



第六十九届会议

临时议程* 项目 25

农业发展、粮食安全和营养

秘书长的报告

摘要

随着为实现千年发展目标关于到 2015 年将遭受饥饿的人口比例减少一半的目标作出的加倍努力，国际社会越来越重视消除饥饿和营养不良的根本原因。遵循“零饥饿挑战”倡议的宏伟愿景，许多国家再次作出努力消除贫穷，增强小农和农村妇女的能力，提高食物获取量，解决营养不良问题，建立最易受伤害人口的复原能力，以可持续方式提高农业生产力，根据气候变化和其影响调整农业，减少粮食损耗和浪费，并确保适当的执行手段。新的全球和区域联盟正在围绕着这些问题组建起来，并将有助于为制定 2015 年后发展议程提供一个坚实基础，这一议程将适当考虑到粮食安全、营养与可持续农业的问题。

* A/69/150。



一. 引言

1. 大会在题为“农业发展、粮食安全和营养”的第 68/233 号决议中，要求秘书长就该决议强调的事项向大会第六十九届会议提出报告，其中包括为到 2015 年实现千年发展目标而支持发展中国家改善最贫穷人口生活的承诺，并制定 2015 年后发展议程适当考虑农业发展、粮食安全和营养。

2. 按照“零饥饿挑战”倡议和诸如可持续发展大会成果的国际协定，本报告审查了为实现粮食安全和营养、可持续方式提高农业产量和减少粮食损耗和浪费等方面迄今取得的进展和面临的挑战。委员会还展望通过将粮食安全、营养和可持续农业纳入拟议的可持续发展目标并将其置于 2015 年后全面的发展议程，在实现 2015 年目标后争取如何保持这一势头。

二. 概览

3. 世界上遭受长期饥饿人数从 2010-2012 年的 8.68 亿下降到 2011-2013 年的 8.42 亿人。这相当于自 1990 年以来减少了 17%。今天世界上仍然有八分之一的人长期营养不良。¹ 营养不良包括发育障碍、消瘦和体重不足；估计在 5 岁以下儿童死亡总数中这是 45%的根本原因。

4. 2000 年至 2012 年，全球五岁以下儿童发育迟缓发病率从三分之一降至四分之一——受影响儿童人数则从 1.97 亿下降到 1.62 亿，其中亚洲和非洲占 90%。²

5. 2012 年，5 100 万五岁以下儿童过于瘦小，而 17 万人严重瘦小，患病率分别为将近 8%和不到 3%。大约有 71%的严重瘦小儿童生活在亚洲，28%在非洲，瘦小儿童的类似数字分别为 69%和 28%。² 这些儿童患上严重急性营养不良并死亡的风险则急剧增加。

6. 世卫组织指出，微营养素缺乏症是一种隐蔽形式的营养不良，有时被称为隐性饥饿。虽然饥饿可以消除，但诸如铁、碘或维生素 A 等微营养素的贫乏的持续存在，会给产妇和儿童健康造成严重后果。在发展中国家，据估计有一半的孕妇和大约 40%的学龄前儿童患有贫血。缺铁性贫血通常会由于蠕虫感染、疟疾和诸如艾滋病毒和结核病等其他传染病而加重。

7. 在五岁以下儿童中，全球的超重趋势——作为另一种形式的营养不良——比例从 5%升至 7%，而全球负担则从 3 200 万增至 4 400 万人。肥胖症流行率的上升反映在所有区域，而非洲、亚洲和发达国家的绝对人数正在增加，但拉丁美洲和大洋洲却并非如此。² 肥胖症和与肥胖有关的慢性病与营养不良现象的共存被称为营养不良的“双重负担”。

¹ 2013 年千年发展目标报告。联合国,纽约。

² 联合国儿童基金会-卫生组织-世界银行。全球儿童发育和营养不良数据库(<http://www.who.int/entity/nutgrowthdb/en/>)。

8. 虽然发展中区域作为一个整体在实现千年发展目标方面取得重大进展,有 33 个国家——26 个非洲国家和 7 个亚洲国家——由于冲突、粮食歉收和国内粮食价格高昂,或者是这些因素的综合,仍然需要得到外部的适当援助。³ 撒哈拉以南非洲仍是该区域营养不良的流行率最高者,近年来略有改善,尽管今年上半年由于冲突、内乱和流离失所情况有所增加,粮食不安全状况在非洲一些地区急剧恶化。⁴ 不利的气候条件和冲突的升级给西亚的作物生产造成了负面影响,而南亚和北非的进展十分缓慢。在营养不足者人数和营养不良流行率两方面的大幅减少大多都发生在东亚和东南亚以及拉丁美洲国家。⁵

9. 2012 年的农业商品受到不利气候条件的影响,相较之下,全球大多数农产商品的生产于 2013 年全面增加。由于生产国的良好生长条件,谷物生产的增长尤为明显,现已上升到创纪录水平。全球油籽生产在 2013-2014 年刷新了记录。蔬菜、植物油和甘蔗生产的大量盈余使各国得以扩大储存并增加贸易活动。大多数作物的国际价格下降,主要是由于供应充足。世界乙醇和生物柴油的价格继续下降,在供应充分的情况下,2011 年曾达到历史最高水平。⁵

10. 相形之下,肉类和奶制品产品价格则处于历史高水平,主要是因为 2013 年的供应低于预期,同时全球需求继续攀升。不断扩大的城市化是影响到全球对畜牧产品需求的一个主要推动力;城市化推动着包括冷链基础设施的改善,这样才使易腐货物贸易成为可能。与饮食多样化程度较低的农村社区相比,城市居民饮食更为多样化,其中具有丰富动物蛋白质和脂肪,其特点是肉类和家禽以及牛奶和其他乳制品的消费量较大。⁶

11. 全球人口增长、城市化、发展水平提高、生活水平上升以及日益扩大的收入综合起来,也是鱼类和海产品的需求增长和发展渔业的主要推动力。自 1950 年以来,发达国家和发展中国家的需求一直在以每年 2.5% 以上的速度增长,而且这一需求很可能继续上升。⁷ 此外,农业的自然资源基础在继续下降,而确保环境可持续性的千年发展目标则尚未实现。

³ 2013 年联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金和世界粮食计划署,《2013 年世界粮食不安全状况:粮食安全的多个层面》(2013 年,罗马)。

⁴ 粮食及农业组织,联合国全球粮食和农业信息和预警系统。作物前景和粮食局势”,第 2 期,2014 年 7 月。

⁵ 经合组织和粮农组织农业展望,2014 年经合组织出版社 (http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2014-en)。

⁶ 世卫组织,2014. http://www.who.int/nutrition/topics/3_foodconsumption/en/index4.html。

⁷ 可持续渔业和水产养殖促进粮食安全和营养;世界粮食安全委员会粮食安全和营养问题高级别专家组(罗马 2014 年)。

三. 消除饥饿和营养不良方面的进展和提供粮食

12. 消除饥饿方面的进展要根据两个全球商定的目标衡量：1996 年世界粮食首脑会议目标是到 2015 年将饥饿人口数量减少一半，而 2001 年确定的千年发展目标是到 2015 年将饥饿人口的比例减少一半。虽然在全球一级可能无法实现世界粮食首脑会议的目标，许多国家正在按计划实现其自身目标，而且如果我们加紧行动并继续改善取得进展，在全球实现千年发展目标仍然有可能。³

13. 然而，如果只是侧重于千卡路里和体重不足问题，这些指标均不能反映出营养不良的不同层面，特别是消瘦、发育不良和微营养素缺乏症。目前的估计显示，就绝对数字而言，非洲的发育迟缓儿童比 20 年前有所增加。⁸ 此外，人们认为儿童发育不良对最终经济和社会成果(例如，国内生产总值损失，对保健系统较大的终身负担)的影响要超过饥饿。根据最近一项关于非洲饥饿成本问题的研究所作估计，发育迟缓所致社会和经济成本的增长为国内总产值 1.9% 和 16.5% 之间，⁹ 因此突出显示作为 2015 年后议程中的优先事项，必须解决发育迟缓问题。

A. 零饥饿挑战倡议

14. 零饥饿挑战倡议于 2012 年在联合国可持续发展大会上发起，为全球消除饥饿以及对如何实现目标的明确了解提出引人注目的愿景。零饥饿挑战的五大支柱——获得 100% 的充足食物，全年两岁以下儿童零发育迟缓，所有粮食系统是可持续的，小农户的生产力和收入 100% 的增长，以及粮食零损失或浪费——反映出全面和多层面方法在层面上的相互关联，这是应对粮食无保障和营养不良挑战所必须。各项挑战为政府解决饥饿及其根源的国家计划，以及为联合国组织支持这些计划的协调工作，提供了一个有意框架。³

15. 目前在全球和区域组织内有 30 多个国家正在采取行动。最近的工作重点放在三个主要领域：加快到 2015 年实现饥饿方面千年发展目标的进展；确保粮食安全、营养与可持续农业在 2015 年后的发展议程上仍然是目标和指标清单的优先事项；和做出更大努力让农民——特别是妇女农民——适应气候变化的影响。

B. 世界粮食安全委员会

16. 世界粮食安全委员会是农业、粮食安全和营养问题方面最具包容性的国际和政府间平台。2013 年 10 月在罗马举行的第四十届会议期间，世界粮食安全委员会对粮食安全与营养高级别专家小组的工作表示欢迎，并对其关于生物燃料与粮

⁸ 儿童基金会-卫生组织-世界银行关于儿童营养不良的联合估计数。

⁹ 非洲饥饉代价研究是一项多国研究，旨在评估非洲儿童营养不良对经济和社会的影响，由非洲联盟委员会以及非洲发展新伙伴关系规划和协调局牵头，并得到非洲经济委员会和粮食计划署的支持。

食安全的报告¹⁰ 和关于小农农业投资促进粮食安全的报告¹¹ 表示欢迎。该委员会提出了关于加强政策一致性促进粮食安全和生物燃料，促进生物燃料研究和发展与粮食安全，并将能源与粮食安全联系起来建议，以及关于支持小农农业投资的进一步政策建议。这些建议也已经提出，作为对正在进行的委员会关于负责的农业投资原则磋商的投入。

17. 世界粮食安全委员会还正式核可，开始协助国家发起的多方利益攸关方评估可持续发展大会成果文件规定的可持续粮食生产、粮食安全和营养的工作。¹² 促进这种评估符合委员会的核心任务，即协助支持国家制定、执行、监测和评价各自的国家和区域主导行动计划并提供咨询，以推动消除饥饿并实现粮食安全和营养。¹³

18. 2013 年，世界粮食安全委员会提出了一个协商进程，以制定并确保各方广泛认同行动议程，以解决长期危机中的粮食不安全问题。旷日持久的危机局势显现出严重的粮食不安全程度，人们认识到这是一个特殊类别问题，需要一套广泛的政策和行动对策。委员会也在就制定负责任农业投资原则进行谈判。这些原则预计将推动农业投资促进粮食安全与营养，以及《在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权》的落实工作。

19. 2013 年世界粮食安全委员会制定了第二版全球粮食安全和营养战略框架——一份活的文件，其目的在于改善协调和指导广泛利益相关者采取同步行动。框架整合委员会全体会议所通过相关建议并考虑到其他各级现有框架、指导方针和协调进程。按照委员会全体会议的任务规定，该框架借鉴了若干以往框架，目的是作为其补充并确保其彼此协调一致。特别是，该框架借鉴了世界粮食首脑会议行动计划和关于世界粮食安全的罗马宣言、2009 年世界粮食安全首脑会议最后宣言，《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》和《关于在国家粮食安全范围内对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》。

20. 有助于该框架编制工作的其他文件包括联合国最新综合行动框架、8 国集团拉奎拉全球粮食安全联合声明、国际农业知识的评估、科学和技术促进发展、¹⁴ 增强营养框架和路线图和国际土地改革及农村发展会议最后宣言。除全球框架之外，例如“非洲农业发展综合方案”等若干区域框架也作出了贡献。

21. 世界粮食安全委员会的主要附加值是提供一个总体框架，构成一份单一的参照文件，为制定粮食安全与营养战略、政策及行动方面的核心建议提供切实的指

¹⁰ 世界粮食安全委员会粮食安全和营养问题高级别专家组(罗马，2013 年)。

¹¹ 同上。

¹² 第 66/288 号决议，附件，第 115 段。

¹³ 可查询：http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDoc/CFS_2009_2_Rev_2_E_K7197.pdf。

¹⁴ 可查阅：<http://www.unep.org/dewa/agassessment/index.html>。

导，这些建议通过委员会进行了广泛磋商，实现了广泛参与，为人们普遍接受，已证实是行之有效的。作为一个充满活力的文书，这一文件将每年更新一次，纳入委员会全体会议通过的决定和建议。

C. 增强营养

22. “增强营养”运动是一项新的努力，目的是在每个人都有食物权和良好的营养原则的基础上消除一切形式的营养不良。这一运动将各国政府、民间社会、联合国系统、捐助者、企业和科学家汇集到一起，共同采取行动，在各国最需要之处改善营养状况。截至 2014 年 7 月，已有 53 个国家承诺参与增强营养运动。¹⁵

23. 通过参加“增强营养”运动，各国正在共同努力建立和推动新的转型工作方法。其国家发展方案侧重于对营养和营养问题有敏感认识的战略具体行动的有效执行，包括鼓励以六个月以前全母乳喂养和持续母乳喂养，加上 2 岁之前和之后适当有营养食物；提高通过将食物提供其中营养的机会；通过直接提供额外营养补充微营养素；推动为中度和重度营养不良的人提供有效治疗的机会。此外，这一运动正在采纳将营养与农业、清洁水、卫生、教育、就业、社会保护、保健和支助复原力联系起来的战略方面已取得进展。

D. 增进合作

24. 人们普遍认为，要加快执行关于饥饿和粮食安全的商定目标和指标，就必须加强合作与协调。联合国系统各组织正在越来越多地通过各种合作机构共同努力，定期协商，分享知识并精简议程，以避免重复和支持共同努力。

25. 粮农组织、农发基金和粮食计划署还在全球粮食安全高级别工作队与委员会以及其他实体密切合作，以实现“零饥饿挑战”倡议。2013 年 9 月，儿基会、世卫组织和世界银行利用截至 2012 年的现有数据提出了儿童营养不良估计数字的新报告。交互式图表按不同区域分类提出了儿童发育不良、体重不足、体重过重、消瘦和严重消瘦流行率估计数和受影响数目。¹⁶

26. 第二次国际营养会议将由粮农组织和世卫组织与其他国际组织的合作于 2014 年 11 月 19 日至 21 日在罗马共同举办。这是一次高级别部长级会议，将提出一项灵活的政策框架，以解决当今营养方面主要挑战并确定加强营养方面国际合作的优先事项。会议将审议关于最大限度发挥鱼类对人所需营养作用的一份技术文件，这说明了鱼类实现营养目标中的重要作用。

27. 虽然饥饿和营养不良有着不同层面，粮食安全本身也是一项复杂条件。通过对饮食质量、食物消费频率、基础设施、水供应，获得土地的机会、价格波动和

¹⁵ 可查阅：<http://scalingupnutrition.org>。

¹⁶ 可查阅：<http://www.who.int/nutgrowthdb/estimates2012/en/>。

市场准入方面的相关指标进行审查，可以更全面地了解其各个层面——可有性、可享性、使用和稳定性。通过增长可以增加收入和减少饥饿，但较高经济增长可能无法惠及所有人。虽然消除贫穷依然是发展议程的中心，增长和收入增加未必与改善粮食安全和营养密切相关。在 1990 年至 2010 年期间，极度贫穷人数已减少了一半以上，而在同一时期，营养不良者人数只下降了 17%。³

28. 此外，对消除饥饿而言，获得适足食物的机会与粮食生产同等重要。世界具有足够的能力和资源确保每一个人得到适足的粮食和良好的营养。然而，尽管在过去二十年里取得了进展，估计有 8.41 亿人仍在遭受长期饥饿。

29. 对于如何以最佳方式处理饥饿、营养和粮食安全等相互关联的问题，需要采取一种双轨办法。双轨办法要求具体和紧迫地注意到短期和长期措施，以解决粮食无保障和营养不良问题。短期干预措施包括采取行动，确保最弱势群体立即获得足够粮食。长期干预措施是建立复原能力，解决饥饿的根本问题。这两条轨道必须以协调方式双管齐下，以便成功地消除饥饿和逐步实现获得足够粮食的权利。

30. 粮食计划署报告说，2013 年共有 790 万人在 52 个国家通过 88 项方案以现金、凭单或两者结合的形式接受了 5.06 亿美元的复原力建设援助，使地方社区能够通过当地市场购买粮食，增加获取粮食的机会，并通过建造或修复道路、桥梁和水井加强当地粮食分配制度。¹⁷ 这就是依照双轨办法解决问题的一个例子，因为在提供粮食援助的同时为加强粮食和营养安全建立了持久复原力，并降低了脆弱性。

31. 长期致力于将粮食安全及营养问题纳入公共政策及方案的主流，是实现减少饥饿的关键。旨在可持续地提高农业生产力，特别是小农户生产力的政策，加上社会保护政策和方案，将解决粮食无保障和营养不良问题，同时确保长期经济增长带来的社会津贴。全球汇款额已发展为官方发展援助的三倍，并对贫穷和粮食安全产生了重大影响。

32. 最近一项研究根据关于公共开支、政策、方案和法律框架方面 22 项指标，对 45 个国家过去一年的表现做了比较。这些都是各国政府可用来加强粮食安全和营养的工具。¹⁸ 在饥饿和营养不良现象较为严重和(或)越来越严重的国家，有些国家明确表示出较大政治承诺要解决这些问题。然而，致力于解决饥饿并不等同于解决营养不良问题的承诺。这项研究还发现在儿童发育障碍较为严重的国家，相对承诺水平极为不同，而且过去二十年发育障碍有所增加的国家，目前政治承诺水平则处于较低或十分低的水平。许多国家目前这一立场都已经或正在受到冲突影响。

¹⁷ 2013 年世界粮食计划署的成绩，罗马，2013 年。

¹⁸ Dolf J. H. Te Lintel, Lawrence J. Haddad, Rajith Lakshman, Karine Gatellier. 饥饿和营养承诺指数(Hanci 2013 年): 衡量发展中国家减少饥饿和营养不良政治承诺。发展研究院, 2014 年。

33. 学校供餐方案是有效减少饥饿的社会安全网络；学校供餐是一种家庭收入转让，因为这样有助于家庭在危机时期教育子女和保护粮食安全。粮食计划署最近一份报告¹⁹ 评估了在世界各地的学校供餐方案——这是在全球范围内进行的首个此类评估。报告指出，根据对 169 个国家的抽样，通过世界各地至少有小学前、小学和中学 3.68 亿儿童通过学校获得粮食。根据关于接受学校供餐儿童人数的资料和学校供餐方案人均成本的现有知识，该报告估计，全球每年这项投资在 470 亿美元和 750 亿美元之间——其中大部分来自政府预算。

34. 在高收入和中等收入国家，学校供餐计划常常纳入更大的社会福利制度。相比之下，学校供餐方案的覆盖范围在需求量最大的发展中国家是最不充分的。目前估计数表明，在中等收入国家有近 50% 的儿童接受免费餐，低收入国家的数字为 18%。这突出显示了低收入国家在资源和能力有限的情况下，为确保学校供餐方案类似制度化、可持续性和效率所面临的挑战。²⁰

35. 尽管非洲取得了一些经济进步，但仍然是世界上最缺乏粮食安全的大陆，农业生产力水平相对较低，农村收入较低，营养不良比率偏高。然而，虽然需要粮食援助的大多数国家位于非洲地区，印度则是世界上人口第二多的国家——其粮食无保障人口绝对人数最高；世界上 25% 的饥饿人口生活在印度。该国新批准的国家粮食安全法是这类食物权方案最大的一个：它扩大了国家定点公共分配体系的覆盖范围，通过公平价格商店网络将补贴口粮(大约低于零售价格 90%)的谷物分配给 800 多万人，即全国人口的三分之二。在这种规模上执行国家粮食安全法是一项重大挑战。

四. 可持续地提高农业生产率的进展

36. 人们普遍认为，为避免今后发生粮食危机，必须以可持续、具有复原能力和有利于农村发展以及减贫的方式提高农业生产力。在过去 50 年间世界种植土地面积增长了 12%，而主要作物产量的大幅增加，农业生产则大约增长两倍。目前在全球范围内，人均生产约为 4 600 卡路里，即实际需要的两倍。²¹ 某些地区产量的增长与土地和水资源退化以及相关生态系统的恶化相联系，包括生物多样性、生物量、碳储量、土壤健康、水储存和供应。大部分的农业扩展都牺牲了森林面积：从 2000 年至 2010 年期间，每年因为土地转作他用而损失 1 300 万公顷的森林。但是，森林对于可持续农业至关重要，因为森林保护土壤，调节水流量，

¹⁹ 世界粮食计划署。2013 年全世界学校供餐的状况。2013 年，罗马。

²⁰ 同上。

²¹ Lundqvist, J., C de Fraiture 和 D. Molden, Saving Water: From Field to Fork – Curbing Losses and Wastage in the Food Chain. SIWI Policy Brief. 斯德哥尔摩国际水资源研究所，2008 年。

成为基因库和维持健康的环境。因此，在世界许多地区，农业生产率的增长正在放慢。²²

37. 经合组织和粮农组织预测，全球农业生产在今后 10 年的增长将达到平均每年 1.5%，而在前十年则为 2.1%。全球谷物产量预计在下一个十年中每年将增长 1.4%，有 57% 的总增长来自中等收入和低收入国家。在所有作物和牲畜生产部门的增长预计将放缓。这些趋势反映为费用上涨，日趋严峻的资源紧张和不断增加的环境压力，预计将会影响到几乎所有区域应对供应。

38. 农业知识、科学和技术均推动农业生产随着时间而大幅增加。生产力的提高导致全球人均粮食供应和粮食安全的净增加。然而，各区域的人们从这些增长中受益不均衡，因而对环境可持续性产生了消极影响。²³ 这一局势和工业国家粮食价格相对较低已导致大量零售前后的浪费，加大了已经紧张的自然资源的压力；为满足后世后代的粮食安全需求而维持长期的农业生产力，就需要在全球、国家和地方各级制定和采用从生态和社会层面都可持续的农业和粮食系统，包括 AKST 更有针对性的投资，法律框架和联盟形式，以确保向资源有限的个人和社区提供知识、信息、信贷、市场、土地和水的机会，并支持适应气候的农业做法(见秘书长关于农业技术促进发展的报告(A/68/308))。此外，为制止农业自然资源基础的退化，特别是森林资源的损失，必须制定更好的土地使用规划。

A. 支持小农户

39. 为充分发挥小农户农业的潜力，有必要消除限制投资能力的制约因素。第一个目标是支持小农自身的投资，但他们这样做的能力取决于在集体行动、公共货物和支持农村基础设施的其他有关投资。²⁴

40. 为提高效率，需要制定综合政策，即各项政策应相互支持(而不是相互妨碍)。例如，投资于适当研究和推广活动未必能推动改进小农收入投资，除非在获取和创造新的市场方面也做投资。同样，对基础设施的投资如果有助于适合小农户的市场和生产模式，则效果更好。此外，这些投资需要辅之以保障土地保有权权利的措施。²⁵

41. 联合国大会第六十六届会议宣布 2014 为国际家庭农业年并请粮农组织协助其实施。国际家庭农业年于 2013 年 11 月 22 日在联合国总部正式推出，活动包

²² P. Kumar 和 S•Mittal(2006 年)， “Agricultural Productivity Trends in India: Sustainability Issues” , Agricultural Economics Research Review, Vol. 19 (Conference Number), 第 71-88 段。

²³ 农业知识、科学和技术促进发展国际评估的决策者全球报告摘要(2009 年)。

²⁴ 粮食安全和营养问题高级别专家组，投资于小农户农业促进粮食安全(罗马，2013 年)。

²⁵ 同上。

括进行五个区域对话，家庭农户和各国政府、科学界、民间社会组织和私营部门代表都参与了对话。这些对话的宗旨是确定每个地区的家庭农业所面对的主要挑战和机遇，以及对家庭农业有利的政策环境主要原则以作为实现粮食和营养安全的核心内容，并有效地消除饥饿和农村地区的贫穷。根据国际家庭农业年国际指导委员会的请求，2014年的粮农组织区域会议为这些利益攸关者举行建设性对话提供了论坛，并进一步界定了粮农组织在区域一级支持家庭农业的工作范围和优先事项。

42. 非洲联盟(非盟)则宣布2014年为其农业和粮食安全年，以纪念非洲农业综合发展方案十周年。这就强调了非洲个经济体的持续增长，以及更新“非洲农业发展综合方案”以促进更大成果和影响的必要性。十年之后，只有八个国家——布基纳法索、埃塞俄比亚、加纳、几内亚、马拉维、马里、尼日尔和塞内加尔——达到或超过“马普托宣言”中商定的支出10%的目标，和9个——安哥拉、厄立特里亚、埃塞俄比亚、布基纳法索、刚果(布)、冈比亚、几内亚比绍、尼日利亚、塞内加尔和坦桑尼亚——实现了农业增长每年超过6%。

43. 粮农组织于2014年3月举行的非洲区域会议第28次会议编制非洲各国政府、非盟委员会和新伙伴关系以及非洲发展伙伴从过去十年的经验中所汲取经验教训的评估，并讨论了在四个关键领域的建议：确定和商定由非洲主导的政策一致性、协调和实施议程；为包括小农户和家庭农户在内的国内私营部门投资提供有利的环境；针对小农户的需求和目标，投资于一项本国发展的科学、技术和学习议程；并确定非洲农业综合发展方案如何能够更有效地促进体制能力建设，以推动注重成效的行动和执行情况。

44. 家庭农户在全世界农业生产中至少占56%，²⁶而且小农户在非洲粮食市场提供了全部粮食消费的至少80%。在稳定的政策支持下，加上更多地参与政策进程，小农户已经表明，他们能够积极应对政策和市场机会。²⁷例如，粮食署在2008年启动了采购换进展的试点方案，并在五年内参与了500多个伙伴关系，其中有286个通过协议正式确立，而有63正在谈判之中，向20个试点国家²⁸的小农户提供更多的投资奖励措施，以促进其生产，并且有可能将其作物卖给一个可靠买主并获得公平价格。大约40万公吨粮食已通过采购换进展项目签订合同，并为小农户赚取了1.5亿美元。

²⁶ 粮农组织，2014年。家庭农户：供养世界，关爱地球。信息图形 <http://www.fao.org/resources/infographics/infographics-details/en/c/230925/>。

²⁷ 粮农组织，2014年。非洲区域的粮食和农业状况以及非洲农业综合方案在执行中尤其侧重于小农户农民和家庭耕作。非洲区域会议，2014年3月。ARC/14/3。

²⁸ 布基纳法索、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、利比里亚、马拉维、马里、莫桑比克、卢旺达、塞拉利昂、南苏丹、坦桑尼亚、乌干达、赞比亚、阿富汗、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜。

45. 通过采购换进展方案，粮食计划署还试验了购买主食和促进对小农户的销售机会的创新方法。采购换进展项目利用粮食计划署的需求并借助于合作伙伴的专门知识和资源，支持小农户取得更好收成，减少收获后损失，并提高其主要作物的质量。此外，采购换进展方案收集和分享以可持续方式将小农户与市场相联系的有效方法方面的经验教训，并就此与利益攸关方广泛交流。采购换进展还投资于收获后处理和储存等领域的国家一级能力建设，这将给国家促进长期粮食安全带来可持续成果。在粮食计划署带头之后，希望其他主要商品购买者也能越来越多地从小农户购买，包括政府和私营部门。

B. 提高复原力

46. 气候变化会成倍增加目前对粮食安全、饥饿和营养不良的威胁。这将使自然灾害更加频繁和更加剧烈，肥沃土地和水源更更加贫乏，难以获取，而且提高农业生产力更加难以实现。这可能加剧因资源稀缺而引起的冲突，加剧人道主义危机，迁徙和流离失所的情况。为加强粮食生产、改善粮食供应、扩大社会保护制度并执行社区适应方案，政府自主权和领导力是作出可持续努力的关键，这样才能建立抵御气候灾害和改善备灾和作出反应的复原力。粮食计划署正在粮食无保障问题十分严重的发展中国家进行适应气候变化和减少风险的工作，而粮农组织正在气候复原力农业和森林砍伐问题领域采取行动，而《联合国防治荒漠化公约》正在根据可持续发展大会的各自决定审议土地退化世界的概念，努力实现不再出现土地退化的世界。

47. 在 2014 年 6 月，粮农组织林业委员会请各国积极努力，争取在发展可持续和更综合土地使用政策的框架内实现零非法砍伐森林，并加紧努力减少毁林和森林退化，并投资于植树造林，重新造林和森林恢复。UN 降排方是由粮农组织、环境署和开发署在横跨非洲、亚洲-太平洋区域和拉丁美洲 53 个伙伴国家，为支持国家降排的准备工作的，而提出的关于发展中国家降低因森林砍伐和退化所产生的排放的协作倡议。

48. 在 2014 年 9 月 23 日举行的气候变化首脑会议将成为各国领导人在最高级别促进雄心勃勃的实地行动，以减少排放并增强气候复原力的公共平台；调动政治意愿根据“联合国气候变化框架公约”在 2015 年之前达成一项雄心勃勃的全球协定。首脑会议将发起“行动领域”即多伙伴倡议，包括通过一个新的全球联盟气候智能型农业。必须尽力确保联盟促进包容所有相关利益攸关方并遵守多方利益攸关方的国家评估。

49. 世界经济论坛的农业新愿景²⁹ 涉及到粮食系统变革伙伴关系中的 33 个公司和 14 个国家，涵盖小农耕者 280 万。支持非洲农业发展综合方案伙伴关系平台

²⁹ 可查阅：<http://www.weforum.org/issues/agriculture-and-food-security#nva>。

的“拓展非洲”，以及支助区域粮食安全和可持续农业的类似多方利益攸关方平台“拓展亚洲”，³⁰ 在即将举行的会议期间讨论气候智能型农业的概念。

50. 为消除饥饿并加强复原力建设，各国政府必须在“兵库行动框架”2(2015年后减少灾害风险框架)中作出更有力的承诺，将减少灾害风险纳入关于粮食和农业部门以及农村基础设施和教育方面的发展和投资计划。有关粮食安全和营养的气候变化适应战略也应纳入国家和国家以下各级所有政策和行动，包括将其与气候和天气研究和预测、制定具体研究以及在必要时采用灵活的管理和治理机制联系起来。⁷

五. 确保所有粮食体系可持续性的进展

51. 要实现一个没有贫穷、饥饿和营养不良的世界，就必须向复原力、多样化和生产性农业和粮食系统转变，包括价值链各环节的可持续自然资源管理和减少粮食损耗和浪费。粮食系统包含有关粮食生产、加工、分发、制作和消费的所有环节和活动，以及这些活动的产出，包括体制框架的社会经济和环境成果。一个可持续系统是在提供粮食安全和营养的同时，非但不会损害³¹ 而且会加强为子孙后代提供粮食安全和营养的经济、社会和环境基础。³²

52. 2014年3月，《可持续消费和生产十年方案框架》委员会批准了粮农组织和环境规划署关于建立一个新的可持续粮食系统方案的提议。提议参照了粮农组织-环境署于2011年设立的可持续粮食系统方案和关于可持续消费和生产问题农食品工作队目前的工作，并预计将于2015年5月启动。新方案的目标是以坚实的科学和政策知识为基础，保护自然资源，促进更有效地使用自然资源、产品和回收的材料，通过提高资源效率和减少污染强度的粮食系统，从生产到消费的整个食物链，同时改善粮食和营养安全。

53. 在加强数据收集的基础上通过计量标准就结果做出评估，包括在政策、管制和自愿性文书，以及根据该方案拟订的关于可持续性指标和积极伙伴关系和项目的数目，其中特别注重的是发展中国家。

A. 减少损耗和浪费

54. 减少粮食损耗和浪费通常被视为一条有希望实现减少饥饿和增加粮食系统可持续性的途径。鉴于发展中国家的许多小农生活在粮食无保障的边缘，减少他们的粮食损耗可能对其生计立即产生重要的影响。据粮农组织称，如果粮食的损

³⁰ 可查阅：<http://growafrica.com>。

³¹ 粮食安全和营养问题高级别专家组，可持续食品系统中的粮食损耗和浪费(罗马2014年)。

³² 避免未来饥荒：通过可持续粮食系统加强粮食安全的生态基金会。联合国环境规划署(环境规划署)，内罗毕。

失和浪费可以减少一半，到 2050 年养活世界人口将只需要增加现有粮食的 25%，而不是目前预测的 60%。³³ 考虑到其性质和原因，根据技术、经济、环境和社会考虑因素，将粮食损耗和浪费减少一半是一个现实目标。

55. 高级别专家小组于 2014 年 6 月发布的一份报告认为“粮食损耗和浪费急剧减少了粮食在从收获到消费各个阶段食品链的数量，无论是什么原因”。报告对发生在消费之前的粮食损耗和消费之时的粮食浪费加以区别，而不论原因何在。报告还指出，从收成到消费整个粮食链各个阶段中，食品质量的损失或浪费都是与产品退化有关的粮食质量属性的下降。³¹

56. 调查结果显示，粮食损耗和浪费是粮食系统——在技术、文化和经济的运作方式。对粮食损耗和浪费从三个角度进行了分析：一个系统角度，一个可持续性角度——包括环境、社会和经济层面的可持续性——以及粮食安全和营养角度，审视涉及到粮食安全和营养粮食损耗和浪费的各个层面。³¹

57. 高级别专家小组建议以包容和参与性方式从四个平行相互支持的领域进行跟踪：改善关于粮食损耗和浪费的数据收集和分享知识；制定在适当水平减少粮食损耗和浪费的有效战略；采取有效步骤，减少粮食损耗和浪费；和改善政策和战略的协调，以减少粮食损耗和浪费。

58. 拯救粮食倡议及其思考、饮食、节约运动，这两者都是针对“零饥饿挑战”倡议发起的，作为良好的例子都表明在行业、科研、政治和民间社会努力提高消费者认识并鼓励粮食损耗关于粮食损耗的对话。2013 年 12 月，粮农组织、粮食计划署和农发基金商定共同开展一个为期三年的项目，以应对发展中国家粮食损耗问题。该项目的重点是减少谷物和豆类的损耗，如玉米、大米、豇豆和豆类，这些作为主食在全球粮食安全中发挥着重要作用，并对数百万小农户的生计具有重大影响。这一联合倡议的目的是在全球一级上就减少收获后损失的最有效办法分享知识，并帮助各国制定政策和规章，以在国家 and 区域两级减少浪费。³⁴

B. 粮食价格波动、贸易和投资

59. 农产品市场信息系统是根据二十国集团的要求设立的一个机构间平台，目的是提高粮食市场的透明度，并鼓励在应对市场不确定性方面协调政策行动。该系统还开展研究活动，以更好地理解市场发展并确定监测市场和政策条件的指标，并查明和解决参与国家的知识差距和技术需求。非盟驻苏特派团的倡议包括五个方面主要产出：信息的收集、研究、能力开发、传播以及政策对话。

60. 非盟驻苏特派团活动最近从数据收集和审查工作已经转到编制 2013-14 年销售季节的短期预测。“非盟驻苏特派团市场监测”已改善了信息传播工作并在政

³³ 欧洲和中亚的粮食损失与浪费。ERC/14/3 号文件，粮农组织，2014 年(可查阅 <http://www.fao.org/docrep/meeting/030/mj621e.pdf>)。

³⁴ 对联合国粮农组织任务具有重要性的论坛发展(CL 149/INF/4)。

策指标、研究与分析领域取得进展。例如，在国家案例研究中改进饲料估算方法进行了调查，并从全球基准到生产者的价格传递做出分析；在对粮食和能源之间联系的后续研究中，探讨了提出生物燃料指标的可能性；和一项全球研究报告汇编了现有的储备估计数知识。此外，孟加拉国、印度、尼日利亚、泰国和菲律宾等五个目标国家在活动的能力发已逐步开始。³⁵

61. 对农业的负责任投资是从捐助方和受援国的角度看都是一个优先事项。世界粮食安全委员会在其第三十九届会议推出了被称为粮食安全委员会——负责任农业投资的包容性协商进程，以制定并确保对负责任农业投资原则的广泛认同，并预期将会提出一套原则，促进对农业的投资，以推动可持续和持久的粮食安全和营养。粮食安全委员会——负责任农业投资原则的最后版本将由委员会于今年 10 月通过。

62. 世贸组织谈判多哈回合经过长期谈判，于 2013 年 12 月就少数问题达成协议。一系列泛称为“巴厘一揽子计划”是在第九次世贸组织部长级会议期间达成了协议，其中包括三个主要部分，其一涉及到为实现粮食安全目标，使用公共采购粮食库存以供发展中国家使用。最后的“巴厘协定”规定，在确定一项永久解决办法之前，各成员不应通过世贸组织的争端解决机制，对一个发展中成员国履行其义务提出质疑，即发展中成员国为粮食安全方案目的，通过现有公共库存，在支持国内传统主食作物时扭曲贸易方面的义务。³⁶

63. 由 20 国集团于 2009 年制定的“全球农业及粮食安全计划”现已进入第五年，这一计划支持中期和长期干预措施，以确保强劲和稳定的政策并增加对最脆弱国家农业的投资。在应急资金结束之后，全球农业及粮食安全计划与各国合作，以可持续方式进行发展，使它们今后能够更好的抵御气候、政治和市场的冲击的。计划的重点是农业生产力的增长，将农民与市场联系起来，并加强其能力和技术技能。

64. 全球农业和粮食安全方案由国家领导，支持各国在其国家农业和粮食安全投资计划中优先事项，并提供了一个平台，用于协调捐助方在国家方案的供资和可持续的私营部门投资。方案分为两个不同的筹资窗口：公共部门窗口协助由国家领导的战略方案或区域方案，这些方案是全行门的国家或区域协商和规划工作的结果，例如“非洲农业发展综合方案”；私营部门窗口旨在提供长期和短期贷款、信贷担保和证券，以支持私营部门活动促进农业发展和粮食安全。迄今已收到 12 亿美元的资金——公共部门窗口 979.2 百万美元，私营部门窗口 238.3 百万美元。³⁷

65. 截至 2014 年 3 月，全球农业和粮食安全方案为 10 个国家³⁸ 的项目供资，这些地方的大部分直接受益者是妇女，15 个项目中与营养有关的活动，总额约 1

³⁵ 非盟驻苏特派团的进展和活动，2013 年 10 月至 2014 年 5 月。非盟驻苏特派团全球粮食市场信息组第五届会议(2014 年 5 月)。

³⁶ “巴厘一揽子计划”对贸易和粮食安全的影响。粮农组织贸易政策简报，第 16 期。

³⁷ 可查阅：<http://www.gafspfund.org/content/funding>。

³⁸ 布隆迪、科特迪瓦、海地、利比里亚、马拉维、马里、尼泊尔、塞拉利昂、多哥和也门。

亿美元。全球农业和粮食安全方案预计将涵盖 1 300 万人，主要是小户农民及其家庭。初步成果显示出很有希望的影响力。在一些国家，项目受益人的收入已经增加 200%，产量则翻了两番，而且随着收入的增加，获得基本服务的机会有所改善。³⁹

六. 展望未来：在 2015 年后的发展议程中的农业发展、粮食安全和营养

66. 消除饥饿，确保粮食安全和充足的营养，并使可持续农业和粮食系统采取多部门更加综合的办法。在 7 月，大会关于可持续发展目标开放工作组认可了关于一套可持续发展目标的建议，包括“就消除饥饿、实现粮食安全和改善营养并促进可持续农业”拟议目标的统筹和全面的愿景。目标包括五项具体目标：支助最弱势群体，如妇女、婴儿、儿童和小规模粮食生产者，消除饥饿和营养不良，并确保全年获得安全、有营养和足够的粮食；获得土地、其他生产性资源和投入，知识、财务服务、市场和增值和非农业就业机会。粮食损耗和浪费问题在可持续消费的目标下也做了讨论，一项具体目标是将全球人均粮食浪费在零售和消费层面减少一半，并减少生产和供应链中的粮食损耗，包括收获后损耗。⁴⁰

67. 在第六十九届会议期间 2015 年后发展议程谈判阶段的筹备工作中，大会主席召开一次第 68 次会议期间活动高级别总结会议，以思考本届会议期间发生与 2015 年后发展有关的进程，以期向会员国和其他利益攸关方提供一个机会，找出大会第六十九届会议秘书长综合工作报告的可能投入，特别是 2015 年后的发展议程的拟订工作。

68. 目前正在形成的一种共识是 2015 年后发展议程的粮食安全应与《支援最不发达国家伊斯坦布尔宣言和行动纲领》相符合，其目的是帮助最贫穷国家摆脱贫困。农业、粮食安全和农村发展是八个优先行动领域之一。《宣言和行动纲领》要求，除其他外，加强粮食援助和安全网方案，以消除饥饿和营养不良，确保所有最不发达国家获得安全食物和紧急粮食援助，贫穷小农户提供安全网，对农业和渔业研究及农村基础设施做出区域和国家一级的新投资，推广良好耕种和捕捞作业及创新的可持续技术，以及营销指导，有序和有效的融资及更大程度的土地保有权保障，包括农民妇女获得和控制土地的权利。可持续发展目标开放工作组采纳了关于《伊斯坦布尔行动纲领》的一些最重要的优先事项，包括能力建设和确保执行方法等目标。这些可以结转纳入 2015 年后的发展议程。

69. 2015 年后发展议程的营养目标还应考虑到 2012 年世界卫生大会的目标，其中涉及到营养不良的各个方面：到 2025 年 5 岁以下儿童的发育不良人数减少

³⁹ 全球农业和粮食安全方案概况介绍：公共和私营部门窗口。2014 年 3 月。

⁴⁰ 可查询：<http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>。

40%；到 2025 年育龄妇女贫血症减少 50%；到 2025 年出生时体重过轻人数减少 30%；到 2025 年儿童超重没有增加；到 2025 年将出生首 6 个月的纯母乳喂养率增加到至少 50%；和减少并保持消瘦儿童人数低于 5%。

70. 开放工作组还提出有关陆地生态系统的保护、恢复和可持续管理的目标和具体目标，其中包括遏止生物多样性的丧失和毁林。维持农业的自然资源基础可以是 2015 年后发展议程一个不可分割的组成部分。

71. 要实现到 2015 年将遭受饥饿的人数减少一半的目标，就需要立即作出进一步努力，在进展甚微的国家尤为如此。为增加对可持续农业的投资，支持小农户，并在全世界减少粮食损耗和浪费合作的工作加大了力度，并取得令人鼓舞的进展。2015 年后发展议程必须具备一个连贯一致的框架，能够提供短期粮食安全和营养，同时确保为子孙后代提供粮食安全和营养的经济、社会和环境基础不会受到损害。⁴¹

七. 建议

72. 重要的是，2015 年后发展议程纳入了一项总目标，诸如目前所载可持续发展目标开放工作组提议的目标二：“消除饥饿，实现粮食安全和改善营养，并促进可持续农业”。其中还包括制止自然资源基础的退化促进可持续农业的目标。

73. 有关农业和粮食安全的可持续发展目标和具体目标可将消除饥饿和营养不良作为优先事项，为确保粮食系统可持续性满足中期要求，并考虑到维持地球自然资源的重要性。粮食安全委员会高级别专家小组就此提出最新调查报告可以提供有益的指导。⁴²

74. 各国必须能够确定自身粮食安全战略，这是由国家经与所有主要利益攸关方协商之后阐述和制定的。粮食安全委员会有能力提供适当的咨询和支助工具，例如由国家发起的多方利益攸关方对可持续粮食系统、粮食安全和营养的评估。

75. 所有迹象都表明，未来气候变化将对许多国家的粮食安全构成新的重大挑战。各国政府需要进行研究，并作出其他投资，以支持小农户提高对此做出调整的能力。

76. 需要继续努力，包括通过加强社会保护和安全网，改善贫困者的粮食安全和营养状况。安全网可以在发生危机时协助获得粮食的机会，有可能加快减少营养不良的进度，如果设计得当，可以在小农户中创造需求和刺激生产。

⁴¹ 可查阅：http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-8_EN.pdf

⁴² 同上。