



第七十二届会议

临时议程\* 项目 26

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

世界无法如期实现到 2030 年消除饥饿和营养不良的目标。自然资源的稀缺及管理上的不可持续性，加之小户农民保有权无保障和不均衡，对农村地区弱势民众产生严重影响。气候变化、干旱、政治不稳定和冲突威胁着众多地方的粮食安全，阻碍执行可持续发展目标的进展。长期经历危机的国家可能掉队。国际社会需要制定更加全面和协调的对策，将应对人道主义危机的短期努力结合到较长期的发展努力，通过包容性政策进程和有效伙伴关系，从根源上解决粮食不安全和营养不良的问题、发展复原力强和可持续的生计、支持可持续的粮食体系。

\* A/72/150。



## 一. 引言

1. 在其关于农业发展、粮食安全和营养的第 71/245 号决议中，大会请秘书长向大会第七十二届会议报告该决议的执行情况，并促请联合国系统相关组织在各自任务和资源范围内，确保不让任何国家在执行该决议方面掉队。
2. 《2030 年可持续发展议程》(见大会第 70/1 号决议)的通过预示着一个转型到来：国家政府、机构和利益攸关方在调整了执行可持续发展目标的思路后，如何进行合作。2017 年可持续发展问题高级别政治论坛审查了可持续发展目标 2(消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业)的进展情况，显示出对各可持续发展目标间关系更加深刻的理解。各机构和众利益攸关方为该次审查开展了若干重要的筹备进程并提供了协调投入。
3. 本报告提供相关资料和最新情况，说明为按照可持续发展目标实现国际商定的农业发展、粮食安全和营养目标做出的全球努力，其中参考了向高级别政治论坛提供的投入以及其他来源的资料，包括下列来源提供的资料：联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界粮食计划署(粮食署)、国际农业发展基金(农发基金)和世界粮食安全委员会秘书处。除此之外，以下机构也参与合作：联合国人权事务高级专员办事处、联合国资本发展基金、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署、联合国工业发展组织、联合国教育、科学及文化组织、国际劳工组织、国际移民组织、全球粮食和营养安全高级别工作队、世界银行、国际电信联盟、联合国儿童基金会(儿基会)、人道主义事务协调厅、世界卫生组织(世卫组织)、各区域委员会和秘书处经济和社会事务部。

## 二. 概览

4. 必须加快消除饥饿和营养不良的努力。就目前趋势而言，世界无法如期实现到 2030 年消除饥饿和营养不良的目标。据估计，7.93 亿人无法获取足够的饮食能量，<sup>1</sup> 1.56 亿儿童发育迟缓。<sup>2</sup> 患有其他形式营养不良的人数也在上升：20 亿人缺乏关键维生素和矿物质，全球 19 亿成年人和 0.43 亿儿童超重或肥胖。<sup>3</sup>
5. 在受冲突和危机影响的国家，遭受饥饿和粮食无保障的人口迅速增加：从 2015 年的近 8 000 万人，上升到 2016 年的 1.08 亿人。<sup>4</sup> 最近几个月，带来环境压力的因素、冲突、流离失所和争夺稀少的自然资源等因素以不同方式叠加在一

<sup>1</sup> 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)和世界粮食计划署(粮食署)，《监测粮食安全和营养以支持 2030 年可持续发展议程：回顾和展望》(罗马，2016 年)。

<sup>2</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)、世界卫生组织(世卫组织)和世界银行，“儿童营养不良水平和趋势：关于儿童营养不良的联合评估”，2016 年 9 月。

<sup>3</sup> 儿基会、世卫组织和世界银行，“儿童营养不良水平和趋势：关于儿童营养不良的联合评估”，2012 年。

<sup>4</sup> 粮食安全信息网，“2017 年粮食危机全球报告”，2017 年 3 月。

起，导致粮食严重无保障，影响了数百万人的生活。这是国际社会面对的重大人道主义挑战，需予以紧迫关注。

6. 按照目前的执行速度和范围，不大可能推动实现可持续发展目标 2 所需的转型性变革，且世界许多地区都无法实现可持续发展目标 2 的具体目标。到 2030 年，甚至是到 2050 年，世界大量人口，特别是撒哈拉以南非洲和南亚地区人口，仍将遭受营养不足或营养不良的影响。政府间气候变化专门委员会认为，如果任由目前趋势发展，到 2080 年，估计另有 10 至 30 亿人将遭受缺水的影响，2 亿至 6 亿人将饱受饥饿困扰，撒哈拉以南非洲国家的情况尤其严重。世卫组织报告说，在 2030 年至 2050 年期间，预计气候变化引发的营养不良、疟疾、腹泻和热应激每年还将额外造成约 25 万人死亡，并导致营养不良的儿童人数增加 2 400 万。<sup>5</sup>

7. 需要开展更多协调一致的努力，通过有针对性的应急行动，以及支持恢复和提升复原力的中长期援助，满足遭遇严重粮食危机的民众的迫切需求。这些危机往往因冲突、粮食价格高昂和厄尔尼诺现象引发的异常天气模式而愈演愈烈。

8. 必须同时应对饥饿和贫穷问题，具体方法包括：提高收入和提升生产力、确保小户农民(特别是妇女和青年)对生产资源的保有权、创造体面的就业、确保提供适当的社会保护和加强市场运作。应增加对农村地区的干预，极端贫穷且长期缺乏粮食保障的人口大都生活在那里。

9. 此外，实现可持续农业的进展也缓慢且不均衡。小规模粮食生产者在推动实现可持续生计的农村转型中发挥重要作用，在以小农农业为粮食和就业主要来源的国家更是如此。需要进行更多的投资，以提高农业生产力。在为实现可持续发展目标 2 和《亚的斯亚贝巴行动议程》有关规定，特别是投资于可持续和包容性农业以减少贫穷和粮食不安全的规定而调动执行手段方面，进展仍然不足，需要加以紧急处理。

10. 可持续发展目标 2 强调了粮食安全、营养、农村转型和可持续农业之间的复杂关联。可持续发展目标 2 认为欲消除饥饿和营养不良，应推动农业和粮食系统转型，并将男女农民视为关键的变革推动者，增强他们的权能。消除贫穷和促进繁荣的核心举措必须是创造更为可持续的粮食系统。尽管农业在消除饥饿和极端贫穷问题上发挥直接作用，但实现有关健康、水、生物多样性、可持续城市、可持续能源、海洋和气候变化的可持续发展目标的具体目标也是关键所在。

11. 可持续发展目标 2 与其他可持续发展目标间不可分割的联系在国家层面上提出了众多挑战。为实现可持续发展目标 2，许多国家都在采取不同途径，建立国家平台以制定更综合的政策和方案，促进知识共享和富有成效的伙伴关系。有效地利用包容性多利益攸关方平台和伙伴关系有助于以综合、平衡的办法实现可持续发展目标 2 和其相关具体目标。2017 年，在 20 国集团、7 国集团和《联合国气候变化框架公约》的框架下，国际层面上发生了令人鼓舞的政策发展，应予进一步发展。

<sup>5</sup> 世卫组织，“气候变化与健康概况介绍”，2017 年 7 月。

### 三. 消除饥饿，确保获得食物

12. 在可持续发展目标具体目标 2.1 方面，过去几十年，尽管在世界众多地区减少贫穷和饥饿的努力已经取得重大进展，但贫穷、饥饿和营养不良仍是实现可持续发展的主要障碍。在受冲突和危机影响的国家，遭受饥饿和粮食无保障的人口急剧增加：从 2015 年的约 8 000 万人，上升到 2016 年的 1.08 亿人。最近几个月，带来环境压力的因素、冲突、流离失所和争夺稀少的自然资源等因素以不同方式叠加在一起，导致粮食严重无保障，影响了近 2 000 万人。目前观察到，尼日利亚东北部、索马里、南苏丹和也门发生饥荒的风险极高。<sup>6</sup> 这是国际社会面对的重大人道主义挑战，需予以紧迫关注。

13. 最新的预测表明，现在全球约一半贫穷人口生活在冲突和暴力泛滥的国家。<sup>7</sup> 如果想要消除贫穷和促进繁荣，必须对这些国家给予更多的关注。这些国家往往面临不断或循环发生的灾害、危机或冲突，不仅威胁到人民的生命，而且威胁到他们的生计。然而，应急和救济援助往往不足以打破这一循环。持续的危机要求有专门设计的、有针对性的援助，满足拯救生命和减轻痛苦的迫切需要，并提升今后应对人道主义灾害、危机和长期压力的韧性以及准备、吸收和预防的能力。应该更加关注危机对妇女和儿童的特别影响，以及在应对危机中考虑到性别问题的重要性。与此同时，考虑到持续危机中营养不良的严重性，也需要对营养需求给予特别关注。

14. 迅速且有效率地应对农业威胁和紧急情况可以拯救生命、促进复苏、缩小对粮食援助的依赖性和自力更生之间的差距。将人道主义援助与发展行动相结合，以保护和恢复以农业为基础的生计，可以减轻和避免因饥饿造成的生命损失、粮食不安全、营养不良和丧失生计。建设有复原力的农村社区，并对当地粮食系统提供支持，对于解决危机根源和防止更多危机至关重要。

15. 面临饥荒风险或面临长期粮食不安全的民众大多依靠农业生存。由于冲突、干旱或其他自然灾害和经济危机破坏他们的生计，他们遭遇饥饿的风险和对外部援助的依赖上升。例如，索马里近 90% 受饥荒风险高的人都生活在农村地区。

16. 世界粮食安全委员会的《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》就如何在持久危机中提升粮食安全和营养，并在同时解决引起这些问题的根本原因向利益攸关方提供指导，并体现了关于如何通过使人道主义援助和发展援助相结合，提升受持久危机影响或可能受到持久危机影响民众的粮食安全和营养的全球共识。《框架》为在受持久危机影响或可能受到持久危机影响的国家开展更多统筹行动提供了基础，且为如何提升复原力并防止未来危机及对粮食安全和营养的相应影响提供指导。

<sup>6</sup> 粮农组织，“世界饥饿人数的再度攀升使多年来取得的进展出现逆转”，2017 年 7 月 3 日。可查阅：<http://www.fao.org/news/story/en/item/902489/icode/>。

<sup>7</sup> 粮农组织和粮食署，“监测冲突局势国家的粮食安全：粮农组织/粮食署对联合国安全理事会的联合情况更新”，2016 年 7 月。

17. 粮农组织、粮食署和人道主义事务协调厅正在通过机构间常设委员会紧急情况主任小组支持各国采纳、变通和推广粮食安全阶段综合分类，以支持在国家层面上进行人道主义需求概览联合评估；同时正在参加一个共同捐助者报告的试点举措。阶段分类制度提供了一套标准化的工具和程序，用作对粮食不安全和营养不良的严重程度和规模进行分析和分类的共用标准，它为 2017 年 2 月关于南苏丹的饥荒宣告提供了依据。

18. 在索马里，通过粮食安全和营养分析股，于 2017 年 2 月发布饥荒前警告，国际社会因此采取大规模应对措施，迄今为止已经防止了最坏情况，与此同时还定期更新了收获季节的进展、气候与市场 and 不断变化的粮食安全状况。

19. 粮农组织和粮食署以及欧洲联盟密切合作，通过透明、协商和以共识为基础的进程，协调撰写“2017 年粮食危机全球报告”中有关全球和区域粮食安全的分析，以确保在人道主义筹资环境不断改变的情况下，采取适当的规划，并根据需求分配款项，以应对粮食安全危机引发的后果，并为知情决策提供依据。

20. 发展各国政府管理信息系统的能力，可以确保在制定国家政策时，拥有足够的相关信息。粮农组织全球信息和预警系统继续监测全球每个国家的粮食安全状况，并提醒全世界注意新出现的粮食短缺问题。粮农组织正在支持也门强化预警系统，具体方法包括加强收集、分析和管理营养和粮食安全数据，并将预警转化为应对任何新浮现危机的迅速行动。

21. 世界各地扩大社会保障覆盖面，对于在国际消除饥饿目标方面取得进展至关重要。当前，100 多个国家都有某种形式的现金转移方案，专注于促进人类(尤其是儿童)的粮食安全和营养、健康和教育。然而，仍有约 70% 的世界人口无法获得某种形式的社会保障。<sup>8</sup> 确保获得社会保障的手段，对于提供最低收入并帮助贫穷人口获得工作和创收机会至关重要，这可以确保他们作为伙伴参与发展和经济增长。

22. 社会保障也增强了家庭对生产性投资的使用和所有权，从而提高农业生产、粮食安全、地方经济增长和农村发展。在结合农业干预措施的情况下成效尤其显著。例如，在埃塞俄比亚，通过社会保障方案每投入 1 美元，就为当地经济带来多达 2.52 美元的收入。<sup>9</sup>

23. 鼓励各国在解决营养和粮食安全问题上推动多部门办法，将社会保障和营养及针对营养采取的农业干预措施结合起来。这包括制定联合一揽子干预措施(“现金+”干预措施)。这些措施利用旨在惠及最贫穷和最弱势群体的社会保障方案的目标设定，并为受益者提供营养服务，同时推动促进营养的农业。

24. 农业生产和市场必须改善获取多样化、高营养食物的机会。通过确保农业目标匹配粮食建议，如国家饮食指南，可以促进粮食和饮食多样化，并有助于通过

<sup>8</sup> 粮农组织、农发基金和粮食署，《2015 年世界粮食不安全状况：实现 2015 年饥饿相关国际目标——进展不一》(罗马，2015 年)。

<sup>9</sup> 粮农组织，《粮食及农业状况：社会保护与农业——打破农村贫困恶性循环》(罗马，2015 年)。

农业干预措施弥合营养差距。与此同时，对处于价值链中的行为体开展营养教育，能够增加对多样化、高营养食物的需求。妇女权能的增强和营养教育对于提高家庭和社区改善饮食的能力至关重要。对农业发展项目与营养有关的成果的审查始终强调，农业发展项目对于饮食适足性和儿童成长的影响取决于干预措施中是否纳入营养教育。

#### 四. 消除一切形式的营养不良

25. 在千年发展目标的具体目标 2.2 方面，营养挑战日益复杂，因为包括发育迟缓、消瘦、体重不足、微量营养素缺乏症、超重和肥胖在内的多种形式的营养不良，可能在同一个国家或家庭中同时存在。不满五岁儿童中有四分之一可能死于营养不良相关疾病。超过 20 亿人缺乏成长、发育和健康生活所需的维生素和矿物质。<sup>10</sup>

26. 2016 年，全球不满五岁儿童发育迟缓、消瘦和超重的比例分别为 22.9%(1.55 亿)、7.7%(5 200 万)和 6.0%(4 100 万)。南亚和撒哈拉以南非洲儿童营养不良最为普遍：2016 年，两地超过三分之一的儿童(分别占两地儿童总数的 36%和 34%)发育迟缓。尽管较 2000 年的 52%和 43%，患发育迟缓的儿童比例已有所下降，但南亚和撒哈拉以南非洲仍拥有最高的儿童营养不良比例：全球患发育迟缓的儿童中有 77%生活在这两个地区。<sup>11</sup> 全球消瘦的儿童超过一半生活在南亚。<sup>12</sup>

27. 在全球范围内，约 19 亿成年人超重。其中 6 亿人患有肥胖症。日益增多的与饮食有关的非传染性疾病发生率和与之相关的保健支出带来了高昂的代价。如果无法扭转目前趋势，预计到 2025 年，11%的五岁以下儿童将患肥胖症。

28. 提高母乳喂养率每年可拯救 82 万儿童的生命，且儿童在日后生活中患超重或肥胖症的发病率将下降 26%。鉴于在营养方案中每投入 1 美元可以产生 16 美元的效益，在粮食系统就提高营养采取跨学科措施，极有可能帮助中低收入国家避免走上过去那种“从营养不良走向肥胖症的老旧且极具损害性的道路”。<sup>13</sup>

29. 2016 年根据大会第 70/259 号决议启动的 2016-2025 联合国营养问题行动十年是制定更明确界定、有时限的统一框架的重要步骤，框架在现有结构中利用可用资源，落实 2014 年第二届国际营养大会上作出的广泛承诺和可持续发展目标。根据第二届国际营养大会和其成果文件，即《营养问题罗马宣言》和《行动框架》，提出了关于十年的提议。《宣言》和《框架》为全球行动设定了共同愿景，即消除饥饿和包括营养不足、微量营养素缺乏、超重和肥胖在内的一切形式的营养不良。

<sup>10</sup> 粮农组织、农发基金和粮食署，《2015 年世界粮食不安全状况》。

<sup>11</sup> 世界银行，健康、营养和人口数据门户网站。可查阅 <http://datatopics.worldbank.org/health/sdg-indicators>(2017 年 8 月 8 日登录)。

<sup>12</sup> 儿基会、世卫组织和世界银行，“儿童营养不良水平和趋势：关于儿童营养不良的联合评估——2017 年版主要结果”，2017 年。

<sup>13</sup> Lawrence Haddad and others, “A new global research agenda for food”, *Nature*, vol. 540 (30 November 2016), pp. 30–32.

30. 联合国营养问题行动十年的附加价值在于设立了一个确定、跟踪和实现影响和成果的重点时间段，并提供了易于利用、透明的全球性机制，以跟踪所作承诺的进展，并确保相互问责。粮农组织和世卫组织共同牵头十年的执行，并与粮食署、农发基金和儿基会协作。十年的工作方案是通过包容性和协作性的进程制定，多个协调机制在该进程中发挥作用，包括营养问题常设委员会和世界粮食安全委员会，并与其他国际和区域组织及平台协商。各国政府正根据可持续发展目标和各种区域战略框架制定行动承诺。

31. 作为十年的一部分，众多组织和伙伴正通过“营养促成长”开展合作。“营养促成长”是一场全球运动，旨在重新提振在营养问题上的政治势头和全球关注，并调动新的财政和政策承诺。“营养促成长”由大不列颠及北爱尔兰联合王国、巴西和日本政府合作牵头开展，得到许多慈善基金会和民间社会组织的倡导，包括“营养促成长”利益攸关方群体、国际倡导营养联盟和增强营养运动。除了为实践承诺提供了平台，“营养促成长”使人们可以交流并学习如何采取更有效的方式解决营养不良问题，以及如何促进透明和问责文化。

32. 2016年国际豆类年(见大会第68/231号决议)提升了公众对豆类营养的认知，推动了世界各地开展活动，这些活动成功传播了关于豆类对粮食和营养安全的益处的知识，推进了旨在就提高豆类生产、消费和贸易制定相关政策的对话，促进了可持续农业和粮食系统。<sup>14</sup>

33. 粮农组织和世卫组织通过2016年12月1日和2日在罗马举办的发展可持续粮食系统以促进健康饮食和营养改善国际专题讨论会，推动了各国和各发展伙伴就营养和粮食系统开展政策对话，并在国家、区域和全球各级提高了监测第二次国际营养大会所通过行动框架执行情况的能力。

34. 2016年10月建立的粮食安全和营养问题泛非议会联盟和已启动的粮食和营养安全知识共享和监测平台(由非洲发展新伙伴关系建立，并在南部非洲发展共同体区域试点)，是建立伙伴关系促进落实非洲联盟《关于加快农业增长和转型，促进共同繁荣和改善生计的马拉博宣言》的实例，该宣言中包含了“到2025年消除非洲贫穷的承诺”，以支持正在进行的区域和国家努力。

35. 在亚洲，孟加拉国、柬埔寨、斐济、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、泰国、东帝汶和越南正在制定国家零饥饿行动计划，以落实东南亚国家联盟(东盟)区域一体化粮食安全框架和粮食安全战略行动计划(2015-2020年)和东盟粮食、农业和林业合作愿景和战略计划(2016-2025年)，包括为消除饥饿和一切形式营养不良而就粮食安全和营养展开的国家间政策对话。

36. 拉丁美洲和加勒比国家共同体(拉共体)于2015年通过了一项粮食和营养保障计划，该计划加强了对粮食安全、营养、家庭农业和气候变化之间关联的关注。2017年1月，拉共体成员国核准了一项针对该计划的性别战略。

<sup>14</sup>欲获取国际豆类年的材料和了解相关活动，请访问国际豆类年网站([www.fao.org/pulses-2016/en/](http://www.fao.org/pulses-2016/en/))。

37. 拉丁美洲和加勒比反饥饿议会阵线和拉丁美洲和加勒比议会于 2016 年核准了一项家庭农业示范法，该法关注最弱势群体的需要，关注公平获得所有自然资源及对自然资源的可持续利用问题，同时尊重和优先侧重土著传统社区的权利。

38. 林业部门对促进粮食安全和营养做出重要贡献。全球超过 24 亿人口依靠森林产品和服务直接获取粮食、燃料、建筑材料、药品、就业和收入。世界粮食安全委员会粮食安全和营养问题高级别专家小组题为“可持续林业促进粮食安全和营养”的报告<sup>15</sup> 提议采取行动，提升可持续林业对改善粮食安全和营养的益处。

39. 渔业和水产养殖部门也对粮食和营养安全至关重要，且重要性日益凸显。粮农组织《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》<sup>16</sup> 提供了具体指导。

40. 2017 年 6 月，拉丁美洲和加勒比议会制定了全球首个小规模渔业示范法，这将为各国强化这个对粮食和营养安全至关重要的部门提供示范。该法是一个法律参考框架，各国可将它作为基准，制定本国的政策和法律，以支持数百万依靠小规模渔业为主要生计的民众。

41. 为解决小岛屿发展中国家面临的独特粮食安全和营养挑战，粮农组织于 2017 年与经济和社会事务部及最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室合作，牵头制定关于小岛屿发展中国家粮食安全和营养问题的全球行动纲领。该纲领还包含《小岛屿发展中国家快速行动方式》（《萨摩亚途径》）确定的一系列优先事项，以促进小岛屿发展中国家对海洋及其资源的养护、管理和可持续利用。

## 五. 实现农业生产力和小规模粮食生产者收入翻番

42. 在千年发展目标的具体目标 2.3 方面，农业粮食系统的转型性改变要求均衡考虑到可持续发展的社会、环境和经济支柱，超越“绿色革命”的范畴，可持续地提高产量和生产力，为人民的健康和福祉造福，同时不对社会和环境造成负面影响。

43. 包括小农、手工渔民、畜牧者、土著人民和农业粮食系统的其他关键行为体在内的小规模粮食生产者，在推动确保可持续生计和人类尊严的农村转型中发挥至关重要的作用。小农农业对粮食系统的经济可持续性做出重要贡献，它是农村地区最大的投资和经济机会来源，也在全球范围内提供了最多的就业机会。<sup>17</sup>

<sup>15</sup> 可查阅 [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE\\_Reports/HLPE-Report-11\\_EN.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-11_EN.pdf)。

<sup>16</sup> 可查阅 <http://www.fao.org/3/a-i4356e.pdf>。

<sup>17</sup> 世界粮食安全委员会粮食安全和营养问题高级别专家小组，“投资小农农业，促进粮食安全”，2013 年 6 月。

44. 然而，许多小农及其家庭本身是穷人，粮食无保障，面临着营养不良的风险，且进入市场及获得生产性资产和服务的机会有限。他们容易受到冲击的影响，且他们的经济选择也极其受限。

45. 农村减贫干预措施必须促进获取有针对性的生产技术和能力发展的包容性机会，以提升小农和家庭农户的效率和生产力。如果想要解决这个问题，公共部门需要投资基础设施，更好地将研究、推广和农民三者联系起来，并制定健全的政策，以促进采用有针对性的技术，提高生产力并降低成本。所有这些都增加农业收入和产量。

46. 必须通过综合性办法提升最穷者的生产能力，诸如结合社会保障方案和农业生产支助；探索各种备选办法，例如公共采购和农贸市场，以及将当地生产与学校供餐和其他公共采购系统挂钩的不同途径；将小生产者和家庭农户纳入价值链；强化生产者组织和合作社。农业扩张导致世界各地近 80% 的森林净损失(每年损失超过 500 万公顷)，因此干预措施必须解决因对现有资源的竞争性利益冲突而可能需要权衡取舍的问题。<sup>18</sup>

47. 包容、高效和公平的生产者组织和合作社被认可为可持续发展目标的关键执行伙伴，且能够带来重要的创新型解决方案，以应对减少农村贫穷、创造就业和实现粮食安全的挑战。考虑到全球绝大多数农场面积不足两公顷，家庭农业的潜力可通过合作社和生产者组织等集体行动得到释放。

48. 在所有发展中国家区域，妇女作为农民、工人和企业家对农业和农村企业贡献巨大。在不同区域，她们的作用各不相同，从有偿农业工作到家庭农场中的无酬劳动和家庭工作。但是，许多妇女面临持续的、针对性别的制约因素，这降低了她们的生产力，限制了她们对家庭、社区和国家农业生产、经济增长和福祉的贡献。这些制约因素包括：获得生产性资源、农业推广服务和信贷的途径有限、对土地的控制权较少、缺乏保有权。

49. 世界粮食安全委员会认可的《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》扩大技术和创新提供的潜力，如促进土地、渔场和林地可持续管理的规范性特别规划。《准则》为全世界许多多边组织的工作提供支助，并引发了通过双边合作和南南合作进行的政府对政府倡议、政府同民间社会组织的伙伴关系以及政府、民间社会组织和私营部门公司间的伙伴关系。各伙伴正在协调处理土地问题的全球和区域举措，如非洲土地政策倡议的非洲土地政策框架和准则，并在泛非层面促进有效的土地政策，提供公平、有保障获得土地、渔场和林地的机会，以便各国加速实现《2030 年议程》所载相互关联的各具体目标。

50. 除了《自愿准则》，世界粮食安全委员会的农业和粮食系统负责任投资原则也是重要的国家政策发展工具，其中载列关于建立小农户与市场、可持续渔业和水产养殖之间的联系以提升粮食安全和营养的各项建议。

<sup>18</sup> 粮农组织，《2016 年世界森林状况：森林与农业——土地利用所面临的挑战与机遇》(罗马，2016 年)。

51. 然而，仅仅是确保更平等地获取资源，还不足以实现性别平等并发挥妇女消除贫穷和饥饿的潜能。农业和自然资源政策和方案必须认识到两性平等的问题。鼓励政府让妇女能够在各级决策中发出声音。

52. 在应对下列多重挑战时，应视小农户为农业政策的关键对象，尤其应当关注妇女：生产数量和种类更多、质量更好的粮食，创造更多有偿工作，减少农村贫穷，加强粮食安全和营养，保护自然资源基础。然而，在许多情况下，农业政策不对不同类型的农民加以区分，而且由于关注生产目标，往往倾向于大农田持有者。

53. 现有证据有限，迫切需要采取更大力度的行动，以界定中小型生产者的特点。还需要开展更多工作，以在如下方面编制综合性数据：小型粮食生产者的农业生产率、生计、市场活动、自然资源利用情况，尤其是最贫穷地区的情况。一个优先事项应是按照性别分列这些数据。

54. 保障未来粮食供给计划<sup>19</sup> 开发了一个妇女务农权益指数，该指数在一个具体的农业背景下、以多层面方式分析这些联系，重点是家庭内部的男女决策。<sup>20</sup>

## 六. 确保建立可持续粮食生产体系

55. 在可持续发展目标的具体目标 2.4 方面，消除贫穷和促进繁荣的核心必须是建立可持续的粮食生产体系。无论是从短期，还是从长期来看，从地方至国家层面改善平等和公平获得土地保有权的途径都变得日益重要，这有助于应对人口增长和对资源不断上升的压力，并促进可持续的土地利用体系和对资源的高效利用。

56. 对农业产品日益增长的需求，尤其是对动物食品的需求，正推动全球粮食体系的重大变革，并导致多种不同的经济、社会和环境方面的后果。<sup>21</sup> 畜牧部门提供了约三分之一的全球农业总产值。不可持续的畜牧业做法与环境退化有关联，家畜饲养业和饲料作物部门是最大的土地资源使用者，它们直接或间接排放了 14.5% 的温室气体。畜牧系统很容易受气候变化和新出现的环境相关疾病影响。畜牧系统是一个提高资源效率、减少温室气体排放和适应气候变化的关键行动领域。世界粮食安全委员会提出题为“可持续农业发展促进粮食安全与营养：畜牧业起何作用？”的建议，该建议发挥了宝贵的指导作用。

57. 生态农业已证明是一种有效的战略，照顾了粮食安全的社会政治特点和恢复生态系统功能的需求。生态农业基于对生态概念和原则的运用，以优化植物、动物、人类和环境的相互作用，同时考虑为实现可持续和公平的粮食体系，需要解决的社会方面问题。通过加强协同作用，生态农业可以支持粮食生产、粮食安全和营养，并在同时恢复生态系统服务和生物多样性，这对于可持续发展至关重要，且在建设复原力和适应气候变化能力方面发挥重要作用。<sup>22</sup>

<sup>19</sup> 见 [www.feedthefuture.gov](http://www.feedthefuture.gov)。

<sup>20</sup> 见 [www.ifpri.org/publication/womens-empowerment-agriculture-index](http://www.ifpri.org/publication/womens-empowerment-agriculture-index)。

<sup>21</sup> 世界粮食安全委员会粮食安全和营养问题高级别专家小组，“可持续农业发展促进粮食安全与营养：畜牧业起何作用？”，2016 年 7 月。

<sup>22</sup> 粮农组织，生态农业知识中心。可查阅：[www.fao.org/agroecology/en](http://www.fao.org/agroecology/en)（2017 年 7 月 16 日登录）。

58. 需要采取多样化的生产做法，如通过生态农业、复合农林业、有机耕作和综合景观管理等方式，以可持续地提高生产力，并建立应对气候变化、土地和水资源退化、虫害和疾病风险的复原力。

59. 战略性投资正在推动在各类生产系统和农业类型中广泛采用可持续的自然资源和景观管理。旱地土地退化评估项目结果显示，全世界的土地退化率估计达33%。2015年在《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》下启动的土地退化零增长基金以及其他相关筹资机制和开发银行，正在通过扩大和广泛运用可持续土地管理和土地恢复，支持逐步实现土地退化零增长。这对于改善生产率、自然资源管理、生物多样性、生态系统服务、复原力和粮食安全至关重要。

60. 通过非洲土地政策倡议的非洲土地政策框架和准则，各国能力正得到加强。包括非洲土地行动计划和撒哈拉以南非洲的撒哈拉和萨赫勒绿色长城倡议在内的方案表明，知识管理对于记录和分享成功的技术和做法不可或缺。《防治荒漠化公约》秘书处将非洲土地行动计划作为首选数据库，用于报告土壤和土地管理的最佳做法。

61. 恢复旱地已退化森林和景观全球准则被用于制定布基纳法索、尼日尔、冈比亚、埃塞俄比亚、尼日利亚、塞内加尔、斐济和海地的行动计划。利用粮农组织提供的恢复模型，布基纳法索和尼日尔共恢复了3 000多公顷农林牧系统，该模型包括使用社区选择的多用途本土物种和当地社区挖掘的“Vallerani”集雨系统。<sup>23</sup>

62. 2015年题为“世界土壤资源状况”的报告指出了10大主要土壤健康威胁，包括土壤酸化、生物多样性丧失、土壤压实、污染、侵蚀、养分失衡、盐渍化和碱化、土壤封闭、土壤有机碳流失和水涝，并就如何扭转趋势并应对上述威胁提出建议。<sup>24</sup>

63. 全球土壤伙伴关系及其区域土壤伙伴关系正致力于在众多国家间推动可持续土壤管理，以提升粮食安全和营养，适应并减缓气候变化，提供生态系统服务和实现可持续发展。该伙伴关系和《防治荒漠化公约》秘书处都助力加强土地治理，这是防止和阻止土壤退化、恢复土壤功能和生态系统服务的基础。

64. 《可持续土壤管理自愿准则》是通过全球土壤伙伴关系框架内的包容性进程制定的，提供了通过可持续土壤管理应对10大土壤威胁的政策和技术解决方案。<sup>25</sup>

65. 粮农组织和国际原子能机构正支助各国监测农业对土壤和水资源的影响，具体方法包括利用现代技术和发展可持续且高效率的土地和水管理做法，在帮助增加全球农业产量和提高粮食安全的同时保护自然资源，包括减少水土流失，以及采取现代化的灌溉和水利用技术，以优化灌溉和水利用效率。

<sup>23</sup> 见 <http://teca.fao.org/read/8757>。

<sup>24</sup> 粮农组织和政府间土壤技术小组，《世界土壤资源状况》(罗马，粮农组织，2015年)。

<sup>25</sup> 见 [www.fao.org/3/a-bl813e.pdf](http://www.fao.org/3/a-bl813e.pdf)。

66. 2015年通过的《巴黎协定》认识到，保障粮食安全和消除饥饿是根本性优先事项，粮食系统特别容易受气候变化的影响。人们越来越意识到农业部门在建立抵御气候变化能力中的作用。当前，约90%的国家自主贡献中包含了农业；这类贡献中的78%还与实现可持续发展目标2相关。<sup>26</sup> 八个国家(肯尼亚、尼泊尔、菲律宾、泰国、乌干达、乌拉圭、越南和赞比亚)得到支持，以便通过国家适应计划、适应本国的缓解行动以及监测、报告和核实农业部门温室气体排放量等途径，落实国家自主贡献。

67. 国家自主贡献是在气候变化背景下重新思考农业和农村发展的更广泛进程中的第一步。在《联合国气候变化框架公约》下制定了包括国家适应计划在内的有意义机制，以支持采取协调一致的行动，应对气候变化。题为“2016粮食及农业状况：气候变化、农业和粮食安全”的报告<sup>27</sup>提出了应纳入更广泛的农业、粮食安全和营养政策的政策建议和机制。粮农组织和联合国开发计划署已经设立了一个联合方案，支持发展中国家将农业部门纳入国家适应计划。

68. 发展中国家城市的快速增长为未来粮食系统尤其是城市地区粮食系统带来许多不同挑战。根据“一切照旧”的假设，预计在未来几十年，饥饿和贫穷最集中的区域将从农村地区转移到城市地区。目前，全球一半以上的人口居住在城市地区。据预测，由于城市化进程的开展加之全球人口在总体上的增长，至2050年，生活在城市的人口会增加25亿。预计近90%的增长将集中在亚洲和非洲。

69. 在应对城市粮食无保障方面，城市和地方政府的作用至关重要。粮食安全和营养问题的主流化已见之于联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大会)通过的《新城市议程》；《米兰城市粮食政策公约》的后续落实行动，包括于2016年10月在罗马举办的第二届市长首脑会议；就可持续粮食系统促进城市粮食安全和营养问题开展的提高认识活动。已与联合国人类住区规划署(人居署)合作，制定了快速城市粮食系统评估工具，以支持多利益攸关方对话，并审查农村和城市的联系。

70. 粮农组织和联合国环境规划署发起的可持续粮食系统方案，旨在提高人们的认识，为在粮食系统内采取可持续做法提供有利环境，增加获得可采取行动的信息和工具的渠道以促进粮食系统可持续性，增进协同和合作以加强和促进向可持续粮食系统的转变。该方案通过包容性的多利益攸关方进程制定。当前，来自全球超过70个不同部门的伙伴参与到该方案中。<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Rita Strohmaier and others, “The agriculture sectors in the intended nationally determined contributions: analysis”, Environment and Natural Resources Management Working Paper, No. 62 (Rome, FAO, 2016).可查阅: [www.fao.org/3/a-i5687e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i5687e.pdf)。

<sup>27</sup> 可查阅: [www.fao.org/3/a-i6030e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i6030e.pdf)。

<sup>28</sup> 见 [www.unep.org/10yfp/programmes/sustainable-food-systems-programme](http://www.unep.org/10yfp/programmes/sustainable-food-systems-programme)。

## 七. 维持农业的遗传多样性，促进惠益的获取和分享

71. 在可持续发展目标的具体目标 2.5 方面，人们越来越关注在气候变化、适应气候和缓解措施背景下的土著粮食系统。正如《粮食和农业的未来：趋势和挑战》<sup>29</sup> 中所强调的那样，用高营养食物实现食物基的多样化至关重要。土著粮食系统可在促进多样化方面发挥关键作用，同时还提供有益于气候适应的生态系统服务和有效自然资源管理。

72. 2016 年，粮农组织与农发基金、国际土地联盟联合主持了土著人民问题跨机构支助组，以查明各成员机构就执行《联合国全系统确保在实现〈联合国土著人民权利宣言〉各项目标方面采取协调一致的办法行动计划》和可持续发展目标采取的不同行动间的共同点。作为当地生态和土地能力的看管者，土著人民、当地社区和小规模农户能够改善许多生态系统服务，并维持农业基因多样性，从而在最基础的层面上促进农业系统的环境可持续性。

73. 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》关于农民权利的第 9 条<sup>30</sup> 确认了小规模农户为发展和养护作物多样性所作的巨大贡献，并鼓励各国采取措施，以确保保护其传统知识、公平参与分享利用植物遗传资源所产生惠益的权利、参与关于养护和可持续利用植物遗传资源相关事项的国家决策的权利，以及留存、使用、交换和出售从田里留下来的种子的权利。

74. 小生产者和土著人民有能力通过采用结合了当地和传统知识、传统产品和现代技术的复杂和创新型土地管理技术，在往往边缘化的土地上维持生产。开发和传播专门针对他们的技术考虑到了他们的这种能力。应加强和改善基于当地状况和偏好开展的适应进程，将其视为确保养护生物多样性、粮食安全和营养改善的关键要素。

75. 秘书长向经济及社会理事会提交的关于可持续发展目标进展情况的报告 (E/2017/66) 指出，2016 年，82 个国家和 14 个区域和国际中心的 602 个基因库保存有 470 万份种子以及用于粮食和农业的其他植物遗传物质样本，这相比 2014 年增加了 2%。根据 128 个国家提供的资料，动物遗传物质被冷藏保存，但数量只占全国种群的 15%。如果种群灭绝，储存的遗传物质只够重建 7% 的全种群。截至 2017 年 2 月，20% 的地方种群被列为面临风险的类别。

76. 2002 年于南非约翰内斯堡举办的可持续发展问题世界首脑会议启动了粮农组织全球重要农业传统体系养护和适应性管理全球伙伴关系倡议。该倡议有助于制定有关将农业遗产纳入农业发展方案的政策，并促进对粮食和农业生物多样性和遗传资源的可持续利用，也促进对传统知识系统和文化的保护。16 个国家的总计 37 个遗址被指定为全球重要农业传统体系。<sup>31</sup> 已经向所有区域内的使用者提供培训和能力建设，并组织了国际研讨会，以讨论和强化这些体系。

<sup>29</sup> 见 [www.fao.org/3/a-i6583e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i6583e.pdf)。

<sup>30</sup> 见 [www.fao.org/3/a-i0510e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i0510e.pdf)。

<sup>31</sup> 见 [www.fao.org/giahs/en/](http://www.fao.org/giahs/en/)。

## 八. 执行手段

### A. 投资

77. 关于可持续发展目标的执行手段具体目标 2.a, 有证据显示, 相比投资于非农业部门, 投资于农业在减少贫穷方面更为有效。<sup>32</sup> 除此之外, 投资于农业对于降低资源丰富的低收入国家贫穷率的效果更好(3.2 倍于其他类型国家)。<sup>33</sup> 农业和农村经济的加速增长对于打破极端贫穷、营养不足和营养不良的恶性循环至关重要。经济发展和农业公共投资高度相关。

78. 然而, 在过去 30 年中, 大多数发展中国家针对农业和农村地区的私人和公共投资处于停滞或下降的状态, 在撒哈拉以南非洲和南亚尤其如此, 而这两个地区的贫穷和饥饿问题最为普遍。在一些国家, 每个工人的平均农业资本量和对农业的公共投资处于停滞, 许多人面临极端贫穷和饥饿。全球农业取向指数从 2001 年的 0.38 降至 2013 年的 0.24 和 2015 年的 0.21, 该指数的定义是农业在政府支出中所占份额除以农业部门在国内生产总值中的所占份额。

79. 经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会成员国分配给农业的部门间可分配援助份额从 1980 年代中期近 20% 降至 1990 年代末的 7%, 并且该比率一直保持到 2015 年。这一下降反映出从基础设施和生产供资援助转向更加注重社会部门的情况(见 E/2017/66)。

80. 农业对经济的贡献与农业在政府支出中的份额之间的差距日益扩大, 无法通过增加官方发展援助弥补这一差距。尽管在 2006 年至 2015 年间, 流入农业部门的官方资金总额(包括官方发展援助和其他官方资金流)从相对数量和绝对数量来看都大大增加, 但 50 亿美元的增加额仍无法弥补国家农业支出的减少额。

81. 国际金融机构, 特别是全球和区域开发银行, 仍是粮食和农业的重要资金来源。2014 年, 在粮食和农业领域为公共部门提供资金的前三大贷款机构为世界银行(超过 30 亿美元)、亚洲开发银行(约为 12.6 亿美元)以及农发基金(7.13 亿美元), 国际金融公司和欧洲复兴开发银行是私营部门的最大贷款机构, 分别为粮食部门和农业分配了超过 13 亿美元和近 10 亿美元。预计国际金融机构提供的农业贷款将继续增加。例如, 非洲开发银行计划从 2017 年开始, 在未来 10 年内将农业投资增加两倍, 从每年 7 亿美元增加到 24 亿美元。

82. 有很多办法可用以逐渐发展更可持续、生产力水平更高的农业。通过外联、技术转让和基础设施对小农户给予支持, 以提升能力和获取创新型供资的机会, 这一点至关重要。研究和创新为变革和更好地了解生态系统的功能和服务提供了

<sup>32</sup> Mark Rosegrant and Peter Hazell, *Transforming the Rural Asian Economy: The Unfinished Revolution* (Oxford, Oxford University Press, 2001).

<sup>33</sup> Luc Christiaensen, Lionel Demery and Jesper Kuhl, "The (evolving) role of agriculture in poverty reduction: an empirical perspective", United Nations University-World Institute for Development Economics Research working paper No. 2010/36 (Helsinki, 2010).

技术要素。有各种技术和办法可用以改善土壤健康和加强碳固存，提高水和能源的使用效率，保持粮食供应链效率，减少粮食损失和浪费，并保护生物多样性。

83. 在非洲、亚洲和拉丁美洲，国际农业研究协商组织及其伙伴已经通过作物育种和基因库、生物强化作物、虫害和疾病控制，以及发展气候智能型农业，改善了粮食安全和营养，增强了社区对环境变化的应对能力。<sup>34</sup> 农民可以通过移动电话方便地查询信息，这增强了他们对气候风险的决策和管理能力。

84. 运行最不发达国家技术库有助于这些国家强化科学、技术和创新能力，并推动发展国内和区域内创新生态系统，吸引外来技术，带动本土研究，并将技术进步推向市场。

85. 启动旨在支持执行可持续发展目标的技术促进机制，有助于通过在会员国、民间社会、私营部门、科学界、联合国实体和其他利益攸关方间分享信息、经验、最佳做法和政策建议，推动多利益攸关方的合作和伙伴关系。这类举措和努力能够推动农业转型。

86. 各国应发挥关键性作用，鼓励、支持并补充小农投资，增强小农权能使其能够负责任地投资，并为在农业和粮食系统进行更好、更负责任的投资营造有利的政策、法律、监管和体制环境。

87. 粮农组织已经制定了一项全面的一揽子方案，以支持各国、私营公司和小型生产者加强对农业和粮食系统进行负责任的投资。该方案推动世界粮食安全委员会《农业和粮食系统负责任投资原则》得到适用，并关联到其他指导文书的执行，诸如《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》和近期制定的经合组织-粮农组织《负责任农业供应链指导》。

88. 要想投资能够有效促进农业、农村发展和包容性增长，各国还必须投资农村的非农经济、加强农村机构和组织、扩大社会保障和公共服务覆盖面以惠及农村贫困人口，并考虑开展自然资源保护和可持续农业生产，包括为此对气候智能型技术进行投资。

## B. 贸易

89. 关于可持续发展目标的执行手段具体目标 2.b，在防止世界农业市场的扭曲方面已取得一些进展。2000 年至 2014 年，全球农业出口补贴减少了 94%。2015 年 12 月，世界贸易组织成员通过一项部长级决定，内容是取消农产品出口补贴和限制具有类似效果的出口措施(见 E/2017/66)。具体而言，各成员承诺推进《多哈发展议程》下的谈判，包括围绕农业改革三大支柱的谈判：国内支持、市场准入和出口竞争。他们还承诺确保更加自由的贸易有助于发展，并重申关于对发展中国家的特殊和差别待遇的条款，优先考虑最不发达国家的关切和利益。

90. 可持续发展目标和多哈发展回合的任务规定均促进了渔业的政策改革。2016 年年中，粮农组织、联合国贸易和发展会议和联合国环境规划署发表联合声明，

<sup>34</sup> 见 [www.cpj.org](http://www.cpj.org)。

声明中强调以下事项的重要性：逐步淘汰有害渔业补贴、提高透明度、给予发展中国家特殊待遇。该声明获近 100 个国家共同签署。第十一次世界贸易组织部长级会议如按照可持续发展目标具体目标 14.6 规定的至 2020 年逐步淘汰某些形式渔业补贴的最后期限取得积极成果，将把基于规则的体系扩展到渔业部门，有助于最大程度地在多边层面上减少过渡捕捞和过剩产能的不利影响。

91. 要想在面临多重挫折的全球农业谈判上取得进展，需要在降低贸易壁垒带来的好处与保持农业发展和粮食安全所需的国内政策空间的需要之间取得平衡。鼓励发展中国家将贸易政策作为更广泛的一揽子经济和社会政策的一部分加以制定，同时优先考虑其长期发展目标。

### C. 价格波动和粮食商品市场

92. 关于可持续发展目标执行手段具体目标 2.c，在 2016 年，有 21 个国家的一种或多种主要谷物类粮食商品的国内价格与其历史水平相比较较高或略高。这些国家中有 13 个是在撒哈拉以南非洲。价格高的主要原因是国内产出下降、货币贬值和局势不安全。当地燃料价格上涨也推动粮食价格上涨。

93. 粮农组织全球信息和预警系统的粮价监测和分析工具<sup>35</sup> 提供最新的国内基础类粮食价格信息和分析(主要针对发展中国家)，作为粮农组织对国际市场分析的补充。它提供可能给粮食安全带来负面影响的国内高粮价早期预警。该系统正推动中美洲建立一个综合性区域市场信息系统，后者将建立一个综合性和一体化的在线区域数据库，提供价格、贸易和生产数据。该项目还将支持设立一个定期报告系统。

94. 卢旺达和塞内加尔正在落实粮价监测和分析工具，使其成为设立移动数据服务的基础：或通过智能手机应用，或通过短信服务，向小户农民发送即时市场信息。对于分析人员、决策者和价值链上的参与者，甚至是因特网接入有限或没有因特网接入的人员，该工具都将成为关键资源。

## 九. 结论和建议

95. 消除贫穷、饥饿和营养不良的工作是可行的、负担得起的，而且具有良好的商业意义。要使消除饥饿和贫穷成为一项国际优先事项，就必须做出明确的政治承诺，并辅之以后续行动和资金。

96. 能否到 2030 年消除饥饿和营养不良并可持续地满足不断增长人口的粮食需求，取决于在农业、社会保障、灾害风险降低、教育、健康、渔业等水生生态系统恢复等领域进行专门投资，还取决于作出努力，提升农民、渔民、牧民和依赖森林生存的社区生产粮食和管理自然环境的能力。

97. 各国政府需积极主动地采取措施，帮助到那些当前无法享受社会保障制度的人，特别是将社会保障覆盖面扩大至农村地区。

<sup>35</sup> 可查阅：[www.fao.org/giews/food-prices/home/en/](http://www.fao.org/giews/food-prices/home/en/)。

98. 要想采取综合性的办法应对饥饿和贫穷问题，还必须合力制定社会和发展政策和方案。为补充社会保障的效果，农业干预措施必须通过应对结构化制约因素，扩大小户农民和家庭农户获得土地和水资源、投入和财务、咨询、推广服务以及进入市场的途径，从而提高他们的产量和生产力。

99. 鼓励各国政府在以下领域间建立联系并推动提高政策的一致性和协同性：社会保障方案、粮食安全、农业发展、包括渔业和林业在内的自然资源管理及农村减贫。

100. 在包容性农村转型和可持续城市化的背景下，需要制定协调一致的政策、建立强有力且可问责的机构并进行负责任的投资，以促进粮食系统的可持续性，并推动自然资源管理。它们需要尊重合法保有者，重振农业部门，同时将增强妇女权能和促进性别平等作为优先事项。

101. 旨在消除性别歧视和促进平等获得生产性资源机会的改革，可有助于确保妇女同等地做好准备，应对影响农村经济的变化带来的挑战，并利用随之而来的机遇。<sup>36</sup>

102. 不能低估土壤、土地和自然资源在实现可持续发展目标中的重要作用。旨在加强对自然资源的可持续管理的举措在许多国家正在产生影响。

103. 必须采取强化且协调的行动，促进对全球各级土壤和土地资源的可持续管理，以便加强粮食安全、增强生态系统复原力和改善生计，为此开展一个包容性进程，加强处于边缘地位的群体获取土地资源的机会，并利用传统知识体系和最新科学知识。

104. 要想实现可持续发展目标，就需要大幅度地提高对农业和农村地区的投资的数量和质量，特别是在最脆弱国家，包括那些经历长期危机的国家。农民是发展中国家在农业方面最大的投资者，任何增加农业投资的战略都必须将农民置于中心地位。他们需要一个扶持性的政策环境，这一政策环境基于经济激励措施和基础设施、市场发展和基本服务方面的辅助性公共和私人投资。一些地区迫切需要得到支持。在这些地区，气候变化的影响、冲突及其他不利因素交织在一起，给可持续发展带来最严峻的挑战。

105. 仅仅依靠私人投资无法打破农村地区根深蒂固的贫穷怪圈；需要更多来自公共部门的投资，以解决市场失灵问题，鼓励农业和农村家庭生产能力的发展，改善农村基础设施、运输、健康和教育。

---

<sup>36</sup> 粮农组织，《2010-2011年粮食及农业状况：农业中的女性-填性别鸿沟促农业发展》（罗马，2011年）。