

联合国罗马常设机构关于萨赫勒地区的行动计划 增强最脆弱人群的生计抵御能力，促进萨赫勒地区粮食安全、营养和可持续和平

1. 三家联合国罗马常设机构（罗马常设机构）已商定此行动计划，用于在与可持续发展目标相一致下加强对萨赫勒地区人民的支持。该行动计划以罗马常设机构在萨赫勒地区的战略目标和计划为基础，目标是扩大对该区域粮食不安全和脆弱人口的支持。联合计划建议实施由罗马常设机构互补性方法、工具和服务组成的“综合打包方案”，旨在支持政府开展以下努力：i) 回应脆弱社区的需求；ii) 应对脆弱性根本原因，以及 iii) 成立经济和社会基金会，促进持久和平和公平发展。
2. 该计划主要是在《联合国萨赫勒综合战略》框架下，体现了罗马常设机构对《联合国萨赫勒支持计划（2018-2030）》所作贡献，《联合国萨赫勒支持计划（2018-2030）》是联合国促进萨赫勒地区落实 2030 年可持续发展议程的主要抓手。该支持计划也旨在对各个萨赫勒地区国家的发展计划和战略以及区域计划和战略提供补充。

联合国罗马常设机构合作带来的附加值

3. 罗马常设机构由于在促进尤其是粮食安全、适当营养、农业生产率和农村发展方面有着共同的兴趣，因此能够在国际、区域、国家和当地层面，为打造一个繁荣、具有抵御能力和稳定的萨赫勒地区并缩小人道主义援助和发展工作之间的差距，做出突出贡献。此外，罗马常设机构之间的合作将提高抵御能力措施的连贯性和有效性。能够实现这一目标的最好办法是将联合国内部和外部具备连贯性的各机构活动、经协调的罗马常设机构计划、与其他参与方的合作与伙伴关系等相结合，重点关注萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会、萨赫勒五国集团、全球抵御力倡议联盟——萨赫勒以及萨赫勒联盟。
4. 该行动计划目标是进一步在萨赫勒地区背景下，实施 2015 年“罗马常设机构关于加强抵御能力，促进粮食安全与营养的概念框架”¹，该框架为加强罗马常设机构合作提供了基础和愿景，并展现了罗马常设机构如何能够努力在现有方法和干预措施之间形成趋同与合力。该框架是基于罗马常设机构正在此区域开展合作所取得的积极成果之上，这一点在主要领导 2018 年 8 月赴尼日尔考察时有所强调，并在 2018 年 11 月提交的罗马常设机构合作进展报告²中上有所阐述。
5. 正如尼日尔的例子所示，罗马常设机构开展联合工作能够在打破灾害、冲突、饥饿和食物不足的循环，促进经济发展和稳定方面发挥重要作用。在尼日尔，罗马常设机构开展合作的地区产量提高、迁徙程度降低、包括最贫困人口在内的居民能够获得多样化的生计与膳食，因此改善了粮食安全与营养。这还为青年带来了更多就业岗位和收入，推动形成一个更加安全、更繁荣的社区。罗马常设机构关于萨赫勒地区的行动计划在能够产生更大结果和影响力、行之有效的良好做法基础之上，将这些做法推广至整个萨赫勒地区。
6. 在萨赫勒地区，罗马常设机构作为联合国系统内实现可持续发展目标 2——零饥饿的牵头机构，致力于协调各项行动，同时考虑到罗马常设机构关于合作和伙伴关系的概念框架、联合国改革、联合国关于帮助建立具有抵御能力社会的共同指南，并同时为人道主义——发展——和平关系做出贡献。

背景

7. 优先重点地区是五国集团中的五个国家（布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔）和塞内加尔（五国集团+1），同时也在将努力为《联合国萨赫勒支持计划》³中包括的其他四个国家（尼日利亚、喀麦隆、冈比亚和几内亚）提供支持。
8. 萨赫勒地区很大一部分地域都是干旱地区，农业是促进经济和社会发展的最重要行业，还是就业岗位的主要来源。超过 70%的人口和 80%的最贫困人口依赖农业行业，获取生计、工作、收入、粮食安全和健康。该区域是全世界贫困率和营养不良率最高的地区之一，并持续受到以下多

¹<http://www.fao.org/resilience/resources/resources-detail/en/c/335336/>.

² FAO 125th Session of the Programme Committee and 173rd Session of the Finance Committee, Rome, 12 November 2018. 粮农组织计划委员会第一二五届会议和财政委员会第一七三届会议（2018 年 11 月 12 日，罗马）

³https://www.un.org/africarenewal/sites/www.un.org.africarenewal/files/English%20Summary%20Report_0.pdf

重危机和风险的影响与威胁：极端天气和气象可变性（比如干旱、洪水、不规律降雨等）、生态系统恶化和随之而来对有限自然资源不断上升的需求、植物病虫害（比如蝗虫和秋粘虫）、动物疫病（比如小反刍兽疫）、导致粮食安全和营养危机的冲突、居民流离失所和侵犯人权行为以及为应对这些挑战国内资源有限的情况。此外，尤其是在安全状况极度不稳定的边境地区，安全形势遭受挑战。

9. 萨赫勒人口（5国集团+1国家的人口约8千万）预计到2050年翻一番。2018年萨赫勒地区有大约200万儿童患急性营养不良，乍得、毛里塔尼亚和尼日尔部分地区超过紧急警戒线15%。“协调框架”对2019年欠收季节（6-8月）的粮食不安全预测显示，仍有380万人存在严重粮食不安全的风险。
10. 通过增强萨赫勒地区人民生计的抵御能力，进而抗击饥饿、粮食不安全、营养不良和贫困，这需要在农业及其他领域进行大量、趋同的投资。所有活动还必须应对关键的跨领域议题，比如性别平等、营养、治理、冲突敏感性、土地权属与土地使用、获取水资源和其他可再生自然能源、青年就业、价值链、减少灾害风险和气候变化。

行动计划

I. 罗马常设机构联合目标

11. 鉴于萨赫勒人民所面临的许多挑战，罗马常设机构在下述目标基础之上，商定采取连贯、协调一致的举措：
 - i) 通过提高食物、高质量基本服务和基础设施的获取水平，改善脆弱人群的生活条件；
 - ii) 解决农村社区脆弱性的根本原因，包括面对灾害和气候风险时的脆弱性，从而增强生计的抵御能力，提高粮食安全与营养水平；以及
 - iii) 提高社会包容度和改善性别不平等，促进和平对话和自然资源冲突管理，推动建设与维护和平。

II. 罗马常设机构合作进程

12. 根据罗马常设机构关于加强抵御能力的概念框架，罗马常设机构在萨赫勒地区的合作将基于多年来在各种具体干预措施上的合作和对政策制约与脆弱人群所处风险的共同认识。未来罗马常设机构行动计划将围绕下述六项内在相连的支柱展开：
 - 持续政策对话；
 - 共享风险分析和共同地理目标选择；
 - 在商定的集体成果或结果（包括在以社区为基础的参与式规划上开展合作）基础之上开展联合规划和计划；
 - 协调实施、监督和报告；
 - 对加强抵御能力的影响进行连贯测量；以及
 - 开展互补性监测、评价、学习和知识共享

III. 罗马常设机构参与原则

13. 罗马常设机构的参与是建立在2018年6月三机构之间签署的谅解备忘录基础之上，该备忘录旨在加强三机构在落实2030年可持续发展议程方面的联合贡献。此备忘录的签署是受到了三机构共同愿景的启发，即实现粮食安全、营养和农业可持续发展需要采取全面、整体的方案以应对紧密相连的一整套议题以及与2030年可持续发展议程其他部分相联系的内容。
14. 罗马常设机构关于加强抵御能力的方案旨在实现三项核心抵御能力（吸收力、适应力和转化力），与此同时增强生计抵御能力，提高粮食安全与营养水平。方案的重点是减少脆弱性需求和根本原因，加强特定家庭、社区和机构能力与资产，从而预防、预见和应对破坏农业生计、危害脆弱人群粮食安全和营养状况的冲击和压力源。

15. 罗马常设机构合作在六项原则指导下展开（根据 2015 年罗马常设机构概念框架），体现了三机构的共同理解和举措，目的是支持个人、家庭 and 社区的抵御能力建设，与其他利益相关方合作并支持他们，包括那些被冲击、压力源和危机影响的人群、国家和地方层面政府和其他国际伙伴：
 - i) 地方和国家层面获得感与领导力；
 - ii) 多利益相关方举措；
 - iii) 人道主义援助和发展相结合（并致力于改善和平前景）；
 - iv) 关注最脆弱人群
 - v) 风险敏感性主流化办法；以及
 - vi) 以创造持续影响为目标
16. 这些原则构成了罗马常设机构在支持抵御能力建设方面的认识、规模、进程、结果/成果和形式，同时考虑到三机构各自具体职责和比较优势，共同在人道主义——发展——和平关系和全面实现 2030 年可持续发展议程方面开展合作。罗马常设机构的方法可行且灵活。该方法承认三机构共同合作的复杂性，并认识到没有能够在每个背景下都可行和可取的合作。该方法还认识到可以根据背景，发挥与其他机构和与联合国内外的其他战略伙伴的合作合力。比如，粮农组织、粮食署和萨赫勒五国集团在 2018 年 2 月签署了在加强萨赫勒五国集团抵御能力方面采取联合行动的谅解备忘录。在国家层面涉及不同伙伴的业务联盟都获得了这份谅解备忘录的翻译版本。此外，为产生更大影响力而采取的区域针对性工具将建立在现有贷款和赠款计划基础之上。例如在与萨赫勒五国集团秘书处、成员国和其他区域与国家层面利益相关方开展的紧密协调下，农发基金正在对萨赫勒地区国家一系列的投资计划与商业模式进行融资，这还推动了主流化优先重点工作（青年就业、妇女赋权、抵御气候变化能力、营养敏感性粮食体系）。这些投资和干预措施对谅解备忘录进行了补充，并在从响应紧急危机（因冲突、饥荒和粮食不安全、干旱和其他灾害造成）完整过渡到长期发展过程中发挥着重要作用，罗马常设机构间有效的伙伴关系在其中至关重要。

IV. 报告

17. 罗马常设机构将在向罗马常设机构领导机构提供的年度进展报告中汇报罗马常设机构间合作和作为此项行动计划部分内容的联合活动实施情况。该报告将重点强调三机构是如何在特定背景下开展合作，并展示了在罗马常设机构六大支柱下加强协调努力的实例。
18. 在此附上关于毛里塔尼亚和尼日尔的报告实例。将为其他萨赫勒地区国家起草类似报告，并进行年度更新。

罗马常设机构合作：毛里塔尼亚

在可持续发展伙伴关系框架（2018-2022）下，粮农组织和粮食署致力于关注“趋同地带”。两机构同意利用共同的地理优先重点标准和比较性优势，在同一个地区分层次采取干预措施，并获得更大的影响。这个方法使罗马常设机构抵御能力框架和新工作方式得以具体实施，并且与《联合国萨赫勒综合战略》和支持计划相一致。粮食署和粮农组织正在合作制定一个国家层面的谅解备忘录。粮食署和粮农组织在2018年组织了作物和粮食安全评估联合特派团考察。

此外，在农发基金国别战略机遇计划和粮食署国别战略计划获批后，粮食署和农发基金正探索在业务开展上产生合力。两机构正在合作制定一个国家层面的谅解备忘录，并希望推广大规模、综合型、以社区为基础的抵御能力打包方案。将在相同地区探索在农发基金小规模、基于社区的基础设施计划（PASK计划二期和 PROGRESS 计划）和粮食署更广泛的抵御能力打包方案，其中包括粮食援助促进资产建设、学校膳食、粮食和营养援助之间实施互补性干预措施。将通过参与式规划（三管齐下办法）探讨开展联合计划的机遇。现在正在对农发基金和粮食署共同干预领域进行规划。

罗马常设机构在2017年12月参与了负责监督和核查零饥饿战略审查执委会。

粮食署和粮农组织正在担任粮食安全领域的联合主席，负责确保定期顺利地交流粮食安全与营养的信息，并完善联合国发展援助框架中关于粮食安全领域的内容。粮农组织和粮食署还通过近期成立的“专业技术小组”，共同支持农牧季节（每年三次）的跟进工作。

粮农组织、联合国儿童基金会和粮食署共同实施了一个从2012年至2016年已完成的项目。该项目充分利用每个机构在 Assaba 和 Guidimakha 地区加强经济能力、营养服务和社会安全网所能提供的附加值。粮食署和粮农组织还支持在国家层面制定和推出政府政策和战略（粮食安全、农业、畜牧业、渔业、营养、学校膳食等），并制定《加速增长与共享繁荣战略（2016-2030）》。最后，粮农组织已积极参与粮食署2016年和2017年组织的三管齐下办法的培训（2016年季节性生计计划，2017年基于社区的参与式培训）。

罗马常设机构合作：尼日尔

粮农组织、农发基金和粮食署在尼日尔正在开展合作，支持尼日尔政府实现零饥饿和消除贫困。伙伴关系特别关注不让一人掉队，并首先接触到最落后人群，同时保证与其他可持续发展目标的相互联系。

罗马常设机构伙伴关系与尼日尔的联合国发展援助框架相一致，支持该国旨在加强粮食危机抵御能力和减少贫困的 3N 倡议（尼日尔人养活尼日尔人）。罗马常设机构伙伴关系与联合国和政府间关于在计划、主题和地理层面上形成合力、增强抵御能力的联合“基层集合”办法保持一致。罗马常设伙伴关系利用三机构各自的优势和附加价值来确保向尼日尔政府提供全面、整体和互补的响应措施，促进实现零饥饿。

罗马常设机构在尼日尔过去和正在开展的活动详细目录

罗马常设机构正在通过实现可持续发展目标，尤其是关于贫困（目标 1）、饥饿和粮食安全（目标 2）、气候变化（目标 13）和生态系统可持续性（目标 15），在联合国国家团队中推动落实 2030 年可持续发展议程。关于可持续发展目标 2——“零饥饿”，近年来已经实施了以下倡议：

- i) **“加强尼日尔脆弱家庭粮食不安全抵御能力”**是由粮农组织和粮食署在法国定期捐款支持下，自 2013 年以来共同实施的第一项关于抵御能力的计划。从 2013 年至 2019 年所获资金累计达 500 万欧元；
- ii) **“开展伙伴关系，促进尼日尔抵御能力建设（2014-2017）”**：这是由美国国际开发署出资（300 万美元）的粮农组织-粮食署联合项目，采用系统化、综合性土地恢复办法，同时考虑到流域的不同生态组成；
- iii) **“非洲食物购买项目”（2012-2016）**是由巴西和英国国际发展部共同出资（110 万美元）的粮农组织和粮食署联合项目，目标是加强价值链和发挥联合国机构的购买力与业务能力；尼日尔政府制定了一个关于从小农户手中购买当地产品的国家策略；
- iv) **“罗马常设机构在长期危机背景下采取互补性抵御能力行动的伙伴关系”（2016-2020）**：由加拿大出资（超过 1500 万加元）的粮农组织、农发基金和粮食署联合项目；
- v) **“加快农村妇女经济赋权进展联合计划”（2012-2018）**：由挪威（2014-2015 年间出资 24.5482 万美元）和瑞典（2015-2018 年间出资 114.3257 万美元）出资的粮农组织、农发基金、粮食署和妇女署的联合项目。

在这些倡议上，粮农组织和农发基金重点关注在各自技术专长领域提出长期响应措施，粮食署则为脆弱人群有针对性地提供粮食援助，满足其需求并在创造生产性资产方面提供支持。粮农组织提供改良种子品种和技术建议，提高农牧业产量，改善小规模灌溉系统，从而为资产创造提供补充。农发基金的干预措施包括基础设施建设，比如农村支线公路、小水坝等，进而推动创造长期农业发展的有利环境。

关于加快农村妇女经济赋权进展联合计划，罗马常设机构还与妇女署在农村妇女赋权方面开展合作：粮农组织通过农民田间学校和营养教育，在农业和粮食安全上提供援助；农发基金提供生计支持，粮食署购买妇女生产的食物，供货给学校餐厅。妇女署提供多功能平台、开展能力建设并进行性别分析工作。