



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

农业委员会

第二十七届会议

2020 年 9 月 28 日—10 月 2 日

粮农组织在牧场和放牧业领域的工作， 以及“国际牧场和牧民年”提案

内容提要

牧场和放牧业事关亿万人的生计和粮食安全，为人们提供源于自然的多种功能服务。健康高产的牧场和放牧业蕴含着推动实现可持续发展目标的巨大潜力，但目前面临着多项挑战和威胁，包括干旱、牧场退化、土地压力和日益变幻莫测的气候。

粮农组织致力于开展牧场可持续管理和治理，形成数据和知识，支持各项为牧民发声的倡议，积极推动应对上述挑战。为了着眼长远、协调举措，保持牧场的自然和文化价值，确保放牧业体系的安全，粮农组织应制定一项关于牧场和放牧业领域的技术与政策计划。

应农业委员会第二十六届会议要求，本文件包括了蒙古国政府关于将 2026 年设立为“国际牧场和牧民年”的提案。“国际牧场和牧民年”将有助于人们认识到，牧场和牧民对于生计、健康的生态系统以及可持续发展其他相关方面的关键作用。超过 75% 的成员国将因这项决定受益。

建议农委采取的行动

提请农委：

- 请粮农组织将牧场和放牧业领域工作纳入主流，确保在制定旨在促进牧场和放牧业可持续管理和发展的技术与政策计划时，系统地予以考虑。
- 审查蒙古国政府牵头的提案，号召其他成员国支持将 2026 年设立为“国际牧场和牧民年”，并酌情提供指导、采取后续行动。
- 审查附录中提出的关于将 2026 年设立为“国际牧场和牧民年”的大会决议草案并在必要时予以修订，提交理事会第一六五届会议审议，供大会第四十二届会议通过。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

高级畜牧官员和畜牧生产及遗传资源处处长

Badi Besbes 先生

电话：+39 06 570 53406

I. 引言

1. 牧场是由草、非禾本草本植物或灌木组成的原生植被，包括本地生态系统。牧场既是家畜放牧和野生动物啃牧之所，也是牧民、农牧民和牧场主等群体的家园。放牧业体系代表了以畜牧业为依托的生计和粮食体系，与季节分明、生物多样性丰富的自然环境互生互动。
2. 地球陆地表面的约一半被归类为牧场。对放牧人口数量的估算取决于所包括的放牧业类别（如游牧）。所有数字都是推测值，全球开展牲畜生产的牧民和农牧民人数可能超过 2 亿。他们分布在大约 75% 的国家，他们的畜牧生产类型因生态系统的多样性而不同。
3. 放牧业体系高度多样化，但都有一个共同的专门化特点，即通过在不同的时空尺度上管理放牧路线，改善动物饲食和福利。牲畜种类的多样性可优化混合牧场资源的利用，充当抵御疫病的缓冲，并满足各种交易和营养需求。
4. 放牧业体系依赖于动物和人员的境内和跨境季节性流动。如今，已经发展成为多样化、多功能的复杂系统，在确保粮食安全的同时，还为亿万农村家庭提供多种社会经济资产和生态系统服务。
5. 本文件解释了牧场和放牧业的重要性、提供的服务，以及面临的挑战。本文件介绍了粮农组织在联合国系统内的相关工作，提议制定一项全组织牧场和放牧业领域技术与政策计划，并介绍了由蒙古国政府牵头提出的设立“国际牧场和牧民年”的请求。

II. 为什么要关心牧场和放牧业？

6. 放牧业与自然共生共存，为应对多项全球挑战提供了新思路、另辟出了一条充满希望的创新途径。健康高产的牧场和放牧业蕴含着推动实现可持续发展目标的巨大潜力。
7. 事实证明，通过确保传统放牧体系（如约旦的 Hima 体系）的安全来支持或重新推动土地管理，是恢复牧场的有效方法。在印度，牧民的畜群通过消耗生物质，减少了森林火灾的数量。健康的牧场带来的裨益是多方位的，如传统医药、旅游业和生态系统服务，包括养分循环、碳封存、土壤形成和防止水土流失，有助于实现可持续发展目标 13 和目标 15。

8. 放牧体系与生态系统循环互动，提供多功能服务、资本保险、商品以及文化和社会价值。发展多样化的畜群可传播种子，改善土壤肥力，保护生物多样性，这些益处有翔实的资料为证。放牧业可连通不同的生态系统，并极大地促进生物多样性的原生境保护（可持续发展目标 15）。低投入的放牧体系产出健康的动物源性食物，有助于减少贫困（可持续发展目标 1）和饥饿（可持续发展目标 2）。在干旱和半干旱地区，本地家畜品种能高效利用现有水源和草场¹。
9. 放牧是亿万家庭的谋生手段，创造着就业和经济价值。2018 年，若将自我消费作为总收入的重要组成部分，乍得、蒙古和阿根廷牧民的 GDP 贡献率分别达到了 27%、12% 和 1.4%²。这些数字高于文献中通常提到的水平。
10. 土地管理过程中对用途选择出现了偏颇和短视行为，包括扩大耕地，导致牧场土地使用正发生不可持续的变化。共同权属权利的破坏可能会导致冲突，阻断畜群转场和自然资源获取。定居计划、城市化、采掘业和山火等其他因素威胁着牧场土地和放牧业的生产率和生态完整性。
11. 包括在旱地开展的研究表明，牧场景观可以实现碳中和，因为土壤和植物中的碳封存可抵消动物的排放。可以采用一系列具体做法来改善碳平衡和整体抵御能力。气候变化会对放牧体系、牧场健康和生计产生毁灭性影响和后果，在移动受限的情况下尤其如此。
12. 干旱、洪水、草场退化、土地压力和日益变幻莫测的气候会削弱牧场和放牧业的经济生产率，并可能导致牧民损失生产性资产，进而加剧农村贫困。畜群的恢复可能需要几年时间。由于旱情长期和反复发生的影响，牲畜体重下降，引发价格下跌，同时主粮价格上涨，造成长期贫困和饥饿。
13. 公共兽医和推广服务无法全面普及，畜群受到跨境动物疾病的影响，如传染性牛肺炎、小反刍兽疫和口蹄疫。这些服务的缺乏对疫病形势起着推波助澜的作用。牧民容易感染人畜共患病（如裂谷热、布鲁氏菌病）。
14. 关于放牧业的公共数据鲜少，也不可靠，传统的建模和经济分析方法很不充分。脱离自然环境的圈养成为了畜牧业的代名词，与之不同的畜牧方式被视为障碍。这个问题造成了对放牧业代表性及其潜力的结构性误判。

¹ <http://www.fao.org/3/j8919e/j8919e.pdf>

² 《放牧业信息管理系统项目研究结果》（GCP/GLO/779/IFA）

15. 在许多发展中国家，牧民世代遭受“善意的忽视”，面临着贫困、营养不良、饥饿交加和边缘化困境。他们几乎得不到基本的卫生和教育服务，儿童的发展遭受影响，包括沦为童工。歧视、不安全、冲突和农村人口外流减少了牧区管理畜群、放牧和浇灌的劳动力，影响着牧民群体。要改善牧民获得服务的机会，特别是教育和学习机会（可持续发展目标 4）、卫生服务（可持续发展目标 3），更加关注牧民群体中女性、老年人和农村青年的需要（可持续发展目标 5），以及促进可持续和平（可持续发展目标 16）。

16. 为牧民提供因地制宜的支持、持续的金融服务和市场销路，有助于加强他们的社会和经济融入。有了市场、技术、兽医和畜牧生产服务和创新，可以提高放牧业动物源性食物的竞争力。在国家政策中给与重视，将增强牧场和放牧业对国民经济发展的贡献。因此，成员国、发展机构和其他利益相关者亟需关注牧场景观和牧民生计需要。

III. 粮农组织和其他联合国机构在牧场和放牧业领域的工作

17. 粮农组织致力于开发并促进实施各类知识、工具和准则，如：可持续牧场管理准则；在《权属负责任治理自愿准则》框架下改善牧场土地治理的技术准则；以及牧场和草原参与式评估工具。目前，已在 5 个国家³通过基于牧区传统知识的参与式方法实施该工具，同时推动实现了土地退化零增长。粮农组织支持关于确保权属权利的政府间机制（例如在西非国家经济共同体和非洲联盟），包括跨境自然资源共享和动物卫生⁴协调。

18. 粮农组织通过推出“防治荒漠化行动倡议”，支持成员国⁵可持续地管理和恢复旱地森林和牧场，如“撒哈拉绿色长城”。

19. 应 2016 年 7 月举行的林业委员会第二十三届会议要求，粮农组织成立了旱地森林和农林牧体系工作组。

20. 全球重要农业文化遗产体系将肯尼亚共和国和坦桑尼亚联合共和国的放牧体系认定为全球重要农业文化遗产。

21. 粮农组织向成员国和区域经济共同体提供的畜牧业可持续发展技术支持也包括放牧领域的工作，如政府间发展组织/粮农组织畜牧业政策举措。粮农组织致力于推动兼容并包且可持续的肉类价值链，评估全世界牧区的温室气体排放、饲料和营养平衡。由于社会和经济包容相辅相成，粮农组织正在采取具体行动，将社会保护扩大到放牧业（例如在肯尼亚和巴基斯坦），支持牧区青年（例如在布基纳法索、毛里塔尼亚和乍得）。

³ 吉尔吉斯斯坦、布基纳法索、尼日尔、肯尼亚和乌拉圭。

⁴ <http://www.fao.org/3/ca7178en/ca7178en.pdf>

⁵ 布基纳法索、埃塞俄比亚、冈比亚、摩洛哥、尼日尔、尼日利亚和塞内加尔。

22. 粮农组织在德国政府的支持下建立了“牧民知识中心”⁶，将现有的信息、文献和知识以及技术工具、评估和研究成果系统化。通过填补数据空白，该中心旨在更好地为支持牧民的循证决策提供参考，同时在利益相关方之间建立强有力的伙伴关系。

23. 在为牧民提供农村服务、为女性赋权的大背景下，粮农组织在肯尼亚试点开展了一项研究，重点关注马赛女性牧民。该研究利用节水和养分节约技术和移动电话，发展小规模灌溉和营养素管理能力。肯尼亚农业和畜牧业研究组织参与了这项工作。

24. 粮农组织支持培养放牧业组织和关键各方收集数据、开展分析和信息管理的能力。粮农组织和合作伙伴长期以来一直在东非实行农牧业田间学校方法，然后将其推广到其他区域，特别是萨赫勒和南部非洲。

25. 粮农组织始终协助牧民组织参与不同的多方利益相关方伙伴关系，如“牲畜业环境评估和绩效伙伴关系”和“全球可持续畜牧业议程”。粮农组织还协助土著牧民参加联合国土著问题常设论坛，为他们争取权利，并编写土著牧民粮食体系概况。

26. 粮农组织通过以下方式努力预防和应对与畜牧相关的突发情况：

- a. 向牧民提供饲料，并开发预警和预测工具，如“预测性牲畜业早期预警系统”和国家饲料安全评估工具—供快速应对危机⁷；“全球信息和早期预警系统”—供监测粮食安全状况，并对新出现的粮食短缺发出警报。
- b. 评估并应对旷日持久的危机造成的影响，如目前在快速评估 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情对牧区和畜牧业的影响。
- c. 预防与牲畜业相关的跨境疾病突发事件和人畜共患病，推广动物卫生、福利和畜牧生产最佳实践。例如，2016 年至 2019 年，粮农组织在埃塞俄比亚牧区提供了约 3000 万份小反刍兽疫疫苗供开展接种。
- d. 支持邻国在冲突期间接纳难民及其畜群。

27. 粮农组织与其他联合国机构、成员国、国际金融机构（如国际农业发展基金、世界银行、全球环境基金）、国际研究中心（如国际农业研究磋商组织）、非政府组织和牧民组织合作开展上述活动。

⁶ <http://www.fao.org/pastoralist-knowledge-hub/en/>

⁷ <http://www.fao.org/3/ca7178en/ca7178en.pdf>

支持牧场和牧民的相关联合国政策决定

28. 2016年5月，联合国环境大会第二次会议认可了可持续牧业的重要性。通过了关于“防治荒漠化、土地退化和干旱，促进可持续牧业和牧场”的决议（UNEP/EA.2/Res.24）。2019年3月，联合国环境大会第四次会议通过了关于“可持续牧场和牧业创新”的决议（UNEP/EA.4/RES.15），鼓励采用相关的最新科学信息，并认可全球正在向粮农组织农业委员会提议设立“国际牧场和牧民年”。
29. 2019年12月，联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）第十四届会议通过了第14.COM 10.b.2号决定，将地中海和阿尔卑斯山地区⁸的牲畜季节性迁移传统（Transhumance）列入《人类非物质文化遗产代表作名录》。
30. 《联合国防治荒漠化公约》第16/COP.14号决定和第26/COP.14号决定提出以土地权属作为重要手段，实现土地退化零增长，目标包括防治荒漠化。这一办法为加强牧地和牧场的权属提供了契机。

IV. 技术和政策优先行动领域

31. 上述干预措施是由多个技术部门和权力下放办事处通过项目实施的，未进行适当的统筹。若能将粮农组织的牧场和放牧业领域工作纳入主流，并统筹相关的全组织技术与政策工作计划，将有助于确保牧场和放牧业的可持续管理，并满足各国在以下方面的要求：
32. 监测规程：与其他生物群系相比，对牧场的监测较少。有必要制定监测规程，以当地和传统知识为依托，评估牧场的健康状况，并确保适应时空变化。这种规程将为基于实证的决策提供参考。
33. 形成数据和知识：牧场和放牧业领域的的数据方面明显薄弱。需要采取参与式方法，更好地确定数据要求。所形成的数据和知识有助于设计恢复计划，增进关键利益相关方和决策者对牧场和放牧业的认识。
34. 畜群转场流动：需要支持国内转场流动。虽然存在支持跨境转场流动的区域性政策，但这些政策并不总能得到执行，甚至也不协调统一。粮农组织及其合作伙伴应继续与各国政府和区域机构合作，加强对牧民流动和贸易的监管，并在流动受限的情况下，为制定规避冲突的干预措施提供参考。
35. 支持习惯性制度和知识体系：经过几个世纪的发展，作为放牧业根基的传统知识体系和规则有助于牧场的可持续管理。如果不予以充分的承认和支持，这些体系和规则可能会消失殆尽；而且只有予以承认并纳入现代立法，才能确保其可持续发展。

⁸ 奥地利、意大利和瑞士

36. 确保牧民参与各种对话论坛并得到有效代表，是影响决策的必要条件。在设计有待在牧场景观中实施的项目和计划时，必须征求牧民和其他牧场使用者的意见，并请他们的代表参与设计进程。

37. 性别平等问题：女性赋权和青年的社会经济融入至关重要。同时，在设计干预措施时需要考虑到具体的性别角色，以避免增加女性的工作负担。

38. 提高牧区的能力：在包括教育在内的许多发展指标方面，牧区都落后其它地区。成员国和利益相关方应设计战略，加强牧民在多方面的能力，包括：治理、土地管理、包容性发展、“同一个健康”举措、服务获取和市场准入，以及减缓和适应气候变化等。应支持牧民接受正规教育，包括采用符合迁移性生计所需的替代教育模式。

39. 该计划的内容突出表明，粮农组织具有多项将放牧业在组织内纳入主流的契机，同时发挥外部伙伴的力量。“国际牧场和牧民年”将助推这一进程。

V. “国际牧场和牧民年”提案

A. 目标和主要预期产出

40. 鉴于牧场和牧民对营养、健康的生态系统、创收和就业，以及可持续发展其他相关方面的重要意义，蒙古国政府提议将 2026 年设立为“国际牧场和牧民年”，以增进对牧场和牧民生计系统自然和文化价值的认识。“国际牧场和牧民年”将有助于全球深入认识牧场和牧民对全球粮食安全和环境服务的重要性，突出传统知识的宝贵价值；促进创新，推动实现可持续发展，消除牧民贫困；有助于加大对牧区系统的投资力度，恢复退化的牧场；推动政策制定者、决策者和利益相关方进一步认识到放牧业如何支持实现可持续发展目标；同时还将推动实现“联合国家庭农业十年”、“联合国生态系统恢复十年”和“联合国营养行动十年”的预期成果。

B. 机构安排和承诺

41. 关于设立“国际牧场和牧民年”的提案得到了阿富汗伊斯兰共和国、布基纳法索、埃塞俄比亚联邦民主共和国和伊朗伊斯兰共和国等国政府，以及联合国环境署等联合国机构、国际机构、研究中心（如国际农业研究磋商组织）、非政府组织和牧民组织的大力支持。各方都坚决致力于实现该提案的目标和产出。

42. “国际牧场和牧民年”将为审查拟议的粮农组织牧场和放牧业技术与政策计划的成就创造机会。

附录 A

粮农组织大会决议草案

认识到放牧业是一种动态、变革性的生计，与多元的生态系统、文化、身份、传统知识、同自然共存的历史经验息息相关；

重申健康的牧场对促进经济增长、发展有抵御力的生计，以及推动放牧业可持续发展至关重要；

意识到全世界有大量牧民居住在牧场，且放牧业在全球范围内具有多种形式；

注意到地球陆地表面的一半被归类为牧场，且牧场正遭受着严重的荒漠化，包括在拥有大量旱地的国家。

忆及联合国大会宣布“联合国家庭农业十年”和“联合国生态系统恢复十年”的两项决议，以及亟需支持牧民和可持续牧场管理；

承认需要迅速加大力度推动实现牧场和放牧业可持续发展，为实现可持续发展目标作出重大贡献；

承认在许多国家，牧场和放牧业遭到“善意的忽视”，而在全世界范围内，则面临着各种迫在眉睫的挑战；

忆及需要对自然资源提供法律保护，以管理牧场、野生生物、水源、畜群转场、风险和抵御能力，并推动牧民和相关公共实体开展土地使用规划和生态系统管理；

还强调完善、公平的放牧业生产价值链可以提供公平的经济机会，为各类群体消除极端贫困；

承认长期以来，粮农组织在不同主题领域开展工作，采用不同方法支持可持续牧场和牧民；

认识到科学界、非政府组织、牧民协会和其他相关民间社会主体正在做出重大贡献，包括制定实现可持续发展的创新方法；

还认识到可持续牧场和放牧业领域的工作与联合国若干计划和专题领域密切相关，包括联合国环境署、《联合国防治荒漠化公约》和国际农业发展基金的工作，并认可它们与政府间、私营部门和民间社会伙伴所开展的协作；

强调实施“国际牧场和牧民年”和粮农组织参与的费用将由尚待确定的预算外资源支付；

注意到成员国在牧场和放牧业领域开展了大量工作；

促请成员国进一步加强放牧业部门的能力，继续保持或加大对放牧业部门的负责任投资，包括：促进可持续土地管理做法、改善和/或恢复生态系统、市场准入、牲畜健康和繁育，同时加强畜牧业推广服务，提高生产率，促进减少温室气体排放，保持和加强生物多样性；

请总干事将本决议转交联合国秘书长，以期联合国大会下届会议审议宣布2026年为“国际牧场和牧民年”。