

# 全球粮食安全与气候变化协同治理的路径探析

## ——以联合国粮农组织的实践为主线

徐佳利<sup>1</sup>, 梁运娟<sup>2</sup>

(1. 农业农村部对外经济合作中心, 北京 100026;

2. 西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨陵 712100)

**摘要:**协同治理是指国际行为体聚焦具有同质性的议题领域和关联性的治理制度,统筹推进全球治理实践的重要形式和过程。在全球粮食安全与气候治理议程日益交织的背景下,推动两者协同治理对实现全球“零饥饿”目标和增强气候变化适应性具有重要的现实意义。作为粮食安全制度复合体的核心机构,联合国粮农组织在理念层面深化了两议题间的关联度,同时不断加强机制建设促进两议题协同治理,并积极将气候风险评估引入粮食安全项目方案。但由于目前气候治理机制对粮食安全议题的支持力度相对不足,联合国粮农组织对气候议题的资源投入受限,导致其参与全球粮食安全与气候变化协同治理的成效仍有较大提升空间。

**关键词:**全球粮食安全;气候变化;协同治理;联合国粮农组织

[中图分类号]D815.5,D523.36 [文献标识码]A [文章编号]1672-934X(2024)02-0089-10

DOI:10.16573/j.cnki.1672-934x.2024.02.010

### The Collaborative Governance Pathways on Global Food Security and Climate Change: A Case Study of FAO Practice

Xu Jiali<sup>1</sup>, Liang Yunjuan<sup>2</sup>

(1. Foreign Economic Cooperation Center of Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100026, China; 2. School of Humanities and Social Development, Northwest Agriculture & Forestry University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

**Abstract:** Collaborative governance refers to the important form and process of international actors focusing on homogeneous issues and related governance systems to coordinate global governance practice. Against the backdrop of an increasingly intertwined global agenda for food security and climate governance, promoting collaborative governance between the two is of practical significance for achieving the global Zero Hunger and enhancing climate change adaptability. As the core institution of the complex system for food security, FAO has deepened the conceptual connection between the two issues. Simultaneously, it has continuously strengthened the construction of mechanisms to promote collaborative governance between the two issues and actively incorporates climate risk assessments into its food security project plan. However, due to the relatively limited support of climate governance mechanisms for food security issues, and constrained resource allocations for climate-related topics by FAO, there is still considerable room for improvement in

收稿日期:2023-12-25

基金项目:科技部国家外国专家项目(G2022172009L)

作者简介:徐佳利(1992—),男,助理研究员,主要从事国际发展与全球粮食安全研究;

梁运娟(1981—),女,讲师,主要从事公共政策学、乡村治理研究。

its effectiveness in participating in collaborative governance of global food security and climate change.

**Keywords:** global food security; climate change; collaborative governance; FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations)

随着全球治理形势越发严峻复杂,不同议题间相互促进或制约的联动关系愈发凸显,诸多议题的治理机制与路径交织叠加。某一问题的出现和发展往往源于很多其他的全球性问题,其治理过程自然也与其他问题息息相关<sup>[1]</sup>,该现象已成为决定全球治理成效的关键因素。当前,气候变化负面效应持续加剧,同时,其对农业生产及相关产业的影响直接冲击着全球粮食安全,导致全球粮食危机愈演愈烈。联合国秘书长古特雷斯在2023年“联合国粮食体系峰会”上强调,全球粮食体系已经破裂,数十亿人正为此付出沉重代价,迫切需要国际社会采取有力举措,减轻气候变化对全球粮食安全的冲击<sup>[2]</sup>。在此背景下,如何有效协同推进全球粮食安全与气候变化两大议题的治理受到各方高度关注。联合国粮食及农业组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)早在20世纪70年代就开始探索气候变化与粮食安全之间的关系,并在实践中逐步认识到气候变化对全球农业系统及粮食安全构成重大威胁。数十年以来,FAO一直在努力推动国际社会关注气候变化对粮食安全的影响,并积极制定相关政策和应对措施。作为粮食安全领域最具权威性和话语权的国际机构,FAO的气候治理实践对深入分析全球粮食安全与气候变化间的协同治理具有重要的研究价值。鉴于此,本文将FAO的实践为主线,围绕以下问题展开探究:为何说粮食安全与气候变化议题存在较高的关联度?FAO是如何构建议题联系并推动两议题协同治理的?FAO在推进两议题协同治理进程中面临哪些限制因素?

### 一、协同治理的内涵要义

作为一个跨学科概念,协同治理在不同学

科视域下有着各自的研究方向。在自然科学中,德国物理学家赫尔曼·哈肯认为,协同是系统要素或子系统之间通过相互合作或竞争,在时间、空间和功能上形成新的组织结构,从无序走向有序的过程<sup>[3]</sup>。在管理学中,美国管理学教授爱德华·弗里曼强调,协同治理是一种以解决问题为导向,由利益攸关方共同参与和承担责任的治理实践<sup>[4]</sup>。本文认为,在国际政治学中,协同治理是国际行为体聚焦具有同质性的议题领域和关联性的治理制度,统筹推进全球治理实践的一种重要形式和过程。

在全球治理议题多元化的背景下,单一议题的治理路径不可避免地受到其他议题治理框架和治理规范的影响,不同议题间的关联性显著增强。而议题关联性的升级也给全球治理体系提出了新的要求,协同治理的作用进一步凸显并主要体现在:第一,优化治理环境。协同治理对行为体形成的约束力有助于凝聚共识,使得相关问题的治理环境得以优化,从而推动问题的解决<sup>[5]</sup>。第二,提高治理效率。通过协同治理,国际社会得以共享信息、资源和实践经验,提升治理方案的系统性与整体性,避免重复性治理和资源浪费,进而优化治理效能<sup>[6]</sup>。第三,促进机制联动。协同治理有利于促进国际治理体系作出协同性制度安排,催生制度融合。作为聚焦某些专门议题的国际组织,应立足议题关联的原则,将其他新型议题植入组织目标议题的治理环节之中,以协同治理为路径推进治理目标的实现。为深入探究国际组织在协同治理中所发挥的作用,可从以下三方面进行分析:一是在理念维度上,国际组织如何构建议题关联的认知;二是在制度维度上,国际组织在制度建设中如何推进与其他议题的政策协同;三是在行动维度上,国际组织在项目实施中如何

兼顾对不同议题的考量。

## 二、全球粮食安全与气候变化的互动

粮食安全是指,“让所有人在任何时候都能在物质上和经济上获得充足的、安全的和有营养的食物,以满足其积极和健康生活的膳食需要及食物偏好,具体包括粮食可供应量、粮食可获取性、粮食可利用性、前三者的稳定性。”<sup>[7]</sup>近年来,全球粮食安全形势不断恶化,世界饥饿人口居高不下。根据多家联合国机构共同发布的《2023年世界粮食安全和营养状况》报告显示,按中度或重度粮食不安全发生率测算,2022年全世界大概有24亿人无法持续获取食物,约占全球人口的29.6%,其中,约9亿人处于重度粮食不安全状况<sup>[8]</sup>。在国际性问题相互叠加的时代背景下,粮食安全问题的成因和治理并非孤立的问题存在,而是与2030年可持续发展议程的诸项目标具有紧密的关联性,可见,推进协同治理是未来国际发展的必然趋势。其中,气候变化是引发严重粮食危机的主要原因,实现两议题的协同治理尤为迫切。

### (一)气候变化削弱全球粮食生产能力

气候变化对粮食安全的影响方式是复杂多样的,其中,最直接的是改变农业适宜的生态条件,并以此削弱全球粮食生产能力。从客观条件来看,粮食生产离不开水、土壤、光照等物质性资源的支撑,而气候变化的负面效应正严重损害着粮食生产的这些物质基础。如,气候变化引发干旱、洪涝、台风、热浪等极端自然灾害,损害农业生态环境,势必导致粮食减产。当然,不排除个别严寒地区因气候变化带来的气温升高,而出现粮食增产的现象,但从全球范围来看,气候变化带来的农业损失远高于其收益。尤其是厄尔尼诺和拉尼娜气候现象叠加出现,极大增加了粮食供应体系的运行压力。据统计,拉尼娜气候现象的出现导致小麦、水稻、玉米和大豆四类粮食作物的全球平均产量比正常

水平低4.5%左右<sup>[9]</sup>。根据FAO发布的《灾害对农业和粮食安全的影响》报告显示,灾害事件的频率、强度及其复杂性都在不断上升,不仅如此,气候引发的灾害还加剧了社会和生态系统的脆弱性,灾害事件的预期影响也在恶化。在过去三十年间,灾害对全球农业生产造成的损失累计达3.8万亿美元,平均每年损失约1230亿美元,相当于全球农业年总产值的5%,意味着每年损失约3亿吨农产品<sup>[10]</sup>。此外,受到气候变化影响,全球约三分之一的耕地土壤正在退化,并且多个地区的耕地对气候变化的脆弱性仍在加剧<sup>[11]</sup>,严重破坏了粮食生产的根基。可见,气候变化引发的自然灾害及相关影响已成为当前全球粮食体系的主要威胁。

### (二)气候变化降低全球粮食可获取性

粮食可获取性是决定全球粮食安全的重要支柱。而气候变化的加剧正严重冲击着全球粮食可获取性。诸多饱受冲突、动乱和贫困困扰的脆弱型国家也是受气候变化影响最严重的国家,脆弱型国家通常受限于收入水平,原本就处于全球粮食体系的边缘地位,再加上在气候治理方面资金、技术和经验严重匮乏,因此,气候变化的冲击势必导致其贫困程度的加深以及粮食购买力的下降。联合国世界粮食计划署指出,极端气候仅在2022年就已导致5680万人陷入严重的粮食不安全状况<sup>[12]</sup>。世界银行也表示,气候变化提升了全球贫困发生率,并且这一趋势在未来数年仍将继续加剧。预计到2030年,将有6800万至1.35亿人因气候变化而陷入贫困<sup>[13]</sup>,而贫困人口正是粮食危机中受到冲击的主要群体。

此外,气候变化还会抬高全球粮食价格。气候变化对粮食价格的作用机理是多维度的,主要包括气候变化引发自然灾害降低粮食产量、影响粮食供给,进而抬高粮食价格;气候变化诱发新的病虫害对粮食作物产量造成威胁,增加种粮成本;极端天气事件导致供应链中断,



影响粮食运输和储存,导致粮食价格上升。以大米为例,作为全球流行的主食之一,大米关系着世界近半数人口的生计。亚洲大米产量占全球90%,2023年以来,受厄尔尼诺等气候现象的影响,亚洲多国水稻大幅减产,印度、泰国、越南等主要大米出口国纷纷下调年内大米出口量预期,印度甚至出台大米出口禁令,导致全球大米价格不断攀升<sup>[14]</sup>。截至2023年11月,FAO全球大米价格平均指数达到138.9,同比增长21.2%,创近十五年来最高水平<sup>[15]</sup>。概言之,气候变化加剧了粮食价格上升,对脆弱的全球粮食供应结构造成持续冲击。

### (三)气候变化影响全球粮食的有效利用

粮食可利用性是指通过充足的膳食、清洁的水源以及卫生和健康服务来利用食物,获得满足身体所需的营养和能量。气候变化对粮食可利用性具有多重影响。首先,气候变化对人体营养水平构成威胁。随着气候变化加剧,粮食产量减少、营养质量和饮食多样性受损、水源和卫生状况持续恶化,进而削弱全球营养水平。尤其是气候变化通过增加大气中二氧化碳浓度改变食物的营养含量,从而影响人类健康。二氧化碳浓度升高会导致农作物生长速度加快,同时降低植物蛋白质含量以及钙、铁和锌等微量营养元素的含量<sup>[16]</sup>。对此,国际社会如果不采取有力措施降低气候变化的负面影响,预计到2050年,人类饥饿和营养不良的风险或将再上升20%左右<sup>[17]</sup>。其次,气候变化加速疾病传播。极端天气事件频率和严重程度的上升助长了疾病扩散的可能性,例如,洪涝灾害的发生会增加水源性疾病爆发的风险,尤其是水管理系统滞后、缺乏应对极端气候经验的地区。此外,传染病蔓延会影响个体健康水平,削弱其对营养物质的吸收,同时,营养不良群体也更易受传染病的侵袭,从而形成一种连锁效应,导致农业劳动生产力的下降,最终进一步抬高全球贫困和饥饿的发生率<sup>[16]</sup>。

## 三、FAO推进全球粮食安全和气候变化协同治理的路径分析

作为粮食安全制度复合体中的核心机构,FAO致力于发挥比较优势,成功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<sup>[18]</sup>,并为全球粮食安全政策出台及其落实争取国际支持,为深化粮食安全领域国际合作提供平台。同时,FAO在推动气候与粮食安全议题的协同治理中为国际社会树立了典范。本部分将从理念、制度和行动三个层面对FAO在跨议题领域的治理路径展开分析。

### (一)理念引领

发展理念一般是指能够影响人类社会发展的系列思想、观念、价值观和知识等要素的集合<sup>[19]</sup>。理念能塑造公共政策,构建行为体的身份与利益,并通过嵌入具体的政策议程影响其行为方式<sup>[20]</sup>。对协同治理而言,理念具有明晰议题关联、促进建立关联性认知的作用。FAO通过发布权威性报告,开展关于粮食安全与气候议题联系的高级别论述,来引导国际社会革新理念。

第一,FAO依托在粮农领域的专业优势和话语权对气候与粮食安全的关联性进行了科学阐述,通过发布报告传播协同治理理念。FAO机构的使命是消除饥饿、粮食不安全和营养不良,并在治理实践中逐步认识到要实现上述目标,必须在气候治理中采取务实行动。自20世纪70年代,FAO便开始在气候变化治理领域进行探索,并组织开展了一系列项目及研究<sup>[21]</sup>。1991年,FAO联合世界气象组织、联合国环境规划署等气候变化领域主流国际组织发布权威报告——《气候变化:科学、影响和政策》,就气候变化对粮食安全和农业的影响进行了初步分析,为后续开展气候与粮食安全研究奠定了科学基础<sup>[22]</sup>。FAO不仅通过提高民众对气候变化冲击粮食安全的认识来传播其治理理念,还

借助论述应对气候变化所带来的粮食安全收益来提高国际社会对两议题关联的认知。例如,FAO在《气候变化与粮食安全:风险和应对》的报告中强调,增强全球粮农体系的气候韧性,加大对粮食系统中气候治理议题的资金投入,以及深化气候治理的政策支持均有助于促进全球粮食安全状况的改善<sup>[23]</sup>。2016年,FAO发布的《粮食及农业状况气候变化、农业和粮食安全》报告,进一步详细列举了气候变化与粮食安全之间关联性的证据,系统分析了气候变化对粮食安全的影响机理,并阐述了减缓气候变化的可行性路径,以及采取各种适应性和减缓措施将产生的协同效益<sup>[24]</sup>。2015年以来,随着气候变化与粮食安全的关联性被国际社会广泛认可,FAO逐渐将研究重点转移到“粮农体系如何应对气候变化”的策略分析上来,并在2022年发布的报告《管理风险,构建适应气候并具有韧性的农业食物价值链》中,分享了在农业食物价值链中适应气候变化的农业实践和气候服务,强调在全价值链中各行为体统筹资源、协同应对气候风险的重要性,为后续研究提供了新的切入点<sup>[25]</sup>。由于FAO在国际发展领域具有较高的专业度和话语权,其理念的传播有利于引导国际社会加强对议题关联问题的研究和重视,从而使各方在议题关联问题上凝聚共识。

第二,FAO高层领导对气候和粮食安全的关系进行了丰富论述,这也充分体现了该组织的治理方向。在2017年召开的联合国气候变化大会上,FAO时任总干事达席尔瓦表示,气候变化对2030年可持续发展议程中“消除饥饿、实现粮食安全和改善营养”的零饥饿目标构成根本性威胁,增加了粮食供应和分配中断的风险。为实现零饥饿目标并有效应对气候变化,FAO需要积极推动各国农业部门及粮食体系转型<sup>[26]</sup>。在2018年世界粮食安全委员会会议上,他再次强调,气候变化和气候极端事件是引发全球饥饿的主要驱动因素<sup>[27]</sup>。FAO现任

总干事屈冬玉于2019年上任之初就应对不断加剧的饥饿和气候变化威胁展现出强有力的领导力<sup>[28]</sup>。在第25届联合国气候变化大会上,屈冬玉总干事表示,气候变化严重威胁全球粮食安全,FAO要大力提高全球粮食体系的气候变化适应性,加强对小农户、中小型粮农企业在气候应对方面的支持<sup>[29]</sup>。在2023年获得连任后,屈冬玉总干事在第28届联合国气候变化大会上再次强调,气候危机和粮食危机是同一项挑战的两个不同方面。向粮农体系投入更多资源,从中探寻新出路来应对气候变化危机,将为世界带来巨大的社会、经济和环境红利<sup>[30]</sup>。由于FAO在全球粮食安全领域具有特殊的影响力,这使其能对全球粮食安全治理参与主体产生积极的示范作用,最终促进粮食安全治理理念的革新。

## (二)制度建构

粮食安全韧性的国际性催生了全球粮食安全治理,而粮食安全治理需求是多元的,离不开全球粮食安全治理机制的制度供给<sup>[31]</sup>。为进一步促进协同治理,FAO不断加强制度建设,通过发布组织决议和战略规划,优化内设部门机构,与其他治理主体建立合作机制,提供政策咨询服务,旨在巩固各利益攸关方在气候与粮食安全议题关联方面的共识,推动气候与粮食安全领域的政策协同。

首先,FAO通过发布涉及气候治理与粮农发展的相关决策、战略和规划,对推进气候变化与粮食安全协同治理进行了较为系统的政策部署。2017年,FAO发布的《粮农组织气候变化战略》报告明确了组织的行动方向,包括发挥FAO的领导力,提升成员国在气候变化应对方面的技术知识和专业能力;强化FAO的参与度,在国际议程中加强粮食安全与气候变化议题的整合;加强FAO在气候治理方面的协调力和影响力<sup>[21]</sup>。此外,FAO专门成立了“气候变化、生物多样性和环境办公室”,并将保障成员

国有效应对气候变化,维持粮食和农业的可持续性列为自身的使命任务<sup>[32]</sup>。2022年,FAO在《2022—2031年战略框架》中,提出了加强气候变化与粮食安全治理的新规划,强调气候变化是一项在FAO所有方案性工作中都需要特别关注的重要问题,应通过技术、创新、数据及其他补充性措施(即管理、人力资本和机制)来推动这一跨领域议题的解决<sup>[33]</sup>。最后,FAO积极倡导可持续性的粮农新措施,以实现在碳排放减少的同时促进粮食安全治理。FAO致力于加强对成员国在气候变化适应方面的支持,推动构建具有气候韧性和低排放的粮农体系,同时,促进实现联合国2030年可持续发展目标,特别是消除饥饿和营养不良的目标<sup>[34]</sup>。

其次,FAO倾向于与其他行为主体建立联合治理机制。一方面,FAO与其他联合国机构进行了广泛合作,以确保粮食安全议题在国际气候变化议程中获得充分关注。在全球粮食安全治理体系中,联合国一直发挥着领导作用,粮食安全也一直是联合国的主要议题之一,其在不同时期提出了促进全球粮食安全的一系列发展议程或倡议行动,并成为国际社会关于全球粮食安全治理的共同愿景<sup>[35]</sup>。因此,与联合国系统内其他机构开展合作成为FAO的首要选择。早在1967年,FAO就同世界气象组织(World Meteorological Organization, WMO)和联合国教科文组织(United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, UNESCO)建立了机构间农业生物气象学小组,正式启动粮食安全与气候协同治理的相关调查研究<sup>[36]</sup>。2003年,FAO又牵头建立了机构间气候变化工作组,支持部门间加强合作,以协调的方式解决气候变化问题<sup>[37]</sup>。2017年,FAO与联合国气候变化框架公约组织(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)签署协议,双方同意在政策建议、数据共享以及促进农业小农户获取关键知识方面开展合作,以适

应和减缓全球气温升高的影响,履行减缓温室气体排放的承诺<sup>[38]</sup>。同年,FAO还与世界气象组织(WMO)签署合作备忘录,双方同意加深在气候变化应对方面的合作,共同努力改进农业气象数据、工具和方法,帮助小农户获取预测和防范气候灾害的产品与服务<sup>[39]</sup>。近年来,FAO多次出席《联合国气候变化框架公约》缔约方大会的系列活动,呼吁国际社会采取有利于气候变化和粮食安全协同治理的政策及措施。2023年,FAO积极参与第28届联合国气候变化大会,宣传粮农体系转型的重要性,推动134个国家达成《可持续农业、韧性粮食体系和气候行动宣言》,并发布1.5℃温控目标《全球路线图》,协助各国增强抵御、适应和减缓气候变化的能力,保障粮食安全<sup>[40]</sup>。另一方面,FAO还注重与民间社会组织(Civil Society Organizations, CSO)在促进协同治理上的合作。很多民间社会组织机构数量在快速增加,它们不仅拥有专业技术,而且更了解饥饿和贫困群体,已成为粮食安全治理的重要参与者。事实上,FAO在全球、区域和国家等多个层面都与民间社会组织开展了密切合作。例如,2023年,FAO与世界农村论坛(World Rural Forum, WRF)建立伙伴关系,双方就提高小农户在全球气候变化治理的话语权和参与度达成一致<sup>[41]</sup>。

### (三)项目推动

长期以来,FAO一系列粮食安全治理项目的实施已成为其参与治理的重要途径。在促进气候与粮食安全协同治理方面,FAO开展的项目主要涉及三大类,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主要源于FAO的年度财务预算拨款,是为各国落实国家发展框架目标提供技术援助和危机应急的<sup>[42]</sup>。其中,根据支出份额比重来看,“减缓和适应气候变化的粮农体系”居于该类项目最需要关注的五项重点之一。例如,2016年至2022年间,FAO在老



挝实施的“加强农业气候监测和信息项目”,通过建立气候信息监测平台,提供技术指导,提升农户适应气候变化的农业气候监测和信息能力,使农户面对气候冲击时能做出科学的应对决策,选择最合适的技术手段和方法,以保障农业的可持续生产<sup>[43]</sup>。

信托基金项目资金主要源于FAO的传统资源型伙伴的支持,包括发达国家和多边组织,主要用于开展综合性的实地项目。例如,FAO自2018年以来已支持100多个国家设计和实施了159个全球环境基金(Global Environment Facility, GEF)项目,总价值达69亿美元。这些项目在帮助各国政府解决粮农体系和气候变化等问题的协同治理上发挥了重要作用,有助于提高农业生产力,同时促进生态系统的可持续发展<sup>[34]</sup>。

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FAO的供资主要在粮食安全特别计划框架下,以南南及三方合作的方式为主,南南合作项目侧重于方便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<sup>[44]</sup>。例如,FAO积极推动实施气候治理知识分享项目,搭建气候变化知识中心(Climatic Change Knowledge Hub, CCK-Hub),汇集了有关农业和土地利用领域气候变化的现有知识和资源,旨在增强发展中国家在实现气候和可持续发展目标、实现全球粮食安全方面的知识和能力<sup>[45]</sup>。

#### 四、FAO推进粮食安全与气候变化协同治理的评估

在诸多安全议题中,粮食安全是受气候影响最为直接也最为强烈的领域<sup>[46]</sup>。自20世纪70年代开始,FAO就努力推动国际社会认可气候变化与粮食安全间的议题关联性,如今已成为推动气候与粮食安全协同治理的中流砥柱。对于FAO协同治理的成效而言,从理念层面来

分析,实现气候变化与粮食安全协同治理已日益成为各国共同的认知;从机制层面来看,全球气候治理机制对粮食安全的关注度依然偏低;从实施层面来看,治理资源匮乏限制了FAO推进气候治理的成效,不利于该机构在两议题协同治理上发挥作用。

在机制层面,推进治理协同面临的障碍主要体现在以下三点。一是全球气候治理机制对粮食议题的重视程度有待提升,议题交叉领域的相关制度建设也相对滞后。气候变化与2030年可持续发展议程中的多个议题领域息息相关,而且气候议题在全球治理议程中居于核心位置。不过,目前全球气候治理机制未对气候与粮食安全间关联性作出系统阐述和战略规划,导致气候议题领域中两议题协同治理的重要性相对降低,同时,也妨碍了构建与粮食安全问题交叉领域相关的气候治理配套机制。例如,在全球气候治理的主要规范性文件《巴黎协定》中,尽管提到“认识到保障粮食安全和消除饥饿的根本性优先事项,以及粮食生产系统对气候变化不利影响的特殊脆弱性”<sup>[47]</sup>,但是协定的重点部分,即温室气体减排、气候融资、技术开发与转让、机制设立等主要环节与粮食安全治理的直接相关性依然十分有限,限制了气候治理行动在促进粮食安全议题治理进程的作用发挥。二是FAO成员国利益诉求差异也是导致协同治理受阻的重要因素。FAO和全球粮食安全治理体系主要由成员国政府等利益攸关方出资支持或参与设立,这些利益主体在各自发展现状下更倾向于实现自身利益,对于粮食安全和气候变化协同治理问题依然如此。尽管气候变化对全球粮食安全造成剧烈冲击,但是气候变化治理所产生的收益呈现往往是一个缓慢的过程,而且并非单一国家努力就会见效。鉴于此,在一些发展中国家看来,当前最为迫切的是如何尽快直接解决严峻的

饥饿问题,故将气候变化等长期挑战放在次要位置。而发达国家的粮食可及性普遍较高,饥饿问题并不严峻,所以其更关注气候变化适应、可持续生态农业等前瞻性议题。发展中国家与发达国家的利益诉求偏差成为协同治理推进的制约性因素。三是虽然FAO认识到气候变化与农业生产具有密切联系,但应对气候变化并未在FAO的机构设置中获得足够的重视。在FAO的内设机构中,气候变化、生物多样性和环境办公室仅仅是其自然资源管理及环境部的下属部门之一。内设机构的层次较低,导致各部门在工作中对气候变化问题重视不够,甚至在工作分工中形成部门主义,涉及气候变化问题时相互推诿<sup>[48]</sup>。

在行动层面,FAO向气候议题中投入的资源不足,削弱了其促进气候与粮食安全协同治理的效力。一方面,FAO的资源获取能力有待提升。FAO依赖筹集资源以资助其开展活动、实施项目,包括技术援助、政策制定和能力建设等。在2021年至2022年间,FAO的两期项目评估结果凸显了其有必要制定更明确的策略和计划,以动员资源、加强不同部门间的协调与合作,更有效地与捐助方和合作伙伴互动,并创新资源动员方法。评估还指出了FAO与捐助方互动不足、资金管理模式不够科学、财务资源分配不合理等问题<sup>[49]</sup>。另一方面,从资金流向来看,气候资金机制对于粮食安全议题的资金保障并不充足。2021年,在与气候相关的发展融资中,仅有20%的资金分配给了粮农系统,较上一年还减少了12%。而粮农系统在应对气候危机方面的潜力只有通过增加对粮农系统解决方案和行动的投资才能实现<sup>[34]</sup>。

鉴于此,强化FAO在粮食安全与气候变化协同治理中的作用,必然离不开有效的机制建设与相对充足的资源支撑,具体而言:一方面,FAO应不断提升粮食安全议题在全球气候治理中的显示度,引导成员国政府将气候风险评

估纳入国家粮食安全治理体系。FAO应积极促进各国更加重视对气候变化与粮食安全协同治理。另一方面,FAO应积极提升自身的资源筹集与调度能力,深化与气候融资机制或相关主体的合作伙伴关系,推动其对粮食安全议题的重视和投入,引导成员国政府提高对气候与粮食安全协同治理项目的资金支持,建立气候与粮食安全协同治理的专业人才队伍,依托专业技术和资金保障提升FAO在气候变化与粮食安全两大领域的影响力,助力2030年可持续发展议程“零饥饿”目标的实现。

### [参考文献]

- [1] 康晓,赵泽军.复合全球治理视角下的气候治理与生物多样性保护[J].区域与全球发展,2022(6):71-84,157.
- [2] Global food systems 'broken', says UN chief, urging transformation in how we produce, consume food[EB/OL]. United Nations, <https://news.un.org/en/story/2023/07/1139037>.
- [3] Haken H. Synergetics[J]. Physics Bulletin, 1977, 28(09): 412-414.
- [4] Freeman J. Collaborative governance in the administrative state[J]. UCLA Law Review, 1997, 45(01): 1.
- [5] 张发林,靳天熙,吴笛.跨领域规则互动与全球治理有效性[J].世界经济与政治,2023(10):44-76,157.
- [6] 董亮.协同治理:2030年可持续发展议程与应对气候变化的国际制度分析[J].中国人口·资源与环境,2020(4):16-25.
- [7] Report of the World Food Summit[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm>.
- [8] The state of food security and nutrition in the world : urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, International Fund for Agricultural Development, UNICEF, World Food Programme, World Health Organization, [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000151116/download/?\\_ga=2.44767140.1657779382.1703813709-2064755569.1703667653](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000151116/download/?_ga=2.44767140.1657779382.1703813709-2064755569.1703667653).
- [9] Iizumi T, Luo J J, Challinor A J, et al. Impacts of El Niño



- Southern Oscillation on the global yields of major crops[J]. Nature communications,2014,05(01):3712.
- [10] The impact of disasters on agriculture and food security 2023 – avoiding and reducing losses through investment in resilience[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/documents/card/en?details=cc7900en>.
- [11] Healthy soils for a healthy people and planet: FAO calls for reversal of soil degradation[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/newsroom/detail/agriculture-soils-degradation-FAO-GFFA-2022/en>.
- [12] The climate crisis doesn't have to be a hunger crisis says WFP ahead of COP28[EB/OL]. World Food Programme, <https://www.wfp.org/news/climate-crisis-doesnt-have-be-hunger-crisis-says-wfp-ahead-cop28>.
- [13] Global action urgently needed to halt historic threats to poverty reduction[EB/OL]. The World Bank, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/10/07/global-action-urgently-needed-to-halt-historic-threats-to-poverty-reduction>.
- [14] Rice markets in South and Southeast Asia face stresses from El Niño, export restrictions[EB/OL]. International Food Policy Research Institute, <https://www.ifpri.org/blog/rice-markets-south-and-southeast-asia-face-stresses-el-ni%C3%B1o-export-restrictions>.
- [15] FAO rice price update[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/markets-and-trade/commodities/rice/fao-rice-price-update/en/>.
- [16] Owino V, Kumwenda C, Ekesa B, et al. The impact of climate change on food systems, diet quality, nutrition, and health outcomes: a narrative review[J]. Frontiers in Climate, 2022, 4: 4.
- [17] Climate crisis and malnutrition-a case for acting now[EB/OL]. World Food Programme, <https://www.wfp.org/publications/climate-crisis-and-malnutrition-case-acting-now>.
- [18] 胡王云.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[J].国际政治研究, 2023(5): 28-61, 5-6.
- [19] 田旭,徐秀军.全球公共产品赤字及中国应对实践[J].世界经济与政治, 2021(9): 128-154, 159-160.
- [20] Berliner D, Prakash A. From norms to programs: the United Nations Global Compact and global governance[J]. Regulation & Governance, 2012, 06(02): 149-166.
- [21] FAO strategy on climate change[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/3/i7175e/i7175e.pdf>.
- [22] Jäger J, Ferguson H L. Climate Change: Science, Impacts and Policy: Proceedings of the Second World Climate Conference [EB/OL]. United Nations Digital Library, <https://digitallibrary.un.org/record/142822?ln=en>.
- [23] Climate change and food security: risks and responses[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/3/i5188e/I5188E.pdf>.
- [24] The State of Food and Agriculture: Climate Change, Agriculture and food Security [EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/3/i6030e/I6030E.pdf>.
- [25] Managing risks to build climate-smart and resilient agrifood value chains [EB/OL]. <https://www.fao.org/documents/card/zh?details=cb8297en>.
- [26] Climate action priority for food security and zero hunger [EB/OL]. United Nations Climate Change, <https://unfccc.int/news/climate-action-priority-for-food-security-and-zero-hunger>.
- [27] Committee on World Food Security [EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/director-general/former-dg/da-silva/my-statements/detail/en/c/1157535/>.
- [28] UN food body elects first Chinese head as climate crisis worsens [EB/OL]. ThinLei Win, Reuters, <https://www.reuters.com/article/un-election-food-idINL8N23U0I3/>.
- [29] SDG 12: enhancing climate solutions through sustainable food systems[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/director-general/speeches/detail/en/c/1255692/>.
- [30] Scaling up integrated actions to address malnutrition and climate change: an intersectional and intergenerational dialogue[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/director-general/speeches/detail/en/c/1671887/>.
- [31] 于宏源,李坤海.粮食安全的全球治理与中国参与[J].国际政治研究, 2021(6): 83-103, 7.
- [32] Office of Climate Change, Biodiversity and Environment (OCB)[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/about/office-of-climate->

- change-biodiversity-environment/en/.
- [33] Strategic Framework 2022-31[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/3/cb7099en/cb7099en.pdf>.
- [34] Agrifood solutions to climate change-FAO's work to tackle the climate crisis[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/3/cc8055en/cc8055en.pdf>.
- [35] 李先德, 孙致陆, 赵玉菡. 全球粮食安全及其治理: 发展进程、现实挑战和转型策略[J]. 中国农村经济, 2022(6): 2-22.
- [36] An agroclimatology survey of a semiarid area in Africa, south of the Sahara[EB/OL]. World Meteorological Organization, <https://library.wmo.int/records/item/59977-an-agroclimatology-survey-of-a-semiarid-area-in-africa-south-of-the-sahara?offset=1>.
- [37] Report of the Interdepartmental Working Group on Climate Change[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/3/Y8501e/Y8501e.htm>.
- [38] New partnership between FAO and UNFCCC climate body[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/newsroom/detail/New-partnership-between-FAO-and-UNFCCC-climate-body/en>.
- [39] Partnering to empower small farmers[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/director-general/former-dg/director-general/newsroom/news/detail/zh/c/896828/>.
- [40] Cop28: global agrifood systems are the climate solution, FAO director-general tells world leaders[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/newsroom/detail/cop28-global-agrifood-systems-are-the-climate-solution--fao-director-general-tells-world-leaders/en>.
- [41] FAO and the world rural forum renew partnership[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/partnerships/civil-society/news/news-article/en/c/1654582/>.
- [42] Technical cooperation programme 2019 Report: catalysing results towards the sustainable development goals[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/3/ca6124en/ca6124en.pdf>.
- [43] Strengthening agro-climatic monitoring and information system (SAMIS)[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, [https://www.fao.org/climate-change/projects-and-programmes/project-detail/strengthening-agro-climatic-monitoring-and-information-system-\(samis\)/en](https://www.fao.org/climate-change/projects-and-programmes/project-detail/strengthening-agro-climatic-monitoring-and-information-system-(samis)/en).
- [44] South-south in action: south-south and triangular cooperation in agricultural development: FAO's experiences[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, United Nations Office for South-South Cooperation, <https://www.fao.org/3/cc0678en/cc0678en.pdf>.
- [45] Climate change knowledge hub[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/climate-change/knowledge-hub/en>.
- [46] 张帅, 于宏源. 气候极端化背景下的全球粮食体系韧性治理及对中国的启示[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2023(7): 79-93.
- [47] The Paris agreement[EB/OL]. United Nations Framework Convention on Climate Change, [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/parisagreement\\_publication.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/parisagreement_publication.pdf).
- [48] 周钰颖. 论全球气候治理中FAO援助机制的嬗变及中国应对[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2019(6): 109-117.
- [49] Programme evaluation report 2023[EB/OL]. Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/3/nl875en/nl875en.pdf>.