



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

第二十六届会议

2018年10月1-5日，罗马

可持续粮食系统

内容提要

可持续粮食系统的发展对实现大部分可持续发展目标将具有决定性作用。为利用粮食系统提供的机遇，解决粮食系统面临的多项挑战，本文提出采用综合性更强的方法来确认关键制约因素，设计和执行有效政策、监管和机构框架，以激励适当利益相关方采取行动、做出投资。

本文解释了当前面临的挑战（例如，激励对粮食系统进行适当水平和类型的投资所面临的挑战），承认由于当前资源和能力不足，在所有情况下均采取全面方法发展粮食系统或许并不现实。然后阐述了采取粮食系统方法需要采取的行动，不仅强调了不同利益相关者可以发挥的作用，而且强调了显著提高其行动协调性的重要性。粮农组织优先支持成员国，加强其通过《战略框架》落实粮食系统方法的能力，并着重强调通过战略伙伴关系和多利益相关方平台实现该目的。

建议农委采取的行动

提请农委：

- 承认有必要采取更具综合性的多利益相关者方法，解决粮食系统发展的复杂挑战；
- 要求粮农组织加强各国政府制定和执行有力政策和法规的能力，进而支持其采取可持续粮食系统方法；

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。



COAG 26

- 要求粮农组织继续支持强化战略伙伴关系和平台，尤其是可持续消费和生产模式十年方案框架下的“可持续粮食系统计划”；
- 根据联合国改革原则，鼓励粮农组织继续增加机构间合作，支持可持续粮食系统发展。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

粮食系统计划（战略计划 4）

战略计划主任

Jamie Morrison

电话：56251

I. 引言

1. 众多相互关联的趋势和力量推动着粮食系统的最新发展。预计世界人口将在 2050 年达到 98 亿¹，全球化和城市化的趋势正在不断加深。全球总人口现约 50% 生活在城市地区。即使在农村人口数量庞大的国家，其食品市场也以满足城市食品需求为主要关注点²。过去 30 年中，非洲由农村输往城市的食品增加了八倍，而东南亚则增加了接近十倍³。在很多低收入和中等收入国家，经济迅猛增长形成了“全球中产阶级”，预计从 2009 到 2030 年，其人数将增加近三倍⁴。虽然很多区域的中产阶级越来越多地通过全球供应链和大规模分销体系满足其食品需求，但农村贫困人口却仍然依赖非正式传统市场作为主要的食品供应渠道⁵。技术快速创新是另一个塑造粮食系统生产力和竞争力的主要推动力⁶。

2. 这些趋势创造出大量机遇，粮食系统效率提高后具有重大潜力，可支撑经济增长、增加农业与非农就业机会、满足不断变化的消费需求，并由此帮助消除饥饿和营养不良。然而，这些趋势也造成了复杂挑战和争议，可能对未来粮食安全与营养产生深远影响。粮食系统根据消费者偏好变化作出调整，使饮食中的动物源食品以及热量和营养含量不足的加工食品份额增加，可能导致超重和肥胖数量显著上升⁷。由于市场集中度提高，且需要面向一体化程度更高的全球市场生产产品，家庭农民和小规模食品生产者在进入市场时面临新的障碍，可能会发现难以满足买方对产品规格统一、质量一致和供应稳定的要求⁸。粮食系统的发展还造成食物浪费增加，且粮食系统互联性增强可增加食源性疾病和食品相关健康风险快速传播的风险⁹。此外，粮食系统还造成温室气体排放、生物多样性损失以及土地和水资源退化加剧，引发关切¹⁰。

3. 因此，粮食系统的未来发展将决定能否实现 17 项可持续发展目标中的多个目标-消除饥饿、改善健康和福祉、负责任生产和消费、确保体面工作和就业及推动环境管理。到 2050 年，全球粮食生产预计增加 50%，世界自然资源基础承受的压力

¹ 联合国经济和社会事务部，2017 年。《世界人口展望：2017 年修订版，重要发现和进展表格》。纽约。

² 粮农组织。2017 年。《粮食及农业状况：利用粮食系统推动包容性农村转型》。罗马。

³ Reardon 和 Zilberman，2016 年

⁴ 经合组织。2012 年。《新兴的中产阶级》。巴黎。

⁵ 粮农组织。2013 年。《粮食及农业状况：“粮食系统促进营养改善”》。罗马。

⁶ 粮农组织。2017 年。《**粮食和农业的未来-趋势与挑战**》。罗马。

⁷ Baker, P.和 S. Friel。2016 年。《亚洲粮食系统转型、超加工食品市场和营养状况变迁》。《全球化与健康》。

⁸ Timmer, P. 2014 年。《管理结构性转型：一种政治性的经济手段》。联合国大学世界发展经济学研究所年度讲座 18。赫尔辛基，联合国大学世界发展经济学研究所。

⁹ 粮农组织。2017 年。“跨界病虫害”。《粮食和农业的未来：趋势与挑战》第六章。粮农组织，罗马。

¹⁰ Hahn Nguyen, Morrison, J 和 D. Neven。2018 年，待出版。《变化中的粮食系统：对粮食安全和营养的影响》。见：《可持续粮食和农业》。Elsevier。

不断加大，而气候变化、城乡之间和城乡内部不平等现象加剧、冲突和移民增加使情况更加恶化，因此必须改变当前的粮食系统发展道路。

4. 本文提出了可持续粮食系统的概念，阐述了可持续粮食系统发展面临的制约因素，并审视了解决制约因素所需采取的协调行动，以及粮农组织在支持各国采用可持续粮食系统方法支撑可持续发展目标落实工作方面的作用。文末向农委提出了一系列考虑。

II. 何为可持续粮食系统发展？

5. 粮食系统包含农业、林业或渔业食品的生产、聚集、加工、分销、消费和处置中所涉及的所有行动方及其相互关联的活动；发起或阻碍粮食系统变化的机构，以及粮食系统所处的经济、社会和自然大环境¹¹。如果粮食系统能够提供粮食安全与营养，且并不损害其为后代提供粮食安全与营养所需的经济、社会和环境基础，则称其为可持续粮食系统¹²。

6. 粮食系统干预措施一直倾向于关注可持续性的单一维度，例如环境退化或弱势群体营养状况较差。但很多情况下需同时解决多个制约因素。举例说明，仅通过食品标识或营养教育等干预措施可能无法改善微量营养素缺乏或超重和肥胖等负面营养状况。可能还有赖于需要解决的其他因素，例如收入决定条件和购买更多营养食品的能力，或是否具备有利于食品充分储存和养分充分保存的基础设施，甚至是国家的食品贸易战略。

7. 这通常需要采取系统方法，在农业、林业、渔业、贸易、卫生、财政和教育等多个部门应用综合干预措施，而不是在各部门内单独采取干预措施。将系统看作一个整体，可在不同部门和学科之间进行更有效和更好的协调合作，以创造协同效应并平衡取舍。采取粮食系统方法将需要地方、国家和国际范围内各相关方作出承诺和采取行动。

III. 什么限制着可持续粮食系统发展？

8. 粮食系统投资的规模和类型很大程度上取决于私营部门行动方的决定，这些决定既回应又影响了不断变化的消费需求所创造的市场机遇。产后加工和分销活动投资使很多国家的现代粮食系统快速发展和渗透，但某些发展中国家的投资水平仍不足以推动转型，无法在充分利用效率提升的同时提高膳食质量和环境可持续性。此外，即使是现代粮食系统获得大规模投资的区域，其投资类型常常与包容和可持续

¹¹ 改编自粮农组织。2013年。《粮食及农业状况：“粮食系统促进营养改善”》。罗马

¹² 高专组。2014年。《可持续粮食系统背景下的粮食损失和浪费》。世界粮食安全委员会粮食安全与营养高级别专家组报告。8号报告。罗马。

粮食系统的发展不相匹配。因此，关键挑战是要确保既有充足投资以推动粮食系统蓬勃发展，又要确保投资质量可提高系统包容性和可持续性¹³。

9. 公共部门政策、法规和道路基础设施等公共产品的提供即使不是适当私营部门投资的先决条件，也是一个关键推动因素。由于受天气变异以及宏观经济条件不稳定等其他因素的影响，农产品系统投资常被看作高风险行为。如果进入法制薄弱、监管分工不清晰或缺少公共产品的环境，投资风险会加重。

10. 设计和执行粮食政策及监管框架的传统方法不一定能够激励为包容和可持续的粮食系统发展投资。例如，鼓励减少食物浪费的战略可能需要综合采取多种措施，包括改进“保质期”相关立法或强制超市捐赠剩余食物，加强消费者教育或投资于加工和分销基础设施。这将需要各相关部委加强协调行动。

11. 除了地方和国家层面的制约因素外，粮食系统的跨界性质及旨在应对健康和环境挑战的服务的公共产品性质意味着全球治理进程需创立强健的框架，在框架之下设计和执行国家政策、标准和法规时不仅考虑国家目标，同时还要遵守贸易伙伴减少粮食系统负面状况的多边承诺。例如，贸易协定和国际标准应反映出，在世界经济互联性加强的背景下，跨界食品安全和疫病问题的潜在发生率不断提高。

IV. 需采取什么行动促进采用粮食系统方法？

12. 建立更具可持续性的粮食系统需要多个行动方更广泛但更好地采取系列协调行动，并规范其行为。这需要加强集体治理，让所有利益相关方决心改善粮食系统成果。

13. 公共部门可通过财政、法律和政策措施建立强健的、支持性的有利环境，推动粮食系统发展获得更多可持续成果。例如，公共部门可能需要投资与新的城市市场粮食系统相关的基础设施，出台反映粮食系统行动真实成本的环境法规，或执行以创新性公共采购和教育战略为基础的学校供餐计划¹⁴。各国政府还可出台新的食品标识要求、消费者教育和宣传计划，或更改法规促进生产者与消费者之间的直销，以此影响消费者行为。

14. 政府应开展部际协调。农业部、林业部、渔业部、卫生部、环境部、教育部、贸易部、财政部和规划部的战略常常互相矛盾，应该更好地统一战略，为可持续粮食系统发展确立清晰的激励措施。从地方到区域/省到国家和全球各级的政策应保持一致。地方政府在国家政策的执行中扮演重要角色（插文1）。

¹³ Morrison, J., Bianchi, E., Bowyer, C., Vos, R.和 L. Wellesley。2018年，待出版。《改变投资方向，建设可持续且促进健康膳食的全球粮食系统》。为20国集团智库会议粮食安全和可持续农业工作组编写的简报。

¹⁴ Hahn et al ibid

插文 1. 地方政府的重要角色

通常，地方政府通过其将国家政策转变为中央以下各级法规和法令的角色，对有利环境做出实际改变。例如，根据法律规定，秘鲁各市政府负责学校供餐的采购。

地方政府在建立食品政策委员会或食品联络咨询小组，并将其作为推动可持续粮食系统发展的多利益相关方平台的过程中发挥了重要作用。

15. 部门间合作还可突出不同目标间可能需要作出的权衡取舍，例如更多样和更富营养的食品供应、减少生态足迹和消费者食品开支。

16. 民间社会组织、消费者组织、议员、研究和学术机构可扮演重要角色，提高认识，进而增加对营养食品和环境负责食品的需求，且通常是改变消费者对理想食品和饮食习惯认知的重要影响因素。它们还可以向企业和政府施加压力，确保企业和政府将食品生产、加工和分销的社会和环境影响纳入决策考虑范围。具有足够可支配收入的消费者可以选择在易于购买且价格合理时购买更富营养、对社会更负责或更环保的食品，还可以加入揭露不可持续食品做法或倡导采取措施推广更加可持续方法的消费者协会、网络或论坛¹⁵。

17. 私营部门包括家庭农民以及业务涉及加工、贸易和/或零售的大型跨国公司等，是主要的食品供应商，因此对决定食品到达消费者手中的方式所带来的经济、社会和环境影响的行动负有直接责任。私营部门行为由一系列复杂因素驱动，包括市场竞争的需求，必须遵守的法规、政策和法律，消费者需求，复杂的合作网络，内部风险管理和社会责任战略。

18. 这些利益相关方群体的协调行动是确保可持续粮食系统发展的关键。在国家层面，推动各部门和各利益相关方群体对话和行动的倡议十分有必要（插文 2）。

插文 2. “绿色来源”（Origin Green）-促进部门间对话的倡议

爱尔兰的“绿色来源”计划联合了国内食品行业（农民、食品生产者、零售商和食品服务运营商），共同遵守可持续食品生产的目标。该计划帮助爱尔兰食品行业设定并实现尊重环境并以更高效方式服务当地社区的可衡量的可持续性具体目标。

19. 在全球层面，联合国世界粮食安全委员会及“可持续消费和生产计划十年框架”下的“可持续粮食系统计划”¹⁶为分享和推广经验、政策建议、关于粮食系统转型的知识及其影响提供平台，可推动建立可持续性更高的粮食系统，包括推动

¹⁵ Hahn et al ibid

¹⁶ Mulet, M., Mink, P., Dernini, S. Bortoletti, M. 和 J. Lomax. 2018 年待出版。“可持续消费和生产计划十年框架”下的“可持续粮食系统计划”是系统性方法的多利益相关方平台。见：《可持续膳食：跨学科需要》。国际应用生物科学中心

适当应用电子农业和区块链等创新，这些创新为各粮食系统内各行动方之间建立必要信任提供了机遇¹⁷。

V. 粮农组织如何通过战略框架对其支持进行优先排序？

20. 粮农组织传统上与成员国公共部门合作，通过粮农组织核心职能解决粮食系统发展面临的具体制约因素，这些核心职能主要包括技术和证据政策支持、以及与以下内容有关的能力建设和宣传：食品安全领域的国际标准制定机构（食典委）、植物卫生（《国际植保公约》）和动物卫生（世界动物卫生组织）；各国参与制定和执行国际贸易协定和自愿准则（包括《负责任渔业行为守则》和粮安委《农业和粮食系统负责任投资原则》）；开发价值链，包括减少粮食损失和浪费的行动；强化生产者组织和小型食品企业；建立公私伙伴关系和订单农业等协调机制；以及提供投资和资金。

21. 2013 年公布的《战略框架》反映出，人们认识到，尽管这些干预措施通常成功地解决了已发现的制约因素，但由于未采取综合系统方法，粮食系统发展面临的一些关键制约因素尚未被发现或解决，且/或干预措施带来的行动方行动协调较为有限，并不总是能够带来正面的可持续成果。

22. 《战略框架》下推广的粮食系统方法推进了《可持续粮食和农业共同愿景》及 2016 年农委会议通过的战略框架五项原则¹⁸，强调应更好地理解各公共私营部门利益相关方之间的协作并加强协作。这一点应该是各层面都要推进的：在各价值链层面；在国家层面，推动统一各相关部委的战略、协调各公共私营部门和民间社会的行动，以此支持部际协调；在全球层面，即标准、协定和自愿准则的磋商中也要推进。

23. 在此过程中，认识到粮农组织需要加强合作的非传统伙伴有哪些，并推动采取行动，支持全球、区域、国家和地方在粮食系统治理方面进行更多协调。这需要粮农组织提供支持，帮助各国采取 2018 年上半年粮农组织所有区域会议上重申过的粮食系统方法。

24. 2017 年《对战略目标 4 的评价》强调，应通过旨在促进各技术领域协同行动的计划在粮食系统发展中进一步拓展综合方法的应用。插文 3 和插文 4 举例介绍了这些计划。

¹⁷ 世界经济论坛。2018 年。《带着目的去创新：技术创新在加速粮食系统转型中的作用》。世界经济论坛。瑞士

¹⁸ 原则是：

1. 提高资源利用效率对可持续农业至关重要；
2. 为实现可持续性，应采取直接行动，养护、保护和加强自然资源；
3. 如果农业无法保护和改善农村生计、公平和社会福祉，则不具备可持续性；
4. 提高人民、社区和生态系统的抵御力是可持续农业的关键；
5. 可持续粮食和农业需要负责任和有效的治理机制。

插文 3. 城市粮食系统计划

该计划下，粮农组织为利马和内罗毕的粮食系统规划提供支持，规划方式从关注城市农业的部门方法转变为涉及多个利益相关方的系统性方法。依据每个城市的粮食系统战略和行动计划，建立了多利益相关方咨询团体（粮食治理机制）并确定了“热点问题”。

插文 4. 《小岛屿发展中国家粮食安全和营养全球行动计划》

为在遭受独特和复杂粮食安全与营养挑战的影响过大的一组国家提高粮食系统包容性、可持续性、抵御力和营养敏感性，粮农组织正在全部三个小岛屿发展中国家区域执行一系列更具协调性的活动。活动包括：建立证据基础，支持多部门政策行动，分享气候智慧型农业的最佳做法，支持将家庭农民与学校食品采购系统对接的系统，举办有关贸易与营养联系的研讨会。

25. 战略框架还促进粮农组织在粮食系统发展相关的总体工作方面采取更为一致的方法，这些总体工作包括可持续生产做法（战略目标 2）、减少跨境疫病发病率（战略目标 5）、改善粮食安全、营养和健康成果（战略目标 1）以及弱势群体以消费者和生产者身份进入粮食系统的相关工作（战略目标 3）。

26. 战略伙伴关系将对支持采取综合性更强的粮食系统方法具有决定性作用，原因是没有任何一个组织或利益相关团体具有这一权限或独自开展工作的能力。粮农组织与一系列行动方建立并加强了伙伴关系，包括联合国机构（尤其是工发组织、国际贸易委员会、贸发会议、世贸组织和环境署）、私营部门、消费者协会和民间社会团体，并增加了对战略伙伴关系平台的支持，例如“可持续消费和生产模式十年方案框架”（尤其是“可持续粮食系统计划”）。

VI. 建议采取的行动

提请农委：

- 承认有必要采取更具综合性的多利益相关者方法，解决粮食系统发展的复杂挑战；
- 要求粮农组织加强各国政府制定和执行有力政策和法规的能力，进而支持其采取可持续粮食系统方法；
- 要求粮农组织继续支持强化战略伙伴关系和平台，尤其是可持续消费和生产模式十年方案框架下的“可持续粮食系统计划”；
- 根据联合国改革原则，鼓励粮农组织继续增加机构间合作，支持可持续粮食系统发展。