





## 背景

i) 制定《全球粮食安全与营养战略框架》(以下简称《全球战略框架》)的决策背景:

粮安委《改革文件》指明委员会的工作包括:

“建立一个全球粮食安全和营养战略框架以改进协调和指导广泛利益相关者采取同步行动。全球战略框架将具有灵活性,从而能够随着优先重点的变化而进行调整。它将依靠现有框架,如联合国综合行动框架、非洲综合农业发展框架和《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》。”

粮安委第36届全会决定:

“委员会同意启动一个全面的磋商进程,由粮安委主席团在联合秘书处协助下,与顾问小组密切合作展开,并有各利益攸关方参与,目的是在2012年10月前制定《全球粮食安全与营养战略框架》第一版,然后须加以定期更新,以反映粮安委的结果和建议。”

ii) 指导《全球战略框架》建立、制定和实施的原则包括:

- 《全球战略框架》应酌情与可持续全球粮食安全罗马五项原则保持一致;
- 《全球战略框架》的制定将包括广泛、民主、包容的参与过程,努力确保所有利益相关方,尤其是受饥饿、粮食不安全和营养不良影响最严重的群体,其声音都能够被听到;
- 《全球战略框架》不会取代其他国际粮食安全和营养框架。这些框架都是就某一特定目标和背景所制定的。《全球战略框架》以其包容性、全球性和整体性的角度,成为这些框架的补充。
- 《全球战略框架》将设计为一份影响显著的活文件,由粮安委全会定期更新,考虑对粮食安全和营养影响最大的新问题,并采纳高级别专家组的建议和专业意见。
- 《全球战略框架》将由粮安委成员国批准,得到所有利益相关方支持。批准或支持都不具备法律约束力,而只是承认文件作为一项完备框架能够改善粮食安全和营养治理的融汇协同。

iii) 《全球战略框架》之《注释大纲》的编写小组由粮安委秘书处和顾问小组成员组成,代表所有利益相关团体并接受高级别专家组指导委员会的建议。

iv) 《注释大纲》旨在发挥指示作用,尤其是在第3、4章节,以对现有框架和其他文件的审议为基础,并采纳高级别专家组和编写小组成员的建议。目的在于促进商讨和

辩论。《全球战略框架》本身就是通过和利益相关成员进行广泛磋商后确定的。首先，将于 2011 年夏天进行全球电子磋商，随后在 2012 年年初进行区域磋商，之后是进一步的电子商讨，并于 2012 年 7 月在粮安委领导下进行全会审议，2012 年 10 月向粮安委第 38 届会议提交最终文本。

## 全球粮食安全与营养战略框架

### I. 理由说明、宗旨与功能

1. 《全球战略框架》以持续消除饥饿和营养不良的公认目标为前提，其短期目标与“千年发展目标”中的相关内容一致。粮安委主席团批准《全球战略框架》的宗旨初步定为：

“《全球战略框架》宗旨在于提供一个动态工具，以强化粮安委在以下方面的平台作用：促成协调，指导广泛利益相关方协同工作，支持全球、区域和国家主导的旨在防范未来粮食危机、消除饥饿、确保全人类粮食安全和营养。”

2. 关于建立《全球战略框架》的理由，引言部分将忆及粮安委和其他会议此前的讨论，解释《全球战略框架》如何通过吸收专注于粮食安全和营养的现有框架，并通过确保利益相关方的支持，为发展进程增加价值。这一部分将明确《全球战略框架》旨在为全球、区域和国家层面的一致行动提供清晰指导和建议，受到广泛利益相关方和高级别专家组的支持，并尊重相关国家对于抗击粮食不安全计划的所有权。

3. 为了实现其目标，《全球战略框架》将：

- 就涉及粮食安全和营养的诸多问题找出关键挑战和机遇、工作重点、备选政策和建议；巩固对现有和未来挑战、困难及瓶颈问题在宏观层面的预测和建议；
- 促进粮食安全和营养具体战略、政策和计划的融合并提高其国际信誉度；阐述战略、行动计划与承诺的核心要素，供利益相关方在全球、区域和国家层面采用；
- 突出粮食安全和营养领域有哪些关键政策及措施区别能够得益于未来的共识和融合协调；加强协调，减少重复工作和应对措施缺位，包括财务方面；提供粮食政策框架，为其他政府间组织在农业和粮食安全领域的战略、政策及计划提供信息与帮助；
- 鼓励通过国际战略，结合短期与长期目标，确定国际社会如何支持各国进行投入，从短期向长期过渡；
- 阐述治理、监督机制及建立与执行粮食安全和营养战略体系的原则与选择。

## II. 粮食不安全和营养不良的长期挑战与结构性原因

4. 粮食不安全和营养不良的长期挑战与结构性原因需要进行系统性分析，以找出并解决影响各层面所有人实现粮食安全和营养的挑战。结构性原因包括因对粮食安全和营养缺乏充足治理导致国际上和国家层面的决策缺乏一致性；国际上和各国对农业部门投入减少；土地权属及获取土地和其他自然资源的途径持续得不到保障；对女性及其面对营养不良时的独特脆弱性没有足够关注。减少儿童营养不良的进展极其微弱、缓慢。通过发育不良这一指标来衡量，仅在 24 个国家中就分布着全球 80% 长期营养不良的人口。

5. 长期而言，主要挑战是在可用自然资源越来越少、质量不断降低的情况下，满足人口和收入增长以及饮食变化所导致的对充足和营养丰富的食物不断增长的全球需求。应对这一挑战需要在“绿色农业”的条件下，提高粮食和农业单产及整体生产效率，同时显著减少收获后损失。同样，这也包括拓宽食品篮和用于食物生产的植物及动物的多样性（膳食多样性）。当前单产增长率降低的现象必须得以扭转。农业研究机构对找到地区和全球性解决方法的作用将十分关键。气候变化对农业生产和食物体系的影响将增加粮食不安全的风险，尤其是生活在边缘环境和小农户家庭中生产者所面临的风险。无法获取土地或实现就业的人风险最大，应得到优先保护，尤其是在危机时期。

6. 《全球战略框架》需要优先关注、检查和分析多个影响农业和粮食安全长期趋势的问题，包括：

- 人口变化；人口增长、城市化和农村向城市的人口迁移；
- 为女性赋权并避免饥饿出现跨代重复；
- 食物消费模式变化以及对生产和营养的相关影响；
- 自然资源的压力：土地和土壤、水利、生物多样性、森林和山区；
- 气候变化：包括自然灾害增多的可能性；
- 危机延长和冲突后的饥饿；
- 粮食和农产品贸易、食品质量和安全、营养以及对粮食安全和营养的影响；
- 技术发展和转移；研究和开发；
- 土壤结构以及农业生态体系养分循环退化；
- 作物和家畜遗传多样性加速损失

### III. 待解决优先重点

7. 当前，价格波动引人关注，因为这是阻碍实现人人享有粮食安全的关键障碍。波动本身源自市场运作的根本性、结构性问题，包括那些并不涉及农产品贸易的市场。面临供应和需求冲击时，政策应对不协调也加剧了价格波动。粮价高企并不断波动，令社会动荡恶化、加剧政治不稳定。最近的事件显示农村和城市穷人的粮食安全和营养在粮食价格高涨之后急剧恶化，原因在于这些贫困家庭的大部分收入都用于购买食物。然而，高粮价和国际粮食市场表现不佳也会激励农业投资，包括跨境资本转移。此类投资未必总能惠及投资接受国和贫困人口，也并不总会考虑营养方面的成果。能源价格不稳定加剧粮价波动，缺乏进入市场的基础设施导致农民难以获利并无法满足自身对粮食和营养的需求。

8. 除了关注这些短期问题外，《全球战略框架》还将集中应对饥饿问题更长期的结构性原因，并分析饥饿和营养不良水平持续保持在高位的根本性原因。对现有框架进行评议后，发现以下优先重点问题，需要在全世界、区域和国家层面加以应对：

- **环境可持续的粮食和农业生产：**许多粮食生产体系一方面均难以发掘生产力和生产潜能，另一方面又加剧了农业所依赖自然资源的退化。其他体系在生产和单产方面的提升难以为继。问题在于找出办法，让各国在整个价值链中通过可持续的体系来减少饥饿和营养不良，并满足未来日益增加的粮食和营养需求。对决策者的进一步挑战在于发掘出农业（资源最密集型的生产部门）缓解气候变化影响的潜能。
- **女性面临的挑战：**女性为发展中国家的粮食安全做出了重大贡献。但是和男性相比，女性一直更难以获得资源和机会来提高生产力。女性对其土地的所有权缺乏保障，也缺乏肥料等农资，以及改良的种子品种和机械设备，且难以获取合理信贷和推广服务。《2011 年世界粮食和农业状况》显示，消除男性和女性在获取农资方面的差异，将令女性所耕作土地的单产提高 20%至 30%，从而将发展中国家的农业生产水平提高 2.5%至 4%，降低营养不良发生率达 12%到 17%。女性在保障粮食安全和营养方面也面临自身独特的责任（和脆弱性）：她们是粮食生产者，要赚取收入，承担照料家庭的主要责任，并且作为母亲养育后代。女性的营养状况不仅对其自身健康十分关键，而且事关她们能否维持有保障的生计、在怀孕时和分娩后确保子女获取合理营养、保持健康。
- **小农生产者的作用：**在许多发展中国家，小农生产了大部分粮食，同时又是贫困的主要受害者。需要解决的问题在于小农生产体系的生产力该如何提高，尤其是

如何面对粮食和农产品需求结构的变化。这种变化有利于较大规模和资本更密集的生产体系。同时也要解决小农生产者 and 市场进行更有效对接的问题。

- **土地和其他资源的权属没有保障：**土地和其他自然资源的权属没有保障会导致人们被边缘化，且对投资没有积极性，并让家庭疏离所能获取的资源，从而使脆弱性更为严重。不当的权属制度将导致过度利用资源，并抑制可持续的生产方式。所有这些情况都会危及粮食安全和营养。促进有利于消除贫困、提升粮食安全和可行的权属制度很重要，在针对农业资源的竞争不断加剧而可获取资源又不断减少的情况下尤为如此。
- **价格波动：**粮价、投入品和运输成本波动尤其会影响较为贫困的人群。价格波动也对国家当局带来社会和政治挑战。应对这类挑战的做法通常是对粮食和农产品市场进行临时、未经协调的干预。这可能加剧价格波动，并导致全球市场情况恶化。各国迫切需要协调政策，应对价格波动，包括增强各种市场交易的透明度、提供更完善的信息，并采取行动应对价格波动根本性的结构因素。
- **脆弱性：**2007 至 2008 年间的粮价和经济、金融危机显示，贫困人口的各种群体，特别是女性和幼童，在面对这些事件时尤为脆弱，凸显出贫困与饥饿的联系。很多情况下，由冲击引发的严重饥饿会转为长期粮食不安全和营养不良。解决这种脆弱性的根本原因并加强抵御经济和其他冲击的能力如生计手段多样化等措施，不仅将能挽救生命、保护生计，还将大大促进长期粮食安全和营养。
- **投资于农业：**数十年来，公共和私营部门对农业，包括农业研究的投资并不充足，导致许多发展中国家生产力低下、生产停滞，无法改善营养水平。全球粮价上涨的前景、粮食危机是否会再度发生以及全球粮食市场能否在未来正常运作的不确定性都导致对农业投资，包括国内投资和跨境投资的积极性增加。重要之处在于确保这些投资，尤其是涉及土地和其他资源交易的投资，不会危及粮食安全和营养、穷人对资源的获取以及环境可持续性。应实施鼓励农民和其他食物链中私营企业进行投资的政策。国际投资应通过技术转移、创造就业、上下游联系等方式惠及接受国发展。
- **改善各层面粮食安全和营养治理：**全球、区域和国家层面对粮食安全和营养的良好治理要求所有利益相关方的声音在政策讨论中都得以表达，并改善政策协调。需要解决的问题包括如何平衡各方利益，采纳合理、实质性的决策，并通过政

策、计划及资源筹集将战略指导转化为有形的粮食安全和营养成果。这就需要有效的领导，加强治理机构间的协调和联系。

- **统一农业补贴：**富国的农业补贴导致穷国遭受粮食倾销，抑制了农业发展。穷国通常以农业为主要经济部门，因而难以负担对其进行补贴。《世贸组织农业协议》禁止新设补贴，但是允许维持现有补贴。必须解决这一问题，尤其因为只有这样才能提高小农农业生产力。

#### IV. 备选政策

9. 无论是从短期还是从长期来看，《全球战略框架》都应基于《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》的根本性考虑与原则，包括平等和不歧视、参与和包容、保障资源和资产获取、良好治理和法治，并关注尤其易受粮食不安全伤害的个人和群体。建议《全球战略框架》的总体性框架应为粮农组织于 2003 年在《消除饥饿计划》中提出的双轨制。这一做法得到了多个国际会议、《综合行动框架》以及其他主要框架的批准。双轨制将就满足脆弱人群的短期需求（包括危机情况下的行动）提出行动建议，并结合政策、计划及资源筹集措施提高农业长期生产力和可持续性，以加强生产体系和贫困家庭抵御冲击的能力。

10. 《全球战略框架》中建议的政策应对措施包括以下领域：

- **以权利为基础：**全球粮食安全危机显示食物权在很大程度上得不到保障。越来越多的国家利用食物权作为框架，来设计、实施和评价国家法律、政策和计划。这些经验应得到有效传播。以权利为基础的一项重要措施就是将食物权原则纳入粮食安全战略、政策和计划的设计与实施。
- **确保粮食安全和营养工作重点关注女性和儿童：**应进一步关注采取具体行动改善营养安全，包括投资于发展战略，提高社会全体成员的营养水平，并特别强调女性和儿童的营养。应通过直接干预并在农业、粮食安全、食品质量与安全、农村发展和整体性发展政策与计划中纳入营养问题来解决各国关切。政府、捐助者和民间机构通过消除法律中对女性的歧视并确保所有政策、计划和项目都考虑到男性和女性各自角色与责任、他们在农业和农村就业中面临的限制以及年轻人的问题等做法，可以带来重大改观。女性更广泛、有效的参与，并利用其知识、技能和经验，将推动实现可持续性和发展目标的进程。而对儿童营养的关注将有助于抵御饥饿的跨代重复。
- **农业作为发展引擎：**粮食安全与经济增长及社会进步密切相关。粮食安全议程应关注农业，这是多数穷人生计的根基。农业也是许多发展中国家农村经济的支



柱。粮食安全议程也应关注为改善营养成果而对农业进行的投资。尤其需要支持小农适应粮食需求变化、技术进步和可持续性需求带来的调整。要实现这一点，需要改善进入市场的机会、适应并采用合适的技术、体制创新以及改善获取资源、金融、社会和人力资本的机会。

- **研究与开发：**如果要确保农业生产实现必要增长，为不断增加的全球人口提供充足食物，就需要进一步强调农业研发的作用、向发展中国家农民转移合适且适应需求的技术，并培养有效利用技术的能力。也需要投入更多的研究力量拓展食品篮，促进膳食多样性，以此作为实现粮食和营养安全的重要手段。
- **安全网、社会保障和营养：**部分人群在满足自身粮食和营养需求方面缺乏必要购买力。必须更关注他们的最迫切需要。各种形式的社会保障和安全网不仅应满足通常由自然灾害或冲突导致的最迫切需要，也应有助于降低不确定性、提高农业生产率。社会保障和安全网对于获取资源途径十分有限的人来说尤为重要。
- **强化贸易体系：**国家内部和国家之间开放的贸易流动以及高效的市场可以发挥积极作用，加强粮食安全和营养。应经由多边贸易谈判增加国际市场机遇一手段包括减少贸易壁垒、消除扭曲贸易的对农业支持，充分重视国际贸易公平性。
- **土地改革和土地权属：**存在严重社会分化、贫穷和粮食不安全的区域和地区需要进行土地改革，以拓展对土地和其他相关资源可持续的获取途径及掌控。要做到这一点，需要在连贯一致、以权利为依据、符合道德标准、各方参与和一体化的政策基础上开展计划。需要《土地和其它自然资源权属负责任治理自愿准则》体系提供框架，进行负责任权属治理，支持粮食安全、减贫、可持续资源利用和环境保护。粮安委目前正领导对这一体系的审议、完成和通过进程。
- **投资于农业：**对农业的大部分投资将来自农民和价值链中的其他私营经营者。政府在捐助者支持下，应通过开发基础设施、建立有效市场和信息流动构建有利环境、鼓励这类投资。国家和国际农业研究同样急需投资支持。农业国际投资并不会自然而然就带来利益。必须仔细签订投资合同，选择鼓励投资的商业/生产模式，并确保有合适的立法和政策框架予以支持。粮安委正审议一项广泛而包容各方的磋商进程，针对有助于粮食安全、减少饥饿与营养不良的农业投资进一步确立和增强人们的意识和所有权。

## V. 在国家层面监督目标实现进程

11. 粮安委改革文件表示粮安委“应酌情协助国家和区域解决目标是否正在实现，和如何才能更加迅速有效减少粮食不安全与营养不良的问题。为此，将由必要建立一种新颖机制，包括制定共同指标，以监测实现这些商定目标和行动的进度，考虑以前的粮安委和其他监测活动中吸取的教训。”

12. 受监测的目标可能包括“千年发展目标”，尤其是其中第一项内容，以及区域一致认可的目标，诸如到 2025 年在拉丁美洲和加勒比地区消除饥饿，及“非洲农业综合发展计划”。监测《全球战略框架》的实施和影响同样重要。粮农组织和其他国际机构会继续监测饥饿与营养不良的情况，而《全球战略框架》应指导各国监测并报告实现各自所确定目标的进程。《全球战略框架》也应为国家层面实现有效和包容性的粮食安全和营养治理提供原则与选择，对全球战略来说这也是一个关键要素。这将有助于各国分享良好做法与成功经验，更好地理解在实际情况中哪些做法有效，哪些效果不佳。

13. 《全球战略框架》应指导协助各国将监测计划并入国家和地区粮食安全和营养优先重点工作中，并加强与可用资源的联系。粮安委正寻求方法勾绘国家层面的粮食安全行动，以协助各国将粮食安全和营养目标与政策、战略、计划及可用资源进行更好地联系。《全球战略框架》可指导未来将采用的衡量标准以及共同绩效指标，包括涉及营养的具体指标。

## VI. 术语定义

14. 《全球战略框架》包括常用词汇和术语定义，以确保对概念、分析和指南有共同的理解。这部分将包括：

- **粮食安全**只有当所有人在任何时候都能够在物质、社会和经济上获得足够、安全和富有营养的粮食来满足其积极和健康生活的膳食需要及食物喜好时才得以实现。
- **营养安全**只有当粮食安全结合卫生的环境、充足的医疗服务，以及恰当的照料和用餐方式，确保所有家庭成员的健康生活时才得以实现。