

## CL 163/6 号文件情况说明之一（2019 年 11 月）

### “手拉手”倡议

此份情况说明应 2019 年 11 月 4 日召开的计划委员会第一二七届会议和财政委员会第一七八届会议联席会议的要求提交（CL 163/6 号文件第 14 段）：

“联席会议原则上对‘手拉手’倡议表示欢迎[...] [并]:  
[...]

g) 期待在理事会第一六三届会议之前收到一份文件，详细说明该倡议、其预期范围和外联活动。”

此份说明应联席会议要求，对有关该倡议的常见问题进行解答。这是一份动态文件，将根据需要随时更新。



CL 163

联合国粮食及农业组织（粮农组织）是引领国际社会以开放、包容、透明、灵活、务实方式消除饥饿的联合国专门机构。我们的目标是实现所有人的粮食安全，确保人们能够定期获得充足的优质食物，拥有积极健康的生活。粮农组织拥有超过194个成员国，并在全球超过154个国家开展工作。我们相信每个人都可以在消除饥饿方面发挥作用。

我们的新愿景是打造一个充满活力的粮农组织，为改善生产、环境、营养和生活而共同努力，建设更加美好的世界。我们把“手拉手倡议”作为切入点，将落后国家作为重点，随后逐步扩大至中等收入国家、所有成员国以及在农村地区面临的所有挑战。

## “手拉手倡议”和联合国： 大背景

### 问：何为“手拉手倡议”？

“手拉手倡议”是联合国粮食及农业组织（粮农组织）基于实证、由国家牵头和主导的一项倡议，旨在加快农业转型和可持续农村发展，最终消除贫困（可持续发展目标1），消除饥饿和一切形式营养不良（可持续发展目标2）。该倡议希望籍此为所有可持续发展目标的实现做出贡献。

倡议将那些国家能力和国际支持最为缺乏以及面临自然或人为危机等实际挑战最为严重的国家作为重点。这符合联合国“不让任何人掉队”的重点承诺。

倡议利用目前最先进的工具，包括先进的地理空间建模和分析法，尽可能寻求机遇，为世界贫困人口中占绝大多数的农村最弱势群体提高收入，减轻不平等和脆弱性。倡议还利用这些工具，在政策干预措施、创新、投融资和体制改革等方面更好地完成瞄准和定制工作。同时，该倡议采用市场导向型粮食系统方法，在地方、地区、国家层面粮食市场中加强营养食物的数量、质量、多样化、方便供给，同时提高粮食系统的能力，为所有人提供营养、健康的膳食。

倡议侧重于农业和农产食品价值链中已被确认但未充分得到开发的潜力，以帮助大批农村贫困人口实现脱贫，同时确保联合国的规范和标准能充分体现在为推动可持续发展三大支柱（经济、社会和环境）而制定的各项政策中。为此，该倡议鼓励可持续利用生物多样性、自然资源和生态系统服务，同时为气候变化适应、减缓和抵御能力等提供支持。该倡议提供数据和分析结果，借此评价各项目标和行动之间的互动关系和利弊权衡，以便找出关键瓶颈问题，为政策对话确定重点。

倡议借助一个健全的监测和评价框架，力争到2023年交付首批标杆性成果。

**问：“手拉手倡议”与联合国改革有何关联，尤其是与秘书长有关联合国统一行动的呼吁有何关联？**

由秘书长领导的联合国发展系统改革，其根本目标是让整个联合国发展系统在支持落实《2030年议程》最高目标的过程中更好地“为目标服务”。我们要区分联合国改革的短期和长期目标。目前改革的重点之一是让联合国系统更快速、团结、一致、透明、灵活、负责任地为成员国及其国际伙伴方服务。同时，改革还承诺要重新定位并逐步加强联合国系统的资产和能力，以实现《2030年议程》的更高目标。这不仅仅是要加强联合国作为直接服务交付者的能力，还要重新定位联合国，使之成为更好地为实现转型而采取集体行动的基础架构。

“手拉手倡议”在字面和精神上都充分支持联合国改革的短期和长期目标。倡议认识到，在城乡背景下推动农业和粮食系统实现转型不仅仅是一个经济进程，还需要对农村人口健康和教育方面的投资，为增长打造社会基础。要求通过研发活动实现环境和气候可持续性，这意味着要推动实践、技术和机构等方面的创新，使农业和粮食系统转型有助于保护和促进生物多样性、自然资源和生态系统服务的可持续利用，同时推动气候变化适应、减缓和抵御能力等工作。在这一意义上，“**手拉手倡议**”是一个触发点，**利用全员参与的联合国系统方法交付和持续落实一整套行动。**

具体而言，“手拉手倡议”有助于联合国改革所采用的综合方法，因为它能加强常驻罗马各机构之间的合作并加深相互之间的伙伴关系，同时推动常驻罗马各机构与整个联合国各行动方之间的合作和伙伴关系。倡议还通过为联合国系统实现未来目标引入一整套工具，为之提供技术基础。

联合国秘书处和各成员国一致认定的最重要、最具挑战性的一项工作就是，联合国应在自身的规划工作中采取更加统一的方法。必须提高联合国的有效性和一致性；但也必须认识到，光靠更加统一的规划工作本身并不能实现联合国发展系统的改革，为《2030年议程》的多项目标提供合理支持。我们还同样需要其它措施。秘书长已在提交联合国成员国的各份报告中明确提及这些内容，最早是在2017年6月，随后又将其纳入2019年7月提出的“全系统战略文件”草案。

“全系统战略文件”介绍了联合国改革的目标，即重新定位联合国系统，使之有能力向各成员国做出“需求导向性”（或国家牵头和主导的）、“开放”（以伙伴关系为基础、侧重于他方有利行动的）和“变革”的“联合国提出的方案”。最后一条标准尤为重要。“全系统战略文件”明确指出，为体现变革性，联合国方案必须：

1. 通过有助于实现可持续发展目标的政策，侧重于推动或调整“结构性变革”。
2. 发现和应对风险，确保不让任何人掉队。

3. 明确指出联合国在打造健全有利的环境方面做出的贡献，以加强和保持各国做出的努力和国际间合作，逐步实现变革。

“手拉手倡议”是联合国为实现联合国改革的核心愿景而发起的首批倡议之一，探索如何通过重新定位联合国为变革提供支持。因此，**该倡议是粮农组织为“共同国家分析”（CCA）做出大力贡献的现成框架，以促进结构性经济变革，实现各项可持续发展目标。**

#### 问：“手拉手倡议”与粮农组织对粮食系统的新关注有何关联？

常驻罗马各机构正在筹备“粮食系统峰会”这一将于2021年底召开的全球重要会议。虽然很多细节仍有待敲定，但根本目标已经明确。粮农组织希望发现和加强粮食系统中已经涌现的多个相互独立的变革举措。这些举措中有很多都认识到了各项相互关联的问题之间存在的相互作用、依赖关系以及可能的权衡利弊关系，但却缺少共同框架、共同愿景和强有力的科学-政策联动。

峰会的筹备过程充分突出包容性、协商性和参与性，旨在实现以下三大目标：

1. 给出有关“粮食系统”的统一定义。尽管定义很有必要，但却一直未就粮食系统给出一个各方都认同的定义。正如粮农组织在1996年世界粮食首脑会议上给出“粮食安全”定义那样，2021年的峰会也将完成这一定义任务。
2. 提出涉及所有可持续发展目标的共同愿景，主要围绕四大目标：消除贫困；消除饥饿和一切形式营养不良，包括肥胖；保护和可持续利用生物多样性、土地、水、土壤、海洋、渔业、林业和生态系统服务；气候变化适应、减缓和抵御能力。这四大目标涉及所有可持续发展目标，对于了解粮食系统和《2030年议程》之间的关系至关重要。目前面临的挑战是通过分析来了解这些目标之间的互动关系，包括相互依赖关系和权衡利弊关系。
3. 为建模和分析创建一个先进、开放的数据共享平台，构建各种情景，共同目标是推动更有针对性的政策、创新、投资和治理。

“手拉手倡议”将对上述三大目标均做出贡献。

#### 问：在联合国改革和“共同国家分析”过程中，驻地协调员在“手拉手倡议”地理信息系统数据平台中将发挥何种作用？

答案很简单。该平台是驻地协调员可利用的又一个工具。我们希望该平台能帮助制定“共同国家分析”和“国家伙伴关系战略”（CPS）。我们的目标是提供更多信息，而驻地协调员将负责主管该平台。我们一直在就此事与联合国开展协调。

## 方法

### 问：“手拉手倡议”采用地区性方法吗？

是的。在各国内部，我们将在可最大限度获得农业潜在收益的地区开展工作。对我们而言，“收益”是非常重要的话题，即贫困人口从各种活动中获得的净市场收益。倡议不仅侧重于提高生产者的“生产率”，更重要的还有实现提高收入的短期目标和保证可持续性的长期目标。倡议面向我们所确定的农村贫困人口，多数家庭甚至多数个人从事各种各样的活动，我们问的一个基本问题是：**在各种各样有着不同途径和不同社会价值权衡的行动中，我们能选择做些什么来提高人们的净收益，同时获取收入，用于支持开展公共投资，在社会、环境、气候各方面为实现可持续性打好基础？**

所谓侧重优化“净市场收益”，我们要做的就是认真分析产品和服务的供求关系。因此，倡议不仅要帮助农民生产更多产品，还要帮助他们更好地进入市场，提高产品或劳动的收益。农村贫困人口，甚至是那些以某种方式参与农业生产的人，通常都以多种活动为生，且这些活动往往是非全职、计件或季节性劳动。所有这些活动都采用个人、社会或外部收益的统一指标，与劳动力和资源其它利用方式进行比较。即使是贫困人口也是经济学家口中所谓的“追求收益最大化者”，他们希望通过自己提供的服务获得最高回报。在这一意义上，追求收益，作为对无薪酬劳动的补偿，就等于收益最大化。

### 问：倡议包含哪些内容？

“手拉手倡议”致力于在粮食和农业各部门创造多种机遇，在粮食和营养安全、贸易、粮食系统和价值链以及持续危机等领域开展工作。

倡议侧重于国家，但也关注区域性問題。例如，我们正与世界贸易组织联手为非洲提供技术援助，支持其制定分区域贸易协定。这一点很重要，因为我们的任务是加快与可持续发展目标 1 和 2 相关的进展。我们的重点不是粮食自足。相反，我们的重点是粮食获取和收入，使各国有能力从其它国家进口粮食，或在合理的情况下自主生产粮食并出口。

区域层面的工作内容也很重要。例如，在西非国家经济共同体，有些国家有能力以盈利的方式生产特定种类的商品。例如，尼日利亚有能力为整个非洲供应化肥。其化肥生产有来自国际金融公司（IFC）和其它私营公司的投资，80%的产量运往巴西、阿根廷、巴拉圭等拉丁美洲国家，因为运往拉丁美洲要比运往非洲大陆各地更容易。主要原因在于贸易协定，尤其是非关税壁垒。为解决这一问题，我们需要和世界贸易组织、世界银行和其它组织开展合作。区域层面的工作内容也是“手拉手

倡议”的一部分，虽然干预措施集中在国家层面。我们将各种区域层面的各种信息汇总起来，从中看出各国之间的关系。

这对于中美洲干旱走廊也很重要。例如，在萨尔瓦多北部，千年挑战集团（MCC）建设了北部跨国高速公路，大大改善了通往市场的道路。但这并未提高当地农产品销售量或收入，因为该地区仍受以往冲突的影响，同时存在人口老龄化问题。如果该地区的农业生产潜力得到充分开发，就能为位于中美洲干旱走廊的危地马拉和洪都拉斯供应粮食。

我们还希望倡议在发现各国投资缺口后，将帮助各国吸引交通、通讯和公用事业等方面的投资。

倡议遵循多边原则。因此，我们正在动员所有伙伴方。我们正在努力与各捐赠方、各国以及所有行动方开展合作。我们的目标是加速在可持续发展目标 1 和 2 方面取得进展。虽然粮农组织仅在与自身职责范围相关的领域开展工作，但我们仍致力于追求伙伴关系和互补性。

**问：“手拉手倡议”仅重视大型农场吗？是否也重视小农或自给自足型农民？**

倡议重视具有巨大农业潜力和贫困程度较高的地区。这些地区通常有着大量小农，但各国的情况不尽相同。我们的目标是通过农业、渔业、林业和其它活动减轻贫困。如果通过农民协会、横向联合或订单农业等做法能集中力量减轻低效率的问题，那我们就将朝着这个方向努力。我们的目标是减轻低效率问题，使农户和农民、农场劳动者、农村企业家、服务供应商和其它各方能充分挖掘目前存在的潜力，帮助他们以可持续方式实现脱贫。

**问：“手拉手倡议”为何要关注目前存在的潜力？**

这是一个极为重要的问题。我们想要实现的是被称为“边界”的当前潜力水平。我们关注收益，因为我们想要将农民的各种不同活动汇集在一起。通常情况下，小农会种植不同产品，或从事不同活动，所以收益是共同着眼之处。我们会根据当前的土壤、农业生态条件、技术、受教育程度和农民的其它特征，对当前的收益水平进行评估，看看边界是不是够大。如果边界是人均日购买力平价 1.90 美元，那我们当前还很难让人们脱贫。当前情况下，靠农业显然无法解决问题。我们还需要其它措施，比如现金转移、人力资源、教育和其它机制，将农村贫困人口与新的替代型价值链联系起来，创造劳动机遇。

如果边界高于 1.95 美元，尤其是高于 2.00 美元或更高，那么这些地区就可以靠农业让人们实现脱贫。这意味着，如果这一地区的农民能达到边界水平，就能以可持续方式实现脱贫。事实上，我们所期望的边界是日均约 7.00 美元。但即便仅略高于 2.00 美元，我们也能实现脱贫。这些地区就是粮农组织能利用自身的农业、渔业、水产养殖和林业知识和科学，减轻低效率问题的地方。

所以必须要提及当前的边界。我们必须到 2023 年实现首批目标，到 2030 年实现第二批目标，同时，我们还要不断扩大边界。通过土地恢复、大型灌溉项目等措施，1.90 美元的边界可以变成 2.00 美元或 3.00 美元。但这需要时间。“手拉手倡议”侧重于在现有边界的基础上加速实现脱贫。

粮农组织将继续在合理情况下开展所有活动，以实现边界潜力。但在完成任务之前需开展成本收益分析，其中不仅包括物资成本，还包括水质、农业可持续性、排放等其它成本。正因为如此，“手拉手倡议”与 2021 年粮食系统峰会完美对接，因其以粮食系统概念作为基础。“手拉手倡议”将为粮食系统峰会做出关键贡献。

### 问：“手拉手倡议”是否采用自上而下的战略？谁拥有倡议的主导权？

“手拉手倡议”采用的完全不是自上而下的方法。各国和各伙伴方的主导权是倡议的关键所在。正因为如此，才被称为“手拉手”。我们粮农组织所做的仅仅是汇集所有信息，作为启动这一进程的种子。倡议随后将逐步演化成一个系统，我们与各国和各捐赠方将在这一系统中开展合作，让每个人都能获得信息并拥有信息。

参与国的主导权尤为重要，因为即便粮农组织起初会保管所有数据和信息，但最终会让各国接手管理这些数据和信息。不仅我们要向各国提供当前信息，各国也有他们自己拥有的信息，这些信息他们可以自用，也可以和其它国家共享。这完全是自愿选择。我们相信，这才是创建自主权的正确方法。经验告诉我们，与各国共享信息和开展合作有助于帮助他们在自己的政治进程中发现公共投资机遇。因此，这应该是一个由国家主导的进程。

### 问：数据在本倡议中发挥何种作用？

粮农组织正在采用地理信息系统（GIS）收集和分析本组织内部以及来自其它机构的现有数据。例如，粮农组织拥有高分辨率的土壤地图数据，还拥有与水、森林、路网、作物区和作物日历等相关的数据。粮农组织主要将所有信息加以汇总，以打破粮农组织内部以往存在的不同数据相互分离的格局。

倡议将创建两个实验室：一个数据实验室和一个地理信息系统实验室。数据实验室将采用包括人工智能在内的现代化技术，收集小岛屿等数据缺乏地区的数据。还将收集数据来验证粮农组织一直采用的官方数据，以建立起一项数据质量控制机制。通过这一措施，本倡议将支持各国政府提升自己的工作质量。例如，我们正与世界银行和国际农业发展基金（农发基金）联手实施“50 x 2030 倡议”。我们发布土壤数据后，很快就从瓦赫宁根大学获得了反馈。我们通过公开数据的方式来改进数据，就像“粮食不安全经历分级法”或“贫困和食物不足指标”那样，随后收到相应反馈。

数据实验室还将利用一个文本挖掘系统，对不同地点和不同国家的不同商品测试过哪些解决方案进行评估。粮农组织已经对粮食损失和浪费进行了此类评估，

结果已公布在《2019 年粮食和农业状况》中。粮农组织一直在将这一做法扩大至其它数据，如有关推广、生产率干预措施、扭曲措施和政府补贴等数据，以吸取经验教训。

还有一些重要数据尚未与粮农组织实现直接连通。例如，我们通过地理信息系统发现某个地区具备较高的农业生产潜力，我们希望能够在那里实施“手拉手倡议”。我们还发现一个有望提高农民效率的解决方案，能帮助农民在作物生产中利用数字技术。粮农组织随后需要从国际电联那里获取信息，看看该地区是否已安装数字网络。如果没有数字网络，我们就无法利用这一解决方案帮助农民提高收益。这就是为什么有必要将粮农组织的数据和其它伙伴方的数据连通。

截至目前，粮农组织已与世界银行、国际劳工组织、国际电联、世贸组织、世卫组织、世界粮食计划署、农发基金和泛美开发银行签署了正式协议。我们正在做出相应安排和建立伙伴关系，以便创建一个数据共享系统。

本倡议带来的一大成果就是地理信息系统数据平台。我们已确定五级信息。

- 第 1 级为数据库，将粮农组织拥有的所有数据汇集在一起。粮农组织所有成员国都可从中获益。
- 在第 2 级，我们将利用粮农组织数据实现地理信息系统连通。粮农组织所有成员国都可从中获益。
- 第 3 级是在 2 级基础上已通过地理信息系统连通的粮农组织数据再加上来自其它来源的数据。这将有利于那些“手拉手倡议”重点清单中的国家就实现可持续发展目标 1 和 2 加快进展。
- 在第 4 级，我们在第 3 级基础上增加了类型分析，以确定投资缺口以及有潜力和无潜力地区。这一信息对倡议中的重点国家十分有用。
- 第 5 级确定具体的投资缺口以及为填补缺口和消除低效率问题可实施的潜力项目。这一级信息对倡议中的重点国家十分有用。

如果捐赠方或未列入倡议重点清单的国家希望在第 3、4、5 级对数据收集和分析进行投资，粮农组织将予以支持。

#### **问：本倡议会取代其它现有倡议吗？**

不会。本倡议是对现有倡议的补充。“手拉手倡议”将已经存在的现有倡议汇集起来。例如，在粮农组织内部，本倡议通过“应对粮食危机全球网络”与抵御能力相关工作建立联系。倡议还与“共同国家分析”和联合国改革有着关联，因其将帮助常驻各国的国家代表收集信息。倡议还将与各国的现有协调机制保持协调并帮助各国强化现有机制。



### 问：倡议如何发现瓶颈问题？

一旦确定高潜力地区，粮农组织将派出技术团组寻找瓶颈问题和投资缺口，随后进行优先排序。本倡议的实验室将对哪些干预措施比较有效、哪些不太有效开展评估。我们还将与伙伴方合作，在对各项干预措施进行协调和优先排序的过程中实现互补。

### 问：倡议与《2030年议程》有关联吗？

有关联。倡议瞄准可持续发展目标 1 和 2 以及这两项目标与所有其它可持续发展目标的联系。我们在每一项工作中都考虑粮食系统的所有维度。例如，当我们致力于减轻贫困和一切形式的营养不良时，我们还要考虑创造高质量的就业机会，尤其为青年一代创造就业机会，确保投资的环境可持续性，通过抵御能力机制应对气候变化。

## 实施方式

### 问：该倡议采用哪些运行模式？

“手拉手倡议”基于两种运行模式。大多数国家已有很多国际捐助伙伴（10 多个，甚至多达 20 个）和现有捐助协调机制。在这些国家，我们将与政府和现有捐助方合作。各方都能访问“手拉手倡议”地理信息系统数据平台，这使其获取更多信息，帮助就投资目标进行决策。这种办法适用于布基纳法索或埃塞俄比亚等国。这是**第一种运行模式**。目标是与现有信息互补，并与现有协调机制、联合国系统、人道主义系统和各机构合作。

**第二种运行模式**适用于基本没有捐助伙伴的厄立特里亚或小岛屿发展中国家。我们将与其合作吸引更多捐助方，并为其提供地理信息系统数据平台的访问权限。

### 问：该倡议将进行哪几类“配对”或“结对帮扶”？

该倡议的“结对帮扶”将取决于各种运行环境。**第一类结对帮扶仅仅旨在吸引更多捐助方**。如有新的捐助方希望携手合作，我们对其表示欢迎，即使受援国已有很多捐助方。在上述第二类运行模式中，这类“结对帮扶”更为重要。

**在第二类中，“手拉手倡议”为各国、各捐助方提供地理信息系统数据平台，帮助确定投资缺口**，从而帮助农民发挥一定潜力，使其能够脱贫。目前，由于某些效率低下或市场失灵问题，农民和农村贫困人口无法发挥自身潜力。确定投资缺口可以帮助现有捐助方确定干预措施的优先次序，或以不同方式确定干预措施的目标。

**第三类结对帮扶针对在各国进行投资的机构**，例如多边开发银行，包括世界银行集团、美洲开发银行、非洲开发银行和亚洲开发银行以及千年挑战集团等行为体。我们正在帮助这些机构确定投资缺口，即满足其信息需求。例如，粮农组织已与世界

银行达成一致，在三个试点国家推行“手拉手倡议”。我们与美洲开发银行确定了启动该倡议的加勒比国家。

通过为捐助方和多边组织确定投资缺口，该倡议协调并补充了相关工作。例如，如有捐助方在埃塞俄比亚投资有机咖啡价值链，则有必要建设道路或能源网等基础设施，以利适当投资。这样一来，投资银行就可能愿意就此投资，同时“手拉手倡议”伙伴也可以发展整条价值链以补充这些活动，而不仅仅着眼于生产率，不考虑其他重要的基础设施问题。

最后，**第四类结对帮扶旨在吸引私营部门**。“手拉手倡议”确定对私营部门可盈利领域的投资缺口，并寻找减少风险或融合干预行动的方式。这类结对帮扶涉及潜力极高的领域（每户人均购买力平价高达 7 美元或 8 美元，甚至更高），将以巨大的潜在回报对私营企业构成吸引力。如果农民能够达到自身潜在边界，这些领域便是他们得以脱贫的出路。“手拉手倡议”也将确定这些地方的投资缺口。

鉴于国际金融公司已在开展这类工作，粮农组织正与其进行协调。世界银行集团旗下国际开发协会为世界各地最贫困国家提供帮助。同时，在国际开发协会开展工作的国家，国际金融公司与全球农业和粮食安全计划正在降低风险并利用混合融资吸引私营企业。对于国际金融公司和美洲开发银行独立附属机构美洲投资公司之类的组织，通过访问“手拉手倡议”地理信息系统数据平台，可以帮助吸引私营部门前来寻求潜在高回报。鉴于“手拉手倡议”的重点地区为高度贫困地区，这还有助于该倡议伙伴与小农合作减贫。

粮农组织也在与荷兰合作银行这一跨国金融公司开展粮食损失和浪费领域的合作。

#### **问：有哪些时间节点？**

我们正在开展工作，并以非正式方式向成员国和粮农组织员工通报该倡议情况。我们正与各部门、各区域办事处和驻各国代表会晤，以便各方能够了解该倡议旨在实现的目标。

我们已与粮农组织财政和计划委员会联席会议以及计划委员会举行了一次会议，另外在 12 月还要召开理事会会议。目标是在年底前为一些试点国家准备好地理信息系统数据平台，以便明年能够在相关国家启动工作。我们为 2023 年确定了一项四年期评价基准。

#### **问：“手拉手倡议”如何让捐助方分享各自信息？**

目前为止，没有一个汇总所有不同捐助方的综合数据库。只有三项倡议曾就此作出尝试：一项由经济合作与发展组织（经合组织）提出，另一项由国际援助透明度

倡议提出，第三项由欧盟委员会欧洲联盟（欧盟）援助勘探者提出。美国国际开发署（美援署）“未来粮食保障”项目提出了类似倡议。粮农组织正在设法了解捐助方和多边组织目前开展的工作及其地点。我们已与欧盟委员会和美援署会晤汇总信息。

目标是建立一个共同框架，以便地理信息系统数据平台的任何访问者都能了解哪些捐助方正在哪些地方开展哪些工作。这项工作需要时间，无法一蹴而就，但必须着手安排，因为这将有助于避免重复并加强互补性。在该倡议结束时，我们将与各机构共同做好安排。

**问：如果政府不愿参与，或不愿使用地理信息系统数据平台，应怎么办？**

这项工作必须自愿落实。我们也认识到必须创造适当激励。当我们与各国合作并使其掌握该工作自主权的时候，各国将认识到，获取数据访问权并得以确定需求优先次序，能够帮助各国更好与捐助方协调。例如，当捐助方上门提供贷款筑路时，他们就能说，“瞧，我想在这儿修条路，因为我想发展一条可可价值链，但我进入不了市场。我已和千年挑战集团谈妥了一个能源项目，可以帮我发展冷链产业。”这些正是我们旨在开展的工作。我们相信各国将乐于投入其中。这也有助于各国推进国内政治进程，因为把投资重点从 20,000 个减少到 1000 个，有助于解决问题。

**问：谈谈该倡议的监测和评价系统。**

粮农组织是 21 项可持续发展目标指标的主管机构。这些指标都是用于评估进展的核心监测工具。监测框架将在 2023 年实现首批基准成果，也就是在项目启动后的四年。我们将利用粮农组织主管和联合国其他机构收集的可持续发展目标指标跟踪全部工作。

我们不会与其他倡议重复，包括利用“区域战略分析和知识支持系统”制定的监测和评价框架的《非洲农业综合发展计划》综合框架。鉴于非洲联盟指标与可持续发展目标直接挂钩，我们正与其开展协调。这将使我们能够跟踪在非洲重点国家的进展。如果世界其他地区存在类似系统，我们也会将其纳入其中。我们的目标是互补，而不是取代。我们也希望其他机构评价“手拉手倡议”的进展。

## 国家甄选

**问：如何甄选国家？中等收入国家似乎未被纳入该倡议，这引发了一些关切。**

该倡议优先考虑可能有大量人口掉队的国家。旨在提供特别支持，帮助克服能力有限问题，或自然、人为危机问题，从而加快推进实现可持续发展目标 1 和 2。这些国家可能基本上也是我们归为偏离方向、进展不顺或二者兼具的国家。偏离方向

意味着饥饿人数有增无减，极端贫困人数不减反增。进展不顺的原因是到 2030 年无法实现可持续发展目标的各项指标。

关于为何应将一国纳入该倡议，已有明确标准和清楚说明。我们优先考虑一些最不发达国家、内陆最不发达国家、小岛屿发展中国家、粮食危机国家，以及我们将在地方层面开展工作的人口稠密的欠发达国家。例如，在孟加拉国和尼日利亚，我们不会像在内陆最不发达国家那样，在全国范围开展工作。相反，我们将在地方层面开展工作，因为正是在这个层面上，这些国家面临协助大量极端贫困和食物不足人口的挑战。

#### 问：粮农组织总干事为何致函各国？

粮农组织列有一份优先纳入该倡议的国家名单，致函捐助方，是请捐助国表明意向，指出愿向哪些国家提供支持。致函受援国，则是询问愿意接受哪些国家的捐助。很多捐助国已在 20 个或以上国家开展工作。信函请捐助方确定五个已与其开展工作的国家，且认为“手拉手倡议”可加快现有工作以实现可持续发展目标 1 和目标 2。这可能有助于捐助方确定干预措施的优先次序。

对于没有捐助方开展工作的国家，我们正在请求支持。捐助方可支持确定现有干预措施、新投资或技术援助的优先次序。这将促成南北、南南或三方相互学习。

#### 问：各国如何加入该倡议？

国家也可申请成为受援国。初步名单列有 43 个国家，但粮农组织正在视具体情况，审查其他国家提出的申请。之所以考虑这些国家，是因为它们面临严重的食物不足、饥饿、其他形式营养不良和极端贫困，哪怕国家层面可能没有显现这些问题。例如，中美洲的危地马拉、洪都拉斯和萨尔瓦多正是如此。在国家层面上，这些国家的平均收入水平较高，但仍面临严重的食物不足问题。因此，经过认真评估，我们视具体情况将其纳入其中。所有工作均以自愿为基础。国家也有可能陷入粮食危机。因此，我们扩大了重点国家名单，并将在今后不断调整。

各国也可以筹资支持数据收集和分析，作为地理信息系统数据平台 3 级、4 级和 5 级建设的一部分。各国也可自愿为受援国提供技术援助，作为南南学习的一部分。如国家有意加入该倡议，粮农组织将与其合作寻求预算外资源，以便促成此事。

无论成员国是否加入该倡议，粮农组织都将继续为全体成员国提供政策和技术支持。在“手拉手倡议”重点国家，粮农组织着眼于加快可持续发展目标 1 和目标 2 的进展。全体成员国都将从这方面工作中受益。

**问：大多数拉丁美洲及加勒比国家未被纳入该倡议。海地似乎是唯一被纳入的国家。**

在 43 国初步名单中，只有海地来自拉丁美洲及加勒比区域。不过，该名单已扩大纳入了更多国家。一些国家已申请纳入该倡议，我们也已对其进行了评估。一些国家已选定希望给予技术援助的国家，因而同时扮演了两种角色，既是受援国又是捐助国。此外，如有国家希望参加该倡议，可与我们合作筹资建设地理信息系统数据平台。

## 这对粮农组织有何意义？

**问：粮农组织哪个司负责协调该倡议？**

这是一项全组织倡议，要动员所有部门。该倡议设法打破各自为政的局面，汇总本组织各司局、各办公室收集的所有可用和相关信息。粮农组织也在盘点在重点国家开展的所有项目。我们掌握了项目说明、经验教训以及正在采取的干预措施。这些信息将使我们能够以更高效、有效的方式采取行动。

鉴于经济及社会发展部负责技术设计，因此由其主持该倡议工作，一直与不同部门合作协调。正在建设的数据实验室和地理信息系统实验室将成为全组织而不是该部独有的实验室。

**问：这对粮农组织有何财务影响？**

粮农组织有能力筹集预算外资源以建设这两个实验室。目前，该倡议不产生额外费用。今后，粮农组织必须评估如何在现有预算资源范围内，将该倡议制度化。

**问：未来几个月将有哪些进展？**

目前为止，粮农组织已通过总干事牵头的非正式会议与各国进行接触。我们与各国大使举行了一些双边会议，还会晤了一些区域小组成员。我们在财政和计划委员会联席会议以及计划委员会上介绍了该倡议。我们还将定期向成员国通报情况并征求意见。

我们在计划委员会上同意编制一份技术文件，以简洁措辞概述该倡议，扩充宣传页的内容。该文件正在编制过程中，将纳入收到的所有评论意见。我们的态度非常明确：这是一项由国家、伙伴牵头的倡议；我们将与所有捐助方和受援国开展协调；该倡议目前没有费用影响；我们将制定很多监督机制；该倡议采取自下而上而非自上而下的办法，以及我们只不过是创建一个信息系统，为各国提供一种方法。我们将明确所提议的“结对帮扶”类型。我们还将明确所收集和分析的数据范围。

**问：“手拉手倡议”如何跟进青年就业工作和社会政策及农村制度司在该领域开展的所有工作？**

通过确定投资缺口和发展价值链，我们希望减少制约因素和效率低下问题，从而带来就业并吸引青年和劳动者从事体面工作。

该倡议也集合了其他与可持续性有关的要素，即气候变化、适应、减缓、水资源利用、土地利用、林业以及旨在减少问题的各种不同做法。例如，我们发现有许多案例，即非洲一些政府和私营企业提供的全套土壤解决方案对土地有害。这就是为什么必须绘制土壤分布图，因为这类地图有助于确定适当的土壤类型。

**问：是否存在政治风险？存在哪些风险？**

我们的想法是规划一种国家主导方式以尽量减少政治风险。我们将与“应对粮食危机全球网络”合作，并与联合国所有常驻罗马机构协作。不过，不能仅限于此。我们必须与所有相关行为体、多边开发银行和联合国机构合作。这就是为什么联合国改革发挥了关键作用。

的确存在数据质量问题。诚然，有时粮农组织使用的官方数据质量不尽如人意。粮农组织的战略是公布本组织使用的所有数据，同时遵守数据保护要求，也就是遵守所有道德和法律要求。为此，我们也将使用“手拉手倡议”数据实验室和地理信息系统实验室。我们将使用人工智能和文本挖掘机制收集数据，以便能够找到替代性数据源，用于核实我们的既有数据源。如果发现任何出入，我们将与各国合作解决。简而言之，我们将实行一个数据质量控制机制。

**问：还将考虑哪些其他倡议或问题？**

我们与粮农组织气候变化小组合作，将考虑“绿色新政倡议”和“气候与生物多样性倡议”。明年召开的联合国生物多样性大会将为“手拉手倡议”提供信息。在筹备 2021 年粮食系统峰会期间，我们还将与世界自然保护大会合作。我们将与“应对粮食危机全球网络”合作。该倡议还将与粮农组织各项战略计划挂钩。

明年，我们将在日本举行“营养促增长”全球峰会。鉴于该峰会是该倡议的一部分，我们将与其挂钩。我们还将从中学习。我们得到了政府间气候变化专门委员会（气专委）的报告，并已与建模人员合作，以便“手拉手倡议”和粮食系统峰会与其正在开展的工作协调一致。我们将设法与所有重大倡议保持一致，以免无谓重复。我们希望以现有条件为基础，并提高效率。

在上版《世界粮食安全和营养状况》中，我们据理提出，粮食系统出现了非常严重的失灵，但能够也必须加以改进。我们能够解决这个问题。再次重申，我们的优先重点是以掉队国家为目标。

### 问：“手拉手倡议”与“应对粮食危机全球网络”有何联系？

作为粮农组织、粮食署、欧盟以及其他资源伙伴和联合国机构之间的一项联合倡议，“应对粮食危机全球网络”致力于制定可持续的粮食危机解决方案。该全球网络旨在制定参考数据、基于实证的办法，增强能力并提供知识以预防和应对粮食危机，并促进长远的能力建设和发展努力。在大多数经历粮食危机状况的国家，有些领域具备较高的农业收益潜力，可以帮助解决粮食不安全的根源。

推行可持续的粮食危机解决方案，必须采用抵御能力建设的视角，在顺应人道主义和发展的联系中采取行动，因为有证据表明，人道主义援助至关重要，但仅靠人道主义援助是不够的。在大多数经历粮食危机状况的国家，有些农业领域具备较高的收益潜力，从抵御能力建设角度来看，可以促进解决粮食不安全的根源。

在这种背景下，“手拉手倡议”应视为粮农组织对“应对粮食危机全球网络”的一大潜在贡献，同时也会从中受益。

在粮食危机背景下，有 60%到 80%的人口生活在农村地区，并以务农为生。有鉴于此，“手拉手倡议”能够确保在可能的情况下，通过着力提升一些农业领域的高收益潜力，可以促进建设抵御型粮食系统。投资高潜力领域也能够促进尽量减少这些领域的不稳定风险。这还将有助于利用粮农组织知识和能力（例如数据分析、支持可持续粮食系统）的关键要素，以解决受粮食危机影响国家的具体需求。

该全球网络着眼于受粮食危机影响的情况（由《全球粮食危机报告》确定），能够推动“手拉手倡议”，即突出在包括联合国机构和捐助方的该全球网络框架下已经建立的伙伴关系和协调机制。

此外，该全球网络还能推动“手拉手倡议”的分析工作，即提供有关重度粮食不安全问题的分析结果，并利用相关数据录入粮农组织数据平台。

该全球网络能够帮助规划地方层面现有的粮食安全和农业相关投资，从而帮助设计相关农业投资，促进脆弱背景下更详细的地方层面规划。

最后，该全球网络能够便利利益相关方围绕实现粮食安全和营养领域集体成果的协调机制，例如联合国资本发展基金（资发基金）或其他相关国家发展框架和倡议。

### 问：食品安全问题为何与“手拉手倡议”相关？

食品安全之所以重要，在于它是解决一国粮食获取问题的组成部分。我们需要帮助各国获取的不仅是食物，而且还是优质食品，并且应符合《食品法典》这套由粮农组织主持编纂的国际食品安全标准的要求。我们需要增强各国能力以实现这一目标。

各国存在效率严重低下的原因之一是缺乏标准，缺少进入动态市场和价值链的机制，即便在国内也是如此。例如，粮农组织告诉玉米生产者，减少粮食浪费的方式之一是消除玉米因湿度而滋生的黄曲霉毒素、真菌。粮农组织告知农民要干燥玉米，把湿度保持在 7%-11%，并贮藏在密封塑料袋中。为此，农民投入了自己为数不多的资源。然而，当他把不含黄曲霉毒素的玉米推向市场时，市场并不认可这种玉米的溢价，而是以与其他玉米相同的价格买入不含无黄曲霉毒素的玉米。无须多说，这位农民不会再采纳粮农组织的建议了。这就是为什么食品安全问题和制定标准至关重要，我们正与世贸组织就此开展合作。