



Distr.: General
18 August 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

临时议程* 项目 26

农业发展、食品保障和营养

农业发展、食品保障和营养

秘书长的报告

摘要

可持续地增加食品生产，从而养活世界上的每一个人，这是可以做到的。然而，数亿人仍然得不到足够的食物来满足其各自的饮食能量需求或微营养素需求。

为了实现食品保障、营养以及可持续农业方面的各项目标，就应建立包括每一个人的最低标准的普遍社会保护，并且必须作出努力，提供可持续生计和灾后复原手段。

* A/70/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 消除饥饿和营养不良以及提供取得食品的途径方面的进展.....	3
三. 支持 2030 年可持续发展议程的全球倡议和行动.....	7
四. 可持续地提高农业生产率的进展.....	11
五. 确保所有食品体系可持续性方面的进展.....	12
六. 建议	17

一. 引言

1. 大会在其关于农业发展、食品保障和营养的第 69/240 号决议中请秘书长向大会第七十届会议提出报告,介绍在该决议和关于同一主题的大会第 68/233 号决议所述问题方面的新动向,包括 1996 年世界食品问题首脑会议关于“在各国消除饥饿,并在 2015 年结束之前,将营养不足的人数由目前水平减少一半”的目标的贯彻情况。

2. 考虑到千年发展目标的“在 1990 至 2015 年期间,将挨饿人口的比例减半”的具体目标以及拟议的“消除饥饿、实现食品保障、改善营养和促进可持续农业”这一可持续发展目标,大会在其第 69/240 号决议中还鼓励会员国和所有利益攸关方在拟订 2015 年后发展议程时对农业发展、食品保障和营养问题予以应有的考虑。

3. 为本报告作出贡献的有:粮食及农业组织(粮农组织)、世界粮食计划署(粮食计划署)、国际农业发展基金(农发基金)和秘书长全球食品和营养保障高级别工作队协调小组以及科学界的许多利益攸关方。本报告按照秘书长的“零饥饿挑战”,回顾在实现食品保障和营养、可持续增加农业生产并减少食品损耗和浪费方面迄今取得的进展和仍然存在的挑战。报告还就如何推进消除饥饿和营养不良这一尚未完成的工作提出了建议;这项工作是 2030 年变革性可持续发展议程的核心,也是其他各项可持续发展目标的一个催化因素。

二. 消除饥饿和营养不良以及提供取得食品的途径方面的进展

4. 食品保障意味着所有的人在任何时候都具备环境、社会和经济条件以获得充足、安全和有营养的符合其饮食需要和食品偏好的食物,从而得以活跃而健康地生活。食品保障的四个支柱是具备、可得、可食用和供应稳定。¹

5. 自 1990-1992 年以来,2.16 亿人摆脱了饥饿。同期,发展中国家中的营养不足比例从 23.3%降至 12.9%。在粮农组织监测的 129 个发展中国家中,72 个(一半以上)的国家已实现千年发展目标关于饥饿的具体目标,即在 1990 年至 2015 年期间将营养不足人口比例减半,另有几个国家很可能在 2015 年结束之前实现该目标。² 在 1981-2011 年期间,全球低收入和中等收入国家的极端贫穷(每日生活费低于 1.25 美元)也有减少,实现了千年发展目标的减贫具体目标。

¹ 见 <http://ecsw.org/files/global/world-hunger/news/fao-basic-definitions-of-hunger.pdf>。

² 粮农组织、农发基金和粮食计划署:《2015 年世界食品无保障状况:实现 2015 年的国际消除饥饿目标:总结不均衡的进展情况》(粮农组织,罗马,2015 年)。

6. 饥饿者人数仅减少了 2.21 亿, 只实现了世界食品问题首脑会议原先更宏大的将饥饿者绝对数减半(减少 4.76 亿万)的目标的不到一半。但是, 约 29 个国家成功地将饥饿人数至少减少一半。这是一项重大成就, 因为它表明在减少饥饿方面取得快速进展是可行的。

7. 然而, 减少饥饿方面的总体进展很不均衡。几乎有 7.95 亿人(世界人口的九分之一)长期挨饿, 缺乏得以活跃而健康地生活的足够食品。超过 10 亿人极其贫穷, 每日生活费低于 1.25 美元。自 2010-2012 年以来, 营养不足率下降的速度放慢。其主要原因是全球经济和金融危机以及在一些国家发生的暴力冲突。³

8. 除 1 500 万人外, 世界上的饥饿人口都生活在发展中国家。一些国家和地区在减少饥饿方面仅有缓慢进展, 而有些地方的绝对饥饿人数则有所增加。就营养不足而言, 各区域间也存在显著的差异。一些区域, 如拉丁美洲、东亚和东南亚、高加索和中亚以及北非和西非, 都取得了迅速进展。在南亚、大洋洲、加勒比以及南部和东部非洲也有进展记录。

9. 在没有实现国际消除饥饿目标的许多国家中, 自然和人为灾害或政治动荡导致了旷日持久的危机, 维持生计的大块大块人群处境日益艰难, 食品日益无保障。撒哈拉以南非洲地区长期饥饿者比例最高, 为将近四分之一, 但南亚的饥饿人数最多, 有 5 亿多人营养不足。与 1991 年相比, 仅西亚一地实际上出现了饥饿增加现象, 而在撒哈拉以南非洲、南亚和大洋洲, 所取得的进展尚不足以在 2015 年实现千年发展目标中关于饥饿的具体目标。²

从千年发展目标走向关于食品保障和营养的可持续发展目标

10. 虽然没有完全实现千年发展目标的具体目标 1.C, 并且远没有实现世界食品问题首脑会议所定的将饥饿人数减半的目标, 但世界各国领导人现在愿意再次作出努力, 以实现可持续发展目标 2.1, 即到 2030 年时“消除饥饿, 确保所有人, 特别是穷人和处境弱势者, 包括婴儿, 一年四季都有安全、营养和充足的食物”。

11. 按照世界食品保障委员会建议, 粮农组织统计司编纂了食品保障指标, 以列示食品无保障问题的各个方面。⁴ 这套指标在 2012 年首次推出, 然后在 2013 年、2014 年和 2015 年在世界食品无保障状况报告的框架内对其作了分析和进一步编纂。

12. 粮农组织与世界银行合作, 开发了 ADePT FSM 软件, 旨在提高从包括食品消费数据的各国居民情况调查中提取的食品保障统计数字的质量、一致性和可用

³ 同上; 以及世界银行 PovcalNet。可查阅 <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>; 2014 年 10 月 9 日最近一次更新。

⁴ 粮农组织统计, 食品保障指标。可查阅 <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/#.Vclrc4tbvII>。最近的更新: 2015 年 7 月 9 日。

性。从中产生的食品保障统计数字对国家和地方上的食品保障评估和监测以及为食品保障方案提供信息至关重要。⁵

13. 联合国儿童基金会(儿童基金会)、世界卫生组织(世卫组织)和世界银行的最新全球估计数显示,在2013年,五岁以下儿童中,1.61亿发育迟缓,5100万消瘦,1700万严重消瘦,9900万体重不足,并有4200万超重。⁶

14. 可持续发展目标目标2.2呼吁全球社会到2030年“消除一切形式的营养不良,包括到2025年实现解决5岁以下儿童发育迟缓和消瘦问题的国际商定目标,解决少女、孕妇、哺乳期妇女和老年人的营养需求”。这一目标体现了第六十五届世界卫生大会在其2012年5月26日第WHA65.6号决议中认可的关于孕产妇、婴儿和幼儿营养的全面实施计划所列的六项全球营养指标。其目标是,到2025年,实现:

- (a) 5岁以下儿童发育不良人数减少40%(基线=1.62亿,目标=1亿);
- (b) 育龄妇女贫血率降低50%(基线=29%,目标=15%);
- (c) 婴儿出生体重过低比率降低30%(基线=15%-20%或约为2000万,目标=大约1400万);
- (d) 确保儿童超重率不增加(截至2012年,所有儿童中的7%超重);
- (e) 在头6个月全母乳喂养率增加到至少50%(基线=38%,目标= $\geq 50\%$);
- (f) 儿童消瘦率降至并维持在5%以下(基线=8%)。

15. 世卫组织和伙伴已创建在线跟踪工具来帮助各国使这六项全球营养目标适应其国情,并监测落实指标的进展情况。这一互动平台可让用户制作关于国家现状及应取得进展的指标情况、探寻各种比率变化及其影响(如果-那么分析)、制作全球和国家分组目标指标最新估计图示,查阅关于六项营养指标的摘要报告和图示化全球目标状态和趋势。⁷

16. 可持续发展的目标还包括关于应对营养不良的基本、基础和直接原因的至少六项目标,另外还有与营养成果直接或间接相关的其他18项具体目标。实现可持续发展目标2和其他目标的相互关联的具体目标,这对实现向环境、社会和经济上可持续的经得起冲击、多样性和具有生产力的农业和食品体系的转化至关重要

⁵ 见 <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/fs-methods/adept-fsn/en/>。

⁶ 儿基会、世卫组织和世界银行: Levels and trends in child malnutrition: UNICEF-WHO-The World Bank joint child malnutrition estimates(纽约、日内瓦和华盛顿特区,2014年)。可查阅 <http://data.unicef.org/resources/2013/webapps/nutrition#>。

⁷ 世卫组织: 营养、全球目标跟踪工具,2015年。可查阅 <http://www.who.int/entity/nutrition/trackingtool/en/index.html>。

要。例如，目标 12.3 是，“到 2030 年，将零售和消费环节的全球人均食品浪费程度减半，并减少生产和供应链整个环节的食品损耗，包括收获后损耗”，目标 15.3 是“到 2020 年，防治荒漠化、恢复退化的土地和土壤，包括受荒漠化、干旱和洪涝影响的土地，并努力建立一个不再出现土地退化的世界”；这两项目标与农业发展、食品保障和营养直接相关。

17. 从千年发展目标方面的努力中汲取的经验教训表明，经济增长是反饥饿斗争取得成功的一个重要因素，但它本身往往不足以保证人们得到食物。增长需要有强有力的政治意愿的伴随，才能消除饥饿，而且可能还需要有特别的行动来确保经济增长惠及穷人。

18. 据 2015 年 6 月粮农组织、农发基金和粮食计划署联合出版的一项报告估计，结束饥饿每年需要 2 670 亿美元的投资。这意味着，在未来 15 年内，每年还需要平均为每一个生活在赤贫中的人花费 160 美元。⁸ 这笔总数中包括在生产和提高生产力措施以及社会保护方面的投资。通过这一综合办法可立即消除饥饿，也为最弱势群体创造必要，改善他们的生计并使之可持续地摆脱极端贫困。

19. 来自农业部门的经济增长由于其多重社会惠益，包括对城乡各地福利所产生的积极影响，它与源于任何其他部门的增长相比，其对减少贫困的作用至少具有双倍的效力。⁹ 因此，一个专门的食物保障、营养和可持续农业的全球目标，加上同样雄心勃勃的执行手段，就具有巨大的变革潜力。

20. 为了使关于转变食物生产和消费方式的承诺得到彻底实现，就需要让筹资和实施伙伴关系发挥重要作用。这种伙伴关系必须是包容、综合、透明和负责的，才可能解决可持续发展方面的关键挑战。此外，会员国、联合国系统各组织——特别是粮农组织、农发基金和粮食计划署——以及非国家行为体之间继续并加强协作和协调，这将对解决贫穷和饥饿的根源问题至关重要。

21. 公共和私人投资应符合世界食品保障委员会于 2014 年 10 月 15 日核可的《农业和食品体系负责任投资原则》¹⁰ 和 2015 年 7 月 13 日至 16 日举行的亚的斯亚贝巴第三次发展筹资问题国际会议行动议程承认的《国家食品保障范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》¹¹ (大会第 69/313，附件)。

⁸ 粮农组织、农发基金和粮食计划署：实现零饥饿：投资于社会保护和农业的关键作用(罗马，粮农组织，2015 年)。可查阅 <http://www.fao.org/3/a-i4777e.pdf>。

⁹ 世界银行：2008 年世界发展报告：农业促进发展(华盛顿特区，2007 年)第 6 页。可查阅 http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf。

¹⁰ 可查阅 http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS_Principles_Oct_2014_EN.pdf。

¹¹ 见粮农组织文件 CL 144/9(C 2013/20)，附录 D。可查阅 http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/VG/VG_Final_EN_May_2012.pdf。

22. 执行方式和可交付成果，包括融资的框架、一种重新定义的全球发展伙伴关系以及扶持环境和技术推动机制，这些已在 2030 年可持续发展议程——改造我们的世界文书中关于执行手段和全球伙伴关系的一节中加以定义(尤其是在目标 2.a、2.b 和 2.c 项下)；这些将在联合国首脑会议通过 2015 年后发展议程(2015 年 9 月 25-27 日，纽约)和通过亚的斯亚贝巴行动议程使加以审议(特别是 13、83、108、121 和 123 段)。

三. 支持 2030 年可持续发展议程的全球倡议和行动

迈向零饥饿

23. 近年来，会员国提出了应对饥饿的强烈愿望。2003 年，非洲国家在马普托启动了非洲农业发展综合方案这一农业转型的重要政策框架。在 2014 年马拉博庆祝非洲农业发展综合方案进程 10 周年峰会上，非洲联盟国家元首和政府首脑们通过了《关于加快农业增长和转型、促进共同繁荣和改善生计的马拉博宣言》，以此致力于到 2025 年时结束非洲的饥饿(第三.3 节)。2005 年，在危地马拉举行的拉丁美洲应对长期饥饿首脑会议上，国家元首和政府首脑们承诺到 2025 年在整个地区消除饥饿，并启动了拉丁美洲和加勒比无饥饿倡议。这一承诺得到重申多次，最近一次是在 2015 年拉美及加勒比国家共同体首脑会议上。亚洲的国家和次区域组织也作出了类似的承诺。因此，可持续发展目标 2 表达了到 2030 年消除饥饿的全球社会的意愿。

24. 参与这些活动的人们受到秘书长 2012 年在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会上发出的零饥饿挑战的激励。零饥饿挑战将五个要素结合起来，以此将结束饥饿、消除最严重的营养不良并在我们的有生之年建立起包容而可持续的食品体系。它汇集不同利益攸关方以实现这一共同理想。这一挑战已产生了相当大的牵引力并在全球发展界引起相当注目，因此带来了浪潮般的讨论和行动。

25. 零饥饿挑战激励了各国对消除饥饿的政治支持。到目前为止已有 137 个国家承诺为零饥饿而努力。地方、国家、区域和国际机构和非国家行为体也参与了这一努力。事实上，已有 47 非国家行为体和数以千计的个人宣布他们决心致力于零饥饿。在秘书长的全球食品和营养保障高级别工作队中，联合国各基金和方案以及经济合作与发展组织(经合组织)和世界贸易组织的主管们正在共同努力，以展开对零饥饿宏愿的协调一致的支持，因为这一宏愿已被纳入新的可持续发展目标，特别是目标 2 及其相互关联的各项具体目标。

26. 零饥饿挑战已激发了国家一级的行动，并确保食物和营养保障以及可持续农业在全球发展议程中仍占重要地位。由于零饥饿宏愿的全面和普遍性质，因而有潜力给整个可持续发展目标框架带来惠益。秘书长承诺，将继续通过零饥饿挑

战，动员旨在在 2030 年可持续发展议程这一大框架内实现可持续、包容和经得起冲击的食品和营养体系所需的政治领导和协调的行动。

世界食品保障委员会

27. 世界食品保障委员会是关于食品保障和营养问题的最具包容性的国际平台。这个独特的多利益攸关方平台使该委员会成为一个很好的例子，说明经改革的治理结构如何能够增加他们的审议能力，同时又具有包容、参与和问责特性，帮助各利益攸关方找到应对当今食品保障和营养挑战所需的共同立场和政策趋同。

28. 世界食品保障委员会在 2013 年 10 月举行的第四十届会议上承认，在执行 2015 年后发展议程的与其核心任务相关的方面它应发挥领导作用。

29. 食品保障委员会将在第四十二届会议上提出关于设立一个不限成员名额工作组的建议，以分析委员会如何可支持执行可持续发展目标中与可持续农业、食品保障和营养有关的各项具体目标。在同届会议上，委员会还将审议核可一项全球食品保障和营养战略框架，其中包含了在可持续食品体系、可持续渔业和水产养殖促进食品保障和营养以及农业和食品体系负责任投资原则框架内委员会在 2014 年第四十一届会议上核可的关于食品损耗和浪费问题的各项政策建议。

30. 还正在进行协商和谈判，以制定一项关于长期危机情况下的食品保障和营养行动框架。这一框架的最终谈定版本将提交委员会第四十二次会议核可。

31. 执行这些自愿协定的主要责任在于各国政府，联合国系统、非国家行为体和其他区域和国际机构则提供支持。

第二届国际营养大会和关于营养问题行动十年的大会决议

32. 2014 年 11 月，粮农组织和世卫组织在粮农组织罗马总部共同举办了第二届国际营养大会。这一高级别政府间会议促使全球关注营养不良的所有形式——食物不足、包括微营养素缺乏症在内的营养不足以及超重和肥胖。会议汇集了粮农组织和世卫组织 164 个成员。与会者超过 2 200 人，包括国家元首和政府首脑、世界知名专家以及民间社会和私营部门代表。

33. 这次会议的召开是为了(a) 审查自 1992 年国际营养大会以来所取得的进展，应对新的挑战 and 机遇，确定用于改善营养的政策选择；(b) 汇集食品、农业、卫生和其他部门，促其协调部门政策，以便以可持续的方式改善营养；(c) 提出灵活的备选政策和体制框架，以妥善应对可预见的未来的主要营养挑战；(d) 鼓励食品、农业、卫生和其他部门加强政治和政策协调、连贯、协调与合作；(e) 调动改善营养所需的政治意愿和资源；(f) 确定在国际营养合作方面的近期和中期优先事项。

34. 在第二届国际营养大会上，参与国政府核可了两项成果文件——政治性的《营养问题罗马宣言》(罗马，世卫组织，EB 136/8 号文件，附件一)和包含 60 项建议、用于指导宣言实施的自愿技术指南《行动框架》(世界卫生组织，EB 136/8 号文件，附件二)，世界各国领导人承诺制定国家政策，旨在消除一切形式的营养不良，并改革食品体系，以使所有人获得营养饮食。第二届国际营养大会的成果文件承认，食品体系在促进健康饮食和改善营养方面应发挥重要作用，同时重申，保健、水和环境卫生系统必须同步加强，以消除营养不良。

35. 全球营养工作面临的一项重大难题是在努力加强食品、保健和卫生系统的同时，解决很大程度上导致营养不良各种形式的贫穷、歧视和脆弱性的根本原因。在《罗马宣言》中，出席第二届国际营养大会的粮农组织和世卫组织成员国的部长和代表建议大会“考虑在现有结构和可用资源范围内考虑宣布 2016 至 2025 年为营养问题行动十年”。2015 年 7 月 6 日，大会通过了第 69/310 号决议，其中大会欢迎《罗马宣言》和《行动框架》，并决定第七十届会议上进一步审议有关该决议的未决问题。

非洲农业发展综合方案/非洲发展新伙伴关系

36. 2014 年 6 月 26 日和 27 日，非洲联盟大会第二十三届常会在马拉博举行，非洲联盟各国国家元首和政府首脑在会上重申，非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)下的非洲农业发展综合方案是非洲关键的农业议程。非洲农业发展综合方案在第一个十年(2003-2013)中，取得了重要成果，为下一个十年提供了重要的经验和铺垫。成员国通过《马拉博宣言》，扩大了对执行若干重要政策改革以力争到 2025 年消除非洲饥饿和将贫穷减半的承诺。

37. 为实现这些目标，非洲领导人重申打算把 10% 的国民预算用于农业，并商定了若干发展目标，如农业产量翻番，减少收获后损失，并将非洲各地的发育迟缓率降至 10%。维持农业发展综合方案势头的成果框架使非洲能够衡量农业业绩的进展，以确保取得进展并得到持续监测。非洲农业发展综合方案成果框架是非洲联盟 2063 议程的组成部分。非洲农业发展综合方案 2015 年至 2025 年成果框架概述了农业对经济增长和包容性发展、增加收入，加强食品和营养保障、经济机会和繁荣以及加强复原力的贡献。

非洲饥饿的代价：营养不足儿童对社会和经济的影响

38. 非洲饥饿的代价是一项始于 2010 年的持续研究。¹² 非洲国家元首和政府首脑 2014 年核可了该研究，并在《马拉博宣言》中敦促非洲联盟所有成员国考虑参与该研究。《马拉博宣言》还请非洲联盟委员会、粮食署和非洲经济委员会(非洲经委会)和其他发展伙伴加快速度，在其余国家圆满完成这项研究。

¹² 见 <http://www.costofhungerafrica.com>。

39. 在第一阶段所涉国家(埃及、埃塞俄比亚、卢旺达、斯威士兰和乌干达)开展的研究结果显示营养不足导致的代价高昂,并显示了各参与国的某些模式。在所有 5 个国家中,最大代价来自死亡引起的工作时间损失(死亡率高的国家,代价高),第二大代价来自生产力损失,原因是营养不足导致教育减少,发育迟缓导致生产率降低。代价总量占国内生产总值的 2%至 16%。

40. 此外,已经确定了若干政策问题。主要调查结果如下:

- 营养不足导致对住院和治疗等服务的需求上升,给保健系统和家庭造成极大负担和进一步限制。在分析的所有国别情况中,家庭而非保健系统承担了大部分成本。
- 在教育落后的国家,营养不足是加剧留级和辍学的一个主要因素。
- 因营养不足导致儿童死亡所造成的人力资本流失是社会的最大损失。
- 解决儿童营养不足问题,从而减少教育障碍,将促进非洲社会的城市化转型,使非洲更好地利用人口红利。

41. 非洲饥饿的代价这一研究正促使非洲最高政治级别承诺改善营养。由于这项研究,有关各方进一步承诺,在减少发育障碍方面设立更宏伟的目标,具体目标是到 2025 年将生长迟缓儿童的比率降至 10%,将体重不足儿童的比率降至 5%。这一承诺被称为非洲消除发育障碍新倡议¹³,得到了非洲联盟委员会的支持。

全球营养报告

42. 《2014 年全球营养报告:行动和问责,加速世界营养问题方面的进展》¹³ 在第二届国际营养大会期间发布,随后在全球其他一些场合予以介绍。该报告全面概述和分析了全球营养不良情况,包括正在采取的防治措施,并着重说明主要差距。《全球营养报告》的目标读者是民间社会组织、捐助者、各国政府、企业界、研究人员、媒体和感兴趣的公民,目的是增强国家一级营养工作者的能力,使其更好地为决策提供信息,并倡导增加资源。该报告由一个独立专家小组编制,该小组包括积极参与营养方案拟订的联合国多个组织,由国际食物政策研究所领导。全球营养报告秘书处设在大不列颠及北爱尔兰联合王国的布赖顿发展研究学院。

“增强营养”运动最新情况

43. “增强营养”运动由国家主导,涉及多部门和多方利益攸关方,共同目标是战胜营养不良。这一独特运动促使政府、民间社会、联合国系统、捐助者、企业和科学家阐明良好营养的重要性,并共同努力消除营养不良。截至 2015 年 7 月,55 个国家承诺参与增强营养运动。

¹³ 华盛顿特区,国际食物政策研究所,2014 年。

44. 领导“增强营养”运动的这 55 个国家表明，建设有利的政治环境对于结束营养不良状况至关重要。营养变革还需要高级别政治承诺、各行为体的有效协调、制定循证政策、使营养行动符合共同成果和增加资源。参与这一运动的国家重点执行涉及具体营养和营养问题认识的干预措施，并承认农业、水/卫生、教育、社会保护、公共卫生和妇女赋权等部门对于全面结束营养不良状况至关重要。2015 年，领导这一运动的国家继续倡导加强营养投资，承认其对未来健康和繁荣具有根本重要性，其中一些国家报告本国营养不良状况大量减少。该运动继续提供独特平台，供各方分享证据、影响和有效做法。

通过发展消除饥饿、营养不良和贫穷

45. 上文第 20 段指出，粮农组织、农发基金和粮食计划署于 2015 年 7 月发布的《实现零饥饿：对社会保护和农业的投资的关键作用》论及了社会保护的作用。该报告提供了新数据，说明用于到 2030 年消除饥饿和农村贫穷的投资总额。社会保护的重要性不仅在于消除饥饿，而且在于帮助农村穷人摆脱贫穷，粮农组织即将发布的《食品及农业状况》报告将论及这一主题。“社会保护和农业”也是 2015 年世界食品日的主题。

46. 粮农组织一项题为“学校供餐和直接购自家庭农业的可能性：八个国家的案例研究”的新研究审查了学校供餐和直接购自家庭农业的可能性。该研究描述了一种实施学校供餐的发展方式，其中八项案例研究显示，拉丁美洲和加勒比的学校供餐方案可以刺激本地食品生产，增加需求，提高家庭农户和当地市场的收入，同时促进饮食多样化和教育。这一创新做法具体体现了传统的社会保护方案和生产性支助相结合如何能改善食品保障和营养，并促进地方发展。¹⁴

四. 可持续地提高农业生产率的进展

确保小农户和家庭农户获得支持和资源

47. 人们普遍认识到，家庭农业对于食品 and 营养保障、自然资源管理和地方经济至关重要。因此，制定和执行具体的食品保障、营养和农业政策、方案、战略和伙伴关系的过程必须涵盖家庭农户。

48. 2014 年，世界各地庆祝国际家庭农业年，家庭农业和家庭农场获得了更多的政治支助。粮农组织通过家庭农业知识平台等途径长期开展关于家庭农业的工作，大大加强了家庭农业的实例资料库。有关各方强调必须确定家庭农业的定义和类型，还需要进一步设计关键分析和指标，用以评估不同类型家庭农业的现状和趋势。

¹⁴ 2015 年，粮农组织，圣地亚哥。见 <http://www.fao.org/3/a-i3413e.pdf>。

保护土壤和土地资源

49. 国际社会一再肯定了土壤和土地在可持续发展中的关键作用：在联合国可持续发展大会成果文件中，各国元首和政府首脑及高级别代表商定努力实现一个不再出现土地退化的世界(第 206 段)，此外，国际社会宣布 2015 年为“国际土壤年” (大会第 68/232 号决议)，并制定了 2030 年可持续发展议程。

50. 为确保成功保护食品保障的自然资源基础，必须让各国广泛了解并以协调一致的方式开展土地资源可持续管理。为此，必须开展真正具有包容性的进程，借鉴当前有关可持续土地和土壤管理的科学知识以及传统知识和做法。

51. 2015 年，在《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》下¹⁵ 启动的土地退化零增长基金是一项重要倡议，旨在帮助通过恢复土地使土地不再退化。

五. 确保所有食品体系可持续性方面的进展

52. 发展中国家许多农村地区缺乏关于农业生产力的数据(如用于衡量 2015 年后发展议程目标 2.3 的数据)，也未充分采用可持续农业做法(目标 2.4)。

53. 在国际家庭农业年(2014 年)，《2014 年食品和农业状况》估计，全世界 5.7 亿个农场中，90% 以上被认为是家庭农场。¹⁶ 这些农场对地方、区域和全球食品保障的贡献至关重要。Swaminathan(2014 年)强调家庭农业所含的多样化生产系统如何有助于实现食品和营养保障的生态系统服务养护。¹⁷ 《2012 年食品和农业状况》表明，农民本身是农业的最大投资者，必须成为投资战略的核心。¹⁸

渔业

54. 同样，在渔业部门，小型生产者对于确保食品保障和消除贫穷发挥着关键作用。不过，渔业部门的总体发展欠佳，并且，政治或经济影响力往往更大的其他部门(包括采矿、能源、工业和基础设施发展)带来的压力也加大，这导致水生资源下降，水生生态系统、生境和小规模渔业受到威胁。

55. 对于海洋和内陆渔业，主要问题是在受气候波动和变化影响的动态环境下，如何以可持续的方式管理鱼类和生态系统，从而最大限度地提高收成而不损害未来产量，并确保公平分配惠益。海洋和内陆渔业还面临着其他活动(经济和娱乐活动)带来的竞争以及各种环境风险。

¹⁵ 联合国，《条约汇编》，第 1954 卷，第 33480 号。

¹⁶ 粮农组织。2014 年。《2014 年食品和农业状况：家庭农业的创新》(罗马，2014 年)。

¹⁷ M.S.Swaminathan, “Zero hunger”, Science, vol.345, No.6196(1 August 2014), p.491.

¹⁸ 粮农组织，《2012 年食品和农业状况：投资农业，建设更美好的未来》(罗马，2012 年)。

56. 全球和区域气候变化与其他许多制约资源生态分布的因素相互作用，影响着海洋渔业部门关于满足未来消费率的能力和业绩。不同于大多数陆地动物，水生动物物种是冷血性，生境气温变化将更迅速和显著地影响其代谢、生长、繁殖和分布，因此，对渔业和水产养殖的分布和产量影响更大。由于水生生态系统的相互关联性，鱼种会随着生态系统的变化而洄游。预期的气候模式变化和极端事件、海平面上升、冰川融化、海洋酸化和江河流量的变化预计将导致一系列水生生态系统显著改变，影响渔业和水产养殖许多领域。

生态农业

57. 生态农业作为改善食品体系复原力和可持续性的农业和地貌景观办法，正处于上升势头，获得科学界越来越多的专家、国际组织和国家的支持。有必要进一步加强生态农业的实例资料库，特别是关于成功增加和横向扩展生态农业举措的资料。

58. 拉丁美洲和欧洲一些国家已将生态农业纳入国家或国家以下各级政策。拉美及加勒比国家共同体和非洲联盟等区域机构和一些国家在国家战略和行动计划中介绍生态农业和可持续农业，鼓励执行旨在支持采纳生态农业做法的公共政策。

59. 2014年9月，粮农组织举行了第一次关于生态农业促进食品保障和营养的国际专题讨论会。基于该讨论会的成功经验，粮农组织承诺于2015年帮助在拉丁美洲、非洲和亚洲召开三次区域会议。随着非洲生态有机农业新倡议的落实，生态农业在非洲的实施情况可望取得进一步进展。这一倡议的目标是到2025年将生态有机农业纳入国家农业系统。

60. 农业生态、有机和再生做法可帮助吸收超过100%的每年产生的二氧化碳总量，因此有助于减少温室气体。¹⁹ 法国农业部最近启动了一项重要的生态农业方案，名为“4 pour 1000 倡议：通过土壤改善食品保障和气候”，该方案旨在通过农业土壤中的碳固存增加土壤肥力，从而加强食品保障，使农业适应气候变化。²⁰

61. 1960年至2008年杀虫剂支出增加了五倍，²¹ 随后，对杀虫剂的耐抗性上升，为此，除草剂的使用在过去几年中大幅增加。²²

¹⁹ Rodale Institute, “Regenerative Organic Agriculture and Climate Change: A Down-to-Earth Solution to Global Warming (Kutztown, Pennsylvania, 2014). 见 http://rodaleinstitute.org/assets/RegenOrgAgricultureAndClimateChange_20140418.pdf。

²⁰ 法国农业、食品及林业部：“COP21: ‘4 pour 1000’ -un programme de recherche international sur la séquestration du carbone dans les sols”。见 <http://agriculture.gouv.fr/cop21-4-pour-1000-un-programme-de-recherche-international-sur-la-sequestration-du-carbone-dans-les>。

²¹ Jorge Fernandez-Cornejo and others, “Pesticide use in U.S. agriculture: 21 selected crops, 1960-2008”, USDA Economic Information Bulletin, No.124(华盛顿特区，美国农业部经济研究处，2014年5月)。

²² Charles M. Benbrook, “Impacts of genetically engineered crops on pesticide use in the U.S.: the first sixteen years”, Environmental Sciences Europe, vol.24. 见 <http://www.enveurope.com/content/24/1/24>。

减少损耗和浪费

62. 可持续农业和食品体系对于消除贫困、消除饥饿和实现可持续发展至关重要。世界食品保障委员会的食品保障和营养问题高级别专家组 2014 年 6 月的题为《可持续食品体系中的食品损失和浪费》的报告表明，应当认识到“食品体系包含有关食品生产、加工、分发、烹调和消费的所有环节和活动，以及这些活动的产出，包括体制框架的社会经济和环境结果。”

63. 现有减少损耗的办法都依赖于更多地为养护使用能源，这往往可能行不通，必须将其与减少食品损耗和浪费的益处相比较²³ (包括未消费的水、土地、能源和其他用于生产食品自然资源的损耗减少)。²⁴ 造成食品损耗和浪费的主要原因包括向消费者提供的产品的标准化，²⁵ 加上不可持续的消费行为，²⁶ 以及在发达国家，相对于收入而言，食物成本很低。在低收入国家，解决办法必须包括中小型渔业、农业生产和加工主要部门。²⁷ 在整个食品链中，继续存在的主要困难包括：易腐产品储存不当和管理不善、运输基础设施差以及市场需求和价格信息不足。²⁵ 另一困难是，解决办法被采用的前提是，必须被供应链行为体认定有利可图或划算。²³

64. 开展投资以减少食品收获前和收获后损耗的工作应优先于增产工作。正在调查的可能解决办法领域包括真实成本计算，其中包括产品定价的外部因素。²⁸

65. 食物损耗发生在捕渔业产品供应链所有阶段，包括捕捞作业、处理和加工、包装、储存、运销和消费。渔业产品损耗的现象损害了渔业资源的可持续生产，威胁提供食物的长期能力，并减少了捕渔业部门经济机会。世界渔业的食物损耗和浪费主要在于弃鱼以及其次的兼捕渔获物。关于兼捕渔获物和弃鱼的比照评估和报告是一项重要举措，有助于更好地利用鱼类和渔业产品，减少浪费，和更有效地管理渔业资源。²⁹

²³ 粮农组织，《工具包：减少粮食浪费的足迹》(罗马，2013 年)。

²⁴ 同上；粮农组织，《粮食浪费足迹：对自然资源的影响-简要报告》(罗马，2013 年)。

²⁵ 高级别专家小组，《可持续食品体系中的粮食损耗和浪费：世界食品保障委员会食品保障和营养问题高级别专家组的报告》(罗马，2014 年)。

²⁶ 《粮食浪费足迹：对自然资源的影响-简要报告》；和《可持续食品系统中的粮食损耗和浪费》。

²⁷ 《工具包：减少粮食浪费的足迹》；和《可持续食品系统中的粮食损耗和浪费》。

²⁸ IFOAM EU Group, “Agricultural externalities: the true price of a product” (Brussels, International Federation of Organic Agriculture Movements EU Group, 2010)。见 http://www.ifoam-eu.org/sites/default/files/page/files/ifoameu_policy_externalities_factsheet_2010.pdf Brussels。Author: Lena Wietheger。

²⁹ 粮农组织，《兼捕渔获物管理和减少弃鱼国际准则》(罗马，2011 年)，第 73 页。

遏制生物多样性的丧失

66. 作物基金是一项重要倡议和伙伴关系，致力于维护全球作物多样性。传粉动物数量下降将对食品生产和食品保障造成灾难性影响，包括维生素 A 等微营养素缺乏症增多。³⁰ 必须执行相关政策，减少除草剂的使用，以促进恢复保护区，提高土地利用的不齐性，加强作物多样性和传粉动物的安全，否则，“野生昆虫的持续消失必将损害世界各地农业产量”。³¹

67. 目前灭绝速度的新估计数(可能偏低)约为历史灭绝速度的 1 000 倍。³² 促进农业和食品的生态系统和生物多样性经济学(TEEB)研究超越生态多样性的模式变化，目前正在探索将生态系统服务转化为经济价值的问题。TEEB 研究是由联合国环境规划署(环境署)领导的一项全球举措，旨在“彰显大自然的价值”。TEEB 的最终目标是将生态系统服务的价值纳入农业部门决策。³³

68. 另一项显著困难是国际保护植物新品种联盟 1991 年条例的规定给小规模农业生产带来的压力。限制种子管理系统可能导致生物多样性丧失，进而损害了小农户的生计，并“损害我们未来食品供应所依赖的基因库”。³⁴ 小农户主要依靠非正式的种子系统，因此，该条例关于限制使用农场自留种并禁止其交换和出售的规定引起诸多关切。³⁵ 尽管只有少数几个发展中国家实施了保护植物品种措施，而小农户等利益攸关方往往被排除在制定和改革保护植物品种法律的过程之外。

69. 在水产养殖(养鱼业)领域，大部分生物多样性在于养殖鱼种的近缘野生物种；然而，这种多样性面临多重威胁，包括生境丧失和退化、入侵物种的引进(往往

³⁰ Matthew R.Smith and others, “Effects of decreases of animal pollinators on human nutrition and global health: a modelling analysis”. *Lancet*, vol.6736, No.15(2015), pp.1–9.

³¹ Lucas A.Garibaldi and others, Wild pollinators enhance fruit set of crops regardless of honey bee abundance. *Science*, vol.339, No.6127(29 March 2013), pp.1608-1611.

³² S.L.Pimm and others “The biodiversity of species and their rates of extinction, distribution, and protection”, *Science*, vol.344, No.6187(30 May 2014),

³³ The Economics of Ecosystems and Biodiversity(TEEB)for Agriculture and Food study. See concept note(27 February 2014); information brochure(May 2015)and “TEEB for Agriculture & Food: towards a global study on the economics of eco-agri-food systems” (15 May 2015)。见 www.teebweb.org/agriculture-and-food/。

³⁴ 开发署，“以立足人权的办法实现食品保障：自我评估工具，以实现平衡的植物体系-促进农民参与，确保可持续获得粮食”(纽约，2012年8月)。见 www.undp.org/poverty Cited in Berne Declaration, “Owning seeds, accessing food: a human rights impact assessment of UPOV 1991 based on case studies in Kenya, Peru and the Philippines” (Zurich, Switzerland, October 2014)。

³⁵ Berne Declaration, “Owning seeds, accessing food: a human rights impact assessment of UPOV 1991 based on case studies in Kenya, Peru and the Philippines”(Zurich, Switzerland, October 2014)。Authors: Thomas Braunschweig and others。

由水产养殖者引进)、不可持续的捕捞做法和气候变化。³⁶ 生物多样性不仅为水产养殖的传统品种改善提供遗传资源,还提供生态系统服务,直接关系到更广泛的农业部门,如生物虫害防治和养分循环。³⁷

70. 为支持食品保障、减缓贫穷和可持续管理水产生物资源,粮农组织开展蓝色增长倡议,该倡议旨在建设沿海和沿岸社区的抗灾能力,恢复海洋和湿地的生产潜力,促进国际协调一致地加强负责任的管理制度和做法,以调和经济增长和食品保障,保护海洋及其支持的海洋生态系统。实施途径重点包括四个组成部分:捕鱼业、水产养殖业、生态系统服务和贸易、对沿海社区的社会保护。

2030 年可持续发展议程

71. 2030 年可持续发展议程为全球社会实现雄心勃勃的普遍目标拟定了路线图。该路线图指明了通过解决不平等和确保“不让一人掉队”的方式改善公平的道路。消除饥饿和营养不良将是这一议程的核心。会员国决定的可持续发展目标反映了秘书长的“零饥饿挑战”倡议的五个要素。³⁸

72. 鉴于可持续发展目标的普遍性和综合性,投资于可持续农业、食品保障和营养将惠益一系列其他目标,如减贫、性别平等和气候变化。由于农村人口占赤贫人口比例最大,农业投资的减贫效果已被证明比其他部门投资高一倍。为实现 2030 年可持续发展议程的承诺,必须建立可持续的食品体系,一个不仅滋养人类、还能增加收入和提供可持续的农村生计的食品体系。³⁹

73. 不断增长的人口将给当前食品体系养活世界的的能力带来更大压力;气候变化对小农户和农业的影响将加剧这种压力。必须制定新方法,重点是如何建立可持续和有复原力的食品体系,解决气候变化及食品和营养保障问题。这可能包括对小农适应举措进行明智投资,这能同时为缓解带来重大的共同效益。⁴⁰

74. 第三次发展筹资问题国际会议的亚的斯亚贝巴行动议程强调,投资于农业、农村发展以及食品和营养安全对于成功实现 2030 年可持续发展议程具有核心重要性(第 13 段)。“零饥饿挑战”倡议为加快围绕可持续、包容性和具有复原力的食品体系的宣传、行动和问责,提供了现成平台。秘书长将继续在最高政治级别

³⁶ 粮农组织,《世界渔业和水产养殖状况》(罗马,2010年)。

³⁷ Cecilia M.Holmlund and MonicaHammer, “Analysis: ecosystem services generated by fish populations”, *Ecological Economics*, vol.29(1999), pp.253-268。

³⁸ 大会可持续发展目标开放工作组,“开放工作组关于可持续发展目标的建议”,目标 2,具体目标 2.1-2.4,以及目标 12,具体目标 12.3。见 <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=1579&menu=1300>。开放工作组的报告全文已作为文件 A/68/970 分发。

³⁹ 世界银行集团:“Ending poverty and hunger by 2030: an agenda for the global food system”2nd ed.(华盛顿特区,2015年)。

⁴⁰ 农发基金,缓解优势:最大限度地发挥投资于小农适应举措的共同效益(罗马,2015年)。

开展“零饥饿挑战”，以动员领袖和个人、民间社会、社区和私营部门支持执行这一新议程。

75. 联合国必须做好准备，符合宗旨，以便能够实现一个创新、灵活、具有包容性、协调和注重成果的转型议程。在食品保障、营养和可持续农业领域，秘书长将在全球食品和营养保障高级别工作队的协助下，确保联合国系统协调一致地帮助会员国努力最终消除饥饿和营养不良。

六. 建议

76. 各方普遍认识到，在面临日益复杂的挑战的情况下，如要实现可持续发展目标，必须做出重大努力，反思和改革决策过程，当前正在这么做。在开展这一进程时，许多国家重新审视本国方案，设法整合保健、农业、教育、性别平等、营养、卫生、水和能源等各领域的行动，以取得更多、更好的增效成果。但是，如何实现这一过渡并克服各自为政的“筒仓式”心态的问题仍令许多国家的决策者困惑。

77. 来自不同国家和地区在促进食品保障和营养方面的经验教训显示，最成功的战略具有如下共同要素：

- 增加扶贫投资
- 政治承诺
- 社会参与，特别包括小农和农民妇女
- 综合生产支助和社会保护，连接跨部门行动和方案

78. 在这方面，我们必须强调各国合作的重要性，尤其是各国应通过南南合作交流经验。许多发展中国家面临类似农业发展挑战，而解决办法已经存在，可以促进积极的事态发展，帮助可持续地提高农业产量，确保食品保障，并促进良好营养。