



联合国粮农组织理事会、农发基金执行董事会与粮食署执行局
第九次非正式联席会议

2026 年 4 月 27 日

高级别摘要
背景

1. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）理事会、国际农业发展基金（农发基金）执行董事会与世界粮食计划署（粮食署）执行局第九次非正式联席会议于 2026 年 4 月 27 日举行。会议为期五小时，为三家联合国罗马常设粮农机构（粮农三机构）执行局/执董会/理事会成员及高级管理层提供了契机，就三机构间的协作开展建设性对话。会议采用线上线下相结合的形式，可通过 Zoom 平台在线参会，并提供所有六种官方语种的口译服务。按照三机构轮流担任主席的惯例，本次会议由粮食署主办。
2. 粮食署执行局主席卡拉·巴罗佐·卡内罗女士阁下担任会议总主席。两场小组讨论分别由粮农组织理事会独立主席米纳·里兹克先生和农发基金执行董事会主席兼农发基金总裁阿尔瓦罗·拉里奥先生主持。第一场讨论围绕在联合国 80 周年倡议背景下革新并扩大粮农三机构间协作展开。讨论嘉宾包括粮农组织助理总干事兼战略、计划及预算办公室主任贝丝·克劳福德女士；农发基金副总裁 Gérardine Mukeshimana 女士；粮食署副执行干事兼首席运营官卡尔·斯考先生；德意志联邦共和国常驻罗马联合国机构代表、大使 Andreas von Brandt 先生阁下。
3. 第二场讨论围绕粮农三机构在学校供餐方面的合作展开。讨论嘉宾包括：粮农组织首席经济学家马克西莫·托雷罗先生；农发基金技术交付办公室主任 Pieter M. Boogaard 女士；粮食署伙伴关系与创新助理执行干事 Rania Dagash-Kamara 女士；肯尼亚共和国常驻罗马联合国机构代表、大使 Fredrick Lusambili Matwang'a 先生阁下。会议旨在确定切实可行的步骤，以提升粮农三机构在国家层面的共同影响力，深化协同效应，并与当前联合国 80 周年改革进程保持协调一致。同时，会议还将支持三机构开展更高效、有效和协调的合作，以应对日益增长的全球需求和不断加剧的粮食不安全状况。

开幕致辞

4. 粮食署执行局主席宣布会议开幕，向与会代表表示欢迎并概述会议安排。随后，农发基金执行董事会主席兼农发基金总裁以及粮农组织理事会独立主席分别致开幕辞。粮农组织总干事屈冬玉博士和粮食署执行干事辛迪·麦凯恩女士随后发言。
5. 各位领导人在致辞中指出，本次会议召开之际，全球正处于深刻不确定性之中，粮食体系进一步承压，宏观经济稳定与社会凝聚力亦面临威胁。粮农三机构间的协作日益被视为联合国 80 周年改革的试金石，用以检验联合国系统能否形成合力。当三机构各有侧重而又相互补充的职责分工转化为协调行动时，便能形成从应急响应到韧性建设的连续行动链条，持续产生影响。
6. 多边体系正在经历的深刻变革，反映出国际社会期望该体系能够更加协调、高效地应对日益复杂的挑战。粮农三机构虽职责各异，但共同构成了独特的专业知识体系，涵盖应急响应、长期农业转型和农村发展等领域。不过，仍需审视协调机制在哪些方面运转良好、哪些方面有待改善，并着力解决职责重叠、空白领域和低效问题。粮农三机构间的协作成效，最终需在国家层面评估。
7. 《2026 年全球粮食危机报告》指出，近 3 亿人面临突发重度粮食不安全状况。在许多国家，危机已不再是暂时性冲击，而是反复发生、不断加剧且日益难以扭转。为解决这些结构性问题，粮农三机构需作出调整，扩大并加强合作，尤其是在国家层面。三机构需要在现有合作基础上更进一步，包括就霍尔木兹海峡局势开展联合分析并协调应对措施。
8. 粮农三机构间的协作持续深化与拓展。在全球供资形势和联合国 80 周年改革背景下，三机构进一步加大力度，更加有效、高效和协调一致地衔接各自职责，减少碎片化，并聚焦自身的比较优势。例如，粮食署在其《战略规划（2026-2029 年）》中决定不再参与支持畜牧业和粮食生产工作，因为其他伙伴在这些领域能创造更高的附加价值，并具备更强的专业优势。

议题 1 — 联合国 80 周年改革进程中的罗马常设机构：革新与扩大合作

9. 粮农组织理事会独立主席请贝丝·克劳福德女士、Mukeshimana 女士和卡尔·斯考先生分别介绍各自机构为联合国 80 周年改革进程以及题为《革新与扩大罗马常设机构在脆弱环境中的协作：加强协作务求实效并明确增进协作的路径》的三机构合作蓝图制定工作所做的贡献，并请他们阐述各自认为最重要的经验启示。发言者强调，应聚焦国家层面的实施工作和影响，加强互补作用与协调一致，在人道主义-发展-和平联动框架下推进综合行动，并强化实

证支撑、数据共享和成果问责。应将提高效率视为加强实施能力的手段，而非目的本身。必须确保在实施过程中推进本地化，贴近业务一线，并通过吸引私营部门参与等方式筹集更多资源。发言中指出，改革应是一种思维方式，而不仅仅是一项工作进程，各机构需要有勇气倡导新的工作方式。在需求不断增加、资源日益减少的形势下，当前正是推进改革的有利时机。粮农三机构协同合作，可形成一套独特的工具组合，推动消除饥饿。与三机构以外的伙伴开展协作同样至关重要。

10. 会议还请 von Brandt 大使介绍成员国可采取哪些具体措施，确保粮农三机构稳步推进并落实联合国 80 周年改革。他回顾称，德国和印度共同担任粮农三机构之友小组联合主席，该小组编写了一份题为《深化粮农三机构间协作，推动联合国 80 周年改革取得成效》的非正式文件。他还指出，成员国可利用三机构治理机构的决策权，促进加强合作，并将相互信息共享确立为强制性要求。他鼓励粮农三机构探索向捐助方提交联合提案，同时也鼓励捐助方提供灵活或核心资金，并酌情提供集合资金，协调对国家工作队的供资。应把握机会进一步明确粮农三机构之间的分工；为此，可开展各机构能力差距分析。大使还建议在年内稍后时间再举行一次粮农三机构非正式联席会议。
11. 在关于这一议题的开放性讨论中，各成员国交流了意见，并强调鉴于当前粮食危机旷日持久、资源日益匮乏，推进改革势在必行。必须减少碎片化，并根据各机构的比较优势开展工作，同时应认识到与联合国其他实体加强合作同样必要。成员国感谢粮农三机构之友小组所做的工作，并对三机构合作蓝图表示欢迎，认为这是一个良好的起点。部分发言者认为，该文件需进一步充实细节，并在具体实施方面作出调整，以体现适当的雄心。
12. 成员国强调了以下内容：
 - 应从当前基于临时性安排的合作，转向由粮农三机构最高领导层牵头的更加制度化的协作机制；要真正扩大规模，三机构之间的协作不能依赖个别国家少数积极推动的个人，而需要强有力的领导层承诺，包括最高层的坚定支持，并配套建立系统性激励机制；
 - 协作必须意味着作出明确取舍，而不仅仅是加强协调；多位与会代表强烈呼吁明确划分作用和职责，包括由谁牵头、由谁支持，以及谁应当退居辅助角色；
 - 粮农三机构治理机构应做好准备，就战略选择提供指导，包括在必要时确定优先次序，以最大限度发挥集体影响力；

- 粮农三机构在与成员国互动过程中应持续保持透明，包括说明如何确定优先重点、使用资源和衡量成果；
- 合作应涵盖联合分析、联合规划以及酌情开展联合方案编制，并加强数据共享、提升系统互操作性，同时加大对共享服务（办公场所、供应链和采购）的使用；
- 成员国要求就正在推进的合作举措及其在优化资源使用方面的成效提供更多透明信息，包括在可能情况下以数字化方式更新联合规划和实施工作进展；
- 成员国希望进一步了解，在各捐助方加大努力，按比例及时协调资金分配的同时，粮农三机构采取了哪些措施，在国家层面消除或减少资源竞争；
- 有代表建议再举行一次非正式会议，使成员国能够及时了解已取得的进展，并保持当前工作势头；
- 有代表建议扩大试点国家范围，不局限于蓝图所列数量，并指出试点国家数量过少可能会削弱该倡议的相关性；
- 应迅速推进蓝图的实施工作，并体现应有雄心，包括明确各机构的角色与职责；制定提高效率、消除重复的具体计划；量化潜在的节支机会和影响；并随后及时交付切实成果；
- 蓝图的实施还应配套建立更有力的联合监测框架，制定具体、可衡量、可实现、相关、有时限的指标，以衡量长期进展；
- 粮农三机构间的协作应与更广泛的联合国 80 周年改革进程保持一致，以联合国现有国家层面机制为依托，包括共同国别分析和《联合国可持续发展合作框架》；
- 应进一步提供有关联合国驻地协调员在确保国家层面协作方面所发挥作用的信息，加深对其作用的认识；
- 应通过协调一致的数据系统和分析，支持循证决策；
- 应更加重视本地化，促进国家政府和区域机构发挥作用，并确保各项干预措施与以需求为导向的国家优先重点保持一致；
- 应加大对小规模农户的支持和投资，以增强韧性并促进粮食安全；
- 应进一步加强南南合作和三方合作；

- 应努力展示粮农三机构在应对当前危机方面所开展的协作，例如中东地区的供应链中断，包括肥料供应链。

13. 讨论嘉宾感谢成员国提出的意见，并就所提出的问题作出回应。蓝图的下一步工作是选择试点国家，并根据三机构各有侧重、互补互促的职责使命，明确各自作用；相关安排将结合具体国情，推动以更加系统化的方式开展联合分析、规划和实施工作，并与更广泛的联合国系统进程保持一致；更多细节将适时公布。蓝图聚焦脆弱环境，因为这些情境最适合衔接三机构职责，发挥集体影响力。会上还回顾了各机构经成员国批准设立的历史背景，以及三机构延续至今的不同职责分工，其中农发基金在融资和投资领域发挥牵头作用。目前在实地层面已有许多卓有成效的协作实例。不过，其成功往往取决于参与合作的个人，因此粮农三机构需要推动此类协作的制度化。von Brandt 大使表示，三机构之友小组将在后续审议中考虑有关以国家政府需求为导向的优先重点和本地化方面的意见，以及关于加强监测和评估的呼吁。

议题 2 — 粮农三机构在学校供餐方面的合作

14. 农发基金执行董事会主席兼农发基金总裁在开场发言中指出，学校供餐涉及教育、营养、社会保护和粮食体系转型等多个领域，正日益被视为国家政策、框架和战略的有机组成部分，而非孤立的干预措施。
15. 讨论嘉宾介绍了各机构如何通过学校供餐计划，推动在国家层面取得成本效益高且可持续的综合成果。粮农组织制定了一个与各国政府合作的框架，旨在改善儿童膳食、促进实现教育成果并提振地方经济，包括将小规模农户与学校供餐计划对接。粮农组织还编制了指导材料，支持各国因地制宜地制定综合全面的学校供餐标准。此外，粮农组织还支持制定相关政策和立法，并促进知识交流。农发基金则采取四管齐下的做法，重点关注营养食品的供应、获取、认知及其可负担性。农发基金主要聚焦学校供餐的供应端，着力加强农民组织和相关体系建设，同时促进人力资本开发和农村转型。与此同时，粮食署致力于支持制定相关政策和监管框架，提高财政和机构能力，加强计划设计和实施，推行本地自产食品学校供餐模式，并加强地方粮食体系。学校供餐联盟由巴西、法国和芬兰共同担任联合主席，由粮食署作为主持机构并担任秘书处。
16. 在被问及粮农三机构可在哪些领域最有效地支持国家学校供餐计划的长期可持续运作时，Matwang'a 大使表示，各国政府需获得以下方面的支持：制定国家政策并确保由本国机构主导；将小农参与机制纳入国家体系；拓展创新且可预测的融资渠道，并争取财政部门认可该计划的投资回报；加强监测、数据和问责框架；推动试点项目向可持续的国家计划转型。

17. 成员国重申，学校供餐计划不仅能够为学生提供营养食物，还有助于促进社会保护、人力资本开发、妇女和青年赋能、粮食体系发展、地方市场壮大和农村发展，具有重要价值。讨论中指出，建立健全的国家学校供餐计划需要时间。因此，有必要以长期方式与各国政府开展合作，设定切实可行的时间表，并设计可能的退出策略。学校供餐计划应长期由本国主导，能够经受财政周期、突发事件和未来冲击的考验。

18. 成员国呼吁：

- 扩大学校供餐计划的覆盖范围，在可能情况下重点推行本地自产食品学校供餐模式，并涵盖整个价值链，包括当地小规模农户，特别应支持他们进入市场并获得仓储服务；
- 提高营养标准，增加膳食多样性，确保学校供餐促进儿童健康；
- 将学校供餐与营养教育措施（包括面向教师开展相关培训）相结合，并采取干预措施，确保学校具备完善的基础设施条件；
- 推动采用政府各部门全方位参与的方式开展学校供餐工作，并加强学校供餐与保障清洁用水及卫生设施之间的联系，包括与联合国-水机制合作；
- 加强监测，更有效地利用数据提升计划的可持续性，并考虑采用其他衡量指标来评估其成效，例如每年提供学校餐食的天数；
- 粮农三机构领导层在与各国政治领导人接洽时，应积极倡导学校供餐；
- 重视可持续学校供餐体系的规模化推广，这需要制定长期规划，明确实施步骤安排，并发挥粮农三机构的互补作用；
- 将本地自产食品学校供餐模式确立为常规做法，并将其定位为战略投资，而不仅仅是一项社会计划；
- 通过整合预算、促进社区参与以及加强政府和地方机构能力建设，着力提高国家主导权和计划的可持续性；
- 加强与国际金融机构和多边开发银行的合作，以拓展财政空间，完善优惠融资渠道，并确保供资的可持续性和可预测性；
- 确保同一地区内所有学校均能受益于学校供餐计划，以避免学校之间的竞争，并防止儿童因从无供餐学校转入有供餐学校而导致入学人数失衡；
- 与联合国儿童基金会等所有相关伙伴开展合作；
- 充分利用“非洲学校供餐日”提供的契机。

19. 在回应上述意见时，讨论嘉宾强调，有必要汇集食品安全和标准方面的最佳做法，推动融资创新，并完善衡量指标。讨论嘉宾一致认为，粮农三机构内部的高层支持至关重要，同时还应从现有计划中汲取经验教训，为今后的活动和干预措施提供参考。私营部门可发挥关键作用，并应尽可能确保学校餐食以本地自产食品为主。Matwang'a 大使赞同，学校供餐计划的制度化需要时间，并表示有意审查相关成效衡量指标。

后续步骤和闭幕致辞

20. 在非正式联席会议闭幕时，粮食署执行局主席感谢与会者所作的贡献，并表示已注意到会上提出的所有建议，包括成员国希望在 2026 年再次举行类似会议的意愿。