

2011年7月



世界粮食安全委员会

第三十七届会议

2011年10月17-22日, 罗马

应对长期危机中粮食不安全问题 高级别专家论坛

目 录

	段 次
I. 引 言	1 - 5
II. 为何举办长期危机问题高级别专家论坛?	6 - 21
A. 粮食安全成果欠佳	6 - 11
B. 我们是否已经尽力?	12 - 16
C. 粮食安全政策框架和应对行动	17 - 21
III. 当前开展的相关举措	22 - 23
IV. 举办高级别专家论坛能带来哪些好处?	24
V. 目标和成果	25 - 26
VI. 组织进程	27 - 33

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/cfs 网站获取。

委员会在考虑所附文件和相关讨论后：

1. 批准了组织“长期危机国家粮食安全高级别专家论坛”的提案，以期制定“长期危机国家粮食安全行动议程”。
2. 同意粮安委主席团在考虑粮安委总体工作计划后，决定论坛的具体举办日期。
3. 同意粮安委主席团与秘书处、咨询小组和高级别专家组合作，酌情监督高级别专家论坛的组织方式。高级别专家论坛成果报告将由委员会全体会议审议。
4. 批准了与所有利益相关者就高级别专家论坛成果进行广泛磋商的提案，以期提出一个拟议的“长期危机国家粮食安全行动议程”，供粮安委全体会议酌情审议。

I. 引言

1. 2010年10月，世界粮食安全委员会（粮安委）第三十六届会议对主题为“应对长期危机中粮食不安全问题：问题与挑战”的政策圆桌会议成果表示欢迎。背景文件强调，饥饿和营养不良在一些国家蔓延，持续、长期的危机状态威胁到了这些国家的基本生存。
2. 委员会认可关于长期危机中粮食安全问题三项建议的精神。建议内容如下：
 - i. 支持进一步分析并加深理解长期危机中人们的生计及应对机制，以增强其抵御能力并提高援助计划的有效性；
 - ii. 支持陷入长期危机国家的生计保护、改善和重建工作，并支持有助于生计发展的机构；
 - iii. 审查对陷入长期危机国家的外部援助程序，在考虑最佳做法的同时，还要适应实地需求、挑战和制度制约因素。
3. 此外，粮安委还提出了六项具体建议，其中一项是，支持“磋商和政策对话机制，促进理解与合作，应对长期危机国家的粮食和营养安全问题。在此方面，主席团将与咨询小组进行磋商，探讨在不晚于2012年组织‘长期危机问题高级别专家论坛’的可能性，以期与其他专门机构和人道主义伙伴合作，讨论制定新的‘长期危机国家粮食安全行动议程’”。
4. 在多数处于长期危机的国家，一系列外部援助举措正在促进地方和/或国家计划的实施，其中有些提供人道主义支持，有些则为项目长期发展提供支持。因此，为筹备高级别专家论坛，对各种项目、举措和各利益相关方的审查工作业已展开，

以便确定该论坛如何为正在进行或计划进行的项目带来更多益处。该审查还将用来“界定”有关各方在全球性辩论以及最终在“行动议程”制定过程中的参与程度，从而改善应对长期危机的方式，并据此提供更有效的援助，解决粮食不安全问题。

5. 各利益相关方认为，组办高级别专家论坛非常及时，能够综合相关专业知识，讨论如何根据不同经验设定长期目标，解决长期危机中粮食不安全问题。本概念说明指出对高级别专家论坛的预期，就其范围和成果以及此类会议的一些组织事项提出建议。

II. 为何举办长期危机问题高级别专家论坛？

A. 粮食安全成果欠佳

6. 陷入长期危机国家的粮食不安全问题比其他发展中国家要严重得多，这表现在以下四项粮食安全关键指标上：食物不足人口比例、发育不良儿童比例、五岁以下儿童死亡率以及全球饥饿指数。¹据估计，这些国家的营养不足水平是其他发展中国家（印度和中国除外）的三倍以上。这涉及 1 660 万人口，约占世界营养不良人口的 20%（超过除中国和印度外全球总数的三分之一）。

7. 在处于长期危机的国家，第一项千年发展目标 and 世界粮食首脑会议目标将很难于 2015 年前实现。

8. 这些不理想的粮食安全成果并非第一次出现。它们存在已久，并与频发的自然灾害和/或冲突、处于危机的年限、生计状况恶化、治理或公共管理不力以及应对危机整体能力不足密切相关，其中最后一项最为重要。在其中一些国家，危机仅出现在某些地区或区域。

9. 人们已经注意到，许多家庭的资产正在减少，冲突和自然灾害频发使他们陷入贫困，以及这些因素是如何削弱了他们的能力，使其难以抵御进一步冲击。然而，这些情况往往被低估。由于无力生产和/或购买所需食物，特别是由于粮价飙升而导致人们普遍无法获取充足的食物，这不仅是长期危机带来的后果，同时也加剧不稳定状况。

10. 此外，目前面临的各项粮食安全挑战相互作用，特别是在这些背景下粮价波动和气候变化的相互作用，让各社区和家庭进一步陷入贫困和饥饿。农业生产状况不佳，自然资源退化，这在资源（包括财政资源）日益稀缺的条件下，加剧了形势的恶化。

11. 这些结果突出强调了一个问题，那就是标准的援助类别是否得当，是否足以应对粮食不安全问题 and 人们的生计需求。这是高级别专家论坛需要讨论的一个关键问题。此外，高级别专家论坛有助于为以环境基础的干预活动确定计划框架 and 目标，并重点关注当地所有权、制度建设和影响评价。

¹ 粮农组织—粮食计划署，《2010 年世界粮食不安全状况》应对长期危机中的粮食不安全问题，罗马。

B. 我们是否已经尽力？

12. 关于长期危机的思考一直在随时间而变化。十几年前，人们提出了“复杂紧急情况”一词以界定由冲突导致的人道主义危机，此类危机需要联合国各单一机构采取职权范围之外的国际应对行动。最近，“脆弱国家”一词又被用来描述各国不愿或无力提供服务、维护合法政治制度和保障人民安全的情况。经济合作与发展组织发展援助委员会和世界银行在此类别下纳入了冲突后、长期危机、脆弱过渡、缓慢发展和治理恶化等情况。

13. 联合国通过联合国发展小组和人道主义事务协调委员会过渡问题工作组对过渡情况予以特别关注。更广泛联合国系统内的发展、政治、建设和平、维持和平和人道主义行动者进行合作，制定了各项政策、准则、方法和工具，为处于冲突后过渡环境的国家提供支持。过渡也可指灾后状况。

14. 同一国家可能同时属于多个类别（如灾后、过渡、脆弱状况），这很容易造成混淆，给分析问题以及设计、计划和资助合适的应对行动造成困难。实际上，长期危机这一概念旨在通过强调紧急情况的持续性，从而有助于做出某些说明。这些冲击不是一次性事件，并非只是简单地打断发展进程，相反，它们表明了不稳定和动荡状况的持续性。因此，干预活动要求不仅采取短期应急行动，更要找到根本原因并制定防范措施。

15. 同一国家涉及多个类别，这也可能是国家内部多种状况并存所导致的结果；在这些国家，危机局限在了某些区域。同样，长期危机影响的区域可能覆盖与邻国接壤的地区，这些区域拥有相似的农业生态系统和制度缺陷。

16. 国家脆弱性、冲突或冲突后状况与长期危机的结合引发了一系列问题，高级别专家论坛可予以讨论，即：如何更好地利用各项运作原则（人道主义原则、脆弱国家良好国际参与原则和发展原则）支持长期危机中的应急和长期工作，以及如何设定工作优先重点。由国家领导的发展规划进程提供了重要参考，可据此规划干预措施并展开关于共同承诺的对话。涉及区域长期危机时，同一概念在区域工作（如由非洲联盟领导的工作）中同样适用。此外，利益相关方可以讨论如何共同促进和平与发展目标的长期问题。具体而言，与其他和平建设和国家建设优先重点（即：长期危机背景下的安全、公正与和解工作）相比，应更加关注粮食不安全、生计和制度建设问题。

C. 粮食安全政策框架和应对行动

17. 生活在长期危机国家，或因为冲突、自然灾害和/政治不稳定而离开这些国家的人们，面临着巨大的社会、经济、政治和不安全因素的威胁。从粮食安全的角度来看待这些状况，可以让人们的福祉成为各项干预措施和政策辩论关注的焦点。

18. 总体而言，减少饥饿需要采用双轨方法；自 2002 年以来，总部设在罗马的各机构一直倡导此方法，联合国全球粮食安全危机高级别工作组最近也强调了这一方法。双轨方法结合了：

- (a) 各项直接干预措施和社会投资（如粮食援助和社会安全网），用以应对贫困和饥饿人口紧急需求，以及
- (b) 长期发展计划，以改善生产部门业绩、创造就业机会并提高贫困人口拥有的资产价值。

将双轨方法与粮食安全和营养领域相结合，如粮食的供应状况、可获得性、这二者的稳定性以及粮食使用状况，明确说明需在国家和地方各级采取各项政策、干预措施和行动以解决这些问题。

19. 四个主要框架的进一步完善工作也应考虑到长期危机环境，以便将紧急干预措施与重建粮食系统的抵御能力和当地机构能力的机会相结合，同时减少风险，并增加对于日后灾害的抵御能力。然而，要纳入制度范畴，仍需做许多工作。

20. 如上所述，高级别专家论坛将提供一个平台，供人们进行广泛的概念性辩论，辩论将得益于通过对长期危机环境下最佳做法的新研究和新分析产生的知识。特别相关的是，2011年非洲之角面临的粮食危机将提供经验，分析危机的根本原因，过去20年的长期发展投资如何改变或未能改变某些地区的生计，以及他们在早期预警时采取了何种应对措施。

21. 高级别专家论坛所面临的挑战之一，是有关如何在不稳定状况下重建可持续粮食系统，该项挑战提醒人们需要参考生计框架中的某些内容。从生计方面来看，粮食安全强调降低风险以及脆弱性和抵御能力的概念，对于不稳定状况下政策的制定至关重要。

III. 当前开展的相关举措

22. 为了避免职责重叠和重复并找出潜在合作伙伴，国际社会正在进行的工作值得一提，在本文中按功能将这些工作划分为四类。

- i. 协调：第一类指联合国协调机制，涉及人道主义应对行动及和平建设等方面。包括：
 - a) 机构间常设委员会人道主义援助协调工作，尤其是全球粮食安全集群、全球营养集群、早期恢复综合工作组、大非洲之角行动计划，这些工作由粮农组织、乐施会和粮食计划署进行协调；
 - b) 联合国发展小组和人道主义事务执行协调过渡工作组
 - c) 《兵库行动框架》后续行动：增强各国和社区灾害抵御能力，制定联合国减灾国际战略，以及 d) 联合国和平建设委员会。
- ii. 供资：第二类指的是人道主义、过渡和发展援助领域的多边和双边供资机制。例如，由联合国人道主义事务副秘书长和救济协调员共同管理的中央

应急基金，以及机构间常设委员会人道主义供资小组开展的工作；欧盟委员会提供的人道主义和发展援助基金；经合组织发展援助委员会建立的冲突和脆弱性国际工作网，涉及过渡时期供资和脆弱国家的多捐助方信托基金；联合国和平建设基金；以及世界银行管理的国家与和平建设基金。

- iii. 信息管理：第三类涉及于决策至关重要的粮食安全和营养信息、评估与监测。如冲突后和灾后需求评估，粮食安全阶段综合分类，用以衡量粮食安全危机的严重程度，此外，粮农组织和粮食计划署还采用了各种手段进行全球预警、紧急粮食安全评估和脆弱性分析，全球营养集群也开发和应用了各种工具，用以对救济和过渡状况进行标准化监测，衡量死亡率、营养状况和粮食安全状况。
- iv. 分析：第四类包括正在进行的针对长期危机情况下的粮食安全分析，由专业性国际组织和研究中心开展。此外，各项全球粮食安全危机举措，如联合国全球粮食安全危机高级别工作组，或二十国集团首尔多年发展行动计划关于粮食安全的主要内容，纳入了关于长期危机中粮食不安全情况的各项问题。

23. 高级别专家论坛将召集来自上述各领域行动者，并使之形成合力。已汲取的经验将用以进一步促进协调工作，并强化概念和运作框架，从而以更为整体和综合的方式解决长期危机中的粮食不安全问题。

IV. 举办高级别专家论坛能带来哪些好处？

24. 预计高级别专家论坛将：

- 打造案例，说明为何应将粮食不安全问题列为长期危机国家工作的优先重点；
- 提供信息平台，使人道主义和发展利益相关者能够从与长期危机国家粮食安全相关问题相关的不同角度开展全对话；
- 将粮食安全视角应用于过渡状况，并进一步利用和完善各项现有举措；
- 提供机会以进一步完善长期危机粮食安全政策综合框架；
- 重点考虑设立长期标准、降低风险并加强管理，打破短期应对行动的连续周期；
- 有助于制定“长期危机国家粮食安全行动议程”。

V. 目标和成果

25. 考虑到粮安委第三十六届会议各项建议，高级别专家论坛总体目标是为协商和政策对话提供一个开放空间，用以促进了解，加强合作，从而应对长期危机中的粮食安全和营养问题。

26. 高级别专家论坛预期成果为：

- i. 更好地理解在保护和改善长期危机中生计过程中所面临的制度和供资挑战，以及克服困难“重建更美好家园”的方法；
- ii. 找出更适合的工具或干预机制，用以支持保护、改善和重建长期危机中的生计，同时在最佳做法和影响评估的基础上设立扶持性机制；
- iii. 为制定“行动议程”寻找感兴趣的相关方，描绘预期成果和贡献；
- iv. 制定粮食安全综合框架的各项内容，以便更好地理解长期危机中人们的生活和应对机制，并提高应对行动和外部援助的效率，从而增强其抵御能力；
- v. 制定“长期危机国家粮食安全行动议程”的各项内容（原则包括：以人为本，注重长期发展的外部援助和参与需求，加强地方学习能力）。

VI. 组织进程

27. 为期两天的高级别专家论坛将于 2012 年 9 月在罗马粮农组织总部举行。
28. 参会人员包括来自各国政府的资深专家，尤其是来自长期危机国家，以及来自各人道主义、发展和政策协调机构、人道主义和发展民间社会组织、金融机构、捐助和学术机构的专家。
29. 为促进与会人员对会议流程的主动参与，高级别专家论坛的筹备工作将以协商的方式进行。将邀请不同领域的专家，针对将要在论坛会议上讨论的问题，准备一系列专题文件和案例研究。
30. 在资源允许的条件下，于论坛开幕之前以电子形式或会晤形式组织磋商，以促进将在高级别专家论坛上展开的关于关键问题的初步讨论。
31. 将以高级别专家论坛各项结果为基础，在进行广泛对话和磋商后制定“长期危机国家粮食安全行动议程”。
32. 高级别专家论坛的成果以及拟议的“长期危机国家粮食安全行动议程”最终版本制定进程将报告至委员会全体会议。其后，“行动议程”最终版本将提交委员会供酌情通过。
33. 将指定组织委员会，成员包括来自各专门机构、人道主义和发展伙伴以及技术咨询委员会的代表。