2012 年 2 月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم 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 Alimentación y la Agricultura

粮农组织
亚洲及太平洋区域会议

第三十一届会议

2012 年 3 月 12－16 日，越南河内

全球粮食安全和营养战略框架

第一稿

粮安委

世界粮食安全委员会

全球粮食安全和营养战略框架

第一稿

目 录

段 次

I. 引言与背景 **4-17**

A. 世界粮食安全委员会（粮安委）改革 6-9

B. 全球战略框架的性质和目的 10-13

C. 定义 14-17

II. 饥饿的根源和今后的挑战 **18-21**

A. 饥饿和营养不良的结构性原因 18-19

B. 新出现的挑战 20

C. 过去的经验和汲取的教训 21

III. 基础和总体框架 **22-35**

A. 持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则 23-25

B. 可持续全球粮食安全罗马五项原则 26-28

C. 双轨方法 29-35

IV. 政策、计划和其他建议 **36-73**

A. 食物权自愿准则的实施 38

B. 加大小农敏感型农业投资 39-40

C. 应对粮价波动 41-42

D. 解决粮食安全和营养方面中的性别问题 43-47

E. 应对长期危机中的粮食安全和营养问题 48-56

F. 以在社会、经济和环境方面都可持续的方式提高农业生产率和产量 57-59

G. 营养 60-67

H. 土地、渔业及森林权属 68-70
I. 政策问题共识上的现存主要差异 71-74

V. 联合并组织起来战胜饥饿 75-104
A. 国家一级的核心行动 78
B. 加强区域一级对国家和地方行动的支持 79-84
C. 加强对区域和国家行动的全球支持，应对全球挑战 85-86
D. 实现目标：将政策和计划与资源联系起来 87-93
E. 监测和后续行动 94-104

全球粮食安全和营养战略框架

第一稿

1. 当今世界有近 10 亿人口在挨饿，即每六个人中就有一个人在挨饿，5 岁以下营养不良儿童的数量已超过 2 亿。2007 至 2008 年粮价出现上涨，随后，2009 年金融和经济危机爆发，其影响持续至 2010 和 2011 年。这使人们格外注意到，全世界许许多多家庭每天面临着严峻的挑战，要抗击饥饿和贫穷，寻求稳定生计，以维持平等而有尊严的生活。尽管许多人为之不懈努力，但饥饿和营养不良问题持续困扰着我们千千万万的同胞。面对这一情形，《全球粮食安全和营养战略框架》（下称《全球战略框架》）为国际社会绘制新的行动路线图提供了一种手段，对各项关键原则、政策和行动进行优先排序，动员所有利益相关者采取集体行动，共同抗击饥饿和贫困，为全世界千千万万男女和儿童提供使其获得希望和尊严的机会。

文件结构

2. 在引言与背景部分之后，本文件解释说明了导致饥饿的主要根本原因以及各国面临的挑战。在随后部分，文件介绍了粮食安全和营养的总体框架，如《食物权自愿准则》、世界粮食安全首脑会议《罗马五项原则》以及双轨方法。文件随后阐述了粮安委全体会议的主要政策决定、就粮食安全和营养问题达成共识的其他领域、以及在政策趋同方面存在差异的领域。未来更新的《全球政策框架》将着手处理这些差异之处。文件最后介绍了对行动者的组织情况，以便在全球、区域和国家一级最好地实现粮食安全和营养，其中包括问责制和监测工作。

I. 引言与背景

3. 《全球战略框架》旨在以现有框架和粮安委的各项决定为基础，为粮食安全和营养问题的核心优先事项提供单一参照，而且重要的是争取在粮安委所有利益相关者，包括资源合作伙伴、国际组织、开发银行、基金、民间社会组织和私营部门之间形成多方共识，从而为发展过程增添价值。

4. 《全球战略框架》的主要使用者，预期是各国负责为实现粮食安全和营养，逐步实现充足食物权而制订并实施各项政策和计划的决策者和政策制定者。在各捐助国和负责发展合作计划的发展机构中，《全球战略框架》同样是供政策制定者和决策者使用的重要工具，其中包括发展中国家负责其他政策领域工作的此类人士，这些领域对粮食安全和营养问题均存在直接或间接影响。

5. 《全球战略框架》向所有利益相关者提供准则和建议，以便其在全球、区域和国家一级开展统一行动，同时强调，在抗击粮食不安全和营养不良问题的各项计划中，国家的自主领导应发挥核心作用。

A. 世界粮食安全委员会（粮安委）改革

6. 2008 年 10 月开展的粮安委改革工作为委员会设定了一条新路线，使其得以成为参与范围最广的平台，通过推动粮食安全和营养领域的国际合作和协调工作，对粮食安全和营养问题实行全球治理。

7. 改革后的粮安委致力于为广大利益相关者提供广泛的国际和政府间合作平台，从而以协调一致的方式展开工作，为国家主导的各项进程提供支持，最终消除饥饿，并确保人人获得粮食安全和营养。

8. 粮安委的职责包括：

- 提供讨论和协调平台，以加强各国政府、区域组织、国际组织和机构、非政府组织、民间社会组织、粮食生产者组织、私营部门组织、慈善组织和其他利益相关者间的合作行动，并兼顾各国具体情况和需求；
- 推动加强政策趋同和协调，包括通过采纳关于粮食安全和营养问题的国际战略和自愿准则、最佳实践、从当地经验中汲取的教训、国家和区域一级的反馈、以及不同利益相关者提出的专家建议和意见等；
- 响应国家和/或区域请求，为国家和区域自主行动计划的制定、实施、监测和评估工作提供支持和/或建议，促进消除饥饿，实现粮食安全，落实《食物权自愿准则》。

9. 粮安委改革的一项重要成果是，一些非政府利益相关者（包括民间社会组织、私营部门机构和慈善基金）的参与程度有所提高。粮安委号召民间社会组织进行自主安排，以便参与委员会的工作并进行互动，因此设立了民间社会机制，并提议私营部门也作出类似安排。

B. 全球战略框架的性质和目的

10. 《全球战略框架》的总体宗旨是提供一份动态文书，用以加强粮安委增进合作，促进协调行动，指导建立高效协调的伙伴关系的平台作用，从而支持全球、区域和国家主导的各项计划和进程，防止未来粮食危机，消除饥饿，确保人人获得粮食安全和营养。

11. 《全球战略框架》借鉴了一些早先的框架，并将对其作出补充，确保内容协调一致。这些框架包括：更新后的联合国《综合行动框架》、《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》、《世界粮食首脑会议行动计划》、《世界粮食安全罗马宣言》、《拉奎拉全球粮食安全联合声明》、《国际农业知识、科学和技术促进发展评估》、土地改革和农村发展国际会议最后宣言。除上述全球框架外，还包括若干区域框架，如非洲农业综合发展计划等。

12. 联合国《综合行动框架》为联合国系统提供了一个综合框架，通过满足弱势人群的迫切需求和建设长期抵御能力，应对粮食安全危机。联合国《综合行动框架》提供了战略原则、概念和成果，以便将其纳入国家级计划的主流范围，解决饥饿、粮食不安全和营养不良问题。作为一个总体框架，《全球战略框架》将联合国《综合行动框架》中的主要内容纳入了考虑范围。

13. 《国际农业知识、科学和技术促进发展评估》涉及有关政策制订方面的关键问题，并为决策者提供了以事实为依据的科学信息，以供其评估关于有争议问题的各种冲突观点，如提高生产力造成的环境效应、转基因作物对环境和人类健康的影响、生物能源发展造成的环境效应及其对长期粮食供应和粮价的影响、以及气候变化对农业生产的影响。该评估并不提倡某类具体政策或方法；而是仅对农业知识、科学和技术领域的主要问题做出评估，并指出可实现发展和可持续性目标的若干行动备选方案。它虽涉及政策领域，但不具备政策约束性。

C. 定义

粮食安全

> 只有当所有人在任何时候都能在物质、社会和经济上获得充足、安全和富有营养的食物，以满足其保持积极健康生活所需的膳食需要和食物喜好时，粮食安全才得以实现。粮食安全的四大要素是可供量、获取、利用和稳定。营养问题是粮食安全概念和粮安委工作不可分割的一部分。

充足食物权

14. 在 1966 年通过的《经济、社会及文化权利国际公约》中，各国一致认可：

> “.....人人均有权享受其本人及家庭所需的适当生活程度，包括充足的食物.....并不断改善其生活条件”（第 11 条第 1 段），并应享受“免于饥饿的基本权利”（第 11 条第 2 段）。

15. 联合国经济、社会和文化权利委员会对充足食物权定义如下：

> 只有当每个男性、妇女和儿童单独或在与他人组成的社区中可随时在物质和经济上获得充足的食物或购买食物的手段时，充足食物权才得以实现。充足食物权的核心内容是.....食物供应的数量和质量应足以满足个人膳食需要，且其中不含有害物质，并可为特定文化所接受，同时人们可以持续获得此类食物，且不影响其享受其它人权。

16. 《经济、社会及文化权利国际公约》缔约国均有义务尊重、促进和保护充足食物权，并应采取适当步骤，逐步、充分地实现这一权利。这包括：不得采取任何可能妨碍获取食物的措施，以尊重获得充足食物的现有手段；采取各项步骤，防止企业和个人阻碍他人获得充足食物，以保护每个人的充足食物权。该公约称，各国应推动实施各项政策，积极参与加强人民获取和利用资源及手段的活动，以保障人民生计，包括粮食安全，从而促进逐步实现充足食物权。在资源允许的情况下，各国还应建立和维护安全网，或通过其他援助方法，保护无法自给的人群。

小 农

17. 《全球战略框架》中提及的小农应涵盖所有小规模粮食生产者，包括渔民、牧民、林区居民和农业劳动者。

II. 饥饿的根源和今后的挑战

A. 饥饿和营养不良的结构性原因

18. 为各阶层所有人口实现粮食安全与营养和充足食物权会遇到种种挑战，若想查明这些挑战并确定应对这些挑战的优先次序，就需要对造成粮食不安全和营养不良问题的结构性原因进行系统分析。若想解决饥饿和营养不良的结构性原因，就需要制定趋向于一致的政策、战略和计划。

19. 饥饿和营养不良的结构性原因包括：

- 许多国家持续高度贫困并缺少获取粮食的手段，这往往是由于缺乏体面工作和社会保障体系所致；
- 政府在制定政策并确立应对饥饿、营养不良和粮食不安全的政策、方案、计划和供资的优先重点，把最弱势和粮食最不安全人口作为重中之重方面缺乏一致性；
- 国际和国家对农业部门及农村基础设施，尤其是对小农的投资不足；

- 土地权属以及对土地和其他自然资源的获取手段持续处于不安全状态，这对女性农民而言尤其如此；土地权属得到良好保障，对维持生产力并促进农、牧民妥善管理土地至关重要；
- 妇女的作用及其与营养不良和遭受的各种形式的法律和文化歧视有关的特殊脆弱性受到的重视不足；这包括妇女和儿童特殊的营养脆弱性问题通常得不到适当解决；
- 弱势群体如原住民、境内流离失所者或难民等被边缘化和受到歧视，粮食不安全和营养不良的大多数受害者遭受社会和文化排斥；
- 低收入工人以及农村、城市贫困人口缺少体面工作并缺乏购买力；
- 战争、冲突和缺乏安全性是导致饥饿和粮食不安全加剧的主要原因；在弱势国家，冲突、政局不稳和机构薄弱使粮食不安全和灾害的影响进一步深化；
- 自然灾害和人为灾害是导致饥饿的主要原因，其影响波及粮食安全问题的所有层面。许多粮食不安全人口居住在边缘区域，自然灾害的发生过于频繁，最缺乏能力应对灾害影响。各类灾害还会产生短期和长期效应，对营养的影响严重；
- 气候发生变化，易受自然灾害影响的可能性增加；生态系统的退化加剧了干旱和洪水等自然灾害的影响，使粮食最不安全家庭的生计遭受严重影响；
- 艾滋病病毒/艾滋病使实现粮食安全的工作更具挑战性，因为它影响了人们生产和使用粮食的能力，家庭劳动力需要重新分配，妇女的工作负担加重；
- 缺乏善治，难以保证透明、问责和法治，而这正是确保人们获取食物并提高生活水平的基础。

B. 新出现的挑战

20. 要解决的影响农业粮食安全和营养长期趋势的问题包括：

- 人口变化：人口增长、城市化和农村人口向城市迁移、农村就业以及生计手段需要进一步多样化；
- 国内不同人群间的不平等现象日趋严重；
- 需要解决营养不良问题，并阻止饥饿和营养不良代代相传，其手段包括教育妇女和女童并提高其识字率；

- 需要提高粮食生产和农村地区生活对年轻人的吸引力，以抵消人口向城市流动的吸引力；
- 粮食消费模式的变化及其对生产和营养的影响；
- 食品质量和安全及其对粮食安全和营养的影响；
- 需要建立公正、公开、透明的粮食和农业商品贸易系统，确保人们获取充足的粮食；小农户要参与运行良好的市场和贸易活动；全球、区域和国家一级要制定适当的经济和贸易政策；
- 预防并治疗因粮食和营养不安全导致的相关疾病：食物摄入量不足并常缺乏必要的微量元素，这可能导致严重的健康问题，包括营养不良和肥胖；
- 需要进行技术开发和转移；在公共和私营部门进行研究和开发，扭转农业生产力下降的趋势，同时避免对环境可持续性造成不利影响；
- 通过投资改善农村基础设施，包括通讯、交通、储存、能源效率和整个价值链中的废物再循环等，减少大规模的收获后损失；并减少消费型粮食浪费；
- 气候变化的效应及其对最弱势群体的影响加剧，必须通过制定政策和资金激励机制，调整并控制农业温室气体的排放，从而解决这一问题；
- 管理对能源尤其是生物燃料的需求，控制利用粮食作物生产能源对粮食安全所产生的影响；
- 提供公共产品并进行补充投资，促进农民对农业的投资。

C. 过去的经验和汲取的教训

21. 几十年来取得的结果表明，尽管饥饿和营养不良的发生率已经降低，但降低速度并未跟上人口的增长速度，致使长期饥饿和营养不良人口的实际数量增加。对以往经历的分析揭示了若干重要经验教训，设计粮食安全和营养战略时应予以借鉴：

- 发展计划必须由国家所有并主导；
- 妇女必需成为发展工作的中心，因为妇女尽管被拒之门外，往往未能通过推广和金融服务获取生产性资产和知识，但仍然生产了发展中国家消费的一大部分粮食；
- 所消费的食品的质量和数量，对提供适当营养和避免饥饿现象代际重现都至关重要；

- 小农和地方社区必须密切参与各项计划和项目（包括研究计划）的设计、规划和实施工作；
- 业已证明，农业生态实践对提高农业可持续性、粮食生产者收入及其对气候变化的抵御能力具有关键作用；
- 国家一级需要妥善治理；和平与法治对于保障资产权属和良好商业环境至关重要；
- 需要考虑使用价值链方法，包括对农村基础设施的投资，这一工作也十分重要。

III. 基础和总体框架

22. 许多总体框架中提供了实现粮食安全和营养的主要原则和战略。其中包括：

A. 持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则

23. 该准则为粮食安全和营养提供了总体框架。准则号召将充足食物权作为各项粮食安全政策、计划、战略和立法的主要目标；人权原则（参与性、问责制、非歧视性、透明度、人类尊严、赋权和法治）应在各项提高粮食安全的活动中发挥主导作用；各项政策、计划、战略和立法需要赋予权利享有者更多权利，并加强责任承担者的责任，从而强化权利和义务而非慈善和恩赐的概念。

24. 食物权是指各项粮食安全政策和计划的目标将不仅着眼于提高粮食可供量，还应保证粮食的充足性和易获取性。这意味着各项政策和计划应改善粮食的获取状况和购买方式，包括使农村家庭获取生产资源并使工人获得足够工资。

25. 在设计、实施并监测粮食安全和营养战略的所有阶段，都要确保代表粮食不安全领域的民间社会组织以及其他国家和区域一级主要利益相关者（包括小农和传统农民、私营部门、妇女和青年协会）能充分有效地参与，以提高政府的行动效率。

B. 可持续全球粮食安全罗马五项原则

26. 世界粮食首脑会议于 2009 年 11 月在罗马通过了《可持续全球粮食安全罗马五项原则》，该原则为所有利益相关者在全球、区域和国家一级开展的协调行动提供了有力的战略支持，并采用双轨方法抗击饥饿。

- **原则1：**为国家自主计划提供投资，旨在向妥善设计且注重实效的计划和伙伴关系提供资源。

- **原则2：**在国家、区域和全球一级促进战略协调，以期改善治理、加强资源合理配置、避免重复劳动并查找应对行动的空白。
- **原则3：**力争为实现粮食安全采用综合性双轨方法，包括：1)开展直接行动，立即解决最弱势群体的饥饿问题；2)制定中长期的可持续农业、粮食安全、营养和农村发展计划，消除饥饿和贫困的根源，包括逐步实现充足食物权。
- **原则4：**不断提高多边机构的效率、响应能力、协调和实效，确保多边系统发挥强大作用。
- **原则5：**确保所有伙伴对农业及粮食和营养安全领域的投资作出持续的实质性承诺，及时可靠地提供必要资源，以便执行多年计划和方案。

27. 罗马原则在《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》的基础上制定。《巴黎宣言》中所述五项基本原则为：

- **自主决策：**发展中国家制定自己的减贫战略，改善机构体制并解决腐败问题。
- **目标一致：**捐助国在这些目标下团结一致，并使用当地系统。
- **协调实施：**捐助国协调、简化程序并共享信息，以避免重复。
- **追求实效：**发展中国家和捐助者将注意力转向发展成果和实效。
- **共同负责：**捐助者和伙伴对发展成果负责。

28. 《阿克拉行动议程》提出对以下三个主要领域作出改进：

- **自主决策：**通过更广泛地参与制定发展政策、增强援助协调领导力以及更多地使用国家系统提供援助，各国在自己的发展进程中可拥有更多话语权。
- **包容性伙伴关系：**所有伙伴全面参与，包括经合组织发展援助委员会的捐助者和各发展中国家，以及其他捐助者、基金会和民间社会组织。
- **交付成果：**援助的重点在于对发展产生切实并且可衡量的影响。

C. 双轨方法

29. 双轨方法要求特别关注短期和长期干预行动，以解决粮食不安全和饥饿问题。

直接采取行动，立即解决最弱势群体的饥饿和营养不良问题

30. 必须关注那些无法实现免于饥饿的基本权利，满足其粮食和营养要求的群体的迫切需求。立即行动包括一系列干预措施，如紧急粮食援助、营养和安全网干预行动、迅速提高粮食生产力、调整贸易和税收政策以及处理粮食和经济危机对于宏观经济的影响。

31. 必须特别关注孕期和哺乳期妇女以及两岁以下儿童的营养需要。儿童是最容易受到粮食不安全和营养不良影响的群体之一。

采取中/长期行动，消除饥饿的根源

32. 必须关注通过各项干预措施解决导致饥饿的根本原因，例如通过生产性和可持续性小农耕作系统提高粮食可获得性，确保人们享有社会保障，改善生态系统管理以及提高粮食市场绩效。

33. 土地和其他自然资源的权属不安全，造成某些人群边缘化，阻碍了投资并使家庭与其享有的资源分离，致使易受害性增加。权属不当可能导致过度开发并阻碍各项可持续活动。在这些情况下，粮食安全和营养受到威胁。更广泛、安全、持续地拥有土地、水和其他与农村人民（特别是妇女、原住民、边缘群体和弱势群体）生计息息相关的自然资源，对于消除饥饿和贫困至关重要并且有助于可持续发展，因此应当成为国家政策的组成部分。目前在粮安委内进行商讨的《土地及其他自然资源权属负责任治理自愿准则》，将为权属的负责任治理提供一个框架，以支持粮食安全、减轻贫困、资源可持续利用和环境保护。

双轨方法相互联系

34. 必须充分联系直接或立即干预行动与中/长期干预行动这两条轨道。社会保障工具，例如安全网，其主要实现形式为现金或基于粮食的转移，能够在双轨方法之间建立起桥梁，将针对长期需要的人道主义援助转变为可预见的长期发展方法。安全网能够改善儿童营养状况，促进认知能力发展，提高学习成绩以及未来的劳动生产能力，从而可以提高获得收入的能力。安全网还有助于人们接受那些高风险但同时也会带来高收入的生计选择，并可缓解一些市场失灵的问题。

35. 社会保障各要素往往相互之间缺乏协调，具有短期性，依靠外部资助，并在粮食安全和减贫战略中没有得到充分反映。许多农业和粮食劳动者及其家人遭受着饥饿和营养不良所带来的痛苦，原因是基本劳动法和最低工资政策均未涉及农村劳动者。必须打破这种依赖性循环，将短期支持转变为更长期的支持。需要将社会安全网作为

人们的权益，以透明的方式进行制定，并建立清楚的资格标准和责任机制。纳入国家法律的社会计划能确保长期可持续性和可预见性。

IV. 政策、计划和其他建议

36. 根据充足食物权要求以及上述总体框架，针对一些领域提出了政策建议。这些建议代表人们的共同观点。项目 A 至 E 反应了粮安委全体会议的政策决定。其余项目来自上述第二部分提到的其他框架。列出的建议并不全面并会随着《全球战略框架》的定期更新做出改动。应根据国际农业知识、科学和技术促进发展评估报告的结果考虑各项建议。

37. 高级别专家组已对社会保障与粮食安全以及气候变化与粮食安全问题进行了研究，并将于 2012 年 10 月的粮安委全体会议上进行讨论。讨论得出的建议将纳入《全球战略框架》的今后版本。

A. 食物权自愿准则的实施

38. 《食物权自愿准则》为各国提供了实用指导，旨在建立有效的制度框架和完整的法律框架以实现充足食物权，建立独立的监测机制并实施这些框架。建议采取以下七个步骤实施《食物权自愿准则》：

- **第一步**：查明粮食不安全人口及其居住地，以及导致饥饿的原因。使用分类数据分析粮食不安全的根本原因，使政府能够更好地确定工作目标。
- **第二步**：与主要利益相关者磋商，对现有政策、体制、法律、计划和预算拨款进行仔细评估，以便进一步明确实现粮食不安全人口的需要和权利所面临的限制和机遇。
- **第三步**：以该评估为基础，采取一项基于人权的国家粮食和营养安全战略，作为政府协调行动的路线图，以逐步实现充足食物权。该战略应包括目标、时限、责任以及众所周知的评价指标，并应成为预算资源分配的依据。
- **第四步**：明确各级相关公共机构的角色和责任，以确保其透明度、问责制和有效的协调性。如有必要，可建立、改革或改善这些公共机构的组织和结构，或强化这些机构。
- **第五步**：考虑将食物权纳入国家法律，如宪法、框架法律或部门法律，从而为政府和利益相关者制定长期约束标准。

- **第六步**：通过衡量既定目标的实现成果，弥补可能存在的差距，并不断改善政府行动，监测政策、法律、计划和项目的影响和成果。这可以包括对各项政策和计划的食物权影响评估。需要特别监测弱势群体（尤其是妇女、儿童和老年人）的粮食安全和营养状况，包括微营养素缺乏症的普遍存在状况。

- **第七步**：建立司法、法外或行政问责制，以便使权利享有者能够向政府问责，并确保当政策或计划未实施或未提供预期服务时能够立刻采取补救措施。

B. 加大小农敏感型农业投资

39. 众所周知，大部分农业投资都来自农民和小农自身、农民合作社以及其他乡镇企业，其余投资则来自价值链上一些大大小小的私营部门以及各级政府。小农中有很多女性，她们在许多发展中地区的当地消费粮食生产中发挥核心作用，并且是许多发展中国家的主要农业投资者。因此建议各国政府：

- 确保对于农业的公共投资、服务和政策将授权、支持和补充小农自身投资作为优先重点，特别要关注面临特殊困难、需要特殊政策和支持的女性粮食生产者。同时应牢记，扶贫工作要取得重大进展，就需要为以资源匮乏的农民和农村劳动者为明确目标，为创新和企业发展创造机遇；

- 确保农业政策和公共投资将粮食生产和改善营养状况作为优先重点，尤其是最弱势群体的营养状况，并增强当地传统粮食系统和生物多样性的恢复力。需要集中力量加强可持续性小农粮食生产，减少收获后损失和增加收获后附加值，以及促进覆盖小农的当地、国家和区域粮食市场发展，包括运输、存储和加工；

- 确保公共政策和投资在农业投资者伙伴关系的形成中起催化作用，包括私营部门和公共部门之间、农民合作社和私营部门之间以及私营部门之间的伙伴关系，以确保这些伙伴关系为小农利益提供服务和保护。国家应认识到，在许多情况下，其在促进小农获取信贷、资源、技术和推广服务、保险及进入市场等方面发挥了关键作用；

- 适当关注小农农业面临的新市场和环境风险，设计投资服务和政策以缓和这些风险并增强女性和男性小农处理风险的能力；将农业投资与环境可持续性统筹考虑；

- 欢迎代表女性和男性小农及农业劳动者的组织积极参与制定、实施和评价农业投资政策以及设计农业和粮食价值链的投资计划；

- 探索减少粮食系统浪费和损失的方法和激励措施，包括处理收获后损失和消费废物的方法；
- 鼓励加大对农业研究的投资力度，特别是那些专注于为世界农村贫困人口（其中许多是小农）带来具体益处以及考虑到女性需要的农业研究。

40. 国际社会应：

- 增加稳定、持续的公共和私人投资，以强化小农生产系统，推动农业生产力，促进农村发展，提高恢复力，并给予小农农业特别关注；
- 促进农业研究和发展的大力推广及其供资，其方式包括加强改革后的国际农业研究磋商组织的工作，支持国家研究系统、公立大学和研究机构，促进技术转让，分享知识和实践（包括家庭农业方面），并通过南北合作和南南合作进行能力建设；
- 支持由各国制定或审议国家粮食安全全面战略，以应对粮价波动。这些战略由国家所有并主导，以证据为基础，涵盖国家一级所有的主要伙伴，特别是民间社会组织、妇女组织和农民组织，并在各自部门实现政策一致性，其中包括国家经济政策。

C. *应对粮价波动*

41. 贫困人口尤其受到粮价波动以及投入和运输成本的影响。小农还受到较大不确定性的影响，这些不确定性可能对生产和市场参与产生不利影响。价格波动还会为国家当局带来社会和政治挑战。这些挑战的应对措施有时会涉及对粮食和农业市场不协调的特别干预行动，而这可能加剧价格波动，恶化全球市场情况。各国迫切需要制定协调的政策以应对价格波动，包括保证所有市场交易的透明度，提供更优信息以及采取行动解决价格波动的根本结构性原因。

42. 国内和各国间的开放贸易和有效的市场有利于加强粮食安全和营养状况。通过减少贸易壁垒、消除会扭曲贸易的农业支持，以增加国际和地区市场机遇，并应通过多边贸易谈判和适当关注国际贸易的公平需要，追求这些机遇。建议采取以下行动：

减少波动的行动

- 为农产品市场信息系统提供支持，以完善粮食市场信息并提高其透明度，同时为参与行动的国际组织、私营部门行动者和政府提供支持，以确保及时且高质量的粮食市场信息产品在公众间传播；

- 承认各国需要通过区域和国际机构（包括农产品市场信息系统快速应对论坛），在出现粮价危机时更好地做好协调应对工作；
- 提高农业衍生市场的透明度，并加强管理和监督；
- 注意到透明、可预测的国际粮食贸易对于减少粮价过度波动至关重要，继续将重点放在建立一个可靠的、基于规则的多边贸易体系上，该体系应考虑到粮食安全问题，尤其是那些最不发达国家和粮食净进口发展中国家的粮食安全问题。在此背景下，支持多哈发展回合达成一个雄心勃勃、平衡公平、综合全面的结论；
- 平衡、科学地评估生物燃料政策可能给粮食安全带来的机遇和挑战，并据此对这些生物燃料政策进行审查，以便在社会、经济、环境各方面都可行的情况下生产生物燃料；
- 通过与所有利益相关者磋商，相关国际组织进一步评估建立和维持地方、国家和区域一级的粮食储备的限制因素和有效性。

旨在减轻由波动导致的负面影响的行动

- 加强国家在减轻波动导致的负面影响方面所起的作用，其中包括制定稳定、长期的国家社会保障战略和建设安全网，尤其应关注妇女和儿童等弱势群体，这些群体可能在危机时期受到影响且人数增加；
- 根据多边贸易体系规则，利用国家和地方社会安全网以及地方购买机制交付粮食援助，同时考虑到时间、市场、生产、制度和其他相关因素；
- 支持20国集团要求世界粮食计划署和其他国际组织、合作伙伴（如西非国家经济共同体）以及西非各国开展的活动，支持在西非开发一个试点项目，建立区域紧急人道主义粮食储备；
- 制定风险管理文书，包括减轻价格震荡的影响，并将其作为主流纳入国家粮食安全战略，其工作重点是为最易受粮价波动影响的群体降低风险。

D. 解决粮食安全和营养方面中的性别问题

43. 妇女为发展中国家的粮食安全做出了重要贡献，但她们享有的资源和机会却一向少于男性，难以提高自身生产力。妇女缺乏对其土地权属的保障，缺少获取投入（如肥料、种子的改良品种和机械设备等）的途径，也缺少获得贷款和推广服务的合适途径。根据《2011 年世界粮食不安全状况》报告，缩小男性和妇女在获取投入上的

差距可使妇女耕种的农田产量提高 20%至 30%，进而使发展中国家的产量增加 2.5%至 4%，并使营养不良人口减少 12%至 17%。

44. 在实现粮食安全和营养方面，妇女也具有自己的一系列特殊责任（和脆弱性）：自身作为粮食生产者的同时，又承担着作为收入来源、主要照料者和母亲的责任。妇女的营养状况不仅对她们自身的健康至关重要，还关系到她们是否有能力保障生计，确保她们的孩子在出生前后都能获得适当的营养供给并保持健康。需要更加关注各项改善营养状况的具体行动，包括对发展战略进行投资，这些战略将有助于为所有社会成员（特别是妇女和儿童）提供更好的营养。

45. 政府、捐助者和民间社会可以通过法律手段消除对女性的歧视，并确保所有的政策、计划和项目都考虑到妇女和男性在角色和责任上的不同，妇女在农业和农村就业方面所面临的各种限制，以及年轻人所面临的困难，从而大幅改善当前局面。妇女更多并且更有效地参与各类事务并使用她们的知识、技能和经验将有助于实现可持续性和发展目标，而关注儿童营养问题将有助于避免饥饿在下一代继续。

46. 建议各国：

- 制定一个政策和法律框架并适当地监测履约情况，以确保妇女和男性平等享有生产资源，包括土地所有权和继承权、金融服务、农业技术和信息、商业登记和营业许可以及就业机会等，颁布并执行保护妇女免遭各种暴力的相关法律。各国应该审核现有的所有法律是否存在歧视，并修正歧视性法律；
- 积极提升女性的领导力，加强女性的集体组织能力，特别是在农村部门；
- 就如何应对粮食安全和营养以及农业研究方面所面临的国家和全球性挑战，让女性参与有关国家和国际性应对措施的决策；
- 改善妇女、少女、儿童和婴儿的营养状况，包括隐性饥饿、微量营养素缺乏和肥胖等新的营养不良形式，并在有关农业、粮食安全和营养问题的计划、应急措施、战略和政策从设计到实施过程中，以此作为明确目标和预期成果；
- 通过并实施保护母权和父权的立法及相关措施，使妇女和男性可以履行各自的照料义务、满足其子女的营养需要并保护其自身健康，同时保护他们的就业安全；
- 进行性别分析和营养影响评估，为粮食安全和营养政策、计划的制定，以及相关项目的设计、实施、监测和评估等提供信息，包括适当指标的使用、性别目标和供资等。

47. 政府或许可采取进一步实际行动，包括：

- 为妇女提供适当的孕产保健服务，尤其要重点关注妊娠期后1000天内的营养问题；
- 鼓励投资者、捐助者和政府重点关注对小农妇女的支持，包括确保她们能获得各项投入、农业推广服务、粮食储存和信息等资源；
- 确保各项教育计划能够具体响应妇女（包括农村妇女）的需求。发展中国家妇女迫切需要获得识字能力、基本数学技能和一般教育。多项研究表明，妇女的教育在实现儿童学校教育和儿童营养两方面的目标中起着积极作用；
- 采用性别敏感方法提高农业推广服务的获取状况。有必要通过专门的培训及相关机制，应对在土地、银行和市场机会等资源的获取方面存在的性别偏见，以帮助农村妇女缩小与男性的差距，避免性别不平等问题的长期存在；
- 确保女性可获得银行服务，使其能获得直接来自其农业生产的收入。还需为女性提供储蓄账户、可承受的小额贷款以及从价值链中获取机会的途径；
- 为合作社和其他相关企业提供支持，使小农妇女可以将各自的收成汇集起来，通过商议获得更高售价，并采用具有附加值的加工手段。

E. 应对长期危机中的粮食安全和营养问题

48. 在处于长期危机中的国家，饥饿水平一直居高不下。这些国家有着相似的特点，即反复受自然灾害或冲突的困扰，且应对危机的机构能力不足。应对长期危机需要专门设计并且目标明确的援助，既满足拯救生命的迫切需要，又处理粮食不安全的潜在根源。这可能包括冲突、机构瓦解、资源匮乏、生计损失以及人口流离失所。一个可取的战略是，以现有或重建的地方机构为基础，加强更为长期的援助，但该战略目前尚未得到发展社区的足够关注。在这一背景下，将重点放在责任性、透明度、非歧视和人权方面将有助于建立信心、谋求和平与发展。

49. 应该促进对遭受长期危机的国家的农业投资，从而使这些弱势国家实现生产能力的可持续、长期性提升，同时加强他们对冲击的恢复能力。

50. 处于长期危机中的国家往往不能从一次灾难中恢复。相反，他们经常会面临持续的灾难，或反复出现、长期的周期性灾难，它们威胁着人民的生命和生计。

51. 在长期危机中，需要重视缩小长期危机中的短期救济措施与长期发展方法间的差距。建立社会保障机制，增加营养支持，如校餐、现金、以粮代工活动和食品券

等，以满足弱势人群特定的粮食和营养需要，这些措施在这方面可以带来重要的变化。粮食援助可以通过以下途径为这些机制提供支持，例如，使粮食供应成为安全网计划的一部分、在地方市场购买用于粮食援助的供应或实施以现金为基础的计划，以此刺激市场。

52. 关于应对长期危机中的粮食不安全问题的建议包括：

- 加强对各国需求的分析和理解将有助于提供更有效持久的帮助；
- 各政府、捐助者和机构应该支持生计的保护、改善和重建工作及其背后的机构；
- 审查长期危机中外部援助的程序，以应对各种实际的需要、挑战和制度限制，并考虑最佳做法；
- 促进人权（包括食物权）保障，以克服危机，为和平和可持续发展打下良好基础。

53. 在人道主义背景下，大多数应对措施在以更协调一致地方式应对引发危机的不同因素时，都面临各种限制。有证据表明，将长期危机下的短期和长期应对措施联系在一起，并采取或推广相关应对措施以应对危机的结构性原因，能够为农业、农村生计和粮食安全方面的长期恢复提供支持。适当的应对措施包括：

- 恢复地方市场，并组织地方采购；
- 促进城市园艺事业；
- 鼓励改善对土地和自然资源的管理；
- 改善粮食供应和获取状况，例如通过保护性农业等方式；
- 提供农业投入，以提高苗种生产能力。

长期危机中的性别问题

54. 关于人道主义紧急状况和长期危机中的粮食安全的辩论很大程度上忽视了性别问题。在许多危机中，人们对危机发生前的性别动态知之甚少，这削弱了对短期和长期影响进行分析的基础。由于缺乏关于长期危机中贫困和易受害性方面按性别分列的数据，使这种知识缺口进一步扩大。

55. 在武装冲突中，导致性别角色差异的部分原因是男性和妇女在获得资产、经济机会、服务、危机援助和决策权方面的不平等。不论在突发还是在长期危机状况下，

妇女和男性粮食安全状况受到的影响都存在很大差异，这突出体现在以下三个主要方面：

- 性剥削和性别暴力；
- 获得（或缺少）医疗和教育等社会服务；
- 生计策略和生存或应对机制方面存在压力。

56. 为攻克在应对长期危机中的粮食安全问题上性别问题受到忽视这一难题，应从以下四个主要方面着手：

- 更好地分析危机导致的各种易受害性和影响；
- 增加对性别敏感的实地规划，努力应对现有的不平等问题的同时，赋予危机受害者权利（例如让妇女和年轻人能够安全有保障地获得土地、现金及其他生产资源），保障其资产或为其建立资产；
- 采取专门的人道主义应对措施，确保各机构所持的性别观点对妇女和男性的需要和权力给予同样的认可；
- 改善对卫生和教育资源的获取状况，尤其应帮助女性获得这些资源，从而为受长期危机影响的社区的社会经济发展带来长久的积极影响。

F. 以在社会、经济和环境方面都可持续的方式提高农业生产率和产量

57. 人口和收入的增长以及饮食习惯的改变，导致人们对充足且具备适当营养的粮食的需求增加，如何在自然资源的数量和质量都不断降低的情况下满足这些需求，是政府面临的一个主要挑战。应对这一挑战需要在对环境更友好的农业模式下，增加粮食和农产品的产量，提高整体生产力，同时大幅减少收获后的损失和浪费。较贫困社会群体和较贫困国家中的人口增长最为迅猛，这加剧了目前结构性粮食不安全状况，这种状况已使数百万人无法获得足够的粮食。另一方面，还应重点关注食物的营养质量，并通过提高饮食多样性拓宽食物篮内的食物种类。此外，还应考虑到气候变化对农业生产和粮食系统的影响，气候变化将增加粮食不安全的风险，对于生活在极端环境下的生产者以及对于小农家庭而言尤为如此。在制定解决方案以满足提高农业生产力和应对气候变化的需求时，必须优先考虑公共部门中的农业研究机构的职责。

58. 粮食安全与经济发展、环境保护以及社会公平联系紧密。实现粮食安全的一个重要途径是使小农打破自给自足的经营模式，成为小型企业家。非农业活动同样也是农村收入的重要来源。处理农村发展的多元性以及促进农村经济的包容性和就业导向

型增长对于解决粮食不安全的根源至关重要。然而，这需要一个鼓励公共和私人投资的有利运行环境。任何形式的企业要想获得成功都有以下需求：和平与稳定、法治、实行问责制的良好透明管理、根除腐败、完备的基础设施、教育程度较高的员工、清晰的产权以及可执行的合约。创造并保护这样的有利环境是政府的一项首要职责。

59. 鉴于小农生产是持续提高粮食生产和粮食生产率的关键所在，建议各国：

- 创造一个有利的政策环境，以激励产量的增加以及投入市场和产出市场的发展；
- 刺激在小规模农业方面的投资，紧密协调公共部门和私营部门的投资，从而促进国家经济增长并增加农村就业。
- 确保男性和妇女都能平等、有保障地获取土地、水资源和生物多样性等自然资源，消除性别歧视；
- 通过能力建设、信息、组织支持和其他途径，使小农充分、有效地参与决策，包括可影响其自身及农业生产的政策、计划、立法和战略的相关决策；
- 投资针对粮食作物、家畜生产、水产养殖和内陆渔业的农业研究，该投资应符合男性和妇女的利益，关注改善营养所面临的挑战并将农民纳入其范围；
- 改善农村基础设施，尤其应关注道路、灌溉、贮藏、能源供应、通信和市场，以大幅减少收获后损失；
- 确保小农能持续地在竞争激烈、透明公平且由部门领导的市场内进行粮食生产并获取高质量的投入资源；
- 支持现有生产者组织的发展，并加强其能力，确保农民妇女的充分参与；
- 进一步促使小农和食品价值链中的其他生产者获得金融和风险管理工具，如创新保险、气象风险管理和融资机制；
- 改善家畜生产服务，包括兽医服务；
- 改善推广服务，以确保信息和知识的传播，并确保完全满足农民妇女的需要。

G. 营养

60. 《食物权自愿准则》要求各国采取措施，以维持、调整或增进饮食多样化、健康饮食习惯、食品制作以及母乳喂养等喂养方式，同时确保粮食供应在可获得性和获取方式上的改变不会对饮食的构成和摄取产生负面影响。

61. 鼓励各国采取措施，尤其是通过教育、信息和标示规定，防止过度消费和可能导致营养不良、肥胖和退行性疾病的不平衡膳食。

62. 鼓励各国促使所有利益相关者，尤其是社区和地方政府，参与相关计划的设计、实施、管理、监督和评估工作，从而增加健康营养食物的生产和消费，特别是富含微量营养元素的食物。

63. 实施旨在加强营养安全的具体行动，包括投资发展战略，以改善所有社会的营养状况，同时广泛采取一系列经过试验和验证的干预措施，从而直接减少营养不良，特别是孕妇、两岁以下的儿童和受疾病或贫困影响的人群中的营养不良。

64. 应通过直接干预措施和其他措施应对营养问题，包括采用营养敏感型方法，并将营养问题纳入各项政策和计划中，从而确保农业、粮食安全、食品质量和安全、社会福利和安全网、农村发展以及总体发展实现最佳营养效果。

65. 在国家一级，建议各国政府：

- 建立包括民间社会、商界、专业组织和研究团体在内的利益相关者网络，从而促进和引导国家营养升级进程，并分担责任；
- 发展全国以及以社区为基础的营养运动，联合各利益相关者并促使其工作协调一致；
- 优先实现一致宣传和有效沟通，以加强决策者对处理营养问题的重要性的认识和理解，鼓励各国在更广泛的减贫行动和发展战略中，提高营养问题的透明度；
- 建立一个适当、负责的结构，为营养承诺及目标负责，并确保政府多部门间的协调；
- 建立用于监督和报告进程及评估结果的系统；
- 促进经验和成果的共享，以帮助有效地开展能力建设；
- 促进应用研究，以推广知识、标准和统一政策，从而改善营养状况；
- 加强营养教育并完善信息，尤其是针对粮食不安全人群；
- 实施专为改善粮食不安全营养状况的计划，包括学校供餐计划和粮食援助，这有助于帮助受非可控因素影响而无法获取充足食物的人们实现食物权；

- 加强以下两个方面的研究：农业生物多样性与饮食多样性之间的关联；以及饮食多样性与积极营养结果之间的关联。

66. 各国政府将是营养计划的主要投资者，但其也可能出于各种目的期盼外部资金援助。预计外部供资将主要来源于国家和全球一级的现有捐助计划。据估计，为全面实施 13 项经确认具有高成本效益的直接干预行动，每年在全球范围内至少需要 103 亿美元[i]。

67. 对“营养敏感型”发展模式的供资额应进行量化，这也是一项迫切任务。

H. 土地、渔业及森林权属

68. 《食物权自愿准则》规定，各国应使人们可持久且不受歧视、有保障地获取并利用资源，保护关乎人类生计的资产。各国应在尊重土地、水资源、森林、渔业和牲畜等资源的同时，尊重并保护个人获取资源的权利，以免受任何歧视。在适当情况下，各国应实行土地改革和其他政策改革，以确保能有效、平等地获取土地并加强扶贫性增长。应特别关注牧民和原住民等群体及其与自然资源的关系。

69. 土地改革和农村发展国际会议提议，在不损害经济、社会和环境的可持续发展的前提下，包括有关土地改革在内的农村发展政策应更关注贫困人口及其组织，更具社会性导向，鼓励广泛参与并尊重性别平等。土地改革和农村发展国际会议的原则包括：主要在社会差距显著、贫困和粮食不安全现象严重的地区实施适当的土地改革，以此拓宽可持续获取土地和相关资源的途径、并加强对其的控制。应通过计划实现该原则，该计划应基于协调完整、符合道德原则且鼓励广泛参与的各项政策，政策内容涉及技术援助、供资、服务供应、能力建设、健康和教育措施、以及基础设施和体制支持等领域，旨在实现生产体系的整体效率，使农业生产率达到最优，增加就业机会，并改善人民生活，从而使农村实现真正有效平等的发展。

70. 建议各国：

- 采取措施，通过立法保护人们充分且平等拥有土地和其他资产的权力，包括继承权，以促进和保护土地持有的安全性，尤其是针对妇女及社会中的贫困和弱势群体；
- 鼓励女性全面、平等地参与经济活动，为此，在不存在此类法律的情况下，应引入并实施性别敏感法，使女性有权继承并拥有土地和其他资产；

- 使妇女可以平等而有保障地获取和控制生产资源，包括贷款、土地、水资源和适用技术，并从中获益；
- 考虑建立法律和其他政策机制，以推进土地改革，从而改善贫困人口和妇女获取土地的途径；该机制同样应促进土地的保护和可持续利用。应特别考虑原住民的状况；
- 改进水资源的获取途径及其在使用者中的分配方式，并促进水资源的可持续利用，同时适当考虑工作效率并以公平方式满足人类基本需求，在生态系统持续或恢复运转的要求与家庭、工业和农业用水需求之间寻求平衡，包括确保饮用水质量；
- 考虑具体的国家政策、法律文书和支持机制，以保护生态可持续性和生态系统的能力，确保目前和未来粮食生产的增长和可持续性，防止水污染、保护土壤肥力并促进渔业和林业的可持续管理。

I. 政策问题共识上的现存主要差异

71. 尽管在有关粮食安全和营养问题的许多领域已达成共识，但显然还需在若干领域作出进一步的政策决定，以使全球和国家两级中各部门的政策实现趋同，并使全球和国家两级的政策实现趋同。

72. 目前已就改善各层面粮食安全治理状况以及通过实施《食物权自愿准则》来推广充足食物权的问题达成广泛共识。政府需优先考虑各项政策、计划、方案和供资，以解决最弱势群体的饥饿、营养不良和粮食安全问题。

73. 然而，现有系统却暴露了治理机制的脆弱性。具体体现在：

- 资源筹措和分配系统无法做出快速、充分并具有预见性的反应，以满足贫困人口对粮食和营养的需求，当其生活受到剧烈的外部冲击影响时尤其如此；
- 对创造一个有益于改善粮食安全的环境关注不足，导致：
  - 土地及水资源等生产资源的获取和控制方面的不平等现象不断增加；
  - 仍存在削弱小农权属安全性的政策；
  - 长期的农业投资不足现象仍在继续，尤其是在小农生产和加工系统、农村发展及基础设施方面；

- 对有关粮食和交易系统的区域和国家市场的有效运转缺乏协调一致的关注；
- 对社会福利系统和安全网计划的支持不足。

- 尽管存在若干例外情况值得注意和赞赏，但《食物权自愿准则》的实施工作尚有欠缺，仍需制定行之有效且基于权利的粮食安全和营养战略；
- 对女性的歧视使其无法获取土地、贷款和推广服务等生产性资源。尽管人们普遍认为此类歧视严重限制了粮食安全和营养目标的实现，但这一现象仍广泛存在。

74. 在国际一级，仍需在以下领域实现政策一致和趋同：

- 国际贸易体系；在多哈发展回合国际贸易谈话中未能达成一致；需达成贸易协定，以便更好地将对粮食安全的关切纳入其中；
- 在定义“粮食主权”和“绿色经济”概念并明确其对利益相关者的影响时，努力达成共识；
- 需采用价值链方式，以应对提高粮食产量、质量及生产率的挑战，同时考虑价值链中所有主体（包括私营部门）发挥的作用；
- 为受困于实际情况难以从自给自足经济过渡到商品经济的小农设计退出战略；
- 增加农村就业，解决缺乏体面工作的问题，从而遏制农村人口向城市迁移的趋势；
- 加强粮食安全和营养问题治理机制，以消除国家和非国家行动者及捐助者的重复工作现象，同时考虑私营部门基金会等新行动者；
- 填补在粮食安全和农业方面采取营养敏感型方法的依据空白；
- 解决有关农业、渔业和林业领域生物技术的使用和转让问题；
- 解决农业生产对粮食和能源的需求之间的潜在矛盾；
- 为各国政府和参与开展粮食安全和营养工作的其他利益相关者制定关于监测和问责制的原则；
- 寻求提高区域组织效力的方法。

V. 联合并组织起来战胜饥饿

75. 应在各级（包括全球、区域尤其是国家一级）开展完善的粮食安全和营养管理工作，这是在战胜饥饿和营养不良方面取得进展的首要前提。为开展良好治理，各国政府应对各项政策、方案、计划和供资工作进行优先排序，通过国内、双边或多边人道主义援助或发展援助，帮助最弱势群体应对饥饿、营养不良和粮食不安全问题。

76. 粮价上涨和经济危机问题暴露了全球粮食安全机制的脆弱性。尤其当贫困人口生活受到剧烈外部冲击影响时，资源筹措和分配系统无法做出快速、充分并具有预见性的反应，以满足其粮食和营养需求。为应对导致饥饿和营养不良问题的结构性原因，应使各项政策、战略和计划趋同，将满足粮食安全和营养方面的长期需要和紧急需求作为当务之急。要成功实现上述目标，需获取政府各部门支持和政治意愿，并开展长期协调行动。必须为干预活动提供合理资金，并具备充足能力来予以实施并监测其影响。

77. 可根据“全球战胜饥饿和营养不良联盟”下设的国家联盟模式，在国家一级实行多部门联合治理方法。国家联盟汇聚了从基层到政府等各类国内运营机构，确保能有力地组织各类实地活动。国家联盟还致力于在国家和地方各级开展政策改革，认识到必须采取一致行动来减少饥饿。迄今为止，已有 41 个国家在其境内建立了此类重要的自愿性伙伴关系，以确保了解各方呼声并将其纳入减少饥饿计划中。国家联盟的成员包括：政府和部委代表、联合国机构、非政府组织、民间社会组织（包括代表农民、渔民、土著居民和少数民族、妇女、青年、宗教组织的民间社会组织）、私营部门或企业集团、学术和研究机构代表以及捐助方群体。

A. 国家一级的核心行动

78. 各国政府应将《食物权自愿准则》作为促进经济持续增长、推进可持续发展以及消除贫穷和饥饿的一项重要因素，并在此基础上，促进逐步实现充足食物权。特此建议各国政府：

- 促进并维护社会自由、民主和公平，以创造和平、稳定和有利的经济、社会、政治和文化环境，使个人能自由而有尊严地实现自足并供养其家庭；
- 与关键利益相关者协商，评估其经济和社会状况，包括粮食不安全程度及原因、营养状况和食品安全状况；促进广泛发展，支持其粮食安全政策；
- 把粮食安全和营养问题纳入国家减贫战略；

- 仔细评估现有国家法律、政策与行政措施和现行计划，系统地查明当前限制因素和资源的可用性，研究通过一项以人权为本的国家战略，逐步实现充足食物权；
- 将各项宗旨、目标、基准、时限和行动纳入保障粮食安全、营养和充足食物权的战略，以制定政策、找到并筹措资源、确定机构机制、分配职责、协调不同参与者的活动、并制定监测机制；
- 制定国家一级粮食安全战略时，与国家和区域两级的民间社会组织、私营部门和其他关键利益相关者开展协商，以便在所有利益相关者的积极参与和支持下推广供应链方法；
- 评估相关公共机构的职权和业绩，确保相关政府部委、机构和办事处在各项工作中开展协作；确保相关机构允许私营部门、农民组织和民间社会、尤其是受粮食不安全影响最严重群体的代表，充分、透明地参与工作；
- 与私营部门组织合作，共同制定并实施各项政策，以创造有利的商业环境并吸引投资；
- 支持投资以下领域的人力资本开发：健康、教育、扫盲和其他技能培训，这些对实现农业、渔业、林业和农村发展等可持续发展非常必要；应加强并拓宽初等教育机会和农艺技能培训的范围，尤其是面向女童、妇女和其他未获得充分服务的群体；
- 鼓励区域和地方主管部门以及权力下放部门在各自预算中为消除饥饿以及粮食安全和营养计划分配资源，确保以透明和负责任的方式使用公共资源，尤其是在粮食安全领域；
- 支持采取适当的生产性安全保护网干预措施，为最弱势群体提供支持。

B. 加强区域一级对国家和地方行动的支持

79. 区域政府间组织有两项重要作用：提供政策激励和技术指导，以推动国家一级的响应；在促进其成员共担风险、共同行动的同时，帮助建立区域市场。区域组织的有效性有待进一步加强，但许多区域组织已制定了政策框架，为制定有关包容性规划过程的国家政策和切实指导提供概念依据。为建立国家一级旨在改善粮食安全和营养状况的伙伴关系，此类过程十分必要。

80. “非洲农业综合发展计划合作伙伴平台”等区域平台，为各区域小组、政府、捐助者和联合国各机构提供了对话空间。这些区域平台有助于就共同原则和建议行动达成共识，并为加强政策协调一致奠定基础；同时为监测和评价业绩以及查询政府开支和援助品流动情况提供机会，从而促进各捐助者、区域多边开发银行和联合国各机构间的协作。

81. 在制定解决跨境粮食安全和营养问题的区域政策、建立强大的区域市场方面，区域机构发挥了至关重要的作用。这些区域政策以区域内生态、生产和消费之间的有力互补为基础，旨在满足共同管理下列跨界资源的需求：河流、流域、蓄水层、牧区和海洋资源。此类政策包括推动区域投资以促进国家层面的行动，并解决以下具体问题：消除区域内贸易壁垒、强化区域价值链、协调各信息系统、协调粮食危机监测系统和筹措资源。

82. 若干国家联盟发现在努力提高各自国家粮食安全方面面临相似挑战，并认识到加入区域组织共同发展的优势。建立区域联盟后，其工作可同时服务于本国和所在区域。

83. 这些多国联盟使参与者的呼声更加有力，并已获得了其他区域，尤其是非洲的关注。在这些区域，其他国家联盟正考虑在其所在地建立区域小组。从许多方面而言，区域联盟均是最佳方案，它使国家联盟在支持其国家的同时，通过与邻国建立伙伴关系和开展跨境合作，还能扩大自身影响。

84. 为提高区域机构支持国家一级行动的效率和水平，必须：

- 与所有利益相关者共同制定协调机制，确保国际援助、区域银行、区域技术机构和区域农民平台、私营部门以及民间社会组织所提供的技术和资金投入保持协调一致；
- 增强各级行动的协同增效作用，包括国家、分区域、区域和全球各级；
- 促使不同区域和分区域的工作趋于一致，以制定明确的区域粮食安全和营养政策以及主导性质；
- 在以下方面争取更多的捐助者支持：区域经济一体化进程；利用区域组织作为有效媒介，制定各项政策和计划，以应对粮食安全和营养方面的挑战；
- 协调农业投入贸易方面的区域政策，促进种子、肥料和作物生产制品等的区域内贸易。

C. 加强对区域和国家行动的全球支持，应对全球挑战

85. 国际社会不断重申，承诺并愿意支持各国政府消除饥饿的工作，同时确认，各国应为其自身经济社会发展承担主要责任。

86. 应制定一项战略，为国家和区域工作提供全球支持，确保为发展中国家的弱势群体实现粮食安全和营养目标。该战略的关键要素包括：

- **技术合作**：发达国家和发展中国家应建立伙伴关系，通过开展体制能力建设和技术转让等方式的技术合作，为加强粮食安全和营养工作提供支持；
- **贸易**：区域贸易和国际贸易在国家一级促进经济发展、减缓贫困以及提高粮食安全方面可发挥主要作用；各国应促进区域和国际贸易，并将其作为促进发展的一项有效手段；应确保可对消除贫困和粮食不安全问题的战略成果造成影响的贸易政策、发展政策和环保政策以及社会、经济、政治职能的一致性，这一点十分重要；
- **外债**：各国和国际组织应尽快采取有力的外债减免措施，将减免资金用于消除饥饿、缓解农村和城市贫困和促进可持续发展。债权人和债务人必须共担责任、共同预防和解决不可持续的债务情况；
- **官方发展援助**：各捐助国应切实努力实现其既定目标，即对发展中国家的官方发展援助应占国民生产总值的0.7%，对最不发达国家的官方发展援助应占国民生产总值的0.15%到0.2%。各捐助国应采取措施，确保用于债务减免的资金不会从官方发展援助资金中扣除；
- **粮食援助**：通过粮食援助方式提供国际援助的国家应定期审查其相关政策，并将此类政策建立在健全的需求评估的基础之上。评估应综合考虑受援者和捐助者，并着重关注贫困和弱势群体；
- **伙伴关系**：各国、国际组织、民间社会、私营部门、所有相关非政府组织和其他利益相关者应推动增进伙伴关系并加强协调行动，包括联合计划和能力建设工作；
- 应加强**区域价值链**，尤其是基础设施建设区域价值链，因为可通过提供激励措施，鼓励私人投资者在农产品加工和农业企业方面进行长期投资，从而拓展市场；

- 应支持**南南合作**，因为可提供切实机会，在发展中国家推广政策经验并转让提高农业生产力所需的技术；并在一个比现有平台更公平的竞争平台上，为众多生产者提供投资机会和市场机会；
- **气候变化**：发展中国家需获取以科学为依据的良好信息和建议，以指导其采取必要措施，减缓气候变化影响并适应变化；发展中国家需获取国际支持，以制定和改进灾害风险管理战略，并实施适应和减缓措施；
- **研究**：促进公共部门与私营部门之间的伙伴关系，并推动国内和国际的农业研究工作，尤其是国际农业研究磋商组织范围内的研究工作。

D. 实现目标：将政策和计划与资源联系起来

87. 在确保所有人的粮食安全和营养方面，公共部门工作的可持续性主要取决于发展中国家的公共支出。在发展中国家的部门筹资方面，各国已达成共识，增加对农业和粮食安全的公共支出份额。在“非洲发展新伙伴关系”框架下的 2003 年《马普托宣言》中，非洲各国已制定目标，计划在五年内将农业投入增加至公共支出的 10%。但各国表现不一，仅少数国家实现了该目标。

88. 私营部门行动者在发展中国家的投资将是目前和未来最重要的供资来源，这些行动者包括大型的资本密集型企业、中型公司以及小农。尽管在许多方面取消国家对农业服务的支持可促使当地私营部门发挥更大作用，但由于缺乏互补性的公共服务和专业知识，或在某些情况下缺少有利的政策环境，私营部门的参与仍然不足。对私营部门而言，难以获取资金通常也是对农业部门投资中的主要障碍。

89. 因此，为使相关工作取得进展，实现粮食安全和良好营养，需要结合公共部门与私营部门的政策调整、有效计划和国内供资工作。同时，若干国家也将寻求国际援助，以求实现短期和长期成果。尽管许多利益相关者仍最关注现有国内和国际公共供资总额，但他们已逐渐认识到，此类资金的来源和获取条件、实际承诺金额、协调和使用方式及其发挥的作用等均为重要问题，可决定长期粮食安全和营养工作的成果。必须使国内和国际供资在上述方面保持透明，这将有助于在伙伴间建立互信关系，从而为粮食安全和营养投资提供支持。

90. 各国政府及其他参与者在制定供资战略时应考虑以下要素：

- 尽管对全球供资需求的估算存在显著差异，但已形成普遍共识，需扭转并弥补过去25年中在农业、粮食安全和营养方面投资急剧下降的局面；

- 改进后更具持续性的社会计划和安全网的制定和实施费用通常不包括在多数全球估算中，而此类工作是粮食安全和营养议程中的固有部分[ii]；
- 官方发展援助将继续发挥重要作用，协调并推进粮食安全和营养投资计划的规划和实施工作；消除营养不良和饥饿的工作不应受制于发展中国家当前可用的收入额，官方发展援助可为支助社会计划、安全网、基础设施、研究、推广和能力开发等重要公共投资发挥重要作用；
- 外国直接投资是重要的投资来源，可为针对官方发展援助的公共投资提供补充，但进行此类投资时，应确保其符合国家粮食安全和营养目标；考虑到多数农业活动和许多安全网活动均在私营部门内进行，外国直接投资可成为专业知识转让和供资的重要来源。

91. 国际发展援助提供者数量众多且种类各异，包括个体捐助国、多边国际机构、国际和区域供资机构、国际非政府组织以及私营部门基金。全球治理面临的挑战是，确保各行动者不开展重复活动，不向受益国提出不合理的行政要求。联合国系统各组织和机构正努力通过联合国国家工作队、联合方案制定、以及诸如“千年发展目标”和联合国一体行动试点等活动，精简其援助工作。

92. 包括区域开发银行在内的国际金融机构可发挥尤为重要的作用：它们可提供贷款并进行股权投资，以促进区域成员国的经济和社会发展；为制定并执行发展项目和计划提供技术援助；推动公共和私营资本出于发展目的的投资；帮助协调成员国的发展政策和计划。

93. 可将地方和国家农业银行纳入粮食安全战略，使其在为农民和食物链中其他私营部门行动者提供财政服务方面发挥主要作用。

E. 监测和后续行动

94. 粮安委改革文件称，粮安委“应酌情帮助各国家和区域解决以下问题：是否正在实现各项目标；如何迅速有效地减少粮食不安全和营养不良问题。因此，有必要建立一种创新机制，包括确定共同指标，考虑粮安委自身进程和其他监测活动中吸取的教训，以监测实现上述商定目标和行动的进展。”

95. 实行绩效问责制十分关键。应当指出，在粮食安全和营养工作方面取得最大进展的国家都显示出最强烈的政治意愿，并向所有利益相关者公开其坚定的政治承诺和财政承诺。受监测目标包括营养成果、食物权指标、以及在实现“千年发展目标”（尤其是第一项目标）和商定区域目标方面取得的进展。

96. 应建立运作良好的信息、监测和问责系统，并配有按性别和年龄分类的数据，这对以下方面非常重要：

- 确立某国农业发展、粮食安全和营养以及享受食物权的现状；
- 明确不同生计群体的规模和需求分布情况；
- 鼓励以更高效、负责、透明和协调的方式响应上述需求。

97. 监测和问责制系统应遵循以下四项原则：

- 使决策者问责成为可能；
- 具有广泛参与性，并对包括弱势群体在内的所有利益相关者进行评估；
- 确保此类系统简易、精确、及时、易懂，并设有各项指标以调查影响、进程和预期成果；
- 不应重复现有系统，而应在其基础上进一步加强。

98. 包括国际、区域和国家机构在内的许多论坛均已对实现粮食安全和营养目标的进展情况进行了监测。国际机构将继续监测全球饥饿和营养不良状况，以及实现联合国“千年发展目标”的进展情况。与此同时，各国需建立涉及多方利益相关者的机制，监测并报告其在已陈述目标方面的进展，并考虑在国家一级制定行之有效且参与广泛的粮食安全和营养治理备选方案，治理工作应涉及全部利益相关者。这将帮助各国制定并集中关注各自的粮食安全战略和政策，同时促进各国分享良好做法和成功经验，以更好地理解在实际情况下哪些做法和经验较为有效，哪些效果欠佳。

99. 基于结果的管理原则是确保问责制总体方针中的一项重要因素。基于结果的管理是一种管理战略。为实现一系列成果做出直接或间接贡献的所有行动者可通过这一战略，确保其进程、产品和服务有助于实现预期结果，并使用有关实际结果的资料和证据，为关于各项计划和活动的设计、资金筹集和交付工作的决策过程以及问责和报告工作提供信息。基于结果的管理包含三项原则：成果问责、成果国家所有和包容性（利益相关者的参与）。

100. 基于结果的管理是一种生命周期方法，应用于所有有关粮食安全和营养的干预活动中：

- **规划**阶段应仔细分析并明确用以衡量进展的各项目标和指标，并在此基础上明确并阐释预期结果；

- **计划制定**过程涉及制定实现预期结果所需的战略；
- **预算**过程要求资金应与预期结果保持一致；
- 在制定各项实施规划或工作规划（其中具体活动按预期结果进行分类）后，**实施**过程将着重管理旨在实现预期结果的活动的执行情况；
- **监测**过程参照商定指标，追踪进展情况，以确定是否已实现预期结果；
- **评价**过程检查是否已实现预期结果，并指出和预期结果相关的问题；
- **报告**过程对预期结果的进展做出评价，并提供关于经验教训和结果问责的意见和结论。

101. 粮农组织、粮食署、农发基金和其他相关机构必须加强能力建设计划，以改进基本的粮食和农业统计资料以及具体的粮食安全监测系统。应进一步加强政策制定者、统计机构与数据提供者之间的对话，以更好地明确粮食安全政策设计、实施和监测工作的信息需求，并将其与此类信息的供应联系起来。

102. 粮安委目前正检查国家一级的粮食安全行动绘图方法，以帮助各国更好地协调国家粮食安全和营养目标与各项政策、战略、计划和可用资源。

下一步工作

103. 敦促感兴趣的利益相关者和相关部门帮助各国制定和实施粮食安全和营养行动绘图，建立适当涉及多部门和多方利益相关者的伙伴关系，并促进协调工作方法。需提供足够资源，资助后续活动，为相关国家制定和实施绘图系统的工作提供技术支持，此类工作是上述各国国家发展监测工作中的一部分。粮食安全和营养行动绘图进程也可成为涵盖粮食和农业部门的国家信息系统中的必要部分，以及在国家一级绘制粮食安全和营养行动图的标准方法。

104. 确保对饥饿和营养不良人数估计的准确性，对有效设计并实施旨在实现粮食安全和营养目标的各类活动有明显推动作用。在此方面，粮安委第三十七届会议赞同 2011 年 9 月在罗马举行的粮食安全监测圆桌会议的一项提案，同意设立一套粮食安全核心指标，并支持制定、通过和推广国际认可的标准。确保就监测粮食安全和营养的基准和指标达成一致意见将是粮安委的一项优先重点工作，对实施《粮食安全和营养全球战略框架》至关重要。

附件 1：原始资料和引文

《全球战略框架》第一稿的编写借鉴了一些早期框架，并对其进行补充，确保内容统一连贯。所采取的方法包括大量重写或改写现有案文，并对源自不同文件的资料进行汇编。

下面列出原始资料的主要出处；所使用的缩略语如下：

CFS – 世界粮食安全委员会：日期均指全体会议。

VGRtF – 《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权自愿准则》

UCFA – 更新后的《联合国综合行动框架》

WSFS – 世界粮食安全首脑会议

SOFI – 《世界粮食不安全状况》（粮农组织年度出版物）

SUN – 加强营养

IAASTD –国际农业知识、科学和技术促进发展评估

ICARRD –土地改革和农村发展国际会议

CAADP-FAFS – 非洲农业综合发展计划：非洲粮食安全框架

各章节案文援引出处如下：

I. 引言与背景 *CFS 2010/2 CFS 2011/Inf 14*

A．世界粮食安全委员会（粮安委）改革 *CFS 2009/2.rev 2*

B．《全球战略框架》性质和目的 *CFS 2010/2,UCFA(p.12) IAASTD (p.13)*

C．定义 *CFS 2009/2; VGRtF*

II. 饥饿的根源和今后的挑战

A．饥饿和营养不良的结构性原因 *CFS 2011/8, UCFA, VGRtF*

B．新出现的挑战 *CFS 2011/Inf 3*

C．过去的经验和汲取的教训

III. 基础和总体框架

A．《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权自愿准则》 *VGRtF*

B．可持续全球粮食安全罗马五项原则 *WSFS*

C．双轨方法 *UCFA*

IV． 政策、计划和其他建议

A．食物权自愿准则的实施 *VGRtF*

B．加大小农敏感型农业投资 *CFS 2011/FR; UCFA*

C．应对粮价波动 *CFS 2011/FR: UCFA*

D．解决粮食安全和营养方面中的性别问题 *CFS 2011/FR; VGRtF*

E．应对长期危机中的粮食安全和营养问题 *CFS 2010; SOFI 2010*

F．以在社会、经济和环境方面都可持续的方式提高农业生产率和产量 *UCFA, VGRtF*

G．营养 *VGRtF, SUN Roadmap*

H．土地、渔业及森林权属 *VGRtF, UCFA,ICARRD 2006/3*

I．政策问题共识上的现存主要差异

V． 联合并组织起来战胜饥饿

A．国家一级的核心行动 *VGRtF*

B．加强区域一级对国家和地方行动的支持 *UCFA; CAADP-FAFS*

C．加强对区域和国家行动的全球支持，应对全球挑战 *UCFA*

D．实现目标：将政策和计划与资源联系起来 *UCFA*

E．监测和后续行动 *UCFA*; *CFS 2009/2 Rev 2; VGRtF*

---

[i] 世界银行（2010）《加强营养：需要多少费用？》。Horton 等人。

[ii] 营养问题干预活动方面存在 100 亿美元的资金缺口；应确定营养敏感型干预活动的费用，这一工作同样重要。