

2009 年 8 月



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للامم المتحدة

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  
Agricultura  
y la  
Alimentación

# 大 会

## 第三十六届会议

2009 年 11 月 18—23 日，罗马

## 2010-2019 年战略框架

## 目 录

目录	1
前言	1
I. 粮食、农业和农村发展面临的挑战	2
II. 粮农组织的远景与成员国总体目标	16
III. 本组织的绩效管理制度	18
IV. 战略目标与职能目标	20
V. 核心职能	34
附件 1	37
附件 2	38
缩略语	39

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，  
 本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。  
 粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。



## 前言

1999 年 11 月，在经过内部和外部广泛磋商之后，粮农组织大会通过了粮农组织历史上第一份长期《战略框架》（涵盖 2000—15 年期间）。但 2007 年发布的粮农组织“独立外部评价”报告却明确指出，这一《战略框架》“未能发挥预期作用”。为此，独立外部评价要求加大力度，制定本组织《战略框架》并使其更有效地发挥统领一系列重新注入活力的计划性文件的作用，这些计划性文件包括与其相辅相成的《中期计划》和两年度《工作计划和预算》，都是牢固建立在绩效管理原则的基础之上的。

2008 年 11 月大会第三十五届（特别）会议批准的《粮农组织革新图变近期行动计划》再次重申了这一要求。新《战略框架》方面的工作是《近期行动计划》的亮点之一，2009 年期间成员国和秘书处均对其加大了工作力度；特别大会上各国政府就其某些要点达成了共识，这一令人鼓舞的进展也使有关工作得到推动。

独立外部评价还希望《战略框架》“志存高远，但……要立足于务实、植根于现实”。当然，这种前瞻性文件必须建立在对成员国在粮农组织职责范围内所面临的趋势和挑战（既包括风险也包括机遇）的透彻评估基础之上。这正是第一节的目的所在，该节的内容还为业已得到批准的“组织远景”和三项“成员国总体目标”（第二节对其进行回顾）奠定了基础。为巩固其总揽全局和持续性的特点，长期《战略框架》还涵盖了得到强化的绩效管理制度；如第三节所述，成员国和管理层借助《近期行动计划》均对绩效管理制度做出了承诺。

该文件还提出了战略目标和职能目

标，这些目标将构成本组织整体活动的主要基本要素。第四节对此进行了简要阐述，详细内容将在《中期计划》中得到细化。为更好地说明这些目标在更具体体现预期影响方面的作用，还列举了初始阶段 2010—13 年期间涉及的“组织结果”。

这些高层目标是 2009 年期间通过多轮政府间磋商和秘书处内部同样热烈的内部讨论、经反复推敲之后最终确定的。如何确保在按行业划分方法与跨学科划分方法之间保持适当平衡是各方关注的一个重点，高层目标应反映了这一方面的考虑。这些目标必然应当体现出各成员国中众多各不相同的期冀之间的合理妥协，特别是在全球及各区域和各国粮食和农业领域发展变化纷繁复杂的关头，在 10 亿多民众面临饥饿的关头。

最后，第五节对全文进行了总结，简要阐述了《近期行动计划》中确定的八项核心职能，而《中期计划》则对落实这些核心职能所涉及的主要战略选择和取向进行了详尽说明。

《战略框架》的最初目的是作为提交管理机构的一份文件，供管理机构研究批准。它将成为满足更广大受众（包括粮农组织合作伙伴和全世界有关方面）需求的一个宝贵基础信息和参考来源。更为重要的是，它还为本组织今后工作计划的实质性内容提供了基本原则和具体指导。

雅克·迪乌夫  
总干事

## I. 粮食、农业和农村发展面临的挑战

### 趋势、风险和机遇

1. 今后十年，根本性趋势将对全球、各国和地方各级的粮食和农业产生影响。总体来说，这些影响在发展中国家的表现将最为显著，特别是由于它们应对挑战的能力较为有限。在短期内，全球金融和经济危机的发展还将使这种影响变得更为复杂。
2. 粮食、农业和农村发展面临的主要挑战是世界上营养不足人口数量巨大且不断增加，最脆弱人群获取粮食方面的不平等和问题有加重的趋势，以及气候变化加剧了自然资源的稀缺。其他主要关注包括：
  - a) 世界人口进一步增长，尽管总体增长率放缓，但发展中国家，特别是最不发达国家人口仍将保持高速增长；
  - b) 发达国家和较发达的发展中国家人口迅速老龄化以及所有发展中区域城市化进程迅猛。但在非洲撒哈拉以南和南亚的农村地区，特别是在贫困人口当中，青年人口可能仍将占主体；
  - c) 粮食生产和消费格局的转变，包括营养不良的“双重负担”加剧，即营养不足和营养过剩并存；
  - d) 由于平均寿命延长和营养状况改善，对粮食的需求增加；但同时主要谷物品种，特别是小麦和稻米的单产停滞不前，捕捞渔业增长潜力有限；
  - e) 来自国际贸易的长期挑战，例如市场准入壁垒和扭曲性国内补贴，对发达国家和发展中国家的贸易机会和条件都构成影响；
  - f) 对食品安全和生物安全问题，包括跨界病虫害的重视和关注程度提高；
  - g) 各国在农业和粮食安全领域采取适当政策的必要性，这些政策应致力于以可持续的方式提高生产力；
  - h) 诸如土地、水、森林、水生资源和生物多样性等自然资源的压力较大，可能引发潜在的冲突；

- i) 气候变化以及由此造成的与天气有关的因素对粮食生产和粮食安全的影响更为严重和频繁，紧急情况和灾害发生的频率和严重程度增加。
- j) 在获取生产性资源和服务方面继续存在性别和社会方面的不平等，特别是农村地区的妇女、青年和原住民，这加剧了他们在粮食不安全和贫困方面的脆弱性；
- k) 对农业的要求不仅是提供粮食和饲料，还包括用于能源和其他用途的农产品；
- l) 能源与农产品价格之间的相互关联以及今后原油价格上涨对农产品价格可能施加的影响；以及
- m) 在所有层面实行善治的重要性。

3. 也存在一些有助于应对这些关注的机遇：

- a) 国家在提供旨在实现可持续发展的政策和管理框架方面的主导作用不断演变；
- b) 中等收入国家的数量增加，以及对区域和分区域集团的依赖程度加深；
- c) 国际和国内资本和劳动力的流动性不断提高；
- d) 解决所有国家共同问题的全球治理机制，如粮食不安全、生物多样性丧失（尤其是粮食和农业遗传资源的丧失）、气候变化、毁林、渔业资源减少、土地和水资源退化，以及病虫害的发生等；
- e) 在国际贸易方面，通过世贸组织“多哈发展回合”的成功结束，继续努力争取实现市场准入的大幅改善，减少贸易扭曲的国内支持，减少或取消出口补贴，使发达国家和发展中国家均从中受益；
- f) 粮食行业的工业化进程，粮食、市场和服务的组织和结构迅速变革，包括现代零售业、价值链协调、专业化采购活动、产品认证和标识及合同订单的重要性不断提高；
- g) 同时，治理基础扩大，私营部门、非政府组织、区域经济组织、区域开发银行和其他机构的作用和利益得到全面承认；

- h) 广大公众对粮食生产、贸易和消费体系的环境、卫生和发展层面的认识提高，促使政府、民间社会和私营部门以环境更加友好、更利于人类健康和更倾向于穷人的方式参与各食品供应链条；
- i) 科学技术进步在解决营养、卫生和环境问题方面呈献的机遇，加之经济适用的信息和通讯技术迅速推广，推动全球对信息和知识的共享，并改善小规模生产者的市场渠道和技能；
- j) 发展中国家的环境服务补偿稳步增加（如林业方面的“减少森林砍伐和森林退化造成的排放”计划）；
- k) 在数十年“忽视”之后重新对农业进行投资的新势头；
- l) 资金和制度环境的发展演变，特别是在人道主义领域；以及
- m) 在大范围改革的背景下联合国系统的作用和表现不断发展演变，以及《巴黎宣言》对援助协调、统筹和可预测性的影响。

4. 此外，两大外部因素将对粮农组织今后的工作产生重大影响：

- a) 全球范围内对各种形式冲击的脆弱性增加：如粮价突然涨跌、人们为获得更好的生活条件而迁徙、气候格局变化对大面积区域造成影响、粮食生产集中于脆弱地区等；及
- b) 长期复杂和经常性的危机影响农业生计、粮食安全及农村人口的抵御和应对能力；除突发和渐变式自然灾害对人们的影响外，这些危机将继续对全球数千万民众造成影响。

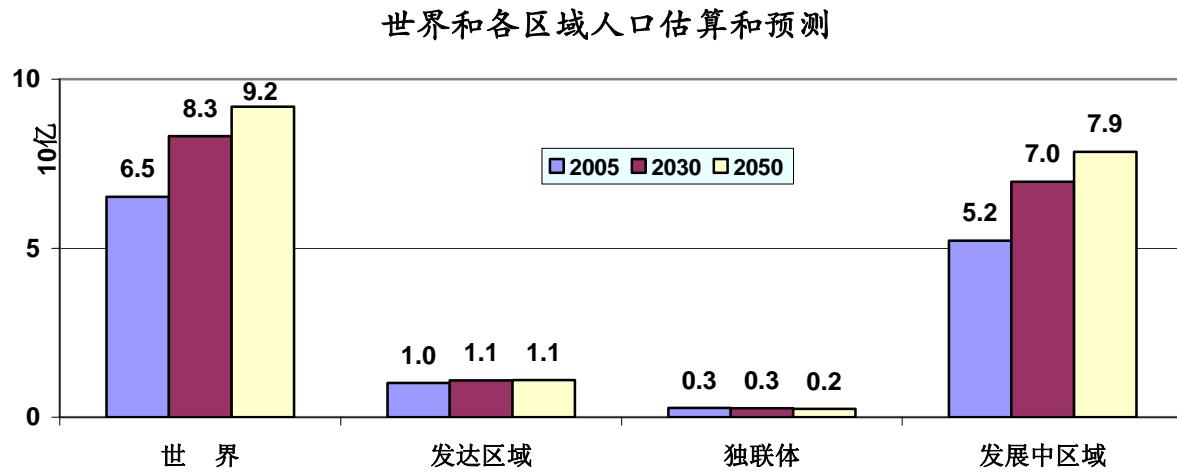
5. 可以通过对一些因素的详细预测来衡量粮食和农业面临的挑战，这些因素包括：人口、城市化、粮食需求和供销系统、渔业和林业、农村发展、贸易、气候变化、紧急情况的发生、千年发展目标的落实以及发展合作环境的演变等。

#### 人口预测

6. 根据当前预测（联合国，2006年），到2050年，世界人口可能将从2005年的约65亿人增至近92亿人。全部增量27亿人均将来自发展中国家，预测发达国家和转型经济体的人口比重将下降（参阅下图1）。

图 1

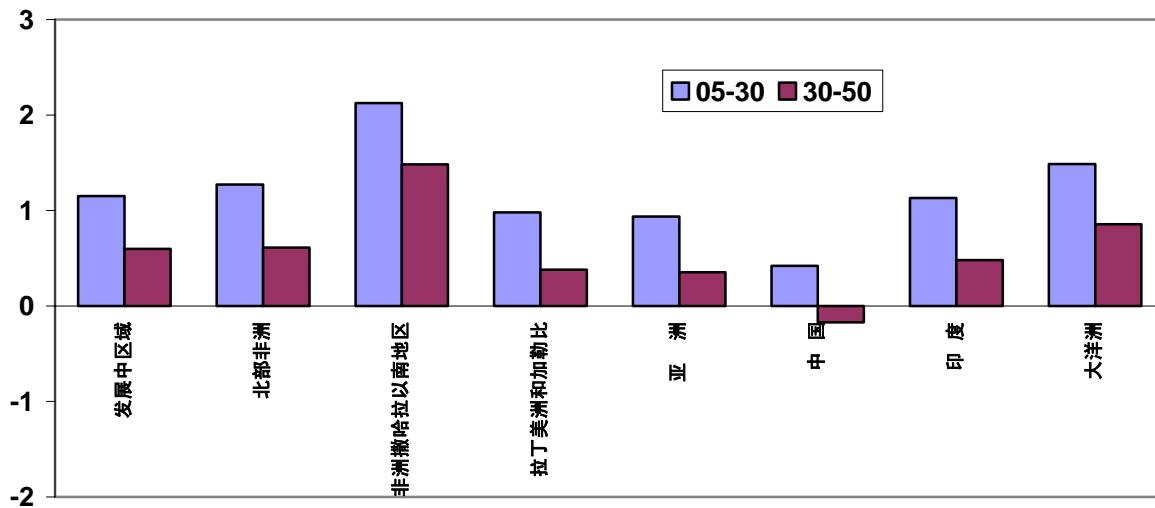
(资料来源：联合国人口司，《世界人口展望》，2006年修订版)



7. 发展中国家中人口增长也将呈不均一分布。预计非洲撒哈拉以南地区增长率最高，预测到 2050 年将翻一番。预测亚洲的增长率较低，其中东亚尤其低，到 2030 年人口增长即可能完全停止，此后出现负增长。

图 2

### 发展中区域人口增长率



### 城市化

8. 在几乎所有发展中国家，人口增长将集中在城镇地区。人口从农村向城镇地区的大量转移将十分明显，到 2030 年城镇地区将需要吸纳近 39 亿人。但农村

地区很可能仍将是世界饥饿问题的核心所在，至少到 2015 年，发展中国家人口的大部分仍将生活在农村地区。

9. 迅速城市化的影响因国家不同而各异，既可能对饥饿和贫困发挥积极作用，也可能发生负面影响，这取决于整体政策设置和国民经济结构。预计在较贫穷国家负面影响将更为明显，城市化可能使农村贫困转为城市贫困，使贫民聚居区扩大并对社会服务施加更大压力。

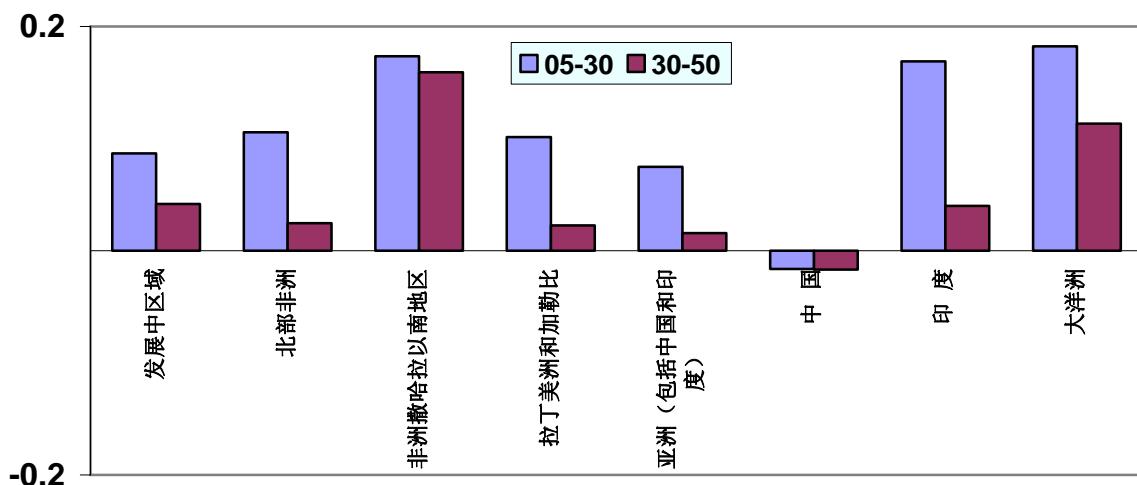
### 粮食需求和供销体系

10. 人口预计增长（以及许多地区收入提高）将使粮食需求大幅增加，特别是 2030 年之前，此后需求增长将趋缓。人口趋势可能使发展中区域脆弱的粮食安全形势更为加剧，特别是在非洲撒哈拉以南地区。在该区域，预计整个 2005 年至 2050 年期间粮食需求增长都将保持很高的速度。总体上看，粮农组织估计全球农业生产量需要增长约 70% 才能满足 2050 年预期人口的粮食需求。但挑战不仅在于在全球范围内增加产量，还在于需要在发展中区域实现增产，以便支持收入增长、经济发展和粮食安全水平的可持续提高。

图 3

（资料来源：粮农组织统计司）

### 发展中世界和区域粮食需求（热量）增长率估算和预测



11. 人口向城镇地区转移将对粮食生产地域、国内国际贸易量和结构以及粮食销售渠道产生深远影响。为提高运输效率和延长保质期，粮食行业的工业化水平

将提高。伴随这种转变，对更优质和更安全食品的需求将增加，这就要求采用更先进和更可持续的生产技术。

12. 粮食物资将需要运输至更遥远的地方，这对基础设施将产生影响（特别是道路、仓储和市场基础设施）。要最大限度减少损失，需要对仓储和收货后处理设施进行大幅度改进。城市化程度的提高还将使半加工和加工食品的需求增加，因此需要有生产加工管理规范。为提高竞争力，生产活动与产后企业之间的一体化程度更为紧密，这就要求增强价值链之间的联系，提高组织和协调水平（尤其是对小规模生产者），以便满足购买者和加工者的要求。如果不能实现一体化，那么大量小规模生产者就将面临边缘化的危险，从而对生计和农村发展造成不利影响。

13. 在不少国家，为不断增长的人口提供粮食还需要增加粮食进口，特别是谷物和畜产品进口。这意味着对粮食营销基础设施进行更有效的规划，包括港口、散货处理和储藏系统及运输手段等。如果能营造具有充足吸引力的环境，在很大程度上私营部门可能为这一转变投入资金。

### 对粮食生产的要求

14. 未来粮食需求的增长将是人口增长率放缓、许多发展中国家（特别是人口最众多国家）收入持续大幅提高以及较发达国家粮食需求逐步饱和等因素综合作用的结果。人口增长本身将占全球需求年均增长率的 0.8%（最不发达国家将为 1.6%），而预计粮食需求的平均增长率将为 1.2%，明显低于此前几十年的增速。尽管如此，按绝对数量计算，总需求的预计增幅仍然巨大。

15. 根据粮农组织的数据，全球日均热量摄入量有望提高至每人 3050 大卡，比 2003/05 年的水平高 10%。要实现这一目标，全球农业产量共需要提高 70%。人均产量需要增加 22%，高于人均热量摄入量的增幅；人均热量摄入量增加是由于膳食结构发生变化，即向价值较高而热量却往往较低的食品（如蔬菜和水果）和畜产品转变，畜产品意味着牲畜饲料中使用的作物的热量转换率降低。人均肉类消费量将从目前的 37 公斤提高至 2050 年的 52 公斤（发展中国家从 26 公斤提高至 44 公斤）。这意味着（谷物）作物产量增长的很大一部分将用作畜牧业生产的饲料。

16. 发展中国家增长较快，且它们膳食中的蛋白质和较高价值产品的需求量增加，这将加快生产结构的这种转变。对 2050 年供求关系进行预测的多数模型均采

用世界银行对经济增长的基线预测。这些预测假设 2005 年至 2050 年期间国内生产总值年均增长 2.9%，其中高收入国家 1.6%，发展中国家 5.2%。因此，默认假设是国内生产总值将继续增长。但预计在 45 年期间内所有地区的增长率都将逐步降至初始水平的一半。增长率差异的一个重要后果是发展中国家在全球产量中所占比重将从 20% 大幅提高至 55%。因此，两大国家组别之间的收入差距将逐步缩小。

17. 为实现所需的农业生产增长就需要开垦新的土地，还需要在相互竞争的土地和相关水资源用途之间进行协调。更为重要的是，需要通过集约化和提高资源利用效率，进一步提高现有农业资源（土地、水和动植物遗传资源）的生产力。这就要求改良实用技术，创新耕作方法，以便以更可持续的方式利用有限的资源生产出更多粮食，同时充分掌握对自然资源基础的知识和了解。应当建立起一体化程度更高的粮食—能源体系。

### 土地和水资源利用

18. 全球耕地总面积超过 15 亿公顷（占世界陆地面积的 13%）。2000-02 年，其中 60% 直接用于粮食生产，三分之一用于饲料。估计用于生物燃料原料的耕地约为 2500 万公顷，目前多数位于美国、巴西和欧盟。

19. 虽然目前有 42 亿公顷土地具有用作农耕的潜力，但短时间内耕地面积大幅扩张的可能性不大，一方面是环境原因，另一方面由于预计肉类消费需求增长，对草原进行垦殖的可能性较小。各区域土地保有量存在很大差异，其中东南亚大部分土地已得到利用。

20. 在土地用途方面往往存在相互抵牾之处。为解决社会公平和环境关注问题，不仅需要考虑土地的生产和经济潜力，还要考虑应对所有利益相关者关切的适当的政策和参与式土地利用规划框架。

21. 全球水资源用量的增长速度是人口增长率的两倍以上，不少地区已达可靠水资源供应的上限，特别是在干旱区域。应对水资源稀缺正成为很多地方的重点工作。人口增长、城市面积迅速扩张及经济发展正在对水资源的质量和数量施加前所未有的压力；虽然水资源可以再生，但也不是取之不尽的。对许多地方来说，这种局面将因气候变化的影响而进一步加剧。此外，水资源争夺对许多需要水资源分配却被当作次要用户的生态系统造成了不利影响。

### 作物集约化

22. 预计作物生产将继续占到世界粮食供应的 80% 以上。作物生产增加量的

70%以上将需要来自对现有或不断减少的耕地进行集约化经营，同时不影响在中期内进一步增加粮食产量的能力。作物生产集约化战略的可持续性必须高于现有或历史水平：这些战略必须重视和强化生态系统服务，例如土壤养分动态、授粉、害虫种群防治和水资源保护等。它们还必须吸收其他要素，其中包括病虫害综合治理、保护性农业、植物遗传资源的获取和可持续利用以及提高土壤和其他有关作物的生物多样性的管理水平，同时降低对土壤、空气和水的污染。各国和各区域必须增强对跨界病虫害进行监测、发现和迅速准备做出反应的能力，使这些病虫害不危及其他区域和贸易伙伴。它们还必须对不当集约生产实践可能造成的土地退化情况进行评估和监测。气候变化将使这些挑战变得更为艰巨：病虫害分布格局可能发生变化，生产可能受到农业生态区划变化及极端和灾难性天气事件的影响，发展中国家农村地方社区的抗御能力可能受到掣肘。

### 畜牧业

23. 畜牧业占农业总产值的 40%并为近 1 亿人提供了生计和粮食安全保障。天然草场和草原也占到世界陆地面积的约 40%，家畜和野生动物在这些草场和草原吃草对于维持这些生态系统和支持生计发挥着不可或缺的作用。过去三十年来，快速的收入增长和城市化，加上人口增长的深层因素，推动了许多发展中国家的肉类和其他畜产品需求。供给方面的因素也在其中发挥了作用，例如饲料供应链的全球化、遗传资源和其他技术等。畜牧业十分复杂，因地点和品种不同而各具特色，但目前出现了一种不断深化的背离现象，即大型工业化生产者服务于高速增长的城镇市场，而传统牧民和小规模生产者往往满足的是当地生活和粮食安全需求，他们面临边缘化的危险。

24. 在世界许多地方，这一转型是在缺乏充分治理的情况下发生的，造成了自然资源利用和公共健康方面的疏失。在某些情况下，政府行为导致了市场扭曲。尽管这并不是畜牧业所特有的问题，但制度和政策方面的欠缺却使快速增长带来的机遇付诸东流。下一步的增长必须建立在减少对自然资源和气候压力的基础上，并确保对动物和人畜共患病的防治和管理。

### 提高小农生产力

25. 预测到 2050 年主要谷物的生产率增幅将从当前的 3-5% 降至约 1%。保持较高的增长率将要求开发和应用适用于整个食物链的技术并采用支持性政策和制度框架。对小农生产系统来说，这将要求：加强国家科研和政策开发能力；道路、灌溉、市场和仓储等技术设施投资；培养农民的能力，使他们从自给自足向面向

市场型农业转变；以及向价值链参与者提供信贷。在生产层面，将需要加速对植物遗传资源的可持续利用、满足小农需求的种子体系、作物生产的生态系统方法（包括保护性农业和病虫害综合防治）。还将需要在国家层面实施国际上商定的约法，例如《国际植物保护公约》、《鹿特丹公约》和《食品法典》。在提高小农畜牧生产力方面存在较大潜力，方式包括降低牲畜死亡率、提高终生产量及减少易腐产品腐败的产后损失等。针对小农系统现有一些经过实践检验的成熟技术，但这些技术的更广泛采用还取决于均衡的政策及商品、服务和市场的获取渠道所营造的支持性环境。

26. 各国政府和国际捐助者对农业小额信贷的重视程度不断提高。粮农组织在这一方面的比较优势在于其拥有以下领域的经验：农业企业融资；金融机构与前沿服务提供者的联系；价值链与结构性融资；创新投资基金的采用和管理；对公私伙伴关系的支持；以及其他创新金融机制、产品、工具和服务。这些各异的金融体系必须对经营规模较小的生产者和加工者的需求做出响应，它们也是私营与公共部门对更广泛的农业和农村发展进行投资的重要催化剂。农业产业、市场体系和涉农工业的发育对建立可持续的金融服务十分重要，但它们的成败也往往取决于这些金融服务是否存在。

## 渔业

27. 在鱼类和水产品方面，应努力通过提高管理水平，采取法规和制度措施应对过度捕捞、能力过剩及非法、不报告和无管制捕捞等问题，从而保持当前的海水捕捞和内陆捕捞的总体水平，同时确保渔业资源的长期可持续性。鉴于全球野生鱼类资源捕捞量增长潜力有限，因此通过负责任的水产养殖开发对鱼类生产进行可持续发展和集约化也应作为政策制定的一个主要目标。

28. 必须认识到小规模渔业和水产养殖的作用及对这一产业给予必要支持的必要性。必须推动渔业和水产养殖生态系统方法的采用和实施。渔业管理和水产养殖开发必须与旨在强化其可持续性的贸易和销售标准相联系。在风暴、飓风和海啸等自然灾害的威胁下，渔民和水产养殖者及其他沿海居民的生活岌岌可危，而气候变化的影响却可能使他们受害尤深，这些影响包括海平面上升以及海洋和淡水物种分布和生产率发生变化等。需要采取适应措施来提高抵御能力。同时也需要采取缓解措施，例如通过削减捕捞船队的能力来减少碳排放量。

## 森林和林业

29. 林业已经变得更以人为本，社会对森林的态度也产生了重大变化，对环境、社会和文化层面问题的认识得到提高。与其他行业的互动以及森林和树木在

水资源生产、土壤保护、气候变化缓解、生物多样性保护和作为生物能源重要来源方面的重要作用得到广泛认可。森林和树木对可持续生计及根除饥饿和贫困工作的贡献正越来越得到重视。

30. 但森林可持续管理方面取得的进展却仍十分有限，在许多发展中国家，特别是热带林区，森林不断减少和退化构成了一项严峻挑战。食品、纤维和燃料需求的不断提高可能导致对土地用途的盲目改变，包括大规模毁林。为保持或提高森林在生产木材和非木材产品、缓解气候变化、保护生物多样性、保护野生生物生境及保护土壤和流域方面的能力，就必须提高森林管理、再造林和森林恢复的质量，必须采取整体性方法确保对森林的保护，包括防火和对入侵物种的防治。

### 农村均衡发展仍不可或缺

31. 需要加大力度，向生活在贫困中、占世界 4.5 亿农业劳动者 60% 的人们提供机遇。这包括改善职业健康和安全、对农民和农业劳动者组织和工会提供支持、确保基本社会保障以及减少收获后加工、运输、销售和涉农工业环节的童工现象，还要确保实现发展所需的自然资源的平等获取和权益。

32. 还必须指导农村经济向较高附加值产业发展并增加非农就业，目前非农就业已占到全球农村贫困人口家庭收入的 30%—45%。在以小买卖为生或补贴家用的人当中，妇女占到半数至四分之三，她们尤其能在从事小买卖和在家兼工方面获得收益；如果能辅之以扶持措施，减轻妇女照顾家人的负担并使男性与妇女更合理分担家务和生产责任，她们就更能发挥这一优势。为农村社区进行可持续生物能源生产也具有通过降低对动物粪便和作物秸秆作为燃料的依赖程度的方式为改善生计做出巨大贡献的潜力。

33. 青年人仍应是农村就业政策的目标之一：在非洲撒哈拉以南地区和亚洲，加入劳动力队伍的青年人总数中有一半是从事农业领域的工作。但在发展中国家，青年人从事的工作中有 93% 属于非正规经济范畴，报酬低、工作条件不安全、基本或完全不享受社会保障措施。旨在推动技能培养并在农村地区坚持基本劳动标准的扶持性政策和计划将发挥关键作用。

### 贸易层面的问题

34. 全球化步伐迅猛及贸易在国民经济中比重的不断提高是农村发展和粮食安全的另两个决定性因素。小农对价值链的更多参与能对减贫和农村发展做出重要贡献。但预测显示发展中国家谷物进口量将从 2000 年的 1 亿吨略强增至 2050 年的约 3 亿吨，增幅接近二倍。对较贫穷国家来说，进口依赖程度的提高可能成为一个严重关切。它们必须提高竞争力，不仅是出口竞争力，还包括国内和区域市场的竞争力。区域间的贸易活动受到一系列问题的制约，在非洲尤为突出；这些

问题包括基础设施薄弱、信息不足及国家贸易政策失当等。应更加积极地探索利用需求增长带来的机遇，包括来自“小众”市场的机遇。

35. 形势的快速发展演变要求采取设计周全和妥当的贸易政策和扶持措施，从新的“促贸援助”计划中募集更多资源。贸易政策环境也正在变得更为复杂，原因不仅在于多边贸易协定的影响，也在于众多区域和双边协定的影响。需要加强贸易方面的能力建设，帮助各国制定适当的政策和战略并利用可能出现的新的贸易机遇。“多哈回合”的结束将增加对此类支持的需求量。人们也越来越认识到，要使贸易政策切实推动增长和减贫，就需要把这些贸易政策在国家发展框架（如《减贫战略》）中进行主流化。

#### 自然资源、气候变化与紧急情况的发生

36. 世界农业将不得不应对自然资源（土地、水和遗传资源）压力加大和气候变化的双重问题。政府间气候变化专业委员会详尽阐述了气候变化可能对农业造成的影响。如果气温提高 2°C 以上，全球粮食生产潜力可能出现严重缩减，全球范围内玉米等主要作物的单产将下滑。其中低纬度区域的下降幅度尤为显著。例如，在非洲、亚洲和拉丁美洲，单产减幅可能高达 20—40%。此外，干旱和洪涝的发生频率可能提高，从而增加作物和牲畜损失，加剧土地和森林退化。面对这些变化，需要制定国家适应规划并增加投资，提高适应能力。此外，农业还必须调整生产方式，力求有助于缓解气候变化的总体影响。缓解方面的努力将进一步提高对投资的要求，从而加重发展中国家的负担。要求各国大量增加详尽调研，对影响及缓解和适应战略进行界定。

37. 气候变化将使原本已脆弱的农民、渔民和依赖森林为生的人们的生活条件更为艰难。虽然农业和森林当前占温室气体年排放总量的约 30%，其中约半数来自森林采伐和森林退化，但它们也具有降低温室气体排放量及其影响的潜力。40%的土地生物质，即生物碳，是由农民、依赖森林为生的人或牧民直接或间接管理的。采用缓解和适应相结合的管理模式和生产系统符合他们的利益。各种有助于缓解气候变化影响的作法包括：提高对生态系统服务的管理水平、减少土地用途的改变和相关的森林采伐、采用更高效的作物品种和化肥用法、提高对野火的防控水平、改善反刍家畜的营养、提高牲畜废物的管理效率、借助保护性农业进行土壤碳管理以及采用农林混合经营系统等。但要广泛采用这些措施将需要各国政府和国际社会给予支持。

38. 生物能源，包括来自生物质的液体燃料，具有为某些国家的农村增加收入的潜力，但也可能造成粮食不安全状况的恶化并造成其他地方环境恶化。因此，在规划生物能源项目时应认真研究这些项目可能造成的短期和长期效应。

39. 资源稀缺和竞争造成的影响是国际和国内各方面对大规模农业投资的兴趣和活动大幅增加。这可以带来许多机遇，但如果当地民众被排除在有关土地配置的决策之外，如果他们的土地权益得不到保护，那么也可能造成巨大危害。

40. 粮食和农业方面的紧急情况，无论是出于自然原因还是人为，都会对贫穷、脆弱和依赖农业的人群的粮食安全和生计造成极为严重的后果。对紧急情况的防备、响应和恢复必须解决以农业为生的人群的具体需要，特别是小规模生产者、牧民、渔民、森林使用者、无地农工及其家属。重点要放在粮食不安全和营养状况脆弱的群体。灾害风险管理的所有要素，包括灾害风险降低（防备、预防和缓解）、响应、恢复以及从救济到开发的转型，都对各国的规划工作提供了不可或缺的支持。

### 继续实施“千年发展目标”的必要性以及对 2015 年以后的展望

41. 目前距“千年发展目标”设定的目标期只有短短几年，但在实现减少饥饿和贫困目标方面的进展却喜忧参半。世界部分地区正朝着实现“千年发展目标 1”的方向迈进（东亚）或已基本达到目标（中国），但另一些地区却面临无法如期在 2015 年将饥饿和贫困人口减半的巨大风险（非洲撒哈拉以南地区）。即便是在实现“千年发展目标 1”方面呈现总体推进态势的国家和区域，仍然存在地区性差异。此外，仍普遍存在由于膳食中铁、碘、锌和维生素 A 缺乏而导致的“隐性饥饿”问题。

42. 全球粮食不安全形势出现恶化并继续对人类构成严重威胁。全球饥饿人数并没有减少，有近 8.5 亿人形成了一个饥饿“核心”，国际社会未能使这个核心缩小。近来，高粮价及全球金融和经济危机的共同作用又造成近 1.5 亿人加入了饥饿的队伍。今天，世界上约有 10 亿人处于长期饥饿状态—占世界总人口的 15%。

43. 在实现减少饥饿目标方面进展不力也会阻碍其他“千年发展目标”的实现，特别是减贫目标。发展中国家儿童和孕产妇死亡率居高不下（分别属“千年发展目标 4”和“千年发展目标 5”）以及入学率低（“千年发展目标 2”）也与普遍存在的饥饿和营养不良及与之相关的贫困现象密不可分。饥饿问题长期存在及其对个人健康和生产力的负面影响将继续成为减贫工作的重大障碍，这也是环境进一步退化的一个诱因。必须加大力度，确保环境可持续性（“千年发展目标 7”），如果不能做到这一点就将危及长期发展，包括粮食安全。

44. 农村地区获取经济适用和可持续的能源的渠道不足，这使得实现多数“千年发展目标”的挑战更为复杂，但其中特别是“目标 1”和“目标 7”。

45. 全球金融和经济危机造成收入、汇款、出口收入、投资和开发援助的减少，同时许多发展中国家的粮价仍居高不下且公共和私营部门的响应机制也已捉襟见肘。自 2008 年中期创下高点之后，粮价开始下滑，但在许多发展中国家，粮价仍大大高于国际价格水平，高于价格大涨之前的水平；预测今后十年粮价仍将高于过去十年的水平。如果金融和经济窘境的深化导致就业下降和贫困加重，那么局面可能将继续恶化。这可能对世界和平和安全带来严重后果。

46. 随着 2015 年目标期的临近，所有参与者都需要为实现千年发展目标携起手来。但一定要怀有超越 2015 年的眼光，对长期目标有所展望，激发对根除贫困和饥饿进行不懈努力的斗志。令人鼓舞的是，最近拉丁美洲国家同意在 2025 年在该区域根除饥饿，这是展现区域层面行动决心的一个实例；粮农组织将对此提供支持。

### 发展合作环境的演变

47. 粮农组织赖以发挥作用的发展合作和援助格局正在发生重大转变。本组织需要继续对这些转变做出调整，与更大范围内的联合国改革保持一致，包括实地计划中的“协调一致”的工作。重点包括以下几个方面：

- a) 直接预算支持水平提高和更多采用整体性方法的筹资新模式，包括政府牵头的“行业整体方法”成为更受欢迎的援助模式，它有替代相互孤立项目方法的趋势；
- b) 预计多边机构在确定和实施国家发展规划方面将做出更有力的贡献；
- c) 对提高各国主导性的进一步推动；
- d) 在援助协调、统一和统筹方面进行步调一致的努力，并与能力建设联系起来；
- e) 来自民间社会、基金会和私营部门的投资新来源和其他援助形式的不断出现；
- f) 对绩效、问责和透明度管理的重视；以及
- g) 对加强联合国系统内外伙伴关系的期望。

### 官方发展援助

48. 在过去二十年中，农业在官方发展援助中的比重大幅下降，从 1980 年 17%

降至 2004 年的 3.5%。绝对数量也从 1984 年约 80 亿美元（按 2004 年美元计算）的高水平降至 2005 年的 34 亿美元。2004 年，以农业为主体的经济体用于农业的公共开支仅占其农业国内生产总值的 4%，远远低于上世纪 80 年代亚洲农业高速增长期 10% 的开支水平。对农业重视程度的下降在农村贫困不断加深的情况下更显得触目惊心。因此迫切需要扭转这一下滑趋势，保持农业在官方发展援助中 17% 的比重，用于农村基础设施投资、为最脆弱人群建立生产安全网以及提高农业生产率的各项要素。

### 国家层面的联合国改革

49. 为提高联合国系统在满足各国需求方面的针对性、协调性和效率，一系列联合国改革进程正在推进。2005 年通过的《关于援助有效性的巴黎宣言》为有效援助设定了五项基本原则：各国发挥主导地位；与伙伴国（受援方）战略、体系和程序的统筹；各捐助方行动的协调；对成果的管理以及相互问责。2008 年 9 月在加纳阿克拉召开的第三届“援助有效性高级别论坛”再次确认了国家主导的原则并强调了民间社会、私营部门和联合国各机构共同参与和建立伙伴关系的重要性。

50. 在八个试点国家实施的“协调一致”计划是在国家层面推动联合国改革并落实上述有关援助有效性原则的重要步骤。有相当数量的国家正在参照初期试点中得出的“经验教训”逐渐采纳这一新方法。

51. 粮农组织认识到，随着越来越重视提高协调一致性，从而支持千年发展目标和国际商定的其他发展目标的实现，有必要大力参与联合国系统的改革。

## II. 粮农组织的远景与成员国总体目标

52. 2008 年 11 月，粮农组织第 35 届（特别）大会通过了《粮农组织革新图变近期行动计划》，从而批准了粮农组织的远景和总体目标并纳入《战略框架》。

### 远 景

53. 粮农组织的远景是建立一个无饥饿、无营养不良的世界。在这个世界中，粮食和农业以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水准。

### 成员国总体目标

54. 为促进这一远景和千年发展目标的实现，粮农组织将促进粮食和可持续农业对实现三个总体目标不断做出贡献：

- a) 减少遭受饥饿的绝对人数，逐步确保建设一个所有人在任何时候都能获得充足、安全和富有营养的食物，满足其过上积极、健康生活的膳食需要；
- b) 通过增加粮食产量、加强农村发展及改善可持续生计，消除贫困，为所有人推动经济和社会进步；
- c) 为了当代和子孙后代的利益，对自然资源进行可持续管理和利用，包括土地、水、空气、气候和遗传资源。

55. 在《近期行动计划》框架内，大会还原则批准了一整套粮农组织战略目标、职能目标和核心职能，这些目标和职能体现了十年内成员国在粮农组织的协助下期望实现的影响以及粮农组织行动的支持性环境和手段。

### 战略目标

- A. 实现可持续集约化作物生产。
- B. 提高可持续畜牧生产。
- C. 可持续管理和利用渔业及水产养殖资源。
- D. 提高食物链各环节的食品质量安全。
- E. 实现森林和树木的可持续管理。

- F. 实现对土地、水和遗传资源的可持续管理，提高能力应对影响粮食和农业的全球环境挑战。
- G. 创造有利市场环境，改善生计并提高农村发展水平。
- H. 提高粮食安全和营养水平。
- I. 提高能力，防备和应对粮食及农业方面的威胁和紧急情况。
- K. 实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权。
- L. 更多更好地利用公共和私人对农业及农村发展方面的投资。

#### 职能目标

X. 与成员国和利益相关者开展有效合作。

Y. 实现有效高效的行政管理。

#### 核心目标

- a) 在监测和评估粮食安全及农业、渔业和林业领域中长期趋势和前景方面发挥远见和领导作用。
- b) 促进对信息和知识（包括统计资料）的创生、传播和应用。
- c) 制定国际约法，制定规范、标准和资源准则，支持制定国家法律文书并推动其实施。
- d) 制定政策和战略方案和建议。
- e) 提供技术支持，以便：
  - 促进技术转让；
  - 推动变革；及
  - 能力建设，特别是针对农村机构。
- f) 开展宣传倡导和沟通，在粮农组织职责范围内动员政治意愿并推动全球对需要采取的行动的认识。
- g) 采用综合性的跨学科和创新方法，促进本组织的技术工作和支持服务。
- h) 在需要采取共同行动时借助强有力的伙伴关系和联盟开展工作。

### III. 本组织的绩效管理制度

56. 《近期行动计划》为在本组织的计划制定、实施和报告方面采取强化绩效挂钩方法奠定了基础。与之相辅相成的是对优先重点及计划和预算提案的政府间审议过程被注入了新活力且更有包容性。

57. 本《战略框架》遵循粮农组织绩效管理制度的原则和主要内容，其中包括：

- **总体目标**，是成员国希望在粮农组织职责范围内产生的根本性发展影响；
- **战略目标**，有助于实现总体目标；
- **职能目标**，为粮农组织的工作提供有利的环境；
- **组织结果**，目的是界定粮农组织各项战略和职能目标项下的工作成果；及
- **核心职能**，粮农组织用于实现结果的关键行动手段。

58. 战略目标代表的是成员国依据粮农组织的增值干预活动在长期内（十年内）在国家、区域和全球层面产生的影响。为确保粮农组织各方面的工作均建立在绩效挂钩框架内，补充性职能目标将帮助本组织在兼顾效率的同时确保其技术执行工作能够产生实际影响，从而为战略目标的实现做出切实贡献。十一项战略目标和两项职能目标反映了对粮食、农业和农村发展所面临挑战和机遇的评估，也反映了大会通过本《战略框架》时的思路和政府间达成的共识。将根据要求每四年对战略目标和职能目标进行复审并做出相应调整。

59. 在各战略目标之下，更具体的组织结果体现的是在四年期间内通过成员国和伙伴采纳和应用粮农组织的产品和服务而预期实现的成果，这些成果将由粮农组织负责。组织结果的确定也适用于职能目标。第四节对这些目标和结果进行了简要说明并将在《中期计划》中进行细化。

60. 各项组织结果是通过指标衡量的，将构成本组织四年一度的《中期计划》和两年度《工作计划和预算》的主体，体现成员国确定实质性优先重点。如附件2所示，在各国政府间就优先重点进行的更具包容性的讨论过程中对这些问题进行了考虑。

61. 八项核心职能依托粮农组织的比较优势，将在全球、区域和国家各层面采纳。需要为这些核心职能设计详细的战略，确保方法的一致性、本组织各部门间的合作、相互学习和精益求精。第五节对这些核心职能进行了总结，而《中期计划》则对其主要战略取向进行详细阐述。

62. 为制定组织结果和战略目标提供信息并有助于实现组织结果和战略目标的其他重要手段包括：

- 与有关国家政府共同制定“国家中期优先框架”，把粮农组织工作的注意力集中在各国界定明确的需求上；；
- 以结构性和磋商的方式制定分区域和区域优先行动领域，包括通过区域大会和各专门区域委员会的机制；以及
- 在全球层面，确定少量影响重点领域，帮助动员对组织结果中的优先内容给予资源捐助，提供沟通和宣传倡导手段，侧重能力建设和政策框架。

63. 在国家、分区域、区域和全球各级对粮农组织自愿性捐助的筹措和使用都以这一绩效管理制度为指导。

64. 在制定、实施和评估的整个周期内明确各项战略目标和职能目标、组织结果及核心职能的管理责任。各地的管理人员不仅要对提供产品和服务方面的进展负责，也要对取得的成效方面的进展负责。

65. 《中期计划》以四年为期，是《战略框架》的补充性文件，其首要目的是在开展政府间讨论时根据逻辑性的框架分析，提供对战略目标和职能目标进行全面阐述和充实的内容（即对有关具体问题的阐述、制定目标的假设条件和风险、既定的指标和目标以及实现组织结果拟采用的主要手段等）。

66. 《工作计划和预算》将设定本两年度内实现《中期计划》中为每个组织结果所规定的两年一度的指标方面所需的资源要求，其中包括分摊资源和自愿性资源。它将提出一个整体预算和一个行政预算、其他财务负债、对成本增长和效率增益的核算、长期负债准备、资金不足负债和准备金以及《预算拨款决议》草案。

67. 将对照各项指标，对组织结果的实现进度进行跟踪和报告。绩效挂钩监测将便于找出哪些问题可能妨碍或阻止粮农组织落实组织结果，包括在落实自愿捐助出资的活动规划方面存在的不确定性所带来的风险，并在实施过程中做出必要调整和对前景规划的变更。

68. 此后，两年度执行报告将侧重考察在实现《中期计划》和《工作计划和预算》中规定的组织结果、指标和目标方面出现的责任得失情况。

## IV. 战略目标与职能目标

69. 战略目标反映了粮农组织的远景和成员国的三项总体目标。这些目标借重本组织最为擅长的领域，协助成员国在应对粮食、农业和农村发展面临的挑战和机遇方面实现持久性影响。

70. 制定这些目标的方法建立在绩效体系逻辑框架之上，对绩效挂钩管理形成支撑。为确保粮农组织的比较优势得到发挥，工作重点和有关资源集中用在刀刃上，推动成员国面临的整体性问题的解决。

71. 十一项战略目标为相互关联的按行业划分的影响与跨行业影响的结合，涉及了作物生产、畜牧业、渔业、食品安全、林业、自然资源、支持性环境、粮食安全、性别、紧急情况和投资等领域。

72. 两项职能目标对十项战略目标形成补充，目的是确保具备必要的支持性环境，以保障技术交付产生实效，同时适当兼顾效率。

73. 通过这一版本的《战略框架》（要点见下文）就意味着成员国认可了这些相互依存的“战略目标”和“职能目标”。这些高层次目标，以及下一层面的组织结果，将根据需要每四年进行一次审议和调整。

## 战略目标 A—实现可持续集约化作物生产

### 相关性

该目标与粮农组织的职责完全契合，是应对粮食和其他农产品需求预期增长的主要措施之一。它建立在成员国提高作物产量和质量要求的基础之上，依靠以科技为基础的可持续作法，提高资源利用效率，从而有助于实现更广泛的粮食安全、农村发展和改善生计的目标。鉴于未来作物产量增幅的 70%以上必须来自现有耕地，因此重点将放在制定旨在提高产量的作物集约化生产战略，而且其可持续性也应优于目前或以往的战略。应充分重视这些战略对气候变化的适应和对生态系统服务的强化，例如土壤养分动态、授粉、害虫种群防治以及水源涵养等。主要重点领域将包括全国范围内建立偏重小农的种子体系、病虫害综合防治、保护性农业、植物遗传资源的获取和可持续利用以及提高土壤和其他涉及作物的生物多样性的管理，同时降低土壤、空气和水污染。将向各国和各区域提供援助，提高它们监测、发现跨界病虫害并做出迅速响应的能力，防止这些病虫害危及其他区域和贸易伙伴。

### 组织结果

- A1 - 在国家和区域各级实现作物生产可持续集约化的政策和战略
- A2 - 在国家、区域和全球各级以可持续方式降低跨界植物病虫害暴发风险
- A3 - 在国家、区域和全球各级以可持续方式降低农药风险
- A4 - 采取有效政策并提高能力，更好地在国家和区域各级管理粮食和农业植物遗传资源，包括种子系统

## 战略目标 B—提高可持续畜牧生产

### 相关性

该目标旨在增强迅速增长和发展变化的畜牧业对世界粮食安全、扶贫和经济发展的贡献。该产业的特点是小规模经营者与大型商业化运作之间的分野不断深化，它必须满足对动物性食品的快速增长的需求。满足这种需求必须采取安全和卫生的方式，这就需要采取必要的技术、制度、政策和法律措施。该目标对这一进程给予支持并倾力增强该产业发展带来的社会经济效益（偏重贫困者的经济发展），同时预防和缓解公共健康风险（人畜共患病）并降低畜牧生产对自然资源构成的风险（动物遗传多样性的侵蚀、水污染、温室气体排放）。该目标还将加强作物生产与畜牧生产在土地兼营体系中的合力。

### 组织结果

B1 – 畜牧业对粮食安全、减贫和经济发展做出实际和高效的贡献

B2 – 降低动物疾病及与人类健康相关的风险

B3 – 提高畜牧业生产中对包括动物遗传资源在内的自然资源的管理水平

B4 – 畜牧业的指导政策和规范建立在及时可靠信息的基础之上

## 战略目标 C—可持续管理和利用渔业及水产养殖资源

### 相关性

该目标以整体性方式涵盖了《负责任渔业行为守则》所要求的对渔业和水产养殖资源的有效和负责任的管理、酌情扩大和保护。该目标还应对了对重要的渔业行业的经济和社会收益及活力造成影响的已广为公认或新出现的挑战。重点放在提供综合性援助，在国家和国际层面建立具有包容性和强有力的合作框架，以由地方、国家和区域机构（包括区域渔业机构）组成的健全高效的制度框架为坚强后盾。将通过更有效的管理和扩大可持续水产养殖生产的方式对改善野生鱼类资源状况给予支持。还应重视改进渔业作业方式以及水产品收获后利用和贸易。

### 组织结果

C1 - 成员国和其他利益相关者改进了政策和标准的制定，这些政策和标准有助于推动《负责任渔业行为守则》和其他国际约法的实施以及对新问题的应对

C2 - 通过建立或加强国家和区域机构（包括区域渔业机构），改进渔业和水产养殖的治理水平

C3 - 粮农组织成员国和其他利益相关者对海洋和内陆捕捞渔业实行更有效的管理，促进了渔业资源、生态系统及其可持续利用状况的改进

C4 - 成员国和其他利益相关者得益于水产养殖可持续扩张和集约化带来的鱼类和水产品产量的提高

C5 - 各层次渔业活动（包括渔船和渔具的使用）更加安全、技术和社会经济效率更高、更加环境友好且更符合法规要求

C6 - 成员国和其他利益相关者对渔业和水产养殖产品的收获后利用及贸易更加负责任，包括市场准入要求的可预测性和协调性得到提高

## 战略目标 D—提高食物链各环节的食品质量安全

### 相关性

在这个相互联系日益紧密的世界，食品生产和供销系统的复杂性迅速增加，该目标就是受到这一背景的驱动。它特别反映了大环境中所存在的潜在风险和大众不断增加的关切，要求在食物链所有环节都制定有效的食品安全和质量管理和控制体系，包括执行这些体系所需的法律框架、标准和能力。食品质量安全事关各国民众的福祉，能够推动食品企业遵守现行国家或市场要求的各项计划可以产生可观的经济和公共卫生效益。该目标的一个主要宗旨是确保制定国际认可的食品质量安全标准和建议，不断提升全球食品体系的水平；并确保向各国政府提供援助，建立能够保障本国食品质量安全政策和法规与国际建议保持一致的机构。

### 组织结果

D1 – 食品安全和质量方面推出新的或修订后的国际认可的标准和建议，作为国际上对标准进行统一的参照

D2 – 支持食品链一体化方法的食品安全/质量管理机构、政策和法律框架

D3 – 国家/区域当局按照国际规则有效地设计并实施食品安全与质量的管理控制计划

D4 – 国家制定有效的计划，推动食品生产者/企业在食品链所有环节更好地遵守针对食品安全和质量管理规范的国际建议并更好地满足市场要求

## 战略目标 E—实现森林和树木的可持续管理

### 相关性

该目标涉及并力求提高森林和树木对可持续生计及根除饥饿和贫困的巨大贡献。它考虑了林业与农业、能源、水及气候的重要关联。由于许多国家森林采伐和退化问题不断，一项主要宗旨是推动实现森林可持续管理的进展。其中一项重要工作是监测各国、各区域和全球在森林可持续管理方面的进展情况，向各国政策制定者、向涉及森林和大众的国际谈判和安排提供可靠和宝贵信息。应在国际林业对话中发挥领导作用，加大对成员国的支持力度，强化林业制度安排和政策手段，提高所有森林利益相关者的生计水平，特别是对森林资源依赖程度最深的人。将加强与联合国系统内伙伴和一系列国际利益相关者之间的合作，在森林管理、退化土地恢复、生物多样性养护、气候变化缓解和适应、野生生物保护及流域管理方面推动采用新方法和新技术。

### 组织结果

E1 - 涉及森林和林业的政策和实践建立在及时可靠的信息之上

E2 - 涉及森林和林业的政策和实践通过国际合作和讨论得到加强

E3 - 负责管理森林的机构得到加强，决策工作得到改进，包括森林利益相关者参与森林政策和法律的制定，从而为林业和森林产业方面的投资提供更加有利的环境。林业与国家发展规划和进程的整合程度提高，考虑了森林与其他土地用途的相互关系

E4 - 对森林和树木的可持续管理得到更加广泛地实施，毁林和森林退化减少，森林和树木对改善生计及缓解和适应气候变化的贡献提高

E5 - 加强森林和树木的社会和经济价值及生计利益，森林产品和服务市场有助于使林业成为一项更加经济可行的土地用途选项

E6 - 森林、森林以外树木和林业的环境价值得到更好地实现；关于森林生物多样性和遗传资源保护、气候变化缓解和适应、退化土地恢复及水和野生生物管理的战略得到有效实施

## 战略目标 F—实现对土地、水和遗传资源的可持续管理，提高能力应对影响粮食和农业的全球环境挑战

### 相关性

该目标把从粮农组织职责角度出发推动明智的跨行业方法、关键的技术投入和对制定国际约法予以支持方面的工作与对信息和知识基础的强化进行了结合，以便实现对自然资源的可持续管理，惠及当代，造福子孙。自然资源（土地、水、气候和遗传资源）及其服务对粮食生产、农村发展和可持续生计至为重要，通过在农业、林业和渔业政策和实践中提高对自然资源的了解程度和管理水平，有不少机遇可以制约气候变化的不利影响。在农村发展的前提下对自然资源的可持续管理和治理需要应对各不相同的技术学科，也需要采用多学科和多行业方法，以便缓解对自然资源的争夺。

### 组织结果

F1 – 各国促进和开展可持续土地管理

F2 – 各国解决农业用水稀缺问题并加强其在国家和江河流域层面（包括跨界水系）改善农业系统的水资源生产力的能力

F3 – 在国家、区域和国际层面加强政策和计划，确保对粮食和农业生物多样性的保护和可持续利用以及对遗传资源使用收益的公平分享

F4 – 制定国际框架，加强各国对土地利用渠道和稳定且公平的土地权益及其与其它自然资源互动的负责任治理能力，特别侧重其对农村发展的贡献

F5 – 各国应对气候变化和生物能源等新出现的环境挑战的能力得到加强

F6 – 改善自然资源管理知识的获取渠道和共享

## 战略目标 G—创造有利市场环境，改善生计并提高农村发展水平

### 相关性

生计和农村发展受到小规模生产者利用市场机遇程度的影响，而市场和机构在发展变化的环境中更够高效运转。为减少贫困并满足发展和粮食安全需要，政策制定者需要具备确定和实施适当政策的能力，推动私营部门（包括小规模生产者）对市场新需求和新机会做出响应。该目标主要是满足成员国和有关国家部门在技术投入及信息和分析（包括寻找机遇）方面的广泛需求，在市场安排和条件及其对农村发展影响不断演变的形势下为政策制定和决策服务。四项组织结果涵盖了为价值链中四个环节提供这些产出——农业生产层面、包括土地和劳动力在内的投入品市场、农业加工企业以及增值和国际市场。

### 组织结果

G1 – 适当的分析、政策和服务使小规模生产者能够提高竞争力，经营新事业，增加附加值和满足市场要求

G2 – 将农村就业机会的创造和收入多样化纳入农业和农村发展政策、计划和伙伴关系

G3 – 国家和区域政策、法规和机构强化农业企业和涉农工业的发展和减贫作用

G4 – 各国提高了对国际农产品市场、贸易政策和贸易规则方面发展情况的认识并加强了有关分析能力，寻找贸易机遇并制定适当和有效的有利于贫困人口的贸易政策和战略

## 战略目标 H—提高粮食安全和营养水平

### 相关性

该目标是粮农组织的职责核心所在，即追求所有人免于饥饿困扰，同时提高营养水平，提高农业生产力，改善农村民众生计并促进世界经济的发展。要实现这一目标，必须提高对饥饿、粮食不安全和营养不良普遍存在及其根源的认识水平，包括通过更深刻和更具前瞻性的评估和分析。该目标可以满足在政策、方案和干预措施的设计和实施方面提供援助的需求，强化各国、各区域和全球能力，对粮食安全和营养问题进行更有效的治理，包括借助对逐步实现食物权的支持。该目标还力求培养成员国和其他利益相关者在生成、管理、分析和获取数据和统计资料方面的能力，帮助确定粮食不安全和营养不良的根源何在。该目标还支持粮农组织生成和发布有关粮食安全、农业和营养问题的分析、产品和服务，并与成员国和发展伙伴合作，加强它们进行知识交流的能力，为减少饥饿和贫困设计出针对性更强和更适用的措施。

### 组织结果

H1 - 各国和其它利益相关者增强了制定、实施和监测具有连贯性的政策、战略和计划的能力，这些政策、战略和计划对饥饿、粮食不安全和营养不良的根源做到有的放矢

H2 - 成员国和其他利益相关者通过实施“在国家粮食安全背景下支持逐步实现充足食物权的自愿性准则”和借助改革后的世界粮食安全委员会，强化对粮食安全的治理

H3 - 加强成员国和其它利益相关者解决粮食和农业方面具体营养问题的能力

H4 - 成员国和其它利益相关者在生成、管理、分析和获取改善粮食安全和营养水平数据和资料方面的能力得到加强

H5 - 成员国和其它利益相关者获取粮农组织关于粮食安全、农业和营养的分析与信息产品及服务的渠道得到改善，自身的知识交流能力得到加强

## 战略目标 I—提高能力，防备和应对粮食及农业方面的威胁和紧急情况

### 相关性

国际社会越来越多地要求粮农组织向面临不断增加的紧急情况风险的成员国和脆弱人群提供帮助并强化它们长期应对紧急情况的能力。该目标正是这一承诺的主要体现，推动采用以灾害风险管理三大支柱为基础的综合性方法，这三大支柱为：备灾、预防和缓解；应对；以及过渡。每个组织结果即针对其中一个支柱。

### 组织结果

I1 - 通过将备灾和风险预防与缓解更好地融入政策、计划和干预措施中，降低各国对危机、威胁和紧急情况的脆弱程度

I2 - 各国和合作伙伴通过粮食和农业方面的干预措施更为有效地应对危机和紧急情况

I3 - 各国和合作伙伴改进了紧急情况、恢复和发展之间的过渡和联系

**战略目标 K—实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权  
相关性**

该目标解决了采用更具性别和社会包容性的农业和农村发展政策、能力、制度和计划方面存在的重大差距。它还有助于在粮农组织的所有战略目标中将这一方法进行主流化。

**组织结果**

K1 – 农村性别平等纳入联合国的粮食安全、农业和农村发展政策和联合计划

K2 – 政府利用按性别分类的统计资料及其他相关的信息和资源，加强将性别和社会平等问题纳入农业、农村发展计划、项目和政策的能力

K3 – 政府开始制定农业和农村发展方面对性别敏感、包容性和参与式政策

K4 – 粮农组织管理层和职工在工作中处理性别层面问题时表现出对这一问题的重视和能力

## 战略目标 L—更多更好地利用公共和私人对农业及农村发展方面的投资

### 相关性

该目标反映了成员国扭转对粮食和农业行业投资不足局面的强烈愿望和迫切要求。它涵盖一系列支持性活动，内容包括设计具体和有效的投资计划和业务、在国际层面进行能力建设以及确保有限的公共资金被用于核心领域，带动私营部门投资最大限度地增加对减贫和粮食安全工作的推动力和影响力。通过与成员国合作，重点将放在提高粮食安全、农业和农村发展投资的活力方面，并通过设计适当的政策、战略和机构来确定投资方案的障碍所在。意图是创造支持性环境，以利公共和私人投资、与社会和环境保障措施不悖、公共/私人投资方案和项目的高质量制定以及对结果和影响的及时全面监测和评价。干预措施的设计应能把本国公共和私营部门的参与者培养成为其自身发展的主要推动力，从而提升投资计划的相关性和可持续性。还将努力解决过去 20 年中出现的对粮食安全、农业和农村发展投资减少的问题，这一领域投资的减少对《综合行动框架》的实施和“千年发展目标 1”的实现具有重大影响。

### 组织结果

L1 – 进一步将粮食和可持续农业及农村发展投资战略和政策纳入国家和区域发展计划及框架

L2 – 加强公共和私营部门计划、实施和促进粮食和农业及农村发展投资业务可持续性的能力

L3 – 制定和资助符合国家优先重点和要求的具有质量保障的公共/私营部门投资计划

## 职能目标 X—与成员国和利益相关者开展有效合作

### 相关性

本组织在实现工作成果方面倚重各种服务，其中既有内部提供的服务，也有与成员国和外部伙伴合作提供的服务。这些服务中有许多超出了纯行政的范畴，触及了与调整战略方向、利用和侧重比较优势以及对粮农组织整体业务进行适当管理和监督直接相关的内容。该职能目标囊括了这些服务并提供了支持性环境，如果没有这些服务和支持性环境，战略目标项下的组织结果就无法得到落实。

### 组织结果

X1 - 全球、区域和国家各级应对成员国重点需求的切实有效的计划得到制定并对其做出资源安排及进行监测和报告

X2 - 在各组织结果中切实有效和协调连贯地发挥粮农组织核心职能和提供支持性服务

X3 - 推动和补充粮农组织及其伙伴工作的重要伙伴关系和联盟

X4 - 通过加强治理和监督对本组织进行切实有效的指导

## 职能目标 Y—实现有效高效的行政管理

### 相关性

该职能目标规定粮农组织开展工作需具备有效务实的行政管理。它在财务、人力资源及行政和基础设施服务方面提出了改进向本组织所有部门提供的服务水平的预期要求。这将有助于改进对行政服务和有关成本的监测和报告，不断提高服务水平，并找出节支增效的潜力所在。它还将对行政预算做出限定。

### 组织结果

Y1 - 公认粮农组织的支持服务面向用户、高效、务实且管理完善

Y2 - 粮农组织被公认为全面、准确和相关管理信息的提供者

Y3 - 粮农组织被公认为是实施业绩管理规范和人事管理的用人单位，致力于职工的发展并尊重其员工的多样性

## V. 核心职能

74. 八项核心职能借助粮农组织的相对优势并将在全球、区域和国家等所有层面得到采用。还需为其认真设计战略，以确保做到方法统一、本组织各单位之间开展合作、相互学习和精益求精。《中期计划》对下文总结的核心职能及其主要战略取向进行了详细阐述。

### 核心职能 a) 监测和评估中长期趋势和前景

75. 成员国期望粮农组织能在其职责范围内对各种趋势、问题和挑战进行持续观察并提出解决的政策方案。为此已经并将继续对主要结果进行汇编，作为计划制定者、政策制定者和各伙伴发展机构的参考。该核心职能项下的工作包括：粮农组织的涉及诸多专题的评估和前瞻性研究，这些研究广泛应用于确定国际性政策目标，例如近期的世界粮食首脑会议目标或“千年发展目标 1”；以及粮农组织的前景研究和预测，这些研究和预测为众多技术性评估提供了素材，特别是政府间气候变化专门委员会、世界银行和联合国系统其他组织的技术评估。

### 核心职能 b) 收集和提供信息、知识和统计资料

76. 收集和提供信息、知识和统计资料属于粮农组织的核心职责，该核心职能项下的工作涉及：如何通过粮农组织自身的计划和与伙伴的合作实现信息和知识共享统筹协调方法的增值；粮农组织作为一个学习型组织的不断完善；以及确保人、流程与技术之间形成合力。它还涉及：向各国提供支持，特别是提高各国在收集、汇编、分析、存储和发布粮食和农业（包括渔业和林业）领域的及时相关统计数据和其他信息的能力；继续努力对本组织整体统计数据库进行升级并在技术信息整体数据储存库框架内开发的统计数据仓库，更好地整合粮农组织内部掌握的统计信息。

### 核心职能 c) 制定国际约法、规范和标准

77. 《粮农组织章程》（第一条和第十四条）预见本组织将作为成员国商签国际约法的中立论坛发挥重要作用。该核心职能促进和支持各国在区域和国际法律文书制定方面的工作，促进和支持各国履行相应义务方面的工作。它还通过制定规范、标准和自愿性准则，以及在制定和实施国际认可的约法、标准和行动计划方面向成员国提供支持。该核心职能将力求满足在相关国家立法（法律和法规性文件）的起草和随后的颁行方面提供建议的大量需求，同时要考虑公共行政部门

与私营部门开展互利互惠合作的需要。

#### **核心职能 d) 政策和战略方案和建议**

78. 该核心职能与其他核心职能密切相关。它力求在粮农组织职责范围内满足不断提高了对政策援助的需求。粮农组织将根据在粮食安全及农业、渔业和林业领域的各种趋势方面所掌握的证据和做出的判断制定政策和战略方案。政策援助工作的范围包括：政策和法律咨询、政策制定和实施方面的能力建设、制度强化和调整、国别信息、政策情报和监测以及为有效制定实地计划而确定成员国优先领域等。

#### **核心职能 e) 为促进技术转让和能力建设提供技术支持**

79. 该核心职能涉及对三个主要层面的考量：支持性环境、具体机构和个人；有关措施最好能够全部兼顾这三个层面的问题。这里涉及两种类型的能力：技术能力，用于完成以可持续的方式进行集约化生产、对资源进行管理和最终提高粮食安全水平所需的任务；和职能能力，领域包括政策、知识、伙伴合作以及实施/落实。该核心职能对内部流程进行统筹，以便新的能力开发方法在现有体系和程序内全面得到制度化，并提供适当的治理、工具和准则。在粮农组织的计划编制工具中对操作规范进行主流化；具备有效的跟踪和报告机制；人力资源系统考虑了新的整体方法。

#### **核心职能 f) 宣传倡导和沟通**

80. 该核心职能有助于实现更广泛的成果，其中包括：本组织推行的以科学为基础的政策的长期影响力，有利于对农业和农村发展的投资。此外，它有助于为根除饥饿这一宏伟而具有现实意义的目标在全球范围内形成共识；在全球围绕饥饿救济和其他与农业、林业、渔业、畜牧业和农村发展有关的问题的讨论中，强化粮农组织作为参照点和技术信息的权威来源的地位；以及提高对发展进程以及紧急情况救济、恢复和向发展过渡的实际贡献的认识。

#### **核心职能 g) 跨学科性和创新**

81. 跨学科方法和跨行业计划的设计能产生单个部门独立工作所无法产生的影响或产出。层出不穷的创新，只要经过充分验证并得到最密切相关者的认可，就可能成为任何一个机构不断演变的重要要素。该核心职能对粮农组织新的绩效管理制度形成支持，特别是对战略目标和职能目标及其下一层面的组织结果，这些目标和结果都涉及经常性的互动和跨学科工作。

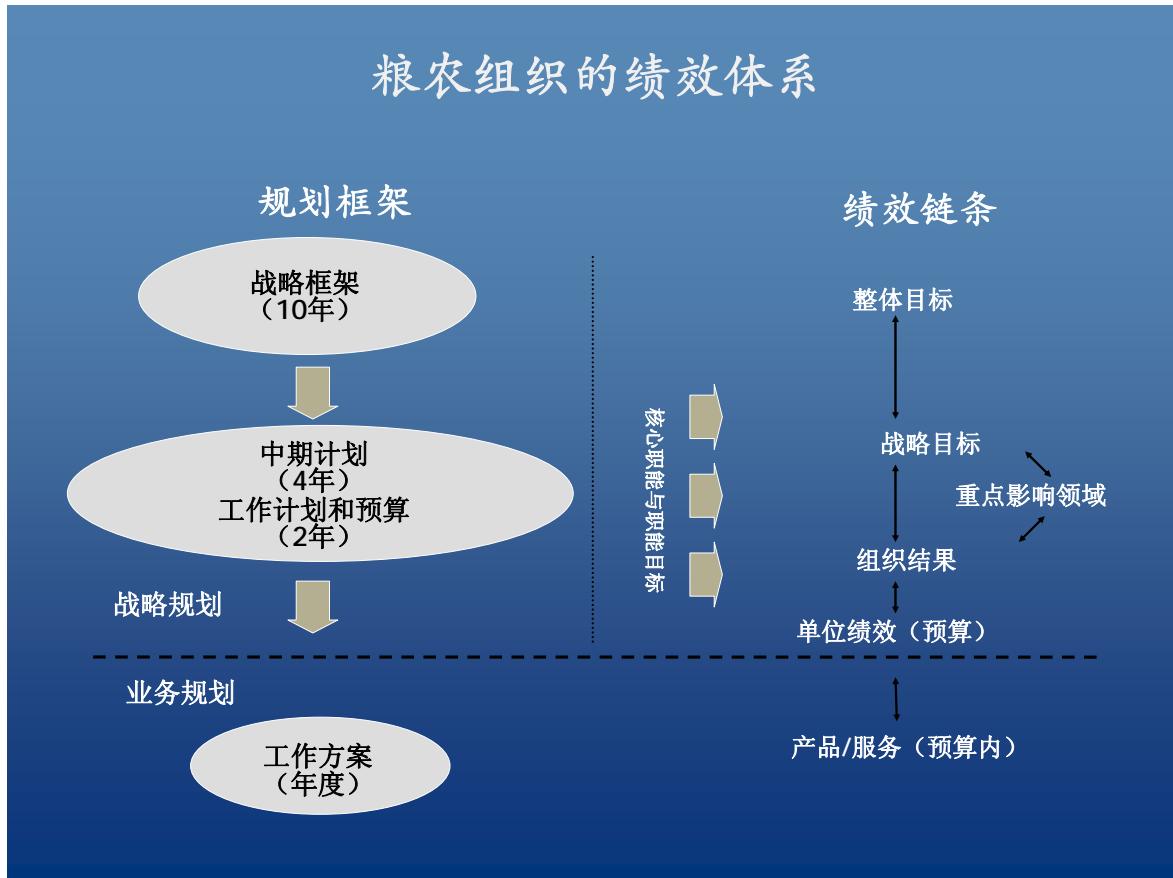
### 核心职能 h) 伙伴关系和联盟

82. 粮农组织在国际农业和农业发展事务治理中的领导作用明确要求调动最高水平的相关知识和能力。这些知识和能力不仅存在于粮农组织，因此应与各种机构建立有效的合作关系，支持共同目标的实现。粮农组织履行职责的能力将受到伙伴关系的极大推动，这些合作伙伴包括联合国系统内的其他组织；研究院所和国际供资机构；政府间组织和区域组织；以及民间组织、非政府组织和私营部门。该核心职能将：加强粮农组织的伙伴和联盟关系，提升技术水平；在战略或业务规划、资金安排或宣传倡导方面建立横向联合；使本组织更好地服务最终用户。

---

## 附 件 1

---



## 附件 2

改革后的计划、预算编制和绩效管理监测系统下的  
管理机构投入和监督计划表

流 程		第 1 年				第 2 年			
		第一 季 度	第二 季 度	第三 季 度	第四 季 度	第一 季 度	第二 季 度	第三 季 度	第四 季 度
计划 编制	审查战略框架的实施和表现 (每隔一个两年度)	RC	PC/FC CL	TC	PC/FC CL	EB	PC/FC C L	CONF	PC/FC CL
	MTP-PWB (下两年度)						审议/批准	审议/批准	调 整
执行 监测	执行审查和调整 (当前两年度)								
	结 果 (上两年度)								
评 价	影 响								

图例： RC: 区域大会

TC: 理事会各技术委员会

PC: 计划委员会

FC: 财政委员会

CL: 理事会

CONF: 大会

MTP: 中期计划

PWB: 工作计划和预算

EB: 预算外

---

## 缩略语表

---

CCRF	负责任渔业行为守则
DRM	灾害风险管理
FSARD	粮食和可持续农业及农村发展
GDP	国内生产总值
IEE	粮农组织独立外部评价
IPA	粮农组织革新图变近期行动计划
IPCC	政府间气候变化专门委员会
IUU fishing	非法、不报告和不管制捕鱼
LDC	最不发达国家
mdg	千年发展目标
NGO	非政府组织
ODA	官方发展援助
PGRFA	粮食和农业植物遗传资源
REDD	减少毁林和森林退化所致排放量
RFBs	区域渔业机构
RBM	基于结果的管理；绩效管理
WTO	世界贸易组织