



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

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

农业委员会

第二十六届会议

2018 年 10 月 1—5 日，罗马

粮农组织《战略框架》下的 粮农组织粮食及农业领域工作计划

内容提要

本文根据《战略框架》概述了粮农组织 2016-2017 两年度在粮食及农业领域取得的成绩，并审视了 2018-19 年粮农组织粮食及农业部门的工作。此外，本文还提出了可能影响粮农组织粮食及农业工作的全球动态和趋势，以及根据粮农组织《战略框架》和《2018-2021 年中期计划》列出的应重点开展工作的优先领域四大主题。

建议农委采取的行动

提请农委：

- 注意粮食及农业部门的成绩、动态和趋势并提出评论意见（第 II 和 III 节）
- 就粮农组织粮食及农业工作主要重点提出指导意见，并在《战略框架》审查和《2018-2021 年中期计划》编写中考虑该意见（第 IV 节）

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

副总干事（气候及自然资源）
农业及消费者保护部临时主管

Maria Helena Semedo

电话：+39 06570 52060

本文件可通过此页快速响应二维码读取；粮农组织采用此二维码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。
其他文件可访问：www.fao.org。



COAG 26

I. 引言

1. 2017年7月，在罗马举行的粮农组织大会第四十届会议批准了经审查的粮农组织《战略框架》¹、《2018-21年中期计划》和《2018-19年工作计划和预算》²。大会对粮农组织各项战略目标与《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标保持高度一致表示赞赏。

2. 经审查的《战略框架》于2016年通过磋商性战略思考进程制定，考虑了粮农组织领导机构对本组织朝战略方向迈进给予的一致有力支持。这一进程包括：摸清预期将在中期内影响农业发展的全球趋势，以及区域战略审查及粮农组织各区域会议和各技术委员会审议确定的部门和区域趋势；推断未来几年各国和粮食及农业部门的发展行动方预计将面临的主要挑战；分析营造粮农组织运作大环境的主要全球趋势；以及根据粮农组织基本特性和核心职能分析这些挑战和动态对粮农组织战略目标的影响³。审查工作考虑了2015-2016年的全球主要动态，其中最为重要的是《2030年可持续发展议程》获得通过，以及《巴黎气候变化协定》正式生效。

3. 以经审查的《战略框架》为基础，可结合本组织的愿景、特性和核心职能对粮农组织五项战略目标的概念框架和变革理论进行微调。《中期计划》/《工作计划和预算》通过多项指标和具体目标（包括粮农组织工作对可持续发展目标下40项具体目标的贡献）确立了计划框架，安排了用于规划、实施和监测结果的资源。网络版附件1：《2018-19年结果框架-战略目标及职能目标》⁴概述了粮农组织《战略计划》，包括其与可持续发展目标的一致性。

4. 在此背景下，本文首先简要介绍了粮农组织于2016-17两年度通过《战略计划》在粮食及农业部门取得的成绩，然后概述了将影响粮农组织未来粮食及农业工作的全球和特定部门的重要动态和趋势。最后一节列出了2018-19年及以后粮农组织粮食及农业工作的重点领域。

II. 2016 - 2017 年期间 粮农组织在粮食及农业领域取得的成绩

5. 上一个两年度期间，粮农组织继续将饥饿、粮食不安全和解决所有形式的营养不良问题作为发展议程的重中之重。《2016-17年计划执行报告》⁵记录了粮农组织该两年度期间在其战略目标及相关可持续发展目标指标方面取得的成绩。附件2

¹ [C 2017/7 Rev. 1](#)

² [C 2017/3](#)

³ [C 2013/7](#)

⁴ [PC 124/2-WA1](#)

⁵ [C 2019/8](#)

概述了各项战略目标（包括性别和统计资料）的结果和成绩，更多细节（包括区域结果⁶）可访问粮农组织网站 <http://www.fao.org/pir>。

6. 粮农组织积极参与《2030年议程》出台前后的全球进程，包括《巴黎协定》及之后的《联合国气候变化框架公约》缔约方大会会议，以及2016年的坎昆生物多样性大会和《生物多样性公约》缔约方大会第十三届会议。粮农组织在宣传和支持工作中发挥了重要作用，该工作强调农业在应对气候变化和饥饿方面的重要作用以及农业生产与生物多样性间的相互联系。近年来，粮农组织《2030年议程》相关工作重点转向支持各国进行综合政策建议能力建设以及对可持续发展目标实现进展进行监督。下文着重阐述了该领域以及与农委议题相对应的其他七个领域的成绩。

7. 鉴于粮农组织对可持续发展目标各项指标机构间专家组的贡献，粮农组织被指定为21项可持续发展目标指标的主管机构和另外4个指标的参与机构，合计超过指标总数的十分之一。上一个两年度中，粮农组织在支持可持续发展目标监测方面取得重要结果。首先，III级指标重新分类的方法论工作取得重大进展，粮农组织主管的八项可持续发展目标指标得以升级，其余五项指标已最终确定和测试方法论，将于2018年年底前升级。重新分类对于可持续发展目标监测至关重要，因为由此可以释放各国数据报告潜力以及各主管机构有效提供能力建设支持的潜力。此外，通过南南合作协议组织约120个国家官方统计师参加20场培训研讨会，增强了各国跟踪可持续发展目标进展的能力。通过这项工作，五项II级指标因国家覆盖面超过50%被重新划分为I级指标。最后，十分重要的一点是，建立了可持续发展目标数据和交流门户，通过互动可视化工具为用户提供国家、区域和全球层面数据，以及粮农组织主管的可持续发展目标指标的详细信息（包括方法、数据收集工具和能力建设活动）。

8. 为弥补当前数据和能力方面的巨大差距，联合国系统需协同努力以确保未来几年多数国家可汇总并使用指标，实现可持续发展目标。为此，粮农组织制定了一项综合计划以加强关于可持续发展目标监测的能力建设支持，该计划旨在帮助各国将国家指标与全球指标接轨，投资其他数据来源以降低数据收集成本，加强国家数据生成机构间的协调，并提高其在决策过程中应用可持续发展目标指标的能力。

9. 至于粮农组织在向成员国提供政策支持方面的作用，2016-17年，粮农组织工作已转向为各国提供综合全面性政策支持。此外，粮农组织通常与罗马三机构及联合国国家工作队密切协作，帮助各国编写《自愿国家审查》，提供有关可持续发展目标国家进展的综合报告。2017年（以及2018年初），粮农组织在非洲区域、亚洲及太平洋区域、欧洲及中亚区域、拉丁美洲及加勒比区域和近东及北非区域

⁶ [C 2019/8-WA7](#)

举办国家、区域和分区域级多部门跨部委研讨会，支持 70 多个国家提高有关粮食及农业在实现可持续发展目标方面的作用的认识。粮农组织还支持 25 个国家的可持续发展目标实施工作，具体侧重于粮农组织主管的可持续发展目标指标的数据收集及相关能力建设。

10. 粮食系统与营养：2016 年 12 月，粮农组织和世卫组织在联合国“营养问题行动十年”总体框架下于罗马联合举办了“可持续粮食系统促进健康膳食并改善营养国际研讨会”。⁷研讨会重点是：促进获取健康膳食的供给侧及需求侧政策和措施，赋权消费者选择健康膳食，以及旨在增强粮食系统内问责制、抵御力和公正性的措施。会议多个环节讨论了农业部门。国际研讨会后，2017 年五场区域研讨会研究了旨在推动健康膳食和改善营养的可持续粮食系统在区域层面的内容和挑战。⁸粮农组织、联合国经济和社会事务部以及最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处主导制定了《小岛屿发展中国家粮食安全和营养全球行动计划》作为《萨摩亚途径》的直接后续行动，于 2017 年 7 月粮农组织大会期间发布。

11. 与联合国环境规划署共同编制“全球粮食损失指数”方面取得特别进展，并提议将可持续发展目标具体目标 12.3 分为两个阶段衡量：(i) “减少粮食生产和供应链上的损失”-供应导向（“全球粮食损失指数”）；(ii) “将零售和消费环节的全球人均粮食浪费量减半”-需求导向-“粮食浪费指数”。此外，粮农组织制定了“粮食损失分析案例研究”方法，支持在多个发展中国家和主要粮食供应链应用该方法，以期确定粮食供应链的关键损失点和这些点位发生损失的根本原因。

12. 秋粘虫：新出现的威胁方面，秋粘虫的快速传播促使粮农组织出台了《非洲秋粘虫可持续管理行动计划》⁹。组织专家会议，分享和更新有关小规模家庭农民秋粘虫可持续管理的知识状况，并审查重要管理领域，包括生物防治、监测、经济门槛、生物杀虫剂使用和植物生物多样性对秋粘虫生态的影响。

13. 抗微生物药物耐药性：通过粮农组织《行动计划》¹⁰与世卫组织和世界动物卫生组织在“同一个健康”方法和秘书长 2016 年建立的“机构间协调组”框架下解决抗菌素耐药性问题。本组织就抗微生物药物耐药性提供科学建议以支持食典标准制定，提供科学建议的范围还包括：环境对食源性抗微生物药物耐药性的作用，通过植物源食品传播的抗微生物药物耐药性，抗微生物药物使用对作物的影响，生物农药的作用、导致抗微生物药物耐药性的潜在风险及其在尽量减少食源性抗微生物药物耐药性传播方面的作用。

⁷ <http://www.fao.org/about/meetings/sustainable-food-systems-nutrition-symposium/en>

⁸ 详见 COAG/2018/INF/6

⁹ <http://www.fao.org/3/a-bt417e.pdf>

¹⁰ <http://www.fao.org/3/a-i5996e.pdf>

14. 生态农业：粮农组织于2014年在罗马举办第一届“发展生态农业，促进粮食安全和营养”国际研讨会，并于2015-2017年先后举办七次区域多利益相关方专题研讨会。专题研讨会广泛涉及各利益相关方与各区域的经验、做法、举措和政策。生态农业被视为帮助各国实现可持续发展目标和应对气候变化挑战的一种创新方法。
15. 生物技术：粮农组织于2016年2月举办了关于“农业生物技术在可持续粮食系统和营养中的作用”国际研讨会，并于2017年举办了两次关于农业生物技术的区域会议，旨在探讨农业生物技术的益处、风险、挑战和机遇及其在人口增长和气候变化背景下为提高粮食系统可持续性和改善营养所作出的贡献。
16. 全球重要农业文化遗产：2016-17年，全球重要农业文化遗产计划的地理范围扩展，新增七个国家的九处遗产地，到2017年底遗产地总数达到46处。全球重要农业文化遗产计划继续表彰人类社会所积累的经验、宽广和深厚的知识体系及其对环境潜力与制约因素的适应。
17. “畜牧业可持续发展全球议程”的治理和行动计划于2016年获得通过，自此之后在努力构筑共识、促进畜牧部门走上可持续发展道路的工作方面取得进展。自2015年12月以来，成员数量几乎翻倍。“畜牧业可持续发展全球议程”所展现的进程令人振奋，逐渐就可持续畜牧业以及政策和做法变革达成一致观点，该议程在变革中通过建立伙伴关系和知识共享效应增添价值。通过九个行动网络、汇总证据以及在当地应用政策和实践，“畜牧业可持续发展全球议程”卓有成效地推动了成员间的知识、工具和最佳做法交流。
18. 2016-17两年度，粮农组织实现了82%的产出指标具体目标，说明本组织兑现了《工作计划和预算》中的援助承诺。这一工作帮助成员实现了82%的成果目标，表明粮农组织的工作和努力为促进改善实现战略目标所需的有利环境作出了重大和可衡量的贡献。在尚未实现具体目标的领域学到了宝贵的经验教训，了解了粮农组织面临的制约因素以及未来应对方式。
19. 附件2概述了各项战略目标（包括性别和统计资料）的结果和成绩，其他信息可从粮农组织网站 <http://www.fao.org/pir> 获取。

III. 全球动态和趋势及其对粮食和农业部门的影响

20. 以下动态和趋势出自：农委第二十六届会议审议的议题，当前影响农业（包括种植业和畜牧业）、食品安全、营养、自然资源管理和生物多样性的国际进程，以及2016年农委第二十五届会议所提的趋势背景下与农业农村整体发展相关的社会、技术、经济、制度和结构方面内容¹¹。

¹¹ COAG/2016/2

21. 过去几年，总体趋势和全球关注问题促使国际社会通过一系列举措和协定采取行动，重新设定全球发展议程。《亚的斯亚贝巴行动议程》的政策承诺和目标以及《巴黎气候变化协定》等动态构成了粮农组织在《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标整体框架下开展当前和近期工作的全球背景。粮农组织职责领域的其他重要动态包括：2016年4月宣布设立“联合国营养问题行动十年”（2016-2025年）¹²，作为2014年第二届国际营养大会的后续行动；“家庭农业十年”（2019-2028年）；《2015-2030年仙台减轻灾害风险框架》；《难民和移民问题纽约宣言》（联合国难民和移民问题峰会）。

22. 至于农业和粮食部门面临的特定趋势与挑战，2016年农委第二十五届会议确定的趋势仍然存在，即在人口增长、环境退化和气候变化、自然资源竞争加剧、生物多样性、科技创新、粮食系统相互依赖加深以及快速城市化影响农村地区的情况下需要提高生产力、加强粮食安全与营养。粮农组织出版物《粮食和农业的未来-趋势与挑战》¹³分析了在对粮农组织愿景和职责至关重要的领域全世界正在面临和即将面临的中长期趋势和挑战。此外，粮农组织区域会议和技术委员会每两年审议一次区域或部门趋势。在此基础上确定全球和区域主要趋势，为粮农组织2017年《经审查的战略框架》¹⁴奠定了基础。这些相互联系趋势的最新清单如下：

- 1) 全球和区域性人口增长、城市化加快和收入攀升造成食品需求结构和水平变化。
- 2) 尽管人均收入增加，但预计减贫进展将会放缓，不平等现象持续存在且营养前景较为严峻。
- 3) 自然资源争夺的性质和强度改变，农业生产所依赖的自然资源基础和生态系统服务持续恶化。
- 4) 气候变异性增加，极端天气事件暴露增多。
- 5) 粮食、饲料和生物燃料需求不断增长；需大量增加作物、畜牧和鱼类产量，以可持续提高粮食系统效率，并通过减少粮食损失和浪费的战略行动最大限度利用已生产食物。
- 6) 粮价波动持续，愈加需要通过投资来战胜极端贫困与饥饿。
- 7) 农产品贸易和贸易重新区域化的增速放缓。
- 8) 冲突与长期危机增多并对饥饿、粮食安全、农业发展和人口流离失所产生影响。
- 9) 跨界植物病虫害和新出现威胁呈抬头趋势，人畜共患病对人类健康的影响日益增加。

¹² <https://www.un.org/nutrition/home>

¹³ 《粮食和农业的未来：趋势与挑战》，粮农组织，2016年，罗马

¹⁴ C 2017/7 Rev. 1

- 10) 稳定且报酬合理的就业前景恶化，年轻人深受其害。
- 11) 结构转型、农村转型和粮食系统相关变革快速发生。
- 12) 营养不良的多重负担—虽然营养不足和微量营养素缺乏仍然是全球性的健康紧急情况，但超重、肥胖及相关非传染性疾病发病率正快速攀升至流行水平¹⁵。
- 13) 各部门有效和包容性治理愈加重要且必要。

IV. 2018-19 年及之后 粮农组织粮食和农业工作的重点领域

23. 下文四大主题涵盖的粮农组织粮食和农业工作重点领域来自第 III 节所述趋势和动态，有助实现粮农组织战略目标。粮农组织运用其核心职能—规范和标准制定、数据和信息、政策对话、能力建设、知识和技术、伙伴关系和宣传交流—应对这些优先重点。

24. 近期，《2030 年议程》的变革本质、其复杂性以及采取更加一体化、多目标和跨部门方法的需求要求采用能深刻影响各国规划、实施和监督其农业计划的新工具和治理机制。主要问题有：决策者如何实现粮食系统转型以及如何对资源和投资进行选择 and 优先排序才能加速进展？

25. 粮农组织指导文件《粮食和农业转型促进实现可持续发展目标》¹⁶为此提供了实现途径。该指导文件遵循粮农组织可持续粮食及农业的原则，提出了 20 个行动领域，涉及粮农组织所有战略目标。每项行动描述的方法、做法、政策和工具均连接多个可持续发展目标、推动可持续发展的三方面内容（经济增长、社会包容和环境保护）并涉及不同行动方的参与和伙伴关系。各行动领域旨在支持各国对资源进行挑选和优先排序，加速进展，落实可持续发展目标。20 个行动领域使各国能够将农业和农村发展的多个部门与涵盖脱贫、体面就业、国家增长、城市复兴和自然资源财富的整体发展计划联系起来。农委讨论文件《粮食和农业促进实现〈2030 年可持续发展议程〉的可持续途径》详细解释了这些概念¹⁷。

26. 《中期计划》/《工作计划和预算》中指出的气候变化、性别、营养和治理等跨部门问题在粮农组织工作中得以充分体现，本组织继续努力将这些领域纳入其计划的主流工作。粮农组织支持各国在获取生产性资源、服务和经济机会方面消除性别差距，以期建立一个无饥饿、无营养不良的世界。旨在通过性别主流化实现性别平等的方法和活动在所有战略目标中得以充分体现，且《2030 年议程》为在

¹⁵ <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition>

¹⁶ 《粮食和农业转型》，粮农组织，2018 年，罗马。

¹⁷ COAG/2018/3

粮农组织所有工作中强化性别问题进一步提供了机会。目前营养问题通过营养敏感型农业实现主流化，并在战略目标中得以充分体现。近期举行的“关于生物多样性主流化的跨农业部门多利益相关方对话”提议将生物多样性作为纳入粮农组织各计划主流工作的新主题。

27. 粮农组织计划整合了数据、信息和统计资料，主要是为提高各国制定循证政策的能力并监测政策影响。粮食不安全和营养不良、气候变化以及农业农村发展情况的监测和报告要求数据可靠及时。国家层面数据改善也有利于通过共享指标和统计框架来比较各国进展，帮助各国了解本国相对于其他国家的进步。

28. 根据这一总体框架，农委讨论文件提及多个新问题和优先重点。依据这些文件，粮农组织五大战略目标下的重点行动领域可概括为四大主题：(A) 通过将气候变化和生物多样性纳入农业部门主流工作并促进创新来应对环境挑战；(B) 建立可持续粮食系统；(C) 应对植物、动物和人类健康面临的新威胁；(D) 实现乡村振兴促进青年就业。

A. 应对环境挑战¹⁸

a) 将气候变化纳入农业主流工作¹⁹

29. 粮食和农业部门对人类发展必不可少，也是全球气候变化应对工作的前沿阵地。农业和粮食系统尤其易受气候变化影响，同时也释放大量温室气体。通过支持实施《巴黎协定》和“科罗尼维亚（Koronivia）农业联合工作”（强调农业和粮食安全在国际气候议程中的重要地位），粮农组织可帮助各国实现气候目标及《2030年可持续发展议程》。

b) 将生物多样性纳入农业主流工作²⁰

30. 农业（种植业和畜牧业）约占陆地面积的38%。农业部门是生物多样性的主要使用者，但也具有推动生物多样性保护的潜力。为了扭转造成生物多样性流失、生态系统受损、森林砍伐和自然资源整体恶化的趋势，可持续农业才是出路。如果以可持续方式管理陆地、淡水和海洋生态系统，农业部门能够为提供生态系统服务作出贡献。这里的生态系统服务包括：维持水质和水量、养分循环、土壤形成和恢复、水土流失防治、碳捕获、提高生态系统抵御力、为野生物种提供栖息地、虫害生物防治和授粉。通过支持实施《2011—2020年生物多样性战略计划》、《生物多样性公约》的《农业生物多样性工作计划》及关于传粉媒介和土壤可持续

¹⁸ 议题 2.1、2.2、2.3、2.5、3.1、3.2、3.3

¹⁹ COAG/2018/8

²⁰ COAG/2018/10

利用的国际举措，并强调农业与粮食安全、生物多样性和生态系统服务间的重要联系，粮农组织可帮助各国同时实现生物多样性目标、建立具有抵御力的生产系统和实现《2030年可持续发展议程》。

B. 发展可持续粮食系统，促进粮食安全与营养^{21 22}

31. 粮食系统包括农业（含畜牧业）、林业或渔业食品的生产、聚集、加工、分销、消费和处置中所涉及的所有行动方及其相互关联的活动，发起或阻碍粮食系统变化的机构，以及粮食系统所处的经济、社会和自然大环境²³。如果粮食系统能够提供粮食安全与营养，且并不损害其为后代提供粮食安全与营养所需的经济、社会和环境基础，则称其为可持续粮食系统。

32. 粮食系统干预措施一直倾向于关注可持续性的个别问题，例如环境退化或弱势群体营养状况较差，但很多情况下需同时解决多个制约因素。这通常需要采取系统方法，在农业、林业、渔业、贸易、卫生、财政和教育等多个部门应用综合干预措施，而不是在各部门内单独采取干预措施。将系统看作一个整体，可在不同部门和学科之间进行更有效和更好的协调合作，以创造协同效应并平衡取舍。采取粮食系统方法将需要地方、国家和国际范围内各相关方作出承诺和采取行动。

33. 继续通过粮食系统改善膳食和营养状况被视为该主题下粮农组织的关键优先事项。粮农组织将继续与弥补粮农组织资源和专业知识方面不足的多个组织合作，改善粮食系统并增强国家和区域能力。在粮农组织开展工作以最大限度影响营养成果的全球和区域举措以及国家中，农业与粮食系统政策和计划将优先考虑营养问题。此外，粮农组织将建立粮食系统框架，确立粮农组织在粮食系统促进营养方面的方法。粮农组织将进一步开展国别案例研究，分析营养和粮食系统新问题，并就促进营养的粮食系统如何推动可持续发展提供规划、政策和投资建议，为各国提供支持。

C. 应对植物、动物和人类健康面临的新威胁^{24 25}

34. 近年来，跨界动物疫病、植物病虫害和食品安全威胁大量出现和急剧蔓延。全球化、不断变化的生态系统、农业集约化和农产品贸易以及气候变化均为促成因素。这些威胁能够迅速大规模扩散并达到流行的严重程度，其破坏性不仅影响人口生计、粮食安全与营养，而且殃及公众健康，尤其是当此类病虫害对人类产生

²¹ 议题 2.1、2.2 和 2.3

²² COAG/2018/4

²³ 改编自粮农组织。2013年。《粮食及农业状况：“粮食系统促进营养改善”》

²⁴ 议题 2.1、2.2 和 2.6

²⁵ COAG/2018/INF/5、COAG/2018/INF/4

影响时。增强各国各区域能力，使其更加有效地应对这些威胁所带来的挑战是粮农组织及其紧急预防系统计划的重中之重。粮农组织与国家伙伴共同制定适当的法律和政策框架，支持经济、环保和创新的处理技术，加强国家监测和诊断体系，支持应急响应，并制定实用的应急计划和进行实地演练。

35. 安全食物方能滋养人类，且安全食物才能成功交易，为一国经济发展作出贡献。气候变化可导致新的食品安全威胁，不断变化的粮食生产系统也可改变污染模式。为减轻这些食品安全新挑战对公共卫生和贸易的潜在负面影响，粮农组织支持受影响国家，并在受影响国家开展能力建设，帮助其在新威胁出现时做好准备和管理工作，以期在不断变化的环境中维持适当的食品安全和粮食安全水平。粮农组织旨在通过其支持加强各国能力，建立能为人口提供安全食物的粮食系统，同时使各国充分遵守国际食品安全标准进而参与全球经济。除了向受益国直接提供技术支持外，粮农组织还承接了食品法典委员会，该委员会旨在保护人类健康并确保全球食品贸易公平进行，是杰出的食品安全标准设定组织。为加强国际协调和国际承诺，为所有人提供更加健康的食品，粮农组织和世卫组织将通过在 2019 年第一季度组织一系列食品安全会议密切合作。

D. 实现乡村振兴促进青年就业²⁶

36. 如今每年都有 4000 万新人涌入劳动力市场。很多中低收入国家的人口增速超过就业增速，快速城市化并没有带来与之相匹配的非农就业增长。因此，农业和相关部门往往是大量青年务工人员求职的唯一选择。尽管如此，乡村青年仍在不断脱离农业，因为他们大多认为农业会危害身体健康、报酬偏低，几乎没有发展机会。乡村地区必须得到振兴，这样才能为青年创造有吸引力的就业机会，同时给青年所在整个社区带来繁荣。乡村发展投资，含农业和相关价值链投资在内，应当包括乃至优先考虑人力资本投资，重点关注青年这一地方/国家经济劳动力市场的新生力量。如果没有一支训练有素的劳动队伍，创新、高效的技术就无法充分发挥潜力提高生产力和增值，农业就无法成为吸引外来投资的目的地，乡村地区就仍是一个青年男女想要离开的地方。

²⁶ 议题 2.4

附件 1: 粮农组织战略框架的主要组成部分

粮农组织愿景

建设一个没有饥饿、没有营养不良的世界，粮食和农业在其中以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水平。

成员的三项全球目标:

- 消除饥饿、粮食不安全及营养不良，逐步确保建设一个所有人在任何时候都能获得充足、安全和富有营养的食物，满足其过上积极、健康生活的膳食需要和饮食偏好的世界；
- 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，推动惠及所有人的经济和社会进步；
- 对土地、水、空气、气候和遗传资源等自然资源进行可持续管理和利用，造福当代及子孙后代。

战略目标

- 1) 努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良
- 2) 提高农业、林业和渔业的生产率和可持续性
- 3) 减少农村贫困
- 4) 推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统
- 5) 增强生计抵御威胁和危机的能力

其他目标

- 6) 技术质量、统计和跨部门主题（气候变化、性别、治理和营养）

核心职能

- 1) 推动和支持国家制定并实施规范和标准制定文书，如国际协定、行为准则、技术标准等
- 2) 整理、分析和监测粮农组织职能相关领域的数据和信息并改进其获取
- 3) 推动、促进和支持全球、区域和国家层面的政策对话
- 4) 建议并支持国家和区域层面开展能力建设，制定、实施、监测和评价循证政策、投资及计划
- 5) 建议并支持粮农组织职能相关领域内知识、技术和良好做法的整理、推广和采用
- 6) 推动政府、发展伙伴、民间社会、私营部门之间建立伙伴关系，保障粮食安全和营养，促进农业与农村发展
- 7) 在粮农组织职能相关领域内开展国家、区域和全球层面的倡导和宣传工作

职能目标

- 外联活动
- 信息技术
- 粮农组织治理、监督和指导
- 高效、有效的行政管理

附件 2: 2016-17 年成果概述²⁷

战略目标 1: 努力消除饥饿、粮食不安全和营养不良

为以可持续方式消除饥饿、粮食不安全和营养不良，政府和发展的其他参与方需协调行动，确保粮食系统为所有人公平分配粮食，并保障健康膳食获取和供应。在全球和区域层面，粮农组织侧重于倡导和推动包容性政策对话以牢固确立政治承诺，促进各方对问题的共同理解，同时促进就政策和最佳做法达成共识。在国家层面，粮农组织直接与决策者合作，提升技能、鼓励政策对话，并支持实施工作和跨部门协调。

粮农组织政策支持的实例包括：以《权属治理自愿准则》、《充足食物权自愿准则》和《农业和粮食系统负责任投资原则》等国际产品中提供的指导意见和良好做法为依据，确立循证的农业投资计划以支持粮食安全与营养。

截至 2017 年底，粮农组织已支持乌拉圭、巴拉圭、马拉维、赞比亚、柬埔寨、菲律宾和肯尼亚等国加强其粮食与营养政策、计划和投资，将气候行动活动纳入其中。2016-17 年，五个区域的 50 多个国家在其出台的部门政策和投资计划中明确提出粮食不安全和营养不良问题。

尽管粮农组织基本完成其支持政策、投资方案和计划的两年度目标，但当前阶段这项工作还会大大加强，原因是最近通过粮农组织-欧盟 FIRST（即粮食和营养安全影响、抵御能力、可持续性、转型计划）政策援助工具向政府部委高级别职位部署的 34 名政策官员成功发现机遇，可强化部门政策，从而明确解决贫困的根本原因，同时加强机构能力以及开展政策对话和实施工作的能力。

粮农组织在支持法律框架方面取得的结果第二次超过两年度目标，一定程度上是由于国家层面继续涌现就健康膳食、土地权属、食物权、社会保障和其他问题开展工作的机遇。

增加人力资源、资金和投资的指标显示，支持政策落实方面取得一定进展，2013 年以来 10% 的国家取得进步。尽管如此，要实现可持续发展目标 2 的饥饿目标，此领域还需要更多支持。全球经济衰退是罪魁祸首之一，发展中国家决策者面临艰难抉择时常常无法将政治承诺转化为行动、无法划拨资源实现粮食安全与营养。

超过 15 个国家，包括佛得角、哥斯达黎加、多米尼加共和国、老挝人民民主共和国、蒙古、尼泊尔、巴拉圭、圣多美和普林西比，正在建立和实施法律框架，支持所有人享有食物权，并支持公平获得资源和资产。

²⁷ 本附件中的成果概述引自粮农组织《2016-17 年计划执行报告》：概述

多国取得切实成果：乍得修订《国家农村部门投资计划》，危地马拉出台“强化农民经济的家庭农业计划”并制定预防长期食物不足的国家战略。若干非洲和亚洲国家在确保农业投资计划包含营养敏感型投资方面取得显著进展。

整体来看，44%的国家在治理、协调机制和粮食安全与营养伙伴关系方面取得良好进展，改善了总体协调机制。2017年，约83%的国家这一成果指标得分为高至中高，相比2015年的38%显著提高。

2017年底，26%的国家在询证决策方面取得进步，72%的国家没有表现出任何进展。粮食安全与营养政策和计划的进展监测以及影响评估能力不足仍为重要障碍，想要取得进展，需要在国家层面进行更多投资、付出更多努力。

2017年，拉丁美洲及加勒比畜牧发展委员会建议成立畜牧业可持续发展目标政策研究室。该建议在2018年拉丁美洲区域会议获得通过。畜牧业可持续发展目标政策研究室是政策制定者、研究人员、金融机构、农民协会、国际组织和其他利益相关方共同分析和讨论政策工具与计划干预措施的平台，可提升畜牧业发展对实现可持续发展目标（尤其是目标2）的影响力。为此，粮农组织通过该政策研究室支持成员国和利益相关方确定机会窗口，进行政策改革和投资，推动实现该部门所需变革，增加对实现可持续发展目标的贡献。

战略目标 2：提高农业、林业和渔业的生产力和可持续性

若要提升产量和生产力、解决气候变化问题及防治环境恶化，全世界必须转型建立可持续农业、林业和渔业。粮农组织一直牵头制定战略、政策和投资计划，帮助政府、农村社区和农业生产者采取产量和可持续性更高的做法并改善治理情况，同时养护和保护自然资源基础并应对气候变化带来的挑战。

2016-17年，粮农组织共支持138个国家提高了农业、林业和渔业的生产力和可持续性。此外，粮农组织帮助98个国家采用多种可持续农业做法，包括生态农业、混农林业、水产养殖、牧场和土壤管理、合作式渔业管理和利用核技术改良动物饲料。

由于参与创新或利用传统知识可促进产量可持续增长，更多的人关注实现可持续农业、粮食安全与营养的三种相互关联的方法并就此开展工作。第一种方法，生态农业，粮农组织通过拉丁美洲、撒哈拉以南非洲、欧洲及中亚、亚太以及近东区域研讨会深入研究，同时向各国提供技术支持，并与一系列伙伴合作。第二，全球重要农业文化遗产计划，该计划将农业生物多样性、抵御力强的生态系统和文化遗产相结合，于2016-17年扩大地理覆盖范围，至2017年底共有46处遗产地。第三，农业生物技术，粮农组织以此为主题在2016年主办了一场国际研讨会，并在2017年举办非洲和亚洲两次区域会议，以探讨生物技术提供的新的解决方案。

粮农组织在全世界淡水资源稀缺程度最高的 17 个国家提倡高效用水，这些国家位于非洲萨赫勒、近东、拉丁美洲干旱走廊和东南亚某些地区。这些举措重点通过改善灌溉系统和跨部门水资源共享做法最大限度提高产量，同时保护水资源。

在制定治理框架促进向可持续农业过渡方面取得显著进展。四分之一的国家强化现有政策以推动可持续农业生产和自然资源管理，一半以上的国家则加强了国家执行机制。获粮农组织支持的包含跨部门对话的政策进程增加，在更大范围内应对可持续粮食及农业问题或解决景观管理或气候变化适应和减缓问题的国家尤其如此。

为应对气候变化，粮农组织支持各国落实其为《巴黎气候协定》作出的农业相关国家自主贡献。粮农组织举办了三场区域研讨会，讨论气候融资、温室气体监测与报告的透明度框架以及支持将农业纳入《国家适应计划》。《气候智慧型农业资料集》第二版在《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十三届会议上发布。该资料集将支持各国根据现有社会经济情况调整气候智慧型方法，满足人们的具体需求，并使农业系统高产、可持续且适应气候变化。

在鼓励各国应用国际和区域性文书发展可持续农业方面也已取得进展。51% 的国家更致力于使用粮农组织特定国际性文书并予以支持，39% 的国家将约束性和非约束性的粮农组织文书条款写入国家立法。

粮食和农业遗传资源委员会及其动物遗传资源政府间技术工作组审查了《动物遗传资源全球行动计划》（2007 年通过），确认该计划仍是指导国家、区域和国际各级粮食和农业动物遗传资源管理工作的关键国际文书，并起草《重申世界对〈动物遗传资源全球行动计划〉的承诺》的声明，在粮农组织大会第四十届会议上通过，为 3/2017 号决议。

《港口国措施协定》于 2016 年正式生效成为具有约束力的国际条约，该协定旨在预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞，促使粮农组织和伙伴建立全球性计划并提供技术援助和能力建设促进实施。除涉及 130 个国家的提高认识和能力建设活动外，还进行了差距分析。

粮农组织增加了对各国通过可持续粮食和农业执行可持续发展目标的业务支持，推动其将粮食、农业和可持续性作为国家发展的内容之一。当前，粮农组织需要提升公共机构实施恰当政策的能力、强化利益相关方合作伙伴关系并筹集资金和投资。就这些问题开展行动是促进可持续粮食和农业及实现可持续发展目标的关键。

“家畜多样性信息系统”建于 1996 年，是全球牲畜品种信息的记录工具，在全球粮食和农业动物遗传资源多样性状况监测中用作主要数据源。报告期内，粮农组织进一步开发“家畜多样性信息系统”，新版本于 2017 年 11 月 21 日上线²⁸，可在线

²⁸ <http://www.fao.org/dad-is/infocus/detail/en/c/1062936/>

访问²⁹。新版本的特点方便各国输入数据，并计算与养殖动物和驯养动物遗传多样性维护相关的可持续发展目标指标 2.5.1³⁰和 2.5.2³¹。

“畜牧业环境评估及绩效伙伴关系”根据《畜牧业可持续发展全球议程》编写了用于理解、评估和提高畜牧供应链环境绩效的参考文件和自愿准则，目的是不再争辩环境评估方法的合理性，而是关注实际改进行动，使生产摆脱资源利用的局限和负面环境影响，同时充分利用有助气候变化适应的积极外部因素。通过参考评估工具为私营部门和牲畜饲养者赋能，可以确定饲料和畜牧生产在具体情况下的最佳做法。2016-17 两年度，粮农组织与其伙伴成功发布了技术指南参考文件和温室气体排放数据库。

粮农组织开发并公布了“全球畜牧环境互动评估模型”，即全球畜牧环境评估模型的互动和开放版，包含 Excel 表计算器和网络版在线应用，可支持政府、项目规划者、生产者、行业和民间社会组织使用政府间气候变化专门委员会第二类方法计算排放量。该工具还可用于编制国家清单和事前项目评价，以评估旨在提高畜牧业生产力和减少温室气体排放的畜牧业、饲料和粪肥管理中的干预情景。

为了更好地支持畜牧部门所需转型并增加其对可持续发展目标的贡献，粮农组织起草了《世界畜牧业》旗舰出版物《通过可持续发展目标推动畜牧部门转型》。

《世界畜牧业》审视畜牧部门与每个可持续发展目标的联系，以及所涉及的潜在协同效应、权衡取舍和复杂的相互关联。为此，这份全球性报告旨在提供一个参考框架，供成员国和利益相关方在逐步实现畜牧业对《2030 年可持续发展议程》的潜在巨大贡献过程中参考。

战略目标 3: 减少农村贫困

全世界在努力实现可持续发展目标 1 即消除一切形式的贫穷方面面临巨大挑战。根据世界银行数据，20 多亿人仍然生活在贫困中，其中约 7.67 亿人处于极度贫困状态。经济阶层、城乡地区、各区域、民族以及男女之间仍然存在不平等现象。

很多中低收入国家的人口增速超过就业增速，造成失业、缺少经济机会以及难以获取生产资源和技能。困境移民正在增多，全球极端贫困人口中约有一半处于脆弱状态。

粮农组织 2016-17 年的工作重点是：贫困、粮食安全与农业间的密切联系，利用农业农村发展作为解决获取、赋权、就业、社会保障和移民问题的切入点。截至

²⁹ <http://www.fao.org/dad-is/en/>

³⁰ <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-02-05-01.pdf>

³¹ <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-02-05-02.pdf>

2017年底，43%的国家农村贫困人口相比2013年更容易获得生产资源和服务，更易于进入组织和市场，50%的国家改善了社会保障制度，58%的国家强化了政策、体制和干预措施以创造体面的农村就业机会（包括为妇女和青年创造就业）。

本两年度中，粮农组织帮助超过25个国家和10个机构制定、实施和监测性别平等且可持续的农村发展和减贫战略，并支持五个国家应用国际劳工标准。例如，粮农组织与国际劳工组织在黎巴嫩共同发布了第一份为从业者编写的关于农业童工问题的阿拉伯语指南。叙利亚难民涌入大大提高了黎巴嫩童工问题的发生率，尤其是农业童工问题的发生率。除黎巴嫩外，这份指南还将有助于整个阿拉伯地区应对农业童工问题实用信息不足的现象。

粮农组织就农村妇女经济赋权开展的工作也已取得成效。31个国家利用“立法评估工具”确定需要改进的立法领域，以确保妇女和女童平等享有权属权利、可平等获得土地。本组织进一步与巴拉圭和厄瓜多尔联络，与玻利维亚政府就妇女信贷问题开展合作。

粮农组织同国际农业发展基金会（农发基金）、世界粮食计划署（粮食署）和联合国妇女署共同执行“农村妇女经济赋权计划”，七个国家将近四万名农村妇女从中受益，获得金融服务、商业开发服务、技术培训和营养建议，并提高了影响国家和区域政策进程的能力。

粮农组织为巴拿马拉丁美洲及加勒比农村青年会议提供支持，会上通过了《农村青年区域议程》。随后，第四届家庭农业和农村发展部长级会议发布了一份专门协议。

莱索托因厄尔尼诺现象引发旱灾扩大了社会保障范围，以此具备成本效益的手段应对危机。粮农组织支持该工作，提供补充性生产和营养包以挽救生计。

粮农组织通过南南合作与中国合作，共同与发展中国家分享消除极端贫困的最佳做法，推动印度、加纳、肯尼亚、塞内加尔、冈比亚、埃塞俄比亚之间的南南合作。

2016年，粮农组织成为推动社会保障问题机构间合作委员会³²开展社会保障和生产包容的重要行动方，该委员会要求重新优先考虑应对冲击的社会保障措施。此外，粮农组织为“机构间社会保障评估举措”制定一系列工具，帮助各国完善其社会保障体系，特别是用于评估社会保障计划如何推动取得粮食安全与营养成果的工具。

粮农组织正在加大力度为各国提供能力支持，帮助其执行多部门和性别平等的减贫政策、战略和计划。通过政策工作、宣传、利益相关方参与、多部门协调、

³² 社会保障问题机构间合作委员会

南南合作和伙伴关系解决农村减贫中的政治经济问题至关重要。过去几年已针对性别和畜牧业开展两次能力建设活动（斯里兰卡和肯尼亚），参与者总数达到 40 人，其中包括粮农组织畜牧官员以及来自 14 个国家的国家级部委代表。目前正在记录为培训制定的方法，并将于 2018 年以性别和畜牧业详尽培训指南的形式出版，从而为性别问题专家提供材料，就性别问题纳入畜牧管理和生产提供有效培训。2018-19 两年度，动物生产及卫生司将开展第二次审查，评估过去四年畜牧计划考虑并加入性别内容的程度如何。动物生产及卫生司也将与粮农组织性别问题工作团队密切合作，继续提供技术支持，通过国家层面能力建设增强国家机构能力，制定性别敏感型畜牧计划和政策。

战略目标 4：推动建设更加包容、高效的农业和粮食系统

各国有效参与打造快速演变的农业和粮食系统是实现粮食安全和营养的关键。提升这些系统的效率和包容性将有助于确保负责任利用资源，推动生产健康和安全的农产品。

2016-17 年，粮农组织为 50 个国家减少粮食损失和浪费提供了大力支持，帮助哥伦比亚和多米尼加共和国编制了预防和减少粮食浪费和损失指南，并帮助埃及、伊朗、老挝人民民主共和国、摩洛哥和缅甸开展能力建设。在区域层面与非洲联盟委员会合作，制定了减少收获后损失的战略，并帮助编写了拉丁美洲减少粮食损失和浪费行为守则。

在城市层面设计了 NADHALI 项目（以试点城市内罗毕、达卡和利马命名），支持《新城市议程》并帮助当地主管部门建立可持续粮食系统。粮农组织一直帮助利马和内罗毕从部门方法转向以城市农业为重点的粮食系统规划，即涉及多个利益相关方的系统化方法。达卡的初步重点是数据收集和分析。

NADHALI 项目吸引了种子基金，并推动与食品安全、粮食安全与营养等其他粮农组织举措开展合作。在内罗毕，该项目与欧盟-粮农组织 FIRST 计划发展协同作用，推动将内罗毕粮食系统战略纳入其国家政策。利马都市区当前正为粮食系统规划拨付资金。

为支持各国制定和实施贸易协定，粮农组织就农业贸易各方面内容提供信息和分析、推进能力建设和推动对话。粮农组织通过培训计划以及与政府和私营部门互动来提供政策建议和指导意见，例如就新的农业政策措施与世贸组织义务保持一致提供政策建议和指导意见。

粮农组织根据实地经验教训建立了一个框架，目的是在规划和实施男女平等受益的价值链干预措施方面为从业人员和决策者提供支持。该方案通过瑞典国际开发

合作署供资的计划在布基纳法索、科特迪瓦、加纳、突尼斯、卢旺达、埃塞俄比亚和摩洛哥得以实施，计划旨在解决农村妇女参与农产品价值链和进入市场的障碍。方案采取综合措施，提高妇女参与度、建立机构能力以推动建设性别敏感价值链和企业，并开发用于政策制定和宣传的工具和知识产品。

粮农组织与联合国经济和社会事务部及联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处合作，主导多层次进程，制定了《小岛屿发展中国家粮食安全和营养全球行动计划》（《全球行动计划》）。《全球行动计划》旨在为粮食安全与营养创造有利环境、推动建立可持续的营养敏感型粮食系统并赋予社区权能、改善粮食安全与营养状况。

同时，粮农组织/世界卫生组织微生物风险评估专家联席会议就无数问题提出了科学建议，例如食品生产中微生物安全水源的使用以及鱼和水产品中的组胺含量。

粮农组织与泛美乳业联合会合作，通过培训和政策对话为智利、阿根廷、乌拉圭、哥伦比亚和墨西哥的乳制品行业利益相关方提供政策咨询和能力建设，评估拉丁美洲乳业粮食系统的效率水平决定因素，支持为提高畜牧粮食系统效率水平确定机会窗口。

战略目标 5: 增强生计抵御威胁和危机的能力

粮农组织在数十年来应对突发和缓发性自然灾害、动植物病虫害以及长期危机和冲突工作的经验基础上，提供技术和业务专长，帮助成员国减少多重危害风险和危机，这为抗击饥饿、减轻贫困、推动可持续发展及增强生计抵御能力发挥了重要作用。

2016-17 年，全球被迫流离失所者人数史无前例。四个非洲国家的饥荒威胁和近东冲突削弱了其他国家数百万人的灾难应对能力。动物疫病、作物有害生物和食品安全问题有所增加。去年是有记录以来最热的非厄尔尼诺年，发生了暴雨、洪水、干旱、热浪以及野火。这些因素可能会使消除贫困和饥饿的努力大为削弱。

粮农组织在生成灾害风险削减、粮食安全和抵御力相关数据、信息及知识方面确立了全球领导地位，并制定和支持旨在降低风险、增强防备和应对危机的全球和地方性计划，从而帮助应对上文威胁。通过精简优化全球、区域和国家层面干预措施，粮农组织帮助各国应对灾害和危机影响以及提高弱势群体抵御能力，减少弱势群体遭受极端气候及其他经济、社会和环境冲击和灾害的影响。

2016-17 年，粮农组织帮助建立了 122 个威胁监测系统，并帮助 45 个国家和三个区域开展了抵御力和脆弱性分析。52 个国家和四个区域机构在粮农组织支持下制定了风险削减和危机管理战略/计划。这些系统和分析提供的信息被 2017 年《粮食危机全球报告》吸收，该报告将成为与捐助方商讨战略响应的基础。

继 2016-17 年秋粘虫在非洲发现并迅速蔓延以来，粮农组织制定了《秋粘虫可持续治理伙伴关系全球框架》，确保所有伙伴以有利于小农的合理原则为基础开展协调一致的响应活动。

粮农组织还与世卫组织和世界动物卫生组织以“同一个健康”方法主导了应对抗微生物药物耐药性的工作。三家组织编写了国家问卷并制定了管理框架及监测和评价框架，以解决人类、动植物和环境健康领域的抗微生物药物使用和耐药性问题。

本组织完成了一项研究工作，内容是 14 个高风险暴露国家的农业灾害风险削减和管理计划的制定和实施情况。粮农组织开发了一个疫病报告移动应用程序，为三个国家的预警和疫病监测提供支持，并确定了裂谷热、高致病性禽流感 H5N8 和非洲猪瘟的快速风险评估框架和方法。

粮农组织还与世界动物卫生组织合作，于 2016 年 10 月推出了《小反刍兽疫全球根除计划》。小反刍兽疫是肆虐非洲、亚洲、欧洲和中东 70 多个国家的高度传染性疫病，造成年损失高达 21 亿美元。透过这一数字可看出 3 亿家庭的生计、粮食安全和就业机会岌岌可危。

根据《2030 年议程》制定的可持续和平支持框架将以联合国秘书长改革工作为背景指导粮农组织工作，更加突显预防冲突并维持和平的重要性并弥合人道主义-发展-和平之间的鸿沟。围绕意大利、荷兰、瑞士、粮农组织和粮食署联合提出的“冲突与饥饿”倡议，在纽约、罗马和日内瓦举办了一系列研讨会。

“非洲之角”长期干旱造成严重粮食危机，并摧毁了农民和牧民群体的生计。最亟待解决的问题之一是饲料和水源短缺，该问题导致这些群体的畜牧资产大量损失。为长久解决饲料短缺问题，粮农组织制定了《区域动物饲料行动计划》。该计划已获政府间发展管理局成员国认可，建议其他东非国家自愿采用。