



方案和协调委员会

第六十三届会议

组织会议，2023 年 4 月 27 日

实质性会议，2023 年 5 月 30 日至 6 月 30 日

临时议程* 项目 4 (b)

协调问题：联合国支持《2063 年议程》

联合国系统支持《2063 年议程：我们希望的非洲》

秘书长的报告**

摘要

本报告概述了联合国为支持非洲联盟《2063 年议程：我们希望的非洲》而开展的主要活动。为筹备将于 2023 年 7 月在罗马举行的联合国粮食体系峰会评估时刻，报告重点关注粮食体系在非洲可持续发展中的作用。

报告概述了联合国系统实施的项目和活动，它们旨在支持非洲国家通过农业工业化、创新和创造就业，释放粮食体系对经济增长的潜力。报告审查了加强人力资本的相关工作，包括加强营养，以及利用农业项目促进妇女、青年和弱势人群的融入。报告概述了为促进社会融合、和平与稳定以及为提高复原力和应对紧急情况而实施的各项举措。报告介绍了旨在促成粮食体系转型的创新筹资机会，并总结了主要的宣传工作。

报告介绍了在促进加强联合国各实体之间以及与非洲联盟之间的协调方面所取得的主要进展。

* E/AC.51/2023/1。

** 因审批过程出现延误，本报告在截止日期后提交。



一. 导言

1. 本报告根据大会第 77/254 号决议提交，大会在该决议中认可方案和协调委员会关于联合国系统对非洲联盟《2063 年议程：我们希望的非洲》的支持的结论和建议。报告述及联合国系统在粮食、营养和农业方面的方案行动，且特别侧重于 2022 年开展的活动。

2. 方案和协调委员会在第六十二届会议报告(A/77/16)中欢迎秘书长非洲问题特别顾问办公室做出努力，支持非洲国家规划和确定其能源组合；开发新的替代能源；通过能源投资促进经济增长并加强本国人力资本；以及利用催化项目调动资金。委员会建议大会认可秘书长的建议，将可持续和可再生能源作为在非洲促进可持续和包容性复苏以及加快落实《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程》的切入点(见 E/AC.51/2022/14, 第 64 段)。¹ 委员会还建议大会请特别顾问办公室继续努力加强全球合作和宣传，支持《2063 年议程》以及非洲实现可再生能源和可持续发展的能力。

3. 如本报告第三节所述，非洲问题特别顾问办公室根据其任务规定，在整个 2022 年期间继续促进联合国各实体之间以及与非洲联盟各机构和非洲会员国之间就非洲大陆的能源获取问题开展更密切的合作。这些努力使联合国系统各实体承认，对公正能源转型的全球呼吁需要考虑到非洲会员国的不同起点和需求，并且将非洲和其他发展中国家的能源获取作为一个关键优先事项。这一呼吁最终使《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议通过了一项关于公正转型的新工作方案(见关于沙姆沙伊赫实施计划的第 1/CP.27 号决定)。

4. 方案和协调委员会在其 2022 年报告中已经强调了能源在提高非洲农业食品部门生产力方面的作用。非洲事务部门间工作队在 2022 年全年期间的讨论有助于澄清能源和粮食体系在触发连锁反应从而加快可持续发展进程方面所起的作用。特别是，能源为发展提供动力，对任何行动领域的进展都必不可少，而粮食体系则影响到发展结构的复原力。因此，通过将增加能源获取机会的努力与改善粮食体系价值链的努力结合起来，同时利用数字革命的技术创新，可以为非洲实现复原力和可持续性铺平道路。

5. 在这方面，本报告通过评估联合国系统为促进有复原力、高效和可持续的非洲粮食体系而实施的方案、项目和其他活动，审查了联合国对《2063 年议程》的支持情况。特别是，从经济增长和发展的角度来看，考虑到非洲大陆 70%的人口依靠农业维持生计，可持续、创新、包容和有复原力的粮食体系对推进农企工业化、消除贫困、促进包容和为所有人实现高生活水平具有直接影响(可持续发展目标 1、8、9 和 10 以及《2063 年议程》目标 1、4、5、6 和 18)。从人力资本的角度来看，有效的粮食体系对于消除非洲饥饿和确保公民的健康和良好营养状况至关重要(可持续发展目标 2 和 3 以及《2063 年议程》目标 1 和 3)。良好的健康和营养状况又进而对儿童的受教育程度产生重要影响(可持续发展目标 4 和《2063

¹ 大会在第 76/236 号决议中认可了委员会的建议。

年议程》目标 2)。此外，考虑到妇女占农业劳动力的一半，可持续粮食体系也有助于性别平等(可持续发展目标 5 和《2063 年议程》目标 17)。从社会融合和治理的角度来看，粮食体系有潜力促成强有力的伙伴关系，使发展、和平与稳定之间的联系发挥作用(可持续发展目标 16 和 17 以及《2063 年议程》目标 11、12、13、14 和 19)。从环境可持续性的角度来看，气候智能型和有复原力的粮食体系对于提高能效、确保自然资源管理的可持续性和应对气候变化至关重要(可持续发展目标 7、11、12、13、14 和 15 以及《2063 年议程》目标 7)。最后，从财政角度来看，可持续的粮食体系对于使非洲国家掌握对自身发展进程的自主权非常关键(可持续发展目标 17 和《2063 年议程》目标 20)。

6. 本报告强调了联合国系统各实体的战略行动领域，这些领域有助于扭转由于当前全球危机等原因造成的非洲粮食安全和营养状况的持续恶化。² 此外，报告还就如何利用可持续粮食体系可对落实《2030 年议程》和《2063 年议程》产生的倍增效应提出了建议，以加快实现报告所载目标。报告还介绍了联合国系统非洲协调机制在区域和全球两级采取行动的最新情况。

二. 联合国对粮食体系转型的支持

7. 第一届联合国粮食体系峰会于 2021 年 9 月举行，标志着一个长达 18 个月的进程达到高潮。在该进程期间除了举行专题、区域和全球对话外，还举行了 640 次国家对话，世界各地的粮食体系行为体参与其中，产生了 2 200 多项旨在加速行动的提案。截至峰会召开时，有 117 个国家制定了阐明本国向可持续粮食体系转型的愿景的国家路径。峰会结束时，各民间社会行为体、会员国和利益攸关方共作出近 300 项承诺，以协调它们的相关工作、知识、资源、网络和工具，支持政府主导的粮食体系优先事项。为确保关于可持续粮食体系的连贯叙述及其背后的部门参与，以峰会为起点，围绕以下五个行动领域采取了系统性办法：为所有人提供营养；促进基于自然的解决方案；促进公平生计、体面工作和增强社区权能；建设抵御脆弱性、冲击和压力的能力；以及加快实施手段。

8. 非洲会员国是唯一在峰会上提交共同立场的区域组，该立场文件以《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》和《非洲农业发展综合方案》为基础，确定了非洲大陆粮食体系转型的优先切入点。共同立场的目的是提高认识，就共同愿景达成共识，并激励采取行动，建立有复原力、可行和包容的粮食体系。在这方面，该立场文件强调了一个矛盾现象，即非洲大陆拥有全球 60% 的未开垦可耕地，但却在不平等贸易条件下进口约 40% 的粮食。到 2030 年，非洲预计将产生价值达 1 万亿美元的农业企业部门，但却将花费 900 亿美元用于粮食进口。通过在联合国系统的支持下实现粮食体系转型，非洲国家将能够解决这些矛盾，为非洲大陆的经济增长和可持续发展奠定基础。

² 本报告提供的实例主要来自 UN-Info，并已纳入由发展协调办公室管理的联合国可持续发展集团数据门户网站(<https://uninfo.org>)。UN-Info 是一个数字平台，用于收集联合国国家工作队为 162 个国家和地区实现可持续发展目标提供支持的相关信息。

释放非洲农业潜力，提振经济增长和可持续发展

9. 农业为非洲大陆贡献约 35%的国内生产总值，并雇用 50%以上的非洲劳动力。因此，农业是较有条件推动经济增长并改善相当一部分人生计的经济部门之一。为使农业最大限度地发挥这一作用，联合国系统提倡三种干预措施：第一，制定价值链办法，以衡量、评估和提高构成粮食体系不同价值链的业绩；第二，建造基础设施，支持农业发展；第三，加强农业就业市场。

10. 价值链方法旨在利用工业技术，通过专业化、创造附加值和技术创新促进生产。为此，联合国各实体支持非洲国家建立和加强选定农产品价值链。例如，联合国工业发展组织(工发组织)正在几内亚比绍实施一个项目，专注于通过在芒果价值链的所有三个阶段——生产、本地加工和出口——向当地农民提供支持，提高芒果价值链的竞争力。

11. 为了最大限度地通过发展价值链促进有利于实现可持续发展目标的投资，联合国粮食及农业组织(粮农组织)和工发组织制定了农业食品体系转型加速器方案。国际劳工组织(劳工组织)、国际贸易中心和国际粮食政策研究所也为在该方案下实施的项目提供技术知识。该方案以价值链发展综合办法为基础，通过提供能力建设、促进将价值链和市场发展知识制度化的相关工作、为创造有利政策环境提供建议以及降低投资风险，为各国政府和私营部门提供支持。该方案下的一个试点项目专注于发展坦桑尼亚联合共和国的棕榈油部门。

12. 价值链方法还有助于促进具有与地理位置、具体农业实践和文化遗产相关的独特品质和特点的农产品的推广。粮农组织 2022 年 3 月在非洲启动的“一国一种优先产品”倡议的目标就在于此。该倡议目前涵盖 27 个国家和 17 种特殊农产品。该倡议还涉及促进经济多样化和采用规模经济效应，以此增加非洲内部贸易，特别是通过落实非洲大陆自由贸易区实现这一点。³ 为支持这一目标，粮农组织和非洲联盟委员会启动了一个促进非洲内部农产商品和服务贸易框架。此外，联合国贸易和发展会议(贸发会议)与非洲联盟委员会合作举办了一次讲习班和一次网络研讨会，以确定最佳做法，并传播关于经济特区如何促进价值链区域一体化的建议。工发组织也正在与非洲联盟委员会合作开展区域价值链摸底工作，目的是支持制定一项泛非战略，对非洲大陆自由贸易区实施过程中出现的机会加以利用。

13. 除了旨在促进专业化的以产品为重点的干预措施外，联合国系统还支持将农业价值链作为促进生产的一种手段。例如，在几内亚，联合国开发计划署(开发署)支持制定了四个项目，在农业、养殖业、渔业和环境问题领域制定部门方案并发展价值链。

³ 关于非洲农业出口多样化的其他资料可参见联合国贸易和发展会议的报告“重新思考非洲出口多样化的基础：工商业和金融服务的催化作用——2022 年非洲经济发展报告”。

14. 价值链办法也有助于更好地了解冠状病毒病(COVID-19)大流行对食品生产的影响并采取应对措施。⁴ 例如,在卢旺达,非洲经济委员会(非洲经委会)对农业部门在疫情期间的表现进行了一项研究。在突尼斯,粮农组织实施了一个项目,以支持相关努力,应对 COVID-19 危机对农业价值链和粮食安全造成的冲击。

15. 在许多情况下,提高价值链产量和生产力与农业投入品的质量有关。据粮农组织称,非洲只有约 35%的作物在播种时使用了改良种子。在这方面,联合国各实体对会员国的支持还包括提供改良肥料和种子(如粮农组织在加蓬的行动)或支持向有机肥料过渡和发展绿色农业产业(如工发组织在科特迪瓦的行动)。

16. 技术获取和创新也可为提高非洲农业生产力提供解决方案。如何利用科学、技术和创新大跨步实现粮食体系转型,是联合国系统重点关注的领域之一。例如,2022 年,贸发会议和开发署与安哥拉农业和渔业部合作开展了一项研究,重点关注如何通过科学、技术和创新促进形成有利于中小微型企业的竞争性商业环境。

17. 发展农业价值链的一个关键步骤是建立农工业园区。这类园区可通过支持农业和畜牧产品转型,成为促进提高农业生产和生产力的战略工具。工发组织在农业园区开发预可行性研究到招商、建设和运营的各个阶段为会员国提供支持。工发组织还正在协助非洲联盟委员会开发非洲共同农业园区,以加强区域价值链。作为这些努力的一部分,赞比亚-津巴布韦共同农工业园区预计将率先完成开发。

18. 除了与发展价值链有关的干预措施外,联合国还支持建设和运营较小的基础设施项目,这些项目通常与针对弱势群体的方案和举措有关。例如,在马里,联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)正在建造四个鱼塘和两处栽培设施,作为提高当地社区复原力项目的一部分。在几内亚,粮农组织建造了 10 个家禽养殖场,作为为青年创造就业机会项目的一部分。该项目还包括为 100 名青年男女和 10 名兽医官员提供培训,以便他们分别对养殖场进行管理和监督。

19. 改善农民的工作条件、通过农业和养殖业增加就业机会和改善生计也是联合国关注的重要领域。在这方面,劳工组织继续提供支助,以加强劳动行政和监察系统的能力,使其能够维护劳工标准。例如,在 11 个国家(其中 5 个在非洲)实施的“贸易促进体面工作”项目旨在通过改善劳资关系和工作条件,改进劳工组织基本公约的实施情况。劳工组织还提供方案和技术支助,以改善特定价值链内部的工作条件。例如,“可持续供应链促进建设更美好未来”倡议的目标之一是促进纳米比亚渔业从业者的体面工作,渔业是对该国国内生产总值贡献率最高的部门之一,也是该国的第二大外汇收入来源。

20. 联合国其他实体也在实施项目,以加强与农业企业有关的技能。例如,粮农组织和国际农业发展基金(农发基金)建立了农民田间学校,这类学校提供综合性、本地化和以社区为基础的解决办法,参与者在“通过实践学到知识”。每所学校都有为特定领域定制的课程,学生为他们面临的具体挑战找到和分析解决方案。

⁴ 食物权特别报告员关于食物权与冠状病毒病大流行的报告(A/77/177)载有一项从人权角度进行的全球评估。

联合国各实体在多个非洲国家推广这类学校，包括布隆迪、几内亚、马达加斯加、马拉维、马里、莫桑比克、尼日尔、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国。

21. 联合国各实体还支持在农业企业部门建立专业组织，并发展农工业相关领域的政府官员的能力。例如，在索马里，粮农组织正在为 30 家农民合作社和 3 个农民-贸易商商务论坛的建立和运营提供支持。在博茨瓦纳，开发署正在为投资、贸易和工业部的工作人员提供能力发展，以更好地促进和规范国际贸易，防止农产品市场扭曲。

通过粮食和农业加强人力资本

22. 粮食安全和营养发挥着推动人力资本发展的根本作用，对于实现良好健康和福祉、提高受教育程度和确保满足民众的最基本需求至关重要。此外，鉴于非洲的大多数农业活动规模较小，加强农业、养殖业和渔业可为增加小农收入提供重要机会，从而促进他们融入社会经济生活，为中产阶级的出现创造有利条件。在这方面，联合国系统向会员国提供一系列支助，帮助它们通过粮食安全、营养和农业加强人力资本。

23. 消瘦、发育迟缓和一般意义的营养不良对受教育程度产生负面影响。虽然非洲国家成功实现了初等教育普及，但非洲儿童的识字和计算水平仍低于平均值。营养缺乏是造成这一问题的原因之一。此外，在中学阶段，儿童特别是女童的入学率和毕业率大幅下降。与上学人数减少有关的因素包括青春期少女在校得不到经期卫生管理支持，以及低收入家庭需要较年长儿童和青年为家里创收等。

24. 为全面解决这一问题，世界粮食计划署(粮食署)正在与非洲联盟委员会和非洲会员国密切合作，设计和实施用本地食品为学校供餐的方案。这类方案确保儿童每天至少获得一顿营养餐，满足他们的营养需求，帮助他们在学校取得更好的成绩。这类方案减轻了家庭成员特别是妇女的照护负担。此外，在某些情况下，方案还为儿童家庭提供直接的现金或实物支助，以补偿儿童上学使家庭失去的额外收入。粮食署和联合国儿童基金会(儿基会)通过实施合办项目提供儿童和青少年保健服务，作为对学校供餐措施的补充，目的包括向青春期少女提供支持，使她们继续专心学业。此外，粮食署用本地食品为学校供餐的倡议通过让本地小农户定期为方案供应食品，促进了当地农业和经济的发展。粮食署目前正在 46 个国家支持开展此类举措，其中包括 29 个非洲国家。

25. 为了恢复疫情期间中止的学校供餐方案，帮助低收入国家向最弱势群体提供服务，并推广安全、有营养和可持续生产的食物，一些会员国在联合国粮食体系峰会上发起了学校供餐联盟。该联盟由芬兰和法国担任共同主席，包括 77 个会员国(其中 35 个是非洲国家)以及 81 个合作伙伴。非洲联盟、非洲联盟发展署和七个联合国实体⁵ 也加入了该联盟。2022 年，联盟发起了三项会员国支持举措，分别是：(a) 由伦敦卫生与热带医学院牵头的一个研究联合会，负责编制关于学

⁵ 粮食署(作为联盟秘书处提供支持)、粮农组织、农发基金、非洲问题特别顾问办公室、教科文组织、儿基会和世界卫生组织。

校供餐影响的数据和证据，包括研究学校保健干预措施的资金效益及其对教育成果的影响；(b) 由教育委员会牵头、非洲问题特别顾问主持的学校保健和营养可持续筹资倡议，它寻求增加国内融资，并提高捐助方供资的效率和成效；(c) 由粮食署牵头的数据和监测倡议，目的是建立学校供餐方案全球数据库，它作为一项全球公益产品，确保向全世界提供关于各国学校供餐方案的高质量数据。2022年期间有 28 个国家使用联盟的服务并参与其倡议。例如，该联盟的可持续筹资倡议在卢旺达支持查明资金缺口，找到调动国内外资源的可选方案。

26. 妇女和青年的融入是《2063 年议程》的主要支柱之一，因此也是联合国在非洲行动的一个主要方面。为实现这一目标，联合国各实体与国家行政当局和地方社区合作，开展宣传和分析工作。支持国家行政当局的活动集中在两个领域：制定国家政策和提供能力建设。例如，在喀麦隆，粮农组织正在协助制定一项战略，以促进妇女和青年的农业创业。在坦桑尼亚联合共和国，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)正在帮助当局将国际标准纳入选定的国家政策，促进在绿色和蓝色经济中增强妇女权能。

27. 社区支助活动旨在向弱势妇女和青年提供脱贫手段，并建立有助于提高生产和生产力的社区组织。例如，在喀麦隆和科特迪瓦，粮农组织和妇女署支持在农业食品部门建立妇女和青年合作社。这方面的活动包括建设金融机构的能力，使其在向合作社提供服务时提高对性别平等问题的敏感度。

28. 宣传工作涉及提高受影响社区的认识并推广标准，如妇女署与联合国全球契约共同制定的增强妇女权能原则，以指导企业在工作场所、市场和社区中促进性别平等和增强妇女权能。例如，儿基会、妇女署和联合国人口基金(人口基金)正在塞内加尔实施一个项目，以提高青年的认识，并动员他们维护自己的健康和营养权利。

29. 促进妇女和青年发挥作用的宣传活动是联合国总部各实体的一个主要关注重点。例如，2022 年 2 月，常务副秘书长召集联合国非洲裔女性高级领导人举行了一次务虚会，从性别视角讨论联合执行《2030 年议程》和《2063 年议程》的挑战。除其他外，与会者以妇女领导的为肯尼亚小学提供补贴餐食的非政府组织“粮食促教育”为例，讨论了粮食体系在推广妇女主导的解决方案方面可发挥的作用。4 月，非洲问题特别顾问办公室为经济及社会理事会青年论坛组织了一次主题为“营养与可持续发展目标：青年人如何帮助养活非洲？”的非洲区域分组会议。该次会议与非洲经委会、教科文组织、开发署、联合国志愿人员组织和非洲联盟青年问题特使合作举办。

30. 总部和外地各实体还开展分析活动，包括开展评估，以更好地了解粮食安全和营养问题所涉及的性别因素。例如，2022 年，非洲问题特别顾问办公室发布了一份关于非洲粮食安全文件，其中讨论了营养不良问题的性别方面。在外地，国际移民组织(移民组织)、人口基金和开发署正在支持一项关于气候变化对莱索托粮食安全、性别和移民情况的影响的研究。

31. 移民、难民和其他受关注人员也获得了联合国在粮食安全和农业领域提供的支助。在某些情况下，联合国提供实物援助。例如，联合国难民事务高级专员公署(难民署)在博茨瓦纳和毛里塔尼亚分发口粮，以防止受关注人员挨饿。移民组织在毛里塔尼亚的一个难民营分发了 2 000 头反刍动物并建立了一个牲畜饲料库，以加强流离失所者的自给自足。

32. 在其他情况下，联合国实体向移民和难民及其收容社区提供农业能力发展，以提高他们成功融入的可能性。例如，粮食署和难民署正在安哥拉开展活动，加强难民的自力更生能力。在津巴布韦，难民署正在支持相关努力，以改善弱势农户获得气候智能型农业投入品和推广系统的机会，后者使农民能够接触到外部信息来源。

33. 除了有针对性地支持选定的弱势群体外，联合国各实体还支持会员国加强其社会保护制度的粮食安全和营养方面。例如，在莫桑比克，粮农组织正在促进社会保护、农业和粮食安全之间的联系，以加强部门间的协调一致。在津巴布韦，粮食署正在提供政策和技术支助，以提高现金转移方案的互通性和协调性。

34. 粮食不安全和营养不良严重影响民众健康，加剧其脆弱性，并增加国家卫生系统负担。为了利用营养作为一种预防保健工具的作用，联合国系统遵循“同一健康”方针，力求支持会员国在地方和国家两级建立多部门和跨学科的综合保健和营养服务。例如，联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、儿基会、人口基金和世卫组织正在塞内加尔实施一系列项目，通过利用技术、加强公共服务以及与宗教和传统领袖合作等方式加强这一综合方针。

35. 联合国各实体还向具体部门或社区提供有针对性的支助。在某些情况下，支助的重点是制定或改进战略。例如，在纳米比亚，移民组织、艾滋病署、世卫组织和粮食署正在与国家当局合作，以便在艾滋病病毒和结核病防治方案中更好地纳入粮食和营养方面的综合措施。在其他情况下，联合国的行动结合技术支助与财政或实物捐助，以消除营养不良的影响。例如，儿基会正在帮助毛里塔尼亚将微量营养素纳入新生儿和幼儿膳食。

36. 联合国的卫生相关支助还旨在建立和加强非洲国家控制和确保农产品和畜牧产品质量的能力。例如，粮农组织正在喀麦隆支持建立一项肉类加工设施卫生控制方案。在几内亚，世卫组织正在与利益攸关方合作，以支持食品质量控制流程，并将食品卫生最佳做法纳入主流。

释放粮食体系在促进社会融合、和平与稳定方面的潜力

37. 冲突是粮食不安全的根源之一，也是导致饥饿的主要因素。2023 年具有高饥荒风险的七个国家⁶ 的武装暴力水平都较高。然而，粮食与冲突之间的联系并不是单向的。粮食不安全不仅可由冲突导致，也可能触发社区间紧张关系以及对水或牧场等自然资源控制权和使用权的争夺。与此同时，与粮食和农业有关的干预

⁶ 布基纳法索、海地、马里、尼日利亚、索马里、南苏丹和也门；数据取自粮食署 2023 年全球行动响应计划，第 7 号更新。

措施可通过促进社会融合、加强社区复原力从而维护边缘群体的权利，成为有效的预防冲突机制。

38. 根据《2063 年议程》目标 11，促进与粮食和农业相关的公民、经济和文化权利是巩固人权努力的重要组成部分。这也是促进社会融合和防止粮农相关问题引发紧张局势和社会冲突的有效机制。⁷ 在这方面，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)支持会员国将人权纳入政策制定的主流。例如，人权高专办正在突尼斯实施一个项目，支持将移民人口的权利包括食物权纳入国家政策。

39. 维护公平土地权对于实现包容性可持续发展和持久和平也至关重要。在这方面，人权高专办和粮农组织倡导实施《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属责任治理自愿准则》，并为会员国实施该准则提供技术支助。例如，2022 年，塞拉利昂通过了两项土地保有权保障方面的新法律，增强了农村土地所有者的权利，使他们能够与投资者谈判土地价值，并防止未经他们明示同意出租其土地。鉴于土地所有权方面现有的性别鸿沟，联合国各实体也正在实施促进妇女土地所有权的相关倡议。例如，农发基金发起了全球促进性别关系变革办法倡议，力求在选定项目中加强对妇女土地权的承认和保护。该倡议正在 7 个国家实施，其中 4 个是非洲国家。

40. 在非洲，土地使用问题可能是紧张关系的一个来源，尤其可能导致牧民、农民和跨境流动社区之间的紧张关系。联合国国家工作队和维持和平行动与国家当局和地方社区合作，采取基于人人享有可持续发展的多层面对办法，减少冲突升级的风险，促进和平解决冲突。例如，在科特迪瓦和几内亚，粮农组织正在实施一个由建设和平基金供资的项目，以支持建立 10 个跨境农业微型项目并振兴两个跨境市场，从而减少牧民社区之间的冲突。在毛里塔尼亚，劳工组织和移民组织正在帮助跨境流动人口更好地管理自然资源和改善季节性移牧走廊，以此作为减少冲突风险的一项预防措施。

41. 联合国维持和平行动还开展速效项目并定期为国家当局和地方社区提供支助，以此为东道国的粮食和农业部门作出贡献。例如，在中非共和国，联合国中非共和国多层面对综合稳定团建造了一个牲畜围栏，并为负责管理场地的农民和牧民委员会提供支持。自 2022 年以来，该稳定团一直在特定的冲突热点地区为农民和牧民协会提供支持，包括提供农民需要的小型农机具和苗木以及牛用药品和疫苗，作为促进和平解决曼贝雷-卡代、瓦姆-彭代和利姆-彭代三省农民与牧民之间冲突的激励措施。

42. 联合国总部各实体也在推动开展粮食和农业干预措施，以促进和平与稳定。例如，2022 年，非洲问题特别顾问办公室发起了“以笔换枪”倡议，作为联合国和平与发展信托基金资助项目的一部分。该倡议是非洲问题特别顾问办公室对学校供餐联盟的贡献，旨在释放和最大限度地发挥学校供餐方案作为预防冲突工具的潜在作用。特别是，它力求扩大此类方案在三个领域的影响：第一，加强社会

⁷ 食物权特别报告员关于冲突与食物权问题的报告(A/HRC/52/40)概述了粮食体系中的暴力问题，并提出了解决这一问题的建议。

融合和包容，方式是将学校供餐方案的社会保护作用最大化，促进财富分配和减少不平等，并增强此类方案对性别平等的贡献；其次，支持扩大国家机构的存在，方式是利用为管理学校供餐方案而建的、教师和家庭参与的社区组织，作为在偏远和边缘地区提供公共服务的切入点(见 A/77/644-S/2022/959，第 42 段)；第三，防止招募儿童并支持前儿童兵重返社会。

通过粮食和农业促进复原力和可持续性

43. 正如政府间气候变化专门委员会所指出的，气候变化对粮食生产、加工、储存、分配和消费产生影响。这加剧了粮食危机，也给经济增长和可持续发展带来风险。由于气候变化，非洲农业生产自 1961 年以来下降了 34%，如果不采取适应措施，预计全球进一步变暖将导致作物和畜牧产量下降。⁸ 例如，如果全球气温上升 2 摄氏度，西非玉米产量预计将比 2005 年下降 20%至 40%。据估计，由于海洋酸化导致西非沿海渔业产量减少，该地区渔业相关工作岗位可能减少 50%。⁹ 非洲大陆发生洪水、干旱和其他天气现象的频率和严重程度有所增加，¹⁰ 这影响到粮食体系并增加了紧急支助费用。2022 年，非洲国家在农业、粮食安全和营养方面获得了逾 68 亿美元的人道主义援助。¹¹ 建设复原力和解决导致人道主义危机的深层原因，而不是在危机发生后作出反应，是唯一的长期解决办法。这样做也更具成本效益。为支持非洲国家应对这一挑战，联合国系统正在与各国政府和社区合作，以提高复原力、加强自然资源保护并确保可持续性。

44. 为提高复原力，联合国各实体正在向会员国提供能力发展，并支持规划和摸底进程，以改进决策。例如，联合国环境规划署、粮农组织和粮食署正在协助绘制一份坦桑尼亚联合共和国干旱、洪水和病虫害风险区地图。预计这项摸底工作将确定基线水平和潜在的气候变化情景，以支持风险管理。

45. 联合国系统还通过适应项目和加强基础设施，帮助提高地方社区的复原力。例如，在肯尼亚，农发基金资助的一个项目正在支持寻找利用气候智能型农业技术解决干旱问题的办法。在索马里，粮农组织正在改造堤坝，改善灌溉排水系统和水渠，以防止洪水。

46. 必要时还采取紧急干预措施，包括提供实物援助，以帮助当地社区克服不利条件。例如，在索马里，粮农组织为支持牧民开展了牲畜宰杀减量活动。在埃塞俄比亚，农发基金和世界银行正在提供牲畜饲料、水和兽药，以支持牧民。

⁸ 政府间气候变化专门委员会，“非洲”，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性——第二工作组提交政府间气候变化专门委员会第六次评估报告的资料》(英国剑桥，剑桥大学出版社，2022 年)。

⁹ Vicky Lam and others, “Climate change impacts on fisheries in West Africa: implications for economic, food and nutritional security”, *African Journal of Marine Science*, vol. 34 (May 2012).

¹⁰ 政府间发展组织、粮农组织、饥荒预警系统网络、粮食署和欧盟委员会，“史无前例的干旱使埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里数百万人面临饥饿威胁”，联合声明，2022 年 6 月 9 日。

¹¹ 联合国，人道主义事务协调厅，人道主义数据交流平台。可查阅 <https://data.humdata.org/> (2023 年 2 月 23 日访问)。

47. 为促进养护和可持续性，联合国系统正在推动将防止土地和环境退化的最佳做法主流化。例如，在佛得角，开发署正在努力确定防治荒漠化的最佳做法。在莫桑比克，粮农组织正在制定一项生态系统服务付费计划，以支持森林养护。在坦桑尼亚联合共和国，难民署正在支持政府开展工作，促进对难民营和难民收容地区及其周围的共有资源进行可持续管理，保护贮水池和水源，并采取侵蚀控制措施。

通过可持续筹资促进粮食体系转型

48. 要使农业部门发挥潜力，必须调动大量资源。据非洲开发银行(非行)称，¹² 优先地区和优先商品¹³ 的农业转型总成本每年在 320 亿至 400 亿美元之间。为支持非洲国家克服这一挑战，联合国系统采取了一系列广泛举措，包括传统融资机制、利用数据和数字革命的举措以及基于社区的解决方案。

49. 例如，为帮助减轻 COVID-19 大流行对农业部门和农村地区的影响，农发基金启动了农村贫困群体刺激机制。该机制调动了 9 300 万美元，提供现金赠款、应急用品和农业投入品。该机制向冈比亚的最弱势家庭发放了每户约 100 至 500 美元的现金赠款。为应对当前的全球粮食危机，非洲经委会正在与非洲进出口银行、非洲联盟委员会和非洲大陆自由贸易区秘书处合作，通过调整非洲贸易交易所平台的用途，使其起到协助各国应对粮食短缺问题的作用。农发基金在 22 个脆弱国家(其中 17 个是非洲国家)发起了危机应对倡议。该倡议是一项金融机制，将支持中小微型企业获得融资，降低市场参与风险，提高小型基础设施投资计划的财务可持续性，并确保获得负担得起的农业投入品。

50. 粮农组织发起的“手拉手”倡议旨在加快基于市场的农业食品体系转型。该倡议的内容包括：利用先进的数据分析，确定哪些地区的农业转型在减轻贫困和饥饿方面具有最大潜力，支持国家和地方政府制定投资计划，并促进与捐助方和发展伙伴的接触。该倡议支持 60 个国家，其中 33 个是非洲国家。

51. 农发基金发起的农业风险管理平台也力求为农业部门投资创造有利条件。该平台的目标是通过技术支持和知识交流，将风险管理纳入政策、机构能力和投资。通过加强国家和地方政府以及农民管理农业风险的能力，该平台使投资发展中国家的农业部门变得更具吸引力。该平台目前在布基纳法索、佛得角、喀麦隆、埃塞俄比亚、利比里亚、马达加斯加、尼日尔、塞内加尔、乌干达和赞比亚运作。

52. 联合国各实体还支持为农民提供小规模融资解决方案，包括推广基于社区的办法、利用新技术并开发新的融资来源。例如，在马里，教科文组织正在支持一个基于社区的金融解决方案，利用团体储蓄向妇女和青年提供基本金融服务；农发基金启动了一个项目，吸引散居国外的马里人投资马里农村的农业项目。在莫

¹² 非行，*Feed Africa: Strategy for Agricultural Transformation in Africa 2016-2025*，2016 年 5 月。

¹³ 优先商品包括：整个非洲地区的树木作物(例如可可、咖啡、腰果和棉花)、石油、棕榈园艺和养鱼业；北非的小麦；萨赫勒地区的高粱、小米和牲畜；西非的大米；几内亚大草原的玉米、大豆、奶制品和家禽；以及湿润和亚湿润地区的木薯。

桑比克，粮农组织建立了一个电子代金券系统，通过参与该方案的零售商网络，为小户农民获得农业投入品提供便利。

53. 为确保筹资努力的长期可持续性，联合国系统正在与会员国合作，加强国内资源调动系统，使其成为粮食体系转型的推动力量。在这方面，可持续发展目标联合基金支持非洲国家建立综合性国家筹资框架，以此为重要工具，将筹资和规划进程联系起来，克服实现可持续发展目标的筹资工作所面临的障碍。该基金还通过提高可持续发展投资的可靠性、促进政策一致性和有效的多部门包容协调机制，以及支持建立粮食融资新架构的努力，促进创新型可持续发展筹资办法。例如，在马拉维，该基金通过贷款、股权资本和技术援助相结合的方式支持农业企业。此外，为促进知识和最佳做法的传播，该基金于 2022 年发布了两份关于混合融资、粮食体系和蓝色经济的数据简报。¹⁴

全球宣传

54. 借鉴非洲联盟 2022 年的主题“加强非洲大陆营养和粮食安全复原力：加强农业食品体系、卫生和社会保障系统，以加快人力、社会和经济资本发展”，非洲问题特别顾问办公室和非洲联盟常驻联合国观察员代表团组织了主题为“培养营养复原力：加快非洲的人力资本和社会经济发展”的 2022 年非洲对话系列。为了扩大对话系列的影响，以此为工具加强协调和一致性，并巩固发展成一个全系统宣传平台，对话系列围绕四个次主题展开，每个次主题由联合国以及在重点领域有重要专长的非洲伙伴牵头：(a) 建立有复原力的社会农业粮食体系作为解决营养问题的关键，由非洲绿色革命联盟牵头；(b) 通过土地、数字转型和融资渠道加强农业系统的复原力，由粮农组织牵头；(c) 社会保障在加强粮食安全和营养从而增强非洲复原力方面的作用，由劳工组织和粮食署牵头；以及(d) 人力资本发展、气候、能源和粮食体系，由非洲联盟发展署和非洲经委会牵头。

55. 常务副秘书长在启动对话系列时对非洲大陆饥饿和营养不良现象增加表示关切，并呼吁联合国各实体和会员国在联合国粮食体系峰会成果、特别是非洲联盟共同立场和各国制定的国家路径基础上做出努力，以这些成果为手段努力实现粮食安全，并促进经济增长、生物多样性、性别平等和社会保障。秘书长在发言中强调，需要将营养、粮食安全、冲突、气候变化、生态系统和健康问题作为相互关联的挑战来应对。他赞扬联合国各实体和合作伙伴为减轻危机影响而提供的人道主义支助，但对这一问题的系统性表示关切。因此，他强调需要通过大规模的技术和财政支助，在整个非洲大陆推行结构性变革，以适应气候变化、获取能源并增强复原力。¹⁵

56. 2022 年全年，联合国负责人继续倡导非洲的转型变革，以减少饥饿并确保农业自力更生，这也符合非洲联盟的年度主题。例如，在 5 月 25 日非洲日之际，

¹⁴ Convergence 网络和可持续发展目标联合基金，“混合融资与蓝色经济”，数据简报，2022 年 2 月；以及“粮食体系的混合融资”，数据简报，2022 年 4 月。

¹⁵ 更多信息见 2022 年非洲对话系列电子杂志。可查阅 <https://express.adobe.com/page/7fzzFcbZpDVMu/>。

秘书长回顾了联合国的承诺，即为建设一个人人共享的繁荣与和平的非洲作出贡献，并呼吁全球利益攸关方加强粮食安全，使每个人都能获得营养。6月，为应对乌克兰战争引发的全球粮食危机，联合国人权事务高级专员和贸发会议秘书长联合呼吁会员国不要对最不发达国家和粮食净进口国购买的基本食品实行出口限制，以确保实现食物权。7月，在《2022年世界粮食安全和营养状况》报告发布仪式上，常务副秘书长对区域之间持续存在的差距表示关切，并指出非洲承受的饥饿负担最重。9月，非洲问题特别顾问在全球景观论坛上强调，需要促进创新并激活能源与粮食体系之间的联系，以迅速提高粮食复原力。10月，粮农组织与非洲联盟委员会、非行和红十字会与红新月会国际联合会共同召开了非洲粮食安全和营养问题高级别会议。12月，在生物多样性公约缔约方大会第十五届会议期间，非洲经委会代理执行秘书强调指出，非洲62%以上人口的粮食、用水、能源、健康和生计直接依赖自然生态系统，并呼吁将自然资产的可持续利用纳入国家战略。

三. 联合国系统内部和与非洲联盟之间在支持非洲发展方面的协调

57. 2022年期间，非洲区域协作平台及其各机会和专题联盟继续在《2030年议程》和《2063年议程》背景下支持非洲大陆的发展和转型进程。由发展协调办公室、非洲经委会和开发署组成的平台秘书处采用简化业务做法并合并了后台办公室，从而提高了效率和服务质量。联合国非洲知识中心专家资料库已经建成。该资料库将维护一份在非洲各地为联合国工作的专家动态名单，并提供联合国发展系统现有专门知识概览。作为对该资料库的补充，各机会和专题联盟分别设有自己的在线同业交流群，以便为在线协作提供平台。此外，非洲经委会和人口基金在该平台框架内牵头建立了联合国非洲区域 COVID-19 知识中心，这项工作于2022年信息社会世界峰会上被认定为国际和区域合作类别下的冠军项目之一。

58. 在构建平台与非洲联盟委员会之间的合作方面也取得了进展。非洲联盟-联合国区域合作平台于6月23日举行首次会议并商定了六个优先领域，它们构成联合工作计划的基础，分别是：(a) 气候变化；(b) 贸易、宏观经济框架、债务和经济多样化，包括通过非洲大陆自由贸易区开展的相关工作；(c) 数字化转型、数据和统计；(d) 粮食可持续性；(e) 人道主义问题；(f) COVID-19 和跨境问题(见 [E/ECA/COE/41/19](#))。

59. 在全球一级，由非洲问题特别顾问办公室主持的非洲事务部门间工作队制定了一项综合办法，以讨论能源获取相关问题以及与联合国系统能够在战略层面向非洲联盟机构和非洲会员国提供的支助有关的问题。在优先确定能源为加快落实可持续发展目标的切入点(见 [E/AC.51/2022/14](#))之后，工作队围绕三个工作小组(分别侧重于能源与人、能源与规划、能源与繁荣)制定了2022年工作计划，并举行了四次全体会议。在3月举行的第一次会议上，工作队讨论了以国内资源调动为催化剂，为非洲加速能源获取和转型提供资金。在7月举行的第二次会议上，工作队讨论的重点议题是利用能源技术在非洲实现能源普及和公正过渡。在10月

举行的第三次会议上，工作队讨论了能源规划以及非洲联盟与联合国围绕《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议开展的合作，认为这对非洲来说是一个机会。在第四次会议上，工作队审查了已取得的进展，并决定 2023 年将重点讨论非洲粮食体系转型以及环境可持续性、气候、能源和水之间关系的处理问题。¹⁶

60. 事实证明，工作队深入研究特定优先专题的新办法是成功的。每一次会议都为联合国主要实体和伙伴实体提供了一个介绍自身工作、确定共同优先事项和商定联合办法的机会。非洲联盟委员会和会员国代表的定期参与有助于确保工作队商定的优先事项符合非洲各国的利益和优先事项。因此，工作队已成为联合国各实体和伙伴之间交流和协调的有效论坛，并为改变关于非洲大陆能源获取和过渡的全球叙述作出了贡献。

61. 2022 年 12 月，第六届非洲联盟-联合国年会在亚的斯亚贝巴举行。非洲联盟委员会主席和秘书长审查了在执行《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》和《非洲联盟-联合国〈2063 年议程〉和〈2030 年可持续发展议程〉执行框架》方面取得的进展。秘书长呼吁加强以下方面的共同努力：推动妇女与和平与安全议程以及青年与和平与安全议程；消除贫困和饥饿，减少不平等，促进粮食和能源安全，改善所有非洲人的健康和福祉。关于粮食安全和营养问题，主席和秘书长对于旱和冲突对非洲之角和萨赫勒地区人道主义局势的影响表示关切，呼吁加强应对气候变化、粮食安全和能源问题的能力，并商定推动注重成果的办法，重点关注能源获取、粮食安全、气候行动、发展筹资和治理。

四. 结论和建议

62. 联合国粮食体系峰会是联合国粮食工作的一个转折点，粮食成为了落实可持续发展目标的一个关键组成部分。120 多个国家制定了包含政治愿景和路线图的国家路径，目的是实现必要转型，使粮食体系变得更可持续、更有复原力、更包容和更健康。共发起了 28 个联盟，这些联盟将会员国、联合国实体和其他利益攸关方召集在一起，从不同的切入点推动共同努力，为政府主导的愿景提供支持。非洲共同立场以《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》和《非洲农业发展综合方案》为基础，清楚全面地阐述了非洲粮食体系转型的挑战和机遇、手段、驱动力和变革性因素。

63. 然而，目前的进展仍然太慢。粮食、能源和金融危机严酷地提醒我们，粮食体系转型对于建设非洲大陆的复原力至关重要。必要的即时应对措施不应分散我们对粮食体系转向更可持续轨道的长期需要的关注，这种转型应解决不稳定的根源、避免未来危机并利用非洲大陆粮食体系的巨大潜力。未来八年，非洲粮食需求预计将增加一倍以上。这意味着风险，即面对外部冲击的脆弱性可能增加，实

¹⁶ 关于工作队讨论的更多信息见 2022 年简编。可查阅 <https://www.un.org/osaa/reports-and-publications/compendium-un-interdepartmental-task-force-african-affairs-idtfaa>。

现粮食安全的能力可能下降。然而，这也可能带来独特机会，借此为打造一个强大产业并使之成为非洲经济转型的核心奠定基础。

64. 联合国致力于支持非洲联盟和非洲国家利用这一机会。粮食体系协调中心诞生于粮食体系峰会，目的是维持集体努力，实现峰会确立的愿景和承诺。该中心旨在促进政府主导愿景的协调一致性，从而帮助各国到 2030 年实现可持续发展目标。第一个两年一次的粮食体系峰会评估时刻将于 2023 年 7 月 24 日至 26 日举行，在此框架下将肯定所取得的进展，评估和应对第一个两年期遇到的障碍，并致力于加快向可持续粮食体系转型。鼓励各国政府开展包容性的多部门、多利益攸关方评估讨论，以便围绕各国经验、目标 and 需求开展有效、互动和富有成效的交流，并在此基础上制定下一个两年期计划。集体行动和多利益攸关方协作对于这一转型至关重要。在这方面，秘书长建议方案和协调委员会：

- (a) 支持将粮食体系作为非洲各项可持续发展目标所涉转型变革的重要加速器；
- (b) 鼓励各国以包容性方式参与 2023 年粮食体系峰会评估时刻，着重介绍本国的成功经验、挑战、优先事项和宏伟目标，并确定下一个两年期在加强全球粮食体系方面的努力方向；
- (c) 支持根据非洲联盟共同立场所确定的优先事项，制定非洲粮食体系转型路线图，并整合支持各国愿景和非洲大陆愿景的相关举措；
- (d) 鼓励会员国和合作伙伴通过学校供餐联盟等联盟加快集体努力，以履行在粮食体系峰会上作出的承诺，支持国家路径中提出的政府主导愿景；
- (e) 促请国际社会加大努力，促进非洲粮食体系转型。