



第六十四届会议

临时议程* 项目 62

农业发展和粮食保障

农业发展和粮食保障

秘书长的报告

摘要

2008年粮食危机产生了复杂而深远的影响,它使世界饥饿和营养不良人口增加,使实现国际商定发展目标的进展遭遇挫折。气候变化、能源需要、萎缩的自然资源、以及运转不良或陈旧的市场体系,使各国采取战略、系统手段应对粮食保障挑战的能力受到影响。全球共识产生的战略行动框架(包括短期改善措施和长期结构调整措施),应以可持续发展综合战略的形式加以执行。这项战略应立足于当前危机的应对措施,应对措施应持续执行,并纳入各级全面协调的应对策略之中。刺激农村地区增长,有助于减少贫穷和实现粮食保障。为此,应当提高农业生产力,开展可持续绿色革命,加强合作以调集新的额外资源,大力发展基础设施和研究开发以及政府部门和地方社区的技术能力和社会能力。

* A/64/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 粮食安全：概述	4
A. 2008 年危机及其后果	4
B. 危机的影响	6
C. 长期因素	7
三. 应对粮食安全危机和农业发展挑战	10
A. 战略行动框架	10
B. 国际一级的行动	13
C. 区域措施和行动	15
D. 国家一级的行动	16
四. 可持续农业发展：前进的道路	19

一. 引言

1. 本报告是根据大会第 63/245 号决议的要求编写的，大会在决议中请秘书长与联合国有关机构和组织密切合作与协调，在题为“农业发展与粮食安全”的议程项目下，向大会第六十四届会议提出一份报告，阐述各国、各区域和国际社会根据本决议作出的努力。

2. 本报告采用了联合国系统各组织，特别是联合国粮食及农业组织(粮农组织)和国际农业发展基金(农发基金)提供的投入，采用了全球粮食安全危机高级别工作队 2008 年 7 月制定的《综合行动框架》¹ 和高级别工作队秘书处 2009 年 7 月发表的《综合行动框架进展概要》所作的分析和结论。本报告还参考了联合国可持续发展委员会第十六和第十七届会议有关农业和农村发展方面的成果。

3. 2008 年发生的能源价格波动、粮食及商品价格飙升、金融危机及其后的经济萧条等一连串冲击，使世界经济蒙受打击，也使人们集中关注粮食安全问题。但是，粮食保障的结构问题由来已久。全球农业、粮食生产和自然资源管理体系存在以下几个方面的问题：

(a) 全世界的粮食足以保证各国人口平衡健康的饮食需要，半个多世纪以来粮食产量稳步增加，但是许多国家的饥饿和营养不良问题却始终存在；

(b) 第二，2008 年情况显示，粮食安全始终遭受粮食及其他商品价格波动的风险。国际社会早在 1962 年就已经认识到这一问题，当时通过的《国际发展战略》呼吁把稳定商品价格作为发展的基石；

(c) 第三，今后的趋势显示资源密集型粮食商品需求增加与粮食产量缓慢增长之间的差距将日益扩大；

(d) 第四，根据预测对土地和水其他用途的需求，特别是生态恢复服务(包括扩大森林覆盖面积和保护土壤)以及对非粮食物品(包括生物能源产品)生产的需求也将增加；

(e) 第五，根据预测气候变化的范围将会扩大，并将对全球农业产生不利影响；

(f) 第六，在土壤、水、生物多样性的可持续和公平管理、参与性做法和农村发展最佳做法方面积累的大量经验和知识，由于种种原因没有得到普遍推广。创造条件加以普遍推广，将成为一个主要的政策目标；

(g) 第七，由于生态和机构两方面的原因，非洲没有发生绿色革命，农业生产远远落后于其他地区；

¹ 高级别工作队和《综合行动框架》详细资料，请访问网站 www.un-foodsecurity.org。

(h) 最后，其他地区的绿色革命是采用不可持续方法、过度使用化石能源以及化学物品和水的结果。现在应该摒弃过度使用的做法，转而进入可持续性更大的绿色革命阶段。

4. 数十年来，各种政策文件和分析报告不断对上述所有或部分问题进行论述。但是，如同贫穷一样，这些问题始终存在。

5. 这给政策社群提出了双重挑战(见方框 1)。一方面，应该制订各种政策和应对策略，解决当前的粮食保障危机；这种政策和策略主要包括社会安全网和针对贫困及弱势群体的其他保护手段。另一方面，应考虑制定长期措施，包括大力开展新的“可持续”绿色革命，以克服根本的结构瓶颈，建立起复原能力，并为长期的粮食保障作出贡献。

方框 1

加强粮食保障的战略框架

双轨办法可为加强粮食保障提供全面战略框架。这一框架包含同样重要又相互加强的长短期措施，并与目前高昂的粮食价格密切相关。第一轨道旨在通过采取适当的鼓励措施和对公益物的投资使农村地区得到发展，以此推动农业部门，特别是小型农户在供应方面进行应对。目标是增加粮食供应，提高农业和农村经济产生收入的能力，使其成为促进农村全面发展的手段。第二轨道谋求通过安全网和社会保护措施，确保农村和城市地区的贫困和弱势群体快速得到粮食。

资料来源：粮农组织，《2008 年粮食展望》，2008 年 11 月，罗马。

二. 粮食保障：概述

A. 2008 年危机及其后果

6. 早在 2008 年前，全球粮食问题就已发展到了十分严重的地步，营养不良人口估计达到 9.63 亿(占全球人口的七分之一)。2008 年粮食及其他商品价格迅速攀升(见下图)，致使危机终于爆发。营养不良人数在人类历史上首次超过 10 亿，准确数字为 10.2 亿，占世界人口的六分之一。² 今天，非洲 16 个国家的饥饿覆盖面超过 35%，30 个国家(20 个非洲和 10 个亚洲国家)常年需要外援，以应对自然资源、冲突或不安全、经济下滑造成的粮食短缺。³ 随着 2015 年实现千年

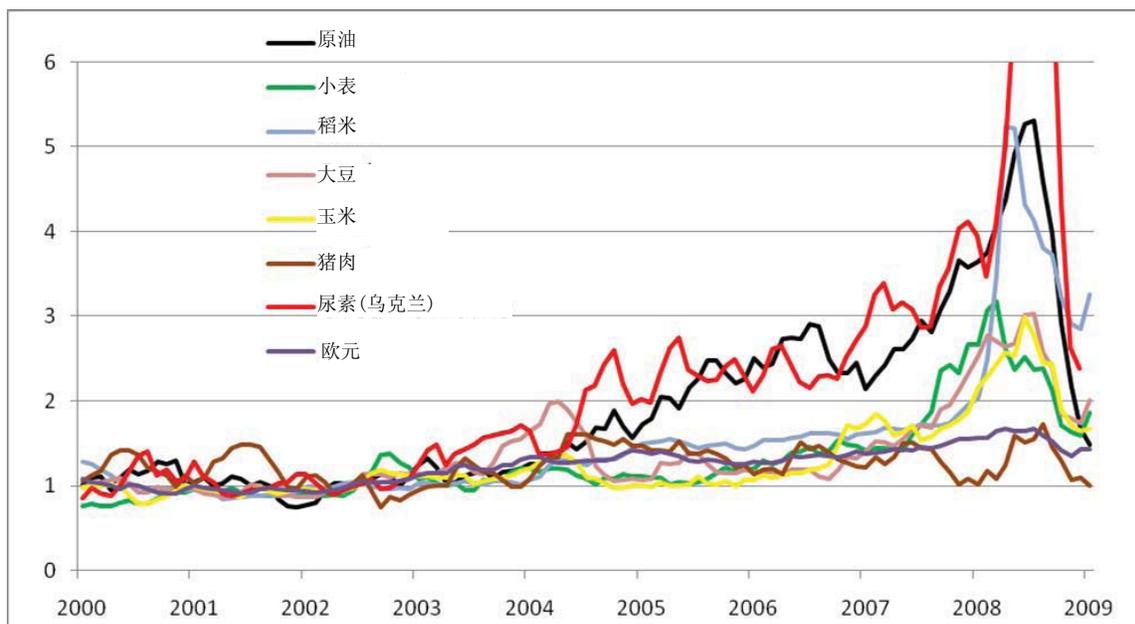
² 粮农组织新闻，2009 年 6 月 19 日：“历史新记录：饥饿人数达到 10.2 亿，人类六分之一人口营养不良”，<http://www.fao.org/news/story/en/item/20568/icode/>。

³ 同上。

发展目标⁴的日期日益临近，实现减少饥饿和贫穷目标进展不仅参差不齐，而且还遭受严重挫折，千年发展目标1(消除极端贫穷和饥饿，把全世界饥饿人口减少一半)方面的进展甚至出现了倒退。

粮食价格和商品价格

(2000年至2009年)



资料来源：农业基金会(2009年)。⁵

注：2002年的商品价格和指数平均定为1.0

7. 商品价格的波动臭名昭著。虽然粮食及其他初级产品价格存在短期波动，但是除两次世界大战和1970年代商品价格冲击而造成价格上涨的三个特殊时期外，20世纪的长期实际价格基本呈现略微和稳步下降的趋势。如上图所示，2008年可能是第四个特殊时期；粮食价格全面飙升——在不到两年的时间内小麦玉米价格提高了一倍，稻米价格增加了两倍，其他主要商品，特别是石油的价格也大幅上涨。

8. 分析家认为，2008年价格急剧上涨的原因是多方面的。第一，虽然粮食需求随着长期经济繁荣以及中国和印度等国的快速增长而稳步增加，但是由于1998年至2005年全球大量储存粮食，粮食价格一直保持低位。但是，由于连年歉收(世

⁴ 详细资料见 <http://www.undp.org/mdg/>。

⁵ 农业基金会(2009年)。《推动粮价上涨的原因》，问题报告，2009年3月；www.farmfoundation.org。

界最大粮食出口国之一澳大利亚 2006 和 2007 两年连续干旱)、以及美国以玉米提炼乙醇为主的生物燃料产量大幅增加, 2005 年后粮食和油菜籽库存迅速枯竭。与此同时, 欧洲联盟进口植物油并用其提炼乙醇而导致植物油价格升高。⁶ 生产成本也因能源化肥价格上升和美元贬值而提高。最后, 随后出现的出口限制和商品市场投机也抬高了粮食价格。专家指出, 除长期因素外, 1980 年代以来农业投资也长期不足。

9. 危机爆发后, 专家担心因金融危机的潜在影响 2009 年危机会卷土重来。专家担心, 播种季节信贷和资金流动会出现紧缩(因此依靠贷款购买农业投入的农民将会减少播种), 而贸易信贷短缺又将影响制造商、加工商和生产合作商对农产品的需求。⁷ 但是, 此后公布的数据证明这种担心并未变成现实, 2009/10 年期间世界谷物的供求展望似乎令人满意, 显示种植充足、库存雄厚、需求平稳。⁸

B. 危机的影响

10. 价格急剧上涨造成了严重的饥饿危机, 食品支出占收入一半的贫困家庭无力支付具有适当营养的食品。最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家等贫穷国家以及妇女、儿童、老人、贫困家庭等弱势群体的情况尤其令人担忧。

11. 营养不良与一些不利影响有关。在发展中国家, 五岁以下儿童的三分之一(1.78 亿)因长期营养不良和饮食质量低下而存在发育障碍。因此, 这一年龄组的儿童疾病和死亡高发, 认知能力减弱, 学业下滑, 成年生产力下降, 终生收入减少。世界人口的 30%(超过 20 亿)缺乏铁、蛋白质、维生素 A、碘和锌等微量营养素而遭受“隐性饥饿”, 这种现象并将带来严重的公共卫生后果。

12. 由于粮食生产得到振兴, 粮食油菜籽储存得到补充, 造成价格骤然攀升的其他因素(能源价格下跌、美元止跌回升、全球和新兴经济体经济增长减缓)得以扭转, 以及生物燃料扶持政策部分收回, 粮食价格开始急剧下降。

13. 但是, 人们的担心依然存在。国际粮价仍比 2005 年高出 25%,⁹ 发展中国家粮价下降的速度没有实现与国际同步,¹⁰ 基本因素的前景很不明朗。能源价格继

⁶ 《政策研究工作文件》, 第 4682 号, “粮价上涨的说明”, 唐纳德·米切尔, 世界银行, 2008 年 7 月。

⁷ 在许多国家, 粮农加工商经常延长贷款期限并接受日后粮食付款的做法已不复存在。在多数情况下, 国家没有提供贷款和延期服务来增加粮食产量。见《经合组织/粮农组织 2009 至 2018 年农业展望》, <http://www.agri-outlook.org/dataoecd/2/31/43040036.pdf>, 第 47 页。

⁸ 见《经合组织/粮农组织 2009 至 2018 年农业展望》, <http://www.agri-outlook.org/dataoecd/2/31/43040036.pdf>。

⁹ 粮农组织, 《农业商品市场状况》(草稿), 2008 年 12 月, 罗马。

¹⁰ 同上。

续大幅波动，美元走势仍不明确，生物燃料的供求正在增加，而全球经济可能很快走出萧条，因此将再度刺激需求。因此，国际粮食体系的处境依然脆弱。

14. 虽然粮价已经回落，但是全球经济萧条把普通家庭再次推向贫穷和长期的粮食短缺。这一现象至少从五个方面影响到了粮食保障议程。第一，发展中国家出口产品价格下跌；预计到 2009 年农业原料价格将下降 15%，金属矿产价格下降 26%。第二，2009 年发展中国家外贸将下降 2%至 3%，而全球贸易将减少 9%。第三，流向发展中国家的资金减少，外国直接投资减少 40%，汇款减少 5%至 8%，¹¹ 官方发展援助 2007 年下降 7%，并可能继续下降，如上所述 1980 年至 2005 年用于农业的官方发展援助减少了 75%。第四，人均收入增速减缓（甚至下降）；2009 年全球经济总量减少约 1%，发展中国家平均增长率至从 2008 年的 6%下降至 2009 年的 2%。最后，失业率继续增加，这既是经济萧条的结果，也是因为工业国家出现逆向移民。

C. 长期因素

15. 如上所述，2008 年危机不仅是各种因素的短期综合反映，也是粮食和农业部门长期结构问题的结果。上文阐述的当前趋势显示，诸多因素将继续向不利方向稳步发展。这给政策带来了新的挑战，并可能需要采取防范行动。

缺乏投资

16. 最重要的因素是农业投资长期不足。从 1980 年代开始，多数国家的农业投资呈现下降趋势。农业方面的官方发展援助也是一样。倡导机构牛津饥荒救济委员会呼吁把农业官方发展援助从目前的每年 50 亿美元至少恢复到 1980 年代每年 200 亿美元的水平。国际粮食政策研究所也呼吁把用于农业研发的公共资金增加一倍。

17. 许多发展中国家的农业研究投资止步不前，甚至出现倒退。发达国家农业研究实行私有化，对专利技术进行限制，减少了得到其间接研究成果的可能性。此外，许多国家在采购、评估、改造和采用外国研发的科学知识和技术方面缺乏最基本的国力。因此，增加农业研究和推广资金并保持在稳定水平十分必要。

小型农户

18. 在这一方面和其他更广泛的方面，对小型农户的支助不足尤其令人关注。世界上绝大多数的农场为小型农场，85%面积不足两英亩，97%不到 10 英亩。在非洲，80%的耕地由以妇女为主的小型农户耕种。¹² 全世界有 20 亿人依靠约五亿个

¹¹ 世界银行，《移民和发展简讯》。2009 年 3 月 23 日；http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/MD_Brief9_Mar2009.pdf。

¹² 农发基金新闻稿，2009 年 7 月 10 日，<http://ifad.org/media/press/advisory/2009/09.htm>。

小型农场的生产能力维持生计。¹³ 但是,小型农户在可持续生计方面面临多种制约,如无法得到自然资源和农业投入,咨询服务和其他支助乏力,环境脆弱,地处偏僻,社区组织和政治势力薄弱。他们在适应和利用新技术方面常常缺乏必要的能力。因此,他们非常容易遭受价格波动、卫生风险、自然灾害和气候变化等各种冲击。

19. 决定贫穷的因素之一是限制农民进入国家、区域和国际市场并进行竞争的能力的各种制约。市场开发和准入需要一整套复杂的条件,不仅需要农业生产技术和运输基础设施,在农业等其他方面还需要对农村筹资、投入供应、集中与分配、评级、加工和零售等多种活动、服务和机构进行协调。在世界许多地区,这些活动在经常波动、无法预测的市场、在治理管理薄弱、维持合同的政策机制不健全的国家并在商业信用严重依赖个人关系或裙带关系的文化之中进行。由于存在这些挑战,以及农业生产本身通常具有的风险和不确定因素,私营部门往往不愿投资于将农村产品与城市市场相联系的补充商品和服务。在私有农业企业较为发达的地方,不幸的生产商往往由于缺乏价格谈判能力、交易成本高昂、质量难以达标而接受低价。

争抢资源

20. 虽然全球的粮食需求随着人口增加以及收入增加后出现消费模式改变而继续扩大,但是农业生产增长过于缓慢,无法跟上需求的脚步。根据预测,世界人口将从2005年的65亿增加到2050年的90亿,而迹象显示增长部分将全部在发展中国家。¹⁴ 粮食产量必须至少增加一倍,才能满足10多亿饥饿人口的粮食保障,也才能确保为所增加的人口提供粮食。¹⁵

21. 但是,水和土地两大资源的供应是有限的。无森林覆盖或遭受水土流失或荒漠化的可耕地面积增加了12%,土壤退化现象将继续存在。同样,世界许多地区的供水已经出现紧张,将无法保证农业用水继续增加。¹⁶

22. 更重要的是,两大资源还需满足其他需求,如植树造林和生物燃料等非粮食作物。应该扩大而不是缩小林地面积,以保护生物多样性和克服气候变化的影响。非粮食作物的需求将随着人口和收入的增加而增加。对作为化石燃料替代燃料的

¹³ 农发基金新闻稿,2009年2月18日,<http://ifad.org/media/press/2009/9.htm>。

¹⁴ 联合国新闻稿,“2050年世界人口将增加25亿”,2007年3月13日,<http://www.un.org/News/Press/docs//2007/pop952.doc.htm>。

¹⁵ Robert Thompson,“Malthus has been wrong for two centuries, but will he be in the 21st: agricultural research holds the key”, Centre for Global Development, University of Illinois at Urban-Champaign, <http://dgs.illinois.edu/category/global-studies/agriculture-0>。

¹⁶ 同上。

生物燃油的需求不断增加,也开始占用粮食生产的用地和用水。有限的自然资源、稳步增加的需求及对资源的争抢,要求各方就资源利用政策形成共识,并为提高生产力进行重点投资。

23. 油价上升使生物燃料成为引人注目的替代能源。对能源的潜在需求非常之大,这种需求将从根本上改变农业体系。的确,这一进程也许早已启动。2007年,近一亿吨谷物(占世界谷物总产 5%)从粮食市场转移到了能源部门,¹⁷但是仅仅满足了全球能源需求的 0.5%。国际粮食政策研究所预测,如果生物燃料的研发按目前的速度或以快于目前的速度发展,那么到 2020 年人均热量摄取将出现下降,儿童营养不良情况大大加剧,特别是在撒南非洲。¹⁸

24. 在国内需求和对外出口方面也同样存在竞争。由于担心今后出现紧缺,外国和本国都大量购置土地。购地产生了投资,但同时也加大了今后穷人缺乏粮食保障的风险,因为许多国家没有建立保护地方民众,特别是妇女和土著人民权益的全面机制。农发基金、粮农组织和国际环境与发展研究所最近的一项研究¹⁹显示,五年来土地投资逐年增加,外国投资独占鳌头,但本国的投资比重也相当大。

25. 水是第三大竞争领域。在多数发展中国家,80%以上的水资源用于农业。²⁰城市和工业争抢水资源,使农业用水逐步减少,粮食生产压力加大。同时,大型灌溉基础设施多已陈旧,效率低下,无法提高急需的农业用水效率。

气候变化

26. 最后一个并发因素是气候变化,它可能通过气温升高、降雨变化加大、飓风、洪水、干旱等极端天候更加频发等方式,影响到资源供应和要素生产率。气候预测显示,可能出现降雨模式突变、干旱洪涝更加频发,水分蒸发增加,沿海土地丧失,海水侵蚀,虫害病媒移徙,动植物疾病增加,粮食产量普遍受到不利影响等问题。²¹到 2020 年,由于气候变化的直接影响,面临更大饥饿风险的人口将增加 5 000 万。²²全球粮食价格升高,可能使得这一人数进一步增加。

27. 气候变化影响可能造成的一个严重后果,是农村社区内部和农村社区之间,甚至在国家之间出现对稀缺的土地和水资源的争夺,以及农村贫困人口从资源过

¹⁷ 粮农组织,2009 年。

¹⁸ 见 <http://www.ifpi.org/themes/bioenergy/bioenergy.asp>。

¹⁹ 见 http://www.ifad.org/pub/land_grab.pdf。

²⁰ 农发基金,“土地和水管理相结合”(2006 年);<http://www.ifad.org/events/water/flyer.pdf>。

²¹ 粮农组织,2009 年。

²² 联合国环境规划署,“亚洲千百万人民遭受饥饿和缺水风险,必须减少全球温室气体排放”,2007 年 4 月 10 日;<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?ArticleID=5551&DocumentID=504&l=en>。

于紧缺的地区迁出，有可能向其他地区输出冲突。最终产生何种影响，将取决于投资水平和种类，投资应用于改善农业的适应和复原能力，调整生产方式，以帮助减少气候变化的影响。

三. 应对粮食保障危机和农业发展挑战

28. 因此，粮食保障危机应对策略应谋求解决上述各个问题、改善饥饿、营养不良家庭和人口条件的当务之急、以及建立复原能力、克服造成长期粮食短缺的结构问题的长期需要。以下将从战略行动框架、全球行动、区域行动和国家行动四个主要方面来阐述应对策略。

A. 战略行动框架

29. 2008 年粮食危机促使全球政策社群为改善和建设性行动调动政治和财政支持。这种行动从一开始就立足于联合国全球粮食保障危机高级别工作队主持制定的战略框架。工作队成立于 2008 年 10 月，以确保联合国系统就粮食保障危机采取全面、协调、一致的应对策略。

30. 2008 年 7 月，高级别工作队出台了《综合行动框架》，明确了工作队成员采取短期、中期和长期行动应对危机和在国家、区域和全球各级加强粮食和营养保障的共同立场。²³ 《框架》的主要贡献在于划清了满足弱势群体当前需要和谋求建立复原能力和促进全球粮食和营养保障的两个战略行动领域。《框架》明确规定，必须紧急制订两套行动方案，并倡导加强全球信息和监测系统。

31. 在第一轨道上，《综合行动框架》要求：(a) 加强紧急粮食援助、营养干预措施和安全网；(b) 提高小型农户的粮食生产；(c) 调整贸易和税收政策；(d) 管理宏观经济影响。同样，在第二轨道上，《框架》建议：(a) 扩大社会保护体系；(b) 实现小型农户主导的粮食供应持续增长；(c) 改善国际粮食市场；(d) 就生物燃料形成国际共识。

32. 随后的政策决定和国际协定，进一步完善和发展了《综合行动框架》。最近，2009 年 5 月举行的可持续发展委员会第十七届会议就执行可持续发展议程的农业、农村发展、土地、干旱、荒漠化和非洲六个专题领域达成了一致。

33. 可持续发展委员会认可《综合行动框架》提出的战略性双轨办法，重申框架就第一轨道提出的建议(满足受影响人口当前需要)，特别是有关向小型农户提供紧急粮食援助和安全网的呼吁。委员会还呼吁把这些行动纳入建立长期应对能力的综合办法之中。

²³ 见 <http://www.un.org/issue/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf>, 第 5 至 26 页。

34. 可持续发展委员会在制订这一综合战略框架并把各项行动纳入以可持续和公平方式建立长期复原能力和解决结构问题的战略方面，还超越了以往制定的政策，包括《综合行动框架》。委员会提出了一项结合经济鼓励措施和市场发展、投资议程、改善环境可持续能力和综合资源管理的行动以及社会保护的战略。

35. 战略框架的主要内容包括三套国家行动方案(可持续发展战略、可持续绿色革命和社会战略)以及国际合作四个领域(筹资、加强国际市场准入，包括通过贸易政策和价格稳定保证，合作进行研究开发、加强政策协调一致)。具体内容如下：

国家行动

36. 明确了以下国家行动：

(a) **可持续发展战略**：可持续发展委员会第十七届会议敦促各国政府，把粮食安全议程应对策略的内容纳入更广泛的国家可持续发展战略框架和减贫方案。这将产生若干影响。

(一) **参与性进程**：国家可持续发展战略使广泛的利益攸关方和主要团体通过各种经过时间考验的机制参与决策进程；

(二) **可持续资源管理**：现有的主要方案应该纳入国家可持续发展战略(并酌情制定新的方案)。除可持续绿色革命核心战略外，应制订土地和水资源可持续管理、适应干旱、应对荒漠化和改进监测(特别是扭转土地退化)综合战略。最后，会议要求结合可持续发展(包括粮食安全、能源保障、综合资源管理)对生物燃料的挑战和机遇进行审查；

(三) **农村发展综合战略**：战略包括建立社会资本，传播最佳做法和市场准入知识，开发社会基础设施和服务，创造就业机会；

(四) **政策文书**：除国家可持续发展战略外，应当利用可持续发展方面的若干政策工具，如评估机制(环境影响评估、社会影响评估和环境战略评估)、评估方法、生态纳税和监测系统等；

(五) **气候变化**：研究和开发各种技术以及有关耐干旱种子的传统知识、干旱预测、影响评估和预警系统。投资发展农业有助于减少气候变化。

(b) **可持续的绿色革命**：绿色革命将采用科学办法和地方传统知识，保护和养护自然资源，限制使用稀缺投入和污染物，提高自然资源的质量有助于发展中国家振兴农业部门，提高农业生产力，增加生产，增强可持续性。这项战略的主要方面包括：

(一) **投资农业**：重申以往关于把农业投资份额提高到 10% 的决定。特别加强以下方面的投资：(a) 农业基础设施，(b) 作物和牲畜的研究开发，包括可持续和气候友好做法并采用土著知识，(c) 农业机构，特别是推广机构，利用现代信通技术，以及规划监测机构；

(二) **支持市场一体化**：采取若干行动，使小型农户和地方企业扩大国家和全球市场的准入；

(三) **非洲特别方案**：1960 和 1970 年代的两次绿色革命基本无缘非洲。应当支持《非洲发展新伙伴关系》中的《非洲农业发展综合规划》，确保非洲大陆这次能够受益于最新科研成果，同时不影响生态服务、文化安排和土著知识。《综合规划》包括加大对农业基础设施、机构、研究开发、教育和推广以及农村发展的投资，以把非洲农民和地方企业家纳入农业供应链和全球贸易。同样，还应解决收入分配、促进农村发展和支持气候适应等问题；

(c) **社会战略**：作为国家可持续发展战略的组成部分和可持续绿色革命方案的补充，社会战略谋求通过政策措施、基础设施投资及机构发展和能力建设在四个方面提供社会保护。

(一) **社会保护**：发展农村社区的基本社会服务(卫生和教育)，建立社会保护机构，承认并实现食物权，保证食品质量，改善信息提供和保险，加强灾难管理能力，建设有效风险管理能力；

(二) **加大对小型农户的支持**：向小型农户和女农民提供技术援助；

(三) **保护土地保有权**：公平和有保障地获得土地和土地保有权，是可持续农业战略的一个重要部分。还必须保护贫穷和弱势群体，加强农村妇女的作用(在提高农业生产和确保家庭粮食供应两方面)；

(四) **社会资本和推广最佳做法**：一些“最佳做法”未能普遍推广，其中包括水土养护，减少丰收损失(损失最高达 30%)，虫害综合管理，社区发展和社区动员，利用市场机会。采取适当的政策和推广措施，有助于推广这些做法。

国际合作

37. 明确了以下国际行动：

(a) **筹资**：可持续发展委员会第十七届会议呼吁捐助方履行以往各项官方发展援助承诺，为可持续绿色革命及时提供适当、可预测的财政资源，重点为非洲(包括减轻债务负担)、在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约的方案(包括全球环境基金会的支持)、进行管理改革的国家，支持可

持续消费和生产模式，把可持续农业战略以及气候变化战略和行动纳入减贫战略和国家发展计划的主流；

(b) **国际贸易和稳定价格**：可持续发展委员会第十七届会议呼吁多哈回合及时顺利结束，并促进建立公平的多边贸易体系；

(c) **合作开展研发**：可持续发展委员会第十七届会议作出了关于支持研究开发的若干决定，重点为发展中国家农村发展和可持续农业方面的研究能力(包括有机农业、可持续生物产品、入侵物种管理和土地资源系统)、信息和监测系统(利用气候信息，包括干旱前后和期间；干旱指数编制指南)、国际农业研究体系(特别是国际农业研究磋商组织体系)、交流转让技术和最佳做法信息；

(d) **政策的协调一致**：可持续发展委员会第十七届会议呼吁加强国际合作文书之间和内部的协调一致，加强联合国机构之间，包括三项里约公约之间的协调一致，切实执行可持续发展委员会第十七届会议的各项决定。

38. 全面落实上述决定，将为粮食安全议程的两个方面提供一个协调一致和可管理的框架。以下章节中将阐述迄今为实现这一愿景而采取的行动。

B. 国际一级的行动

39. 粮食保障和可持续发展在国际政治议程上继续保持重要地位。许多国家、捐助方和发展伙伴再次作出承诺，将重新参与农业部门，增加农业和农村发展投资，增加粮食生产，以实现全民粮食保障并改善营养。但是，迄今取得的成果远远不足以实现商定目标。为响应大会第 63/245 号决议的呼吁，本报告对这些努力进行简单审查，并酌情对其影响进行分析。

满足资金需要

40. 2008 年 6 月召开的粮农组织世界粮食安全高级别会议：气候变化和生物能源的挑战估计，实现农业发展和粮食安全每年约需资金 300 亿美元，其中：(a) 29 亿美元用于改善农业生产力，改善农村贫困社区的生计和粮食安全；(b) 95 亿美元用于开发和保护自然资源；(c) 100 亿美元用于扩大农村基础设施(包括粮食安全能力、动植物卫生)和扩大市场准入，(d) 14.3 亿美元用于加强知识的产生和传播能力，(e) 66 亿美元用于通过安全网和其他直接援助确保最贫困人口获得粮食。

41. 虽然第十七届会议无意举行认捐活动，但是一些捐助国和国际金融组织还是宣布将提供总额超过 120 亿美元的大笔新的财政援助。

42. 作为后续行动，2009 年 1 月西班牙政府在马德里主办人人享有粮食安全高级别会议。会议设想建立粮食安全全球伙伴关系框架，各国、区域机构、民间社会、企业、国际机构、发展银行和捐助方参加会议，并举行了认捐活动。截至 2009 年 6 月，西班牙为 17 个西非国家首批认捐资金 10 亿欧元已经到位。但是，其他方面的认捐款项尚未到位。

43. 2009年7月在意大利艾奎拉举行的八国集团会议认识到农业和粮食保障长期投资不足、价格走势和经济危机的共同影响使得饥饿加剧，并商定今后三年在粮食保障倡议的范围内认捐200亿美元用以扶持农业，²⁴并且正式保证扭转官方发展援助和国家农业资金下滑的趋势。²⁵

44. 粮农组织理事会决定2009年11月16日至18日召开粮食保障问题世界首脑会议，再次讨论以往作出的承诺，并把粮食短缺挑战继续放在国际议程的首要地位。

联合国系统：执行综合行动框架

45. 一年来，全球粮食保障危机高级别工作队成员在《综合行动框架》的安全网和粮食援助两个方面，为各国当局提供支助，并为改善生产，增强价格波动和外部冲击承受力提供长期支助。一些行动阐述如下：²⁶

(a) 粮农组织和农发基金在秋天种植季节为小型农户提供援助，并支持开展加强小型农户能力方案。2002年以来，粮农组织一直宣传推广粮食保障国家方案和区域方案，两种方案将帮助各国提高生产力，并使农村人口生计多样化，实现世界粮食首脑会议和千年发展目标提出的2015年的目标；

(b) 世界粮食计划署组织开展了人类历史上规模最大的粮食援助扩大行动，受援人口超过1亿。粮食计划署目前正在增加采购当地生产的粮食，用于其行动方案和学校供粮方案（“采购换进步”倡议）；

(c) 世界银行通过全球粮食危机应对方案加大了投资行动，其重点是通过预算支助、社会保护方案和农村部门支助迅速分配援助粮食解决急需。一年内共付款7.80亿美元（占核准资金的70%）；

(d) 联合国儿童基金会更加关注应对粮食和经济危机对营养的共同影响；

(e) 联合国开发计划署协助各国处理粮食体系、社会保护、农村发展和减少贫穷之间的重大相互关系，同时作为协调机构对一些国家的应对行动进行协调；

(f) 人道主义事务协调厅从中央应急基金调拨1亿美元资金应对粮食危机；

(g) 国际货币基金组织为遭受粮食价格冲击的低收入国家弥补国际收支逆差，并就宏观经济方面的适当应对策略提出建议；

²⁴ 见 <http://www.un-foodsecurity.org/node/22>。

²⁵ Financial Times, 6 July 2009, <http://www.ft.com/cms/s/0/60720902-6992-11de-bc9f-00144feabdc0.html>。

²⁶ 2008年7月《综合行动框架》进展、概述、全球粮食保障危机高级别工作队秘书处，2009年7月。

(h) 高级别工作队秘书处协助调集捐助资金，包括支持设立 10 亿欧元的欧洲联盟粮食基金，并对工作队 60 个重点国家中的 35 个在国家一级进行协调；

(i) 世界贸易组织和联合国贸易和发展会议提供平台，讨论消除扭曲性补贴问题并采取行动，这对于为贫穷国家建立公平贸易环境十分重要；

(j) 国际劳工组织提请注意创造就业、职业安全网和卫生、创业、童工和性别权利等问题，并把这些作为粮食保障和可持续农业发展综合战略的重要内容；

(k) 高级别工作队成员参考《食物权指导方针》(结合国家粮食安全支持逐步实现食物权自愿指导方针)，开始把“权利观点”纳入本项议程，并任命了食物权问题特别报告员；²⁷

(l) 最后，如上文第 34 段所述，可持续发展委员会第十七届会议为可持续和公平执行粮食和农业议程提供了综合框架。

C. 区域措施和行动

46. 区域机构为执行议程采取了若干行动。

非洲

47. 《非洲发展新伙伴关系》协调制订的《非洲农业发展综合纲领》，是非洲拥有和牵头的投资农业消除饥饿减少贫穷倡议。非洲国家政府在《关于非洲农业和粮食保障问题的马普托宣言》中商定，把农业公共投资比例至少提高到国家预算的 10%，并实现农业年增长率达到 6% 的目标。将在以下四个主要方面的基础上加以实现：扩大可持续土地管理的地区；改善农村基础设施和市场准入的外贸能力；增加粮食供应和减少饥饿、投资农业研究、技术传播和应用。²⁸

48. 《非洲发展伙伴关系》、区域经济共同体、非洲联盟、非洲国家和捐助国政府正在开展合作，争取为非洲农业发展综合方案多捐助方信托基金提供捐助，该基金设在世界银行。

49. 作为可持续发展委员会第十七届会议的筹备工作，2009 年 2 月非洲国家部长在温得和克召开“21 世纪非洲农业问题高级别会议”。会议呼吁非洲开展可持续绿色革命，实现非洲农业与全球市场一体化。会议还讨论了气候适应、支持小型农户和女农、确保市场准入和能力建设等问题。

²⁷ 同上。

²⁸ 非洲农业发展综合纲领 2008 年年度报告；<http://www.caadp.net/pdf/CAADP%20Annual%20report%202008.pdf>。

50. 非洲联盟国家元首和政府首脑大会第十三届常会 2009 年 7 月在利比亚苏尔特召开，会议的主题是“投资农业促进经济增长和粮食保障”，会议重申支持非洲农业发展综合方案，并讨论了气候变化、区域农业贸易、投资融资和向扶贫农村发展倡议等问题。

亚太地区

51. 2008 年 12 月，亚洲及太平洋经济社会理事会和印度尼西亚政府召开高级别政策会议“粮食燃料危机和气候变化：重新拟订发展议程”。一百多位政策制定者呼吁开展区域合作，为收支平衡出现困难的国家提供支助。²⁹

52. 2008 年 8 月，东南亚国家联盟(东盟)农业部长在泰国清迈举行会议，讨论了东盟粮食保障综合框架，明确了加强粮食保障、改善粮食市场和贸易、加强粮食保障综合信息系统、农业创新四个领域的应对策略。同月，南亚区域合作联盟(南盟)第十五届首脑会议发表《粮食安全科伦坡宣言》，呼吁制定农业发展和粮食保障路线图，并筹备编写《2020 年农业展望》。会议还指示有 200 万吨粮食储备的南盟粮食银行投入运作，为粮食紧急情况提供区域储备。

拉丁美洲

53. 在南方共同市场(南共)成员国(阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭)农村地区，最贫穷、最弱势的人口是无土地农民、贫困小型农户、妇女、青年和少数族裔。³⁰ 农发基金与这些国家的政府和农户合作，推动成立南共家庭耕种委员会，使之成为农家组织区域平台，并成为南南合作政策对话的范例。多项措施旨在加大生产周期各个方面的农业投资和农业发展，加强国家政策应对农村贫穷的能力，促进私营部门参与农业服务，推动农业研究。

D. 国家一级的行动

54. 大量证据表明，通过协调一致的国家农业和农村发展方案(见方框 2)可实现小型农户粮食增产，减少贫穷，加强粮食保障。在印度，粮食产量比 40 年前增加了 2.5 倍。在十年内，中国小型农户的粮食产量增加了一倍，4 亿农民实现脱贫。越南小型农户把本国从稻米净进口国转变成了世界上最大的稻米出口国。在非洲，从 2003 年到 2005 年，13 个国家农业的年增长率超过了 5%。³¹

²⁹ 《亚太地区可持续农业和粮食保障》，亚太经社会，2009 年，<http://www.unescap.org/65/documents/Theme-Study/st-escap-2535.pdf>。

³⁰ “农发基金在南共市地区”，农发基金，2008 年 12 月，http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/factsheet/nercosur_e.pdf。

³¹ 国际粮食政策研究所，《政策简讯》，第 009 号，“在全球粮价变化中持续快速恢复非洲的农业增长”(2008 年 11 月)；<http://www.ifpri.org/PUBS/bp/bp009.asp>。

方框 2

可持续农业做法的成功范例

非洲

- **布基纳法索**: 旱地的水土保持使土地退化减少, 粮食产量增加。过去, 农户的粮食平均每年歉收 650 公斤, 现在剩余 150 公斤。
- **肯尼亚**: 采用多种生物后管理方法对豆类、覆盖作物和绿肥进行土壤肥料管理, 豆类和花生每公顷产量从 300 公斤增至 600 公斤。
- **尼日利亚**: 对南洋樱和银合欢进行条植, 土壤流失分别减少 73% 和 83%。
- **埃塞俄比亚**: 在少雨地区, 缩小垄沟并且不使用化肥, 每公顷作物产值毛额比不使用化肥的传统垄沟增加 106 美元, 比使用化肥的传统垄沟增加 13 美元。在多雨地区, 差距并不显著 (每公顷 6 美元)。

亚洲

- **越南**: 在斜坡地等高种植绿篱, 每年每公顷土壤流失从 18 吨减少到 7.4 吨。
- **巴基斯坦**: 采用覆盖层、无害生产和堆肥等可持续农业做法, 柑橘产量增加了 150% 至 200%。

拉丁美洲

- **洪都拉斯和危地马拉**: 45 000 户农家利用绿肥、覆盖作物、等高草带、行内耕作、岩石堤和畜禽粪便, 每公顷粮食产量从 400 至 600 公斤增加到 2 000 至 2 500 公斤。
- **巴西**: 圣卡塔琳娜、巴拉那、南里奥格兰德等地利用等高隔离草带、等高犁田和绿肥对土壤和水进行保护, 玉米产量从每公顷 3 吨增加到 5 吨, 豆类产量从每公顷 2.8 吨增加到 4.7 吨。
- **玻利维亚多民族国**: 约 2 000 农户利用绿肥, 土豆产量从每公顷 4 吨增加到 10 至 15 吨。

资料来源: Pretty et al, 2003; Graves et al, 2004; Kassie et al (2008 和 2009); 第三世界网络, 2008 年。国际粮食政策研究所, 政策简讯, 第 009 号, “在全球粮价变化中持续快速地恢复非洲的农业增长” (2008 年 11 月)。

55. 虽然可持续农业发展和粮食保障的各项建议远远没有普遍执行, 但是发展中国家正在加大把粮食保障目标纳入发展战略的力度。下文阐述了一些重要措施。

56. 在土地保有权方面，农发基金正在探讨一些办法，以便增加贫困农户的土地拥有和土地保有权。在一些情况下，让贫困农户长期租用退化土地，并协助其进行恢复。比如在尼泊尔，转让退化林地以 40 年为期并可续延，不仅减少了贫穷，还使一些山坡地区重新得到种植。在斯里兰卡，承包种植安排(把国有庄园土地开放给前庄园工人和贫困农户种植)也取得了一定的成绩。

57. 农发基金出资在圣多美和普林西比开展的项目，使小型农户进入了欧洲的有机可可市场，年收入平均增加了 30%。

58. 在价格冲击的承受力方面，2007 年以来许多国家执行各种政策，减少高粮价的影响，遏制经济萧条的影响。这些应对政策性质和效力不尽相同，但一般以现有的政策措施为依据。2008 年 5 月，粮农组织牵头对 77 个国家的应对策略进行的调查显示，大约半数国家减少或消除了粮食进口税；55% 出台了价格控制或消费补贴措施；四分之一出台了包括征税在内的某种出口限制；相同比例的国家采取措施，利用现有粮食储存增加供应。仅有 16% 的国家未采取任何应对政策。³²

59. 同样，经济合作与发展组织(经合组织)的研究显示，该组织以外国家的情况十分相似，45 个国家降低了关税，31 个出台了出口限制措施，22 个出台了价格控制措施；47 个采取粮食补贴、减税或释放库存降低价格的做法；五分之一建立了粮食缓冲储存，3 个扩大了现有定向现金转让方案；15 个出台了捐助方出资的一揽子承受措施。³³

方框 3

部分国家应对价格波动的措施

印度尼西亚

2008 年 12 月为应对粮食、燃料和金融危机而出台的国家行动计划包括：(a) 短期措施：粮食补贴、现金转让、降低进口关税、降低增值税、向小型加工商提供豆价补贴；(b) 中期措施：化肥补贴、带利息补贴的耕作信贷、农场交货价保证、建立国内粮食储存。

俄罗斯

2009 年初采取一系列措施以加大农业投资力度：(a) 划拨预算资金为最大的两家农业银行提供资本；(b) 利用联邦资金补贴农业贷款利息；(c) 延长某些补贴贷款的还款期限；(d) 把农业企业列入政府保证借贷名单。

³² 粮农组织，《农业商品市场的状况》(草稿)，2008 年 12 月，罗马。

³³ 《经合组织成员国的农业政策：2009 年监测和评估》。

巴西

提高农村银行和储蓄系统农业借贷专用资金的强制活期存款比例；增加用于农业优惠贷款的预算拨款。

资料来源：《经合组织成员国的农业政策：监测和评估，2009年》。

四. 可持续农业发展：前进的道路

60. 2008年粮食危机引起了人们对长期存在的饥饿和粮食紧缺问题的关注，这是令人欣喜的。过去，这一问题主要通过分散的办法逐个加以解决。现在，运用各种策略加以系统、有效解决的时间已经到来。

61. 全球政策社群进行了大量分析，并通过多项协定，为大力、有效地应对危机创造了条件。其中包括《综合行动框架》提出、可持续发展委员会第十七届会议完善和进一步发展的战略框架。可持续发展委员会第十七届会议特别通过决定，旨在确保危机应对策略纳入决策主流，并与其他主要政策目标发挥协同作用，而不是相互抵触，如减少贫穷，保护环境，增加产量，社会保护和风险管理，减少和适应气候变化。战略框架得到了各方的一致支持，并得到了最高政治级别的认捐和承诺。当前的任务是要把这种愿景转变为现实。

62. 战略框架包含改善受最近一系列危机影响家庭情况的紧急措施、以及建立对今后冲击承受力的长期措施两个方面，以确保在今后各种情况下确保粮食保障的能力。两项战略相辅相成，也不独立于主流发展战略之外。相反，两项战略十分重要，应作为单一综合战略加以执行。

63. 短期行动已经众所周知，包括通过社会安全网、现金转让、价格管理、定向补贴和增强社会权利确保为贫困家庭提供充足粮食供应。中长期行动应当通过加强可持续的农业发展，促进实现粮食保障。这包括增加对生产性农业和农村基础设施的投资，创造公共和私人投资的有利环境，发展研究、推广和教育系统，以向小型农户和妇女等广大的农村社区提供科学知识和最佳做法；开发基础设施、建立机构和制订政策，确保发展中国家，特别是撒南非洲地区，以及小岛屿发展中国家和最不发达国家农民，特别是小型农户和妇女的市场准入；建立各种农业机构，包括自然资源管理(尤其是土壤和水)；加强监督机构，特别是对负责提供社会安全网人员的监督，保护土地保有权，收集气候、灾害、脆弱性、水、土壤和贫穷信息；大力发展农村社区的社会资本和集体能力；开发政府机构以及社区组织和扶贫组织的技术能力。

64. 这项议程要求国际社会以稳定和可预测的财政支持的形式，协调进行研究和知识共享，包括通过采用通信技术，建立公平公开的贸易体系，为发展中国

家农民提供世界市场和供应链的准入，进行技术转让，确保各项国际合作文书在政策上协调一致。

65. 本报告通过对当前情况的审查发现，各国正在努力执行这项战略，但是作出的承诺和取得的成就各不相同，一些国家在实现综合战略的远景方面仍然存在较大差距。部分行动旨在加强目前的努力，而部分行动则意图应对目前出现的各种危机。这些建议以全球论坛成果文件为坚实基础，是国际社会就实现粮食保障，包括可持续农业发展、减少饥饿和贫穷形成的共识。现在，把这种共同远景转变为现实的时间已经到来。
