



# 推动粮食体系转型 造福人类和地球

联合国粮食体系峰会阶段成果总结推进大会

秘书长报告



## 摘要

2021 年联合国粮食体系峰会提出的愿景是，通过粮食生产、储存、消费和处置环节的深刻转变实现粮食体系转型，有可能产生乘数效应，从而推动多个体系的转型以及可持续发展目标的实现。通过重新构想和重新设计粮食体系，我们可以应对紧迫的挑战，并为在其他领域取得进展创造机会。自 2021 年以来，126 个国家通过了国家路径，155 个国家任命了粮食体系国家召集人，表现出这些国家对粮食体系转型的持续关注 and 承诺。2023 年联合国粮食体系峰会阶段成果总结推进大会（2023 年大会）的筹备工作见证了意义重大的全球参与及合作，共有 101 个国家提交了自愿国别报告。这些报告对全球粮食体系转型方面的进展和行动提出了深刻见解。此外，筹备过程中还征求了联合国系统和粮食体系支持网络及利益相关方的意见。对这些意见的分析为本报告提供了信息。





© FAO/Lucie Chocholata

## 引言

2023 年联合国粮食体系峰会阶段成果总结推进大会（2023 年大会）在关键时刻提供了独一无二的机会，可以进一步发挥可持续、公平、健康和有韧性的粮食体系的强大作用，加快实现可持续发展目标。最新证据表明，可持续粮食体系有助于为人类、地球和繁荣实现更好、更可行的成果，不让任何人掉队，而且粮食体系转型业已展开。因此，现在需要采取大规模紧急行动。

本报告基于对直接意见的分析，这些意见来自提交国别报告的 101 个国家，以及粮食体系支持网络的数十个行动方，包括行动联盟、联合国系统及其他组织。



## 第一章

# 粮食体系转型是加快实现可持续发展目标的关键因素

世界并未走上到 2030 年实现《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标的正轨。对具有数据的约 140 个具体目标进行的初步评估显示，只有约 15% 的具体目标有望如期实现；近一半具体目标在一定或很大程度上偏离轨道，约 30% 的具体目标没有取得进展或倒退至 2015 年基线以下<sup>1</sup>。

面对多重相互关联的危机，全球粮食体系已不堪重负。2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情、不断攀升的通货膨胀率、生活成本危机、三重地球危机、经济不景气、自然灾害以及区域和国家动乱和冲突等多种因素共同阻碍了到 2030 年实现可持续发展目标方面的进展。这些多重来源的危机具有超越国界的溢出效应，严重削弱了粮食体系。岌岌可危的粮食体系可能引发加剧、长期的社会、（地缘）政治、经济和环境危机的恶性循环。

与当今粮食体系相关的隐性社会、经济和环境成本高达 12 万亿美元，破坏了数十年来的集体发展成就<sup>2</sup>。

到 2030 年，仍将有 5.75 亿人生活在极端贫困之中<sup>3</sup>。根据 2023 年《世界粮食安全和营养状况》，2021 年至 2022 年间，全球饥饿率保持相对稳定，但仍明显高于 COVID-19 疫情暴发前的水平。2022 年，约有 9.2% 的世界人口（估计为 6.91 亿至 7.83 亿人）遭受饥饿。与疫情暴发前的 2019 年相比，饥饿人数增加了 1.22 亿<sup>4</sup>。区域差异显著，西亚、加勒比和非洲所有分区域的饥饿状况正在加剧。

全球中度或重度粮食不安全发生率连续第二年保持不变，但远高于疫情暴发前 25.3% 的水平。然而，重度粮食不安全发生率略有下降，从 2021 年的 11.7% 降至 2022 年的 11.3%，相关人数减少了 2700 万<sup>5</sup>。2022 年，重度粮食不安全人口总数仍约为 9 亿，与 2019 年相比增加了 1.8 亿<sup>6</sup>。粮食不安全仍旧对全世界的妇女造成严重影响，但是在全局层面，粮食不安全方面的性别差距在缩小，从 2021 年的 3.8 个百分点降至 2022 年的 2.4 个百分点，这表明疫情对妇女粮食不安全状况的严重影响在全球和一些区域有所减轻<sup>7</sup>。

---

1 《2023 年可持续发展目标报告》（特别版），参考：

<https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023.pdf>

2 《更好地种植：粮食和土地利用转型的十项关键转变》，参考：

<https://www.foodandlandusecoalition.org/wp-content/uploads/2019/09/FOLU-GrowingBetter-GlobalReport.pdf>

3 《2023 年可持续发展目标报告》（特别版），参考：

<https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023.pdf>

4 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织。2022。2022 年《世界粮食安全和营养状况：调整粮食和农业政策，提升健康膳食可负担性》。罗马，粮农组织。<https://doi.org/10.4060/cc0639en>

5 同上

6 同上

7 同上

《世界粮食安全和营养状况》报告还显示，无法负担健康膳食的人数仍在上升。2021年，全球有超过31亿人（42%）无法负担健康膳食，与疫情暴发前的2019年相比，增加了1.34亿人<sup>8</sup>。这种负担能力差距破坏了促进营养的工作，加剧了弱势群体面临的挑战。营养不良仍然是一个紧迫的问题。

虽然粮食体系在全球就业中占很大比例，但农业家庭占全世界极端贫困人口的四分之三<sup>9</sup>。在全球范围内，四分之一的就业妇女从事农业（包括林业和渔业）工作，农业仍然是低收入国家和中等偏下收入国家妇女最重要的就业部门，尽管她们只能从事非正规、低收入、低技能、劳动密集型和弱势工作<sup>10</sup>。然而，尽管她们对粮食种植和生产、加工、制备、消费和销售都做出了重要贡献，但却并没有同等受益。

与此同时，粮食体系继续产生土壤、水和空气污染，造成超过三分之一的温室气体排放、高达80%的生物多样性丧失，并使用高达70%的淡水<sup>11</sup>。越来越多的天气和气候极端事件使数百万人面临重度粮食不安全和饮水安全降低，非洲、亚洲、中美洲和南美洲、最不发达国家、小岛屿和北极的许多地方和（或）社区，以及在全球范围内，土著人民、小规模粮食生产者和低收入家庭受到的不利影响最大<sup>12</sup>。

包括乌克兰战争在内的这些相互关联的持续危机相互助长，使应对粮食安全、饥饿和资源可持续利用方面的挑战进一步加剧。这些危机造成了错综复杂的困难，阻碍了在实现这些重要目标方面取得进展。受影响最大的是弱势群体，尤其是以小农和农业劳动者为主的群体。这些群体的贫困程度不断加深，并且营养状况不佳。他们迫切需要更多的社会保护，而财政限制对全面支持措施的实施构成重大挑战。

8 同上

9 世界银行。2018。2018年《贫困与共同繁荣：拼出贫困的拼图》。华盛顿特区：世界银行。许可：知识共享协议署名（CC BY 3.0 IGO）

10 秘书长关于改善妇女和女童境况的报告（即将发布）

11 《联合国防治荒漠化公约》，2022。《全球土地展望》，第二版。《联合国防治荒漠化公约》，波恩，参考：  
[https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-04/UNCCD\\_GLO2\\_low-res\\_2.pdf](https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-04/UNCCD_GLO2_low-res_2.pdf)

12 《全球土地展望（第二版）：恢复土地，实现复苏并增强韧性》，参考：  
[https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-04/UNCCD\\_GLO2\\_low-res\\_2.pdf](https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-04/UNCCD_GLO2_low-res_2.pdf)







随着破坏性冲击日益频繁，采取多部门行动增强抵御能力变得至关重要。这需要不同部门协同行动，建立能够抵御此类干扰并从中恢复的强大系统。

为了加快实现可持续发展目标的进展，有必要采取更加一体化的方法，一种同时应对多个目标的方法，而不是受限的、过于狭隘的部门方法。粮食体系转型为实现全世界的共同目标提供了一个难得的机会。《2019 年全球可持续发展报告》强调，《2030 年议程》最大的变革潜力不在于追求单一的目标或具体目标，而在于采取系统的方法来管理其众多相互作用<sup>13</sup>。粮食体系和营养模式被确定为转型所需的六个切入点之一<sup>14</sup>。《2023 年全球可持续发展报告》以该框架为基础，并就可持续发展转型的六个切入点提出了关键的协同干预措施<sup>15</sup>。

粮食体系转型需要粮食生产、储存、消费和处置等环节的深刻转变。这些转变有可能产生乘数效应，推动多个体系的转型以及可持续发展目标的实现。通过重新构想和重新设计粮食体系，我们可以应对紧迫的挑战，并为在其他领域取得进展创造机会。

这是 2021 年联合国粮食体系峰会的愿景，该峰会标志着国际社会在加快行动以实现更可持续、更包容、更公平和更营养的粮食体系方面的一个重要里程碑。联合国粮食体系峰会最终发布了一份强有力的《行动声明》，敦促各国不要停留在口头上，而是采取切实措施实施其新近通过的粮食体系国家路径。这些路径是根据各国国情制定的战略框架，概述了实现粮食体系转型需要采取的具体行动。

---

<sup>13</sup> 《2019 年全球可持续发展报告：现在就是未来——科学实现可持续发展》（联合国，纽约，2019），参考：  
[https://sdgs.un.org/sites/default/files/2020-07/24797GSDR\\_report\\_2019.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/2020-07/24797GSDR_report_2019.pdf)

<sup>14</sup> 《2019 年全球可持续发展报告》确定了转型的六个切入点：人类福祉和能力；可持续和公正的经济；能源脱碳和获取；粮食体系和营养模式；城市和城郊发展；全球环境公域。

<sup>15</sup> 《2023 年全球可持续发展报告》，参考：  
<https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-06/Advance%20unedited%20GSDR%2014June2023.pdf>



## 第二章

# 各国两年来取得的进展

自 2021 年以来，126 个国家通过了国家路径，155 个国家任命了粮食体系国家召集人，表现出这些国家对粮食体系转型的持续关注和承诺<sup>16</sup>。

### A. 自愿国别报告程序

2023 年大会的筹备工作见证了意义重大的全球参与及合作，共有 101 个国家提交了自愿国别进展报告（以下简称“报告”或“国别报告”）。这些报告对全球粮食体系转型方面的进展和行动提出了深刻见解。重要的是，参与的国家涵盖了所有收入类别，突出了这项全球评估工作的包容性和粮食体系转型的普遍相关性。有 30 份国别报告来自非洲国家，13 份来自美洲国家，28 份来自亚洲国家，16 份来自欧洲国家，14 份来自大洋洲国家。有 24 份报告来自高收入国家，23 份来自中等偏上收入国家，35 份来自中等偏下收入国家，19 份来自低收入国家。

尽管一些国家没有采取具体步骤通过国家路径或任命粮食体系国家召集人，但也提交了国别报告，这证明了 2021 年联合国粮食体系峰会后进程的包容性，该进程始终重视每个国家的独特情况及其为实现转型所采纳的个体路径。

国别报告深入阐述了各国在转型历程不同阶段所开展的工作，有助于共同了解需要何种转型变革。在未来几年直至 2030 年，国别报告将成为跟踪进展、找出差距、激励和推动集体行动的重要机制。

在世界各地，尽管各国面临前所未有的挑战，但仍在致力于粮食体系转型的过程中展现出韧性和适应性。全球危机迫使各国修订其国家路径并做出艰难决定，特别是在财政资源有限的情况下，但总体而言，各国对粮食体系转型的长期承诺仍然坚定不移。危机对粮食体系的影响敲响了警钟，引起了各级决策者的关注。在此期间经历的各种冲击也凸显出粮食体系的脆弱性以及粮食安全和韧性的极端重要性。

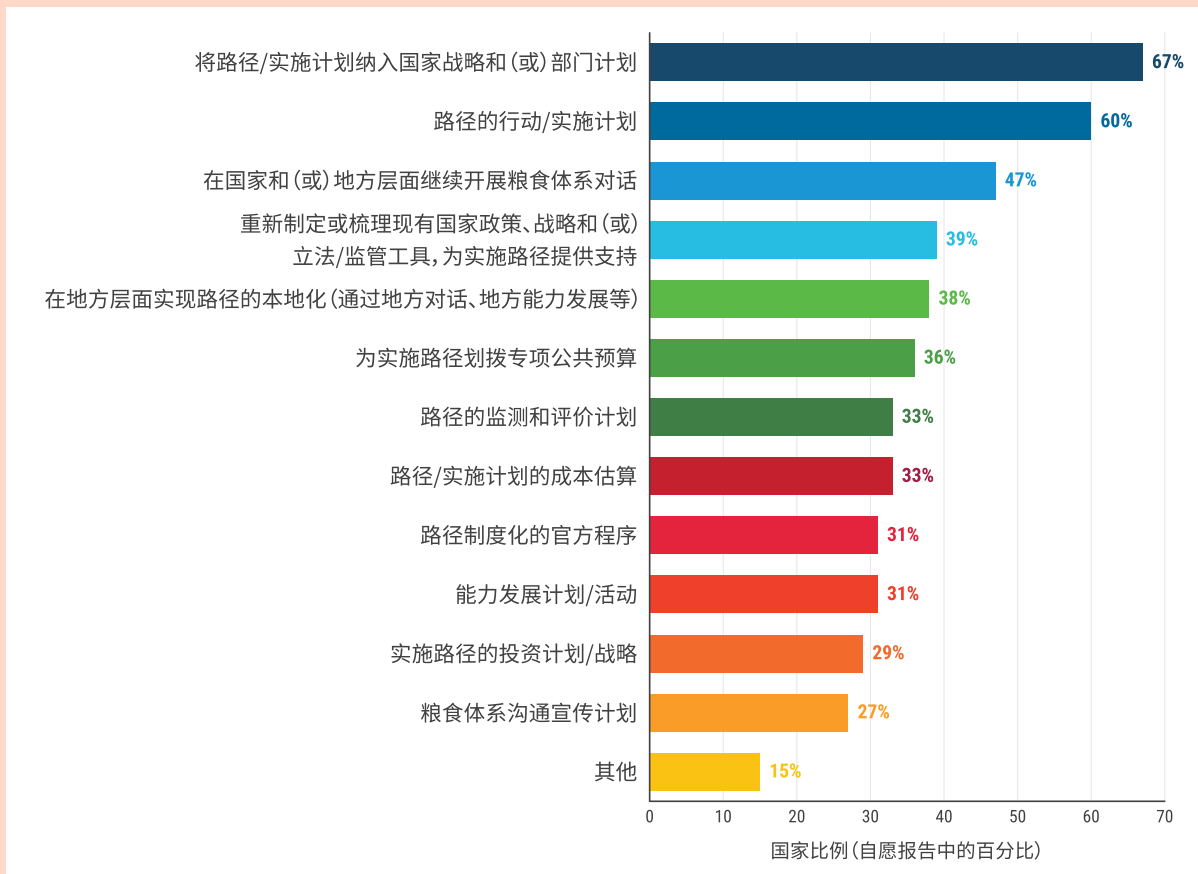
---

16 <https://www.unfoodsystemshub.org/member-state-dialogue/dialogues-and-pathways/en>

## B. 国别进展状况

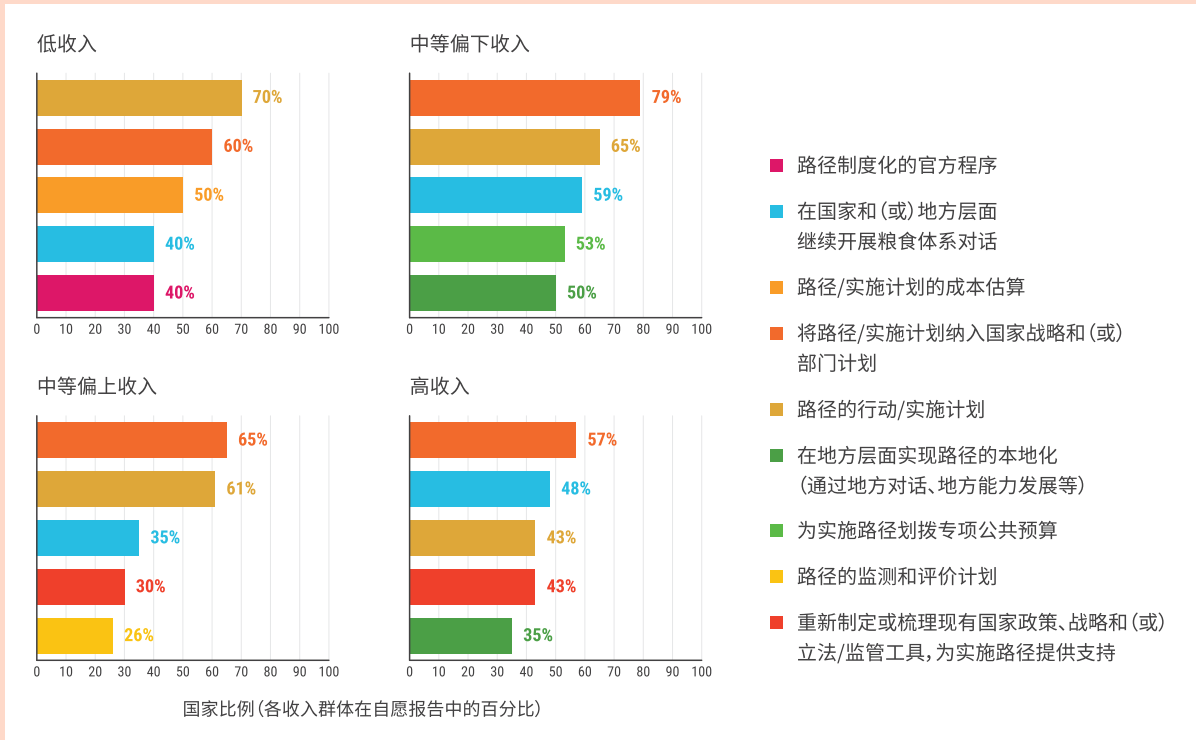
随后各节对国别进展状况的介绍源自对 101 份<sup>17</sup> 国别报告的综合分析，这些报告于 2023 年 5 月至 6 月期间自愿提交至联合国粮食体系协调中心，并使用专用模板。报告载有一些国家实例，以说明国别进展报告中的关键行动和进展情况。然而，这些报告并不代表已称在某一领域采取举措的国家的全面清单。

**图 1：对以下问题 1.6.A 的答复比例（总计 100 份自愿进展报告）——“自 2021 年粮食体系峰会以来，贵国是否已制定或正在制定以下产出，以作为实施贵国粮食体系转型路径的措施？”**



<sup>17</sup> 本节所述定量分析是根据 100 份国别报告计算得出的。在分析结束后提交的一份报告未能列入定量数据，但被用于定性报告。

图 2：各个收入群体中对问题 1.6.A 的答复比例



约 67% 的报告国家，特别是中等收入国家和高收入国家，成功地将国家路径中列出的优先重点纳入了总体国家发展计划和战略。这表明这些国家明确承诺，确保其粮食体系路径转型目标与更广泛的国家发展目标相一致。

随着许多国家将粮食体系转型、粮食安全、营养、食品安全、农业和价值链发展、气候、水资源议程进行整合，可持续发展许多方面的政策一致性都得到了显著改善。这种深思熟虑的整合和政策协调使环境可持续性、气候适应以及生产系统和生计韧性等方面获得了更多关注。认识到这些因素的相互依存性，各国努力确保其粮食体系高产、高效、环保，同时能够应对气候变化带来的挑战。一些国家（例如格鲁吉亚和乌拉圭）提及本国对气候行动的国家自主贡献，有积极迹象显示，在未来几年，将粮食体系纳入国家自主贡献主流的行动可能会增加，反之亦然。



值得注意的是，2021年联合国粮食体系峰会的影响促使一些国家首次制定了粮食安全和营养战略。此外，整合行动远远超出了农业、粮食安全和营养等传统领域。一些国家表示，已将其粮食体系转型愿景纳入与妇女和性别（美国、斐济、塞拉利昂）、青年（斐济、坦桑尼亚）、早期儿童发展和社会保护（海地、几内亚）有关的政策。

2021年联合国粮食体系峰会和粮食体系经历的一系列冲击促使立法者高度关注并仔细审视粮食的政治重要性、食物权、粮食体系工作者和土著人民的权利，以及粮食体系内部的必要权衡。由于关注度提升，立法者越来越多地参与粮食体系转型工作，一些国家甚至将其国家路径的要素纳入国家法律。

在提交报告的国家中，约有四分之一的国家表示已将更多的关键议题纳入其法律框架，其中包括：食物权（尼泊尔）、粮食安全和营养（伊拉克）、粮食损失和浪费（摩尔多瓦共和国）、学校供餐（拉脱维亚）、健康膳食（墨西哥）、粮食公共采购（秘鲁）和劳动法。这突出了立法在支持粮食体系转型方面可以发挥的重要作用。

各国日益强调粮食主权是其粮食体系战略的核心原则（显著实例包括智利、多米尼加共和国和埃塞俄比亚）。

认识到公众认识和参与对推动粮食体系转型至关重要，大约四分之一的国家阐述了旨在将粮食体系转型纳入国家社会和政治对话的举措，其目标是获取支持，创造一致行动的势头，并促进行为改变。通过提高公众认识，这些国家致力于促使个人能够积极参与塑造粮食体系的未来，并对其消费、生产和废物管理措施做出知情选择。

## C. 通过实施手段运作粮食体系

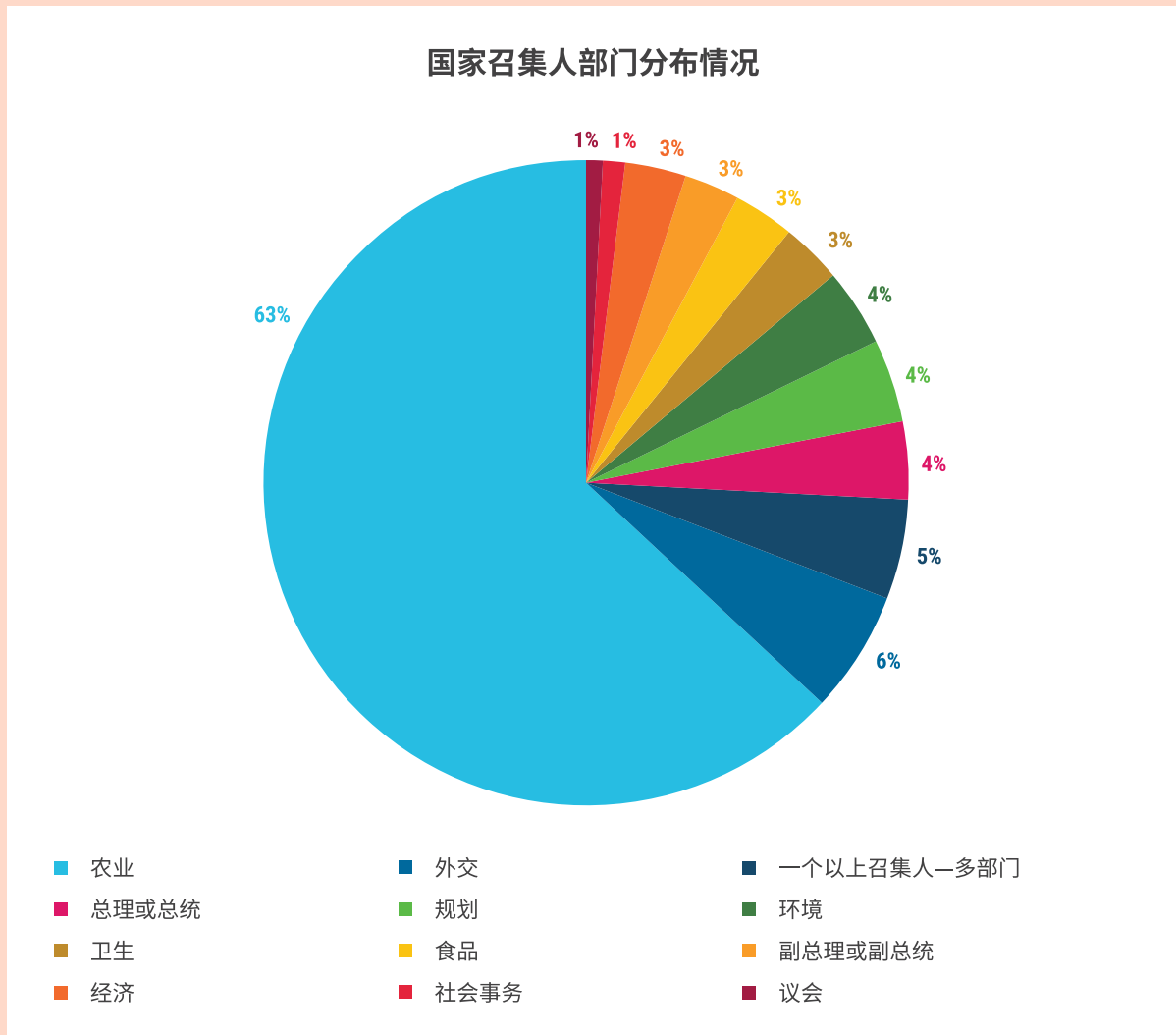
### 治理

相当多的国家（70%）表示正在努力构建或加强粮食体系治理，特别是低收入国家和中等偏下收入国家。由于认识到粮食体系的复杂性和相互关联性，已引入了促进跨部门合作的新型治理形式。这些创新方法旨在带动国家及地方各层面的多个利益相关方开展集体行动，建立可持续的粮食体系。

各国正在采取措施，建立和加强部门间粮食体系协调行动机制，其职责是实现有效的协调、资源分配和实施监督。有些正在建立、振兴或合并已有机制。这些举措旨在确保以协调一致的综合方法实现粮食体系转型。这些机制有助于整合各部门的政策、战略和行动，促进应对粮食体系挑战方面的协同增效和协调一致。



图 3：155 个会员国的国家召集人部门分布情况



对于这些协调平台的结构设置，各国采用了不同方案。大多数国家召集人（63%）来自农业部门，其余则来自不同背景，如（副）总统或总理办公室（7%）、外交部（6%）、国家食品主管机构（5%）、规划部（4%）、环境部（4%）、卫生部（3%）、经济部（3%）和社会事务部（1%）。由于这些机制的设置是一项直接影响其成效的战略决定，今后各国应根据本国国情，仔细考虑最有助于粮食体系中不同利益相关方和部门之间合作、协调一致和协同增效的组织结构和位置。



粮食体系治理涉及负责粮食体系不同方面的多个部委和部门。至少应包括负责农业、渔业、工业、运输、环境、卫生、营养、社会福利、经济规划、财政、就业和权力下放管理的部委和部门。这些机构之间的合作和协调行动对于应对粮食体系挑战的复杂性和相互关联性至关重要。

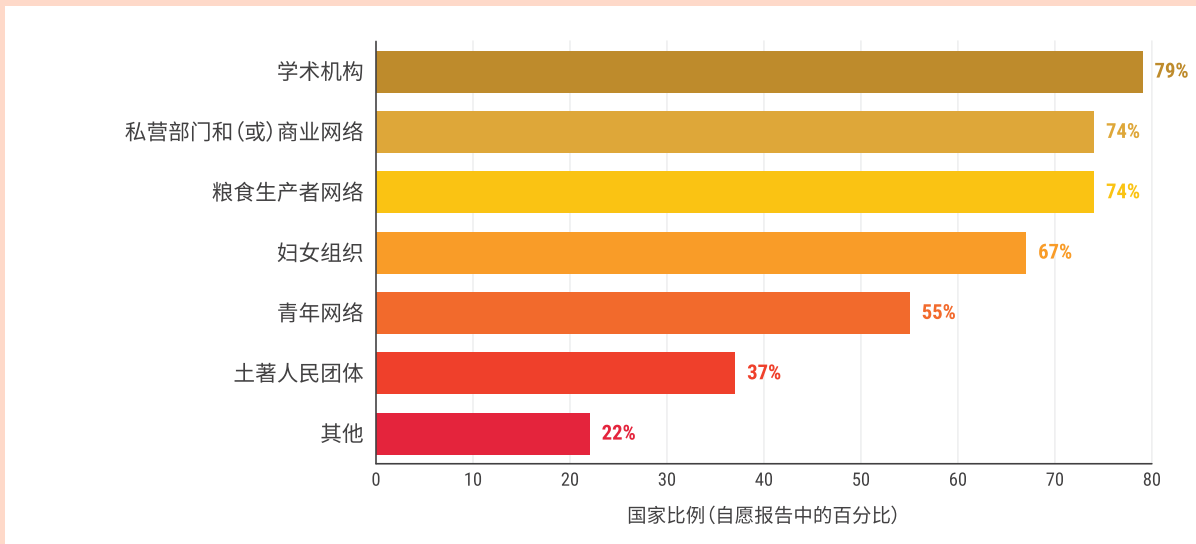
在一些国家，由于政府更迭，协调机制薄弱，需要重振。在另一些国家，官僚主义障碍和部门预算问责制及结构有时会重新造成条块分割，并对协调构成阻碍。

世界各国认识到，必须促使多个利益相关方参与粮食体系转型对话和决策进程。各国在 2021 年粮食体系峰会召开之前进行了 625 次国家层面的对话，借此良好势头，大多数国家继续促进或扩大与各利益相关方的合作。

为了弥补峰会对话进程在参与度和包容性方面的不足（与 COVID-19 疫情造成的限制有关），许多国家决定组织新的对话，重点是听取更多的意见，特别是土著人民、妇女和青年等未被充分代表群体的意见。这些国家可以通过这种方式在国家路径的实施进程中获得并整合他们的见解。



图 4：对以下问题 3.1 的答复比例（总计 100 份自愿进展报告）——  
“是否在国家层面与下列行动方合作设计和实施粮食体系转型？”



此外，在过去两年中，各国还寻求参与粮食生产、加工、贸易和销售的各利益相关方的意见与合作。这些利益相关方包括民间社会组织、私营部门、土著人民社区、地方政府和妇女组织的代表。然而，与青年和土著人民团体的合作仍然有限。应努力使他们积极参与决策进程，并扩大他们的发言权。他们的观点、创新思想和传统知识可以为可持续和包容性粮食体系的发展和实施做出重大贡献，并确保代际公平。

许多国家（38%）为推进其粮食体系转型议程，采取了促进权力下放和地方参与的措施。这些报告强调，有必要关注粮食体系的权力下放问题，同时认识到本地化的方法可以更好地应对不同区域的具体需求和优先重点。通过赋予地方司法和管理部门对粮食体系转型的自主权，各国可以在应对社区层面挑战方面促进更多创新、响应、问责和成效。

在某些领域出现了区域层面的举措，特别是在统一食品安全标准和推动工会发展方面（例如欧洲联盟、南部非洲发展共同体、太平洋共同体、近东和北非农业研究机构协会等）。区域共同体在促进特定区域内各国之间的合作与协调方面发挥着至关重要的作用。这些举措认识到邻国面临的共同挑战和机遇，并寻求促进合作，建立更可持续、更高效的粮食体系。

## 融资

国别报告显示，尽管许多国家的财政状况紧张，但仍在为粮食体系转型筹措大量国内资金。然而，尽管各国政府承诺调动国内收入，但资金仍然不足以实现所需转型。毫无意外，低收入国家在为粮食体系筹措资金方面受到最为严峻的挑战。在为粮食体系转型制定国家融资战略方面的困难也是国别报告中经常提及的问题。只有一半国家报告在评估粮食体系转型的资金缺口方面取得了进展，只有少数国家开始对其国家路径进行费用估算。这些情况与联合国粮食体系协调中心 2022 年进行的需求分析调查结果相呼应，在该调查中，粮食体系转型融资成为会员国要求的首要支持领域，一些国家要求提供分析支持和工具，为有针对性地向粮食体系分配公共资金提供信息。

作为回应，农发基金和世界银行利用支持网络<sup>18</sup>，快速制定了一种统一的方法，帮助决策者跟踪“粮食体系资金流动”，并为其粮食体系融资战略提供信息。对照目标跟踪这些资金流动是推动变革性融资和促进问责制的重要手段。粮食体系资金流动工具试用版正在五个国家进行试点，其初步结果将在不久后公布。得益于这一创新工具，其中一个试点国家目前首次全面了解了其粮食体系融资情况，在当前全球背景下，2019 年至 2022 年间仍增长了 70%。这一新数据将为政府在该领域的融资战略提供急需的实证。

与经合组织一起对官方发展援助进行的粮食体系资金流动分析显示，2018 年至 2020 年间，发展伙伴向粮食体系提供的官方发展援助按绝对值计算增加了约 10%。然而，2021 年该数值下降了三个百分点，值得继续关注。粮食体系资金流动工具试用版还显示，在向粮食体系提供的官方发展援助中，近三分之一用于对弱势群体的社会援助，包括粮食援助。

## 知识、科学和技术

认识到知识、科学、实证和技术在推动粮食体系转型方面的关键作用，59% 的国家积极致力于加强与科学界的合作。这一协同行动表明，人们日益认识到必须采用循证方法，并利用技术进步来塑造更可持续、更有韧性的粮食体系。一些国家还强调，必须了解土著人民对国家层面整体政策的支持。

然而，分析表明，中等偏上收入国家和高收入国家在利用科学技术方面享有明显优势。与此相关，一些国家呼吁增加所有国家获得技术的机会。以公平为重点，则强调必须确保科学进步和技术创新的共享和可及性，促进知识交流、技术转让，并支持低收入国家的能力建设举措。展望未来，各国应优先考虑对必要的基础设施进行投资，并创造有利环境，促进知识、科学和技术的优化利用，以便加快转型。

---

<sup>18</sup> 特别是经合组织、美洲农业合作研究所、粮农组织、全球改善营养联盟、非洲农业转型倡议、非洲绿色革命联盟、AKADEMIA 2063、技能、体系与协同效应促进可持续发展组织、良好粮食融资网络和加强营养运动

## 数据

为了确保有效的监测和评价,各国正与科学界共同致力于改进相关信息的提供和使用。超过 63% 的国家报告称,已采取措施提高数据的可用性和利用率,以监测进展和评价影响。具体内容包括提高数据质量、整合新数据源以及拓展数据收集和分析能力。

高质量的数据和分析能力在指导决策进程和监测进展方面发挥着关键作用。各国认识到,可靠的信息使其能够随着时间的推移跟踪和评价粮食体系转型工作的影响。因此,各国正在投资于数字化和数据库,以建立更加一体化的信息系统,可供包括农民在内的各种利益相关方访问。一些国家在国家和地区层面开发了“粮食体系平台系统”(如孟加拉国、印度尼西亚、肯尼亚和巴基斯坦)。然而,必须指出的是,目前没有一个国家拥有专门用于跟踪国家粮食体系转型进展和影响的全面监测和评价系统。有必要建立更加一体化的监测机制,以反映转型的多面性。通过解决信息和监测方面的差距,各国可以更好地了解其干预措施的有效性,并确定需要修正的领域。

## 贸易

各国提到,基于规则、非歧视、开放、公正、包容、公平和透明的多边贸易是保障全球和国家粮食安全的重要途径。许多非洲国家特别强调,尽可能地实现区域自由贸易协定产生的惠益具有重要意义。贸易协定有可能成为改善公共卫生、环境和农业生产成果的有力激励措施,例如,通过鼓励改变不可持续补贴和激励措施的用途。在倡导为粮食、肥料及其他农业投入品和产出的流动保持贸易渠道和市场开放的同时,一些国家在贸易领域实施了各种举措,以减少对粮食进口的过度依赖,同时应对供应冲击、货币贬值以及过去几年间运输成本不断飙升等多重挑战。这些举措主要侧重于投资加强地方和区域层面的较短供应链和循环回路(农副产品的再利用、生态农业肥料)。



图 5：对以下问题 2.2 的答复比例（总计 100 份自愿进展报告）——  
“贵国是否采取了以下行动来支持粮食体系转型？”

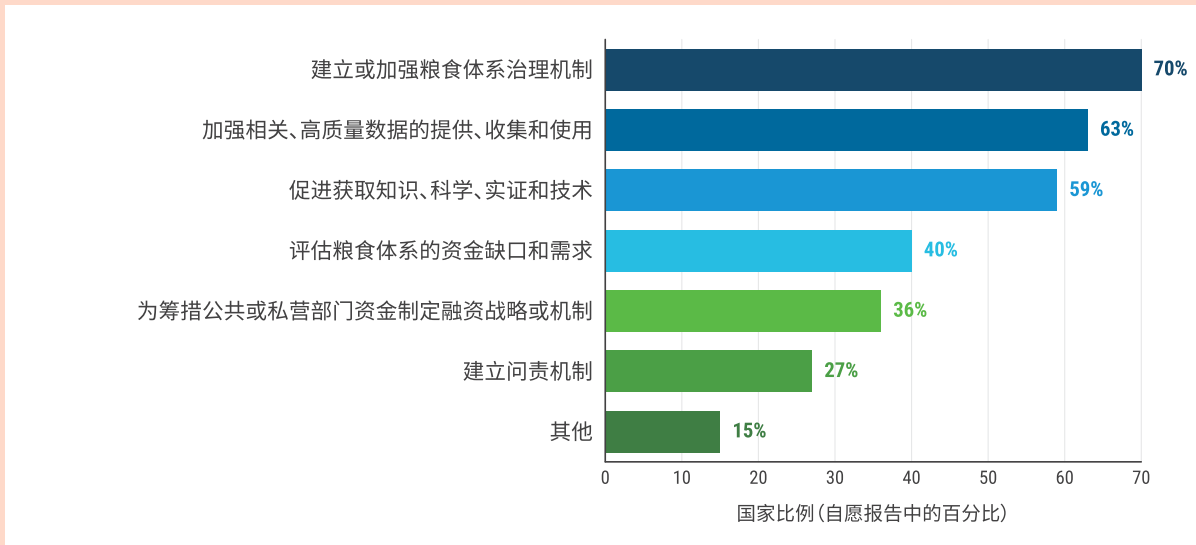
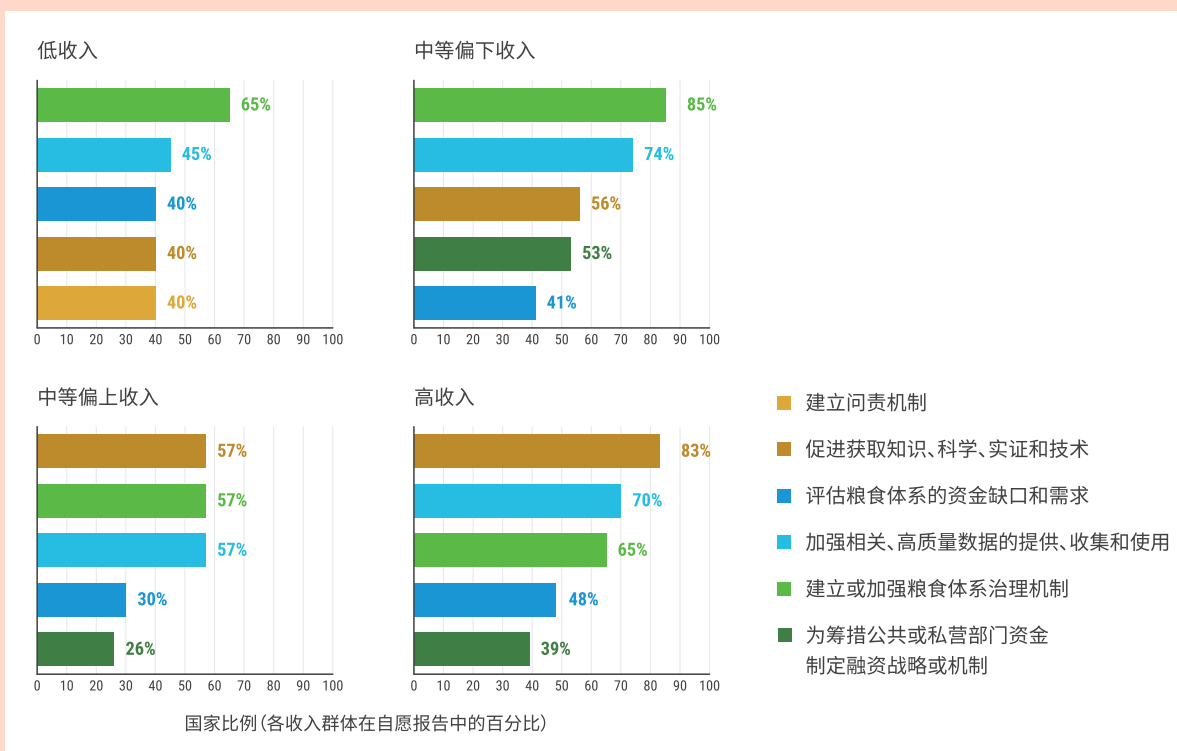


图 6：各收入群体对问题 2.2 的答复比例



## D. 四个专题行动领域的转型工作

### 满足所有人的粮食需求——减少饥饿和营养不良，促进健康膳食

在这一行动领域，值得注意的是，各国的优先重点似乎因收入水平而异。高收入国家强调促进健康膳食的重要性，而低收入国家则优先考虑减少饥饿和营养不良。各国政府认识到解决生活成本危机的紧迫性，并已采取措施确保人民获得食物、营养和学校供餐的权利（如，阿尔及利亚、布基纳法索、喀麦隆、智利、刚果民主共和国、丹麦、几内亚、德国、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、马里、尼泊尔、尼日利亚、巴勒斯坦、秘鲁、波兰、苏丹、坦桑尼亚、美国、赞比亚）。社会保护和安全网计划也得以实施，重点关注最弱势群体（孟加拉国、贝宁、巴西、中非共和国、智利、埃塞俄比亚、瑙鲁、尼日利亚、索马里、西班牙、塞拉利昂等）。大约20%的国别报告强调了旨在减少粮食浪费的重大举措（智利、哥斯达黎加、多米尼加共和国、匈牙利、马耳他、波兰、卡塔尔、西班牙、斯里兰卡、瑞士、乌干达、美国），还有少数国家注重防止粮食损失和浪费（丹麦、德国、以色列、爱沙尼亚、阿曼和摩尔多瓦）。

### 推动基于自然的解决方案

这一专题行动领域的举措包括生态农业方面的行动（比利时、贝宁、巴西、布基纳法索、柬埔寨、几内亚、匈牙利、马达加斯加、墨西哥、西班牙、瑞士、坦桑尼亚、乌拉圭、越南、津巴布韦），一些国家提到了国家生态农业政策（巴西、坦桑尼亚、乌干达、津巴布韦）、战略（布基纳法索、瑞士、坦桑尼亚）和计划（乌拉圭）；再生农业（埃塞俄比亚、以色列、卡塔尔、秘鲁）、有机农业（巴西、布基纳法索、柬埔寨、冈比亚、格鲁吉亚、德国、日本、莱索托、马耳他、帕劳、秘鲁、菲律宾、巴基斯坦、波兰、摩尔多瓦共和国、西班牙、苏丹、瑞士），以及政策（巴西、马耳他、乌干达）和国家计划（马耳他、秘鲁）实例；保护性农业（斯威士兰、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、尼日利亚、巴基斯坦、东帝汶、坦桑尼亚、津巴布韦）和农林混作（喀麦隆、肯尼亚、马里、尼日利亚、秘鲁）。这些行动与侧重于土地恢复、水资源管理和土壤健康的行动相结合。此外，“同一个健康”正在成为政策（如丹麦的“同一个卫生战略”）、合作（塞拉利昂）和现有研究（老挝）的明确目标。

大多数国家重点关注作物生产和多样化，以推动基于自然的解决方案，增强其粮食体系的韧性。一些国家还将可持续畜牧业和渔业列为优先重点（包括韩国、日本、哥斯达黎加、多米尼加共和国、肯尼亚、西班牙、萨摩亚、乌拉圭），包括蓝色食物的概念（如肯尼亚、马达加斯加、马绍尔群岛、瑙鲁、帕劳）。促进生产率可持续增长的技术进步也被纳入战略。

## 促进公平生计、体面工作和社区赋权

三分之一的报告国（37个）提到了创造就业的具体举措，包括绿色就业（斐济和尼日利亚）；提高农民收入（格鲁吉亚、拉脱维亚、波兰）；增加妇女在粮食体系中的机会以及青年在粮食生产企业中的参与（孟加拉国、智利、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、伊拉克、约旦、尼日利亚、帕劳、塞拉利昂、坦桑尼亚、乌兹别克斯坦、津巴布韦等）。行动包括向转向市场导向型农业的小农提供资金援助（尼日利亚、埃塞俄比亚）；发放确保妇女享有平等权利的土地证书（埃塞俄比亚）；开展实现小农和最小型企业社会保护规定正规化的税制改革（帕劳）；涵盖正规和非正规部门的工人（孟加拉国）；提高制糖业工人的最低工资（多米尼加共和国）；为确保季节工的权利修订法规（芬兰）；为增加农户收入提供公共直接支付（韩国）或为农民安全网提供基本收入支持（西班牙）。

## 增强抵御脆弱性、冲击和压力的能力

为了应对冲击，各国采取了全面的粮食体系方法，涉及粮食生产、销售和消费环节的各种组成部分、进程和利益相关方。各国在优先考虑粮食安全和韧性的同时，也认识到有必要平衡环境和营养问题。粮食进口国政府致力于通过粮食供应来源多样化和促进国内粮食生产来提高韧性和减少依赖。此外，全球肥料市场的混乱促使各国鼓励肥料的高效使用（智利、日本、韩国、西班牙），并探索使用有机替代品（孟加拉国、不丹、布基纳法索、喀麦隆、巴基斯坦、东帝汶）。

大约一半的国家认识到亟需使粮食体系适应气候变化并提高环境韧性。已采取行动应对以下问题：土地恢复（智利、马绍尔群岛、尼日尔、乌干达）、水资源管理（柬埔寨、危地马拉、几内亚、肯尼亚、莱索托、马达加斯加、乌干达、坦桑尼亚）和土壤健康（智利、哥斯达黎加、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、危地马拉、利比里亚、瑙鲁、帕劳、巴布亚新几内亚、菲律宾、西班牙、东帝汶、乌干达、坦桑尼亚、乌拉圭）。



## E. 长期挑战

### 复杂的危机和多变的国情

当前错综复杂的危机背景使各国比以往任何时候都更迫切需要持续适应。然而，对许多国家而言，为应对危机和粮食体系的长期变革获得必要的政治支持是具有挑战性的。

此外，政府和管理部门的转变会对国内粮食体系转型的势头产生重大影响。在这种情况下，粮食体系的转型面临着特有的障碍。政治领导和管理部门的变化可能会破坏工作的连续性，导致优先事项的延误或转变。大约 15% 的国家在过去两年中经历了这种变化，其粮食体系转型国家路径发挥了至关重要的作用，更易于确保新团队对转型议程的承诺。

### 路径的实施、政策一体化和一致性

在一些国家，政府对新政策、法律或实施计划的批准仍然悬而未决。实施这些计划的过程需要时间和精力，特别是在存在政策争议或缺乏资金和技术资源的情况下。这些挑战在小岛屿发展中国家和陷入冲突的国家更为突出。

### 融资

获取和筹措资金仍然是参与粮食体系转型的许多国家和利益相关方面面临的一项持久挑战。确保充足的资金对于实施变革行动、支持创新和推广能够推动粮食体系可持续变革的举措至关重要。此外，资金来源和机制的分散性增加了这一进程的复杂性。各国往往依赖国内、国际、公共和私营部门资金来源的组合，每种资金来源都有其要求、程序和优先重点。在这种背景下，将不同的资金流与粮食体系转型的目标和战略相结合，可能是一项艰巨的任务。

巩固目前分散的粮食融资架构是粮食体系转型的重要一步。世界银行的报告《农业发展融资状况》(2020 年 12 月)显示，农业融资网络高度分散，存在许多小型援助活动，特别是双边捐助方的援助活动。例如，2018 年，发展援助委员会(发援会)双边捐助方报告了共 13649 项农业援助活动，每项援助活动的平均金额为 50 万美元，而多边援助活动为 2275 项，平均金额为 120 万美元<sup>19</sup>。同样，在国家层面也有大量未经协调的小型项目，受援国的交易成本很高，在实现共同可持续发展目标方面效率低下。

19 《农业发展融资状况》。参考：

<https://wfpc.sanford.duke.edu/wp-content/uploads/sites/15/2022/05/AgDevFinancing-WFPC-Dec2020.pdf>





© FAO/Vasily Maksimov

## 技术能力

技术能力不足是一种障碍。对于试图推动粮食体系转型的国家而言，缺乏具备系统方法必要能力的合格人员是一个难题。国别报告强调，低收入国家尤其在获得技术援助来弥补能力差距方面遇到困难。成功的粮食体系转型需要个人对体系内复杂的相互作用和相互依存性具有深刻的理解。这些专业人员应善于运用整体性方法，考虑到社会、经济、环境和文化因素，以指导变革行动。令人遗憾的是，许多国家都面临着缺少合格人员的问题。这阻碍了实施进度，并可能限制成效和效率。然而，提高人员能力是一个持续的过程。80% 的国家表示计划在未来两年内在国家和地方层面进一步发展这些能力。

## 基础设施

由于储存、运输和加工基础设施不足，许多低收入国家的粮食体系面临重大挑战。这些基础设施缺口阻碍了粮食从生产区到市场的高效流动，导致收获前和收获后损失，市场准入机会有限，粮食浪费增加。为了解决这些基础设施缺口，需要进行重大投资。

## 建立信任以及转型和转变的时间

在国家层面工作的从业人员在召集和协调粮食体系转型的包容性和参与性进程时遇到了各种困境。出现这些挑战的原因是这些复杂的任务需要从业人员带动各种利益相关方，解决利益冲突，并确保决策进程透明和公平。

从业人员面临的主要障碍之一是召集和协调包容性进程需要开展大量工作。需要确定利益相关方和其他相关行动方并使其参与进来。开展活动需要时间、资源和专职人员进行必要的协调和促进工作。确保包容性和参与性需要从业人员克服权力失衡并建立信任。通常，粮食体系中的不同行动方拥有不同程度的影响力、资源和参与决策进程的机会。至关重要的是，要创造一个安全和包容的空间，使所有利益相关方都能够自由地表达观点，贡献知识和专长，并积极参与决策。

转型过程的缓慢展开也给从业人员带来了挑战。在粮食体系内实现有意义和可持续的变革需要长期的承诺和坚持。转型并非一蹴而就；需要渐进的步骤、适应性方法和持续的学习。从业人员应管理预期，宣传转型进程的长期性，并在整个进程中保持行动方和利益相关方的参与和动力。

## F. 未来之路：加快实施手段的有效利用，打破转型机制

《2023 年全球可持续发展报告》强调，需要制定战略，确定并尽量减少粮食体系转型的障碍<sup>20</sup>。这些战略应调动不同行动方和实体可以发挥的多种互补作用，利用其专长、资源和影响力，实现更全面、更有效的转型。

此外，该报告强调，必须针对转型的不同阶段，即出现、加速和稳定阶段，利用不断演变的解决方案和实施手段。这些实施手段包括治理机制、经济和金融工具、科学和技术创新、个人和集体行动以及能力建设。这些手段相辅相成，应在整个转型进程中战略性地加以利用，从而推动进展并克服挑战。

粮食体系转型可能对其他部门和系统产生影响，如环境、经济和社会动态。管理这些相互影响需要全面的规划、合作，并考虑潜在的权衡、协同效应和国际溢出效应。此外，解决可能对变革产生的阻力和政治反弹也很重要。获得广泛的社会支持和利益相关方的参与，以及有效地宣传转型的益处，有助于克服这些障碍。

在转向可持续粮食体系的过程中，重点必须是促使全球能够更公平地获得营养和健康食物，减少粮食损失和浪费，确保粮食体系对自然和环境做出积极贡献，并提高粮食体系的韧性。

20 《2023 年全球可持续发展报告》，参考：

<https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-06/Advance%20unedited%20GSDR%2014June2023.pdf>





## 第三章

# 行动联盟和支持网络的支持

联合国粮食体系峰会共产生了 31 个自行组织和独立的联盟。其中 27 个联盟对联合国粮食体系协调中心于 2022 年 5 月进行的一项调查做出了回应，从而带来了首个粮食体系行动联盟汇编。这些联盟的主要目的是通过支持国家路径的实施，促进实现所有 17 个可持续发展目标，其中多个联盟有助于实现可持续发展目标 2（零饥饿）和 13（气候行动）。

截至 2023 年 7 月，包括非洲联盟和欧洲联盟在内，共 131 个会员国是一个或多个联盟的成员。联盟具有多方性，由会员国、联合国机构、基金、计划或任何组织或组织团体领导。平均而言，一个联盟由 5 个成员组织 / 国领导。一些联盟的成员还包括城市和地方实体。联合国粮食体系协调中心创建了数字联盟汇编，有助于会员国和粮食体系利益相关方和行动方快速找到感兴趣的联盟，并促进有意义和有效的参与<sup>21</sup>。

由于缺乏商定的指标以及联盟内部的多样性，很难评估联盟的附加值。然而，这些联盟共同加强了联合国粮食体系峰会的后续行动，尽管程度各不相同。

根据自我报告，对过去两年联盟工作的总结显示，联盟主要关注三个关键领域：传授经验教训、最佳做法和能力(89%); 促进一致性和连贯性(84%); 调动能量和政治意愿(79%)。此外，联盟还致力于促进协调投资(69%)、从地方到全球层面的网络化(69%)和筹措资源(26%)。其工作方式往往依赖于政策制定、宣传、对等学习、分析、监测和评价方面的支持。

**在全球层面**，联盟在参与全球政策空间以强调粮食体系转型重要性方面发挥着关键作用。为了影响国际和联合国政策文件、优先考虑集体行动、动员政治承诺，联盟专注于塑造全球话语、确保受影响人群的意见在全球活动和讨论中处于核心地位、建立全球行动网络、促进知识共享和管理。

**在区域层面**，联盟的重点是在实施国家路径的过程中，利用区域空间促进知识、经验、专长和教训的共享。这些将成为宝贵的工具，用于推广应对各国挑战的区域化解决方案。

**在国家层面**，联盟优先考虑为实施国家路径提供技术支持。联盟在 100 个国家提供了技术分析、建模及其他为特定政策选择提供信息的方法；制定粮食体系战略、投资计划和有利可图的商业案例，以筹措实施资源，并促进国家层面的对话和能力建设。

21 粮食体系联盟汇编，参考

<https://www.unfoodsystemshub.org/hub-solution/compendium-of-food-systems-coalitions/en>



© FAO/Danfeng Dennis

联盟在推动峰会所有行动领域的转型方面发挥着重要作用。以下是一些实例：

**满足所有人的粮食需求：**强调获得安全、健康和营养食物的重要性；支持各国的学校供餐举措；倡导将蓝色 / 水产食品纳入粮食体系转型工作。

**推动基于自然的解决方案：**促进采用再生农林混作措施，鼓励投资于土壤健康；制定衡量粮食损失和浪费的标准化协议，并支持与生态农业转型相关的政策制定和实施。

**促进公平生计和社区赋权：**推动政策制定和分析，特别是在社会保护方面。

**增强抵御脆弱性和冲击的能力：**支持将抵御能力行动纳入国家战略、政策和计划；提供科学评估和业务指导，以应对与脆弱性和冲击有关的基于具体情况的挑战。

在此过程中，联盟促进了**实施手段**在各国的使用，如以下要点所示：

- 融资：通过制定可持续融资战略和促进创新融资方式增加国内融资；建立新的重要融资机制，与私营部门、双边和多边捐助方和投资者共同支持水产食品
- 创新：联合各行动方制定农业创新行动议程；提升有利于自然的做法和创新在全球实现可持续和有韧性的粮食体系方面的重要性
- 科学政策：与私营部门和推广机构合作，将科学转化为行动
- 能力发展：开展有利于国家间互学互鉴的举措
- 数据：利用公共和私营部门的能力和全球专业知识，进行数据驱动的决策和政策实施

联盟还报告称，只有解决遇到的挑战，才能在未来取得进展。这些挑战包括与国家召集人的交流有限、利益相关方之间的协调差距、国家政策不足和缺乏政策连贯性、难以推广成功模式、对支持的巨大需求以及资金和资源有限。为了克服这些挑战并产生有意义的影响，联盟需要战略性地规划未来两年的优先重点，旨在超越渐进式变革。

建立联盟的主要目标之一是通过汇集广泛的举措、伙伴关系和行动方，减少粮食体系支持网络的碎片化。碎片化往往导致粮食体系行动方之间以及相互关联的卫生、教育、社会保护等系统之间复杂和动态的相互作用未能得到充分整合。

2021-2023年期间，联盟致力于促进协调一致，尽量减少碎片化，并推动合作。尽管联盟在这项艰巨的工作中取得了进展，并在许多情况下相互合作，但仍需进一步努力解决碎片化问题。为了在下一个两年度克服这些挑战，联盟建议加强交流与合作，打破障碍，并根据综述和愿景调整工作。联盟强调了协调成本和促进对转型采取系统方法所带来的挑战。

自成立以来，联合国粮食体系协调中心与各联盟和其他行动方密切合作，发挥连接作用，帮助国家召集人更好地了解这些支持架构，并促进知识和学习的生成和交流。为了加强未来的协调和战略，该中心可以进一步支持国家需求与能够提供支持的相关联盟之间的对接。对联盟进行合理化安排有助于避免重复工作，并确保采取有针对性的方法，高效、有效地处理国家优先重点。

鉴于远大的目标和期望以及实施和观察变革所需的时间，联盟的全部潜力尚未充分发挥，尤其是在国家层面。今后，应加强跨系统协作和系统思维方法，以避免重复和分散，并降低与各国开展大量未经协调外联活动的交易成本。应进一步加大对监测、问责和学习的投入，以透明地评估联盟工作的影响，特别是在国家层面。应继续对全球变革行动做出重要贡献，并与区域机构开展前景良好的合作。





## 第四章

# 联合国系统的综合支持

### A. 联合国粮食体系协调中心和联合国粮食体系工作组

联合国粮食体系协调中心是联合国粮食体系峰会的直接成果，旨在维持峰会的后续行动。该中心围绕六项关键职能开展工作：促进国家路径的实施、召集全球支持网络、加强实施手段、沟通、宣传粮食体系转型、引领思想。

自成立以来，该中心通过每月的全球粮食体系解决方案对话、每季度的区域接触点对话和区域面对面会议，与国家召集人进行接触。与具体国家的接触也有助于更细致地了解各国的技术和资金援助需求，从而在联合国驻地协调员的领导下，通过调动现有的联合国办事处，以及带动支持网络，提供多方面和有针对性的援助。截至2023年7月，该中心支持不同国家的14个项目，以支持这些国家和支持网络加快实施其国家路径。此外，该中心及其合作伙伴开发了一种创新工具，用于了解各国的粮食体系支持网络（机构和活动），可以支持各国政府的决策和协调工作，确定促成因素或挑战、协同增效和权衡领域、重复工作。该工具目前正在一个国家进行试点，目标是在2024年初可供所有国家使用。

在联合国粮食体系峰会成果的基础上，该中心还致力于调动广泛的群体，包括两个咨询小组，由生产者、妇女、私营部门、青年和土著人民代表组成的利益相关方合作、互联和咨询小组，以及由29名提名科学家组成的科学咨询委员会。

为筹备2023年大会，该中心与联合国各区域委员会和其他区域合作伙伴共同组织了五次区域筹备会议：尼亚美（2023年2月27日）、贝鲁特（2023年3月13日）、日内瓦（2023年3月28日）、曼谷（2023年3月30日）和智利圣地亚哥（2023年4月25日）<sup>22</sup>。约800人参加了这些磋商会议，国家召集人通过参与其中，为制定此次大会的愿景和路线图做出了贡献。这五次会议得到了“同一个星球”网络（“可持续消费和生产计划十年框架”）可持续粮食体系计划第四次全球会议的补充（2023年4月24-27日，越南河内），这是2023年大会之前的一项重要活动。

在过去两年中，联合国粮食体系工作组（目前由环境署和世卫组织共同主持，汇集了40多个联合国机构）继续提供平台，连接和促进联合国系统内的变革行动，并与更广泛的利益相关方进行协调，激发粮食体系的知识专长，支持各国的行动。

---

<sup>22</sup> <https://www.unfoodsystemshub.org/docs/unfoodsystemslibraries/stocktaking-moment/regional-preparatory-meetings/synthesis-report-regional-preparatory-meetings-of-the-unfss-2.pdf>



## B. 联合国系统在全球、区域和国家层面的支持

总部层面的联合国机构正在将粮食体系作为优先重点，并采取具体措施将其纳入自身的核心工作领域。这主要是通过内部重新设计实现的。例如，在粮农组织（粮食体系及食品安全司）和工发组织（粮食安全及粮食体系处）设立了新的司和部门。此外，还通过了新的战略，如环境署的可持续粮食体系战略<sup>23</sup>、粮食体系多部门行动处<sup>24</sup>、“同一个健康”倡议<sup>25</sup>或世卫组织 2022-2030 年全球食品安全战略<sup>26</sup>。这些制度变革有助于机构间合作，采用的综合方法打破了传统的条块分割状况，并涵盖生态、气候、卫生、营养、农业、社会保护、农业企业和教育等领域。

各个机构汇聚一堂，在重要的全球会议上将粮食体系列为优先重点，如联合国海洋会议、《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）第十五次缔约方大会、联合国水资源大会、斯德哥尔摩 50+ 会议、世界卫生峰会和《气候公约》第二十七次缔约方大会。联合国在制定《昆明 - 蒙特利尔全球生物多样性框架》方面发挥了重要作用，该框架包括 23 个粮食体系具体目标，旨在到 2030 年扭转生物多样性丧失。峰会过后这一议题的重要性得到提升，在高级别政治论坛上日益突出。

世界粮食安全委员会（粮安委）仍然是全球层面、联合国系统内外促进政策协调的重要行动方。关于 20 多个跨领域主题（从土地权属治理到气候、长期危机、青年、粮食损失和浪费、水资源、负责任投资、营养、生物燃料、生态农业、小农等）的一系列已批准综合政策框架和循证建议为决策者和多利益相关方提供了宝贵的指导意见，以便通过各个部门的切入点采用粮食体系方法。

联合国机构还发出了应对全球粮食紧急情况、粮食不安全和儿童期消瘦问题的行动呼吁。为了应对乌克兰战争的深远影响，还成立了全球粮食、能源和金融危机应对小组。

此外，联合国各机构积极合作开发工具和知识产品，如亚太经社会、粮食署、粮农组织、环境署和儿基会开发的多层面风险框架。这些机构共同发布了联合政策文件和计划，包括由粮农组织、环境署、世卫组织和世界动物卫生组织等四方领导的“同一个健康”联合计划。

在改善粮食体系转型融资方面，联合国机构和其他行动方进行了大量投资。世界银行集团继续实施 2020 年 11 月制定的 2030 年粮食体系举措，农发基金启动了第 13 个充资周期，特定重点和目标是扩大粮食体系转型融资，联合国粮食体系协调中心与可持续发展目标联合基金秘书处开发了新的创新性可持续发展目标联合基金“粮食体系窗口”。

<sup>23</sup> <https://www.unep.org/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/supporting-resource-efficiency/asia-pacific-roadmap-7#:~:text=The%20SFSP%20is%20a%20multi,scientific%20institutions%3B%20and%20private%20sector.>

<sup>24</sup> <https://www.who.int/teams/nutrition-and-food-safety/multisectoral-actions-in-food-systems#:~:text=The%20multisectoral%20Actions%20in%20Food,chain%2C%20and%20monitors%20policy%20implementation.>

<sup>25</sup> <https://www.who.int/teams/one-health-initiative>

<sup>26</sup> <https://www.who.int/publications/i/item/9789240057685>



© FAO/Alessia Pierdomenico

人居署、粮农组织、环境署、Local2030 联盟等多个组织在各国政府的支持下，努力加强地方和区域政府在城乡融合发展方面的多部门伙伴关系。妇女署领导的合作还推进了粮食体系转型议程中的性别平等。在数字领域，包括各国议会联盟在内的各机构就人工智能在农业领域的使用进行了合作。

区域层面的工作在过去两年中得到了深化，并因四个区域平台的出现而大大加强：联合国欧洲可持续粮食体系问题联盟、非洲气候行动、韧性和粮食体系转型机会和问题联盟、拉丁美洲及加勒比粮食体系区域工作组和亚洲粮食体系区域互联小组。这些宝贵的区域平台与联合国驻地协调员、联合国国别小组、区域组织及各个国家进行接触，以促进合作、政策一致性、联合规划、知识共享、能力发展、技术指导和联合宣传。这些平台有助于应对区域和跨境挑战，并确保区域、分区域和国家层面之间的一体化。

区域举措的显著实例包括在欧洲和中亚开展的总结工作，旨在分析 2021 年峰会的成果；支持非洲联盟营养年实施计划和路线图；联合出版《近东及北非区域粮食安全和营养概况》年度报告；六个联合国机构采取协调行动，支持在 16 个拉丁美洲及加勒比国家实施国家路径；在 Gran Chaco Americano 倡议的支持下，阿根廷、玻利维亚和巴拉圭政府采纳共同愿景，以实现粮食体系转型、减缓和适应气候变化、防止冲突并赋予土著人民权力。

联合国驻地协调员和联合国国别小组在支持各国筹备 2021 年峰会方面发挥了重要作用，在落实后续行动的过程中也处于第一线。在峰会后不久，他们加强了对实施国家路径的援助，推进粮食体系综合政策，支持将粮食体系转型纳入国家发展计划，并实施联合计划，通常得到可持续发展目标联合基金的支持。越来越多的新一代《联合国可持续发展合作框架》将粮食体系转型纳入其关键优先重点。许多联合国机构制定了具体的指导意见，以支持将粮食体系纳入该框架的主流。例如，联合国营养机构对联合国国别小组的指导意见侧重于“通过打造可持续且有韧性的粮食体系促进健康膳食”。

## C. 作为各联盟和支持网络成员的联合国机构

联合国各机构还通过行动联盟积极合作，有 26 个联合国机构直接支持各联盟以及网络，如全球应对粮食危机网络。现有的合作平台也已将重点扩大，纳入了粮食体系。全球环境基金（第八次充资）粮食体系综合计划的情况便是如此，该计划旨在与粮农组织和农发基金合作，推动有利于自然、有韧性并减少污染的可持续粮食体系转型。绿色气候基金作为实现粮食体系转型和支持发展中国家遵循低排放和具有气候韧性的路径、实现其国家自主贡献的主要资金来源，也发挥着至关重要的作用。此外，全球农业和粮食安全计划通过多边开发银行（世界银行 / 国际金融公司、农发基金、非洲开发银行、亚行、美洲开发银行）和联合国机构（粮农组织、粮食署）引导赠款和优惠融资，使其合作伙伴能够试行创新方法，并帮助粮食体系中具有较高风险和较高影响力的投资获得资金。

在 2023 年大会之后，联合国将发挥关键作用，支持各国更有力地利用实施手段，加快进展。为了加强支持的成效和影响，联合国系统应考虑建立一个全面的联合国粮食体系联合框架，包括一个统一的报告框架，为协调行动提供指导，确保多个机构之间的一致性；鼓励各机构、会员国和利益相关方之间开展能力建设、合作和知识交流，以弥补重大差距。





## 第五章

# 前进道路：面向可持续发展目标峰会和 2025 年之前的优先重点

2021 年，联合国粮食体系峰会发出了强有力的呼吁，希望在实现可持续发展目标的“行动十年”背景下实现粮食体系转型。第一次全球阶段成果总结告诉我们，两年内可能会发生很多事情，其规模达到我们以前认为不可能实现的程度。

今天，我们发现自己正处于十字路口，并且别无选择，只能在数条战线上采取有力的、协调一致的集体应对行动，实现质的飞跃，为下一个两年度的工作提供指引并集中精力。成功将取决于世界各国领导人坚定不移的政治意愿，以及所有部门和区域的行动方和机构的整体承诺，特别是那些塑造并必须改革粮食体系融资架构的行动方和机构。

### A. 下一个两年度的关键优先重点

**政策**是政府塑造国家未来的工具。国家政策必须更加重视利用粮食体系，在近期和长期为所有人和地球的福祉做出贡献。**国家战略和发展计划**可以确保粮食体系成为实现《2030 年可持续发展议程》和应对大量持续危机的行动核心。根据国家路径设定的方向，可以修订部门政策和法规、法律和法案，以实现粮食体系的整体愿景。国家对气候（**国家自主贡献和国家适应计划**）、**营养或生物多样性的承诺**必须与基于国家路径的粮食体系转型战略相关联，反之亦然。除了努力向所有人提供更多的营养食品外，还应通过系统的政策行动，推广解决各种形式**营养不良**负担的措施。

**包容性和参与性治理**需要具有针对性的承诺，以确保每个人都能实现其充足食物权。需要许多不同利益相关方的充分参与、跨部门合作以及透明和负责任的程序。事实证明，利用**国家和地方层面的对话**并制定框架，使其成为国家层面粮食体系治理机制的必要、常规、长期性特征，在不同国情下都能非常有效地发挥作用，应予以推行。

**地方管理部门：省、区、市和直辖市**发挥着重要作用，确保在国家工作范围内妥善处理当地粮食体系的特殊性和当地社区的重点关切。这些地方优先重点应为地方发展计划、预算优先排序以及权力下放部门和服务提供方的跨部门联合行动计划提供信息。

转型的稳固性取决于推动转型的行动方和机构的**知识、理解和能力**。需要更好地开展能力建设，更多地获取专门知识（科学、创新、专有技术、研究和探索），以便大力加快转型。

2021 年粮食体系峰会呼吁每年增加 3000-4000 亿美元的投资，为世界向更健康、更公平和更可持续的粮食体系转型提供资金。虽然这个数字听起来令人生畏，但从正确的角度来看，其规模是相对的，即考虑到全球粮食产业的市场价值估计约为 10 万亿美元<sup>27</sup>。筹措、分配和保障**资金**对于实现转型至关重要。确保获得催化资金，分析当前公共部门、私营部门和优惠融资的流动情况并定期评估其是否有利于更可持续的粮食体系，避免基于部门的支出模式，调动混合供资，降低私营部门和非传统来源投资的风险，同时对弱势粮食生产者采取合理的短期支持措施，不断审查长期支持并调整其用途，可以在财政空间有限和官方发展援助缩减的情况下有效支持粮食体系转型。

在冲击加速并加剧的背景下，必须**将危机与长期应对措施结合起来**，同时解决根本的结构性问题。实现这一点需要增强整个粮食体系的韧性，涵盖生产、物流、储存、加工、销售等各个环节，并增加获得社会保护、全民医疗保健和营养的机会，特别是对最弱势群体而言。在一个危机反复发生的时代，必须加强人道主义、发展及和平之间的联系，以便建立更有韧性的粮食体系，能够抵御多种风险、脆弱性以及威胁和影响国家和社区的危机，特别是那些处于脆弱和长期危机局势中的国家和社区。

在扩大国家行动、加快具有针对性的知识共享和解决跨界问题（特别是贸易问题）方面，**区域合作和区域共同体的**潜力尚待开发。南南合作、区域合作和公私伙伴关系有能力激励地方和全球从业人员。

实现**性别平等和妇女及女童赋权**，可以为所有人带来更好的粮食安全和营养状况，以及更具包容性、更有韧性和更可持续的粮食体系。实现粮食体系转型亟需性别化解决方案。这需要确保妇女和女童在塑造粮食体系方面的发言权、能动性、参与性和领导力。

---

27 《2021 年粮食融资架构》，参考：

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/879401632342154766/pdf/Food-Finance-Architecture-Financing-a-Healthy-Equitable-and-Sustainable-Food-System.pdf>

## B. 全球支持网络路线图

丰富多样的全球支持网络是推动粮食体系峰会主旨的重要力量，始终坚定地致力于利用自身的专长、资源和影响力，促进影响深远、由政府驱动的转型。2023 年大会的筹备进程指明，应在非常具体的方向上加快行动。

可以通过更健全的综合交付全球框架来加强**更加紧密协调的驻罗马机构和联合国对粮食体系的更广泛支持**所取得的成效和影响。该框架应概述粮食体系转型的共同目标、具体目标和战略，为多个相关机构之间的协调行动提供指导/调整，鼓励定期沟通，并理顺结构。此外，制定共同报告框架，确定关键绩效指标、数据收集机制和报告时间表，以监测进展和衡量影响，这将有助于加强联合报告和问责制。资源充足的可持续发展目标联合基金粮食体系窗口将有助于联合国国别小组针对具体情况以协调的方式提供支持。

展望未来，粮食体系协调中心将继续发挥协调作用，并重点开展以下工作：

- 加强国家粮食体系召集人网络指导国家转型进程的能力。
- 整合粮食体系支持网络，并就如何协调行动以支持国家粮食体系转型进程，向各联盟、联合国工作组和其他相关行动方提供指导。
- 利用科学支持网络和利益相关方，促进循证式和多利益相关方参与的粮食体系转型。





© FAO/Swiatoslaw Wojtkowiak

联合国系统将继续支持**联合国粮食体系协调中心**并与之保持一致，充分发挥其召集和能力发展任务的优势，帮助会员国兑现实施粮食体系转型国家发展路径的承诺。

发展伙伴和国际金融机构对可持续粮食体系进行投资，对将国家路径从愿景转化为资源充足的行动大有裨益。支持可持续发展目标联合基金粮食体系窗口等**催化融资工具**是支持各国启动坚实的粮食体系转型进程的最具影响力的投资之一。**国际金融机构、多边开发银行和国家开发银行**可以成为真正的变革力量，通过采用更灵活和优惠的贷款利率和扩大借贷限额，果断地增加最需要援助的国家获得粮食体系转型资金的机会。在国际金融架构改革的背景下，农发基金、世界银行及其多边开发银行伙伴正在促使人们进一步认识到粮食体系转型融资对实现可持续发展目标和《巴黎气候协定》的重要性。该议程力求增加粮食体系官方发展援助的份额，增加为粮食体系提供长期高额优惠融资的多边、区域和国家开发银行以及国际金融机构的资本基础，支持通过国际金融机构向最需要的国家提供特别提款权，为粮食体系投资创造更多流动资金。必须促进各国获得关于粮食体系转型供资窗口的全面信息，这应作为 2023 年大会的一项近期成果予以实现。

学习建立有效的**多利益相关方**、多部门合作和政策对话的最佳做法，将有助于维持必要的发现和建立信任的进程。在此进程中，生产者、青年、妇女团体、私营部门和土著人民的观点至关重要。联合国粮食体系峰会承诺的由私营部门、粮食生产者、中小企业和青年等各种利益相关方群体采取的行动在各国没有得到充分利用；现在需要将全球和国家层面的具体行动联系起来，取得切实的成果。私营部门价值链上的行动方，如中小企业和合作社，为实现基于体系的转型提供了重要的合作机会。

**峰会联盟**具有巨大的潜力，可以通过在其活动中采用体系（跨联盟）方法、推广成功的试点项目以及确定新的解决方案来应对外部因素等方式在下一个两年度扩大基于体系的转型；通过弥合地方和全球行动之间的差距并利用现有工具，提高政治意愿、承诺和宏大目标。

其他**全球进程**也将粮食体系问题纳入其议程的主流。在这方面，最近举行的七国集团首脑会议继续开展了一系列关于粮食安全和粮食体系的工作。除了启动粮食联盟、粮食和农业韧性团组、全球粮食安全联盟、加强私营部门和小规模生产者之间联系的举措外，2023 年 5 月在七国集团广岛峰会上发布的“具有韧性的全球粮食安全广岛行动声明”强调了这项工作 在 2021 年联合国粮食体系峰会和 2023 年大会后续行动中的重要意义。



## C. 迈向 2025 年联合国粮食体系峰会阶段成果总结推进大会（2025 年大会）和 2030 年：从罗马（2023 年大会）到纽约（可持续发展目标峰会）、迪拜（《气候公约》第二十八次缔约方大会）

我们必须抓紧时机，将可持续粮食体系转型目标纳入全球和国家政策讨论、承诺和具体目标。这样做将增强我们拯救可持续发展目标的集体能力。若干里程碑为迈向 2030 年铺平道路：**可持续发展目标峰会**（2023 年 9 月）、《气候公约》第二十八次缔约方大会（2023 年 11 月）、“营养促增长”峰会（2024 年）、未来峰会（2024 年），以及年度高级别政治论坛和发展筹资问题会议。这些会议对于加快将可持续粮食体系目标与实现消除贫困、健康和营养、气候、生物多样性和水资源目标的行动相结合至关重要。必须从战略上确定并尽可能利用这些会议来加快集体交付。

2023 年 9 月在纽约举行的可持续发展目标峰会将有助于世界各国领导人和利益相关方加强可持续粮食体系与整体发展之间的联系，必须在峰会方案、宣言和国家声明中适当考虑粮食体系问题。

随着**即将举行的气候峰会（《气候公约》第二十八次缔约方大会）**，一位持支持态度的总统和一些率先采取行动的国家树立起在气候与粮食关系问题上言行一致的榜样。《关于粮食体系、农业和气候行动的领导人宣言》正在制定当中，旨在确保粮食体系在未来几年的气候议程和缔约方大会进程中的地位，同时致力于制定国家自主贡献和国家适应计划，以便更好地整合粮食体系；加强非国家行动方的领导力和行动；推广气候智能型粮食体系创新，特别是对小农至关重要的创新；增加用于粮食体系转型的资金。在非国家层面，私营部门和公共部门行动方将根据自身情况，包括通过目前正在制定的《气候公约》第二十八次至第三十次缔约方大会再生景观行动议程，致力于实现特定目标和开展切实行动。

未来一系列会议也将有助于推进联系行动，包括 2024 年将在法国主办的“营养促增长”峰会；在世界贸易组织成员承诺有效应对全球贸易挑战的背景下，将于 2024 年 2 月在阿布扎比举行的世贸组织第十三届部长级会议；由土耳其主办的下一次《生物多样性公约》缔约方大会，其主旨是评估《昆明 - 蒙特利尔全球生物多样性框架》所设定的目标和承诺。指导关键政府间进程的领导人可以发挥独特的作用，支持转型后的粮食体系在其他部门或总体可持续发展目标中的中心地位，应建立战略伙伴关系，以便提供指导，加快将可持续粮食体系目标纳入其他行动导向型路线图和框架的进程。

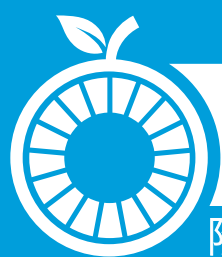


© FAO/Saikat Mojumder

例如，联合国粮食体系协调中心与《气候公约》第二十八次缔约方大会主席之间的战略伙伴关系，其目的是为以粮食体系转型和气候行动为重点的协同方法制定全球综述和路线图。该伙伴关系的目标是在与可持续发展相关的众多全球活动和里程碑中，就粮食体系转型和气候行动召集相互支持的进程，包括2024年联合国未来峰会、第一次(2023年)和第二次(2025年)联合国粮食体系峰会阶段成果总结推进大会、《气候公约》第二十九次(2024年)和第三十次(2025年)缔约方大会。

**2025年大会**将为国际社会提供机会，再次齐聚一堂，评估在实现粮食体系转型以促进可持续发展方面的进展。在2023年报告中，各国详细介绍了各自的优势、挑战和未来目标。在此基础上，通过得到优化的2025年自愿进展报告，应能更深入地分析下一个两年度取得的进展和影响，为2025年秘书长关于粮食系统转型进展情况的报告提供信息。与此同时，区域可持续发展会议将为各国提供一个宝贵的平台，以便在每两年一次的大会间隔期间召开会议并继续相互学习。

2025年大会将在2021年联合国粮食体系峰会与2030年议程截止点之间的中点之前不久举行。2023年大会旨在确定转型的早期迹象，在下一个两年度内必须大力加快进度，使2025年大会能够侧重于衡量影响。这将有力地证明，协调一致、坚决果断的行动可以有效地引导我们实现“我们想要的世界”。



意大利 2023 年

**联合国粮食体系  
峰会 + 2**

阶段成果总结推进大会