

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、15和17日，罗马

联合国系统全球粮食安全危机 高级别工作队的贡献

目 录

	段 次
引 言	1—2
I. 帮助国家主管当局应对粮食不安全：简况	3—8
II. 高级别工作队内部的协调	9—17
III. 实施《综合行动框架》：从迄今取得的进展中 我们能够学到什么？	18—19

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。



**Coordination Team of the UN System High Level Task Force for the
Global Food Security Crisis (HLTF)**

Via Paolo di Dono, IFAD, 44, 00142 Rome +390654592642
Villa La Pelouse, Palais Des Nations, 1201 Geneva +41 22 917 1189
2 United Nations Plaza, New York NY 10017 +1 212 906 6692
www.un-foodsecurity.org

联合国系统全球粮食安全危机高级别工作队的工作情况说明

主席：联合国秘书长潘基文先生

副主席：粮食及农业组织总干事雅克·迪乌夫先生

粮食及农业组织（FAO）

国际农业发展基金会（IFAD）

国际劳工组织（ILO）

国际货币基金组织（IMF）

联合国难民事务高级专员署（UNHCR）

经济合作与发展组织（OECD）

千年发展目标（MDGs）特别顾问

联合国儿童基金会（UNICEF）

联合国贸易与发展会议（UNCTAD）

联合国经济及社会事务部（DESA）

联合国维持和平行动部（DPKO）

联合国政治事务部（DPA）

联合国新闻部（DPI）

联合国开发计划署（UNDP）

联合国环境规划署（UNEP）

联合国人道主义事务协调厅（OCHA）

联合国人权事务高级专员办事处（OHCHR）

联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处（OHRLLS）

世界银行（WB）

世界粮食计划署（WFP）

世界卫生组织（WHO）

世界贸易组织（WTO）

协调员：David Nabarro博士，联合国助理秘书长

2009年9月30日

引言

2008年粮食和能源价格暴涨，引发暴涨的情况随时可能再次发生。然而，由于世界市场经济萎缩，许许多多人的购买力下降，形势更加危险。依靠粮食生产和加工来缓冲反复的经济、气候和政治冲击的人数因此增加。

一年多前，行政首长协调会成立了“联合国系统全球粮食安全危机高级别工作队”（高级别工作队），以协调联合国系统和国际融资机构为实现与粮食安全有关的近期和长期目标而作出的努力。参加高级别工作队的22个实体鼓励采取协调一致的综合行动，这些行动对实现千年发展目标1（减轻贫困和饥饿），促进社会和经济恢复能力，在社区内创造切实可行的就业机会等至关重要。

高级别工作队于2008年7月制定了一个《综合行动框架》。该框架强调，粮食不安全对全球产生严重威胁，需要采取应对行动，既在短期内保护最弱势群体，又能长期发展可持续粮食系统。这样一项方针还应对粮食和营养安全的各个方面，包括供应、获取和利用作出回应。

自其上任以来，联合国秘书长和高级别工作队主席潘基文始终主张各国和国际增加对全球粮食安全的投资。他和高级别工作队成员反复呼吁提供充足的资金，满足依靠粮食援助和安全网的人口以及小农（尤其是妇女）的明确需要，使其从生产率的提高、新技术、儿童保健和营养改善机遇中受益。一些国家正在呼吁提供技术援助，使其人口获得和土地、信贷、灌溉、种子、肥料、饲草和其他必要投入物的手段得到改善，促使私营部门参与食物价值链各环节的活动。

I. 帮助国家主管当局应对粮食不安全：简况

增加对国家主管当局的支持：2008年，高级别工作队对粮食价格危机作出反应，增加对国家主管当局的支持。高级别工作队各机构支持提供安全网、粮食援助以及较长期支持，以便增加生产，提高农民抵御价格波动和其他外部冲击的能力：

- 粮食及农业组织（粮农组织）和国际农业发展基金会（农发基金）支持小农开展秋播工作，为旨在加强小农能力的各项计划提供支持。
- 世界粮食计划署（粮食计划署）加大粮食援助活动强度，扩增3 000万援助对象，使受援对象达到1亿多。粮食计划署正在其执行活动和学校供膳计划中不断增加采购当地生产的粮食，并利用粮食援助为长期消除饥饿的方法和小农提供支持，包括通过“采购促进发展”计划。

- 世界银行通过“全球粮食危机应对计划”加强其投资业务，重点是迅速分发援助，通过预算支持、社会保护计划和农业支持满足近期需要：一年内已从其批准的12亿美元资金中支出约7.80亿美元。
- 联合国儿童基金会更加注重应对粮食和经济危机综合产生的营养影响，与此同时，联合国开发计划署（开发计划署）帮助各国政府处理粮食系统、社会保护、农村发展与减轻贫困之间的重要关系，包括采取协调各机构在若干国家中的应对行动等措施。
- 紧急救济协调员决定从中央应急基金中拨出1亿美元用于应对粮食危机，人道主义事务协调厅制定了机构间国别应急预案。
- 国际货币基金组织加强了为受粮食价格冲击影响的低收入国家的国际收支筹措资金的活动，提供有关适当宏观经济对策的建议。

一年来取得的成果：高级别工作队成立一年来，所有机构携手努力，开展了大量的活动。高级别工作队各机构(i) 使千百万农民能够种上作物，提高单产，3 000多万弱势家庭通过蛋白质补充、保健和学校供膳等定向计划改善了营养，尤其是儿童营养得到改善；(ii) 改进了预警系统；(iii) 加强了政策监测和咨询，并为20多个国家的政策干预行动提供直接支持；(iv) 利用减轻贫困和抵御外来冲击的基金，支出了国际货币基金组织5亿多美元确定对象的贷款；(v) 在50多个国家中加强或建立新的社会安全网和减轻社会风险的计划，包括有条件和无条件的现金转移计划和以粮换工计划；以及(vi) 采取干预行动，减少/消除区域和全球性农业贸易扭曲现象，完成多哈回合贸易谈判。

2009年和2010年继续加大行动力度，协调一致着力解决长期问题：2009年和2010年亟需继续加大行动力度，既满足粮食不安全人口的当前需要（粮食计划署2009年收入严重不足），又能刺激因农业投资增加而可能开展的生产。高级别工作队将继续与国家和区伙伴合作，解决较长期的结构性和政策性问题，以便a) 避免当前形势恶化，b) 满足未来粮食安全需要（这类需要因气候变化而增加）。利用“食物权”作为切入点，要继续采取联合行动，解决饥饿、价格波动、贸易系统失调、获取农业投入物的手段不足和市场准入不足以及缺乏社会保护等问题。

II. 高级别工作队内部的协调

高级别工作队的目的是确保其成员和伙伴的努力得到协调，共同支持国家主导的和由国家推动的行动。重点在于实现政策和行动互补，努力取得成果，鼓励加强和改善伙伴关系，主张持续支持国家作出努力。

工作计划和高级别工作队协调组：高级别工作队为集体实施《综合行动框架》商定了一项工作计划。工作队还要求成立一个小规模协调组，支持和促进高级别工作队各机构在国家、区域和全球各级协调一致，鼓励有效而统一实现《综合行动框架》的成果。协调组于2009年3月开始通过设在罗马农发基金内的一个中心开展活动，现有六名国家支持人员、一名信息管理员、联合国秘书长办公室的一位官员、一位网络管理员和一位辅助人员。协调组与联合国发展集团联络，协助驻地协调员和世界银行国家主任（以及驻国家和区域的其他协调联络员）开展工作，为联合国发展援助框架内的粮食安全工作、脱贫战略以及与粮食安全有关的国家拥有的其他计划和方案提供支持。

统一支持国家主管当局：过去一年中，高级别工作队根据《综合行动框架》中概述的精神共同努力，向最需要帮助的62个国家提供了支持。还正在35个国家中开展协调一致的努力，以便《综合行动框架》取得成果。为更好地迎接协调方面的挑战，高级别工作队协调组开始与联合国驻国家工作人员和伙伴、民间社会及国家主管当局进行定期对话，这项工作已在15个国家中开展。目的是推动协调工作，促进有利于支持粮食和营养安全的伙伴关系。国家一级的对话结果和预期开展的后续活动可见www.un-foodsecurity.org网站。

区域实体内部的协调：高级别工作队成员正在调整其支持活动方向，与非洲的区域性实体，如非洲发展新伙伴关系的非洲农业综合发展计划保持一致。工作队成员还与非洲主管当局就实施和发展这一框架进行了对话。高级别工作队正在与非洲农业综合发展计划共同探讨丰富非洲机构和网络经验的方式，以便应对粮食不安全，支持区域一体化和圆桌会议进程，便利协约的制定。协约一经制定和签署，高级别工作队将帮助各国为其国家计划寻找资源。高级别工作队还通过共享分析和研究成果以及有关预期开展的项目的初步情况，积极参与实施西非国家经济共同体通过的区域农业政策。高级别工作队与秘书长的千年发展目标非洲指导小组（由八个主要多边组织结成的一个团体）共同努力，落实已经为支持非洲发展作出的承诺。

与民间社会和企业的协调：高级别工作队与民间社会团体和企业进行政策对话，通过结为伙伴，制定实施各项计划。他们在国家、区域和全球各级开展这项工作。在国家内部，高级别工作队努力重振和加强现有的伙伴关系，以期鼓励公开对话和产生协同作用。所有利益相关者参加的伙伴关系，是有效协调的重要成分。

协调工作——尤其在国家一级——受到捐助者的重视：2008年9月，欧洲委员会官员从其粮食基金用于紧急援助的1亿欧元中，向联合国系统、世界银行和一些区域组织提供了一大部分资金，用于减轻粮食危机对弱势人口的直接影响。欧洲

委员会的着眼点是(a) 确保易受危机影响的人口福利的安全网和(b) 增加小农的粮食生产和销售。资金用于既能满足这些需要又可以扩大规模的在建项目，以便吸收和妥善利用额外的资金，也用于受益国确定的能够迅速付款的新举措。高级别工作队协调组成为联合国各机构、世界银行和其他有关各方（包括欧洲各机构）之间的桥梁。最近，高级别工作队所做的努力，在26个国家元首签署的《全球粮食安全拉奎拉联合声明》中得到承认。

协调粮食安全多边融资活动：高级别工作队同意可能时在发展中国家国家一级协调对粮食安全的多边投资（尤其注重小农农业系统）。这项协调工作建立在现有的国家和区域协调程序之上。高级别工作队借鉴欧洲共同体粮食基金的经验，既能协调现有的援助，又能协调新的捐献。

III. 实施《综合行动框架》：从迄今取得的进展中 我们能够学到什么？

《综合行动框架》有几个目的。首先，通过反映各国际组织的比较优势和知识，使粮食安全的人道主义、发展和贸易三个方面相联系。其次，作为一项纲领，体现正在为应对粮食挑战而执行的所有政策和行动，支持实现当前形势下尤其受到威胁的主要千年发展目标。第三，通过阐明所需采取的行动，就应对粮食不安全的行动达成共识，(a) 既满足弱势群体眼前的需要，(b) 又建立较长期的粮食安全和社会恢复能力。

一年来的情况明显表明，需要更加重视食物权、食品贸易以及就业与粮食安全关系中的粮食和营养安全问题。不久将对《综合行动框架》进行修订以包含这些重点。

食物权：联合国秘书长在2009年1月的粮食安全马德里高级别会议上把食物权作为执行《综合行动框架》的第三条途径。他和高级别工作队其他成员强调从权利角度着手，既要包括生产，又要包括粮食系统的所有方面，如加工、分配/销售以及粮食消费。这意味着应当努力确保每一个人，包括处于社会最边缘者，都有权在任何时候获得买得起且数量充足的食物或购买食物的手段，而且不损害人的其他权利，如健康和受教育的权利。还需要确保所有利益相关者，包括那些处于社会最边缘者，参加粮食和营养安全相关立法、政策和计划的评估、设计、制定、通过、实施、监测和评价。食物权特别报告员正在为实现这项目标进行不懈努力，联合国人权事务高级专员办事处最近也加入了高级别工作队。联合国人权事务方面的一些力量正计划在下一个两年度中监测国家一级的食物权状况和/或提供有关技术援助。

食品贸易：地方、区域和国际贸易是解决粮食不安全问题的一个主要组成部分。为食品贸易提供资金和获取贸易信贷，对推动跨境产品流动至关重要。取消造成扭曲的补贴，是为贫困国家创造公正贸易环境的关键。世界贸易组织（世贸组织）和联合国贸易与发展会议（贸发会议）提供了一个讨论和行动平台。就人道主义粮食援助而言，出口限制和临时税收特别有害。尽管采取这些措施的国家数量减少，但一些国家仍然在实施这些措施，对粮食计划署获取人道主义粮食的能力产生不利影响。这些市场不稳定性造成运输成本增加，交付时间延长。

就业：体面的工作是粮食安全的一个主要成分。需要与国际劳工组织一起，对创造就业、职业安全网和保健、创业精神、童工和性别问题都给予重视。实际上，国际劳工组织现已成为高级别工作队的成员，准备动员其国家和国际一级的雇主和工人组织网络。

国家一级的经验：各国实施粮食安全行动的努力表明：

1. **消除饥饿是国家政府的一项政治义务。**2008年，饥饿引起与食物有关的骚乱，只要饥饿存在，还将引起不满和失望。面对气候变化，越来越多的人失去获得食物的把握，他们日益希望得到其政府的保护。
2. **作出全面应对至关重要**，对眼前的和长期的挑战都是如此，应优先重视改善最弱势群体获得粮食和营养支持的手段，包括通过妥善设计的财政上可持续的安全网，以及对有利于小农生产和市场的粮食系统和基础设施进行投资，并以符合贫困者利益的公正贸易系统为支撑。
3. **应从社区内部采取应对行动**（而且最好由社区本身牵头）。这意味着为受不确定性影响和处于粮食不安全风险之中的社区的赋权过程进行投资。它还意味着向地方、地区和中央政府提供支持，促进各级政府与社区组织及私营部门的联系。应对行动应使拯救生命的迫切需要，与长期消除粮食不安全的结构性根源相联系。
4. **多方伙伴关系是恢复能力、增强信心和赋予权力的一个重要平台。**发展中国家的绝大部分粮食由贫困农民生产。由于能源市场的不稳定性和全球经济何时恢复增长的不明确性，年复一年，这些农民不能肯定依靠其目前拥有的资源，能够在下一个种植季节中承担投入物成本。在衰退中小农是复苏的引擎。目标将是提高其恢复能力和生产力。为此，他们必须充分参与发展问题对话，与财政和技术来源以及市场建立有效联系，包括利用粮食援助，同时减轻生产力提高和生产多样化带来的任何风险。还必须建立适当的农场、社区和农村基础设施，以便尽可能增加生产，支持作物干燥和储存活动，促进市场准入。

5. **投资必须增加：**为改善粮食安全采取持续行动，需要增加公共和私人资金的投入，加强最佳利用这些资金所需的能力。发展中国家政府正在重新考虑其用于农业和粮食安全的国家预算比重，重点往往放在吸引私营部门额外投资所必需的基础设施之上。今天，投入农业的海外发展援助总额仅为20世纪70年代的三分之一。迹象表明，这一趋势将发生逆转：如能获得2009年拉奎拉峰会上认捐的资源，我们预期今后三年农业海外发展援助额将翻一番。在此期间，非洲、亚洲及拉丁美洲的许多国家仍然严重缺乏确保其所有人口的粮食安全所需的资金。

6. **相互关联：**全球的重大问题相互关联。气候变化将对粮价波动产生影响：极端天气和气候造成的缺水和土壤退化事件频率增加，严重性加剧，已经对粮食价格产生影响。金融危机引起的当前经济萎缩，正在对发展中国家产生深刻影响。衰退造成出口市场缩小，农业商品价格下跌，外来直接投资和汇款减少，这些都将影响近几年来在减轻贫困和饥饿方面取得的来之不易的进步。