (vii) 人道主义行动方应支持各国保护居住在其领土上的难民，推动和为其提供可持续生计与持久的解决方案（如遣返回国或融入本地）。还应支持内部流离失所人群参与可持续生计活动，同时也要为接收方社区提供支持。
- (viii) 发展和人道主义行动方应共同确保从危机中尽早恢复，且生计和粮食系统比以往抵御性更强，更加可持续。
- (ix) 满足短期粮食需求和挽救生命的行动应支持并加强地方粮食生产、贸易和其他的地方生计系统。运用各类人道主义粮援工具（如粮食、现金或代金券），辅以粮食采购创新（如本地购买或通过社区、国家和区域层面的粮食储备提供），有助于确保提供援助的适当性，也可为长期的粮食安全和营养奠定有力的基础。
- (x) 粮食安全干预措施应具有营养敏感性，即能够实现改善营养状况的目的，或解决不同类型营养不良的问题，包括发育迟缓、消瘦和微量营养素缺乏。要特别关注母亲（包括孕妇和哺乳妇女）和婴幼儿的营养需求，特别是在孕期、哺乳期、补充膳食阶段到两岁之间。
- (xi) 长期危机中营养不良高发，因而着眼于营养的干预措施非常重要，包括推广6个月以内完全母乳喂养；两岁前和之后继续母乳喂养，同时补充适当的营养食物；将营养素纳入食物，支持营养素的获得；微量营养素补充；以及通过基于社区的食疗治疗急性营养不良。

## 准则 5

### 35. 尊重长期危机发生前、发生过程中以及摆脱长期危机后的土地、渔业、森林权属和水资源获得

长期危机背景下，土地、水和其他自然资源及生产性资产往往存在着竞争。这些资源是长期危机中众多生计的基础，对于生存和恢复均是如此。小规模粮食生产者、家庭农民和牧民等生计群体在与大规模、有权势的富裕行动方竞争时通常处于弱势。他们会丧失对自然资源和资产的获得和控制。由于性别相关的局限，女性会面临更多的挑战，使其农业生产力受到影响。推动土地和其他自然资源稳定公平的治理有助于应对危机的根源性问题，降低冲突的风险和复发可能，并会促进男性和女性的粮食安全和营养状况。

- (i) 应酌情运用《权属自愿准则》，特别是但不限于第6部分。
- (ii) 利益相关方应将社区资源（包括水、土地、森林等）负责任管理的谈判作为一个切入点，促成就其他争议问题和暴力冲突的缘由达成协议。
- (iii) 各利益相关方应避免采取造成生计所需自然资源退化，且可能阻碍小规模粮食生产者和家庭农民获得这些资源的行动。

- (iv) 关于生产资料和自然资源所有权、控制、获得及使用的决策应考虑全体国民利益的先后次序，特别是本地社区的利益；
- (v) 但是，在考虑如何管理和分享稀缺资源时，各利益相关方应考虑难民如何获取自然资源。应同难民进行沟通，了解难民群体的需求和机遇。
- (vi) 各利益相关方应努力保障公共安全条件，支持小规模粮食生产者和家庭农民（特别是女性）获得进行耕种、放牧和收获的土地，人们能够进入市场买卖物品，并能够融入家庭和社会网络以互相帮助。
- (vii) 应给予女性和儿童充分的支持和保护，使其远离资源相关的身体暴力和其他安全风险。
- (viii) 各利益相关方应根据对本地社区及其传统安排开展的性别敏感性分析，以及男女的任务分工，支持稀缺资源的本地管理和共享。
- (ix) 推动妇女积极知情地参与正规和非正规决策架构、农村机构和组织以及自然资源获得和管理相关的治理过程。
- (x) 加强参与式的性别敏感型研究、推广和农业服务体系，响应小农户和家庭农民的具体需求，重点要放到女性农民和年轻人身上。
- (xi) 与本地社区一道推动调整传统安排和能力，有效应对冲击和压力。应推动尊重土著知识、本地栽培品种、栽植材料和育种材料且适合社区的技术。

## 准则 6

### 36. 推广粮食安全和营养对策并将其纳入和平建设、转型正义和治理相关的活动中。

对于冲突、占领和战争而言，粮食不安全和营养不良问题既可以是原因，也可以是结果，会催生一个恶性循环。粮食安全和营养对于政治稳定非常重要，也可以产生看得见摸得着的和平红利，但在和平建设中和相关举措中往往难以获得足够的关注。

- (i) 各利益相关方应推动粮食安全和营养政策与行动在促进可持续和平建设目标（包括信心建设和冲突动因减缓）方面的作用，支持解决长期危机问题。
- (ii) 各利益相关方还应确保和平建设及相关举措将粮食安全和营养目标作为连贯一致、因地制宜、基于权利方法的部分内容加以考虑、整合及推动。
- (iii) 各利益相关方应确保女性参与和平建设及相关举措，通过扩大女性组织的参与和融入国家性别专业知识反映出女性在粮食安全和营养方面的基础性作用。
- (iv) 对粮食安全和营养的支持不应过快撤出，这会让相关人群面临风险，并可能使和平建设的进程出现倒退。

- (v) 联合国及其他维和行动应确保其行动不会削弱粮食安全和营养状况。

## 准则 7

### 37. 积极支持并确保地方和国家层面的机构能力，加强协调和治理。

结构性因素，包括国家制度薄弱或缺失，往往是长期危机的根源，在进一步加剧危机方面也发挥着重要作用。本地组织以及正规和非正规机构的作用常常被国家和国际行动方所忽略，但他们可以成功地顺应危机，并可为应对危机动因、建设抵御性生计和粮食系统以及满足短期需求提供基础。

- (i) 各国应确保国家和地方政策及制度为可持续生计和粮食系统创造有利环境，从而履行确保管辖范围内所有人粮食权的职责。
- (ii) 成功、非歧视和负责任的当前正规、非正规及传统架构不应受到影响。应明确、支持并视需要重建当前地方机构、社区和其他利益相关方网络中支持推动本地生计的职能系统。
- (iii) 在合作伙伴的支持下，国家政府应视需要审查并加强国家和地方机构在应对长期危机中粮食不安全和营养不良问题方面发挥核心作用的技术和后勤保障能力，如提供基本服务和社会保障需求。
- (iv) 国家政府应建立并强化部际协调机制，支持综合全面的跨部门方法，牵头引导准则2中提出的多利益相关方平台。
- (v) 长期危机中特别要确保发展与人道主义行动方密切协调、步调一致，职责明确且互为补充，共同为一个国家战略或计划提供支持。
- (vi) 如国家无法履行且（或）刻意违反确保管辖区域内所有人粮食权的职责，则应支持其他国家和地方行动方，特别是社区和其他民间社会组织与非正规机构，推动倡导粮食权，包括获得有效救济的权利。
- (vii) 反腐败行动应获得所有利益相关方的支持，包括社区推动的参与式进程，提高公众意识，加强国家反腐败委员会的能力和运转。
- (viii) 国家政府和其他利益相关方应推动民间社会组织参与和监督治理机制与机构，特别是代表受粮食不安全和营养不良问题影响人群的民间社会组织。

**准则 8****38. 确保多年度、可预测的灵活供资机制，支持连贯一致、综合全面的国家政策和行动。**

人道主义供资和资源通常着眼于应对危机短期影响的短期活动，而建设抵御性生计和粮食系统以及着力解决根源性问题的行动一直被国家政府与合作伙伴所忽略。长期危机中尤其具有重要意义的干预领域（包括支持小规模粮食生产、社会保障和风险削减）往往无法保障充足的资金。

- (i) 受长期危机影响国家和领地的国家政府应对筹措充足的资源肩负主要责任，支持根据国家规划采取连贯一致、综合全面的政策和行动应对粮食不安全和营养不良问题。
- (ii) 合作伙伴与国家政府应确保有充足、灵活的多年供资支持对粮食不安全和营养不良问题采取综合全面的对策，包括针对难民和流离失所人群的对策。
- (iii) 合作伙伴与国家政府应支持能够有效适应和响应新冲击与新压力的计划，包括快速扩展社会保障和灾害风险削减计划。人道主义资金应用于支持扩展当前计划，加强国家和地方能力。
- (iv) 设计实施灵活的行动政策，避免因官僚主义或程序性问题对支持行动造成干扰和延误。
- (v) 合作伙伴与国家政府应更为有效地管理长期危机中的风险，支持对预防、减缓和早期响应给予更多的上游投入。这种方法能够解决根源性问题，建设抵御性更强的生计，避免人道主义援助积重难返的情况，从而比粮食安全和营养危机时提供重复的人道主义响应更具成本效果。
- (vi) 供资机构应考虑在商定的早期预警阈值被突破后自动释放更多的资源，确保进行及时干预，保护和推动生计，挽救生命。
- (vii) 合作伙伴应通过国家的多利益相关方平台协调各自的投资和资金支持，并与国家政策和规划保持步调一致。合作伙伴应支持，而不是削弱或重复，可持续的国家和地方系统与能力，避免造成对国际援助的依赖。
- (viii) 合作伙伴应仔细分析和考虑如何更好地理顺和运用供资机制的多样性。应鼓励并扩展人道主义和发展合作伙伴目前正在开展的行动，即更加有效切实地使用可用资源支持国家主导的计划，应对长期危机中的粮食不安全和营养不良问题。
- (ix) 合作伙伴应根据良好做法和经验教训进一步改革长期危机中的外部援助架构，确保资金援助和技术合作的提供方式符合《行动议程》的指导意见。应商定共同的风险管理和抵御能力目标，并通过联合分析、规划、计划和供资实现目标。

## 准则 9

### 39. 确保从经验中系统性学习，并借助经验教训改进政策和行动。

长期危机发生时和间隔期内，从应对粮食不安全和营养不良政策与行动的实施中汲取经验教训的学习系统往往尤为薄弱。因而，相关政策和行动往往无法有效借鉴当前的证据和实践经验。

- (i) 应在地方、国家、区域和全球层面开发具有性别敏感度的监测评价系统和能力，让受长期危机影响最大的人群和社区参与进来，以评估实现粮食权和营养目标方面的进展，并从政策和行动的实施中汲取经验教训。
- (ii) 政策实施和学习应当是一个持续的交互过程。
- (iii) 应在各个层次的利益相关方之间分享进展状况和经验教训。
- (iv) 各利益相关方的政策和行动均应基于证据，定期审查和加强，并借鉴各行动方在不同背景下汲取的经验教训，特别是受影响最大的社区和人群。本地知识的运用非常重要。
- (v) 为保障响应方案的合理性，最好选择那些经过验证行之有效的方案。各利益相关方应携手测试新方法，并展示新方法的成效。
- (vi) 应支持地方和国家研究能力，国际研究机构要根据国家和地方研究重点提供支持。
- (vii) 国家主导的多利益相关方平台应定期开展两步的自我评估程序：(1)政策和行动的质量；(2)政策和行动对男性和女性粮食安全与营养状况的影响。
- (viii) 本文提出的准则为测量进展情况和质量提供了参考依据。通过这些准则，各利益相关方均可评判他们提议的行动，以及其他各方的行动，是否适当、相关且能够问责。
- (ix) 应对照基础状况定期评估政策和行动对粮食安全与营养状况的影响。
- (x) 应根据《全球战略框架》<sup>xvi</sup>中确定的五条准则开展监测和评价工作。
- (xi) 各利益相关方应就政策和行动的监测与评价达成共识。不同利益相关方的各异观点应在进展状况和经验教训的介绍过程中进行沟通。

## 准则 10

### 40. 加强对各利益相关方的问责，确保预防和响应措施及时到位，尊重受危机影响个人的权利。

问责不力一直被认为是长期危机中粮食不安全与营养不良严峻形势长期持续的原因之一，尤其是在治理结构薄弱且民主制度落后或缺位的长期危机形势中。

- (i) 政府和负责设计实施应对长期危机中粮食不安全和营养不良问题的其他利益相关方应对受影响人群肩负主要责任。
- (ii) 具体而言，政府应确保在整个计划周期内受影响社区的各个群体（考虑性别、年龄和多样性的其他方面）能够获得做出知情决策所需的信息，参与影响其生活和生计的决策或在决策制定过程中得到公平代表，能够通过适当可及的投诉机制就为其提供的援助或服务进行反馈。
- (iii) 要特别确保受影响人群不会受到响应措施实施相关的任何人以任何形式进行的剥削或虐待，包括性侵害。这条准则同等适用于难民、内部流离失所人群和其他人群。
- (iv) 各利益相关方的角色和职责应在国家多利益相关方战略和规划中加以清晰界定，并以受影响人群方便获知的方式公开宣传沟通。
- (v) 所有利益相关方均要对其政策和行动的影响保持透明，无论是单独行动还是集体行动。
- (vi) 应针对长期危机中落实粮食权建立并酌情强化问责机制。

## 行动计划

### 目标

41. 本节描述了各利益相关方应当采取的重点行动，旨在：

- 运用《行动议程》强化、实施和评估地方、国家、区域和全球层面的政策及行动；
- 分享此类政策及行动在地方、国家、区域和全球层面实施的进展状况和经验教训；
- 根据整理的经验教训定期审查《行动议程》的影响和实用性。

### 行动

#### 宣传推广《行动议程》，争取高层政治承诺

- 42. 鼓励各利益相关方宣传《行动议程》，推动运用《行动议程》在全球、区域、国家和地方层面制定、实施和监督更加有效的政策和行动。
- 43. 政策和行动的转变需要政府、国际组织与合作伙伴的高层政治承诺，也需要其他利益相关方的承诺。粮安委主席团和咨询小组应牵头领导争取此类承诺的进程。
- 44. 粮安委请求联合国秘书长通过全球粮食安全危机高级别工作组与联合国秘书长粮食安全和营养特别代表发挥倡导和促进作用，以应对长期危机中的粮食安全和营养问题；推广使用《行动议程》审查并加强政策和行动；推动将《行动议程》纳入范围更广的全球和区域举措；共同争取所有利益相关方的高层承诺及行动。

45. 民间社会组织在推广使用《行动议程》方面也可发挥重要作用；鼓励民间社会组织在其他利益相关方的支持下，编写简化的实施手册和其他材料，并确保受长期危机影响人群的社区和组织方便获得这些材料。
46. 要求粮安委秘书处视资源可用情况通过实施《粮安委宣传战略》支持《行动议程》的推广，具体活动可包括面向主要受众和潜在用户编写易于理解的《行动议程》简略版和相关宣传材料，并向其推广这些材料。

### **运用《行动议程》引导制定更加有效的政策和行动**

47. 鼓励国家政府和区域机构推进审查、开发和实施应对长期危机中粮食不安全和营养不良问题的国家和区域政策与行动的多利益相关方进程，并将这一进程形成制度。
48. 具体活动包括在面临长期危机风险和受到长期危险影响的国家，以及政策和行动可能影响长期危机中粮食安全和营养的其他国家（包括国际合作与援助）审查、制定和实施相关政策与行动。
49. 《行动议程》的运用应建立在具有相似目标的当前全球和区域举措、进程及战略基础之上，为其提供补充，并在可能的情况下与其实现整合。
50. 鼓励合作伙伴、国际组织、私营部门机构和民间社会组织推动各自政策和行动的参与性评估。

### **为《行动议程》的应用提供协调一致的支持**

51. 鼓励发展合作伙伴、联合国专门机构与区域组织支持实施和使用《行动议程》的自愿活动。此类协调一致的支持可包括技术合作、经济援助、机构能力开发、知识共享和经验交流，以及支持开发理想的政策和行动。此类支持应尽可能从贴近长期危机状况的本地获得，包括通过南南合作。
52. 全球层面的技术支持应为需求驱动，并以协调一致的方式提供。在这方面，粮安委请求联合国秘书长考虑通过现有的协调与联合行动机制（如行政首长协调委员会以及全球粮食安全危机高级别工作组）启动规划的开发和实施。
53. 为支持《行动议程》的应用，应开发其他材料，如适用于长期危机中粮食不安全和营养不良状况的针对当前人权规范的用户友好型指南，以及协助粮安委利益相关方开发知情合法政策和行动的可及政策改革工具包。

### **监测《行动议程》的应用及其对政策和行动的影响**

54. 为与粮安委监测方法保持一致，粮安委应鼓励利益相关方分享应用《行动议程》的经验教训，以及《行动议程》对各国和其他利益相关方政策与行动的影响。
55. 运用《行动议程》审查、加强和实施各自政策与行动的高级别意向声明也可与其他粮安委利益相关方分享。



56. 邀请粮安委利益相关方自愿与其他各方分享其政策、行动计划、活动准则等，并就《行动议程》如何引导评估、政策开发和行动提供反馈。

### **监测应对粮食不安全和营养不良问题的进展，汲取政策和行动实施的经验教训**

57. 各国和其他利益相关方应监测应对长期危机中粮食不安全和营养不良问题的进展，并如准则 9 着重强调的一样，从政策和行动的实施中汲取经验教训。
58. 鼓励所有利益相关方分享应对长期危机中粮食不安全和营养不良问题的进展以及政策和行动实施过程中获得的经验教训。
59. 为与粮安委监测方法保持一致，粮安委应，（i）鼓励就如何监测进展和经验教训为利益相关方提供基于共识的指导，包括粮食安全和营养监测指标；（ii）推动全球层面的空间和机制，支持分析进展和经验教训；（iii）支持核对与分享应对粮食不安全和营养不良问题的进展状况以及政策和行动实施获得的经验教训。

### **审查和更新《行动议程》**

60. 《行动议程》应根据整理获得的经验教训，视需要定期审查和更新，并相应地反映在《全球战略框架》今后版本中。

### **实施能力和资源影响**

61. 上述建议中提出了多个全球层面的实施支持活动，包括：编写宣传材料，支持《行动议程》的推广；与相关的全球性举措建立联系；支持高级别倡导宣传；促进全球层面协调一致的技术和经济支持；推动经验教训的全球共享；以及根据整理获得的经验教训审查《行动议程》。
62. 各利益相关方均应在这些实施支持活动中发挥相应的作用。视可用的资源情况，粮安委秘书处应考虑：（i）探索常驻罗马机构、其他国际组织和粮安委其他利益相关方在支持各类活动方面互为补充的现有能力；（ii）视需求评估获得额外能力可能需要哪些资源。
63. 视可用资源情况并根据粮安委开展监测的方法，粮安委秘书处应定期向粮安委报告其利益相关方在《行动议程》推广、应用、提供使用支持、监测、审查和更新方面的行动。

## 尾注

<sup>i</sup> 文件标题由《应对长期危机中粮食不安全问题行动议程》提议变更为《应对长期危机中粮食不安全和营养不良问题行动框架》，供《行动议程》开放工作组（开放工作组）审议。该提议体现了磋商过程中从粮安委各利益相关方处获得的建议和反馈；但需要指出的是，这项工作的标题变更仅能由粮安委全会正式通过。变更意见达成一致且由开放工作组提议后，粮安委秘书处将就标题变更通过的正确程序提出建议。

<sup>ii</sup> 《行动议程》是粮安委的一项重要工作。2012 年，粮安委第三十九届会议批准了一个涵盖所有利益相关方的磋商进程，以 CFS 2012/39/7 号文件内容为基础酌情编写《应对长期危机中粮食不安全问题行动议程》。《行动议程》由粮安委利益相关方组成的开放工作组负责编写，技术支持团队和粮安委秘书处提供支持。开放工作组于 2013 年 7 月到 2014 年 8 月间召开了多次会议。《行动议程》以 2010 年《世界粮食不安全状况》的背景技术工作为基础，并参考了由粮安委主持、2012 年 9 月在罗马召开的长期危机中粮食不安全问题高级别专家论坛（高级别专家论坛）的会议结果。《行动议程》基于一个包容性的磋商和电子讨论进程，讨论从 2013 年 4 月持续到 2014 年 4 月。就重点议题召开了 4 次电子讨论，为《行动议程》零版草案提供思路。2014 年 4 月在亚的斯亚贝巴召开了零版草案全球磋商会，2014 年 5 月开展了电子磋商。磋商会有来自政府、联合国机构、民间社会和非政府组织、国际农业研究机构、私营部门协会和私营慈善基金会、国际和区域金融机构的代表参加。2014 年 10 月 15 日，粮安委第四十一届会议通过了相关准则。

<sup>iii</sup> 需要认识到，2010 年《世界粮食不安全状况》运用的方法（可见：<http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>）在诸多可测量指标中选用了 3 个，且所列清单并未穷尽。更多信息见《行动议程》在线资源包附录 D “术语表”。

<sup>iv</sup> 如，见联合国难民署《联合国难民署年中关注人群全球趋势》，2013 年 6 月。可见：

<http://www.unhcr.org/52af08d26.html>。

<sup>v</sup> 联合国粮食及农业组织（粮农组织）表示，预测并主动应对 2013 年威胁数百万萨赫勒家庭生计与粮食安全的蝗虫灾的费用为 800 万美元 – 不到应对 2003-2004 年类似危机费用的 2%。另外，英国国际发展部委托开展的研究表明，与传统的紧急响应相比，应对肯尼亚和埃塞俄比亚旱情的早期行动成本效果高出约三倍。世界银行开展的研究表明，升级发展中国家的早期预警系统不但有助于挽救生命，而且常常会带来经济收效，最高可达初期投资支出的 36 倍。

<sup>vi</sup> 在线资源包未在粮安委进行讨论。其由粮安委秘书处编写，《行动议程》技术支持小组提供支持，旨在提供《行动议程》的配套参考材料。

<sup>vii</sup> 这些准则在多个场合进行探讨并不断丰富，包括粮安委通过的《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（《权属自愿准则》）（可见：<http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>）。

<sup>viii</sup> 联大 A/RES/46/182 号决议认可了人道、公正和中立（1991 年通过）；A/RES/58/114 号决议认可了独立（2004 年通过）。联大多次重申了在人道主义援助框架内推动和尊重这些准则的重要意义。

<sup>ix</sup> 根据《粮安委改革》（2009 年）文件提出的分类，本文中小规模粮食生产者或家庭农民的说法包括小农户、农业和粮食工人、渔民、牧民、土著居民、失地农民、城市贫困人口，以及妇女和青年。

<sup>x</sup> 见《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》（可见：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y7937e/y7937e00.pdf>）。

<sup>xi</sup> 同上，第 16 段。

<sup>xii</sup> 主要包括四个 1949 年日内瓦公约、两个 1977 年补充议定书，及其注释。

<sup>xiii</sup> 见 [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples\\_eng\\_June12.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf)

<sup>xiv</sup> 主要的国家利益相关方包括：国家政府（涉及不同部委）、议会、地方当局、传统领导人、小规模生产者组织和其他民间社会与社区组织、女性和青年人群体，公司和企业协会。

<sup>xv</sup> 合作伙伴包括：国家、政府间组织、金融机构、捐赠方、基金会和基金组织。

<sup>xvi</sup> 《全球战略框架》第二版（2013 年 10 月）第 46 页给出了监测和问责系统中应当遵循的 5 项原则：a) 应以人权为基础，特别关注在国家粮食安全的背景下逐步实现充足粮食权；b) 应保证决策者实现问责的可能；c) 应为参与性，并包括涉及所有利益相关方和受益人（包括最脆弱人群）的评估；d) 应简单却全面、准确、及时且能为所有人理解，并辅以用于说明影响、进程和预期结果的性别、年龄、区域等分类指标；e) 不应与现有系统重复，而是要利用并加强国家的统计分析能力。

[http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF\\_Version\\_2\\_EN.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF_Version_2_EN.pdf)）。