

## 理事会第一六八届会议

### 议题 4：联合国粮农组织 2019 冠状病毒病疫情应对措施：建设促转型

#### 分议题 4.1：粮食联盟

作为计划委员会第一三二届会议和财政委员会第一八八届会议联席会议的后续行动，并参照文件 CL 168/4，本介绍性说明旨在为理事会第一六八届会议讨论提供最新情况。

#### 粮食安全和营养及粮食市场状况评估

最新版《2021 年世界粮食安全和营养状况》估计，在 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情影响下，2020 年全世界有 7.2-8.11 亿人面临饥饿，比 2019 年的饥饿人数增加 1.61 亿。基于 COVID-19 疫情潜在影响的预测表明，到 2030 年全球饥饿人数与没有发生疫情的情况相比，将增加 3000 万人，这揭示了这场疫情对全球粮食安全的持久影响。《2021 年全球粮食危机报告》估计，55 个国家/地区的 1.55 亿人被归为处于危机或更严重状况（粮食安全阶段综合分类/协调框架阶段 3 或以上），比 2019 年增加了约 2000 万人。虽然很难将疫情的确切影响与其他不利因素的影响区分开来，但该报告关于粮食安全的分析表明，疫情加重了导致粮食危机的这些业已存在并持续作用的因素所产生的影响，这主要是因为限制疫情传播的措施导致经济活动减少，从而引发收入损失和家庭购买力下降。

另一方面，事实证明世界农产品市场和贸易具有韧性，并且农业正在成为一个强有力的经济部门。国际农产品市场和贸易具有韧性的一个非常重要的因素是，全球粮食供应充足，生产前景相对乐观，例如与 2007-2008 年的情况相比。然而，虽然全球农业粮食体系保持韧性，但收入损失和粮食价格飙升导致食物不足人数上升。粮农组织的最新数据<sup>1</sup>继续表明，对于基本口粮而言，2021 年的情况较为乐观。预计 2021 年全球谷物产量为 27.88 亿吨，比 2020 年增加 0.7%（1870 万吨），主要是因为粗粮和大米产量预计会增加。相比之下，预计全球小麦产量将比 2020 年下降 0.7%。

---

<sup>1</sup> 《粮农组织谷物供应和需求简况》，2021 年 9 月。

在糖、小麦和植物油国际价格强劲上涨的带动下，全球粮食商品价格<sup>2</sup>在连续两个月下跌后，于8月份迅速反弹。8月份粮农组织食品价格指数平均为127.4点，自年初以来上涨12.4%，自2020年8月以来上涨33%。所有价格分类指数均较上年水平有所上涨，涨幅以植物油（上涨67.9%）居首，其次是糖（上涨48.1%）和谷物（上涨31.1%）。

在高收入国家，预计需求增长将受到人口增长缓慢和若干粮食商品消费饱和的制约。在未来十年中，全球农业产量预计将每年增长1.4%，主要源自新兴经济体和低收入国家，并且主要受生产水平提高的驱动。预计2021-30年这十年间，单产提高将对作物产量增长发挥主要作用，而全球畜牧生产的增长将基于生产率增长和畜群扩张。

大多数农产品的贸易规模将继续扩大，但由于预计一些国家的需求增长放缓和对生物燃料的需求下降，增速将低于过去十年。到2030年，主要粮食商品的全球贸易量预计将平均每年增长1.3%，这将进一步促进粮食安全和营养。各国将面临的主要挑战是粮食的获取，粮农组织《2019冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》着眼于确定有助于最大限度遏制这一挑战的行动。

### **粮农组织《2019冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》**

粮农组织2019冠状病毒病综合应对和全面恢复工作通过“总体计划”加以协调，重点关注七个优先工作领域。七个工作领域是根据实地需求和要求并通过粮农组织权力下放办事处与各国政府密切磋商确定。该《计划》支持全面的基于结果的监测和报告工作，同时在全组织范围内协调所需技术和政策援助支持。通过该《计划》，粮农组织采取全面综合方法，除应急和人道主义应对措施外，还积极应对疫情产生的社会经济影响，为各国政府提供具体、以需求驱动的支持。《2019冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》还使合作伙伴能够利用本组织的召集力、实时数据、预警系统和技术专长，在最需要的时间和地点提供支持。

该《计划》的业务需求总额为13.2亿美元，截至2021年9月，已收到总额为3.68亿美元的确认的认捐捐款，约占目标金额的28%。用于发展项目和应急项目的自愿捐款总额为3.34亿美元，其中2.65亿美元为已批准捐款，6900万美元为预测捐款。目前粮农组织的核心（技术合作计划）资源中约有3000万美元投资于该《计划》，另外还有185万美元来自粮农组织多学科基金，专门用于编制COVID-19数据和统计数据。

---

<sup>2</sup> 粮农组织食品价格指数，2021年9月。

世界银行、欧盟、加拿大、联合国人道主义事务协调厅、日本是目前资助粮农组织《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》的主要资源伙伴。目前批准和预测的捐款超过 2.3 亿美元，约占已收到和认捐的自愿捐款总额的 70%。就区域重点而言，迄今为止，非洲收到的自愿捐款和粮农组织资源最多（占总数的 34%），其次是近东和北非以及拉丁美洲和加勒比区域，目前分别占 29%和 16%。总资源的 4%分配给了具有全球覆盖面的项目。另一方面，分配给亚洲和太平洋区域（13%）和欧洲及中亚（4%）的资金表明需要进一步平衡区域重点。

该《计划》下优先工作领域的结果和活动亮点如下：

- 1) 在阿富汗，粮农组织调整了对该地区最弱势群体之一的牧民的精准支持，重新设计了其计划，以应对疫情的直接和次要影响。所采取的措施有：支持牲畜买卖市场上的 COVID-19 安全措施和实地宣传活动、传播有关风险沟通和社区参与的资料，以及制定帮助牧民将牲畜安全迁徙到冬季牧场的应急计划。
- 2) 粮农组织通过以下方式围绕数据整合了全球、区域和国家各级行动的实施，以推动决策：(i) 快速评估 COVID-19 对粮食不安全的影响；(ii) 提供用于监测 COVID-19 影响的创新数据源；(iii) 调整农业数据收集方法；(iv) 对疫情后恢复的循证政策支持。根据粮食不安全体验分级表在 20 个国家开展了快速数据收集。已于 2021 年 7 月发布了一份报告。此外，至少为 30 个国家和机构收集和分析粮食不安全数据提供了支持，以监测 COVID-19 的影响。
- 3) 粮农组织支持在柬埔寨、肯尼亚、缅甸、秘鲁、菲律宾和越南扩大国家社会保护计划；为肯尼亚、莱索托和乌干达的非正规务工工人、外出务工者、难民和农业工人建立证据，并倡导包容性地扩大对这些人群众体的社会保护；扩大和加强了尼日利亚的社会和农业登记，以提高扶持措施的针对性和及时响应。
- 4) 粮农组织加强了分析工作，以支持各成员国评估 COVID-19 对全球和区域层面粮食和农业贸易的影响。这项工作包括编写一份关于 COVID-19 对英联邦农产品贸易影响的报告，由粮农组织和英联邦秘书处联合编写；综合报告目前处于出版流程的最后阶段。此外，作为粮农组织常规工作的一部分，在食品安全、渔业、粮食损失和浪费、贸易与粮食安全的联系、国际贸易协定中的农业等领域继续开展线上培训活动。

- 5) 粮农组织预警系统协同世界动物卫生组织、世界卫生组织和联合国环境规划署，从动物-人类相互作用的角度监测全球 COVID-19 形势，通过全球预警系统共享信息，提供最新信息，并进行风险评估。三方机构（粮农组织、世卫组织、世界动物卫生组织）与环境署一起致力于加强合作，在各级推进全面的“同一个健康”举措。
- 6) 城乡农业粮食体系在恢复中的作用也是一个重要的关注领域，包括对斯威士兰的支持侧重稳定农村、城郊和城市农业粮食体系中小规模农业生产者、运输商和贸易商的运营，使其免受 COVID-19 的干扰。粮农组织在即将举行的 2021 年农业绿色革命论坛期间将召开关于“恢复和建设韧性粮食体系途径”的会外活动，讨论 COVID-19 疫情对农业、粮食安全和营养的影响，供高级别决策者商讨上述举措和各种评估中获得的经验教训。

## **粮食联盟**

粮食联盟是在意大利政府建议下由粮农组织牵头建立，旨在创建和协调一个多利益相关方和多部门参与的机制，以动员政治、资金和技术援助来应对 COVID-19 疫情的挑战并促进恢复。

在整个 2021 年，粮食联盟与二十国集团轮值主席国意大利密切合作。得益于该合作，二十国集团外交与发展部长级联席会议将粮食安全作为讨论议程的核心，还将该倡议纳入经批准的《马泰拉宣言》以及二十国集团领导人峰会最终《宣言》，表明粮食联盟是促进 COVID-19 疫情综合应对和全面恢复的灵活协调机制。

这两项宣言进一步鼓励合作伙伴和利益相关方与该联盟合作或加入该联盟，其目标是建立一个全球联盟，侧重开展《马泰拉宣言》所明确的专题优先事项。

将粮食联盟作为一个灵活协调机制，将为进一步动员二十国集团和非二十国集团国家支持最弱势群体提供机会，并围绕如下重点工作领域建立各国以及与非国家主体之间的战略联盟：人道主义应对计划、农业粮食体系转型、经济包容和社会保护、粮食损失和浪费，以及《宣言》中提到的“同一个健康”等其他优先事项。

在二十国集团部长级会议针对粮食安全发出行动呼吁的背景下，粮农组织发起了正式的“粮食联盟—提案征集”（于 2021 年 9 月 18 日二十国集团农业部长会议上结束），并鼓励所有成员国参与并提交提案，以便针对实地需求提供政治、财政和技术支持。所考虑的提案应符合多边主义、多利益相关方、国家自主和围绕专题重点的最低要求。

一些感兴趣的成员国和合作伙伴已提交提案，并在粮农组织的技术支持下采取措施建立跨国联盟。包括工作计划和预算在内的项目清单将提交给各成员国，为感兴趣的国家提供一系列成功案例，鼓励加入，并倡导所有利益相关方更积极地参与其中，为应对具体实地需求共同提供政治、资金和技术支持。

首席经济学家马克西莫·托雷罗·库伦先生