

联合国  
粮食及  
农业组织Food and Agriculture  
Organization of the  
United NationsOrganisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agricultureПродовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных НацийOrganización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agriculturaمنظمة  
الأمم المتحدة  
للإغذية والزراعة

C

# 理事会

## 第一六五届会议

2020 年 11 月 30 日-12 月 4 日

### 联合国粮农组织 2019 冠状病毒病应对措施：建设促转型

#### 内容提要

此次冠状病毒疫情及其防控措施使全球经济陷入了自第二次世界大战以来最严重的衰退，加剧了粮食不安全和营养不良。疫情开始前，就有近6.9亿人食物不足，20亿人无法稳定地获得安全、营养、充足的食物，30亿人负担不起健康膳食。粮食安全面临的挑战仍然是食物的获取，而不是食物的供应。

由于经济增长前景疲弱，能源和货币市场不稳定，粮食市场继续面临不确定性。除了气候变化的威胁和冲击以外，非洲猪瘟和沙漠蝗灾大暴发也构成重大挑战。短期和长期粮食不安全及营养不良已经出现大幅上升。尽管如此，近期前景表明，全球范围内粮食市场总体供应良好。除了应对当前疫情和防控工作以外，农业可以成为推动包容性快速复苏的力量，同时应当增强自身抵御未来冲击的能力。

以更大胆的眼光看，联合国秘书长2020年6月《2019冠状病毒病对粮食安全和营养造成的影响》政策简报提出，当前的危机带来了“建设促转型”的机会。为了消除饥饿和一切形式的营养不良，解决阻碍健康膳食获取的不平等现象，减少粮食体系对生物多样性、自然资源、生态系统和气候的影响，迫切需要加快粮食体系转型。

本文件简要介绍了《联合国粮农组织 2019 冠状病毒病应对和恢复计划》的内容，重点介绍了七个领域中正在开展的主要行动。这些行动通过自下而上的方式确定国家需求并对其进行优先级排序。本文件还介绍了联合国粮农组织对“粮食联盟”的支持工作。该联盟由意大利政府发起，联合国粮农组织牵头实施。最后，本文件还讨论了联合国粮农组织参与《联合国 2019 冠状病毒病社会经济应对框架》制定工作的情况。

**建议计划和财政委员会联席会议以及理事会采取的行动**

请联席会议和理事会注意所取得的进展并酌情提供指导。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

首席经济学家

马克西莫·托雷罗·库伦（Máximo Torero Cullen）

电话：+39 06570 50869

电子邮箱：[maximo.torerocullen@fao.org](mailto:maximo.torerocullen@fao.org)

## I. 背景

1. 此次冠状病毒疫情及社交距离措施使全球经济陷入了自第二次世界大战以来最严重的衰退。预计今年全球经济将萎缩 5.2%<sup>1</sup>，随之而来的是 2020 年全球食物不足总人数可能新增 8300 万至 1.32 亿<sup>2</sup>。
2. 粮食体系直接雇佣 10 亿多人口，此外还为 35 亿人提供生计，但粮食体系正在遭到破坏，至少会暂时影响收入，进而影响 15 亿人的食物获取<sup>3</sup>。如果不采取干预措施挽救生命，恢复生计，饥饿人口数量可能会急剧增长，特别是随着疫情持续到 2021 年，情况会愈发严重。
3. 即使在疫情开始之前，全球饥饿人数就已多年呈上升趋势。尽管食物供应充足，但获得食物的机会不平等仍然是一个根本性问题。今天，近 6.9 亿人食物不足，20 亿人无法稳定地获得安全、营养、充足的食物，30 亿人负担不起健康膳食<sup>4</sup>。

## II. 联合国粮农组织对粮食市场进展的评估及建议采取的行动

### A. 粮食市场状况

4. 粮食安全面临的挑战仍然是食物的获取，而不是食物的供应。随着封锁措施逐步放松，针对农业食品产业的有利政策逐步落实，粮食市场形势稳定。但在许多国家，例如刚果民主共和国、布基纳法索、斯威士兰、尼日利亚、索马里、苏丹和洪都拉斯，短期和长期粮食不安全和营养不良现象出现大幅增长。即使是暂时的市场中断或经济活动减少，也会对贫困人口和弱势群体造成巨大影响。
5. 疫情暴发初期，人们主要关注的是控制各类粮食供应链干扰风险。那时，各国匆忙实行出口限制，消费者纷纷囤积食物。目前，采取贸易壁垒的国家数量已从 22 个减少到几乎为零。相比之下，2007-2008 年粮食危机期间，有 33 个国家采取了贸易限制措施。

---

<sup>1</sup> 世界银行：<https://www.shihang.org/zh/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>

<sup>2</sup> 《2019 冠状病毒病引发全球经济衰退》：<http://www.fao.org/3/ca8800zh/CA8800ZH.pdf>

<sup>3</sup> 联合国粮农组织/国际食物政策研究所未发布估算值，基于劳工组织 2020 - 劳工组织推演情景。未进行年化。此处雇佣指正式就业，生计指各类自营工作者、非正式劳工、移徙劳工和季节性劳工等。

<sup>4</sup> 2020 年《世界粮食安全和营养状况》：<http://www.fao.org/publications/flagships/zh/>

6. 尽管如今贸易壁垒不再构成主要关切，但全球供应链仍可能在局部受到干扰。人员流动限制措施继续造成农场劳动力短缺，并阻碍农民进入市场。由于食品加工设施关停或部分关闭，食品加工能力下降。120 多个国家和地区禁止或限制船只进入，以防止冠状病毒传播，这导致数十年来最严重的运输危机，给生命和全球贸易带来风险。30 万海员滞留在海上，条件逐渐恶化。在阿根廷、秘鲁、哥伦比亚以及北非的粮食净进口国，这已成为重要问题。<sup>5</sup>

7. 由于经济增长前景疲弱，能源和货币市场不稳定，粮食市场继续面临不确定性。除了气候变化的影响以外，非洲猪瘟和蝗虫大暴发也构成重大挑战。在缺乏证实有效的 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫苗和治疗手段且全球广泛警告 2020-21 年秋末和冬季 COVID-19 感染将出现第二波高峰的情况下，经济恢复力度仍然不确定。全球需求可能不会出现触底反弹，而是持续低迷，并通过各种途径对局部粮食供应和粮食获取造成冲击。

8. 尽管如此，前景显示，市场供应总体充足，至少基本食品如此。价格虽然可能处于高位，但会保持稳定。主要挑战可能更多是局部性的，源自许多发展中国家的主要出口和旅游市场遭受损失，导致国家和家庭两个层面收入减少，另外极端天气事件、病虫害暴发以及社会危机和冲突升级的风险也使形势更加严峻。

9. 除冠状病毒疫情之外，农业将继续面临未知风险和不确定性。气候变化的影响和自然资源的减少已经让农民疲于应对，面对未来可能再次发生的大流行病冲击，他们没有做好准备。

## B. 应对政策建议

10. 我们应该把当前的危机视为加强建设的契机。要实现亟需的粮食体系加速转型，没有比这更好的时机。

11. 各成员和发展机构迫切需要通过社会保障计划和现金发放支持弱势群体，尽管到目前为止这还不足以弥补经济衰退的破坏性影响。各成员必须共同努力，确保所有国家最贫困最弱势的群体得到帮助。

12. 各国必须确保用于促进生产的补贴能够帮助贫困人口更好地获得食物和营养。例如，为仓储设施建设提供临时补贴应当能够长期产生利益。各国应巧妙利用政策工具，避免无意中制造扭曲。政策工具应寻求提高竞争力和效率，减少粮食损失，进而提高农业的韧性。

---

<sup>5</sup> 彭博新闻：<https://www.bloomberg.com/features/2020-pandemic-shipping-labor-violations/>

13. 贸易对于增强韧性至关重要。这是因为出口可以减少收入损失，进口可以改善粮食供应，稳定当地粮食价格。在全球范围内，疫情已经对经济造成严重打击，那些拥有大量非正式产业以及严重依赖大宗商品出口、汇款和旅游业的国家受到的打击尤为严重。贸易可以改善进入各个市场的机会，从而提高出口国和进口国生产者的生产效率和收入。区域内贸易的重要性不可低估，尤其是对非洲而言，区域内贸易可以创造新的需求来源，弥补欧洲需求的减少。改善食品安全（从而减少非关税贸易壁垒）有助于加速非洲的区域内贸易。

14. 增强韧性的另一种方式是改善基础设施，包括改善与市场、机场和冷藏设施的连接。仓储设施应接入仓单系统或其他类似的金融系统，以便生产者可以用其存放的货物换取资金。在这方面，信息通信技术起着重要作用。

15. 此次冠状病毒疫情加速了农业和粮食产业的自动化。机器人技术与农业大数据的综合利用已经发挥了重要作用，推动以可持续的方式满足不断增长的粮食需求。技术、创新和数据应当具有包容性，并被用于促进发展，这一点至关重要。需要对人力资本进行投资，并制定法规，最大程度地减少获取机会不平等和社会排斥的风险。

### III. 《联合国粮农组织 2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》

16. 联合国粮农组织预计 COVID-19 危机有可能持续较长时间，可能会对收入、生活和生计以及粮食安全和营养产生重大影响，因此，2020 年第二季度，联合国粮农组织开展了一项全面的自下而上的评估，逐个国家、逐个区域地查找近期及整个恢复期粮食供应与获取及粮食和农业生产与流通体系最有可能受到的威胁和危害最大的威胁。评估工作形成了一份灵活的模块化行动计划，并且进行了费用核算。该计划为联合国粮农组织成员提供一系列支持，控制 COVID-19 对人以及人们所依赖的粮食和农业价值链的影响。

17. 《联合国粮农组织 2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》围绕以下七大重点主题制定：

- a) **全球人道主义响应计划：**应对 COVID-19 的影响，保障粮食危机背景下的生计。

处于粮食危机的人口中，有多达 80% 依靠某种形式的农业生产来生存，他们的粮食安全与当地生产和非正式市场息息相关。如果我们不迅速采取行动防止情况进一步恶化，保护好生计，人道主义后果将是巨大的。

该领域的行动包括：（1）开展数据收集和分析；（2）向粮食不安全状况最严重的人口供应食物，并确保其有稳定的获取途径；（3）确保最弱势人群的关键粮食供应链持续运转；（4）确保粮食供应链参与者没有病毒传播风险。

- b) **完善数据，提升决策水平：**确保高质量数据和分析，为粮食体系和消除饥饿提供有效政策支持。

由于国家数据收集工作受到疫情防控物理隔离措施的影响，当前迫切需要调整和改进数据收集方法。联合国粮农组织利用大数据监测贸易并收集物流问题方面的信息，评估问题解决情况并向市场发出信号以减少不确定性<sup>6</sup>。

该领域的行动包括：（1）使用粮食不安全体验分级表（FIES）快速、反复地评估 COVID-19 对粮食不安全的影响；（2）利用创新的数据源来监测 COVID-19 的影响；（3）调整农业数据收集方法以满足新的需求，同时保持农业调查技术援助持续开展；（4）为 COVID-19 之后的经济和社会复苏提供基于实证的政策支持。

- c) **促进经济包容与社会保障，减少贫困：**开展 COVID-19 扶贫应对措施，助力疫情后包容性经济复苏。

全球 7.34 亿极端贫困人口中约有 80% 生活在农村，可持续发展目标的具体指标中约有 70% 与农村有关，因此 COVID-19 疫情的社会经济影响使得消除贫困特别是农村贫困的任务更加紧迫。粮农组织正在推广 COVID-19 扶贫应对措施，助力疫情后包容性经济复苏。

该领域的行动包括：（1）扩大社会保障范围，更好地覆盖缺少保障的人群，将农村纳入能及时了解风险、应对冲击的保障机制，扩大营养敏感型社会保障；（2）加强可持续经济对小规模生产者的包容性；（3）增强农村妇女的经济权能；（4）保护和赋能农村工人和创业者。

- d) **贸易与食品安全标准：**COVID-19 疫情期间及疫情后促进并加快粮食和农业贸易。

根据世界贸易组织的数据，2020 年全球商品贸易可能下降多达 32%。由于流动受限而造成的劳动力短缺正在影响粮食和农业供应链的各个方面，从生产到加工再到零售，导致粮食生产和供应的近期和长期风险。

---

<sup>6</sup> 联合国粮农组织的粮食链大数据工具：<https://datalab.review.fao.org>

该领域的行动包括：（1）根据具体价值链和主题领域的需要，开展具体国家农业贸易和贸易政策评估、全面区域贸易评估，以及深度分析；（2）加强区域多利益相关方的贸易网络 and 平台，促进贸易政策协调，遏制临时政策措施，加强监管合作，推动私营部门参与；（3）通过技术援助实施改革，解决贸易中存在的障碍，促进贸易；（4）建立或加强符合区域和国家特点的市场信息和预警系统；（5）支持国家和区域机构的能力建设。

**e) 提升小农恢复力：保护最弱势群体，促进经济复苏，增强风险管理能力。**

COVID-19 疫情和相关防控措施正在全方位削弱弱势群体的生计和韧性，包括小规模农民、牧民、渔民、以林为生的社区以及城乡粮食工人。特别令人担忧的是，疫情加剧了现有的性别不平等现象，包括获得基本服务的机会减少，家庭和工作责任增加，性别相关暴力加剧，非正式产业工作机会减少（平均而言，妇女占农业劳动力的 43%）。

该领域的行动包括：（1）保护城乡最弱势群体；（2）促进变革性、包容性经济复苏；（3）培养有助于提高韧性的能力和机制。

**f) 防止出现新的人畜共患病大流行：加强和推广“同一个健康”举措，避免动物源性疫病大流行。**

COVID-19 起源于动物。据估计，动物源性疾病占人类传染病的 60%。此次疫情充分说明，我们有必要在下一次大流行有可能发生的地区做好此类疾病的准备、预防、发现和应对工作。风险最高的是野生生物与畜牧养殖或农业生产强度增大之间存在密切相互作用的地方，如果农业侵占自然生态系统或对自然生态系统造成压力，这种风险往往进一步加剧。

该领域的行动包括：（1）在国家和国际层面加强准备工作，改善应急响应工作的表现；（2）制定前瞻性政策，控制溢出效应；（3）将“同一个健康”举措纳入各级环境和自然资源部门的主流；（4）改善国家全面实施“同一个健康”举措的能力，预防和管理溢出效应；（5）加强政策执行。

g) **粮食体系转型**：在应对和恢复中实现更好的转型<sup>7</sup>。

COVID-19 危机造成的破坏凸显了当代粮食体系的许多脆弱之处。从事良好营养所必需的高价值、劳动密集型、易腐商品（例如果蔬、鱼和水产养殖产品、肉和乳制品）相关工作的人受到的影响特别大。疫情也使人们更加关注当代许多其他问题，例如抗微生物药物耐药性、人畜共患疾病、气候变化、食品欺诈和食品安全，以及保护环境资源和生物多样性，从而维持对疾病的天然缓冲。然而，对粮食体系的破坏也为推动长期转型创造了机会。在这方面，联合国粮农组织将牵头相关工作，通过刺激投资来改善市场运转，促进包容性可持续复苏，加快朝着《2030 年议程》与可持续发展目标迈进的步伐。

该领域的行动包括：（1）促进创新，提高粮食供应链的效率、包容性和韧性；（2）保障食品安全和膳食的营养质量；（3）减少粮食损失和浪费；（4）维持并加强农业食品企业；（5）促进对粮食价值链绿色复苏的投资。

18. 尽管此框架七个工作领域中的大部分领域都是针对国家具体需求的，但这些领域互为补充，可以结合使用，从紧急危机应对到加速恢复与转型，为整个 COVID-19 应对工作提供支持。此框架提出的方法以数据和分析平台为依托，同时采用结对子的方式来促进伙伴关系的建立。结对子方式最初是为支持“手拉手”行动计划提出的，但其最终目的是成为联合国粮农组织所有国家和区域规划支持工作的基本方式。

19. 按照这一愿景，同时为了加强资源筹集，保持整体监督与协调，《2019 冠状病毒病应对和恢复计划》已被确立为一项总体计划。这种供资方式为粮农组织提供了为计划的总体要求进行有效沟通和筹资的手段，并为计划的管理提供了比平常更大的灵活性，便于根据需求的变化对各种行动进行整合。截至 2020 年 10 月 20 日，已批准用于该计划或正在协商的项目资金总计 1.71 亿美元，相当于 12 亿美元捐款呼吁的 14%。考虑到资源筹集工作刚开始不久，这一筹款情况充分表明了成员的支持，其中有年底捐助资金，也有联合国粮农组织技术合作计划资金。

#### IV. 粮食联盟

20. 全球多利益相关方政策对话和经验交流非常有意义，有助于确定新出现的挑战，为应对工作提供支持，避免单边措施可能出现的因意外后果而使形势恶化的情况。当前迫切需要立即向各国提供有效的政策支持和适用的技术能力。

---

<sup>7</sup> 联合国。《政策简报：2019 冠状病毒病对粮食安全和营养的影响》。2020 年 6 月。

21. COVID-19 危机将对粮食安全产生长期影响。这场危机对粮食体系形成多重冲击，包括影响粮食生产、农民健康、农业投入品的获取、市场渠道、农村就业和生计，由于失业和收入损失造成城乡粮食需求减少，等等。据农民反映，需求的减少和销售的中断已经造成粮食损失急剧上升。除了粮食体系的其他干扰以外，家庭农民还特别受到政府公共采购和学校供餐计划中断的影响。全球范围内，人们对于多样化营养膳食的获取也将受到影响，粮食不安全程度较高的国家尤甚。

22. “应对 2019 冠状病毒病粮食联盟”（简称“粮食联盟”）是一个多利益相关方、多部门机制，将激发和动员对于 COVID-19 全球统一应对行动的支持。粮食联盟的目标是动员资源和技术能力，促进宣传举措，防止健康危机演变为粮食危机，建立各种利益相关方之间对话的空间。

23. 粮食联盟将为各国重回实现第二项可持续发展目标和其他相关可持续发展目标正轨的工作提供支持，努力确保粮食体系可持续性，改善营养，提高农业生产效率，提高小规模农民和家庭农民的收入，特别是妇女、青年、土著人民的收入，提高农村生活水平，应对 COVID-19 造成的冲击。

24. 粮食联盟还将推动建立一个网络平台。联合国粮农组织各主题工作组正在制定“行动表”，通过这些“行动表”，人们可以在该网络平台上了解各国在应对 COVID-19 及其影响方面的需求、必要的行动和希望实现的结果。这将成为具体国家需求的“篮子”，各成员和其他合作伙伴可以在其中轻松获取与项目相关的信息和数据，了解当地资金缺口以及推动资金筹集和专业能力动员所需的援助类型。根据联合国粮农组织权力下放办事处收集的信息，“行动表”及其包含的项目需求将不断更新。此外，该平台将推动创新，并为不同利益相关方之间的对话提供空间。

## **V. 联合国粮农组织对联合国系统 COVID-19 应对工作的贡献： “建设促转型”**

25. 联合国粮农组织坚持联合国发展系统改革的内容和精神，在联合国全面应对 COVID-19 危机的各个阶段做出积极贡献。

26. 联合国粮农组织在制定和支持联合国《全球人道主义应急计划》当中发挥了重要而积极的作用，并与世界粮食计划署和联合国人道主义事务协调厅密切合作，对呼吁进行修改。联合国粮农组织预计，修改之后，人道主义应急计划中包含的 30 个国家对农业生计支持的需求将比此前的估计增加 30%。

27. 联合国粮农组织参与了多个联合国人道主义宣传计划和集体宣传活动，强调 COVID-19 危机当中蕴含的长期潜力，并正在与联合国国家工作队和其他机构合作，开展数据收集和分析，重新规划，扩大援助。作为全球抗击粮食危机网络的核心创始者之一，联合国粮农组织正在该网络框架下与粮食计划署和联合国儿童基金会在遭受粮食危机的国家开展密切合作。

28. 联合国粮农组织积极参与全球粮食安全集群的 COVID-19 技术工作组，在该工作组中提供技术建议，促进在疫情相关限制措施的执行期间继续开展生计援助以及满足其他新出现的需求。联合国粮农组织和粮食计划署正在就数据收集和分析开展合作，这项合作将实时更新 COVID-19 相关限制导致严重粮食不安全的实地情况。此分析可以指导快速响应，避免粮食危机。

29. 在联合国粮农组织的支持下，政府主导的沙漠蝗防治工作已挽救了 170 万吨谷物，相当于近 1140 万人一年的口粮。这项工作还防止牧场和热带畜牧业遭到破坏，帮助 79.29 万户牧民保住了生计<sup>8</sup>。联合国粮农组织正在修订其关于应对蝗灾的呼吁，因为预计东非将出现新一轮蝗灾，并进一步扩散至也门、伊朗和巴基斯坦，向印度推进，同时西非的风险也正在监测当中。

30. 联合国粮农组织、粮食计划署和国际农业发展基金与另外六家联合国机构及国际食物政策研究所合作，为秘书长《2019 冠状病毒病对粮食安全和营养造成的影响》政策简报提供了全系统视角。该政策简报是对《联合国 2019 冠状病毒病即时社会经济应对框架》<sup>9</sup>的补充，为制定联合国系统指标、衡量该框架下的粮食和农业目标奠定了基础。

31. 联合国粮农组织和联合国已经认识到卫生紧急状况、粮食紧急状况与发展之间的联系。联合国粮农组织与另外至少九家机构一道，争取就如何建立人道主义应对与韧性和发展工作之间的联系达成共识。在联合国粮农组织和联合国系统为可能的第二波 COVID-19 大流行做准备的背景下，制定统一、多维、有效的全球应对举措仍然是最紧迫的任务。

---

<sup>8</sup> 联合国粮农组织沙漠蝗应对工作一览表：<http://www.fao.org/locusts/response-overview-dashboard/en/>

<sup>9</sup> 联合国。《联合国 2019 冠状病毒病即时社会经济反应框架》。（2020 年 4 月）