



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

大会

第四十届会议

2017 年 7 月 3-8 日，罗马

经审查的《战略框架》

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

战略、规划及资源管理办公室主任

Boyd Haight 先生

电话：+39 06 570-55324

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



ms431

总干事前言

为实现全球可持续发展和粮食安全，经过与成员国、合作伙伴和工作人员开展协商性战略思考进程之后，推出此份经审查的《战略框架》。

本文件着眼于我们身边的世界、面临的挑战以及持续开展的工作，以确定粮农组织的行进道路是否需要调整以及如何调整。反思之后，有三点变得明确清晰。

首先，粮农组织行进道路正确。第二，粮农组织与《2030年可持续发展议程》以及“可持续发展目标”保持一致。第三，粮农组织有助于全球应对我们所处时代的挑战。提请大家把这三点作为一个整体来研究；与我们提出的战略目标一样，这三点相辅相成、相互关联。

粮农组织经审查的《战略框架》提出了前进的方向，绝不回避当今的复杂挑战；且认识到必须采取综合措施，以最佳方式应对挑战。这正是融入粮农组织方方面面工作的“零饥饿”愿景的本质所在：要解决饥饿和营养不良问题，就要共同努力，以构建抵御能力、可持续提高产量、通过加强社会保护确保最弱势群体得到保护、打造更具包容性的粮食系统以及共同努力创造条件，让今天的营养不良群体今后能够自立。

《2030年议程》也同样体现了这一精神，强调可持续发展目标的综合性和不可分割性，以及可持续发展的三个维度必须加以平衡。因此，通过落实经审查的《战略框架》，粮农组织一如既往忠实于其使命，并藉此为全球可持续发展议程做出具有针对性、相关性和必要性的贡献。

现在比以往任何时候都迫切需要采取行动。将近8亿个理由推动我们采取行动。尽管2030年依然遥远，但时不待人。如果我们真正希望利用13年的时间打造出“不让一个人掉队”的世界，我们就有责任确保每一个人都能拥有最低保障，过上有尊严的和平生活，有办法通过自身努力和毅力取得长足发展。

经审查的《战略框架》明确了各项挑战、粮农组织在全球发展领域的作用以及如何能够推动把愿景变为现实。

经审查的《战略框架》不仅保证道路正确，同时还夯实基础，让我们能够更坚定、更果决、更勇敢地冲锋向前。

总干事
若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦

目 录

	页 次
总干事前言	2
内容提要	4
引 言	5
I. 经审查的《战略框架》	6
A. 粮农组织的远景和全球目标	6
B. 不断演化的全球背景和粮农领域的主要挑战	6
B.1 全球发展背景及其与粮农组织工作的关联	6
B.2 全球和区域趋势	11
B.3 全球主要挑战	17
C. 粮农组织的特征和核心职能	26
粮农组织的基本组织特征	26
核心职能 – 粮农组织如何交付成果	27
D. 战略目标	28
战略目标 1: 努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良	29
战略目标 2: 提高农业、林业、渔业的生产率和可持续性	31
战略目标 3: 减少农村贫困	32
战略目标 4: 推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统	33
战略目标 5: 增强生计抵御威胁和危机的能力	34
目标 6: 技术质量、统计和跨部门主题（气候变化、性别、治理和营养） ...	36

内容提要

2016-17 年期间，粮农组织依据《2030 年议程》和粮农组织职责领域其他全球重要发展变化、全球和区域趋势以及重大挑战，对其《战略框架》进行了四年一次的审查。本文件提出经审查的《战略框架》，介绍根据全球发展变化、趋势、挑战、粮农组织特征和核心职能更新后的战略目标和跨部门主题。

2015 年和 2016 年，粮农组织领导机构反复表示，持续大力支持本组织保持其战略方向，充分实现《战略框架》的影响。与此同时，2015-2016 年出现了一些重要的全球发展变化，尤其是《2030 年可持续发展议程》及其十七项可持续发展目标获得通过和关于气候变化的《巴黎协定》生效，构成了粮农组织今后运作和加强交付工作及影响的大环境。

经过审查的《战略框架》指明本组织的总体战略方向，确立粮农组织远景和全球目标，这些在当前的审查中没有改变。对所需分析步骤以磋商方式进行了战略思考，确定了：a) 影响到粮农组织运作环境的主要全球发展变化；b) 预计将影响中期农业发展的全球趋势；c) 粮农组织区域会议和技术委员会确定的部门和区域趋势；d) 这些发展变化和趋势带来的主要挑战；e) 这些挑战在粮农组织基本特征和批准的核心职能背景下对粮农组织战略目标、结果和产出的影响。

由此确定并提出了十项挑战，反映成员国和发展界近期将会面对的主要发展问题。这些挑战奠定了对以下五项现有战略目标的概念框架和变革理论进行审查的基础：

1. 努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良
2. 提高农业、林业和渔业的生产率和可持续性
3. 减少农村贫困
4. 推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统
5. 增强生计抵御威胁和危机的能力

粮农组织必须确保其拥有实现预期成果的完整的内部技术力量。因此，《战略框架》仍然包括第六项目标，以确保技术领导能力，在战略目标的设计和实施过程中，统筹兼顾统计工作以及气候变化、性别、治理和营养等跨部门问题。

建议大会采取的行动

提请大会批准经审查的《战略框架》，尤其是粮农组织远景、全球目标及具体目标。

引言

1. 本文件介绍粮农组织经审查的《战略框架》，其编制工作考虑了粮农组织职能相关领域全球最新发展变化以及全球、区域趋势与挑战。
2. 正如《基本文件》所指出，¹ 粮农组织的所有工作自 2010 年起以下列文件为指导：《战略框架》，为期十至十五年，每四年审查一次，其中特别包括：对粮食、农业、农村发展以及依靠这三个方面的人口包括消费者所面临的挑战的分析；粮农组织战略远景、成员国在粮农组织职能领域中的目标以及成员国和国际社会将在粮农组织支持下实现的战略目标。
3. 粮农组织领导机构表示，持续大力支持本组织坚持当前战略方向，以期充分实现《战略框架》的影响。
4. 每四年一次对粮农组织《战略框架》的审查在 2016-17 两年度展开，首先从粮农组织的远景和全球目标入手，但通过一个磋商性战略思考进程²对其进行审查后，未就此做出任何调整。已开展一系列分析，以确定：
 - a) 全球主要发展变化，以明确粮农组织开展工作时所处的发展背景；
 - b) 将影响农业中期发展的全球趋势³；
 - a. 部门及区域趋势，通过区域战略审查以及粮农组织各区域会议⁴和技术委员会⁵开展的讨论和提出的建议反映出来；
 - c) 主要挑战，通过分析以上发展变化和趋势得出，预计今后几年各国和粮食及农业领域的发展参与方将面对这些挑战；
 - d) 这些挑战在粮农组织基本特征和已批准的核心职能的背景下对粮农组织的战略目标、成果及产出带来的影响。

¹ 粮农组织《基本文件》第 II.F 册（CR 10/2009）

² 包括通过与一个战略专家小组进行磋商，该小组由以下著名外部专家组成：Alain De Janvry、Ismahane Elouafi、樊胜根、Gustavo Gordillo、Marion Guillou、Mulu Ketsela 和 Martin Piñeiro。

³ 粮农组织，2016 年。《粮食和农业的未来 - 趋势与挑战》。罗马。

⁴ C 2017/14, C 2017/15, C 2017/16, C 2017/17, C 2017/18, C 2017/LIM/1

⁵ C 2017/21, C 2017/22, C 2017/23, C 2017/24

I. 经审查的《战略框架》

A. 粮农组织的远景和全球目标

5. 粮农组织的“远景”和“全球目标”已于 2013 年作为当前《战略框架》的一部分内容获得领导机构批准，在本次审查中未作任何调整。粮农组织的远景为“建设一个没有饥饿和营养不良的世界，粮食和农业在其中以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水平”。

6. 成员国的三项全球目标为：

- 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。

7. 为帮助成员国在国家层面各自实现这些目标以及在区域和全球层面集体实现这些目标，粮农组织应在充分考虑粮食和农业领域面临的主要挑战基础上组织开展自身工作。

B. 不断演化的全球背景和粮农领域的主要挑战

8. 本节总结将影响粮农组织在不远的将来开展工作和协助成员国时所处国际背景的全球发展变化、已查明的全球和区域趋势以及这些变化和趋势带来的主要挑战。

B.1 全球发展背景及其与粮农组织工作的关联

9. 一些总体趋势和全球性问题已促使国际社会采取行动，通过了一系列举措和协定，重新确定全球发展议程。这些最新发展变化构成了粮农组织未来在《2030 年可持续发展议程》和“可持续发展目标”引导下开展工作时所处的大背景，其中还包括《亚的斯亚贝巴行动议程》和《气候变化巴黎协定》中提出的各项政治承诺和目标。粮农组织职能相关领域中出现的其它发展变化包括：《营养问题罗马宣言》（第二届国际营养大会）；《港口国措施协定》的生效（该协定为打击非法、不报告和不管制捕鱼活动的一项关键要素）；《仙台减少灾害风险框架（2015-2030 年）》；《难民和移民问题纽约宣言》（联合国难民和移民问题峰会）。其他值得注意的发展动态包括世界人道主义峰会、关注城市化的人居三大会议、第十四届世界林业大会及《联合国森林论坛部长宣言》的审议情况。

《2030 年可持续发展议程》

10. 《2030 年可持续发展议程》于 2016 年 1 月 1 日生效，通过 17 项相互关联的“可持续发展目标”，就减轻贫困与饥饿、促进自然资源可持续利用和应对气候变化做出了历史性承诺，认识到与粮食、生计、自然资源管理相关的问题无法单独分开解决。

11. 为确保所有各方共担责任，《2030 年议程》呼吁大幅扩大报告和监测框架，要求由国家主导开展跟进和审查，最终成立了“高级别政治论坛”。2016 年 3 月，联合国统计委员会批准了由 230 项指标组成的全球指标框架，认为它是“一个实用的出发点”。将为每项全球指标指定一个“监护”机构，专门负责：（i）促进统计能力建设；（ii）从各国收集数据；（iii）为联合国秘书处编写可持续发展目标年度进展报告提供素材；（iv）进一步开发相关方法。监护机构将与其它感兴趣的机构和利益相关方开展协调，以推进指标的开发。粮农组织已申请成为其中 21 项指标的监护机构，同时为另外 4 项提供协助。

12. 伙伴关系，尤其是与私营部门的伙伴关系，将在《2030 年议程》背景下发挥更大作用，促使多方协调一致开展行动，以应对各项可持续发展目标一体化、相互不可分割及相互关联的本质。尤其是伙伴关系将有助于各国获得执行手段，包括资金和投资、市场准入及技术、能力建设和政策支持。联合国各机构将应要求发挥自身的独特作用，即提供和维护已获得各政府认同的规范和标准，监测各项承诺的实施情况，跟踪结果，促进相关机构发展，使之成为值得信任的中立推动者。

《亚的斯亚贝巴行动议程》

13. 《亚的斯亚贝巴行动议程》是在前两次发展筹资问题国际会议的基础上形成的。它涉及所有筹资渠道，就科学、技术、创新、贸易和能力建设等一系列问题开展合作。虽然此项议程认为国内资金是核心，但也重申应做出与官方发展援助相关的承诺，尤其对最不发达国家而言，包括承诺加强南南合作和三角合作。此项成果文件还突出强调让私人投资与可持续发展对接的重要性，同时配套公共政策与监管框架，以便确立必要的激励机制。此外，议程还同意确立一项新机制，为发展中国家的新技术筹措资金。

《气候变化巴黎协定》

14. 2015 年 12 月，针对气候相关行动的具有里程碑意义的《巴黎协定》在联合国气候变化框架公约第 21 次缔约方大会上得以通过。已在第 21 次缔约方大会谈判过程中提交了“国家自主贡献预案”的国家中，有 90% 以上将农业作为考虑开展减缓和/或适应活动的一个部门。随着《巴黎协定》于 2016 年 4 月正式签署，这些“国家自主贡献预案”就成为具有法律约束力的“国家自主贡献”，《巴黎协定》将于 2016 年 11 月 4 日正式生效。

15. 粮食和农业系统在适应和减缓相关活动中具有突出地位，占《巴黎协定》缔约方国家自主贡献的 90% 以上。粮农组织采取规范和技术行动支持各国实现其国家自主贡献宏伟目标的作用得到普遍承认。因此，需要支持粮食价值链行动方克服实施障碍，监测和报告在这些系统中取得的成就。2016 年 11 月，联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十二届会议以《巴黎协定》的实施为重点，承认农业及相关活动在实现气候行动宏愿方面的重要作用，尤其是在农业为许多经济支柱的发展中国家。

16. 森林也将在这一里程碑式协定的实施过程中发挥重要作用，无论就减缓还是适应活动而言。主要的减缓机制是“减少毁林和森林退化所致排放量”（REDD+计划），但协定也承认森林对适应活动可能产生的影响，包括联合方法和非碳效益。大多数国家自主贡献方案中都提到了与林业和土地利用相关的减缓和适应措施。

17. 海洋、内陆水域和水生生态系统提供的气候调节和碳汇服务在第 21 次缔约方大会上得到突出强调，表明迫切需要扭转当前趋势，恢复水生生态系统及其生产能力。海洋在气候变化中发挥的作用首次在《巴黎协定》的序文中得到承认。

18. 气候变化对粮食安全和营养构成日益严重的威胁，粮农组织将在自身的《气候变化战略和行动计划》引导下开展工作，将此项工作纳入所有战略目标。

《营养问题罗马宣言》和“营养行动十年”

19. 在第二届国际营养大会上，世界各国领导人通过了《营养问题罗马宣言》和《行动框架》，重申自身承诺，通过制定和实施政策来消除一切形式的营养不良和改变粮食系统，为所有人提供富有营养的膳食。第二届国际营养大会还确认鱼及海产品是很多沿海社区的营养和健康保障，为他们提供所需的蛋白质和必需微量元素，尤其对育龄妇女和幼儿而言。大会还强调，渔业和水产养殖业能为实现健康膳食提供独特的机会窗口。

20. 《营养问题罗马宣言》认识到营养不良对包容、可持续发展以及对健康带来的多重挑战，为采取全球行动消除一切形式营养不良设定了一个共同愿景。《行动框架》提出了一系列自愿性政策方案和战略，共包含 60 项行动建议，为落实《营养问题罗马宣言》中提出的各种承诺提供指导。

21. 2016 年 4 月 1 日，联合国大会宣布将 2016 年至 2025 年定为“联合国营养行动十年”。相关决议指出有必要在全球范围内消除饥饿，预防一切形式营养不良，从而为各行为方提供了一个伞形工作计划，以便协力合作应对以上问题以及其他紧迫的营养问题。粮农组织和世卫组织将带头实施“营养行动十年”，期间与联合国各机构和其它利益相关方保持密切合作。粮农组织和世界卫生组织（世卫组织）将牵头与联合国机构和其他利益相关者合作，实施“营养行动十年”的活动。

《港口国措施协定》

22. 预防、遏制和消除非法、不报告、不管制捕鱼行为的 2009 年《港口国措施协定》于 2016 年 6 月正式生效，成为国际社会打击此项非法行为的关键推动力量。《协定》提出了约束性义务，为希望进入它国港口的外国渔船制定了检查标准。重要的是，这些措施允许一国阻止疑似参与非法捕鱼的渔船进入港口，从而防止非法渔获物进入当地和国际市场。粮农组织渔业委员会已确认发展中国家在有效落实《港口国措施协定》方面需要能力建设。《港口国措施协定》等文书是实现可持续发展目标 14 项下各具体目标的关键，而实现这些目标，时间期限（2020 年）要比《2030 年议程》中其它目标更为紧迫。

《仙台减轻灾害风险框架》

23. 第三届世界减灾大会于 2015 年 3 月在仙台召开，大会通过了《2015-2030 年仙台减轻灾害风险框架》。该框架以《兵库行动框架（2005-2015 年）》相关经验为基础，认识到减轻灾害风险是可持续发展的重要组成部分。《仙台框架》涵盖由自然和人为因素引发的不同规模、不同时间发生的灾害风险，同时还涵盖与此关联的环境、技术、生物危害及相关风险。各国通过了《仙台框架》，保证加大力度，加强降低风险的工作，减少生命、财产和生计的损失。

24. 《仙台减轻灾害风险框架》的突出创新包括：转向采用更广度的多风险管理方法，其中包括跨界、技术和生物危害及灾害；强调多部门参与减灾行动的规划和交付；承认良好卫生体系的重要性。该《框架》呼吁进一步在决策中运用科学技术，明确说明灾害风险治理工作的重要性，强调在恢复、重建工作中侧重“重建得更好”。《仙台减轻灾害风险框架》的具体创新点包括：呼吁针对最脆弱部门制定更加协调一致的注重风险的发展政策，包括农业和粮食安全部门，同时强调社会安全网机制在粮食安全和营养领域中的作用。《框架》还专门提及有必要保护农业生计和生产性资产，包括家畜、役畜、工具和种子。

联合国难民及移民问题峰会

25. 联合国难民及移民问题峰会于 2016 年 9 月召开。成员国在会上通过了《难民及移民问题纽约宣言》，做出大力承诺，包括：分析和解决导致或促成大规模人口流动的相关因素，包括采取措施实施《2030 年可持续发展议程》；加大对移徙者对经济和社会发展做出积极贡献的认识。《纽约宣言》还包含如何落实这些承诺的具体计划，包括启动谈判，最终计划在 2018 年召开一次国际会议，并通过一项有关安全、有序、正常移徙的全球契约；借助难民问题全球契约，努力实现更公平地分担接受和供养世界上的难民的负担与责任。对可持续农业和农村发展的投资是移徙问题解决方案中不可缺少的一个组成部分。粮农组织将为制定综合方法解决移民和流离失所问题做出贡献。

世界人道主义峰会

26. 2016年5月在伊斯坦布尔举行的世界人道主义峰会上，联合国若干机构认识到必须跨越人道主义和发展之间的鸿沟，不能再将其与更广义的可持续发展活动隔离开来，因为后者能解决造成长期、持续困境背后的根源问题，通过为面临风险的人民、社区和国家提供支持来减少灾害和持续危机给人类带来的损失，增强抵御能力。

人居三 – 联合国住房和城市可持续发展大会

27. 城市化进程和相关的人口变化正在给城市地区日益突出的饥饿、粮食不安全和各种形式营养不良带来前所未有的挑战。城市地区的粮食安全、营养不良和饥饿问题正得到越来越多的关注，应在国际、国内和地方层面加大对这些问题作为可持续发展关键组成部分的认识。

28. 2016年10月在厄瓜多尔基多召开的第三届联合国住房和可持续城市发展会议（人居三会议）通过了《新城市议程》，重申对可持续城市发展的全球承诺。《新城市议程》的落实有助于以一体化方式实施《2030年可持续发展议程》，实现可持续发展目标及其具体目标，包括目标11 – 建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区。粮农组织可通过促进可持续食物链，加强伙伴关系和多利益相关方参与，让城市化在促进农村发展和将小农纳入城市粮食系统方面带来更多机遇等为此做出贡献。

与部门相关的全球发展变化

29. 世界林业大会。第十四届世界林业大会2015年9月在南非德班召开，其主要成果是《德班宣言》，为到2050年及之后的森林和林业可持续发展描绘了新的愿景。这一愿景介绍了林业对实现《2030年可持续发展议程》的贡献，将森林相关行动与实现粮食安全的努力相互联系起来，并将它们与其他土地利用方式以及稳定气候变化的努力联系起来。鉴于其全面性和前瞻性，该愿景还为国际森林议程的确立提供了有力的支持。

30. 联合国森林论坛决议。联合国森林论坛在其2015年第十一届会议上就一项题为“2015年之后我们想要的森林”的《部长宣言》以及题为“2015年后国际森林安排”的决议草案达成了一致意见。随后获得联大第七十届会议通过的第十一届森林论坛决议提议将“国际森林安排”延长到2030年，并加大自身为世界森林可持续管理提供的支持。此外，它还呼吁加强“森林合作伙伴关系”，加大其对实现全球公认发展目标做出的贡献。

B.2 全球和区域趋势

31. 粮农组织出版物《粮食和农业的未来：趋势与挑战》分析了世界面临的和将要面临的与粮农组织远景和职能相关的主要中、长期趋势与挑战。此外，粮农组织区域会议审议了区域性趋势，粮农组织各技术委员会于 2016 年均在各自会议上讨论了预计将影响农业、商品、渔业、林业和整体粮食系统的趋势和最新发展变化。在这些审议基础上，对全球和区域主要趋势汇总如下：

1) 全球和区域在人口、城市化和收入方面的增长正推动粮食需求结构和水平产生变化

32. 多项研究已确认，全球和区域人口增长是促使粮食和农业领域发生变化的最重要因素。依照经合组织 - 粮农组织 2016 年做出的中期展望，人口增长加上收入增长，将成为推高全球粮食需求以及影响自然资源利用、生物多样性和温室气体排放的两大主要因素。虽然人口增长速度已有所放慢，但人口数量一直在逐年增加。2050 年世界人口预计将达 97.3 亿，2100 年达 112 亿，其中半数以上增长集中在撒哈拉以南非洲地区，其余大部分集中在亚洲地区。

33. 不同区域之间和各区域内部都存在差异，但非洲和亚洲将在人口增长方面占主导。人口增长率在区域内部也存在巨大差异，预计在几个非洲国家，年均 2.5% 以上的人口增长率将一直延续至 2050 年。这些国家 2015 年的人口合计 3.2 亿，预计到 2050 年将翻番，到 2100 年将再次翻番，达到 18 亿。这种人口增长速度将严重影响这些国家的整体发展前景。

34. 农村地区的一些总体趋势表明，城市化进程仍在继续，农村人口老龄化不断发展，由于农村地区缺少成年男性劳动力，导致农业趋向女性化。从城市化角度看，预计到 2050 年，城市人口将净增 24 亿。今天，全球人口中有半数以上生活在城市（54%），到 2050 年这一比例将超过三分之二。城市化多数情况下预计将发生在较低收入国家，会对粮食消费方式产生直接影响，从而影响营养、粮食销售渠道及粮食生产。在今后几十年，世界不仅会经历人口增长和进一步城市化，还会面临老龄化，至少平均而言将是这种情况。城市化速度加快将促使粮食系统发生快速变化。

35. 从收入看，多数全球预测都认为，未来几十年实际人均增长将出现增长，预期低收入和中等收入国家的收入增长速度将超过高收入国家。收入增长和城市化加快带来的一个重要结果就是膳食结构的改变，而在后面支撑膳食结构的是不同的生产系统，在排放量和资源利用量上均存在差异。由于人口增长集中在低收入国家，预计对块根类和大蕉等主粮作物的需求将大幅上升。收入增长和城市化加快还将推高对高能量加工食品的需求（谷物、奶类和肉类），降低对高热量食品的需求。在目前的低收入国家，这将体现为对谷物、奶类和肉类的需求大幅上升，而在高收入国家则体现为对水果蔬菜的需求将超过对其它作物的需求。

2) 尽管人均收入在增长，但预计在减轻贫困方面的进展将有所放缓，不平等现象将长期存在，营养前景黯淡

36. 虽然全球经济前景表明整体经济将保持健康，但不同区域之间在经济增长速度上仍将存在差异，其中东亚、南亚以及撒哈拉以南非洲增长最快（年均 4%），拉丁美洲及加勒比的增长率为 2%。在这种情况下，东亚（已经是最富裕的低收入地区）和其它区域之间的差距预计将进一步加大。与高速经济增长相比，减贫方面的进展则相对落后。此外，各国内部和各国之间也存在严重的不平等现象，各区域之间情况也各异。

37. 人均收入的增长本应推动未来营养成效的改善，但前景却并不乐观。尽管过去二十年已取得巨大进展，但仍有 7.95 亿人长期挨饿，1.61 亿 5 岁以下儿童长期营养不良，20 多亿人受到微量元素缺乏的困扰。同时，膳食结构变化以及静态生活方式使得全球多达 19 亿人超重，6 亿人肥胖，从而加大了与膳食相关的非传染性疾病风险。如果当前趋势继续延续下去（中等收入国家情况最为严重），那么估计到 2025 年 5 岁以下儿童中将有 11% 出现肥胖。

3) 不断变化的自然资源竞争性质和激烈程度

38. 对到 2050 年的展望表明，农业用地、水、森林、海洋捕捞渔业和生物多样性资源都在变得日益稀缺。粮食和非粮食生产对自然资源的竞争由来已久，但进展的性质和激烈程度过去十年来已从几个方面发生巨大变化，而且这一趋势预计仍将持续。这种竞争背后的推手是今后几十年人类为了开展城市扩张、基础设施、工业、采矿、包括内陆水产养殖、生物能源和非粮食原材料等在内的粮食生产、木材生产和第三产业而不断使自身活动快速集约化，从而给土地、水、生物多样性、能源和养分带来不断增加的压力。在各方对生态经济的兴趣不断加大的背景下（即人们在全球范围内开始生产可再生生物资源并将其转化成食物、饲料、生物产品和生物能源），越来越多的谷物和油料被用来生产生物燃料，生物质越来越多地取代了石油化学产品。

39. 对自然资源的竞争加剧了对自然资源及生态系统的压力，可能导致退化和荒弃，对尚未退化的脆弱资源的竞争也会随之加剧。由于上文提及的包括消费方式改变和生物能源生产等在的人口和经济趋势，对自然资源需求的上升可能会一直持续。对自然资源的获取权也可能会受到影响，性别不平等及社会不平等现象也会出现。

40. 随着灌溉系统的改进和农业措施的改良，灌溉土地和水的生产率均有所提高，农业用水增长速度也随之逐渐放缓。但从农村到城市的快速过渡正在促使需求进一步集中。由于农业依然是主要的用水大户，提高灌溉农业的用水效率将对地方及区域水资源需求产生直接影响。将农业用水转而分配给其它高价值用途的

现象已经出现，如市政用水、环境需求和水利发电等，但仍有空间优化这些用水的经济和环境效果。利用竞争不激烈的水源将变得更加重要，如在农业生产中更多地利用经过处理的城市污水。

4) 气候波动加剧，极端天气事件增多

41. 预计气候变化带来的影响将不断加剧，包括环境变化进程缓慢，气候波动加重，极端天气事件增多。过去三十年，全球范围内自然灾害愈加频繁，造成经济损失。尤其值得注意的是干旱等气候学事件、洪水等水文学事件以及暴风雨等气象学事件。天气事件的频发对农业部门影响重大，因为农业对气候的依赖度较高。这些灾害的强度也在不断增强，并可能因气候变化而不断增强。在一些区域，气候变化将导致雨量增多，导致洪水频发，但两次降雨之间的干旱时段会加长，导致旱灾频发。2015-2016 年间发生的厄尔尼诺现象就是过去 50 年来观测到的最严重的一次，其影响波及全世界。预计干旱将继续加剧，尤其在亚热带地区和低纬度及中纬度地区。

42. 自然灾害会对可持续发展构成威胁，并对消除贫困与饥饿、改善营养和加强粮食安全形成障碍。与地质、气候和天气相关的灾害将继续影响全世界人民的生活与生计。特别值得注意的是，自然灾害将使弱势群体深陷贫困的恶性循环，因为他们的抵御能力和应对能力相对较弱。小岛屿发展中国家在可持续发展过程中面临着多项共同的局限因素，即：自然资源贫乏；市场依赖性波动起伏；粮食大量进口；能源、运输、和通讯成本高；自然环境脆弱等。这些局限因素意味着它们面对冲击时的脆弱性加大，以商业化为导向的农业、渔业和林业部门发展不足。灾害对男性和女性产生的影响之所以存在差异，主要是因为当前存在性别不平等现象。

43. 自然灾害也会对农业的各个子部门产生不同影响。种植业往往最易受洪水和暴风雨的影响，畜牧业会因干旱受到严重影响，渔业则最易受海啸和飓风和旋风等风暴的影响，林业受到的大多数经济损失则源于洪水和风暴（不包括野火）。

44. 预计与气候变化相关的极端天气事件将增加全球范围内对人道主义援助的需求，包括加重冲突风险，迫使人群迁徙。虽然气候变化本身不一定与暴力有着关联，但气候变化易受害性与大范围体制和社会经济脆弱性之间的相互作用可能会增加发生冲突的可能性。这一新趋势已被人们称为“气候与冲突的关联”，其特征是两项因素之间的相互作用，即体制薄弱及原有的社会脆弱性和气候变化易受害性。最易受气候变化影响的国家往往是最贫困或最脆弱的国家。一旦政府无力管理好气候变化产生的影响，冲突风险就会增加。鉴于农业用水当今占世界范围内总用水量约 70%，因此在气候变化背景下，水资源的获取权就成为愈加宝贵、竞争愈加激烈的一种财富，在体制薄弱环境下成为一项冲突风险。

5) 对粮食、饲料和生物燃料的需求不断增加，作物、家畜和鱼类产品大幅增产的必要性不断上升

45. 未来几十年，全球对粮食、饲料和生物燃料的需求将不断增加，必须通过所有主要作物、家畜及鱼类生产大幅增产才能得到满足。对农业总产量的最新预测表明，2012年至2050年间农业产量将增加50%。从历史上看，我们曾经历过比这更大的增产幅度，主要归功于单产提高、农地面积扩大以及畜产品及奶类产量增加。虽然海洋捕捞渔业对人类粮食和动物饲料供应量的贡献率过去十年基本未出现任何提高，但水产养殖业已成为增加水产品供应的主要来源，这一趋势预计仍将持续。

46. 与历史数据相比，全球层面主要作物的平均增产幅度已逐步缩小，过去十年中略高于年均1%的水平。产量在各区域之间也存在差异，农民的实际产量离技术上的潜在产量尚有巨大差距，表明投入物利用效率仍有待提高，多数生产技术未能得到充分利用，而这往往与市场一体化程度不足相关。研究与发展水平也处于较低水平，反映在多数国家的“农业科研力度”⁶仍低于推荐水平。既省力又注重性别问题的基于生态系统方法的农作措施以及有助于提高农业生产率的科技创新新趋势，如生物技术作物，都将对可持续集约化做出巨大贡献。

6) 粮价持续波动，投资需求日益加大以抗击极端贫困和饥饿

47. 各类展望性出版物都突出表明，很多国家，无论贫富，一直未能走出2007-2008年大萧条的阴影。尤其值得注意的是，很多经合组织⁷国家仍面临投资不足以及总需求萎靡、供给侧发展无力以及贸易和生产率增长放慢等一系列问题。虽然2007-2008年之后总体收入增长速度放慢、投资停滞不前，但国际商品市场仍经历了较长时间的普遍高物价，且价格波动幅度更大。这对多数农产品也是如此。这些变化对消费者、粮食安全以及农民产生的影响已在多份粮农组织出版物中开展过广泛讨论和全面分析。变化的推动因素包括全球生物燃料热、谷物库存低、作物收成差及天气灾害、一些新兴市场对粮食和饲料的需求持续等。然而，很少有人关注在生物燃料热相关年份中高物价对农业投资产生的影响以及投资随后对市场和未来物价可能产生的中期影响。

48. 粮农组织、农发基金和粮食计划署估计，与“维持常态”预测情景相比，在全球范围内还需要年均追加2 650亿美元的投资，才能在2030年消除极端贫困和饥饿。这一数额中包括对社会保护计划的投资（670亿美元）和对扶贫生产性活动的投资（1 980亿美元），即能为贫困人口带来挣钱、积蓄和投资机遇的活动。

⁶ 表示为国家在农业研发活动上的公共支出在农业总产值中所占比例。

⁷ 经济合作与发展组织（经合组织）。

这意味着，与“维持常态”情景相比，每年需要大幅增加对社会保护的投资和农村地区生产性活动的投资。低收入国家几乎不可能筹措到大量公共和私人资源用于支持此类投资项目，因此需要在该领域开展国际金融合作。

7) 农产品贸易增长放慢和贸易再区域化

49. 农产品贸易增长过去几年一直不断放慢，并于2015年大幅下滑。导致下滑的直接原因包括世界贸易组织（世贸组织）主持下的多边贸易谈判缺乏进展，尤其是“多哈发展议程”相关谈判迟迟未能结束；整个农业领域的商品价格大幅下跌；亚洲主要进口国的国内生产总值⁸增长放慢，实施进口替代策略；保护主义政策重新回头（如世界银行有关临时性贸易壁垒的数据），能源和交通成本上升。

50. 由于世贸组织框架内开展的多边贸易谈判十多年来一直未能顺利结束，很多国家开始通过区域贸易协定寻求更好的市场准入。有三项巨型区域贸易协定最近获得通过或正在协商，分别为“跨太平洋伙伴关系”、“区域全面经济伙伴关系”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”。三项协定均涵盖或至少影响农业。它们可能会推动农产品贸易进一步实现自由化，并在各国遵循的规则中添加不同纪律要求，以确保食品安全、动植物卫生和食品标准的统一。

8) 冲突、持续危机日益频发及其对饥饿、粮食安全、农业发展和人类流离失所现象产生的影响

51. 冲突的频率再次不断上升，并对饥饿、营养及整体可持续发展产生了普遍的负面影响。冲突是导致粮食不安全和营养不良的主要推动因素。农村地区的冲突大多为暴力冲突，国家和非国家武装冲突造成的死亡有三分之二发生在农村，严重扰乱农业生产和生计。冲突的驱动因素包括地域政治利益、对资源的控制、种族紧张、宗教差异、歧视、治理不善、国家能力限制、人口压力、快速城市化，直至贫困和青年失业等其他因素。一些冲突因素与粮农组织职能和能力有特定联系。其中包括尤其是以下因素造成的冲突：对土地、水及其他自然资源的竞争、粮食不安全的多种因素、政府对边缘化地区的忽视或对环境管理不善的忽视。

52. 冲突造成的粮食不安全影响不再局限于具体国家或区域，而是将波及全球。2015年，全世界6500多万人被迫流离失所，大部分为长期流离失所人口。随着受冲突影响的人口在本国、本区域和本大陆移徙，或跨越国境、区域和大陆移徙以减轻冲突风险和后果时，冲突的现实影响扩散到更广泛的全球范围。人们日益认识到世界某一地区的粮食不安全将如何影响其他地区的社会服务、政治体系和国家安全。

⁸ 国内生产总值（GDP）

53. 最近，几类国际移民流已开始快速增加。最近最主要的移民流是从中东和撒哈拉以南非洲及北非去往欧洲的移民流。导致中东移民流的最常被人提及的原因是冲突、战争或内乱，导致非洲移民流的则往往是经济原因，包括资源日益稀缺和退化、生计恶化以及由此导致的粮食不安全。

9) 跨界植物病虫害趋势抬头，人畜共患病对人类健康的新威胁和不断加剧的影响

54. 人类食物链正持续面临跨界动植物病虫害爆发以及食品安全及辐射事件大幅上升带来的威胁。禽流感、口蹄疫、小反刍兽疫、蝗虫、小麦、木薯、玉米和香蕉病害、森林病虫害、水生病害、食源性病原体 and 真菌病毒等就是人类食物链面临威胁的真实案例，对粮食安全、人类健康、生计、国民经济和全球市场产生严重破坏。气候变化是造成食物链面临威胁的一个原因。虽然有明确证据表明气候变化正在改变动植物病虫害的分布格局和传播，但整体影响却很难预测。

55. 世界正面临着新旧人类疾病、人畜共患病和地方性家畜疾病带来的负担，对家庭粮食安全和营养构成威胁，尤其是贫困和脆弱人口。一方面在全球化经济中，人员、陆生和水生动物、植物和产品的流动愈加频繁，另一方面生产系统则愈加集中和集约化，这进一步加快和扩大了人畜共患病（能自然传播给人类的动物传染病）带来的威胁。

56. 人畜共患病对人类健康造成的威胁不仅因当前的气候变化而进一步加剧，而且还因抗菌素耐药性的增加而进一步加剧。抗菌素耐药性是日益引发关注的一项严重的全球性公共卫生、动物卫生和农业问题，有可能会抵消人类在整个 20 世纪取得的现代医学方面的进步。抗菌素仍在大量使用，不仅用于保护人类和动物健康，还用于畜牧和农业生产。

10) 稳定、有薪酬的就业前景不断恶化，尤其对青年而言

57. 虽然低收入国家已经或即将加入劳动大军的这一代人具有最高的受教育水平，但他们的就业和收入前景却被很多人认为并不乐观，甚至比不上他们的父母辈。城市青年最近一直在表达自身对就业机会不足和前景黯淡的不满。此外，大多数农村人口，尤其是青年，由于受教育水平低于城市人口，则面临着稳定、有薪酬就业机会前景更加不乐观的境地。青年人大多集中在非洲和南亚，且将在未来几年继续留在这两个地区。在不远的未来，这些地区与世界其它地区之间的平均年龄差距预计将继续加大。

11) 快速的结构性调整、农村转型和粮食系统中的相关变化

58. 伴随人口和经济趋势的还有农村转型这一典型发展道路，会促使农业生产和粮食系统出现适应性变化和转型，其中包括就业机会随经济发展从农业转向其他部门。各地农业和粮食系统的转型道路因地方背景而异，很大程度上取决于初始

条件、所遵循的政策以及治理质量。农业生产系统向资本密集型/市场一体化农业的过渡恰好与农村城镇和小型城市中心的崛起同时发生，对农村地区的转型与经济、社会发展起到了促进作用。

59. 到目前为止，农业过渡和农村转型已通过与城市地区在供需方面的联系起到了相互促进的作用。实证证明，这一过渡已对减贫、缩小城乡在福利指标上的差距做出了贡献，包括卫生、社会及其它生计方面的福利。在一些案例中，劳动力再分配已降低了部门生产率，因为制造业、工业和服务业都具有劳动密集型的特征，尤其在发展阶段初期。然而，在这一转型过程中，就业不一定能够得到保障，因此必须确保在结构转型过程中不让任何人掉队，尤其是最贫困人口。

12) 有效治理的重要性的必要性不断加大

60. 在《2030年议程》提出要重新制定全球发展合作和治理宪章的同时，另一项受关注度较低但同样深刻的变化已悄然出现，那就是各国政府、国际机构和国际专家界开始改变对治理的概念性思考。

61. 过去十年，专家的主流观点已经不是“完善治理”项目，而是转而倡导更低调、更务实的议程，其特征是采用反复、自下而上、侧重解决问题、实验性的方法来改善治理或提高治理的有效性。目前，这些新的治理方法从各项政治经济分析中得到补充，这些分析在努力发现和评价关键利益相关方和机构的作用、利益和潜在响应。此类分析的目的有三方面。首先，分析能够为技术解决方案的设计和评价提供指导，这些技术解决方案必须通过对设计方案时所在的政治、经济、社会背景开展务实的评估获得依据；第二，分析有助于确定关键利益相关方，包括贫困群体和没有政治发言权的群体，在决策过程中必须征求他们的意见并让他们充分参与，分析还有助于确定需要解决的关键实质性问题和相关利益，以确保取得可操作、合法的成果；第三，分析有助于为机构调整和发展提供指导。

B.3 全球主要挑战

对全球趋势和挑战的分析得出的结论

62. 上述对影响到粮食安全和可持续农业及粮食系统的全球趋势与发展变化的梳理和分析可得出若干项结论。

63. 最重要的是，预期对粮食的总体需求将继续增加，这将需要在对稀少的自然资源激烈竞争的背景下，通过提高可持续生产率加以满足。

64. 与此同时，需求构成发生结构性变化，极端贫困、饥饿、粮食不安全和食物不足等问题仍未解决，而超重、肥胖和与膳食相关的慢性疾病的发生率在上升。多数发展中国家正在经历充满活力的农村转型，预计这一过程将持续，对农业生产系统、就业、营养和移徙产生影响，同时为将每个人纳入发展进程创造机遇。

65. 气候变化和对自然资源竞争的加剧将继续促使自然资源退化和枯竭，给人类生计和粮食安全带来威胁。此外，自然灾害在数量和强度上都有所增加，同时与气候变化相关的极端天气事件预计也将进一步加大全球对人道主义援助的需求。跨界动植物病虫害及其它新型威胁继续给农业和粮食系统带来危机，并影响农业生产率和人类健康，因而需要有抵御能力的粮食系统。冲突仍在持续，已超越国界，产生了大范围的经济、社会后果。

66. 粮食系统中的快速变化与转型在不断呼吁确立有效的国家和国际治理体系，并做出循证、有针对性的政策响应。就贸易和投资而言，全球农产品贸易发展不够迅速，区域贸易协定大量增加，保护主义抬头。需要增加投资，为农业、粮食安全、社会保护和研究与发展提供支持。

全球挑战

67. 在总结全球和区域趋势的基础上，我们确定了与粮农组织相关工作关系最密切的十项新挑战，涉及消除饥饿和营养不良、广泛实现粮食安全、改善农村生计、让农业、渔业、林业及其自然资源基础更具抵御能力、更高产、更可持续等领域，这些挑战将在审查《战略框架》的过程中予以关注：

1. 可持续提高农业生产率，以满足不断增长的需求；
2. 保障可持续自然资源基础；
3. 应对气候变化和自然灾害加剧；
4. 消除极端持续贫困，减少不平等；
5. 消除饥饿及一切形式的营养不良；
6. 提高粮食系统的效率、包容性和抵御能力；
7. 增加农村地区创收机会，解决导致移徙的根源；
8. 增强对持续危机、灾害和冲突的抵御能力；
9. 预防影响农业和粮食系统的跨界和新型威胁；
10. 有必要开展一致、有效的国家和国际治理。

68. 考虑到粮农组织各领导机构就坚持粮农组织战略方向的指导意见，我们对各项战略目标做了重新审视，以应对可持续发展目标大背景下的新挑战。下文将简要介绍各项挑战，D 节将介绍粮农组织通过其五项战略目标对这些挑战做出的响应。

挑战 1：可持续提高农业生产率，以满足不断增长的需求

69. 预计对粮食及其它农产品的需求因人口增长、城市化和人均收入提高而出现增长且出现结构性变化，而自然资源基础则面临日益加大的压力。用更少的资源生产出更多产品，同时保护和增强小规模家庭农业经营者的生计，是未来的一项关键挑战。

70. 为满足粮食需求、阻止和扭转生态退化态势，就必须在全球范围内大幅提高资源利用效率和在保护资源方面取得成效。虽然已取得一定技术进步，但过去几十年曾经经历的增产态势正在逐渐放缓，作物生产中大量使用化学品已带来明显的负面影响，对可持续发展构成严重威胁。应加大对农业、渔业和林业的投资以及研发支出，尤其对低收入国家而言。必须在考虑农场、生态系统和社区适应、减缓和抵御气候变化的大背景以及各国国情和性别相关背景的前提下，进一步采用可持续生态系统及做法，如作物畜牧一体化、水产作物一体化、保护性农业、农林兼作、气候智能型农业、营养敏感型农业、可持续森林管理以及可持续渔业管理。此外，由于现行的价格刺激和扶持政策不利于可持续发展，因此有必要对隐性和显性补贴进行重新调整。

挑战 2：保障可持续自然资源基础

71. 对 2050 年的预测表明农地、水、森林、海洋捕捞渔业和生物多样性资源均日趋稀缺。从现在到 2050 年，估计对新增农地的需求接近 1 亿公顷。预计高收入国家对土地的需求将有所减少，但低收入国家则有所增加。对土地的新增需求并不大，可见土地供应量并不是一个局限因素。事实上，对新增农地的预测建立在一个观点上，即大多数尚未被利用的闲置土地都存在利用难的问题，原因包括基础设施缺乏、位置偏远、与市场脱节、所在地区疾病易发等。此外，现有的闲置土地仅集中在少数国家。土地供应量有限的问题突出表明，要想通过农产品增产来满足不断增长的粮食需求，应主要依靠提高生产率和资源利用率。

72. 农业用水也是一个日趋严重的局限因素，尤其在水资源已被大量利用的地区，使生产系统面临较大的环境和社会压力，对灌溉面积的扩大形成障碍，对女性获取生产资源的能力造成影响。事实上，灌溉面积的扩大速度已大幅放慢。使水资源面临更大压力的不仅有未来需求的变化，还有因气候变化带来的降雨和温度变化造成的水资源供应量变化。

挑战 3：应对气候变化和自然灾害加剧

73. 气候变化和自然及人为灾害会引发多重担忧：破坏和损失；土地、森林、水、渔业资源和其它自然资源的退化；生产率增长速度放慢；对已经处于脆弱状态的农业生计、粮食和生态系统增加压力。保护地球的自然资源基础，同时减少农业对生态和气候的影响对于保障当代人和子孙后代的福利至关重要。

74. 气候变化的影响将在 2030 年后对粮食安全和人类生计造成更大破坏。气候变化会影响粮食供应量，并对产量产生负面影响，包括渔业资源和动物健康。它会因对农村收入与生计产生负面影响而限制人们获得粮食的能力。气候变化还被视为一项重要的“饥饿和风险乘数”，已有预测指出，到 2050 年将有 2 400 万儿童处于食物不足状态，其中近半数集中在撒哈拉以南非洲。

75. 在 2030 年前，气候趋势的负面影响很可能仅略微超过积极影响。气温变暖的条件下植物生长旺盛带来的好处将主要出现在高纬度温带地区，而负面影响则集中在低纬度热带地区。随着时间推移，到 2030 年后，负面影响将逐步加剧，导致世界很多地方大幅减产，抵消其它地方因积极影响带来的增产效应。干旱和洪水等极端事件将进一步加重和日益频发。

挑战 4：消除极端持续贫困，减少不平等

76. 尽管过去 30 年里全球范围内已实现经济增长和减贫，但仍有 21 亿人生活在贫困中，其中 9 亿人生活在极端贫困中。严重且日益加重的不平等现象正在对进一步减贫形成阻碍。即便在已成功减贫的国家里，城市和农村、不同地区、不同民族、男女之间仍存在不平等。农业在惠贫增长中发挥着重要作用。要想减轻农村贫困，就必须提高生产率和创收能力，使农民与市场挂钩，提供高效的农业推广和咨询服务。但同时惠贫增长还不仅仅局限于农业：减轻农村贫困意味着要提供优质教育，使农村非农创收活动不断多样化，创造就业机会，确立充分的社会保护机制。

77. 极端贫困特别集中在农村地区，虽然过去几十年已在很多区域已呈大幅下降趋势，尤其在东亚、太平洋及南亚区域。在所有发展中国家里，生活在农村的人陷入极端贫困的几率要比生活在城市的人高三倍。农村地区相对贫困的现象体现在一系列社会经济福利指标上。例如，儿童营养不良（表示为 5 岁以下儿童低体重发生率）在具备相关数据的几乎所有国家的农村地区都更加严重。医疗、教育和基础服务通常在城市地区也相对更加完善。

78. 世界上多数贫困和饥饿人口是以从事农业、渔业和林业为生的农村人口。由于贫困人口以务农为生，且食品支出所占比例较高，因此农业在消除贫困和饥饿过程中发挥着重要作用。一旦增长放缓，农业的结构性转型就会停止，使很多人深陷贫困无法摆脱。

79. 女性在获取生产资源、经济机遇方面面临特殊障碍，决策参与度较低，而且女性农民在获得农业投入物、服务和市场准入方面也面临一系列局限因素，很难靠务农摆脱贫困。人们还发现，务农女性在获取信贷和农业投入物方面面临困难，从而阻碍她们提高农业生产率。最新研究表明，在撒哈拉以南非洲地区，由于在资源获取方面存在性别差异，女性劳动力的农业生产率水平比男性低 20-30%。

80. 要消除极端贫困和饥饿，就需要大幅度增加投资。然而，当前低收入国家的低水平资本形成和有限的“财政空间”意味着它们可能缺少必要资源为此类投资计划提供支持，因此需要通过国际金融合作获得外来支持。

挑战 5：消除饥饿及一切形式的营养不良

81. 虽然人均收入增长预计会带来积极的营养成效，但营养不良的三重负担（食物不足、微量元素缺乏、超重及肥胖）依然是未来几十年面临的一项挑战。

82. 由于人口增长集中在低收入国家，因此预计对块根类和大蕉等主粮作物的需求将大幅增加。收入增长和城市化将推动膳食结构出现变化，而在目前的低收入国家中，这将体现在对谷物、奶类和肉类产品的需求大幅增长，而在高收入国家则体现为对水果蔬菜的需求增长会超过对其它作物的需求。世界人口增长突出集中在粮食不安全和微量元素缺乏严重的国家。同时，畜产品和高糖食品消费量增加以及城市静态生活方式都促使超重和肥胖的风险加大。

83. 改善弱势群体的粮食获取将成为一项主要挑战，这样才能有望在未来几十年消除饥饿，确保城市中的粮食安全，尤其在亚洲、非洲、拉丁美洲及加勒比地区的低收入和中等收入国家。具体包括在收入增加和膳食结构变化的背景下满足粮食和营养需求以及不断增加的贫困和饥饿人数的需求。虽然人们一直注重通过提高农业产量来满足需求，但同样需要得到重视的还有将农民与城市消费者联系起来的供应链，帮助消费者以平易近人的价格买到富有营养、安全的食品（如通过定价政策和社会保护）。

84. 膳食结构的变化也会对环境产生影响。不同的膳食结构会推动不同的生产系统，并对排放和资源利用产生影响。转向动物蛋白含量较高的膳食结构（特别是来自反刍动物的奶类和肉类）会带来巨大的环境成本，尤其是加大温室气体排放量（如肠道内发酵产生的甲烷、砍伐森林建设草地造成的二氧化碳排放、饲料生产造成的一氧化二氮排放）。加工食品的消费量增加意味着水和能源的用量加大，在这些资源未能得到可持续管理时会造成环境影响。

85. 如果生产方式不变，那么膳食结构的改变预计将导致温室气体排放量增加，从而引发气候变化。气候变化可能会通过对某些食品的摄入量和食品安全产生影响，从而影响营养成效。此外，气温上升和极端天气事件也为弯曲杆菌和沙门氏菌等食源性病原体营造了有利环境，从而削弱受感染人群吸收养分的能力。

86. 越来越多的实证表明，对环境影响较小的膳食结构也有助于健康。例如，通过国家膳食指南提倡减少红肉消费量，尤其是消费量较大的群体，就能有助于减少温室气体排放量。但要想真正了解气候变化和营养及膳食之间的关系，还需进一步开展研究。

挑战 6：提高粮食系统的效率、包容性和抵御能力

87. 粮食系统正在发生变化，反映了在多数国家里全球供应链占据主导地位的趋势加剧。粮食系统的特征为现代和传统供应渠道同时并存。但很多地区的粮食系统对全球供应链和大规模销售系统（如超市）的依赖性在不断增加，这一方面有利于迎合粮食需求和膳食偏好的变化，另一方面又在助长这种变化。在提高效率的同时，粮食系统性质的不断变化也带来了一系列新挑战和新忧虑，包括很多食品的高热量、低营养含量、小规模生产者和家庭农业经营者的市场准入问题、粮食损失与浪费严重、食品安全事件频发、动植物卫生问题、食物链加长带来的高能耗、不环保问题。为恰如其分地了解这些挑战对未来粮食安全和营养可能产生的影响，必须从粮食系统视角对它们进行分析，特别侧重于对传统粮食链和依赖这些粮食链的生产者和消费者产生的影响。

88. 农场、市场、消费者之间相互关系的变化可能会成为农村和城市地区提高收入和增加就业机会的重要机遇。正规、有组织的供应链有助于提高从投入物到农民到零售到消费者之间的产品流动效率，但也可能会对粮食安全构成挑战，例如，销售系统可能过于集中在地理位置优越、较富裕的城市地区。此外，大型超市的要求通常更加严苛，如要求品质均一、稳定、定期、大批量供货，而小规模生产者难以做到。有组织的供应链不断占据主导地位已日益引发人们对效率和公平性的担忧。同时，尽管面临“超市革命”和现代全球食品供应链的崛起，地方粮食系统依然发挥着重要作用。低收入国家 90% 以上的食品消费产自本国农村地区。

89. 在低收入国家，整个食品价值链中都可能出现粮食损失，同时收获、储存、运输、加工、包装和销售过程中由于管理和技术问题也会造成粮食损失。中等收入和高收入国家中的粮食浪费主要由消费者行为和为应对其它部门性重点而实施的政策法规引起。例如，农业补贴可能会助长粮食作物的超量生产，既拉低价格，又减少价值链各环节以及消费者对粮食损失和浪费问题的关注。此外，食品安全和质量标准可能会要求将部分仍能安全食用的食品从供应链中剔除。在消费者层面，购物规划不当和未能在食品过期前食用也会导致浪费。

90. 粮食供应链的现代化已由于供应链前投入物（肥料、农机、农药、兽药、运输）和离开农场后相关活动（运输、加工和零售）的缘故，导致温室气体排放量增加。

91. 对很多低收入和中等收入国家而言，眼前的挑战是寻求有效渠道，将当地粮食系统与不断扩大的城市市场联系起来，并抓住这些市场提供的机遇。城市对水果、蔬菜和奶类等高价值产品的需求在总需求中占很大一部分，而小农和家庭农业经营者在该领域具有优势，因为这些产品均为劳动密集型产品。让粮食系统将农民与城市联系起来有助于农村减贫和农业发展。其它可能的方法包括：以对小规模生产者优惠的条件，将小规模生产者与超市供应链联系起来；为当地粮食系统发展注入新动力。

挑战 7：增加农村地区创收机会，解决导致移徙的根源

92. 持续的不平等让很多人无法摆脱饥饿和农村贫困。低收入国家的很多年轻人不愿在生产率低下的农业领域就业。由于农村地区缺少体面工作机会、社会服务和法律保护不完善，这些年轻人为了逃避普遍、持续存在的全球性不平等，加入了不断壮大的移徙大军，包括流往国外。在很多地区，只有女性和老人留下来照料农场，但他们面临着缺少资源来提高生产率的问题。今后几十年的一项重大挑战就是寻求方法，通过更具包容性的农村转型和城乡关系重新调整来解决这些不平等问题。

93. 今后几十年全球面临的重大发展挑战可能就是让几亿年轻人进入劳动力市场。在今后 35 年，处于 15 至 24 岁年龄段的人口将从 2015 年的约 10 亿高位继续上升至 2050 年的 12 亿。这些年轻人多数集中在撒哈拉以南非洲和南亚地区。农村青年的高失业率是阻止家庭可持续实现多元化生产和摆脱贫困的关键因素。通过提供优质基础性社会服务（尤其是教育和医疗）来发展人力资本，是减贫的根本基础。

94. 在很多低收入和中等收入国家，人口增长速度正超过新就业机会的增长速度，快速的城市化并未带来非农就业机会的增长。因此，农业和及农业相关服务和粮食生产不得不继续吸收大量新增劳动力。

95. 移徙是经济发展和农业结构性转型的一部分。但在未来几十年，国内和跨国被迫性移徙将因世界人口增长、全球化、气候变化和政治冲突而加快。要想管理好移徙潮，就必须加大力度采取行动，包括解决其背后的根源，在原籍国和目的国为他们提供更好的社会保护和就业机会。

挑战 8：增强对持续危机、灾害和冲突的抵御能力

96. 要在持续危机背景下抗击饥饿、营养不良和贫困是最具挑战性的任务。持续危机由一系列不断重复出现的原因造成，包括人为因素和自然灾害（两者往往同时发生）、暴力冲突、长时间粮食危机、生计和粮食系统受到破坏、治理和机构处理危机能力不足。目前，世界上有近 5 亿人生活在 20 多个受持续危机影响的国家和领土中，多数位于非洲。他们中的多数人靠农业及相关产业保障自身的食物、收入和福祉。国际人道主义援助中有三分之二（相当于经合组织成员国应急资金的 80%）用于平均延续 8 年及以上的持续危机或重复发生的危机。

97. 冲突，加上持续危机及自然灾害，是破坏农业生计、粮食安全和营养的主要原因，还会助长流离失所和移民流现象。近几十年来，世界各种冲突和灾害在强度及频度上均有所加强。必须通过以风险为依据、包容性、公平的抵御能力建设和发展进程来预防冲突在全世界范围内不断增加。

挑战 9：预防影响农业和粮食系统的跨界和新型威胁

98. 农业和粮食系统由于跨界动植物病虫害和食品安全及辐射事件发生频率加大而持续受到威胁。禽流感、口蹄疫、小反刍兽疫、蝗虫、小麦、木薯、玉米和香蕉病害、森林病虫害、水生病害、食源性病原体 and 真菌病毒等是严重威胁粮食安全、人类健康、生计、国民经济和全球市场的部分实例。气候变化也是造成粮食系统突发事件不断增加的部分原因。

99. 防控跨界植物病虫害是影响植物生产率的一项重要内容，因为病虫害会导致作物及草地减产。在生产与病虫害综合管理系统下，减少化学农药的使用量并用生物农药和生物防控制剂取而代之，将有助于遏制植物病虫害的发生风险。同样，跨界动物疾病是跨越国境传播速度极快的高致病性流行病，会导致家畜出现高死亡率和高患病率。跨界动物疾病的出现会干扰国际和区域畜产品市场和贸易，从而威胁发达国家和发展中国家畜牧生产者的生计，其中对发展中国家的影响尤为严重。目前，该领域的能力和国际协调仍不够充足，难以充分了解相关风险和预防、控制和消除新出现的跨界动物疾病。

100. 为满足不断变化的食物需求，对集约化畜牧业的依赖性越来越大，带来严重的点源污染、抗生素使用量加大（会引起抗生素耐药性方面的问题）以及可能出现更大规模的流行性人畜共患病的爆发等问题，这些问题将引发某些健康和食品安全方面的问题。食源性疾病是导致世界范围内人们患病和死亡的一个重要原因，但目前仍缺乏有关食品不安全的程度和成本的相关详细数据，尤其是有关寄生虫和化学污染物带来负担的相关数据。食品安全可能会受到以下因素的破坏，如用于食品加工的水不安全、食品处理不当、储存设施有限和监管标准执行不力等。这些风险又因

抗菌素耐药性问题变得更为复杂，它已经对有效预防和治疗由细菌、寄生虫、病毒和真菌等因素引发的疾病感染造成威胁，还可能抵消现代医学业已取得的进步。抗菌素目前仍大量使用，不仅用于保护人类和动物健康，还用于畜牧和农业生产。

挑战 10：有必要开展一致、有效的国家和国际治理

101. 最后一点，也是很重要的一点，就是以上所有挑战相互之间基本都存在关联。要应对这些挑战，就必须在国家和国际层面采取综合政策方法。由于以往的决策大多针对特定部门，且严重缺乏全球和国际治理机制、监管体系以及监测与问责框架，因此要想依据挑战的多样性来设计此类方法并非易事。

102. 《2030 年议程》、有关气候变化的《巴黎协定》及其它相关全球协定和发展变化，都强调需要应对的各项挑战之间的相互依存关系。它们同时还认识到有必要协同合作来实现相互关联的各项目标，而这又将对各级决策者带来新的技术要求，对各级治理的体制安排和协调带来新的要求。相关挑战包括：首先，将在不同治理层级实施的各项文书相互结合，使之实现互补，同时发现和避免控制不可避免的利弊权衡。第二，充分利用各项可持续发展目标及具体目标之间、不同部门性政策之间以及地方、市、省、国家、区域、国际等各级官员和利益相关方采取的多种行动之间的协同合作关系。

103. 更具包容性的治理对于棘手的政策选择和避免让缺乏政治理论难以影响决策的贫困人口遭到边缘化问题开展对话十分关键，对于在发展进程中如何逐步让贫困人口的资源和创造性充分发挥作用也同样关键。在贫困人口或其它受到排斥的群体的权利（包括与自然资源的获取和使用相关的非正式权利）未能充分得到承认的地方，对自然资源不断加剧的竞争，可能会导致农村贫困人口失去自然资源使用权，而这些资源恰恰是他们赖以生存的基础（尤其在持续危机情况下和在受冲突及灾害影响的地区）。确保这些权利能够得到承认，尤其是通过实施《土地、渔业及森林负责任治理资源准则》和在粮食安全背景下逐步实现充足食物权来保障这些权利，是一项极为重要的任务，同时也是一项治理方面的关键挑战。

104. 人口快速增长，尤其在易受气候变化、冲突和脆弱形势影响的地区，会给治理工作带来特殊挑战。当发展所需要的自然资源保障与自然和人为灾害引发的大规模人口流动之间发生冲突时，对自然资源造成的压力就可能引发暴力冲突。因此需要依照权属治理理念加强自然资源治理工作，以便确立一个灵活的框架，借此缓解和应对涉及土地、水、渔业、森林获取权的现有冲突，保护生物多样性，保障生态系统服务。

105. 国际合作在以上各种背景下均可发挥重要作用。农业部门所依赖的很多资源，如水、渔业资源、森林和生态系统，都具有跨界性质。环境变化将引发以上各类资源供应量的变化，同时还会引发物种和人类的迁徙以及人类活动在适应以上变化的过程中出现变化。此外，极端事件，如林火、物种入侵和病虫害等，也会跨越国界。但为预防和管理气候变化带来的具体风险和脆弱性而确立的专门政策与机构却主要在地方或国家层面，需要得到国际合作和国际性工具的有效支持。

106. 需要改善治理的其它领域包括：投资促进包容性粮食和农业发展；应对与就业和移徙相关的挑战；解决粮食和农业系统相关的多边贸易体系中的短板；向公众开放数据和统计资料，以强化所有利益相关方在治理中发挥的作用。

C. 粮农组织的特征和核心职能

107. 上文介绍的这些趋势和挑战涉及范围广泛，不可能由粮农组织单独解决。为更好地了解这对于粮农组织的《战略框架》意味着什么，应从粮农组织的特征和核心职能出发，对这些挑战进行分析。本节将对粮农组织的特征和已获批准的核心职能做简要介绍。

粮农组织的基本组织特征

108. 粮农组织与此相关的最基本特征和优势都是内在、独特的，决定着粮农组织的基本组织特点。对粮农组织而言，内在而独特的基本特征有以下几项：

- a) 是粮食和农业领域的一个联合国专门机构，成员国所赋予的整体职能是在人道主义和发展这一连续体中就粮食和农业（包括渔业、林业和自然资源管理）、粮食安全和营养的所有相关内容开展全球性合作；
- b) 其政府间性质和中立性使其能够为各国相互呼吁开展对话和知识交流提供一个中立的平台；
- c) 有权要求成员国提交与粮农组织目的相关的信息；
- d) 其正常预算资金来自分摊会费，为各成员国通过各领导机构共同确定的优先重点提供最基本的有保证的资源量，同时还得到大量自愿性捐款的补充，大多数用于支持粮农组织各项战略目标，以充分利用粮农组织的知识和扩大对外联络；
- e) 其员工队伍具备与粮农组织职能领域相关的多种专长，虽然这些专长的分布相对分散，但能赋予粮农组织跨学科开展工作的能力；
- f) 在区域和全球专家团队的支持下开展国家层面活动，以应对各国和各区域的需求。

核心职能 – 粮农组织如何交付成果

109. 核心职能是粮农组织实现各项结果时所采用的主要手段。因此，核心职能代表着粮农组织在自身行动计划中将要重点关注的各类干预措施。粮农组织要能在这些领域发挥一个主导作用，但未必是唯一角色。在此情况下，粮农组织需与伙伴方开展合作，加大力度建立和落实战略性伙伴关系。

- a) 推动和支持国家制定并实施规范和标准制定文书，如国际协定、行为准则、技术标准等。此这项工作可通过全球治理机制、政策对话以及支持和建议等方式在全球、区域和国家层面展开，辅之以在国家层面制定必要的政策并开发实施政策的机构能力。
- b) 整理、分析和监测粮农组织职能相关领域的数据和信息并改进其获取。这包括确定全球和区域趋势，开展前景规划和预测，确定各国政府和其它利益相关方需要采取的相关响应（如政策、立法和行动），对各国为应对当前挑战而开展的机构能力建设活动以及为此确定的潜在备选方案给予直接支持。
- c) 推动、促进和支持全球、区域和国家层面的政策对话。粮农组织作为一个政府间组织，可帮助各国在国家和国际层面组织政策对话，以增进对重要问题的认识，促进利益相关方和/或各国之间达成共识。
- d) 建议和支持国家和区域层面开展能力建设，制定、实施、监测和评价循证政策、投资及计划。这包括建议和支持就机构建设和人力资源开发开展相关活动，并就计划实施直接提出建议。
- e) 建议和支持粮农组织职能领域内知识、技术和良好操作的整理、推广和采用。粮农组织作为一个知识型组织，应在自身职能领域内站在知识和技术前沿，成为支持各国采用现有知识技术推动发展的力量源泉和组织工具。
- f) 推动政府、发展伙伴、民间社会和私营部门在粮食安全和营养、农业和农村发展方面的伙伴关系。粮农组织的使命涵盖面较广，包括很多需要从全面视角着眼解决的重要发展问题。但粮农组织在工作中应当侧重于那些能够体现自身特殊专长的领域，并与其它组织建立强有力的伙伴关系，开展其它必要的辅助性工作。
- g) 在粮农组织职能领域内，开展国家、区域和全球层面的倡导和宣传工作。粮农组织的一项重要职责是在自身职能领域内向各国和发展界提供宣传和信息服务，并就大力宣传自身在重要紧迫发展问题上的立场。

110. 核心职能能确保在粮农组织自身职能领域内，让处于不同发展阶段的国家，尤其是最贫困国家，获取其所需的知识、公共产品和服务。这就要求粮农组织成为全球政策的制定者、推动者、合作伙伴和协调者以及“行动者”。

111. 为完成以上任务，粮农组织应：（a）注重自身的技术专业力量和知识，推广国家层面现有的良好做法；（b）在与自身职能相关领域发挥领导作用；（c）利用自身在建立网络和伙伴关系方面的能力。此外，在有些情况下，粮农组织应继续加强自身的组织能力和人力资源，以期全面落实核心职能，特别是巩固本组织在粮食、农业、渔业和林业领域提供公共产品和政策建议方面作为全球主要行为方的地位。

112. 核心职能是粮农组织组织和开展相关工作最为重要的工具，而下文将要介绍的五项战略目标则每项都包含了粮农组织需要通过战略目标计划集中力量解决的主要发展问题。这样，粮农组织就可以通过落实七项核心职能来实施每项战略目标下各项工作的组织和重点。

D. 战略目标

113. B.3 节介绍的十项挑战，包括区域趋势和特点，是各国和发展界在不远的未来将要着力解决的主要发展问题。它们构成了在粮农组织远景、核心职能和特征背景下，对当前五项战略目标的概念框架和变化理论开展审查的基础。

1. 努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良
2. 提高农业、林业、渔业的生产率和可持续性
3. 减少农村贫困
4. 推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统
5. 增强生计抵御威胁和危机的能力

114. 为确保在粮农组织所有工作中坚持采用一种积极务实、基于结果的方法，粮农组织必须保障自身内部具备实现预期结果的技术能力和实力。因此，《战略框架》将保留第六项目标，即技术质量、统计和跨部门主题（气候变化、性别、治理和营养），以确保技术领导能力，在战略目标的交付过程中统筹兼顾统计工作以及气候变化、性别、治理和营养等跨部门事务。

使战略目标与可持续发展目标对接

115. 《战略框架》审查过程中，一项重要考虑就是让战略目标结果框架能与可持续发展目标对接，以有效协助各国实现自身的具体目标。《2030年可持续发展议程》是有关全球发展合作和治理的一项全新的全球纲领，确立了粮农组织及其成员国在实现可持续发展目标和各国具体目标时所处的背景。

116. 第二项可持续发展目标（目标 2）专门致力于到 2030 年消除饥饿、实现粮食安全、改善营养状况，同时推动可持续农业发展。目标 2 及其相关具体目标反映了一个理念，即饥饿和营养不良问题具有多面性，解决这些问题也需要多部门共同应对挑战。此外，《2030 年议程》认识到，多项可持续发展目标的实现，尤其是消除贫困（目标 1）、农村贫困人口获得生产性就业和体面工作机构（目标 8）、应对气候变化（目标 13）和可持续利用海洋和陆地生态系统（目标 14 和 15），取决于粮食不安全和营养不良问题在多大程度上得以有效减轻，可持续农业在多大程度上得到推动。反过来，目标 2 相关进展也将取决于几项其它目标的进展。

117. 对粮农组织而言，《2030 年议程》带来的挑战之一是超越自身能独立掌控的资源，就自身如何更有效地推动它方行动以及如何与发展伙伴，包括常驻罗马机构及联合国其他机构打造伙伴关系，提出更具挑战性的问题。粮农组织还应要求帮助各国政府和区域、全球性机构通过将各方自身确立的复杂任务拆分成独立、更易解决的小问题，从而应对新议程的复杂性。在这一点上，《2018-21 年中期计划》将介绍每项战略目标为各成员国实现可持续发展目标所做出的预期贡献。

118. 就可持续发展目标而言，必须牢记，粮农组织与跨部门工作相关的远景不仅能有效确保让每项战略目标都与可持续发展目标保持一致，同时还要让所有战略目标之间的跨部门工作也能与此保持一致。粮农组织有关气候变化、性别、治理和营养以及统计等的跨部门工作都体现在多项可持续发展目标中，因此在粮农组织为协助各国实现可持续发展目标而实施的各项计划中也应综合考虑各项工作。

119. 下文将依据可持续发展目标总体背景下的各项发展变化、趋势和挑战，简要介绍每项战略目标和目标 6 的重点领域和预期成果。

战略目标1：努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良

120. 尽管过去二十年各项发展指标已取得巨大进展，但长期饥饿、5 岁以下儿童营养不足以及微量元素缺乏现象仍普遍存在。同时，世界范围内还在所有人口组别中同时出现了超重和肥胖现象以及与膳食相关的非传染性疾病，成为人类健康方面的一项重大挑战。

121. 虽然世界生产的粮食足以让所有人饱腹，但仍有很多人缺少生产粮食所需的手段，或购买优质足量粮食所需的资源。抛开该问题的道德影响不提，它还会带来巨大的人力、社会和经济成本：生产率下降、健康问题、福利下降、学习能力下降、人类潜力受限。此外，多数国家还面临一种以上形式的营养不良，而且这几种形式还可能同时存在于同一国家、社区、家庭里或同一个人身上。

122. 在“维持常态”情景下，到 2030 年消除饥饿的可持续发展目标（目标 2）将无法实现，世界上仍有大量人口，尤其在撒哈拉以南非洲和南亚地区，到 2030 年甚至 2050 年都难以摆脱食物不足的困扰。同样，全球范围内儿童发育迟缓的发生率和人数呈下降趋势，尤其在非洲，但下降速度依然不够快，难以实现世界卫生大会提出的到 2025 年将发育迟缓人口数量减少 40% 的全球营养目标。

123. 粮农组织将支持各国有效落实《2030 年可持续发展议程》，尤其是可持续发展目标 2。粮农组织战略目标 1 侧重于粮农组织对可持续消除饥饿、粮食不安全以及包括食物不足、微量元素缺乏和超重、肥胖及非传染性疾病在内的一切形式营养不良做出的贡献。此项工作将为可持续发展目标 2 和 3 做出贡献，而包括目标 13、14 和 15 在内的其它可持续发展目标下的具体目标也对本目标的实现起着关键作用。

124. 要想解决饥饿、粮食不安全和营养不良的根源，就必须具备以下各项：政治承诺；在完善的数据、信息和分析的基础上对问题和解决方案达成共识；包容性治理机制和利益相关方协调；统一一致的政策、计划和投资框架；充分利用粮食和农业系统促进营养；解决性别差距。以上各项构成了战略目标 1 相关计划的支柱。

125. 必须充分发挥粮食和农业系统的潜力来应对各种形式的营养不良，挖掘机遇，激发积极性，从而促使系统对营养产生积极成效。相互更具一致性的政策、计划和投资能确保全系统各环节的相关行为方都能采取行动改善营养，包括在生产、收获、储存、加工、销售和消费各环节。

126. 作为一个全球性组织，粮农组织利用自身在全球和区域层面开展的工作，作为在国家层面加强政治承诺和提高能力的有效工具。在此背景下，粮农组织将通过以下四项成果，为消除饥饿、粮食不安全及营养不良做出贡献（战略目标 1）：

- 1.1:** 各国做出明确政治承诺，到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和营养不良；
- 1.2:** 各国采用包容性治理和协调机制，到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良；
- 1.3:** 各国做出循证决策，到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良；
- 1.4:** 各国实施有效政策、战略和投资计划，到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和各种形式的营养不良。

战略目标2：提高农业、林业、渔业的生产率和可持续性

127. 可持续农业是各项可持续发展目标的核心，而农业各部门，包括农业、林业和渔业，在多大程度上能够采取行动，以更高产、更可持续的方式应对不断增长的对粮食、饲料和纤维的需求，是一件至关重要的事情。这一不断增长的需求还将在人口增长、城市化、膳食结构变化和人均收入增长等因素的影响下出现结构性变化，而自然资源基础将面临更大压力，因资源引发的冲突在今后几十年将进一步升级。

128. 应对以上挑战将有助于：确保粮食安全和营养以及可持续农业（可持续发展目标 2）；提高水资源利用率（可持续发展目标 6）；应对气候变化（可持续发展目标 13）；保护海洋资源（可持续发展目标 14）以及陆地生态系统、土地恢复和生物多样性（可持续发展目标 15）。

129. 要实现可持续农业、林业和渔业，以便可持续提高产量和生产率，应对气候变化和环境退化，就必须打造一个有效的有利环境，其中包括四个方面：

（i）可持续生产系统、措施和相关创新；（ii）制定政策、投资战略，强化治理机制；（iii）有效实施各项政策和国际文书；（iv）循证决策。

130. 在此背景下，粮农组织将帮助各成员国通过以下粮食系统方法打造更高产、更可持续的粮食和农业：

- a) 支持生产者作为关键伙伴，在强调性别平等的同时，成为变革者和创新者，促使他们以可持续方式提高产量和生产率；
- b) 支持各国政府打造有利环境，包括就可持续农业、林业和渔业制定有利的政策、投资计划和治理机制，同时以跨部门、综合性、参与性的方式应对气候变化和环境退化；
- c) 支持各国政府加强政策的实施，包括通过与可持续农业、林业和渔业相关的国际性和区域性文书；
- d) 推动利用知识和信息实现循证决策，包括支持各国对可持续发展目标进行监测。

131. 在实现可持续粮食和农业的过程中，将有机会采用更具综合性、更侧重跨部门合作的政策、战略、治理、国际框架、文书和投资机制。多利益相关方政策对话、平台和方法将有助于实现协同合作，权衡利弊，保障经济、社会公平性，改善生计，而所有这些都与价值链、市场准入、非农领域创收、土地权属和移徙等农村经济相关问题有着密切关联。

132. 粮农组织将通过以下四项成果，为实现更高产、更可持续的农业、林业和渔业（战略目标 2）做出贡献：

- 2.1:** 各国在农业、林业和渔业领域采用**可持续提高生产率**的方法，同时应对气候变化和环境退化问题；
- 2.2:** 各国**制定或改善政策和治理机制**，以应对农业、林业和渔业领域的可持续生产、气候变化和环境退化问题；
- 2.3:** 各国**强化实施政策和国际文书**，以促进可持续农业、林业和渔业；
- 2.4:** 各国**做出循证决策**，以促进可持续农业、林业和渔业，应对气候变化和环境退化。

战略目标3：减少农村贫困

133. 为所有人消除贫困和推动经济、社会进步，是粮农组织三项全球目标之一，另两项目标分别是消除饥饿、粮食不安全和营养不良以及促进自然资源可持续管理。它们同时也是可持续发展目标项下的关键组成部分。三分之二的极端贫困人口生活在农村，其中大多数人至少部分依赖农业（种植业、畜牧业、渔业或林业）获取生计和粮食安全。

134. 虽然务农人口今后几十年将逐渐减少，但大多数极端贫困人口今天和今后几十年里都仍将生活在农村地区并至少部分依赖农业和自然资源来获取粮食和收入，尤其在撒哈拉以南非洲地区。农村贫困人口中还包括那些以低薪酬打零工的人或无法找到工作的人，尤其是农村的女性和青年。农村青年的高失业率是阻碍家庭实现生计多样化和摆脱贫困的关键局限因素，尤其在中东、北非和撒哈拉以南非洲地区。

135. 让女性在经济上获得权能是减贫的关键。女性尤其在获取生产性资源、体面就业和平等获取薪酬方面面临严重障碍。帮助女性挖掘自身的经济潜能将成为减贫的转折点。提高女性的决策水平、技能，增加她们的就业机会和获得社会保护及育儿等服务的机会，对于减少农村贫困起着根本性作用。从广义看，还有必要在各国立法框架中消除性别歧视现象，因为这阻碍着女性获得生产性资源、经济机会及参与机会。

136. 通过在战略目标 3 中明确侧重于通过包容性农村转型减少农村贫困，粮农组织在将《2030 年可持续发展议程》的两项目标联系起来的过程中发挥着战略性作用，这两项目标分别为可持续发展目标 1（消除极端贫困，将世界贫困人口比例降低 50%）和可持续发展目标 2（消除饥饿，确保人民获得富含营养、充足的粮食），同时粮农组织还为其它可持续发展目标做出贡献，如可持续发展目标 5（性别平等和妇女赋能）、可持续发展目标 8（就业和体面工作）以及可持续发展目标 10（减少不平等）。

137. 粮农组织具备特殊的战略地位，能支持各国政府通过有助于强化机构和促进社会赋权和包容的政策、战略和计划来改善贫困和极端贫困农村家庭的生计；推动对贫困人口有利的可持续农业生产和生产率的提高、收入多样化、农业及非农经济中的体面就业；促进社会保护。在这一方面，粮农组织战略目标 3 将瞄准各类农村贫困家庭，并提出一种包含不同战略的宽泛方法，以便为贫困农村家庭提供生计和赋予权能。鉴于减贫途径多种多样，并受多重因素影响，因此有必要采用一种范围广、多部门式方法来解决贫困，方法中包含多种战略，只有这样才能成功实现农村减贫。此类政策应推动农村包容性结构转型和经济增长，帮助贫困人口积极参与经济活动并从中获得较大利益，同时解决引发移徙的根源问题。

138. 粮农组织将通过以下四项成果对减少农村贫困（战略目标 3）做出贡献：

- 3.1:** 向农村贫困人口及其相关组织赋权，推动获得生产性资源、服务和市场准入；
- 3.2:** 各国增加农村贫困人口获取生产性就业和体面工作机会的途径，特别是青年和女性；
- 3.3:** 各国拓宽农村贫困人口社会保护体系的途径；
- 3.4:** 各国强化设计、实施和评价注重性别平等的多部门政策、战略和计划的能力，以促进实现可持续发展目标 1。

战略目标4：推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统

139. 农业、林业、水产养殖业或渔业⁹相关产品的收获后集中、加工、销售、消费和丢弃等环节共同组成了一个往往被人们忽略的农业和粮食系统中的关键组成部分，成为战略目标 4 的重点。这一组成部分中包括个人、农业企业和支持性服务（金融、投资等服务）及其它它们之间的关系，包括将特定产品输送到中间市场和最终市场的价值链。这些相互关联的部分和结构存在于由政策、战略、法规以及公共基础设施服务等因素组成的一个环境中，这些因素共同激发、支持或阻碍着农业和粮食系统的变革。

140. 因此，农业和粮食系统今后 15 年的发展方式将决定着粮食不安全和营养不良在多大程度上得以消除（可持续发展目标 2）、更可持续的消费（可持续发展目标 12）在多大程度上得到推动；就业和收入机会的提供，尤其针对女性和青年（可持续发展目标 8）；自然资源面临的压力在多大程度上得以减轻（可持续发展目标 13、14 和 15）；资源利用方面的平等在多大程度上得到改善

⁹ 农业和粮食系统按定义包括正式和非正式市场渠道以及与市场无关的组成部分（自我消费和社区消费）。

（可持续发展目标 5、9 和 19）；确保人人获得可承担得起的、可靠的、可持续的、现代化的能源（可持续发展目标 7）；对打造更可持续城市的贡献（可持续发展目标 11）。农业和粮食系统通过将多类行为方联合起来，还成为建设和加强伙伴关系以及实现可持续发展目标所需的投资（可持续发展目标 17）的关键切入点。

141. 农业和粮食系统的最新发展变化将主要由为满足消费者要求而采取的行动所驱动，这些要求不仅是对质量、安全性和价格的要求，还包括对产品的生产、加工和消费方式的要求，反映出人们对粮食损失与浪费以及气候变化的关切。需求的分布格局正在快速变化，但在不同区域之间和区域内部从速度和影响来看均存在极大差异。这些不断变化的消费者要求正给农业和粮食系统的发展带来前所未有的挑战，而这些挑战体现在市场的不同组成部分。

142. 粮食系统的发展在产生积极结果的同时，还带来了始料未及的后果，导致对实现广义发展构成挑战。其中一项阻碍进展的关键挑战就是缺乏相互一致的方法来促进农业和粮食系统的发展，以便让更多行为方参与，而且往往是新行为方的参与。要想调和不同目标、利益和利弊取舍，就必须采取相互协调的行动，确保农业和粮食系统的发展能够产生提高效率的效果，同时还要促进包容性，取得更好的营养成果，具备更强的抵御能力，减少自然资源面临的压力。

143. 粮农组织将通过四项成果来推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统（战略目标 4）：

- 4.1:** 制定国际标准、协定和自愿准则，完善各国的国际市场准入和国际市场的运作；
- 4.2:** 各国设计和实施有助于更加包容、高效的农业和粮食系统的**政策、监管框架和体制安排**；
- 4.3:** 各国强化**公共和私营部门能力，增加投资**，以促进包容型农业企业和价值链发展；
- 4.4:** 各国**做出循证决策**，为农业和粮食系统的发展提供支持。

战略目标5：增强生计抵御威胁和危机的能力

144. 过去十年，自然灾害造成的损失约 1.3 万亿美元，受灾人数 27 亿。灾害对农业的影响也对农业生态系统、生计、粮食安全和营养产生了直接影响，同时对多年积累的国家发展成效造成破坏，对人民的生活和生计、自然资源和环境都带来直接影响。过去十年，人道主义援助增加了 550%，2015 年达到了 200 亿美元的历史峰值。其中 41% 用于粮食援助，包括一小部分用于农业生计保护。危机光靠应对是不够的，还应该同时解决其根源、其背后的脆弱性以及人们风险暴露度的

上升。必须通过大规模积极投资来预防灾害或危机以及减轻其影响，并在灾害或危机不可避免的情况下，帮助农业部门开展应急防备和应对，以挽救和恢复农业生计。各国和各社区必须增强自身能力，以更好地预测威胁，吸收冲击，改变或调整发展途径。

145. 目前，世界上超过 25 亿人依赖农业获取收入、粮食、福祉和尊严。他们生产的农产品占全球总量的一半以上，特别容易受到灾害和危机的影响。在可能引发灾害和危机的多种风险里，粮农组织致力于提高最脆弱国家和社区对以下自然风险的抵御能力，其中包括气候变化引起的极端事件、食物链中的威胁（包括动植物病虫害）和持续危机（包括社会经济危机和暴力冲突）。

146. 是否有能力在 2030 年消除饥饿和养活不断增长的人口取决于提高小规模农民、渔民、牧民和依赖森林为生的人群生产更多粮食、管理我们所有人赖以生存的自然资源的独特技能。除了发展中国家小规模农业面临的生产更多粮食、提供更多就业机会和收入以及可持续管理自然资源这三重挑战外，灾害和危机的规模、频率和影响也在不断升级，尤其是与气候变化、冲突和食物链威胁相关的灾害和危机。

147. 战略目标 5 的主要重点是增强农业生计抵御威胁和危机的能力，并在威胁和危机发生时做出应对。以《仙台框架》为基础，各方已广泛认识到人道主义援助应与面临风险或处于危机中的社区及国家的抵御能力建设相互结合起来。在这一框架下，为消除贫困和饥饿（可持续发展目标 1 和 2），国际社会已加大承诺，决心采取新的工作方法来强化人道主义应对行动与着眼于长期发展的抵御能力建设相关措施之间的一致性。战略目标 5 的工作将对可持续发展目标 1、2、10、11、13、15 和 16 的各项具体目标直接做出贡献。

148. 可持续发展的经济、社会和环境各方面都只能在灾害和危机抵御能力（包括应急响应）的补充下才能得以实现。增强小农农业生计的抵御能力是实现可持续发展目标、不让任何人掉队的一种有力且必不可少的手段。

149. 粮农组织将通过以下四项成果增强生计对威胁和危机的抵御能力（战略目标 5）：

- 5.1：各国采用或执行旨在促进风险减少和危机管理的法律、政策和机构制度及框架；**
- 5.2：各国利用常规信息和早期预警来应对潜在、已知和新出现的威胁；**
- 5.3：各国减轻家庭和社区层面的风险和脆弱性；**
- 5.4：各国做好防备，并管理好对灾害和危机的有效应对。**

目标6：技术质量、统计和跨部门主题（气候变化、性别、治理和营养）

150. 目标6确保粮农组织在贯穿五大战略目标的六个关键领域提供技术知识和服务的质量和能力的。

- a) 技术领导力：通过技术部门的技术领导力和质量控制，确保技术知识卓越一流；向全组织技术网络提供支持，并向全组织计划提供技术专业知识；保持识别和应对新出现问题的能力；发挥技术委员会的力量，在应对主要学科的基本挑战方面取得进展；编制高质量的全组织旗舰出版物。
- b) 统计：确保粮农组织所生成和分析的数据的质量和可靠性，包括标准化方法的各个方面、国家统计能力数据质量和统计治理和协调。
- c) 气候变化：确保发挥粮农组织工作在应对气候变化方面的技术领导力，加强各国应对气候变化和发展农业的能力，更好地将粮食安全和农林渔业考虑事项纳入国际气候变化治理体系，通过《气候变化战略和行动计划》，加强粮农组织在各战略目标范围内开展气候变化应对工作的内部协调和能力。
- d) 性别：在各战略目标范围内开展促进性别平等以及妇女赋权工作时，确保战略和做法的连贯性，并提供优质服务。
- e) 治理：全球在开展治理并协调战略目标范围内的政策和治理工作时，确保战略和做法的连贯性，并提供优质服务。
- f) 营养：确保粮农组织在联合国系统内在营养、政策和业务协调方面发挥技术领导力；推动将营养问题变成所有战略目标中的主流事项；为筹集资源和开展营养方面的交流提供技术支持；与联合国各机构联络，汇编关于《罗马营养宣言》承诺执行情况的报告。

151. 下文简要列出统计工作及四项跨部门主题（气候变化、性别、治理、营养）战略及预期成果。

统计工作

152. 高质量的统计工作对于设计和定制政策来减轻饥饿、营养不良、农村贫困和促进自然资源的可持续利用而言，是至关重要的，包括可持续提高产量和生产率以应对气候变化和环境退化。统计工作既是各国政府和国际社会开展循证决策的基础，也是衡量和监测各国和国际社会朝发展目标 and 具体目标所取得进展的重要依据。《2030年议程》及其监测框架对各国带来了巨大挑战，也对各国的统计能力和资源提出了一场大考验，因此统计工作尤其重要。

153. 收集并传播粮食和农业统计信息的工作，是粮农组织职能规定的核心组成部分。粮农组织在制定粮食和农业统计的全球标准、方法和工具方面发挥着重要作用，这是举世公认的。这项工作最终旨在改善各国数据的可用量和质量，及其在不同统计领域的国际可比性和互用性。粮农组织支持采用这些全球标准，实施全面整合协调的统计能力建设办法，并使其与各国战略和优先事项以及《2030 年议程》的要求相一致。

154. 粮农组织的统计能力建设战略基于以下认识：提高成员国收集、传播和使用粮食和农业原始数据的能力，是各国利用最佳分析和决策支持工具的必要前提，无论在国家和全球层面，都是如此。在《2030 年议程》中，粮农组织统计系统在支持各国收集数据和监测可持续发展目标方面，可发挥重大且具挑战性的作用。粮农组织认识到，监测多达 26 项指标的责任非同小可，并始终强调需要与联合国其他机构建立伙伴关系。

155. 统计工作在粮农组织战略框架中发挥着双重作用。其一、统计直接有助于实现各战略目标下的具体产出和成果；其二、统计可创造有利的内外环境，促进全组织交付目标 6 设定的成果。为了确保在决策过程中越来越多、且有效地利用数据和统计，粮农组织致力于提高其数据相关性和及时性；同时与用户定期磋商，以更好地了解他们的需求，并向数据制作者提供培训，提高他们的沟通能力。

跨部门主题

156. 跨部门主题指四大公认的关键问题：气候变化、性别、治理和营养。这些主题贯穿于所有战略目标，需要充分纳入计划工作，以反映共同的观点和方法。

气候变化

157. 近年来，农业在适应和减缓气候变化方面的作用越来越突出。粮农组织协助政府间气候变化专门委员会（气专委）制定了第五份评估报告，并积极参与国际气候变化治理和倡议。面对瞬息万变的国际合作格局，积极参与应对气候变化的活动是实现各项战略目标的关键。2015 年，气候变化成为粮农组织《战略框架》的一项跨部门主题。

158. 《粮农组织气候变化战略》指导粮农组织实现以下三项互补成果的行动：
（a）提供技术知识和专业力量，加强国家应对气候变化的能力；
（b）更好地将粮食安全和营养、农业、林业和渔业考量纳入国际气候变化议程；
（c）加强粮农组织工作的协调和交付。

159. 《粮农组织气候变化战略行动计划》¹⁰是《战略框架》和《中期计划》整体的一个部分。《行动计划》为实现预期的气候成果，规定了粮农组织将通过各项战略目标计划和目标 6 的工作采取的行动。

性 别

160. 要让所有人获得粮食安全和营养，在很大程度上取决于确保两性权利与机会平等，并确保他们有能力成为所在社会和经济中的行为者。农村妇女是充满智慧的经济行为人，她们能以多种方式为家庭创收、为社区的成长做出贡献。此外，农村妇女在确保家庭粮食安全和营养方面发挥着重要作用。她们还花时间保护地方文化和传统，保证水、燃料、保健和教育等基本资源的提供，支持着家庭和社区的发展。

161. 在所有区域，妇女越来越难获得生产资源和投入物、服务、信息和社会网络。她们在地方机构和治理机制中的任职比例偏低、决策权较弱。这种性别差距不仅削弱了她们的潜力，而且也给农业部门以及整个经济和社会带来了高昂的成本。

162. 国际社会通过《2030 年议程》引发了巨大政治关注，认识到解决性别不平等以及两性之间在能力、机会、财富、权力和发表意见等方面分配不均问题的紧迫性。“不让任何人掉队”原则是《2030 年议程》各项目标的指导原则。因此，在各项可持续发展目标中明确提出以性别平等和女赋权为重点，不仅体现在性别平等的单独目标，也作为一个跨部门主题体现在超过 30 个相关具体目标中。

163. 粮农组织与可持续发展目标国际框架相对接，认识到许多发展中国家的农业部门表现欠佳，这是由于妇女作为农民群体中的半边天，未能获得充分支持，在获取提高生产率所需的生产性资源和服务方面，仍面临着更多限制。弥合“性别差距”将为发展中国家的农业部门带来显著收益，提高农业总产，全面减少粮食和营养不安全状况。

164. 鉴于经济和政治不安全、人口压力、气候变化以及各国和农村社区面临的自然资源基础枯竭等问题造成了大量全球和区域挑战，弥合性别差距尤其重要。粮农组织支持各国消除两性在享有生产性资源、服务和经济机会方面持续存在的差距，以建成一个无饥饿、无营养不良的世界。

¹⁰ PC 121/2 和 <http://www.fao.org/climate-change/>

治理

165. 《2030 年议程》的宏伟目标在治理方面向各国政府及其伙伴提出了复杂的挑战。例如，为了消除饥饿和营养不良，需要采取全面综合方法使大量公共和私人行为方参与。这些角色的参与对于增强所用解决办法的合法性和效益很有必要。同样，解决因环境与生产之间的关联性日益增加所带来的问题，需要在所有层面开展空前跨部门合作。与伙伴携手努力，加强机构和治理机制的灵活性，更好地满足可持续发展目标、《巴黎协定》、各项重大区域协定如《马拉博宣言》的要求等也是一项挑战。粮农组织与各国政府共同努力，支持开展政策对话，确定关键挑战，寻找替代性解决办法。粮农组织将发挥关键作用，创造性地利用其他国家的经验，改善不同利益相关方、部门和学科之间的协调，设计和实施与粮农组织使命相关的政策和战略。目的是有效解决问题，努力实现与粮食和农业相关的多重目标，有时甚至是相互冲突的目标。

166. 两大关键趋势改变了粮农组织治理工作的大环境。其一，《2030 年可持续发展议程》为国际发展合作和治理提供了全新的全球宪章。从治理的角度来看，新《议程》最突出的需求包括：呼吁采取更综合的发展方法；要求各成员国坚定承诺开展国家决策，并加强主人翁精神，提高自力更生水平；更加强调推动与私营部门建立伙伴关系，以此作为调动各种执行手段的主要方式；明确提出要提高联合国系统的一致性；承诺显著扩大监测和报告制度，使所有利益相关方能够相互问责。粮农组织在全球粮食和农业治理架构内发挥首要机构的作用，提供规范、标准和数据，推动广大利益相关者在政府领导下为实现可持续发展目标采取行动，并进行监测和评价。

167. 其二，过去十年来，专家的观点从一度压倒性地认为应作出“善治”承诺，转变为认为应追求较为温和、务实的目标，即致力于由政府主导，采取自下而上的方法。这些方法既保留了对可持续发展所有三个维度 – 社会、经济和环境维度的规范性承诺，同时采取非规定性的开放分析手段。政府领导这一进程，制定希望实现的目标，选择将采取的途径。粮农组织将根据政府的要求，支持通过政治经济学分析，确定和评估主要利益攸关方和机构对政策变化的作用、利益动机和可能的反应。粮农组织还将为不同社会和政治行为主体往往相互冲突的观念、利益、价值观和偏好制定处理方法提供支持。

168. 粮农组织参与地方、国家、区域和全球的治理进程，凸显粮食和农业对各国当今面临的以下许多重大挑战可能做出的贡献：消除饥饿和贫困，改造粮食系统促进营养，减缓和适应气候变化，消除水土资源获取方面的长期冲突。粮农组织与各国政府和其他关键利益相关方在各种环境中密切合作，采取干预行动，努力处理特定能力和进程方面的问题，加强众多行动者之间的互动成果。

营 养

169. 要改善营养并减少营养不良造成的健康和社会成本，就要采取多部门手段，首先便是粮食和农业部门发挥主要作用，在全年任何时候才能为人们提供安全、营养、多样化膳食，同时提高其可供量、可负担性和消费量。这应与膳食建议和环境可持续发展相一致，并辅之以公共卫生、教育、环境卫生和个人卫生及其他领域的干预措施。

170. 通过粮食环境，粮食系统影响着消费者的膳食结构和营养状况。为了通过整个粮食系统（从投入品到生产、加工、储存、运输、零售到消费）解决营养不良的三重负担，消除粮食损失和浪费具有巨大潜力可控，以提高整条食物链的效率和可持续性，同时消除营养差距。

171. 作为对第二届国际营养大会和对理事会建议的直接后续行动，粮农组织将营养工作作为跨部门主题纳入了经审查的《2014-17年中期计划》。营养工作将涵盖的实质性领域包括：确保粮农组织在联合国系统内在营养、政策和业务协调方面发挥总体技术领导力；推动将营养问题变成所有战略目标中的主流事项；为筹集资源和开展营养方面的交流提供技术支持。战略目标下仍将保留旨在改进营养的核心计划活动和营养工作的相应资源。

172. 粮农组织日益重视营养问题，努力改善粮食安全和营养所依赖的长期经济、社会和环境基础，尤其是那些与可持续粮食系统和价值链概念直接相关的基础，包括营养敏感型农业。因此，粮农组织能够以领导者的身份参与全球倡议和治理机制，以期改善营养；同时借助战略目标，规划、实施和监测自身的工作，帮助各国实现与营养相关的目标。