



## 第六十八届会议

临时议程\* 项目 25

农业发展、粮食安全和营养

### 农业发展、粮食安全和营养

#### 秘书长的报告

##### 摘要

为确保可持续农业发展和粮食安全，国际社会继续作出努力以消除营养不良、贫穷和性别不平等问题，同时作出调整以应对市场变化、环境压力和气候变化所带来的挑战。国际社会正在形成共识，认为需要在多方面采取行动才能确保粮食安全。这些方面包括粮食生产、贸易、获得、消费和利用。必须在这些方面采取全面行动以确保粮食安全和营养与可持续发展纲领各部分之间的联系得到处理。这种多方面性和关联性显示有必要促进一种全方位的粮食系统概念，并确认在当前全球环境下粮食系统所面临的挑战。

\* A/68/150。



## 一. 导言

1. 大会在其关于农业发展和粮食安全的第 67/228 号决议中，除其他事项外，请秘书长向大会第六十八届会议报告与该决议重点指出的问题有关的最新情况，包括国家、区域和国际发展政策的执行情况，同时考虑到加强可持续农业做法、生物多样性、粮食安全、营养与发展政策协同增效的重要性。本报告是根据这一要求编写的。

2. 粮食安全和营养是可持续发展的基本方面。没有足够的粮食安全和营养会使经济付出巨大代价，并对弱势群体的生计和经济能力产生消极后果。一个人人都能免于匮乏并逐步实现其获得足够粮食和营养权的世界，只能通过深远变革才能实现，而此种变革须得到全面促进可持续发展的政策和方案的支助。可持续地提高农业产量以满足日益增加的世界人口对营养的需求是此种变革的核心，是消除贫穷工作的核心。

3. 1992 年，会员国通过 21 世纪议程，<sup>1</sup> 宣布“为了给可持续农业和农村发展创造条件，不仅发展中国家，而且发达国家，不仅在国家一级，而且在国际一级，都需要在农业、环境和宏观经济政策方面作出重大调整”。二十年后，虽然在提高认识和执行可持续农业政策方面已取得重大进展，饥饿和营养不良继续存在。2012 年在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展会议，世界各国领导人重申，“必须促进、加强和支持更可持续的农业……做到既能增强粮食安全、终止饥饿、经济上可行，又能保护土地、水、动植物遗传资源、生物多样性和生态系统，并增强对气候变化和自然灾害的复原能力。”<sup>2</sup>

4. 本报告审查迄今在实现粮食和营养安全方面取得的进展和面临的挑战，并概述在遵循联合国可持续发展会议成果和指导可持续农业、粮食安全和营养政策执行工作的国际协定执行可持续农业政策方面取得的进展。秘书长的全球粮食安全高级别工作队协调小组发布的重要信息以及联合国粮食和农业组织(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)和其他来源的报告为本报告提供了内容。

## 二. 世界农业发展和粮食安全目前面临的挑战

5. 《2012 年世界粮食不安全状况》<sup>3</sup> 使用经修订和改进的方法对营养不良状况作了新估计。新估计数字显示，过去 20 年在减少饥饿方面所取得的进展比预计

<sup>1</sup> 《联合国环境与发展会议的报告，里约热内卢，1992 年 6 月 3 日至 14 日，第一卷，会议通过的决议》(联合国出版物，出售品编号 E.93.I.8 和更正)，决议 1，附件二。

<sup>2</sup> 第 66/288 号决议，附件，第 111 段。

<sup>3</sup> 粮农组织、粮食署和农发基金，《2012 年世界粮食不安全状况。经济增长很有必要但不足以加快减少饥饿和营养不良》(罗马，粮农组织)。

要好，只要加紧努力，就有可能在 2015 年底前实现千年发展目标中减少饥饿的目标。然而，有 8.68 亿人长期营养不足，这个数目仍然高得让人难以接受，因此终止饥饿继续是重大全球性挑战。此外，此数字只是全球营养不良问题的一小部分。据估计，世界儿童 26%发育迟缓，20 亿人患有的一种或多种微量营养素缺乏症。<sup>4</sup>

6. 粮农组织最近宣布 38 个国家在千年发展目标 2015 年最后期限前提前将饥饿人数或其所占百分比减少一半，这些情况突出一个事实，即强有力的政治领导和适当政策可显著减少饥饿和营养不良的程度。这些国家的许多活动涉及发展中国家之间的合作。自 1990 年以来，在减少营养不良、儿童发育迟缓、体重不足、微量元素缺乏和儿童死亡率方面取得重大进展。<sup>5</sup> 然而进展并不平衡，而且会受到粮食价格上涨、冲突和其他冲击的影响。<sup>6</sup>

## A. 经济状况

7. 经济合作与发展组织(经合组织)和粮农组织在其 2013-2022 年农业展望网站(www.agri-outlook.org)上报告说，农业已变成一个日益由市场驱动的部门，而不是像过去那样由政策驱动。由于发展中国家粮食需求不断增加、生产潜力扩大并在许多全球市场具有优势，这种转变为发展中国家带来重要投资机会和经济利益。然而，生产不足、价格波动和贸易中断仍对全球粮食安全构成威胁。报告警告说，“只要主要生产国和消费国粮食存量维持低位，价格波动风险就会大增。如果在粮食存量低之外再加上类似 2012 年的大范围干旱，世界粮食价格可上涨 15%至 40%。”

8. 粮农组织粮食价格指数仍有些不稳定，在 2013 年 6 月平均为 211.3 点，比去年同期几乎高 11 个点，但比 2011 年 2 月峰值 238 点低。<sup>7</sup> 2013 年世界谷物产量预计增加约 7%，有助于补充全球库存，并增加了 2013-2014 年市场更稳定的期望。随着 2013 年北半球收获期开始，国际小麦价格略有下降，而玉米价格在全球供应持续紧张的支撑下呈现上升。大米出口价格呈混合趋势。<sup>8</sup>

9. 国际粮食政策研究所在其《2012 年全球粮食政策报告》中指出，一系列驱动因素影响粮食生产、消费和市场：随着许多发展中国家收入增加和城市化快速发展，粮食需求的组成结构发生了变化；由于生物燃料市场日益扩大和能源支出在

<sup>4</sup> 粮农组织，《2013 年粮食和农业状况。促进营养状况的农业系统》(罗马，2013 年)。

<sup>5</sup> 粮农组织、粮食署和农发基金，《2012 年世界粮食不安全状况》。

<sup>6</sup> 可持续发展目标开放工作组技术支助队，“关于粮食安全和营养的议题简介”，2013 年 5 月。

<sup>7</sup> 粮农组织粮食价格指数是衡量一揽子粮食类初级商品国际价格月度变化的尺度，由五组初级商品价格指数(含 55 个报价)加权平均数构成，权数为 2002-2004 年每组商品所占出口份额平均数。

<sup>8</sup> 粮农组织全球信息和预警系统，“作物前景和粮食形势”，第 2 号，2013 年 7 月。

农业支出中所占比率不断增加，能源市场对粮食安全的影响不断加大。此外，对农业研发进行投资的呼吁可能促使农业生产率增加，这也会对粮食系统产生影响。<sup>9</sup>

10. 研究所的国际农业初级商品和贸易政策分析模型可以用各种政策以及人口、投资和贸易等其他条件来预测未来情景。研究人员已用该模型来看，如果世界农业生产率提高、能源价格增长或肉类需求降低，粮食价格和粮食安全到底会出现何种情况。结果表明，采取导致能源价格上涨的政策可能导致比近年来更高、波动更大的粮食价格。然而，通过扩大公共和私人投资来提高农业生产率，将降低食品价格、导致更高的农业生产并得到更大的粮食安全。新兴国家——巴西、中国和印度——饮食结构的改变、生产率增长和能源政策对未来粮食安全结果影响特别大，因为这些国家是重要的生产者和消费者。<sup>10</sup>

## B. 环境压力

11. 农业对环境的影响是有大量记录的。温室气体排放、生物多样性丧失、氮和磷的过度使用和海洋酸化已达到惊人程度。部分是由于现行农业做法，世界上主要的生态产品和服务 60%以上被破坏或以不可持续的方式使用，而农业所依赖的作物、品种、树木和水生生物资源的遗传多样性蒙受日益增加的风险。今天，供应人类一半以上热量的作物只有三种：小麦，玉米和大米。

12. 自大约 1950 年以来，工业化和人类发展的加速对地球生物物理系统施加的压力不断上升。有限天然资源的损耗，加上生态系统吸收人类活动所产生废料的能力降低，促使科学家和政策制定者定出和量化“地球界限”，在此界限内，人类可以在不对环境造成无可挽回破坏的情况下生存。<sup>11</sup> 在气候变化、氮和磷循环以及生物多样性丧失等领域地球界限已经被超越，特别是根据现有数据进行的气候预测，预计在 2060 年底前全球地表平均温度升高 2°C 以上将是常态。<sup>12</sup>

13. 气候变化不可预测的极端效应对农业部门的不利影响甚于任何其他部门。<sup>13</sup> 平均气温升高会加速植物生长和发育。大部分牲畜品种的舒适区间在 10°C 和 30°C 之间，温度高于此时，温度每增加一度动物采食量减少百分之三到五。除了降低动物产量外，气温升高对生育率产生负面影响。在干旱和半干旱地区——40% 以上的世界人口和 6.5 亿以上最穷和粮食最不安全的人住在这里——的旱地农

<sup>9</sup> 请查阅 [www.ifpri.org/sites/default/files/publications/gfpr2012.pdf](http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/gfpr2012.pdf)。

<sup>10</sup> 国际粮食政策研究所，《2012 年全球粮食政策报告》（哥伦比亚特区华盛顿，2012 年）。请查阅 [www.ifpri.org/sites/default/files/publications/gfpr2012.pdf](http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/gfpr2012.pdf)。

<sup>11</sup> Johan Rockstrom 等人，“人类安全的操作空间”，《自然》杂志，第 461 卷（2009 年 9 月）。

<sup>12</sup> David Griggs 等人，“人和地球的可持续发展目标”，《自然》杂志，第 495 卷（2013 年 3 月）。

<sup>13</sup> 可持续发展目标开放工作组技术支助队，“关于可持续农业的议题简介”。

业，特别易受气候变化和变异尤其是旱灾影响。在世界一些地区，不少农业生产是在目前人口密度高的低洼沿海地区进行。在这些地区，特别是在小岛屿国家，气候变化的主要威胁是盐水入侵、海平面上升和洪水增加。<sup>14</sup>

14. 这些影响，加上淡水供应减少、土地退化和毁林增加，再加上采取不适当的政策来应对这些问题，正在损害越来越多的人的生计，特别是农村居民和极端贫穷人的生计。生态系统退化、生物多样性枯竭和气候变化的冲击不成比例地影响最弱势群体，因为他们最有可能依靠仅能自给的农业，并且往往没有社会保护和安全网来缓冲干旱、水灾和其他冲击的影响。

### C. 社会经济背景

15. 人口和社会问题往往妨碍在克服饥饿和营养不良方面取得进展，这些问题包括妇女在营养不良问题上的特殊脆弱性没有受到足够关注；人口增长、城市化和农村人口向城市迁移；国内不同群体间不平等现象日趋严重；社会保护体系和安全网不足或效用不大；弱势群体如土著人民受到歧视。最近的努力已显著降低 5 岁以下儿童中发育迟缓(身高低于同龄儿童)、体重不足(体重低于同龄儿童)或消瘦(体重低于同身高儿童)儿童的比率。然而，各主要区域之间存在差异：在撒哈拉以南非洲地区，5 岁以下儿童中 36%发育迟缓，亚洲是 27%。<sup>15</sup>

16. 此外，不是所有地方的治理结构都有助于增加粮食安全的努力，例如在存在冲突、缺乏政治意愿、政策和方案不一致以及农村地区缺乏服务的地区。高失业率、生产资源分配不均、土地所有权特别是女性农民土地所有权不安全、国家在农业领域的投资不足、无法进入市场等问题都影响一个国家确保为其人民提供粮食安全的能力。<sup>16</sup> 这种体制和政策问题使小农和家庭农民受到往往不成比例的影响。灾害准备和回应不足也从各方面影响粮食安全。许多生活在边缘地区的粮食不安全者不成比例地蒙受自然灾害的风险，并且最没有能力应对自然灾害的影响。<sup>17</sup>

17. 根据农业市场信息系统 2013 年 7 月的信息，一些国家最近调整了国内政策：泰国宣布削减对大米价格的支助；埃及政府采购国内小麦；印度和俄罗斯联邦批准释放政府谷物储存。越南提供无息贷款以帮助民间储存大米，印尼在制订价格稳定方案后在实施大豆干预机制方面取得进展。

<sup>14</sup> 世界粮食安全委员会粮食安全和营养问题高级别专家组，《粮食安全和气候变化》，(罗马，粮农组织，2012 年)。

<sup>15</sup> 联合国儿童基金会、世界卫生组织和世界银行对儿童营养不良进行的联合估计，“儿童营养不良的程度和趋势”（纽约、日内瓦和哥伦比亚特区华盛顿，2011 年）。请查阅 <http://www.who.int/nutgrowthdb/estimates/en/index.html>。

<sup>16</sup> 见世界粮食安全委员会，“粮食安全和营养全球战略框架”，2012 年 9 月。

<sup>17</sup> 可持续发展目标开放工作组技术支助队，“关于可持续农业的议题简介”。

18. 在出口措施方面，印度推迟作出允许更多小麦出口的决定，越南将碎米出口底价降低 35%。在俄勒冈州(美国)发现转基因小麦后，美国农业部为了应对贸易伙伴采取的进口措施，向其提供DNA测试方法来检测特定转基因品种。从 7 月 1 日起，欧盟将恢复对中等质量小麦和其它谷物的进口关税。<sup>18</sup>

19. 全球生物燃料产量过去十年增加四倍，从 2001 年每年不到 200 亿公升增加到 2011 年每年 1 000 亿公升以上。当作物被用作生物燃料时，用于粮食和饲料的作物就可能减少，从而引起价格上涨和满足穷人粮食需求的能力减少。这种情况虽然也可能鼓励农民多生产，但会否发生将取决于农民所面临的激励因素、风险和成本。在消费层次和生产层次，往往会出现一种替代效应，这是价格上升会蔓延到其他作物的原因之一。<sup>19</sup>

### 三. 在各级促进协调和合作方面的努力和进展

20. 已在国际一级大力加强合作和协调以应对饥饿和营养不良的挑战。

#### A. 零饥饿挑战

21. 秘书长 2012 年 6 月在联合国可持续发展大会启动的零饥饿挑战提出了没有饥饿的未来愿景：人人能时时获得足够粮食；没有儿童长期营养不良(发育迟缓)；所有粮食生产和加工系统都是可持续的；小农生产率和收入增加一倍；通过可持续生产和消费做法消除粮食浪费或损耗现象。

22. 一年后，遵循零饥饿挑战的方案在拉丁美洲、欧洲、非洲和亚洲 16 个国家成形。安提瓜和巴布达、墨西哥和巴基斯坦最近宣布计划在国家和国际合作伙伴帮助下启动零饥饿方案。伦敦和墨西哥城的从政人员宣布有意使其城市成为“零饥饿城市”。

23. 组成全球粮食安全危机问题高级别工作组的 23 个多边组织也已集体同意采取零饥饿挑战举措。这些机构正在支助若干区域组织，其中包括西非无饥饿倡议、拉丁美洲和加勒比区域无饥饿倡议、非洲联盟、非洲农业发展综合方案和非洲发展新伙伴关系。在 2013 年 4 月，联合国常务副秘书长在亚洲及太平洋经济社会委员会帮助启动了曼谷零饥饿挑战。拉丁美洲 14 个国家议会和欧洲议会现在有多党构成的集团支持减少饥饿。

24. 零饥饿挑战的目的是联合所有要促进粮食安全和终止饥饿的人，鼓励他们找出能作出有效贡献的方法，并促进扩大集体努力。此项举措的基础是联合国系统

<sup>18</sup> 农业市场信息系统，《市场监测第 10 号》，2013 年 7 月。请查阅 [www.amis-outlook.org/fileadmin/user\\_upload/amis/docs/Market\\_monitor/AMIS\\_Market\\_Monitor\\_current.pdf](http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/Market_monitor/AMIS_Market_Monitor_current.pdf)。

<sup>19</sup> 粮食安全和营养问题高级别专家组，《生物燃料和粮食安全》(罗马，粮农组织，2013 年)。

自 2008 年以来，通过大会各项决议、世界粮食安全委员会采取的举措和高级别工作队制定的综合行动框架，在粮食和营养安全方面采取的综合方法。这是一项具有雄心和需要采取行动的举措——其提出的愿景可能对各会员国和其他有关方就 2015 年后发展纲领或可能的可持续发展目标进行的讨论有所启发，并且不会妨碍这些讨论或限制会员国可以选择的集体目标。

25. 实现零饥饿挑战目标的途径有很多。到目前为止，最初采取的举措是地方和国家举措，这些举措通常由政府、市长或非政府组织发起并得到众多民间社会、农民和消费者组织、企业和国会议员支持。有心的个人在区域政治机构、非政府组织、企业和国际组织，包括联合国系统支持下有许多为零饥饿挑战出力的空间。联合国系统正在围绕着零饥饿挑战调整其工作，以便为国家主导的举措提供更有效和协调一致的支持。

## B. “增强营养”运动

26. 粮食安全和营养是不仅涉及热量摄入的多方面问题。营养不良——不论是营养不足、微营养素缺乏或体重超重和严重超重——是在经济、社会、环境和行为因素复杂相互作用下产生的，这些因素妨碍人们摄取健康饮食并由此充分受益。<sup>20</sup> 解决这些问题需要一个涵盖下列方面的全面计划：粮食生产、质量和多元化；收入和获得粮食的机会；利用和消费；获得保健、水、环境卫生设施和教育的机会。

27. “增强营养”运动鼓励为减少全球饥饿和营养不良现象加强政治承诺和调整方案，将重点放在处理妇女特别是孕妇和授乳妇女以及两岁以下儿童的营养不良问题。从怀孕到儿童的第二个生日之间的 1 000 日，需要特别注意营养不良问题并对此有专门策略。

28. 自该运动于 2010 年启动以来，已有 41 个国家加入该运动，30 个国家建立了聚集民众的平台和委任一名政府代表，20 个国家报告说已更新营养计划并为其编制预算，15 个国家正在按每年 2% 以上的速度减少发育迟缓。全球有 100 个以上利益攸关方向这些国家提供支助，并且有机会接触到 8 100 万发育迟缓的儿童。<sup>21</sup>

29. 根据该运动，消除营养不良的关键在于设计认识到营养重要性的广泛发展计划，从而解决易有营养不良者的迫切需要和营养不良的基本决定因素，如贫穷。当农业、社会保护、儿童早期发展、教育、水和环境卫生设施和其他方案考虑到营养问题时，它们处理的是营养不良问题更大范围的驱动者，如收入、粮食安全、妇女赋权和饮食质量。这对改善营养状况和生活提供巨大利益。这种认识到营养重要性的广泛方案也可以是更直接行动的工具，如确保学校提供营养课程。

<sup>20</sup> 粮农组织，《2013 年粮食和农业状况》。

<sup>21</sup> 关于增强营养运动的细节和参与国家，请查阅 <http://scalingupnutrition.org>。

30. 为了克服营养不良的多重影响，人们需要跨议题、跨部门进行合作，将营养问题纳入所有发展工作。“增强营养”运动确认导致营养不良的原因不仅包括大多数人一般会与营养联系的因素，也包括在较大范围影响生命和健康的因素。该运动准备实施具体的营养干预措施和认识到营养重要性的措施。具体的营养干预措施包括：支持全母乳喂养到6个月大，并继续母乳喂养，同时提供适当和有营养的粮食到两周岁；强化粮食；微量营养素补充；治疗严重营养不良症。

31. 这些认识到营养重要性的做法确认营养与其他相关问题的关联，这些问题包括：使人人更容易获得营养粮食和支持小农场成为收入和粮食来源；更容易获得清洁水和环境卫生设施，以减少感染和疾病；确保孩子有足够精力获得教育并在成年后赚取足够收入；更容易获得保健服务以确保妇女和儿童能够保持健康；使民众更强壮、更健康并保持富足，以增加对紧急事件和冲突的承受复原力；最重要的是，使妇女有能力成为家庭和社区的领导人。

32. 农业科研必须继续提高生产率，将注意力更多地放在水果、蔬菜、豆类和动物产品等富营养粮食以及更可持续的生产系统。生产性干预措施在认识到男性和女性各自所起作用的重要性并与营养教育结合时，会更有效。传统供应链的改进有助于减少损耗、降低价格、为低收入家庭提供更多样化的选择。现代零售和粮食加工的发展有助于利用粮食强化来消除营养不良问题，但深加工、包装食品的日益增多有可能导致体重超重和严重超重。<sup>22</sup> 此外，不是所有的小农场都能轻易进入现代供应链，而许多小农场生产发展中国家大部分的粮食，因此这可能对农民自己的营养造成负面影响。

### C. 非洲发展新伙伴关系和非洲农业发展综合方案

33. 在国际社会支持下，非洲正在带头实施非洲发展新伙伴关系下的若干方案，尤其是非洲农业发展综合方案。

34. 在2013年，八国集团成员在厄恩湖公报中重申其承诺采取规模和紧急程度与实际情况相应的行动，以实现可持续的全球粮食和营养安全，同时确认小农尤其是女性小农所起的关键作用。它们还重申其对作为非洲农业转型过程指导框架的非洲农业发展综合方案的承诺，并欢迎建立一个有力的系统以跟踪纳入该方案监测框架的结果。

35. 在2012年八国集团会议启动了粮食安全和营养新联盟作为增加私营部门投资以支持非洲农业发展综合方案国家投资计划的手段。新联盟与该方案保持一致，并采用“拓展非洲伙伴关系”的做法，而“拓展非洲伙伴关系”是根据世界经济论坛推动农业新愿景的举措制订的。<sup>23</sup> 这方面的既定目标是创造有利于企业和农民增加生产率的环境，增加非洲小农的收入，从而让民间部门作出贡献。

<sup>22</sup> 粮农组织，《2013年粮食和农业状况》。

<sup>23</sup> 见 [www.weforum.org/issues/agriculture-and-food-security#nva](http://www.weforum.org/issues/agriculture-and-food-security#nva)。

36. 关于新联盟的 2013 年进度报告着重介绍了政策改革执行情况和促进私营部门投资的工作，以及推出各种工具以调动资金、增加获得新技术的机会、进行风险管理和改善营养。贝宁、马拉维和尼日利亚在新联盟中很活跃，并已采取初步措施与塞内加尔制订新的合作框架。

37. 国际社会为了能够以有效方式输送对粮食安全和营养进行的长期投资而于 2010 年设立全球农业和粮食安全方案，该方案在 2013 年获得 13 亿美元认捐（9.408 亿美元给公共部门窗口，3.087 亿美元给私营部门窗口，6 850 万元待分配）。

38. 该方案已分配 6.58 亿美元给下列 18 个国家的国家主导方案：孟加拉国、布隆迪、柬埔寨、埃塞俄比亚、海地、冈比亚、吉尔吉斯、利比里亚、马拉维、蒙古、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、塔吉克斯坦、多哥和坦桑尼亚联合共和国。2013 年 6 月是该方案第三次呼吁提出计划的结束期，共有 20 个国家提交计划，要求的款项共计 7.328 亿美元。

#### D. 世界粮食安全委员会

39. 世界粮食安全委员会是处理全球粮食安全问题的主要机构。作为委员会 2009 年改革的一部分，设立了一个粮农组织、发基金和粮食署联合秘书处、一个多方利益攸关方咨询组和一个粮食安全和营养问题高级别专家组来评估和分析粮食安全和营养问题的目前状况及造成这种状况的原因；利用现有的高质量研究、数据和技术研究就具体政策问题提供基于知识的科学分析和咨询；查明新出现问题，帮助成员制订今后对关键重点领域采取行动的优先次序和将注意力放在这些领域。

40. 高级别专家组从世界粮食安全委员会获得授权并向其报告。它独立于各国政府的立场提出报告、建议和咨询，为辩论提供全面分析和咨询。高级别专家组分两个部分：由与粮食安全和营养相关的各领域 15 名国际著名专家组成的指导委员会；由指导委员会挑选和管理的项目小组，该小组对具体项目采取行动和对具体问题提出报告。

41. 世界粮食安全委员会于 2012 年 5 月认可的《在国家粮食安全范围内对土地、渔场和林地保有权进行负责任治理的自愿准则》为改善土地、渔场和林地保有权治理提供参考和指导，其总体目标是使人人获得粮食安全，并支持在国家粮食安全范围内逐步实现足够粮食权。《准则》符合并参照涉及人权和保有权的各项国际和区域文书，包括千年发展目标。《准则》鼓励试图改善保有权治理的人经常回顾这些文书与适用义务和自愿承诺有关的部分。

42. 在 2013 年 6 月，八国集团领导人对《准则》获得通过表示欢迎，并承诺帮助使土地交易，包括早期阶段的交易有更大的透明度，并加强发展中国家建立良好土地治理系统的能力。为了支持非洲联盟土地政策举措等区域进程，该集团宣

布与布基纳法索(美国)、纳米比亚(德国)、尼日利亚(大不列颠及北爱尔兰联合王国)、尼日尔(欧盟)、塞内加尔(法国)、南苏丹(欧盟)和坦桑尼亚(联合王国)建立合作伙伴关系,以便与企业(尤其是农民)和民间社会一起加速和有针对性地支助现有土地治理方案。这项工作将配合每个国家的需求和支持国家发展计划,其目的是在 2015 年底前改善土地治理,特别是土地交易的透明度。此外,意大利和日本正在通过粮农组织和世界银行提供更多的支助,以帮助发展中国家实施《准则》。

43. 世界粮食安全委员会正在通过一个确保人人能参与的包容性协商过程来制定一套在粮食安全和营养范围内促进负责任农业投资的原则。这些原则考虑到现有的指导框架,并以《在国家粮食安全范围内对土地、渔场和林地保有权进行负责任治理自愿准则》以及《在国家粮食安全范围内逐步实现足够粮食权的自愿准则》为基础。这些原则将涵盖各类对农业价值链和粮食系统的投资,包括由小农进行的、为其进行的和有其参与的投资,以及对农业科研、推广和技术转让的投资。其中还包括外国投资、国内投资、公共投资、私人投资以及大、中、小型投资。

44. 在进行这项工作时,依循了粮农组织、农发基金、贸发会议和世界银行联合制订的《尊重权利、生计和资源的负责任农业投资原则》的建议,并与联合国全球契约制定可持续农业原则的过程密切合作。

#### 四. 在执行双轨方法方面的进展

45. 全球粮食安全危机高级别工作队经更新的综合行动框架的目的是使整个联合国系统协调一致支持国家采取行动促使农村的人能够维持可持续的及有承受和复原力的生计,并使人人获得粮食和营养安全。有十项原则启发和指导实现可持续粮食和营养安全的工作:

- (a) 采取双轨方法实现粮食和营养安全;
- (b) 需要运用综合方法;
- (c) 将小农特别是女性小农置于行动的中心;
- (d) 更多地重点放在家庭生计的承受和复原能力;
- (e) 为粮食和营养安全作出更多更好的投资;
- (f) 突出开放和运作良好的市场和贸易的重要性;
- (g) 珍视多方利益攸关方和多部门伙伴关系;
- (h) 作出持续政治承诺和实现善治;

(i) 战略在区域支持下由各国主导；

(j) 须为取得的结果接受问责。

46. 实现粮食安全和营养安全的综合性双轨办法包括直接采取行动立即解决最弱势群体饥饿问题的做法以及支助可持续农业发展、粮食安全和营养的较长期做法；执行农村发展方案，包括通过逐步实现足够粮食权，以消除饥饿和贫穷根源。

47. 要实现粮食和营养安全就需要改变从生产到消费的整个粮食系统的结构。主要的改变包括提高农业生产率、可持续性、减少粮食损耗和浪费、减轻粮食价格暴涨和波动的影响、促进营养饮食、加强对冲击的承受和复原能力。只有创造有利政策环境促进对农村部门，包括粮食市场和供应链的发展进行负责任的投资才能取得进展。社会保护系统也至关重要。

#### A. 短期安全措施

48. 社会保护是许多国家减少营养不良问题战略的重要部分。社会保护包括旨在解决育龄妇女，孕妇和哺乳母亲营养需要的具体方案。此外，社会保护措施，包括社会保护“底线”举措，正越来越多地被视为促进经济增长和投资战略不可或缺的部分。具有明确粮食安全和营养目标的综合社会保护方案已经在巴西、哥伦比亚、埃塞俄比亚、肯尼亚和墨西哥推动，然而这些方案对营养问题的影响往往并不明显。

49. 有条件的现金转移做法已经显示，需要采取多方面的方法才能对营养问题产生积极影响。这方面的例子包括促进保健、教育和赋予妇女权力的方案。在一些国家，如厄瓜多尔和南非，无条件的现金转移也被发现对减少发育迟缓产生积极影响。研究显示，安全网方案需要结合不同方法(如现金加粮食)来应对不同情况(例如，当地粮食供应能力)。<sup>24</sup> 巴西通过粮食署的反饥饿卓越中心分享其“零饥饿”战略成功改善全国学校供餐计划、家庭农业和粮食分发的经验。

50. 在 2012 年，粮食署分发 350 万公吨粮食帮助 80 个国家 9 720 多万人，并对在刚果民主共和国、缅甸、阿拉伯叙利亚共和国、也门和萨赫勒地区发生的饥荒作出回应。

51. 粮农组织的全球粮食和农业信息及预警系统连续在全球、区域、国家和次国家各级监测作物前景和粮食安全情况，并对即将发生的粮食安全困难和紧急情况发出警告。该系统对每个国家粮食供求的所有方面维护独特的数据库，其目的是定期向政策制定者和国际社会提供最新信息，以便可及时规划干预措施和避免苦难。

<sup>24</sup> 见可持续发展目标开放工作组技术支助队，“关于粮食安全和营养的议题简介”。

52. 抗灾能力倡议全球联盟(萨赫勒地区)的目的是通过与西非国家经济共同体、西非经济和货币联盟及萨赫勒国家间抗旱常设委员会合作,加强应急行动与旨在解决粮食危机根源问题的长期战略之间的协同增效作用,以提高萨赫勒地区弱势民众的承受和复原能力。

## B. 长期确保可持续农业和粮食安全

53. 正在国际、区域和国家一级开展努力、增强发展中国家特别是其小生产者的能力,以提高食用作物的产量、产率和营养质量,并推动在收获前后农业活动中采取可持续做法。

54. 性别平等和赋予妇女权力必须是这些粮食安全和营养战略的基石。女性在确保粮食安全和足够营养方面起多种作用,性别不平等被确认是影响进展的一个主要因素。在许多资产、投入和服务方面持续存在性别差距。妇女需要能够平等获得生产资源、收入机会、教育、信贷服务和社会保护,以确保能够对粮食安全和可持续农业产生正面影响。

55. 政府被敦促进行投资和加强努力以满足农村妇女基本需要,包括农村妇女及其家庭成员在粮食和营养安全方面的需要,并促使她们享有适当生活水平和体面工作条件以及能够进入地方、区域和全球市场。需要通过提供容易获得且负担得起的融资、采用可持续生产技术、投资于农村基础设施和灌溉系统、加强营销机制以及支持妇女参与经济活动等方式,促使农业合作社发展继续取得进展。

56. 可持续的农业集约化必须立足于各种广为人知但并非都广为实施的技术,其中包括保护性耕作,使用有机肥,天然防虫害,使用和共享传统和改良的种子品种,综合土壤、水和植物管理,轮耕以及包括复合农林系统在内的间作。有一个好的方面是,这些技术通常利用公共领域的知识,包括土著人民和其他农耕和游牧社区的传统知识。知识分享,尤其是农民与农民之间的分享,对知识的广泛传播至关重要。

57. 要应对土著人民在粮食安全方面面临的挑战就需要各国采取特别行动以消除使土著人民不成比例地遭受饥饿和营养不良的根源。大会在其第 66/221 号决议将 2013 年定为国际藜麦年,并鼓励所有会员国、联合国系统各组织和所有其他相关利益攸关方利用该国际年宣传安第斯土著人民和其他土著人民的传统知识;帮助实现粮食安全和营养安全及消除贫穷,并更好地认识这些传统知识对社会、经济和环境发展的贡献;以及按照国际年活动总计划的要求,分享在国际年期间开展活动的良好做法(A/67/553, 附录)。

58. 国际藜麦年将全球注意力集中在藜麦的生物多样性和营养价值,并突出对其全球,特别是对民众没有其他蛋白质来源的国家或生产条件受限制的国家粮食安全作出贡献的潜力。藜麦是唯一含有所有必要氨基酸、维生素和微量元素的植物

性粮食，因此可对粮食安全、营养和消除贫穷作出重要贡献。它非常适应各种农业生态环境，是用水效率高的作物，并且对土壤水分不足有承耐力。

59. 建立在全球保护和可持续利用藜麦多样性的技术和政策框架、建立推广藜麦种植的伙伴关系以及为确认安第斯土著人民的贡献而作的努力等做法都在扩大全球对发展可持续生产系统的重要性的认识(同上，第 8 页)。

60. 生物燃料的影响问题已在几个论坛进行辩论，并且列于 2013 年 10 月世界粮食安全委员会第四十届会议议程。生物燃料支持者认为生物燃料是减少温室气体排放和减缓气候变化影响的重要工具。生物燃料批评者说，用玉米和大豆等粮食作物来产生燃料而不是粮食会增加全球粮食价格，并助长饥饿和粮食不安全现象。

61. 采取旨在加强弱势群体和粮食系统承受和复原能力的认识到气候问题重要性的农业做法，包括农林兼作、保护性农业、水管理计划、耐旱耐涝种子以及可持续牲畜管理，也会产生较大的积极影响，在这方面要强调的是，适应和减轻气候变化影响是所有农民和粮食生产者特别是小生产者的主要关切问题和目标。

62. 减少损耗和浪费是零饥饿挑战五个目标之一。虽然全球生产的粮食能够满足所有人的营养需求有余，但大量粮食在生产过程和消费阶段就损耗和浪费掉。国际社会已同意尝试较彻底地解决这些问题，前者通过改进发展中国家收获后处理和存储方式，后者主要通过改变发达国家消费模式。消除或大大减少损耗和浪费可大大增加可用粮食供应，从而帮助回答在未来几十年世界将如何在不砍伐更多森林和不让土地进一步退化情况下养活另外 20 亿人的问题。

63. 许多国家希望建立另一种基于可持续发展三个方面并以大量减少收获后损耗或浪费为目标的粮食生产和消费模式，以及采用另一种世界各国在不同程度上都能使用的农业、营养和粮食系统治理机制。联合国发展集团于 2013 年 4 月在马德里举行的关于 2015 年后发展纲领框架中饥饿、粮食安全和营养问题的全球专题高级别协商会议上，此种变革性做法得到支持。<sup>25</sup>

64. 在粮农组织和联合国环境规划署等支持下为减少粮食浪费和损耗而推出的“思前、食后、厉行节约-减少你的粮食足印”倡议也取得进展。在 2013 年，150 多个国家在世界环境日举办的活动启发了人们节约粮食。

65. 消费者是最终决定自己吃什么的人，因此是决定粮食系统生产什么的人。但政府、国际组织、私营部门和民间社会都可通过提供清晰、准确的信息和确保人人能够获得多样化和营养的粮食来帮助消费者做出更健康的决定、减少浪费、为资源的可持续利用作出贡献。

<sup>25</sup> 见 [www.worldwewant2015.org/food2015](http://www.worldwewant2015.org/food2015)。

66. 需要在高级别政治支持下在各级更好地管理粮食系统，以此建立一个共同愿景、支持以证据为基础的政策并通过多部门综合行动促进有效的协调与合作。

## 五. 在确保具备执行手段方面取得的进展

67. 粮食安全和营养是全球问题，并且是国家政策的责任。任何应对粮食安全问题 and 消除与粮食安全相关的贫穷问题的计划，都必须在酌情与国家一级所有相关的利益攸关方磋商下，由国家阐述、制定、掌控、领导和构建。会员国特别是粮食不安全的会员国，必须将粮食安全和营养定为高优先事项，并在本国国家方案和预算中予以反映。

68. 饥饿和粮食安全是今年在亚的斯亚贝巴、布鲁塞尔、都柏林、伦敦、巴黎、马德里和哥伦比亚特区华盛顿举行的高级别会议的焦点议题。在这些会议上，政府、民间社会组织和私营部门对消除饥饿作出具体承诺，在八国集团会议前在伦敦举行的“营养促进成长”高级别活动获得 250 亿美元以上的认捐。八国集团会议在厄恩湖公报中重新支持全球农业和粮食安全方案为国家拥有的农业开发活动，尤其是在营养方面取得积极成果的活动提供资金，并促使更多私人资本流向低收入国家的小农和农商业。

69. 国际合作是分享知识和经验、创新、能力建设、融资以及市场和公共资源的包容性和公平治理的关键因素。多方利益攸关方合作伙伴必须在各级汇集全方面的行为人，特别是小生产者及其组织，以处理围绕着粮食安全和营养问题的共同优先事项。这需要本着伙伴精神根据公平、包容和可持续性原则并在良好治理和相互问责基础上共同努力。粮食系统的公共和私人投资需要加强小生产者的投资能力、改善其获得财政和生产资源的机会，并使其有机会进入市场以及获得技术和知识。

70. 虽然获得广泛同意的看法是，一个普遍、遵守规则、开放、无歧视和公平的多边贸易体系将促进发展中国家的农业和农村发展并有助于实现粮食安全的目标，但在最近的将来，多哈发展回合整体圆满结束看来渺茫。在世界贸易组织 2013 年 12 月在印度尼西亚巴厘岛举行的第九届部长级会议前的筹备阶段，各成员国将依照世贸组织第八届部长级会议的授权，着手推动在那些可能在多哈回合完全结束前取得进展的领域进行谈判。在此背景下，在即将召开的巴厘岛会议前，发展中国家 33 国集团就粮食存储和粮食援助问题提出的建议已在农业谈判小组进行了富有成果的讨论。

71. 一些潜在的可达成共识的内容已开始出现。然而在一些核心问题方面仍存在重大分歧：虽然所要实现的目标是粮食安全，该建议的主要障碍在于一些规定允许发展中国家政府按照其所定价格购买粮食，以期作为粮食安全目的存储或作为援助粮分发，而不将其视为扭曲贸易的支助行为-此种支助是有限额规定的。另一些国家质疑这种做法在多大程度上对发展中国家构成问题。发展中国家中的 20

国集团提出的另外两个提议将重点放在(a)关税配额管理和(b)出口补贴以及被归类为“出口竞争”的相关问题，并就消除出口补贴和管制出口信贷以减少信贷获得补贴机会的第一步措施提出建议。<sup>26</sup>

## 六. 前进方向

### A. 实现千年发展目标

72. 在未来一年，随着为在 2015 年底前实现千年发展目标而作出的努力不断加强，为成绩落后的发展中国家提供的支助将需要将目标放在饥饿和营养不良问题的根本原因，同时认识到可持续农业的各个方面、增加生产率、两性平等、贫穷、失业、基础设施、健康和福祉、善治和驱动发展过程的政治意志之间的相互关系。事实上，粮食安全和营养与千年发展目标的其他许多目标，包括与孕产妇和儿童健康、教育、性别和贫穷有关的问题之间存在强烈的相互依存关系。将于 2013 年 9 月在大会第六十八届会议期间举行的千年发展目标特别活动，将是主张加快实现千年发展目标并确保为千年发展目标快车道倡议争取更多承诺的场合。

### B. 可持续发展目标以及粮食安全、营养和可持续农业

73. 2013 年 5 月，可持续发展目标问题开放工作组第三届会议环绕着粮食安全、营养和可持续农业问题进行了热烈讨论，并确认其与消除贫穷、供水安全、干旱、荒漠化和土地退化以及许多其他领域的固有联系，这些联系最终将被编织成文，纳入可持续发展目标及其相关次级目标和指标。

74. 在这次会议上，一些成员国和主要国家组欢迎零饥饿挑战，并表示支持一个没有任何形式的饥饿和营养不良现象-特别是儿童发育迟缓-的世界愿景，在这个愿景中农业和粮食系统是可持续的，而且有助于解除农村贫穷问题，包括女性和男性小农、农民工和无地农民在内的贫穷问题。

75. 开放工作组普遍赞成需要对可持续发展问题采取一种促进可持续农业和粮食系统的全面、综合和包容性做法。如何在可持续发展目标范围内为粮食安全、营养和可持续农业制订简洁、普遍性并在国家一级适用的可能目标？要解决这个问题就需要对当前挑战有全方位的视野。

76. 国际社会正在形成共识，认为需要在多方面采取行动才能确保粮食安全。其中包括采取行动以确保粮食的具有供应、能够获得、稳定供应、消费和利用；<sup>27</sup> 改善健康和卫生；认识到粮食安全、水、能源和气候变化之间的重大联系；并对可持续农业和农村发展进行投资。必须在这些方面采取全面行动以确保粮食安全和

<sup>26</sup> 见 [www.wto.org/english/news\\_e/news13\\_e/agng\\_23may13\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/agng_23may13_e.htm)。

<sup>27</sup> 利用一词一般理解为身体从粮食各种养分获得最大好处的方式。

营养与可持续发展纲领各个部分之间的联系得到处理。可以通过以下方式处理此种多方面性和关联性：制订一个总体上可持续的发展目标；在相关目标下列出次级目标；为各次级目标列出认识到营养重要性的指标；促进在执行实现可持续发展目标的工作时采取认识到营养重要性的做法和战略。

77. 问题的多方面性和复杂性显示有必要同时考虑到在粮食安全和营养方面所要取得的结果和使这些结果得以实现的因素(如可持续农业、农村发展、农村与城市的联系、基础设施、教育、水、健康、体面工作、社会保护、赋予妇女权力和性别平等)。它们还显示有必要促使对粮食系统包括对所有与粮食有关的活动(粮食生产、储存、加工、包装、贸易和消费)采取全方位的看法,并确认在当前全球环境下各种粮食系统面临的各种挑战。要采取这种方法就需要改进“给予应有注意”的机制,并大力协调和监测许多新举措的影响。

78. 通过可持续农业和粮食系统实现粮食和营养安全的一个可能目标可能包括下列次级目标:尽量减少粮食浪费和收获后损耗;提高小农和女性农民的生产率和收入;实现转型到可持续发展农业的过程;终止营养不良现象并确保粮食权。<sup>28</sup>

### C. 在 2015 年后发展纲领中的农业发展和粮食安全

79. 2015 年后发展纲领问题高级别知名人士小组的最新报告建议让开放工作组审议确保粮食安全和良好营养的目标。此种目标可以包括下列次级目标:终止饥饿和保护每个人能够获得足够、安全、负担得起和营养粮食的权利;减少所有 5 岁以下儿童出现发育迟缓、消瘦和贫血现象;提高农业生产率,重点放在可持续地增加小农产量和确保获得灌溉机会;采用可持续农业以及可持续海洋和淡水渔业的做法,并将指定的鱼类资源恢复到可持续水平;减少收获后损耗和粮食浪费(A/67/890,附件)。

80. 作为 2015 年后发展纲领协商过程的一部分,粮农组织和粮食署与农发基金和生物多样性国际组织一起启动了关于饥饿、粮食安全和营养问题的全球专题协商,提供支助的还有秘书长粮食安全和营养问题特别代表以及为协商做出贡献的许多机构和合作伙伴,包括民间社会和私营部门。由西班牙和哥伦比亚政府主办的协商过程从全球粮食安全和营养问题论坛在 2012 年 11 月至 2013 年 1 月举办的在线讨论开始,接着是在 2013 年 2 月召开与世界粮食安全委员会的利益攸关方进行的非正式协商会议,最后是 2013 年 4 月在马德里举行的高级别协商。

81. 高级别协商会议的成果是提出一个全球愿景以及就终止饥饿、粮食不安全和营养不良现象问题提出一些建议,作为制订 2015 年后发展框架的基础模块,会议在产生这些成果时参考了协商过程的主要投入和建议,并获得与会者承诺在战

<sup>28</sup> 见共同主席关于 2013 年 5 月大会可持续发展目标问题开放工作组第三届会议的摘要说明。请查阅 <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1630>。

略上和政治上支持全球愿景，在全球范围提高人们的认识，并在 2015 年后发展纲领谈判中在饥饿、粮食安全和营养问题上起带头作用。<sup>29</sup>

82. 要终止饥饿和营养不良现象，必须优先加强农业和粮食系统的承受和复原能力，为此建立健康、有活力并且能够更好地应对气候变化、极端天气事件、出现的病害、人口格局变化以及经济动荡和冲击的生态系统。穷人将在何种程度受益于经济增长取决于初始的不平等情况、增长能为穷人创造就业机会的程度以及增长出现在何经济部门。由小农尤其是女性小农带领的农业增长，如果能够增加劳动回报和为农村穷人创造就业，对减少极端贫困和饥饿最为有效。<sup>30</sup>

83. 为了实现可持续农业发展和粮食安全，所有能够这样做的都应努力对能起关键作用者，包括女性和男性小生产者及其组织、渔民、牲畜饲养者、森林使用者、农民工、农村企业家和土著人民，进行投资，这些人将决定 2015 年后发展纲领取得成功的程度。

---

<sup>29</sup> 见 [www.worldwewant2015.org/food2015](http://www.worldwewant2015.org/food2015)。

<sup>30</sup> 粮农组织、粮食署和农发基金，《2012 年世界粮食不安全状况》。