



联合国  
粮食及  
农业组织



联合国  
环境规划署



50  
1972-2022

# 价值数千亿美元的机遇

转变农业支持用途，促进粮食体系转型

## 概要





# 价值数千亿美元的机遇

转变农业支持用途，促进粮食体系转型

## 概要

由  
联合国粮食及农业组织  
联合国开发计划署  
和  
联合国环境规划署  
出版  
罗马，2021

引用格式要求：

粮农组织，联合国开发计划署和联合国环境规划署。2021。《价值数千亿美元的机遇：转变农业支持用途，促进粮食体系转型》— 概要。罗马。https://doi.org/10.4060/cb6683zh

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国开发计划署（开发署）或联合国环境规划署（环境署）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状况，或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织、开发署或环境署的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

本信息产品中陈述的观点是作者的观点，不一定反映粮农组织、开发署或环境署的观点或政策。

粮农组织、开发署和环境署，2021

ISBN 978-92-5-135125-3



保留部分权利。本作品根据署名-非商业性使用-相同方式共享3.0政府间组织许可 (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.zh) 公开。

根据该许可条款，本作品可被复制、再次传播和改编，以用于非商业目的，但必须恰当引用。使用本作品时不应暗示粮农组织、开发署和环境署认可任何具体的组织、产品或服务。不允许使用粮农组织、开发署和环境署标识。如对本作品进行改编，则必须获得相同或等效的知识共享许可。如翻译本作品，必须包含所要求的引用和下述免责声明：“该译文并非由联合国粮食及农业组织（粮农组织）生成。粮农组织、开发署和环境署不对本翻译的内容或准确性负责。原[语言]版本应为权威版本。”

除非另有规定，本许可下产生的争议，如通过调解无法友好解决，则按本许可第8条之规定，通过仲裁解决。适用的调解规则为世界知识产权组织调解规则 (https://www.wipo.int/amc/zh/mediation/rules)，任何仲裁将遵循联合国国际贸易法委员会(贸法委)的仲裁规则进行仲裁。

**第三方材料。**欲再利用本作品中属于第三方的材料（如表格、图形或图片）的用户，需自行判断再利用是否需要许可，并自行向版权持有者申请许可。对任何第三方所有的材料侵权而导致的索赔风险完全由用户承担。

**销售、权利和授权。**粮农组织信息产品可在粮农组织网站 (<http://www.fao.org/publications/zh/>) 获得，也可通过 [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org) 购买。商业性使用的申请应递交至 [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request)。关于权利和授权的征询应递交至 [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)。

封面图片。©粮农组织/Miguel Schincariol

# 目录

关键信息	v
前言	vii
<b>当前的农业支持政策导致我们偏离实现可持续发展目标和《巴黎协定》目标的轨道。但仍有机会重新调整农业支持的用途，以推动向更健康、更可持续、更公平和更高效的粮食体系转型</b>	<b>1</b>
<b>当今的农业生产者支持偏向扭曲性的、有害环境和人类健康的政策</b>	<b>3</b>
▶ 图1 全球农业部门支持水平和明细（2013–2018年平均水平）	4
▶ 图2 按支持类型和收入组划分的名义支助率占产值的百分比	6
<b>考虑到取消农业生产者支持预计将带来的影响，我们很有必要转变农业支持的用途，包括采取各项措施减轻短期负面影响</b>	<b>7</b>
▶ 图3 取消农业生产者支持后，温室气体排放量预计在2030年将发生的变化	8
<b>制定有针对性的农业支持用途转变战略的六个步骤</b>	<b>9</b>
▶ 图4 转变农业生产者支持用途并加以改革的六个步骤	10
<b>联合国粮食体系峰会和后续全球论坛：里程碑式的转变机遇</b>	<b>13</b>
▶ 图5 关于采取行动转变农业支持用途的建议	14





## 关键信息

- ▶ 当前的农业支持并没有为可持续性和人类健康创造理想的结果，但转变其用途可以产生颠覆性效果。这为各国政府提供了机遇，可以优化稀缺公共资源的使用，从而推动粮食体系的转型，使其变得更高效，也进一步支持落实可持续发展目标。
- ▶ 目前在全球范围内，每年对农业生产者的支持接近5400亿美元，占农业总产值的 15%。这种支持严重偏向扭曲性的（从而导致效率低下）、分配不均以及对环境和人类健康有害的措施。如果这些趋势持续下去，那么到2030年，这种支持可能达到近1.8 万亿美元。
- ▶ 必须逐步取消最具扭曲性后果、对环境和社会危害最大的生产者支持（即与特定农产品生产挂钩的价格激励和财政补贴），但除此之外，还必须将资源转向用于提供农业公共产品和服务（即研发和基础设施），并将财政补贴与特定脱钩。
- ▶ 任何转变支持用途的战略都取决于一系列因素和各国的具体情况，涉及政策制定者和所有相关的利益相关者，需要通过公共宣传和交流战略来确保粮食体系各组成部分对战略的认同和政策一致性。这包括要采取措施减轻短期的负面影响，特别是对包括小农（其中许多是女性）在内的最弱势群体的影响。

- ▶ 各国可以通过以下六个步骤来制定和实施转变用途战略：估计已经提供的支持；明确和估计所提供支持的影响；设计方法以重新确定农业生产者支持的用途，包括明确需要推行的改革；估计转变支持用途战略的未来影响；在战略实施之前对其审查和完善；监测新的农业生产者支持的结果。
- ▶ 一些国家已经开始重新调整和改革农业支持，但全球范围内的行动还需要更广泛、更果敢、更迅速。目前的当务之急是各国政府、研究机构、非政府组织和私营部门应该加强协作和合作，共同为推动转变用途战略成功而确立实证。2021年联合国粮食体系峰会和其他后续论坛为在这一方向上率先采取行动提供了一个重要的机遇。



## 前言

距离2030年仅有8年时间，而我们离实现联合国可持续发展目标和根据《巴黎协定》承诺将全球温室气体排放量减半的目标还差得很远。政府间气候变化专门委员会提供的证据明确显示，我们的行动不够迅速，也不够全面，难以实现这些承诺。而2019冠状病毒病（COVID-19）疫情造成的健康危机和前所未有的社会经济影响使全世界进一步面临挑战。

国际社会（包括我们所代表的三个联合国机构）已经认识到，粮食体系转型这一关键机遇可以推动后疫情时代开展更好的重建。转型粮食体系，使其变得更健康、更可持续、更公平和更高效涵盖了多项战略。本报告涉及一个关键切入点，即重新思考和革新用于支持农业生产者的方法。

农业是我们获取食物的根本性来源，对于全球数十亿农民，包括5亿小农户（其中许多是妇女）而言，农业是他们的主要生计来源。农业推动着贯穿粮食体系的经济活动，包括生产、组织化、加工、分销和消费。农业和农业粮食体系在消除一切形式的贫困、消除饥饿、实现粮食安全和改善营养，以及减少不平等方面发挥着关键作用。

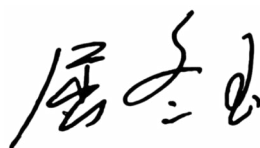
决定我们如何以及在何处使用土地及其他自然资源来养活世界人口的政策，具有促进健康消费和可持续生产模式的巨大潜力，而这反过来又是减少排放和保护地球及其生物多样性的关键。

本报告表明，全世界各国政府对农业的支持方式正是导致农业粮食体系面临全球和环境挑战的一项因素。当前对全球农业生产者的支持不利于实现可持续发展目标、《巴黎协定》的目标和我们共同的未来。这些支持偏向于对自然、气候、营养、健康和公平有害且不可持续的措施，同时导致女性和其他小农处于不利地位。在许多国家（特别是发展中国家）的公共财政受到限制的时候，全球对农业生产者的支持每年达到近5400亿美元，而其中三分之二以上的支持被认为会扭曲价格，并且在很大程度上对环境有害。

本报告强调了农业政策制定过程的连贯性如何能为农业部门、环境和人类健康带来显著效益。通过提供有关消除有害农业支持的潜在影响的证据，本报告为转变此类支持的用途（而不是完全消除此类支持）提供了令人信服的理由。报告提出了可用于制定和实施转变用途战略的六个具体步骤供各国政府考虑。同时，报告承认没有一刀切的解决方案，最佳的农业支持转型战略将取决于一系列因素和各国的具体情况。

我们敦促各国抓住机遇，考虑重新调整农业支持用途的方案。所有人——议员、决策者、农民、制造商、生产商、分销商、普通消费者和粮食体系的其他所有利益相关方，包括妇女、青年，以及土著人民和当地社区，都必须组织起来，推动我们的农业支持不再延续当前做法。

联合国粮食体系峰会、将由生物多样性公约缔约方大会第十五次会议通过的《2020年后全球生物多样性框架》，以及气候变化框架公约缔约方大会第二十六次会议，为各国承诺采取我们这三大机构鼎力支持的果敢行动提供了里程碑式的机会，为转变战略用途奠定基础。



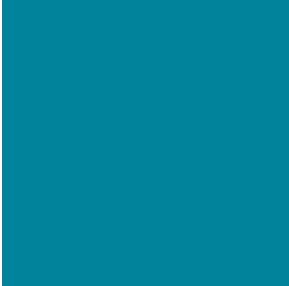
联合国粮农组织总干事  
屈冬玉



联合国开发计划署署长  
阿希姆·施泰纳



联合国环境署执行主任  
英格·安德森



## 当前的农业支持政策导致我们偏离实现可持续发展目标和《巴黎协定》目标的轨道。但仍有机会重新调整农业支持的用途，以推动向更健康、更可持续、更公平和更高效的粮食体系转型

粮食体系<sup>1</sup>对于《2030年可持续发展议程》至关重要，支持消除贫困、消除饥饿、实现粮食安全、改善营养、促进可持续农业、促进可持续消费和生产、应对气候变化、保护自然和减少不平等。然而，农业公共支持机制并没有帮助改善粮食生产条件，事实上却反而导致我们严重偏离实现可持续发展目标和《巴黎协定》目标的轨道。

粮食体系和农业部门在生产粮食以养活不断增长的人口、降低许多国家的实际粮食价格、改善食品安全和减少食源性疾病方面取得了令人瞩目的进展。然而，粮食体系也在加剧（并面临着）复杂的全球环境挑战的后果，包括气候变化、环境退化和自然资源的限制。

2021年《世界粮食安全和营养状况》报告指出，全世界到2030年将难以消除各种形式的饥饿、粮食不安全和营养不良。食物不足的发生率在经过5年几乎没有变化后，在2020年增加了1.5个百分点，达到约9.9%。2020年，世界上有超过7.2亿人面临饥饿，近三分之一的人（23.7亿）无法获得足够的食物。2019年，全球各区域共有约30亿人（尤其是穷人）无法负担健康膳食。与此同时，人口增长导致对食物的需求不断增加。COVID-19 疫情加剧了这些挑战，可能会使粮食体系不堪重负。

---

<sup>1</sup> 在转型粮食体系，促进可持续性和包容性的范围内，“农业粮食体系”一词的使用越发普遍。农业粮食体系包括农业和粮食体系，注重粮食和非粮农产品，两者存在明显重叠。更广范围的农业粮食体系转型极为重要，因此在前言部分予以提及。本报告仅围绕粮食体系展开。

## 各国政府的农业支持政策不适合当今的粮食体系

正如本报告所示，世界各国政府支持农业的方式是导致粮食体系面临的全球环境挑战的一个因素。农业生产者支持并非为所有生产者可得，尤其导致了一些对自然和健康有害的耕作方式，并且主要集中在某些农产品上，从而阻碍了粮食体系的健康、可持续性、公平和效率。

在此背景下，需要转变农业生产者支持的用途并加以改革，以支持粮食体系转型和实现可持续发展目标。本报告将转变用途定义为减少低效、不可持续和/或不公平的农业生产者支持措施，用相反的支持措施取而代之。这意味着农业生产者支持并没有被取消，而是被重新调整了。从这个意义上讲，转变用途总是意味着要进行改革。

各国政府通过转变农业生产者支持的用途，可以优化稀缺的公共资源以支持粮食体系，使其变得更高效，并且更加支持健康生活、自然和气候。这也可能是在 COVID-19 疫情后的世界里促进经济强劲复苏的机会。

本报告为政策制定者提供了随时间推移按国家收入分组进行的全球农业支持分析，以及关于如何转变农业生产者支持用途的六步指南及所需改革，以更好地支持粮食体系转型和实现可持续发展目标。

## 当今的农业生产者支持偏向扭曲性的、有害环境和人类健康的政策

本报告提供了对全球农业生产者支持的最新估计，涵盖88个国家。对生产者的支持占有所有农业支持的最大份额，因此是报告的重点。2013年至2018年间，对农业生产者个人的净支持达年均近5400 亿美元，约占农业总产值的约15%。其中，约2940亿美元以价格激励的形式提供，约2450亿美元为对农民的财政补贴，其中大部分（70%）与特定农产品的生产挂钩。只有1100亿美元用于以一般服务或公共产品的形式向农业部门提供的集体资金转移（图1）。

### 农业生产者支持措施可能产生负面影响

价格激励和财政补贴是可能对粮食体系产生重大负面影响的支持形式，因为它们会激励可能对粮食体系的健康、可持续性、公平和效率有害的生产实践和行为。

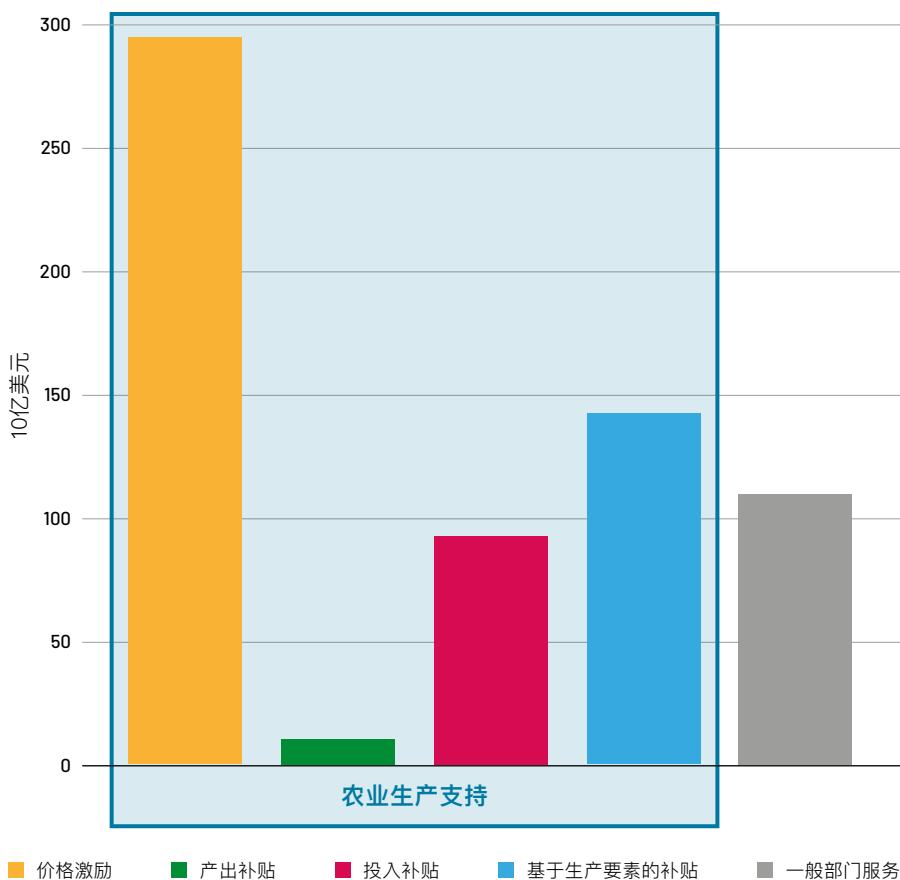
价格激励是边境措施（例如进口关税和出口补贴）的结果，这些措施拉开了国内生产者价格与特定农产品边境价格的差距。这些措施虽然有利于某些生产者（例如某些作物的生产者），但可能会扭曲粮食贸易、生产和消费决策。同样，与特定农产品生产挂钩的财政补贴（即挂钩补贴）会导致负面的环境结果（例如，通过过度使用农用化学品和自然资源以及促进单一栽培）和营养结果（例如，通过过度促进主粮而不是水果和蔬菜的生产）。这些补贴还耗尽了本可以投资于回报更高和收益更持久的领域的公共资源，从而阻碍了对通常有限的公共资金的有效和更可持续的使用。

与生产挂钩的支持最终会阻碍市场的可持续发展，在全球范围内引发价格冲击，刺激排放密集型产品的生产，或损害更多样化和更有营养的食物供应和负担能力，尤其是对最贫困的消费者而言。相反，与特定作物生产无关的补贴和用于提供一般农业服务的财政转移是扭曲程度最小的措施，也不太可能对可持续性增加压力。这种类型的支持不会影响农业生产的类型或数量，因此有利于做出更有效的决策。

概要 价值数千亿美元的机遇  
转变农业支持用途，促进粮食体系转型

图1

全球农业部门支持水平和明细（2013–2018年平均水平）



注：此图在完整报告中是图4。

资料来源：本报告作者基于农业激励联合会数据计算得出的结果（即将出版）。农业激励联合会数据库。《农业激励》[网络版]。华盛顿特区。[2021年8月3日引用]。  
<http://ag-incentives.org/indicator/nominal-rate-protection>

## 排放密集型和不健康的农产品获得了最多支持

本报告发现，不健康的食物，如糖以及排放密集型农产品（例如牛肉、牛奶和大米）在全球范围内获得了最多的支持，尽管对健康以及适应和减缓气候变化都可能产生负面影响，并且这种支持对生产更健康、更有营养的食物（如水果和蔬菜）制造了（相对的）障碍。对气候的负面影响与高收入和中高收入国家尤其相关，因为这些国家的人均乳制品和肉类产品消费量高于较贫穷国家。在最不发达国家，主粮（即谷物）的生产获得最高支持率，农民没有太多的动力使其生产多样化并转而生产更有营养的食物。

## 扭曲的支持措施在中高收入国家仍然普遍

各国支持其农业部门的方式因政策目标而大相径庭，并且往往随着国家的发展而变化。与生产挂钩的价格激励和财政补贴在高收入国家（例如欧盟成员国）中应用最为广泛。2005年，此类支持占全球农业产值的40%以上，但此后的趋势大多呈下降趋势（图2）。相反，自20世纪90年代初以来，这些扭曲措施在一些中等收入新兴经济体国家（例如中国、哥伦比亚、印度尼西亚、菲律宾和土耳其）变得更加突出。价格激励和其他挂钩支持（尤其是投入补贴）现在平均占这些国家农业产值的10%以上（图2）。然而，在其他中等收入国家（例如阿根廷、加纳和印度），对农业生产者的支持率仍然为负，低价政策置农民于不利境地。这一趋势与大多数低收入国家（如撒哈拉以南非洲）的情况相似，这些国家的财政支持微乎其微，为保护贫困消费者而压低粮价的政策对农业部门非常不利（过去更是如此）。

持续严重依赖与生产挂钩的农业生产者支持清楚地表明，需要在国家、区域和全球层面对转变用途战略作出承诺。与生产决策挂钩的、扭曲性的价格政策和补贴仍然普遍存在，而世界范围内的大多数支持仍然给予环境足迹最严重的农产品。即使其中一些政策在过去十年中在一些国家和地区逐渐被淘汰，但最近它们似乎又再次出现。因此，需要做出更多努力来减少最具扭曲性和对环境或社会有害的支持，并将资源重新用于农业公共产品和服务的投资，例如研究与开发和基础设施。

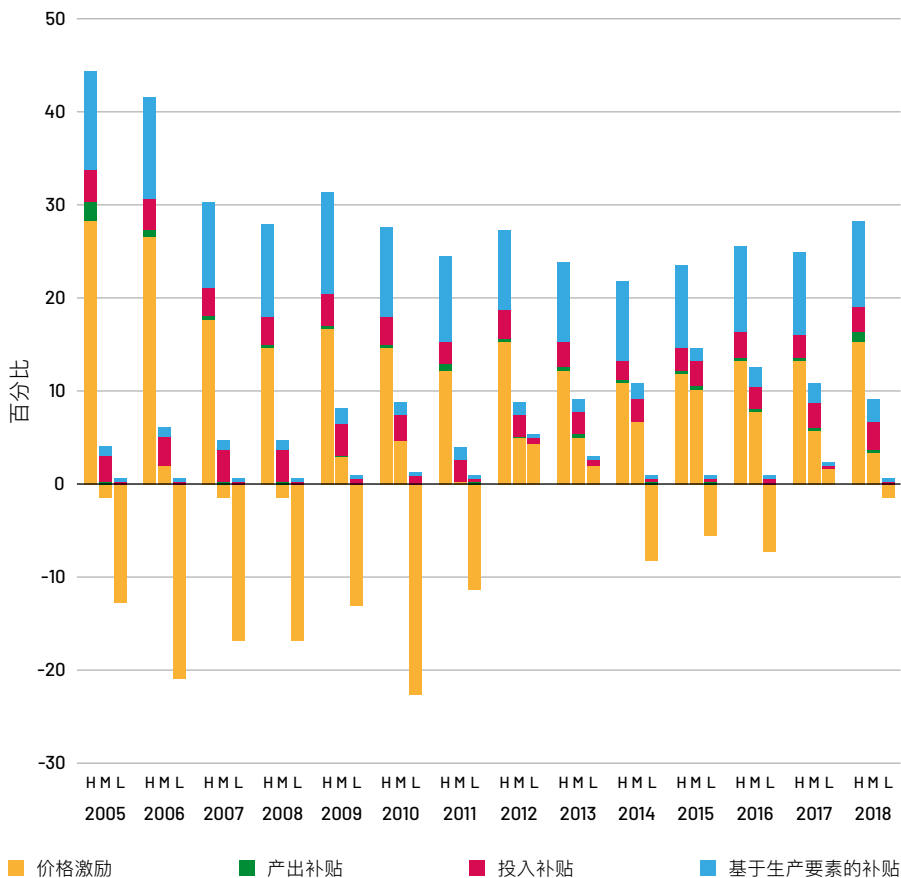


## 概要 价值数千亿美元的机遇

转变农业支持用途，促进粮食体系转型

图2

按支持类型和收入组划分的名义支助率占产值的百分比



注：此图借鉴了完整报告第二章中的数据。H = 高收入国家；M = 中等收入国家；L = 低收入国家。

资料来源：本报告作者基于农业激励联合会数据计算得出的结果（即将出版）。农业激励联合会数据库。《农业激励》[网络版]。华盛顿哥伦比亚特区。[2021年8月3日引用]。  
<http://ag-incentives.org/indicator/nominal-rate-protection>

## 考虑到取消农业生产者支持预计将带来的影响，我们很有必要转变农业支持的用途，包括采取各项措施减轻短期负面影响

按照“维持现状”的假设，同时考虑到预期将出现的经济复苏，全球对农民的支持到2030年预计将增至约1.8万亿美元。其中73%（1.3万亿美元）将通过边境措施提供，这将对贸易和国内市场价格产生影响。其余27%（4750亿美元）将以支持农业生产者的财政补贴的形式提供，这可能继续加剧投入品滥用和生产过剩的状况。

本报告的模型分析显示，如果只是简单地取消农业支持，那么所导致的权衡取舍将带来重要的负面影响。例如，假设不转变农业支持的用途，而是以2030年为限取消所有农业支持，那么在这种极端情况下，温室气体排放量将减少7840万吨二氧化碳当量（图3），但作物生产、畜牧生产和农场就业也将分别下降1.3%、0.2%和1.3%。新兴金砖国家（巴西、俄罗斯联邦、印度和中国）的农场就业可能下降2.7%。

如果仅仅取消全球边境措施，那么作物和畜牧生产都将有所提升。另一方面，这也会促进养殖作业更集约化，全球因牧场扩张而引起的毁林和土地转化将随之减少，而温室气体排放量到2030年也将由此下降5570万吨二氧化碳当量（图3）。这么做会对营养膳食产生利弊不一的影响，尽管由于全球农场收入增加，食物不足人口数量将减少0.2%。

如果仅仅取消全球农业财政补贴，那么农业生产将会下降，导致投入品数量（如以前有补贴的农业化学品）和土地利用（耕地和牧场）减少，这有助于自然保护，而且到2030年温室气体排放量将降低1130万吨二氧化碳当量（图3）。不过，这很可能让消费者为健康膳食支付更昂贵的价格，而且会损害农场收入，对妇女当家的家庭和依赖补贴的较贫困家庭来说尤其如此。因取消农业补贴而降低的农场收入如果得不到弥补，将把发展中国家的一小部分人口推向极端贫困，从而导致食物不足发生率升高。

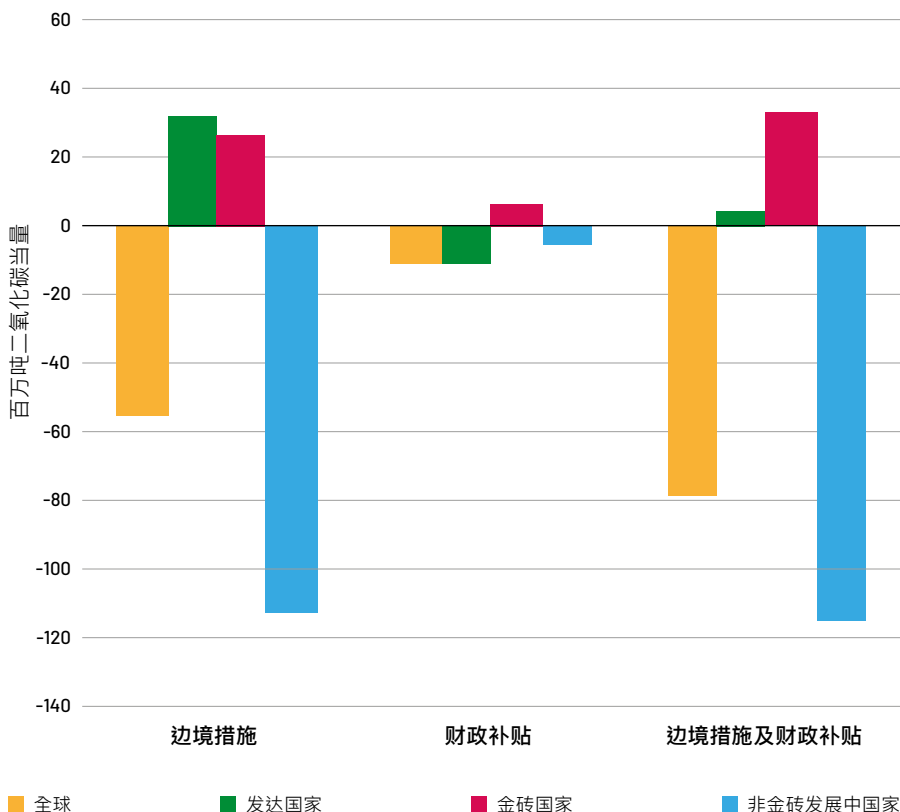
这一分析有力地证明，应当转变农业支持的用途，而非取消农业生产者支持。为将权衡取舍的程度降到最低，并确保取得全面有益的成果，任何因减少支持而节省下的财政经费都应转变用途，以便采用更健康、更可

概要 价值数千亿美元的机遇  
转变农业支持用途，促进粮食体系转型

持续、更公平和更高效的方式为农业提供支持。这包括采取现金补助计划等各项措施来减轻短期负面影响，特别是针对最弱势群体的措施。

► 图3

取消农业生产者支持后，温室气体排放量预计在2030年将发生的变化



注：此图在完整报告中是图19。

资料来源：本报告作者基于MIRAGRODEP模型预估数据计算得出的结果。

## 制定有针对性的农业支持用途转变战略的六个步骤

考虑到与其他政策领域的复杂权衡关系，以及政策目标和影响之间的互动，任何转变农业生产者支持用途的战略都需要经过系统性评估，以确保粮食供应链所有环节以及与其他系统交叉部分中的政策一致性，并发挥潜在的协同效应。上述政策一致性至关重要，要求各系统多个层面（从地方到全球）进行思考，同时做出努力，通过对农业支持政策的综合评估，全面改革综合粮食体系的各个部分。

因此，不存在一刀切的最佳转变用途战略。一系列因素和各国的具体情况将决定哪些农业生产者支持措施最有助于转向更健康、更可持续、更公平和更高效的粮食体系。尽管如此，本报告还是为各国政府提供了用于制定转变用途战略的六步法，旨在促进建立更健康、更可持续、更公平和更高效的粮食体系（图4）。

### 转变用途过程中的关键考虑因素

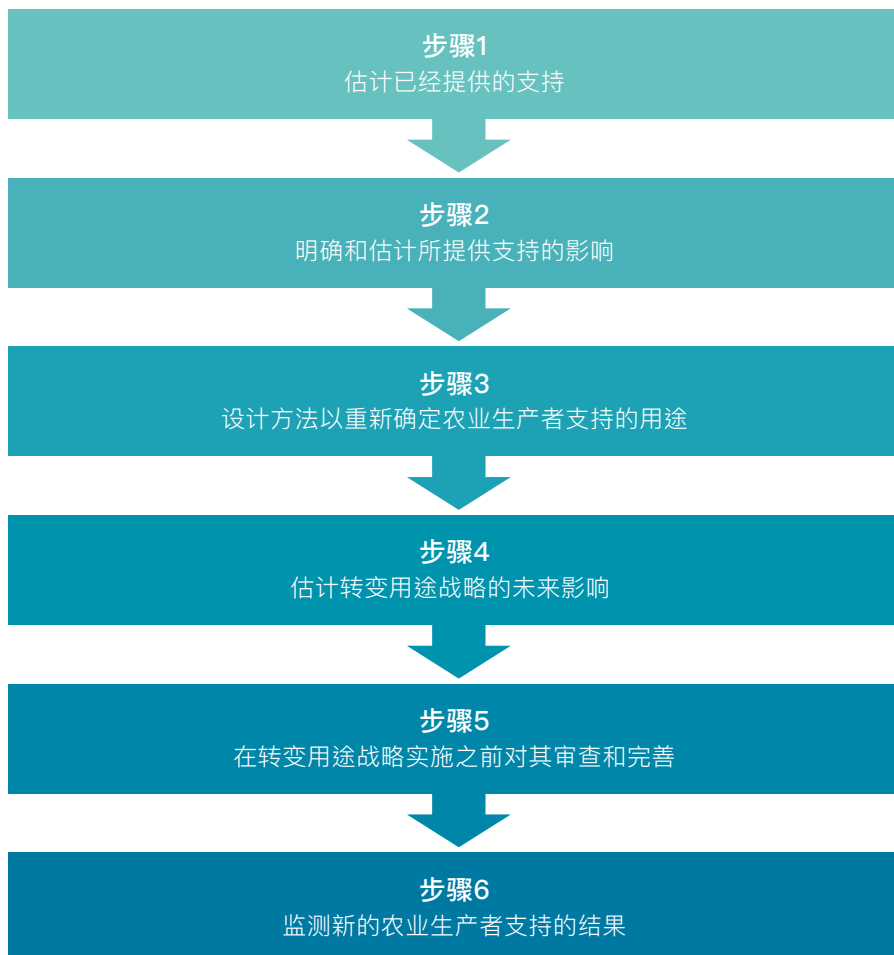
制定成功的转变用途战略需要通盘考虑。这包括制定各项正确的目标，了解各种因果关系，为成功实施战略提供合适的条件（例如加强能力、促进各部委协作和确保所有相关行动者的透明参与），以及创造支持性投资机会。为了让拟议的农业支持调整和所需改革获得普遍接受，应制定一项针对利益相关者及公众的沟通和参与战略，这是总体用途转变战略中的重要组成部分。

在转变用途的六步过程中，透明的多利益相关方办法不可或缺。透明度和包容性磋商至关重要，有助于应对可能阻碍改革的制度性瓶颈和既得利益问题，促进战略的有效实施。农业支持改革会引发关于收入减少和食物可负担性的担忧，而且很可能遭到受益于当前体系的农民的反对。因此，十分有必要进行宣传沟通，向他们说明改革农业政策并不是要夺走对农民的支持，而是要转变支持的用途，以便形成良好做法，并遏止那些威胁粮食体系稳定性、农民福利和环境的做法。

**概要 价值数千亿美元的机遇**  
转变农业支持用途，促进粮食体系转型

► 图4

转变农业生产者支持用途并加以改革的六个步骤



注：此图是完整报告中图29的简化版。

资料来源：本报告作者自己的说明。

采用多利益相关方办法时，需要确保某些关键行动方的参与。尤其是小农户（其中许多是妇女），他们在应对粮食安全和营养问题以及加强韧性方面发挥着重要作用。此外，本地消费的粮食大多数由妇女生产，这意味着小农场在减贫、性别平等和农村地区妇女赋权工作中应占据核心地位。小农场土地单产水平比大农场更高，更适合刺激周边经济增长，也更有益于生态系统和生物多样性保护。因此，有必要认识到这些行动方的作用，并将他们纳入农业转变用途政策的制定过程，以确保成功转向更健康、更可持续、更公平和更高效的粮食体系。

政治经济方面的考虑对于设计高效的农业支持政策也至关重要，因为转变用途战略的制定会不可避免地导致同时出现获利者和失利者。在改革政策中，政策制定者需要做出最佳判断，明确怎样才能减轻短期负面影响和权衡取舍的程度（例如通过现金补助），对弱势群体而言尤其如此。在适当情况下，应考虑采取特定的补偿措施，帮助因转变用途和改革措施而面临更高成本甚至失业的个人或企业。同时，转变用途和改革应当充分利用有益于农民和消费者的潜在协同效应。例如，如果农民有动力提高作物生产的多样性，推动更有营养食物的可持续生产，那么结合采取多种措施，让消费者认识到长期食用这些食物对健康的益处，鼓励购买，就可以让这一转变带来更多成果。





## 联合国粮食体系峰会和后续全球论坛：里程碑式的转变机遇

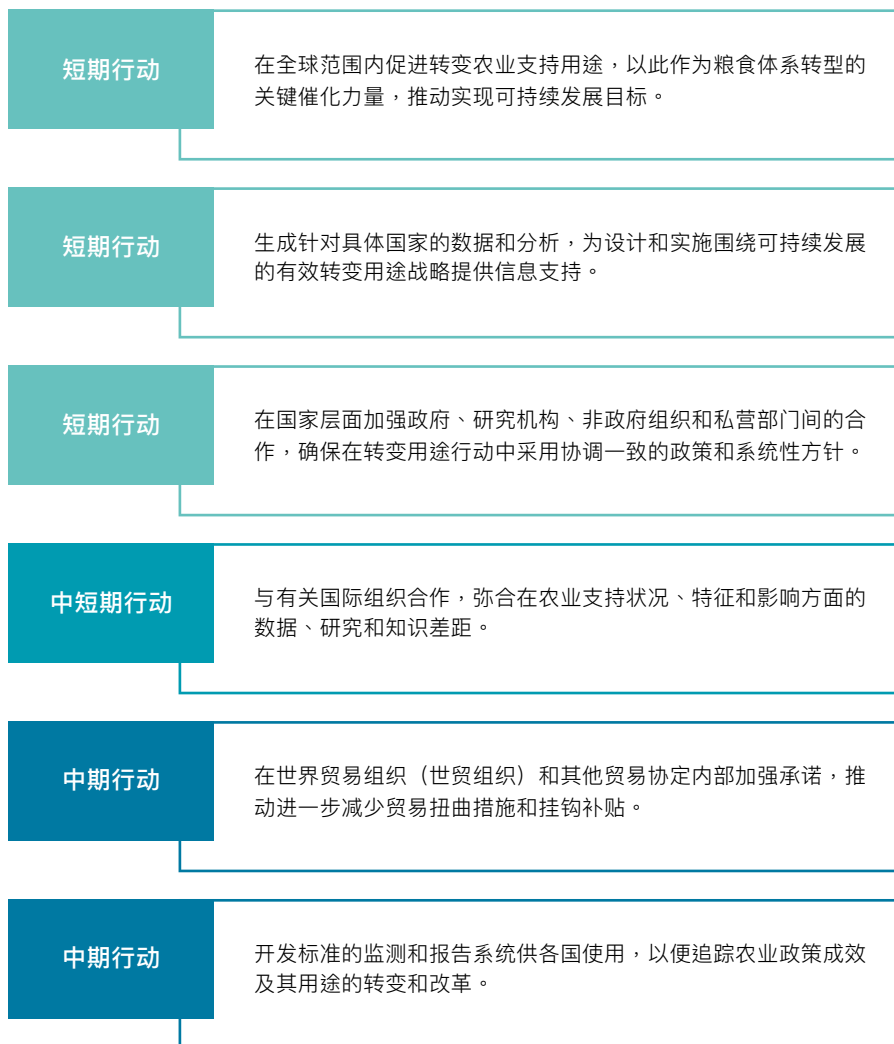
如果我们要实现可持续发展目标，那么就要加快向更健康、更可持续、更公平和更高效的粮食体系转型。尽管少数国家已经开始转变农业支持用途并加以改革，粮食体系转型仍然需要更广泛、更深入和更快速的改革。但是，除了2021年9月的联合国粮食体系峰会，各国缺少更大的机遇来为转变支持用途不当的政策作出承诺。此次峰会将汇聚来自全球的领导人、政策制定者和公众，因而提供了一个里程碑式的机遇，各方可确定如何就粮食体系转型达成一致意见。因此，转变农业支持用途应成为此次活动的首要议题。

转型势头应当在10月、11月及以后继续维持下去。粮食体系峰会所确定的行动应有助于取消有损生物多样性的激励措施，后者的相关工作可纳入《2020年后全球生物多样性框架》，供2021年10月生物多样性公约缔约方大会第十五次会议讨论。2021年11月召开的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十六次会议是加强各国承诺的又一次重大机会，可推动取消有害和扭曲的农业支持政策。在这些全球论坛上以及在未来几年内作出的决定和承诺，将对17个可持续发展目标中的至少12个目标产生支持或阻碍作用。

此类高级别的全球活动可推动根据需要转变农业支持用途，建立更健康、更可持续、更公平和更高效的粮食体系。必须借这些机会推动在诸多方面采取迫切的行动，包括短期行动的和长期行动（图5）。

► 图5

关于采取行动转变农业支持用途的建议



注：此图根据完整报告第5章中列出的建议绘制。

资料来源：本报告作者自己的说明。

短期而言，全球峰会之后国家层面的重点应在于更好地理解现有农业支持政策的影响，这是为制定转变用途战略提供信息支持的第一步。要转变用途，首先应逐步取消最具扭曲性和对自然、气候、营养、健康及公平危害最大的政策。为实现政策一致性，加强政府、研究机构、非政府组织和私营部门利益相关方之间的协作与合作也应成为一项优先重点。此外，需要与联合国机构和研究智库等相关国际组织协作，弥合在知识和研究领域的关键差距，实现从短期到中期的过渡。

中期而言，贸易共同体可在深入改革边境措施和挂钩补贴政策方面发挥重要作用，这些措施和政策是总体农业支持中非常重要而又极具扭曲性的部分。世贸组织各成员要做出共同努力来推动更新农业贸易规则和各项承诺，使其更有利于粮食体系转型。

最后，呼吁改进和开发标准的农业支持监测和报告系统，供各国使用。这项工作非常重要，既有助于政府监测公共资金的支出方式、明确趋势，并更好地将支出和支持政策与关乎贫困、自然、气候、营养、健康和公平领域的国家和全球目标相联系，也有利于支持履行在可持续发展目标和《巴黎协定》中作出的政治承诺。

向更健康、更可持续、更公平和更高效的粮食体系转型的过程有几个切入点。本报告指出，其中一个关键切入点在于重新思考和更新用于支持农业的方法，这是粮食体系的支柱。农业生产者支持已经造成大量低效和扭曲的现象，在自然、气候、营养、健康和公平方面付出的代价之高令人无法接受。对于许多公共资金紧张的国家来说，这一支持是不可持续的。因此，考虑到环境状况和人类健康需求，粮食体系转型的关键一步在于，在全世界政府的强有力支持下，重新思考和调整可影响农业生产的政策。





# 价值数千亿美元的机遇

## 转变农业支持用途，促进粮食体系转型

在很多情况下，农业公共支持机制会阻碍粮食体系朝着更健康、更可持续、更公平和更高效的方向转型，从而促使我们远离实现可持续发展目标和《巴黎协定》目标的轨道。本报告令人信服地指出，为扭转上述趋势，亟需转变有害的农业生产者支持用途，具体方式包括优化稀缺公共资源的使用，加强COVID-19疫情后的经济复苏，并最终推动粮食体系朝着可以支持全球可持续发展承诺的方向转型。

此外，报告还为政策制定者提供了88个国家过去和当前农业生产者支持的最新估计数，时间截至2030年。通过分析得出的趋势释放了明确的信号，表明在国家、区域和全球层面都应采取行动逐步取消价格激励和挂钩补贴等最扭曲和对环境和社会有害的支持措施，转而将资源用于提供对农业公共产品和服务的投资，如研发、基础设施和脱钩财政补贴。整体而言，分析强调，尽管有必要消除和/或减少有害农业支持，但为确保取得全面有益的成果，也需要推行转变用途举措，并在其中纳入相关措施以最大程度减少政策间的权衡取舍。

本报告确认，尽管少数国家已经开始转变农业支持用途并加以改革，粮食体系转型仍然需要更广泛、更深入和更快速的改革。因此，报告就各国政府如何转变农业生产者支持用途以及由此实行的改革提供了一份指南（包含六个步骤）。

本报告提出加强政府、研究机构、非政府组织和私营部门利益相关者间的协作与合作，为转变用途战略的制定和实施提供所需依据。据本报告观察，2021年9月的联合国粮食体系峰会是一次里程碑式的机会，可为转变用途提供极大支持。随后需通过2021年10月的生物多样性公约缔约方大会第十五次会议和2021年11月的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十六次会议继续维持这一势头。在这些全球论坛上以及在未来几年内作出的决定和承诺，将对17个可持续发展目标中的至少12个目标产生支持或阻碍作用。



报告全文可查阅：

<https://doi.org/10.4060/cb6562en>