



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

粮农组织 亚洲及太平洋区域会议

第三十四届会议

2018 年 4 月 9—13 日，斐济楠迪

粮农组织战略目标计划概况

1. 本说明介绍粮农组织结果框架的设计，表明各项战略目标及其计划与可持续发展目标的对接，并提供了战略计划概况，包括背景、变革理论以及粮农组织和成员国要实现的相关成果和产出。

粮农组织的结果框架

2. 粮农组织结果框架建立在一个“结果链”模型上，各项目标、成果和产出相互关联¹。三个层级的结果均促进实现成员国全球目标：

- 战略目标阐述国家、区域和全球的发展成果，是成员国利用粮农组织的贡献，在长时期内实现的目标。
- 成果说明国家、区域或全球支持环境中发生的变化和实现某项特定战略目标能力的改变。
- 产出是粮农组织对成果的直接贡献。是粮农组织利用正常和预算外资源，在国家、区域和全球各级开展干预行动的结果。

3. 实现结果的过程得到另外三个要素的推动，帮助粮农组织突出工作重点和提高效率：

- 贯穿各项战略目标的关于技术质量、统计和跨部门主题（气候变化、性别、治理、营养）的目标。

¹ 见 C 2017/3 号文件第 20-24 段

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：www.fao.org。



- 核心职能是粮农组织实现结果所采用的关键行动方式。
- 职能目标为粮农组织工作创造有利环境。

4. 粮农组织结果框架指导粮农组织工作的规划和监测。该框架采用从上而下的方式设计，即设计实现各项“战略目标”所需的“成果”，以及实现各项“成果”所需的“产出”。与交付结果相关的联系则采用由下而上的方式规划和实施，由国家或区域优先重点决定。框架核心为衡量结果链各环节进展的指标，将为评估和报告粮农组织行动如何促进国家、区域、全球层面情况发生改变奠定基础。

5. 战略计划在五项战略目标每一项目标的背景中促进在国家层面实现结果。对实现战略目标的背景和战略计划介绍如下，凸显与上一个两年度相比的重点变化和结果框架变化。

6. 为确保采取一种积极、务实、基于结果的方式来开展本组织各项工作，粮农组织必须确保本组织内部具备实现预期结果所需的技术能力和技术完整性。因此，战略框架包括了第六个目标，即技术质量、统计及跨部门主题（气候变化、性别、治理和营养），确保在执行战略目标计划过程中对统计工作以及气候变化、性别、治理和营养等跨部门主题保持技术领导力和统筹兼顾。

与可持续发展目标对接

7. 《2030 年可持续发展议程》确定了粮农组织及其成员国努力实现可持续发展目标和完成国家具体目标的工作环境。粮食和农业是实现可持续发展目标的关键。在继续保持粮农组织战略方向的背景下，编制 2018-21 年中期计划结果框架旨在通过促进相关可持续发展目标的具体目标和指标更加突出战略目标、成果、产出的重点，提高战略目标结果链质量，从而应对各国将面临的主要挑战。由此可以清楚而切实了解粮农组织帮助支持国家层面实施和监测可持续发展目标情况。

8. 在战略目标层面，《2018-21 中期计划》的主要创新是确定并只采用与每项战略目标相关的可持续发展目标的具体目标和指标。结果是制定了基于可持续发展目标的一组新的战略目标层面指标，每两年监测一次，报告趋势及实现全球目标的进展。

9. 在成果层面，指标已简化，以可持续发展目标指标取代衡量的具体方面，或在某些情况下取代所有指标。成果指标将继续衡量两年度所实现的变化程度及各国在粮农组织通过开展工作更加直接作出贡献的那些领域所取得进展程度。

10. 总体而言，粮农组织的工作有助于通过 53 项可持续发展目标特别指标衡量的 40 项可持续发展目标具体指标，作为 2018-21 年拟议粮农组织战略目标结果框架的一部分，表 1 对此做了概述。

图 1: 列入 2018-21 年战略目标结果框架的可持续发展目标具体目标和指标

可持续发展目标图识	可持续发展目标	可持续发展目标相关具体目标	指标数量	相关战略目标 (粗体标示的涉及 3 项或更多指标)
	可持续发展目标 2	8	13	战略目标 1、2、3、4、5
	可持续发展目标 1	6	10	战略目标 3、5
	可持续发展目标 15	5	6	战略目标 2、5
	可持续发展目标 8	4	4	战略目标 3、4
	可持续发展目标 13	3	4	战略目标 2、5
	可持续发展目标 14	4	4	战略目标 2、3、4
	可持续发展目标 10	2	2	战略目标 3、4
	可持续发展目标 5	1	2	战略目标 3、5
	可持续发展目标 6	1	2	战略目标 2
	可持续发展目标 3	1	1	战略目标 1
	可持续发展目标 9	1	1	战略目标 4
	可持续发展目标 11	1	1	战略目标 5
	可持续发展目标 12	1	1	战略目标 4
	可持续发展目标 16	1	1	战略目标 5
	可持续发展目标 17	1	1	战略目标 4
合计	15	40	53	

战略计划

战略计划1：努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良

背景

1. 战略目标 1 明确提出以可持续的方式消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良，包括食物不足、微量营养素缺乏、超重、肥胖及饮食相关非传染性疾病。
2. 极度贫困、收入不平等和无法充分获取生产资源和体面工作限制了贫困人口享用安全、有营养和健康的饮食，成为导致长期饥饿、粮食不安全和营养不良问题的主要原因。贫困人口处境危险，且常常受到冲突、内乱和社会动荡、自然灾害以及其他危机，例如经济和金融危机、艾滋病和埃博拉病毒等健康危机的影响，处境每况愈下。
3. 与此同时，新的挑战 and 趋势正在改变上述问题的性质和背景，让它们变得更为复杂，并有可能抵消进展。除饥饿、粮食不安全和营养不足等长期问题外，超重、肥胖和饮食相关慢性疾病日益普遍，正在成为全球各国，包括发展中国家和发达国家必须应对的一项重大挑战。
4. 从对粮食安全和营养造成的主要影响而言，新出现的趋势和挑战分为三大类，包括（i）人口结构变化和人口增长压力，特别是人口增长较快而资源有限的国家；（ii）气候变化和自然资源竞争；以及 iii）城市化及生活方式和消费模式的改变。
5. 解决饥饿、粮食不安全和营养不良的根源问题，需要具备若干要素，包括：政治承诺；立足于可靠的数据、信息和分析结果，统一对各类问题和解决方案的认识；包容性治理机制和利益相关者之间的协调；连贯一致的政策、计划和投资框架；利用粮食和农业系统来加强营养；处理性别歧视问题。这些要素构成战略目标 1 的支柱。

有关努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良的战略计划（战略计划 1）

6. 战略计划 1 侧重于营造一个有利环境，帮助推动消除饥饿、粮食不安全和营养不良问题，并解决与营养不均衡膳食、食品不安全和饮食能量摄入过多有关的问题。这一环境的建立需要政府最高层做出强有力的政治承诺。相关发展合作伙伴及其他决策者和粮食系统行动方的承诺也很重要，有助于向所有消费者，特别是贫困和脆弱人群提供健康、营养充足的饮食。
7. 除了与相关政府部委合作外，还需要在粮食安全治理机制中纳入立法者、司法人员及包括民间社会组织、私营部门、消费者组织、学术界和智囊团等在内的非国家行动方。为此，粮农组织将在全球、区域和国家各级与政府及其他发展

行动方开展合作，包括驻罗马机构和联合国其他机构，共同建设可持续地消除饥饿、粮食不安全和营养不良问题所需的政策与机构环境及能力。

8. 粮农组织将通过战略计划 1 支持政府和非国家行动方协调一致、有针对性地开展合作，以便解决导致饥饿、粮食不安全和营养不良人口陷入长期挣扎恶性循环的直接和根本原因（可持续发展目标 2 具体目标 2.1 和 2.2），并获取基于科学证据的消费者信息，支持推广健康饮食（可持续发展目标 3 具体目标 3.4）。

重点的变化

9. 战略计划 1 将把重点放在“一切”形式的营养不良上，以确保快速加剧的超重、肥胖和饮食相关非传染性疾病问题得到充分关注。此外，战略计划 1 明确提到需要应对气候变化、城市化及因收入增长和生活方式改变而出现的饮食结构变化对粮食安全、营养和健康所产生的影响，还提到需要采用营养敏感型粮食系统方法，以便将政策对话和行动重点从粮食生产转向消费者在营养和获取健康饮食方面的问题和需求。重点的改变意味着粮食系统行动方需要加大参与力度，特别是私营部门和消费者组织，法律制定者和民间社会组织也不例外。战略计划 1 已明确提及这一点。

10. 战略计划 1 将依据各技术委员会和区域会议 2016 年提出的建议，更多地关注推广“对营养更为敏感的粮食系统”议程。还将根据现有全球准则，重点关注促进政策和体制调整以及刺激对粮食系统及粮食安全和营养重点部门的营养敏感型投资，包括：农业、畜牧业、林业、渔业和水产养殖业、社会保护、教育。社会保护部门和教育部门负有促进深入落实营养和粮食安全目标的责任，是战略计划 1 的重点目标对象。当与家庭农业挂钩时（如通过学校粮食和营养计划和/或公共采购计划），社会保护和教育不仅会对贫困消费者产生影响，还将对当地生产、地方经济和饮食习惯产生积极影响。这是与战略计划 3 开展合作的一个重点领域。

11. 其中还再次强调需要关注治理机制，包括协调机制，以及需要与利益相关者合作，共同评估阻碍政策、计划和法律转化为粮食安全与营养成果的主要政治经济因素。为此，战略计划 1 将循证决策战略的重点锁定于粮食安全和营养分析及其应用，而不仅仅局限于数据生成或信息系统的建立。

12. 此外，各国的反馈显示，实施能力薄弱成了各国将政策、战略和计划转换为具体实地行动和成果的主要瓶颈。为有效实施粮食安全和营养框架，各国需要分配充足的财政资源，并调集必要的人力资源和能力。为应对这一问题，战略目标 1 结果框架做出了一项重要调整，引入了一项有关有效实施政策、战略和投资计划的成果（1.4）。

结果框架的变化

13. 重点转向一切形式的营养不良这一点已反映在 5 项战略目标层面的可持续发展目标指标上以及更新后的成果和产出陈述中。在现有三项战略目标层面指标上又

增加了两项新的指标，即：五岁以下儿童消瘦和超重发生率（可持续发展目标 2.2.2）以及非传染性疾病导致的死亡率（可持续发展目标 3.4.1）。如战略目标 1 图所示，有四项战略目标层面指标在监测可持续目标具体目标 3.4 的相关进展。成果层面指标已做了部分调整，增加了一项用于监测融资落实情况的可持续发展目标指标。

14. 在成果层面，原有的成果 1.1 已被拆分成两项独立成果，以便加大对具体、有效落实工作的重视，而不仅仅是设计和制定新政策和新计划来实现粮食安全和解决一切形式的营养不良。因此，新的成果 1.1 专门侧重于通过采用与粮食安全和营养相关的政策、战略、计划和法律框架来明确政治承诺从而取得进展，而新的成果 1.4 则涉及与粮食安全和营养相关的有效政策、战略和投资计划的落实工作，重点在于资源配置、资源利用和落实能力。

15. 对目前的七项产出也做了相应调整。各项产出继续注重充分利用全球和区域相关工作和伙伴关系在国家层面取得结果，并注重建设必要的能力和打造有利的政策/体制环境。

成果和产出

16. 结果框架的结构基于四项相互关联的成果和七项产出，是促进消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良所必需的。

成果 1.1 – 各国做出明确政治承诺，到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和营养不良

17. 为实现这一成果，粮农组织将继续进一步深入推动各项全球、区域和国家政策进程，以利用秘书长发起的“零饥饿挑战”倡议所创造的势头。具体而言，粮农组织将促进实施《2030 年可持续发展议程》和第二届国际营养大会的《营养问题罗马宣言》及其《行动框架》。

18. 随着气候变化和城市化对粮食系统的绩效产生越来越大的重要决定作用，在向各国和各区域组织提供援助时也必须以《巴黎协定》以及第 21 届联合国气候变化框架公约缔约方大会、《米兰城市粮食政策公约》和联合国“人居三”大会的成果为指南。在气候变化层面，战略计划 1 的工作将重点围绕有关气候变化的跨部门主题开展，即将粮食安全和营养问题纳入气候变化战略和“国家自主贡献预案”的范畴。有关城市地区的粮食安全、食品安全和营养问题，将与战略计划 4 密切合作加以解决。

19. 此外，粮农组织将支持政府和利益相关者加强设计、制定或实施政策框架、投资计划和方案及法律框架的能力，以便通过宣传、促进政策对话、技术援助和能力建设等主要方式实现充足食物权。粮农组织还将影响和监测用于代表政府承诺的农业投资水平。

- 产出 1.1.1: 提高政府和利益相关方制定部门和跨部门政策框架及投资计划和方案的能力, 从而到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良问题
- 产出 1.1.2: 提高政府和利益相关者制定和实施旨在实现充足食物权的法律和问责框架

成果 1.2 – 各国采用包容性治理和协调机制, 到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良

20. 实现成果 1.1 中所述的政策和体系变革取决于现有治理机制的成效, 以及各部门和粮食系统利益相关者赖以互动和协调行动的政策进程的成效。参与、透明、平等和问责是关键原则。在立法充分和机构有效运转的前提下, 此类治理机制将促成包容、透明、负责和基于证据的政策进程。

21. 需要在所涉利益相关者之间进行战略协调, 以确保粮食安全和营养干预措施的连贯性, 避免各部门利益相关者之间出现重复劳动和差异, 确保相关跨部门问题(性别和气候变化等问题)得到解决, 并促进交换意见和经验。民间社会和私营部门代表参与此类协调机制至关重要, 因为此类利益相关者的积极参与将促成具体成果并改善问责状况。

22. 尽管建立多方利益相关者协调机制至关重要, 但是不足以消除阻碍政策和计划转变为更优粮食安全和营养成果的关键治理瓶颈。为提高治理成效, 还需加强机构和利益相关者的能力, 以便掌握关键政治经济问题、确定瓶颈并促成决策者打破瓶颈。议员、监察员、消费者权益保护部门、人权委员会及其他监督机构与其他利益相关者合作, 可以在促进行为改变方面发挥关键作用, 进而为改善粮食安全和营养治理做出贡献。

23. 粮农组织将支持公共部门和非政府利益相关者确定关键瓶颈和积极参与全球、区域或国家各级的粮食安全和营养治理机制。支持将主要采用提供便利、宣传和普及知识与信息的方式。

- 产出 1.2.1: 提高政府和利益相关者的粮食安全和营养治理能力

成果 1.3 – 各国做出循证决策, 到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良

24. 决策者在制定和实施粮食安全和营养的政策、法律、方案和投资计划时更多地使用跨部门证据, 有助于实现成果 1 和 2。粮农组织将继续凭借有关相关领域(性别、食品安全和气候变化)所做贡献的充足分析结果和数据, 推动各方统一对粮食安全和营养问题及解决方案的认识。目标是确保这些数据和分析结果可以为涉及部门和跨部门政策、计划、法律及相关资源分配的决策提供信息。

25. 粮农组织将继续推广用以分析和监测粮食安全和营养工作的方法和工具，以及宣传政策和计划可能对粮食安全和营养产生的影响。重心将主要放在支持从各部门获取能够直接或间接促进粮食安全和营养工作的信息，而非收集原始数据和建立新的数据库和信息系统。粮农组织还将支持各国采纳通过监测其粮食安全和营养框架下各项行动和结果所产生的信息、分析和建议，包括加强对政策、战略和投资方案影响进行监测和评估的能力。对于支持各国实施和监测《2030 年议程》而言，这尤为重要。

26. 该领域的工作常常面临挑战，包括：粮食安全和营养方面的信息孤立、分散或不完整；缺乏有关不同部门和利益相关者为实现粮食安全和营养目标所做贡献和所采取行动的信息；或者缺乏分析和使用现有信息来完善政策和计划的能力。粮农组织将在成果 1.3 下通过下述方式解决这些问题：依托现有信息系统，协助促进粮食安全和营养方面的跨领域信息交流，并建设分析基本数据、统计资料和信息的能力，促进各方统一对粮食安全和营养问题与解决方案的认识。

- 产出 1.3.1：提高政府和利益相关者分析粮食不安全状况、一切形式的营养不良、各部门和各利益相关者为实现到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良目标所做贡献的能力
- 产出 1.3.2：提高政府和利益相关者监测和评估各项旨在到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良的政策、计划和法律的能力

成果 1.4— 各国实施有效政策、战略和投资计划，到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良

27. 据估计，为消除饥饿，每年需额外投资 2 670 亿美元。需要在国家内部和国家之间进行收入重新分配，因为低收入国家面临的融资难题预计将长期存在。需要与财政和规划部合作，以确定从公私来源调集额外投资的方案。低收入国家应与国际金融合作机构合作，包括国际金融机构、区域开发银行和捐助者。

28. 根据各国的反馈和粮农组织开展的首次成果评估，资源分配和现有实施能力仍然是阻碍粮食安全和营养框架（政策、投资和法律框架）转变为行动的主要因素。有关可持续发展的《2030 年议程》中就强调需要有效的实施：“各国承诺将在 2030 年前不遗余力地全面实施本议程”。

29. 为有效实施粮食安全和营养框架，各国需要分配充足的财政资源来为其提供资金，并调用必要的人力资源和技術能力。各国还需确保加强相关机构的组织能力，以促进实现粮食安全和营养成果。

30. 粮农组织将负责支持各国：通过人力和组织能力建设，加强粮食安全和营养行动相关落实机构的能力；评估消除饥饿、粮食不安全和一切形式营养不良所需的资金，并加强资源筹集工作。

- 产出 1.4.1：提高政府和利益相关者分配和使用财政资源来实现到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式营养不良的目标的能力
- 产出 1.4.2：提高政府和利益相关方在粮食安全和营养领域开发人力资源并开展组织建设的能力

战略计划2：提高农业、林业、渔业的生产率和可持续性

背景

31. 自然资源竞争加剧、环境退化和气候变化导致现有自然资源承受的压力日益上升，如何在此背景下可持续地提高农业、林业和渔业及相关服务的生产率，这是战略目标 2 致力于解决的主要问题。

32. 为满足粮食、木材和纤维需求而建立的集约化农业生产系统让社会和环境付出了极高的代价。过去五十年，为获取农业收益，自然资源基础受到了不利影响。影响包括丧失森林、土地退化、丧失生物多样性和各种植物、动物和水生物种的栖息地以及其生态系统服务。其他影响包括生产实践产生的副作用，包括集水区化学和营养物污染、过度用水和湿地丧失、土壤肥力下降、人体和环境健康受农药影响、抗药性，以及化肥和机器与重型机械所使用化石燃料产生的温室气体排放。捕捞和渔业生产也面临相同情况：对鱼类的大量需求导致鱼类资源的过度开发和集约化养鱼，这满足了不断增长的市场需求，但对环境造成了越来越大的影响。

33. 农业、林业和渔业面临多重挑战：提高产量、生产力和粮食的营养质量；减少环境影响；确保长期提供生态系统服务；开发能更好地抵御和适应气候变化的生产系统；为农村人口提供体面生活机会。上述挑战的性质及其所产生的影响程度因区域不同而各异，特别是脆弱自然环境易受冲击的区域，如小岛屿发展中国家。应对这些挑战需要融合各类农业系统，包括在农场及更大规模采用混合、多样化或综合农业系统，以及增加物种数量及其遗传多样性，即增加适应当地条件的作物类别、牲畜品种和鱼类。然而，农业发展战略往往只关注最大化产量和生产力，没有充分注意到自然资源受到的影响、生态系统的产品和服务，或农业生产能够且应当提供的多种产品和服务，包括环境和社会收益。

34. 考虑到有越来越多的区域开始承受不断上升的自然资源压力，有必要建立一个新的、更强有力的治理机制来应对复杂的联系和不断增长的竞争。各项政策和治理机制还需要考虑多个经常相互冲突的社会、经济、营养和环境目标，并相应地调整农业发展计划。需要采用更为综合、跨领域和连贯的方法，包括基于景观、地域、农业遗产系统、生态农业、生态系统和/或价值链的方法，以便通过可持续的方式调整政策和做法。一经落实，此类方法将有助于优化资源管理，以确保在经常相互冲突的不同发展目标下实现粮食安全和营养，并满足社会的短期、中期

和长期需求。另外，可持续农业、林业和渔业拥有巨大潜力，可帮助建立抵御力及适应和减缓气候变化影响。在采用上述综合办法时，必须将农业社区放在改革和创新的中心位置。

有关提高农业、林业和渔业生产率和可持续性的战略计划（战略计划 2）

35. 为解决上述关键挑战，需要推动跨部门倡议、对话和合作，加强与可持续农业有关的国际和国家治理机制和政策文书，并特别关注发展机构能力。

36. 战略计划 2 将着重通过下述方式，可持续提高产量和生产率，并从五大战略计划共同应对的广泛粮食系统角度出发，解决农业、林业和渔业面临的气候变化和环境退化问题：

- a) 将生产者视为关键合作伙伴，支持其成为改革促进者和创新者（同时关注性别平等问题），使其能够通过可持续方式提高产量和生产率。具体措施包括减少收获前的浪费和收获时的损失，确保粮食基础和营养更加多样化；确定、保护、推广和支持全球及当地重要的生物多样性（全球重要农业文化遗产系统）²；避免毁林和森林退化；管理自然资源和气候变化，包括利用农业生态学和生物技术；
- b) 支持政府建立有利环境，包括制定有关可持续农业、林业和渔业的有利政策、投资计划、方案和治理机制，并以跨部门、综合和更具参与性的方式解决气候变化和环境退化问题；
- c) 支持政府加强政策实施，包括通过与可持续农业、林业和渔业相关的国际和区域文书实现此目标；
- d) 促进利用知识和信息做出循证，包括支持各国对可持续发展目标加以监测。

37. 战略计划 2 将遵循可持续粮食和农业的下述五大原则，这些原则平衡了可持续发展的社会、经济和环境层面要素：（i）通过同时发挥生态、经济和社会职能的生产系统，多管齐下提高资源使用效率；（ii）可持续管理自然资源和生态系统；（iii）保护和改善农村生计与社会福祉；iv）提高人们、社区和生态系统的抵御力；（v）促进对自然和人类系统进行创新、有效和负责任的治理。将在四项关键成果中特别关注性别和营养问题。

38. 通过战略计划 2，粮农组织将与各国共同完成可持续发展目标 2、6、13、14 和 15 下的具体目标。这些具体目标下明确设定了 12 项战略目标层面指标和 4 项成果层面指标，用以衡量各部门的生产力、环境退化和气候变化状况，以及遗传资源的养护情况。

² 全球重要农业文化遗产系统

重点的变化

39. 主要的重点变化是更加突出三大关键领域，以便（i）满足可持续提高所有农业部门生产率的需要；（ii）通过适应和减缓增强抵御能力，应对气候变化影响；以及（iii）预防环境退化，包括预防生态系统和生物多样性损失，并开展恢复工作。

结果框架的变化

40. 重点的变化反映在战略目标层面的 12 项可持续发展目标指标中，以及更新的成果和产出说明中。正如战略目标 2 结果框架所示，战略目标层面的可持续发展目标指标用于监测在实现可持续发展目标 2 三项指标、可持续发展目标 6 一项指标、可持续发展目标 14 两项指标和可持续发展目标 15 三项指标方面取得的进展。

41. 对四项成果的结构做了调整，重点有重大转变。

- a) 成果 2.1：聚焦可持续提高生产率，同时应对气候变化和环境退化。将通过采用可持续方法和生产系统，促进气候变化适应和减缓，预防自然资源退化等来取得进展。六项指标减为三项指标，其中有一项是可持续发展目标指标。
- b) 成果 2.2：确立了一个新的重点，对政策和计划制定、投资和治理给予重视，实现农业、林业和渔业生产率的可持续增长，同时考虑到应对气候变化和环境退化的根本重要性，而原先的重点是对治理机制的政策审查和分析。取得的进展将通过一项指标进行监测。
- c) 成果 2.3：注重改进政策和国际文书的实施，扩大了原先有关通过或批准所选国际文书的重点范围，整合了成果 2.2 原先的治理工作内容，以确保在国际治理机制中有效落实和统筹兼顾农业、林业和渔业，将参照四项指标衡量进展，其中三项为可持续发展目标指标。
- d) 成果 2.4：将其重点范围扩大到生成和提供数据及统计资料之外，以更加重视促进在决策过程中使用数据、分析工具和知识产品。进展将通过一项指标加以衡量。

42. 2018-21 年的产出根据 2014-17 年期间的这些变动和经验进行了重大调整和整合。

成果和产出

43. 结果框架的结构基于四项相互关联的成果和八项产出是促进向更高产、更可持续的农业、林业和渔业部门过渡所必需的。

成果 2.1 – 各国在农业、林业和渔业领域采用可持续提高生产率方法，同时应对气候变化和环境退化问题

44. 采用发展可持续农业、渔业和林业所需的生产系统和做法是国家层面的一项长期关键成果。该成果有助于生产者，即农民、牧民、渔民和森林用户采用更可持续的生产系统和新颖做法，以可持续地提高产量和生产率，改善生计并适应气候变化。为此，农民、牧民、渔民和森林居民参与确定新颖可持续做法必不可少（参与时要关注性别平等），因为他们熟悉实地的限制因素和机会，可以为优先事项设定和技术开发提供信息。为研究和开发负担得起的技术，需要在技术型和投资型组织之间建立坚实的伙伴关系。此外，将发展国家和地方能力，以支持推广新颖可持续做法、开发技术和推动创新，并帮助扩大做法和技术的运用范围。将采用体现粮农组织所采用方法的五大可持续粮食和农业原则，对可持续做法和/或可持续生产系统加以评估，包括针对生产系统的社会经济评估。

45. 粮农组织将协助各国加强机构能力，以促进采用跨部门做法来可持续地提高产量，并解决气候变化与环境退化问题。

- 产出2.1.1：生产者试点、测试或推广各项新颖做法和技术，以可持续地提高生产率，并解决气候变化与环境退化问题；
- 产出2.1.2：提高机构能力，促进采用更加全面的跨部门做法，以便可持续地提高产量，并解决气候变化和环境退化问题。

成果2.2 – 各国制定或完善政策和治理机制，以应对农业、渔业和林业领域的可持续生产、气候变化和环境退化问题

46. 该结果注重以更加全面的跨领域方式，从政策层面解决可持续性与生产率、气候变化和环境退化问题。为促进实现本成果，确定了以下优先事项：完善和制定各项政策，包括投资战略，以及加强规划和资源调集工作，促进向可持续农业、林业和渔业转型；促进多方利益相关者政策对话和跨部门平台，以提高认识和达成共识，并特别支持各国以连贯一致的方式实现可持续目标。将宣传《2030年议程》框架内提到的决定可持续粮食和农业转型的关键要素，包括：（i）国家主导和领导力；（ii）跨部门综合方法和政策连贯性；（iii）多方利益相关者做法和伙伴关系；（iv）协调公共和私人投资；（v）关注产生可衡量结果的行动。

47. 具体而言，粮农组织将协助各国制定政策和计划，并将加强政府能力，以促进跨部门政策对话，探讨有关可持续农业、林业和渔业、气候变化及环境退化的更全面战略。

- 产出2.2.1：制定各项支持可持续农业、林业和渔业以及解决气候变化和环境退化问题的政策、战略和投资计划；

- 产出2.2.2：提高政府和利益相关者的能力，促进跨部门政策对话，探讨有关可持续农业、林业和渔业、气候变化及环境退化的更全面战略。

成果2.3 – 各国强化实施政策和国际文书，以促进可持续农业、渔业和林业

48. 该成果涉及政策的实施，包括调整法律框架和激励措施，以及实施与可持续农业有关的国际和区域文书与协议。为促进实现该成果，确定了以下优先事项：支持各国实施各项政策并对实施情况加以监测，包括实施与农业、林业和渔业部门可持续性目标相关的国际文书；加强各国参与国际文书谈判的能力，以确保其顾虑和境况得到考虑，从而减轻相关协议的实施压力；确保将农业、渔业和林业问题更好地纳入与《2030年议程》实施有关的国际治理机制、《联合国气候变化框架公约》³《巴黎协定》、生物多样性和环境议程，以及由粮农组织负责的其他机制和文书。

49. 粮农组织将向各国提供支持，确保有效地将农业、林业和渔业问题纳入国际治理机制，特别是与《2030年议程》、《巴黎协定》、《生物多样性公约》以及粮农组织负责的其他环境议程和文书相关的机制，并将加强实施机构的能力。

- 产出2.3.1：提供支持，确保有效地将农业、林业和渔业问题纳入国家和国际治理机制及实施安排，特别是与《2030年议程》、气候变化、生物多样性、荒漠化以及粮农组织负责的环境议程和文书相关的机制；
- 产出2.3.2：加强机构能力，以实施促进可持续生产的政策和国际文书，并解决气候变化和环境退化问题。

成果 2.4 – 各国根据发展可持续农业、渔业和林业并应对气候变化和环境退化的证据作出决定

50. 粮农组织将支持各国在管理生产系统和自然资源的过程中做出循证决策，以促进向可持续农业转型。为实现该成果，确定了以下优先事项：（i）提供关于统计、地理空间信息及定性信息的能力建设服务，以加强了解土地、水、森林、海洋和内陆水域的范围、质量、使用和生产能力；（ii）评估农业、林业和渔业对此类资源的影响；（iii）监测气候相关变量并评估各项适应气候变化的做法是如何提高农业产量和生产力的；（iv）支持向国家和区域机构提供在全球和区域层面开发的战略知识产品（数据、信息、工具和分析），以供其用于制定基于证据的决定。根据可持续粮食和农业原则框架的规定，还将向实施可持续发展目标所涉及的可持续农业、林业和渔业层面工作提供支持，战略计划 2 与促进实现可持续发展目标相关。其中也包括支持成员国监测可持续发展指标。

³ 联合国气候变化框架公约（UNFCCC）

51. 粮农组织将开发旨在应对区域或全球问题的战略知识产品，以整合有关可持续生产、气候变化和环境退化的信息，并加强各机构的相关能力，收集这些领域（包括相关可持续发展目标）的数据并生成决策证据。

- 产出2.4.1：开发旨在解决区域或全球问题的战略知识产品，整合有关可持续生产、气候变化和环境退化的信息；
- 产出2.4.2：加强各机构的相关能力，以便收集、分析和报告有关数据，用于可持续生产、气候变化和环境退化问题（包括相关可持续发展目标）的决策。

战略计划3：减少农村贫困

背景

52. 在可持续发展目标 1 – 消除各种形式贫困的实现方面，全球面临着巨大挑战：超过 21 亿人仍然生活在贫困之中，约有 9 亿人仍然生活在极端贫困中，其中约半数生活在冲突地区，这表明有必要继续通过人道主义和发展方法解决贫困问题。过去几十年中减贫工作取得了巨大成就（以绝对贫困线衡量），但并非所有人都同等受益。即便在贫困情况已总体改善的国家，最贫困的人口仍未受益。不平等现象在各经济阶层、农村和城市地区、区域、种族及男性与女性之间仍非常普遍。经济的快速、可持续增长是必要的，但还不足以实现减贫目标。

53. 在很多中低收入国家，特别是撒哈拉以南非洲和南亚，人口增速超过了全社会就业增速。缺少经济机会、难以获取生产资源与技术直接导致失业。从历史上看，移徙与经济发展、农业结构调整及农村地区转型密切相关。在接下来的几十年内，国内及跨国的被迫移徙情况将随着世界人口增长、全球化、气候变化和政治冲突而愈演愈烈。管理人口流动将需要采取更多的手段，包括解决其根源问题，以及在迁出地和迁入地增加获取社会保护和就业机会的途径。

54. 人口增长也意味着对日益稀少的自然资源争夺加剧，最贫困人口受到损害的可能性最大。气候变化会造成气温上升，极端及不可预测天气事件增多，自然灾害的数量和强度增加，因此很可能会逐步导致生产风险增多，农业生产率下降，并对依赖自然资源为生、风险管理和应对能力薄弱的农村贫困人口造成更大不利影响。这些风险的性质和程度因区域不同而各异，而其中一些区域受影响更大，如小岛屿发展中国家。所有这些挑战致使贫困人口变得更为脆弱，也让非贫困人口更易陷入贫困境地。

农村减贫战略计划（战略计划 3）

55. 战略计划 3 采用了更为完善的方法，考虑到农村贫困地区家庭的多种情况，提出了通过差异化战略来支持农村贫困家庭的生计和赋权以及解决与脆弱性相关的问题，帮助其应对气候冲突和正在进行的结构调整。为制定因地制宜的方法，

按照自然资源获取手段和生产潜力对低收入国家农村家庭进行了常规分类。重点关注从事使用自然资源的主要生产和采掘活动的家庭，包括作物种植者、牲畜养殖者、牧民和渔民家庭（即农业家庭）。该方法支持开发因地制宜的减贫路径，路径考虑了一系列因素，如地理位置和市场活力（城市外围、中间地带和偏远地区）、农业气候条件、自然资源的获取、技术和信息、农村基础设施现状、制度框架、家庭特点（性别、种族、抚养比）、人为和自然灾害倾向、政治经济。

56. 证据显示，在低收入国家，农业部门 – 特别是小规模农业投资产生的减贫效果优于对其他部门的投资，因为农业投资是提高土地和劳动力（农村贫困人口所拥有的主要资产）回报的最直接途径；但是，农业投资不足以实现农村减贫目标。减少农村贫困需要采用涵盖范围广泛的多部门方法，考虑到经济整体增长情况，以及农业及其他部门在发展和经济结构调整中的作用。另外还要完善多维度、多部门解决问题所需的有利环境，包括应对全球局势中的新趋势。此外，减贫还需要把贫困问题置于政治议程的更高位置。鉴于存在多条减贫途径和多种制约因素，有必要制定广泛的多部门减贫方法，并实行差异化战略，以成功实现减少农村贫困的目标。此组政策应促进包容性的结构与农村转型和经济增长，促进贫困人口（包括家庭农民和小农户）积极参与经济活动并从中获取巨大收益，同时解决被迫移徙的根源问题。

57. 社会保护可在减少脆弱性方面发挥根本性作用，帮助家庭应对风险和冲击并促进经济转型，保障举措包括为最贫困人口提供最低收入（安全网功能），以及通过取消保险和信贷限制（如现金和资产转移、定向补贴）向贫困人口提供工作和创收机会。对于极端贫困人口和几乎没有创收机会的贫困人口而言，社会保护发挥着更为显著的职能。

58. 土著居民往往是最贫困的人口，面临被边缘化的历史进程，需要予以特别关注，制定政策时要具体考虑其所面临的挑战、所持世界观和参与度。实现性别平等仍然是一项重点工作，将开展大范围活动来解决农村脱贫面临的性别障碍，包括提供就业机会和社会保护，增强性别代表性，并让女性在决策中发挥更大作用。

59. 所需采取行动的范围远远超出了粮农组织的职责和能力。与国际金融机构（如世界银行、区域发展银行及农发基金）构建伙伴关系，同时加强与联合国其他组织（包括开发署、粮食署、妇女署、劳工组织、移民组织和儿基会⁴）的合作是实现规模影响的基础。

60. 通过战略计划 3，粮农组织将与各国及其他发展伙伴开展协调一致、突出重点的合作，推动建立着眼于以下方面的有利环境，包括减贫和生产资源获取，支持各国

⁴ 国际农业发展基金会（IFAD）；联合国开发计划署（UNDP）；世界粮食计划署（WFP）；国际劳工组织（ILO）；国际移民组织（IOM）；联合国儿童基金会（UNICEF）

制定、评价和推广有利于贫困人口的多部门政策与战略（可持续发展目标 1、2、10 和 14 下面的具体目标），收入和体面就业（侧重青年人和社会保护（可持续发展目标 8 下面的具体目标）），以及性别平等（可持续发展目标 5 下面的具体目标）。

重点的变化

61. 战略目标 3 力求通过重点关注政策工作、宣传、利益相关者参与和伙伴关系，解决农村减贫这一政治经济问题。

62. 充分运用区域性/多部门减贫方法，以及减贫与自然资源可持续管理之间的联系，加强各个成果领域之间的联系，特别是社会保护领域。社会保护工作与粮食安全、自然资源管理和人道主义工作的具体互动仍将是一项重点工作。认识到有必要考虑与贫困之间的双向因果关系，移徙和气候变化等跨领域问题也被更恰当地置于成果框架内。战略计划 3 和战略计划 5 之间建立了强有力的关联，以期更好地解决移徙的根源问题，完善粮农组织在发展一人道主义援助连续进程中的响应。气候变化减缓和适应方面的工作重点是保障农业生计和生产力，以及建设面向农村贫困人口的安全网，协助其摆脱贫困，获取更加持续和体面的就业机会。

63. 各项成果都对在农业和农村转型进程中采用多重减贫方法给予了更大的重视。在此方面，重心更多地放在多部门农村发展政策层面，这些政策既关注支持扩大活动范围和动员其他行动方，也关注制定和监测有效干预措施所需的知识、统计资料和证据基础。在气候变化和被迫移徙加剧的背景下，这是实现可持续发展目标 1 所面临的一大限制，在之前战略计划 3 的各项成果中没有被充分提及。

64. 在确保粮食安全、营养和环境可持续性的背景下，充分运用粮农组织开展的工作对于减少贫困非常关键，有助于实现消除贫困的全球宏伟目标。当前挑战是如何让低收入国家正在开展的结构性农业和农村经济转型进程有利于贫困人口（包括家庭农民和小农户）并更具包容性；以及将人力资本建设作为增加生产性就业和改善福祉的关键基石。

结果框架的变化

65. 重点的变化反映在战略目标层面的 9 个可持续发展目标指标以及更新后的成果和产出陈述中。之前战略目标层面的贫困指标被可持续发展目标指标和具体目标取代，具体涵盖贫困程度，基础服务和土地权的获取，以及涵盖童工维度的收入和体面就业。成果层面的指标实行了部分重组，加入了 7 个可持续发展目标指标来跟踪各国相关政策框架的落实进展，具体涉及保护小型渔业准捕权，妇女的土地获取和平等权利，社会保护制度覆盖的人口比例，以及政策实施方面的政府支出水平。

66. 在成果层面，新增了着眼于性别平等的多部门减贫政策、战略和计划的第四个成果（成果 3.4），另外还对成果 3.1、3.2 和 3.3 的表述进行了修改，以期突出重点，提高清晰度。

- a) 成果 3.1 更加专注于赋权维度，而在消除农村贫困人口获得生产资源、服务、知识以及进入市场障碍方面的关注则采用通盘考虑的方式加以应对。更加注重发掘农业、渔业和林业的减贫潜力，特别是应对气候变化挑战的潜力。
- b) 成果 3.2 基本没变，重点是推动在农村转型以及气候变化适应和减缓背景下的收入多样化，帮助农村贫困人口融入特定的价值链和市场，另外在表述上略有调整，旨在与国际劳工组织更加契合。
- c) 调整后的成果 3.3 反映出，战略计划 3 内部各项活动以及战略计划 3 与战略计划 1、2 和 5 的联系得以加强。因此，该成果扩大了覆盖范围，力求将社会保护制度推广到农村地区，包括营养敏感型社会保护，人道主义背景下旨在加强抵御能力的社会保护制度，以及同农业和自然资源管理协同增效。
- d) 新的成果 3.4 侧重于加强各国实施着眼于性别平等的多部门减贫政策、战略和计划的能力。粮农组织将支持各国在气候变化和移徙背景下应对可持续发展目标 1 的挑战，推动和支持广泛的多部门减贫方法，实行不同减贫路径所需的差别化战略。该成果还包括相关证据和知识生成、数据、评价以及成功做法的信息分享。

67. 当前的 9 个产出也经过了相应的调整（削减了一个产出）。特别是成果 3.1 中，重点的变化使得有利于贫困者的可持续生产、自然资源管理和农村服务工作实现了整合。各项产出仍然非常重视通过开发必要能力及强化有利的政策/制度环境来在国家层面上产生影响。

成果和产出

68. 粮农组织将通过四项相互关联的成果和九项产出促进农村减贫。

成果 3.1 – 向农村贫困人口及其相关组织赋权，推动获得生产资源、服务和市场

69. 战略计划 3 将促进加强生产者组织，支持其参与政策对话，并推动向贫困家庭提供获取服务、物资和技术的途径。为扩大计划规模并充分运用本组织当前所有技术能力来帮助解决农村贫困农业家庭所面临的结构性限制问题，有必要采取宽领域的农村减贫方法，并在项目和计划中将农村贫困人口列为明确服务对象，具体措施包括：逐步拓宽其对自然资源及其他资产的获取途径和控制，包括土地权属；提高管理各种风险（包括气候相关风险）的能力；提高自然资源生产率及可持续管理；通过主流市场和替代市场，将小规模农业家庭与粮食系统相联系。粮农组织将继续推动旨在满足小规模生产者和家庭农民需求的农村创新倡议和有效的包容倡议。

70. 将继续通过如下措施支持在农村地区开展村民赋权活动，帮助贫困人口解决紧迫的生计难题：开展负责任的参与性知识和咨询进程，维护贫困人口享有的自然资源权利，支持其获取自然资源；改善农村贫困生产者获取土地、成套服务、资金、知识和创新技术及进入市场的途径。战略计划 3 明确针对最贫困人口，以确保发展议程不让一个人掉队，并面向需要差异化政策和干预措施的特殊群体，例如妇女和土著居民。

- 产出 3.1.1：加强农村组织和机构的能力，帮助农村贫困人口开展集体行动；
- 产出 3.1.2：制定顾及气候变化因素的战略、政策、准则和计划，改善农村贫困人口对成套服务、资金、知识、技术、市场和自然资源的获取和控制；
- 产出 3.1.3：提供政策支持、开展能力建设并生成相关知识，促进性别平等和农村妇女的经济赋权。

成果 3.2 – 各国增加农村贫困人口获取生产性就业和体面工作机会的途径，特别是青年和妇女

71. 战略计划 3 致力于应对促进贫困人口（特别是农村妇女和青年）获取生产性就业和体面工作机会的挑战，应对措施包括在农产品系统中推广经实地测试的就业创造办法，并在农村地区推广使用国际劳工标准，尤其要避免在农业部门使用童工。这一措施基于如下认识，即农村贫困人口主要包括勉强靠工作糊口的人、从事不稳定和报酬低的非正规工作的人，以及被排除在劳动力市场以外的人。为创造体面的农业和非农就业机会提供政策支持和能力建设是本成果下各项工作的核心内容，包括培养农业企业家精神，开发所需的职业技能以及人力与社会资本，并特别关注妇女和青年。

- 产出 3.2.1：提供政策支持并开展能力建设，制定和实施有关增加农村体面就业机会、培育企业家精神和开发技能的战略、政策、准则和计划，特别要关注青年和妇女；
- 产出 3.2.2：提供政策支持并开展能力建设，加强国际劳工标准在农村地区的使用，进而提高就业岗位的质量和水平，特别要避免童工和强迫劳工。

成果 3.3 – 各国拓宽农村贫困人口进入社会保护体系的途径

72. 为加强社会保护与农村就业之间的关联，可采用区域性/多部门的减贫办法，并将社会保护与自然资源可持续管理建立联系。推动社会保护工作与粮食安全、营养、自然资源管理和抵御力建设领域工作实行互动是战略计划 3 在此项成果下的重点工作内容。认识到要考虑与贫困之间的因果影响关系，迁徙和气候变化（彼此相互联系）等跨领域问题也被更恰当地置于成果框架内。为努力帮助最贫困人口，战略计划 3 将扩大营养敏感型社会保护工作的范围，增加对人道主义背景下减贫战略的支持（与战略计划 5 合作）。

- 产出 3.3.1: 提供政策支持、知识制作和能力建设服务, 并加强相关宣传, 以扩大农村贫困人口的社保范围, 包括脆弱和人道主义背景下的社会保护;
- 产出 3.3.2: 提供政策支持、知识生成和能力建设服务, 并加强相关宣传, 加强社会保护、营养、农村和自然资源管理之间的协同效应, 包括气候变化。

成果 3.4 – 各国强化设计、实施和评价注重性别平等的多部门政策、战略和计划的能力, 促进实现可持续发展目标 1

73. 战略计划 3 在国家和区域层面加强对多部门扶贫政策和战略的关注和支持。为此, 粮农组织要拓宽合作范围, 与农业部传统合作伙伴以外的组织机构开展交流, 并扩大工作范围, 将粮农组织的技术工作和其他工作纳入国家和地区层面广泛的农村减贫政策进程。因此, 该成果为支持各国应对可持续发展目标 1 所述减贫挑战, 以及解决气候变化和移徙这一双重和相互关联挑战提供了总体概念框架。

74. 一方面, 将开展宣传层面的工作, 加强协调机制的制度能力、召开信息共享论坛、建立证据库; 另一方面, 将支持各国制定和实施多部门、区域性和综合性方法(政策、战略和计划), 针对减少贫困的主要驱动力量多管齐下。因此, 粮农组织在本项即第四项成果下提供的支持应着眼于促成和协助创造更为协调和团结的响应, 包括创造与其他关键发展伙伴合作的机会。

- 产出 3.4.1: 加强各国制定和实施顾及移徙和气候变化因素的多部门综合性减贫政策、战略和计划的能力;
- 产出 3.4.2: 提供数据、知识和工具, 推广和评价顾及移徙和气候变化因素的多部门综合性减贫政策和战略, 并监测农村减贫进展。

战略计划4: 推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统

背景

75. 农业和粮食系统连接生产与消费环节, 直接影响粮食和农业产品的可供量、可负担性、可持续性、多样性、质量和安全。农业和粮食系统的演变还将影响从业人员的收入水平与用途、相关企业的利润、资源的利用, 因而大大影响经济发展和结构转型过程的包容性。

76. 相关行动方、公共部门机构及私营部门企业如何应对消费者需求变化带来的挑战和机遇决定了农业与粮食系统的运行。私营部门行动者通过提高效率、创新技术与管理、加大产品差异化来增加价值, 保持竞争力。因此, 农业与粮食系统的诸多环节正越来越向知识、资源和资本集约型转变, 并越来越以垂直协调供应链为特征, 具有更高的跨境贸易水平和复杂基础设施投资水平, 对私营标准的依赖增大, 并制定更加复杂的产品和营销战略。

77. 虽然现代农业与粮食系统的发展能够产生积极效果，但也可能引起一些挑战。只有解决这些挑战，农业和粮食系统的发展才能充分为实现《2030 年议程》列出的国家级和全球性目标做贡献。这些挑战包括，本就较难获得教育、资源和资本的社会阶层（包括妇女、青少年、城乡贫困人口、土著居民、小规模家庭农户及渔民、中小企业）参与现代价值链的障碍提高了。作为生产者、工人或创业者，这些人群难以获得酬劳丰厚的市场和工作机会，加剧了不平等现象。在许多市场网点上，贫困消费者的参与也面临着障碍，这限制了他们的食品选择余地，导致膳食不健康。

78. 农业和粮食系统发展带来的另外一些结果可能会限制可持续发展目标的实现，其中包括：（i）小规模农民、小规模渔民、中小农业企业对价值链中占主导地位的行动方的依赖性加大；（ii）新口味和高能量膳食结构的兴起造成营养不良加剧和相关健康成本加大；（iii）食品安全问题和跨界动植物疾病爆发的发生率增高；（iv）抗菌素滥用造成抗菌素耐药性；（v）粮食损失和浪费严重；（vi）环境退化，具体表现为土壤流失、碳排放、生物多样性流失、水体污染、森林被毁。

79. 支持发展农业和粮食系统，以实现“提高对小规模家庭农户、小规模牧民和渔民、中小农业企业和较弱势消费者的包容性”并同时“继续利用机会提高效率”这对通常互相矛盾的目标，将是一个巨大的挑战。在很多低收入国家尤其如此，因为农业部门仍将是经济增长的主要引擎，在特别易受自然灾害和经济冲击影响的国家（如小岛屿发展中国家）也是如此。这些国家必须使农业和粮食系统完成转型，以实现经济增长，并为快速增长的人口创造收入和就业机会，但同时促进社会包容和利益公平分配。

有关推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统的战略规划（战略规划4）

80. 2018-21 年战略规划 4 出现的一项关键调整是，认识到实现更加包容、高效的农业和粮食系统需要根据全盘分析制定整体、连贯的政策和体制解决方案，识别并重点解决关键限制，并通过私营部门、公共部门（包括行动越来越与农业和粮食系统发展相关的部委，如贸易、规划和财政部委）、民间组织（包括生产者组织和代表消费者的组织）、区域经济共同体组织和平台以及国际组织之间的共同努力执行。

81. 将沿两个维度提高农业和粮食系统发展方式的连贯性。首先，垂直维度。支持制定和采用（i）国际食品安全和动植物卫生标准；（ii）多边和区域贸易协定，包括那些涉及关税和非关税措施的运用的协定、补贴、执行《港口国措施协定》、解决非法采伐木材问题的协议；（iii）自愿准则，包括《农业和粮食系统负责任投资原则》、《负责任渔业行为守则》、《小规模渔业自愿准则》。上述

文书将共同增强农业和粮食系统的全球治理（成果 1），为各国制定和执行影响农业和粮食系统的国家政策、标准、规定和机制提供框架（成果 2）。

82. 其次，水平维度。支持更好地将国家政策和战略相结合，以协助改进那些有助于农业工业化和粮食系统发展的连贯性干预措施的制定和执行。期间，评估工作将明确国家政策和战略结合过程中的优先支持重点，即支持增强价值链的某些方面还是支持建立有利环境，或是两者皆支持。优先重点确定后，可以反过来帮助各国决定向粮农组织要求提供何种支持，以改变机构与治理结构（成果 2）和/或增强价值链能力、增加资金筹措（成果 3），从而解决改善粮食安全和营养（战略计划 1）、可持续集约化生产（战略计划 2）、减少贫困（战略计划 3）和/或增强抵御力（战略计划 5）时所面临的限制。

83. 农业和粮食系统包含多方个体、机构和企业以及他们之间的关联，其性质为不同层面的伙伴关系创造了机会。与包括世界卫生组织、动物卫生组织、世贸组织、联合国贸发会议⁵及相关区域团体（如联合国非洲经济委员会、联合国亚太经社委）⁶在内的国际组织建立的伙伴关系能够制定指导国家政策的国际规范框架和协议。这些伙伴关系将需要得到增强，以支持各国有效参与标准的制定和贸易协定的执行。将需要与非政府组织建立伙伴关系，并通过“农业和农村发展全球捐赠平台”及《可持续畜牧业的全球议程》等平台，支持就农业和粮食系统发展优先重点以及采取协调行动实现共同目标开展全球和区域层面的对话。

84. 在国家层面，在国家战略和政策整合过程中需要鼓励并支持多方利益相关方伙伴关系，包括公共部门（与多个部委合作，除了传统的农林渔业部门外，还包括贸易与商务、工业、卫生等）、国内和跨国私营部门、生产者组织（包括小规模家庭农户）、相关商会、消费者和民间组织。动员公共部门对农业和粮食系统发展进行投资的过程中，需进一步发展与世界银行及其他国际金融机构的伙伴关系。在转让良好做法的知识和经验时，需要利用南南合作。粮农组织干预措施的性质需视各国及利益相关者的具体情况和需求而定。鉴于情况的多样性，粮农组织在农业和粮食系统发展相关问题上的定位将因区域和国家而异。

85. 与私营部门之间（以及私营部门内部）的伙伴关系对于确保协调农业和粮食系统发展投资十分重要，尤其是能推动小规模生产者和加工商更好地进入当地、全国和国际市场的投资，这是实现到 2030 年让小规模粮食生产者收入翻番的一项前提条件（可持续发展目标 2.3）。粮农组织能够促成增强这些伙伴关系，以支持实现已确定的粮农组织成果。比如，通过执行和支持行业协会平台，促成就政策制定和执行开展更好对话，提供市场基础设施协助制定公共—私营部门伙伴关系，建立提供资金的创新型公共和私营系统来加强伙伴关系。

⁵ 世界动物卫生组织（OIE）；联合国贸易和发展会议（UNCTAD）

⁶ 联合国非洲经济委员会（UNECA）；联合国亚太经济与社会委员会（UNESCAP）

86. 将继续关注社会包容性（包括家庭农户、小规模行动方、青年和土著居民）、性别平等和妇女的经济赋权。主要目的是为男性和女性提供从更高效、更具竞争力的农产品价值链及广义粮食系统中获益的平等机会。因此，将性别中立的全球行动与那些具备更自然的性别问题切入点的行动（特别是有关政策、监管框架和机构安排的制定和执行的工作）以及旨在加强包容型农业企业和价值链发展能力的行动区分开来，将促进性别主流化。

87. 战略计划 4 的工作将通过一套可持续发展目标指标直接促进可持续发展目标 2、8、9、10、12、14 和 17 的实现，该套指标为战略目标 4 结果框架的一部分。

重点的变化

88. 战略目标 4 的主要变化是要进一步加强农业和粮食系统发展方式的连贯性。如上文所述，实现这一点的具体方式包括支持制定和采纳各类文书（国际标准、规范和协议）以进一步加强农业和粮食系统的全球治理；支持加强国家政策和战略之间的连贯性及加强其与国际框架之间的一致性；重要的是，要强化多方利益相关者平台等结构，确保包括小规模生产者和增值企业在内的多个行动方的需求和关切能得到重视。所有这些支持措施都将有助于促进更好地设计和实施连贯的干预措施。

89. 为增强与营养之间的联系，将通过更加全面、由需求驱动的方式支持粮食系统的发展，认识到营养不良的不同维度，并进一步关注城市贫困人口进入粮食系统的途径。将继续关注社会包容性（包括家庭农户、小规模行动方、青年和土著居民）、性别平等和妇女的经济赋权。

90. 关于气候变化，变革理论能让关键的减缓和适应工作得到更好的整合，包括让气候变化战略与影响粮食系统发展的战略、价值链“环保”以及加大对生物经济的重视力度等工作保持一致。

结果框架的变化

91. 战略计划 4 的结果框架已发生变化，对围绕具体主题（如标准制定、贸易、价值链发展、粮食损失和浪费、投资和融资）确定成果和产出的当前结构进行了调整，取而代之以更注重结果的结构。新结构认识到，要想实现更加包容、更高效的农业和粮食系统，就必须采取更加全局性的方式来诊断和缓解系统发展所面临的关键限制。这反过来又将促使私营部门、公共部门（包括职责范围涉及农业和粮食系统的多个部委）、民间社会和捐赠伙伴等采取更加相互协调一致的行动。

92. 新结构摒弃了不同主题领域相互独立的处理方法，有助于让粮农组织的支持更好地瞄准于提高农业和粮食系统的效率和包容性。这些变革已反映在战略目标层级上，具体包括这一层级的四项指标，用于监测可持续发展目标 2 的两项具体目标以及可持续发展目标 12 和 17 各有一项具体目标的实施进展，同时还反映在更新后的成果和产出陈述中。

93. 四项成果重新调整如下：

- a) 成果 4.1 支持各国制定和采纳有关食品安全、植物卫生、动物卫生的国际标准、国际贸易协定和各类自愿准则，共同促进农业和粮食系统的全球治理，并提供框架，帮助各国设计和实施会影响系统发展的相关政策和规定。
- b) 成果 4.2 促进国家政策和战略在符合国际框架的前提下实现跨部门连接，具体措施包括强化公共机构设计和实施政策、规定（包括与标准实施相关的规定）、投资计划的能力，并推动做出操作安排，如合同农业、机构采购，进一步加大对小规模行动方的包容性。
- c) 成果 4.3 侧重于强化参与价值链活动的各方以及提供投资和融资等支持性服务的供应商的管理和技术能力。
- d) 成果 4.4 整合各级为强化循证决策所需数据的收集和利用而开展的相关工作，包括对全球市场的分析（包括农产品市场信息系统）⁷和国家层面的政策监督相关工作。

94. 各项产出也已做了调整，从 10 项减至 8 项，有关政策实施的两项产出被合并，有关减少粮食损失和浪费方面进展的一项指标从产出层级提升至战略目标层级。

成果和产出

95. 粮农组织将围绕四项相互关联的成果和八项产出，与发展界和相关利益相关方共同向各国提供支持，以促进建立更加包容、高效的农业和粮食系统。

成果 4.1 – 制定国际标准、协定和自愿准则，完善各国的国际市场准入和运作

96. 该成果确保所制定的有助于粮食系统全球治理、进而为各国设计国家战略和政策提供框架的国际标准、规范和贸易协定能够为各国提供充分灵活性，从而促进其实现各项社会目标，包括改善小规模生产者的当地、全国和国际市场准入。该成果由两项“产出”组成，支持各国有效参与国际标准、贸易协定和自愿准则的制定。

- 产出 4.1.1：各国制定并接受新版或修订版食品安全和质量及植物卫生国际标准，将其作为国际协调工作的参考
- 产出 4.1.2：增强各国及相应区域经济共同体的能力，以有效参与制定国际协定和自愿准则，推动透明的市场行动，加强贸易和市场机遇，提高农产品系统效率

⁷ 农产品市场信息系统（AMIS）

成果 4.2 – 各国设计并实施有助包容、高效农产品系统发展的政策、监管框架和体制安排

97. 该成果力求改善国家商业环境的组成要素—国家政策、规范和机构安排的整合、设计与执行。粮农组织将与相关部委合作来协调政府间行动，以协助各国依据国际标准、准则和贸易协定框架来整合各项国家战略和政策并确保加强其连贯性。该成果及相关产出框架下的工作将帮助确定特定国家更加包容、高效农业和粮食系统发展所面临的限制，使干预措施更具针对性、更有效。

98. 具体干预措施将包括：支持实施政策和监管框架，以促进各国遵循标准，确保在抗菌素使用上采取一致的方法，促进贸易，减少粮食损失和浪费；支持设计和实施经改进的操作性安排（如订单农业、机构/公共采购、合同安排、仓单系统、缩短食品供应链等），打造更多结构性需求，从而改善小规模行动方的市场准入；推动多方利益相关者治理结构（如行业协会、消费者组织、跨部门协调平台、议员前线）。

- 产出 4.2.1：增强公共机构的能力，以设计和实施有助于包容、高效农产品系统发展的国家政策、战略、监管框架和投资计划
- 产出 4.2.2：增强公共及私营机构的能力，以设计和实施有助于实现农产品系统包容性和效率的操作性安排

成果 4.3 – 各国提高公共及私营部门的能力和投资水平，推动包容型农业企业和价值链的发展

99. 在该“成果”框架下开展的工作将有助于价值链行动方加强其商业战略的执行能力，并将支持与农业和粮食系统发展相关的服务和投资。基于价值链分析和良好做法，粮农组织将支持采取行动，以便：（i）升级家庭农户和小规模生产者、农业综合企业、其他相关企业和其他价值链行动方的技术和管理能力；（ii）改善转化、加工和营销活动中公共和私营投资的水平与质量，以此帮助遏制粮食和农业领域全球投资的下降；（iii）扩大金融服务和风险管理工具向弱势群体的提供；（iv）协助这些群体以气候敏感、环保的方式运作，帮助成员国其实现“国家自主贡献”目标。该成果的实现将基于两大现有要素，一是农业综合企业和价值链的升级工作，二是投资、金融系统和风险管理工具的完善。

100. 由于粮食损失和浪费已成为可持续发展目标监测框架中的一项内容，已将其提升为战略目标层级的一项结果，并相应增加了一项衡量指标—可持续发展目标指标 12.3.1 全球粮食损失指数，粮农组织与联合国环境规划署同为该指数的托管机构。实现该结果将需要改善有利环境（成果 4.2），并支持生产者和农业综合企业进行技术和管理升级以及获得融资（成果 4.3）。

- 产出 4.3.1: 价值链行动方具备发展包容、高效和可持续农产品价值链的技术和管理能力
- 产出 4.3.2: 强化公共和私营机构的能力, 以设计和实施金融工具及服务与风险管理机制并增加相关投资, 帮助建立高效、包容的农产品系统

成果 4.4 – 各国做出循证决策, 支持农产品系统发展

101. 在该成果框架下, 粮农组织将支持开发和利用贸易和市场数据及分析; 支持区域和国家信息与政策监测系统, 为政策变革提供数据和分析, 打造更安全、更强大、更具竞争力的农产品部门, 让小规模行动方就出售何种产品、何时出售、售往何处等做出知情决策。粮农组织将借此提供证据满足决策者需求, 以便制定和实施合理、连贯的政策和提供充足的公共经费, 以缩小很多农业和粮食系统在效率和包容性方面所面临的差距。

- 产出 4.4.1: 提供最新的全球市场信息和分析, 以推动建立透明市场, 增加全球、区域和国内的贸易和市场机遇
- 产出 4.4.2: 支持公共机构建立系统, 以监测和分析贸易、粮食和农业政策对国家农产品系统产生的影响

战略计划5: 增强生计抵御威胁和危机的能力

背景

102. 战略目标 5 的贡献是提高基于农业的生计对主要威胁和危机的抵御力 (这些威胁和危机能够破坏来之不易的发展收益), 并加快实现粮食安全。发展中国家面临着生产更多粮食、提供更多就业机会、以可持续方式管理自然资源的三重挑战, 除此之外, 危机和灾害的规模、频率和影响正在扩大, 特别是那些与气候变化、食物链安全威胁和冲突有关的危机和灾害。

103. 经常性自然灾害折磨着各国与社区, 包括气候极端事件。2003 至 2013 年期间, 在自然灾害对发展中国家造成的损害中, 农业部门占约 22% (如果仅考虑极端气候和天气事件的话, 农业约占四分之一)⁸。由于气候变化, 干旱、洪水、飓风和野火等极端气候的规模、强度和频率将上升并引起重大损害和损失。有关气候变化的《巴黎协定》也强调, 需要增强最脆弱国家在灾害预测、应对冲击和恢复发展方面的能力, 以降低气候风险。⁹

104. 同时, 贸易全球化、集约型粮食生产系统和气候变化导致由跨境动物 (包括水产)、植物 (包括森林) 高强度病虫害以及食品安全事件引起的食物链紧急

⁸ 粮农组织, 2015 年, 《灾害对农业和粮食安全的影响》

⁹ 第 21 次缔约方大会上启动的预测、应对和重塑 (A2R) 全球气候抵御能力倡议

情况增多。疫情威胁正在增加，且有持续之势，除非采取更加有效的行动来解决众多深层原因。

105. 最后，有近 5 亿人生活在经常受冲突影响的持续危机环境中，需要特别关注其中的发育迟缓和五岁以下儿童死亡率问题。持续危机通常由多种经常性原因共同引起，如冲突、自然灾害、社会经济冲击、食物链威胁、治理脆弱和机制性能力薄弱。严重的粮食保障不足是持续危机情况的共同特点，其营养不足比例几乎是其他发展中国家的三倍，妇女常不同程度地遭受性别暴力与虐待。

有关增加生计对威胁和危机抵御力的战略计划（战略计划 5）

106. 战略计划 5 在粮农组织近期积极推进的全球政策进程的指导下开展。此外，该计划与世界人道主义峰会的审议结果充分协调一致，峰会支持以人权和努力维护和平为本，加强人道主义、发展及和平领域业务行动和政策的协调一致。在此背景下，2018 至 2021 年期间将额外关注气候变化及其引发的极端天气事件；食物链威胁和“同一个健康”战略；以及粮农组织对预防冲突和人口流离失所的贡献。

107. 战略计划 5 还将增强对气候变化及相关极端事件的关注，以《巴黎气候协定》和《仙台减轻灾害风险框架》为基础，支持各国和社区的各部门适应气候变化、减少灾害风险，提高气候抵御力。

108. 作为食物链危机工作领域的一部分，该战略计划将进一步强调通过更广泛的视角采用“同一个健康”的办法，以促进开展跨领域合作，通过预防和缓解因人类、动物及环境相互作用所产生危机的影响，来改善粮食安全和营养、健康和福祉。“同一个健康”思路还囊括了粮农组织所开展的有关耐药性及抗菌素使用风险的多部门工作，这是全球和当地都关注的问题，是全世界公共卫生的最大威胁之一。关于动物卫生，加强兽医推广服务是优先重点。同样，该计划将更加关注与贫穷相关的地方病及不利于动物贸易的疾病，特别是小刍反兽疫。将运用与模型工具相结合的全面、综合办法，进一步处理气候变化和动植物病虫害的关系，以更好地帮助各国做好风险应对准备，了解危机的影响，并保护最脆弱群体。

109. 在这方面，粮农组织还将开展工作，记录并了解针对受冲突影响地区的营养和粮食干预措施为何能够通过解决男性和女性的具体优先需求，左右暴力冲突后的和平建设进程并改善性别平等。一项重点工作将是制定性别敏感型计划，不仅致力于解决现有的性别不平等，还将以赋权受害者的方式帮助其获得和创造农业资产（例如：向妇女和青年提供安全和可靠的土地获取途径、现金及其他生产资源）。

110. 根据世界粮食安全委员会《持续危机中粮食安全与营养行动框架》¹⁰的指导，将在暴力冲突等持续危机工作领域中强调粮食安全、和平与稳定之间的关联，同时关注人口迁徙、流离失所和持久解决方案等新兴优先重点。因此，在 2018 至 2021 年期间，该行动领域的工作重点将是展示农业和粮食安全在维持和平、稳定以及预防冲突（包括避免冲突导致人口流离失所和迁移）中的作用。

111. 该计划将加强与其他战略计划的互补性和协同效应，从外部加强与关键技术、运营和资源伙伴的互补性和协同效应，特别关注：在可持续粮食安全和营养政策和有利环境背景下的抵御力；建立具有风险抵御力的气候智能型可持续农业 – 粮食生态系统；建立冲击回应型社会保障和农村就业体系；提高可行的粮食价值链的抵御力。关于气候变化，粮农组织和环境署通过“气候抵御能力”倡议（A2R）加强合作，支持大多数易受气候变化影响的国家和社区，预防冲突，创建和平，实现粮食安全。粮农组织和粮食署承诺定期向联合国安理会通报深陷危机国家的粮食安全形势。粮农组织将继续参与机构间活动并开展协作，如：与人道主义事务机构间常设委员会（IASC）以及联合国发展集团人道主义事务执行委员会（UNDG/ECHA¹¹）机制，寻求解决办法以防止冲突、促进和平建设。

112. 总体上，“成果”理念出现调整，将进一步强调应对气候变化和极端事件的努力、“同一个健康”方法、可持续和平与稳定议程，以及被迫流离失所。将特别关注粮农组织在世界人道主义峰会上所作的帮助推动秘书长人道主义议程的承诺，该议程的核心是建立抵御力。鉴于粮农组织在制定近期全球政策协议中所起的积极作用，这些协议的优先重点在战略目标 5 的结果链上得到充分反映。

113. 粮农组织的工作将一套可持续发展目标指标直接促进实现可持续发展目标 1、2、11、13、15 和 16 项下各项目标指标的实现，为战略目标 5 结果框架的一部分。

重点的变化

114. 正如在评价粮农组织对战略目标 5 的贡献时所强调的，对战略计划要处理的问题和变革理论的分析仍然基本有效。评价提出的各项建议已得到考虑，加强了对以下方面的重视：与气候相关的极端事件，粮食安全、和平和稳定之间的联系，以及在更广泛的范围内采纳“同一个健康”的方针的问题。

115. 战略计划 5 还将努力实现过去两年内重要国际政策进程和对话的成果，尤其是可持续发展目标、《减轻灾害风险仙台框架》、关于气候变化的《巴黎协定》以及世界人道主义峰会，其间粮农组织做出了一系列重要承诺。

116. 将加大力度重视发展性别敏感型计划，不仅注重消除不平等现象，而且以对最弱势群体、尤其是那些受到长期危机和冲突影响的人赋予权能的方式保障和

¹⁰ 世界粮食安全委员会《持续危机中粮食安全与营养行动框架》（CFS-FFA）

¹¹ 联合国发展集团（UNDG）/人道主义事务执行委员会（ECHA）

创造资产（如通过向妇女和青年提供安全可靠获取土地、现金和其他生产资料的手段）。

结果框架的变化

117. 重点的变化反映在战略目标层面的九项指标中，用以监测可持续发展目标 1、2、11、13、15 和 16 的九项具体目标。

118. 四项成果的结构与《仙台框架》的结构仍然基本一致。产出的总量从 9 项减为 8 项，与成果 1 项下的协调工作进行了整合。

- a) 成果 5.1 风险治理将更加重视和更好地将粮食链危机和长期危机方面的工作纳入国家减轻灾害风险和应对危机的战略及政策，目的是根据人道主义发展这条轴线，以一体化方式进一步加强协调工作。
- b) 成果 5.2 将注重加强预警和及早采取行动作为一方面之间的联系，并注重抵御能力的衡量以及损害和损失统计及报告系统的制度化。
- c) 成果 5.3 将与战略计划 3 合作，促进和实施掌握风险信息、能应对冲击的社会保护系统，同时支持土地和自然资源的获取和持有，尤其是在冲突和长期危机中。
- d) 成果 5.4 仍然着眼于加强紧急情况防备能力和为拯救生命提供人道主义援助。在这项成果中，产出的数量减少为 2 项，原先的协调工作产出现归属产出 5.1.2。

成果和产出

119. 粮农组织将通过四项相互关联的成果和八项产出帮助提高生计对威胁和危机的抵御力。

成果 5.1 – 各国采用或执行旨在促进风险减少和危机管理的法律、政策和机构制度与框架

120. 在该成果下，2018 至 2021 年的三个战略调整优先重点领域已确定。第一个优先重点是，在减少自然和气候相关灾害风险的基础上进一步关注食物链危机（包括“同一个健康”）和长期危机（包括粮农组织对冲突预防与和平建设的贡献），并将它们更好地纳入国家灾害风险与危机战略及部门政策。这包括支持各国整合不同部门为“同一个健康”制定的政策和计划（对国家多部门“同一个健康”平台的机构支持），以及制定关于冲突预防、可持续和平与稳定的整体政策。

121. 第二个优先重点是，粮农组织将继续致力于以连贯的方式将灾害风险减少和气候变化适应纳入农业政策与战略并将其主流化。该需求在《仙台框架》和《巴黎气候协定》中得到强化。此外，将通过联合国秘书长“气候适应能力”倡议下的多方利益相关者伙伴关系采取具体行动，并支持制定具体的抵御力建设战略。

122. 第三个优先重点是进一步关注知晓风险的投资及其他抵御力建设资金，将人道主义和发展融资相连，将相关的政策连贯性和协调机制的作用最大化。这包括与人道主义、发展、和平建设和气候阵营的行动方一起推动事前风险减少和预防及危机管理的协调，并改善其投资计划。

- 产出 5.1.1：增强国家政府和公共组织的能力，制定并推广有关风险减少和危机管理的政策、战略、规划和投资计划；
- 产出 5.1.2：完善风险减少和危机管理协调机制并调动相关资源。

成果 5.2 – 各国利用常规信息和预警应对潜在、已知和新出现的威胁

123. 该成果已确定两项优先重点工作，以增强突发事件中的风险监测、警报触发和预防、准备工作和早期行动之间的联系，同时更好地理解脆弱性的决定因素并提出相关行动建议，特别关注极端气候事件、跨境动植物高强度疾病和包括冲突在内的持续危机：（i）加强预警和早期行动之间的关系，即建立一个预警—早期行动系统，将警报转化为有预备的预期行动，减少预期灾害影响；（ii）加强农业、粮食安全和营养的数据搜集、分析和抵御力测量，以制定风险敏感型政策和计划，尤其是用于农业部门的损害和损失估算与报告¹²。

- 产出 5.2.1：建立或完善确定和监测威胁、评估风险并开展整体、及时预警的机制；
- 产出 5.2.2：增强国家评估脆弱性和测算抵御力的能力。

成果 5.3 – 各国减轻在家庭和社区层面的风险和脆弱性

124. 将在三个优先重点领域开展工作：（i）建议并增强社区减少农业生计风险的工具和做法，具体关注与气候相关的极端事件、食物链危机，包括“同一个健康”战略和冲突情况；（ii）增强社会保障和风险转移工具（特别是在脆弱情境中及在易遭受灾害的地区），并依据世界粮食安全委员会《持续危机中粮食安全与营养行动框架》中的原则和性别响应方法，向妇女及其组织赋权；（iii）支持获得和占有土地和自然资源，以降低社区脆弱性（特别是在冲突和持续危机情况下），特别关注性别问题，在国家粮食安全领域运用《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》。

- 产出 5.3.1：增强政府、社区及其他关键利益相关者的能力，实施减少威胁与危机影响的良好预防和减缓做法；
- 产出 5.3.2：为社区提供了减少脆弱性的做法和措施。

¹² 与《仙台减轻灾害风险框架》及“华沙损失损害国际机制”相连，包括气候变化协议中的损失与损害机制。

成果 5.4 – 各国做好防备，并管理好对灾害和危机的有效应对

125. 已确认三个优先重点领域：（i）加强国家和社区预备早期行动的能力，对气候冲击（主要是干旱、洪水和暴风雨）、高强度疾病和新出现卫生威胁与冲突的预警作出反应，以更好地保护农业生计；（ii）重点关注被迫流离失所情况，特别是难民和国内流离失所人群的状况。战略计划 5 将支持为流离失所人群提供解决方案，确保系统性地实施性别敏感和包容青年的措施，以及支持建立伙伴关系，鼓励以创新方式为自力更生的难民和国内流离失所人群提供基于农业的生计；（iii）在冲击回应型社会保障体系背景下增加基于现金的干预措施，加强协调，以支持多年人道主义计划与方案及不指定用途的灵活资金提供机制。

- 产出 5.4.1：加强国家主管部门和利益相关者预备紧急情况的能力，以降低危机影响；
- 产出 5.4.2：及时将挽救生计的人道主义援助发放到受危机影响的社区。

目标6：技术质量、统计及跨部门主题（气候变化、性别、治理、营养）

126. 为确保采取一种积极、务实、基于结果的方式来开展本组织各项工作，粮农组织需确保在本组织内部具备实现预期结果的内部技术能力及完整性。

127. 目标 6 确保并衡量粮农组织技术质量、知识和服务的交付；粮农组织编制统计数据的质量及完整性；以及就性别、治理、营养和气候变化工作为“战略计划”提供优质服务。目标 6 的结果框架反映了通过 6 项成果的主要绩效指标进行衡量的预期改善，每项成果由一位高级管理人员牵头：技术领导力（副总干事，气候与自然资源）；统计（首席统计师）；性别（社会保护司司长）；治理（助理总干事，经济及社会发展）；营养（营养及粮食系统司司长）；及气候变化（气候及环境司司长）。

粮农组织技术及规范工作的质量和完整性（成果6.1）

128. 加强本组织技术及规范工作的质量和完整性对于有效实施《战略框架》非常重要。这项成果的实现方式包括：各技术司和部体现技术领导力并实行质量控制；建立涵盖总部和权力下放地区的全组织技术网络；为各项战略计划提供技术专业力量并开展全组织技术活动；促进全球和区域层面的政策与技术对话；应对新出现问题的能力，包括通过“多学科基金”加以应对；通过各技术委员会推动应对主要领域的根本性挑战；以及编写高质量的全组织旗舰出版物。

129. 2018-19 年的工作将重点关注：

- a) 落实《对粮农组织在知识方面所做贡献的评价》（2015）中关于确保技术卓越的各项建议，包括系统实施质量保证机制；监督和评价粮农组织知识产品与服务的质量和相关性；以及对粮农组织旗舰出版物开展更加系统的同行审查。

- b) 审查内部技术网络范围，提升网络实效。
- c) 持续加强各技术委员会（农委、渔委、林委、商品委）之间的合作。

确保粮农组织统计数据质量和完整性，支持各个层面的循证决策（成果6.2）

130. 高质量统计信息对于设计减少饥饿、营养不良和农村贫困，以及促进自然资源可持续使用的政策和确定政策方向必不可少。这是各国政府和国际社会开展循证决策的基础，在衡量和监测国家及国际发展目标所取得进展的过程中发挥着至关重要的作用。

131. 这项成果的实现方式包括：制定国际统计标准与方法；收集、处理、传播和运用不同数据域中的数据；加强国家统计局的数据收集、分析和传播能力，支持各国生成优质的国际可比数据，确保全球用户获得数据。

132. 2018-19 年，首席统计师办公室将协调粮农组织的统计系统，重点关注：

- a) 审查国际分类和方法框架，以统计数据体现粮食和农业部门不断演变的活动，提高国际数据相关性以及各国、各统计领域之间数据的可比性。
- b) 提高全球最大的粮食和农业统计数据库¹³ – 粮农组织统计数据库的可及性，更加方便用户使用，内容涵盖更为全面。
- c) 粮农组织作为可持续发展目标中 21 个指标的托管机构发挥引领作用，特别是在尚未确立国际认可方法的领域开发和实施相关方法（III 级指标）。
- d) 为国家统计办公室提供国际认可的定义、概念和分类，特别是与可持续发展目标相关的；强化国家统计系统和机构编制优质、相关数据的能力。
- e) 提高官方统计人员的分析技能和用户的统计素养，加强统计与决策的联系。

133. 下文着重说明了在各项战略计划中运用统计信息的机会。

战略计划 1： 提供关于各种形式营养不良的数据和分析，支持《世界粮食不安全状况》新重点领域；按性别分列膳食数据；汇总数据以支持监测跨部门综合政策。

战略计划 2： 提供有关农业、土地使用、土地使用变化、林业的高质量数据和分析，支持各国充分运用关于可持续生产、气候变化和自然资源基础管理的国际政策进程；利用与学术界和私营部门日益扩大的伙伴关系，加强与各国相关的数据分析和交流沟通。

战略计划 3： 加强有关农村贫困和极端贫困、社会保护、体面就业及其与家庭农业和小农户关联的数据；建立一个新的移民数据库；

¹³ 粮食和农业统计数据库（FAOSTAT）

编制各种不同来源关于农村收入的性别和年龄分列数据，支持数据整合以监测多部门扶贫政策；通过加强与世界银行和农发基金的伙伴关系，提升农村生计监测工具。

战略计划 4： 加强并传播国际和国家农业及粮食市场运行的数据；增强有关投资的数据工作；编制关于农业食品系统结构和农产企业活动的数据，包括中小规模企业；改善关于农业食品系统政策实施和影响的数据；开发证据基础，支持粮食损失和浪费削减战略。

战略计划 5： 最终确定衡量自然灾害，包括极端气候和天气事件所致农业领域损害和损失的方法，并使该项工作制度化；进一步加强对脆弱性和抵御力进行衡量的跨部门方法；及时编制关于冲突、被迫流离失所及其与粮食安全关系方面的新数据；加强早期响应的预警评估。

为性别平等和妇女赋权工作提供优质服务 and 采用一致方法（成果6.3）

134. 实现所有人的粮食安全和营养在很大程度上取决于男性和女性拥有权力及机会的质量，以及在社会和经济背景中作为行动方不断成长的能力。通过《2030 年议程》，国际社会促使各国政府更加关注应对性别不平等问题的紧迫性，以及男性和女性之间能力、机会、财富、权力和话语权分布不平等的问题。

135. 粮农组织认识到，很多发展中国家的农业部门表现都差强人意，因为半数农民 – 女性 – 没有获得充分的支持，在获取提高生产效率所需的资源和服务方面仍然面临着更多的限制。消除“性别差距”将给农业部门带来重大利好，会提高农业总产量，减缓发展中国家的总体粮食和营养不安全问题。

136. 《粮农组织性别平等政策》及“联合国性别平等与妇女赋权全系统行动计划”¹⁴将继续作为本组织特别是“战略计划”（《中期计划》C 部分），在 2012 年以来取得成绩的基础之上实施和衡量性别平等与妇女赋权工作的指导框架，¹⁵。

137. 2018-19 年的工作将重点关注：

- a) 巩固《政策》确立的性别主流化现有机制，确保粮农组织所有办公室均能系统实施和维护相关机制及标准。
- b) 支持编制和运用性别分列数据，推动妇女获得土地，通过“战略计划”建立性别敏感的价值链。
- c) 支持实施“战略计划”，在下文提出的特定工作领域中减少性别不平等现象，为农村妇女赋权。

¹⁴ 性别平等和妇女赋权联合国全系统行动计划

¹⁵ C 2017/8 表 1 和表 2，PC 121/3 - FC 166/6 表 3 和表 4

- d) 参与修订“联合国性别平等与妇女赋权全系统行动计划”及其更新后绩效标准的确定。

138. 所有战略计划都在其特定领域内促进性别平等，减轻当前的性别不平等现象，赋予农村妇女权能。在每项战略计划中，都确定了提升性别工作的具体领域，并扩大地理焦点范围。

战略计划 1: 妇女在粮食系统各个方面都发挥十分重要的作用，但更易受引起饥饿、粮食不安全、营养不良的根本原因的影响。为减轻这种脆弱性，将支持各国把性别平等视角纳入粮食安全和营养政策、法律框架及治理机制。粮农组织还将继续支持制定、采用、监测有关粮食安全和营养的适当性别指标。

战略计划 2: 粮农组织将提升与性别敏感型自然资源治理、气候智能型农业、节省劳力的创新相关的工作，通过加强与国际和国家战略伙伴的合作减轻妇女工作负担。

战略计划 3: 粮农组织将通过发展知识和多方利益相关者对话，增强各国制定实施着眼于性别平等的减贫消贫战略、政策及计划，包括包容性生产、社会保护和体面就业。

战略计划 4: 粮农组织将通过推广为支持成员国而开发的用以评估和解决性别相关特定制约因素的方法和工具，加强正在进行的性别敏感型价值链开发工作。这些制约因素包括：女性农民、牧民和渔民进入更高价值的本地、国家和国际市场的机会，以及妇女参与增值活动的机会。

战略计划 5: 粮农组织将帮助各国进一步发展有关把性别平等问题纳入灾害风险削减计划和农业气候变化适应工作的能力，以及在长期危机中处理性别平等与粮食安全之间关系的能力。

为在全球、区域和国家层面以及在“战略目标”计划中更加包容和有效地应对治理问题提供优质服务（成果6.4）

139. 将治理视角纳入粮农组织工作有助于提升本组织在全球、区域和国家层面提供政策支持的实效。具体方法是为重点全球治理机制提供战略建议，为区域和国家层面的政策及治理问题提供指南，以及为粮农组织在各国开展的工作和各项区域举措提供支持。

140. 本组织的治理工作由治理支持网络支撑，网络成员均为经验丰富的粮农组织专业人员。网络推动知识及经验分享，支持应对已明确的治理挑战。网络与各国政府共同编制相关证据和分析，旨在加强识别和应对主要治理瓶颈方面的政策及制度连贯性和有效性。

141. 2018-19 年的工作重点包括：

- a) 支持在各项区域举措中以及通过“战略计划”在国家计划中实施全组织治理方法。
- b) 确立在“战略计划”的特定重点领域（如，粮食和农业可持续发展、地域发展方法、气候变化及灾害风险管理）中实施治理框架的概念和指导意义。
- c) 支持全组织参与重点全球进程，包括《2030年议程》以及联合国“营养行动十年”。
- d) 支持“战略计划”建立和发展全球、区域及国家层面多利益相关方伙伴关系，发掘多种实施方式。

142. 各项战略计划的重点治理领域已经确定，具体如下。

战略计划 1： 重点是提高认识，加强识别和应对治理问题的能力，同时支持在国家层面努力消除粮食安全和营养问题 – 注意力转向解决影响粮食安全和营养成果的主要政策进程和计划中的治理问题，而不是建立或改革制度机制和安排。

战略计划 2： 把治理相关活动汇总到一项成果之下，整合全球和国家相关的治理工作。重点是促进跨部门及多利益相关方政策进程和实施，以解决种植业、畜牧业、渔业、林业各分部门管理零散的问题，加强部门融合，并支持各国和其他利益相关方在国家层面上建立自然资源管理治理机制，推动实现可持续发展议程。

战略计划 3： 治理对于采取基础广泛的方法应对农村贫困非常重要。这包括在政策制定和计划实施过程中明确考虑政治经济，以及各个机构与国家 and 地方利益相关方在有效落实政策和计划方面的角色。

战略计划 4： 包括支持提高国家和区域层面贸易及农业政策一致性的干预措施，推动政策和投资之间建立更加密切的联系，强化价值链治理，特别是考虑到家庭农民和小农户以及其他小规模行动方的利益。

战略计划 5： 探索在国家层面上整合灾害风险管理与气候变化适应框架相关治理问题的应对途径，特别是在地方层面上要确保增强人们对气候相关灾害和粮食危机的抵御能力。相关支持还包括，在国际应对冲突和人道主义紧急情况的背景下，解决同克服人道主义与发展活动的意见分歧相关的具体治理问题。

将营养问题纳入整个《战略框架》，加强粮农组织对国际营养问题的贡献，确保粮农组织营养工作的质量和连贯性（成果6.5）

143. 粮农组织着眼于粮食安全和营养的长期经济、社会及环境基础，特别是与可持续粮食系统和价值链直接相关的基础，对营养问题的重视程度不断提高。因而，粮农组织能够作为牵头人参与旨在改进营养的全球举措和治理机制，并帮助各国实现已融入“战略计划”工作的营养相关目标。

144. 营养问题涵盖的具体领域包括粮农组织在通过粮食系统方法改善营养方面体现总体技术领导力；联合国系统就营养问题开展政策和业务协调；将营养问题纳入“战略计划”；以及为营养问题的资源筹集和宣传工作提供技术支持。

145. 2018-19 两年度的工作将侧重以下方面：

- a) 支持联合国系统就营养问题开展政策和业务协调。
- b) 支持各成员在可持续发展目标背景下实施第二届国际营养大会《营养问题罗马宣言》和《行动框架》，并通过联合国“营养行动十年”加快各项行动。
- c) 同其他的联合国机构、基金会和计划以及其他区域组织密切合作，并与世界卫生组织共同监测和报告第二届国际营养大会《营养问题罗马宣言》和《行动框架》的实施情况。
- d) 强化粮食系统分析及政策情报，支持在全球、区域和国家层面上开展有据可循的政策对话。
- e) 推动实施一整套最低标准和全组织方法，将营养问题纳入“战略计划”。

146. 下文介绍了将营养问题进一步纳入“战略计划”工作的机会。

战略计划 1： 将营养纳入各个层面的粮食和农业政策、计划和投资计划，为改善粮食安全和营养状况而完善治理及加强利益相关者协调，这是战略计划 1 的核心内容。将加大力度推进一个“对营养更敏感的粮食系统”议程。依据现有全球准则，重点关注促进政策和体制调整，激励粮食系统及对粮食安全和营养十分重要的各部门的营养敏感型投资，这些部门包括农业、畜牧业、林业、渔业、水产养殖业、社会保护和教育。

战略计划 2： 推动农业生产系统转型（包括种植业、畜牧业、渔业和林业），支持取得有利的营养成果；重点是通过营养敏感型农业实现粮食生产多样化，同时尊重和管理环境，促进地方生物多样性。

战略计划 3： 推动专门针对营养脆弱群体（如儿童、育龄妇女、病人）的干预活动，并通过营养敏感型社会保护计划促进健康饮食。综合的学校供膳和营养计划可以为改善学龄儿童营养状况提供

一个整体切入点（以及在“儿童第一个千日计划”后的第二个机会窗口）。学校食物和营养计划还在刺激当地小农生产、为小农建立现成市场、改善小农生计方面拥有巨大潜力。

战略计划 4: 在提高粮食分配效率、保障所有人口群体粮食供应方面，粮食系统的发展应当确保提高膳食营养质量，避免粮食和营养损失及食品安全风险。粮食系统的发展还能够提供就业机会并增加收入，使价值链上的各行为者有能力获得更多营养食品。

战略计划 5: 支持将营养目标和营养政策行动纳入国家抵御能力计划，将这些目标和行动与粮食安全和营养战略相结合。另一个机会是，在采用粮食安全和营养监测系统如粮食安全阶段综合分类¹⁶营养量表（包括饮食和营养指标）方面提供技术援助，为决策者提供信息，促进对粮食和营养威胁及时采取行动。

将气候变化问题纳入所有“战略目标”，加强粮农组织对国家、区域和国际气候变化架构的贡献，按照气候变化战略确保粮农组织气候变化工作的质量和连贯性（成果6.6）

147. 近年来，农业在气候变化适应与减缓方面的作用日益凸显。《粮农组织气候变化战略》指引本组织为实现三个相辅相成的成果采取相关行动。三个成果为：

（a）通过提供技术知识和专业经验加强各国应对气候变化的能力；（b）更加有效地将粮食安全和营养、农业、林业及渔业考虑纳入国际气候变化议程；（c）加强粮农组织工作的协调与交付。

148. 《粮农组织气候变化战略行动计划》是《战略框架》与《中期计划》的有机构成。《行动计划》针对预期的每项气候成果都提出了粮农组织将通过各“战略目标”计划（《中期计划》C部分）和目标6采取的行动。粮农组织将：

- a) 提供技术知识和专业经验，加强各成员国的能力。粮农组织将通过政策进程、能力建设和技术干预直接支持各国在粮食和农业部门落实国家自主贡献；推动国家和国际气候融资的获取；帮助编制投资计划，支持各国实行更加适应气候变化的国内投资。
- b) 支持各国将粮食安全、农业部门考虑及气候变化视角纳入相关的国家和区域政策、战略及计划。粮农组织将与相关供资机构合作，提升粮食和农业部门在气候变化相关筹资决定中的地位。主要合作伙伴包括绿色气候基金、全球环境基金、区域开发银行、多边双边发展伙伴、私营部门，以及其他创新融资机会。
- c) 加强协调及交付粮农组织气候变化工作的内部能力。

¹⁶ 粮食安全阶段综合分类项目

149. 下文着重说明了在各项战略计划中应对气候变化问题的机会。

- 战略计划 1:** 对气候变化影响脆弱性进行评估有助于调整国家粮食安全和营养政策及行动方向，考虑应对预见的变化。增强国家在面临气候变化时收集数据及利用数据开发产量预报模型的能力，从而加强规划，避免饥饿和营养不良。对许多贫穷国家来说，成功的适应措施意味着确保粮食安全和营养。此种关联需要在国家气候计划中得到体现。通过多样发展促进营养改善也有助于适应气候变化，抵御极端天气事件。
- 战略计划 2:** 农业部门是气候变化适应和减缓的关键。促进气候智能型种植业、畜牧业、林业、渔业可持续生产系统，可为各国同时应对粮食安全、气候变化和贫困提供多种选择。加深对气候变化如何耗损自然资源可供量和质量的认知也有利于更好地确定行动目标，保存和管理这些资源，可持续提高生产力和产量，支持气候变化适应，挖掘更大减缓潜力。
- 战略计划 3:** 气候变化对贫穷社区和家庭影响尤其大，并会让更多人陷入贫困。深化对气候变化的社会及经济影响的认知并进行应对规划至关重要，这样才能减少各种问题，包括迁徙、因争夺资源而发生的冲突、对妇女或特定社会群体的歧视加剧等。家庭农民和小农户在可持续资源管理方面的作用必须得到广泛承认。气候政策中应考虑农村发展，而农村发展政策也应考虑及气候变化。
- 战略计划 4:** 气候变化与农业和粮食系统的发展互相影响。气候变化将影响一些国家为其日益增长的城市人口提供充足粮食的能力，并严重影响贸易，因病虫害问题增多而使很多价值链的活力受到威胁。另外还要改进农业和粮食产品的加工及配送，以增加增值机会，激励在整个价值链采用气候智能型技术。对价值链及其能源供应进行重新设计，以减少自然资源承载的压力，给减缓气候变化带来机会。
- 战略计划 5:** 预防气候诱发灾害比灾后重建和恢复的成本效果好很多。在人道主义援助需求不断增长但预算有限的情况下，需要进一步加大脆弱性评估的工作力度，引导各国采用灾害风险削减及气候变化适应的做法。