



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  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# 商品问题委员会

## 第七十五届会议

2022 年 7 月 13–15 日，罗马

### 联合国粮农组织根据粮农组织《2022-31 年战略框架》 制定的商品市场与贸易工作计划

#### 内容提要

本文概述了粮农组织于 2020-21 两年度在商品市场和贸易方面取得的成绩，审查了预计将影响粮农组织工作和活动的主要趋势和发展，并指出了粮农组织《2022-31 年战略框架》及《2022-25 年中期计划》中在这些方面的重点工作领域。

#### 建议商品委采取的行动

提请商品委注意本文件所载信息并酌情提出指导意见。具体而言，商品委不妨：

- 注意 2020-21 年粮农组织在商品市场和贸易方面取得的工作成绩。
- 根据《2022-31 年战略框架》和《2022-25 年中期计划》，审查并评议文件指出的影响粮农组织商品市场和贸易工作的全球趋势和发展情况。
- 就粮农组织在商品市场和贸易方面的重点工作提供指导，以指导《2022-31 年战略框架》和《2022-25 年中期计划》下的今后工作。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

市场及贸易司  
商品问题委员会（商品委）秘书处  
电子邮件：FAO-CCP@fao.org  
电话：(+39) 06 570 52723

## I. 引言

1. 粮农组织大会第四十二届会议核可了《基本文件》所要求的指导粮农组织所有工作的《2022-31 年战略框架》<sup>1</sup>，并批准了 2022-23 年两年度的预算拨款<sup>2</sup>。指导粮农组织《2022-31 年战略框架》的战略表述是：支持落实《2030 年议程》，着力推动转型，建设更高效、更包容、更有韧性且更可持续的农业粮食体系，实现更好生产、更好营养、更好环境和更好生活，不让任何人掉队。

2. 粮农组织正通过 20 个计划重点领域来实施《战略框架》，这些计划重点领域阐明了粮农组织在专题领域的技术优势以及实施能力。“四个更好”和 20 个计划重点领域均以可持续发展目标为导向。本组织采用了系统性办法，考虑到社会、经济和环境发展各维度，并妥善处理相关的不利影响。在国家层面采取行动是《2030 年议程》变革性的核心所在，而这些计划重点领域则是在与国家优先重点相统一的基础上实现可持续发展目标的途径。

3. 粮农组织所有计划措施都以四个跨领域“加速因素” – 技术、创新、数据和补充因素（治理、人力资本和体制） – 为工作焦点，加快进度，最大限度地推进可持续发展目标，同时尽可能减少不利影响。性别、青年和包容等跨领域主题贯穿于粮农组织落实“不让任何人掉队”原则的所有工作中。

4. 自 2019 年 8 月 1 日屈冬玉总干事上任以来，粮农组织经历了深刻的转型变革，为应对未来挑战做好准备。粮农组织推行了灵活的模块化结构，旨在优化跨部门协作，力求更突出、更协调地聚焦可持续发展目标。推行的变革包括：新设创新办公室，巩固和振奋粮农组织的创新精神；新设小岛屿国家、内陆国家和最不发达国家办公室<sup>3</sup>，确保这类弱势人口和国家的特殊需求得到满足；新设可持续发展目标办公室，协调全组织参与《2030 年议程》的落实和评估工作；新设粮农组织首席科学家一职，确保粮农组织工作中科学方法的稳健性、广泛性和独立性。

5. 2020-21 年，粮农组织完成国家层面规划与《联合国可持续发展合作框架》进程全面对接，从而依托联合国发展系统的重新定位工作，协同支持各国掌握自主权，解决各国在实现可持续发展目标方面的优先重点和差距。粮农组织国家层面进程也为制定《联合国可持续发展合作框架》提供了有益参考，确保联合国共同规划文件充分纳入并优先处理农业粮食体系转型问题及相关可持续发展目标。

---

<sup>1</sup> 粮农组织《2022-31 年战略框架》，文件号 C 2021/7，可在以下网址查阅：  
<https://www.fao.org/3/ne577en/ne577en.pdf>

<sup>2</sup> 粮农组织《大会报告》，文件号 C 2021/REP，可在以下网址查阅：  
<https://www.fao.org/3/ng170en/ng170en.pdf>

<sup>3</sup> 小岛屿发展中国家（SIDS）；最不发达国家（SDCs）；内陆发展中国家（LLDSs）。

6. 2022-23 两年度，粮农组织将继续通过一系列战略、全组织重要举措及行动，在国家层面发挥最大影响。粮农组织理事会于 2022 年 6 月批准了两项关于科技创新以及气候变化的全组织新战略，目的是支持粮农组织《2022-31 年战略框架》的落实。粮农组织将继续实施基于实证、由成员国自主决策、自愿实施的粮农组织“手拉手”行动计划，在国家层面发挥最大影响，并将继续支持由青年引领、独立运作的全球性伙伴网“世界粮食论坛”。

7. 粮农组织将继续通过粮食联盟支持的《2019 冠状病毒病（COVID-19）综合应对和全面恢复计划》减轻 COVID-19 的直接影响，同时加强生计长期韧性，推进绿色复苏，推动农业粮食体系转型。2021 年联合国大会期间举行了联合国粮食体系峰会，为全球农业粮食体系转型奠定了基石。为落实峰会精神，联合国秘书长责成罗马常设机构协调峰会后续行动，并指定粮农组织代表联合国系统牵头主持协调中心的工作。

8. 本文件首先概述了粮农组织于 2020-21 两年度在商品市场和贸易方面取得的成绩。随后，文件对照“四个更好”及相关可持续发展目标，介绍了将影响粮农组织今后在商品市场和贸易方面工作的全球性及部门性主要发展与趋势。最后一节结合 20 个计划重点领域、相关可持续发展目标及重要领域，列出了粮农组织 2022-23 年及以后在商品市场和贸易方面工作的重点领域。

## II. 2020-21 年粮农组织在商品市场和贸易方面取得的成绩

### A. 粮农组织全新工作方式、模式和计划

9. 上一个两年度，粮农组织在商品市场和贸易方面取得了一系列重要的工作成绩。例如，为应对 COVID-19 疫情、各种冲突以及粮食和肥料价格飙升带来的重大挑战，本组织加强了自身在监测、分析和能力建设方面的核心活动。

10. 以下各节摘取市场和贸易方面的部分重要工作成果进行介绍，并简要介绍了与这项工作有关的主要全组织活动。

#### 粮农组织《COVID-19综合应对和全面恢复计划》

11. 为更好地协调粮农组织的疫情应对工作及相关资源筹集工作，2020 年 7 月，《COVID-19 综合应对和全面恢复计划》启动实施。在重点领域 4“贸易与食品安全标准”下，粮农组织发布了大量报告和政策简报，提供有关粮食价格和商品市场的信息，为相关决策提供依据；在区域和国家层面提供能力发展支持；在全球各地开展大量技术合作项目。

12. 这些工作得到了粮农组织《COVID-19 综合应对和全面恢复计划实时评价》的赞扬。第一阶段评价报告<sup>4</sup>着重指出，事实证明，粮农组织的市场监测工作和预警系统是提供全球危机形势信息的有效途径，并在传递疫情期间需要保持市场开放、贸易畅通的信号方面发挥了重要作用。

13. 此外，疫情期间发表的各类正式声明和宣言承认并欢迎这项工作为提高粮食市场透明度及支持协调一致的粮食安全和营养政策应对方面做出的重要贡献<sup>5</sup>。

#### “手拉手”行动计划

14. 粮农组织“手拉手”行动计划力求通过分析和伙伴关系，瞄准最贫困和饥饿群体，因地施策，汇聚所有相关方面，推动农业粮食体系转型和农村可持续发展。“手拉手”行动计划地理空间数据平台（HiHGP）于2020年7月启用，作为一种数字公共产品，旨在提供先进的地理空间建模和分析工具，明确即时存在的差距和机遇，增加农村人口收入，减少农村人口脆弱性。

15. 农业干旱胁迫指数系统（ASIS）是一种农业卫星监测工具，用于及早发现全球水资源胁迫或干旱可能性较高的农田地区，自2014年以来一直由粮农组织市场及贸易司全球信息和预警系统（GIEWS）开发和使用。农业干旱胁迫指数系统的13个全球数据集纳入了粮农组织“手拉手”行动计划地理空间数据平台，大大提高了效率，改善了结果，标志着一个成功的里程碑。这是一个双赢的解决方案，因为“手拉手”行动计划地理空间数据平台扩展了农业干旱胁迫指数系统的功能，并提供了一个极好的窗口，将其运用于更广泛的场景。

### B. 2020-21年取得的主要成绩

#### 商品市场监测、评估和展望

16. 粮农组织每年发布100多份报告，涵盖主要的粮食及农业商品，以此继续向各国政府以及国际和国家行为主体提供及时客观的数据、信息和短期展望，以支持知情决策过程和制定适当的政策和战略。由于COVID-19疫情的暴发，粮农组织进一步加强了监测和分析工作，在其作为全球公共产品定期编写发布的各类报告基础上，针对投入品价格和供应情况等发布特别简报等知识产品。

17. 作为农产品市场信息系统（AMIS）的管理者，粮农组织联合其他国际组织，定期及时提供有关作物情况、全球供需情况、价格波动和政策发展的最新信息，推动并扩大贡献，提升全球商品市场透明度。报告期内，农产品市场信息系统继续密切监测全球粮食市场的发展情况，并与主要生产国和消费国合作，确保粮食市场的透明度，促进应对措施的协调。

<sup>4</sup> <https://www.fao.org/evaluation/highlights/highlights-detail/en/c/1445582/>

<sup>5</sup> 例如二十国集团农业部长2020年和2021年公报。

18. 粮农组织继续与经济合作与发展组织（经合组织）保持伙伴关系，提供主要农产品市场的年度中期展望。2020年版《经合组织-粮农组织农业展望》提供了到2029年的全面基线预测。此份《农业展望》确立了一种新的做法，即用六个区域简报取代特别章节，详细说明中期趋势及其对粮农组织六个区域的影响。2021年版提供了到2030年的基线预测，延续了这一做法。根据商品委提出的扩大商品覆盖面的要求，从2020年版开始，《农业展望》新增一章，重点介绍对根茎类、豆类、香蕉和主要热带水果的预测。此外，鉴于原材料和饮料的生产与出口对许多低收入国家的重要性，粮农组织为这些商品类别编制了中期展望。

19. 在粮农组织区域办事处协作下，就特定区域感兴趣的问题编写了区域分析和情境设想。对东欧及中亚，情境设想的重点是健康膳食以及提高生产水平的方案，而对中东及北非，分析重点是气候变化和COVID-19疫情。还就COVID-19疫情对粮食和农产品市场的影响作了全球情境设想。

20. 最后，继续在Aglink-Cosimo建模系统及其附加工具下进行研发，努力保持最先进的建模能力。

#### 粮食安全监测与评估

21. 粮农组织继续报告发展中国家特别是低收入缺粮国家的粮食安全状况。全球信息和预警系统发布了关于粮食供应困难国家的最新情况和特别警报，还发布了《作物前景和粮食形势》季度报告，提供区域概览，报告中包括一份有外部粮食援助需求国家的最新名单。成功地向若干国家的作物及粮食安全评估组提供了远程技术援助。

22. 报告期内，农业干旱胁迫指数系统得到了丰富，新增了干旱强度、历史频率和概率预报方面的指标，并且涵盖了牧场。在多个国家部署了农业干旱胁迫指数系统针对具体国家的版本，夯实国家预警系统。

23. 粮农组织粮食价格监测和分析（FPMA）工具所覆盖的国家、市场和商品范围得到扩大，纳入了对健康膳食具有重要意义的产品价格。现已在危地马拉、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦应用粮食价格监测和分析工具的国家版，并于2021年在安哥拉、哥斯达黎加、北马其顿和津巴布韦建立了云端网络服务。

24. 粮农组织加强了对全球应对粮食危机网络（GN）和粮食安全信息网（FSIN）的领导和技术协作。这些人道主义和发展行动方团体致力于通过共同分析和协调提供循证对策。在这些团体主持下发布的最新一期《全球粮食危机报告》强调，2019年至2021年间，由于恶劣天气冲击、冲突加剧、经济危机和COVID-19疫情，粮食安全形势显著恶化。2022年版《全球粮食危机报告》显示，2021年，有53个国家的近1.93亿人严重粮食不安全，这是有记录以来的最高水平，比前一年高出约25%。

25. 自 2020 年 7 月起，粮农组织与世界粮食计划署（粮食署）联合发布《饥饿热点》报告。该报告每年发表三期，对急性粮食不安全进行前瞻性分析，确定未来几个月可能出现恶化的国家和地区。

#### 粮食及农业贸易

26. 2020 至 2021 年间，粮农组织继续开展循证分析，并推动全球和区域各级针对贸易、农业和粮食安全开展政策对话。这方面的工作包括就农业和渔业贸易中的迫切问题和新出现主题发布了一套十二份《贸易政策简报》，为世界贸易组织（世贸组织）第十二届部长级会议做准备。

27. 粮农组织还编写了三份主要报告，推动了日内瓦的贸易政策讨论。其中一份报告对第一轮 COVID-19 疫情期间的农产品贸易和政策应对情况进行了分析，另一份针对南方国家的农业贸易阐述了其在绩效、脆弱性和政策框架方面的趋势。这两份报告在日内瓦农业贸易谈判期间进行了介绍和讨论。第三份报告讨论粮食公共储备，审视了相关政策和做法及其可能产生的市场影响，以及世贸组织相关谈判的主要要素。该报告于 2021 年 9 月 24 日在粮农组织的一场会外活动上向世贸组织农业委员会做了介绍。

28. 粮农组织继续开展能力发展活动，促进知识共享，以提高各国的贸易相关能力。在粮农组织线上学院已提供的两门课程“国际贸易协定中的农业”和“贸易、粮食安全和营养”基础上，粮农组织在多个区域、以不同语言举办了多个面向农业和贸易决策者的电子学习辅导课程。

29. 能力发展活动还包括在国家一级关于具体技术专题的实用培训。例如，在吉尔吉斯斯坦对农业部工作人员进行培训，教授如何编写提交世贸组织的农业国内支持通报，在乌克兰对农业专员（出口顾问）进行培训，以促进出口增长。

30. 粮农组织还通过支持专家网络，促进了农业食品贸易技术对话。欧洲及中亚农业贸易专家网络（ATEN）是粮农组织“推动粮食体系转型、促进市场准入和一体化”区域举措的内容之一。该专家网络除了举行每年区域会议之外，还在国家和区域层面组织各类活动，促进知识创设与交流。近东及北非区域也启动了一个类似的网络，汇聚了就农业和贸易政策相关问题开展研究、培训以及向政府和私营部门提供咨询的专家。还与拉丁美洲及加勒比的主要官员举行了技术磋商和对话，在该区域启动了一个区域项目，通过促进和加强区域内和全球贸易来建设具有韧性的粮食体系，并发布了一份关于中美洲农产品贸易机会的研究报告。

## 负责任全球价值链

31. 粮农组织通过各种活动支持建设负责任的农业价值链，包括推动《经合组织-粮农组织负责任农业供应链指南》的应用。粮农组织针对负责任商业行为和基于风险的尽职调查编写了各种材料，并启动了一个打击毁林、防止森林退化的新项目，该项目旨在为生产者组织和企业编写一份关于尽职调查的实用手册。粮农组织还为欧盟制定负责任食品经营和销售做法行为守则提供了支持，积极参加由欧盟委员会推动的多利益相关方可磋商，就可持续农业食品价值链投资和政策与欧盟进行高级别对话。

32. 在热带水果负责任价值链项目下，粮农组织开展了价值链分析，绘制了主要利益相关方群体图，进行了基线调查，与农民组织和企业举办了多场研讨会、国际会议和网络研讨会。编写了关于热带水果价值链的各种简报和报告，包括为全球粮食和农业论坛编写了一份文件。编写了一份技术指南，以帮助鳄梨和菠萝价值链中的生产者和贸易者评估其使用的私营可持续性标准与国际负责任商业行为和尽职调查指南的一致性。

33. 粮农组织通过促进职业健康和安全方面的公共政策和能力建设，继续支持香蕉价值链工人的生计。在这方面，本组织制作了培训材料，并组织了针对具体国家及全球性的网络研讨会，为保护工人免受 COVID-19 和其他与工作相关风险提供支持，并促进性别平等，推动女性在香蕉产业的安全就业。

34. 为帮助香蕉生产者测量碳足迹和水足迹，粮农组织开发了一个在线工具，并在四个国家举办了培训。本组织还协助世界香蕉论坛成员通过了一项关于生活工资的宣言，并开展了几项防治香蕉镰刀菌枯萎病热带第4型（TR4）的活动，包括建立了关于该病的全球网络，出版了 17 份宣传文件，并组织了有数百人参与的网络研讨会。

35. 2021 年，为分析并提高农业供应链的韧性，粮农组织启动了新的活动。粮农组织就 COVID-19 和自然灾害对农业供应链的影响进行了文献综述，并就发展中国家的特定商品价值链（棉花、牛奶、香蕉、热带水果和可可）开展了实地调查和情境模拟工作。粮农组织还着手编制准则，帮助发展中国家提高农业供应链韧性。粮农组织为 2021 年的“国际果蔬年”工作提供了支持，编写了各种材料，涵盖市场、贸易、价值链、可持续生产、营养和健康等广泛的领域。

### 政府间商品问题小组

36. 政府间硬纤维小组第四十届会议和政府间黄麻、槿麻及同类纤维小组第四十二届会议联席会议于 2021 年 9 月 22 日在线上举行了闭会期会议，核准了一项行动计划，指导这两个政府间小组今后的工作。

37. 在粮农组织的支持下，联合国大会（联大）第七十四届会议第二委员会通过了两项决议。第一项决议（A/RES/74/241）将每年 5 月 21 日设为“国际茶日”，第二项决议（A/RES/74/240）是关于“天然植物纤维和可持续发展”，鼓励可持续生产和利用天然植物纤维。

38. 2020 年和 2021 年的 5 月 21 日均举办了高级别线上活动，庆祝首个和第二个“国际茶日”。活动汇集了世界上最大的茶叶生产国、贸易国以及其他利益相关方。粮农组织总干事在活动上作了主旨发言。

39. 为落实第二项决议，2021 年 10 月，政府间硬纤维问题小组秘书处和政府间黄麻、槿麻及同类纤维小组向联大第二委员会成员作了一次线上介绍，重点介绍了影响天然纤维特别是黄麻、蕉麻、椰棕、槿麻和棉花的市场趋势及政策发展。

40. 应粮农组织总干事要求，2021 年 10 月 15 日，在庆祝“世界粮食日”期间，举办了一场茶咖对话。这次活动强调了咖啡和茶对农业粮食体系转型的重要意义，宣传了咖啡和茶在全球各地文化中的重要性。活动还讨论了如何解决咖啡和茶叶生产当中的可持续性问题的，如何把握新的市场机遇，以及相关投资需求和优先重点。

### 支持国际治理进程：二十国集团/七国集团

41. 2020 年，粮农组织大力支持沙特阿拉伯王国担任二十国集团主席国期间的二十国集团进程，提供知识投入和基于实证的政策建议，为二十国集团成员开展不同领域的审议工作提供参考，包括农业、水、环境和气候管理。粮农组织为制定二十国集团的各项倡议提供了重要的技术支持，如《二十国集团关于加强落实农业和粮食体系负责任投资的利雅得声明》和“减少土地退化和加强保护陆地生境全球倡议”。粮农组织参加了关于应对 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情的二十国集团领导人特别峰会（2020 年 3 月 26 日）、二十国集团农业部长特别会议（2020 年 4 月 21 日）、二十国集团农业水利部长会议（2020 年 9 月 12 日）以及二十国集团领导人峰会（2020 年 11 月 21-22 日）。

42. 2021 年，在意大利担任二十国集团主席国期间，粮农组织参加了二十国集团农业代表会议，并提供了技术投入，包括与经合组织共同编写了《二十国集团韧性和风险管理调查简要说明》，并支持成员国在二十国集团农业部长会议（2021 年 9 月 17-18 日）前开展审议工作。粮农组织还协助二十国集团主席国筹备



二十国集团农业首席科学家会议。粮农组织支持了主题为农业与气候变化和抗微生物药物耐药性的两次农业首席科学家研讨会，编写了概念说明，并作了技术介绍。

43. 粮农组织以技术投入的形式向二十国集团卫生工作组提供了技术支持，特别是在实施“同一个健康”举措和抗微生物药物耐药性方面，同时提请各国关注粮农组织、世界卫生组织（世卫组织）、世界动物卫生组织（动物卫生组织）和联合国环境规划署（环境署）的作用。粮农组织总干事出席了2021年5月举行的全球卫生峰会，他在会上强调了“同一个健康全球行动计划”及其高级别专家小组的重要性。

44. 粮农组织为二十国集团发展工作组做出了贡献，粮农组织总干事出席了2021年6月29日在马泰拉举行的首次外交和发展部长联席会议，呼吁二十国集团及其合作伙伴重申其集体承诺和联合行动，以消除饥饿和贫困，特别是考虑到COVID-19疫情造成的影响。

45. 粮农组织还支持二十国集团环境代表的审议工作，促成了二十国集团环境部长会议的召开。总干事于2021年7月出席了该会议；参加了能源转型和气候可持续性工作组的工作；还出席了2021年8月举行的二十国集团数字经济和研究联合部长级会议。

#### 《农产品市场状况》

46. 粮农组织于2020年9月23日发布了旗舰出版物《2020年农产品市场状况》。报告围绕“农业市场和可持续发展：全球价值链、小农户和数字创新”这一主题，重点讨论了如何发挥市场的作用，助力实现《2030年可持续发展议程》。报告详细分析了农业粮食市场和贸易的主要全球趋势以及全球价值链的演变趋势，以确定如何实现经济、环境和社会效益，推动整体经济发展。报告有助于启发有益讨论，让人们认识到运作良好的市场可促进包容性经济增长和可持续发展。报告讨论了可促进发展中国家和小农户参与市场和全球价值链的政策、创新机制和数字创新。报告还探讨了旨在应对COVID-19疫情对各国和全球粮食价值链影响的政策措施。

47. 在2020-21两年度编写的《2022年农产品市场状况》讨论了基于多边和区域方法的贸易政策如何应对当今可持续发展的挑战。粮食和农业方面的贸易政策应保障全球粮食安全，促进解决经济和环境目标之间的权衡取舍问题，并加强全球农业粮食体系抵御冲突、大流行病和极端天气事件等冲击的韧性。报告讨论了贸易的地理分布，分析了各国和各区域的粮食和农业贸易及其模式、驱动因素和贸易政策环境。比较优势、贸易政策和贸易成本决定了粮食和农业贸易的模式。如能在全球市场上发挥贸易的比较优势，贸易就能为所有国家带来裨益。降低关

税壁垒和贸易成本，可以促进贸易和经济增长。多边和区域贸易协定都可以促进这一进程，使贸易成为增长的手段，但全球贸易收益的分配仍不均衡，不平等加剧。如果考虑到全球环境影响，如气候变化，采取多边贸易举措有助于扩大缓解措施的影响范围。

### C. 差距和教训

48. COVID-19 疫情后形成的新常态加大了使用信息通信技术以及创新工具的需求，并突显了市场情报和最新可靠信息的重要性。建立全面完整的数据库至关重要，可避免因数据分散造成数据获取渠道受限，有助于作出知情的政策决定和战略投资，促进制定包容一致的农业和贸易政策。

49. 粮农组织生成的知识是一种重要的公共产品，应更好地加以系统化、精简和传播，确保外部用户能够广泛使用。在这方面，粮农组织已经推出了升级版市场和贸易网站，并正在努力开发一个可视化工具。该工具将汇集关于市场和贸易的现有数据和信息，使外部用户能够方便及时地获取。

## III. 与商品市场和贸易有关的全球趋势和发展形势

### A. “更好生产”的趋势和发展形势

50. COVID-19 疫情、乌克兰战争以及日益频发的气候变化事件正在改变国际农产品市场、全球供应链、贸易水平和流动，并正在重塑农产品市场的短期和中期前景。粮农组织的食品价格指数自 2020 年中期以来一路上涨，在 2022 年 3 月创下历史新高；能源价格的飙升也将肥料价格推到了历史最高点。

51. 乌克兰和俄罗斯联邦都是全球农业粮食贸易大国。以小麦为例，在所有进口国中，近 50 个国家对俄罗斯和乌克兰小麦进口的依赖程度至少达到 30%。其中，26 个国家 50% 以上的小麦进口来自俄乌两国。在这种情况下，这场战争将对全球市场和粮食供应产生多重影响。同时，俄罗斯也是肥料出口大国。2021 年，俄罗斯是全球最大的氮肥出口国，钾肥的第二大供应国，磷肥的第三大出口国。投入品价格上涨可能导致其使用水平降低，抑制未来季节的产量和收成。因此，各国担心战争将限制下一个季节的肥料供应，影响全球的生产能力，降低农业产量，并进一步提高粮食价格。

52. COVID-19 疫情揭示了数字技术对加强粮食体系韧性和可持续性的重要性。信息通信技术的进步可以提高市场和价值链的透明度和可追溯性，提高农业生产力和作物产量，减少投入品的使用，在粮食体系的必要转型中发挥关键作用。利用数字技术更好、更及时地获取信息，还可以提高小规模粮食生产者的收入，

创造更好的就业机会，减少粮食损失，提高韧性和产品分配效率。在农场层面，数字技术应用有助于解决市场失灵问题，降低信息和交易成本，促进农民融入价值链。

53. 信息通信技术的改进为全球价值链的发展奠定了基础，将农民与各区域和国家的贸易商、零售商和消费者有效地联系起来。然而，数字技术可能产生破坏性影响，会改变或取代价值链活动和产品。因此，需要不断研究和分析数字技术的长期变革性影响和相关风险，以更好地预测破坏性影响，并促进积极成果。

### **B. “更好营养”的趋势和发展形势**

54. 可持续发展目标 2 认识到必须消除所有形式的营养不良（目标 2.2，包括儿童消瘦、儿童发育迟缓、儿童体重不足、儿童超重），以实现社会、经济和环境目标。2019 年 9 月，由联合国秘书长组织的可持续发展目标峰会呼吁采取十年行动并落实相关举措，推动可持续发展；同时承诺将筹措资金，加强国家实施工作，并加强机构，以实现可持续发展目标，不让任何人掉队。

55. 2014 年，第二届国际营养大会通过了《营养问题罗马宣言》及其行动框架，确认了当前粮食体系在提供健康膳食方面面临的挑战。此外，2016 年 4 月，联合国大会通过了《联合国营养行动十年（2016-2025）》，联合国成员国承诺在 10 年内持续一致地落实各项政策和计划，并扩大投资，在各地消除一切形式的营养不良，不让任何人掉队。

56. 此外，2021 年粮食体系峰会将政府、民间社会、农民、青年、原住民和许多其他利益相关方聚集在一起，努力解决全球饥饿和营养不良问题，推动农业粮食体系的真正转型。

57. 尽管各国表达了政治意愿，但世界已经无法如期实现全球营养目标。2020 年，全球大约有 7.69 亿人遭受饥饿，至少 30 亿人无法负担健康膳食。此外，1.5 亿五岁以下儿童发育不良，4600 万儿童发育迟缓，3900 万儿童超重。COVID-19 疫情之后的恢复工作受到乌克兰战争的影响，这场战争正在在全世界各地产生各种影响。据估计，受乌克兰战争影响，在不久的将来，全世界营养不良人数可能增加 2200 万人<sup>6</sup>。

58. 发展贸易是实现可持续发展目标（包括关于零饥饿的可持续发展目标 2）的关键推动力。第二届国际营养大会确认，发展贸易是实现更好营养的关键因素，且贸易政策应有利于促进所有人的粮食安全和营养。然而，尽管粮食贸易和营养

---

<sup>6</sup> <https://www.fao.org/3/cb9236en/cb9236en.pdf>

之间的关系在全球日益受到关注，但要在贸易、粮食消费模式和营养结果之间建立因果关系仍然面临挑战，需要进一步开展研究。

### C. “更好环境”的趋势和发展形势

59. 在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议期间作出的两项承诺与农业有重大关系：一是《格拉斯哥森林和土地利用宣言》，旨在到2030年遏制并扭转森林损失和土地退化；二是《全球甲烷承诺》，旨在到2030年将甲烷排放量减少30%。这次会议还标志着科罗尼维亚农业联合工作迎来转折点：鉴于各国在土壤管理等关键议题上形成重要共识，该工作专注于在《联合国气候变化框架公约》框架下提高农业和粮食安全。预计将加强努力，以便缔约方会议就农业和气候行动作出决定。在这方面，迫切需要出台综合政策和举措，可持续地利用和保护自然资源。因此，所有国家都必须建设能力，建立有效的监测和预警系统，应对日益增长的风险和频发的冲击。同样，由于农业粮食体系排放量约占全球人为排放总量的三分之一，加强多方利益相关方合作，测量和减少农业价值链中的温室气体排放至关重要。

60. 自然灾害和气候变化引起的危机也可能加强区域贸易模式趋势，即呈现不断增多、日益加深之势，这一发展形势已经持续了一段时间。事实上，生效的区域贸易协定数量已经从1990年的不到25个迅速增加到2022年的350多个。除了数量激增，区域贸易协定还越来越多地直接提及可持续发展和环境问题，并增加与环境有关的条款。实证显示，区域贸易协定越来越多地被用来促进与环境可持续性有关的做法，例如，增加了有关环境保护的具体条款。<sup>7</sup>

### D. “更好生活”的趋势和发展形势

61. 粮食安全和营养面临多重威胁，负面影响不断累积，冲击、贫困和饥饿相互交织，突显了农业粮食体系的脆弱性、遭受危机的风险，以及暴发危机时的脆弱性。在世界范围内，估计有75%的贫困和饥饿人口依靠农业和自然资源为生。他们通常是受冲击最严重的群体。

62. 越来越多的危机和冲击可能加剧国家内部和国家之间的不平等。COVID-19疫情表明，资金实力较为雄厚的高收入国家和中等收入虽然受到冲击，但与经济欠佳、社会保护较弱的低收入国家相比，能更好地应对这些影响，特别是在农村地区。

63. 各国遭受的影响大相径庭，因此要消除灾害和冲击造成的不利经济和社会影响，在制定公共政策应对措施时，必须因地制宜。国际贸易在提高农业粮食体系的韧性方面发挥着重要作用，可以成为粮食体系转型的重要推动力，并有助于

---

<sup>7</sup> Mattoo, Aaditya, Nadia Rocha 和 Michele Ruta (2020).《深层次贸易协定手册》。世界银行。华盛顿哥伦比亚特区。 载于：<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34055>

改善生计。然而，毫无疑问，贸易也会带来风险，并可能加剧国家内部和国家之间的不平等。因此，有必要更好地了解贸易和可持续性结果之间的复杂联系，以及政策举措对粮食体系所有组成部分同时产生的影响。

64. 2021年，联合国粮食体系峰会国家对话确立了国家粮食体系转型路线图，为各国政府与不同利益相关方在2030年之前对粮食体系的期望指明了方向。同时，在全球范围内，峰会进程催生了一系列包容性的多方利益相关方倡议，以支持成员实现国家路线图和《2030年议程》目标。目前已经设计一项后续机制，以推动峰会上宣布的国家和全球转型行动。联合国秘书长将每两年召开一次全球评估会议，衡量进展情况。

#### IV. 2022-23年及以后商品市场和贸易方面的重点领域

65. 粮农组织将继续审查全球农业贸易问题，并提供分析和政策相关信息，同时继续提供有关主要农业商品的全面市场情报服务。按照商品委前几届会议的要求，粮农组织将进一步提高分析能力，精简产品和服务，更好地解决新出现的问题，并满足不断增长的需求。

为了加快进展，并实现《2022-31年战略框架》中确立的四大目标，粮农组织将在所有计划干预措施中应用四大加速因素，包括在商品市场和贸易领域。

- 技术：粮农组织将利用传统技术，以及新技术和创新成果，促进各国广泛采用各类工具。将在全球和国家层面部署数字公共工具，促进商品市场和贸易领域开展知情、及时的政策决策。
- 创新：将利用信息通信技术促进推出创新的技术和政策方案，支持农业粮食贸易的数字化，措施包括：利用创新技术，如分布式账本技术；创新政策和监管框架，如建立以市场为导向的服务和伙伴关系；加强多方利益相关方机制和网络的创新进程。
- 数据：粮农组织在商品市场和贸易方面的工作包括：建立完善的全球市场情报和预警系统和数据库、发布报告等。除此之外，粮农组织将在试点国家建立与营养有关的数据集以及农业激励指标。
- 补充因素：粮农组织将继续支持围绕市场和贸易相关问题发展人力资本和机构能力，确保借助技术、创新和数据所创造的机会能得到适当利用。在此背景下，粮农组织将继续提供对话机制，充当中立论坛，提高全球价值链关键参与方的认识，并进一步开发工具和电子培训平台。

66. 性别、青年和包容等跨领域主题是粮农组织需要在所有工作领域中考虑的重点，以实现粮农组织《2022-31年战略框架》的目标。

67. 在这方面，粮农组织在商品市场和贸易领域制作了大量知识产品，将评估贸易和相关政策的不同结果，确定结构性不平等的性质和根源，并提供适当的政策建议。能力建设活动将重点确保妇女、青年和弱势群体参与市场，从不断扩大的全球农业市场和贸易中获益。

#### A. 商品市场监测、评估和展望

68. 粮农组织将继续收集、分析和传播有关基本商品、热带产品和原材料市场的数据、信息和短期预测，同时开展中期预测和模拟研究，探讨未来趋势和发展趋势替代情形的影响。

**表 1: 重点领域 A 与选定的计划重点领域、可持续发展目标具体目标及技术重点领域之间的关系**

计划重点领域	可持续发展目标具体目标	技术重点领域
更好生产之二：蓝色转型	2.1 、 2.2 、 14.6	渔业市场和贸易分析和中期展望
更好营养之一：人人享有健康膳食	2.1、2.2	国家商品平衡主要因素估计和短期预测
更好营养之五：透明的市场和贸易	2.b 、 2.c 、 17.11	商品市场情报、分析、短期和中期展望
更好环境之一：减缓和适应气候变化的农业粮食体系	2.4 、 13.1 、 13.2	气候变化影响分析和特定商品缓解战略

69. 将继续定期编制综合报告。备受瞩目的《粮食展望》报告将继续每半年发布一次，同时还会发布特定商品报告；粮农组织的粮食价格指数和相关的价格分指数将依然是一项重点活动。将创建一个新的数据平台和数据传播工具，便于用户轻松获取可靠的最新信息。这项工作将得到专题问题分析产品的补充，今后将进一步加强这项工作。

70. 关于中期展望，粮农组织将继续编写并进一步发展《经合组织-粮农组织农业展望》，将其作为中期预测和市场分析的全球参考出版物。同时，将提高 Aglink-COSIMO 模型框架的能力，以更好地分析未来的供需趋势，包括肥料利用、粮食损失和浪费，以及牲畜生产力。

## B. 粮食安全监测和评估及预警

71. 全球粮食及农业信息和预警系统将继续提供关于关键主粮农产品的全面市场情报，提醒各国和国际决策者防范即将发生的粮食危机，指导开展干预措施并加强韧性。

**表 2：重点领域 B 与选定的计划重点领域、可持续发展目标具体目标及技术重点领域之间的关系**

计划重点领域	可持续发展目标具体目标	技术重点领域
更好生产之五：数字农业	1.4 、 5.b 、 9.c、 17.8	将在全球和国家层面部署数字公共产品，并提供技术援助
更好营养之五：透明的市场和贸易	2.b、 14.c	粮食安全监测和预警
更好环境之一：减缓和适应气候变化的农业粮食体系	2.4	使用创新的风险管理工具，如卫星成像
更好生活之四：打造有韧性的农业粮食体系	1.5、 2.4	收集实证，促进并推动制定知情及时的政策决定

72. 将继续在全球和国家层面部署数字公共产品，如农业压力指数系统和粮食价格监测和分析工具。这两个工具也是全球粮食及农业信息和预警系统向各国提供技术援助的重点，会在受援国家安装独立版本并进行培训，以加强这些国家在市场监测和预警分析方面的能力。

73. 将提供数据和及时的预警信息，以提高对当地农业粮食体系和生计多重风险的理解。这将包括定期更新影响粮食供应和需求的所有主要变量，对贫困和弱势群体进行粮食安全分析，以及开展实地评估。

74. 在这方面，全球粮食及农业信息和预警系统将加强其能力，及时开展粮食危机分析，扩大使用创新技术和工具，并继续与相关利益相关方合作，以加强对粮食安全状况的监测，并对供应链冲击和安全网运作问题作出早期预警。

75. 在仍然需要提供直接支持，以便在各国进行第一手评估的情况下，全球粮食及农业信息和预警系统计划加强粮农组织/粮食署作物和粮食安全联合评估工作期间所使用的方法，特别是更多地使用高分辨率地球观测图像进行产量估计。

### C. 粮食和农业贸易

76. 贸易及贸易政策对粮食安全至关重要，因此，粮农组织将继续在贸易和贸易协定领域为各成员提供支持，具体措施包括建立实证、促进能力发展，以及促进中立和公正的对话。

**表 3：重点领域 C 与选定的计划重点领域、可持续发展目标具体目标及技术重点领域之间的关系**

计划重点领域	可持续发展目标具体目标	技术重点领域
更好生产之二：蓝色转型	2.1 、 2.2 、 14.6	关于渔业贸易相关问题的能力建设和分析产品
更好生产之五：数字农业	1.4、17.8	建立实证，以促进贸易和农业数字解决方案的采用
更好营养之一：人人享有健康膳食	2.1、2.2	关于贸易和健康膳食之间联系的实证建设
更好营养之五：透明的市场和贸易	2.b 、 10.a 、 17,11	在与国际和区域贸易有关的问题上建设实证、促进对话。 就与市场、贸易和全球价值链有关的问题开展能力建设。
更好环境之一：减缓和适应气候变化的农业粮食体系	2.4	就贸易政策和气候相关政策目标之间的联系开展实证建设
更好生活之一：性别平等和农村妇女赋权	2.3	促进妇女参与农业粮食贸易的实证建设和对话

77. 在与粮农组织渔业和水产养殖司的密切合作下，市场及贸易司将更新现有的电子学习课程，纳入与渔业产品有关的贸易规则，并编制关于鱼类产品关税升级和渔业贸易便利化的分析产品。

78. 此外，将继续参与实施基于定量和定性数据收集和分析的农业政策监测，并与粮农组织近东和北非区域办事处合作，将活动扩大到近东和北非区域。此外，市场及贸易司将与农业粮食经济司和粮食与农业政策监测与分析计划密切合作，启动一项新的试点计划，支持基于进出口竞争力指标的价值链优先建设。

79. 鉴于各国日益关注贸易与可持续发展以及贸易与健康膳食之间的联系，粮农组织将与相关利益相关方密切合作，深化分析工作，支持这些领域的政策对话。



80. 粮农组织将继续为农业粮食贸易的创新和技术建立实证，提供评估、建议和路线图，通过采用数字贸易工具促进贸易。

81. 此外，市场及贸易司将为本组织在非洲、近东和北非、拉丁美洲及加勒比以及东欧和中亚区域的贸易相关工作做出贡献，扩大贸易能力建设（包括推出有关促进出口的新电子学习课程），为希望加入世贸组织的各国提供技术支持，制定脆弱性指标，并继续支持在至少三个区域运作或建立农业贸易专家网络。

#### D. 负责任的全球价值链

82. 粮农组织将继续支持全球农业价值链中的可持续生产和贸易，以及负责任的商业行为和尽职调查。

**表 4: 重点领域 D 与选定的计划重点领域、可持续发展目标具体目标及技术重点领域之间的关系**

计划重点领域	可持续发展目标具体目标	技术重点领域
更好生产之五：数字农业	17.8	测试使用区块链技术，促进建设更透明、更负责任的价值链。
更好营养之五：透明的市场和贸易	2.b 、 2.c 、 10.a	促进多方利益相关方的对话，为可持续贸易和负责任的商业行为开发创新工具
更好环境之一：减缓和适应气候变化的农业粮食体系	13.b	试行创新举措，促进测量和减少农业粮食价值链的温室气体排放。
更好生活之一：性别平等和农村妇女赋权	5.a	开展能力建设活动，支持应对全球水果价值链中与性别有关的关键问题，促进在农业供应链中采用与性别有关的国际标准
更好生活之四：打造有韧性的农业粮食体系	1.5、2.4	开展能力建设活动和多方利益相关方合作，加强农业供应链的韧性
更好生活之六：扩大投资	2.a	促进对话和其他宣传活动，促进价值链运营商使用基于风险的尽职调查和负责任的投资和商业做法

83. 粮农组织将继续开展宣传和知识共享活动，推广使用世界粮食安全委员会的《农业和粮食体系负责任投资原则》和《经合组织-粮农组织负责任农业供应链指南》。在这方面，粮农组织将编写关于负责任投资和商业行为、基于风险的尽职调查，以及农业供应链中环境与社会治理风险管理的简报和培训材料。

84. 此外，粮农组织将鼓励开展由企业主导的环境尽职调查，衡量和减少中等偏下收入国家农业供应链中的温室气体，重点关注全球贸易中的主要商品。为此，粮农组织将促进多方利益相关方就全球价值链减排进行合作。

85. 为了提高农业供应链抵御疫病和自然灾害等外部冲击的韧性，粮农组织将采取多方利益相关方举措，制定指导方针，协助发展中国家政府制定适当的商品政策。

86. 粮农组织将继续促进和支持世界香蕉论坛。活动的重点是在香蕉行业试点使用区块链，以促进可持续生产和贸易，抗击镰刀菌枯萎病热带第 4 型的传播，通过开发和推广培训材料和电子学习平台促进职业健康和​​安全，并加强香蕉行业的性别平等。粮农组织还将支持测量和减少香蕉供应链的温室气体排放，并将相关工具应用到鳄梨和菠萝供应链。

87. 此外，为了促进女员工的职业健康和​​安全，缩小性别工资差距，增加特定价值链（香蕉、鳄梨和菠萝）上妇女的就业机会，粮农组织将开展能力发展活动，包括编写培训材料和组织研讨会。

#### E. 商品政府间小组

88. 秘书处的重点之一是维持并加强行动力度，支持非粮食商品，特别是其他国际机构职责范围之外的商品。

**表 5：重点领域 E 与选定的计划重点领域、可持续发展目标具体目标及技术重点领域之间的关系**

计划重点领域	可持续发展目标具体目标	技术重点领域
更好营养之五：透明的市场和贸易	2.b、2.c、10.a、17.11	落实上文 37 段所指联合国关于茶叶、棉花和天然植物纤维的决议，并为政府间商品小组服务

89. 粮农组织将为政府间商品小组提供的支持如下：

- 1) 为政府间茶叶小组提供服务，下届会议定于 2023 年初举行。支持将包括开展闭会期间活动。
- 2) 为政府间硬纤维小组和黄麻、政府间黄麻、槿麻及同类纤维小组提供服务，下一次联席会议将于 2023 年第四季度举行。支持还将包括开展闭会期间活动。

- 3) 根据需要，为其他政府间小组提供服务。2014 年举行的商品委第七十届会议决定，除上述政府间商品小组外，其他“应只在‘要求时’举行会议”。
- 4) 在 2022 年 10 月和 2023 年 10 月组织庆祝“世界棉花日”，在 2022 年 5 月和 2023 年 5 月组织庆祝“国际茶日”。在 2023 年 10 月的联合国大会上作关于天然纤维状况的发言。

## F. 其他核心活动

90. 粮农组织将继续参与二十国集团和七国集团的进程，提供技术支持，参与相关会议，并编写两年一度的旗舰出版物《农产品市场状况》。

**表 6: 重点领域 F 与选定的计划重点领域、可持续发展目标具体目标及技术重点领域之间的关系**

计划重点领域	可持续发展目标具体目标	技术重点领域
更好营养之五：透明的市场和贸易	2.B、10.a、7.11	支持政府间进程下的政策协调，建立有关市场和贸易可持续发展全球驱动因素的实证

91. 2022 年，粮农组织将在印度尼西亚共和国担任二十国集团主席国期间向二十国集团提供支持；2023 年，将在印度共和国担任主席国期间提供支持。粮农组织已经启动与二十国集团印度尼西亚秘书处和其他国际组织的磋商。

92. 目前已经启动 2024 年《农产品市场状况》的编写工作，将在商品委第七十六届会议之前发布。

## V. 实现焕然一新的业务模式

93. 粮农组织的工作旨在确保商品市场和贸易能够为所有人的粮食安全和健康膳食做出贡献，同时促进实现可持续的经济、社会和环境成果。

94. 粮农组织将高度重视在所有活动中应用信息通信技术，保持并加强粮农组织在粮食和农业创新方面的领导地位。例如，将创建更活跃的信息共享平台，同时促进参与全球价值链和利用人工智能监测粮食安全的惠益，以实现更大的影响力，促进所需的农业粮食体系转型。为实现这一目标，粮农组织将在商品市场和贸易领域内，就具体技术重点重新加强现有合作，并着力建立伙伴关系，包括与私营部门开展合作，努力促进技术和创新商业模式的采用，促进可持续贸易和全球价值链。

95. 随着农业商品贸易日益全球化、贸易量不断增长，一个地区的农业生产影响其他地区人类、动物和植物健康的可能性也不断提高。由食品法典委员会或《国际植物保护公约》等标准制定机构制定的国际公认标准均设在粮农组织，可确保遏制粮食安全面临的跨境威胁。《粮农组织 2022-31 年战略框架》将为本组织所有相关单位加强参与奠定基础，将采取全面举措，如“同一个健康”举措，加强能力和对各项事务的审议。在粮农组织的规范和技术工作框架内，将继续保持并进一步加强与其他联合国机构及国际发展机构的合作。