

2009年10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

世界粮食安全委员会

第三十五届会议

2009年10月14日、15日、17日，罗马

在国家层面监测粮食安全活动： 方式方法进展和示意性结果

I. 引言

1. 1996年世界粮食首脑会议以来，世界粮食安全委员会（简称粮安委）的任务包括对于实现2015年世界饥饿减半目标方面的进展进行监测。该项监测对于跟踪采取了哪些行动、就最佳方法提供指导特别重要。

2. 粮安委第三十四届会议未解决的事项是，通过粮安委改进对于世界粮食首脑会议行动计划实施情况的报告。如何监测和报告消除饥饿和粮食不安全方面的进展这一问题，对于粮安委改革极为重要。作出了各种努力，采用了各种方式，但成效有限。在第三十五届会议上，将根据总体改革审议监测问题。

3. 针对第三十三届会议上提出的建议，秘书处开始实施一项工作计划，在国家层面改进对粮食安全干预行动的监测。该项工作计划包括：

- **开发一个软件工具对国家和地方粮食安全活动进行跟踪和绘图**

2001年以来粮农组织为制定国家粮食安全计划和区域粮食安全计划提供的一项重要支持是，帮助确保这些计划增值以及与正在执行的粮食安全活动协调一致。在本两年度期间，秘书处支持开发软件对政府及其发展伙伴的粮食安全活动进行跟踪和绘图。该软件虽然主要是作为一个决定支持工具

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。

开发的，但具有成为提出全球监测报告的一个工具的潜力。本文件第II部分将详细介绍该项工具。

- **加强国家监测和评价能力**

粮食安全监测系统除了对干预行动进行跟踪和绘图之外，还必须进行表明影响的评估和评价。这些报告可以帮助决策者确定最佳方法供将来推广。为了帮助成员国自己进行评估，秘书处正在开展关于对大规模粮食安全计划进行影响评估的在线远程学习课程。秘书处还向提出要求的政府提供了技术支持，帮助他们准备基线调查，将国家粮食安全计划的监测纳入国家粮食安全信息系统，组织自己的评价工作。

- **从现有文件吸取经验教训**

虽然国家监测系统总的来说仍在发展之中，但是已经编写了一些影响评估和评价报告，为确定国家粮食安全计划和区域粮食安全计划的最初经验教训提供依据。因此秘书处全面审查了对于《粮食安全特别计划》试点项目以及从2002年独立外部评价发布起到2008年《粮食安全特别计划》试点阶段结束时为止的推广过程的评价和影响评估。在第III部分中报告了该项审查得出的主要经验教训，连同表明与三个主题问题相关的新的最佳方法的国家个案研究情况。

对粮安委的影响

4. 对实现世界粮食首脑会议和千年发展目标方面进展的监测应当与对决定支持的监测明确区分开来。正在开展的工作涉及粮安委考虑如何改进国家和区域层面粮食安全活动监测和报告时需要处理的大部分问题。秘书处准备与指定的粮安委代表合作进一步开展该项工作。

II. 发展粮食安全活动跟踪和管理信息系统

5. 国家层面粮食安全活动跟踪和绘图软件的开发工作，是在全球信息和预警系统工作台这一粮农组织全球信息和预警系统互动工具的框架内进行的。

6. 该软件称为粮食安全活动跟踪和管理信息系统，是政府和发展伙伴有关粮食安全的活动和计划的一个决定支持工具。其主要目的是帮助用户确定为实施国家粮食安全战略而采取行动的不足和多余之处，必要时采取纠正行动。该软件跟踪：

- 干预行动的部门和地区；
- 计划和项目活动；

- 利益相关方参与；
- 预算分配。

7. 该项工具比较灵活，可根据用户需要对标准进行修改。它能够根据系统中所提供的信息提出可由地方、国家、区域或全球层面编写的范围广泛的各种报告。

8. 该数据库目前包含属于经济合作组织的中亚国家2008年的信息。在即将到来的两年度期间，粮农组织将进行磋商以完善数据选择标准和标准报告格式。欢迎粮安委参加该项工作。范围将扩大到制定本国《非洲综合农业发展计划》协议和行动计划的非洲国家（见下面示意性国家经验）。

9. 介绍粮食安全活动跟踪和管理信息系统的材料将在粮安委会议期间在粮农组织中庭展示，以帮助粮安委与会者考虑该项工具的潜在用途。

III. 国家粮食安全计划和区域粮食安全计划得出的 主要经验教训和最佳方法

10. 从1994年到2008年，粮农组织《粮食安全特别计划》帮助106个成员国实施试点项目，促进有助于提高产量和贫穷农民家庭收入的低成本简单技术。主要愿景是，通过提高小农生产力和改善家庭营养来实现更加可持续和粮食安全的世界。建议的方法认识到并且满足小农、弱势小生产者和无地穷人的不同需要。根据这一愿景，从早期《粮食安全特别计划》的支持受益的政府在2001年开始从试点项目转向目标更加广泛的大型粮食安全计划。粮农组织的注意力从执行试点项目转向促进制定和实施国家主管的国家粮食安全计划和区域粮食安全计划（目前状况见附件1）。

新的经验教训

11. 虽然国家粮食安全计划和区域粮食安全计划仍处于早期发展阶段，但是已开始获得许多经验教训：

- a) 所有国家粮食安全计划的共同目标是通过提高小农生产力和改善农村生计来消除饥饿，但是每项国家粮食安全计划都需要符合当地需要和优先重点。因此这些计划的名称、实际内容和其实施的机构安排都不同。
- b) 一般来说，成功地实施批准的计划的国家都是自己拥有充足资源投资的大国。在没有发展伙伴帮助的情况下不能为实施工作提供资金的低收入缺粮国一般无法实施所有计划活动。到最近为止，依赖外部援助的国家由于发展思路和方法方面不利于小农的倾斜而受到影响，但这种状况现在已开始改变。

- c) 在《粮食安全特别计划》的最初几年，试点阶段项目没有明确针对穷人和边缘化小农，据报告这种办法往往有利于条件较好的农民。随后作了调整，后来的影响评估一般报告成功地使农村穷人受益的比例较高。取得成功的主要因素有：
- i) 大力强调在建立小组时明确包括妇女和儿童户主及无地穷人；
 - ii) 利用农民田间学校传播技术信息及提高兴趣；
 - iii) 提供无地和边缘化人民可以利用并且立即产生高收益的多种经营机会；
 - iv) 在改变观念方面提供投资。
- 当这些因素纳入国家粮食安全计划时，这些计划实现其目标的机会最大。
- d) 南南合作使接受国获得其他发展中国家提供的水控制、作物生产、畜牧、水产养殖和农业加工等领域的专家。这些专家在改良技术方面的专业知识直接在农民田间示范。与南南合作提供方的战略联盟可以较低成本派遣大量专家和技术人员，政府和组织对于使用这种形式的技术援助的兴趣越来越大。
- e) 所有相关机构（如农业、健康、教育、社会保护和粮食安全）的机构承诺是取得成功的另一个重要决定因素。高层政治承诺对于开始该过程很有必要，但是为了确保国家粮食安全计划和区域粮食安全计划可持续，公共部门的支持需要体制化从而无论政局如何变动这种支持都能继续。

示意性国家经验

12. 这里介绍的个案研究说明了过去几年由国家主管的过程的经验。

新的机构推广方法

13. 印度尼西亚和墨西哥制定了新的机构方法，将成功的试点活动推广到全国。

印度尼西亚

2003年粮农组织帮助印度尼西亚政府最后确定国家粮食安全计划文件草案，该文件借助该国在《粮食安全特别计划》试点阶段采用的成功社区赋权方法。这种方法纳入国家《总的粮食安全政策：2006—2009年》，以作为村庄粮食弹性成分，由农业部粮食安全司实施，由政府农业预算提供资金。受益对象是人口中至少30%为穷人的一些村庄的农民小组。这些小组按照“相互喜欢”或“结合因子”形成，并由推广人员促成。每个小组选择将要执行

的改善其生计的活动。2006年，在122个县250个村庄开展村庄粮食弹性计划。现在有33个省275个县1 174个村庄参加，预计延长到2010—2014年。

墨西哥

墨西哥的《粮食安全战略项目》设立了权力下放农村发展署，以加强个人和农村社区确定自己的问题和可行备选方法的能力。在国家层面，项目的实施由农业部负责，得到粮农组织的技术支持。农村发展署为当地农村发展计划提供后续行动。目前有135个农村发展署在18个州655个县运作，包括该国人类发展指数最低的125个县中的105个。10万以上贫穷家庭直接参加了社区项目，重点是改善生活条件（住房、炉灶、水箱、粮食储藏、家禽和菜园子）和扩大生产性选项（水土管理、有机咖啡、玉米和豆类、销售、生态旅游）。资金由联邦预算提供，根据当地需求不断增加。

解决经常性粮食危机的结构性原因

14. 在经常发生自然灾害和地方性冲突的地区，为小农农业提供大量投资可能是解决经常性粮食危机的结构性原因和保证和平的最经济有效的一个选项。海地和阿富汗/巴基斯坦边境地区的个案表明了这一点。

海地

海地人口中一半以上生活在农村地区，这些地区的极端贫困率很高，生产粮食用于家庭消费是所有其他经济活动的基础。在2008年毁灭性飓风和粮价飞涨之后，获得了大量支持，旨在通过为农业提供投资来恢复粮食安全。粮农组织目前正在执行生产性危机应对项目，项目总额为3 800万美元左右。大型项目涉及黑豆和红薯等作物的优质种子的分发和当地繁殖以及种植防止土壤流失、有利于保水的创收木本作物。还有各种小型活动旨在恢复农村生计。近25万贫穷农民和弱势农民得到了改良种，这些改良种在2008年带来了价值500万美元的豆类产量。海地尚未采用国家粮食安全计划，但是这些生产性危机应对项目为此提供了基础。

阿富汗和巴基斯坦边境地区

为小农农业提供投资以帮助稳定阿富汗和巴基斯坦边境地区这种方法，现在成为国际议程中的重要议题。该地区的《粮食安全特别计划》和国家粮食安全计划方面的经验为这种方法如何发挥作用提供了有益模式。在巴基斯坦，由农发基金和欧盟粮食基金资助的项目现在惠及许多弱势群体，对国家粮食安全计划采用村庄组织方法。在阿富汗，关于社区粮食生产能力建设的一个《粮食安全特别计划》试点项目从2004年3月至2009年3月在四

个省成功执行。其社区方法特别适合当地人民进入市场和获得服务的机会有限的边境地区。

将国家粮食安全计划纳入《非洲综合农业发展计划》行动计划

15. 《非洲综合农业发展计划》最初在2002年批准，但是到现在才变成国家行动计划。为了帮助各国迅速应对粮食危机，非洲联盟加快了《非洲综合农业发展计划》中关于粮食安全支柱活动（支柱活动3）的国家圆桌会议进程。马拉维和多哥表明了如何利用国家粮食安全计划作为为该项支柱活动制定《非洲综合农业发展计划》行动计划的一个成分。

马拉维

2005年，粮农组织帮助马拉维政府制定《国家粮食安全和营养行动计划战略框架》—马拉维版国家粮食安全计划。该文件借助粮食安全特别计划试点阶段在提高小农生产力方面的成功经验，介绍了满足无地穷人粮食安全需要的更多活动。选择了一些优先重点活动立即实施，但大部分活动纳入马拉维《增长与发展战略》。在2002年11月发布之后，该计划成为该国随后所有部门和跨部门发展计划的框架。在马拉维《增长与发展战略》框架内，马拉维政府及其发展伙伴制订并批准了一项农业发展计划，称为整个农业部门方法，采用《非洲综合农业发展计划》的模式，其粮食安全支柱活动现在成为该国的国家粮食安全计划。

多哥

多哥的国家粮食安全计划通过由不同层面所有利益相关方参与的一个广泛磋商过程于2008年12月得到批准。该计划被视为跨部门粮食安全战略，涉及粮食安全的四个方面，并被视为2008—2015年优先行动和投资计划。2009年该计划纳入扶贫战略框架，特别作为一次利益相关方会议的基础，该次会议涉及根据《非洲综合农业发展计划》制定国家农业投资计划时采用的方法。在该次会议上决定，国家粮食安全计划的6个成分中有5个非常适合《非洲综合农业发展计划》方针。将需要制定专门针对粮食和营养安全的一项补充计划以确保充分涵盖粮食安全的所有四个方面。

附件1

2009年9月国家粮食安全计划和区域粮食安全计划状况

国家粮食安全计划				
正在实施		已批准	已制定	正在制定
所有活动	部分活动			
阿尔及利亚	乍得	阿富汗	安哥拉共和国	柬埔寨
巴西	刚果共和国	布隆迪	贝宁共和国	刚果民主共和国
印度尼西亚	萨尔瓦多	柬埔寨王国	博茨瓦纳共和国	科特迪瓦
墨西哥	约旦王国	喀麦隆共和国	布基那法索	埃塞俄比亚
尼日利亚	肯尼亚共和国	莱索托	佛得角	冈比亚共和国
南非共和国	马达加斯加	蒙古	吉布提	几内亚
坦桑尼亚 联合共和国	马拉维	苏丹	加纳	老挝
	马里	多哥	危地马拉	利比里亚
	巴基斯坦		几内亚比绍	尼泊尔
	塞拉利昂		海地	尼加拉瓜
			莫桑比克	巴布亚新几内亚
			纳米比亚共和国	巴拉圭
			尼日尔	阿拉伯叙利亚 共和国
			塞内加尔共和国	赞比亚
			斯里兰卡	
			斯威士兰	
区域粮食安全计划				
正在实施		已批准	已制定	正在制定
所有活动	部分活动			
	加勒比论坛/ 加勒比共同体— 加勒比论坛	阿拉伯马格里布 联盟	东部和南部非洲 共同市场	安第斯共同体
	西非经济与货币 联盟	萨赫勒—撒哈拉 国家共同体	南方共同市场	东南亚国家联盟

	经济合作组织	南亚区域合作 联盟	阿拉伯经济统一 理事会	中美洲农业 理事会
	太平洋岛屿论坛		中部非洲经济与 货币联盟	西非国家经济 共同体
			中部非洲国家 经济共同体	南部非洲发展 共同体