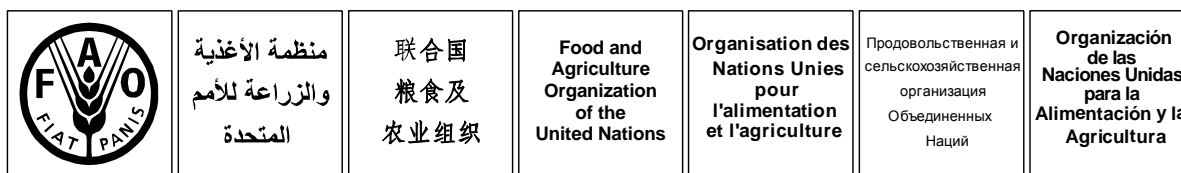


2012 年 5 月



# 农业委员会

## 第二十三届会议

2012 年 5 月 21-25 日，罗马

### 全球趋势及粮农组织工作面临的未来挑战

2012 年 1 月，粮农组织启动了“战略思考进程”，以确定粮农组织今后的战略方向和优先重点。该进程的主要目标是支持制定粮农组织的主要战略和各项计划文件，包括修订《2010-2019 年战略框架》，编制《2014-2017 年中期计划》，并进一步调整《2012-2013 年工作计划和预算》。目前正采取广泛的参与性办法，包括与职工开展磋商；请战略专家小组提出意见；与其他伙伴组织开展讨论；以及广泛与成员国开展对话。

本文件提交农业委员会，作为与粮农组织技术委员会的首次对话。本文介绍了确定为变革主推手的主要全球趋势和这些趋势引发的主要全球挑战，这些挑战可能是粮农组织今后工作的优先重点，包括：

- 提高农业、林业和渔业生产，加大其对经济增长和发展的贡献，同时确保以可持续方式管理生态系统，制定适应和减缓气候变化的战略
- 在粮食价格不断上涨且呈高价位波动的背景下，消除粮食不安全、营养匮乏和食品不安全问题的
- 促进粮食消费和营养结构合理化

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。  
粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

- 在城市化和农村结构变化的背景下，提高小农、林业工人、渔民等农村地区居民 – 尤其是女性居民的生计水平
- 确保在地方、国家和国际各级建立更公平、更具包容性的粮食和农业系统
- 提高生计手段在农业和粮食安全遭受威胁和冲击时的恢复力
- 在国家、区域和全球各级加强治理机制，满足粮食、农业、林业和渔业系统的需求

将在确定未来粮农组织战略目标和经审查的战略框架时考虑各项主要挑战，并考虑到 2012 年各区议会提出的关于主要挑战的区域特性。

农业委员会针对主要挑战而提出的建议将与其他技术委员会的建议整合，以指导在经审查的战略框架范围内编写本组织总体工作计划。

### 征求指导意见

在经审查的战略框架基础上编写本组织总体工作计划这项工作，将根据具体技术特点进行，因此征求农业委员会提出以下指导意见：

- a) 根据农委的职责并考虑到粮农组织愿景和目标及主要全球趋势，就本文中确定的各项主要挑战在多大程度上与技术优先重点相一致提供咨询意见；
- b) 建议应将哪些技术特点纳入每一项确定的主要挑战，以及在经审查的战略框架背景下制定各项行动计划和其他计划的过程中应考虑到哪些技术特点。

## 引言

1. 粮农组织安排了一项进程，促成编制了修订版《2010-2019 年战略框架》及《2014-2017 年中期计划》<sup>1</sup>。该进程还将为进一步调整《2012-2013 年工作计划和预算》提供参考。在调整该文书的同时，还在开展其他有关权力下放的主要举措，并努力完成制定《粮农组织革新图变近期行动计划》。粮农组织领导机构将在 2012-2013 年期间审查这三项工作（见附件）。此进程的第一步是，为编制正式文件指明主要方向和内容，供粮农组织领导机构审议。

2. 为编制这些文件，总干事发起了一项广泛的参与性“战略思考进程”，工作包括：吸引职工参与并开展磋商；请战略专家组提出意见；与其他伙伴组织开展磋商；以及广泛与成员国开展磋商和对话。

<sup>1</sup> CL 143/13，第 7 段及 CL 143/REP，第 13 段 c)

3. 本文件所述全球趋势和主要挑战是此进程的第一步，是为了推动在各区域会议期间与成员国初步开展非正式磋商和对话。各区议会议根据本区域优先重点和特点针对主要挑战提供的反馈，有助于编制战略目标草案和经审查的战略框架纲要提交 6 月份理事会第一四四届会议审议。

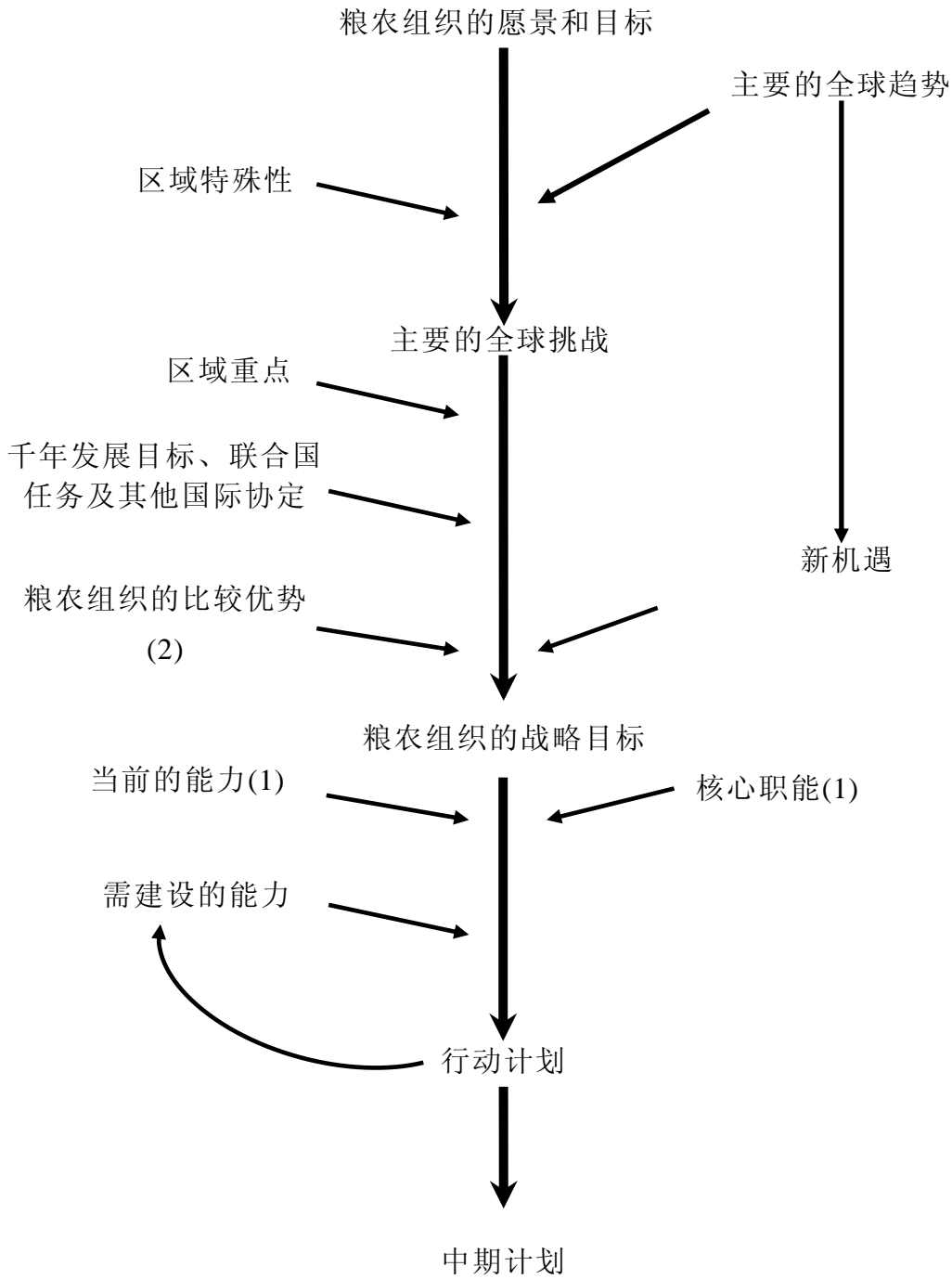
4. 同样，向农业委员会介绍这些全球趋势和主要挑战以征求其技术上的反馈意见，从而有利于在经审查的战略框架基础上制定行动计划和其他计划。2012 年 11 月理事会第一四五届会议将审议这些行动计划和其他计划的纲要及其他技术委员会的建议。

### A. 战略思考进程

5. “战略思考进程”包括不同的步骤和组成部分，详见图 1。该进程由一系列主要步骤组成，顶端是领导机构确定的粮农组织愿景和全球目标，末端是《中期计划》所体现的运作计划。

6. 要求在推进“战略思考进程”的过程中就每个步骤制定特定任务。本文尤其分析了此进程的前两个步骤，即：a)确定哪些主要的全球趋势是推动变革的主要力量；以及 b)这些趋势引发了哪些可能是粮农组织今后工作的重点领域的主要全球挑战。

图 1: 战略思考进程



- (1) 将重新审议
- (2) 与非政府组织等其他组织相比

## B. 愿景和目标

7. 领导机构批准了粮农组织的愿景和各项全球目标，并将其作为当前《战略框架》的一部分。<sup>2</sup>这三项全球目标为：a)减少遭受饥饿的绝对人数，逐步确保建设一个所有人在任何时候都能获得充足、安全而富有营养的食物的世界，满足其过上积极、健康生活的膳食需要和食物偏好；b)通过增加粮食产量、加强农村发展及改善可持续生计，消除贫困，为所有人推动经济和社会进步；以及c)为了当代和子孙后代的利益，可持续管理和利用自然资源，包括土地、水、空气、气候和遗传资源。

8. 粮农组织需要安排工作，帮助各成员国在国家一级实现这些目标，并在区域和全球两级共同实现这些目标。

## C. 主要的全球趋势

9. 为确定并选定粮农组织应重点关注、以推动实现其全球目标及成员国选定的优先重点的工作领域，分析了两组外部趋势：a)宏观经济、社会、经济和政治背景；以及b)一些会左右国际形势的主要全球趋势，这些形势决定着世界在近期内的走向及农业发展动向。这些全球趋势将对粮农组织的总体授权领域产生直接影响。

### C.1. 宏观经济、社会和政治趋势

10. 已确定并描述了少量有着广泛经济和政治影响的背景要素或宏观趋势，包括：人口动态、全球金融危机、增长和贫困、不断变化的地缘经济平衡、结构性失业问题 – 尤其是年轻人的结构性失业、全球新兴中产阶级、透明度和信息，以及各种潜在的灾害（政治不稳定加大了可能性）。对这些宏观趋势的概述(英文版)作为本文件的网络版附件公布到农委第二十三届会议的网站：[www.fao.org/bodies/coag/coag23/en/](http://www.fao.org/bodies/coag/coag23/en/)。

### C.2 对粮农组织授权领域产生直接影响的主要全球趋势

11. 全球局势在迅速发生变化。在全球化的推动下，社会和经济力量对我们的世界产生了深远的影响。这些趋势改变着农业和农村生活所依存的经济和社会环境，带来了大量的机遇，同时也引发了各种新问题和新需求。必须解决这些问题，满足这些需求才能实现预期的全球目标。虽然目前存在多种重要的全球趋势，但有很多不同的办法来加以描述和界定，其中一些办法与农业和农村生活尤其相关。目前制定的第一项任务是，确定与农业尤其相关的各种主要趋势，对其加以描述和界定，并了解其如何影响农业和农村生活。在确定这些全球趋势时，考虑到了各区域办事处提供的相关区域特殊性。随着各区域会议审议工作的推进，其他新出现的相关区域特殊性将进一步对这些趋势进行调整。

---

<sup>2</sup> C 2009/3, 第 53-54 段

12. 由于审查了有关此总体主题的近期文献，加上粮农组织“趋势小组”<sup>3</sup>开展了工作，因此确定了9项主要全球趋势。需要将这些趋势纳入分析范畴，因为它们与粮农组织的愿景和目标尤其相关，而且会直接影响农业和农村生活。对这些趋势的完整说明（英文版）作为本文件的网络版附件公布到粮农组织网站 [www.fao.org/bodies/coag/coag23/en/](http://www.fao.org/bodies/coag/coag23/en/)。

### 1) 粮食需求不断增加，粮食消费模式正向更多畜牧产品、植物油和糖转变

13. 全球粮食需求受人口、经济增长和城市化的驱动而不断增加，发展中国家尤其如此。预计这一趋势在未来几十年将持续下去，到2050年粮食总需求将会增加70%。同时，膳食结构正向更多畜牧产品（鱼等）、植物油和糖（需求相对较少）转变；由于通信技术的发展，城市与农村人口的生活习惯不断趋同，更是强化了这一趋势。这三类粮食占发展中国家29%的粮食总消费。预计这一比重到2030年会进一步增至35%。然而，这些变化并不具普遍性，在区域间及国家间，各产品类别在粮食总消费中所占比重差异很大。新的消费模式也表明加工食品的重要性增加，为附加值和创收活动创造了新机遇。

14. 尽管全球趋势如此，营养不良和营养失调的人口还是很多，需要为他们提供价格合理的粮食。据估计有9.25亿营养不良的人口，而约有20亿人口微量营养素失调或受“隐性饥饿”困扰。

15. 减少粮食损失是满足这一增长需求并缓解粮食生产压力的一项重要方法。据估计，在加工、营销和消费阶段损失或浪费了1/3的粮食总产量。

16. 另一个重要问题是，随着城市化发展，粮食不安全将日益成为一个城市问题，这一问题会越来越明显且具有政治敏感性，需要采取不同类型的干预措施。同时，通过市场和政治行动，该问题还会加大消费者在食品质量和安全特点方面的发言权并增多他们的选择。

17. 最后，超重和肥胖人口是发达世界和发展中世界面临的一个越来越重要的新问题。这一情况正成为一个受关注的重要健康问题。

---

<sup>3</sup> Piero Conforti, 农业及经济发展分析司； Vincent Gitz, 营养及消费者保护司； Alexandre Meybeck, 助理总干事办公室； Astrid Agostini, 投资中心司司长办公室； Jennifer Nyberg, 副总干事； Sally Bunning, 土地及水利司； Olivier Dubois, 环境、气候变化及生物能源司； Sylvie Wabbes Candotti, 紧急行动处； David Palmer, 环境、气候变化及生物能源司； Audun Lem, 产品、贸易及销售处； Ewald Rametsteiner, 森林政策处； Salomon Salcedo, 拉丁美洲和加勒比区域办事处； Andoniram Sanches, 拉丁美洲和加勒比区域办事处； David Sedek, 欧洲区域办事处； Sumiter Broca, 亚太区域办事处； James Teft, 非洲区域办事处； Nasredin Elamin, 近东区域办事处

## 2) 竞争加剧，自然资源质量和数量下降，生态系统服务减少

18. 2050 年的趋势表明，农业土地、水、森林、海洋捕捞和生物多样性资源日益匮乏。这是因为人类活动急速增加，自然农业资源的压力日益增大，从而有可能以一种有害的方式改变地球的生态功能，同时，总体经济的可持续性也愈发难实现。粮食与非粮食类产品对自然资源的竞争一直都存在，但竞争的性质和强度过去十年在若干方面已有极大转变，这一趋势未来还会持续下去。用于生物燃料生产的谷物和油菜籽消费增加，作为石油化学产品替代品的其他用途（如生物量）消费也增加了。

19. 这一竞争会与粮食生产争夺资源，进而影响粮食价格，但也会为农村部门提供额外的收入机会，加大农业对经济活动的贡献。城市扩建、基础设施、工业、矿业、粮食生产、生物能源和非食品原材料、木材、第三产业产品及其他产品加剧了土地竞争。自然资源的消耗意味着生态系统服务的环境社会成本和经济成本增加，小农的恢复力减弱，而脆弱性增加。该过程降低了社区和国家确保食品安全和改善农村人口生计的能力。

20. 这些问题均与以下方面的困难选择有关：在可持续性与生产之间的选择、对使用自然资源生产不同的产品的选择、对不同生产方法的选择等。应在国家、区域和国际各级加强治理机制，以在相互冲突的需求与机遇之间取得适当平衡，并实施健全的自然资源产权框架。

## 3) 能源安全和能源匮乏

21. 国际能源机构表示，2008-2035 年期间全球一次能源需求将增加 1/3，其中很大一部分需求将来自当今的发展中国家。按相对重要性排列的化石燃料、煤、石油和天然气在当前的公共政策下预计能满足 81% 的需求。生物量等可再生能源 2011 年占能源总需求的 16%，这一数字预计还会增加。传统用途的木材能源增加，对健康带来了严重影响，还会造成毁林，此外，经合组织国家将其用于现代供暖和电力生产，这会增加新造林地的压力。

22. 随着发展中国家人口和人均收入的增加以及农业产品全球贸易对运输需求的增加，能源需求与获取之间的差距将会在现有基础上快速扩大。据估计，约 1/5 的世界人口难以获得电力。石油和天然气的生产成本也会增加，在价格上进一步加大消费者的压力。高昂的能源价格将会对世界农业生产成本和粮食安全造成不利影响。

23. 农业与能源密切相关，但这一关系的性质和关联度会因时期不同而有所差异。由于机械化、肥料生产、改良加工和运输的需要，化石燃料在农业中的使用促

进了世界粮食生产。因此，能源与粮食价格之间联系紧密，而且近期生物燃料使用的增加进一步强化了这一关联。2050 年世界需要增加 70% 的粮食产量，其中大部分将来自农业集约化。在粮食生产方面，由于能源需求上涨，且对化石燃料依赖性的增加，引起了人们对可持续性、粮食安全和气候变化不利影响等问题的关注。因此，必须适当考虑到今后的农业发展方式。特别是，农产品链必须逐渐摆脱对化石燃料的依赖，这样才能以较少且更清洁的能源为世界供应粮食。因此，农业也会成为全球减缓和适应气候变化战略的一个重要内容。生物能源可成为该战略的重要部分，同时也是经济活动和农村收入的额外来源。

#### 4) 粮食价格上涨，价格高位波动

24. 近几年来，上涨的粮食价格及其短期但广泛的多变性（波动性）引发了世界对威胁粮食安全问题的关注，多年来因商品价格降低而产生的成就感也随之消散。直到 2006 年，算上通货膨胀，全球粮食成本在过去三十年已几乎降低一半。长期内农产品实际价格下降得益于科技进步和相对较缓的需求增长。近期的价格上涨及其高波动性可能归咎于若干因素，包括供给冲击、库存少、能源价格上涨、一些国家为应对粮食危机而采取了贸易限制以及全球需求增加。各种估算显示，这些情况在短期内不会改变，价格可能因此保持在与过去几十年相比相对较高的水平上，而且已观察到的高位波动还会持续下去。从长期来看，供需关系仍具有不确定性，并主要取决于两个广泛的进程。一方面是全球需求的发展以及替代性非粮食农业产品产量的潜在增长，其中全球需求会受到发展中世界经济增长和人均收入增长的强烈影响。另一方面是如何针对这一需求增加粮食供应。尽管粮农组织的基准预测表明，根据对产量增加及土地扩展和用水率的合理假设，应该有可能满足粮食需求，但其中的不确定性太多，尤其是因为由环境问题而带来了额外的限制因素。必须在投资、技术创新和政策方面做出大量努力，支持可持续农业发展，才能实现所需的产量。此外，供需发展将会出现因地区而异的情况，这意味着贸易有可能会增加。

25. 价格高位波动带来的大部分是不利影响，因为市场参与者难以提前进行规划，也难以适应波动的市场信号。长期高昂的商品价格可惠及全世界的生产商和粮食净出口国，但也会对全世界的消费者产生不利影响，增加贫困消费者的粮食不安全度，并对净进口国的宏观经济造成不利影响。这些积极影响和不利影响使得很多发展中国家在 2008 年开始实施政策，以限制贸易和/或管制国内价格。

#### 5) 农业结构改变、农业产业化和粮食生产全球化

26. 粮食生产系统在过去几十年的发展特点是农业、渔业和林业与其他经济活动之间的整合度增加。复杂且多样化的农工生产链的出现表明，对初级产品的需求出现了质变和量变，各部门和人群之间的收入分配也是如此。因此，生产资源的分配



也有所改变，大规模初级生产者和小规模运作不断增加。在土地充沛的地区，尤其是拉丁美洲、东欧、中亚、南亚以及最近才涌现的撒哈拉以南非洲的部分地方，大规模农业种植公司数量在不断增加，这些公司的资本密集度大，以获取劳工和农业服务的合同安排为基础。这一趋势源自规模经济的发展，同时也是为了挽救市场在信贷和保险方面的失败，以及抵消生产链中的市场势力。

27. 这些变化与发生在农产品加工业部门的变化相似，在该部门，包括木材类企业在内的大型农企越来越集中于粮食产品的生产、分销和零售。这种纵向整合发生在大规模、复杂的全球价值链发展过程中的国家和全球层面，并在很多情况下，有越来越多的跨国公司参与其中。农产品加工业发展以及外国在发展中国家的参与程度日益加深可能会产生多重结果。一方面，这些变化会为经济活动和增长带来新的机遇。另一方面，在某些情况下这些变化也可能导致本地公司被淘汰，并使小型初级生产商遭遇困境，因为它们难以满足数量方面的要求以及更苛刻的质量标准。这可能会导致生产链的微型经济环节支离破碎。此外，这些结构转型过程改变了市场的运行，以及国家层面和国际市场上价值链不同参与者之间的租金分配。再者，粮食系统必须应对不同社会部门迥异的需求和需要。所有这些潜在不利情况都是对政策、公共产品和良好治理的重大新挑战，而政策、公共产品和良好治理正是提高市场准入和市场透明度所必需的，有利于小型家庭农场的发展和农民的福祉。同时，这些不利情况也为产品差异化和增值活动(包括遵守食品安全法规)带来了新机遇。要成功地实施所要求的政策需要强有力的治理，而其成功实施将决定发展中国家农业产业化的最终结果。

## **6) 农业贸易模式和贸易政策不断变化**

28. 在过去 10 年中，农业和渔业贸易主要呈现三种趋势：

- a) 贸易成交量大幅增加，但如果没有高度保护主义，贸易量可能更高。按价格不变计算，农业出口总量从 1961-1963 年的 35 亿美元上升到 2009 年的约 1,100 亿美元，预期这一趋势还将继续。这种增幅表明，区域内贸易和远距离国家之间的贸易都有所增加。发展中国家更积极地参与这种贸易扩张。
- b) 一些主要农产品在贸易流中的产地和目的地发生了根本性的变化。较贫穷的发展中国家，特别是最不发达国家成为了大型净进口国，而拉丁美洲、东欧和亚洲的新兴经济体则成为了大型净出口国，特别是在谷物和油籽方面，削弱了经合组织国家的作用，预期这一趋势也将继续。

- c) 政策日益开放，同时推动了一系列区域优惠协定，近几年来这些协定比多边协调更为重要。虽然难以预测多哈谈判所产生的多边贸易协定的发展前景，但情况不容乐观。此外，由于 2008 年发生了粮食危机，一些国家，尤其是拉丁美洲、东欧和亚洲的一些国家实施了保护主义措施来控制国内粮食价格，并通过商业和贸易政策加强了政府的作用。

29. 这些趋势在未来可能会扩大，并带来和/或加剧一系列贸易问题，例如：  
a) 产品差异化和对安全问题的担忧日益加大，将导致各国加强使用标准，包括自行设立的标准。政府和私营部门的相对作用也必定会发生变化；  
b) 诸如产品碳足迹等主题将变得越来越重要，环境问题也因而可能转化成贸易法规；  
c) 在发展中国家，贸易对粮食安全的影响以及商业政策的重要性将日益增加；  
d) 农产品部门的企业规模日益扩大，生产链也越来越复杂，这将引发对市场势力的担忧，并呼吁采取行动加以管制；以及  
e) 处于市场进出口两端的大型新兴农业国在最近日益进入公众视野，改变了国际市场的结构和运行。

30. 这些问题中的大多数都是各国必须应对的复杂政策问题。这意味着有关贸易事项的政策研究和政策建议将扩大范围，触及与关税保护和补贴有关的传统主导问题之外的问题。发展中国家需要为这些新的挑战作好准备。

## 7) 气候变化对农业的影响将越来越大

31. 如今气候变化的影响是显而易见的，尽管可能会采取减缓措施，但该影响预期仍会在未来几十年继续加剧。气候变化已经对农业、森林和海洋渔业产生影响，预期这些影响还将扩大，影响的程度在各个分部门和区域之间会有所不同。政府间气候变化专门委员会（气专委）2007 年的报告显示，气候系统的变暖是毫无疑问的，一些排放设想方案预计每 10 年将会升温 0.2 摄氏度。

32. 全球变暖将以多种方式影响农业，包括：  
a) 很可能增加极端炎热天气、热浪和强降水的发生频率；  
b) 可能增加热带气旋的强度；以及  
c) 很可能导致高纬度降水增加，可能导致大多数亚热带地区降水减少。

33. 气候变化对极端天气的影响正在得到广泛讨论。然而，2011 年 12 月发布的题为“管理风险、极端天气和灾害以推动气候变化适应”的气专委特别报告证明，一些极端天气是人为影响导致的，包括大气中温室气体的浓度增加。

34. 干旱地区、山区和沿海地带等脆弱环境中的脆弱社区和人们尤其容易受到影响。气候变化的不利影响还会影响粮食安全，特别是已经处于粮食不安全状态下的一些最脆弱国家。这些影响将在不同区域和国家之间出现很大差异。农业方面的减缓战略、气候变化适应和增加恢复力得到越来越多的关注，需要在国家、区域和全球各级采取强有力的集体行动。

**8) 作为农业生产力及产量增加主要来源的科学和技术逐渐成为私有产品，并且整个过程由私营部门主导**

35. 全球农业生产和生产力增长中的大部分是按每公顷产量增长计算的。在此过程中，谷物和油籽是产量增长的主要部分。然而，指数收益率从 1960 年的 3.2% 减少至 2000 年的 1.5%。此外，产量趋势因区域不同和谷物不同而有很大差别，表明现代品种和相关技术创新的影响并不均衡。对农场生产力提高原因的一项观察表明，未来产量的增加将大大依赖适应品种和改良品种的培育、适当分布和利用。生物技术作为农业创新的主要来源，已使“技术空间”向私营部门方向转移。

36. 尽管世界各地在农业研发上的公共投资已从 1981 年的 160 亿美元增加到 2000 年的 230 亿美元，但私营部门的投资增幅更为迅速，2000 年已增加到 160 亿美元，占投资总量的 40%。农业研发的总投资集中在少数几个国家。公共投资中约有 50% 是在美国、日本、中国、印度和巴西这五个国家；私营投资中的 93% 发生在发达国家。生物技术专利产品带来的机会、市场规模及市场准入便捷都说明私营部门为何进行大量投资，且这些投资都集中于粮食和以市场为导向的生产条件。随着知识产权保护文书变得更为规范，所需投资规模不断增加，且科学的复杂性也使加强管理能力变得十分重要。这些趋势很可能会得到巩固。科学的架构以及政策与科学之间的互动变得更为重要和开放。这些是粮农组织的重要工作领域，可以在与国际农业研究磋商组织的密切合作下开展。需要特别加强国家研究机构，制定与科学和创新有关的公共政策，并增加公共投资及与私营部门的合作，以便更协调统一地利用创新潜力，增加发展中国家的粮食生产，并促进减贫。

**9) 发展环境不断变化：人们越来越认识到集中治理的重要性，并致力于国家主导的发展进程**

37. 在过去 10 年中，发展环境在许多方面发生了变化。一方面，在国家和国际层面上，人们越来越认识到包括私营部门、民间社会、非政府组织和各基金会在内的广大利益相关者都有参与讨论的正当话语权。目前新的机制正在建立，以吸引这些利益相关者的代表参与决策过程和实施联合制定的活动。人们还进一步认识到，为实现全球、区域和国家发展目标，而不仅是为了实现粮食安全和减贫，需要农业部门以外的广泛行动者的参与，进一步扩大利益相关者的范围，纳入不同的观点和利益。加强对性别和环境等跨领域问题的关注进一步提高了复杂性，因此需要改善和加强治理，建立更有效、高效和负责任的体制，加强参与程度、公平性、透明度和循证的信息和决策。

38. 第二项重要变化是，已普遍认识到成功的发展过程需由各国自行推动并享受成果，而且这需要协调一致的国家战略和计划。在之前举行的一系列国际论坛上都

明确地表达过这一观点（罗马 2002 年、巴黎 2005 年、阿克拉 2008 年和釜山 2011 年论坛）。这种全新的发展环境提出了新的政策和体制要求，但同时也为国家、区域和全球各级的行动创造了新机遇，这会对各多边组织，尤其是对粮农组织产生重要影响。

#### 10) 自然和人为灾害及危机导致脆弱性不断加剧

39. 粮食和营养安全受到的多重威胁及其造成的累积不利影响，以及冲击和饥饿间的明确关联都表明当前粮食生产系统较为脆弱，容易受各种灾难、危机和冲突的影响。过去几年来，灾害严重影响了数百万人口的生活和生计，对穷人和政治上边缘化的人群影响尤为巨大。大规模毁灭性灾害（如 2010 年 1 月的海地地震和 2010 年 7 月巴基斯坦的洪灾）的影响表明，灾害风险和贫穷之间密切相关。2011 年非洲之角的干旱危机突出了自然灾害和冲突环境间的关联，这些更加剧了干旱的影响。2011 年，澳大利亚发生的洪灾、新西兰的地震，以及在日本肆虐的地震、海啸和核危机都严峻地表明，发达国家同样受到自然灾害的影响。

40. 全球范围内，成百上千起不太引人关注的、与气候多变性有关的小型灾害也造成了巨大的破坏和损失。过去 20 年来，报告会对人体和自然资源产生不利影响的地区显著增加。这些事件都表明在一系列风险动因的影响下会持续造成灾害，而冲突会使灾害加剧。风险动因包括管理危害的生态系统（如湿地、红树林和森林）恶化；相对贫穷严重；以及城市和区域发展管理不善。另外，社会赖以生存的技术系统和生态系统的复杂性及两者之间的相互依赖性也会造成新出现的风险和脆弱因素。跨界植物有害生物和动物疾病发生率增加并蔓延至其他地理区域，与之相关的风险也不断增加。

41. 全球化加大了各种新出现风险（包括粮食/商品价格上涨和波动、金融不稳定和就业机遇）对人们的影响，并使风险变得愈发频繁；新的脆弱性模式会引发不同规模的连锁系统故障，这会极大地加剧不利影响。如果没有适当的政策响应，风险会变成给个人和社会造成巨大损失的结构性风险。面临主要灾害时，与拥有完善治理的富国相比，治理薄弱的穷国（尤其是面临复杂突发事件或长期危机时）人口死亡率更高，经济损失更大。

42. 需要制定粮食和农业部门战略指导，帮助各国遵守《兵库行动框架》，并减少和管理会加剧粮食和营养不安全脆弱性的多重危险和各项风险（尤其是对于最贫困人口而言）。需要在全世界、区域、国家和地方各级采取协调一致的干预措施，以帮助农民、牧民、渔民、林业工人和其他脆弱群体（根据粮农组织出版物《节约与增长》，预计至少有 25 亿小农）发展能力、预防各种威胁和冲击并恢复生计。为确保最基本的人权“充足食物和免于饥饿权”，降低和管理粮食和营养安全方面的灾害风险至关重要。

## D. 主要的全球挑战

43. 前文所述的全球主要趋势，以及粮农组织的愿景和目标，为确定成员国、发展共同体和粮农组织在日后面临的主要挑战提供了重要投入。确定机遇和挑战，并选择与粮农组织成员国尤为相关的部分，是界定粮农组织新的实质性优先重点的主要步骤之一。

44. 趋势分析得出的第一项结论是，农业、林业和渔业当前是、而且将会一直是实现可持续发展、经济增长和减贫的根本性手段，必须将其列于发展议程的核心位置。

45. 农业会以多种方式促进经济增长和发展。作为一种经济活动，农业是经济增长的主要来源，也是涉农产业和私营部门投资的主要推动力。在很多发展中国家，农业创造了约 30% 的国内生产总值。农业提供了粮食和农村就业机会，改善了全球贫困人口粮食安全状况。农业为农村经济中的小生产者、无地劳动者和其他社会部门提供了生计，也提供了环境服务。

46. 第二项结论是这些贡献，尤其是农业为粮食生产和经济活动所做的贡献，是在面临各种机遇和限制因素背景下完成的。人们的需求快速增加，对农业的要求也提高，而这些需求必须在可用的自然资源减少和环境关切限制因素不断增加的背景下得到满足。

47. 趋势分析的第三项结论是，发展为各国政府提出了重要的核心挑战：国家和全球限制因素不断增加，在此背景下，必须在各项相互竞争的需求之间寻求适当平衡。国家一级各项目标之间的最适当平衡取决于各国的政治环境以及预期目标。但是，在国家、区域和全球各级，良好的信息和分析有助于指导选择，而良好的治理机制对于将选择转变为决定和政策至关重要。为这些复杂进程做出贡献是粮农组织的一项重要职责。

48. 农业为发展做出了多方面的重大贡献，而且各国急需做出选择并在多项需求间寻求平衡。在此背景下，确定了如下主要挑战。

### **1) 提高农业、渔业和林业的产量及其对经济增长和发展的贡献，同时确保实现可持续生态系统管理和适应及减缓气候变化的战略**

49. 自然资源基础和生态系统服务是所有粮食和农业系统的基础，对其进行保护是使用时的首要原则。应对环境挑战、向绿色经济转型以及确保生产系统的社会和政治可持续性，是提高粮食和非粮食农业产量的前提。在此框架内，目标是发挥生物经济的潜力，增加农业、林业和渔业对经济发展的贡献，同时创造收入和就业机

会，并为家庭农场和农村地区的大量人口提供生计机会。生产系统可通过创新应对这一挑战，具体包括在可持续使用自然资源、减少污染和使用清洁能源的背景下，提高农业产量和效率、改善气候变化的适应和减缓以及提供环境服务。这就要求必须考虑到现有的权衡因素，并在各项因素间寻求适当平衡。平衡因各国情况而定，而且必须由国家牵头实现。

## **2) 在粮食价格不断上涨且呈高价位波动的背景下，消除粮食不安全、营养匮乏和食品不安全问题**

50. 充足食物权已成为日益被接受的价值观，引发了国家和国际两级粮食不安全的新关切，以及消除（尤其是在妇女和儿童中）饥饿和营养不良的承诺。为此，必须在国家、区域和全球各级的城市和农村人口中落实旨在改善粮食和营养安全的适当战略、政策和计划，并制定在合理时间段内消除饥饿和营养不良的明确目标。这些政策必须平衡短期和长期需求及限制因素，另外还得平衡农业生产利益（尤其是小农利益）和贫穷消费者的利益及需求。这包括在当地提供农业和水产养殖产品、非木材林产品以及畜牧产品（尤其是在家庭经营活动中），以改善获取途径，纳入和平衡当地产量和进口量的商业政策，以及改善食物获取途径的社会计划。此类政策的一项指导原则应是，短期内用来缓解脆弱性的措施不应影响粮食生产的长期目标。必须考虑到营养安全和质量，包括蛋白质和微量营养素。另外，减少整个过程中工业和商业环节发生的大量粮食损耗，可为国家和全球的粮食安全作出重大贡献。

## **3) 促进粮食消费和营养结构合理化**

51. 全球需求增长及其对环境和价格的影响、普遍的不恰当饮食习惯，以及相关的营养失调和健康问题都要求作出重大变革，以推广更可持续、更健康的饮食。要应对这一挑战，必须改变消费模式和习惯，包括减少粮食浪费。这需要采取一系列行动，包括行为和/或文化上的改变，重新界定粮食的真正价值（营养、象征意义和经济方面的价值），以及将营养问题作为核心关切纳入针对粮食系统的每项政策。

52. 需要加强有利于性别平等的教育和信息，并指出膳食制作、营养和健康之间的联系。相应地，需要更好地把营养概念纳入农业政策和项目中。需要确认供应链中的杠杆支点，以影响消费者以及整个食物链中的主要行动者（包括公共部门当局）的选择。需要进一步发展教育、健康和农业之间的相互关系，并将其内化到各种政策和计划中。

## **4) 在城市化和农村结构变化的背景下，提高小农、林业工人、渔民等农村地区居民 - 尤其是女性居民的生计水平**

53. 在城乡联系日益紧密的背景下，必须为不同社会群体、性别和年龄群体创造实现经济增长和改善生计的机会。需要设计和实施战略、政策、规范框架和计划，

从而为居住在农村地区的人们创造体面的就业机会和其他农村或非农村收入机会。在很多国家，这意味着之前一直忽视农业的政策将要形成新的平衡。为此，需要在地方和国家两级建立新的、更强有力的治理机制。

54. 减少每个国家不同区域和社会群体之间的收入不平等，尤其是消除性别不平等以及改善女性获得生产资源的途径，是重要的目标和挑战的主要组成部分。同样地，让年青人融入劳动市场也是一个重要目标。保护土地权利和其他自然资源，以及提供咨询和财政服务，对于促进转型和多样性从而开展多产的、具竞争力的活动十分重要。此外，必须实施支持小型家庭农场、合作社和农民协会的具体政策，尤其是帮助其更好地融入市场和生产链的政策，同时必须实施从农业转向其他可持续的农村和城市生计的撤离战略。这些政策将对不同区域和国家产生不同程度的影响并带来不同类型的干预措施。

#### **5) 确保在地方、国家和国际各级建立更公平、更具包容性的粮食和农业系统**

55. 国家、区域和全球各级的价值链组织和管制措施应有利于加强透明度、提高效率以及减少市场势力，从而使所有参与行动者能够发挥有意义的作用。推广包容性商业模式，确保产品标准符合真实市场需求，加强协会和合作社的能力并赋予其权力，以及改善市场信息均是重要的方法。此外，需要加强把小规模生产者纳入农业、林业和渔业生产价值链的工作。大部分区域均需要制定保护小农和农村社区免受土地集中化进程影响的土地权属政策。在国际一级，进口国和出口国需要特殊和有所差别战略和政策，以从贸易中受惠并努力实现其自身的粮食安全目标，同时考虑到其他国家的粮食安全需求。在这些目标当中，发展和利用区域市场是大部分区域的重要目标，向各国和各生产者提供援助以使其符合日益严格的国际标准也是重要目标之一，尤其是符合与食品安全以及动植物疾病相关的标准。

#### **6) 提高生计手段在农业和粮食安全遭受威胁和冲击时的恢复力**

56. 由于各种自然因素和人为因素日益相互联系，人们容易受到多种威胁和冲击的危害，这为农村人口带来了更频繁和更剧烈的影响，尤其随着人口密度日益增长更是如此。与财政稳定、就业机会和极端价格波动相关的经济冲击会导致收入损失和粮食不安全，若没有适当的政策响应，这些情况会成为结构性问题，造成巨大的个人和社会损失。采取手段管理风险和安全网来消除这些冲击的影响十分重要。遭受持久危机的国家尤其容易受影响，因为其体制和治理系统脆弱。发展和人道主义的战略、政策和计划需要考虑到日益影响人们生计的多种相互联系的风险，并减少和更好地控制这些风险，以帮助人们适应和更好地应对慢性和突发的威胁和冲击。旨在增强对气候变化的适应性和恢复力以及发展能力以应对植物和动物疾病（尤其是跨界疾病）的各种战略，是总体挑战的重要组成部分。

## 7) 加强治理机制以满足国家、区域和全球各级的粮食、农业、林业和渔业系统需求

57. 应对发展挑战是复杂的，因为这涉及多个部门和广泛的利益相关者，必须考虑到跨学科和跨界层面的问题，例如水资源和流域管理以及海洋中的蓝色经济资源。另外，由于全球化不断深入，必须通过有效且公平的一致行动来处理目前的不平衡情况，例如粮食不安全、对环境的影响、以及包括灌溉水、跨界流域和海洋资源等共同自然资源的可持续管理。此外，在地方、国家和全球各级提供适当的公共产品（包括服务、信息、知识和创新、循证政策建议、管理框架、行为守则、共同行动协议等）对于发展而言非常关键。出于上述原因，需要更强有力和更有效的地方、国家、区域和全球治理机制，这些机制必须透明、确保问责制和公平，并加强所有利益相关者的有效参与，尤其是在社会和/或政治代表性方面比较弱勢的利益相关者。

### E. 粮农组织的战略目标

58. 上述挑战以及其他因素将纳入考虑范围内，以界定本组织未来战略目标；这些其他因素包括相关的千年发展目标、已由联合国各领导机构批准的其他广泛任务、与粮农组织工作相关的国际协定、以及与承担农业和农村发展任务的其他组织相比粮农组织拥有的比较优势。挑选和界定战略目标时还将参考区域特殊性和区域会议确定的优先重点。这些战略目标将纳入提交 2012 年理事会第一四四届会议审议的经审查的战略框架纲要。

### F. 实现粮农组织的行动计划

59. 在 2012 年 6 月理事会审议之后，将在《战略思考进程》范围内再次审议新的战略目标，这将包括粮农组织全球协调员提出的建议和外部专家组进行的审查，以制定经审查的战略框架提交 2012 年 11 月理事会第一四五届会议批准。这还将包括粮农组织未来各项行动计划和其他计划的纲要，纲要将参考各技术委员会确定的技术特定和优先重点。

### G. 征求指导意见

60. 各技术委员会通过指导粮农组织工作的技术优先重点，在应对未来主要挑战以及为新行动计划和其他计划的制定提供投入方面发挥了关键作用。

61. 因此，请农业委员会：



- a) 根据农委的职责并考虑到粮农组织愿景和目标及主要全球趋势，就本文中确定的各项主要挑战在多大程度上与技术优先重点相一致提供咨询意见；
- b) 建议应将哪些技术特点纳入每一项确定的主要挑战，以及在经审查的战略框架背景下制定各项行动计划和其他计划的过程中应考虑到哪些技术特点。

## 附件：2012-2013 年领导机构会议规划文件和议题指示性路线图

日期	领导机构会议	文件
2012 年		
3 月 12-16 日	第三十一届亚洲及太平洋区域会议	《2012-2013 年和 2014-2017 年区域优先重点行动领域》 《权力下放问题》 《全球趋势及粮农组织工作面临的未来挑战》
3 月 26-30 日	第三十二届拉丁美洲和加勒比区域会议	
4 月 17-20 日	第二十八届欧洲区域会议	
4 月 23-27 日	第二十七届非洲区域会议	
待定	第三十一届近东区域会议	
5 月 7 日	计划委员会第一一〇届会议和 财政委员会第一四三届会议 联席会议	《近期行动计划 – 近期行动计划 2011 年年度报告和 2012 年方向》
5 月 7-11 日	财政委员会第一四三届会议	
5 月 21-25 日	农业委员会第二十三届会议	《全球趋势及粮农组织工作面临的未来挑战》
5 月 28-30 日	商品问题委员会第六十九届会议	
5 月 31 日至 6 月 1 日	计划委员会第一一一届会议和 财政委员会第一四四届会议 联席会议	《2010-2011 年计划实施报告》 《权力下放办事处的结构和运作》 《进一步调整 2012-2013 年工作计划和预算》 《已审查的战略框架概述》
6 月 11-15 日	理事会第一四四届会议	《2010-2011 年计划实施报告》 《近期行动计划 – 近期行动计划 2011 年年度报告和 2012 年方向》 《权力下放办事处的结构和运作》 《进一步调整 2012-2013 年工作计划和预算》 《已审查的战略框架概述》
7 月 9-13 日	渔业委员会第三十届会议	《已审查的战略框架概述》 《全球趋势及粮农组织工作面临的未来挑战》
9 月 24-28 日	林业委员会第二十一届会议	
10 月 15-20 日	世界粮食安全委员会第三十八届会议	

日期	领导机构会议	文件
10月8-12日	计划委员会第一一二届会议和 财政委员会第一四五届会议联 席会议	《已审查的战略框架概述》和《2014-2017 年中期计划》
11月26-30日	理事会第一四五届会议	
2013年		
3月18-22日	计划委员会第一一三届会议和 财政委员会第一四六届会议 联席会议	《已审查的2010-2019年战略框架》 《2014-2017中期计划》 / 《2014-2015年 工作计划和预算》
4月22-26日	理事会第一四六届会议	
6月15-22日	大会第三十八届会议	