

2021 粮食系统峰会



对话

2021年7月

成员国对话综述

报告2

执行摘要

这份综述介绍了为筹备将于2021年9月举行的联合国秘书长粮食系统峰会（以下简称为“峰会”）而正在进行的联合国粮食系统峰会成员国对话的进展情况。此次峰会是在认识到全世界粮食系统的重要性和复杂性的基础上召集的，并为我们共同努力实现可持续发展目标（SDG）提供了机会，以确定促进可持续国家粮食系统的途径。除了为峰会进行广泛的其他筹备工作外，还邀请各成员国发起一系列对话，旨在将其国家粮食系统中广泛的利益攸关方和行动者聚集在一起，以解决各国政府在促进可持续粮食系统方面所面临的复杂以及经常引起争议的问题。

这是有关成员国对话进展情况的第三份综述。第一份综述（2021年1月）介绍的是初始阶段。第二份综述（2021年5月）整理汇总2021年4月13日前在门户网站发布之成员国对话所有反馈表的信息¹。第三份综述则介绍2021年6月11日前在门户网站发布之成员国对话所有反馈表的信息。因此，它是一个累积的综述，包含了在之前报告里汇总的反馈信息。

对话计划简况

本报告涵盖：40个成员国发布的164份反馈表，汇总了1.5万余人的意见。

至发布时，本对话计划已基本发展形成——其中包括：

- 已提名**140名国家召集人**。
- 已注册**420次成员国对话**，且已提交**240份反馈表**。
- 已注册**720次独立对话**，且已提交**320份反馈表**。
- 已召开**10次全球对话**。
- 所有对话的参与人员合计超过**4.5万人**。

因此，本综述的编制，基于成员国召集人截止至2021年6月11日（含）发布的所有官方反馈表。之后，作为峰会参与活动之一，四十个成员国发布了164份反馈表，转达1.5万余人的意见。正如结语部分所指出的那样，综述及其所产生的影响，是一个持续过程。本文及时介绍概况信息，帮助您深入了解这一意义重大的进展。我们还将于峰会召开前再次制作一份对话进展综述，囊括截止至2021年8月13日收到的所有成员国官方反馈表。

¹ 门户网站系指粮食系统峰会对话的网站：www.summitdialogues.org



本综述分为八个章节，引导读者通过相关流程来了解其所依据的庞大数据。这八个章节及其主要调查结果如下：

1. 成员国对话进展

本节介绍作为峰会参与活动之一的对话的进展情况。它探讨了对话的好处以及为什么能在复杂环境中发挥自己的作用，之后详细介绍成员国所取得的进展。

很多成员国正在参加粮食系统峰会对话计划；这种新颖的参与形式吸引了全世界的热烈响应和参与。截止至2021年6月11日，已有129个成员国提名了全国对话召集人；门户网站已公布了341次成员国对话；40个成员国发布了164份官方反馈表，这些反馈在本报告里做了综述介绍。此外，与独立对话的关联也有助于扩大峰会参与过程的覆盖范围和多样性。

2. 参与人员分析

本节分析了成员国对话的参与人员。它按照年龄、性别、行业和利益攸关方群体来分析参与人员，并展示参与人员的数量和多样性如何扩大对话进程。

人们以多种形式广泛参与成员国对话，共有1.5万余人参加了本综述所阐述的成员国对话：这个数字仍在飞速增长。参与人员来自各行各业及各个利益攸关方群体。男性和女性参与人员人数基本相当，越来越多的农民、原住民、劳工和工会以及地方社会组织加入对话之中。

3. 按照峰会目标来融合对话成果

本节摘要介绍了164份反馈表与峰会五个目标的关联。

多数成员国粮食系统峰会对话的最初框架采用了科学小组和行动轨道的材料。随着对话的推进，也开始出现了很多与特定地方和国家优先事项相关的其他主题。对于每个目标，对话参与人员有着很多相关主张。我们识别了各个峰会目标项下的融合领域。

融合主题

目标1：确保所有人都能获得安全而有营养的食品

- **促使每个人都能获得充实生活所需的食物**
多数对话基于一项共识：即人们的食物权必须成为社会的组织原则之一。应当努力确保每个人都能获得保持自身长期健康所需的营养膳食。新冠肺炎以多种形式影响很多人获取能量和营养的渠道，凸显了这项权利的重要性。人们在对话中明确指出，即使在极度短缺的情况下，每个人也应该能够获得体现其文化偏好和宗教义务的食物。
- **人人用得上和用得起的营养**
反馈表高度一致地指出，有必要确保所有人不仅能够获取所需食物，还要能够获取充分发挥人生潜力所需的营养物质。
- **采取措施来消除一切形式的营养不良问题**
多数反馈表指出，消除一切形式的营养不良问题应当成为所有粮食政策的核心特征，并应发动多个部门来共同关注最危险群体的需求，包括孕妇、幼儿和老年人，尤其是在较贫困的家庭和社区里。
- **食品安全**
人们普遍关注通过国家立法、政策和法规来保障食品安全，包括食品可追溯性，并贯彻执行食品安全、动物福利标准，尤其是在食品工业生产供应商以及街边摊贩等非正规食品供应商群体中。

目标2：转向可持续消费模式

- **食品消费和人们福祉之间的联系**
多数国家均报告成年人糖尿病和心脏病等非传染性疾病（NCD）的发病率持续上升：这些疾病与年

轻时过度消费高能量食物息息相关。在同一个环境中，往往同时存在高水平过度消费和营养不良问题。

- **非传染性疾病**

对话强调，近年来传统饮食的改变促成了非传染性疾病的发病。这突出表明，各个收入水平的人群都需要获得更健康 and 更环保的食物选择，避免大量消费过度加工的粮食产品。对话强调，要改变饮食行为，就要仔细分析影响过度消费的因素，强化监管针对特定人群的产品营销，执行优先考虑可持续生产之营养食品的采购政策，并规定食品标签应当明确营养信息。

- **一体化卫生**

多次提到采取一体化卫生办法来降低抗微生物耐药性，这是在动物、人类和环境之间保护人体健康的关键。

- **粮食损失和浪费**

反馈表也提到应当粮食损失和浪费。减少粮食损失，需要建设更好的基础设施、采取现代化食品加工工艺并改善储存条件来延长保质期；制止粮食浪费则需要建立专门的公/私合作关系，并制定盈余粮食回收和未消耗粮食回收立法来提供法律保障。中小企业的—个具体需求，是要能更好地保存本地生产的水果和蔬菜。

目标 3：促进对自然有积极影响的生产

- **考虑粮食成本时要重视珍惜自然**

世界各地的粮食系统都在恶化环境退化和气候变化状况：这些影响的经济成本应该计入为购买粮食而支付的实际价格之中。但是，鉴于世界各地都面临着尽可能压低营养食品成本的巨大压力，因此无论是从地方、国家或国际角度来看，都很有必要明确粮食生产过程中消耗之自然资源的全部成本。

- **应当采取保护和再生相结合的方式珍惜和管理自然**

这适用于生态系统服务和生物多样性，需要制定完善的政策监管制度，鼓励全球各地的作物、活畜、水产品 and 林产品行业采取气候智能型、节水型和节能型粮食生产体系。

- **日益关注粮食生产脱碳化**

需要采取类似的政策和做法来降低温室气体排放——尤其是活畜养殖产生的温室气体，以保护和养护森林、优先重视原住民需求、减少使用化学品和杀虫剂、促进有机农作、发展种子库，并鼓励更广泛地摄入植物性蛋白质来源。

- **公共采购环境友好型农产品**

可以促进自然友好生产；向对自然和减缓气候变化做出贡献的生产者支付报酬；农业扶持（包括补贴）与环境成果挂钩；制定并宣传适当的区域法规和协议；适当修订土地利用立法，并记录政策和做法的历史演变过程。

目标 4：促进公平生计

- **确保小农户生产者和粮食系统工人全面参与粮食系统转型**

积极参与粮食系统的数亿家庭，是全世界一些最贫穷的家庭。5亿小农户每年生产的粮食仅占家庭所需粮食的一小部分，家庭成员不得通过劳工收入来弥补粮食缺口——也正因为如此，他们往往负债累累。全国对话的重点是农村转型的必要性，以使粮食系统的劳动者拥有的收入和工作条件，真正体现其对自身协助生产之粮食价值所作出的贡献。对话强调，应当由政府来明确政策方向，并通过专门的公/私合作方式来贯彻执行。

- **让小农户生产者能够享受产量提高的红利**

反馈表一致呼吁要做出明确努力，通过契合小农户生产者（农民、渔民、活畜养殖户、森林居住者等）需求的针对性扶持措施来提高他们的参与度和贡献。扶持措施可能包括税收减免和补贴、充足的有形基础设施（灌溉和交通便利性）、针对性社会保护机制，以及针对特定弱势群体的优惠性市场准入。它还包括努力发动和支持青年人与妇女从事粮食生产工作。

- **获取生产资源和市场机会**

对话反馈指出，长期存在的结构性不平等阻碍贫困人口参与粮食系统。原住民和其他回旋余地有限的人群在获得土地或水资源方面面临着特定挑战。他们迫切希望能够以体现小农户生产者和粮食系统劳动者利益的方式，更广泛地参与制定粮食系统战略。

- **中小企业增长**

反馈还强调了中小企业的重要性，尤其是在提高本地产量及确保红利惠及小农户生产者（包括粮食储存以及合理利率短期贷款保障服务）方面

目标 5：培养抵抗脆弱性、冲击和压力的韧性

• 韧性应成为所有粮食系统的共同属性

对话收集的反馈普遍指出，不管是从生产者、消费者或社会的角度来分析，粮食系统都应当具备韧性。新冠疫情、极端天气事件和暴力冲突都会影响粮食系统的运作。一些对话侧重于提高粮食生产和消费人群韧性的手段，还有些对话则注重于如何确保所有人在营养受到冲击和压力威胁时能够继续获得营养。对话思考了国际政策和最佳做法框架的重要性以及投入建设国家韧性的必要性，并倡导实施更合理的保险方案来帮助生产者应对紧急状况，支持建立营养敏感型社会保护和安全网，从而保护弱势群体。对话强调，在较不依赖单一作物之再生和循环经济的背景下，可以通过减少对进口粮食的依赖、增强本地粮食生产的多样性以及改善储存和运输条件等方式来加强国家粮食系统的韧性。

4. 通过变革杠杆来实现转型

四个变革杠杆刺激和支持粮食系统转型。这些杠杆分别是：a) 优先重视食物权的普遍实现；b) 促进性别平等和女性赋权；c) 采用技术和社会创新；以及 d) 战略性利用公共和私人金融资本。本综述第4节分析了与这些杠杆相关的对话反馈表。

变革杠杆

• 人权

对话反馈指出，人权是国家粮食系统的重要基石，强调每个人都应能获取健康食物，且每个人都应能享有体面收入并免受威胁。食物权适用于家庭、社区和国家，还应包括获得良好营养的权利。

• 妇女和青年人

解决性别不平等以及优先重视青年人在粮食系统里发挥的作用，一直是贯穿全国对话的永恒主题。目前已有有人提出了有关创造就业、扶持初创企业、发展以妇女和青年人为中心的价值链、鼓励年轻人不移民以及促使妇女拥有土地保有权的提案。

• 创新

技术和社会创新是可持续和公平粮食系统的关键：例如，有些对话强调了创新通过在价值链里减少森林砍伐和鼓励再生来促进韧性方面发挥的重要作用。有些对话还指出要注意确保能够平等获取创新成果，尤其是小农户生产者。

• 金融

得到战略性利用的公共和私人金融，是一个至关重要的变革杠杆：例如，能帮助中小企业获得贷款、小农户获得保险保障，并为那些坚持可持续生产方式的人群提供低息贷款。有些对话探讨了开发银行如何支持可持续粮食系统，或金融激励措施如何改善所生产之粮食的质量。

除了针对峰会而展开探讨的四个变革杠杆外，反馈表也反复提到了其他潜在转型杠杆：

- 用于评估现有粮食系统绩效的指标和数据。
- 全面获取有关粮食系统、种子和植物的原住民、传统和科学知识。
- 行动研究能力，以鼓励采取创新型最佳实践，在农民（尤其是妇女和青年农民）群体中传播知识和经验，并支持特定新兴领域，如替代蛋白质来源、作物可持续性改善产品以及人畜共患病预警系统。
- 对农产品的监管，包括对杀虫剂、化肥和有害垃圾、粮食和水安全的监管，以及加强对从农场到餐桌的可追溯性的监管。
- 基础设施，通过推广协会和合作社、价值链、灾难预防和韧性来促进小农户参与。
- 采取土地和水资源综合规划方式来提高治理水平，关注生计、盈余回收、政府重组、公/私合作、跨部门协作及多利益攸关方参与。
- 反馈表也提到，在有些场合里，获取土地和土壤、自由和开放贸易以及人才培养也是相关变革杠杆。

5. 经常提到的分歧领域

提供反馈时，成员国召集人被要求针对其对话里的分歧领域来发表评论意见。本节概述了在反馈表中反复出现的分歧领域。

分歧领域体现了一些需要更多关注的具有挑战性的话题。成员国对话召集人公开描述了他们所负责之对话里存在的分歧领域。本综述强调，有必要继续根据当地形势来揭示和探讨这些紧张状况：要想成功转型全国粮食系统，就有必要解决这些紧张状况，有时需要借助专家的帮助。

分歧领域

- **各国粮食系统的未来存在不同优先领域**
对话揭示了粮食系统的多重目标，也阐述了将这些目标整合形成综合转型方法所面临的挑战。当利益攸关方在寻求达成一致的优先目标时，就有可能出现紧张状况。此外，在如何应对粮食系统可持续发展方面存在的经济、环境和人类维度明显不兼容关系时，也出现了问题。
- **要优先重视哪个方面——获得食物还是健康饮食？**
粮食短缺时，重点通常是要确保每个人都能获得足够的可供消耗的热量。同时，也有必要确保每个人都能在膳食中摄取充足营养，尤其是在成长（怀孕、幼年和疾病康复）时期。
- **粮食健康——它的真正成本是多少还是要尽量压低？**
粮食生产者的收入，往往仅略高于生产成本。他们既无法坚持不卖，也无法实施增创加工附加值所需的投资。但是，如果农民收入增多，那么所上涨的价格也会转嫁给消费者。因此，对低成本食品的需求违背了生产者的利益。
- **自由开放的贸易还是保护本地生产体系？**
受新冠疫情对粮食进口的影响，有些对话强调有必要通过提高本地产量来提高韧性，降低对进口粮食的依赖。与此同时，各国也在寻求遵守现行的自由贸易协定。
- **最大限度提高产量还是最大限度降低农业投入？**
现代化生产实践可能会给环境造成重大甚至不可逆的破坏。与此同时，限制投入的做法（包括农业生态学和精准农业）虽然降低了土壤退化、淡水枯竭、肥料流失、生物多样性丧失和高温室气体排放的风险，但也往往被视为会降低产量。更可持续的生产方法是否符合到2050年生产出足够粮食来养活全世界人民的目标？
- **植物性或动物性蛋白质来源？**
提高在膳食中摄入植物性蛋白质的比例可能会带来多种好处，但在很多农耕系统里，牲畜对小农户的生计安全有着至关重要的意义。
- **谁来做出选择，政府还是个人？**
在许多国家，饮食造成人们营养不良，导致社会为此付出代价。糖尿病、心血管疾病和糖尿病等饮食相关疾病，也提高了生命面临的风险。谁负责健康饮食：个人还是国家？多个对话的反馈表指出，在这一点上存在着观点分歧。
- **有改变的意愿但能力有限**
一些反馈表指出，系统转型工作的宏伟目标与确保成功开展多部门和跨学科协作所需之专业技术人员和制度机制数量有限之间存在着紧张关系。
- **长期改革或紧急响应**
粮食系统的很多方面需要实施长期改革：这包括解决土地和其他资产获取方面的不平等状况，或重新思考粮食贸易条款。如果重心放在更迫切需要的响应措施上，就会阻碍这类改革。

6. 形成发展道路

粮食系统峰会对话的三个阶段，帮助参与人员认识现行粮食系统的特点（第一阶段成员国对话）、针对这些系统形成广泛的潜在调整和演变观点（第二阶段成员国对话），之后将这些观点整合形成约定的方向意识（第三阶段成员国对话）。多利益攸关方通过对话来探讨某个国家的粮食系统，是在2030年开辟一条可持续和公平的国家粮食系统发展道路的基本要素。

成员国正在制定的战略发展道路，基于已经采用的国家粮食和农业战略、现在需要制定以贯彻

执行这一发展道路的决定，以及有关利益攸关方如何携手努力来支持这一发展道路及如何获知发展方向是否正确的计划。召集人从一开始就要寻求此类发展道路获得政治支持：如果发展道路的制定紧扣政府政策和时间表，就有助于获得政治支持。

7. 评论所观察到的模式

本综述的这节内容关注综合数据里出现的一些新兴模式。这些数据并非详尽无遗。这些数据来自各国官方反馈表，具备现实意义，更加突出各国统一表示有必要采取行动的领域，也指出可以在哪些领域组建共同行为体来合作满足这些需求。

开始出现很多模式。每种模式都体现了不同的行动和变革杠杆组合，也提供了探索粮食系统转型未来潜在合作和联盟的机会。强调这些新兴模式的目的，在于帮助成员国识别共同优先领域，协助参与峰会筹备工作的不同工作流更好地理解各国政府和国内利益攸关方的优先事项和观点。

模式

1) 粮食系统全面转型

多国政府开始表示，计划加快和深化粮食系统转型，确保能够更好地反映人们和地球的利益与需求，并促进可持续发展、公平和韧性。

2) 营养与健康

包括按财富和其他属性分列的已消费食物与人民福祉（各年龄群体的健康和营养，尤其是妇女和幼儿）之间的联系。

3) 可持续生产体系

包括采取对自然产生积极影响、对气候有利、对生物多样性有利以及符合当地情况的方式来增加产量。

4) 降低对进口的依赖

重点在于加大本地生产和加工营养食物的力度，以降低对粮食进口的依赖，也包括可持续生产实践以及对生产者的社会保护。

5) 提高粮食生产和出口能力

优先创办具有生存能力的食品企业，将本地产量与国家国际价值链连接在一起。重点放在可持续生产实践、生产者体面就业条件以及生产出具备高营养密度并能符合国家和国际食品安全标准的食物。

6) 确保粮食系统在面临冲突和其他压力时保持韧性

包括确保粮食系统在面对压力和危机（战争、流行疫情、极端天气）时能够按照预想的方式妥善运转，响应人们和地球的需求。

7) 关注生产者和加工者的生计

显著加大对生活条件往往落后之粮食生产者和加工者的关注——尤其是小农户、劳工、妇女、原住民、青年、移民及极贫困人群。

8) 有效利用水资源

缺水问题严重阻碍了粮食系统生产力的提高：气候变化带来的旱灾和水灾频发现象，进一步加剧了这个问题。除了有必要最大限度地提升土壤强度和利用率以及维护自然栖息地（如湿地）外，也要更加优先重视水资源治理。

9) 将粮食浪费纳入循环经济

在政府、地方当局和其他利益攸关方日益意识到有必要在粮食生产和加工过程中有效利用资源之际，要重视 a) 减少生产-消费链条的损失和浪费程度，以及 b) 提高各个粮食生产环节的整合程度——包括粮食浪费。

8. 结语和展望

成员国对话进展加快，与峰会其他领域的联系更加深入。本节通过这些数据来得出结论，并展望从现在到峰会及以后的活动。

从“需要发生什么变革”转向“如何帮助实施变革”，是鼓励粮食系统转型的工作能否取得成功的关键。融合（和分歧）领域以及新兴模式，体现了对话参与人员对于在不同国家局势里需要变革“什么”的看法。变革杠杆指该‘如何’支持这种变革。其他变革杠杆对最初识别的四个杠杆做出了补充，这些杠杆在不同局势里可能也很重要。变革杠杆在全国对话的反馈中反复出现：这提醒所有相关人员，要关注杠杆及如何在不同局势里实施这些杠杆，这对粮食系统的成功与否有着至关重要的意义。