



## 第七十四届会议

临时议程\* 项目 24

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

本报告突出强调了可持续粮食系统办法在消除贫困、饥饿和各种形式的营养不良，促进可持续生产和消费，应对城市化挑战，吸收青年劳动力及减少粮食系统对生物多样性、自然资源和气候的影响方面的关键作用。促进发展包容性、可持续、营养驱动、生态友好和气候友好并具有复原力的粮食系统是一项挑战，要求人们就《2030年可持续发展议程》的各个方面采取行动。

本报告突出强调了实现可持续发展目标2和相关目标的进展出现放慢或逆转的情况，并引入了超越价值链的粮食系统定义，聚焦影响所有行为体行动的粮食环境。粮食系统视角被用以确定在推动营养改善和健康饮食、促使粮食系统更具包容性、减少粮食损失和增强气候复原力以提高可持续性方面的关键问题。本报告还提供了关于重要伙伴关系倡议促成更有效集体行动、动员执行手段以改进粮食系统的最新情况。

---

\* A/74/150。



## 一. 引言

1. 在其关于农业发展、粮食安全和营养的第 73/253 号决议中，大会请秘书长向其第七十四届会议提交关于本决议执行情况的报告，并促请联合国系统相关组织在各自任务和资源范围内，确保在执行本决议的过程中不让任何一个人掉队，也不让任何一个国家掉队。

2. 本报告提供了相关资料和最新情况，说明全球按照《2030 年可持续发展议程》，为实现国际商定的农业发展、粮食安全和营养目标所作的努力。因此，报告纳入了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)、世界粮食安全委员会高级别专家小组、国际原子能机构、世界贸易组织、联合国防治荒漠化公约秘书处、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国人类住区规划署(人居署)、西亚经济社会委员会、营养问题常设委员会和增加营养运动提供的资料。报告也借鉴了可持续发展问题高级别政治论坛以及经济和社会事务部等其他来源的投入。

## 二. 概览

3. 《2030 年可持续发展议程》将消除贫困和饥饿作为其核心优先事项，并将可持续农业和粮食系统确定为可持续发展的关键驱动因素。最近的证据表明，就数项指标而言，全球未能按期作出努力，以实现可持续发展目标 2(零饥饿)以及与农业、粮食安全和营养有关的其他具体目标。致使势头丧失的关键因素是冲突和旷日持久的危机，但也包括软弱的政策反应，而各区域最需要的正是能促进包容性、变革性改变的政策。目标 2 与《2030 年议程》的各个方面相互关联，呼吁采取跨部门的综合行动，以推动粮食系统得到更有活力、更具包容性、更可持续的发展。特别而言，它集中关注的是小规模粮食生产者所获投资、技术和伙伴关系在加速消除极端贫困、饥饿和营养不良，减少粮食系统对生物多样性等自然资源和气候的压力方面可发挥的关键作用。

4. 根据现有证据，本报告审查了为实现可持续发展目标 2 和相关目标方面的进展情况。应对目标 2 整体愿景带来的挑战是一项复杂的平衡工程，要达到以下几个相互矛盾的目标：确保到 2050 年有足够的粮食供应满足 100 亿人的需要；<sup>1</sup> 确保在农业部门直接或间接就业、占人口总量 28% 的人口保持就业；将来自农业的全球温室气体排放减少 25%；<sup>2</sup> 将农业造成的全球取水量减少 70%；<sup>3</sup> 保护用于种植和放牧、占世界陆地面积 37% 的土地和土壤。<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，《粮食和农业的未来：通往 2050 年的替代途径》，2018 年。

<sup>2</sup> 政府间气候变化专门委员会，《全球升温 1.5°C：决策者摘要》，2018 年。

<sup>3</sup> 世界水评估计划/联合国水机制，《联合国 2018 年世界水发展报告：基于自然的水方案》，2018 年。

<sup>4</sup> 见 [www.fao.org/economic/ess/environment/data/en/](http://www.fao.org/economic/ess/environment/data/en/)。

5. 必须从全面的角度来看不同目标是如何结合在一起的，并确定协同增效的机会，评估目标之间的得失。为了提供这样一种视角，本报告重点阐述了粮食系统如何采取发展办法，以消除贫困和饥饿，改善营养和粮食安全，同时促进可持续农业并保护生物多样性。在这方面，“粮食系统”一词的定义很宽泛，其中将生产、消费和可持续性联系起来，并提请注意粮食环境在提供信息、资源、政策、监管和激励措施方面的关键作用，以指导粮食系统所有行为体的决策。

### 三. 实现可持续发展目标 2 及相关目标和具体目的进展

6. 2018 年的新证据继续表明，在经历了几十年的稳步减少后，世界饥饿人数连续第三年增多。按照营养不良的普遍程度衡量(可持续发展目标指标 2.1.1)，2018 年估计有 8.21 亿人营养不良，约占世界人口的九分之一。<sup>5</sup> 虽然营养不良的普遍程度在全球保持未变，但在非洲几乎所有地区和南美洲都有提高。非洲仍是营养不良普遍程度最高的大陆，有五分之一的人口(超过 2.56 亿人)受到影响。2019 年启用了第二个监测可持续发展目标指标 2.1.2 的指标，用以根据粮食不安全经历分级表估计中度或重度粮食不安全的普遍程度。如果计入所有受中度或重度营养不良影响的人口，估计有超过 20 亿人无法获得安全、营养和充足的食物。

7. 2015 年，全世界有七分之一的新生儿，即 2 050 万名婴儿出生体重过低；该比例自 2012 年以来保持未变。<sup>6</sup> 尽管自 2000 年以来，几乎每个区域的发育迟缓现象都有减少，但 2018 年仍有五分之一的 5 岁以下儿童(1.49 亿人)发育迟缓。2018 年，全球有 4 900 万(即 7.3%)的 5 岁以下儿童严重营养不足或消瘦，而该症状通常是由营养摄入有限和感染造成的，会限制身体从食物中吸收营养的能力。

8. 尽管超过 8.21 亿人没有足够的食物，但据估计，到 2030 年，全球三分之一的人口将超重或肥胖。自 2012 年世界卫生大会批准题为“儿童超重不增加”的全球营养目标以来，全球 5 岁以下儿童超重比例没有得到任何改善。2018 年，全球有 5.9%(即 4 010 万)的 5 岁以下儿童超重，高于 2012 年的 5.5%。尽管 2018 年亚洲和非洲的超重比例最低(分别为 5.2%和 4.9%)，但由于人口众多，它们占了全球所有 5 岁以下超重儿童的近四分之三(亚洲占 46.9%、非洲占 23.8%)。大洋洲的超重比例最高，几乎有十分之一(9.1%)的儿童受到影响。<sup>7</sup>

9. 许多经济放缓或萎缩的国家饥饿加剧，2011-2017 年期间的情况尤其如此。在经历饥饿加剧的 77 个国家中，有 65 个国家的经济放缓或萎缩，其中 44 个是中等收入国家，包括 32 个非洲国家、17 个亚洲国家、11 个拉丁美洲和加勒比国家。

<sup>5</sup> 粮农组织、国际农业发展基金(农发基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织(世卫组织)，《2019 年世界粮食安全和营养状况：防范经济放缓和衰退》，2019 年。

<sup>6</sup> 同上。

<sup>7</sup> 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织，《2018 年世界粮食安全和营养状况：增强气候复原力和粮食安全以改善营养》，2018 年。

10. 1990 年至 2015 年期间，全球一级减少极端贫困的努力取得了进展，但目前的证据表明，近年来进展明显放缓，令人怀疑能否实现到 2030 年将极端贫困减至 3% 以下的目标。<sup>8</sup> 撒哈拉以南非洲的情况尤其具有挑战性，该地区极端贫困人口从 1990 年的 2.78 亿增加到 2015 年的 4.13 亿，而且按目前的趋势，2030 年的贫困人口将超过 4 亿。<sup>9</sup> 尽管城市化发展迅速，绝大多数极端贫困仍然“不成比例地发生在农村”；<sup>10</sup> 农村地区实现包容性经济转型对降低贫困、饥饿和营养不良的总体水平仍然至关重要。<sup>11</sup> 无论农村贫困人口在农业或密切相关活动中是直接生产者还是劳动者，他们都依赖农业活动为生，必须获取自然资源和生物多样性来保障自身粮食安全和生计。与此同时，消费者饮食的改变也在改变城乡联系的性质。

11. 在发展中国家，城市和农村地区饥饿和贫困人口消费的粮食大部分是由小规模粮食生产者和农村劳动者生产的。<sup>12</sup> 加强他们的韧性和适应能力对扭转饥饿加剧的趋势、同时减少生活极端贫困的人数至关重要。全世界约有 5.7 亿个家庭农场，其中 4.75 亿个(涉及人数超过 25 亿)面积小于 2 公顷。<sup>13</sup> 有多达 5 亿人从事畜牧业，利用了世界近四分之一的土地面积，其中大部分是原本无法有效利用的土地。<sup>14</sup> 有 3.7 亿多土著人民生活在全球 7 个区域和 90 个国家中条件最艰苦的地方。他们通过土地管理技术管理生态系统保护区，在生产粮食的同时维护生物多样性，进而使自己的粮食系统得以生存下来。几乎所有国家都有小规模渔业，就数量和价值而言，占了渔业总产量的一半以上，并雇用了渔业部门的大多数从业人员。妇女约占小规模渔业劳动力的 50%，加工和贸易领域的情况尤其如此。<sup>15</sup>

12. 粮食和农业生物多样性对实现粮食安全和可持续发展、提供许多重要的生态系统服务不可或缺。大约有 100 万种动物和植物物种濒临灭绝，其中许多将在几十年内灭绝；这一数字现在比人类历史上任何时候都高。<sup>16</sup> 粮食和农业生物多样性在遗传、物种和生态系统层面的关键组成部分也在减少。<sup>17</sup> 截至 2018 年底，

<sup>8</sup> 世界银行集团，《2018 年贫困与共享繁荣：拼出贫困的拼图》，2018 年。

<sup>9</sup> 同上。

<sup>10</sup> 同上。

<sup>11</sup> 农发基金，《2016 年农村发展报告：促进包容性农村转型》，2016 年；粮农组织，《粮食和农业状况：利用粮食系统促进包容性转型》，2017 年。

<sup>12</sup> 农发基金，《2016 年农村发展报告》。

<sup>13</sup> Sarah K. Lowder, Jakob Scoet and Terri Raney, “The number, size, and distribution of farms, smallholder farms, and family farms worldwide”, 《世界发展》，第 87 卷，第 16-29 页。

<sup>14</sup> 联合国环境规划署(环境署)和国际自然及自然资源保护联盟,“可持续畜牧业和 2015 年后议程”, 2015 年。

<sup>15</sup> 粮农组织，《2016 年世界渔业和水产养殖业状况：为人人享有粮食安全和营养作出贡献》。

<sup>16</sup> 生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台，《生物多样性和生态系统服务全球评估》，2019 年。

<sup>17</sup> 粮农组织，《世界粮食和农业生物多样性状况》，2019 年。

在有风险状况数据的 70 个国家，60% 的当地牲畜品种面临灭绝风险，而所有当地牲畜品种中有三分之二的风险状况仍然未知。在 600 种为供食用而种植的植物中，有 9 种的产量占了总作物产量的 66%，全球有显著产量的植物不到 200 种。循环经济方法是解决粮食安全和营养不良问题、同时保护重要生态系统的一种手段。

13. 保护动植物遗传资源的异地努力正在增多，但其覆盖面方面仍有许多不足。截至 2018 年底，全球 99 个国家和 17 个区域以及国际中心基因库保存的植物遗传物质比上一年增加了 1.8%。就动物品种而言，一旦发生灭绝的情况，已储存材料足以重建的现有地方品种不到 1%。

14. 渔业和水产养殖是营养食物和蛋白质的重要来源。在全球范围内，将近 32 亿人每天从鱼类中获得 20% 的动物蛋白摄入量，这为全球提供了大约 5 960 万个工作岗位。<sup>18</sup> 然而，全球仍处于生物可持续水平的海洋鱼类种群的比例从 1974 年的 90% 下降到 2015 年的 66.9%。如果不扭转目前不可持续地利用海洋资源的趋势，海洋为后代提供食物的能力将受到严重损害。非法、未报告和无管制的捕捞仍然是海洋生态系统和养护海洋生物多样性努力的最大威胁之一，往往会导致当地渔业崩溃，而事实证明其中发展中国家的小规模渔业特别脆弱。尽管各国最近越来越注意遏制此类捕捞活动，但据大约 30% 的国家报称，执行旨在打击非法、未报告和无管制捕捞活动的主要国际文书的力度仍处于中低水平。<sup>19</sup>

15. 陆地生态系统对可持续发展的贡献至关重要。森林支撑着一系列产业，能带来就业和收入，并为 10 亿多人提供食物、药物和燃料。山麓提供了全世界 60% 至 80% 的淡水。土壤是农业发展的基础，拥有全球至少四分之一的生物多样性，但陆地生态系统现在面临着前所未有的持续压力。全球土地总面积的五分之一以上已经退化，这在很大程度上归咎于人类引起的荒漠化、耕地扩张和城市化等进程。2000 年至 2015 年期间，森林面积在世界土地总面积中的份额从 31.1% 下降到 30.7%。<sup>20</sup> 森林的丧失会导致农村社区丧失生计，向大气中释放二氧化碳，并导致生物多样性的丧失和土地退化。尽管全球森林面积正在减少，但与 2000 至 2005 年期间相比，2010 年至 2015 年期间森林丧失的速度放慢了大约 25%。<sup>21</sup>

#### 四. 专题讨论：通过粮食系统办法加快在可持续发展目标 2 及相关目标和具体目标方面取得进展

16. 可持续发展目标 2 及相关目标和具体目标通过贯穿整个《2030 年可持续发展议程》的一系列复杂且相互依存的目标、要求和需求而联系在一起。粮食系统

<sup>18</sup> 粮农组织，《2018 年世界渔业和水产养殖状况：实现可持续发展目标》，2018 年。

<sup>19</sup> 粮农组织，“可持续发展目标指标 14.6.1：非法、未报告的无管制捕捞”，2019 年，可查阅：<http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/1461/en/>。

<sup>20</sup> 粮农组织，“可持续发展目标指标 15.1.1：森林面积(占土地总面积的百分比)”，2019 年，可查阅：<http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/1511/en/>。

<sup>21</sup> 粮农组织，“可持续发展目标指标 15.2.1：实施可持续森林管理的进展”，2019 年，可查阅：<http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/1521/en/>。

视角提供了一个共享框架，可据以从与性别不平等、社会排斥和持续或日益加剧的不平等之间的关系来看待城乡统一体中的贫穷、饥饿和一切形式营养不良问题，同时也凸显环境退化、气候变化和极端天气事件以及危机和冲突的影响，从而提供巨大的价值。粮食系统视角有助于重点关注土地、水、能源和粮食政策之间的相互作用，以及经济、社会和环境目标之间协同增效和权衡取舍的可能性。例如，妇女获得土地和其他生产资源是消除贫穷、饥饿和一切形式营养不良的重要组成部分。许多最近的报告都强调需要彻底改革粮食系统，以促进实现可持续发展目标所需的结构转型。<sup>22</sup>

### 粮食系统的定义

17. 粮食系统涵盖农民、加工商、批发商、分销商、广告商、营销商、监管者和零售商等所有公共和私营行为体，也涵盖他们在生产、聚集、加工、分销、监管、消费和处置源自农业、林业或渔业的粮食产品过程中开展的相互关联活动，加上他们所置身的更广泛经济、社会和自然环境。<sup>23</sup> 这些行为体在影响生产什么粮食以及如何生产、加工、分销、销售和消费这些粮食方面发挥了作用。他们在粮食系统的供应端工作。

18. 每个粮食系统还包括粮食环境，即影响人们食物和饮料选择的总体物质、经济、政策、社会文化和环境因素、机会和条件。粮食环境包括离市场或实际获取的距离、食品广告和营销、食品营销监管、食品安全、配料标签、健康说明、食品促销、食品价格、学校和其他环境中的食品供应、食品可得性以及影响食品供应、价格和质量的税收、贸易和其他政策。<sup>24</sup> 粮食环境影响供求，并对社会、经济和环境具有重大影响。<sup>25</sup>

19. 最后，消费者是所有粮食系统的基本要素。他们的价值观、收入、社会地位、文化、知识、所获信息、偏好和宗教极大地影响了他们决定购买或食用的食物(通常称为“食物需求”)和享有适足食物的基本权利。可持续发展目标的核心是履行义务和承诺，确保人人享有粮食安全、营养并茁壮成长。

### 促进粮食系统可持续发展的机遇和挑战

#### 让粮食系统为营养服务

20. 确保粮食系统高效、可靠地提供安全、营养、合意和负担得起的食物对消除饥饿至关重要，但确保人们获得膳食能量在当今已不足以作为一个目标。健康饮食对保护人们免于各种形式的营养不良，罹患相关的非传染性疾病，包括糖尿病、

<sup>22</sup> 农发基金，《2016年农村发展报告》；粮农组织，《粮食和农业状况：利用粮食系统促进包容性转型》；《2015年最不发达国家报告：农村经济转型》(联合国出版物，出售品编号：E.15.II.D.7)；C. Peter Timmer, “Managing structural transformation: a political economy approach”, 2014年。

<sup>23</sup> 粮农组织, “可持续粮食系统：概念和框架”, 2018年。

<sup>24</sup> Vivica I. Kraak and others, “An accountability framework to promote healthy food environments”, *Public Health Nutrition*, vol. 17, No. 11 (2014), pp. 2467-2483.

<sup>25</sup> 粮食安全和营养问题高级别专家小组, 《可持续林业促进粮食安全和营养》, 2017年6月。

心脏病、中风和某些形式的癌症至关重要。<sup>26</sup> 研究表明，健康饮食对改善一生的营养和减轻疾病负担至关重要。健康饮食通过提供充足、安全和多样化的食物来满足个人的营养需求，进而维持活跃的生活并降低疾病风险。这种饮食包括水果、蔬菜、坚果和全谷物，脂肪(特别是饱和脂肪)、糖和盐含量低，<sup>27</sup> 可确保满足基本的营养需求，并特别注重不同个人的性别、年龄、身体活动水平和生理状态。

21. 在人口增长、城市化、收入增加、全球化、价值链日益一体化、气候变化及由此导致的极端事件增多等因素的推动下，全球粮食系统正在经历快速变革。其中一些变化有积极的好处，包括全年可获得食物、可获得多种食物以及食物的安全性和持久性更高，但事实显示，另一些变化也协助导致许多国家的饮食质量下降。例如，能量密度高、加工程度高、微量营养素含量低的食品容易获得，通常比营养更丰富的新鲜食品更便宜、更方便食用。<sup>28</sup>

22. 要确保健康饮食，就必须采取贯穿整个粮食系统的行动，包括采取政策促进高营养作物的生产，采用保留营养的加工方法，采取政策确保营养食品安全、负担得起且容易获得，限制或禁止食物生产中的有害成分，收集数据以制定有效政策引导向所有人提供健康饮食。需求方干预可使消费者有能力选择健康的食物，这包括通过国家基于食物的饮食导则支持引导健康饮食，政府使用最低膳食多样性计分数等指标来监控饮食质量，在学校课程中引入关于营养的内容。收入补贴和社会保护计划，包括新鲜食品券，可帮助低收入个人和家庭获得富含微量营养素的食物。改善消费者购买行为的干预措施尤以结合使用多种方法效果最佳。<sup>29</sup>

23. 改善粮食环境的政策和行动包括：制定规章以改善包装食品的营养标签，以便消费者作出更明智的选择；作出规定禁止在学校销售和消费高脂肪、高糖和(或)高盐的高能量食品；开展促进健康饮食的运动。鼓励和支持替代食品市场，如有机食品、零公里食品以及向城市和城郊消费者直销食品市场；它们虽然只惠及一小部分消费者，但在提高人们对食品生产地点、生产方式和生产者的认识，增加对优质食品的需求方面发挥了重大作用。

24. 随着粮食系统日益全球化和集中，要对其进行变革以促进健康饮食，就必须在各级采取跨部门、跨学科的行动。需要通过有重点的政治支持，推动更好地治理粮食系统，以建立共同愿景，支持循证政策，并通过多部门综合行动促进有效协调与合作。食品法典委员会，特别是其营养和特殊饮食用途食品委员会，着力研究具体的营养问题，起草关于所有食品营养方面的一般规定，并制定特殊饮食

<sup>26</sup> 世界卫生组织，《准则：成人和儿童糖摄入量》，2015年。

<sup>27</sup> 世界卫生组织，“健康饮食”，概况介绍，2018年10月23日，可查阅：[www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet](http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet)。

<sup>28</sup> Carlos Monteiro and others, “Ultra-processed products are becoming dominant in the global food system”, *Obesity Reviews*, vol. 14, suppl. 2 (2013), pp. 21-28.

<sup>29</sup> 全球农业和粮食系统促进营养小组，“支持改善消费者行为促进优质饮食的政策行动”，政策简报第8号，2017年6月。

用途食品的标准。食品法典委员会定期更新关于营养标签的导则，以便向消费者介绍具体食品中所含营养成分的适当概况。<sup>30</sup>

25. 这种方法要求采取了解和适应当地习俗、品味和条件的行动。例如，土著粮食系统显示出与自然环境和生物多样性的协同增效，能紧密适应当地文化和条件，具有高度多样化和低碳足迹的特点。由于生境被破坏、土著人民离开其土地、土著社区语言和文化丧失、传统种子丧失、年轻人饮食习惯迅速转变，这些系统正在受到威胁。<sup>31</sup>

26. 冲突局势中的粮食系统也是一个令人关切的问题。在这种局势中，由于治理存在有限，社会和经济服务中断，人们的粮食选择和家庭内部的粮食动态因实际供应和可获得性而发生变化，粮食系统的表现会受到妨碍。<sup>32</sup> 需要采取综合办法，以解决这些情况下的营养不良问题，防止危机时期营养状况恶化，并保持更长期的营养相关收益。<sup>33</sup> 各国政府、联合国机构、捐助者以及民间社会和私营部门伙伴需要采取联合行动，支持各国努力弥合人道主义-发展-和平关系中的差距。

#### 提高粮食系统发展的包容性

27. 《2030 年可持续发展议程》以人为中心，可持续发展目标具体目标 2.3 的“零饥饿”愿景则重点关注小规模生产者和受雇从事农业相关工作的人的重要性。全世界有 4.75 亿个从事农作物种植和牲畜饲养、水产养殖、森林采伐和畜牧业的小型家庭农场，占了世界粮食供应的很大一部分，其中在撒哈拉以南非洲和亚洲占了 80%。<sup>34</sup> 小型家庭农场提供的食物也在全球 3.7 亿土著人民的食物供应中占了很大的份额。<sup>35</sup> 超过四分之三从事经济活动的农村地区极端贫困人口主要从事农业活动。

28. 由于人口快速增长、城市化加速、收入增加和中产阶级不断扩大，使得饮食需求广泛转向深加工食品，并推动农业食品价值链结构和管理在政府主导的营销系统消亡、外国对粮食系统的直接投资放开之后发生变化。<sup>36</sup> 人口越来越集中在城市和城郊中心，即使在农村人口众多的国家，这部分人口通常能消耗高达 70% 的粮食供应，导致周边地区形成巨大的粮食市场“汇水区”，以满足激增的城市粮

<sup>30</sup> 粮农组织，“营养和标签”，可查阅：[www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/thematic-areas/nutrition-labelling/en/](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/thematic-areas/nutrition-labelling/en/)。

<sup>31</sup> 粮农组织，《粮食与农业的未来：趋势与挑战》，2017 年。

<sup>32</sup> 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织，《2017 年世界粮食安全和营养状况：增强抵御能力，促进和平与粮食安全》，2017 年。

<sup>33</sup> 粮农组织，《营养，粮食系统和冲突：发展倡议》，即将出版；发展倡议，《2018 年全球营养报告：点亮一盏灯，激励营养行动》，2018 年。

<sup>34</sup> 粮农组织，《粮食和农业状况：利用粮食系统促进包容性农业转型》。

<sup>35</sup> 《世界土著人民状况》(联合国出版物，出售品编号：09.VI.13)。

<sup>36</sup> 农发基金，《2016 年农村发展报告》；粮农组织，《粮食和农业状况：利用粮食系统促进包容性农业转型》。

食需求。这为私人投资提供从投入到食品处理、分拣、加工、分销、营销和零售等一系列服务创造了机会。

29. 这些趋势可在欠发达地区看到：随着这些地区的农村人口从 1960 年的 16 亿增加到 2015 年的 31 亿，农村粮食市场逐步扩大。<sup>37</sup> 国内对新鲜和加工食品的需求激增，可通过新市场和基于当地就业的农场外创收，为家庭农民和小规模食品加工者创造显著机会。然而，在缺乏公共部门有效作用的情况下，农村供应链与城市粮食市场越来越多的纵向一体化可能会将小生产者排除在外，因为他们很难达到进入城市市场的更严格标准。此外，对自然资源的压力和气候变化的影响越来越大，使得粮食生产更加难以预测，而这种风险负担大部分由发展中国家的小规模生产者承担。<sup>38</sup>

30. 与包容性粮食系统相关的机遇和制约因素因区域和国家而异。在非洲，60% 以上的人口年龄在 25 岁以下，很少有就业机会可帮助减贫，<sup>39</sup> 与粮食系统有关的政策需要考虑到农村的农业创业和就业多样化。在肥胖率为全世界最高的小岛屿发展中国家，食品进口替代战略需要侧重于加强家庭农场和小规模生产者提供的当地食品价值链，以便当地新鲜食品比廉价、深加工食品更容易获得。<sup>40</sup>

31. 贫穷的小规模生产者面临限制生产率的结构制约。例子包括对土地、水、渔场和牧场等自然资源的权利不安全(或得不到承认)；由于投入集中在供应商市场，获得投入的机会有限；无法获得规模中性、节省劳动力的技术和其他生产性资产，如教育、技术援助、信贷、保险和社会保护。需要结合公共政策和方案并协调投资，包括通过公私联盟和措施，对基础设施和推广服务进行投资，推动小生产者自身采取更有效的集体行动，以使粮食系统得以实现可持续发展。还应在宏观经济层面采取促成市场准入、减少价格过度波动的政策，以确保生产者和加工者能够在有利可图的市场上竞争，同时确保消费者获得负担得起的健康食品。

32. 联合国能支持各国努力促进小规模生产者和极端贫困者的经济融入。促进包容的政策不应仅限于生产活动，而应提高初级生产参与者的竞争力，增加和实现下游处理、加工、营销和零售高质量、多样化食品组合的价值的机会。这种方法要求多利益攸关方和跨部门行为体联盟努力增加小规模生产者的收入和韧性，围绕粮食系统和其他服务创造新的就业机会和收入，增加优质食物供应和农村穷人获得优质食物的机会，并从日益正规化的价值链中创造额外税收。<sup>41</sup> 基于粮食系

<sup>37</sup> 《世界城市化前景：2014 年修订版-专论》(联合国出版物，出售品编号：E.14.XIII.8)。

<sup>38</sup> Carmel Williams and Paul Hunt, “Health rights are the bridge between law and health”, *The Lancet*, vol. 393, No. 10183 (4 May 2019), pp. 1782-1784。

<sup>39</sup> 国际劳工组织(劳工组织), “非洲青年就业”, 2019 年, 可查阅: [www.ilo.org/africa/areas-of-work/youth-employment/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/africa/areas-of-work/youth-employment/lang--en/index.htm)。

<sup>40</sup> 粮农组织, “小岛屿发展中国家粮食安全和营养问题全球行动方案: 支持实施萨摩亚路径”, 2017 年。

<sup>41</sup> 粮农组织, 《发展可持续粮食价值链: 指导原则》, 2014 年。

统发展和升级的农村振兴计划也应解决性别不平等问题，加强社会赋权来源，并维持对极端贫困者经济融入的持续公共投资。

### 通过减少粮食损失和浪费、确保粮食安全来加强粮食系统运作

#### 粮食损失和浪费

33. 对粮食损失和浪费的估计差异很大，部分原因是定义、计量和估计不同，但它们一般支持这样的结论，即三分之一或更多的粮食在生产、加工、贸易和消费过程中被损失或浪费。这些损失可通过可得食物损失、生产者收入损失、对环境 and 自然资源的不必要影响、食物特别是水果和蔬菜营养变质等标准来计量。

34. 可持续发展目标的具体目标 12.3 设定了“到 2030 年，将零售和消费环节的全球人均粮食浪费减半，减少生产和供应环节的粮食损失，包括收获后的损失”这一宏伟目标。要显著减少粮食损失和浪费，需要采取三种行动。

35. 第一，必须对粮食损失和浪费采用经改进的一致术语和更精确的计量标准，以改进现有方法，并确定粮食损失发生的地点和原因。<sup>42</sup> 粮食损失和浪费与农业方法和管理技能差、收获和分选技术不当或不佳、缺乏适当的储存设施和运输基础设施、加工方法低效和浪费、营销协调不佳、产品标签不当以及消费者口味等一系列因素有关。此外，这种浪费遍布整个价值链。

36. 第二，必须通过经改进的成本效益高的计量技术<sup>43</sup> 来确定粮食损失发生的地点和原因，让生产者、决策者和其他利益攸关方能更好地评估干预措施。粮食损失和浪费在生产和消费环节往往更为普遍，生产损失在发展中国家最为严重，消费浪费在发达国家更为普遍。必须加强城乡联系，以减少粮食损失，促进粮食安全并推广食品标签，包括在农村地区这样做。

37. 第三，必须进行大量投资，以实现减少粮食损失和浪费的预期目标。证据表明，收获前后出现损失的原因包括虫害、疾病和降雨量不足；缺乏适当的收获技术和工艺；因工人缺乏培训和经验而在选择过程中造成损害。适当的干预措施可包括进行投资，进而改进农业方法、加强教育、提高复原力并改善当地交通基础设施。

#### 食品安全

38. 食源性疾病影响到大约 6 亿人，每年导致 42 万人过早死亡。<sup>44</sup> 仅在中低收入国家，食品安全问题每年就导致 950 亿美元的生产率损失。不遵守与食品安全

<sup>42</sup> Luciana Delgado, Monica Schuster and Maximo Torero, “The reality of food losses: a new measurement methodology”, International Food Policy Research Institute discussion paper No. 1686 (2017)。

<sup>43</sup> 同上。

<sup>44</sup> 世卫组织，“食品安全”，概况介绍，2019 年 6 月 4 日，可查阅：[www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/food-safety](http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/food-safety)。

相关的监管要求大大助推了粮食损失。焚烧受黄曲霉毒素污染的谷物是发展中国家经常遇到的一个显著例子。

39. 联合国支持在多个方面采取行动，推动所有国家参与食品法典委员会的标准制定工作，促进食品法典标准的执行，加大对国家食品控制系统的投资，利用私营部门投资建设安全的食品供应链，加强跨部门协作并采用多部门“一体化卫生”办法，防治和抑制耐药性，确保沿食物链，包括为非正规市场服务的食物链遵守适当的食品安全管理标准，并特别关注小规模家庭农民、中小型企业 and 弱势群体。

40. 贸易有助于世界各地的食物供应和饮食多样化，但也增加了一个地方生产的食物影响其他地方民众饮食和健康的可能性。因此，现在比以往任何时候都更需要采取可跨境、跨机构和跨学科适用的全球食品安全和营养措施，包括循证建立食品安全和营养国际标准。至关重要，要确保全球贸易食品保持安全，并符合食品法典委员会制定的国际商定食品标准。确保食品安全将影响国际社会实现到 2030 年使全球人口(预计将达 85 亿)零饥饿目标的能力。

41. 霉菌毒素会使食物本质上不安全，不能提供给消费者；因此这种食物会损失。为了减少这些损失，非洲区域的一些技术合作项目使一些会员国有能力定期检测和监测否则会被丢弃的食品中的霉菌毒素，并推动利益攸关方更好地认识缓解措施，包括如何妥善处理容易被这些毒素污染的食品。因此，常规检测和监测方案有助于加强该区域的食品安全。

#### 通过适应变化、增强复原力来应对气候变化的影响

42. 农业和粮食系统特别容易受到气候变化的影响，但它也是温室气体排放的重要来源，并是应对气候变化影响解决方案的基本组成部分。减少农业和粮食系统的碳足迹可帮助各国落实《2030 年可持续发展议程》和《巴黎协定》。

43. 农业和粮食系统的许多方面，从粮食生产、供应和分配过程到消费者行为，都会增加全球碳足迹。农业、林业和其他土地使用部门产生的温室气体估计占总排放量的 21%。如果加上在食品加工、贸易和消费中使用能源所产生的排放，粮食和农业部门的温室气体净排放量占总排放量的 26%。按照各国为实现所有可持续发展目标，特别是目标 2.4 所作的承诺，农业系统将需要进行巨大变革，变得更能抵御和适应气候变化，同时增加生产并减少此类排放。

44. 农业贸易模式历经演变，预计未来将继续变化，反映气候变化对全球粮食系统的不均衡影响。气候变化改变了各区域和各国农业的相对优势和竞争力，国际贸易可在适应努力中发挥特别重要的作用，例如可允许粮食从盈余地区转移到欠缺地区，以弥补极端天气事件造成的生产短缺。从长远来看，国际贸易有助于有效调整各国的农业和粮食系统。促进农业适应和缓解的措施将成为更广泛农业和粮食安全政策的一部分，但必须遵守《农业协定》的规则和规范。

45. 粮农组织发布的关于 2016 年粮食和农业状况的报告<sup>45</sup> 重点阐述了气候变化对农业和粮食安全的影响。该报告指出，气候变化对农业产量和生计的影响各不相同，不过对某些地区，特别是全世界 4.75 亿个小农家庭来说，其影响可能是灾难性的。迫切需要注意改进基础设施、推广服务、气候信息、市场准入、信贷和社会保险，以使这些家庭能适应并实现生计多样化。为此，必须调整和整合气候、农业、粮食和营养政策，以便管理得失，并确定如何计量行动成果。此类努力还应利用农业和气候融资机制。

46. 水产作物软件方案是加强能力建设以评估气候变化所导致水供应变化如何影响农业生产的一个例子。该方案是粮农组织开发的作物生长模型，旨在解决粮食安全问题，评估环境和管理对作物生产的影响。它模拟草本作物对水的产量反应，特别适合于作物生产关键限制因素是水的情况。在西亚经济社会委员会的推动下，该方案已在阿拉伯地区用于管理稀缺的水资源。

47. 通过适应变化、塑造农业和粮食系统复原力来应对气候变化影响的机会包括：

- (a) 将饮食转向生态影响较低的来源；
- (b) 以统筹城乡政策、方案和投资的方式，将生态系统的复原力与生物多样性联系起来；
- (c) 减少占全球温室气体排放 8%的粮食损失和浪费。干预措施应针对供应链中所涉排放水平较高并有可能大幅减少损失的商品和节点；<sup>46</sup>
- (d) 减少对化石燃料的依赖，在粮食生产系统中采用可再生能源；
- (e) 促进作物和动物多样性，包括物种、生境和基因的多样性，这可为改善土壤和植物健康、保护生物多样性、减少气候变化及虫害和疾病的影响带来重大好处；
- (f) 加大对创新技术及其应用的投资；
- (g) 采用气候智能型农业方法，促进生产力，帮助适应气候变化，增加碳固存。

## 五. 通过伙伴关系动员执行手段和改造粮食系统

关于在实现执行手段目标方面所取得进展的数据和证据

48. 尽管国际社会和区域机构都再次承诺要加大对农业的公共投资，并确认农业在加速特别是在发展中国家经济增长方面的作用，但按农业部门对整个经济的贡献计量，政府农业部门支出一直在下降。在全球一级，政府农业部门支出与该部

<sup>45</sup> 粮农组织，《粮食和农业状况：气候变化、农业和粮食安全》，2016 年。

<sup>46</sup> 粮农组织，《2019 年粮食和农业状况》，即将出版。

门对国内生产总值的贡献的比值从 2001 年的 0.42 降至 2017 年的 0.26。<sup>47</sup> 自 2001 年以来，中央政府分配给农业的支出不到支出总额的 2%。相比之下，同期该部门对全球国内生产总值的贡献从 4.13% 增至 6.15%。

49. 官方发展援助的减少进一步加剧了公共投资的减少及其对农业部门的影响。捐助国 2015 年增加发展资金的承诺没有达到预期。公共援助停滞不前，2018 年官方发展援助总额为 1 530 亿美元，其中流向最需要援助的最不发达国家的援助也有所减少。<sup>48</sup> 经济合作与发展组织的统计数据显示，在 2016-2017 年期间，发展中国家所获外国直接投资也减少了大约三分之一。对发展中国家农业的援助从 1980 年代中期占捐助者所有部门可分配援助的近 25% 减至 2017 年的仅 5%，减少了 126 亿美元。相比之下，2017 年，农业部门所获促贸援助承诺出现了最高的绝对增长，达到 17 亿美元。<sup>49</sup>

50. 发展实践者越来越认识到，要落实可持续发展目标和满足“数十亿至数万亿”投资议程的期望，就必须采取创新办法来调动私营部门和其他投资来源。为了弥补实现可持续发展目标所需的资金缺口，发展筹资机构和捐助者开始使用公共官方发展援助资金来创建去风险工具和混合融资，以利用私人投资。这一趋势在农业部门也很明显，而私营贷款人和投资者普遍认为农业部门，特别是初级生产层面的风险太高。

51. 为了激励私人投资，联合国各机构越来越多地推动公私对话，以创造有利环境，制定更可预测、更有利于投资的政策。各专门机构，包括粮农组织在农业部门的机构，也在努力消除一些通常与投资相关的风险的根源，如农业和(或)部门政策不一致、不可预测，存在立法、监管和体制瓶颈。这些初步努力也包括采取措施促进包容性经济增长，以确保收入既惠及投资者也惠及生产者，降低投资者风险，惠及小规模粮食生产者，促进扶贫和包容性经济增长。

52. 就生产成本而言，小规模粮食生产和家庭农业能够与大规模商业农场竞争。此外，小规模粮食生产者和当地粮食系统提供了城市和农村穷人消费的大部分粮食。然而，他们往往因与其规模无关的因素而处于不利地位，例如体制环境以及没有能力和机会获得提高生产力和收入所需的服务、技术和创新。公共投资可在针对小规模生产者需求的研究和开发中发挥关键作用，并可创造有利条件，进行专门用于小规模生产者和家庭农民的投资，或投资为其提供惠益，包括使其获得创新和技术。在许多国家，公共投资的减少反映公共部门推广服务的减少，而且也没有或仅有有限的其他替代办法可供小规模生产者用以获得此类服务。

53. 2000 年至 2016 年期间，世界农业贸易额增加了几乎三倍，达到 1.4 万亿美元。即使按实际价值计算(2000 年不变价格)，农业贸易实际也翻了一番。随着整

<sup>47</sup> 粮农组织，“政府农业支出”，2019 年 2 月，可查阅：  
<http://www.fao.org/economic/ess/investment/expenditure/en/>。

<sup>48</sup> 经合组织，“2018 年发展援助减少，特别是对最需要援助的国家”，2019 年 4 月 10 日。

<sup>49</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)，《2019 年可持续发展筹资全球展望：迎接挑战时刻》(巴黎，经合组织出版社，2019 年)。

体贸易的扩大，新兴经济体对国际农业贸易的参与越来越多。中低收入国家扩大了在全球农业市场的交易份额，反映了南南贸易的快速增长。相比之下，最不发达国家的农业贸易平衡迅速恶化，贸易赤字增加了四倍，从 2000 年的 43 亿美元增至 2016 年的近 230 亿美元。尽管贸易量增加了，但农产品价格则有所下降。按粮农组织粮食价格指数衡量，2009 年至 2018 年期间，国际基准价格下降了 27%。随着贸易量的增加和价格的下降，价格波动也有所减少，与 2008 年至 2012 年期间出现的价格大幅波动相比尤其如此。<sup>50</sup>

54. 高粮价可对农业市场和粮食安全构成威胁，对最弱势群体，特别是农村和城市地区的穷人而言尤其如此。尽管过去十年世界粮食价格普遍下降，但 2016 年和 2017 年，非洲和西亚有四分之一的国家、中亚和南亚有五分之一的国家经历了高粮价。内陆发展中国家特别容易出现高粮价，其中同期约有三分之一的国家受到影响。<sup>51</sup>

55. 在努力实现可持续发展目标的过程中，粮食系统、农业、林业和渔业方面的创新和新技术越来越重要。过去十年中，创新和新兴技术改变了人们生产、贸易和消费粮食及其他农业、林业和渔业产品的方式。这些新兴技术推动粮食系统提高了效率、成效、透明度和可持续性，显示在消除全球粮食安全的许多障碍方面有了真正的希望。它们已成为创新的一个组成部分，通常被总体归在“农业 4.0”标题下，据以利用技术来观察、测量、记录、分析和回应粮食系统中收集的数据，以最大限度地提高产量、减少投入和优化信息流。

56. 例如，精准农业利用遥感技术、卫星信息、巨大的计算能力、机器人和无人驾驶飞机来优化农业产出，同时节约资源。技术支持的智能农场无论自然生长条件如何，能在城市内部或附近或极端天气条件下以极高的产量生产水果和蔬菜。基因编辑则利用一组允许添加、移除或改变遗传材料的技术，培育能抗非生物性压力(例如干旱、洪水、盐、营养缺乏)和生物性压力(例如害虫和疾病)、具有不同成熟期、能有利于收割、保鲜和减少损失的优选特性的作物。

57. 数字技术通过收集关于农产品生产、加工、移动和储存的条件和特征的数据，分析数据进行预测性和数据驱动的决策，并在农业价值链中安全地共享数据，推动实现智能程度更高的农业价值链。这些技术可提高农业价值链中的问责、效率、透明度和可追溯性，增强食品安全，便利获得贸易融资和其他类型的农业金融服务，提高市场透明度和土地保有制度的法律确定性，并加强遵守与农业有关的国际协定方面的问责。

58. 然而，小规模生产者和最不发达国家无法获得昂贵的技术。应当采取措施，确保发展中国家和家庭农场能获得它们需要的专门知识、技术和创新，同时通过技术转让和其他手段开发和提供扶贫技术和创新。

---

<sup>50</sup> 粮农组织，“粮农组织粮食价格指数”，可查阅：  
<http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>。

<sup>51</sup> 同上。

59. 联合国系统正在与研究人员和投资者合作，提供负担得起的新技术。例如，数字技术正被用以增加农户获得信息、市场和服务的机会。其他创新包括农业食品系统中的气候技术，可帮助各国减少温室气体排放和适应气候变化。今后的挑战是如何扩大这些农业创新方法在国家以下和国家层面的应用范围，以产生更大的影响，特别是对减少贫困和饥饿的努力产生更大的影响。

#### 全球伙伴关系倡议及其互补性

60. 作为第二次国际营养大会的后续行动，大会于 2016 年 4 月宣布了联合国营养行动十年(2016-2025 年)，为各利益攸关方提供了一个独特的有时限机会，以加强共同努力，实现更健康、更可持续的未来。一些国家提交了关于营养行动的承诺，这种国家承诺对实现利用政府政策制定、投资和实地行动的十年目标至为关键。营养行动十年通过行动网络支持国家营养协作。

61. 联合国增强营养网络提供了一个平台，可据以加强联合国在国家层面关于营养问题的一致、协调和趋同，作为对增强营养运动的贡献。该网络利用联合国机构的集体优势促进创新，提高效率，提高各机构之间以及与各国政府和增强营养次网络之间的互补性。这些活动使联合国得以更有效地开展大规模营养行动，确保物有所值和成果显著。此外，该网络还利用其成员机构、方案和基金的营养资源、技能、专长和知识，支持营养行动十年六个行动领域的趋同，以支持相关国家努力。

62. 大会 2017 年 12 月 20 日第 72/239 号决议宣布了联合国家庭农业十年(2019-2028 年)，呼吁各国政府制定公共政策和投资，从整体角度支持家庭农业，实现可持续发展目标，不让任何一个人掉队。家庭农业十年由粮农组织和农发基金联合提供秘书处支持，将动员采取行动支持家庭农业，同时实现各项目标的具体目标并落实可持续性的三个层面。在所有相关利益攸关方的参与下，家庭农业十年呼吁各行为体围绕七大支柱动员起来，并促使家庭农民成为变革的关键推动者。

63. 由代表各国政府、私营部门、国际机构和民间社会的 150 多个成员组成的可持续粮食系统方案是在可持续消费和生产模式十年方案框架下发起的，提供了一个为粮食系统奠定更可持续基础的平台。<sup>52</sup> 该方案支持采取行动在可持续发展目标 12 方面取得进展，以切实整合实现包括目标 2 在内的大多数目标的努力。2018 年可持续发展问题高级别政治论坛部长宣言(E/HLS/2018/1)第 26 段确认了该方案的重要性。

64. 2017 年，世界粮食安全委员会决定启动一个多利益攸关方政策进程，以最终制定关于粮食系统和营养的自愿准则，并于 2020 年 10 月提交委员会批准。该自愿准则有望减少粮食、农业和卫生部门之间的政策分化，同时应对生计和可持续性方面的挑战。它也旨在使粮食系统对营养敏感，并推动确保人人享有安全、多

<sup>52</sup> 见 [www.oneplanetnetwork.org/sustainable-food-system](http://www.oneplanetnetwork.org/sustainable-food-system)。

样和高质量的饮食。粮食安全和营养问题高级别专家小组 2017 年发布的关于营养和粮食系统的报告提供了科学证据支持该政策趋同进程。<sup>53</sup>

65. 营养促进增长由巴西、日本和大不列颠及北爱尔兰联合王国三国政府之间的伙伴关系牵头，并得到了慈善基金会和民间社会组织的支持。在 2013 年于伦敦举行的初次营养促进增长峰会上，众多利益攸关方承诺到 2020 年防止至少 2 000 万儿童发育迟缓，并拯救至少 170 万人的生命。捐助者承诺在 2020 年前为营养专项项目提供约 40 亿美元，并在 2013 年至 2020 年期间为营养敏感的补充项目提供约 190 亿美元。2020 年日本首脑会议将提供一个机会，让世界走上实现到 2030 年消除一切形式营养不良这一可持续发展目标具体目标的道路。

66. 2015 年，七国集团采用了广泛的粮食安全和营养发展方法。在此基础上，该集团在 2016 年核可了《粮食安全和营养行动愿景》，并在其中概述了三个优先领域的集体行动：(a) 增强妇女权能；(b) 通过以人为中心、集中应对城乡各地民众面临的各种粮食安全挑战的办法改善营养；(c) 确保农业和粮食系统的韧性和可持续性。

67. 2016 年，20 国集团核可了其《2030 年可持续发展议程行动计划》，承诺将可持续发展置于该集团议程的首要位置，加强可持续发展政策的一致性，并将进一步将该集团的工作与 2030 年议程的落实工作保持一致。自 2016 年以来，该集团集体核可了多项举措，力图通过可持续土壤管理提高土壤生产力，推动农业部门可持续利用水和自然资源，并促进青年赋权、青年农业企业家精神和青年就业。

68. 西亚经济社会委员会、阿拉伯农业发展组织、阿拉伯干旱地带和旱地研究中心及粮农组织制定了一个解决粮食安全问题的监测框架(包括四个组成部分)。该框架考虑了 17 个可持续发展目标和相关具体目标采取的行动如何影响粮食安全的问题。

69. 国际原子能机构通过其技术合作方案，帮助各国建设使用核/同位素和互补技术的能力，以了解和应对从发展更有效的农业土壤和水管理系统到评估人类营养方案及了解病媒和流行病学等各项关键挑战。向会员国提供的技术援助侧重于利用需求驱动的方法处理发展优先事项。

70. 人居署会同其他利益攸关方，发布了一套城乡联系指导原则和一个行动框架，以支持综合土地开发，落实可持续发展目标 2 和《2030 年可持续发展议程》所载所有其他目标。<sup>54</sup>

<sup>53</sup> 见粮食安全和营养问题高级别专家小组，《营养和粮食系统》，2017 年 9 月。

<sup>54</sup> 人居署，《城乡联系：指导原则-推进综合土地开发的行动框架》，2019 年。

## 六. 结论和建议

71. 《2030 年可持续发展议程》要求实现一个包容、公平、高效、安全、稳定、营养驱动、充满活力、富有韧性并尊重地球边界的“粮食未来”——简而言之，一个在所有方面都完全可持续的粮食系统。为实现这一目标，建议各国政府及其发展伙伴：

(a) 采用并推广粮食系统视角，以确定进行粮食系统变革的机会、得失、切入点、工具、机制、风险和缓解对策，以消除贫困和饥饿，改善营养和粮食安全，促进可持续农业以及自然资源和生态系统的可持续利用，减少温室气体排放，保护和恢复生物多样性，同时确认各区域存在的机会和得失互有差异，并确保不让任何一个人掉队；

(b) 支持采取连贯一致、旨在使粮食系统更受营养驱动的体制和政策措施，并为此采取措施：

(一) 通过促进多样性、增加营养食物特别是水果和蔬菜获取机会的战略提高粮食供应；

(二) 改善粮食环境，以因应影响人们食物和饮料选择的物质、经济、政策和社会文化因素；

(三) 通过旨在影响消费者行为的措施提高粮食需求；

(c) 加强或支持多利益攸关方结为联盟，以促成包容性粮食系统，增强小生产者的发言权和能力，使之能接触地方、国家市场伙伴并酌情接触区域和全球市场伙伴，从而进入新市场，并提高能力和竞争力，采用新方法、利用新技术来提高小规模粮食生产者的收入、生产力、可持续性和复原力；

(d) 支持制定和落实新的分析方法，以确定和计量粮食损失和浪费来源，并制定适当的成本效益矩阵，以估算不同政策目标和干预措施的成本和影响以及相互之间的得失，从而减少粮食损失和浪费，协助消除饥饿和一切形式营养不良；

(e) 向小农家庭农民提供可靠途径，使之能获得土地和其他生产资源以及可提高其复原力的服务；

(f) 鼓励会员国在各自的国家和国家以下层面发展规划政策和进程中考虑到城乡联系，以加强城市、城郊和农村地区(包括其周边地带)之间的经济、社会和环境联系；

(g) 积极参与和支持世界粮食安全委员会制定粮食系统和营养自愿准则的多利益攸关方政策进程；

(h) 加强农业和粮食系统，包括通过生态系统服务和生物多样性保护，提高适应和抵御气候变化的能力，并将贫困、饥饿、粮食安全和营养目标纳入国家气候适应和缓解计划；

(i) 加强研究和能力发展，解决生物多样性丧失的问题，并推广已被证实具有积极影响的现有做法；

(j) 利用全球、区域和国家伙伴关系和倡议，优化人力、物力和财力等资源的调动和协调，同时聚焦多利益攸关方和跨部门伙伴关系的作用，以促成集体行动、调动执行手段；

(k) 确定、试验、改进和推广新做法，以增加对农业和粮食系统的公共、私人和混合投资；

(l) 促进/鼓励使用和提供农业、粮食安全和营养领域的创新和新技术，以帮助支持更高效、更高产、更可持续的粮食系统；

(m) 领导和鼓励广泛参与联合国营养行动十年(2016-2025 年)和联合国家庭农业十年(2019-2028 年)，同时以包容性、营养驱动和可持续的粮食系统作为联系二者的一个重要主题。

---