



## 第七十一届会议

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

全世界有近 8 亿人营养不良，全球营养挑战日益复杂。大多数国家受累于多种形式的营养不良，包括发育迟缓、消瘦、体重不足、微量营养素缺乏症、超重和肥胖，这些问题可能在同一个国家或家庭或在同一个人身上共存。<sup>1</sup> 要满足未来人口饮食需要，就必须可持续地将农业生产力提高一倍，减缓气候变化的影响，减少粮食损失和浪费，并在全世界采用健康饮食，以确保消除极端贫穷和饥饿的努力取得持久成功。

\* A/71/100。

<sup>1</sup> 见联合国粮食及农业组织(粮农组织)，《粮食及农业状况：通过粮食体系改善营养状况》(2014 年，罗马)。



## 一. 引言

1. 在其关于农业发展、粮食安全和营养的第 70/223 号决议中，大会请秘书长向大会第七十一届会议报告该决议的执行情况，并促请联合国系统相关组织在各自任务和资源范围内，确保不让任何国家掉队。
2. 本报告概述了为实现关于农业发展、粮食安全和营养的国际商定目标应进行哪些努力、应如何根据《2030 年可持续发展议程》的变革愿景<sup>2</sup> (见大会第 70/1 号决议)调整这些努力以及关于不让一个人掉队的呼吁。报告借鉴了粮食及农业组织(粮农组织)、世界粮食计划署(粮食署)、世界粮食安全委员会秘书处、全球粮食和营养安全高级别工作队协调小组、联合国营养问题常设委员会、联合国儿童基金(儿基会)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室(最不发达国家高代办)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国工业发展组织(工发组织)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、国际贸易中心(国贸中心)、物质通量与资源综合管理研究所、国际电信联盟(国际电联)、国际原子能机构(原子能机构)和联合国外层空间事务厅等许多方面作出的贡献。

## 二. 概述

3. 受营养不良直接影响的人口之多令人震惊：约有 20 亿人患有微量营养素缺乏症，五岁以下儿童中有 1.59 亿发育迟缓(即身高低于年龄标准)，5 100 万体重不足(即体重低于身高标准)。<sup>3</sup> 虽然在应对营养不良问题方面有了进展，营养不良人口的数量从 1990 至 1992 年间的 10 亿多减至 2014 至 2016 年间的 7.8 亿，<sup>4</sup> 但消除饥饿的目标远未实现。如果没有坚定的政治和社会承诺，到 2030 年仍将有大量人口营养不足，特别是在撒哈拉以南非洲和南亚。<sup>5</sup> 此外，有 4 100 万五岁以下儿童和 16 亿成人超重或肥胖，这表明，尽管必须在减少营养不足方面加快进展，但也不容忽视营养不良在三个方面(营养不足、微量营养素缺乏和肥胖)带来的日益沉重的负担。

<sup>2</sup> 见第 70/1 号决议。

<sup>3</sup> 见儿基会-世界卫生组织(世卫组织)-世界银行集团，《儿童营养不良的水平和趋势：关于儿童营养不良问题的联合预估》(2015 年)。

<sup>4</sup> 见粮农组织、国际农业发展基金(农发基金)和世界粮食计划署(粮食署)，《世界粮食不安全现状：实现 2015 年国际饥饿问题的具体目标：总结参差不齐的进展》(2015 年)，可查阅 [www.fao.org/3/a-i4646e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf)。

<sup>5</sup> 见粮农组织、农发基金和粮食署，《实现零饥饿：投资在社会保护和农业中的关键作用》(第二版，2015 年，罗马)，可查阅 [www.fao.org/3/a-i4951e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i4951e.pdf)。另见：“面向 2030/2050 年的世界农业”。

4. 由于全球环境不断变化，出现了人口流动、快速城市化和生活方式的改变，加之自然资源有限和气候变化，确保粮食安全和营养面临更严峻的挑战。为粮食和非粮食而争夺自然资源不是新鲜事，但这种竞争的性质和激烈程度在过去十年中发生了很大变化，原因是人类活动增多，对土地、水、生物多样性、能源和营养造成的压力越来越大。

5. 消除饥饿、实现粮食安全、改善营养和促进可持续农业是《2030年议程》及其所载可持续发展目标<sup>2</sup>的核心。约有72个国家实现了到2015年将饥饿人口减少一半的千年发展目标，表明到2030年彻底消除饥饿是可以实现的。然而，虽然可持续发展目标针对的经济和社会问题有限，但其中包括17项目标和169项具体目标，涵盖了范围广泛的各种问题，提出了综合性更强的可持续和公平发展模式，并明确呼吁采取行动，重申70年前联合国设定的普遍和平与繁荣的愿景。

6. 《2030年议程》适用于所有国家，目的是不让任何人掉队，并将落在最后的放在最前面。多项可持续发展目标和具体目标明确反映了人权标准的内容，包括所有人获得安全、有营养和充足的食物，安全和负担得起的水、环境卫生、个人卫生和住房，全民健康保障，免费、公平的优质中小学教育，人人获得安全、有效、优质和负担得起的药品和疫苗。

7. 可持续发展目标2与其他目标之间的关系显示了农业、粮食安全和营养在《2030年议程》中的根本地位。目标2及其具体目标本质上与几乎所有其他目标相关联：粮食安全严重依赖土壤(质量和复原力：目标15)、水(可再生性、可得性、质量：目标6)、能源(供应、价格和可靠性：目标7)、气候(最佳温度和湿度体系、极端事件频率低：目标13)和经济增长(收入和资源可得性：目标8和9)，以及消费和生产模式(目标12)、性别平等(目标5)和政治稳定(和平与和谐：目标16)。<sup>6</sup>

### 三. 消除饥饿和营养不良：可持续发展目标2，具体目标2.1和2.2

8. 要消除一切形式的营养不良，就必须采取综合跨部门行动，包括在粮食体系、公共卫生和教育方面采取补充措施。粮食体系要发挥首要作用，为获得安全、有营养和充足的食物提供物质和经济保障。这要求在粮食链从生产、收获后处理、加工和零售到消费的每一步都考虑到消费者的营养需要。

9. 越来越多的国家——特别是在非洲、亚洲和拉丁美洲——正在制定明确的战略，将营养和促进健康饮食纳入粮食和农业政策及投资计划的主流。在《非洲联盟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》、《东南亚国家联盟(东盟)粮食安全和营养战略》及《无饥饿拉丁美洲和加勒比倡议》等区

<sup>6</sup> 见 Mathew Kurian 和 Reza Ardakanian 编著，《管控关联：全球变化背景下的水、土壤和废物资源》(2015年，瑞士施普林格出版社)。

域发展战略中，营养问题得到了更多重视。这些战略都强调必须投资于农业，实现粮食生产和饮食多样化并为消费者提供优质营养教育；在粮食生产和加工中采用节省劳动力的技术；拓宽妇女获得收入的途径；并在食物链的所有环节加强粮食安全。

10. 各国政府正在投资推进粮食和农业部门专业人员(包括农业推广人员和农民组织)的能力发展，并越来越多地探讨各种机会，寻求通过管制市场营销、采取健康食品价格激励和不健康食品抑制措施的方式，促进健康饮食。这些努力得到了各发展伙伴和国际金融机构的支持，后者也在更多地关注自身粮食和农业投资在营养方面的影响。

11. 尽管认识有了提高，政治承诺更多，但仍需作出努力，将政治承诺转化为行动。必须开展机构能力投资，包括投资于用以支持循证决策的监测和评价，也必须在国家之间就促进健康饮食的创新解决办法进行知识交流。

12. 妇女在消减饥饿和营养不良方面的作用不可或缺，因为是她们在主要负责确保其家庭始终无虞地有营养均衡的食物可取用。以妇女为户主的家庭可能无法获得质量和数量适当的食物，因为与男子相比妇女的收入相对较低。贫穷家庭的妇女往往更难得到包括用以满足怀孕和哺乳的体力需要所需的营养。

13. 由于国家和全球数据至为有限，关于饥饿性别层面的信息非常少。数据缺口严重妨碍了性别平等分析及粮食和营养安全监测。在国家层面，按性别分类的数据收集只针对有限的一些有国际可比性的指标，例如体质、体重和某些微营养素缺乏症。

14. 《2030年议程》收纳了2012年世界卫生大会确定的六项应对全球营养不良问题国际商定具体目标。<sup>7</sup> 以下各段将逐一说明全球目前与实现这六项具体目标有关的情况。

15. **到2025年将全球发育迟缓的五岁以下儿童数量减少40%：**2014年，全世界五岁以下儿童中估计有24%发育迟缓。全球而言，发育迟缓率和受影响儿童数量正在趋于下降，但特别是在非洲下降得不够迅速。1990至2014年间，发育迟缓率从39.6%减少到23.8%，受影响儿童数量从2.55亿减少到1.59亿。<sup>8</sup> 2015年在有数据可查的114个国家中，有39个正在实现本项即第一项全球营养目标，而2014年这样的国家仅24个。<sup>9</sup>

<sup>7</sup> 见WHA65/2012/REC/1，附件2。

<sup>8</sup> 见儿基会-世卫组织-世界银行集团，《儿童营养不良的水平和趋势：关于儿童营养不良的联合预估》(2015年)。

<sup>9</sup> 见世卫组织，A/69/7。

16. **到 2025 年将育龄妇女贫血率降低 50%:**对 2011 年至今情况的最新估计显示,在年龄 15 至 49 岁的妇女中, 29%(4.96 亿)的非孕妇和 38%(3 240 万)的孕妇患有贫血症。贫血患病率最高的地区是南亚和中非。1995 至 2011 年间, 贫血率下降了 12%, 其中非孕妇患病率从 33%降至 29%, 孕妇患病率从 43%降至 38%。这表明取得进展大有可能, 但目前的进展不足以确保到 2025 年实现第二项全球营养目标。<sup>10</sup>

17. **到 2025 年将低出生体重比率降低 30%:**本项即第三项全球营养目标的监测工作面临挑战, 因为许多新生儿出生时不称体重。一个由儿基会、伦敦卫生和热带医学学院、约翰·霍普金斯大学 and 世界卫生组织(世卫组织)的代表组成的小组正在就方法论开展工作。估计(2005 至 2010 年间)全世界所有新生儿中有 15%至 20%录得低出生体重(即低于 2 500 克), 即每年此类新生儿人数超过 2 000 万。<sup>11</sup>

18. **到 2025 年儿童超重流行率不增加:**2014 年, 全世界五岁以下儿童中超重(包括肥胖)儿童的占比为 6%。超重流行率和受影响儿童人数在世界各个区域都处于上升趋势, 其中以亚洲上升最快, 总体流行率在 1990 至 2014 年间从 4.8%升至 6.1%, 受影响人数从 3 100 万增至 4 100 万。如果这一趋势继续下去, 到 2025 年, 全球超重或肥胖儿童人数将增长 11%(至 7 000 万人)。<sup>12</sup>

19. **到 2025 年将生命最初六个月的纯母乳喂养率提高到至少 50%:**总体而言, 母乳喂养率提高不够迅速。在 2007 至 2014 年期间进行的调查显示, 年龄小于六个月的婴儿中估计有 36%完全由母乳喂养。据此调查称, 有 33 个国家的母乳喂养率超过了 50%, 98 个国家的比率低于这一门槛值。<sup>13</sup>

20. **到 2025 年将儿童期消瘦比率减少到并维持在 5%以下:**2014 年有近 8%(5 000 万)的五岁以下儿童被归类为消瘦儿童, 其中属于严重消瘦的估计有 1 600 万。全球而言, 这些儿童有一半以上生活在南亚地区。<sup>14</sup>

#### 四. 实现农业生产力和小规模粮食生产者收入翻番: 可持续发展目标 2, 具体目标 2.3

21. 小规模粮食生产者在全球农业和粮食生产中占比很高。经营两公顷或更少土地的农民仅管理着 12%的农业土地, 但他们生产的粮食占世界粮食总价值的 80%

<sup>10</sup> 见 WHO/NMH/NHD/14.4。

<sup>11</sup> 见 WHO/NMH/NHD/14.5。

<sup>12</sup> 见 WHO/NMH/NHD/14.6。

<sup>13</sup> 见 [http://gamapserver.who.int/gho/interactive\\_charts/mdg4/prevention/atlas.html?indicator=i0](http://gamapserver.who.int/gho/interactive_charts/mdg4/prevention/atlas.html?indicator=i0)。

<sup>14</sup> 见儿基会、世卫组织和世界银行,《儿童营养不良的水平和趋势》。

以上。大多数小户农民集中在亚洲(75%)，9%在撒哈拉以南非洲，7%在欧洲和中亚，4%在拉丁美洲和加勒比，3%在中东和北非。

22. 过去的农业发展努力使得农业生产率大大提高，人们因而得以依靠相对有限的农业土地增长来养活不断增长的全球人口。不过，进展在各地大小不一，且常常伴随着社会和环境代价，从而降低了影响力并威胁到可持续性。按照定义，农业发展如果不能惠及以农业为生的人，不能增加他们获得资源和资产的机会，使其更多地参与市场并进入价值链，则不可持续。

23. 有很多办法可用以逐渐发展更可持续、生产率水平更高的农业。研究和创新为变革和更好地了解生态系统的功能和服务提供了技术要素。有各种技术和方法可用以改善土壤健康和加强碳封存，提高水和能源的使用效率，保持粮食供应链效率，减少粮食损失和浪费，并保护生物多样性。

24. 土地作为生计来源影响着人权和经济权，并常常与社会、文化特征和权利密切相关。土地争端往往导致暴力冲突，对减贫努力、发展、建设和平、人道主义援助、灾害预防和灾后恢复、城市和农村规划造成不利影响。粮食无保障、气候变化和快速城市化等新出现的全球问题也促使人们重新关注国家和私人行为体利用、控制和管理土地的方式问题。

25. 农村人口在多大程度上能公平、有保障地获取自然资源，从而生产粮食用于自身消费并增加收入，这个问题至关重要——他们的生计往往取决于能在多大程度上获得和控制土地、水、森林和渔业资源。对自然资源的保有权不充分和无保障经常导致极端贫困和饥饿。相反，土地保有权有保障通常会让农民增加投资，带来产量提高和土壤退化减少的结果。

26. 世界粮食安全委员会 2012 年核可了《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》，这是一个通过多部门办法进行保有权治理的全球性框架，涉及习惯保有权、市场、投资、税收、气候变化、自然灾害、冲突和解决争端等多方面的内容。《自愿准则》与可持续发展目标的至少 14 项具体目标直接相关，并利用技术和创新挖掘潜力，如规范土地、渔业和森林资源可持续管理特别规划。

27. 《自愿准则》为全世界许多多边组织的工作提供支助，并引发了通过双边合作和南南合作进行的政府对政府倡议、政府对民间社会组织伙伴关系以及各国政府之间、民间社会组织之间和私营部门公司之间的合作伙伴关系。各合作伙伴正在与联合国人类住区规划署(人居署)的土地问题全球捐助者工作组和全球土地工具网等涉及土地问题的全球和区域平台开展协调，推动执行《自愿准则》，并对其在可持续发展目标框架内的执行情况进行评估。在这方面，各国正在增强能力，以便将《自愿准则》与非洲土地政策倡议的土地政策框架和准则联系起来，并在

泛非层面促进有效的土地政策，提供公平、有保障获得土地的机会，以便各国加速实现《2030年议程》所载相互关联的各具体目标。

28. 平均而言，妇女约占发展中国家农业劳动力的45%，高度参与了粮食和经济作物生产。然而，常常由于当地传统和社会文化因素的原因，所有区域的妇女都比男子更难获得生产性资源以及与土地、牲畜、劳动力、技术、教育、推广、金融服务和决策有关的机会。无论在发达国家还是发展中国家，大多数土地保有制度中都存在土地分配方面性别差距巨大、权力高度不对称、土地治理结构薄弱的问题，并在租赁和管理安排方面有各种不同的不成文习惯规则、价值观和做法，加之各种相互冲突的宗教、法定和法律安排。

29. 要改善负责任土地治理，就必须从根本上改变看待性别的方式，并将治理工作从田间上升到政策主流层面。目前正在努力设计促进性别平等的政策工具和激励办法，使妇女有更多机会获得自然资源和服务，并为此提高她们的领导能力和技术技能，增加她们进入市场和农业食品价值链的机会，开发节省劳力和提高生产力的技术。

30. 要减少土地权利方面的性别差距，可通过法律改革、联合所有权和土地认证方案等方式加强妇女的土地权，通过重新分配式土地改革、微型地块和集体地块等方式向妇女转让土地，提高妇女在正式和非正式的土地相关机构包括行政机构中的代表性和决策权，并制定法律扫盲方案。然而，要让妇女更多地参与土地和地貌发展并参与决策，就必须更广泛地收集和分析按性别分列的数据，从而形成必要的证据基础，以制定有效、包容的政策和方案，并监测发展干预措施对农业部门两性的影响。

31. 参与式发展的总体目标是加强社会和经济边缘化人口的参与，从而不让一个人掉队。然而，与供应链支助相关的干预措施往往缺乏连续性且流于分散。要推进生产率变革，就必须采取综合办法发展价值链，通过价值链发展平台汇集所有行为体，重点关注多层次增值观，同时大力强调中小型企业发展。农业企业应带动社区参与，以促进更强大、更包容的供应链，消除不平等的权力关系，为此应允许小农户和小加工户融入当地和区域市场，并确保他们的权利得到保护和促进。

32. 富有竞争力的农产品加工业应能充作一个平台，推动包容的可持续发展，创造就业机会，促进基础广泛的包容性增长，并实现产品消费基础的多元化。它将使脆弱群体得以追求社会和经济赋权，改善他们获得食物的机会并提高其复原力，从而使之能够生产更多粮食满足自身需要，并据此满足他人需要，进而获取额外收入。

33. 农业企业的运作涉及整个粮食供应链，因而有潜力消除不平等、实现有利于穷人的目标。在农民与农产品加工业之间建立更紧密的联系并推动集群和联合体，

则能改善粮食安全和社会保障，增加农民、农场工人及其家庭的实际收入，改善当地和全球市场准入，提高供应链效率，并有助于减少物质损失。

34. 要提高生产力，就必须注重发展能够明确支持小规模农业生产者和企业家的需要、捕捉和增加农场企业、收获后企业和农场外企业价值的合作社、农民和商业协会、科学组织和妇女协会。这是协助那些既保持可持续生产、又不牺牲产量的小农户克服高营销成本和利用市场潜力的一个重要先决条件。

## 五. 确保建立可持续粮食体系：可持续发展目标 2，具体目标 2.4

35. 实现到 2030 年消除饥饿的目标取决于到 2020 年能否遏制土地退化、毁林和荒漠化，养护和恢复陆地生态系统，例如森林、湿地、旱地和山区。有必要采取复原力强的可持续农垦做法，以提高小农户的生产力，并推动农场外就业和有计划迁徙活动，以支持可消除土地压力的粮食获取办法，同时应对可能影响粮食安全的挑战。此外，随着土地利用、粮食体系和生态系统服务供应越来越多地受到城市化趋势的影响，农村繁荣和农村-城市土地的可持续性正在越来越多地被视为可持续城市化的一个组成部分。

36. 任何确保可持续粮食生产的办法都必须包括一个多功能的土地使用系统，能够基于某一特定的土地和资源可持续生产力，生产更大的生物量。<sup>6</sup> 通过在有保障的粮食生产与高度的环境复原力两者之间进行协调，例如在耕种体系中引入肥料树，或利用土壤养护植物篱来尽可能减少土壤侵蚀，复合农林业的做法成功显示出多功能性。有类似设计的农业系统不仅能提供农业产品，而且还能确保生产性资源和投入的维护，从而为当地和邻近地区提供其他生态系统服务。采用联系办法管理水资源能够缓和及改善水、植被和土壤资源，同时考虑到不断变化的环境和社会经济条件。

37. 农业和粮食体系既受害于、也驱动着气候变化。农业土地使用和森林砍伐对大气中温室气体的积聚负有 20% 至 30% 的责任。反过来，气候变化的影响损害了地球上穷人的农业生计。为了加强抗御气候变化影响的能力并确保粮食安全，向更可持续的农业和粮食体系转变将变得越来越有必要。

38. 2015 年在巴黎举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议的成果凸显了气候变化对粮食安全的不利影响。《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》着重指出了保障粮食安全和消除饥饿与气候变化影响之间的联系。大约有 90% 的国家在自行确定气候变化的推动因素时已将农业部门纳入考虑范围。可持续的农业和土地利用做法能创造三方面共赢的局面——提高小农户生产力，改善农村生计和营养；建立抵御气候变化的能力；减少排放和增加碳储量。必须对农业和粮食政策进行系统性变革，以确保这些政策以人为本并与气候相容。



由于存在严重的知识缺口，因此必须继续研究杂草、虫害和疾病，包括动物疾病，以应对气候变化。

39. 随着越来越多的人认识到营养是实现可持续发展目标的关键，评估饮食模式日渐以其促进健康的特点和缓解气候变化的能力为依据。不同的饮食模式驱动着不同的生产体系，并留下不同的排放和资源足迹。<sup>15</sup> 越来越多的证据表明，对环境影响较低的饮食模式往往与健康相伴。<sup>16</sup>

40. 与各国政府和合作伙伴开展的复原力建设工作表明，取得成功的关键因素包括：明确了解当地情况、地貌和生计，以便恰当确定干预措施；规划工作中以社区及包括妇女和弱势群体在内的民众为中心，从而形成强烈的自主意识；将性别平等、保护和营养纳入各级方案规划、实施和监测。

41. 鉴于需求规模大，应对气候变化的能力和减少灾害风险方案的制订一直是过去三年来创新工作的优先领域。新做法已通过检验并在推广之中。例如，粮食安全气候韧性基金试点为危地马拉和津巴布韦的 1 000 户家庭提供财政支助，帮助他们为应对厄尔尼诺并减少其可能影响做准备；这是首个在气候冲击发生之前使用气候预测触发社区行动的体制机制。对在尼日尔和苏丹的基金所作成本效益分析显示，根据气候触发预测尽早采取行动能使应急反应费用降低 50%。

42. 土壤退化和水短缺也是保持和加强全球粮食生产的主要制约因素。加大力度种植用于生产能源和粮食的作物已导致自然资源以较其恢复更快的速度被消耗。过度发掘资源造成植被和土壤严重退化、土壤养分枯竭、水井和河流的供水不足，进而导致能够生成能源的有机物质(生物物质)进一步减少。这一恶性循环损害了环境健康，威胁着粮食安全。<sup>17</sup>

43. 要可持续地增加农业产出，就有必要努力以综合方式管理土壤和水资源，同时还将源自污水污泥、堆肥和废水等安全有机废物的水和养分纳入生物物质生产周期。<sup>18</sup> 为植物生长和粮食生产提供媒介的土壤对供应清洁水及抵御水灾和旱灾也至关重要。土壤还是最大的陆地碳储存库。保全土壤有助于适应和缓解气候变化，而土壤受侵蚀会导致基础设施受损害甚或破坏。因此，适当地维护和管理土壤会对实现可持续发展目标 2、6、13 和 15 产生影响。

<sup>15</sup> 见国际粮食政策研究所，《2015 年全球营养报告：采取行动并实行问责，以推进营养与可持续发展》(2015 年，华盛顿特区)，英文本第 xxv 页，可查阅 <https://www.ifpri.org/publication/global-nutrition-report-2015>。

<sup>16</sup> 见粮农组织，《碟子、金字塔、地球：国家健康和可持续饮食指南的动向：现状评估》(2016 年)，可查阅 [www.fao.org/3/a-i5640e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i5640e.pdf)。

<sup>17</sup> 见 Hiroshan Hettiarachchi 和 Reza Ardakanian 编著，《环境资源管理和关联做法：全球变化背景下的水、土壤和废物管理》(2016 年，瑞士施普林格出版社)。

<sup>18</sup> 见 <http://flores.unu.edu/good-practice-examples-and-future-research-needs/>。

44. 在渔业部门，小规模生产者对确保粮食安全和消除贫穷发挥着关键作用。小规模渔民提供近一半的全球海产品供应，但仍然在市场准入和资源获取方面处于不利地位。渔业部门在总体上的发展，加之政治或经济影响力更大的其他部门(例如旅游业、水产养殖、农业、能源、采矿、工业、基础设施发展)造成的压力加大，导致水生资源减少，水生生境、生态系统和小规模渔业社区的可持续生计受到威胁。野生渔业的全球渔获量 30 年来一直处于持平或下降状态。水产养殖弥补了这一不足，其复合增长率为 9%，产品供应目前约占海鲜消费量的一半，预计将在 2030 年或更早占到全球海鲜消费量的 60%。

45. 全球和区域气候变化将与决定资源分布和生态状况的许多其他因素相互作用，影响海洋渔业部门满足未来消费水平的能力和表现。不论对海洋渔业还是内陆渔业来说，面临的挑战都是在气候波动和气候变化的动态环境下以可持续的方式管理鱼类种群和生态系统，进而实现最大限度地增加渔获，同时又不损害未来的产量，并确保公平分配利益，特别是对小规模生产者的公平，因为 90% 以上直接依赖于商业捕鱼业价值链的生产者属于小规模渔业子部门。这就特别要求增强小规模渔业社区的权能，使他们能参与决策进程，对渔业资源的可持续利用负起责任。

46. 随着国际营养大会后续行动的展开，加之粮农组织渔业委员会近期核可《在粮食安全和消除贫穷范围内保障可持续小规模渔业国际准则》，人们越来越关注鱼类在营养和粮食安全中的作用。

47. 在可持续粮食生产体系中，粮食损失和浪费仍然是令人严重关切的问题，但同时也是一个采取行动的契机，进而可对粮食体系的可持续性产生重大影响。全球粮食损失和浪费是气候变化的一个主要推动因素，约占全球温室气体总排放量的 8%(每年 36 亿吨二氧化碳当量，外加每年 8 亿吨源自土地使用变化的二氧化碳当量)。全世界目前有近 30% 的农用土地生产的粮食最终从未有人消费。从能源使用的角度来看，全球粮食体系消耗的能源有 38% 被用于生产最终被损失或浪费的粮食。

48. 虽然生产更多加工食品的趋势越来越明显，导致加工层面产生更多废物，但也可以将这一趋势视为减少浪费和损失的契机。例如，只有 50% 的工业加工鱼类最终变为食物，但通过简单的创新型技术，可以低成本地从大型鱼类身上被视为废物的部分中提取微营养素，供人类消费，从而提高铁、锌、钙等微营养素的消费水平。

49. 食品加工可以大力借助现有的财力、人力、实物资本和社会资本，以此提高弱势群体对外部冲击的复原力。在食物链的收集(收获后)和加工环节采取干预措施可以对粮食安全产生重大影响：

(a) 使原材料增值，潜在地增加小规模食品加工者的收入，增加农民从农产品中得到的回报；<sup>19</sup>

(b) 利用各种当地食品，促进地方经济和国家的独立、自给自足和粮食主权；

(c) 提供农场外就业机会，使弱势群体的生计多样化；

(d) 增加家庭和社区各级的粮食供应，为此减少收获后和储存损失；

(e) 增加城市和农村穷人获得粮食的机会——例如，在撒哈拉以南非洲，收获后谷物损失每年总值可达 40 亿美元，损失的粮食可满足至少 4 800 万人的年度最低粮食需求；<sup>20</sup>

(f) 通过延长上架寿命解决粮食的季节性和易腐蚀问题，从而促进社区一级的粮食供应；

(g) 提供建立工会和合作社的平台，同时通过技术、基础设施和知识，促进和强化不同弱势群体的统一声音。

## 六. 维持农业的遗传多样性，促进资源获取和惠益分享：可持续发展目标 2，具体目标 2.5

50. 除了努力提高农业生产力和消除饥饿之外，人们还在为减少生物多样性丧失造成的长期后果进行越来越多的努力。作物遗传多样性对于加强农业复原力、防止不断变化的环境条件对作物造成大规模破坏至关重要。然而，人类活动造成生物多样性过去 50 年来加速丧失——高达 75% 的作物遗传多样性已经消失，现在仅有 40 种作物在满足 95% 的全球粮食能量需求，其中的五种谷类作物就供应了全球能量摄入的 60%。

51. 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》是可持续管理粮食和农业植物遗传资源方面唯一具有法律约束力的国际协定。通过促进养护和可持续利用植物遗传资源，该《条约》阐明了在气候变化的背景下可持续农业与自然资源管理之间的重要联系。

52. 关于获取遗传资源和分享惠益的国际制度是可持续发展目标 2 具体目标 2.5 的基础，由《生物多样性公约》、《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》以及《粮食和农业植物遗传资源国际

<sup>19</sup> 见 Stephen Morse、Nora McNamara 和 Moses Acholo，“可持续生计做法：理论与实践评析”，地理论文第 189 号(2009 年，联合王国雷丁大学地理系)，可查阅 [www.reading.ac.uk/web/FILES/geographyandenvironmentalscience/GP189.pdf](http://www.reading.ac.uk/web/FILES/geographyandenvironmentalscience/GP189.pdf)。

<sup>20</sup> 见易卜拉辛基金会，“非洲农业：从满足需求走向创造财富”（2011 年，突尼斯），英文本第 4 页。

条约》和《遗传资源的获取以及对遗传资源的利用所产生惠益公平公正分享问题波恩准则》<sup>21</sup> 等补充性文书组成。

53. 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》的获取和惠益分享多边系统推进各国相互开展必要合作，为培育和农业研究目的交换植物遗传资源，以提高农业生产的复原力和促进可持续农业。该多边系统目前有 180 多万次的作物存入，自 2007 年以来已转移了 320 多万次存入。通过这一多边系统，《条约》可促进实现可持续发展目标的具体目标 2.5 和 15.6，这些具体目标与养护、获取和分享遗传资源惠益有关并与爱知生物多样性目标 13 和 16(见 UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, 附件，第四节)一致。获取和惠益分享也被列入关于在《联合国海洋法公约》之下就国家管辖范围以外区域的海洋生物多样性问题签订一项具有法律约束力的国际文书的谈判的议程。

54. 作为一项主要的利益分享机制，《粮食和农业植物遗传资源国际条约》的利益共享基金重点关注为发展中国家的小农户和当地育种者提供支持，使当地种子和作物适应不断变化的环境和社会需求，从而维持他们的生计。该基金支持发展中国家各机构制定战略计划，通过利用遗传多样性应对气候变化，培育有气候适应力的作物品种。基金还支持各研究机构开展能力建设，共同开发和转让有关生物多样性养护、育种和基因组研究的技术。自 2009 年以来，共有 200 多个机构和 40 个国家参与，并在培育有气候适应力的作物方面得到了支持。基金作为《条约》供资战略的一部分，是为更方便、透明、高效、有效地供资以开展《条约》活动而设立的一个关键机制。

55. 小规模家庭式农民、土著粮食体系和传统土著知识可从根本上促进环境可持续性和农业系统的遗传保护，守护对当地生态和土地能力的了解和细致入微的适应，并通过复杂的、结合了地方知识、传统产品和现代技术的创新型土地管理技术，维持边缘土地的生产力。

56. 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》关于农民权利的第 9 条确认了农民为发展和养护作物多样性所作的努力和巨大贡献。《条约》建议各国采取措施，以特别确保：保护传统知识；平等地参与分享利用植物遗传资源所产生的惠益的权利；参与关于养护和可持续利用植物遗传资源的国家决策的权利；留存、使用、交换和出售从田里留存下来的种子的权利。根据该《条约》，各国更充分地认识到农民权利的重要性，并为实现这些权利分享经验和知识。

---

<sup>21</sup> 见 UNEP/CBD/COP/10/27, 第 X/1 号决定。

## 七. 执行手段

### 投资：可持续发展目标 2，执行手段 2. a

57. 《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》推动会员国做出承诺，为增进粮食安全和营养加大努力，特别注重投资于小农户和女性农民以及农业合作社和农民网络。<sup>22</sup> 联合国系统应发挥核心作用，支持将世界粮食安全委员会最近核可的《农业和粮食系统负责任投资原则》<sup>23</sup> 纳入各国的国家政策、立法和投资规划。

58. 投资环境呈现的一个特点是出现了新的供资来源，包括越来越多的私人基金会和投资基金。新的融资机构正在出现，如哥本哈根绿色气候基金和各开发银行，包括由中国领导的亚投行以及由巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非(金砖国家)运营的新开发银行。

59. 国际金融机构，特别是全球和区域开发银行仍是粮食和农业的重要资金来源。2014 年，在粮食和农业领域为公共部门提供资金的前三大贷款机构为世界银行(超过 30 亿美元)，亚洲开发银行(约为 12.6 亿美元)和国际农业发展基金(农发基金)(7.13 亿美元)。国际金融公司和欧洲复兴开发银行是私营部门的最大贷款机构，分别为粮食部门和农业分配了超过 13 亿美元和近 10 亿美元。预计国际金融机构提供的农业贷款将继续增加。例如，非洲开发银行计划从 2017 年开始，在未来 10 年内将农业投资增加两倍，从每年 7 亿美元增加到 24 亿美元。<sup>24</sup>

60. 为协助落实 20 国集团 2009 年所作承诺而在 2010 年设立的全局农业及粮食安全计划现在已进入第七个年头，并继续在农业投资格局中发挥重大作用。迄今为止，该计划已收到总额约为 13 亿美元的认捐，包括为其“公共部门窗口”提供的 10 亿美元，用以协助开展全部门国别规划活动确定的国家主导方案，如非洲农业发展综合方案；还包括为其“私营部门窗口”提供的 3 亿美元，以提供长期和短期贷款、信贷担保和权益，支持私营部门开展农业发展和粮食安全活动。该计划预计将于 2016 年年底前再次邀请有关方面提出计划书，预期还将再分配 1.5 亿美元。

### 贸易：可持续发展目标 2，执行手段 2. b

61. 2015 年 12 月在内罗毕举行的第十届世界贸易组织部长级会议成功达成了一项部长级宣言和六项部长级决定，其中关于出口竞争、对发展中国家的特别保障机制、为粮食安全目的进行公共储备以及棉花的 4 项决定具体提及农业。重要的

<sup>22</sup> 见第 69/313 号决议，第 13 段。

<sup>23</sup> 可查阅 [www.fao.org/3/a-ml291e.pdf](http://www.fao.org/3/a-ml291e.pdf)。

<sup>24</sup> 见粮农组织、农发基金和粮食署，《实现零饥饿》。

是，关于出口竞争的承诺规定立即取消发达国家的出口补贴权限，只有少数农业产品除外，而发展中国家直到 2018 年底时才需要取消此类补贴，并在某些情况下将以更慢的速度取消。关于其他形式的出口政策(出口信贷、粮食援助和国家贸易组织)，决定中的规则不那么严格，但也力求最大限度地减少此类政策可能产生的扭曲贸易影响。

62. 部长级会议在其关于公共储备的决定中重申了世贸组织 2014 年 11 月 27 日总理事会决定先前达成的协议，其中规定各成员应避免通过世贸组织争端解决机制，质疑发展中成员出于粮食安全目的，通过现有的公共储备计划为传统主食作物提供扭曲贸易国内支持时履行义务的情况。在关于特别保障机制的决定中，部长级会议授权开展一项工作方案，就这一问题进行谈判，但同时重申，发展中国家将有权诉诸此类机制。

63. 世贸组织贸易便利化协定(见 WT/MIN(13)/36 或 WT/L/911 和 WT/L/940)规定世贸组织成员应履行具有约束力的义务，提高边界程序的透明度和效率，这为减少国际贸易的时间和费用提供了机会。便捷地处理贸易交易对企业的国际竞争力至关重要，特别是在农产品贸易方面，因为此类产品的上架寿命短，对时间具有敏感性。

#### **价格波动和粮食商品市场：可持续发展目标 2，执行手段 2.c**

64. 城市和农村的低收入粮食消费者特别容易受到粮食价格和收入波动的影响，因为粮食占其家庭开支的很大一部分，往往在 60% 以上。城市的快速增长和日益严重的城市贫困致使人们对城市粮食安全和供应及分配系统感到担忧。

65. 可预测的贸易环境(如可持续发展目标 17，具体目标 17.10 所设想的)有助于促进长期投资，从而进一步提高国家的生产能力。因此，市场准入(包括一国出口产品的外国市场准入和进口产品的国内市场准入)状况作为一种执行手段，是贸易效力的重要决定因素。在发达国家、发展中国家和最不发达国家，对进口货物实行的关税随着时间的推移在逐渐降低。这一全球趋势的主要驱动因素是在多边贸易制度下实现的逐步自由化以及区域贸易协定下的优惠市场准入近期的扩大、单方面关税自由化和非互惠优惠办法。

66. 二十国集团在 2011 年发起的农产品市场信息系统是改善农业市场透明度的关键机制之一。作为一个多机构平台，该系统旨在加强国际粮食市场透明度，在市场出现不确定时促进政策协调。它通过与参与国密切合作，完善了现有市场预测和政策信息，并通过公开的数据库向公众开放；支持各国在收集、分析和传播数据方面采用更加完善的方法；为更好地了解和监测市场动向提供新的洞见；通

过其全球粮食市场信息小组和快速反应论坛，促进参与国之间的政策对话和相互学习。<sup>25</sup>

## 技术

67. 以农业为主要侧重点，采用新办法在农村领域利用信息和通信技术(信通技术)，这能够促进农业和农村发展。改善获得信息的机会可以帮助农业利益攸关方作出知情决定，以最有成效和最可持续的方式使用现有资源。在一个日趋知识密集型的部门中，在正确的时间、以正确的形式、通过正确的渠道获得正确的信息，对从事农业和相关领域工作的人的生计可产生决定性的影响。

68. 信通技术有巨大的潜力，可推动经济增长、促进气候智能型农业、改善生计并提高农业价值链的效率。可用以促进电子农业的信通技术包括基于因特网的应用程序、遥感工具和数据分析技术，还包括广播、电话、电视、数据网络、移动电话和卫星。在以其他形式收集数据无法成功或存在高风险时，目前在使用基于手机的移动脆弱性分析和绘图系统来支持决策。经常也使用核技术来评估土壤退化和因侵蚀造成的土壤流失情况，评估水土保持战略的有效性，以及对水、土壤和空气污染进行补救。<sup>26</sup>

69. 卫星成像系统提供了越来越多的数据和信息，被用以监测农业生产，及早发现恶劣天气情况和自然现象引发的灾害。在发生灾害和出现复杂的人道主义紧急形势时，卫星通信有助于开展协调，这对迅速了解损害程度，就粮食、水和其他必需品作出复杂的规划至关重要。在这种灾难性事件中，卫星导航和定位技术对跟踪和追查粮食安全工作不可或缺。

## 八. 使全球努力与《2030 年可持续发展议程》协调一致

70. 在 2012 年在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会上，秘书长发起了零饥饿挑战。挑战根植于五个结合起来可消除饥饿和各种最严重的营养不良、建立包容性可持续农业系统的要素，为实现共同愿景汇集不同的利益攸关方，并将饥饿问题的主调从绝望转变为积极的决心。

71. 零饥饿挑战使多个行为体为了共同的愿景而团结起来，通过综合办法和粮食体系转型，建设一个没有饥饿、营养不良和农村贫困的世界。2015 年 5 月至 10 月，联合国系统以“零饥饿挑战：联合起来，建立可持续世界”为主题参加了 2015 年米兰世博会，突出强调了自己为实现千年发展目标、促进对话、提高公众对粮食安全和营养、农村发展和自然资源可持续管理的认识而开展的合作努力。

<sup>25</sup> 见 [www.amis-outlook.org/](http://www.amis-outlook.org/)。

<sup>26</sup> 原子能机构开展了大约 50 个水和土壤管理方面的国家、区域和区域间技术合作项目。

72. 零饥饿挑战包含的各种相互关联的综合性要素也为实现《2030年议程》所载可持续发展目标2提供了灵感。挑战自通过以来做出了调整，以确保与所有可持续发展目标完全协调一致。零饥饿挑战的五个要素如能纳入由国家主导的目标执行战略，必将消除饥饿，并广泛惠及一系列其他目标。目前已有167个会员国、50个非国家行为体和成千上万的个人表示将致力于实现零饥饿。

73. 2014和2015年，由23个联合国部门、机构、基金和方案以及布雷顿森林机构、经合组织和世贸组织组成的秘书长全球粮食和营养安全高级别工作队以支持零饥饿挑战为重心开展工作。2016年1月，该工作队公布了一系列行动和政策咨询说明，以确保在概念上保持一致，推动执行并监测进展情况。

74. 为了应对《2030年议程》和《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》带来的新挑战，全球粮食和营养安全高级别工作队更新了其职权范围，以与《2030年议程》保持充分一致。工作队侧重于提供政治领导，促进其23个成员的统一和一致。它将就与实现涉及粮食和营养安全、可持续农业和粮食体系的可持续发展目标相关的问题在联合国系统内提供高级别政策协调和统一，从而在各实体之间实现协同增效，支持国家一级的实施工作，并协助提供执行手段。

75. 可持续发展问题高级别政治论坛是《2030年议程》后续落实和评估工作的核心平台。该论坛为执行和跟进基于科学的决策提供政治领导、指导和建议。其2016-2017年周期的主题是“在不断变化的世界中消除贫穷和促进繁荣”，因此将需要在其2017年第五届会议上深入评估可持续发展目标1、2、3、5、9和14。

76. 世界粮食安全委员会是联合国的一个包容性政府间委员会，汇集了全球粮食安全和营养领域的各利益攸关方，以加强协调和政策一致，实现人人享有粮食安全和营养。委员会进程的包容性使得各国政府、民间社会组织、私营部门、联合国系统、国际农业研究机构和金融机构都能参与其中。其讨论活动由一个独立的多学科高级别专家小组提供支持。

77. 2015年10月，世界粮食安全委员会核可了促进长期危机中的粮食安全和营养行动框架，以解决最脆弱群体的需求问题。委员会还决定将执行《2030年议程》定为其工作中心，并设立了可持续发展目标问题不限成员名额工作组，以确定委员会应如何在其任务规定的范围内支持各国执行《2030年议程》，支持可持续发展问题高级别政治论坛评估在实现涉及粮食安全和营养的目标方面取得的进展。定于2017年10月在罗马举行的委员会第四十三届会议将提交一份关于委员会参与推进《2030年议程》的提案，供各方核可。

78. 2016年4月，大会宣布了2016-2025年联合国营养问题行动十年(见第70/259号决议)。该“十年”是基于《营养问题罗马宣言》及其《行动框架》宣布的，大会在决议中促请粮农组织和世卫组织确定和制定2016-2025年工作方案，其中



应包括世界各地所有利益攸关方的贡献，并利用联合国营养问题常设委员会等协调机制以及世界粮食安全委员会等多方利益攸关方平台。

79. 为了更好地协调联合国在营养方面开展的工作，确保联合国系统胜任其使命，《联合国全球营养议程》在 2015 年启动，以协调确保粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织等与营养有关的联合国各机构的工作协调一致。<sup>27</sup>

80. “增强营养”运动是一个由国家主导、涉及多个部门和多个利益攸关方的运动，其共同目标是战胜营养不良。截至 2016 年 7 月，已有 57 个国家和印度的两个邦承诺开展增强营养运动。为这些国家主导的努力提供支持的有 3 000 多个地方、国家和国际民间社会组织、在增强营养企业网络中协作的 169 个国内公司和正在所有 57 个国家设立的联合国增强营养网络，还有汇集了双边捐助者、基金会和开发银行，以确保营养始终是发展优先事项的增强营养捐助者网络。活跃在运动所有层级的营养倡导者正在越来越有效地显示投资于营养的合理性，同时利用预算分析活动收集的证据，倡导更多、更好的公共财政支出。

## 九. 结论和建议

81. 要优化农业在确保粮食安全和改善营养状况中的作用，就必须采用超越着眼于提高农业生产力和增加收入的干预措施的全面方法。随着在推动农业生产力和小农户收入翻番、确保可持续粮食生产体系、保持农业的遗传多样性等方面努力的展开，确认农业的多重功能比以往任何时候都重要。采取协调行动，以实现可持续地生产、加工和分配当地种植的可食用农产品，这有可能确保粮食安全和营养，减少损失和浪费，改善土地和土壤质量，保护生态系统和遗传多样性，加强对气候变化的抗御力。为此，谨提出以下建议以供审议：

- (a) 执行社会保护政策和措施，确保粮食供应和营养安全；
- (b) 利用食物供应链和更多地使用经“生物强化”的主要作物，以改善营养；
- (c) 采取更多行动解决城市贫困人口的饥饿和营养不良问题；
- (d) 推动将营养和促进健康饮食纳入国家粮食和农业政策与投资计划的主流；
- (e) 加大努力，以提高生命最初六个月的纯母乳喂养率；
- (f) 推动围绕营养、农业和农村发展问题的政策和方案，与各方特别是合作伙伴开展必要的互动和包容性对话，为采取多部门办法和进行有效提升创造有利环境；

<sup>27</sup> 《2015 年联合国全球营养议程》，可查阅 <http://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2015/06/UN-Global-Nutrition-Agenda-2015.pdf>。

(g) 增加小农户，特别是妇女、青年、土著人民和弱势群体获得信贷和其他金融服务、市场、可靠的土地保有权、培训、知识和负担得起的技术的机会；

(h) 加强妇女的土地权利，提高她们在与土地相关的正式和非正式机构中的代表比例；

(i) 开展土壤和水资源综合管理；

(j) 增强小规模渔业社区的权能，使他们能参与决策进程，对渔业资源的可持续利用负起责任；

(k) 减少粮食损失和浪费，以有效支持更可持续的粮食体系；

(l) 尊重土著人民的权利，确认传统知识和种子供应系统的作用；

(m) 增加对可持续农业、土地管理和农村发展的公共和私人投资，给地方小农户带来惠益；

(n) 改善市场和贸易系统的运作；

(o) 确保针对更广泛的粮食和营养指标，收集按性别分列的数据和汇编性别统计数据。