



挑战

全球粮食和营养安全形势出现恶化并继续对各国和国际和平与安全构成严峻威胁。目前遭受着长期饥饿困扰的人数已超过10亿，占世界人口的15%。其中约有1.5亿人是因为粮价飞涨及全球金融和经济危机的共同作用而陷入饥饿窘境的。但即便是在粮价处于低位且经济增长有力的时期，饥饿现象也呈增加趋势。在全球财富和粮食供应量不断增长的情况下仍存在如此严重的饥饿、营养不良和贫困问题，而且在保护弱势群体不受危机影响方面措施乏力，这都说明迫切需要对全球粮食安全治理进行改革。

对世界农业体系及其所依赖的资源也迫切需要予以重视。如果目前不采取有的放矢的举措，今后世界农业体系的表现就跟不上粮食、纤维和燃料需求的增长步伐。由于从1960年至2000年主要谷物作物的单产增长率从3.2%一路下降至1.5%，农业生产率的增幅也持续放缓。但要实现2050年为91亿人（其中多数将生活在城市地区）提供粮食供应的目

标，农业生产就需要在2005-2007年三年平均水平的基础上增长70%。对生物能源的需求可能造成部分粮食和饲料作物用于生物燃料生产，另外还会对价格造成影响，因此可能危及粮食安全。如果不能采取有效措施开发新技术并提高生产率，那么资源分流用于生物燃料生产可能将对为所有人提供充足食物的工作造成严重掣肘。气候变化的长期和短期影响将对农业生产及粮食和营养安全构成进一步挑战。据估计，到2080-2100年期间，气候变化对非洲农业生产的总体负面影响将在15%至30%之间。在科研、推广、基础设施和生物多样性等重点领域，农业公共投资趋势严重滞后。显然，要在全球层面应对如此艰巨的挑战就必须采取更为有条不紊和富有实效的措施。

对粮食、农业和营养的全球治理工作进行改革

食安全的全球治理是指能够推动辩论、统一思想和协调行动，从而不但在全球层面，同时也在区域和各国层面提高粮食安全水平的一项机制。这

一理念是20世纪初首次提出的，当时“国际联盟”认识到有必要为世界粮食安全做出某种形式的多边安排。直至1945年粮农组织和联合国创生，才形成了超越各国或各区域局限的世界粮食安全远景。

高级别政治首脑会议，例如1974年9月在罗马召开的“联合国世界粮食大会”、1992年的“国际营养大会”及1996年和2002年的“世界粮食首脑会议”等，均致力于为粮食安全奠定国际治理体系的基础。在与饥饿和粮食不安全做斗争方面做出了承诺，而且联合国系统内部也建立了应对粮食和营养安全问题的构架。

世界粮食安全委员会（粮安委）是1974年世界粮食大会之后创立的，作为联合国系统内部的政府间机构，审议并监测涉及世界粮食安全的政策和计划。作为一种政府间机制，粮安委具有普适性。它向粮农组织所有成员国和联合国成员国开放，也向其他国际组织、非政府组织、民间社会和私营部门的代表开放。1996年，世界粮食首脑会议赋予粮安委监

督《世界粮食首脑会议行动计划》实施工作的职责。

然而，在实现全球粮食安全方面迅速取得重大进展所需的领导作用却未能得到有效发挥，原因一方面是各国政府长期忽视了饥饿的根本成因，另一方面是各国、捐助者及其他利益相关者的各种政策和计划之间缺乏协调和统一。

近期动向

在过去几年中，特别是在粮价飞涨及全球经济和金融危机之际，对粮食和营养安全的关切纷至沓来。世界粮食安全及其治理问题再次在政治上得到重视，着眼点不但放在了解决危机的影响问题上，而更为重要的是放在了解决造成饥饿、粮食不安全和营养不良的长期结构性因素上。各方已重新做出了增加农业和粮食安全方面的资源的承诺，特别是那些需要最为迫切的国家。多个论坛已经把逐步实现食物权作为粮食安全的纲领性框架。

为促进国家和地方各级粮食和营养安全及农业增长的有效政策框架，已经通过参与式过程制定了若干“国家和区域举措（政策和计划）”。现有和正在酝酿的“区域和分区应对措施”（如非洲发展新伙伴关系/非洲农业发展总体计划和拉丁美洲“消除饥饿”计

划）将提高国家层面各项措施的整体性、连贯性和一致性。提高政策及其实施连贯性的努力也体现在捐助者通过《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》开展协调的行动上。世界粮食首脑会议五年回顾会议之后建立的“国际反饥饿联盟”是一项跨行业、多方利益相关者机制，目的是利用以往经验并强化国家层面的各项举措。

为应对粮食和燃料高价格对全球粮食安全的破坏性影响，2008年4月成立了“联合国全球粮食安全危机高级别工作组”，目的是通过推动制定重点突出的行动计划并对其在各国的实施进行协调，促进联合国各机构采取全面统一的应对措施。在“世界粮食安全高级别会议：气候变化和生物能源的挑战”（2008年6月，粮农组织）和日本“八国首脑扩大会议”（2008年7月，《洞爷湖宣言》）上，提出了建立一个“全球农业和粮食伙伴关系”的具体建议。“马德里人人享有粮食安全高级别会议”（2009年1月）又对此进行了重申，该次会议把粮食安全和营养纳入了建立全球伙伴关系的范畴。2008年11月的粮农组织大会、2009年7月的“拉奎拉八国首脑会议”和2009年9月的“匹兹堡八国首脑会议”对这些建议进行了进一步探讨。

2009年7月，“意大利八国首脑扩大会议”提出了“拉奎拉粮食安全倡议”，与会者承诺在三年内筹集210亿美元，以更为协调和全面的方式提高农业和粮食安全水平。此后在“拉奎拉道路”的框架下与有关国际机构和捐助者召开了若干会议，为把拉奎拉各项承诺转化为具体计划和行动步骤设计制定系统性方法。

在解决有关粮食安全和营养的根本性关切方面，这些举措呼吁以现有机构为基础加以改造并强化伙伴关系，形成世界粮食安全治理的新构架。为迎接新的和不断出现的挑战，有必要对农业和粮食安全领域各组织的职能进行重新调整、强化和协调。

这些举措从部分上提供了实现协调和统一的解决方案（如联合国各机构之间或八国集团等国家集团之间的协调一致）。但显然还需要进一步提高粮食安全全球治理的协调一致性，推动所有利益相关者所采取的政策和行动的统性。后者包括政府、有关国家和国际机构、生产者和消费者组织等民间社会团体以及全球粮食体系中其他主要参与者等。不能低估私营部门和食品工业的作用，它们拥有雄厚的研究和开发能力及广泛的供应链和市场渗透率。这些利益相关者携

起手来，将能更有效地推动消除长期饥饿、粮食不安全和营养不良并防止今后粮食安全危机的发生。

构建全球伙伴关系：改革后的世界粮食安全委员会（粮安委）

近期在加强协调和伙伴关系并与饥饿及粮食和营养不安全做斗争方面的最新和最重大举措当属世界粮食安全委员会的改革。这一改革方案是由粮安委成员于2009年10月17日批准通过的，目的是使粮安委成为“不断发展的全球农业、粮食安全和营养伙伴关系的核心组成部分，[这一伙伴关系] 将构成最重要的包容性国际和政府间平台，使各领域决心投身这一事业的广大利益相关者能藉此以协调的方式开展合作，对以各国为主导的消除饥饿的进程提供支持，确保全人类的粮食安全和营养供应。”

近期达成的粮安委改革方案为改善治理提供了不可多得的机遇。结合各国层面有关磋商机制的展开，该项改革将为建立务实高效的全球农业和粮食安全伙伴关系奠定基础。粮安委改革后将具有的特点包括：

- ▶ 对消除饥饿并为所有人保障粮食安全的工作进行卓有成效的全球协调。这包括对各

国反饥饿计划和举措予以支持；确保在有关粮食和农业的政策辩论中倾听所有有关意见；加强区域、国家和地方各级之间的联系；以及把决策建立在科学依据和最完善的知识的基础之上。

- ▶ 包容性：使联合国各机构中从事粮食安全和营养工作的各有关组织均能拥有一席之地并有效发挥作用，如国际农业发展基金会、世界粮食计划署、联合国全球粮食安全危机高级别工作组以及联合国其他机构。国际农业研究磋商小组各中心、世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织和区域发展机构也将参与其中，另外还包括民间社会和非政府组织。粮安委还应向私营部门各协会和慈善基金会的代表开放。粮食安全治理中的一项基本内容是在各层面增强所有主要利益相关者之间构建的伙伴关系和联盟。

- ▶ 可靠的科学基础：从“高级别专家小组”接受有关粮食安全和营养及有关问题的高水平科学建议。这将确保政策制定机构能掌握最可靠的科学依据和以知识为基础的分析结论，从而为消除饥饿提供更为有效的解决方案。

在知识专家和决策机构之间建立起制度性联系对有效开展与饥饿和贫困的斗争至关重要。

- ▶ 讨论和协调的平台。将推动提高政策的统一性，方式包括根据管理规范和已成功减少了饥饿现象的国家的经验，制定有关粮食安全和营养的国际战略和自愿性准则。应帮助各国和各区域寻求援助，以求提高减少饥饿和营养不良问题的速度和有效性。

政策问题

随着粮安委改革进程的落实及全球农业、粮食安全和营养伙伴关系的成型，势必将面临一系列政策因素。这些因素包括：

如何确保粮食安全治理的有效性？

由于各项改革要素已经具备，那么提高全球粮食安全治理水平就意味着要在横向（各国、各组织、相关利益相关者等之间）和纵向（从当地到全球各级）两个层面增强改革措施的整合和协调。挑战在于如何推动和加速这一整合进程并保证正在进行的改革措施能有效地服务于与粮食不安全做斗争的“实地”工作。

如何才能把粮食安全纳入国家发展优先重点？

减少饥饿的政策目的不仅是在危机之时提高粮食和农业体系的管理水平；这些政策应全面纳入国家发展优先重点和战略，包括各种社会保护计划。减少饥饿的目标应纳入其他全球性和区域性计划，确保粮食安全问题得到妥善应对（例如为贸易和气候变化谈判、经济协定等目的）。对危机的可持续应对措施和提高粮食体系的抗冲击能力都要求把因地制宜的方法放在优先地位。

如何更好地兼顾应急与长期援助？

短期紧急粮食和农业援助有增长的趋势，而用于加强公共产品供应的长期援助则有减少的趋势。那么如何恰如其分地兼顾短期应急响应与长期援助，从而减少紧急情况的发生呢？全球治理的改善怎样才能使捐助者和实施机构确保旨在

增强发展中国家人力和机构能力的长期援助能够得到妥善安排呢？

如何使粮食安全治理具有灵活性和敏感性，以便迎接不断发展变化的挑战？

当前饥饿、粮食不安全和营养不良的原因有时不同于此前粮食危机所面临的情况。随着全球化的扩展和加速，随着人口增长率的放缓和城市化的提高，这些原因也可能发生变化。新的治理体系应具有包容性，兼听成员国的意见，具有灵活性并能够根据需要动员政治共识、科学知识及资金和其他资源。

如需更多信息，请联系



世界粮食安全首脑会议
罗马，2009年11月16-18日

世界粮食安全首脑会议秘书处
联合国粮食及农业组织
自然资源管理及环境部
助理总干事办公室
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

电话: (+39) 06 570 53101
传真: (+39) 06 570 56172
电子信箱: wfs2009-secretariat@fao.org

