



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

# 理事会

## 第一五五届会议

2016年12月5-9日，罗马

经审查的《战略框架》  
和《2018-21年中期计划》纲要

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](http://www.fao.org)。



mr830

## 内容提要

粮农组织正在对其《战略框架》开展四年一次的审查并编写新的《2018—21 年中期计划》，以作为既定计划编制进程的组成部分。本文件向理事会介绍下列内容：

- a) **经审查的《战略框架》草案**，概括了依据全球发展、趋势和挑战以及本组织特征和核心职能所更新的战略目标和跨领域主题内容（第 I 部分）；
- b) **《2018—21 年中期计划》纲要**，包括战略目标结果框架以及附有成果、指标和产出的各项计划（第 II 部分）。

2015 和 2016 年期间，领导机构对本组织战略方向的连续性给予了持续大力支持，以便充分实现《战略框架》的全部影响。与此同时，全球在 2015—2016 年期间取得了若干重要进展，尤其是《2030 年可持续发展议程》以及 17 项可持续发展目标获得通过，以及气候变化《巴黎协定》生效，构成了粮农组织开展业务、进行适应以促进交付和扩大影响的大背景。

**经审查的《战略框架》**明确了从粮农组织愿景到总体目标在内的本组织整体战略方向，这些内容在本次审查中均未发生改变。对分析步骤的磋商性战略思考进程明确了：a) 影响粮农组织开展业务的主要全球性进展；b) 预计会影响农业中期发展的全球趋势；c) 粮农组织区域会议和技术委员会提出的部门和区域趋势；d) 这些进展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经批准的核心职能范围内对粮农组织战略目标、成果和产出所产生的影响。

共有十项挑战得以明确，代表了各国和发展界将在不远的未来所面临的主要发展问题。这些内容构成了对概念框架进行审查以及对当前五项战略目标进行调整的理论基础。

- 1: 努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良；
- 2: 可持续增加改善农业、林业和渔业产品及服务；
- 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。

粮农组织必须确保具有实现这些预期结果的内部技术能力和完整性。因此，《战略框架》继续包括了关于技术质量、知识和服务的第 6 项目标，以确保技术领导力并在设计和实现各项战略目标时整合统计数据与气候变化、性别、治理和营养等跨领域问题。

目前正依据全组织规划进程制定 **《2018—21 年中期计划》**。将在 2017 年 3—7 月期间与拟议《2018—19 年工作计划和预算》一同提交计委、财委、理事会和大会审核批准。

《2018—21 年中期计划纲要》提出了：A) 粮农组织结果框架的主要组成部分（战略目标、目标 6、核心职能、职能目标），与 2014—17 年相比均未发生变化；B) 2018—21 年拟议战略目标结果框架及计划则根据经审查的《战略框架》所确定的挑战进行了调整，以作为制定完整《2018—21 年中期计划》和《2018—19 年工作计划和预算》的依据。

制定战略目标结果框架和 2018—21 年各项计划的目的在于提高战略目标和成果的聚焦度，包括通过其对相关可持续发展目标具体目标和指标的促进作用来实现，同时改善战略目标结果链的质量，以应对各国预计将面临的各项挑战。这将有助于从三方面改善粮农组织的结果规划和监测体系。首先，这将促进粮农组织国别规划框架与国家主导的可持续发展目标监测框架建立直接关系。其次，由于各国将设定各自国家层面的具体目标，因此将对照各项指标而非具体目标来衡量各项成果所取得的进展。第三，一些非可持续发展目标成果指标将予以保留，作为粮农组织促进各项成果的相关措施。

在战略目标层面，主要的创新在于确认并专门使用与各项战略目标相关的可持续发展目标具体目标和指标。这构成了战略目标层面的一整套新指标。每年将对这些指标进行监测，报告其趋势和针对具体目标所取得的进展。在成果层面，通过替换具体衡量尺度，或是在某些情况下用可持续发展指标替换整个原有指标而实现了指标的简化。成果指标将继续衡量两年间所实现的变革水平，以及各国在粮农组织通过其工作进一步发挥直接促进作用的领域内所取得的进展程度。

总体而言，粮农组织的工作将继续促进可持续发展目标的 40 项具体目标，并通过 53 项独特的可持续发展目标指标予以衡量，以作为 2018—21 年拟议战略目标结果框架的组成部分。纳入可持续发展目标具体目标和指标已提高了战略目标的聚焦度程度，并改善了包括 20 项成果（每项战略目标 4 项成果）和 40 项产出（低于 2014—15 年的 50 项，今后可能进一步完善）在内的成果和产出链质量。

**战略目标 1：**粮农组织促进以可持续方式消除饥饿、粮食不安全和营养不良的努力更为关注有效实施政策、战略和投资计划的国家能力。将应对所有形式的营养不良，包括食物不足、微量营养素缺乏，超重、肥胖问题以及膳食相关非传染性疾病。战略目标 1 结果框架由战略目标和成果层面总计 11 项指标构成（包括 7 项可持续发展目标指标），以追踪在减少粮食不安全和各种形式营养不良方面以及筹资层面所取得的进展。

**战略目标 2：**粮农组织将重点围绕在各领域和利益相关方内部及之间开展更有力的对话和整合，以可持续方式提高产量和生产率，在营养和性别敏感型粮食系统范围内应对气候变化和农业、林业及渔业环境退化。为各国能力提升提供支持十分重要，以适应气候变化不良影响、制定或实施国家适应计划或国家自主贡献。战略目标 2 结果框架由战略目标和成果层面总计 21 项指标构成（包括 17 项

可持续发展目标指标），以追踪在可持续生产率、环境退化、气候变化适应和减缓、遗传资源养护、渔业和生物多样性国际文书实施等方面的进展，以及促进生态系统可持续利用的筹资水平。

**战略目标 3：**粮农组织对减少农村贫困的贡献将重点围绕支持国家和区域层面广泛、多领域及针对多种生计的扶贫政策与战略。这需要粮农组织跳出农业部这些传统伙伴的范围展开接触，并努力将粮农组织技术工作整合入国家层面的农村减贫政策进程。战略目标 3 结果框架由战略目标和成果层面总计 20 项指标构成（包括 15 项可持续发展目标指标），以衡量贫困和对生产资源的获取、收入、体面就业和性别平等情况。

**战略目标 4：**在促进农业和粮食系统发展方面，粮农组织支持各国提高对小规模行动者和更脆弱群体的包容性，同时继续抓住机遇实现增效。重点将在于提高各国参与制定国际标准和贸易协定、设计和实施支持性政策和法规，以及发展价值链的能力。战略目标 4 结果框架由战略目标和成果层面总计 19 项指标构成（包括 11 项可持续发展目标指标），衡量筹资和投资、贷款或信贷、出口补贴、对发展中国家进口商品的关税细目，以及关于非法、不报告和不管制捕鱼国际文书的实施情况。

**战略目标 5：**为了反映最近做出的全球政治承诺，粮农组织促进提高农业生计抵御力及应对威胁和危机的努力重点关注气候变化及引发的极端天气事件、生态系统健康的风险、食物链威胁和“同一个健康”、破坏和损失、预防冲突、和平、稳定及流离失所现象。战略目标 5 结果框架由战略目标和成果层面总计 14 项指标构成（包括 15 项可持续发展目标指标），衡量粮食不安全和营养不良情况、生态系统健康的风险、破坏和损失、信息利用和预警、风险和脆弱性，以及防备程度和响应能力水平。

目标 6 的结果框架反映了知识交付、质量和服务的预期完善情况，根据技术领导力、统计数据、性别、治理、营养和气候变化等方面的关键绩效指标进行衡量，对战略目标的实质性促进作用反映在战略计划内。

### **征求指导意见**

提请计划委员会和理事会：

- a) 审议并认可文件第 I.D 部分所列经审查的《战略框架》中所包含的各项战略目标与成果。
- b) 就第 II.B 部分和附件 1 中介绍的《2018—21 年中期计划》所包含的战略目标计划和结果框架提出意见和指导，作为编写完整《2018—21 年中期计划》和《2018—19 年工作计划和预算》的基础，供领导机构在 2017 年上半年审议。

## 目 录

	页 次
引 言 .....	6
文件范围 .....	7
征求指导意见 .....	7
<b>I. 经审查的《战略框架》 .....</b>	<b>8</b>
<b>A. 粮农组织的远景和全球目标 .....</b>	<b>8</b>
<b>B. 不断演化的全球背景和粮农领域的主要挑战 .....</b>	<b>9</b>
B.1 全球发展背景及其与粮农组织工作的关联 .....	9
B.2 全球和区域趋势 .....	13
B.3 全球主要挑战 .....	20
<b>C. 粮农组织的特征和核心职能 .....</b>	<b>29</b>
粮农组织的基本特征 .....	29
核心职能—粮农组织如何交付成果 .....	29
<b>D. 战略目标 .....</b>	<b>31</b>
战略目标 1: 努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良 .....	33
战略目标 2: 可持续增加并改善农业、林业、渔业产品及服务 .....	35
战略目标 3: 减少农村贫困 .....	37
战略目标 4: 推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统 .....	39
战略目标 5: 增强生计抵御威胁和危机的能力 .....	41
目标 6: 技术质量、知识和服务 .....	42
统计工作 .....	42
跨部门主题 .....	43
<b>II. 《2018—21 年中期计划》纲要 .....</b>	<b>46</b>
<b>A. 粮农组织结果框架—主要组成部分 .....</b>	<b>46</b>
<b>B. 2018—21 年拟议战略目标结果框架和计划 .....</b>	<b>50</b>
B.1 战略目标结果框架 .....	50
B.2 目标 6 与跨部门主题 .....	54
B.3 2018—21 年战略目标计划 .....	58
战略目标 1: 努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良 .....	58
战略目标 2: 可持续增加并改善农业、林业、渔业产品及服务 .....	64
战略目标 3: 减少农村贫困 .....	69
战略目标 4: 推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统 .....	75
战略目标 5: 增强生计抵御威胁和危机的能力 .....	81
附件 1: 2018—21 年战略目标结果框架 .....	87
网络版附件 1: 全球粮食和农业主要趋势 .....	.....
网络版附件 2: 区域趋势 .....	.....

## 引言

1. 本文件介绍粮农组织经审查的《战略框架》草案和《2018—21 年中期计划》纲要，目前正在参考全球最新发展变化以及粮农组织职能相关领域的全球、区域趋势与挑战编写以上材料。
2. 正如《基本文件》所指出，<sup>1</sup>粮农组织所有工作自 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、农村发展及包括消费者在内的依赖以上几项的人们所面临挑战的分析；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在粮农组织支持下将要实现战略目标，包括具体目标和指标；
  - 《中期计划》，涵盖四年，其中包括一项成果框架，并附有具体目标与指标，这些将有助于推动战略目标的实现。
3. 每四年一次对粮农组织《战略框架》的审查以及《2018—21 年中期计划》的编写工作正在 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<sup>2</sup>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；
  - c) 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和技术委员会开展的讨论和提出的建议反映出来；
  - d) 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；
  - e) 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。
4. 粮农组织各领导机构一直表示要在 2015 年和 2016 年为坚持粮农组织战略方向提供坚定、不断的支持，促使《战略框架》充分发挥作用。同时，2015—2016 年出现了几项重要的全球性发展变化，成为粮农组织在不远的未来开展工作时必须适应的大背景，这些变化包括：《2030 年可持续发展议程》及可持续发展目标、《亚的斯亚贝巴行动议程》和有关气候变化的《巴黎协定》；第二届国际营养大会；《仙台减轻灾害风险框架》、世界人道主义峰会、联合国难民及移民问题峰会；人居三《新城市议程》；第十四届世界林业大会和《港口国措施协定》。
5. 粮农组织理事会于 2015 年 6 月对粮农组织《战略框架》与可持续发展目标对接表示欢迎，指出在审查《战略框架》和编写《2018—21 年中期计划》的过程中仍有机会进一步加强二者之间的一致性。

<sup>1</sup> 粮农组织《基本文件》第 II.F 册（CR 10/2009）

<sup>2</sup> 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。

### 文件范围

6. 本文件包含两部分：

- a) 经审查的《战略框架》草案，总结介绍按照全球最新发展变化、趋势和挑战以及粮农组织特征和核心职能更新后的各项战略目标和跨领域主题（第 I 部分）；
- b) 《2018—21 年中期计划》纲要，包括战略目标计划和附有成果、指标和产出的结果框架（第 II 部分）。

### 征求指导意见

7. 提请计划委员会和理事会：

- a) 审议并认可本文件第 I.D 部分所列经审查的《战略框架》中所包含的各项战略目标及成果。
- b) 就第 II.B 部分和附件 1 中介绍的《2018—21 年中期计划》纲要中的战略目标计划和结果框架提出意见和指导，这份纲要将成为编写完整《2018—21 年中期计划》和《2018—19 年工作计划和预算》的基础，供领导机构在 2017 年上半年审议。

## I. 经审查的《战略框架》

### A. 粮农组织的远景和全球目标

8. 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”。

9. 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。

10. 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

11. 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

12. 一些总体趋势和全球性问题已促使国际社会在 2015—16 年间采取行动，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》、有关气候变化的《巴黎协定》、世界人道主义峰会以及联合国秘书长的《人类议程》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：第二届国际营养大会；联合国难民及移民问题峰会；关注城市化的人居三大会；第十四届世界林业大会及《联合国森林论坛部长宣言》；作为打击非法、不报告、不管制捕鱼活动的关键手段的《港口国措施协定》。以上发展变化及其给粮农组织工作带来的影响简要介绍如下：

#### 《2030 年可持续发展议程》

13. 《2030 年可持续发展议程》<sup>3</sup>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。

14. 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。

15. 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。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。

<sup>3</sup> [《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》](#)（联合国大会第 A/RES/70/1 号决议）

### 《亚的斯亚贝巴行动议程》

16. 《亚的斯亚贝巴行动议程》<sup>4</sup>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。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。

### 有关气候变化的《巴黎协定》

17. 2015年12月，针对2020年后气候相关行动的具有里程碑意义的《巴黎协定》<sup>5</sup>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。

18. 粮食和农业系统在适应和减缓相关活动中占据重要地位，将在各项国际气候行动计划的实施过程中发挥重要作用，尤其在农业增加值所占比例较高的发展中国家。因此，食物价值链各参与方需要获得支持，以克服障碍，在相关系统中落实改良措施。将于2016年11月召开的联合国气候变化框架公约第22次缔约方大会将侧重点放在非洲，而在多数非洲国家，农业及相关活动在国民经济中占有较高比例。

19. 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。

20. 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。

21. 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》<sup>6</sup>引导下开展工作，将此项工作纳入所有战略目标。

---

<sup>4</sup> 第三届发展筹资问题国际会议的[《亚的斯亚贝巴行动议程》](#)

<sup>5</sup> [《巴黎协定》](#)（“联合国气候变化框架公约：通过《巴黎协定》”（文件 FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1））。

<sup>6</sup> 文件 PC 120/2

### 世界减灾大会和《仙台减轻灾害风险框架》

22. 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《兵庫行动框架（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。

23. 《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。

24. 各国通过《仙台减轻灾害风险框架》后，承诺要加大力度减轻灾害风险，减少生命、财产和生计方面的损失。这项新框架的出台是全球抗灾能力相关议程中的一个里程碑。粮农组织与抵御能力相关的战略目标的结构就与《仙台减轻灾害风险框架》的四大优先重点密切相关。

### 世界人道主义峰会和联合国秘书长的《人类议程》

25. 2016 年 5 月在伊斯坦布尔召开的首次世界人道主义峰会上，联合国若干机构签署了一份“行动承诺书”，随后得到世界银行和国际移民组织的支持，其中提出要打破人道主义和发展之间的界线，通过为面临风险或深陷危机的人民、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。它认识到，我们不能满足于应对人道主义需求，不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。各方一致认为，要采取全新的工作方式，既要应对需求，又要减少需求的出现，在《2030 年议程》提出的“不让任何人掉队”的承诺指导下，减少人们面临的风险和脆弱性。这一做法是粮农组织有关抵御能力的战略目标的核心。

### 第二届国际营养大会和“营养行动十年”

26. 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》<sup>7</sup>和《行动框架》<sup>8</sup>，重申自身承诺，通过制定和实施政策来消除营养不良和改变粮

<sup>7</sup> <http://www.fao.org/3/a-ml542e.pdf>

<sup>8</sup> <http://www.fao.org/3/a-mm215e.pdf>

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。

27. 《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。

28. 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<sup>9</sup>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。

#### **联合国难民及移民问题峰会和与移民相关的其它全球发展变化**

29. 为应对当前的移民局势，最近已启动了几项全球性举措。联大于 2014 年 12 月 19 日通过的第 69/229 号决议“国际移徙与发展”强调了移徙者发挥的重要作用，为原籍国、中转国和目的国发展均作出贡献。移徙和人类的流动问题已在《2030 年议程》中明确得到关注，《议程》在各项可持续发展目标下确立了多个与移徙相关的具体目标。秘书长在 2016 年 5 月提交给联大的题为“《有安全和尊严：处理大规模难民和移民流动问题》”的报告中呼吁各国首脑解决导致人们背井离乡的根源，并承认和加大难民和移民为可持续发展做出的贡献。

30. 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》，做出大力度承诺，包括：分析和解决导致或促成大规模流动的相关因素，包括采取措施实施《2030 年可持续发展议程》；加大移徙者对经济和社会发展做出的积极贡献。《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。

#### **人居三—联合国住房和城市可持续发展大会**

31. 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（包括营养不足、微量元素缺乏和肥胖）带来前所未有的

---

<sup>9</sup> 世界卫生组织

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。

32. 按照二十年一次的周期（1976年、1996年和2016年），联合国大会决定于2016年10月召开第三届人居大会，重申对可持续城市化的全球承诺，在1996年《伊斯坦布尔人居议程》的基础上，侧重《新城市议程》的落实情况。粮农组织可通过将粮食纳入城市化相关的新全球战略，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，力争为此次会议做出贡献。

### 与部门相关的全球发展变化

33. 《港口国措施协定》。2009年签署的预防、遏制和消除非法、不报告、不管制捕鱼行为的《港口国措施协定》于2016年6月正式生效，已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。

34. 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。

35. 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

36. 粮农组织已就粮食和农业领域主要全球趋势编写了一份工作报告（网络附件1），其中分析了世界正在面临和将要面临的与粮农组织远景和职能相关的主要中、长期挑战。此外，粮农组织每个区域办事处都已确定了可能影响粮农组织区

域层面工作的区域性趋势（网络附件 2）。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。<sup>10</sup>在这些内容基础上，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

37. 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，<sup>11</sup>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。

38. 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。

39. 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。

40. 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。

---

<sup>10</sup> 计划委员会第 119 届会议（2016 年 5 月 16—20 日）；渔业委员会第 32 届会议（2016 年 7 月 11—15 日）；林业委员会第 23 届会议（2016 年 7 月 18—22 日）；商品问题委员会第 71 届会议（2016 年 10 月 4—6 日）；农业委员会第 25 届会议（2016 年 9 月 26—30 日）

<sup>11</sup> [《经合组织—粮农组织 2016—2025 年农业展望》](#)

## 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

41. 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。

42. 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

43. 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。

44. 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内的人口和经济趋势，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受到影响，性别不平等及社会不平等现象也会出现。

45. 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

46. 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。

47. 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。

48. 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）。

49. 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，迫使人群众徙。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。<sup>12</sup>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。

---

<sup>12</sup> 联合国人道主义事务协调办公室。2016。 [从人道主义视角看气候和冲突之间的关联：新的定量法](#)

### 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

50. 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%。<sup>13</sup>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水产品增产的主要来源，这一趋势预计仍将持续。

51. 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。研发水平也处于较低水平，反映在多数国家的“农业科研力度”<sup>14</sup>仍低于推荐水平<sup>15</sup>。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

52. 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此类投资对市场和未来物价可能产生的中期影响。

53. 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。

---

<sup>13</sup> 对到2050年的预测进行初步调整时采用联合国人口司的最新人口估计数为基础（中位数变量，2015），其它条件不变，粮农组织统计数据库，Alexandratos, N. 和 J. Bruinsma。2012。“走向2030/2050年的世界农业：2012年修订版”，粮农组织全球前景研究，未发表数据。

<sup>14</sup> 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。

<sup>15</sup> 经社理事会第2004/68号决议“科技促发展”建议各国政府将对科技研发的总体支出提高至至少占国内生产总值的1%。

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入和对农村地区生产性活动的投入。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

54. 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贸组织<sup>16</sup>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。

55. 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

56. 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。多数冲突会对农村地区产生最严重的影响，严重扰乱农业生产和生计。在全球范围内，冲突的发生率，尤其是国内冲突的发生率，从 21 世纪初以来已大幅上升。《全球和平指数报告》<sup>17</sup>得出结论认为，2015 年世界的和平水平有所下降，突出表明过去十年和平水平呈现下降趋势。该报告还对不断增加的“在和平问题上的全球不平等”做了描述，和平形势最好的国家正在变得愈加安全，而和平形势最差的国家则正在陷入更严重的暴力和冲突。

57. 为了摆脱粮食和营养不安全、极端贫困和相关的不确定性，越来越多的人选择通过移徙来摆脱困境和/或寻求更好的机遇。<sup>18</sup> 2015 年，国际移徙者总数达到 2.44 亿，其中包括 1.5 亿流动劳动力。<sup>19</sup> 与 2000 年相比，国际移徙者总数，包括难民，已增加了 7 100 万，增幅超过 40%。国内移徙者总数 2013 年为 7.4 亿。

---

<sup>16</sup> 世界贸易组织

<sup>17</sup> 参见 [http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/GPI%202016%20Report\\_2.pdf](http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/GPI%202016%20Report_2.pdf)

<sup>18</sup> 从法律角度看，移徙的定义仍含糊不清。移徙一词往往可与难民、经济移民和逃离暴力的移徙者互换使用。重要的是，人们并没有明确界定什么是移徙者，因此国际法中并不承认这一称呼；它主要被用来指那些寻求工作机会的人，国家对移徙者不承担任何法律义务（Goldenzel，2015）。

<sup>19</sup> 联合国经社部。2015。“2015 年国际移民趋势”。人口事实。2015 年 12 月，第 2015/4 号。国际劳工组织。2015。“全球流动工人估计：结果与方法。侧重于外来家政工作者”。

58. 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**

59. 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、食源性病原体和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。

60. 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。

61. 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**

62. 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（如“阿拉伯之春”）。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) 快速的结构调整、农村转型和粮食系统中的相关变化**

63. 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。

64. 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

65. 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。

66. 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。<sup>20</sup> 目前，这些新的治理方法正不断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关键指导，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

67. 对全球和区域趋势的梳理和分析揭示了成员国、粮农组织以及国际社会在不远的未来将要面临的主要发展问题。从分析中可以得出以下结论：

- a) 对粮食的总体需求将继续增加，而自然资源则日益稀缺，需求结构出现变化。
- b) 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。

<sup>20</sup> Brian Levy. 《开展粮食相关工作：将治理和增长纳入发展战略》（牛津大学出版社：2014）； Matt Andrews, 《发展中体制改革面临的局限》（剑桥大学出版社：2013）； David Booth, 《发展作为一项集体行动问题：应对非洲治理的实际挑战》（海外发展研究所：2012）； Merilee Grindle, “足够好的治理：发展中国家的减贫与改革”。《治理杂志》第 17(4)期：525—548 页； Jomo Kwame Sundaram 和 Anis Chowdhury 编, 《完善治理有利于发展吗？》（Bloomsbury 出版社：2012）； Grainne de Burca、Robert O. Keohane 和 Charles F. Sabel, “全球实验性治理”，44 Brit. J. Pol. Sci. 477 (2014)。

- c) 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。
- d) 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。
- e) 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。
- f) 跨界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，并影响生产率和人类健康。
- g) 冲突仍在持续，已超越国界，产生了大范围的经济、社会后果。
- h) 需要增加投资，为农业、粮食安全、社会保护和研发工作提供支持。
- i) 全球农产品贸易并没有快速扩大，区域贸易协定正不断增多，保护主义有所抬头。
- j) 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。

68. 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。

69. 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。**

70. 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。

71. 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。**

72. 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。

73. 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。**

74. 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。

75. 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。

76. 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，并随着气候变化日益频发。

#### **挑战 4：消除极端持续贫困，减少不平等。**

77. 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。

78. 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。<sup>21</sup>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。<sup>22</sup>医疗、教育和基础服务通常在城市地区也相对更加完善。

79. 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。

80. 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。<sup>23</sup>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，

---

<sup>21</sup> 国际货币基金组织和世界银行（2013）。《2013 年全球监测报告：城乡动态与千年发展目标》，华盛顿特区，世界银行。

<sup>22</sup> 粮农组织（2015）。同上。

<sup>23</sup> Quisumbing, A.R.、Meinzen-Dick, R.、Raney, T.L.、Croppenstedt, A.、Behrman, J.A.、Peterman, A. (2014)。《性别与农业：缩小知识差距》，柏林：Springer Verlag 出版社（应粮农组织和国际粮食政策研究所要求出版）；粮农组织（2011）。《2010—11 年粮食及农业状况：农业中的女性》，罗马：粮农组织。

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%。<sup>24</sup>

81. 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。**

82. 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。

83. 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。

84. 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）。

85. 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。

86. 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。

---

<sup>24</sup> Kilic, Talip, Amparo Palacios-Lopez 和 Markus Goldstein。2014。“深陷生产率陷阱：从分配视角看马拉维农业中的性别差异”。《世界发展》第 70 期：416—463 页。

87. 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。<sup>25</sup>

#### **挑战 6：提高粮食系统的效率、包容性和抵御能力。**

88. 在多数国家里，粮食系统正朝着全球供应链占据主导地位的方向发展。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。

89. 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。<sup>26</sup>

90. 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。<sup>27</sup>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

<sup>25</sup> 国际粮食政策研究所。2015。《2015 年全球营养报告：为推进营养和可持续发展采取行动、承担责任》。华盛顿特区。<http://dx.doi.org/10.2499/9780896298835>；粮农组织和粮食气候研究网络（FCRN）。2016。《餐盘、金字塔、地球。国家健康和可持续膳食指南最新发展变化》。罗马和牛津。

<sup>26</sup> 这一估计以粮农组织统计数据库的食物平衡表和联合国商品贸易统计数据库数据为依据，来源：Douglas Bereuter、Dan Glickman 和 Thomas A. Reardon。2016。《为不断扩张的城市生产粮食：改革城市化世界里的粮食系统》。芝加哥：芝加哥全球事务理事会（4月）。

<sup>27</sup> 高级别专家组。2014。《可持续粮食系统背景下粮食损失与浪费》。世界粮食安全委员会粮食安全和营养高级别专家组，罗马。

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。

91. 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。

92. 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。**

93. 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。

94. 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。

95. 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。

96. 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。**

97. 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 and 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。

98. 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。**

99. 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、食源性病原体和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。

100. 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、控制和消除所有新出现的跨界动物疾病。<sup>28</sup>

101. 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。<sup>29</sup> 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。

<sup>28</sup> 粮农组织（2011）。[“同一个健康：战略行动计划”](#)

<sup>29</sup> 世卫组织，2016。[抗菌素耐药性](#)

**挑战 10：有必要开展一致、有效的国家和国际治理。**

102. 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。

103. 《2030 年议程》及其它相关全球协定，包括有关营养的文件（第二届国际营养大会）、有关抵御能力的文件（《仙台减轻灾害风险框架》和世界人道主义峰会）以及有关气候变化的《巴黎协定》，都强调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。

104. 更具包容性的治理对于就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。

105. 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。

106. 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。

107. 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

108. 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。

#### 粮农组织的基本特征

109. 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

110. 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。

111. 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”。

112. 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。

113. 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

114. 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: 可持续增加并改善农业、林业和渔业产品及服务
- 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

115. 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、知识和服务，以确保发挥技术领导力并将统计与气候变化、性别、治理和营养等跨部门事务纳入战略目标的交付过程中。

### 使战略目标与可持续发展目标对接

116. 《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。

117. 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。

118. 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。

119. 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。

120. 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

121. 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。

122. 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。

123. 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。

124. 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。

125. 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。

126. 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。

127. 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：可持续增加并改善农业、林业、渔业产品及服务

128. 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、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。

129. 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）。

130. 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。

131. 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，成为变革和创新的参与者，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。

132. 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、土地权属和迁徙等农村经济相关问题有着密切关联。

133. 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**可持续提高生产率**，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

134. 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。

135. 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。

136. 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。

137. 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）。

138. 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。

139. 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：** 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：** 拓宽农村贫困人口社会保护体系的途径；
- 3.4：** 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

140. 农业、林业、水产养殖业或渔业<sup>30</sup>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。

141. 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（可持续发展目标 5、9 和 19）；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。

142. 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。

143. 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。

144. 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）：

---

<sup>30</sup> 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）。

- 
- 4.1:** 制定国际标准、贸易协定和自愿准则，完善国际市场的准入和运作；
  - 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:** 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

145. 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。

146. 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）。

147. 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。

148. 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。以世界人道主义峰会以及粮农组织在峰会所做承诺为基础，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。

149. 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。

150. 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、知识和服务

151. 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，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。

152. 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

153. 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和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。

154. 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。

155. 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。

156. 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部环境，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

157. 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

158. 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本组织工作的关键。

159. 2015年6月，粮农组织大会指出，气候变化对粮食安全和营养构成越来越大的威胁。“气候变化影响越来越大”是2012—13年《战略框架》审查期间确定的全球趋势之一，粮农组织《2014—17年中期计划》审查报告中进一步强调了这一趋势。2015年，气候变化被确立为粮农组织战略框架的一个跨部门主题。

160. 2015年，对粮农组织对气候变化适应和减缓的贡献开展了评价<sup>31</sup>。评价强调了粮农组织在应对气候变化方面的重要作用，并提出了让粮农组织发挥更大效用的建议。粮农组织气候变化和《行动计划》工作涵盖所有五大战略目标的工作，把区域和国家优先事项结合了起来，并加强了粮农组织与国际气候变化治理和融资界的联系。气候变化战略建立在三大总体成果之上，其重点分别是：加强各国

---

<sup>31</sup> PC 118/3; PC 118/3 Sup.1

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；加强粮农组织开展气候变化应对工作的内部协调和能力。

## 性别

161. 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。

162. 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。

163. 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。

164. 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。

165. 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。

## 治理

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。

167. 在推出这一宏伟全球治理愿景的同时，各国政府、国际机构和国际专家对治理概念的认识也悄然发生了同样深刻的转变。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，即致力于反复采取自下而上的实验主义方法改进治理或提高治理效率。这些方法既保留了对社会包容性的规范性承诺，同时采取非规定性的开放分析手段。这些方法通过政治经济学分析，来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，并了解在研究观念、利益、价值观和偏好的过程中，各种结构、机构和权力运作方式会如何互动。这种新型治理分析旨在帮助利益相关方持续不断地重塑政治认识、政策和体制。

## 营 养

168. 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。

169. 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。

170. 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。

171. 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。

## II. 《2018—21 年中期计划》纲要

172. 《中期计划》依据经审议的《战略框架》提出成员和国际社会在粮农组织支持下要实现的战略目标和成果。《中期计划》涵盖 4 年，为编制 2 年期《工作计划和预算》奠定计划基础，提供结果框架。

173. 本纲要列明：A) 粮农组织《结果框架》的主要内容；B) 拟议的 2018—21 年战略目标结果框架和计划，同时考虑到经审议的《战略框架》中所确定的挑战，特别是可持续发展目标，作为编制正式《2018—21 年中期计划》和《2018—19 年工作计划和预算》的基础。

### A. 粮农组织结果框架—主要组成部分

174. 粮农组织现行 2014—17 年《战略框架》包括下述主要内容：粮农组织的愿景，3 项全球目标，5 项战略目标，关于技术质量、知识和服务的第 6 项目标，作为交付手段的 7 项核心职能，创造有利环境的 4 项职能目标，如图 1 所示。

**图 1：粮农组织结果框架—主要组成部分****粮农组织的愿景**

建设一个没有饥饿、没有营养不良的世界，粮食和农业在其中以经济、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。

**成员的三项全球目标：**

- 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；
- 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；
- 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。

**战略目标**

- 1) 努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良
- 2) 可持续增加并改善农业、林业、渔业产品及服务
- 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

**其他目标**

技术质量、知识和服务

**跨领域主题**

- 性别
- 治理
- 营养
- 气候变化

**核心职能**

- 1) 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
- 2) 整理、分析和监测粮农组织职责相关领域的数据和信息并改进其获取
- 3) 推动、促进和支持全球、区域和国家层面的政策对话
- 4) 建议并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
- 5) 建议并支持粮农组织职能相关领域内知识、技术和良好做法的整理、推广和采用
- 6) 推动政府、发展伙伴、民间社会、私营部门之间的伙伴关系，保障粮食安全和营养，促进农业与农村发展
- 7) 在粮农组织职能相关领域内开展国家、区域和全球层面的倡导和宣传工作

**职能目标**

- 外联
- 信息技术
- 粮农组织治理、监督和指导
- 高效、有效的行政管理

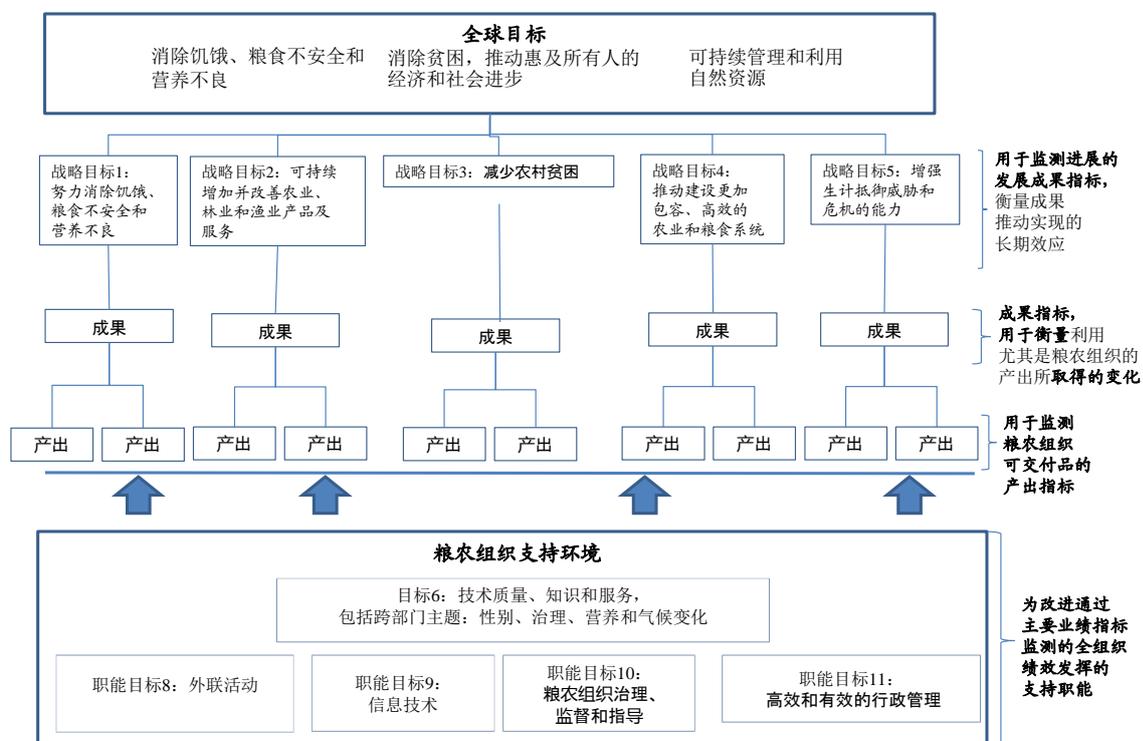
175. 粮农组织结果框架建立在一个“结果链”模型上，使各项目标、成果和产出相互关联，如图 2 所示。三个层级的结果均促进实现成员国全球目标：

- 战略目标阐述国家、区域和全球的发展成果，是成员国利用粮农组织的贡献，在长时期内实现的目标。
- 成果说明国家、区域或全球支持环境中发生的变化和实现某项特定战略目标的能力的改变。
- 产出是粮农组织对成果的直接贡献，是粮农组织利用正常和预算外资源，在国家、区域和全球各级开展干预行动的结果。

176. 实现结果的过程得到另外三个要素的推动，帮助粮农组织突出工作重点和提高效率，如图 2 所示：

- 关于技术质量、知识和服务的目标，包括各项战略目标之间整合的技术领导、统计和跨部门工作领域（气候变化、性别、治理、营养）（第一部分 D 节）。
- 核心职能是粮农组织实现结果所采用的关键行动方式（第一部分 C 节）。
- 职能目标为粮农组织工作创造有利环境。

图 2：粮农组织结果链模型



177. 粮农组织结果框架指导粮农组织工作的规划和监测。该框架通过从上到下的方式设计而成，即为实现各项战略目标设计所需“成果”，以及为实现每项“成果”设计“产出”，但它们与结果交付之间的联系则根据国家和区域层面优先重点通过由下而上的方式进行规划和实施。框架核心为衡量结果链各环节进展的指标，将为评估和报告粮农组织行动如何促进国家、区域、全球层面情况发生改变奠定基础。

178. 结果框架各层级代表着将取得的不同种类的结果，首先是粮农组织生产的产品（产出）促进国家一级或更广泛层级的变化（成果），及产生更广泛的发展影响（战略目标）。这条结果链构成粮农组织的工作与取得的不同层级结果的联系。结果链还显示了这些联系的根本逻辑：假如粮农组织的特定产品/服务如期完成，则将交付“产出”；假如“产出”已交付且假设成真，则应导致取得希望得到的“成果”；假如“成果”得以实现，则将形成导致实现该目标的发展影响的条件。

179. 粮农组织、成员、发展伙伴在各结果层级的责任，以及衡量进展的手段，在图 3 中列明。

**图 3：粮农组织监测框架—责任和衡量**

结果层级	责任和衡量
产出	<ul style="list-style-type: none"> <li>粮农组织（通过进程、产品和服务）对成果作出的直接贡献。产出是粮农组织利用正常计划和预算外资源资助，在国家、区域和全球各级的干预行动交付的实际产品。</li> <li>粮农组织生产、控制并承担全部交付责任：全部权限。</li> <li>为每项产出确定指标和具体目标，并每年衡量。</li> </ul>
成果	<ul style="list-style-type: none"> <li>为实现某项特定战略目标而在国家层面发生的变化，或形成的全球有利环境和能力。</li> <li>粮农组织能够影响但不能完全控制“成果”层面的结果。粮农组织具有一定责任，但交付责任由所有合作伙伴即粮农组织、成员国、发展伙伴承担。粮农组织可为实现这些变化作出贡献。</li> <li>对进展进行评估的指标（其中一些为可持续发展目标指标），通过全组织评估每两年衡量一次，评估包括二级数据、政策文件审查、抽样国一系列回应者调查。</li> </ul>
战略目标	<ul style="list-style-type: none"> <li>全球层面的发展影响，粮农组织致力于在这些领域努力取得结果（与粮农组织本身的工作计划明显一致）。</li> <li>粮农组织能够推进但不能控制这些高层面的长期结果。不属于某个实体，由集体负责。</li> <li>采用了可持续发展目标的该项具体目标和指标来跟踪这一层级全球趋势，这些具体和指标将由粮农组织（利用国际数据来源）监测。</li> </ul>

## **B. 2018—21 年拟议战略目标结果框架和计划**

180. 经审议的《战略框架》（第一部分）所述全球目标、趋势和挑战为使粮农组织的战略目标结果框架和计划注重各国和国际社会承诺，特别是总体可持续发展目标，及注重改善结果链奠定了基础。

181. B.1 节介绍了对战略目标结果框架的拟议改善。B.2 节确定了战略目标计划中解决有关气候变化、性别、治理、营养的统计和跨部门问题的机遇。B.3 节介绍了 2018—21 年每项战略目标的计划和优先重点草案（战略计划）。

### **B.1 战略目标结果框架**

182. 粮食和农业是实现可持续发展目标的关键。在继续保持粮农组织战略方向的背景下，编制 2018—21 年战略目标结果框架旨在通过促进相关可持续发展目标的具体目标和指标更加突出战略目标、成果、产出的重点，提高战略目标结果链质量，从而应对各国将面临的主要挑战。由此可以清楚而切实了解粮农组织帮助支持国家层面实施和监测可持续发展目标情况。

#### **方法**

183. 粮农组织可以支持各国实施《2030 年议程》。粮农组织可以通过其战略目标结果框架和计划与可持续发展目标相对接来实现可持续发展目标，并通过统计方法和能力发展支持制定及监测有关粮食安全和可持续农业的国家指标。为此，粮农组织开展了一项技术审查，对 17 个可持续发展目标的所有 169 项具体目标和 230 项指标做了分析，以确保最终纳入战略结果框架的那些可持续发展目标的具体目标和指标是粮农组织通过战略目标计划可以向各国提供支持的目标和指标。

184. 该项审查从 3 个方面考虑可持续发展目标的具体目标与战略目标结果链的关系：实现 5 项战略目标所面临的主要挑战；可持续发展目标指标对于支持国家层面监测战略目标结果框架的作用；可持续发展目标指标对于在战略目标或成果层面应衡量哪些内容来评估进展方面的意义。特别关注粮农组织作为监护机构或推进机构的 25 项可持续发展目标指标。

185. 在战略目标结果框架中采用可持续发展目标的具体目标和相关指标，将在三个方面帮助改进粮农组织的结果规划和监测系统。第一，这使粮农组织国别规划框架与国家主导的可持续发展目标监测框架有直接关系。第二，将通过对照指标而不是具体目标的进展来衡量成果，因为各国会在国家层面制定本国可持续发展目标的具体目标。第三，保留某些非可持续发展目标成果指标，用以衡量没有用可持续发展目标指标衡量的成果的粮农组织贡献。

#### **整合可持续发展目标的具体目标和指标**

186. 在战略目标层面，主要的创新是确定且只采用与每项战略目标相关的可持续发展目标的具体目标和指标。结果是制定了基于可持续发展目标的一组新的战略目标层面指标，每年予以监测，报告趋势及实现具体目标的进展。

187. 在成果层面，指标已简化，以可持续发展目标指标取代特定方面衡量，或在某些情况下取代所有指标。成果指标将继续衡量两年度所实现变化程度及各国在粮农组织通过开展工作更加直接作出贡献的那些领域所取得进展程度。

188. 总体而言，粮农组织的工作有助于通过 53 项可持续发展目标特别指标衡量的 40 项可持续发展目标具体指标，作为 2018—21 年拟议粮农组织战略目标结果框架的一部分，表 1 对此做了概述，并在附件 1 中列明。

**表 1：列入 2018—21 年战略目标结果框架的可持续发展目标具体目标和指标**

可持续发展目标图识	可持续发展目标	可持续发展目标相关具体目标	指标数量	相关战略目标 (蓝色涉及 3 项或更多指标)
	可持续发展目标 2	8	13	战略目标 1、2、3、4、5
	可持续发展目标 1	6	9	战略目标 3、5
	可持续发展目标 15	5	6	战略目标 2、5
	可持续发展目标 8	4	4	战略目标 3、4
	可持续发展目标 13	3	4	战略目标 2、5
	可持续发展目标 14	3	4	战略目标 2、3、4
	可持续发展目标 10	3	3	战略目标 3、4、5
	可持续发展目标 5	1	2	战略目标 2
	可持续发展目标 6	1	2	战略目标 3、4
	可持续发展目标 3	1	1	战略目标 1
	可持续发展目标 9	1	1	战略目标 4
	可持续发展目标 11	1	1	战略目标 5
	可持续发展目标 12	1	1	战略目标 4
	可持续发展目标 16	1	1	战略目标 5
	可持续发展目标 17	1	1	战略目标 4
<b>合计</b>	<b>15</b>	<b>40</b>	<b>53</b>	

189. 根据审查情况，可持续发展目标 2 中所有 8 项具体目标和 13 项相关指标、可持续发展目标 1 所有具体目标（1 项除外）和 9 项相关指标、可持续发展目标 15 中一半具体目标和 6 项相关指标都已纳入拟议战略目标结果框架。关于其他可持续发展目标，所选指标与明确的粮农组织工作领域相关。

190. 为结果框架选择指标随着中期计划的进一步制定而可能需要做调整。例如，在此项分析中至关重要的可持续发展目标全球指标框架的一项核心内容是数据层次和分类及特定人口群体或阶层的涵盖范围。尚未能够为所有可持续发展目标指标提供这方面信息。

### **重点更加突出、结果链质量改进**

191. 对可持续发展目标具体目标和指标进行审议和整合以及对战略目标结果框架予以完善，使战略目标重点突出，成果和产出结果链质量改进，下文对此做了概述，并在 B.3 节中做了说明。

### **战略目标层面**

192. **战略目标 1：**粮农组织对可持续消除饥饿、粮食不安全和营养不良的贡献，促进关注国家有效实施政策、战略、投资计划的能力。所有形式的营养不良都得到处理，包括营养不足、微量营养素缺乏及超重、肥胖和饮食相关非传染性疾病等问题。战略目标层面指标包括可持续发展目标 2 和 3 的 5 项指标用于跟踪在减轻各种粮食不安全和营养不良方面的进展，以及在成果层面采用的可持续发展目标另外 2 项指标以监测供资水平方面进展。

193. **战略目标 2：**粮农组织将注重加强部门内部、部门之间、利益相关方之间的对话和整合，在营养和性别敏感的粮食系统内在农业、林业、渔业领域可持续提高产量和生产力，应对气候变化和环境退化问题。提供支持增强国家适应不利气候变化影响及制定或实施国家适应计划或国家自主贡献的能力非常重要。战略目标层面指标包括可持续发展目标 2、6、14、15 的 11 项指标，用以跟踪各部门在可持续生产力、环境退化和气候变化适应方面的进展及遗传资源保护方面的进展。在成果层面纳入可持续发展目标另外 6 项指标（可持续发展目标 2、13、14、15）以监测气候变化适应和减缓、渔业和生物多样性国际文书实施方面进展及为可持续利用生态系统提供资金的水平。

194. **战略目标 3：**粮农组织对减轻农村贫困的贡献将着眼于支持国家和区域层面针对各种生计方面的广泛、多部门扶贫政策和战略。这需要扩大粮农组织的合作对象范围而不再限于传统合作伙伴农业部，并努力把粮农组织的技术工作纳入国家层面农村减贫政策进程。战略目标层面指标包括可持续发展目标 1、2、8、10 的 8 项指标，成果层面指标包括可持续发展目标（可持续发展目标 1、5、8、14）的 7 项指标，用以衡量贫困和获取生产资源的途径、收入和体面就业及性别平等。

195. 战略目标 4：为发展农业和粮食系统做出贡献方面，粮农组织支持各国更多地包括小规模经营者和弱势群体，同时继续利用增效机会。注重增强国家参与国际标准和贸易协定制定工作、制定和实施支持性政策和法规的能力，以及参与价值链发展的能力。战略目标层面指标包括可持续发展目标 2、12、17 的 4 项指标，成果包括可持续发展目标（可持续发展目标 2、8、9、10、14）的 7 项指标，这些指标涉及融资和投资，贷款和信贷；出口补贴，对于从发展中国家进口的产品实行的关税，非法、不报告、不管制捕鱼国际文书的实施。

196. 战略目标 5：为了反映出最近做出的政治承诺，粮农组织为增强农业生计的抵御力及应对威胁和危机而做出的贡献着眼于气候变化及其所带来的极端天气现象、生态系统健康风险、食品链威胁风险、“同一个健康”风险、破坏和损失、冲突预防、和平与稳定、流离失所。战略目标层面的指标包括可持续发展目标 1、2、11、13、15、16 的 8 项指标，成果指标包括可持续发展目标 1、5、10、13 的 6 项指标。

197. 粮农组织还将对可持续发展目标 17 的多项指标做出贡献。这仍在考虑中，涉及具体目标 17.18，即进行能力建设和支持以提供更多高质量、及时、可靠分类数据，以利于实现战略目标 6（统计工作）；具体目标 17.6，即增强北南、南南、三方区域和国际合作（指标 17.6.1）；具体目标 17.9，即提供更多国际支持，帮助发展中国家进行有效、目标明确的能力建设，以支持国家用以实施所有可持续发展目标的计划，包括通过北南、南南、三方合作（指标 17.9.1）。

### **成果和产出层面**

198. 为 2018—21 年拟定了 20 项成果（附件 1）。成果反映出国家、区域或全球层面促进实现各项战略目标所需变化，涉及良好或有利政策、战略、投资计划、所承诺资源和投资水平、协调水平和能力、可提供的用于决策的信息。粮农组织的贡献可对这些方面予以改善。

199. 对成果进行重新制定，以应对所确定的挑战，与可持续发展目标相关。这些成果清楚地反映出以下方面并提高了这些方面的知名度：粮农组织在全球层面规范和标准制定工作的预期结果（战略目标 2、4 尤其显著）；数据，利用信息、知识产品和分析以支持循证决策，4 项战略目标有一项专门成果；对改进国家层面政策、战略、法律框架、投资规划和计划的制定特别是实施进行支持的工作（所有战略目标），包括通过分析或倡导充足供资水平；与推广良好做法相关的社区层面生计工作（战略目标 2、3、5）；增强包容性治理或协调机制的能力（所有战略目标）。

200. 产出是粮农组织通过其核心职能，利用所有资金来源在国家、区域、全球层面为实现成果直接做出的贡献。正如联合国发展集团所定义的<sup>32</sup>，产出反映出

---

<sup>32</sup> 根据联合国发展集团《成果管理手册》中对产出的定义。

“个人或机构技能或能力变化，或在组织控制范围内在一项发展措施中的活动完成之后所带来的新产品和服务供应的变化。”

201. 根据最初制定情况，为2018—21年拟定了40项产出，如附件1所示。这些产出围绕粮农组织核心职能（规范和标准、数据和信息、政策对话、能力建设、知识和技术、伙伴关系、宣传及交流沟通），采用标准化拟定方法。同2014—17年相比，目的是为了更加充分地描述粮农组织干预活动所带来的一组可交付行动或改进，通过因果关系对成果做出贡献。产出拟定工作将在2017年继续进行，以完善拟定工作，制定和发展与国别规划框架相联系的具体目标和指标。

## B.2 目标6与跨部门主题

202. 目标6在涉及各项战略目标的6个主要工作领域提供技术知识、质量和服务（第一部分D节）。目标6的结果框架（附件1）反映出知识、质量、服务提供方面的预期改进，以技术领导、统计、性别、治理、营养、气候变化的主要绩效指标衡量，而对各项战略目标的实质性贡献则在各项战略计划中反映出来，如下文和B.3节所述。

### 统计

203. 高质量统计信息对于设计减少饥饿、营养不良和农村贫困，以及促进自然资源可持续利用的政策和确定政策方向必不可少。这是各国政府和国际社会开展循证决策的基础，在衡量和监测国家和国际发展目标所取得进展的过程中发挥着至关重要的作用。下文着重说明了每项战略目标中利用统计信息实现这些目标的机会。

**战略目标 1:** 关于所有各种形式营养不良的数据和分析，支持《世界粮食不安全状况》新重点领域；按性别分列的膳食数据；汇总数据以利于监测跨部门综合政策。

**战略目标 2:** 通过提供有关农业、土地使用、土地使用变化、林业的高质量数据和分析，支持各国利用关于可持续生产、气候变化和自然资源基础管理的国际政策进程，利用与学术界和私营部门的日益扩大的伙伴关系，加强与各国相关的数据分析和交流沟通。

**战略目标 3:** 增强有关农村贫困和极端贫困、社会保护和体面就业的数据工作；建立一个迁徙新数据库；发展各种不同来源关于农村收入的按性别和年龄分列数据，支持数据整合以监测多部门扶贫政策；通过加强与世界银行和农发基金的伙伴关系，提升农村生计监测工具。

**战略目标 4:** 继续加强和传播有关国际和国家农业及粮食市场运行的数据；增强有关投资的数据工作；发展关于农业食品系统结构和农产企业活动的数据；改善关于农业食品系统政策实施和影响的数据；发展证据基础，支持减少粮食损失和浪费的战略。

**战略目标 5：**最终确定衡量自然灾害，包括极端气候和天气现象所致农业领域破坏和损失的方法，并使该项工作制度化；进一步加强对脆弱性和抵御力进行衡量的跨部门方法；关于冲突、被迫流离失所及其与粮食安全关系方面及时的新数据；加强早期响应的预警评估。

## 气候变化

204. 在每项战略计划中应对气候变化的工作主流化，这将确保粮农组织《气候变化行动计划》的有效交付，旨在增强国家应对气候变化的能力，把粮食安全、农业、林业、渔业考量更好地纳入国际气候变化治理工作，加强粮农组织的协调和能力。下文着重说明了每项战略计划中应对气候变化的机会。

**战略计划 1：**对易受气候变化影响情况进行评估，这将有利于确定国家粮食安全和营养政策及行动方向，确定方向时要考虑到预见的变化。增强国家在面临气候变化时生成及利用数据、制作产量预报模式的能力，从而加强规划，避免饥饿和营养不良。许多贫穷国家的成功适应手段确保粮食安全和营养。此种相互关联性需要在国家气候计划中得到体现。实现多样化以改善营养，这也有利于适应气候变化及抵御极端天气现象的能力。

**战略计划 2：**农业部门是气候变化适应和减缓的关键。促进气候智能型种植业、畜牧业、林业、渔业可持续生产系统，为各国同时应对粮食安全、气候变化和贫困提供办法。进一步了解气候变化如何耗尽自然资源可供量和质量，有利于更好地确定行动目标，旨在保存和管理这些资源，可持续提高生产力和产量，支持气候变化适应，挖掘更大减缓潜力。

**战略计划 3：**气候变化对于贫穷社区影响尤其大。更好地了解气候变化的社会影响并进行应对规划至关重要，以避免发生危机，此类危机可包括迁徙、因争夺资源而发生的冲突、对妇女或特定社会群体的更严重歧视。必须认识到小农在可持续管理方面可发挥的作用。气候政策中包含农村发展政策、农村发展政策考虑到气候情况至关重要。

**战略计划 4：**气候变化与农业和粮食系统发展互相影响。气候变化将影响一些国家为其日益增长的城市人口提供充足粮食的能力，并严重影响贸易，因病虫害增加而使大量价值链活力受到威胁。还需要对农业和粮食产品加工及分配做改进以增加增值机会，从而激励在整个价值链采用气候智能型技术。对于价值链及其能源供应进行重新设计，以减少自然资源所遭受压力，给气候变化减缓带来机会。

**战略目标 5：**预防气候变化导致灾害的成本效益要比灾后恢复好得多。在需求不断增长、但人道主义援助有限的情况下，需要进一步努力评估脆弱性，引导各国采用灾后风险减轻和气候变化适应的做法。

## 性别

205. 所有各项战略计划都在其特定领域内促进性别平等，减轻现有性别不平等现象，赋予农村妇女权力。在每项战略计划下，都确定了提升性别工作的具体领域，以扩大地理焦点范围。

**战略计划 1:** 妇女在粮食系统所有各个方面都发挥十分重要的作用，更易受引起饥饿、粮食不安全、营养不良的根本原因的影响。为了减轻这种易受影响性，将支持各国把性别平等方面纳入粮食安全和营养政策、法律框架、治理机制。粮农组织还将继续支持制定、采用、监测有关粮食安全和营养的适当性别指标。

**战略计划 2:** 粮农组织将提升与性别敏感型自然资源治理、气候智能型农业、节省劳力的创新相关的工作，从而通过加强与国际和国家战略伙伴的合作减轻妇女工作负担。

**战略计划 3:** 粮农组织将通过发展知识和多方利益相关者对话，增强各国制定和实施性别平等的贫困减轻和消除战略、政策及计划，包括包容性生产、社会保护和体面就业。

**战略计划 4:** 粮农组织将通过推广为支持成员国而开发的用以评估和解决性别相关特定制约因素的方法和工具，加强正在进行的性别敏感型价值链发展工作。

**战略计划 5:** 粮农组织将帮助各国进一步发展有关把性别平等问题纳入灾害风险减轻计划和农业气候变化适应工作的能力，以及在长期危机中处理性别平等与粮食安全之间关系的能力。

## 治理

206. 通过提供概念、方法和框架以及为主要全球治理机制提供战略建议，进行有效政策支持和治理工作，这对实现各项战略目标和可持续发展目标至关重要。每项战略计划的重点治理领域已经确定，具体如下。

**战略计划 1:** 重点是认识到解决治理问题的必要性，同时支持在国家层面努力消除粮食安全和营养问题，注意力转向解决主要政策进程中的治理而不是建立或改革制度机制和安排。

**战略计划 2:** 一个成果下有关治理的活动相结合，整合全球和国家相关治理工作。理论上，重点是促进跨部门政策进程和实施，以解决种植业、畜牧业、渔业、林业各分部门碎片化问题，并支持国家层面建立自然资源管理治理机制以实现可持续发展议程。

**战略计划 3:** 在促进社会保护和农村土地开发综合方法背景下以及在改善多元服务系统支持家庭农业的工作中，进行治理。粮农组织还将帮助增强地方行为者（政府、民间社会、合作社）制定、实施、监测农村发展计划的能力。

**战略计划 4:** 治理方面的优先重点是改进国家和区域层面贸易与农业政策的协调一致，建立更好的政策—投资联系，增强价值链治理，尤其为了使家庭农民受益。

**战略计划 5:** 在国家层面，特别是在多数国家存在多方面治理问题的地方层面，治理问题包括灾害风险管理和气候变化适应框架相结合，并解决特定治理问题，在国际应对冲突和人道主义紧急情况冲突背景下弥合人道主义—发展鸿沟。

## 营养

207. 粮农组织通过处理粮食安全和营养的长期经济、社会、环境基础，特别是与可持续粮食系统概念和价值链直接相关的那些基础，进一步关注营养。这使粮农组织能够作为牵头机构参与旨在改善营养的全球倡议和治理机制，帮助各国实现其营养相关目标，提供计划进一步把营养纳入战略计划工作，具体如下。

**战略计划 1:** 为改善粮食安全和营养而改进治理及加强利益相关者协调，这是战略计划 1 的核心内容，可通过把营养纳入所有层面的粮食和农业政策、计划和投资计划解决。将进一步关注推进更为“营养敏感型粮食系统”议程。依据现有全球准则，重点关注促进政策和体制调整，激励粮食系统及对粮食安全和营养十分重要的各部门的营养敏感型投资，这些部门包括农业、畜牧业、林业、渔业、水产养殖业、社会保护、教育。

**战略计划 2:** 改变农业生产系统（包括种植业、畜牧业、渔业、林业），为取得良好营养成果做出贡献，这将通过营养敏感型农业实现粮食生产多样化，同时尊重和管理环境，促进地方生物多样性。

**战略计划 3:** 包括专门针对营养脆弱群体（儿童、育龄妇女、病人）的干预活动及通过营养敏感型社会保护计划促进健康饮食。综合学校供膳营养计划可以为改善学龄儿童营养提供一个整体切入点（和第二个计划窗口）。学校食物和营养计划还在刺激当地小农生产、为小农建立现成市场、改善其生计方面有巨大潜力。

**战略计划 4:** 在提高粮食分配效益、为所有人口群体更好地提供粮食方面，粮食系统的发展应当确保提高粮食的营养质量，避免粮食和营养损失及食品安全风险。粮食系统的发展还能够提供就业机会及增加收入，使价值链上的各行为者能够获得更多营养食品。

**战略计划 5:** 支持将营养目标和营养政策行动纳入国家恢复计划，支持这些目标和行动与粮食安全和营养战略相结合。另一个机会是，在采用粮食安全和营养监测系统如粮食安全阶段综合分类<sup>33</sup>营养量表（包括饮食和营养指标）方面提供技术援助，从而为决策者提供信息，针对粮食和营养威胁及时采取行动。

<sup>33</sup> 粮食安全阶段综合分类

### B.3 2018—21 年战略目标计划

208. 本节概述了 2018—21 年各项战略目标的计划草案（战略计划），对战略计划所应对的挑战、应用的变革理念及预期的成果和产出做了说明。

#### 战略目标 1：努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良

##### 背景

209. 战略目标 1 明确提出以可持续的方式消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良，包括食物不足、微量营养素缺乏、超重、肥胖及饮食相关非传染性疾病。

210. 极度贫困、收入不平等和无法充分获取生产资源和体面工作限制了贫困人口享用安全、有营养和健康的饮食，成为导致长期饥饿、粮食不安全和营养不良问题的主要原因。贫困人口处境危险，且常常受到冲突、内乱和社会动荡、自然灾害以及其他危机，例如经济和金融危机、艾滋病和埃博拉病毒等健康危机的影响，处境每况愈下。

211. 与此同时，新的挑战 and 趋势正在改变上述问题的性质和背景，让它们变得更为复杂，并有可能抵消进展。除饥饿、粮食不安全和营养不足等长期问题外，超重、肥胖和饮食相关慢性疾病日益普遍，正在成为全球各国，包括发展中国家和发达国家必须应对的一项重大挑战。

212. 从对粮食安全和营养造成的主要影响而言，新出现的趋势和挑战分为三大类，包括 i) 人口结构变化和人口增长压力，特别是人口增长较快而资源有限的国家；ii) 气候变化和自然资源竞争；以及 iii) 城市化及生活方式和消费模式的改变。

213. 解决饥饿、粮食不安全和营养不良的根源问题，需要具备若干要素，包括：政治承诺；立足于可靠的数据、信息和分析结果，统一对各类问题和解决方案的认识；包容性治理机制和利益相关者之间的协调；连贯一致的政策、计划和投资框架；利用粮食和农业系统来加强营养；处理性别差距问题。这些要素构成战略目标 1 的支柱。

#### 有关努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良的战略计划（战略计划 1）

214. 战略计划 1 侧重于营造一个有利环境，帮助推动消除饥饿、粮食不安全和营养不良问题，并解决与营养不均衡膳食、食品不安全和饮食能量摄入过多有关的问题。这一环境的建立需要政府最高层做出强有力的政治承诺。相关发展合作伙伴及其他决策者和粮食系统行动方的承诺也很重要，有助于向所有消费者，特别是贫困和脆弱人群提供健康、营养充足的饮食。

215. 除了与相关政府部委合作外，还需要在粮食安全治理机制中纳入立法者、司法人员及包括民间社会组织、私营部门、消费者组织、学术界和智囊团等在内的非国家行动方。为此，粮农组织将在全球、区域和国家各级与政府及其他发展

行动方开展合作，包括驻罗马机构和联合国其他机构，共同建设可持续地消除饥饿、粮食不安全和营养不良问题所需的政策与机构环境及能力。

216. 战略计划 1 将把重心放在“一切”形式的营养不良上，以确保快速加剧的超重、肥胖和饮食相关非传染性疾病问题得到充分关注。此外，战略计划 1 明确提到需要应对气候变化、城市化及因收入增长和生活方式改变而出现的饮食结构变化对粮食安全、营养和健康所产生的影响，还提到需要采用营养敏感型粮食系统方法，以便将政策对话和行动重心从粮食生产转向消费者在营养和获取健康饮食方面的问题和需求。重心的改变意味着粮食系统行动方需要加大参与力度，特别是私营部门和消费者组织，法律制定者和民间社会组织也不例外。战略计划 1 已明确提及这一点。

217. 战略计划 1 将依据各技术委员会和区域会议 2016 年提出的建议，更多地关注推广“对营养更为敏感的粮食系统”议程。还将根据现有全球准则，重点关注促进政策和体制调整以及刺激对粮食系统及粮食安全和营养重点部门的营养敏感型投资，包括：农业、畜牧业、林业、渔业和水产养殖业、社会保护、教育。社会保护部门和教育部门负有促进深入落实营养和粮食安全目标的责任，是战略计划 1 的重点目标对象。当与家庭农业挂钩时（如通过学校粮食和营养计划和/或公共采购计划），社会保护和教育不仅会对贫困消费者产生影响，还将对当地生产、地方经济和饮食习惯产生积极影响。这是与战略计划 3 开展合作的一个重点领域。

218. 其中还再次强调需要关注治理机制，包括协调机制，以及需要与利益相关者合作，共同评估阻碍政策、计划和法律转化为粮食安全与营养成果的主要政治经济因素。为此，战略计划 1 将循证决策战略的重心锁定于粮食安全和营养分析及其应用，而不仅仅局限于数据生成或信息系统的建立。

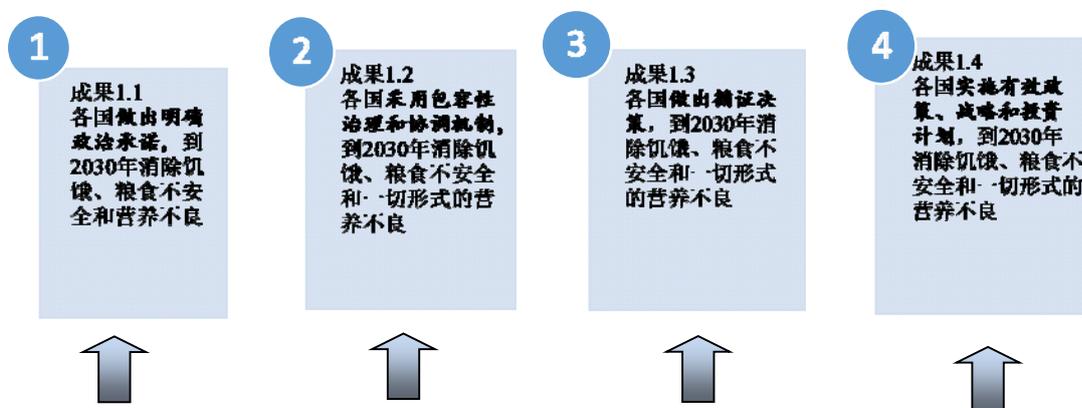
219. 此外，各国的反馈显示，实施能力薄弱成了各国将政策、战略和计划转换为具体实地行动和成果的主要瓶颈。为有效实施粮食安全和营养框架，各国需要分配充足的财政资源，并调集必要的人力资源和能力。为应对这一问题，战略目标 1 结果框架做出了一项重要调整，引入了一项有关有效实施政策、战略和投资计划的成果（1.4）。

220. 粮农组织将通过战略计划 1 支持政府和非国家行动方协调一致、有针对性地开展合作，以便：i) 解决导致饥饿、粮食不安全和营养不良人口陷入长期挣扎恶性循环的直接和根本原因（可持续发展目标 2 具体目标 2.1 和 2.2）；获取基于科学证据的消费者信息，支持推广健康饮食（可持续发展目标 3 具体目标 3.4）。

### **成果和产出**

221. 结果框架的结构基于四项相互关联的成果和七项产出，是促进消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良所必需的（图“战略目标 1”和附件 1）。

战略目标 1：努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良			
2 良好饮食	<b>具体目标</b> - 到 2030 年确保所有人均能获取安全、有营养的食物 (2.1) - 到 2030 年消除一切形式的营养不良 (2.2)	3 良好健康	<b>具体目标</b> - 到 2030 年，通过预防和治疗将过早死亡减少三分之一 (3.4)
	<b>指标</b> - 食物不足发生率 (2.1.1) - 基于粮食不安全体验量表的中度或重度粮食不安全发生率 (2.1.2) - 5 岁以下儿童发育迟缓发生率 (2.2.1) - 5 岁以下儿童营养不良发生率（按类别：消瘦或超重）(2.2.2)		<b>指标</b> - 与非传染性疾病有关的死亡率 (3.4.1)



产出 1.1.1：提高政府和利益相关方制定部门和跨部门政策框架及投资计划和方案的能力，到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良问题	产出 1.2.1：提高政府和利益相关者的粮食安全和营养治理能力	产出 1.3.1：提高政府和利益相关者分析粮食不安全状况、一切形式的营养不良趋势、各部门和各利益相关者为实现到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良目标所做贡献的能力	产出 1.4.1：提高政府和利益相关者分配和使用财政资源来实现到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良的目标的能力
产出 1.1.2：提高政府和利益相关者制定和实施旨在实现充足食物权的法律框架		产出 1.3.2：提高政府和利益相关者监测和评估各项旨在到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良的政策、计划和法律的能力	产出 1.4.2：提高政府和利益相关方在粮食安全和营养领域开发人力资源并开展组织建设的能力

**成果 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。**

222. 为实现这一成果，粮农组织将继续进一步深入推动各项全球、区域和国家政策进程，以利用秘书长发起的“零饥饿挑战”倡议所创造的势头。具体而言，粮农组织将促进实施《2030 年可持续发展议程》和第二届国际营养大会的《营养问题罗马宣言》及其《行动框架》。

223. 随着气候变化和城市化对粮食系统的绩效产生越来越大的重要决定作用，在向各国和各区域组织提供援助时也必须以《巴黎协定》以及第 21 届联合国气候变化大会、《米兰城市粮食政策公约》和联合国“人居三”大会的成果为指南。在气候变化层面，战略计划 1 的工作将重点围绕有关气候变化的跨领域主题开展，即将粮食安全和营养问题纳入气候变化战略和“国家自主贡献预案”的范畴。有关城市地区的粮食安全、食品安全和营养问题，将与战略计划 4 密切合作加以解决。

224. 此外，粮农组织将支持政府和利益相关者加强设计、制定或实行政策框架、投资计划和方案及法律框架的能力，以便通过宣传、促进政策对话、技术援助和能力建设等主要方式实现充足食物权。粮农组织还将影响和监测用于代表政府承诺的农业投资水平。

产出 1.1.1: 提高政府和利益相关方制定部门和跨部门政策框架及投资计划和方案的能力，从而到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良问题；

产出 1.1.2: 提高政府和利益相关者制定和实施旨在实现充足食物权的法律框架。

**成果 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。**

225. 实现成果 1.1 中所述的政策和体系变革取决于现有治理机制的成效，以及各部门和粮食系统利益相关者赖以互动和协调行动的政策进程的成效。参与、透明、平等和问责是关键原则。在立法充分和机构有效运转的前提下，此类治理机制将促成包容、透明、负责和基于证据的政策进程。

226. 需要在所涉利益相关者之间进行战略协调，以确保粮食安全和营养干预措施的连贯性，避免各部门利益相关者之间出现重复劳动和差异，确保相关跨部门问题（性别和气候变化等问题）得到解决，并促进交换意见和经验。民间社会和私营部门代表参与此类协调机制至关重要，因为此类利益相关者的积极参与将促成具体成果并改善问责状况。

227. 尽管建立多方利益相关者协调机制至关重要，但是不足以消除阻碍政策和计划转变为更优粮食安全和营养成果的关键治理瓶颈。为提高治理成效，还需加强机构和利益相关者的能力，以便掌握关键政治经济问题、确定瓶颈并促成决策者打破瓶颈。议员、监察员、消费者权益保护部门、人权委员会及其他监督机构与其他利益相关者合作，可以在促进行为改变方面发挥关键作用，进而为改善粮食安全和营养治理做出贡献。

228. 粮农组织将支持公共部门和非政府利益相关者确定关键瓶颈和积极参与全球、区域或国家各级的粮食安全和营养治理机制。支持将主要采用提供便利、宣传和普及知识与信息的方式。

产出 1.2.1: 提高政府和利益相关者的粮食安全和营养治理能力。

**成果 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。**

229. 决策者在制定和实施粮食安全和营养的政策、法律、方案和投资计划时更多地使用跨部门证据，有助于实现成果 1 和 2。粮农组织将继续凭借有关相关领域（性别、食品安全和气候变化）所做贡献的充足分析结果和数据，推动各方统一对粮食安全和营养问题及解决方案的认识。目标是确保这些数据和分析结果可以为涉及部门和跨部门政策、计划、法律及相关资源分配的决策提供信息。

230. 粮农组织将继续推广用以分析和监测粮食安全和营养工作的方法和工具，以及宣传政策和计划可能对粮食安全和营养产生的影响。重心将主要放在支持从各部门获取能够直接或间接促进粮食安全和营养工作的信息，而非收集原始数据和建立新的数据库和信息系统。粮农组织还将支持各国采纳通过监测其粮食安全和营养框架下各项行动和结果所产生的信息、分析和建议，包括加强对政策、战略和投资方案影响进行监测和评估的能力。对于支持各国实施和监测《2030 年议程》而言，这尤为重要。

231. 该领域的工作常常面临挑战，包括：粮食安全和营养方面的信息孤立、分散或不完整；缺乏有关不同部门和利益相关者为实现粮食安全和营养目标所做贡献和所采取行动的信息；或者缺乏分析和使用现有信息来完善政策和计划的能力。粮农组织将在成果 1.3 下通过下述方式解决这些问题：依托现有信息系统，协助促进粮食安全和营养方面的跨领域信息交流，并建设分析基本数据、统计资料和信息的能力，促进各方统一对粮食安全和营养问题与解决方案的认识。

产出 1.3.1: 提高政府和利益相关者分析粮食不安全状况、一切形式的营养不良趋势、各部门和各利益相关者为实现到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良目标所做贡献的能力；

产出 1.3.2: 提高政府和利益相关者监测和评估各项旨在到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良的政策、计划和法律的能力。

**成果 1.4—各国实施有效政策、战略和投资计划，到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良。**

232. 据估计，为消除饥饿，每年需额外投资 2 670 亿美元。需要在国家内部和国家之间进行收入重新分配，因为低收入国家面临的融资难题预计将长期存在。需要与财政和规划部合作，以确定从公私来源调集额外投资的方案。低收入国家应与国际金融合作机构合作，包括国际金融机构、区域开发银行和捐助者。

233. 根据各国的反馈和粮农组织开展的首次成果评估，资源分配和现有实施能力仍然是阻碍粮食安全和营养框架（政策、投资和法律框架）转变为行动的主要因素。有关可持续发展的《2030 年议程》中就强调需要有效的实施：“各国承诺将在 2030 年前不遗余力地全面实施本议程”。

234. 为有效实施粮食安全和营养框架，各国需要分配充足的财政资源来为其提供资金，并调用必要的人力资源和技術能力。各国还需确保加强相关机构的组织能力，以促进实现粮食安全和营养成果。

235. 粮农组织将负责支持各国：通过人力和组织能力建设，加强粮食安全和营养行动相关落实机构的能力；评估消除饥饿、粮食不安全和一切形式营养不良所需的资金，并加强资源筹集工作。

产出 1.4.1：提高政府和利益相关者分配和使用财政资源来实现到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式营养不良的目标的能力；

产出 1.4.2：提高政府和利益相关方在粮食安全和营养领域开发人力资源并开展组织建设的能力。

## 战略目标 2：可持续增加并改善农业、林业、渔业产品及服务

### 背景

236. 自然资源竞争加剧、环境退化和气候变化导致现有自然资源承受的压力日益上升，如何在此背景下可持续地提高农业、林业和渔业及相关服务的生产率，这是战略目标 2 致力于解决的主要问题。

237. 为满足粮食、木材和纤维需求而建立的集约化农业生产系统让社会和环境付出了极高的代价。过去五十年，为获取农业收益，自然资源基础受到了不利影响。影响包括丧失森林、土地退化、丧失生物多样性和各种植物、动物和水生物种的栖息地以及其生态系统服务。其他影响包括生产实践产生的副作用，包括集水区化学和营养物污染、过度用水和湿地丧失、土壤肥力下降、人体和环境健康受农药影响、抗药性，以及化肥和机器与重型机械所使用化石燃料产生的温室气体排放。捕捞和渔业生产也面临相同情况：对鱼类的大量需求导致鱼类资源的过度开发和集约化养鱼，这满足了不断增长的市场需求，但对环境造成了越来越大的影响。

238. 农业、林业和渔业面临多重挑战：提高产量、生产力和粮食的营养质量；减少环境影响；确保长期提供生态系统服务；开发能更好地抵御和适应气候变化的生产系统；为农村人口提供体面生活机会。上述挑战的性质及其所产生的影响程度因区域不同而各异，特别是脆弱自然环境易受冲击的区域，如小岛屿发展中国家。应对这些挑战需要融合各类农业系统，包括在农场及更大规模采用混合、多样化或综合农业系统，以及增加物种数量及其遗传多样性，即增加适应当地条件的作物类别、牲畜品种和鱼类。然而，农业发展战略往往只关注最大化产量和生产力，没有充分注意到自然资源受到的影响、生态系统的产品和服务，或农业生产能够且应当提供的多种产品和服务，包括环境和社会收益。

239. 考虑到有越来越多的区域开始承受不断上升的自然资源压力，有必要建立一个新的、更强有力的治理机制来应对复杂的联系和不断增长的竞争。各项政策和治理机制还需要考虑多个经常相互冲突的社会、经济、营养和环境目标，并相应地调整农业发展计划。需要采用更为综合、跨领域和连贯的方法，包括基于景观、地域、农业遗产系统、生态系统和/或价值链的方法，以便通过可持续的方式调整政策和做法。一经落实，此类方法将有助于优化资源管理，以确保在经常相互冲突的不同发展目标下实现粮食安全和营养，并满足社会的短期、中期和长期需求。另外，可持续农业、林业和渔业拥有巨大潜力，可帮助建立抵御力及适应和减缓气候变化影响。在采用上述综合办法时，必须将农业社区放在改革和创新的中心位置。

**有关提高农业、渔业和林业生产力和可持续性的战略计划（战略计划 2）。**

240. 为解决上述关键挑战，需要推动跨部门倡议、对话和合作，加强与可持续农业有关的国际和国家治理机制和政策文书，并特别关注发展机构能力。

241. 战略计划 2 将着重通过下述方式，可持续提高产量和生产率，并从五大战略计划共同应对的广泛粮食系统角度出发，解决农业、林业和渔业面临的气候变化和环境退化问题：

- a) 将生产者视为关键合作伙伴，支持其成为改革促进者和创新者（同时关注性别平等问题），使其能够通过可持续方式提高产量和生产率。具体措施包括减少收获前的浪费和收获时的损失，确保粮食基础和营养更加多样化；确定、保护、推广和支持全球及当地重要的生物多样性（全球重要农业文化遗产系统）；避免毁林和森林退化；管理自然资源和气候变化；
- b) 支持政府建立有利环境，包括制定有关可持续农业、林业和渔业的有利政策、投资计划、方案和治理机制，并以跨部门、综合和更具参与性的方式解决气候变化和环境退化问题；
- c) 支持政府加强政策实施，包括通过与可持续农业、林业和渔业相关的国际和区域文书实现此目标；
- d) 促进利用知识和信息做出循证，包括支持各国对可持续发展目标加以监测。

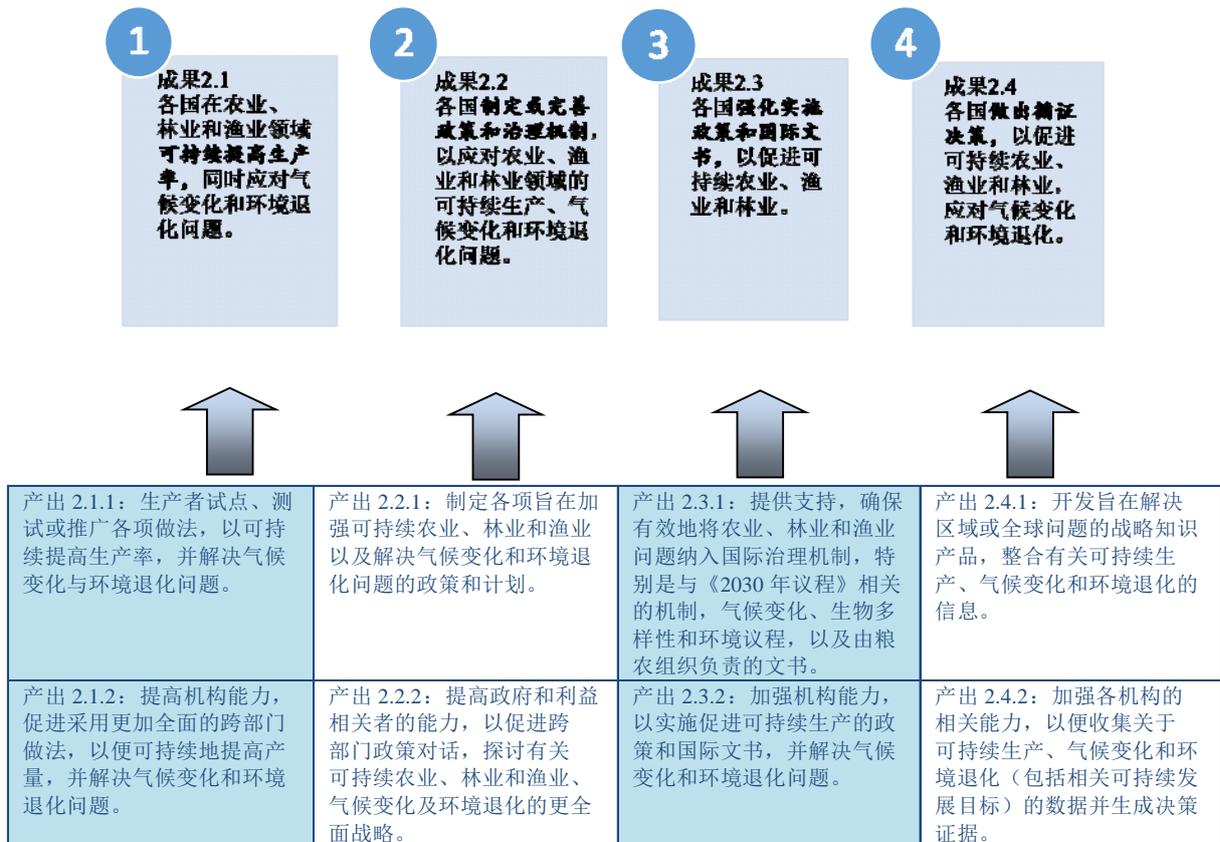
242. 战略计划 2 将遵循可持续粮食和农业的下述五大原则，这些原则平衡了可持续发展的社会、经济和环境层面要素：i) 通过同时发挥生态、经济和社会职能的生产系统，多管齐下提高资源使用效率；ii) 可持续管理自然资源和生态系统；iii) 保护和改善农村生计与社会福祉；iv) 提高人们、社区和生态系统的抵御力；v) 促进对自然和人类系统进行创新、有效和负责任的治理。将在四项关键成果中特别关注性别和营养问题。

243. 通过战略计划 2，粮农组织将与各国共同完成可持续发展目标 2、6、13、14 和 15 下的具体目标。这些具体目标下明确设定了 11 项战略目标层面指标和 6 项成果层面指标，用以衡量各部门的生产力、环境退化和气候变化状况，以及遗传资源的养护情况。

### **成果和产出**

244. 结果框架的结构基于四项相互关联的成果和八项产出是促进向更高产、更可持续的农业、林业和渔业部门过渡所必需的（图“战略目标 2”和附件 1）。

战略目标 2：可持续增加并改善农业、林业、渔业产品及服务			
 2 ZERO HUNGER	<b>具体目标</b> - 到 2030 年，通过确保安全获取土地，实现农业生产力和小规模粮食生产者的收入翻番 (2.3) - 到 2030 年，确保建立可持续粮食生产体系并执行具有抗灾能力的农作方法，以提高生产力和产量 (2.4) - 到 2030 年，保持种子、栽培作物及养殖和驯养的动物的基因多样性 (2.5)	 15 LIFE ON LAND	<b>具体目标</b> - 到 2030 年，保护、恢复和可持续利用陆地和内陆的淡水生态系统 (15.1) - 到 2030 年，防治荒漠化，恢复退化的土地和土壤，包括受荒漠化、干旱和洪涝影响的土地，努力建立一个不再出现土地退化的世界 (15.3) - 到 2030 年，确保山地生态系统得到养护 (15.4)
	<b>指标</b> - 按农业/牧业/林业企业规模分类的单位劳动力的产出 (2.3.1) - 在中期或长期养护设施中保存的粮食和农业动植物遗传资源数量 (2.5.1) - 被归为有风险、没有风险、风险水平未知或有灭绝风险的地方品种的比例 (2.5.2)		<b>指标</b> - 林地面积占总土地面积的比例 (15.1.1) - 退化土地面积占总土地面积的比例 (15.3.1) - 山地绿色覆盖指数 (15.4.2) - 用于养护和可持续利用生物多样性和生态系统的官方发展援助和公共费用 (15.a.1)
 6 CLEAN WATER AND SANITATION	<b>具体目标</b> - 到 2030 年，大幅提高用水效率和减少缺水人数 (6.4)	 14 LIFE BELOW WATER	<b>具体目标</b> - 到 2030 年，有效规范捕捞活动，终止过度捕捞，以恢复鱼类种群数量 (14.4) - 到 2020 年，保护至少 10% 的沿海和海洋区域 (14.5)
	<b>指标</b> - 逐步调整用水效率 (6.4.1) - 用水紧缺程度：淡水取用占现有淡水资源的比例 (6.4.2)		<b>指标</b> - 鱼类种群数量占生物可持续数量的比例 (14.4.1) - 受保护海洋地区所占比例 (14.5.1)



**成果 2.1**—各国在农业、林业和渔业领域在**可持续提高生产率**，同时应对气候变化和环境退化问题。

245. 采用发展可持续农业、渔业和林业所需的生产系统和做法是国家层面的一项长期关键成果。该成果有助于生产者，即农民、牧民、渔民和森林用户采用更可持续的生产系统和做法，以可持续地提高产量和生产率，改善生计并适应气候变化。为此，农民、牧民、渔民和森林居民参与确定可持续做法必不可少（参与时要关注性别平等），因为他们熟悉实地的限制因素和机会，可以为优先事项设定和技术开发提供信息。为研究和开发负担得起的技术，需要在技术型和投资型组织之间建立坚实的伙伴关系。此外，将发展国家和地方能力，以支持推广可持续做法、开发技术和推动创新，并帮助扩大做法和技术的运用范围。将采用体现粮农组织所采用方法的五大可持续粮食和农业原则，对可持续做法和/或可持续生产系统加以评估，包括针对生产系统的社会经济评估。

246. 粮农组织将协助各国加强机构能力，以促进采用跨部门做法来可持续地提高产量，并解决气候变化与环境退化问题。

产出2.1.1：生产者试点、测试或推广各项做法，以可持续地提高生产率，并解决气候变化与环境退化问题；

产出2.1.2：提高机构能力，促进采用更加全面的跨部门做法，以便可持续地提高产量，并解决气候变化和环境退化问题。

**成果2.2**—各国**制定或完善政策和治理机制**，以应对农业、渔业和林业领域的可持续生产、气候变化和环境退化问题。

247. 该结果注重以更加全面的跨领域方式，从政策层面解决可持续性与生产率、气候变化和环境退化问题。为促进实现本成果，确定了以下优先事项：完善和制定各项政策，包括投资战略，以及加强规划和资源调集工作，促进向可持续农业、林业和渔业转型；促进多方利益相关者政策对话和跨部门平台，以提高认识和达成共识，并特别支持各国以连贯一致的方式实现可持续目标。将宣传《2030年议程》框架内提到的决定可持续粮食和农业转型的关键要素，包括：i) 国家主导和领导力；ii) 跨部门综合方法和政策连贯性；iii) 多方利益相关者做法和伙伴关系；iv) 协调公共和私人投资；v) 关注产生可衡量结果的行动。

248. 具体而言，粮农组织将协助各国制定政策和计划，并将加强政府能力，以促进跨部门政策对话，探讨有关可持续农业、林业和渔业、气候变化及环境退化的更全面战略。

产出2.2.1：制定各项旨在加强可持续农业、林业和渔业以及解决气候变化和环境退化问题的政策和计划；

产出2.2.2：提高政府和利益相关者的能力，以促进跨部门政策对话，探讨有关可持续农业、林业和渔业、气候变化及环境退化的更全面战略。

**成果2.3—各国强化实施政策和国际文书，以促进可持续农业、渔业和林业。**

249. 该成果涉及政策的实施，包括调整法律框架和激励措施，以及实施与可持续农业有关的国际和区域文书与协议。为促进实现该成果，确定了以下优先事项：支持各国实施各项政策并对实施情况加以监测，包括实施与农业、林业和渔业部门可持续性目标相关的国际文书；加强各国参与国际文书谈判的能力，以确保其顾虑和境况得到考虑，从而减轻相关协议的实施压力；确保将农业、渔业和林业问题更好地纳入与《2030年议程》实施有关的国际治理机制、《联合国气候变化框架公约》<sup>34</sup>、《巴黎协定》、生物多样性和环境议程，以及由粮农组织负责的其他机制和文书。

250. 粮农组织将向各国提供支持，确保有效地将农业、林业和渔业问题纳入国际治理机制，特别是与《2030年议程》相关的机制，气候变化、生物多样性和环境议程，以及由粮农组织负责的文书，并将支持加强实施机构的能力。

产出 2.3.1：提供支持，确保有效地将农业、林业和渔业问题纳入国际治理机制，特别是与《2030年议程》相关的机制，气候变化、生物多样性和环境议程，以及由粮农组织负责的文书；

产出 2.3.2：加强机构能力，以实施促进可持续生产的政策和国际文书，并解决气候变化和环境退化问题。

**成果 2.4—各国根据部门/跨部门的数据、信息和知识分析所提供的证据作出决定**

251. 粮农组织将支持各国在管理生产系统和自然资源的过程中做出循证决策，以促进向可持续农业转型。为实现该成果，确定了以下优先事项：提供关于统计、地理空间信息与地图及定性信息的能力建设服务，以加强了解土地、水、森林、海洋和内陆水域的范围、质量、使用和生产能力；评估农业、林业和渔业对此类资源的影响；监测气候相关变量并评估各项适应气候变化的做法是如何提高农业产量和生产力的；支持向国家和区域机构提供在全球和区域层面开发的战略知识产品（数据、信息、工具和分析），以供其用于制定基于证据的决定。提供信息很有必要，但不是做出基于证据的更优决定的充分条件；因此，将提高各国在使用相关信息方面的能力。根据可持续粮食和农业原则框架的规定，还将向实施可持续发展目标所涉及的可持续农业、林业和渔业层面工作提供支持，战略计划 2 与促进实现可持续发展目标相关。其中也包括支持成员国监测可持续发展指标。

252. 粮农组织将开发旨在应对区域或全球问题的战略知识产品，以整合有关可持续生产、气候变化和环境退化的信息，并加强各机构的相关能力，收集这些领域（包括相关可持续发展目标）的数据并生成决策证据。

产出 2.4.1：开发旨在解决区域或全球问题的战略知识产品，整合有关可持续生产、气候变化和环境退化的信息；

产出 2.4.2：加强各机构的相关能力，以便收集关于可持续生产、气候变化和环境退化（包括相关可持续发展目标）的数据并生成决策证据。

<sup>34</sup> 联合国气候变化框架公约

### 战略目标 3：减少农村贫困

#### 背景

253. 为实现战略目标 1，即消除各种形式的贫困，全球面临着巨大挑战：超过 21 亿人口仍然生活在贫困之中，约有 9 亿人口仍然生活在极度贫困中，其中约半数生活在冲突地区，这表明有必要继续通过人道主义和发展解决贫困问题。过去几十年间，尽管减贫工作取得了巨大成就（以绝对贫困线衡量），但并非所有人都同等受益。即便在贫困情况已总体改善的国家，最贫困的人口仍未受益。不平等现象在各经济阶层、农村和城市地区、区域、种族及男性与女性之间仍非常普遍。经济的快速、可持续增长是必要的，但还不足以实现减贫目标。

254. 在很多中低收入国家，特别是撒哈拉以南非洲和南亚，人口增长速度超过了全社会的就业增长速度。失业是缺少经济机会、难以获取生产资源与技术的获取手段导致的结果。从历史上看，移徙与经济发展、农业结构调整及农村地区转型密切相关。然而，在接下去几十年内，国内及国际范围内的被迫移徙情况将随着世界人口增长、全球化、气候变化和政治冲突而加剧。管理人口外流将需要进一步努力，具体措施包括解决其根源问题，以及在迁出地和迁入地增加获取社会保护和就业机会的途径。

255. 人口增长也意味着对日益稀少的自然资源的争夺加剧，最贫困人口受到损害的可能性最大。由于气候发生变化，气温出现上升，极端及不可预测天气事件增多，自然灾害的数量和强度增加，因此很可能会逐步导致生产风险上升，农业生产下降，并对依赖自然资源为生、风险管理和应对能力薄弱的农村贫困人口造成更大不利影响。这些风险的性质和程度因区域不同而各异，而其中一些区域受影响更大，如小岛屿发展中国家。所有这些挑战让贫困人口变得更为脆弱，也让不贫困人口更容易陷入贫困境地。

#### 有关减少农村贫困的战略计划（战略计划 3）

256. 战略计划 3 采用了更为完善的方法，考虑到农村贫困地区家庭的多种情况，提出了通过差异化战略来支持农村贫困家庭的生计和赋权以及解决与脆弱性相关问题，帮助其应对气候冲突和正在进行的结构调整。为制定适应不同情况的方法，按照自然资源获取手段和生产潜力对低收入农村家庭进行了常规分类。重点关注从事消耗自然资源的主要生产和采掘活动的家庭，包括作物种植者、牲畜养殖者、牧民和渔民家庭（即农业家庭）。通过该方法，可以确定适应不同情况的减贫举措，这些举措顾及一系列因素，例如地理位置和市场活力（城市外围、中间地带和偏远地区）、农业气候条件、自然资源的获取、技术和信息、农村基础设施现状、制度框架、家庭特征（性别、种族、抚养比）、人为和自然灾害倾向、政治经济。

257. 证据显示，在低收入国家，投资于农业部门，特别是小规模农业产出的减贫效果优于对其他部门的投资，因为农业投资是使农村贫困人口所拥有的主要资产—土地和劳动力产生回报的最直接途径。但是，投资于农业不足以实现减少农村贫困的目标。减少农村贫困需要采用涵盖范围广泛的多部门方法，考虑到经济整体增长情况，以及农业在发展和经济结构调整中的作用。还需要关注完善有利环境，以满足在多个层面和领域解决问题的需要，包括应对全球局势中的新趋势。此外，为实现减贫，需要把贫困问题置于政治议程的更高位置。鉴于存在多重减贫途径和制约因素，有必要制定广泛的多部门减贫方法，并采用差异化战略，以成功实现减少农村贫困的目标。此组政策应促进包容性的结构与农村转型和经济增长，促进贫困人口积极参与经济活动并从中获取巨大收益，同时解决移民的根源问题。战略计划 3 将力求通过重点关注政策工作、宣传、利益相关者参与和伙伴关系，解决农村减贫这一政治经济问题。

258. 将加强各项成果之间的联系，特别是社会保护联系，采用区域性/多部门的减贫方法，并掌握减贫与可持续自然资源管理之间的联系。与粮食安全、自然资源管理和人道主义部门就社会保护问题进行具体交流，仍将是一项重点工作。移徙和气候变化（彼此相互联系）等跨部门问题也被更恰当地置于本方案的成果框架，并认识到有必要考虑其与贫困之间的双向（因/果）关系。就前者而言，加强了战略计划 3 和战略计划 5 之间的关联，以更好地解决移徙的根源问题，从而在通过连续不断的发展—人道主义援助实现两大战略目标的过程中，持续完善粮农组织的响应。就后者而言，将集中精力保护农业生计和生产力及面向农村贫困人口的安全网，以协助其脱贫，并获取更多可持续和体面的就业机会。

259. 社会保护在减少脆弱性方面发挥了根本性作用，帮助家庭应对风险和冲击并促进经济转型，保障举措包括为最贫困人口提供最低收入（安全网职能），以及通过取消保险和信贷限制（例如现金和资产转移、定向补贴），向贫困人口提供工作和创收机会。对于极端贫困人口和几乎没有创收机会的贫困人口而言，社会保护发挥着更为显著的职能。

260. 土著居民往往是最贫困的人口，面临被边缘化的历史进程，需要特别予以考虑，制定政策时要特别关注其所面临的挑战、所持世界观和参与度。实现性别平等仍然是一项重点工作，将开展大范围活动来解决农村脱贫面临的性别障碍，包括提供就业机会和社会保护。

261. 必要行动的范围远远超出了粮农组织的职责和能力，需要粮农组织与政府及其他发展伙伴合作，共同实现具有一定规模的产出。粮农组织将继续通过有关赋权和生产资源获取、服务和市场、体面农村就业和社会保护的三项成果，帮助建立这一有利环境，还将通过第四项成果来评价其在支持各国制定、评估和升级

跨部门扶贫政策和战略方面的作用。此外，与国际金融机构（如世界银行、区域发展银行及农发基金）构建伙伴关系，同时加强与联合国其他组织（包括发展署、粮食署、妇女署、劳工组织、移民组织和儿基会<sup>35</sup>）的合作是实现规模影响的基础。

262. 在各项成果中，关注点更多的集中在农业和农村转型进程中所采用的多重减贫方法。在此方面，重心更多地放在多部门农村发展政策层面，这些政策既关注支持扩大活动范围和动员其他行动方，也关注制定和监测有效干预措施所需的知识、统计资料和证据基础。在气候变化和被迫迁移加剧背景下，这是实现可持续发展目标 1 所面临的一大限制，在战略计划 3 以前各项成果中没有被充分提及。

263. 在确保粮食安全、营养和环境可持续性的背景下，粮农组织开展的减贫工作非常关键，有助于实现减贫的全球宏伟目标。现有挑战是如何让低收入国家正在开展的结构性农业和农村经济转型进程倾向于贫困人口并更具包容性；以及将人力资本建设作为增加生产性就业和福祉的关键基石。

264. 通过战略计划 3，粮农组织将与各国合作实现可持续发展目标 1、2、5、8、10 和 14 项下各具体目标，衡量贫困、对生产性资源、收入和体面就业的获取以及性别平等状况。

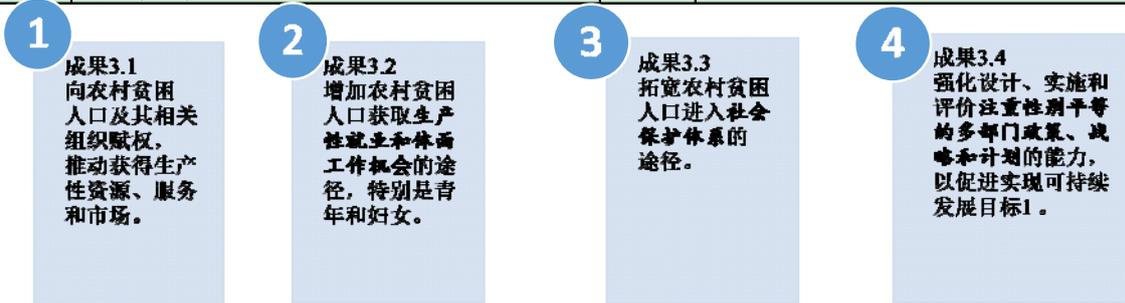
### **成果和产出**

265. 粮农组织将通过四项相互关联的成果和九项产出，促进减少农村贫困（图“战略目标 3”和附件 1）。

---

<sup>35</sup> 联合国开发计划署（UNDP）；世界粮食计划署（WFP）；国际劳工组织（ILO）；国际移民组织（IOM）；国际儿童基金会（UNICEF）。

战略目标 3：减少农村贫困			
	<b>具体目标</b> - 到 2030 年，在全球范围内消除极端贫困 (1.1) - 到 2030 年，将陷入贫困的男性、女性和儿童比例至少减半 (1.2) - 到 2030 年，确保所有人享受平等权利 (1.4)		<b>具体目标</b> - 到 2030 年，实现农业生产力翻倍和小规模粮食生产者的收入翻番 (2.3)
	<b>指标</b> - 国际贫困线以下人口的比例 (1.1.1) - 国家贫困标准线以下人口的比例 (1.2.1) - 生活在可获取基本服务的家庭中的人口的比例 (1.4.1) - 拥有土地占有权的成人总数占总人口的比例 (1.4.2)		<b>指标</b> - 小规模粮食生产者平均收入，按性别和是否为土著人口分类 (2.3.2)
	<b>具体目标</b> - 到 2020 年，大幅减少未就业和未受教育或培训的青年人比例 (8.6) - 立即采取措施，消除强制劳动和童工 (8.7)		<b>具体目标</b> - 到 2030 年，逐步实现和维持最底层 40% 人口的收入增长，并确保其增长率高于全国平均水平 (10.1)
	<b>指标</b> - 未就业和未受教育或培训的青年人 (15-24 岁) 比例 (8.6.1) - 5-17 岁年龄段童工的比例和人数，按性别和年龄分类 (8.7.1)		<b>指标</b> - 最底层 40% 人口和总人口的家庭开支或人均收入增长率 (10.1.1)



产出 3.1.1：加强农村组织和机构的能力，并帮助农村贫困人口开展集体行动。	产出 3.2.1：提供政策支持并进行相关能力建设，以制定和实施有关增加农村体面就业机会、培育企业家精神和开发能力的战略、政策、准则和计划，并特别关注青年和妇女。	产出 3.3.1：提供政策支持、知识生成和能力建设服务，并加强相关宣传，以扩大农村贫困人口的社保范围，包括扩大脆弱情境和人道主义范畴内的社会保护。	产出 3.4.1：加强各国制定和实施顾及移民和气候变化因素的多部门综合性减贫政策、战略和计划的能力。
产出 3.1.2：制定顾及气候变化因素的战略、政策、准则和计划，改善农村贫困人口对成套服务、资金、知识、技术、市场和自然资源的获取和控制。	产出 3.2.2：提供政策支持并进行相关能力建设，以加强国际劳工标准在农村地区的使用，进而提高就业岗位的质量和水平，特别要避免童工和强迫劳工。	产出 3.3.2：提供政策支持、知识生成和能力建设服务，并加强相关宣传，以加强社会保障、营养、农村和自然资源管理之间的协同效应，包括在气候变化条件下加强协同效应。	产出 3.4.2：提供数据、知识和工具，以宣传和评价顾及移民和气候变化因素的多部门综合性减贫政策和战略，并监测农村减贫进展。
产出 3.1.3：提供政策支持、开展能力建设并生成相关知识，以促进性别平等和农村妇女的经济赋权。			

**成果 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。**

266. 战略计划 3 将促进加强生产者组织及其参与政策对话的程度，并推动向贫困家庭提供获取服务、物资和技术的途径。为扩大计划规模并利用本组织当前所有技术能力来帮助解决农村贫困农业家庭所面临的结构性限制问题，有必要采取广泛的农村减贫方法，并在项目和计划中将农村贫困人口列为明确服务对象，具体措施包括：逐步拓宽其对自然资源及其他资产的获取途径和控制；提高管理各种风险，包括气候相关风险的能力；提高自然资源的生产力及对其的可持续管理；通过主流市场和替代市场，将小规模农业家庭与粮食系统相联系。粮农组织将继续推动旨在满足小规模生产者和家庭农民需求的农村创新倡议和生产性包容倡议。

267. 将继续通过如下措施支持在农村地区开展村民赋权活动，帮助贫困人口解决紧急生计难题：开展负责任的参与性知识和咨询进程，维护贫困人口享有的自然资源权利，支持其获取自然资源；改善农村贫困生产者获取土地、成套服务、资金、知识和创新技术及进入市场的途径。战略计划 3 明确针对最贫困人口，以确保发展议程不让一个人掉队，并面向需要差异化政策和干预措施的特殊群体，例如妇女和土著居民。

产出 3.1.1：加强农村组织和机构的能力，并帮助农村贫困人口开展集体行动；

产出 3.1.2：制定顾及气候变化因素的战略、政策、准则和计划，改善农村贫困人口对成套服务、资金、知识、技术、市场和自然资源的获取和控制；

产出 3.1.3：提供政策支持、开展能力建设并生成相关知识，以促进性别平等和农村妇女的经济赋权。

**成果 3.2—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，特别是青年和妇女。**

268. 战略计划 3 致力于应对促进贫困人口（特别是农村妇女和青年）获取生产性就业和体面工作机会的挑战，应对措施包括在农产品系统中推广经实地测试的就业创造办法，并在农村地区推广使用国际劳工标准，尤其要避免在农业部门使用童工。这一措施基于如下认识，即农村贫困人口主要包括勉强靠工作糊口的人、从事不稳定和报酬低的非正规工作的人，以及被排除在劳动力市场以外的人。为创造体面的农业和非农业就业机会提供政策支持和进行相关能力建设，是本成果下各项工作的核心内容，包括培养农业企业家精神和开发必要的职业技能和人力与社会资本，并特别关注妇女和青年。

产出 3.2.1：提供政策支持并进行相关能力建设，以制定和实施有关增加农村体面就业机会、培育企业家精神和开发能力的战略、政策、准则和计划，并特别关注青年和妇女；

产出 3.2.2: 提供政策支持并进行相关能力建设, 以加强国际劳工标准在农村地区的使用, 进而提高就业岗位的质量和水平, 特别要避免童工和强迫劳工。

### **成果 3.3—拓宽农村贫困人口进入社会保护体系的途径。**

269. 为加强社会保护与农村就业之间的关联, 可采用区域性/多部门的减贫办法, 并将社会保护与自然资源的可持续管理建立联系。推动社会保护工作与粮食安全、营养、自然资源管理和抵御力建设领域工作进行具体互动, 将是此项战略计划 3 成果的主要工作内容。相互关联的跨领域问题, 例如移民和气候变化问题, 也被更妥善地纳入成果框架, 并同时认识到需要考虑其与贫困之间的因果关系。为努力帮助最贫困的人口, 战略计划 3 下开展的一项工作是扩大营养敏感型社会保护工作的范围, 并增加对人道主义减贫战略的支持(与战略目标 5 合作)。

产出 3.3.1: 提供政策支持、知识生成和能力建设服务, 并加强相关宣传, 以扩大农村贫困人口的社保范围, 包括扩大脆弱情境和人道主义范畴内的社会保护;

产出 3.3.2: 提供政策支持、知识生成和能力建设服务, 并加强相关宣传, 以加强社会保护、营养、农村和自然资源管理之间的协同效应, 包括在气候变化条件下加强协同效应。

### **成果 3.4—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。**

270. 通过战略计划 3, 正在国家和区域两级加强对多部门扶贫政策和战略的关注和支持。为此, 粮农组织需要拓宽合作范围, 与农业部传统合作伙伴以外的组织机构开展交流, 并扩大工作范围, 将粮农组织的技术工作和其他工作纳入国家和地区两级广泛的农村减贫政策进程。因此, 该成果为支持各国应对战略目标 1 所述减贫挑战, 以及解决气候变化和移徙这一双重和相互关联挑战提供了总体概念框架。

271. 一方面, 将开展宣传层面的工作, 加强协调机制的体制能力、召开信息共享论坛、建立证据库, 另一方面, 将支持各国制定和实施多部门、区域性和综合性方法(政策、战略和计划), 将减贫工作的主要驱动力量结合起来加以运用。因此, 粮农组织在本成果(也即第四项成果)下提供的支持应着眼于促成和协助创造更为协调和团结的响应, 包括创造与其他关键发展伙伴合作的机会。

产出 3.4.1: 加强各国制定和实施顾及移徙和气候变化因素的多部门综合性减贫政策、战略和计划的能力;

产出 3.4.2: 提供数据、知识和工具, 以宣传和评价顾及移徙和气候变化因素的多部门综合性减贫政策和战略, 并监测农村减贫进展。

#### 战略目标 4：推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统

##### 背景

272. 农业和粮食系统连接生产与消费环节，直接影响粮食和农业产品的可供量、可负担性、可持续性、多样性、质量和安全。农业和粮食系统的演变还将影响从业人员的收入水平与用途、相关企业的利润、资源的利用，因而大大影响经济发展和结构转型的过程。

273. 相关行动者、公共部门机构及私营部门企业如何应对消费者需求变化带来的挑战和机遇决定了农业与粮食系统的运行。私营部门行动者通过提高效率、创新技术与管理、加大产品差异化来增加价值，保持竞争力。因此，农业与粮食系统的诸多环节正越来越向知识、资源和资本集约型转变，并越来越以垂直协调供应链为特征，具有更高的跨境贸易水平和复杂基础设施投资水平，对私营标准的依赖增大，并制定更加复杂的产品和营销战略。

274. 虽然现代农业与粮食系统的发展能够产生积极效果，但也可能引起一些挑战。只有解决这些挑战，农业和粮食系统的发展才能充分为实现《2030 年议程》列出的国家级和全球性目标做贡献。这些挑战包括，本就较难获得教育、资源和资本的社会阶层（包括妇女、青少年、城乡贫困人口、土著居民、小型农场和企业）参与现代价值链的障碍提高了。作为生产者、工人或创业者，这些人群难以获得酬劳丰厚的市场和工作机会，加剧了不平等现象。在许多市场网点上，贫困消费者的参与也面临着障碍。

275. 支持发展农业和粮食系统，以实现“提高包容性”并同时“继续利用机会提高效率”这对通常互相矛盾的目标，这将是一个巨大的挑战。在很多低收入国家尤其如此，因为农业部门仍将是它们经济增长的主要引擎，以及在特别易受冲击的国家（小岛屿发展中国家）也是如此。这些国家必须使农业和粮食系统转型为现代、高效、有竞争力的部门，以实现经济增长，并为快速增长的人口创造收入和就业机会，但同时促进社会包容和利益平均分配。

##### 有关推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统的战略计划（战略计划4）。

276. 2018—21 年战略计划 4 出现的一项关键调整是，认识到实现更加包容、高效的农业和粮食系统需要根据全盘分析制定整体、连贯的政策和机构解决方案，识别并重点解决关键限制，并通过私营部门、公共部门（包括行动越来越与农业和粮食系统发展相关的部委，如贸易、规划和财政）、民间组织（包括代表消费者的组织）、区域经济共同体组织和平台，以及国际组织之间的共同努力执行。

277. 将沿两个维度提高农业和粮食系统发展方式的连贯性。首先，垂直维度。支持制定和采用 i) 国际食品安全和动植物卫生标准；ii) 多边和区域贸易协定，

包括那些涉及关税和非关税措施的运用的协定、补贴、执行《港口国措施协定》、解决非法采伐木材问题的协议；iii) 自愿性准则，包括《农业和粮食系统负责任投资原则》、《负责任渔业行为守则》、《小规模渔业自愿准则》。上述文书将共同增强农业和粮食系统的全球治理（成果 1），为各国制定和执行影响农业和粮食系统的国家政策、标准、规章和机制提供了框架（成果 2）。

278. 其次，水平维度。支持更好地将国家政策和战略相结合，以协助改进连贯性干预措施的制定和执行。评估工作将明确国家政策和战略结合过程中的优先支持重点，即支持增强价值链的某些方面还是支持建立有利环境，或是两者皆支持。优先重点确定后，可以反过来帮助各国决定向粮农组织要求提供何种支持，以改变机构与治理结构（成果 2）和/或增强价值链能力，以及增加资金的筹集（成果 3），从而解决改善粮食和营养安全（战略计划 1）、可持续集约化生产（战略计划 2）、减少贫困（战略计划 3）和/或增加抵御力（战略计划 5）所面临的限制。

279. 农业和粮食系统包含多方个体、机构和企业以及他们之间的关联，其性质为不同层面的伙伴关系创造了机会。与包括世卫组织、动物卫生组织、世贸组织、联合国贸发会议<sup>36</sup>及相关区域团体（如联合国非洲经济委员会、联合国亚太经社委）<sup>37</sup>在内的国际组织建立的伙伴关系能够制定指导国家政策的国际规范框架和协议。这些伙伴关系将需要得到增强，以支持各国有效参与标准的制定和贸易协议的执行。将需要与非政府组织建立伙伴关系，并通过“农业和农村发展全球捐赠平台”及《可持续畜牧业的全球议程》等平台，支持就农业和粮食系统发展优先重点以及采取协调行动实现共同目标开展全球和区域层面的对话。

280. 在国家层面，在国家战略和政策整合过程中需要鼓励并支持多方利益相关者伙伴关系，包括公共部门（与多个部委合作，除了传统的农林渔业部门外，还包括贸易与商务、工业、卫生等）、国内和跨国私营部门、相关商会、消费者和民间组织。动员公共部门对农业和粮食系统发展进行投资的过程中，需进一步发展与世界银行及其他国际金融机构的伙伴关系。在转让良好做法的知识和经验时，需要利用南南合作。粮农组织干预措施的性质需视各国及利益相关者的具体情况和需求而定。鉴于情况的多样性，粮农组织相对于农业和粮食系统发展的定位因区域和国家而异。

281. 与私营部门之间（以及私营部门内部）的伙伴关系在确保协调农业和粮食系统发展投资方面尤为重要。粮农组织能够促成增强这些伙伴关系，以支持实现已确定的粮农组织成果。比如，通过执行和支持行业协会平台、促成就政策制定和执行开展更好对话、提供市场基础设施协助制定公共—私营部门伙伴关系、建立提供资金的创新型公共和私营系统来加强伙伴关系。

<sup>36</sup> 世界动物卫生组织（OIE）；联合国贸易和发展会议（UNCTAD）

<sup>37</sup> 联合国非洲经济委员会（UNECA）；联合国亚太经济与社会委员会（UNESCAP）

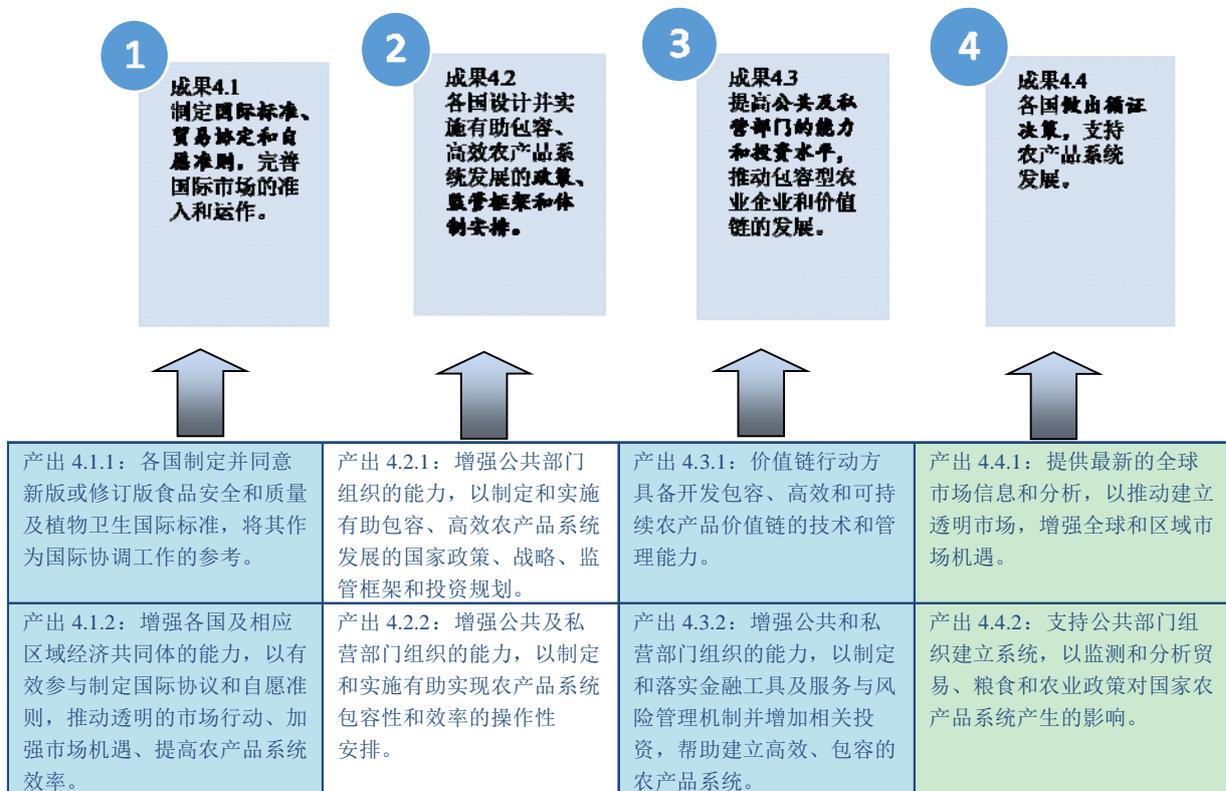
282. 治理工作将通过下述方式得到进一步整合：制定国际标准、规范和协议；支持国家战略的整合，更重要的是增强多方利益相关者平台等结构，以确保认识到不同行动方的需求和顾虑。为增强与营养之间的关联，将以更加全面、由需求驱动的方式支持粮食系统的发展，认识到营养不良的双重负担，并进一步关注城市贫困人口进入粮食系统的途径。最后，将继续关注社会包容性（涉及青年和土著居民）、性别平等和妇女的经济赋权。主要目的是为男性和女性提供从更高效、更具竞争力的农产品价值链及广义粮食系统中获益的平等机会。因此，将性别中立的全球行动与那些具备更自然的性别问题切入点的行动（特别是有关政策、监管框架和机构安排的制定和执行的工作）以及旨在加强包容型农业企业和价值链发展能力的行动区分开来，将促进性别主流化。关于气候变化，变革理论让关键的减缓和适应工作得到了更好的整合，包括气候变化战略的整合、价值链的“环保”，以及加大对生物经济的重视力度。

283. 战略计划 4 的工作将通过一套可持续发展目标指标直接促进可持续发展目标 2、8、9、10、12、14 和 17 的实现，该套指标为战略目标 4 结果框架的一部分。

### **成果和产出**

284. 粮农组织将围绕四项相互关联的成果和八项产出，与发展社区和相关利益相关者共同向各国提供支持，以促进建立更加包容、高效的农业和粮食系统（见图“战略目标 4”和附件 1）。

战略目标 4：推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统			
 2 ZERO HUNGER	<b>具体目标</b> - 到 2030 年，实现农业生产力翻倍和小规模粮食生产者的收入翻番 (2.3) - 采取措施，确保粮食商品市场正常发挥作用，帮助限制粮价剧烈波动 (2.c)	 12 RESPONSIBLE CONSUMPTION AND PRODUCTION	<b>具体目标</b> - 到 2030 年，将零售和消费环节的全球人均粮食浪费减半，减少生产和供应环节的粮食损失，包括收获后的损失 (12.3)
	<b>指标</b> - 按农业/牧业/林业企业规模分类的单位劳动力的产出 (2.3.1) - 粮食价格异常指标 (2.c.1)		<b>指标</b> - 全球粮食损失指数 (12.3.1)
		 17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS	<b>具体目标</b> - 大幅增加发展中国家的出口，尤其是到 2020 年使最不发达国家在全球出口中的比例翻番 (17.11)
			<b>指标</b> - 发展中国家和最不发达国家的出口占全球出口的比例 (17.11.1)



### 成果 4.1—制定国际标准、贸易协定和自愿准则，完善国际市场的准入和运作。

285. 该成果确保所以制定的国际标准、规范和贸易协定能够为各国提供充分灵活性，有助于其实现各项社会目标。这些国际标准、规范和协定将促进粮食系统的全球治理，进而为各国设计国家战略和政策提供框架。该成果由两部分“产出”组成，支持各国有效参与国际标准、贸易协议和自愿准则的制定。

产出 4.1.1：各国制定并同意新版或修订版食品安全和质量及植物卫生国际标准，将其作为国际协调工作的参考；

产出 4.1.2：增强各国及相应区域经济共同体的能力，以有效参与制定国际协议和自愿准则，推动透明的市场行动、加强市场机遇、提高农产品系统效率。

**成果 4.2—各国设计并实施有助包容、高效农产品系统发展的政策、监管框架和体制安排。**

286. 该成果力图改善国家商业环境的组成要素—国家政策、规范和机构安排的整合、设计与执行。粮农组织将与相关部委合作来协调政府间行动，以协助各国依据国际标准、准则和贸易协议框架来整合各项国家战略和政策并确保加强其连贯性。该成果及相关产出框架下的工作将帮助鉴别一国农业和粮食系统发展所面临的限制，使得干预措施更具针对性、更有效。还将制定具体的干预措施，以支持：实施关于标准、贸易促进、粮食损失和浪费的政策和监管框架；制定和执行经改进的操作性安排（如合同农业、机构/公共采购、合同安排、仓库接收系统等）；改善治理结构（如行业协会、消费者组织、跨部门协调平台和多方利益相关者平台、议员前线）。

产出 4.2.1：增强公共部门组织的能力，以制定和实施有助包容、高效农产品系统发展的国家政策、战略、监管框架和投资规划；

产出 4.2.2：增强公共及私营部门组织的能力，以制定和实施有助实现农产品系统包容性和效率的操作性安排。

**成果 4.3—提高公共及私营部门的能力和水平，推动包容型农业企业和价值链的发展。**

287. 在该“成果”框架下开展的工作将有助价值链行动方加强其商业战略的执行能力，并将支持与农业和粮食系统发展相关的服务和投资。基于价值链分析和良好做法，粮农组织将支持采取行动，以便：i) 升级农业综合企业、其他相关企业和其他价值链行动者的技术和管理能力；ii) 改善转型、加工和营销活动中公共和私营投资的水平与质量，以此帮助遏制粮食和农业领域全球投资的下降；iii) 扩大金融服务和风险管理工具的提供；iv) 协助以气候敏感、环保的方式运行此类工具，帮助成员国其实现“国家自主贡献”目标。该成果的取得将基于两大要素，一是农业综合企业和价值链的升级工作，二是投资、金融系统和风险管理工具的完善。

288. 认识到粮食损失和浪费是可持续发展目标监测框架的监测内容这一事实后，其被作为战略目标层级的一项结果，并相应增加了一项衡量指标—可持续发展目标指标 12.3.1 全球粮食损失指数，粮农组织与联合国环境规划署同为该指数的托管机构。实现该结果将需要改善有利环境（成果 4.2），并支持农业综合企业进行技术和管理升级以及获得金融服务（成果 4.3）。

产出 4.3.1：价值链行动方具备开发包容、高效和可持续农产品价值链的技术和管理能力；

产出 4.3.2：增强公共和私营部门组织的能力，以制定和落实金融工具及服务与风险管理机制并增加相关投资，帮助建立高效、包容的农产品系统。

**成果 4.4—各国做出循证决策，支持农产品系统发展。**

289. 粮农组织将在该成果框架下支持开发和利用国际贸易和市场数据及分析；支持区域和国家信息与政策监测系统，为政策变化提供数据和分析，建立更安全、更强大、更具竞争力的农产品部门。粮农组织将借此提供证据满足决策者需求，支持制定和实施合适、连贯的政策和提供充足的公共费用，以缩小很多农业和粮食系统存在的效率和包容性差距。

产出 4.4.1：提供最新的全球市场信息和分析，以推动建立透明市场，增强全球和区域市场机遇；

产出 4.4.2：支持公共部门组织建立系统，以监测和分析贸易、粮食和农业政策对国家农产品系统产生的影响。

## 战略目标 5：增强生计抵御威胁和危机的能力

### 背景

290. 战略目标 5 的贡献是提高基于农业的生计对主要威胁和危机的抵御力（这些威胁和危机能够破坏来之不易的发展收益），并加快实现粮食安全。发展中国家面临着生产更多粮食、提供更多就业机会、以可持续方式管理自然资源的三重挑战，除此之外，危机和灾害的规模、频率和影响正在扩大，特别是那些与气候变化、食物链安全威胁和冲突有关的危机和灾害。

291. 经常性自然灾害折磨着各国与社区，包括气候极端事件。2003 至 2013 年期间，在自然灾害对发展中国家造成的损害中，农业部门占约 22%（如果仅考虑极端气候和天气事件的话，农业约占四分之一）<sup>38</sup>。由于气候变化，干旱、洪水、飓风和野火等极端气候的规模、强度和频率将上升并引起重大损害和损失。有关气候变化的《巴黎协定》也强调，需要增强最脆弱国家在灾害预测、应对冲击和恢复发展方面的能力，以降低气候风险。<sup>39</sup>

292. 同时，贸易全球化、集约型粮食生产系统和气候变化导致由跨境动物（包括水产）、植物（包括森林）高强度病虫害以及食品安全事件引起的食物链紧急情况增多。疫情威胁正在增加，且有持续之势，除非采取更加有效的行动来解决众多深层原因。

293. 最后，有近 5 亿人生活在经常受冲突影响的持续危机环境中，需要特别关注其中的发育迟缓和五岁以下儿童死亡率问题。持续危机通常由多种经常性原因共同引起，如冲突、自然灾害、社会经济冲击、食物链威胁、治理脆弱和机制性能力薄弱。严重的粮食保障不足是持续危机情况的共同特点，其营养不足比例几乎是其他发展中国家的三倍，妇女常不同程度地遭受性别暴力与虐待。

### 有关增加生计对威胁和危机抵御力的战略计划（战略计划 5）

294. 战略计划 5 在粮农组织近期积极推进的全球政策进程的指导下开展。具体而言，该计划与世界人道主义峰会提出的目标和政策承诺很好地结合起来。在此背景下，2018 至 2021 年期间将额外关注气候变化及其引发的极端天气事件；食物链威胁和“同一个健康”战略；冲突预防和人类流离失所。

295. 战略计划 5 还将增强对气候变化及相关极端事件的关注，以近期签署的《巴黎气候协定》和《仙台减轻灾害风险框架》为基础，支持各国和社区的不同部门适应气候变化、减少灾害风险，提高气候抵御力。

<sup>38</sup> 粮农组织，2015 年，《[灾害对农业和粮食安全的影响](#)》

<sup>39</sup> 第 21 次缔约方大会上启动的预测、应对和恢复倡议

296. 作为食物链危机工作领域的一部分，该战略计划将进一步强调通过更广泛的视角采用“同一个健康”的办法，以促进开展跨领域合作，通过预防和缓解因人类、动物及环境相互作用所产生危机的影响，来改善粮食安全和营养、健康和福祉。“同一个健康”思路还囊括了粮农组织所开展的有关耐药性及抗菌素使用风险的多部门工作，这是全球和当地都关注的问题，是全世界公共卫生的最大威胁之一。关于动物卫生，加强兽医推广服务是优先重点。同样，该计划将更加关注与贫穷相关的地方病及不利于动物贸易的疾病，特别是小刍反兽疫。将运用与模型工具相结合的全面、综合办法，进一步处理气候变化和动植物病虫害的关系，以更好地帮助各国做好风险应对准备，了解危机的影响，并保护最脆弱群体。

297. 在这方面，粮农组织还将开展工作，记录并了解针对受冲突影响地区的营养和粮食干预措施为何能够通过解决男性和女性的具体优先需求，左右暴力冲突后的和平建设进程并改善性别平等。一项重点工作将是制定性别敏感型计划，不仅致力于解决现有的性别不平等问题，还将以赋权受害者的方式帮助其获得和创造资产（例如：向妇女和青年提供安全和可靠的土地获取途径、现金及其他生产资源）。

298. 根据世界粮食安全委员会《持续危机中粮食安全与营养行动框架》<sup>40</sup>的指导，将在暴力冲突等持续危机工作领域中强调粮食安全、和平与稳定之间的关联，同时关注人口迁徙、流离失所和持久解决方案等新兴优先重点。因此，在2018至2021年期间，该行动领域的工作重点将是展示农业和粮食安全在维持和平、稳定以及预防冲突（包括避免冲突导致人口流离失所和迁移）中的作用。

299. 该计划将从内部加强与其他战略计划的互补性和协同效应，从外部加强与关键技术、运营和资源伙伴的互补性和协同效应，特别关注：在可持续粮食安全和营养政策和有利环境背景下的抵御力；建立具有风险抵御力的气候智能型可持续农业—粮食生态系统；建立冲击回应型社会保障和农村就业体系；提高可行的粮食价值链的抵御力。关于气候变化，粮农组织和环境署通过联合国秘书长的“气候适应能力”倡议（A2R）加强合作，支持大多数易受气候变化影响的国家和社区，预防冲突，创建和平。粮农组织和粮食署承诺定期向联合国安理会通报深陷危机国家的粮食安全形势。粮农组织将继续参与机构间活动并开展协作，如：与人道主义事务机构间常设委员会（IASC）以及联合国发展集团人道主义事务执行委员会（UNDG/ECHA<sup>41</sup>）机制，寻求解决办法以防止冲突、促进和平建设。

300. 总体上，“成果”理念出现调整，将进一步强调应对气候变化和极端事件的努力、“同一个健康”方法、可持续和平与稳定议程，以及被迫流离失所。将特别关注粮农组织在世界人道主义峰会上所作的帮助推动秘书长人道主义议程的

<sup>40</sup> 世界粮食安全委员会《持续危机中粮食安全与营养行动框架》

<sup>41</sup> 联合国发展集团（UNDG）/人道主义事务执行委员会（ECHA）

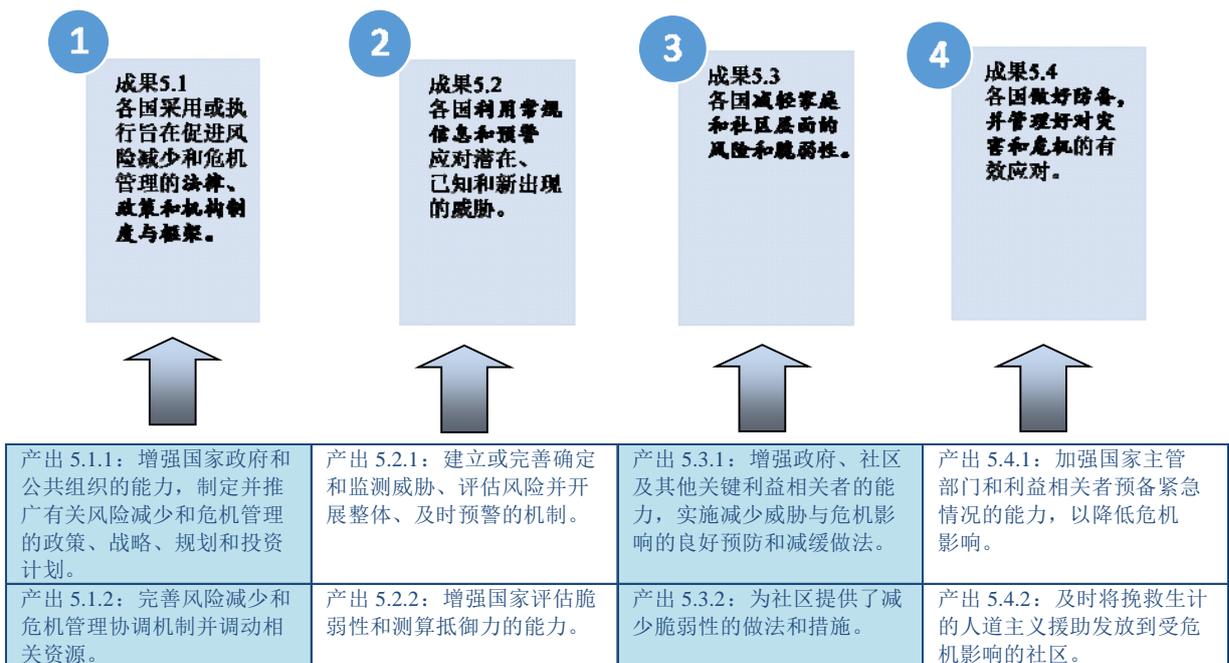
承诺，该议程的核心是建立抵御力。鉴于粮农组织在制定近期全球政策协议中所起的积极作用，这些协议的优先重点在战略目标 5 的结果链上得到充分反映。

301. 粮农组织的工作将一套可持续发展目标指标直接促进实现可持续发展目标 1、2、10、11、13、15 和 16 项下各项目标指标的实现，为战略目标 5 结果框架的一部分。

#### **成果和产出**

302. 粮农组织将通过四项相互关联的成果和八项产出帮助提高生计对威胁和危机的抵御力（见图“战略目标 5”和附件 1）。

战略目标5：增强生计抵御威胁和危机的能力			
	<b>具体目标</b> - 到2030年，增强穷人和弱势群体的抵御灾害能力，降低其遭受极端天气事件和其他经济、社会、环境冲击和灾害的概率 (1.5)		<b>具体目标</b> - 到2030年，消除饥饿，确保所有人全年都有安全、营养和充足的食物 (2.1) - 到2030年，消除各种形式的营养不良 (2.2) - 到2030年，确保建立可持续粮食生产体系并执行具有抗灾能力的农作方法，以提高生产力和产量 (2.4) - 采取措施，确保粮食商品市场正常发挥作用，帮助限制粮价剧烈波动 (2.c)
	<b>指标</b> - 每10万人中的死亡、失踪和受灾害影响的人数 (1.5.1 = 13.1.2)		<b>指标</b> - 基于粮食安全体验量表的轻度或重度粮食不安全发生率(2.1.2) - 营养不良发生率（消瘦）(2.2.2) - 践行生产性和可持续农业做法的农业地区比例 (2.4.1) - 粮食价格异常指标 (2.c.1)
	<b>具体目标</b> - 到2030年，大幅减少各种灾害造成的死亡人数和受灾人数，大幅减少上述灾害造成的与全球国内生产总值有关的直接经济损失 (11.5)		<b>具体目标</b> - 加强各国抵御和适应气候相关的灾害和自然灾害的能力 (13.1)
	<b>指标</b> - 灾害导致的与全球国内生产总值有关的直接经济损失 (11.5.2)		<b>指标</b> - 每10万人中的死亡、失踪和受灾害影响的人数 (13.1.2 = 1.5.1)
	<b>具体目标</b> - 到2030年，防治荒漠化，恢复退化的土地和土壤，包括受荒漠化、干旱和洪涝影响的土地，努力建立一个不再出现土地退化的世界 (15.3)		<b>具体目标</b> - 在全球大幅减少各种形式的暴力和相关的死亡率 (16.1)
	<b>指标</b> 退化土地占总土地面积的比例 (15.3.1)		<b>指标</b> - 每10万人中的冲突致死人数，按性别、年龄和原因分类(16.1.2)



**成果 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、政策和机构制度与框架。**

303. 在该成果下，2018 至 2021 年的三个战略调整优先重点领域已确定。第一个优先重点是，在减少自然和气候相关灾害风险的基础上进一步关注食物链危机（包括“同一个健康”）和持续危机（包括冲突预防与和平建设），并将它们更好地纳入国家灾害风险与危机战略及部门政策。这包括支持各国整合不同部门为“同一个健康”制定的政策和计划（对国家多部门“同一个健康”平台的机构支持），以及制定关于冲突预防、可持续和平与稳定的整体政策。

304. 第二个优先重点是，粮农组织将继续致力于以连贯的方式将灾害风险减少和气候变化适应纳入农业政策与战略并将其主流化。该需求在《仙台减轻灾害风险框架》和《巴黎气候协定》中得到强化。此外，将通过联合国秘书长“气候适应能力”倡议下的多方利益相关者伙伴关系采取具体行动，并支持制定具体的抵御力建设战略。

305. 第三个优先重点是进一步关注知晓风险的投资及其他抵御力建设资金，将人道主义和发展融资相连，将相关的政策连贯性和协调机制的作用最大化。这包括与人道主义、发展、和平建设和气候阵营的行动方一起推动事前风险减少和预防及危机管理的协调，并改善其投资计划。

产出 5.1.1：增强国家政府和公共组织的能力，制定并推广有关风险减少和危机管理的政策、战略、规划和投资计划；

产出 5.1.2：完善风险减少和危机管理协调机制并调动相关资源。

**成果 5.2—各国利用常规信息和预警应对潜在、已知和新出现的威胁。**

306. 该成果已确定两项优先重点工作，以增强突发事件中的风险监测、警报触发和预防、准备工作和早期行动之间的联系，同时更好地理解脆弱性的决定因素并提出相关行动建议，特别关注极端气候事件、跨境动植物高强度疾病和包括冲突在内的持续危机：i) 加强预警和早期行动之间的关系，即建立一个预警—早期行动系统，将警报转化为有预备的预期行动，减少预期灾害影响；ii) 加强农业、粮食安全和营养的数据搜集、分析和抵御力测量，以制定风险敏感型政策和计划，尤其是用于农业部门的损害和损失估算与报告<sup>42</sup>。

产出 5.2.1：建立或完善确定和监测威胁、评估风险并开展整体、及时预警的机制；

产出 5.2.2：增强国家评估脆弱性和测算抵御力的能力。

<sup>42</sup> 与《仙台减轻灾害风险框架》及“华沙损失损害国际机制”相连，包括气候变化协议中的损失与损害机制。

**成果 5.3—各国减轻在家庭和社区层面的风险和脆弱性。**

307. 将在三个优先重点领域开展工作：i) 建议并增强社区减少农业生计风险的工具和做法，具体关注与气候相关的极端事件、食物链危机，包括“同一个健康”战略和冲突情况；ii) 增强社会保障和风险转移工具（特别是在脆弱情境中及在易遭受灾害的地区），并依据世界粮食安全委员会《持续危机中粮食安全与营养行动框架》中的原则和性别响应方法，向妇女及其组织赋权；iii) 支持获得和占有土地和自然资源，以降低社区脆弱性（特别是在冲突和持续危机情况下），特别关注性别问题，在国家粮食安全领域运用《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》。

产出 5.3.1：增强政府、社区及其他关键利益相关者的能力，实施减少威胁与危机影响的良好预防和减缓做法；

产出 5.3.2：为社区提供了减少脆弱性的做法和措施。

**成果 5.4—各国做好防备，并管理好对灾害和危机的有效应对。**

308. 已确认三个优先重点领域：i) 加强国家和社区预备早期行动的能力，对气候冲击（主要是干旱、洪水和暴风雨）、高强度疾病和新出现卫生威胁与冲突的预警作出反应，以更好地保护农业生计；ii) 重点关注被迫流离失所情况，特别是难民和国内流离失所人群的状况。战略计划 5 将支持为流离失所人群提供解决方案，确保系统性地实施性别敏感和包容青年的措施，以及支持建立伙伴关系，鼓励以创新方式为自力更生的难民和国内流离失所人群提供基于农业的生计；iii) 在冲击回应型社会保障体系背景下增加基于现金的干预措施，加强协调，以支持多年人道主义计划与方案及不指定用途的灵活资金提供机制。

产出 5.4.1：加强国家主管部门和利益相关者预备紧急情况的能力，以降低危机影响；

产出 5.4.2：及时将挽救生计的人道主义援助发放到受危机影响的社区。

## 附件 1：2018—21 年战略目标结果框架

<b>战略目标 1</b> <b>努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良</b>	
<b>指标（可持续发展目标指标参考）</b>	
<b>饥饿：</b>	
- 食物不足发生率（可持续发展目标 2.1.1）	
<b>粮食不安全：</b>	
- 依据粮食不安全体验分级量表得出的人口中度和重度粮食不安全发生率（可持续发展目标 2.1.2）	
<b>各种形式的营养不良：</b>	
- 5 岁以下儿童发育迟缓比例（可持续发展目标 2.2.1）	
- 5 岁以下儿童营养不良比例，按类型划分（消瘦和超重）（可持续发展目标 2.2.2）	
- 非传染性疾病导致的死亡率（可持续发展目标 3.4.1）	
<b>成果 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</b>	<b>1.1.A：通过全面的部门和/或跨部门政策/战略及投资计划，以到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和各种形式的营养不良并得到法律框架支持的国家数量</b>
产出 1.1.1：提高政府和利益相关者制定部门和跨部门政策框架以及投资计划和规划能力，到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良	
产出 1.1.2：提高政府和利益相关者制定和实施法律框架，实现充足食物权	
<b>成果 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</b>	<b>1.2.A：具备包容性治理、协调和问责机制的国家数量</b>
产出 1.2.1：提高政府和利益相关者实施粮食安全和营养治理的能力	
<b>成果 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</b>	<b>1.3.A：采用全面、跨部门分析所获得证据制定政策并作出规划决策，以应对粮食不安全和一切形式营养不良的国家数量</b>
产出 1.3.1：提高政府和利益相关者分析粮食不安全和一切形式营养不良趋势以及各部门和利益相关者到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式营养不良所做贡献的能力	
产出 1.3.2：提高政府和利益相关者监测和评价各项旨在到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良的政策、计划和立法的能力	
<b>成果 1.4：各国实施有效政策、战略和投资计划，到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良</b>	<b>1.4.A：有效实施政策、战略和投资计划的国家数量</b> <b>1.4.B：政府支出的农业取向指数（可持续发展目标 2.a.1）</b> <b>1.4.C：流向农业部门的官方资金量合计（官方发展援助以及其他官方资金流量）（可持续发展目标 2.a.2）</b>
产出 1.4.1：提高政府和利益相关者分配和利用财政资源来实现到 2030 年消除饥饿、粮食不安全和一切形式营养不良的能力	
产出 1.4.2：提高政府和利益相关者在粮食安全和营养领域开发人力资源并开展组织建设的能力	

<b>战略目标 2</b> <b>可持续增加并改善农业、林业、渔业产品及服务</b>	
<b>指标（可持续发展目标指标参考）</b>	
<b>土地退化和生产率</b>	
- 退化土地占土地总面积比例（可持续发展目标 15.3.1）	
- 按种植/牧业/林业企业规模划分的单位劳动力生产量（可持续发展目标 2.3.1）	
<b>遗传资源</b>	
- 中期或长期养护设施中保存的粮食和农业动植物遗传资源数量（可持续发展目标 2.5.1）	
- 列为有风险、无风险或未知风险水平或濒临灭绝的当地品种占比（可持续发展目标 2.5.2）	
<b>水</b>	
- 用水效率变化（可持续发展目标 6.4.1）	
- 水资源胁迫水平：淡水抽取量占淡水资源可用量的比重（可持续发展目标 6.4.2）	
<b>渔业</b>	
- 处于生物可持续水平的鱼类种群占比（可持续发展目标 14.4.1）	
- 海洋区域中保护区覆盖范围（可持续发展目标 14.5.1）	
<b>森林与山区</b>	
- 森林面积占陆地总面积比例（可持续发展目标 15.1.1）	
- 山区绿色覆盖指数（可持续发展目标 15.4.2）	
- 用于养护和可持续利用生物多样性及生态系统的官方发展援助和公共开支（可持续发展目标 15.a.1）	
<b>成果 2.1：</b> 各国在农业、林业和渔业领域 <b>可持续提高生产率</b> ，同时应对气候变化和环境退化问题	<b>2.1.A：</b> 生产和可持续农业用地面积占比（第三层级）（可持续发展目标2.4.1） <b>2.1.B：</b> 报告处于生物可持续水平鱼类种群占比提高的国家数量（第一层级）（可持续发展目标14.4.1） <b>2.1.C：</b> 可持续森林管理的进展（可持续发展目标15.2.1）
产出 2.1.1：生产者面向可持续提高生产率、应对气候变化和环境退化所试点、测试或推广的作业方法	
产出 2.1.2：加强机构推广采用整合度更高和跨部门方法以可持续提高产量、应对气候变化和环境退化的能力	
<b>成果 2.2：</b> 各国 <b>制定或完善政策和治理机制</b> ，以应对农业、林业和林业领域的可持续生产、气候变化和环境退化问题	<b>2.2.A：</b> 具备增强可持续农业、林业和渔业，明确针对生产率和收入、气候变化适应和减缓以及环境退化的政策和相关投资计划的国家数量 <b>2.2.B：</b> 报告制定或实施综合性政策/战略/计划，提高气候变化不良影响适应能力，加强气候抵御力和低排放发展且不威胁粮食生产（包括国家适应计划、国家自主贡献、国家宣传、两年度更新报告或其他内容）的国家数量（第三层级）（与可持续发展目标 13.2.1 相关）
产出 2.2.1：制定旨在加强可持续农业、林业和渔业，并应对气候变化和环境退化的政策与计划	
产出 2.2.2：提高政府和利益相关者推动跨部门政策对话，促进可持续农业、林业和渔业战略整合，并应对气候变化和环境退化的能力	
<b>成果 2.3：</b> 各国 <b>强化实施政策和国际文书</b> ，以促进可持续农业、渔业和林业	<b>2.3.A：</b> 对特定粮农组织国际文书做出承诺与支持的国家数量 <b>2.3.B：</b> 为实施加强可持续农业、林业和渔业国家政策、战略和立法而完善公共服务组织和组织间机制的国家数量 <b>2.3.C：</b> 各国在打击非法、不报告和不管制捕鱼国际文书实施水平上取得的进展（可持续发展目标 14.6.1） <b>2.3.D：</b> 按生态系统类型划分，在保护区覆盖下的陆地和淡水生物多样性重要地点占比（可持续发展目标 15.1.2）

产出 2.3.1: 提供支持确保在国际治理机制, 尤其是与《2030 年议程》、气候变化 (缔约方大会)、生物多样性和环境议程, 以及粮农组织所负责文书相关部分有效整合农业、林业和渔业	
产出 2.3.2: 加强机构能力实施旨在增强可持续生产、应对气候变化和环境退化的政策和国际文书	
成果 2.4: 各国做出循证决策, 以促进可持续农业、渔业和林业, 应对气候变化和环境退化。	2.4.A: 针对农业、渔业和林业相关政策制定过程中部门/跨部门数据和分析工具/产品的可用量、可及性、质量和使用情况, 处于不同水平的国家数量。
产出 2.4.1: 开发战略知识产品应对区域或全球问题, 整合可持续生产、气候变化和环境退化相关信息	
产出 2.4.2: 增强机构就可持续生产、气候变化和环境退化, 包括相关可持续发展目标收集数据和形成决策用证据的能力	

<b>战略目标 3 减少农村贫困</b>	
<b>指标（可持续发展目标指标参考）</b>	
<b>贫困和生产资料的获取</b>	
- 按性别、年龄、就业状况和地理位置（城市/农村）划分，处于国际贫困线以下人口所占比重（ <b>可持续发展目标 1.1.1</b> ）	
- 按性别和年龄划分，生活在国家贫困线以下的人口所占比重（ <b>可持续发展目标 1.2.1</b> ）	
- 生活在可获取基本服务家庭中的人口占比（ <b>可持续发展目标 1.4.1</b> ）	
- 按性别和权属类型划分，土地权属权利获得保障且具有法律认可文件的成年人口总量所占比例（ <b>可持续发展目标 1.4.2</b> ）	
<b>收入和体面就业</b>	
- 按性别和是否属于土著人口划分的小型粮食生产者平均收入（ <b>可持续发展目标 2.3.2</b> ）	
- 未接受教育、不就业且不接受培训的青年人（15—24 岁）占比（ <b>可持续发展目标 8.6.1</b> ）	
- 按性别和年龄划分，成为童工的 5—17 岁儿童数量和占比（ <b>可持续发展目标 8.7.1</b> ）	
- 全部人口及属于底层 40% 人口的家庭支出或人均收入增长速度（ <b>可持续发展目标 10.1.1</b> ）	
<b>成果 3.1：向农民贫困人口及其相关组织赋权，推动获得生产资料、服务和市场</b>	<p><b>3.1.A：</b> 依据旨在赋权农村贫困人口并消除穷人获取生产资料、服务、技术和市场所遇障碍的战略（包括政策、准则、法规、工具和计划）充分性/质量划分的国家数量</p> <p><b>3.1.B：</b> 提高农村组织、政府机构和其他利益相关者能力，赋权农村贫困人口并改善穷人平等获取生产资料、服务、技术和市场的国家数量</p> <p><b>3.1.C：</b> 各国运用法律/监管/政策/体制框架，认可并保护小型渔业可捕权方面的进展程度</p> <p><b>3.1.D：</b> (a) 按性别划分，拥有农业用地或农业用地权利得到保障的农业总人口占比；(b) 按权属类型划分，女性在农业用地所有人或权利人所有人中所占比例（<b>可持续发展目标 5.a.1</b>）</p> <p><b>3.1.E：</b> 法律框架（包括习惯法）保障女性在拥有和/或控制土地方便具有平等权力的国家占比（<b>可持续发展目标 5.a.2</b>）</p>
产出 3.1.1：加强农村组织和机构，协助农村贫困人口采取集体行动	
产出 3.1.2：改善农村贫困人口，包括在气候变化背景下获取并控制一整套服务、融资、知识、技术、市场和自然资源的战略、政策、准则和计划	
产出 3.1.3：加快性别平等和农村女性经济赋权的政策支持、能力发展和知识生成	
<b>成果 3.2：增加农村贫困人口，尤其是青年和女性获取生产性就业和体面工作机会</b>	<b>3.2.A：</b> 旨在为农村人口，包括女性和青年创造体面就业的机构和战略（包括政策、准则、法规、工具和计划）得到改善的国家数量
产出 3.2.1：制定和实施战略、政策、准则和计划，促进农村体面就业机会、创业和技能发展，尤其是面向青年和女性的政策支持和能力建设	
产出 3.2.2：加强在农村地区运用国际劳工标准，以提高岗位质量和安全，尤其是涉及童工和强迫劳动的政策支持与能力建设	
<b>成果 3.3：拓宽农村贫困人口进入社会保护体系的途径</b>	<p><b>3.3.A：</b> 完善与农村减贫、粮食安全和营养以及自然资源可持续管理相联系的社会保护体系的国家数量</p> <p><b>3.3.B：</b> 社会保护最低标准/体系覆盖的人口占比（<b>可持续发展目标 1.3.1</b>）</p> <p><b>3.3.C：</b> 基本服务（教育、健康和社会保护）政府总支出占比（<b>可持续发展目标 1.a.2</b>）</p> <p><b>3.3.D：</b> 社会保护和就业计划政府总支出占国家预算和国内生产总值比重（<b>可持续发展目标 8.b.1</b>）</p>

产出 3.3.1: 提供政策支持、知识生成和能力建设, 强化倡导, 拓展社会保护对农村贫困人口, 包括在脆弱环境和人道主义背景下的覆盖范围	
产出 3.3.2: 提供政策支持、知识生成和能力建设, 强化倡导, 提升社会保护、营养、农业和自然资源管理的协同效应, 并纳入气候变化问题	
<b>成果 3.4:</b> 强化设计、实施和评价 <b>性别平等多部门政策、战略和计划</b> 的能力, 促进实现可持续发展目标 1	<b>3.4.A:</b> 增强能力面向减少农村贫困制定全面、多部门发展政策、战略和计划的国家数量 <b>3.4.B:</b> 直接用于农村减贫计划的政府分配资源占比 ( <b>可持续发展目标 1.a.1</b> )
产出 3.4.1: 增强国家能力, 设计并实施全面、多部门, 包括以人口迁徙和气候变化为背景的减贫政策、战略和计划	
产出 3.4.2: 提供数据、知识和工具, 推动和评价全面、多部门减贫政策和战略, 包括以人口迁徙和气候变化为背景, 同时监测农村减贫进展	

<b>战略目标 4</b>	
<b>推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统</b>	
<b>指标（可持续发展目标指标参考）</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 按种植/放牧/林业企业规模划分的单位劳动力生产量（可持续发展目标 2.3.1）</li> <li>- 粮食价格异常指标（可持续发展目标 2.c.1）</li> <li>- 全球食物损耗指数（可持续发展目标 12.3.1）</li> <li>- 发展中国家和最不发达国家占全球出口比重（可持续发展目标 17.11.1）</li> </ul>	
<b>成果 4.1：制定国际标准、贸易协定和自愿准则，完善国际市场准入和运作</b>	<p><b>4.1.A：</b>有效参与食品法典委员会和国际植保公约主持下国际标准制定的低收入和中低收入国家所占百分比，或来自最不发达国家的食品法典标准所占百分比</p> <p><b>4.1.B：</b>改善发展中国家国际市场准入的贸易相关协定数量</p> <p><b>4.1.C：</b>借助自愿准则改善国际市场准入的国家数量</p> <p><b>4.1.D：</b>农业出口补贴（可持续发展目标 2.b.2）</p> <p><b>4.1.E：</b>向最不发达国家和发展中国家进口商品采用零关税的关税细目占比（可持续发展目标 10.a.1）</p>
产出 4.1.1：各国在食品质量和植物卫生领域编制并商定了新的和修订后的国际标准，并以此作为国际协调统一的参照	
产出 4.1.2：加强国家和区域经济共同体能力，以有效参与制定国际协定和资源准则，推动透明的市场行动、促进市场机遇并提高农产品系统效率	
<b>成果 4.2：各国设计并实施有助包容和高效农产品系统发展的政策、监管框架和体制安排</b>	<p><b>4.2.A：</b>支持发展更具包容性农业和粮食系统的有利环境因素以开始运转的国家数量</p> <p><b>4.2.B：</b>各国在打击非法、不报告和不管制捕鱼国际文书实施水平上取得的进展（可持续发展目标 14.6.1）</p> <p><b>4.2.C：</b>贸易援助承诺和提供（可持续发展目标 8.a.1）</p>
产出 4.2.1：加强公共部门组织设计和实施国家政策、战略、监管框架和投资计划，支持发展包容性和高效农产品系统的能力	
产出 4.2.2：加强公共和私营部门设计和实施业务安排，支持农产品系统包容性和效率的能力	
<b>成果 4.3：提高公共及私营部门的能力和 investment 水平，推动包容型农业企业和价值链发展</b>	<p><b>4.3.A：</b>价值链组成各方技术和管理能力提高的国家数量</p> <p><b>4.3.B：</b>农业信贷实际值（剔除通胀因素后）增加的国家数量</p> <p><b>4.3.C：</b>农业投资增加的国家数量</p> <p><b>4.3.D：</b>政府支出的农业取向指数（可持续发展目标 2.a.1）</p> <p><b>4.3.E：</b>流向农业部门的官方资金量合计（官方发展援助以及其他官方资金流量）（可持续发展目标 2.a.2）</p> <p><b>4.3.F：</b>获得贷款或信贷额度的小型企业占比（可持续发展目标 9.3.4）</p>
产出 4.3.1：价值链组成各方在包容、高效和可持续农产品链发展方面具备技术和管理能力	
产出 4.3.2：加强公共和私营部门组织面向高效和包容性农产品系统增加投资、设计并使用金融工具和服务以及管理机制的能力	
<b>成果 4.4：各国做出循证决策，支持农产品系统发展</b>	<b>4.4.A：</b> 针对农业、渔业和林业相关政策制定过程中数据和分析工具/产品的可用量、易用性、质量和使用情况，处于不同水平的国家数量。
产出 4.4.1：提供最新全球市场信息和分析，推动透明市场，提升全球和区域市场机遇	
产出 4.4.2：公共部门组织有能力建立系统监测并分析贸易、粮食和农业政策对国家农产品系统的影响	

<b>战略目标 5</b> <b>增强生计抵御威胁和危机的能力</b>	
<b>指标（可持续发展目标指标参考）</b>	
<b>粮食不安全和营养不良：</b>	
- 营养不良发生率（可持续发展目标 2.2.2）	
- 依据粮食不安全体验分级量表得出的人口中度或重度粮食不安全发生率（可持续发展目标 2.1.2）	
<b>生态系统健康风险</b>	
- 生产和可持续农业用地面积占比（可持续发展目标 2.4.1）	
- 退化土地占土地总面积比重（可持续发展目标 15.3.1）	
- 粮食价格异常指标（可持续发展目标 2.c.1）	
<b>破坏和损失</b>	
- 每 100,000 人中因灾害死亡、失踪或受到影响的人数（可持续发展目标 1.5.1=13.1.2）	
- 直接灾害经济损失在全球国内生产总值中的占比（可持续发展目标 11.5.2）	
- 按性别、年龄和原因划分的每 100,000 人中冲突相关死亡人数（可持续发展目标 16.1.2）	
<b>成果 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、政策和机构制度及监管框架</b>	<b>5.1.A：</b> 以政策、立法和机构制度形式，在减少/管理农业、粮食、营养灾害及危机风险方面按承诺和能力水平划分的国家数量（可持续发展目标 1.5.3=13.1.1） <b>5.1.B：</b> 实施管理良好人口迁徙政策的国家数量（可持续发展目标 10.7.2） <b>5.1.C：</b> 报告制定或实施综合性政策/战略/计划，提高气候变化不良影响适应能力，加强气候抵御力和低排放发展且不威胁粮食生产（包括国家适应计划、国家自主贡献、国家宣传、两年度更新报告或其他内容）的国家数量（可持续发展目标 13.2.1） <b>5.1.D：</b> 在初级、中级和高级课程中纳入减缓、适应、降低影响和预警的国家数量（可持续发展目标 13.3.1）
产出 5.1.1：加强政府和公共机构制定和推动降低风险与危机管理政策、战略、计划和投资规划的国家能力	
产出 5.1.2：改善协调机制，为降低风险和危机管理筹集资源	
<b>成果 5.2：各国利用常规信息和预警应对潜在、已知和新出现威胁</b>	<b>5.2.A：</b> 针对潜在、已知和新出现的农业、粮食和营养威胁完善自身能力，根据应对机制中数据和分析工具/产品可用量、易用性和使用情况不同水平划分的国家数量
产出 5.2.1：建立或改进了相关机制，以确定和监测威胁，评估风险，并发布综合、及时的预警	
产出 5.2.2：改进国际评估脆弱性和衡量抵御力的能力	
<b>成果 5.3：各国减轻家庭和社区层面的风险和脆弱性</b>	<b>5.3.A：</b> (a) 按性别划分，拥有农业用地或农业用地权利得到保障的农业总人口占比；(b) 按权属类型划分，女性在农业用地所有人或权利人所有人中所占比例（可持续发展目标 5.a.1） <b>5.3.B：</b> 法律框架（包括习惯法）保障女性在拥有和/或控制土地方便具有平等权力的国家占比（可持续发展目标 5.a.2）
产出 5.3.1：加强政府、社区和其他关键利益相关者采取良好预防和减缓做法的能力，降低威胁和危机的影响	
产出 5.3.2：社区掌握降低脆弱性的方法和措施	
<b>成果 5.4：各国做好防备，并管理好对灾害和危机的有效应对</b>	<b>5.4.A：</b> 防备和应对管理能力水平
产出 5.4.1：加强国家主管部门和利益相关者做好应急防备和降低危机影响的能力	
产出 5.4.2：及时向危机影响社区交付人道主义援助挽救生计	

<b>目标 6：技术质量、知识和服务</b>	
<b>成果声明</b> —提供技术质量、知识和服务，粮农组织生成并传播优质完整的数据，为关于性别、治理、营养和气候变化的工作提供优质服务。	
<b>6.1：粮农组织技术工作和规范性工作的质量和完整性</b>	<b>主要绩效指标</b>
	<b>6.1.A</b> 技术领导的质量，衡量指标为： - 开发一种调查方法，借以评估利益相关方就技术领导力内容的反馈意见，如：确保技术知识的先进性，合乎技术政策要求，具备技术可靠性，应对新出现问题的能力，加强对各种挑战的基本认识，通过技术委员会在主要领域提出方案
<b>产出 6.1.1</b> ：通过技术部门助理总干事的核心技术领导力，确保为实现和支持交付战略目标所需技术知识的先进性；创建技术网络并向全组织计划提供足够的技术专业力量。	
<b>产出 6.1.2</b> ：确保遵循技术政策，保证技术可靠性，实现粮农组织各地干预活动之间的连贯性；	
<b>产出 6.1.3</b> ：培养应对解决新问题的能力，为寻求新方法和创新做法提供支持，以适应不断变化的环境，并推动利用多学科基金开展协作来解决各项挑战性问题。	
<b>产出 6.1.4</b> ：推进对各项挑战的根本认识，通过各技术委员会（渔委、林委、农委和商品委）在主要学科中提出各种方案。	
<b>产出 6.1.5</b> ：确保就粮食不安全、农业、渔业和水产养殖业、林业“状况”等编写旗舰出版物。	
<b>产出 6.1.6</b> ：通过各技术部和首席统计师的机构代表作用，支持并促进全球和区域层面的政策及技术对话。	
<b>6.2：支持各层面基于实证进行决策的粮农组织统计数据质量</b>	<b>主要绩效指标</b>
	<b>6.2.A</b> ：在五项目标领域支持循证决策的统计数据可用量、易用性和质量水平（来源：粮农组织综合调查）
	<b>6.2.B</b> ：粮农组织数据和方法的质量和有效性，衡量指标为：粮农组织内部评估体系
<b>产出 6.2.1</b> ：全系统农业和粮食统计数据以及粮农组织作为负责或伙伴机构所制定和共享的 25 项可持续发展目标指标的收集、处理、传播和使用方法与标准。	
<b>产出 6.2.2</b> ：为加强国家统计体系和机构，提高国家统计人员收集、分析和传播农业和粮食统计数据，包括相关可持续发展目标指标数据的能力提供支持。	
<b>产出 6.2.3</b> ：粮农组织生成并传播优质和具有国际可比性的农业和粮食统计数据，包括相关可持续发展目标指标数据，供各国获取。	
<b>产出 6.2.4</b> ：加强粮农组织统计治理和协调（首席统计师和统计工作部际工作组），改善数据生成、传播和使用的内部能力。	
<b>6.3：为性别平等和妇女赋权工作提供优质服务，采用一致方法，从而加强各国制定、实施和监测为男性和女性提供平等机会方面政策和计划的能力</b>	<b>主要绩效指标</b>
	<b>6.3.A</b> ：相关各司系统性实施性别主流化最低标准的数量
	<b>6.3.B</b> ：粮农组织实现修订后“联合国全系统性别平等行动计划 2.0”绩效标准的进展水平，衡量指标为： - 对“联合国全系统性别平等行动计划 2.0”绩效标准的评分
<b>产出 6.3.1</b> ：成员国在各项战略目标中得到性别平等组的支持，提高其达到粮农组织性别主流化和定向干预行动最低标准的能力。	
<b>产出 6.3.2</b> ：建立或加强旨在支持各国解决性别平等问题举措的组织机制和职工能力。	
<b>6.4：为在全球、区域和国家层面和在战略目标实施计划中建立更加</b>	<b>主要绩效指标</b>
	<b>6.4.A</b> ：粮农组织发挥领导作用，推动与五项“战略目标”有关的问题取得进展的特定全球治理机制或进程的数量

<p><b>包容、有效的治理规范、机制和机构提供优质服务</b></p>	<p><b>6.4.B:</b> 粮农组织推动在国家、区域和全球层面取得进展且与五项战略目标有关的治理问题数量，衡量指标为：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 战略目标团队中粮农组织工作人员对粮农组织治理方法的采纳</li> </ul>
<p><b>产出 6.4.1:</b> 粮农组织对所选全球治理机制的贡献在质量和一致性方面得到改进。</p>	
<p><b>产出 6.4.2:</b> 找出国家和区域的主要治理问题并为有的放矢提出相关建议制定方案。</p>	
<p><b>6.5:</b> 将营养问题纳入所有战略目标计划主流，并加强粮农组织对国际营养问题的贡献，从而<b>确保粮农组织营养工作的质量和连贯性</b></p>	<p><b>主要绩效指标</b></p> <p><b>6.5.A:</b> 由粮农组织支持并报告在履行第二届国际营养大会《营养问题罗马宣言》和《行动框架》承诺方面取得进展的国家数量（资料来源：粮农组织/世卫组织联合监测系统）。</p> <p><b>6.5.B:</b> 在将营养问题纳入整个《战略框架》主流方面采用最低标准和全组织方法的粮农组织部门/职工数量（资料来源：培训后后续评估）。</p>
<p><b>产出 6.5.1:</b> 粮农组织对联合国系统就营养问题开展业务和政策协调的支持质量和连贯性得以改进。</p>	
<p><b>产出 6.5.2:</b> 粮农组织支持成员国实施第二届国际营养大会《营养问题罗马宣言》和《行动框架》的能力得到加强。</p>	
<p><b>产出 6.5.3:</b> 制定将营养问题纳入《战略框架》的共同标准和全组织方法，并在所有战略目标下实施。</p>	
<p><b>6.6:</b> 将气候变化问题纳入所有战略目标计划主流，并加强粮农组织对国家、区域和国际气候变化架构的贡献，从而<b>确保粮农组织气候变化工作的质量和连贯性</b></p>	<p><b>主要绩效指标</b></p> <p><b>6.6.A:</b> 在粮农组织支持下实施和/或进一步发展《巴黎协议》下本国国家自主贡献中农业相关内容的国家数量。（促进可持续发展目标 13.2.1）</p> <p><b>6.6.B:</b> 粮农组织牵头推动粮食和农业观点整合的全球和区域层面气候行动相关政策筹资和/或技术对话数量（如绿色气候基金、《气候变化框架公约》、《2030 年议程》等）。</p>
<p><b>产出 6.6.1:</b> 提高粮农组织支持成员国落实气候变化政策计划，尤其是国家自主贡献中的农业相关内容，以及农业发展政策和计划中气候相关内容的的能力。</p>	
<p><b>产出 6.6.2:</b> 增加粮农组织参与就气候行动展开的全球和区域特定技术、筹资和政策相关对话的数量和频率。</p>	