

2008 年 10 月



منظمة الأغذية
والزراعة
للامم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

大 会

第三十五届（特别）会议

2008 年 11 月 18—22 日，罗马

世界粮食安全高级别会议后续行动： 粮农组织对制定和实施“综合行动框架”的贡献

引 言

1. 2007 年至 2008 年初粮食和生产资料价格飙升，进一步加剧了低收入缺粮国的长期粮食不安全状况，这要求国际社会采取紧迫、全面且协调的行动。2008 年 4 月 29 日，联合国行政首长协调会（CEB）决定设立全球粮食安全危机高级别工作组（HLTF），由联合国秘书长领导，成员包括联合国各专门机构、基金和计划、布雷顿森林机构及联合国秘书处有关部门的首长。秘书长指派粮农组织总干事任该高级别工作组副主席。该工作组的职责是促进对全球粮食安全危机做出统一响应，包括推动制定一项优先行动计划并对其实施加以协调。
2. 高级别工作组就“综合行动框架”（CFA）达成了一致，秘书长在 2008 年 7 月北海道八国首脑会议及 2008 年 9 月联合国大会上对该框架进行了介绍。该“综合行动框架”体现了高级别工作组成员对以下拟议行动的共同立场：i) 应对粮食价格上涨带来的威胁和机遇；ii) 鼓励政策变革以避免今后危机的发生；以及 iii) 对各国、各区域和全球粮食和营养安全做出贡献。
3. 粮农组织为高级别工作组和制定“综合行动框架”的工作做出了巨大贡献。本组织抽调了一名资深工作人员赴纽约，对粮农组织参与负责起草“综合行动框

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。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

架”的机构间工作组的工作进行协调。粮农组织的贡献还体现在提供了数据和信息、提出了行动方案建议并审阅了“综合行动框架”的若干草案版本。

4. “综合行动框架”是高级别工作组成员达成共识的成果，同时还与联合国系统其他部门、国际专家和智囊、红十字/红新月运动以及主要国际非政府组织进行了广泛磋商。

5. “综合行动框架”旨在成为行动催化剂，向各国政府、国际和区域机构及组织、民间社会团体和非政府组织提供政策和行动选项，使之因地制宜提出应对措施。粮农组织总干事为应对食品类商品和农业生产资料价格同步上涨而于 2007 年 12 月启动的“应对粮价飞涨计划”（ISFP）被纳入“综合行动框架”的短期目标项下。

行动的实施

6. 粮农组织在推动“综合行动框架”实施方面发挥着核心作用以实现两大主要目标，即：i) 改善对粮食和营养支持的获取渠道，采取紧急措施增加粮食供应量；及 ii) 通过解决粮食危机的深层根源来加强长期粮食和营养安全。粮农组织在“综合行动框架”关于以可持续的方式提高小农粮食产量的短期和长期目标方面均应发挥领导作用，并致力于研究和审议有关粮食和营养安全政策调整及气候变化和生物燃料等不断出现的新问题。在“综合行动框架”有关短期和长期目标规划和成就衡量的一项目标中，粮农组织也发挥着关键作用，即加强全球信息和监测体系。这尤指在全球和各国层面的粮食和农业市场信息及其分析。

7. 截至 2008 年 10 月中旬，粮农组织在“应对粮价飞涨计划”项下筹措了 1.02 亿美元，其中 3500 万美元通过技术合作计划（TCP）筹集，6700 万美元来自捐助者（欧洲委员会、法国、国际农业开发基金、荷兰、西班牙、瑞典、英国、美国、联合国中央应急基金及世界银行）。另有来自捐助者的 7900 万美元资金正在运作。粮农组织向九十四个国家提供支持，以制定应对粮价上涨的适当技术和政策响应措施。技术合作计划中部分自有资源被用于有关项目，以提高小规模农民的粮食产量，帮助修订并采用能迅速改善粮食获取渠道和供应量的政策。

8. 有 79 个国家正在或计划通过紧急和技术合作计划项目开展生产资料发放活动。这些技术合作计划项目半数以上针对的是 2008 年播种季节，能惠及近 30 万小农及其家人（即超过 150 万人）。实施工作进展顺利，但在某些地区化肥行市紧张，延误了这一生产资料的采购。这些生产资料酌情通过展销会和优惠券的形式提供，以促进当地生产资料市场的发展。

9. 粮农组织与国际农业开发基金（IFAD）、国际货币基金组织（IMF）、世界粮食计划署（WFP）、世界银行、各区域组织和开发银行及捐助者开展密切合作。例如，粮农组织对 30 个机构间联合评估团组进行了协调，这些评估团组旨在查明那些受长期粮食不安全及粮食和生产资料价格上涨共同影响最严重的国家的重点需求何在，针对优先重点制定国别行动计划并筹措额外资金实施这些计划。在欧洲委员会的资助下，粮农组织对六个国家的评估进行更新并在另外 32 个国家协调开展联合快速评估工作。目的是为欧洲委员会拟议的 10 亿欧元粮食基金的规划提供依据，该基金旨在对发展中国家粮价飞涨做出快速反应。在这一方面，粮农组织、农发基金和世界粮食计划署与各国政府协作联合制定了在国家和区域层面进行干预的详尽综合性建议。

10. 在非洲，粮农组织与非洲联盟和“非洲发展新伙伴关系”秘书处开展了密切合作，特别是在针对粮食安全的“非洲农业综合发展计划（CAADP）”重点 3 的框架下展开合作。

解决当前需求的行动

11. “综合行动框架”把解决当前需求的行动界定为需要马上启动或迅速扩大规模的新的或现有计划，以便取得立竿见影的短期成果，向脆弱人口提供帮助。

12. 根据“综合行动框架”目标 1：“改善对粮食和营养支持的获取渠道，采取紧急措施增加粮食供应量”，粮农组织对“综合行动框架”的三个主要成果应有所贡献：(i) 提高小农粮食产量；(ii) 调整贸易和税收政策；及 (iii) 立即强化全球信息和监测体系。

13. 为摸清需求并筹集资金对高粮价及时做出响应——主要是针对低收入缺粮国、发展中小岛国和面临粮食危机的国家——粮农组织编写了一份计划文件。该计划总结了各国为应对粮价飞涨而应在短期内（当前至 2009 年播种季节期间）采取的行动类型：

- 贸易和商品市场与政策领域的政策分析及技术援助和建议；
- 旨在改善生产资料获取的生产安全网络（通过直接发放生产资料或提供能换取生产资料的优惠券的方式向小农/粮食净购买者给予紧急支持）；
- 农村和农业小型基础设施的恢复（通过在小型灌溉设施、市场基础设施和道路方面的现金购粮或出工付酬的方式扩大现有恢复工作的规模）；

- 对生产体系进行改进和集约化（如种子开发和繁育及土壤肥力的可持续提升）；
- 减少作物和牲畜损失（如收获后支持和兽医体系强化）；及
- 灾害风险管理（如强化现有预防体系、跨界病虫害的预警和防控）。

14. 粮农组织还制定了《国家一级紧急行动指南》，对应对粮食安全危机的各种现有政策和行动进行了研究，重点说明了各种方法和工具的利弊。

15. 除对粮食市场价格、粮食不安全形式和高粮价的影响进行监测外，粮农组织还对各国应对危机的政策进行了监测。粮农组织正在编写有关各国应对高粮价政策的文件，并拟于 2009 年 4 月提交商品问题委员会。

16. “综合行动框架”强调在各级都要加强领导。在国家一级，在捐助者、技术机构、私营部门、民间社会和非政府组织的支持下，政府应采取措施避免工作重叠并查找差距，核查现有监测机制并促进对公众的有效沟通交流。粮农组织通过其驻各国、分区域和区域办事处在这一进程中发挥着重要作用，并与区域和分区域组织及区域开发银行合作，实现对粮食安全危机采取协调行动。

旨在构建长期抵御能力并为全球粮食安全做出贡献的行动

17. “综合行动框架”对解决粮食不安全深层原因和在中长期内实现可持续成果所需的优先行动领域进行了界定。

18. 根据“综合行动框架”目标 2：“通过解决粮食危机的深层根源强化长期粮食和营养安全”，粮农组织对“综合行动框架”的四个主要成果应有所贡献：
(i) 小规模农户的粮食生产稳定增长；(ii) 改善国际粮食市场；(iii) 达成国际生物燃料共识；及(iv) 强化全球信息和监测体系。

19. 粮农组织正在编写一份《中长期行动计划》文件，以“通过解决粮食危机的深层根源来强化长期粮食和营养安全”。该计划文件将详细阐述“综合行动框架”的长期行动，尤其是在“通过以小农为生产主导实现粮食供应的稳定增长”的干预领域。同时该文件将说明，如何在国家农业发展及粮食安全战略和计划中对“综合行动框架”的取向进行主流化，并列举粮农组织借助其经验和知识可以提供技术支持的干预行动的种类。

20. 粮农组织根据在实地计划，尤其是在“国家和区域粮食安全计划”中积累的经验制定了中长期干预行动的模板，内容包括水利建设、自然资源管理、种子繁育和认证、化肥供应、储藏和其他收获后措施、农村基础设施、科研和推广、营

销以及机构建设等。一旦资金到位，这些模板将在制定中长期计划/项目的过程中作为准则使用。

21. 这些干预行动中有许多涉及向农村机构（尤其是农民组织）提供支持，以及在向小规模农户提供机构支持的更有效模式方面的能力建设。对能力建设的技术支持，尤其是对农村机构的技术支持，是新《战略框架》的核心功能之一。同样，在编制《2010-13 年中期计划》和《2010-2011 年工作计划和预算》时应考虑提供这一支持所需的模式和资源。

22. 粮农组织的粮食安全及市场信息和分析，是对“综合行动框架”有关强化全球信息和监测体系的成果的另一项重要贡献。粮农组织正在开发一个更为精准的体系，监测价格波动及其对当地层面的影响。国际价格上涨对不同地方的影响可能存在差异。粮农组织正在与世界粮食计划署一道，评估高粮价对脆弱群体的影响方式。正在对这些机制进行研究，以便在充分掌握信息的基础上提供政策指导。

23. 在生物燃料方面，在诸如“全球生物能源伙伴关系”（GBEP）及其“可持续性工作组”等国际行动中，粮农组织是其中一个活跃的合作伙伴。此外，粮农组织将启动一个多利益相关者进程，旨在其“生物能源与粮食安全项目”成果的基础上，制定为国际认可的有关粮食安全和减贫的可持续生物能源准则和标准。作为联合国能源机制中对各种可再生能源的共同主管机构，粮农组织与联合国环境规划署（UNEP）已着手为决策者制定有关防护措施的生物能源实用准则，帮助他们决定如何最大限度地降低生物能源投资增长对全球和各国粮食安全及环境带来的风险。粮农组织还致力于“生物能源环境影响分析”框架的工作，这是一项旨在帮助决策者了解和管理生物能源环境影响的工具；另外还对小规模生物能源计划对生计的影响进行研究（与“清洁能源安全政策创新体系”协作）。其他相关活动包括出版《2008 年粮食及农业状况：生物燃料的前景、风险和机遇》；对生物燃料在粮食价格中的作用进行分析（在《经合组织/粮农组织 2008-2017 年农业展望》中得到了反映）；以及与国际环境和发展研究所合作编写题为“加剧排斥”的专项研究，该研究探讨了生物燃料与土地权之间关系。

24. 在粮农组织 6 月份举行的高级别大会之后，八国领导人在 2008 年 7 月北海道举行的首脑会议上发表了一份《全球粮食安全声明》，重申了对解决多层面粮食危机的承诺。他们提议形成一个全球伙伴关系及粮食和农业领域高级别专家网络，设在罗马的各机构时刻准备着在其中发挥应有作用。应一些成员国的要求并根据世界粮食安全委员会（CFS）在最近一届会议上的讨论意见，粮农组织准备筹建高级别专家小组。

资源筹措

25. 粮农组织于 2008 年 6 月 3-5 日在罗马召开“世界粮食安全高级别会议”，捐助者在会上承诺约 110 亿美元来应对全球粮食安全危机。再加上会议召开前后所公布的其他声明，共筹资金达 220 亿美元。粮农组织已向实地派出 17 个高级别团组并与高层进行联络，促进资源筹措以实施“综合行动框架”和“应对粮价飞涨计划”。若干捐助者团组也到访粮农组织，就合作模式进行讨论。到目前为止，承诺资金中只有 10% 到位且大部分针对紧急粮食援助。