



粮食体系转型 在应对和恢复过程中筹备转型

© 粮农组织

议题

2019冠状病毒病危机造成的破坏凸显出了当代粮食体系的诸多脆弱性。这些挑战包括：在活动受限和市场关闭的情况下，以负担得起的价格获得安全、营养的食品，以及在健康和收入方面，粮食体系中工作人员所遭受的影响。从生产商、制造商、贸易商和食品加工者到运输商和零售商，各行各业的各类公司，特别是微型、小型和中型企业的生存都面临风险。

那些从事为获取良好营养必不可少的高价值劳动密集型易腐商品（如水果和蔬菜、鱼类和水产养殖产品、肉类和乳制品）的企业受到了巨大的影响。在许多国家，在整个粮食体系中非正规部门参与人数众多，这加剧了对生计的影响。2019冠状病毒病大流行还凸显出依赖进口粮食和农业投入的国家的脆弱性，促使人们重新审视创造更短的价值链，以提高市场灵活性和可预测性，并帮助生产者预防损失。

这一大流行使人们更加关注许多当代问题，例如：抗微生物药物耐药性、人畜共患病、气候变化、食品造假和粮食体系数字化，每一个问题都对食品安全产生潜在的重大影响。同样，保存和保护环境资源以及生物多样性对维持抵御疾病的自然缓冲区至关重要。因此，大流行也使人们意识到，与土地利用变化有关的自然栖息地已遭到了严重破坏。¹

但是，对粮食体系的破坏也为推动长期转型创造了机会。这场危机表明，粮食体系的许多部门都能够迅速做出反应。许多企业不得不调整过去的做法，使用替代性的投入来源渠道，建立新的且更本地化的市场，更多地关注库存管理以增强对未来突发事件的抵御能力，调整投资计划并审查员工的职业健康和安全操作规范，以及采取人力资源规划，来应对需求增加或缺勤的情况。这些行动将对组织和社会创新、低技术和高技术创新、自动化、数字化和技术产生长期影响，从而保护工人、消费者以及那些从事食品回收、再分配和处置的人员。

然而，粮食体系可持续性所面临的一些根本性的长期挑战仍然需要克服，并将其纳入应对和恢复计划中。许多粮食体系已无法达到《2030年可持续发展议程》的目标。贫穷和饥饿依然根深蒂固，而肥胖及其带来的健康和经济代价也正在不断攀升。现有的粮食体系大大增加了人为温室气体的排放，是土地利用变化和生物多样性丧失的关键因素。与此同时，粮食体系也受到气候变化的显著影响。

预算

5000万美元

时间范围

2020年–2024年（4年）

可持续发展目标



粮农组织有关2019冠状病毒病的相关政策说明：

- ▶ 2019冠状病毒病和食品供应链的风险：我们该如何应对？
- ▶ 调整商业模式以在2019冠状病毒病期间扶持农业食品企业
- ▶ 城市粮食体系和2019冠状病毒病：城市和地方政府在应对突发事件中的作用
- ▶ 2019冠状病毒病暴发时期的食品安全
- ▶ 减轻2019冠状病毒病暴发期间粮食体系的风险：减少食物损失和浪费
- ▶ 数字化转型的机会

¹ 见世界资源研究所(2020年)“我们的森林必将遭受破坏吗?”，美国华盛顿。
<https://www.wri.org/blog/2020/06/destruction-inevitable-fate-our-forests>

行动

该方案将围绕五个关键目标进行组织，并以第六套行动为基础，以改善体制和政策环境，从而促进协调和一致性。这些行动组合将根据具体地区粮食体系的实际情况进行调整。行动并非仅限于对食物链参与者提供支持，还将认识到在确保整个食物链的干预措施得到协调和结合以产生变革性影响方面，这些行动者可以发挥的促进作用。在采取行动对应对和恢复期间改善这些系统的功能提供支持时，必须采取全面的办法来分析制约因素，并解决这些问题所隐含的利弊。

1 旨在提高食品供应链效率、包容性和抵御能力的创新

- ▶ 为设计和实施措施提供支持，以避免物流运输中断，增加仓储设施和制冷基础设施，并通过获取有关分销系统运行情况的实时信息，确保批发和零售市场的安全运行。
- ▶ 培养在全球和地方供应链之间建立适当平衡的能力，并侧重于创新做法，支持小规模粮食供应商持续进入市场，这些创新做法包括粮食采购计划、纳入粮食援助方案和其他市场创新。
- ▶ 利用数字创新的力量，通过促进数字解决方案的采用，将生产者与消费者联系起来，例如电子商务或送货服务和营销的在线平台，或将区块链技术作为可追溯性系统和认证计划的组成部分。
- ▶ 加强城乡联系，提高城市和城郊营养安全食品生产者的能力，提高粮食储存能力，促进有效的粮食采购。

2 确保食品安全和饮食营养质量

- ▶ 提供技术援助和有针对性的指导，加强食品链上的食品安全管理，以预防疾病。通过采用适用于国家和地方生产系统（包括牲畜和屠宰设施）并符合食品法典委员会标准的基于风险的食品安全管理措施，避免或减少贸易中断。
- ▶ 通过促进质量更好的食品和种类繁多的安全营养食品来推动健康饮食，并与消费者层面的营养教育相结合，来构建供应链参与者提供更好营养的能力。

3 减少食物损失和浪费

- ▶ 引进新技术和创新解决方案，以改变生鲜食品市场的基础设施和工艺设备、提升收获后的管理和技术，并提高冷链管理的能力，包括使用清洁能源。

4 扶持并壮大农产食品企业

- ▶ 基于价值链上的数据采集和访问（例如：使用区块链）建立风险管理能力，以便向更具抵御能力和可持续性的商业模式和措施转变，从而防止生产线中的感染和污染，并特别注意职业健康。
- ▶ 加强与食物价值链上的私营部门的联系，从而为竞争前空间进行技术设计和投资的合作和资源汇集提供支持。
- ▶ 加强公私合作伙伴关系，增加促进健康饮食并保护社会和文化遗产的传统食品的价值。

5 促进对食品价值链绿色复苏的投资

- ▶ 定制金融工具和风险缓解机制（私营部门流动资金、赠款、担保基金、信用假日、贷款和债转股），以满足包括小企业在内的援助接受方的需要，并设计与可持续发展实践和投资有关的条件，如采用节能技术及安排关于可持续和气候适应性实践的员工培训。
- ▶ 建立针对私人 and 公共投资的投资渠道，以通过快速、适当的价值链分析和商业模式能力建设，向更具抵御能力和可持续性的粮食体系转型提供支持。

6 改善体制和政策环境

- ▶ 就分析粮食体系参与者和决策者面临的关键权衡分析提供支持, 包括针对弱势群体、其零售食品环境以及获得营养食品(包括在城市和城郊地区生产的供应品)的实际途经和经济途径搜集信息绘制图表。
- ▶ 通过支持在次国家、国家、区域和全球各级建立多方利益相关者和多部门粮食治理机制, 促进对话, 促进科学、经验和政策的相互作用, 以避免进一步的风险, 并利用新的机会建立更具抵御能力和可持续性的粮食体系。
- ▶ 寻求集体解决方案, 确保粮食体系转型实现社会目标和承诺, 方法为构建审查和制定国家政策和方案的能力, 以应对2019冠状病毒病带来的新挑战, 同时促进各部门和利益攸关方之间的战略协调。

预期结果

从这场多层面的危机中复苏, 必然导致不同的行事方式。拟议的行动旨在通过促进向抵御冲击的粮食体系的转型来“重建得更好”, 并确保个人健康和福祉, 促进包容, 同时通过提高效率和减少浪费来改善环境和经济的可持续性。该方案将在2019冠状病毒病紧急事件和危机后恢复的各个阶段支持各国政府和利益攸关方实现这一转变, 预计会有以下结果:

- 1 **增加采用技术和体制创新**, 确保改进食品和投入资源的物流和配送、食品采购惯例, 并促进较短的本地化供应链, 作为更可持续、更具抵御能力和更灵活的食品配送模式的组成部分。
- 2 **加强提高食品安全和粮食体系营养质量的能力**, 通过重新考虑和扩大食品安全基础设施、法规和技术(包括一般公共卫生和大流行诱因)以及在供应链上推广营养敏感型途经, 专注于提高吸收和适应的能力, 即在维持食品安全的同时迅速促进向“紧急模式”转换。
- 3 **提升生产力, 以包容和可持续的方式减少粮食损失和浪费**, 通过创新(如重新调整食品配方)、加工和保存质量更好、安全和营养丰富的食品, 并使用社会、经济和环境上可行的传统食品, 包括保质期较长的食品。
- 4 **提高农产食品企业和价值链利益相关者的能力**, 将其作为粮食体系转型和后2019冠状病毒病时期可持续复苏的关键驱动力, 包括通过与公共部门和其他关键利益相关者(如生产者 and 消费者)的互动。
- 5 **吸引投资, 促进食品价值链的绿色复苏**, 以解决由2019冠状病毒病造成的粮食体系短期中断, 同时为具备包容性和抵御能力并且环保的灾后恢复奠定基础, 包括向金融刺激方案和金融产品引入可持续性条件以及降低高风险水平。
- 6 **改善全球、区域、国家和次国家各级的体制和政策环境**, 以确保采取协调一致的行动以及为应对直接影响而采取的行动的可持续性, 同时也支持向更可持续的粮食体系过渡, 使之与自然保持更好的平衡, 并支持所有人的健康饮食。

合作伙伴

通过在2019冠状病毒病危机应对和恢复中发挥主导作用, 粮农组织将进一步加强与全球、区域、国家和地方各级粮食体系利益攸关方的伙伴关系, 促进支持可持续粮食体系发展所需的国家体制创新, 并推动本组织发挥带头作用, 支持向更具抵御能力和可持续性的粮食体系过渡。



关键的战略伙伴关系将包括众多国际组织，如国际贸易中心、联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署、联合国工业发展组织、世界经济论坛、世界卫生组织、世界贸易组织、联合国环境署和有关区域机构。该计划还将利用“一个星球网络”的可持续粮食体系方案与各国政府、民间社会团体、企业和科学机构合作。预计还将与欧洲复兴开发银行、国际农业发展基金及世界银行等国际金融机构、区域开发银行和其他金融服务供应商进行接触，特别是调动公共和私营部门对农业和粮食体系的绿色复苏进行投资。

计划链接

该计划是粮农组织2019冠状病毒病综合响应包的组成部分。至关重要的是，它不仅与本组织为应对短期突发事件而采取的多项举措相联系并以其为基础，而且还与粮食体系的长期转型有关。粮农组织牵头的现有计划包括：

- ▶ 针对价值链发展与可持续投资的“农业投资倡议”（AgrInvest）和“非洲农产企业和农产工业加速发展倡议”（3ADI+）；
- ▶ 粮农组织的“城市粮食议程”方案和“绿化城市倡议”；
- ▶ “手拉手倡议”，作为扩大行动的基础；
- ▶ 粮农组织 — 欧盟粮食和营养安全影响、抵御能力、可持续性、转型（FIRST）计划和全球粮食危机网络，这两者均在国家层面的粮食体系改革中都发挥着关键作用；
- ▶ 蓝色增长；
- ▶ “可持续提供木材，建设可持续世界”倡议和减少毁林和森林退化所致排放倡议（REDD+）；
- ▶ 人畜共患病、抗微生物药物耐药性及食品安全三方计划；
- ▶ “管道倡议”，包括全球环境基金针对粮食体系的影响计划。

区域和国家重点

本文所描述的区域情况可能会因正在进行中的国家评估以及与政府和伙伴组织对话的结果而发生变化，因此下列国家名单也可能将有所更改。

非洲

在粮农组织和非洲联盟的支持下，一个高级别工作小组由非洲各国农业部长携手成立，旨在帮助各国最大程度地减少粮食体系破坏，保障粮食安全和营养，同时采取措施遏制病毒的传播。工作组成员包括欧盟、非洲开发银行、世界银行、农发基金、世界粮食计划署和非洲联盟发展署。该计划将通过加强能力来促进 (i) 发展可持续的价值链，着重于布基纳法索、佛得角、中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、莫桑比克和尼日利亚，以及 (ii) 应对抗微生物药物耐药性(AMR)，并在2019冠状病毒病危机和恢复期间确保粮食安全，重点国家包括布基纳法索、佛得角、加蓬、卢旺达和多哥。

亚洲和太平洋

亚洲和太平洋区域的大多数国家政府正在修订其粮食政策，旨在重建能够抵御包括大流行在内的各种危害和冲击的粮食供应链。粮农组织已在国家和区域层面对2019冠状病毒病给农业和粮食供应带来的影响做出了快速评估（超过20项国家评估），提供证据，支持各国政府制订恢复计划和重建更具复原力的粮食体系。对于RAP区域而言，重建高复原力粮食体系的新工作重点涵盖供应链的各个环节。在供应链的上游，包括加强多样化的农业，利用数字技术来改善投入（种子和化肥）和资源（水源）的利用效率，信息和扩展服务，以及农业“数据化”（智能农业）以改善整个供应链的连通性。在中游，加强对基础设施的投资，以增强能够抵御冲击的粮食产品流通能力；并开发市场信息系统和数字平台，以促进市场联通和增强可追溯性，从而改善食品安全，减少食品浪费，降低小农和中小企业（包括妇女）进入价值链的壁垒。在下游，

重建粮食市场基础设施,包括使用数字平台和电子商务建立城乡市场互联,重新设计城市新鲜农产品市场,以提高食品安全性;改善城市粮食体系治理,提高供应量,确保每个人都能够享受安全、有保障和高营养的食品,特别是穷人和弱势群体。重点国家包括阿富汗、孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、萨摩亚、所罗门群岛、斯里兰卡和汤加。

欧洲和中亚

各国政府已采取措施,缓解2019冠状病毒病大流行带来的直接影响,并继续评估其对粮食和农业部门及粮食供应链的中长期影响。粮农组织继续支持各国开展这项工作,为在数字化、肥胖和营养不良挑战、价格适中的健康饮食、自然资源管理和气候适应等领域,提高粮食体系的可持续性和复原力,提供必要的信息。该计划将支持(i)通过诸如混合金融之类的新型金融工具,增加对包括农业在内的可持续农业体系的投资(阿塞拜疆和吉尔吉斯斯坦);(ii)开发本地的、可持续的粮食体系和行之有效的市场(亚美尼亚和格鲁吉亚)。

拉丁美洲和加勒比

拉丁美洲和加勒比区域26国农业部长已签署了一项合作宣言,并在粮农组织和其他多边机构的支持下采取了因地制宜的措施,以确保人们每天继续能够获得足够的安全健康食品。该计划将把工作重点放在三个主要方面:(i)加勒比小岛屿发展中国家的可持续和高复原力价值链(安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、多米尼加、格林纳达、圭亚那、牙买加、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、特立尼达和多巴哥);(ii)建立地域性粮食体系和“功能性粮食循环”,充分利用创新、循环性和城乡联系(阿根廷、哥斯达黎加、古巴、墨西哥和秘鲁);以及(iii)促进批发市场现代化,并重建更好的粮食供应体系(阿根廷、巴西、智利、厄瓜多尔、洪都拉斯、巴拉圭、秘鲁和墨西哥)。

近东和北非

自大流行开始以来,近东和北非各国政府已竭尽全力,确保其粮食体系继续运转,解决有关安全准入土地和市场以及价值链参与者的安全工作条件等问题。各国政府亦尽最大努力满足最弱势群体的需求,也就是在保护公共健康的同时,采取措施遏制大流行对经济造成的不利影响。为了支持各国在恢复有效粮食体系方面的努力,粮农组织的计划将侧重于:(i)促进创新,以建立更高效、更具包容性的农业食品价值链;(ii)调整农业企业的商业模式,并改善获得投入、资金和市场的机会;(iii)确保食品安全并减少食品损失和浪费。目标国家包括阿尔及利亚、埃及、伊拉克、黎巴嫩、毛里塔尼亚、阿曼、西岸和加沙地带、苏丹、突尼斯和也门。

联系人

Jamie Morrison
粮食体系及食品安全-经济及社会发展部主任
SPL4@fao.org

Alexander Jones
资源筹措及私营部门伙伴关系司司长-伙伴关系及外联
PSR-Director@fao.org

联合国粮食及农业组织
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

