



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

C

大会

第四十一届会议

2019年6月22-29日，罗马

可持续发展目标/ 《2030年可持续发展议程》进展

内容提要

2017年7月召开的粮农组织大会第四十届会议称赞粮农组织作出努力，在国家、区域和全球层面继续参与《2030年可持续发展议程》的落实、监测、跟进和审查工作，并为秘书处和成员提供指导。

粮农组织一直与各国携手合作，应对若干跨越可持续发展目标且相互关联的发展挑战。许多国家都在做出强有力的政治承诺，并利用可持续发展目标了解实现转型变革的机遇和挑战。然而，在将可持续发展目标的期望转化为包含粮食和农业领域明确贡献的可执行的国家发展计划方面，进展较为缓慢。

要实现可持续发展目标，就需要加强制定和支持综合政策的能力、收集和分析数据、建立支持全社会参与的强有力的多方利益相关者伙伴关系、调动实施手段，特别是在融资和投资、科技、市场准入及能力发展等方面。本文强调了主要挑战，概述了粮农组织正在开展的工作，并提出了粮农组织可以加快行动的方式，以更好地支持各成员实现《2030年议程》中宏伟的可持续发展愿景。

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。



C 2019

建议大会采取的行动

提请大会：

1. **忆及**粮食和农业是《2030 年可持续发展议程》的核心内容，特别是在消除贫困、饥饿和各种形式的营养不良以及恢复人类与地球之间的可持续平衡方面，并且粮食和农业部门对 17 项可持续发展目标中的至少 14 项作出了实质性贡献；
2. 对饥饿、营养不良和肥胖的增加、农村地区贫困的集中、持续存在的社会和性别不平等、许多地区自然资源的退化或进一步枯竭以及全球生物多样性的显著丧失**表示关切**；
3. **认识到**实现《2030 年议程》和可持续发展目标需要加快并扩大行动，同时**鼓励**成员将粮食和农业纳入国家计划以及重振后的联合国国别计划编制进程，作为实现可持续发展目标的手段；
4. **注意到**粮农组织通过其各项战略计划在支持国家、区域和全球层面实施、监测、跟进和审查《2030 年议程》方面取得的进展；
5. **鼓励**粮农组织，以自身各项战略计划及联合国发展系统现行改革为背景，通过下列方式加强支持成员对《2030 年议程》的实施、跟进和审查工作：
 - a) 按照粮农组织和联合国的规范和标准，加强对各成员的综合政策支持；
 - b) 协助各成员加强在收集和分析数据以及利用数据进行循证决策等方面的能力，特别是涉及可持续发展目标指标的情况下；
 - c) 支持各成员与其合作伙伴建立伙伴关系，调动和提供包括技术在内的实施手段，并为改进各个层面旨在实现可持续发展目标的集体行动提供支持框架；
 - d) 在《2030 年议程》愿景的指导下，开发新的业务模式，将粮农组织的政策和技术工作与融资和投资联系起来。

对本文件内容如有疑问，请联系：

副总干事（气候及自然资源）

Maria Helena Semedo

电话：+39 06570 52060

I. 引言

1. 2017年7月粮农组织大会第四十届会议称赞粮农组织作出努力，在国家、区域和全球层面继续参与《2030年可持续发展议程》的落实、监测、跟进和审查工作。
2. 会议特别注意到在制定可持续发展目标各项全球指标方面取得的进展，并期待秘书处定期予以汇报；建议粮农组织进一步加强对国家利益相关方的支持，以确保粮食和农业在国家确定的优先事项中得到突出体现，同时加强国家利益相关方的监测和报告能力；鼓励秘书处监测参与《2030年议程》的进展情况，包括通过向联合国可持续发展问题高级别政治论坛提交报告；注意到国家、区域和全球指标的互补性，并鼓励成员就联合国统计委员会和经济及社会理事会认可的全球指标框架做出报告；鼓励加强伙伴关系和联盟，以支持为实施可持续发展目标和《亚的斯亚贝巴行动议程》筹措资源。
3. 粮农组织经审查的《战略框架》与可持续发展目标进行对接，让本组织能够围绕对成员的支持和承诺制定战略，从而在整个《2030年议程》中更多反映与粮农组织职能相关的问题，并使粮农组织能够利用其计划和工具，支持各国努力落实可持续发展目标并实现其国有化。通过《2018-21年中期计划》，粮农组织各项战略计划为14项可持续发展目标、36项具体目标以及45项独特指标做出贡献¹。
4. 本文概述了粮食和农业相关可持续发展目标方面所取得的进展和粮农组织在联合国高级别政治论坛的参与情况（第二节），以及可持续发展目标各项指标的进一步发展情况（第三节）。文件回顾了各国在利用粮食和农业部门对可持续发展的潜力方面所面临的主要挑战（第四节），明确了转变粮食和农业部门以及促进其对《2030年议程》的贡献所需要的关键能力，同时概要介绍粮农组织为支持成员国而开展的主要活动（第五节）。文件最后向各国和粮农组织提出了未来行动建议（第六节）。

II. 实现可持续发展目标方面的全球进展

5. 尽管国际社会在可持续发展目标的一些关键领域继续取得进展²，但总体水平和速度仍不足以实现《2030年议程》³。粮食和农业部门需要加快行动，以满足不断增长的全球人口的膳食需求，并保障包容、可持续和具有抵御能力的粮食和农业系统赖以生存的生物多样性和自然资源基础⁴。
6. 最近的估计表明，饥饿和各种形式的营养不良正在增加，营养不足、超重和肥胖的趋势令人担忧⁵。尽管全球粮食产量增加，但粮食获取方面的不平等仍然

¹ <http://www.fao.org/3/my734en/my734en.pdf>

² 各国继续降低极端贫困发生率（可持续发展目标1），改善获得卫生服务（可持续发展目标3）和教育（可持续发展目标4）的机会，并成功降低了孕产妇和儿童死亡率（可持续发展目标3）。

³ 《2018年可持续发展目标报告》，联合国，2018。

⁴ 《粮食的未来——2050年的替代途径》，粮农组织，2018。

⁵ 《2018年世界粮食安全和营养状况》，粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织，2018。

存在（可持续发展目标 10）。极端贫困（可持续发展目标 1）、冲突（可持续发展目标 16）、迁徙和城市化（可持续发展目标 11）的趋势加剧了人口压力和增长、价格波动和市场低效的影响。对于那些生活在偏远农村地区和许多迅速扩张的城市地区的人们来说，获得多样化的高质量健康膳食（可持续发展目标 3）仍然具有挑战性。此外，农业转型、农村就业（可持续发展目标 8）和农业产业化（可持续发展目标 9）的经济和社会效益没有得到广泛共享。同时，作为生产和消费可持续性（可持续发展目标 12）的关键决定因素，食品和农业部门正在导致气候变化（可持续发展目标 13）、⁶不可持续地利用自然资源（可持续发展目标 14 和 15）⁷以及生物多样性的丧失（可持续发展目标 2、14 和 15）。⁸

7. 为确保粮食和农业继续成为《2030 年议程》中的高度优先事项，粮农组织继续参与全球和区域论坛，通过积极参与可持续发展问题高级别政治论坛及其筹备进程以跟进并审查《2030 年议程》，从而推动粮食和农业部门得以在 2017 年和 2018 年《高级别政治论坛部长级宣言》中得到反映⁹。此外，粮农组织各技术委员会、各区域会议和若干法定机构的政策讨论成果，每年都向高级别政治论坛提供报告作为素材，并在其审议工作中逐步纳入可持续发展目标。粮农组织加强了对联合国经济委员会召集的区域可持续发展论坛筹备工作的参与，以便将区域视角纳入审查进展和政策讨论中，包括把《2030 年议程》与区域商定的政策优先重点和框架相协调。

III. 粮农组织作为 21 项可持续发展目标指标的监管机构

8. 粮农组织对其作为六项可持续发展目标 21 项指标的监管机构的职责做出了回应。粮农组织继续参与可持续发展目标各项指标机构间专家组的工作，参与有关全球数据报告、能力发展、资源筹集和国际统计治理方面的讨论¹⁰。

9. 在过去两年，粮农组织最终确定了九项可持续发展目标指标的方法演进。截至 2019 年 3 月，粮农组织监管之下的所有 21 项指标均采用了国际既定方法。2019 年，粮农组织为 16 项指标提供了数据和背景，其中五项是首次报告。这些素材均已用于更新全球可持续发展目标数据库并用以编制 2019 年全球可持续发展目标进展报告。粮农组织未来在可持续发展目标指标方面的工作，将侧重数据分类以及为私营部门和项目监测工作制定补充指标。

⁶ 《2016 年世界粮食安全和营养状况》，粮农组织，2016。

⁷ 《2018 年世界森林状况》，粮农组织，2018。

⁸ 《2019 年世界粮食及农业生物多样性状况》，粮农组织，2019。

⁹ https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/HLS/2017/1&Lang=E（E/HLS/2017/1- 2017 年部长级宣言）；https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/HLS/2018/1&Lang=E（E/HLS/2018/1 - 2018 年部长级宣言）

¹⁰ <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/>

IV. 国家层面的主要挑战

10. 各国对落实《2030 年议程》展现出强有力的政治承诺，制定了可持续发展综合战略，建立了机构和跨部门协调机制，并与利益相关方展开对话。然而，各国在将《2030 年议程》愿景转化为可执行的国家发展规划和计划方面也面临着严峻挑战。事实往往证明，新的安排过于薄弱，无法落实复杂的综合战略。各国面临的挑战是需要评价和管理目标和具体目标之间的相互依赖性——协同增效和权衡取舍——以及协调各个部门和各级政府的进程和政策。

11. 此外，许多国家未能调动必要的“实施手段”，对转型变革至关重要的资金投入不足。¹¹

12. 最重要的是，粮食和农业对实现大多数可持续发展目标的作用，在国家规划和预算中往往未能得到充分认识；在各国内部，粮食和农业相关部委很少充分参与国家可持续发展目标进程。而在联合国改革背景下，通过新的《联合国可持续发展国别框架》，各国应能得益于粮食和农业纳入联合国国别规划进程的主流，从而利用可操作的数据、政策支持、技术工具、伙伴关系和资源来推动和维持国家行动。

V. 支持国家层面粮食和农业转型以实现可持续发展目标

13. 秘书长指出，联合国需要加强四个方面的能力，为各国实现可持续发展目标提供必要的支持：改进数据收集和分析；综合政策支持；加强支持和维持伙伴关系以提供实施手段的能力；调动大幅增加的資金和投资以推动转型变革的能力¹²。

14. 作为一个专门机构，粮农组织在上述各个领域都有完善的职能和计划，真正领导联合国全系统努力增强粮食和农业相关能力。

A. 数据收集、分析和循证决策

15. 监测《2030 年议程》及其 232 项可持续发展目标指标所需的信息量对国家统计能力提出了挑战。尽管全球报告的整体情况有所改善，但与粮食和农业具体目标有关的数据覆盖面仍然非常小。近期在数据可用性方面取得的进展不足以确保大多数国家，特别是发展中国家，能够监测与粮食和农业有关的可持续发展目标指标。各国必须进一步拓展并在许多情况下建立新的体制框架，调动必要的人力和财力资源，收集、分析并传播数据，用以监测和评价可持续发展目标。

16. 粮农组织首席统计师与粮农组织各区域和国家办事处密切协作，围绕粮农组织监管的各项指标，为加强统计人员能力提供综合援助。共计 80 多个国家通过这些活动获得支持。

¹¹ 《2019 年可持续发展筹资报告》，联合国，发展筹资问题机构间工作队，2019。

¹² “重新定位联合国发展系统以实现《2030 年议程》”：<https://undocs.org/A/72/684>

B. 综合政策的实施

17. 正如秘书长在上述报告所指出的，对联合国发展系统能力的审查“显示出数据管理和提供综合政策建议的能力不足”。此外，“加强系统在政策建议方面的能力也将至关重要，因为各国政府越来越多地要求如何在如何最好地将可持续发展目标纳入其国家规划和治理结构、做出必要的权衡取舍、确定行动的优先次序和顺序等方面获得支持。”

18. 粮农组织通过各项战略计划，加强了对粮食和农业部门采取多部门方法的宣传。粮农组织致力于促进关于粮食和农业综合方法潜力的区域和国家对话，以便通过增加就业和收入、减少对自然资源的影响、促进粮食加工和其他非农活动中的增值和就业来恢复农村景观的活力。

19. 粮农组织正在开发工具，以确定与粮食和农业有关的相互关联的政策目标之间的关键“联系”（关联、相互依赖性和权衡取舍）。粮农组织将其旗舰出版物与《2030年议程》相结合，¹³深度分析了全球、区域和国家层面有关可持续发展目标指标的趋势背后的驱动因素。

20. 粮农组织各项战略计划制定了综合方针以促进政策和体制环境，从而在国家层面加速落实《2030年议程》。最近期发展包括旨在消除极端贫困的《战略框架》（战略计划3）、《城市粮食议程》（战略计划4）¹⁴、加强与“同一个星球/十年方案框架”之间有关可持续粮食系统的伙伴关系（战略计划4）¹⁵、在《2030年议程》背景下支持可持续和平进程的《全组织框架》（战略计划5）¹⁶、《可持续粮食系统》工具箱（战略计划4）¹⁷以及粮农组织各技术委员会讨论的《粮食及农业转型促进实现可持续发展目标：20项互联行动为决策者提供指导》指导方针。¹⁸

21. 尽管已取得显著进展，但仍面临重大挑战。制定粮食和农业转型的综合政策需要克服粮食和农业政策制定方面的传统部门思维，同其他关键政府机构（包括社会事务、经济发展、卫生等方面）建立协调机制，协调中央和省级政府。

C. 促进所有层面转型变革的伙伴关系

22. 《2030议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》认识到宏伟的可持续发展目标需要采用新的方法来调动“实施手段”，其中不仅包括公共资金和私有资金，而且包括市场准入、科技和创新以及促进能力发展的机制。强有力的伙伴关系，特别是

¹³ <http://www.fao.org/publications/flagships/en/>

¹⁴ <http://www.fao.org/3/CA3151EN/ca3151en.pdf>

¹⁵ <http://www.oneplanetnetwork.org/sustainable-food-system>

¹⁶ <http://www.fao.org/3/I9311EN/i9311en.pdf>

¹⁷ <http://www.fao.org/in-action/food-for-cities-programme/toolkit/introduction/en/>

¹⁸ <http://www.fao.org/3/I9900EN/i9900en.pdf>

与私营部门的伙伴关系，被视为调动所有层面支持的主要手段。伙伴关系和联盟也是确保弱势群体和利益相关者不掉队的关键。

23. 发掘伙伴关系的潜力需要建立或加强参与式规划进程的利益相关者参与机制，并在从地方至国家的各个层面执行这些机制。将伙伴目标与国家发展战略和《2030年议程》原则结合起来，是释放转型变革推动力量的有力途径。特别需要使农村行动方、小规模粮食生产者、家庭农民、女性和青年等弱势群体能够接触到伙伴关系。

24. 粮农组织继续提高认识并动员对其“零饥饿”愿景的支持，动员利益相关方并构建伙伴关系和同盟，包括2018年在马德里召集的区域反饥饿议会联盟。该联盟活动为议员提供机会，围绕如何实现可持续发展目标2来分享经验和最佳实践做法。

25. 自上届大会以来，粮农组织加强了在若干旨在粮食和农业转型的多方利益相关者伙伴关系中的参与。主要伙伴关系包括联合国营养行动十年：通过行动网络促进国家层面的行动；联合国家庭农业十年：2019年5月启动，旨在动员所有利益相关方支持家庭农业在实现可持续发展、不让任何一个人掉队方面所发挥的根本作用；同一个地球网络/可持续粮食系统十年方案框架：协调联合国与其他利益相关方采取综合方针推进向可持续粮食系统过渡。粮农组织正在增加其支持南南合作和三方合作的活动，并与世界各地的议员进行合作。

26. 粮农组织还加强了可持续农业关键热点领域的伙伴关系和工作，包括农业生态、气候智能型农业、全球土壤伙伴关系、景观层面管理和灾害风险削减等领域。加强小规模生产者在市场导向型生产中的有益参与已成为一种特别重要的手段，用于推动可持续发展目标具体目标方面的进展，这些具体目标涉及消除极端贫困以及使家庭农民、牧民、渔民、林农和土著居民的生产率和收入翻番。粮农组织加强了促进扶贫型市场准入的工作，同时着眼于当地市场和更长的价值链，前者是发展中国家大多数粮食生产和销售的市场，后者为生产者投资提供更高的回报。

D. 融资和投资

27. 实现宏伟的可持续发展目标需要大幅增加财力资源。如秘书长所说，“要筹措实现可持续发展目标所需的数万亿美元，各国政府需要更多的支持，以吸引、利用和动员各种类型的投资——公共和私人投资，国家和全球层面的投资。”¹⁹据估计，在目前的公共和私人投资水平上，发展中国家面临的年均资金缺口为2.5万亿美元。²⁰如此巨大的资金缺口需要确定新的和创新型筹资机制，包括最重要的私人融资。

¹⁹ 《重新定位》，第44段。

²⁰ 《2014年世界投资报告》，联合国贸发会议，2014。《解锁可持续发展目标融资：来自早期采用者的调查结果》，联合国发展业务协调办公室和Dag Hammarskjöld基金会，2018。

虽然官方发展援助和公共投资仍然是确保不让任何一个人掉队的关键资产，但这些资金本身不足以实现《2030年议程》所要求的转型变革。

28. 越来越多的捐助者正在寻求通过将公共和私人投资相结合来利用公共资金或赠款资金的方式。这为粮农组织带来了特殊的挑战和新的机遇。挑战涉及开发和试验新的业务模式，以有助于促进私营部门对粮食和农业可持续发展进行投资的方式重新定位和利用粮农组织的技术和政策能力。

29. 自上届大会以来，粮农组织的资源筹措工作日益受到可持续发展目标的影响。粮农组织已采取行动，进一步支持各国将可持续发展目标纳入国家投资计划，包括国家农业投资计划，并在一些国家支持与私营部门就此问题进行对话。

30. 填补资金缺口需要各国更准确地估计为优化和可持续地支持连贯、综合的国家可持续发展计划所需的不同类型的财力资源和机制。粮农组织在经济和财政分析及投资规划方面业已具备的能力也可用于在这些领域向各国提供帮助。

VI. 建议各国和粮农组织采取的行动

31. 粮食和农业部门的转型对实现《2030年可持续发展议程》至关重要。这种转型有可能消除贫困并扭转日益加剧的不平等，消除饥饿和各种形式的营养不良，通过恢复和保护生物多样性及自然资源、减少粮食和农业的气候足迹、促进农业对减缓气候变化和气候抵御能力作出贡献，恢复人与地球之间的可持续平衡。

32. 基于最新趋势，需要各国和国际社会加快采取并拓展行动以实现《2030年议程》及其可持续发展目标。大会可建议：

- 鼓励成员将粮食和农业纳入国家计划以及重振后的联合国国别计划编制进程，作为实现可持续发展目标的手段；
- 注意到粮农组织通过其各项战略计划在支持国家、区域和全球层面实施、监测、跟进和审查《2030年议程》方面取得的进展；
- 鼓励粮农组织，以自身各项战略计划及联合国发展系统现行改革为背景，通过下列方式加强支持成员对《2030年议程》的实施、跟进和审查工作：
 - 按照粮农组织和联合国的规范和标准，加强对各成员的综合政策支持；
 - 协助各成员加强在收集和分析数据以及利用数据进行循证决策等方面的能力，特别是涉及可持续发展目标指标的情况下；
 - 支持各成员与其合作伙伴建立伙伴关系，调动和提供包括技术在内的实施手段，并为改进各个层面旨在实现可持续发展目标的集体行动提供支持框架；
 - 在《2030年议程》愿景的指导下，开发新的业务模式，将粮农组织的政策和技术工作与融资和投资联系起来。