



联合国
粮农组织

《2022-31 年战略框架》



(C 2021/7)

本文件所列联合国粮农组织《2022-31 年战略框架》由粮农组织大会于 2021 年 6 月批准，包括了文件 C 2021/LIM/4 第 II 部分所列术语调整。大会关于落实本《战略框架》的决定与指导意见将通过文件《2022-23 年工作计划和预算调整》（CL 168/3）报告，供理事会 2021 年 12 月会议审议。

联合国粮食及农业组织
2021 年 10 月，罗马

www.fao.org/pwb

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，优于未提及的其它类似公司或产品。

©粮农组织，2021

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，可拷贝、下载和打印材料，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地说明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

所有关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的申请，应递交至 www.fao.org/contact-us/licence-request 或 copyright@fao.org。

粮农组织信息产品可在粮农组织网站（www.fao.org/publications）获得并可通过 publications-sales@fao.org 购买。

内容提要

1. 根据《基本文件》的要求，自 2010 年以来，粮农组织的所有工作都以为期 10 至 15 年的战略框架为指导，每 4 年审查一次。《2022-2031 年战略框架》是在本组织职责领域面临重大全球和区域挑战，包括 2019 冠状病毒病疫情背景下制定的。
2. 世界面临的威胁不断加剧，要求我们果断采取行动来保障生计，适应地球未来变化，并锁定可持续成果。《2030 年议程》是一盏指路明灯，虽然《议程》在历史性共识下获得了通过，但必须拿出政治决心才能实现相关目标。当前，《2030 年议程》中的许多目标进展不足，我们更加迫切地需要让所有主体进一步参与进来。面对今天的挑战，不仅需要开展跨境合作，还需要社会各界的参与。
3. 本组织《战略框架》旨在支持落实《2030 年可持续发展议程》，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、更好环境和更好生活，不让任何人掉队。
4. 这“四个更好”是本组织为实现可持续发展目标 1（无贫困）、目标 2（零饥饿）和目标 10（减少不平等），以及支持实现更广泛的可持续发展目标议程所遵循的组织原则，对于实现本组织的总体愿景至关重要。“四个更好”表明粮食农业体系中的经济、社会和环境层面是相互关联的。因此，还鼓励在本组织的所有干预措施中采取系统性战略举措。
5. 20 个计划重点领域将指导本组织填补关键缺漏，为推动变革创造必要条件，最终促进实现选定的可持续发展目标具体目标。本组织致力于全面促进实现可持续发展目标，而不是某个特定目标和指标，并采用统一的口径措施。
6. 本组织将在所有计划干预中应用四个跨领域/跨部门“加速因素”：技术、创新、数据和互补因素（治理、人力资本和制度），以加快产生影响，最大限度减少权衡取舍。
7. 本文件还强调了本组织转变工作模式以确保转型变革的重要性。本组织采用了契合目的的业务模式，使组织面貌焕然一新。此举旨在将粮农组织打造成包容、敏捷、透明、开放、创新、负责、有效和有影响力的组织，为成员国实现“四个更好”服务。本组织将深化和扩大伙伴关系，确保最有效地利用自身规范性优势，寻求创新的融资机制和来源、在统一的愿景（“同一个粮农组织”）下开展工作，采用高效创新举措，并在风险和变数与日俱增的大背景下，时刻做好准备，支持改进后的计划方法。
8. 《战略框架》是包容、透明进程的产物，是开展广泛内部和外部磋商、治理机构会议及非正式磋商的结果。本组织的战略前瞻工作也为《战略框架》的制定提供了指导。该活动旨在为实现《2030 年议程》夯实准备工作，提高效力，并探讨促进粮食农业体系向更高效、更包容、更有韧性且更可持续方向转型将面临的挑战、威胁和机遇。

目录

内容提要.....	2
总干事前言.....	4
引言.....	5
A. 《2030 年议程》和未来的重大挑战.....	6
通过粮食和农业实现世界转型变革.....	7
联合国粮食体系峰会.....	8
B. 全球挑战和机遇.....	9
农业粮食体系转型：推动变革的优先触发因素.....	11
当前和新出现的挑战和机遇.....	13
C. 本组织的特征和核心职能.....	14
本组织的基本组织特征.....	14
核心职能.....	14
D. 本组织的变革理论 – 战略结果框架.....	15
本组织的愿景和全球目标.....	15
本组织的战略表述与可持续发展目标.....	16
本组织的加速因素.....	20
跨领域主题.....	22
E. 本组织的变革行动 – 契合目的、焕然一新的业务模式.....	24
转型性的伙伴关系.....	25
本组织的规范性工作.....	27
创新供资和筹资.....	27
作为“同一个粮农组织”开展工作.....	29
效率和创新举措.....	30
在风险和不确定性增加的背景下开展工作.....	30
附件 1：农业粮食体系和相关趋势的关键驱动因素.....	33
附件 2：本组织结果框架.....	40
附件 3：本组织结果框架对国家一级规划的描述.....	41

总干事前言

我谨在此介绍本组织《2022-2031 年战略框架》。《框架》阐述了本人提出的愿景，即：打造活力粮农，建设美好世界，同时不忘初心，牢记使命，恪尽职守。

我相信，粮食和农业是实现《2030 年可持续发展议程》的关键，而且农业更是消除贫困并为所有人保障粮食安全的最具包容性的工具。我坚信，凭借自身在可持续发展方面的优势、独特的专业知识和丰富的经验，本组织完全有能力支持所有国家实现《2030 年议程》的各项目标。

自 2019 年上任以来，我推出了多项创新举措，推动本组织变得更具活力、更加高效、透明、包容。因此，《战略框架》是在本组织如火如荼地推进统一转型的大背景下制定的。我们开展了结构改革、推出了新的管理模式以及多项旗舰工作，包括“手拉手”行动计划和《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》。

为了编制《战略框架》，开展了充分包容、完全透明的磋商进程 – 计划委员会、计财委联席会议、理事会、区域会议和各技术委员会举行了多次会议。在磋商进程中，还与成员国举行了多次非正式会议，并征询了本组织各部门的意见。

《战略框架》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、更好环境和更好生活，不让任何人掉队。

《战略框架》立足于《2030 年议程》，并以可持续发展目标 1（无贫困）、目标 2（无饥饿）和目标 10（减少不平等）为指南。这些目标相辅相成，因此《战略框架》还凸显了各项可持续发展目标在实现本组织总体愿景方面的重要性。

我们提出了 20 个计划重点领域。这些领域都是本组织能够发挥比较优势的领域，将指导我们开展工作，同时也反映了本组织对可持续发展目标的战略贡献。

《战略框架》是在 2019 冠状病毒病疫情这场全球危机带来空前挑战的背景下制定的。疫情凸显了本组织关键职责的重要性，即确保农业粮食体系的正常运作和可持续发展，保障充足的粮食生产和消费。我们在疫情期间实现了提质增效，推动数字粮农蓬勃发展，打破各自为政的积弊，消除行政层级障碍，创新工作流程。本组织的面貌焕然一新。我们将继续沿着改革的道路不断前行，以创新的业务模式努力创造更多切实成果，完善成果交付。

《战略框架》顺势而成，阐明了本组织下一个十年的努力方向。我期待着与所有成员国和伙伴合作，实现全球粮食安全，造福地区上的每一个人。

屈冬玉
总干事

引言

1. 本文件介绍了《2022-2031 年战略框架》，该文件是根据全球近况、全球和区域趋势，以及本组织职责领域的主要挑战制定的。
2. 根据《基本文件》的要求，自 2010 年以来，本组织的所有工作都以为期 10 至 15 年的战略框架为指导，每 4 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；成员国在本组织任务领域的目标；以及成员国和国际社会将在本组织支持下实现战略目标¹。
3. 《战略框架》是包容、透明进程的产物，是广泛内部和外部磋商、治理机构会议及非正式磋商的结果。本文件汇集了多份文件和多场会议的精神，包括《2022-2031 年战略框架纲要》和《2022-25 年中期计划纲要》²，计划委员会、计财委联席会议和理事会 2020 年 11 月至 12 月会议提供的指导³，以及 2020 年各区域会议和技术委员会以及与成员国举行的各种非正式会议提供的指导。
4. 《战略框架》是在中期经济前景不确定的情况下制定的。国际货币基金组织强调⁴，2019 冠状病毒病疫情引发了几十年来最严重的全球衰退，预计 2020 年全球 GDP⁵将萎缩-3.5%。疫情导致发达国家、绝大多数新兴市场（-2.4%）和发展中经济体（拉丁美洲-7.4%、中东和中亚-3.2%、撒哈拉以南非洲-2.6%）的 GDP 增长萎缩，并对产出损失⁶、劳动生产率和就业造成持久性损害。受其影响，2020 年极端贫困人口有可能增加 8800 万至 1.15 亿，2021 年还可能再增加 2300 万至 3500 万⁷。
5. 在这种情况下，全球必须开展协调与合作，加强对出台可持续政策的承诺，并进行必要改革，以支持长期前景。
6. 《战略框架》以本组织的愿景和成员国的三大全球目标为指导，并牢牢扎根于可持续发展目标。本文件还强调了本组织作为高效、灵活的现代化组织和变革推动机构的重要性，并概述了本组织建设最佳有利环境的重点领域。
7. 在制定《战略框架》过程中，参考的其他指导要素包括：
 - a) 研究了未来几十年将影响粮食和农业的全球趋势和挑战，以深入了解农业、农村发展和农业粮食体系现在和未来面临的挑战，并确保本组织在开展工作时妥善应对这些挑战。
 - b) 总干事提出的新愿景。当今世界，挑战错综复杂且相互关联，粮食和农业、人们的生计和福祉，以及自然资源保护问题都绝不能孤立地看待。因此总干事提出，要打造充满活力、不断创新的粮农组织。

¹ C 2009/REP

² CL 165/3

³ CL 165/9, CL 165/10, CL 165/REP

⁴ 世界经济展望，2021 年 1 月，国际货币基金组织

⁵ 国内生产总值

⁶ 估计 2020-21 年至 2020-2025 年累计损失约 11 万亿至 28 万亿美元

⁷ 世界银行，《2020 年贫困与共同繁荣》，PovcalNet。

- c) “四个更好”（更好生产、更好营养、更好环境和更好生活）组织原则。“四个更好”概括了本组织支持实现可持续发展目标议程的宗旨，表明农业粮食体系经济、社会和环境维度相辅相成，同时鼓励采取战略性和系统性举措。
- d) 进一步细化的结果框架。在《2030年议程》的总体框架下，基于可持续发展目标，以及与其职责最相关的目标，本组织提出20个计划重点领域。
- e) 全球疫情肆虐、未来风险和变数不断的“新常态”。在“新常态”下，必须确保本组织条理清晰地发挥技术专长，促成、支持并影响国际社会现在和未来的应对措施，以应对全球不断变化的形势。

A. 《2030年议程》和未来的重大挑战

8. 自成立以来的75年间，本组织取得了巨大成就，我们也生产了足够养活全世界的粮食。但尽管如此，在新冠疫情之前，全球仍有6.9亿人挨饿。亿万民众缺乏微量营养素，而且令人担忧的是，所有年龄、阶层和国别的超重人数都在以惊人的速度增长。疫情导致食物不足人数增加了1.32亿，凸显了世界农业粮食体系的重要性和脆弱性。正如联合国秘书长最近在联合国大会的讲话中所强调的那样，在许多地方，疫情、冲突和混乱正严重威胁粮食安全，千百万民众面临饥荒的风险⁸。

9. 由于经济增长前景疲软，粮食市场依然变数重重。除了气候变化的威胁和冲击外，非洲猪瘟和沙漠蝗灾大爆发也是重大灾害。农业粮食体系提供超过10亿个就业岗位，并为另外35亿人提供生计。如今，正遭受冲击，至少会暂时导致15亿人收入断流，进而缺粮少食。

10. 这一前所未有的情况为本组织及成员国提供机会，重申本组织作为联合国专门机构的领导地位，牢记战胜饥饿、实现全球粮食和营养安全、保护地球资源、减少环境影响的使命。人们日益认识到农业粮食体系在实现《2030年议程》方面的根本作用。《2019年全球可持续发展报告》将建立可持续粮食体系和健康的营养模式确定为6个关键的“切入点”之一，在其中，各利益相关方的重点合作行动可以加快实现可持续发展目标的进展。即将召开的联合国粮食体系峰会等重大全球倡议为我们提供了一个重建得更好的历史机遇。健康的地球是我们生存的基石，也是《2030年可持续发展议程》的核心，让我们的农业粮食体系可持续地为所有人提供健康膳食。

⁸ 秘书长在联合国大会上的讲话，2020年9月22日

改变我们的世界：《2030 年可持续发展议程》

11. 世界面临的威胁不断加剧，这要求我们果断采取行动来保障生计，实现农业粮食体系转型，适应地球未来变化，并锁定可持续成果。《2030 年议程》为我们提供指导。虽然《议程》在历史性共识下获得了接受，但必须拿出政治决心才能实现相关目标。

12. 2015 年 9 月，联合国会员国一致签署了一份人类新愿景。《2030 年议程》及其 17 项可持续发展目标以及相关的具体目标和指标将广泛的原则与详细的基准联系起来，描绘了一条雄心勃勃的道路，明确要求国际社会致力于消除贫困、饥饿和营养不良。《2030 年议程》致力于建设欣欣向荣的生态系统，创造健康、富足和有尊严的生活 – 这就是“不让任何人掉队”的愿景。

13. 《2030 年议程》包含五条促进各项可持续发展目标的基本原则，即“5P”：人类（people）、地球（planet）、繁荣（prosperity）、和平（peace）、伙伴关系（partnership）。这五个方面突出表明，各项可持续发展严丝合缝，环环相扣，任何一个 P 的进展必须平衡并支持另一个 P 的进展。

14. 目前，许多地区正在取得进展，但总体而言，实现可持续发展目标的行动速度或规模尚不达标。2020 年迎来了到 2030 年实现这些目标所需的雄心勃勃的行动十年。“行动十年”进一步确定了本组织为支持成员国而努力的方向，呼吁加快可持续解决全球所有最严峻的挑战，包括贫困、性别问题、气候变化、不平等、金融鸿沟等。《2030 年议程》是我们所有人都期待的世界发展路线图，其落实关乎我们的生存。

15. 正如《纪念联合国成立 75 周年宣言》所强调的那样，我们所有的努力必须以人为本，并特别关注弱势群体。“我们人民”的精神要求在所有领域实现妇女和女童的充分参与和赋权，并实现青年这一“和平与发展缺失的一环”的参与⁹。

通过粮食和农业实现世界转型变革

16. 《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标呼吁开展变革，采取综合举措，消除可持续发展面临的结构性障碍，并确认可持续农业在人类、地球和繁荣三者联系中发挥着根本性作用。

17. 粮食安全（即人人享有安全、有营养的食物）是《2030 年议程》的基础，在可持续发展目标 2（“零饥饿”）中明确提出，同时贯穿于所有目标之中。消除极端贫困、应对气候挑战、建设社区抵御能力和负责任地管理自然资源和丰富的生物多样性刻不容缓，确保粮食安全与这些任务密不可分。简而言之，为了实现《2030 年议程》，必须从根本上改变我们的农业粮食体系。

⁹ A/RES/75/1

18. 如今，《2030 年议程》中的许多目标进展不足，因此更加迫切需要更有效地让国际、区域和国家各级的所有行为主体进一步参与进来。面对今天的挑战，不仅需要开展跨境合作，还需要整个社会齐心协力，包括与区域和次区域组织、非政府组织、民间社会组织、私营部门、研究机构、学术界和议员等利益相关方合作。

19. 正如《全球可持续发展报告》所强调并经 2019 年可持续发展目标峰会审议确认的那样，开展行动落实可持续发展目标 2，建立可持续农业粮食体系，可加快大多数其他目标和具体目标的进展，并有助于最大限度地扩大成果，同时也可有助于了解潜在的权衡取舍问题并加以解决。简而言之，为了通过粮食和农业改变世界，我们必须：（i）让饥饿重回快速下降通道；（ii）促进农业粮食体系转型，以满足人类粮食需求，养护地球，建设有韧性的生计和生态系统；（iii）致力于推动农村转型，明确投资于弱势群体，以减少不平等，不让任何国家和个人掉队。

联合国粮食体系峰会

20. 联合国秘书长召集的粮食体系峰会将为我们开启了新进程，更好地阐述粮食体系举措，并促进粮食体系主体进一步协调支持粮食体系提高可持续性的行动计划。此次峰会是农业粮食体系转型的催化剂。

21. 本组织将作为变革的促进者和推动者发挥作用。本组织支持设立了粮食体系峰会秘书处罗马分部，重点关注与科学委员会（粮农组织首席科学家与首席经济学家均为其中成员）密切合作，确保提供关于农业粮食体系的实证、知识和数据，支持关于行动路径和国家层面粮食体系的对话。本组织也是直接支持行动路径 1（“确保所有人都能获得安全、有营养的食物”）的联合国核心机构，并参与所有其他行动路径。科学小组在本组织的支持下，正就每个行动路径编写简短的科学文件，并就定义、概念以及一个“一般均衡模型”（供衡量峰会建议的不同行动的利弊）等编写系列文件。

22. 在确定和制定《战略框架》优先计划领域过程中，参考了联合国粮食体系峰会的 5 大行动路径：1）确保所有人都能获得安全、有营养的食物；2）向可持续消费模式转型；3）促进对自然具有积极效应的生产；4）促进公平生计；5）增强抵御脆弱性、冲击和压力的能力。

23. 2021 年联合国粮食体系峰会筹备进程为本组织进一步发挥其对成员支持的辐射带动作用提供了重要机会，同时会议产生的支持更高效、更包容性、更有韧性和更可持续的农业粮食体系的成果和后续行动将指导本组织在《战略框架》下的工作。

B. 全球挑战和机遇

24. 为推进对全球挑战和机遇的战略思考，本组织正在开展一项“全组织战略前瞻活动”，为实现《2030 年议程》夯实准备工作，提高效率，并探讨促进粮食农业体系向可持续未来转型将面临的挑战、威胁和机遇，以推动农业粮食体系的可持续发展。

25. 这项工作包括四个阶段：（i）内部专家磋商；（ii）工作人员抽样调查；（iii）外部专家磋商；（iv）编写关于农业粮食体系主要趋势和新挑战的技术文件。本文件介绍了全组织战略前瞻活动迄今实现的结果。这项活动还将产生一份旗舰报告，纳入本组织“粮食和农业未来”系列。

农业粮食体系的关键驱动因素

26. 如表 1 所示，内部专家磋商确定了影响粮食和农业体系的 18 个关键的当前和新出现的相互关联的社会经济和环境驱动因素。其中 6 个是总体驱动因素，另外 12 个尤其影响粮食获取和生计、粮食和农业生产及流通过程以及环境系统。有关驱动因素的更多详细信息请见附件 1。

表 1：农业粮食体系和相关趋势的关键驱动因素

A. 系统性（总体）驱动因素
<ol style="list-style-type: none"> 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，这些并不总是带来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，包括基于资源和能源问题的冲突 6. 不确定性，表现为在许多情况下无法预测的突发事件
B. 直接影响粮食获取和生计的驱动因素
<ol style="list-style-type: none"> 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¹⁰实际上比 70 年代低，但比 80 年代和 90 年代高，尽管事实上它们未能反映粮食的全部社会和环境成本
C. 直接影响粮食和农业生产及销售过程的驱动因素
<ol style="list-style-type: none"> 10. 创新和科学，包括更多“创新性”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、保护性和有机农业） 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，这是对农业粮食体系的抵御能力和公平性的挑战 14. 消费和营养模式，由消费者的行为变化导致，消费者越来越多地需要针对他们所食用食物的营养成分和安全性做出复杂的选择，其中将消费者需求转向更健康的膳食模式是关键
D. 影响环境系统的驱动因素
<ol style="list-style-type: none"> 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上升趋势、农业侵入野生地区和森林、抗微生物药物耐药性、动物产品生产和消费的增加 17. 气候变化，包括极端天气、气温变化以及降雨规律变化，已经影响到农业粮食体系和自然资源，预计将加剧农村地区的饥饿和贫困 18. 在“蓝色经济”¹¹中，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、生产系统的生态系统恢复原则以及跨部门利益相关方的参与在推动转型的农业粮食体系背景下予以整合。

¹⁰ 按照[粮农组织食品价格指数 \(FFPI\)](#) 衡量。“粮农组织食品价格指数”是衡量一揽子食品国际价格月度变化的指标，由五组商品价格指数的平均值组成，并按 2014 年至 2016 年期间每一组商品的平均出口份额加权。

¹¹ 在全组织战略前瞻活动背景下，适用世界银行对“蓝色经济”的定义：可持续利用海洋资源促进经济增长、改善生计和就业，同时保护海洋生态系统的健康（[《什么是蓝色经济？》](#)世界银行，2017 年 6 月 6 日）。

农业粮食体系转型：推动变革的优先触发因素

27. 要实现《2030 年议程》和本组织的全球目标，就必须对当前的农业粮食体系进行分析，了解如何启动或加快农业粮食体系的转型进程，从而实现全组织目标。

28. 从初级生产、加工、销售、消费、处置等，到与社会经济和环境系统的相互作用，农业粮食体系的几乎所有核心活动都存在关键的方面、弱点和缺陷。农业粮食体系主要“驱动因素”的某些趋势、机构设置的弱点和治理过程的不足都会催生出一些关键的方面。人们认识到，受并发因素影响，农业粮食体系会产生多种风险和不确定因素。

29. 下文介绍了一些“优先重点触发因素”，这些因素被认为是启动变革进程，摆脱“一切照旧”思维的有效起点或推动因素。预计这些触发因素将相互作用，对农业粮食体系产生系统性影响。

机构和治理

30. 为了推动转型进程，先决条件（上游推动因素）是建立更强大、更透明、更负责的机构和治理体系，包括适应性强且行之有效的监管治理架构。农业粮食体系内外都是如此，因为治理架构和机构会影响到连接农业粮食体系各要素与其他体系的所有驱动因素和渠道，包括应对气候变化和其他灾害和危机风险及紧急情况流程和规则；各级农业粮食体系的治理（粮食生产和加工、粮食贸易、食品安全、粮食质量和粮食消费等）；促进持续和平和冲突预防机制；以及消除贫困和饥饿的机构。鉴于问题涉及面广，且关系交互错杂，需要建立明确、具体、设计合理的机构机制，并制定有效的合规规则。

31. 总体而言，在一些全球重大问题上，机构真空尤其明显，包括国际资本流动、全球气候问题、国际冲突或由外部动态引发的地方冲突、大数据的生成、存储、使用和控制。另一方面，大多数主权国家对这些问题的治理能力越来越薄弱。除了少数例外，大多数国家国力弱小，至少在一定程度上无法影响这些全球动态。

消费者认识

32. 要让消费者深入认识消费食品的类型、数量和安全，以及粮食浪费和消费选择的其他更广泛影响。消费者认识是直接影响农业粮食体系某些成果的触发因素，并能通过反馈效应影响某些驱动因素。年轻一代日益渴望变革，例如在气候行动方面。青年认为他们的前途岌岌可危，更有可能追求道德理想，逐步引领发展和政策进程，因此可能成为触发变革的力量，包括应对某些食品生产过程带来的环境问题和社会问题，也包括解决上一节所述的结构性问题。粮食消费具有跨部门和跨国相互依存特点，因此，提高消费者对粮食以及非粮食消费的认识也很重要。

33. 社交媒体也越来越多地影响着消费者观点和行为的形成。一方面，社交媒体可以促进政府和公民之间的沟通，包括在疫情等紧急情况下的沟通；另一方面，社交媒体大量发布有针对性的商业广告，日益影响着消费者的偏好。

收入和财富分配

34. 改善社会之间和各社会之间的收入和财富分配刻不容缓，这是减少包括城市和农村贫困在内不平等现象的渠道之一。如果不改善收入和财富分配，就难以改善粮食安全和营养状况¹²。例如，数十亿人难以负担营养膳食¹³，而全球财富却集聚在一小部分人手中。减少国与国之间和各国内部的不平等，也可能有助于降低地缘政治的不稳定性。

35. 提供更多的收入机会，就是要在整个经济体系中扩大收入分配渠道，并在经济下行期间让分配渠道保持活跃。应确保工薪族在各经济部门的公平就业机会，同时要求资本方公平分享利润。

创新技术和方法

36. 在很大程度上，需要借助“技术”创新解决方案：以较少的成本生产更多的产品（水、土地退化、粮食损失和投入、生物多样性的丧失等），降低粮食和农业价格，包括营养食品的成本，并减少流行病和大流行病的风险。创新技术还可望提高交易的透明度，创造新的创收机会，推动整体技术进步，同时促进社会包容。保护性农业、综合农业、农林兼业和生态农业等系统性方法是支持“蓝色经济”¹⁴等新兴部门发展的切入点。除了改善治理外，还需要进一步研究解决结构性问题，如大数据所有权、使用和控制权过度集中问题，并通过更好的利润分配来改善收入分配。

37. 人们日益认识到，“数字化”和“新技术”贯穿所有可用的方法、系统、工具和创新，包括一套生物技术，如基因组编辑，特别是 CRISPR-Cas¹⁵或合成生物学（合成生物体的遗传物质）。食品和医药研究在基因组学、食品加工和药物设计/配方领域的进展，可能会越来越多地催生出“个性化食品”，解决特定的健康问题。这个领域发展迅猛，需要监管指导和监督。

38. 必须指出的是，技术是一种推动因素，但也可能造成技术鸿沟，进而影响小农。由于初始投资成本高，需要培训和教育，小农可能无法获得收益。然而，若能战略性地应用技术和创新，则有望解决并最大限度减少可持续发展目标之间的权衡取舍。

¹² 可持续发展目标 1 和目标 2 及相关目标

¹³ 《2020 年世界粮食安全和营养状况》。

¹⁴ 在全组织战略前瞻活动背景下，适用世界银行对“蓝色经济”的定义：可持续利用海洋资源促进经济增长、改善生计和就业，同时保护海洋生态系统的健康（《[什么是蓝色经济？](#)》世界银行，2017 年 6 月 6 日）。

¹⁵ CRISPR-Cas 是一套相对较新的技术，可以在不跨界转移转基因的情况下精确改变生物体的基因构成。

当前和新出现的挑战和机遇

39. 在上文介绍的驱动力和趋势背景下，管理并促进农业粮食体系转型面临一系列挑战，分别为：（1）与本组织全球目标直接相关的总体挑战¹⁶；（2）与农业粮食体系转型变化的触发因素有关的挑战。

40. 将驱动因素和相关趋势与挑战对映提出，可确保厘清影响农业粮食体系的所有关键驱动因素，尽管由于粮食和农业及其环境的系统性，所有驱动因素都是相互关联的。

41. 尽管农业粮食体系转型方面的挑战是不利因素，但也为促进经济和社会全球转型带来了机遇。例如，尽管当前疫情威胁到数十亿人的生计，并夺去了大量生命，但也凸显了“建设更美好未来”的机会。现在也可以实行过去行不通的结构性变革，推动农业粮食体系转型。同时，像鱼制品这样的商品越来越被认为是摄取蛋白质、微量营养素和“优质”脂肪的重要来源，因此为提供可负担的健康膳食创造了新机遇。

与本组织全球目标直接相关的总体挑战：

- A. 与其他机构合作，通过大幅减少全球农业粮食体系和整个经济的温室气体排放，应对气候变化和不断加剧的自然灾害。
- B. 使农业粮食体系更能抵御冲击和气候灾害。
- C. 确保自然资源的可持续利用和自然资源基础的恢复。
- D. 确保所有发展进程都有助于最终消除极端贫困和长期贫困。
- E. 确保所有战略和政策都有助于消除饥饿，消除一切形式的营养不良，并长期保持这些成果。

与变革触发因素有关的挑战：

- F. 解决各级机构薄弱、缺乏跨部门协调、治理流程和法律框架的问题，解决其可执行性问题，并消除其对农业粮食体系的影响¹⁷。
- G. 支持各国和全球发展界提高消费者对变革性消费选择的认识。
- H. 处理国与国之间和各国内部的收入和财富分配不均问题，包括对农业粮食体系的影响。
- I. 管理创新技术和系统性办法及其对可持续提高粮食和农业生产力的潜在风险。

¹⁶ 《粮食和农业的未来》“2017年趋势和挑战”部分已经确定了部分挑战。例如，对于农业粮食体系是否有能力养活不断增加的人口，人们提出了关切。

¹⁷ 法律和法规对于建立强大透明的机构、促进负责任的治理至关重要。本组织的法律和治理工作非常有助于改善机构和治理机制，同时摆正政策和战略，促进实现《2030年议程》。

C. 本组织的特征和核心职能

本组织的基本组织特征

42. 粮食和农业所面临全球性挑战。考虑到《2030 年议程》所设想的方法，可清楚地认识到，仅靠本组织单枪匹马，难以解决这些问题。应根据本组织的基本组织属性考虑未来作用和工作。一个组织最相关的基本属性和优势是其固有且独特的属性且定义了其基本组织特征。本组织有若干固有和独特的基本属性¹⁸：

- 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国在粮食和农业（包括渔业、林业和自然资源管理）的方方面面、粮食安全和营养等领域开展全球性工作，涵盖人道主义发展的各个环节。
- b) 凭借自身政府间地位、中立性和权威性，本组织可提供中立平台，供各国开展对话和知识交流。
- c) 本组织有权要求任何成员国提交与本组织宗旨有关的信息。
- d) 正常预算来自分摊会费，为开展各成员国在治理机构中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) 驻国家代表处在区域和全球专家小组的支持下响应各国和各区域提出的要求。

核心职能

43. 核心职能是本组织借以实现结果的关键行动手段。因此，核心职能系指本组织在行动计划中优先采取的各类干预措施。在这些领域，本组织未必是唯一的负责机构，但预期将发挥主导作用。在此情况下，本组织需与伙伴开展合作，加倍努力，建立战略伙伴关系并推动其运作。

1. 整理、分析、监测与组织职能相关领域的数据和信息，并改进其获取，同时与各国和其他发展伙伴合作，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. 促进和支持各国和其他伙伴制定并实施规范和标准制定文书，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，促进建立更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系。
3. 促进、推动、支持全球、区域和国家层面的农业粮食体系政策对话，包括明确承认和考虑权衡取舍。
4. 通过能力建设等方式支持各级机构制定、实施、监测、评估基于实证的政策和计划，并利用投资。

¹⁸ C 2017/7 Rev.1, 第 108 段。

5. 促进建立伙伴关系和联盟，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，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，解决不平等问题，不让任何人掉队。
6. 建议并支持本组织职责相关领域内知识、技术和良好做法的整理、推广和采用。
7. 在国家、区域和全球层面，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。

D. 本组织的变革理论 – 战略结果框架

44. 《战略框架》确立了本组织未来的议程，从本组织对全球、区域和国家各级转型变革和结构性变革的贡献角度，界定了本组织的战略愿景。这不仅需要审查适合可持续发展目标的计划方法的制定和落实情况，还需要审查本组织如何跨越组织层级，与合作伙伴合作，促进可持续结果，并形成最大影响力。

45. 本节概述了本组织如何重新制定结果框架，以确保最大限度地利用自身作为联合国专门机构的比较优势，对国家、区域和全球各级发展进程作出贡献。

46. E 节进一步介绍了本组织焕然一新的业务模式，包括计划举措，以及本组织如何跨组织层级和与合作伙伴合作，以促进可持续成果，并创造最大的影响力。

粮农组织组织的愿景和全球目标

47. 《战略框架》以本组织的愿景和成员国的三大全球目标为指导。

本组织的愿景：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。

48. 成员国的三项**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。

本组织的战略表述与可持续发展目标

49. 《战略框架》以着力推动转型，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、更好环境和更好生活，不让任何人掉队的战略表述为指引。

图 1：四个更好



50. “四个更好”是本组织为直接促进实现三个指导性的可持续发展目标，即目标 1（无贫困）、目标 2（零饥饿）和目标 10（减少不平等）¹⁹，以及支持实现更广泛的可持续发展目标议程所遵循的组织原则，对于实现本组织的总体愿景至关重要。“四个更好”表明农业粮食体系的经济、社会和环境维度相辅相成，同时鼓励在本组织所有干预措施中采取战略性和系统性举措。

51. 可持续发展目标是本组织总体变革理论的核心。关键的可持续发展目标及其指标，包括本组织作为监管机构或促进机构的所有指标²⁰，都用于突出重点，跟踪进展情况，并在中/长期结果/影响层面表达愿景。

52. 本组织具备得天独厚的优势，能够直接推动围绕“四个更好”（更好生产、更好营养、更好环境和更好生活）促进实现若干可持续发展目标。例如，可持续

¹⁹ 包括减少贫富国家、城乡之间、男女之间的不平等现象

²⁰ 可持续发展目标 1（无贫困）、目标 2（零饥饿）、目标 5（性别平等）、目标 6（清洁饮水和卫生设施）、目标 12（负责任生产和消费）、目标 14（水下生物）和目标 15（陆地生物）下的相关指标。

发展目标 14（水下生物）贯穿“四个更好”，尤其在于支持水产养殖生产可持续集约化，大力实行转型性和创新性渔业管理，推动鱼品价值链转型和升级，并使鱼品成为粮食安全和营养战略不可或缺的组成部分。

图 2：可持续发展目标



53. 本组织将围绕“四个更好”开展多项计划，根据结果框架实施其《战略框架》并交付成果，同时使用系统方法，尽量减少在实现可持续发展目标方面的权衡取舍。本组织还将采用粮食体系举措，重点关注超越生产和宏观经济目的的农业概况，以确保粮食安全和有韧性的生计，促进创新，并更好地促进投资和伙伴关系。

54. 《2030 年议程》和可持续发展目标是《战略框架》的核心，这有助于本组织以统一表述在所有组织层面阐述其所负责的具体目标和相应结果，无需另行自定具体目标和指标。

计划重点领域

55. 计划重点领域将指导本组织在“四个更好”的指导下执行各项计划，以便填补关键缺漏，为推动变革创造必要条件，最终促进实现部分可持续发展目标具体目标。计划重点领域直接针对全组织战略前瞻活动、区域会议、技术委员会，以及其他正式和非正式磋商进程提出的问题和挑战。计划重点领域彰显了本组织作为联合国专门机构在推进《2030 年议程》方面的比较优势，同时凝聚本组织广泛渊博的技术专长和知识。

56. 计划重点领域是作为跨学科的技术专题（即基于问题）制定的，彰显本组织对可持续发展目标的具体目标和指标做出的战略贡献。这与本组织战略结果框架

评价相符。该评价建议“更新结果框架所依据的变革理论，以确定更具体、基于问题的计划目标”²¹。计划重点领域体现了可持续发展目标的相互联系和不可分割性。

57. 推行基于问题的计划重点领域，也与2020年7月理事会批准的总部组织结构的目标²²相一致，即打造一个模块化的灵活结构，确保效率、成效和跨部门协作。

58. 表2概述了《战略框架》中提出的20个计划重点领域。

表 2：20 个计划重点领域

计划重点领域	成果表述	可持续 发展目标 具体目标编号
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： 开展创新，促进可 持续农业生产	在有利的技术和政策支持下，建立可持续、高产、有韧性、创新且有竞争力的种植业、牲畜业和林业生产体系，并创造综合的创业和商业机会，包括面向小规模 and 弱势生产者	2.3, 2.4, 6.4, 15.2
更好生产之二： 蓝色转型	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，促进更高效、更包容、更有韧性和更可持续的蓝色食物体系	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	改进病虫害预防、早期预警以及包括抗微生物药物耐药性在内的国家和全球健康风险管理，加强和更好运作国家和国际“同一个健康”综合体系，促进人类、动物、植物和环境健康	1.5, 3.d, 15.8
更好生产之四： 小规模生产者公平 获取资源	完善政策、战略和计划，确保加强小规模生产者和家庭农民公平获取经济及自然资源、市场、服务、信息、教育和技术	1.4, 2.3, 2.4, 9.3
更好生产之五： 数字农业	便利的数字信息通信技术，提升市场机遇、生产水平和韧性，纳入农业粮食体系政策和计划，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	1.4, 5.b, 9.c, 17.8
更好营养	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	
更好营养之一： 人人享有健康膳食	营造综合性制度、政策和法律环境，确保并激励消费者和私营部门参与，优先关注为国民实现充足食物权，带动向健康膳食过渡	1.3, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 4, 12.8, 14.b
更好营养之二： 保障最弱势群体营 养	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最弱势个人各方面粮食不安全和营养不良状况	1.3, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2
更好营养之三： 人人享有安全食品	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	2.1, 2.2, 3.2
更好营养之四： 减少粮食损失和 浪费	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	2.1, 2.2, 12.3
更好营养之五： 市场和贸易透明	开展政策协调及人员和机构能力建设，提升循证决策水平，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	2.b, 2.c, 10.a, 17.11

²¹ PC 127/2，第10段。

²² CL 164/REP，第14.a)段。

计划重点领域	成果表述	可持续发展目标 具体目标编号
更好环境	通过更高效、更包容、更有韧性和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）	
更好环境之一： 减缓和适应气候变化的农业粮食体系	制定和实施气候智能型农业实践、政策和计划，带动农业粮食体系转型和韧性，实现可持续发展和《巴黎协定》目标	2.4, 13.1, 13.2, 13.b, 14.3
更好环境之二： 发展生物经济，促进可持续粮食和农业	利用技术、组织和社会创新，制定和实施综合性循证微观及宏观政策和实践，从而促进生物经济，兼顾经济价值和社会福利与环境可持续性	12.2, 12.4, 12.5
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	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	2.5, 14.4, 15.1, 15.3, 15.4, 15.6
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	
更好生活之一： 性别平等和农村妇女赋权	通过促进性别平等的政策、战略、计划和法律框架，确保妇女平等享有、获取和控制资源、服务、技术、制度、经济机会和决策，消除歧视性法律和习俗	2.3, 5.4, 5.a, 5.c
更好生活之二： 包容性农村转型	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	1.1, 8.3, 8.5, 10.1, 10.2, 10.7, 14.b
更好生活之三： 实现可持续城市粮食体系	国家和地方利益相关方采用扶持性政策和计划，启动并扩大行动和投资，从而推动更高效、更包容、更有韧性和更可持续的城市及城郊农业粮食体系转型，解决城市贫困、粮食不安全和营养不良问题，促成健康膳食，带动包容和可持续的农村转型	1.1, 2.1, 11.a, 12.1
更好生活之四： 应对农业和粮食紧急状况	为面临或可能发生急性粮食不安全状况的国家提供紧急生计和营养援助，并围绕人道主义-发展关系与其对和平举措的贡献，帮助民众掌握更好抵御和管理未来冲击和风险的适当能力	1.5, 2.1, 2.2, 2.3, 16.1
更好生活之五： 打造有韧性的农业粮食体系	深入认识多重风险，完善有效治理机制，促进实施减少脆弱性的措施，从而增强农业粮食体系和生计抵御社会经济和环境冲击和压力的韧性	1.3, 1.5, 2.4
更好生活之六： “手拉手”行动计划	通过分析和伙伴关系，瞄准最贫困和饥饿群体，因地施策，汇聚农业粮食体系所有相关方面，从而加快农业转型和农村可持续发展	1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.a, 10.1, 10.2
更好生活之七： 扩大投资	增加公共和私营投资，提高善用未来投资的能力，从而加快可持续农业粮食体系转型，对减少不平等及消除贫困和饥饿产生广泛影响	1.b, 2.a, 10.1, 10.2, 10.b, 17.5

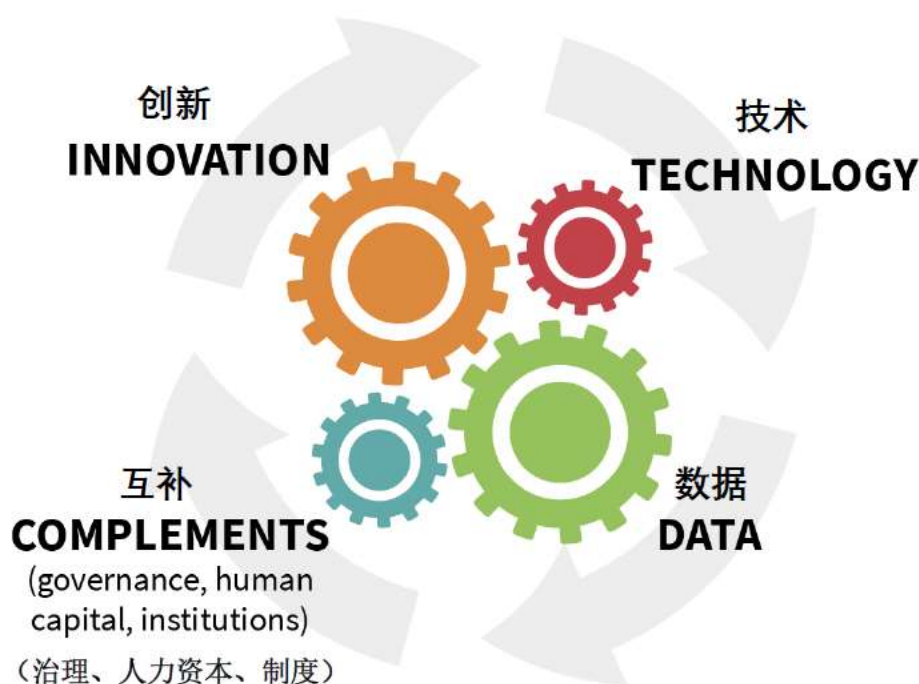
59. 《2022-25 年中期计划》和《2022-23 年工作计划和预算》²³更详细地介绍了计划重点领域及其结果框架，包括正在解决的主要差距、这些差距与可持续发展目标和指标的关系、本组织将如何利用加速因素来加快进展、主要专题组成部分（包括规范方面和与本组织核心职能有关的方面），以及主要风险和权衡取舍。

²³ C 2021/3

本组织利用的加速因素

60. 为了加快工作进展和作出最大努力，实现可持续发展目标和我们的愿望 – 实现“四个更好”，本组织将在所有计划干预中应用四个跨领域/跨部门“加速因素”：技术、创新、数据和互补因素（治理、人力资本和制度）。到 2050 年以可持续方式养活近 100 亿人是一项空前的挑战。这也说明了加快发挥计划干预措施的影响，同时尽量减少权衡取舍的重要性。图 3 所示的四个加速因素有助于实现这两个目标。技术、创新和数据必须具有包容性，对性别问题敏感，并用于促进发展，这一点至关重要。

图 3：四个跨领域/跨部门加速因素



61. 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利用新兴技术的潜力。帮助农民充分利用数字农业、生物技术、精准农业、农业生态学创新、5G 和人工智能等新技术，在尊重环境的同时提高粮食产量，是至关重要的。加速因素旨在满足减少物理投入的需求，并改善我们优化使用物理投入的方式，即更有效地分配物理投入，提高单位投入的回报率。

62. 举例来说，粮食和农业部门可以利用各种数字工具，包括：电子商务和区块链交易分类账；使用人工智能改进有害生物防治；作物遗传；以及优化自然资源管理和粮食安全威胁预警的工具。

63. 无论从一般意义上说，还是就农业领域而言，创新都是让世界免于饥饿和营养不良的核心驱动力。基于科学和实证的创新，包括社会、政策、体制、金融和技术创新，是影响粮食和农业生产和分配过程的重要驱动力。

64. 采用创新举措对于建设更美好家园十分关键，需要从最广范围考虑创新，包括技术、管理、业务模式和有利政策的创新。

65. 纵观全球，粮食和农业能从第四次工业革命中获益良多（具体可称为农业 4.0），这场革命的主要动力则是大数据集（大数据）以及创新数字技术与科学技术的融合。这带来了前所未有的机遇，推动农业部门提高效率，减少用水、土地和能源需求，保护生物多样性，并降低碳排放。农业创新比技术的外延更广，是个人或组织在特定情况下首次使用新的或现有的产品、工艺或组织方式，提高效益、竞争力和复原力，达到解决问题的目的的过程。创新还包括农业粮食体系政策和商业模式的现代化。

66. 在数据方面，粮农组织的“手拉手”地理空间信息平台 and 大数据实验室是创新的范例，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的决策。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。

67. 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。

68. 随着技术的革新，机会不平等和排斥的风险也在增加。需要通过能力建设进行人力资本投资，并制定政策和法规，最大限度地降低这种风险。劳动力供给必须响应新技术和创新带来的新劳动力需求，使这个过程更加包容。技术必须具有可负担性，确保人人可以获得和使用，且必须确定和解决应用技术的其他结构性障碍，包括教育和培训。

战略框架要素图示

69. 图 4 以图示方式介绍了影响本组织战略结果框架并属于其组成部分的主要内容，从外层开始，分别为：

- 影响农业粮食体系的驱动因素（见表 1 和附件 1）
- 五条促进各项可持续发展目标的基本原则，即“5P”：人类（people）、地球（planet）、繁荣（prosperity）、和平（peace）、伙伴关系（partnership）
- 支持农业粮食体系转型的独特系统举措和加快实现《2030 年议程》进展的四个加速因素
- 本组织根植于可持续发展目标的“四个更好”奋斗目标
- 填补关键缺漏，并将本组织工作不同方面（包括农业、渔业、林业、畜牧业、土地和水、减贫以及改善获得投资和资金的机会）联系起来的计划，以及

- 可持续发展目标 1（无贫困）、目标 2（零饥饿）和目标 10（减少不平等）的指导性视角

图 4：本组织战略结果框架的主要要素



跨领域主题

70. 本组织跨领域主题属于重要问题，需要全组织各项计划工作加以考虑，需要引起特别关注。

71. 就《战略框架》而言，建议将跨领域主题集中在对《2030 年议程》至关重要的几个关键问题上，并支持战略表述。根据这一逻辑，本组织确定了性别、青年和包容（减少不平等和不让任何人掉队）这三个主题，以促进在本组织的所有工作中更系统地将这些问题纳入主流并付诸实施。

72. 在这方面，注意到一些跨领域关键技术主题（气候变化、营养和生物多样性）在计划重点领域中明确可见，并根据治理机构的要求制定了专门的跨组织战略，对成员国具体负责。

73. 图 5 概述了本组织的结果框架，包括计划重点领域、跨领域主题和加速因素。

图 5：粮农组织战略结果框架



74. 附件 2 载列了本组织结果框架的图示，将可持续发展目标置于本组织工作的中心。附件 3 则介绍了这一架构在国家层面如何发挥作用，其中可持续发展目标为将国家优先重点与总体结果框架联系起来提供了统一口径。

E. 本组织的变革行动 – 契合目的、焕然一新的业务模式

75. 明确的成果链和架构对于阐明最终目标、中期里程碑和立即行动，并明确说明优先重点和附加值至关重要。然而，《2030 年议程》的挑战还要求转变工作模式，以确保实现所要求的转型变革。本组织和所有联合国实体都需要重新审视自己的工作方式，以确保最有效地利用有限的资源，并充分利用自身的全球知识、中立地位和号召力。简而言之，我们既要注重“做好工作”，也要注重“做对工作”。

76. 更明确地阐述本组织的业务模式以及战略表述、加速因素和基于可持续发展目标的结果框架是《战略框架》的关键基础要素。本组织致力于打造一个包容、敏捷、透明、开放、创新、负责、有效和有影响力的组织，为成员实现“四个更好”服务。

77. 本组织将利用自身作为联合国专门机构的相对优势，围绕粮食、农业和农业粮食体系问题，推动和促进更广泛的伙伴联盟，以支持全球、区域、次区域和国家各层面的进程。本组织将从较为传统的业务模式转变为更具前瞻性的业务模式，以促进科学、技术和创新。

78. 为此，本组织将调整工作平衡，更好地促进扶持其他主体，提供坚实的信息和分析基础，以吸引大量可持续投资，并利用创新融资机制。这将意味着重新定位本组织的分析、技术、政策和投资资产，借助由伙伴关系带动的服务，以重点更突出的计划性方法将规范性工作和项目工作结合起来，产生更精准、更有影响力的成果。

79. 这种计划性方法将确保本组织充分利用相对优势，促进规模工作，实现更大的可持续性和长期影响。这种方法要求本组织各层级围绕既定目标和行动手段的共同愿景进行调整，满足成员国的需求。

80. 将通过以下方式改进后的计划性方法提供支持：促进变革性和扩大的伙伴关系；确保最大限度地利用本组织的规范性优势；寻求创新筹资机制和来源，补充传统筹资模式；在统一愿景（“同一个粮农组织”）下开展工作；采用高效创新的举措；为在风险和变数不断增加的情况下开展工作做好准备。具体如图 6 所示，下文将更详细地进行介绍。建设更高效、更现代、更加以服务为导向的行政管理体制，将支持在新业务模式下开展工作。

81. 为确保继续发展成为灵活的变革推动者，本组织正在制定《变革管理战略》与《战略框架》相匹配，推出契合目的、焕然一新的业务模式。

图 6：本组织契合目的、焕然一新的业务模式



转型性伙伴关系

82. 伙伴关系是达成《2030 年议程》各项目标的关键；伙伴关系是被突出强调的可持续发展“5P”之一，并被纳入第十七项可持续发展目标，该项目目标呼吁有关各方联手落实各项可持续发展目标。尽管伙伴关系本身并非目的，但却是克服今后复杂挑战的关键手段。

83. 正如总干事在《竞选纲领》中所指出的那样，需要发展新型伙伴关系，以推进《2030 年议程》，包括重振南北伙伴关系和南南及三角合作。这些新伙伴关系包括与本组织及成员国开展协作的企业、学术机构、区域组织和民间社会组织。

84. 本组织正在设法全面加强各类伙伴关系。首先，本组织力求加强与成员国的伙伴关系，合力支持各国落实可持续发展目标。本组织还设法加强与联合国其他机构和金融机构的伙伴关系，包括在本组织的组织结构中设立了多个“中心”。本组织还将继续设法扩大深化与生产者组织、学术研究机构 and 民间社会组织的伙伴关系。

85. 由于私营部门是实现可持续发展目标伙伴关系的一个关键领域，本组织制定了与私营部门合作²⁴的新战略，该战略在 2020 年 11 月理事会第一六五届会议上获得批准。新战略的总体目标是在本组织的工作中加强与私营部门合作，包括以“同一个粮农组织”在权力下放层面加强合作，推动更长期可持续解决方案。本组织设想通过与私营部门合作，建立战略伙伴关系，扩大多方利益相关方的集体努力，形成国家自主决策、自愿实施的创新解决方案，以帮助成员国实现可持续发展目标，并最终最大限度地扩大对本组织支持的受益者的积极影响²⁵。

86. 联合国发展系统重新定位持续推进，促进加强并扩大了本组织与罗马常设机构及区域和国家层面其他联合国实体之间的合作。促进抵御能力的伙伴关系不断增加，本组织/粮食署共同牵头的全球粮食安全集群正在支持粮食危机国家的粮食安全协调工作。本组织计划扩大并提升与联合国实体，特别是与驻罗马粮农机构的伙伴关系。

87. 本组织与其他驻罗马粮农机构及联合国其他实体的密切关系也体现在计划重点领域，例如，《农业和粮食紧急情况计划》为本组织与粮食计划署的合作提供了直通渠道；《扩大投资优先重点计划领域》突出了本组织与农发基金的合作；“同一个健康”计划重点领域则包括与世卫组织和动物卫生组织的联合工作。

88. 其他主要新伙伴关系包括：

- 国际农业研究磋商组织：国际农业研究磋商组织已从单纯的研究组织转变为“全球最大的全球农业创新网络”，现在与本组织在同一发展领域开展业务。现在应把握契机，与统一的“国际农业研究磋商组织一体网络”结成伙伴关系，最大限度地发挥集体影响、双方的比较优势以及机构实力。
- 学术机构和其他研究机构：本组织历来与各大学和其他研究组织合作，有的是单独合作（如：国家农业研究系统），有的则是通过其联合会进行合作（如：全球农业和生命科学高等教育协会联合会、全球农业研究和创新论坛等）。本组织与各大洲的国家、区域和国际机构的伙伴关系对于改善知识传播、开发由地方所有的创新方法至关重要。将研究结果纳入实际政策和做法的主流正变得越来越重要，对本组织作为一个知识型组织也很重要。
- 议员：粮农组织与若干区域的议员联盟合作，对各国的立法议程产生了重要影响。应复制、推广成功案例。

89. 今后伙伴关系特别聚焦的领域可能包括粮食农业体系议程，确保健康膳食、消除一切形式营养不良（包括肥胖）的伙伴关系，以及消除饥饿和农村贫困、应对粮食危机的伙伴关系。此外，新的重点领域包括壮大科学、技术和创新，以实现可持续发展目标，增加和改进公共和私营部门投资以推广技术专长，利用数据、非传统数据源和数据科学。

²⁴ CL 165/4 Rev.1, 《2021-2025 年粮农组织与私营部门合作战略》。

²⁵ CL 165/4 Rev.1, 《2021-2025 年粮农组织与私营部门合作战略》。

本组织的规范性工作

90. 本组织的规范性工作是其作为联合国专门机构的一大比较优势，为在全球、区域和国家层面的公约、宣言、监管框架、协定、准则、行为守则和其他标准制定文书中制定规范和标准提供了支持²⁶。此外，本组织以知识产品、数据和统计数字的形式生产全球公共产品，以支持规范和标准的制定及其在不同层面的落实。

91. 本组织的规范性工作与业务工作不仅普遍相互依存，而且还相辅相成：实地工作的质量正因不断从本组织规范性资料中汲取营养而得到保证。同样，本组织的规范性工作也因从实地汲取经验教训而不断得到加强。正是这种搭配让本组织获得了比较优势，并阐明了给成员国创造的独特“增值”。

92. 为提高规范性工作的相关性、可见性和影响力，本组织将支持成员国和合作伙伴进行能力建设，以制定、调整并使用实现与粮食和农业有关的可持续发展目标所需的规范、标准、知识产品、数据和统计数字，同时努力确保以科学实证为基础，通过透明、参与、包容的流程制定规范和标准。

93. 规范性工作将有助于阐明本组织在国家一级的增值比较优势，包括通过更好地将规范性工作纳入联合国共同国家分析、《联合国可持续发展合作框架》以及衍生的《国别规划框架》。为确保在整个组织内最好地利用本组织的规范性工作，将更加注重：确保将规范性工作适当地纳入本组织的国别计划和项目；加大努力调动资源，促进实施规范性工作；加强各级工作人员的能力，以促进规范性工作的开发和利用；改善整个组织的知识共享。最后，根据本组织战略结果框架评价的经验教训和建议，将确保规范性工作在本组织结果框架和优先计划中处于更加突出的位置，包括通过制定绩效指标。

创新供资和筹资

94. 本组织的全新业务模式需要纳入创新融资机制和融资渠道，配合传统的供资模式，从而达成《2030年议程》要求实现的发展目标。落实各项可持续发展目标每年所需资金估计从2.5万亿到5万多亿美元不等。官方发展援助依旧重要，但数量还不够。为取得进展，需要利用额外的资金流和资本。

95. 本组织的资源筹集模式一直非常零散，重点放在权力下放办事处的业务上。大多数主要资源伙伴的支持活动也发生在这一层面 – 他们已将大部分的供资决定下放到国家或区域办事处。本组织总部牵头为主要的全球计划、人道主义供资、与私营部门的互动、国际金融机构和纵向基金（如绿色气候基金和全环基金）筹集资源。同时，还为国家一级的资源筹集工作提供关键的支持职能和有利环境。

96. 近年来，本组织显著扩大了合作伙伴的类型。传统的经合组织—发展援助委员会资源伙伴库在过去五年中的绝对值保持稳定。来自全球南方的新捐助方以及本组织与国际金融机构和垂直型基金的合作有所增长，目前约占总数的一半。

²⁶ 联合国评价小组 2013 年《联合国评价小组联合国系统规范性工作评价手册》使用的定义。

灵活的供资和计划办法

97. 目前，在本组织收到的预算外捐款中，95%以上完全专门用于实现项目层面的特定成果。因此很难根据不断变化的需求重新分配资源，或资助资金不足的优先重点。为了鼓励采取计划方法，减少交易成本，确保计划受益人直接获得更高比例的捐款，本组织目前向资源伙伴提供了四个专门的集中供资机制：

- 灵活多伙伴机制。这是本组织的主要集中供资机制，用于接收灵活、自愿的多年期捐款，促进实现《战略框架》下的成果，并发挥催化作用
- 紧急和恢复活动特别基金 – 用于为人道主义紧急情况提供快速救济资金
- 发展融资活动特别基金 – 用于撬动发展筹资资源，这有助于支持绿色气候基金的计划拟订工作
- 非洲团结信托基金 – 这是一个创新、灵活、催化性的供资工具，旨在为非洲对非洲的粮食和农业行动计划供资。

98. 这些供资机制在试行新模式和新方法方面取得了重大成功，但迫切需要增加这些机制调动的资金数量和比例，以实现更大的影响。

应急和韧性建设供资

99. 本组织一直在努力帮助人们建设生计韧性，以应对越来越多的威胁和危机，重点是 1 亿多严重缺乏粮食保障的群体，以及面临粮食链紧急情况 and 自然灾害的社区。到 2023 年，本组织力争每年向 6000 万人提供应急和韧性建设援助，并通过投资于预见性行动，减少未来的人道主义需求。虽然目标宏大²⁷，但考虑到人道主义需求的规模，加上亟需通过更高效、更包容、更具韧性和更可持续的农业粮食体系增强弱势群体和社区的能力，实现可持续发展，这只是最基本的目标。为实现这一目标，本组织需要大幅提高目前的供资水平。

气候和环境融资

100. 全球环境基金（全环基金）是五个多边环境协定的财务机制，其计划编制反映了这些主要公约的优先重点，即保护和可持续利用生物多样性、减缓并适应气候变化、防治荒漠化，以及消除危险农业化学品。本组织的项目组合包括对所有这些领域的投资，许多项目将几个领域合并为一项多重点综合举措。

101. 粮农组织—全环基金计划是帮助本组织实现战略重点的关键工具和催化剂。在此背景下，第一份《粮农组织—全环基金战略和行动计划》已于 2020 年完成。计划的重点之一是使双方合作重点与本组织的《战略框架》保持一致。

²⁷ 2019 年，本组织的各项计划保护并改善了全球约 3 500 万人的生计。

102. 绿色气候基金是《巴黎协定》的主要筹资机制，其目标是每年调动和利用 1000 亿美元来实现《协定》的目标。本组织与绿色气候基金合作的核心目标，是支持成员国投资于农业、林业和其他土地利用部门抵御气候变化的可持续、低排放发展道路，通过可持续性的创新，减少贫困（可持续发展目标 1）、饥饿（目标 2）和不平等（目标 10），并帮助成员国应对气候变化的挑战（目标 13）。

103. 绿色气候基金项目经专门设计，旨在帮助成员国实现其国家自主贡献，确保本组织的绿色气候基金关系为《2030 年议程》做出有意义的贡献。颠覆式的创新、可持续性、可扩展性和可复制性是绿色气候基金项目的重要标志。凭借这些核心性质，绿色气候基金项目在各国因地制宜地采取行动，促进转型变革，改善农业生产和生态系统健康，减少排放，增加碳固存，改善生计，发展有韧性的价值链，从而促进实现“四个更好”。展望未来，本组织与绿色气候基金的合作正在演变成计划性举措，发挥公私合作伙伴的比较优势，精简并扩大农业、林业和土地利用部门的气候变化干预措施。

投资支持

104. 为了实现可持续发展目标，估计每年需要投入 2.5 万亿美元，而每年的官方发展援助金额约为 1,530 亿美元。显然，所需的大部分资金缺口需要由私营部门投资填补，包括农民和其他发展主体本身的投资，以及通过公共和私营部门金融投资。本组织在这方面的作用是支持、促进、降低风险和利用规模投资，以帮助各国实现可持续发展目标。

105. 本组织投资中心与国际金融机构签订了长期合作协议，并在国家一级建立了发展伙伴关系和实现成果的专业文化；投资中心通过由政府、国际金融机构和本组织参与的独特业务模式，支持成员国的公共和私人投资。根据费用分担和其他合作安排，本组织和国际金融机构合作伙伴的预算分担比例约为 40%:60%，从而产生了 1.5 倍的总杠杆效应。

作为统一的机构开展工作

106. 《战略框架》为重新定位本组织的资源和运作模式提供了统一的战略愿景。因此，本组织能更好地支持成员国为实现可持续发展目标而做出的集体和国家努力。根据《战略框架》，本组织将作为统一的组织开展行动。按照联合国发展系统重新定位的精神，本组织各级采取的任何行动，都是为了在国家层面实现《2030 年议程》和可持续发展目标。

107. 为了促进本组织的统一，需要采取计划性方法，并在国家层面更有效地交付成果。这就需要本组织在国家层面参与编制《联合国共同国家分析》和《联合国可持续发展合作框架》，以确保本组织作为联合国一体努力的一部分，及时为各国作出战略性贡献。

108. 《合作框架》旨在成为所有联合国国家层面活动的核心，并作为结果框架，据此对做出贡献的联合国实体进行集体和单独问责。因此，本组织国别规划框架正式源自《联合国可持续发展合作框架》，并与其进程和周期无缝衔接。

109. 根据这些一致的努力和协调的行动，《联合国可持续发展合作框架》国家/联合国联合指导委员会也将作为国家一级国别规划框架的主要监督机制。

110. 《国别规划框架》从《联合国可持续发展合作框架》正式衍生而来，纳入了在该框架范围内确定的国家一级成果，并与实现可持续发展目标和指标挂钩。这将有助于本组织所有部门统一口径，并通过汇总和整合国家、区域和全球各级结果，推动衡量本组织各层面干预措施的成效。

效率和创新举措

111. 为了将本组织打造成契合目的、行动灵活、注重成果的组织，就必须减少内部官僚主义，提高效率，改进服务定位。本组织将在人力资源、采购、财务、信息技术、信息管理和行政服务等工作领域深化改革，继往开来，让业务流程、程序和系统变得更精简、更合理。

112. 面向未来，就是要把握创新和数字化带来的机遇，无论是在知识管理、跨学科合作、计划、伙伴关系、业务流程和系统，还是其他方面。无论是在内部还是与其他各方合作，数字革命都将促进工作方式与履职形式的变革，为加强本组织对可持续发展目标的贡献带来巨大潜力。事实证明，工作空间的数字化可使空间结构扁平化，并极大地改善信息的获取和决策，对办公室文化和关系产生了深远的影响。本组织将继续采取创新方法，推动数字工作场景和文化。

在风险和不确定性增加的背景下开展工作

113. 本组织致力于对内实行强有力的机构风险管理。近年来，在将风险因素纳入计划实施和流程设计方面，取得了重大进展。然而，为了产生充分的效益，从形成战略思路，到设计详细的工作计划，组织管理进程的所有阶段都必须开展风险管理。因此，在进行战略规划的同时，还对风险进行了分析，包括影响进程本身的风险和影响实现正在制定的目标和计划的风险。

114. 本组织的《战略框架》以十年为周期。当今世界，瞬息万变，这是很长的时间框架。《战略框架》的重要组成部分是多种假设和依赖因素，它们受到外部政治、经济和社会环境的波动，以及合作伙伴和其他利益相关方优先重点动态的影响。随着时间的推移，一些作为框架基础的假设不太可能成立，这将带来风险和不确定性。因此，战略规划需要纳入周密的风险管理，以便促进实现相关目标。

115. 已确定的可能影响《战略框架》制定进程的主要风险（即可能发生但未来结果可以预测的负面事件）如下：

风险	减缓行动
《战略框架》未显著推动实现本组织的总体目标，包括相关的可持续发展目标，也未充分反映本组织的职责。	制定有效的变革理论是制定拟议的《战略框架》的核心。
《战略框架》未能充分反映成员、主要贡献方和捐助方的优先重点。	为确保治理机构和成员国参与《战略框架》不同阶段的制定工作，采取了深思熟虑的程序。
《战略框架》不聚焦本组织的比较优势及其在联合国大家庭和全球发展背景中的地位。	计划重点领域是在分析本组织的比较优势，并考虑到其他主体的基础上制定的。
《战略框架》无助于制定有意义的结果框架，或进行高质量的监测和报告。	认真制定了计划重点领域，以期建立结构合理的结果框架，并基于与区域会议及区域和驻国家办事处磋商，纳入了各区域的差异。
《战略框架》的产出、成果和影响因潜在风险而被推迟。	认真制定了计划重点领域，以纳入风险应对战略，并提高农业粮食体系的韧性。

116. 在制定计划重点领域的过程中，对外部环境的主要风险以及内部制约因素进行了分析。

117. 对总体框架而言，最重要和最不确定的因素，即无法预测未来结果的负面事件或冲击是：

不确定性	减缓行动
意外的政治不确定性或冲突。	已经制定了强有力的计划重点领域，供开展应急，并建设能应对冲击、韧性十足的农业粮食体系。
重大健康冲击或大流行病不确定性。	制定了“同一个健康”举措的计划重点领域，以防止出现新的人畜共患病库。
气候冲击的不确定性。	计划重点领域包括将指数型保险、传统保险和融资渠道相结合的农业保险创新。
新的潜在不确定性会影响到农业部门以及粮食安全和营养。	计划重点领域包括改善预警系统创新，提高事件预测能力。

118. 目前，已将影响每个计划的风险和不确定性，以及相关的减缓行动纳入《2022-25 年中期计划》制定进程中。

灵活的组织

119. 建立适应环境和优先重点变化的灵活组织，是在长期不确定的情况下进行风险管理的核心。当前的疫情凸显了快速适应的必要性，所遇到的挑战为本组织提供了检验准备情况的机会，实际取得的结果可圈可点。

120. 本组织已在几个方面采取行动，为应对动荡环境下的多重挑战做好了准备：

121. **灵活精简的组织结构。**根据《工作计划和预算的进一步调整》，实施模块化、扁平化的组织结构，有助于加强跨部门合作，并围绕新出现的需求和重点更灵活地组织资源和能力，灵活应对新问题。按照该业务模式，组织职能跨越各部门和各地理层级以同一个粮农组织进行交付，从而及时运用专门知识，而不受地理空间的限制。

122. **强有力的《战略框架》。**《战略框架》确立了明确的愿景和指导原则，是科学设计的产物，在不同的潜在情况下可保持基本不变。虽然本组织的工作方法、具体的优先重点和规模可能会发生变化，但目标和价值观仍将是稳定的基础，可据此开展灵活的业务。如果需要根据不断变化的要求进行计划调整和资源转移，可以按照过去两年度的做法，在得到治理机构批准的情况下，按照既定程序进行。

123. **积极监测。**为了能够根据外部环境的变化作出迅速、适当反应，重点致力于提高情报收集的质量和速度，并提供有关不断变化的形势、风险和机遇的信息。目前的模块结构打破了各自为政的局面，遏制了官僚主义风气，提高了透明度和反应速度，加强了内部信息流动，以指导决策。

124. **辅助性。**制定框架时依据的原则是，要将资源和权力授予对实现成果负责和问责的层级，无论是国家、区域还是全球层级。为国家层面提供支持，无论是技术、业务还是行政方面的支持，都将是本组织各相关办事处的主要责任。作为变革管理进程的一部分，将在必要时对权力下放和业务程序进行审查。

125. **文化变革。**要建立灵活的组织，首先要求职工和决策者（即本组织的管理层和成员国）灵活适应、愿意适应新形势。在开展组织结构变革的同时，通过加强各职能部门之间的合作，开展创新的沟通和包容性的规划过程，对整个组织进行文化变革。变革管理计划将有助于推动本组织的发展。

附件 1：农业粮食体系和相关趋势的关键驱动因素

1. “全组织战略前瞻活动”确定了当前和新出现的主要社会经济和环境驱动因素及相关趋势，这些因素影响着农业粮食体系，并因反馈效应反过来受到这些因素的影响。一些驱动因素直接影响到整个农业粮食体系[系统性（总体）驱动因素]，因为它们与供需双方高度关联，并与粮食和农业活动对应的全球社会经济背景相关联。其他驱动因素直接影响到粮食获取（粮食需求）和生计、生产和分配过程，或支持粮食和农业活动的环境自然资源基础。

系统性（总体）驱动因素

2. **人口增长和城市化**，预计将不断增加并改变粮食需求。撒哈拉以南非洲和南亚已经发生这种变化。除人口增长外，与不同地点有关的其他因素也很重要（如农村地区和高收入国家的老龄化）。其他社会方面，如空间位置和/或性别平衡，也因国内和国际移徙而发生变化。联合国发布了关于影响全球社会和经济的大趋势的报告²⁸，指出从 2018 年到 2050 年，在全球范围内，生活在城市地区的人口比例将从 67% 增至 83%。人口增长会对农业粮食体系产生相互关联的影响，因为人口增长和人口结构变化、城市化和粮食需求三者密切相关。城市化对粮食和农业构成了挑战，例如会侵占肥沃的土地。此外，青年群体的增长，特别是在撒哈拉以南非洲和南亚，引起了人们对农业粮食体系内外就业机会和工作（薪酬、剥削、安全）质量下降的严重关切。

3. **经济增长、结构转型和宏观经济稳定**并不总能带来包容性经济转型的预期结果。农业粮食体系的转型与整个社会经济体系的结构性转型及其宏观经济稳定密切相关。经济增长和整个经济结构转型是粮食和农业转型进程的结果和动力。世界银行²⁹提出，提高经济增长率是减贫的重要驱动力，然而，只有当社会各阶层能共享经济增长的红利时，减贫才能真正实现。例如，撒哈拉以南非洲尽管在过去 20 年中经济增长率非常高，但仍有待实施实质性的经济转型。预计新冠疫情的暴发将使一些国家本已存在的宏观经济失衡问题雪上加霜。“如果目前的政策立场继续下去，到 2030 年，全球经济将面临增长放缓和不稳定性加剧的问题。随着全世界的劳动力人口比例继续下降，家庭支出将减弱，进一步降低投资于生产活动的积极性³⁰。”

4. **国家间的相互依存关系**将全球的农业粮食体系联系在一起，但低收入缺粮国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家的粮食需求严重依赖进口。其他国家则依赖出口少数商品，来进口技术、能源、金融服务或卫生保健设备。这种对初级商品的依赖使经济体系变得脆弱不堪，并给对国民的生活带来负面影响。《2019 年世界粮食安全和营养状况》³¹报告称，“在最近经济放缓和下行期间，在饥饿人数

²⁸ 联合国经济和社会事务部，2018。《世界城市化前景》（2018 年修订版）

²⁹ 世界银行，2018。《2018 年贫困与共同富裕现状 – 透析贫困谜题》

³⁰ 贸发会议，2019。《2019 年贸易和发展报告 – 为全球绿色新政融资》

³¹ 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织。2019。《2019 年世界粮食安全和营养状况》。《防范经济放缓和经济衰退》。

增加的国家中，有 80%（65 个国家中有 52 个）的经济高度依赖初级商品出口和/或进口。”此外，对初级商品的依赖可能会增加解决环境和社会问题的难度，因为多边贸易协定会带来不确定性³²；此外，由于机构能力薄弱，还可能引发非法资金流动，导致资源从低收入国家流向高收入国家³³。这种相互依存在什么条件下会提高农业粮食体系和一般经济体系的韧性和可持续性，或迫使其依赖初级商品或产生其他形式的依赖（技术、能源、金融、文化、地缘政治和战略等）？这是一个需要进一步考虑的问题。同时，作为一种防疫手段，一些国家和社区可能会走向自给自足³⁴。

5. **大数据的生成、控制、使用和所有权使农业粮食体系的实时决策成为可能。**然而，由于数字产业存在着巨大的规模经济效益，人类生活、社会互动和生产的许多方面（包括农业食品价值链过程）的数字化导致了数字鸿沟，也引起了人们对大数据平台经济效益的关注，因为大数据平台能够收集关于消费者行为和偏好的大量信息³⁵。需要在数据采集、储存、管理和控制方面建设国家统计系统的能力，提高消费者和民间社会的认识，以确保由国家主导独立、透明、负责任的数据生成、验证和利用过程，并将其转化为统计数据，这对小国尤为重要。

6. **地缘政治日趋不稳定，冲突的影响越来越大，**包括与争夺资源和能源有关的冲突，是造成粮食不安全和营养不良的主要原因³⁶。《2017 年世界粮食不安全状况》³⁷强调，绝大多数长期粮食不安全和营养不良的群体集中在受冲突影响的国家。此外，研究表明，在过去 60 年中，40%-60% 的国内武装冲突是由自然资源引发、资助或维持的³⁸。冲突会减少粮食的供应，扰乱粮食和卫生保健的获取渠道，并破坏社会保护体系。世界许多地区大多数粮食不安全群体都是冲突的受害者。这一驱动因素与气候变化、可再生自然资源退化和荒漠化交互作用，扰乱了农业生计和农业粮食体系。采掘活动往往集中在包括土著领地在内的农村地区，是造成社会经济和民族领地冲突的经常性原因。未来可能出现的情况包括“世界失序”，即国际和国家冲突不断出现并持续存在。农业粮食体系将受到社会经济和环境体系各部分所受冲击的影响，并将根据人们的社会特征（性别、年龄、种族、社会经济地位等）对其产生影响。

³² 例如，“由于碳足迹本质上并不是产品的物理组成部分……《技术性贸易壁垒协定》关于平等对待‘同类’产品进口的要求所产生的影响仍未得到验证”粮农组织，2018。《农产品市场状况：农产品贸易、气候变化与粮食安全》。

³³ 参见可持续发展目标 16，具体目标 4，以及非洲联盟委员会/联合国经济委员会，2014。非法资金流动：为什么非洲需要“追踪！阻止！截获！”非法资金流动问题高级别小组。

³⁴ 自给自足是广义上的，反映了社区对以自身力量满足基本需求的态度日益增强。

参见：粮农组织《2015-16 年农产品市场状况：深度剖析 – 粮食自给自足和国际贸易：虚假的二元对立？》
美国经济学杂志 0(5): 277-283. Barange, M. 等，2020。《通过自给自足优化防疫措施 – 审查文件》。

³⁵ CEB/2019/1/Add.2

³⁶ 2019 年被迫流离失所者人数达到近 8000 万。难民署，2019。《2019 年被迫流离失所的全球趋势》。

³⁷ 粮农组织等。2017。《2017 年世界粮食安全和营养状况 – 增强抵御能力，促进和平与粮食安全》。

³⁸ 联合国、世界银行。2018。《和平之路：防止暴力冲突的包容性办法》。

7. **不确定性。**影响农业粮食体系的所有驱动因素都受到多种系统性危险的影响，这些危险附着着不确定性因素，往往在突发事件中出现。《粮食和农业的未来》³⁹强调，粮食和农业的未来面临着不确定性，会引起严重的问题和关切；同时指出，这些不确定性会随着不同因素而出现，包括人口增长、膳食选择、技术进步、收入分配、自然资源状况、气候变化以及和平的可持续性。新冠疫情暴发的时间、速度、地理分布和规模及其影响就是一个例子⁴⁰。灾害和危机的多重风险，往往与冲突和其他冲击相结合，造成破坏和损失。旱灾、洪涝、风暴等极端气候事件、季节性天气变化、海平面上升等缓发事件也日益成为新的突发事件。2020 年沙漠蝗灾以及其他严重的跨境食物链危机也在威及农业粮食体系。不确定性的影响 – 更具体地说，对农业粮食体系的影响难以预测和衡量，但通过风险管理和预测进行预防，包括提高应急准备和应对这些不确定性的能力，可以降低影响。

直接影响粮食获取和生计的驱动因素

8. **农村和城市贫困。**农村地区发展滞后。尽管在许多情况下农村潜力巨大，很大一部分农村人口生活在贫困或极端贫困之中。农业部门的劳动收入低于其他部门的平均收入，而且性别不平衡现象较为严重。许多农村地区的基础设施严重匮乏，机构薄弱，获得基本服务和自然资源的机会有限，社会结构遭到破坏。总体而言，正如《2020 年世界粮食安全和营养状况》所指出的那样，粮食不安全的人数正在增加，营养不良现象普遍存在，因为健康膳食的成本远高于国际[极端]贫困线，即按购买力平价换算的每天 1.90 美元⁴¹，且最弱势群体面临陷入贫困的重大风险。虽然整个《2030 年议程》以“不让任何人掉队”的原则为基础，但社会中的某些群体，如老人、儿童和青年、妇女以及土著居民，在许多情况下仍面临着遭受歧视和被边缘化的风险。此外，在某些情况下，这些群体面临不安全和暴力，和/或存在参与非法经济活动等情况，处境雪上加霜。当前疫情带来了另一个问题：在社会内部和国家之间，获取公共卫生保健服务和其他公共服务的机会不均等；再加上许多方面原有的性别不平等现象加剧，包括妇女承担的护理和家务工作增加，导致妇女参加工作受限。这些往往无法衡量的不均等可能更能反映出当前的贫困水平。不均等导致购买力下降，膳食只能单纯满足热量需求，致使营养状况恶化。

9. **不平等。**社会的严重不平等表现在多个方面，包括收入、就业机会、自然资源和基本服务等资产的获取渠道，以及财政负担。很大一部分人在贫困线上或以下挣扎，而少数人则在粮食和农业部门内外赚得盘满钵满。妇女、女童、青年、小生产者 and 土著群体遭受的影响最大，而这些影响远远超出了单纯的经济不平等，并不总是可以衡量。不平等现象的加剧会削弱社会凝聚力，导致政治两极分化，最终降低经济增长速度⁴²。令人担忧的是，收入不平等正在加剧。以亚洲为例，尽管过去

³⁹ 粮农组织，2018。《粮食和农业的未来：通往 2050 年的备选途径》。

⁴⁰ 粮农组织，2018。《保护人和动物免受疾病威胁》。

⁴¹ 粮农组织等。《2020 年世界粮食安全和营养状况》。

⁴² 国际货币基金组织。2017。《财政监测：解决不平等》。

几十年经济高速增长（2000 年至 2016 年年均 GDP 增长率为 5%），但收入不平等却在加剧，从而减缓了减贫的进展，新冠疫情造成的影响进一步加剧了各种不平等。

10. 近几年的**粮食价格**比 20-30 年前高出很多。事实上，即使不考虑 2008 年和 2011 年的价格暴涨，粮食价格也比上世纪 90 年代高出 30% 左右⁴³。尽管目前的定价机制无法反映粮食的全部成本，包括各个层面的社会和环境外部因素（全额成本核算），但粮价上涨是不争的事实。《2050 年粮食和农业的未来》强调，如果将环境成本计算在内，在其他条件不变的情况下，粮食价格可能会在未来几十年内大幅上涨 30-35%。虽然政治和媒体报道对粮食价格很敏感，决策者也对粮食和农业体系的效率表示关切，但廉价、不健康、社会和环境不可持续的粮食绝不是解决办法。

直接影响粮食和农业生产及流通过程的驱动因素

11. **创新与科学**。加快并扩大科技创新，包括机构创新，是实现建立更高效、更包容、更具韧性和更可持续农业粮食体系奋斗目标，并利用新出现的机会实现可持续发展目标的关键。新兴科技创新具有巨大的变革潜力，但也带来了巨大的风险，若被滥用，可能加剧不平等和市场集中，并导致自然资源的退化。科技创新具有巨大的潜力，可以使一系列互补的行动产生共同效益。例如，在解决环境问题的同时，改善农民的收入和营养。技术进步，包括出现更系统的方法、数字化、生物技术和所有其他创新的解决方案⁴⁴，为协同实现生产足够的粮食和保护环境的双重目标提供了机会；同时，也需要注意到各种挑战⁴⁵。目前正在对这些技术的发展、局限性和潜在风险进行研究，以确保安全和可接受性方面得到适当处理，获取渠道实现性别平等，并让低收入国家享用技术，避免技术鸿沟。

12. 如本组织的“政府支出农业导向指数”（可持续发展目标指标 2.a.1）所示，过去 15 年中，对**农业粮食体系的公共投资**大幅降低。在许多情况下，由于公共投资不足和/或对当地农业粮食体系的重视程度不够，很多国家政府，特别是低收入国家（包括低收入发展中国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家）政府确定的优先重点没有得到落实。因此，目前严重依赖进口来满足粮食需求的国家可能会继续依赖进口，除非改变优先重点。此外，获取资金的适当监管和法律框架有限，不利于吸引私营部门投资。

13. 由于包括粮食和农业在内的几乎所有部门的生产自动化、机械化和数字化，**生产的资本/信息密集度**正在增加。虽然这些趋势有助于提高整体生产率，但也引起了对农村和城市地区就业水平的关注⁴⁶。在其他条件相同的情况下，粮食价值链下

⁴³ 按照粮农组织食品价格指数衡量。“粮农组织食品价格指数”是衡量一揽子食品国际价格月度变化的指标，由五组商品价格指数的平均值组成，并按 2014 年至 2016 年期间每一组商品的平均出口份额加权。

⁴⁴ 本组织主张利用生态系统服务来补充这些外部投入。过度使用外部投入会增加粮食生产的环境足迹 – 过多的灌溉会给本已稀缺的资源带来更大的压力，正如过多喷洒杀虫剂和除草剂会破坏环境、减少生态系统服务所依赖的生物多样性，并可能损害人类健康。

⁴⁵ 联合国，2018。《联合国秘书长新技术战略》

⁴⁶ E/CN.9/2020/2，联合国经济及社会理事会，2020。人口、粮食安全、营养和可持续发展 “[……]制造业、农业粮食和服务部门本身也在采用信息技术（机器人、数字化和人工智能），减少对工人的需求，走向资本集约化”。

游环节资本密集度的提高限制了加工和分销环节的劳动力需求。此外，初级生产的机械化/数字化降低了没有或无法利用新资本资产的农民的利润。青年农民可能更倾向于采用数字技术和其他创新，他们只有在获得资金、培训和能力发展的情况下，才能提高收入。然而，尽管先进技术的逐步普及有可能提高粮食相关生计的利润率，并创造新的就业机会，但净新增就业岗位数量很可能为负。因此，与老龄化相关的粮食生产的资本/信息密集度不断提高，可能会进一步促使农民涌入城市，导致农村地区空虚化。如果进城农民找不到就业和其他谋生机会，贫困和粮食不安全可能会增加。

14. **粮食和农业投入和产出市场集中**，对农业粮食体系的韧性、公平性和可持续性构成了挑战。全球农业粮食体系的市场集中程度前所未有^{47,48}，从作物种子、农业化学品、兽药、农业机械、化肥、动物遗传、捕捞权、食品加工和商品贸易，都值得关注。此外，因土地使用监管缺位导致的土地集中也影响着资源的获取，使农村、地方和低收入经济处于危险之中，并增加了对外部主体的依赖。当前疫情显示了这种土地集中的弱点，在某些情况下，可能需要更多地依赖本地生产的商品。

15. 随着消费者行为变化而产生的**消费和营养模式**是影响农业粮食体系的关键因素。消费者日益对膳食的可持续性、营养成分和安全性作出复杂的选择。促使消费者的需求朝着可持续和更健康的膳食模式方向转变非常重要。如果认识到消费者在充分知情的情况下，就会改变消费行为，就有可能推动生产体系的深刻变化。例如，碳标签有助于形成消费者偏好，推动向低排放经济转型。这需要在制定相关标准时采取国际认可的方法（粮农组织《农产品市场状况》，2018），正如《全球可持续发展报告》中所回顾的那样，建立可持续的农业粮食体系和健康的营养模式，以加快可持续发展目标实现进展，需要包括消费者在内的各利益相关方采取合作行动⁴⁹。

影响环境体系的驱动因素

16. **自然资源的稀缺和退化**土地、水、土壤和生物多样性正在逐步退化。水资源匮乏、土地退化、土壤养分枯竭、大规模毁林、过度开发海洋资源和牧场、各级污染，不仅引起人们对整个农业粮食体系的严重关切，也让人们对可持续发展目标的实现前景感到担忧。“低效或不可持续的农业体系往往与环境与土壤退化以及生物多样性的丧失有关，作物专业化和分布的增加会增加歉收的风险⁵⁰。”人均自然资源（包括土地和水）供应和可及性是农业粮食体系最重要的瓶颈之一。例如，虽然亚太区域人口占世界人口的一半以上（56%），但土地面积不到全球土地面积的四分之一。人口增长、城市化和工业化对农业部门使用的自然资源的压力越来越大。

⁴⁷ 可持续粮食体系国际专家小组。2017。《规模太大，难以供养：探讨农业粮食部门巨型兼并、集中、权力集中的影响》。

⁴⁸ 贸发会议，2018。《2018年贸易与发展报告：权力、平台和自由贸易幻觉》。

⁴⁹ 联合国，2019。《2019年全球可持续发展报告：现在就是未来：科学实现可持续发展目标》。

⁵⁰ 联合国环境规划署（环境署），2019。《全球环境展望6：健康地球，健康人类》。

在拉丁美洲，随着与农业粮食体系有关的密集生产活动不断发展，该区域的自然资源已经退化。撒哈拉以南非洲正经历着同样的情况，即自然资源严重退化，萨赫勒和非洲之角以及南部非洲的干旱地区缺水。大规模的毁林也在发生，这与农业用地扩大、采矿业开发、兴建水电大坝或道路等基础设施工程、城市化、甚至过度伐木有关。对逐渐稀缺的自然资源的竞争助长了冲突，同样，许多地区的农业部门日益受到频发、高强度极端天气事件的影响⁵¹。

17. 由于跨境动植物病虫害暴发呈上升趋势，农业不断侵蚀野生地区和森林的，加上抗微生物药物耐药性提高以及动物产品的生产和消费不断增加，今后，新冠疫情之后，**流行病暴发和生态系统退化**可能会越发严重。根据环境署-国际畜牧研究所一份报告⁵²，“病原体起源于动物，病原体所致人类疾病的出现或溢出通常是人类行动的结果，如畜牧业生产集约化或造成生态系统退化和支离破碎，或不可持续地猎杀野生动物。”所有这些都导致食品安全事件发生率越来越高，而气候变化又加剧了这种情况，因此需要采取“同一个健康”举措⁵³。

18. 由于农业和经济活动排放温室气体，**气候变化**已经影响到农业粮食体系、食品安全和自然资源，预计将加速恶化农村地区的饥饿和贫困⁵⁴。例如，在拉丁美洲，农业粮食体系目前和中长期都将受到气候变化的影响。据估计，某些地区（如拉丁美洲南锥体）的雨养农业产量将因季节性缺水而减少。此外，渔业和水产养殖生产也将受到影响。小岛屿发展中国家和沿海地区将面临海平面上升、飓风频率和强度增加、海水倒灌、海洋酸化和变暖，以及珊瑚白化现象增加等问题。另一方面，“据估计，人为温室气体排放总量的 23%（2007-2016 年）来自农业、林业和其他土地利用”⁵⁵。不仅农业粮食体系在全球二氧化碳当量排放总量中占很大比例（原因包括毁林和其他土地利用变化），而且几乎所有现行经济活动的发展模式都离不开化石燃料，并会产生大量的温室气体排放⁵⁶。总体而言，目前还没有任何明确低风险的措施来防止地球升温超过 1.5 度，而且世界对深度脱碳的影响了解有限。对于“重建更美好未来”的疫后的恢复进程来说，关于这些问题的愿景和认识尤为重要。

⁵¹ 上述自然资源使用和退化的全额成本核算在引起价格变化的同时，可能对自然资源的使用、温室气体排放和生物多样性产生影响。

⁵² 联合国环境规划署和国际畜牧研究所，2020。《预防再次出现大流行病：人畜共患病以及如何打破传播链》

⁵³ 世界卫生组织（世卫组织）。以“同一个健康”举措设计并落实计划、政策、立法和研究，需要多个部门共同努力，以取得更好的公共卫生成果，如食品安全、控制人畜共患病（即可在人畜之间传播的疾病，如流感、狂犬病和裂谷热），以及抗击细菌的微生物耐药性。

⁵⁴ 关于食品安全影响，请参阅：粮农组织，2020。《气候变化：食品安全负担分析》。

⁵⁵ 政府间气候变化专门委员会（气专委），2019年。《关于气候变化、荒漠化、土地退化、可持续土地管理、粮食安全和陆地生态系统的温室气体通量的特别报告》。

⁵⁶ 这也适用于一些日益被描述为农村地区农业活动补充的活动，如旅游业，其温室气体足迹在很大程度上有待调查。

19. “蓝色经济”⁵⁷（即发展与海洋和沿海地区相关的经济活动）的全球体量不断增加，并日益成为各国（特别是小岛屿发展中国家和其他享有大型专属经济区的国家）制定经济发展政策的指导概念。气专委最近的一份报告⁵⁸强调了可持续海洋产业在减少温室气体排放和适应气候变化方面的重要作用。同时，虽然水产养殖有望为全球水产品提供必要的增长，但其区域发展并不均衡，并面临各种制约因素。需要改善治理、增加投资，并有针对性地支持环境友好型生产系统，如沿海地区的多营养层综合水产养殖和内陆地区的综合农业水产养殖，并特别关注非洲，因为非洲预计是唯一发生“表观消费量”下滑的区域⁵⁹。水产品生产体系处于更大的发展框架中。然而，许多“蓝色经济”政策向大型项目倾斜，如石油/天然气和航运/港口，甚至是旅游业。这些项目会带来经济效益，但也会造成环境退化，对海产品和海洋生物多样性产生影响。需要进一步调查新出现的权衡取舍，以便在了解风险的情况下进行合理的决策和投资，促进有韧性、可持续的发展。

⁵⁷ 在全组织战略前瞻活动背景下，适用世界银行对“蓝色经济”的定义：可持续利用海洋资源促进经济增长、改善生计和就业，同时保护海洋生态系统的健康（《[什么是蓝色经济？](#)》世界银行，2017年6月6日）。

⁵⁸ 气专委，2019。《气候变化中的海洋和冰冻圈特别报告》。

⁵⁹ “表观消费量”是衡量产品或材料消费量的一个代用指标，其定义为：产品或材料的生产量+进口量-出口量（联合国统计词汇）。

附件 2：本组织结果框架



附件 3：本组织结果框架对国家一级规划的描述

