



大会

Distr.: General
6 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程 * 项目 26

农业发展与粮食安全

农业发展与粮食安全

秘书长的报告

摘要

2008 年粮食危机发生两年之后，世界上有 29 个国家仍旧粮食不安全，饥饿或营养不良人口仍超过 10 亿。但是，国际社会为协调粮食与营养援助行动，为可持续农业发展提供更多资源所做出的协调一致努力，以及制定的将农民组织包括在内并得到地区和国际战略支持的国家主导政策措施，都有助于加强社会安全网和提高对小型农户的支持。

* A/65/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 农业和粮食安全情况	3
A. 当前情况概述	4
B. 持续和新出现的挑战	6
三. 应对粮食安全危机和农业发展挑战	7
A. 国际一级的行动	7
B. 区域一级的进展	14
C. 国家政策与可持续农业和粮食安全措施	16
四. 前进的道路：保持通过农业发展实现粮食安全全面办法的全球动力	18

一. 导言

1. 本报告是根据大会第 64/224 号决议的要求编写的，大会在决议中请秘书长与联合国有关机构和组织密切合作与协调，在题为“农业发展与粮食安全”的议程项目下，向大会第六十五届会议提出一份报告，阐述各国、各区域和国际社会根据该决议做出的努力。

2. 本报告采用了秘书长的全球粮食安全危机高级别工作队提供的投入，包括该工作队高级指导小组的报告。工作队 2010 年 7 月制定的《更新的综合行动框架》和《经济合作与发展组织/联合国粮食及农业组织 2010-2019 年农业展望》中提供的信息和分析，以及由国际农业发展基金(农发基金)制定的非洲农民组织在《非洲农业发展综合方案》(《非农发展方案》)范围内提供的观点和建议，也为报告增添了新内容。本报告还参考了各国政府和其他利益攸关方为执行可持续发展委员会第十七届会议期间有关农业和农村发展方面的各项决定所采取的后续行动。

3. 粮食安全系指人人随时都能从物质、社会和经济途径获得充足、安全和富有营养的食物，满足饮食需要和口味，以便能过上积极健康的生活。粮食不安全系指人们没有足够的物质、社会和经济途径获取上述食物。因此，粮食安全包含可获取性、途径、利用和稳定问题，并且由于它重在个人特性，也包含生命、活动、怀孕、成长和长期能力所需的能量、蛋白质和营养。

二. 农业和粮食安全情况

4. 继粮食和金融危机之后，联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界粮食计划署(粮食计划署)在《2009 年世界粮食不安全状况》¹ 中报告，自 1970 年以来世界上首次出现 10 亿多饥饿或营养不良人口——换言之，人类六分之一人口处于粮食安全缺乏的状况。

5. 对于那些面临粮食不安全的人口而言，有几个因素促使 2009 年成为对其伤害尤其大的一年。粮食危机已经推升了主要食物的价格，超出数百万贫困人口的购买力。许多家庭尤其容易受到价格上涨的影响，因为他们是粮食的净买方。价格上涨迫使许多贫困家庭做出妥协，例如用缺少营养的食物替代有营养的食物、变卖财产、孩子辍学、放弃卫生保健和教育，或者仅仅减少食量。尽管 2009 年粮食价格平均指数比 2008 年平均指数降低 17%，但是价格却比 2007 年高出 11%。世界对粮食危机的关注逐渐减弱，2009 年几个国家的国内主要食物价格却经历了两位数上涨，尤其是在撒哈拉以南非洲国家，粮农组织举行的国内食品价格调查

¹ 粮农组织，《世界粮食不安全状况》，罗马，2009 年；可查阅 <http://www.fao.org/docrep/012/i0876e/i0876e00.HTM>。

将其中 55 个国家取作样本,结果显示一些国家当地市场主要食物价格涨幅极大。预计 2009 年对营养不良或饥饿的影响将接近 8%。²

6. 世界金融危机使得最不发达国家财政部长回应本国较贫困人口需求的能力减弱。多国贸易和资金流入全面下滑,出口收益、外资企业国内投资、获取发展援助、侨民汇款和税收数目减少。幸运的是,政府通过投资农业和基础设施,扩展安全网,正在对危机做出回应。

A. 当前情况概述

7. 粮农组织的出版物《作物前景和粮食形势》(2010 年 5 月)预测,发展中国家粮食价格仍将维持在 2008 年初期的危机前水平以上,对弱势人口的粮食获取途径造成不良影响。此外,粮食困境在世界上 29 个国家持续,尤其是在尼日尔、乍得和萨赫勒西部非洲国家,这些国家在 2009-2010 年销售季节需要粮食援助。³

8. 《2010-2019 年经合组织/粮农组织农业展望》报告,在下个十年,国际商品价格与 2007-2008 年价格峰值前的十年相比,预计将会平均升高。该预期成立的基础是经济(尤其是发展中国家的经济)恢复增长,由生物燃料产量提升导致的需求增加,以及预期能源相关投入成本上升。预计小麦和粗制谷物均价与 1997-2006 年相比实际增长近 15%至 40%,而蔬菜油的实际价格增长预期将超过 40%。关于牲畜制品,预计实际平均肉价(除猪肉外)将在下一个十年超过 1997-2006 年的平均值,这主要由于供给量偏低,饲料价格上涨,以及需求量增多。2010-2019 年的奶制品实际平均价格预计将比 1997-2006 年高出 16%至 45%,黄油价格上涨最多,其次是能源价格和蔬菜油的价格。如图 1 所示,预测商品实际价格仍低于近期峰值,但远高于之前的十年。⁴

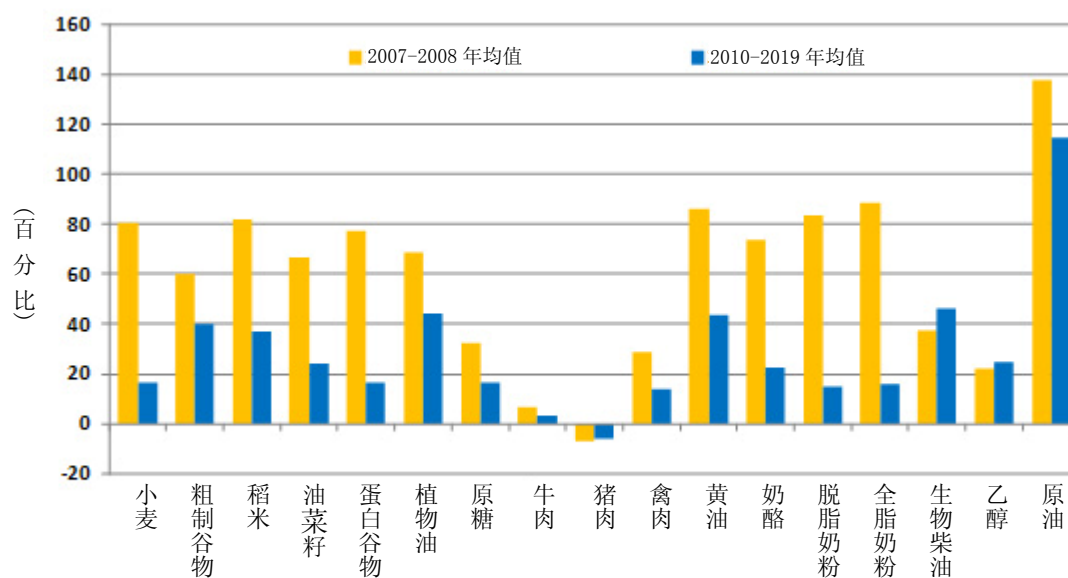
² 世界银行。《粮食价格观察》,2010 年 2 月;可查阅 http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1210859591030/FINAL_Food_Price_Watch_Feb2010.pdf。

³ 全球信息和预警系统,《作物前景和粮食形势》,第 2 期,2010 年 5 月。<http://www.fao.org/docrep/012/ak347e/ak347e00.pdf>。

⁴ 《2010-2019 年经合组织/粮农组织农业展望》,可查阅 <http://www.agri-outlook.org/dataoecd/13/13/45438527.pdf>。

图一

2007-2008 年实际商品价格和 2010-2019 年(预测)商品价格



9. 《展望》的净产值指数⁵提供了所有商品的产品净值增长的总体衡量,种子和饲料的净成本属于部门内部事宜,根据2004-2006年国际恒定参考价格计算。巴西是目前为止农业部门增长最为迅猛的国家,与2007-2009年基期相比,至2019年预计增长将超过40%。俄罗斯联邦和乌克兰预计增长26%和29%,条件是两国政府分别制定的计划与采取的支持措施如预期进展并收效显著,这标志着生产水平的重大复苏。

10. 中国和印度也可能迅速增长,分别达到26%和21%。虽说澳大利亚预计增长约17%,但这种增长反映出一种假定回归较为正常的产量;经过长期比较,到2019年澳大利亚的产量将仅比2000年高出约7%。美利坚合众国和加拿大的产量增长预计同期为10-15%之间。

11. 相比之下,欧洲联盟27个成员国同期农业净产出的增长率将少于4%。这些不同趋势反映出这些国家取得了重要发展,这将促成或抑制增长。

12. 按地区来看,人均生产措施提供了一种基于更长发展阶段审视全球农业及其对粮食供应的潜在影响的有趣视角。北非和中东的人均产出已有所下滑,大多由于水源有限以及沙特阿拉伯等一些国家采取旨在减少高补贴率小麦生产的政策。预计撒哈拉以南非洲地区的人均产量将停滞不前,其产量仍然难以跟上人口增长的速度,年均人口增长速率仍维持在大约2.2%的水平。

⁵ 同上。

13. 在西欧，产量也驻足不前。与该地区人均消费增长相关的需要将由进口品来满足。拉丁美洲是产量增长最为迅猛的地区，但就人均来讲东欧增长最快，因为预计该地区人口数量在下一个计划阶段 2010–2019 年将实际降低超过 3%。

14. 在传统的南北贸易之外，农业产品的贸易流动和贸易模式也随着日益增长的南南贸易继续发展。进口方面，发展中国家越来越融入国际农业贸易和地区市场。包括中国在内的其他国家在国际市场上地位稳固，它们试图丰富货源的努力产生新的经济活动，促进发展中国家与其他国家之间的贸易，这有效地改变了世界农业贸易的流动。⁶

B. 持续和新出现的挑战

15. 粮食和金融危机表明，粮食市场的结构和功能太脆弱，无法承受连续打击。这折射出关于有效利用土地和粮食生产方面的政策不恰当的历史；几年来对农业（尤其是小农生产和加工系统）、农村发展和基础设施的投资不足；无法持续关注粮食市场的有效运作；缺乏对安全网和社会保障系统的支持。

16. 尽管最近世界物价下跌，国内粮食价格和价格波动仍居高不下。穷人尤其受到粮食价格波动以及投入和运输成本波动的影响。价格波动大使农民难以选择种植何种作物、购买哪种牲畜，这导致贫困人口中粮食愈发缺乏保障。价格波动也削弱了人们对全球系统维持物价和在需要时保障供应的信心。

17. 危机突显了近 5 亿小型粮食生产商、数百万务农的从事有偿劳动的农民工以及居住在城市的人口脆弱性。在那些正在经历或正从政治系统崩溃（包括内乱和战争）中恢复的国家，脆弱性尤为明显。小型农场种植更多粮食的能力受到限制，因为他们无法获得适用于其经济生态区的土地和水管理，也支付不起优质种子⁷或农药、家畜用药⁸和服务一类的投入。这可能导致农业用地扩张到不适宜耕种的土地上，给整个社会生态系统带来严重后果。

18. 女性农民承担世界上约一半的粮食生产，她们中有 60–80% 生活在最不发达国家，其脆弱性也愈发凸显。发展中国家大部分小型农户都由这些女性构成。尽管这些女性对粮食生产做出了重大贡献，她们在家庭和社会中确保自身粮食和营养保障的能力，仍然因无法利用土地、技术、培训和扩展服务、营销服务和信贷的途径而受到阻碍。不平等也因政策制定中存在偏见、立法中存在歧视、长期以来的传统和无法与决策者对话而日益加重。

⁶ 同上。

⁷ 优质种子可以是科学培育的品种，也可以是当地农民种植的品种或地方品种，依据为在当地情况下哪个品种最合适且成本效益高。

⁸ 在许多国家，动物是农田耕种、收获和运输的一种重要动力来源，也是食物和营养的重要来源。动物也可作为一种非正式的储蓄方式，为投入、投资和粮食购买筹备资金。

19. 尽管各国政府和私人投资者对于在第三世界国家购买土地用于种植主要作物和其他农业产品的兴趣愈发浓厚，但 2010 年实施的一项关于非洲大宗土地收购⁹的研究，强调了许多对“土地掠夺”的错误概念。可以看出以土地为基础的投资在过去五年中有所上升，不过，虽说外国投资居多，国内投资者也在土地收购方面扮演重要角色。大宗土地所有权主张在任何一个国家的耕地中所占比例很小，但与广泛流行的观点不同的是，却极少有“空闲”土地，因为大多数剩余可耕地通常已经被当地人使用或主张所有权。

20. 总体来说，危机暴露了当前系统和机构，包括那些负责国际粮食贸易的系统和机构，没有对受到实质性冲击的贫困人口的需求作出充分回应，并强调了需要改善对世界粮食安全的全球治理。在国家一级，对粮食价格偏高，土地、审批和运输能力日益激烈的竞争的忧虑已经增加了内乱、政治不稳定、人民流离失所和跨境移徙的风险。粮食价格持续波动与能源价格不稳定的联系日益密切，它与缺乏获得市场准入的基础设施，将会增加获益能力和生计的风险，这对于小户农民来说尤其如此。环境压力，包括气候变化影响和影响农业生产和粮食系统的极端天气越发频繁，这可能在未来几十年内增加粮食安全的风险性，同时也会增大对人道主义行动和适应能力建设的需求。

21. 最后，持续增加生物燃料生产以满足强制性使用，将增加对玉米、小麦、粗制谷物、植物油和糖等原料的需求。生物燃料市场十分依赖政府的刺激措施和命令，但是前景仍不确定，因为存在一些不可预期因素，如原油价格的未来走势、政策干预变化和二代技术的开发等。⁴

三. 应对粮食安全危机和农业发展挑战

A. 国际一级的行动

22. 2008 年的粮食危机促使世界采取了史无前例的行动，提供紧急粮食援助，重新向农业领域注入活力。继 2008 年 7 月建立全球粮食安全危机高级别工作队及其制定《综合行动框架》之后，2009 年 7 月制定的《拉奎拉粮食安全倡议》有助于增加 2009 年世界粮食安全首脑会议筹备工作中的必要资源，会议上通过了《罗马原则》，粮农组织也对其世界粮食安全委员会进行了重大改革。

23. 本节对上述问题和其他国际努力做了简要更新，这些努力旨在调集力量协调应对危机，并解决最弱势国家农业部门的潜在脆弱性。出于特殊目的，在解决粮食安全问题的系列努力中，今年重点加强关注营养问题。

⁹ 粮农组织和国际环境和发展学会。《最大限度利用农业投资：为小户农民提供机遇的商业模式调查》，2010 年，可查阅 <http://www.iied.org/pubs/pdfs/12566IIED.pdf>。

全球粮食安全危机高级别工作队

24. 全球粮食安全危机高级别工作队的工作是保障联合国系统中各机构、国际金融机构及其伙伴单位在支持国家所有和国家推动的综合粮食安全战略时，使政策、行动和交付成果保持一致。¹⁰ 该工作队努力落实《综合行动框架》，其中表述了双轨方法，以满足 60 多个国家中最弱势群体的即时需要，同时培育农业部门的长期可持续发展。

25. 高级别工作队的 22 个成员¹¹ 共同承诺将 20 多亿美元自有基金，并调集超过 60 亿美元，投入 90 多个国家，以缓解粮食价格上升造成的影响。它们已经为协调捐赠方和援助目标，以便确保在国家一级做出可预期、高效且有效的反应做出了贡献。他们支持小户农民粮食生产，惠及世界上 20 亿小户农民家庭中将近 5% 的家庭；通过提供指导和金融资源，为超过 15 个国家政府制定用以应对粮食价格上涨的财政政策和税收政策提供支助，以控制价格上涨对通货膨胀可能产生的第二轮影响；以及有效减弱较贫困国家因粮食价格波动而面临的宏观经济挑战。¹²

更新的《综合行动框架》

26. 《综合行动框架》首先优先考虑小户农民的利益，特别是妇女的利益，帮助他们可预测地获得所需农业投入，使他们能够在其产品的储存、运输、加工和销售过程中获得更大份额的价值，确保他们在某些营养成分无法获得时得到支助。去年，营养保障的重要性获得更广泛的接受，因为证据表明，尽管一些社会总体粮食产量有所增长，但营养不良儿童的数量仍居高不下。¹³ 由于该框架强调的综合方法越来越重要，政策制定者近期已经开始寻求将农业、粮食安全和营养状况联系起来的方法。

27. 2010 年 5 月，有关《综合行动框架》的对话为有关方面参与负责更新框架的资源小组提供一次机会，并为其内容和介绍提出建议。与会代表来自 150 多个国际和地区组织；非政府组织；来自非洲、亚洲、美洲和欧洲的小户农民组织；以

¹⁰ 有关工作队及其成员的信息详见：<http://www.un-foodsecurity.org/>。

¹¹ 粮农组织、农发基金、国际劳工组织、国际货币基金组织、联合国难民事务高级专员办事处、经济合作与发展组织、千年发展目标特别顾问、联合国儿童基金会、联合国贸易和发展会议、经济和社会事务部、维持和平行动部、政治事务部、新闻部、联合国开发计划署、联合国环境规划署、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处、世界银行、粮食计划署、世界卫生组织和世界贸易组织。

¹² 《高级别工作队进度报告》，2009 年 11 月，可查阅 <http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/09progressreport.pdf>。

¹³ 高级别工作队：更新的《综合行动框架》。都柏林草案：2010 年 5 月，前言，可查阅 http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/2010_CFA_updatd_web_lowres-1.pdf。

及为更新的《综合行动框架》的编纂进程做出贡献的成员国。更新的框架更加适应当今现实，考虑到为实现所有人的粮食和营养保障需要采取的一系列行动。

28. 利益攸关方之间的讨论以更新的《综合行动框架》草案为基础，更新的框架反映出 51 个实体¹⁴对框架原始版本的评论，与会者对有机会扩展框架的整体范围，以及强调妇女、营养和食物权的作用表示欢迎。¹⁵他们也呼吁给予世界粮食体系结构中存在的潜在缺陷以更多关注，包括农业发展不能反映出许多欠发达国家的小户农民和农业劳动者的利益，传统粮食市场表现欠佳，粮食价格和农业投入的价格持续波动造成破坏，粮食商品投机造成负面影响，粮食补贴和贸易活动不公平具有衰弱本质，以及国际粮食治理机制具有脆弱性等等。

29. 本次磋商进程中产生的更新的《综合行动框架》草案于 2010 年 5 月发布。草案依旧以双轨方法为基础，但其中所含观点范围却有所扩大，并且更加全面地处理了粮食和营养保障的所有方面。它反映出世界粮食首脑会议取得的成果，包括五项《罗马原则》。它考虑到需要更加优先保护最不可能享受食物权的人、环境可持续性、性别平等和改善营养状况的先决条件。它承认尽管各国在确保所有人的粮食和营养保障方面发挥着重要作用，许多其他行为者也需要做出重大贡献。¹³

拉奎拉粮食安全倡议

30. 八国集团于 2009 年 7 月制定了《拉奎拉粮食安全倡议》，承诺为“与弱势国家和地区建立伙伴关系，以帮助他们发展并执行其粮食安全战略，同时大量增加我们承诺给予的经济和技术援助”的努力提供 200 亿美元。¹⁶在 26 个国家和 14 个组织，包括全球粮食安全危机高级别工作队、世界粮食安全委员会、粮农组织、世界粮食规划署(粮食署)、世界银行和国际农业研究协商组织等领导人的支持下，该倡议将粮食安全、安全网、营养和可持续农业确定为在供应情况不确定和价格波动的变化背景中力求实现的政治指令。

31. 《拉奎拉粮食安全倡议》将粮食和营养保障与气候变化适应和移徙措施；可持续自然资源管理，包括生物多样性保护；应对女性农民及其社会权益的方法；以及确保最弱势群体获得粮食和营养物质的社会保障系统联系起来。重要的是，《倡议》预计采取强有力的多边行动，支持由国家主导的进程，该进程由国家当局通过增加可持续且可预测的经济援助水平进行推动。该倡议也呼吁所有利益攸关方之间进行有效协调。

¹⁴ 可查阅 www.updatecfa.com。

¹⁵ 《世界人权宣言》第 25 条和《经济、社会和文化权利国际公约》第 11 条中核准获得充足食物的权利和免遭饥饿的基本权利。

¹⁶ 可查阅 www.ifad.org/events/g8。

32. 《拉奎拉粮食安全倡议》是全球农业、粮食安全和营养伙伴关系的一部分，该全球伙伴关系 2008 年建立之初意在解决农业和粮食问题，随后于 2009 年 1 月在马德里举行的人人享有粮食安全高级别会议上扩充至包含粮食安全和营养问题。由于对全球伙伴关系的讨论继续成为 2008 年 11 月举行的粮农组织会议、2009 年 7 月 8 国集团拉奎拉峰会和 2009 年 9 月在匹兹堡举行的 20 国集团峰会上的议题，因此该伙伴关系将会继续发展，并且将会为改革后的世界粮食安全委员会的工作做出贡献。

33. 2009 年 11 月，参与全球伙伴关系的私营部门公司代表聚会米兰，他们指出，其有能力帮助农民提高生产率，并希望帮助小户农民从质量改进、加工和销售方面获利。在世界经济论坛消费品行业界遴选出的项目委员会的领导下，最终成立了“农业新视角”，¹⁷ 该论坛的粮食安全全球议程理事会和工业、政府、学术机构和民间社会高级别领导人对此提供咨询支持。“农业新视角”于 2010 年正式建立，旨在加深公私合作，以便加速可持续农业的增长。

全球农业和粮食安全方案

34. 根据在拉奎拉进行的《全球粮食安全倡议》的讨论，各国领导人在 2009 年 9 月举行的 20 国集团峰会上决定，呼吁世界银行集团“与各相关投资者和组织合作，开发一项多边信托基金，以期向低收入国家增加农业援助。”¹⁸ 全球农业和粮食安全方案随后于 2010 年 4 月在世界银行确立，这种中介信托基金旨在帮助各国寻求确保长期增长和小型农场的可持续性。该基金当前拥有约 9.5 亿美元资金担保，捐赠者分别为西班牙、加拿大、美国、比尔·盖茨和梅琳达·盖茨基金会和大韩民国，预计在今后三年中将获得总计 10 至 15 亿美元。

35. 几项其他行动继续有助于改善官方发展援助在支持粮食和营养保障方面的调配和协调：世界银行全球粮食危机支助方案，这项 20 亿美元的行动于 2008 年启动，旨在减弱粮价偏高给弱势群体带来的初期震撼；欧洲联盟粮食安全方案通过联合国、世界银行和非政府组织向全世界的项目投入 10 亿欧元。¹⁹

粮食安全问题世界首脑会议成果

36. 2009 年 11 月，粮农组织在罗马总部举行粮食安全问题世界首脑会议。来自 182 个国家和欧洲共同体的 60 位国家元首和政府首脑以及 192 位部长出席会议。与会者一致通过一项宣言，承诺更新对抗饥荒和拥护五项《拉奎拉原则》的承

¹⁷ 见 <http://www.weforum.org/en/initiatives/AgricultureandFoodSecurity/index.htm>。

¹⁸ 见 <http://www.worldbank.org/gafsp>。

¹⁹ 高级别工作队：更新的《综合行动框架》。都柏林草案：2010 年 5 月，第 44 页。可查阅 http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/2010_CFA_updatd_web_lowres-1.pdf。

诺，这些原则已新更名为《罗马原则》。粮农组织成员赞成重新组建世界粮食安全委员会，以便使其成为一个更具包容性的国际平台。

37. 首脑会议举行前的一个月举行了几次会议，这些会议成果为首脑会议的成功举行做出了贡献。粮农组织就“如何为 2050 年的世界供粮”这一主题举行了一次高级别专家论坛，世界粮食安全委员会举行了四天会议，讨论其改革问题，10 月 16 日纪念了世界粮食日。此外，就在首脑会议召开的前几天，在米兰举行了一次公私论坛，在罗马举行了一次议会间会议和一次民间社会论坛，²⁰ 为讨论提供了各方观点和投入。

38. 《粮食安全问题世界首脑会议宣言》包含四项战略目标：(a) 全面实现千年发展目标 1 和 1996 年世界粮食首脑会议的目标；²¹ (b) 在全球农业、粮食安全和营养伙伴关系范围内工作，并充分实施世界粮食安全委员会的改革；(c) 扭转对发展中国家农业、粮食安全和农村发展的国内和国际供资的下降趋势，并增加投资，以加强可持续农业生产，提高生产率，减少贫困，并努力实现所有人都拥有粮食安全和粮食获取途径；以及 (d) 积极应对气候变化给粮食安全带来的挑战，并增加农业生产者应对气候变化的适应性，特别关注小型农业生产者和弱势人口。

39. 为实现上述一致通过的战略目标，世界首脑会议领导人决定以其宣布的可持续全球粮食安全五项罗马原则为基础做出承诺和采取行动：

(a) 为国有规划投资，旨在将资源导向设计完善、注重成果的方案和伙伴关系；

(b) 在国家、区域和世界一级建立战略协调，以改善治理，优化资源配置，防止重复劳动并确定回应缺口；

(c) 努力实现粮食安全全面双轨方法，包括：(1) 采取直接行动立即解决最弱势群体的饥饿问题；以及 (2) 实施中长期可持续农业、粮食安全、营养和农村发展方案，以消除饥饿和贫困的根源，包括通过逐步实现充足食物权消除这些根源；

(d) 通过持续加强多边机构的效率、应答性、协调性和有效性，确保多边系统扮演重要角色；以及

(e) 确保所有伙伴做出可持续的实质性承诺，投资于农业、粮食安全和营养，以一种及时、可靠的方式提供必要资源，旨在实现多年期计划和方案。

²⁰ 见 <http://peoplesforum2009.foodsovereignty.org/>。

²¹ 至 2015 年分别将饥饿和营养不良人口的比例和数量减少一半。

40. 面对粮食危机和世界粮食安全委员会运作情况差强人意的情况，粮农组织成员国同意于在 2008 年 10 月举行的该委员会第三十四届会议上着手进行改革，旨在使该委员会能够发挥其在包括国际协调在内的粮食安全和营养领域的重要角色。改革后的该委员会扩大了参与度，以确保所有相关利益攸关者的声音都能在有关粮食和农业的政策辩论中得以声张；调整其规则和程序，旨在成为联合国处理粮食安全和营养问题的核心政治平台；加强其与区域、国家和地区一级的联系；以及通过建立高级别专家小组，用结构性专业技术支持该委员会的讨论，使得该委员会的决定和工作可以实证和最新知识为基础。²²

41. 世界粮食安全委员会仍是粮农组织中的一个政府间委员会，其顾问小组包括粮农组织、粮食署、农发基金、盖茨基金会、高级别工作队、高级别专家小组和其他私有、研究、慈善和金融机构。作为发展中的全球农业、粮食安全和营养伙伴关系的一个核心部分，改革后的委员会预计会包括最具包容性的国际和政府间平台，以方便大量参与其中的利益攸关者共同协调努力，支持由国家主导的消除饥饿、确保所有人的粮食安全和营养的各项进程。

42. 同时，正在改革国际农业研究协商组织(农研协商组织)和全球农业研究论坛，使其能够代表贫困国家农民的利益，并更有效地对其进行回应，传播对其有利的观点和新技术。

落实可持续发展委员会第十七届会议通过的各项决定

43. 继 2009 年举行的可持续发展委员会第十七届会议取得成果之后，经济和社会事务部可持续发展司决定，通过于 2010 年 2 月在纽约总部组织召开多利益攸关方落实可持续发展问题的对话，密切监督业已达成的有关农业、农村发展、土地、干旱、荒漠化和非洲问题等各项决定的执行情况。这是首次在可持续发展委员会常会期外组织此类对话。

44. 对话是本着确保更加有效、协调地执行第十七届会议所做各项决定的精神进行的，它提高了对增强农民能力并促进发展伙伴关系的必要性的创新方法和工具的认识。就需要制定快速战略推进全面落实委员会的各项决定，尤其是为加强成功做法的问题，在历时一天的讨论中达成普遍的协调一致。²³

45. 在多利益攸关方对话期间强调的一个伙伴关系显著案例，是一个由 131 个代表农民、科学家、工程师和工业界的民间社会组织组成的小组——农业优先组织。成立该组织是为了回应委员会第十七届会议上提出的挑战，并阐明多利益攸关方

²² 粮农组织世界粮食安全委员会第三十五届会议。罗马, 2009 年 10 月。议程项目三：世界粮食安全委员会改革 (CFS:2009/2)，可查阅 http://www.fao.org/fileadmin/templates/CFS_2009/CFS_Reform_Final_en.pdf。

²³ 简要报告载于 http://www.un.org/esa/dsd/resources/res_pdfs/csd-18/csd18_2010_bp14.pdf。

合作的价值，因为它认可这三个部门中每个部门的具体关切，同时也为未来行动达成了共识并确立了一项共同框架。各国政府对优先农业倡议表示欢迎，指出该倡议可能会提高某些最为重要的农业和农村利益攸关者：即农民和合作社、研究人员、推广工作人员、公司和企业家对于所做出的贡献的认识。²⁴

加强营养框架

46. 去年增加粮食安全的国际努力所做的一项重要推广工作，是在战略制定中提高对营养不良和忽视营养问题的认识。几乎很少有国家政府已经试图将营养不良问题作为一项发展问题，置于本国国家发展计划的优先地位，并且有些政府实际上只将其预算拨付的一半资金用于明确的营养活动。这种疏忽的一个原因是，无论是营养不良的经济后果，还是采取行动防范营养不良的成本相对较低的情况，都没有得到充分认可。²⁵ 2010 年，有更多的利益攸关方提高了营养问题在议程中的地位，并且在处理营养不良问题的多伙伴行动中，人们表现出越来越多的政治兴趣。

47. 作为回应，2010 年 6 月发布了一项题为《增强营养：行动框架》的政策简介，作为一项广泛的非正式伙伴关系和强化工作方案的文件，其中包括由全球发展中心、国际营养会议、联合国营养问题常设委员会、美国国际开发署、联合国儿童基金会和世界银行主持的一系列磋商活动；许多发展中国家合作伙伴、民间社会组织、双边合作伙伴、联合国和多边机构也参与其中。

48. 《增强营养框架》呼吁采取两项补充性方法，以减少营养不良。第一种方法涉及直接营养干预，主要关注孕妇和不满两周岁的儿童，辅以预计有效的短期直接干预，如推动有效营养做法、微量营养元素和补充喂养，以防治营养不良。第二种方法是更广泛的多部门发育营养敏感方法，用以对抗营养不良的决定因素，尤其是通过推动农业和粮食安全，改善营养食物的可获性、获取途径和消费，以及通过加强社会保障和确保获得保健的途径来做到这一点。

49. 该政策简介为公众利益而设计，其中指出必须在尽可能广的范围内进行干预，以期产生公共卫生影响，并且其政策将通过世界卫生组织和粮食署今后举行的进一步磋商继续发展。该框架涉及的一次利益攸关方会议于 2010 年 6 月在罗马营养问题论坛举行，与会者同意制订一项《行动方案》，既对处于危险中的人口需求，也对增强框架进程中所有利益攸关方的利益做出回应。《行动方案》的第一阶段将以路线图的形式设计出前进道路，并且将在千年发展目标首脑会议前提交各利益攸关方审议。

²⁴ 见 <http://www.farmingfirst.org/>。

²⁵ 政策简介，《增强营养：行动框架》。戴维·纳巴罗，负责粮食安全和营养问题的秘书长特别代表(2010 年 4 月修订)，可查阅 <http://un-foodsecurity.org/node/529>。

千年发展目标执行情况高级别审议

50. 2010 年 9 月，大会将举行千年发展目标首脑会议，这是一项主要目标是探讨如何加快进度到 2015 年前实现所有千年发展目标的高级别全体会议，同时考虑到在实现在国际商定发展目标方面已经取得的进展(见第 64/184 号决议)。首脑会议预期将通过全面审查成功事例、最佳做法和经验教训，确认障碍和差距、挑战和机遇，并制定具体行动战略。

51. 通过将千年发展目标与国际商定发展议程相联系，世界各国领导人和发展伙伴已经承认不同的发展目标和具体目标之间存在相互协同作用，并且需要采取综合方法来落实它们。农业发展和粮食安全与目标 1 和 7 紧密相连，作为推动首脑会议的动力，正在举办许多活动，以确保粮食安全的重要性得以恰当反映，并推动将可持续农业、粮食安全和营养综合方法作为实现千年发展目标的一部分。

B. 区域一级的进展

52. 由于《拉奎拉粮食安全倡议》的资金已经发放并投入使用，区域一级已经取得了重大进展，尤其是在最需要援助的非洲地区。

非洲

53. 自 2005 年以来与整个地区的农民组织共同举办的一系列磋商和培训班在 2010 年初见成效，农民组织的作用在《非农发展方案》²⁶ 的背景下也越来越得到认可。此项协商进程是农民组织区域网络之间开展联合活动的最初努力，随后扩展至整个非洲的宣传活动，最终于 2010 年促成按计划创建“泛非农民组织和生产者平台”。目前正提请非洲联盟和非洲发展新伙伴关系审议正式认可该平台。

54. 已经成立了全国农民组织联盟，以便它们在与崛起的区域经济共同体进行政治对话时能够处于日益有利的地位，这些经济共同体包括：西非国家经济共同体(西非经共体)、南部非洲发展共同体、东部和南部非洲共同市场和中部非洲经济和货币共同体。这些区域性网络基于成员国贡献的大小，日益以某种自主权来运作，并且它们完全受到成员国选举代表的控制。通过附属的国家平台，它们代表撒哈拉以南非洲 30 个国家的农民组织和数百万小户农民——仅西非专业农民组织网络就代表了西非的 4 500 万农民。四个网络 40%以上的成员由女性农民和女性生产者组织所构成。

55. 《非农发展方案》在非洲各地的执行情况并不均衡，因为与各成员国、区域经济共同体和许多利益攸关方之间缺乏沟通与协调，还缺乏对国家圆桌会议进程的支持，随着预期增加的可用于非洲农业发展的资金落实到支助实施《农业发展方案》，发展动力也将获得加强。2009 年底，16 个西非经共体国家中的 9 个国家，

²⁶ 农发基金：《农民的呼声：非洲农民组织为非洲农业发展综合方案提出的观点和建议》，可查阅 <http://www.ifad.org/pub/pa/farmers.pdf>。

连同布隆迪、卢旺达和埃塞俄比亚共 12 个国家共同签订了《非洲农业发展方案契约》。²⁷ 如要维持并加强这一势头，必须明确地将优先事项变为使农民获得切实结果的实际投资方案和经济支助。

56. 2010 年 9 月，加纳将主办非洲绿色革命论坛，目的是以环保方式推动非洲农民的农业生产率和收入增长，促进为此进行的投资和政策支持。该论坛是一项由私营部门主导的行动，将使非洲各国领导人、部长、农民、私营农商公司、金融机构、非政府组织、民间社会和科学家齐聚一堂，讨论和制定切实的投资方案，以在非洲实现绿色革命。²⁸ 大获成功的非洲绿色革命联盟²⁹ 是论坛的共同主办方，论坛将由该联盟主席团主席科菲·安南主持。

其他的区域倡议和行动

57. 粮食安全问题世界首脑会议认可并支持其他地区的类似努力，例如《2025 年拉丁美洲及加勒比无饥饿倡议》和东南亚国家联盟(东盟)《全面粮食安全框架》。

58. 在拉丁美洲和加勒比，饥饿的主要原因不是因为粮食匮乏，而是因为粮食分配不均和最贫困人口缺乏获取粮食的途径。这一地区实际上是地球上最大的粮食出口地，其粮食在出口之外预期还有 30% 的盈余。³⁰ 《2025 年拉丁美洲及加勒比无饥饿倡议》旨在消除饥饿和营养不良，根据千年发展目标 1 确保该地区的粮食安全，并将所有参与国家的儿童慢性营养不良减小到最低水平，低于 2.5%。巴西和危地马拉于 2005 年提出的这项“倡议”，适用于这一区域的所有国家，并且得到粮农组织的支持与协调。

59. 2009 年 2 月，东盟制定并核准《东盟全面粮食安全框架》，该框架得到东盟地区粮食安全行动战略计划的支助，该五年期项目旨在确保长期粮食安全，并改善该区域农民的生活。积极寻求与国际组织(主要与粮农组织)、捐助机构、私营部门、产业联盟和区域与国家一级更广泛的社会之间订立伙伴关系和合作安排，以确保所有利益攸关方的参与。经过一年的具体实施，该框架关注的战略领域包括：在国家和区域一级分别加强粮食安全安排；促进粮食市场和贸易的有利条件；获取有力而及时的粮食安全信息以供计划和管理；扩大粮食安全的农业创新，并应对气候变化产生的影响。³¹

²⁷ 同上。

²⁸ 见 <http://agrforum.com/>。

²⁹ 见 <http://www.agra-alliance.org/>。

³⁰ 粮农组织，拉丁美洲和加勒比区域办事处《拉丁美洲和加勒比不再饥饿倡议》，可查阅 <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/brochure.pdf>。

³¹ 《东盟全面粮食安全框架》和《2009-2013 年东盟地区粮食安全行动战略计划》，可查阅 <http://www.aseansec.org/22338.pdf>。

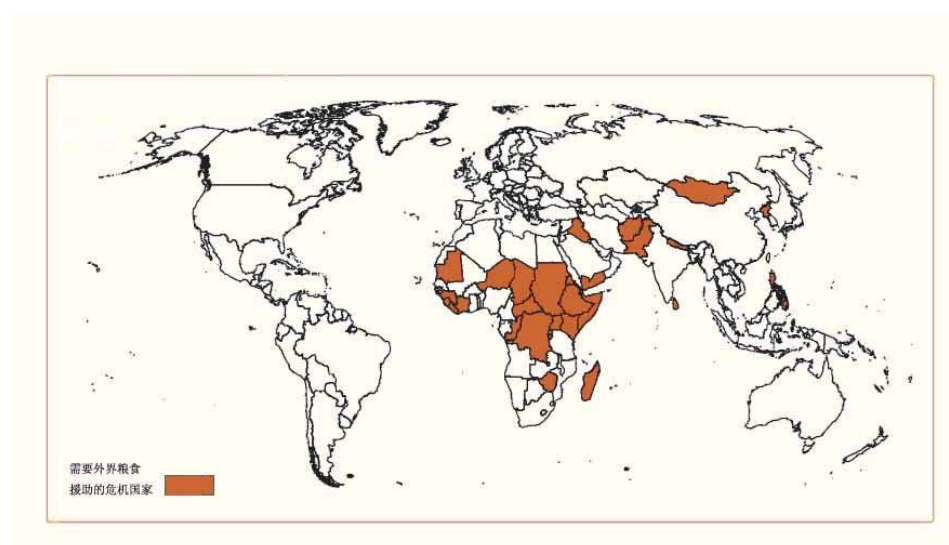
C. 国家政策与可持续农业和粮食安全措施

60. 在确定处于危机之中并需要外界粮食援助的 29 个国家(见图二)中, 一些国家的状况已经在 2010 年 2 月至 5 月期间取得了显著改善, 包括厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡、索马里、乌干达和津巴布韦。同一时期, 六个国家——中非共和国、乍得、朝鲜民主主义人民共和国、刚果民主共和国、几内亚和蒙古——的局势恶化了, 这主要是由于内乱或气候相关问题。马达加斯加因 2010 年干旱减产, 新近也被列入了危机名单。³

61. 为了援助这些最贫困的国家, 同时在区域和国家一级采取了行动, 而且在某些情况下, 已经取得了重大进展, 国家粮食安全投资计划涉及到政府、民间社会、私营部门和国际发展伙伴。例如卢旺达粮食安全投资论坛会议(2010 年 12 月)、孟加拉国粮食安全投资论坛(2010 年 5 月)、海地论坛(2010 年 6 月)和西非经共同体投资粮食安全融资计划商业会议(2010 年 6 月), 都是基于通过国家圆桌会议和契约业已开展的工作的重大活动。

图二

需要外界粮食援助的国家



资料来源: 全球信息和早期预警系统,《作物前景和粮食形势》,2010 年 5 月第 2 期。

应急反应: 海地、卢旺达、孟加拉国

62. 自 2010 年 1 月发生毁灭性地震以来, 粮食署、粮农组织和农发基金报告了海地粮食不安全的情况, 并强调需要在紧急情况和恢复阶段加强协调行动。一个月之后, 海地的粮食安全与营养情况高级别会议在罗马举行, 讨论联合国各机构、捐助方和各国政府如何支持由海地领导的中长期农业发展、粮食安全和营养规划进程等问题。截至 2010 年 3 月, 大约有 300 万人无法获得充足的食物, 这约占

国家人口的 30%。³ 2010 年 6 月，海地从《全球农业和粮食安全方案》获得 3 500 万美元，通过改进获得种子、肥料和技术的途径，协助提高小户农民特别是女性农民的生产率。

63. 在卢旺达，农业是经济重心，占国内生产总值(国内总产值)的约 39%和国家粮食需求的 90%。农业也占出口总收入的 63%。卢旺达预计农业领域的持续增长率达到或超过 8%，这样可以成功实现千年发展目标 1。³² 卢旺达是第一个签署《非洲农业发展方案契约》的国家，该契约由政府牵头，包括民间社会、企业、双边捐助方、发展银行和联合国各机构在内的所有伙伴参与并进一步结成联盟，由农业和农村资源部以及世界银行共同领导的农业工作组指导。

64. 在卢旺达国家主导的进程范围内，正在加强实现粮食安全的工作，该国因此受到赞扬，因为该进程成功会聚所有合作伙伴围绕一项核心政策文件进行讨论；制定一项全部门的方法；设计并实施各项成功的方案；并将农业预算从 3%提高至 6%，并且根据《马普托宣言》，³³ 该比例将迅速变为 9%。2009 年末制定了一项新的投资方案，将粮食安全计划和方案通报政府的各合作伙伴，包括已对何种项目供资，还要对什么项目进行供资和支助。³⁴ 2010 年 6 月，《全球农业和粮食安全方案》投资 5 000 万美元通过减少水土流失和支持以环保方式进行生产，改造山区农业。

65. 通过《孟加拉国 2021 年愿景》，³⁵ 该国预期将成为中等收入国家，以农业生产为核心增长领域。稻米自给自足是粮食安全的目标之一。尽管孟加拉国已经不那么依赖粮食援助，其稻米生产几乎翻了三倍，但许多最贫困人口仍然营养不良，且无法持续获得粮食。在其 1.6 亿人口中，有 6 000 万人粮食不安全，微量元素营养不良影响到将近 3 000 万妇女和 1 200 万 5 周岁以下儿童，而 300 万 5 周岁以下儿童急性营养不良。³⁶

66. 在 2010 年 5 月举行孟加拉国粮食安全投资论坛期间，讨论了一项有助于实现并维持粮食安全的国家投资计划。该项计划是一套将粮食安全的三个方面，即粮食可获性、粮食获取途径和营养利用，联系起来的综合性全面方案，重点关注

³² “五个通过多方捐赠者基金获得粮食安全支持的国家”，2010 年 6 月，可查阅 <http://www.un-foodsecurity.org/node/596>。

³³ 根据《非洲农业和粮食安全问题的马普托宣言》，非洲政府同意将农业公共投资至少增加至国家预算的 10%，并实现年均农业增长增加 6% 的目标。

³⁴ 戴维·纳巴罗，“关于卢旺达农业发展方案契约后会议的声明”，2009 年 12 月。

³⁵ 《孟加拉国 2021 年愿景》，可查阅 http://www.cpd-bangladesh.org/Policy%20Brief/sub%20folders/downloads/Vision_2021_English.pdf。

³⁶ 戴维·纳巴罗，“关于实现并保持孟加拉国粮食安全的声明”，孟加拉国粮食安全投资论坛，2010 年 5 月。

农业、水管理、渔业和畜牧业、价值链、公共粮食分配体系、安全网、营养和粮食安全。为支持这项由国家主导的努力，《全球农业和粮食安全方案》于 2010 年 6 月投资 5 000 万美元以提高生产率，加强小户农民应对潮汐海啸、骤发洪水和经常性干旱的恢复能力，并且为采用改良的种子品种和水管理技术提供资金。

提高农民生产力：马拉维

67. 因政府对化学肥料进行补贴，并将杂交玉米种子分发给小户农民获得成功，马拉维今年从依赖粮食援助的国家转变为玉米出口国，许多人将这一转变称为“奇迹”。尽管政府投资于当地粮食生产对可持续农业和农村发展至关重要，但这一成功案例也引起争论，即为进口肥料和种子提供补贴的“技术措施”只能短期推行，³⁷ 非洲的真正可持续发展绿色革命的长期成功，将有赖于确保小户农民能够获得足量土地和进入农业市场的途径，以便能够有体面的生活并以可持续地方式产生盈余。

68. 为回应马拉维的谷物盈余问题，粮食计划署于 2010 年 7 月从谷物和豆类协会购买了 50 吨玉米，该协会是一家由 95 000 多户小户农民组成的农民组织，作为该机构“以购买促发展”行动的一部分，该行动为实现其援助行动，从当地农民组织处购买盈余，以此协助推动发展中国家的农业生产和收入水平。农民组织也相应利用其利润推动生产，加强粮食安全，包括通过将其收入投资于种子和肥料，以促进来年丰收。据估计截至 2013 年，至少有 500 万小户农民——多为女性农民——的农业生产和收入因该项行动而实现增长和改善，该项行动于 2008 年启动，目前在 21 个国家实施。除了支持商品交换以外，该行动也直接从农民组织处购买，并帮助这些组织达到市场标准。³⁸

四. 前进的道路：保持通过农业发展实现粮食安全全面办法的全球动力

69. 整体而言，多利益攸关方之间在国际一级越来越协调，为区域和国家努力提供了一项有用的组织结构。全球农业、粮食安全和营养伙伴关系提供一个概念家庭，高级别工作队鼓励协同合作，《全球农业和粮食安全方案》提供一种精简经济支助的方法，世界经济论坛《农业新视角》和非洲绿色革命联盟双双促进私营部门和公共部门联合工作，改革后的国际农业研究协商组织系统对研究进行精简，重新组建的世界粮食安全委员会改善了整体粮食安全治理工作。所有这些行

³⁷ 格林，“马拉维绿色革命‘奇迹’阐释”，2010 年 1 月，可查阅 http://www.grain.org/seedling_files/seed-10-01-1.pdf。

³⁸ “联合国地方购买方案下马拉维最近受益人中的小户农民”，2010 年 7 月，可查阅 <http://www.un-foodsecurity.org/node/626>。

为者都遇到寻找前进途径的挑战，在此过程中其不同的要素可相互协调融为一体，并且通过在全球和国家一级支持实现商定成果的措施来实现其目标。³⁹

70. 在 2009 年 9 月举行的关于“粮食安全伙伴关系”这一主题的高级别会议上，秘书长提出几项步骤，将国际商定的几项粮食安全原则付诸行动，呼吁各国政府推进有效的国家主导战略和区域战略；制订国家投资计划和方案，用以实现这些战略的目标；通过公共基准、指标和同行审查框架的方式衡量进度，以确保相互问责；并且制定一项灵活的融资体系，其中包含协调性良好的双边和多边机制，用于支持国家主导的战略和投资方案。他进一步支持扩大南北、南南和三边合作，以制定并落实由国家主导的全面规划，并呼吁世界各国领导人与区域经济共同体、协会、组织和机构合作，加强与捐赠方和其他利益攸关方进行金融和技术合作的机制，以促进区域经济融合。⁴⁰

71. 确保广泛的所有权和包容性对于实现粮食和营养保障十分关键，更广泛的注重结果的伙伴关系，似乎越来越成为前进的方向。要求不同行动之间实现协调和协同作用，对于领导者和协调人来说是不小的压力。如果全球进程将确实由国家主导并维持《拉奎拉声明》和《罗马原则》的包容性，则各国政府与多方捐赠者新型供资机制之间的分化迹象，以及可能与捐赠方的时间表和议程不符的国家主导进程的强力推进，将会导致未来需应对的各项挑战。³⁹

72. 没有大量的额外投资和支持小户农业的更佳政策，许多最贫困国家将无法实现千年发展目标 1。因此，需要通过官方发展援助、外国直接投资和国家预算，支持增加对农业生产的支出。解决农业和农村问题在完整、一致的国家政策和次区域政策背景下最为成功，这些政策考虑到了国家、次区域和国际环境中的限制条件。因此，农村组织必须确保参与方式及在这些领域具有影响力的机制和政策选择。

73. 上述对当前各项工作的审查表明，尽管各投资于粮食危机或受其影响的利益攸关方之间的协调和交流水平有所提高，但这些进程的势头能否对发展中国家贫困小户农民成功地产生有意义的长期变化影响，特别是能否对此类国家当前需要粮食援助的女性产生影响，仍有待观察。

³⁹ 戴维·纳巴罗，粮食安全介绍说明，8 国集团发展部长会议。2010 年 4 月 28 日，新斯科舍哈利法克斯。

⁴⁰ “粮食安全伙伴关系：向前迈进：联合国秘书长潘基文和美国国务卿希拉里·克林顿提出的一项提案”，可查阅 <http://www.un.org/issues/food/taskforce/pdf/Partnering%20for%20Food%20Security%20-%20Moving%20forward.pdf>。