

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

# 大会

## 第三十六届会议

2009年11月18—23日，罗马

### 提高对粮食和农业威胁和紧急情况的 防备和有效应对水平

#### I. 引言

1. 粮农组织成员国需要进行防备和应对的紧急情况的数量正在不断增加。无论是自然灾害还是其他人为危机，这些紧急情况所波及的大多数民众都生活在农村地区并依靠农业为生。经验显示，开展降低灾害风险的活动以及在尽可能短的时间内及时采取保护和重建民众农业资产、恢复农业生计手段的应对措施，能够挽救生命、加快恢复步伐并降低对人道主义援助的更长期依赖。
2. 粮农组织的战略目标 I—提高对粮食和农业威胁和紧急情况的防备和有效应对水平—是本组织向成员国提供支持，帮助更好地防备和应对危机并在紧急情况应对、重建和更长期发展之间建立起联系的基本出发点。该战略目标是围绕有关农业、林业和渔业灾害风险管理的主要要素组织展开的：（i）预警；（ii）应急规划；（iii）制定各行业和跨行业灾害风险管理框架；（iv）灾害风险的降低（防备、预防和缓解）；（v）需求评估；（vi）及时反应；及（vii）支持从应急反应向重建和发展规划过渡。
3. 本文件对本组织对成员国的应急支持工作进行了评述，号召成员国对各种途径进行研究，以便能够利用本组织在提高粮食和农业威胁和紧急情况预防、防备和有效应对水平方面的专长，从而满足其需求。

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。

## II. 背 景

4. 自然灾害原因占 1988-2007 年期间死亡人数的 45%，占全部经济损失的 80%。这些自然灾害中有 75%以上属于水文、气象或气候性质。人为紧急情况多与冲突有关，或因金融或经济危机引发。最后，跨界动植物病虫害和其他涉及食物链的紧急情况的威胁正在不断加剧。

5. 随着时间的推移，人为灾害与自然灾害之间的比重发生了变化。上世纪 80 年代初，人为粮食危机占粮食紧急情况的 10%，到 1993 年达到近 70%，在过去 15 年中又呈下降趋势。但目前，自然灾害造成的粮食危机的比重（2007 年约 40%）有所抬头。极端天气事件的频率和严重程度令人担忧。粮农组织数据显示，突发性灾害（特别是洪涝）在所有自然灾害中所占比例从上世纪 80 年代的 14%上升到 2000 年以来的 27%。从世界范围看，重大洪涝的发生数量从上世纪 80 年代中期的每年约 50 次增加至目前的 200 多次。虽然 2008 年灾害发生次数减少，但灾害的规模却有所增加，影响也更为严重，其中中等收入国家也是这样，随着这些国家的不断发展，集中于城镇地区的基础设施和人口的脆弱性也进一步提高。

6. 动植物病虫害的频率也已呈上升趋势，过去几年新的病虫害暴发或蔓延就说明了这一点；这些病虫害包括禽流感、蝗灾、UG99 小麦秆锈病、木薯褐条病、有害藻类水华和水生动物疫病等。

7. 粮农组织的人道主义援助工作开始于 1973 年，当时是为了应对萨赫勒地区的旱灾，向受灾农、牧民提供了农业投入品和紧急应对支持。本组织的援助工作已经从针对具体紧急形势的有限干预转变为较长期内对内部冲突和多重冲击引发的复杂紧急情况的应对。成员国增加对涉及紧急情况支持和有关技术援助的要求，主要侧重于危机波及地区农业生计的及时重建，以及加强预警响应系统和防备措施等。当前的各项计划包括综合性和整体性紧急情况应对、重建和恢复计划，涉及粮农组织的多个技术部门及总部和权力下放办公室的大量行政和业务支持单位。来自联合国各基金、计划和专门机构、各国和国际非政府组织、红十字和红新月运动及私人基金会的大量合作者是粮农组织的重要伙伴。紧急情况应对和恢复重建项目目前已占到粮农组织实地计划的很大比重，且几乎全部由预算外资金出资。

8. 全球降低灾害风险的工作不断得到加强，粮农组织也不例外。2004 年以来，粮农组织“灾害风险管理部际工作组”实施了 35 个以上旨在降低农业灾害风险的国家和区域项目。《兵库行动框架》搭建了一个提高国家和社区抗御灾害冲击

能力的共同全球平台。粮农组织支持《兵库框架》及其在 2015 年大幅降低灾害造成的生命损失（减半）及社区和国家社会、经济和环境资产损失的目标。

### III. 战略目标 I—提高防备水平、实施有效应对和支持发展过渡的综合性方法

9. 粮农组织正在借助战略目标 I 制定一项综合性灾害风险管理方法，立足点放在预测、管理和降低灾害风险等主要基础性问题上。

10. 在灾害发生前的阶段，粮农组织对成员国的支持着眼于通过避免（预防）或限制（缓解）灾害的不利影响并提供及时可靠的预报（防备）的方式来巩固生计并提高家庭和社区的抗冲击能力，着眼于鼓励采取抗冲击能力较强的耕作、捕捞和自然资源管理方式以及提供政策建议等。

11. 在应对阶段，粮农组织对成员国的支持侧重于通过向社区和政府刻不容缓地提供支持，迅速使以农业为基础的生计得到复原。受影响人口包括危机发生地区的男子和妇女，以及难民和内部流离失所者，在不少情况下还包括收留内部流离失所者或返乡者的社区。

12. 在灾害发生前的阶段，粮农组织支持的重点放在重建和长期恢复，基本原则是“重建更美好”：通过采取适当措施推动从救济到发展的过渡，可以提高对今后风险的抗冲击能力。这种支持关系到本组织在发展领域对成员国的援助及其与该领域重要外部伙伴的联系，特别是与国际金融机构的联系。灾害防备、预防和缓解（降低风险）、紧急情况应对、恢复和重建及向发展过渡之间关系是复杂多变的。综合性的灾害风险管理方式在提高社区对威胁的抗冲击能力、缓解危机影响和帮助弱势群体适应新形势方面发挥着关键作用。

13. 自上世纪 70 年代中期以来，粮农组织历经多年开发和改良了灾害防备手段，例如粮食和农业威胁和紧急情况的预警系统。粮农组织管理着两个全球性信息服务系统，提示有关潜在的粮食和农业危机及动植物方面紧急情况的警报，即粮食和农业方面的“全球信息和预警系统”以及“跨界动植物病虫害紧急情况预防系统”。“全球重大动物疫病预警和应对系统”是“跨界动植物病虫害紧急情况预防系统”框架中的组成部分，它是世界卫生组织、世界动物卫生组织和粮农组织的一个联合举措，目的是改进动物卫生领域的全球预警水平并提高各国之间信息的透明度。诸如“粮食安全阶段综合分类”等措施更侧重具体国家和/或区域，同时还整合了大量可变因素。

14. 虽然支持小农恢复农业生产是粮农组织紧急情况应对工作的核心内容，但目前本组织对成员国的紧急情况支持工作有很大比例都涉及跨界动物疫病威胁和紧急情况，例如高致病性禽流感或口蹄疫。在这一背景下，近期确立的“**食物链危机管理框架**”提供了技术和实务支持，可以帮助各级政府制定和实施解决食品安全方面的食物链风险和威胁的应急方案。

15. 除了核心的紧急情况应对、重建和风险管理计划外，粮农组织在过去十年中还实施了一系列综合性灾害风险管理项目。项目活动包括对地方和国家能力的强化，提供的主动性支持囊括了与生计有关的风险、脆弱性和粮食安全评估、灾害防备（辅之以对农业生产者的预警和收成预测）、具有行业特点的紧急情况应对和重建以及推广农业生产管理规范等。

16. 战略目标 I 期望由一个由技术合作部牵头的部际跨学科团队制定组织结果和指标。这些工作成果将侧重灾害预防、缓解、防备、紧急情况应对和重建及救济、重建与发展之间的过渡和联系。该战略目标 I 战略团队目前由来自总部和权力下放办公室的 40 多个技术和执行单位组成。

17. 战略目标 I 的预期成果（中期成果）包括：

- 组织结果 1—通过提高防备水平并把风险预防和缓解纳入各项政策、计划和干预措施的方式，降低各国对危机、威胁和紧急情况的脆弱性。
- 组织结果 2—各国及其合作伙伴采用有关粮食和农业的干预措施得以更有效地应对危机和紧急情况。
- 组织结果 3—各国及其合作伙伴得以改善紧急情况、重建和发展之间的过渡和关联水平。

18. 战略目标 I 的产出直接着眼于粮农组织能够发挥最显著作用的领域，包括大规模食物链紧急情况，同时确保成员国防备和应对危机的能力得到增强。

19. 作为一项整体战略，战略目标 I 将引导粮农组织紧急情况和重建活动不断发展。上述三项成果有助于提高成员国紧急情况、重建与发展进程之间的联系和规划方面的统一和协调水平。这些成果也将有助于提高成员国政府和粮农组织伙伴的能力，对威胁和紧急情况进行防备和应对，同时对向发展过渡的规划工作提供支持。

20. 在紧急情况和重建活动方面，本组织将通过提高粮农组织权力下放办公室能力的方式确保在离受益者尽可能近的地方做出决策，同时加强与各种发展项目

和计划的联系。这与粮农组织在更广范围内致力于权力下放和从属性原则的作法相辅相成。

21. 要寻找解决同时发生的各种危机的复杂本质的途径，需要采取协调行动和理解。本组织要实现战略目标 I 所设计的更长远和全面的结果，它还需要对粮农组织紧急情况防备、应对和降低风险活动所处的不断发展变化的经济、社会、技术、金融和制度环境加以考虑。这包括：

- 粮食和农业方面的威胁和紧急情况越来越多地发生在本已严峻的环境之中，这一环境受到食物链紧急情况、粮食和营养不安全、市场冲击、内部冲突、极端气候事件频率和程度加深、与性别和年龄有关的脆弱性及艾滋病毒/艾滋病等问题的影响；
- 气候变化的预期影响可能使未来极端天气事件和灾害的数量和严重程度进一步增加。这些威胁为人道主义工作者与从事发展事业的各方开展合作构成了新的挑战，也提供了新的机遇；
- 紧急情况方面的资金安排已有所增加，资金的性质也更趋多元化。人道主义行动往往是由全球、区域和国家各级的统筹资金资助的。非传统捐助者的捐助量正在增加；
- 合作伙伴数量增加：联合国各机构、红十字和红新月运动、非政府组织及其他参与粮食、营养和农业紧急情况和重建及降低灾害风险工作的有关各方，为合作创造了机遇，但也带来了协调方面的挑战，特别是在从应对和重建到发展的过渡方面；
- 大规模紧急情况的风险吸引了公共和主要捐助组织的大部分注意力，但规模较小的应急计划却苦于资金不足和受重视程度较低，尽管它们同样事关人类福祉；
- 正在进行的联合国改革进程和世界粮食安全治理改革在提高有关粮食安全威胁和紧急情况的协调水平和领导能力方面提供了机遇；
- 各国灾害管理机构的能力开发能使遭遇紧急情况的有关政府在降低风险和协调外部援助方面发挥新的更强有力的作用。但到目前为止，粮农组织的传统对口单位——各国农业主管部委——在这些机构中的参与程度却十分有限。

22. 要满足长期面临风险威胁和受风险影响的民众的需求，就需要：（i）新的伙伴关系和工作方法来确保在全球、区域和国家层面提供更有效的支持；以及

(ii) 在联合国及其合作伙伴做出的坚定有力和步调一致的承诺的基础上，从防备到发展各环节采取坚持不懈的应对措施。

23. 粮农组织具有四项相对优势，能够推动战略目标 I 的成功实现：(i) 其技术专长（如畜牧、作物、病虫害、林业、渔业和自然资源）有助于政策制定、机构强化、预警系统和农业生产管理规范；(ii) 其在实施紧急情况重建和发展计划方面的突出行动能力；(iii) 其在有效实现从紧急情况干预到发展过渡方面的能力；以及(iv) 通过其权力下放办公室并与各国政府对口单位及联合国和民间社会合作伙伴协作，其在国家农业和粮食安全政策中推动降低灾害风险工作主流化方面的能力不断增强。

#### IV. 结 论

24. 粮农组织的革新进程为战略目标 I 的实施提供了巨大的推动力和有利环境。谨请成员国考虑：

- 加快本国粮食和农业领域灾害风险管理工作的途径以及开展能力建设、从而降低自然和人为风险威胁的途径；
- 在灾害风险防备和应对措施中整合技术知识和专长的国家要求；
- 确保提高紧急情况应对与发展活动、计划和进程之间一致性的途径；以及
- 在成员国、各组织和各捐助者之间开展区域合作，以便控制和降低跨界危机构成的风险和脆弱性的机会。

25. 粮农组织愿随时在上述各方面加大其对成员国的支持力度，提高对粮食和农业威胁和紧急情况的防备和有效应对水平。