
附件 XII: 战略目标行动计划

本附件介绍了《2014—17 年中期战略》和《2014—15 年工作计划和预算》中所述战略目标行动计划。

战略目标 1: 为消除饥饿、粮食不安全和营养不良做贡献

背景和依据

1. 世界拥有充足能力生产足够粮食，为所有人提供充足食物；然而，尽管过去二十年来取得了进展，目前仍有 8.7 亿人饱受长期饥饿的折磨。据估计，五岁以下儿童中间有 1.71 亿人属于慢性营养不良（发育迟缓），近 1.04 亿人体重不足，约有 5 500 万人属于急性营养不良（消瘦）。世界上有超过 20 亿人受到微量营养素缺失，或称“隐性饥饿”的影响，阻碍了人类和社会经济发展，也是营养不良和发育不良恶性循环的罪魁祸首之一。同时，估计有 14 亿人体重超标，5 亿人肥胖。撇开这一复杂问题的道德伦理层面不说，这为整个社会带来了巨大的人力、社会和经济成本，体现在生产力、健康和福利损失、学习能力下降以及人类潜能得不到充分发挥等方面。

2. 在经济增长、科学技术以及粮食供应等领域都取得长足进展的情况下，饥饿和营养不良问题的长期存在更是令人难以接受。目前需要的是各行各业和各利益相关者群体更加坚定决心，目的更加明确，行动更加一致，还要担当更大责任。这还意味着要把粮食安全和营养目标及所需行动全面纳入发展战略，予以妥善落实并安排充足资金。

3. 为此需要广大利益相关者积极参与，应对人们尚未充分认识的新挑战，如以下各种变化的影响：全球化、迅速城市化、粮食和农业系统变化，以及生活方式的普遍变化；气候变化和其他环境威胁；使粮食和农产品信息交流、生产和分配性质发生变化的科技进步；粮食和能源价格波动。

4. 构建这样一个行动框架，其基本前提是统一对问题和解决方案的认识，掌握可靠的数据和信息，培养具备适当的政策和计划分析、规划和实施能力，以及建立能够进行系统化进展监测和影响评估的切实可行的责任制度等。它还要求具备和长期坚持具有包容性、透明度且以权利为出发点的制度机制和治理体系。

战略目标 1 的基本设计要素

5. 粮食不安全和营养不良的主要根源，是缺乏获得必要资源的物质和经济手段，难以确保食物充足和消费数量（能量）和质量（品种、多样性、养分含量

和食品安全)而言营养适当的膳食。其中包括收入不足,或缺乏获取生产资料和其他资源的手段,如有这些资料和资源,贫困、弱势和边缘化的群体就能购买或生产所需食物。

6. 经济和其他危机进一步加剧了饥饿、粮食不安全和营养不良。人为和自然灾害不仅损害了获取食物的经济手段,也损害了其物质手段,削弱了对未来威胁和危机的整体抵御能力。妇女尤其面临获取生产资料和充足收入的挑战。即使获取食物的经济手段并非制约因素时,个人也可能因膳食数量不足和质量差而营养不良。这往往是对膳食质量差可能对健康造成的严重影响认识不足或缺乏知识的结果。

7. 消除饥饿、粮食不安全和营养不良需要落实一系列要素,即:政治承诺;统一对问题和解决方案的认识;相关治理机制和适当协调;政策、计划和投资统筹兼顾;利用粮食和农业系统改善营养;消除性别差异。这些要素构成战略目标 1 的支柱。

政治承诺

8. 在过去二十年中,领导人和决策者在各种高规格场合做出了减少饥饿、粮食不安全和营养不良的承诺,而粮食安全已被放在各种区域、分区域和全球性机构和国家集团(如 20 国集团和 8 国集团)议事日程的优先地位。全球粮食安全危机联合国高级别工作组(粮安高级别工作组)的设立和世界粮食安全委员会(粮安委)的改革这两项重大举措,体现了粮食安全在全球和区域发展议程以及联合国系统中的重要地位。但基层的实际情况十分复杂,有关利益相关者和合作伙伴对粮食安全和营养的承诺、行动和资源配置往往不足或过于混乱无序。有鉴于此,联合国秘书长呼吁参加“里约+20”峰会的领导人迎接“零饥饿挑战”,这一呼吁得到了联合国驻罗马各机构、联合国儿童基金会和世界银行的支持。战略目标 1 应首先解决如何促成更强有力的政治承诺和提高各级资源筹措能力的问题,并在各国内部和各国之间及与国际组织、民间社会和私营部门构建更务实有效的伙伴关系。

9. 要作出的承诺应包括在国家发展战略中树立更明确的粮食安全和营养目标,制定相关政策和计划,形成监督和责任机制。也务必做出坚定承诺,在提高妇女、儿童及贫困和弱势群体地位的同时,改善膳食结构和提高营养水平。

统一对问题和解决方案的认识

10. 经济大局以及农业、林业、渔业、社会和其他各行各业能够以多种方式为粮食安全和营养做出贡献。领导人、决策者和其他利益相关者务必提高对这些因素之间相互关系的认识水平。人们往往认为,减轻饥饿和实现粮食安全完全取决于农业,尤其是粮食生产,而把粮食安全常常看作粮食自给自足。粮食的获取和营养没有得到适当的重视。有关粮食安全和营养形势、各种利益相关者在不同领域采取的行动及其影响方面的信息往往相互孤立、零散或缺失。战略目标 1 应当

促进生成和传播基础性数据、统计资料和信息，并促进形成对问题和解决方案的扎实的统一认识。

11. 可持续消除饥饿、粮食不安全和营养不良，其不可或缺的一部分是国家和利益相关者之间在各级交流知识和经验。成功抗击饥饿和营养不良的经验教训，可为在现实生活中仍受到饥饿和极端贫困威胁的国家所借鉴。进一步缩小技术和政策差距方面存在较大潜力，包括依托南南合作及其他形式的知识交流等。

治理机制和协调

12. 粮食安全是一个多维度概念，包括粮食可供量、获取、稳定性和利用量几个层面。同样，良好营养也取决于跨行业的有效行动，包括改善对多元化膳食的享有、适当的护理和喂养方法以及必要的健康和卫生条件等。因此，这一广泛领域的进步有赖于建立推动多学科性和众多利益相关者参与的切实有效的治理体系，并以参与、透明、平等和责任担当为主要原则。在适当的立法和运转有效的机构的支持下，此类治理系统将促成具有包容性、透明度、负责任和以证据为基础的政策进程。

13. 当前的主要挑战包括粮价高涨和波动、自然资源退化、全球化、城市化和气候变化，这些领域只是强化治理机制和开展有效协调能够发挥用武之地的几个例子。各级改善粮食安全和营养治理的显著事例包括：20 国和 8 国集团、粮安高级别工作组、联合国营养问题常设委员会以及最重要的是世界粮食安全委员会的各种举措，还有非洲农业综合发展计划等重要的区域举措。

政策、计划和投资统筹兼顾

14. 从粮食安全和营养角度来看，现有的一系列宏观经济、部门和跨部门政策和计划中存在不少空白以及不一致、分散和矛盾的现象，关键的粮食安全和营养领域投资不足，这些问题必须得到解决。对于全球、区域和国家各级的发展和减贫政策以及国内地方的战略和计划，需要采用粮食安全和营养的视角进行设计和协调，从而确保相关性和专门为实现希望的粮食安全结果采取行动。政策和投资应得到信息系统及监测进展、评价影响的适当机制的支持。

15. 政策决定需要继之以具体的落实行动并得到资源配置的支持，对有针对性的投资给予适当激励。各种政策、计划和投资框架务必要采取旨在消除饥饿、粮食不安全和营养不良的“双轨方法”，充分重视社会保护措施对弥补消费缺口的作用，同时辅之以适当举措，提高贫困和脆弱人口的短期和长远适应力、自力更生能力、粮食安全水平和营养状况。

16. 对粮食安全和营养政策的制定采取一致而全面的方式，必须考虑粮食和农业系统的自然资源基础，包括土地、水、鱼和森林的贡献及其可持续管理。然而，由

于知识匮乏，部门间（尤其是粮食、农业、林业、渔业、水产养殖之间）的协调差，这些自然资源的重要作用在与粮食和营养相关的政策决定中没有得到充分考量。此外，自然资源管理政策和机构应协调一致，对改善粮食安全和营养作出贡献。

17. 人们往往未能认识到，森林和农场的树木是全世界近十亿最贫困人口直接和间接的食物来源，既提供了主要食物，又提供了水果、食用树叶和坚果等营养丰富的补充食物。同样，渔业和水产养殖构成了全世界 17% 的人口和低收入缺粮国和小岛屿发展中国家近四分之一人口动物蛋白质的主要来源。

18. 在协调关于粮食安全和营养的政策时，还必须考虑传统农业系统的贡献，这些系统仍在为大约 20 亿人提供食物，对农业生物多样性作出贡献。

粮食和农业系统对营养的贡献

19. 具体涉及营养的各种挑战需要得到强调，特别是在新的“粮农组织营养工作战略和远景”的背景下。为确保良好营养水平，对数量和质量适当的食物的享有（特别是幼童的享有）必须结合良好的护理和喂养方法（包括成年人对富含营养食物的选择），还要能够享有保健服务和健康卫生的环境。此外，慢性营养不良和微量营养素缺乏对智力、体格和劳动生产力的负面效应在生命早期若干年内往往难以察觉，可能要数十年之后才能完全显现。因此，这可能有损于采取应对行动的政治迫切性。

20. 政府、私营部门和发展机构可能会把营养状况视为一项指标，而不是将其作为一个主要的设计要素和社会经济发展政策的主要成果。决策者还可能把营养不良看作主要是一个健康方面的问题，而不是将其作为必须同时通过享有食物和平衡膳食才能得到解决的挑战。这种态度可能导致过于强调短期干预措施，而忽视了更为长远的目标。因此消除营养不良要求加强政治承诺，改进知识、政策和计划协调水平并提高利益相关者应对营养水平低下基本根源的能力。在这一背景下，应当考虑采用适当政策和计划，加大粮食和农业系统对改善营养水平的贡献。

21. 此外，鱼类等某些食品具有特殊功效，富含必要的氨基酸、Omega-3 鱼油和微量营养素，对人体健康和大脑发育，尤其是对儿童和孕妇至关重要。

22. 要推动解决营养不良问题，充分发挥粮食和农业系统的潜力十分重要，要抓住现有机遇提高各系统实现有益营养成果的能力，使粮食和农业领域的贡献与卫生和保健领域的贡献发挥合力。各项政策、计划和投资可确保从生产到营销、储存、加工和消费的整个系统中采取行动，改善与其他行业、治理程序和政策环境之间的联系，从而打造更具实效的营养敏感型粮食和农业系统。同时，旨在应对导致健康隐患的营养过剩问题的各项政策和计划也应得到支持。

“性别差距”及其对粮食安全和营养的影响

23. 妇女在农业家庭中发挥着多重作用—生产、生育和社会作用，妇女的充分参与对农业发展有效转化为个人和家庭一级的粮食安全和营养是绝对必要的。然而，由于在决策过程中代表性有限，妇女仍然面临过多的不利因素。这些不利因素尤其涉及生产资料、服务、就业机会和收入的获取和控制。这种“性别差距”使农业部门承受高额成本，“从农场到餐桌”的整个食物生产链中的性别不平等，妨碍了粮食安全和营养目标的实现。大量证据表明，有必要使妇女参与决策和规划，以期加强其农业生产者和家庭主要照料者的双重作用。因此，要根据准确的信息和分析采取适当的政策行动，以便弥合“性别差距”，消除性别不平等对粮食安全各个方面的影响。

城市粮食安全和营养

24. 随着世界各地城市化的快速推进，对城镇地区粮食不安全和营养不良问题的关切也需要与在农村地区一样进行谋划。政策和投资计划需要全面解决这些需求，同时要加强城乡联系，确保自然资源可持续利用，使之服务于城市和农村人口。

行动计划

25. 为实施战略目标 1 制定了三项组织成果：

- a) 成员国及其发展伙伴做出明确政治承诺并划拨资源，用于消除饥饿、粮食不安全和营养不良；
- b) 成员国及其发展伙伴针对消除饥饿、粮食不安全和营养不良建立并实施包容的循证治理机制；
- c) 成员国及其发展伙伴制定、实施、监测和评价旨在消除粮食不安全和营养不良的政策、计划、投资和立法。

26. 这些成果立足于粮农组织在与各国和发展伙伴进行互动和合作方面的独特能力，特别是作为一个独立的政府间实体和多利益相关者论坛开展粮食、营养和农业领域所有问题的辩论和谈判。这包括粮农组织在支持多伙伴的粮安委方面的作用，也包括在召集和支持召开技术和政策制定机构（如农委、渔委和林委）和标准制定计划方面的作用。由于粮农组织在各国和各区域派驻有机构和人员，而且还提供全球性公共产品（包括粮农组织统计数据库和“状况”系列文件等主要刊物），因此在强有力的沟通举措的支持下能够开展旨在加强粮食安全和营养的宣传倡导和催化行动。

27. 作为一家负有采集、分析、解读和传播粮食和农业领域信息和知识职责的联合国专门机构，粮农组织还应提供必要的循证分析，推动做出政治承诺并开展宣传倡导工作。

28. 粮农组织在一系列涉及粮食安全和营养关注的技术领域内能够作为一个“诚信中间人”的身份开展工作，由于具备了这种能力，它应当推动这些领域之间的政策协调并在透明和有责任担当的治理机制中发挥指导作用（例如依托《逐步实现食物权自愿准则》和《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》的制定和谈判）。

29. 粮农组织在粮食安全和营养（包括农业、林业、渔业、农村可持续发展）方面具备多学科领域的专业知识，并享有各国政府和其他发展伙伴的可信赖伙伴的声誉，这是实现第三项组织成果的一项重要依靠。它作为一个全球知识型组织在传播和共享专业知识方面的既有实力，是在国家、区域和全球各级进行机构和个人能力开发工作中的一个重要比较优势。

30. 以下对这些组织成果及构成这些成果的产出进行进一步阐述。

组织成果 1: 成员国及其发展伙伴做出明确政治承诺并划拨资源，用于消除饥饿、粮食不安全和营养不良。

31. 政治承诺是制定实施适当政策和开展投资的前提条件，从而促进人们实现充足食物权，这既包括短期内通过各种社会保护手段实现食物权，也包括中长期内通过提高贫困和脆弱民众自力更生能力、抵制力、粮食安全水平和营养状况的方式实现食物权。政治承诺不仅仅是指政府的责任，也指民间社会、私营部门和更广泛的发展界的责任。

32. 促成政治承诺明确要求一系列利益相关者开展政策对话，大力提高认识和促进宣传工作，推动树立对问题的扎实和统一认识并为应对饥饿、粮食不安全和营养不良的基本和直接根源提出备选政策。宣传倡导工作应当建立在可靠的证据基础上，要以便于理解、令人信服和切实可行的方式提供有关各行各业如何能够做出积极贡献的信息、统计数据和分析结果。

产出 1.1: 提高决策者、发展伙伴和广大社会成员对采取果断行动，消除饥饿、粮食不安全和营养不良的迫切需要，以及对农业、渔业和林业在其中的作用的认识。

33. 实现这一产出主要依靠采取以证据为基础的宣传和沟通举措，包括组织和支持高规格全球和区域性会议和联盟，在这些会议和联盟中可以就宗旨、目标和行动做出坚决承诺。这项工作将包括：

- a) 开展宣传和交流活动，让人们了解饥饿、粮食不安全和营养不良的发生状况、其经济社会影响及根源。应在各种论坛上，包括在世界粮食安全委员会中介绍和讨论此类信息，并利用各种媒体途径和知识交流平台传播。尤其应重视性别平等的重要性，以及粮食、农业、畜牧业、渔业、林业和自然资源及其他部门可对粮食安全和营养作出的贡献；

- b) 与全球、区域和国家各级的粮食安全和营养相关的多边和多种利益相关者计划建立牢固的伙伴关系，以期促进和宣传为实施各种峰会和高级别会议提出的与粮食安全和营养有关的建议，包括落实“里约+20”峰会、国际营养大会二十一周年纪念会议（ICN+21 会议）以及森林促进粮食安全与营养国际会议的精神；
- i. 在国际一级，这种伙伴关系将依靠以下渠道得到加强，如联合国营养事务常设委员会、“加强营养”举措、“再接再厉消除儿童饥饿”倡议、全球粮食安全危机高级别工作组、2015 年后发展议程、8 国集团粮食安全和营养新联盟、联合国零饥饿挑战、战胜饥饿和营养不良联盟、及民间社会的相关组织、私营部门、粮食安全与营养相关国际机构；
 - ii. 在区域一级，将尤其与区域经济一体化组织和其他实体开展合作，如非洲联盟、非洲发展新伙伴关系、东南亚国家联盟、中美洲一体化制度、加勒比共同体贸易与经济发展理事会、南美洲国家联盟以及民间社会和私营部门的其他区域组织；
 - iii. 在国家一级，将坚持粮安委推动多方利益相关者参与的原则，促进和支持战胜饥饿和营养不良联盟。

产出 1.2：成员国和其他利益相关者对饥饿、粮食不安全和营养不良的多个维度和根源以及对解决根本性问题的战略选项形成统一认识。

34. 为了完成这项产出，将生成和分享可靠数据、信息和知识产品并加强其获取方式，以认识饥饿、粮食不安全和营养不良的程度、根源和影响，提出的解决办法在不同层面、不同背景下的意义。尤其是，本组织将支持各种系统和能力的开发，使各级决策者能够获得和更多地利用与粮食安全和营养相关的数据、信息和知识。其中包括由粮农组织支持的、在下列背景下开展的各项行动：

- a) 改善农业和农村统计全球战略，包括国别统计数据库、粮农组织全组织及与世界粮食计划署联合的粮食安全和营养信息系统战略、粮食安全阶段综合分类以及粮安委构架内国家一级粮食安全与营养绘图行动；
- b) 发展国家和区域系统及能力，生成有关饥饿、粮食不安全和营养不良以及林业、树木、渔业、水产养殖和其他部门对解决相关问题的贡献的数据、信息和知识，并加强其获取手段和利用。此类系统还应包括有关采用健康饮食方式、改进膳食行为以及因此改善营养结果的进展情况。在可能的情况下按性别进行分类，这对认识与性别有关的粮食安全和营养动态，从而提高干预行动效率十分重要；

- c) 对当前和新出现的影响粮食安全和营养的问题及长期趋势进行研究和分析，并使这些分析工作的结果在全球发展议程中得到反映（全球前瞻研究、形势和展望报告、粮农组织主要出版物）；
- d) 在人道主义和发展背景下评估和分析粮食安全和营养的方法，包括通过全球信息及预警系统、紧急预防系统以及粮农组织/粮食计划署粮食与营养安全联合信息系统等工作；
- e) 通过与政府和各行各业其他利益相关者结成伙伴关系的方式加强数据生成和整理工作（例如：全球土壤伙伴关系，土地门户网站，世界农业观察，森林合作伙伴关系）；
- f) 支持粮食安全和营养高级别专家组（高专组）的工作。

产出 1.3：农业、渔业、林业和其他相关行业各级利益相关者共同作出贡献，制定和商定旨在加快减少饥饿、粮食不安全和营养不良的框架、政策和计划。

35. 本产出特别要发挥粮农组织作为中立论坛的作用，推动有关共同框架、政策和计划的对话和谈判工作，包括支持在饥饿、粮食不安全和营养不良领域开展行动的各项自愿准则、标准、行为守则。这一工作还将确保与其他战略目标相关的框架、政策和计划能够为实现粮食安全和营养做出积极贡献，涉及：

- a) 开展政策对话，支持粮安委更新粮食安全和营养全球战略框架并推动其实施，推动支持逐步实现食物权自愿准则、国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则，以及粮食安全与营养范围内负责任农业投资原则的实施；
- b) 在联合国内部制定共同的责任担当框架（例如支持制定可持续发展目标以及 2015 年后千年发展目标框架、记分卡和其他监测工具）；
- c) 支持在对粮食安全和营养重要的各个部门（农业、渔业、林业）中实施行为规范和标准，包括制定、商定和实施一个畜牧业发展社会议程以及与全球重要农业遗产系统有关的活动；
- d) 将营养考量纳入粮食、农业、渔业和林业部门的政策、计划和投资，包括与各国和伙伴一起，落实和监督 ICN+21 会议的政治成果。

组织成果 2：成员国及其发展伙伴针对消除饥饿、粮食不安全和营养不良建立并实施包容的循证治理机制。

36. 为消除饥饿、粮食不安全和营养不良制定政策，需要在政策过程中充分体现贫困、最弱势和边缘化群体的利益，从而确保其需要和关注得到考虑，对进展要进行监测，并根据取得的经验教训进行更新，要求决策者和其他利益相关者承担实现商定目标和指标的责任。

37. 全球、区域、国家和地方的农业、林业、渔业及其他相关部门的治理机制，应为民间社会、私营部门以及生产者和消费者组织有意义的积极参与提供充分的空间，尤其是确保了解贫困而无发言权者的关注。应确保与其他战略目标相关的治理机制之间的必要联系，特别是旨在提高危机的抵御能力和保障救济、恢复和发展计划之间关联度的战略目标 5。

产出 2.1：成员国和发展伙伴加强创造有利条件，以证据为依据，尊重人权原则，对粮食安全和营养进行包容性治理。

38. 这项产出将通过以下重点服务提供：

- a) 倡导和推动治理系统的发展，将包括各级所有相关方面的有效参与，实施与饥饿、粮食不安全和营养不良有关的国家、区域、国际文书、政策和协定。国际文书和协定包括但不限于：(i) 国家粮食安全范围内支持逐步实现食物权的土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则；(ii) 负责任农业投资，以及身陷长期危机国家粮食安全行动议程；
- b) 依据重振后的粮安委所应用的类似的参与原则，推动并在技术上支持全球、区域和国家各级抗击饥饿和营养不良伙伴关系和联盟，尤其包括再接再厉消除儿童饥饿倡议、联合国联合规划、8 国集团粮食安全和营养新联盟及其他计划的参与；
- c) 促进利益相关者对话，支持构建机构和法律框架，为各级粮食和营养安全的循证、包容治理奠定可持续的基础，并秉承人道主义原则。这种对话应使不同部门（例如农业、畜牧业、林业、渔业、营养、教育、社会福利、保健等）走到一起，对话应在各类利益相关者（公共和私营部门、民间社会、发展机构）之间和不同层面（全球、区域、国家和地方各级）进行。

产出 2.2：成员国和发展伙伴的系统以及组织、人力资源能力得到加强，以支持粮食安全和营养的循证和包容性治理。

39. 活动范围应确保在构建所需机构和法律框架之外，同时建立这种系统、组织和人力资源能力，使粮食安全和营养治理机制有效运作和得以持续。这项产出将通过以下重点服务和活动提供：

- a) 为交流不同社会、文化和制度背景下汲取的与粮食安全和营养治理有关的经验教训和良好做法，促进相关对话并提供一个中立的论坛，包括通过粮农组织领导或支持组织的会议、委员会、南南合作以及其他知识分享机制；
- b) 系统地回顾和定期监测各国现有系统、组织和人力资源方面的能力状况，应有助于找出能力差距，并凭借这些系统的包容性和依据实际情况决策、以粮食安全和营养目标为根本和秉承人权原则的程度，弥补能力差距。这

种回顾和因此而开展的能力开发活动，将涵盖治理的各个方面，包括高层政治治理、部门间和利益相关者技术合作以及基层治理。基层治理将通过相关系统进行，使基层人民获得发言权、为其提供参与空间和监测并促使政府和发展伙伴对其消除饥饿的决定和行动负起责任的手段。

组织成果 3：成员国及其发展伙伴制定、实施、监测和评价旨在消除粮食不安全和营养不良的政策、计划、投资和立法。

40. 除提高政治承诺层次和强化治理机制之外，各级利益相关者需要确保政策、计划、投资立法以更有针对性和务实的方式对消除饥饿、粮食不安全和营养不良工作做出贡献。实际上，这意味着决策者需要从粮食安全和营养角度来审视全部相关的部门和跨部门政策、计划、投资和立法。这将便于实现全部行动的一致性、全面性和相关性。因此，农业、自然资源、渔业和林业部门乃至整个粮食系统的政策、计划、投资和立法，其设计将加强和补充社会、教育、保健和其他相关部门的行动。最后，这将导致改善供应、获取和消费更加安全、适当和健康的膳食。这种协调一致和全面的方式，对消除营养不良的多重根源和表现形式，即营养不足、肥胖和微量营养素缺乏症都至关重要。

41. 本项组织成果着重包含能力建设层面，主要涉及国家和区域利益相关者，以及利用按性别分类的数据、信息和知识，制定、实施、监测和评价旨在消除饥饿、粮食不安全和营养不良的一系列全面、一致、注重结果的部门和跨部门政策、计划和投资活动。

产出 3.1：成员国和发展伙伴获得必要能力，制定实施旨在消除饥饿、粮食不安全和营养不良的一系列全面、一致、注重结果的部门和跨部门政策、计划、投资和立法。

42. 粮农组织将提供以下重点服务：

- a) 利用证据、合理分析和交流手段，宣传一系列政策和行动，并积极促进政府、民间社会、私营部门和发展伙伴等所有利益相关者作出承诺；
- b) 积极支持和促进评估所需的机构和组织能力及人力以便建立、实施旨在消除饥饿、粮食不安全和营养不良的政策和计划；
- c) 增强利益相关者对一系列现行政策、立法、计划和投资进行分析的能力；构建一个归属政府和发展伙伴的结果和问责框架，促进其决定和行动与国别重点和目标保持一致，监测进展，评估粮食安全和营养预期影响的逐步实现情况；
- d) 开发政府实体、民间社会和发展伙伴为消除饥饿和营养不良构建共同结果框架的能力。能力开发将着力填补区域和国家层面的人力资源、组织和机

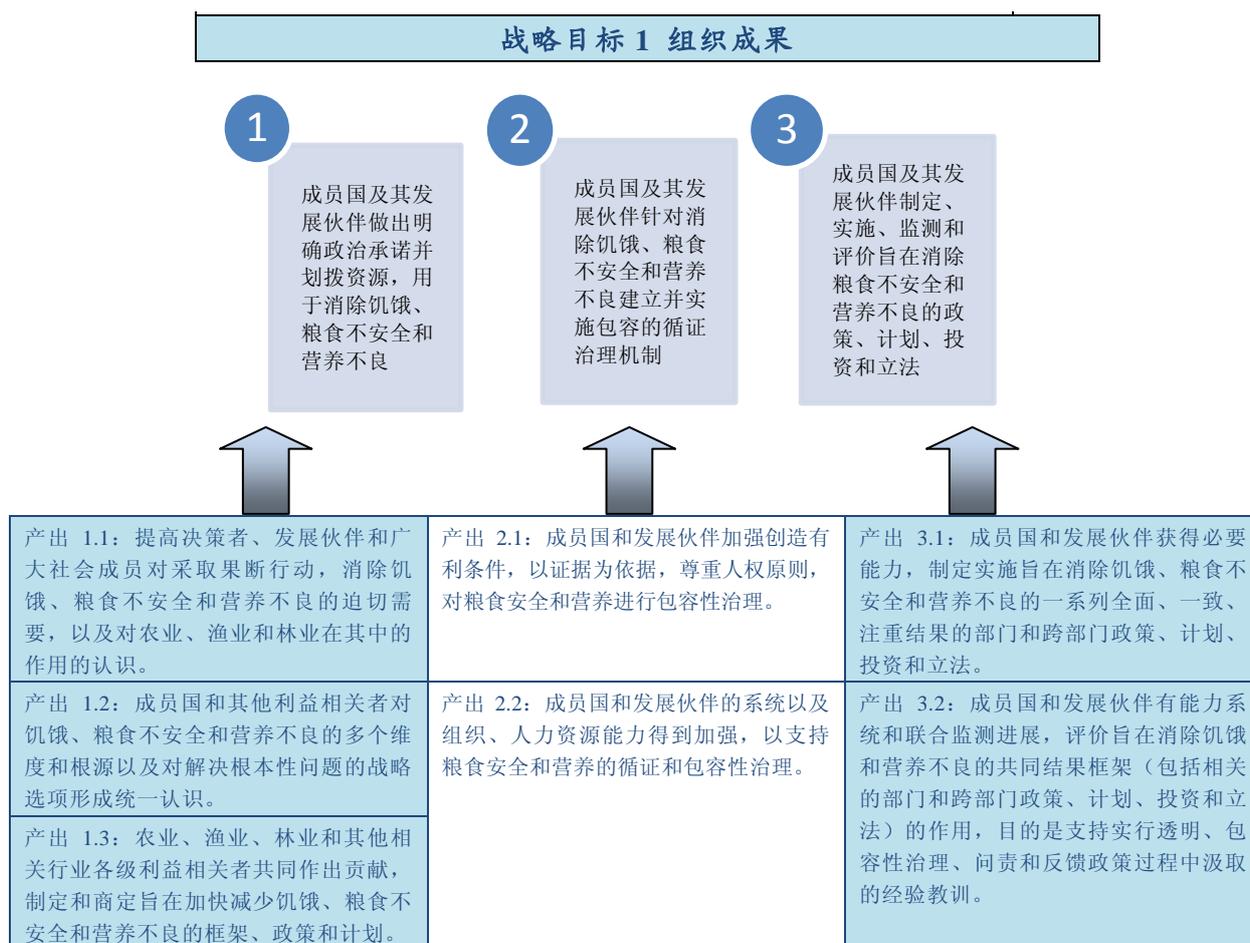
构能力空白，从战略高度利用南南合作以及国家、联合国机构、国际融资机构和其他发展伙伴之间其他形式的合作；

- e) 通过评价相关政策、计划、投资和立法，促进对话，为交流汲取的经验教训和良好做法提供一个中立的平台；所有利益相关者在国家和区域内部以及相互之间都应从中受益，例如在粮农组织领导和支持的委员会中和会议上，在南南合作计划中，在知识交流论坛（如全球粮食安全和营养论坛）上，以及主题网络内。

产出 3.2：成员国和发展伙伴有能力系统和联合监测进展，评价旨在消除饥饿和营养不良的共同结果框架（包括相关的部门和跨部门政策、计划、投资和立法）的作用，目的是支持实行透明、包容性治理、问责和反馈政策过程中汲取的经验教训。

43. 粮农组织将提供以下重点服务：

- a) 发展政府和利益相关者开展基于共识的评估，定期监测旨在消除饥饿、粮食不安全和营养不良的承诺履行状况的能力；须评估的基本要素包括：
 - i. 性别敏感部门和跨部门政策、计划和法律框架；
 - ii. 按照需要分配人力和财政资源；
 - iii. 包容性治理和协调机制；
 - iv. 支持循证决策和学习的系统；
- b) 支持各级利益相关者加强体制框架及组织和人力资源的能力，以便：
 - i. 系统地评估粮食安全和营养状况及其决定因素；
 - ii. 跟踪有助于实现粮食安全和营养的行动、行动者和资源流并绘制相关信息图；
 - iii. 监测和评价政策、计划、投资和立法对粮食安全和营养的作用；
 - iv. 推动利益相关者无限分享上述评估、绘图和评价活动生成的数据、信息和知识；
 - v. 促进对生成的数据、信息和知识的共同理解，以确保其在相关决策过程中得到广泛利用；
- c) 推动协调得到改进的用于评估国家和利益相关者承诺和能力的系统、方法、工具和标准；跟踪行动、行动者和资源流并绘制信息图；监测进展并评价部门和跨部门政策、计划、投资和立法的作用。



指标和目标:

44. 战略目标 1 的监测框架与战略目标 1 的目的和战略一致，旨在评估随着政府和发展伙伴对于消除饥饿、粮食不安全和营养不良的承诺增加及能力增强，个人和家庭的粮食安全和营养状况发生了怎样的改变。

45. 将通过一组（16 个）关键指标来评估粮农组织与其伙伴为提高承诺水平及增强能力所做出的贡献。这些指标将被整合为四大类指数，以便于了解：(i) 现行粮食安全和营养政策、计划和法律框架的适当性；(ii) 在多大程度上根据需要分配资源；(iii) 粮食安全和营养治理的适当性，包括通过包容性利益相关者协调机制和伙伴关系；(iv) 多大程度上依据实证做出决定。性别和治理特点指标和标准已纳入每类指数。

46. 部分指标的数据将从现有二级数据来源及通过国家调查获得，并在 2013 年将据此确定基准。目标将在指数层面确定，将对样本国家的理想变化进行参考。样本国家指，就现有问题的严重程度和范围及粮农组织与其伙伴共同利用其具体比较优势和核心职能发挥作用这两方面而言应予以高度优先考虑的国家。现阶段所列基准和目标仅涉及非洲区域国家。在接下来几个月，将继续开展为亚洲和拉美区域设立基准和目标的工作。

战略目标 1: 为消除饥饿、粮食不安全和营养不良做贡献				
战略目标层面暂定指标 (和来源)				
1.1.发育迟缓发生率 (世卫组织)				
1.2.营养不足发生率 (《2012 年世界粮食不安全状况》)				
1.3.粮食不安全结果经验 (饥饿调查中的声音)				
组织成果 1: 成员国及其发展伙伴做出明确政治承诺并划拨资源, 用于消除饥饿、粮食不安全和营养不良				
组织成果	指标	基准 (非洲目标小组 所有样本国家平均分)	目标 (2015 年底) (初步)	目标 (2017 年底) (初步)
1.1	发育迟缓中高/高发生率目标国家 (非洲16个国家) 中通过良好政策、计划和立法增加其投入的国家比例	0 (在1-4分范围内, 选定的样本国家平均分 3.1则相当于中高水平)	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家50%提高1分	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家100%提高1分
1.2	发育迟缓低/中低发生率目标国家 (非洲5个国家) 中通过良好政策、计划和立法增加其投入的国家比例	0 (在1-4分范围内, 选定的样本国家平均分 3.0则相当于中高水平)	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家50%提高1分	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家100%提高1分
1.3	发育迟缓中高/高发生率目标国家 (非洲16个国家) 中通过分配资源改善粮食安全和营养而增加其投入的国家比例	0 (在1-4分范围内, 选定的样本国家平均分 1.9则相当于低水平)	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家50%提高1分	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家100%提高1分
1.4	发育迟缓低/中低发生率目标国家 (非洲5个国家) 中通过分配资源改善粮食安全和营养而增加其投入的国家比例	0 (在1-4分范围内, 选定的样本国家平均分 2.5则相当于中低水平)	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家中有50%提高1分	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家100%提高1分
组织成果 2: 成员国及其发展伙伴针对消除饥饿、粮食不安全和营养不良建立并实施包容的循证治理机制				
组织成果	指标	基准	目标 (2015 年底)	目标 (2017 年底)
2.1	发育迟缓中高/高发生率目标国家 (非洲16个国家) 中改善了消除饥饿、粮食不安全和营养不良的治理机制的国家比例	0 (在1-4分范围内, 选定的样本国家平均分 2.7则相当于中低水平)	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家中有50%提高1分	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家100%提高1分
2.2	发育迟缓低/中低发生率目标国家 (非洲5个国家) 中改善了消除饥饿、粮食不安全和营养不良的治理机制的国家比例	0 (在1-4分范围内, 选定的样本国家平均分 3.2则相当于中高水平)	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家50%提高1分	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家100%提高1分
组织成果 3: 成员国及其发展伙伴制定、实施、监测和评价旨在消除粮食不安全和营养不良的政策、计划、投资和立法				
组织成果	指标	基准	目标 (2015 年底)	目标 (2017 年底)
3.1	发育迟缓中高/高发生率目标国家 (非洲16个国家) 中改善了其旨在制定、实施、监测和评价政策和计划的循证进程的国家比例	0 (在1-4分范围内, 选定的样本国家平均分 1.8则相当于低水平)	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家50%提高1分	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家100%提高1分
3.2	发育迟缓中低/低发生率目标国家 (非洲5个国家) 中改善了其旨在制定、实施、监测和评价政策和计划的循证进程的国家比例	0 (在1-4分范围内, 选定的样本国家平均分 1.6则相当于低水平)	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家50%提高1分	低于4分 (1-4分中的最高分) 的国家100%提高1分
发育迟缓和营养不足发生率水平: 超过40%=高; 30%与40%之间=中高; 20%与30%之间=中低; 低于20%=低				

区域性举措（战略目标1）

2025 年拉丁美洲和加勒比免于饥饿计划

47. 在本项计划中，该区域各国的共同目标，即到 2025 年消除饥饿，在粮农组织区域会议（2012 年）上得到重申。拉丁美洲及加勒比区域办事处为这项计划提供技术秘书处服务。区域成果和产出是：

- a) 成员国重申对消除饥饿、粮食不安全和营养不良的政治承诺，其利用的手段包括：与各国政府和民间社会建立、加强和联络反饥饿议会阵线，支持实现粮食安全和营养法律框架，并在跨国议会机构（如拉丁美洲议会）框架内，巩固拉丁美洲及加勒比反饥饿议会阵线；
- b) 本区域政府、议会和民间社会加强对话和技术能力，针对粮食安全和营养问题发展治理和协调机制，利用区域一体化机构（中美洲一体化制度、加勒比共同体、南美洲国家联盟和加拿大、澳大利亚和新西兰集团等）的粮食安全和营养举措，并在拉丁美洲及加勒比国家共同体中协调，加强拉丁美洲及加勒比参与世界粮食安全委员会的活动；
- c) 本区域成员国拥有一些机构、战略和计划，通过围绕现有国家政策框架中的重点行动加强优先重点国家的联盟和伙伴关系，为解决粮食安全和营养的跨部门问题做好更充分的准备；本区域各国可使用一个关于粮食安全和营养公共政策的区域信息平台来加强南南合作和技术援助。

战略目标 2: 以可持续方式增加并改善农业、林业和 渔业产品及服务

背景和依据

48. 世界人口预计将于 2050 年增至 90 亿，仅非洲人口届时就将达到 20 亿。未来的众多人口将面临巨大的社会、经济、环境挑战，而且还面临很多未知因素。为了使世界免于饥饿，就必须大幅提高产量，以满足不断增长的需求，使农业各部门¹更具可持续性。农业各部门要想实现增长和提升，就意味着需要创新，以造福人民，保护自然资源基础。农业各部门的增长对于多数国家而言，还是减轻贫困、实现粮食安全的最有效手段。这一过程必须得到小农、女性、男性、土著居民和弱势或边缘化人群的有效参与。

49. 粮农组织及其成员国面临着前所未有的挑战：在农业各部门以及农业所赖以发展的自然资源管理领域实现所必需的提升改进；养活日益增长的人口；同时为减轻贫困和粮食不安全工作提供跳板。过去，农业发展战略往往侧重于最大程度提高产量，而忽略了产后损失、对自然资源基础的破坏、生态系统产品及服务或可持续消费等因素。这些生态系统服务有助于提升种植业、畜牧业、林业和渔业生产系统的效率和恢复能力，同时还能在环境、生计和社会各方面产生巨大益处。

战略目标 2 的基本设计要素

50. 战略目标 2 的设计颇具创新性，这主要体现在对以下内容的强调：(i) 把粮农组织与可持续发展三个“支柱”（环境、经济和社会）相关工作整合起来；以及(ii) 转向开展更为可持续措施所需的大规模过渡方法手段。这也反映了“里约+20”会议的成果，反映了农业各部门对可持续生产和消费这一概念的贡献。以下为纳入考虑的其他主要因素。

自然资源基础的稀缺和退化

51. 据预测，人口增长最快的地区恰恰是对农业各部门依赖性最强、且目前已经面临严重粮食不安全的地区。同时，由于农业各部门不断扩大和集约化，城市和工业对自然资源的需求也在不断增长，因此对自然资源的争夺预计也会不断加剧。资源稀缺问题在气候变化的影响下将会进一步恶化，特别是在已经面临困境的地区。在很多地方，这一问题正在导致传统使用者无法获取资源，无法进入市场。

¹ “农业各部门”一词在本文件中包括种植业、畜牧业、林业、渔业和水产养殖业。

生态系统服务和生物多样性的的重要性

52. 要想提供更多的产品及服务，就必须先理解可持续性在农业各部门中的含义并加以应用。粮农组织《世界粮食和农业领域土地及水资源状况》第一份报告²阐明了面临风险的主要农业生产系统并倡导向可持续农业的模式转型。应开展更多研究，以便更好地了解生态系统服务在提升农业各生产系统方面能够发挥的作用，或了解生态系统功能可能出现哪些“临界点”。此外，还应进一步开发手段和方法，对农业各生产系统的生态系统服务（如森林提供的服务）价值进行评估和利用，以形成其他生计效益和长期环境可持续性。

气候变化和迁徙的影响

53. 农业各部门是造成气候变化的一个主要原因，但同时也受到气候变化的巨大影响。农业各部门直接产生温室气体，并以大量化石燃料为能源。气候变化可能会影响生产系统及其依存社区的恢复能力；同时也是造成自然资源退化的一个因素。气温上升、降水格局变化、极端天气事件频发等现象预计会在未来几十年中日益严重。同时，农业各部门也为应对气候变化挑战提供了巨大的潜力。

54. 迁徙是一个日益复杂化的因素。在很多国家，农村地区的基本社会和人口结构变化，已对农业劳动力产生了影响。造成人口流动的原因包括贫困、粮食不安全、不平等、缺乏创收机会、气候和对稀缺土地及水资源的竞争加剧。

新威胁

55. 除了包括气候变化在内的环境变化带来的后果之外，人口和产品流动的增加以及由此引发的生产方式的变化，也都带来了新威胁，包括病原体（如高致病性禽流感）或入侵物种（如实蝇）。这些都会对食品安全、人类健康和农业系统生产力产生影响，而政策和技术能力不足则可能加深这种影响，使整个食物链面临风险。

治理和决策中的不足

56. 虽然国际协议和文书可能起到显著改善自然资源管理的作用，但迄今为止获得的经验表明，它们多数情况下未得到充分实施。一方面是生产，另一方面是资源保护，与此有关的政策议程和治理工具往往相互脱节。而生态系统和/或环境的边界与行政管辖的边界又很少能够相互对应，从而使情况变得更为复杂。

因地制宜的必要性

57. 不同生产系统面临的以上挑战在性质和范围上各不相同，取决于当地的农业生态和社会经济条件。这就要求灵活采取有效的解决方案（绝不能“一刀切”）。在此方面，将三类不同的系统区分开来可能有所帮助：

² 《世界粮食和农业领域土地及水资源状况》，粮农组织，2011年。

- a) 发达国家和发展中国家以商品生产为目的的集约化生产系统和环境（大大小小的灌溉系统和雨育系统、水产养殖系统、人工林和半天然林等）；这类系统面临的主要挑战是自然资源枯竭和退化以及由此造成的成本上升和高污染问题；
- b) 粗放型（较低水平的外部投入）生产系统和环境，这类系统中的生产者生产收益较低且不稳定，同时由于难以获取资源提高产量和减少资源退化而处于困境；
- c) 野生系统（如渔业）和环境，主要能提供其他生态系统服务（与食物无关），包括这类系统天然森林、草地、湿地、部分水域及冻原地带。这些环境面临的主要挑战是来自各方的争夺性利用。

不断创新的必要性

58. 可持续性必须被理解作为一种不断改进的过程，而不是简单地到达某一终点。这就要求我们制定技术、政策、治理和供资框架，为农业各部门生产者和资源管理者参与适应性管理、创新和不断改进这一动态过程提供支持。

四项指导原则

59. 采取新措施来改进农业各生产系统时，可参照依据以上背景分析总结出的四项关键指导原则：

- a) 提高资源利用效率，即争取用低投入获得高产出，同时最大程度减少负面外部影响；
- b) 管理好与农业各生产系统相关的生态、社会、经济风险，包括病虫害和气候变化；
- c) 确认和加强生态系统服务的作用，特别要认识它对资源高效利用和风险应对的影响，以及对环境可持续性的贡献；
- d) 推动对所需信息的获取，包括技术信息。

行动计划

60. 广义而言，要实现这一战略目标下的预期成果，将需要侧重以下四个领域的工作：

- a) 与各合作伙伴一道，为开发、分享和调整适合当地条件的技术和方法提供支持，专注于克服经济、体制和资金障碍，在更大范围内加以推广；
- b) 为建立在经济、社会、环保各方面都较完善的生产系统提供有利框架，包括资源利用率、多样化、气候变化适应和缓解、生态系统服务和可获取性；
- c) 加强可持续资源利用方面的相关国际、国家治理机制和文书，特别重视其可行性和发展中国家的参与能力；
- d) 加强获得实证并利用实证的能力建设，为决策和规划提供支持。

61. 为此，已确定四项组织成果：

- a) 生产者和自然资源管理者采用能够可持续方式增加和改善农业各部门产品和服务；
- b) 成员国各利益相关方加强治理，即加强政策、法规、管理框架和制度，为生产者和资源管理者提供必要支持，从而加强农业各生产系统的可持续性；
- c) 各利益相关者制定、采用和实施必要的国际治理机制及相关文书（标准、准则、建议等），以可持续方式改善和增加农业各生产系统产品及服务供给；
- d) 各利益相关者以实证为依据，做出与农业各部门和自然资源规划及管理相关的决策，借助监测、统计、评估和分析等手段支持向可持续农业生产系统转型。

62. 这些成果虽然绝非简单就能实现，但均能受益于粮农组织得天独厚的优势，那就是与从地方到全球各级的农业部门决策者的良好关系。粮农组织需要利用自身分布广泛、跨学科、跨国、跨区域的专业力量，通过能力建设，推动大规模向更可持续的方式转型，为主要决策者提供战略决策方面的信息支撑。粮农组织还具备丰富经验，能够把自然资源管理因素纳入到粮食安全和营养、减贫和农村发展的整体战略中。

插文 1: 就什么是“更可持续”达成共识

要想成功实现战略目标 2，其中一项前提条件就是，粮农组织及其伙伴必须清楚地认识什么是农业各部门的可持续性，怎样才能在不同层次制定和实施各方都能接受的可持续性提升战略。关注点应集中在加快措施和政策方面的创新，并建立激励机制，增加对可持续性的投资。

要制定和实施可持续性战略，就必须确立一个包容性治理过程，让决策者、科研人员、生产者、民间社会和发展伙伴都能参与。更重要的是，这项共识应该有利于解决农业各部门中存在的相互冲突的目标和利弊关系。

例如，产量最大化、减排、水质改良或生态系统服务的恢复等各项工作必须在各层次（生产单位、集水区、产区、国家、区域、全球）理顺关系。因此，应该就可持续性的定义达成一致意见，既考虑其经济、社会方面的含义，又考虑其环境方面的含义。此项概念化工作还必须寻求和评估可以采取哪些途径来打造更可持续的未来。

总体而言，我们需要的是对可持续性三个方面的相关做法（包括技术和政策）进行一次彻底全面的评估，以便和各合作伙伴一道，为农业各生产系统描绘出可持续性前景。这一前景将根据新出现的数据和经验，进行定期更新和调整。

最后，将制定相关方法，供决策者采用，帮助他们确定自己的生产和自然资源利用优先重点，并对各种可选方案的可持续性开展跨学科评估。这些产品的开发将是战略目标 2 在 2014—15 两年度的关键工作重点之一，并将于 2016—17 两年度予以实施。

63. 各项组织成果及其相关产出详情如下。

组织成果 1: 生产者和自然资源管理者采用能够可持续方式增加和改善农业、林业和渔业产品及服务。

64. 要实现此项成果，国家和地方层面必须具备充足能力为创新和投资提供支持，以加强农业各生产系统的资源利用效率和风险管理工作，包括提高生态系统服务的价值。要做到这一点，可以采用的方法包括改进方式，在生产者一方开展结构调整，或在生产及供应链中减少浪费和损耗。农业各生产系统和食物链面临的威胁来自不同源头（包括管理决策的后果）。³要保护农业各生产系统，可通过注重资源利用效率的改良设计，可通过监测，也可通过采取措施使遭受气候、资源和市场波动影响的系统实现更好的风险管理。

65. 技术、科研和开发也在起着关键作用，为农业各生产系统提供更可持续的做法。了解当地面临的局限和机遇有助于确定优先重点和强化技术，而性别问题也是决定技术能否得到采纳的一个因素。要想在系统层面加强可持续性，恢复已退化的资源，就必须动员大批生产者及资源管理者协力合作，将点滴进步汇成合力。这就要求在技术型组织和投资型组织之间建立稳固的伙伴关系，实现这一转型。完善的监测工作，无论是直接（通过生物物理指标）还是间接（通过各种做法的采纳程度），都十分重要，有助于在各项成果和具体做法之间建立联系，并随时跟踪。

产出 1.1: 采用跨学科方法制定和实施战略，供决策者采纳。

66. 与在农业各部门确立各方接受的可持续性共同前景相关联的一点是，有必要推动在地方到全球各级制定和实施可持续性战略。制定此类战略时，必须由所有利益相关者有效参与和采取行动。对可持续性相关问题、其背后的推力、相互冲突的目标及利弊关系等进行全面分析，将有助于寻找创新和投资机遇。

67. 此类战略还应该配套相应工具，使决策者能对眼前不同方法的可持续性进行跨学科比较。这一产出中包括各种方法的记录和测试，以及如何利用这些方法来协助完成生产规划。其目标是协调环境、经济和社会目标，分析不同自然资源利用方式之间存在的“利弊关系”。⁴

产出 1.2: 寻求、开发、测试和推广创新型生产系统和管理做法，恢复、提升和增加产品及服务的可持续供给。

68. 这涉及到与各国、国际机构建立伙伴关系，以促进更可持续管理做法的开发和试点。可能需要采取体制改革和针对性政策来推动适应地方条件的更高效做法的采纳。传统上，参与这项工作的伙伴包括国际科研界、国家科研机构 and 国

³ 战略目标 2 主要包括国家层面的生产或资源管理决策所带来的风险，而战略目标 5 则侧重对其他因素造成的跨界威胁的灾害风险管理。

⁴ 此处的资源可持续利用和可持续膳食结构与战略目标 1 项下的营养工作有一定关联。

际农业研究磋商组织各中心。新伙伴应包括农村咨询服务单位、农民/渔民/林业工作者组织、私营部门和民间社会。除了应用研究外，还应该开展工作，对长期性系统进行分析，如对于全球都十分重要的农业遗产系统，它可以成为我们学习可持续性的教材。

产出 1.3：通过计划和政策，使生产者和自然资源管理者更好地寻求和采纳合理做法，以便更好地提升和增加产品及服务的可持续供给，并应对气候变化。

69. 为采纳新做法，生产者和资源管理者需要了解应该如何做出改变，并且具备相应的手段：

- a) “知道如何做”要求具备有效的推广服务，以动员生产者和资源管理者改变自己的管理做法。参与式做法（如农民田间学校或资源共管）是引入新技术、新做法并加以推广的最成功方法；
- b) “具备相应的手段”意味着要有一个强有力的农资部门来提供从种子到投资及金融服务等各类投入，为更可持续的新做法提供支持。

70. 粮农组织将集中精力，为提升计划设计和管理工作提供支持，包括风险管理，而不是一味追求大规模计划交付。但也有必要适当开展实地试点工作，以便对实施各种做法的建议进行评价和验证。

产出 1.4：支持建设更强大的系统、机构和个人能力，以促进创新，不断提升农业各生产系统的产品及服务供给。

71. 要想使这种改变能够持续下去，就有必要加强关键机构提供支持的能力。要依靠多种服务供应商和伙伴提供多元化推广服务。要加大对生产者组织和合作社能力开发的投入，并加大对农资部门的支持（包括设备服务和金融服务）。粮农组织将开发各类工具，按照上文提到的跨学科方法（1.1），帮助在各个层次开展能力开发。

组织成果 2：成员国的利益相关者加强治理—支持生产者和资源管理者向可持续农业生产系统转型所需的政策、法律、管理框架和制度。

72. 从定义看，治理指公共、私营部门利益相关者在不同管辖范围、不同级别表达自身兴趣、做出决策、执行决策和维护决策时所遵循的正式、非正式规则和流程。战略目标 2 项下与治理相关的工作主要侧重于与一定规模实施更可持续生产和国家资源管理方法有着直接关联的领域。

73. 需要通过治理（政策、法律、管理框架和制度）来前后一致地评价自然资源在农业各部门中所做的贡献。这方面可以采用的政策方案多种多样，从提供激励机制鼓励采纳可持续做法，到颁布法规和经济处罚办法来防止自然资源的耗竭或退化。有时，可按照某项国际协定来规定相应的条件。

74. 要想让各项政策能在实地得到具体实施，就必须提高治理“绩效”，即高效、有效的服务交付、参与、问责、公平和透明度等。而这又反过来要求开展立法和体制改革，以确保各项政策及承诺能得到遵循和执行。要向各国提供支持，帮助它们评估自身绩效，监测进展。可以以那些与可持续自然资源利用和农业、渔业、林业产品及服务的供给增加有关的各项因素作为基础，采用一项治理衡量/跟踪工具来完成此项工作。

产出 2.1：对各国在治理方面的绩效开展评估和/或监测。

75. 粮农组织将帮助各国就生产和自然资源管理中更可持续做法的采纳情况评估和/或监测其治理绩效。其目的是帮助各国设计相关活动来提升目标领域的工作。这些评估和/或监测活动可包括政策、法规的各方面和/或其实施情况以及其他因素，如制度的有效性、效率和问责制、透明度和参与情况，这些都被认为会对生产者和资源管理者大规模采用新方法产生影响。无法保证持续、公平地获取资源（治理中的一项关键内容）往往与资源的不可持续利用密切相关。⁵可制定、维护和利用各种治理衡量方法和工具，如跟踪工具、打分表、法律及政策数据库、分析工具及机制等，促进评估和监测工作的展开，并/或加强相关系统。

产出 2.2：颁布国家政策及法律，为朝着更可持续的生产系统转型提供支持

76. 粮农组织将在对各成员国目前正在进行的工作进行检查的基础上，为朝着更可持续的生产转型提供政策及立法支持。此外，粮农组织还将在对该领域援助活动进行实际总结后，提供更加全面的指导材料。

产出 2.3：加强国家机构，从而改善治理，为朝着更加可持续的生产系统转型提供支持。

77. 粮农组织将努力加强那些能发挥治理作用、支持提高生产系统可持续性的制度。这包括推行更稳固的部门间协调机制，加强生产目标与保护目标的一致性，并提高跨部门管理方法和制度的有效性。

组织成果 3：利益相关者制定、采用和实施以可持续方式改善和增加农业生产系统中产品和服务供给所需的国际治理机制和相关文书（标准、准则、建议等）。

78. 粮农组织将为有关以下内容的国际治理机制提供支持：(i) 农业各生产系统的可持续性目标；(ii) 各种自然资源（土地、水、遗传资源和生物多样性）惠益的公平分享。⁶粮农组织将向以可持续性为目标的政府间、多方利益相关者进程提

⁵ 这是战略目标 2 和战略目标 3 共同的工作领域。在战略目标 2 项下，工作重点是具体方法（例如，不具有土地权可能会影响可持续性）。而在战略目标 3 项下，重点是更具普遍意义的获取资源问题。

⁶ 与战略目标 4 有交集；此处所列的部分约束性协定为全球贸易安排等提供了便利。然而，战略目标 2 的主要关注点在于这些协定能对自然资源利用的可持续性产生影响。

供关键信息、数据和分析结果，并且在很多情况下还可提供秘书处服务。就其他机构负责的国际文书而言，粮农组织将继续确保农业方面的知识和关切事项能在文书中得到合理反映，并支持各国努力参与相关进程。

79. 本项成果的实现离不开粮农组织既是中立论坛又是卓越中心的双重作用，粮农组织一直致力于推动关于各项条约、守则和准则的对话，为可持续增长提供支持。相关的约束性文书包括：

- 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》
- 《关于港口国预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的措施协定》
- 《国际植物保护公约》（《植保公约》）

80. 此项工作还包括守则、全球参照点、准则和原则等非约束性文书的制定、签署和实施，此类文书包括：

- 《食品法典》
- 《国际农药供销与使用行为守则》
- 支持可持续畜牧业发展的《全球行动议程》
- 有关动物和植物遗传资源的《全球行动计划》
- 《负责任渔业行为守则》
- 《人工林负责任管理自愿准则》
- 《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》；
- 《森林执法、治理和贸易行动计划》

81. 除了上述文书以外，粮农组织还通过渔业委员会（渔委）、林业委员会（林委）、粮食和农业遗传资源委员会（遗传委）和国际杨树委员会提供了一个讨论平台。

82. 对于其他机构负责的国际文书，粮农组织将继续确保农业方面的知识和关切事项能得到合理反映，并为各国参与《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》和《防治荒漠化公约》的相关进程提供技术支持。

83. 在国家层面，将有必要加强各国能力，促使它们更好地参与各项国际治理机制和文书，确保更好地获取信息，让自身关切和问题得以解决，从而使得相关协定的实施变得更为顺畅。虽然此项工作主要在国家层面展开，但实施和能力开发有时也会涉及区域层面。

84. 粮农组织还将积极支持和监督将已达成一致的约束性或非约束性文书转化成国家政策和立法框架以及其随后在国家层面的执行。

产出 3.1：提供支持，确保国际文书（包括约束性和非约束性）的规定能转化成国家政策和立法框架。

85. 粮农组织将提供技术援助，帮助将国际文书转化为国家、区域政策及立法框架，并按照技术援助过程中获得的实际经验，编写通用性指导文件。

产出 3.2：为与国际承诺相关的国家、区域政策及立法框架的实施提供支持。

86. 粮农组织将就约束性和非约束性文书的有效执行提供指导，并监测它们对实地产生的影响。这包括帮助各国加强系统、机构和个人能力，“落实”各项承诺，以及有效执行各项法规。

产出 3.3：各成员国积极支持有助于农业各生产系统可持续增长的各项国际协定、文书和伙伴关系。

87. 本项产出旨在强化粮农组织各成员国对粮农组织各机构、各进程所做的承诺。承诺可以以多种方式转化为行动，包括让尽可能多的相关方有效参与会议。可利用一张打分表来衡量承诺水平。粮农组织一直在积极支持各成员国有效参与这些进程，并支持各国代表在讨论过程中反映本国的关切事项。要做到这一点，必须做好充分的筹备和规划工作，必须充分利用重要人员在协定相关议题方面的技术专长。在此项产出中，粮农组织将支持通过各项举措来强化参与，并监测参与情况，同时注意到“强化”一词可能对不同协定具有不同含义。此外，此项工作中还包括粮农组织已经建立的众多国际伙伴关系，或粮农组织参与的众多国际伙伴关系。

组织成果 4：利益相关者在进行农业和自然资源规划和管理方面做出基于实证的决策，借助监测、统计、评估和分析等手段支持向可持续农业生产系统转型。

88. 要实现此项成果，将需要加强粮农组织的工作，以便：为评估向更可持续做法转型的进程创建一个坚实的概念分析框架；提供实证（数据、信息、分析）来支持资源利用效率和复原力的关键指标；并确认（潜在的）资源利用竞争问题。此项成果取决于良好的衡量工作，特别是要解决好与自然资源存量和利用率相关的挑战，考虑到生态系统的局限。

89. 这项分析工作需要得到数据和统计、地球空间信息和地图以及定性信息的支撑，包括下列信息：土地、水、遗传资源和生物多样性、森林、海洋和内陆水域的范围、质量、使用情况及生产能力；以及农业各生产系统对这些资源的影响。粮农组织利用有关可持续性各方面的公认定义和指标，推动和参与数据收集过程，并协助对全球及区域趋势开展分析。

90. 然而，要想更好地以实证为依据做出决策，获得信息只是必要条件，而非充分条件。粮农组织将培养实际利用各类已制定并传播的信息工具和产品的能力，并监测关键用户在使用数据和工具时的满意度。

产出 4.1：催生和传播有助于理解农业各生产系统和资源（土地、水、遗传资源和生物多样性）进一步发展的现状、趋势和前景的相关信息，包括气候变化带来的威胁。

91. 此项产出旨在确保大范围提供各类可比数据和信息，包括制定信息标准，开展倡导宣传，开发工具/方法，收集数据，建立数据库，为全球数据集提供支持。

产出 4.2：提供概念和分析工具，用于评估、规划和管理自然资源在农业各生产系统中的可持续利用，包括通过保护或恢复土地、水、遗传资源和生物多样性来实现资源可持续利用。

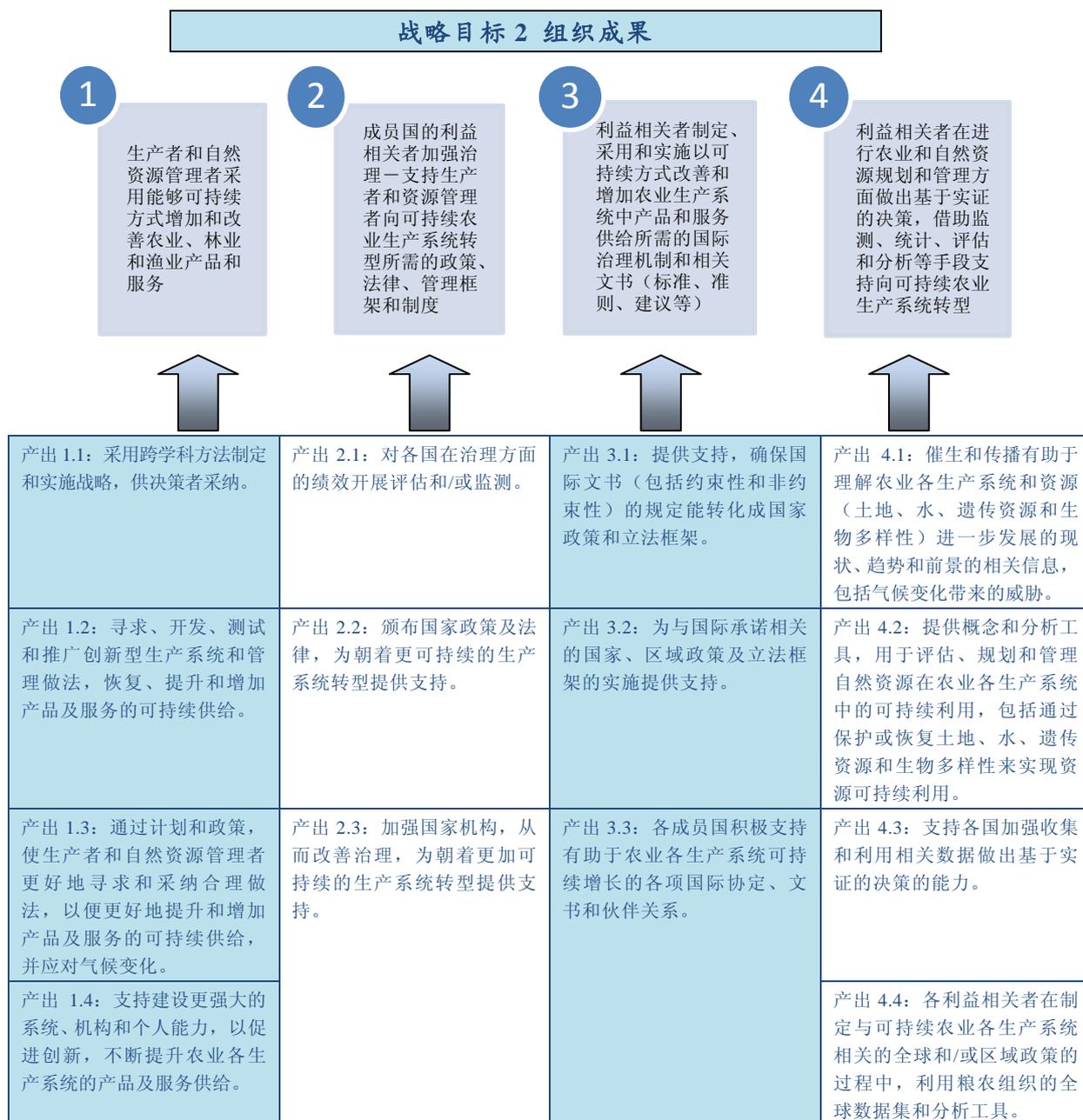
92. 需要开发新型决策支持工具，帮助决策者和规划人员以本项战略目标涵盖的各种（社会、经济、环境）关切为依据做出预测。还需要开发工具来帮助用户了解向更可持续做法转型的途径和局限因素。

产出 4.3：支持各国加强收集和利用相关数据做出基于实证的决策的能力。

93. 战略目标 2 的实施过程中，最需要的就是提高各国以实证为依据、就可持续生产和自然资源管理做出决策的能力。各国要有能力获得与生产及资源管理相关的数据，并对政策方案进行分析和评估。关键用户要了解各种可能的方案，并就如何使用粮农组织和其他伙伴开发的工具接受培训。可在此类分析结果的基础上，编写一份政策或战略文件提出相关建议，同时根据和关键用户的互动情况，为这些做法的影响制定一项衡量标准。

产出 4.4：各利益相关者在制定与可持续农业各生产系统相关的全球和/或区域政策的过程中，利用粮农组织的全球数据集和分析工具。

94. 在很多领域，粮农组织的数据和分析结果都大大促进了有关农业各生产系统可持续性的全球辩论。各国际金融机构、联合国机构和其他发展伙伴都在利用粮农组织的数据和工具，帮助为不同层次的干预活动在某分部门之内和在不同分部门之间进行优先排序。需要开展一项具体活动来监测粮农组织这些信息产品的使用情况，并就如何使这些产品更加简便易用与用户保持联络。



指标和目标

95. 战略目标 2 的监测框架旨在评估通过提高所有农业部门生产力及产品和服务的可持续供给, 向可持续集约化生产转型方面的进展。因此, 监测框架将对方法和工具的制定和成功采用进行衡量, 以帮助国家决策者和生产者: (i) 确定其有关可持续集约化生产的优先重点; (ii) 实施必要的政策和法律; (iii) 在其农业部门生产系统内和之间更有效地利用自然资源。

96. 该框架的制定工作中的一个主要挑战是, 需要处理多个部门, 同时实现跨学科生产力和可持续性。该框架涉及本组织的多个工作领域, 其工作仍在进行之中。其进一步制定及最终确定将需要采用动态的可持续性概念, 适用于不同农业部门, 考虑到社会、经济和环境方面。

97. 该框架的最终确定将涉及进一步制定和核实各项组织成果指标及其要素。将在 2013 年在整体监测方法范围内进一步制定基准、样本和目标。大部分工作将在 2013 年落实，最终的结果框架应当在年底之前完成。

战略目标 2: 以可持续方式增加并改善农业、林业和渔业产品及服务				
战略目标层面指标 (和来源)				
待定				
组织成果 1: 生产者和自然资源管理者采用能够可持续方式增加并改善农业、林业和渔业产品和服务				
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底)	暂定目标 (2017 年底)
1.1	目标国家中制定或改进旨在建立更可持续的生产系统及进行自然资源管理的国家综合战略的国家比例	待定	待定	待定
1.2	目标国家中已实施或改进旨在促进采用可持续做法的系统或办法 (包括重要的全球农业遗产系统) 的国家比例, 这些可持续做法包括: 集水区管理、减排、森林和农业管理、可持续生产系统、可持续土地和水管理、气候变化适应和减缓、可持续畜牧管理、可持续关注农业投资。	待定	待定	待定
1.3	目标国家中已制定战略以预防和管理有关生产和自然资源管理系统的生物风险的国家比例, 包括对以下方面予以支持的战略: 动物健康和公共卫生风险管理; 防止农业活动带来污染 (如过度使用农药和化肥, 畜牧业、灌溉、水产养殖等带来污染); 采用植物检疫标准, 包括森林卫生措施; 病原体风险—种植业和畜牧业; 食品安全风险; 采用生物安全计划 (水产养殖)	待定	待定	待定
组织成果 2: 成员国的利益相关者加强治理—支持生产者和资源管理者向可持续农业生产系统转型所需的政策、法律、管理框架和制度				
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底)	暂定目标 (2017 年底)
2.1	目标国家中已制定或改进国家政策、法律和/或制度向改进可持续生产和自然资源管理系统转型的国家比例	待定	待定	待定
组织成果 3: 利益相关者制定、采用和实施以可持续方式改善和增加农业生产系统中产品和服务供给所需的国际治理机制和相关文书 (标准、准则、建议等)				
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底)	暂定目标 (2017 年底)
3.1	目标国家中将有关改善和增加产品和服务供给的约束性和非约束性国际协定主要内容纳入本国政策和法律框架的国家比例, 这些协定包括: • 《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》 • 支持可持续畜牧业发展的《全球行动议程》 • 《农药行为守则》 • 动物遗传资源 (《全球行动计划》) • 植物遗传资源 (《全球行动计划》) • 《食典》 (最大残留限量) • 《关于预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼港口	待定	待定	待定

	国措施的协议》 <ul style="list-style-type: none"> • 《负责任渔业行为守则》 • 《国际植保公约》 • 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》 • 《人工林负责任管理自愿准则》 • 国际杨树委员会 • 《森林执法、治理和贸易行动计划》 			
3.2	已加强实施有关增加产品和服务供给的约束性和非约束性国际协议，包括有效参与以下国际治理进程的国家比例： <ul style="list-style-type: none"> • 渔业委员会（渔委） • 林业委员会（林委） • 食品法典委员会 • 粮食和农业遗传资源委员会 • 国际杨树委员会 • 《国际植保公约》 • 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》 • 《森林执法、治理和贸易行动计划》 	待定	待定	待定
组织成果 4：利益相关者在进行农业和自然资源规划和管理方面做出基于实证的决策，借助监测、统计、评估和分析等手段支持向可持续农业生产系统转型				
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底)	暂定目标 (2017 年底)
4.1	已建立国家监测系统和/或统计服务以提供自然资源数据和信息，包括森林监测、鱼类种群监测、农业环境统计、可持续土地管理监测、遗传资源监测、动物疾病监测等方面数据和信息的国家比例	待定	待定	待定

计划型区域举措（战略目标2）

亚洲以稻米为基础的生产系统

98. 鉴于小农户占该区域稻米生产的 80% 以上，因此该举措针对的群体是以稻米为基础的生产系统中的小农户。该举措将关注稻米农业生态系统所产出的所有产品和服务。将在若干国家推动提高试点农业社区和决策者对生态系统服务对稻米系统生产和可持续性所做贡献的认识。该项目还将加强评估能力建设，帮助决策者评估、权衡和协同各种可行性生产实践，并在长期战略中做出最佳选择。最后，试点国家的决策者能力将得到加强，对稻米市场政策做出知情决策，把气候变化的潜在影响以及区域稻米系统的社会文化价值纳入考量。

99. 该举措包括四个组成部分：水和稻田养鱼系统；生物多样性、景观及生态系统服务；管理措施；社会、经济和政策跨领域问题。将有助于实现战略目标 2 以及组织成果 1、2 和 4，并推动“亚洲稻米战略”的制订，这是粮农组织根据第三十一届亚太区域会议所提建议而正在开展的工作。将于 2013 年 11 月在曼谷召开区域研讨会，介绍该举措取得的初步成果并将其纳入亚洲区域优先重点框架。

近东区域的水资源匮乏

100. 近东区域长期以来不乏旨在提高水资源和农田管理水平的各种举措。人们从中汲取并交流了经验教训，但在寻找解决水资源匮乏问题途径的过程中亟待注入新思路。采取创新性的水治理方法将是关键，从而为采用经过实践检验的切实有效的水资源利用和管理做法提供便利。

101. 该举措通过区域协作战略及区域伙伴关系，将使人们关注与缺水条件下可持续农业生产相关的政策、投资、方法和措施，推动实现组织成果 1（产出 1.1、1.2、1.3、1.4）、组织成果 2（产出 2.1）和组织成果 4（产出 4.1、4.2、4.3）。将以成员国、粮农组织及其他活跃在农业用水领域的本区域伙伴所取得的经验和知识为基础，确定并强调需各国采取行动的优先领域，以显著提高农业用水效率，改善环境可持续性。同时为成员国与农业用水管理领域的伙伴开展合作制定框架，并确定最需要这些合作伙伴提供支持的领域。

战略目标 3: 减少农村贫困

背景和依据

102. 虽然世界范围内贫困现象普遍减少, 但极端贫困多集中于农村地区, 区域之间和国家内部存在很大差异。2010 年, 发展中国家农村总人口中大约有 35% 被列为极端贫困, 比 1988 年的 54% 左右有所下降。这一令人欣喜的总体下降趋势, 主要是由于东亚农村贫困的大幅度减少 (但仍有 5% 的农村人口极端贫困)。农村贫困率在非洲撒哈拉以南最高 (60%), 其次是南亚 (45%)。在各区域内部, 各国减轻贫困的程度不一。气候变化、自然资源 (包括土壤、水、渔业和森林) 压力的日益加大、人口和迁移等方面的全球性趋势, 也对各区域及农村和城市地区的贫困分布产生影响。

103. 农村贫困主要集中在小规模经营的温饱型生产者 and 家庭农户、渔民、牧民、依靠森林谋生者、农村农业和非农企业雇用的没有土地的贫困者, 以及无力获取任何生产性机会的农村其他人口 (如残疾人、老年人) 群体中。生活在这些家庭中的儿童比例极高。妇女往往属于最边缘化的群体, 需要加强其对所依靠的自然资源的权利。

104. 农村赤贫人口可以划分为以下三大类, 尽管他们之间的区别界限并不十分明晰:

- a) 小生产者家庭和农户 (包括小规模种植户、渔民、牧民、依靠森林谋生者), 他们能够开展一些基于自然资源的活动, 但受到影响生产力、限制收入的其他因素的制约;
- b) 农村贫困劳动者, 包括农业、渔业或林业雇工、自主经营者及非农业活动雇工, 他们的就业状况不稳定且报酬水平低;
- c) 难以获得农业和非农就业机会的人群。

105. 减贫战略需要认识这几类劳动者在谋求体面生活时遇到的不同制约因素。

106. 近几年来, 一个重大变化是在所有区域中, 非农收入占农村家庭总收入的比重都在增加。大多数农村家庭从农业和非农业工作中获得收入, 在一些情况下也从社会转移和侨汇中获得收入。除了收入低之外, 农村地区的极端贫困者一般还有其他一些共同的不利特征, 包括: 社会和政治边缘化、排斥和歧视、保健和教育程度低、获取生产资料的手段不足以及文化和语言障碍, 尽管其根源会因群体和地区而异。这些不平等现象需要通过更具包容性的农村发展过程来消除, 这要靠以下方面的政策来推动: 消除上述三类人口中每一类人面临的收入和就业制约因素的政策, 以及确保增加获得基础设施、能源和基本社会服务的机会及加强

社会保护机制的政策。农村贫困者，尤其是妇女，需要知识和技能，使其能够创造、确定和利用新的经济机遇，并防范风险。

战略目标 3 的基本设计要素

政策的针对性不当

107. 近期农村贫困的大幅减少是在经济快速发展的背景下实现的，但总体经济增长未能使所有人减轻贫困。在许多情形中，社会群体间的不平等和地区差异在扩大。某些人群，特别是小规模农业和非农企业中的生产者和工人、妇女、青年和土著居民，仍往往无法享有生产性资源、服务、政治和社会代言、就业及公共扶持计划。造成这一情况进一步恶化的是核心经济地区与边缘地区（一般为农村地区）的差距扩大，这在投资方向上也有所反映。减少公共开支、对农村企业过度征税、优先考虑粮食援助而不是投资、未确保合理管理自然资源和生态系统、未把平等和参与作为优先重点的政策，都可能会使这一问题更加严重。此外，即便是那些旨在改善贫穷小生产者生计的政策和计划（如投入物补贴）也可能造成较大规模生产者得到的好处多于目标受益者。共同资源管理不当也会产生不利影响。因此，有必要采取旗帜鲜明的政策干预措施来解决排斥和不平等问题。

108. 另一个问题是国家信息和指标系统往往未充分重视凸显主要不平等现象，如年龄、性别、种族、职业种类或地区不平等现象，因而妨碍了对农村贫困的程度和性质的认识。针对农村贫困设定目标和监测工作进展的能力也十分薄弱，而且在实践中政府常常把周边城市人群的利益放在比边远贫困的农村人群更为优先的位置。因此，政策经常出现偏袒城市的问题。

缺乏享有生产性资料和资源的机会或机会不平等

109. 农村贫困者的生计严重依赖“自然资本”，包括产权共有的资源，例如渔业、牧场、森林和水资源等。缺乏享有这些资源的可靠手段，制约了小规模生产者和家庭农户的生产力，而其他行业的需求和总体资源的日益稀缺使这一问题更为严重。土地、渔业、森林和其他自然资源权属治理薄弱或缺失，导致捕鱼过度、毁林和森林退化、蓄水层枯竭和土壤质量下降。设计不当或不合理的权属体系会使资源享有的不平等问题长期存在，降低权属的受保障程度或加剧冲突，从而进一步影响到粮食的供应和获取。因此资源享有的不平等和不可持续的管理方式会限制人们对一系列社会经济活动以及相关决策进程的参与。

110. 妇女、青年和土著居民在获取生产资料方面更有可能面临限制，有时不得不退出农业活动，或到其他区域去谋求更好的机会。例如，妇女在所有土地持有者中仍然只占到 10—20%，而且她们所拥有的土地往往面积较小、质量较差而且

权利较弱。土著居民⁷对传统土地、渔业、森林和领地以及对其他共有产权资源的享有权利往往缺乏保障、存在缺失或受到威胁。

服务的获取

111. 在许多地区，农业、林业、渔业以及家庭消费和护理方面的现有农村服务体系受到市场、国家和社区作用都失效的“三重挑战”。即使在最佳状况下，这些体系也没有适应农村贫困者的需要，而在最糟的情况下，可能完全忽视了他们的需要，这不仅影响了基本社会服务的提供，也削弱了社区从事生产性活动的能力和潜力。关键投入要素包括金融、法律、营销、技术、研究、推广、农业教育、信息、能源、粮食和种子库服务以及帮助参与生产活动的其他服务（如儿童看护）。

112. 此外，农村贫困者生活的地区基础设施（道路、电信、灌溉、储藏能力、学校、保健中心等）较差，利用现代能源的手段有限，或根本没有这类手段，这进一步阻碍了农业生产率的增长、非农经济活动的发展以及相关就业机会的创造。此外，由于获取教育、保健和供水的手段不足，也遏制了社会的发展。尤其是妇女需要花更多的时间为全家寻找能源和水源，或要到远处去获得社会服务，进一步影响了其创收机会。

113. 这些因素是向粮食和农业部门以及更普遍而言的农村地区提供服务的需求⁸和供应⁹方面制约因素的特征。虽然私营部门在提供服务方面发挥了重要作用，但商业团体一般较少有兴趣为农村贫困客户提供服务，原因是利润低、风险大。与农村地区贫困男子、妇女、青年和土著居民切身相关的技术发展也没有得到足够重视。另一方面，非政府组织和社区服务提供者也往往由于组织能力有限、潜在偏好和资源有限而无力向贫困者提供有效服务。国营机构往往是发展中国家为农村贫困者提供专门服务的主要来源，但由于官僚程序繁琐，组织能力和资金不足，常常影响了服务的有效提供。

组织（社会资本）薄弱或缺位

114. 许多贫困的小规模生产者和渔民受到居住和生产地点偏僻遥远的困扰。他们一般也没有进入市场的足够手段，因而其创收机遇受到限制。虽然普遍可见许多形式的传统社会组织，但这些组织往往缺少发言权，没有机会影响或参与政治、

⁷ 据世界银行估计，70多个国家中共有3.7亿土著居民。尽管土著居民仅占世界总人口的5%，但其占全球贫困人口的比例以上，其收入水平和人类发展指标（健康、教育等）始终落后于非土著群体的指标。

⁸ 需求方面的制约因素包括：距离、交易成本、识字要求、提供的服务质量、可靠性和针对性低，以及小生产者缺乏对现有服务的了解且没有能力向市场发出有关其需求的信号。

⁹ 供给方面的制约因素包括：向分散且购买力有限的人群提供具有成本效益、有利可图和可持续的服务存在困难，以及提供者对需求的性质和集中度的了解不深。

经济决策。特别是土著社区通常都生活在偏远的农村地区，环境条件恶劣，远离政治权力或经济活动中心。以会员为基础的农村组织不断增加，向其成员提供日益增加的相关服务。然而，提高成员有关其权利和义务的知识和认识，尽量减少地方精英的控制，使妇女、青年和土著居民更加积极参与决策是不可或缺的。

就业机会少且缺乏体面的工作条件

115. 许多“劳动贫民”（每日收入不足 1.25 美元）为无地劳动者、农业家庭雇工以及农村非农业工人。大多数人的就业条件不稳定，例如，对边远林区工人来说，林业一般是其唯一的创收和就业来源，但其生计受到毁林和森林退化的持续威胁。从全球角度看，每 10 个贫困雇工中就有将近 8 个生活在农村地区，他们在食物上的可支配收入比重很大。体面就业对实现粮食安全必不可少。但失业、就业不足、薪酬微薄、工作条件恶劣以及职业危害风险等在许多农村地区依然十分常见。证据还显示，对青年人和土著居民来说，农业领域和农村非农业活动为他们提供的体面生产性就业机会有限。结果是，许多青年放弃农业，离开农村地区，迁到国内或国外城市中心。在世界范围内，60%的童工投入农业活动，许多儿童从事有害和危险的工作，可能影响其健康、发育和教育。

社会保护不足

116. 许多农村家庭的收入状况易受影响，因为其生活地区市场不完整或没有市场和/或依靠难以预测的雨育农业为生。结果，其工作、收入和自己的生产因不确定性和不可预测性而存在持续风险，根源是市场动荡和极易受到共同性和特质性冲击的影响，这可能使其更加接近贫困、赤贫、饥馑乃至早逝。为防止这种局面的发生，政府力求提供包含减少饥饿和贫困目标的社会保护计划，这些计划从不同的权利层面发挥作用：生产（如投入物补贴）、劳动力（公共工程计划）、贸易（粮价补贴、粮食储备管理）和社会转移（学校供膳、补充供膳、现金转移）。

117. 然而，社会保护措施对减轻贫困的潜在作用，目前尚未在农村地区得到充分发挥，其主要原因是一些需求未能得到满足，以及对社会保护作出的响应尚不充分。全面采取和实施社会保护措施的一个主要障碍是政策重点相互竞争，而财政资源不足。此外，单靠社会保护将不足以实现经济的长期可持续发展。因此，社会保护需得到农业和更广泛的农村发展行动的补充，并与之协调和（或）整合，以实现最大协同作用，避免潜在冲突。采取充分、有效的社会保护响应措施将遇到的其他挑战涉及设计和实施问题，如确定对象、受益规模、实施方式、达标毕业、规模可塑性和问责等。

成功的要素

118. 营造旨在减少农村贫困的有利环境是一个极为复杂的领域，简而言之需要综合以下关键要素：

- a) 一致的农村脱贫政策方针，并以更广泛的可持续农村发展战略为依托；¹⁰
- b) 加强农村机构、生产者和地方社区组织，以确保更加公平可靠地获取生产资源、改善劳动力和产品市场运作、推动知识和技术转让、确保更有效地提供基础服务，包括通过加强共同管理自然资源的政策和法律框架、改善土地、渔业和森林权属治理、采取新颖方法，以保证提供适当技术、促进建立广泛参与性生产者组织等等；
- c) 确保经济增长可增加男性、女性和青年的体面的农业和非农就业机会；
- d) 最大限度地实现社会保护与农村发展政策之间的合力，确保各种手段形成有效配合，最终对农村减贫、粮食安全和自然资源可持续管理产生积极效应。

119. 同时需要密切关注几个跨领域主题和原则：(i) 加强性别平等和性别敏感型方法；(ii) 向易受害风险最大的群体提供支持；(iii) 认识农业生态、社会文化、经济、政治和制度等环境的多样性；(iv) 认识农业、渔业、林业和非农活动之间的差异及其对减轻农村贫困的作用；(v) 建立以证据为基础的健全的信息库，包括以往政策的经验教训和影响分析；(vi) 依托跨领域营养敏感型政策、计划和投资确保营养安全；(vii) 改进各级治理体系，使减贫工作具有可持续性和实效性。

行动计划

120. 粮农组织显然是致力于减轻贫困的众多行动者之一，其比较优势在于：对制定实施国际商定的守则、规范、标准和良好做法的支持；¹¹在支持依照证据制定政策，总结经验教训方面拥有丰富经验和大量伙伴；与国家主管部门合作，推动研究和知识交流，开展能力建设；制定和测试干预措施的模式和备选方案；开展监测和评价。

121. 下文对三项既定组织成果及其产出进行详细论述。

¹⁰ 这一方针将根据具体情形调整，兼顾三大类农村贫困者的相对重要性和条件。将以加强广泛农村经济活力，实现经济多样化作为干预行动的目标，努力改善农村生计。因此，将作为特定农村地区广泛经济社会发展的一部分，加强对小农户的支持，努力可持续提高农业生产率，包括通过改进农村基础设施（道路、电信、能源供应、灌溉和水管理、储存能力等）和支持服务（教育、金融、保险、贸易、社会、技术和环境），这些又将提供新的体面的就业机会。此外，这一方针将确定备选措施，促进在农业生产链下游和其他农业及非农业活动中创造收入和就业机会。加强各项活动之间的经济联系，将对确保可持续减轻农村贫困至关重要。社会保护计划和增加收入、加强粮食安全、提供安全网的其他手段，对确保农村平衡发展、为无法进入劳力市场的人群提供最终保障、鼓励对人力资源的投资，以及平缓贫困驱动的生计多样化等，也将是至关重要的。

¹¹ 例如，《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》。

组织成果 1: 营造或改进有利环境¹²，使农村贫困者发出呼声，公平参与资源、服务、机构和政策进程，最终摆脱贫困。

122. 需要制定一系列互补而一致的性别平等政策、法律和战略，保障获取资源的可靠途径，促进自然资源系统的可持续发展，激励提供更好的服务和增强获取技术的手段，支持小农参与动态市场，包括通过有效、平等的生产者组织和合作社。形成可信和有效的参与机制，促使不同利益相关者（政府机构、生产者组织和合作社、非政府组织、市场行动者、研究机构和其他行动者）定期协商和合作，以及在一致的农村发展战略中确定透明的目标和指标，能为国家行动的合法性奠定基础，提高行动的响应能力，并尽量减少可能的矛盾和权衡。利用传统和新颖的交流手段，能扩大对话渠道，促进社区、地方和/或国家政府层面的对话和社会转型变革。对地方一级的机构需要赋予适当的权利和责任，并给予充分的人力和财政资源，以确保国家主管部门和农村社区之间的有效联系。

产出 1.1: 政府及其发展伙伴了解在帮助农村地区男女小生产者、家庭农户和小业主减少贫困方面可采用的备选方案（包括公私伙伴关系），并通过政策、伙伴关系和行动来确立和促进这些备选方案。

123. 粮农组织将：

- a) 向政府及其发展伙伴就一系列备选方案提出技术性建议，帮助它们为减轻农村贫困制定性别平等的可持续农村发展战略，包括在不同具体情况下何种备选方案能够发挥作用，使政府及其发展伙伴汲取有关经验教训，并就政策连贯性提出建议，促进各部门之间的综合性方法和跨学科协作；
- b) 进行能力开发，以便制定目标、监测国家和地方两级的进展情况并确保增加农村减贫方面的预算拨款，改善农村地区各部门（包括种植业、畜牧业、渔业和林业）男女小生产者、家庭农户和小业主的粮食安全和生计水平；
- c) 鼓励国家和地方两级进行根本性政策和制度改革，专心致志地解决小规模生产者面临的问题，包括提出有关克服具体制约因素（如减税/税收分配、公共服务/福利计划、环境服务补偿等）的财政和其他政策建议；
- d) 促进和便利各级不同的行动者（公共和私营部门）、利益团体和（正规和非正规）机构之间的互动、网络关系和对话；
- e) 加强其本身的数据收集机制（在统计和监测与评价计划内），促进对减轻农村贫困的各个方面（包括年龄和性别）的进展，政策、计划和预算的执行方面的进展及其是否真正面向改善目标群体的生计等进行有效监测。

¹² 有利环境的广义定义包括：政治承诺和远景；政策、法律和经济框架；预算分配和过程；治理和权力结构，以及激励机制和社会规范。

产出 1.2: 实施能够提高自然资源和其他生产性资源享有和可持续管理水平的、向贫困者倾斜的政策和计划。

124. 粮农组织将:

- a) 向政府提出战略和技术建议, 帮助它们制定能够促进对土地、水、森林和其他自然资源的平等享有、控制和可持续管理的政策和计划, 包括推动《土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》、《食物权准则》、良好森林管理方法、《负责任渔业行为守则》, 尤其是实现可持续小型渔业的国际准则, 以及《国际农药管理行为守则》的实施;
- b) 为精简中央和地方各级土地及其他自然资源的行政管理和法律服务(例如, 私人和公共土地登记/管理、品种登记/专利、水权登记, 农药登记和管理、森林和渔业使用权利、遏制非法渔业和森林活动、法律援助、环境服务付费)提供政策指导;
- c) 帮助重点发展、支持、宣传和开发适当的可持续集约化和减缓风险的技术和方法, 支持为其测试、推广及为农村贫困者采纳作出努力;
- d) 影响研究议程, 加强对旨在减轻农村贫困的切实可行的农村全面发展战略的重视。

产出 1.3: 政府及其发展伙伴了解在提高农村服务模式方面可采用的备选方案, 并制定适当的政策、伙伴关系和行动以确立和促进这些备选方案。

125. 粮农组织将:

- a) 提供政策指导和支持, 调整/精简现行服务系统, 确立/增强问责制, 确保向通常被排斥在现行系统之外的小规模生产者提供成本低、效率高、质量好的服务, 并对女性和青年生产者给予特别重视;
- b) 在对服务提供者而言经济可行/有利可图的适当粮食和农业支持服务方面积累有关替代制度模式、良好做法和地域方法的知识, 并对自然资源的可持续管理作出贡献;
- c) 与合作伙伴共同开发人员和机构能力, 实施更强有力的性别敏感型、客户驱动型农村金融服务(适当时包括针对农村生产者的保险方案)、投入品零售、产品营销、收获后管理及粮食、农业、渔业、林业和畜牧业生产认证等服务体系, 并加强跨部门协调;
- d) 支持各国农业机构(科研、推广服务等机构)提供分析服务(如土壤和水、渔业、森林、病虫害、牲畜饲料、兽医诊断)的能力以及通过农民田间学校和其他参与模式有针对性地开发小规模 and 边缘化妇女和青年生产者和业主的能力, 包括支持社区性管理系统;

- e) 帮助制定和实施各种规范和标准，支持对粮食和农业服务体系的性别敏感型/青年敏感型监测、评价和评估，以加强责任担当和反馈；
- f) 激励、引导和提高公共和私营服务体系、资源享有、会员广泛的机构以及体面的就业的质量和问责，从而帮助农村妇女、青年和其他小规模生产者以可持续方式提高生产力。

产出 1.4：政府及其发展伙伴承认生产者组织、合作社和集体行动在农村减贫方面的潜力，促进扶持性环境，为设立和支持正式和非正式的生产者组织和合作社制定政策、建立伙伴关系和采取行动。

126. 粮农组织将：

- a) 阐明相关的有利环境（法律和政策框架）和国家计划并提供咨询意见，以便强化广泛参与和平等的生产者组织并提高其满足成员需求和利益的有效性，代表他们参与政策制定进程和提供服务；
- b) 就公共机构内部以及农村机构、正式和非正式的生产者组织和合作社内部的性别平等组织变革提供咨询意见（侧重于管理、领导以及组织行为、文化和使命以及问责机制）；
- c) 支持政府促进会员性组织参与计划和政策的编制、实施/评价活动；
- d) 协助各国努力确保生产者组织和合作社掌握有关它们相对于政府的权利的信息并能够就官员和服务提供者的行为进行问责；
- e) 促进生产者和其他会员制组织与国家和地方政府之间的对话；推动加强政府及利益相关者、生产者组织和合作社之间的对话、合作组织机制；
- f) 支持政府加强生产者组织和合作社向其成员提供减轻贫困方面的服务和咨询的能力，包括可持续生产集约化、贮存、销售以及信贷、资金、投入物和其他服务的获取等方面。

组织成果 2：成员国为使农村贫困者获得更多体面的农业和非农就业机会创造或改善扶持性环境。

127. 促进就业的增长是实现减贫的一项必要条件。为此，需要通过采取辅助措施，着重赋予农村经济活力，大力推动农村经济多样化，促进为农村农业和非农业经济活动中的农村男女和青年创造体面的农村就业机会。不仅要增加而且要改善农业和农村地区就业机会。这涉及改善恶劣的工作条件，以及把国际劳工标准的应用范围扩大到农村地区，包括消除歧视，加强农村劳力的就业能力，防止农业雇佣童工，促进社会保护及职业安全和健康，保护结社自由。

128. 为增加体面的农业和非农业农村就业机会改善扶持性环境，需要大力提高认识，并向各国政府和发展伙伴广泛宣传。粮农组织将支持相关治理机制，提出

战略和技术建议，并开展能力建设，将创造体面的农村就业考量更好地纳入有关政策和计划。为了取得实效，宣传和政策建议应有确凿的实际依据，因此需要改进对农村劳力市场开展的区分性别和年龄的统计和分析。

产出 2.1：使政府及其发展伙伴具备向农村地区拓展国际劳工标准覆盖范围的能力，特别是在非正规的行业，包括消除歧视、提高农村劳动力的就业能力、预防农业雇佣童工、促进社会保护及职业安全和健康，同时保障结社自由。

129. 工作内容将包括：

- a) 利用与国际劳工组织的伙伴关系向政府和从事农村发展事业的机构提供咨询意见并开展能力建设，制定实施有关政策、法律和法规框架，提高劳动者的相关认识，支持在农村地区采用国际劳工标准，包括针对小规模生产者/家庭农户、非正规雇佣劳动者和农村企业家；
- b) 向农业利益相关者提供技术咨询，促进社会可持续生产，包括通过采用节省劳力和劳力智能技术和方法，以及为农村劳动者采取职业安全和健康措施，如实行更新的《农药销售和使用国际行为守则》；
- c) 在全球和国家两级提出战略和技术咨询建议并开展能力建设，与国际劳工组织等相关合作伙伴一起预防农业、畜牧业、渔业和林业部门使用童工的现象；
- d) 推动农业和劳动力方面的利益相关者（公共和私营部门）在向农村地区推行国际劳工标准方面开展对话和协作。

产出 2.2：使政府及其发展伙伴具备必要的的能力，在更为广泛的农村发展战略中，促进就业容量大并体现社会平等性的农村可持续发展途径，推动农村地区的振兴和农村妇女的经济赋权。

130. 粮农组织将着力：

- a) 提出咨询建议并采用创新学习方法和网络，利用农村发展战略加强政策一致性，并在该框架内制定实施目标政策和计划（如农村投资计划、价值链开发计划、社会政策改革等），以便在农业、畜牧业、渔业、林业、农产品加工业和农村服务业增加体面的农村就业机会，确保把这项工作纳入粮农组织在国家一级的整体政策援助并进行相应监测；
- b) 向各国提出政策建议并推进伙伴关系（包括与私营部门的伙伴关系），以便在就业、社会保护、自然资源和生态系统管理、营养和农村发展行动之间加强政策连贯性；
- c) 促进提高对不同具体情况下和劳力市场结构中各项政策、战略和计划成败的认识并积累有关知识，包括通过交流良好做法、经验教训和影响评价（例如利用门户网站和区域研讨会、构建网络等）；

- d) 支持在农业、渔业和林业部门和相关职业方面制定青年敏感型计划；
- e) 向各国提出战略和技术建议，在灾害和危机管理中统筹安排体面农村就业，以便提高生计系统的抵御力并为长远发展奠定基础（与战略目标 5 项下的工作相关联）。

产出 2.3：针对分析农村劳动力市场以及替代性农村发展政策和计划的就业影响，提高根据性别和年龄细分的分析水平。

131. 粮农组织将：

- a) 支持和传播（例如利用网络、活动、门户网站和刊物等）有关农村贫困的就业层面问题的分析成果，特别是在妇女、青年、非正规雇佣劳动者、移民及微型和小型业主方面；
- b) 加强自身数据采集和分析能力，从而更准确地掌握不同性别和年龄阶段的人群享有体面农村就业机会的情况；
- c) 与产出 1.1e)项下指出的更广泛的努力一致，增强各国采集数据和信息的能力以及对缩小体面农村就业中的性别和年龄差距工作进展的监测，使决策建立在更完备的信息基础上（如通过在农业和农村发展计划中涉及就业的监测和评价方面制定指南和开展培训）；
- d) 强化各国农村发展机构（如部委、研究院所等），提供有关体面农村就业的分析服务，包括对农业投资和价值链开发计划开展与就业相关的社会分析。

组织成果 3：为农村贫困者创造或改善扶持性环境，以提供有效社会保护，加强粮食安全和营养，可持续管理自然资源。

132. 粮农组织将努力推动营造扶持环境，使各国政府及其发展伙伴能够制定和实施政策和计划，最大限度发挥社会保护计划对农村减贫、粮食安全和自然资源可持续管理的积极作用。因此而建立的社会保护计划将依据具体情况和实情，满足贫困弱势农村家庭的需要。为了实现这些目标，需要依靠基于证据的政策建议和支持，传递信息和推广最佳做法，为提出替代性政策方案收集分析相关数据，并开展能力建设。

产出 3.1：各级政府有能力制定、实施和管理短期和长期的社会保护计划，作为更广泛农村发展和减贫战略的组成部分。

133. 粮农组织将着力：

- a) 就如何在农村发展战略中详细制定旨在最大限度对农村贫困和粮食不安全问题发挥影响的社会保护计划方面向政府提供咨询意见；

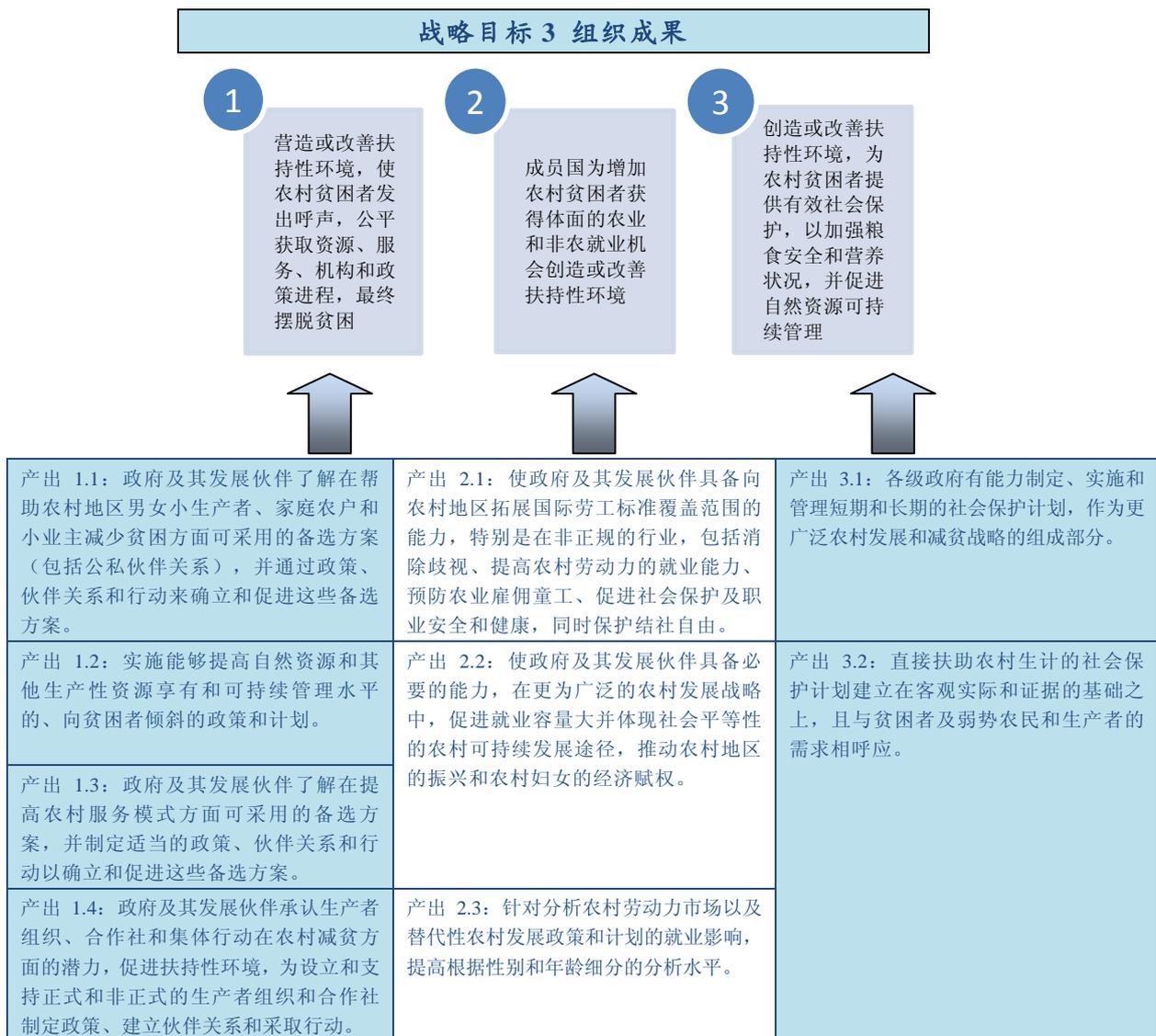
- b) 加强国家和地方各级的政策统筹和协调程度，以系统化方式实现社会保护、农业和就业（例如国家社会保护战略、农业政策、非洲农业综合发展计划、减贫战略文件、体面劳动国别计划）¹³之间的合力；
- c) 支持政府审议、强化和/或制定法律和制度框架，对直接和间接扶助农村生计的社会保护计划给予支持；
- d) 协助改进社会保护计划的治理工作，确保以高效和性别平等的方式提供适当的惠益；
- e) 开发（国家和地方两级）主管社会保护计划和农村发展政策实施工作的决策者、分析人员和官员的专业能力，实现社会保护、农业和粮食安全之间最大的协同作用。

产出 3.2：直接扶助农村生计的社会保护计划建立在客观实际和证据的基础之上，且与贫困者及弱势农民和生产者的需求相呼应。

134. 工作内容将包括：

- a) 传播与政策和计划的设计和 implementation 相关的信息和数据，以及有关加强社会保护与农村发展政策之间合力所需的制度性问题的信息；
- b) 关于贫困和脆弱性各个层面以及农业生产力限制因素的分析 and 信息，特别是在妇女、青年和土著群体方面；
- c) 提高对处于不同发展阶段（即经济活动、经济增长的就业密集度、基础设施和市场发展等方面水平的不同）的不同国家和地区各种措施成败的认识并积累相关知识，包括通过交流良好做法、经验教训和影响评价等；
- d) 支持政府并与合作伙伴一道开发农村贫困男性、女性和青年获取有关其权利的信息的能力，使之有能力要求得到公平对待并就官员和服务提供者的行为进行问责；
- e) 与产出 1.1e)项下指出的更广泛的努力一致，制定相关方法，建立数据库，对社会保护、生计、农业和粮食不安全之间的联系进行事前和事后分析，包括性别平等以及对渔业、森林和其他自然资源的影响的管理；
- f) 支持对相关计划进行性别敏感型监测、评价和评估，提高问责和反馈水平。

¹³ 国家社会保护战略；非洲农业综合发展计划；减贫战略文件；体面劳动国别计划。



指标和目标:

135. 战略目标 3 下的监测和评价框架采用的是国别概况方法。作为这一进程的一部分，战略目标小组正在确定对于实现每项组织成果起决定作用的各个关键成功因素（即各个方面），并针对这些已确定的方面设立相应分项指标。该工作仍在进行中，目前已制定完成了一套分项指标。

136. 将在整体监测方法范围内进一步制定基准、采样和目标方法。数据收集和报告倾向于使用已经提供并定期报告的指标（如农发基金农村绩效评估指标）。将探寻采用一个共同报告框架作为机构间伙伴关系的一个领域。

137. 同样，以下基准和各目标中所示的用于衡量改进情况的方法（采样和打分）将根据总体国别概况监测方法协调一致地制定。

战略目标 3: 减少农村贫困			
战略目标层面暂定指标 (和来源)			
3.1 贫困发生率 (人头指数) (世界银行)			
组织成果 1: 营造或改善扶持性环境¹⁴, 使农村贫困者¹⁵发出呼声, 公平获取资源、服务、机构和政策进程, 最终摆脱贫困			
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底、2017 年底)
1.1	目标国家中将促进农村男性和女性贫困者平等获取资源和服务这一明确目标纳入粮食和农业政策的国家比例	待定	待定
1.2	目标国家中已制定农村减贫战略并有减轻性别不平等明确政策的国家比例	待定	待定
1.3	目标国家中已制定有效政策改善农村贫困者 ¹⁶ 获取以下产品和服务的国家比例: <ul style="list-style-type: none"> • 金融服务和市场; • 农业研究和推广服务; • 农用投入物 	待定	待定
1.4	目标国家中已制定有效政策改善农村贫困者获取生产性自然资源的国家比例 ¹⁷	待定	待定
1.5	目标国家中政府与农村组织之间对话得到加强的国家比例	待定	待定
1.6	女性在地方政策制定机构和地方社区决策机构中的代表性及在农村机构中的参与性得到提高的国家比例	待定	待定
1.7	目标国家中数据收集机制促进有效监测农村所有方面 (包括各年龄段和不同性别) 减贫进展的国家比例	待定	待定
组织成果 2: 成员国为增加农村贫困者获得体面的农业和非农就业机会创造或改善扶持性环境			
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底、2017 年底)
2.1	目标国家中改善了有效循证政策 (包括规范和规定)、战略、行动计划和/或计划以在国家一级适当处理农村男性和女性体面就业的国家比例	待定	待定
组织成果 3: 创造或改善扶持性环境, 为农村贫困者提供有效社会保护, 以加强粮食安全和营养状况, 并促进自然资源可持续管理			
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底、2017 年底)
3.1	目标国家中建立了旨在减轻贫困的社会保护制度的国家比例	待定	待定

¹⁴ 战略目标层面采用的“扶持性环境”定义适用。

¹⁵ 战略目标层面采用的“农村贫困者”定义适用。

¹⁶ 这些指标的性别特点需要特别注意, 这方面工作正在进行之中。

¹⁷ 需要将有关不同性别有区别地获取资源的问题纳入该项工作, 这方面工作正在进行之中。

区域性举措（战略目标3）

非洲的农村贫困

138. 这项计划性区域举措将涉及战略目标 3 的所有三个成果，目的是在社会保护计划、体面农村就业、自然资源和农村服务的平等享有和管理，以及对生产者组织和农村机构参与等方面谋求最大化的积极作用。这些要素将被纳入更广泛的农村发展战略，保持政策一致性，确保形成合力。该举措将积极为弱势、资源匮乏及偏远的社区和人群探求参与生产和销售链的机遇，尤其是侧重青年和妇女。

139. 2013 年，该举措将力求为在一个或两个试点区中建立有效的运行结果框架奠定分析基础，这些框架将对粮农组织、政府及各种利益相关者和伙伴之间的进一步协作提供指导，从而实施协调统一且更为长远的工作计划。2013 年将予以优先重视的价值链，将从非洲基于结果的管理试点计划初期已经选定的那些优先重点中挑选，即：加纳或刚果民主共和国的木薯和安哥拉或乌干达的玉米。还将探索与其他价值链之间的联系（种植业—畜牧业互动）。

140. 协作工作将根据下列指导原则和有关因素进行推动：

- a) 侧重于弱势、资源匮乏及偏远的社区和人群，重点关注青年和妇女；
- b) 借助试点国家的现有价值链工作，关注这些价值链中的关键缺口，以及粮农组织能够从社会公平角度提升价值的切入点；
- c) 查明改善有利环境方面的关键需要（包括通过基础设施、服务和机构建设等方式），为农村发展、创造就业和减轻贫困提供动力；
- d) 支持在各行业、机构和行动者（包括公共和私营部门）之间采用跨学科方法；
- e) 探索可在短期内取得的具体成果，以便作为较长期规划的基础，争取其他来源的资金；
- f) 建立动态学习模式，从合作过程中汲取对实施基于结果的管理至关重要的经验教训。

预期活动和成果

- a) 确定用于衡量成果的基准和一套指标。
- b) 具备知识和最新证据，可供目标国家的价值链开发工作所采用和获取，以便统筹贫困和弱势农民和生产者以及雇佣工人的需求，并查明整个价值链的社会保护需求和机会；
- c) 制定工作计划时，在国家一级开展对性别敏感的参与性诊断活动（价值链总体评估，自然资源管理，生产者组织的绩效和能力，获取服务和技术的手段，增加附加值并促进体面的农村就业青年，社会保护、可持续性和农村发展联系；结构脆弱性分析）；

- d) 试点国家政府获得必要能力，设计和实施有关政策和管理框架，尽最大可能为贫困、弱势农民和生产者创造机遇，推动在非农业生产活动和农村服务中创造体面的就业；
- e) 试点国家的有关当局在治理和跨行业政策协调一致机制方面的能力得到提高，以发挥选定的价值链在增加贫困和弱势农民和生产者收入及减少农村贫困方面的潜力；
- f) 在以下领域加强能力和发展技能：参与和利用政策及计划进程，职能能力，为提高透明度和责任心开展的影响评估（其他待定）；
- g) 主要的国家、区域和发展伙伴参与该进程。该区域性举措将推动利益相关者与伙伴之间的对话，促进采取共同行动和交流经验教训。

战略目标 4: 推动地方、国家和国际各级建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统

背景和依据

141. 农业和食品系统（包括渔业和林业）正在经历着革命性变革：初级产业已经成为日益一体化的供应链的一个要素；下游产业的工业化和集中度不断提高，特别是加工业和零售业；初级产业企业作为纵向整合或管控价值链的一部分的情形十分常见。同时，一个更加专业化的初级产业也意味着投入物（如水、化肥、能源、种子、饲料、机械和设备）需要新的供应和使用模式。信息技术和社会媒体大大推动了营销渠道现代化，同时也促进了小规模经营者进入全球市场。这些趋势极大地改变了农村地区的生活方式和就业机会，在现有某些土地所有制结构中还可能导致地权集中。

142. 农业和粮食系统的科技和资本集约化程度也日益提高，需要整个供应链中的生产者、加工者、管理者和劳工掌握新技能和新知识。这还要求对科研和开发工作进行大量投资，在很多情况下，研发对中小企业构成了竞争障碍，无法用公共资金弥补（在发展中国家尤其如此）。因此技术转让和知识产权保护成为农业和食品工业发展的关键问题。

143. 此外，城市化带来了世界大部分人口的新的食品行为和消费模式，使生产与消费之间的联系更为多元化和复杂化，因此需要更为精巧的基础设施。全球农产品市场一体化程度更为紧密，而随着期货贸易的发展，市场的投机性增加，因此风险也加大。一个内在风险是市场要求和标准得不到遵守，造成市场效率下降。除了目前在各国、各区域和全球舞台的创新进程和标准设定中表现活跃的大型私营涉农企业和林业企业外，公共和私营部门的标准制定者也是在这一舞台做出贡献的重要参与者。同样重要的是，粮食和农业生产、加工和消费应当以安全和可持续的方式进行。

144. 粮食和农业系统务必要通过把小农户、林区居民和渔民及其组织与涉农企业和供应链联系起来的方式提高包容性¹⁸，使之以有效和可持续方式参与快速发展变化的全球、区域和国家市场。因此，各国和决策者面临着新的挑战 and 机遇，而粮农组织可以提供迫切需要的分析信息及循证政策建议和支持。

145. 在这一背景下，要求政府和其他利益相关者做出日益复杂的战略选择，以强化粮食和农业系统，对土地所有制结构变化进行管理,并改善生产和产后活动、制度机制、服务交付、市场准入、环境及相关技术的水平。

¹⁸ 战略目标 4 中的包容性粮食和农业系统系指使中小型商业生产和加工企业能够可持续进入市场的那些系统。这还涉及使发展中国家和利益相关者（包括消费者）参与标准制定和贸易谈判及加强城乡联系。

战略目标 4 的基本设计要素

扶持性环境薄弱

146. 政策、法律和法规陈旧过时、效率低下，有时甚至相互冲突，加上政府对公共和私营部门的作用和责任认识模糊、难以享有金融服务以及基础设施薄弱等因素，阻碍了以可持续方式提高全球、区域和国家市场包容性和效率所需的投资。

147. 对信息和知识（包括知识产权）的获取渠道以及对商业关系和基础设施的享有也不足、零散或不对称，这往往降低小农户¹⁹及中小型农业企业有效参与不断发展变化和全球化的市场的能力。类似制约因素可能妨害各国在确保动植物健康、食品质量安全及林产品的可持续合法供应方面提供必要管理服务的工作。这些制约因素也可能限制各国参与全球市场和相关国际论坛、从而充分争取国家利益和关切的能力。对消费者而言，也存在获取信息和知识的这种不对称性，这也牵扯到他们在影响粮食和农业系统方面作用的发挥。最后，投放市场的粮食和农产品需要更好地满足和反映消费者的预期和选择。但消费者常常缺乏根据自身利益做出选择所需的相关信息的获取渠道（如根据营养成分做出知情选择）。

148. 全球为人类消费而生产的食品约有三分之一被损失或浪费，为弥补这种损失或浪费，对自然资源造成了不必要的压力，这是一个长期性的严重问题。数十年来，为减少粮食损失和浪费，工作重点主要放在了改善收获后处理方面。直到近期人们才认识到，为减少粮食损失，需要采取适当措施来改善整个粮食供应链的供给—利用衔接水平和效率。虽然在对接完善的现代供应链中的损失普遍大大减少，但粮食浪费仍十分严重，特别是在零售和消费环节。城市化也导致分销和包装流程更为复杂、开支和能源消耗过大，这造成食品消费习惯的改变，也使得低收入家庭（特别是妇女）获取食品的时间和成本增加。政府需要与其他利益相关者一道，通过应对和缓解上述问题和趋势所带来风险和威胁，确保营造功能更为完善的环境。

私营部门的能力和参与

149. 公共和私营部门负有共同责任确保粮食和农业系统的包容性和效率，其实现方式包括最大限度降低病虫害发生，因为病虫害暴发可能导致生产力下降和减损，并对人类、动物和植物健康造成负面影响。在价值链的发展过程中，私营部门对于政策制定、贸易以及市场结构的作用正日益加强。各级粮食和农业企业也在不断变化的竞争压力下努力采用各种商业手段和技术，以便调整供应系统并降

¹⁹ 战略目标 4 中的“小农户”系指商业农民、渔民或林区居民或参加日常劳动和生产管理、拥有或出租其生产性资产的农民、渔民或林区家庭。

低成本。采购要求越来越严苛并因此造成私立和其他自愿标准大行其道（特别是在食品安全和质量、动物卫生、生态标签和林产品市场领域），这虽然有助于提高效率，但也为市场准入造成了不必要的壁垒。虽然涉农食品和林业企业越来越认识到，重视负责任行为方式正在成为竞争力的一个要素，但其中成功找到并大规模采用了包容性和高效商业模式的企业却寥寥无几。

150. 由于私营部门在提高粮食和农业系统的包容性和效率方面既提供了解决方案，同时也带来了风险，因此政府机构需要在所有层级与来自极为多样化的私营部门的主体直接接触。然而，公共部门的多数官员和机构在与私营部门主体进行以结果为导向的对话和协作方面能力和手段不足。因此，加强公共—私营部门之间的对话和协作对于提高粮食和农业系统的包容性和效率至关重要。同样，粮农组织也必须与联合国、8 国集团/20 国集团和其他全球性举措进行更为有效的互动，加强与私营部门（特别是跨国企业）在采用包容性技术和营造公平市场方面的对话和协作行动。在这方面，实施《土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》将起到重大作用。

151. 需要在全球和区域两级采取行动，加强与那些对许多区域和国家的包容性、公平性和可持续性具有影响力的私营部门组织和企业的工作关系。参与私立和其他自愿标准制定的组织和企业的治理体系必须要认识和兼顾公共利益。具有全球性影响的国际企业务必要把企业社会责任实践和机制的各项原则放在重要位置，从而确保责任担当。

具有包容性和效率的全球市场体系

152. 国际协议能够推动营造扶持性环境，以便维持现有市场、培育新的市场机会并激励开展包容性和高效率贸易所需的投资，这对低收入国家尤为重要。各国在制定和实施这类协议方面享有的机会和实际参与情况存在差异（原因包括在评估自身作为协议签署方的后果时获取和利用证据的能力不对称），应当尽可能缩小这种差异。

153. 政府和其他利益相关者需要获得适当和及时的信息，以便对与贸易相关的植物检疫和卫生风险问题做出知情决策，从而在解决市场准入问题的同时，解决食品安全和动植物卫生问题。从更广泛的角度而言，政府及代表粮食和农业系统小规模、家庭和脆弱参与者的生产者组织必须提高认识和能力，分析国际农产品市场、贸易政策和贸易规则的走向以及供给、需求、价格和消费的有关发展情况。

154. 在国际一级，进口国和出口国都需要采用具体但有区别的国家战略、政策和措施，以便从国际贸易中受益、改善生计并力图实现自身粮食安全目标，同时兼顾其他地区的粮食安全需求。在很多地方，加强国家利用区域市场的能力都是

重要的目标，但却往往受到区域市场联系不畅及国家和/或生产者无力履行日益严格的国际规则 and 标准（特别是有关食品安全和动植物卫生、治理及环境的规则和标准）的制约。生产和加工的环境成本尚未在贸易协议中得到反映，这可能会进一步提高履约的成本。

155. 只有当所有产品和服务的价值都考虑到其社会机会成本时才可能存在竞争性市场。这就是说竞争力的评估分析必须全面考虑生产、贸易和消费活动的全部成本和收益，包括与粮食和农业产出和投入品使用有关的社会、性别和环境方面的积极和消极外部性（产出方面如社会经济不平等的增减；投入物使用方面如矿物能源、碳排放、毁林）。鉴于多数农产品贸易是根据合同安排、而不是现货市场交易的方式进行的，因此也需要采取行动确保有关利益相关者面对的交易条件具有透明度和公平性。各国及区域和全球性组织需要向生产者和消费者都确保市场的实际竞争性和价格的公平性。

156. 中小生产者及食品和森林工业获取金融服务的渠道也必须得到改善。这可以通过以下途径实现：高效和管理完善的生产者组织/营销协会；保险、储蓄和担保机制等风险管理策略的实施；农村金融机构和投资机制的强化和现代化；以及依托世界粮食安全委员会的工作制定负责任投资原则。²⁰需要采取新的方法，例如价值链融资、开发对传统抵押担保依赖度较低的新产品及采用降低成本和风险的技术等。这些措施必须着眼于妇女和青年的具体需求。

157. 没有获取土地或获取土地不足，这是使小农没有机会加入现代粮食系统的主要因素。二元土地所有制结构和农民地块过于分散，这影响农产加工公司、批发商和零售商向城市消费者有效提供粮食的能力。粮食系统的迅速变革促进现有土地所有制结构调整，往往是朝着土地获取和所有权更加集中的方向调整，从而导致社会排斥和不稳定。粮食系统变革与土地所有制结构调整之间的关系十分重要，粮农组织将继续对此保持关注。

行动计划

158. 虽然必须由各国有关政府部门和机构主导通常十分艰巨的变革进程，营造能够推动高效、包容和协作性中小规模私人经营者蓬勃发展的条件，但粮农组织也能够借助扩大联合国—私营部门对话以及包括“国际合作社年（2012）”和“国际家庭农业年（2014）”等其他举措的方式对这些努力给予支持。粮农组织还将继续：作为国际金融机构的重要伙伴支持提供有关的公共产品和服务并为投资创造有利条件；作为世卫组织和世贸组织的重要伙伴处理有关商品市场和贸易

²⁰ 纸张和木质产品咨询委员会可在森林部门发挥相同的作用。

问题；作为国际农业研究磋商组织各中心的重要伙伴开展政策分析和战略发展工作；作为世卫组织的重要伙伴开展食品安全和食典工作；作为联合国森林合作伙伴关系的重要伙伴开展可持续森林管理；作为世界粮食计划署的重要伙伴开展安全粮食分配系统工作。

159. 下面详细阐述为战略目标 4 制定的三项组织成果。

组织成果 1：提高粮食、农业和林业系统包容性和效率的政策、管理框架和公共产品

160. 粮农组织将需要满足各国制定国家政策、管理框架及公共产品和服务的广泛需求，以促进建立包容和有效的粮食及农业系统。

产出 1.1：各国和其他利益相关者在采集、分析和获取有关粮食、农业和环境市场的性别和年龄细分数据和信息方面的能力得到加强。

161. 粮农组织作为饥饿、粮食和农业领域可靠数据以及数据采集和分析方法及标准的主要来源，将对全球范围的粮食和农业性别细分统计数据进行汇总和发布，这些统计数据涉及粮食安全、价格、生产和贸易以及环境影响等。还将继续充当全球土地所有制结构方面信息和分析资料的主要来源。通过培训和技术援助，应使各国具备采用统计标准和方法的能力。应积极支持各国统计办公室和其它相关公共机构的能力发展，汇总和获取相关数据，对供应系统发展的趋势进行分析并制定适当的政策应对措施。

产出 1.2：公共机构在制定和实施政策及提供能够推动农业和食品工业可持续发展的公共产品和服务²¹方面的能力得到加强。

162. 在不断丰富的个案研报、专题论文、方法指导和学习产品的基础上，使各国公共机构具备制定、监测和评价旨在提高农业和食品企业效率、竞争力和盈利水平的能力以及它们的社会、环境和经济可持续性。粮农组织将支持各国开展把消费者利益纳入供应链的工作，以便更好地满足消费者的预期、偏好和选择。为此，需要开展消费者教育政策和计划，使他们能够做出自觉的知情选择。

产出 1.3：各国公共部门在实施管理框架和提供有关动植物卫生及食品质量安全的公共服务方面的政策水平得到提高，机构能力得到增强。

163. 粮农组织应依托在动植物卫生保障措施如何得到有效实施方面的广泛知识和经验，着力支持各国公共部门获取和构建实施与国际标准、准则和建议相一致

²¹ 公共产品系指不排除个人使用、某一个人使用不会减少他人使用的非排他性、非竞争性产品。粮食和农业系统中，除几种自然资源（如清洁空气等）外，公共产品和服务可包括公路、共用事业、市场信息、食品监管系统、卫生和植物卫生措施协定的管理、研究和推广服务等。

的各项计划的必要政策框架和机构能力，确保市场食品安全性，打击和管理林产品市场入侵物种。粮农组织将继续指导各国在林业和林产品领域实施植物检疫标准，适当重视使标准制定工作在国家一级产生的影响。

产出 1.4：成员国设计和实施旨在强化粮食和农业供应城乡联系的政策和计划的能力得到加强。

164. 旨在为城市居民提供食物的政策和实施措施涉及一系列关切问题，从农业生产力和收获后技术、运输技术设施、经济可行的家庭能源、木材和其他生物质燃料的可持续性（特别是木炭）、市场和营销，一直到各区域、都市和地方区域的食品安全及消费者收入多寡。粮农组织将通过针对这些关注的政策、能力开发以及促进公共和私营部门投资、改善城市家庭从高效、安全供应渠道获取食物和农产品的方式推动改进城乡联系。将把城市消费者作为专门针对的群体，以便使他们拥有做出知情选择、满足营养需求的手段。

产出 1.5：通过旨在加强协调一致的计划减少粮食损失和浪费，帮助提高食物链效率并在国家、区域和全球各级提高公众认识。

165. 粮农组织将协助各国设计和实施旨在改进粮食和农业供应链衔接水平和效率的计划；支持能力开发；并开展评估，对私营和公共部门基础设施、运输和加工领域的战略投资选择提供信息支持。它还将通过提供信息、政策建议及提高各国和公众认识的方式促进实施各项支持降低粮食和农业损失和浪费的全球和区域性举措。

产出 1.6：各国制定实施旨在通过提高中小规模农业、林业和粮食和企业的商业可行性和适应力来营造包容性结构，包括土地所有制结构的战略和计划。

166. 粮农组织可以在各国制定旨在提高中小规模企业可行性和适应力的战略和计划方面提供宝贵协助。鉴于联合国宣布 2012 年为“国际合作社年”、2014 年为“国际家庭农业年”，注意力应当放在中小规模家庭农户（林区居民和渔民）和合作社方面。一系列影响这些类型企业的核心跨领域挑战将得到应对：资源整合和购并、金融和财政措施、利益的代表性以及技术和管理能力开发等。粮农组织还将协助各国解决妇女农民、女性户主家庭和妇女合作社面临的劣势，并在当地实际情况显示出现特殊困难局面时专门针对目标群体给予支持。

组织成果 2：加强公私合作，共同应对粮食和农业系统中小规模经营者和弱势参与者面临的挑战和风险。

167. 粮农组织将需要满足许多区域有关分析、工具和政策措施方面的要求，以增强公私合作，特别是为了解决粮食和农业系统中小规模经营者和弱势参与者所遇到的问题。

产出 2.1: 各国和其他利益相关者提高在粮食和农业系统所有各环节中与私营部门协作的认识和计划水平并能够对相关风险进行管理。

168. 利益相关者常常认识不到私营部门的巨大多样性以及各种行动者、组织和企业在粮食和农业系统所有各环节中发挥的不同作用。粮农组织能够对这一多样性进行评估并能提供相关信息。它还能协助成员国和其他利益相关者制定战略，提高私营部门对包容性和高效率粮食和农业系统的贡献。

产出 2.2: 政府与各类商品、产业、生产者组织和其他私营部门组织及机制在就粮食和农业系统战略、政策和投资开展磋商方面建立了切实有效的工作关系。

169. 代表中小企业的商品、产业、生产者和其他私营部门组织是政策制定和实施的天然伙伴和媒介。粮农组织可以协助各国加强与这些代表性组织的对话和磋商机制。这些组织自身也可以进行强化，使之更为坚定地促进和支持创造具有经济可行性的包容性商业模式，分担生产者和中小企业的成本并吸收妇女和青年参与。在设计各项旨在对土地制度实行高效、平等的治理和管理的战略和政策方面，这些组织也是重要的伙伴。可以向代表各成员利益的私营部门组织提供各种类型的服务，包括通过提供信息，使此类组织更好地了解粮食和农业系统的发展趋势，以及如何帮助成员更妥善地应对变化的方法。

产出 2.3: 公共部门的计划和项目可吸引私营、非盈利组织和团体参与向生产者、中小型粮食和农业企业提供适当技术、商业和金融服务及技术支持的工作。

170. 从近十年来价值链方法的实践经验中得出一条重要教训是，要提高实现可持续性的希望，需要从一开始提供服务和技术支持时就吸引私营企业和服务提供者的参与。在向规模较小和较为脆弱的生产者和企业提供技术支持和服务方面，粮农组织将就吸引粮食、农业和林业企业参与的机遇、参与方法和最佳做法提供指导。它还能够协助开展对各国、各区域和全球价值链的评估，以便为价值链的包容性发展制定战略和设定优先重点。

产出 2.4: 公共—私营部门伙伴关系为增加粮食和农业领域投资、提高包容性和效率做出贡献。

171. 公共—私营部门伙伴关系协议已经被有效用于为道路、能源、供水和卫生服务等公共利益募集投资。最近一个时期，对利用公共—私营部门伙伴关系增加粮食和农业领域的投资兴趣日益浓厚，特别是用于通过培育市场和加强环境可持续性的方式来提高效率方面。粮农组织将支持各国和潜在的私营部门合作伙伴开展对这类公共—私营部门伙伴关系进行评估、谈判、开发和实施。它还将在最佳做法方面提供指导并支持机构和组织的能力开发工作。

产出 2.5: 私营部门和非营利组织和团体具备适当的机制, 确保公共部门和易受害的利益相关者的利益在私立标准的制定和应用中得到兼顾。

172. 粮农组织将协助各国对正在制定私立标准或基准的组织和团体保持关注并开展对话, 确保采取措施保护粮食和农业系统中弱势参与者(包括消费者)的权利和利益, 且标准中包含可持续性的其他方面内容。各国有关政府部门在评估私立标准对效率的影响、包括公平性和可持续性方面也需要得到帮助。粮农组织将就机制性问题向企业、组织和团体提供协助, 以求更有效地确保公共利益在私立标准的制定和应用中得到充分考虑。

产出 2.6: 在满足对粮食及其他农产品和服务的不断变化和增长的需求方面切实有效地吸引全球和区域粮食和农业企业参与, 同时应对可能存在的利益冲突方面风险。

173. 一些有影响力的全球和区域性粮食和农业企业已经做出承诺, 将采取支持包容性和可持续粮食和农业系统发展的商业模式。粮农组织能够通过直接或在更广泛的联合国框架下开展工作的方式与有影响力的大型跨国企业建立伙伴关系, 切实落实这些企业的承诺。需要设立有效的磋商机制, 与关键的舆论掌控者进行磋商并启动联合举措, 对能够提高包容性和效率的商业模式进行试点, 同时采取必要措施避免出现利益冲突或扭曲市场的偏袒行为。在与联合国系统其他规划部门和机构的联合行动中, 粮农组织可以在与全球和区域性企业制定伙伴关系计划方面发挥引领作用。

组织成果 3: 通过国际协议和机制推动形成具有包容性的高效市场。

174. 粮农组织将推动发展全球和区域协议和机制, 以推动形成具有包容性的高效市场, 促进金融和投资, 并将协助实施这些协议和机制。这些协议还涉及平等获取技术、土地和其他生产资源的问题。

产出 3.1: 有关粮食、农业和森林产品市场的全球和区域性决定、政策和战略得到有关市场准入和发展的更及时和更可靠数据和信息的指导。

175. 粮农组织将继续提供及时和全面的信息并积极为其有效利用创造便利, 为各国、各区域和全球层面旨在改善粮食和农产品市场功能的政策对话和循证式干预进程提供信息支持。这将包括加强系统性监测工具、对国际市场²²走势和指标(价格、数量、政策措施)进行采集和评估以及对影响未来走势的因素进行分析(中期和长期预测)。粮农组织还将查明并分析当前和新出现的问题, 提请国际社会对这些问题予以关注并推动各国和其他利益相关者开展相关讨论。

²² 包括相关能源市场。

产出 3.2: 各国在参与制定和实施旨在增进公平和安全贸易并提高全球和区域市场机遇及参与度的国际和区域协议、法规和其他框架方面的认识和能力得到提高。

176. 为使各国有效、均衡地参与上述工作，粮农组织将进行能力开发活动并弥补各国在获取知识和开展有效分析和评估来制定和实施相关框架能力方面的系统性缺陷。将根据实际需要呼吁争取特殊或区别待遇和采用等效性原则的情况予以特别关注，以便确保各项机制为贸易提供便利并给予处于不同发展水平的国家以灵活性。

产出 3.3: 各国在食品质量安全和植物卫生领域编制了新的国际标准并就修订后的现有国际标准达成了一致，以作为统一国际标准的参照。

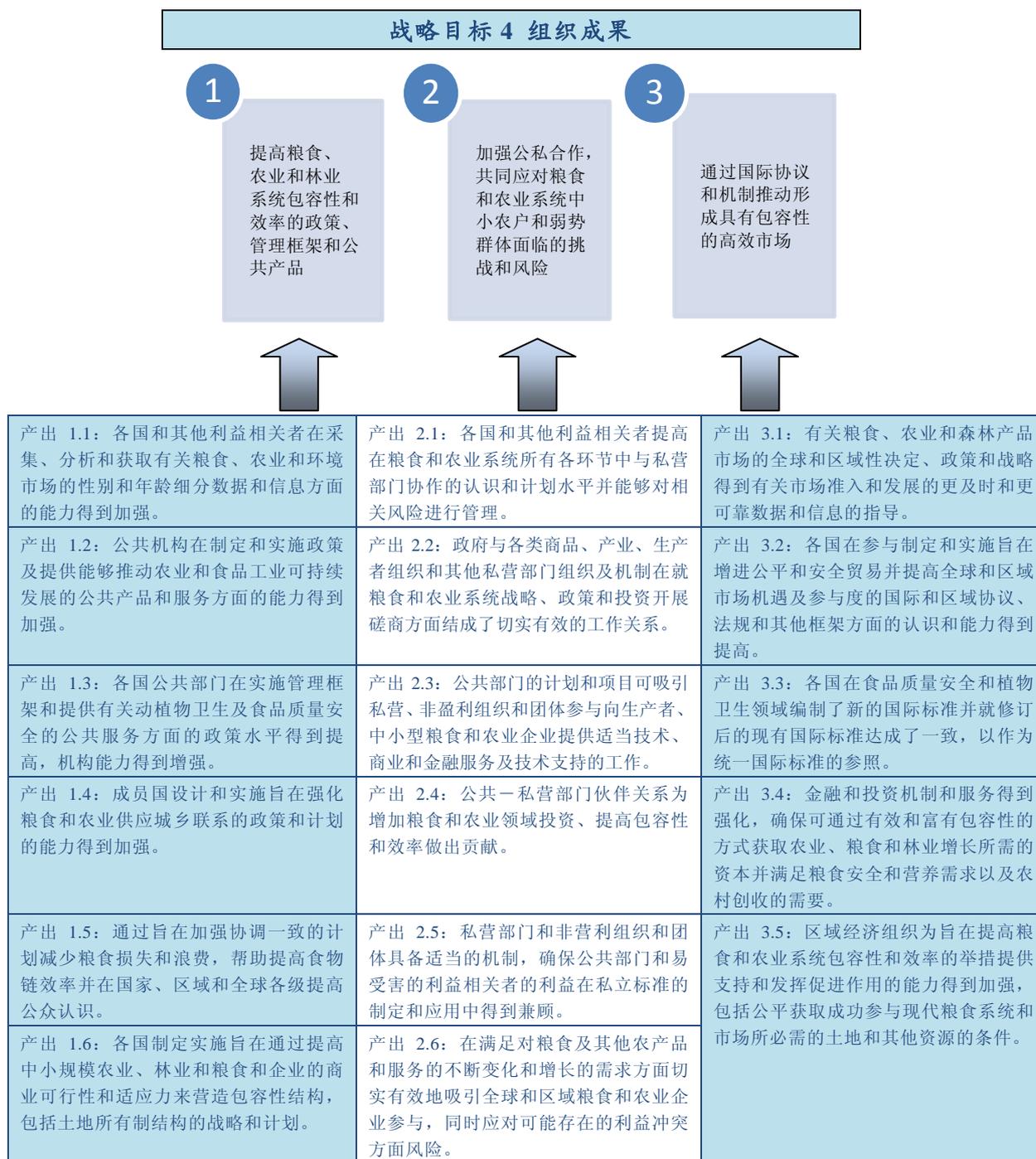
177. 使各国特别是发展中国家更多地参与标准制定进程，这将确保新制定的和经修订的植物卫生和食品安全国际标准继续符合全球优先重点，满足所有国家的需要。粮农组织将通过制定关于食品质量安全和植物卫生的科学建议，向标准制定进程提供信息，从而为上述工作提供支持。粮农组织将确保在制定科学建议时采用最新的方法，并促使发展中国家提供更多数据。

产出 3.4: 金融和投资机制和服务得到强化，确保可通过有效和富有包容性的方式获取农业、粮食和林业增长所需的资本并满足粮食安全和营养需求以及农村创收的需要。

178. 粮农组织将共享其在探索和采用创新性和/或改良型金融方法和投资机制方面的经验，也将继续评估和发布有关金融服务和实践的最新知识成果，其中包括务实有效的负责任投资原则、公共和私营供应商及金融和投资用户网络以及金融服务的法律和法规框架。

产出 3.5: 区域经济组织为旨在提高粮食和农业系统包容性和效率的举措提供支持和发挥促进作用的能力得到加强，包括公平获取成功参与现代粮食系统和市场所必需的土地和其他资源的条件。

179. 鉴于在区域一级培育粮食和农业系统方面开展协调行动的重要性日益提高，粮农组织将寻求与区域经济组织开展合作和结成伙伴关系，解决对粮食和农业系统运行造成制约的政策性因素。这些伙伴关系具有重要性和相关性的一个重要体现是可确保减少对粮食市场造成负面影响的特殊贸易和市场干预措施。粮农组织还将通过这些伙伴关系在以下方面对区域经济组织给予支持：对国家政策改革方案的分析；与代表各国不同利益的广大利益相关者进行政策对话；宣传鼓动旨在提高粮食和农业系统包容性和效率的国家政策改革；以及协助各国实施法律和措施。



指标和目标

180. 战略目标 4 注重建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统，这将需要粮农组织参与相对较新的工作领域，特别是与成果 1 相关的领域。因此，首先必须确定一些先决条件（如负责任农业投资原则），并开发各项评估工具（即粮食损失/浪费指数），以实现这三项成果并随后进行衡量。因此为战略目标 4 制定了监测和评价框架，为需要开展的变化进程提供指导。其中包括使用相互关联的指标（如产出 1.1 和 1.2）来衡量对战略目标 4 下的三项组织成果的实施情况和进展。

181. 需要进一步审议战略目标 4 的首批指标，以评估与其他四项战略目标取得协调一致的可能性。随后将制定或确认基准和指标。组织成果层面的指标属于可能将在工作规划阶段作进一步阐述的指标类型。

182. 关于粮农组织新工作领域，列出了产出层面/里程碑型进展指标及计划于 2015 年实现的目标。在某些情况下，实现这些产出指标是落实仅在 2017 年予以衡量的成果层面建议指标的必要条件。在下一阶段，组织成果指标将与即将制定的工作规划产出和活动取得协调一致。还将根据数据来源对这些指标单元进行审议和调整。

战略目标 4: 推动地方、国家和国际各级建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统			
战略目标层面暂定指标 (和来源)			
4.1. 增加最不发达国家在农产食品出口量中所占比例 (粮农组织统计数据库)			
4.2. 增加粮食和农业领域的投资 (粮农组织统计数据库)			
组织成果 1: 提高粮食、农业和林业系统包容性和效率的政策、管理框架和公共产品			
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底、2017 年底)
1.1	在国家层面建立市场/贸易数据系统以反映农产食品系统绩效	待定	待定
1.2	使用粮农组织市场/贸易数据系统以反映农产食品系统绩效的国家数	待定	待定
1.3	建立有关农产食品系统绩效的市场/贸易数据系统	待定	待定
1.4	确定动植物卫生和食品安全管理概要办法	待定	待定
1.5	已报告改进了“动植物卫生和食品安全管理概要”的国家数	待定	待定
1.6	帮助国家/机构有效、高效地操作动植物卫生和食品安全监管系统的项目数	待定	待定
1.7	国家层面开展的有关浪费和损失原始数据的研究数量	待定	待定
1.8	获得批准的旨在减少浪费和损失的国家级投资计划数	待定	待定
1.9	为监测国家层面主要浪费和损失水平而编制的粮食损失/浪费指数	待定	待定
1.10	使用粮食损失/浪费指数监测国家层面主要浪费/损失水平的国家数	待定	待定
组织成果 2: 加强公私合作, 共同应对粮食和农业系统中小农户和弱势群体面临的挑战和风险			
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底、2017 年底)
2.1	建立与私营部门开展对话的平台, 以便就应对粮食和农业系统中小规模经营者和弱势参与者所面临的挑战和风险开展公共-私营部门合作	待定	待定
2.2	由粮农组织促成的私营部门对粮食和可持续农业及农村发展的两年平均投资额相比上一两年度的增长额 (以美元计)	待定	待定
2.3	在粮农组织推动下在粮食和可持续农业及农村发展方面有效开展了公共-私营部门对话的国家数	待定	待定
2.4	粮安委全体会议制定并通过了《负责任农业投资原则》	待定	待定
2.5	已采用《负责任农业投资原则》的国家数	待定	待定

组织成果 3: 通过国际协议和机制推动形成具有包容性的高效市场			
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底、2017 年底)
3.1	已报告对粮农组织提供的市场信息和分析的使用次数有所增加的国家数	待定	待定
3.2	为更有效地参与区域和国际标准谈判而受到粮农组织支持的国家数	待定	待定
3.3	为更好地反映出各国的不同要求而在粮农组织协助下予以制定或就其展开谈判的相关国际或区域贸易协定数量	待定	待定

区域性举措 (战略目标4)

欧洲及中亚区域的土地制度

183. 关于土地制度的区域计划举措的目的是纠正该区域对小农极为不利的某些政策不平衡问题。该项计划包含两个要素及其相关成果，旨在通过提供更有利且更合法的环境对小农给予支持。这两个要素是：(i) 在欧洲及中亚区域提高涉及土地制度的政策和公共产品的包容性；(ii) 通过该区域的国际协议促进形成对小型农场具有包容性的高效市场。

184. 该项区域举措充分符合欧洲区域会议（2012 年 4 月）批准的区域优先重点，将主要在该区域的某些特定国家执行。作为一项试点计划，该项举措所采取的许多干预活动应视为努力实现意义更加重大的区域成果的多个阶段中的第一阶段。因此，应在开展该项举措的第一年为促使小农进入市场这一领域的进一步工作奠定基础。这包括学习和试验活动。一年之后将对这些活动进行分析和调整，以吸取经验教训。

185. 第一项成果显然将依靠本组织强有力的宣传工作，如实施《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》，提高对于在现行体系中改善农业服务合作社业绩或减少粮食浪费和损失等重要方面的认识。第二项成果将需要开展大量政策讨论和培训，特别是在以下方面：i) 使小农户有渠道将产品出口到欧亚海关联盟；ii) 加强“东部伙伴关系计划”国家之间的政策协调；iii) 在整个独联体地区促进对世贸组织原则的了解和采用。

战略目标 5: 增强生计对威胁和危机的抵御能力

背景和依据

186. 每年, 在依靠生产、销售和消费作物、牲畜、渔品、森林和其他自然资源为生的人群中, 有数百万群众受到灾害和危机的侵害。这些灾害和危机可能突然降临, 例如地震或暴力政变, 也可能逐步显现, 例如干旱和洪水交替出现。它们可能是单独发生的事件, 被逐一触发²³; 也可能是同时出现、相互作用的多个事件, 产生的影响逐级递增, 不断扩大。²⁴这些紧急事故威胁着本地和国家的粮食生产和供应, 有时影响也会扩大到区域和全球层面。

187. 能够为生计活动和各种权利提供支持保护的公立和私营系统大多不够完善, 在灾害易发、危机蔓延的低收入国家尤其如此。城市和农村地区的贫困人口所受影响更大, 贫困既是生计活动不足的原因, 也是由其带来的后果。营养不良可能是危机影响的直接后果, 也可能是家庭被迫采取的应对策略, 是威胁生计活动抵御能力的决定性因素。

188. 家庭、社区和机构可能无力及时、有效、可持续地预测、消化、适应危机和灾害并从中恢复, 而弥补这一欠缺正是该战略目标的关键所在。抵御能力薄弱可能会引发恶性循环——多年积累的家庭生计和国家发展成效受到侵蚀, 有时甚至会一扫而光。²⁵

战略目标 5 的基本设计要素

面临风险的星球——灾害与危机频发

189. 灾害和危机的影响因素以及各国人民和政府面临的风险模式复杂多变, 具体包括: 气候变化、人口增长和贫困、移民和城市化等人口学因素、政治不稳定、经济因素、病原体变异/适应, 以及与土地、水和能源短缺相关的生态系统功能紊乱和环境退化。脆弱、暴露的城乡生态系统(例如沿海、山区、森林和旱地区域)的人口密度不断增加, 这意味着越来越多的人群的易受害性不断加剧, 容易受到灾害和危机的波及。

190. 各种冲击简要分类如下:

²³ 实例包括 2004 年初发生的高致病性禽流感, 这一 H5N1 亚型病毒从越南和中国迅速传播到 60 多个国家或地区; 此外还包括养殖对虾白斑综合征病毒的跨界传播。

²⁴ 实例包括 2011 年在日本发生的地震、海啸和核灾难, 以及 2012 年在萨赫勒发生的旱灾、冲突和蝗灾。

²⁵ 在粮农组织, “抵御能力”系指防范灾害和危机, 减轻其影响以及及时、有效、可持续地预测、消化、适应灾害和危机或从中恢复的能力。这种能力包括, 面对影响农业、营养、粮食安全和食品安全(以及相关的公共健康)的威胁时能够保护、恢复和完善粮食和农业系统。

- a) 自然灾害（例如，自然风险导致的地理气候和极端天气事件——干旱、洪水、火灾、滑坡、火山喷发、海啸、地震、风暴、极端气温、冰雹等）；
- b) 跨境或具有技术威胁的食品链突发事件（例如，跨境植物、森林、动物、水生生物和人畜共患有害生物与疾病，食品安全事件，放射性与核事故，溃坝事故，工业污染，石油泄漏等）；
- c) 社会经济危机（例如 2008 年全球粮价危机以及更近期的金融冲击）；
- d) 暴力冲突（例如公众骚乱、政权更迭、跨国冲突、内战等）；
- e) 长期危机（即包含了上述两个以上危机的复杂持久的危机状况）。

191. 世界任何地区都面临着一种或多种风险。气候变化会加剧自然灾害的影响。事实上，这种后果已经显现：2011 年全球相关损失总计 2,640 亿美元，相当于官方发展援助水平的两倍。在现代食物生产系统和贸易全球化的背景下，植物有害生物和动物疫病跨境传播带来的食物链紧急事故，以及食物链污染和中毒事故也有所抬头。过去 10 年中，影响人类健康的新出现的疾病中，有 75% 以上都源自牲畜和野生动物。现有和新出现的病原体对人类、动物和环境健康造成的威胁受到很多因素影响，这些因素往往相互交织，并与全球发展趋势密不可分（人口增长、城市化发展、对动物产品的需求扩大、集约化农业操作系统、土地用途变更、人员流动增多，以及贸易自由化等）。

192. 1997—98 年亚洲金融危机爆发之后，社会经济冲击对城乡地区贫困人口生计、粮食安全和营养造成的影响有目共睹。据测算，2008 年全球金融和经济危机使次年陷入饥饿的人口增加了 1 亿。²⁶2007 年开始，粮农组织食品价格指数进入了一个新时期——价格居高不下，波动极为剧烈。²⁷

193. 从冲突中走出来的国家经常会重蹈覆辙。冲突数量自上世纪 90 年代初到达峰值之后开始减少，但这种趋势在 2004 年发生逆转。粮食不安全通常不是暴力的直接导火索，但与其他因素结合之后却会使暴力冲突的威胁倍增，这些因素包括发展水平较低，“青年膨胀”，以及高度的社会经济不平等。²⁸贫困和弱势人群的资产（存款、牲畜、未收割的作物和食物）常常会被洗劫一空，最终流离失所，逃离家园。2012 年，4 200 万人民流亡国外或成为国内难民，这背后的主要因素是灾害和冲突。

194. 处于长期危机、脆弱且易发冲突的国家国情可能各有不同，但这些国家通常会有显著的共性。同样，长期危机和脆弱国家也具有许多高度重叠的特点，如

²⁶ 粮农组织：粮食安全与金融危机 <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/018/k6360e.pdf>

²⁷ 粮农组织：粮价高位波动：粮农组织支持国家层面应急计划（2012 年）。

²⁸ （Brinkman/Hendrix）。

机构能力薄弱，政权合法性欠缺，治理不善，政治不稳，暴力事件不断或过去的暴力余威犹存，在同时受到自然灾害、跨境植物有害生物和动物疫病和/或社会经济冲击影响的情况下尤为如此。2010年，超出1.66亿营养不足人群生活在危机不断的国家，约占全球总数的20%。这些国家需要采取一种不同的发展模式，七国集团扩大会议在《支持脆弱国家新协议》的声明中对这一观点予以确认。²⁹

抵御力和脆弱性的不同模式

195. 灾害和危机发生时，很多人不得不依靠自己的力量保护生命、生计、家庭和社区。他们可能采用新的（或更加依赖）有害或冒险的应对策略，例如减少膳食摄入的数量和种类，砍树生火，种植罂粟生产鸦片，或让家庭成员走上充满风险、长路漫漫的迁徙之途，寻找工作、草地、木柴或水源。这些策略在短时间内或在某个限定的区域内可能奏效，但却会削弱生态系统和社会的抵御力。

196. 当家庭只得更大程度地依赖应对策略时，在农业中雇用童工会使儿童和青年人变得尤为脆弱。一些生存策略会给家庭中最脆弱的成员带来极为恶劣的影响：儿童被迫辍学，老人无饭可吃，妇女无医可就，青年人被迫参军，女孩被迫卖淫，如此等等。很多人负债累累无力偿还，最终被剥夺资产（例如土地）、被判入狱，或在迫不得已的情况下对儿童逼婚。

197. 灾害和危机的性质、频率、强度、组合及持续时间会对不同群体和脆弱生态系统造成不同的影响。灾害和危机的影响也在很大程度上受到其他很多因素的影响，例如性别、年龄、教育和知识水平、社会经济地位、文化以及影响资源获取的其他因素。考虑到农业、自然资源和农村经济在保障人们生存方面发挥的特殊作用，以及长期危机给农业、粮食和营养系统带来的损害，抵御力议程中需要特别关注那些处于长期危机中的国家。

198. 对不同冲击的抵御力在各种家庭、城乡社区、生态系统、国家和区域之间和之内表现各不相同。这主要是由于各国在灾害风险防范方面采取的策略和投入的资金不尽相同，例如孟加拉国的风险削减和灾害防备措施极大地降低了飓风灾害的死亡率。

未满足的需求

199. 联合国2012年外部人道主义救援资金的募集规模史无前例：需要募集77亿美元为5100万人民提供援助。2000年到2010年，联合国的呼吁一直处于供资不足的状况，每年约有1/3的缺口。相较长期危机，突发自然灾害通常能得到更多捐赠方的响应。粮食援助方面的国际呼吁一直以来都能得到最好的资源保障，

²⁹ <http://www.g7plus.org/new-deal-document/>

但是对于农业生计呼吁的供资水平通常有所欠缺，募集资金往往不到所需资金的一半。造成这种现象的原因是，国际关注窗口期不断缩短以及供资基础出现缩减，前一个危机还未解决又转向后一个，“被遗忘的紧急事故”往往也就不了了之。

人道主义和过渡阶段的保护以及发展援助挑战

200. 研究和实践中产生的创新能够支持风险削减以及农业和粮食安全管理，但是知识和实践之间仍然存在断层。人道主义、发展和投资举措之间的战略联系没有得到充分阐释，也缺乏一个连贯的国际援助架构予以支持。风险削减和防备方面的投资与资金需求的规模比较起来近乎九牛一毛。例如，过去 10 年排名前 20 位的人道主义救援活动中，每花出 100 美元中只有 0.62 美元用于包括农业在内的各个部门的防备活动。

201. 尽管各方一致认为要把人道主义、恢复和发展战略与援助联系起来，但过渡计划的资金配置却有很大缺口³⁰，紧急情况与发展的相关行动者之间也缺乏协调。在紧急情况和过渡阶段（包括长期危机），这种情形导致的结果便是常驻罗马机构的“双轨制”方针严重失衡，应对短期和长期粮食安全、营养安全及生计挑战必须双管齐下，互为补充。另外，供方响应对生产者 and 市场适应力的潜在影响，以及粮食安全不同维度（可供性、获取途径、稳定性和利用）的失衡问题，都没有引起充分关注。大笔资金用于管理危机发生时严重营养不良的表面问题，而对通过补充性的人道主义和发展干预措施解决根源性问题却鲜少有人关注。

202. 各种冲击和压力不断削弱适应力，加剧脆弱性，因此地方、国家、区域和国际层面的应急响应往往不够充分或有失恰当，但是投资支持农业和以自然资源为基础的生计活动对于管理风险而言却不失为一种具有成本效益的手段。目前急需让所有相关行动者由风险应对转向风险削减，并确保有复原力的生计成为实现可持续发展的重要条件。

增强对冲击抵御力的主要内容

203. 增强对冲击的抵御力必须成为政治意愿、投资、协调、技术专长和能力、创新和知识管理的重点，也要成为各个国家、地方主管部门、社区、民间社会、私营部门、学术机构和国际社会在灾害风险削减和危机管理方面共同承担的责任。共考虑了以下四个主要方面。

204. 第一，各国与其他利益相关者的风险管理（例如预防、防备、缓解、响应、恢复和重建）机构能力需要在各个层面得到加强。这包括在危机发生之前、当中和之后更好地协调和阐释公共、私营和国际救援行动的能力。得益于在有效应对

³⁰ 冲突和脆弱性国际工作网（2009 年）和早期恢复综合工作组（2008 年）：过渡期资金配置研究。

所面临的多重风险方面长期投入财政、技术和政治资源，有些国家在危机管理方面更胜一筹。

205. 第二，农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康问题）方面多种灾害风险的信息管理、早期预警、风险分析和监测系统需要不断改进，以便提供更加及时、准确和可以付诸行动的预警，造福城乡居民。需要更加细致地监测和分析风险的变化和危机的后果，并与相关机构和过程建立联系，确保采取早期、适当且行之有效的行动。此类系统要高度重视传统知识、科学、技术、良好做法和方法。

206. 第三，如果风险无法避免，就要尽量避免风险升级为灾害。灾害、冲突、动物和水生生物引起的人类健康威胁、食物链危机以及社会经济危机都可以、也应该得到预防和减缓。必须采取有力的风险削减行动来减少灾害影响，特别是在相关行动与气候变化适应工作结合起来的情况之下。³¹ 抵御力可以也应当事前培养，并在危机过后得到恢复，以便更好地防范下一个无法避免的威胁。生计的抵御力必须加以保护和加强，甚至在长期危机和灾害发生时，也必须确保粮食生产的持续并保护消费者。

207. 第四，如果个人的能力已经不足以应对危机，他们就要指望本地、国家和国际组织采取行之有效的应急措施，包括人道主义救援和保护，以及可扩展安全网、作物保险计划和旨在帮助面临风险的人群的其他形式的社会保护。这需要各种人道主义、发展和投资战略更为协调一致，相互整合，共同支持本地和国家机构，同时也需要相互协调的人道主义行动者建立有效的全球系统。

战略伙伴关系对于结果的重要意义

208. 在挑战重重的制度环境中增强生计的抵御力需要高度专业的知识，各种利益相关者团体之间更为紧密的伙伴关系，以及机构能力和承诺。研究、技术、知识管理、沟通和宣传工作在农业、粮食和营养领域风险削减和危机管理方面发挥着重要且相辅相成的作用。全面加强能力建设，提高个人、组织和政策层面农业、粮食和营养风险管理的技术与职能性技能对于实现有意义、可持续的结果不可或缺。

行动计划

209. 战略目标 5 的重点是跨领域合作，而这也是粮农组织粮食和营养安全灾害风险减少框架计划的基础。增强以农业及自然资源为基础的生计系统的抵御力仍是从人道主义到发展系列活动以及为各国提供相关支持的总体目标和基本逻辑，这也是粮农组织长期以来一直坚持的目标。

³¹ 《里约+20 宣言》呼吁主要利益相关者“承诺为减轻自然灾害风险提供充足、及时和可预测资源，以增强城镇和社区对灾害的抵御能力”。

210. 基于这种精神并结合粮农组织的比较优势和丰富的实地经验，本《行动计划》重在开发、保护和恢复抵御力较强的生计活动，确保依赖农业、畜牧业、渔业、森林和其他自然资源的社会完整性不会受到危机的破坏。《行动计划》坚持“双轨制”方针，在立即采取措施支持粮食安全和营养安全的同时，也要着手解决灾害和危机背后的深层次问题。《行动计划》将通过地方、国家、区域和国际战略规划进程推动粮食和农业领域风险削减和防备、预防、减缓、响应和恢复工作主流化，这个进程将涉及危机发生之前、当中和之后的各类人道主义、发展和投资行动者。

211. 粮农组织将充分利用与农业、畜牧业、渔业、林业和环境主管部委建立的特殊关系，借助自身的实力引导并推动重要的国际平台和机制，共同解决风险管理问题。粮农组织还将充分发掘久经考验的风险管理措施，包括风险分析（危害识别、风险评估、响应方案分析与实施）和风险沟通措施，及其完善的粮食安全和食品安全信息与早期预警系统。基于对危机影响以及农业、粮食和营养相关要求的公正准确评估，粮农组织将积极参与相关机制，例如联合国资金筹措呼吁、紧急情况评估、灾后和冲突后联合评估，以及作物和粮食安全评估。粮农组织将继续推动扩大后的“同一个健康”议程，采用协作、跨领域和跨学科的方法应对在牲畜/野生动物—人类—生态系统之间传播的传染病。

212. 已经提出了四个相互支持的组织成果，涉及的主要产出具体如下：

组织成果 1：各国和各区域建立法律、政策和机构系统及监管框架，以管理农业、粮食和营养领域的灾害与危机风险。

213. 该成果着重关注粮农组织工作，以为威胁农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康问题）的多重危害和风险管理的工作营造有利环境，具体包括加强政府能力，更好地协调和阐释公共、私营和国际援助。

产出 1.1：粮农组织支持用强有力的国家和国际框架、协议和标准来推动抵御能力强的生计活动，以及威胁农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康问题）的风险的管理。

214. 该项产出将作为全球、区域和国家层面基于生计的抵御能力议程的部分内容，相关工作包括宣传采纳并遵守灾害风险削减与危机管理方面的国际性和区域性公约、条约、法律、框架和准则³²，侧重农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康问题），确保将性别工作纳入主流活动。需确保战略协调与伙伴关系，特别是人道主义行动者和发展行动者³³之间的伙伴关系以及对“兵库行动

³² 即《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》。

³³ 例如，联合国发展集团和机构间常设委员会，包括机构间常设委员会集群系统。

框架”的直接支持。上游政策和计划建议能解决社会经济挑战，例如粮价波动及跨境植物有害生物和动物疫病，以及食品安全威胁。

产出 1.2：农业、营养、粮食安全和食品安全领域的灾害风险削减和危机风险管理，包括风险性别敏感方法，要纳入具体部门（农业、畜牧业、渔业、林业和自然资源）、跨部门（营养、粮食安全、食品安全及相关的公共健康问题）和其他相关的发展政策、战略、框架、计划与平台。

215. 粮农组织将倡导把风险削减和危机管理纳入粮食、营养和农业发展政策、战略、法律、监管和制度框架、规划和计划。同样，包含粮食、营养和农业内容的多部门发展战略也要考虑灾害风险削减和危机风险管理。粮农组织将支持国家和区域层面的工作整合，包括在危机发生后和过渡阶段开展工作。在全球层面，粮农组织将进一步发挥在灾害风险管理系统分析方面的引导优势。

产出 1.3：加强国家和地方的能力建设，促进实施相关的国际性、区域性和国家性标准、规范和监管文书，管理影响农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康问题）的各种风险。

216. 法律、政策和监管框架必须转化为区域、国家和次国家层面切实有效的行动，并一直延伸到基层社区和千家万户。对妇女群体的参与和强化给予特别关注，针对抵御性生计的能力建设活动可以通过协作式举措开展，例如农民组织、农民田间学校、畜牧田间学校、基于社区的方法（例如基于社区的防火管理）、资源管理组织以及贸易商协会，共同推广和采用农业、粮食和营养系统中灾害风险减少和危机管理的标准、规范和规章制度。

产出 1.4：知识管理和推广方面的投资有助于推动法律、政策和监管进程与机制，以便识别、提炼和应用相关的经验教训与良好做法，主要是围绕着农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康问题）的性别敏感灾害风险削减、危机管理和相关转型。

217. 当今世界中，风险正在日益成为“常态”，这就意味着风险管理需要新的、更加完善的标准和指南。根据现已获得和不断累积的经验教训与小农户良好做法（例如，小规模农业生产者技术和操作农业技术数据库、森林防火、国家起草人的法律指南，以及危机恢复期保护和推动良好营养等等），粮农组织将支持建立活跃的多利益相关者伙伴关系和网络，促进全球、区域、国家和次国家层面的学习交流。这项工作的受益方包括：国际机构、国家机构、民间社会、学术界、私营部门和地方社区组织。要特别关注平台建设，支持社区探索农业、粮食和营养领域本地风险削减和风险管理的相关知识并实现赋权。

组织成果 2: 各国和各区域就农业、粮食及营养安全面临的潜在、已知和新出现的威胁定期公布信息，并及时采取相关行动。

218. 这包括以下重点工作领域：风险评估与沟通、全景扫描、监测与监督、早期预警，以及支持农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康问题）多危害风险决策的分析和信息传播，力求提供及时、准确和可以付诸行动的预警，造福城乡居民。

产出 2.1: 针对全球、区域、国家和地方的威胁建立并强化相关机制，以识别和监督农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康问题）方面的短期、中期和长期风险并提供可以付诸行动的及时早期预警。

219. 通过风险沟通、利益相关者参与、开发通用分类工具和响应分析等工作，推动就包容、透明的决策达成共识。粮农组织将加强该领域的公共产品，侧重趋势分析，包括分析面临风险和处于长期危机中的系统新出现的威胁。粮农组织还将努力加强、协调并建立系统的一致性和互补性，整合农业、营养、粮食安全和食品安全方面危害和风险的监督、早期预警与分析系统，并在这些系统中考虑到性别因素。建立国家系统要着重制定行之有效的社会经济和生物物理监测战略，并建立跨学科和跨部门的机制与能力。

产出 2.2: 加强各国和社区在以下方面的能力：识别、监督和评价风险；开展需求评价以及进行响应分析；并就农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康问题）方面的威胁开展行动。

220. 粮农组织特别关注“热点”区域，支持区域、国家和地方主管部门参与多危害风险绘图并加强相关能力，绘图工作将运用季节性气候预测、快速风险评估、风险沟通和响应方案分析等工具。男性和女性都参与评估和响应方案确定对于有效的通报和早期预警系统非常重要，在分性别分年龄数据收集工作中亦是如此。在这方面，参与性方法，例如灾害和风险相关的粮食和营养不安全状况因果分析，已经证明是行之有效的。

组织成果 3: 各国采用预防和影响减少措施，以降低农业、粮食和营养系统风险。

221. 该成果目的是在即将发生危机风险时增强生计的抵御能力，具体办法是减少风险，发展适当能力及采取适当措施，预防和减轻相互关联的多种危害、灾害、食物链紧急情况、社会经济冲击和与资源有关的地区冲突的影响。通过从部门和“单个危害”方法着重转向综合的“多种危害”及跨部门方法，对此工作予以支持。目的是通过实施生态系统方法来提高生态、经济和社会的复原力。总的来说，该项成果应当促进更广泛、更明智的投资，逐渐减少风险并增强抵御能力。

产出 3.1: 制定并实施战略和相关干预措施, 通过预防和减缓措施减少灾害和危机对国家、地区和社区层面的农业、粮食和营养系统的潜在影响, 增强面临风险的生计系统的抵御能力。

222. 相关战略和计划应扩大脆弱家庭的生计选择, 并将这些选择与更大范围的社会保护机会联系起来。这包括消费者管理食品相关威胁的意识和技能。粮农组织将支持各国政府和社区建立多元化生计系统, 在可持续的前提下推动生计系统集约化发展, 具体方式是加强脆弱男性和女性的生产能力和抵御能力, 减少性别不平等状况。与伙伴协作将有助于提高社会保护(包括安全网、有条件转移、作物/畜牧小额保险等)的获取途径、可供性和质量, 这是风险人群生计多样化的一项支柱性内容。

产出 3.2: 针对部门性和基础设施预防与恢复计划的设计和实施工作提出指导意见, 为生计活动和生态系统建立起“能够有效应对危机的”农业生产和营销系统。

223. 采用成熟的干预措施加强抵御能力, 包括抗洪灌溉沟渠, 抗风雨小规模农田基础设施(例如能够抵御强降雪、飓风或洪水的种子库、牛棚和市场架构), 以及旨在减少干旱和其他危害风险的集水和土壤保护措施。基于冲突后、灾害发生后以及过渡阶段恢复基础设施和设计生产营销系统的现有经验, 粮农组织将进一步分发关注性别问题的指南材料, 并与各国政府及合作伙伴一道把指南落到实处。

产出 3.3: 冲突敏感型农业、粮食和营养计划会降低冲突本地化的风险, 即不会因为草原、森林和农田、渔场、水、树木以及其他自然资源的利用引发冲突。

224. 暴力可能将家庭和社区的部分资产转为威胁他们生命和生计的负债, 折射出自然资源的双刃特性——既是生存的重要依靠, 又是暴力行为的诱饵。正确理解家庭和社区动态变化并因地制宜地设计农业和自然资源举措可以降低风险, 推动持久和平与稳定, 特别是在过渡阶段。粮农组织将与各国政府和社区共同分析并减缓农业系统中固有的冲突风险, 包括推动遵守意在冲突局势中保护粮食、营养和农业的各种公约、法律、权利、指南和标准。

产出 3.4: 粮食、农业和营养领域灾害风险削减经验、技术和良好做法要详实记录, 进行试点, 并加以推广, 以便日后在危机发生之前、当中和之后广泛应用。

225. 帮助脆弱人群抵御冲击、应对危机的投资活动已经推广多年, 包括作物多元化、土壤保护(保护性农业)、农林兼作、集水区管理、雨水收集、乡村谷物库, 以及社区水土获得协议。粮农组织将支持进一步试点和推广新技术新做法, 结合社会经济环境和文化习俗, 在面临灾害和危机风险的特定农业生态区重点推广这些新技术和新做法的应用。通过更好的知识, 生产者(男性和女性)及其社

区实际采用的创新性、应对性和生计战略也会为更大范围的灾害防备、响应、恢复和过渡战略与行动提供参考。粮农组织还将配合各国政府、私营部门和推广服务机构，支持这种知识的推广。

组织成果 4：受到危及农业、粮食和营养的灾害和危机影响的国家和地区做好准备，进行有效应对。

226. 该成果目的是在发生危机时和危机后增强抵御能力的保护和恢复。具体工作包括“第一响应者”能力建设的长期战略，即与受影响人群最为接近、能够快速有效采取应对措施的人。此外，还将采取举措增强粮农组织人道主义和恢复业务的成效。

产出 4.1：采取人道主义行动，在危机发生时有效保护农民、牧民、渔民，以森林和树木为生的社区以及边缘群体的生命和生计。

227. 援助的提供方式必须符合人道主义原则，包括根据国际、区域和国家公约、法律和习俗倡导保护人民（包括由于危机发生流离失所的人），保护他们的资产获得渠道，以及农业生产和营销系统。粮农组织要支持政府的行动，或酌情按需引导、协调、调配资源，并在受影响国家实施人道主义行动，确保对受益者负责。为了有效发挥这些作用，粮农组织要定期维护《标准行动程序》中规定的快速响应能力，确保随时做好准备。同样，援助活动将包括国家性别敏感防备应急计划的制定和维护，用于管理粮食、营养和农业系统面临的威胁。

228. 在重视自身危机管理能力的同时，粮农组织也将致力于加强各个国家与其他人道主义伙伴的能力建设，针对影响粮食和农业系统的危机提供技术领导力、宣传和协调支持。因此，能力建设的目的是问责安排更加清晰、更为健全的人道主义干预，以及危机后恢复、过渡和长期发展。危机发生前（以及当中或之后）可以采取多种预防行动，例如，应对食物供给的可供性、可及性、稳定性以及安全和质量问题，例如建立本地良种繁育体系，这对确保为脆弱小农及时提供优质的适应性（周期短）种子尤为重要。

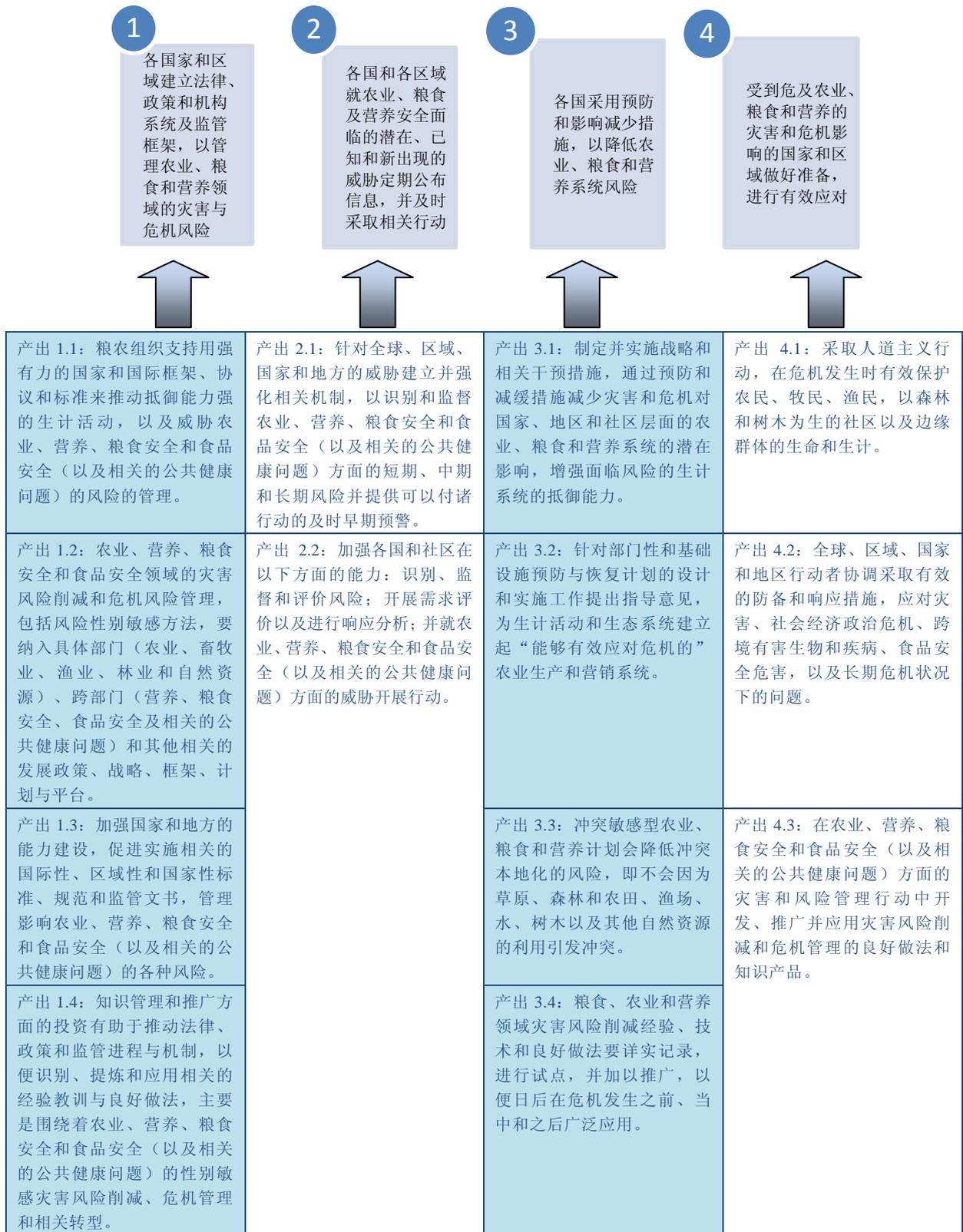
产出 4.2：全球、区域、国家和地区行动者协调采取有效的防备和响应措施，应对灾害、社会经济政治危机、跨境有害生物和疾病、食品安全危害，以及长期危机状况下的问题。

229. 作为“粮食安全集群”的联合牵头方以及机构间常设委员会在粮食安全紧急状况时的“最后依靠”，粮农组织将推动危机影响减缓、防备、响应和恢复方面的多年期供资，特别是支持政府主导的区域性和国际性计划与干预措施。这些战略的顺利实施需要农业、粮食安全和食品安全以及营养领域的次国家、国家、区域和国际行动者之间和内部加强联系。

产出 4.3: 在农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康问题）方面的灾害和风险管理行动中开发、推广并应用灾害风险削减和危机管理的良好做法和知识产品。

230. 紧急计划中获得的知识和良好做法也可以用于长期危机风险管理，特别是在危机与冲突反复出现的情况下。粮农组织将努力加强与“面临风险”人群、政府以及其他伙伴之间的问责关系，包括参与式社区反馈机制，来决定危机管理参与的方向。粮农组织还将推动性别敏感的影响评估以及经过同行审查的粮食、营养和农业应急计划。粮农组织将努力推动人道主义学习网络，例如“人道主义行动责任与执行主动学习网络”和“对暴力冲突的微观分析”，以及全球、区域和国家层面的风险削减和危机管理平台（例如联合国国际减灾战略全球灾害风险削减平台、达沃斯风险论坛、非盟针对干旱、气候变化和冲突预警系统建立的区域机制等等）。

战略目标 5 组织成果



指标和目标

231. 该监测框架与战略目标 5 的目标和战略相一致，旨在评估如何通过加强承诺，增强农业、粮食和营养方面灾害和危机风险管理、风险监测、预警、预防和削减的能力，来提高生计的抵御能力。

232. 粮农组织将与其伙伴一道制定和最终确定监测框架，将进一步量化在此方面做出的贡献，在 2013 年将进一步达标完成。部分指标的数据将从现有二级数据来源及通过与其他战略小组协同开展的国家调查获得。暂定基准是根据 2010—2013 年《中期计划及工作计划和预算》中的一些指标制定的。事实上，《中期计划》/《工作计划和预算》中之前的一些指标得到了保留，并已纳入战略目标的监测计划。将在 2013 年在整体监测方法范围内进一步制定基准、采样和目标。

战略目标 5: 增强生计对威胁和危机的抵御能力				
战略目标层面暂定指标 (和来源)				
5.1. 减少风险暴露 (全球信息及预警系统、难民署、联合国国际减灾战略全球灾害风险削减平台)				
5.2. 降低对粮援的依赖程度和营养不良水平 (粮食计划署、儿基会)				
组织成果 1: 各国家和地区建立法律、政策和机构系统及监管框架, 以管理农业、粮食和营养领域的灾害与危机风险				
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底)	暂定目标 (2017 年底)
1.1	建立国家和地区灾害风险削减和管理政策、战略和/或监管框架, 包括农业、粮食、营养和相关领域	已有 45 个国家根据完善的评估及参与性流程制定或采用国家食品安全/质量政策 (D2.1)	50	待定
1.2	在所有行政管理层面都有专门、适当的风险管理部门和资源, 实施与农业、粮食和营养有关的灾害风险削减计划和活动	有 51 个发展中/转型国家已建立或正在建立有效、统一的食物检验和认证服务, 符合国际建议 (D3.2)	待定	待定
1.3	灾害风险削减是有关农业、粮食和营养的政策、战略和计划的一个组成部分	有 12 个高风险灾害热点国家将具体农业灾害风险削减计划纳入国家灾害风险管理计划 (II.3)	15	待定
组织成果 2: 各国和各区域就农业、粮食及营养安全面临的潜在、已知和新出现的威胁定期公布信息, 并及时采取相关行动				
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底)	暂定目标 (2017 年底)
2.1	建立系统收集、监测和分享有关涉及农业、粮食和营养的风险的主要危害和易受害性方面的数据	有 2 个国家进行了涉及粮食安全、饥饿和/或营养不良问题的基于结果的跨部门政策和计划监测系统 (H1.3)	5	待定

2.2	建立风险分析和预警报警系统并推广到社区，以防备影响农业、粮食和营养的所有主要风险	已有 27 个易受害国家通过协调平台建立或正采取措施改善农业和粮食安全预警系统 (II.1)	35	待定
2.3	对有关危害和易受害性数据进行实证基础分析及利用，就农业、粮食和营养方面灾害风险削减和管理的计划及实施做出知情决定	待定	待定	待定
组织成果 3: 各国采用预防和影响减少措施，以降低农业、粮食和营养系统风险				
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底)	暂定目标 (2017 年底)
3.1	有效实施良好做法、方法和技术，以减少所有行政层面农业、粮食和营养方面风险	<p>有 12 个国家应用预防性蝗虫控制系统或在全地区统一应用昆虫不育技术，有 13 个国家应用核技术 (A2.4)</p> <p>有 27 个国家已采取措施改善杀虫剂生命周期管理，以降低杀虫剂对人体健康和环境产生的危害 (A3.1)</p> <p>有 43 个发展中/转型国家为提高关于食品安全和质量（包括营养价值）的公众认识并加强相关教育而制定出相关国家战略和行动计划 (D3.4)</p> <p>有 4 个国家使用粮农组织以社区为基础的火灾管理方法，有 50 位培训师受到了培训 (E4.2)</p> <p>有 8 个国家或流域组织采用粮农组织建议实施水资源短缺应对战略（应对水资源短缺综合框架）(F2.1)</p>	<p>24 (A2.4)</p> <p>35 (A3.1)</p> <p>待定</p> <p>10 个国家，80 名培训师得到培训 (E4.2)</p> <p>待定</p>	待定
3.2	正在实施与农业、粮食和营养相关的社会保护措施，以降低有风险和/或受影响人口的易受害性	待定	待定	待定
3.3	对多方利益相关者和跨部门机制予以国家协调，以进行灾害风险削减和管理，包括农业、粮食和营养干预活动着重关注灾害风险削减	得到粮农组织帮助的 27 个国家采用了粮食安全群集方法制定和管理紧急应对措施 (I2.2)	49 (I2.2)	待定

组织成果 4: 受到危及农业、粮食和营养的灾害和危机影响的国家和地区做好准备, 进行有效应对				
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底)	暂定目标 (2017 年底)
4.1	制定农业、粮食和营养领域备灾和应急计划, 在所有行政层面进行有效灾害风险削减	<p>有 28 个国家和伙伴将农业和粮食安全纳入应急计划 (I1.2)</p> <p>已制定两项国家应急计划应对除沙漠蝗虫之外的杂草和木本植物等特定病虫害威胁 (A2.3)</p> <p>有 65 个发展中国家及转型国家实施由粮农组织推动和支持的国家/区域行动, 以防治主要动物/人畜共患病 (家养陆生和水生动物、野生动物) (B2.2)</p> <p>有 31 个发展中/转型国家已制定出采用粮农组织最佳规范且基于风险的食品安全 (包括紧急情况防备) 计划 (D3.1)</p>	<p>待定</p> <p>30 (A2.3)</p> <p>100 (B2.2)</p> <p>34 (D3.1)</p>	待定
	暂定指标	暂定基准	暂定目标 (2015 年底)	暂定目标 (2017 年底)
4.2	建立有效和可问责的技术和机构协调机制及实施能力, 以进行农业、粮食和营养方面的灾害/危机管理	<p>得到粮农组织帮助的国家中有 56% 的国家为农业恢复和转型而制定并采用了恢复计划和资源筹集战略 (I3.1)</p> <p>得到粮农组织帮助的 27 个国家采用了粮食安全群集方法制定和管理紧急应对措施 (I2.2)</p>	<p>75% 的国家 (I3.1)</p> <p>49 (I2.2)</p>	待定
4.3	将农业、粮食和营养领域的灾害风险减少措施纳入应对、灾后恢复及过渡和发展规划和干预措施	得到粮农组织帮助进行灾后能力开发的国家中有 59% 的国家执行了措施以增强粮食和农业系统抵御能力 (I3.2)	80% 的国家 (I3.2)	待定

区域性举措 (战略目标5)

萨赫勒与非洲之角

233. 面对日趋复杂的危害和风险模式, 农业、粮食和营养的主管部委和地方政府大都没有充分的准备。有时, 最强大的国家和准备最充分的机构在灾害和危机面前都会束手无策, 近年来那些“大灾难”就是最好的例证。粮农组织区域会议和技术委员会呼吁为各个国家和风险人群提供持续支持, 具体涉及危机和灾害风险削减、预防、防备、减缓、响应和恢复, 以及有效的生物安全治理和气候变化减缓与适应。与此同时, 各个区域的多样性和自身特点也要纳入考虑范围。这项区域性举措着眼于两个易受多重危害和灾害影响的非洲区域: 萨赫勒和非洲之角。

234. 在这些高度多元化的区域，适应性生计面临的威胁包括：干旱、洪水和其他自然灾害（龙卷风、地震、海啸）；艾滋病毒和艾滋病；干旱和半干旱土地面积扩大；气候变化产生的影响；水资源短缺；危机持续不断；蝗虫肆虐；跨境动物健康威胁；农民与牧民的冲突；食品安全威胁；森林与其他植被火灾。总体的适应性工作需要跨学科、跨领域的能力建设，实现连贯有序的应急、开发、投资和政策干预。

235. 该项区域计划举措着重针对组织成果 1，因此关注风险削减和有关危机管理治理的活动，具体包括：

- a) 农业、营养、粮食安全和食品安全领域的灾害风险削减和危机风险管理，包括风险性别敏感方法，要纳入具体部门（农业、畜牧业、渔业、林业和自然资源）、跨部门（营养、粮食安全、食品安全及相关的公共健康问题）和其他相关的发展政策、战略、框架、计划与平台；
- b) 加强国家和地方的能力建设，促进实施相关的国际性、区域性和国家性标准、规范和监管文书，管理影响农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康问题）的各种风险；
- c) 知识管理和推广方面的投资有助于推动法律、政策和监管进程与机制，以便识别、提炼和应用相关的经验教训与良好做法，主要是围绕着农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康问题）的性别敏感灾害风险削减，危机管理和相关的过渡。

236. 在萨赫勒和非洲之角提供这些产出时有三个主要“产品”比较显著。它们将奠定基础，促进国家和区域主管部门、捐助者和非政府组织密切合作，继续一致开展应急、恢复、过渡性、发展、投资和政策干预活动，并在这两个分区域增强生计抵御能力：a) 在所有层面开展和主导的萨赫勒和非洲之角多年抵御能力计划；b) 在政府间发展管理局、萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会³⁴和粮农组织之间建立战略伙伴关系，对多种危害的抵御能力良好实践进行跨区域学习、汇总和传播；c) 与世界银行和国际农业研究磋商组织一道编制“撒哈拉以南非洲旱地抵御能力经济学”这一参考研究报告。

³⁴ 政府间发展管理局（IGAD）；萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会（CILSS）。