

2012年9月



世界粮食安全委员会

第三十九届会议

2012年10月15-20日，意大利罗马

议题 V.e

应对长期危机中国家的粮食不安全问题 高级别专家论坛（2012年9月13-14日）成果

提请粮安委注意的事项

粮安委对应对长期危机中粮食不安全问题高级别专家论坛的工作表示满意，并欢迎就论坛讨论情况和结果所做出的报告。该报告摘要载于文件 CFS 2012/39/7。粮安委尤其：

- 1) 认识到长期危机中的粮食不安全问题严重性及其特殊特征和性质；
- 2) 注意到论坛提出的结论和建议在指导进一步采取行动，改善长期危机情况及国家粮食安全状况方面的作用；
- 3) 重申其支持开展磋商进程，鼓励所有有关利益相关者的参与，以便在酌情借鉴文件 CFS 2012/39/7 第 28 段中各项要点的基础上，向粮安委全体会议呈交一份“处于长期危机国家的粮食安全行动议程”，以供其审议；
- 4) 请粮安委主席团与咨询小组及秘书处开展磋商，对根据粮安委第三十六届和第三十七届会议决定达成“行动议程”的过程进行监督；
- 5) 呼吁所有利益相关者采取及时、有力、一致的行动，以改善长期危机中的粮食安全和营养情况。

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。

粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

I. 引言

1. 向 2010 年召开的世界粮食安全委员会（粮安委）第三十六届会议¹提交了《2010 年世界粮食不安全状况：应对持续危机中的粮食不安全问题》。在同一名称下召开的政策圆桌会议也讨论了这一主题。粮安委第三十六届会议提出了一项建议，即探索于 2012 年底前组织长期危机问题高级别专家论坛的可能性，以便与其他专门机构和人道主义伙伴合作，讨论制定新的“长期危机中国家粮食安全行动议程”。

2. 就高级别专家论坛可通过何种方式帮助应对长期危机中的粮食不安全问题提出了一个更详细的提案，粮安委第三十七届会议批准了该提案²。更具体而言，粮安委：

- i) 批准了组织长期危机中国家粮食安全高级别专家论坛的提案，以期制定“长期危机中国家粮食安全行动议程”；
- ii) 同意粮安委主席团将与秘书处、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。高级别专家论坛的成果报告将由粮安委全体会议审议；
- iii) 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“长期危机中国家粮食安全行动议程”供粮安委全体会议酌情审议；以及
- iv) 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. 在此情况下，联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际农业发展基金会（农发基金）和世界粮食计划署（粮食计划署）在粮安委的主持下，合作组织了高级别专家论坛，评估在应对长期危机中的粮食不安全问题方面的挑战和机遇。来自粮农组织、农发基金、粮食计划署、全球粮食安全危机高级别工作组、世界银行、经济合作与发展组织（经合组织）、布鲁金斯研究所和联合国建设和平委员会的代表，以及民间社会代表组成了一个指导委员会，该委员会通过积极工作，为高级别专家论坛的设立过程提供了指导。在论坛的筹备过程中，由秘书处向粮安委主席团和咨询小组定期介绍相关情况。

4. 高级别专家论坛于 2012 年 9 月 13 至 14 日在罗马粮农组织总部召开。与会者包括来自世界银行、美国国际开发署、非洲发展新伙伴关系、经合组织、各研究组织、学术机构以及政府和民间社会组织等各组织的五十余名专家。会议由以下各位主持：塔夫斯大学傅莱曼营养科学与政策学院费恩斯坦国际中心副教授兼研究主任 Dan Maxwell；粮农组织高级计划官员 Sue Lautze；救援、重建与发展集

¹ 粮安委：2010 年最终报告，第 24—25 段。

² 粮安委：2011 年最终报告，第 64 段。

团执行理事 François Grunewald；经合组织发展合作局政策司司长 Alexandra Trzeciak-Duval。高级别专家论坛最后一次会议由全球粮食安全危机高级别工作组协调员兼粮食安全和营养问题秘书长特别代表 David Nabarro 主持，会议内容涉及“前进的方向”，并制定了“行动议程”的要点内容。

5. 高级别专家论坛概况及主要成果摘要如下所示。有关论坛的更多细节可参见 <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/hlef-home/en/>。

II. 高级别专家论坛概况

6. 高级别专家论坛的主要目的是为专家和主要利益相关者提供一个开放空间，以便探讨有关长期危机中的粮食不安全问题的各项事宜，确定需采取的近期行动以及行动议程的要点内容，以供粮安委最后审议。此外，高级别专家论坛还提供了开展磋商和政策对话的机会，以加深了解，并在妥善应对长期危机中的粮食安全和营养问题方面加强协作。

7. 高级别专家论坛包含五个小组互动讨论，参与者包括粮食安全及和平建设领域的从业人员和学术人员、国家和区域政策制定者，以及在应对长期危机中粮食不安全问题与其他层面问题相互影响方面具备具体专门知识和经验的民间社会代表。与会者可自由加入各小组，主席和主持人负责对各小组的共识要点进行总结。通过总结与应对长期危机中的粮食不安全问题相关的重要事项，进行了四次情况简介，向论坛提供相关信息³。简介内容主要来自该领域主要从业人员和专家撰写的一系列背景文件，以及上述作者在 2012 年 6 月 28—29 日开展的为期两天的技术磋商成果。

小组 1：长期危机中的粮食不安全问题的成因及后果

8. 第一小组会议探讨了长期危机中错综复杂、相互重叠的各项成因及后果（无论人为或环境因素），并为与会者提供了一个共同平台，以便了解长期危机中的粮食安全问题的各个关键方面。与会者普遍同意，处于长期危机中的国家具有共同特征（详见《2010 年世界粮食不安全状况》），需推行一系列相似的相关政策及行动响应。但与会者一致同意，需开展因势制宜的分析工作，以便有效地了解任一特定长期危机所显现的根本原因，开展相应的应对工作，并制定综合战略，以应对长期和短期需求。小组还强调了加强国家和地区主导作用的重要意义，指出必须在磋商并获取包括民间社会在内的广大当地行动者意见的基础上发挥主导作用。与之相似，分析工具和过程也应具有多面性，并且其使用方式应有助于加强国内多方利益相关者在以下两个过程中的主导作用：更深入地了解每次危机情况，以及规划所需的应对工作。

³ 简介内容可通过网址 <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/hlef-home/en/> 获取，可提供联合国所有语文的版本，但背景文件仅提供英文版本。

9. 第一小组还就粮食安全与治理/脆弱性之间的密切联系发表了意见，一些小组成员和与会者强调粮食安全干预活动的成功和可持续性很大程度上取决于政府能否取得信任并保持合法性。与会者达成共识，认为粮食安全干预活动本身能促进积极的治理（例如通过采用包容性和透明原则实现），因此粮食安全行动者不仅要努力应对长期危机，还应对其进行干预。换句话说，与粮食安全有关的行动应成为更广泛的长期危机应对措施的一部分，并为其实施做出贡献。“脆弱性评估”是最近根据新协定⁴开展的由国家主导的评估，该评估认为，粮食不安全是导致脆弱性的根源之一，而加强粮食安全则是摆脱脆弱性的一种方式。这进一步强调了粮食安全和治理/脆弱性之间联系的重要性，并为未来行动指明了具体机会。

10. 与会者还强调了粮食安全、冲突与暴力之间的联系，这一联系通常是长期危机的主要特征。大家注意到粮食安全计划有可能通过提升社会凝聚力、包容性和信任的活动，为实现和平建设的目标做出贡献，并注意到有必要寻找将“安全问题”纳入“粮食安全”计划的方法（即超越“无害”原则，确保将保护工作作为重点）。与会者得出结论，冲突分析和政治经济评估需要为粮食安全分析提供补充，以便为粮食安全计划的合理设计和实施提供信息，同时确保将这些计划纳入更广泛举措，以促进和平并解决脆弱性问题。

11. 考虑到周期性和/或长期危机通常不以国境界定或不受国境限制，与会者还讨论了使用国家作为确定长期危机分析单位的优势和不足。然而，由于受数据限制，《世界粮食不安全状况》中的分析被局限在国家一级。

12. 最后，与会者提出了一些可能导致长期危机产生和/或持续的其他因素，包括气候变化、土地分配和社会经济不平等。

小组 2：政治和治理工作面临的机遇与挑战：产生变革的催化剂

13. 第二小组通过分析国家和地区各级的正式和非正式机构，探讨了治理和政治工作在长期危机中的作用。与会者认为开展工作加强治理体系至关重要。大家达成了广泛共识，认为具体的治理和政治行动需要与应对粮食不安全问题的工作同时开展，且与治理相关的工作应果断超越为中央政府实体提供支持的范畴，让更广泛的影响农村生计的利益相关者和机构参与进来。

14. 与会者注意到很多致力于应对长期危机中粮食不安全问题的行动者不是负责解决广泛治理和政治问题的主要作用者。然而，粮食安全行动者可以从现有的

⁴ 在釜山举办的第四届加强援助效率高级论坛上，一些国家和国际组织批准了一项关于让脆弱国家参与的全球新趋势的协定。“国际社会参与脆弱国家新政”设定了五个目标：合法的政治、公平、安全、经济基础以及收入与服务，旨在明确脆弱国家的优先重点。请参考以下网站：

<http://www.oecd.org/international%20dialogue/aneuadealforengagementinfragilestates.htm>

关于治理和政治经济分析的工具和指导中学习，获取制定粮食安全计划所需的信息，并为作出有关何时以及如何解决治理和政治问题的关键决定提供指导。这些决定的内容涉及可使用粮食安全计划作为积累社会资本或支持传统社会保护机制的手段的各种机遇，以及可能需要与军事化的行动者接触的情况等。

15. 讨论还关注到了一些有待提高的关键领域，以便更好地应对长期危机中的粮食不安全问题，包括：需要更灵活和稳定的供资/投资方式（即克服人道主义援助和发展供资之间的两级分化，以及消除危机前、危机中、危机后投资的波动）；需要加强协调（即开展共同分析、制定综合战略）；以及需要更高效的监测系统（即更好地跟踪结果，以及完善旨在帮助工作者适应和应对快速变化的环境的监测系统）。

16. 讨论中还强调了问责制的重要性。需要强化和支持各种机制，以确保国际法和人道主义原则得到尊重和应用。此外，与会者注意到可能有机会在后千年发展目标对话中强化和平建设和国家建设目标方面的问责制。

小组 3：长期危机中个人、家庭、社区和地方机构的抵御能力

17. 长期危机往往会腐蚀易受害人口和群体的抵御能力，而催生不可持续的适应战略。存在冲突的长期危机对个人（特别是营养不良的长期影响）、机构和社会造成不可逆转的、通常具有破坏性的影响。抵御能力介于风险告知计划和冲突敏感计划之间。基于抵御能力的方针致力于开发响应能力和创新能力，以便应对长时间的危机并为建设更安全的未来制定恢复战略。考虑到这些事实，本小组探讨了基于抵御能力的计划的价值。

18. 抵御战略应当因地制宜，这一性质也反应出危机本身也会受到地方条件和环境的影响。与会者达成高度共识，认为需要以自下向上的顺序，依次探讨个人、家庭、社区和机构的抵御能力。此外，他们还强调需要确保抵御能力建设计划的制定由需求推动，并通过了解有关风险、抵御战略以及当地人口需求，获取相关信息。

19. 与会者认可了抵御能力这一概念的价值，原因如下：抵御能力承认个人的作用；抵御能力促使人们同时关注短期需求和长期投资；抵御能力推动建立了不同种类的新多方利益相关者伙伴关系；抵御能力帮助打破人道主义援助和发展供资来源之间的障碍。与会者还指出针对抵御能力的计划以何种方式带来了创新供资的变化（例如美国国际开发署的危机调节方法让供资更具灵活性）。针对抵御能力的计划带来的其他机遇包括：让市场和私营部门参与；支持妇女赋权成为个人和家庭抵御能力的关键因素；并在不同的国际和国内行动者运作的各部门（如气候变化、水等）间实现进一步协同增效。

20. 本小组认可围绕抵御能力概念，在知识共享平台的基础上建设实践社区的价值，该知识共享平台将汇集数据、工具以及在加强长期危机抵御能力的新方法方面获得的经验教训。

小组 4：建立伙伴关系，打破周期性或长期危机的循环：经验教训

21. 第四小组为分享如何发展伙伴关系以帮助各国摆脱长期危机方面的具体经验教训提供了机会。与会者达成高度共识，认为未来十年内，在参与方式和国际国内推动实现长期危机中粮食安全的工作成果方面必将取得巨大进步。小组成员确定了不同类型的伙伴关系和新的工作方式，这些工作方式被证明在应对长期危机中粮食不安全问题方面（或在防止冲击转变为长期危机的工作中）行之有效，并且可以成为改变参与条件的模式。新型伙伴关系的关键在于，所有行动者不仅要致力于应对直接后果，还必须找到导致长期危机的根本原因。此外，国际和国内行动者必须致力于为可预测的需求提供更具预见性的支持（即投资建立稳定的安全网体系）。

22. 需要为国家和地方行动者及机构提供支持，使其能够采取行动并建设自己的能力，以应对粮食不安全问题，大家就这一点达成了高度共识。该工作的关键在于，将主要利益相关者（包括个人和社区）作为各种规划和问责制度及进程的中心。需要努力推动长期危机中的国家建设，对地方社区的机构和能力支持工作以及抵御能力的保护和建设工作予以充分重视。与会者呼吁，当前在全球和区域两级开展的工作间应实现协同增效（如新协定、非洲发展新伙伴关系/非洲农业综合发展计划、政府间发展管理局、萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会等）。与不同伙伴群体的新合作方式已获得成功，应在可能情况下予以推广（如粮农组织/粮食计划署/儿基会在索马里开展的综合战略/分析；或美国国际开发署与埃塞俄比亚政府共同开展的工作）。需要更加明确地与私营部门（尤其是农民和农民组织）、边缘化利益相关者（如妇女、土著民族和牧民等）以及民间社会建立普遍的伙伴关系，这一点至关重要。

23. 在讨论汲取的经验教训时，高级别专家论坛的与会者强调了营养与粮食安全之间的重要关系。区域和国家两级的捐助者、专家和工作人员一致宣称，应将营养问题作为在抵御能力议程下开展的分析和规划工作的核心内容。他们得出结论，就营养问题开展的工作及其对伙伴关系的影响应成为未来所有应对长期危机战略的核心。

24. 为建立有效的伙伴关系，确定了以下几项关键要求：信任、灵活性以及共同的价值观和目标。与会者还承认，如同确保在实地及时到位地实施各项计划一样，尽可能扩大各机构和部门间合作的工作也十分具有挑战性。论坛强调，时间方面的限制经常会带来难以应对的挑战，并强调亟需利用和扩大有价值的利益相

关者网络，该网络通过高级别专家论坛建立，总体目标在于达成共同承诺，以新的方式展开合作，直到实现各项可持续结果。

小组 5：前进的方向：行动议程要点

25. 最后一个小组负责讨论如何根据前面四个小组讨论中确定的原则、观点和建议，确定各项关键行动，以确保在应对长期危机中粮食不安全问题方面的良好势头。各专家和与会者确定，尽管导致长期危机中粮食不安全问题的背景情况有所差别，但仍存在共同的特征和限制因素。这些共性为“行动议程”的制定提供了有力依据，该议程应以广大利益相关者的共识为基础，旨在指导全球、区域和国家各级的行动。与会者讨论了围绕“长期危机国家中的粮食不安全问题”这一术语可能产生的政治观点，一些与会者质疑各国政府是否会更偏好使用备选术语。然而，粮安委第三十六届和三十七届会议按照之前文献以及《2010 年世界粮食不安全状况》中的措辞，通过了“长期危机国家中的粮食不安全”这一术语。此外，该术语还涉及具体的分析、政策、行动和进程。与会者指出，对于正在极具挑战性的环境中努力实现粮食安全国家而言，它们所具备的共同特征以及面临的限制因素比该术语本身更为重要。

26. 小组成员和与会者确定了一系列可能采取的近期行动，供不同利益相关者审议，包括：以试点的方式将粮食安全问题纳入其他关键议程和行动计划，如“国际社会参与脆弱国家新政”；促进将抵御能力作为长期危机中粮食不安全问题特定应对措施的核心；推广灵活供资机制（长期、短期）方面的积极经验；以及创建多方利益相关者知识平台，用于分享汲取的经验教训以及有关该问题的分析。

27. 与会者还强烈表示，长期危机导致某些特定地理区域或特定人群/社区长期面临粮食不安全问题，他们认为不能继续容忍此现象。小组呼吁出席高级别专家论坛的广大利益相关者率先启动一项变革性进程，达成新的承诺，改善并扩大来自各国和地方政府、国际社会、区域机构、企业界和民间社会的投资，并将长期危机国家的需求（包括制定应对长期粮食不安全问题的战略，更普遍而言，这与社会稳定息息相关）作为该项工作的核心。这一变革性进程要求采用新的解决方案和合作方式，以实现可持续发展。

28. 根据讨论的成果，与会者建议在粮安委的主持下，通过与所有主要利益相关者进行磋商，在下列要点的基础上制定“行动议程”：

- 认识到各国对于应对战略的主人翁精神和责任感至关重要；
- 认识到在帮助长期危机国家将粮食安全问题纳入其发展和治理改革计划方面，区域机构所发挥的支持作用；
- 认识到在应对导致长期危机中粮食不安全问题背后的原因方面，地方社会机构、民间社会和私营部门所做出的重要贡献；

- 认识到治理、脆弱性以及和平建设进程在应对长期危机中粮食不安全问题
的关键影响，反之亦然，还应认识到粮食安全在应对国家脆弱性和解决冲
突方面的作用。具体而言：
 - 需要将与粮食安全相关的考虑、投资和计划完全纳入其他关键举措
（如“国际社会参与脆弱国家新政”），旨在实现和平、推动国家建
设，并减少因脆弱性、冲突和治理不力所导致的贫困和易受害情况；
 - 需要将粮食安全问题和相关分析工具纳入有关分析框架，如和平建
设、冲突/政治经济分析，或国家脆弱性评估；
- 认识到需要针对长期危机状况中的具体需求，制定更加灵活、敏感和稳定
的供资机制及投资工具。应当让资源伙伴参与磋商进程，制定实现该目标
的战略和具体行动；
- 根据基于结果的方法以及各项实际目标确定的行动优先次序，这些目标旨
在提升所有利益相关者对于长期危机背景下针对粮食安全问题的干预措施
的责任感；
- 认识到“抵御能力建设规划”带来的机遇，以便制定综合战略和计划，应
对长期危机背景下出现的短期粮食安全需求，并解决导致长期危机中粮食
不安全问题的长期结构性原因；
- 可能建立一个平台，供国家和区域工作者、政策制定者以及致力于应对长
期危机中粮食不安全问题的国际机构和资源伙伴交流知识和经验，以便将
系统的知识纳入各项应对战略；
- 探索（由有关利益相关者开展的）早期防备行动，这些行动能够帮助各国避
免由于陷入长期危机而带来的冲击，并缓解无法避免的冲击带来的不利影响；
- 需要制定一项变革性议程，该议程将促进：
 - a) 进一步了解造成长期危机的多方面原因；
 - b) 不断制定和分享更有效的分析工具，用以帮助查明导致危机的根本原因，
并适当结合政治和技术方面的应对措施，解决各种不同的根本原因；
 - c) 在长期危机中采用新的合作方式，同时在全球、区域、国家和地方各级
采取一致行动；
 - d) 在减少受长期危机影响的国家数量以及粮食不安全问题在这些国家的发
生率方面，进一步监测工作总体进展状况，其方式包括结合有关监测和
分析粮食不安全状况的更广泛举措，并与之建立伙伴关系。
- 通过一个全面广泛的磋商进程制定“行动议程”，该进程还应在国家、区
域和全球各级寻求各种政治和政策进程（如 20 国集团、7 国集团、非洲农
业综合发展计划和非盟等）的支持。