



## 第七十五届会议

临时议程\* 项目 25

农业发展、粮食安全和营养

## 农业发展、粮食安全和营养

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告讨论粮食系统的转型变革，以及这种变革如何能够帮助加快实现可持续发展目标，并加强粮食安全和营养，包括在冠状病毒疾病大流行期间。从粮食系统的角度来看，<sup>1</sup> 报告阐述了转型的五个切入点，这反映在 2020 年可持续发展高级别政治论坛讨论的几个主题中：消除饥饿及改善营养和人的健康；保护和促进人的福祉；生物多样性和生态系统在支持可持续和有复原力的粮食系统方面的关键作用；分享经济利益；以及地域方法，以支持地方行动，加快执行。在这一框架内，报告载有信息、现有分析和建议，以减轻冠状病毒病对可持续粮食系统的影响。还强调，即使在危机中也能调动必要的执行手段和加强集体行动，改善粮食系统促进可持续发展的伙伴关系倡议。

\* A/75/150。

<sup>1</sup> 切入点是基于联合国《2019 年全球可持续发展报告：未来取决于现在——科学促进实现可持续发展》(2019 年)中的定义。



## 一. 引言

1. 在其关于农业发展、粮食安全和营养的第 74/242 号决议中，大会请秘书长向第七十五届会议提交关于决议执行情况的报告，并促请联合国系统相关组织在各自任务和资源范围内，确保在执行决议的过程中不让任何一个人掉队，也不让任何一个国家掉队。
2. 本报告每年提供关于根据《2030 年可持续发展议程》实现关于农业发展、粮食安全和营养的国际商定目标的全球努力的最新情况，其中包括联合国粮食及农业组织、世界粮食计划署、国际农业发展基金、世界粮食安全委员会高级别专家小组、全球环境基金、国际移民组织、国际电信联盟、联合国贸易和发展会议、联合国防治荒漠化公约秘书处、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国工业发展组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国环境规划署、联合国气候变化框架公约秘书处、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国外层空间事务厅、联合国南南合作办事处、联合国人口基金、欧洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会和西亚经济社会委员会。报告也借鉴了可持续发展高级别政治论坛以及经济和社会事务部等其他来源的投入。

## 二. 概览

3. 《2019 年全球可持续发展报告：未来取决于现在——科学促进实现可持续发展》指出，“推进《2030 年议程》必须锐意对社会环境经济系统进行紧急改革，改革不仅要因国家而异，而且要符合预期的区域和全球成果，确保人类福祉、社会健康和环境影响有限。实现这一转变——深刻而刻意地摆脱一切照旧的做法——意味着要仔细考虑大小目标之间的相互作用。”
4. 《2019 年全球可持续发展报告》强调，粮食系统和营养模式是利用相互联系、加快所有可持续发展目标的进展和转变的关键切入点之一。认识到千年发展目标之间的相互联系，超越单个目标和具体目标的系统性方法，有可能帮助消除饥饿和所有其他形式的营养不良，同时通过经济增长和就业、维持生物多样性和自然资源以及应对气候变化来消除贫穷。
5. 本报告对证据进行了分析，扩大对可持续粮食系统的理解，举出有希望的行动实例，以促进粮食安全、营养、农业生产以及自然资源的可持续管理和利用，确保在可持续性的所有方面取得进展。第三节回顾了向可持续粮食系统转型的进展、差距和挑战，第四节讨论了若干领域的综合办法如何能够解决粮食系统中的权衡问题。<sup>2</sup> 第五节的重点是有可能促进集体行动的伙伴关系和倡议。最后一节含建议，包括应对冠状病毒病影响的建议。

<sup>2</sup> 这些领域与 2020 年可持续发展高级别政治论坛探讨的主题相关联。

### 三. 实现可持续发展目标 2 及相关目标和具体目的进展

6. 高级别政治论坛在其 2019 年通过的政治宣言(大会第 74/4 号决议)中指出, 需要做出更大努力来实现许多可持续发展目标, 包括大多数与粮食、营养和农业相关的目标。

7. 世界不可能到 2030 年消除饥饿。在《2020 年世界粮食安全和营养状况: 变革粮食体系, 实现负担得起的健康饮食》中, 据估计, 世界上有近 6.9 亿人处于饥饿状态, 占世界人口的 8.9%。一年内增加了 1 000 万人, 五年内增加了近 6 000 万人。如果最近的趋势继续下去, 到 2030 年, 受饥饿影响的人数将超过 8.4 亿。一项初步评估表明, 在不同的经济增长情景下, 2020 年全球营养不良总人数可能会增加 8 300 万至 1.32 亿人。

8. 解决各种形式的营养不良仍然是一项重大挑战。如果发育迟缓的趋势继续以冠状病毒病暴发前的速度发展, 估计世界卫生大会到 2025 年将发育迟缓儿童人数减少 40% 的目标, 要到 2035 年才能实现。<sup>3</sup> 同样, 可持续发展目标 2.2 要求在 2025 年之前实现国际商定的关于 5 岁以下儿童发育迟缓和消瘦的目标, 但根据最近冠状病毒病暴发前的趋势, 这一目标要到 2043 年才能实现。<sup>4</sup>

9. 2019 年, 在冠状病毒病暴发之前, 全球 21.3% 的 5 岁以下儿童(1.44 亿)发育迟缓; 6.9%(4 700 万人)消瘦; 5.6%(3 800 万人)超重。<sup>5</sup> 2015 年, 全球 14.6% 的婴儿出生时体重偏低。只有 44% 的儿童在出生后头六个月完全接受母乳喂养。成人肥胖率继续上升, 2016 年为 12.9%。同年, 32.8% 的育龄妇女(6.13 亿人)患有贫血。在缺乏适当卫生和社会保护系统的情况下, 预计冠状病毒病大流行将加剧这种趋势, 特别是在弱势家庭。<sup>6</sup>

10. 世界各地的人们饱受饥饿、粮食不安全和营养不良之苦, 因为他们负担不起健康饮食的费用。最保守的估计显示, 世界上超过 30 亿人负担不起健康的饮食。<sup>7</sup> 据估计, 健康饮食平均比仅通过淀粉主食来满足饮食能量需求的饮食贵五倍。健康饮食费用超过了国际贫困线(确定为每人每天 1.90 美元的购买力平价), 使世界每个地区的穷人都负担不起。费用也超过了全球南方大多数国家的平均食品支出: 在整个撒哈拉以南非洲和南亚, 57% 或更多的人负担不起健康的饮食。

<sup>3</sup> 世界卫生组织(世卫组织)和联合国儿童基金会(儿基会), “将 2025 年孕产妇、婴儿和幼儿营养目标延长至 2030 年”, 讨论文件(n.d.)。

<sup>4</sup> 联合国粮食及农业组织和其他组织, 《2020 年世界粮食安全和营养状况: 变革粮食体系, 实现负担得起的健康饮食》(罗马, 2020 年)。

<sup>5</sup> 儿基会、世卫组织和世界银行集团, “Joint child malnutrition estimates, 2020 edition”, interactive dashboard, available at <https://data.unicef.org/resources/joint-child-malnutrition-estimates-interactive-dashboard-2020/>。

<sup>6</sup> 粮农组织和其他组织, 《2020 年世界粮食安全和营养状况》。

<sup>7</sup> 同上。

11. 2015 年，全球约有 7.36 亿人生活在赤贫之中，其中 79% 生活在农村地区。<sup>8</sup> 因暴发冠状病毒病，预计 2020 年贫困率将达到 8.8%，自 1998 年以来首次上升(见 E/2020/57)。由于冠状病毒病，估计还有 7 100 万人将生活在赤贫之中。<sup>9</sup> 这一流行病将严重影响人们获得安全和有营养的食物，贫困和边缘化群体将是受相关经济冲击影响最大的群体。基于性别的不平等，包括获得土地、教育、技能和正规部门的机会减少，使许多妇女无法摆脱贫困。赤贫者，特别是边缘化群体，包括土著人民，在获得生产资源、保健、教育、体面就业、社会保护和公共服务方面面临障碍。

12. 消除赤贫和确保粮食安全和营养，需要经济包容和支持可持续和有复原力的生计，特别是在农村地区，保护赤贫者免受风险和冲击。<sup>10</sup> 解决性别不平等还可以迅速改善粮食安全、营养和儿童教育，并降低儿童死亡率。当妇女有机会获得土地和其他生产资源时，对其社区的粮食安全和营养会产生立竿见影的有利影响。

13. 城市人口消耗了近 80% 的食物，导致营养相关非传染性疾病的高发。快速城市化，加上低收入和中等收入国家的收入增长，正在加速饮食结构向动物产品和加工食品的高消费过渡，生产也相应发生变化，给自然资源、生态系统和气候造成额外压力。<sup>11</sup> 冠状病毒病严重影响了城市贫民，威胁到稳定和负担得起的食物供应。确保城市人口获得营养食品与国家粮食和减贫方案密切相关，需要加强农村和城郊地区之间的联系和流动，加强可持续粮食系统与卫生系统和环境系统等其他系统之间的联系，并采取大胆的干预措施促进包容性经济增长。城市和地方政府在避免与冠状病毒病相关的粮食紧急情况和实现可持续粮食系统方面发挥着至关重要的作用。

14. 减少农业、渔业和林业部门生产层面在收获前和收获后的数量和质量损失，是降低食品供应链中营养食品成本的一个重要起点。最近的估计表明，在收获后生产阶段和达到零售水平之前，世界粮食损失约 14%。<sup>12</sup> 生产层面损失的原因包括，暴露于不利的天气条件、收获和处理方法、营销挑战和储存条件不善。充足的冷藏对于防止易腐食品的损失至关重要。在运输过程中，良好的物质基础设施和高效的贸易物流对于防止粮食损失至关重要。

15. 生物多样性是粮食安全和营养不可或缺的，也是可持续粮食体系的关键组成部分。生物多样性提供了重要的生态系统服务，提高了粮食产量，有助于保持土壤健康，为植物授粉，控制害虫，为野生动物提供栖息地。然而，在全球范围内，物种灭绝的风险在过去三十年中恶化了约 10%(见 E/2020/57)，包括对粮食生产至

<sup>8</sup> 见 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-01/>。

<sup>9</sup> 《2020 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号：E.20.I.7)。

<sup>10</sup> 粮农组织，粮农组织农村极端贫困框架：迈向实现可持续发展目标的目标 1.1(罗马，2019 年)。

<sup>11</sup> 粮农组织，《粮食与农业的未来：趋势与挑战》(罗马，2017 年)。

<sup>12</sup> 粮农组织和其他组织，《2020 年世界粮食安全和营养状况》。

关重要的家养植物和动物。例如，在全球报告的 7 745 种现存本地牲畜品种中，26%面临灭绝风险。<sup>13</sup> 综合建模和经济分析有助于提高农业生产率，同时不损失生物多样性或生态系统服务。

16. 保护自然资源和生态系统对粮食安全和营养有影响。然而，在资源的不可持续管理和使用方面存在着令人担忧的趋势，为减少导致气候变化的温室气体排放而采取的行动，包括农业部门的行动，速度不够快。在 2007 年至 2016 年期间，粮食体系占人为温室气体排放总量的 21%至 37%，使其成为气候变化的主要推手。<sup>14</sup> 促进农林业、减少食物浪费和阻止农业生产中过度使用化肥等措施可以降低这一数字。<sup>15</sup> 将基于自然的解决方案纳入国家冠状病毒病应对措施，可以减轻短期和中期影响，同时确保长期可持续性和复原力。解决自然资源和生态系统不可持续管理的措施有可能改善粮食安全和营养，创造收入机会和经济增长，增强人民和粮食体系抵御冲击的能力，从而防止未来的危机。

17. 气候变化和生态系统退化增加了灾害和危机风险，增加了极端气候的频率、强度和规模。据估计，在 2006 年至 2016 年期间，发展中国家气候相关灾害造成的累积损害和损失中，农业承受了约四分之一。这使依赖农业和农业系统的 25 亿多人及其家人的生计、收入和营养面临风险。<sup>16</sup> 自然灾害约 23%的经济影响发生在发展中国家的农业。<sup>17</sup> 据估计，发展中国家多达 83%与干旱有关的损害和损失发生在农业领域，这是一个令人严重关切的问题，因为气候变化可能会加剧干旱的频率和强度。<sup>18</sup> 为应对这些威胁，农业和粮食体系必须变得更具生产力、再生性和弹性。

18. 用于粮食、纤维和饲料生产的土地约有三分之一退化，在全世界有 16 亿公顷。<sup>19</sup> 砍伐森林、将作物和牧场扩大为本地植被、不可持续的农业和林业做法以及基础设施发展，让土地使用发生了变化，导致土地和水资源退化，给世界生态系统带来巨大压力，增加了病虫害风险。景观变化使人和牲畜与野生动物更密切接触，增加了他们之间疾病传播的机遇和风险，造成了传染病的(再次)出现。热带系统的土地使用出现变化，或者野生生物多样性丰富的地方，构成了极高风险。<sup>20</sup> 在实现可持续发展目标具体目标 15.3——土地退化零增长——方面取得进展，可以减少此类风险，同时也改善粮食安全。

<sup>13</sup> 粮农组织和粮食和农业遗传资源委员会，《世界粮食和农业生物多样性状况》。

<sup>14</sup> 粮农组织和其他组织，《2020 年世界粮食安全和营养状况》。

<sup>15</sup> 联合国，《2019 年全球可持续发展报告》。

<sup>16</sup> 粮农组织，“灾害和危机对农业和粮食安全的影响”，2017 年，(罗马，2018 年)。

<sup>17</sup> 同上。

<sup>18</sup> 粮农组织(2018 年)，“粮农组织应对气候变化：2018 年联合国气候变化大会”，2018 年。

<sup>19</sup> 粮农组织和政府间土壤技术小组，《世界土壤资源状况》(罗马，2015 年)。

<sup>20</sup> Mark Everard and others, “The role of ecosystems in mitigation and management of Covid-19 and other zoonoses”, *Environmental science and policy*, vol.111(September 2020), pp.7-17。

19. 由于工业、家庭和农业部门的过度使用，水的供应正在以惊人的速度减少。农业占全世界淡水开采量的 70%，<sup>21</sup> 特别是与集约和大规模农业有关的淡水。在人口快速增长和农业生产不断加强的地区，世界需要不同用水部门之间的综合水管理创新模式，以及高效用水技术。

20. 海洋覆盖了地球表面的 70% 以上，提供了世界上一半的氧气，封存了碳，是地球上 80% 生命的家园。<sup>22</sup> 自 20 世纪 60 年代以来，每年的鱼消费量增加了一倍多。<sup>23</sup> 鱼类有助于贫困、农村和沿海社区摄入动物蛋白，特别是在低收入缺粮国家和小岛屿发展中国家，从而解决“隐性饥饿”和微量营养素缺乏问题。<sup>24</sup> 鱼比陆地食物更有效地转化成蛋白质，对环境的影响更小。<sup>25</sup> 然而，鱼类生产系统受到气候问题、水资源竞争和过度开发的威胁。超过三分之一的鱼类被过度捕捞。<sup>26</sup> 非法、未报告和无人管制的捕捞活动发生在渔业价值链的每个阶段，尤其影响到弱势群体。处于生物可持续水平的海洋鱼类种群比例从 1974 年的 90.0% 下降到目前的 65.8%。<sup>27</sup>

21. 转向包含可持续性考虑的健康饮食，不仅有助于减少各种形式的饥饿、粮食不安全和营养不良(目标 2)，而且可以在 2030 年前为保健(目标 3)和应对气候变化(目标 13)节省大量相关费用。全球转向健康饮食将几乎完全抵消与不健康饮食相关的医疗保健费用，估计到 2030 年将达到每年 1.3 万亿美元；而与饮食相关的温室气体排放的社会成本，估计为 1.7 万亿美元，可以抵减多达四分之三。<sup>28</sup>

22. 各国需要采取综合办法来改造粮食体系，防止下一次流行病，向每个人提供负担得起的健康饮食，并减少疾病对当地生计以及粮食和营养安全的威胁。冠状病毒病大流行，加上包括人类、动物(陆地和水生)和植物健康在内的各部门内部和之间出现的抗微生物耐药性，突出表明需要采取综合办法，共同解决人类、动物和环境健康问题。虽然有一些举措，但需要在国家、区域和全球各级采取紧急行动，扩大国家行动计划的资源供应、执行和监测，并采取必要的全方位措施，包括通过多部门协调和监督机制，解决耐药性和其他健康威胁。

23. 严重的粮食不安全对处境特殊的国家来说是一个挑战。据估计，2019 年约有 1.35 亿处于冲突局势中的人粮食无保障，原因是冲突导致的严重粮食无保障，以及

<sup>21</sup> 粮农组织，“可持续粮食和农业用水：为 20 国集团轮值主席国德国编写的报告”（罗马，2017 年）。

<sup>22</sup> 粮农组织，“粮农组织致力于可持续发展目标 14：为粮食安全、营养和有弹性的社区建设健康的海洋”，2017 年。

<sup>23</sup> 粮农组织，《2018 年世界渔业和水产养殖状况：实现可持续发展目标》，（罗马，2018 年）。

<sup>24</sup> 世界粮食安全委员会，粮食安全和营养问题高级别专家小组，《营养和粮食体系》，（2017 年 9 月）。

<sup>25</sup> Ray Hilborn and others, “The environmental cost of animal source foods”, *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol.16, No.6 (August 2018), pp.329-335.

<sup>26</sup> 粮农组织，2018 年世界渔业和水产养殖状况。

<sup>27</sup> 粮农组织，2020 年世界渔业和水产养殖状况：可持续性在行动（罗马，2020 年）。

<sup>28</sup> 粮农组织和其他组织，《2020 年世界粮食安全和营养状况》。

日益加剧的天气和经济冲击。在世界上 7 700 万严重缺乏粮食安全的人口中，一半在中东和亚洲的冲突国家。冠状病毒病大流行病可能加剧这种状况，还可能加剧小岛屿发展中国家和依赖粮食进口、汇款和旅游业的国家的严重粮食不安全状况。

#### 四. 主题讨论：采取行动，支持变革，建立可持续粮食体系

24. 当前的粮食体系不足以支持《2030 年议程》的宏伟目标：其不能满足每个人的营养需求，而且是全球环境变化的最大原因之一——土壤退化、淡水枯竭、水道污染、生物多样性减少和气候变化加速，造成巨大社会经济成本。存在更可持续的做法和方法，粮食体系有巨大潜力释放多重且往往是相辅相成的社会、环境和经济效益。当前的挑战是，认识到并尽量减少权衡取舍。2020 年可持续发展高级别政治论坛所涵盖的主题被用来说明粮食体系转型可以带来的协同和权衡类型。

##### 主题 1. 结束饥饿，改善营养和人的健康

25. 可持续粮食生产的各个层面之间以及空间和时间尺度上存在多重权衡和协同作用。过去 60 年，侧重饮食中的廉价卡路里，以及生产高能量主食作物，使得食物(膳食能量)变得廉价，从而有助于减少饥饿和饥荒威胁，但也导致各种形式的营养不良增加。谷物生产系统多样化，包括高粱和小米等杂粮，以及主要作物与土壤肥沃的豆类作物交替种植，这些措施已被证明能有效缓解微量营养素缺乏症，有助于采取提高气候适应能力和减少温室气体排放的农艺措施。<sup>29</sup> 生产多样化还减少了农民面临作物歉收、病虫害和价格波动的风险，同时改善了土地、土壤和水资源管理，提高了对气候变化的抵御能力。

26. 具有丰富遗传和物种多样性的粮食体系也对饮食质量有直接影响。它们可以支持更加多样化的食品供应链，同时确保获得安全和有营养的食品，特别是水果和蔬菜，价格合理。需要围绕作物和牲畜生产、林业、渔业和水产养殖采取协调一致的干预措施，促进可持续农业，同时还应促进和激励负责任的消费行为和选择。食品供应链多样化，也有助于减轻冠状病毒病的影响。

27. 2014 年，第二届国际营养大会通过了《营养问题罗马宣言》及其《行动框架》，承认“当前的粮食体系正日益面临挑战，要为所有人提供充足、安全、多样化和营养丰富的食品，提供健康饮食”。大会第 70/259 号决议宣布的联合国营养行动十年(2016-2025 年)，其六个主题领域中，第一个领域便是“促进健康饮食的可持续、有复原力的粮食体系”。<sup>30</sup>

28. 注重营养的价值链方法可以帮助各国确定政策干预、投资决策和能力发展的切入点，改善粮食安全和营养成果，包括在大流行病期间。例如，利用包括学校供餐在内的公共粮食采购方案，显示出帮助转向注重营养的粮食体系的潜力，给

<sup>29</sup> Kyle Frankel Davis and others, “Assessing the sustainability of post-Green Revolution cereals in India”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol.116, No.50(December 2019).

<sup>30</sup> 联合国营养行动十年秘书处，“2016-2025 年联合国营养行动十年：工作方案”。

粮食消费者、粮食生产者和当地社区带来好处。通过支持当地生产的粮食和生产者的生计，以及在全球粮食和供应链可能部分中断之处增加粮食供应，加强此类方案有可能减轻冠状病毒病的影响。

29. 鉴于妇女也是世界上最饥饿的人之一，支持农业部门的妇女(在南亚和撒哈拉以南非洲工作的所有妇女中，60%是农工)也很重要(见 A/73/164)。此外，妇女的营养和健康状况表明，她们与子女和其他人口群体之间的差异。根据南亚的研究，妇女经常要在从事农活和照顾自己和子女(包括准备营养食品所需的时间)之间进行权衡取舍。<sup>31</sup> 能解决这种权衡取舍的粮食体系，可以增强干农活的妇女的权能，减少饥饿。

30. 营养对孕妇和婴儿至关重要，有助于终生健康。怀孕期间营养不良会增加难产、早产、出生时体重低婴儿和产后出血的风险。减少这种风险的具体营养干预措施包括：支持6个月以下的纯母乳喂养和持续母乳喂养，以及2岁以下的适当营养食品；食品强化；微量营养素补充剂；治疗严重营养不良。

31. 促进负责任的消费行为，对于推进可持续粮食体系和激励国家政策，提高所有层面的可持续性十分重要。教育消费者做出健康的饮食选择，需要开展提高认识运动和营养教育，以求长久改变行为。

32. 家庭农业是发达国家和发展中国家的主要粮食和农业生产形式，按价值计算，生产了世界80%以上的粮食，特别是农村和城市穷人消费的粮食。<sup>32</sup> 家庭农民——包括农民、渔民、牧民、土著人民、传统社区、山区农民、森林使用者、妇女和青年<sup>33</sup>——拥有成为发展战略推动者的独特潜力，并为粮食安全和改善营养做出贡献。

33. 农民和农村居民往往没有被纳入社会保护和公共卫生系统。<sup>34</sup> 因此，冠状病毒病的应对措施应考虑家庭农民维持生产能力的具体需求，特别是在冠状病毒病的严重影响阻碍市场准入并造成重大粮食损失的情况下。社会保障制度应扩展到农村地区，并与其他公共干预措施一起，用于维持生计和福祉，从而减轻冠状病毒病危机的社会经济影响。

## 主题 2.保护和增进人的福祉

34. 消除贫穷和饥饿的努力与经济、社会和文化驱动因素密切相关。提高收入和体面工作能使人们获得更高质量、更有营养的食物。反过来，粮食安全和改善营养是成人劳动生产率的关键有利因素。它们还影响儿童发育、学习和成长的能力，影响儿童目前的学习能力以及未来的生产力和收入。因此，保持儿童营养对于打

<sup>31</sup> 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，世界妇女的进步 2019-2020 年：变化世界上的家庭(纽约，2019 年)。

<sup>32</sup> 粮农组织，“粮食及农业状况：家庭农业创新”(罗马，2014 年)。

<sup>33</sup> 粮农组织和国际农业发展基金(农发基金)，联合国家庭农业十年 2019-2028 年：全球行动计划(罗马，2019 年)。

<sup>34</sup> 国际劳工组织，“冠状病毒病及其对农业和粮食安全的影响”，2020 年 4 月 17 日。



破贫穷的代代相传至关重要。促进注重营养的社会保障，减少农村贫困，这涉及加强跨部门和跨政策的连贯一致，加强社会包容，增加获得卫生、保健和教育的机会，以促进更好的营养结果。应认真处理农业部门、粮食体系和环境干预之间的权衡，避免加重贫困、饥饿和不平等。

35. 在观察到的营养不良和儿童发育不良的各种情况中，贫困约占一半，尤其是在农村地区，那里缺乏基本基础设施——包括安全饮用水和卫生设施——影响了粮食的生产和最佳利用。<sup>35</sup> 赤贫者最容易受到粮食价格波动的影响，最依赖农业活动，往往是农工，而非家庭农民，他们的生计依赖自然资源和生物多样性的使用、保护和恢复。儿童、妇女和土著人民面临更多限制，更容易陷入贫困和粮食不安全。营养不良环境中的人口，如监狱中的人口，需要补充营养。冠状病毒病有可能再把数百万人推回到赤贫状态。

36. 妇女贫困与缺乏家庭粮食安全和营养福祉密切相关，然而，与男子相比，妇女的生产率仍然低得不成比例，因为她们承担着无酬照护和家务劳动的负担，在非正规劳动者中所占比例较高，平均工资较低，并且仍然无法获得充分的社会保障。采取系统性办法解决影响妇女福祉的多层因素，解决妇女的风险和脆弱性，支持改变男女之间不平等的权力关系(见 [E/CN.6/2020/3](#))。

37. 大约 71%的童工集中在农业部门。为缓冲冠状病毒病的影响，实现到 2025 年结束一切形式童工的可持续发展目标 8.7，关键的政策应对措施不仅需要减少农民对童工的依赖，还需要确保粮食体系能够长久持续，迅速复原。这包括国内供应链和自给农业，以及让青年有机会推进农村转型和扶贫。

### 主题 3. 可持续、有复原力的粮食体系：生物多样性和生态系统的关键作用

38. 粮食生产目前利用了 50%的可居住土地，农业用地的扩大仍然是砍伐森林的主要驱动力。<sup>36</sup> 砍伐森林和栖息地零散分割导致人和动物靠得很近，与传染病的传播有关，威胁到牲畜和人的健康。牲畜生产系统集约化，以适应日益富裕和城市化人口的饮食偏好，会因人畜共患病和增加抗微生物耐药性，而让人更可能感染疾病。<sup>37</sup>

39. 生物多样性、粮食体系和环境可持续性之间有着不可分割的联系。景观、海景和生态系统及其生物多样性的有效管理，有助于保护自然系统和受管理的生产系统，提高对气候变化、冲击和灾害的抵御能力，间接降低人类疾病风险。尽管自 2010 年以来在保护生物多样性方面取得了进展，但爱知生物多样性目标仍未实现，覆盖和保护水平往往影响甚微。<sup>38</sup>

<sup>35</sup> 粮农组织，《2019 年世界粮食安全和营养状况：防止经济放缓和下滑》(罗马，2019 年)。

<sup>36</sup> 联合国环境规划署《全球环境展望(6)：健康星球、健康人民》(2019 年)。

<sup>37</sup> 粮农组织，“塑造牲畜的未来：可持续、负责任、高效”，2018 年。

<sup>38</sup> 在《生物多样性公约》主持下，目前正在谈判 2020 年后全球生物多样性框架。

40. 因专注增加生产，包括在最佳生产潜力较低地区加强国家生产，冠状病毒病的应对措施可能给自然资源和生态系统带来更多压力。要避免增加对水、土地和其他资源产生压力的投资，同时鼓励努力实现生产系统多样化，投资于提高生产力的可持续性，弥补全球和区域价值链中可能出现的与流行病相关的中断。

41. 当前的形势为农业部门参与采纳宏大的 2020 年后全球生物多样性框架提供了空间，框架将保障粮食安全和营养，解决改善粮食和营养安全与可持续利用生态系统服务之间的权衡问题。框架应反映生物多样性对农业部门和粮食安全的积极贡献，支持加强利用生物多样性来提高农业部门的可持续生产力，促进提高粮食生产可持续性的措施，以减少对生物多样性的负面外部影响。

42. 为推进生物多样性行动，紧迫需要关注几个知识生成问题：解决数据方面的重大差距，扩大生物多样性监测方案，提高生物多样性的覆盖面和保护水平；支持关于粮食和农业系统的多学科研究，更加注重生物多样性和健康生态系统的作用；研究并广泛实施可持续利用生物多样性支持粮食和农业的备选方案。多方利益攸关方、跨部门和国际合作对于促进更有效一致的政策以及研究和监测十分重要。空间技术，包括与地理空间技术和基于位置的服务相结合的卫星遥感，可用于监测土地和水资源使用变化的程度，以及自然灾害的影响或气候变化对农业用地的长期影响。<sup>39</sup>

43. 公共政策应认识到自然与经济之间的联系，考虑到自然资本、自然资源的贬值、生物多样性的丧失以及对生态系统服务的负面影响。加强农业和环境部门之间的合作，增加对生物多样性的投资，将生物多样性纳入国家战略和可持续发展规划，将改善成果，最大限度地减少权衡取舍。还需要采取综合一体的方法，阐明决策过程，促进和激励负责任的行为，保护环境和恢复退化的生态系统。

44. 至关重要的是，要认识到粮食和农业部门对保护和可持续利用生物多样性的贡献，以及小规模粮食生产者、土著社区和其他农村行为者发挥的关键作用。将生物多样性纳入政策和激励可持续做法，以及摸清公共和私营行为体的实践对生物多样性的影响，已在各国取得积极成果。<sup>40</sup> 完全积极和可持续农业或再生和(或)恢复性农业和农业生态学，是广泛的基于自然的解决方案的范例，为自然和生物多样性提供净积极收益。全球倡议，包括联合国生态系统恢复十年(2021-2030 年)和联合国海洋科学促进可持续发展十年(2021-2030 年)，有助于提高认识和动员开展行动。

45. 参与式土地利用规划有助于系统地评估实体、社会和经济因素，鼓励和协助土地使用者提高生产力，改善可持续性和复原力。<sup>41</sup> 可持续的土地和水管理方法优化了植物、动物、人类和环境之间的生态相互作用。综合景观管理和土地资源规划，有助于优化不同土地利用类型之间的互动，扭转退化，改善粮食安全和生

<sup>39</sup> 粮农组织和粮食和农业遗传资源委员会，《世界粮食和农业生物多样性状况》(2019 年)。

<sup>40</sup> 粮农组织，生物多样性纳入主流平台，见 <http://www.fao.org/biodiversity/mainstreaming-platform/en/>。

<sup>41</sup> 粮农组织，“参与性土地利用规划研讨会会议记录：圭亚那乔治敦，2013 年 6 月 17 日和 18 日”，土地和水利司工作文件，第 5 号(罗马，2013 年 8 月)。

计，特别是弱势群体的粮食安全和生计。<sup>42</sup> 缺水问题也必须得到解决。在阿拉伯区域，管理方法涉及区域内农业和土地投资战略，确保粮食安全，同时保护土地权利和资源的可持续利用。

46. 可持续农业技术可以发挥关键作用，协助应对发展中国家农业部门面临的挑战和提高农民的气候适应能力。机械化可以提高生产率和收入，有利于粮食安全和农业社区的生计。适当的施用设备可以提高肥料和农用化学品的利用效率，减少环境污染，改善土壤健康，而微灌技术可以节约用水，同时通过深层渗透减少地下水污染。

#### 主题 4. 共享经济收益

47. 近几十年来，农业生产以及农业和粮食商品贸易都有所增长。发达国家和发展中国家的消费者都可以更多地获得各类食品，总体价格较低。发展中国家对全球贸易的参与急剧增加，与此同时，世界赤贫现象也急剧减少。<sup>43</sup> 然而，虽然国家之间的不平等平均有所减少，但国家内部的不平等依然存在。在 2011 年至 2016 年期间观察到的大多数国家中，最贫穷的 40% 人口的收入有所增长，但在超过四分之一的这些国家中，他们的收入增长低于富裕家庭。

48. 发展中国家对全球粮食市场的参与有所增加，但价值链的全球化伴随着专业化程度的提高、对较长价值链的依赖以及对农民施加更严格的产品质量和安全标准，对于小生产者来说是难以达到的。许多小农户落在后面，在某些情况下，粮食的可获得、多样性和可负担性已经恶化，特别是对严重依赖当地生产和交易的粮食和商品的穷人而言。不受监管的大规模农业商业化，可能会使贫困农民的境况更糟，因此有必要进行干预，确保小农公平进入有利可图的市场。<sup>44</sup> 还需要支助提高加工水平的竞争力和生产率。

49. 农业作业多样化，远离非法作物种植，可以增加粮食安全、创收、就业机会和融入合法经济。支持当地生产和市场，对于应对流行病至关重要，当地生产有可能弥补经济放缓造成的粮食供应链中断，提高净进口国的购买能力。

50. 为确保小规模生产者、小零售商和中小企业能够参与长期和集中的食品价值链，增加收入和福祉，需要改善基础设施和获得普及服务、创新和技术的机会。许多经验表明，当中小企业获得培训和小额信贷时，小农户就可以生产更高质量、对环境和社会负责的产品，从而提高公众对农业活动环境影响的认识，改善农村经济。

51. 储存和轻加工方面的公共和私人投资有助于减少粮食损失和浪费，同时也应提供气候信息、市场准入、信贷和社会保险，让农民家庭能够适应并实现生计多

<sup>42</sup> 粮农组织和世界粮食安全委员会《关于在国家粮食安全范围内对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》(罗马，2012 年)。

<sup>43</sup> 《2019 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号：E.19.I.6)。

<sup>44</sup> 粮农组织，“2020 年农产品市场状况”(即将发行)。

样化。<sup>45</sup> 从循环经济角度来看，改善价值链整合和再利用损失的农产品，可以减少粮食损失和浪费。

52. 年轻人失业的可能性是成年人的三倍。在新兴国家和发展中国家，近 1.56 亿劳动青年生活在极端或中度贫困之中。<sup>46</sup> 保护工人及其在工作场所的权利，确保国家内部和国家之间的安全流动，对于消除贫困和粮食不安全至关重要。季节性移徙工人因流行病而更加脆弱，因为他们可能无法获得季节性工作。<sup>47</sup> 需要采取紧急行动，确保劳动力短缺不会中断粮食供应；还要支持工人，包括移徙工人，他们在大流行病期间因旅行和其他限制而失去收入。

53. 更多提供信息和通信技术可以逐步为小农、青年和其他农村人员创造更多生计机会，增强他们为农村发展做出贡献的能力。各国可以制定国家数字农业战略，扩大农业部门的数字服务和解决方案，并在全球分享关于数字农业创新的知识。要投资通信基础设施，缩小数字鸿沟。

### 主题 5. 支持地方行动和加快实施的地域性方法

54. 侧重地域—以包括多个部门的地域发展和一系列利益相关者的实施为中心—可以加强小城市中心与其周围农村地区之间物质、经济、社会和政治联系。在发展中国家，大约一半的城市人口，即近 15 亿人，生活在 50 万或更少居民的城镇中。小城镇的地域网络往往被决策者和规划者忽视，但却是农村人口的重要参照点，因为他们在那里购买种子、送子女上学、获得医疗保健和其他服务。地域可以作为部门转型和经济发展的催化剂，汇集自然和人力资产，并作为调动资源的场所。<sup>48</sup>

55. 全方位地域发展是跨部门的，需要与利益攸关方进行广泛协商，并长期致力于许多部委之间的协调；这可能难以实现，因为这需要长期对话和规划。让地域方法侧重粮食体系可以简化协调，更容易围绕地域举措建立势头。这种“农业地域”方法是跨部门的，因为粮食体系包括农业、农工业、农产品加工和相关服务。

56. 农村经济的发展如果与较小城镇地区相结合，往往会更加迅速和包容。在农业地域发展方法中，通过基础设施工程和政策，将生产者、农工加工商和辅助服务以及粮食价值链中其他下游环节，包括当地粮食生产和消费环节联系起来，加强了小城镇与其农村“汇水区”之间的联系。

<sup>45</sup> 粮农组织，“气候智能型农业资料手册”，摘要，第二版(罗马，2017年)。

<sup>46</sup> 国际劳工组织，《世界就业与社会展望：2019年趋势》(日内瓦，2019年)。

<sup>47</sup> 粮农组织，“移民工人与冠状病毒病大流行”，政策简报，2020年4月7日。

<sup>48</sup> Jean-Philippe Tonneau and others, “The territory: a response to the development crisis”, in *Living Territories to Transform the World*, Agricultures et défis du monde collection, Patrick Caron and others, coordinators(Paris, Editions Quæ, 2017), pp.27-34.

57. 政策制定者应认识到，小城镇在调解城乡关系和为小农提供更多销售产品和分享经济增长利益的机会方面起促进作用。小城镇也可以成为繁荣的服务部门的枢纽，推动农村地区基础广泛的经济增长和整个经济的结构转型。

58. 在地域发展战略背景下，一个关键方面将是，发展农工业以及连接农村地区和城市市场所需的基础设施。在未来几年，许多小规模农民可能会离开农业，大多数人将无法在孤立的、生产率很低的农村经济中找到体面工作。一个充满活力的农工业部门和联系良好的农村地区服务的增长，将在当地经济中创造就业机会，特别是为妇女和青年创造就业机会，提高收入，支持营养、健康和粮食安全方面的总的收益。

## 五. 加速改革、实现可持续发展目标 2 的合作伙伴举措

59. 改革粮食体系的行动，需要三种不同但相关的活动：(a) 了解粮食体系的复杂性；(b) 确定杠杆点；(c) 动员有能力根据这些信息采取行动、并提供重要执行手段的联盟和伙伴关系。然而，目前的数据和分析往往是分部门的，迫切需要投资和协调来产生全面的证据和分析工具，更全面评估如何改善粮食体系，使其成为可持续发展的动力。监测可持续发展目标有助于理解这种复杂性，以及各组成部分之间的相互作用。应优先考虑并适当支持改进数据的生成和可用性。例如，可持续发展目标指标 2.4.1(从事生产性和可持续农业的农业地区比例)汇集了生产力、盈利能力、复原力、土地和水以及体面工作等主题。

60. 可持续粮食体系不同部门和层面的综合数据系统和复杂分析，对于确定权衡取舍和更好地整合应急行动和发展活动至关重要。这尤其有助于各国减轻冠状病毒病的影响——包括失业和食品价值链中断，以及随后因缺乏收入而无法获得食品和营养——帮助建设人和地球的长期复原力。在国家以下、国家和全球干预措施中优先考虑可持续粮食体系，最大限度地发挥协同作用，最大限度地减少权衡取舍，有效利用资源，将有助于世界从这一大流行病中恢复过来，同时确保实现《2030 年议程》的进展不受阻碍。

61. 农工业已经是许多以农业为基础的经济体中的重要部门。根据联合国工业发展组织的数据，在撒哈拉以南非洲，食品和饮料加工占大多数国家制造业增加值总额的 30%至 50%，在一些国家，这一数字超过 80%。<sup>49</sup> 然而，农工业的增长往往因缺乏必要的基础设施而受阻。通过地域方法发展农工业是创造就业的一种方式，它利用了城乡地区对加工食品日益增长的需求。土地规划允许采取更加综合的干预措施，解决土地保有权以及城市和农村穷人获得机会、服务和资源等问题。<sup>50</sup>

<sup>49</sup> 联合国工业发展组织，“2020 年国际工业统计年鉴“(2020 年)。

<sup>50</sup> Vito Cistulli, Mia Heikkilä and Rob Vos, “Global dimensions of malnutrition: territorial perspectives on food security and nutrition policies”, in: *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD, ed.(Paris, OECD Publishing, 2016), pp.281-294.

62. 南方国家可以在加快实现千年发展目标的速度方面相互大力协助。2019年3月在布宜诺斯艾利斯举行的第二次联合国南南合作高级别会议展示了南南合作作为确保粮食安全和营养的一种手段的巨大潜力，包括通过促进可持续农业和粮食体系以及粮食加工农工业。

63. 作为可持续发展目标行动十年的一环，将于2021年举行的粮食体系首脑会议筹备工作将提供一个机会，整合关于协同增效和权衡取舍的证据和知识。利益攸关方将有机会在现有举措基础上再接再厉，<sup>51</sup> 让政策进程和行动更加一致。首脑会议的总体目标是帮助利益攸关方理解和管理复杂的选择，确保未来的粮食体系实现消除饥饿和营养不良的目标，遏制肥胖和与营养相关的非传染性疾病的增加，减少气候影响，保护和恢复环境和生物多样性，为人人创造更加包容、公平和公正的经济。首脑会议将提供一个机会，加强科学政策互动，为所有利益攸关方制定一个强有力的技术框架，确定关键投资领域，探索合作途径，并促进实现千年发展目标的伙伴关系。科学具有特别重要的作用，需要增加对可持续发展科学和设在发展中国家的自然和社会科学机构的投资，普及技术。

64. 首脑会议还将提供一个机会，借以利用对其他倡议的支持，调整政策，促进利用现有的政策手段和准则，如世界粮食安全委员会。委员会目前正在制定粮食体系营养自愿准则，以及农业生态和其他创新方法的政策建议。今后的工作力求加快实现目标2的进展，包括关于性别平等和增强妇女权能、青年参与农业和粮食体系就业、数据收集和分析以及减少不平等等专题领域。

65. 其他有可能加快整合和扩大可持续粮食体系进展的伙伴关系和举措包括联合国各种十年，如第三个非洲工业发展十年(2016-2025年)、联合国营养行动十年(2016-2025年)、第三个联合国消除贫困十年(2018-2027年)、联合国家庭农业十年(2019-2028年)和联合国生态系统恢复十年(2021-2030年)。联合国十年利用所有利益攸关方的承诺，动员统一行动，协助各国应对大流行病的努力，促进其实现可持续发展的努力。

66. 全球应对粮食危机网络的合作伙伴围绕三个相互关联的层面运作：生成循证信息和分析；利用战略投资来准备、预防和应对粮食危机；促进跨部门的政治采纳和职能协调，解决导致粮食安全危机的其他方面。他们的工作有助于收集传播冠状病毒病对粮食安全和营养影响的证据，有助于动员当地行为者应对当前和长期的挑战。

67. 《联合国气候变化框架公约》缔约方也在科罗尼维亚农业联合工作下讨论与农业和气候变化有关的具体部门问题。这项工作的重点是六个具体的分主题，如土壤健康或牲畜管理，这是通往第二十六届联合国气候变化框架公约缔约方会议

---

<sup>51</sup> See Jessica Fanzo and others, “The Food Systems Dashboard is a new tool to inform better food policy”, *Nature Food*, vol.1, No.5(May 2020), pp.243-246; Christophe Béné and others, “Global drivers of food system (un)sustainability: a multi-country correlation analysis”, *PLoS ONE*, vol.15, No.4(2020).

的路线图。预计将在 2021 年 11 月举行的会议上提交一份关于工作进展和成果的报告。

68. 山区伙伴关系通过促进山区农业生物多样性保护和可持续粮食体系，以及通过小农和私营部门之间的伙伴关系，加强价值链和促进当地山区经济，应对山区面临的独特挑战。<sup>52</sup> 在冠状病毒病危机中，伙伴关系正向各国提供援助，确保国家应对措施惠及山区社区；山区社区是受冠状病毒病对经济和供应链影响最大的人口群体。

69. 联合国冠状病毒病应对和恢复多伙伴信托基金是秘书长发起的联合国机构间筹资机制，旨在支持中低收入方案国家克服这一流行病造成的健康和发展危机。基金的援助对象是最容易遭受经济困难和社会动荡的人，有三个优先事项：应对卫生紧急情况；侧重社会经济影响和恢复；支持各国更好地重建

## 六. 结论和建议

70. 冠状病毒病大流行病的影响、为抑制病毒采取的非常措施、以及随后的经济影响，暴露了当代粮食体系许多薄弱环节。这些薄弱环节威胁着粮食安全和营养，有可能加剧获得健康饮食方面的不平等。与此同时，这也可能被视为深思熟虑，采取行动来改革农业、粮食安全和营养，加快实现可持续发展目标的机会。为实现这一目标，各国政府及其发展伙伴不妨：

(a) 认识到粮食体系转型可能是应对冠状病毒病大流行及其更广泛影响所造成的粮食安全和营养威胁的最有效对策之一；

(b) 积极参与将由秘书长召开的粮食体系首脑会议的筹备工作，以期巩固关于粮食体系中的相互联系、相互作用和权衡的证据、知识和理解，与各方利益攸关方接触，确定在地域、国家、区域和全球各级改进集体行动的机会；

(c) 支持在农业、粮食供应链和粮食环境方面制定和落实政策、做法、投资和创新，实现健康和均衡的饮食，鼓励公共和私营部门行为者采用开展工作，实施创新，促进健康和均衡的可持续饮食；

(d) 确保将营养充分纳入公共部门和多边系统提供的政策、方案、投资和激励措施，鼓励所有相关利益攸关方采用创新和良好做法；

(e) 积极参与和支持世界粮食安全委员会的多方利益攸关方政策进程，制定粮食体系营养自愿准则；

(f) 有针对性地采取直接干预措施，支持家庭农民，实现因地制宜、全面和长期的解决方案，即使在危机情况下也是如此，包括采取措施重新获得投入，增加对家庭农民种植的农产品的需求，提供财政支持，包括重建生产能力的赠款；

<sup>52</sup> 山区伙伴关系，“山区伙伴关系产品倡议”，见 [www.fao.org/mountain-partnership/our-work/regionalcooperation/climate-change-and-mountain-forests/mountain-partnership-products-initiative/en/](http://www.fao.org/mountain-partnership/our-work/regionalcooperation/climate-change-and-mountain-forests/mountain-partnership-products-initiative/en/)。

(g) 认识到粮食体系对生物多样性和生态系统服务的严重依赖，促进改善生物多样性管理，加强其对生态系统服务的贡献，呼吁更好地开展多利益攸关方、跨部门和国际合作；

(h) 将生物多样性和生态系统充分纳入国家战略规划，采用顺应自然的解决方案，推进自然资源和生物多样性的恢复、养护和可持续利用及管理，同时实现其他目标；

(i) 在设计政策时，认真处理农业部门、粮食体系和环境干预之间的权衡取舍，避免对贫穷、饥饿和不平等产生负面影响；

(j) 在农业部门和价值链中促进体面工作、创业和绿色、可持续技术和做法，让农业和生计更加可持续；

(k) 推广地域方法，促进城乡一体化，改善粮食安全，减少贫困，为农村和城市贫困人口创造机会；

(l) 认识到小城镇在为小农提供更大机会来销售其产品和分享经济增长利益方面的催化作用；

(m) 改善社会保障，确保获得基本商品和健康保护，包括将现金转移方案扩大到低收入家庭农民，通过现有的公共农业方案和政策纳入紧急现金支助，确保最低生产水平；

(n) 建立备灾机制，增强人民和系统抵御未来冲击的能力，加强应对危机的国际协调，为各国调动充足的资源和支持。

---