

2012 年 10 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
---	--------------------------------------	--------------------	---	---	---	--

# 理事会

## 第一四届会议

2012 年 12 月 3—7 日，罗马

## 经审议的《战略框架》和 《2014-17 年中期计划》纲要

### 内容提要

在“战略思考进程”的指导下，作为既定的规划、计划和预算编制体系的组成部分，粮农组织正在重新审议其《2010-19 年战略框架》并为 2014-17 年编制新的《中期计划》。本文件向理事会提供下列信息：

- i) “战略思考进程”的最新现状（第一部分），供阅知。
- ii) 经审议的《战略框架》，概要介绍未来各项“战略目标”以及本组织的趋势、挑战和比较优势（第二部分），供做出决定。
- iii) 《2014-17 年中期计划》纲要，包括总体结果框架及有关“战略目标”的《行动计划》初稿草案，供评论并提出指导意见。

《战略框架》的审议和《中期计划》的编制工作是粮农组织转型变革远景的基石，而这一变革是在过去几年改革的基础上推行的，2012 年做出的决定和采取的举措更加快了这一进程。目前逐步采取的转型变革措施目的是提高各项计划的执行力和影响力，从而支持实现本组织在全球与饥饿、营养不良和粮食不安全做斗争的根本目标，方式是切实将其规范性工作转化为在国家层面的影响力，将其全球知识产品转化为政策和实践方面看得见、摸得着的变革。

审订后的《战略框架》为本组织指明了总体战略方向。“战略思考进程”以《粮农组织远景与全球目标》（未作为当前审议的一部分进行调整）为出发点，通过一系列迭代、分析和磋商步骤查明了：(i) 影响中期内农业发展走向的总体、全球、政治和社会经

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

济趋势；(ii)蕴含在这些趋势当中且预计今后若干年成员国及粮食和农业领域的其他主体将面临的主要挑战；以及(iii)针对这些挑战设计的粮农组织基本属性、核心职能和比较优势。

通过批判性分析的方法对比较优势和核心职能的概念重新进行了审视，该方法主要围绕两个内容展开：全球不断发展演变的发展合作环境；以及粮农组织的基本组织属性。经过分析，确定了审订后的一整套核心职能。

由此推导得出了五项新的“**战略目标**”，分别代表粮农组织将集中力量力求实现其“**远景与全球目标**”的主要工作领域：

1. 消除饥饿、粮食不安全和营养不良
2. 以可持续方式增加并改善农业、林业和渔业的产品和服务供给
3. 减少农村贫困
4. 在地方、国家和国际各级推动建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统
5. 提高生计活动对威胁和危机的适应力。

作为 2009 年大会决定采用的以结果为基础的规划、计划和预算编制方法的组成部分，目前正在编制《**2014-17 年中期计划**》。

《中期计划》在五项拟议的“**战略目标**”方面采用了三项创新：(i)由“**行动计划**”指导各“**战略目标**”的实现，这些行动计划将通过发挥所有核心职能的方式以整体计划和区域计划性措施的方式加以实施；(ii)新增一个“**目标**”，确保粮农组织**知识和技术工作**（包括规范和标准制定）的质量和实力；(iii)关于**性别和治理**的两个跨领域工作被纳入各“**战略目标**”之中并进行了主流化。

“**职能目标**”是支持实现各“**战略目标**”的扶持性环境所不可或缺的组成部分。关于高效务实行政的“**职能目标**”（目前为“**职能目标 Y**”）将得到保留，而目前关于与成员国和利益相关者开展有效协作的“**职能目标 X**”则将进行调整，使之更透明地体现所提供的扶持性服务和所配置的资源。

《中期计划》将采用更健全的**结果框架**，强化各项“**组织成果**”、指标和目标。在这一背景下提出了今后的预算章节结构大纲，将主导两年度的规划、监测和报告进程并旗帜鲜明地体现粮农组织知识和标准制定职责的重要地位。

#### **征求计划和财政委员会及理事会的指导意见**

拟请计划和财政委员会及理事会：

- 审议并批准本文件第二部分提出的经审议的《战略框架》中的“**战略目标**”；
- 就第三部分《**2014-17 年中期计划**》纲要中提出的“**行动计划**”草案和结果框架提出评论和指导意见。

有关本文件实体内容的问询可联系：

战略、规划及资源管理办公室主任

Boyd Haight先生

电话：+39 06570 55324

---

## 目 录

---

	页 次
引 言	5
A. 粮农组织转型远景	5
B. 理事会第一四四届会议提出的指导意见	5
C. 文件的范围	6
D. 征求指导意见	6
I. 战略思考进程	6
II. 经审议的《战略框架》	8
A. 粮农组织的远景和全球目标	8
B. 全球主要趋势和主要挑战	9
全球趋势	9
全球主要挑战	10
C. 粮农组织的属性、核心职能和比较优势	11
不断变化的发展合作环境以及对粮农组织的影响	11
粮农组织的基本组织属性	12
核心职能	12
与特定挑战相关的比较优势	14
D. 粮农组织的战略目标	15
战略目标 1: 消除饥饿、粮食不安全和营养不良	16
战略目标 2: 以可持续方式增加和改善农业、 和渔业的产品和服务供给	17
战略目标 3: 减少农村贫困	19
战略目标 4: 在地方、国家和国际各级推动建立包容性更强和 更高的农业和粮食系统	20
战略目标 5: 提高生计活动对威胁和危机的适应力	21
III. 《2014-17 年中期计划》纲要	23
A. 粮农组织基于结果的框架	23
背 景	23
战略目标	23

技术知识、质量和服务	24
关于性别和治理的跨领域主题	24
职能目标	25
核心职能	25
组织成果	25
指标和具体目标	26
B. 实施措施	28
C. 战略目标行动计划	29

## 引言

### A. 粮农组织转型远景

1. 审议粮农组织当前的《战略框架》是既定规划、计划和预算制度的部分工作，始于 2009 年 11 月的大会第三十六届会议<sup>1</sup>。这种方法也主导着相关规划文件的编写工作，包括《2014-17 年中期计划》以及《2014-15 年工作计划和预算》。
2. 《战略框架》审议以及其他规划文件的编写是粮农组织转型变革远景的基石，在过去数年改革的基础之上，2012 年的决策和行动加快了改革进程。转型变革将加强各项计划的执行力和影响力，从而支持实现本组织在全球与饥饿、营养不良和粮食不安全做斗争的根本目标，方式是切实将规范性工作转化为在国家层面的影响力，将全球知识产品转化为政策和实践方面看得见、摸得着的变革。
3. 转型变革过程中的各项内容都是建立在重点更加突出的明确战略方向基础之上，权力下放办事处网络的能力和运行得到改善，并能够以协调一致、相互支撑的方式与总部互动。推动这个过程需要有所侧重的制度加强，也需要采取其他措施获得更大的-价值。
4. 理事会第一四四届会议对本组织转型变革的总体远景表示了支持。CL145/3 号<sup>2</sup>文件报告了理事会批准的转型措施最新实施进度，以及关于制度加强的其他建议。转型变革的远景也融合了各成员国之前提出的指导意见，以及粮农组织改革、独立外部评价和《近期行动计划》实施产生的效果。CL 145/10 号文件向理事会汇报了《近期行动计划》的实施进度，包括取得的成效。
5. 在转型变革远景的指引下，本组织正在通过战略思考进程制定未来战略方向和优先重点。这个进程也影响着当前《战略框架》的审议以及《2014-17 年中期计划》的制定。在第一四四届会议上，理事会支持将战略思考进程作为粮农组织转型变革的一项重要内容。经审议的《战略框架》和《2014-17 年中期计划》纲要作为战略思考进程的最新产出提交理事会。

### B. 理事会第一四四届会议提出的指导意见

6. 理事会第一四四届会议<sup>3</sup>肯定了战略思考进程透明、参与式的特性，鼓励在这方面继续开展正式和非正式的对话。理事会也欢迎通过分析粮农组织的基本属性、核心职能和比较优势，并结合 2012 年区域会议（包括非正式北美区域会议）

<sup>1</sup> 10/2009 号大会决议。

<sup>2</sup> <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/me906e.pdf>

<sup>3</sup> CL 144/REP，第 25 段，第 30-34 段 <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/me323e.pdf>

提出的区域特点和观点，为粮农组织设定数目精简、贯穿不同领域的战略目标。这些目标要从全球的发展趋势和主要挑战中提炼出来。

7. 另外，理事会强调战略思考进程要更多关注自然资源的可持续管理，以及农业、渔业和林业的贡献。理事会还要求，在进一步阐释战略目标以及编写相关的基于结果的行动计划过程中要纳入其他内容，包括：(i)区域特点和优先重点；(ii)技术委员会的指导意见；(iii)与规范性工作和标准制定工作的联系；(iv)有益伙伴关系的建立和强化；(v)健全的以结果为基础的框架以及符合国别规划框架；(vi)从当前到未来的《中期计划》实现顺利透明的过渡。

8. 考虑到领导机构审议重点规划文件和进行决策的路线图，理事会期待在第一四届会议上讨论经审议的《战略框架》和《2014-17 年中期计划》纲要，并提出指导意见作为编制《2014-15 年工作计划和预算》的基础。

### C. 文件的范围

9. 本文为理事会提供了战略思考进程中批判性分析和磋商的最新产出：

- i) “战略思考进程”的最新现状（第一部分）
- ii) 经审议的《战略框架》，概要介绍未来各项“战略目标”以及本组织的趋势、挑战和比较优势（第二部分）
- iii) 《2014-17 年中期计划》纲要，包括总体结果框架及有关“战略目标”的《行动计划》初稿草案，供评论并提出指导意见。

### D. 征求指导意见

10. 拟请计委、财委和理事会：

- 审议并通过本文第二部分中的经审议的《战略框架》；
- 就第三部分中《2014-17 年中期计划》纲要以及《行动计划》草案和结果框架提出评论和指导意见。

## I. 战略思考进程

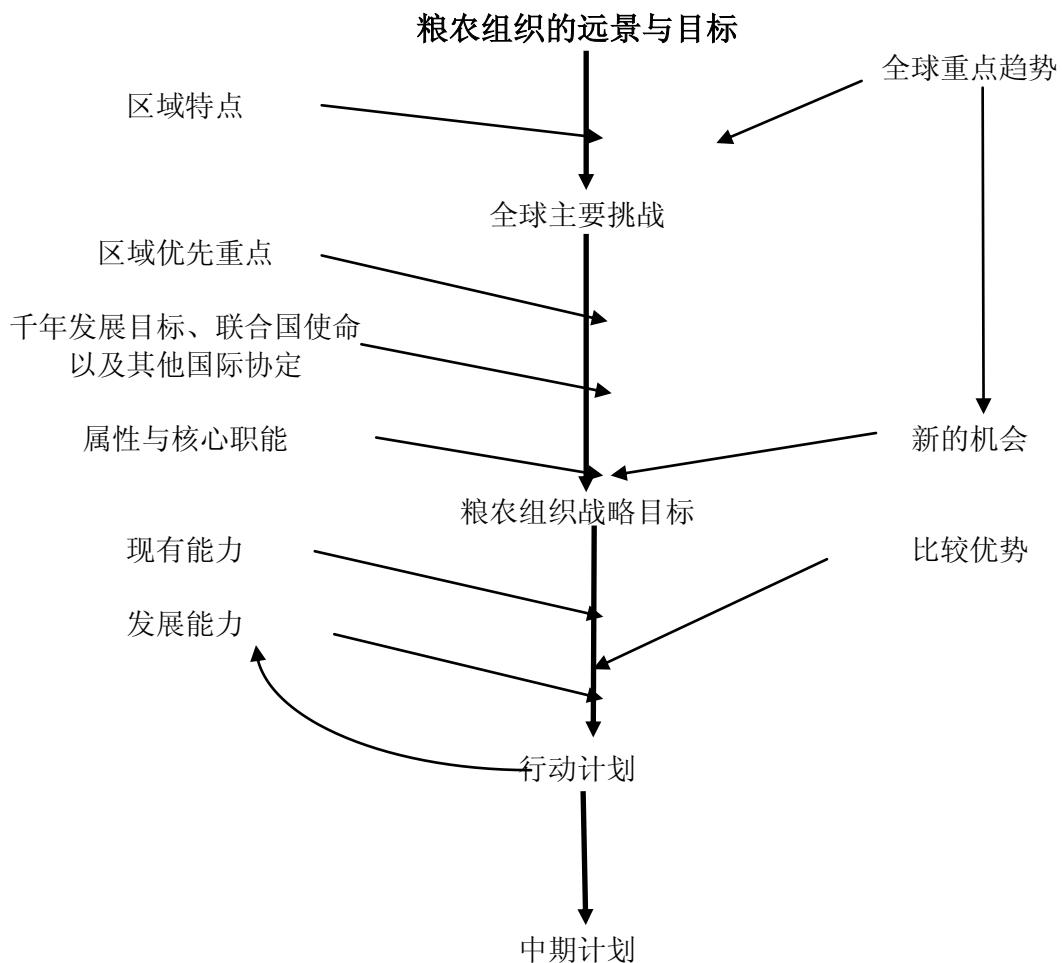
11. 2009 年 11 月，粮农组织大会第三十六届会议根据关于本组织优先重点和计划的《近期行动计划》中的行动，确立<sup>4</sup>了一项新的计划和预算方针。这项新的方针引入了修订后的规划文件，包括为期 10 到 15 年、每四年审订一次的《战略框架》，以及为期 4 年的《中期计划》。另外，在新的安排下，区域会议、技术委员会、计委和财委都要就计划和预算事务，包括本组织的重点工作领域，向理事会提出建议。

<sup>4</sup> CR 10/2009 <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k6302e.pdf>

12. 2012 年 1 月, 总干事启动了战略思考进程, 旨在决定粮农组织未来战略方向。战略思考进程是一个广泛的磋商性进程, 具体包括职工的参与以及与职工进行的磋商, 外部战略专家小组的参与<sup>5</sup>, 与伙伴组织的磋商, 以及与成员国开展的密集磋商和对话。

13. 战略思考进程为当前《2010-19 年战略框架》的审议和《2014-17 年中期计划》的编写引入了大会提出的新的规划方针, 并使其符合大环境以及经计委和财委<sup>6</sup>审批并于 2011 年末得到理事会<sup>7</sup>批准的高层时间计划要求。图 1 详细描绘了战略思考进程的各个步骤和内容。

图 1: 战略思考进程



<sup>5</sup> Alain de Janvry 教授, 樊胜根博士, Louise O Fresco 教授, Gustavo Gordillo De Anda 先生, Richard Mkandawire 教授, Inder Sud 教授, David Goodman 博士

<sup>6</sup> CL 143/13, 第 7 段 <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/mc486e.pdf>

<sup>7</sup> CL 143/REP, 第 13c 段 <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/mc783e.pdf>

14. 战略思考进程首先要明确全球重点趋势（以此推动变革），以及主要挑战，据此提出本组织未来工作的优先领域。作为与政府机构开展正式对话的第一步，2012 年区域会议讨论了战略思考进程提出的全球趋势，并就区域重点工作、以及全球主要挑战的区域特点提供了指导意见。

15. 接下来是结合农业和农村发展领域其他组织的情况，分析确定粮农组织的核心职能和比较优势。战略专家小组提出了专家意见。在对话和分析的基础上，提出了 5 个战略目标草案，用以引导本组织未来的总体工作计划。计委和财委已向理事会第一四四届会议提交了拟议的战略目标，供其审议<sup>8</sup>。

16. 战略目标根据理事会提供的指导意见进行了完善，并在制定过程中纳入了战略专家小组新一轮的意见以及各个技术委员会的意见，特别是全球气候变化背景下的自然资源可持续管理，包括农业、渔业、林业、农业遗产、遗传资源和食品安全。

17. 2012 年 12 月理事会第一四五届会议对经审议的《战略框架》和《2014-17 年中期计划》纲要审议之后，《2014-17 年中期计划》和《2014-15 年工作计划和预算》中战略目标相关的行动计划以及总体结果模型都要进一步调整完善。这些文件将于 2013 年 3 月提交计委和财委审议通过，之后提交 2013 年 4 月的理事会第一四六届会议。2013 年 6 月，这些文件将提交粮农组织大会第三十八届会议批准通过。

18. 战略思考进程中更多产出的筹备以及管理机构对相关产出的讨论时间框架符合理事会第一四四届会议通过的高层路线图<sup>9</sup>。

## II. 经审议的《战略框架》

### A. 粮农组织的远景和全球目标

19. 粮农组织远景和全球目标作为当前《战略框架》的部分内容已经得到领导机构批准通过，本次审议中未作变更。粮农组织的远景是“让世界远离饥饿和营养不良，粮食和农业应当以一种经济、社会和环境上都可持续的方式推动所有人，特别是最贫困人群的生活标准提高”。

20. 三项全球目标包括：

- 1) 减少饥饿人群的绝对数量，逐步确保人们在任何时候都可以获得充足、安全和营养的食物，满足积极健康生活的膳食需求和食物偏好；

<sup>8</sup> CL 144/14 <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md881e.pdf>

<sup>9</sup> CL 144/14，附件 <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md881e.pdf>

- 2) 消除贫困，推动涵盖所有人的经济社会进步，加强农村发展和可持续生计；
- 3) 实现自然资源的可持续管理与利用，包括土地、水、空气、气候和遗传资源，造福当代居民和子孙后代。

21. 粮农组织的工作既要帮助成员国在国家层面上实现这些目标，也要协力实现区域和全球层面的此类目标。

## **B. 全球主要趋势和主要挑战**

22. 为确定粮农组织必须集中资源开展工作的领域，推动实现全球目标以及成员国提出的优先重点，针对两组外部趋势进行了分析：a)宏观经济、社会和政治环境；b)一些决定全球形势未来走向和实现预期农业发展的全球重点趋势。这些全球趋势对于粮农组织使命范围内的各个领域有着直接影响。

### **全球趋势**

23. 全球格局瞬息万变。在全球化的背景下，各种社会和经济力量对我们赖以生存的世界产生了广泛而深远的影响。这些力量改变着农业和农村生活的社会经济环境，在带来诸多机遇的同时，也产生了很多实现全球目标亟待解决的问题和需求。

24. 重要的全球趋势不胜枚举，描述这些趋势的方式也各有千秋，但有些趋势对农业和农村生活而言尤为重要。找出与农业尤为相关的重点趋势，描述这些趋势的特点并了解这些趋势对农业和农村生活的影响是我们提出的首要任务。

25. 经过评估这个领域的近期文献、粮农组织“趋势小组”<sup>10</sup>开展的工作以及外部战略专家小组提出的建议，明确了 11 个需要深入分析的全球重点趋势，因为这些趋势与粮农组织的愿景关系紧密，且直接影响着农业和农村生活。全球重点趋势以及宏观经济、社会和政治趋势的完整内容详见本文网络版附件：  
<http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md883E.pdf>。

26. 这些趋势决定着成员国、粮农组织和国际发展社区在近期将要面临的重点发展问题。趋势分析得出的一些最为重要突出的结论如下：

---

<sup>10</sup> Piero Conforti, 农业发展经济司；Vincent Gitz, 营养及消费者保护司；Alexandre Meybeck, 农业和消费者保护部；Astrid Agostini, 投资中心司；Jennifer Nyberg, 副总干事（知识）；Sally Bunning, 土地及水资源司；Olivier Dubois, 气候、能源及权属司；Sylvie Wabbes Candotti, 紧急行动及恢复司；David Palmer, 气候、能源及权属司；Audun Lem, 产品、贸易及销售处；Ewald Rametsteiner, 森林政策和经济小组；Salomon Salcedo, 拉美加区域办事处；Andoniram Sanches, 拉美加区域办事处；David Sedik, 欧洲区域办事处；Sumiter Broca, 亚太区域办事处；James Tefft, 非洲区域办事处；Nasredin Elamin, 近东区域办事处。

- a) 由于新兴经济体的人口增长和收入提高，粮食需求将会逐步扩大。另外，需求模式的变化（即更加青睐动物产品）以及自然资源用于生产非食品性产品也会给稀缺的自然资源带来更大的压力，导致食品价格高企波动。
- b) 粮食不安全状况有所减缓，但仍是一个重要的全球性问题。预期出现的粮价波动加剧可能产生新的问题，同时也会恶化当前的问题。
- c) 营养不良引起越来越多的关注。营养不足人群数量庞大；而另一方面，肥胖和其他健康问题在很多地区和国家正日益凸显。
- d) 农村贫困在某些地区有所削减，但仍是个主要问题。农业是农村收入的主要来源，但实现减贫目标还需要创造其他收入渠道，以及农业以外的有益就业模式。
- e) 农业和粮食系统正在变得日益复杂。80%以上的食品生产总值都来自工业和商业部门。粮食系统日益集中，不断融入全球价值链，这给小农户带来了新机遇，但从保持市场公正透明的角度来看也蕴含着新挑战。
- f) 农业贸易快速增长，贸易流向不断变化，多变规则日益复杂，区域协议和优惠协议的重要性与日俱增。发展中国家尤其要适应这些新的状况。
- g) 气候变化会给农业和农村生计带来不利影响。农村社区在极端天气事件以及各种经济冲击面前尤为脆弱。如何管理面对自然和经济冲击的脆弱性引发了人们高度关注。
- h) 发展环境不断变化，这就需要国际、区域和国家层面实施更好的治理模式，应对农业、食品和农村生计发展活动中日趋复杂的社会和政治挑战。

### 全球主要挑战

27. 基于这些结论并结合粮农组织的宽泛职能，共计提出七项发展挑战。这些挑战对粮农组织成员国和其他发展伙伴具有特别的重要性和紧迫性，其中包括：

- 1) 增加农业、林业和渔业生产以及对经济增长和发展的贡献，同时确保可持续生态系统管理以及气候变化适应和减缓战略的落实。
- 2) 在粮价攀升、波动加剧的大背景下，消除粮食不安全，营养缺乏和食品不安全等现象。
- 3) 改善食品消费和营养的质量与均衡。
- 4) 在城市化进程和农业结构不断变化的背景之下，改善农村人口生计，包括小农户、林农和渔民，特别是女性。

- 5) 确保地方、国家和国际层面建立更具包容性的粮食和农业制度。
- 6) 提高生计活动面临农业和粮食安全威胁与冲击时的适应力。
- 7) 强化国家、区域和国际层面粮食、农业、林业和渔业系统需求的治理机制。

28. 2012 年召开的各个区域会议审议并通过了这些主要挑战。每个主要挑战中都考虑了区域性特点，在战略目标的特性描述和行动计划的制定过程中也有区域性特点的考虑。

### C. 粮农组织的属性、核心职能和比较优势

29. 比较优势与核心职能两个概念在粮农组织中用途广泛。很多制度性文件中都会提到这两个概念，例如《2000-2015 年战略框架》，以及《2010-13 年中期计划》。报告中引入两个主要的分析性视角对这些概念进行了重新梳理：不断变化的发展合作环境；以及粮农组织的基本组织属性。经过分析，提出了一套修订后的核心职能。另外还从七项主要挑战的角度对比较优势进行了界定<sup>11</sup>。

#### 不断变化的发展合作环境以及对粮农组织的影响

30. 2002 年以来，粮农组织所处的发展合作环境经历了很多重大变革，例如联合国发展集团针对有效开展联合国支持下的国别规划提出了五个新的规划原则：基于人权的方针；性别平等；环境可持续；能力建设；以及基于结果管理。每个原则都会影响粮农组织参与并支持国家发展进程和框架，以及提供全球公共产品方面的工作。这些原则已经全部纳入了 2009 年 11 月通过的《可持续全球粮食安全罗马原则》。

31. 鉴于中等收入国家的数量不断增加，第一个千年发展目标（贫困和饥饿）的当前范围已经不足以倡导 2015 年之后发展议程中的减缓饥饿工作，粮农组织及其合作伙伴需要探索新的适当平台促进粮食和营养安全，推动农业可持续发展。因此，粮农组织需要围绕基于人权的方针以及国家、区域和全球层面的“公平”考虑组织开展工作。同时，粮农组织也要进一步加强新的发展议程与主要因素（例如气候变化、可持续与环境、适应力与灾害风险防范）和凸显粮农组织技术专长和知识储备的主题领域之间的联系。

32. 除了这些影响联合国与发展合作环境的全球性变化之外，与粮农组织使命紧密相连的其他组织也在不断演变。另外两个常驻罗马的机构 – 国际农发基金和

<sup>11</sup> 详细的分析和结论可以参见由一个粮农组织工作小组编写的《粮农组织的属性、核心职能和应对全球挑战的比较优势》，<http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md881E01.pdf> 成员包括：A. Agostini，B. Benbelhassen，R. Grainger，D. Gustafson，K. Gallaher，V. Gitz，E. Hibi，S. Rudgard。

粮食计划署 – 设立的初衷是与粮农组织互为补充，但这两个机构的工作也逐步与粮农组织的工作交织在一起。另外，研究、技术开发和推广领域的相关组织数量不断增多，实力不断增强，例如 CGIAR、NEPAD、IICA<sup>12</sup>，民间社会组织和私营部门。在这个日益复杂、竞争激烈的环境中，确立粮农组织的独特属性对于规划过程具有重要意义。

#### 粮农组织的基本组织属性

33. 一个组织最为重要的基本属性和实力是固有和独特的，决定着基本的组织特点。粮农组织有几个固有的基本属性，构成了本组织的特点：

- 1) 粮农组织是联合国在粮食和农业领域的专门机构，使命是帮助成员国在粮食和农业（包括渔业、林业和自然资源管理）的方方面面、粮食安全和营养等领域开展全球性工作，涵盖人道主义发展的各个环节；
- 2) 作为一个具有中立性和权威性的政府间机构，粮农组织可以提供一个中立的平台，支持成员国彼此开展对话和知识交流；
- 3) 粮农组织有权要求任一成员国提交本组织所需的相关信息；
- 4) 粮农组织的正常预算来自于成员国的分摊会费，为开展各成员国在管理机构中商定的重点工作提供了最低的资源保障；此外，粮农组织还拥有大量的自愿捐款，主要用于支持本组织的组织成果，充分利用粮农组织的知识，加强外延工作；
- 5) 粮农组织的职工拥有使命所含领域的各种专业技能 – 尽管各地区人员配置有限，并采用跨学科的工作方法；
- 6) 粮农组织在多数低收入国家均设立了办事处，在区域和全球层面专家小组的支持下，充分响应各个国家和区域提出的需求。

#### 核心职能

34. 根据《2010-2013 年中期计划》的定义，核心职能是“粮农组织藉以实现结果的重要行动手段”。因此，核心职能代表的是粮农组织在行动计划中优先考虑的干预类型。过去数年以及在各种规划文件中，核心职能经历了很多变化。

35. 考虑到不断变化的发展环境以及对于粮农组织基本组织属性的明确描述，目前提出了一套修订后的核心职能。根据粮农组织独立外部评价的意见，这些职能是“其他组织无法充分提供”的核心职能，因此能够确立粮农组织在这些领域

<sup>12</sup> CGIAR - 国际农业研究磋商组织；NEPAD - 非洲发展新伙伴计划；IICA - 美洲农业合作研究所。

开展行动的特殊地位。这些领域也符合独立外部评价提出的粮农组织工作领域，即“如果粮农组织明天不复存在”，这些领域都要从零开始。另外，在这些领域粮农组织未必是唯一的角色，但应当发挥主导作用。在这些情况中，粮农组织要与合作伙伴协力，进一步努力开发并充分运用战略伙伴关系。基于对上述基本属性的评价，提出了以下核心职能：

- 1) **推动支持各国制定实施规范性和标准制定文书，例如国际协议、行为准则、技术标准等等。**这项工作可以通过全球治理机制、政策对话以及支持和建议等方式在全球、区域和国家层面展开，辅以国家层面开发必要的政策以及政策实施的机构能力。
- 2) **整理、分析、监督并改进粮农组织使命所涉领域的数据和信息获得。**具体包括描述全球和区域趋势、视角及预测，以及政府和其他利益相关者的反应（例如：政策、立法与行动）；也包括直接支持各国开发应对相关挑战和可能方案所需的机构能力。
- 3) **协调、推动和支持开展全球、区域和国家层面的政策对话。**作为一个政府间组织，粮农组织可以帮助各国组织国家和国际层面的政策对话，增进对重要问题的理解，促进利益相关者和/或各国之间达成共识。
- 4) **建议并支持国家和区域层面制定、实施、监督和评价循证政策、投资与计划的能力建设工作。**具体包括建议并支持制度强化和人力资源开发方面的活动，并就计划实施直接提出建议。
- 5) **建议和支持粮农使命所涉领域内知识、技术和良好操作的整理、推广和采用。**作为一个知识型组织，粮农组织在使命所涉的所有领域内都要占据知识和技术的制高点，成为支持各国采用现有知识技术推动发展的力量源泉和组织工具。
- 6) **促进政府、发展伙伴、民间社团和私营部门之间建立伙伴关系，共同确保粮食和营养安全、农业与农村发展。**粮农组织的使命宽泛，包括很多需要从宽泛全面视角着眼解决的重要发展问题。但是，粮农组织在工作中应当侧重那些能够体现特殊专长的领域，并与其他组织建立强有力伙伴关系，开展其他必要的补充性工作。
- 7) **在粮农组织使命所涉领域内开展国家、区域和全球层面的倡导宣传工作。**粮农组织的一项重要职责是在使命所涉的所有领域内向各国和发展社会提供宣传和信息服务，并就重要、紧迫的发展问题有力地倡导全组织立场。

36. 这些核心职能符合独立外部评价的愿景，即：“粮农组织的目标是确保在使命所涉的领域内，处于不同发展水平的国家，包括最贫困国家，都能获得所需的知识、公共产品和服务”。这项目标需要粮农组织成为全球政策的制定者、促进者、伙伴和协调者，同时也要成为“行动者”。

37. 为了执行这些任务，并响应北美非正式区域会议的建议，粮农组织应：a)侧重技术专长与知识，推广国家层面的现有良好做法；b)在本组织使命所涉领域的行动中发挥主导作用；c)充分利用网络和伙伴关系优势。另外，在某些情况下粮农组织也要加强自身的组织能力和人力资源，以期全面落实七项核心职能，特别是巩固本组织在粮食、农业、渔业和林业领域提供公共产品和政策建议方面作为全球主要参与方的地位。

38. 选定的核心职能是粮农组织组织开发相关工作最为重要的工具，而下文描述的五个战略目标则是凸显了粮农组织需要集中力量解决的主要发展问题。这样，粮农组织工作的组织和侧重可以通过一个由战略目标和核心职能绘成的矩阵直观地表现出来，每个战略目标项下的工作可以通过核心职能的履行落实到位。

39. 下一节中结合每个特定发展挑战阐释了粮农组织的比较优势。

#### 与特定挑战相关的比较优势

40. 比较优势是一个相对的概念，体现在三个维度：

- 1) 首先，它是相对于所追求的终极目标的一种特殊能力。比较优势是必须是与需应对挑战和为应对挑战而“需实现结果”（即目标）相关的优势。
- 2) 其次，它取决于粮农组织为实现特定目标而追求和实施的一整套活动与工具。这个过程是双向的：
  - a) 从活动到比较优势及能力：粮农组织不断开展的活动可以加强本组织的能力和比较优势；
  - b) 从比较优势和特殊能力到活动：粮农组织应当在拥有比较优势或特殊能力的领域展开活动。
- 3) 第三，这个概念与其他主体在应对同一挑战和实现既定目标方面的角色和成效有关，各方可能采用的是同样或不同的工具。

41. 找出粮农组织在每个挑战方面的比较优势的具体分析详见《粮农组织的属性、核心职能和应对全球挑战的比较优势》，网址链接为 <http://www.fao.org/bodies/council/cl144/en/>。文中表格有4个条目：a)挑战；b)应对

挑战“需实现结果”；c)粮农组织的比较优势或行动能力；d)粮农组织在活动、文书和工具方面开展行动的潜在侧重领域。

#### **D. 粮农组织的战略目标**

42. 第二部分 B 节提出的七项挑战，包括区域特点和优先重点，反映了成员国和发展社区（包括粮农组织）在近期将会面对的主要发展问题。这些挑战是确立战略目标的基本考虑，选择战略目标的分析过程还考虑了另外 5 个方面的内容：

- a) 粮农组织的使命、远景和目标（第二部分 A 节）；
- b) 相关千年发展目标，以及经联合国管理机构批准、对粮农组织为其在联合国系统内主要职责安排先后次序具有重要指导意义的其他宽泛使命。其中尤为重要的是粮农组织在联合国系统内就粮食安全问题和可持续农业发展接受的具体职责和使命；
- c) 涉及粮农组织工作的国际协议；
- d) 粮农组织和联合国系统采纳的结果管理方法，独立外部评价和粮农组织管理机构提出的相关建议（即粮农组织应围绕少数针对主要发展问题的基于结果战略目标组织相关工作），以及职能目标代表的支持性环境；
- e) 粮农组织的主要组织属性、由此界定的核心职能，以及结合其他国际组织具体使命确定的在每个挑战方面的比较优势（第二部分 C 节）。

43. 以下五个拟议的战略目标代表了粮农组织的重点工作领域。本组织将围绕这些目标开展重点工作，努力实现组织成果，促进实现本组织三个主要目标：

- 1) 消除饥饿、粮食不安全和营养不良**
- 2) 以可持续方式增加和改善农业、林业和渔业的产品和服务供给**
- 3) 减少农村贫困**
- 4) 在地方、国家和国际各级推动建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统**
- 5) 提高生计活动对威胁和危机的适应力**

44. 除了各战略目标项下确定的工作领域外，还要提出两个跨领域的主题，确保相关视角能够完全纳入《中期计划》以及《工作计划和预算》：

- a) **性别** – 粮农组织将把性别问题纳入工作的方方面面，确保对于性别平等的关注成为标准制定工作，以及区域、分区域和国家层面计划与项目

的普遍特点。为各国提供的支持要涵盖多项内容，包括政策建议、知识管理、制度支持、能力建设和战略伙伴关系。因此，所有战略目标中都要系统性地对待性别问题，取得进展也要密切监督。

- b) 治理<sup>13</sup> – 粮食和农业事务中善治的重要意义和多元贡献贯穿五个战略目标下形成的所有结果。治理若不加以改进，就无法实现本地、国家、区域和/或全球层面的预期结果。粮农组织将侧重能够加强各方互动的干预措施，例如促进制度强化，营造更加有利的合作环境。

45. 此外，根据结果管理方法，还提出了第六个目标，即围绕核心规范性工作为本组织的工作提供技术知识、质量和服务。职能目标将为外延；信息技术；治理、监督和方向；以及行政管理创造支持性环境。这些内容将在《中期计划》中详细阐述。

46. 《中期计划》中各项战略目标的行动计划（参阅第三部分 C 节初稿）描述了粮农组织应对相关问题的总体策略。行动计划介绍了选定的主要问题，核心职能实施的方式，以及需要建立伙伴关系的领域。行动计划也阐述了选定的组织成果以及意向性产出。目前正在制定用于评估组织成果以及对各项战略目标相关发展结果所做贡献的指标和具体目标。

47. 各项战略目标背景因素的高级别摘要和规划工作要点详见下文。

#### 战略目标 1：消除饥饿、粮食不安全和营养不良

48. 粮农组织将通过实现三项组织成果促进消除饥饿、粮食不安全和营养不良：

- 成员国及其发展伙伴对消除饥饿、粮食不安全和营养不良做出明确的政治承诺并配置所需资源；
- 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包容的循证治理机制；
- 成员国及其发展伙伴制定、实施、监督并评价旨在消除粮食不安全和营养不良的政策、计划和投资。

49. 尽管在总体发展、粮食生产和减贫方面取得了一些进展，但消除持续饥饿、粮食不安全和营养不良仍需创造两个必要条件：(i)加强政治意愿和承诺，并辅以

---

<sup>13</sup> 治理涉及到公共和私营主体表达利益诉求，形成、落实和持续发展决策的正式和非正式规则与过程。

适当的治理和问责机制；(ii)在改善粮食安全和营养状况方面可能产生最大影响的领域开展目的性更强的行动。

50. 战略目标 1 旨在与主要利益相关方合力创造各个决策层面的必要条件。战略目标的成功实现需要各种因素的适当平衡，包括：以充足信息和分析为支撑的饥饿削减宣传；不断强化的循证政策建议与协调；以及能力建设。

51. 战略目标 1 也会给其他战略目标带来增值：1)从粮食安全和营养的视角评价这些战略目标的相关性；2)确保落实一个连贯全面的政策、制度和问责框架，保证旨在应对饥饿、粮食不安全和营养不良当前因素和深层次因素的各项行动相互协调，并产生看得见、摸得着的结果。

52. 为协调各个领域以及不同利益相关者群体之间的复杂关系，推动就消除国家、区域和全球层面饥饿、粮食不安全和营养不良产生最大影响<sup>14</sup>，需要围绕三个领域展开工作：(i)鼓励推动就消除饥饿、粮食不安全和营养不良做出明确的政治承诺；(ii)在全球、区域和国家层面建立适当的治理机制；(iii)加强问责与监督能力，特别是全领域及跨领域政策、计划和投资的制定、实施和评价相关的能力。

#### 战略目标 2：以可持续方式增加和改善农业、 林业和渔业的产品和服务供给

53. 粮农组织将通过实现四个组织成果来以可持续方式增加和改善农业、林业和渔业的产品和服务供给：

- 生产者和自然资源管理者采用能够可持续增加和改善农业、林业和渔业的产品和服务供给的操作方法；
- 各成员国的利益相关方加强治理 – 支持生产者向可持续农业系统转型所需的法律、政策和制度；
- 利益相关方接受并实施可持续增加和改善农业、林业和渔业的产品和服务供给所需的国际治理机制；
- 利益相关方就农业和自然资源的规划与管理做出循证决策，通过监督、统计、评估和分析支持向可持续农业转型。

54. 过去 50 年中，全球农业生产增长了 2.5 到 3 倍。这主要是因为：密集使用化石燃料和其他投入品；灌溉；以及在一定程度上得益于农田面积扩大。但是作

<sup>14</sup> “饥饿”、“粮食安全”、“营养”以及“粮食和营养安全”等概念的内涵和使用在《术语辨析和选用》(CFS 2012/39/4)一文中有明确阐述 <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776E.pdf>。

物单产的增速却连年放缓。目前的生产水平已经给多数农业生产系统带来巨大压力。在很多地区，粮食产量的提高常常伴随着水土资源退化，而这些却是承载生产的根本。据估测，全球 1/4 的土地资源退化严重，此外还有 8% 的土地处于中度退化状况。不可持续的农业操作以及土地用途的变化是土地退化，以及对粮食生产至关重要的生态系统服务和生物多样性损失最为重要的成因。

55. 森林是工业圆木、薪柴和非木材森林产品的直接来源，另外也为全球近 10 亿的最贫困人群提供粮食和现金收入。尽管森林对水土保护和减缓气候变化非常重要，但滥砍滥伐和森林退化问题仍然十分突出。

56. 2008 年，捕捞渔业和水产养殖总计生产了 1.42 亿吨渔品，此外还支持了约 5.4 亿人的生计。与此同时，32% 的渔业资源衰竭，过度捕捞的鱼群数量（目前为 52%）仍在不断扩大，气候变化正在对鱼群造成我们仍然无法知晓的影响。

57. 在这种严峻的形势下，粮食、饲料和纤维的全球需求仍会持续扩大，农业、渔业和林业部门需要满足这些需求，特别是在发展中国家。在全球很多地区，气候变化都有可能成为一个较大的风险乘数，因为气候变化会改变农业生产依赖的温度、降雨和河流流量，而更为极端的天气事件还会给生产水平、自然资源的获得以及人们的生计带来严重的不良后果。

58. 农业、林业和渔业别无他路，必须转向更加可持续的消费和生产系统 – 这是满足不断增长的需求的必由之路，同时还要保护赖以生存的生态系统服务。另外，产量提高的同时也要兼容考虑各异的区域需求、潜力和局限。应对环境挑战，推动绿色经济，确保分配公平、经济适应力和生产系统的可持续性是战略目标 2 的基础。

59. 战略目标 2 的实施旨在采用一种通盘考虑的方针，贯穿各个领域，特别是要推动：1)更加可持续的操作方法；2)更为适当的治理安排；3)更加有效的国际机制；4)循证的决策方式，既不能过于僵化，也不能与部门方针脱节（即：作物、畜牧、渔业和林业）。

60. 战略目标 2 的设计有很多创新之处，主要体现在对如下内容的强调：1)整合可持续性三大“支柱”（环境、经济和社会）的相关工作；2)推动大范围转型，让数量庞大的生产者和资源管理者接受更为可持续的生产做法。这个范围也反映了里约+20 会议的结果，可以更好地阐释农业、林业和渔业对可持续生产及消费做出的多重贡献。

### 战略目标 3：减少农村贫困

61. 粮农组织将会通过实现三个组织成果促进减少农村贫困：

- 成员国的扶持性环境得以改进，支持农村小型生产者、家庭农户和农村小企业家摆脱贫困；
- 成员国的扶持性环境得以改进，通过农业发展为农村男性、女性和年轻人创造更为体面的农业和非农就业机会；
- 政府及其发展伙伴制定实施相关政策和计划，增强社会保护计划对农村减贫、粮食安全以及自然资源可持续管理的积极影响。

62. 在全球多数地区，农村贫困的状况都在不断得到改善。但是，贫困水平高居不下，特别是在部分农村人口中，仍在阻碍着粮农组织全球目标的实施。在很多地区，长久以来对农业的忽视抑制了农业促进经济增长的能力，也未能创造必要的就业和收入机会。

63. 充足的农村生计活动对于保障粮食安全和福祉水平至关重要，但是在不断变化的农村环境中生计状况主要是取决于直接生产，以及农业和非农就业。生产力水平低下和就业环境恶劣是大量人口摆脱贫困的主要障碍。

64. 政府要确保将农业和农村发展，以及农村减贫放在政策议程的重要位置。这些政策要促进小农户和家庭农户提高生产力水平（对妇女和年轻人要给予特别关注），推广体面的农业和非农就业条件，并加强农村地区的制度安排。农村减贫所需的其他政策包括：获得技术和投入品，对小农场和家庭农场、合作社以及农民协会的重点支持（特别是要更好地融入市场和生产链），面向农村居民的社会保护和生产性安全网，以及从农业转向其他可持续农村和城市生计的退出策略。

65. 战略目标 3 涵盖了上述必要因素，重点是要建立有效的扶持性环境，支持农村贫困和弱势群体摆脱贫困陷阱，以及制定实施不断完善的政策。相关工作将侧重以下方面：(i)提高自然资源联合管理相关政策以及政策和法律框架的针对性，完善土地管理，可持续提高生产力水平，以及加强服务提供和包容性的生产者组织；(ii)为女性、男性和青年人提供体面的农业和非农就业机会；(iii)促进社保措施与农村发展计划形成合力。

66. 与此同时，还有几个跨领域问题值得关注：性别平等与性别敏感方针；对弱势群体（例如年轻人、老人和土著居民）的支持；纳入不同的农业生态、社会文化、经济和政策视角；循证信息，包括吸取的经验教训以及对过往政策开展的

影响分析；通过营养敏感的跨领域政策、计划和投资实现营养安全；各个层面的治理体系，推动减贫工作持续有效地开展。

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

67. 粮农组织将通过实现三个组织成果在地方、国家和国际各级推动建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统：

- 通过政策、监管框架和公共产品推动建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统；
- 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；
- 通过国际协议和机制推动包容和高效的市场发展<sup>15</sup>。

68. 全球粮食和农业体制正在经历巨大的变革，全球化、集中化、工业化和科学化趋势日益明显。通常情况下，这些变革会推动总体增长和效率提高，但同时也会给中小生产者和加工商带来竞争壁垒，严重影响农村地区的生活方式和就业机会。这些广泛的变革表明政策制定者和其他利益相关者要采纳一个全面的视角来审视粮食系统和供应链，确保粮食系统和供应链的发展能够紧密跟上粮食安全、农村减贫以及自然资源可持续管理的总体目标。

69. 粮食和农业生产的主要资源面临着日益增长的压力，但消费者需求又在不断扩大和变化，这就使得快速变化的农业体系安全持续运行更为紧迫。在道义上和政治上也要让粮食和农业体系更具包容性，确保所有代表都能参与进去并得到赋权。

70. 战略目标 4 下的工作应采纳本组织翔实的证据基础和经验，涵盖影响粮食和农业系统包容与效率的主要因素。其他可以利用的优势包括本组织在趋势分析和预测方面的突出专长；针对国家层面适当反应的政策建议，包括市场准入；以及治理。战略目标 4 下面政策改革和能力建设工作要实现：建立更加有效的国家层面扶持性环境；让私营部门适当参与<sup>16</sup>；以及确保国际市场的公正和效率。制度发展以及产后活动的包容和效率等关切也要加以解决。

---

<sup>15</sup> “国际协议”是指推动市场公平、包容和效率的各种框架、准则和守则。

<sup>16</sup> 私营部门是非由国家控制的经济部门，由营利性个体和企业运作。私营部门包括私营企业，也包括合作社及生产者组织。

71. 就战略目标 4 的组织成果而言，包容性更强和效率更高的农业和粮食系统很大程度上取决于以下方面的针对性行动：标准；监管服务；技术；市场功能；公立和私营部门制度、关系和联合投资行为；以及影响贸易的国际文书。

#### 战略目标 5：提高生计活动对威胁和危机的适应力

72. 粮农组织将通过实现下列四个组织成果来提高生计活动对威胁和危机的适应力：

- 加强农业、营养、粮食安全和食品安全领域灾害与危机风险防范的法律、政策和制度体系以及监管框架；
- 了解、预测、分析、监督已知和新出现的粮食、营养与农业威胁，并付诸适当的决策和行动；
- 加强预防和影响削减方面的能力，降低灾害和危机影响粮食和农业系统的可能性和严重程度；
- 影响粮食和农业系统的灾害和危机得到有效负责的管理，包括应备、充分响应和有效的危机后转型。

73. 一般来说，“适应力”是指防范灾害和危机，以及预测、消化、适应或及时、有效、可持续地从中灾害和危机中恢复的能力。这种能力是面对影响农业、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、恢复和完善生计系统。

74. 适应力和脆弱性是一枚硬币的两个方面。适应力反映的是管理危机的能力；而脆弱性是指易受冲击影响的程度。在制度受到挑战时，例如持续的危机、暴力冲突和危机后转型过程，社会的适应力就显得尤为重要。

75. 危机发生时，适应力较强的生计系统能够抵御威胁，或适应新的路径。当威胁演变成危机时，例如自然危害（例如飓风、干旱、虫灾）超出了社会的应对能力，从而将威胁升格为灾害，适应力就是脆弱小农户的第一道防线 – 有时甚至是唯一的防线。缓冲危机影响能力有限的人们可能一生都会受到影响，这种负面影响甚至会波及后代，使粮食安全的边缘人群陷入营养不良状况，贫困人群最终流离失所。

76. 消化、防范冲击的能力往往也会受到危机的频次和规模以及危机的累积效应的影响而不断削弱。周而复始、多面发威的危机蚕食了人们的生计，导致自然资源无法可持续利用，给数百万贫困和边缘人群带来不良影响。而本应保护和延续生计活动的制度环境却没有充分建立，这进一步加剧了问题的严重性。

77. 战略目标 5 要求减少风险，推动应备和恢复安排，确保各种人道主义、发展和投资行动形成最大合力，同时还要加强能力建设，应对各种风险和危机管理行动以及相关的转型。一个重要的方面是在确保增长的同时，投资推动适应性更强的生计以及和平的社会。人道主义行动应当主要关注挽救生命和生计，发展计划应当纳入风险削减措施。预防、减缓、防备、响应、恢复和重建是战略目标 5 下面需要采用全面综合视角重点关注的工作。

78. 战略目标 5 与其他战略目标之间既能相互补充，同时也有适当的清晰界限。危机和灾害发生时，重要的是要从总体发展目标的角度引导相关行动，将提高适应力作为应对饥饿、粮食不安全和营养不良（战略目标 1）的承诺的一部分内容。战略目标 5 也涉及到：生态系统可持续性和气候变化减缓与适应（战略目标 2）；减贫和安全网（战略目标 3）；以及市场和私营部门活力（战略目标 4）。战略目标 1 和战略目标 4 都有助于减少全球粮价波动和食品安全紧急事件的长期风险和由此带来的压力，而战略目标 5 则是侧重灾害和危机的风险削减。

### III. 《2014-17 年中期计划》纲要

#### A. 粮农组织基于结果的框架

##### 背景

79. 粮农组织远景和全球目标作为当前战略框架的部分内容已经得到领导机构批准通过（见第二部分 A 节）。

80. 2009 年 11 月，粮农组织大会第三十六届会议<sup>17</sup>根据关于本组织优先重点和计划的《近期行动计划》中的行动，确立了一项新的计划和预算方针。为期 4 年的《中期计划》采纳了完善后的基于结果方针的原则和主要内容（详见战略框架），具体包括：

- **战略目标**，即实现全球目标所需取得的发展结果；
- **职能目标**，为粮农组织的工作提供扶持性环境；
- **核心职能**，即粮农组织用于实现结果的重要行动手段；
- **组织成果**（此前称作“组织结果”），即粮农组织在实现目标方面的工作成果，以**指标和具体目标衡量**。

81. 基于 2012 年 1 月启动的战略思考进程，以及 2010-11 年实施基于结果方针的经验，提出了一些需要完善领域的并将其纳入正在编制的《2014-17 年中期计划》。这些领域包括：1)精简战略目标和组织成果数量，更突出跨领域特性和针对性，具体设计中从全球目标到目标再到成果和产出有清晰的脉络，并通过指标和具体目标衡量；2)制定目标，保证各部门的技术知识、质量和服务；3)特别关注性别和治理这两个跨领域主题，将其纳入所有战略目标；4)调整职能目标；5)审议并更加严格地落实核心职能。

##### 战略目标

82. 战略目标反映的是成员国在粮农组织增值干预的基础之上希望实现的国家、区域和全球层面长期（10 年）发展结果。经审议的《战略框架》提出的战略目标具有多个可以帮助其更为重视结果的特点：战略目标与全球目标的联系更为直接；数量更为精简（当前战略框架中有 11 个战略目标，而经审订后仅有 5 个）；战略目标的实现情况需要通过指标衡量（详见下文）；以及有详细的《行动计划》来描述粮农组织用以应对战略目标中提及问题的总体方针。五个战略目标包括：

<sup>17</sup> CR 10/2009

- 1) 消除饥饿、粮食不安全和营养不良
- 2) 以可持续方式增加和改善农业、林业和渔业的产品和服务供给
- 3) 减少农村贫困
- 4) 在地方、国家和国际各级推动建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统
- 5) 提高生计活动对威胁和危机的适应力

83. 这些战略目标和上文重点介绍的创新将写入正在编制的《中期计划》。

#### 行动计划

84. 《行动计划》描述了粮农组织用以应对战略目标中提及问题的总体方针，详见第三部分 C 节。行动计划将会作为全组织计划加以落实，并辅以区域计划性活动作为补充。每个《行动计划》都将由一个战略目标计划负责人牵头。

#### 技术知识、质量和服务

85. 第六个目标是围绕核心的规范性工作为本组织的工作提供技术知识、质量和服务。

86. 相关部门将会根据上文提及的第六个目标支持具体的技术、规范性和标准制定工作领域，包括为技术委员会提供服务。这些部门还要负责管理围绕主要学科、横跨所有地区组织建立的技术网络，以此作为人力资源能力建设的工具。除此之外，总部技术部门的职工还需要抽出部分时间接受计划负责人的总体指导和监督，为该计划负责人所管战略目标的实现提供直接支持。

#### 关于性别和治理的跨领域主题

87. 第二部分 D 节重点提及，《行动计划》的制定和实施需对性别和治理这两个跨领域主题给予充分重视，确保这两方面的视角和方针能够充分融入本组织的计划工作。这两个跨领域主题下面的侧重领域将具体落实到各个战略目标之下，并制定《行动计划》着眼于性别和治理相关问题，同时辅以新的结果框架下开发的可测量指标或具体产出。这会确保项目在各个阶段 – 开发、实施、监督和报告，都能满足性别和治理的相关要求。

88. 这项方针将使本组织各项活动中纳入性别和治理视角的工作更加透明，更有保障。这也符合大会的决策<sup>18</sup>。在 2009 年为本组织引入修订后的计划和预算系

<sup>18</sup> CR 10/2009 执行段落 1(b)(ii)

统时，大会决定：“性别视角要全面纳入《战略框架》和《中期计划》，不再以《性别和发展行动计划》的形式单独出现。”

### 职能目标

89. 职能目标是粮农组织为支持战略目标实现所提供扶持性环境的重要内容，在保证服务有效交付的同时，也对效率给予了足够的重视。

90. 《2010-13 年中期计划》中包含两个职能目标：职能目标 Y，旨在推动高效务实行政，并涉及本组织行政预算；和职能目标 X：“与成员国和利益相关者开展有效协作”，旨在明确战略方向，充分利用并突出比较优势，以及更加有效地治理与监督粮农组织业务的完整性。

91. 在《2014-17 年中期计划》中，关于高效务实行政的“职能目标”（目前为“职能目标 Y”）将得到保留，清晰体现为行政工作配置的资源<sup>19</sup>，并提供效率和效果相关的指标。

92. “职能目标 X”则将进行重新编写，使之更加明确地体现为以下领域提供的扶持性服务和配置的资源：信息技术、成员国支持、监督、以及宣传、沟通和伙伴关系。这将特别解决成员国过去提出的关切，即与战略目标相比“职能目标 X”的相关信息不甚明了<sup>20</sup>。

### 核心职能

93. 核心职能是粮农组织用于实现结果的重要行动方式，反映了本组织行动计划中重点考虑的干预类型。比较优势与核心职能的概念在很多制度文件中都有深入阐释，例如《2000-2014 年战略框架》和《2010-2013 年中期计划》。战略思考进程也对核心职能与比较优势的概念进行了重新审视。第二部分 C 节描述了修订后的一整套拟议核心职能，共计七项。

### 组织成果

94. 战略目标下设了更为具体的组织成果，通过指标和具体目标加以衡量。所谓具体目标，是指各国与伙伴利用粮农组织的产品与服务在四年时间内需要实现的目标。在以 5 个初步行动计划为基础的《2014-17 年中期计划》纲要中，战略目标下战略结果的数量大幅削减，力求更加突出重点，便于安排先后次序。

<sup>19</sup> CR 10/2009 执行段落 1(c)

<sup>20</sup> CL 141/8第7段和CL 141/9第35段，具体信息详见C 2011/3 - 2号情况说明。

95. 在组织成果的层面，区域会议和技术委员会提出的优先重点将被直接纳入重点领域和期望产出的确定工作。此外，粮农组织与相关国家政府共同确定的国别规划框架会确保粮农组织的工作重点吻合各国确定的优先重点，这项工作也会影响分区域和区域重点行动领域的确定，包括通过区域会议和区域专业委员会。这种自下而上的方法已经融入战略思考进程，并体现在战略目标和组织成果制定过程的方方面面。

#### 指标和具体目标

96. 在审议《2010-13 年中期计划》时，理事会和大会要求秘书处继续改进指标和具体目标的制定工作，为绩效管理和报告奠定扎实的基础。这方面有几个问题需要考虑：当前战略目标在设定时并未配套相关指标；组织成果层面的指标大都无法体现粮农组织采取行动取得的“成果”或变化；需要更加重视制定可测量指标并划定基线水平；以及衡量绩效的成本必须与收益实现平衡。

97. 这些问题正在通过《2014-17 年中期计划》的一个磋商协作进程加以系统化梳理，包括修订全组织成果链模型，明确粮农组织促进实现战略目标层面发展结果的影响路径。相关工作将在 2012-13 年继续推进。

98. 下表概述了经审议的《战略框架》和《2014-17 年中期计划》的主要内容：

## 粮农组织的结果框架：主要内容

### 粮农组织远景

让世界远离饥饿和营养不良，粮食和农业应当以一种经济、社会和环境上都可持续的方式推动所有人，特别是最贫困人群，的生活标准提高。

三项全球目标包括：

- 减少饥饿人群的绝对数量，逐步确保人们在任何时候都可以获得充足、安全和营养的食物，满足积极健康生活的膳食需求和食物偏好；
- 消除贫困，推动涵盖所有人的经济社会进步，加强农村发展和可持续生计；
- 实现自然资源的可持续管理与利用，包括土地、水、空气、气候和遗传资源，造福当代居民和子孙后代。

### 战略目标

1. 消除饥饿、粮食不安全和营养不良
2. 以可持续方式增加和改善农业、林业和渔业的产品和服务供给
3. 减少农村贫困
4. 在地方、国家和国际各级推动建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统
5. 提高生计活动对威胁和危机的适应力

### 其他目标

技术质量、知识和服务

### 跨领域主题

- 性别
- 治理

### 核心职能

1. 推动支持各国制定实施规范性和标准制定文书，例如国际协议、行为守则、技术标准等等；
2. 整理、分析、监督并改进粮农组织使命所涉领域的数据和信息获得；
3. 协调、推动和支持开展全球、区域和国家层面的政策对话；
4. 建议并支持国家和区域层面制定、实施、监督和评价循证政策、投资与计划的能力建设工作；
5. 建议和支持粮农使命所涉领域内知识、技术和良好操作的整理、推广和采用；
6. 促进政府、发展伙伴、民间社团和私营部门之间建立伙伴关系，共同确保粮食和营养安全、农业与农村发展；
7. 在粮农组织使命所涉领域内开展国家、区域和全球层面的倡导宣传工作。

### 职能目标

- 行政
- 其他支持性领域，例如信息技术、成员国支持，以及沟通、伙伴关系和宣传。

## B. 实施措施

99. 由战略思考进程衍生的新的结果框架以及 CL 145/3 概述的转型措施旨在确保建立一个连贯健全的系统，支持本组织以最为务实有效的方式侧重战略目标，同时建立清晰的问责安排。

100. 该系统的一项重要内容是预算章节结构。该结构不但是大会审批两年度预算的参照物，而且也会直接影响两年度的规划、监督和报告。除了针对战略目标的执行力和影响力提供一个透明框架外，预算章节结构也反映出粮农组织知识和标准制定工作的重要意义。为《2014-15 年工作计划和预算》开发的新的预算章节结构旨在以清晰一致的方式说明资源的规划使用情况，包括相应的问责安排。

101. 尽管工作仍在进行，但根据经审议的《战略框架》和正在制定的《中期计划》，预算章节结构中的预算章节安排预计将包含如下方面：

- 战略目标 – 安排几个具体章节，说明五个战略目标之下《行动计划》实施的资源配置情况；
- 技术质量、知识和服务，涵盖核心技术领导力、规范性活动以及质量保障工作；
- 职能目标，专门为目前的职能目标 Y 安排一个章节，并更加清晰地介绍当前的职能目标 X；
- 应急、资本支出和安保支出，分别单独介绍；
- 技术合作计划和粮农组织办事处，分别单独介绍；

102. 2010-13 年已经引入了矩阵式管理方针，即管理者既有组织结构内的责任，也有结果框架内的责任；但是，资源的规划和配置还是参照组织结构。2014-17 年将会推行一个重要的转变，即战略目标计划负责人将全面负责相关战略目标《行动计划》，包括资源要求的规划。

103. 技术质量、知识和服务将由相关技术知识和服务主管部门的负责人承担问责。他们要根据直管职工的时间安排，规划、预算、监督和报告相关工作。

104. 技术合作计划及粮农组织办事处都会推动战略目标的实现<sup>21</sup>，但由于两者不在战略目标计划负责人的直接规划和管理控制之下，因此两者的资源配置仍然独立成章。

---

<sup>21</sup> CL 145/3 第 15-17 段，和 CL 145/8

105. 提供扶持性环境的职能目标由相关的全组织业务责任人负责。当前两年度引入的制度强化措施和转型变革将有助于确保组织结构和职能责任实现更好的匹配<sup>22</sup>。

## C. 战略目标行动计划

### 引言

106. 行动计划阐明的是粮农组织针对各个战略目标确定的问题和难点开展工作而将采用的总体战略。行动计划阐述选定的主要问题和各核心职能的发挥方式，并指明需要利用伙伴关系来实现已选定且附带代表性产出的组织成果的领域。目前正在设计制定各项指标和目标，用于衡量组织成果的实现情况以及对与各战略目标相关的发展成果的贡献大小。这些行动计划将既包括粮农组织总部开展的活动，也包括各组织部门单独或由两个或两个以上部门协作在实地开展的活动。

107. 行动计划的实施将建立在发挥七项核心职能的基础之上，核心职能是粮农组织的主要工作手段。各核心职能发挥的侧重点和相对重要性将取决于既定产出和相关活动的具体特征。

108. 行动计划将包括纲领性区域举措。这些举措旨在集中力量应对战略目标的某个主题和某次区域会议明确设定的一个有关优先重点。2012-13 年依托多学科基金对这些举措的运用进行了测试<sup>23</sup>。根据设想，每项行动计划将至少包括两项纲领性区域举措。

109. 在《2014-15 年工作计划和预算》中，整体性计划将按各战略目标进行组织，目的是：统揽行动计划的实施、提供理念方面的领导、参与实施、共同筹措外部资源并在实现每个组织成果的既定目标方面担负总体制度性责任。

110. 行动计划还将作为 CR 10/2009 中提出的影响重点领域，即指导预算外资源筹措的优先领域，从而便于对重点影响领域的预算外资源实施监督，提高正常计划资助活动与预算外资源资助活动之间的一致性。

<sup>22</sup> CL 145/3 第二部分和第三部分

<sup>23</sup> CL 145/3 第二部分 C

## 战略目标 1：消除饥饿、粮食不安全和营养不良

### 行动计划（初稿）

#### 背景和依据

111. 世界具备充分的生产能力为每个人提供充足的食物；然而，尽管过去二十年取得了一定进展，但仍有 8.7 亿人身陷慢性饥饿之中。据估计，在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 5500 万人属于急性营养不良（孱弱）。此外，世界上有 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，这对社会整体的人类、社会和经济成本十分巨大，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。

112. 在经济增长、科学和技术以及粮食可供量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。目前需要的是大力提高决心，在各行各业和各利益相关者群体中间采取目的性和连贯性更强的行动，还要承担起更大的责任。这还意味着要把粮食和营养安全目标及所需采取的行动全面纳入发展战略当中，予以妥善落实并安排充足资金。

113. 这一事业需要众多的利益相关者参与其中，同时要兼顾新的和尚未充分把握的挑战：例如全球化、快速城市化及粮食和农业系统转型的影响；广泛的生活方式转变；气候变化和对环境的其他威胁；改变着粮食和农产品流通、生产和供销性质的科学技术进步以及粮食和能源价格波动等。

114. 这样一个行动框架的基本前提包括统一对问题和解决方案的认识、掌握可靠的数据和信息、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。

#### 支撑战略目标 1 的主要要素

##### 政治承诺

115. 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、次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。联合国高级别工作组的设立和世界粮食安全委员会（粮安委）的改革是两项重大举措，体现了粮

食安全在全球和区域发展议程中的重要地位。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 首脑会议的领导人迎接“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 应首当其冲地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，以及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。

116. 承诺应当包括在各项国家战略、政策和计划中指定更明晰的粮食和营养安全目标、政策和计划以及监测和责任担当机制，以便促进人类福利和基础广泛的社会经济发展。也务必做出坚决承诺，在提高妇女、儿童以及贫困和脆弱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

117. 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和营养安全做出贡献。领导人、决策者和其他利益相关者务必要提高对这些因素之间相互关系的认识水平。人们通常认为减少饥饿和粮食安全基本完全依靠粮食生产或粮食自给，而有关粮食和营养获取的问题没有得到应有重视。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、零散或根本不掌握。战略目标 1 应当促进生成基础性数据、统计和信息并形成对问题和解决方案的扎实的统一认识。

118. 在新近才脱离饥饿和营养不良的国家以及仍面临饥饿和极端贫困现实威胁的国家之间开展知识和经验交流，是以可持续方式消除饥饿、粮食不安全和营养不良工作的固有组成部分。在进一步缩短技术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

119. 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、适当的护理和进食作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在多学科性和众多利益相关者参与基础上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。因此，在适当的立法和运转有效的机构的支持下，粮食和营养安全治理机制的改进应将促成具有包容性、透明度、负责任和以证据为基础的政策进程。

120. 当前的主要挑战包括高粮价和粮价波动、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。在全球层面改进粮食安全和营养治理的鲜明范例有：联合国全球粮食安全危机高级别工作组（HLTF）、联合国营养问题常设委员会（UNSCN）以及最为重要的世界粮食安全委员会。

#### 政策、计划和投资的统筹

121. 现行宏观经济、行业和跨行业政策和计划结构中存在的差距、不协调、条块分割和相互矛盾以及关键领域投资不足的问题必须得到解决。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，从而确保相关性和采取对预期影响有针对性的行动。除了设定明确的粮食和营养安全目标之外，各项政策、计划和投资还应当得到信息系统及适当的进展监测和影响评价机制的支撑。

122. 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解决消费缺口的作用，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。

#### 粮食和农业系统对营养的贡献

123. 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，可能要到数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。

124. 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。

125. 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。政府、私营部门和发展机构往往不能充分发挥粮食和农业系统对消除营养不良的贡献，特别是对改进食物质量和膳食结构的贡献。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、计划和投资可以在从生产到营销、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。

#### 组织和个人能力薄弱与缩小性别差距

126. 务必要增强组织和个人能力，确保各项政策、计划、投资和法律在各个技术领域都得到有效落实。使妇女平等享有资产、生产性资源和机会将在粮食和农业领域为社会产生巨大益处。以针对性行动为支撑的适当政策措施能够有助于缩小农业和农村劳动力市场的性别差距。

#### 城市粮食安全和营养

127. 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

128. 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在消除饥饿、粮食不安全和营养不良方面采用以证据为基础的包容性治理机制；
- 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、计划和投资。

129. 这些成果是以粮农组织在与各国和发展伙伴进行互动和合作方面具备独特能力为基础的，特别是作为一个独立的政府间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会议（如农委、渔委和林委）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，而且它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和营养安全的宣传倡导和催化行动。

130. 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。

131. 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资源自愿准则》的制定和谈判）。

132. 粮农组织在粮食和营养安全（包括农业、林业、渔业、农村可持续发展）方面的多学科专业领域，加上其作为各国政府和其他发展伙伴可信赖伙伴的声誉，是实现第三项组织成果的一个重要依靠。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。

133. 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

134. 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，也包括中长期通过提高贫困和脆弱民众自力更生能力、适应力、粮食安全水平和营养状况的方式实现食物权。政治承诺不仅是指政府的责任，也是指民间社会、私营部门和更广泛的发展共同体的责任。

135. 促成政治承诺明确要求一系列利益相关者开展有力的提高意识和宣传工作，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础性和直接根源提出政策选项。宣传倡导工作应当建立在可靠的证据基础上，要求以便于理解、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对采取坚决行动消除饥饿、粮食不安全和营养不良的迫切必要性的认识。

136. 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，包括组织和参加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。工作领域将包括：

- a) 支持世界粮食安全委员会作为最具相关性的全球平台；
- b) 主动参与其他多边举措和宣言：联合国营养问题常设委员会（UNSCN）、联合国高级别工作组（HLTF）、增强营养行动（SUN）、与儿童饥饿做不懈斗争行动（REACH）、2015 年后发展议程、粮食安全和营养新联盟（8 国集团）、联合国零饥饿挑战以及里约+20 首脑会议后续行动等；
- c) 以相同形式参与首脑会议和高级别会议，包括同在 2013 年召开的国际营养大会 21 年回顾会议（ICN+20）和国际森林促进粮食安全会议；
- d) 有关营养问题的区域和国家级会议，主要侧重点是开发营养敏感型粮食和农业系统；
- e) 提高有关畜牧业、渔业、自然资源管理、农田森林和树木对粮食和营养安全特殊贡献的认识；
- f) 借助媒体、网站（包括社会媒体、新闻界）、知识共享平台等开展有关饥饿、粮食不安全和营养不良的宣传沟通工作；
- g) 与区域经济共同体和区域技术合作机构开展互动，以便加强对粮食和营养安全的工作力度；
- h) 本着粮安委关于多利益相关者参与的原则对各国和各区域行之有效的反对饥饿和营养不良联盟提供支持；
- i) 发布宣传工具（简讯、准则、指令等），尤其侧重于营养与粮食、农业、畜牧业、渔业和林业等领域之间的相互关联。

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

137. 实现这一产出的手段是提供可靠信息和证据，提高各级对饥饿、粮食不安全和营养不良问题严重性和根源的认识。工作包括生成和传播数据、统计、信息和分析结果。本组织应特别力求：

- a) 提供获取高质量数据、标准和统计的渠道，帮助提高对粮食和营养不安全（包括食物消费、构成和安全性）基本根源以及适当解决方案的认识；
- b) 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在全球发展议程中对这些分析工作进行反映（全球前瞻研究、形势和展望报告、粮农组织主要出版物以及为 ICN+21 会议编写的背景文件）；
- c) 向人道主义和发展范畴内的粮食安全和营养形势评估和分析提供方法论支持，包括全球信息和预警系统、紧急情况预防系统及粮食和营养安全信息系统；
- d) 宣传农业、林业、渔业和其他行业贡献于粮食和营养安全的方式以及如何使这些领域的政策、计划和投资具有营养敏感度并为消除饥饿、粮食不安全和营养不良做出积极贡献；
- e) 协助开展粮食安全和营养评估和监测，包括对政策和计划的影响评估并分析各生产部门针对营养问题的举措以何种方式为实现预期影响做出贡献；
- f) 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； LandPortal.info； 世界农业观察； 森林协作伙伴关系）；
- g) 向粮食安全和营养高级别专家组（高专组）提供支持；以及
- h) 推动各成员和伙伴在全球范围内对知识产品和服务的获取、利用和共享。

产出 1.3：各级利益相关者对各项框架、政策和计划的制定和谈判做出贡献，加快减少饥饿、粮食不安全和营养不良现象的步伐。

138. 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各项框架、政策和计划能够为实现粮食和营养安全做出积极贡献。

139. 具体工作领域的实例包括：

- a) 支持粮安委“全球粮食安全和营养战略框架”，指导《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[SDGs]以及后千年发展目标框架、记分卡和其他监测工具）；
- c) 支持在与粮食和营养安全相关的各领域实施各项行为守则和标准的工作；
- d) ICN+21 会议政治成果的制定、谈判、实施和监测；
- e) 促进各国在区域和国际层面的对话，交流经验教训和成功作法；
- f) 畜牧业发展社会议程的编制、谈判和实施；
- g) 在粮食、农业、渔业和林业领域的政策、计划和投资中纳入营养方面的考量。

组织成果 2： 成员国及其发展伙伴在消除饥饿、粮食不安全和营养不良方面采用以证据为基础的包容性治理机制

140. 制定实施旨在消除饥饿、粮食不安全和营养不良的政策需要充分体现贫困、最脆弱和边缘化群体的利益，以便确保他们的需求和关注得到应对，还要确保对进展进行监测、对经验教训加以汲取并使决策者担当起责任。

141. 农业、林业和渔业领域的全球、区域、国家和地方治理机制应当为民间社会、私营部门和小规模生产者组织切实和积极参与留出足够空间。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适应力和保障救济、恢复和发展计划之间关联度的战略目标 5。

产出 2.1： 具备制度和法律框架，确保粮食和营养安全的政策流程和治理机制建立在证据的基础之上、具有包容性且尊重人权各原则。

142. 支持上述产出的工作将包括：

- a) 推行能够确保各项协议落实的治理体系，例如《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》；  
《负责任农业投资自愿准则》以及《长期危机国家粮食安全行动议程》；
- b) 审核、强化和/或制定粮食和营养安全的制度和法律框架；
- c) 本着与粮安委相同的参与原则加强和促进区域和国家一级与饥饿和营养不良做斗争伙伴关系和联盟；
- d) 协助各国政府在更广泛的政策和计划中包含改进膳食结构、食品安全和营养的明确且可衡量的目标，确保包容性、责任担当和可持续性。

产出 2.2： 具备对强化粮食安全和营养治理机制形成支持的体系及组织和人力资源能力。

143. 这一产出包括对改进粮食安全和营养治理体系及提高组织和个人能力提供支持，特别是确保决策要建立在证据的基础之上且政策进程具有包容性和透明度。主要内容包括：

- a) 在区域、国家和地方各级制定和实施包容性的利益相关者磋商和协调机制，吸收各行各业（如农业、畜牧业、林业、渔业、营养、教育、社会福利、卫生等）及各种利益相关者（公共部门、私营部门、民间社会、发展机构）参加，并参与“与儿童饥饿做不懈斗争行动”、联合国共同计划编制、粮食安全和营养新联盟（8国集团）以及粮食和营养安全领域的其他举措；
- b) 提高各级对高效率营养治理的认识并对各国和各利益相关者提供相关指导；
- c) 在国家一级推行“改进农业和农村统计全球战略”，包括国别数据库（CountrySATAT）；
- d) 在国家和区域各级推行“粮食和营养安全信息系统”，包括强化分析能力，支持“粮食安全阶段综合分类（IPC）”和“粮食安全和营养行动绘图（MAFSAN）”；
- e) 开发高质量数据生成、分析、传播和利用的机构能力（例如通过家庭或其他调查和指标方面的工作），包括采纳健康膳食方式、改善膳食行为和实现更优营养成效等内容；
- f) 增强在技术和政策层面参加国内各地方、国家和国际各级多领域营养问题讨论的能力。

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、计划和投资。

144. 除提高政治承诺层次和强化治理机制之外，各级的政策、计划和投资也需要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。在实践中，国家、区域和全球各级决策者应该具备对行业和跨行业政策、计划和投资进行审核的必要能力并提高它们与实现这一战略目标的一致性、连贯性和影响力。应当充分重视农业、自然资源、渔业和林业领域以及粮食系统整体中专门针对营养问题的行动，也应充分重视促进安全、充足和健康膳食的消费，还要努力以可持续的方式解决营养不良的各种表征（营养不足、肥胖和微量营养素缺乏）问题，同时辅之以医疗手段。这一组织成果还包括监测和评价系统。

产出 3.1: 成员国具备制定和实施粮食和营养安全领域跨行业政策、战略和投资计划的能力。

145. 工作将包括：

- a) 对宏观经济、行业和跨行业政策、计划和投资进行审议，查找差距、不协调之处和意料之外的负面影响；
- b) 制定开展一整套综合协调的性别敏感型政策、计划和投资，确保改善粮食和营养安全水平；
- c) 共享经验教训和成功作法，例如借助会议、南南合作安排和知识共享平台（如粮食安全和营养论坛及其他知识网络）；
- d) 在各国开展有关政策和计划编制能力建设，这些政策和计划应遵循既定的良好作法，包括“双轨”和以权利为基础的方法；
- e) 培养机构和个人在编制和实施有针对性的粮食和营养安全行动计划方面的能力；以及
- f) 提高粮食和农业领域的公共投资对营养问题的敏感性。

产出 3.2: 对行业和跨行业政策、计划和投资的实施情况进行系统性监测和评价。

146. 侧重点将放在：

- a) 对粮食安全和营养领域政策和计划（跨所有领域）的影响情况进行因具体情况制宜和性别敏感型监测和评价的能力开发；
- b) 负责制定具有包容性、透明度和负责任的政策制定流程的国家和地方政府和非政府主体的能力；
- c) 共享经验教训和成功作法；
- d) 制定实施政策跟踪及差距分析和评估体系（包括“政策、工具、流程”框架）；
- e) 共享国际经验和最佳作法的国家粮食和营养安全平台；以及
- f) 粮食和营养安全的国家和区域协调机制。

## 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

147. 根据这一计划，粮农组织区域会议（2012 年）再次确认了该区域各国的共同目标，即在 2025 年之前消除饥饿。拉丁美洲及加勒比区域办事处为该计划提供了技术秘书处。区域成果和产出是：

成果 1：成员国重申对消除饥饿和营养不良的政治承诺。

产出 1.1：在另 15 个国家成立和强化了“议会反饥饿阵线”，以便政府和民间社会制定对粮食和营养安全有利的法律框架。

产出 1.2：在 PARLATINO（“拉丁美洲议会”）等多国议会结构框架下对“拉丁美洲和加勒比议会反饥饿阵线”进行了整合。

成果 2：该区域各国政府、议员和民间社会在针对有关粮食和营养安全问题方面制定治理和协调机制的对话机会和技术能力得到改善。

产出 2.1：在拉丁美洲和加勒比国家共同体框架下对区域一体化机构（中美洲一体化体系、加勒比共同体、南美洲国家联盟、安第斯共同体）的粮食和营养安全行动进行协调。

产出 2.2：拉丁美洲和加勒比国家共同体国家总统和元首会议要求粮农组织在粮食和营养安全以及农业问题方面对该共同体给予支持和指导。

产出 2.3：拉丁美洲和加勒比对世界粮食安全委员会的参与度得到加强。

成果 3：该区域成员国的机构、战略和计划在应对粮食和营养安全的多领域性质方面的准备水平得到提升。

产出 3.1：在社会保护、学校供膳、家庭农业以及粮食和营养安全政策/战略/规划/计划的监测和评价体系方面实施一项区域南南三方合作计划。

### 战略目标 2：以可持续方式增加和改善农业、林业和渔业的产品和服务供给

#### 行动计划（初稿）

##### 背景和依据

148. 预测到 2050 年世界人口将增加至 90 亿人，到那时单是非洲的人口就将达 20 亿。人口更加众多的未来将受到巨大的社会、经济和环境因素的影响，将面临许多未知数。但要缔造一个免于饥饿的世界就要求大幅度增加生产来满足不断增

长的需求，同时以各种形式稳步向更具可持续性的农业<sup>24</sup>转型。农业的增长和改进需求意味着要采用创新性方法实现可持续性，而可持续性能够造福民众（产品和服务的生产者）和保护环境。农业增长也是多数国家减少贫困和实现粮食安全的最有效手段。它要求小规模生产者、妇女和土著人群切实参与。

149. 因此粮农组织及其成员国面临着一个严峻局面，既要大幅度提高农业生产率和自然资源管理水平，为不断增长的人口提供食物，也要为减少贫困和粮食不安全提供一个跳板。在过去，农业发展战略往往着眼于最大限度地提高生产，对所使用的自然资源或其他生态系统产品和服务造成的破坏几乎不重视或重视不够。这些生态系统服务有助于提高种植业、畜牧业、林业和渔业系统的效率和适应力，还能产生重要的环境效益。

### **支撑战略目标 2 的主要要素**

150. 战略目标 2 在设计方面的创新体现在它强调：1) 粮农组织在可持续性三个“支柱”（环境、经济和社会）方面的工作统筹；以及 2) 促进数量众多的生产者和资源管理者大规模向采用更为持续的作法进行转型的途径。这一领域也反映了里约+20 会议的成果并有助于更准确地诠释农业、林业和渔业对可持续生产和消费理念的贡献。以下为纳入考量的其他主要因素。

#### **自然资源基础的稀缺和退化**

151. 预测人口增长速度最快的某些地区对农业的依赖度很深，且粮食不安全发生率已经很高。同时，预计对自然资源的争夺将越发激烈。这可能来自城市扩张、农业不同领域之间的竞争、以森林为代价扩大农业生产、工业用水、休闲用地以及对海洋利用的竞争等。在许多地方，这些因素正在导致传统资源使用者被排除在享有资源（和市场）的门槛之外。

#### **生态系统服务的重要性**

152. 在生产系统中领会和采用可持续性理念对于增加产品和服务的供给十分关键。粮农组织关于世界土地和水资源状况的第一份报告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。需要加大研究力度，更准确地把握生态系统服务能够在改进农业生产系统中发挥的作用，或者弄清农业生态系统功能的潜在“临界点”可能发生在哪个环节。

---

<sup>24</sup> 本文件中“农业”一词包括种植业、畜牧业、林业、捕捞渔业和水产养殖业。

## 气候变化的影响与缓解

153. 农业是气候变化的一个主要推手，但同时也受到气候变化的巨大影响。农业活动直接产生温室气体并消耗大量源自矿物燃料的能源。气候变化会降低生产系统的适应力并造成自然资源退化。预计气温升高、降雨格局变化和极端事件更加频发将在今后几十年中愈发严重。同时，农业也为缓解气候变化提供着巨大潜力。

154. 气候变化缓解是进一步增加复杂性的因素，在农村地区（正在和预计将发生的）根本性的社会和人口变化，这本身就是对生产不言自明的影响。人的迁移可能是贫困、粮食不安全、不平等、缺乏赚取工资的机会以及对稀缺的土地和水资源竞争加剧引发的。

## 新威胁

155. 除了环境变化的影响之外，人和商品流动的增加和生产实践的变革导致发生来自病原体（例如高致病性禽流感）或外来物种（如果蝇）的新威胁可能性加大。这会对食品安全、人类健康和系统生产力产生影响，可能再加上政策和技术能力不足的作用，使得整个食物链面临风险。

## 治理和政策制定方面的弱点

156. 虽然国际协议和约法能够潜在大幅改善自然资源管理水平，但到目前为止的经验表明，它们得到全面实施的情况并不多见。再者，政策议程与生产和资源保护机制之间基本处于脱节状况。事实上，在生态系统和/或土地景观层面需要采取综合性管理措施。但它们与行政疆界却往往并不吻合。

## 应对形形色色的当地具体情况的必要性

157. 上述挑战的性质和程度在各种农业生产系统中存在较大差异，而这些系统在农业生态和社会经济条件方面也存在差异，因此需要下大力气因地制宜地采取有效解决办法。在这一方面，有必要对以下三个主要农业系统类别加以认识：

- a) 以商品生产为目的的集约系统和土地（发达国家和发展中国家的小规模至大规模灌溉和雨育系统、水产养殖等）。这一类别的主要挑战是自然资源枯竭和退化及因此造成成本提高，还有污染程度严重的问题。
- b) 粗放型（外部投入低的）生产系统和土地，通常其生产者从事农业生产的收益较低且不稳定，缺乏获取提高产量和改善资源退化所需资源的渠道。

- c) 侧重于提供其他（与食物无关的）生态系统服务的地区，尤其是包括原始状态的生态系统，例如雨林、草原、部分海洋区域和苔原以及因各种用途相互竞争而日益受到威胁的地区。

#### 动态创新过程的必要性

158. 必须把可持续性看作是一种过程，而不是一个有待实现的简单定义的终点。这反过来又要求制定适当的技术、政策、治理和筹资框架，支持农业生产者和资源管理者参与动态创新过程。

#### 四项指导原则

159. 从上述背景分析中可以得出四项主要原则，用于指导改进农业生产系统的新方法。

- d) 提高资源利用效率，即用更低的投入获得更高的生产力，同时最大限度降低负面外部性；
- e) 提高对冲击的适应力，例如虫害、病害和气候变化的影响等；
- f) 确定和强化生态系统服务的作用，特别是在其对资源利用效率和适应力的影响方面；
- g) 为获取所需信息提供便利，包括技术信息及农业系统在实现粮食安全和减贫中作用的信息。

#### 行动计划

160. 为落实战略目标 2 制定了四项组织成果：

- a) 生产者和自然资源管理者采用能够以可持续的方式增加和改善农业、林业和渔业产品和服务供给的作法；
- a) 成员国的利益相关者加强治理——支持生产者向可持续农业系统转型所需的法律、政策和制度；
- b) 利益相关者采用和实施以可持续方式改善和增加农业、林业和渔业产品和服务所需的国际治理机制；
- c) 利益相关者在进行农业和自然资源规划和管理方面以证据为基础做出决定，借助监测、统计、评估和分析等手段支持向可持续农业转型。

161. 粮农组织拥有宝贵的渠道，可以与全球和国家层面的农业和环境政策制定者进行接触，它也有实力利用广泛的技术和实地知识为战略决策提供信息基础，

从而支持向更可持续方法进行必要的大规模转型（跨学科转型及各国和各区域之间转型），这应将有助于实现上述不可不谓宏伟的预期成果。在把自然资源管理因素纳入粮食和营养安全及减贫整体战略方面粮农组织也拥有丰富的经验。

162. 大体上看，战略目标 2 要求侧重四个工作领域：

- a) 构建在经济、社会和环境方面健全的生产系统的扶持框架，这些框架囊括资源利用效率、适应力、农业生产的生态系统服务以及可获得性；
- b) 与一系列合作伙伴共同开发、共享和采用符合当地需要的技术和方法，着重克服更大规模采用的障碍；
- c) 在获取和利用证据为政策和规划决策提供支持方面开展能力建设；
- d) 强化与资源可持续利用相关的国际治理机制和手段，尤其强调其切实可行性。

163. 下文对这些组织成果及其各项产出予以进一步阐述（注：鉴于本战略目标工作的复杂性以及多个部门参与的必要性，现阶段产出清单十分粗略，经与所有有关各方进行适当磋商后将加以进一步论述和扩展）。

组织成果 1： 生产者和自然资源管理者采用能够以可持续的方式增加和改善农业、林业和渔业产品和服务供给的作法；

164. 技术、研究和开发发挥着不可或缺的作用，而且与以往相比对当地知识的整合程度大大提高。提高系统层面的可持续性有赖于大量生产者和资源管理者各种细小改进的积累。有关生产实际中的制约和机遇的当地知识可以指导优先重点设定工作和提高科技水平。要实现这种转型就要求在技术型与投资型组织之间构建强有力伙伴关系。

165. 同样重要的是开发各国和当地的能力，扶持创新和投资，从而提高资源利用效率和适应力，包括生态系统服务对农业的用益。这一点可以通过改进生产者的生产实践和结构调整，或者通过减少生产和供应链浪费和损失的方式得到实现。应当通过监测和早期响应的方式及借助旨在提高生态系统对气候、资源和市场变化适应力的措施确保生产系统和粮食链免受一系列威胁的影响。

产出 1.1： 开发和评估生产系统和管理方式在改善和增加产品和服务可持续供给方面的潜力。

产出 1.2： 生产者和自然资源管理者寻找和采用能够支持提高产品和服务可持续生产质量和数量的管理方式。

产出 1.3: 各组织和机构（包括生产者组织和合作社）有能力支持和促进创新以及向农业产品和服务可持续生产转型，为获取所需资源和适当的经济激励提供便利。

组织成果 2: 成员国的利益相关者加强治理——支持生产者向可持续农业系统转型所需的法律、政策和制度。

166. 政策和制度应当重视自然资源自始至终为农业活动做贡献的重要性。为此可以采取一系列政策方案，从为采用可持续作法提供激励，到对造成自然资源耗竭或退化的行为实施管制和财政处罚等。政策出台必须要伴之以实地的切实执行，这要求在参与、责任担当、公平和透明方面具备良好的治理安排。

167. 制度革新需要强化技术咨询服务和科研能力，同时要确保执行力度和按章办事。粮农组织将把良好治理作为可持续增产扶持环境的一个重要组成部分加以推行。粮农组织也将支持各国实施重要领域的各项准则，例如土地、渔业和森林权属负责任治理以及负责任渔业或林业等。

产出 2.1: 实施政策和管理框架，鼓励提高资源利用效率、提高适应力并减少农业生产的负面环境外部性。

产出 2.2: 实施便于主要目标群体（包括小规模生产者和农村贫困者）获取更多生产性资源的政策，这些政策的制定应当经由具有包容性和公平性的既定流程并兼顾性别平等的因素。

产出 2.3: 实施能够提高可持续作法和增产的经济、环境和社会可行性的政策，包括投资框架和能力。

产出 2.4: 各机构和支持服务部门有能力向生产者提供有效帮助，克服可持续增产面临的障碍。

组织成果 3: 利益相关者采用和实施以可持续方式改善和增加农业、林业和渔业产品和服务所需的国际治理机制。

168. 粮农组织将支持有关农业、林业和渔业可持续目标的国际治理机制，也将支持有关自然资源惠益平等共享的国际治理机制。它将向以可持续性为工作重点的政府间和多利益相关者进程提供关键信息、数据和分析结果，在某些情况下还将为它们提供秘书处服务。粮农组织也将积极支持和监测已商定条文的落实工作。对于由其他机构牵头的国际约法，粮农组织将继续确保农业知识和关切得到充分反映。在国家一级，将有必要加强各国参与国际约法谈判的能力，确保它们的关切和实际情况得到兼顾，从而便于所达成的协议的落实。同样在国家一级，应当

强化行业之间的协调机制，促进生产和保护双重目标的协调一致，提高景观地貌级管理方法和制度的有效性。

产出 3.1: 谈判、通过和实施国际协议和约法，支持农业、林业和渔业可持续发展。

产出 3.2: 强化或建立伙伴关系和机制，就生产和自然资源管理的可持续性问题开展协调和知识共享。

产出 3.3: 增强能力，确保国际协议和约法的目标在各国得到有效落实。

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以证据为基础做出决定，借助监测、统计、评估和分析等手段支持向可持续农业转型。

169. 这要求具备扎实的概念和分析框架，对向更可持续方式转型的流程以及界定和衡量资源利用效率和适应力主要指标的工作进行评估，同时查明（潜在的）资源用途竞争情况。其中尤为重要的是务必要在适当层面、在反映景观地貌/生态系统疆界的情况下应对好自然资源存量和利用率方面的挑战。景观地貌/生态系统的疆界可能跨越国家疆界，有关问题需要开展国际合作加以解决。

170. 为支持这一分析工作需要有数据和统计、地理空间信息和地以及定性信息，内容包括：土地、水、森林、海洋和内陆水体的范围、质量、利用和生产能力情况以及农业、林业和渔业活动对这些资源的影响情况。粮农组织将采用有关可持续性各维度的已商定定义和尺度助推和参与数据采集过程，还将帮助开展对全球和区域趋势的分析。但信息的掌握仅仅是提高循证决策水平的必要条件，而非充分条件。粮农组织将在已编制和发布的各种信息工具和产品的实际采用方面开展能力建设。在某些情况下，能力开发还将涉及当地对数据的需求问题，以便为所使用的模型提供必要输入信息。

产出 4.1: 掌握增进现状、趋势和前景认识的信息，进一步促进植物、动物、森林、渔业和水产养殖生产及资源开发，包括关于气候变化威胁的信息。

产出 4.2: 具备对农业系统中自然资源可持续利用进行评估、规划和管理的概念和分析工具，包括对农业系统在保护或恢复土地、水、生物多样性和遗传资源的过程中体现的生态系统服务价值的评估、规划和管理。

产出 4.3: 各国在采集相关数据以及利用数据提高循证决策水平方面的能力得到开发。

## 区域性举措（战略目标 2）

171. 将支持两项区域性举措：

### 亚洲及太平洋以稻米为基础的生产系统

172. 鉴于小规模农民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规模农民。侧重点将放在扶持小规模稻米生产者掌握和采用可持续管理方式，提高生产力和降低负面环境影响。

173. 将借助参与式咨询服务和网络开展试点活动，重点是涉及多种商品和非商品产出（包括稻米和养鱼、公共产品和服务、碳信用以及更合理水资源、土壤肥料和虫害防治方式的采用）的具有可持续性的以稻米为基础的生产系统。将开发一套方法，评价小规模农民在稻米系统中投入品使用的经济、社会和环境效率及其与气候变化之间可能存在的关联。

174. 同时还将扶持政策制定者有效参与国家政策和投资的开展，促进稻米系统可持续性。该举措将需要地方和国家当局开展协作，讨论和推广良好作法和手段。该举措将由总部和区域办事处的技术人员共同实施，将构建一个专门针对小规模农民的高效稻米系统和价值链的知识网络。

### 近东的水资源匮乏

175. 该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，并且从中吸取和交流了经验教训，但在寻找解决水资源匮乏问题途径的过程中极为需要注入新思路。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作法提供便利。

176. 该举措将对过去 10-15 年农业水利政策和战略的重要标志性事件进行审议，然后召开一次区域性会议对审议结果和后续措施进行讨论。审议将在该区域有代表性的一系列国家进行，着重于查找当前水资源管理实践、政策和措施中的优点和不足。区域性会议上还将介绍区域外部的类似经验。过程中将与该区域在水资源管理方面表现活跃的主要合作伙伴保持密切协作。

## 战略目标 3：减少农村贫困

### 行动计划（初稿）

#### 背景和依据

177. 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，且各区域的形势存在很大差异。2010 年，发展中国家农村总人口中约有 35% 被划为极

端贫困，而 1988 年约为 54%。取得这一总体下降的好局面主要归功于东亚区域农村贫困人口大幅减少（极端贫困人口目前占 15%）。农村贫困比例最高的是非洲撒哈拉以南地区（60%），其次为南亚（45%）、拉丁美洲和加勒比（10%）以及中东和北非（5%）。在各个区域内部，各国和各次区域之间的表现也存在差别。气候变化、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着影响。

178. 农村贫困主要集中在小规模经营的温饱型生产者和家庭农户、渔民、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（如儿童、残疾人、老年人）。

179. 虽然他们之间的区别界限并不十分明晰，但农村赤贫人口可以划分为以下三大类（需要采取不同的应对战略）：

- a) 小生产者家庭和家庭农户（包括小规模渔民、牧民、林区居民），他们有一定数量的土地可用但受到影响生产力的其他因素制约；
- b) 农村劳动者，包括自己经营农业的人及农业和非农企业的雇工，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机会的人群。

180. 近年来的一个重要动向是所有区域的农村家庭的非农收入比重都不断提高，这些家庭的收入一般都由农业性和非农业性工作收入共同组成。但许多极端贫困者的共同特点（除了收入低之外）仍然包括：社会和政治边缘化、受到排挤和歧视、卫生和教育水平低、文化和语言障碍等，而且根源也因人群和区域的不同而存在差异。需要通过实施有针对性的计划，增加每个大类的机会和解决他们面临的特殊制约的方式应对这些不确定现象。

### 支撑战略目标 3 的主要要素

#### 政策的针对性不当

181. 最近一个时期以来农村贫困的大幅减少是在经济快速发展的背景下实现的，但经济增长本身不一定能使所有人都能减贫。某些人群，特别是规模很小的生产者和工人、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等。如果政策造成公共开支削减、农业税收过重、偏重粮食援助胜过投资或者不能把平等和参与摆在优先位置，那么就可能造成问题的加剧。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

品补贴)也可能造成较大规模生产者得到的好处多于预想的受益者。因此,有必要采取旗帜鲜明的政策干预措施解决被排斥和不平等的问题。

182. 另一个问题是中国的数据系统并不总是能做到根据主要要素(如年龄、性别、民族、生产规模)进行细分,这不利于了解把握农村贫困的规模和性质。在农村贫困方面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偏远贫困人群更为优先的位置。因此,政策经常出现偏袒城市的问题。

#### 生产性资产和资源享有的缺乏或不平等

183. 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、森林和水资源等。难以保障享有这些资源制约了小规模生产者和家庭农户的农业生产力,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加剧。土地和自然资源治理制度薄弱或缺位会造成过度捕捞、森林砍伐和退化、水资源耗竭和土壤质量下降。土地行政管理体系设计不当会使得资源享有的不平等问题长期存在,会降低权属的受保障程度或是加剧冲突,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影响他们对一系列社会经济活动以及相关决策进程的参与度。

184. 生产性资源享有的不平等在妇女、青年和土著居民中间尤为显著,有时会迫使他们放弃农业或迁移到别处寻找更好的机会。例如,妇女在所有土地持有者中仍然只占到10-20%,而且她们所掌有的土地往往面积较小、质量较差且较多为租佃性质。土著居民<sup>25</sup>对传统土地和领地以及对共有产权资源的享有也不稳定,甚至完全不享有。

#### 服务的获得

185. 在许多地区,农业、畜牧业、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、国家和社区都失效的“三重挑战”。从好处说,这些要素不适应农村贫困者的需求,从坏处说,它们完全忽略了农村贫困者。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推动农业活动的其他服务(如儿童看护)。在向粮食和农业领域提供服务方面既有需求<sup>26</sup>方面的制约,也有供给方面<sup>27</sup>的制约。虽然私营部门在

<sup>25</sup> 在全世界范围内,估计在70多个国家生活着3.7亿土著居民。虽然他们只占到世界总人口的约5%,但土著居民在全球贫困人口中却占15%以上,他们的收入水平和人类发展指数(健康、教育等)普遍滞后于非土著群体(世界银行,2003,2004年)。

<sup>26</sup> 需求方面的制约包括:距离、交易成本、服务方面的读写要求、低质量、可靠性和响应度以及小规模生产者缺乏有关现有服务的知识以及无力传达有关其需求的市场信号。

<sup>27</sup> 供给方面的制约包括:向分布零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方面的困难以及服务提供者对需求的性质和集中度缺乏了解。

提供服务方面发挥了重要作用，但它往往对农村贫困客户没有兴趣，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科技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内部实力不足、潜在的不公平和资源有限而无力向贫困者提供有效服务。国家机构通常是发展中国家向农村贫困者提供服务的主要来源，它们一般都涉及针对这些群体的服务，但也受到官僚程序以及在创造有利服务环境方面能力、资金和积极性不足的制约。

#### 组织（社会资本）薄弱或缺位

186. 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。他们之间大多缺乏组织，即便有所组织，这些组织也往往十分薄弱和不平等。他们没有影响或参与决策的代言人和机会。特别是土著社区一般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。农村地区的成员型组织通常由当地精英阶层掌控，妇女、青年和土著居民如果自身不形成组织，那么对精英阶层所做决定的参与或影响力有限。

#### 就业机会少且缺乏适当的工作条件

187. 在农村地区，日工资不足 1.25 美元/天的“贫困雇工”（上述第二类）主要由非农无地劳动者、温饱型自耕或自营生产者以及家庭帮工组成，包括那些从非农活动中赚取一定收入的人。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，他们用于食物的可支配收入比重很大。适当的就业，包括失业保障对于实现粮食安全至关重要。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。当前的证据还显示，对青年人和土著居民来说，农业领域为他们提供的适当生产性就业机会有限。就业机会少和农业岗位的现状迫使许多年轻人放弃农业和农村，转而迁移至本国或国外的中心城市。同时，60%的童工集中在农业领域，包括从事可能影响儿童健康、发育和教育的危害性和高风险活动。

#### 农村地区社会保护措施粗陋或无效

188. 第三类极端贫困者（难以获得农业或就业机会的人）极易受到即便是微小冲击的影响，使他们更深地陷入贫困、匮乏、饥饿甚至生命夭折。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（如投入品补贴）、劳动力（公益工程计划）、

贸易（粮价补贴、粮食储备管理）和转移支付（学校供膳、补充供膳、现金转移）<sup>28</sup>。但目前在农村地区社会保护措施对减贫的潜在贡献尚未得到充分发挥。

189. 涉及针对性、经济可行性、实施模式、反向激励、分级、可扩展性和责任担当等方面的问题会影响到社会保护实现既定目标的有效性。社会保护计划缺乏透明度和信息、潜在受益者缺乏意识以及可能造成偏袒和歧视的行政决定等也可能导致这些计划无法惠及许多最需要帮助的人。其他困难包括社会保护与农业政策之间对有限财政资源和影响力的竞争，特别是在两者被视为不同政策领域且有不同机构实施时。在实践中，不同的社会保护措施之间也会在时机、制定和实施方面发生潜在冲突，还可能存在它们之间缺乏协调和统筹的问题。

### 成功的要素

190. 营造旨在减少农村贫困的扶持性环境是一个极为复杂的领域，简而言之它需要综合以下关键要素：

- a) 提高政策的针对性，改善生产性资源的享有和分配，自然资源共同管理的政策和法律框架，提高土地行政管理水平，可持续地提高生产力，强化服务供给和创新性方法以及加强包容性生产者组织；
- b) 确保经济增长切实增加男子、妇女和青年的适当农业和非农就业机会；
- c) 最大限度地实现社会保护与农村发展政策之间的合理，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。

191. 同时需要密切关注几个跨领域主题：

- a) 加强性别平等和性别敏感型方法；
- b) 扶持弱势群体（如青年、老年和土著人群）；
- c) 认识到农业生态、社会文化、经济、政治和制度环境等方面多样性；
- d) 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；
- e) 依托跨领域营养敏感型政策、计划和投资确保营养安全；
- f) 改进各级治理体系，使减贫工作具有可持续性和实效性。

<sup>28</sup> 《发展社会保护、服务粮食安全》：粮食安全和营养高级别专家组的一份报告，世界粮食安全委员会，2012年。

## 行动计划

192. 粮农组织无疑是致力于减贫事业的众多主体之一，它的比较优势在于：在生成循证政策要素和总结经验教训（包括与众多伙伴合作）、在促进研究和知识共享、在与各有关当局合作开展能力建设、在开发和试验干预模型和方案以及在监测和评价等方面具有广泛经验。

193. 以下对三项既定组织成果及其产出（和分项产出）进行详细论述。

组织成果 1：成员国的扶持性环境<sup>29</sup>得到改进，帮助农村小规模生产者（男子和妇女）、家庭农户和农村小业主脱离贫困。

产出 1.1：政府及其发展伙伴了解在帮助农村地区小规模生产者（男子和妇女）和家庭农户减少贫困方面可资采用的备选方案（包括公共-私人伙伴关系），并制定适当的政策、伙伴关系和行动确立和促进这些备选方案。

194. 粮农组织将：

- a) 向政府及其发展伙伴提供有关一系列备选方案的技术性建议，制定性别平等的农村减贫战略，包括在不同具体情况下发挥和未发挥作用的战略，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供建议，促进各领域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、监测国家一级的进展情况并确保增加农村减贫方面的预算拨款，改善农村小规模生产者（男子和妇女）、家庭农户和业主的粮食安全和生计水平；
- c) 鼓励各国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，包括提供有关克服具体制约因素（如减税/税收分配、公共服务/福利计划等）的财政和其他政策建议；
- d) 促进和便利各级不同主体（公共和私营部门）、利益团体和机构（正规和非正规）之间的互动、网络关系和对话；
- e) 加强自身数据采集机制（在统计及监测和评价计划内部），使之更有效地兼顾区分性别的资源和投资利用渠道问题或不同经营制度的政策。

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。

<sup>29</sup> 对扶持性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；预算拨款和流程；治理和权力结构；以及激励措施和社会规范。

195. 为此，粮农组织将：

- a) 向政府提供战略和技术建议，帮助它们制定能够促进对土地、水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》和《食物权准则》实施）；
- b) 提供政策指导，对中央和权力下放各级涉及土地和自然资源的行政和法律服务部门进行精简（例如私人和集体土地登记/行政管理、品种登记/专利、水资源权利登记、森林和渔业使用权、法律援助、环境服务补偿）；这需要与负责土地、水、农业、渔业、林业、司法的各国主管部委保持密切接触；
- c) 帮助对适当技术进行优先排序、扶持、宣传和开发，支持开展这些技术的试验和推广；
- d) 对科研议题安排施加影响，使农村贫困问题得到应对。

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资采用的备选方案并制定适当的政策、伙伴关系和行动确立和促进这些备选方案。

196. 粮农组织将：

- a) 提供政策指导和支持，对现行服务体系进行重新定位/精简，确保向男子、妇女和青年生产者以及通常被排除在现行体系之外的其他小规模生产者提供用得起、高效率和优质的服务；
- 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、良好作法和地域方法的知识；
- 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（包括在可行情况下针对农村生产者的保险方案）、投入品零售、产品营销、产后管理及粮食、农业、渔业、林业和畜牧业生产认证等服务体系，加强跨领域协调；
- d) 支持各国农业机构（科研、推广服务等）提供分析服务（如土壤和水、病虫害、饲料、兽医诊断）的能力以及通过农民田间学校和其他参与式模式有针对性地开发妇女和青年小规模和边缘化生产者和业主的能力；
- 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，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的质量和责任担当、资源享有、会员广泛的机构以及适当的就业，帮助妇女、青年和其他小规模生产者以可持续的方式提高生产力。

产出 1.4：政府及其发展伙伴了解生产者组织、合作社和集体行动在农村减贫方面的潜力，促进扶持性制度环境并制定设立和支持生产者组织和合作社的政策、伙伴关系和行动。

197. 粮农组织将：

- a) 阐明有关的扶持性环境（法律和政策框架）和国家计划并提供咨询意见，以便强化包容和平等的生产者组织并提高其应对男女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/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、文化和使命以及责任担当机制）；
- c) 支持政府促进成员型组织参与计划和政策的编制、实施/评价活动；
- d) 协助各国努力确保公平对待生产者组织和合作社，使其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) 便利各组织（例如生产者或成员型组织）与成员国政府之间的对话；推动加强政府与生产者组织和合作社代表之间开展对话和协作的制度机制。

组织成果 2：成员国的扶持性环境得到改善，使农业增长能够为农村男子、妇女和青年创造更多适当的农业和非农农村就业机会。

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，特别是在非正规的农业行业及相关职业，包括消除歧视、提高农村劳动力的受雇用就业能力、预防农业童工劳动、促进社会保护及职业安全和健康，同时保障结社自由。

198. 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，形成、落实和提高劳动者对有关政策、法律和法规框架的意识，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、粮食系统中的非正规雇佣劳动者和农村从事农业经营的业主；

- b) 向农业利益相关者提供技术建议，促进具有社会可持续性的农业生产，包括通过采用节省和巧用劳动力的技术和作法以及为农业劳动者提供职业安全和保健措施；
- c) 提供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伙伴一道预防农业产业使用童工现象；
- 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能力，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，推动农业产业的年轻化和农村妇女的经济赋权。

199. 粮农组织将着力：

- a) 提供咨询建议并采用创新学习方法和网络制定和实施政策和计划（如农业投资计划、价值链开发计划、社会政策改革等），增加农村适当就业机会，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) 向各国提供政策建议并推行伙伴关系（包括与私营部门的伙伴关系），以便在就业、社会保护与农业和农村发展行动之间其阿强政策连贯性；
- c) 促进提高对不同具体情况和劳动力市场结构下各项政策、战略和计划成败的认识并积累有关知识，包括通过交流良好作法、经验教训和进行影响评估（例如利用门户网站和区域研讨会、构建网络等）；
- d) 支持在农业和相关职业开展青年敏感型计划编制；
- e) 向各国提供战略和技术建议，在灾害和危机管理中统筹安排适当的农村就业，以便提高生计系统的适应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：在分析农村劳动力市场以及替代性农业和农村发展政策和计划的就业影响方面提高根据性别和年龄细分的分析水平。

200. 粮农组织将：

- a) 支持和传播有关农村贫困的就业层面问题的分析成果（例如依托网络、活动、门户网站和刊物等），特别是在妇女、青年、非正式雇佣工人、移民及小微业主方面；

- 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适当农村就业机会的情况；
- c) 增强各国采集数据和信息的能力以及对缩小适当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) 强化各国农业和农村发展机构（如部委、研究院所等），提供有关适当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：政府及其发展伙伴制定和实施适当政策，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。

产出3.1：政府有能力设计和实施与农村生计相关联的社会保护计划。

201. 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发挥对农村贫困和粮食不安全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、农业和就业之间的合力（例如国家战略规划、农业政策、非洲农业综合发展计划、减贫战略、适当就业国别计划）；
- 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) 培养负责社会保护计划和农村发展政策（国家和地方各级）落实工作的政策制定者、分析者和官员履行职责的能力。

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脆弱农民和生产者的需求相呼应。

202. 工作内容将包括：

- a) 传播与政策和计划的设计和实施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维度的分析和信息以及农业生产力限制因素的分析和信息，特别是在妇女、青年和土著局面方面；
- c) 提高对处于不同发展阶段的不同国家和地区（即经济活动、增长的就业密集度、基础设施和市场发育等方面水平的不同）各种措施成败的认识并积累相关知识，包括通过交流良好作法、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子、妇女和青年获取有关其权利的信息，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) 采集和分析有关生计和粮食不安全的数据以及有关纳入了与农业联系的社会保护计划对性别平等的影响的数据；
- f) 支持对相关计划进行性别敏感型监测、评价和评估，提高责任担当和反馈水平。

#### 区域性举措（战略目标 3）

##### **非洲的农村贫困**

203. 这一纲领性区域举措将涉及战略目标 3 的所有三个成果，从社会公平的角度采用价值链方法，谋求最大限度地发挥社会保护计划、适当农村就业、自然资源和农村服务的平等享有以及对生产者组织和农村机构参与的积极作用。该举措将积极为弱势、资源匮乏、偏远社区和人群探求参与生产和市场链条的机遇，尤其是侧重青年和妇女。

204. 该举措将力求为在该区域一个或两个试点价值链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。这些价值链将从“非洲以结果为基础的管理试点计划：加纳或刚果民主共和国的木薯以及安哥拉或乌干达的玉米”的第一阶段工作中已经确定为优先重点的价值链中进行挑选。还将探索与其他价值链之间的联系（种植业-畜牧业互动）。

205. 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、偏远社区和人群，重点是青年和妇女；
- b) 借助试点国家的现有价值链工作，重视这些价值链与粮农组织能够从社会公平角度提升价值的切入点之间的主要差距；

- c) 支持在各行业、机构和主体（包括公共和私营部门）之间采用跨学科方法；
- d) 寻找在短期内可能达成的实际成果，以之作为将由其他来源资助的长远计划编制的基础；
- e) 建立动态学习模块，总结有关对实施以结果为基础的管理具有基础性意义的协作进程的经验教训。

### 预期活动和成果

- 206. 确定用于衡量成果的基线标准和一套指标。
- 207. 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，以便统筹贫困和脆弱农民和生产者以及雇佣工人的需求，并查明整个链条的社会保护需要和机会。
- 208. 在工作规划的背景下开展国家一级参与式、性别敏感型研判活动（价值链整体评估；生产者组织运行情况和能力；服务和技术的享有；价值增益和适当农村就业；青年；社会保护与农村发展的联系；结构脆弱性分析）。
- 209. 使试点国家的政府具备设计和实施政策和管理框架的能力，最大限度地为贫困和脆弱农民和生产者提供机会。
- 210. 试点国家的有关当局在治理和跨行业协调机制方面的能力得到提高，发挥选定的价值链在增加贫困和脆弱农民和生产者收入及减少农村贫困方面的潜力。
- 211. 在以下领域实施能力开发和技能培育：对政策和计划编制流程的参与和影响；履行职能的能力；旨在提高透明度和责任担当水平的参与式影响评估（其他待定）。
- 212. 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，促进共同行动和经验教训交流。

**战略目标 4：在地方、国家和国际各级  
推动建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统**  
行动计划（初稿）

### 背景和依据

213. 在全球化水平日益提高的过程中，农业<sup>30</sup>和涉农食品系统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，特别是加工业和零售业，的工业化和集中度不断提高；初级产业企业作为纵向整合或管控的价值链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新投入品（如水、化肥、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，甚至为小规模经营者进入全球市场提供了便利。这些趋势极大地改变着农村地区的生活方式和就业机会。

214. 农业和涉农食品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、管理者和工作者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，（多数发展中国家的）公共资金对此也于事无补。这使得工业化国家与发展中国家之间原本已经存在的巨大知识差距更加扩大。因此技术转移和知识产权保护成为农业和食品工业发展的关键问题。

215. 此外，城市化决定着世界大部分人口的新的食物行为和消费模式，使生产与消费之间的联系更得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；随着期货贸易的发展，投机性也更为严重，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展开。

216. 粮食和农业系统务必要通过把小规模农民、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<sup>31</sup>，使之以有效和可持续的方式参与快

---

<sup>30</sup> 一般认为“农业”一词包括粮食和非粮食作物种植业和畜牧业、渔业、水产养殖和林业系统及其产品。

<sup>31</sup> 战略目标 4 项下的包容性粮食和农业系统是指那些能够使中小规模从事商业性生产和加工的企业以可持续的方式参与市场的系统。它还包括吸收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改善城乡联系工作。

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和机遇，而粮农组织可以提供迫切需要的分析信息及政策建议和支持。

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，以便强化粮食和农业系统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。

#### **支撑战略目标 4 设计的主要要素**

##### **扶持性环境薄弱**

217. 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。

218. 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，这往往降低小规模农民<sup>32</sup>及中小型农业企业有效参与不断迅速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及食品质量安全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（如根据营养含量做出知情选择）。

219. 一个长期性严重问题是，全球为人类消费而生产的食物约有三分之一被损失或浪费，弥补这种损失或浪费对自然资源造成了不必要的压力。数十年来，减少粮食损耗的主要侧重点放在了改善收获后处理方面。直到近期人们才认识到减少粮食损耗需要采取适当措施改善整个粮食供应链的供给-利用衔接水平和效率。虽然当今对接完善的供应链损失普遍大大减少，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和过度延伸，这造成食物消费习惯的改变，也使得低收入家庭（特别是妇女）获取食物的时间和成本增加。政府需要与其他利益相关者一道，通过对上述问题和趋势带来风险和威胁进行管理和缓解的方式确保营造功能更为完善的环境。

---

<sup>32</sup> 战略目标 4 项下的“小规模农民”是指在其所有或租赁的生产性资产上从事日常生产劳作和管理的商业性农民、渔民或林区居民或家庭。

## 私营部门的能力和参与

220. 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，因此公共和私营部门在最大限度降低病虫害发生方面负有共同责任。私营部门在影响政策走向方面以及在通过价值链发展影响市场方面正在发挥着日益重要的作用。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调整供应系统和压低成本的商业手段和技术。越来越严苛的采购要求以及因此造成的私立和其他自愿标准的大行其道（特别是在食品质量安全和动物卫生领域）有助于提高效率，但也为进入市场设置了不必要的障碍。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因素，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。

221. 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打交道。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国集团和其他全球性举措进行务实互动，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。

222. 需要在全球和区域层面采取行动，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

223. 国际协议能够为创造扶持性环境提供便利，以此为手段维持现有市场、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的。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（原因包括它们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），这种差异应当尽可能缩小。

224. 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，从而既解决市场准入问题，也解决食品安全及动植物健康问题。从更总体的角度而言，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，引导国际农产品市场、贸易政策和贸易规则的走向以及供给、需求、价格和消费的有关走向。

225. 在国际层面，进口国和出口国都需要有具体和不同的国家战略、政策和措施，以便得益于国际贸易、改善生计和谋求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。一个国家利用区域市场的能力在很多地方都是一个重要努力目标，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苛刻的国际规则和标准（特别是有关食品安全和动植物健康、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，这可能将进一步提高履约的成本。

226. 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；投入品使用方面如矿物能源、碳排放）。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。

227. 中小生产者和涉农食品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<sup>33</sup>。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。这些措施必须着眼妇女和青年的具体需要。

## 行动计划

228. 虽然必须由各有关当局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”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。本组织还将继续作为国际金融机构等方面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

<sup>33</sup> “纸品和木制品顾问委员会”在林业产业方面可能发挥类似作用。

为世卫组织的重要伙伴开展食品安全和食典工作；作为联合国工发组织的重要伙伴开展价值链开发和金融服务工作；以及作为世界粮食计划署的重要伙伴开展安全粮食配送系统工作。

229. 以下详细阐述为战略目标 4 制定的三项组织成果。

组织成果 1：提高粮食和农业系统包容性和效率的政策、管理框架和公共产品。

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。

230. 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和标准的主要来源，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。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机构的能力开发，汇总和生成相关数据，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<sup>34</sup>方面的能力得到加强。

231. 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。

232. 依托在动植物卫生保障措施如何得到有效实施和如何确保国内市场食物安全性方面的广泛知识和经验，粮农组织应着力支持各国公共部门获取和构建与国际规范相一致的必要政策框架和机构能力。粮农组织将继续向各国提供有关如何在林业和林产品方面实施植物检疫标准的指导。

---

<sup>34</sup> 公共产品具有非排他性和非竞争性两种特性，即不能从实际上排除个体对其加以使用，而且一个个体的使用并不减损对他人的可用性。除了一些自然资源（如洁净空气）之外，在粮食和农业系统内公共产品和服务可能包括道路、公共事业设施、市场信息、食物监管系统、卫生和植物检疫管理、科研和推广服务等。国际协议也可以被视作是某种形式的公共产品。

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。

233. 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注，从农业生产力及收获后技术、运输技术设施、经济可行的家庭能源、木材和其他生物质生物燃料的可持续性（特别是木炭）、市场和营销，一直到各区域、都市和当地地区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: 通过旨在改善衔接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、区域和全球各级增强公众认识。

234. 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意识的方式对支持降低粮食和农业损失和浪费的全球和区域性举措提供便利。

产出 1.6: 各国制定实施旨在通过提高中小规模粮食和农业企业商业可行性和适应力的方式营造包容性农业结构的战略和计划。

235. 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。鉴于联合国宣布设立 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: 在应对粮食和农业系统的小规模和弱势参与者面临的挑战和风险方面增强公共-私营部门之间的协作。

产出 2.1: 各国和其他利益相关者提高在所有各级粮食和农业系统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。

236. 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主体、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。它还能够协助成员国和其他利益相关者制定战略，强化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: 政府与各种按商品、产业、生产者划分的组织和其他私营部门组织及机制在开展有关粮食和农业系统战略、政策和投资的磋商方面结成切实有效的工作关系。

237. 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。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，包括信息，提高对粮食和农业系统发展趋势的认识以及有关如何帮助成员更妥善应对变化的认识。

产出 2.3: 公共部门的计划和项目在向生产者、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方面吸收私营非盈利组织和团体参与。

238. 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收私营企业和服务提供者参与。在对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，粮农组织将就吸收粮食、农业和林业企业参与的机遇、参与式方法和最佳作法问题提供指导。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。

239. 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产品募集投资。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不断加大，特别是用于通过培育市场和加强环境可持续性的方式提高效率方面。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-私营部门伙伴关系的评估、谈判、开发和实施。它还将在最佳作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，确保公共部门和脆弱利益相关者的利益在私立标准的制定和应用中得到兼顾。

240. 粮农组织将协助各国对正在制定或检测私立标准的组织和团体保持关注并开展对话，确保采取步骤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，且标准中也包含了可持续性的其他方面内容。各有关当局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收全球和区域性粮食和农业企业参与，同时应对可能存在的利益冲突方面的风险。

241. 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把有影响力的大型跨国企业作为合作伙伴，把它们的承诺转化为现实。需要具备与能够左右舆论的主要主体之间的磋商机制并启动联合举措，对能够提高包容性和效率的商业模式进行试点，同时采取必要步骤避免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：促进市场包容性和效率的国际协议和机制。

产出 3.1：有关粮食和农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。

242. 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。这将包括强化系统性监测工具、国际市场<sup>35</sup>走势和指标（价格、数量、政策措施）的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）。粮农组织还将对当前和新出现的问题进行查找和分析，提请国际社会对这些问题的关注并推动各国和其他利益相关者开展相关讨论。

产出 3.2：各国在参与旨在提高公平和安全贸易并增加全球和区域市场机遇和参与度的国际和区域协议、法规和其他框架的制定和实施方面的认识和能力得到提高。

---

<sup>35</sup> 包括有关能源市场

243. 为帮助各国有效和均衡参与，粮农组织将进行能力开发活动并解决各国在知识获取和开展有效分析和评估、从而制定和实施相关框架能力方面所面临的系统化不足。将根据实际需要特别关注呼吁争取特殊或区别待遇和采用等效性原则，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检疫领域编制并商定了新国际标准和修订后的国际标准并以此作为统一国际标准的参照。

244. 食品质量安全和植物检疫领域的新的国际标准和修订后的国际标准应更合理地兼顾各国（特别是发展中国家）以及不同国家各类利益相关者的需求和期望。粮农组织对这一产出的支持将体现在提供技术专知、必要的优先排序和对制定流程的审议方面。确保食典标准科学基础所需的指导意见和方法将得到进一步细化。

产出 3.4：金融和投资机制和服务得到强化，以便确保对农业增长所需的资本的高效和包容性享有并满足粮食和营养安全及农村创收的需要。

245. 粮农组织将共享它在寻找和采用创新性和/或改良型金融方法和投资机制方面的经验，也将继续对有关金融服务和实践的最新知识成果进行评估和发布，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：区域经济组织对旨在提高粮食和农业系统包容性和效率的举措进行促进和支持的能力得到加强。

246. 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结成合作和伙伴关系，谋划涉及粮食和农业系统运行制约因素的政策。这些伙伴关系具有重要性和相关性的一个重要体现是要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；在政策对话中与代表各国不同利益的广大利益相关者的接触；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。

#### 区域性举措（战略目标 4）

##### 欧洲和中亚区域的农业结构

247. 粮农组织“农业结构”计划的设计目的是纠正该区域对小规模经营者极为不利的某些政策不平衡问题。该计划有三项内容涉及通过改善扶持性和立法环境支持小规模经营者。这三项内容是：

- a) 提高涉及农业结构的政策和公共产品的包容性；有关提高对《土地、渔业和森林负责任治理自愿准则》认识的国别研讨会；有关农业合作社和市场一体化的研究；有关中亚、高加索和摩尔多瓦水资源和草场使用者组织扶持性政策环境的研究；有关减少粮食浪费和损失的研究；以及对该区域小规模经营者农业创新体系的评估；
- b) 加强欧洲和中亚国家的公共-私营部门协作，通过创建中亚加强农业创新能力区域网络向小规模农场提供技术支持；在吉尔吉斯斯坦和摩尔多瓦制定食品安全应急规划的试点计划；以及
- c) 根据国际协议在该区域提高市场包容性和效率。

## 战略目标 5：提高生计活动对威胁和危机的适应力

### 行动计划（初稿）

#### 背景和依据

248. 每年，数百万依靠生产、销售和消费作物、牲畜、渔品、森林和其他自然资源的人们都会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。它们可能是单独的事件，一个触发另一个<sup>36</sup>；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<sup>37</sup>。这些紧急事故威胁着本地和国家的粮食生产与获得，有时影响也会扩大到区域和全球层面。

249. 能够为生计活动和各种权力提供支持与保护的公立和私营系统大都有失完善，特别是在灾害易发、危机蔓延的低收入国家。城市和农村地区的贫困人口受到的影响更大，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产物，也可能是家庭被迫采取的应对策略，是威胁生计活动适应性的决定性因素。

250. 家庭、社区和机构无力及时、有效、可持续地预测、消化、适应危机和灾害并从中恢复，而这种能力欠缺正是这个战略目标的关键所在。适应力缺失会引发恶性循环 – 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<sup>38</sup>。

<sup>36</sup> 例如，2004 年初 H5N1 亚型高致病性禽流感从越南和中国快速传播到 60 多个国家和领地，以及养殖对虾白斑综合症病毒的跨境传播。

<sup>37</sup> 例如，2011 年日本发生的地震、海啸和核泄漏灾难，以及 2012 年萨赫勒地区出现的干旱、冲突和蝗灾。

<sup>38</sup> 对于粮农组织而言，“适应力”是指预防和减缓灾害影响，以及及时、有效、可持续地预测、消化、适应危机和灾害并从中恢复的能力。这种能力包括在面对影响农业、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、恢复并完善粮食和农业系统。

## 支撑战略目标 5 设计的主要要素

### 面临风险的星球 – 灾害与危机频发

251. 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、经济力量、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、山区和旱地区域）人口密度不断增加，这意味着越来越多的人面临着不断加剧的脆弱性，容易受到灾害和危机的影响。

252. 各种冲击粗略分类如下：

- 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、大火、滑坡、火山喷发、海啸、地震、风暴、极端气温、冰雹等等）；
- b) 跨境或技术威胁等食品链突发事件（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，石油泄漏等等）；
- c) 社会经济危机（例如，2008 年的全球粮价危机以及更近的金融冲击）；
- d) 暴力冲突（例如，公众骚乱、政权更迭、跨国冲突、内战等等）；
- e) 长期危机（即包含了上述危机中两个以上的复杂持久的危机状况）。

253. 世界任何地区都在面临着一种或多种风险。气候变化会放大自然灾害的影响。事实上，这种效果已经显现：2011 年全球相关损失总计 2640 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疾病中 75% 以上都是源自牲畜和野生动物。现有和新出现病原体对人类、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，以及贸易自由化等等）。

254. 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让

1亿人于次年陷入饥饿<sup>39</sup>。2007年开始，粮农组织食品价格指数进入了一个新的时代 – 价格高企，波动无法预测<sup>40</sup>。

255. 从冲入中走出来的国家经常会重蹈覆辙。冲突数量自上世纪 90 年代初的峰值之后开始减少，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，例如发展水平较低，“青年膨胀”，以及高度的社会经济不平等<sup>41</sup>。贫困和弱势人群的资产（存款、牲畜、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，4200 万人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。

256. 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的特点 – 机构能力薄弱，国家合法性欠缺，治理不善，政治不稳，持续暴力或过去的暴力余威犹存 – 有很多的交叠，在另外受到自然灾害、跨境植物有害生物和动物疫病，及/或社会经济冲击影响的情况下尤为如此。2010 年，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%。这些国家需要一种不同的发展模式，例如七国集团扩大会议在《支持脆弱国家新协议》的声明就支持了这一观点<sup>42</sup>。

#### 适应力和脆弱性的不同模式

257. 灾害和危机发生时，很多人不得不依靠自己的力量保护他们的生命、生计、家庭和社区。他们可能采用新的（或更加依赖）有害的或冒险的应对策略，例如减少膳食摄入的数量和种类，砍掉合欢树生火，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适应力。

258. 如果家庭不得不变本加厉地使用应对策略，并在农业中雇用童工，这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，最终被剥脱资产（例如土地）、被判入狱，或在迫不得已的情况下逼婚儿童。

<sup>39</sup> 粮农组织：粮食安全与金融危机，<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/018/k6360e.pdf>

<sup>40</sup> 粮农组织：粮价高企波动：粮农组织对国家层面应急规划给予的支持（2012 年）。

<sup>41</sup> (Brinkman/Hendrix)。

<sup>42</sup> <http://www.g7plus.org/new-deal-document/>

259. 灾害和危机的性质、频率、强度、组合及持续时间会给不同群体和脆弱生态造成不同的影响。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，以及影响资源获得的其他因素。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重要作用，以及长期危机给粮食和农业系统带来的损害，适应力议程中需要特别关注那些处于长期危机中的国家。

260. 面对不同冲击的适应力在各种家庭、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，例如孟加拉的风险削减和灾害防备措施极大降低了飓风灾害的死亡率。

#### 未满足的需求

261. 联合国 2012 年的外部人道主义救援资金募集呼吁规模史无前例：需要募集 77 亿美元帮助 5100 万人。2000 年到 2010 年，联合国呼吁资金一直处于不足状况，每年约有 1/3 的缺口。相较长期危机，突发自然灾害通常能够引起更多捐赠方的响应。粮援方面的国际呼吁一直以来都能得到最好的资源保障，但是对于农业生计的呼吁通常乏善可陈，募集资金往往不到需要资金的一半。造成这种现象的原因是，国际关注窗口期不断缩小以及筹资基础出现缩减，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

262. 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着断层。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 年中前 20 位的人道主义救援活动中，每花出 100 美元中只有 0.62 美元投向了各个领域的防备活动，包括农业。

263. 尽管各方一致认为要把人道主义、恢复和发展策略与援助联系起来，但过渡计划的资金配置却有很大缺口<sup>43</sup>，紧急情况与发展的相关行动方之间也缺乏协调。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，供方响应对生产者和市场适应力的潜在影响，以及粮食安

<sup>43</sup> 冲突和脆弱性国际网络，2009 年；早期恢复综合工作组，2008 年：过渡阶段筹资研究。

全不同维度（可供性、获得、稳定性和使用）的失衡问题，都没有引起充分关切。大笔资金投向管理危机发生时严重营养不良的表象，而对于通过补充性的人道主义和发展干预解决根源性问题却鲜少有人关注。

264. 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经济有效的手段。目前急需让所有相关行动方由风险应对转向风险削减，确保生计适应力成为实现可持续发展的重要条件。

#### 加强适应力的主要内容

265. 加强适应力必须作为政治意愿、投资、协调、技术专长、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。有四个方面的主要内容需要加以强调：

266. 第一，各国与其他利益相关方的风险管理（例如预防、防备、削减、响应、恢复和重建）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。得益于在应对所面临的多重风险方面长期投入资金、技术和政治资源，有些国家在危机管理方面更胜一筹。

267. 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，力求提供更加及时、准确和可以付诸行动的预警，造福城乡居民。风险的变化和危机的后果需要更加细致地监测和分析，并要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、做法和方法。

268. 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，预防和减缓。采取有力的风险削减行动以求减少灾害影响不可或缺，特别是在相关行动与气候变化适应工作结合起来的情况下<sup>44</sup>。适应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。生计活

<sup>44</sup> 里约+20 宣言呼吁重要利益相关者“为灾害风险削减提供充足、及时和可预测的资源，加强城市和社会对灾害的适应力”。

动的适应性必须加以保护和推广，在长期危机和灾害发生当中亦是如此，这样才能确保粮食生产的持续，保护消费者。

269. 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，可扩展安全网，作物保险计划以及旨在帮助风险人群的其他形式的社会保护。这需要各种人道主义、发展和投资策略更为协调一致，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方建立有效的全球系统。

#### 战略伙伴关系对于结果的重要意义

270. 在挑战重重的制度环境中增强适应力需要高度专业化的知识，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、沟通和倡导在粮食和农业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、组织和政策层面粮食和农业风险管理的技术与功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

271. 战略目标 5 围绕着跨领域合作，而这也是粮农组织粮食和营养安全灾害风险削减框架计划的基础。增强以农业及自然资源为基础的生计系统的适应性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，这也是本组织长期以来不断坚持的。

272. 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、保护和恢复适应力较强的生计活动，确保依赖农业、畜牧、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和营养安全的同时，也要着手解决灾害和危机发生的深层次问题。《行动计划》将通过本地、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，这个进程要涉及危机发生之前、当中和之后的各类人道主义、发展和投资行动方。

273. 粮农组织将充分利用与农业、畜牧、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现有的风险管理措施，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粮食和农业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内容扩大的“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。

274. 四个相互支持的组织成果已经提出，涉及的主要产出具体如下：

组织成果 1：加强粮食和农业领域灾害与危机风险防范的法律、政策和制度体系以及监管框架；

产出 1.1：通过有力的国家和国际框架、协议和标准推动适应力强的生计活动，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。

275. 产出 1.1 将作为全球、区域和国家层面基于生计的适应性议程的部分内容，相关工作包括宣传倡导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、框架和指南<sup>45</sup>，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）。需确保战略协调与伙伴关系，特别是人道主义行动方和发展行动方之间<sup>46</sup>以及对“兵库行动框架”的直接支持。上游政策和计划建议是解决社会经济挑战，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、渔业、林业和自然资源）、跨部门（营养、粮食安全、食品安全（以及相关的公共健康问题））和其他相关的发展政策、策略、框架、计划与平台。

276. 粮农组织将倡导把风险削减和危机管理纳入粮食和农业发展政策，策略，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策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。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。

<sup>45</sup> 例如《土地和自然资源权属自愿准则》。

<sup>46</sup> 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的集群系统。

277. 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。针对适应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，共同推广和采用粮食和农业系统中灾害风险削减和危机管理的标准、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去识别、提炼和应用相关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。

278. 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方伙伴关系和网络，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、研究机构、私营部门和本地社区组织。要特别关注建设平台，支持社区探索粮食和农业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：了解、预测、分析、监督已知和新出现的粮食、营养与农业威胁，并付诸适当的决策和行动。

279. 重点工作领域包括：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宣传。

产出 2.1：针对全球、区域、国家和本地的威胁建立并强化相关机制，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采取行动的及时早期预警。

280. 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，将农业、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整合起来。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策略，以及建立跨学科和跨部门的机制与能力。

产出 2.2: 加强各国和社区识别、监督和评价风险，开展需求评价以及进行响应分析的能力；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。

281. 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: 加强预防和影响削减方面的能力，降低灾害和危机影响粮食和农业系统的可能性和严重程度。

产出 3.1: 制定实施策略和相关干预措施，通过预防和减缓措施减少灾害和危机对国家、次国家和社区层面粮食与农业系统的潜在影响，增强面临风险的生计系统的适应力。

282. 相关策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物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性和适应性能力。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）的获得、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提供指导意见，为风险性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。

283. 采用成熟的干预措施加强适应力，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: 冲突敏感型粮食和农业计划会降低冲突本地化的风险，即不会因为草原和农田、水、树木以及其他自然资源和渔场的获得引发冲突。

284. 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。正确理解这些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和农业的各种公约、法律、权利、指南和标准。

产出 3.4： 粮食和农业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、当中和之后大范围应用。

285. 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去重点推广这些新技术和新做法的应用。通过更好的知识，生产者及其社区实际采用的创新性、应对性和生计策略也会为更大范围的灾害防备、响应、恢复和过渡策略与行动提供参考。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： 影响粮食和农业系统的灾害和危机得到有效负责的管理，包括防备、充分响应和有效的危机后转型。

286. 具体工作包括“第一响应者”能力建设的长期策略，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，旨在加强粮农组织人道主义和恢复业务效果的举措也要予以重视。

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。

287. 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。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防备应急计划的制定和维护，用于管理粮食和农业系统面临的威胁。

288. 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、宣传倡导和协调支持。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户及时提供优质适应性（周期短）种子尤为重要。

产出 4.2：全球、区域、国家和次国家行动方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。

289. 作为“全球粮食安全集群”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筹资，特别是支持政府主导的区域性和国际性计划与干预。这些策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、区域和国际行动方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）方面的灾害和危险管理行动中开发、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。

290. 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“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价以及经过同行审查的粮食和农业应急计划。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 MICROCON，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）。

## 区域性举措（战略目标 5）

### 萨赫勒与非洲之角

291. 面对日趋复杂的危害和风险模式，粮食和营养安全的主管部委和本地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，有效的生物安全治理以及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。

292. 在这些高度多元的区域，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）；HIV 和艾滋病；干旱和半干旱土地面积扩大；气候变化影响；水资源短缺；蝗虫肆虐；危机持续不断；跨境动物健康威胁；农民与牧民的冲突；食品安全威胁；以及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。

293. 在这一战略目标下，四个预期成果分别对应的萨赫勒和非洲之角重点工作包括：

**成果 1：**加强农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康问题）领域灾害与危机风险管理的法律、政策和制度体系以及监管框架。

- a) 萨赫勒地区和非洲之角各选两个试点国家，在试点国家将粮食和农业问题纳入多重风险灾害风险削减和危机管理的政策及制度机制。另一方面，粮食和农业政策及策略也要融入灾害风险削减和危机管理方法。
- b) 粮农组织已与“萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会”和“政府间发展管理局”灾害、适应力与可持续发展区域平台建立了有效的协作关系，支持在试点国家的粮食和农业政策与制度机制中实施灾害风险削减和危机管理。

**成果 2：**了解、预测、分析、监督已知和新出现的粮食、营养与农业威胁，并付诸适当的决策和行动。

- a) 加强粮农组织国家团队在多危害风险绘图、分析、评价和监督方面的能力，支持设计连贯一致的适应力建设计划。
- b) 粮农组织-世界粮食计划署“粮食和营养安全综合策略”已在非洲之角和萨赫勒地区的试点国家启动。

**成果 3：**加强预防和影响削减方面的能力，降低灾害和危机影响粮食和农业系统的可能性和严重程度。

- a) 收集、记录并推广非洲之角和萨赫勒国家在适应力建设方面的良好做法，以此作为粮食和农业领域灾害风险削减计划和人道主义行动的部分内容。

- b) 支持针对粮农组织在粮食和农业领域的灾害风险削减和危机管理工作的经济、环境和社会影响开展成本效果分析。
- c) 与政府和区域机构合作，为非洲之角和萨赫勒国家的部门和基础设施恢复计划的设计和实施提供技术和战略指导意见，帮助这些国家建立“能够抵御危机影响的”农业生产和营销系统。
- d) 与政府和区域机构合作，为粮农组织以及农业、畜牧、渔业、林业和环境部就冲突敏感型计划提供规划指导意见。这些计划会降低冲突本地化的风险，即不会因为草原和农田、水、树木以及其他自然资源和渔场的获得引发冲突。

成果 4：影响粮食和农业系统的灾害和危机得到有效负责的管理，包括防备、充分响应和有效的危机后转型。

- a) 针对在非洲之角和萨赫勒国家工作的人员制定实施风险削减、人道主义行动和适应性生计的能力门槛计划。
- b) 优化粮农组织危机响应对适应性生计的技术适当性和相关性。
- c) 运用机构间常设委员会问责框架评价受影响人群，针对粮农组织非洲之角和萨赫勒危机响应行动开展深入评估。