

粮农组织的应急和恢复工作

战略说明

1. 对需要和粮农组织比较优势的分析

国际上日益认识到农业在紧急应对冲突、内乱和灾害方面的作用，这些问题因人口增长、燃料和食品价格上涨、气候变化及国际贸易和流动增加而更为复杂（见附件）。同时，涉及粮农组织的机构关系的性质正在发生变化。对粮农组织工作的筹资增加并日益多样化，对联合资金的使用增加¹。参与紧急工作的联合国机构和非政府组织数量增加，除了鼓励开展合作的措施之外，机构之间的竞争也增加。正在进行的联合国改革过程对“协调一致”的压力增加，并增加了对粮食安全行为者进行协调的机会和必要性。同时，经历紧急情况的国家政府在协调外部援助方面正在发挥更加坚定的作用。

粮农组织在帮助协调全球、区域和国家各级有关农业和农村生计的国际紧急情况和恢复应对活动方面有比较优势。此外，粮农组织还有公认的技术专业知识，能够应对各种粮食和农业紧急情况及计划周期中准备、预警、确定受益对象、需要评估、救济和可持续恢复等部分。在这方面，粮农组织仍然比在同一领域开展活动的其他机构有比较优势。

2. 总体远景、使命、战略目标

远景：在2018年，粮农组织将在加强发展中国家及贫穷男女和青年的恢复力以便更好地管理粮食和农业紧急情况并从这种紧急情况中恢复方面，发挥促进作用。

使命：与各国政府、民间社会组织、社区和人民一起在紧急情况之前、期间和之后保护主要依赖农业、畜牧业、林业或渔业的人民的粮食和生计安全。

战略目标：有效应对粮食和农业威胁及紧急情况，保护和改善以农业为基础的生计。

在整个紧急计划周期为实现这一目标而持久作出努力和应用专业知识，这将加强救济、恢复、发展之间的联系。这样，粮农组织的紧急情况工作战略将对成员当前的全球目标作出重大贡献，以尽量减少对环境的不利影响及社会和经济方面可持续的方式在困难情况下帮助实现粮食安全。

¹有许多国家一级和设在纽约的联合资金，提供由联合国管理的多个捐助方捐款。在2007年，联合资金在对粮农组织紧急情况和恢复计划的创记录3.5亿美元捐款额中占四分之一。

3. 预期的主要结果

粮农组织的紧急情况工作战略的主要结果如下：

- 全球、国家和地方各级利益相关者根据粮农组织提供的粮食和农业危机预警信息，通过更加及时和准确的交流及建立国家一级相关分析能力，作出更加知情的决定。
- 政府、民间社会和社区做好充分准备，通过与世界粮食计划署和其他伙伴合作支持应急计划，并通过加强机构应对能力及确定和改进农业方法以应对极端气候状况，来应对粮食和农业紧急情况。
- 政府及国家和全球一级粮食安全的其他利益相关方通过更广泛采用评估手段而更深入和广泛了解粮食和农业紧急情况对人们生活和生计的影响。
- 通过编制、协调和实施以证据为基础的强制性农村生计恢复行动计划并为这种计划提供资金而确保以生计评估为基础的有效应对框架。

4. 实施问题

对粮农组织的紧急情况工作进行的连续评价指出，需要通过改变和加强总部及下放办事处的行政、财务和人力资源管理支持来提高应对效率和效益。因此，战略实施工作将伴随这些领域的重大改进，直接利用正在进行的业务过程评价和彻底全面审查。此外，充足技术能力需要得到保证并且纳入计划周期，同时建立更大团队。

需要与捐助者合作提高筹资和会计效率及速度，例如通过更广泛采用紧急和恢复活动特别基金及其他联合筹资安排。

粮农组织与合作组织的关系对于应对紧急情况的效果至关重要。粮农组织全球关系网络的四大“支柱”是：i) 与需要援助的国家政府的联系；ii) 与捐助者的关系；iii) 与联合国其他机构的合作；iv) 与非政府组织的伙伴关系。与这些相关方的联系已经很密切，但需要更加密切，例如通过与非政府组织和技术专家的备用伙伴关系协定，并且如果粮农组织想要实现其远景则需要对性质有所改变。此外，还应当探讨促进进一步开展南南合作以及与私营部门建立伙伴关系的机会。

附件

发展中国家穷人有四分之三生活在农村地区，其中绝大部分直接或间接靠农业为生。正是这些小农、牧民、渔民和无地农场工人及其赡养者等以农业为基础的人口构成了最易受冲突和灾害影响的绝大多数人民。

在2008年，粮农组织参与联合国协调的联合呼吁程序。联合呼吁程序旨在向受长期危机影响的国家提供人道主义援助，将惠及24个国家的2 500万人们。然而，紧急需要远远超过联合呼吁程序所涉及的人数。目前有36个国家²面临粮食危机，需要外部援助。在其中一半国家，冲突或内乱或者其遗留的问题是造成危机的一个原因。此外，灾害次数不断增长，从1975年的100起增至2007年的400起，部分原因是由于气候变化。在2007年，有2亿人受灾害影响，其中1.4亿人受水灾影响，其余大部分受旱灾影响。这些灾害促使发出创记录的15项联合国协调的紧急呼吁。同时，由于自然灾害增加、人口增长及食品和燃料价格上涨，正在出现新的复杂的紧急情况。全球气候变化及增加的国际贸易和流动，使包括禽流感和沙漠蝗在内的一些跨界病虫害的可能性增加及影响速度加快。被描述为“长波灾难”的艾滋病毒/艾滋病正在使非洲农村和城市地区大量成人和亚洲越来越多的人们死亡，严重影响粮食安全及承受经常性冲击的能力和从这种冲击恢复的能力。

不保护以农业为基础的生计和不支持自力更生的后果是，更高费用和不可持续的救济或者求助于消极应对战略如出售资产和被迫迁移等需要增加，人们健康指标降低，冲突和长期贫困的风险增加，从而使千年发展目标无法实现。相反，在发生危机时及时保护生计不仅可以减少不利影响，而且还为农村穷人重建更好的生计提供切入点，而不是回到危机前的不安全状况。

² 见 <http://www.fao.org/giews/english/hotspots/index.htm>