



第六十六届会议

临时议程* 项目 25

农业发展与粮食安全：世界粮食安全首脑会议成果执行工作进展情况

秘书长的报告

摘要

减少挨饿和营养不良人口的数量和比例是当今最困难的挑战之一。粮食和燃料价格上涨和波动、政治冲突以及对农业、粮食和营养持续投资不足，使得这方面的努力更加困难。许多国家缺乏避免象索马里当前饥荒这样的灾难所需的社会安全网。对与努力适应并减轻气候变化、减贫、增强妇女能力、改善市场准入以及管理生态系统和自然资源相互关联的可持续农业的长期投资不够迅速。必须加紧在国际社会支持下、以国家为主导的应对措施，才能在 2015 年年底以前实现国际商定的各项目标。

* A/66/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 概览	3
三. 短期安全网	8
四. 长期可持续发展	9
五. 战略协调和有效协作	14
六. 结论	19

一. 引言

1. 本报告是根据大会第 65/178 号决议的要求编写的，大会在该决议中请秘书长向大会第六十六届会议提交一份报告，说明应对农业发展与粮食和营养安全问题全球努力的最新发展情况以及世界粮食安全首脑会议成果执行工作的进展情况。

2. 粮食和营养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，满足饮食需要和偏好，以便能过上积极健康的生活。¹ 因此，粮食和营养安全包含可有、可享、使用和稳定问题，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。粮食和营养安全是充分享有食物权的前提条件。²

3. 解决全球粮食和营养不安全问题是我们这个时代最重要的挑战之一。非洲之角国家正面临由几个不规律的雨季造成的严重干旱所引起的极度危机，并且，全世界离在 2015 年将全球饥饿和营养不良人数减半的目标差得很远。国际粮食和石油价格上涨给贫困家庭的预算增加压力，同时也增加了人道主义行动的成本。饥饿和营养不良对孕妇和哺乳期妇女、低龄幼儿、残疾人和慢性病人(如艾滋病毒/艾滋病患者)、老年人和其他特别弱勢的群体影响尤其严重。

4. 人们高度期待联合国能在近期和中长期，尤其是为包括贫穷的城市和农村居民在内的低收入粮食净购买者，带来重大变化。现在的努力更为协调，这是 2009 年世界粮食安全首脑会议带来的成果。

5. 本报告得益于全球粮食安全危机高级别工作组给予的投入，其中包括联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、世界粮食计划署(粮食署)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的贡献。工作组在过去一年中加紧工作，特别是在国家一级，以综合方式减轻和应对近期价格上涨和极度不稳定带来的影响以及造成粮食和营养不安全的结构性原因。

二. 概览

粮价波动：近期走势和推动因素

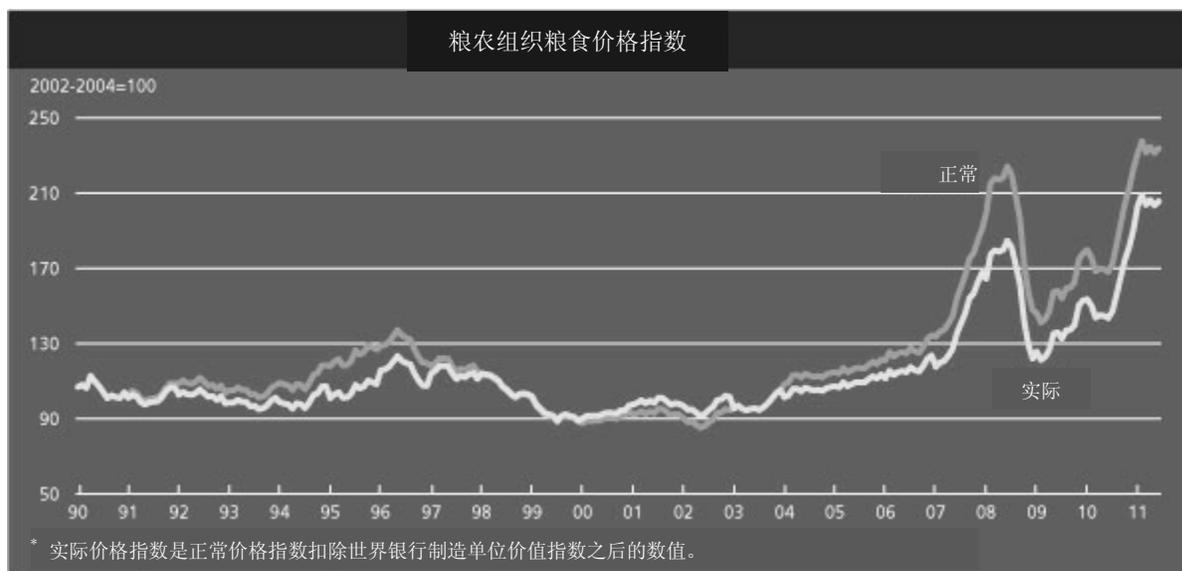
6. 粮价已涨到历史最高点。2011 年 2 月，粮农组织的粮食价格指数达到创纪录的 238 点。³ 该指数 6 月份平均达到 234 点，比 2011 年 5 月高出 1%，比 2010 年

¹ 全球粮食安全危机高级别工作组，“粮食和营养安全：全面行动框架”，最新全面行动框架摘要，2011 年 8 月。

² 联合国人权事务高级专员办事处/联合国粮食及农业组织的充足食物权情况介绍(人权高专办情况介绍系列第 34 期)。

³ 粮农组织的粮食价格指数计算的是一篮子粮食商品的国际价格月度变化。它包含 5 组商品的平均价格指数。见 www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/。

6 月高出 39%。该指数在 6 月份的走高很大程度上是由国际糖价强劲上涨推动的。粮农组织/经济合作与发展组织(经合组织)的出版物《农业展望》预计粮食价格仍将高于历史趋势水平，并在中期继续波动。



资料来源：粮农组织，2011 年。

7. 一定程度的价格波动是农产商品市场的典型特征，这是其基本特点决定的。农业产量受到天气变化、虫害和病害等自然冲击的影响。近期价格波动的根源就是上述基本因素，在库存水平低的情况下，又碰上主要生产和出口国的恶劣天气冲击。

8. 另一个重要因素是，制造生物燃料需要粮食和饲料作物。2007 至 2009 年期间，生物燃料在一些作物的全球使用量中占据了相当大的份额。⁴

9. 但是，2011 年粮食商品价格的变动与 2008 年的情况不同。在一些国家，包括在非洲国家，2010 年的谷物收成好于平均水平。国内一些种类的粮食价格高于 2008 年水平，而另一些种类的粮食价格与国际价格水平相比则相对较低。由于亚洲普遍收成较好，国际市场上大米价格并未上涨，目前许多大米进口国的库存量高于 2008 年。

10. 由于(农业和能源)商品市场与金融投资者惯常的投机性活动之间联系更加紧密，粮食价格的波动被加大。约自 2004 年以来，商品市场的金融化程度显著增加，对商品衍生交易市场的金融投资数额不断增长就反映了这一点。这个现象

⁴ “粮食和农产品市场的价格波动：政策应对措施”，粮农组织/经合组织向二十国集团(G-20)提出的联合报告(2011 年 6 月)。

令人严重关切，因为金融参与者的活动容易驱使商品价格偏离由市场基本因素决定的合理水平，对生产者和消费者两方面都造成负面影响。⁵

11. 如果更高的价格能从世界市场上转递到农场，如果可以得到包括市场准入在内的必要投入和其他服务，则农民应该能够因多产多销而受益。这尤其适用于发展中国家包括小农在内的贫穷农民：如果他们获得应对相关风险的能力并得到协助以管理风险，应该能够增加收入。但对于必须支付更高价格的穷人而言，这并不一定能带来粮食和营养安全的改善。粮农组织发布了“在国家一级应对高粮价的政策和方案行动指南”，⁶并在2011年3月和7月之间召开了一系列为期两天的区域和次区域级政策研讨会，帮助各国制订有关高粮价的政策应对措施。

易受害于极端气候事件和气候变化效应

12. 2010年，3 800多万人因突发气候灾害而流离失所，其生计和粮食安全受到影响。趋势表明，不太容易被预测的极端气候事件日渐成为常见现象。⁷到2050年时，与气候有关的减产少可能会导致面临饥饿风险的人数增加20%。气候变化可能会导致增加2 400万营养不良的儿童，其中大部分在撒哈拉以南非洲。⁸

13. 与气候有关的灾害的经济成本巨大。2009年在撒哈拉以南非洲，几乎90%的灾害经济损失是由干旱引起的。⁹对于世界上许多农业生产力本已很低且应对不利事件的手段有限的地区，预计气候变化将导致生产力下降至更低水平，使得产量更不稳定。温度和降雨模式的长期变化是气候变化的一部分，预计将改变生产季节、虫害和病害模式，更改作物种植方式，从而影响价格、收入和最终的生计和生活。

14. 当前的研究突出表明，干旱风险与营养不良之间存在明显联系：例如，在肯尼亚，出生在受旱地区的儿童患发育障碍的可能性最多增加50%。尼日尔儿童的营养不良风险在干旱时增加一倍。气候变化可能会导致营养不良的儿童增加2 400万，其中大部分在撒哈拉以南非洲。⁸

15. 世界上最严重的粮食和营养安全紧急状况发生在非洲之角东部地区，1950年以来最严重的干旱之一导致那里作物歉收，大量牲畜死亡，引起粮食价格急剧

⁵ 联合国贸易和发展会议，“被金融化的商品市场中的价格形成：信息的作用。”可查阅 www.unctad.org/en/docs/gds20111_en.pdf。

⁶ 粮农组织(罗马，2011年1月)。

⁷ “自然灾害引发的灾难造成的流离失所：2009年和2010年的全球估计数”，境内流离失所问题监测中心和挪威难民理事会(2011年)。

⁸ G. C. Nelson 等人著(2009)，气候变化：对农业的影响和适应成本，国际粮食政策研究所，哥伦比亚特区华盛顿。

⁹ F. Vos、J. Rodriguez、R. Below 和 D. Guha Sapir 著，2009年年度灾害统计评论：数量和趋势。布鲁塞尔：灾害流行病学研究中心(2010)。

高涨，在索马里一些地区，价格涨幅最高达 270%。¹⁰ 联合国一些机构在 2010 年 9 月发布了该区域(包括索马里、肯尼亚、吉布提和埃塞俄比亚)将发生干旱的警告，但干旱的范围和严重程度直到 2011 年 7 月才变得明晰。虽然建议了备灾行动，但没有给予充分支持。这些因素加上持续不断的政治冲突和武装反叛团体禁止外国人道主义援助进入，刺激大量移民涌入索马里首都摩加迪沙以及肯尼亚和埃塞俄比亚境内的难民营。红十字国际委员会(红十字委员会)估计五岁以下的儿童中有 30%至 40%在抵达难民营时就患有急性营养不良。饥荒预警系统网预测，今年粮食安全问题不太可能好转，危机有可能恶化。2011 年 7 月，次区域内有超过 1 300 万人需要人道主义援助，而当前的应急措施不足以防止情况进一步恶化。这种局势突出显示了干旱对本来就贫困而且复原力有限的社区的生活和生计所造成的影响。¹¹

16. 为保持并加强粮食和营养安全，必须提高农业系统的生产力，增强应对气候风险的复原力并具有承受农业生态和社会经济冲击的能力。这些都与可持续发展的环境、社会和经济支柱相互关联。最近的一份报告《气候变化、水资源和粮食安全》¹² 概述了需要采取的行动，其目的是协助各国、尤其是发展中国家评估气候变化可能给灌溉农业和粮食生产带来的影响，并且协助调整农业用水管理以应对预期影响的范围和程度。

农业投资不足

17. 国家预算是农业公共支出的主要来源，该预算在发展中国家已经降至约 7% 的平均水平，在非洲则更低。这一模式正在发生变化，尤其是通过遍及非洲各地的非洲农业发展综合方案办法。官方发展援助是促进农业增长的公共部门投资的重要来源；但是，官方发展援助通常只占农业部门公共支出总额的 15%。投向发展中国家农业的官方发展援助自 1980 年代后期开始下降，农业在官方发展援助中的份额已经降至 3.8%，(尽管该份额已经开始重新回升)。在发展中国家，投向农业的商业银行贷款和外国直接投资额也很小，在撒哈拉以南非洲不足银行贷款总额的 10%。¹³

18. 2007 年，对农业的投资估计为 1 890 亿美元，其中四分之三是私人投资。为满足 2050 年的粮食需求，估计需要每年投资 2 790 亿美元，其中包括 2 080 亿美元的私人投资。如果官方发展援助和外国直接投资能与所需的私人投资数额成比例增加，则投向农业的官方发展援助必须每年增加 120 亿美元，而发展中国家

¹⁰ 见 FEWS NET 网，“东非：去年东非之角东部所记录的最干旱年份之一，” 2011 年 6 月 14 日。可查阅 www.fews.net。

¹¹ 见 www.fews.net。

¹² 联合国粮食及农业组织(2011 年)。

¹³ “粮食和农产品市场的价格波动：政策应对措施”，粮农组织/经合组织(2011 年 5 月 3 日)。

农业领域的外国直接投资应每年增加 40 亿美元。粮农组织估计，若要在 2015 年将饥饿人口减半并在 2025 年完全消除饥饿，则对发展中国家农业领域的公共投资总额必须增至每年 1 200 亿美元。如果投向农业的官方发展援助继续与国内政府支出同比例增加，则将增至每年 200 亿美元。或者，如果官方发展援助能如之前承诺的那样增加到占捐助国国内生产总值的 0.7%，并且，农业在官方发展援助中的份额增加到 1980 年代早期的 17%，则投向农业的官方发展援助将增至每年 440 亿美元。目前，尽管越来越多的证据表明缺乏粮食安全会催化内乱，但鲜有迹象显示官方发展援助的增长额足以应对这一挑战。

减少饥饿方面的进展

19. 千年发展目标 1 的具体目标是在 2015 年年底将挨饿的人口比例减半，而 1996 年世界粮食首脑会议的目标则是届时将挨饿的人口数量减半。2009 年，世界上共有超过 10 亿饥饿人口。虽然营养不良的人口数量在 2010 年降至约 9.25 亿，但要实现千年发展目标 1 的减少饥饿具体目标，还有大量工作要做。在发展中国家，营养不良的情况十分普遍，每 6 个人中就有 1 个受到影响(2010 年的比例为 16%，低于 2009 年的 18%)。这仍远高于千年发展目标 1 设定的具体目标。2010 年下半年以来粮食价格上涨且波动更大，正在重新威胁到粮食安全。

20. 世界上营养不良人口中的绝大部分——98%，生活在发展中国家。其中三分之二生活在 7 个国家：孟加拉国、中国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、印度、印度尼西亚和巴基斯坦。超过 40% 的营养不良人口居住在中国和印度。对 2010 年所作的预测表明，营养不良人数的下降速度在各发展中区域之间非常不均衡。营养不良人口最多的区域仍然是亚洲及太平洋区域，2010 年的人数为 5.78 亿。¹⁴ 此外，发展中国家约 23% 的儿童体重不足。

21. 2005-2007 年期间(这是可获得完整的国家一级数据的最近一个期间)，包括亚洲的亚美尼亚和越南在内的一些国家实现了千年发展目标 1 的减少饥饿具体目标，而中国和其他国家也在按计划进行。在拉丁美洲和加勒比区域，圭亚那、牙买加和尼加拉瓜已经实现了千年发展目标 1，巴西和其他国家正在接近减少饥饿的具体目标。撒哈拉以南非洲的营养不良人口比例仍然最高，2010 年为 30%，但国家一级的进展情况差异很大。2005-2007 年期间，刚果、加纳、马里和尼日利亚实现了千年发展目标 1 的减少饥饿具体目标，埃塞俄比亚和其他国家则接近实现该目标。但在刚果民主共和国，营养不良人口的比例却从 1990-1992 年期间的 26% 升至 69%。¹⁴

22. 尽管许多国家取得了进展，但脆弱国家和许多撒哈拉以南非洲国家或者因为初始条件较差(例如收入水平低或机构软弱)，或者由于通常与长期危机相伴的不利

¹⁴ 联合国粮食及农业组织：《世界粮食不安全状况》(2010 年，罗马)。

发展环境，在实现千年发展目标 1 的具体目标方面仍然明显落后。2010 年，粮农组织和粮食署确认共有 22 个国家处于长期危机局势中，其特征是反复发生自然灾害、冲突、长期的粮食危机、生计无法维系以及应对危机的机构能力不足。¹⁴

23. 鉴于非洲之角和其他地区的粮食和营养高度不安全并经常发生粮食危机，各国政府、区域机构和国际社会越来越多地尝试采取一种实现粮食安全的双轨综合办法，将满足当前需要的应对措施与旨在解决结构性原因、增强灾难风险管理能力和建设更具复原力的生计和粮食生产系统的长期行动结合起来。¹

三. 短期安全网

24. 营养干预措施、紧急粮食援助和安全网在满足弱势和高风险人群的即期需要和稳定他们的状况方面发挥着重要作用。应根据粮食和营养安全评估来采取干预措施，并考虑到国家一级的需求和能力。

25. 世界银行以及全球粮食安全危机高级别工作组其他成员于 2011 年 5 月编写的一份报告评估了各国在努力保护缺乏粮食安全、易受粮价高涨和波动影响并且面临营养不良风险人群方面取得的进展，突出表明巴西、墨西哥和埃塞俄比亚通过周密制订和执行社会保护方案，减少了饥饿和营养不良风险，减轻了价格上涨的影响，同时还创造了发展机会、建设了人力资本并激励经济增长。柬埔寨和印度尼西亚正在建立类似系统，有证据表明，即便是最微不足道的安全网系统也能成为危机干预措施提供跳板。¹⁵

26. 经验表明，基于劳动(以粮食和现金换工作)的短期安全网方案能够在季节性短缺和乏粮时期减轻社区受到的冲击并稳定局势。许多此类干预措施具有双重效果，既能帮助人们满足即期需要，同时又能让缺乏粮食安全的小型 and 边缘化农户创造新资产，激励他们对长期复原力和生产力进行投资，否则他们不会冒这样的风险的。在粮食署的支持下，在埃塞俄比亚开展了管理环境资源以实现向可持续生计过渡的方案，其目的是增强冲击管理能力，通过可持续的土地管理来满足必要的粮食需要并实现生计多样化，在社区一级将可持续土地管理做法和系统制度化并复制到其他地区。可持续土地管理做法与提高生产力和创收技术双管齐下，已经使 600 000 多人受益，他们重新确立了对地貌景观、资源和生计的控制，日益摆脱饥饿和无粮食安全的状况。

27. 诸如学校供餐方案等其他定向安全网在缓解饥饿的同时还支持了教育、保健、性别平等和社区发展。在遭受经济冲击时，例如与粮食价格上涨有关的冲击时，或是在长期危机期间，学校供餐成为促进可持续生计并防止受影响者采取负面应对措施的有效安全网。学校供餐方案一旦与当地采购挂钩，则可增加小型农

¹⁵ “向最脆弱人群提供的营养干预措施以及获得人道主义物资：进展和前景”，世界银行和全球粮食安全危机高级别工作组(2011 年 6 月)。

户的收入，刺激地方发展。然而，在最需要学校供餐的地方，此类方案仍主要由外部供资提供支持。面临的挑战是，应从外部援助过渡到由国家主导并供资的方案。¹⁶ 包含来源于本地的食品能减少口粮篮的成本，促成本地采购和顺利的政府接管，还能产生结余，用于扩大方案的覆盖范围并增加口粮篮。迄今，37个国家成功地从粮食署手中接管了学校供餐方案。¹⁷

28. 世界银行全球粮食危机应急方案为许多位于撒哈拉以南非洲和亚洲的最贫穷、最脆弱国家提供快速援助，包括促进短期粮食生产，提供可以对粮食降低进口关税或暂停征收海关税或其他税的财政空间，以便缓解价格上涨的影响。世界银行全球粮食危机应急方案目前已经向44个国家分发15亿美元，使近4000万人受益。该方案已得到授权加速处理不超过7.60亿美元的国际复兴开发银行和国际开发协会现有资金，直至2011年底，而且可能会延长到2012年整年。

29. 欧洲联盟2009年启动的初始为10亿欧元的粮食基金，以一个两年期方案快速和实质性地应对粮食危机，以帮助发展中国家逐步实现长期粮食安全。粮食基金是与全球粮食安全危机高级别工作组密切协作建立的，注重对粮食安全产生快速、长期影响的方案，相关项目植根于政府关于促进粮食和营养安全及减贫的政策。

四. 长期可持续发展

30. 国际社会在努力快速应对短期粮食和营养安全需要的同时，必须解决的根本性问题是支持各国努力发展可持续农业，以促进长期的粮食和营养安全，其中包括发展对小农户、尤其是妇女有利的市场。强有力的“第二轨道”能减少对“第一轨道”紧急措施的需求。必须加强后续行动，以执行可持续发展委员会第十七届会议关于农业和农村发展的决定。¹⁸

31. 长期可持续农业的成功办法与发展和政策制订的许多不同方面融合在一起，要吸收相关利益攸关方参与并纳入性别平等观点。¹⁹ 妇女是小农户和农村企业家的主体，她们肩负着相当大的养家糊口和提供营养的负担，并且照料靠他人扶养

¹⁶ 见 Donald Bundy、Carmen Burbano、Margaret Grosh、Aulo Gelli、Matthew Jukes 和 Lesley Drake 著，“重新思考学校供餐：社会安全网、儿童发展和教育部门”，国际复兴开发银行/世界银行/粮食署(2009年)，可查阅 http://siteresources.worldbank.org/Education/Resources/278200-1099079877269/547664-1099080042112/DID_School_Feeding.pdf。

¹⁷ 见“两分钟了解：学校供餐”。可查阅：<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp220221.pdf>。

¹⁸ 见 E/2009/29-E/CN.17/2009/19。

¹⁹ 见 Bina Agarwal 著，“粮食危机和性别平等”，经济和社会事务部第107号工作文件(2011年6月)，ST/ESA/2011/DWP/107。

之人。与男人相比，妇女获得生产性资源、机会和服务的渠道更少。女户主家庭面临的挑战最大。

32. 国家粮食和营养安全计划必须由本国进行阐述、制订、掌管、执行和领导。²⁰ 实现长期粮食和营养安全，要求各国进行投资，以便利人们享受社会保护制度，通过生产性和可持续的农耕制度维持粮食供给，可持续地管理生态系统并改善国际粮食市场。运作良好的社会保护制度可以保护家庭和个人防范冲击，尤其在已经缺乏粮食安全的小农户(包括牧民和渔民)中，是减少贫穷、饥饿和营养不良战略必不可少的组成部分。因此，各国政府应投资于社会保护，以增强各种生计的复原力。在危机开始时，社会安全网应该已经建立起来，并可以迅速激活。

33. 然而，世界上有 80%的人仍然无法获得任何种类的社会保护和社会安全网的庇护。此外，微型信贷和保险等市场工具在最脆弱国家里尤其少见。

基于市场的解决方案和发展农业价值链

34. 价值链的发展涉及将从事生产、交易、加工和销售农产品的各方汇集在一起，并加强它们之间的商业伙伴关系。最重要的挑战是将小农户，作为可靠和有益的合作伙伴纳入价值链，并将其与市场连接起来。如果没有注重小农户的价值链发展，越来越多的农民将被忽略，被排斥在可获利的市场之外，陷入自给生产之中。在几内亚比绍、利比里亚、马里、塞内加尔、塞拉利昂、几内亚和冈比亚开展的通过农业商业化实现粮食安全的项目²¹就是努力加强农民组织、增加附加值和增进农民与市场联系的实例。

35. 粮食署的“采购换进步”试点举措让小农户更直接地参与销售，使用粮食署的购买力来支持粮食和营养安全制度的可持续发展，将粮食和营养援助转换成对当地社区的生产性投资。协调一致的一揽子支持措施可解决小农户在农业价值链各环节面对的制约，从而提高成功机会。得到支持的农民能够发展能力以增加生产力，将产品销售给粮食署并满足正式市场的需求。

36. 中小型农业企业由于对创造就业、国民生产和出口以及促进形成新企业家精神做出重大贡献，其重要性也广为认可。但是，中小型农业企业目前正在挣扎着与大型公司以及发展中国家里日益高涨的进口食品大潮展开竞争。

37. 各国一直在促进跨国公司及其他方面提供农业领域的外国直接投资，将其视为解决粮食安全问题的关键，在非洲尤其如此。有人声称，农业领域的外国直接投资通过发掘一国“尚未使用”的农业潜力以及为穷国提供改善粮食安全的资金、基础设施和其他资源，有助于缓解世界粮食危机。一些国家正在寻找新土地用于

²⁰ 见联合国粮食及农业组织，《世界粮食安全首脑会议宣言》(2009年11月)，WSFS 2009/2。

²¹ 见 www.fsca-pisa.org。

种植谷物，满足其自身的粮食需要。国际粮食政策研究所报告，从 2006 年至 2009 年年中，外国投资者在发展中国家购买了 3 700 万至 4 900 万英亩土地。²²

38. 许多人担心这些土地购买交易将会进一步破坏一些发展中国家的粮食安全稳定，因为出售给外国投资者的土地不会被用于为当地社区生产粮食。此外，这一趋势还可能导致农业生产的大规模工业化，使发展中国家的小农户流离失所，加剧农村的贫困和粮食不安全。²³ 农发基金和粮农组织研究了国际土地交易的经济影响，以期为各国提供一些指导。²⁴

39. 2010 年 3 月，在尼日利亚联邦共和国政府的支持和非洲联盟的主持下，粮农组织、联合国工业发展组织(工发组织)、农发基金和非洲开发银行在阿布贾举行了非洲农业企业和农产品加工业发展高级别会议。会议提出了“非洲农业企业和农产品加工业发展倡议”。该倡议的目标是在 2020 年年底之前，在非洲建立一个由高生产力水平和盈利性的农业价值链组成的农业部门，该价值链能有效地将中小型农业生产者与市场连接起来，提供更高价值的粮食、纤维、饲料和燃料产品，帮助增加农民收入，以可持续的方式使用自然资源，并且创造更多的高质量就业机会。²⁵

40. 根据非洲开发银行的要求，粮农组织审查了非洲收获后的粮食损失情况和各项粮食损失方案，并与世界银行和格林威治大学自然资源研究所合作制订了减少粮食损失方案框架，该框架舍弃了长期以来对农场一级收获后管理和储存问题的关注。如今对降低粮食损失方案的关注日益高涨。向前推进的有效途径是通过农业价值链解决粮食损失问题。

自然资源管理

41. 倘要在农业领域实行健全的水资源管理，就需要每公顷土地使用更少的水，同时也必须将农业用地的污染成本内部化。把重点放在最紧迫的外部环境因素上、同时对个体农民的逐利动机加以利用的政策激励，会有更大的成功机会。健全的农业用水管理的解决方案更可能是知识密集型的，而不是技术密集型的。需要利用基础设施来开发收集雨水设施和方法，以便更好地利用降雨。

²² 见“在海外购买农田：外包的第三次浪潮，《经济学家》(2009 年 5 月 21 日)。

²³ 见“全球抢地损害了发展中国家的粮食安全”，粮食与水观察，概况介绍，2009 年 7 月。可查阅 www.newscastmedia.com/GlobalLandGrab.pdf。

²⁴ 见“抢地还是发展机遇？非洲的农业投资和国际土地交易”。可查阅 www.ifad.org/pub/land/land_grab.pdf。

²⁵ “非洲农业企业和农产品加工业发展倡议框架”见 www.hlcd-3a.org/data_all/PDF_en/a3ADI_progFram1.pdf。

42. 为了在土地资源和水资源所面临的压力日渐增大的情况下对治理土地和水资源的迫切需要作出回应，粮农组织开发出了一些工具，如自然资源的参与式测绘、地理参照数据和全球定位系统。土地利用规划的改善还取决于国家工作队的构成，这些工作队应吸收所有类别的利益攸关方参与，以加强有关国家有效规范土地利用的机构能力。粮农组织在若干区域的方案协助小农户通过改善现有种植制度的管理并实现这些系统的多样化来创造更多的谋生机会，并将相关社区融入市场。

城乡联系

43. 在面临人口和移民增长、经济危机和自然灾害的城市中，增进城市贫困人口和其他弱势群体的粮食安全已经成为一个日益严峻的挑战。通过机构间常设委员会应对城市地区人道主义挑战工作队，联合国各机构正与人道主义合作伙伴在评估、生计支持和多方利益攸关方干预措施方面开展合作，让地方当局发挥主力作用，改善城市的粮食和营养安全状况。正在越来越多地优先考虑可持续城市发展和更有效的城乡联系。

44. 城市及近郊区园艺是指在城镇及其周边地区种植多种多样的作物。虽然城市贫困人口(特别是那些来自农村的人口)曾长期将园艺作为谋生手段和生存策略，但该行业在许多国家在很大程度上仍是非正式的、常常是不稳定的，有时甚至是非法的。让城市越来越绿方案、²⁶ 支持城市及近郊区园艺的发展，其目标在于提高小规模生产经营活动的效率及其产品的质量和安全。

林业、渔业和畜牧业

45. 确保粮食和营养安全的努力必须纳入农业的各个方面。必须改善畜牧生产服务，支持可持续的畜牧业做法，特别是对于利用作物——畜牧综合系统的小农户而言。复合农林业可以大大减少温室气体，占 2030 年之前总温室气体减排预计潜力的三分之一左右。²⁷ 复合农林业在全球舞台上日益受到人们的重视，包括第二届世界复合农林业大会(2009 年 8 月，肯尼亚)、首届非洲旱地周(2011 年 6 月，达喀尔)和粮农组织制订的复合农林业发展国际准则。

46. 可持续渔业和水产养殖对于粮食安全也十分关键。2008 年，全球共消费了 115 万吨鱼，而且预计需求还会上升。渔业和水产养殖业的就业增长速度要快于世界人口和传统农业的就业增速。2008 年，有近 4 500 万人直接从事该行业。此外还有处理和加工等重要的二级部门，其中妇女占其从业人口的一半。包括这些工人的家属在内，渔业和水产养殖业共支持约 5.4 亿人的生计。

²⁶ 参见 www.fao.org/ag/agp/greenercities/。

²⁷ Ulrich Hoffmann 著：《确保面临气候变化挑战的发展中国家的粮食安全：实现农业根本转变的关键贸易与发展议题》，贸发会议第 201 号讨论文件，UNCTAD/OSG/DP/2011/1(2011 年 2 月)。

预警系统

47. 加强农业部门预测、预防和应对气候变化及极端天气事件的影响的能力，是确保粮食和营养安全的努力的一个重要组成部分。粮食安全综合预警系统将气象指数保险与传统的风险管理和社会保障计划结合在一起，可预测和防止气候变化和极端天气事件的某些影响。这些战略代表着从管理灾害到管理风险的重要转变，提高了粮食和营养安全干预措施的成本效益。

48. 教科文组织的气候前线论坛是一个关于传统知识和气候变化的机构间平台。它汇集了在小岛屿发展中国家、传统知识和土著人民方面具有知识专长的联合国机构，以推动将土著和地方知识纳入适应气候变化的政策之中。特别值得一提的是，它支持以社区为基础的研究项目网络，提供数据说明脆弱社区如何观察和应对气候变化的影响。这些项目大部分集中在气候变化对粮食生产系统的影响上，包括农业、畜牧业、渔业和土壤管理。²⁸

49. 粮农组织协助成员国加强必要的体制和技术能力，以评估气候变异和气候变化对农业部门的影响。在国家一级正在开发和实施的工具和方法包括作物监测工具箱、雨量估计标准程序、气候变化对农业影响的模型系统和农场适应性动态优化。灾难风险管理方法亦用于预防、防备和减轻极端天气事件的影响。²⁹

50. 埃塞俄比亚的生产安全网方案是另一个国家一级的范例，该方案的目的是将数以百万计的长期缺粮的农村人口从经常性的紧急粮食援助转向更安全的和可预见的社会保障形式，以帮助人们走出贫困和饥饿状态。作为国家粮食安全方案的一部分，埃塞俄比亚政府与粮食署和世界银行结成伙伴关系，通过生计、早期评估和保护项目制定一个创新性的国家风险管理综合框架，以改善其应对干旱和洪灾风险的能力。该项目将预警、应急规划和能力建设与一个 1.6 亿美元的应急基金挂钩，以支持应对风险的国家财务和管理框架。³⁰

利用与关键利益攸关方的协商

51. 采取多方利益攸关方的方法是实现长期可持续发展的努力获得成功的关键。为提高农业生产力，发展充满活力的农村经济，全球都必须重视促进赋权和参与，与有关政府部门和民间社会的组成部分建立伙伴关系，包括食品生产者协会、消费者组织、工人和雇主、女性和男性农民、青年、土著人民、城市贫困人口、残疾人和慢性病患者、科研机构、区域和国际组织、开发银行和私营部门。

²⁸ 参见 www.unesco.org/new/en/natural-sciences/priority-areas/links/climate-change-adaptation/projects/climate-frontlines/。

²⁹ 参见粮农组织：《粮食与农业中的灾难风险管理》。可查阅 <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0772e/i0772e00.pdf>。

³⁰ 粮食署：Niels Balzer 和 Ulrich Hess 著：《气候变化和气象风险管理：指数保险计划提供的证据》，载于《一场革命：从粮食援助到粮食协助：战胜饥饿的创新》（2010 年）。

52. 了解和维护各个民族与其文化、生物多样性、传统生计和知识系统之间千丝万缕的关系，是确保土著人民的粮食和营养安全的关键因素。获得土地和自然资源的机会减少、环境退化、气候变化、全球化以及饮食和生活方式的西化，都极大地影响了传统食品在土著社会中的作用。尽管许多传统的饮食习惯已经失传，但仍有恢复和加强当地粮食体系的机会，以便让土著人民能够继续从其悠久的历史传统中获益。

53. 需要制订适当的政策和方案，以促进青年参与农业和农村经济的发展，并改善农业的形象，使它更符合年轻人的理想。农发基金 2011-2015 年战略框架试图通过在农村经济中为青年创造可行的就业机会来做到这一点，并将青年发展问题作为理事会 2011 年的主题。

五. 战略协调和有效协作

54. 虽然各国政府负责国家一级的粮食和营养安全，但联合国也在支持和补充各国的努力。联合国驻地协调员和人道主义协调员与驻在国的所有联合国有关机构携手合作，确定和实施全面粮食安全战略的适当行动组合，东道国政府、非政府组织和民间社会组织、驻地捐助方代表参与该战略。

联合国全球粮食安全危机高级别工作组与更新的综合行动框架

55. 2008 年粮食价格的快速上涨和粮食安全所面临的威胁推动国际社会采取行动保护所有人的粮食安全和营养状况。2008 年 4 月，成立了联合国全球粮食安全危机高级别工作组，它是联合国系统的协调机制和协调催化剂。该工作组由联合国秘书长担任组长，粮农组织总干事担任副组长，该工作组汇集了联合国系统内的 22 个组织、资金和方案和部门，包括布雷顿森林机构、世界贸易组织和经合组织。

56. 联合国全球粮食安全危机高级别工作组提倡采用一项全面的统筹方法，通过更新的综合行动框架³¹来应对实现全球粮食和营养安全的挑战。这一方法满足了弱势群体的迫切需要，并对长期的应变能力作出了贡献（“实现粮食和营养安全的双轨办法”）。该方法重视可持续农业、更佳的生态系统管理、性别平等、改善营养状况的先决条件和无法享有食物权的最弱势人群的人权。该方法要求采取联合行动从整体上处理粮食和营养安全的各个方面：可有、可享、稳定和使用。该方法承认，虽然各国在确保所有人的粮食和营养安全方面发挥主要作用，但诸多其他行为体同样可以作出重要贡献。2011 年编写的更新综合行动框架简写版是一份易于阅读的简明文件，突出强调了该框架的概念和原则。³¹

³¹ 参见 www.un-foodsecurity.org。

拉奎拉粮食安全倡议

57. 2009年7月，在拉奎拉八国集团首脑会议上，八国集团和其他合作伙伴(澳大利亚、荷兰、西班牙和瑞典)承诺在今后三年中为粮食安全提供220亿美元，这有助于扭转农业部门援助和投资总体下降的趋势。这些国家通过拉奎拉粮食安全倡议输入资金。但是，总认捐款中仅有61亿美元是在以往计划的支出之外的新认捐。值得注意的是，总认捐款中有15亿美元分配给发展粮食援助和粮食安全，而这并不是认捐的重点。预计在该倡议下认捐的大部分资金将通过双边的筹资渠道管理。经合组织发展援助委员会指出，虽然在获知不同捐助者支付的确切数字方面存在技术困难，但各国大都正在正常地提供其承诺的资金——尽管人们的印象与此相反。

二十国集团的行动

58. 20国集团看来是增进粮食安全的主导力量。在2010年11月于首尔举行的20国集团首脑会议上，20国集团领导人通过了多年度发展行动计划，承诺加强粮食安全政策的一致性和相互协调，提高农业生产力和粮食供应量。³² 20国集团领导人要求粮农组织、农发基金、国际货币基金组织(基金组织)、经合组织、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、粮食署、世界银行和世界贸易组织与关键利益攸关方携手合作，“就如何在不扭曲市场行为的前提下更好地减轻和控制粮食和其他农业商品的价格波动所带来的风险，拟订供20国集团审议的可选方案，以最终保护最弱势阶层。”题为《粮食和农业市场的价格波动：政策应对措施》的报告(2011年5月)提出了若干建议，2011年6月举行的20国集团农业部长会议通过了这些建议，包括就以下几点达成一致：

(a) 增强世界各地的粮食和农业系统的长期生产力、可持续性和适应能力，支持农业研究和创新，并创造有利的环境，鼓励对农业的公共和私人投资；

(b) 启动农产品市场信息系统以增加国际组织、主要粮食进出口国和私营部门之间的协作；

(c) 鼓励20国集团财长作出适当的决策，更好地监管和监督农产品期货及衍生工具市场；

(d) 让多哈发展回合取得圆满成功，并同意取消对购买用于非商业、人道主义的粮食实施的出口限制或征收的税款；

(e) 支持粮食署与有关国家合作，依据世界贸易组织规则实施一项区域紧急人道主义粮食储备制度的试点项目；

³² 参见20国集团首尔首脑会议领导人宣言，2010年11月，第51(e)段。可查阅www.g20.org/document2010/11/seoulsummit_declaration.pdf。

(f) 鼓励国际组织、多边和区域开发银行进一步探索反周期的机制，以便在粮价急速攀升期间协助低收入缺粮国家；

(g) 支持开展努力为弱势家庭、各个社区和政府提供有效的、基于市场的风险管理工具。

59. 农产品市场信息系统也是 2011 年 6 月推出的，并将于 2011 年 9 月举行首届会议。农产品市场信息系统是各个国家、组织和私营部门构成的网络，包括粮农组织、农发基金、国际粮食政策研究所、经合组织、贸发会议、粮食署、世界贸易组织、世界银行和联合国全球粮食安全危机高级别工作组。农产品市场信息系统将提供一套全球粮食市场预警系统，对价格波动发出警报，并在市场形势和前景表明粮食安全风险较高时提供适当的政策引导、促进政策协调，以助于确保在危机时期作出更好的防备和更迅速、更一致的政策应对措施。

全球农业和粮食安全方案

60. 全球农业和粮食安全方案是由世界银行管理的一个金融中介基金，旨在解决各国正在制定的国家与区域农业和粮食安全战略投资计划资金不足的问题。捐助者为该方案认捐的总金额相当于 9.25 亿美元，被分配给各个公共和私营部门窗口。迄今，该方案已在两次征集提案后向 12 个国家发放了总计 4.81 亿美元的赠款。

61. 截至 2011 年 6 月，公共部门窗口收到捐助者提供的资源达 5.202 亿美元，占认捐总额的 56%。捐助者包括澳大利亚、加拿大、比尔及梅林达·盖茨基金会、大韩民国、西班牙和美国。爱尔兰捐助了该方案的部分业务费用。在全球农业和粮食安全方案账户收到额外的资金承诺之前，将不会进一步发出赠款申请邀请。

世界粮食安全委员会的改革

62. 改革后的世界粮食安全委员会的宗旨是“为各个关键行为体创造一个包容性的多方利益攸关方平台，以便它们携手合作支持国家主导的进程，确保所有人的粮食和营养安全”。该委员会将发挥以下作用：协调粮食和营养安全的全球应对办法；促进政策的衔接和连贯性；为各个国家和区域提供支持和咨询；在国家和区域一级开展协调行动；促进问责制和共享最佳做法；拟订粮食和营养安全的全球性战略框架。

63. 改革的指导原则是包容性和紧密联系实地状况，以确保改革进程基于实地的实际情况，并在实施过程中要有灵活性，使委员会能够应对不断变化的外部环境和会员需求。改革的主要特点是：加大对委员会的参与程度，以确保在粮食和农业政策辩论中能够听到所有相关利益攸关方的声音；更加注重在闭会期间的活动；加强在区域、国家和地方各级的联系；通过成立一个粮食安全和营养问题高级别专家小组将结构化的知识专长纳入改革进程中。

64. 2011 年 7 月，世界粮食安全委员会向经济及社会理事会提交了一份进度报告，³³ 介绍了下列方面的最新进展：对影响粮食价格波动的事件的监测情况；拟订关于以负责任的态度治理土地保有权和其他自然资源的自愿准则；制定关于粮食和营养安全的全球性战略框架；粮食安全和营养问题高级别专家小组的工作情况；改进绘制国家一级采取的粮食和营养安全行动图表的情况；加大私营部门对委员会活动的参与；召开圆桌会议审查衡量饥饿的方法。

粮农组织、农发基金和粮食署之间的协作增强

65. 经济和金融危机、粮食和营养安全危机、气候变化和粮食价格的波动，为加强设在罗马的各个机构之间的合作提供了新的动力。粮农组织、农发基金和粮食署越来越多地在政策、业务和管理层次上协调相互之间的活动，并同意应在整个联合国系统保持一致的情况下开展这种合作(包括在“一体行动”下试点开展的合作)，以支持由国家主导的努力，并与国家的优先事项保持一致。在《关于设在罗马的机构之间开展协作的指南》³⁴ 获得核准之后，这些机构自 2009 年 11 月以来已在三个领域开展合作，包括从救济过渡到恢复和长期危机、粮食和营养安全信息系统和通信。设在罗马的各个机构的性别平等部门也加强了合作，制订了一份性别平等联合行动计划，涵盖研究、宣传、能力发展和协调等各个方面。

66. 通过农发基金/粮食署气象风险联合管理融资机制，粮食署一直在为社区一级开发和评估气象指数保险工具。继 2009 年在中国和埃塞俄比亚开展两个小额保险试点项目以来，该融资机制正在为气象基础设施有限的国家开发一种基于遥感的气象指数保险创新办法，将在马里进行测试。目前，马里和其他西非国家正在结成气象保险领域的伙伴关系。2010 年 5 月，粮食署和农发基金在该融资机制下共同出版了一项有关 37 个气象指数保险试点项目的具有里程碑意义的研究成果，以便为可持续的大型保险项目确定标准。

农业研究协商小组的改革

67. 在粮农组织、农发基金和世界银行的支持下，农业研究协商小组最近开展改革，围绕着继续学习和问责制问题，通过了一项战略规划、管理和传播的成果管理制办法。

68. 新的农业研究协商小组战略成果框架确立了为该小组的研究设计提供资料的系统级成果，以及该小组开展研究的主要组织机制(即研究方案)。系统级成果正在减少农村贫困现象、提高粮食安全、改善营养和健康及自然资源的可持续管理。该小组的研究方案明确规定：要在一定框架内开展该小组的研究，这一框架

³³ 参见 A/66/76-E/2011/102。

³⁴ 《关于设在罗马的机构之间开展协作的指南》，2009 年 7 月，可查阅 <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/017/k5126e.pdf>。

要在小组的研究投入及其对于发展成果的潜在影响之间建立明确的联系。研究方案越来越多地优先考虑满足当地的需求，包括应用研究和业务研究、验证和传播实地经验和良好做法以及国家机构的能力建设。

69. 新方法将出资者和研究人员重心从交付产出转移到交付研发成果，同时明确了问责制及连带责任，因而与成果融资制保持了一致。

扩大营养运动

70. 在怀孕和孩子满两岁这段时间的营养投入可以拯救生命。它可以防止对智力、身体和社会发展造成长期和不可逆转的影响。这样做也是合算的，因为它可以减轻保健系统的负担，提高教育成绩和促进繁荣。2010年，包括政府、民间社会、私营部门、研究机构和联合国系统在内的100多个组织承诺，共同努力消除饥饿和营养不足现象，并制定扩大营养运动的框架和路线图，为扩大行动提供了指导原则并指明了方向。

71. 自大会关于千年发展目标问题的高级别全体会议在2010年9月启动扩大营养运动以来，已有17个国家通过对营养和性别问题具有敏感认识的发展把粮食和营养安全纳入其国家方案的优先事项，将营养状况作为其在农业、卫生、社会保障和教育等领域的发展政策的关键目标之一。这些国家都在对直接的营养干预措施进行投资，如促进产前营养、母乳喂养、食物强化和添加辅食等。国际社会也在按照扩大营养的国家计划调整其提供的支持。有几个国家和对这些国家提供支持的利益攸关方将出席2011年9月在纽约举行的高级别会议，审查这方面的进展情况。

南北、南南和三角合作

72. 通过南南合作和三角合作，越来越多的各国在分享和推广可持续农业及粮食和营养安全的解决方案。例如，印度和美国最近与利比里亚、马拉维和肯尼亚达成了一项三边安排，以促进粮食和营养安全。³⁵ 2010年11月，联合国开发计划署与国际劳工组织和日本国际协力事业团协作主办了南南合作和三角合作高级别会议，其重点是如何实现千年发展目标。

73. 粮农组织促成了多项南南合作协议，以改善贫困家庭的粮食和营养安全状况，增加粮食生产。粮农组织提供的专家技术人员直接在实地开展工作，为受援国的研究人员、推广人员和农业社区提供实训。这有助于说服地方和国家当局在更广泛的范围内传播创新技术。在过去的15年中，粮农组织为40多个国家的南南合作方案提供了支持，并派出了逾1500名专家和技术人员开展1至3年的实地培训，其中800名专家系由中华人民共和国派出的。在粮农组织与中国达成的战略联盟关系下，计划在中国的研究和培训中心为非洲专家举办培训班。

³⁵ 《美国、印度就非洲粮食安全开展协作》，《经济时报》，2011年7月20日。

区域协调

74. 粮食和营养安全是通过非洲联盟的非洲农业发展综合方案取得的一项重要发展成果。非洲联盟与非洲各区域经济委员会一道，推动多方利益攸关方为国家及次区域的契约和投资计划投入努力。迄今为止，约有 26 个国家已完成非洲农业发展综合方案契约，还有 16 个国家已制订国家农业投资计划并完成了同行审议。³⁶

75. 在管理紧急粮食储备方面开展的区域协调(特别是在非洲之角)，必须能够处理多国面临的共同问题，并确保跨境干预措施及时、有效。协调应建立在现有的机制之上，并应加强政府间发展管理局和其他区域行为体的能力。粮农组织、粮食署和乐施会于 2010 年 10 月制定的机构间常委会非洲之角行动计划仍然可以充当有效的行动指南，尽管它可能需要更新。³⁷

六. 结论

76. 农业发展、粮食和营养安全是复杂的可持续发展问题。在努力推动提高粮食生产的“绿色办法”或“善于应对气候的办法”的同时，必须辅之以确保获得粮食的努力和可持续发展的途径。各国政府必须付出更多的努力，落实可持续发展委员会第十七届会议的各项决定。

77. 在 2011 年的国际议程上，农业、粮食和营养安全将继续排在前列。联合国可持续发展会议(里约+20)将为各方专注处理这些问题提供一个全球性的机会，各方已经开始探讨“绿色经济”的主题对于粮食和农业的意义。为此，荷兰已经组建了非正式的粮食和营养安全问题之友小组，粮农组织还推出了“利用农业来绿化经济”倡议，以便结合可持续发展和减贫的目标动员粮食和农业部门为里约+20 做好准备。

78. 将农业、粮食和营养安全与绿色经济主题挂钩的活动包括：粮农组织/经合组织 2011 年 9 月在巴黎举行的关于“以农业绿化经济”的联合专家会议；2011 年 10 月在新德里举行的部长级对话，主题为“绿色经济：实现消除贫困、粮食安全和能源安全的一体化”；2011 年 11 月在波恩举行的国际会议，重点考察水、能源和粮食安全之间的关系。

79. 为实现到 2015 年将世界饥饿人口减少一半的目标，需要采用一项全面办法，由国际社会共同努力，继续重视推广可持续发展的成功做法，动员所有利益攸关

³⁶ 参见 www.nepad-caadp.net。

³⁷ 联合国全球粮食安全危机高级别工作组高级指导小组会议的说明：非洲之角问题特别会议，2011 年 6 月。

方，并确保认捐资金到位。随着协调行动的日益增多，随着双轨办法和统筹方法的采用，到 2015 年实现商定的目标仍然是可能的。
