

2009 年 5 月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم 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

理事会

第一三六届会议

2009 年 6 月 15-19 日，罗马

世界粮食安全高级别会议后续行动： 粮农组织对实施“综合行动框架”的贡献

执行概要

1. 由于粮农组织率先采取措施应对 2007 年开始的粮食危机，因此它一直在各种论坛中为制定国际应对措施起着重要作用。粮农组织正在继续努力，以实现联合国高级别工作组“综合行动框架”中提出的目标，同时在粮农组织本身的“应对飞涨粮价计划”（ISFP）的框架下制定计划和行动。粮农组织还在支持马德里粮食安全高级别会议（2009 年 1 月）方面起着关键作用。粮农组织与世界粮食计划署（WFP）、国际农业发展基金（IFAD）及世界银行（WB）之间的合作尤为紧密，已经和他们联手派出 61 个联合评估团，并密切协调，为 10 亿欧元的“欧盟粮食基金”编写项目建议书。粮农组织还一直与非洲联盟及“非洲发展新伙伴关系”秘书处密切合作，特别是在针对粮食安全的“非洲发展综合计划（CAADP）”支柱 3 的框架下进行合作。

粮农组织截止到 2009 年 6 月 1 日已筹措了 2.488 亿美元，用于帮助受粮食危机影响的国家执行短期及中期项目，另有 1.295 亿美元资金正在筹措中。粮农

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。

组织还开发了一项重要的粮价信息网上工具，公布了两份关于各国应对粮价危机的项目及政策措施的报告，并正在积极参与国际性活动¹。

引言

2. 由于 2007 年和 2008 年初粮食和生产资料价格的飞涨，低收入缺粮国的长期粮食不安全状况进一步加剧，迫切需要国际社会采取全面、协调的行动。

2008 年 4 月 29 日，联合国行政首长协调会(CEB)决定设立一个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、基金及署、布雷顿森林机构及联合国秘书处相关部门的首长。粮农组织总干事受秘书长指派担任该高级别工作组的副主席。工作组的使命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工作加以协调。

3. 高级别工作组已就“综合行动框架 (CFA)”达成一致，并已由联合国秘书长在 2008 年北海道八国集团峰会和 2008 年 9 月联合国大会上做了介绍。

“综合行动框架”体现了高级别工作组成员的共同立场，计划采取行动来：i)应对粮价上涨带来的威胁与机遇；ii)鼓励政策变革以避免今后危机的发生；iii)为各国、各区域和全球粮食及营养安全做出贡献。

4. 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，以协调粮农组织参与负责起草“综合行动框架”机构间工作组的工作。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。高级别工作组现已在罗马的国际农业发展基金内设立了秘书处的主要办事处，粮农组织也临时调派了两名工作人员，对此做出了贡献。

5. “综合行动框架”是高级别工作组成员一致同意的文件，其间还与联合国系统其他部门、国际专家和智囊团、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。

6. “综合行动框架”旨在成为行动催化剂，向各国政府、国际及区域机构及组织、民间社会团体和非政府组织提供政策和行动方案，使各方能因地制宜地提出应对措施。粮农组织总干事于 2007 年 12 月启动了“应对粮价飞涨计划”(ISFP)，帮助最贫困国家的农民在下一个农业生产季节到来之前获得种子、

¹ 全球生物能源伙伴关系(GBEP)和它的可持续性工作组，它们已经为所有生物能源起草了一份政策相关的可持续性标准初步清单。

肥料、家畜饲料和其它生产资料，从而提高国内产量。“应对粮价飞涨计划”是“综合行动框架”的一部分。

7. 2009 年 1 月 26-27 日，西班牙政府和联合国共同在马德里召开了马德里粮食安全高级别会议，与会代表来自 126 个国家，代表着国家政府、民间社会、工会、私有部门、学术界、捐赠机构及多边组织。会议的目的是加快实现千年发展目标 1，并减少价格波动对脆弱人口的影响。与会者共同回顾了 2008 年 6 月在罗马召开的粮农组织“世界粮食安全高级别会议：气候变化及生物能源的挑战”（HLC）之后取得的进展。粮农组织总干事以联合国全球粮食安全危机高级别工作组（HLTF）副主席的身份宣布马德里会议开幕。

行动的实施

8. 粮农组织在实现“综合行动框架”主要目标方面发挥着核心作用，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。粮农组织还在“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发挥着领导作用，并致力于研究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。此外，粮农组织还在加强全球信息和监测体系方面起着关键作用，特别是在全球和各国层面的粮食和农业市场信息及其分析方面。

9. 截止到 2009 年 6 月 1 日，粮农组织在“应对粮价飞涨计划”项下筹措了 2.488 亿美元，其中 3670 万美元通过技术合作计划(TCP)得到批准，1.474 亿美元来自欧盟(主要是粮食基金)，6 470 万美元来自其他各捐赠方(法国、国际农业发展基金、意大利、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)。另外有 1.295 亿美元捐赠资金正在筹集过程中。粮农组织为 94 个国家提供支持，帮助它们针对粮价上涨制定合适的技术及政策应对措施。

10. 至今，粮农组织已在“应对粮价飞涨计划”项下部署了 74 个生产资料供应技术合作计划项目。这些项目旨在通过粮农组织和双边安排，应成员国的要求为它们提供具体、及时的援助，并促进筹集更多的捐赠资金。在 74 个项目中有的已经完成了生产资料的分发工作，80%则正在分发。为了支持“应对粮价飞涨计划”，技术合作计划还资助了 35 项技术援助活动，总资金额为 660 万美元。其中包括 2008 年 9 月和 10 月批准的 6 个区域和分区域技术合作计划项目。这些项目目的在于为 74 个“应对粮价飞涨计划”生产资料供应技术合作计划项目提供补充，具体做法是在受益人群瞄准、监测、评估、协调和有助于各国进一步确定国家级行动的经验教训方面为各国提供额外的支持和能力建设服务。

11. 粮农组织正在与国际农业发展基金、国际货币基金组织（IMF）、世界粮食计划署、世界银行、各区域组织和开发银行及捐赠方开展密切合作。粮农组织协调并参与了 17 个大型机构间评估团组，旨在查明受长期粮食不安全和粮食及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，并筹措更多资金实施这些计划。粮农组织还特别让 10 个正常规划中的作物和粮食供应评估团将重点放在对粮食危机影响的分析上。粮农组织还利用欧盟委员会的资金为 31 个增派的快速评估团组提供了协调，目的是为欧盟委员会 10 亿欧元粮食基金提供战略和筹资建议方面的支持。所有 58 个机构间评估活动的结果都已得到分析，并公布在粮农组织、世界粮食计划署和欧盟的联合报告中，报告题为“应对粮食危机：机构间评估提出的中期措施汇总”。

12. 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）”支柱 3 的框架下展开合作。

13. 粮农组织通过“粮食和农业全球信息及预警系统”（GIEWS）就主要食品的市场价格、粮食不安全形势及高粮价在全球、区域和国家层面带来的影响等方面提供知识和进行监测。为了应对最近的高粮价，粮农组织特别扩大了对地方市场价格及其对最脆弱国家的影响的监测。对 30 个国家的市场价格调查结果表明，最脆弱国家的价格仍处于高位，虽然国际市场的价格已经出现回落。

解决当前需求的行动

14. “综合行动框架”确定了解决当前需求的行动以及需要马上启动或迅速扩大的新活动或现有活动，以便取得立竿见影的短期成果，为脆弱人口提供帮助。

15. 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”，粮农组织对三个主要成果有所贡献：(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。

16. 粮农组织在 2008 年 5 月编写了一份计划文件，以便确定应对高粮价的要求和筹措资金，主要是针对低收入缺粮国、发展中小岛国及面临粮食危机的国家。计划中列出了各国在应对粮价飞涨时需要采取的短期行动类型²。

17. 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。

² 计划文件可通过以下网址查阅：

http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports_and_docs/ISFP_Programme_Document.pdf

18. 除对粮食市场价格、粮食不安全形势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。粮农组织已编写有关各国应对高粮价政策的文件，并于 2009 年 4 月提交给了商品问题委员会³。

19. “综合行动框架”强调，在国家一级，在捐助方、技术机构、私营部门、民间社会和非政府组织的支持下，各国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和公众的有效沟通交流。粮农组织通过其下放办事处在这一进程中发挥着重要作用，并与高级别工作组、区域和分区域组织及区域开发银行合作，针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

20. “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。

21. 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”的四个主要成果有特别的贡献：(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。

22. 粮农组织的粮食安全及市场信息和分析工作，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。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. 在实施“综合行动框架”2.4 项“达成国际生物燃料共识”时，粮农组织作为“全球生物能源伙伴关系”（GBEP）的一个伙伴，正致力于建立一个生物燃料共同参考框架，而全球生物能源伙伴关系正在为所有生物能源制定政策相关的可持续性标准。粮农组织还积极参与可持续生物燃料圆桌会议的讨论，目标是力争在 2009 年底制定出液态生物燃料项目的可持续性标准。此外，粮农组织将启动一个多利益相关者进程，旨在制定为国际认可的针对粮食安全和减贫的可持续生物能源准则和标准，这项工作的结果将对相关国际举措产生影响。此项工作将以粮农组织“生物能源与粮食安全项目”和它在 4 个国家取得的成果为基础。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）已经为发展中国家的决策者制定了有关防护措

³ CCP 09/8 号文件。

施的生物能源实用准则初步方案，于 2009 年 5 月在联合国可持续发展委员会第 17 届会议上向各利益相关方做了介绍。粮农组织还致力于制定“生物能源环境影响分析框架”的工作，并和联合国环境规划署及联合国工发组织（UNIDO）合作，对发展中国家液态生物燃料的创新、有效、可持续生产系统进行评估。

24. 在各种不同场合中，大家都在呼吁要加强全球粮食安全的治理工作，这些场合包括 2008 年 6 月的粮农组织高级别大会、2008 年 7 月在日本召开的八国集团峰会以及 2008 年 11 月的粮农组织特别大会。大家都特别提到，要建立一个粮食和农业高级别专家全球网络来提供科学分析，并建立全球伙伴关系来加强行动计划的协调和执行。联合国高级别工作组的成员一直积极参与随后就加强全球粮食安全治理进行的讨论。

资金的筹措

25. 在粮农组织 2008 年 6 月在罗马召开的“世界粮食安全高级别会议”上，捐助方共承诺提供约 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，筹资总金额在 2008 年底达到 240 亿美元。我们面临的一个主要困难就是要获取有关认捐、资金划拨及支付的可靠、及时的信息，以此为基础来确定应对粮食危机的全球筹资活动。虽然目前我们看到了一些令人鼓舞的迹象，显示对农业的投资出现了增长，如欧盟 10 亿欧元的粮食基金已获得批准，国际农业发展基金获得了资金补充，国际金融机构（IFI）增加了对农业的贷款，但农业、粮食和营养援助的筹资仍然毫无疑问存在较大缺口，没有达到实现千年发展目标 1 所预计的要求。

26. 2009 年 1 月在马德里召开的“粮食安全高级别会议”无疑使媒体重新认识到粮食不安全问题，政府和民间社会也将粮食不安全列入了自己的议程，从而使这一问题和在 2008 年上半年出现创记录高粮价时那样再次得到关注。会议呼吁各方加强伙伴合作，大幅度提高资源筹措额，以解决世界上目前让人难以接受的高粮食不安全水平，并避免由于人口增长速度超过粮食供应增长速度以及气候变化等其它原因而使问题出现恶化。虽然西班牙正面临经济衰退，但萨帕特罗总理仍带头认捐 10 亿欧元，用于今后 5 年的抗击饥饿行动。同时，世界银行、联合国及其他各方也都呼吁，较富裕国家如果能够拿出经济刺激计划资金的 0.7%，就足以应对饥饿和营养不良人群的迫切需求，还可以为农业和粮食生产以及安全网提供投资，确保在我们的时代人人都能享有粮食安全。