



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

粮农组织《战略框架》下的粮食和农业工作计划

内容提要

本文概述了粮农组织于 2018-19 两年度在粮食和农业领域取得的成绩，分析了将影响粮农组织粮食和农业领域工作及活动的主要趋势和新问题，并指出了粮农组织 2020-21 两年度及之后阶段在这些方面的工作重点领域。

建议农委采取的行动

提请农委：

- 注意到粮食和农业领域取得的成绩以及发展动态和趋势，并提供具体意见（第 II 节和第 III 节）；
- 就审查《战略框架》和编制《2022-2025 年中期计划》时要考虑的粮农组织 2020-21 年粮食和农业领域主要工作重点提出指导意见（第 IV 节）；
- 审查全球动态及其对粮食和农业部门的影响，并就此提出建议。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事

Beth Bechdol 女士

副总干事

Maria Helena Semedo 女士

I. 引言

1. 2019年6月，粮农组织大会第四十一届会议批准了粮农组织经审查的《2018-21年中期计划》以及《2020-2021年工作计划和预算》¹。大会赞赏粮农组织战略目标高度契合《2030年可持续发展议程》，强调了粮农组织参与对于全面实施联合国发展系统重新定位工作的重要意义²。
2. 《2030年可持续发展议程》确立了基调，粮农组织及其成员将在此背景下努力实现可持续发展目标，以及各国的具体目标。粮食和农业是实现《2030年议程》的关键，因此粮农组织可发挥促进作用，帮助各国加速实施各项可持续发展目标，特别是可持续发展目标1（消除贫困）和可持续发展目标2（消除饥饿和各种形式的营养不良），另外还要推动性别平等的粮食体系转型，保护生物多样性和自然资源，应对气候变化。
3. 粮农组织启动了“手拉手”行动计划。这是一项基于实证、国家牵头、国家主导的倡议，旨在加速农业转型和可持续农村发展，推动消除贫困（可持续发展目标1），根除饥饿和各种形式的营养不良（可持续发展目标2）。该项倡议采取了稳健的配对方法，积极将目标国家与捐助方、私营部门、国际金融机构、科研机构和民间社会联系起来，促进实施，建立监测和影响分析框架。粮农组织新设立的小岛屿发展中国家、最不发达国家和内陆国家办公室³将与“手拉手”行动计划密切合作，应对这些国家及其国内脆弱人群独有且复杂的粮食安全和营养挑战。
4. 农业创新可推动农业和粮食体系转型，助力实现可持续发展目标。加速和拓展创新是实现可持续发展目标的根本，有助于把握新出现的机遇，打造没有饥饿、贫困和营养不良的世界。为促进采纳创新做法，运用包括数字解决方案在内的现代科技，粮农组织新成立了创新办公室，以期进一步巩固和加强粮农组织的创新精神，包括思维创新、合作模式创新，以及数字化应用。
5. 2020年开始编制新的《战略框架》⁴，最终文件要提交2021年召开的粮农组织大会第四十二届会议⁵。技术委员会提出意见是领导机构提供意见和进行监督的一个重要环节，故提请本技术委员会本着指引未来工作的原则，并结合新《战略框架》的编制，就2020-21年以及之后时间的技术重点领域提供指导。

¹ C 2017/7

² CL 163/4, 《2号情况说明》（2019年11月）就粮农组织在联合国发展系统重新定位工作中的参与给出了更多的介绍。

³ 小岛屿发展中国家（SIDS）；最不发达国家（LDCs）；内陆发展中国家（LLDCs）

⁴ 见 CL164 报告；第 18 段；<http://www.fao.org/3/nd238zh/nd238zh.pdf>

⁵ CL 163/4, 1号情况说明（2019年11月）详细介绍了新《战略框架》的编制过程。

6. 《战略框架》审查的焦点领域将包括确保结果框架契合《2030 年议程》，加强战略合力与伙伴关系，以及清晰说明技术重点领域。结果框架将整合粮农组织国家层面上的结果，平衡成员重点与粮农组织的整体优先重点并契合联合国可持续发展合作框架在各国开展的活动。联合国可持续发展合作框架是联合国发展规划和实施的最重要工具，也是联系人道-发展-和平的纽带。

7. 仍在肆虐的 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情引发了全球健康危机，对粮食和农业部门造成了层层递进的社会经济与环境的影响。粮农组织开发了综合全面的 COVID-19 响应措施，根据各国国情和实际需要提供支持。响应措施围绕 7 个伞状计划组织^{6,7}。疫情需要举全组织之力采取行动⁸，以期减缓对粮食和农业部门的影响，帮助各国更好地应对，避免农村贫困和饥饿问题恶化。

8. 在此背景下，本文件首先简要介绍了 2018-19 两年度粮农组织在粮食和农业领域取得的成绩；然后概述了将影响粮农组织未来粮食及农业工作的全球和特定部门的重要动态和趋势；最后一节列出了 2020-21 年及以后粮农组织粮食及农业工作的重点领域。

II. 2018—2019 期间粮农组织在粮食及农业领域取得的成就

9. 粮农组织继续将饥饿、粮食不安全、解决所有形式的营养不良问题以及自然资源可持续使用作为发展议程的重中之重。《2020 年可持续发展目标进展秘书长报告》^{9,10}指出，全球范围饥饿问题再度抬头，食物不足仍影响着数亿儿童。《2020 年世界粮食安全和营养状况》强调，据估计，全球有 20 亿人日常无法获取安全、营养和充足的食物，至少 30 亿人无力负担健康膳食，尤其是贫困人群。¹¹小规模粮食生产者和家庭农民需要更大的支持，可持续农业基础设施及技术也需要加大投资力度。在各个大洲，女性都更容易受到中度或重度粮食不安全影响，粮食安全性别差距较大的群体主要是最贫困人群，受教育程度最低人群，孤寡人群，以及居住在大城市郊区的人们¹²，儿童尤为显著。

⁶ <http://www.fao.org/partnerships/resource-partners/covid-19/en/>

⁷ <http://www.fao.org/3/nd059zh/nd059zh.pdf>

⁸ <http://www.fao.org/3/nd059zh/nd059zh.pdf>

⁹ https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26158Final_SG_SDG_Progress_Report_14052020.pdf

¹⁰ https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24978Report_of_the_SG_on_SDG_Progress_2019.pdf

¹¹ <http://www.fao.org/3/ca9692en/CA9692EN.pdf>

¹² 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织，2019。

10. 《2018-19 年计划实施报告》记录了粮农组织在两年度内围绕本组织战略目标及相关可持续发展目标指标取得的成绩，包括性别平等、营养、气候变化、治理和统计，区域结果可在粮农组织网站查询¹³。

11. 在全球层面上，粮农组织正在通过旨在推动国际合作的各个平台和倡议加强战略伙伴关系，如“家庭农业十年”（2019-2028 年）；“联合国生态系统恢复十年”（2021-2030 年）；“联合国行动十年”；“可持续消费和生产模式十年”方案框架下的可持续粮食体系计划；“联合国营养行动十年”（2016-2025 年），《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》；“可持续发展用水国际行动十年”（2018 - 2028 年），即将开始的“土著语言十年”（2022-2032）；以及克罗尼维亚农业联合工作。

12. 粮农组织分别于 2019 年 7 月和 2020 年向联合国可持续发展问题高级别政治论坛报告¹⁴，对 17 项可持续发展目标的进展情况开展了深入审查，并支持各国开展了国家自愿审查。在 2020 年的高级别政治论坛上，粮农组织与联合国水机制共同发布了可持续发展目标 6 全球加速框架，旨在推动水资源投资，数据和信息，能力建设，创新及治理工作。2019 年 9 月，联合国可持续发展目标峰会发布了《促进行动十年，推动可持续发展》政治宣言¹⁵，呼吁确定行动十年，到 2030 年实现可持续发展目标。

13. 粮农组织作为国际气候领域的重要行动方获得了很大的认可，特别是在高级别层面上参加并推动《联合国气候变化框架公约》缔约方大会筹备工作、缔约方大会第二十四届和第二十五届会议，参与编写《气专委气候变化、土地及粮食安全特别报告》并参加附属机构会议，参与克罗尼维亚农业联合工作，以及 2019 年联合国秘书长气候行动峰会。

14. 过去十多年间，粮农组织一直与各国携手合作，共同推动农业领域的气候投资，运用与全球环境基金（GEF）以及近期与绿色气候基金（GCF）建立的伙伴关系，探索气候抵御性发展路径。在 GEF-7 的头两年（2018 年中至 2020 年中），粮农组织通过影响计划，如粮食体系、土地利用和恢复，以及旱地可持续地貌项目，支持 35 个国家从全球环境基金申请了近 1 亿美元的资金，在重点领域开展工作，如农业生物多样性保护，将生物多样性保护做法纳入农业部门（包括渔业和林业）主流化。粮农组织作为绿色气候基金的赠款实施单位¹⁶，帮助各国在气候韧性农业、

¹³ <http://www.fao.org/pir>

¹⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2020>

¹⁵ <https://undocs.org/zh/A/RES/74/4>

¹⁶ <https://www.greenclimate.fund/ac/fao>

可持续土地和水资源管理及其他领域开发实施国家牵头的项目。截至目前，粮农组织的绿色气候基金业务资金总额已经达到 5.715 亿美元，其中大部分资金都是在 2019-2020 年批准的。

15. 粮农组织在支持各国向可持续农业和粮食体系转型方面发挥引领作用。大会第四十一届会议（2019 年 6 月）批准了《肥料可持续使用和管理国际行为规范》¹⁷。

《行为规范》¹⁸提供了可根据本地情况进行调整的框架，以及一整套自愿原则与行动，以满足不同利益相关方的需要。另外，《行为规范》也响应了联合国环境大会第三次会议（UNEA3）关于土壤污染的宣言，支持实施《可持续土壤管理自愿准则》。

16. 粮农组织大会第四十一届会议通过了第 7/2019 号决议《在粮农组织今后规划活动中进一步纳入可持续农业方法，包括生态农业》；此外，还通过了第 6/2019 号决议，重申在应对不断增长的抗微生物药物耐药性威胁方面的全球承诺。随后，理事会第一六三届会议通过了《粮农组织生物多样性主流化战略》，批准了修订后的《生态农业十项要素》。

17. 粮农组织发布了《世界粮食和农业生物多样性状况》报告¹⁹，这是在粮食和农业遗传资源委员会指导下编写的首份粮食和农业生物多样性全球评估报告。报告指出，在遗传物种和生态系统层面，多数生物多样性都在衰减，但有利于保护生物多样性的管理措施和方法正在越来越多地被采纳实施。委员会确定了一个会间进程，以期确定粮食和农业生物多样性方面的需要和可能行动，希望以《全球行动计划》的形式在粮农组织大会上得到通过。

18. 2018 年 12 月 21 日，联合国大会（联大）宣布 2020 年为国际植物健康年，请粮农组织及《植保公约》秘书处作为国际植物健康年的牵头机构，采取措施，让各方更好地认识到植物健康对于实现可持续发展目标的作用，以及《植保公约》和国家及区域植保组织在保护植物健康方面发挥的作用。

19. 农委第二十五届会议建议，粮农组织应发挥更大作用，支持各成员通过全面的诊断与需求评估编制农业创新战略²⁰。大会要求粮农组织协助各国和各区域加强重视，鼓励农业创新，更有效地参与可持续农业和粮食体系转型。粮农组织于 2018 年 11 月 21-23 日在意大利罗马举办了首届家庭农民农业创新国际研讨会。会议强调要对农业创新体系开展评估，找出缺口，推动制定综合性政策，加大投资力度，

¹⁷ 大会第四十一届会议报告（C 2019/REP/paragraph 49(b)）<http://www.fao.org/3/na421zh/na421zh.pdf>

¹⁸ 《肥料可持续使用和管理国际行为规范》（<http://www.fao.org/3/ca5253zh/ca5253zh.pdf>）

¹⁹ <http://www.fao.org/state-of-biodiversity-for-food-agriculture/en/>

²⁰ 农业委员会第二十五届会议（2016 年 9 月 26-30 日）报告。<http://www.fao.org/3/a-mr949c.pdf>

为创新打造有利环境²¹。粮农组织正根据新设立的创新办公室的指导思路，开发战略、准则和知识门户，推动采用通盘考虑的方式帮助小农户和家庭农民获取适当的创新方案，支持区域组织和政府加强综合政策，加大投资力度，对农业创新体系开展评估和诊断，并制定创新战略，确保协调一致地响应成员需要²²。

20. 粮农组织继续在土著粮食体系方面牵头开展创新工作。在粮农组织 2018 年召集的首次土著粮食体系高级别专家研讨会上，土著居民、各成员、各高校和研究机构分享了关于土著居民粮食体系的知识，同意要设立一个全球土著粮食体系平台，由粮农组织托管。粮农组织介绍了仍在进行的对全球 12 个土著粮食体系概述分析的初步结果；2019 年 9 月，粮农组织还共同主办了北极地区传统知识及土著居民渔业专家研讨会。

21. 在围绕可持续粮食体系加强全球对话和伙伴关系方面，粮农组织在联合国秘书长 2021 年联合国粮食体系峰会的筹备过程中发挥了牵头作用。这意味着未来以人为本的各项倡议能够实现更高水平的契合度，确保包容性粮食体系在可持续发展议程中的核心地位，支持粮食体系转型和包容发展，以及采取更加协调一致的方法支持各国践行承诺。

22. 粮农组织继续推动采取创新、包容方法加强可持续农业生产，包括保护性农业，可持续机械化²³，保护性耕作，全球重要农业文化遗产系统（GIAHS），生态农业²⁴，生物技术，以及可持续放牧。

23. 保护性农业²⁵目前遍及 78 个国家，覆盖了超过 1.8 亿公顷的全球土地（年种植面积的 12.5%），受益于保护性农业的多数农民为小农户。粮农组织组织并参与了若干国际和国内活动，包括 2019 年 8 月举办的中国东北黑土养护论坛；此外还就第八届保护性农业大会的组织提供了技术支持。受到 COVID-19 疫情影响，会议推迟到 2021 年 7 月举行。

24. 生态农业：在 2019 年 1 月召开的联合国伙伴咨询机制会议上，粮农组织与主要的联合国伙伴，以及来自科研机构、民间社会、私营和投资者部门的其他伙伴共同启动了“拓展生态农业倡议”。该倡议立足于多利益相关方区域会议、粮农

²¹ 国际研讨会文件汇编 <http://www.fao.org/3/ca4781en/ca4781en.pdf>

²² 粮农组织。《2020-21 年工作计划和预算调整》，理事会第一六三届会议，2019 年 12 月 2-6 日。
<http://www.fao.org/3/mz825zh/mz825zh.pdf>

²³ <http://www.fao.org/sustainable-agricultural-mechanization/en/>

²⁴ 《生态农业十项要素》（CL 163 Rev. 1）由粮农组织理事会第一六三届会议批准通过（CL 163/Rep）
<http://www.fao.org/3/ca7173en/ca7173en.pdf>

²⁵ <http://www.fao.org/conservation-agriculture/en/>

组织农委第二十六届会议²⁶、大会第四十届会议²⁷成果，以及区域会议和第二届国际研讨会：拓展生态农业实现可持续发展目标²⁸的指导，并制定了行动计划。粮农组织基于《2018-2019年工作计划》盘点了在生态农业领域的参与活动²⁹。

25. 应农委第二十六届会议建议³⁰，粮农组织与外部伙伴基于2019年12月发布的《生态农业十项要素》开发了生态农业绩效评价工具³¹。该工具旨在衡量生态农业转型在可持续性各个维度的绩效，适用于所有类型的农业系统，在超过10个国家进行了试点。粮农组织发布了“粮农组织生态农业工作：实现可持续发展目标的路径”¹，目前正在审定首份将生态农业与气候变化联系起来的研究，题为“生态农业建设可持续生计和抵御性粮食体系的潜力”。

26. 全球重要农业文化遗产系统计划继续推动遗产地点认证工作；新增9处遗产地点，总数达到62个，分布在22个国家；此外，该计划还在不断完善标准，开发基本监测指标。在国家、区域和全球层面上开展了若干个技术研讨会和培训项目，合作范围进一步拓宽。全球重要农业文化遗产系统计划的下一阶段正在筹备，旨在扩大该计划的影响。

27. 全球重要农业文化遗产系统秘书处应各国请求提供技术指导，准备拓宽活动范围，实施下一阶段，并在生物多样性、可持续农业、减贫、推广家庭农业和销售，以及推动文化遗产数字化进程等领域探索合作机会。

28. 非洲联盟委员会和粮农组织在农委第二十六届会议期间启动了非洲可持续农业机械化框架³²；自农委第二十六届会议以来，非洲国家修订了农业战略；此外，通过区域网络联系，以及投资聘请服务提供方，为框架的实地落实提供了支持。

29. 生物技术：粮农组织基因修饰食物平台³³全球社区会议于2019年9月10-13日在泰国曼谷召开。平台分享了在全球各国开展的基因修饰食物食品安全评估的结果。

30. 跨境动物疫病防控：粮农组织强化了全球范围内重大跨境动物疫病的防控，此外还通过“跨境动物疫病逐步防治全球框架”（“全球框架”）加强了各国和

²⁶ (COAG/2016/6)

²⁷ (第43段h; C2017/REP)

²⁸ <http://www.fao.org/about/meetings/second-international-agroecology-symposium/en/>

²⁹ <http://www.fao.org/3/I9007EN/i9007en.pdf>

³⁰ COAG 26 report> <http://www.fao.org/3/my349en/my349en.pdf>

³¹ <http://www.fao.org/agroecology/tools-tape/zh/>

³² <http://www.fao.org/sustainable-agricultural-mechanization/resources/publications/details/en/c/1156531/>

³³ <http://www.fao.org/gm-platform>

各区域的防控行动。全球秘书处的工作重点是就口蹄疫、小反刍兽疫、牛瘟以及近期暴发的非洲猪瘟防控工作协调。主要成绩包括：

- 粮农组织继续与各成员、国际和区域机构及伙伴开展合作，推动实施粮农组织-世界动物卫生组织的口蹄疫防治战略。欧盟制定了一项为期 4 年的新战略方案，旨在防控口蹄疫以及其他类似的跨境动物疫病。另外，还新指定了 5 家针对人畜共患病、新出现致病原、口蹄疫及小反刍兽疫的参考中心，提供技术支持。
- 小反刍兽疫会造成小型哺乳动物死亡，目前已经遍布非洲、近东和中东以及亚洲 70 多个国家。为应对小反刍兽疫，2015 年设立了全球根除小反刍兽疫计划³⁴，希望到 2030 年彻底根除此种疫病。粮农组织支持各国和各区域编制国家战略计划和区域战略，以及提高疫苗实验室的生产能力。目前已有 58 个国家根除了小反刍兽疫。计划委员会第一二八届会议和理事会第一六四届会议³⁵鼓励粮农组织探索更可负担的解决方案来筹措资源，包括与私营部门和其他利益相关方建立伙伴关系。
- 非洲猪瘟：“全球框架”下的非洲猪瘟全球防控倡议（2020-2025 年）已经启动，目的是应对战略性调整，推动建立国家、区域和全球层面的伙伴关系，强化预防和应备措施，尽可能减少非洲猪瘟的影响；在上一个两年度中，非洲猪瘟传至亚洲，对粮食安全和生计造成严重影响。

31. 粮农组织通过在 30 几个亚洲和非洲国家实施的“全球健康安全议程及新发大流行威胁计划”，继续支持采用“同一个健康”方法应对全球和国家层面的粮食链威胁。跨境动物疫病应急中心培训了来自 23 个国家的 7500 多位专业人员，提升了 20 多个国家的实验室绩效；在 2018 年帮助 20 个国家调查了 244 例疫病暴发情况，在 2019 年帮助 18 个国家调查了 398 例疫病暴发情况。

32. 粮农组织通过若干工具继续支持各成员开展能力建设活动，预防、发现并响应重大动物疫病和人畜共患病。粮农组织运用网络化的裂谷热决策支持工具，加强了东非区域裂谷热预警预报能力。粮农组织支持若干区域机构降低重大跨境动物疫病和人畜共患病威胁风险，如东南亚国家联盟（东盟）畜牧部门工作组，以及中亚动物卫生网络（“同一个健康”），促进区域流行病学和实验室网络与服务。

33. 粮农组织编制了《行动计划》³⁶，并与世卫组织和世界动物卫生组织在“同一个健康”方法和秘书长 2016 年建立的“机构间协调组”框架下解决抗微生物药

³⁴ (C 2015/REP 43.d)

³⁵ (CL 164/REP.17.j)

³⁶ <http://www.fao.org/3/a-i5996e.pdf>

物耐药性问题。粮农组织加强了对编制实施《国家行动计划》国家的总体支持，此外还支持这些国家在意识、监测、治理以及应对抗微生物药物耐药性良好做法等方面开展能力建设活动。理事会第一六三届会议同意在结果框架中新增一个着眼于抗微生物药物耐药性的指标。关于新增抗微生物药物耐药性指标的提案在计划委员会第一二八届会议³⁷及理事会第一六四届会议³⁸上进行了讨论，在技术层面上还需进一步完善。粮农组织还向农委第二十七届会议提交了未来五年的《粮农组织行动计划》（2021-2026年），希望获得指导和批准。粮农组织就抗微生物药物耐药性提供科学建议以支持食典标准制定，提供科学建议的范围还包括：环境对食源性抗微生物药物耐药性的作用，通过植物源食品传播的抗微生物药物耐药性，抗微生物药物使用对作物的影响，生物农药的作用，导致抗微生物药物耐药性的潜在风险及其在尽量减少食源性抗微生物药物耐药性传播方面的作用。粮农组织与饲料部门利益相关方密切合作，支持减少饲料中抗微生物药物的使用，在动物生产中以动物营养改善替代使用抗微生物药物，特别是增长促进型抗微生物药物。

34. 粮农组织长期以来一直在积极评估气候变化对可持续畜牧生产的影响，特别是通过在高级别层面上参与和推动《联合国气候变化框架公约》缔约方大会筹备工作、第二十四届和第二十五届缔约方大会；关注焦点是研究气候变化对防控牲畜疫病的影响，以及提高气候变化对动物疫病影响的认识，并提供一体化的政策咨询和能力建设服务。

35. 根据农委第二十二届会议（2010年）向粮农组织提出的职责，[全球可持续畜牧议程](#)推动了各利益相关方的政策对话与行动，让畜牧系统更可持续。全球可持续畜牧议程为[113个机构伙伴](#)打造了多利益相关方的政策对话和联合行动平台，旨在提高认识，加强政治意愿和能力，开发并分享各类技术和政策解决方案，推动国际、国家和地方层面的可持续畜牧发展。这些解决方案均由知名研究机构根据[《2019-2021年行动计划》](#)并通过全球可持续畜牧议程行动网络开发提出。

36. 粮农组织继续开发准则、手册和工具，推动改进卫生和养殖措施，开发牲畜价值链，设计基于证据的畜牧发展战略和投资计划，加强各成员采纳此类做法、运用此类工具的能力。粮农组织设立的牧民知识中心³⁹在可持续放牧方面建立了强有力的伙伴关系，推动牧民代表参与政策制定进程，并分享信息，吸引了各方对牧民需要和生计的关注。

³⁷ <http://www.fao.org/3/nc439zh/nc439zh.pdf>

³⁸ <http://www.fao.org/3/nd238zh/nd238zh.pdf>

³⁹ <http://www.fao.org/pastoralist-knowledge-hub/zh/>

37. 粮农组织还积极应对植物疫病和有害生物⁴⁰带来的区域和跨境粮食链威胁，如非洲、近东和亚洲的草地贪夜蛾，东非、也门和亚洲西南部的沙漠蝗，北非和近东的红棕象甲，以及拉丁美洲的香蕉镰刀菌枯萎病。重点工作包括：

- 草地贪夜蛾：由于草地贪夜蛾快速蔓延，粮农组织启动了为期三年的《草地贪夜蛾防控全球行动》⁴¹，确保国家、区域和全球层面采取协调一致的强有力措施。《全球行动》希望在 2020-2022 年间筹集 5 亿美元资金，采取协调一致措施，加强有害生物的预防和可持续控制能力⁴²。草地贪夜蛾秘书处正与利益相关方以及受此侵扰成员的代表筹备计划于 2020 年 10 月召开的高级别会议。
- 粮农组织在北非和近东（2018 年 9 月）启动了消灭红棕象甲区域计划；此外，在拉丁美洲及加勒比（2019 年 9 月）启动区域计划紧急应对该区域首次报告出现的香蕉镰刀菌枯萎病，强化国家能力，提升区域认识。
- 粮农组织通过沙漠蝗防治区域委员会支持各成员实施沙漠蝗防治策略。粮农组织于 2019 年 2 月在非洲东北部和沙特阿拉伯启动了沙漠蝗灾情预警，之后于 2019 年 7 月在也门和非洲之角再次启动灾情预警。自 2020 年初以来，粮农组织一直在支持大非洲之角应对几十年来最为严重的沙漠蝗灾情。粮农组织借鉴 2003-2005 年西非应对沙漠蝗灾情的经验，启动了快轨机制，迅速应对，通过实施侧重预防的抵御性计划为相关国家政府提供支持，以期避免出现粮食危机。截止 2020 年 6 月底，粮农组织在面向东非、东南亚以及西非和萨赫勒预期行动总计 3.116 亿美元款项中筹集了 1.62 亿美元。

38. 《国际植保公约》：《国际植保公约》社区围绕基于商品的植物卫生措施开发了治理原则和标准草案，以期推动安全贸易。每年协调召开 7 次《国际植保公约》区域研讨会。《国际植保公约 2020-2030 年战略框架》以及《国际植保公约》5 年投资计划（2021-2025 年）均已得到批准。《国际植保公约》电子植检证书解决方案已经开发完成，超过 80 个国家登记使用电子证书。

39. 高危农药：粮农组织作为牵头伙伴，在减少使用高危农药方面为成员提供了工具和技术援助。目前，治理高危农药问题的文书包括《国际化学品管理战略方法》，粮农组织/世卫组织《国际农药管理行为守则》，粮农组织/世卫组织《高危农药准则》，以及《鹿特丹公约》。这些文书支持各方交换某些危险化学品的信息，并就这些化学品的未来进口做出决定。设在粮农组织的《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》秘书处提供技术支持，重点是支持农药中毒（包括人类健康和环境）相关的监测和数据收集工作，

⁴⁰ 参考：《预防、预测并应对重大动植物病虫害》（COAG/2020/6）

⁴¹ <http://www.fao.org/fall-armyworm/global-action/en/>

⁴² COAG/2020/INF/4

探索危险农药的替代方案，采取政策措施确保基本农药的可持续使用，以及各方之间围绕这些农药的信息交流。2018年中至2020年中，110多个《鹿特丹公约》缔约方接受了技术援助和能力建设培训¹。

40. 粮农组织在传粉昆虫相关领域继续开发准则和良好做法，如化学品在农业中的使用，自然生态系统中天然传粉昆虫保护计划，推广生物多样性生产系统。2019年，粮农组织和世卫组织发布了高危农药手册¹，特别关注了新烟碱类农药。蜜蜂风险评估模型被纳入了粮农组织农药登记工具包¹。粮农组织推动实施“国际传粉昆虫倡议 2.0”（IPI2.0）。粮农组织启动了传粉网站，为政策制定者提供范本¹，另外还在2020年世界蜜蜂日发布了“推动可持续作物传粉服务：田间、农场和景观规模的措施”¹。

41. 减少粮食损失和浪费：通过“减少粮食损失和浪费全球倡议”（可持续发展目标 12），粮农组织更加协调一致地支持测量、意识提高和技术援助工作；此外，还确保了基本气候解决方案措施的协调一致。此举改善了国家和区域层面的政策、法律和制度框架，同时也启动了在全球层面制定减少粮食损失和浪费自愿行为守则的进程⁴³。2019年，粮农组织出版了旗舰报告《粮食和农业状况 - 进一步减少粮食损失和浪费》⁴⁴，提供了批发层面全球收获后粮食损失的最新估计数据。与联合国环境规划署共同编制“全球粮食损失指数”方面取得特别进展，并提议将可持续发展目标具体目标 12.3 分为两个阶段衡量：(i) “减少粮食生产和供应链上的损失” - 供应导向（“全球粮食损失指数”）；(ii) “将零售和消费环节的全球人均粮食浪费量减半” - 需求导向 - “粮食浪费指数”。另外，粮农组织开发了粮食损失分析案例研究方法，用以发现粮食供应链中的关键损失点以及这些点位出现损失的内在原因，包括制度、经济和社会文化因素，以及性别不平等问题。

42. 粮农组织《城市粮食议程》框架简化了为国家和地方机构提供支持、开展合作的流程，更多地将粮食融入城市和领地政策发展（可持续发展目标 11），推动在城市地区和供应粮食的农村地区建设更加韧性、更可持续的粮食体系。2019年发布的《米兰城市粮食政策公约》监测框架将地方具体目标和指标与国家层面的可持续发展目标相联系，提供了监测进展的指标和实用指南，旨在推动建设更可持续的城市粮食体系。

43. 粮农组织围绕可持续价值链开发提供支持，将“农业投资倡议”下的多个现有计划联系起来，扩大规模，进而增强了公立和私营部门的能力；另外，此种

⁴³ 《减少粮食损失和粮食浪费自愿行为守则》（COAG/2020/13）

⁴⁴ <http://www.fao.org/3/ca6030zh/ca6030zh.pdf>

支持也吸引了更多的投资，推动包容、高效农业粮食体系的建设（可持续发展目标 2、8、9、14 和 17）。“小岛屿发展中国家粮食安全和营养全球行动计划”进展情况在 2019 年小岛屿发展中国家高级别政治论坛举办的高级别活动上进行了介绍。

44. 粮农组织积极推动实施联合国发展系统重新定位工作，加强与其他联合国伙伴和常驻罗马机构的合作，并通过了《联合国可持续发展合作框架》，将其作为规划和实施国家层面联合国发展活动的主要文书。

45. 粮农组织积极参与《2030 年议程》出台前后的全球进程，包括《巴黎协定》及之后的《联合国气候变化框架公约》缔约方大会会议和进程、2019 年联合国秘书长气候行动峰会以及 2018 年的《生物多样性公约》缔约方大会第十四届会议。粮农组织积极推动《联合国防治荒漠化公约》缔约方大会第十四届会议（2019 年 9 月）以及《仙台减少灾害风险框架》（2019 年 5 月的全球平台）。2020 年被称为“超级自然年”⁴⁵，粮农组织将参加 2020 年的联合国秘书长生物多样性峰会（2020 年 9 月 22-23 日，纽约）。

46. 粮农组织首次与联合国人口与发展委员会展开系统性合作，共同筹备委员会第五十三届会议。会议主题为“人口、粮食安全、营养与可持续发展”；粮食安全、营养和人口发展相关的可持续发展问题十分复杂，且相互交织，粮农组织强调要采用通盘考虑的方法加以应对，并参与编写了[联合国秘书长报告](#)⁴⁶。

47. 近年来，粮农组织《2030 年议程》相关工作重点转向支持各国在综合政策建议方面开展能力建设，以及对可持续发展目标实现进展进行监督。鉴于粮农组织对可持续发展目标各项指标机构间专家组的贡献，粮农组织被指定为 21 项可持续发展目标**指标**的主管机构和另外 5 个指标的参与机构，

48. 可持续发展目标监测的主要结果包括最终敲定了对剩余 5 个 III 级指标进行重新分类的方法；该方法由可持续发展目标各项指标机构间专家组作为国际标准予以通过。此次重新分类非常重要，有助于释放各国数据报告的潜力，促进能力发展支持的有效交付。此外，粮农组织为 27 个国家提供了直接的技术支持，组织了 12 次区域培训研讨会，培训了约 190 个国家的官方统计人员，在本组织远程学习平台上发布了 15 个远程学习课程，还组织了多项外联活动；因此，各国跟踪可持续发展目标进展的能力也得以加强。可持续发展目标指标报告率由 2017 年的 32% 提高至 2019 年的 43%。粮农组织就粮食和农业相关可持续发展目标指标的进展情

⁴⁵ <http://www.fao.org/3/nd212en/nd212en.pdf>

⁴⁶ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/013/65/PDF/N2001365.pdf?OpenElement>

况发布了首份数字报告⁴⁷，指出就可持续农业、粮食安全和营养相关可持续发展目标的大多数具体目标而言，全球进展情况仍然差强人意。

49. 为填补当前在数据和能力方面的巨大缺口，粮农组织制定了一项综合计划以加强关于可持续发展目标监测的能力建设支持。该计划旨在帮助各国将国家指标与全球指标接轨，投资其他数据来源以降低数据收集成本，加强国家数据编制机构之间的协调，并提高其在决策过程中应用可持续发展目标指标的能力。在上一个两年度中，通过多伙伴计划支持机制为该计划安排了 100 万美元，但不足以填补可持续发展目标监测方面的数据空白。因此，该计划的资源筹措在 2020-21 年仍将作为重中之重，以期加速可持续发展目标的报告工作。

50. 2019 年 10 月，可持续发展目标指标机构间专家组最终批准了可持续发展目标指标 2.4.1（高效、可持续农业面积占比）⁴⁸ 的方法⁴⁹，随后粮农组织面向各国展开了首轮专门数据收集，以期评估 11 个分项指标相关社会经济和环境变量的数据可供性。另外还收集了指标 2.4.1 相关国家进程的信息。同时，粮农组织也围绕这一指标开展了能力建设活动。粮农组织与国家伙伴合作实施了农业勘察计划及 50X2030 倡议⁵⁰，旨在提高各国在未来数年的数据可供性。

51. 粮农组织与联合国统计司于 2020 年 3 月共同发布了“农业、林业和渔业环境经济核算体系”⁵¹，为整体的环境经济核算体系核算平台贡献力量。该平台由联合国统计委员会通过，作为汇总经济和环境统计信息的参考工具，支持自然资本核算、生态系统服务评价、生物多样性评估以及可持续发展目标监测和报告。

52. 粮农组织继续提供综合全面的一体化政策支持。粮农组织与常驻罗马机构及联合国国家工作队密切协作，帮助各国编写《自愿国家审查》，提供有关可持续发展目标国家进展的综合报告。粮农组织编写了多份指导文件，如《推动粮食和农业转型，实现可持续发展目标》⁵²，确定了 20 个行动领域，描述了将各项可持续发展目标关联起来的方法、措施、政策和工具，并让公共、私营和社区层面上的不同行动方参与进来。

53. 粮农组织支持政策对话，与国会议员合作推动协调一致和充足的资源分配，助力实现可持续发展目标 2。应对饥饿和营养不良全球议会峰会于 2018 年 10 月

⁴⁷ <http://www.fao.org/sdg-progress-report/en/>

⁴⁸ <http://www.fao.org/3/ca5157en/ca5157en.pdf>

⁴⁹ <http://www.fao.org/3/ca7154en/ca7154en.pdf>

⁵⁰ <http://www.fao.org/3/ca6785en/ca6785en.pdf>

⁵¹ <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca7735en>

⁵² [Transforming Food and Agriculture](#), FAO Rome 2018

29-30 日在马德里召开，约 80 个国家的 200 多位议员与会。与会代表承诺推动制定相关立法、政策和计划，确保并改善健康膳食的可持续获取。

54. 为加强农业生计面对灾害、粮食链危机和冲突的抵御能力，粮农组织支持各国预防和应对紧急情况，减少产生的影响，以及随后逐步恢复；从被动的灾害和危机管理转向更加积极主动的、预防为主的多重危害风险管理，支持家庭、社区和政府预测、消化、恢复并适应韧性更强、更可持续的农业和粮食体系。粮农组织更加深入地认识灾害和危机对农业部门的影响，包括动植物疫病和有害生物⁵³，支持各成员应对多种灾害、危机和冲突对农业和粮食基础生计的影响。

55. 营养：为支持各国落实第二届国际营养大会的后续行动，粮农组织围绕粮食和农业系统营养敏感型方法编制了资源材料，开发了农业能力建设远程学习模块，希望在营养领域产生积极影响。粮农组织与世卫组织共同发布了“加强营养行动 - 基于第二届国际营养大会政策建议为各国提供的资源指导”（2018），帮助各国审查将 60 个自愿资源纳入国家营养行动的适当性。粮农组织推动将营养敏感型计划纳入粮农组织国别规划框架，以及联合国可持续发展合作框架的开发。

56. 粮农组织与世卫组织共同承担联合国营养行动十年秘书处工作，继续开展宣传活动，确保将营养问题保留在国际和国家层面的政策制定议程之上。2019 年 7 月，粮农组织与世卫组织、联合国难民署、联合国儿基会、粮食计划署和人道协调厅共同承诺加快行动，根除儿童营养不良问题，并制定了启动《联合国儿童消瘦问题全球行动计划》的联合框架和路线图。为支持全球宣传和意识工作，推动粮食体系转型，2019 年联合国大会第七十四届会议宣布 9 月 29 日为“国际粮食损失和浪费问题宣传日”，2021 年为国际水果蔬菜年。

57. 食品安全：在“食品安全未来 -- 将知识转化为造福人民、经济和环境的行动”这一总主题下举办了两次活动，即 2019 年 2 月 12-13 日在埃塞俄比亚的斯亚贝巴市举行的第一次粮农组织/世卫组织/非盟国际食品安全会议⁵⁴；以及在粮农组织和世卫组织支持下于 2019 年 4 月 23-24 日在瑞士日内瓦世贸组织举行的国际食品安全和贸易论坛会议。这两次会议凸显了所面临的严峻挑战，并提出了借助知识解决食品安全相关问题的行动。会议还强调指出，投资建设行之有效的食品安全系统（包括投资于知识、人力资源、机构和基础设施），对于实现食品安全目标至关重要。

⁵³ <http://www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/1106859/>

⁵⁴ <http://www.who.int/food-safety/international-food-safety-conference>

58. 2018-19年，粮农组织全面实现了43个产出指标的95%（41个），只有5%（2个）未能实现。约79%的产出结果是在国家或区域层面交付。成果评估表明总体趋势良好，22个指标中有16个显示绝大多数国家在2015至2019年间绩效有所改善，表明粮农组织的工作和努力极大地促进了各国打造更有力环境，助力实现各项战略目标。

59. 为衡量粮农组织战略目标层面的进展，粮农组织将自身结果框架与可持续发展目标对应，运用了38个基于可持续发展目标战略目标指标来衡量粮农组织战略目标层面的进展，具体见《2018-19年计划实施报告》，可在以下网站查询<http://www.fao.org/pir>。

III. 全球发展变化与趋势及其对粮食和农业部门的影响

60. 下文各项发展变化及趋势与本次农委第27届会议各项议题以及目前正在进行的涉及农业和粮食部门的各项国际进程相关，具体包括：粮食安全和营养与健康；食品安全；自然资源管理、生物多样性、灾害和气候风险及危机、对粮食链的威胁、冲突以及向更具抵御力、包容性、可持续的粮食体系全面转型。

61. 《2030年可持续发展议程》和有关气候变化的《巴黎协定》在继续推动着粮农组织开展工作时所处的大背景。与粮农组织使命相关的其他重要发展变化包括宣布“家庭农业十年”（2019-2028年）；“联合国生态系统恢复十年”（2021-30年）、“联合国可持续发展目标行动十年”、“联合国家庭农业十年”（2019-28年）、《仙台减灾框架》（2015-2030年）；即将启动的“土著语言十年”（2022-2032）；2018年通过的联合国《移民问题全球契约》和《难民问题全球契约》。随着《2020年后生物多样性框架》的制定工作不断推进，《生物多样性公约》框架下当前和未来的发展变化也将直接对粮农组织的工作产生影响。生物多样性峰会将于2020年9月22日至23日在第75届联合国大会期间召开，主题为“采取紧急行动促进可持续发展”。

62. 2018年农委第26届会议上提出的农业和粮食部门相关趋势与挑战在今天看来依然维持不变，即有必要提高生产率，打造有抵御力、可持续的生产和粮食价值链，为不断增长的人口保障粮食安全和营养，推动科技、创新，加强粮食体系之间的相互依赖，解决生物多样性和环境退化、气候变化及其带来的一系列不断加剧的气候极端事件和波动、对自然资源的竞争加剧、快速城市化对农村地区带来的影响等问题，发展地方粮食体系，确保农村妇女和青年等边缘化群体不被落下。

63. 这些全球性趋势构成了粮农组织《战略框架》的基础，同时包含了区域和部门趋势与特征，代表着各国和发展界所面临的主要发展挑战，也为粮农组织

《战略框架》的更新奠定了基础。因受 COVID-19 疫情影响被推迟至 2020 年底召开的各区域会议将对主要全球和区域趋势进行汇总，为 2020-21 年间通过一个协商进程制定粮农组织新的《战略框架》打下基础⁵⁵。

64. COVID-19 已在全球范围内给人民的健康、各经济体以及粮食安全带来了威胁。有必要继续采取紧急措施，稳定和保护粮食供应链在全球各地的持续运转、劳动者生计和各地人民的健康。虽然突发的 COVID-19 及其造成的影响掩盖了很多其他当前趋势，但这些趋势仍与粮农组织的工作以及整个粮食和农业部门息息相关。很多情况下，COVID-19 的影响加快了这些趋势的进程和/或加剧了其负面影响。

65. 面对这种情况，粮农组织于 2020 年启动了一次组织战略前瞻活动，此次前瞻活动将以粮农组织报告《粮食和农业的未来 – 趋势与挑战》⁵⁶（这也是粮农组织《2018-2021 年中期计划》⁵⁷的概念基础）和《粮食和农业的未来 – 实现 2050 年目标的各种途径》⁵⁸中总结介绍的以往组织前瞻活动为基础。

66. 根据粮农组织各司和各下放办事处指定人员所提供的材料，组织战略前瞻活动的初步发现中包含已经确定的以及新出现的相互关联的因素和相关趋势，包括 COVID-19 等流行病的暴发。所发现的主要因素和相关趋势介绍如下：

a) 系统性（首要）因素：

1. 人口增长和城市化预计将增加和改变粮食需求。撒哈拉以南非洲和南亚地区的这些变化尤为突出，给粮食和农业体系带来相互关联的影响，因为人口增长、城市化和粮食需求相互之间有着密切关联。
2. 经济增长、结构转型和宏观经济稳定性并不一定能够给各社会在包容性经济转型方面带来预期结果。在部分非洲国家，离开农村的人们无法在城市找到有体面收入的工作。
3. 国家间相互依赖关系将全球的粮食和农业体系联系在一起，但低收入缺粮国、小岛屿发展中国家、内陆国家却严重依赖进口来满足本国粮食需求。还有一些国家则依靠少数出口商品，以换取技术、能源、金融服务或医疗设备的进口，同时非法资金流动也使得低收入国家的资源流向高收入国家⁵⁹。

⁵⁵ <http://www.fao.org/3/nc850zh/nc850zh.pdf>

⁵⁶ <http://www.fao.org/3/a-i6583e.pdf>

⁵⁷ <http://www.fao.org/pwb/home/zh/>

⁵⁸ <http://www.fao.org/3/I8429EN/i8429en.pdf>

⁵⁹ 见可持续发展目标 16 及相关的可持续发展目标具体目标 16.4。

4. 大数据的产生、管控、利用和拥有有助于实时创新决策，在农业领域也是如此。然而，各国对通过大数据平台从全球各地收集大量生产和消费信息的少数寡头垄断公司的依赖性正在不断增强。⁶⁰

5. 地缘政治不稳定和冲突增多，包括与资源和能源相关的不稳定和冲突，是导致粮食不安全和营养不良的主要因素之一。它们会阻断食物的获取和基础服务，破坏社会保护体系。军事开支往往在公共预算中占有较大份额。

6. 不确定性。影响粮食和农业体系的所有因素都会受突发事件所带来的不确定性影响，如 COVID-19 的暴发。不确定性，包括“未知的未知因素”及其对粮食和农业体系的影响，从定义上看就很难预测与衡量，但做好防备可减轻其影响。

b) 直接影响粮食获取和生计的因素：

7. 农村和城市贫困。农村地区有较高比例的人口面临贫困或极端贫困。务农报酬低于其他部门，但 COVID-19 使城市和农村地区的收入都受到挤压。总体而言，粮食不安全人数正在不断增加，食物不足现象十分普遍，最弱势群体面临陷入贫困的巨大风险⁶¹。

8. 不平等。各社会均存在收入极度不平等、就业机会、资产和基础服务获取不平等以及资金负担不平等现象。妇女和土著人群是受害最严重的群体。COVID-19 的暴发加剧了不平等现象，主要原因是最弱势群体面临的风险加大、失业以及获得医疗服务的机会不均等。

9. 粮食和农产品价格与二十年前相比已大幅上涨⁶²，尽管仍未充分体现出食物的全部社会和环境成本。靠低价而不健康的饮食已经无法解决问题，但人们的收入往往太低，无法承受健康、可持续饮食的成本，可能不得不做出权衡取舍。

c) 直接影响粮食和农业生产和销售过程的因素：

10. 目前在粮食和农业体系中采用的技术不够高效，因为它们会导致自然资源退化。“系统性”技术（如生态农业、保护性农业、有机农业、本地粮食体系等）、数字化、生物技术和其他创新性方法等技术进步能带来机遇。目前正在就这些技术的开发、局限性和潜在缺陷开展研究。

11. 粮食和农业体系中的公共投资正从农业部门挪走。很多情况下，各国政府设定的优先重点，尤其在低收入国家、低收入缺粮国、小岛屿发展中国家和内陆国家，由于公共投资不足而无法得以落实。

⁶⁰ 联合国，2020。《人口、粮食安全、营养和可持续发展》。人口与发展委员会。[联合国秘书长的报告。](#)联合国，2019。行政首长协调会，[2019年5月29日报告。](#)

⁶¹ 粮农组织等，2020。《2020年世界粮食安全和营养状况》。

⁶² 粮农组织，2020。粮农组织名义和实际食品价格指数。[粮农组织网站](#)，访问时间 2020 年 7 月 22 日。

12. 由于生产的机械化和数字化，生产过程的资本/信息密集度正在不断上升，在粮食和农业部门也是如此。这引发了各方关切，可能对城乡地区创造就业带来不利影响。如果无法创造就业机会，那么贫困现象就可能大幅增加。

13. 粮食和农业投入物和产出市场的集中化对粮食和农业体系的抵御能力和公平性构成挑战。少数公司掌控了种子、化学品、药物、机械、肥料、家畜遗传材料、食品加工和商品交易等业务。

d) 与环境系统相关的因素：

14. 自然资源短缺和退化。土地、水、生物多样性均在逐步退化。水资源短缺、土地退化、大面积毁林、海洋资源和草地过度开发、各级污染等问题引发了各方严重关切。

15. 除 COVID-19 外，各种流行病可能在未来不断增加，原因包括跨境植物病虫害不断增多，农业活动不断入侵野生环境，抗微生物药物耐药性出现，动物源性产品的生产和消费增加。

16. 由农业和整个经济体中温室气体排放造成的气候变化正在对粮食体系和自然资源产生影响，同时预计将加速推动农村地区的饥饿和贫困问题。然而，在全球范围内，当前的发展模式仍依赖化石燃料和大量温室气体排放。当前的发展模式可能会带来增长和排放之间的权衡取舍。

17. “蓝色经济”，即发展与海洋相关的经济活动，正在全球范围内不断扩大。石油/天然气、海运/港口等大型项目可能会对海洋生物多样性、渔业乃至所有粮食体系产生负面影响。要想处理好权衡取舍，就需要制定完善的政策。

67. 未来这些趋势的不断推进会对粮食和农业体系的整体可持续性带来挑战，给各项可持续发展目标和《2030 年议程》的实现带来更大难度，但同时也会给粮食和农业体系的转型带来机遇，如提高消费者对某些食品的消费给社会和环境造成影响的认识，提高对营养、健康膳食和新技术的认识，提高对不平等现象以及加强各级机构和治理的必要性认识。将在各技术司的协助下对前瞻活动提出的这些挑战和主要的转型发展进程进行进一步分析，以便为下一份《战略框架》的制定提供依据。此外，组织战略前瞻活动将最终汇总形成一份旗舰报告，纳入“粮食和农业的未来”系列报告⁶³，分析世界各地在与粮农组织远景和使命密切相关的领域中当前面临和未来预计将要面临的中期和长期趋势与挑战。

68. 这些主要趋势将继续受到粮农组织为应对 COVID-19 疫情而实施的全面应对与恢复计划⁶⁴中开展的各项活动的影响。疫情本身带来的经济冲击以及封锁和经济收缩造成的附带性破坏正给低收入和中等收入国家的粮食供应链带来风险。按照

⁶³ <http://www.fao.org/publications/fofa/zh/>

⁶⁴ <http://www.fao.org/news/story/zh/item/1297986/icode/>

联合国“建设更美好家园”的做法，该计划旨在减轻疫情带来的直接影响，同时强化粮食体系和生计活动的长期恢复能力。⁶⁵具体行动侧重于：i) 通过粮农组织的粮食和农业政策分析工具（FAPDA⁶⁶）跟踪和分享有关各国所采取措施的政策相关信息，通过与 COVID-19 相关的政策简报⁶⁷跟踪和分享政策建议；ii) 为低收入国家提供支持，帮助他们预测和减轻疫情对粮食安全和生计的影响，尤其对妇女和最弱势风险群体而言；iii) 为减轻 COVID-19 疫情对全球粮食贸易和市场的影 响作出贡献；iv) 为风险评估、监测和能力建设提供支持，便于及早发现突发疫 病，控制疫病蔓延。

IV. 2020-21 年及之后粮农组织粮食和农业工作的 重点领域

69. 粮农组织粮食和农业工作的重点领域依据第 III 节所述趋势和动态确定，旨在推动实现对落实总领性可持续发展目标至关重要的粮农组织战略目标。为解决这些优先重点，粮农组织履行核心职能，即规范和标准制定、数据和信息、政策对话、能力建设、知识和技术、伙伴关系以及倡导和宣传。

70. 鉴于《2030 年议程》具有变革性和复杂性，同时有必要采取更具综合全面性、跨部门性和系统性的举措，需要采用对各国粮食和农业、粮食安全以及营养计划的规划、实施和监测方式具有深远影响的新工具和新治理机制。《2030 年议程》使人深入认识到粮食体系转型作为加快实现可持续发展目标的切入点能够发挥的关键作用⁶⁸。认识到可持续发展目标间互联互通，并促进国际社会承诺实现《2030 年议程》，也需要各国除了落实其他工作以外，创造必要的包容性增长和公平体面就业机会，从而消除贫困，解决社会经济不平等问题，维持生物多样性和自然资源环境，减轻日益增加的气候变化压力。

71. 《中期计划》及《工作计划和预算》确定的跨领域问题，例如气候变化、性别平等、营养和治理，均在粮农组织方方面面的工作中得到充分体现，同时本组织继续加强这些领域在各项计划中的主流化。粮农组织支持各国缩小在获取生产资源、服务和经济机会以及决策权方面仍然存在的性别差距。《2030 年议程》呼吁进一步加强对性别平等问题的关注。目前，已通过营养敏感型农业将营养问题纳入主流，并已制定新版《粮农组织营养工作愿景与战略》供农委审查⁶⁹。

⁶⁵ <http://www.fao.org/partnerships/resource-partners/covid-19/en/>

⁶⁶ <http://www.fao.org/in-action/fapda/fapda-home/en/>

⁶⁷ <http://www.fao.org/2019-ncov/resources/policy-briefs-test/zh>

⁶⁸ 全球可持续发展报告。2019。现在就是未来：科学实现可持续发展目标。

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf

⁶⁹ 粮农组织营养工作愿景与战略草案（COAG/2020/23）

72. 粮农组织继续实施气候变化战略⁷⁰，并开展应急和抵御能力建设，即满足受灾、危机和冲突（包括长期危机）影响的国家的迫切需求，并解决危及这些国家粮食和农业体系的脆弱性和风险的根源。粮农组织与 13 个联合国机构推动了《联合国抵御能力共同指南》的制定工作⁷¹。

73. 数据、信息和统计工作已纳入粮农组织各项计划，尤其是要提高各国拟定循证政策并监测政策影响的能力。监测并报告粮食不安全和营养不良、气候变化以及农业和农村发展，需要获得可靠及时的数据，并按性别、年龄以及其他主要社会经济变量进行系统分类。

74. 数字化将在推动实现可持续发展目标方面发挥日益重要的作用。数字技术能够提高农业的生产力和可持续性，并帮助应对相关挑战，即确保所有人享有粮食安全，改善农村生计，可持续管理自然资源。尽管数字技术带来的机遇具有广阔性和深刻变革性，但也有潜在风险。

75. 根据 2020 年全球粮食和农业论坛柏林农业部长会议的要求，粮农组织理事会第一六四届会议（2020 年 7 月）批准了关于粮农组织主办国际数字粮食及农业平台的提案，并要求农委、渔委、林委和计委以及粮农组织理事会审查其职权范围⁷²。这项自愿性倡议将建立一个多利益相关方论坛，吸收粮农组织成员、农民组织、私营部门、民间社会和知识社会参与其中，共同发现并讨论在粮食和农业领域应用数字技术的潜在利弊。关键是要以循证建议和最佳做法为政策制定者提供支持，从而推动粮食和农业数字化，应对粮食和农业领域在数字技术中面临的技术、社会和道德挑战。

76. 按此总体框架，农委第二十七届会议的讨论文件探讨了各种新问题和优先重点，其中特别聚焦本届会议的主题“发展可持续畜牧业，促进实现可持续发展目标”以及 COVID-19 疫情对粮食安全和营养的影响。农委第二十七届会议的若干议题讨论了主要趋势和挑战，并就农委审议的重点工作领域提出了实质性意见，所涉领域例如评估并增进畜牧业对粮食安全和营养以及健康膳食的贡献，加强小规模牧民的生产力，开发知识和工具以指导各国畜牧业政策和投资，制定解决方案以减轻畜牧业对环境的负面影响，将放牧业和牧场纳入粮农组织工作的主流。尤其是应农委第二十六届会议要求，同时经理事会第一六四届会议肯定，已提交关于设立农委畜牧业分委员会的提案。获得批准以后，该分委员会将负责监测这些问题以及其他与畜牧业有关的问题和重点工作领域，并就此向农委汇报工作。

⁷⁰ <http://www.fao.org/3/a-i7175e.pdf>

⁷¹ 2020 年《联合国抵御能力共同指南》草稿（正在定稿）

⁷² 理事会报告，CL 164/Rep（第 21 k）段 <http://www.fao.org/3/nd238en/nd238en.pdf>

77. 粮农组织的重点行动领域可以概括为将由农委第二十七届会议审查的四个紧密相关的总领性主题：（A）实现可持续粮食体系，包含可持续粮食和农业，其中侧重于可持续畜牧业、《城市粮食议程》、经更新的粮农组织食品安全战略、《粮农组织营养工作愿景与战略》、解决粮食损失和浪费问题以及其他关键领域；助力小农和家庭农民获取创新；（B）气候和自然资源（生物多样性、土地和水）以及应对多种危机风险和环境挑战：灾害风险减少和管理、气候变化以及自然资源；（C）通过“同一个健康”举措，应对动植物和人类健康面临的病虫害威胁，尤其是 COVID-19 疫情对粮食和农业的影响、蝗虫以及人畜共患病威胁；（D）实现乡村振兴促进青年就业。

A. 打造韧性可持续粮食体系，保障所有人的粮食安全和营养⁷³

78. 粮食体系包含参与农业、畜牧业、林业和渔业食品产品生产、聚集、加工、分销、消费和处置的全部行为主体及其相互关联的增值活动和所处的经济、社会 and 自然资源环境（粮农组织，2018）⁷⁴。粮食体系的韧性是指面对冲击和压力，能够预料、预防、适应、吸收和转型，可持续性是指能够提供粮食安全和营养，同时不损害为后代创造粮食安全和营养的必要经济、社会和环境基础。

79. 粮食体系的复杂性和各国在转型中面临的困难取舍造成了重大挑战。粮农组织是全球性政府间组织，是公认的诚实中间人，并是粮食体系方方面面信息无与伦比的来源，因此有得天独厚的条件为粮食体系转型提供支持。通过履行核心职能，粮农组织能够确保全球、国家和地方层面以及这些层面之间粮食体系治理行动的一致性。理事会第一六四届会议批准新设粮食体系及食品安全司，负责为本组织支持成员发展更具可持续性的粮食体系提供战略领导。该司将与其他技术部门和权力下放办事处密切协调，负责整合粮农组织的科学和经济分析，从而提供更好的政策指导，进行针对性的粮食体系投资。

80. 越来越需要粮农组织更好整合对农业和粮食体系发展的长期支持。在制定粮食体系转型举措方面，同时在向最高层倡导更多关注粮食体系干预措施的设计和实施方式方面，粮农组织发挥着主导作用。粮农组织的新战略和新倡议越来越多侧重并支持更具可持续性的粮食体系转型，方式包括加强贸易和农企；提高投资力度和质量；发展城市粮食体系；发展可持续价值链，促进青年就业；减少粮食损失和浪费；采取“同一个健康”举措，应对跨境动物病虫害和日益严重的抗微生物药物耐药性威胁。

⁷³ 农委第二十七届会议议题 1.1、1.3、1.4、1.6、1.7、1.8、1.9、1.11

⁷⁴ 粮农组织。2018 年可持续粮食体系：概念和框架。www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf

81. 健康膳食和营养仍是粮农组织的重中之重，旨在支持粮食体系，加强地方、国家和区域能力。粮农组织编制了可持续粮食体系概念和框架简报，并制定了粮农组织粮食安全和营养工作愿景与战略。这种举措力争不让任何一个人掉队，同时聚焦农村妇女和青年赋权。此外，粮农组织推广土著粮食体系，并且正在发起土著粮食体系全球中心，作为高校、研究中心、学术界、土著组织和其他有关各方齐聚一堂的平台，在政策讨论中，着力加强从土著人民粮食体系的保护和推广工作中汲取经验教训。

82. 联合国秘书长将于 2021 年召开的联合国粮食体系峰会为粮农组织提供了重大契机，便于展示当前的工作，提高其在实现峰会总体目标方面领导作用的知名度，并发挥这种领导作用，从而帮助利益相关方更好了解和管理会影响粮食体系未来的复杂选择。粮农组织积极参与峰会包容性筹备进程的设计，峰会将依托坚实和独立的证据，解决必须应对的复杂联系或挑战，为打造更具可持续性的粮食体系创造条件。联合国秘书长已建立治理架构，包括设立峰会秘书处，其技术部门将设在粮农组织，配合秘书长粮食体系峰会特使开展工作，为峰会提供领导、指导和战略方向。

83. 粮农组织将继续开展抗击粮食危机全球网络工作，该网络是一个人道主义、发展与和平行为主体联盟，一致承诺共享分析和知识，加强循证响应协调，在人道主义、发展与和平关系网中开展集体努力，从而解决粮食危机的根源，推行可持续解决方案⁷⁵。

B. 应对多种危机风险和环境挑战：灾害风险减少和管理、气候变化以及自然资源⁷⁶

a. 将灾害风险减少和管理以及气候变化纳入农业和粮食部门主流

84. 粮食和农业部门对人类发展必不可少，也是全球应对气候变化的前沿阵地。农业和粮食体系尤其易受气候变化及其极端和缓发事件的影响。同时，农业和粮食部门也是温室气体的主要排放源，但通过土壤和树木固碳等方式，提供了重要的解决方案，能够应对气候变化，并以减缓和适应方面的协同效益增强自身韧性。鉴于女性往往比男性面临更多气候风险，粮农组织气候变化战略考虑到了气候变化方面因性别而异的脆弱性和需求以及机遇和能力。粮农组织支持实施多边环境协定（《气候公约》、《防治荒漠化公约》和《生物多样性公约》）的性别行动计划以及财务机制（全球环境基金和全球气候基金）。通过支持实施《仙台减少

⁷⁵ <http://www.fightfoodcrises.net/>

⁷⁶ 农委第二十七届会议议题 2.1、2.2、2.3

灾害风险框架》、《巴黎协定》、“科罗尼维亚农业联合工作”和《防治荒漠化公约》，粮农组织将继续帮助各国落实有关减少灾害风险、气候变化、土地退化和荒漠化的目标。气候智能型农业方法有助于生态农业做法适应社会经济环境，并解决了女性面临的具体制约因素。

85. 粮农组织在《2018-2019 年计划执行报告》中介绍了《气候变化战略》执行报告。尽管本两年度预计不对该战略及其行动和结果框架进行全面修订，但将更新其报告指标和行动计划，使其与未来的《战略框架》连贯一致，并落实粮农组织当前对可持续发展目标 13 工作（同时评价该战略和粮农组织相关活动）的评价提出的建议。

86. 生态农业将是一种重要方法，有助于减缓和适应气候变化，同时通过提高农业生态系统适应力并减小其脆弱性来增强韧性，为此加强土壤健康、生物多样性和整体多样性，即把不同品种和物种纳入农业生态系统，同时维持生产力和产量稳定性。也在减缓方面实现了协同效益，主要表现为增加了土壤有机质，并减少了使用合成肥料的需求。

b. 将生物多样性纳入农业和粮食部门主流

87. 2019 年，理事会通过了《农业各部门生物多样性主流化战略》⁷⁷。根据理事会第一六四届会议的要求⁷⁸，该战略执行行动计划草案已提交农委⁷⁹审查。农业部门是生物多样性的主要使用者，但也具有推动保护生物多样性的潜力。可持续农业是扭转生物多样性丧失、生态系统破坏、毁林和自然资源整体恶化趋势的出路。如果陆地、淡水和海洋生态系统得到可持续管理，农业部门能够促进提供生态系统服务。生态系统服务包括维持水质和水量、养分循环、土壤形成和修复、侵蚀控制、固碳、提升生态系统韧性、为野生物种和天敌提供生境、虫害生物防治、授粉和减少农药风险。通过支持实施《2011—2020 年生物多样性战略计划》，包括“授粉媒介国际倡议”，粮农组织帮助各国落实生物多样性目标、打造韧性生产体系和实现《2030 年可持续发展议程》。

88. 可持续土壤管理是若干全球议程和国际政策框架的核心内容，土壤生物多样性和生态系统服务将是“联合国生态系统恢复十年”成功的一大要素。粮农组织在全球土壤伙伴关系框架下牵头实施“保护和可持续利用土壤生物多样性国际倡议”。生物多样性公约缔约方大会第 14/30 号决定邀请粮农组织考虑编写一份

⁷⁷ <http://www.fao.org/3/ca7722zh/ca7722zh.pdf>

⁷⁸ CL 164/Rep, 第 18(I)段。

⁷⁹ 粮农组织《农业各部门生物多样性主流化战略》执行情况（COAG/2020/16）

涵盖当前状况、挑战和潜力的土壤生物多样性知识现状报告。全球土壤伙伴关系秘书处与政府间土壤技术小组成员编写了题为“土壤生物多样性知识现状——状况、挑战和潜力”的报告，将于 2020 年“世界土壤日”发布。缔约方大会还要求审查“保护和可持续利用土壤生物多样性国际倡议”的实施情况。粮农组织和全球土壤伙伴关系支持生物多样性公约秘书处审查该倡议，以及制定新的行动计划和战略以改进该倡议实施工作。

C. 应对动植物和人类健康面临的新威胁⁸⁰

89. 近年来，跨境动植物病虫害和食品安全威胁的出现和蔓延急剧增加。全球化、城市化、不断变化的生态系统、农业集约化和农产品贸易以及气候变化，均助长了这种趋势。气候变化和人类活动使生态系统发生变化，减少了生物多样性，为有害生物肆虐创造了新温床。同时，国际旅行量和贸易量在过去十年间增加了两倍，可能使病虫害在全球迅速传播，从而对乡土植物和环境造成极大损害。这些威胁能够迅速波及广大地域，从而几近泛滥，不仅对人口生计以及粮食安全和营养造成破坏性影响，还殃及公众健康，尤其是当这类病虫害对人类产生影响时。增强各国和各区域能力，使其更有效应对这些威胁带来的挑战，正是粮农组织的重中之重，为此实施紧急预防系统计划、食物链危机管理框架、《国际植保公约》以及其他主要倡议和计划。

90. 粮农组织将继续支持逐步消除严重跨境动物疫病，为此向成员提供技术和政策支持，助其在《逐步控制跨境动物疫病全球框架》统筹下，制定逐步控制和消除口蹄疫和小反刍兽疫等相关跨境动物疫病的国家计划，从而为畜牧业和小反刍动物部门的可持续发展提供支持。粮农组织将与伙伴国家合作制定法律和政策框架，加强国家监控和诊断能力，并支持应急响应和防备工作，增强粮食体系抵御危机的能力。

91. 在《逐步控制跨境动物疫病全球框架》的“控制非洲猪瘟全球倡议（2020 - 2025 年）”中，粮农组织将支持国家和区域机制提高各国控制非洲猪瘟的能力，加强私营和公共部门主要利益相关方的协调合作，尽量降低非洲猪瘟的后果。该倡议尤其力求遏制非洲猪瘟在亚洲肆虐，以免对生计、粮食安全和营养造成毁灭性影响。

92. 气候变化和全球化扩大了一些跨境动物病媒传播疫病的地理范围，例如近期牛结节病从传统的非洲多发地区向北和向东蔓延至欧洲，最近甚至传入亚洲。

⁸⁰ 农委第二十七届会议议题 1.2、1.5

粮农组织将与各国和各区域组织合作评估病媒传播疫病的传播风险，加强及早发现和遏制的的能力，并支持应急规划，尽量减小对粮食安全和生计的影响。粮农组织在动物卫生与气候变化交叉领域的工作将着重加强和扩展全球及国家平台、基础设施和工具，从而防范、防备和应对气候变化引起的动物卫生相关紧急状况。这方面工作将以研究为依托，增强预测气候变化引起或加剧的未来动物卫生威胁的能力。

93. 粮农组织和《国际植物保护公约》（《国际植保公约》）将继续支持各国进行能力建设，促进监测和应对植物有害生物风险，保护本国粮食供应，还将继续着力争取各国合作保护全球植物资源免受植物有害生物传播和引入的影响，保证满足人类基本需求及对安全有保障的粮食供应、环境保护、可持续贸易和经济增长的要求。

94. 2020年1月以来，沙漠蝗灾进一步肆虐。粮农组织继续在大非洲之角和也门开展行动，加大对西南亚（具体是伊朗和巴基斯坦）的支持力度，防备西非和萨赫勒地区的任何暴发。必须加大努力，解决沙漠蝗这种全球最具破坏性的迁飞性有害生物构成的威胁。2020年初以来，东非各国纷纷遭遇几十年来最严重的沙漠蝗侵袭。鉴于蝗灾持续波及亚非其他地区，形势紧迫，刻不容缓。急需加大支持力度，以免进一步蔓延，同时必须先发制蝗，保护农民和牧民生计。

95. 在过去几十年中，由于全国或全球往往出现全新或意外的病原体，包括最近的 COVID-19 疫情，食源性疫病流行病学出现了变化。粮农组织与非洲联盟委员会、区域经济共同体和其他发展伙伴协作，开展了一系列促进提高食品安全的活动，包括加强成员国家食品监管体系，支持成员参与国际标准制定机构工作。

96. 粮农组织主持食品法典委员会工作，作为杰出的食品安全标准制定组织，食典委旨在保护人类健康，确保全球公平食品贸易。为加强为所有人提高食品安全的国际协调和承诺，粮农组织将与非洲联盟委员会密切协作，运作非洲大陆自由贸易区和非洲食品安全机构。

97. 粮农组织将继续广泛利用粮农组织/世卫组织食品监管体系评估工具，使各国能够对国家食品监管体系绩效进行循证分析。粮农组织/世卫组织食典信托基金为加强国家食品法典机构提供支持。气候变化可能对食品安全构成新的威胁，持续演变的粮食生产体系也可能改变污染型态。为减轻这些食品安全新挑战对公众健康和贸易的潜在不利影响，粮农组织为受影响国家提供支持，并在这些国家开展能力建设，助其在这些新威胁出现时做好防备和管理。

D. 振兴以农业和食品业维生的地区，促进青年就业

98. 如今，每年都有 4 000 万新人涌入劳动力市场。在很多中低收入国家，人口增长超过就业增长，快速城市化没有与之匹配的非农就业增长。鉴于农业是经济发展的重要驱动力，并是非洲青年大有可为的领域，因此，在价值链各环节把握农村和地域发展、农企创业和创新（包括信息通信技术创新）的机会，有助于提升农业形象，提高生产率和投资回报，创造新就业机会，从而吸引更多青年。

99. 为支持这项工作，同时也为振兴乡村，应农委要求，粮农组织制定了《农村青年行动计划》，具体目标是促进实现可持续发展目标，为此实现农村男女青年平等赋权，保护儿童及其他受排斥青年群体，通过农业和非农活动振兴乡村，不让任何一个人掉队。为此将改进政策指导，为政府和其他利益相关方提供支持，针对青年相关问题制定粮农组织规范和实地计划，从而加强青年参与决策进程，获得教育、体面就业、市场准入、咨询服务和农村融资机会。《农村青年行动计划》还力求推动赋权，提高青年领导能力，便利青年参与决策进程，尤其是被边缘化和处境不利的青年，偏远地区的青年，以及上网机会和其他通讯渠道有限的青年。粮农组织将与其他联合国机构以及全球、区域和国家层面相关伙伴协作，加强以青年为中心、对性别问题有敏感认识的进程，并连贯一致地设计这种进程。

100. COVID-19 疫情突显出地方粮食体系的重要性。为在此类危机中确保粮食安全和营养，在地方或地域层面提供营养食物尤其是新鲜食物的能力是关键。农村妇女在一些方面深受影响，包括但不限于粮食安全和营养、时间贫困、享用卫生设施、服务和经济机会以及性别暴力。粮农组织正在支持各国研究 COVID-19 疫情在社会经济层面上对粮食体系和农村经济的影响，减轻疫情对农村妇女和女童的影响，为此在 COVID-19 应对和恢复计划中制定政策措施，解决农村男女的具体需求。