

2013 年 3 月



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

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

大会

第三十八届会议

2013 年 6 月 15—22 日，罗马

经审查的战略框架

目录

	页次
总干事的前言	2
内容提要	3
A. 战略思考进程	4
B. 粮农组织的远景和全球目标	6
C. 主要全球趋势和挑战	6
C.1 宏观经济、社会和政治趋势	6
C.2 对粮农组织授权领域产生直接影响的主要全球趋势	7
C.3 主要的全球挑战	15
D. 粮农组织的特点、核心职能和比较优势	18
不断变化的发展合作环境以及对粮农组织的影响	18
粮农组织的基本组织属性	19
核心职能	19
与特定挑战相关的比较优势	21
E. 战略目标	22
战略目标 1: 为消除饥饿、粮食不安全和营养不良做贡献	23
战略目标 2: 以可持续方式增加并改善农业、林业和渔业产品及服务	24
战略目标 3: 减少农村贫困	25
战略目标 4: 推动地方、国家、区域和国际各级建立包容性更强和效率更高的 农业和粮食系统	26
战略目标 5: 增强生计对威胁和危机的抵御能力	27
技术质量、知识和服务方面的目标	28
跨领域主题: 性别和治理	29

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。



mg015c

总干事的前言

我们都有一个共同的远景，即“建成一个无饥饿、无营养不良的世界，粮食和农业在其中以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水平”。虽然我们要完全实现这一远景还有很长的路要走，但这是可以实现的远景，而且粮农组织可以在这方面发挥作用。

因此，本人 2012 年 1 月一上任便发起了一项涉及面广且具有包容性的举措，以推动本组织的现代化和转型。目标是通过有效地将我们的规范性工作转化成国家一级的影响，并将我们的全球知识产品转化为政策和做法方面切切实实的变革，以改进粮农组织各项计划的实施工作和影响。

这次转型变革的一个根本支柱是审查《2010 - 2019 年战略框架》，按照本组织的计划和预算周期每四年都要进行一次。因此，本人发起了战略思考进程，通过审查粮农组织的《战略框架》，为重新调整粮农组织的战略方向提供概念和分析框架。该进程要求粮农组织职工的广泛参与，需要外部专家提供咨询意见，还需要成员国通过粮农组织各管理机构及通过开展非正式磋商提供实质性的投入。

该进程的第一项关键成果是成员国认识到需要按照理事会的建议，提升粮农组织的第一项全球目标，将“减少饥饿”改为“消除饥饿”，让粮农组织致力于消除饥饿。

第二个关键成果是确定五个新的跨领域战略目标，这些战略目标与各成员国和发展界所面临的最重要、最紧迫的发展问题密切相连。五个战略目标以及关于关注技术知识、质量和服务的第六个目标将指导粮农组织开展工作，促进消除饥饿，增加可持续生产，消除农村贫困，推动建立更具包容性和更高效的粮食和农业系统，以及增强生计恢复力。

该进程的第三个关键成果是细化七个核心职能作为粮农组织的行动手段，即规范性工作和标准制定文书、数据和信息、政策对话、能力发展、吸收知识和技术、促进伙伴关系以及宣传和交流。

《战略框架》为粮农组织确定了一种新的工作方式，需要大大改变我们的运作方式，即更加突出我们的优先重点；加强全组织团队协作方式；借助伙伴关系扩大影响力。因此，这是与粮农组织成员相约，携手努力实现我们的共同远景，建成一个无饥饿、无营养不良的世界。

总干事

若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦

内容提要

粮农组织审查了《2010—2019 年战略框架》，作为已建立的规划、计划和预算系统的一部分。审查和编制工作由战略思考进程给予指导，该进程是总干事于 2012 年 1 月上任后启动的，旨在决定粮农组织的未来战略方向。本文件介绍了经审查的《战略框架》，尤其是粮农组织的远景、全球目标和战略目标，供大会批准。

经审查的《战略框架》为粮农组织提供了总体战略方向。从粮农组织的远景和全球目标出发，战略思考进程通过采取一系列迭代、分析和磋商步骤确定了以下内容：(i) 预计将在中期内影响农业发展的总体、全球、政治和社会经济趋势；(ii) 预计在未来几年中，各成员国以及粮食和农业领域的发展行动者将会面临的由这些趋势带来的主要挑战；以及(iii) 与主要挑战相对应的粮农组织的基本属性、核心职能和比较优势。

通过批判性分析的方法对比较优势和核心职能的概念重新进行了审视，该方法主要围绕两个内容展开：全球不断发展演变的发展合作环境；以及粮农组织的基本组织属性。经过分析，确定了审查后的七个核心职能，这是粮农组织用来实现成果的关键行动手段。

对《战略框架》的审查工作从 2012 年与粮农组织各领导机构开展的磋商中获益匪浅，包括与区域会议、技术委员会、计划委员会、财政委员会和理事会开展的磋商。粮农组织大会在 2009 年批准了粮农组织的远景和总体目标，理事会建议修改总体目标 1，将“减少饥饿”改为“消除饥饿”。

粮农组织的远景是“建成一个无饥饿、无营养不良的世界，粮食和农业在其中以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水平”。

成员国的 3 大全球目标是：

- 1) 消除饥饿、粮食不安全和营养不良，逐步确保建成一个所有人在任何时候都能获得充足、安全和营养的食物，满足积极健康生活的膳食需要和饮食偏好的世界；
- 2) 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；
- 3) 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。

制定了五项新的战略目标，这些是粮农组织将着重开展工作的主要领域，以实现粮农组织的远景和总体目标：

1. 为消除饥饿、粮食不安全和营养不良做贡献
2. 以可持续方式增加并改善农业、林业和渔业产品及服务
3. 减少农村贫困
4. 推动地方、国家和国际各级建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统
5. 增强生计对威胁和危机的抵御能力

技术质量、知识和服务方面的一项目标，以及有关性别和治理问题的两项跨领域专题，对于实现战略目标而言至关重要。

经审查的《战略框架》为制定《2014—2017 年中期计划》和《2014—2015 年工作计划和预算》提供了指导。¹

建议大会采取的行动

- 请大会通过经审查的《战略框架》，尤其是粮农组织的远景、总体目标及战略目标。

¹ C 2013/3

A. 战略思考进程

1. 2009 年 11 月，粮农组织大会第三十六届会议根据关于本组织优先重点和计划的《近期行动计划》中的行动，确立了²一项新的计划和预算方针。这项新的方针引入了修订后的规划文件，包括为期 10 年到 15 年、每四年审查一次的《战略框架》、为期 4 年的《中期计划》，以及两年度《工作计划和预算》。另外，在新的安排下，区域会议、技术委员会、计划委员会和财政委员会都要就计划和预算事务，包括本组织的重点工作领域，向理事会提出建议。
2. 2012 年 1 月，总干事启动了战略思考进程，旨在决定粮农组织未来的战略方向。战略思考进程是一个广泛的磋商性进程，具体包括职工的参与以及与职工进行的磋商，外部战略专家小组³的参与，与伙伴组织的磋商，以及与成员国开展的密集磋商和对话。
3. 战略思考进程为以下两项工作提供了参考：一是对当前《2010—2019 年战略框架》的审查；二是根据具体情况及计划委员会和财政委员会⁴批准的、及随后由理事会⁵在 2011 年底批准的总体时间表，按照大会提出的新规划方针编制《2014—2017 年中期计划》。战略思考进程包括不同的步骤和组成部分，详见图 1。

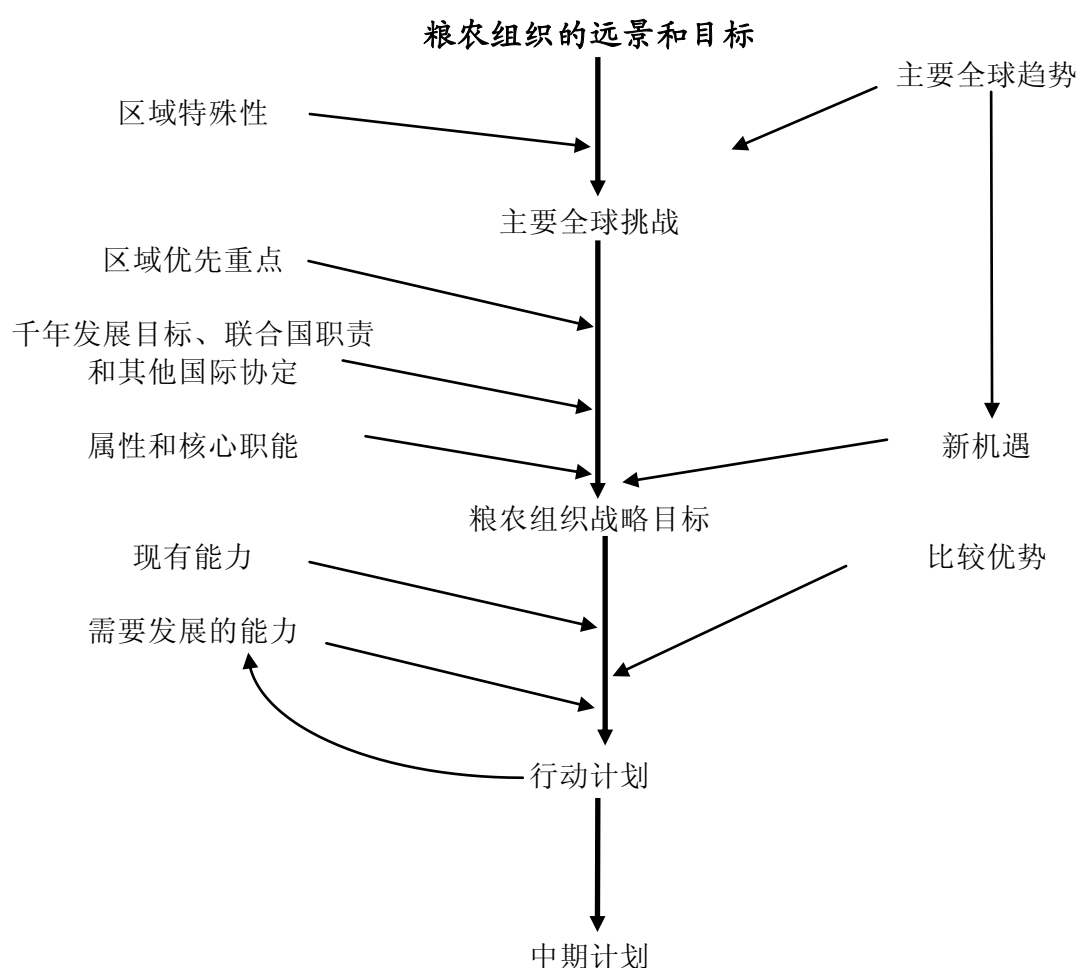
² C 10/2009

³ Alain de Janvry 教授、Shenggen Fan 博士、Louise O Fresco 教授、Gustavo Gordillo De Anda 先生、Richard Mkandawire 教授、Inder Sud 教授、David Goodman 博士

⁴ CL 143/13，第 7 段

⁵ CL 143/REP，第 13 段 c)

图 1: 战略思考进程



4. 战略思考进程首先要明确全球重点趋势（以此推动变革），以及主要挑战，据此提出本组织未来工作的优先领域。作为与政府机构开展正式对话的第一步，2012 年区域会议讨论了战略思考进程提出的全球趋势，并就区域重点工作、以及全球主要挑战的区域特点提供了指导意见。⁶

5. 接下来是结合农业和农村发展领域其他组织的情况，分析确定粮农组织的核心职能和比较优势。战略专家小组提出了专家意见。在对话和分析的基础上，提出了 5 个战略目标草案，用以引导本组织未来的总体工作计划。计划委员会和财政委员会已向 2012 年 6 月举行的理事会第一四四届会议提交了拟议的战略目标，供其审议。⁷

6. 根据理事会 2012 年 6 月提供的指导意见，进一步细化了各项战略目标。细化过程考虑到了战略专家小组提出的新一轮反馈和各技术委员会提供的投入，⁸这

⁶ CL 144/4, CL 144/5, CL 144/6, CL 144/7, CL 144/8, CL 144/LIM/4

⁷ CL 144/14

⁸ C 2013/21, C 2013/22, C2013/23, C 2013/24, C 2013/25

些投入尤其涉及在全球气候变化的背景下，可持续地管理与农业、渔业、林业、农业遗产、遗传资源和食品安全相关的自然资源。

7. 理事会在 2012 年 12 月举行的第一四五届会议上审议了经审查的《战略框架》。⁹为提高粮农组织各项全球目标与战略目标之间的一致性，理事会建议修正全球目标 1，将“减少饥饿”修正为“消除饥饿”。理事会还同意将五项战略目标和（有关技术质量、知识和服务）的第六项目标作为编制《2014—2017 年中期计划》和《2014—2015 年工作计划和预算》的基础。¹⁰

B. 粮农组织的远景和全球目标

8. 各管理机构于 2009 年批准了粮农组织的远景，即“建成一个无饥饿、无营养不良的世界，粮食和农业在其中以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人，特别是最贫困人口的生活水平”。

9. 成员国的三大全球目标（其中目标 1 按理事会建议做了修正）为：

- 1) 消除饥饿、粮食不安全和营养不良，逐步确保建成一个所有人在任何时候都能获得充足、安全和营养的食物，满足积极健康生活的膳食需求和食物偏好的世界；
- 2) 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；
- 3) 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。

10. 粮农组织的工作既要帮助成员国在国家层面上实现这些目标，也要协力实现区域和全球层面的此类目标。

C. 主要全球趋势和挑战

11. 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；b) 一些会影响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

12. 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。

⁹ CL 145/4

¹⁰ CL 145/REP 第 14—17 段

C.2 对粮农组织授权领域产生直接影响的主要全球趋势

13. 全球格局瞬息万变。在全球化的背景下，各种社会和经济力量对我们赖以生存的世界产生了广泛而深远的影响。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。重要的全球趋势不胜枚举，描述这些趋势的方式也各有千秋，但有些趋势对农业和农村生活而言尤为重要。找出与农业尤为相关的重点趋势，描述这些趋势的特点并了解这些趋势对农业和农村生活的影响是我们提出的首要任务。在确定这些全球趋势时，考虑到了各区域办事处提出的相关区域特殊性。并根据各区域会议审议工作所提出的相关区域特殊性进一步对这些趋势进行调整。

14. 根据对有关此总体主题近期文献的研究，加上粮农组织“趋势小组”¹¹于2012年初开展了工作，以及向战略专家组提出了建议，确定了需要加以分析的11项主要全球趋势，因为它们与粮农组织的远景和目标尤其相关，而且会直接影响农业和农村生活。全球重点趋势以及宏观经济、社会和政治趋势的完整内容于2012年5月发布，详见网络版附件：<http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md883E.pdf>。

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

15. 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，膳食结构正向更多的畜牧产品（包括鱼产品）、植物油和糖转变，其中向糖的转变程度相对较低；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。这三类食品占发展中国家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。

16. 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。

¹¹ 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, 副总干事办公室；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。

17. 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三分之一的粮食总产量。

18. 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。

19. 最后，超重和肥胖人口不断增长，这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倍受关注的重要健康问题。

2. 竞争加剧，自然资源质量和数量下降，生态系统服务减少

20. 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，但在过去十年中，竞争的性质和强度在若干方面已有极大转变，预计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（如生物质）消费也增加了。

21. 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。

22. 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

23. 国际能源机构表示，2008—2035 年期间全球一次能源需求将增加三分之一，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。生物质等可再生能源 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¹²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。

¹² 经济合作及发展组织（经合组织）

24. 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，约五分之一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对消费者的压力。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。

25. 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

26. 近几年来，粮价上涨及其短期广泛变动（波动）引发了世界对威胁粮食安全的问题的关注，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可能归咎于若干因素，包括供给冲击、库存减少、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。

27. 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/或调控国内价格。

5. 农业结构改变、农业产业化和粮食生产全球化

28. 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，对初级产品的需求发生了质变和量变，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，同时也是为了应对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。

29. 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

30. 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净进口大国，而拉丁美洲、东欧和亚洲的新兴经济体则成为了净出口大国，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。

31. 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。

32. 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

33. 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。

34. 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；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。

35. 对极端天气的影响得到广泛讨论。然而，2011 年 12 月发布的题为“管理极端天气风险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。

36. 旱地、山区和沿海地带等脆弱环境中的弱势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

37. 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，谷物和油籽在此增产过程中发挥了重大作用。然而，指数式单产增长率从 1960 年的 3.2% 减至 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。

38. 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。约 50% 的公共投资在以下五个国家进行：美国、日本、中国、印度和巴西，93% 的私人投资在发达国家进行。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。¹³ 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. 不断变化的发展环境：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

39. 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 and 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，顾及不同的观

¹³ 国际农业研究磋商组织

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。日益增加的复杂性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。

40. 第二项重要变化是普遍认识到成功的发展过程需由各国自行推动和拥有，而且这需要协调一致的国家战略和计划。在一系列国际论坛上都明确地表达过这些观点（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

41. 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，以及冲击和饥饿之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。近几年来，灾害严重影响了千百万人口的生活和生计，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。

42. 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，报告人体和自然资源受到不利影响的地区显著增加。这些事件反映出通过风险驱动因素组合（例如湿地、红树林和森林等危害调节生态系统的退化；相对贫困程度较高；以及城市和区域发展管理不善）持续引发灾害的方式以及各种冲突使灾害变得复杂的方式。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。

43. 全球化加大了各种新风险（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。

44. 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)。需要在全球、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)增强能力、预防各种威胁和冲击并恢复可持续生计。为确保最基本的人权即“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。

11. 农村贫困:演变过程和新出现的问题

45. 过去几十年来,发展中世界部分地区的农村贫困大幅度下降。2010 年,发展中国家农村总人口中大约有 35%被列为极端贫困,1988 年这一比例约为 54%。然而,虽然取得了这一进展,但到 2005 年仍有约 14 亿一天的生活费不足 1.25 美元(极端贫困的定义)。

46. 尽管世界人口年增长率预计大幅度下降(从 2010—2015 年的 1.1%降至 2045—2050 年的 0.4%),但许多欠发达国家的绝对人口增长数仍然很大。人口增长因区域和国家不同而差异很大,带来了不同的农村贫困和农村发展方面的挑战。

47. 所有发展中区域都加速人口老龄化,即人口年龄结构转向老龄。农村地区的老龄化问题往往比城市地区发生的早并且速度更快,主要因为年轻人流向城市。这对劳动力市场、农业生产和粮食安全产生了重大影响。

48. 农村贫困往往同不利的就业状况有关。农村劳动力市场存在高度非正式、多个兼职及临时性工作安排,以及基于性别和年龄的普遍不平等问题。农村工作条件往往特别差,劳动法没有得到适当执行,获取社会保护有限。在发展中国家农村地区,贫困主要是就业质量差的问题,导致劳动生产率低下。在全球范围,一天不足 1.25 美元的劳动穷人中近十分之八生活在农村地区(国际劳工组织,2012 年)。他们往往作为生计农民被雇佣,从事私营工作或家务。农村妇女和青年在获取体面就业机会方面处于尤其不利的境地。

49. 在欠发达区域,妇女平均占农业劳动力的 43%。在全球范围内,有证据表明过去 30 年农业劳动力稍显女性化,但近东和北非这两个区域例外,这两个区域这一趋势明显。妇女从事有报酬的就业机会比男人少,即使有报酬时,她们很可能在非正式经济中从事部分时间、季节性和/或低报酬的工作,并且在从事同样的工作而且受教育程度和经验相同的情况下得到的报酬往往比男性少。

50. 过去 50 年中,有 8 亿人口从农村地区迁移到城市;尽管从农村迁移到农村的人数似乎更高(粮农组织,2007 年)。人口迁移往往由于原所在地贫困、粮食不安全、不公平、缺乏创收机会以及对稀缺土地和水资源的竞争更加激烈所致。另一方面,人口迁移可能有助于解决原所在地的紧张状况,减轻那里的人口压力,包括对土地和水的需求,但也可能使这些地区失去宝贵的劳动和人力资源。

C.3 主要的全球挑战

51. 这些趋势决定着成员国、粮农组织和国际发展社区在近期将要面临的重点发展问题。趋势分析得出的一些最为重要突出的结论如下：

- a) 由于新兴经济体的人口增长和收入提高，粮食需求将会逐步扩大。另外，需求模式的变化（即更加青睐动物产品）以及自然资源用于生产非食品性产品也会给稀缺的自然资源带来更大的压力，导致食品价格高度波动。
- b) 粮食不安全状况有所减缓，但仍是一个重要的全球性问题。粮价的预期高波动性可能会导致新的问题并使现有问题恶化。
- c) 对营养不良的关注度日益提高。营养不足人群数量庞大。而另一方面，肥胖和其他健康问题在很多地区和国家正日益凸显。
- d) 农村贫困在某些地区有所削减，但仍是个主要问题。农业是农村收入的主要来源，但实现减贫目标还需要创造其他收入渠道，以及农业以外的有益就业模式。
- e) 农业和粮食系统正在变得日益复杂。80%以上的食品生产总值都来自工业和商业部门。粮食系统日益集中，不断融入全球价值链，这给小农户带来了新机遇，但从保持市场公正透明的角度来看也蕴含着新挑战。
- f) 农业贸易快速增长，贸易流向不断变化，多边规则日益复杂，区域协议和优惠协议的重要性与日俱增。发展中国家尤其要适应这些新的状况。
- g) 气候变化会给农业和农村生计带来不利影响。农村社区在极端天气事件以及各种经济冲击面前尤为脆弱。如何管理面对自然和经济冲击的脆弱性引发了人们高度关注。
- h) 发展环境不断变化，这就需要国际、区域和国家层面实施更好的治理模式，应对农业、食品和农村生计发展活动中日趋复杂的社会和政治挑战。

52. 基于这些结论并结合粮农组织的宽泛职能，共确认并挑选了七项发展挑战。这些挑战对粮农组织的工作、各成员国和其他发展伙伴具有特别的重要性和紧迫性。

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

53. 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。在提高产量与利用能源和自然资源之间找到适当平衡这一框架内，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、使用清洁能源、改善气候变化的适应和减缓以及提供环境服务的背景下，提高农业产量和效率。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。

**挑战 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**

54. 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。制定这些政策时，必须平衡短期和长期需求和限制因素。另外，还得平衡农业生产者（尤其是小农和贫困生产者）的利益和贫困消费者的利益和需求。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，短期内用来缓解粮食脆弱性的措施不应影响粮食生产和自然资源可持续性的长期目标。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做出重大贡献。

挑战 3 提高粮食消费和营养的质量和均衡

55. 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。

56. 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计划中，包括有关自然资源可持续性的政策和计划。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。

**挑战 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**

57. 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。同样也需要在现有安全网和其他农业支持机制的基础上建立有效的社会保护和促进系统。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。

58. 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，让年青人融入劳动力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、具有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，并将带来不同类型的干预措施。

挑战 5 确保地方、国家和国际层面建立更具包容性的 粮食和农业制度

59. 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及提高效率，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，并应当考虑到他们与自然资源可持续性的关系。在国际一级，进口国和出口国需要特殊和有所差别的战略和政策，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。

挑战 6 增强生计对农业和粮食安全 威胁与冲击的抵御能力

60. 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。制定人道主义的战略、政策和计划时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。

挑战 7 强化国家、区域和国际层面

粮食、农业、林业和渔业系统需求的治理机制

61. 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及进程，这些机制必须透明、确保问责制和公平，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势的利益相关者，促成建立有利于政策和计划制定及实施的环境。在农业和粮食系统中开展所有层面的有效公共、私营和民间社会合作，是该项挑战的一个重要组成部分。

D. 粮农组织的特点、核心职能和比较优势

62. 比较优势和核心职能的概念在粮农组织内部广泛应用。《2000—2015 年战略框架》和《2010—2013 年中期计划》等一系列机构文件均提到了这两项概念。通过采用两项主要分析要素，即不断变化的发展合作环境以及粮农组织的基本组织性质，重新审查了两项术语的用途和实用性。经过分析，提出了一套修订后的核心职能。另外还从七项主要挑战的角度对比较优势进行了界定。¹⁴

不断变化的发展合作环境以及对粮农组织的影响

63. 自 2002 年以来，粮农组织开展业务的发展合作环境发生了巨大变化，如联合国发展集团制定了五项新的计划制定原则，以在联合国支持下实现有效的国别计划制定。五项原则分别涉及：基于人权的方法；性别平等；环境可持续；能力建设；以及基于结果的管理。每个原则都会影响粮农组织参与并支持国家发展进程和框架，以及提供全球公共产品方面的工作。这些原则已经全部纳入了 2009 年 11 月通过的《可持续全球粮食安全罗马原则》。

64. 鉴于中等收入国家的数量不断增加，第一个千年发展目标（贫困和饥饿）的当前范围已经不足以倡导 2015 年之后发展议程中的减缓饥饿工作，粮农组织及其合作伙伴需要探索新的适当平台促进粮食和营养安全，推动农业可持续发展。

¹⁴ 详细的分析内容和结论载于文件“粮农组织的性质、核心职能以及在应对全球挑战方面的比较优势”（<http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md881E01.pdf>）中。该文件由粮农组织的一个工作组编制完成，其成员包括：A. Agostini、B. Benbelhassen、R. Grainger、D. Gustafson、K. Gallaher、V. Gitz、E. Hibi、R. Muthoo 以及 S. Rudgard。

因此，粮农组织需要围绕基于人权的方针以及国家、区域和全球层面的“公平”考虑组织开展工作。目前，粮农组织需进一步加强气候变化、可持续性和环境、恢复和灾害风险管理等新发展议程与本组织具备技术能力和完备知识基础的主题领域间的联系。

65. 除了这些影响联合国与发展合作环境的全球性变化之外，与粮农组织使命紧密相连的其他组织也在不断演变。另外两个常驻罗马的机构（国际农发基金和粮食计划署）设立的初衷是与粮农组织互为补充，但这两个机构的工作也逐步与粮农组织的工作交织在一起。此外，研究及技术创造和传播领域的组织数量出现大幅增长，其能力也明显增强，这些组织包括国际农业研究磋商组织、非洲发展新伙伴关系、美洲农业合作研究所、¹⁵民间社会组织以及私营部门。在这个日益复杂、竞争激烈的环境中，确立粮农组织的独特属性对于规划过程具有重要意义。

粮农组织的基本组织属性

66. 一个组织最为重要的基本属性和实力是固有和独特的，决定着基本的组织特点。粮农组织有几个固有的基本属性，构成了本组织的特点：

- a) 粮农组织是联合国在粮食和农业领域的专门机构，使命是帮助成员国在粮食和农业（包括渔业、林业和自然资源管理）的方方面面、粮食安全和营养等领域开展全球性工作，涵盖人道主义发展的各个环节；
- b) 作为一个具有中立性和权威性的政府间机构，粮农组织可以提供一个中立的平台，支持成员国彼此开展对话和知识交流；
- c) 粮农组织有权要求任一成员国提交本组织所需的相关信息；
- d) 粮农组织的正常预算来自于成员国的分摊会费，为开展各成员国在管理机构中商定的重点工作提供了最低的资源保障；此外，粮农组织还拥有大量的自愿捐款，主要用于支持本组织的组织成果，充分利用粮农组织的知识，加强外延工作；
- e) 粮农组织的职工拥有使命所含领域的各种专业技能—尽管各地区人员配置有限，并采用跨学科的工作方法；
- f) 粮农组织向多数低收入国家派驻人员，在区域和全球层面专家小组的支持下，充分响应各个国家和地区提出的需求。

核心职能

67. 根据《2010—2013 年中期计划》的定义，核心职能是“粮农组织藉以实现结果的重要行动手段”。因此，核心职能系指粮农组织在其行动计划中优先采取的各类干预措施。过去数年以及在各种规划文件中，核心职能经历了很多变化。

¹⁵ 非洲发展新伙伴关系；美洲农业合作研究所。

68. 考虑到不断变化的发展环境以及对于粮农组织基本组织属性的明确界定，现已提出了一套修订后的核心职能。根据粮农组织独立外部评价的意见，这些职能是“其他组织无法充分提供”的核心职能，因此能够确立粮农组织在这些领域开展行动的特殊地位。这些领域也对应于独立外部评价确定的“假如粮农组织明天不复存在”，将需要重新开创的粮农组织工作领域。另外，在某些领域粮农组织未必是唯一的角色，但预期将发挥主导作用。在此情况下，粮农组织需与合作伙伴开展协作，加倍努力，建立战略伙伴关系并推动其运作。在对上述基本性质进行评估后，确定粮农组织的核心职能如下：

- a) **推动并支持各国制定实施规范和标准制定文书，例如国际协议、行为守则、技术标准等。**这项工作可以通过全球治理机制、政策对话以及支持和建议等方式在全球、区域和国家层面展开，辅之以国家层面制定必要的政策并建立实施政策的机构能力。
- b) **整理、分析和监督粮农组织职能相关领域的数据和信息并改进其获取。**这包括全球和区域趋势、前景和预测，以及各国政府和其他利益相关者的相关反应（如政策、立法和行动）；以及对各国为应对确定的挑战和可能的备选方案建设机构能力给予直接的支持。
- c) **推动、促进和支持开展全球、区域和国家层面的政策对话。**作为一个政府间组织，粮农组织可帮助各国开展国家和国际层面的政策对话，增进对重要问题的理解，促进利益相关者和/或各国之间达成共识。
- d) **建议并支持国家和区域层面开展能力建设，制定、实施、监督和评价循证政策、投资及计划。**具体包括建议并支持制度强化和人力资源开发方面的活动，并就计划实施直接提出建议。
- e) **建议并支持粮农组织职能相关领域内知识、技术和良好操作的整理、推广和采用。**作为一个知识型组织，粮农组织在所有职能领域内都要站在知识和技术前沿，成为支持各国采用现有知识技术推动发展的力量源泉和组织工具。
- f) **推动政府、发展伙伴、民间社会和私营部门之间建立伙伴关系，共同保障粮食和营养安全，促进农业与农村发展。**粮农组织的使命宽泛，包括很多需要从宽泛全面视角着眼解决的重要发展问题。但是，粮农组织在工作中应当侧重那些能够体现特殊专长的领域，并与其他组织建立强有力的伙伴关系，开展其他必要的补充性工作。
- g) **在粮农组织职能相关领域内开展国家、区域和全球层面的倡导和宣传工作。**粮农组织的一项重要职责是在所有职能领域内向各国和发展社会提供宣传和信息服务，并就大力宣传在重要紧迫发展问题上的全组织立场。

69. 重要的是，上述核心职能符合独立外部评价的远景：“本组织的目标是确保在其职能范围内，使所有处于发展阶段的国家，尤其是最贫困国家，获取其所需的知识、公共产品和服务”。这一既定目标要求粮农组织成为全球政策的制定者、推动者、合作伙伴和协调者，以及“行动者”。

70. 为履行上述职责，并遵循北美区域非正式会议提出的建议，粮农组织应：a) 注重其技术专长和知识，并利用粮农组织和成员国现有的良好做法；b) 在涉及其职权的活动发挥领导作用；以及 c) 利用其联网能力和建立伙伴关系的能力。另外，在某些情况下粮农组织也要加强自身的组织能力和人力资源，以期全面落实七项核心职能，特别是巩固本组织在粮食、农业、渔业和林业领域提供公共产品和服务政策建议方面作为全球主要参与方的地位。

71. 选定的核心职能是粮农组织组织开发相关工作最为重要的工具，而下文描述的五个战略目标则是凸显了粮农组织需要集中力量解决的主要发展问题。这样，粮农组织工作的组织和重点可以通过一个由战略目标和核心职能组成的汇总表格直观地表现出来，每个战略目标项下的工作可以通过核心职能的履行落实到位。

72. 下一节中结合每个特定发展挑战阐释了粮农组织的比较优势。

与特定挑战相关的比较优势

73. 比较优势是一个相对概念，涉及以下三个层面：

- a) 首先，它是一项关乎粮农组织最终任务的特殊能力。只有当此项比较优势关乎需要应对的挑战以及为应对这一挑战而“需开展的工作”（即目标）时，才可称其为优势。
- b) 其次，它取决于粮农组织为实现特定目标而实施的一系列活动和文书。这包括两条途径：
 - i) 从活动到比较优势和能力：粮农组织通过开展长期活动，获得相关能力和比较优势；
 - ii) 从比较优势和特殊能力到活动：粮农组织应致力于在具有比较优势或特殊能力的领域开展活动。
- c) 第三，这一概念是相对于其他行动者通过相同或不同工具来应对相同挑战并实现既定目标的职责和表现而言的。

74. 针对粮农组织在应对各项挑战方面的现有比较优势进行了分析，相关信息载于名为《粮农组织的特点、核心职能以及在应对全球挑战方面的比较优势》这一文件中，可登陆网站 <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md881E01.pdf> 查询。该文件的表格中列有四个条目：a) 挑战；b) 为应对挑战而“需开展的工作”；c) 粮农组织的比较优势或行动能力；以及 d) 粮农组织在各项活动、文书和工具方面的潜在重点行动领域。

E. 战略目标

75. C 节确定并提出的七项挑战反映了成员国和发展界（包括粮农组织）在近期将会面对的主要发展问题。这些挑战是确立战略目标的基本考虑，选择战略目标的分析过程还考虑了另外 5 个方面的内容：

- a) 粮农组织的使命、远景和目标（B 节）；
- b) 相关千年发展目标，以及经联合国管理机构批准、对粮农组织为其在联合国系统内主要职责安排先后次序具有重要指导意义的其他宽泛使命。其中尤为重要是粮农组织在联合国系统内就粮食安全问题和可持续农业发展接受的具体职责和使命；
- c) 涉及粮农组织工作的国际协议；
- d) 粮农组织和联合国系统采纳的结果管理方法，独立外部评价和粮农组织管理机构提出的相关建议（即粮农组织应围绕少数针对主要发展问题的基于结果的战略目标组织相关工作），以及职能目标代表的有利环境；
- e) 粮农组织的主要组织属性、由此界定的核心职能，以及结合其他国际组织具体使命确定的在每个挑战方面的比较优势（D 节）。

76. 以下五个战略目标代表了粮农组织的重点工作领域。本组织将围绕这些目标开展重点工作，努力实现组织成果，促进实现本组织三个主要目标：

1. 为消除饥饿、粮食不安全和营养不良做贡献
2. 以可持续方式增加并改善农业、林业和渔业产品及服务
3. 减少农村贫困
4. 推动地方、国家和国际各级建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统
5. 增强生计对威胁和危机的抵御能力

77. 除了各战略目标下确定的工作领域外，《中期计划》/《工作计划和预算》（C 2013/3）中还制定了两个跨领域的主题，以确保相关视角能够完全纳入《工作计划》：

- a) 性别—粮农组织将把性别问题纳入工作的方方面面，确保对于性别平等的关注成为标准制定工作，以及区域、分区域和国家层面计划与项目的普遍特点。为各国提供的支持要涵盖多项内容，包括政策建议、知识管理、制度支持、能力建设和战略伙伴关系。因此，所有战略目标中都要系统性地对待性别问题，同时密切监督取得的进展。
- b) 治理¹⁶—粮食和农业事务中良好治理的重要意义和多元贡献贯穿五个战略目标下形成的成果。治理若不加以改进，就无法实现地方、国家、区

¹⁶ 治理关系到正式及非正式规则、以及公共和私营部门表达意向及做出并执行决定的组织和进程。

域和/或全球各级的预期结果。粮农组织将侧重能够加强各方互动的干预措施，例如促进制度强化，营造更加有利的合作环境。

78. 此外，根据绩效管理方法，还提出了第六个目标，即围绕核心规范性工作为本组织的工作提供技术质量、知识和服务。职能目标将为外联活动、信息技术、粮农组织的治理、监督和指导，及行政管理提供有利环境，这些内容将在《中期计划》/《工作计划和预算》（C 2013/3）中加以详细阐述。

79. 《中期计划》/《工作计划和预算》（C 2013/3）中各项战略目标的行动计划描述了粮农组织将用于应对相关问题的总体战略。行动计划介绍了选定的主要问题、核心职能实施的方式，以及需要建立伙伴关系的领域。行动计划也阐述了选定的组织成果以及意向性产出。目前正在设计制定各项指标和目标，用于衡量组织成果的实现情况以及对与各战略目标相关的发展成果的贡献大小。

80. 各项战略目标背景因素的总体摘要和规划工作要点详见下文。

战略目标1：为消除饥饿、粮食不安全和营养不良做贡献

81. 粮农组织将通过实现三项组织成果促进消除饥饿、粮食不安全和营养不良：

- a) 成员国及其发展伙伴做出明确政治承诺并划拨资源，用于消除饥饿、粮食不安全和营养不良；
- b) 成员国及其发展伙伴针对消除饥饿、粮食不安全和营养不良通过并实施包容的循证治理机制；
- c) 成员国及其发展伙伴制定、实施、监测和评价旨在消除粮食不安全和营养不良的政策、方案、投资和立法。

82. 虽然在总体发展、粮食生产和减少贫困方面取得了若干进展，但消除长期饥饿、粮食不安全和营养不良仍需满足两个条件：(i) 在适当治理及问责机制的支持下，加强政治意愿和承诺；(ii) 在最有可能改善人们的粮食安全和营养状况的领域开展目标更加明确的行动。

83. 战略目标 1 旨在与主要利益相关者合力在各个决策层面创造必要条件。成功实现上述目标需要满足以下条件：在充足资料和分析的支持下倡导减少饥饿；改善循证政策意见及协调工作；以及进行能力建设。

84. 战略目标 1 预计会提供大量附加值，通过建立连贯及全面的政策、体制和问责框架，确保为应对饥饿、粮食不安全和营养不良的直接及根本原因而采取的若干行动能得到良好协调并取得实效。

85. 为了在所有部门及利益相关者群体间实现协调一致，以便在国家、区域和全球各级对消除饥饿、粮食不安全和营养不良产生最大影响，¹⁷将重点在以下三个领

¹⁷ 标题为《术语解释》的文件（CFS 2012/39/4）中对术语“饥饿”、“粮食安全”、“营养”和“粮食及营养安全”的意思和使用做了说明。

域开展工作：(i) 做出并推动明确政治承诺，用于消除饥饿、粮食不安全和营养不良；(ii) 在全球、区域和国家各级酌情建立治理机制；以及(iii) 加强问责及监督能力，尤其要结合对整个部门内及跨部门的政策、方案及投资的制定、实施和评估。

战略目标2：以可持续方式增加并改善农业、林业和 渔业产品及服务

86. 粮农组织将通过实现四个组织成果来以可持续方式增加和改善农业、林业和渔业产品和服务供应：

- a) 生产者和自然资源管理者采用能够以可持续方式增加和改善农业、林业和渔业产品和服务供应的作法；
- b) 成员国的利益相关者加强治理——支持生产者和资源管理者向可持续农业部门生产系统转型所需的政策、法律、管理框架和制度；
- c) 利益相关者制定、采用和实施以可持续方式改善和增加农业、林业和渔业产品和服务供应所需的国际治理机制及相关文书（标准、准则、建议等）；
- d) 利益相关者就农业部门和自然资源的规划与管理做出循证决策，通过监督、统计、评估和分析支持向可持续农业部门生产系统转型。

87. 全球农业生产在过去 55 年增长了 2.5 至 3 倍。这主要是因为：密集使用矿物燃料和其他投入品；灌溉；以及在一定程度上得益于农田面积扩大。但是作物单产的增速却连年放缓。目前的生产水平已经给世界上多数农业生产系统带来巨大压力。在很多地区，粮食产量的提高常常伴随着水土资源退化，而这些却是承载生产的根本。据估测，全球 1/4 的土地资源退化严重，此外还有 8%的土地处于中度退化状况。不可持续的农业操作以及土地用途的变化是土地退化，以及对粮食生产至关重要的生态系统服务和生物多样性损失最为重要的成因。

88. 森林是工业圆木、薪柴和非木材森林产品的直接来源，另外也为全球近 10 亿的最贫困人群提供粮食和现金收入。尽管森林对水土保护和减缓气候变化非常重要，但滥砍滥伐和森林退化问题仍然十分突出。

89. 2008 年，捕捞渔业和水产养殖总计生产了 1.42 亿吨渔品，此外还支持了约 5.4 亿人的生计。与此同时，32%的渔业资源衰竭，过度捕捞的鱼群数量（目前为 52%）仍在不断扩大，气候变化正在对鱼群造成我们仍然无法知晓的影响。

90. 在这种严峻形势下，粮食、饲料和纤维的全球需求仍会扩大，农业、渔业和林业部门将需要满足这些需求，特别是在发展中国家。在全球很多地区，气候变化都有可能成为一个较大的风险乘数，因为气候变化会改变农业生产依赖的温度、降雨和河流流量，而更为极端的天气事件还会给生产水平、自然资源的获得以及人们的生计带来严重的不良后果。

91. 农业、林业和渔业别无他路，必须转向更加可持续的消费和生产系统——这是满足不断增长的需求的必由之路，同时还要保护赖以生存的生态系统服务。另外，产量提高的同时也要兼容考虑各异的区域需求、潜力和局限。应对环境挑战，推动绿色经济，确保分配公平、经济适应力和生产系统的可持续性，是战略目标 2 的基础。

92. 战略目标 2 的实施旨在采用一种通盘考虑的方针，贯穿各个领域，特别是要推动：1) 更加可持续的操作方法；2) 更为适当的治理安排；3) 更加有效的国际机制；4) 循证的决策方式，既不能过于僵化，也不能与部门（即：作物、畜牧、渔业和林业）方针脱节。

93. 战略目标 2 的设计有很多创新之处，主要体现在对如下内容的强调：1) 整合可持续性三大“支柱”（环境、经济和社会）的相关工作；2) 推动大范围转型，让数量庞大的生产者和资源管理者接受更为可持续的生产做法。这个范围也反映了“里约+20”峰会的成果，可以更好地阐释农业、林业和渔业对可持续生产及消费做出的多重贡献。

战略目标3：减少农村贫困

94. 粮农组织将通过实现三大全组织成果来减少农村贫困：

- a) 扶持性环境得以创造或改进，使农村贫困人口拥有话语权和公平获取资源、服务、参与体制和政策进程的机会，从而摆脱贫困；
- b) 成员国的扶持性环境得以创造或改进，使农村贫困人口有更多机会获得体面的农业和非农业就业机会；
- c) 扶持性环境得以创造或改进，以实现有效社会保护，为农村贫困人口提高粮食安全和营养，并对自然资源进行可持续管理。

95. 在全球多数地区，农村贫困的状况都在不断得到改善。但是，贫困水平高居不下，特别是在部分农村人口中，仍在阻碍着粮农组织全球目标的实施。在很多地区，长久以来对农业的忽视抑制了农业促进经济增长的能力，也未能创造必要的就业和收入机会。

96. 充足的农村生计活动对于保障粮食安全和福祉水平至关重要，但是在不断变化的农村环境中生计状况主要是取决于直接生产，以及农业和非农就业。然而，生产力水平低下和就业环境恶劣是大量人口摆脱贫困的主要障碍。

97. 政府要确保将农业和农村发展，以及农村减贫放在政策议程的重要位置。这些政策要促进小农户和家庭农户提高生产力水平（对妇女和年轻人要给予特别关注），推广体面的农业和非农就业条件，并加强农村地区的制度安排。农村减贫所需的其他政策包括：获得技术和投入品，对小农场和家庭农场、合作社以及农民协会的重点支持（特别是要更好地融入市场和生产链），面向农村居民的社会保护和生产性安全网，以及从农业转向其他可持续农村和城市生计的退出策略。

98. 战略目标 3 涵盖了上述必要因素，重点是要建立有效的扶持性环境，支持农村贫困和弱势群体摆脱贫困陷阱，以及制定实施不断完善的政策。相关工作将侧重以下方面：(i) 提高自然资源联合管理相关政策以及政策和法律框架的针对性，完善土地管理，可持续提高生产力水平，以及加强服务提供和包容性的生产者组织；(ii) 为女性、男性和青年人提供体面的农业和非农就业机会；(iii) 促进社保措施与农村发展计划形成合力。

99. 与此同时，还有几个跨领域问题值得关注：性别平等与性别敏感方针；对弱势群体（例如年轻人、老人和土著居民）的支持；纳入不同的农业生态、社会文化、经济和政策视角；循证信息，包括吸取的经验教训以及对以往政策开展的影响分析；通过营养敏感的跨领域政策、计划和投资实现营养安全；各个层面的治理系统，推动减贫工作持续有效地开展。

战略目标4：推动地方、国家、区域和国际各级 建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统

100. 粮农组织将通过实现三个组织成果在地方、国家和国际各级推动建立包容性更强和效率更高的农业和粮食系统：

- a) 通过政策、监管框架和公共产品推动建立包容性更强和效率更高的粮食、农业和林业系统；
- b) 加强公私合作，共同应对粮食和农业系统中小农户和弱势群体面临的挑战 and 风险；
- c) 通过国际协议和机制推动包容和高效的市场发展。¹⁸

101. 全球粮食和农业体制正在经历巨大的变革，全球化、集中化、工业化和科学化趋势日益明显。通常情况下，这些变革会推动总体增长和效率提高，但同时也会给中小生产者和加工商带来竞争壁垒，严重影响农村地区的生活方式和就业机会。这些广泛的变革表明政策制定者和其他利益相关者要采纳一个全面的视角来审视粮食系统和供应链，确保粮食系统和供应链的发展能够紧密跟上粮食安全、农村减贫以及自然资源可持续管理的总体目标。

102. 与此同时，粮食和农业生产的主要资源面临着日益增长的压力，但消费者需求又在不断扩大和变化，这就使得快速变化的农业体系安全持续运行更为紧迫。在道义上和政治上也要让粮食和农业体系更具包容性，确保所有代表都能参与进去并得到赋权。

103. 战略目标 4 下的工作应采纳本组织翔实的证据基础和经验，涵盖影响粮食和农业系统包容与效率的主要因素。其他可以利用的优势包括本组织在趋势分析

¹⁸ “国际协议”是指推动市场公平、包容和效率的各种框架、准则和守则。

和预测方面的突出专长；针对国家层面适当反应的政策建议，包括市场准入；以及治理。战略目标 4 下面政策改革和能力建设工作要实现：建立更加有效的国家层面扶持性环境；让私营部门适当参与；¹⁹以及确保国际市场的公正和效率。制度发展以及产后活动的包容和效率等关切也要加以解决。

104. 就战略目标 4 的组织成果而言，包容性更强和效率更高的农业和粮食系统很大程度上取决于以下方面的针对性行动：标准；监管服务；技术；市场功能；公立和私营部门制度、关系和联合投资行为；以及影响贸易的国际文书。

战略目标5：增强生计对威胁和危机的抵御能力

105. 粮农组织将通过实现下列四个组织成果来提高生计活动对威胁和危机的抵御能力：

- a) 各国和各区域拥有农业、粮食和营养领域灾害与危机风险管理的法律、政策和制度体系以及监管框架；
- b) 各国和各区域就农业、粮食和营养的潜在、已知和新出现的威胁交流常规信息并及时开展行动；
- c) 各国采取减少农业、粮食和营养风险的预防和影响减缓措施；
- d) 农业、粮食和营养受灾害和危机影响的各国和各区域已为有效应对做好准备并进行管理。

106. 一般来说，“抵御能力”是指防范灾害和危机，以及预测、消化、适应或及时、有效、可持续地从中灾害和危机中恢复的能力。这种能力是面对影响农业、营养、粮食安全和食品安全（以及相关的公共健康）的威胁时能够保护、恢复和完善生计系统。

107. 抵御能力和脆弱性是一枚硬币的两个方面。抵御能力反映的是管理危机的能力；而脆弱性是指易受冲击影响的程度。在制度受到挑战时，例如持续的危机、暴力冲突和危机后转型过程，社会的抵御能力就显得尤为重要。

108. 危机发生时，抵御能力较强的生计系统能够抵御威胁，或适应新的路径。当威胁演变成危机时，例如自然危害（例如飓风、干旱、虫灾）超出了社会的应对能力，从而将威胁升格为灾害，适应力就是脆弱小农户的第一道防线——有时甚至是唯一的防线。缓冲危机影响能力有限的人们可能一生都会受到影响，这种负面影响甚至会波及后代，使粮食安全的边缘人群陷入营养不良状况，贫困人群最终流离失所。

¹⁹ 私营部门是非国家控制的经济部门，由营利性个体和企业运作。私营部门包括私营企业，也包括合作社及生产者组织。

109. 消化、防范冲击的能力往往也会受到危机的频次和规模以及危机的累积效应的影响而不断削弱。周而复始、多面发威的危机蚕食了人们的生计，导致自然资源无法可持续利用，给许许多多贫困和边缘人群带来不良影响。而本应保护和延续生计活动的制度环境却没有充分建立，这进一步加剧了问题的严重性。

110. 战略目标 5 要求减少风险，推动防备和恢复安排，确保各种人道主义、发展和投资行动形成最大合力，同时还要加强能力建设，应对各种风险和危机管理行动以及相关的转型。一个重要的方面是在确保增长的同时，投资推动适应性更强的生计以及和平的社会。人道主义行动应当主要关注挽救生命和生计，发展计划应当纳入风险削减措施。预防、减缓、防备、响应、恢复和重建是战略目标 5 下面需要采用全面综合视角重点关注的工作。

111. 战略目标 5 与其他战略目标之间既能相互补充，同时也有适当的清晰界限。危机和灾害发生时，重要的是要从总体发展目标的角度引导相关行动，将提高适应力作为应对饥饿、粮食不安全和营养不良（战略目标 1）的承诺的一部分内容。战略目标 5 也涉及到：生态系统可持续性和气候变化减缓与适应（战略目标 2）；减贫和安全网（战略目标 3）；以及市场和私营部门活力（战略目标 4）。战略目标 1 和战略目标 4 都有助于减少全球粮价波动和食品安全紧急事件的长期风险和以及由此带来的压力，而战略目标 5 则是侧重灾害和危机的风险削减。

技术质量、知识和服务方面的目标

112. 为确保在粮农组织全部工作中采用灵活和切实的基于结果的方法，粮农组织必须确保有能力实现预期成果。在逐步开展权力下放的背景下，应维持粮农组织的技术完整性并加强能力，摆脱体制束缚，将关键技术职能纳入主流，这一点非常重要。

113. 在新框架中，每个技术部门都是永久性组织结构，并作为总部相关技术职工的机构归宿。技术部门的主要责任是加强本组织的技术能力，并管理各地相关技术职工的专业事宜及需求。各部门还将对其负责的主题领域和学科内的具体但有限的规范性工作做出贡献，全组织方案无法对这些工作进行有效管理。

114. 本目标下的工作和资源将旨在实现三大成果：

- a) 改善粮农组织技术及规范性工作的质量及完整性；
- b) 改善粮农组织提供及分析数据的质量及完整性；
- c) 在战略目标计划中提供有关治理、性别平等和妇女赋权的优质服务、协调一致的战略及工作方法。

跨领域主题：性别和治理

115. 性别和治理这两个跨领域主题对各个战略目标的实现而言必不可少。

性别

116. 为了建设一个无饥饿和无营养不良的世界，必须为男性和女性提供同样的机会，使其能平等地从可持续发展和人道主义干预措施中受益。充分重视性别平等和农村妇女赋权问题将有助于实现粮农组织的三大全球目标。

117. 许多发展中国家的农业部门表现不佳，主要原因之一是妇女没有平等的途径来获取其增加生产所需的资源和机会。全球范围内资产、投入和服务领域都出现了“性别鸿沟”，这增加了农业部门、宏观经济、社会和妇女本身的成本。各国政府和国际社会需要密切合作，在法律框架内消除歧视；推动平等获取资源；确保农业政策、方案和体制顾及性别因素；以及将妇女作为可持续发展的伙伴，使其平等地表达意愿。有证据表明，基于男女性别平等、参与性及赋权制定政策和方案的方法，有助于在农业生产方面取得实质性成果，同时能为农村人口和弱势群体带来更广泛的经济和社会利益。

118. 在各项战略目标中促进性别平等将需要在以下领域开展工作：

- a) 确定与实现战略目标各项成果相关的性别问题，提供有针对性的建议来填补性别鸿沟，并酌情提供与性别相关的基准资料；确保利用并改善可得数据资源，尤其是家庭调查相关数据，用于按性别分列的统计资料及性别敏感性分析；
- b) 为全组织提供技术咨询服务，以期按承诺的时间表满足性别平等政策的最低标准和目标，并建立适当的问责机制；
- c) 在 2015 年前制定和采用一套最低标准，确保将性别主流化纳入其所有工作，并便于开展有针对性的干预措施；
- d) 加强总部和权力下放办事处性别联络人的现有网络；
- e) 更加注重区域、分区域和国家各级计划和项目的标准制定工作。

治理

119. 治理指公共和私营主体表达利益诉求，以及制定和落实决策的正式和非正式规则、组织与过程。在各种背景下都会产生治理问题，不论是公共还是私营部门，从地方社区、农场和合作社、商业组织和大型企业，到地方、区域、国家和国际背景下都是如此。从根本上说，加强治理就是要支持以利益相关者认定合法的方式有效、高效地解决问题，因为他们会参与任何治理结构或体系内作出的决策和开展的行动，从中获得协助，或在其他方面直接受到其直接影响。

120. 粮农组织最近关注治理问题是基于以下认识：影响粮食安全和营养、生计、自然资源的管理和可持续利用的与发展有关的各项关键进程会带来日益复杂的治理挑战。为实现消除饥饿和营养不良的目标，采取全面综合方法时需要让一系列公共和私营部门的行动者都参与其中，他们的参与对于提高所采用解决方案的合法性和成效至关重要。解决与环境 and 生产领域之间联系日益增多有关的问题时，同样需要各级开展大量的部门间合作，气候变化影响和日益频繁的极端气候现象导致不确定性日益增加，这使这个问题更加复杂。更广泛、更灵活和快速反应、以及更有能力的治理机构和体制，对于提高各利益相关者之间的有效协调，促进有效解决问题，同时促进实现多重、有时互相冲突的目标不可获缺。

121. 将针对下列工作领域推行能解决所有战略目标治理挑战的良好做法：

- a) 加强粮农组织对全球治理的贡献—推动粮农组织参与关键的全球治理机制，尤其是粮安委和粮食安全高级别工作组，以加强粮食系统治理，支持实现各项战略目标；
- b) 系统地在国家、区域或多边各级确定与实施有效战略、实现各项战略目标成果相关的重要治理问题，并就解决这些问题的干预措施提供具有针对性的建议；
- c) 加强粮农组织职工的能力，以支持改善治理，尤其是制定、开发和调整现有工具和准则，并提供具有针对性的治理支持，作为向国家和区域两级粮农组织办事处提供的一种资源；
- d) 监测和评价粮农组织的干预措施，以加强治理和评估所汲取的经验，从而加强粮农组织的治理支持能力。