



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

# 农业委员会

## 第二十七届会议

2020 年 9 月 28 日—10 月 2 日

## 关于设立农委畜牧业分委员会的提案

### 内容提要

根据大会第13/97号和第11/2015号决议规定的标准，按照农业委员会第二十六届会议（2018年10月）<sup>1</sup>的要求，本文件审查了农委目前有关畜牧业问题的工作安排，并提供了可能成立畜牧业分委员会的信息，包括成立分委员会的行政和财政影响。本文件附录1和附录2中分别载列了拟议分委员会的职权范围和议事规则草案。

根据本组织的任务及其对实现可持续发展目标的承诺，畜牧业分委员会将充当专门的政府间论坛，负责处理全球复杂的畜牧业问题，并优化可持续畜牧业生产和卫生，特别关注小规模畜牧业生产体系。

畜牧业分委员会将负责认真规划、落实、监测、加强与畜牧业管理有关的协同效应和权衡折衷，就确保畜牧业部门充分推动落实联合国《2030年议程》所需的技术和政策措施，助力农委向粮农组织理事会和粮农组织大会提出更具建设性的咨询意见。

### 建议农委采取的行动

请农委审查本提案，然后就下列事项酌情采取行动并提供指导：

- 设立畜牧业分委员会；
- 审查并通过分别载于本文件附录1和附录2的畜牧业分委员会《职权范围》和《议事规则》草案；
- 在获得必要资金的情况下，确定畜牧业分委员会第一届会议的时间和会期；
- 呼吁为畜牧业分委员会的会议提供足够的预算支持。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

畜牧生产及动物卫生司高级畜牧官员、处长

Badi Besbes 先生

电话：+39 06 570 53406

<sup>1</sup> C 2019/21 Rev.1，第 29 段。

## I. 引言

1. 2010年6月举行的农委第二十二届会议重申，畜牧业在确保粮食安全和生计（特别是牧民和小农）方面发挥着关键作用<sup>2</sup>。农委“确认，粮农组织在其能力和任务范围内，能够通盘平衡地处理与畜牧业部门相关的复杂社会、经济和环境问题及权衡折衷，包括气候变化方面的考虑”<sup>3</sup>。农委承认“粮农组织积极开展磋商，继续与广大利益相关方进行全球对话，以更明确地界定畜牧业部门的目标[...]”。农委希望，“这种磋商应有助于确定可能需要采取政府间行动的问题”<sup>4</sup>。
2. 2016年9月举行的农委第二十五届会议注意到关于设立畜牧业分委员会的建议，并要求制定一份背景文件并提交下农委一届会议<sup>5</sup>。
3. 2018年10月举行的农委第二十六届会议讨论了题为“粮农组织在畜牧业领域的活动，包括设立畜牧业分委员会的提案”的背景文件<sup>6</sup>，要求秘书处就设立畜牧业分委员会的行政和财政影响编写一份报告，并制定包括理由、职能、结构和履职方式在内的职权范围，供农委主席团审议并提交农委下一届会议<sup>7</sup>。
4. 理事会第一六四届会议“认可畜牧业的重要性及其在支持成员国实现可持续发展目标方面的作用，认可粮农组织在这方面开展的工作，确认农委正在审查的关于设立畜牧业分委员会的相关事项，并要求在农委内部开展深入讨论”<sup>8</sup>。
5. 本文件回顾了农委有关畜牧业问题的现行工作安排，根据大会确定的标准讨论了设立畜牧业分委员会的必要性<sup>9</sup>，并说明了设立畜牧业分委员会的行政和财政影响。本文件附录1和附录2还分别载列了畜牧业分委员会《职权范围》和《议事规则》草案草案。

## II. 畜牧业在实现可持续发展目标方面的作用

6. 畜牧业部门可以直接或间接地推动实现每一项可持续发展目标，特别是可持续发展目标1、2、3、5、8、10、13和15。本节简要回顾畜牧业的贡献及其面临的挑战。

---

<sup>2</sup> CL 140/3，第10段。

<sup>3</sup> CL 140/3，第11段。

<sup>4</sup> CL 140/3，第13段。

<sup>5</sup> C 2017/21，第58段。

<sup>6</sup> COAG/2018/11。

<sup>7</sup> C 2019/21 Rev.1，第29段。

<sup>8</sup> CL 164/REP，第18段K分段。

<sup>9</sup> 第13/97号和第11/2015号决议。

7. 全球九分之一人口遭受饥饿，微量营养素缺乏影响着全球约 20 亿人。动物源性食物富含能量、提供易于消化的优质蛋白质，以及易于吸收、生物利用率高的微量营养素。与植物源性食物相比，上述营养素更容易从动物源性食物中获得。在膳食中提供足量的动物源性食物可以补充急需的营养素。在全球范围内，畜牧业提供了 34% 的蛋白质摄入量和 18% 的膳食能量，但这些能量在人口中的分配并不均衡。

8. 全球每八个人中就有一人生活在极端贫困中。全球约有 6 亿贫困人口依赖畜牧业获取基本收入。畜牧业还有助于创造就业岗位，提供增强农村女性权能的机会，提高家庭抵御气候变化和市场冲击的能力，并支持可持续经济增长。在发达国家和发展中国家，畜牧业产值分别占农业总产值的 40% 和 20%。

9. 在带来上述裨益的同时，畜牧业也面临着一些挑战。畜牧业及其产品对人类健康构成风险。据估计，人畜共患病每年造成约 270 万人死亡，主要是穷人。畜牧业生产中不当使用和过度使用抗微生物药物，导致人类感染的病原体的抗微生物药物耐药性加强。目前，每年约有 70 万人死于耐药性感染。确保动物生产中的利益相关方、卫生专家、公共卫生官员和包括饲料业在内的商业部门通过“同一个健康”举措进行合作，对于实现与畜牧业相关的人类健康风险综合预防性战略至关重要。

10. 畜牧业增加了温室气体排放量，致使营养素渗入水和空气，产生了大量粪肥。相反，若更广泛地采用饲养、卫生和畜牧以及粪肥管理领域的现有最佳实践和技术，有助于减少多达 30% 的温室气体排放量。若开展可持续管理，畜牧业有助于保护生物多样性和重要的生态系统功能，包括养分循环、土壤有机碳封存、种子散播和农业景观保持。

11. 为了加强畜牧业对实现可持续发展目标的贡献，需要解决一些复杂的连锁效应。例如，若通过过度使用资源来增加短期产量，可能会导致长期生产率下降；虽然畜牧业部门的排放强度正在下降，但产量的增加将导致温室气体排放总量增加；若为生产饲料而争夺土地，可能会限制粮食生产可用的资源；促进竞争可以提高市场集中度，但可能会使许多小生产者无法参与市场。如果不能解决这些连锁效应，则有利的协同作用可能被抵消，而不利的权衡折衷会占据主导地位。换言之，要加强畜牧业对可持续发展目标的贡献，就必须对该部门实施转型。

12. 尽管畜牧业体系体量庞大且充满活力，但目前尚没有专门的政府间机制负责处理上述问题。世界动物卫生组织、《联合国气候变化框架公约》、粮食和农业遗传资源委员会、食品法典委员会等论坛以及多方利益相关方平台都在审议畜牧业问题，但往往在国家层面上仍处于脱节状态。因此，有必要建立一个政府间论坛，更加协调一致地解决畜牧业发展面临的复杂问题。

### III. 农委目前在畜牧业领域的工作安排

13. 本组织的其他管理机构，如渔业委员会<sup>10</sup>和商品问题委员会<sup>11</sup>都已经设立了各种附属机构。农委职责范围广泛，其中包括“农业和畜牧业、粮食和营养，重点是整合与农业和农村发展有关的所有社会、技术、经济、体制和结构领域”，但目前在其任何主管领域都没有设立附属机构<sup>12</sup>。

14. 粮农组织其他机构的经验表明，农委设立拟议的畜牧业分委员将大有裨益，可吸收相关的专门知识，同时不会损害其多学科的特点。例如，渔委受益于两个分委员会的专门知识：鱼品贸易分委会和水产养殖分委员会。商品问题委员会得益于其为重点处理大米、谷物和茶叶等个别商品的贸易问题而设立的附属政府间工作组。粮食和农业遗传资源委员会得到了植物、动物、森林和水生遗传资源四个政府间技术工作组的支持。出席这些附属机构会议的政府代表和观察员与出席上级委员会会议的代表和观察员截然不同。因此，设立畜牧业分委员会可扩大农委可借鉴的专门知识，从而加强农委处理所有与畜牧业相关事务的能力。畜牧业分委员会将应农委的要求采取行动，并向农委报告；这样，可确保畜牧业分委员会采取的任何行动都能得到协调，并与农委采取的其他行动保持一致。

15. 回顾农委往届会议的议程不难发现，由于农委任务范围广泛，无法充分关注可持续畜牧业生产和相关问题。新问题和正在出现的问题往往要求农委减少在传统工作领域上投入的时间，包括畜牧业。农委第二十五届会议 20 个议题的 5 个涉及与畜牧业有关的问题，除此之外，其他各届会议对畜牧业的讨论很少。例如，第二十六届会议 15 个议题中只有 1 个与畜牧业有关，第二十四届 19 个议题中只有 2 个有关，第二十三届会议 14 个议题中只有 1 个涉及畜牧业。农委意识到了这种局限，于是在第二十六届会议上决定：2020 年第二十七届会议特别主题为“发展可持续畜牧业，实现可持续发展目标”<sup>13</sup>。通过设立畜牧业分委员会，农委将能够更加连贯一致地处理与畜牧业有关的事务，而不必减少对职权范围内其他相关事务的关注。

### IV. 审议设立畜牧业分委员会的必要性

16. 粮农组织大会认识到仍有必要在财政困难时期提高本组织效率，并加强其治理，因此于 1997 年通过并于 2015 年重申应在新设技术机构和新设附属机构时考虑的一系列“因素”的有效性与其相关性<sup>14</sup>，包括：

---

<sup>10</sup> <http://www.fao.org/fishery/about/cofi/zh>

<sup>11</sup> <http://www.fao.org/ccp/igg/zh/>

<sup>12</sup> 粮农组织《总规则》第 XXXII 条第 6 款。

<sup>13</sup> C 2019/21 Rev.1，第 29 段。

<sup>14</sup> 第 13/97 号和第 11/2015 号决议。

**A. 对于粮农组织履行职责，以及处理粮农组织成员提出和规划文件中反映的本组织当前重点至关重要**

17. 畜牧业以及畜牧业相关的一切社会、技术、经济、机构和结构层面都是粮农组织的核心职责。由于各项可持续发展目标之间存在复杂的联动关系，要优化畜牧业对可持续发展的贡献，就必须认真加以规划、落实和监测，以加强与畜牧业生产有关的工作合力，管理相关权衡折衷。

18. 目前，粮农组织没有专门的论坛负责解决这种取舍问题，并就优化畜牧业对联合国《2030年议程》的贡献所需的技术和政策措施向农委提供咨询意见，然后由农委向粮农组织理事会和粮农组织大会提出建议。畜牧业分委员会可发挥这一重要作用，并可发出强有力的信号，即粮农组织深知自身有责任、并积极致力于为可持续发展目标做出贡献。

**B. 任务明确，且通常应限期完成**

19. 畜牧业分委员会可为磋商和讨论畜牧问题提供难得的政府间论坛，并就畜牧相关技术和政策事项向农委提供咨询意见。分委员会尤其可以：

- a) 确定并讨论全球畜牧业的主要趋势和问题，并就这些问题向农委提出意见和建议；
- b) 就农委与其他相关机构和组织的联络提供咨询意见，以促进协调统一，并酌情批准政策和行动；
- c) 在农委的指导下，与现有的伙伴关系合作，并与多个利益相关方建立沟通渠道；
- d) 监测农委畜牧业相关问题工作计划的落实进展，以及农委责成其处理的任何其他事项；
- e) 向农委报告其活动情况。

20. 农委将在每届会议上确定畜牧业分委员会的具体任务。分委员会仅应农委要求举行会议。应农委要求，分委员会还可审议其工作计划，供农委审查和通过。

**C. 新机构的工作能对粮农组织成员国产生积极影响**

21. 畜牧业体系是粮食体系发展的核心。在发达国家和发展中国家，畜牧业产值分别占农业国内生产总值的40%和20%。

22. 2016年至2020年期间，粮农组织持续实施了约290个畜牧业项目，或包含畜牧业的项目。

23. 成立畜牧业分委员会可以为成员和观察员提供有效机制，就畜牧业的优先事项进行讨论并凝聚共识，并可以建议、指导、监测、审查粮农组织有关畜牧部门的政策、计划和活动。

#### **D. 发挥粮农组织的比较优势，与其他机构的工作形成合力，避免发生重叠**

24. 联合国没有专门处理畜牧业问题的常设机构。虽然世界粮食安全委员会、粮食和农业遗传资源委员会和食品法典委员会等其他政府间论坛偶尔会涉及与畜牧业生产和卫生有关的问题，但粮农组织没有专门负责处理所有与畜牧业有关问题的全球政府间论坛。

25. 分委员会将为讨论关键的热点问题提供理想的平台，例如正在发生的 2019 冠状病毒病（COVID-19）危机。目前的证据表明，此次疫情可能源于野生动物。疫情对畜牧业的影响在很大程度上仍未被量化，也尚未充分显现。目前的观察显示，畜牧业价值链可能遭受严重破坏，带来的社会经济后果十分严重。分委员会可以促进并协调在全球范围内评估疫情对畜牧业部门的影响，包括相关的应对措施；推动各国分享经验，并就制定减轻影响的政策，以及根据“同一个健康”举措制定未来疫情预防战略向各国提供指导。

26. 尽管全球和区域层面有若干多利益相关方伙伴关系和对话促进了畜牧可持续增产，但这些伙伴关系和对话不具正式性。若建立畜牧业分委员会，农委就可以发挥粮农组织作为联合国组织的关键比较优势。

27. 在农委的指导下，畜牧业分委员会应与现有的伙伴关系合作，并与广大利益相关方进行联络。因此，分委员会应确保与现有的多方利益相关方伙伴关系密切协调农委的畜牧业工作，包括全球可持续畜牧业议程、粮农组织/动物卫生组织/世卫组织应对抗微生物药物耐药性威胁工作计划、畜牧业环境评估和绩效伙伴关系、饲料安全多方利益相关方伙伴关系，以及全球土壤伙伴关系和水平台，并向食品法典委员会和动物卫生组织等标准制定机构提供专家咨询意见。

28. 畜牧业分委员会的设立可以确认并巩固粮农组织的以下作用：

- 以全面、公开、透明和参与性的方式解决复杂畜牧问题的主要论坛；
- 政府和主要利益相关方就有关可持续畜牧生产的一切事项交流信息和意见的中立论坛；
- 知识的提供方和知识交流的协调方。

#### **E. 有益于粮农组织成员国**

29. 畜牧业分委员会可为成员国创造讨论和商定畜牧业事项的机制，以便为农委和粮农组织的工作计划提供咨询意见和指导。

## F. 人力资源

30. 畜牧业分委员会的行政管理不需要动用额外的人力资源。粮农组织畜牧生产及动物卫生司下属不同单位已经在负责处理畜牧业分委员会拟涉及的所有技术和政策问题。畜牧业分委员会成立后，畜牧生产及动物卫生司就能够定期向成员国通报情况，并就相关技术工作和政策问题寻求指导。虽然农委设立畜牧业分委员会之后会增加行政管理工作量，但在分委员会的协助下，农委可以对畜牧业工作进行更好、更有针对性的规划和安排，进而抵消新增的工作量。虽然分委员会在筹备和组织会议方面会产生额外的工作量，但预计可以减少过去为向成员国通报情况，或就与畜牧业有关的具体问题征求专家意见而举行的特别磋商会、信息研讨会和专家研讨会的数量。同时，分委员会将提高透明度，并加强成员对本组织工作的参与。这样，粮农组织就能够在成员国的知情支持下，将工作重点放在优化畜牧业对实现可持续发展目标的贡献上。

## V. 总干事关于设立畜牧业分委员会的行政和财政影响的报告

31. 根据本组织总规则第 XXXII 条第 12 款的规定，只要农委认为在特殊情况下设立附属机构或特设机构有助于促进其工作，而不致于对采用多学科方式研究待审议的问题产生不利影响，即可设立此等机构<sup>15</sup>。农委就设立附属机构或特设机构作出决定之前，应根据总干事提出的报告，审议该决定对行政和财务的影响<sup>16</sup>。

32. 应当指出，根据本文件附录 2 中的《议事规则》草案第 4 条，农委将决定分委员会会议的时间和会期。分委员会每两年举行的会议不得超过一次，会议的时间安排应便于农委审议分委员会的报告。

33. 例如，拟议的畜牧业分委员会为期三天的会议将产生以下费用：i) 口译 45000 美元；ii) 文件编制 25000 美元；以及笔译 60000 美元。因此，估计举行一次为期三天的会议所需的费用总额约为 130 000 美元。预计这些费用将由预算外捐款支付，目前正在为此制定筹资提案。将进一步探讨分委员会未来运作的筹资方案。

34. 畜牧业分委员会成员国代表及其副代表或顾问在参加分委员会会议所产生的费用，以及观察员的费用，均由各自政府或组织负担。然而，对于发展中国家和经济转型国家代表，粮农组织致力于筹集预算外资源支持他们参加分委员会会议。

---

<sup>15</sup> 农业委员会《议事规则》第 VII 条第 1 款。

<sup>16</sup> 农业委员会《议事规则》第 VII 条第 2 款。

## 附录 1 — 畜牧业分委员会职权范围

分委员会应提供一个磋商和讨论畜牧业的论坛，并应就与畜牧业有关的技术和政策事项以及有待本组织在畜牧业领域开展的工作向农业委员会（“农委”）提供咨询意见。

具体而言，分委员会应：

- (i) 确定并讨论全球畜牧业的主要趋势和问题，并就这些问题向农委提出意见和建议；
- (ii) 就农委与其他相关机构和组织的联络提供咨询意见，以促进协调统一，并酌情批准政策和行动；
- (iii) 在农委的指导下，与现有的伙伴关系合作，并与多个利益相关方建立沟通渠道；
- (iv) 监测农委畜牧业相关问题工作计划的落实进展，以及农委责成其处理的任何其他事项；
- (v) 向农委汇报活动情况。

为了便于分委员会履行上述职能，农委将向其安排具体任务。



## 附录 2 — 畜牧业分委员会议事规则

### 第 1 条 — 成员资格

为确保最大效率，同时保持地域代表性均衡，分委员会的成员应来自农业委员会（“农委”）的部分成员国和准成员国。

来自以下每个区域的分委员会成员不得超过五名：非洲、欧洲、亚洲、拉丁美洲及加勒比、近东、北美和西南太平洋。

### 第 2 条 — 成员选举和任期

分委员会成员在农委每届例会上选出，任期至委员会下届例会为止，可连选连任。

成员应在分委员会会议上确认出席会议。成员无法出席会议的，应通知秘书处，以便及时由来自同一区域的一名当选候补成员代为出席。

分委员会成员无法出席会议的，经分委员会在与其所在区域磋商后，可由同一区域出席会议的成员临时代理。

分委员会成员应尽可能由完全能胜任的高级官员出任，以便为审议分委员会议议题作出积极贡献。

### 第 3 条 — 主席和副主席

分委员会应从其成员国代表中选出一名主席和六名副主席，每一名候选人各来自以下地理区域之一：非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲及加勒比、近东、北美洲和西南太平洋。在选举主席时，分委员会应适当考虑轮换原则。主席和副主席的任期至分委员会下届会议为止，可连选连任，但不得超过一届。

主席负责主持分委员会的会议，并行使便利其工作所需的其他职能；主席无法出席会议的，由副主席代为主持。

### 第 4 条 — 会议

农委在必要时决定分委员会会议的时间和会期。在任何情况下，分委员会每两年举行的会议不得超过一次，而且会议的时间安排应便于农委审议分委员会的报告。

## 第 5 条 — 观察员

非分委员会成员的农委成员可向农委秘书处提出请求，以观察员身份参加分委员会的工作。

非本组织成员国出席会议须遵守粮农组织大会通过的关于给予观察员地位的原则。

分委员会或农委主席团可代表分委员会邀请专家以及国际专门组织的代表出席其会议。

## 第 6 条 — 农委《议事规则》

本畜牧业分委员会《议事规则》未尽事宜应比照农委《议事规则》的规定予以适用。