



中国 与联合国粮农机构 合作战略研究

马有祥 主编



 中国农业出版社

中国与联合国粮农机构 合作战略研究

马有祥 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国与联合国粮农机构合作战略研究/马有祥主编.

北京: 中国农业出版社, 2007. 3

ISBN 978-7-109-11529-3

I. 中… II. 马… III. ①农业—经济合作—经济发展战略—研究—中国②粮食—经济合作—经济发展战略—研究—中国 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 025983 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 伍 斌 李文宾

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.5

字数: 211 千字

定价: 50.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编 马有祥

编写人员 (按姓氏笔画排列)

丁国光 马有祥 吴文智

张明杰 陈 建 陈常兵

庞玉良 赵 兵 胡延安

郭汉弟

序 言

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出，要更好地“利用国际国内两个市场、两种资源，注重加强互利合作，实现共同发展”，要“推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界”。联合国机构是我国对外交往中最重要的多边舞台，加强合作关系，对于维护和实现好我国的国家利益，推动建设和谐世界具有重要意义。

农业多边外交是我国多边外交工作的有机和重要组成部分。长期以来，我国一直与联合国粮农组织（FAO）、世界粮农计划署（WFP）、国际农业发展基金（IFAD）等联合国系统内三个主要的粮农机构保持着全面良好的合作关系，不仅促进了我国农业和农村对外开放与合作，也为世界农业发展做出了积极贡献，进而有效地提高了我国在世界粮农领域的地位。

随着经济实力和综合国力的增强，我国与联合国粮农机构的合作关系目前正在进入新的阶段。我国在粮食安全和消除贫困，防治动植物病虫害和加强食品安全，粮食援助和提高营养水平等国际粮农领域必将承担更多的国际责任和义务，国际社会也对加强与我国的合作寄予厚望。另一方面，我国仍是世界上最大的发展中

国家，本身仍面临着繁重的发展任务，对外合作和援助仍受到国内发展水平的制约。如何统筹这两个方面，找到最佳结合点，实现我国与合作方的双赢和多赢，是农业多边外交工作面临的一个新课题。

我常驻联合国粮农机构代表处位于我国农业外交战线的最前沿，在长期的外交工作中发挥着耳鼻喉舌、智囊外脑的作用。粮代处的工作人员在认真做好日常工作的同时，针对我国与粮农三机构合作的最新形势，开展了我国与三机构合作战略研究，形成了内容丰富、资料翔实、观点明确、建议可行的调研报告，即《中国与联合国粮农机构合作战略研究》。相信这份厚重的调研成果将会为今后一个时期农业多边外交工作提供有价值的指导。

希望通过这本书的出版，能够使从事农业和农村工作的同志对国际农业形势和我国的农业多边外交工作有一个更清晰的了解，也希望粮代处的同志再接再厉，多出调研成果，当好参谋，为我国农业和农业经济发展做出更大的贡献。

农业部副部长

牛伯

2006年12月

目 录

序言

第一篇 新时期我国与世界粮食计划署合作战略研究	1
一、世界粮食计划署概述	1
(一) 基本情况	1
1. 成立背景	1
2. 基本宗旨	2
3. WFP 和 FAO 的关系	2
4. 在全球人道主义活动中的地位 and 作用	3
(二) 组织结构	7
1. 管理机构	7
2. 组织机构	8
(三) 运行机制	8
1. 援助活动类别和基本运作方式	8
2. 筹资模式和分类	11
3. 援助活动管理、监督和评价方式	13
(四) WFP 粮援活动中存在的问题和面临的挑战	13
二、WFP 政策走向和发展方向	16
(一) 主要政策走向	16
1. WFP 的人道主义基本原则	16
2. 营养政策	18
3. 发展政策	20
4. 粮食采购政策	23
5. 国家能力建设政策	26

6. 与非政府组织合作伙伴政策	29
7. 职员招聘政策	32
(二) 发展目标和方向	33
三、主要国家与 WFP 合作情况	36
(一) 主要国家对外援助体制	36
1. 美国粮食援助体制	36
2. 欧盟粮食援助体制	38
3. 日本对外援助体制	40
4. 法国对外援助体制	43
5. 韩国对外援助体制	45
6. 印度对外援助体制	46
7. 泰国对外援助体制	46
(二) 主要国家援助管理体制的特点	48
(三) 与 WFP 合作情况和主要意图	50
1. 参与 WFP 援助的主要方式	50
2. 2004 年主要捐助国/成员与 WFP 合作基本情况	52
3. 与 WFP 合作的基本意图	53
四、我国与 WFP 合作情况	55
(一) 我国对外援助基本情况	55
1. 我国对外援助历史回顾	55
2. 我国对外援助管理体制	58
3. 对外援助方式与渠道	58
4. 我国对外援助的作用	61
(二) 我国与 WFP 合作情况	62
1. 背景情况	62
2. 合作历程	64
3. 中国与 WFP 合作的形式	68
4. 合作的成果	71
5. 我国与 WFP 合作的成功经验和教训	75
五、新时期我国与 WFP 合作战略建议	78
(一) 战略目标与指导思想	78

目 录

(二) 捐助方式: 以指定多边捐助为主	79
(三) 捐助数量: 与我国的政治地位和国力相称	80
(四) 援助重点: 以亚非为主, 紧急和发展援助并重	81
(五) 管理体制: 理顺内外关系, 完善法律法规	81
(六) 可持续发展: 创新援助方式	82
(七) 有效参与 WFP 事务的运作与管理	83

第二篇 粮农组织改革与发展研究

85

一、背景	85
(一) 粮安内容不断深化, 粮安形势依旧严峻	86
(二) 配合联合国改革, 推动千年发展目标实现	100
(三) 农业发展备受环境制约, 可持续发展日益突出	105
(四) 动植物疾病和自然灾害威胁严重, 参与全球 紧急救援行动迫切	106
(五) 农产品贸易自由化趋势增强, 能否惠及发 展中国家备受质疑	113
(六) 全球城市化进程加快, 农村发展备受重视	118
(七) 信息通讯技术发展迅速, 便于知识传播与普及	120
(八) 内外部环境发生变化, 亟须调整合作 态度与方式	121
二、改革的主要内容	124
(一) 总干事改革建议	124
(二) 第 33 届大会对改革建议的反应及授权	126
(三) 改革的当前动向	129
1. 粮农组织总部机构改革	129
2. 权利下放试点改革	130
3. 精简行政和财务程序改革	132
4. 总干事进一步改革建议	134
三、影响改革进程的主要因素	135

(一) 改革建议并未获得广泛支持, 实施改革尚缺乏民意基础	135
1. 美英等六国致总干事的联名函	136
2. 各区域会议对改革建议的反应	138
(二) 财政吃紧, 不得不靠借款维持运转, 靠预算外资源实施改革	144
(三) 独立外部评价进展缓慢, 其结论对改革走向举足轻重	150
四、我国在粮农组织改革问题上的立场	155
(一) 对粮农组织改革的总体态度	156
(二) 对粮农组织总部改革的基本态度	158
(三) 对权力下放的基本态度	159
(四) 对独立外部评价的基本态度	160
五、进一步加强我国与粮农组织的合作	162
(一) 我国与粮农组织合作综述	162
(二) 关于加强和改进我国与粮农组织合作的政策建议	165
1. 加强我国与粮农组织合作的指导原则	165
2. 加强合作或干预的重点领域	166
3. 关于加强我国对粮农组织影响或与其合作的措施建议	184
第三篇 国际农发基金扶贫机制及中国合作战略研究	188
一、国际农发基金成立的背景和宗旨	188
(一) 国际农发基金成立的背景	188
(二) 国际农发基金的基本宗旨	189
(三) 千年发展目标与国际农发基金的作用	189
(四) 国际农发基金面临的挑战	190
二、国际农发基金的组织结构	191
(一) 成员国	191

目 录

(二) 管理大会	193
(三) 执行局和内设行政机构	194
1. 执行局	194
2. 执行局内设行政机构	195
三、国际农发基金的运行机制	197
(一) 国际农发基金的组织属性	197
1. 投票权分配	198
2. 投票权分配的演变	198
3. 国际农发基金与联合国其他机构投票权情况的比较	201
4. 执行局执董席位分配	203
5. 衍生出的成员国间国际关系	203
(二) 国际农发基金的资金来源及结构	204
1. 补充资金认捐是国际农发基金的主要资金来源	204
2. 前六轮补充资金认捐情况	205
3. 第七轮补充资金认捐	205
(三) 国际农发基金预算外资金	211
四、国际农发基金的主要制度和技术支撑	212
(一) 制度设计的起源	212
(二) 国际农发基金的扶贫战略和政策构架	212
1. 扶贫战略	213
2. 扶贫政策	215
(三) 独立外部评估体系	222
1. 独立外部评估的政策框架	222
2. 高层职责	231
五、国际农发基金的扶贫活动	233
(一) 国际农发基金的扶贫理念	233
(二) 国际农发基金的扶贫投资总量	234
(三) 国际农发基金正在进行的扶贫投资	235
(四) 1978—2005 年国际农发基金扶贫项目的 地区分布	235

(五) 国际农发基金不同性质贷款比例	237
六、我国与国际农发基金的交流合作	237
(一) 我国在执行局的情况	237
(二) 我国的认捐情况	238
(三) 国际农发基金在我国的扶贫活动	238
1. 国际农发基金正在中国实施的六个扶贫项目的情况	239
2. 国际农发基金在中国已完成项目基本情况	241
(四) 我国与国际农发基金交流合作的领域	242
1. 探索扩大与非政府组织和私营领域的扶贫合作	242
2. 国际农发基金与其他捐资方和机构的扶贫合作	243
3. 国际农发基金与中国政府进行扶贫政策的对话和合作	244
4. 国际农发基金与中国有关部门改进扶贫投资项目 管理的合作	245
七、新时期我国与国际农发基金交流合作战略	246
(一) 我国与国际农发基金交流合作关系的定位	246
1. 外交全局下的多边农业财政外交平台	246
2. 我国与国际农发基金合作交流的基本原则	247
(二) 我国与国际农发基金在扶贫资金和项目方面的 合作前景	248
1. 优势互补与共同的扶贫战略是中国与国际农发基金扶贫合作 的主要原因	250
2. 国际农发基金参与中国扶贫的战略定位	251
3. 国际农发基金在中国的主要创新和项目支持重点	252
(三) 扩大我国与国际农发基金的人员交流和培训	255
(四) 逐步解决中文在国际农发基金中的合法地位	258
后记	259

第一篇 新时期我国与世界 粮食计划署合作战 略研究*

一、世界粮食计划署概述

(一) 基本情况

1. 成立背景

从 20 世纪 30 年代起，出现了某些国家囤积大量剩余农产品而众多人民却遭受饥饿这一严酷的反常现象，国际社会产生了粮食援助的想法。

20 世纪 50 年代，某些国家在治愈了第二次世界大战的创伤后，又一次囤积了越来越多的剩余粮食。问题最尖锐的美国于 1954 年通过了一个法律，允许利用余粮援助外国。与此同时，各种形式的援助有所发展，特别是在 20 世纪 50 年代末期，越来越多的国家加入了联合国及其专门机构，舆论更加有利于通过这些机构提供多边援助以取代双边援助。

面对一些国家剩余粮食堆积以及世界上由于冲突和自然灾害引起的饥饿日益加剧的双重现象，1960 年联合国大会上，美国总统艾森豪威尔建议在联合国体制下设立一个计划，向遭受饥饿

* 课题主持人：马有祥

课题组成员：陈常兵 胡延安 张明杰 庞玉良 郭汉弟

的人群提供粮食援助。1961 年底,联合国第十六届大会与粮农组织(以下简称 FAO)第十一届大会做出决定,由联合国和 FAO 共同设立“世界粮食计划”(以下简称 WFP),1963—1965 年为试办期。在试办期内,成果十分显著。试办结束时,1965 年 12 月联合国大会和 FAO 大会再次通过决议,将 WFP 转为联合国系统内的一个常设性粮食援助机构,总部设在意大利罗马。

2. 基本宗旨

粮食援助源于处理大量余粮的愿望,世界又十分需要这种援助,WFP 应运而生,并逐渐成为联合国系统内最大的人道主义援助机构。WFP 的基本宗旨是以粮食援助为手段,帮助受援国实现生产自救和粮食基本自给,促进缺粮的低收入发展中国家社会经济发展;满足难民及其他紧急和长期救济的粮食需求;根据联合国和粮农组织的有关建议促进世界粮食安全,消除全球饥饿与贫困,逐渐实现不再需要粮食援助的最终目标。为实¹现以上宗旨,WFP 根据有关方面的要求实施各类粮食援助计划、项目和活动,主要包括:向最需要的人群和国家提供粮食援助,促进经济和社会发展;在灾害预警、减灾救灾和灾后重建方面提供优先帮助,保持从紧急援助到发展援助的连续性;满足难民及其他紧急和长期救济的粮食需求,提供紧急粮食援助;在符合 WFP 宗旨的前提下,向双边援助方、联合国其他机构和非政府组织提供相关服务。

3. WFP 和 FAO 的关系

WFP 和 FAO 都是总部设在罗马的联合国专门机构,其宗旨都是致力于消除全球饥饿和贫困。WFP 以粮食援助为手段,向遭受自然灾害和冲突的脆弱人群提供紧急人道主义援助,解决其生存必需的口粮问题,侧重于短期的饥饿和营养不良问题,活动对象主要是发展中国家;WFP 实施的发展项目也是把粮食援助直接发放到受益人群手中,增强其自力更生和自我脱贫的能力。FAO 在国际社会消除贫困的斗争中发挥长期的领导作用,是促进各国农业合作,加强信息交流,增进相互沟通的一个平台

和论坛,既为发达国家服务,也为发展中国家服务,各国平等参与 FAO 的活动,共同讨论和制订农业、林业、渔业等方面的政策、方针和措施,以促进世界农业发展,维护全球粮食安全。

WFP 由联合国和 FAO 共同创立,因此两机构在内部管理、财务运作、项目实施等方面有着密切的联系。主要体现在以下几个方面:一是执行干事的推荐和任命。联合国和 FAO 共同负责筛选、推荐 WFP 执行干事,推荐工作组的一半成员来自 FAO,新任的 WFP 执行干事必须由联合国秘书长和 FAO 总干事共同任命。二是执行局成员的选举。WFP 执行局 36 个成员国中,有 18 个成员国由 FAO 理事会选举产生。三是 WFP 总条例、总规则的制订和修改。WFP 与 FAO 共同制订总条例和总规则,对 WFP 总条例的修改必须经过 FAO 理事会的批准,对 WFP 总规则的修改需报 FAO 理事会备案。四是 WFP 财务管理。WFP 在财务管理和运作方面必须参考 FAO 财委会的意见和建议。五是紧急粮援项目的审批。在审批超过 300 万美元的紧急粮援项目(EMOP)时,须由 WFP 执行干事和 FAO 总干事共同批准。六是粮援项目的实施。这是 WFP 和 FAO 合作最为密切的方面。在 WFP 粮援项目的需求评估、实施、监督和总结等各个环节,都由 FAO 人员参与,向 WFP 提供智力和信息支持。双方联合实施的项目也越来越多,目前正在非洲和亚洲实施 25 个 WFP/FAO 联合项目。

4. 在全球人道主义活动中的地位和作用

(1) 全球人道主义活动

人道主义灾难可能发生在任何时间和任何地点。无论原因是洪水、干旱、地震还是冲突,人道主义灾难都意味着生命丧失、人民流离失所、生灵涂炭、民不聊生,这就需要国际社会进行人道主义救助,开展人道主义活动。目前开展人道主义活动的机构和部门主要集中在联合国系统,面对各种人道主义灾难,为需要救助的人群,其中大多数是儿童、妇女和老人提供粮食、住所、

药品和后勤支持。

筹集资金，提供援助。为了购买人道主义援助物资并将其运送给需要的人，联合国积极通过各种途径和渠道筹集资金。仅2003年一年，联合国人道主义事务协调办公室就发起了22项捐助呼吁，筹集了约34亿美元，向22个国家和地区的6780万人提供援助。该办公室由联合国紧急救济协调员领导，该协调员同时兼任联合国主管人道主义事务的副秘书长。联合国难民事务高级专员办事处向躲避战乱、迫害或侵犯人权行为的难民和流离失所者提供援助。2004年年初，该办事处共向近120个国家的1710万人提供援助，其中包括970万难民和440万国内流离失所者。

完善服务，保障人权。在提供人道主义援助过程中，经常遇到严重的后勤和安全问题，联合国人道主义工作人员经常受到阻挠，无法接近需要帮助的人。在冲突中有时联合国援助工作人员被当作袭击目标。1992年以来，约220名联合国工作人员在实施人道主义援助工作时被杀害。2003年6月30日至2004年6月30日的一年时间里，发生了120多起袭击联合国人员的事件。联合国人权事务高级专员呼吁对日益严重的后勤和安全问题及时做出反应，防止在危机期间出现侵犯人权现象。

健全机构，协调工作。联合国设立了一个专门委员会来协调其人道主义救援活动。委员会由联合国紧急救济协调员担任主席，成员包括联合国儿童基金会、联合国开发计划署、世界粮食计划署和联合国难民事务高级专员办事处等联合国专门机构，以及主要的政府间和非政府人道主义组织，如红十字国际委员会和红新月会等。

拟定政策，扩大宣传。联合国紧急救济协调员负责拟定人道主义行动的政策并在世界范围内扩大宣传。例如，帮助人们更清楚地认识到小型武器扩散的后果，或制裁措施产生的人道主义影响等。

创新观念，保护儿童。过去10年中，全球有30万儿童应征

入伍，同期有 200 万儿童在战乱中丧生，600 万儿童永久伤残。战争和内乱还造成 1 300 万儿童流离失所，1 000 万儿童成为难民，其中很多儿童与父母失散。联合国儿童基金会通过提供食品、安全饮用水、药品和住所来帮助这些儿童。该基金会在国际社会率先提出“儿童是和平区”的观念，并创立“安宁日”和“和平走廊”，以保护武装冲突中的儿童并为他们提供相关援助和服务。

防灾备灾，共建和平。防灾和备灾也是联合国人道主义行动的一部分。在发生灾害时，联合国开发计划署负责协调实地救济工作，同时促进恢复和长期发展。在长期处于紧急状态或正在从冲突中恢复的国家，人道主义援助越来越多地与发展、金融、财政援助结合在一起，成为建设和平努力的一部分。

重大灾害，综合援助。印度洋海啸是近年来发生的最严重的自然灾害。这场海啸给印度、印度尼西亚、斯里兰卡、泰国、马尔代夫、缅甸、塞舌尔和索马里的沿海地区造成极大破坏，数十万人丧生，上百万人无家可归。海啸发生后，联合国系统立即投入行动，着手进行人道主义救援，包括农业生产、协调和支助服务、基础设施、食品、教育、住房、卫生保健、环境、保护人权和法治、安全等方面。联合国于 2005 年 1 月 5 日发出“紧急呼吁”，筹集 9.77 亿美元用于约 40 个联合国机构和非政府组织开展救援活动。2005 年 2 月 1 日，联合国秘书长任命美国前总统克林顿担任联合国海啸救助特使，协调联合国的紧急救援及恢复和重建工作，主要任务包括：支持从紧急救济到恢复与重建的过渡；保证捐助者支付认捐的资金，并把这些资金送到最需要帮助的人群手中；动员各方力量建立防灾减灾机制；保证通过协调一致的方式为该地区建立早期预警系统等。

(2) WFP 人道主义活动的地位和影响

与联合国其他类似的专门机构以及政府间、非政府人道主义机构相比，无论从援助资金和物资的数量，还是从接受援助的人数和范围来看，WFP 都是全球最大的人道主义援助机构，在全