

联合国粮农组织的粮食 安全治理与中国参与

——基于关键供资国参与路径的比较分析

胡王云

内容提要 作为粮食安全制度复合体中的核心机构,联合国粮农组织致力于发挥比较优势,在“大农业”框架下搭建了以规范性工作和实地项目为支柱的粮食安全治理体系。作为其关键供资国,中国、美国、德国、巴西在供资渠道与定位、规范性参与和实地项目合作方面表现出较大差异性,这缘于其不同的发展阶段、外交战略和治国理政经验。在实地项目合作中,中国表现出的关注生产能力建设、需求导向、一国一模式,以及共同实践、互利共赢的特点,使中国—粮农组织信托基金产生了较好实效。相较其他三国,中国在粮农组织规范性工作方面的参与和影响比较少,在利用和创新系统性解决方案、塑造单一项目的持续性影响方面相对薄弱。在粮农组织有意减轻南南合作方面对中国资金依赖的背景下,总结经验,做好最佳实践和标准建设,共享知识,塑造系统性解决方案,以夯实和拓展合作空间或是中国下一步应考虑的问题。

* 胡王云:北京语言大学国际关系学院讲师。(邮编:100083)

** 笔者衷心感谢北京语言大学贾烈英教授的指导,感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

关键词 国际组织 联合国粮农组织 粮食安全治理 自愿供
资 规范性参与 实地项目合作

粮食安全治理是一项全球性、持久性的议题,在全球安全和发展体系中居于基础性地位,可持续粮食体系和健康的营养模式是可持续发展的六个关键切入点之一,事关人类永续发展和前途命运。^①与此同时,粮食安全新的挑战 and 追求也不断出现,凸显了世界粮食体系的重要性和脆弱性,表明建立更强大、更透明、更负责的粮食安全治理体系的必要性和紧迫性。

中国在2021年提出的全球发展倡议中,将粮食安全列为八大重点合作领域之一;2022年,中国提出的全球安全倡议强调了共同、综合、合作、可持续的安全观。这凸显了粮农合作和粮食安全治理作为议题关联的一个环节对加强总体安全、综合安全,构建人类命运共同体的基础性保障作用。随着中国更加积极深入地参与全球治理及其改革,粮食安全将成为提供国际公共产品、贡献创新方案、提升全球治理价值追求的一个重要维度。那么,国际粮食安全治理现状和效果如何?中国在其中发挥着什么作用?未来应如何更好地参与国际粮食安全合作,推动建设更加公平有效的全球粮食安全治理体系?这需要对联国框架下主司粮食安全治理的综合性机构和关键行为体——联合国粮农组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations,FAO,下文简称粮农组织)的运行机制进行探究,并分析中国如何更有效地参与粮农组织。而在这些问题中,对关键供资国参与联合国粮农组织的路径比较分析则是了解粮农组织的粮食安全治理的重要视角。

近年来,粮农组织的伙伴队伍日益多样化,其中,传统的经合组织—发展援助委员会18个资源伙伴贡献相对稳定,包括发展中国家和纵向基金在内的新资源伙伴贡献则不断壮大。在发达国家中,长期以来,位居前列的自愿供资国是美国和德国,它们主要依靠信托基金,采用政府间合作项目的方式参与粮农组织的全球粮食安全治理工作,对发展中国家和地区进行支助。而在发展中国家中,中国与巴西是最重要的南南及三方合作供资国和方案提供国。考虑到中国是粮农组织最大的发展中国家供资国,但并非其唯一重要供资国,本

^① 国务院新闻办公室:《中国粮食安全》白皮书,2019年,http://www.gov.cn/zhengce/2019-10/14/content_5439410.htm,2023-05-24。

文拟选取美国、德国这两个发达国家供资国,以及巴西这个发展中国家供资国作为案例和参照系,开展两方面研究:一是利用关键供资国参与的分析路径,捋清粮农组织的粮食安全治理现状与前景;二是从综合对比分析的角度,研究中国在粮农组织的参与现状、特点和前景。

中国在全球粮食安全治理中的参与是近年来新兴的一个热点话题,国内外学界都做过一些研究。上海国际问题研究院研究员于宏源等学者从粮食安全韧性的角度出发,分析了全球粮食安全治理中存在的供需失衡困境及其对中国带来的冲击和机遇,在此基础上,建议对粮农组织等既有机构进行重组,并履行大国责任,加强包括作物物种、科技、产业、投资等方面的援助,但他们并未详细说明应在何种基础上、以何种方式进行。^① 上海政法学院政府管理学院讲师张帅分析了中国在对非粮食安全合作中的“中国+国际组织+非洲国家”多边合作模式,该模式以中国身份转变、国际组织对中国经验的认同、国际组织专业能力以及话语权为基础,通过中国的资金捐赠、专家派遣、组织培训、项目探索和机制创新来实现。^② 在另一篇文章中,张帅谈到以联合国为中心的国际组织是中国开展全球粮食安全合作的核心机制,作为参与者和引领者,中国需要依托自身经验、针对全球困境提出中国理念和中国方案。^③ 实际上,以国际组织为中心的全球治理伙伴是中国伙伴型粮食安全治理全球网络的关键组成部分之一,粮农组织是中国对非洲国家农业援助的重要资金渠道,但在中国与粮农组织等国际机构是在哪些方面、通过何种方式展开合作等问题上,国内学界仍缺乏相关深入研究。^④ 中国农业大学国际发展研究中心的研究者以案例研究方式阐述了中国农业对外援助的经验和特点,包括尊重主权、不附加政治条件,互利共赢,需求导向,重视技术和能力建设,将发展援助和投资结合起来等。其中很多案例和实践涉及到中国对粮农组织的参与和合作,但并未

① 于宏源、李坤海:《粮食安全的全球治理与中国参与》,《国际政治研究》2021年第6期,第83—103页。

② 张帅:《中国对非粮食安全合作:理念、模式与前景》,《当代世界与社会主义》2021年第6期,第158—166页。

③ 张帅:《全球发展倡议下的中国对外粮食安全合作》,《国际问题研究》2022年第4期,第117—137页。

④ Cheng Shuaihua, Fang Ting and Lien Hui-Ting, “China’s International Aid Policy and Its Implications for Global Governance,” Research Center for Chinese Politics and Business Working Paper No.29, November 1, 2012, <https://ssrn.com/abstract=2169863> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2169863>, 2023-10-08.

从治理和制度角度说明中国的参与对于粮农组织的粮食安全治理做出何种贡献。^①清华大学苏世民学院全球事务教授、牛津大学中国中心及查塔姆研究所研究员凯瑟琳·莫顿将中国定性为积极的利益相关和参与者,并对中国务实主义的国际合作方式,基于实践学习而非原则学习的行为模式进行了深入的探讨。在日益深度介入全球粮食安全治理的背景下,阐释中国新兴角色未来将如何塑造国际粮食安全制度是一个重要的课题,个中关键在于,中国能否在既有的国际粮食制度内促进传统捐助者和新捐助者之间协调合作。^②因此,分析中国与其他关键国家在粮农组织等主要制度框架下的行为是十分必要的。

尽管各方就粮农组织在全球粮食安全治理中的重要地位达成稳定共识,^③国内外学界对粮农组织粮食安全治理现状以及关键供资国参与的研究却比较薄弱。国内对粮农组织的论述大多停留在对粮农组织的个别项目、单项战略、具体行业标准和组织活动动态的介绍上,缺乏对粮农组织粮食安全治理体制与国际合作路径的系统梳理和评价。^④国外对粮农组织的研究也不多,大体可以分为四类:一是历史研究,从粮食安全治理和国际发展治理史的角度回顾和述评粮农组织,主要涉及其制度发展;^⑤二是多元治理视角下的粮农组织,强调通过多元多层的方式开展有效治理是国外粮食安全治理的一般性偏好。这类研究主要以粮农组织治理改革和联合国世界粮食安全委员会等案例,研究公

① Meibo Huang, Xiuli Xu, and Xiaojing Mao, eds., *South-south Cooperation and Chinese Foreign Aid*, Springer, 2018.

② Katherine Morton, "Learning by Doing: China's Role in the Global Governance of Food Security," Indiana University Research Center for Chinese Politics & Business Working Paper No.30, September 1, 2012, <https://ssrn.com/abstract=2169883> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2169883>, 2023-10-08.

③ 徐玉波:《新时代FAO宗旨及其历史性贡献情况研究》,《世界农业》2018年第2期,第16—20页。李远博:《2030年可持续发展议程下的联合国三大粮农机构及对中国农业外交的启示》,《世界农业》2019年第10期,第4—12页。

④ 张红玲:《联合国粮农组织〈2022—2031年气候变化战略〉概述及思考》,《世界农业》2022年第12期,第126—128页。宋勇军:《FAO食物平衡表编制方法及对中国的启示》,《中国统计》2021年第8期,第67—69页。李可欣、付晶莹等:《“优质地理产品生境保护与可持续发展”计划纳入联合国粮农组织数字农业创新解决方案与商业模式》,《全球变化数据学报(中英文)》2022年第1期,第153—155页。

⑤ Amy L. S. Staples, Amy L. Sayward, *The Birth of Development: How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Changed the World, 1945-1965*, Kent State University Press, 2006. Robert L. Paarlberg, *Governance and Food Security in an Age of Globalization*, Intl Food Policy Res Inst, 2002.

民社会和非政府组织参与全球粮食安全治理的路径和效用；^①三是粮食安全治理的制度复合体研究。粮食安全全球治理可以被概念化为一组复杂的组织集群，它们作用于世界粮食安全的一个或多个维度。这些组织集群在正式/非正式程度、专业化/普遍性、组织使命、规范导向、财务和人力资源以及对主体和外部代理的渗透性等方面存在差异，因而偶有冲突，偶有合作。这类研究便是以粮农组织作为矛盾体一方分析其对粮食安全治理的影响；^②四是关注粮农组织的部分性影响，尤其是规范塑造功能。比如，在制定食品法典、粮食安全和营养等国际标准方面的重要作用及面临挑战。^③ 相关文献指出，要建设富有回应性的、有效的治理，至关重要的莫过于资金、政治意愿和专门知识。^④

粮农组织是第一个在全球粮食安全治理方面得到正式授权的国际组织。研究粮农组织的粮食安全治理及中国的参与有助于更全面地探讨中国在全球粮食安全治理中的角色和作用。因此，本文将利用粮农组织官方资料、数据、政策文件和项目档案，以及关键供资国的相关政策文件和档案，旨在通过对包括中国在内的关键供资国参与路径的分析与比较，探究粮农组织粮食安全治理的现状、趋势、前景，以及中国在其中发挥作用的比较优势和需要进一步完善之处。

① Nora McKeon, "Civil Society-Public Institution Relations in Global Food Policy: The Case of FAO and the CFS," in Raffaele Marchetti, ed., *Partnerships in International Policy-Making. International Series on Public Policy*, Palgrave Macmillan, 2017; Aintzira Onederra-Aramendi, Mirene Begiristain-Zubillaga & Mamen Cuellar-Padilla, "Characterisation of Food Governance for Alternative and Sustainable Food Systems: A Systematic Review," *Agricultural and Food Economics*, Vol.11, 2023, pp. 1-32.

② Arild Aurvåg Farsund, Carsten Daugbjerg & Oluf Langhelle, "Food Security and Trade- reconciling Discourses in the Food and Agriculture Organization and the World Trade Organization," *Food Security*, Vol.7, 2015, pp. 383-391. Matias E. Margulis, "The Global Governance of Food Security," Joachim A. Koops and Rafael Biermann, eds., *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 503-525.

③ Albert G. J. Tacon, Marc Metian, "Aquaculture Feed and Food Safety: The Role of the Food and Agriculture Organization and the Codex Alimentarius," *Environmental Challenges in the Pacific Basin*, Vol.1140, No.1, 2008, pp. 50-59; Mohammad Hossein Emadi & Maryam Rahmanian, "Commentary on Challenges to Taking a Food Systems Approach Within the Food and Agriculture Organization," Victor R. Squires and Mahesh K. Gaur, eds., *Food Security and Land Use Change under Conditions of Climatic Variability: A Multidimensional Perspective*, Springer, 2020.

④ Jeroen J. L. Candel, "Food Security Governance: A Systematic Literature Review," *Food Security*, Vol.6, No.4, pp. 585-601.

一、粮农组织粮食安全治理的历程和现状

粮食安全是指所有人在任何时候都有物质、社会和经济手段,能够自主地、有选择地获得充足、安全和营养的食物,以满足其积极健康生活的饮食需求和膳食偏好。其中,包含了粮食可得性、可及性、利用效率、稳定性、粮食权利主体的自主权和自主能力,以及粮食体系的持续性这六个维度。^①

为实现粮食安全、根除饥饿,国际社会于1945年在联合国框架下设立相对独立的粮农专门机构——联合国粮食及农业组织。粮农组织是联合国系统中历史最长和最具普遍性、最具权威性和代表性的政府间粮农组织,长期致力于履行四项工作宗旨,以“实现人人粮食安全”。作为联合国治理粮食安全的第一项重大尝试,在逐步发展起来的粮食安全制度复合体中,粮农组织一直居于重要的核心地位。^②

(一) 粮农组织粮食安全治理的实践内容

粮食安全制度是在多个层次和尺度上塑造的一系列基于实践和谈判的默示规则、明文规则,以及基于规则的国际制度。其形成过程呈现为国家、区域、全球层面的多元利益攸关方,围绕粮食安全问题相互磋商、寻求共识、协调行动、探索解决方案,以改善多层次的粮食安全状况。经近80年的实践探索,粮农组织在其独特的制度功能、组织特点和比较优势的基础上,奠定了其在全球粮食安全制度复合体中的核心地位。

1. 粮农组织的“大农业”系统治理思路的逐步形成。自1945年建立以来,粮农组织的实践与发展经历四个阶段,在不同历史时期,粮农组织为缓解和消除粮食不安全而开展的工作重点不同。(1)战后全球粮农生产恢复和粮农组织的初创时期(1945—1973年)。这一阶段粮农组织的工作重点是恢复战后世界农业生产,主要工作路径是凝聚政治和社会共识,技术路径是通过提高生产率、保障生产来提高粮食可得性。(2)粮农组织的发展时期和治理路径探索时期(1974—1999年)。这一时期不仅延续了前一阶段召开全球粮农会议、完善

^① High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE), Food Security and Nutrition, “Building a Global Narrative Towards 2030,” Rome: Committee on World Food Security, 2020, pp. 9-11.

^② 于宏源、李坤海:《粮食安全的全球治理与中国参与》。

组织结构、提升社会意识等做法,还致力于粮农信息的系统集成和农业发展项目的多元化探索。其治理技术路径拓展到了市场体制、产业链、社会赋权、农业系统韧性提升等方面,旨在通过提升可得性、可及性、稳定性来增强粮食安全。(3) 粮农组织治理框架成形时期(2000—2014年)。这一阶段主要工作重点是完善组织结构和治理框架,强化粮农组织的“比较优势”以提升对成员国的综合服务引导能力。粮农组织重新审视了其农业观,明确其战略层面的“农业”一词应包括渔业、海洋产品、林业、林业初级产品在内,^①由此确定了粮食安全治理的“大农业”观,它在内涵上强调农林牧渔资源的全方位综合开发以及“种养加”“粮经饲”全方位统筹。在“大农业”思路下,粮农组织的治理技术路径拓展到了粮食安全的所有六个维度。藉由千年发展目标,消灭极端贫困和消除饥饿成为全球首要共识,这使粮农组织作为专门性国际组织的部门性目标前所未有地同全球发展目标高度融合起来。为落实“将饥饿人口减半”的目标,粮农组织确定了以响应成员国需求和处理跨部门议题为两大支柱的组织战略。^②自2010年起,粮农组织的所有工作都以为期10—15年的战略框架为指导,每4年审查一次。(4) 粮农组织治理体制系统化时期(2015年至今)。在这一阶段,联合国出台了2030年可持续发展议程,在可持续发展目标2中明确提出粮食安全目标,并将粮食安全原则贯穿于所有其他可持续发展目标之中。粮农组织牢牢立足于《2030年议程》来更新组织的战略框架和结果框架,在《2022—2031年战略框架》中确定了须优先达成的可持续发展目标及具体指标,并将其系统地提炼为“四个更好”奋斗目标和20个计划重点领域。

为实现这些目标和优先事项,粮农组织确定了履行核心职能、达成职能目标过程中必需强化的跨部门加速因素——技术、创新、数据和互补因素。其中,互补因素强调治理、人力资本和制度之间的良性互动,旨在通过建立适应性强、行之有效、强大透明且负责任的治理体制和制度,为粮农体系的转型进程设置有利的先决条件和上游推动因素。以此为基础,粮农组织制定了治理效果的评价体系,这为观察各国对粮农组织粮食安全治理参与的路径、重点和

^① FAO, “A Strategic Framework for FAO 2000-2015 (Version 2.0),” 1997, <https://www.fao.org/unfao/fao2000/x0870e.htm>, 2023-05-17;这种“大农业”思路在粮农组织后续的多项战略规划中反复得到确认和加强,比如,2020年出台的《粮农组织农业各部门生物多样性主流化战略》,参见 <https://doi.org/10.4060/ca7722zh>, 2023-10-12。

^② FAO, “A Strategic Framework for FAO 2000-2015 (Version 2.0),” 1997, <https://www.fao.org/unfao/fao2000/x0870e.htm>, 2023-05-17。

效果提供了参考。在实践方面,一是通过制度化地提升发展中国家作为供资方的地位,推动出台多样化多元化的合作项目和国际倡议等方式推动组织内部改革的有效实施;二是在联合国发展系统框架下,更加强调粮农组织与其他国际组织和多边机制的协调与协同。

2. 粮农组织的职权和功能特点。作为联合国在粮食和农业领域的综合性专门机构,粮农组织的职权和功能具有突出的全面性、综合性、系统性、专业性,权威性、稳定性,以及服务性和响应性等特点。

就治理议题和方式而言,粮农组织的工作具备突出的全面性、综合性、系统性和专业性。粮农组织致力于帮助成员国在粮食和农业的方方面面开展工作,并为改善粮食安全、营养、人道主义现状开展全球性工作。其职责领域具有广泛的技术、经济、法律、国别专业知识支撑,且能以跨部门的方式推动协同治理,在实践中积累和强化专门性资源、专门性知识、专门性方式路径。

就治理基础和表现而言,粮农组织的工作体现出权威性和相对稳定性。中立性和权威性使它能各国提供政策对话和知识交流的制度化平台,并作为“诚实的中间人”搭建跨国合作的基础。根据其组织权责,在符合主权原则的前提下,粮农组织还可适当要求成员国提交与组织宗旨有关的信息作为补充,以探索有效解决方案。

就治理定位和行为而言,粮农组织的工作具备服务性和响应性特点。其核心职能是在正常预算框架下为开展各成员国与其商定的重点工作提供最低资源保障,并辅之以自愿捐款筹措,以用于知识和规范构建、加强国际协调。在强大的信息系统、政策网络支持下,其国家层面工作团队在区域和全球专家小组的支持下能及时响应各国和各区域的变化和需求。粮农组织服务性工作和响应性工作既是其不同于其他涉粮机制的特点,也是粮农组织其他组织属性的放大器。^①

3. 粮农组织在规范塑造和公共产品供给方面的比较优势。基于信息、资源、政策等方面的“卖方优势”与其他涉粮机构建立合作关系,粮农组织在粮食安全制度复合体网络中具备了中心性和中间性地位。这种地位反过来又强

^① 粮农组织:《总干事提出的〈2022—25 年中期计划〉(经审查)及〈2024—25 年工作计划和预算〉(C/2023/3)》2023, <https://www.fao.org/3/nl239zh/nl239zh.pdf>, 2023-05-24。

化了粮农组织一体两面的比较优势。^①

第一,通过生产知识产品推动规范塑造。粮农组织的规范性工作是其作为综合性粮农机构的一大比较优势。它为全球、区域和国家层面的粮食安全议程、政策、公约、宣言、监管框架、协定、准则、行为守则和其他标准制定提供支持,在确定粮食安全政策与合作的目标、原则、方法、规则、评估指标等方面发挥中坚作用,为各国制订粮农政策、构建跨国粮食安全合作机制以及建立伙伴关系发挥了重大的基础性作用。

第二,基于网络化关系结构的公共产品供给。粮农组织综合而系统的职能有助于其加强与成员国的全方位联系,并综合分析成员国的比较优势,根据分析结果帮助各国开展符合国情的治理。在此过程中,其区域性办公室和项目在生产和推动复合性解决方案的过程中发挥了撬动作用。由于在各类粮食安全评价体系中,粮农组织的粮食安全评价体系维度全面且认可度高,加上其遍布全球各地的办事处和代表处能及时获取相关数据、展开动态评估,粮农组织的评价结果也成为紧急粮食援助、农业发展援助项目、南南农业合作、国际会议和论坛等具体事务的有效参考。因而,粮农组织得以作为制度平台和桥梁机构,协调世界贸易组织、联合国儿童基金会、世界卫生组织、经济合作与发展组织、国际农业研究磋商组织、世界粮食计划署、国际农业发展基金、世界银行等国际组织的粮食治理事务,为粮食安全治理搭建跨制度协调平台。

(二) 粮农组织粮食安全治理的结构路径

在系统化治理体制的框架下,粮农组织致力于开发更多元有效的合作,以拓展资源渠道,藉由规范塑造和项目实践推动更有效的粮食安全治理落实其战略框架和可持续发展目标。

1. 物质基础:伙伴供资。粮农组织的资金主要来源会员的会费分摊,以及会员国和其他资源伙伴的自愿捐款。成员缴纳的分摊会费作为一种正常计划供给。成员和其他伙伴自愿提供的预算外捐款以现金、实物、杠杆投资等形式,主要通过单边信托基金、双边信托基金、多边信托基金、多伙伴项目支持机制、非洲团结基金、REDD+、应急与恢复活动特别基金、特别救济基金等机制

^① FAO, "Evaluation of FAO's Contribution to Sustainable Development Goal 2-End Hunger, Achieve Food Security and Improved Nutrition and Promote Sustainable Agriculture," 2020, <https://www.fao.org/3/cb1774en/cb1774en.pdf>, 2023-05-24.

来供给。

自 2010—2011 年度以来,粮农组织正常计划供资不足的困境越发突出。其正常分摊会费预算已连续六个两年度保持不增不减,导致净拨款购买力下降了 7%。尽管粮农组织采用了优化组织管理的“非技术”方式增效节支,但已近极限,这种做法也对粮农组织治理活动的交付能力造成了不利影响,提高了内控与合规风险。因此,加强自愿供资和自愿捐款项目方面的工作成为粮农组织的优先议题。

相较于指定用途的自愿供资,不指定用途或非硬性指定用途的自愿供资更有助于粮农组织根据不断变化的需求,针对优先重点分配资金,以更灵活、更迅速地方式应对复杂多变的环境,提高治理工作的适应性、响应性和交付性。因此,粮农组织更鼓励供资伙伴增加不指定用途或非硬性指定用途的捐款,以等量资金发挥最大效用。^①

2022 年上半年,粮农组织的自愿供资主要来自四类伙伴:一是联合国各类相关的基金、信托金,如绿色气候基金、全球环境基金、联合国发展规划署(UNDP)联合信托金、建设和平基金;二是联合国姊妹机构,如联合国难民事务协调办公室、世界银行、世界粮食计划署;三是发达国家(行为体),如美国、欧盟、德国、荷兰、瑞典、韩国、日本、英国、意大利、丹麦、加拿大等;四是发展中国家及其基金,如中国、沙特阿拉伯、最不发达国家气候变化基金。^②其中,美国、欧盟、德国的捐款在粮农组织自愿供资伙伴中的排名一直比较稳定。中国的排名自 2012 年以来快速增加和上升,成为前 20 名资深资源伙伴之一,与巴西同为粮农组织南南及三方合作的最主要资源和方案提供者。

2. 主要内容:实地项目。粮食安全是贯穿粮农组织各类项目的核心主题之一,各类项目都强调用多元主体合作的方式开展项目合作,以在“大农业”思维下推动保障和增强粮食安全,同时推动落实可持续发展议程的其他目标。据统计,粮农组织大约 91% 的目标都致力于落实可持续发展目标 2,并与其他可持续发展目标存在关联,其中 2/3 关注生产端,主要服务于可持续发展目标 2.3、2.4 和 2.5 的落实,1/3 关注消费端,服务于可持续发展目标 2.1 和 2.2 的

^① 粮农组织:《〈2022—25 年中期计划〉(经审查)及〈2024—25 年工作计划和预算〉情况说明之二 关于预算方案的情况说明》, <https://www.fao.org/3/nm111zh/nm111zh.pdf>;《情况说明之三 自愿供资的来源和用途》, <https://www.fao.org/3/nm060zh/nm060zh.pdf>, 2023-05-24。

^② FAO Finance Committee, “Financial Position of the Organization,” <https://www.fao.org/3/nj766en/nj766en.pdf>, 2023-05-24.

落实。^①

这些项目在内容上涵盖土地和水源、作物、牲畜、森林、渔业、咨询和服务、市场和信贷、粮食和营养、农村地区发展、危机响应 10 类。每类项目都有各自的技术准则。根据资金来源,又可分为技术合作项目、信托基金项目、粮食安全特别计划项目、电视粮食集资特别基金项目、联合国开发计划署资助项目。电视粮食集资特别基金是 1997 年在世界粮食峰会后发起的,旨在增强公众意识,让公众对全球饥饿状况和减少饥饿行动有更多的了解。这里主要梳理三大类实地项目,即技术合作项目、信托基金项目、粮食安全特别计划。

技术合作项目的资金来源于粮农组织根据正常计划资源预算的拨款,旨在为各国落实国家框架提供技术援助和危机援助。^② 每个项目最长 24 个月,一般以 1—3 个月为最佳,最多花费 40 万美元,一般为 20 万美元。2022—2023 年,粮农组织在拨款项下共批准了 298 个技术合作计划项目,用于区域间和应急基金、非洲、亚洲及太平洋、拉丁美洲及加勒比、近东及北非、欧洲及中亚等各个板块。总资金额为 6990 万美元,占可用于项目审批的 1.358 亿美元拨款的 51%。根据支出份额比重,技术合作项目最关注的五项重点依次为促进可持续农业生产、应对农业和粮食紧急状况、小规模生产者公平获取资源、打造有韧性的农业粮食体系、减缓和适应气候变化的农业粮食体系。^③

信托基金项目资金主要来源于粮农组织的传统资源伙伴,包括发达国家和多边组织,用于开展综合性的实地项目。单边信托基金支持的项目称单边信托基金项目(UTF),双边信托基金和多边信托基金支持的项目为政府合作项目(GCP),后者数量更多。在单边信托基金项目下,供资国利用本国资源,或通过国际金融机构的贷款、信贷、赠款等方式的支持,在本国开展项目,粮农组织主要提供技术支持。2019 年,粮农组织的单边信托基金批准额曾达到 1.92 亿美元、涉及 58 个项目,实际交付 6900 万美元、实施了 138 个项目。在政府合作项目模式下,信托基金用于特定的国家、地区或项目,基金协议中通

① FAO, "Evaluation of FAO's Contribution to Sustainable Development Goal 2-End Hunger, Achieve Food Security and Improved Nutrition and Promote Sustainable Agriculture," 2020, <https://www.fao.org/3/cb1774en/cb1774en.pdf>, 2023-05-24.

② FAO, "Technical Cooperation Programme 2019 Report: Catalysing Results towards the Sustainable Development Goals," <https://www.fao.org/3/ca6124en/ca6124en.pdf>, 2023-05-24.

③ 粮农组织计划委员会和财政委员会:《2022 年中期审查综述报告》,2023 年 3 月, <https://www.fao.org/3/nl200zh/nl200zh.pdf>, 2023-05-24。

常包含项目规则,规定东道国应如何利用粮农组织的技术、在基金的支持下完成项目。粮农组织主要扮演“中间人”或“掮客”的角色,就合作项目的设计、实施提供中立、客观的建议,并向利益相关方汇报项目进展;应项目方要求,也可参与后续筹资以推动项目落实。在某些情况下,供资伙伴国也通过准专业官员的形式为项目设计与执行提供知识和技术支持。发达国家行为体对粮农组织的供资主要采用了这种框架。2019年,粮农组织此类基金的批准额曾达4900万美元,涉及55个项目,实际交付了4500万美元、实施110个项目。^①

粮食安全特别计划以发展中国家提供资源为主,辅以传统资源伙伴的支持。发展中国家对粮农组织的供资就主要是在粮食安全特别计划框架下,以南南及三方合作的方式开展的,具体包括信托基金项目、单边基金项目、三方合作项目、常规基金项目四种。^②

粮农组织高度重视南南合作,并将其列为组织优先任务之一。1979年,也就是《推动和实施发展中国家间技术合作布宜诺斯艾利斯行动计划》通过后的第二年,粮农组织首次设立了南南合作联络点。1994年设立了粮食安全特别计划,并在此框架下启动了一系列伙伴关系,重点是在发展中国家之间互派技术合作专家,旨在通过开展简单实用的生产技术试验和示范,来提高低收入缺粮国家的粮食生产能力和粮食安全水平。^③南南合作项目侧重于便利发展方案的交换和共享,为高质量知识分享提供实践指导和支持;促进知识管理,拓展南南方案供给者和需求者之间的关系和网络,提升知识分享、增强双向学习;建设良好的环境,动员伙伴关系和资源调集,提高南南合作的可见价值。1996—2017年间,粮农组织投入了近4亿美元资金,通过近200项合作、动员2000多个合作方参与了粮农组织南南合作项目。^④

① FAO, “Resources Partnerships Impact (2020),” 2020, <https://reliefweb.int/report/world/resources-partnerships-impact-2020>, 2023-05-24.

② FAO, “FAO-China South-South Cooperation Programme and Its Role in Promoting Plant Health,” 2018, https://www.ipcc.int/static/media/files/publication/en/2018/09/FDX_presentation_IPPC_2018_RW_Af_20180803.pdf, 2023-05-24.

③ 粮农组织:《南南合作及三方合作:我们的伙伴》, <https://www.fao.org/partnerships/south-south-cooperation/our-partners/zh/>. 2023-10-12;粮农组织第二十五届亚洲及太平洋区域会议:《亚洲及太平洋区域粮食不安全和易受害性:世界粮食首脑会议后续行动》,2000年8月, <https://www.fao.org/3/X7477C/X7477C.htm#a2>, 2023-10-12.

④ FAO, “Overview of FAO’s Strategy on South-South Cooperation (SSC) and FAO-China SSC Programme,” 2017, https://www.ipcc.int/static/media/files/publication/en/2017/08/Overview_of_FAO-China_SSC_Programme-IPPC.pdf, 2023-05-24.

3. 软性支撑:规范构建。除了对成员国提供直接支援以及开展实地项目和技术支持以外,粮农组织还重视符合相关性原则、可见性原则和影响力原则的规范工作,致力于通过国际规范和准则等软约束、软引导来协调各国政策,加强对粮食安全的治理。

在全球层面的规范塑造和引领方面,粮农组织发起谈判并达成了一些成文的国际规则和准则,包括事关植物遗传资源获取和利益分享标准的《粮食和农业植物遗传资源国际条约》、事关卫生和植物检疫措施标准的《国际植物保护公约》,以及世界粮食安全委员会通过的“土地和其他自然资源权属负责任治理资源准则”和“负责任的农业投资原则”。粮农组织还与其他机构联合推动达成了一些专门性条约,包括有关于农药标准的《鹿特丹公约》(与联合国环境规划署),有关国际食品标准、准则和规范的《食品法典》(与世界卫生组织)。^①

粮农组织在国家层面提供的规范性支援主要有两类。一是参与编制《联合国共同国家分析》和《联合国可持续发展合作框架》,以确保粮农组织作为联合国总体努力的一部分;二是支持粮农组织成员国和合作伙伴进行能力建设,以制定、调整并使用实现与粮食和农业有关的可持续发展目标所需的规范、标准、知识产品、数据和统计数字,同时努力确保以科学实证为基础,通过透明、参与、包容的流程制定规范和标准。

除了全球层面的制度性规范塑造和国别层面的规范性支援,粮农组织也生产知识性产品,通过构建粮食安全指标体系、发布农业中长期展望、出版政策工具等出版物的方式,为各国农业政策分析、发展规划、决策提供依据。这包括粮农组织发布的《世界农业长期展望》、运行的全球粮食和农业信息及预警系统、在新冠肺炎疫情大流行背景下发布的协助各国应对疫情危机的政策工具和出版物系列,与经合组织共同发布的《农业展望报告》、与世界粮食计划署共同开发的冲击影响模拟模型。

最后,粮农组织还通过全球性项目和国际日等方式提升在特定方面的政策共识和公众意识。比如,“在民间社会和基层组织中增加对《国家粮食安全背景下土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》(Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the

^① 何昌垂主编:《粮食安全:世纪挑战与应对》,北京:社会科学文献出版社2013年版,第245页。

Context of National Food Security, VGGT, 简称自愿准则)的使用”项目就是因为认识到民间社会组织在确保负责任治理方面的关键作用,通过与民间社会组织建立伙伴关系,在亚洲、非洲和拉丁美洲的 21 个国家开展了能力建设讲习班,以提高对自愿准则的理解和应用能力。2014 年已来,已在 21 个国家实施,并编制了能力发展手册《将权属自愿准则付诸实践:民间社会组织学习指南》。

二、主要供资国家参与粮农组织的路径

粮农组织在“大农业”观的指引下,立足于制度功能和比较优势,以伙伴供资为物质基础,以实地项目为主要方式,以规范构建为软性支撑,开展了富有成效的粮食安全治理。在治理过程中,它作为“一种促进辩论、推动形成一致意见、协调各国行动的机制”,十分强调国家责任和成员国参与。^① 尽管决策过程和项目实施都表现出了更鲜明的去中心化趋势,充足的资金预算仍然是粮农组织最关切的问题,而成员国供资受到政治意愿的驱使。此外,实地项目的设计与实践,项目执行过程中积累的经验、形成的专门知识也是粮农组织看重的无形资产,有助于塑造富有回应性的、有效的粮食安全治理。^② 因此,本文选取粮农组织的四个关键供资国——美国、德国、巴西、中国,分析其在粮农组织粮食安全治理过程中的供资参与、实地项目合作以及规范性参与。

(一) 美国的参与:粮食外交的辅助手段

美国是粮农组织最大的资源伙伴国。从 1940 年中期起,粮农组织就成为美国提供农业捐助以实施救济计划和发展援助的重要渠道,但双方并未建立制度化、常态化的信托基金机制。自 1954 年起,在《农业贸易发展和援助法案》(“粮食换和平计划”)框架下,美国以向粮农组织等机构捐赠的方式将多余物资运到受援国,粮农组织成为美国粮食外交布局中的一个重要环节。20 世纪 70 年代以来,尽管粮农组织在美国粮食外交中的地位有所下降,但双方仍

^① Jessica Duncan, *Global Food Security Governance: Civil Society Engagement in the Reformed Committee on World Food Security*, Routledge, 2015, p. 33.

^② Jeroen J. L. Candel, “Food Security Governance: A Systematic Literature Review,” *Food Security*, Vol.6, No.4, 2014, pp. 585-601.

保持密切合作。美国将粮食安全合作作为官方发展援助的一环,主要通过国际开发署,以临时性双边、多边信托基金和捐资的方式对粮农组织供资,以外交谈判、履约促进、政策干预等方式影响粮食安全规范,重点关注民主、人权、经济增长、教育和社会服务、人道主义援助、卫生与健康、私营部门参与、妇女赋权类实地项目,尤其偏好以贸易投资方式对项目东道国政策进行间接干预,以服务美国外交目标。

1. 美国对粮农组织的供资及定位。2009年,美国对粮农组织的供资总额达到1.59亿;2010—2021年,供资额稳定在1.8亿—2.9亿美元之间;2022年升至5.627亿美元。2009—2014年以缴纳会费为主;从2015年开始,除2016年外,基本每年自愿供资都占总额的一半以上,2022年最高,达到79.7%。美国主要在官方发展援助框架下,通过多边和集体信托基金、一次性赠款等方式对粮农组织开展自愿供资。^①

美国与粮农组织合作的主要实施机构是美国国际开发署,同时有美国农业部海外农业服务局、美国疾病控制与预防中心等其他机构的参与和支持。作为美国对粮农组织合作的关键机构,美国国际发展署应1961年《外交援助法案》而生,肩负三重使命:道义使命是塑造和发扬美国作为“充满智慧的全球领袖以及自由国家间相互依赖社区的友好近邻”的形象;经济使命要求美国作为全球最富裕的国家、作为无需依赖贷款而发展的国家来对别国(尤其是曾经帮助过美国的国家)给予帮助;政治使命是支持美国做好自由卫士。从最终愿景上看,国际发展署对粮农组织等国际组织的支持应服务于恢复美国领导力,利用联盟关系应对全球挑战,尤其是对美国国家安全和福祉构成严重威胁的挑战。同时,致力于推动全球繁荣,塑造一个有利于美国发展的国际环境;强化全球性民主机制,高举普世价值、保护人的尊严;焕发美国外交与发展机制的活力。

根据上述价值引领和战略目标定位,美国国际开发署确定了七大类外交援助项目,涉及民主、人权与治理,经济增长,教育和社会服务,人道主义援助,卫生,项目发展与监督,和平与安全;确定了五条核心实施路径,即改善全球卫生状况;支持全球稳定,通过推动民主和治理,帮助实现可持续发展和和平;提供人道主义援助,将灾后恢复和生命救助结合起来;催化创新和伙伴关系,尤

^① FAO, “FAO + the United States of America: Enhancing Food Security. Protecting Global Stability, Promoting Trade,” 2021, <https://www.fao.org/3/cb7114en/cb7114en.pdf>, 2023-05-24.

其重视吸纳私营部门参与来挖掘新思维、新方法；对妇女和女性儿童赋权并给予支持。^①

2. 美国对粮农组织的实地项目合作。2018—2020年，美国对粮农组织的自愿供资中，91%用于韧性建设，9%用于发展；就分布区域来说，57.7%关注非洲，20.2%用于区域间项目。^②关注重点包括可持续的地方和平和稳定、全球卫生安全和疾病防控、全球食品安全和动植物卫生防疫、粮食和营养安全等主题，偏向于通过农业投资、农业政策能力建设、贸易促进等方式。

对地区和平与稳定的促进主要是通过灾害响应和预防、增强农业韧性、改善生计等方式来实现的。比如，2018—2019年，美国国际开发署向粮农组织提供资助，旨在应对2016—2017年索马里干旱导致的农业歉收、牲畜损失和粮价波动，通过额外农业投入以及牲畜和疫苗分配来修复粮食生产、减少牲畜损失。

通过控制和消除人畜共患疾病，避免人、动物、环境交互面产生突发危机的风险也是美国参与粮农组织粮食安全治理的重要路径之一，美国国防部下属机构国防威胁降低局也参与其中。2015年以来，美国对粮农组织全球卫生安全议程下的项目给予了大力支持，在非洲和亚洲19个国家通过多部门协作提高应对传染性疾病的能力。2016—2012年，美国供资32.5万美元，由美国国际发展署、农业部海外农业服务局、疾病控制与预防中心负责实施，推动落实美国与粮农组织在预防人畜共患疾病防控方面的合作。该项目旨在通过传播科学知识，提升防范人畜共患疾病的社会意识，重点支持了乌干达的社区“同一健康”项目，并在肯尼亚举办了工作坊以推动制定全国狂犬病控制战略。2018—2022年，在莫桑比克提供牲畜疫苗、开展食品安全技能培训、引入多元化种植品种、强化草地贪夜蛾灾害管理、拓宽农业信息技术渠道，以改善小农户生计、改善粮食安全状况。该项目下建立了草地贪夜蛾监控系统，并就该系统的使用对农户和技术人员进行培训。2022年10月，美国国际发展署对粮农组织捐赠了2.5亿美元的5年期赠款（2022—2027年），以支持粮农组织全

^① USAID, “Agency Financial Report,” 2017, https://www.usaid.gov/sites/default/files/2022-12/USAID_FY2022_AFR.pdf, 2023-05-24.

^② 韧性建设，即应对气候变化的韧性建设，或称气候韧性建设。具体说明参见，FAO, “FAO Strategy on Climate Change (2022-2031),” Rome, 2022, <https://www.fao.org/3/cc2274en/cc2274en.pdf>, 2023-10-12; FAO, “FAO+the United States of America: Enhancing Food Security, Protecting Global Stability, Promoting Trade,” 2021, <https://www.fao.org/3/cb7114en/cb7114en.pdf>, 2023-05-24.

球卫生安全计划,以加强双方在预防、监测、治疗新冠肺炎、猴痘、埃博拉病毒等传染性疾病方面的合作,并对跨界动物疫病应急中心提供支持。^①

在食品安全和市场体系建设方面,美国主要通过研究和培训增强生产、减少粮食浪费、提高食品安全水平、完善分配体系和市场渠道,通过在区域和国家层面改善食品监管系统增强全球粮食安全。比如,2017—2019年,美国支持在非洲开展了名为“通过在区域和国家层面改善食品监管系统增强全球粮食安全”的项目。该项目耗资108万美元,主要通过协助政策评估和举办工作坊、培训的方式,帮助对象国加强食品监管,在马拉维、突尼斯、苏丹协助政府开展了全国性的食品监管系统评估,在肯尼亚、乌干达、赞比亚都出台了全国性食品监管计划。^②

3. 美国对粮农组织的规范性参与。参与标准制定和国际立法是美国参与粮农组织粮食安全治理的路径之一,美国代表曾担任过食品法典委员会的主席和副主席,在法典的编纂、修订和调试过程中发挥了作用。1963年,美国成为最早加入法典的国家之一。2005年,美国在与澳大利亚的双边贸易协定中也援引了食品法典委员会的工作成果。^③但对于粮农组织框架下的国际公约,美国并非都积极支持。美国与日本是2001年通过《粮食和农业植物遗传资源国际条约》时仅有的两个投弃权票的国家,但随后转向支持,并于2017年正式成为缔约方。^④

此外,美国关注粮农部门国际投资和贸易在促进粮食安全方面的作用,参与制定了一系列国际指南和协议。比如,《港口国措施协定》是专门针对非法、不报告和不管制捕鱼的首个有约束力的国际协定。2017—2020年,美国向该协议实施的能力建设计划提供了资金,资助六个南美国家的政策立法,以及控制、监督系统的建设。美国也是“负责任的农业投资”原则的推动国。2010年4月25日,为推动相关谈判,美国与日本、非盟委员会在华盛顿共同主办“负责

^① 联合国粮农组织:《美国国际开发署提供2.5亿美元赠款,再次助力联合国粮农组织加强全球卫生安全和农业粮食体系》,2022, <https://www.fao.org/newsroom/detail/new-usaid-grant-will-boost-fao-s-efforts-to-strengthen-global-health-security-and-agrifood-systems/zh>, 2023-05-24。

^② FAO, “Improved Food Control Systems for Greater Global Food Safety,” <https://www.fao.org/partnerships/resource-partners/investing-for-results/news-article/en/c/1276244/>, 2023-05-24。

^③ 联合国粮农组织:《了解〈食品法典〉》,2005年, <https://www.fao.org/3/y7867c/y7867c00.htm#contents>, 2023-05-24。

^④ 张小勇、杨庆文:《我国加入〈粮食和农业植物遗传资源国际条约〉的选择和建议》,《植物遗传资源学报》2019年第5期,第1110—1117页。

任的农业投资圆桌会议”，并得到粮农组织等机构的协办。包括政府官员、私人部门、多边和民间社会组织代表在内的 130 多人参加了此次会议。^①

（二）德国的参与：提升规范性影响力

德国是粮农组织重要的传统援助国和在欧洲地区的最重要合作伙伴之一。双方建有制度化、常态化的粮食安全双边信托基金，由德国联邦食品和农业部负主要责任，按年度对粮农组织自愿供资。德国重视全球粮食安全议题，以及相关的气候、能源、森林议题，通过食物权、负责任治理、营养和农村可持续发展、生物质能源等实地项目合作推进粮食和食品安全建设。在推动粮食合作和发展援助的过程中十分重视知识性产品的生产和规范引领能力建设，尤其偏好通过多元参与、包容性治理实现德国主张的规范内化和本土化。

1. 德国对粮农组织的供资及定位。德国在联邦粮食和农业部框架下 2002 年成立粮食安全双边信托基金，自 2002 年起，每年供资预算约为 950 万欧元。2002—2014 年，德国对粮农组织的自愿供资达到 1.15 亿，2014—2021 年达到 2.64 亿美元，期间，2020 年达到峰值，约为 8820 万美元；2021 年有所下降，为 3030 万美元。2022 年，德国联邦政府与粮农组织签署了一个粮食安全合作框架，在德国全球粮食安全工作组的协调下，将供资水平提高至每年 1000 万欧元，以在优先区域增进粮食安全。^②

粮食安全双边信托基金是德国联邦食品和农业部全球粮食安全事务中的一个组成部分，由联邦农业与食品局负责日常管理、起草战略概念文件，并与粮农组织、德国联邦经济合作与发展部、德国国际合作机构等单位的沟通协调。信托基金关注五大领域，即食物权、《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》、营养和农村可持续发展战略、应对生物质能源和粮食安全方面的新挑战、抗击营养不良和营养缺乏。优先关注的区域重点是非洲、阿富汗。^③

^① Co-Chair's Summary, "Roundtable on Responsible Agricultural Investment (RAI)," https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/food_security/pdfs/besshi2.pdf, 2023-05-24.

^② FAO, "FAO and Germany," <https://www.fao.org/in-action/germany-fao-partnering/about-the-partnership/en/>, 2023-05-24.

^③ BMEL, "Promoting Food Security and Nutrition together: the Bilateral Trust Fund with the FAO," <https://www.bmel.de/EN/topics/international-affairs/agenda-2030/bilateral-trust-fund.html>, 2023-05-24.

由于农业、粮食、营养安全、农村发展、气候变化等议题在德国发展政策中具有中心性地位,德国的发展关注与粮农组织的总体目标与高度一致,这给予德国政府足够的灵活性,在粮农组织优先关注的一些领域供资。除了联邦食品与农业部负责基金管理和森林、遗传资源项目以外,德国政府内部还有其他多个部门参与基金框架下的对粮农组织合作中。联邦环境、自然保护、建筑和核安全部主要负责支持大型环境项目,外交部负责危机响应项目,联邦经济合作与发展部支持大尺度上的发展项目,国际合作机构支持危机响应和小型发展项目,复兴信贷银行对各种发展项目提供资金。德国对粮农组织的合作也扩展到救济世界饥饿组织、杜塞尔多夫展览集团公司等非国家行为体。也正是因为参与方日益多元化,德国采纳粮农组织和世界粮食安全委员会的建议,利用多元利益攸关方模式建设了一个全球粮食安全工作组,以推动事关全球粮食安全的专门性对话、合作实践以落实充足食物权原则。

除了对粮农组织的直接供资外,德国还通过国际气候倡议基金与粮农组织合作,藉由对欧盟—粮农组织伙伴关系供资来间接支持粮农组织工作,并通过准官员项目等方式协助粮农组织提高派出专家的水平。^①

2. 德国对粮农组织的实地项目合作。德国对粮农组织的自愿供资中,49%用于增强应对危机和威胁的生计韧性,24%的资金用于提高农业、林业和渔业的生产力和可持续性,11%的资金用于消除饥饿、建设粮食和营养安全,10%的资金用于增强农业和粮食系统中的包容性和效率,4%用于减少农村贫困。合作内容涉及粮食和营养安全、粮食损失和浪费、防止饥荒和韧性建设、农业和粮食部门创新、农村地区的结构型转型、自然资源保护和可持续利用、土地可及性和管理制度、应对气候变化和加快气候行动、增强农业生态行动、病虫害防止、农业投资和数字创新、移民和青年就业、危机响应和抗击新冠肺炎疫情。

德国和粮农组织都坚信粮食安全和气候变化之间存在关联性,并将其作为合作优先议题之一。2016—2018年,德国向全球生物质能源伙伴关系供资160万美元,推动在越南、巴拉圭的能力建设活动,并在两国建立了国家级平台以长期观测和评估生物质能源的可持续性和减缓潜力。2014—2018,德国向

^① FAO, “Germany and FAO: Partnering for Secure Food, Better Nutrition and Resilient Communities,” 2019, <https://www.fao.org/3/au077e/au077e.pdf>, 2023-05-24.

粮农组织农业减缓项目供资 200 万美元,推动增强关于农业部门温室气体排放的认知。该项目产出了可持续生物经济准则和碳平衡预估工具(EX-Ante Carbon Balance Tool, EX-ACT)等知识性产品。^①

2017—2020 年,德国供资 167.3 万美元以推动执行、推广可持续生物经济准则。该项目是“有利于人民、粮食安全和气候变化的生物经济”项目的第二阶段,基于项目第一阶段(2015—2016 年)的成果,通过一系列利益攸关方之间的对话,产出了一系列知识性产品。包括:关于生物经济实践的经验教训报告,最佳案例汇编,关于促进实施良好生物经济实践的政策报告,可持续生物经济发展的“工具箱”,监测和评估生物经济影响和绩效的指标体系,可持续生物经济准则。^② 此外,德国还在斯里兰卡等国推广气候智慧谷物种植。

德国致力于帮助农民提高生产、增加粮食产品附加值的能力,并减少粮食浪费,联结小农户生产者和城市市场,提高政府能力以在家庭层面塑造营养饮食习惯。2014—2018 年,供资 230 万美元支持粮农组织城市粮食项目,以优化决策和投资,提高政策和行动计划的连贯性和主动性/权属,强化农村—城市联结,改善地方粮食体系。^③

在冲突、不安全导致饥饿加速蔓延的背景下,德国是粮农组织灾害响应的重要伙伴。比如,提供 2000 万美元的资金以帮助叙利亚和尼日利亚北部的无家可归人口重建生活、恢复自足、满足饮食需求;帮助缓解索马里的饥荒,向极端脆弱人群提供了食物供给、帮助重建粮食生产;向粮农组织—世界粮食计划署刚果民主共和国项目供资 1200 万美元,以提高小农户生计水平,维持和平与稳定。^④

3. 德国对粮农组织的规范性参与。德国尤其重视规范性工作,这首先体现在粮农组织框架下的一公约、三准则上。2014—2017 年,德国供资 271.6 万美元来实施“支持国家一级执行《土地、渔业和森林权属负责任治理

^① FAO, “Economic and Policy Analysis of Climate Change: Partners,” <https://www.fao.org/in-action/epic/ex-act-tool/partners/en/>, 2023-05-24; FAO, “Germany and FAO: Partnering for Secure Food, Better Nutrition and Resilient Communities.”

^② FAO, “Towards Sustainable Bioeconomy Guidelines,” <https://www.fao.org/partnerships/resource-partners/investing-for-results/news-article/en/c/1030137/>, 2023-05-24.

^③ FAO, “Germany and FAO: Partnering for Secure Food, Better Nutrition and Resilient Communities.”

^④ Ibid.

自愿准则》”的项目,在蒙古、利比里亚和塞拉利昂国家层面推动执行《准则》,帮助编制了三份影响深远的技术指南以作为全球性知识产品。^①近几年,德国提供了750万美元支持西非和亚洲的七个国家实施《准则》,以加强政府在此方面的承诺和举措,提升制度水平,完善多元利益攸关方参与平台。此外,德国曾于2017—2018年向《粮食和农业植物遗传资源国际条约》核心行政预算供资38.9万美元,并提供50万美元支持全球信息系统条约;与塞拉利昂、粮农组织建立有关于三方土地合作伙伴关系,将《在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权自愿准则》纳入了塞拉利昂小农商业化计划的主流。^②

另一个规范性关注重点是森林可持续管理。2014—2016年,德国供资133.4万美元落实“加强可持续森林管理的标准和指标及其在政策和实践中的应用”项目,在联合国森林论坛、国际热带木材组织、蒙特利尔进程、欧洲森林、中部非洲森林委员会、亚马孙合作条约组织等多边机制的合作下,评估全球森林指标的现状和使用情况,以完善和强化可持续森林管理标准和指标。该项目产出了一份包括21项全球森林指标的草案以供多边机制讨论和实施。2019年,德国供资520万美元支持粮农组织在18个国家的能力建设项目,以完善其森林管理体制。具体内容包括:监测REDD+项目实施,提供森林相关议题的信息,帮助这些国家增强向多边国际公约的汇报能力和质量,以及向国内利益攸关方提供森林和土地相关信息的能力。^③

(三) 巴西的参与:塑造发展中国家模范形象

巴西对粮农组织的资金支持与务实合作主要通过巴西外交部国际合作机构框架下的巴西—粮农组织国际合作项目伙伴关系来实施,这是巴西通过南南合作塑造国际影响力和发展中国家模范形象的主要渠道之一。在抗击国内

① FAO, “Strengthening Access to Land, Fisheries and Forests,” <https://www.fao.org/partnerships/resource-partners/investing-for-results/news-article/en/c/1094398/>, 2023-05-24.

② FAO, “Strengthening Access to Land, Fisheries, and Forests,” <https://www.fao.org/partnerships/resource-partners/investing-for-results/news-article/en/c/1094398/>; “Improving Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests,” <https://www.fao.org/partnerships/resource-partners/investing-for-results/news-article/en/c/895875/>; “Strengthening Food Security in Sierra Leone,” <https://www.fao.org/partnerships/resource-partners/investing-for-results/news-article/en/c/1042967/>, 2023-10-12.

③ FAO, “Germany and FAO: Partnering for Secure Food, Better Nutrition and Resilient Communities,” 2019, <https://www.fao.org/3/au077e/au077e.pdf>, 2023-05-24.

饥饿和粮食不安全的过程中,巴西十分重视家庭农业与民间社会自治,并依靠家庭社区团结获得了一定的成功。根据这种经验,巴西在与粮农组织的项目合作中开发了兼顾本国核心优势的实用主义模式,通过对本土性、自治主义、地方传统和能力的挖掘提升了粮农组织在拉美加勒比地区、非洲地区的粮食安全项目质量,并藉此在项目东道国获得了外交声誉。

1. 巴西对粮农组织的供资及定位。2008年,巴西外交部国际合作机构与粮农组织区域办事处签署了《巴西—粮农组织国际合作项目伙伴关系框架协议》(Framework Agreement for the Partnership Program of Brazil-FAO International Cooperation)。2012年,合作项目伙伴关系正式启动,由巴西国内参与机构组成的指导委员会负责统筹管理项目。巴西教育部国家教育发展基金,环境部,农业、牲畜和食品供应部,国家农业研究所,公民和社会行动部,农业、渔业和供给部等多个部门参与其中,每个部门都根据自身比较优势参与主持一类项目。^① 粮农组织方面,由驻拉美和加勒比地区办公室负责项目管理、实施和监督,根据组织规则和程序对技术和资金运营负责,并为每一个项目分配一位技术官员、一位预算负责人,以保证各项目标准的一致性、可比较性和互相参考价值。

2012—2013年,巴西—粮农组织国际合作项目动员3600万美元实施了17个南南合作项目,其中,200万美元专门用于学校供餐和家庭农户供给链构建的技术项目和经验分享。2018年,撬动5854万美元的资金实施了13个项目,其中7个项目由巴西政府全额资助,共计4415万美元,6个项目由非营利社会组织巴西玉米研究所资助。^② 根据粮农组织南南及三方合作门户数据,项目目前筹集了1亿美元资金支持27个项目。

巴西—粮农组织国际合作项目是巴西外交部国际合作机构下对国际组织的开展的南南及三方技术合作内容之一,其初衷就是应发展中国家在粮食与营养安全方面的政策需求,将巴西—粮农组织在巴西国内南南合作的成功经验分享出去,因而一直以“加强家庭农业和抗击粮食安全”为基本主

^① FAO and ABC/MRE, “Brazil and FAO, the Path to Cooperation in Latin America and the Caribbean,” 2022, <https://www.southsouth-galaxy.org/wp-content/uploads/2022/04/Brazil-and-FAO-the-path-to-cooperation-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>, 2023-05-24.

^② FAO, ABC, “Brazil-FAO Trilateral South-South Cooperation on Food Security and Nutrition,” 2019, https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/ABC-FAO_CFS%20-%20Publica%20-%20A7%20-%20A30.pdf, 2023-05-21.

题,在拉丁美洲和加勒比海地区以及非洲开展南南及三方合作。该项目的发起被认为与巴西联邦宪法第四条中所载之“通过国际合作促进人类进步”的精神高度一致,也符合卢拉总统将南南合作作为巴西外交政策工具的战略定位。

10年来,巴西—粮农组织国际合作项目主要关注学校供餐、家庭农业、包容性社会体制和、营养和健康这四大类主题和项目。根据2022年9月商定的2023—2027年新阶段框架,双方将继续关注四大主题:深化支持家庭农业的相关议程;提高健康食品的可及性,包括实施学校供餐计划等方式;促进可持续的、有效的农业环境政策;在信息、情报和领土管理领域采取行动。^①

2. 巴西对粮农组织的实地项目合作。自2012年起,巴西在与粮农组织的国际合作项目框架下发起了一系列南南及三方合作,主要集中在拉美和加勒比地区,其次在非洲。这些项目的共同特征是通过区域和国家层面的制度能力建设来推动建构有效的公共政策。一方面,重视各国短期政策规划和实施,包括重塑价值链、农业生产体系,通过分配种子、水资源供给、基础设施修复等方式提高危急情况下的粮食可及性;另一方面,着眼于结构化地加强四方面中期措施,即重新评估家庭农户作为粮食供给方的有效性,尤其是粮食系统维稳作用和粮食价格波动中的缓冲作用;建设公共粮食市场,塑造粮食消费新空间,推动地方经济发展;优化粮食安全的公共政策框架,确定一个行动议程;确保合作伙伴国所有公民都有获取粮食的稳定渠道。

合作项目还涉及到发展与韧性建设中的生产、消费、质量、粮食/食品文化、环境、可持续发展等各类主题,可以分为五大类。

学校供餐计划是巴西与粮农组织粮食安全合作中最成功的项目。早在2009年,巴西就启动了该项目,对粮农组织建立合作项目伙伴关系后,学校供餐计划得到了延续和加强。由巴西国家教育发展基金牵头,筹资891.9万美元,为保障学校获得新鲜、健康的粮食,改善孩子们的饮食结构、增加营养,致力于将巴西国内的实践经验与13个拉美国家的分享交流。核心思路是建立公立学校与家庭农户之间的供销关系,在保障学校食品安全和营养的同时,开

^① FAO, “Brazil and FAO Renew Their Commitment to South-south Cooperation,” 2022, <https://www.fao.org/in-action/program-brazil-fao/news/ver/en/c/1606216/>, 2023-05-24.

发家庭农户新市场以推动社区发展。^① 2013年,根据在美洲的项目经验,又启动“在非洲加强学校供餐计划”的项目,预算资金为189.7万美元,由巴西国家教育发展基金支持,在非洲葡语国家优先开展。^②

“加强粮农组织、政府和民间社会的对话”也是启动很早的项目,于2008—2018年实施,由家庭农场与土地发展特别秘书处支持,筹集了777.6万美元,拓展到16个拉美与加勒比国家,旨在增强公民社会交流对话和公共政策的设计能力。2014—2018年,也在非洲实施了“非洲家庭农场公共政策的经验交流和对话”项目,在79.5万美元支持下旨在改善东道国从小农户进行公共采购的能力,优先关注葡语国家。^③

“拉美和加勒比地区无饥饿2025”由家庭农场与土地发展特别秘书处支持,2010—2019年间主要在海地、危地马拉、厄瓜多尔、哥伦比亚等国实施危机响应、应急保障能力建设等项目,预算249万美元。作为配套,于2012—2018年实施了“在拉美和加勒比地区支持粮食和营养安全、克服贫困的国家和区域战略”以及“通过南南合作加强玉米部门”项目。前者由巴西社会发展部牵头,动员430万美元的资金,在9个国家开展农业部公共政策能力建设。后者由农业研究所、技术援助和农村发展协会、劳工部经济团结部等多部门支持,利用144万美元资金实施玉米行业内项目,后延长到2021年。^④

适应于全球环境治理和权属治理的规范性形势,“加强拉美和加勒比地区的农业环境政策”项目于2012—2018年实施,由环境部牵头,筹集108万美元的资金在包括巴西本国在内的9个国家推动环境友好型农业政策。“在拉美和加勒比地区加强负责任的权属治理”项目则于2018—2021年实施。^⑤

2011—2015年实施的“增进美洲水产网络服务和团结”项目是与美洲区域

① ABC, FAO, “10 Years of Brazil-FAO International Cooperation Programme,” 2019, <https://socialprotection.org/discover/publications/10-years-brazil-fao-international-cooperation-programme>, 2023-05-23.

② FAO, “Brazil and FAO Partnering to Strengthen School Feeding Programmes in Africa,” 2014, <https://www.fao.org/africa/news/detail-news/en/c/231853/#:~:text=The%20Food%20and%20Agricultural%20Organization%20of%20the%20United,Freitas%20and%20FAO%20Director-General%20Jos%C3%A9%20Graziano%20da%20Silva>, 2023-10-12.

③ ABC, FAO, “10 Years of Brazil-FAO International Cooperation Programme.”

④ Ibid.

⑤ Ibid.

性社会组织配合实施的典型项目,在巴西渔业和水产部和美洲水产养殖网络的共同支持下,动员了201.5万美元的资金以提高区域内水产养殖业的整体水平。^①

3. 巴西对粮农组织的规范性参与。巴西在参与粮农组织粮食安全治理的过程中非常重视民间社会的参与、权利保障和能力建设。

在权利保障方面,巴西将《关于在国家粮食安全背景下负责任治理土地、渔业和森林的自愿准则》视为在拉美和加勒比地区应对治理挑战的有效工具,于2017年启动了“在拉美和加勒比地区加强负责任的权属治理”项目。该项目预算340万美元,在巴西殖民化和土地改革研究所的支持下,优先关注自然资源获取和管理不平等,尤其是妇女、青年、小生产商、原住民等边缘群体获取自然资源的困难,以及权属制度的高度不合规现象,旨在通过创新管理机制推动地区内国家落实自愿准则。^②

在民间社会参与方面,巴西一粮农组织国际合作项目重视为国际组织、政府、私营部门、学术界、民间社会等多元行为体创造对话空间,资助了“加强粮农组织、各国政府和民间社会之间的对话”项目,通过确保粮农组织在国家、区域层面的工作向民间社会开放,加强家庭农业专门会议,协助建立粮食主权联盟等政治对话平台,推动以性别政策为重点的区域议程,举办民间社会组织领导能力培训等方式,旨在加强各国制定参与性公共政策的能力。项目还编制了《农村地区领导人补充培训:加强拉美和加勒比地区能力建设》《学习路径:交流知识的另一种方式》等研究成果和公共手册。^③

在能力建设方面,巴西一粮农组织国际合作项目专门启动“农村推广技术援助知识管理平台”,在拉丁美洲农村推广服务网络的支持下,通过对话的方式促进农村发展的良好实践、解决方案创新和公共政策与技术交流。^④

(四) 中国的参与:南方发展的协同实践

中国是第一个在粮农组织粮食安全特别计划框架下设立南南合作的国

① ABC, FAO, “10 Years of Brazil-FAO International Cooperation Programme.”

② FAO, “Support for the Strengthening of Responsible Governance of Tenure in the Americas,” <https://www.fao.org/in-action/program-brazil-fao/projects/responsible-governance-tenure/en/>, 2023-05-24.

③ FAO, “Strengthening the Dialogue between FAO, Governments and Civil Society,” <https://www.fao.org/in-action/program-brazil-fao/projects/civil-society/en/>, 2023-05-24.

④ FAO, “Knowledge Management Platform for Rural Extension Technical Assistance,” <https://www.fao.org/in-action/program-brazil-fao/projects/rural-extension-technical-assistance/en/>, 2023-05-23.

家,2006年,农业部(现为农业农村部)与粮农组织签署了关于南南合作的意向书,由此确定了在粮食安全、农业农村发展方面的制度化合作关系。自设立中国—粮农组织信托基金以来,双方在消除饥饿、贫困、粮食不安全和营养不良,农林渔产业可持续发展、农业粮食体系转型,以及其他议定的双方战略重点方面开展了大量实地项目合作。中国从南南合作、南方国家共同发展的角度不断强化履约促进的经验分享,以及生产、发展导向的政策合作,在项目东道国尤其重视贴合其本土发展需求的自主性发展能力建设,推广小而精的适用政策与技术。

1. 中国对粮农组织的供资及定位。信托基金是中国在增加会费之外为粮农组织提供预算外资源的主要方式。2009年,双方正式签署《中国与粮农组织关于信托基金的总协定》,第一期供资为3000万美金;2014年、2020年,中国先后两次追加5000万美金。目前,推动《粮农组织—中国南南合作计划》已经成为粮农组织第七大职能目标——外联活动方面的优先重点工作。^①

为了使中国—粮农组织南南合作信托基金效用最大化,双方合作制定了《中国—粮农组织南南合作项目指南》,其中,规定了基金框架下的立项标准首先就是对接粮农组织在新时期的五大战略目标,即为消除饥饿、粮食不安全和营养不良创造条件;以可持续方式提高农、林和渔业产量,改善各业服务功能;减少农村贫困;在地方、国家和国际各级推动建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统;提高应对影响生计威胁和危机的能力。

其次,项目指南还具体规定了项目流程中各个环节的实施办法、三方职责,以及全过程应贯彻的八项实务原则,即深化合作、提质增效;对接粮农组织战略目标和区域倡议,并与中方战略优先事项保持一致;贯彻可持续原则、建立清晰、可识别的影响和结果评估机制;灵活和创新南南合作方式、拓展伙伴关系;坚持需求驱动;优先关注低收入缺粮国家;与中国保持有正常的外交关系;对农业发展项目作出可信可靠的承诺。^②

根据2017年通过的《关于通过立项支持中国与粮农组织南南合作项目管

^① 粮农组织:《C 2023/3—(2022—25年中期计划)(经审查)及〈2024—25年工作计划和预算〉情况说明之一 关于预算方案的情况说明》,2023年, <https://www.fao.org/3/mn039zh/mn039zh.pdf>, 2023-05-24.

^② FAO, “Programme Guidelines for Projects under the FAO-China South-South Cooperation Programme,” 2018, <https://www.fao.org/3/ca1803en/CA1803EN.pdf>, 2023-05-24.

理团队的协议》，基金的使用和项目的开展由中国一粮农组织年度磋商会议、中国一粮农组织南南合作项目管理团队以及具体的项目工作组来协调和管理。项目工作组一般由粮农组织选派的项目设计专员、预算管理专员、南南合作专员、技术专员、联络专员等构成。基金支持三大类项目：全球/区域间项目一般为3—5年，预算至多为300万美元，旨在应对全球性农业发展挑战、推动能力建设、落实可持续发展目标和粮农组织战略目标；区域/次区域项目一般为3—5年，预算至多为300万美元，通过灵活多样的方式在项目东道国境内开展活动，以落实粮农组织区域性倡议；国别项目一般为2—3年，可续签新的项目周期，针对项目东道国目标 and 需求，以多元方式帮助其解决问题。^①

2. 中国对粮农组织的实地项目合作。中国对粮农组织的实地项目合作主要关注发展。从最早的派遣长期专家、示范和推广农业技术，到后来的三方合作、多边合作并用，知识合作、技术转移、产业促进、人才培养结合，中国与粮农组织的实地项目合作逐渐朝着更加多元多样、综合包容的方向发展。

2009—2019年，中国共与12个发展中国家开展合作项目，以支持其粮食安全特别计划、发展战略。根据东道国申请，与蒙古、乌干达、马拉维的合作项目都续签了第二期。^② 2020、2021年分别新启动了与苏丹、肯尼亚、佛得角项目。这些国家都以农业部门为国民经济主要部门，同时面临着战乱、冲突、气候变化影响大、灾害重、技术落后、传统生产效率低、管理不善、资源开发利用不充分、贫困人口多、减贫压力大、投资渠道不畅、市场机制不佳的问题。中国一粮农组织南南合作项目大多为期2—3年、预算在100万—200万美元之间，旨在通过转让适用的新技术，帮助解决当地面临的挑战和障碍，涉及谷物、园艺、林业等方面的新技术应用、新品种种植，渔业水产生产加工、畜牧家禽养殖品种和方法改良，农业机械化和灌溉改良，通过基础设施改良推动粮食有效存储和丰收后减损，水土资源管理和小型可再生能源设施建设，农业综合经

^① 中华人民共和国常驻联合国粮农机构代表处：《中国—联合国粮农组织南南合作第六次年度磋商会议在罗马成功举行》，2017年，http://www.cnafun.moa.gov.cn/news/tpwx/201703/t20170301_5500243.html，2023-05-24。

^② 第一期中国—FAO—马拉维项目在18位中方专家和当地利益相关方的共同努力下引入了137项新农业技术、203个新品种，举办了158场培训，惠及11586人，大大提升了当地虫害防治能力、农业生产水平和粮食安全。在此基础上，由马拉维提出申请，开展了第二期项目。FAO，2018，FAO-China South-South Cooperation Programme and Its Role in Promoting Plant Health，https://www.ippc.int/static/media/files/publication/en/2018/09/FDX_presentation_IPPC_2018_RW_Af_20180803.pdf，2023-05-24。

营、附加值提升、产业链拓展、可持续商业模式传播以及投资和贸易合作等等。截止 2019 年,总共开展了 1300 多次田间培训,1000 次能力建设活动,建设了近 300 个旗舰示范点,派出了 290 名中方农业专家和技术人员,其中 243 名派驻期长达两年,传播了 330 多个品种、200 多项机械设施和工具以及 120 多种有效生产方法。^① 中方专家和技术人员融入东道国当地人民的日常生活与实践之中,摸着石头过河,试验、调整、改善带去的中国技术和品种,点对点、面对面、手把手传播适用技术和方法,使 7 万多人获益。^②

乌干达项目(第一期、第二期)是中国—粮农组织粮食安全南南合作中时间最长、最成功的典型案例之一,被联合国南南合作办公室和发展规划署评为优秀案例之一。粮农组织也于 2021 年初专门发布了《联合国粮农组织—中国南南合作计划乌干达项目故事集》。^③ 乌干达自然资源禀赋好,但深受极端气候事件、暴雨、热浪、干旱、洪水等自然灾害影响,农业发展面临极大挑战。2016—2018 年的中国—乌干达第二期合作项目依托四川省“以一省包一国”的带头作用,在两个地区建立了农业合作产业园,7 家中国企业联合投资,开发了 6 个可持续商业模式。其中,“公司/企业+农民”模式将中国本土的农民生产实践经验和开发附加值的商业发展经验融合了起来。此外,孵化了 7 个技术中心、36 个试点,涉及农业机械化、园艺、畜牧、谷物、稻田养鱼、水产养殖和加工、小型沼气装置、甜薯加工,以及适销中国市场的干牛肉。^④

3. 中国对粮农组织的规范性参与。中国主要通过支持粮农组织全球性项目参与其规范工作,通过能力建设合作推动规范扩散。这些项目属于三大南南合作项目(群),即全球能力建设项目、加强发展中国家全球重要农业文化遗产系统(Globally Important Agricultural Heritage Systems, GIAHS)能力建设项目,以及提升《植物保护公约》(International Plant Protection Convention,

① FAO, “Inspiration, Inclusion and Innovation: FAO-China South-South Cooperation Programme (2009-2019),” 2019, <https://www.fao.org/3/ca6832en/CA6832EN.pdf>, 2023-05-24.

② FAO, “South-South Cooperation: FAO Signs Key Agreement with Chinese Government.”

③ FAO, “Voices from the Field: Personal Stories from the FAO-China South-South Cooperation Project in the Republic of Uganda,” 2021, <https://www.fao.org/3/cb2496en/cb2496en.pdf>, 2023-05-24.

④ UN Office for South-South Cooperation, “Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development-Volume 2,” 2018, https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/good_practices_in_sstc_for_sustainable_development_-_vol._2_2018.pdf, 2023-05-24.

IPPC)发展中国家缔约方履行公约能力项目。中国一粮农组织所有三期信托基金对这些项目都有支持。

全球能力建设项目采用高层培训活动、研讨会、专家会议、政策对话、工作坊、论坛等多样化形式,内容涉及农业农村政策、具体技术和设备、最佳实践等。截至2022年初,已经投资了1100万美元,组织了50多项全球能力建设活动,使来自100多个国家的1000多名政府官员、技术专家、小农户和其他利益攸关方受益。^①

加强发展中国家全球重要农业文化遗产系统能力建设项目预算200万美元,于2015—2018年实施。举办了5次高层培训和4个区域/次区域工作坊,分别有来自64个国家的129位相关人员和来自69个国家的192位相关人员参与。期间,中国有效分享传播了本国的先进做法和有效经验,包括充分利用电子商务、电子农业模式,推动农村地区青年人绿色就业,通过打造品牌、农业生态多样性保护等增加产品附加值,综合规划和落实“动态保护”理念。发展中国家在提升能力后,更具主观意识和主动性,更加积极地申报新遗产地,其相关申报文件、政策规划、实施行动的质量都有显著提高。目前,中国和粮农组织正考虑通过加强三方合作为项目新增资金支持,以拓展本项目的全球覆盖范围和项目质量。

加强发展中国家缔约方履行《植物保护公约》能力建设项目预算200万美元,于2017—2020年实施,后延长至2023年,旨在通过技术援助等方式加强发展中国家缔约方的植物检疫能力,可持续地增强其植物保护和国际贸易能力。在项目支持下,召开了2次《植物保护公约》区域工作坊、2次国家汇报能力建设培训工作坊,涉及亚洲、太平洋、中东欧、非洲地区,来自100个缔约国的300名相关人员参加。项目还专门针对“一带一路”沿线地区开展了高层国际会议,在柬埔寨和斯里兰卡设立了旗舰项目点,显著推动了国家间的双边和次区域检疫合作。^②

① FAO, “South-South Cooperation: FAO Signs Key Agreement with Chinese Government,” 2022, <https://www.fao.org/newsroom/detail/south-south-cooperation-fao-signs-key-agreement-with-china-120122/en>, 2023-05-24.

② Ibid.

三、关键供资国参与粮农组织粮食安全治理的比较分析

通过对中国、美国、德国、巴西供资参与、实地项目合作、规范性参与的分析可见,四国参与粮农组织粮食安全治理的条件基础和行为模式各不相同。综合比较分析四国参与的结构路径、主观偏好、核心目标和实际效果,可以为中国参与粮农组织的粮食安全治理提供借鉴。

(一) 四国参与综合比较

在四个关键供资国中,惟美国未与粮农组织建立制度化、常态化的信托基金机制,但其供资体量向来位居榜首。中国、德国、巴西都与粮农组织建有制度化的信托基金机制,但中国、巴西更多关注于南南合作,其自愿供资是分期进行的;德国作为传统援助国,从官方发展援助的角度,按年度对粮农组织自愿供资。粮农组织在使用自愿供资时更重视发展类项目和非洲,2019年的自愿供资中,62%用于发展,38%用于韧性;32%用于非洲,21%用于全球。^① 由此观之,中国在实地项目投入上与粮农组织偏好最为一致,都是优先关注生产和发展;四国的区域偏好与粮农组织大体一致——中美两国都重视非洲,德国对非洲的关注仅次于对全球项目的关注,巴西在本区域之外最关注非洲。此外,注意到粮农组织致力于塑造以粮食安全为核心的规范体制,四个关键供资国在参与其粮食安全治理的过程中也十分重视国际标准和准则的制定与推广。

就参与目标而言,美国和巴西明确将对粮农组织的参与作为外交战略和全球地位塑造的一个环节。美国将藉由粮农组织的粮食外交视为全球援助外交的一个环节,以履行美国的“天赋使命”。巴西将通过国际组织开展的粮食安全南南合作作为外交政策工具,以南南合作为主要路径塑造地区性领导力和发展中国家的表率形象。相较而言,粮农组织在过去20年间对于美国的重要性和优先性不及巴西。但最近一两年,美国从“同一健康”角度出发,突然增加了对粮农组织卫生和检疫方面的工作支持,巴西则因国内变化,只能尽量维

^① FAO, “Resources, Partnerships-Impact 2020,” 2020, <https://www.fao.org/3/ca9351en/ca9351en.pdf#page=16>, 2023-05-24.

持对粮农组织的合作水平。中国和德国对粮农组织的参与和合作主要放在部门性议题的层面上考虑,但中国对粮食安全的部门性关注内涵了农本的综合安全思想。德国作为发达国家,主要是在“援助—被援助”的思维框架下开展藉由粮农组织实施的粮食安全项目,并偏重于规范性塑造和韧性提升;中国作为新兴发展中国家,主要是在“南南合作”的合作探索、互利共赢思维框架下开展藉由粮农组织实施的粮食安全项目,并偏重于东道国国家计划的执行以及自主发展能力的提升。

从制度补益的角度看,四国的自愿供资无疑都缓解了粮农组织资金供不应求的困境,但考虑到美国的非制度化供给,以及巴西的定向供给,这些自愿供资在提升粮农组织治理灵活性、响应性方面的表现欠佳。四国的规范性参与和实地项目合作较好地发挥了粮农组织的组织功能和特有属性,贴合并强化了其比较优势。德国在规范参与上的表现更为突出,体现出以非政治、低政治方式实现政治管理原则之塑造与内化的特点。巴西的独特性是以项目平台搭建了“国际组织+政府部门+民间社会”的对话渠道,并相应地产出了多份知识性产品。这种经验来自于其国内治理中的自治主义传统和外交行为中的普遍主义传统。美国的规范塑造表现出外交驱动的特点,因而成果集中在大多边层面的国际条约上,相对有限。中国的规范参与相对较浅,不同于西方“规则驱动型发展”的理念,中国基于国内经验得出的适宜模式是“目标驱动型”发展,因而对东道国的内生性需求更为关注,而不是普适性经验或一般性原则。美国、德国作为传统援助国,对粮农组织公共产品供给并未带来更多模式上的新贡献;中国、巴西作为新兴发展中国家对粮农组织作出的贡献更具转型价值,甚至可以“改变游戏规则”。^① 由巴西经验中产生的各国当地自产食品学校供餐计划,已经成为南南及三方合作以粮食安全保障的一种模式,也是粮农组织致力于在驻罗马粮农三机构之间推广的协同性旗舰举措。中国则在推动发达国家及其机构参与以南南合作为主导的三方、四方合作(德国、荷兰),构建了“中国+粮农组织+东道国+X”的合作模式,为打造多元化、创新性伙伴关系模式作出尝试。

就推动粮农组织达标而言,美国的自愿供资投入和实地项目在推动实现蓝色转型、“同一健康”、增加市场和贸易透明度、推动农村妇女赋权等方面或

^① 《联合国粮农组织总干事称,南南合作和三边合作将彻底改变世界上最脆弱人群的现状》,《世界农业》,2020年第1期,第1页。

独特的表现,有助于通过“治理+制度”的互补因素塑造更好的生产、营养和生活。巴西与美国相似,主要通过互补因素发挥作用,考虑到其对于民间社会自治主义传统的坚持和发扬,人力资本、治理、制度都是其互补因素的主要内容。从关注议题上内看,巴西与德国相似,都很关注食物权和环境治理,因而在“更好营养”“更好环境”上表现更突出。德国在数字农业、健康膳食、可持续城市粮食体系和扩大投资等方面有独特表现,在“更好环境”的三个重点领域则都有贡献,基本做到了在所有计划领域中充分利用所有的四个加速因素,在“四个更好”方面有均衡的表现。中国与德国的相似之处在于对跨部门加速因素的全面利用上,且在“四个更好”方面有均衡表现,当然,这主要还是藉由对生产系统和经营系统的创新性塑造来实现的。

(二) 中国参与的独特性

相较于美国、德国这两个发达国家参照系和巴西这个发展中国家参照系而言,中国参与粮农组织粮食安全治理体现出三个方面的独特性。

一是高度重视东道国的生产能力建设,致力于培育东道国的内生性发展。这不同于美国的政策干预能力建设、德国的规范性引领能力建设,或巴西的“政策干预+规范性引领”能力建设。在“受援国项目管理单位+中方项目实施单位+粮农组织驻地办公室三方协调”模式下开展和推动本地化生产的过程中,中方专家和投资者与当地农民一起试验、调整、创新,不断鼓励当地农民思考、实践,充分调动了当地人的生产积极性和发展主动性,并且培养了挖掘本土经验、打造本土模式的思维和能力。中国专家将这种做法称为“平行经验”“在场经验”。^①

二是一国一模式,高度贴合东道国本土需求,坚持“量腹而受,量身而衣”。美国、德国、巴西对粮农组织的实地项目合作以“伞状”合作模式为主,以大项目套小项目,同时覆盖多个国家。中国对粮农组织的实地合作项目大多数为国别项目,采用一国一模式,这使得中国—粮农组织的南南合作呈现出鲜明的需求导向,尤其关注有发展农业的强烈政治意愿的国家,支持其正在实施的粮食安全特别计划或国家农业发展战略计划,特别关注它们在实施这些战略或

^① Haomiao Yu, “The China-Uganda South-South Cooperation Project Under FAO’s Food Security Framework,” IN Meibo Huang, et al., eds., *South-south Cooperation and Chinese Foreign Aid*, Palgrave Macmillan, 2019.

计划时缺乏的、可以通过南南合作加以解决的技术难题。

三是秉持共建原则以实现互利共赢。在与乌干达的合作项目中,中国探索出了“专家探路、政府搭台、企业唱戏”项目模式,创造了“企业—农民—政府”三方协作共赢格局。这种经验也被扩展到了中国—粮农组织信托基金框架下的其他国别项目中。在共商共建的“试点”过程中,不仅东道国解决了最迫切的难题,中国地方和民营企业也获得了更广阔的发展空间。由是构建起了以人民为中心,以民生促民心的,流于动态共同实践中的发展协同关系,这有别于传统西方中心主义视角下的“援助发展——被援助而实现发展”的二分格局,也或有助于构建一种新式的你中有我、我中有你的发展实践共同体。

结 语

近年来,粮农组织采用“大农业”的思路,确定了一系列以粮食安全为核心的跨领域重点主题,特别是加入了性别平等、权属治理等要素,以可持续发展目标和“四个更好”为引领,通过组织优化、制度引领、跨机构协作等方式推进粮食安全治理,谋求保持和提升在全球粮农制度复合体中的地位,取得了显著成效,也存在诸多缺陷。

中国、美国、德国、巴西等关键供资国对粮农组织的参与在关注重点、参与路径、具体效果上有较大差异。这从根本上体现了不同发展阶段和发展经验的国家对“粮食”“安全”“治理”及其相互间的因果关联、行为传导看法的不同。西方国家将土地、森林、能源、作物、食品等置于一个大系统内,作为粮食和营养的组成部分,强调政治权利对资源利用权、农业发展权的保障,因而十分重视国家和国际层面的政策干预和标准引导。巴西因本国社会文化传统和经济结构的特色,重视以家庭农户为核心的区域发展和以玉米等作为核心的粮农产业建设,进而确立“学校供餐+粮食采购”的关联保障措施,考虑到拉美和加勒比海地区其他国家在文化、历史、经济结构等方面与自身的亲缘性和相近性,将国内经验通过粮农组织等国际组织以及南南及三方合作的方式推广出去,不仅产生了较好的经济社会反馈,也提升了巴西在区域内和国际组织的影响力。中国基于国内粮食安全的实践经验和长期以来“民以食为天”的历史体认和文化认识,更重视以粮食作物为核心的粮食安全保障,又因国内区域间种

植模式、种植制度、种植作物的差异,以及对发展中国家生产能力不足的关切,强调因地制宜的“小而美”技术推广和方案建设,以及小尺度上的产业链和基础设施配套建设。

如果说美国、德国偏好的切入点是制度,强调制度规范、制度化赋权;巴西偏好的切入点是社区,并且是以家庭为核心的社区;那么,中国偏好的切入点就是生产,并且是以能力建设和基础设施配套为保障的生产。发达国家在与粮农组织的合作中十分重视规范性影响,通过政策方案、指数指南、知识出版物、最佳案例整理、国际标准构建、国际立法推动、基于市场的合作关系制度化等方式,保证了单次项目的深远影响。这凸显了中国系统梳理、深度提炼并理论化对粮农组织粮食安全治理实践的必要性,以及基于此推动规范构建和系统方案转型的重要性。在巴西“伞状”项目的推动下,拉美各国将巴西—粮农组织南南合作项目纳入本国和区域规划,使巴西的国内经验、治国理政主张在区域尺度和跨区域尺度上实现了扩散,并经由校餐、家庭农业和生态农业等领域的直接效果撬动了系统性变革,为巴西塑造较好的国际声誉。这体现了系统解决方案的优势。中国与粮农组织的合作以国别项目为主,更多是相对独立的,并以技术解决方案为主,辅以产业园等模式的小尺度系统方案,这使得项目效果容易受到资源渠道、项目周期、技术支持等方面限制的影响。中国未来或许可以从巴西的经验中汲取一些灵感。

最后,由于粮农组织已经意识到南南及三方合作对于中国、巴西的依赖过重,有意作出平衡和调整,中国在未来参与粮农组织粮食安全治理的过程中,应更重视企业、社会组织、科研机构、地方政府等非国家行为体的作用和参与渠道构建。