

关于加快制定国家农业适应气候变化规划的建议

建议人：港区全国人大代表陈智思

第十三届全国人大第三次会议

2020年5月

引言

粮食系统与全球气候变化相互作用，确保粮食安全相关的人口、耕地、政策等又深刻影响着全球气候变化。如何保障粮食安全以养活全球人口成为未来全球面临的巨大挑战，近年来粮食需求成为应对全球气候变化的主要驱动力之一。另外一方面，联合国政府间气候变化专门委员会第4次评估报告显示，农业生产是温室气体的第二大重要来源。应对气候变化，需要采取有力的减缓与适应措施。《巴黎协定》提出了到本世纪末全球升温控制在2°C以内的目标，更是对适应气候变化空前重视，特别强调适应规划的重要性，强调通过大力加强适应能力建设推动适应行动的开展，保障粮食安全。

2015年9月25日，联合国正式发布了17项可持续发展目标(SDGs)即“2030年可持续发展议程”。其中，目标明确提出“消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业”。2016年9月发布的《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》旨在实现与“2030年可持续发展议程”的有效对接。2017年10月，习近平总书记在“十九大”报告中进一步指出：“确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”，“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策”。在确保粮食安全的同时，坚持节约资源和保护环境是中共十九大推进生态文明建设、实施乡村振兴战略的任务需求，也是促进中国粮食可持续供应的必然选择。2019年9月10日，全球适应委员会主席、联合国前秘书长潘基文在北京发布了加速适应气候变化行动的旗舰报告，强调农业生产和粮食安全是该报告倡议的重要适应领域。

全球气候变化对于粮食供应系统有何作用，确保粮食安全对全球气候变化有何影响，怎么制定应对全球气候变化的粮食安全适应性策略等等，都是开展粮食安全研究需要回答的问题。

2007年，中国政府制定了《中国应对气候变化国家方案》，提出了适应与减缓并重的原则，但在实践中适应工作的力度与实际需求相去甚远。在2013年发布的《国家适应气候变化战略》中，提出了加强监测预警和防灾减灾措施、提高种植业适应能力、引导畜禽和水产养殖业合理发展、加强农业发展保障力度等重点任务，并按不同气候和区位条件划分东北平原区、黄淮海平原区、长江流域区、汾渭平原区、河套地区、甘肃新疆区和华南区等重点农业区域的适应气候变化任务。但由于各方面的原因，至今尚未制定出台国家层面的农业适应气候变化规划和政策来统筹规划全国农业适应气候变化行动的开展。

在《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中，明确提出要“主动适应气候变化，在城乡规划、基础设施建设、生产力布局等经济社会活动中充分考虑气候变化因素，适时制定和调整相关技术规范标准，实施适应气候变化行动计划。”气候变化影响农业气候资源的分布，而农业气候资源的开发和利用是与产业布局紧密联系的。全国一盘棋统筹谋划农业适应气候变化行动，本着趋利避害、重点突出的原则，最大限度地减轻气候变化的危害并充分开发利用气候变暖可能带来的农业发展机遇，与美丽乡村建设协同配合，保障粮食安全以及农业的可持续发展。从这个意义上说，适应气候变化也是中国农业转型升级的历史机遇。

建议

适应全球气候变化应该优先考虑保障粮食安全。全球不确定性因素对粮食生产的影响日益明显，人口、资源环境、温室气体减排压力日益严峻，保障食物安全的任务日趋艰巨。2020 是“十三五”收官之年，生态环境部气候司正在牵头制定新的国家适应气候变化战略。

我们建议超前布局，结合国家“十四五”经济社会发展的新形势、新任务，制定农业适应气候变化国家整体规划，为地方农业适应气候变化行动的开展提供指导。并建议农业适应气候变化规划制定时重点关注以下方面的内容：

（一）加强农业适应气候变化行动的科技支撑

在 2007 年发布的《中国应对气候变化国家方案》中，明确提出应对气候变化“依靠科技进步和科技创新的原则”。识别中国农业对于气候变化的脆弱性和未来面临的风险，甄别适应优先事项，明确要达到的适应目标和具体任务，加强适应效果的监测和评估，完善体制机制建设，都是适应规划要回答的重要问题。当前适应气候变化的公众意识不强、在实际采取行动时又感觉无从下手，是制约农业适应行动开展的瓶颈。提高公众意识、提供切实可行的可操作性强的技术指南，是适应规划编制和成功实施的重要前提。在以往的生产实践中，已经开展了大量的适应气候变化的探索工作，中国有着世界上最丰富的农业适应实践，大力挖掘“草根”适应技术，结合农业生物技术、物联网监测技术和信息技术等，形成完整的适应技术体系，为农业适应气候变化提供有力的科技支撑。

（二）开展重点区域农业适应气候变化的试点示范

在以往的生产实践中，已经进行了很多很好的农业适应气候变化的探索尝试，并在此基础上，已经开展了大量的农业适应气候变化的理论方法研究。在科学方法论的指导下，建立农业适应技术示范基地，探索通过气候资源高效利用适应气候变化的技术原理和途径，结合区域气候特色大力发展名特优农产品，展示适应的效果，建立适应评估的方法体系，突破农业适应气候变化的技术瓶颈。

（三）重点关注脆弱地区和贫困人群

联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）和联合国粮食及农业组织（FAO）

都将农业列为最易遭受气候变化影响、最脆弱的产业之一，特别是发展中国家的农业。2020年是中国扶贫攻坚决战之年，但由于气候变化引起的极端天气气候灾害及其一系列的生态和经济社会后果，可能会导致生态脆弱地区因灾致贫现象的方式和已经脱贫的家庭重新返贫。因此，重点关注脆弱地区和贫困人群，将农业适应气候变化工作和乡村振兴工作有机结合，统筹考虑农业产业发展、乡村建设与气候变化适应工作，也应该是农业适应气候变化战略的一个重要方面。

（四）加强国际合作，尤其是“一带一路”国家的合作

气候变化是人类共同面临的挑战。中国人均耕地资源少，通过加强国际合作，“一带一路”赋予了我国农业适应气候变化方面更多的内涵，在粮食安全方面具有广阔的国际合作空间。在制定中国的农业适应气候变化规划时，充分考虑农业国际资源的优化布局，尤其是与“一带一路”沿线国家和地区开展气候适应政策、农业适应案例和方法技术体系、农业病虫害和重大动物疫情的监测、预警与防治等方面的交流合作，共同促进农业的可持续发展，也是打造人类命运共同体具体内容的体现。