

2012年4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
---	--	--------------------	---	---	---	--

农业委员会

第二十三届会议

2012年5月21—25日，罗马

支持可持续畜牧发展利益相关者 对话方案

内容提要

农业委员会提出了关于粮农组织对支持可持续畜牧业发展利益相关者对话适当方案进行调查的这一要求。本文件说明了这一要求变成着重关注该部门利益相关者之间达成共识的一个参与性进程及随后采取集体行动。集体行动旨在提高有利于生计、长期粮食安全 and 经济增长的畜牧业资源利用效率，同时保护其他环境和公共健康成果。

所谓的“支持可持续畜牧业发展的全球行动议程”以今后几十年由于收入和人口持续增长而畜产品需求可能继续增长这一概念为基础。这种需求增长将需要在有限且有时逐渐减少的自然资源基础背景下满足，并将面对应对气候变化适应和减缓这一需求。为此，《全球行动议程》建议改变做法，进行政策和机构改革、研究和发展，加强能力建设，提供相应投资，从而提高自然资源利用效率，降低排放强度，同时保护社会、经济和健康利益。《全球行动议程》向同意其目标、其重点领域和行动类型的所有利益相关者开放，这些行动类型包括信息交流，度量标准的制定，资源评估，技术交流，能力建设，政策分析与发展，交流沟通及宣传。利益相关者一致认为，《全球行动议程》的比较优势在于得到加强的伙伴关系、互动以及防止工作重复和增加其对研究与发展议程的影响力的一致行动。

就《支持可持续畜牧业发展全球行动议程》作为促进提高畜牧业绩效的一个机制的适宜性及粮农组织参与这一多方利益相关者计划的性质和程度，征求委员会提供指导意见。

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。

建议委员会采取的行动：

请农委：

- 审议《全球行动议程》的性质、基本范围和主题重点。
- 审议《全球行动议程》中提出的基本行动方针，确定粮农组织的参与程度。特别就以下问题征求委员会提供指导意见：
 - a) 为支持可持续畜牧业发展、加快提高畜牧业绩效而举行的多方利益相关者磋商会及建议采取的行动是否适宜，秘书处提出的关于鼓励成员国与《全球行动议程》合作并对《全球行动议程》予以支持、承认这一进程是对“发展农业促进绿色经济”和有关政府间进程（例如里约+20¹）的一项具体贡献的相关建议是否适宜；
 - b) 《全球行动议程》中提出并经利益相关者同意的主题优先重点和活动的相关性；
 - c) 确认粮农组织着重参与这一多方利益相关者计划，在商定的预算拨款限额内根据提出要求担任该计划秘书处；
 - d) 秘书处在农委下届会议上采用什么方式报告《全球行动计划》的进展情况以及有关政府间行动的任何要求；
 - e) 农委关于是否设立其畜牧业附属机构的决定推迟到那时再做出。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

畜牧信息、部门分析及政策科科长
Henning Steinfeld
电话：+39-0657054751

¹ 联合国可持续发展大会（里约+20）

I. 背景

1. 农业委员会（农委）在第二十二届会议上重申畜牧业在全球和国家层面粮食安全和生计方面发挥至关重要的作用。农委要求继续在战略目标 B（提高可持续畜牧生产）方面，向成员国提供部门分析和技术及政策、机构支持。农委确认，粮农组织根据其能力和职责能够整体平衡地处理与畜牧业相关的复杂的社会、经济和环境问题及权衡。农委认为粮农组织应积极参与磋商，继续与广大利益相关者进行全球对话，明确树立畜牧业的目标，摸清可能需要采取政府间行动的问题。农委决定，关于设立畜牧业附属机构或特设工作组这一建议的进一步讨论，推迟到农委下届会议进行。

II. 迄今取得的进展

2. 粮农组织通过各种论坛进行了磋商，包括两次全球磋商会，一次于 2011 年 5 月在巴西举行，另一次于 2011 年 12 月在泰国举行。这些磋商会集合了不同利益相关者团体，包括感兴趣的政府、私营部门角色组织、民间社会组织、非政府组织、学术机构、研究组织和政府间组织（粮农组织、世界银行、非洲联盟）。粮农组织还与各利益相关者举行了有关畜牧—环境问题的适当度量标准的制定、动物福利、畜牧—性别问题、饲料的提供、质量和安全及小规模家禽生产方面会议，从而为全球磋商提供了信息。

3. 为了帮助粮农组织与利益相关者进行磋商、探讨集体行动领域及提出多方利益相关者参与的适当形式，瑞士和荷兰这两个成员国通过多方捐助信托基金提供了支持，而其他捐助者则提供了设施、材料和人力资源。附录 A 介绍了上述磋商会上达成的共识。参与这些磋商会的利益相关者一致同意范围和实质性问题、参与性质及集体行动所包含的主要活动。他们打算着手下面附录 A 即从第 7 段开始所述的“支持可持续畜牧业发展的全球行动议程”。

4. 粮农组织参与《全球行动议程》，这有助于本组织通过以下活动履行其职责：加强其各技术部门之间的合作，巩固其比较优势，发挥服务职能，并通过(i) 建立有效机制使目前不大积极地参与粮农组织进程的利益相关者之间建立联盟及开展对话；(ii) 与这些利益相关者进行知识交流及试用新的方法；(iii) 为粮农组织政府间畜牧业发展进程提供信息和指导并对这些进程予以充实。《全球行动议程》提出通过对下放办事处层面的利益相关者行动进行协调与区域和国家规划直接相联系，这就是如何使粮农组织的规范职能同实地工作相结合的例子。此外，对于同粮农组织其他主要畜牧计划，特别是“同一个健康计划”和《动物遗传资

源全球行动计划》以及粮农组织有关种植业—畜牧业互动与性别方面工作的重要结合，应予以进一步发展和利用。

III. 征求指导意见

5. 根据上述情况，请农委审议《全球行动议程》的性质、基本范围和主题重点。此外，还请农委审议该议程中提出的基本行动方针，确定粮农组织的参与程度。应当注意到，《全球议程》的工作并不依赖粮农组织的参与，尽管迄今粮农组织在协调、技术支持和提供一个集合平台方面有助于该议程的制定。

6. 特别就以下问题征求农委提供指导意见：

- a) 为支持可持续畜牧业发展、加快提高畜牧业绩效而举行的多方利益相关者磋商会及建议采取的行动是否适宜，秘书处提出的关于鼓励成员国与《全球行动议程》合作并对《全球行动议程》予以支持、承认这一进程是对“发展农业促进绿色经济”和有关政府间进程（例如里约+20）的一项具体贡献的相关建议是否适宜；
- b) 《全球行动议程》中提出并经利益相关者同意的主题优先重点和活动的关联性；
- c) 确认粮农组织着重参与这一多方利益相关者计划，在商定的预算拨款限额内根据提出要求担任该计划秘书处；
- d) 秘书处在农委下届会议上采用什么方式报告《全球行动计划》的进展情况以及有关政府间行动的任何要求；
- e) 农委关于是否设立其畜牧业附属机构的决定推迟到那时再做出。

附录 A—支持可持续畜牧业发展的全球行动议程

7. 下文概述了《支持可持续畜牧业发展的全球行动议程》。该议程预计将在2012年底之前启动。

8. 利益相关者赞同今后几十年由于人口和收入继续增长而畜产品需求可能继续增长这一观念。这种需求增长将需要在有限且有时逐渐减少的自然资源基础背景下来满足，并将面临应对气候变化适应和减缓这一需要。这种增长还为社会和经济带来了许多国家想要从中受益的机会。此外，畜牧业还为加强粮食安全和生计支持提供需加以利用的许多机会。畜牧业还有一项重要的文化内容，需要予以考虑。另外，需要认识到并处理畜牧业发展所带来的公共健康风险和利益。

9. 利益相关者一致认为，需要采取综合紧急行动使畜牧业能够实现各种经济、社会、环境和健康目标，决定制定《支持可持续畜牧业发展的全球行动议程》。这一《全球行动议程》将应对全球畜牧业的自然资源挑战，其目的是提高自然资源利用效率。利益相关者确定土地、水和养分是最初的基本重点。

10. 利益相关者确定畜牧业资源使用是需要综合紧急处理的一个主要关注的问题。畜牧业同其他粮食或非粮食行业争夺土地、水和土壤养分。畜牧业是使用土地的一个重要行业，作为牧场直接予以使用并且通过对耕地生产的饲料需求间接予以使用。畜牧业是水循环的一个重要成分，通过其对植被和土壤覆盖的影响以及通过饲料作物灌溉用水、饮用水和服务用水，对水供应产生影响。他们还影响水质，通过废弃物和饲料作物管理在全球和地方养分（氮、磷等）平衡方面发挥重要作用。畜牧业主要通过栖息地改变来影响生物多样性。畜牧业是气候气体排放的一个主要来源，由反刍动物和动物废弃物产生甲烷，由饲料生产和动物粪便产生一氧化二氮，通过与畜牧相关的土地使用和土地使用的改变产生二氧化碳。畜牧系统，特别是以土地为基础的粗放型生产系统受气候变化的影响特别大。

11. 利益相关者赞同使畜牧业资源使用成为焦点的一些主要考虑：i) 动物食物链，特别是使用耕地生产的饲料时的效益必然不如植物食物链；ii) 粗放型畜牧生产往往在偏远地区进行，当传统获取机制失效时自然资源管理和使用变得复杂；iii) 集约化畜牧生产往往脱离其支持性土地基础，从而进行集群和地理集中，带来环境污染风险。这些特点本身表明了畜牧业资源使用的挑战。

12. 该议程向同意其目标、其重点领域和行动类型，包括信息分享、适当度量标准的制定、资源评估、技术交流、能力建设、政策分析和发展及交流沟通和宣传的所有利益相关者开放。参与这些磋商会的利益相关者强调，多方利益相关者

的合作在促成改变做法、从而提高自然资源使用效益方面带来了附加值，并带来社会、经济和健康利益。

13. 利益相关者商定，畜牧业的自然资源使用效率，涉及所有生产系统和整个价值链，是该议程的主题重点。自然资源使用效率的定义是，生产某个畜产品所需的土地、水、养分、能源和其他资源的数量；这还涉及温室气体排放强度，即每个产出单位所排放的气候气体量。开始时，该议程将处理三个重点领域，即“缩小效率差距”、“恢复草原价值”和“实现零排放”。每个重点领域的相对重点和方法因区域不同而异。

- a) 重点领域缩小效率差距提出，通过推广现有知识、缩小可实现效率与实际实现的效率之间的差距，可以大大提高资源利用效率。虽然技术边界将继续扩大以便最大程度地实现可实现效率提高，但是许多生产者继续采用往往普遍效率低下的方法。同样，食物链中的损失和浪费可以大大减少。因此该议程将注重效率差距较大、技术更新在技术和经济上可行的商品链和生产系统。将有活力的小规模生产纳入价值链以及传播各种规模都适合的技术，这些活动可以带来更多社会利益。尤其是公私伙伴关系和合作社预计将在技术转让和采用方面发挥极为重要的作用。
- b) 重点领域恢复草原价值提出，普遍忽视放牧地导致丧失机会。这种忽视本身就造成许多边际地区的高贫困发生率，并导致土地和畜牧生产力低下及土地、水和生物多样性资源普遍退化。放牧地如果得到适当管理并得到机构及政策改革的帮助，则可以在地方到全球各个层面以碳汇、水服务的保护和提供、生物多样性保护等形式带来大量资源利益。碳金融和其他环境服务付款形式在使人民和生产系统与提高生产力及改善生计的机遇相联系方面也同样重要。机构改革，包括专门针对草原的“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量”新型供资机制可能是和释放这种潜力的关键。
- c) 重点领域实现零排放旨在使动物粪便，特别是集约化圈养牲畜所包含的养分和能量的再循环和再生。养分和能量只有一部分被动物所转换，养分的50%到90%以及能量的30%左右被排出，从而在环境中丧失，导致养分过多和温室气体排放。养分再循环有助于农业种植业与畜牧业相结合，提高土壤肥力和植物生产力，替代无机肥料。再生能量减少温室气体排放，取代矿物燃料。建议的主要行动方针是进行空间规划以便有机会将动物废弃物应用到作物上，加强公共政策和激励机制。

14. 为了绘制为增强可持续性而进行的变革轨迹图，对畜牧生产的投入可以简单地分成自然资源投入和人力资源投入。人力资源投入包括劳力、资本、基础设

施及最为重要的是知识和技术。自然资源投入包括土地、水、空气、养分、能量和生物多样性。通过由人力资源投入替代自然资源投入、从而为生产一定产出量或产出值而使用的自然资源减少，可以增强可持续性。结果，畜牧生产变得更加知识密集型而减少自然资源密集型程度。

15. 《行动议程》的主要原则是，使知识变成提高自然资源使用效率的做法。这可以通过增加国家之间和利益相关方之间的知识交流予以促进，但主要取决于激励措施的结合，鼓励提高效率及进行资源管理，阻止浪费的方法。

16. 由于畜牧生产效率最近才成为焦点，因此既没有进行充分说明也没有众所周知。这限制了对于通过提高效率减少畜牧业资源需求的长期潜力的了解，削弱了我们确定地理区域、生产系统、供应系统和增效潜力最大的供应链步骤的能力。这还阻碍了关于具体改进的设计以及对进行这些改进所带来的费用和利益的评估。在这方面，需要增进对畜牧生产中自然资源使用的了解。目前关于畜牧与自然资源使用的知情讨论因采用不同措施和不同方法而受到阻碍。虽然分析生产力措施对于使畜牧生产有利可图至关重要，但是效率问题最近才引起人们的注意。参与磋商会的利益相关者认为，制定普遍接受的指标或措施（“度量标准和方法”）来衡量资源使用效率，能够进行更加一致的评估、分析和比较，就最佳研究和发展如何针对资源使用效率进行知情讨论和决策。

17. 进行详细的全球到地方层面的资源使用评估考虑到品种、商品和生产方式，并考虑到生产环境的不同特点（经济、气候、生态）。利益相关者认为这种评估不仅增进对资源使用问题的了解，而且还有助于为改进资源使用确定适当起点，并对管理方法和技术使用的研究和发展进行指导。重要的是，这种评估将有利于全球、区域和国家政策、战略及投资的优先重点确定和对象确定。

18. 最近增效措施的快速实施由于没有足够人力资源处理资源使用问题而受到阻碍。部分原因是，应用到畜牧系统的一些分析工具（例如生命周期分析）为新工具以及畜牧—资源使用问题最近才成为关注的重点。因此需要增强能力生成有关畜牧资源使用问题的适当知识，了解如何制定适合当地条件的技术和政策解决方案的方法。因此利益相关者一致认为，需要为技术、机构和政策发展进行能力建设以利于提高自然资源使用效率，这种能力建设应当基础广泛，涉及各个利益相关者群体。

19. 最初的分析表明，传统的生产力提高技术（例如在遗传、饲喂、动物健康、动物养殖和管理方面）在减少每个单位产出的资源需要量方面具有很大潜力。针对性更强的资源效率提高技术也具有大量社会经济利益前景。因此利益相

关者同意在技术交流方面开展合作及创造条件，以加快增效方法的制定和使用。利益相关者一致认为，公私伙伴关系可能是促进技术交流的一个特别适宜的机制，打算建立和发展这种伙伴关系，特别是为了缩小所确定的效率差距。

20. 环境服务日益货币化及减少污染的义务不断增加，是最近的其他一些全球“游戏改变者”，带来了新的可能性。包括碳金融和其他环境服务付款计划在内的一系列新的政策工具以及空间和区划政策，可能大大改变不同畜牧生产系统的激励措施组合，为可持续部门增长提供途径。方法和办法需要试验以便提供“概念证明”，从而予以推广。利益相关者同意试用新的办法，以应对新挑战及利用技术、机构或政策革新的机会。利益相关者还一致认为，世界银行、区域开发银行和全球环境基金等多边金融机构的投资活动可以通过畜牧业发展中考虑到资源效率受益。

21. 利益相关者一致认为，国家之间和利益相关者群体之间更快更多地交流信息，有助于学习和改变方法，可做出知情决定，为建设性对话和协调一致的行动奠定基础。这还将包括宣传推广可持续畜牧政策和方法。建议将有关信息和交流纳入知识中心。

22. 如上所述，该议程关注向目标地区传播知识，改变激励措施组合以促进改变做法。需要这种做法改变来促进畜牧业可持续增长。为了朝着这个方向改变，将推动集体行动和单独行动，利益相关者将利用其相对优势。集体行动包括：

- a) 制定普遍接受的措施（“度量标准”）以衡量资源利用效率和支持性方法；
- b) 地方到全球各个层面的资源使用评估和前景研究；
- c) 支持技术、机构和政策发展方面的能力建设；
- d) 支持技术交流，利用公私伙伴关系；
- e) 试用新的方法，以提供“概念证明”并对投资予以支持；
- f) 信息分享、利益相关者广泛交流和推广。

23. 尽管概念和作用不同，但是使各国和部门利益相关者日益联合起来的是市场和价值链日益全球性以及部门规范、标准和认证的统一。因此，只有通过有关利益相关者协调一致的行动才能有效地应对地方和全球资源日益稀缺的情况下满足日益增长的畜产品需求这一挑战。

24. 利益相关者一致认为，《全球行动议程》的比较优势在于加强各种角色的伙伴关系、互动、对话和学习，促进知识交流和采取一致行动，从而提高以所有相关畜产品价值链为重点的自然资源使用效率。他们了解通过《全球行动议程》

推动的统一行动在以下方面具有潜力：防止工作重复，在最佳使用稀缺资源方面协调一致，提高对有关研究与发展议程制定工作的认识。利益相关者注意到，可持续健康膳食方面的工作可以作为对总体农业和粮食系统可持续性的一个互补的起点。利益相关者还注意到处理畜牧业可持续性的其他国家和国际努力，如全球农业温室气体研究联盟，并注意到国际农业研究磋商组织所做的工作；建议《全球行动议程》系统地开发与这些努力的互补性。