



2015年后发展议程中的饥饿、粮食安全和营养议题

供定于2013年2月11日举行的世界粮食安全委员会（粮安委）利益相关者非正式磋商会议参考的议题文件

目录

内容概要	2
拟定2015年后发展议程	3
结构和进程	3
联合国牵头的专题磋商	3
从当前“千年发展目标”进程中吸取的经验教训	4
趋势与挑战	6
政策、战略及正在开展的工作	7
2015年后发展议程的基本要素	8
2015年后发展议程的范围	9
加大对营养问题的关注力度	9
确保制定全面的粮食安全方针	10
改善治理和人权	11
监测的初步要素	11
目标和指标	12

第一份修订草案
2013年1月25日

内容概要

1. 2015年后发展框架的特点：

- **确保新的发展框架简洁、便于理解。**2015年后发展框架必须简单、透明、可衡量且易于沟通。各方普遍支持继续制定数量有限的具体、量化和带有时限的总体目标、具体目标和相关指标，例如秘书长的“零饥饿挑战”中所提出的目标和指标。
- **框架必须具有包容性，其总体目标必须与实际行动相联系。**2015年后发展框架基于现有“千年发展目标”框架，必须适用于所有国家，并且还必须允许不同国家（或国家集团）根据自身情况界定其目标。发展目标应与执行战略相联系，后者旨在解决导致出现粮食不安全和营养不良问题的复杂潜在原因。
- **需要制定根除粮食不安全和营养不良问题的综合方法。**就农业、粮食和营养问题采取的积极行动与贫困、健康、水和卫生、母婴保健、环境可持续性、气候变化、适应性和平等问题密切相关，并直接有助于解决此类问题。因此，新发展框架中的未来目标必须反映各个潜在问题及解决方案的相互关联性和跨学科性，以确保实现粮食安全并使全人类获得良好营养。

2. 新发展框架的驱动因素：

- **所有各级的政治承诺和良好治理**是减轻粮食不安全、饥饿和营养不良状况的关键。应通过加强国家主导权、采用更明确的基于权利的方法和加强具有时限的问责框架的方法做到这一点。
- **营养问题的重要性。**必须巩固解决营养问题所需的目标和行动，除膳食能量摄入量（一种衡量当前减少饥饿目标实现情况的方法）外，还要强调平衡膳食的重要性，特别是对育龄妇女和婴幼儿而言。需要解决营养不足和超重与肥胖的双重挑战。关键行动领域包括应对粮食系统的不可持续性、缺乏获取安全饮用水的途径和卫生条件差的情况，以及在任何情况下均支持妇女母乳喂养六个月以内的婴儿。
- **粮食生产的可持续增长。**全球人口快速增长和富裕程度提高正在推高对粮食商品的需求。在快速城市化、气候变化、自然资源不断减少和对资源的竞争加剧的背景下，需要推行可持续发展和粮食生产多样化，特别要关注小规模生产者的生产力。
- **建立可持续粮食系统。**粮食生产应与自然资源和生态系统的可持续管理相协调。全球所生产粮食的三分之一因腐坏、损坏及其它原因而浪费或丢弃。最大限度地利用现有资源，特别是地方生物多样性，更有效地使用水资源等投入物以及我们所收获和生产的物品，将使供养和利用不断增长的人口以及尽量减小生态系统受到的影响变得更为容易。
- **投资以保护最弱势群体。**投资于社会保护，包括提供有针对性的补贴及采取其它干预措施，是确保为最弱势群体提供支持的关键，同时也是加快人类发展并为长期发展奠定基础的关键。

拟定 2015 年后发展议程

结构和进程

在 2000 年，国际社会的领导者制定了共同的发展愿景，即：联合国大会（大会）通过的《千年宣言》。此后制定的“千年发展目标”为全球和各国发展工作设定了里程碑。由于“千年发展目标”将于 2015 年到期，人们越来越关注 2015 年之后应开展哪些工作——此处称为“2015 年后发展议程”。

应各成员国要求，秘书长通过大会设立了各项结构和进程，以支持有关 2015 年后发展议程的建议。设立的重要小组包括联合国系统工作组和知名人士高级别小组，该小组由印度尼西亚总统苏西洛·班邦·尤多约诺、利比里亚总统埃伦·约翰逊-瑟利夫和英国首相戴维·卡梅伦共同担任主席。

联合国系统工作组的任务是协调全系统范围内的准备工作，并与各成员国密切磋商后拟定有关 2015 年后联合国发展议程的统一愿景和有关该议程制定的路线图¹。高级别小组由成员国、民间社会和私营部门的代表组成，任务是提供咨询建议，并于 2013 年 5 月向秘书长提交一份报告。这将为秘书长随后编写报告以提交 2013 年 9 月举行的联大第六十八届会议提供信息。

联合国牵头的专题磋商

为支持编写 2015 年后发展议程，已组织了多次国家、区域和全球磋商会议，包括 11 次全球专题对话，为各类不同的政府和非政府利益相关者就 2015 年后发展议程提出专家意见、建议、分析和愿望提供了场所。专题磋商的结果将为在 2013 年 9 月联合国大会召开前进行的有关 2015 年后议程的讨论提供信息并对其产生影响。

粮农组织和粮食计划署正在共同牵头有关“饥饿、粮食安全和营养问题”²的全球专题磋商，并为此与农发基金、国际生物多样性组织和秘书长粮食安全与营养问题特别代表开展了紧密合作。与其它专题磋商一样，其目的是确定构成 2015 年后议程的基本要素，依据是：在设计和实施相关发展目标（包括“千年发展目标”）的过程中积累的经验；新出现的趋势和挑战；正在开展的其它各项进程的结果；在全球范围内商定的政策和战略；实施工作的初步监测方法。

有关饥饿、粮食安全和营养问题的专题磋商分为三个阶段举行：

1. 由粮农组织和粮食计划署共同主持、由全球粮食安全和营养论坛主办的全球在线磋商³；

¹ 联合国系统工作组的报告《实现所有人希望的未来》将作为整个进程的关键参考。

² 其它专题磋商涉及的主题包括：不平等、健康、教育、发展和就业、环境可持续性、治理、冲突和脆弱性、人口动态、能源，以及水和卫生。如需更多信息，请登陆：www.worldwewant2015.org

³ 粮农组织/粮食计划署牵头的在线专题磋商在 2012 年 11 月 19 日至 2013 年 1 月 10 日期间举行。磋商期间共收到各类不同的回应者提供的 270 项意见，包括各国政府、非政府组织、民间社会组织、学术界、专业机构和相关团体、私营部门及个人提出的意见。其涉及的地理范围非常广，涵盖大部分区域内的所有国家，包括北方和南方国家，以及发达和发展中国家。

2. 由粮农组织和粮食计划署召集的、将于2013年2月11日举行的世界粮食安全委员会（粮安委）利益相关者非正式磋商；
3. 由西班牙和哥伦比亚政府主办的、将于2013年4月初在马德里举行的高级别磋商。

本议题文件旨在推动第二阶段的工作：粮农组织和粮食计划署主办的与粮安委利益相关者的磋商。第二阶段的磋商将完善新出现的议题，并由广泛的利益相关者提出有关饥饿、粮食安全和营养问题的初步建议，以支持2015年后的新框架。

本文件综合了多个来源提出的意见。该文件基于若干提出了结束饥饿并确保实现粮食和营养安全的建议的全球声明，包括：2009年《拉奎拉全球粮食安全联合声明》、2009年《世界粮食安全首脑会议宣言》、由联合国全球粮食危机高级别工作组制定的《综合行动框架》（2010年）、粮安委于2012年批准的《全球粮食安全和营养战略框架》，以及“里约+20”峰会期间提出的各类声明，包括秘书长的“零饥饿挑战”。该文件利用了粮农组织和粮食计划署主持的在线磋商的结果⁴，研究人员、学术界和智囊团在此期间提出了更多意见和证据，并收到了民间社会、专业机构、联合国机构和私营部门编写的立场文件，部分文件涉及2015年后的新议程这一特定背景。所有上述来源均提出了有助于设计2015年后的议程的当前关切事项和具体想法。

本报告结构遵循联合国发展集团（发展集团）向各个全球专题磋商提供的指导意见，即：

- 总结设计和实施“千年发展目标”的经验
- 确定在制定2015年后的框架时需考虑的趋势、挑战和未来设想
- 考虑正在开展的其它各项工作和最近结束的工作结果——包括在部门目标、政策和战略方面吸取的经验
- 明确2015年后议程的基本构成要素
- 审议实施工作的初步监测要素

本报告强调了饥饿、粮食安全和营养所涉多个层面中能够最有效集中公众和政策注意力的关键问题。对达成共识的领域突出显示，对需要进一步讨论的领域做出标示。此简短摘要旨在供粮安委利益相关者开展非正式讨论时参考。

从当前“千年发展目标”进程中吸取的经验教训⁵

当我们设想2015年后的框架时，一个有效的起点是当前各项“千年发展目标”及其发挥的作用。有关饥饿、粮食安全和营养问题的现有文献和在线磋商重申了有关“千年发展目标”的广泛辩论的若干要素，并强调了与具体部门相关的经验。

⁴ 在线磋商的完整记录（400多页内容）可查询：www.fao.org/fsnforum/post2015/

⁵ 有人指出，所吸取的经验教训主要适用于“千年发展目标”的总体框架和进程，而非具体针对那些与饥饿、粮食安全和营养最为相关的“千年发展目标”。

各文献来源和各方意见一致赞同“千年发展目标”的总体价值和重要性。“千年发展目标”是重要的催化剂，鼓励各国政府和谋求发展的社区集中支持改进人类发展并减少贫困，而非仅仅关注经济增长，包括对减少饥饿和营养不良的努力表示欢迎并给予适当关注。

“千年发展目标”提高了政治家、公众、媒体和商界的认识，并在全球范围内动员各方为支持减贫和人类发展开展行动。它们拓宽了有关发展的全球对话、界定了各个术语并形成了一个共同愿景。有证据显示，它们成功地使经济发达国家更为关注贫困国家。各方普遍认为，发展资源承诺因此增加，投资则集中在有最大需求的国家。另外，各方更加明确地把根除极端贫困和饥饿作为各项发展援助政策的总体目标。

各方认为，“千年发展目标”的巨大优势在于其简洁清晰的议程、简单的结构及一个用于监测进展并突出所取得成就领域的框架。“千年发展目标”不仅有总体目标声明，还界定了量化和设有时限的具体目标，以便衡量进展并查找缺口。各方普遍支持在下一套发展目标中保持这些优势。因此，新的发展框架必须简单、透明、可衡量和便于交流。

然而，各方一直对“千年发展目标”存在的明显设计瑕疵和缺陷持批评态度，这削弱了上述公认的优点。通过各类研究、立场文件和在线磋商得出的最一致的观点包括：

(1) 将有关贫困、饥饿、营养、健康、用水和教育的目标独立开来，以反映联合国不同机构的工作情况，但总体上分散了实现目标的努力，并阻碍了为在粮食安全和营养领域实现更大及更持续的进展而采取的多部门协调方法。利用高级别综合框架阐明不同部门的职责能促进开展多部门的协调行动，这些行动都必不可少，但任何一项单独行动都不足以实现粮食安全和营养目标。

(2) 有人提出关注，“千年发展目标”指明了具体目标，而非实现目标的手段。如果从一开始就把发展议程与实施战略联系起来，我们本可以做得更好。按照各方目前的看法，“千年发展目标”应对了贫困和发展不足的表面问题，但往往忽略了导致这些问题的更深层原因。这可导致过分依赖通过援助来解决表面问题的处理方式，而不是采取可持续、更长期的发展解决方案。

(3) 认识到若具有更加强有力的国家主导及责任意识，并把总体和具体目标与基于权利的方法相结合，“千年发展目标”进程将会更加成功。民间社会尤为积极地呼吁采用基于权利的方法以实现未来发展目标，这意味着各国政府应通过一项与实现经济及社会权利（包括食物权）相一致的立法框架。

(4) 新发展框架的制定不应局限于发展中国家。各方最新达成的共识为，我们需要一个适用于所有国家的全球发展议程，但将允许各国（或各国家集团）根据具

体国情调整其各项战略。一种全球性方法是在应对全球挑战（如可持续发展和气候变化）时取得显著进展的先决条件。

(5) “千年发展目标”因重点关注结果而未充分解决潜在的社会问题而受到批评，在电子磋商期间尤其受到批评。性别平等（包括在以女性为目标及赋予女性权力方面加以完善），尤其在农业及相关经济发展举措中，被视为促进减轻粮食不安全和营养不良状况的必要因素。还应特别关注边缘化人群。联合国“土著问题常设论坛”对25个国家（非洲、拉丁美洲和亚洲及太平洋）的“千年发展目标”报告进行了案头审查，以便确定土著问题得到考虑的程度。除极个别情况外，并未使土著人民参与为实现“千年发展目标”而制定的政策的设计、实施和监督过程，该过程也并未考虑到土著人民的具体情况⁶。

趋势与挑战

制定新框架时需认识到自2000年的“千年发展目标”以来全球已经发生的各种变化。2015年后的框架必须承认并响应这些重要趋势。根据在线磋商及对文献的审议，以下主要趋势及挑战对于确定未来发展框架的背景而言非常重要：

饥饿和营养不良继续成为主要挑战。全球仍存在着令人无法接受的严重营养不良及饥饿问题。粮农组织估计，2010—12年期间有近8.7亿人仍然营养不足（占世界人口的12.5%，或每8个人中有1人营养不足），1990—92年期间，这一数字为10亿。发展中国家每三个五岁以下儿童中就有一个（即约1.71亿儿童）由于长期营养不足而发育迟缓。全世界约有20亿人（占世界人口的30%以上）受到微量营养素缺乏导致的营养不良或“隐性饥饿”的影响，公众健康受到严重影响。

2007年至2008年，虽然有些国家在减轻饥饿和营养不良状况方面取得了进展，但总体进展速度明显放缓。然而，若有充分的政治意愿，“千年发展目标”1仍然有望实现，即到2015年将发展中国家的营养不足人数减半。

同时，过去30年来，患肥胖症的人口增加了一倍。有4300万5岁以下的儿童超重，超过5亿成年人患有肥胖症，这一数字在中低收入国家还在增加，其后果包括过早死亡的风险增加，以及严重的慢性健康问题，包括非传染性疾病增多。营养不足及营养过剩的双重负担突显了实现粮食及营养安全过程中面临的重要挑战。

快速增加的世界富裕人口对粮食的需求增加。到2050年，世界人口预计将从现在的70亿增加到90亿，预计增加的人口几乎都将出现在欠发达国家。收入增长、全球化和城市化引起膳食模式不断改变，人们对动物源产品的需求不断增加，而这正是一项资源密集型产业。粮农组织估计，上述因素意味着全球粮食生产必须在2050年增产60%，以满足对粮食和生物燃料的需求。

⁶ <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/CrossThematicIssues/MDGs.aspx>

农业及粮食系统(包括农产品及粮食市场的组织结构)面临重大调整,供应链的不断整合和结构调整为粮食生产者创造了新的机遇。在提高生产力方面新制定了一项重要的研究及发展议程,其重点强调提高适应能力。另外,发展中国家对农业的私人投资不断增加,同时新型公私合作伙伴模式及经营模式影响了生产者和消费者对粮食的供应和获取。大部分农田正在从生产粮食转变为生产生物燃料,而随着市场结构的改变,对经济作物的需求在不断增加。这些发展态势要求我们在粮食与经济作物之间取得适当平衡,以避免对今后的粮食安全造成损害,在地方一级也是如此。

同时,因对自然资源造成了压力,在确保全球粮食系统的稳定性和可持续性以及实现粮食与营养安全方面面临着多重挑战。过度开采及退化给全球生态系统和生物多样性带来了巨大压力。生产性土地及其它生产性自然资源面临的环境退化问题日益严重。过去40年来,全球约有30%(即15亿公顷)的耕地丧失了生产力。过度使用地下水导致地下水位不断下降。若不妥善管理自然资源,将毁掉我们迄今取得的多数进展,并将使子孙后代遭受贫困。

全球正遭受着气候变化的影响。联合国人道主义事务协调办公室指出,目前约70%的灾难与气候有关,20年前这一数字为50%。对自然资源的不可持续管理造成了气候影响的恶化。不稳定的天气模式日益导致生产水平连年出现巨大波动,并造成粮食价格波动和上涨;极端天气事件往往会造成严重的粮食危机。今后几年内,气候变化相关事件可能加剧,而气温不断上升预计将降低大部分发展中国家的农业生产水平。

其它重要的影响因素也浮出水面。2008-09年的金融和经济危机与粮食不安全状况加剧以及饥饿和营养不良程度加深密切相关。快速城市化(主要是农村人口向城市迁移的结果,往往与传统农村生计的创收机会减少相关)产生了贫困的粮食购买者这一人数众多的新型阶层,极易受到粮价上涨及其它风险的影响。考虑到这一快速演变的背景,新的2015年后发展议程不能采用“一切照常”的办法。相反,全球范围内的利益相关者都要求采取一项创新的方法。

政策、战略及正在开展的工作

为支持开展旨在提高粮食和营养安全水平的行动,最近在全球一级采取了一些政治措施,其目的是加强粮食、农业、卫生及其它部门之间政治及政策的连贯性、一致性、协调与合作。粮安委及联合国营养问题常设委员会作为国际一级的关键论坛,用于讨论有关粮食安全及营养问题的政策性措施,来自这些论坛的声明被认为代表了广泛利益相关者的利益。秘书长最近在“里约+20”峰会上发起的“零饥饿挑战”进一步强调了采取共同行动的必要性。

具体来说,2012年在里约热内卢举行的联合国可持续发展大会(“里约+20”峰会)上发布了一份宣言,其中认识到制定“一整套可持续发展目标的重要性和实

用性”，这些目标“应与《在2015年后的联合国发展议程》相一致，并纳入这一议程”。已成立一个开放性工作组来起草有关制定和通过可持续发展目标的提案。

在编制本议题文件时参考了旨在应对粮食安全及营养问题的现有全球性框架文件，包括联合国全球粮食安全危机高级别工作组制定的《更新的综合行动框架》，以及粮安委与其粮食安全和营养问题高级别专家组制定的《全球战略框架》。下文进一步讨论了选定的政策建议内容。

其它一些关键举措呼吁国际社会集中精力更好地解决营养问题并确保开展跨学科合作，这些举措包括：加强营养运动、联合国“再接再厉消除儿童饥饿”伙伴关系，以及世卫组织孕产妇和婴幼儿营养全面实施计划。国际农业研究磋商组织系统目前启动了一项农业营养与健康研究方案⁷。继粮农组织/世卫组织于1992年召开国际营养大会后，在罗马举办了一次有关营养问题的后续会议。预计会议成果将支持进一步实现2015年后议程中的营养目标。

制定各项公平、基于权利且负责任的政策及方案时参考的重要文献包括：全球各成员国磋商制定的《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》及《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》，此类政策和方案旨在确保所有人的粮食安全均得到保障。

另外，国际捐助者已做出一系列承诺来加强其对粮食安全及改善农业生产力和营养状况的支持。这包括2009年《拉奎拉粮食安全倡议》下做出的承诺，以及2012年“粮食安全及营养新联盟”下做出的后续承诺。有建议指出，2015年后发展议程文件终稿需以上述实质性承诺为基础，并反映上述承诺。

所参阅的研究报告和立场文件的结论中，强调了将环境可持续性和资源限制问题置于2015年后发展议程核心地位的重要性，有关“饥饿、粮食安全和营养问题”的在线磋商提供的反馈意见中也对此做了强调。大力呼吁将“千年发展目标”的后续进展与设定“里约+20”峰会上提出的可持续发展目标统一起来。总的来说，在制定2015年后发展议程时，必须努力实现政治及政策的连贯性、一致性、协调与合作，其重要性在审议近期活动和出版物及供在线磋商参考的文件时得到了确定。特别强调要确定那些能对减轻饥饿、粮食不安全和营养不良状况产生最大影响的行动，尤其是地方一级的行动。

2015年后发展议程的基本要素

由粮农组织、粮食计划署和各主要合作伙伴共同主持的一系列有关“饥饿、粮食安全和营养问题”的磋商旨在就2015年后发展议程的基本框架达成一致，该议程将充分确认当代及子孙后代的发展需求，并能通过清晰且易于沟通的发展目标明确上述优先事项，以推动全球、区域和国家各级指导开展协调一致的政策行动。

⁷ <http://www.a4nh.cgiar.org/>

在全球各方都致力于消除饥饿并实现粮食及营养安全的背景下，下文综合展示了若干利益相关者就 2015 年后发展议程中应纳入的内容发表的意见及观点。多数意见及观点反应了那些了解为达到上述目标所需采取的行动的利益的利益相关者的固有知识和所持立场。必须将结合连续性与创新因素的前瞻性立场作为上述意见和观点的补充，这非常重要。

除非另有说明，下文所列意见反映了各种参考文件中频繁出现的观点。有些提议获得了实证经验的支持，其它提议则基于逻辑论证。

2015 年后发展议程的范围

世界范围内的粮食安全和营养团体已通过各种渠道就 2015 年后议程和框架的构成问题提出了一系列意见。根据经审查的材料和电子磋商会，提出了若干关键的跨领域问题，来促进制定下一批与粮食安全和营养相关的目标，包括“零饥饿挑战”运动涵盖的目标⁸：

- 确保实现粮食安全和良好营养的粮食消费和生产系统的可持续性，同时维护子孙后代的福祉；
- 增强农业和粮食系统以及生计的抵御能力，特别是抵御气候变化和未来潜在政治和经济冲击的影响的能力；
- 更着重强调基于权利的方法，包括食物权以及稳定和可持续地使用土地、林业、渔业和自然资源的权利；
- 改善治理，着重致力于减少不平等现象并确保立法和其它法规制定过程的透明度和包容性；
- 将社会保护体系与粮食援助相结合，以提高效率和影响范围；
- 增强性别平等，这是加快开展减轻粮食不安全、饥饿和营养不良状况的工作的重要前提；
- 使基于粮食的对策与各级公众健康举措协调一致。

除上述跨领域问题外，我们还增加了以下三个在本次专题磋商中需要特别关注的领域：(i) 需加大对营养问题的关注力度；(ii) 要制定更全面的粮食安全方针；以及(iii) 要改善解决粮食安全和营养问题方面的治理和基于权利的方法。

加大对营养问题的关注力度

各方一致认为，营养问题在“千年发展目标”进程中基本处于被忽略状态，2015 年后发展议程中应着重关注营养问题。考虑到不作为的巨大影响以及对政府和社会造成的损失，2015 年后议程应同时关注营养不足和过度摄入这两个并行问题。营养不足会导致体格和认知发展不良、学习成绩差、对疾病的抵抗力低下、成年后患慢

⁸ 总体来说，电子磋商会与参会者对“零饥饿挑战”表示支持，该活动的愿望是合理的。但是，他们要求应制定有时限的目标，因为 2030 年并非实现“零目标”的合理时限。

性病的风险增加、成年人生产力受影响等问题，所有这些因素都会降低个人和社会的经济潜力，并使贫困不断延续。同样，过度摄入会增加患慢性病的风险和相关医疗保健的成本。在这一总目标下，在线磋商和相关文献中出现了一些重要的分议题：

- i. 粮食不安全是营养不足的原因之一。但是，营养安全只有在获得营养适当的饮食、卫生的环境（包括获得安全用水）和充足的卫生服务和保健的情况下才能实现。未来的目标必须反映这些发展议题的内在联系，并提供可持续的对策。
- ii. 生命最初的 1 000 天，即从胎儿到两周岁这段时间，对婴儿的存活、生长和发育至关重要，其决定着每个人未来的营养和健康状况。这一因素应纳入所有相关政策、方案和项目。在粮食无保障的家庭和易受影响的社区，应特别关注具有特殊营养需求的个人。政策和社会支持必须保证妇女能对婴儿进行六个月的纯母乳喂养。
- iii. 与饮食相关的肥胖症会带来巨大的、越来越严重的财政、经济或人力损失。均衡和安全的饮食可防止各种营养不良问题。微量营养元素对健康以及体格和智力的发展是必不可少的。因此，各项政策应旨在改善食物摄入，而不局限于提供主食和热量。
- iv. 适当的护理保健被认为是达到良好营养水平所必须的。已确立了最有效的做法，但可以进一步进行强化。应对婴幼儿从出生起至六个月进行纯母乳喂养。之后应增加安全和营养充足的辅食，并继续母乳喂养至婴儿两周岁。
- v. 预防性保健和卫生不可或缺，因此各项方案和项目应支持适宜的家庭和社区保健系统。

确保制定全面的粮食安全方针

2008—09 年高粮价危机之后举行的广泛磋商产生了若干文件，其中要求采取具体行动应对粮食安全和营养问题。这些文件包括 2009 年《拉奎拉全球粮食安全联合声明》、联合国高级别工作组制定的重申双轨方法必要性的《综合行动框架》、最近由粮安委批准的《粮食安全与营养全球战略框架》和“里约+20”峰会中的各种声明（包括“零饥饿挑战”）。这些文件已成为在线磋商的重要参考资料，磋商期间通过不同方式核可了文件中的许多论点。总体而言，各方大力提倡通过广泛的方法应对粮食安全问题。

具体来说，强调要使粮食可供量跟上全球粮食需求预期快速增长的步伐。部分对策要求通过可持续的、公平的、适应性强的方式继续增加粮食产量。还认识到增加粮食产量需面对资源减少和资源争夺加剧的情况。须在水、化肥、农药使用量减少的情况下提高粮食单产。还可通过减少已有粮食的损失和浪费（据估计，生产出的粮食中有 30% 遭到损失和浪费），大量增加粮食总供应量。一些人提议减少使用有限的粮食资源来生产生物燃料和动物饲料。

还需加大投资，提高农业生产抵御气候变化和其它经济和政治冲击的影响的能力，与此同时，对农业部门的支持应包括对针对小农的支持，特别是对妇女的支持。需通过责任权属体系保证依赖土地、渔业和林业生存的人群拥有获得这些资源的权利。强调小农农业对许多发展中国家实现多项目标来说是不可或缺的。

确保在经济和物质上获得粮食仍是粮食安全的一大关键支柱。由于粮食的购买能力与收入问题联系密切，因此粮食安全与更广泛的消除贫困议程存在联系。除了认识到满足日益增长的城市人口的需求面临越来越大的挑战以外，已强调将提高小农和农村收入，以及建立社会保护体系（包括粮食援助，并扩大安全网的覆盖范围）作为2015年后议程的优先领域。对于与粮食价格政策有关的问题，电子磋商会的一些与会者主张加大市场自由化程度，而另一些与会者则要求国家对粮食市场进行干预。

改善治理和人权

普遍认为营养不良和粮食不安全问题在很大程度上是可以避免的，因为导致这两个问题的原因和解决方法众所周知。因此，在减轻粮食不安全、饥饿和营养不良状况方面取得进展的速度受到政治承诺和支持的很大影响。所以，各方大力支持作出更大的政治承诺，以确保在2015年后发展议程中充分解决粮食安全和营养问题。

最重要的一条建议是，2015年后发展议程不仅应列明具体成果，还应明确政府要采取的具体行动。应通过加大各国对制定总体和具体目标的参与力度，提高各国的政治承诺。应有充足的空间来制定国家政策和适应当地环境，并以整体愿景和基本原则为指导。不存在有关粮食安全和营养问题的战略蓝图，各方一致认为不存在一种适合所有区域的方法。

各方（尤其是民间社会的倡导者）强烈要求人权标准和原则应指导2015年后发展目标的制定工作。这将包括根据相应的《自愿准则》⁹，建立一个有关粮食安全和营养问题的立法、政策和战略框架。补充的一项要求是，建立强有力的问责机制，以确保各国政府对实现人权负责。

监测的初步要素

在2015年后议程的结构和内容未确定之前，制定具体的目标和指标为时过早。但是，已开展了一些有关监测系统原则和内容的初步工作。这可能成为合法授权组织（包括联合国系统工作组中的监测和目标设定工作组）进一步审议的内容。

各方广泛支持继续使用数量有限的具体的、量化的、有时限的（10—25年）目标和相关指标。目标的透明度被视为“千年发展目标”价值之一，与建立问责框架

⁹ 《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》和《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》。

有密切联系。有人强烈认为，只有取得重大进展，才能保持或吸引实现各项目标所必需的投资和承诺。

新框架应包括有关投入、进展和影响的各项指标和目标。这将增强问责框架。让政府单独对由多重国际因素造成的结果负责是比较困难的。让政府对其做出的关于支出、政策改革和批准特许文件和权利的承诺负责，将相对容易。

应尽量分解各项指标，以根据人群的地点（农村/城市）、年龄和性别突出各类人群的差别。还可设立供各国提交自愿设定的、符合国情的目标的制度。各项国家目标应旨在对基准情况做出切实改善，并考虑潜在趋势。这将会促进国家主导意识的提高。

有效的监测取决于提高基本统计资料的及时性和可靠性的能力。因此，2015年后议程应支持对统计系统和其它信息系统的投资。

目标和指标

对精确指标的选择取决于对我们想要实现的目标（总体和具体目标的说明）、最佳技术手段和可收集资料的最终定义。各方普遍认为，需改进“千年发展目标”中用于衡量饥饿和营养不良的指标。另外，建立一个更加完善的框架将需要一套更加复杂的指标。

“零饥饿挑战”确立了与获取粮食、发育迟缓、粮食系统可持续性、小农生产力和粮食浪费有关的五项目标。在线讨论期间，这一提案引发了大量反馈。各方普遍支持这几个目标和提议的优先重点。但是，如何确定适宜的目标水平和相应指标仍是争论的焦点。另外，为避免遭受与目前的“千年发展目标”框架类似的批评，未来的框架必须考虑允许各国有不同的基准，并以这些基准来衡量进展。

各方长期以来一直努力确定衡量粮食安全和营养各个方面的指标和标准，包括2006年世卫组织生长标准、“环球”标准，以及粮安委开放性工作组正在进行的关于监测事宜的工作。这些机构的审议结果和专门知识可用于为选定的总体和具体目标确定各项精确的指标。

各方大力支持用发育迟缓¹⁰取代体重不足作为营养不良的主要指标。这与以下要求是一致的，即在生命最初1 000天必须制定特别关注成长契机的可持续成长解决方案。各方广泛支持采用基于饮食多样性的衡量指标，将其视为衡量个人食物摄入量的重要手段以及衡量饮食质量的直接指标。将沿用联合国儿童基金/世卫组织已有的一些指标，如儿童“可接受的最低饮食量”和用于分析家庭营养水平的口粮计算指标。理想情况下，各项指标还应分成不同时段，以反映粮食安全和营养状况的周期性。

¹⁰ 对五岁以下和两岁以下儿童发育迟缓做出报告的指标，均按性别分类。