



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  
الأمم المتحدة  
للإغذية والزراعة

C

# 联合国粮农组织 亚洲及太平洋区域会议

## 第三十七届会议

2024 年 1 月 31 日-2 月 2 日及 2 月 19-22 日，

斯里兰卡科伦坡

## 推动农业粮食体系转型，实现韧性发展

### 内容提要

实现韧性发展，有效应对气候变化以及其他多种冲击和压力，是摆在亚太区域国家面前最大的挑战。根据可持续发展目标中涉及抵御灾害和气候韧性的各项指标，亚太各次区域不进反退。

农业粮食体系存在实践方式不可持续、膳食模式不健康的问题，面对日益加剧的风险岌岌可危，反过来也令形势趋于恶化。推动农业粮食体系向韧性和可持续方向转型，是应对亚太区域国家韧性发展挑战的关键。

亚洲及太平洋区域会议（亚太区域会议）认识到这一挑战，并考虑以多项行动推动建设韧性农业粮食体系。投资不断扩大，行动持续推进，但仍不足以应对急剧恶化的风险和脆弱性。

亚太区域成员在国家农业粮食体系转型路径及相关政策中高度重视韧性建设。

本文件着重介绍粮农组织为协助各国加快农业粮食体系实现韧性转型所采取的行动。本文件例举的行动实例以粮农组织《2022-31 年战略框架》和亚太区域优先重点为指引，彰显出粮农组织运用系统方法，例如整体推进生态系统恢复与生物多样性行动，减少灾害风险，建设韧性社区。此外，行动实例聚焦新出现的问题，包括损失和损害核算以及采取前瞻行动，同时加强风险认识和韧性衡量，从而立足实证采取行动，开发创新金融工具。

### 建议区域会议采取的行动

提请区域会议：

- a. 注意粮农组织加快农业粮食体系向韧性和可持续方向转型的举措对于国家韧性建设的重要意义；
- b. 分享各国做法以及具体的政策、计划和经验；
- c. 支持将承诺转化为转型行动，例如：
  - i. 将国家路径转化为行动计划，同时核算费用并建立实施机制；
  - ii. 制定区域和国家能力建设路线图；
  - iii. 拟定区域和国家投资组合。
- d. 指导粮农组织及其他伙伴以各种方式，包括与全球、区域和国家平台有效开展合作，克服主要的机构制度、技术和财务挑战，加快必要的技术支持和投资，推动亚太区域农业粮食体系转型。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

亚太区域会议秘书处

[APRC@fao.org](mailto:APRC@fao.org)

## 亚太区域韧性发展面临挑战

1. 韧性建设是摆在亚太区域面前最大的挑战。纵观亚太区域，气候及其他危害（即地质灾害、火灾、病虫害疫情、市场波动和冲突）频发易发，脆弱现象屡见不鲜，国家能力存在不足，致使半数以上国家处于极高风险、高风险和中风险状况<sup>1</sup>。同样，2000-2019年，亚太区域有6个国家在受气候变化影响最严重的10个国家之列<sup>2</sup>。
2. 全球38%的小岛屿发展中国家、11个最不发达国家（全球共45个）和5个内陆发展中国家（其中3个是最不发达国家）地处亚太区域。这三类国家最为弱势面临着严峻的结构性挑战，例如小岛屿发展中国家和内陆发展中国家地理位置偏远，孤立在全球市场之外，同时最不发达国家存在产能不足的问题<sup>3</sup>。此外，这三类国家更易爆发冲突，其中气候事件起到了推波助澜的作用；亚太区域每发生10起冲突事件，就有8起见于干旱地区<sup>4</sup>。
3. 灾害风险急剧恶化，防灾减灾进展不足。联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）估计，如果排除灾害影响，大多数东南亚国家有望到2030年消除极端贫困，但若无法减轻灾害风险，这些国家只能实现极端贫困人数减半<sup>5</sup>。根据可持续发展目标中涉及气候和灾害抵御韧性的指标，即具体目标1.5、9.a、11.5和13.1，亚太各次区域不进反退<sup>6</sup>。
4. 此外，各种风险呈现交织并存的势头，不断加剧当前不利局面。过去三年，亚太区域各种气候及自然危害频发，2019冠状病毒病（COVID-19）疫情延宕反复、“粮食、饲料、肥料、燃料和金融”（5F）<sup>7</sup>危机持续恶化，长期冲突绵延不绝，导致亿万人陷入突发重度粮食不安全状况并重返贫困。亚洲开发银行（亚行）估计，受COVID-19疫情影响，约7800万亚洲人口再度陷入极端贫困，同时贫困人口新增约1.62亿，其中南亚贫困形势尤为严峻。在大多数发展中成员国，收入、财富和机遇方面的不平等进一步加剧<sup>8</sup>。

<sup>1</sup> <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk>

<sup>2</sup> 德国观察（Germanwatch）。2021。2021年全球气候风险指数。

[https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021\\_2.pdf](https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_2.pdf)

<sup>3</sup> 亚太经社会。2018。《2018年亚太有特殊需求国家发展报告》。<https://www.unescap.org/publications/asia-pacific-countries-special-needs-development-report-2018>

<sup>4</sup> 粮农组织。2021。《粮农组织用于监测仙台框架指标C2和强化透明度框架的损害和损失评估方法》。<https://www.fao.org/documents/card/en?details=CB4265EN%2f>

<sup>5</sup> 亚太经社会。2019。《亚太灾害报告》。[https://www.unescap.org/sites/default/d8files/Asia-Pacific%20Disaster%20Report%202019%20-%20Summary%20for%20Policymakers\\_0.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/d8files/Asia-Pacific%20Disaster%20Report%202019%20-%20Summary%20for%20Policymakers_0.pdf)

<sup>6</sup> 亚太经社会。2023。《2022年亚洲及太平洋地区可持续发展目标进展报告》。[https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/ESCAP-2022-FG\\_SDG-Progress-Report.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/ESCAP-2022-FG_SDG-Progress-Report.pdf)

<sup>7</sup> 5F危机指2022/2023年乌克兰战争爆发以来粮食、饲料、肥料、燃料和金融价格持续上涨。

<sup>8</sup> <https://www.adb.org/what-we-do/topics/social-development>

5. 认识风险并衡量韧性是应对韧性发展挑战的重要前提，但这方面依然基本存在空白。多灾种风险信息汇总机制日益健全<sup>9</sup>，但没有专门收集农业粮食体系信息。农业部门越来越多开展脆弱性和风险评估工作，但主要聚焦生产问题，忽视了价值链、社会经济脆弱性或生计这些重要要素。如不能详细分析风险和深层次脆弱性问题，就无法做到有的放矢，实现精准投资。

6. 现有各类韧性衡量工具，例如粮农组织“韧性指数衡量和分析”<sup>10</sup>等，通常仅应用于发展项目。了解不同家庭具备的能力、应对冲击和压力的策略以及获取支助制度的渠道，对于制定适当的政策和干预措施至关重要。

### 推动农业粮食体系转型，推进国家韧性建设

7. 有韧性且可持续的农业粮食体系是实现国家韧性发展的关键。韧性农业粮食体系可确保粮食供应可靠性和经济稳定性，同时创造就业机会，支持农村生计，并促进国内生产总值增长，从而全面增强各国稳定性和韧性。农业在亚太区域国内生产总值中占比不到5%，但农业就业人数却占亚太区域劳动力的30%，其中妇女占比超过36%，面临着严重的性别不平等问题<sup>11</sup>。韧性农业粮食体系有助于农民尤其是小农运用可持续的实践方式巧妙应对气候问题，并适应不断变化的环境条件，从而减小风险，减轻灾害影响。韧性农业粮食体系要以根基牢固、适应性强的供应链为支撑，确保消费者高效获取食物，不畏危机和冲击。

8. 多样化且具有韧性的农业粮食体系可增强营养多样性，从而促进人口健康，以强劲的韧性应对严峻的风险。农业粮食体系应推动农村可持续发展，促进减少不平等，增强社会和经济韧性。这对亚太区域至关重要，因为亚太区域严重粮食不安全人口占全球总数的一半，同时发育迟缓和消瘦发生率一直居全世界之首。五岁以下儿童超重和育龄妇女贫血发生率仍远未达到世界卫生大会制定的全球营养目标<sup>12</sup>。随着健康膳食平均成本上涨，亚太区域近20亿人无力负担健康膳食<sup>13</sup>。

---

<sup>9</sup> 例如“风险通报”指数，<https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk>

<sup>10</sup> <https://www.fao.org/agrifood-economics/areas-of-work/rima/en/>；“韧性指数衡量和分析”已用于以下亚太区域国家：阿富汗、孟加拉国、柬埔寨、老挝人民民主共和国、蒙古、缅甸、巴基斯坦和东帝汶。

<sup>11</sup> 国际劳工组织。2022。《亚太区域各部门劳动力市场概况：农业》，[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/briefingnote/wcms\\_863302.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/briefingnote/wcms_863302.pdf)

<sup>12</sup> 粮农组织。2023。《2023年亚太区域粮食安全和营养状况概述：统计与趋势》。曼谷。<https://doi.org/10.4060/cc8228en>

<sup>13</sup> 粮农组织。2023。《2023年亚太区域粮食安全和营养状况概述：统计与趋势》。曼谷。<https://doi.org/10.4060/cc8228en>

9. 亚太区域农业粮食体系向韧性和可持续方向转型刻不容缓。多种冲击交叠并发，农业粮食体系不堪一击，遭受严重冲击。过去30年，各类灾害给种植业和畜牧业生产造成约3.8万亿美元损失，在全球农业部门每年创造的国内生产总值中占5%<sup>14</sup>。从绝对数字来看，亚洲损失金额最大（在3.8万亿美元中占45%），但这部分损失在农业部门创造的国内生产总值中占比最小（4%），低于非洲的8%和小岛屿发展中国家的近7%。

10. 此外，农业粮食体系易受动物疫病、土地用途变更、膳食改变、人口结构变化、监管调整、生物多样性丧失等压力的影响。各种冲击和压力彼此影响或相互恶化，突显出运用系统思维增强韧性的必要性。

11. 同时，农业粮食体系推升了风险，并加剧了脆弱性。不可持续的实践方式，例如毁林、过度使用农用化学品和土壤退化，以及城市化进程，不断导致生物多样性丧失，减少生态系统服务，加剧全球变暖。这些现象反过来也会增加滑坡、林火、洪水和病虫害等灾害的风险。

12. 农业粮食体系向韧性方向转型，要综合施策，应对食物生产、加工、流通、消费和处置环节交叉重叠的系统性风险及其驱动因素，从而（i）预判、（ii）预防、（iii）消解和（iv）适应不断演化的风险，并（v）推动转型，改变粮食体系不再符合可持续发展要求的现状。此外，还要明确认识具体的农业粮食体系背景，从而制定有的放矢的对策和切实可行的措施，并加以有效落实<sup>15</sup>。

13. 亚洲及太平洋区域会议（亚太区域会议）始终认识到相关挑战，并考虑以多种行动推动建设可持续且有韧性的农业粮食体系（插文1）。

#### 插文1：亚太区域会议、气候变化、韧性和农业粮食体系

亚太区域会议一贯聚焦气候变化和韧性议题，强调这两项议题至关重要，并着重介绍成员如何积极主动应对风险。2010年第三十届亚太区域会议重点讨论了气候变化对于粮食安全和可持续发展的影响，并探讨了国家和地方层面可运用的重要适应和减缓战略。2012年第三十一届、2014年第三十二届和2016年第三十三届亚太区域会议将气候变化作为重要挑战进行讨论，并探讨了太平洋地区国家的具体需求，以及一些气候变化应对方案，例如恢复草地和森林。在2018年第三十四届亚太区域会议上，成员强调，《2030年议程》的气候相关要素，例如《联合国气候变化框架公约》（《气候变化框架公约》）和《仙台减少灾害风险框架》，提供了重要机遇，推动了农业部门筹措资源和气候行动进展。2020年第三十五届和2022年第三十六届亚太区域会议进一步强调，气候韧性至关重要，是可持续农业粮食体系的关键要素，并提出了农业粮食体系向韧性方向转型的战略。

<sup>14</sup> 粮农组织。2023。《2023年灾害对农业和粮食安全的影响》。

<https://www.fao.org/documents/card/en?details=cc7900en>

<sup>15</sup> 联合国粮食体系峰会。2021。行动轨道5：建立抵御脆弱性、冲击和压力的韧性。

<https://sc-fss2021.org/materials/scientific-group-reports-and-briefs/>

14. 亚太区域成员高度重视韧性建设，在国家粮食体系转型路径中予以强调，并在联合国粮食体系峰会阶段成果总结推进大会以及《巴黎协定》国家自主贡献等相关政策中重申承诺。小岛屿发展中国家、最不发达国家和内陆发展中国家在下一个十年期行动计划中普遍重视韧性建设，以此应对各自面临的独特挑战。

15. 国家路径强调，增强应对气候变化和灾害的韧性，是实现粮食安全和可持续生计的重要保障。成员认识到各类风险驱动因素，普遍重视采取转型行动，采用可持续的生产方法，促进对自然有益的创新，采用农业生物多样性方法，减少粮食损失和浪费。此外，高度重视食品安全、健康膳食和可持续消费模式，以此带动可持续和韧性发展需求。重视弱势群体，提升农业粮食体系中妇女、女童和青年作用，并借鉴土著知识和经验，被认为是推动变革的一部分共性驱动因素。

16. 在2022年10月5-7日举办的亚太农业粮食体系转型研讨会上，成员和利益相关方强调采取以下行动，推动变革并加快转型：

- a. 落实政策，加大投资，建立制度，加强贸易联系；激励可持续投资，对造成负面影响的投资收费（即征收碳税或不健康食品税）；调整公共资源分配方向；建立良好治理和伙伴关系，吸引私营部门投资。
- b. 利用科学、创新和数字化实现突围突破，支持建设包容且有韧性的农业粮食体系<sup>16</sup>，包括开发智能手机应用程序，支持农民引领农业体系多样化发展，还包括推广各类创新，例如使用卫星和遥感图像数据、机器学习算法数据和大数据。
- c. 建立多利益相关方伙伴关系，协调各方利益，明确共同目标及成果；制定具体机制，落实公共—私营—农民伙伴关系；加强与区域组织合作，例如东南亚国家联盟（东盟）、南亚区域合作联盟（南盟）和南太平洋共同体。
- d. 借鉴特色农产品平台<sup>17</sup>等范例，或调整联合国粮食体系峰会协调中心<sup>18</sup>模式，建立区域知识分享和社区建设平台。

17. 研讨会闭幕后，亚太区域很多国家在细化和微调国家农业粮食体系转型路径方面得到了支持。为南亚和东南亚国家举办了研讨会，制定具体行动计划，包括核算行动费用，并明确内部及外部资金。正整合粮农组织相关的旗舰倡议（“手拉手”、“数字千村”和“一国一品”）以及关键的《气候变化战略》和《科学与创新战略》，促进各利益相关方在行动中协同增效，并发挥知识分享和交流的平台作用。已实施相关项目，落实粮食和农业转型方针。2024年将向太平洋岛屿国家提供此类支持。

---

<sup>16</sup> Gálvez, E. 2022. 《加强亚太区域农业粮食链包容性创新》。曼谷，粮农组织。

<https://doi.org/10.4060/cb8306en>

<sup>17</sup> [https://www.fao.org/one-country-one-priority-product/about/special-agricultural-products-\(saps\)/zh](https://www.fao.org/one-country-one-priority-product/about/special-agricultural-products-(saps)/zh)

<sup>18</sup> <https://www.unfoodsystemshub.org/zh>

## 运用创新对策，加快转型进程， 建设更有韧性的农业粮食体系

18. 本部分着重介绍的行动有助于加快转型进展，建设更有韧性且更可持续的农业粮食体系，为今后更广泛地全方位推动转型奠定基础。

19. 行动实例彰显出粮农组织运用系统方法，实现多项目标，例如整体推进生态系统恢复与生物多样性行动，减少灾害风险，同时有效应对生物多样性丧失和温室气体排放问题。粮农组织《2022-31年战略框架》和亚太区域优先重点<sup>19</sup>详细阐述了这类系统方法和整体方法，促进粮农组织围绕更好生产、更好营养、更好环境、更好生活，支持成员制定因地制宜的对策，加大转型行动力度。

20. 行动实例围绕《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》优先行动领域强调的风险管理核心要素进行介绍：理解风险；加强灾害风险治理；投资于减少灾害风险，提高抗灾能力；加强备灾以作出有效响应，并在复原、恢复和重建中让灾区“重建得更好”<sup>20</sup>。

加强脆弱性和风险评估，衡量韧性

21. 粮农组织开发了一套气候和灾害风险评估工具，例如“气候风险工具箱”、“气候和农业风险可视化及评估平台”和“Python农业生态区分析”<sup>21</sup>。粮农组织亚太区域办事处正根据农业各分部门脆弱性和风险评估需求，调整“风险通报”指数方法，同时通过机器学习算法发布社会经济信息，并支持政府利用现有大数据，分析农业粮食体系脆弱性和风险。

22. 近年来，亚太区域不仅在开展应急行动方面，而且还在衡量发展项目成果和影响方面，积极运用“韧性指数衡量和分析”，获得大量宝贵的信息，为政策和行动提供了有力支持，极大增强了政府和伙伴对粮农组织立足实证采取干预措施的信心（见插文2）。

---

<sup>19</sup> 亚太区域优先重点如下：1 - 推动农业粮食体系转型，促进可持续生产和健康膳食；2 - 加快推动自然资源可持续管理，促进生物多样性保护和气候行动；3 - 支持包容性农村转型，建设可持续农业粮食体系，保障农村社会公平发展；4 - 在太平洋小岛屿发展中国家建设可持续且有韧性的农业粮食体系。

<sup>20</sup> [https://www.preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf?\\_gl=1\\*1bu6gjp\\*\\_ga\\*MTU3NTI0MzQzOS4xNzA0NTgzODQy\\*\\_ga\\_D8G5WXP6YM\\*MTcwNDU4Mzg3My4xLjAuMTcwNDU4Mzg3My4wLjAuMA](https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf?_gl=1*1bu6gjp*_ga*MTU3NTI0MzQzOS4xNzA0NTgzODQy*_ga_D8G5WXP6YM*MTcwNDU4Mzg3My4xLjAuMTcwNDU4Mzg3My4wLjAuMA)

<sup>21</sup> <https://gaez.fao.org/pages/pyaez>

### 插文2：粮农组织“韧性指数衡量和分析”

“韧性指数衡量和分析”采用定量方法，在韧性与其主要决定因素之间建立因果关系，评估家庭面对粮食不安全状况的韧性。该工具可适应不同背景和冲击，可用于评估韧性、监测项目和评价影响，从而改进计划制定，支持政策决策。该工具使用家庭层面数据进行分析，采用问卷调查的方式，围绕“基本服务获取”、“社会安全保障体系”、“粮食安全资产”、“适应能力”和“冲击”进行简短访谈<sup>22</sup>，收集评估家庭韧性状况所需基本信息。

“韧性指数衡量和分析”可补充加入其他项目/背景相关主题，例如冲突、特定农业体系或人们对自身韧性及其决定因素的认识。

损失和损害核算，预判预防今后损失

23. 评估既往影响是预测今后损失的重要基础。然而，农业粮食体系数据存在不完整、不一致的问题，尤其是渔业和水产养殖业及林业分部门数据<sup>23</sup>。粮农组织最近对亚太区域农业灾害信息系统的审查表明，一些关键问题，例如未定期收集和报告数据，狭隘地关注少数自然危害或农业子部门，以及在总体计算中忽略经济损失，造成农业部门灾害损失严重少计（见插文3）。

### 插文3：农业部门损失和损害核算缺漏

2010-2020年，老挝人民民主共和国仅种植业一个部门就少计6.8亿美元洪水所致损失和损害。同样，据估算，2018-2019年柬埔寨可能少计3.46亿美元非洲猪瘟所致损害和损失，还可能少计每年6700万美元的木薯花叶病影响。由于仅关注损害，而不一同关注损害和经济损失，2022年巴基斯坦少计92亿美元洪水所致经济损失，其中农业部门损失约占70%。同样，由于未计入洪阿汤加—洪阿哈阿帕伊岛火山爆发造成的损失，汤加渔业部门损害和损失总额少计近40%。

24. 各方进一步认识到要充分了解气候变化和灾害所致损失和损害，《联合国气候变化框架公约》（《气候变化框架公约》）缔约方会议近日专门就此决定设立新的损失和损害基金。为支持成员全面核计农业损失，粮农组织制定了一项农业部门灾害损失评价方法，即粮农组织“损害和损失评估方法”<sup>24</sup>。该方法考虑到农业各分部门及其特点，可广泛用于评估不同国家和区域背景的各类灾害。该方法提供一个线上平台和界面，用于快速高效收集、验证和处理损害和损失数据。该方法还提供一个战略工具，用于汇总和解读新收集或现有的信息，提供政策和规划支持。

<sup>22</sup> 粮农组织。2020。《韧性指数衡量和分析：简短采访》。<https://www.fao.org/3/cb2348en/cb2348en.pdf>

<sup>23</sup> 粮农组织。2023。《2023年灾害对农业和粮食安全的影响 - 投资开展韧性建设，避免并减少损失》。罗马。<https://doi.org/10.4060/cc7900en>

<sup>24</sup> 粮农组织。2021。《粮农组织用于监测仙台框架指标C2和强化透明度框架的损害和损失评估方法》。<https://www.fao.org/documents/card/fr/c/CB4265EN/>



加强生态系统恢复和生物多样性行动，实现双赢

25. 亚太区域国家认识到生态系统恢复和生物多样性保护至关重要，正努力加强相关行动，谋划一套应用前景广阔的双赢方案，兼顾生态完整性与社区韧性。

26. 恢复举措聚焦各类农业生态系统，采取的干预措施包括自然再生和农林复合经营，以及植树造林、生境恢复和入侵物种管理，以此加强供应服务，例如木材、鱼和药用植物，从而改善当地生计，促进经济增长。生态系统一旦得到恢复，就能重新正常运行，加强生境供应，提供重要的生态系统服务，例如水质净化、碳封存和土壤肥力。

27. 为落实双赢方案，生物多样性因素必须在体现成本效益的前提下纳入恢复举措的制定和实施之中，并切合当地社区的需求和优先重点。以下恢复举措实例前景看好，有助于保护生物多样性：

- a. 菲律宾“布基农省家庭作坊综合网络”项目，恢复数十种受威胁动植物种极具生物多样性的各类生境，拯救、保护和重点宣传菲律宾96种受威胁最严重的本地树种；
- b. 印度尼西亚哈拉潘雨林项目，在非政府组织和私营部门支持下，长期恢复98 555公顷极具生物多样性的退化雨林；
- c. 尼泊尔“卡塔走廊泰莱弧形景观计划”，在20年时间里打造功能完备的野生生物走廊。

28. 在太平洋地区，根据第三十六届亚太区域会议要求<sup>25</sup>，粮农组织正支持成员制定一项区域计划，促进协调一致采取行动，将生物多样性作为关键内容体现在农业各部门工作中。经与成员磋商，该计划于2023年完成制定。根据粮农组织《2022-31年战略框架》和《生物多样性主流化战略》，该计划明确了重点领域和行动内容，努力实现区域和国家目标，同时支持成员实施《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》。

29. 《亚太区域森林和景观恢复战略及行动计划》<sup>26</sup>提出了加强生态系统恢复方面的优先重点。作为“联合国生态系统恢复十年（2021-2030年）”的一部分，已制定实用标准和工具，在生态系统恢复举措中发挥气候与生物多样性共同惠益。即将更新的国家生物多样性战略及行动计划将提供重要机遇，促进发挥恢复举措的作用，在生物多样性领域创造惠益。

---

<sup>25</sup> APRC/22/REP，第30段。<https://www.fao.org/3/ni607zh/ni607zh.pdf>

<sup>26</sup> 粮农组织和亚太森林恢复与可持续管理组织。2018。《亚太区域森林和景观恢复战略及行动计划》。<https://www.fao.org/3/i8382en/i8382EN.pdf>

加强水资源管理，增强气候韧性，应对水资源短缺和干旱风险

30. 随着人口增长及相应经济发展，水资源短缺愈发严重。干旱日益频发加剧，同时丰水期和季节转换期内的干旱间隔期不断增多，可见气候变化加剧了水资源短缺。由于灌溉农田的蒸散作用是目前水资源抽取后的最大消耗性用途，因此农业同样加剧了水资源短缺。随着水资源竞争加剧，政府不得不调整分配政策，减少农业用水分配，更多向城镇、能源和工业等优先级更高的用途倾斜，亚太区域农民今后面临的不确定性陡增。

31. 粮农组织《亚太区域水资源短缺应对计划》通过水资源核算，努力填补数据和政策空白，促进水资源定期监测，确保今后即使不免重新分配水资源，也能有理有据、妥善规划、注重包容，避免日趋恶化的水资源短缺形势对亚太区域粮食安全和弱势农村社区造成严重冲击。该计划专门建立了一个区域合作平台，完善亚太区域水资源、农业和环境政策及治理，鼓励开展南南合作及三方合作，并为各国搭建平台，促进分享经验，带动政策创新，启发全新行动，为水资源短缺管理政策和实践提供支持。

保障土地权属，高度重视土著人民，应对脆弱性驱动因素，不让任何人掉队

32. 亚太区域农村人口超过50%，往往世代根据权属习俗获得土地，并不享有正式权利。这阻碍了他们获得农村推广和贷款等发展机遇。弱势农村社区尤其是土著人民持有的土地，往往被分配给私人投资者、发展项目或指定保护区。土地流失可能是造成冲突、贫困、饥饿和不平等的根源，土地退化加剧则令形势日趋恶化，削弱了农民生产粮食的能力，影响了全球超过32亿人的生计。

33. 粮农组织正支持成员探索其他方案，努力应对这一挑战。在印度尼西亚，粮农组织支持政府制定政策工具，为沿袭权属习俗的农村人口加强权属保障。在巴基斯坦，粮农组织协助政府加强佃农权属保障，大幅提升社会经济效益。

加强农业气候服务和早期预警，支持协调一致应对灾害风险和适应气候变化

34. 基于气候变化模拟、地面测报、遥感信息和农艺数据提供农业气候服务，有助于确定气候风险较高的地区，明确适应方案，为规划和投资提供信息支持。

35. 老挝人民民主共和国“农业气候服务”<sup>27</sup>是农业气象服务增强农民韧性的范例，通过气象水文局中心数据库，整合全国气象站数据和农业数据；该服务以英语和老挝语发布农业气象咨询公告，提供天气预报、农业管理建议和早期预警。该服务通过社交媒体等各渠道为各级决策提供支持，有助于农民更好应对天气相关风险，并在充分掌握信息的前提下，决定作物选种、灌溉、施肥和病虫害防治事宜。

---

<sup>27</sup> [www.lacsa.net](http://www.lacsa.net)

36. 粮农组织借鉴在老挝取得的成功经验，正向亚洲其他国家推广该支持模式，并与伙伴（例如世界气象组织）合作，促进制定区域农业气候服务投资路线图，进一步带动投资。

加强前瞻行动，发挥创新优势，保障农业生计

37. 亚太区域运用前瞻行动方针的国家队伍进一步壮大，各国纷纷在早期预警和预防行动之间建立系统性联系，落实既定的交付机制和资金安排，在灾害发生前切实保护家庭及其财产安全。

38. 2022年11月，越南凭借改进的早期预警信息系统，在台风“奥鹿”登陆前72小时内提供了现金和防水桶。早期行动成功保护了关键资产，并保障了农民粮食安全。

39. 2023年初，蒙古政府基于“严冬”早期预警，对干草和饲料价格提供50%优惠，以此支持弱势牧民家庭。此外，粮农组织向最弱势牧民提供补充现金补助，确保他们能够以政府折扣价购得必要饲料。通过该模式，每投入1美元，就能在预防损失和创造惠益方面带来多达7美元的回报。因此，蒙古成为政府牵头加强前瞻行动的范例。

40. 2022年，东盟成员国一致批准《东盟灾害管理前瞻行动框架》，系全球首个此类框架。该框架明确了前瞻行动的定义和愿景，同时作为一份重要蓝图，引导政府和伙伴向整个亚太区域推广该方针。

41. 正探索创新对策以应对其他挑战，包括界定触发条件和精准实现早期预警以确保及时行动，以及应用区块链技术改进现金交付。

利用混合融资，加大行动力度，加强技术获取

42. 上述行动实例表明，各国普遍亟需带动融资和投资，为加快并持续采取行动提供支持。为实现全球气候相关目标，每年要向粮食体系投入3500亿美元<sup>28</sup>，尽管不断有新的资金渠道为气候行动提供支持，但气候融资总额中只有7%用于农业和土地利用部门适应气候变化<sup>29</sup>。

---

<sup>28</sup> 国际食物政策研究所。2022。《2022年全球食物政策报告：气候变化与食物系统》。

<https://ebrary.ifpri.org/digital/collection/p15738col12/id/135889>

<sup>29</sup> 气候政策倡议。2022。《全球气候融资形势：数据十年》。

<https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-a-decade-of-data/>

43. 调整现行农业生产者支持手段，是带动必要投资的重要组成部分。世界范围内，政府每年对农业生产者的支持金额约占87%，达5400亿美元，2030年有望达到1.8万亿美元，其中大部分都对价格造成了扭曲影响，或对环境和人类造成了危害。国家、区域和全球层面亟需采取行动，调整现行支持手段，加大对农业粮食体系气候韧性、研发和基础设施的投资力度，推动韧性发展<sup>30</sup>。

44. 混合融资将公共和私营部门资本相结合，可化解投资风险，提供长期融资，促进小规模农民和企业运用韧性实践。混合融资还可加强协调，吸引新投资方，提高当地金融机构能力，助力农业粮食体系转型。然而，缺少政府资本，存在制度和能力差距，投资风险高、回报低，以及信息不全，这些都是亟需克服的挑战。

45. 由于小农接触金融机构融资渠道不畅，并且过度依赖不太可能吸引到气候融资的非正规资金方和价值链参与者，因此大部分气候融资极难落实到小农。

46. 粮农组织正支持成员推广混合融资并利用公共融资（例如全球环境基金和绿色气候基金），调整政府农业生产者支持方针，从而增强气候韧性，并减少排放。

47. 在“可持续水稻景观倡议”和全球环境基金支持下，正筹建一个混合融资基金，旨在带动公共和私营部门资金打造具有气候韧性的水稻农场、价值链和生计。该倡议将在孟加拉国、柬埔寨和越南试行，支持全方位向可持续水稻景观转型，同时注重农民、企业和政府的资金需求<sup>31</sup>。

48. 在绿色气候基金名为“促进菲律宾农业适应气候变化”的新项目中，该基金将提供2600万美元赠款，帮助政府调整等额2600万美元农业补贴方向，支持发展气候韧性农业。该项目还将带动私营部门为小农提供大规模贷款<sup>32</sup>。

49. 总而言之，亚太区域并未步入韧性发展的正轨。各种风险急剧上升、错综复杂，造成多方面不利影响，破坏了消除饥饿和贫困的努力。面对日益加剧的风险和脆弱性，不可持续的农业粮食体系岌岌可危，反过来也令风险形势趋于恶化。农业粮食体系向韧性和可持续方向转型，是应对亚太区域韧性发展挑战的关键。粮农组织已制定具有广泛适用性的创新对策，为成员加快转型行动提供有力支持。

---

<sup>30</sup> 粮农组织、开发署和环境署。2021。《数十亿美元的机遇：调整农业支持方向，推动粮食体系转型》。  
<https://www.fao.org/3/cb6562en/cb6562en.pdf>

<sup>31</sup> 粮农组织。2023。“筹建公共—私营部门混合融资基金，建设具有气候韧性的水稻景观”。  
<https://www.thegef.org/projects-operations/projects/10929>

<sup>32</sup> 绿色气候基金。2023。“促进菲律宾农业适应气候变化”。<https://www.greenclimate.fund/project/fp201>