





世界粮食安全委员会（粮安委）

《全球粮食安全和营养战略框架》  
（《全球战略框架》）

第二版 – 2013 年 10 月





粮食安全系指所有人在任何时候都能通过物质、社会和经济手段获得充足、安全和富有营养的食物，满足其保持积极健康生活所需的膳食需要和食物喜好。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（粮安委改革文件，2009年）。

## 目 录

第一章：引言与背景.....	5
A 世界粮食安全委员会的改革、愿景及职责.....	5
B 《全球战略框架》的性质、目的和制定过程.....	6
C 定义.....	7
第二章：饥饿的根源、吸取的教训和新的挑战.....	8
A 饥饿和营养不良的结构性原因.....	8
B 过去的经验和汲取的教训.....	10
C 新出现的挑战和对未来的展望.....	11
第三章：基础和总体框架.....	12
A 千年发展目标.....	12
B 《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》 （《食物权自愿准则》）.....	12
C 可持续全球粮食安全罗马五项原则.....	12
D 《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》 （《土地权属治理自愿准则》）.....	13
E 关于援助实效的高级别论坛.....	13
F 《更新的联合国综合行动框架》（《综合行动框架》）.....	14
G 其他框架和文件.....	14
第四章：政策、计划和其他建议.....	16
A 双轨方法.....	16



B	增加小农敏感型农业投资 .....	17
	莫桑比克：联合国机构携手努力帮助农民.....	19
C	应对粮价过度波动 .....	19
	什么是农产品市场信息系统？ .....	22
D	解决粮食安全和营养方面的性别问题 .....	22
	也门改进妇女获取资金的手段.....	24
E	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 .....	24
F	营养 .....	26
	再接再厉消除儿童饥饿和营养不足计划（“力齐”计划）—孟加拉国实例.....	28
G	土地、渔业及森林权属 .....	29
	土地、渔业及森林权属治理.....	31
H	应对长期危机中的粮食安全和营养问题 .....	31
I	有利于粮食安全及营养的社会保护 .....	33
J	粮食安全与气候变化 .....	35
第五章：联合并组织起来战胜饥饿.....		39
A	国家一级的核心行动 .....	39
	巴西—实现多部委协调和民间社会参与制度化， 应对粮食不安全和促进食物权的一个成功事例.....	41
B	加强区域一级对国家和地方行动的支持 .....	42
	非洲农业综合发展计划.....	44
C	加强全球一级对区域和国家行动的支持，应对全球挑战 .....	44
D	实现目标：将政策和计划与资源联系起来 .....	47
	全球农业及粮食安全计划.....	48
E	监测和后续行动 .....	48
第六章：需要进一步重视的问题.....		52
缩写表.....		53
尾注.....		54



## 第一章：引言与背景

---

当今世界有近 9.25 亿人口在挨饿，5 岁以下营养不良儿童的数量已超过 2 亿。2007-2008 年爆发粮食危机，随后 2009 年又爆发了金融和经济危机，其影响持续至 2012 年，这使人们格外注意到，全世界许许多多家庭每天面临严峻的挑战，努力摆脱饥饿和贫穷，寻求稳定的生计，以维持平等而有尊严的生活。<sup>1</sup>尽管许多人为此不懈努力，国际社会也在《千年宣言》中承诺到 2015 年将饥饿人口比例减半，但千千万万人口仍在饱受持续饥饿和营养不良的折磨。

### A 世界粮食安全委员会的改革、愿景及职责

---

面对日益严重的饥饿问题以及粮食安全和营养治理分散化的现状，世界粮食安全委员会（粮安委）的成员国在 2008 年 10 月召开的粮安委第三十四届会议上商定启动一项宏伟的改革。粮安委的改革于 2009 年得到其所有成员国的批准<sup>2</sup>。这次改革重新界定了粮安委的愿景和作用，目的是“成为最主要的、具有包容性的国际和政府间平台，供作出承诺的广大利益相关者以协调一致的方式展开合作，支持国家主导的各项进程，消除饥饿，确保人人获得粮食安全和营养”。

粮安委向粮农组织、粮食计划署或农发基金的所有成员国，或虽非粮农组织成员但为联合国会员国的国家开放，其参加者包括：在粮食安全和营养领域负有特殊使命的联合国机构和组织、民间社会和非政府组织及其网络、国家农业研究系统以及国际和区域金融机构的代表；以及私营部门协会和私人慈善基金等的代表。粮安委通过成员国协商一致作出决定，只有成员国才拥有表决权。

粮安委改革后的愿景是“努力建设一个没有饥饿的世界，在这个世界中各国将实施《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》。”<sup>3</sup>粮安委将逐步发挥的主要作用定义为：提供一个平台，推动在全球、区域和国家层面改进协调；促进实现政策趋同；促进向国家和区域提供支持及建议；促进各级负起责任和交流最佳规范<sup>4</sup>。

通过成立一个高级别专家组，获得了结构全面的专门知识，为粮安委的辩论和决策提供支持，使粮安委的决定和建议依据可靠的证据和最新的知识。粮农组织大会确立粮安委为设在粮农组织内部的一个委员会，其秘书处由粮农组织、农发基金和粮食计划署联合组成。

粮安委号召非政府行动者进行自主安排，参与委员会的工作并进行互动，因而形成了民间社会机制和私营部门机制。与此同时，一些国家和区域组织及机制正在



积极讨论有关方式方法，以期深入参与粮安委计划和审议活动并加强与粮安委的联系。

## B 《全球战略框架》的性质、目的和制定过程

《全球粮食安全和营养战略框架》是提交粮安委全体会议批准的一份单一的不断发展的文件。其宗旨是改进协调，指导广大利益相关者采取一致行动。全球战略框架将具有灵活性，能够根据优先重点的变化而作出调整。其主要附加值是提供一个总体框架，构成一份单一的参照文件，为制定粮食安全和营养战略、政策及行动方面的核心建议提供切实的指导，这些建议通过粮安委进行了广泛磋商，实现了广泛参与，为人们普遍接受，已证实是行之有效的。

但此文书不具有法律约束力。《全球战略框架》为促进全体利益相关者在全球、区域和国家各级采取一致行动提供准则和建议，同时强调各国政府负有首要责任，以及国家自主拥有抗击粮食不安全和营养不良的计划的计划的核心作用。

《全球战略框架》强调政策协调一致，其对象是那些负责直接或间接影响粮食安全和营养的政策领域，如贸易、卫生、经济或投资政策的决策者和政策制定者。这些准则和建议应按照国家政策、法律体系和体制解释应用。《全球战略框架》还应成为一项重要工具，为政策制定者和决策者、发展伙伴、合作及人道主义机构，以及国际和区域组织、金融机构、研究机构、民间社会组织、私营部门、非政府组织，乃至所有在全球、区域和国家各级的粮食安全和营养领域发挥作用的所有其他利益相关者采取行动而提供信息。

《全球战略框架》整合了粮安委全体会议通过的相关建议，并考虑了各级现有的其他框架、准则和协调进程；国家一级的经验和研究结果；最佳做法、汲取的教训和基于实证的知识。其目的是反映各国政府之间的共识现状，但并非详尽无遗，在此过程中，粮安委所有利益相关者，包括资源伙伴、国际组织、学界、开发银行、基金会、民间社会组织和私营部门等等，都提出自己的意见。作为一份动态文书，《全球战略框架》将每年更新一次，酌情纳入粮安委全体会议通过的决定和建议。

按照粮安委全体会议的授权，《全球战略框架》借鉴了一些早期框架，并对其进行补充，确保相互一致。具体而言，其借鉴的框架包括《世界粮食首脑会议行动计划》和《世界粮食安全罗马宣言》<sup>5</sup>、《2009年世界粮食安全首脑会议最终宣言》<sup>6</sup>、《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》<sup>7</sup>及最近获得批准的《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》<sup>8</sup>。



编制工作借鉴的其他文件还包括但不限于：《更新的联合国综合行动框架》（《综合行动框架》）<sup>9</sup>、八国集团《拉奎拉全球粮食安全联合声明》<sup>10</sup>、《农业知识、科学和技术促进发展国际评估》<sup>11</sup>、加强营养路线图<sup>12</sup>以及《土地改革和农村发展国际会议最后宣言》<sup>13</sup>。除全球框架以外，许多区域框架，如非洲农业综合发展计划<sup>14</sup>，也提供了参考。

## C 定义<sup>i</sup>

---

### 粮食安全<sup>ii</sup>

粮食安全系指所有人在任何时候都能通过物质、社会和经济获得充足、安全和富有营养的食物，满足其保持积极健康生活所需的膳食需要和食物喜好。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<sup>15</sup>。

### 充足食物权

1966年通过的《经济、社会及文化权利国际公约》<sup>16</sup>的国家缔约方承认：

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

联合国经济、社会和文化权利委员会<sup>17</sup>对充足食物权定义如下：

“当每个男子、妇女和儿童，单独或同他人一道，在任何时候都具备取得足够食物的实际和经济条件或获取食物的手段时，取得足够食物的权利就实现了。充足食物权的核心内容是……食物在数量和质量上都足以满足个人的饮食需要，不含有害物质，并在某一文化中可以接受，此类食物可以可持续、不妨碍其他人权的享受的方式获取。可获取性包含经济和物质两个方面的可获取性。”

---

<sup>i</sup> 在本文件中，提到小规模粮食生产者或小农户农民（小农）时，包括小农、农业和粮食工人、手工渔民、牧民、原住民和无地人口。尤其应重视妇女和青年（粮安委改革文件，CFS:2009/2 Rev.2, 第11段第ii分段）。

<sup>ii</sup> 粮安委全体会议将审议“粮食安全”、“营养安全”、“粮食安全和营养”及“粮食和营养安全”等术语使用的统一和标准化方案。在粮安委全体会议做出统一此类术语的决定之前，《全球战略框架》这一版将采用“粮食安全和营养”一词，必要时在本文件今后各版本一致更新。



## 第二章：饥饿的根源、吸取的教训和新的挑战

---

### A 饥饿和营养不良的结构性原因

---

若想确定改善粮食安全和营养状况并确保人人享有充足食物权的行动及其优先次序，就需要认识造成粮食不安全和营养不良问题的结构性和根本性原因。我们根据多种来源汇编了一张导致饥饿和营养不良的因素的名单，这张名单是示意性的，因而并非详尽无遗，现提供如下<sup>18</sup>：

#### a) 治理

- i) 治理结构不当，难以确保机构稳定性、透明度、问责制、法治和非歧视性，而这些特性能导致作出有效决定，为获得粮食和提高生活水准奠定基础；
- ii) 战争、冲突和缺乏安全，起到了加剧饥饿和粮食不安全的主要作用；在脆弱的国家中，冲突、政局动荡和机构薄弱，使粮食不安全加剧；
- iii) 缺乏高度政治承诺，没有优先重视消除饥饿和营养不良问题，包括没有充分履行以前的保证和承诺，以及缺乏问责制；
- iv) 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，尤其是把最弱势和粮食最不安全人口作为重点方面缺乏一致性；
- v) 国家在农村地区的服务不充分，社区代表没有参与关系到其生计的决策过程；
- vi) 合作和供资活动零散，援助分散于大量项目之中，缺乏产生重要影响的规模，并增加了管理成本；

#### b) 经济及生产问题

- i) 贫困和获取食物的手段不足，其原因往往是失业率高和没有体面的工作；社会保护系统不足；生产性资源如土地、水、信贷和知识的分配不平等；低工资工人及农村和城市贫民的购买力不足；以及资源的生产率低下；
- ii) 农业生产的增长不足；
- iii) 缺失公开、非歧视性、平等、不造成扭曲、透明、促进发展中国家农业和农村发展的多边贸易系统，这可能引起世界粮食不安全。



- iv) 土地权属和获得土地、水和其他自然资源的手段持续不稳，对妇女农民来说尤其如此；
- v) 国际和国家对农业部门和农村基础设施（特别是小规模粮食生产者）的投资不足；
- vi) 生产者没有利用相关新技术、投入和机构的充足手段；
- vii) 畜牧生产在农业系统中没有受到充分重视；
- viii) 用于减少收获后损失和提供进入市场的手段的基础设施不足；
- ix) 食物浪费程度高；
- x) 缺乏对粮食生产者的全面技术援助。

**c) 人口和社会方面的原因**

- i) 对妇女的作用和贡献关注不够，没有注意到她们在营养不良问题上的特殊脆弱性及其需要面对的多种形式的法律和文化歧视；包括往往未予适当解决的妇女儿童特有的营养脆弱性问题；
- ii) 人口变化；人口增长、城市化和农村人口向城市迁移；农村就业和缺乏生计多样化的机会；国内不同人群间的不平等现象日趋严重；
- iii) 缺乏有效的社会保障体系，包括安全网；
- iv) 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；
- v) 导致营养不良问题的社会决定因素包括：缺乏安全用水和卫生设施、孕产妇和儿童护理，以及高质量的保健服务；
- vi) 预防和医治因粮食和营养不安全导致的相关疾病：食品消费不当和过度且常常缺乏必要的微量元素，会导致严重的健康问题，包括营养不良和肥胖；
- vii) 教育水平低下和文盲会影响营养不良问题，包括有害的哺育/行为习惯。
- viii) 对保护婴幼儿良好哺育方法的支持不足。



#### d) 气候/环境

- i) 对灾害的防备和应对不适当，是导致饥饿的一个原因，其影响波及粮食安全问题的各个方面。许多粮食不安全人口居住在边缘地区，特别易受自然灾害的影响，同时也最没有能力应对灾害影响；
- ii) 生态系统退化和自然资源尤其是生物多样性枯竭；
- iii) 气候变化对农业产生影响，包括土地退化，作物产量日益波动，洪水和干旱频发；以及对最弱势群体产生影响；
- iv) 对自然资源的利用不可持续；
- v) 没有充分重视对可持续渔业和林业的管理和保护，而这是维持其对粮食安全的贡献的一个因素。

## B 过去的经验和汲取的教训

---

几十年来取得的成果表明，尽管饥饿和营养不良的发生率已降低，但其下降速度并未跟上人口增长的速度<sup>19</sup>，致使长期饥饿和营养不良人口的实际数量增加。这突出显示各方更有必要切实关注最迫切的挑战，《全球战略框架》就是为了支持这一进程而设计的。所有利益相关者需要汲取教训、积累经验，设计更有效的粮食安全和营养战略。吸取的教训包括但不限于：

- a) 发展计划必须由国家所有并主导；
- b) 国家一级要建立有效的治理体系，由所有层面的利益相关者参与，并包括有效、负责任、透明的机构、结构和决策过程，确保和平与法治，这些都是有利商业环境的要素；
- c) 必须确保妇女参与农业，发挥关键作用，并考虑到发展中国家的妇女对粮食生产的潜在贡献，同时促使妇女通过推广服务和金融服务获取生产性资产和知识，使其免受歧视，否则会降低生产力，加深贫困；
- d) 需要防止饥饿和营养不良问题代代相传，其手段包括教育妇女和女童并提高其识字率；
- e) 需要在国家、区域和全球层面上加强打击非法、不报告和不管制捕鱼活动；



- f) 需要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的废物回收等，减少大规模的收获后损失和食品浪费；并且减少消费者食品的浪费；
- g) 所消费食品的质量、安全性和多样性以及卡路里含量都很重要；
- h) 为确保贫困弱势群体在任何时候都能获得粮食，就需要制定有针对性的、设计完善的社会保护计划和安全网。
- i) 所有利益相关者，尤其是小规模粮食生产者和地方社区，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；
- j) 必须认识到私营部门增加对农业的负责任投资这种经济活动的重要性，尤其是小规模粮食生产者作为投资者所发挥的作用，并加以推动；
- k) 为了扭转农业生产率的下降趋势，同时避免对环境可持续的负面影响，需要技术开发和转让；公共和私营部门的研究和开发；以及推广服务；
- l) 业已证明，生态系统、自然资源和农业生态做法的合理管理，对于加强农业可持续性、提高粮食生产者的收入及其对气候变化的适应能力来说都是十分重要的<sup>20</sup>；
- m) 地方知识对促进粮食安全很重要，特别是因为对自然资产和生物多样性的管理能力，以及对气候变化局部影响的适应能力，都会对粮食安全产生影响。

## C 新出现的挑战和对未来的展望

---

展望未来，需要解决粮食安全和营养方面新出现的一系列挑战。其中尤其包括：

- 满足城市和农村人口不断增长而且膳食偏好不断变化所产生的食品和营养需要；
- 可持续地提高农业产量和生产率；
- 增强对气候变化的抵御能力；
- 寻找可持续的办法，解决对自然资源不断加剧的竞争。



### 第三章：基础和总体框架

---

一些总体框架提供了实现粮食安全和营养的主要原则和战略。其中包括《世界粮食首脑会议行动计划》和《世界粮食安全罗马宣言》<sup>21</sup>、《2009 年世界粮食安全首脑会议最后宣言》<sup>22</sup>、《食物权自愿准则》和《土地权属自愿准则》、确立了人的充足食物权利的《经济、社会及文化权利国际公约》，以及所有适用的与粮食安全、营养和人权有关的国际法。下列框架与粮食安全和营养特别相关，因而特别重要：

#### A 千年发展目标<sup>23</sup>

---

联合国“千年发展目标”提供了一个框架，涵盖 8 个要在 2015 年前实现的、旨在应对极度贫困问题的全面而具体的发展目标。“千年发展目标”包括下列方面的目标和指标：消除极端贫穷和饥饿；普及初级教育；促进两性平等并赋予妇女权力；降低儿童死亡率；改善产妇健康；防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病；确保环境可持续性；为促进发展建立全球发展伙伴关系。千年发展目标是相互依赖的。降低饥饿人口的比例（千年发展目标 1a）将对实现其他各项千年发展目标作出重大贡献。

#### B 《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》 （《食物权自愿准则》）

---

《食物权自愿准则》为实现各项粮食安全和营养目标提供了一个整体框架，要求将充足食物权作为粮食安全政策、计划、战略和法律的主要目标；人权原则（参与性、问责制、非歧视性、透明度、人的尊严、赋权和法治）应指导旨在改善粮食安全的各项活动；各项政策、计划、战略和法律应加强对权利人的赋权和责任人的问责，从而加强权利和义务而非慈善和善行的概念。

#### C 可持续全球粮食安全罗马五项原则

---

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，并通力支持采用双轨方法抗击饥饿：



**原则 1：**为国家自主计划提供投资，目的是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、区域和全球各级促进战略协调，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)采取直接行动，立即解决最弱势群体的饥饿和营养不良问题；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：**通过不断改善效率、对策、协调和有效性，确保多边机构发挥强有力的作用。

**原则 5：**确保所有伙伴对农业、粮食安全及营养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，以期执行多年计划和方案。

## D 《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》（《土地权属治理自愿准则》）

---

《土地权属治理自愿准则》于 2012 年 5 月得到粮安委第三十八届特别会议批准，为改善土地、渔业和林业权属的治理，实现人人享有粮食安全，并支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权提供了参照标准和指导（见第四章 G，第 60 页）。

## E 关于援助实效的高级别论坛

---

《巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》<sup>24</sup>基于以下五项适用于接受国的核心原则：

- **自主决策：**发展中国家必须领导自己的发展政策和战略，并管理自己的实地发展工作。
- **目标一致：**捐助者必须安排好援助活动，坚决与发展中国的国家发展战略中提出的优先重点保持一致。
- **协调实施：**捐助者必须更好地相互协调其发展工作，避免活动的重复，避免给贫困国家带来高额的交易成本。
- **追求实效：**援助关系中的所有各方必须更加注重援助的实效，即援助对贫困者的生活产生的切实影响。



- **共同负责：**捐助者和发展中国家必须以更加透明的方式，就援助资金的使用向各自负责，并就援助所产生的影响向其国民和议会负责。

对接受者来说，釜山伙伴关系<sup>25</sup>制定了一系列原则，构成了捐助者与发展中国家为促进发展而开展有效合作的基础。其中包括发展中国家自主决定发展的优先重点，注重实效、包容性发展伙伴关系以及相互透明和问责。需要特别重视的领域包括：在冲突和脆弱形势下促进可持续发展；建立伙伴关系面对恶劣条件，加强抵御能力，降低脆弱性；开展南南合作和三边合作，促进可持续发展；打击腐败和非法资金流动；私营部门与发展；以及为应对气候变化融资。

## F 《更新的联合国综合行动框架》（《综合行动框架》）

---

《综合行动框架》是联合国全系统的协调方法，用于支持国家行动，促进可持续和具有恢复能力的农村生计和粮食及营养安全。该框架并非一项多边或政府间文书。全球粮食安全联合国系统高级别工作组于 2008 年 7 月制定了第一个《综合行动框架》，并于 2010 年做了更新，2011 年编制了一个摘要版本予以补充。

《综合行动框架》摘要提出了十项主要行动原则：采取双轨方法实现粮食和营养安全；需要运用综合方法；将小农特别是妇女置于行动的中心；加强对家庭生计恢复能力的重视；增加并改善对粮食和营养安全的投资；突出开放和运作良好的市场和贸易的重要性；珍视多方利益相关者和多部门伙伴关系；作出可持续政治承诺和实现善治；战略由各国主导并给予区域支持；加强对追求实效的问责。

## G 其他框架和文件

---

其他一系列文件、文书、准则和计划也提供了对实现粮食安全可能具有重要性的原则和战略。其中包括：

- 《儿童权利公约》（1989 年）
- 《母乳替代品国际销售规范》（1981 年）
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》（1979 年）
- 《消除对妇女的暴力行为宣言》（1993 年）
- 《确保妇女权利北京行动纲领》（1995 年）
- 国际劳工组织第 87、98 和 169 号公约



- 《农业知识、科学和技术促进发展国际评估》
- 《土地改革和农村发展国际会议宣言》
- 《联合国土著民族权利宣言》
- 加强营养运动的框架和路线图。



## 第四章：政策、计划和其他建议

国际社会考虑到在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权并依据第三章所述的总体框架，就采取适当政策应对多个领域内的饥饿和营养不良根源达成了广泛共识。本章中的建议依据粮安委作出的决定提出，但 E 和 F 节例外，其中的建议依据其他来源提出。所列建议并非全部，并将在很长一段时期内不断完善，因为全球战略框架会定期更新，以考虑粮安委的各项决定。在粮安委的讨论中产生并由其批准的将纳入全球战略框架今后各个版本。第 VI 章列出了在政策议题中一致认为存在空白的若干领域。

### A 双轨方法<sup>26</sup>

双轨方法在联合国系统的实践中得以巩固，并作为可持续全球粮食安全罗马原则的一个内容得到批准，要求对处理粮食不安全和营养不良问题的短期和长期行动给予特别而迫切的关注。就该方法而言，必须强调“长期”并不是指在未来开始的行动，或在短期行动完成后采取的行动。短期和长期行动，或“双轨”都必须同时协调开展，以成功战胜饥饿，并逐步实现充足食物权。

#### a) 采取直接行动，立即解决最弱势群体的饥饿和营养不良问题

鉴于人人都应享有免于饥饿这一基本权利，必须关注不能满足粮食和营养要求的群体的迫切需求。要立即采取的行动包括一系列干预措施，如紧急粮食援助、向农业工人支付工资维持生计、营养干预行动、现金转移和其他社会保障工具、获取投入物以及粮价政策干预措施等。

必须特别关注妇女尤其是孕期和哺乳期妇女以及两岁以下儿童的营养需要，特别是防止发育迟缓。儿童是最容易受到粮食不安全和营养不良以及危机和紧急情况影响的群体之一。

#### b) 采取中/长期行动，提高恢复力并消除饥饿的根源

如反饥饿计划<sup>27</sup>中所述，关键要求包括：

- 提高农业生产率和增强乡村贫困社区的生计、粮食和营养安全；促进生产活动和体面就业；
- 开发和保护自然资源；确保生产性资源的获取；



- 扩建农村基础设施，包括确保食品安全和动植物健康的能力；以及扩大市场准入；
- 加强知识生成和传播的能力（研究、推广、教育和宣传）。

### c) 在双轨方法间建立联系

直接/立即干预行动与中/长期干预行动之间要建立充分的联系。社会保障工具（如安全网）的主要实现形式为现金或基于粮食的转让，能够在双轨方法之间建立起桥梁，从针对长期需求的人道主义援助过渡为可预见的长期发展方法，包括基础设施部门的公共投资。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，从而提高获得收入的能力并促进发展。社会保障系统还能帮助人们接受那些高风险高回报的生计方案，并可缓解一些市场失灵的问题。落实过程中还能促进和推动当地生产和市场发展。

然而，社会保障的各要素之间往往缺乏协调，具有短期性，依靠外部供资，在粮食安全和营养以及减贫战略中没有得到充分体现。许多农业和粮食劳动者及其家人饱受饥饿和营养不良的困扰，原因是基本劳动法、最低工资政策和社会保障体系均未涉及农村劳动者。正式就业和确保基本生活工资是工人粮食安全和营养的关键<sup>28</sup>。这种依赖模式必须打破，将短期支持转变为更长期的支持。社会计划应纳入国家法律并得到体现，以确保长期可持续性和可预见性。现行地方安全网机制应纳入其中，以便每当社区陷入饥饿和粮食不安全状况是，推动安全网成为拯救生命的临时措施。（参见下文第 I 节）。

遭受长期或频发危机影响的各国给双轨方法的落实带来了巨大挑战，可能需要给予特别关注，包括根据具体情形采取不同的方法。（参见下文第 H 节）。

#### **粮安委正在就此问题开展的政策协调工作：**

继粮安委主持筹建“长期危机中的粮食不安全问题的高级别专家论坛”（2012年9月）后，又建立了“粮安委应对长期危机中的粮食不安全问题行动议程开放性工作组”，可处理与联接双轨方法有关的问题，<sup>29</sup>考虑到既满足短期需要，又促进长期发展的重要性。

## **B 增加小农敏感型农业投资<sup>30</sup>**

众所周知，大部分农业投资来自农民和小规模粮食生产者自身、农民合作社以及其他乡镇企业，其余投资则来自价值链上大大小小的私营主体和政府。小规模粮



食生产者，其中很多是女性，在许多发展中区域当地消费的粮食的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<sup>31</sup>。

**因此，建议各国、国际和区域组织以及所有其他适当的利益相关者<sup>32</sup>，尤其：**

- a) 确保农业公共投资、服务和政策充分优先重视促成、支持和补充小农自身的投资，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；
- b) 确保农业政策和公共投资优先重视粮食生产和改善营养状况，尤其是最脆弱群体的营养状况，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；
- c) 确保公共政策和投资在农业投资者伙伴关系的形成中发挥催化作用，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；
- d) 推动并落实各项政策，促进小农获取信贷、资源、技术和推广服务、保险及进入市场；
- e) 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管理风险的能力（例如，其方式包括为小农提供金融和风险管理工具，如新颖的作物保险、天气风险管理、价格保险以及创新信贷产品等）；
- f) 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。

其他可以促进小农敏感型农业投资的建议见第 C 节（“应对粮价波动”）中的“提高粮食产量和可供量的行动”部分，以及第 E 节（“以在社会、经济和环境方面都可可持续的方式提高农业生产率和产量”）。

对土地权属开展良好治理有助于促进小农敏感型农业投资，因为土地权属不稳定会影响投资，尤其是小规模粮食生产者的投资，而这些生产者的土地权属往往极不安全。在加强小农敏感型农业投资的背景下，强烈建议落实《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（参见第 G 节）。



### 粮安委正在就此问题开展的政策协调工作：

粮安委正在制定能改善粮食安全和营养状况的负责任农业投资原则，并认为这些原则应承认小农敏感型投资属于界定公司负责任农业投资的标准之一。粮安委高级别专家组针对不同背景下小农农业投资面临的制约开展综合研究，以便提出消除这些制约因素的政策方案<sup>33</sup>，这将为粮安委更具体的审议和指导工作提供信息。

#### 莫桑比克：联合国机构携手努力帮助农民<sup>34</sup>

莫桑比克政府得到粮食计划署、粮农组织、农发基金和联合国妇女署的支持，圆满执行了“为农民协会加强商品价值链和市场联系”的联合计划，截至 2011 年底该计划惠及 11000 多户农业家庭。该计划由莫桑比克政府协调，粮食计划署提供支持，粮农组织和农发基金负责执行，并与粮食计划署在 21 个国家执行的“采购促发展”（P4P）全球举措相联系，使该署对基本食品的需求与供应方伙伴的支持相结合，帮助小农发展生产，建立市场联系，获取更多利益。在莫桑比克，政府机构如农业部、工商业部以及规划与发展部，在国家和地方层面发挥了关键协调作用，地区经济活动服务部门提供了农业推广人员。

对 Etalvinha 那样的小农来说，该计划提供了众多利益。Etalvinha 来自北部赞比亚省，是 Molocue 地方参与该联合计划的 14 个农民组织之一的成员。农民为改进生产方法，利用家中的特殊清洗方法提高其农产品质量接受了培训。“我参加了粮农组织 2010 年 3 月组织的培训。” Etalvinha 说，“培训让我们了解如何使用不同的播种方法，如何灌溉作物，以及如何确保种子质量”。“以前我种的玉米一般售价较低；现在我进行分选，质量好一点的能卖更好的价格。”

粮食计划署提供资金，建造了新的社区仓库和农场粮仓，帮助农民改进其农产品的储存，从而能卖更好的价钱。仓库还提供了集体销售的场所，因此能过争取到更合适的价格。农发基金的作用是设立保障基金，交给一个地方小额金融机构管理，用于对冲贷款违约的影响。农民有了政府和农发基金的支持，能过与金融机构谈判，争取获得最佳条件，农民组织与粮食计划署之间订立的合同发挥了某种形式的担保作用。Etalvinha 高兴地回忆，“卖掉的玉米和菜豆增加，赚到的钱使我能够扩大生产，教育子女，照顾家庭的其他需要”。

## C 应对粮价过度波动<sup>35</sup>

贫困人口尤其易受粮价波动以及投入和运输成本波动的影响。小规模粮食生产者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。价格的过度波动可能是供应方面的变化引起的，对国家主管当局也可能提出社会、



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采取不协调的特别干预行动，而这可能加剧价格的过度波动，造成全球市场情况恶化。国际社会必须联合采取行动，消除粮价剧烈波动的结构性原因，并确保其影响不会危害小农、边缘生产者和消费者的食物权<sup>36</sup>。

国内和各国间的开放贸易和透明、有效的市场，可在加强粮食安全和营养状况方面发挥积极的作用。应通过双边贸易谈判增加国际市场机遇。

**因此，建议各国、国际和区域组织以及所有其他适当的利益相关者尤其应制定并落实如下行动<sup>37</sup>：**

**提高粮食产量和可供量并加强抵御冲击的能力：**

- a) 加大稳定、可持续的公共和私人投资，以加强小农生产系统，提高农业生产率，促进农村发展，提高恢复能力，并给予小农农业特别关注；
- b) 大力推广农业研究和发展及其供资，方式包括加强改革后的国际农业研究磋商组织<sup>38</sup>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，分享知识和做法（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；
- c) 支持由各成员国制定或审查国家粮食安全和营养综合战略，以应对粮价过度波动问题。这些战略由国家所有并主导，以证据为基础，包容国家一级的所有伙伴，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；
- d) 探索减少粮食系统浪费和损失的方法和激励措施，包括应对收获后损失的方法。

**减少价格波动的行动**

- e) 支持农产品市场信息系统<sup>39</sup>，改善粮食市场信息和提高透明度；参与的国际组织、私营部门主体和政府确保公开传播及时、优质的粮食市场信息产品；
- f) 承认各国需要在出现粮价危机时更好地协调应对行动，包括利用农产品市场信息系统快速应对论坛；
- g) 提高农业衍生品市场的透明度，完善监管和监督；



- h) 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，将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和营养问题，尤其是最不发达国家和粮食净进口发展中国家的粮食安全。在此背景下，支持根据其职责范围，以宏伟、平衡且综合的方式结束多哈发展回合；
- i) 在可行且必要的情况下，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、经济和环境各方面都可行的情况下生产生物燃料。

#### **减缓波动负面影响的行动**

- j) 酌情加强各国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脆弱群体，这些群体可能在危机时期受到影响且人数增加；
- k) 根据多边贸易体系规则，酌情利用国家和地方社会安全网以及地方购买机制提供粮食援助，同时考虑到时间、市场、生产、制度和其他相关因素；
- l) 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过度波动影响的群体减缓风险。另外，还要注意将脆弱的小规模粮食生产者的最佳做法和经验教训吸纳进来；
- m) 针对粮食计划署购买的用于非商业、人道主义用途的粮食，取消粮食进口限制及额外赋税，日后也不再设立此类限制或征税；
- n) 欢迎为粮食援助提供更多的国际支持，尤其是在粮价高涨和波动时期，并根据需要提供，包括在《粮食援助公约》框架提供。

#### **粮安委正在就此问题开展的政策协调工作：**

粮安委高级别专家组就生物燃料和粮食安全开展研究，这将为粮安委更具体的审议和指导工作提供信息。

#### **粮安委关于进一步协调有关政策的建议**

粮安委建议相关国际组织与所有利益相关者磋商，进一步评估建立和维持地方、国家和区域各级的粮食储备的限制因素和有效性。粮安委请国际组织与其他利益相关者磋商，共同制定有关紧急人道主义粮食储备管理的自愿行为守则框架草案。



### 什么是农产品市场信息系统？<sup>40</sup>

20 国集团建立的全球农产品市场信息系统旨在加强主要生产国、出口国和进口国之间的合作和对话，改进有关小麦、玉米、稻米和大豆的市场前景信息。该系统目的在于改进国家和国际两级农产品市场的信息、分析和预报；报告国际市场行情，酌情包括结构性缺陷，加强对这些波动进行全球性预警的能力；收集和分析政策信息，促进对话和应对行动并开展国际政策协调；提高参与国家的数据收集能力。农产品市场信息系统的参加者包括 20 国集团成员国、西班牙和该集团以外的国家，这些国家占在该信息系统所涉商品的全球生产和贸易占有相当大的份额。该信息系统的构成包括一个秘书处，由具有定期收集、分析和传播粮食形势和前景信息的 9 个国际和政府间组织构成；全球粮食市场信息小组，由来自该系统所有成员国的技术代表参加；以及一个快速应对论坛，由该信息系统成员国首都派遣的高级官员组成。农产品市场信息系统与粮安委之间保持联系是关键。其中包括该系统的快速应对论坛与粮安委进行对话，尤其是粮安委主席作为该信息系统的长期观察员。

## D 解决粮食安全和营养方面的性别问题<sup>41</sup>

妇女为发展中国家的粮食安全和营养做出了关键贡献，但她们享有的资源和机会却一向少于男性，因此难以提高自身生产力。妇女通常缺乏对其土地持有权的保障，缺少获取投入（如肥料、种子的改良品种和机械设备以及农业活动基础教育等）的途径，也缺少获得贷款和推广服务的合适途径。此外，妇女往往受到结构性暴力。根据《2011 年粮食及农业状况》<sup>42</sup>报告，缩小男性和女性在获取农业投入方面的差距可将女性管理的农场的产量提高 20-30%，转而可将发展中国家的产量提高 2.5-4%，并将营养不良的比例降低 12-17%。

**因此，建议各国、国际和区域组织以及所有其他适当的利益相关者尤其应<sup>43</sup>：**

- a) 积极提升女性的领导力，加强女性的集体组织能力，特别是在农村地区；
- b) 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；
- c) 制定一个政策和法律框架并适当地监测履约情况，以确保女性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。各国应酌情审核所有现行法律是否存在歧视，并修正歧视性法律；

- d) 通过并实施保护母权和父权的立法及相关措施，使女性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；
- e) 设计农业投资计划、政策和方案，使男性和女性能够平等地获得计划服务和运作指导，认识到男性和女性对家庭经济和抚养子女的义务，并承认男女需求不同；
- f) 改善妇女、少女、儿童和婴儿的营养状况，包括隐性饥饿、微量营养不良和肥胖等新的营养不良问题，并在有关农业、粮食安全和营养问题的计划、应急措施、战略和政策的设计到实施过程中，将此作为明确目标和预期成果；
- g) 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，包括利用适当的指标、性别目标和供资等。与粮食安全和营养状况有关的统计资料应按性别和年龄分列；
- h) 支持实施安全网计划，包括家庭种植产品用于学校供膳的方案和学校菜园计划，该计划能够鼓励女童上学并将赋予女性小农经济权力、在校女童的粮食安全和营养联系起来，并完善教育成果；
- i) 注意到《联合国消除对妇女一切形式歧视公约》<sup>44</sup>和《北京行动纲领》<sup>45</sup>中的建议，尤其是在下列战略目标下与改善妇女粮食安全状况有关的建议：宏观经济政策和发展政策(A1)；职业培训和继续教育(B3)；健康(C1)；资源获取、就业、市场和贸易(F2)；以及可持续发展(K2)。

**粮安委正在就此问题开展的政策协调工作：**

粮安委主席团负责与联合国妇女署<sup>46</sup>合作制定具体指标、目标和时间表，以便衡量在推进女性粮食安全方面取得的进展<sup>47</sup>。



### 也门改进妇女获取资金的手段<sup>48</sup>

Dhamar 参与性农村发展项目由也门政府和农发基金共同资助，也门农业和灌溉部妇女发展司负责执行和协调。该项目的一个根本目标是动员当地社区成员，尤其是妇女和年轻人参与项目活动的规划和执行。Dhamar 的多数妇女不识字，限制了其对社会和公民事务的参与，妇女的土地或财产所有权有限。该项目最成功之处是教会了青年和成年妇女读书写字，获得了管钱的能力。

6 500 多名妇女完成了基础识字培训，近 3 000 名开始了第二年的课程。在这一成就的基础上，建立了 140 个储蓄和信贷小组，其中绝大多数是识字班的妇女成立的妇女小组。年轻妇女掌握了重要的新技能，因而能够增加收入，加强其生计安全和应对粮食不安全的能力，赢得邻居的尊重，在社区中承担起重要的职务。妇女储蓄和信贷小组模式在其他行政区得到推广。

## E 以在社会、经济和环境方面都可可持续的方式提高农业生产率和产量<sup>49</sup>

人口和收入的增长以及饮食习惯的改变，导致人们对充足且有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。政府面临的挑战还包括城市贫困加剧以及中等收入国家的贫困加剧。此外，还应考虑到气候变化对农业生产、营养和粮食系统的影响，气候变化将增加粮食不安全的风险，对于生活在边际环境的生产者以及对于小农家庭而言尤为如此。

应对这一挑战需要在对环境、社会和经济更可持续的农业模式下提高单产，增加粮食和农产品的产量，提高整体生产率。另一方面，还应重点关注食物的营养质量，并通过膳食多样化来增加食物篮内的食物种类。

全球大多数小规模粮食生产者的生产力远低于理想水平。“单产差距”通常是因为农民无法获得能提高生产率的物质和技术，土地使用和权属不安全或不适当，缺乏知识和培训机会（对于进入农村劳动力市场的妇女和年轻人而言尤为如此），供其使用的商业基础设施包括区域间网络不足，农业投入的市场价格过高，以及缺乏有关销售价格方案的信息<sup>50</sup>。生产率也因病痛如疟疾、艾滋病毒/艾滋病和肺结核等造成的疾病负担而受不利影响。



因此，建议各国、国际和区域组织以及所有其他适当的利益相关者尤其应：

- a) 加强发展中国家的机构能力，以便实施有效政策，使小规模粮食生产者得以获取技术、投入物、资本物品和贷款，并进入市场<sup>51</sup>；
- b) 鼓励女性和男性有保障地平等获取并可持续利用土地、水资源和生物多样性等自然资源，消除性别歧视<sup>52</sup>；
- c) 根据国家法律和国际协定，支持保护、获取和公平公正地分享遗传资源利用带来的益处<sup>53</sup>；
- d) 扭转发展中国家农业、粮食安全及农村发展领域国内和国际供资下降的趋势，并促进新增投资，以提高可持续农业生产和生产率<sup>54</sup>；
- e) 开展相关工作，增加公共投资，并鼓励对农村基础设施和支持服务（包括但不限于道路、贮藏、灌溉、通信、能源、教育、技术支持和健康）方面的国家计划进行私人投资<sup>55</sup>。
- f) 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（参见 B 节：“增加小规模农业领域的投资”）；
- g) 进一步促使小规模粮食生产者和食品价值链中的其他生产者获得金融和风险管理工具，如新颖的保险、气象风险管理和融资机制<sup>56</sup>；
- h) 促进大力推广农业研究和发展的，并加强相关投资，具体方式包括：加强改革后的国际农业研究磋商组织的工作，为国家研究系统、公立大学和研究机构提供支持，以及促进转移技术并共享知识和实践经验<sup>57</sup>；
- i) 探寻各项途径，以便促进向农民转移研究成果和技术，确保研究活动响应农民的需求和关切，并使其参与其中。通过开展南北、南南以及三方合作，促进技术转让、知识共享和能力建设工作<sup>58</sup>；
- j) 加强推广服务，以支持信息和知识的传播，确保完全了解并满足农民妇女的需求。
- k) 酌情支持现有合作社、生产者组织和价值链组织的发展，并加强其能力，尤其关注小规模生产者，并确保农民妇女的充分参与<sup>59</sup>；



- l) 促进更加可持续的农业发展，改善粮食安全，消除饥饿，保持经济活力，同时又能保护土地、水、植物和动物遗传资源、生物多样性和生态系统，增强对气候变化和自然灾害的抵御能力<sup>60</sup>；
- m) 酌情考虑在农业管理中采用生态系统方法，以实现可持续农业，包括例如但不局限于有害生物综合防治、有机农业，以及用于促进农业生态系统多样化和土壤固碳的其他传统和本土应对策略<sup>61</sup>；
- n) 改善家畜生产服务，包括兽医服务<sup>62</sup>；
- o) 促进初级和高等农业教育，并开发专业课程；
- p) 努力保护和改善森林，营造宝贵生态系统，对改进农业生产作出贡献；
- q) 运用现有政府间标准制定机构制定的国际公认标准。

#### **粮安委正在就此问题开展的政策协调工作：**

粮安委当前关于小农敏感型投资的工作的若干成果（参见第 B 节）也跟此有关。除粮安委的工作外，由粮农组织、国际农业研究磋商组织及其他组织牵头开展的若干活动，如农业研究促发展全球会议<sup>63</sup>以及全球土壤伙伴关系<sup>64</sup>，正试图弥补政策和研究工作对如何以在社会、经济和环境方面都可可持续的方式最佳地提高农业生产率和产量的认识不足。《国际农业知识、科学和技术促进发展评估》还研究了农业知识、科学和技术的作用。粮安委今后的工作可酌情汇总和协调相关成果。

## **F 营养**

---

为改善营养状况而开展的具体行动包括投资于将改善所有社会阶层营养状况的发展战略，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，尤其是怀孕和哺乳期妇女、两岁以下儿童和受疾病或贫困影响的人群中的营养不良现象。应通过直接干预措施和其他措施应对营养问题，并将营养问题纳入有关农业、粮食安全、健康、食品质量和安全、水和卫生、社会保障和安全网以及农村发展和总体发展的各项国家战略、政策和计划<sup>65</sup>。干预措施包括加强国家自身战胜营养不足的努力和采取跨学科方法。对营养进行投资的经济理由充分，可降低隐性饥饿和发育不良的相关成本。



如同《国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》声明的那样，建议各国尤其应<sup>66</sup>：

- a) 在必要的情况下采取措施，以维持、调整或加强膳食多样性、健康饮食习惯、食品制作以及母乳喂养等喂养方式，同时确保粮食可供量和获取方式的改变不会对膳食构成和摄入量产生负面影响；
- b) 采取措施，尤其是通过教育、信息和标签规定，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；
- c) 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，从而促进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；
- d) 满足艾滋病毒携带者/艾滋病患者或其他流行病患者的特殊食品和营养需求；
- e) 采取适当措施，遵照当地文化、《国际母乳代用品销售守则》<sup>67</sup>，以及世界卫生大会根据卫生组织/儿童基金会的建议随后做出的决议，推广和鼓励母乳喂养。
- f) 传播符合现有科学知识和国际公认做法的婴幼儿喂养方法的相关资料，并采取措施，消除有关婴儿喂养的误导。各国应依据最新、最权威的科学意见并参照卫生组织/儿童基金会的最新准则，极其慎重地考虑有关母乳喂养以及人类免疫缺损病毒（艾滋病毒）感染的问题；
- g) 在农业、社会保障、水资源、健康、教育和卫生基础设施等领域采取平行行动，并促进跨部门合作，向人们提供必要的服务和物品，以便充分利用摄入食品的膳食价值，实现营养富足；
- h) 采取措施，消除任何歧视性做法，尤其是性别歧视，以便在家庭内达到适当的营养水平；
- i) 承认食品是个人文化的关键组成部分，并鼓励各国顾及与食品有关的个人行为、习惯和传统；
- j) 考虑不同文化中膳食和饮食习惯的文化价值，制定方法，促进食品安全和积极的营养摄入，包括在家庭和社区内公正地分配粮食，并特别关注男、女童以及不同文化中的孕期和哺乳期妇女的需求及权利。



### 粮安委正在就此问题开展的政策协调工作：

粮安委第三十六届会议将联合国系统营养问题常设委员会（营养问题常设委员会）纳入其咨询小组，旨在更好地综合考虑粮食安全和营养政策问题。还有粮安委无直接关系的活动，如“再接再厉消除儿童饥饿和营养不良”伙伴关系<sup>68</sup>以及加强营养运动等各项倡议，致力于在各个国家、捐助者以及国家、区域和全球各级的利益相关者之间增进伙伴关系，从而加强营养成果。世界卫生大会批准了一项关于母乳喂养和婴幼儿喂养的执行计划<sup>69</sup>，呼吁制定粮食和营养综合政策。粮安委在开展今后工作时，可利用上述及其他活动，商定相关途径，促进加深农业、健康和其他部门之间的政策融合，以便支持国家一级的粮食安全和营养综合战略及进程（参见第 VI 章）。

#### 再接再厉消除儿童饥饿和营养不足计划（“力齐”计划）—孟加拉国实例

“力齐”计划是一个由国家主导，扩大专门为妇女儿童开展的一揽子营养活动的过程。该计划是由粮农组织、世卫组织、联合国儿童基金会、粮食计划署，以及非政府组织、学术界和私营部门的伙伴组成的一个机构间团体。“力齐”计划依靠国家主导的方法，加强地方决策者和利益相关方利用诊断和分析工具的能力，共享如何采取营养行动和作出有效资源分配选择的知识。通过政府与非政府利益相关方、联合国机构、执行伙伴等共同努力，该计划执行了其独特的任务，把粮食和营养安全政策与实地具体行动的规划想联系。为了满足各国地方需要，利用现有的举措和经验，对“力齐”计划的方式作了调整和改进。

“力齐”方针对各国的营养状况进行深入探讨和分析，推动改进决策和伙伴间的协调。政府、联合国机构和非政府利益相关方将“力齐”计划提供的手段，如利益相关方情况绘图、体制框架分析、多部门指标监测以及其他的监测评价工具，应用于地方情形，努力实现共同目标。可持续地建设政府伙伴的能力是其中一项核心活动，是改善营养治理和管理的重要基础。“力齐”多部门方针意味着促使各相关部门的所有政府部委，参与具体针对营养的和营养敏感的行动，找出差距，确保对资源的最有效利用。

在孟加拉国，“力齐”计划帮助该国政府在国家层面优先重视 17 项针对营养的和营养敏感的干预行动。孟加拉国推动执行“力齐”计划的人员已绘制了 Satkhira 区的利益相关者情况图，并正准备在第二个区即 Gaibandha 区开展同样的分析。利益相关者情况图的绘制是“力齐”方针情况分析阶段一个重要组成部分。“力齐”计划支持政府、联合国机构、国际和地方民间社会参与这一进程，全面介绍“谁参与、做什么和在何处”的情况。在孟加拉国，计划成果将是找出地区一级预先确定的 17 项营养干预行动中的空白。孟加拉国利益相关者情况图绘制的结果，将对“力齐”计划、南亚粮食和营养安全举措及世界银行执行的一个规模更大的项目作出贡献。对服务缺口的分析将与按照地区和家庭一级的营养数据估计各项干预行动的分类费用。这些结果将向决策者更真实地介绍扩大和加强具体营养干预行动的费用和作用情况。



## G 土地、渔业及森林权属

能否消除饥饿和贫穷，并实现对资源和环境服务的可持续利用，在很大程度上取决于人民、社区和其他群体获取土地、渔业资源及森林的方式。平等、可靠地获取和控制上述资源，是大量人口，尤其是农村贫困人口生计的基础。这些资源提供了食物和庇护；是社会、文化和宗教活动的基础；也是促进经济增长的关键因素。

人民、社区等如何获得土地、渔业及森林资源是由各社会通过权属制度进行界定和监管的。这些权属制度可确定由何人在何种情况及多长时间内使用何种资源，可以成文政策和法律以及不成文习俗和做法为基础。全世界人口不断增长，对粮食安全提出了更高需求，同时，受环境退化和气候变化问题影响，土地、渔业资源及森林的供应量有所减少，使权属制度面临日益加剧的压力。所有权不足且缺乏保障，将增加脆弱性并加重饥饿和贫穷现象，使竞争用户为控制此类资源而相互争斗，导致冲突和环境退化。

权属治理是一项关键因素，可决定人民、社区和其他群体能否及如何获取土地、渔业资源及森林的使用权和控制权以及相关职责。治理不力会对社会稳定、环境可持续利用、投资及经济增长产生负面影响。如果权属管理实践中存在腐败现象，或相关执行机构无法保障人民的所有权，人们将失去对其家园、土地、渔业资源及森林的所有权并丧失生计，终生陷入饥饿和贫穷的困境。若因为治理不力而发生暴力冲突，人们甚至可能因此丧生。相反，负责任的权属治理则将促进社会和经济可持续发展，有助于消除贫穷和粮食不安全问题，并促进负责任的投资行为。

《食物权自愿准则》建议，各国应该按照国家法律和国际法，促进可持续、无歧视和有保障地获得和利用各种资源，并保护对人民生计至关重要的财产。各国应在尊重土地、水、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。必要和适当时，各国应实行土地改革和其他政策改革，履行其人权义务，落实法治，确保获取土地的手段有效、平等，加强扶贫增长。可特别关注牧民和原住民等群体及其与自然资源的关系<sup>70</sup>。

《土地权属治理自愿准则》目的是改进对土地、渔业和森林的治理，从而为所有人带来好处，特别是弱势群体及边缘化群体，以逐步实现粮食安全和充足食物权、消除贫困、可持续生计、社会稳定、住房保障、农村发展、环境保护及可持续社会和经济发展等众多目标。

因此，建议各国实施《土地权属治理自愿准则》，其总的指导原则是<sup>71</sup>：



- a) 承认并尊重所有合法的权属持有人及其权利。应采取合理措施，对已经或未经正式记载的合法的权属持有人及其权利予以确认和记录，并给予尊重；避免侵犯他人的持有权；履行与持有权有关的职责；
- b) 保护合法的持有权免受威胁和侵犯。应防止任意剥夺权属持有人的权利，包括违背国家和国际法律的现有规定，对其进行强制性驱逐。
- c) 推动并促进人们享有合法的持有权。应采取积极措施，推动并促进充分实持有权，或对相关权利的交易行为，例如确保向所有人提供此类服务。
- d) 在处理侵犯合法持有权的问题时，确保伸张正义。应通过司法部门或其他方法，使人人均可获得有效途径，解决因持有权问题引起的争端；并在可承受的范围内及时执行结果。若出于公共目的收回持有权，则各国应提供及时、合理的补偿；
- e) 防止出现权属争端、暴力冲突和腐败现象。应采取积极措施，防止出现权属争端，并避免其升级为暴力冲突。应努力防止各机构部门的不同层级出现任何形式的腐败现象。

在制定有关粮食安全、营养、农业以及土地、渔业及森林权属的各项战略、政策和计划时，鼓励所有适当的利益相关者推广、运用并支持实施《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》<sup>72</sup>。

包括商业企业在内的非国家行动者有责任尊重人权以及合法的所有权属权利。商业企业应做出适当努力，避免侵犯他人的人权以及合法的权属权利。应采用适当的风险管理系统，防止在人权以及合法的权属权利方面产生负面影响，并解决相关问题<sup>73</sup>。



### 土地、渔业及森林权属治理

获得土地、渔业和森林资源对粮食安全十分重要，对农村贫困者来说尤其如此。对男女平等也具有重要的影响，因为妇女在农业劳力和捕鱼及相关活动的就业中发挥重要作用。妇女还是森林的初级使用者。资源持有者不稳，或没有得到法律承认和保护，是贫困者的特殊负担，因为对贫困者来说，存在失去其生计所依赖的资源的风险。治理不力使这一问题加剧，贫困者缺乏对有关决定产生影响的政治力量，也缺乏保护其持有权利的财政资源。

《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属治理自愿准则》是对许多国家面临的权属问题和治理不力问题作出的回应。《土地权属治理自愿准则》为改善权属治理提供了国际公认的原则和实践。负责任权属实践的事例包括莫桑比克和尼泊尔的经历。

在莫桑比克，为解决土地竞争日益加剧的问题实行了改革，既加强传统权利，又提供投资机会。1995年，国家通过参与性过程制定了一项国家土地政策，1997年通过一部土地法，保障莫桑比克人民拥有土地和其他资源的权利，同时促进投资和对这些资源的可持续、平等利用。《土地法》在法律上承认通过传统占有获得的土地使用权；在法律上界定“地方社区”，并在其中按照地方规范和实践管理持有者；要求社区和想获取土地的投资进行磋商。

在尼泊尔，1993年制定了《森林法》，应对尤其是国家控制的森林中毁林所提出的日益严重的挑战。国家赋予称做社区森林用户小组的地方自治机构进行森林管理的法定权利。国家保留了森林所有权，而社区则拥有持有者权，可使用森林、出售产品、作出管理决定，包括制定成员条例和排外条例。到2009年，尼泊尔25%以上的森林面积已交给14500个社区森林用户小组管理，使社区能够享受森林提供的利益，同时又确保对森林资源的可持续管理。

## H 应对长期危机中的粮食安全和营养问题<sup>74</sup>

在处于长期危机的国家中，饥饿水平一直居高不下。这些国家的特点是，反复受到自然灾害或冲突的困扰，且应对危机的机构能力不足。处于长期危机中的国家往往不能从一次性灾难中恢复。应认识到，这些国家经常面临持续的灾难，或反复出现长期的周期性灾难，这些灾难威胁着人们的生命和生计。国际社会通常向这些



国家提供短期的紧急援助和救济援助，然而迄今为止，此类援助仍无法帮助打破这一危机循环。为应对长期危机，需要提供专门设计并且对象明确的援助，既满足拯救生命的迫切需要，又可解决粮食不安全的潜在根源，并执行减轻灾害风险的计划。还应更加重视对妇女儿童的特殊影响，以及性别视角在应对危机中的重要性。

**因此，建议各国、国际和区域组织以及所有其他适当的利益相关者尤其应<sup>75</sup>：**

- a) 支持进一步分析并加深理解长期危机中的人民生计及应对机制，以增强其抵御能力并提高援助计划的有效性；
- b) 在陷入长期危机的国家，为保护、促进和重建生计提供支持，同时对支持生计并为此提供必要条件的机构给予支助；
- c) 审查向长期危机国家提供外部援助的程序，确保其符合实地需求、挑战和机构限制情况，同时考虑最佳做法。
- d) 在长期危机中采用粮食安全综合方法，包括应急响应以及对可持续生计的支持。
- e) 领导联合国系统开展相关工作，促进多方利益相关者加强协调，在受到长期危机冲击的少数国家参与制定并实施由国家主导的综合行动计划；
- f) 制定相关机制，促使当地组织参与对关键机制的强化工作（如市场和社会亲缘关系）；
- g) 建立相关机制，增进与区域机构间的伙伴关系，加强协作；
- h) 为相关机制提供支持，以便进行磋商和政策对话，加深对长期危机中的粮食安全和营养工作的认识，并促进协作。

**粮安委正在就此问题开展的政策协调工作：**

根据上述建议，为加深对于长期危机中的粮食安全和营养工作的认识，并促进协作，粮安委主持设立了一个长期危机中的粮食不安全问题高级别专家论坛(2012年9月)，并因此而建立“粮安委应对长期危机中的粮食不安全问题行动议程开放性工作组”。论坛提出的建议以及粮安委随后的审议结果将纳入《全球战略框架》今后各个版本。



## I 有利于粮食安全及营养的社会保护

社会保护指通过社会援助、社会保险和社会包容等手段解决贫困和脆弱性的一系列政策工具。已陷入贫困的人们很容易遭受饥饿，因为他们缺乏资源，无法满足自身的日常基本需要。他们还非常容易在遭受较小打击时被推向极度贫困、饥饿，甚至早亡。设计合理的社会保护干预措施可以通过防止穷人资产耗竭和降低穷人进行个人投资的风险，成为一种双赢策略：既对穷人有利，又同时促进增长。（来源：CFS 2012/39/2 Add.1）

### 因此建议各国<sup>76</sup>：

- a) 设计并实行或加强国家主导且因地制宜的综合社会保护体系，以促进粮食安全和营养，同时需关注：
  - 各部委及部门之间的协调（包括农业部门），以确保社会保护能与更广范围内的粮食安全与营养规划工作相结合；
  - 逐步制定由国家主导的全面社会保护组合方案和行动计划，确保各利益相关方以积极、包容、有意义的方式参与，同时关注各国在政策、机构和财政能力方面的差别；
  - 合理的国家评估活动，包括粮食安全和营养及性别评估，以确保在评估中包含能关注粮食及营养不安全问题的靶向、有效的登记方法、关注性别的工作规划、机构安排、交付机制、严格的监测制度、问责制和评价；
  - 最不发达国家、脆弱国家和长期危机国家所面临的具体挑战，包括短期社会补助与长期社会保护计划之间的联系，考虑到国际合作在加强国家行动以实施可持续社会保护计划和体系方面发挥作用；
  - 社会保护的各个组成部分，包括非缴费型社会补助或安全网、保险机制以及社会服务的获得，包括认可并加强非正式/传统社会保护机制。

### 建议各国、国际和区域组织以及所有其他适当的利益相关者：

- a) 确保社会保护体系能采用“双轨”战略，以最大限度加大其对恢复能力和粮食安全及营养产生的影响，具体手段包括：
  - 在提供短期必要援助的同时，保护或创建生产性资产及基础设施，为长期生计和人力资源开发提供支持；



- 通过生产投入支持、天气、作物和家畜保险、推动市场准入的农民组织及合作社、体面工作以及创建农业资产的公共建设项目、利用从当地小农手中采购的食物开展学校供餐、实物补助（粮食、种子）、食品券和现金补助、农业生计一揽子项目和推广服务等，努力促进综合计划，直接支持贫困人口，特别是小农户和小规模粮食生产者的农业生计和生产力；
  - 在教育、卫生和农业等领域之间建立必要的紧密联系以确保农村和城市的体面就业和社会福利，包括改善人们（特别是妇女）的市场准入和金融服务获得情况，以开展有效的社会保护；
  - 确保提供技术、财政和能力建设方面的支持，并开展社会保护方面的研究和分享成果，包括通过加强南南合作这一手段。
- b) 改进社会保护干预活动的设计和利用情况，以解决人们面对长期及短期粮食不安全时表现出的脆弱性，同时考虑到：
- 在一年任何时候，特别是在一生特别脆弱阶段，为所有需要帮助的群体提供可预见、可靠的社会保护十分重要；
  - 并非每个人都能最终摆脱贫困和粮食不安全，没有劳动能力的长期脆弱个体可能需要永久性援助；
  - 在应对营养问题时，采取生命周期方式，应优先关注为从怀孕到 2 岁的“前 1000 天”这一关键阶段提供社会保护，包括对母乳喂养予以促进和支持的政策，确保人们获得社会服务，特别是保健服务，确保人们充分掌握育儿相关知识，并确保能酌情通过可持续的市场供应获得价格低廉、能被人们接受的营养食物；
  - 采用灵活机制来监测项目设计的特点和方法，必要时做相应调整；
  - 设计社会保护体系时，应确保快速应对各种冲击，如旱灾、洪灾及粮价飞涨。
- c) 促进粮食安全和营养的社会保护计划应遵循人权规范和标准并酌情辅之以政策和准则，包括必要时采用立法手段，以支持国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权、社会保护权、性别平等和赋权，要采取的手段包括：
- 考虑国际劳工大会就社会保护最低标准提出的各项规定。社会保护可以成为实现其相关国际权利的催化剂；



- 将社会保护纳入国家机构框架和立法，酌情确立各种目标、基准、指标和机构责任；
- 依据人权标准和原则，包括不歧视和平等（包括性别）权利并在有意义的参与、透明和问责制的基础上，制定综合性且相互支持的社会保护及粮食安全和营养战略与政策。

**粮安委正在就此问题开展的政策协调工作：**

根据上述建议，鉴于议程已然饱和且资源有限，建议粮安委采用以下手段支持社会保护，促进粮食安全和营养：

- 鼓励召开有关社会保护促进粮食安全和营养的经验分享会，包括为现有国际、区域平台提供补充；
- 与驻罗马各机构及其他相关组织和实体开展磋商，如粮食安全高级别工作组、国际劳工组织及世界银行等，进一步探讨如何将有关将粮食安全和营养问题纳入社会保护；
- 粮安委监测工作开放性工作组在考虑到其他利益相关方和现有监测机制所发挥作用的同时，进一步明确在以粮食安全和营养为目标的社会保护计划的监测、报告和评价过程中，粮安委可给予利益相关者的支持。

## J 粮食安全与气候变化<sup>77</sup>

---

气候变化的不利影响会对粮食安全，尤其是小规模粮食生产者的生活和生计以及在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权产生严重威胁，迫切需要采取行动。

因此，粮安委：

- 认为成员国有责任确保其政策、计划、行动和战略充分符合现有国际义务，包括与粮食安全有关的承诺；
- 承认《联合国气候变化框架公约》是处理气候变化问题的主要论坛，本节的决定不影响根据该公约处理气候变化问题的努力；
- 认同联合国可持续发展大会（里约+20）的成果文件，特别是有关粮食安全与营养及可持续农业的内容。



考虑到迫切需要采取行动处理气候变化对粮食安全的影响以及在国家粮食安全范围内逐步实现食物权的背景下处理粮食不安全的根源，同时认可《框架公约》的作用，粮安委请各成员国、国际组织和其他粮安委利益相关方酌情：

- a) 将气候变化问题纳入粮食安全政策和计划并增强易受害群体和粮食体系对气候变化的抵御力，强调适应气候变化是全体农民和粮食生产者，尤其是小规模生产者主要关注的问题和目标，包括通过以下手段：
  - 增加公共和私人投资及国际合作，以利于在面临气候变化威胁时加强粮食安全，特别是适应气候变化的不利影响，可持续利用自然资源，进行水管理和土壤保护；
  - 增强国家和地方应对有关粮食安全的气候变化挑战的能力，包括改进推广服务，提供天气和气候预报及风险管理工具并使其得以利用，以支持农民和小规模粮食生产者网络和组织（成员国、国际组织）；
  - 开展风险、易受害性和能力评估，适当考虑性别和营养敏感方面，实施和改进预警系统，尤其采用协调方式（成员国、国际组织）；
  - 根据本国优先重点，制定综合土地使用政策促进粮食安全和适应气候变化，酌情推动气候变化减缓进程，同时考虑到《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（成员国）；
  - 将气候变化适应和灾害风险管理纳入粮食安全政策和计划（成员国、国际组织）；
  - 酌情实施相关举措，如“FAO-Adapt”计划，以进一步支持国家努力实现对气候变化的适应（国际组织）。
- b) 创造条件促进粮食和农业遗传资源的获取并公平合理地分享因利用这些资源而带来的利益，例如：
  - 认识《粮食和农业植物遗传资源国际条约》及生物多样性公约缔约方大会第10届会议通过的《名古屋议定书》的重要性；
  - 请粮农组织粮食和农业遗传资源委员会继续开展并加强其在气候变化和遗传资源，包括保护和利用遗传资源以利于适应气候变化方面的工作（成员国）。



- c) 制定农业战略，考虑到：
- i. 需要应对气候变化及保证粮食安全；
  - ii. 农业条件和体系的多样性；以及
  - iii. 国家和区域的具体发展程度、需要、情况和优先重点，包括通过以下手段：
    - 考虑到性别敏感和参与性方法，这种方法使男性和女性在气候变化背景下处理粮食安全时平等地使用土地、获取信息和资源；
    - 鼓励农民采用良好做法，尤其包括采用良好的耕作和放牧方法以防止土地退化和土壤碳流失，提高氮利用率，提升畜牧生产力，改进有机肥的使用，加强水管理，提高对混农林业的利用；
    - 进行由国家牵头的多方利益相关者评估及农业发展政策的研究，以应对气候变化的不利影响，同时考虑到农业体系、耕作方法的不同及区域、国家和地方条件的不同；
    - 可持续提高食物链效率及减少收获后损失和粮食浪费（成员国与私营部门和民间社会合作）。
- d) 通过以下方式加强研究（包括农民牵头的研究）并改进信息采集和共享：
- 为研究气候变化的适应和缓解而加强国际合作并增加公共和私人投资，以支持其与可持续发展及粮食安全和营养相协调，包括小规模生产者的适应需求；
  - 促进气候变化与粮食安全研究计划之间的信息交流（成员国、国际组织）。
- e) 通过以下方式酌情推动所有利益相关者参与应对气候变化的粮食安全政策和计划，承认所有农民和粮食生产者，特别是小规模生产者对粮食安全的贡献：
- 鼓励在地方、国家和区域各级设立多方利益相关者论坛，促进当地社区和最脆弱群体以及私营部门广泛参与决策过程；
  - 支持民间社会组织（特别是那些代表受饥饿问题困扰最严重群体的民间社会组织）和小规模生产者组织以及女性农民组织，使之参与应对气候变化的粮食安全政策和计划的决策和实施。



- f) 通过以下方式支持在《联合国气候变化框架公约》活动范畴内（即依据该公约宗旨并在其目标、原则和条款范畴内）考虑粮食安全：
- 提请粮农组织继续与《联合国气候变化框架公约》秘书处开展合作，包括通过提供有关粮食安全问题的可靠技术信息；
  - 提请粮安委秘书处向政府间气候变化专门委员会以及《联合国气候变化框架公约》秘书处提交高专组《粮食安全与气候变化》报告以及本粮安委文件供参考。



## 第五章：联合并组织起来战胜饥饿<sup>78</sup>

全球、区域尤其是国家一级应开展良好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。为实现妥善治理，各国政府应对各抗击饥饿和营养不良的各项战略、政策、计划和供资工作进行优先排序，国际社会应通过国家、双边或者多边人道主义援助或发展援助，协调并动员开展符合国家优先重点的有效支持工作。

持续普遍的饥饿问题以及近几年的经济危机和粮价过度波动现象，暴露了全球粮食安全和营养机制的脆弱性。国家、区域和全球各级行动者之间的协调不足。为解决导致饥饿和营养不良问题的结构性原因，应促进所有相关的国家和国际食物权政策，以及其他政策、战略和计划趋于一致，将满足粮食安全和营养方面的长期需要及紧急需求作为当务之急。为了成功实现上述目标，需要政府各部门的支持、政治意愿及长期的协调行动。需要为干预活动提供合理资金，同时获得充足的能力来实施相关活动，并监测其影响<sup>79</sup>。

### A 国家一级的核心行动

国家负有确保其国民粮食安全的主要责任，这一点已在许多场合得到重申，包括通过确认可持续粮食安全罗马原则的第一项原则，重点放在国家自主拥有和主导的计划上，具体内容如下：

“我们重申，粮食安全属于国家的一项责任，应对粮食安全挑战的任何计划，必须由国家阐述、制定、拥有和领导，建立在与所有关键利益相关者磋商的基础之上。我们将把粮食安全列为高度优先重点，并将在国家计划和预算中予以体现。”<sup>80</sup>

**为了在国家一级采取行动，在总结最重要的经验教训后尤其提出了以下建议：**

- a) 各国应建立或加强负责国家粮食安全和营养战略以及各项政策和计划的部委间机制；
- b) 理想状况下，这些机制应在政府高层建立并进行协调，通过国家法律加以巩固，并鼓励所有涉及粮食安全和营养的领域（包括农业、社会保障、发展、卫生、基础设施、教育、金融、工业和技术）的部委或国家机构代表参与；



- c) 不论其是否被纳入更广泛的发展或减贫战略，国家粮食安全和营养战略应全面广泛，加强地方和国家粮食系统，涵盖粮食安全和营养问题的各个方面，包括可供量、获取、利用和稳定；
- d) 应建立或加强各机制，以便与地方政府共同协调各项战略和行动；各国应考虑在地方和国家层面建立多方利益相关者平台和框架，以设计、执行并监督粮食安全和营养战略、立法、政策及计划，可能时将多方利益相关者机制与国家协调机制相结合。利益相关者应酌情包括当地政府、民间社会、私营部门、农民组织、小规模 and 传统的粮食生产者、妇女和青年协会、受粮食不安全影响最大的群体的代表，适当时，还包括捐助者和发展伙伴；
- e) 制定并/或加强绘图和监测机制，以便更好地协调不同利益相关者的行动并加强问责制；
- f) 各国设计国家粮食安全和营养战略及计划时，应努力考虑这些战略和计划可能对其他国家的粮食安全和营养产生的意外或不利影响。

#### **粮安委正在就此问题开展的协调工作：**

粮安委参与了当前的工作进程，加强国家一级的粮食安全和营养行动绘图工作，促进各项政策和计划间的协调一致，并绘制关系图，描述这些行动与来自捐助者和国内的资金流、实施机构以及受益地点和人口之间的联系。

#### **A1. 食物权准则的实施**

除以上一节中的各项建议外，《食物权自愿准则》为各国提供了实用指导，旨在制定有效的制度框架和完整的法律框架，建立独立的监测机制并搭建这些框架。

建议采取以下七个步骤实施《食物权自愿准则》<sup>81</sup>：

**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，以便进一步明确满足粮食不安全人口的需要并实现其权利所面临的限制和机遇。

**第三步：**以该评估为基础，通过一项基于人权的国家粮食安全和营养战略，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，以确保透明、问责和有效协调。如有必要，可建立、改革或改善这些公共机构的组织和结构。



**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：**监测各项政策、法律、计划和项目的影响和成果，以便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。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状况。

**第七步：**建立司法、法外或行政问责制和索赔机制，使权利人能够向政府问责，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。

### 巴西—实现多部委协调和民间社会参与制度化，应对粮食不安全和促进食物权的一个成功事例<sup>82</sup>

2003年，粮食出口部门欣欣向荣，然而，粮食不安全、营养不良和饥饿持续存在，在这一背景下，巴西在卢拉总统领导下，发起了“零饥饿”战略。自那时以来，巴西颁布有效的法律，建立强大的机构，实施合理的政策，并赋权于民间社会，从许多方面促进实现粮食安全和食物权。

2003年还成立了一个国家粮食和营养安全理事会，作为总统的一个顾问机构。理事会的代表三分之二来自民间社会，三分之一来自政府，主席由民间社会的一位代表担任。法律规定该理事会为国家粮食安全和营养体制框架的一部分，此外，该框架还包括州和市一级类似的粮食和营养安全多边利益相关者理事会。国家粮食安全和营养理事会向粮食安全和营养部际局，即一个负责实施国家粮食安全战略的政府协调机制提供建议。该部际局由社会发展和战胜饥饿部部长主持，由19个部和机构组成，包括财政、规划、劳动及教育各部。

部与部之间通力协调，与民间社会各级认真对话，是成功设计、执行和监督构成“零饥饿战略”的众多政府计划的关键。其中首要的是有条件现金转移计划即“家庭补助计划”（Bolsa Familia），其基础是地方政府维护并由民间社会监督的一个家庭和受益者综合数据库。其他主要组成部分是为小规模粮食生产者提供信贷、投入物、保险和技术支持计划；为家庭农产品执行的一项粮食收购计划；以及国家学校供膳计划，惠及所有公立小学学生，提供膳食多样性并收购本地小规模农业生产的产品。

“零饥饿战略”的执行包含人权视角。2010年，食物权作为一种基本人权写入《宪法》，国家粮食和营养安全理事会设立的关于人的充足食物权常设委员会从这一角度研究公共计划和政策。零饥饿战略有效减轻了贫困和粮食不安全，使巴西早在2015年这一原定日期之前就实现了“千年发展目标”中减轻极端贫困、饥饿和儿童死亡率的具体目标，千百万人得以摆脱极端贫困。零饥饿战略所确立的机构模式和计划，正鼓舞着亚非拉一些国家采取类似的举措。



## B 加强区域一级对国家和地方行动的支持

国家一级的行动最为关键，但促进区域一级的合作与协调，仍将使大多数国家受益。根据其职责，区域政府间组织的一些重要作用包括提供政治激励和技术指导，以推动国家一级的响应；并在促进其成员同担风险、共同行动的同时，帮助建立区域市场。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。此类过程十分必要，有利于推动和支持国家一级所需的伙伴关系，改善粮食安全和营养状况。

根据其职责，区域机构可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发挥至关重要的作用。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，目的是满足共同管理河流、流域、蓄水层、牧区和海洋资源等跨界资源，共同防控跨界疫病的需要。此类政策包括推动区域投资以促进国家一级的工作，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以及筹措资源。

根据其职责，区域性平台可为区域团体、各国政府、捐助者和联合国机构提供对话空间，促进在共同原则和建议行动方面达成共识，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跟踪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。同类或者兴趣相似国家的平台如经合组织<sup>83</sup>和 20 国集团，虽非严格意义上的区域平台，但可发挥若干相同作用。

最后，区域组织和平台能够加强与国家政府关系更密切的机构合作，共同促进传播并根据具体区域情形改进国际认可的做法和经验，从而在全球和国家两级间建立有益的联系平台。

**为充分实现上述益处，并酌情加强区域机构对国家行动的支持，建议尤其采取以下措施：**

- a) 建立或加强涉及所有利益相关者的区域协调机制，以制定或更新粮食安全和营养区域战略或框架，顾及各区域的特殊性，并利用现有区域机构的实力和比较优势；
- b) 统一、巩固或协调不同区域和分区域的工作，确立清晰的粮食安全和营养区域战略、政策和主人精神；



- c) 促进区域机制和框架与粮安委之间的联系，其方式包括推动双向交流以加强政策的趋同和协调；
- d) 加强国际援助、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支持和财政捐款间的关联和连贯性，为区域和国家战略提供支持；
- e) 争取更多捐助者支持，以推动区域经济一体化进程，并利用区域组织作为有效伙伴，支持制定和实施各项国家粮食安全和营养战略、政策和计划；
- f) 协调与农产品投入物和产品有关的区域政策，执行国际和区域商定的标准，以促进国际贸易；
- g) 考虑尤其是紧急人道主义行动、社会安全网或其他风险管理手段对战略粮食储备的需求，推动改善粮食安全状况，让贫穷和边缘化社区中的女性和男性受益；
- h) 加强区域价值链，尤其是基础设施建设的区域价值链，因为价值链可通过提供激励措施，鼓励国内和外来的私人投资者依照国家法律，对农产品加工业和涉农产业进行负责任的长期投资，从而拓展市场；

**粮安委正在就此问题开展的协调工作：**

粮安委定期举行全体会议，讨论如何加强与区域计划和进程间的联系，到目前为止已讨论十多项区域计划或收到了其更新情况<sup>84</sup>。自 2010 年起，所有粮农组织区域会议都开展了与粮安委特别相关的活动，这些会议建议，继续探索这种联系和协同增效。



### 非洲农业综合发展计划

非洲农业综合发展计划是非洲联盟的非洲发展新伙伴关系执行的农业计划。自 2003 年建立以来，该计划已发展成一个覆盖全非洲大陆的框架，其愿景和指导原则着眼于满足对可持续投资的关键需要，加快非洲撒哈拉以南地区的农业增长，推动实现减轻贫困和粮食与营养安全。该计划的目的是发展农业，消除饥饿和减轻贫困，通过建设四个主要支柱加以实现：(i)扩大可持续土地管理面积；(ii)改善基础设施，增强与贸易有关的市场拓展能力；(iii)增加粮食供应，减轻饥饿；(iv)开展技术研发，促进技术的传播和采用。

非洲农业综合发展计划使非洲大陆、区域和国家各级不同的角色走到一起，改进协调，分享知识，促进为实现该计划的目标而共同和单独努力。为此开展的协作促使捐助者为该计划的活动和投资计划提供的支持，在很大程度上与非洲发展新伙伴关系、区域经济共同体和非洲联盟协调一致，并同一些捐助者和非洲政府一道，努力进一步协调对农业发展和减轻贫困的支持。发展伙伴和多边机构也已动员起来，围绕非洲农业综合发展计划采取行动。联合国粮食及农业组织（粮农组织）、农发基金、世界银行、美国援助署和世界粮食计划署都为推动非洲农业综合发展计划的实施提供了大量支持。

2009 年以来，29 个国家和一个区域经济共同体（西非国家经济共同体）圆满完成了该计划的协议，其中 22 个国家完成了国家农业投资计划，6 个国家共收到了全球粮食安全计划提供的 2.70 亿美元。为了继续对该区域农业和粮食系统的发展起到参照和协调框架的作用，正在进一步努力加强国家和区域能力，在协约和投资计划与政策和预算过程及供资机制之间建立联系。

## C 加强全球一级对区域和国家行动的支持，应对全球挑战

为消除饥饿所带来的苦难，全世界需要共同努力。国际社会可在这一方面发挥两项关键作用：一是加强其对区域和国家行动得到支持；二是协调对粮食不安全和营养不良引起的全球性挑战的应对行动。

国际社会不断重申，承诺愿意支持各国政府消除饥饿的工作。确认第一项可持续粮食安全罗马原则，包括承诺“增加国际社会支持力度，推动由国家牵头的和区域的有效战略，制定由国家牵头的投资计划，促进相互负责、透明和问责”。原



则 2 和原则 4 也直接涉及加大对各国的国际支持力度<sup>85</sup>。2009 年《拉奎拉全球粮食安全联合声明》、《援助实效巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》同样与此问题有关。

国际发展援助提供者数量众多且种类各异，包括单独的捐助国、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在于，确保各行动者不开展重复活动，其行政要求不至于使受益国承受不合理的负担。援助提供者高度分散，这意味着许多发展中国家还要努力调整其战略需求和工作优先重点，使之符合广大伙伴的程序、条件、时限、限制以及活动范围。该问题在最不发达国家更为突出，这些国家往往缺乏管理大量伙伴关系的资源和能力，对国际援助的依赖性也更强。

联合国系统各组织和机构正努力通过联合国国家工作队的工作，通过联合制定方案、以及诸如“千年发展目标”和联合国一体行动试点<sup>86</sup>等活动，精简和协调其援助工作，并制定了《综合行动框架》以指导和协调其行动。

就粮食安全和营养问题相关全球挑战而言，在处理一些需要全球努力的问题上已取得进展，如气候变化、生物多样性、遗传资源、价格过度波动、国际捕捞、贸易、食品标准等。自 2008 年粮食危机以来，在此方面加大了政治关注，并加速制定了优先重点，但在许多情况下，为进一步取得进展，必须就一些难以消除的政治和经济差异达成共识，并克服由此带来的困难（参见第 VI 章）。

**然而，尤其是在下列战略关键要点方面，现已形成广泛共识，有利于加大对国家和区域工作的全球支持，更好地应对全球挑战：**

**加强全球对区域和国家两级的支持：**

- a) **采取战略性计划方式：**国际组织、区域组织、发展机构和其他机构应不再开展孤立的项目，而是采用战略性计划方法，以国家主导的战略为基础，最好与其他捐助者建立伙伴关系，共同加强各项计划；
- b) **技术合作：**发达国家、发展中国家和多边机构应共同合作，通过体制能力建设和技术转让等方式开展技术合作，加强工作的协同作用，从而改善粮食安全和营养状况，并提高关系到粮食安全和营养的农业生产率；
- c) **南南合作和三边合作<sup>87</sup>：**应支持此类合作，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率所需的技术；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和市场机会；



- d) **伙伴关系**：各个国家、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在该领域进一步加强伙伴关系并促进协调行动，包括联合计划和能力发展工作；国际组织、尤其是设在罗马的联合国各粮食机构，应根据“一体行动”原则和“联合国统一举措”加强其伙伴关系；
- e) **绘制粮食安全和营养行动及资源流动图**：支持在受益国监督下，在国家层面开展有助于绘制粮食安全和营养工作及资源流动的综合行动图，以便加强协调一致和趋同<sup>88</sup>；
- f) **官方发展援助**<sup>89</sup>：各捐助国应切实努力实现官方发展援助目标，即在适用时，对发展中国家的官方发展援助应占国民总收入的 0.7%<sup>90</sup>，对最不发达国家的官方发展援助应占国民总收入的 0.15% 到 0.2%。
- g) **粮食援助**：各国提供粮食援助应基于对需要的合理评估，评估应由受益者和可能时其他利益相关方参与，尤其应以贫困弱势群体为援助对象。粮食援助应仅在其成为满足最弱势群体的粮食或营养需要的最有效和适当的手段时提供。粮食援助可发挥拯救生命、保护生计、加强人们恢复能力的重要作用。粮食援助与所有援助一样，应避免产生依赖。可能和适当时，粮食应在本地或本地区购买，或以现金转移或食品券形式提供。
- h) **外债**：各国和国际组织应尽快考虑采取外债减免措施，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<sup>91</sup>；

#### 应对全球挑战

- i) **贸易**：地方、国家、区域和国际贸易可在国家一级发挥促进经济发展、减轻贫困、改善粮食安全和营养的重大作用；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、发展和环境政策，以及社会、经济、政治职能的一致性，这一点十分重要；
- j) **气候变化**：增强发展中国家的能力，加强国际合作，增加技术转让，以便改进对气候变化不利影响的适应，提高生产系统的效率；
- k) **研究**：促进公共部门与私营部门之间的伙伴关系，并推动国家和国际的农业研究工作，包括双边和多边研究合作，尤其是在国际农业研究磋商组织范围内以及与农业研究促发展全球会议进程协调下进行<sup>92</sup>。



## D 实现目标：将政策和计划与资源联系起来

在确保人人获得的粮食安全和营养方面，工作的可持续性主要取决于各国的公共支出。就发展中国家的部门筹资而言已经达成共识，需要增加对农业、粮食安全和营养的公共支出份额。尽管各国对全球供资需求的估算存在显著差异，但普遍认为需扭转并弥补过去 25 年中在农业、粮食安全和营养方面投资的下降，并履行过去做出的承诺。

**各国政府和其他行动者在决定制定供资战略时尤其应考虑以下要素：**

- a) 国家预算应为实施国家粮食安全和营养战略明确划拨稳定和有意义的资源，并以透明和负责任的方式进行分配。各国应努力确保预算削减不会对社会最贫困阶层获得充足食物产生不利影响<sup>93</sup>；
- b) 全球估算应包括制定实施得到改进和更具可持续性的社会计划和安全网，作为粮食安全和营养议程固有部分的费用<sup>94</sup>；
- c) 国内私人对农业的投资，尤其是小农的投资十分重要，需要找到适当的方式方法，改进获取金融服务的手段和进入市场的渠道，为国内投资进行融资和进一步挖掘潜力；为此可能需要新颖融资方法，才能：为农民开发适当的金融产品；提高农产品市场的绩效；增加农民的金融知识<sup>95</sup>；
- d) 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；消除营养不足和饥饿的工作不应受制于发展中国家当前的收入；官方发展援助可为社会保障计划、安全网、基础设施、研究、推广和能力开发等关键公共投资提供重要支持；在官方发展援助履行其在粮食安全和营养方面承诺的过程中，应通提高透明度并加强问责制；
- e) 私人投资是投资的一个重要融资来源，是对以官方发展援助为重点的公共投资的补充，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；
- f) 国外汇款是许多发展中国家发展和经济增长的一个重要供资来源，应努力促进为发展、粮食安全和营养筹集汇款资源；
- g) 粮食安全和营养行动绘图及其与资源流量的关系非常重要，有助于改善资源分配，以支持国家和区域的各项战略和计划。



### 全球农业及粮食安全计划

主要挑战之一是各国为支持国家粮食安全投资计划争取资金。全球农业及粮食安全计划于 2012 年 4 月启动，通过促进八国集团国家履行 2009 年在匹兹堡和拉奎拉为农业和粮食安全作出的承诺，为迎接上述挑战做出贡献。全球农业及粮食安全计划依据援助实效原则，协调捐助者对国家主导的战略性农业和粮食安全计划的支持；为提高农业生产率所需的中长期投资提供资金；建立农民与市场之间的联系；降低风险和脆弱性；改善农村非农业生计；加强技术援助、机构建设和能力开发。

该计划成为一项金融中介基金，世界银行为其受托人，内设一个人数不多的协调部门，为该计划的指导委员会提供支持。该计划由公共和私营部门两个融资窗口组成。公共部门窗口由捐助者和受援国代表及其他无表决权的代表构成的一个指导委员会进行管理，为国家主导的或区域性的战略计划提供支持，这些计划是通过涉及整个部门的国家或区域磋商或规划活动的结果，如非洲的农业综合发展计划。私营部门窗口由国际金融公司单独管理，其目的是提供长期和短期贷款、信贷保证和投资，支持私营部门为改进农业发展和粮食安全开展活动。

截至 2012 年 6 月，全球农业及粮食安全计划得到的资金认捐额达 12 亿美元。迄今收到各国提供的资金总额达 7.52 亿美元，其中公共部门窗口 7.02 亿美元，私营部门窗口 5000 万美元。公共部门窗口发出第一次征集项目建议之后，4.81 亿美元已分配给 12 个国家，包括孟加拉国、柬埔寨、埃塞俄比亚、海地、利比里亚、蒙古、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、塞拉利昂、塔吉克斯坦和多哥。第二次征集项目建议工作于 2012 年 3 月 31 日结束，又为 6 个国家分配了 1.77 亿美元。

## E 监测和后续行动

粮安委改革文件指出，粮安委的作用之一是“促进各级负起责任，分享最佳方法”。为此，“粮安委应酌情帮助国家和区域解决以下问题，即是否正在实现各项目标；如何才能更加迅速有效地减少粮食不安全和营养不良。因此，有必要建立一种创新机制，包括确定共同指标，考虑到粮安委自身进程和其他监测活动中汲取的经验教训，以监测实现上述商定目标和行动的进展。”为此目的，粮安委主席团已设立了一个开放性工作组，提出有效监测的相关建议，其建议经粮安委批准后，将被纳入后续的《全球战略框架》中。



粮食安全和营养的全面监测和问责战略由若干不同的部分组成，它们在目标、方法和首选实施程度上均有差异。对全面监测战略中若干最重要的组成部分的基本说明和相关准则如下。

#### **a) 承诺和绩效问责制**

实行承诺和绩效问责制十分关键，对推动逐步实现充足食物权来说尤其如此。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和财政承诺。受监测目标包括营养成果、食物权指标、农业部门绩效以及在实现“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。

##### **监测系统和问责制系统应遵循以下五项原则：**

- 1) 以人权为基础，特别是要逐步实现充足食物权；
- 2) 使对决策者问责成为可能；
- 3) 具有参与性，并对包括最弱势群体在内的所有利益相关者和受益者进行评估；
- 4) 简单而全面、精确、及时、易懂，并设有区分性别、年龄、地区等各项指标，以核查影响、进程和预期成果；
- 5) 不应重复现有系统，而应依靠和加强国家统计和分析能力。

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，监测并报告其在既定目标方面的进展，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。

#### **b) 对粮食不安全、饥饿和营养不良问题的监测**

本部分涉及监测短期或长期的实际饥饿状况。监测工作主要由国家负责，区域和国际组织为此提供支持。粮农组织和粮食计划署可在此方面发挥的重要作用，主要包括：每年出版《世界粮食不安全状况》，综合和分析各成员国提供的数据；支持国家信息系统；提供脆弱性分析和绘图<sup>96</sup>以及粮食安全需要评估，这对帮助各国预防和应对粮食危机具有重要性。目前正在开展的其他监测和分析工作可见《综合行动框架》<sup>97</sup>。



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：查明一个国家农业发展、粮食安全和营养以及享有食物权的现状；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。

国家、区域和全球各级需要开展大量工作，以改善信息系统、数据收集工作，以及用以评估饥饿和营养不良的各种方法和指标的协调工作。

**在这方面，粮安委赞同以下建议<sup>98</sup>：**

- a) 批准设立一套粮食安全核心指标的建议，包括制定、采纳和推广各项国际公认标准；
- b) 强烈建议粮农组织改善其有关营养不足的测量方法，特别强调提高该方法中基本数据和参数的可靠性和及时性；
- c) 积极鼓励粮农组织和其他有关机构加强自身能力建设，以便改善粮食和农业基本统计数据以及具体的粮食安全监测系统；
- d) 敦促各国加强其有关粮食安全和营养的国家信息系统；
- e) 强调必须更好地整合所有与各级粮食安全和营养信息有关的行动，并鼓励为此目的筹措资源；
- f) 建议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，以更好地确定粮食安全政策设计、实施和监测工作的信息需要，并将其与此类信息的供应联系起来。

### **c) 绘制粮食安全和营养行动图**

监测战略的另一个主要成分是绘制各阶的粮食安全和营养行动及举措图。粮安委目前正在进行试点，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。

**在这方面，粮安委赞同以下建议<sup>99</sup>：**

- a) 敦促感兴趣的利益相关者和相关部门帮助各国制定实施粮食安全和营养行动绘图工作，建立适当的多部门和多方利益相关者伙伴关系，并促进协调工作方法；



- b) 提供足够资源，资助后续活动，为感兴趣的<sup>100</sup>国家制定实施粮食安全和营养绘图系统的工作提供技术支持，此项工作是国家发展情况监测工作的一部分；
- c) 粮食安全和营养行动绘图进程成为涵盖粮食和农业部门的国家信息系统的必要组成部分，而且国家一级应采用一种标准方法。

**d) 对粮安委建议落实情况的监测和后续行动**

根据粮安委的职责，需要寻找一种方法来监测粮安委自己提出的建议的落实情况，以便加强粮安委协调并促进政策趋同的作用。为此，秘书处负责与咨询小组合作，报告粮安委多项建议的落实情况，包括《土地权属治理自愿准则》<sup>100</sup>。

粮安委主席团设立的开放性监测工作组已决定将其最初的工作重点放在这一方面，并将进一步讨论秘书处为跟进粮安委建议的落实情况可采取的方案、方式和所需资源，发挥改革文件中提出的粮安委促进问责制度的作用。《全球战略框架》将粮安委的产出合成一体，将与《土地权属治理自愿准则》和今后类似文书一起，促进确定该监测哪些建议的落实情况。



## 第六章：需要进一步重视的问题

---

鉴于提出的看法众多，有些问题关系到对粮食安全和营养的国际辩论，可能需要国际社会进一步重视。以下问题列表未必详尽无遗，也未必意味着都应由粮安委加以处理：

- a) 改进小规模生产者尤其是妇女与市场的联系及其市场准入的方式方法；
- b) 促进农村发展，在人口从农村向城市迁移的背景下加强粮食安全和营养的方式方法；
- c) 农业生产和其他用途对水资源的需求以及改进水资源管理的方式方法；
- d) 国际贸易体系和贸易政策需要加深对粮食安全关注的认识；
- e) 食物链的管理及其对粮食安全和营养的影响，包括促进公正的竞争性做法以及减少收获粮食损失和浪费的方法；
- f) 食品标准包括私有标准对生产、消费和贸易格局的影响，尤其涉及粮食安全和营养；
- g) 农业、渔业、林业适用技术的利用和转让，包括考虑知识产权制度对农业、粮食安全和营养的影响；
- h) 营养敏感型方法成为粮食安全和可持续农业规划和计划的组成部分；
- i) 加强有关生物技术的政策对话，促进以科学为依据作出相关决定，推动可持续农业发展，改进粮食安全和营养。



## 缩写表

AMIS	农产品市场信息系统
CAADP	非洲农业综合发展计划
CFS	世界粮食安全委员会（粮安委）
CEDAW	消除对妇女歧视委员会
CESCR	经济、社会及文化权利委员会
CGIAR	国际农业研究磋商组织
CSM	民间社会机制
CSO	民间社会组织
GCARD	农业研究促发展全球会议
GSF	《全球战略框架》
HLPE	高级别专家组
HLTF	联合国系统全球粮食安全高级别工作组
IAASTD	农业知识、科学和技术促进发展国际评估
ICARRD	土地改革和农村发展国际会议
IFAD	国际农业发展基金会
ISESCR	《经济、社会及文化权利国际公约》
MDG	千年发展目标
NEPAD	非洲发展新伙伴关系
ODA	官方发展援助
OECD	经济合作与发展组织
Rio+20	联合国可持续发展大会（里约+20）
SOFA	《粮食及农业状况》
SUN	加强营养运动
UCFA	《更新的联合国综合行动框架》
UNFCCC	联合国气候变化框架公约
UNICEF	联合国儿童基金会
UN-REACH	联合国“再接再厉消除儿童饥饿和营养不良”倡议
VGGT	《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（《土地权属治理自愿准则》）
VGRtF	《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》（《食物权自愿准则》）
WFP	世界粮食计划署
WHA	世界卫生大会
WHO	世界卫生组织



## 尾注

---

<sup>1</sup> 粮农组织一年一度的出版物《世界粮食不安全状况》提高了人们对全球饥饿问题的认识，探讨了饥饿和营养不良问题的根本原因。2011年版《世界粮食不安全状况》<http://www.fao.org/publications/sofi/zh/>介绍了2007-2008年世界粮食危机对各国造成的差异性影响，其中最贫困人群受害最深。虽然一些大国能够应对危机最坏的影响，但许多依赖出口的小国人民则面临粮价大幅上涨，即便只是暂时性的，也会对他们未来的创收能力和脱贫能力产生永久性影响。今年的报告重点关注粮价波动的代价，以及高粮价带来的危险和机遇。

<sup>2</sup> 《粮安委改革文件》：

[http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDoc/CFS\\_2009\\_2\\_Rev\\_2\\_E\\_K7197.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDoc/CFS_2009_2_Rev_2_E_K7197.pdf)

<sup>3</sup> 《粮安委改革文件》，第4段。

<sup>4</sup> 有关上述职责的完整解释参见《粮安委改革文件》，第5和第6段。

<sup>5</sup> <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>

<sup>6</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final\\_Declaration/WSFS09\\_Declaration.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf)

<sup>7</sup> [http://www.fao.org/righttofood/publi\\_01\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/publi_01_en.htm)

<sup>8</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/VG/VG\\_Final\\_EN\\_May\\_2012.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/VG/VG_Final_EN_May_2012.pdf)

<sup>9</sup> <http://www.un.org/en/issues/food/taskforce/cfa.shtml>

<sup>10</sup> 2009年《拉奎拉全球粮食安全联合声明》。见：

[http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/LAquila\\_Joint\\_Statement\\_on\\_Global\\_Food\\_Security%5B1%5D,0.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D,0.pdf)

<sup>11</sup> <http://www.agassessment.org/>《国际农业知识、科学和技术促进发展评估》面向政策制定者的摘要文件中“背景”一节指出，《评估》针对的是对于拟订政策至关重要的问题，为决策者提供基于实证的科学信息，以供其评估关于有争议事项的各种冲突观点，如生产力的提高对环境产生的影响、转基因作物对环境和人类健康的影响、开发生物能源对环境以及对长期粮食供应和粮价的影响、气候变化对农业生产的影响。还指出，《评估》不倡导任何具体的政策或做法；仅对农业知识、科学和技术所面临的主要问题做出评估；并指明实现发展和可持续目标的若干行动备选方案。它虽涉及政策领域，但不作任何政策规定。

<sup>12</sup> <http://www.scalingupnutrition.org/>

加强营养运动发起于2010年9月，旨在鼓励各国加大政治承诺，以便在全人类获得充足粮食



安全的权利范围内，加快减少全球饥饿和营养不良人口数量。该运动进展迅猛：已有 27 个存在严重营养不良问题的国家政府承诺加强营养。它们获得了来自多个部门和全球捐助者网络的诸多国内利益相关者的支持，以及民间社会、企业、研究机构和联合国系统的支持。参加该运动的各国政府及其伙伴正在增加营养资源供应，使其财政和技术支持与这些国家优先重点更为一致。它们帮助其他国家实施具体的营养活动和营养敏感型发展战略。它们还通过整体性的政府方法与加强营养运动的其他参与国一道努力，确保在农业、卫生、社会福利、教育或环境等多个部门加强营养成果。该运动的参与者携手合作，减轻在国家、区域和全球各级的工作分散化问题，鼓励粮食安全和营养政策连贯一致，并支持实现各项成果。

<sup>13</sup> [http://www.fao.org/sd/dim\\_in1/in1\\_060701\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/dim_in1/in1_060701_en.htm)

<sup>14</sup> <http://www.nepad.org/foodsecurity/agriculture/about>

<sup>15</sup> 定义参见《粮安委改革文件》：

[http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDoc/CFS\\_2009\\_2\\_Rev\\_2\\_E\\_K7197.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDoc/CFS_2009_2_Rev_2_E_K7197.pdf)

<sup>16</sup> <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>

《经济、社会及文化权利国际公约》的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。

<sup>17</sup> E/C.12/1999/5 – 一般性评论 12，第 6、8 和 13 段。

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

## 第二章

<sup>18</sup> 这里所列的原因以及下文第 B 节的原因都是根据大量资料，包括全球在线磋商会议和区域会议讨论中各利益相关者的意见汇编的。

<sup>19</sup> 营养不足人口的数量和比例：

2006-2008	850	百万(13%)
2000-2002	836	百万(14%)
1995-1997	792	百万(14%)
1990-1992	848	百万(16%)
1979-1981	853	百万(21%)
1969-1971	878	百万(26%)

来源：粮农组织

<sup>20</sup> 比如《保护性农业经济学》，粮农组织，2001 年



### 第三章

<sup>21</sup> <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>

<sup>22</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final\\_Declaration/WSFS09\\_Declaration.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf)

<sup>23</sup> “千年发展目标”是 193 个联合国会员国和至少 23 个国际组织商定在 2015 年前实现的 8 项国际发展目标。这些目标包括：消除极度贫穷和饥饿；普及初级教育；促进两性平等并赋予妇女权力；降低儿童死亡率；改善产妇健康；防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病；确保环境可持续性；为促进发展建立全球伙伴关系。

<sup>24</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

<sup>25</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/54/15/49650173.pdf>

### 第四章

<sup>26</sup> 本节主要借鉴《综合行动框架》和《2009 年世界粮食安全首脑会议宣言》。

<sup>27</sup> 另见《反饥饿计划—减少饥饿的双轨方法》，粮农组织，2003 年。

<http://www.fao.org/docrep/006/j0563e/j0563e00.htm>

<sup>28</sup> 保障最低生活工资已写入《国际劳工组织章程》，“以确保人人公正地分享一份进步的成果，受雇和需要此类保护的所有人获得最低生活工资。”尊重农业工人的基本工人权利的要求，在国际劳工组织的根本公约中作了规定，尤其是集体谈判的权利（国际劳工组织第 98 号公约，161 国批准）和自由结社的权利（国际劳工组织第 87 号公约，151 国批准）。按照《国际经济、社会和文化权利公约》第 7 条，工人所得报酬应能“为其本身及家庭提供体面的生活”。

<sup>29</sup> 《粮安委第三十六届会议最终报告》，第 27 段第 ii 项；《粮安委第三十六届会议最终报告》，第 25 段第 v 项；以及《粮安委第三十七届会议最终报告》，第 64 段。

<sup>30</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1011/CFS37/documents/CFS\\_37\\_Final\\_Report\\_FINAL.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1011/CFS37/documents/CFS_37_Final_Report_FINAL.pdf)

<sup>31</sup> 《粮安委第三十七届会议报告》，第 25-26 段。

<sup>32</sup> 《粮安委第三十七届会议最终报告》第 29 段，第 i-v 项。

<sup>33</sup> 《粮安委第三十七届会议最终报告》第 29 段，第 vii、ix 和 x 项。

<sup>34</sup> 来源：粮食计划署



<sup>35</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1011/CFS37/documents/CFS\\_37\\_Final\\_Report\\_FINAL.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1011/CFS37/documents/CFS_37_Final_Report_FINAL.pdf)

<sup>36</sup> 《粮安委第三十七届会议最终报告》第 45 段。

<sup>37</sup> 《粮安委第三十七届会议最终报告》，第 50 段，第 j 和 n 项。

<sup>38</sup> [www.cgiar.org](http://www.cgiar.org)

<sup>39</sup> <http://www.amis-outlook.org/>

<sup>40</sup> <http://www.amis-outlook.org/>

<sup>41</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1011/CFS37/documents/CFS\\_37\\_Final\\_Report\\_FINAL.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1011/CFS37/documents/CFS_37_Final_Report_FINAL.pdf)

<sup>42</sup> <http://www.fao.org/publications/sofa/en/>

<sup>43</sup> 《粮安委第三十七届会议最终报告》，第 34-36 段和 40-41 段。

<sup>44</sup> <http://www2.ohchr.org/english/law/cedaw.htm>

<sup>45</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm>

<sup>46</sup> <http://www.unwomen.org/>

<sup>47</sup> 《粮安委第三十七届会议最终报告》，第 38 段。

<sup>48</sup> 农发基金关于性别平等和妇女赋权的政策，2012 年。

<sup>49</sup> 本节参考了多种框架和国际文书，尤其包括《2009 年世界粮食安全首脑会议宣言》、《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》以及《综合行动框架》（特别是成果 2.2 和 2.3）。

<sup>50</sup> 《综合行动框架》，第 59 段。

<sup>51</sup> 《世界粮食安全首脑会议宣言》，第 19 段

<sup>52</sup> 《世界粮食安全首脑会议宣言》，第 25 段《综合行动框架》，第 65 段。

<sup>53</sup> 《世界粮食安全首脑会议宣言》，第 25 段。

<sup>54</sup> 《世界粮食安全首脑会议宣言》，第 7.3 段。

<sup>55</sup> 《世界粮食安全首脑会议宣言》，第 17 段。



<sup>56</sup> 《粮安委第三十七届会议最终报告》，第 29 段第 iv 项和第 50 段第 o 项；《综合行动框架》，结果 2.2。

<sup>57</sup> 《粮安委第三十七届会议最终报告》，第 50 b)段。

<sup>58</sup> 20 国集团 2011 年《关于粮食价格波动与农业的行动计划》，第 14 段。

<sup>59</sup> 《世界粮食安全首脑会议宣言》，第 19 段农委 2010 年最后报告，第 17 段和第 19 段 d)；《综合行动框架》第 63 段

<sup>60</sup> Rio+20 成果文件第 111 段。

<sup>61</sup> 《农业委员会第二十一届会议（2009 年）最终报告》，第 27 段；《综合行动框架》，结果 2.3

<sup>62</sup> 《综合行动框架》，结果 2.2

<sup>63</sup> <http://www.egfar.org/gcard-2012>

<sup>64</sup> [http://www.fao.org/nr/water/landandwater\\_gsp.html](http://www.fao.org/nr/water/landandwater_gsp.html)

<sup>65</sup> 以《加强营养框架》中制定的方法以及《综合行动框架》第 2 章第 10 节第 v 段中的内容为基础。

<sup>66</sup> 《食物权自愿准则》第 10 条。

<sup>67</sup> [http://www.who.int/nutrition/publications/code\\_english.pdf](http://www.who.int/nutrition/publications/code_english.pdf)

<sup>68</sup> “再接再厉消除儿童饥饿”倡议由粮食计划署主持发起，并由粮农组织、儿童基金会、粮食计划署和卫生组织共同牵头开展，在各国政府、联合国、民间社会以及私营部门间建立了以政府为主导、以解决方案为重心的伙伴关系网，旨在加快各国进展，以实现千年发展目标 1 下的具体目标 2。“再接再厉消除儿童饥饿”倡议旨在为各国政府的粮食和营养官员创立论坛，以便共享愿景、需求和经验教训，并构成国际营养系统的基本组成部分。

<sup>69</sup> [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA65/A65\\_11-en.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA65/A65_11-en.pdf)

<sup>70</sup> （参见《食物权准则》第 8.1 条）。

<sup>71</sup> 《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》第 3.1 段（“总原则”）。

<sup>72</sup> 《粮安委第三十九届会议最终报告》，第(iv)项决定。

<sup>73</sup> 《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》，第 3.2 段节选。



<sup>74</sup> <http://www.fao.org/publications/sofi-2010/en/>  
[http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/CFS36Docs/Final\\_Report/CFS36\\_Final\\_Report\\_K9551\\_E.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/CFS36Docs/Final_Report/CFS36_Final_Report_K9551_E.pdf)

<sup>75</sup> 《粮安委第三十六届会议最终报告》，第 24-25 段。

<sup>76</sup> 《粮安委第三十九届会议最终报告》，第 8 段。

<sup>77</sup> 《粮安委第三十九届会议最终报告》，第 9 段。

<sup>78</sup> 本节内容主要基于 2009 年世界粮食安全首脑会议《罗马宣言》、《食物权自愿准则》、《综合行动框架》以及若干其他文件和文书。上述内容反映出，在设计、协调、实施、支持、供资和监督粮食安全和营养战略及计划方面，人们已就最佳方法逐渐达成了普遍共识。

<sup>79</sup> 《综合行动框架》，第 8 段

<sup>80</sup> 《世界粮食安全首脑会议宣言》，第 9 段。

<sup>81</sup> 由粮农组织食物权组起草。

<sup>82</sup> 食物权一为其实现而努力。粮农组织，2011 年。共 55 页

<sup>83</sup> <http://www.oecd.org>

<sup>84</sup> 迄今提交粮安委的举措和组织包括非洲农业综合发展计划/非洲发展新伙伴关系；葡语共同体粮食和营养安全战略；萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会“西非粮食危机预防和治理章程”；政府间发展管理局—非洲之角；亚太经济合作组织部长级粮食安全会议、东南亚国家联盟粮食安全计划、代表太平洋粮食安全工作组的太平洋粮食峰会；拉丁美洲和加勒比 2025 年消除饥饿倡议；南共市家庭农业专门会议和阿拉伯农业发展组织粮食安全计划。《粮安委第三十六届会议最终报告》和《粮安委第三十七届会议最终报告》。

<sup>85</sup> 原则 2：“在国家、区域和全球各级促进战略协调，以改善治理、实现资源更合理配置、避免重复工作并查明对策中的差距”；原则 4：通过不断改善效率、对策、协调和有效性，确保多边机构发挥强有力的作用。

<sup>86</sup> <http://www.undg.org/?P=7>

<sup>87</sup> <http://wbi.worldbank.org/wbi/devoutreach/article/531/triangular-cooperation-opportunities-risks-and-conditions-effectiveness>  
[http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/E\\_Book.pdf](http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/E_Book.pdf)

<sup>88</sup> 《粮安委第三十七届会议最终报告》，第 54 段。



<sup>89</sup> 官方发展援助的相关统计资料由经济合作与发展组织（经合组织）定期更新：

[http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-aid-net-official-development-assistance-oda\\_20743866-table1](http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-aid-net-official-development-assistance-oda_20743866-table1)

<sup>90</sup> 1970 年首次商定了 0.7% 的官方发展援助/国民总收入目标，此后在国际援助和发展会议上，该目标不断获得最高层的通过：

2005 年，在 2004 年前已是欧洲联盟成员的 15 个国家同意在 2015 年前实现该目标。

该目标可作为 2005 年政治承诺的一项参考，以增加欧盟、8 国集团首脑会议和联合国世界首脑会议提供的官方发展援助。

来源：经合组织

<sup>91</sup> 《世界粮食首脑会议行动计划》（1996 年），第 53 段，目标 6.2，第 53 段，第 m 和 n 项；《食物权自愿准则》第 III 章，第 11 段。

<sup>92</sup> <http://www.fao.org/docs/eims/upload/294891/GCARD%20Road%20Map.pdf>。各部门许许多多的利益相关者作出贡献，积极互动，绘制了农业研究促发展全球会议路线图，为所有相关者指明了前进方向。路线图中强调了全球农业研究促发展系统需要做出的紧急变更，以确保实现减少饥饿和贫困并创造收入增长机会的全球目标，同时确保环境可持续性，特别是满足缺乏资源的农民和消费者的需求。

<sup>93</sup> 根据《食物权自愿准则》，第 12.1、12.2 和 12.3 条

<sup>94</sup> 与营养具体相关的干预行动有 100 亿美元的资金缺口；确定对营养敏感的干预行动的费用也很重要。

<sup>95</sup> <http://www.agra-alliance.org/section/work/finance>

<sup>96</sup> <http://vam.wfp.org/>

<sup>97</sup> 专题插文 16。

<sup>98</sup> 《粮安委第三十七届会议最终报告》，第 57 段。

<sup>99</sup> 《粮安委第三十七届会议最终报告》，第 54-55 段。粮安委还批准了若干与绘图有关的具体计划性和技术性建议，载于该报告附件 J 中。

<sup>100</sup> 《粮安委第三十七届会议最终报告》，第 29(xi)、44 和 52 段。《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》，第 26.4 段。