



大会

Distr.: General
10 August 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

临时议程* 项目 26

农业发展与粮食安全

农业发展与粮食安全

秘书长的报告

摘要

本报告审查了实现粮食和营养安全遇到的各种挑战，并提供了在根据《全球可持续粮食安全罗马五项原则》执行可持续粮食政策和做法方面的最新进展。对这种安全的主要挑战包括生产率低和对小农农业的投资低，许多农业地区土地退化情况恶化和严重缺水，气候变化对农业生产的影响加重以及导致的长期或周期性供应短缺。自 2008 年以来，在提高对发展中国家，特别是非洲发展中国家的农业投资率方面，以及在加强对脆弱群体的社会保护，包括通过不仅旨在解决饥饿而且确保营养均衡的举措方面，取得了某些进展。然而，仅仅刚刚开始处理资源退化造成的对生产率和粮食和营养安全的长期挑战。联合国可持续发展大会通过的成果文件《我们希望的未来》(第 66/288 号决议)在全球战胜土地退化方面是一个令人鼓舞的事态发展。

* A/67/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 概览	4
三. 对加强全球粮食和营养安全的当前挑战和新出现的挑战	7
四. 在促进协调、合作和有效性方面的进展	9
五. 在执行双轨方法方面的进展	12
六. 在确保执行手段方面的进展	16
七. 前进的方向	17

一. 引言

1. 大会第六十六届会议在题为“农业发展和粮食安全”的第 66/220 号决议中，请秘书长向大会第六十七届会议提出一份报告，说明与该决议重点指出的问题有关的最新情况，以及 2009 年世界粮食安全首脑会议成果执行工作的进展情况。本报告系根据该要求编写。

2. 如 1996 年在罗马举行的世界粮食首脑会议通过的《行动计划》所指出，“粮食和营养安全系指人人随时都能从物质、社会和经济途径获得充足、安全和富有营养的食物，满足饮食需要和偏好，以便能过上积极健康的生活。”¹ 因此，粮食和营养安全包含可有、可享、使用和稳定问题，并且由于它重在个人特性，也包含生命、活动、生殖健康、成长和长期能力所需的能量、蛋白质和营养。粮食安全是充分享有食物权的前提条件。

3. 2009 年在罗马通过的《世界粮食安全首脑会议宣言》所载《全球可持续粮食安全罗马五项原则》，² 为全球、区域和国家各级的所有利益攸关方采取协调行动提供了战略根据，同时欢迎对战胜饥饿采取双轨方法。它们呼吁国际社会：

(a) 为国有规划投资，旨在将资源导向设计完善、注重成果的方案和伙伴关系；

(b) 在国家、区域和全球各级建立战略协调，以改善治理，优化资源配置，防止重复劳动并确定回应缺口；

(c) 努力实现粮食安全的全面双轨方法；

(d) 通过持续加强多边机构的效率、应答性、协调性和有效性，确保多边系统扮演重要角色；

(e) 确保所有伙伴做出持续的实质性承诺，投资于农业、粮食安全和营养，以一种及时、可靠的方式提供必要资源，旨在实现多年期计划和方案。

4. 本报告审查实现粮食和营养安全遇到的各种挑战，并提供了根据《罗马原则》执行可持续粮食政策和做法的最新进展。秘书长全球粮食安全高级别工作队的投入，以及联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)和世界粮食计划署(粮食署)的贡献加强了本报告的内容。

¹ 粮农组织，《世界粮食首脑会议的报告，1996 年 11 月 13 日至 17 日》(WFS96/REP)，第一部分，附录。

² 粮农组织，WSFS 2009/2 号文件。

二. 概览

A. 目前世界粮食和营养无保障的状况

5. 目前有 14 亿人生活在极端贫困中，包括近 9.25 亿人忍饥挨饿，2 亿多五岁以下儿童营养不良。此外，全世界约 20 亿人，即三分之一以上的全球人口，受到往往称为“隐形饥饿”的微营养素缺乏的影响。每年因营养不良在五岁生日前死亡的儿童接近 1 000 万。

6. 2007–2008 年的粮食危机及其后的 2009 年金融和经济危机，让人们醒目地注意到世界各地千百万家庭每日面临的挑战，他们挣扎着克服饥饿和贫困，力图获得稳定的生计以支撑有尊严的生活方式。尽管许多人的努力，而且国际社会在《千年宣言》(第 55/2 号决议)中承诺，到 2015 年将挨饿人口的比例减半，但持续饥饿和营养不良仍是千百万人的生活常态。

7. 若要克服饥饿和粮食无保障，到 2050 年，农业生产率需要提高约 60%，发展中国家则需要提高 100%。然而，由于作物多样性的丧失、鱼类种群的过度开发、砍伐森林、可耕地和海洋生态系统的退化和丧失、对日益稀少的水资源的激烈竞争，以及气候变化的影响，世界的生态系统、生物多样性以及相关的货物和服务也受到与日俱增的压力。负责任的环境管理以及更公平的粮食管理和分配，是实现普遍粮食和营养安全的重要促进因素。³

B. 目前的经济形势

8. 粮食价格经过几十年的下降后，在过去十年的大多数时间里一直在上升，并变得日益波动，而且由于多种复杂因素，它们可能保持高价和剧烈波动。尽管有些大国能够应对 2006 年至 2008 年世界粮食危机的最严重情况，但许多依赖进口的小国的民众经历了价格暴涨，他们的生活受到负面影响，这些影响即便只是暂时的，也可能对他们未来的收入能力和逃脱贫困的能力产生永久的后果。⁴

9. 气候变化及其对农业生产的相关不利影响，能源与农业市场的联系因对生物燃料的需求日益高涨而增加，以及粮食和农业商品的日益金融化，都表明价格波动将会继续下去，实际上还可能更加严重。

³ 粮农组织，2012 年，《实现我们希望的未来：结束饥饿，向可持续农业和粮食系统过渡》(见 www.fao.org)。

⁴ 粮农组织、农发基金和粮食署，2011 年，《2011 年世界粮食无保障状况：国际价格波动如何影响国内经济和粮食安全？》(见 www.fao.org)。

10. 还有更多与某些作物产量下降相联的挑战。据国际粮食政策研究所称,即便没有气候变化,在一切照常的情况下,到 2050 年,大米、玉米和小麦的价格预计也会分别提高 25%、48%和 75%。⁵

11. 价格上涨鼓励增加生产,并有益于能够进入市场的农民。但对消费者来说,特别是对那些贫穷的消费者来说,结果可能令人气馁。许多极端贫穷者在粮食上花掉近 70%的收入。除了约 10 亿营养不足者,还有几十亿人处于粮食无保障的边缘,他们易受粮价上涨之害,得不到或者不能获得很好的安全网服务。近年来,在一些国家,粮价上涨是动荡和内乱的关键因素,除其他国家外,严重动荡和与粮食有关的暴乱影响了孟加拉国、布基纳法索、喀麦隆、埃及、埃塞俄比亚、墨西哥、摩洛哥、莫桑比克、菲律宾、塞内加尔、乌干达和津巴布韦。⁶

12. 总体上说,提供增加收入和改善准入提供长期解决办法,可能优于通过控制和限制价格来试图人为地压低国内价格,因为后者可能对农村地区产生不利影响,减少为生产的必要增加提供鼓励,并对国际市场产生负面溢出效应。然而,饥饿和营养不良的结构性原因往往阻碍取得进展,若想克服它们,需要高级别政治承诺,并将战胜饥饿和营养不良定为当务之急。

C. 饥饿和营养不良的结构性原因

13. 饥饿和营养不良的结构性原因与下列因素相联:缺乏经济和社会赋权、自然资源退化和稀少、气候压力以及人口、社会 and 治理问题。⁷长期的政治危机或冲突是这些事件中最具灾难性的事件,它们摧毁庄稼,毁坏自然资源,阻止提供粮食援助,破坏可持续发展方面的进步。此外,植物病虫害、动物疾病和粮食安全等跨界威胁也是引起关注的来源。

14. 饥饿和营养不良持续的原因还包括世界各地千百万人没有得到经济和社会赋权。农村穷人往往没有获取生产性资源的机会,如肥沃的土地、水、农业投入、信贷和知识,而低工资的非正规就业或失业对城市贫民来说则是常事。

15. 人口压力对持续的饥饿和营养不良具有重要作用。缺乏包括安全网在内的有效社会保护制度加重了这些情况,对受到多种形式法律和文化歧视的妇女而言,尤其如此。这包括妇女和儿童在营养方面的特殊脆弱性,此一问题往往没有得到充分应对。对包括土著人民和境内流离失所者或难民在内的脆弱群体的持续边缘化和歧视,在许多情况下加剧了粮食无保障和营养不良。

⁵ 见国际粮食政策研究所,《2011 年全球粮食政策报告》(华盛顿特区,2012 年)。

⁶ 见《粮食和农业:可持续的未来》(21 世纪可持续发展项目),联合国经济和社会事务部可持续发展司,2012 年。

⁷ 《全球粮食安全和营养战略框架》,2012 年 6 月 27 日至 29 日和 7 月 19 日在罗马世界粮食安全委员会政府间不限成员名额工作组全体会议上商定的合并版本(最后版本将提交 2012 年 10 月举行的世界粮食安全委员会第三十九届会议)。

16. 自然灾害和人为的灾害、生态系统退化以及自然资源耗减，也是粮食无保障的主要原因。由于过度的人口压力和不可持续的农业利用和做法的联合作用，许多生态系统的环境完整性或者受到挑战，或者面临生产能力逐渐衰竭的风险。由于粮食无保障，许多生活在边缘地区的人非常容易受到自然灾害的影响，最没有能力应对危机和冲击的后果。

D. 环境对农业和粮食安全的影响

17. 世界的可耕地面积在过去 50 年增加了 12%，灌溉面积在同一时期翻了一番，是多数可耕地净增加的原因。在同一时期，由于主要作物产量大幅提高，农业产量增加了 2.5 倍到 3 倍。然而，某些地区产量的全面增加与土地和水资源退化以及相关生态系统货物和服务的恶化相联系，包括生物多样性、生物量、碳储量、土壤健康、水储存和供应。因此，在世界许多地区，农业生产率的增长已经放慢。⁸

与气候有关的极端天气事件

18. 农业是最可能受到气候变化影响的一项人类工作。政府间气候变化专门委员会指出，发展中国家的农民，特别是撒哈拉以南非洲的农民，将受到气候变化最严重的影响。与气候有关的变化，包括极端气温和天气变化，对农业造成很多威胁，包括生产率、生产稳定性和收入降低。为应对今后的挑战，需要对农业研究投入更多资金，以研究发展中国家与气候有关的适应和适应项目。目前，全球环境基金会为这种项目提供的资金，在投入清洁发展机制和其他碳市场项目的资金中，仍占很小一部分。⁶

土地退化

19. 目前占整整四分之一的全球土地资源被列为高度退化，另外 8%被列为中度退化，36%被列为稳步退化和略微退化，10%被列为有所改善。⁹ 退化的定义超出了土壤和水的退化，包括评估受影响生态系统的其他方面，如生物多样性的丧失。全世界所有大陆的大块地区正在经历土地退化，南北美洲的西海岸、南欧和北非的整个地中海地区、萨赫勒和非洲之角以及整个亚洲的发生率都特别高。尽管土地退化是普遍风险，但世界上约有 40%的退化土地位于贫穷率最高的地区。

缺水

20. 据国际水管理研究所称，全球抽取的地表水和地下水，目前 70%以上用于粮食和其他农产品的生产，农业部门是最大的用水部门。在全世界最重要的谷物生

⁸ 见 P. Kumar and S. Mittal, "Agricultural Productivity Trends in India: Sustainability Issues", *Agricultural Economics Research Review*, Vol. 19.

⁹ 见粮农组织，2011 年，《世界用于粮食和农业的土地和水资源状况：管理处于危急中的系统》（罗马，2011 年）。

产地区，密集的地下水抽取，正在减少水储存能力，并减少农村社区依赖的现有地下水供应。¹⁰ 过去一百年来，全球用水量的增长是人口增长的两倍多，愈来愈多的地区正在接近可持续提供水服务的极限。缺水是饥荒和营养不足的主要原因之一。到 2025 年，预计将有 18 亿人生活在绝对缺水的国家或地区，三分之二的世界人口有可能处于紧张状态。¹¹

三. 对加强全球粮食和营养安全的当前挑战和新出现的挑战

A. 对利用粮食作物生产能源的需求日益增长

21. 全球农业正在与能源市场日益相联。经济合作与发展组织(经合组织)——粮农组织出版物《2012 至 2021 年农业展望》中所载宏观经济假设对油价的预测是，这一时期平均价格高出去年价格 25 美元，为 110 美元至 140 美元。石油价格高涨是预测农业商品价格上涨所依据的根本因素，它不仅影响与石油有关的生产成本，而且增加对生物燃料和生产生物燃料过程中使用的农业原料的需求。估计 2009 年对生物燃料的支持为 200 亿美元，其中主要是在美国和欧洲联盟成员国；预测到 2020 年，这一支持将增加到 450 亿美元。¹² 预测全球生物乙醇和生物柴油的产量到 2021 年将几乎翻倍，生产主要集中在巴西、美国和欧洲联盟。生物燃料主要依靠农业原料，预计到 2021 年将会消耗更高比例的全球甘蔗(34%)、菜油(16%)和粗粮(14%)。商品价格倾向于与全球能源价格相联；由于能源价格的波动和上涨趋势，粮价也会如此。¹³ 全球粮食部门对化石燃料的高度依赖也是一个令人日益关切的问题。¹⁴

B. 不断变化的粮食消费模式

22. 发展中国家对畜牧产品的需求增加，正在对粮食和水产生新的巨大压力。最近人均粮食消费增加的主要原因是发展中国家总体的经济进步，但世界数字受到发展中国家中某些人口大国，特别是巴西、中国、印度尼西亚和墨西哥粮食消费大幅增加的决定性影响。随着人均粮食消费量的增加，经历这种增长的国家的饮食模式也发生了平行的变化。如下图所显示，自 1970 年代以来，发展中国家对

¹⁰ 中东、北非和中亚国家抽取的水已经超过临界状态。

¹¹ 粮农组织对绝对缺水的定义是每年人均少于 500 立方米，紧张状态为每年人均在 500 立方米到 1000 立方米之间。

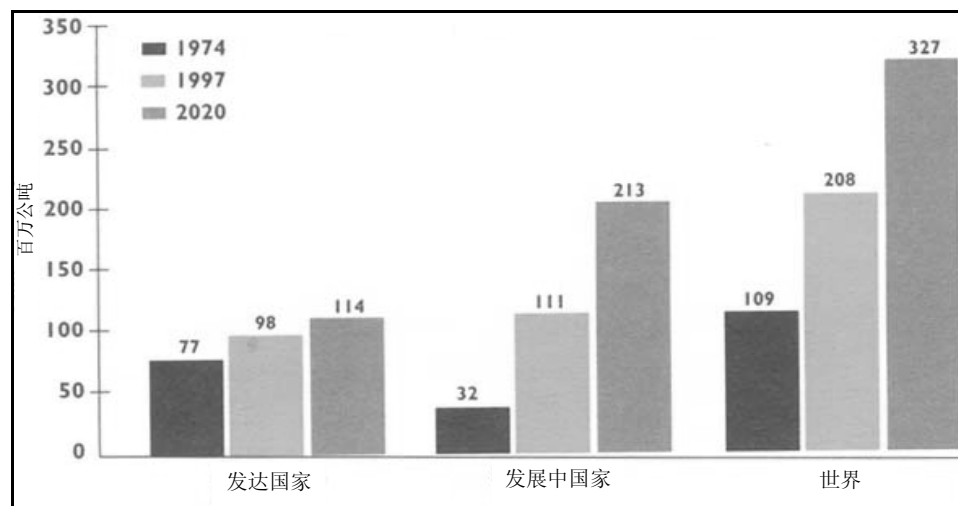
¹² 国际能源署，《2010 年世界能源展望》。

¹³ 经合组织-粮农组织，《2012-2021 年农业展望》(<http://www.oecd.org/site/oecd-faoagriculturaloutlook/>)。

¹⁴ 粮农组织，《节约能源的粮食与气候》，议题文件(罗马，2011 年)(<http://www.fao.org/docrep/014/i2454e/i2454e00.pdf>)。

畜牧产品的需求大幅增加，对生产它们所需的土地、水、粮食和能源资源也相应增加。⁶

对肉类产品的世界需求



资料来源：国际粮食政策研究所，《影响预测》，2001年6月，以及粮农组织1974年统计数字。

C. 粮食损失和浪费

23. 据粮农组织主持进行的一项研究称，在每年生产的供人消费的粮食中，约有三分之一损失或浪费——约为13亿吨。损失和浪费发生在整个粮食链中，因地区和产品种类而有重大区别。这一损失和浪费相当于世界卡路里能量总消费的10%以上。¹⁵ 粮食损失和浪费发生在高收入和低收入国家，但浪费的形式不同。在中等收入和高收入国家，粮食的浪费主要发生在消费阶段。在低收入国家，粮食的损失主要发生在粮食供应链的初期和中期阶段，消费层次的浪费则少得多。在低收入国家，粮食损失和浪费的原因主要与收获技术、困难气候条件下的储存和降温设施、基础设施、包装和推销系统的财政、管理和技术限制有关。鉴于发展中国家的许多小农生活在粮食无保障的边缘，减少粮食损失可能对他们的生计立即产生重要的影响。

24. 从某种程度上说，多数损失都是可避免的，某些种类的浪费几乎可以完全消灭。在发展中国家，为改进加工、储存和运输基础设施而进行的投资和采取的其他措施，应解决收获后损失造成的浪费问题。在发达国家，政策行动的可能途径包括与私营部门互动，提高认识，制订自愿协定，审查可能无意中产生可避免浪费的规章，支持改进储存、延长保质期和找到发现变质的更好方法的研究，并开展教育公众的运动。

¹⁵ 粮食损失指的是在整个供应链不同阶段供人消费的可食用粮食量的减少。决定丢弃对别人仍有价值的粮食所导致的粮食损失称为粮食浪费。

D. 适应气候变化

25. 有些社区已经处于粮食毫无保障、环境恶化、应付不利天气条件的选择有限的状态，在这种社区，气候变化的影响正在降低生产率，导致粮食部门产量更加不稳定。¹⁶ 加强农业部门对气候变化的复原力，是农业研究的当务之急。涉及加强有机土壤养分和其他生态环保方法的适应措施，可有助于减少温室气体排放，这种方法通称为适应气候的农业。保护性农业、复合农林业、改善牲畜和水的管理、综合虫害管理和对渔业和水产养殖业采取生态系统办法，都可大大有助于加强粮食和生计安全，并产生环境方面的裨益。

E. 长期危机和冲突

26. 需要特别重视长期处于危机中的国家。这些国家往往易受长期和反复出现的危机影响，在一些领域采取行动的能力有限，这加重了粮食无保障及其相关的问题。非洲之角和萨赫勒地区是世界上两个处于长期危机、粮食无保障、饥饿和营养不良最严重的地区，其人口加起来接近 3 亿，其中多数人的生活费每日不到一美元。这些国家主要依靠农业，在非常脆弱和干旱的环境中，畜牧业只占经济的 20%。

四. 在促进协调、合作和有效性方面的进展

A. 全球粮食安全危机高级别工作队

27. 由联合国系统行政首长协调理事会(首协会)于 2008 年 4 月设立的这一高级别工作队，汇聚了联合国各专门机构、基金和方案，以及秘书处各相关部门、世界银行、国际货币基金组织(基金组织)、经合组织和世界贸易组织的首长。工作队的首要目标，是对实现全球粮食安全的挑战采取全面和统一的对策。2008 年，工作队商定了一个综合行动框架。该框架列出了工作队成员的共同立场，并通过为各国政府、国际和区域组织以及民间社会团体提供可籍此制订适当对策的一系列政策和行动，力图推动这方面的行动。

28. 2010 年，对综合行动框架进行了更新，以更好反映不断发展的情况，并体现出认为综合做法所需的新组成部分，包括性别问题、气候变化、价格波动和可持续性。更新后的综合行动框架是联合国全系统的协调做法，以支持国家采取行动，促进可持续和具有复原力的农村生计以及所有人的粮食和营养安全。该框架重申通过双轨方法实现食物权，即通过有效的安全网，应对最脆弱人口的当下需要，同时建立较长期的生计和粮食生产复原力。2011 年 8 月，工作队编写了一份框架

¹⁶ 见 D.Lobell, W.Schlenker and J.Costa-Roberts, “Climate Trends and Global Crop Production since 1980”, Science, Vol. 333, No. 6042.

摘要，在 2012 年期间广为分发。¹⁷ 工作队目前正在对框架的成就和成果进行内部审查和外部评价，以便为其重新定向以侧重秘书长“零饥饿挑战”的五个目标提供证据和指导，并为联合国全系统对粮食和营养安全问题采取协调做法提供指导。

B. 零饥饿挑战

29. “零饥饿挑战”是秘书长对免于饥饿的未来的愿景。它在 2012 年 6 月在里约热内卢举行的联合国可持续发展大会上发起，设想建立这样的世界：人人享有获得充足食物的权利，赋权妇女，粮食系统可持续并有复原力，增加对家庭农业的支持，通过农业和农村发展减少贫穷，保障每个儿童从怀孕开始直至两岁生日获得良好营养。这是一个宣传平台，有五项目标：

- (a) 确保所有人全年有充足的粮食；
- (b) 2 岁以下儿童零发育迟缓；
- (c) 所有粮食系统具有可持续性；
- (d) 小农生产力和收入翻一番；
- (e) 零粮食损失和浪费。

30. “零饥饿挑战”邀请所有利益攸关方采取行动，争取实现零饥饿。它植根于世界粮食安全委员会和高级别工作队等当前的进程中，但寻求在现有工作的基础上，再次重申过去的承诺，并鼓励所有人更侧重粮食和营养安全。¹⁸

C. 世界粮食安全委员会

31. 改革后的世界粮食安全委员会是在多边和多方利益攸关方参与基础上的全球粮食安全治理新模式。改革的一个重要部分，是成立粮食安全和营养问题高级别专家小组，它是一个创新的科学——政策界面，为委员会提供咨询，并就具有重要意义的问题向其提供循证分析和咨询意见，以便其进行更知情的政策辩论。在 2009 年进行的改革期间，认为委员会是一个最佳平台，供致力于粮食安全的广大利益攸关方在包容、国家自主和灵活的基础上，根据区域和国家环境，以协调的方式共同努力。在区域和国家两级也设想建立类似的多方利益攸关方平台和联盟。2012 年 5 月，委员会认可了《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》，这是第一个通过政府间谈判编写的关于权属及其行政管理的全球性综合文书。

¹⁷ 见 <http://www.un-foodsecurity.org/node/842>。

¹⁸ 见 <http://www.un-foodsecurity.org/node/1356>。

D. 总部设在罗马的机构之间的合作

32. 制订对非洲之角和萨赫勒地区危机的联合对策，协调联合国可持续发展大会，以及协作为二十国集团编写报告，所有这些为加强粮农组织、农发基金和粮食署之间的合作提供了明确的推动力。在实地业务持续协作中，复原力这一概念是个关键。对非洲之角和萨赫勒地区局势的联合对策显示了机构间加强协作的范围、程度和价值。还通过采取注重复原力方法的项目深化协作，例如“采购换进展”和“从非洲人处为非洲采购”。这两个项目寻求地理重叠和制订复原力联合战略，审查在保护和改进生计方面的良好做法，探讨联合宣传和筹资的可能性，并为资源伙伴编写联合信息。

33. 三个机构继续加强与经合组织、世界银行和联合国贸易和发展会议(贸发会议)等其他机构的协作，为二十国集团和八国集团编写机构间报告，并积极促进负责任的农业投资，包括生物多样性，这促进了在筹备联合国可持续发展大会期间关于农业生物多样性的工作。

E. 营养方面的协调

34. 2010 年，为鼓励增加政治承诺和方案协调，以加速减少全球饥饿和营养不良，开始实施增强营养举措。该举措的重点是妇女和两岁以下儿童，以及在这方面，它聚焦怀孕与儿童两岁生日之间的 1 000 天，这个机会之窗是促进儿童身心健康发展的最关键时刻。这一举措的合作伙伴正在向参加国提供更多的资源，并使它们的支持更符合国家计划，以执行已经显示出效力的具体的营养干预措施。它们还在帮助各国通过多个部门执行本国注重营养的发展战略。该举措的总目标是确保提高年轻人的潜力，特别是儿童的智力、身体和社会进步，因此有助于国家的经济发展。

35. 自这一举措开始实施以来，有 28 个营养不良情况严重国家的元首已经承诺增强营养，其他国家正在支持它们的努力。这 28 个国家有 5 300 万五岁以下的儿童有发育障碍，占有发育不良儿童的 27%，包括千百万在怀孕期间受到贫血影响的妇女和缺乏微营养素的儿童。二十国集团对这一举措表示支持，发展伙伴和发展中国家在二十国集团成员国中均有代表。¹⁹ 来自民间社会、学术界、双边和多边组织的 100 多个全球、区域和国家发展伙伴支持这一举措，它在过去 18 个月的发展速度表明，对营养的政治承诺有所增加。将在 2013 年召开国际营养会议二十年审查会议，它将是二十一世纪专门讨论世界营养问题的第一个高级别政府间会议，并将确保对营养安全行动的支持。

F. 粮农组织/环境署：可持续消费和生产

36. 粮农组织/环境署在粮食和农业方面的可持续消费和生产联合方案，正在推动联合国各机构、其他国际机构、政府、工业和民间社会之间的伙伴关系，它们

¹⁹ 见儿童基金会，《跟踪儿童和孕产妇营养情况的进展》(2009 年，纽约)。

的活动可共同促进向可持续性的重要过渡。该方案促进国际合作，以促进在满足经济和环境需要的同时加强粮食安全的政策、投资、生产和消费方式。2012年5月召开的一次会议侧重关于粮食和农业方面可持续消费和生产的马拉喀什工作队已经查明的关键活动领域，请来自哥斯达黎加、荷兰、加纳和瑞士的专家发言，他们分享了在粮食部门执行开展这种活动的经验。粮农组织将和环境署共同执行该方案，工作队由会员国、联合国各机构、私营部门和民间社会的代表组成。²⁰

G. 八国集团粮食安全和营养问题新联盟

37. 八国集团领导人在2012年5月的会议上，商定启动粮食安全和营养新联盟，目的是加快私人资本流向非洲农业，扩大增加可持续农业生产率的新技术和其他创新，减少脆弱经济和社区承担的风险，努力在下一个十年使5 000万人脱贫。新联盟的指导方针是：集体承诺投资于可靠、综合和由国家拥有的计划；制订动员私人资本的新工具，刺激和加强创新并管理风险；让包括妇女、小农、企业家、国内和国际公司在内的私人部门伙伴参与并利用其能力。²¹ 它支持非洲农业发展综合方案进程，这一进程的目的在于促进私营部门投资，已经承付了30亿美元。

五. 在执行双轨方法方面的进展

A. 短期安全网

38. 最新综合行动框架中概述并在《五项罗马原则》中核可的双轨方法强调第一轨道的四个层面，侧重确保粮食安全的社会保护方面：可有、可享、使用和稳定性。对于满足没有能力购买粮食的人的当下需要，安全网至关重要。就业保障方案是生产性安全网方案的一个关键组成部分，在2010-2011年非洲之角干旱引发的粮食危机中已减轻粮食极端短缺的影响。在生产性安全网方案发达的埃塞俄比亚社区，危机影响的严重程度大大低于没有这些方案的邻国。这些方案需要多年的投资、能力建设和系统开发。在有可能反复出现危机的社区，应执行这些可迅速得到加强的方案。

39. 据综合行动框架报告，联合国系统通过了社会保护最低标准倡议，这一倡议包括的一组转让、服务和设施可确保全世界所有公民享有其所有的人权。2011年，由联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)署长主持的劳工组织-世卫组织咨询小组倡议，为实现公平和包容性的全球化，普遍通过社会保护最低标准。2012年二十国集团领导人会议通过了关于国家社会保护最低标准的建议，该建议目前正在劳工组织大会的批准进程中。

²⁰ 工作队在2012年4月的第三次会议上制订了多年工作方案，并设立了四个小组，以按四个组群执行这一方案：(a) 信息平台；(b) 通信；(c) 有利条件；(d) 基于市场的方法。

²¹ 见 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/19/camp-david-declaration>。

40. 这些全球性进程产生了沿双轨推进有复原力的粮食系统和营养安全国家政策的环境。在多数国家，尤其是在复原力受到经常性危机破坏的国家，社会保护网目前是粮食和营养安全政策的关键组成部分。尽管它们可能受到政治动荡和预算短缺的损害，但人们愈来愈多地认为它们是长期支持的重要组成部分，是保障儿童长期安康的关键，而且是抵御不稳定气氛的保险。

41. 在受长期不稳定影响的许多社区，经验表明，最可持续的社会保护最低标准和生产性安全网均以传统的社区支助机制为基础，包括那些基于信仰的机制。这些机制在中央政府的能力减低时能够继续运作。尼日尔的“3N”倡议是这种国家方案的一个例子，它明确侧重通过农业、水、粮食系统、营养和社会保护干预措施的组合，建设长期复原力，一贯以社区一级的现实和地方机构为基础。

B. 通过可持续农业建立复原力的中长期行动

42. 双轨方法的第二轨道涉及消除饥饿、贫困和营养不良的根源，从而建立较长期的生计，并加强粮食生产的复原力。²²

妇女获得有保障的保有权

43. 由于在土地继承、拥有和使用方面的一系列法律和文化限制，妇女在土地持有者中所占比例不到 20%。为女性土地所有者提供与其男性同行同样的投入，将增加她们的收入，提高发展中国家的粮食总产量，并使千百万人摆脱饥饿。²³ 性别差距在各国和各种情况下显著持续：妇女获得农业资产、投入和服务以及农村就业的机会少于男子。许多资产、投入和服务的提供都存在性别差距，它给农业部门、更广大的经济和社会以及妇女本人带来代价。非洲和亚洲的农村妇女正在汇集千百万美元，购买更好的种子和工具，但女农民得到的信贷仍然只占 5%。设计促进性别平等的农业发展方案，将是争取减少农业中性别不平等的积极步骤。

可持续地提高农业生产率

44. 可持续农业集约化对小农来说是巨大挑战。在所有农业生产系统中，过渡到更可持续的方法需要认真利用生态系统服务。为充分利用其潜力，必须对农业生态系统加以管理，将其作为更广泛自然背景的一部分。加强土地的自然复原力具有根本的重要性。砍伐森林、集水区/流域退化、土地退化、珊瑚礁和海洋生态系统，特别是珊瑚礁和红树林消失，都会降低自然的生产力及其复原力，以及其为人类社区提供保护的能力。

²² 最新综合行动框架和联合国可持续发展大会成果文件《我们希望的未来》（第 66/288 号决议）中均对这些成果加以界定。

²³ 粮农组织，《2010-2011 年粮食和农业状况：妇女参与农业：为发展缩小性别差距》（2011 年，罗马）。

45. 根据粮农组织的数字,水产养殖业是增长最快的粮食部门,过去十年的年增长率约为 8%。目前它每年的供应量为 6 000 万吨,约占全球食用鱼供应的 50%。²⁴已经认识到需要对这一部门的集约化和生产采取生态系统方法,这是将水产养殖业与其他粮食系统一体化的重要战略。稻米-鱼类养殖和综合的水产养殖系统是把可持续一体化作为集约化基础的良好例子。

46. 整个农业的品种、养殖和生产活动多样化,是可持续地提高复原力和生产率的另一方式。近年来,有 50%的作物产量提高来自种子新品种,如速熟品种“非洲新稻”,它已经改变了非洲大陆几个地区的地方经济。

47. 增加农业生态系统的多样性可产生更健康和更可持续的营养素,这对消费主要来自本身产品的生产商来说,是一个重要的考虑因素。还需要做更多的工作,特别是在农场一级,以建设地方养护和利用基因生物多样性的能力。存在技术解决办法,研究系统正在侧重更好地统合农村资源和进程。²⁵

加强市场准入

48. 农业贸易的进一步自由化仍是世界贸易组织下多边贸易谈判的高度优先事项。尽管自 2000 年以来,经合组织国家对农业生产者的补贴平均减少了 44%,但在许多发展中国家,为农民提供的支持仍然很高(平均 18%的农场得到补贴)。²⁶2008 年粮食成本暴涨后,产生了新的农业贸易问题,一些粮食出口大国实行了出口限制,突出表明需要更加重视粮食无保障和粮食进口国的关切。²⁷

49. 证据表明,强大的农业和粮食合作社有助于改善粮食安全,这些合作社有应对金融、环境和其他种类冲击和危机的高度复原力。合作社向其成员提供一系列服务,特别是农业投入、市场、信息和通信。它们还确保其成员获得和管理自然资源,并在政策制订进程中有发言权。然而,只有在适当的有利环境中,合作社才能繁荣,并成为包容和市场一体化的工具。国际社会正在 2012 年国际合作社年的背景下,促进农业和粮食合作社在创造就业、消除贫穷和改善粮食和营养安全方面的作用。

管理粮价波动影响的措施

50. 世界价格变化对家庭粮食和营养安全的影响与具体情况有很大关系,除其他外,取决于具体商品、影响价格从世界市场向国内市场传递的国家政策,以及不同家庭的人口和生产特性。影响在国家内和国家间的这一多样性,强调了需要改进数据和分析,以使政府能够执行更有效的政策。

²⁴ 粮农组织,《2012 年世界渔业和水产养殖业状况》(2012 年,罗马)。

²⁵ 见农发基金,《2011 年农村贫困报告》(2010 年,罗马)。

²⁶ 见 http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MON20113_1。

²⁷ 高级别专家小组,价格波动和粮食安全,2011 年,第一份报告。

51. 2012年6月，二十国集团在墨西哥举行会议，欢迎在执行该集团成员国农业部长通过的《2011年粮食价格波动与农业行动计划》方面取得的进展。农业副部长们提交了一份报告，说明行动计划中制订的举措的执行情况，包括关于可持续农业生产和生产率增长的关键结果和建议的执行情况。²⁸ 他们欢迎在执行农产品市场信息系统方面取得的进展以及启动“AgResults”举措，该举措利用奖励，鼓励对低收入国家特别重要的农业新产品和系统的创新。2012年2月召开了全球粮食市场信息小组的第一次会议，审查具体成员国为达成农产品市场信息系统商品的国家供需平衡而采取的程序和手段，并为达成商定的方法奠定了基础。农产品市场信息系统快速反应论坛第一次会议于2012年4月举行，审议了市场情况和农产品市场信息系统商品的展望。

生物燃料

52. 生物燃料生产的推广对粮食安全提出新的挑战，因为某些主食商品大量转用于燃料市场，对粮食供应产生了影响。粮食与能源市场日益紧密的联系增加了冲击从一个市场传向另一市场的可能性。在生产方面，可持续集约化做法和减少浪费是降低农业依赖能源密集投入的关键措施。在需求方面，已经提议采取取消补贴或增加能源燃料任务灵活性的措施，以减少生物燃料，特别是来自粮食作物的第一代生物燃料对粮食市场的压力。为原料和可再生能源产品开放国际市场可将生产转移到经济效率最高的地方，但在生产国仍需要有保障，以鼓励环境上可持续的生产。与此同时，应努力加快对减少与粮食竞争的第二代生物燃料的科学研究。²⁹

促进研究、技术传播和转让

53. 如果气候变化和其他压力增加，技术可促成日益需要的迅速适应性。信息和通信技术正在使创新技术能够达到除最边远地区之外所有地区的用户。移动和无线通信技术在全球的传播，加上因特网日益无所不在，都向农民提供了关于市场定价、供需趋势和远程技术援助的信息。提高地方获取和使用成本低廉的信息系统的能力，是达成广泛共识的一个领域。

54. 全球综合监测系统目前能够及时产生公开信息，对全球每个国家的粮食充足程度进行预测。利用全球定位系统技术作为精准农业的驱动力，已经使种植者能够在提高产量的同时减少作物的投入和能源。利用卫星遥控监测和实地遥感技术，大大有助于对作物产量和与天气有关的影响进行全球和区域监测。随着这些技术的统合以及成本下降，可持续农业决定支助工具正在出现和得到更广泛的部署。⁵

²⁸ 见 <http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0518-agriculture.pdf>。

²⁹ 见 http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/VolatilityInteragency_Report_to_the_G20_on_Food_Price_Volatility.pdf。

六. 在确保执行手段方面的进展

55. 发展中国家正在坚持它们在 2008 年粮食安全危机后对增加农业投资做出的政治承诺，许多发展中国家正在增加专门用于农业和农村发展的预算在国民预算中所占比例。2010 年，用于农业的国民预算平均所占比例约为 6.5%，七个非洲国家正在将 10% 以上的国民预算用于农业。截至 2012 年 3 月，在签署非洲农业发展综合方案国家契约的 30 个国家中，27 个已制订了由独立技术审查评价的投资计划，24 个与捐助者、民间社会和私营部门举行了业务会议。在其余的非洲国家中，8 个国家启动了这一进程，预计还有 10 个将在 2012 年期间正式这样做。³⁰

56. 据经合组织发展援助局最近报告的数据，2010 年用于粮食和营养安全的官方发展援助总额约为 117 亿美元，自 2002 年以来按实际价值计算增加了 49%。大多数官方发展援助已分配给农业发展长期投资，在 2008-2010 年期间共占 61%。2009-2010 年，在区域一级，撒哈拉以南非洲收到 41% 用于粮食和营养安全的官方发展援助，其后是亚洲，为 32%。

57. 在 2009 年拉奎拉粮食安全首脑会议上为粮食安全认捐的款项，半数已经到位。八国集团国家对短期粮食安全需要和较长期发展的援助，比通过《拉奎拉粮食安全倡议》之前的水平增加了 25% 以上。²⁰

58. 世界银行在 2010 年设立了全球农业和粮食方案，作为国际社会应对措施的最重要组成部分之一，以提供粮食和营养安全方面的长期投资。该方案在 2012 年收到 12 亿美元的认捐(其中 9.17 亿美元认捐给其公共部门窗口，2.48 亿美元认捐给私营部门窗口，4 000 万美元尚未分派)。目前已经收到的款额共计 7.52 亿美元，其中 6.58 亿美元已分配给 18 个国家的由国家主导的方案。预计 2010 年和 2011 年支助的项目将影响 750 万受益者。2012 年期间，6 个新国家将收到该方案的支助：布隆迪、冈比亚、吉尔吉斯斯坦、马拉维、塞内加尔和坦桑尼亚联合共和国。预计 2012 年 9 月将发出对提案的新呼吁。这一方案的治理结构中，特别是在国家一级，包括了广泛的一系列利益攸关方。

59. 尽管私人农业投资有助于提高生产率，但在政策和机构没有为国内小农及其社区提供安全保有权和充分保障时，吸引大型外国投资的努力可能会造成风险。正是针对 2008 年粮食安全危机后这种外国投资的浪潮，一些联合国实体启动了关于负责任的农业投资原则的讨论，这一讨论目前正在世界粮食安全委员会的框架内进行。³¹

³⁰ 见 www.nepad-caadp.net。

³¹ 见 <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAI.aspx>。

七. 前进的方向

60. 在 2012 年 6 月的联合国可持续发展大会上，世界领导人重申他们关于获得安全、充足和有营养的食物的权利的承诺，这一权利符合适足食物权和人人免于饥饿的基本权利。他们还再次承诺根据《罗马五项原则》，通过国家、区域和全球粮食安全和营养战略，为今世后代，包括两岁以下的儿童，加强粮食安全，并提供充足、安全和有营养的食物。他们认识到，农民，包括小农和渔民、牧民和林农，可通过无害环境、加强穷人粮食安全和生计以及振兴生产和持续经济增长的生产活动，为可持续发展作出重要贡献。³²

61. 联合国可持续发展大会的最重要成果之一，是决定发起一个向所有利益攸关方开放的、包容和透明的政府间进程，以提出一组全球可持续发展目标，供大会商定。³¹ 国际社会开始考虑如何将有关推动粮食和营养安全的目标纳入 2015 后发展议程，因为第一个千年发展目标把到 2015 年将饥饿人口减半作为具体目标，即便它得到实现，彻底消除饥饿和营养不良的目标也未实现。

A. 建设复原力

62. 鉴于对农业和自然资源基础越来越大的多重压力，一切照常不再是一个选择。抵御气候变化、确保粮食安全和保护环境的农业必须成为全球的当务之急。为了避免粮食危机，我们必须继续以在环境上可持续的方式提高农业生产率。加强粮食系统的多样性一般来说可加强复原力，并需要为当地情况找到多样性与特殊性之间的平衡。即便在目前严重依赖粮食进口的国家加强当地生产，农业贸易也将继续在确保全球粮食安全方面发挥重要作用。⁵

63. 需要改进预警系统的可靠性和及时性，并应在国家和区域两级加强发展和利用这些系统的能力，侧重特别易受价格冲击和粮食紧急情况影响的国家。³³ 重要的干预领域，包括社会保护和减少风险，往往资金不足。粮食援助可帮助奠定长期粮食安全的基础，但若想做得这一点，粮食援助必须尽可能支持当地和区域的粮食生产者。利用不同的一套粮食安全工具，并辅之以在采购粮食方式上的创新，将成为较长期粮食安全的基础。

B. 缩小性别差距

64. 妇女占发展中国家农业劳动力的 43%，从拉丁美洲的 20%到东亚和撒哈拉以南非洲地区的 50%不等，但所有区域的女性小农对生产性资源和机会的获取仍然少于男子。就许多资产、投入和服务而言，包括土地、牲畜、劳动力、教育、推

³² 见第 66/288 号决议。

³³ 粮农组织、农发基金、基金组织、经合组织、贸发会议、粮食署、世界银行、世界贸易组织、国际粮食政策研究所和联合国高级别工作队，“粮食和农业市场的价格波动：对策”，2011 年 6 月 2 日。

广和金融服务以及技术，性别差距持续存在，而且就降低生产率而言，它使农业部门、更广大的经济和社会以及妇女本身付出代价。因此，缩小在获得农业生产性资源方面的性别差距是高度优先事项。

C. 更有效解决粮食、水、能源、气候的关系

65. 面对不断变化的气候，以可持续的方式提高生产率需要通过保护性农业、综合虫害治理、农林项目和可持续饮食等做法，更有效地管理土地、水、土壤和基因资源。提高用水效率的技术往往与可持续作物生产集约化中使用的技术相同。向更可持续的饮食过渡和尽量减少浪费，可缩小对水的需求。全球一级粮食损失和浪费减少 50%，每年可节约 1 350 立方公里的水。无论是农业用水，还是从城市到农业用水，废水回收和再利用也可促进解决日益严重的水短缺。³⁴

66. 除了水之外，粮食和农业与能源政策的联系日益紧密，需要以确保粮食安全的方式协调这两组政策。由于农业和粮食安全也日益受到气候变化的影响，需要更多地研究发展中国家和发达国家农业系统的适应问题。最好是有既可加强适应、又有助于缓解的粮食和农业生产方法和系统。³⁵ 可将支持在粮食部门提高能效和使用可再生能源技术的机制纳入现有政策，以促进双赢局面，并利用对两方面都可产生的潜在好处。³⁶

67. 若要通过可持续发展目标将农业发展和粮食安全纳入 2015 年后议程，消除饥饿和为所有人实现粮食安全从长远来讲就必须是可持续的。这反过来又要求所有农民，无论大小，其农业方法在环境上是可持续的。在这方面，会员国在联合国可持续发展大会成果文件(第 66/288 号决议)中，决心“在可持续发展的背景下，努力建立一个不再出现土地退化的世界”。我们必须认识到，管理农业系统的千百万人，从最贫穷者到最商业化的生产商，构成地球上最大的自然资源管理群体。他们的决定，以及世界上 70 亿消费者的决定，将塑造全球的粮食和营养安全以及未来世界生态系统的健康。联合国可持续发展大会之后的挑战是支持更好的决定，为农业和粮食系统实现更包容和有效的治理。

³⁴ 粮农组织，《实现我们希望的未来》(罗马，2012 年)。

³⁵ 见政府间气候变化专门委员会，“关于可再生能源来源和减轻气候变化的特别报告”(见 <http://srren.ipcc.wg3.de/report>)。

³⁶ 粮农组织，“节约能源的食用粮和气候”(见 <http://www.fao.org/docrep/014/i2454e/i2454e00.pdf>)。