



草案初稿零版

应对长期危机中粮食不安全ⁱ问题行动议程 (粮安委行动议程)

技术支持小组，2014 年 2 月，罗马

目 录

序言	2
背景环境与说明	2
目标、目的、范围、整合并轨和受众	3
目标	3
目的	3
范围	4
整合并轨	4
受众	4
行动准则	5
引言	5
行动准则	6
前行道路	15

序言

[待草案初稿经开放性工作组和全球磋商会议审议后再行拟定。]

背景环境与说明

1. 自然与人为灾害会直接影响弱势人群和社区的粮食安全与营养。近年来，粮食危机、金融危机，以及大规模的人道主义危机，如非洲之角和萨赫勒反复出现的旱情，进一步加剧了这种脆弱性。
2. 在长期危机形势中，粮食不安全和营养不良问题尤为严峻、持久且规模较大。据2010年《世界粮食不安全状况》ⁱⁱ中采用的标准，2012年处于长期危机中的人口总计有3.66亿，其中2010年到2012年间约1.29亿人食物不足（包括对缺乏数据国家进行的保守估测）。这个数字相当于全球粮食不安全人口总数的五分之一，或除印度和中国之外全球粮食不安全人口总数的40%以上。据估测，2014年萨赫勒地区每八个人中就会有一个处于粮食不安全状况，粮食不安全人口总数约2020万 – 对比2013年的1130万显著增加ⁱⁱⁱ。
3. 2012年，长期危机状况中食物不足平均发生率为35%，中国和印度合计为14%，其他发展中国家平均为15%。
4. 在本文中，“长期危机背景”、“长期危机形势”和“长期危机”可以互换使用。这些词汇都用于描述具有某些主要特点的背景与形势，同时作者也承认这些词汇并没有一个全球统一的定义。
5. 缺少这里列出的一个或多个特点并不意味着不存在长期危机，且长期危机不由某个单一的特点定义。具体特点包括：多重内在因素；反复出现的人为和（或）自然灾害；持久或长期；冲突和（或）不安全；治理不善；不可持续与脆弱的生计系统；差强人意的粮食安全结果；缓慢的农业增长；响应或应对重大问题的公立和（或）非正规机构能力有限。因而，各种长期危机形势差异显著^{iv}。
6. 长期危机可限定在一国或一个领地的特定地区，不一定影响整体人口。长期危机也可能有国际、区域和跨境方面及影响。
7. 多项评价和其他渠道的证据（见附件C）都特别强调，在应对长期危机中的粮食不安全和营养不良问题时，当前的政策和行动常常徒劳无功。
8. 政策和行动的一些主要局限包括：仅注重满足短期的粮食需求；对于内在因素和面对冲击的抵御能力影响有限；未能考虑具体的环境特点；外部驱动的干预可能会削弱地方重点、能力、需求、战略和制度；响应时机不对或行动延迟，特别是在响应预警信号的紧急援助方面。
9. 造成这些局限的原因包括：分析范围狭窄（如，没有分析历史趋势、当前能力和内在因素）；对于支持政治敏感度不高的社区缺少承诺；固有的商业、政治和机构利益；以及人道主义与发展部门在理念、行动、政策和制度方面的分歧（如抵御能力建设方面的欠缺）。

10. 打破政策和行动的局限对所有人都有益处。这不但是因为每个人满足自身对粮食和可持续生计的需求是一项基本人权，而且不能打破局限也会影响到经济增长、和平与稳定，牵涉所有人的利益。
11. 需要通过转变政策和行动来确保能够采用综合全面的方法应对长期危机中的粮食不安全和营养不良问题，这种方法不但要满足短期、紧急的粮食需求，也要建立具有抵御能力的生计和粮食系统，同时解决根源性问题。
12. 针对长期危机中粮食安全和营养政策与行动的各种评价已经提出多个转变建议，包括：
 - 倡导多利益相关方情境和响应分析作为政治决策的前提条件；
 - 将应对内在因素和建立抵御能力的行动纳入发展政策与计划；
 - 投资制定以及推广现有的危机响应型社会保护计划；
 - 确保在对当前政策、制度和能力全面掌握的基础上采取人道主义响应措施；
 - 多元发展紧急响应方案，确保针对具体情况采取有的放矢的行动；
 - 确保人道主义部门能够根据人道主义准则快速响应和行动；
 - 让政治决策远离资金给付（如，统筹安排能够根据预警指标或触发因素的变化而自动释放的资金）；
 - 提高公众对于预防、减缓和早期干预的社会、经济及安全保障收效的认识。
13. 本文确定的行动循证准则代表了对于很多当前政策和行动局限性以及需要采取措施的政治认可与共识。如附件所述，实践经验中有充分的证据表明，这种方法性的变革是可能实现的。本文旨在呼吁政治承诺，减少积极转变应对长期危机中粮食不安全和营养不良问题的政策和行动面临的政治局限。

目标、目的、范围、整合并轨和受众

目标

14. 《粮安委行动议程》的总体目标是推动改善面临长期危机风险或受到长期危机影响人群的粮食安全与营养状况。

目的

15. 《粮安委行动议程》还在鼓励各利益相关方对以下方面给予高级别政治承诺：
 - 解决粮食不安全和营养不良的根源性问题，建立具有抵御能力的生计和粮食系统，并满足长期危机中的紧急需求；
 - 根据循证的政策指南、例证和案例分析，转变政策、行动、投资和制度安排。

范围

16. 《粮安委行动议程》准则为自愿性质，不具约束力。这些准则应根据各国的体制和制度酌情解读和运用。
17. 第一部分和第二部分都是《粮安委行动议程》的构成内容。第一部分介绍了《粮安委行动议程》准则，第二部分则通过例证说明了准则实施的具体方式。

整合并轨

18. 从应对长期危机状况下粮食不安全问题的角度来看，《粮安委行动议程》符合《粮食安全与营养全球战略框架》（全球战略框架）中概述的粮安委当前政策准则和建议。
19. 《粮安委行动议程》应结合国内法和国际法规定的当前义务进行解读和运用，同时要充分考虑在适用区域和国际文书中做出的自愿承诺。《粮安委行动议程》补充并支持着眼于人权的国家、区域和国际倡议以及完善治理的倡议。《粮安委行动议程》中的任何内容都不得被解读为限制或削弱一国在国际法中的任何法律义务。
20. 《粮安委行动议程》整合了多个宽泛的准则及核心价值，以此作为行动的基础。这些准则和价值包括承认人格尊严；不造成或少造成危害；尊重文化习俗；性别意识与平等；参与及磋商；透明与公开；赋权，问责以及法治^v。除此之外，还包括人道、中立、公正和独立等人道主义准则^{vi}。确立2015年后可持续发展目标过程中被置于核心位置的可持续发展三大相互支撑的支柱（经济、环境与社会），也对本文有所助益。
21. 对于加盟或认可某些国际框架的各方而言，由于与长期危机状况具体相关，这些国际框架就显得尤为重要。这些框架的相关准则在很多方面提供了指南：
 - (i) 国际行动，以及如何总体改进国际社会在冲突和脆弱状况下的参与；
 - (ii) 捐赠方与发展中国家的有效发展合作，包括主导权、整合并轨、协调一致、结果管理和相互问责。
 - (iii) 在冲突和脆弱形势下促进可持续发展；建立伙伴关系面对困境，增强抵御能力，降低脆弱性；打击腐败和非法资金流动；私营部门与发展；以及应对气候变化融资。
 - (iv) 减灾行动重点，建立国家和社区面对灾害的抵御能力。

受众

22. 《粮安委行动议程》面向所有参与解决长期危机状况下粮食不安全问题、面临此种风险或受到此种问题影响的利益相关方：
 - 受到长期危机影响、无法保障粮食安全的社区和受影响人群；

- 各国各级政府，包括面临长期危机风险和受到长期危险影响的国家，以及政策和行动可能影响长期危机中粮食安全和营养的其他国家，包括国际合作与援助；
- 长期危机状况下的非国家行为体；
- 政府间及区域组织，包括多边/国际和区域金融机构；
- 民间社会组织；
- 研究机构、高校和推广机构；
- 私营企业，基金会和金融机构（国内和国外），包括大、中、小规模农民，粮食生产者组织及合作社。

23. 这些准则可为任意利益相关方群体所用，但要注意每一个群体都有各自不同的角色和职责。各利益相关方在制定、实施和监督政策与行动方面的角色与职责在每项准则中用楷体字突出显示。此外，第一部分最末的“前行道路”一节中也重点说明了角色和职责。这些准则有助于加强各个层面各类主体的不同能力，包括制定在长期危机状况下应对粮食不安全问题适当具体政策和行动，以及确定集中精力的重点领域，以期形成此类形势下改进粮食安全和营养状况的有利环境。

24. 在长期危机形势下应对粮食不安全问题时，这些准则应纳入粮安委成员和参与方的政策与行动之中，特别是在国家层面。

行动准则

引言

25. 第一部分提出 10 条“行动准则”，以引导改进长期危机中粮食安全和营养状况政策与行动的制定、实施与监督。

26. 这些准则意在转变目前的行动方式，应对紧急粮食不安全的根源性问题和影响，通过开发抵御能力更强的生计来支持摆脱长期粮食不安全，确保更加及时适当的响应。开发具有抵御能力的生计需要我们改进粮食安全和营养状况。

27. 实现这些核心目标要统筹各种人道主义和发展视角及资源，创造更多机遇，减缓无益的分歧。这种方式可保障支持改进粮食安全和营养状况的干预行动得到更具战略意义的排序、安排与整合。

28. 实践证明，增强抵御能力的理念在联系人道主义和发展行动，以及确保针对粮食安全和影响采取综合方针方面行之有效。这一理念是诸多机构政策讨论的核心，也是大规模（且通常资金配置充足）干预行动的重点。认识到人道主义行动与发展的关系比由此至彼的“过渡转型”更加复杂多变，很多粮安委成员和参与方的政策和行动越来越多地采纳了基于抵御能力的方法。

29. 在各种描述中，抵御能力这个术语具有很多共性特点及核心原理，对于这一术语共同的理解也广泛运用于应对长期危机中粮食安全和营养问题的各种多利益相关方举措中。这一术语的具体阐释详见附件 D。

30. 越来越多的证据表明，运用抵御能力视角能够带来很多增值，包括：

- 能够应对不确定性和不稳定性，并保护已获得成效的发展计划；
- 在设计中考虑了可持续发展的人道主义计划；
- 减少人道主义支出、避免损失和获得发展成果等形式的潜在节约；
- 加强对救济发展综合性干预措施的支持；
- 补充而非削弱受影响人群现有的吸收、适应和转变能力；
- 提供切入点，确保营养不良问题能够标本兼治地得到全面解决，且解决方案既有人道主义视角，也有发展视角。

行动准则

31. **准则 1** – 履行当前国际人道主义和人权义务，遵从粮安委的政策规范，重点是保护长期危机中的农业、粮食安全和营养。

- (i) 确保长期危机中的粮食安全和营养需要我们将重点重新放到基于人权的保护方面。面向长期危机中受影响人群提供援助的方式也有多种创新，即依赖农业、畜牧、渔业、森林和其他自然资源，资产以及可用能力保障粮食安全和创新。考虑到贫困和边缘人群及其资产、市场、公共服务和基础设施等方面所面临的威胁，需要根据国际人道主义和人权框架制定一个农业、粮食安全和营养保护议程。
- (ii) 将充足食物权和相关人权准则（参与、问责、不歧视、透明、人格尊严、赋权及法治）运用到长期危机中能够更好地确定受益对象，提高效率，改进效果，增强可持续性，并促进人道主义与发展行动的协调一致。
- (iii) 基于人权的方法需要我们了解保护人权的义务以及权利受到侵害的背后动因，并要建立相应的响应机制保护和推动权利人的权利。
- (iv) 建设抵御性生计是一种以人为本的方法。尊重个人或群体的固有权利，建设实现人权的能力，包括获得充足食物的能力，也与此一脉相承。
- (v) 长期危机中的各方均应遵守人道主义准则。可将“不造成或少造成危害”与“对受影响人群的责任担当”作为切入点，实施基于国际通行人权框架的更加先进的方法。我们必须要考虑如何实现人道主义要求与同国家政府合作进行能力建设及风险管理的最佳平衡。
- (vi) 良好治理缺位是长期危机的一个主要特点；此种情况下，问责安排通常较为薄弱，因而需要强化并支持旨在确保当前人道主义和人权义务能够得到

尊重和推行的机制。各国和其他利益相关方均应落实监督、记录 and 解决权力侵害问题的机制。

- (vii) 《全球战略框架》可作为一个总体框架和参考文件，为制定粮食安全与营养战略、政策及行动方面的核心建议提供切实指导，这些建议通过粮安委进行了广泛磋商，实现了广泛参与。《全球战略框架》还可以指导加强协调，引导各利益相关方在不同背景下（包括长期危机）采取协同一致的粮食安全和营养行动，以及推广基于人权的方针。

32. 准则 2 – 支持国家自主的粮食安全和营养改进政策与行动，这些政策与行动需在各利益相关方的积极参与下开发、实施和评价。

- (i) 本国公民的粮食安全和营养由国家政府负主要责任。国家政府负责开发实施国家政策及行动，为社区层面行动创造有利条件，以期共同改进粮食安全和营养状况。国家政府应确保这些政策由所有公民的需要和利益驱动，特别是受到粮食不安全和营养不良问题影响的人群。
- (ii) 政府首先要对其人民而非对他国政府负责；国家自主权原则支持这一立场。在多利益相关方背景下，外部合作伙伴应以符合国家粮食安全和营养政策与计划的方式提供支持。
- (iii) 国家自主权需多个利益相关方参与，重点是受粮食不安全影响最大的人群和社区，确保相关政策和行动以人为中心，尊重和推动基于人权的方针，并被广泛接受。各利益相关方，不论是国家政府、合作伙伴还是国际组织等，均应确保多利益相关方的参与。国内利益相关方应在多利益相关方的政策、协调和实践中给予优先对待。国家政府与合作伙伴应提供支持和资源，确保各利益相关方，包括传统领导人、社区组织和妇女团体等，在受影响社区中的参与。
- (iv) 在长期危机中，国家的机构能力往往会受到削弱和影响，无法有效应对危机形势；但这不能成为绕开国家架构的理由。合作伙伴应尊重国家自主权的宗旨，将其作为实现援助效果和长期对策的主要指导原则，即由各国主导自我发展，包括实现发展的愿景、优先重点、战略、实施，以及必要情况下的能力建设。
- (v) 在冲突和脆弱背景下改进粮食安全与营养状况的挑战尤为突出。当国家或州（省）内制度遭到破坏，治理较为薄弱，往往很难找到适当的国内合作伙伴以及干预的切入点。另外，本地伙伴与政府可能被排斥在外，因为他们或者是参与或者是被认为参与了加剧粮食不安全的暴力冲突，或出于某些原因，无法应对粮食不安全的动因和根源。

33. 准则 3 – 确保并支持开展以粮食安全和营养为重点的综合情境与响应分析，用以指导全面综合的政策与行动。

- (i) 通常情况下，长期危机中的粮食安全分析仅仅关注自然灾害或冲击对粮食可供性以及人们满足自身食物需求能力的影响。这种狭义的分析未能充分考虑生计脆弱性与粮食不安全的政治、经济和制度因素，受影响人群的生计和应对策略以及抵御能力；故而产生的通常是眼界狭窄的短期政策和行动，有助于满足短期需求，却无法解决根源性问题，在某些情况下甚至会加剧并延长危机。
- (ii) 各利益相关方应确保开展分析的综合全面，保证采取的政策和计划响应在满足短期需求的同时能够应对根源性问题，建立抵御性和可持续的生计与粮食系统。
- (iii) 综合全面的生计、粮食安全和营养分析需要不同的人道主义和发展部门联合开展协调一致的评估和监督，特别是受危机影响最大的人群。国家政府应确保将粮食安全和营养分析纳入更加宏观的贫困、脆弱性、风险和人道主义评估。
- (iv) 如有可能，政府与其他国内利益相关方应主导、牵头并协调多利益相关方评估和分析进程。支持所有利益相关方参与评估和分析至关重要，只有这样才能就具体情境以及政策和行动的适当选择达成共识。
- (v) 各利益相关方应在分析中保持客观公正；但需要承认的是，在现实世界中，利益相关方都会有各自的利益，以及政治、制度和其他方面的偏见。使用共同、国际认可的标准和规程能够保障情况分析过程的技术性质，并促进利益相关方开展同行评审。
- (vi) 综合性分析应考虑以下问题：影响国家和国家以下各级层面粮食安全的全球性和区域性政策与行动；国家和地方的政治、制度与安全环境（权力和财富的分配；公共政策与规定；机构能力；市场等），特别是在这些因素影响粮食和生计安全的情况下；脆弱性背景（冲击、危害、季节性等）；人们的生计资产和生计策略以及应对策略，居民家庭面对自然和人为冲击的抵御能力，以及粮食和收入安全等结果；健康和营养状况。
- (vii) 在所有的长期危机中，特别是在冲突形势中，了解土地和其他自然资源治理与管理的正规与非正规制度至关重要。这就需要分析本地社区在自然资源管理中的作用和安排，还要开展参与式的性别与利益相关方分析，以期了解不同人对某种资源的权利绑定方式（惯例以及其他）和获得资源的模式。
- (viii) 在发生暴力冲突的地方，外部合作伙伴将冲突与政治经济分析同粮食安全分析相结合尤为重要。如在政策和计划的设计中将这些问题的相互关系纳入考虑，则对和平与粮食安全会产生更大的影响。
- (ix) 各利益相关方应开展细化的分类分析，把握危机对于不同脆弱群体粮食安全和营养状况的不同影响，包括妇女、儿童、老年人和残疾人、少数和

边缘人群，了解农村和城市背景下的差异。分析中应着眼于性别角色和关系，以期引导旨在支持女性赋权和公民身份，乃至总体性别平等的干预行动。

- (x) 对比基础状况，定期监测长期危机中生计系统和应对策略的变化非常重要。这一点是采取有效响应措施解决脆弱性问题，以及加强社区和家庭应对冲击能力的基础。
- (xi) 在长期危机中，缺乏足够全面的、国家所有的数据往往是一个重大挑战。应分析并视需要逐步提高国内合作部门的统计和数据分析能力。
- (xii) 长期危机中需要采取各种政策和计划响应措施，现有多种选择可用(准则4)。没有放之四海而皆准的解决方案。在循证情况分析的基础之上建立多利益相关方响应分析和决策的具体过程非常必要，以便确定适当有效的方案。

34. 准则 4 – 设计、支持与实施以抵御能力为重点的综合性政策和行动，应对长期危机中的粮食不安全和营养不良问题。

- (i) 长期危机中的粮食安全和营养综合性政策与行动应着眼于通过消除根源性、结构性的内在因素（包括冲突、治理不善以及制度缺陷）来预防长期危机中的粮食不安全和营养不良；保护和建立抵御性、可持续的生计和粮食系统，减缓危机影响；并做好危机防备工作，确保采取及时适当的响应措施。
- (ii) 这一双管齐下的方针，作为《可持续全球粮食安全罗马原则》中的一条原则并在《全球战略框架》中提及，指向了两个方面的行动：（i）立即解决最脆弱人群的饥饿和营养不良问题；（ii）建立抵御能力，应对饥饿的根源性问题。
- (iii) 这种模式在长期危机中尤为得当，且建议采取的行动应酌情实施与调整。以拯救生命的粮食安全和营养支持为基础，还可以制定大规模的抵御性计划和干预措施，覆盖到最脆弱人群，并有助于稳固可能已取得的抵御能力方面的收效。根据各利益相关方的经验，不同类型的干预措施需要同步协调实施，以期顺利解决粮食不安全问题，逐步实现长期危机中的充足食物权。
- (iv) 政府应确保将用以解决长期危机中粮食不安全和营养不良问题的综合性政策与行动纳入更大范围的国家或区域发展政策和计划。无法解决根源性问题、不能建立抵御能力就是发展政策和各行动方的失败。受长期危机影响的各国政府和其他发展机构应在解决根源性问题以及推动长期危机中的抵御性生计和粮食系统方面承担更多责任。
- (v) 旨在改进粮食安全和营养状况的抵御性生计计划具有多重目标，从满足基本需求和促进平民保护（即生计提供），到保护并支持资产恢复（即生计保护），乃至通过加强机构、实施具有影响力的政策来完善战略（即生计促进）。

- (vi) 作为“联系双轨制方针”的手段，社会保护与灾害风险削减在《全球战略框架》中得到重点强调。这些方法是保护和建设抵御性生计与系统的具体途径，因而在长期危机中尤为重要。人道主义部门应帮助建设防备能力，以便在面对长期危机中普遍存在的周期性冲击和灾害时，能够推广这些长期的社会保障和灾害风险削减制度。
- (vii) 其他相关计划包括粮食援助的创新采购方法，非农和农业生计投资，私营部门参与，使用现金转移计划，现金性干预措施，以及应对急性营养不良的社区治疗性饮食。
- (viii) 粮食安全干预措施应具有营养敏感性，即设计中要考虑到营养状况的改善。这一点对于建设抵御能力非常重要。营养均衡的个人更加健康，生产效率更高，也能够更好地应对冲击和压力。
- (ix) 政策和行动的设计实施过程中要特别关注母亲（包括孕妇和哺乳妇女）和低龄儿童的营养需求，特别是在孕期、补充膳食阶段到两岁之间。
- (x) 政策和行动应着眼于季节性对粮食安全和营养的影响。
- (xi) 农业研究可以发挥潜在的重要作用，包括重振本地、农村机构和生产者组织，探索具有抵御能力的可持续生计对策，以及通过知识、创新和技术转让应对粮食不安全问题，支持社会恢复活力。
- (xii) 在可能的情况下，应加强参与式的研究、推广和农业服务，特别是响应小农户和家庭农民具体需求的服务，重点要放到女性农民和年轻人身上。
- (xiii) 为确保根据背景环境和本地能力采取因地制宜的干预措施，应推动在社区内行之有效的技术，以提高生产效率，带动多元生产，加强营养价值，并根据可持续发展的原则建立抵御能力。
- (xiv) 长期危机中往往会忽视旨在预防粮食不安全和营养不良，以及保护和建设抵御性可持续生计和粮食系统的政策与行动，但时间证明此类政策与行动是可行的。准则5、6和7分别提出了这方面需要加以解决的重点问题。

35. 准则 5 – 保障小规模粮食生产者和家庭农户对生产资料和自然资源的获得，推动土地权属和其他自然资源在长期危机发生前、中、后的稳定公平治理。

- (i) 自然资源是长期危机中众多生计的基础，对于生存和恢复均是如此。小规模粮食生产者和家庭农民能够获得支持粮食安全和营养的生产资料与资源在长期危机的形势中具有重要和关键的意义。这是解决饥饿、贫困问题，改善农村生计，提高健康和教育水平，以及实现社会、经济和环境可持续发展的重要内容。
- (ii) 作为一种生计来源和自然资源，以及一种社区和身份意识，土地常常对人们具有深刻的政治、社会经济、情感和象征意义，因而成为各方争夺的资源。长期危机会把不公平的土地获得由一种结构性的贫困成因转化为

一个冲突乘数。土地和自然资源争议会引发并刺激冲突，是长期危机中最复杂的一种挑战。确保粮食安全干预措施更为持久地减缓各个群体之间的不平等，特别是在土地方面，可以减少暴力冲突的风险。

- (iii) 各利益相关方应避免采取造成自然资源退化且可能阻碍自然资源获得的行动。利益相关方应努力保障公共安全条件，支持农民（特别是女性）获得进行耕种和收获的土地，人们能够进入市场买卖物品，并能够融入家庭和社会网络以互相帮助。推行积极措施，保护女性免受资源相关的身体暴力，或面临其他安全风险。
- (iv) 环境稳定性、冲突和粮食安全都会受到权属的影响，也会影响到权属本身。有效的土地和自然资源管理能够推动和平建设（减缓退回到冲突和/或社会动荡的趋势），支持发展，并改善长期危机中的粮食安全状况。可将社区资源（包括水、土地、森林等）负责任管理的谈判作为一个切入点，促成难以马上解决的其他问题达成协议。
- (v) 根据对本地社区作用以及传统安排的分析，制定面向各方的稀缺资源管理和共享准则。推动妇女参与自然资源管理相关的正规和非正规决策架构和治理过程。
- (vi) 与本地社区一起，根据短期形势（如人口、跨境和气候）的变化以及其他影响促进调整传统安排。
- (vii) 长期危机中，通常是由女性负责满足家庭和社区的水、食物和能源需求。把握因女性在自然资源管理中发挥作用而呈现的机遇，避免持久的不平等，促进从长期危机中恢复；女性作为经济复苏的引擎，尚有需要发掘的潜力。
- (viii) 锁定非正规部门中的某些女性并与之合作，这些女性获得经济支持对其家庭和社区具有关键意义，且女性与老年人一道能够在影响冲突形势方面发挥重要作用。努力探索支持改进粮食安全和营养状况以及和平建设进程的性别平等、女性赋权和可持续自然资源管理干预措施。
- (ix) 应酌情应用《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（《自愿准则》）。《自愿准则》在气候变化、自然灾害和冲突方面提供了重要的指导，包括在国家和国际法中的义务，并充分尊重适用区域和国际文书中的自愿承诺。

36. 准则 6 – 认识并更好地把握暴力冲突与粮食和营养不安全之间的相互关系；促进粮食安全和营养对策并将其纳入和平建设、过渡期正义和治理相关活动。

- (i) 暴力冲突和不安全会对粮食安全和营养，以及对农村和城市生计产生不利影响；同时我们也承认，粮食不安全也可变成一个威胁乘数及（或）冲突和不安全的动因。暴力会导致粮食不安全，也会因粮食不安全而加剧升级。

- (ii) 国家、区域和全球层面的和平建设、完善治理、降低脆弱性以及过渡期正义相关的干预和策略对于摆脱长期危机，以及为支撑粮食安全和营养的有效粮食系统创造有利的制度环境非常重要。国际组织应鼓励和平建设及长期危机的解决，而很多此类干预都着眼于粮食不安全。应鼓励粮食安全相关部门通过冲突敏感型措施最大程度地参与冲突减缓和类似进程。
- (iii) 相反，粮食安全计划也会产生潜在的积极溢出效应和机遇，其意义远远大于应对长期危机中受影响人群的饥饿和营养不良问题。粮食安全和营养状况的改进能够加强社会和谐及参与，提高公平性及能力，促进信任与合法性，因而会推动实现可持续的和平建设目标。
- (iv) 设计得当的社区主导计划能够改进粮食安全和营养状况，减少紧张和冲突因素，建立信心，找出并排除相关因素，预防粮食不安全升级，恢复“常态”，以及创造更加可持续的生计恢复路径。
- (v) 国家政府与合作伙伴应确保国家主导、管理和实施的倡议能够支持向稳定局势的过渡，并充分明确地反映出粮食安全考虑。

37. 准则 7 – 积极支持并确保机构能力和良好治理。

- (i) 忆及良好治理是实现所有人权的关键，包括消除贫困和确保所有人拥有满意的生计，因此国家政府应努力实现良好治理的目标。
- (ii) 结构性因素，包括制度缺陷，往往是长期危机的根源，在进一步加剧危机方面也发挥着重要作用。治理不善和机构能力薄弱是长期危机的主要特点，对非正规机构影响显著，同时也会严重削弱本来可以缓冲不良危机网络影响的社会网络。
- (iii) 制定、实施和评价解决长期危机中粮食安全和营养问题的过程应为：以共识为导向的参与式、负责任、透明、公平和包容性过程，符合国际人权义务，能够高效顺利地实现结果。
- (iv) 治理挑战，特别是在暴力冲突一触即发的地区，艰巨而复杂。近期的分析强调要为相关机构提供直接支持，帮助它们应对长期危机中的粮食不安全问题；加强合法机构和治理结构，提供安全、正义、就业和社会服务对于打破暴力循环也非常重要。粮食安全和营养干预方面的投资有助于增强信任及合法性，从而成为推动治理完善的有效工具；此外，这些投资也需要由本地、国家、区域和国际行动辅予支持。
- (v) 各利益相关方应了解长期危机中的政治权力、利益和治理框架，确保相关干预措施不会削弱当前执行顺利、能够问责的正规和非正规架构。明确在当前的地方机构和其他利益相关方网络中支持本地生计的运转良好的系统，以及支持和重建此类系统和相关的制度框架非常重要。这种方式能够确保

粮食安全的适宜性、接受度以及可持续改进，同时也能保证抵御能力建设最大程度地根植在本地环境中。

- (vi) 要避免援助提供方（特别是粮食援助）与政府合作伙伴各自为政。随着时间的推移，社会保护的提供可能演变成提供基本社会服务的无限期责任，这是一种风险。优先选择与本地民间社会机构单独合作，而置与国家联系紧密的正规机构于不顾，会削弱地方政府，刺激形成并行的治理系统。为减缓这一情况，应当不断加强政府和其他地方机构的技术和后勤能力，让其在服务提供和社会保护中发挥更为核心的作用。
- (vii) 治理不当会滋生负面激励，为腐败留出更大空间。同样，腐败会削弱治理，扭曲政策的决定和实施。推动良好治理有利于打击腐败，支撑更为直接的反腐行动（如参与式的社区主导进程），提高公民意识，并加强国家反腐败委员会的能力和运行。
- (viii) 随着良好治理能力的提高，合作伙伴应与政府和其他机构合作，明确界定基础设施提供、安全保障以及创造和平稳定有利条件方面的角色与职责。
- (ix) 非正规或传统机构，包括负责社会保护、争端解决和维持正义的机构，往往会保留下来或显现出来，填补国家机构留下的空白。某些情况下，这些机构可能在解决长期危机中粮食不安全问题方面发挥重要作用。

38. 准则 8 – 确保灵活可预测的多年度供资机制，与国家自主规划保持一致，并将短期和长期的响应和干预有效联系起来。

- (i) 资源承诺，包括国内和（或）国际的资源，均需考虑改进和应对长期危机中粮食不安全状况所需的较长时间跨度。应鼓励援助提供方建立灵活的多年度机制和供资，以期（a）推动采用跨领域方针解决粮食不安全问题；（b）应对区域和国家层面粮食和营养不安全问题的结构性因素；（c）尽早响应和长期规划会减少业务花费。
- (ii) 长期的抵御能力建设计划要能够适应变化的环境。应鼓励援助提供方在提供支持的同时留有灵活性，能够有效适应长期危机中出现的挑战，并在应对新的冲击和压力时可以扩大规模。
- (iii) 现已存在多种机制；援助提供方应认真分析考虑如何更好地理顺和运用这些机制，以及如何加强各个部门之间的协调协作。发展和人道主义供资与计划的更大灵活性和紧密协作有助于更加清晰地界定解决内在脆弱性的责任，让计划更好地发挥作用，防止粮食安全危机升级成为迫切需要的局面。
- (iv) 援助提供方要确保抵御能力建设机遇不会受到短期供资紧张的限制。支持行动的干扰或延迟，包括官僚政治或程序造成的干扰或延迟，会对解决

脆弱社区的粮食不安全问题产生不利影响；故而需要能够灵活适应突然形势变化的执行政策，以及相应的能力和技能。

- (v) 负责任粮食安全风险防范方面要做出重大调整，应以抵御能力建设、早期行动和响应为手段，而不是将这些负担转给最无力应对的脆弱人群。应采取风险管理而非风险规避的组织立场，鼓励就危机的预警信号采取早期响应，更好地保护生计和生命。从业人员、政府和捐赠方要认识到，有些时候预测也会出错，但总体而言预测是一种较好的风险管理方法。政府和国际社会应承担这种风险，而不是受影响人群。
- (vi) 提供支持不得削弱本地的能力和治理结构。投资帮助地方政府和社区进行决策有利于确保干预措施和计划有据可循，响应性强。应推广灵活的援助计划，支持人们把自己的资源和能力与通过国内或国际支持获得的其他资源整合起来。
- (vii) 因此，援助提供方要做好准备，考虑到可能需要在长期危机中进行更高水平的上游投资。面对长期危机中的粮食安全和营养挑战，不对事前的风险削减进行投资可能有很多令人信服的理由，但这样做从长期来看并不合理，可能会导致人道主义援助积重难返。

39. 准则 9 – 确保系统性地学习应对长期危机中粮食不安全和营养不良问题的各种经验教训并对其加以整合，以便持续改进政策和行动。

- (i) 各利益相关方在预防和解决长期危机中粮食不安全问题方面多年积累的集体经验、经过试验和验证的方针以及整理的经验教训，均应用来指导未来的行动，未来的措施也应伴随着系统性的学习和知识管理方法。
- (ii) 这些方法和策略要因地制宜才能发挥作用。目前的实践和方法应不断挑战和完善，并不断引入适合具体情况的新方法。
- (iii) 应继续开发粮食安全和营养的监督分析机制，以及长期危机中居民面对粮食不安全的抵御能力的测量机制，支持循证计划，确保持续改进。为支持这一进程，各利益相关方均应具备规划、实施和监督长期危机中粮食安全和营养挑战应对计划及项目的能力。
- (iv) 应根据对高风险区域当前能力和需求的全面评估，通过投资建设国家早期预警能力的手段加强官方早期预警的能力和效果。
- (v) 援助提供方应考虑开发相关的平台、计划和过程，将短期能力提升为响应早期预警信号能够灵活适应并扩大规模的长期计划，从而确保早期行动及时到位。

40. 准则 10 – 加强各利益相关方（包括受影响人群）的问责，确保长期危机中粮食不安全问题的预防和响应措施及时到位，尊重受危机影响的个人的权利。

- (i) 问责不力被认为是粮食不安全严峻形势长期无法缓解的原因之一，尤其是在治理结构薄弱且民主制度落后或缺位的长期危机形势中。
- (ii) 参与设计实施响应措施的机构、部门和政府应对受影响人群负责。具体而言，政府和相关机构应确保，在整个计划周期内，受影响社区的各个群体（考虑性别、年龄和多样性）能够获得做出知情决策所需的信息，参与影响其生活的决策或在决策制定过程中得到公平代表，能够就为其提供的援助或服务进行反馈或投诉。要特别确保受影响人群不会受到响应措施实施相关的任何人以任何形式进行的剥削或虐待，包括性侵害。
- (iii) 根据预警数据和信息、多利益相关方磋商、基于人权和结果的方针以及现实目标对各项行动安排先后次序有助于促进对已实现粮食安全成果更高水平的问责。
- (iv) 进一步开发工具，明确各利益相关方在应对长期危机中粮食不安全问题方面的角色和职能，以便将具体的职能责任分配给指定部门。使用此类工具分析在改进长期危机中粮食安全和营养状况方面有哪些指定责任已经履行，哪些没有，以便确定必要的补救行动。
- (v) 参与进来的各个部门均应确保在长期危机的各个层面和阶段中将有效的多利益相关方问责机制制度化，确保实现政策和行动的预期结果。
- (vi) 参与进来的各个部门在运用《粮安委行动议程》准则，以及影响长期危机中粮食安全和营养状况改进干预措施的法律和规范时，要对其决策、行动和影响负责。
- (vii) 各利益相关方应根据当前区域平台上的经验教训建立共同的基于结果的方针框架，应对长期危机中的粮食不安全问题，加强早期预警和早期行动之间的联系。
- (viii) 为保障响应方案的合理性，最好选择那些经过验证行之有效的方案。相关部门应携手测试新的方针，展示方针的成效。此类伙伴关系有助于支撑灵活的长期联合计划，在处于长期危机的脆弱区域提供及时有效的响应。这种模式也有利于指导干预措施的设计，为有需要的人提供最多的惠益；避免造成危害；建立一些关于变革路径的设想，以此作为监督的基础；以及引导改进粮食安全和营养状况所需的干预措施类型和规模。

前行道路

- 41. 粮安委所有成员和参与方都有责任宣传这些准则，推动其在全球、区域、国家和地方层面政策和行动制定、实施和监督过程中的使用。
- 42. 可以运用现有网络，通过实施粮安委《宣传战略》支持准则的推广。
- 43. 应鼓励各国政府自愿促进多利益相关方进程并将其制度化，具体包括如下：

- (i) 运用《粮安委行动议程》准则审查并进一步开发应对长期危机中粮食不安全和营养不良问题的国家政策、行动、投资和机构能力；
 - (ii) 与粮安委其他利益相关方分享规划和经验教训，包括政策和策略文件、实施规范、工具和评价结果（如，通过多利益相关方知识平台）。
44. 这种分享包括在面临长期危机风险和受影响的国家，以及政策和行动可能影响长期危机中粮食安全和营养的其他国家（包括国际合作与援助）审查、制定和实施相关政策与行动。
45. 还应鼓励捐赠方、合作伙伴、国际组织、企业和民间社会组织支持自身对这些政策和行动开展参与式评估，并通过粮安委分享他们在改进粮食安全和营养方面的经验教训和规划。
46. 政策与行动的评估及监督应符合《全球战略框架》^{vii}中提出的 5 项原则，并参考粮安委批准的“粮安委决定监测框架”^{viii}。监测应确保对面临风险和受影响人群负责，支持他们在政策和行动实施过程中提供反馈。监测机制应建立在当前全球、区域、国家和地方层面的机制之上。
47. 本文提出的准则为测量进展情况提供了参考依据。通过这些准则，各利益相关方均可评判他们提议的行动，以及其他各方的行动，是否适当、相关且能够问责。
48. 粮安委是一个全球性论坛，相关各方均可在此借鉴彼此的经验，评估《粮安委行动议程》目标和目的的实现情况，以及行动准则的持续相关性、有效性和影响。
49. 《粮安委行动议程》准则应纳入《全球战略框架》的未来版本，并应由粮安委根据获得的经验教训每五年审查更新一次。
50. 在全球层面，粮安委主席团和顾问小组应监督多利益相关方技术工作组的建立和工作。该技术工作组应：为各个区域和国家提供并协调以需求为主导的支持，帮助他们制定、实施和监督各项政策与行动；整理推广学到的经验教训（如通过知识平台）；以及支持粮安委更新行动准则。应尽可能充分利用现有能力。根据“粮安委决定监测框架”的指导意见，工作组至少每年向粮安委主席团和顾问小组汇报一次。

尾注

ⁱ 本文中粮食安全一词采用《粮食安全与营养全球战略框架》（全球战略框架）中给出的定义。“粮食不安全”一词包括营养维度。在需要额外说明或确保理解准确的情况下，本文也使用“粮食安全与营养”的说法。

ⁱⁱ 需要认识到，2010 年《世界粮食不安全状况》运用的方法在诸多可测量指标中选用了 3 个，且所列清单并未穷尽。

ⁱⁱⁱ 2014-2016 年战略响应规划：萨赫勒地区，2014 年 1 月（<http://www.unocha.org/cap/appeals/sahel-humanitarian-response-plan-2014-2016>）。在《战略响应规划》中，萨赫勒地区涵盖：布基纳法索，喀麦隆北部，乍得，马里，毛里塔尼亚，尼日尔，尼日利亚北部，塞内加尔和冈比亚。

^{iv} 这种差异性表现为同样的形势被不同的主体，甚至在同时，描述为复杂紧急状况、长期危机、脆弱国家或冲突后过渡期。定义和分类的差别，特别是就“脆弱”国家而言，可能会影响粮食安全相关的政策和计划。很多人更愿意使用长期危机的说法，因为这种说法同时强调短期和长期问题，以及粮食不安全和营养不良的内在多重因素。参考附录 D 以了解更多的信息。

^v 这些准则在多个场合进行探讨并不断丰富，包括粮安委通过的《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（自愿准则）。

^{vi} 联大 A/RES/46/182 号决议认可了人道、公正和中立；A/RES/58/114 号决议认可了独立。

^{vii} 《全球战略框架》第二版（2013 年 10 月）第 46 页给出了监测和问责系统中应当采用的 5 项原则：a) 应以人权为基础，特别关注在国家粮食安全的背景下逐步实现充足粮食权；b) 应保证决策者实现问责的可能；c) 应为参与性，并包括涉及所有利益相关方和受益人（包括最脆弱人群）的评估；d) 应简单却全面、准确、及时且能为所有人理解，并辅以用于说明影响、进程和预期结果的性别、年龄、区域等分类指标；e) 不应与现有的系统重复，而是要利用并加强国家的统计分析能力。

^{viii} CFS 2013/40/8（<http://www.fao.org/docrep/meeting/029/mi320e.pdf>）。