


2012年5月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

理事会

第一四四届会议

2012年6月11-15日，罗马

经审查的《战略框架》提纲

内容提要

根据2009年大会介绍的规划方法，每四年审查粮农组织《2010-19年战略框架》及编制《中期计划》。总干事为确定粮农组织未来战略方向于2012年1月发起了“战略思考进程”，该进程正在推动对当前《2010-19年战略框架》的审查及下一个《2014-17年中期计划》的编制工作。

在与领导机构进行正式对话这一第一个里程碑中，2012年3月-5月举行的区域会议认为该进程所确定的全球趋势是变革的推动力量，并就可能是本组织未来工作优先重点领域的区域优先重点和区域特殊性等主要挑战方面提供指导。

根据主要挑战，包括每个区域所确定的特殊性和优先重点，以及经联合国领导机构批准的相关广泛职责，与本组织工作相关的国际协定，对粮农组织的主要组织性质、核心职能和比较优势的审查等，提出了拟议的五项战略目标。这一经审查的《战略框架》提纲中所述的拟议战略目标将用于编制粮农组织《2014-17年中期计划》。

建议计划委员会、财政委员会和理事会采取的行动

请理事会根据计划和财政两委员会联席会议的意见，就经审查的《战略框架》提纲，特别是拟议的战略目标提出意见。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

战略、规划及资源管理办公室主任
Boyd Haight先生

电话：+3906 5705 5324

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

目 录

	页 次
引 言.....	3
A. 战略思考进程.....	3
B. 远景和目标.....	5
C. 主要的全球趋势.....	5
C.1 宏观经济、社会和政治趋势.....	5
C.2 对粮农组织授权领域产生直接影响的主要全球趋势.....	5
D. 主要的全球挑战.....	14
挑战 1. 提高农业、渔业和林业的产量及其对经济增长和发展的贡献， 同时确保实现可持续生态系统管理和适应及减缓气候变化的战略.....	14
挑战 2. 在粮食价格不断上涨且呈高价位波动的背景下，消除粮食不安全、 营养匮乏和食品不安全问题.....	15
挑战 3. 改善粮食消费和营养的质量和平衡.....	15
挑战 4. 在城市化和农村结构变化的背景下，提高小农、林业工人、 渔民等农村地区居民 - 尤其是女性居民的生计水平.....	16
挑战 5. 确保在地方、国家和国际各级建立更具包容性的粮食和农业系统.....	16
挑战 6. 提高生计手段在农业和粮食安全遭受威胁和冲击时的恢复力.....	17
挑战 7. 加强治理机制以满足国家、区域和全球各级的粮食、农业、林业和 渔业系统需求.....	18
E. 粮农组织的性质、核心职能以及在应对全球挑战方面的比较优势.....	18
引 言.....	18
不断变化的发展合作环境及其对粮农组织的影响.....	19
粮农组织的基本组织性质.....	20
核心职能.....	20
粮农组织在应对特定挑战方面的比较优势.....	21
F. 实现粮农组织的战略目标.....	22
战略目标 1: 消除饥饿、粮食不安全和营养不良.....	22
战略目标 2: 以经济、社会和环境可持续方式提高农业、渔业和林业产量.....	24
战略目标 3: 通过增加就业机会并促进对生产资源的获取，改善农村人口， 尤其是妇女和青年的生计.....	25
战略目标 4: 在地方、国家、区域和国际各级建立更具包容性且 更有效的粮食系统.....	26
战略目标 5: 提高农村生计对威胁和危机的抵御能力.....	27
G. 计划和财政两委员会及理事会建议采取的行动.....	28
附件：2012 - 2013 年领导机构会议主要规划文件和议程项目示意性路线图.....	29

引言

1. 在 2009 年大会第三十六届会议上，确定了¹粮农组织新的计划和预算方法，该项方法与《近期行动计划》中提出的关于本组织优先重点和计划的行动相一致。所采用的新方法修订了本组织的规划文件，包括为期 10 至 15 年、每四年审查的《战略框架》；和为期四年、每两年审查的《中期计划》。此外，新的安排还设想由区议会议、技术委员会、计划委员会就计划和预算事项，包括本组织优先工作领域，向理事会提出建议。

2. “战略思考进程”由总干事于 2012 年 1 月发起，目的是确定粮农组织未来战略方向，根据大会介绍的新的规划方法以及根据背景情况和计划及财政两委员会²所通过的并经理事会³在 2011 年底批准的时限，为审查当前的《2010—19 年战略框架》和编制《2014—17 年中期计划》提供信息。

3. 广泛参与性“战略思考进程”包括职工参与，与职工磋商，外部战略专家组提出意见⁴，与其他伙伴组织磋商，与成员国进行充分磋商和对话。在与领导机构进行正式对话这一第一个里程碑中，2012 年区域会议认为该进程所确定的全球趋势是推动变革的力量和可能成为本组织未来工作的优先重点领域的主要挑战。

4. 区域会议就区域优先重点和主要挑战的区域特殊性提供了指导，然后分析了粮农组织的核心职能以及同负责农业和农村发展事务的其他组织相比的比较优势。结果，根据战略专家组提出的专家意见，拟定了五项初步战略目标以指导本组织未来总体工作计划。现将这些拟议的战略目标提交理事会第一四四届会议审议。

A. 战略思考进程

5. “战略思考进程”包括不同的步骤和组成部分，详见图 1。该进程由一系列主要步骤组成，顶端是领导机构确定的粮农组织远景和全球目标，末端是《中期计划》所体现的运作计划。

6. 要求在推进“战略思考进程”的过程中就每个步骤制定特定任务。本文尤其分析了此进程的前三个步骤，即：a) 确定哪些主要的全球趋势是推动变革的主要力量；以及 b) 这些趋势引发了哪些可能是粮农组织今后工作的重点领域的主要全球挑战。根据最近举行的区域会议（亚洲及太平洋、拉丁美洲及加勒比、欧

¹ 大会第 10/2009 号决议

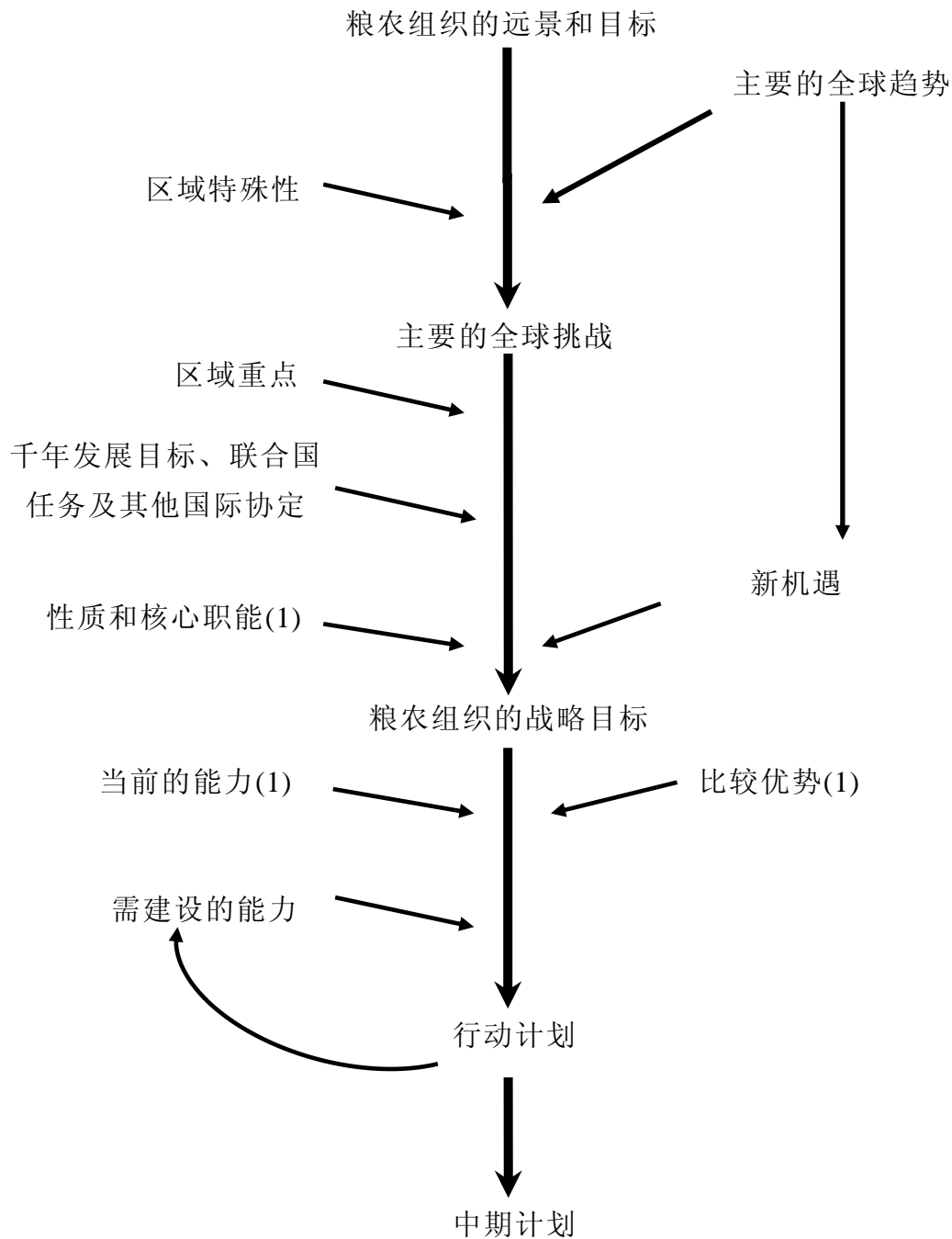
² CL 143/13，第 7 段

³ CL 143/REP，第 13c) 段

⁴ Alain de Janvry 教授，Shenggen Fan 博士，Louise O Fresco 教授，Gustavo Gordillo De Anda 先生，Richard Mkandawire 教授，Inder Sud 教授。

洲、非洲、北美非正式区域会议) 提出的建议, 这些挑战包括一系列区域特殊性和/或每个区域的优先重点; c) 分析本组织的核心职能和比较优势。此外, 本文件还介绍了可能是粮农组织未来工作的主要优先重点或重点领域的五项战略目标的初步建议。

图 1: 战略思考进程



(1) 将重新审议

B. 远景和目标

7. 领导机构批准了粮农组织的远景和各项全球目标，并将其作为当前《战略框架》的一部分。⁵这三项全球目标为：a) 减少遭受饥饿的绝对人数，逐步确保建设一个所有人在任何时候都能获得充足、安全而富有营养的食物的世界，满足其过上积极、健康生活的膳食需要和食物偏好；b) 通过增加粮食产量、加强农村发展及改善可持续生计，消除贫困，为所有人推动经济和社会进步；以及 c) 为了当代和子孙后代的利益，可持续管理和利用自然资源，包括土地、水、空气、气候和遗传资源。

8. 粮农组织需要安排工作，帮助各成员国在国家一级实现这些目标，并在区域和全球两级共同实现这些目标。

C. 主要的全球趋势

9. 为确定并选定粮农组织应重点关注、以推动实现其全球目标及成员国选定的优先重点的工作领域，分析了两组外部趋势：a) 宏观经济、社会、经济和政治背景；以及 b) 一些会左右国际形势的主要全球趋势，这些形势决定着世界在近期内的走向及农业发展动向。这些全球趋势将对粮农组织的总体授权领域产生直接影响。

C.1 宏观经济、社会和政治趋势

10. 已确定并描述了少量有着广泛经济和政治影响的背景要素或宏观趋势，包括：人口动态、全球金融危机、增长和贫困、不断变化的地缘经济平衡、结构性失业问题—尤其是年轻人的结构性失业、全球新兴中产阶级、透明度和信息。对这些宏观趋势的概述将作为本文件的网络版附件在以下网站公布：<http://www.fao.org/bodies/council/cl144/en/>。

C.2 对粮农组织授权领域产生直接影响的主要全球趋势

11. 全球局势在迅速发生变化。在全球化的推动下，社会和经济力量对我们的世界产生了深远的影响。这些趋势改变着农业和农村生活所依存的经济和社会环境，带来了大量的机遇，同时也引发了各种新问题和新需求。必须解决这些问题，满足这些需求才能实现预期的全球目标。虽然目前存在多种重要的全球趋势，但有很多不同的办法来加以描述和界定，其中一些办法与农业和农村生活尤其相关。目前制定的第一项任务是，确定与农业尤其相关的各种主要趋势，对其加以描述和界定，并了解其如何影响农业和农村生活。在确定这些全球趋势时，

⁵ C 2009/3, 第 53—54 段

考虑到了各区域办事处提出的相关区域特殊性。并根据各区域会议审议工作所提出的相关区域特殊性进一步对这些趋势进行调整。

12. 由于审查了有关此总体主题的近期文献，加上粮农组织“趋势小组”⁶开展了工作，以及向战略专家组提出了建议，因此确定了 11 项主要全球趋势。需要将这些趋势纳入分析范畴，因为它们与粮农组织的远景和目标尤其相关，而且会直接影响农业和农村生活。对这些趋势的完整说明作为本文件的网络版附件在以下网站公布：<http://www.fao.org/bodies/council/cl144/en/>。

1) 粮食需求不断增加，粮食消费模式正向更多畜牧产品、植物油和糖转变

13. 全球粮食需求受人口、经济增长和城市化的驱动而不断增加，发展中国家尤其如此。预计这一趋势在未来几十年将持续下去，到 2050 年粮食总需求将会增加 70%。同时，膳食结构正向更多畜牧产品（鱼等）、植物油和糖（需求相对较少）转变；由于通信技术的发展，城市与农村人口的生活习惯不断趋同，更是强化了这一趋势。这三类粮食占发展中国家 29% 的粮食总消费。预计这一比重到 2030 年会进一步增至 35%。然而，这些变化并不具普遍性，在区域间及国家间，各产品类别在粮食总消费中所占比重差异很大。新的消费模式也表明加工食品的重要性增加，为附加值和创收活动创造了新机遇。

14. 尽管全球趋势如此，营养不良和营养失调的人口还是很多，需要为他们提供价格合理的粮食。据估计有 9.25 亿营养不良的人口，而约有 20 亿人口微量营养素失调或受“隐性饥饿”困扰。

15. 减少粮食损失是满足这一增长需求并缓解粮食生产压力的一项重要方法。据估计，在加工、营销和消费阶段损失或浪费了 1/3 的粮食总产量。

16. 另一个重要问题是，随着城市化发展，粮食不安全将日益成为一个城市问题，这一问题会越来越明显且具有政治敏感性，需要采取不同类型的干预措施。同时，通过市场和政治行动，该问题还会加大消费者在食品质量和安全特点方面的发言权并增多他们的选择。

17. 最后，超重和肥胖人口不断增长，这是发达世界和发展中世界面临的一个越来越重要的新问题。这一情况正成为一个受关注的重要健康问题。

⁶ Piero Conforti, 农业及经济发展分析司; Vincent Gitz, 营养及消费者保护司; Alexandre Meybeck, 助理总干事办公室; Astrid Agostini, 投资中心司司长办公室; Jennifer Nyberg, 副总干事; Sally Bunning, 土地及水利司; Olivier Dubois, 环境、气候变化及生物能源司; Sylvie Wabbes Candotti, 紧急行动处; David Palmer, 环境、气候变化及生物能源司; Audun Lem, 产品、贸易及销售处; Ewald Rametsteiner, 森林政策处; Salomon Salcedo, 拉丁美洲和加勒比区域办事处; Andoniram Sanches, 拉丁美洲和加勒比区域办事处; David Sedek, 欧洲区域办事处; Sumiter Broca, 亚太区域办事处; James Teft, 非洲区域办事处; Nasredin Elamin, 近东区域办事处

2) 竞争加剧，自然资源质量和数量下降，生态系统服务减少

18. 2050 年的趋势表明，农业土地、水、森林、海洋捕捞和生物多样性资源日益匮乏。这是因为人类活动急速增加，自然农业资源的压力日益增大，从而有可能以一种有害的方式改变地球的生态功能，同时，总体经济的可持续性也愈发难实现。粮食与非粮食类产品对自然资源的竞争一直都存在，但竞争的性质和强度过去十年在若干方面已有极大转变，这一趋势未来还会持续下去。用于生物燃料生产的谷物和油菜籽消费增加，作为石油化学产品替代品的其他用途（如生物量）消费也增加了。

19. 这一竞争会与粮食生产争夺资源，进而影响粮食价格，但也会为农村部门提供额外的收入机会，加大农业对经济活动的贡献。城市扩建、基础设施、工业、矿业、粮食生产、生物能源和非食品原材料、木材、第三产业产品及其他产品加剧了土地竞争。自然资源的消耗意味着生态系统服务的环境社会成本和经济成本增加，小农的恢复力减弱，而脆弱性增加。该过程降低了社区和国家确保食品安全和改善农村人口生计的能力。

20. 这些问题均与以下方面的困难选择有关：在可持续性与生产之间的选择、对使用自然资源生产不同的产品的选择、对不同生产方法的选择等。应在国家、区域和国际各级加强治理机制，以在相互冲突的需求与机遇之间取得适当平衡，并实施健全的自然资源产权框架。

3) 能源安全和能源匮乏

21. 国际能源机构表示，2008—2035 年期间全球一次能源需求将增加 1/3，其中很大一部分需求将来自当今的发展中国家。按相对重要性排列的化石燃料、煤、石油和天然气在当前的公共政策下预计能满足 81% 的需求。生物量等可再生能源 2011 年占能源总需求的 16%，这一数字预计还会增加。传统用途的木材能源增加，对健康带来了严重影响，还会造成毁林，此外，经合组织国家将其用于现代供暖和电力生产，这会增加新造林地的压力。

22. 随着发展中国家人口和人均收入的增加以及农业产品全球贸易对运输需求的增加，能源需求与获取之间的差距将会在现有基础上快速扩大。据估计，约 1/5 的世界人口难以获得电力。石油和天然气的生产成本也会增加，在价格上进一步加大消费者的压力。高昂的能源价格将会对世界农业生产成本和粮食安全造成不利影响。

23. 农业与能源密切相关，但这一关系的性质和关联度会因时期不同而有所差异。由于机械化、肥料生产、改良加工和运输的需要，化石燃料在农业中的使用

促进了世界粮食生产。因此，能源与粮食价格之间联系紧密，而且近期生物燃料使用的增加进一步强化了这一关联。2050 年世界需要增加 70% 的粮食产量，其中大部分将来自农业集约化。在粮食生产方面，由于能源需求上涨，且对化石燃料依赖性的增加，引起了人们对可持续性、粮食安全和气候变化不利影响等问题的关注。因此，必须适当考虑到今后的农业发展方式。特别是，农产品链必须逐渐摆脱对化石燃料的依赖，这样才能以较少且更清洁的能源为世界供应粮食。因此，农业也会成为全球减缓和适应气候变化战略的一个重要内容。生物能源可成为该战略的重要部分，同时也是经济活动和农村收入的额外来源。

4) 粮食价格上涨，价格高位波动

24. 近几年来，上涨的粮食价格及其短期但广泛的多变性（波动性）引发了世界对威胁粮食安全问题的关注，多年来因商品价格降低而产生的成就感也随之消散。直到 2006 年，算上通货膨胀，全球粮食成本在过去三十年已几乎降低一半。长期内农产品实际价格下降得益于科技进步和相对较缓的需求增长。近期的价格上涨及其高波动性可能归咎于若干因素，包括供给冲击、库存少、能源价格上涨、一些国家为应对粮食危机而采取了贸易限制以及全球需求增加。各种估算显示，这些情况在短期内不会改变，价格可能因此保持在与过去几十年相比相对较高的水平上，而且已观察到的高位波动还会持续下去。从长期来看，供需关系仍具有不确定性，并主要取决于两个广泛的进程。一方面是全球需求的发展以及替代性非粮食农业产品产量的潜在增长，其中全球需求会受到发展中世界经济增长和人均收入增长的强烈影响。另一方面是如何针对这一需求增加粮食供应。尽管粮农组织的基准预测表明，根据对产量增加及土地扩展和用水率的合理假设，应该有可能满足粮食需求，但其中的不确定性太多，尤其是因为由环境问题而带来了额外的限制因素。必须在投资、技术创新和政策方面做出大量努力，支持可持续农业发展，才能实现所需的产量。此外，供需发展将会出现因地区而异的情况，这意味着贸易有可能会增加。

25. 价格高位波动带来的大部分是不利影响，因为市场参与者难以提前进行规划，也难以适应波动的市场信号。长期高昂的商品价格可惠及全世界的生产商和粮食净出口国，但也会对全世界的消费者产生不利影响，增加贫困消费者的粮食不安全度，并对净进口国的宏观经济造成不利影响。这些积极影响和不利影响使得很多发展中国家在 2008 年开始实施政策，以限制贸易和/或管制国内价格。

5) 农业结构改变、农业产业化和粮食生产全球化

26. 粮食生产系统在过去几十年的发展特点是农业、渔业和林业与其他经济活动之间的整合度增加。复杂且多样化的农工生产链的出现表明，对初级产品的需

求出现了质变和量变，各部门和人群之间的收入分配也是如此。因此，生产资源的分配也有所改变，大规模初级生产者和小规模运作不断增加。在土地充沛的地区，尤其是拉丁美洲、东欧、中亚、南亚以及最近才涌现的撒哈拉以南非洲的部分地方，大规模农业种植公司数量在不断增加，这些公司的资本密集度大，以获取劳工和农业服务的合同安排为基础。这一趋势源自规模经济的发展，同时也是为了挽救市场在信贷和保险方面的失败，以及抵消生产链中的市场势力。

27. 这些变化与发生在农产品加工业部门的变化相似，在该部门，包括木材类企业在内的大型农企越来越集中于粮食产品的生产、分销和零售。这种纵向整合发生在大规模、复杂的全球价值链发展过程中的国家和全球层面，并在很多情况下，有越来越多的跨国公司参与其中。农产品加工业发展以及外国在发展中国家的参与程度日益加深可能会产生多重结果。一方面，这些变化会为经济活动和增长带来新的机遇。另一方面，在某些情况下这些变化也可能导致本地公司被淘汰，并使小型初级生产商遭遇困境，因为它们难以满足数量方面的要求以及更苛刻的质量标准。这可能会导致生产链的微型经济环节支离破碎。此外，这些结构转型过程改变了市场的运行，以及国家层面和国际市场上价值链不同参与者之间的租金分配。再者，粮食系统必须应对不同社会部门迥异的需求和需要。所有这些潜在不利情况都是对政策、公共产品和良好治理的重大新挑战，而政策、公共产品和良好治理正是提高市场准入和市场透明度所必需的，有利于小型家庭农场的发展和农民的福祉。同时，这些不利情况也为产品差异化和增值活动（包括遵守食品安全法规）带来了新机遇。要成功地实施所要求的政策需要强有力的治理，而其成功实施将决定发展中国家农业产业化的最终结果。

6) 农业贸易模式和贸易政策不断变化

28. 在过去 10 年中，农业和渔业贸易主要呈现三种趋势：

- a) 贸易成交量大幅增加，但如果没有高度保护主义，贸易量可能更高。按价格不变计算，农业出口总量从 1961—1963 年的 35 亿美元上升到 2009 年的约 1,100 亿美元，预期这一趋势还将继续。这种增幅表明，区域内贸易和远距离国家之间的贸易都有所增加。发展中国家更积极地参与这种贸易扩张。
- b) 一些主要农产品在贸易流中的产地和目的地发生了根本性的变化。较贫穷的发展中国家，特别是最不发达国家成为了大型净进口国，而拉丁美洲、东欧和亚洲的新兴经济体则成为了大型净出口国，特别是在谷物和油籽方面，削弱了经合组织国家的作用，预期这一趋势也将继续。

- c) 政策日益开放，同时推动了一系列区域优惠协定，近几年来这些协定比多边协调更为重要。虽然难以预测多哈谈判所产生的多边贸易协定的发展前景，但情况不容乐观。此外，由于 2008 年发生了粮食危机，一些国家，尤其是拉丁美洲、东欧和亚洲的一些国家实施了保护主义措施来控制国内粮食价格，并通过商业和贸易政策加强了政府的作用。

29. 这些趋势在未来可能会扩大，并带来和/或加剧一系列贸易问题，例如：a) 产品差异化和对安全问题的担忧日益加大，将导致各国加强使用标准，包括自行设立的标准，政府和私营部门的相对作用也必定会发生变化；b) 诸如产品碳足迹等主题将变得越来越重要，环境问题也因而可能转化成贸易法规；c) 在发展中国家，贸易对粮食安全的影响以及商业政策的重要性将日益增加；d) 农产品部门的企业规模日益扩大，生产链也越来越复杂，这将引发对市场势力的担忧，并呼吁采取行动加以管制；以及 e) 处于市场进出口两端的大型新兴农业国在最近日益进入公众视野，改变了国际市场的结构和运行。

30. 这些问题中的大多数都是各国必须应对的复杂政策问题。这意味着有关贸易事项的政策研究和政策建议将扩大范围，触及与关税保护和补贴有关的传统主导问题之外的问题。发展中国家需要为这些新的挑战作好准备。

7) 气候变化对农业的影响将越来越大

31. 如今气候变化的影响是显而易见的，尽管可能会采取减缓措施，但该影响预期仍会在未来几十年继续加剧。气候变化已经对农业、森林和海洋渔业产生影响，预期这些影响还将扩大，影响的程度在各个分部门和区域之间会有所不同。政府间气候变化专门委员会（气专委）2007 年的报告显示，气候系统的变暖是毫无疑问的，一些排放设想方案预计每 10 年将会升温 0.2 摄氏度。

32. 全球变暖将以多种方式影响农业，包括：a) 很可能增加极端炎热天气、热浪和强降水的发生频率；b) 可能增加热带气旋的强度；以及 c) 很可能导致高纬度降水增加，可能导致大多数亚热带地区降水减少。

33. 对极端天气的影响正在得到广泛讨论。然而，2011 年 12 月发布的题为“管理极端天气风险和灾害以推动气候变化适应”的气专委特别报告证明，一些极端天气是人为影响导致的，包括大气中温室气体的浓度增加。

34. 干旱地区、山区和沿海地带等脆弱环境中的脆弱社区和人们尤其容易受到影响。气候变化的不利影响还会影响粮食安全，特别是已经处于粮食不安全状态下的一些最脆弱国家。这些影响将在不同区域和国家之间出现很大差异。农业方面的减缓战略、气候变化适应和增加恢复力得到越来越多的关注，需要在国家、区域和全球各级采取强有力的集体行动。

8) 作为农业生产力及产量增加主要来源的科学和技术逐渐成为私有产品，并且整个过程由私营部门主导

35. 全球农业生产和生产力增长中的大部分是按每公顷产量增长计算的。在此过程中，谷物和油籽是产量增长的主要部分。然而，指数收益率从 1960 年的 3.2% 减至 2000 年的 1.5%。此外，产量趋势因区域不同和谷物不同而有很大差别，表明现代品种和相关技术创新的影响并不均衡。对农场生产力提高原因的一项观察表明，未来产量的增加将大大依赖适应品种和改良品种的培育、适当分布和利用。生物技术作为农业创新的主要来源，已使“技术空间”向私营部门方向转移。

36. 尽管世界各地在农业研发上的公共投资已从 1981 年的 160 亿美元增加到 2000 年的 230 亿美元，但私营部门的投资增幅更为迅速，2000 年已增加到 160 亿美元，占投资总量的 40%。农业研发的总投资集中在少数几个国家。公共投资中约有 50% 是在美国、日本、中国、印度和巴西这五个国家；私营投资中的 93% 发生在发达国家。生物技术专利产品带来的机会、市场规模及市场准入便捷都说明私营部门为何进行大量投资，且这些投资都集中于粮食和以市场为导向的生产条件。随着知识产权保护文书变得更为规范，所需投资规模不断增加，且科学的复杂性也使加强管理能力变得十分重要。这些趋势很可能会得到巩固。科学的架构以及政策与科学之间的互动变得更为重要和开放。这些是粮农组织的重要工作领域，可以在与国际农业研究磋商组织的密切合作下开展。需要特别加强国家研究机构，制定与科学和创新有关的公共政策，并增加公共投资及与私营部门的合作，以便更协调统一地利用创新潜力，增加发展中国家的粮食生产，并促进减贫。

9) 发展环境不断变化：人们越来越认识到集中治理的重要性，并致力于国家主导的发展进程

37. 在过去 10 年中，发展环境在许多方面发生了变化。一方面，在国家和国际层面上，人们越来越认识到包括私营部门、民间社会、非政府组织和各基金会在内的广大利益相关者都有参与讨论的正当话语权。目前新的机制正在建立，以吸引这些利益相关者的代表参与决策过程和实施联合制定的活动。人们还进一步认识到，为实现全球、区域和国家发展目标，而不仅是为了实现粮食安全和减贫，需要农业部门以外的广泛行动者的参与，进一步扩大利益相关者的范围，纳入不同的观点和利益。加强对性别和环境等跨领域问题的关注进一步提高了复杂性，因此需要改善和加强治理，建立更有效、高效和负责任的体制，加强参与程度、公平性、透明度和循证的信息和决策。

38. 第二项重要变化是，已普遍认识到成功的发展过程需由各国自行推动并享受成果，而且这需要协调一致的国家战略和计划。在之前举行的一系列国际论坛

上都明确地表达过这一观点（罗马 2002 年、巴黎 2005 年、阿克拉 2008 年和釜山 2011 年论坛）。这种全新的发展环境提出了新的政策和体制要求，但同时也为国家、区域和全球各级的行动创造了新机遇，这会对各多边组织，尤其是对粮农组织产生重要影响。

10) 自然和人为灾害及危机导致脆弱性不断加剧

39. 粮食和营养安全受到的多重威胁及其造成的累积不利影响，以及冲击和饥饿间的明确关联都表明当前粮食生产系统较为脆弱，容易受各种灾难、危机和冲突的影响。过去几年来，灾害严重影响了数百万人口的生活和生计，对穷人和政治上边缘化的人群影响尤为巨大。大规模毁灭性灾害（如 2010 年 1 月的海地地震和 2010 年 7 月巴基斯坦的洪灾）的影响表明，灾害风险和贫穷之间密切相关。2011 年非洲之角的干旱危机突出了自然灾害和冲突环境间的关联，这些更加剧了干旱的影响。2011 年，澳大利亚发生的洪灾、新西兰的地震，以及在日本肆虐的地震、海啸和核危机都严峻地表明，发达国家同样受到自然灾害的影响。

40. 全球范围内，成百上千起不太引人关注的、与气候多变性有关的小型灾害也造成了巨大的破坏和损失。过去 20 年来，报告会对人体和自然资源产生不利影响的地区显著增加。这些事件都表明在一系列风险动因的影响下会持续造成灾害，而冲突会使灾害加剧。风险动因包括管理危害的生态系统（如湿地、红树林和森林）恶化；相对贫穷严重；以及城市和区域发展管理不善。另外，社会赖以生存的技术系统和生态系统的复杂性及两者之间的相互依赖性也会造成新出现的风险和脆弱因素。跨界植物有害生物和动物疾病发生率增加并蔓延至其他地理区域，与之相关的风险也不断增加。

41. 全球化加大了各种新出现风险（包括粮食/商品价格上涨和波动、金融不稳定和就业机遇）对人们的影响，并使风险变得愈发频繁；新的脆弱性模式会引发不同规模的连锁系统故障，这会极大地加剧不利影响。如果没有适当的政策响应，风险会变成给个人和社会造成巨大损失的结构性风险。面临主要灾害时，与拥有完善治理的富国相比，治理薄弱的穷国（尤其是面临复杂突发事件或长期危机时）人口死亡率更高，经济损失更大。

42. 需要制定粮食和农业部门战略指导，帮助各国遵守《兵库行动框架》，并减少和管理会加剧粮食和营养不安全脆弱性的多重危险和各项风险（尤其是对于最贫困人口而言）。需要在全世界、区域、国家和地方各级采取协调一致的干预措施，以帮助农民、牧民、渔民、林业工人和其他脆弱群体（根据粮农组织出版物《节约与增长》，预计至少有 25 亿小农）发展能力、预防各种威胁和冲击并恢复生计。为确保最基本的人权“充足食物和免于饥饿权”，降低和管理粮食和营养安全方面的灾害风险至关重要。

11) 农村贫困：实际情况、前景、需采取的行动

43. 过去几十年来，发展中世界部分地区的农村贫困大幅度下降。在 2010 年，发展中国家农村总人口中大约有 35% 被列为极端贫困，比 1988 年的 54% 左右下降。然而，虽然取得了这一进展，但到 2005 年仍有约 140 亿人们靠一天不足 1.25 美元生活（极端贫困的定义）。世界贫困仍然主要是农村问题，因为世界极端贫困人口中至少有 70% 生活在农村地区（农发基金，2011 年）。

44. 尽管世界人口年增长率预计大幅度下降（从 2010—2015 年的 1.1% 降至 2045—2050 年的 0.4%），但许多欠发达国家的绝对人口增长数仍然很大。人口增长因区域和国家不同而差异很大，带来了不同的农村贫困和农村发展方面的挑战。

45. 所有发展中区域都加速人口老龄化，即人口年龄结构转向老龄。农村地区的老龄化问题往往比城市地区发生的早并且速度更快，主要因为年轻人流向城市。这对劳动力市场、农业生产和粮食安全产生了重大影响。

46. 农村贫困往往同不利的就业状况有关。农村劳动力市场存在高度非正式，多个兼职及临时性工作安排，以及基于性别和年龄的普遍不平等问题。农村工作条件往往特别差，劳动法没有得到适当执行，获取社会保护有限。在发展中国家农村地区，贫困主要是就业质量差的问题，导致劳动生产率低下。在全球范围，一天不足 1.25 美元的劳动穷人中近 8/10 生活在农村地区（国际劳工组织，2012 年）。他们往往作为生计农民被雇佣，从事私营工作或家务。农村妇女和青年在获取体面就业机会方面有其处境不利境地。

47. 在欠发达区域，妇女平均占农业劳动力的 43%。在全球范围，有证据表明过去 30 年农业劳动力有一点女性化，但近东和北非这两个区域例外，这两个区域这一趋势明显。妇女从事有报酬的就业机会比男人少，即使有报酬时，她们很可能在非正式经济中从事部分时间、季节性和/或低报酬的工作，并且在从事同样的工作而且受教育程度和经验相同的情况下得到的报酬往往比男性少。

48. 确保农村妇女有与男人同样的机会获取农业服务和资源，在国家层面产量可以增长 2.5% 到 4%。这些产量增长可以使世界营养不足人数减少 1 至 1.5 亿（粮农组织，2011 年粮农状况）。

49. 过去 50 年，有 8 亿人从农村转到城市；不过农村地区之间转移的人口比这要多得多（2007 年粮农组织）。人口迁移往往由于原所在地贫困、粮食不安全、不公平、缺乏创收机会以及对稀缺土地和水资源的竞争更加激烈所致。另一方面，人口迁移可能有助于解决原所在地的紧张状况，减轻那里的人口压力，包括对土地和水的需求，但也可能使这些地区失去宝贵的劳动和人力资源。

D. 主要的全球挑战

50. 这些趋势界定了成员国和国际发展社会在中期内将遇到的主要发展问题。在此基础上并考虑到粮农组织基本职责，有七项发展方面的挑战已经确定并被视为有着特殊意义和紧急的挑战。

51. 2012年3月—4月举行的亚洲及太平洋、拉丁美洲及加勒比、欧洲、非洲区域会议以及北美非正式区域会议审议并赞同这些挑战。⁷这些区域会议赞同粮农组织的“战略思考进程”，确定了区域的特殊性和优先重点⁸。区域特殊性已整合到每项主要挑战中，并将在制定战略目标和行动计划时予以考虑。

挑战1. 提高农业、渔业和林业的产量及其对经济增长和发展的贡献，同时确保实现可持续生态系统管理和适应及减缓气候变化的战略

52. 自然资源基础和生态系统服务是所有粮食和农业系统的基础，对其进行保护是使用时的首要原则。应对环境挑战、向绿色经济转型以及确保生产系统的社会和政治可持续性，是提高粮食和非粮食农业产量的前提。在提高产量与利用能源和自然资源之间找到适当平衡这一框架内，目标是发挥生物经济的潜力，增加农业、林业和渔业对经济发展的贡献，同时创造收入和就业机会，并为家庭农场和农村地区的人口提供生计机会。生产系统可通过创新应对这一挑战，具体包括在可持续使用自然资源、减少污染、使用清洁能源、改善气候变化的适应和减缓以及提供环境服务的背景下，提高农业产量和效率。这就要求必须考虑到现有的权衡因素，并在各项因素间寻求适当平衡。平衡因各国情况而定，而且必须由国家牵头实现。

53. 2012年3月和4月举行的区域会议所提出的区域特殊性和优先重点包括：

拉丁美洲及加勒比：1) 家庭农场、合作社、手工渔业和水产养殖作为提高产量和生产力的一个手段极其重要；2) 动物健康和植物保护问题，特别是跨界疾病很重要，需要创建信息平台；3) 制定发展战略以确保农民获得合理恰当水平的收入很重要；4) 气候变化影响适应战略应当得到比减缓战略更高度的优先重视，技术转让应当是粮农组织工作的主要领域。

亚洲及太平洋：1) 稻米生产极为重要，应作为优先重点，需要制定一项基本战略，包括技术转让，跨界疾病管理和市场改进以提高生产力，特别是小农的生产力；2) 提高小岛屿发展中国家的生产力、促进能力开发和

⁷ 据 CL 144/8 号文件报告中报告，第三十一届近东区域会议定于 2012 年 5 月 14—18 日举行。

⁸ CL 144/4, CL 144/5, CL 144/6, CL 144/7 和 CL 144/LIM/4 (<http://www.fao.org/bodies/council/cl144/en/>)

知识生成很重要；3) 促进适当应对粮价波动很重要；4) 加强研究及推广；5) 畜牧业及制定动物健康和食品安全标准很重要；6) 促进发展小农组织。

欧洲：1) 向政府提供政策咨询以支持小农场的可持续集约化；2) 加强动植物病虫害和食源性危害防治很重要。

非洲：1) 需要改进水资源利用和灌溉。

挑战2. 在粮食价格不断上涨且呈高价位波动的背景下， 消除粮食不安全、营养匮乏和食品不安全问题

54. 充足食物权已成为日益被接受的价值观，引发了国家和国际两级粮食安全的新关切，以及消除（尤其是在妇女和儿童中）饥饿和营养不足的承诺。为此，必须在国家、区域和全球各级的城市和农村人口中落实旨在改善粮食和营养安全的适当战略、政策和计划，并制定在合理时间段内消除饥饿和营养不良的明确目标。这些政策必须平衡短期和长期需求及限制因素，另外还得平衡农业生产利益（尤其是小农和贫穷生产者利益）和贫穷消费者的利益及需求。这包括在当地提供农业和水产养殖产品、非木材林产品以及畜牧产品（尤其是在家庭经营活动中），以改善获取途径，纳入和平衡当地产量和进口量的商业政策，以及改善食物获取途径的社会计划。此类政策的一项指导原则应是，短期内用来缓解粮食脆弱性的措施不应影响粮食生产和自然资源可持续性的长期目标。必须考虑到营养安全和质量，包括蛋白质和微量营养素。另外，减少整个过程中工业和商业环节发生的大量粮食损耗，可为国家和全球的粮食安全作出重大贡献。

55. 2012年3月和4月举行的区域会议所提出的区域特殊性和优先重点包括：

拉丁美洲及加勒比：1) 确认有关粮食安全的主要问题涉及同收入水平相关的粮食获取可能性。

挑战3. 改善粮食消费和营养的质量和平衡

56. 全球需求增长及其对环境和价格的影响、普遍的不恰当饮食习惯，以及相关的营养失调和健康问题都要求作出重大变革，以推广更可持续、更健康的饮食。要应对这一挑战，必须改变消费模式和习惯，包括减少粮食浪费。这需要采取一系列行动，包括行为和/或文化上的改变，重新界定粮食的真正价值（营养、象征意义和经济方面的价值），以及将营养问题作为核心关切纳入针对粮食系统的每项政策。

57. 需要加强有利于性别平等的教育和信息，并指出膳食制作、营养和健康之间的联系。相应地，需要更好地把营养概念纳入农业政策和计划中，包括有关自然资源可持续性的政策和计划。需要确认供应链中的杠杆支点，以影响消费者以

及整个食物链中的主要行动者（包括公共部门当局）的选择。需要进一步发展教育、健康和农业之间的相互关系，并将其内化到各种政策和计划中。

58. 2012年3月和4月举行的区域会议在审议区域特殊性和优先重点时：

拉丁美洲及加勒比：1) 建议在确定战略目标时应当将该项挑战与前一项挑战即“粮食安全”合并。

非洲：1) 强调了减少收获后损失、发展食品安全监控能力的重要性。

挑战4. 在城市化和农村结构变化的

背景下，提高小农、林业工人、渔民等农村地区居民 - 尤其是女性居民的生计水平

59. 在城乡联系日益紧密的背景下，必须为不同社会群体、性别和年龄群体创造实现经济增长和改善生计的机会。需要设计和实施战略、政策、规范框架和计划，从而为居住在农村地区的人们创造体面的就业机会和其他农村或非农村收入机会。同样也需要在现有安全网和其他农业支持机制的基础上建立有效的社会保护和促进系统。在很多国家，这意味着之前一直忽视农业的政策将要形成新的平衡。为此，需要在地方和国家两级建立新的、更强有力的治理机制。

60. 减少每个国家不同区域和社会群体之间的收入不平等，尤其是消除性别不平等以及改善女性获得生产资源的途径，是重要的目标和挑战的主要组成部分。同样地，让年青人融入劳动市场也是一个重要目标。保护土地权利和其他自然资源，以及提供咨询和财政服务，对于促进转型和多样性从而开展多产的、具竞争力的活动十分重要。此外，必须实施支持小型家庭农场、合作社和农民协会的具体政策，尤其是帮助其更好地融入市场和生产链的政策，同时必须实施从农业转向其他可持续的农村和城市生计的撤离战略。这些政策将对不同区域和国家产生不同程度的影响并带来不同类型的干预措施。

61. 2012年3月和4月举行的区域会议在审议区域特殊性和优先重点时：

拉丁美洲及加勒比：1) 区域会议对于改善妇女、农村青年和土著人们生计的条件表示特别关注。

挑战5. 确保在地方、国家和国际各级建立更具包容性的 粮食和农业系统

62. 国家、区域和全球各级的价值链组织和管制措施应有利于加强透明度及提高效率，从而使所有参与行动者能够发挥有意义的作用。推广包容性商业模式，确保产品标准符合真实市场需求，加强协会和合作社的能力并赋予其权力，以及改善市场信息均是重要的方法。此外，需要加强把小规模生产者纳入农业、林业

和渔业生产价值链的工作。大部分区域均需要制定保护小农和农村社区免受土地集中化进程影响的土地权属政策，并应当考虑到他们与自然资源可持续性的关系。在国际一级，进口国和出口国需要特殊和有所差别战略和政策，以从贸易中受惠并努力实现其自身的粮食安全目标，同时考虑到其他国家的粮食安全需求。在这些目标当中，发展和利用区域市场是大部分区域的重要目标，向各国和各生产者提供援助以使其符合日益严格的国际标准也是重要目标之一，尤其是符合与食品安全以及动植物疾病相关的标准。

63. 2012年3月和4月举行的区域会议所提出的区域特殊性和优先重点包括：

亚洲及太平洋：1) 需要发展开放、有效、透明的食品市场，包括贸易；
2) 逐步发展食品生产价值链，加强这一进程及减少收获后损失很重要。

欧洲：1) 成员国参加区域和全球贸易、标准制定和政治经济组织很重要，成员国需要得到政策和机构支持。

非洲：1) 该区域强调了发展市场型基础设施的重要性；2) 加强卫生措施和食品安全系统以改进贸易；3) 制定和实施有关区域间和国际贸易的商业政策及管理框架；4) 发展增值的农产品加工业。

挑战6. 提高生计手段在农业和粮食安全遭受威胁和冲击时的恢复力

64. 由于各种自然因素和人为因素日益相互联系，人们容易受到多种威胁和冲击的危害，这为农村人口带来了更频繁和更剧烈的影响，尤其随着人口密度日益增长更是如此。与财政稳定、就业机会和极端价格波动相关的经济冲击会导致收入损失和粮食不安全，若没有适当的政策响应，这些情况会成为结构性问题，造成巨大的个人和社会损失。采取手段管理风险和安全网来消除这些冲击的影响十分重要。遭受持久危机的国家尤其容易受影响，因为其体制和治理系统脆弱。制定人道主义的战略、政策和计划时需要考虑到日益影响人们生计的多种相互联系的风险，并减少和更好地控制这些风险，以帮助人们适应和更好地应对慢性和突发的威胁和冲击。旨在增强对气候变化的适应性和恢复力以及发展能力以应对植物和动物疾病（尤其是跨界疾病）的各种战略，是总体挑战的重要组成部分。

65. 2012年3月和4月举行的区域会议在审议区域特殊性和优先重点时：

拉丁美洲及加勒比：1) 特别关注和重视与气候变化相关的自然灾害以及需要发展更加有效的手段予以控制。

亚洲及太平洋：1) 强调与气候变化相关的自然灾害越来越严重并且更加频繁，并强调发展预警系统、开发和传播改进的技术及风险管理工具很重要。

挑战7. 加强治理机制以满足国家、区域和全球各级的 粮食、农业、林业和渔业系统需求

66. 应对发展挑战是复杂的，因为这涉及多个部门和广泛的利益相关者，必须考虑到跨学科和跨界层面的问题，例如水资源和流域管理以及海洋中的蓝色经济资源。另外，由于全球化不断深入，必须通过有效且公平的一致行动来处理目前的不平衡情况，例如粮食不安全、对环境的影响、以及包括灌溉水、跨界流域和海洋资源等共同自然资源的可持续管理。此外，在地方、国家和全球各级提供适当的公共产品（包括服务、信息、知识和创新、循证政策建议、管理框架、行为守则、共同行动协议等）对于发展而言非常关键。出于上述原因，需要更强有力和更有效的地方、国家、区域和全球治理机制及进程，这些机制必须透明、确保问责制和公平，加强所有利益相关者的有效参与，尤其是在社会和/或政治代表性方面比较弱勢的利益相关者，促成建立有利于政策和计划制定及实施的环境。在农业和粮食系统中开展所有层面的有效公共、私营和民间社会合作，是该项挑战的一个重要组成部分。

67. 2012年3月和4月举行的区域会议在审议特殊性和优先重点时：

亚洲及太平洋： 1) 强调有兴趣改进畜牧业治理和管理，以便能够以可持续和环境有利的方式实现快速增长。

欧洲： 1) 表明区域和公共产品很重要，在粮食、农业、渔业和林业领域应用研究方面需要得到支持。

非洲： 1) 强调支持有利于加强公私伙伴关系的机构改革和管理环境。

E. 粮农组织的性质、核心职能以及在应对 全球挑战方面的比较优势

引言

68. 比较优势和核心职能的概念在粮农组织内部广泛应用。《2000—2015年战略框架》和《2010—2013年中期计划》等一系列机构文件中均提到了这两个概念。为重新审查这两个术语的用途和实用性，引进了两项主要分析要素，即不断变化的发展合作环境以及粮农组织的基本组织性质，并依据分析结果提出了粮农组织新的核心职能。此外，还明确了粮农组织在应对七项特定全球挑战方面的比较优势。⁹

⁹ 详细的分析内容和结论载于文件“粮农组织的性质、核心职能以及在应对全球挑战方面的比较优势”（<http://www.fao.org/bodies/council/cl144/en/>）中。该文件由粮农组织的一个工作组编制完成，其成员包括：A. Agostini、B. Benbelhassen、R. Grainger、D. Gustafson、K. Gallaher、V. Gitz、E. Hibi、R. Muthoo，以及 S. Rudgard。

不断变化的发展合作环境及其对粮农组织的影响

69. 2002 年以来，粮农组织开展工作的发展合作环境发生了重大变化。通过召开第四届加强援助效率高级论坛，国际社会作出承诺，重申了国家主导战略和计划在发展工作中的核心地位。同时，在人道主义领域已开始采用新的工作方法，新方法注重人道主义发展工作的连续性，并更加关注减少和防备灾害风险的工作。机构间常设委员会在 2011 年 12 月通过了改革议程，议程强调，应加强国家的领导作用，促进协调并加强问责制，使人道主义方法更符合新的发展模式。

70. 面对这些变化，联合国发展集团通过了五项新的规划原则，为开展联合国支持下的有效国别规划工作提供指导。这些原则包括：

- 基于人权的方法
- 性别平等
- 环境可持续性
- 能力发展
- 基于结果的管理

71. 粮农组织在参与并支持国家发展进程和框架以及提供全球公共物品的相关工作中，均应遵循上述原则。2009 年 11 月通过的“可持续全球粮食安全罗马原则”充分反映了上述原则，并强调了以下内容：承诺开展以国家为主导的发展工作；跨学科协调和合作；能力发展工作；实施基于证据的政策；以及加强全球粮食安全多边机构的工作效率和成效。

72. 随着 2015 年的临近，关于制定 2015 年之后的发展议程的谈判正在进行中。由于中等收入国家的数量不断增加，千年发展目标 1（贫穷和饥饿）已无法涵盖倡导减少饥饿工作的全部内容。粮农组织及其合作伙伴应在新议程中寻求适当的平台来倡导粮食和营养安全以及可持续农业。因此，粮农组织需加大工作开展力度，采用基于人权的方法，并在国家、区域和全球各级促进“平等”。目前，粮农组织需进一步加强气候变化、可持续性和环境、恢复和灾害风险管理等新发展议程与本组织具备技术能力和完备知识基础的主题领域间的联系。

73. 全球政治和经济格局不断变化，其影响波及联合国，也对粮农组织开展工作的发展合作模式造成了影响。此外，与粮农组织职责出现重叠的其他组织数量也有所增加。设在罗马的其他两个机构，农发基金和粮食计划署的最初设立宗旨并不相同，但其优势领域发生了改变；实际上，其工作已逐渐与粮农组织的工作重叠。此外，研究及技术创造和传播领域的组织数量出现大幅增长，其能力也明显增强，这些组织包括国际农业研究磋商组织、非洲发展新伙伴关系、美洲农业

合作研究所、¹⁰民间社会组织以及私营部门。在这一更为复杂且竞争愈加激烈的环境中，应明确粮农组织的特殊性质，以便其发挥特殊能力，履行特定职能，这在规划过程中具有重要意义。

粮农组织的基本组织性质

74. 一个组织内在特有的基本性质和能力是其最关键的部分，有助于明确该组织的基本组织特性。粮农组织内在特有的若干基本性质包括：

- 1) 作为粮食和农业领域的联合国专门机构，由其成员国授予综合职权，针对人道主义不断发展过程中出现的粮食和农业各层面问题（包括渔业、林业和自然资源管理）以及粮食安全和营养问题开展全球工作；
- 2) 具有政府间组织的地位以及中立性和权威性，可作为中立平台，供各国相互召集，开展对话和知识交流；
- 3) 具有权威性，可要求任一成员国提交有关本组织宗旨的信息；
- 4) 正常预算来自分摊会费，可确保提供开展领导机构内各成员国商定的中期计划优先重点活动所需的最低资金，此外，还有大量自愿捐款作为补充，筹措所得的捐款额不断增加，可支持实现粮农组织的组织成果，运用粮农组织的知识并扩大粮农组织的覆盖范围；
- 5) 其职工拥有职权领域范围内的广泛专业知识，尽管人员分布较为零散，却以跨学科的方式开展工作；以及
- 6) 在多数低收入国家设有国家一级的机构，由区域和全球专家小组提供支持，以响应国家和区域提出的要求。

核心职能

75. 《2010—2013 年中期计划》将核心职能定义为“粮农组织用于实现结果的关键行动手段”。因此，核心职能系指粮农组织在其行动计划中优先采取的各类干预措施。随着时间推移，在不同的规划文件中，粮农组织的核心职能已发生变化。

76. 考虑到不断变化的发展环境以及对粮农组织基本组织性质的明确界定，确定了一组新的核心职能。如粮农组织独立外部评价所述，上述性质使粮农组织取得了特殊地位，使其得以在关键领域发挥独特作用。这些职能是“其他组织无法充分履行的”核心职能，确保粮农组织具备了在实地开展行动的地位。这些核心职能主要针对独立外部评价中提到的工作领域，即“如果粮农组织明天消失”将需予以重建的粮农组织工作领域。此外，在其他领域，尽管粮农组织或许不是唯

¹⁰ 国际农业研究磋商组织；非洲发展新伙伴关系；美洲农业合作研究所。

一的行动者，但将发挥领导作用。在此情况下，粮农组织需与合作伙伴开展协作，加倍努力，建立战略伙伴关系并推动其运作。在对上述基本性质进行评估后，确定粮农组织的核心职能如下：

- 1) 通过全球治理机制和政策对话，推动并支持各国制定和实施国际协定、行为守则、技术标准和其他国际文书；
- 2) 建议并支持各国在知情的情况下积极参与制定全球和区域国际协定，并发展必需的政策和机构能力，以便在国家和区域一级实施上述协定；
- 3) 在粮农组织职权所涉领域内，收集、分析、监测并促进获取相关数据和信息，包括全球及区域趋势和前景，以及各国政府和其他利益相关者的相关反应（如政策、法律和行动）；
- 4) 推动、促进并支持加强治理和政策对话，以便在全球、区域和国家各级提高工作成效；
- 5) 建议并支持在国家和区域两级开展能力发展工作，以便制定、实施、监测和评价基于证据的政策、投资和计划；
- 6) 推动在各国政府、发展伙伴、民间社会以及私营部门间建立伙伴关系，以便实现粮食和营养安全以及农业和农村发展；
- 7) 在粮农组织的职权领域内开展国家、区域和全球各级的宣传和交流活动。

77. 重要的是，上述核心职能符合独立外部评价的远景：“本组织的目标是确保在其职权范围内，使所有处于发展阶段的国家，尤其是最贫困国家，获取其所需的知识、公共产品和服务”。这一既定目标要求粮农组织成为全球政策的制定者、推动者、合作伙伴和协调者，以及“行动者”。

78. 为履行上述职责，并遵循北美区域非正式会议提出的建议，粮农组织应：a) 注重其技术专长和知识，并利用粮农组织和成员国现有的良好做法；b) 在涉及其职权的活动中发挥领导作用；以及 c) 利用其联网能力和建立伙伴关系的能力。此外，粮农组织将需要在若干领域加强其组织和人力资源能力，以便全面履行七项核心职能。

79. 下文将阐述粮农组织在应对各项特定发展挑战方面的比较优势。

粮农组织在应对特定挑战方面的比较优势

80. 比较优势是一个相对概念，涉及以下三个层面：

- 1) 首先，它是一项关乎粮农组织最终任务的特殊能力。只有当此项比较优势关乎需要应对的挑战以及为应对这一挑战而“需实现的目标”（如粮农组织的目标）时，才可称其为优势。

- 2) 其次，它取决于粮农组织为实现特定目标而实施的一系列活动和文书。这包括两条途径：
 - a) 从活动到比较优势和能力：粮农组织通过开展长期活动，获得相关能力和比较优势；以及
 - b) 从比较优势和特殊能力到活动：粮农组织应致力于在具有比较优势或特殊能力的领域开展活动。
- 3) 第三，这一概念是相对于其他行动者通过相同或不同组合的工具来应对相同挑战并实现既定目标的职责和表现而言的。

81. 针对粮农组织在应对各项挑战方面的现有比较优势进行了分析，相关信息载于名为“粮农组织的性质、核心职能以及在应对全球挑战方面的比较优势”这一文件中，可登陆网站 <http://www.fao.org/bodies/council/cl144/en/> 查询。该文件的表格中列有四个条目：a) 挑战；b) 为应对挑战而“需实现的目标”；c) 粮农组织的比较优势或行动能力；以及 d) 粮农组织在各项活动、文书和工具方面的潜在重点行动领域。

F. 实现粮农组织的战略目标

82. D 节中确定和描述的七项挑战，包括各区域的特殊性和优先重点，是制定战略目标时的基本考虑因素。除上述分析外，还补充考虑了另外三项因素，这些因素为选择战略目标的分析过程提供了信息：

- 1) 相关的千年发展目标，由联合国领导机构批准的其他广泛职权；
- 2) 有关粮农组织工作的国际协定；以及
- 3) 粮农组织的主要组织性质和由此确定的核心职能，以及在应对各项挑战方面的比较优势。

83. 将根据五项战略目标的内容，制定完整的建议，包括对于主要问题的明确描述。建议中将明确粮农组织需集中应对的具体问题，并对其进行描述。其次，将根据粮农组织的优先重点工作领域，制定行动计划，包括宗旨、目标和文书。

84. 建议提出的五项战略目标如下：

战略目标 1: 消除饥饿、粮食不安全和营养不良

问题说明

85. 全世界的粮食产量足以充分满足所有人的粮食需求，但每天仍有数亿人口陷于饥饿困境，1.78 亿 5 岁以下儿童处于长期营养不良的状况，超过 20 亿人口缺乏微量营养素。然而同时，据估计有 10 亿人口超重，3 亿人口肥胖。除道德层面

的问题外，粮食不安全和营养不良问题还为社会造成了巨大的总体经济损失，使人们丧失了生产力、健康和福祉。这一损失远远高于为解决这一问题所需的费用。尤其在经济增长、科学和技术等其他领域均已取得显著进展的情况下，这一问题本可以完全避免，却迟迟悬而未决。这一情况表明，应作出更强有力的承诺，采取更果断的行动，并承担更多责任。粮食和营养安全问题本应纳入全球、区域和国家各级的战略发展框架中，然而实际情况并非如此。

86. 除应获取社会和政治承诺外，还需将粮食和营养安全问题作为工作重点。这表明应建立一个相关框架，将粮食和营养安全问题纳入其中，并确保各部门有关粮食和营养安全各层面问题（供给量、可获得性、稳定性和利用）的政策和计划保持一致。为建立这一框架，需获取适当数据，开展粮食安全和营养分析工作，并建立监测、评价和问责系统。为实施该框架，需建立适当的机制以及治理系统。粮食和营养安全综合框架的建立和实施工作将面临复杂挑战，因为其中涉及大量利益相关者，并将面临一系列新挑战，而人们对于这些挑战仍缺乏充分理解，如快速城市化、气候变化、全球化，以及粮食、能源和其他基本商品价格上涨和波动造成的影响。

实现目标所需开展的工作

87. 强有力的政治承诺和伙伴关系：需获取强有力的有效政治承诺，将粮食和营养安全作为各级发展政策的一项关键目标，并在各国政府、民间社会、私营部门和发展伙伴的主要决策者间促成高度合作和协调一致。在各利益相关者之间建立政治承诺意味着应开展认识提高活动和宣传工作，同时建立并加强多方利益相关者伙伴关系，尤其是确保监测和问责制。世界粮食安全委员会就是一个范例，该委员会已成为多方利益相关者的全球论坛。

88. 综合政策框架和进程：以可靠数据、统计资料和分析结果为基础，深入了解造成持续饥饿和营养不良问题的根本原因，是建立粮食安全和营养综合框架并以此开展政策行动的根基。各部门和利益相关者应根据不同区域和人群的需求，就可能的解决办法进行政策协调。粮食安全和营养框架将确保在发展战略以及部门和空间政策及计划中纳入可衡量的明确目标，以便消除饥饿、粮食不安全和营养不良现象，并建立适当的监测和影响评价机制。此类政策框架将为资源分配、过程监测和确保问责制提供所需的指导。

89. 契合需求的能力：为确保工作成效，并在消除饥饿和营养不良进程中取得快速进展，需从粮食和营养安全的角度开展工作，将各项政策和计划付诸行动，同时拨付充足的财政资金并加强机构能力。粮食和农业部门的公共投资应具备营养敏感性，并确保向消除饥饿和营养不良的其他关键部门提供充足的投资，包括卫生和社会部门。

战略目标 2: 以经济、社会和环境可持续方式 提高农业、渔业和林业产量

问题说明

90. 过去五十年中，全球农业产量提高了 2.5 至 3 倍，主要原因是以化石燃料为基础的投入密集型农业和灌溉得到推广，部分原因来自农业用地的扩大。作物和捕捞渔业产量增长率已达峰值，因此多年来增长速度一直在放缓。这些产量的增加给世界大部分农业生产系统带来了前所未有的压力。

91. 在许多地方，粮食产量的提高都与某些管理方法的采用有关，而这些方法却导致生产所依赖的土地和水资源系统退化。地球四分之一的土地资源正在高度退化，另外还有 8% 被认定为中度退化。不可持续的农业活动和土地用途的改变是导致土地退化的最重要原因，致使对粮食生产至关重要的生态系统服务和生物多样性丧失。

92. 森林是工业圆木、燃木和非木材森林产品的直接来源。它们为近 10 亿世界最贫困人口提供了粮食和现金收入。尽管森林对于保护土壤和水资源以及减缓气候变化十分关键，但毁林和森林退化仍是一个重大问题。

93. 2008 年，捕捞渔业和水产养殖业共产出鱼类 1,420 万吨，为约 5,400 万人口的生计提供了支持。同时，32% 的渔业资源耗尽，过度捕捞种群数量（52%）继续增加，气候变化导致鱼类种群发生改变，但人们对此仍知之甚少。

94. 全球对于粮食、饲料和纤维的需求将进一步增加，农业、林业和渔业生产将需要满足这一需求，在发展中国家尤其如此。这些挑战中最重要的是，气候变化将让世界许多地方的现有风险倍增。预计气候变化将改变世界生产系统所依赖的温度、降雨和河流模式，并且使极端气候事件增多，对生产水平、自然资源的可获得性以及人们的生计造成严重影响。

实现目标所需开展的工作

95. 农业、林业和渔业部门需要向可持续粮食消费和生产系统转变，以应对不断增长的需求，并保护其所依赖的生态系统服务。应对环境挑战、推行绿色经济、确保分配公平、经济恢复能力和生产系统可持续性构成了实现粮食和非粮食生产增长的主要条件。最主要的是，生产增长必须以多样化的区域需求、潜力和限制因素为基础。

96. 必须将提高生产系统的有效性作为优先重点，同时特别关注小规模生产者和妇女，他们是世界上大部分粮食的生产者。适应气候变化、有效管理水资源、可持续土地管理、保护遗传资源以及减缓温室气体排放对实现必要的产量增长都

至关重要。需要利用各种技术，结合传统生态系统知识并充分发挥现代科学优势，为资源利用、回收和减少浪费方面工作效率的提高提供支持。适当的政策和良好的治理应成为此项发展工作的中心。

97. 自然资源基础和生态系统服务不仅是所有粮食、饲料和纤维生产系统的基础，还是所有人类活动的生命支持系统。保护自然资源基础是其使用过程中的一项指导原则。通过创造合理安全使用自然资源的条件，可以实现此工作。

战略目标 3: 通过增加就业机会并促进对生产资源的获取， 改善农村人口，尤其是妇女和青年的生计

问题说明

98. 世界多数地区的农村贫困人口数量正在减少。然而，贫困水平居高不下，在农村人口的特定群体中更是如此，这继续为实现粮农组织目标带来了明显障碍。此外，过去几十年中，农业部门受到忽视，导致其作为经济增长主要动力以及为农村地区创造就业和收入机会的能力减弱。

99. 充足的农村生计对于人们的粮食安全和福祉至关重要。在不断变化的农村环境中，可通过农业生产以及农场内外的就业机会获得生计。然而，低下的生产力和恶劣的就业条件却造成了重大障碍，使得这些生计方式难以成为摆脱贫困的途径。

100. 在实现可持续生计方面，农村妇女和青年面临着更多的限制因素。妇女占发展中国家农业劳力的 43%，但在所有地区她们都无法获取所需的农业生产资源和服务。填补这些资源获取方面的空白能够对世界粮食安全产生重大影响，使饥饿人口数量减少 1.5 亿。失业年轻人群（14—24 岁）的数量几乎是成年人的三倍，他们在贫穷的劳动者中占有不当的比例，并且通常都从事最不稳定的工作。

实现目标所需开展的工作

101. 政府需要确保继续将农业、农村发展和农村减贫工作列入主要政策议程。最重要的是制定各项政策，创建激励措施，使农业成为经济增长的有效动力，同时根据人口中不同群体的特定需求，为其创造生计机会。

102. 为改善农村贫困人口生计，需要结合各项政策，为小农和家庭农民的生产力增长提供支持，同时重点关注妇女和青年，制定促进农村农场内外体面就业的政策，并强化体制。农业生产力的提高能够改善生计，包括促进更公平充分地获取生产资源，特别关注填补贫富及性别间的生产力差距。确保对技术的获取十分关键。

103. 创造有利于生产者组织发展的环境（政策、法律框架等）至关重要，有助于减少农村贫困，保护农村人口不受经济和其他冲击的影响，并推动更有效且更

具包容性的政策进程。需要加强可影响农村地区的公共和私营机构，以便：解决农村人口在生产活动中遇到的障碍（金融和其他服务、市场准入、土地和其他生产资源的获取）；促进所有部门领导和参与制定可影响农村人口生活的决策；确保获取对农村发展至关重要的服务，如健康、教育、推广、运输、获取技术和能源，并促进多样化，向更具生产力和竞争力的农场内外就业方式转型。

104. 必须实施具体政策，支持小农和家庭农场以及合作社与农民协会，尤其是帮助他们更好地融入市场和生产链，还须实施从农业到可持续农村和城市替代生计的退出战略。由于这些政策在不同区域和国家的相对重要性和干预措施类型各不相同，应为领土方法和权力下放规划进程提供支持。需要改进和加强农村人口社会保障和生产安全网。

战略目标 4: 在地方、国家、区域和国际各级 建立更具包容性且更有效的粮食系统

问题说明

105. 20 亿人口居住在 4.5 亿个小农场中，他们进入公平且具有竞争力的农业和粮食系统的机会往往有限。在此环境下，出现了大规模、资本密集型农产品加工业生产链，不同程度地纳入了小农和家庭农场，并导致初级产品需求结构及各部门和人口群体间的收入分配发生变化。农产品加工部门也发生了类似变化，粮食产品的制造、分配和零售正日益集中于大型综合涉农企业，并在许多情况下为跨国企业。

106. 市场准入壁垒、难以充分获取知识和服务、生产者组织发展不足且不具包容性（对性别敏感）、生产竞争力薄弱以及对资金、其他资产和国际国内市场供给获取不足，对农业和粮食产品市场的建立和现代化造成了限制。土地权属政策未充分保护小农和家庭农民、家畜饲养者、森林拥有者和农村社区不受土地集中过程影响，这同样限制了其公平地进入农产品加工市场链。不当的政策、商业激励措施、法律框架、参与过程以及公共基础设施和服务进一步限制了透明且具有竞争力的国家和国际市场的形成。在国际一级，进口国和出口国也必须制定差别战略和政策，力图保障自身粮食安全并实现经济发展目标，同时遵循日趋严格的国际标准，并考虑其他地方的粮食安全需求。

实现目标所需开展的工作

107. 应对小规模生产者面临的限制因素，并加强他们与环境服务市场等各类市场以及不断演变的价值链的联系，对于促进其从生计农业转型并推动农村发展至关重要。在农村与城市关系日益密切的背景下，必须创造和促进小农经济增长和

生计机会。公共和私营部门广泛采用的自愿标准（例如，土地、渔业、林业和投资）对于包容性价值链的形成至关重要。公共部门机构还必须加强能力，与非国家行动者开展基于结果的对话，并确保部门发展计划反映出所有生产、市场和价值链参与者的利益，包括投入物供应者、农产品加工者、贸易者、运输者以及经销商和零售商。

108. 公私伙伴关系必须筹措资源并调动管理技能和技术，满足不断变化和增长的粮食需求，并支持小农场和中小型企业共同参与农业和粮食价值链。公共和私营部门组织还必须推动和支持创建商业上可行的包容性业务模式，给付中小生产者的成本，促进企业参与并遵循正在快速增加的私营标准。在国家、区域和全球一级，公共和私营部门的利益相关者必须制定公平有效并且在环境上可持续的政策和法规干预措施，以推动农业发展，确保贸易政策和战略能够促进所有价值链参与者利用区域市场优势，并在国家和区域两级促进增值产品进口替代。

战略目标 5: 提高农村生计对威胁和危机的抵御能力

问题说明

109. 超过 25 亿农村人口（包括 4.5 亿小农）需要依靠农业获得生计并参与经济活动。这些依赖于农业的农村人口容易受到灾害、经济冲击、跨界动植物病虫害、暴力冲突和长期危机的侵袭。从家庭到国家乃至全球社区，相互关联的多重危机的性质正发生改变，这是由人口因素、气候变化、政治进程、经济力量、生态系统动态和环境退化所导致。农业既是抵御能力的来源，也是易受害性的来源。对土地、劳动力、水、市场、木材、鱼类资源和自然资源的获取导致了暴力冲突，加重灾害风险，或造成了对粮食系统的跨界威胁。事实上，如今大部分贫困人口（其中 70% 生活在农村地区）的贫困状况都归因于各种冲击。

110. 对这些农业、粮食安全威胁及其对福祉、经济增长和发展所造成影响的抵御能力，体现在贫困、边缘化和危险人口的生计系统中。这些生计正在农村和城市地区内部及其之间变得日益复杂、多元化和多空间化。生计机会和限制因素均源自家庭资产及其特性，以及各项政策、体制、公私产品和服务，所有这些相结合，能够决定生计战略的可行性及抵御能力或易受害性的相关水平。

实现目标所需开展的工作

111. 抵御能力是一个系统及其组成部分及时有效地预测、吸收、适应有害事件影响或从中恢复的能力，包括对基本结构和功能的保护、重建或改进。具有抵御能力的生计系统有能力应对威胁或在危机发生时适应新的生计途径。

112. 生计是抵御能力的来源，抵御能力的建设取决于各项措施的应用，以减少风险，促进可持续农业系统和自然资源利用，并推动高质量产品和服务的可靠供给和获取，包括安全网和其他社会保障措施。人力资本是生计的核心；因此，性别平等、营养、尊严、健康、教育、法律保护 and 体面就业是抵御能力的关键，有利政策和体制框架为此提供了支持。保护和提高 抵御能力并改善生计必须成为整个人道主义发展工作过程中的首要目标和驱动逻辑。提高抵御能力需要致力于积极的综合灾害风险管理，包括灾害预防、预警、防备、减缓、应对、恢复和重建。尽管假设总体费用/收益比的做法过于简单，但显而易见，在提高抵御能力方面进行投资能够带来回报。采用“双轨方法”至关重要，它不仅能满足近期需要，还能够解决导致问题的根本原因。应提供补充性人道主义和发展资源、方法和专门知识，以支持该方法。平衡各项工作，应对易受害人群的近期优先重点问题，并建设有效的营养、农业和粮食安全抵御能力，这需要利用最好的科学、技术和知识，明确并应对各种威胁和危机。

113. 政府及其合作伙伴、民间社会和私营部门须致力于在相关方面有效提供抵御能力，抵御能力由个人、家庭和社区体现，并由分区域、国家、区域和全球援助和保护体制化系统支持。与各行动者和权威机构建立密切的战略性跨学科伙伴关系至关重要，有助于创造有利环境，推动危机风险管理，并深化家庭、社区和国家能够用以预防、防备和减轻危机负面影响的各类资源。所有这些措施相结合，对于确保享有粮食并免于饥饿这一人类最基本的权利至关重要。

G. 计划和财政两委员会及理事会建议采取的行动

114. 要求理事会考虑计划委员会和财政委员会联席会议的观点，就审查后的《战略框架》提纲，特别是各项拟议的战略目标提出意见。

附件：2012 - 2013 年领导机构会议主要规划文件和议程项目示意性路线图

日期	领导机构会议	文件
2012 年		
3 月 12 - 16 日 3 月 26 - 30 日 4 月 17 - 20 日 4 月 23 - 27 日 待定	第三十一届亚洲及太平洋区域会议 第三十二届拉丁美洲及加勒比区域会议 第二十八届欧洲区域会议 第二十七届非洲区域会议 第三十一届近东区域会议	该区域 2012 - 2013 年及 2014 - 2017 年优先重点行动领域 权力下放问题 本组织工作的全球趋势和未来挑战
5 月 7 日 5 月 7 - 11 日	计划委员会第一一〇届会议和财政委员会第一四三届会议联席会议 财政委员会第一四三届会议	近期行动计划——《近期行动计划》2011 年报告及 2012 年方向
5 月 21 - 25 日 5 月 28 - 30 日	农业委员会第二十三届会议 商品问题委员会第六十九届会议	本组织工作的全球趋势和未来挑战
5 月 31 日 - 6 月 1 日	计划委员会第一一一届会议和财政委员会第一四五届会议联席会议	《2010 - 2011 年计划执行报告》 权力下放办事处的结构和运作 对《2012 - 2013 年工作计划和预算》的进一步调整 经审查的《战略框架》提纲
6 月 11 - 15 日	理事会第一四四届会议	《2010 - 2011 年计划执行报告》 近期行动计划——《近期行动计划》2011 年报告及 2012 年方向 权力下放办事处的结构和运作 对《2012 - 2013 年工作计划和预算》的进一步调整 经审查的《战略框架》提纲

日期	领导机构会议	文件
7月9—13日	渔业委员会第三十届会议	经审查的《战略框架》提纲 本组织工作的全球趋势和未来挑战
9月24—28日	林业委员会第二十一届会议	
10月15—20日	世界粮食安全委员会第三十八届会议	
10月8—12日	计划委员会第一一二届会议和财政委员会第一四六届会议联席会议	经审查的《战略框架》和《2014—2017年中期计划》提纲
11月26—30日	理事会第一四五届会议	
2013年		
3月18—22日	计划委员会第一一三届会议和财政委员会第一四七届会议联席会议	经审查的《2010—2019年战略框架》 《2014—2017年中期计划》和《2014—2015年工作计划和预算》
4月22—26日	理事会第一四六届会议	
6月15—22日	大会第三十八届会议	