



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

C

# 大会

## 第三十九届会议

2015 年 6 月 6—13 日，罗马

### 千年发展目标中 与粮农组织/2015 年后发展议程相关的 各项目标进展

#### 内容提要

2000 年确定 2015 年是实现千年发展目标的年份，千年发展目标涉及极端贫困和饥饿减半、减少儿童死亡率、制止艾滋病毒/艾滋病的传播等内容。千年发展目标是全球和国家发展工作的里程碑，推进让监督和评价成为一种文化的做法。2015 年 9 月联合国首脑会议上将批准一组新的目标即可持续发展目标。本文件介绍了实现千年发展目标，主要是与粮农组织职责相关的那些目标方面所取得的进展，说明这些进展导致制定一组新的可持续发展目标和 2015 年后发展议程，并介绍了与粮农组织工作直接相关的拟议目标。此外，本文件讨论了与新框架的实施、联合国的必要支持，包括粮农组织的支持相关的问题，目的是确保国家层面的成功实施。

#### 建议大会采取的行动

请大会审议在实现千年发展目标中与粮农组织相关的具体目标方面所取得的进展，并就实施 2015 年后发展议程向粮农组织提供指导意见。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

经济及社会发展协调员

Jomo Kwame Sundaram

电话：+39 0657053566

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。  
其他文件可访问：[www.fao.org](http://www.fao.org)。



mn424

## I. 千年发展目标中与粮农组织相关的各项目标进展

1. 千年发展目标是指导国际发展的第一个全球性框架。为实现 8 项目标争取到前所未有的支持，广泛利益相关方参与了筹集资源和促进所有层面采取行动以实现这些目标。《千年宣言》和千年发展目标促进了监测和问责文化。千年发展目标监测框架推进了发展决策，有助于增强统计能力和改善数据的提供。

2. 粮农组织促进在全球和国家层面实现千年发展目标，特别是千年发展目标 1-“消除极端贫困和饥饿”，千年发展目标 7-“确保环境可持续性”。粮农组织监测与千年发展目标 1 和 7 相关的 4 个指标，报告全球层面进展情况。

3. 千年发展目标 1 的第一个具体目标要求在 1990 至 2015 年间生活在极端贫困之中的人口减半。1990 年，发展中国家近半数人口每日不足 1.25 美元。2010 年这一人口比例降至 22%，提前 5 年实现千年发展目标中的减贫目标。同时，生活在极端贫困之中的绝对人数从 1990 年的 19 亿降至 2010 年的 12 亿。虽然总体成绩不错，但各地区减贫进展不一。东亚和东南亚等地区提前实现减贫目标，而非洲撒哈拉以南和南亚地区则未能如期实现目标。

4. 关于第二个涉贫目标即全体人民实现充分、生产性就业和体面劳动，发展中地区无报酬家务工作和自营就业的人数在就业总人数中所占比例从 20 年前的 67% 降至 2013 年的 56%。。在 2008 - 2013 年间，这一比例下降 2.8%，而此前 5 年（2003 - 2008 年）则下降 4 个百分点。脆弱就业人员比例高，这意味着广泛的非正式工作安排。此类工作人员通常没有适当社会保护、收入低、工作条件艰苦且其基本权利遭侵害。

5. 千年发展目标 1 中第 3 个具体目标要求在 1990 - 1992 年至 2015 年期间发展中国家饥饿人数减半。粮农组织最新估计数表明，2014 - 16 年全球有 7.95 亿人食物不足，比前十年减少 1.67 亿多，比 1990 - 92 年减少 2.16 亿。同一时期，全球食物不足发生率从 23.3% 降至 12.9%。1990 - 92 年之后，在进行监测的 129 个国家中，有 72 个发展中国家已经实现千年发展目标 1 中的饥饿减轻目标，有 9 个国家能够实现该目标。全球饥饿减轻目标是可以实现的；但是这需要在最高层面做出一致和持续的政治承诺，并需要制定综合行动方针。

引自《2015 年世界粮食不安全状况》

不同区域之间差异很大。有些区域在减轻饥饿方面取得快速进展：拉丁美洲及东亚和东南亚地区都已实现[.....]千年发展目标 1c 的饥饿减轻目标[.....]。高加索、中亚、北非、西非地区也实现了千年发展目标 1c 的目标。加勒比海、大洋洲、南亚、非洲南部和东部地区也取得进展，但速度太慢，未能实现千年发展目标 1c。

最后，中部非洲和西亚离饥饿减轻目标越来越远，这些地区目前食物不足人口比例高于 1990 年。

引文结束

6. 同时，2012 年全世界估计有 9900 万 5 岁以下儿童体重不足。这个数字占有 5 岁以下儿童的 15%，即大约七分之一。体重不足儿童人数比 1990 年的 1.6 亿估计数下降 38%。同时，据估计大约 1.62 亿 5 岁以下儿童有身体发育迟缓和认知发展迟缓风险。发育迟缓发生率从 1990 年的 40% 降至 2012 年的 25%，除非洲撒哈拉以南地区外，所有其他地区这一比例都下降。

7. 除食物不足发生率以外，粮农组织还报告了与千年发展目标 7 相关的 3 个指标：森林覆盖率；可再生水资源利用率；生物可持续限度内的鱼类种群比例。

8. 在 2000 至 2010 年间，全世界每年大约丧失 1300 万公顷森林，要么由于自然原因而被毁，要么由于土地改做其他用途。关于可再生水资源利用，北非和西亚阿拉伯半岛的提水量超过可持续限度，而其他地区的提水量则在可持续限度内。但是这些区域性数字掩盖了区域内及国家内的差异，多个国家中许多人们生活严重缺水地区。关于海洋资源，在生物可持续限度内捕捞的鱼类种群比例下降，这意味着过度捕捞问题越来越严重。1990 年之后，不可持续的枯竭的鱼类种群数继续增加，在 2008 年达到 32.5% 的高峰水平，然后在 2011 年降至 28.8%。

## II. 从千年发展目标到可持续发展目标

9. 2015 年的世界与 2000 年不同，因此普遍认为 2015 年后发展议程，包括一组可持续发展目标，不仅仅是千年发展目标的后续目标。虽然千年发展目标在动员所有层面采取行动以实现共同发展优先重点方面发挥了极其重大的作用，但是这些目标也遭致批评，批评其没有充分处理可持续发展的重要方面，批评其助长采用筒仓方式进行发展工作。成员国还坚持认为，导致采用一组新目标的进程应当更具包容性、参与性，由成员国本身推动和主导。

10. 当今世界所面临挑战相互关联、无法单独应对：粮食不安全，营养不良，气候变化，自然资源稀缺，能源问题，持续贫困等问题。所有这些问题都相互影响、互为因果。为了应对这些挑战，联合国可持续发展大会成果文件即“我们希望的未来”要求设立一个开放性工作组制定一组可持续发展目标，这些目标应当“注重行动，具有雄心，具有全球性，普遍适用于所有国家而又考虑到各国不同的国情、能力和发展水平，同时尊重国家政策和优先目标”。

11. 开放性工作组由联合国大会于 2013 年 1 月设立，于 2014 年 7 月提出了拟议可持续发展目标名单。该工作组的报告重申消除贫困和饥饿是最重要的优先

重点。该报告包括一个简要标题、17 项大目标、69 项具体目标，提出了以下综合愿景：消除贫困（目标 1），粮食安全、营养和可持续农业（目标 2），可持续利用和管理自然资源（主要是目标 12、14、15）。

12. 目标 1 处理所有地方、所有形式的贫困，包括绝对贫困和相对贫困，并明确社会保护、平等获取土地和其他资源、抵御能力是该项工作中的主要内容。粮农组织战略目标 3 和 5 中所反映的关键问题和相互联系也得到了体现。

13. 与千年发展目标方式不同，目标 2 提出了粮食安全、营养、可持续农业的综合愿景，大致与粮农组织战略目标 1、2、4 相同。该项可持续发展目标中的具体目标涉及粮食安全的至关重要的获得问题、营养不良的方方面面、小规模粮食生产者的生产力和收入、可持续和具抵御力的粮食生产系统、生物多样性和遗传资源的保持。其他可持续发展目标的各项具体目标对目标 2 予以补充，涉及土地权属、水资源治理、能源效率、粮食损失和浪费、气候变化、海洋资源、生态系统、生物多样性、森林、山区和土地/土壤。

14. 粮农组织的可持续发展观点，为改善农村生计集中可持续利用自然资源，小规模粮食生产者作为变革的力量和自然资源管理者发挥重要作用，所有这些都在工作组报告中得到充分反映。此外，工作组报告还确认粮食安全与环境之间的联系，并提出在可持续性的三个方面即经济、社会、环境方面实现平衡的具体目标。可持续发展目标还包括比千年发展目标更加广泛地推进可持续利用自然资源进行发展的内容，千年发展目标中只有一个目标（目标 7）涉及可持续发展的环境问题。

15. 里约+20 会议之后，粮农组织还使大家认识到，生态系统服务和自然资源在不同粮食生产系统中持续利用，因此不只是保护，还有可持续利用和恢复也至关重要。这种观点在工作组报告中得到全面阐述。除了可持续发展目标 2 之外，可持续管理和有效利用自然资源的目的还纳入具体目标 12.2 中。此外，还有 2 个可持续发展目标即目标 14 和目标 15，专门处理自然资源管理和利用，目标 14 涉及海洋和水生资源，目标 15 涉及生态系统与生物多样性、森林与山区、土地与土壤。

16. 工作组报告中的提议已得到成员国的批准，成员国认为这些建议达到了以下标准，即明确宏伟、变革性、普遍相关的一项议程及为 2015 年后发展议程的最后谈判奠定适当基础。还有重要工作要做，特别是要制定一个框架来衡量和监测这样一项宏伟的议程。拟议的大目标和具体目标数量很多，这带来巨大挑战。为制定指标而收集数据这项工作产生费用，支持在全球层面采用一致而可比的措施需要商定一组共同指标。一个便于管理的监测框架需要尽可能少的指标，主要

应当是成果指标。此外，由于可持续发展目标指标是全球性的，因此所有国家都需要报告这些指标，即使某些指标可能适合某个国家情况。

17. 一个严重制约因素是可用于支持监测可持续发展目标新指标的资源问题，关于可持续性许多方面的现有数据有限。在这方面，粮农组织承诺与成员国一起开展工作，支持制定对可持续发展目标进行适当、切合实际监测的一个框架的进程。

### **III. 全球层面实施 2015 年后发展议程： 从千年发展目标 8 到可持续发展目标 17**

18. 《2015 年后发展议程》将在 2015 年 9 月 15 - 27 日专门为此举行的国家元首和政府首脑峰会上通过。政府间商定的最终成果将概述财政和非财政方面主要实施手段，包括有助于加强贸易、技术转让、能力建设的措施和解决系统问题的措施。第三次发展筹资问题国际会议的成果将为实施手段工具包的最后确定提供信息，该次会议将于 2015 年 7 月 13 - 16 日在亚的斯亚贝巴举行。

19. 自发展融资进程开始之后，粮农组织一直全面参与该进程，强调长期饥饿和营养不良与贫困和自然资源退化有着密切的联系。世界银行最近进行的一项研究发现，生活在农村地区的极端贫穷人口的比例从 70% 增至 78%。消除农村贫困（主要通过推进可持续农业和粮食系统及确保获得社会保护机制）对于消除贫困、有效解决饥饿、粮食不安全、营养不良问题至关重要。

20. 自《蒙特雷宣言》和《多哈宣言》发布之后，粮食安全、营养、可持续农业问题通过以下手段解决：专门为此制定的国家和区域战略，包括《马普托宣言》、非洲农业综合发展计划、《拉奎拉粮食安全倡议》等，这些手段为制定全球农业和粮食安全计划奠定基础。全球农业和粮食安全计划是一个多方捐助信托基金，旨在为低收入国家的战略、包容性、循证农业投资计划提供资金。

21. 然而，在全球层面，迫切需要增加财政资源专门用于粮食安全、营养、可持续农业。为了取得成效，此类援助需要有一个良好环境，包括完善的政策框架、改善的治理、原则性强的伙伴关系、相互问责等。据 2011 年估计，在 2025 年之前消除饥饿所需增加的全球净投资额（农业和相关领域的公共投资增量）每年为 502 亿美元。

22. 虽然资金缺口巨大，但要考虑到若保持现状则代价更高。营养不足和微量元素缺乏造成的损失估计约占全球国内生产总值的 2 - 3%，相当于每年 1.4 - 2.1 万亿美元。同时，粮食和营养安全方面干预活动及农业投资属于成本效益最高的发展干预活动，带来多种社会、经济、环境效益。研究还表明，农业增长在减轻

贫困方面的效益比其他部门增长平均至少高一倍，在资源贫乏的低收入国家效益至少高 5 倍。

23. 根据千年发展目标 8 的经验教训建立新的全球伙伴关系来处理 2015 年后发展框架问题也至关重要。这要求履行发展援助承诺，包括但不限于官方发展援助、北南合作、南南合作、三方合作以及促进所有相关领域和部门多个行动方之间的伙伴关系。

#### **IV. 从千年发展目标过渡到可持续发展目标： 联合国支持国家层面的实施**

24. 为了支持各国实施 2015 年后发展议程，特别是为了确保从千年发展目标顺利过渡到可持续发展目标及促进采用协调一致的可持续发展方法，联合国系统正在讨论一系列可能的机构调整措施。2015 年后框架要求国家对可持续发展进行主导和问责。这意味着必须在国家、区域、全球层面采取综合、循证的政策制定方法，必须进行能力建设以确保一致、有效、包容性治理，必须建立及时跟踪进展所需的有效监测结构。

25. 为了有效支持变革性 2015 年后发展议程的实施，联合国需要进行注重结果的一致规划和管理，审议其结果框架和优先重点，并使结果框架和优先重点与可持续发展框架相结合。加强国家对政策制定和治理的支持至关重要，因为联合国各机构需要更好地满足国家需求，同时促进国家在实施工作阶段的主导作用。

26. 联合国系统根据其“符合需要”程序已开始审议其工作方法。这些工作正在通过联合国经社理事会对话及联合国行政首长协调委三大支柱（联合国发展集团、方案问题高级别委员会、管理问题高级别委员会）的讨论和改革进程进行，以审议联合国发展系统的运作及确定必要变革。

27. 联合国发展集团最近商定了联合国发展系统长期定位的共同愿景。经社理事会还决定就联合国发展系统长期定位进行一次透明、包容性对话，同时考虑到 2015 年后发展议程。这将导致在 2016 年通过下一次四年度全面政策审查，该次政策审查将确定联合国发展系统未来战略方向。联合国发展集团可持续发展工作组已经设立，旨在支持在 2015 年加快实现千年发展目标，同时推进成功实施可持续发展目标的准备工作。

28. 粮农组织在 2012 年发起了内部全面战略思考进程，目标是通过有效地将粮农组织的规范性工作转化成国家一级的影响，并利用粮农组织的全球知识支持成员国政策和投资方面优先重点，以改进粮农组织工作的交付和影响。在粮农组织各技术委员会（渔业委员会、林业委员会、农业委员会、商品问题委员会）和

世界粮食安全委员会（粮安委）等论坛确立的政策框架和其他产品尤其如此，这些框架和产品已通过粮农组织战略框架和战略目标开始实施。此类预先存在的体制反馈机制使粮农组织具备良好条件，能够对可持续发展目标实施进程及进展监测做出有效贡献。

29. 国家层面面临主要挑战。关键重点必然是提高权力下放办事处对于可持续发展目标的认识，确保粮农组织的代表和职工做好准备支持将可持续发展目标转化成国家主导的优先重点和计划。

30. 国别规划框架制定之后，粮农组织现在能够充分应对各国的优先需求，所采用方式应该能够调动和优化粮农组织所有有关单位的行动能力和知识，而不论这些单位设在何处。区域和分区域办事处相关技术官员、权力下放办事处的国别规划框架联络点网络和总部向驻国家办事处提供支持和协调作用，以确保拟议方法的全面性及达到关键质量标准，即粮农组织的结果对国家议程的相关性，实现这些结果的可能性，确保这些结果的潜在可持续性。

31. 粮农组织利用经审查《战略框架》、新战略目标、各项区域倡议及零饥饿挑战，对 2015 年后进程做出了更大贡献。因此，粮农组织《战略框架》的全面愿景在制定可持续发展目标及其各项具体目标时得到充分体现。

32. 结果，成员可能期待粮农组织在国家层面调整、实施、监测可持续发展目标方面向各国提供技术支持。增强能力及向权力下放办事处提供支持，可能是粮农组织在促进实施可持续发展目标方面的有效工作。为确保经审查《战略框架》与可持续发展目标相一致、该框架对国家层面实施可持续发展目标及监测进展直接做出贡献而采用的办法，可以视为将来粮农组织工作调整的一部分。

## V. 提请大会采取的行动

33. 提请大会：

- 审议实现千年发展目标方面所取得的进展；
- 就实施新发展议程和可持续发展目标向粮农组织提供指导意见。