

2012 年 5 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

计划委员会

第一一〇届会议

2012 年 5 月 7—11 日，罗马

粮农组织营养工作战略及远景（纲要）

内容提要

在 2011 年 10 月第一〇八届会议上，计划委员会曾对秘书处制定粮农组织营养工作战略及远景的做法表示赞赏，并要求在 2012 年 5 月的会议上审议该战略及远景。自那时起，粮农组织开始着手按照总干事开创的“战略思考进程”审议自身的《战略框架》，制定《2014-17 年中期计划》。

以此为背景，并通过广泛的内部磋商，本文件将：

- 介绍迄今为止取得的进展，包括重点介绍营养战略的暂定内容；
- 介绍制定该战略的路线图，以便在 2012 年 10 月召开的计委会议上提交该战略。

征求计委指导意见

提请计委审议已提出的营养战略制定过程，并酌情提出意见。

如就本文件内容有任何疑问，请联系：

农业及消费者保护部(AG)助理总干事

Modibo Traoré 先生

电话：+39 (06) 570-54523

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

I. 背景

1. 在 2011 年 10 月第一〇八届会议上，计划委员会曾对秘书处制定粮农组织营养工作战略及远景的做法表示赞赏，并要求在 2012 年 5 月的会议上审议该战略及远景¹。

2. 正如粮农组织在其《章程》²中所述，提高营养水平是粮农组织使命中的一项本质内容。在 2011 年完成的对粮农组织在营养领域的作用及工作的一项评价结果指出，在全球及国家层面带头将粮食及农业工作与营养工作联系起来这一点上，粮农组织的能力一直相对有限。评价建议采取一系列措施加强粮农组织在营养领域的能力建设³，包括有必要改善内部资源与结构的配合，更有效地参与营养领域重大国际举措，如 REACH 项目、SUN 项目和联合国系统营养问题常设委员会（UNSCN）等活动⁴。

3. 管理层对评价提出的建议⁵表示总体赞同，并自此开始采纳了一种包容、参与式流程，将营养工作纳入粮农组织所有主流活动，帮助粮农组织在国家、区域和全球营养架构中重新定位。

4. 此外，总干事于 2012 年 1 月开创了“战略思考进程”，为粮农组织确定了未来战略方向。该过程将贯穿粮农组织《战略框架》的修订工作和《2014-17 年中期计划》的制定工作。同样，营养战略的制定也必须遵循这一过程。

5. “战略思考进程”是一个广泛性、反复性过程，以粮农组织现有的远景及全球目标为基础，整个过程中要与员工保持磋商，由一个外部专家小组提供指导，与伙伴组织保持协商，与成员国充分对话。该过程的首项重大产出就是确定了推动变革的主要全球趋势以及这些趋势所带来的、可能代表粮农组织未来优先重点的七大主要挑战⁶。其中有两项主要挑战与营养有着直接关联。

6. 粮农组织在制定未来战略目标时，将考虑到这些挑战以及与之相关的粮农组织比较优势及核心职能，并就此开展进一步磋商。在选择未来战略目标并确定其特性时，还将考虑到 2012 年各区域会议确定的区域特点及优先重点。战略目标

¹ 文件 CL143/7，第 16 段。

² 联合国粮农组织《基本文件》，2011 年版。

³ PC 108/6。

⁴ REACH 指“加大力度抗击儿童饥饿”项目。这是一项联合国联合行动，旨在消除儿童饥饿与营养不足。SUN 指“扩大营养”项目。这是由 100 多个政府及组织发起的一项运动，旨在呼吁各方采取行动和进行投资，改善母婴营养状况。UNSCN 指联合国系统营养问题常设委员会。这是一项旨在协调联合国各机构在营养领域行动的机构间机制。

⁵ 文件 PC 108/6 Sup.1。

⁶ 参见文件 APRC/12/INF/10 及网络附件。

草案以及审议后的粮农组织《战略框架》纲要将通过 2012 年 5 月 31 – 6 月 1 日召开的计财委联席会议提交给 2012 年 6 月召开的理事会第一四四届会议。

7. 随后将参照粮农组织各技术委员会的反馈意见，并通过与员工、外部专家及全球合作伙伴的进一步磋商，将审议后的粮农组织《战略框架》以及粮农组织未来行动计划及规划纲要于 2012 年 10 月交由计委及财委审议，再提交给 2012 年 11 月召开的理事会第一四五届会议通过。同样，还将向 2012 年 10 月计委第一一二届会议提交一份详细的粮农组织营养战略，它将是粮农组织总“战略包”的一部分，是通过“战略思考进程”对粮农组织《战略框架》进行审议的一项结果。

8. 以此为背景，应计委以往提出的要求，本文件将：

- 介绍迄今为止取得的进展，包括重点介绍营养战略的暂定内容；
- 介绍制定该战略的路线图，以便在 2012 年 10 月召开的计委会议上提交该战略。

9. 本文件参考了广泛内部磋商过程中收到的各种意见，包括与不同个人及团体的会谈中得到的意见与看法。

II. 在粮农组织中重新定位营养工作：进展和战略的制定

10. 下文将介绍迄今为止取得的进展及最近开展的活动，遵循“管理层对评价的回应”的结构布局。战略本身还将涉及组织结构、人员配备和资源要求等方面的相关决策。

11. 营养战略的制定工作正在展开，重点突出全面参与及有效沟通。为此已设立三个独立小组：

- a) 营养问题内部工作组（ITT）。这是粮农组织现有的一个跨部门小组，有约 50 名成员。该小组由营养及消费者保护司的各组长、知识部门和技术合作部担任营养联络人的技术人员组成。小组负责就内容、流程及进展等事项提供建议，并从各部同事那里收集意见和将意见反馈给各部同事。
- b) 远景及战略指导小组。该小组由 7 名来自粮农组织不同部的高级别人员组成，其中包括营养及消费者保护司、经济及社会部、渔业部、权力下放支持办公室及技术合作部的负责人以及性别工作相关部门及非洲区域负责人。小组负责就战略制定过程提供更高级别的指导。

c) 指导委员会。副总干事（知识）和知识部门及技术合作部的助理总干事已经开始定期会面讨论管理事项。该小组是营养问题内部工作组（ITT）的指导委员会。

12. 按计划，将充分调动各区域参与该过程。非洲和近东区域的区域营养官员目前已经是指导小组和内部工作组的成员。随着战略制定工作的逐步铺开，各区域的参与程度将有所提高。

13. 这些机制有助于确保粮农组织上下对重新定位过程有深入的认识。在战略制定过程中，将继续在粮农组织各部门（包括各部及跨学科小组）开展磋商，并与其它组织保持磋商，其中包括成员国、联合国机构、SUN 项目、REACH 项目、世界银行、国际农业研究磋商小组(CGIAR)各成员、非政府组织和改善营养全球联盟（GAIN）、世界经济论坛（WEF）和抗击饥饿和营养不良联盟（AAHM）等其它机构。粮农组织将与联合国儿童基金会（UNICEF）、世界粮食计划署（WFP）和世卫组织（WHO）⁷密切合作，确定农业部门在全球、区域和国家层面为确保营养安全应该发挥的作用及承担的责任。

《战略框架》

14. 营养战略的制定工作目前正在与战略、规划及资源管理办公室（OSP）及权力下放支持办公室（OSD）密切协调下进行。这有助于避免营养战略的制定工作与粮农组织大变革的进程脱节，确保战略制定工作能与变革进程保持一致。

营养方面的全组织定位

15. 粮农组织已经将营养工作作为全组织一项最高优先重点，并已制定出一种包容、参与式进程，将营养工作纳入粮农组织所有主流活动，帮助粮农组织在国家、区域和全球营养架构中重新定位。

16. 总干事在多次公开讲话中和各区域会议上的演讲中都重申了粮农组织消除各种形式营养不良的决心，包括消除营养不足、微量元素缺乏症及肥胖症。

协作、伙伴关系和联络工作

17. 随着对营养问题的关注不断提升和粮农组织加大对营养问题的承诺，粮农组织也正在不断扩展和加强与合作伙伴在营养领域的联系。

⁷ UNICEF 指联合国儿童基金会；WFP 指世界粮食计划署；WHO 指世卫组织。

- 体制上，粮农组织正积极参与营养方面的全球性项目 SUN 和 REACH，并在全球、区域和国家层面参与了这两项行动⁸。粮农组织还是联合国系统营养问题常设委员会中的一个主要伙伴，并大力支持该常设委员会的内部改革，同时正式参与该常设委员会执行委员会工作。
- 粮农组织正和与营养工作相关的其它联合国机构，特别是世界粮食计划署和世卫组织合作明确营养工作中的各方作用及责任。在实地，粮农组织正与粮食计划署联手协调各项活动，应对目前萨赫勒地区和非洲之角的粮食与营养危机。
- 粮农组织正与世行及营养领域其它全球领导者一起创建 SecureNutrition，作为营养、农业、粮食及扶贫领域的一个知识平台。
- “将农业、粮食体系及营养相互关联”是粮农组织于 2012 年 2 月以电子会议形式召开的“粮食安全与营养全球论坛”的主题。该论坛由粮农组织员工参与主办，吸引了超过 3800 名发展工作者。
- “国际营养大会+21”的筹备工作仍在继续。粮农组织正与联合主办方世卫组织共同确定大会及指导委员会的侧重点。
- 粮农组织在“最低社会保障举措”中与国际劳工组织及世卫组织开展合作。对于此类最低社会保障行动而言，确保人人都能获得粮食安全与营养是一项重要内容。

III. 营养战略的建议性内容

18. 营养战略及其配套的实施计划将回答以下三个主要问题：
- 粮农组织营养工作的远景及目标是什么？
 - 粮农组织将开展哪些具体活动来实现自身的远景及目标？
 - 粮农组织将如何实现自身的远景及目标（包括在何时何地由何人开展活动，并适当说明资源配置及需求）？
19. 该战略有助于使粮农组织有能力应对全球营养领域面临的新旧挑战。它将明确界定出各项标准，借此确定粮农组织营养工作的优先领域。该战略的范围及内容将指导粮农组织营养工作，并有助于确定在哪些地方需要多大程度的相关能力。

⁸ 已有 27 个国家参加了 SUN 项目。该项目预计将在 2012 年底在 15 个国家展开。

20. 下文列出的是该项战略的建议性内容，这些内容在战略制定过程中会出现调整，同时还列出了与内容相关的简要建议或战略制定过程中需要回答的关键问题。

A. 目 标

21. 认识到食物权，粮农组织的目标在于强化粮食及农业体系的潜力，更好地为不同年龄段人民谋求营养，无论他们居住在城市或者乡村或者城乡结合部，无论他们处于紧急情况或发展过程中。

22. 要想集中精力为实现营养目标而加强粮食及农业体系，就必须抓好该体系从生产到销售、加工、保存及消费的所有环节。将着眼于保障人们获得多样化、健康和可持续的膳食供应，关注消费者认识、信息和教育，关注与粮食及农业体系相关人们的生计改善，包括帮助他们获得有收益、体面的工作机会。

23. 将重点放在国家层面及需求最迫切的地区有助于让粮农组织集中精力去应对最脆弱人群的需求。这可能意味着要将重点放在低收入和中等收入国家上，因为这些国家面临着最严重的资源及知识短缺和机构能力薄弱的问题。此外，粮农组织具备生产一些关键全球公共产品的比较优势，这些产品无论对发达国家还是发展中国家都十分有用，例如膳食评估工具。

B. 范 围

24. 战略本身的有效期至 2017 年，与下一个《中期计划》的时间保持一致。战略将侧重这一时间段内的各项活动，但也必须确保灵活，以随时应对不断出现的新问题、新挑战。

25. 战略将专注于营养在整个粮农组织中发挥的作用及具体工作，而不仅局限于在某个特定司或部中发挥的作用及具体工作。战略还将考虑食品安全问题，但只将其作为影响营养的众多因素之一，而不是战略的首要重点。虽然如此，粮农组织在全球和国家层面在食品安全方面所发挥的作用仍备受重视。粮农组织内部与营养相关的任何决策所产生的影响必须得到认真考虑，以确定它对食品安全及更广泛意义上的《食品法典》的影响。

C. 行 动：粮农组织将采取何种行动

26. 营养评价提出了几项核心领域，作为粮农组织制定营养战略的基础。在按照“战略思考进程”制定营养战略的过程中，应认真审议这些建议，以确定哪些领域应该成为优先重点以及如何将其作为优先重点。

27. 接下来，粮农组织将有必要让一些利益相关方参与磋商过程，因为关于营养的讨论必须超越传统的农业部门，还应该包括融资、规划、健康与教育等部门。在国际层面，其它机构的比较优势，包括联合国机构及其他与营养事务相关的合作伙伴，也能为粮农组织的行动提供参数。在内部，粮农组织必须将自己的营养工作与上文提到的其它组织战略及政策关联起来。

28. 粮农组织可通过明确界定自己将开展哪类活动和不开展哪类活动，进一步确定自己的侧重点。例如，粮农组织可将能够催生全球公共产品的活动作为优先重点，以产生看得见的全球性或全国性影响，其中包括依照全球性依据提供技术指导，促使粮农组织更好地参与各国营养协调机制，如 REACH 项目。无论如何，每一个潜在行动领域都应具备明确的影响路径，说明它将如何为改善营养做出贡献。

29. “战略思考进程”、权力下放以及对结果的刻意追求都使得国家层面的工作变得非常重要。因此，“国别规划框架”及区域战略中反映出来的各国需求将得到特别关注。由于这些需求很可能因区域或国家形势不同而各不相同，因此营养战略必须考虑如何为具有全球相关性的核心职能提供支持，而同时要具有灵活性，以便有效应对新问题和各区域及国家的特定需求。

D. 行动：粮农组织将如何行动

30. 粮农组织在设计自己在营养方面的布局时，应侧重为战略制定过程中确定的各项活动提供支持。建议书中必须考虑在哪些层面由何人开展何种活动，使结构布局能够为特定工作领域提供最佳支持，还要有利于跨司跨部开展(横向)协作，有利于从总部向国家层面开展(纵向)工作。

31. 从业务上看，粮农组织将积极、全面参与国际和国家层面的各类协调机制，如 SUN 和 REACH 项目，或在 REACH 项目不能涵盖的地方参与联合国联合计划。

32. 总部及下放办事处员工所发挥的作用将分别得到明确。粮农组织还必须通过评估，确定是否具备必要资源和个人及机构能力来实施该战略。按照评价及权力下放采取的做法，那些负责为粮农组织内部其它各司、各区域办事处提供服务、创建国际伙伴关系或专注于全球公共产品传播工作的高级别专家们均将驻在总部。

33. 各区域负责营养工作的员工需具备营养方面的技术背景，并负责在总部高级别技术专家和国家层面的活动之间牵线搭桥，从而确保充分调动各方力量，加强粮农组织在国家层面的活动，提高员工所提供的服务质量。

IV. 提议的流程及时间安排

34. 本文件的重点是营养远景及战略以及配套的实施计划的制定。营养战略草案将于 2012 年 10 月提交给计委。

35. 制定远景及战略过程中需要采取的主要行动如下：1)与重要参与方及利益相关方联手合作；2)就形势发展收集信息；3)与各方就各种依据（信息、形势）开展讨论，以便建立相互理解，做出未来规划。制定战略过程中各步骤如下：

- 第 1 步。2012 年 4 月。初步起草一份战略文件，包括一份暂定远景声明，在内部传阅和征求意见，并与内部工作组、指导小组和营养及消费者保护司共同讨论。该文件及征求到的相关意见将为第 3 步中提及的研讨会提供讨论内容及指导。
 - 指导框架：注重营养的粮食及农业体系
 - 营养领域的全球挑战、国际架构及粮农组织的地位
 - 战略制定：粮农组织的远景及目标
 - 行动：粮农组织将采取何种行动
 - 行动：粮农组织将如何采取行动
 - 描绘出提议的体制变革
- 第 2 步。2012 年 4/5 月。召开一系列跨部门员工研讨会，包括来自各司、各区域办事处及驻国家代表处的人员，为战略提供建议。可考虑以下讨论话题：
 - 指导框架：注重营养的粮食及农业体系
 - 营养领域的全球挑战、国际架构及粮农组织的地位
 - 战略制定：粮农组织的远景及目标
 - 行动：粮农组织将采取何种行动
 - 行动：粮农组织将如何采取行动
 - 描绘出提议的体制变革
- 第 3 步。2012 年 5/6 月。汇总各研讨会成果，修订远景及战略文件。
- 第 4 步。2012 年 6 月。最后一轮征求内部意见，再次修订文件，并准备与粮农组织之外的各方交换意见。
- 第 5 步。2012 年 7 月。与外部伙伴及利益相关方就远景及战略进行磋商，包括各成员国、世界粮食计划署、世卫组织、联合国儿基会、REACH 项目、SUN 项目和其它发展伙伴，如世行、国际农业研究磋商组织各研究所、私有部门协会及非政府组织。
- 第 6 步。2012 年 7/8 月。参照收到的外部意见修订远景及战略文件。准备配套实施计划。

- 第 7 步。2012 年 8 月。为粮农组织就修订后的远景、战略文件及其实施计划召开论证会。
- 第 8 步。2012 年 8 月。远景、战略及实施计划定稿，提交给计委审议。
- 第 9 步。2012 年 9 月。向 2012 年 10 月计委第一一二届会议提交远景及战略供审议和通过。

36. 在以上各步骤中，营养远景及战略的制定过程将与总体“战略思考进程”的演化保持一致。

征求意见

37. 提请计委审议已提出的营养战略制定过程，并提出合理意见。