

粮安委

世界粮食安全委员会

《全球粮食安全和营养战略框架》

定期更新 – 2017年5月10日开放工作组会议讨论稿

粮安委

世界粮食安全委员会



世界粮食安全委员会（粮安委）

《全球粮食安全和营养战略框架》

（《全球战略框架》）

2017年版

粮食安全系指所有人在任何时候都能通过物质、社会和经济获得充足、安全和富有营养的食物，满足其保持积极健康生活所需的膳食需要和食物喜好。粮食安全的四大要素是可供量、获取、利用和稳定。营养问题是粮食安全概念和粮安委工作不可分割的一部分（粮安委改革文件，2009年）。



第 1 节：引言与背景

尽管许多人做出不懈努力，但饥饿和营养不良问题持续困扰着亿万民众。2007-08 年爆发粮食危机，随后 2009 年又爆发了金融和经济危机，其影响持续至 2012 年，这使人们格外注意到，全世界许许多多家庭每天面临严峻的挑战，努力摆脱饥饿和贫穷，寻求稳定的生计，以维持平等而有尊严的生活。ⁱ

1.1 世界粮食安全委员会的改革、愿景及职责

面对日益严重的饥饿问题以及粮食安全和营养治理分散化的现状，世界粮食安全委员会（粮安委）的成员国在 2008 年 10 月召开的粮安委第三十四届会议上商定启动一项宏伟的改革。粮安委的改革于 2009 年得到其所有成员国的批准ⁱⁱ。这次改革重新界定了粮安委的愿景和作用，目的是“成为最主要的、具有包容性的国际和政府间平台，供作出承诺的广大利益相关者以协调一致的方式展开合作，支持国家主导的各项进程，消除饥饿，确保人人获得粮食安全和营养”。

粮安委向粮农组织、粮食署或农发基金的所有成员国，或虽非粮农组织成员但为联合国会员国的国家开放，其参加者包括：在粮食安全和营养领域负有特殊使命的联合国机构和组织、民间社会和非政府组织及其网络、国家农业研究系统以及国际和区域金融机构的代表；以及私营部门协会和私人慈善基金等的代表。粮安委通过成员国协商一致作出决定，只有成员国才拥有表决权。

粮安委改革后的愿景是“努力建设一个没有饥饿的世界，在这个世界中各国将实施《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》”ⁱⁱⁱ。粮安委将逐步发挥的主要作用定义为：提供一个平台，推动在全球、区域和国家层面改进协调；促进实现政策趋同；促进向国家和区域提供支持及建议；促进各级负起责任和交流最佳规范^{iv}。

ⁱ 1999 年至 2015 年，每年由粮农组织、农发基金和粮食署发布的《世界粮食不安全状况》旨在提高人们对全球饥饿问题的认识，并探讨引起饥饿和营养不良的根本原因。2011 年报告介绍了 2007-08 年世界粮食危机对各国造成的差异性影响，其中最贫困人群受害最深。虽然一些大国能够应对危机最坏的影响，但许多依赖出口的小国人民则面临粮价大幅上涨，即便只是暂时性的，也会对他们未来的创收能力和脱贫能力产生永久性影响。从 2017 年起，粮农组织、农发基金和粮食署与世卫组织、儿基会和世界银行合作出版的《世界粮食安全和营养》状况年度报告对为实现与可持续发展目标 2 有关的具体目标和其他相关目标取得的进展实施综合监测。

ⁱⁱ 粮安委改革文件。http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDoc/CFS_2009_2_Rev_2_E_K7197.pdf

ⁱⁱⁱ 《粮安委改革文件》第 4 段。

^{iv} 有关上述职责的完整解释参见《粮安委改革文件》第 5、6 段。



通过成立一个高级别专家组，获得了结构全面的专门知识，为粮安委的辩论和决策提供支持，使粮安委的决定和建议依据可靠的证据和最新的知识。粮农组织大会确立粮安委为设在粮农组织内部的一个委员会，其秘书处由粮农组织、农发基金和粮食署联合组成。

粮安委号召非政府行动者进行自主安排，参与委员会的工作并进行互动，因而形成了民间社会机制和私营部门机制。与此同时，一些国家和区域组织及机制正在积极讨论有关方式方法，以期深入参与粮安委计划和审议活动并加强与粮安委的联系。

1.2 《全球战略框架》的性质、目的和制定过程

《全球粮食安全和营养战略框架》（《全球战略框架》）是每年提交粮安委全体会议批准的一份单一的不断发展的文件。其宗旨是改进协调，指导广大利益相关者采取一致行动。《全球战略框架》将具有灵活性，能够根据优先重点的变化而作出调整。其主要附加值是提供一个总体框架，构成一份单一的参照文件，为制定粮食安全和营养战略、政策及行动方面的核心建议提供切实的指导，这些建议通过粮安委进行了广泛磋商，实现了广泛参与，为人们普遍接受，已证实是行之有效的。

但此文书不具有法律约束力。《全球战略框架》为促进全体利益相关者在全球、区域和国家各级采取一致行动提供准则和建议，同时强调各国政府负有首要责任，以及国家自主拥有抗击粮食不安全和营养不良的计划的计划的核心作用。

《全球战略框架》强调政策协调一致，其对象是那些负责直接或间接影响粮食安全和营养的政策领域，如贸易、卫生、经济或投资政策的决策者和政策制定者。这些准则和建议应按照国家政策、法律体系和体制解释应用。《全球战略框架》还成为一项重要工具，为政策制定者和决策者、发展伙伴、合作及人道主义机构，以及国际和区域组织、金融机构、研究机构、民间社会组织、私营部门、非政府组织，乃至所有在全球、区域和国家各级的粮食安全和营养领域发挥作用的所有其他利益相关者采取行动而提供信息。

《全球战略框架》整合了粮安委全体会议通过的相关建议，并考虑了各级现有的其他框架、准则和协调进程；国家一级的经验和研究结果；最佳做法、汲取的教训和基于实证的知识。其目的是反映各国政府之间的共识现状，但并非详尽无遗，



在此过程中，粮安委所有利益相关者，包括资源伙伴、国际组织、学界、开发银行、基金会、民间社会组织和私营部门等等，都提出自己的意见。作为一份动态文书，《全球战略框架》每年更新一次，酌情纳入粮安委全体会议通过的决定和建议。

按照粮安委全体会议的授权，《全球战略框架》借鉴了一些早期框架，并对其补充，确保相互一致。具体而言，其借鉴的框架包括《世界粮食首脑会议行动计划》和《世界粮食安全罗马宣言》^v、《2009年世界粮食安全首脑会议最终宣言》^{vi}、《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》^{vii}、《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》^{viii}、《农业和粮食系统负责任投资原则》^{ix}、《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》^x。

《全球战略框架》编制工作借鉴的其他文件还包括但不局限于：《更新的联合国综合行动框架》（《综合行动框架》）^{xi}、八国集团《拉奎拉全球粮食安全联合声明》^{xii}、《农业知识、科学和技术促进发展国际评估》^{xiii}、《2016-2020年加强营养战略：从灵感到影响》^{xiv}以及《土地改革和农村发展国际会议最后宣言》^{xv}。除全球框架以外，许多区域框架，如非洲农业综合发展计划^{xvi}，也提供了参考。

^v <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>

^{vi} http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf

^{vii} <http://www.fao.org/3/a-y7937e.pdf>

^{viii} <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

^{ix} <http://www.fao.org/3/a-au866e.pdf>

^x <http://www.fao.org/3/a-bc852e.pdf>

^{xi} <http://www.un.org/ga/president/62/letters/cfa160708.pdf>

^{xii} 2009年《拉奎拉全球粮食安全联合声明》。见：

http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D.0.pdf

^{xiii} 《国际农业知识、科学和技术促进发展评估》面向政策制定者的摘要文件中“背景”一节指出，《评估》针对的是对于拟订政策至关重要的问题，为决策者提供基于实证的科学信息，以供其评估关于有争议事项的各种冲突观点，如提高生产力的环境影响、转基因作物对环境 and 人类健康的影响、开发生物能源对环境以及对长期粮食供应和粮价的影响、气候变化对农业生产的影响。还指出，《评估》不倡导任何具体的政策或做法；仅对农业知识、科学和技术所面临的主要问题做出评估；并指明实现发展和可持续目标的若干行动备选方案。它虽涉及政策领域，但不作任何政策规定。

^{xiv} <http://www.scalingupnutrition.org/>加强营养运动发起于2010年9月，旨在鼓励各国加大政治承诺，以便在全人类获得充足粮食安全的权利范围内，加快减少全球饥饿和营养不良人口数量。成员国获得了来自多个部门的诸多国内利益相关者、全球捐助者网络、民间社会、企业、研究机构和联合国系统的支持。参加该运动的各国政府及其伙伴正在增加营养资源供应，使其财政和技术支持与这些国家优先重点更为一致。它们帮助其他国家实施具体的营养活动和营养敏感型发展战略。它们还通过整体性的政府方法与加强营养运动的其他参与国一道努力，确保在农业、卫生、社会福利、教育或环境等多个部门加强营养成果。该运动的参与者携手合作，减轻在国家、区域和全球各级的工作分散化问题，鼓励粮食安全和营养政策连贯一致，并支持实现各项成果。

^{xv} <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/011/j8160e.pdf>

^{xvi} <http://www.fao.org/docrep/005/Y6831E/y6831e00.htm>



1.3 定义^{xvii}

粮食安全

粮食安全系指所有人在任何时候都能通过物质、社会和经济获得充足、安全和富有营养的食物，满足其保持积极健康生活所需的膳食需要和食物喜好。粮食安全的四大要素是可供量、获取、利用和稳定。营养问题是粮食安全概念和粮安委工作不可分割的一部分^{xviii}。

充足食物权

1966年通过的《经济、社会及文化权利国际公约》^{xix}的国家缔约方承认：

“……人人均有权享受其本人及家庭所需的适当生活水平，包括充足的食物……并不断改善其生活条件”（第11条第1款），并应享受“免于饥饿的基本权利”（第11条第2款）。

联合国经济、社会和文化权利委员会^{xx}对充足食物权定义如下：

“当每个男子、妇女和儿童，单独或同他人一道，在任何时候都具备取得足够食物的实际和经济条件或获取食物的手段时，取得足够食物的权利就实现了。充足食物权的核心内容是……食物在数量和质量上都足以满足个人的饮食需要，不含有害物质，并在某一文化中可以接受，此类食物可以可持续、不妨碍其他人权的享受的方式获取。可获取性包含经济和物质两个方面的可获取性。”

^{xvii} 在本文件中，提到小规模粮食生产者或小农户农民（小农）时，包括小农、农业和粮食工人、手工渔民、牧民、原住民和无地人口。尤其应重视妇女和青年（粮安委改革文件，CFS:2009/2 Rev.2，第11段第ii分段）。

^{xviii} 定义参见粮安委改革文件：

http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDoc/CFS_2009_2_Rev_2_E_K7197.pdf

^{xix} <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

^{xx} E/C.12/1999/5 一般性评论12，第6、8和13段。

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>



第 2 节：饥饿的根源、汲取的教训和新的挑战

2.1 饥饿和营养不良的结构性原因

若想确定改善粮食安全和营养状况并确保人人享有充足食物权的行动及其优先次序，就需要认识造成粮食不安全和营养不良问题的结构性和根本性原因。我们根据多种来源汇编了一张导致饥饿和营养不良的因素的名单，这张名单是示意性的，因而并非详尽无遗，现提供如下^{xxi}：

a) 治理

- i) 治理结构不当，难以确保机构稳定性、透明度、问责制、法治和非歧视性，而这些特性能导致作出有效决定，为获得粮食和提高生活水准奠定基础；
- ii) 战争、冲突和缺乏安全，起到了加剧饥饿和粮食不安全的主要作用；在脆弱的国家中，冲突、政局动荡和机构薄弱，使粮食不安全加剧；
- iii) 缺乏高度政治承诺，没有优先重视消除饥饿和营养不良问题，包括没有充分履行以前的保证和承诺，以及缺乏问责制；
- iv) 在制定政策并确立应对饥饿、营养不良和粮食不安全的政策、方案、计划和供资的优先重点，尤其是把最弱势和粮食最不安全人口作为重点方面缺乏一致性；
- v) 国家在农村地区的服务不充分，社区代表没有参与关系到其生计的决策过程；
- vi) 合作和供资活动零散，援助分散于大量项目之中，缺乏产生重要影响的规模，并增加了管理成本。

b) 经济及生产问题

- i) 贫困和获取食物的手段不足，其原因往往是失业率高和没有体面的工作；社会保护系统不足；生产性资源如土地、水、信贷和知识的分配不平等；低工资工人及农村和城市贫民的购买力不足；以及资源的生产率低下；
- ii) 农业生产的增长不足；
- iii) 缺失公开、非歧视性、平等、不造成扭曲、透明、促进发展中国家农业和农村发展的多边贸易系统，这可能引起世界粮食不安全；

^{xxi} 这里所列的原因以及下文第 2 节的原因都是根据大量资料，包括全球在线磋商会议和区域会议讨论中各利益相关者的意见汇编的。



- iv) 土地权属和获得土地、水和其他自然资源的手段持续不稳，对妇女农民来说尤其如此；
- v) 国际和国家对农业部门和农村基础设施（特别是小规模粮食生产者）的投资不足；
- vi) 生产者没有利用相关新技术、投入和机构的充足手段；
- vii) 畜牧生产在农业系统中没有受到充分重视；
- viii) 用于减少收获后损失和提供进入市场的手段的基础设施不足；
- ix) 食物浪费程度高；
- x) 缺乏对粮食生产者的全面技术援助。

c) 人口和社会方面的原因

- i) 对妇女的作用和贡献关注不够，没有注意到她们在营养不良问题上的特殊脆弱性及其需要面对的多种形式的法律和文化歧视；包括往往未予适当解决的妇女儿童特有的营养脆弱性问题；
- ii) 人口变化；人口增长、城市化和农村人口向城市迁移；农村就业和缺乏生计多样化的机会；国内不同人群间的不平等现象日趋严重；
- iii) 缺乏有效的社会保障体系，包括安全网；
- iv) 弱势群体如原住民、境内流离失所者或难民等被边缘化和受到歧视，粮食不安全和营养不良的大多数受害者遭受社会和文化排斥；
- v) 导致营养不良问题的社会决定因素包括：缺乏安全用水和卫生设施、孕产妇和儿童护理，以及高质量的保健服务；
- vi) 预防和医治因粮食和营养不安全导致的相关疾病：粮食的不适当消费和过度消费并常缺乏必要的微量元素，会导致严重的健康问题，包括营养不良和肥胖；
- vii) 教育水平低下和文盲会影响营养不良问题，包括有害的哺育/行为习惯；
- viii) 对保护婴幼儿良好哺育方法的支持不足。

d) 气候/环境

- i) 对灾害的防备和应对不适当，是导致饥饿的一个原因，其影响波及粮食安全问题的各个方面。许多粮食不安全人口居住在边缘地区，特别易受自然灾害的影响，同时也最没有能力应对灾害影响；



- ii) 生态系统退化和自然资源尤其是生物多样性枯竭；
- iii) 气候变化对农业产生影响，包括土地退化，作物产量日益波动，洪水和干旱频发；以及对最弱势群体产生影响；
- iv) 对自然资源的利用不可持续；
- v) 没有充分重视对可持续渔业和林业的管理和保护，而这是维持其对粮食安全的贡献的一个因素。

2.2 过去的经验和汲取的教训

几十年来取得的成果表明，在全球层面，食物不足发生率和食物不足人数双双下降：食物不足发生率从 1990-92 年间的 18.6% 下降至 2014-2016 年间的 10.9%；同期，发展中国家食物不足发生率从 23.3% 下降至 12.9%，这意味着发展中地区作为一个整体接近实现千年发展目标 1c 中减轻饥饿的具体目标。

然而，食物不足人数的下降速度低于食物不足发生率的下降速度。发展中国家食物不足人数从 1990-92 年间的 9.907 亿下降至 2014-2016 年间的 7.799 亿，这远低于世界粮食首脑会议所设立的到 2015 年将食物不足人数降低至 5.15 亿的目标^{xxii}。这突出显示各方更有必要切实关注最迫切的挑战，《全球战略框架》就是为了支持这一进程而设计的。所有利益相关者需要汲取教训、积累经验，设计更有效的粮食安全和营养战略。吸取的教训包括但不限于：

- a) 发展计划必须由国家所有并主导；

^{xxii} 根据 2015 年版《世界粮食不安全状况》报告发布的经修订的食物不足计算方法，计算得出的食物不足人数和比例：

	1990-92 年	2000-02 年	2005-07 年	2010-12 年	2014-16 年
世界	1010.6	929.6	942.3	820.7	794.6
	18.6%	14.9%	14.3%	11.8%	10.9%
发达区域	20.0	21.2	15.4	15.7	14.7
	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%
发展中区域	990.7	908.4	926.9	805.0	779.9
	23.3%	18.2%	17.3%	14.1%	12.9%

资料来源：2015 年版《世界粮食不安全状况》报告。



- b) 国家一级要建立有效的治理体系，由所有层面的利益相关者参与，并包括有效、负责任、透明的机构、结构和决策过程，确保和平与法治，这些都是有利商业环境的要素；
- c) 必须确保妇女参与农业，发挥关键作用，并考虑到发展中国家的妇女对粮食生产的潜在贡献，同时促使妇女通过推广服务和金融服务获取生产性资产和知识，使其免受歧视，否则会降低生产力，加深贫困；
- d) 需要防止饥饿和营养不良问题代代相传，其手段包括教育妇女和女童并提高其识字率；
- e) 需要在国家、区域和全球层面上加强打击非法、不报告和不管制捕鱼活动；
- f) 需要通过投资改善农村基础设施，包括通讯、交通、储存、能源效率和整个价值链的废物回收等，减少大规模的收获后损失和食品浪费；并且减少消费者食品的浪费；
- g) 所消费食品的质量、安全性和多样性以及卡路里含量都很重要；
- h) 为确保贫困弱势群体在任何时候都能获得粮食，就需要制定有针对性的、设计完善的社会保护计划和安全网；
- i) 所有利益相关者，尤其是小规模粮食生产者和地方社区，必须密切参与各项计划和项目（包括研究计划）的设计、规划和实施工作；
- j) 必须认识到私营部门增加对农业的负责任投资这种经济活动的重要性，尤其是小规模粮食生产者作为投资者所发挥的作用，并加以推动；
- k) 为了扭转农业生产率的下降趋势，同时避免对环境可持续的负面影响，需要技术开发和转让；公共和私营部门的研究和开发；以及推广服务；
- l) 业已证明，生态系统、自然资源和农业生态做法的合理管理，对于加强农业可持续性、提高粮食生产者的收入及其对气候变化的适应能力来说都是十分重要的^{xxiii}；
- m) 地方知识对促进粮食安全很重要，特别是因为对自然资产和生物多样性的管理能力，以及对气候变化局部影响的适应能力，都会对粮食安全产生影响。

^{xxiii} 比如《保护性农业经济学》，粮农组织，2001年



2.3 新出现的挑战和对未来的展望

展望未来，需要解决粮食安全和营养方面新出现的一系列挑战，其中特别包括：

- a) 满足城市和农村人口不断增长而且膳食偏好不断变化所产生的食品和营养需要；
- b) 可持续地提高农业产量和生产率；
- c) 增强对气候变化的抵御能力；
- d) 寻找可持续的办法，解决对自然资源不断加剧的竞争。



第 3 节：基础和总体框架

一些总体框架提供了实现粮食安全和营养的主要原则和战略。其中包括《世界粮食首脑会议行动计划》和《世界粮食安全罗马宣言》^{xxiv}、《2009 年世界粮食安全首脑会议最后宣言》^{xxv}、《食物权自愿准则》和《土地权属自愿准则》、《农业和粮食系统负责任投资原则》以及《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》（缩略语见下文）、确立了人的充足食物权利的《经济、社会及文化权利国际公约》以及所有适用的与粮食安全、营养和人权有关的国际法。下列框架与粮食安全和营养特别相关，因而特别重要：

3.1 《2030 年可持续发展议程》

2015 年 9 月，193 个国家通过了《2030 年可持续发展议程》，承诺让世界走上可持续和具有抵御能力的道路，不让任何一个人掉队。《2030 年议程》具有普适性，适用于处于各种发展水平的所有国家，寻求在千年发展目标的基础上再接再厉，完成千年发展目标未尽的使命。《2030 年议程》使所有国家和利益相关者以“人”“地球”“繁荣”“和平”和“伙伴关系”为中心，致力于实现 17 个目标和 169 个具体目标。这些目标浑然一体、不可分割且平衡了可持续发展的三个维度：经济、社会与环境。这些目标和具体目标寻求让人人享有人权，许多目标与粮安委讨论的问题特别是“消除饥饿、实现粮食安全、改善营养状况、促进可持续农业”的可持续发展目标 2 相关。《2030 年议程》以国家为主导，但能否成功落实将取决于各国为实现目标动员所有利益相关者支持的能力以及实施手段。在此方面，第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》认识到粮安委决定和建议为加倍努力消除饥饿和营养不良做出的重要贡献。《2030 年议程》还明确重申了粮安委的重要作用 and 包容性；粮安委决定将推进《2030 年议程》作为工作中心，在职权范围内为《2030 年议程》专题后续活动和审议框架做出贡献。

^{xxiv} <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>

^{xxv} http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf



3.2 《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》 (《食物权自愿准则》)

《食物权自愿准则》为实现各项粮食安全和营养目标提供了一个整体框架，要求将充足食物权作为粮食安全政策、计划、战略和法律的主要目标；人权原则（参与性、问责制、非歧视性、透明度、人的尊严、赋权和法治）应指导旨在改善粮食安全的各项活动；各项政策、计划、战略和法律应加强对权利人的赋权和责任人的问责，从而加强权利和义务而非慈善和善行的概念。

3.3 可持续全球粮食安全罗马五项原则

世界粮食首脑会议于 2009 年 11 月在罗马通过了“可持续全球粮食安全罗马五项原则”，该原则为所有利益相关者在全球、区域和国家一级开展的协调行动提供了有力的战略支持，并通力支持采用双轨方法抗击饥饿：

原则 1：为国家自主计划提供投资，目的是向妥善设计且注重实效的计划和伙伴关系提供资源。

原则 2：在国家、区域和全球各级促进战略协调，以期改善治理、加强资源合理配置、避免重复劳动并查找应对行动的空白。

原则 3：力争为实现粮食安全采用综合性双轨方法，包括：1) 采取直接行动，立即解决最弱势群体的饥饿和营养不良问题；2) 制定中长期的可持续农业、粮食安全、营养和农村发展计划，消除饥饿和贫困的根源，包括逐步实现充足食物权。

原则 4：通过不断改善效率、对策、协调和有效性，确保多边机构发挥强有力的作用。

原则 5：确保所有伙伴对农业、粮食安全及营养领域的投资作出持续的实质性承诺，及时可靠地提供必要资源，以期执行多年计划和方案。

3.4 《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》 (《土地权属治理自愿准则》)

《土地权属治理自愿准则》于 2012 年 5 月得到粮安委第三十八届特别会议批准，为改善土地、渔业和林业权属的治理，实现人人享有粮食安全，并支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权提供了参照标准和指导（见第 4.8 节）。



3.5 《农业和粮食系统负责任投资原则》

《农业和粮食系统负责任投资原则》于 2014 年 10 月获得粮安委第四十一届会议批准。

《原则》涉及对农业和粮食系统的各种投资—公共、私人、大小规模的投资，并涉及粮食系统的生产、加工、营销、零售、消费和处置整个过程。《原则》为所有利益相关者通过制定国家政策、计划、管理系统、企业社会责任计划、个人协议或合同来推动农业和粮食系统投资，提供一个可资利用的框架（见第 4.2 节）。

3.6 《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》

《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》在粮安委第四十二届会议上（2015 年 10 月）获得通过。

《行动框架》阐述如何应对长期危机中严重的粮食不安全和营养不足现象和如何建设抵御能力，如何应对这些情形的特定挑战，避免造成其根源恶化，而且，一旦有机会则为消除这些根源作出贡献。《行动框架》的目的是指导旨在长期危机情形下改善粮食安全和营养的政策和行动的制定、实施和监测。

3.7 有效发展合作全球伙伴关系

《援助实效巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》^{xxvi}基于以下五项适用于接受国的核心原则：

- **自主决策：**发展中国家必须领导自己的发展政策和战略，并管理自己的实地发展工作。
- **目标一致：**捐助者必须安排好援助活动，坚决与发展中国的国家发展战略中提出的优先重点保持一致。
- **协调实施：**捐助者必须更好地相互协调其发展工作，避免活动的重复，避免给贫困国家带来高额的交易成本。
- **追求实效：**援助关系中的所有各方必须更加注重援助的实效，即援助对贫困者的生活产生的切实影响。

^{xxvi} <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>



- **共同负责：**捐助者和发展中国家必须以更加透明的方式，就援助资金的使用向各自负责，并就援助所产生的影响向其国民和议会负责。

务实发展合作釜山伙伴关系^{xxvii}制定了一系列原则，构成了捐助者与发展中国家为促进发展而开展有效合作的基础。其中包括发展中国家自主决定发展的优先重点，注重实效、包容性发展伙伴关系以及相互透明和问责。需要特别重视的领域包括：在冲突和脆弱形势下促进可持续发展；建立伙伴关系面对恶劣条件，加强抵御能力，降低脆弱性；开展南南合作和三边合作，促进可持续发展；打击腐败和非法资金流动；私营部门与发展；以及为应对气候变化融资。

3.8 《更新的联合国综合行动框架》（《综合行动框架》）

《综合行动框架》是联合国全系统的协调方法，用于支持国家行动，促进可持续和具有恢复能力的农村生计和粮食及营养安全。该框架并非一项多边或政府间文书。秘书长的全球粮食和营养安全高级别工作组于 2008 年 7 月制定了第一个《综合行动框架》，并于 2010 年做了更新，2011 年编制了一个摘要版本予以补充。

《综合行动框架》摘要提出了十项主要行动原则：采取双轨方法实现粮食和营养安全；需要运用综合方法；将小农特别是妇女置于行动的中心；加强对家庭生计恢复能力的重视；增加并改善对粮食和营养安全的投资；突出开放和运作良好的市场和贸易的重要性；珍视多方利益相关者和多部门伙伴关系；作出可持续政治承诺和实现善治；战略由各国主导并给予区域支持；加强对追求实效的问责。

3.9 第二届国际营养大会成果

2014 年 11 月，粮农组织和世卫组织成员国在第二届国际营养大会上承诺消除饥饿和所有形式的营养不良，“重申人人享有获得安全、充足和营养食物的权利，与充足食物权和人人免于饥饿的基本权利相一致”。会上，与会政府批准了《营养问题罗马宣言》和《第二届国际营养大会行动框架》。《罗马宣言》强调有效解决一切形式的营养不良需要制定全面、跨部门政策，需要各层面不同行为体采取协调行动，呼吁包括粮安委在内的联合国系统加倍努力，提升这方面的国际合作。

《罗马宣言》以《行动框架》为补充；《行动框架》涵盖一系列自愿政策方案和战略，供政府考虑并与其他利益相关者合作，落实第二届国际营养大会承诺并报告

^{xxvii} <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>



进展。两文件均由联合国大会以第 A/RES/70/259 号决议^{xxviii}予以批准。该决议还宣布 2016-2025 年为“营养行动十年”，呼吁粮农组织和世卫组织，与粮食署、农发基金和儿基会合作，在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（粮安委）等多利益相关者平台的参与下，与其他国际和区域组织和平台磋商，落实相关活动。

3.10 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届会议《巴黎协定》

《巴黎协定》于 2015 年 12 月在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届会议上达成并由《联合国气候变化框架公约》193 个缔约方签署。《巴黎协定》代表全球就减少温室气体排放以及减缓和适应气候变化的措施达成的共识，制定了全球行动计划，以期实现将全球升温控制在 2°C 以内的目标。《巴黎协定》在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届会议上达成并将于 2020 年生效。《巴黎协定》认识到保障粮食安全和消除饥饿的根本重要性以及粮食生产系统面对气候变化不利影响时表现出的特殊脆弱性。

3.11 其他框架和文件

其他一系列文件、文书、准则和计划也提供了对实现粮食安全可能具有重要性的原则和战略。其中包括：

- 《儿童权利公约》（1989 年）
- 《母乳替代品国际销售规范》（1981 年）
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》（1979 年）
- 《消除对妇女的暴力行为宣言》（1993 年）
- 《确保妇女权利北京行动纲领》（1995 年）
- 国际劳工组织第 87、98 和 169 号公约
- 《农业知识、科学和技术促进发展国际评估》
- 《土地改革和农村发展国际会议宣言》

^{xxviii} http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/259



- 《联合国土著民族权利宣言》
- 《2016-2020 年加强营养战略：从灵感到影响》
- 《粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》（《小规模渔业准则》）
- 《2015-2030 年仙台减轻灾害风险框架》



第 4 节：政策、计划和其他建议

国际社会考虑到在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权并依据第三节所述的总体框架，就采取适当政策应对多个领域内的饥饿和营养不良根源达成了广泛共识。本节中的建议依据粮安委作出的决定。所列建议并非全部，并将在很长一段时期内不断完善，因为全球战略框架会定期更新，以考虑粮安委的各项决定。第 6 节列出了在政策议题中一致认为存在空白的若干领域。

4.1 双轨方法

粮安委批准了以下政策建议：

- 《双轨方法》（《全球粮食安全和营养战略框架》第一版 – 2012 年）

4.2 推动农业和粮食系统负责任投资

粮安委批准了：

- 《农业和粮食系统负责任投资原则》（2014 年）

4.3 投资小农

粮安委批准了以下政策建议：

- 《如何提高粮食安全并增加注重小农户的农业投资》（2011 年）
- 《投资小农农业，促进粮食安全与营养》（2013 年）
- 《小农与市场接轨》（2016 年）

4.4 应对粮价过度波动

粮安委批准了以下政策建议：

- 《粮价波动与粮食安全》（2011 年）



4.5 解决粮食安全和营养方面的性别问题

粮安委批准了以下政策建议：

- 《性别、粮食安全与营养》（2011年）

4.6 以在社会、经济和环境方面都可持续的方式提高农业生产力和产量

粮安委批准了以下政策建议：

- 《以在社会、经济和环境方面都可持续的方式提高农业生产率和产量》
（《全球粮食安全和营养战略框架》第一版 – 2012年）

4.7 营养

粮安委批准了以下政策建议：

- 《营养》（《全球粮食安全和营养战略框架》第一版 – 2012年）

粮安委批准了以下政策建议：

- 《粮安委参与推进营养工作》（2016年）

4.8 土地、渔业及森林权属

粮安委批准了：

- 《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（2012年）

4.9 应对长期危机中的粮食安全和营养问题

粮安委批准了：

- 《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》（2015年）



4.10 有利于粮食安全及营养的社会保护

粮安委批准了以下政策建议：

- 《有利于粮食安全及营养的社会保护》（2012年）

4.11 粮食安全与气候变化

粮安委批准了以下政策建议：

- 《粮食安全与气候变化》（2012年）

4.12 生物燃料与粮食安全

粮安委批准了以下政策建议：

- 《生物燃料与粮食安全》（2013年）

4.13 可持续粮食系统中的粮食损失和浪费

粮安委批准了以下政策建议：

- 《可持续粮食系统中的粮食损失和浪费》（2014年）

4.14 可持续渔业和水产养殖促进粮食安全和营养

粮安委批准了以下政策建议：

- 《可持续渔业和水产养殖促进粮食安全和营养》（2014年）

4.15 水促进粮食安全和营养

粮安委批准了以下政策建议：

- 《水促进实现粮食安全和营养》（2015年）



4.16 可持续农业发展促进粮食安全和营养：畜牧业起何作用？

粮安委批准了以下政策建议：

- 《可持续农业发展促进粮食安全和营养：畜牧业起何作用？》（2016年）



第 5 节：联合并组织起来战胜饥饿^{xxix}

全球、区域尤其是国家一级应开展妥善的粮食安全和营养管理工作，这是在战胜饥饿和营养不良方面取得进展的首要前提。为实现良好治理，各国政府应对各项战略、政策、计划和供资工作进行优先排序，以应对饥饿和营养不良问题，此外，国际社会应通过国内、双边或者多边人道主义援助或发展援助，协调并动员开展符合国家优先重点的有效支持工作。

持续普遍的饥饿问题以及近几年的经济危机和粮价过度波动现象，暴露了全球粮食安全和营养机制的脆弱性。国家、区域和全球各级行动者之间的协调不足。为解决导致饥饿和营养不良问题的结构性原因，应促进所有相关的国家和国际食物权政策，以及其他政策、战略和计划趋于一致，将满足粮食安全和营养方面的长期需要及紧急需求作为当务之急。为了成功实现上述目标，需要政府各部门的支持、政治意愿及长期的协调行动。需要为干预活动提供合理资金，同时获得充足的能力来实施相关活动，并监测其影响^{xxx}。

5.1 国家一级的核心行动

国家负有确保其国民粮食安全的主要责任，这一点已在许多场合得到重申，包括通过确认可持续粮食安全罗马原则的第一项原则，重点放在国家自主拥有和主导的计划上，具体内容如下：

“我们重申，粮食安全属于国家的一项责任，应对粮食安全挑战的任何计划，必须由国家阐述、制定、拥有和领导，建立在与所有关键利益相关者磋商的基础之上。我们将把粮食安全列为高度优先重点，并将在国家计划和预算中予以体现”^{xxxi}。

为了在国家一级采取行动，在总结最重要的经验教训后尤其提出了以下建议：

- a) 各国应建立或加强负责国家粮食安全和营养战略以及各项政策和计划的部委间机制；

^{xxix} 本节内容主要基于 2009 年世界粮食安全首脑会议《罗马宣言》、《食物权自愿准则》、《综合行动框架》以及若干其他文件和文书。上述内容反映出，在设计、协调、实施、支持、供资和监督粮食安全和营养战略及计划方面，人们已就最佳方法逐渐达成了普遍共识。

^{xxx} 《综合行动框架》，第 8 段

^{xxxi} 《世界粮食安全首脑会议宣言》，第 9 段。



- b) 理想状况下，这些机制应在政府高层建立并进行协调，通过国家法律加以巩固，并鼓励所有涉及粮食安全和营养的领域（包括农业、社会保障、发展、卫生、基础设施、教育、金融、工业和技术）的部委或国家机构代表参与；
- c) 不论其是否被纳入更广泛的发展或减贫战略，国家粮食安全和营养战略应全面广泛，加强地方和国家粮食系统，涵盖粮食安全和营养问题的各个方面，包括可供量、获取、利用和稳定；
- d) 应建立或加强各机制，以便与地方政府共同协调各项战略和行动；各国应考虑在地方和国家层面建立多方利益相关者平台和框架，以设计、执行并监督粮食安全和营养战略、立法、政策及计划，可能时将多方利益相关者机制与国家协调机制相结合。利益相关者应酌情包括当地政府、民间社会、私营部门、农民组织、小规模 and 传统的粮食生产者、妇女和青年协会、受粮食不安全影响最大的群体的代表，适当时，还包括捐助者和发展伙伴；
- e) 制定并/或加强绘图和监测机制，以便更好地协调不同利益相关者的行动并加强问责制；
- f) 各国设计国家粮食安全和营养战略及计划时，应努力考虑这些战略和计划可能对其他国家的粮食安全和营养产生的意外或不利影响。

《食物权自愿准则》的实施

除以上一节中的各项建议外，《食物权自愿准则》为各国提供了实用指导，旨在制定有效的制度框架和完整的法律框架，建立独立的监测机制并搭建这些框架。

建议采取以下七个步骤实施《食物权自愿准则》^{xxxii}：

第一步：查明粮食不安全人口及其居住地，以及导致饥饿的原因。使用分类数据分析粮食不安全的根本原因，使政府能够更好地确定工作目标。

第二步：与主要利益相关者磋商，对现有政策、体制、法律、计划和预算拨款进行仔细评估，以便进一步明确满足粮食不安全人口的需要并实现其权利所面临的限制和机遇。

第三步：以该评估为基础，通过一项基于人权的国家粮食安全和营养战略，作为政府协调行动的路线图，以逐步实现充足食物权。该战略应包括目标、时限、责任以及众所周知的评价指标，并应成为预算资源分配的依据。

^{xxxii} 由粮农组织食物权组起草。



第四步：明确各级相关公共机构的角色和责任，以确保透明、问责和有效协调。如有必要，可建立、改革或改善这些公共机构的组织和结构。

第五步：考虑将食物权纳入国家法律，如宪法、框架法律或部门法律，从而为政府和利益相关者制定长期约束标准。

第六步：监测各项政策、法律、计划和项目的影响和成果，以便衡量既定目标的实现成果，弥补可能存在的差距，并不断改善政府行动。这可以包括对各项政策和计划的食物权影响评估。需要特别监测弱势群体（尤其是妇女、儿童和老年人）的粮食安全和营养状况，包括微营养素缺乏症的普遍状况。

第七步：建立司法、法外或行政问责制和索赔机制，使权利人能够向政府问责，并确保当政策或计划未实施或未提供预期服务时能够立刻采取补救措施。

5.2 加强区域一级对国家和地方行动的支持

国家一级的行动最为关键，但促进区域一级的合作与协调，仍将使大多数国家受益。根据其职责，区域政府间组织的一些重要作用包括提供政治激励和技术指导，以推动国家一级的响应；并在促进其成员同担风险、共同行动的同时，帮助建立区域市场。许多区域组织已制定了政策框架，为制定有关包容性规划过程的国家政策和切实指导提供概念依据。此类过程十分必要，有利于推动和支持国家一级所需的伙伴关系，改善粮食安全和营养状况。

根据其职责，区域机构可在制定解决跨境粮食安全和营养问题的区域政策、建立强大的区域市场方面发挥至关重要的作用。这些区域政策以区域内生态、生产和消费之间的有力互补为基础，目的是满足共同管理河流、流域、蓄水层、牧区和海洋资源等跨界资源，共同防控跨界疫病的需要。此类政策包括推动区域投资以促进国家一级的工作，并解决以下具体问题：消除区域内贸易壁垒、强化区域价值链、协调各信息系统、协调粮食危机监测系统以及筹措资源。

根据其职责，区域性平台可为区域团体、各国政府、捐助者和联合国机构提供对话空间，促进在共同原则和建议行动方面达成共识，并为加强政策协调一致奠定基础；同时为监测和评价业绩以及跟踪政府开支和援助品流动情况提供机会，从而促进各捐助者、区域多边开发银行和联合国各机构间的协作。同类或者兴趣相似国家的平台如经合组织^{xxxiii}和 20 国集团，虽非严格意义上的区域平台，但可发挥若干相同作用。

^{xxxiii} <http://www.oecd.org>



最后，区域组织和平台能够加强与国家政府关系更密切的机构合作，共同促进传播并根据具体区域情形改进国际认可的做法和经验，从而在全球和国家两级间建立有益的联系平台。

为充分实现上述益处，并酌情加强区域机构对国家行动的支持，建议尤其采取以下措施：

- a. 建立或加强涉及所有利益相关者的区域协调机制，以制定或更新粮食安全和营养区域战略或框架，顾及各区域的特殊性，并利用现有区域机构的实力和比较优势；
- b. 统一、巩固或协调不同区域和分区域的工作，确立清晰的粮食安全和营养区域战略、政策和主人精神；
- c. 促进区域机制和框架与粮安委之间的联系，其方式包括推动双向交流以加强政策的趋同和协调；
- d. 加强国际援助、区域银行、区域技术机构和区域农民平台、私营部门以及民间社会组织所提供的技术支持和财政捐款间的关联和连贯性，为区域和国家战略提供支持；
- e. 争取更多捐助者支持，以推动区域经济一体化进程，并利用区域组织作为有效伙伴，支持制定和实施各项国家粮食安全和营养战略、政策和计划；
- f. 协调与农产品投入物和产品有关的区域政策，执行国际和区域商定的标准，以促进国际贸易；
- g. 考虑尤其是紧急人道主义行动、社会安全网或其他风险管理手段对战略粮食储备的需求，推动改善粮食安全状况，让贫穷和边缘化社区中的女性和男性受益；
- h. 加强区域价值链，尤其是基础设施建设的区域价值链，因为价值链可通过提供激励措施，鼓励国内和外来的私人投资者依照国家法律，对农产品加工业和涉农产业进行负责任的长期投资，从而拓展市场；

5.3 加强全球一级对区域和国家行动的支持，应对全球挑战

为消除饥饿所带来的苦难，全世界需要共同努力。国际社会可在这一方面发挥两项关键作用：一是加强其对区域和国家行动得到支持；二是协调对粮食不安全和营养不良引起的全球性挑战的应对行动。



国际社会不断重申，承诺愿意支持各国政府消除饥饿的工作。确认第一项可持续粮食安全罗马原则，包括承诺“增加国际社会支持力度，推动由国家牵头的和区域的有效战略，制定由国家牵头的投资计划，促进相互负责、透明和问责”。原则 2 和原则 4 也直接涉及加大对各国的国际支持力度^{xxxiv}。2009 年《拉奎拉全球粮食安全联合声明》、《援助实效巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》同样与此问题有关。

国际发展援助提供者数量众多且种类各异，包括单独的捐助国、多边国际机构、国际和区域供资机构、国际非政府组织以及私营部门基金。全球治理面临的挑战在于，确保各行动者不开展重复活动，其行政要求不至于使受益国承受不合理的负担。援助提供者高度分散，这意味着许多发展中国家还要努力调整其战略需求和工作优先重点，使之符合广大伙伴的程序、条件、时限、限制以及活动范围。该问题在最不发达国家更为突出，这些国家往往缺乏管理大量伙伴关系的资源和能力，对国际援助的依赖性也更强。

联合国系统各组织和机构正努力通过联合国国家工作队的工作，通过联合制定方案以及诸如联合国一体行动^{xxxv}试点等活动，精简和协调其援助工作，并制定了《综合行动框架》以指导和协调其行动。

就粮食安全和营养问题相关全球挑战而言，在处理一些需要全球努力的问题上已取得进展，如气候变化、生物多样性、遗传资源、价格过度波动、国际捕捞、贸易、食品标准等。自 2008 年粮食危机以来，在此方面加大了政治关注，并加速制定了优先重点，但在许多情况下，为进一步取得进展，必须就一些难以消除的政治和经济差异达成共识，并克服由此带来的困难（参见第 6 节）。

然而，尤其是在下列战略关键点方面，现已形成广泛共识，有利于加大对国家和区域工作的全球支持，更好地应对全球挑战：

加强全球对区域和国家两级的支持：

- a) **采取战略性计划方式：**国际组织、区域组织、发展机构和其他机构应不再开展孤立的项目，而是采用战略性计划方法，以国家主导的战略为基础，最好与其他捐助者建立伙伴关系，共同加强各项计划；
- b) **技术合作：**发达国家、发展中国家和多边机构应共同合作，通过体制能力建设和技术转让等方式开展技术合作，加强工作的协同作用，从而改善粮食安全和营养状况，并提高关系到粮食安全和营养的农业生产率；

^{xxxiv} 原则 2：“在国家、区域和全球各级促进战略协调，以改善治理、实现资源更合理配置、避免重复工作并查明对策中的差距”；原则 4：通过不断改善效率、对策、协调和有效性，确保多边机构发挥强有力的作用。

^{xxxv} <http://www.undg.org/?P=7>



- c) **南南合作和三边合作^{xxxvi}**：应支持此类合作，因为可提供切实机会，在发展中国家推广政策经验并转让提高农业生产率所需的技术；并在一个比现有平台更公平的竞争平台上，为众多生产者提供投资和市场机会；
- d) **伙伴关系**：各个国家、国际组织、民间社会、私营部门、所有相关非政府组织和其他利益相关者应在该领域进一步加强伙伴关系并促进协调行动，包括联合计划和能力发展工作；国际组织、尤其是设在罗马的联合国各粮食机构，应根据“一体行动”原则和“联合国统一举措”加强其伙伴关系；
- e) **绘制粮食安全和营养行动及资源流动图**：支持在受益国监督下，在国家层面开展有助于绘制粮食安全和营养工作及资源流动的综合行动图，以进一步加强协调一致和趋同^{xxxvii}；
- f) **官方发展援助^{xxxviii}**：各捐助国应切实努力实现官方发展援助目标，即在适用时，对发展中国家的官方发展援助应占国民总收入的 0.7%^{xxxix}，对最不发达国家的官方发展援助应占国民总收入的 0.15%到 0.2%；
- g) **粮食援助**：各国提供粮食援助应基于对需要的合理评估，评估应由受益者和可能时其他利益相关者参与，尤其应以贫困弱势群体为援助对象。粮食援助应仅在其成为满足最弱势群体的粮食或营养需要的最有效和适当的手段时提供。粮食援助可发挥拯救生命、保护生计、加强人们恢复能力的重要作用。粮食援助与所有援助一样，应避免产生依赖。可能和适当时，粮食应在本地或本地区购买，或以现金转移或食品券形式提供；
- h) **外债**：各国和国际组织应尽快考虑采取外债减免措施，将减免资金用于消除饥饿、缓解农村和城市贫困和促进可持续发展^{xl}。

^{xxxvi} http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/E_Book.pdf

^{xxxvii} 《粮安委第三十七届会议最终报告》，第 54 段。

^{xxxviii} 官方发展援助的相关统计资料由经济合作与发展组织（经合组织）定期更新：http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-aid-net-official-development-assistance-oda_20743866-table1

^{xxxix} 1970 年首次商定了 0.7% 的官方发展援助/国民总收入目标，此后在国际援助和发展会议上，该目标不断获得最高层的通过：2005 年，在 2004 年前已是欧洲联盟成员的 15 个国家同意在 2015 年前实现该目标。0.7% 的目标可作为 2005 年政治承诺的一项参考，以增加欧盟、8 国集团首脑会议和联合国世界首脑会议提供的官方发展援助。资料来源：经合组织

^{xl} 《世界粮食首脑会议行动计划》（1996 年），第 53 段，目标 6.2，第 53 段，第 m 和 n 项；《食物权自愿准则》第 III 章，第 11 段。



应对全球挑战

- a) **贸易**：地方、国家、区域和国际贸易可在国家一级发挥促进经济发展、减轻贫困、改善粮食安全和营养的重大作用；各国应促进区域和国际贸易，并将其作为促进发展的一项有效手段；应确保可对消除贫困和粮食不安全问题的战略成果造成影响的贸易、发展和环境政策，以及社会、经济、政治职能的一致性，这一点十分重要；
- b) **气候变化**：增强发展中国家的能力，加强国际合作，增加技术转让，以便改进对气候变化不利影响的适应，提高生产系统的效率；
- c) **研究**：促进公共部门与私营部门之间的伙伴关系，并推动国家和国际的农业研究工作，包括双边和多边研究合作，尤其是在国际农业研究磋商组织范围内以及与农业研究促发展全球会议进程协调下进行^{xii}。

5.4 实现目标：将政策和计划与资源联系起来

在确保人人获得的粮食安全和营养方面，工作的可持续性主要取决于各国的公共支出。就发展中国家的部门筹资而言已经达成共识，需要增加对农业、粮食安全和营养的公共支出份额。尽管各国对全球供资需求的估算存在显著差异，但普遍认为需扭转并弥补过去 25 年中在农业、粮食安全和营养方面投资的下降，并履行过去做出的承诺。

各国政府和其他行动者在决定制定供资战略时尤其应考虑以下要素：

- a) 国家预算应为实施国家粮食安全和营养战略明确划拨稳定和有意义的资源，并以透明和负责任的方式进行分配。各国应努力确保预算削减不会对社会最贫困阶层获得充足食物产生不利影响^{xiii}；
- b) 全球估算应包括制定实施得到改进和更具可持续性的社会计划和安全网，作为粮食安全和营养议程固有部分的费用；

^{xii} <http://www.fao.org/docs/eims/upload/294891/GCARD%20Road%20Map.pdf> 各部门许许多多的利益相关者作出贡献，积极互动，绘制了农业研究促发展全球会议路线图，为所有相关者指明了的前进方向。路线图中强调了全球农业研究促发展系统需要做出的紧急变更，以确保实现减少饥饿和贫困并创造收入增长机会的全球目标，同时确保环境可持续性，特别是满足缺乏资源的农民和消费者的需求。

^{xiii} 根据《食物权自愿准则》,第 12.1、12.2 和 12.3 条



- c) 国内私人对农业的投资，尤其是小农的投资十分重要，需要找到适当的方式方法，改进获取金融服务的手段和进入市场的渠道，为国内投资进行融资和进一步挖掘潜力；为此可能需要新颖融资方法，才能：为农民开发适当的金融产品；提高农产品市场的绩效；增加农民的金融知识；
- d) 官方发展援助将继续发挥重要作用，协调并推进粮食安全和营养投资计划的规划和实施工作；消除营养不足和饥饿的工作不应受制于发展中国家当前的收入；官方发展援助可为社会保障计划、安全网、基础设施、研究、推广和能力开发等关键公共投资提供重要支持；在官方发展援助履行其在粮食安全和营养方面承诺的过程中，应通提高透明度并加强问责制；
- e) 私人投资是投资的一个重要融资来源，是对以官方发展援助为重点的公共投资的补充，但进行此类投资时，应确保其符合国家粮食安全和营养目标；
- f) 国外汇款是许多发展中国家发展和经济增长的一个重要供资来源，应努力促进为发展、粮食安全和营养筹集汇款资源；
- g) 粮食安全和营养行动绘图及其与资源流量的关系非常重要，有助于改善资源分配，以支持国家和区域的各项战略和计划。

5.5 监测和后续行动

粮安委改革文件指出，粮安委的作用之一是“促进各级负起责任，分享最佳方法”。为此，“粮安委应酌情帮助国家和区域解决以下问题，即是否正在实现各项目标；如何才能更加迅速有效地减少粮食不安全和营养不良。因此，有必要建立一种创新机制，包括确定共同指标，考虑到粮安委自身进程和其他监测活动中汲取的经验教训，以监测实现上述商定目标和行动的进展。为此目的，粮安委主席团已设立了一个开放性工作组，提出有效监测的相关建议，其建议经粮安委批准后，将被纳入后续的《全球战略框架》中。

粮食安全和营养的全面监测和问责战略由若干不同的部分组成，它们在目标、方法和首选实施程度上均有差异。对全面监测战略中若干最重要的组成部分的基本说明和相关准则如下。



a) 承诺和绩效问责制

实行承诺和绩效问责制十分关键，对推动逐步实现充足食物权来说尤其如此。应当指出，在粮食安全和营养工作方面取得最大进展的国家都显示出最强烈的政治意愿，并向所有利益相关者公开其坚定的政治和财政承诺。受监测目标包括营养成果、食物权指标、农业部门绩效以及在实现可持续发展目标（尤其是可持续发展目标 2）和商定区域目标方面取得的进展。

监测系统 and 问责制系统应遵循以下五项原则：

- i. 以人权为基础，特别是要逐步实现充足食物权；
- ii. 使对决策者问责成为可能；
- iii. 具有参与性，并对包括最弱势群体在内的所有利益相关者和受益者进行评估；
- iv. 简单而全面、精确、及时、易懂，并设有区分性别、年龄、地区等各项指标，以核查影响、进程和预期成果；
- v. 不应重复现有系统，而应依靠和加强国家统计和分析能力。

包括国际、区域和国家机构在内的许多论坛均已对实现粮食安全和营养目标的进展情况进行了监测。国际机构将继续监测全球饥饿和营养不良状况，以及实现联合国可持续发展目标的进展情况。与此同时，各国需建立涉及多方利益相关者的机制，监测并报告其在既定目标方面的进展，并考虑在国家一级制定行之有效且参与广泛的粮食安全和营养治理备选方案。

b) 对粮食不安全、饥饿和营养不良问题的监测

本部分涉及监测短期或长期的实际饥饿状况。监测工作主要由国家负责，区域和国际组织为此提供支持。粮农组织、农发基金和粮食署可在此方面发挥的重要作用，主要包括：每年与世卫组织、儿基会和世界银行合作出版《世界粮食安全和营养状况》报告，综合和分析各成员国提供的数据；支持国家信息系统；提供脆弱性分析和绘图^{xliii}以及粮食安全需要评估，这对帮助各国预防和应对粮食危机具有重要性。目前正在开展的其他监测和分析工作可见《综合行动框架》。

建立运作良好的信息、监测和问责系统，并配有按性别和年龄分类的数据，这对以下方面非常重要：查明一个国家农业发展、粮食安全和营养以及享有食物权的现状；明确不同生计群体的规模和需求分布情况；鼓励以更高效、负责、透明和协调的方式响应上述需求。

^{xliii} <http://vam.wfp.org/>



国家、区域和全球各级需要开展大量工作，以改善信息系统、数据收集工作，以及用以评估饥饿和营养不良的各种方法和指标的协调工作。

在这方面，粮安委赞同以下建议^{xliv}：

- i. 批准设立一套粮食安全核心指标的建议，包括制定、采纳和推广各项国际公认标准；
- ii. 强烈建议粮农组织改善其有关食物不足的测量方法，特别强调提高该方法中基本数据和参数的及时性和可靠性；
- iii. 积极鼓励粮农组织和其他有关机构加强自身能力建设，以便改善粮食和农业基本统计数据以及具体的粮食安全监测系统；
- iv. 敦促各国加强其有关粮食安全和营养的国家信息系统；
- v. 强调必须更好地整合所有与各级粮食安全和营养信息有关的行动，并鼓励为此目的筹措资源；
- vi. 建议进一步加强政策制定者、统计机构与数据提供者之间的对话，以更好地确定粮食安全政策设计、实施和监测工作的信息需要，并将其与此类信息的供应联系起来。

c) 绘制粮食安全和营养行动图

监测战略的另一个主要成分是绘制各阶的粮食安全和营养行动及举措图。

在这方面，粮安委赞同以下建议^{xlv}：

- i. 敦促感兴趣的利益相关者和相关部门帮助各国制定实施粮食安全和营养行动绘图工作，建立适当的多部门和多方利益相关者伙伴关系，并促进协调工作方法；
- ii. 提供足够资源，资助后续活动，为感兴趣的国家制定实施粮食安全和营养绘图系统的工作提供技术支持，此项工作是国家发展情况监测工作的一部分；
- iii. 粮食安全和营养行动绘图进程应成为涵盖粮食和农业部门的国家信息系统的必要组成部分，而且国家一级应采用一种标准方法。

^{xliv} 《粮安委第三十七届会议最终报告》，第 57 段。

^{xlv} 《粮安委第三十七届会议最终报告》，第 54-55 段。粮安委还批准了若干与绘图有关的具体计划性和技术性建议，载于该报告附件 J 中。



d) 对粮安委建议落实情况的监测和后续行动

根据粮安委职责，需要寻找某种方法监测粮安委决定和建议的落实情况，以便加强粮安委协调并促进政策趋同的作用。粮安委批准了一种方法，作为粮安委决定和建议监测框架制定工作的第一步。该方法基于以下评估标准：粮安委的相关性；包容性和参与度；协调与对话；促进政策趋同；循证决策；粮安委交流沟通战略；粮安委的响应能力；粮安委的影响；采纳能力。

粮安委批准了通过在国家、区域和全球层面组织活动分享在应用粮安委决定和建议方面的经验和良好实践的职责范围。职责范围指导利益相关者在落实粮安委决定和建议方面通过活动自愿分享经验教训。职责范围还提供了框架，支持利益相关者为将在全体会议期间举办的全球专题活动做出贡献。此类活动的目的是评估粮安委决定和建议的使用情况。



第 6 节：需要进一步重视的问题

鉴于提出的看法众多，有些问题关系到对粮食安全和营养的国际辩论，可能需要国际社会进一步重视。以下问题列表未必详尽无遗，也未必意味着都应由粮安委加以处理^{xlvi}：

- a. 改进小规模生产者尤其是妇女与市场的联系及其市场准入的方式方法；
- b. 促进农村发展，在人口从农村向城市迁移的背景下加强粮食安全和营养的方式方法；
- c. 农业生产和其他用途对水资源的需求以及改进水资源管理的方式方法；
- d. 国际贸易体系和贸易政策需要加深对粮食安全关注的认识；
- e. 食物链的管理及其对粮食安全和营养的影响，包括促进公正的竞争性做法以及减少收获粮食损失和浪费的方法；
- f. 食品标准包括私有标准对生产、消费和贸易格局的影响，尤其涉及粮食安全和营养；
- g. 农业、渔业、林业适用技术的利用和转让，包括考虑知识产权制度对农业、粮食安全和营养的影响；
- h. 营养敏感型方法成为粮食安全和可持续农业规划和计划的组成部分；
- i. 加强有关生物技术的政策对话，促进以科学为依据作出相关决定，推动可持续农业发展，改进粮食安全和营养。

^{xlvi} 2012 年，《全球战略框架》第一版获得通过后，本节所列部分问题已得到粮安委解决。关于这些问题形成的协商一致的建议参见第 4 节。



缩写表

AMIS	农产品市场信息系统
CAADP	非洲农业综合发展计划
CFS	世界粮食安全委员会（粮安委）
CEDAW	消除对妇女歧视委员会
CESCR	经济、社会及文化权利委员会
CGIAR	国际农业研究磋商组织
COP 21	《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届会议
CSM	民间社会机制
CSO	民间社会组织
FAO	联合国粮食及农业组织（粮农组织）
FFA	《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》
GCARD	农业研究促发展全球会议
GSF	《全球战略框架》
HLPE	高级别专家组
HLTF	秘书长的全球粮食安全高级别工作组
IAASTD	农业知识、科学和技术促进发展国际评估
ICARRD	土地改革和农村发展国际会议
ICN 2	第二届国际营养大会
IFAD	国际农业发展基金（农发基金）
ISESCR	《经济、社会及文化权利国际公约》
ODA	官方发展援助
OECD	经济合作与发展组织（经合组织）
RAI	《农业和粮食系统负责任投资原则》



Rio+20	联合国可持续发展大会（里约+20）
SDGs	可持续发展目标
SOFA	《粮食及农业状况》
SCN	联合国系统营养问题常设委员会
SUN	加强营养运动
UCFA	《最新综合行动框架》
UNFCCC	《联合国气候变化框架公约》
UNICEF	联合国儿童基金会（儿基会）
VGGT	《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（《土地权属治理自愿准则》）
VGRtF	《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》（《食物权自愿准则》）
WFP	联合国世界粮食计划署（粮食署）
WHO	联合国世界卫生组织（世卫组织）