



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

商品问题委员会

第七十四届会议

2021 年 3 月 10–12 日

联合国粮农组织根据《战略框架》 制定的商品市场与贸易工作计划

内容提要

本文概述了粮农组织于 2018-20 报告期在商品市场和贸易领域取得的成绩，审查了将影响粮农组织市场和贸易领域工作和活动的主要趋势和发展，并指出了粮农组织新版《战略框架》及《2022-25 年中期计划》中在这些方面的工作优先重点领域。

建议商品委采取的行动

提请商品委：

- 注意粮农组织在商品市场和贸易方面的工作成绩，包括在可持续发展目标方面的成绩。
- 审查已确定的影响粮农组织商品市场和贸易工作的全球趋势和发展，并就此提出建议。
- 就粮农组织在商品市场和贸易方面的工作的主要优先事项提供指导，以指导新版《战略框架》和《2022-2025 年中期计划》下的未来工作。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

市场及贸易司
商品问题委员会（商品委）秘书处
电子邮件：FAO-CCP@fao.org

I. 引言

1. 2019年6月召开的粮农组织大会第四十一届会议批准了粮农组织《2018-21年中期计划》以及《2020-21年工作计划和预算》¹。《中期计划》依据《战略框架》提出成员和国际社会将在粮农组织支持下实现的战略目标和成果。大会赞赏战略目标与《2030年可持续发展议程》的紧密结合，并强调了粮农组织对其成功实施和实现可持续发展目标的贡献的重要性。

2. 粮农组织目前正在根据全球发展、全球和区域趋势以及本组织职责领域的主要挑战和机遇，制定新版《2022-2031年战略框架》和《2022-2025年中期计划》。新版《战略框架》的制定是以粮农组织支持实现《2030年议程》的决心和成员的三个全球目标为指导的，即通过可持续、包容和有韧性的农业粮食体系，基于粮农组织实现更好的生产、更好的营养、更好的环境和更好的生活的四个愿望，不让任何人掉队。为此，粮农组织将在所有的计划干预中应用四个交叉/跨部门“加速因素”：技术、创新、数据和补充因素（治理、人力资本和体制）。

3. 新版《战略框架》将《2030年议程》置于其核心，并利用关键的可持续发展目标及其具体目标和指标来促进聚焦、取得成果和跟踪进展。粮农组织的贡献涵盖所有可持续发展目标，并以可持续发展目标1（无贫困）、可持续发展目标2（零饥饿）和可持续发展目标10（减少不平等）为指导。

4. 粮农组织技术委员会的指导是制定和最终确定新版《战略框架》的重要投入。在这方面，谨请商品委在其技术能力领域提供意见和指导，以期指导今后的工作，并在制定新版《战略框架》的背景下，该框架将提交2021年粮农组织大会第四十二届会议通过。

5. 本文件首先概述了粮农组织在报告期间在商品市场和贸易方面取得的成绩，同时也考虑到了法定机构和个别成员的要求。接下来，概述了将影响粮农组织今后在商品市场和贸易方面工作的主要全球趋势和发展。最后一节列出了2022-25年及以后《中期计划》相关领域中粮农组织粮食及农业工作的重点领域。

II. 2018-2020年粮农组织在商品市场和贸易方面取得的成绩

A. 商品市场与粮食安全监测评估

6. 粮农组织每年提交100多份报告，涵盖主要的粮食及农业商品，并继续向各国政府以及国际和国家行为主体提供及时和客观的数据和信息，以支持知情决策过程和制定适当的政策和战略。粮农组织进一步加强了监测和分析工作，定期以全球公共产品的形式制作和传播关于影响油料作物、热带水果和其他非粮食商品的国家政策发展和产业措施的报告。

¹ C 2019/3

7. 作为农产品市场信息系统的管理者，粮农组织联合其他国际组织，定期和及时提供有关作物情况、全球供需情况、价格波动和政策发展的最新信息，推动并扩大贡献，提升全球商品市场透明度。在报告期间，农产品市场信息系统继续密切监测全球粮食市场的发展情况，并与主要生产国和消费国合作，以确保粮食市场的透明度，促进协调应对措施。

8. 粮农组织继续通过发布季度报告《作物前景与粮食形势》对影响发展中国家，尤其是低收入缺粮国粮食安全形势的发展情况进行报告，其中包括需要外部粮食援助的国家清单。全球信息及预警系统定期发布关于面临特殊供应困难的国家的粮食安全状况的最新信息和特别警报。报告期间多次派出作物及粮食安全评估组。粮农组织农业压力指数系统是为发现遭受干旱的种植区而开发的，该系统已经得到改进，现在包括两个关于干旱强度和频率的新指标。在本两年度，农业压力指数系统已在几个国家实施，并被用于为减轻干旱影响的早期行动提供信息、指导公共投资和设计作物保险计划。

9. 粮农组织粮食价格监测和分析工具得到了加强，涵盖了更广泛的国内价格。相关活动仍在继续，重点是技术改进，以促进在国家一级采用独立版本，以及相应的能力发展，以加强粮食价格监测，支持决策，包括计算粮食价格异常的可可持续发展目标指标（可持续发展目标 2.c.1）。

10. 粮农组织通过其外联活动，加强了与地球观测组织全球农业监测计划（GEOGLAM）的技术合作，该计划是一个基于地球观测制作和传播及时信息的平台，以监测国家一级的作物生产。还向中国“数字丝路科学规划”农业和粮食安全工作组以及粮食援助委员会进一步提供意见。

11. 2018 年，新出版的《粮食危机全球报告》发布。该报告是 16 个伙伴组织对世界各地严重的粮食不安全状况进行基于共识的联合评估的结果。根据 2020 年《粮食危机全球报告》报告，全球严重粮食不安全人数创下历史新高。报告揭示，2019 年，由于冲突、极端天气事件和经济冲击，55 个国家和地区约 1.35 亿人需要紧急粮食和生计及营养援助。该报告强调，需要同时采取人道主义和发展行动，并辅之以建设和平的努力，以有效解决复杂的粮食危机，减缓民众的脆弱性。报告在 2020 年 9 月进行了更新，纳入了 2019 冠状病毒病疫情的影响。

B. 中期展望

12. 粮农组织继续与经济合作与发展组织（经合组织）合作，为主要农产品市场中期展望。2019 年版《经合组织 – 粮农组织农业展望》包含“拉丁美洲农业：前景与挑战”专题章节。根据报告中的基线预测，研究并公布了两种情境设想。第一种情况是关于非洲猪瘟，该研究探讨了该疫病对猪肉生产、消费、价格和贸易的影响，对饲料市场和可供人类消费的替代蛋白质来源的影响，以及对营养不足和温室气体的潜在影响。第二种情况是与粮农组织近东及北非区域办事处和联合国西亚经济社会委员会（西亚经社会）合作，关于阿拉伯国家在气候变化挑战下的粮食安全和贸易。

13. 2020 年版《经合组织—粮农组织农业展望》于 2020 年 7 月发布，提供了到 2029 年的全面基线预测。新版的一项创新是用六个区域简报取代了特别章节，详细说明中期趋势及其对粮农组织各区域的影响。与粮农组织欧洲及中亚区域办事处合作，制作了欧洲及中亚区域展望的扩展版。对 2019 冠状病毒病疫情对全球粮食及农业市场的影响进行了后续研究，并更新了 2019 年非洲猪瘟情景分析。对 Aglink-Cosimo 模型及其附加工具的研发继续保持最新的建模能力。

C. 贸易政策和协定

14. 粮农组织推出了两个电子学习课程，以期提高农业贸易领域的国家能力。第一个课程是关于“国际贸易协定中的农业”，旨在支持各国努力发展能力，根据世贸组织协定和区域贸易协定的规定，做出与农业发展有关的适当政策、投资和战略决策。第二个电子学习课程是关于“贸易、粮食安全和营养”，旨在加强各国制定和执行有利于粮食安全的贸易政策的机构能力。这两门课程都可以在[粮农组织线上学院](#)中获取。

15. 粮农组织继续通过农业食品贸易和市场一体化区域倡议支持欧洲及中亚的农业贸易专家网络。除了年度区域会议之外，农业贸易专家网络还在国家和区域两级组织了不同的活动，以促进农业贸易和贸易政策相关知识的生成和交流，包括区域和多边贸易协定。2019 年，在非洲，在非洲贸易政策培训中心内建立了农业贸易政策从业者网络，目标是促进就新出现的政策问题开展跨部门和跨国合作。在欧洲和中亚，粮农组织支持六个国家（亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦和摩尔多瓦共和国）进行农业政策监测。进行了一项试点研究，以衡量农业部门的政策扭曲程度。2020 年，这项研究扩大到塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦。

16. 粮农组织与世界卫生组织（世卫组织）合作，支持世界贸易组织（世贸组织）于 2019 年 4 月 23-24 日在日内瓦举办了国际食品安全与贸易论坛。600 名与会者参加了这次论坛，讨论了贸易和食品安全之间的相互联系，强调了数字技术的重要性、伙伴关系和国际协调的必要性，以及食品法典在贸易和食品安全领域可以发挥的重要作用。会后，粮农组织、世卫组织和世贸组织发表了一份[联合声明](#)²，强调食品安全条例需要适应不断变化的需求，食品法典委员会在保护消费者健康和促进公平贸易做法方面发挥关键作用，以及国家食品安全条例与食品法典委员会标准协调一致的重要性。这三个组织呼吁增加对能力建设的支持，使弱势群体能够从技术进步和贸易中受益。

17. 2020 年，粮农组织发表了两份与农业贸易有关的报告。第一份报告讨论了农药最大残留限量与法典标准的协调问题，以及不同协调水平对贸易的影响。该研究在 2020 年 11 月世贸组织卫生与植物检疫措施委员会会议期间举行的线上活动中进行了介绍。第二份报告是关于贸易和可持续发展目标 2 问题，讨论了各种政策目标之间的权衡，并确定了解决这些问题的可能方法。该报告于 2020 年 12 月初通过线上活动发布，粮农组织总干事和哥伦比亚大学可持续发展中心主任杰弗里·萨克教授参加了此次活动。

D. 负责任全球价值链

18. 粮农组织通过各种活动，包括与经合组织联合实施的试点项目，支持发展负责任的农业价值链。该项目于 2019 年底成功结项，并最终举行了多利益相关方研讨会。粮农组织与经合组织合作，为在 2020-2022 年期间落实《经合组织—粮农组织负责任农业供应链指南》准备了一项联合计划，并编写了一套相关文件，包括一份关于《指南》与可持续发展目标之间联系的文件。该指南现已提供 12 种语言版本，包括所有联合国官方语言。粮农组织编写了一份关于热带水果负责任价值链的大型项目建议，并在 2020 年开始实施该项目，尽管 2019 冠状病毒病疫情造成了干扰。活动包括分析价值链、摸清利益相关方情况、制作简报和网页以及与项目伙伴讨论可能的合作活动。

19. 2019 年和 2020 年，粮农组织举办了关于全球价值链中性别平等的一系列研讨会和网络研讨会，包括关于 2019 冠状病毒病对女性工人的具体影响的研讨会。粮农组织为香蕉行业妇女安全就业制定了指导原则，并制作了关于这一主题的培训视频。本组织还通过提供技术咨询和促进对话，支持各国开展负责任农业投资。活动实例包括启动在线论坛、举办培训班和制作简报，以支持加纳妇女和青年的

² 联合声明可在此处查看：

https://www.who.int/docs/default-source/resources/joint-statement.pdf?sfvrsn=61b890c4_16

农业投资。2019 年，粮农组织在突尼斯为青年组织了一次关于负责任农业投资的培训班。它还支持启动西非国家经济共同体（西非经共体）性别平等和农业及粮食安全投资议员网络。此外，本组织通过报告、电子公告、网页、培训班和研讨会，传播关于世界各地农业外国直接投资的信息。2020 年，粮农组织编写了一份关于 2019 冠状病毒病和农业价值链中负责任投资和商业行为的政策简报。

20. 粮农组织通过促进职业健康和安全管理方面的公共政策和能力建设，继续支持香蕉出口产业工人的生计。活动包括支持拉丁美洲和非洲若干国家编写能力建设手册，并在世界香蕉论坛框架下促进关于农场工人最低生活工资的研究和多方利益相关方辩论。粮农组织还制作了培训视频，以促进保护工人免受 2019 冠状病毒病和其他与工作相关的风险。此外，它为香蕉镰刀菌枯萎病热带第 4 型（TR4）全球网络开发了一个网站，并制作了 17 份宣传文件。为了应对气候变化和保护自然资源，粮农组织开发了一个在线工具，帮助香蕉生产者测量碳足迹和水足迹，并在四个拉丁美洲国家举办了培训。

E. 政府间商品问题小组

21. 政府间硬纤维小组第四十届会议和政府间黄麻、槿麻及同类纤维小组第四十二届会议联席会议于 2019 年 10 月在中华人民共和国北京举行。联席会议审查了市场形势和中期前景，并讨论了剑麻、蕉麻、黄麻和槿麻价格走势。讨论的其他议题包括：i) 反对使用传统塑料袋新兴政策的趋势和影响以及可能的机会；ii) 印度黄麻产业及其与全球价值链相关联系报告；iii) 政府间硬纤维小组和政府间黄麻、槿麻及同类纤维小组未来行动计划。联席会议的主要决定之一是成立一个工作组，制定一项行动计划，指导政府间小组的工作。

22. 2018 年 11 月在罗马举行了政府间硬纤维小组和政府间黄麻、槿麻及同类纤维小组闭会期间联席会议。联席会议讨论了各工作组取得的进展、政府间小组今后的工作以及与促进战略伙伴关系和加强天然纤维产业可持续融资有关的问题和挑战。同样，2019 年 6 月在俄罗斯联邦索契举行了政府间茶叶小组闭会期间会议。会议的主要目标是盘点各工作组取得的进展，并就其工作计划寻求政府间小组的指导。秘书处举办了一次关于粮农组织茶叶模型的培训班，该模型提供了关于全球茶叶供求的中期预测。各国指定了统计工作联络点，就如何利用秘书处提供的各种工具为中期茶叶展望做出贡献提供培训。

23. 在粮农组织的支持下，在政府间茶叶小组、政府间黄麻、槿麻和同类纤维小组及政府间硬纤维小组的努力之下，联合国大会第七十四届会议第二委员会通过了两项决议。第一项决议将每年 5 月 21 日设为“国际茶日”，第二项决议是关于“天然植物纤维和可持续发展”。

24. 2020 年 5 月 21 日，通过线上高级别活动庆祝了首个“国际茶日”，汇集了世界上最大的茶叶出口国和进口国以及主要生产国和其他利益相关方。粮农组织总干事在活动上发表了主旨发言。

F. 支持国际治理进程

25. 粮农组织继续支持国际治理进程，尤其是二十国集团、七国集团所主导的进程。2018 年，在阿根廷共和国担任二十国集团主席期间，粮农组织参加了二十国集团农业部长会议。粮农组织支持二十国集团农业副手会和二十国集团发展工作组的工作，提交了一份题为“粮食安全和营养：农业面临的挑战和土壤的潜力”的技术报告。该报告就促进全球粮食安全的行动提进行了分析并提出了政策建议。

26. 2019 年，在日本担任二十国集团轮值主席国期间，粮农组织参加了二十国集团农业副手会议，提供了技术意见，并支持成员国在二十国集团农业部长会议之前的审议工作。粮农组织与其他国际组织合作，并应二十国集团主席国日本的请求，编写了一份关于“可持续、高产和具有抵御力的农业食品体系：价值链、人力资本和 2030 年议程”的技术说明，以支持二十国集团成员关于促进粮食安全的政策建议和行动的讨论。

27. 2020 年，在沙特阿拉伯王国担任主席国期间，粮农组织支持二十国集团进程，提供知识投入和循证政策建议，为二十国集团成员在二十国集团不同工作轨道上的审议提供信息，包括农业、水、环境和气候管理。粮农组织为二十国集团倡议的制定提供了重要的技术支持，如《二十国集团关于加强落实农业和粮食系统负责任投资的利雅得声明》和《减少土地退化和加强陆地栖息地保护全球倡议》。粮农组织参加了关于 2019 冠状病毒病疫情的二十国集团领导人特别峰会（2020 年 3 月 26 日）、二十国集团农业部长特别会议（2020 年 4 月 21 日）、二十国集团农业和水利部长会议（2020 年 9 月 12 日）和二十国集团领导人峰会（2020 年 11 月 21-22 日）。

G. 《农产品市场状况》

28. 2020 年版旗舰报告《农产品市场状况》于 2020 年 9 月 23 日发布。报告的主题是“农产品市场和可持续发展：全球价值链、小农和数字创新”，重点关注市场如何能够使我们更接近实现《2030 年可持续发展议程》。2020 年《农产品市场状况》对全球农业食品市场和贸易的主要趋势以及全球价值链的演变进行了详细分析，旨在确定如何收获经济、环境和社会效益并刺激整体经济发展。该报告为关于运作良好的市场如何能够促进包容性经济增长和可持续发展的辩论做出了重要贡献。报告讨论了能够促进发展中国家和小农参与市场和全球价值链的政策、创新机制和数字创新。该报告还研究了应对 2019 冠状病毒病疫情对国家和全球粮食价值链影响的对策。

III. 与商品市场和贸易相关的全球趋势和发展情况

A. 实现可持续发展目标行动十年

29. 2015 年 9 月，各国家元首和政府首脑通过了《2030 年可持续发展议程》。《2030 年议程》的 17 个可持续发展目标和支持这些目标的 169 个具体目标代表了一个高度雄心勃勃和行动导向的新发展框架，它整合了可持续性的方方面面，并承认它们之间的相互联系。尽管许多地方正在取得进展，但并未能以实现可持续发展目标所需的速度或规模推进。

30. 距离 2030 年还有不到十年的时间，2019 年 9 月的可持续发展目标峰会呼吁开展“[行动十年](#)”和可持续发展交付，并承诺筹集资金，加强国家执行力度，并加强实现千年发展目标的机构，不让任何人掉队。峰会认识到，脆弱性很高，匮乏越来越根深蒂固，这指的是日益加剧的饥饿以及国家内部和国家之间在财富、收入和机会方面日益不平等。在这一背景下，“行动十年”呼吁加快可持续解决世界最大挑战，并动员世界各地的所有人一起行动。

31. 在峰会上，[联合国秘书长](#)呼吁社会所有各部门动员起来，在三个层面开展“行动十年”：开展**全球行动**，为可持续发展目标争取更大的领导力、更多的资源和更明智的解决方案；开展**地方行动**，将必要的转型纳入政府、城市和地方当局的政策、预算、机构和监管框架之中；开展**全民行动**，所有利益相关者采取行动，形成不可阻挡的促进必要变革的运动。

B. 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情

32. 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情，以及其所带来的史无前例的全球传播和影响，引发了对于确保全球粮食安全和食品安全的关切，现在也仍是会削弱在消除饥饿、粮食不安全和营养不良方面努力的最棘手问题之一。疫情带来的全球经济衰退造成收入和消费支出锐减，抑制了粮食需求。

33. COVID-19 及其引发的全球经济危机影响巨大，全球粮食不安全人数在过去 4 年不断攀升，据估测 2019 年全球营养不足人口数量接近 6.9 亿（占全球人口的 8.9%）。发展中国家受疫情重创，收入损失会极大影响食物获取，粮食不安全水平急剧攀升。联合国粮农组织分析表明，疫情可能会导致营养不足人数增加 8300 万至 1.32 亿，视经济增长情境而定。

34. 农业市场和贸易显现出了一定的韧性，但疫情仍暴露了农产品系统的脆弱性。除扰乱农产品供应链外，COVID-19 的经济影响也将持续影响全球居民，削弱对营养健康食物的负担能力，特别是最脆弱社区。影响的规模将取决于经济复苏的速度。2021 年 1 月，国际货币基金组织预计，继 2020 年收缩 3.5% 之后，全球经济在 2021 年和 2022 年将分别增长 5.5% 和 4.2%。尽管如此，预计疫情及其影响将在未来数年持续给市场带来不确定因素。

C. 灾害和危机导致脆弱性不断加剧

35. 粮食安全和营养受到的多重威胁、其产生的不利和累积影响，以及冲击与贫困和饥饿的联系暴露了农业粮食体系的问题，及其面对灾害和风险的脆弱性。全球居民越来越多地面临着自然灾害和危机 – 从自然灾害和疫病，到冲突、市场冲击和价格波动，乃至长期危机。气候变化进一步加剧了这些威胁和挑战。灾害和危机不仅会产生短期影响，还会蚕食掉花费数年取得的生计和发展成果。例如，农业通常会带来长期多重后果，如损失牲畜，破坏基础设施和资产。据估测，全球范围内有 75% 的贫困和饥饿人口依赖农业和自然资源为生。这些人通常也是受到冲击最大的。

36. 面对与日俱增的风险和不确定性，各国和国际社会的应对能力是实现韧性和可持续发展的决定性因素。应急准备至关重要。各国要做好应对危机的准备，以预防并减少各种冲击对本国居民生命和生计造成的影响。灾害影响监测和评估文化对于制定行之有效的灾害和风险削减政策与行动不可或缺。所有国家都要有足够的能力和有效的监测及预警系统，要能够应对不断增多的风险和反复出现的冲击。然而，很多发展中国家能力不足，需要支持。

D. 不断演变的贸易格局和贸易协定发展情况

37. 过去几十年间，全球粮食和农业贸易剧烈演变。扣除物价因素，国际粮食和农业贸易自 1995 年以来已增加两倍有余，但此种增势在 2008 年金融危机之后便一直疲软。高收入国家在农产品贸易中仍然占据主导地位，而发展中国家和新兴经济体正在日益融入全球市场，出口占到全球农产品贸易的 1/3 以上。此外，贸易让世界的联系愈加紧密。估测数据表明，1/3 的农产品出口是在全球价值链上进行交易，每宗都至少涉及 3 个国家。贸易格局受到多重因素驱动，包括经济增长、人口和人口结构变化、城镇化、技术进步以及贸易政策。

38. 这些趋势会带来若干问题，例如：a) 农产品贸易全球价值链的发展和数字应用日益增多正在引发对于市场力量的关切；b) 大型新兴经济体在农产品贸易中的参与程度提高，进口和出口皆是如此，全球粮食和农业市场的结构和运行正在发生转变；c) 食品安全问题关切增多会导致各类标准层出不穷；d) 环境问题正变得愈加重要，产品碳足迹可能会转变成为贸易规范。

39. 贸易协定是贸易格局的重要决定因素。世贸组织数据库显示，2000 年至 2020 年，已生效区域贸易协定的数量增长了三倍以上。区域贸易协定数量激增的一个主要原因是缔结速度快，往往容易实现深度的经贸一体化。考虑到世贸组织的状况，这一点显得尤为突出。很多世贸组织成员忆及世贸组织在确保贸易高效透明方面的重要作用，表示坚定支持多边贸易体系，但该组织推动缔结新的贸易协定以及解决持续争端的能力却备受质疑。这是因为多哈回合谈判仍停滞不前，且世贸组织上诉机构 7 人中仅有 1 人在位，无法审理上诉案件（世贸组织规则规定，审理上诉听证案须由 3 名法官审理）。新任命的世贸组织总干事有望带来新的关注、动力和势头，推动多边谈判发展。

E. 营养和健康膳食获得了越来越多的关注

40. 营养和健康膳食正在引发国际关注。可持续发展目标 2 承认了消除所有形式营养不良（具体目标 2.2）对于实现社会、环境和经济目标的重要意义，包括儿童消瘦、儿童发育迟缓、儿童体重不足、儿童超重、微量营养素缺乏、超重、肥胖以及膳食相关非传染性疾病。2014 年，第二届国际营养大会通过了《罗马营养宣言》及其《行动框架》，承认了当前粮食体系在提供健康膳食方面面临的挑战。2016 年 4 月，联合国大会通过了“联合国营养行动十年（2016-2025 年）”。尽管做出了这些承诺，世界距实现全球营养目标仍相去甚远，包括 2030 年的儿童发育迟缓、消瘦和超重目标；减缓所有形式营养不良负担仍面临巨大挑战，需要采取紧迫行动。

41. 不健康膳食是造成非传染性疾病的主要因素之一。健康膳食并无一定之规，会因地区、年龄、人口需要、性别、自身健康状况和文化偏好等因素而有所区别。然而，所有的健康膳食都是由个人健康生活所需的食物构成：数量上和质量上都要确保充足、安全、多样且均衡。据联合国粮农组织估测，即便是最便宜的健康膳食，全球也有超过 30 亿人无力负担；相较于通过淀粉类主食仅满足膳食能量需要的普通膳食，最便宜的健康膳食成本高出 5 倍还多。

42. 食品贸易与营养的关系在贸易议程和发展议程上日益受到重视。消除所有形式营养不良是可持续发展目标 2 下面的一个重要目标，而贸易是其中一种实施路径。第二届国际营养大会承认，贸易是实现粮食安全和营养的重要因素，贸易政策要有利于推动所有人实现粮食安全和营养。总体而言，贸易对营养成果的影响主要是通过影响粮食供应和获取（实际获取和经济能力）。除压低面向消费者的粮食价格和成本外，贸易还可以确保全年都有充足的食物供应，也能丰富消费者可以选择的食物种类，促进膳食多样性。但同时，贸易也会增加深加工食品的供应，降低此类产品价格，而此类产品通常高盐、高糖、高脂以及高饱和脂肪。确定贸易、食物消费模式与营养结果之间的因果联系仍面临挑战，需要开展进一步研究。

F. 数字技术

43. 信息及通信技术的发展会从根本上改变农业贸易，以及价值链上各个行动方的竞争优势。数字技术为数据收集、综合与分析创造了巨大的机遇，在农业价值链上应用广泛。数字技术能够提高市场效率，增强包容性。数字应用有利于提高市场和价值链的透明度及可追溯性，促进买卖双方的互动，刺激创新与信任，进而推动经济发展，创造新的贸易机会；然而，数字技术的长期转变影响以及相关风险也需要持续不断的研究和分析，以便更好地预判颠覆性影响，推动实现有利成果。

44. COVID-19 疫情期间，很多国家认识到，封锁措施可能会干扰政府部门的正常运转，影响农产食品进出口所需的认证以及其他许可和审批文件的发放。为此，若干国家推出了数字化解决方案，如数字化植检和兽医认证（数字认证），或简化进口许可程序的其他措施。此外，部分区域建立了通道，支持海关和相关部门在特定边境区域面向选定的基本产品提高自动化水平以及数据共享效率。

45. 电子认证和电子商务等各类平台可简化并加快食品和农产品的跨境流动，但此类活动需要有数字技能、适当的基础设施和新的规范方法，以期保证并提高效率。然而，国家之间以及国家内部仍然存在数字分野。数字差距问题需要引起重视，确保农产品系统的数字转型不会给发展中国家带来额外的挑战。

IV. 新《战略框架》和《2022-25 年中期计划》中的 市场和贸易重点领域

46. 为应对上文所述的新发展和新挑战，联合国粮农组织将巩固现有计划，以及与相关国际组织和机构建立的已有和新的战略伙伴关系。下文提出的重点领域是基于联合国粮农组织的核心职能确定，建立在本组织新确立的 4 个愿景的基础之上：更好的生产、更好的营养、更好的环境和更好的生活。工作重点还将酌情整合将于 2021 年召开的联合国粮食体系峰会的成果和决定。

A. 商品市场监测、评估和展望

47. 联合国粮农组织将继续开展并加强数据和信息收集、分析与发布方面的核心活动，包括基本食物、热带产品、饮料和原材料市场。将定期编写关于产量、使用、贸易、存量和价格的市场情报综合报告与短期预测，以及热点问题分析和最新政策动向。广受关注的《食物展望》报告每两年发布一期，具体商品报告则会更为频繁。

48. 联合国粮农组织将按来源和按目的地深入开展贸易流监测工作，包括进口和出口，计算并发布食物进口费用。这项工作还将包括监测市场情报，发现供应链的干扰因素和物流的阻碍因素，特别是可能会威胁到全球营养的脆弱的非大宗商品供应链（如畜牧产品，水果和蔬菜，易腐食品，以及高附加值食品）。

49. 农产品市场信息系统将继续开展定期的市场监测和报告工作，让成员和国际社会了解避免政策响应不力而需采取的行动，确保市场正常运转，贸易流动顺畅。与农产品市场信息系统成员定期沟通对于应对 COVID-19 和其他冲击带来的市场不确定性非常重要；此外，还需进一步强调各成员要更及时全面地提供市场数据。

50. 作为定期监测价格动向的部分工作，联合国粮农组织全面审查了粮食价格指数以及相关的价格细分指数，更新基期信息，不断拓宽商品和价格的覆盖范围。这项工作仍将作为联合国粮农组织的重点工作，目的是确保价格指数能够反映出全球市场动向，为决策提供参考。此外，还将采取措施，加强联合国粮农组织在这一重要工作领域的的能力，包括开发新的数据工具。

51. 关于中期展望，联合国粮农组织将保持并进一步开发每年出版的《经合组织-粮农组织农业展望》报告，将其作为中期预测和市场分析的全球参考出版物，包括将 COVID-19 影响情况纳入 Aglink-Cosimo 建模框架。此外，联合国粮农组织将此框架与“手拉手”行动计划联系起来，运用全球、区域和国家市场预测，进一步加强战略规划和政策分析能力。将开展模拟研究，探讨其他情境下对未来

趋势和发展的影响。此外，还将探索其他的能力开发活动，支持各国成为建模系统更加积极的合作方和使用者。联合国粮农组织还将加强关于对很多发展中国家（特别是最不发达国家）具有重要意义的非食品商品的中期预测工作。

B. 全球信息和预警系统（预警系统）

52. 全球信息和预警系统（预警系统）将持续关注关键方法和工具制度化以及创新技术应用的未来工作，以期加强国家能力，针对可能出现的粮食危机提供及时分析和信息，包括 COVID-19 和其他疫情带来的食物短缺，以及气候相关事件。

53. 在 COVID-19 的背景之下，要进一步提高相关能力，监测高风险国家的国内粮食供应和进口需求，特别是供应链干扰和食物获取情况；此外还要监测安全网的运转，就潜在的饥饿问题为国际社会提出预警，以便及时采取行动。

54. 在天气引发危机方面，预警系统将继续与气候变化、生物多样性及环境办公室合作，部署国家层面的“农业胁迫指数系统”，特别是在联合国粮农组织“手拉手”行动计划提出的重点国家之中，支持国家政府及早发现作物用水压力，引导采取及时适当的缓解行动。预警系统地球观测工具的强化将包括开发一种算法，对整个作物季节的干旱概率进行估测。预警系统还将继续为各国提供能力发展支持。

55. “农业胁迫指数系统”与“粮食价格监测和分析工具”是预警系统向若干国家提供技术援助的重点，当前正在这些国家安装独立版本并提供培训，以加强各国在农业和市场监测以及预警分析方面的能力。各国在开展一手评估方面仍需直接支持，但预警系统还计划加强在粮农组织/粮食计划署作物与粮食安全评估团中使用的方法，特别是更多地使用高分辨率地球观测影像进行产量估测。

56. 为加强对粮食安全的监测，联合国粮农组织将继续与相关组织开展磋商，包括粮食计划署、世贸组织、经合组织和国际谷物理事会，建立综合全面的粮援交易监测和报告系统，包括可能重启粮食计划署的国际粮食援助信息系统。

C. 粮食及农业贸易

57. 在本组织应对 COVID-19 相关挑战的总体框架之下，贸易及市场司将支持驻区域和驻国家办事处深入了解“贸易和食品安全标准”的潜力与限制。确定了 5 个重点援助领域：1) 农业贸易分析与贸易政策评估；2) 建立区域网络；3) 在贸易便利化领域提供援助；4) 提供市场情报，建立预警系统；5) 建设并加强国家和区域机构的技术能力。为此已编写了全球和区域行动清单。

58. 除支持应对 COVID-19 疫情之外，联合国粮农组织与世贸组织正在准备能力开发计划谅解备忘录，意在支持各国从贸易机遇中受益，充分把握贸易惠益，首先从非洲大陆自由贸易区（非洲自贸区）开始。这项综合计划将提高所有贸易相关领域能力发展活动的一致性和有效性，避免技术援助活动零散无序。

59. 联合国粮农组织将协助各成员加强国际贸易协定相关能力，推广出口机会。主要活动将包括围绕粮食和农业贸易相关的主要问题（包括区域和多边贸易谈判）开展基于证据的分析，知识共享和国家能力建设。

60. 联合国粮农组织承诺为成员提供政策工具，助其分析和监测贸易及农业政策，及其对国家粮食安全和粮食体系的影响。联合国粮农组织参与实施了基于定性和定量数据收集和农业政策监测工作。项目先是在欧洲和中亚的 6 个国家试点，随后拓展至更多国家，不断更新数据和指标，拓宽商品覆盖范围。这项活动也可以进一步拓展，以涵盖其他国家和地区。

61. 考虑到营养不良和健康膳食获得的关注不断增加，联合国粮农组织贸易及市场司将与营养及粮食体系司以及本组织内外的其他利益相关方密切合作，深入开展有关贸易与营养联系的工作。这项工作将侧重农产品贸易，对从经济角度关于贸易与营养联系的讨论形成补充。这项工作将重点分析贸易对膳食和营养的贡献，探索贸易政策与营养的联系，以及消费者偏好和收入对国际贸易的影响。

62. 联合国粮农组织将继续发掘农产品贸易创新与技术方面的实证，继续支持各国建立有利环境，适应数字技术并从中获益。这些评估将帮助政策制定者找出可能的瓶颈，刺激克服这些瓶颈的公共和私营投资，发现提升改进现有方法的机会。

D. 负责任全球价值链

63. 联合国粮农组织将与经合组织合作，启动负责任农业价值链全球多利益相关方计划，支持全球农业价值链中的负责任商业行为和尽职调查，尊重环境、社会和治理标准。该计划将推动全球私营企业采纳《经合组织-联合国粮农组织负责任农业供应链指南》。

64. 联合国粮农组织还将推动水果价值链的多利益相关方讨论，为受 COVID-19 危机影响的生产者和其他各方探寻可持续解决方案，包括推广基于风险的尽职调查和植物卫生，特别是支持营养和小农生计的商品。这些活动将助力联合国粮农组织参与 2021 年国际果蔬年和后续活动。

65. 此外，联合国粮农组织将推动多利益相关方论坛，包括世界香蕉论坛，目的是：1) 推动全球农业价值链上的性别平等；2) 推广各行业和各价值链的职业健康和安全、基本工资和体面工作；3) 支持测量并减少贸易中的温室气体排放。为此，联合国粮农组织将启动试点项目，推动香蕉部门减缓气候变化，探索使用分布式总账技术来区分出口市场中的可持续增长水果。

66. 最后，联合国粮农组织将继续就 COVID-19 对农业供应链的影响开展研究，编写指南，帮助各国政府制定相关政策和策略，提高供应链面对疫情和自然灾害的韧性。

E. 政府间商品小组

67. 秘书处的一项重要工作是保持并加强支持非食品商品的行动，特别是其他国际机构未涵盖的商品。联合国粮农组织对政府间小组的支持包括：

- a) 支持政府间茶叶小组，下届会议将由印度主持，于 2021 年第四季度在新德里召开。此外，还将为会间活动提供支持。
- b) 支持政府间硬纤维小组和政府间黄麻、槿麻及同类纤维小组，下届联合会议将于 2022 年第四季度在孟加拉国达卡召开。此外，还将为会间活动提供支持。
- c) 视需要支持其他政府间小组³。2014 年，商品委第七十届会议决定除上述提及之外的政府间小组“仅应‘在需要时’召开会议”。

F. 其他核心活动

68. 联合国粮农组织将继续开展商品市场、农业贸易和全球治理方面的核心活动，即参与二十国集团和七国集团进程，提供技术支持并参加会议，编写两年度旗舰出版物《农产品市场状况》。2021 年，联合国粮农组织将由意大利共和国任轮值主席的二十国集团提供支持；目前已经开始与意大利二十国集团秘书处和其他国际组织展开磋商。此外，2022 年《农产品市场状况》的准备工作也已经启动，报告将于商品委第七十五届会议之前发布。

³ 政府间稻米小组；政府间谷物小组；政府间油籽、油和油脂小组；政府间肉类和乳制品小组；政府间香蕉和热带水果小组；政府间柑橘类水果小组。