



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

# 农业委员会

## 第二十七届会议

2020 年 9 月 28 日—10 月 2 日

## “手拉手”行动计划及主要进展

### 内容提要

“手拉手”行动计划是粮农组织推出的一项基于实证、国家牵头和国家主导的倡议，旨在加快推进农业和农村转型，消除贫困（可持续发展目标 1）和饥饿及一切形式的营养不良（可持续发展目标 2）。通过推动实现可持续发展目标 1 和 2（《2030 年议程》的基本目标），“手拉手”行动计划为实现所有其他可持续发展目标做出贡献。

“手拉手”行动计划旨在在国家层面提供全面发展援助，并认识到农业、农村和粮食体系转型在加快可持续发展方面发挥的核心作用。“手拉手”行动计划利用先进数据分析，整合地理空间、生物物理和社会经济数据，创建国家类型，各国政府及其伙伴可以利用这些类型确定能够产生最大影响的机会领域。

“手拉手”行动计划支持联合国秘书长的承诺，在联合国发展系统改革背景下，提供强化数据管理和分析、综合政策和技术服务、增强伙伴关系以调动执行手段，并扩大融资和投资，以加快行动，完成《2030 年议程》和可持续发展目标下的国家重点工作。事实证明，“手拉手”行动计划也是协调应对 2019 冠状病毒病疫情（COVID-19 疫情）对粮食体系运作影响的有效方法。

2019 年 10 月至 2020 年 5 月期间，15 个国家开始参与“手拉手”行动计划进程。每个国家都有一个专门工作组，负责在全组织内筹措支持。数据实验室和地理空间平台已经启动，以加强粮农组织实地工作的证据基础。目前正在建立强有力的监测和评价框架。首个基准影响评价将在 2023 年粮农组织大会之前发布。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

经济及社会发展部门  
首席经济学家

Máximo Torero Cullen 先生

电话：+39 06 5705 0869

## I. 引言

1. “手拉手”行动计划是粮农组织推出的一项基于实证、国家牵头和国家主导的倡议，旨在加快推进农业转型和农村可持续发展，消除贫困（可持续发展目标 1）和饥饿及一切形式的营养不良（可持续发展目标 2）。通过推动实现《2030 年议程》基本目标，“手拉手”行动计划为实现所有其他可持续发展目标做出贡献。

2. “手拉手”行动计划于 2019 年 9 月启动，以克服当前国际发展援助的局限性，包括工作零散、不成系统且未能解决发展行动之间的权衡问题。因此，“手拉手”行动计划不是设计成一个独立的计划，而是作为在国家层面提供全面发展援助的方法。“手拉手”行动计划响应《2030 年议程》的呼吁，采取面向市场、基于伙伴关系的办法，消除贫困、饥饿和一切形式的营养不良，同时促进自然资源可持续利用以及生物多样性和生态系统服务保护。

3. “手拉手”行动计划遵循六项原则：以最贫困人群为目标；根据农业经济潜力划分地域和战略；综合考虑农业食品体系各方面，充分了解替代干预措施的影响；收集关于现有捐助者干预措施的信息；开发地理空间平台；制定优先级衡量标准。最重要的是，“手拉手”行动计划的主要目标是加强国家自主性和加快进展的能力。

## II. 实施

### A. 国家选择

4. “手拉手”行动计划优先考虑 44 个无论是因为发展水平低还是因为长期人为或自然危机导致实现可持续发展能力有限的国家。粮农组织承诺利用自身资源支持这些国家。截至 2020 年 5 月 31 日，15 个受益国（布基纳法索、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、海地、基里巴斯和图瓦卢、老挝人民民主共和国、马里、尼泊尔、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、塔吉克斯坦、也门和津巴布韦）开始参与。约 20 个国家，包括贫困率高的中等收入国家，也表示有兴趣作为受益者和捐助者参与。

### B. 分析框架

5. “手拉手”行动计划的分析框架整合了地理空间、生物物理和社会经济数据，以绘制地图，显示国家地域当前利用农业经济潜力的效率。具体而言，“手拉手”行动计划从农业食品体系的视角划分地域并生成一套国家类型。这些类型有助于各国政府和国际伙伴确定农业、渔业和森林相关干预措施的类型和地理空间位置，

这些干预措施在可持续减少贫困和饥饿方面具有最大潜力。在优先领域，“手拉手”行动计划依托利益相关方磋商补充技术分析，确定关键制约因素，并制定克服制约因素的综合计划。然后，“手拉手”行动计划将不同类型的合作伙伴与已确定的需求匹配，以充分发挥该地域近期的潜力。在缺乏农业潜力的关键地区，“手拉手”行动计划将确定替代机制和伙伴，以提供替代生计，可持续地减少贫困并解决饥饿问题。

### C. 技术平台

6. 在首席经济学家的领导下，在总干事办公室、信息技术服务司的支持下，从动物卫生到贸易和市场等多个领域的 20 多个粮农组织部门共同开发了一个通过开放平台整合和共享粮农组织所有数据的架构。粮农组织还加强了从公共数据提供者、航天机构、研究伙伴和私营部门获取数据的能力。为满足受益国（通常缺少必需数据）的关键数据需求，粮农组织建立了大数据实验室。该实验室利用人工智能和遥感技术收集数据，用以验证现有数据或填补缺口。原有地理空间平台已重新调整用途并进行扩展，以整合五个层面的信息。其中包括从粮农组织所有数据和伙伴机构数据到基于模型的分析等信息，可以创建国家类型并确定投资缺口。迄今为止，地理空间平台汇集了 100 多万个地理空间层级、数千个统计系列和 4000 条元数据记录。

7. 地理空间平台基于模型的分析 and 地域方法有助于利益相关方通过更准确的成本效益估计，确定产生最大影响的机会领域，从而量化和解决不同行动路径之间的权衡取舍。该平台还作为共同国家分析工具，用于制定更加雄心勃勃且承认农业和农村转型重要性的《可持续发展合作框架》。

### III. 治理

8. 在每个国家，首先由受益国与粮农组织之间达成协议，启动“手拉手”行动计划参与进程。随后由粮农组织牵头开展技术分析，确定贫困和饥饿基线以及收入、不平等和复原力的其他衡量标准。每个国家都有一个专门的工作组，由粮农组织国家办事处、区域办事处、投资中心、总部以及战略计划牵头人机构和具体部门牵头机构的代表组成。另一个主要特点是圆桌会议，所有利益相关方齐聚一堂，确定倡议的优先事项和缺口，以制定投资计划。最重要的是，圆桌会议将“手拉手”行动计划的参与与国家政府的发展优先事项和联合国《合作框架》联系起来。

9. “手拉手”行动计划的实施恰逢 COVID-19 疫情暴发，迫切需要应对疫情对农业食品体系的综合影响、必要的抑制措施和全球经济衰退。事实证明，“手拉手”行动计划和建立伙伴关系的方法是有用的模式，可以对疫情造成的粮食体系崩溃做出协调、综合及快速响应，并应对粮食体系运行面临的新威胁。

10. “手拉手”行动计划的实施着眼于实现秘书长的愿景，即提升联合国系统数据管理和分析、综合政策服务、伙伴关系以及金融和投资。“手拉手”行动计划努力通过重新定位联合国系统的资产和能力，采取有效的集体行动，使联合国成为成员可信赖的伙伴。

#### **IV. 监测和评价**

11. 目前，正在审查强有力的监测和评价框架。粮农组织将把可持续发展目标指标作为评估进展的核心监测工具。“手拉手”行动计划的影响将对照 2020 年基线评估衡量进展。粮农组织将在 2023 年粮农组织大会之前发布第一批基准影响评价结果。