

2010年8月



世界粮食安全委员会

第三十六届会议

2010年10月11-14日和16日，罗马

粮食安全和营养全球战略框架概念说明

目 录

提请粮安委注意的事项	页次	1
	段次	
I. 引言		1-7
II. 为何要制定一个战略框架?		8-11
III. 宗旨和目标		12-13
IV. 增加值		14-19
A. 优先性排序		15
B. 伙伴关系和协作		16-17
C. 问责制和代表性		18
D. 缺少《全球战略框架》的风险		19
V. 前进的道路		20-23
A. 指导《全球战略框架》制定的原则		20
B. 过程		21-23

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。

粮安委大多数会议文件可从互联网www.fao.org/cfs 网站获取。

与会代表登记注册时将得到所有文件的电子版本。

请粮安委:

批准由粮安委秘书处与主席团、咨询小组和高级别专家小组密切合作牵头开展磋商过程，以便在 2012 年 10 月之前制定并商定《粮食安全和营养全球战略框架》。

I. 引言

1. 尽管确保所有人的粮食安全的重要性得到了认可¹，全球粮食和营养安全状况仍在恶化，成为世界很大一部分人口面临的一个严重挑战。今天，有超过 10 亿人遭受长期饥饿，这一数字高到令人无法接受的程度，令人忧虑。
2. 纠正这一状况已经不能再等待了。必须做出更大努力来解决饥饿背后的原因，加强各国政府、各捐助方和其他利益相关方的政策和计划的一致性。粮食安全和营养治理各个层面的重叠和空白必须加以解决，使整个系统作为一个整体发挥作用。
3. 如何解决这一问题已经成为许多论坛的主题，包括 8 国集团、22 国集团、联合国大会、世界粮食安全委员会（简称粮安委）及 2009 年世界粮食安全首脑会议。为应对全球粮食危机，联合国秘书长在 2008 年组建了一个由联合国系统和布雷顿森林机构高级官员组成的工作组，来帮助世界长期饥饿及贫困人口。
4. 在 2009 年 11 月，各国政府首脑齐聚世界粮食安全首脑会议，宣布日益加剧的饥饿和贫困状况……“对于世界六分之一的人口生命、生计和尊严是一种不可接受的破坏因素……我们必须集体加快进度扭转这一趋势，使世界步入在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的轨道……加强建立在现有机构基础之上并预示着有效伙伴关系的全球治理至关重要”²。
5. 在各种加强抗击饥饿和粮食及营养不安全状况的协作及伙伴关系的举措当中，最新和最有希望的就是粮安委改革。这项改革旨在促使粮安委“……充分发挥

¹ 如果所有人在任何时候均可在物质和经济上获得足够的、安全的及富有营养的食物，以满足其积极和健康生活的膳食需要及食物喜好，粮食安全就得以实现。

² 《世界粮食安全首脑会议宣言》第 2、3 段，2009 年 11 月 16-18 日，罗马。

其在粮食安全和营养领域的关键作用，包括国际协调工作”³。不仅如此，大家一致同意……“粮安委将逐步增加新的职能，例如，……制定《粮食安全和营养全球战略框架》”⁴。

6. 简而言之，过去几十年的集体经验表明，虽然有好的意愿和大量资金、时间、精力和政治支持的投入，抗击饥饿和营养不良的战斗并未达到预期目标。同时，一个主要的失败原因可以归咎于利益相关各方各自为战，缺乏一个公共平台来提供一个公认的，同时又富有灵活性、前瞻性和参与性的指导原则，实现协调和同步行动。

7. 鉴于对饥饿达到不可接受的高水平的全球关切，以及众多利益相关方为扭转这一趋势所做的无数努力，本概念说明提出一个框架制定过程的基本要素，该框架旨在帮助指导和协同以改善所有人的粮食安全和营养为目标的政策和行动。

II. 为何要制定一个战略框架？

8. 为了给这个问题提供一个明确的答案，有必要理解战略框架意味着什么，以及它会带来什么增加值。一般认为，一个战略框架通常包括如下概念：包容性和前瞻性思考、远见及意愿；囊括方方面面、达到预期目标所需的行动（全球到地方）综述；对未来的组织、组织文化、业务或技术的描述。

9. 因此可以说，像粮安委这样的委员会，它汇聚了大量组织、计划、工作组和处于不同发展阶段的国家，在一个复杂的环境中为实现一个共同的目标而工作，需要这样一个框架，使其能够进行前瞻性思考，从不同的角度预见未来的责任和行动。

10. 利益相关各方需要感觉到他们是比其自身更大的事业的一部分。同时他们需要明确的指导，以便认识到他们所参与其中比其自身“更大的事业”是什么，从而可以自愿地向共同的方向进行自我调整。这和粮安委改革文件相契合，改革文件建议……“制订一个框架来改善协调工作，并指导众多利益相关方的同步行动”⁵。

11. 在制定这样一个框架时，强调以下方面是有用的：

- 《全球战略框架》应协调、帮助和组织粮安委在其新确定的职能方面的工作

³ 粮安委改革文件第 2 段。

⁴ 粮安委改革文件第 6 段。

⁵ 粮安委改革文件第 6 段。

- 正如粮安委改革文件中所建议的那样，《全球战略框架》的制定将考虑现有的框架，例如联合国《综合行动框架》、《非洲农业综合发展计划》以及《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》。《国际农业知识、科学和技术促进发展评估》、《改善营养》和其他文件也将加以考虑。罗马可持续粮食安全五项原则，以及各国业已达成一致意见的关于粮食安全的定义，将作为额外的参考材料
- 最后，也是最重要的，《全球战略框架》将通过综合的、参与式的、透明的程序制定，包括所有粮安委的利益相关方以及联合国机构、其他国际组织、国际金融机构、私人慈善基金以及私营部门协会。制定过程将由粮安委秘书处和主席团、咨询小组及高级别专家组密切合作。《全球战略框架》将由粮安委全体会议批准，以确保体现全体意志。

III. 宗旨和目标

12. 《全球战略框架》总体宗旨是提供一个动态工具，以强化粮安委在以下方面的平台作用：改进合作，促成协调行动，提供指导实现有效协同的伙伴关系、支持全球、区域和国家主导的旨在防范未来粮食危机、消除饥饿、确保全人类粮食安全和营养的计划和过程。

13. 更加具体来说，《全球战略框架》旨在帮助粮安委：

- 在比较优势和伙伴关系基础之上改进利益相关各方的协调与同步行动
- 加强各国、捐助方及其他利益相关方的政策和计划之间的连贯性和一致性
- 通过确定重点领域、鼓励最佳操作方式、防止重复交叉及填补应对缺口，协调纳入了专家知识网络（高级别专家组）提出的科学意见及实地经验（联合秘书处）的、需求驱动（国家主导）的活动过程，从而增加价值
- 促进国家一级的能力建设
- 强化粮安委作为沟通和信息交流平台的作用
- 在所有利益相关方之间创造信任、分担责任及激励相互促进的氛围。

IV. 增加值

14. 从简单实用的角度看，希望《全球战略框架》能够增强更具包容性和参与性的粮安委的效能和影响。

- 优先性排序
- 伙伴关系和协调
- 问责制和代表性。

A. 优先性排序

15. 《全球战略框架》将帮助指导高级别专家组的工作，从而支持粮安委确定优先领域，并帮助利益相关各方评估其战略目标。通过向需要关注的重点领域调动资源，在既定人力和财力条件下，将会取得更多成果。

B. 伙伴关系和协作

16. 富有成效的伙伴关系有赖于可靠的信息、诚意、透明，在有些情况下，还需要改变思维方式，而这一点往往很难实现。我们希望《全球战略框架》能够通过鼓励粮安委利益相关各方系统地分享简单、简洁并且有据可依的信息加强伙伴关系，这些信息包括：

- i) 他们做了什么
- ii) 成就和成功的案例
- iii) 挑战和困难
- iv) 提出的解决方法、计划和预期的进展。

这些信息将有助于粮安委确认：

- a) 最佳操作方式和成功案例（可供他人借鉴）
- b) 利益相关各方之间交叉重叠的地方（将加以避免）
- c) 困难和瓶颈（需要减少和克服）
- d) 伙伴关系和所予所取等新领域（要加以鼓励）。

17. 虽然提供此类信息是出于自愿的，但还是希望大多数利益相关方积极参与，因为最后的成果将提交设在罗马的诸机构的领导机构以及通过经社理事会提交联

联合国大会。不仅如此，在国家一级，《全球战略框架》将鼓励传统上负责粮食安全不同方面的各部委、部门、机构或组织之间的协调行动，从而采用多部门方法实现粮食安全。

C. 问责制和代表性

18. 上一节介绍的那种信息分享将不仅有助于《全球战略框架》的起草和修订，而且还将会帮助各区域、国家及其他利益相关方评价各自粮食和营养安全方面工作的进展，这是迈向自我问责制和代表性的关键一步。

D. 缺少《全球战略框架》的风险

19. 缺少《全球战略框架》将至少带来三个主要风险：

- 各组织和利益相关各方继续各自为战，从而无法形成协同行动可以产生的合力
- 虽然存在一些在某些方面涉及粮食安全的战略框架，但是到目前为止，尚无综合性的、经过广泛磋商的、国际社会一致同意的框架，为国家主导的解决粮食不安全问题过程提供指导。由此产生的缺乏代表性和政治支持导致一方面存在交叉重叠而另一方面又存在空白地带
- 粮安委的议程可能变得冗长和分散、资源有限却又四面出击。《全球战略框架》将有助于促使委员会的工作突出重点，这既包括利益相关方的投入也包括其产出两个方面。

V. 前进的道路

A. 指导《全球战略框架》制定的原则

20. 以下指导原则将有助于《全球战略框架》的起草、讨论和批准：

- 《全球战略框架》的制定要包括广泛的参与过程，这将努力“确保所有利益相关方的声音 – 尤其是那些受到粮食不安全影响最大的 – 都能够被听到”⁶
- 《全球战略框架》将是自愿性的，因此不会带来强制要求

⁶ 粮安委改革文件第7段。

- 《全球战略框架》将由粮安委成员国通过，但将得到所有利益相关方的支持。通过和支持都不具有约束性；它们只是构成对该文件作为改善粮食安全及营养治理方面的一致性和协同行动的良好框架的认可
- 《全球战略框架》将成为其他国际粮食安全框架的补充，这些框架都是为了应对某一特定目的和背景而制定的；
- 《全球战略框架》将成为一个高规格、活的文件，将由粮安委全体会议根据最具关联性、新出现的影响粮食安全和营养的情况定期更新
- 《全球战略框架》不会涉及资金支持问题，但是可能会承认资金需求并指出克服资金缺口的途径
- 《全球战略框架》应提供一个信息和政策基础，各国政府和各机构可以根据当地需要和环境加以利用
- 《全球战略框架》的结构和内容应当与粮安委改革文件中确定的目标、作用和指导原则保持一致。该框架应当保持灵活性，以适应新出现的重点问题。

B. 过程

21. 改革文件强调代表性和广泛参与，制定《全球战略框架》的过程应当最大限度地遵循这些准则。目前提出了分两步走的方式，有待粮安委批准。

22. 第一步重点关注从关键利益相关方那里取得书面支持，以制定国家主导的原则，并加强受委托负责落实最后成果者的主体地位。高级别专家组以及其他组织帮助确认关键要素的支持对于这个过程有很大的价值。这些其他组织包括相关联合国机构、其他国际组织、国际金融机构、私人慈善基金及私营部门协会。

23. 第二步将在文件中巩固第一步的投入，在由秘书处与主席团、咨询小组和高级别专家密切合作牵头开展的过程中对这份文件进行评议，以期在 2012 年粮安委全体会议上通过。这将在除了保证技术内容没有问题之外，给予《全球战略框架》必要的政治支持和合法性。预计每一步都将耗时一年左右，详见下表。

批准拟定《全球战略框架》的过程。	2010年10月粮安委全体会议
通过粮安委主席团和咨询小组获得成员国和参加者对《全球战略框架》的宗旨、增加值、基本原则和制定过程以及结构和内容提出的书面意见。在消除饥饿和营养不良的斗争中确定最重要的重点领域，利用高级别专家组的特别投入。	2010年11月-12月
根据以上情况，粮安委秘书处拟定《全球战略框架》初稿。	2011年1月-2月
由粮安委秘书处与主席团、咨询小组和高级别专家组密切合作牵头进行一个磋商过程，以便就《全球战略框架》初稿提出书面意见。将与所有相关联合国机构、其他国际组织、国际金融机构、私人慈善基金会及私营部门协会进行磋商。	2011年3月-5月
经过磋商过程，粮安委秘书处将形成第一稿，并提交粮安委成员国和其他利益相关方。	2011年6月
在粮安委全体会议上提出和讨论第一稿以及关于通过《全球战略框架》的过程。	2011年10月
根据全体会议讨论结果，粮安委秘书处将拟定框架第二稿。	2012年1月
将通过由其他利益相关方参加的一个政府间谈判过程对第二稿进行审议，从而形成最后一致同意的文件。	2011年2月-10月