



联合国
粮农组织

《2022-31年 战略框架》



2025年, 罗马

经审查的
《2022-31 年战略框架》

联合国粮食及农业组织，2025

www.fao.org/pwb

引用格式要求：

粮农组织。2025。经审查的《2022-31 年战略框架》。
罗马。

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状况，或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其他类似公司或产品。

本信息产品中陈述的观点是作者的观点，未必反映粮农组织的观点或政策。

© 粮农组织，2025



保留部分权利。本作品根据知识共享署名 4.0 国际公共许可（CCBY 4.0：<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.zh-hans>）公开。

根据该许可条款，本作品可被复制、再次传播和改编，但必须恰当引用。使用本作品时不应暗示粮农组织认可任何具体的组织、产品或服务。不允许使用粮农组织标识。如翻译或改编本作品，必须包含所要求的引用和下述免责声明：“本译文[或改编]并非由联合国粮食及农业组织（粮农组织）完成。粮农组织不对本译文[或改编]的内容或准确性负责。原[语种]版本应为权威版本。”

涉及本许可产生的任何争端如未能友好解决，应根据联合国国际贸易法委员会（贸法委）的仲裁规定提请仲裁。仲裁裁决为此类争议的最终裁决，对各方具有约束力。

第三方材料。知识共享署名 4.0 国际公共许可协议（CC BY 4.0）不适用于本出版物中所含非粮农组织版权材料。如需再利用本作品中属于第三方的材料（如表格、图形或图片），用户需自行判断再利用是否需要许可，并自行向版权持有者申请许可。对任何第三方所有的材料侵权而导致的索赔风险完全由用户承担。

粮农组织照片。本作品中可能包含的粮农组织照片不属于上文知识共享许可范围。[任何照片的使用征询应递交至：photo-library@fao.org](#)。

销售、权利和授权。粮农组织信息产品可在粮农组织网站（<https://www.fao.org/publications/zh>）获得，印刷版本可通过网站公布的经销商购买。关于粮农组织出版物的一般问询应递交至：publications@fao.org。关于权利和出版物授权的征询应递交至：copyright@fao.org。

内容提要

粮农组织经审查的《2022-31年战略框架》在原《战略框架》推动转型变革的基础上，顺应全球新形势，积极应对农业粮食体系转型面临的日益严峻的挑战。《战略框架》沿用粮农组织的战略表述：支持落实《2030年议程》，着力推动转型，建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系，实现更好生产、更好营养、更好环境、更好生活，不让任何人掉队。

《战略框架》继续沿用“四个更好”、20个计划重点领域、加速因素和跨领域主题等基本架构，同时更新了对全球挑战的分析。分析表明，气候影响加剧、地缘政治紧张局势加深以及市场秩序遭受冲击，暴露出全球化农业粮食体系的根本性脆弱性。这些变化表明，消除系统性弱点已刻不容缓，同时也突显了推动转型变革的机遇。《战略框架》有助于进一步加强与重要全球倡议的对接，包括：纳入《2023年全球可持续发展报告》关于系统性变革关键杠杆的见解；响应联合国2.0愿景的理念，即实施“五重变革”，建设更灵活多元、有求必应、影响广泛的联合国组织；以及发挥粮农组织作为联合国粮食体系协调中心东道组织的作用。

在全组织战略前瞻工作基础上，《战略框架》更新了对农业粮食体系转型关键驱动因素和诱导因素的分析结论。《战略框架》特别关注区域差异及其影响，强调在应对全球挑战的同时，转型路径必须因地制宜，因国而异。《战略框架》还提出了一系列“转型变革影响领域”，着力破除系统性障碍，实现更大规模成果，加快推进工作进展。

《战略框架》可从多个关键维度改进本组织的工作方式。一是强调建立转型变革的伙伴关系，整合各部门和利益相关方的专长与资源，同时加强本组织的规范性工作和标准制定作用。二是提出创新供资和融资机制方案，旨在弥合投资缺口，并制定数字转型和创新战略，提升组织效能。三是完善风险和不确定性管理方法，应对日益复杂的业务环境。

《战略框架》重申本组织将高举“同一个粮农组织”旗帜开展一体化行动，统筹技术专长、发挥各部门力量和行动能力，支持成员推进农业粮食体系转型，实现可持续发展目标。《战略框架》强调立足实证，系统规划，同时保持灵活机动，以适应新兴挑战与机遇。

目录

总干事前言	2
引言	3
A. 全球背景与粮食和农业领域的可能前景及面临的挑战	5
B. 粮农组织的基本特质和核心职能	12
C. 粮农组织的变革理论—战略结果框架	14
D. 粮农组织改进后的工作方式	31
附件 1：农业粮食体系的可能未来情景	40
附件 2：农业粮食体系的 18 个驱动因素及预示未来前景的最新迹象	41
附件 3：粮农组织全组织战略前瞻工作转型诱导因素	44
附件 4：区域前瞻工作总结	46
附件 5：粮农组织结果框架	48
附件 6：粮农组织结果框架—国别规划情况	49

总干事前言

当今世界正处在实现可持续发展目标的关键阶段。尽管国际社会已付出巨大努力，但许多目标的落实进展依然不尽如人意。全球仍有约 7.35 亿人面临饥饿威胁。新冠疫情影响尚未完全化解、气候危机日益加剧、武装冲突频发、经济起伏不稳，在多重负面因素叠加共振下，农业粮食体系的深层次弱点暴露无遗。我们亟需齐心协力，采取应对行动。

若不能彻底贯彻转型变革，我们将面临粮食安全长期存在、资源日益退化、经济增长难以为继的严峻未来。然而，也应看到，在这重重挑战之中，孕育着推动深刻转型的宝贵机遇。

经审查的联合国粮农组织《2022-31 年战略框架》重申本组织对落实《2030 年可持续发展议程》的坚定承诺：着力推动转型，建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系，实现“四个更好”：更好生产、更好营养、更好环境、更好生活，不让任何人掉队。这一宏伟愿景将促进充分发挥联合国粮农组织作为联合国专门机构的独特优势：本组织不仅在全球规范和标准制定方面发挥着不可或缺的作用，还直接在区域、次区域和国家层面开展实地工作，为合作伙伴提供有力支持。

联合国粮农组织将继续依托“四个更好”、20 个计划重点领域、加速因素以及跨领域主题这一强有力的组合，积极响应成员需求，有效应对《战略框架》审查中发现的新挑战和需求。这些挑战和需求深刻影响着农业粮食体系关键驱动因素的发展轨迹。此次审查不仅是一次重要的反思契机，让我们总结工作进展，更是与时俱进的一次调整，

确保我们能够以最高效、最有效、最协调的方式发挥联合国粮农组织专业和技术优势。为此，联合国粮农组织已对结果框架进行了更新，在计划重点领域下明确了基准线和关键节点，旨在强化对成员负责，更精准地追踪进展。

我们的工作始终以联合国粮农组织全组织战略前瞻工作中确定的关键变革诱导因素为指引，即改善治理、提升消费者认识、优化收入和财富分配，以及推动创新。在此基础上，我们还在“四个更好”和 20 个计划重点领域下确定了一系列具有转型变革影响的战略领域，有望显著加快实现目标落实进展。

面对挑战，本组织不断改进工作方式。我们致力于加强转型变革的伙伴关系，充分发挥规范工作优势，开发创新融资机制，并积极推进数字化转型。通过“手拉手”平台、世界粮食论坛以及联合国粮食体系协调中心等创新举措，联合国粮农组织努力将自身打造成为引领联合国系统变革的现代化高效能组织。

展望未来，我们不能再片面追求短期利益，而应着眼长期可持续发展和韧性建设。我坚信，只要我们立足实证，坚持创新，增强伙伴关系，切实履行转型变革承诺，联合国粮农组织必将发挥关键作用，引领农业粮食体系充分释放潜力，为所有人打造一个更美好、更繁荣的未来，确保不让任何人掉队。

总干事

屈冬玉

引言

1. 本文件介绍了经审查的《粮农组织 2022-2031 年战略框架》。此次审查考虑了全球近况、全球和区域趋势，以及本组织职责领域的主要挑战。
2. 根据粮农组织《基本文件》要求¹，自 2010 年以来，本组织的所有工作都以《战略框架》为指导。《战略框架》制定周期为十到十五年，每四年审查一次，内容包括：粮食、农业和农村发展分析，以及包括消费者在内的相关人群面临的挑战；战略愿景；成员在本组织任务领域的目标；以及成员和国际社会将在本组织支持下实现战略目标。
3. 经审查的粮农组织《2022-31 年战略框架》继续延续其战略表述：支持落实《2030 年议程》，着力推动转型，建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系，实现更好生产、更好营养、更好环境、更好生活，不让任何人掉队。
4. 本次审查吸收了 2024 年各区域会议和技术委员会确定的优先重点，采纳了计划和财政委员会及其联席会议和理事会的指导意见，以及各项评价、审计的建议和其他治理机构的意见。审查工作还考虑了最新全组织战略前瞻工作结束后对农业粮食体系所面临趋势和挑战的分析（包括区域层面），同时总结了 2022-2024 年期间落实《战略框架》及其结果架构的经验教训。
5. 在审查过程中，粮农组织建立了全面、包容的工作机制，总部各部门、各区域办事处和规范性工作团队开展了广泛磋商，更新了战略重点。这种参与式工作方法注重总结实施经验教训，分析全球和区域层面外部趋势和驱动因素的演变，诊断关键问题和差距，把握拓展工作范畴、提升影响力的机遇，充分发挥粮农组织的比较优势。《2022-23 年计划执行报告》中的可持续发展目标指标趋势和粮农组织利益相关方调查数据为审查工作提供了重要参考。基于这些意见及成员提供的指导，粮农组织更新了结果框架（详见本文件第 C 部分），同时维持“四个更好”、20 个计划重点领域、加速因素和跨领域主题的基本架构不变。
6. 为加快实现可持续发展目标，粮农组织进一步聚焦工作重点，针对全组织战略前瞻工作中确定的关键驱动因素和变革触发因素开展更有针对性的工作。同时，立足自身优势和职责，确定了一系列具有变革性、突出影响力的工作领域，以推动转型变革（详见 D 部分：粮农组织改进后的工作方式）。

¹ 粮农组织《基本文件》，第 II 编，F 部分。实施与改革计划制定、预算编制及基于结果的监测系统有关的《近期行动计划》，大会第三十六届会议第 10/2009 号决议 - 实施与改革计划制定、预算编制及基于结果的监测系统有关的《近期行动计划》（《近期行动计划》行动 3.1 至 3.11）。

7. 文件主要包括以下几个部分：
- A. 全球背景与粮食和农业领域的可能前景及面临的挑战
 - B. 粮农组织的基本特质和核心职能
 - C. 粮农组织的变革理论—战略结果框架
 - D. 粮农组织改进后的工作方式

A. 全球背景与粮食和农业领域的可能前景及面临的挑战

全球背景

8. 自然灾害频发、地缘政治和地缘经济紧张局势持续、新冠疫情影响深远，加之气候变化加剧资源争夺，这些因素暴露出全球农业粮食、社会经济和环境体系的根本性弱点。在这种前所未有的局势下，粮食不安全状况进一步恶化，2023 年食物不足人口攀升至约 7.33 亿²。当前全球形势呈现诸多突出特征：收入和财富差距持续扩大，多边合作机制效能弱化，农业粮食体系承压加剧，劳动者议价能力下降。

9. 近年来，全球遭遇多重系统性冲击：新冠疫情后，部分区域陷入“成本—饥饿陷阱”；重大破坏性冲突严重影响关键农业区域和贸易通道。在此背景下，各国日益通过发展专门化和多样化两手抓，重新平衡效率问题：一方面通过降低进出口依赖，另一方面推动本土再工业化进程，增强国内发展韧性。气候相关冲击频发加剧了成本损失，进一步压缩了应对这些挑战的财政空间，同时加大了收入和财富不平等。低收入和中等收入国家由于依赖初级商品，支出选择灵活度有限，以及不堪债务重负，极易遭受气候冲击和国际经济动荡的双重影响。

10. 粮食与能源价格上涨引发全球快速通胀，拖累全球粮食安全和营养目标的实现进程，并严重冲击健康膳食的可及性—全球约三分之一人口无力负担健康膳食³。宏观经济波动和汇率起伏加剧了脆弱性，外债负担沉重的国家尤其如此，其投资长期可持续发展的能力进一步受限。劳动力市场因数字化与机器人技术的不断发展而面临不确定性，就业模式与收入分配格局可能被重塑。尽管部分干预措施⁴暂时缓解了矛盾，但小岛屿发展中国家和内陆最不发达国家仍深陷进口依赖、供应链中断、自然灾害与极端天气事件的高风险中。

11. 温室气体排放持续增加，极端天气事件频发，各区域农业粮食体系深受影响。虽然脆弱国家承受着过重的气候相关成本，但近年来的气候事件（如特大洪涝等极端天气事件）表明，气候风险具有全球性质，高收入国家也无法幸免。农业粮食体系转型的资金缺口仍未填补，许多国家选择优先保障短期效益，牺牲长期可持续性。与此同时，全球供应链日益专门化与数字化，催生全新挑战：投入品和产出品市场集中度过高、透明度不足、数字和技术鸿沟扩大、数据所有权和控制权等国际治理难题日益凸显。

² 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织。2024。《2024 年世界粮食安全和营养状况：为消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良提供资金》。罗马。<https://doi.org/10.4060/cd1254zh>

³ 粮农组织，2022。《粮食和农业的未来—转型的驱动力量和诱导因素》。《粮食和农业的未来》，第 3 号。罗马。<https://doi.org/10.4060/cc0959en>。

⁴ 如“黑海谷物倡议”、国际货币基金组织紧急支持，以及二十国集团债务减免。

12. 总体而言，这些发展态势不利于创造消除饥饿所需的有利环境，并拖累建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系的进程。其结果是，农业粮食体系负面效应持续存在，多项可持续发展目标进展偏离预期轨道⁵。

联合国粮食体系峰会、联合国粮食体系协调中心、《2023 年全球可持续发展报告》和《未来契约》

13. **2021 年联合国粮食体系峰会**及两年后举行的**联合国粮食体系峰会阶段成果总结推进大会**是具有里程碑意义的重要时刻。空前数量的全球领导人认识到，推动粮食体系转型，既是应对当今世界社会、经济和环境等相互交织且迫在眉睫挑战的关键途径，也是加快实现可持续发展目标的重要推手。与会国家元首和政府首脑深刻认识到，粮食安全、卫生营养、气候变化、韧性建设和冲突等问题日益错综复杂、相互交织。他们按照秘书长在阶段成果总结推进大会结束时发出的行动倡议，启动了一系列后续行动。

14. 粮农组织作为**联合国粮食体系协调中心**的主持机构，在支持和推动协调中心落实阶段成果总结推进大会成果方面发挥着带动作用。这充分体现了粮农组织的独特定位：作为联合国粮食和农业专门机构，不仅肩负全球使命、在联合国系统中发挥着公认的领导作用，同时也在推进粮食体系转型进程中扮演不可或缺的角色。协调中心充分调动联合国系统、全球专业力量、伙伴联盟和其他利益相关方的资源，发挥催化和整合作用，以需求为导向，协调提供全面支持，帮助各国将承诺转化为有效行动，力争到 2030 年建成可持续粮食体系。

15. **《2023 年全球可持续发展报告》**确定了推动整体可持续发展系统性变革的五大关键杠杆⁶。联合国可持续发展集团确定了“六大转型”领域⁷，这些领域将成为推动可持续发展目标整体实现的关键切入点，建设可持续粮食体系是其中重要内容。该报告和全球可持续发展对话（包括联合国粮食体系峰会及其阶段成果总结推进大会、2023 年可持续发展目标峰会、2024 年未来峰会）都强调，推动农业粮食体系转型，对实现可持续发展目标、促进系统性变革至关重要。

⁵ 粮农组织，2023。《[2023 年粮食及农业相关可持续发展目标指标进展追踪](#)》。罗马

⁶ 报告提出的五大关键杠杆包括：（1）治理；（2）经济和金融；（3）个人和集体行动；（4）科技；（5）能力建设。

⁷ 六个转型领域如下：（1）粮食体系；（2）能源获取和可负担性；（3）数字连通；（4）教育；（5）就业和社会保护；（6）气候变化、生物多样性丧失和污染。

16. 五大杠杆面向整体可持续发展转型，而粮农组织战略前瞻工作则聚焦农业粮食体系内部所需的变革，明确了（i）制度和治理、（ii）消费者意识、（iii）收入和财富分配、（iv）创新技术和方法这四个转型触发因素。粮农组织《2022-31 年战略框架》通过其结果框架、四个加速因素和改进的工作方式，将这两种方法付诸实践。这进一步加强了粮农组织作为全球农业粮食体系系统性转型催化力量的角色，推动建设可持续、有韧性的农业粮食体系，加速实现可持续发展目标。

17. 《未来契约》（2024 年）的成果进一步重申，需要加强全球团结、推动包容性多边主义，并在粮食安全和可持续农业方面进行长期投资，这与粮农组织消除饥饿、培育公平且具有韧性的农业粮食体系的承诺高度契合。

农业粮食体系：驱动因素的近期演变及未来影响

18. 报告《粮食和农业的未来 — 转型的驱动力量和诱导因素》综合了多个领域（科技创新、食品安全、畜牧生产、农业系统发展方法等）的研究成果，汇集了本组织丰富的知识和经验，分析了上述复杂交织的发展趋势和事件，及其对农业粮食体系未来的潜在影响。

19. 表 1 显示粮农组织战略前瞻活动中确定的 18 个农业粮食体系驱动因素⁸，根据相关分析，对未来发展的各种迹象进行了归类，构建了四组可能的未来情景（详见附件 1）。

20. 需要注意的是，在这 18 个驱动因素中，一些因素直接受到农业粮食体系内部主体的影响，而更多因素则属于农业粮食体系运行所处的更广泛社会经济、环境、政治和金融体系范畴。农业粮食体系与这些更广泛体系有着系统性联系，因此，所有关键驱动因素共同决定着农业粮食体系在粮食安全、创收、环境影响等方面的运行效果和成果。

21. 粮农组织最近对这些驱动因素进行了评估。结果显示，当前观察到的大多数趋势和动态表明，出现最不利情景的可能性在增加。但同时，也在社会和全球机构中发现了一些积极信号。附件 2 总结了这 18 个驱动因素相关的积极和消极信号。

⁸ 粮农组织旗舰报告《粮食和农业的未来—转型的驱动力量和诱导因素》对这 18 个驱动因素及由此产生的情景进行了深入分析。《粮食和农业的未来》，第 3 号。罗马。<https://doi.org/10.4060/cc0959en>。粮农组织近期开展战略前瞻活动，就是以这 18 个驱动因素作为核心分析框架。

表 1：影响农业粮食体系的 18 个驱动因素⁹

影响农业粮食体系的驱动因素
1. 人口增长和城市化 ，预计将增加和改变粮食需求。
2. 经济增长、结构转型和宏观经济展望 ，未必能取得包容性社会经济转型的预期结果。
3. 跨国相互依存 ，将全球农业粮食体系联系在一起。
4. 大数据的生成、控制、使用和拥有 ，这使得实时创新技术和决策成为可能，在农业领域也是如此。
5. 地缘政治不稳定和冲突增加 ，包括资源和能源问题引发的冲突。
6. 不确定性 ，表现为在许多情况下无法预测的突发事件。
7. 农村和城市贫困 ，很大一部分农村人口生活在贫困或极端贫困之中。
8. 不平等 ，其特点是收入高度不平等，就业机会、性别、获得资产、基本服务不平等和不公平的财政负担。
9. 粮食价格 实际上比70年代低，但比80年代和90年代高，尽管粮食价格事实上并未反映粮食的全部社会和环境成本。
10. 创新和科学 ，包括更多创新技术（包括生物技术和数字技术）和系统性举措（尤其是生态农业以及保护性农业和有机农业）。
11. 对农业粮食体系的公共投资 往往投入不足。
12. 生产的资本/信息密集度 ，由于生产的机械化和数字化，包括在粮食和农业生产中，这种密集度正在提高。
13. 粮食和农业投入和产出市场集中 ，这对农业粮食体系的韧性和公平性构成挑战。
14. 消费和营养模式 ，由消费者的行为变化导致，消费者越发需要针对食物的营养成分和安全性做出复杂选择，其中推动消费者需求向更健康的膳食模式转变是关键。
15. 自然资源的稀缺和退化 ，包括土地、水、生物多样性、土壤。
16. 疫病和生态系统退化 ，由于跨境植物病虫害的发生呈上升趋势、农业侵入野生地区和森林、抗微生物药物耐药、动物产品生产和消费的增加，今后这一问题可能会不断加剧。
17. 气候变化 ，包括极端天气以及气温和降雨模式的变化，已经对农业粮食体系和自然资源造成影响，预计将加剧农村地区的饥饿和贫困问题。
18. 水生经济部门 ，与渔业和水产养殖部门相关的经济活动的发展在全球范围内不断增加，而越来越多的权衡取舍需要健全的决策，将技术、社会和经济解决方案、生产体系的生态系统恢复原则以及跨部门利益相关方的参与在农业粮食体系转型背景下予以整合。

⁹ 资料来源：基于粮农组织。2021.粮农组织《2022-31年战略框架》。罗马，粮农组织，2022。《粮食和农业的未来 - 转型的驱动力量和诱导因素》。罗马，粮农组织《粮食和农业的未来》数据展示平台和各区域总体战略前瞻报告（尚未发布，即将发布）以及具体参考资料。

22. 通过分析驱动因素可以发现，由于社会经济系统与环境系统之间存在复杂的相互作用，建设可持续、有韧性的农业粮食体系面临重大挑战。特别值得关注的是，相关政策抉择将直接影响技术进步和经济增长惠益分配格局。这些驱动因素的演变取决于政府、公民、企业和其他主体的决策，正是这些决策决定着政策制定、投资方向及市场格局的形成。

区域动态和未来可能情景

23. 农业粮食体系的 18 个驱动因素均具有全球意义。对粮农组织近期开展的区域战略前瞻工作进行分析后发现，部分驱动因素在区域层面上显得尤为重要。对区域趋势及其可能演变路径进行深入分析，有助于把握区域特点，识别制约进展的挑战，确定需优先采取行动的领域（即“转型诱导因素”）及相关战略方案，进而更细致地理解农业粮食体系的可能发展前景。相关初步分析结果概述见附件 4。

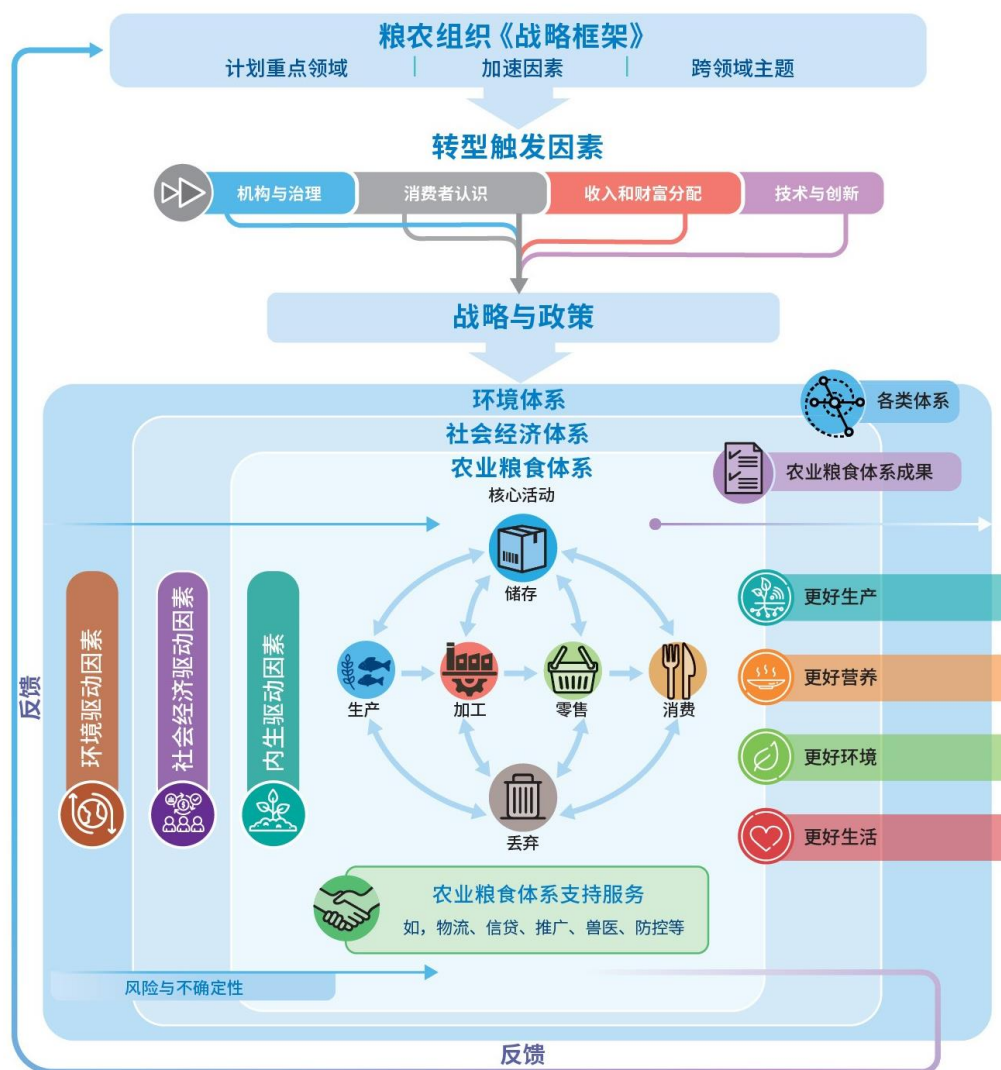
关键转型诱导因素

24. 从上述分析中不难看出，当前全球及各区域农业粮食体系的发展轨迹令人担忧。各种驱动力量相互作用，可能导致未来发展不可持续。为避免这种结果，同时确保走上一条更可持续、更具韧性的发展道路，亟需采取果敢的转型变革举措。

25. 如 A 部分所述，全组织战略前瞻工作确定了四个关键转型诱导因素：(i) 机构和治理、(ii) 消费者认识、(iii) 收入和财富分配、(iv) 创新技术和举措。这些诱导因素是推动变革是进程的有效切入点和推动力，有助于摆脱当前社会经济、环境和农业粮食体系中的不利宏观趋势。这些因素相互作用，并同时影响多个驱动因素，进而对农业粮食体系产生广泛影响。如果能有效激发这些因素，将有助于引导农业粮食体系朝着更理想的未来转型。四个诱导因素详见附件 3。

26. 粮农组织将依托经审查的《2022-31 年战略框架》，充分发挥计划重点领域、加速因素和跨领域主题的作用，支持利益相关方更有针对性地激发这些诱导因素。由此，成员可以更有效地确定战略方案，制定发展战略，落实政策、做法举措和投资，推动农业粮食、社会经济和环境体系朝着“四个更好”的方向发展。

27. 图 1 展示了农业粮食体系及其运行所处的更广泛社会经济和环境体系，以及粮农组织全组织战略前瞻工作确定的驱动力量和诱导因素。该图说明了粮农组织《战略框架》如何利用四个关键变革诱导因素，实现积极的农业粮食体系成果，即“四个更好”。

图1：粮农组织《战略框架》将“激发诱导因素”，推动转型变革¹⁰

28. 这四个转型诱导因素各自带来不同挑战，同时也为粮农组织创造机遇。本组织将改进工作方式，通过计划重点领域支持成员激发这些触发因素：

- 机构和治理：**主要挑战在于加强多边机构，有效治理气候变化、数据所有权、跨境资本流动和国际移民等全球性问题。重要机遇在于建立贸易政策和激励机制，支持实施更严格环境和社会监管的国家，防止采用宽松标准、低价倾销农产品的国家造成冲击。
- 消费者认识：**尽管消费者对可持续和健康食品的需求日益增长，但将这种需求转化为变革性市场信号仍面临挑战。可以利用人们（特别是青年群体）日益增强的环境和健康意识，推动生产实践的系统性变革。但这需要解决信息不对称问题，确保价值链全程透明。

¹⁰ 资料来源：整理自：粮农组织，2022年。《粮食和农业的未来 - 转型的驱动力量和诱导因素》，罗马。基于：粮食前瞻粮食体系模型。

- c) **收入和财富分配：**重要机遇在于通过扩大收获后加工、发展价值链、促进当地农业企业成长和融入全球价值链，使中低收入国家创造并留存更多增值收入。这需要加强本地能力建设，拓宽融资和技术获取渠道，制定扶持性政策，完善基础设施。主要挑战包括：打破全球价值链中根深蒂固的权力格局，增强本地主体及政府的谈判能力，遏制阻碍本地投资、资本积累和乘数效应的非法资金外流。
- d) **创新技术和举措：**技术进步可为可持续农业粮食体系提供前景光明的解决方案，但确保公平获取技术和避免技术鸿沟进一步扩大至关重要。传统知识与创新相结合蕴含重要机遇。关键挑战在于平衡创新与包容和环境可持续发展。

29. 要成功激发这些诱导因素，需要超越农业生产视角审视发展模式，确保粮食安全可持续和生计具有韧性。这需要推动转型变革投资，促进广泛研发，建立伙伴关系，推动创新成果共享，并普及创新治理。

30. 在此背景下，粮农组织必须具备支持成员的适当能力，成为结构稳健、独立运作的全球组织，深入理解全球、区域和地方农业粮食体系动态，具备总体和专题战略前瞻能力，在各层面确定并支持转型变革举措。下文将说明本组织计划如何实现这一目标。

B. 粮农组织的基本特质和核心职能

31. 粮农组织立足全球知识型组织定位，在粮食和农业以及农业粮食体系领域发挥着不可或缺的作用。粮农组织《章程》规定了本组织在营养、粮食和农业方面的职能，推动本组织支持成员目标，即“……提高其各自辖区人民的营养水平和生活水平；确保提高所有粮食及农产品的生产和分配效率；改善农村人口状况；从而促进世界经济发展并保证人类免于饥饿¹¹。”

32. 全球粮食和农业领域面临的严峻挑战与《2030 年议程》提出的方针策略清楚表明，仅凭粮农组织一己之力，无法解决这些问题。因此，应把握本组织比较优势，展现自身基本特质，借助关键行动手段，结合本组织在推动农业粮食体系转型方面能够发挥的关键作用，思考今后的工作方向¹²。

粮农组织的基本特质

33. 一个组织最重要的基本属性和优势在于其固有、独特的特征，这些特征决定着一个组织的本质。粮农组织具有若干固有、独特的基本特质¹³：

- a) 本组织是联合国在粮食和农业领域的专门机构，致力于帮助全体成员在粮食和农业（包括渔业、林业和自然资源管理）的各方面、粮食安全和营养等领域开展全面工作，涵盖人道主义发展各个环节。
- b) 具备政府间地位、中立性和权威性，提供中立平台，供各国呼吁相互对话和交流知识。
- c) 本组织有权要求任何成员提供与本组织宗旨有关的信息。
- d) 正常预算来自分摊会费，为开展各成员在治理机构商定的重点工作提供最低资源保障；并辅之以自愿捐款，用于利用本组织的知识并加强外联工作。
- e) 本组织的职工在职责领域具有广泛的专业知识，以跨学科的方式开展工作。
- f) 国家层面工作团队在区域和全球专家力量的支持下响应各国和各区域提出的要求。

¹¹ 粮农组织《基本文件》，A 节“章程”

¹² 按照粮农组织定义，农业粮食体系包含食物从地头到餐桌涉及的所有相关活动和主体。这一宽泛定义涵盖从农业生产和加工到流通、消费和废弃物管理的所有环节，同时强调经济、社会和环境因素对于食物如何摆上餐桌产生的关键影响。

¹³ C 2017/7 Rev.1，第 108 段

核心职能

34. 核心职能是本组织用以实现结果的关键行动手段。核心职能体现了粮农组织的比较优势，是本组织开展工作时具有竞争力的领域，也是本组织在实施工作计划时的重点所在。粮农组织在这类工作中发挥主导作用，但不是孤军奋战，而是与合作伙伴共同努力，进一步建立并落实战略伙伴关系。粮农组织的核心职能是：

1. 汇总、分析、监测、完善获取与本组织职责相关领域的数据和信息，同时与各国和其他发展伙伴开展合作，确定消费驱动因素、政策和投资缺口，推广共同平台，并使用新兴技术工具。
2. 推动和支持各国及其他伙伴制定和实施规范性和标准制定文书，如国际协定、行为守则、技术标准和相关技术、数字工具、良好做法等，推动建立更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系。
3. 推动、促进和支持全球、区域和国家层面农业粮食体系政策对话，包括明确承认和考虑权衡取舍。
4. 通过能力发展等形式，支持各级机构在本组织职权范围内的相关领域制定、实施、监测和评价循证政策和计划，并促进投资。
5. 推动伙伴关系和联盟，包括与政府、发展伙伴、民间社会组织和私营部门建立伙伴关系和联盟，促进建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系，解决不平等问题，不让任何人掉队。
6. 建议和支持开展相关活动，汇总、推广并促进掌握本组织职责相关领域内的知识、技术和良好做法。
7. 开展国家、区域和全球层面宣传沟通活动，利用本组织的知识、数据、作为联合国专门机构的地位以及作为中立中间机构的可靠信誉，向包括消费者在内的受众开展宣传。

C. 粮农组织的变革理论 — 战略结果框架

35. 按照《基本文件》要求¹⁴，2010 年以来，本组织各方面工作以《战略框架》为指导。《战略框架》明确粮农组织今后十到十五年工作方向，每四年审查一次。

《2022-31 年战略框架》以粮农组织愿景和成员三项全球目标为指引，紧扣可持续发展目标，阐明本组织如何推动实现结构性转型变革。《战略框架》提出了一套有助于实现可持续发展目标的计划方法，并制定了结果框架，确保粮农组织充分发挥作为联合国专门机构的独特比较优势，推动国家、区域和全球层面的发展进程。

36. D 部分还详细介绍了粮农组织改进工作方式的具体举措，包括计划方法创新，以及如何与广大伙伴协同工作，实现可持续成果，发挥最大影响力。

粮农组织愿景和成员三项全球目标

37. 《战略框架》以粮农组织愿景和成员三项全球目标为指引，明确了各成员国在粮农组织职责范围内努力实现的最终目标。

38. **粮农组织的愿景：**建设一个没有饥饿、没有营养不良的世界，粮食和农业以经济、社会和环境可持续的方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水平。

39. **成员三项全球目标：**

1. 消除饥饿、粮食不安全及营养不良，逐步确保建设一个所有人在任何时候都能获得充足、安全和富有营养的食物，满足其过上积极、健康生活的膳食需要和饮食偏好的世界；
2. 通过增加粮食产量、加强农村发展及改善可持续生计，消除贫困，推动惠及所有人的经济和社会进步；
3. 为了当代和子孙后代的利益，可持续管理和利用自然资源，包括土地、水、空气、气候和遗传资源。

粮农组织战略表述和可持续发展目标

40. 粮农组织战略表述阐释了本组织的宗旨和实现目标的路径，阐明粮农组织运用农业粮食体系方法，全力支持落实《2030 年议程》。这一方法有助于认识并应对社会、经济、环境发展等多个维度的挑战，避免顾此失彼。农业粮食体系方法是一项整体性战略，旨在应对一系列相互关联的挑战：改善粮食安全、营养状况和生计，在提高粮食产量的同时，减缓和适应气候变化及其影响，保护并恢复生物多样性和生态系统。

¹⁴ 粮农组织《基本文件》，第 II 编，F 部分。实施与改革计划制定、预算编制及基于结果的监测系统有关的《近期行动计划》，大会第三十六届会议第 10/2009 号决议 - 实施与改革计划制定、预算编制及基于结果的监测系统有关的《近期行动计划》（《近期行动计划》行动 3.1 至 3.11）。

四个更好

41. 粮农组织的**战略表述**是：支持落实《2030 年议程》，着力推动转型，建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系，实现**更好生产、更好营养、更好环境、更好生活**，不让任何人掉队。

 <p>更好生产</p> 	 <p>更好营养</p> 	 <p>更好环境</p> 	 <p>更好生活</p> 
<p>在地方、区域和全球层面建立包容的粮食和农业供应链，确保可持续消费和生产模式，让农业粮食体系在多变的气候和环境保持韧性和可持续性</p>	<p>消除饥饿，实现粮食安全，改善一切形式的营养，包括推广营养食物，增加健康膳食的获取渠道</p>	<p>建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系，保护、恢复和促进可持续利用陆地和海洋生态系统，应对气候变化（减轻影响、重复使用、循环利用、残留管理）</p>	<p>减少（城乡间、贫富国家间和性别间）不平等，促进包容性经济增长</p>

42. 可持续发展目标是粮农组织总体变革理论的核心。本组织重点关注可持续发展目标及其具体指标，包括粮农组织负责监管或参与监测的所有指标。这些指标有助于

可持续发展目标



明确工作重点，追踪工作进展，体现本组织在中长期成果和影响层面的愿景。其中，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）这三项目标为本组织权衡各项工作提供了**基本指引**。本组织将《2030 年议程》和可持续发展目标置于《战略框架》

的核心位置，承认各项可持续发展目标互联互通，都对实现本组织总体愿景至关重要。这便于本组织统一口径，在各个层面明确任务目标，衡量工作结果。

43. 本组织通过开展包容性磋商，广泛征求意见，制定跨领域主题战略、政策和行动计划，进而指导确定工作重点，制定具体计划。这确保本组织在实施《2022-31 年战略框架》过程中能充分发挥自身优势，有效应对农业粮食体系面临的挑战，实现最大影响。

结果链

44. 本组织将围绕“四个更好”开展各项计划，落实《战略框架》，采用系统方法，在实现可持续发展目标的过程中发挥协同效应，最大限度防止顾此失彼。如图 2 所示，粮农组织的结果框架构建了清晰的因果关系层级，并阐明相关要素，既明确工作重点，又为本组织开展工作和加快实现预期影响提供支撑。

图 2：粮农组织战略结果框架



四个更好

45. “四个更好”立足可持续发展目标，阐明成员和国际社会在粮农组织支持下力求取得的长远发展影响。“四个更好”作为组织原则，指引粮农组织直接推动落实《2030 年议程》，并鼓励坚持战略思维、运用系统方法，即不再局限于农业生产和宏观经济视角，而是更加注重确保粮食安全和生计韧性，推动创新，更好地促进投资，并发展加强伙伴关系。


计划重点领域

46. 计划重点领域作为多学科主题，立足可持续发展三个支柱（社会、经济和环境），阐明粮农组织为支持实现中期成果以及相关可持续发展目标具体目标创造的价值。计划重点领域明确粮农组织如何广泛深入汇聚自身知识和技术专长，促进补齐关键短板，并为推动转型变革创造必要条件，构筑有利的政策、法律和/或制度环境，最终促进实现特定可持续发展目标具体目标。


47. 计划重点领域直接依据全组织战略前瞻工作收集的挑战与机遇实证明确内容，并通过粮农组织各区域会议和技术委员会以及其他磋商进程征求指导意见。每个重点领域对应一个特定“更好”，充分体现了可持续发展目标之间的紧密联系和不可分割性。

48. 表 2 列出了 20 个计划重点领域。《2026-29 年中期计划及 2026-27 年工作计划和预算》详细阐述了计划重点领域及其结果框架，包括需要解决的主要短板、与可持续发展目标具体目标和指标的关系、如何利用加速因素推进工作进展、重点主题内容（包括规范性工作和粮农组织核心职能相关内容），以及主要风险点和权衡取舍。

表 2：20 个计划重点领域


计划重点领域	成果表述和关键主题内容	可持续发展目标 具体目标
 更好生产	在地方、区域和全球层面建立高效、包容的粮食和农业供应链，确保可持续消费和生产模式，让农业粮食体系在多变的气候和环境保持韧性和可持续性	
更好生产之一： 锐意创新，促进可持续 农业生产	促进创新和技术并构筑有利环境，包括出台政策和战略，支持发展生产率高、有韧性、创新、有竞争力、包容的可持续种植业、畜牧业和林业生产体系，同时创造综合创业和商业机会。 <ul style="list-style-type: none"> • 促进创新，提升农业生产体系，包括农业实践和投入品的可持续性、生产水平、包容性 • 通过整合、示范、验证、传播和推广创新，支持可持续转型，同时重点面向价值链主体开展扶贫支持。 • 营造有利环境的可持续政策：拟定政策，营造有利环境，推动可持续农业创新。 • 借助可持续创新和技术，增强作物生产和保护体系（例如热带、旱地和城市/城郊农业），实现高质量、高生产水平、高效、高度多样化。 • 借助可持续农业创新，提高畜牧业生产资源利用率，促进牲畜（包括昆虫）健康。 • 优化森林可持续利用，提高农业生产水平，促进创收。 • 实现土地、土壤和水资源可持续高效利用，建设具有气候韧性和包容性的农业粮食体系。 	2.3, 2.4, 6.4 9.5, 15.2


计划重点领域	成果表述和关键主题内容	可持续发展目标 具体目标
更好生产之二： 蓝色转型	<p>完善政策和计划，推动综合科学管理、技术创新和私营部门合作，促进建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的水产食品体系。</p> <ul style="list-style-type: none"> 支持可持续水产养殖业不断对全球粮食安全和脱贫事业作出更大贡献。 采用渔业生态系统方法，推动渔业管理体系创新转型，并在各地尤其是数据贫乏或弱势地区建立这类系统，全方位保障种群健康和生计安全。 升级改造水产食品价值链，减少损失和浪费，创造增值，促进区域和全球市场准入，提高水产食品透明度、包容性、易获性和可负担性。 	2.1, 2.2 14.2, 14.4, 14.6, 14.7, 14.b, 14.c
更好生产之三： 同一个健康	<p>改进“同一个健康”系统方法，提高病虫害预防、早期预警，以及包括化学品、农药、外来入侵物种、抗微生物药物耐药和其他生物多样性威胁在内的国家和全球健康威胁应对能力，加强国家、区域和全球畜牧业、水产养殖业、种植业、林业和生态系统健康。</p> <ul style="list-style-type: none"> 预报和早期预警综合系统、生物安全以及生物威胁风险管理（包括动植物病虫害），提升农业粮食卫生体系绩效，包括执行卫生与植物卫生措施标准，促进贸易、食品安全和粮食安全。 加强防范、防备和应对今后疫病大流行威胁以及农业粮食体系其他卫生挑战的能力。 加强抗微生物药物耐药管理。 加强国家层面落实“同一个健康”方针的力度、能力和政策，保障全球卫生和粮食安全。 将包括生物多样性、污染管控、农用化学品管理、土壤和水资源健康、野生生物管理以及生态系统健康等环境因素纳入“同一个健康”方针主流。 	1.5 3.d 15.8
更好生产之四：小规模生产者公平获取资源	<p>完善政策、战略和计划，确保加强小规模生产者公平获取自然资源、市场、服务、信息、教育、技术和创新以及信贷和金融服务，同时重视妇女、青年以及其他弱势群体参与。</p> <ul style="list-style-type: none"> 加强权属权利保障，促进公平获取自然资源，特别是土地、水体、遗传资源、鱼类、森林和牧场。 促进公平获取和可持续管理生产资源，包括对于生产和商业资源、服务及基础设施的所有和管理。 通过农业普查、调查、登记册、地理空间数据、指导政策和监测影响，加强小规模生产者及其组织数据，并加强与其合作分析相关数据。 公平获取推广、信息、服务和培训、技术和创新、数字化、生产者牵头创造的知识、同行咨询体系、气候变化适应和减缓等方面最佳做法以及市场参与。 	1.3, 1.4 2.3, 6.b 9.3, 14.b

计划重点领域	成果表述和关键主题内容	可持续发展目标 具体目标
	<ul style="list-style-type: none"> • 促进获取社会保护，加强生产部门（包括农业、渔业和林业）与社会政策和干预措施之间协同增效；支持小规模生产者开展风险管理。 • 提倡负责任投资、贸易和市场，推广保障农业粮食体系各环节小规模生产者获取资源并促进其赋权的国际文书和准则，并通过公共政策和框架支持落实工作。 • 尊重并推动土著人民农业粮食体系发展。 • 加强生产者集体行动，促进普惠包容，包括纳入生物多样性和气候变化议程，同时重视土地和自然资源权属良好治理的关键作用。 	
<p>更好生产之五：数字农业</p>	<p>在农业粮食体系政策和计划中纳入便利的数字信息通信技术，提升市场机遇、生产水平和韧性，重点关注确保面向农村贫困和弱势群体的可负担性和公平获取。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 增加贫困人口可用的数字解决方案（数据、信息、知识和技术）的获取渠道、数量、时效和质量。 • 推广数字学习，此举本身就能促进农民采用技术。 • 增加对数字技术的转型和创新性利用，促进获取金融服务，提升韧性。 • 针对数字农业创新，制定综合分类和共同框架，利用数据和技术打造数字农业平台。 • 加大对于早期数字农业项目和创新的投资力度。 • 大力打造和扶持地方数字创新生态系统。 	<p>1.4, 5.b 9.c, 17.8</p>
<div style="display: flex; align-items: center;">  <div style="margin-right: 20px;"> <p>更好营养</p> </div> <div> <p>消除饥饿，实现粮食安全，改善一切形式的营养，包括推广营养食物，增加健康膳食的获取渠道</p> </div> </div>		
<p>更好营养之一：人人享有健康膳食</p>	<p>构筑综合性制度、政策和法律环境，确保并激励农业粮食体系各环节主体参与，同时特别重视消费者和私营部门，从而实现充足食物权，着力推动农业粮食体系转型，为全民普及健康膳食，实现可持续发展。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 支持农业粮食体系改革，促进获取、负担和普及可持续韧性农业粮食体系提供的健康膳食，同时特别考虑气候和生物多样性问题。 • 引导消费者，使其青睐健康膳食。 • 动员粮食体系主体，特别是私营部门参与营养食物的可持续生产、加工、标签贴注和营销。 • 制定政策、战略和立法，支持机构协调和计划，将营养和健康膳食问题纳入各部门政策主流。 • 支持对利益相关方和消费者进行教育、宣传、能力建设和认识提高。 	<p>1.3 2.1 2.2, 3.4 12.8</p>

计划重点领域	成果表述和关键主题内容	可持续发展目标 具体目标
更好营养之二：保障最弱势群体营养状况	<p>各国制定和实施针对性政策、战略和计划，特别关注确定并消除各种环境下最弱势个人的粮食不安全和营养不良状况。</p> <ul style="list-style-type: none"> 履行粮农组织实施《联合国儿童消瘦问题全球联合行动计划》的承诺，在粮食危机背景下，农业应急和韧性建设响应行动中突出营养内容，预防儿童消瘦。 在非粮食危机背景下推行校园食品和营养方法，包括立足食物权，运用综合方法，在相关计划的制定、规划、实施、监测和评价中，纳入四个协同增效的支柱（采购、食物环境、政策以及食品和营养教育）。 加强非粮食危机背景下社会保护手段对于营养的影响，制定符合文化特点、基于当地生产食物的解决方案，并通过现金补助、食品券、食品补贴、儿童及家庭补贴和粮食补助（酌情开展），促进最弱势消费者获取和消费安全营养的食物。 支持设计农业粮食体系路径，促进最弱势群体获取和消费更健康的膳食，包括针对不同年龄段，制定因地制宜的膳食建议，满足其营养需求。 	1.3 2.1, 2.2 3.1, 3.2
更好营养之三：人人享有安全食品	<p>政府通过和实施涵盖本国农业粮食体系的综合性多部门食品安全政策和立法，提升价值链经营者和消费者能力与意识。</p> <ul style="list-style-type: none"> 加强制定和运用食品法典委员会食品安全和质量标准，保护消费者健康，确保食品贸易公平，并相应调整和完善标准，应对新型食品安全挑战。 加强食品安全治理，建立健全监管框架和有效的国家食品管理体系，保护消费者，减少粮食损失和浪费；积极明确并应对食品安全治理领域新型风险。 打通科学与实践之间藩篱，促进科研成果转化，形成实践指导和培训，确保食品安全措施基于最新科研成果；预测今后科技进步，并将其融入食品安全实践。 加强价值链从业者食品安全能力，提供培训和指导，确保整个食品体系从生产者到零售商的全环节食品安全；持续开展教育和创新，协助价值链从业者做好在今后应对食品安全挑战的准备。 	2.1, 2.2, 3.2

计划重点领域	成果表述和关键主题内容	可持续发展目标 具体目标
更好营养之四：减少粮食损失和浪费	<p>政府和政府间组织制定和实施明确、具体、因地制宜的路线图，促进并带动食物供应链、食物环境和消费者层面有关各方减少粮食损失和浪费。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 数据不足与可持续发展目标具体目标 12.3：通过监管粮食损失指数，加强粮食损失衡量和粮食损失指数能力，建立可持续发展目标报告估算模型，通过案例研究和众包生成数据，并收集关于粮食损失和浪费影响的实证，从而填补可持续发展目标具体目标 12.3 的数据空白。 • 政策和战略：运用参与性方法和《减少粮食损失和浪费自愿行为守则》，制定因地制宜的政策、战略、立法和监管框架；推广考虑环境、社会和经济因素的全面性、系统性战略。 • 技术解决方案：与小规模生产者和地方利益相关方合作，制定和实施基于科学的技术解决方案，减少种植业、畜牧业和渔业粮食损失，支持减少高价值商品领域粮食浪费，并通过衡量和减少粮食损失和浪费技术平台分享知识。 • 能力建设：对接学术机构和交换项目，围绕减少种植业、畜牧业和渔业粮食损失的气候智能型、营养敏感型、包容性方法展开培训，从而加强人力资本，并借助行为科学，支持开展消费者教育。 • 宣传倡导：加强全球和国家宣传活动，支持国际粮食损失和浪费问题宣传日，举办高级别宣传活动。 • 全球协调和伙伴关系：促进全球合作与信息共享，支持联合国可持续性标准论坛“杜绝浪费粮食”联盟等联盟，加强网络，推进伙伴关系。 	2.1, 2.2 12.3
更好营养之五：市场和贸易透明	<p>改进信息和分析，加强政策协调，增强人员和机构能力，为循证决策提供支撑，从而提高市场透明度，促进公平参与市场、全球价值链和国际贸易。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 提供最新且中立的信息和分析，例如全球公共产品，加强粮食市场透明度，为制定政策应对危机提供依据。 • 建立国家和区域层面市场资讯和早期预警系统，收集并分析市场和贸易数据。 • 协助各国提高人力资本和机构拟定、谈判和实施多边及区域贸易协定的能力。 • 支持创新的政策和技术方法及新颖的业务模式，推动并促进小规模主体融入市场和价值链。 	2.b, 2.c 10.a 17.11

计划重点领域	成果表述和关键主题内容	可持续发展目标 具体目标
	<ul style="list-style-type: none"> 与私营部门等方面加强多利益相关方区域网络和伙伴关系，推进贸易便利化措施方面（包括卫生与植物卫生相关问题）监管合作，并促进贸易。 促进采用信息通信技术和数字解决方案，简化贸易程序，推动市场一体化，提升消费者和小规模主体从贸易中获益的潜力。 	
<div style="display: flex; align-items: center;">  <div> <p>更好环境</p> <p>通过更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系，保护、恢复和促进可持续利用陆地和海洋生态系统，应对气候变化（减轻影响、重复使用、循环利用、残留管理）</p> </div> </div>		
<p>更好环境之一：减缓和适应气候变化的农业粮食体系</p>	<p>落实旨在加强抵御、适应和减缓气候变化以及应对气候相关损失和损害的农业实践、政策和计划，实现农业粮食体系可持续公正转型。</p> <ul style="list-style-type: none"> 加强对于考虑和落实农业粮食体系贡献的气候行动解决方案的政策支持。 加强基于实证和科学的分析和评估，为气候政策和实践提供支撑。 拓宽面向农业粮食体系的气候融资渠道。 加强协调和落实粮农组织气候变化行动和融资工作。 	<p>2.4, 6.4 13.2, 13.a, 13.b, 14.3</p>
<p>更好环境之二：发展生物经济，促进可持续粮食和农业</p>	<p>利用技术、组织和社会创新，针对微观及宏观环境，制定和落实连贯一致的循证政策和实践，从而发展可持续生物经济，兼顾经济价值、社会福利、粮食安全和营养与环境可持续性。</p> <ul style="list-style-type: none"> 加强获取数据、信息和知识，了解生物经济的规模、权衡取舍和潜力，促进农业粮食体系可持续发展。 政府、发展伙伴、民间社会、研究机构、私营部门和其他有关各方在全球、区域和国家层面建立伙伴关系，发展生物经济，促进粮食和农业可持续发展。 加强政策连贯一致，将生物经济纳入国家发展议程。 采用计划性方针，通过创新金融机制，实现生物经济创新落地转化，同时重视预防和减少价值链各环节污染（包括塑料污染），预防和减少粮食损失和浪费，以及打造城市体系。 	<p>8.4, 12.2, 12.4, 12.5</p>
<p>更好环境之三：生物多样性和生态系统服务促进粮食和农业</p>	<p>采取针对性政策和实践，维持粮食和农业生物多样性，促进海洋、陆地和淡水生态系统可持续利用、保护和恢复及其服务。</p> <ul style="list-style-type: none"> 维护和恢复粮食和农业生物多样性。 确保可持续利用和保护自然资源，保障粮食和生计。 推动农业粮食体系转型，防止生物多样性丧失和生态系统退化加剧。 恢复退化的海洋和陆地生态系统，提高粮食和农业生产水平，加强农村生计。 	<p>2.5, 6.6 14.4 15.1, 15.3, 15.4, 15.5, 15.6</p>

计划重点领域	成果表述和关键主题内容	可持续发展目标 具体目标
	<ul style="list-style-type: none"> 支持各国根据《全球生物多样性框架》和“联合国生态系统恢复十年”原则，开展筹资工作，将生物多样性和生态系统恢复纳入国家规划和实施工作主流。 围绕生物多样性主流化和生态系统恢复，制定指导意见并加强宣传和行动力度，包括动员小规模生产者、土著人民和地方社区参与。 	
<p>更好环境之四：建设可持续城市粮食体系</p>	<p>采用扶持性政策、计划、相辅相成的行动和投资，加强城市、城郊和农村、国家以及全球层级之间联系，从而推动城市及城郊农业粮食体系朝着更高效、更包容、更有韧性且更可持续的方向转型，应对城市贫困、粮食不安全和营养不良、不健康膳食以及气候变化并创造就业，同时带动农村地区实现可持续包容转型并保护赖以发展的自然资源基础。</p> <ul style="list-style-type: none"> 支持更好了解城市农业粮食体系的推动因素和结构，包括：获取粮食方面的不平等问题；食物环境和粮食供应链；城乡联系和地域问题；面对冲击和压力的风险与脆弱性。 加强地方和国家政府以及广大伙伴生态系统的能力，运用系统方法，统筹落实城市层面行动，衔接城市、农村、国家、区域和全球层面行动。 促进建立粮食和营养治理和协调机制（例如粮食政策理事会）。 通过多部门、多层级包容性治理，衔接城市和国家层面政策，确保互补互促，发挥协同效应，取得多重成果；提供技术支持，运用系统方法，从城市层级着手切入，围绕“四个更好”发挥潜在协同效益，包括城市及城郊农业，城市市场，消费者和食物环境，粮食公共采购，减少和管理粮食损失和浪费，生物经济，以及城市林业和绿色空间，同时运用转变性别观念的方法。 支持完善基础设施，促进南南合作及三方合作，以及地方政府间和地方与国家政府间互学互鉴。 	<p>1.1 2.1, 11.a 12.1</p>
 更好生活 减少（城乡间、贫富国家间和性别间）不平等，促进包容性经济增长。		
<p>更好生活之一：性别平等和农村妇女赋权</p>	<p>通过促进性别平等、转变性别观念的政策、战略、计划和法律框架，确保妇女平等享有、获取和支配资源、服务、技术、制度、经济机会和决策，消除歧视性法律和习俗。</p> <ul style="list-style-type: none"> 加强妇女发言权和决策权。 确保平等享有自然及生产资源权利。 促进农村妇女获取市场服务和就业。 推广减轻并解决妇女劳动负担以及无偿照料和家务问题的政策、方法和技术。 促进农业粮食体系掌握和推广转变性别观念的方法。 	<p>2.3, 5.4 5.a, 5.c</p>

计划重点领域	成果表述和关键主题内容	可持续发展目标 具体目标
更好生活之二：包容性农村转型	<p>实施针对性政策、战略和计划，加快包容性农村转型和乡村振兴，确保贫困、弱势和边缘群体平等参与并受益。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 加强各国制定和实施农村及地域发展政策和计划的能力。 • 推进农村人口和群体赋权，促进采取集体行动，引领并主导农村转型和气候变化决策，强化问责机制，并应对权力失衡。 • 支持承认农村人口一系列权利。 • 促进农村人口，特别是妇女和青年获取自然资源、权属和社会经济资产及服务。 • 促进收入多元化和体面工作。 • 促进更包容、更可持续的农业粮食价值链和投资。 • 强化社会保护意识，拓宽社会保护渠道。 	1.1 8.3, 8.5, 10.1, 10.2, 10.7
更好生活之三：应对农业和粮食紧急状况	<p>根据人道主义、发展与和平工作联动方针，落实持久性技术解决方案，向面临或可能发生突发重度粮食不安全状况的受影响群体提供紧急生计、粮食安全和营养援助，并对其开展能力建设，更好应对多重冲击和压力的影响。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 加强多灾种监测、预报和早期预警综合系统。 • 制定防备计划、措施和工具，更好应对各地各种冲击和压力的影响。 • 根据预报信息，采取包容和公平的前瞻行动，减轻各地各种冲击和压力迫在眉睫的影响。 • 根据人道主义、发展与和平工作联动方针，有效采取应急响应和恢复干预措施，挽救粮食危机背景下受影响民众的农业和粮食生计，进一步消除风险与脆弱性根源。 • 采取敏锐认识冲突问题的方法，在人道主义背景下，为维系地方和平、预防地方冲突作出贡献。 	1.5, 2.1, 2.2, 2.3, 16.1
	<ul style="list-style-type: none"> • 加强社会保护体系，在冲击和压力影响发生之前、期间和之后，向风险和弱势群体提供影响管理和应急援助。 	
更好生活之四：打造韧性农业粮食体系	<p>提高微观、中观和宏观经济层面应对多重风险的能力，增强农业粮食体系和最弱势群体生计抵御社会经济和环境冲击与压力的韧性。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 改进方法和数据获取渠道并使之成为主流，以此提高决策水平，从而衡量和了解从家庭和社区到价值链和更广泛系统层面的各部门和各层级内部及之间的多重风险和韧性。 • 评估、制定和推广减少风险与脆弱性的措施，促进增强农业粮食体系各环节各部门内部及之间韧性。 • 加强发展和落实多重风险治理框架、政策、战略、计划、预算和协调机制。 	1.3, 1.5 2.4

计划重点领域	成果表述和关键主题内容	可持续发展目标 具体目标
<p>更好生活之五： “手拉手”行动计划</p>	<p>通过开展分析、发展伙伴关系和带动扩大农业粮食体系投资，面向最贫困和饥饿群体因地施策，明确农业粮食体系尚未发掘的重点潜力领域，并联合农业粮食体系所有相关方面，加快农业粮食体系转型和农村可持续发展。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 编制国家分类，包括随机利润边界分析和技术治理分析。 • 汇总捐助方/伙伴信息，加快学习、提高透明度、确保互补性。 • “手拉手”行动计划成员国牵头举行高层圆桌会议，基于“手拉手”行动计划系列工具和方法，提升包容性决策水平。 • 伙伴结对帮扶，促进以发展为导向的创新，引发各方关注并承诺投资，从而提供重要的实施手段，包括开展大规模融资和投资活动。 • 成员国政府在“手拉手”行动计划支持下，编制“手拉手”计划投资方案说明，引导多方伙伴开展合作、分担风险、积极参与。 • 定期更新功能强大的“手拉手”计划展示平台，促进伙伴协调和沟通。 	<p>1.1 1.2, 2.1, 2.2, 2.a 10.1, 10.2</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • 在“同一个粮农组织”旗帜下，动员各部门促进计划制定和整合。 • 促进利用“手拉手”行动计划支持成员国政府明确本国公共和私营部门总体投资重点方向。 	
<p>更好生活之六：扩大投资</p>	<p>增加高质量公共和私营投资，提高善用未来投资的能力，从而加快农业粮食体系实现包容、韧性和可持续转型，同时产生广泛影响，促进消除贫困和饥饿。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 通过开展分析工作、政策和部门研究以及促进农业战略和政策对话，支持战略投资规划和政策。 • 为制定和实施投资项目提供技术援助，支持公共部门投资。 • 通过开展行业审查和投资机会研究、筹措投资资源、制定项目组合、进行公共与私营部门政策对话、构筑有利环境，支持私营部门投资。 • 通过提供咨询服务和创新解决方案，支持创新金融。 • 通过基于实证的结论、研究、分析、准则和建议，支持投资创新和知识。 • 通过学习和辅导活动、教育资源和工具，支持能力建设，提高农业粮食体系投资决策水平。 	<p>1.b 2.a, 8.10 10.1, 10.2, 10.b, 17.3 17.5</p>

49. 粮农组织围绕“四个更好”和计划重点领域，开展一系列旗舰行动，建立起相应的内部支持机制，有效促进全组织内部跨学科合作，确保对战略性重点领域和高影响力工作进行资源聚焦与优先配置，充分发挥粮农组织优势，提高效率和效能，助力实现可持续发展目标。

50. 各项职能目标和特别章节确保在整个组织内营造积极向上、相辅而行的良好工作氛围，确立讲效率、求实效的业务流程，支持开展本组织各项工作。

51. 附件 5 以可视化图表展现了粮农组织的结果框架，突出可持续发展目标在本组织工作中的核心地位。附件 6 说明如何在国家层面规划中落实该结果框架，以可持续发展目标为通用对接标准，将各国重点工作与总体结果框架有机衔接。

加快建设可持续农业粮食体系

52. 如前文所述，许多可持续发展目标的进展都不尽如人意，其中包括农业粮食体系预期要推动实现的目标。粮农组织前瞻报告《粮食及农业的未来——转型的驱动力量和诱导因素》强调，继续维持现状已不可取。如果农业粮食体系继续沿着目前的道路发展，实证表明，未来很可能出现粮食不安全持续存在、资源退化、经济增长不可持续等问题。这种不可持续的发展轨迹突出表明：必须加速扩大计划干预措施的影响力，同时尽量避免顾此失彼。

53. 为了加快进展，尽最大努力推动实现可持续发展目标和“四个更好”，粮农组织在所有计划干预措施中运用四个跨领域“加速因素”：（1）技术、（2）创新、（3）数据，以及（4）治理、人力资本和制度（统称为“互补因素”）。如图 3 所示，这四大加速因素可支持实现这两大目标。这些加速因素旨在触发转型的四大关键诱导因素，引导农业粮食体系朝着更理想的方向发展。

图 3：四个跨领域/跨部门加速因素



54. 新兴技术已经在改变粮食和农业部门，然而，大多数政府或农业粮食体系主体尚未充分发挥其巨大潜力。当务之急是帮助农民充分利用数字农业、生物技术、精准农业、生态农业创新和人工智能等新技术，在保护环境的同时，提高粮食产量，开拓市场，管理风险。

55. 创新，特别是农业创新，是让世界免于饥饿和营养不良的核心驱动力。各类创新，包括社会、政策、体制、金融和技术创新，都建立在科学和实证基础之上，有望推动农业粮食体系各个环节和流程的改进。在努力重建更美好家园的背景下，创新的内涵更加广泛，不仅包括技术创新，还包括管理、业务模式和赋能政策创新。



56. 在数据方面，粮农组织的“手拉手”地理空间信息平台、统计创新数据实验室，以及新数据源与方法生成的信息是创新的范例，展示了如何将粮食、农业、社会经济和自然资源方面的数据结合起来，以加强粮食和农业部门基于实证作出决策。除其他外，数据有助于监测农业水资源生产率，包括监测农业体系因人类对土地和水资源的压力而面临的风险，确定水生物种的分布，并分析降水趋势，进而通过采取促进平等、包容、可持续粮食和营养安全的区域办法，设计有针对性的农业干预措施和投资计划。大数据平台的兴起和分析能力的空前提升，有望推动农业粮食体系实现转型。但要发挥这一潜力，需要建立审慎的治理机制，提升各国收集和管理数据的能力，确保发展成果惠及大众，而不是集中在少数人手中。

57. 互补因素是指确保包容性农业粮食体系转型所需的治理、人力资本和制度。为了推进转型进程，先决条件（上游推动因素）是建立更强大、更透明、更负责的制度和治理体系，包括适应性强且行之有效的监管治理架构。

58. 随着技术的革新，机会不平等和排斥的风险也在增加。需要加大人力资本投入，加强能力建设，包括利用粮农组织网络学院等创新培训和知识平台开展培训，同时制定政策法规，最大限度降低相关风险。劳动力供给必须响应新技术和创新带来的新劳动力需求。技术必须具有可负担性，确保人人可以获得和使用，且必须确定并消除应用技术的其他结构性障碍，包括教育和培训。

跨领域主题

59. 跨领域主题是粮农组织各项工作中需要统筹考虑并重点突出的重要议题。

60. 性别、青年和包容（减少不平等，不让任何人掉队）等跨领域主题聚焦《2030 年议程》中极为重要的若干议题，是落实战略表述的重要支撑。粮农组织致力于系统性地将这些主题纳入所有工作的主流，并付诸实践。

性别

61. 性别平等和妇女赋权是推动农业粮食体系转型的关键要素。加强妇女赋权不仅能显著提高妇女及其家庭的收入水平和应对社会经济冲击与气候变化的韧性，也有利于改善粮食安全和营养状况。过去十年在衡量妇女赋权方面取得了重大进展。



实践证明，妇女赋权对农业生产、粮食安全、膳食改善和儿童营养具有积极影响。粮农组织在《女性在农业粮食体系中的状况》¹⁵中指出，促进性别平等可为农业带来巨大效益。报告估计，消除农场生产率的性别差距和农业粮食体系中的工资差距，可推动全球经济总量增长近 1 万亿美元，

并将面临粮食安全不安全的人数减少 4500 万。

62. 粮农组织深刻认识到，性别平等是可持续发展和建设韧性农业粮食体系的基础，因此通过《粮农组织性别平等政策（2020-2030 年）》，将性别工作纳入各项计划。2024 年，粮农组织发起了“力促平等”全球倡议，号召各方采取切实行动，优化融资机制、加大投资力度、深化伙伴关系，加快推进农业粮食体系中的性别平等和妇女赋权。本组织计划在 2026 年推出粮农组织统计数据库性别板块，并支持推广落实世界粮食安全委员会《粮食安全和营养背景下性别平等和妇女及女童赋权自愿准则》。

青年

63. 农业劳动力快速老龄化威胁着全球农业粮食体系的活力。在此背景下，青年参与对推动创新、可持续发展和韧性建设至关重要。青年男女拥有新鲜视角和创新理念，是应对农业粮食体系当前和未来挑战的重要力量。

¹⁵ 粮农组织，2023。《女性在农业粮食体系中的状况》。罗马。<https://doi.org/10.4060/cc5343en>。

64. 粮农组织将青年参与作为履行使命的基石，贯穿于各项工作。这一做法既落实本组织《农村青年行动计划》，也呼应联合国青年战略（“青年 2030”）和可持续发展目标，特别是目标 2（零饥饿）和目标 8（包容和可持续的经济增长）等全球承诺。粮农组织将继续加强有关农村青年的前沿研究、数据和实证工作，深入研究农村青年参与并促进农业粮食体系发展，同时从中受益的方式。

65. 通过进一步加强青年系统性参与本组织各项工作，培养掌握数字农业、精准农业等现代技术，践行可持续发展理念的新一代农业粮食领军人才。

包容

66. 促进包容对确保农业粮食体系转型支持小规模生产者、价值链主体、家庭农民和农村居民获得体面就业和可持续创收机遇具有重要意义，有助于消除贫困，确保人人享有食物权。这需要着力消除制约资源获取机会的不平等问题，为依赖农业粮食体系的贫困人口、土著人民、边缘群体和弱势群体创造机会，提升他们的能动性，保障其权益，支持其开展集体行动。



67. 粮农组织在各项计划、专题和职能工作以及计划重点领域全面推进包容发展，同时总结相关经验，以便学习借鉴、提高影响力并扩大实施规模。

全组织战略

68. 本组织通过开展包容性磋商，广泛征求意见，制定跨领域主题战略、政策和行动计划，指导本组织确定工作重点，明确计划决策方向。这些战略确保本组织在实施经审查的《2022-31 年战略框架》过程中，能充分发挥比较优势，有效应对农业粮食体系面临的挑战，集中力量实现最大影响。

69. 《粮农组织科学与创新战略》为支持各国发挥科学创新驱动作用提供框架，在农业粮食体系转型过程中为全组织的科技创新工作提供统一指导，确保各部门协调一致，加强本组织的工作、投入和引领作用。

70. 《粮农组织气候变化战略》强调，建设高效、包容、有韧性、可持续的农业粮食体系，助力有效应对气候变化。《战略》指导本组织加大对成员的支持力度，协助成员农业粮食体系应对气候变化挑战，落实《巴黎协定》。

71. 《粮农组织私营部门合作战略》描绘了积极发展私营部门伙伴关系的愿景，合作对象包括大型国家和跨国企业、金融机构、中小微企业、行业和贸易组织及联盟、农民及其组织、生产者组织、合作社以及慈善基金会等各类私营主体。

72. 《粮农组织农业各部门生物多样性主流化战略》旨在减少农业对生物多样性的负面影响，推广可持续农业实践，全面保护、改善、维护和恢复生物多样性。

73. 《粮农组织营养工作愿景和战略》旨在推动建设高效、包容、有韧性、可持续的农业粮食体系，实现减少营养不良的全组织目标。《愿景和战略》坚持以人为本，在农业和粮食体系各领域加快制定政策和落实行动，推动人人享有健康膳食，应对各种形式的营养不良。《愿景和战略》将在 2025 年更新。

74. 《粮农组织抗微生物药物耐药行动计划》为全球农业和粮食部门应对抗微生物药物耐药问题提供了路线图。该计划明确了本组织在支持工作中的战略重点和专业领域，旨在加快制定和实施多部门国家行动计划，应对抗微生物药物耐药问题。该计划采用多学科方法，统筹考虑各相关层面和部门权益，保护农业粮食体系、生计和经济免受不治之症的影响。

75. 《粮农组织性别平等政策》为本组织技术和规范性工作提供了框架，明确了与职责相关的性别平等目标。《政策》认为，为了实现本组织目标，需要营造有利于性别平等的环境，并为各项组织职能中实现性别主流化的工作设定了最低标准。

76. 《粮农组织多语种制度战略政策框架》将多语种制度视为本组织作为国际政府间机构的基本特征，旨在采取务实方法，提高多语种制度工作成效，优化资源调配，满足相关需求。

转型变革影响领域

77. 为加快工作成效，粮农组织在《中期计划及工作计划和预算》中明确了一系列具有战略意义的“转型变革影响领域”。这些领域立足前瞻诱导因素，发挥本组织比较优势，通过激发关键转型诱导因素，从根本上加快进展。这些领域将创造大量机遇，但需要投入额外资金，消除当前制约规模效益的关键障碍，推动农业粮食体系系统性变革。

D. 粮农组织改进后的工作方式

78. 在日益复杂的全球大环境下，落实《2030 年议程》不仅需要明确目标和重点，更需要转变工作范式，以更好地契合《议程》目标的转型变革特征。因此，为了取得实质性成效，必须坚持正确方向与有效方法相统一。粮农组织积极改进工作方式，重点发挥自身全球知识储备、中立地位和召集能力等独特优势，推动系统性变革，支持成员实现广泛而持久的影响。这一工作方式可确保粮农组织始终坚持目标导向，立足实证，切实响应各利益相关方的多元需求。

79. 为此，粮农组织强调采取转型变革举措，发挥比较优势，以“同一个粮农组织”模式统筹推进各层级协调联动。通过构建包容性伙伴关系、开展规范性工作设定全球标准、采纳推广创新供资机制等举措，力求激活推动转型变革的关键驱动因素。此外，粮农组织积极拥抱数字化技术等创新，确保各个领域和利益相关方都能公平享有新兴机遇带来的惠益。同时，粮农组织高度重视管理风险和不确定性，以提升组织韧性和适应能力，顺应快速变化的全球趋势。



80. 这些关键行动支柱共同搭起了一项综合全面的框架，助力本组织发挥最大价值。下文将作详细阐述。

以“同一个粮农组织”模式统筹推进各层级协调联动

81. 加强各层级协调联动能力是粮农组织改进工作方式的核心要义。粮农组织《2022-31年战略框架》以可持续发展目标为核心，建立了全面的结果框架，可推动本组织跨越技术、地域和组织界限顺畅运作，同时加强对联合国系统整体工作的贡献。

82. 粮农组织通过加强参与联合国发展系统协调机制，深入部署计划举措，瞄准《2023 年全球可持续发展报告》确定的六大转型领域，充分发挥自身在技术、政策和投资领域的独特优势，支持各国推进转型变革进程。粮农组织在联合国共同国别分析和《联合国可持续发展合作框架》进程中进行战略布局，确立自身在农业粮食体系转型进程中的引领地位，确保发挥比较优势，在联合国联合规划进程中，直接助力各国开展重点工作。

83. 粮农组织以《联合国可持续发展合作框架》为基础制定《国别规划框架》，为提供统一支持确立了工作机制。同时通过制定计划重点领域，运用全球知识和技术能力，有效对接各国重点需求，确保全组织各层级工作协同推进，助力实现可持续发展目标。

转型变革的伙伴关系

84. 伙伴关系是实现《2030 年议程》目标的核心保障，是可持续发展“五大支柱”¹⁶之一，并在可持续发展目标 17 中得到充分体现，该目标呼吁所有各方携手合作，共同推进可持续发展目标。尽管伙伴关系本身并非最终目的，但却是应对未来复杂挑战的重要手段。

85. 粮农组织认识到，必须突破传统的合作模式，不再将伙伴关系视为“附加选项”，而是转向能充分挖掘社会各界资源、专长与创新潜能的转型变革模式，以实现系统性变革影响。转型变革的伙伴关系致力于打破传统壁垒，整合多方资源和专长，深化合作，推动政策、机构和系统层面的结构性变革。

86. 转型变革的伙伴关系依托以下三大支柱进行构建：

- a) 政策统筹与治理协同：转型变革的伙伴关系必须跨越部门界限，统筹协调经济、社会及环境领域的投资与政策。对粮农组织而言，这意味着将农业粮食体系纳入国家和区域政策框架，确保其在可持续发展议程中占据核心位置。
- b) 催化带动的融资机制：转型变革的伙伴关系的成效取决于能否撬动公共、私营及国际多方面资金流。粮农组织正着力推动国家预算与可持续发展融资需求有效对接，同时积极筹措第三方资源，深化与国际金融机构、多边开发银行及私营部门的合作。
- c) 多方合作机制：通过多方合作机制，确保政府、私营部门、民间社会、学术界和发展机构等各方积极贡献，共同推动集体行动。这种包容、协作的机制有利于加强对话、增进互信，共同制定解决方案，有效应对共同目标和优先事项。

87. 多方合作机制与联合国“六大转型”综合方法高度契合，强调通过统筹协调，秉持包容开放，谋划长远方案，有效应对系统性挑战。粮农组织通过伙伴关系工作机制，着力加强相关各方协同配合，推进政策协调、资金筹措、方案设计等工作，充分发挥集体合力，同时推进落实跨部门重点可持续发展目标。

¹⁶ 联合国可持续发展集团。五大支柱包括：人类（People）、地球（Planet）、繁荣（Prosperity）、和平（Peace）、伙伴关系（Partnership）

88. 包括《粮农组织科学与创新战略》在内的各项全组织战略同样强调，伙伴关系是运用专业知识和获取研究资源的重要抓手。与学术界、研究联盟和国际农业研究磋商组织等网络合作，对推进农业粮食体系转型尤其重要。

89. 粮农组织还在加强与联合国系统各机构的协调与合作，首要的是与罗马常设机构的合作¹⁷。在国家层面，加强在联合国驻地协调员和联合国国家工作队中的引领作用，重点推动将农业粮食体系纳入国家发展框架，促进联合国各机构形成工作合力。

90. 为进一步扩大系统性影响，粮农组织继续在多个平台深化伙伴关系，包括：

- a) 世界粮食论坛：世界粮食论坛于 2021 年设立，是富有活力的包容性平台，注重发挥青年的力量，推动全球行动，展示科技创新成果，带动投资，促进农业粮食体系转型。论坛重点促进政策、教育和文化等领域的合作，充分展现发展伙伴关系、汇聚多方资源在推动系统性变革中的重要作用。
- b) 全球抗击饥饿与贫困联盟：在二十国集团支持下，该联盟致力于凝聚高层政治共识和技术专长，推进消除贫困、饥饿和营养不良工作。联盟采用创新融资方式，充分发挥粮农组织（担任支持机制的东道组织）的技术优势和引领作用，确保全球行动步调统一、协同推进。
- c) 可持续发展目标联合基金：通过建立联合集资机制，推进政策支持和战略融资工作，粮农组织进一步强化了在政策协调和资源筹措方面的引领地位，这一战略部署确保农业粮食体系转型始终位列各国政府议程优先位置。
- d) 土著人民粮食体系全球中心：该中心设在粮农组织，彰显并支持土著人民在可持续粮食体系与生物多样性保护中的独特作用。中心致力于推动合作，促进资源共享，扩大土著人民在全球消除饥饿和应对环境退化进程中的话语权。
- e) 农产品市场信息系统：该系统由二十国集团农业部长于 2011 年发起，旨在建立平台提高粮食市场透明度，加强政策响应，保障全球粮食安全。该系统汇集主要粮食商品贸易国，及时提供客观的全球粮食市场信息，在市场高度不确定时期为政策协调提供平台。该系统设在粮农组织，其机构间秘书处由十个国际组织组成。

粮农组织的规范性工作

91. 规范性工作是粮农组织的重要比较优势，是本组织成为农业粮食体系和自然资源可持续管理领域重要全球知识中心的立身之本。依托多学科技术专长和基于实证的政策制定能力，粮农组织积极应对错综复杂的农业粮食体系问题，为各成员提供统一、公认的平台，制定协调一致的政策。例如，粮农组织提供知识产品、数据和统计等全球公共产品，支持在各层级制定和实施规范标准。

¹⁷ CL 176/16，“粮农组织与联合国系统其他机构协作的最新情况”



92. 这些规范性工作与计划性工作相互促进、相辅相成。作为技术卓越中心，粮农组织致力于开发和提供高质量规范、数据、统计和专门知识，为制定政策、落实计划、投资决策以及开展实地工作提供有力支撑。同时不断总结实地经验，反哺规范性工作。这种良性互动形成了本组织的比较优势，彰显了本组织对成员的独特“附加值”。

93. 如 B 部分所述，支持制定和实施规范性和标准制定文书¹⁸是本组织的核心职能之一，与其他核心职能相互依存、密不可分。

94. 这些规范性工作已全面纳入本组织的结果框架和计划重点领域。为提升规范性工作的针对性、可见度和影响力，粮农组织将立足各国具体需求，帮助成员和合作伙伴提升能力，更好地开发、并因地制宜运用相关规范、标准、知识产品、数据和统计，推动实现粮食、营养、农业和自然资源可持续管理等可持续发展目标。

95. 粮农组织将坚持需求导向，积极回应新问题，持续推进创新，巩固在农业粮食体系领域的全球地位和技术引领作用。同时深化与政府、国际组织、私营部门和民间社会的伙伴关系，扩大规范和标准的覆盖面和采纳范围，提升整体影响力。

创新供资和融资

96. 为实现《2030 年议程》发展目标，粮农组织在保持传统供资模式的同时，积极发展创新融资机制和渠道。据测算，从现在到 2030 年，要实现可持续发展目标具体目标 2.1¹⁹和 2.2²⁰，需要 1750 亿至 4 万亿美元的额外资金。如果同时推行提高健康膳食可负担性的转型变革政策，所需资金将达到 15.4 万亿美元²¹。而 2023 年官方发展援助仅为 2240 亿美元²²，只能满足部分需求。为了推进工作，需要广开资金来源渠道，尤其是私营部门和资本市场。

¹⁸ 粮农组织的规范性工作包括在全球、区域和国家层面制定公约、宣言、监管框架、协定、准则、操作规范等标准制定文书中的规范和标准。

¹⁹ 具体目标 2.1：到 2030 年，消除饥饿，确保所有人，特别是贫困人口和弱势群体，包括婴儿，全年都有安全、营养和充足的食物。

²⁰ 具体目标 2.2：到 2030 年，消除一切形式的营养不良，包括到 2025 年实现 5 岁以下儿童发育迟缓和消瘦问题相关国际目标，解决青春期少女、孕妇、哺乳期妇女和老年人的营养需求。

²¹ 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织。2024。《2024 年世界粮食安全和营养状况：为消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良提供资金》。罗马。<https://doi.org/10.4060/cd1254en>（内容提要，第 xxiv 页）。

²² [经合组织：2023 年官方发展援助数据与趋势—全球农村发展捐助方平台](#)

97. 粮农组织积极适应主要资源伙伴下放供资决策的趋势，重点加强基层资源筹措工作。在全球层面，重点开展以下工作：筹集重大全球计划资金、人道主义援助资金，加强与私营部门合作，对接国际金融机构和垂直基金（如全球环境基金和绿色气候基金），同时为国家层面资源筹措工作提供关键支持、创造有利条件。

98. 近年来，粮农组织充分利用垂直基金和国际金融机构不断扩大的资金规模，不断加大对成员的技术和业务支持力度，协助其筹措发展所需资源。这种由受援方主导的供资模式，是各国迈向中等收入阶段的必然选择，因为除短期人道主义援助外，这些国家已不再符合传统赠款条件。在此背景下，粮农组织正从直接援助提供者转变为协作伙伴，重点帮助各国提升可持续发展能力，推动自主发展进程。

灵活供资与计划举措

99. 目前粮农组织管理的预算外捐款中，超过 95% 为项目专款专用，很难根据需求变化和优先重点调整资源配置。为提高资源使用效益，粮农组织正努力推广计划方法，提高资金直接惠及受益方的比例。虽已建立多个多方捐助集资机制，但仅有灵活自愿捐款机制和紧急恢复活动特别基金达到了有效运作规模。

100. 面对全球经济挑战，粮农组织将与资源伙伴密切合作，探索符合《战略框架》需求的新型融资模式，在确保资源高效使用的同时，增强资金灵活性。这不仅有助于加强计划性供资，也将支持本组织开展规范性活动，这些活动让本组织享誉全球，但目前主要依赖日益减少的正常计划预算。

应急和韧性供资

101. 2023 年，全球 59 个国家和地区共 2.816 亿人处于突发重度粮食不安全状态（即 IPC²³ 第三阶段）。从全球长期趋势看，粮食不安全人口比例持续攀升，且在多个地区呈现长期化特征。冲突、极端天气和经济冲击是导致这一状况的主要原因。为此，粮农组织制定了覆盖 8000 万人的全组织目标，通过采取应急和韧性建设措施，减轻冲击和压力对其农业生计的影响，降低未来风险。

102. 为持续更加高效、有效、有力地减少粮食不安全，保护和促进农业生计，本组织正在推广计划方法，系统性开展协同配套的干预措施，增强社区韧性。

在长期危机地区，将采取“重点推进一揽子计划”方式整合干预措施，重建或建设可持续且具有韧性的农业和粮食相关生计。这一方法有望在中期减少对紧急农业援助的需求。为了实现覆盖 8000 万人的目标，并因地制宜地推进递进战略，还需大幅增加资源投入。



²³ 粮食安全阶段综合分类

气候和环境融资

103. 粮农组织主要通过全环基金和绿色气候基金两大平台，帮助各国获取环境和气候变化领域的国际融资，为符合本组织职责范围的单一国家和多国项目提供技术支持。

104. 全环基金作为五项多边环境协定的资金机制，其规划紧扣各项公约优先事项，重点支持生物多样性保护和可持续利用、气候变化减缓与适应、荒漠化防治以及危险农用化学品清除等工作。粮农组织与全球环境的合作计划有力推动了本组织战略目标的实现，与“更好环境”下的计划重点领域高度契合，严格遵循《粮农组织—全环基金战略和行动计划》（2020 年）。

105. 此外，全环基金还负责为落实《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》提供资金支持，粮农组织获得特别授权，为符合条件的国家提供支持。

106. 作为《巴黎协定》的主要供资机制，绿色气候基金提出了“2030 年供资 500 亿”的愿景，力争到 2030 年管理 500 亿美元资金，充分发挥对发展中国家气候行动的助力作用。粮农组织与绿色气候基金密切合作，重点支持成员在农业、林业和其他土地利用部门投资可持续、具有气候韧性的低排放发展道路，通过气候行动推进多项可持续发展目标。

107. 这些项目注重转型变革创新、可持续和可推广特点，支持成员国落实国家自主贡献；通过因地制宜采取干预措施，促进农业生产、生态系统健康、气候减缓和适应和价值链韧性，为实现“四个更好”作出贡献。目前，粮农组织正在扩大与绿色气候基金的合作，优先支持脆弱国家，借助公私伙伴关系，提升各国直接获取基金的能力。

投资支持

108. 前文提到的资金缺口，加上许多发展中国家沉重的公共债务负担，凸显了扩大投资来源的重要性，特别是调动农民等私营主体和公共财政的投资。粮农组织采用综合业务模式开展投资工作，积极推动与政府、国际金融机构和多边伙伴的合作。据估算，本组织正常计划每投入 1 美元，可撬动约 655 美元对成员的新增投资，同时带动现有项目、知识产品和能力建设等配套支持。粮农组织重点通过降低风险、扩大规模等方式，撬动更多投资，助力实现可持续发展目标。

109. 为满足农业粮食体系的巨大资金需求，粮农组织一方面深化与世界银行等传统伙伴的合作，探索私人投资新领域；另一方面积极发展与开发性金融机构、影响力投资者、国家金融机构、商业辅导和咨询机构等新型伙伴关系。本组织还加大力度，力争满足国家需求，推动基于自然的解决方案，建设节能增效的农业粮食体系，促进可持续发展和脱碳进程，实现数字化转型，以及开展包括影响力投资和可持续发展挂钩贷款在内的创新融资方案。

创新举措和效率

110. 粮农组织在《粮农组织科学与创新战略》中明确提出，致力于运用科学、技术和创新，加速农业粮食体系转型，以推动实现可持续发展目标。粮农组织正在加强自身作为知识中心的作用，整合多学科专长，推广符合《战略》的创新方法，其中包括建立粮农组织博物馆和网络等创新平台，推动知识共享，集中展示塑造世界各地农业粮食体系的丰富传统和创新方法。本组织继续在“四个更好”领域推进数字解决方案和新兴技术应用，确保这些创新顾及所有群体利益，不让任何人掉队。

111. 面向未来，粮农组织在知识管理、技术交付、伙伴关系及计划编制等各领域全面推进数字化转型和创新。本组织深刻认识到，数字化转型不能局限于技术升级，而要从根本上改变粮农组织的履职方式。这要求培育创新组织文化，鼓励以创新思维解决问题，审慎承担风险，探索新型工作方式。

112. 粮农组织认识到，农业粮食体系成功转型的关键在于转变各利益相关方的行为。为此，本组织在推进现代化进程中，积极采用创新方法促进和支持这一转变。粮农组织将立足实证，加强行为分析研究和实践探索，以此为基础开展更有针对性的干预措施，努力缩小农业粮食体系最佳实践与实际做法的差距；同时精简内部流程，减轻行政负担。

113. 粮农组织致力于采取现代工作方式，不断提升行政、财务和业务职能部门的组织效能，同时稳健开展内部控制和风险管理。为此，粮农组织设立了效能议程，及相关治理和报告机制，确保在联合国增效议程基础上，统筹协调推进本组织各领域效能提升工作。

在风险与不确定日益加剧的背景下开展工作

114. 粮农组织高度重视全组织风险管理工作，通过建立健全风险管理政策和程序，将风险考量纳入规划、计划实施和流程制定的全过程。风险管理贯穿组织管理各环节，从战略思考到具体工作计划，实现全程覆盖。战略规划进程及其 2025 年审查工作充分重视风险分析，既关注影响规划过程的风险，也注重应对影响目标和计划实现的风险。

115. 在经审查的《战略框架》未来五年实施期间，外部政治、经济和社会环境波动，以及合作伙伴等利益相关方优先重点变化，都将影响框架中提出的假设及其预期成果。《战略框架》的基础假设可能随时间推移而变化，带来风险和不确定性。因此，战略规划必须加强审慎风险管理，灵活调整，以实现相关目标。

116. 如表 3 所示，本组织针对影响《战略框架》审查和调整的主要风险，即可能显著影响目标实现的事件或情况，采取了应对措施。

表 3：影响《战略框架》审查和调整的主要风险和化解行动

风险	风险化解行动
《战略框架》无法推动本组织总体目标取得显著进展，包括《2030年议程》要求的转型变革。	以稳健的变革理论为核心制定《战略框架》。此外，建立有效机制，加强本组织行动与前瞻工作确定的变革触发因素之间的联系，改进工作方式，充分发挥比较优势，以产生最大影响。
《战略框架》未充分反映成员、主要出资方和捐助方的优先重点。	在《战略框架》审查过程中充分考虑治理机构讨论、评价结果和其他反馈意见。
《战略框架》未聚焦粮农组织比较优势及其在联合国系统和全球发展格局中的定位。	分析粮农组织比较优势和其他主体潜在价值，制定和审查计划重点领域。
《战略框架》未能建立有效的结果框架，不利于开展高质量监测和报告。	通过与区域会议、区域办事处和驻国家代表处协商，精心制定计划重点领域，构建结构合理的结果框架，并考虑到区域间的差异。此外，根据外部审查和成员指导意见，加强了监测和报告方法。今后将继续根据实施经验和监督建议，对这些工作方法进行审查和完善。
潜在风险导致《战略框架》产出、成果和影响延迟实现。	在计划重点领域纳入风险管理战略，增强农业粮食体系韧性。

117. 实施整体框架面临的重大风险和不确定性如表 4 所示。

表 4：实施整体框架面临的风险和不确定性

风险/不确定性	风险化解行动
突发政治不确定性或冲突。	设定应急及抵御冲击和提升农业粮食体系韧性的计划重点领域。
重大卫生冲击或疫情。	设立专门的“同一个健康”计划重点领域，防止出现新型人畜共患病源。
气候冲击不确定性。	在计划重点领域创新农业保险模式，整合指数保险、传统保险和融资渠道。 此外，支持具有气候韧性的实践和作物品种；推动公平透明贸易，避免冲击导致市场扭曲。
影响农业部门及粮食安全和营养的新型不确定性。	在计划重点领域加强预警系统创新，提高应对突发事件能力。
如果自愿捐款和/或分摊会费大幅减少，可能严重制约粮农组织履行职责和实现战略框架目标的能力，这将尤其影响基础性规范工作，以及那些能带动系统性转型变革的重点计划。	粮农组织将积极展示明确的价值和成果，争取成员持续缴纳支持分摊会费，同时拓宽资金来源，开发创新供资机制，全方位提高效率。本组织已确定具有转型变革影响潜力的领域，以推动追加资金重点开展讨论，并将加强接收灵活资金的机制。该风险的有效管理也取决于成员和资源伙伴的供资决策。

118. 各项计划的风险、不确定性及应对措施已在计划重点领域制定过程中明确。风险分析和相关化解行动已在《2026-29 年中期计划》制定过程中更新。

附件 1：农业粮食体系的可能未来情景²⁴

维持现状。面对突发事件和危机时疲于应付，仅能避免系统性崩溃，导致农业粮食体系可持续性下降，大量人口生活条件恶化，增加系统性崩溃的长期风险。

调整未来。为实现《2030 年议程》部分目标，采取措施推动农业粮食体系可持续发展。虽在福祉方面取得一定进展，但整体可持续性和系统韧性不足，无法产生长期影响。

向下沉沦。错误的激励决策导致社会经济、环境和农业粮食体系出现实质性崩溃，对大量人口和生态系统造成代价高昂且几近不可逆的后果。

以可持续发展为重。随着民众教育水平提高和认识不断增强，各国开始秉持共享权力、履行社会责任、开展互利合作的理念，形成新的发展范式。不再片面追求短期国内生产总值增长和最终消费，转而加大对农业粮食、社会经济和环境体系可持续发展和韧性建设的投资。

119. 基于粮农组织愿景和使命，“以可持续发展为重”和“调整未来”（尽管程度较低）是更理想的情景。在这些情景下，实现粮农组织“四个更好”目标的路径比在其他情景中更具可行性。

²⁴ 资料来源：粮农组织，2022 年。《[粮食和农业的未来-转型的驱动力量和诱导因素](#)》。罗马

附件 2：农业粮食体系的 18 个驱动因素及预示未来前景的最新迹象

农业粮食体系驱动因素	部分驱动因素及预示未来前景的最新迹象 ²⁵
1. 人口增长和城市化 ，预计将增加和改变粮食需求。	全球人口持续增长，撒哈拉以南非洲和盐碱地区国家尤其如此，但增速正在放缓。联合国最新对2050年和2100年的人口预测值低于2020年时作出的预测。据报道，最近撒哈拉以南非洲出现较大规模的人口外迁。
2. 经济增长、结构转型和宏观经济展望 ，未必能取得包容性社会经济转型的预期结果。	地缘经济形势导致部分地区经济持续低迷、债务负担加重，加大了中低收入国家与高收入国家的发展差距。近期战争引发生活成本危机，部分地区还出现“无就业增长”现象。
3. 跨国相互依存 ，将全球农业粮食体系联系在一起。	COVID-19疫情和国际局势不稳定挑战，各国纷纷加强本土再工业化进程，以提升自给自足能力，减少对全球化的依赖。汇率恶化影响粮食进口国的食品价格，进而加重其债务负担。
4. 大数据的生成、控制、使用和拥有 ，这使得实时创新技术和决策成为可能，在农业领域也是如此。	一些国家开始关注隐私问题，就版权采取法律行动，并加强对大数据生成、使用、所有权和人工智能的立法管控。制度相对薄弱的国家则担忧在大数据和人工智能领域失去话语权，这种担忧已超出单纯的数字鸿沟问题。
5. 地缘政治不稳定和冲突增加 ，包括资源和能源问题引起的冲突。	尽管联合国《未来契约》呼吁裁军，许多国家仍在增加军事支出。
6. 不确定性 ，表现为在许多情况下无法预测的突发事件。	可感知到的不确定性持续增加，可能对双边和多边协定及共同目标产生负面影响。
7. 农村和城市贫困 ，很大一部分农村人口生活在贫困或极端贫困之中。	受多重驱动因素影响，最脆弱国家在减贫、消除饥饿和保障粮食安全方面出现倒退或停滞。这些目标与《2030年议程》的要求仍有差距，需要重点关注。

²⁵ 本表所列近期趋势和预示未来前景的最新迹象主要基于粮农组织《粮食和农业的未来》数据展示平台 <https://foodandagricultureorganization.shinyapps.io/FOFA-DASHBOARD/>、区域战略前瞻工作及即将发布的报告。这些初步研究成果已在 2024 年粮农组织各区域会议上进行了介绍。

农业粮食体系驱动因素	部分驱动因素及预示未来前景的最新迹象 ²⁵
8. 不平等 ，其特点是收入高度不平等，就业机会、性别、获得资产、基本服务不平等和不公平的财政负担。	宏观经济、气候和冲突事件导致收入和财富差距继续扩大，最脆弱国家深受影响。联合国采取行动加强全球财政合作，为减少全球不平等开启了新的可能 ²⁶ 。
9. 粮食价格 实际上比70年代低，但比80年代和90年代高，尽管粮食价格事实上并未反映粮食的全部社会和环境成本。	生活成本危机仍在持续，食品消费价格涨幅超过整体通胀水平。如果将环境和社会成本计入食品价格，且/或自然资源基础面临更大压力，这种趋势可能会持续。
10. 创新和科学 ，包括更多创新技术（包括生物技术和数字技术）和系统性举措（尤其是生态农业以及保护性农业和有机农业）。	科学和创新技术有助于解决农业粮食体系可持续韧性发展面临的问题。但关键技术解决方案的开发、测试、管控、推广和获取仍面临挑战，需要大量投资和有力治理 ²⁷ 。
11. 对农业粮食体系的公共投资 往往投入不足。	全球农业公共支出相对于农业部门增加值的比重基本稳定，但区域间差异巨大。
12. 生产的资本/信息密集度 ，由于生产的机械化和数字化，包括在粮食和农业生产中，这种密集度正在提高 ²⁸ 。	近年来，全球农业投资相对于农业生产价值的比重低于往年水平。中低收入国家与高收入国家之间差距明显且不断扩大。
13. 农业粮食投入和产出市场集中 ，这对农业粮食体系的韧性和公平性构成挑战。	农业粮食市场依然较为集中 ²⁹ 。虽然全球数据不完整，但有迹象表明2021-2023年全球农业并购活动有所放缓 ³⁰ ，其未来影响还需进一步研究。

²⁶ 联合国大会第 79/235 号决议“在联合国框架下推进包容和有效的国际税收合作”，2024 年 12 月 31 日。
<https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n24/356/30/pdf/n2435630.pdf>

²⁷ Alexandrova-Stefanova, N., Nosarzewski, K., Mroczek Z.K., Audouin, S., Djamien, P., Kolos, N. & Wan, J. 2024. *Shaping sustainable agrifood futures: pre-emerging and emerging technologies and innovations for impact - An extended global foresight report with regional and stakeholders' insights*. Rome, FAO and Paris, CIRAD.
<https://doi.org/10.4060/cd2743en>

²⁸ 以国内生产总值中的资本形成总额占比衡量。参见世界银行世界发展指标。
<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/Series/NE.GDI.TOTL.ZS>

²⁹ 参见粮农组织 2022 年《粮食和农业的未来 - 转型的驱动力量和诱导因素》，罗马，第 1.12 节。

³⁰ 并购研究所，2024 年。并购研究所。《农产品和服务领域并购概况》。纽约。<https://imaa-institute.org/publications/the-m-and-a-landscape-of-agricultural-products-and-services/>

农业粮食体系驱动因素	部分驱动因素及预示未来前景的最新迹象 ²⁵
14. 消费和营养模式 ，由消费者的行为变化导致，消费者越发需要针对食物的营养成分和安全性做出复杂选择，其中推动消费者需求向更健康的膳食模式转变是关键。	目前仍有超过30亿人无法获取健康膳食，这对营养和福祉造成负面影响。不同收入水平和地区之间差距明显。发育迟缓和消瘦状况有所改善，但低出生体重发生率问题仍然无进展 ³¹ 。
15. 自然资源的稀缺和退化 ，包括土地、水、生物多样性、土壤。	气候和生物多样性目标仍远未实现。高收入国家人均原料投入是低收入国家的6倍，人均气候影响是后者的10倍。企业仍在继续投资采掘型经济 ³² 。
16. 疫病和生态系统退化 ，由于跨境植物病虫害的发生呈上升趋势、农业侵入野生地区和森林、抗微生物药物耐药、动物产品生产和消费的增加，今后这一问题可能会不断加剧。	随着 COVID-19 疫情得到控制、经济重启和复苏，情况略有改善。“同一个健康”理念日益深入人心，但生态系统退化和侵占问题在区域和国家层面仍在持续。
17. 气候变化 ，包括极端天气以及气温和降雨模式的变化，已经对农业粮食体系和自然资源造成影响，预计将加剧农村地区的饥饿和贫困问题。	全球碳排放、极端天气事件、洪涝和旱灾继续增加，造成巨大人员、经济和环境损失。尽管联合国《未来契约》提出要采用国内生产总值以外的多元发展指标，但目前的决策仍优先考虑经济增长，未充分考虑环境和社会成本 ³³ 。
18. 水生经济部门 ，与渔业和水产养殖部门相关的经济活动的发展在全球范围内不断增加，而越来越多的权衡取舍需要健全的决策，将技术、社会和经济解决方案、生产体系的生态系统恢复原则以及跨部门利益相关方的参与在农业粮食体系转型背景下予以整合。	在水生动物生产部门，水产养殖产量已超过捕捞渔业，但主要集中在少数国家，非洲、亚洲和拉丁美洲及加勒比区域的许多低收入国家尚未充分发挥潜力 ³⁴ 。

³¹ 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织。2024。《2024 年世界粮食安全和营养状况：为消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良提供资金》。罗马。<https://doi.org/10.4060/cd1254zh>

³² 环境署，2024 年：《2024 年全球资源展望：扭转趋势—资源使用激增下宜居地球的路径》。国际资源小组。内罗毕。<https://wedocs.unep.org/20.500.11822/44901>

³³ 联合国，2024。《未来契约》，行动 53。

³⁴ 粮农组织，2024。2024 年《世界渔业和水产养殖业状况：蓝色转型在行动》。罗马。<https://doi.org/10.4060/cd0683en>

附件 3：粮农组织全组织战略前瞻工作转型诱导因素

120. **机构和治理：**为了推进转型进程，先决条件（上游推动因素）是建立更强大、更透明、更负责的制度和治理体系，包括适应性强且行之有效的监管治理架构。这一要求适用于农业粮食体系内部和外部系统，因为治理和机构影响着所有驱动因素，以及农业粮食体系各要素与其他“外部”系统的联系渠道，具体包括：气候变化和其他灾害、危机风险与紧急情况应对机制，农业粮食体系各层级（粮食生产和加工、贸易、安全、质量和消费等）治理，维护持久和平和冲突预防机制，以及消除贫困和饥饿的机构安排。鉴于问题多种多样且相互关联，需要建立明确具体、设计合理、执行有力的机构机制。目前机构真空问题尤为突出。一方面，国际资本流动、全球气候影响、国际冲突或外部因素影响下的地方冲突、大数据生成、存储、使用和控制等问题日益重要；另一方面，大多数主权国家治理这些问题的能力日渐减弱。除极少数例外，大多数国家体量太小，难以对这些全球动态产生重大影响。

121. **消费者和公民认识：**消费者如何看待食品种类、数量和安全，以及食物浪费和消费选择带来的社会、经济和环境的影响，有可能影响生产者及食品生产过程。这可能推动农业粮食体系实现良性发展，并产生反馈效应，影响特定驱动因素。年轻一代越来越渴望改变，尤其是在气候行动方面。他们认为自身未来受到威胁，因此更倾向于追求道德理想，并逐步引领发展和政策进程。他们可能引发重大变革，不仅触及与特定食品生产过程相关的环境和社会问题，还直击前文所述的结构性问题。鉴于行业及国家之间相互依存，消费者对食品和非食品消费的认识至关重要。社交媒体和互联网对消费者观念和行为的影响日益加深。消费者协会、政府和企业可以更多地宣传食品特性和生产过程信息，同时消费者和公民也应能够批判地评估这些信息。

122. **收入和财富分配：**改善一个社会内部和不同社会之间的收入和财富分配状况，是减少城乡贫富差距等各种不平等的重要手段。如果收入和财富分配不公问题得不到改善，就难以提高粮食安全和营养水平。减少国际和国内不平等也有助于提升地缘政治稳定。为了创造更多收入机会，需要拓宽经济体系中的收入分配渠道，并在经济下行时，确保这些渠道充满活力。应确保各经济部门就业机会公平，要求资本所有者公平分享利润。粮农组织最近研究发现，核算“食品真实成本”后，食品价格将大幅上涨，对收入分配影响深远，因此改善收入分配尤为重要³⁵。

³⁵ 参见粮农组织，2024。《2024 年粮食及农业状况：以价值为导向的农粮系统转型》。罗马。

<https://doi.org/10.4060/cd2616en>

123. **创新技术和举措：**技术创新被寄予厚望，包括：减少投入（水、土地退化、粮食损失和投入品、生物多样性损失等），提高产出；保持粮食供应水平与人口增长相适应；降低疫病大流行风险等。创新技术还有望提高交易透明度，增加创收机会，在促进社会包容的同时，推动整体技术进步。可以采取养护性农业、综合农业、农林混作和生态农业等系统性方法，推动水生经济等新兴部门的发展。为了让创新技术惠及所有群体，实现公平普惠，除了加强治理外，还需要进一步开展研究，应对大数据所有权、使用和控制过度集中等结构性问题，并采取更合理的利润分享机制，改善收入分配状况。

124. “数字化”和“新技术”正在各个领域得到广泛认可，涉及方方面面的方法、系统、工具和创新。这一领域发展势头迅猛，亟需监管指导和监督。需要注意的是，技术既可以成为助力，也可能因高额初始投资成本以及培训教育需求，导致小农无法获益，造成技术鸿沟。然而，战略部署技术和创新，有望化解或尽量避免可持续发展目标之间顾此失彼。除技术创新外，社会、政策、机构和金融创新在整个农业粮食体系中也具有重要意义。

125. 应通过制定公共战略和政策，加强所有相关方参与和共识，来激发这四个诱导因素。需要权衡短期目标与长期可持续性和韧性的关系。未来将呈现何种情景，取决于采取何种战略和政策来激发这些诱导因素。

附件 4：区域前瞻工作总结

126. **亚洲及太平洋。**亚洲及太平洋区域在推动农业粮食体系向可持续和韧性方向转型过程中，面临多重相互关联的挑战，包括：人口增长和城市化；外出务工人员增多，以及对务工收入依赖程度加深（特别是太平洋岛国和南亚地区）；自然资源和海洋生态系统退化。近年来，亚太区域粮食贸易逆差急剧扩大，对其他区域（尤其是拉丁美洲）的依赖加深，这可能对两个区域农业粮食体系的未来和双方地缘战略关系产生重要影响。各次区域人口、经济增长和城市化模式各不相同，未来区域内部和区域之间可能出现大规模人口流动，影响迁出国和迁入国的农业粮食体系。亚太区域的经济转型经验为农业粮食体系发展提供了重要借鉴。气候变化和自然资源退化凸显了经济快速增长带来的顾此失彼问题。消费模式的变化，造成包括超重和肥胖在内等问题日益突出，表明需要关注营养转型。各国农业投资格局呈多样化，技术采用能力各异，将为未来农业粮食体系发展带来机遇和挑战。

127. **近东及北非。**近东及北非区域在农业粮食体系转型过程中面临独特挑战，包括：气候变化影响、水资源短缺，以及各国经济状况差异显著。需要根据人口变化趋势，审慎考虑农业生产能力和粮食进口依赖问题。马什雷克和马格里布国家的外债不断增加，可能继续限制其融资能力。如果这些国家不采取切实可行的新财政政策，将难以为日益增长的青年人群提供社会保障和就业机会。在石油进口国完成可再生能源转型之前，海湾合作委员会国家仍将积极追求石油收入最大化。如果近东及北非区域保持其全球地缘战略地位，未解决的紧张局势可能继续升级为冲突，对区域内粮食和投入品价格产生严重影响。区域合作机制和水资源管理仍是未来农业粮食体系发展的重要考量因素。政策框架需要特别关注气候适应需求和资源管理挑战。

128. **拉丁美洲及加勒比。**影响该区域农业粮食体系转型的主要因素包括：收入分配存在结构性制约、人口结构转型、投资格局多样化，以及社会保障体系。该区域作为全球粮食出口大区的地位不断巩固，这将影响未来发展格局。各次区域大宗商品需求或依赖出口或依赖进口，加剧了宏观经济波动。极端天气事件频发，包括干旱和洪涝，严重影响民众生活和经济发展，推高债务与国内生产总值的比率。气候变化正在加速生态系统退化，同时单一种植、水土流失和农药大量使用导致的土壤肥力下降和生物多样性损失也令人担忧。人均国内生产总值增长缓慢，限制了财政施展空间，可能阻碍农业粮食体系向可持续方向转型。新增就业岗位不足、贫富差距持续扩大和暴力事件增多，不仅可能阻碍减贫和改善粮食安全的进程，还可能造成人口外流。因此，该区域农业粮食体系发展道路需要统筹考虑新增就业、社会包容和环境可持续发展目标。

129. **非洲。**非洲区域独特的人口和城市化格局可对农业粮食体系发展产生重要影响：人口持续增长，城市化进程较快，但过去 40 年人均国内生产总值一直维持在邻近区域的三分之一到十分之一水平。更值得注意的是，许多非洲国家的快速城市化并未带动非农部门发展，这可能加剧贫困的固有特征和现有的粮食安全紧急状况。非洲区域城市化进程与工业化脱节，加上次区域间经济差距显著，表明社会与经济尚未实现结构性转型，过去 40 年的挑战和积弊可能继续存在，包括粮食危机可能进一步加剧，多层面贫困难以消除。尽管农业是非洲重要的收入来源，但与非农部门相比，农业劳动生产率一直明显偏低。气候变化导致自然资源退化，减少了可用的土地和水资源，加剧了农村地区政治动荡，对农业粮食体系的未来发展构成严重威胁。为了在今后推动农业粮食体系发展，需要重点关注：提高农业产量（特别是传统上有助于确保膳食多样性和质量的农产品），提高可持续生产水平，加强自然资源管理，增强气候韧性。

130. **欧洲及中亚。**欧洲及中亚区域中等偏下收入国家在消除极端贫困方面取得显著进展，但贫困问题仍未完全解决，人均国内生产总值与高收入国家的差距也未见缩小。在中等偏下收入国家，农村地区收入普遍较低，贫困问题还呈现明显的性别差异。这些国家的农业体系受到不可持续生产方式和气候变化的严重影响，表现为气温和降雨难以预测，极端天气事件频发。农业结构缺乏活力，小农难以进入商业价值链，长期处于边缘地位。农业就业持续减少，但农业增加值占国内生产总值的比重保持稳定。农业粮食体系和社会经济体系的未来，将取决于非农部门能否扩大规模，在农业就业岗位日益减少之际，提供体面的替代工作机会。各国经济发展差距持续存在，经济一体化程度有限，部分国家可能长期徘徊在“中等收入”水平，而区域内高收入国家在多元化产业中保持竞争优势。这种结构性差距可能进一步扩大，导致一些中等偏下收入国家处于边缘地位。不过，这两类国家的农业公共支出导向指数趋同，可能有助于缩小这一差距。乌克兰战事旷日持久，影响该区域的力量格局及其各个体系。种种迹象表明，该区域地缘政治紧张局势可能持续存在。

附件 5：粮农组织结果框架



附件 6：粮农组织结果框架—国别规划情况

