

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  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

C

# 理事会

## 第一七〇届会议

2022年6月13—17日

### 联合国粮农组织 2019 冠状病毒病应对举措 最新情况：建设促转型

#### 内容提要

2019冠状病毒病（COVID-19）疫情肆虐全球至今，已经两年有余，对健康、经济和社会体系的不利影响不断变化，可能还会延续多年。尽管世界一些地区有望放宽限制措施，但疫情仍在反复，正对很多其他地区造成破坏，其中贫困和最弱势群体首当其冲。

弱势人群、边缘化劳动者、非正规就业者和移民工人以及妇女和儿童仍面临这场危机的多方面影响。同时，疫情给农业粮食体系和粮食安全带来了诸多经验教训，极大冲击了处境不利的群体，造成了巨大的性别差距，并导致全球基础营养服务覆盖率下降了40%左右。收入损失和供应链中断不仅加剧了不平等和贫困，还加重了全球营养不良，很多家庭不得不转而选择价格低、营养少的食物。

当今世界，摆在很多发展中国家面前的还有错综复杂的多重危机，并不仅仅是COVID-19疫情。乌克兰战争爆发以来，粮食、燃料和肥料价格上涨，通货膨胀率上升，经济下行，气候变化加剧，种种影响导致饥饿、贫困和不平等现象进一步增多。

疫情发生以来，粮农组织积极实施《2019冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》，并已将该综合性计划延长至2023年7月。该计划旨在筹措资金和技术支持，为大量农村人口提供援助，重新为经济活动注入活力。

### 建议理事会采取的行动

提请理事会注意当前进展并酌情提出指导意见。

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

电话：+39 06570 50869

电子邮件：[Maximo.Torero@fao.org](mailto:Maximo.Torero@fao.org)

副总干事

贝丝·贝克多

电话：+39 06570 51800

电子邮件：[Beth.Bechdol@fao.org](mailto:Beth.Bechdol@fao.org)

## I. 背景

### 粮食安全和营养状况评估

1. 《2021 年世界粮食安全和营养状况》估计，在 COVID-19 疫情的影响下，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。2020 年，COVID-19 疫情肆虐全球，重创健康、生计和经济，时至 2021 年，态势依然严峻。疫情在多个维度对粮食安全产生了影响，而且各种影响还在不断显现，可能需要数年时间才能获得全面认识。此外，各国所受影响大不相同，即便是在一国之内，不同地区和社会人群之间也会迥然不同。最近围绕 COVID-19 疫情对非洲、拉丁美洲和南亚 12 个国家影响的研究<sup>1</sup>表明，平均有四分之三的粮食不安全民众主要将自身处境归咎于 COVID-19 疫情。
2. COVID-19 疫情已对全球经济造成不利影响，亿万民众失去工作和收入，并被推入贫困和饥饿困境。COVID-19 疫情还拉大了性别差距。女性粮食不安全比例的增加幅度比男性高 10%，各国需要密切关注这一问题并加紧行动。基础营养服务覆盖率下降了 40%，同时近半数国家表示，本国至少有一项营养干预措施的覆盖率下降了 50%或以上。学校营养计划受影响最大。
3. 尽管全球农业粮食体系抵御住了这场危机，但收入损失和粮价飙升仍加剧了不平等。各国人均收入缩减，两年间（2020-21 年）全球经济累计损失超过 12 万亿美元，减贫进程受挫。
4. 各国纷纷出台史无前例的紧急财政刺激手段和债务减免措施，这才得以投入超过 16 万亿美元保障经济运行。近年来，人均收入缩减的国家数量从未如此之多，而由于收入损失、粮价上涨和疫情防控措施，各地尤其是农村地区的不平等随之加剧，中产阶级深受其害。
5. 2022 年第一季度，又一场危机降临，乌克兰战争很可能会影响全球粮食安全的发展轨迹。随着危机加深，本已复杂的形势再度被蒙上一层不确定性。俄乌冲突引起的农产品出口中断，加剧了全球粮食市场供应紧张、进口国需求得不到满足、国际粮食价格上涨的风险。这都可能造成饥饿人数增加。粮农组织模拟计算<sup>2</sup>表明，在中等冲击情景下，全球食物不足人数将增加 760 万，而在更严重的冲击背景下，将在基准估算值的基础上增加 1310 万。2023 年，如果同样的极端情景

---

<sup>1</sup> Boero, V., Cafiero, C., Gheri, F., Kepple, A.W., Rosero Moncayo, J. 和 Viviani, S.。2021。《2020 年粮食获取状况：基于粮食不安全体验分级表对 12 个国家的调查结果》。罗马。粮农组织。<https://doi.org/10.4060/cb5623en>

<sup>2</sup> 粮农组织情况说明。乌克兰和俄罗斯对全球农产品市场的重要性以及当前冲突造成的风险。罗马，2022 年 3 月 25 日更新。可查阅：<https://www.fao.org/3/cb9236en/cb9236en.pdf>

持续存在，当前的肥料出口限制以及高水平价格导致全球出口大国无法在供应面做出应对，那么这一数字可能进一步增至 1880 万。

6. 俄罗斯和乌克兰都是农产品净出口国，都在供应全球粮食市场发挥着主导作用。从全球范围看，粮食出口供应往往集中在少数几个国家，导致粮食市场更容易受到冲击和波动的影响。俄罗斯是全球最大的小麦出口国，2021 年小麦和混合麦出口量总计 3290 万吨（按产品重量计算），相当于全球出口量的 18%。2021 年，乌克兰是全球第六大小麦出口国，小麦和混合麦出口量为 2000 万吨，占全球市场份额的 10%<sup>3</sup>。

7. 《2022 年全球粮食危机报告》估计，2021 年，53 个国家和地区共有 1.93 亿人面临危机级别或更严重的重度粮食不安全状况（粮食安全阶段综合分类/协调框架第三至五阶段）。继 2020 年刷新最高纪录后，这类人群再次增加近 4000 万。其中，57 万埃塞俄比亚、马达加斯加南部、南苏丹和也门民众被归入最严重的重度粮食不安全阶段，即粮食安全阶段综合分类/协调框架第五阶段的“灾难”程度，为此各方需要采取紧急行动，以免生计垮塌、饥饿和死亡蔓延。在历年报告均提及的 39 个国家或地区，2016 至 2021 年间，面临危机或更严重状况（粮食安全阶段综合分类/协调框架第三阶段或以上）的人数几近翻倍，从 2018 年起每年只增不减。

8. 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。

9. 疫后复苏努力已受到乌克兰战争的影响，这场战争正以各种方式影响着全世界。国际货币基金组织最新发布的《世界经济展望》<sup>4</sup>预测，全球经济增长将放缓，从估计的 2021 年 6.1% 降至 2022 年和 2023 年的 3.6%。与 2022 年 1 月的预测相比，2022 年和 2023 年分别下降 0.8 和 0.2 个百分点。国际货币基金组织预测，乌克兰国内生产总值将呈两位数骤降，俄罗斯经济也将大幅萎缩，同时战争的影响还将通过商品市场、贸易和金融渠道对全世界产生溢出效应。

---

<sup>3</sup> 已就乌克兰战争及其对市场、粮食安全和营养影响的相关问题编制具体文件供理事会审议。

<sup>4</sup> <https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>

## II. 粮农组织《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》

10. 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，重点关注在疫情之初就已制定并启动的七个优先工作领域。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。

11. 《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能力、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。

12. 该《计划》的业务需求总额为 13.2 亿美元，截至 2022 年 2 月，已收到总额为 4.66 亿美元的确认的认捐捐款，约占目标金额的 35%。该《计划》于 2020 年 7 月正式启动，现已延长至 2023 年 7 月。

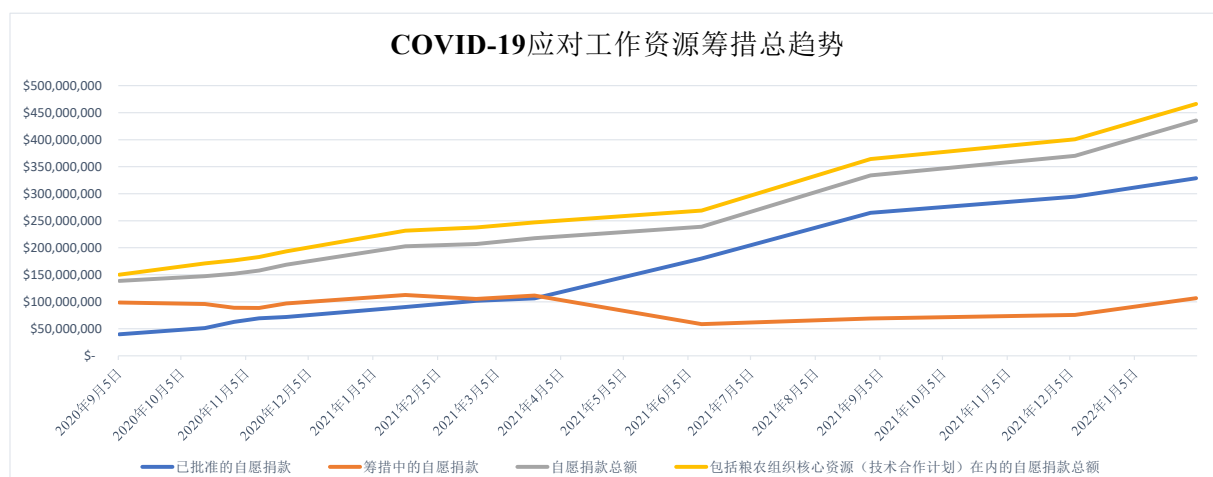
13. 随着疫情的演变，以发展为导向的已批准自愿捐款的份额已从最初的 9%增加至目前占已批准捐款总额的 32%。这表明粮农组织计划中的 COVID-19 捐款重点正在逐步从应急转变为立足发展的方法。因此，粮农组织的 COVID-19 应对措施目前正朝着推动复苏的方向迈进，重点是中长期干预措施。

14. 六个优先领域中有四个步入正轨，有望如期达成各自既定目标，其中“农业粮食体系转型”优先领域已筹得近 30%的预期预算，其次是“全球人道主义应对计划”、“经济包容和社会保护措施”及“提升小农的抵御能力”。“贸易与食品安全标准”和“防止下一次人畜共患病大流行”领域供资相对较少，分别筹得 8%和 5%，鉴于这两个领域在这场危机中的重要意义，需要与成员进行磋商以找出原因。

15. 世界银行目前是第一大捐助方（共投入 1.55 亿美元），其次是欧盟、加拿大、联合国人道主义事务协调厅和美国。日本、瑞典、比利时和沙特阿拉伯等其他资源伙伴也为本组织开展该计划提供了大力支持。

16. 就区域重点而言，迄今为止，非洲区域收到的自愿捐款和粮农组织资源投入最多（占总数的 38%），并在不断增加，其次是近东及北非和拉丁美洲及加勒比区域，目前分别占 30%和 13%。

17. 总资源的 5%分配给了具有全球影响力的项目。另一方面，分配给亚洲及太平洋区域（11%）和欧洲及中亚（3%）的资金份额不断下降，表明需要进一步平衡区域重点。



18. 七个工作领域的主要活动亮点逐一介绍如下：

**a. 全球人道主义应对计划：应对 2019 冠状病毒病的影响并在粮食危机背景下保障生计**

19. 在粮食危机背景下应对 COVID-19 疫情，需要了解每种具体背景下相互联系、早已存在的多重风险和弊端，并抓住多种切入点，不搞“一刀切”。自从将粮农组织全球人道主义应对措施纳入各项现行人道主义应对计划以来，在开展活动应对粮食危机的同时，还与其他主要利益相关方协调采取措施，减少农业粮食体系各环节 COVID-19 疫情传播。

20. 一项主要成就是通过粮农组织于 2021 年启用的全新紧急情况数据中心<sup>5</sup>，改进了对多重风险的衡量和了解，并在 26 个发生粮食危机的国家对 COVID-19 疫情的影响进行了实时评估和监测。数据中心支持：（i）实时风险分析；（ii）实时监测冲击对农业生计的影响，包括在全世界粮食不安全形势最严峻的国家利用远程评估技术，了解脆弱环境下粮食不安全状况；（iii）事后影响评估，分析掌握突发自然灾害和冲突对农业与农业生计的影响。

21. 了解 COVID-19 疫情的影响，仍是制定和调整应急对策的重要参考。已进行专门评估的国家包括阿富汗、孟加拉国、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、哥伦比亚、刚果民主共和国、几内亚、海地、伊拉克、黎巴嫩、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、缅甸、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、圣文森特和格林纳丁斯、塞内加尔、塞拉利昂、索马里、南苏丹、苏丹、东帝汶、多哥、汤加、委内瑞拉、也门和津巴布韦。

<sup>5</sup> <https://data-in-emergencies.fao.org/>

22. 粮农组织本着“以人为本”的精神，重新制定各项计划，确保最弱势群体能够获取食物，支持农业粮食生计继续生产粮食和保障市场持续运转，减少食品供应链从业者感染 COVID-19 的风险，以此应对病毒的直接及附带影响。
23. 鉴于 COVID-19 疫情对有偿劳动、购买力和农业活动的影响，粮农组织从危机发生一开始就高度重视面临重度粮食不安全状况最严重的民众，把保障粮食供应和稳定粮食流通作为工作的重中之重。为向最弱势群体提供急需的人道主义援助，粮农组织积极调整行动，纳入 COVID-19 疫情风险减缓措施，向深受流动限制、粮食和农资价格上涨以及当地市场关闭影响的群体（例如牧民、流离失所者和女性户主家庭）伸出援手。
24. 在哥伦比亚，粮农组织支持移民群体和委内瑞拉归国侨民以及收容社区迅速恢复农业生计，减轻疫情对哥伦比亚城市及城郊地区这类群体粮食安全和营养的影响。受减少 COVID-19 疫情传播的措施影响，其中很多人失去收入来源，不得不采取负面对策（例如一日三餐减为一餐）并动用积蓄。
25. 在叙利亚，粮农组织实施了一个减轻 COVID-19 疫情对社会和经济影响的项目，专门面向受饲料价格暴涨严重影响的小规模家禽养殖户和奶农。粮农组织帮助小规模家禽和奶牛养殖户避免因农资价格持续上涨而放弃生产，否则短期会对家庭成员营养状况造成不利影响，长期则会造成市场动物源食品供应不足。
26. 确保事关最弱势人群切身利益的粮食供应链持续运转，并减缓粮食危机背景下粮食供应链各环节 COVID-19 疫情传播风险，也是粮农组织工作的重中之重。粮农组织与各方伙伴和食品供应链各环节从业者着力确保各方采取适当措施，减少感染风险，防止 COVID-19 疫情传播。粮农组织不断采取干预措施，根据当前农事/农业季和牲畜迁移的特点，提高当地民众认识水平，减少 COVID-19 疫情传播风险，同时散发有关病毒预防和应对的重要信息。在一些国家，例如阿富汗、孟加拉国、哥伦比亚、海地、伊拉克、巴基斯坦、马拉维、索马里和也门，粮农组织以当地语言编制了宣传材料，并面向偏远地区农业生产者播放了一系列电台广播，同时推广了可持续农业实践方式，提高民众对 COVID-19 疫情传播风险和预防措施的认识。为减少价值链各环节疫情传播，粮农组织面向 1100 余万农村人口开展了认识提高活动。

**b. 决策数据：确保高质量的数据和分析，为粮食体系和零饥饿提供有效的政策支持**

27. 粮农组织继续努力开展粮食安全评估，基于粮食不安全体验分级表在 20 个国家<sup>6</sup>快速收集数据，并于 2021 年 7 月发布了报告<sup>7</sup>。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。《世界粮食安全和营养状况》报告（2021 年 7 月）提供了有关全球粮食安全和营养水平以及 COVID-19 疫情影响的最新信息。最后，粮农组织于 2021 年 11 月至 2022 年 1 月在 20 个小岛屿发展中国家、最不发达国家和内陆发展中国家收集了粮食不安全体验分级表数据，评估国家和地方层面粮食不安全状况。评估报告将于 2022 年 7 月发布。

28. 在创新数据源方面，粮农组织数据实验室于 2020 年 4 月中旬推出了大数据工具。这是一个自动化互动平台，发布每日更新的实时信息。该工具抓取每日粮食价格、推文和新闻，以分析 COVID-19 对农业粮食价值链的影响。所有数据都可以通过语义搜索引擎访问和搜索。粮食价格分析已于 2021 年使用每日价格进行了彻底修正，现在可用于预测消费者价格指数，并着重显示近期发生的波动性增加且具有全球影响力的事件。为了解 COVID-19 疫情对粮食不安全的影响，数据实验室正开发交互式展示平台，搜集全世界 500 多家媒体有关粮食安全的新闻报道，以直观的方式实时展示疫情影响及其长期变化趋势。此外，正在制定一套关于银行业波动性的新指标，以便将 COVID-19 的影响与金融层面联系起来。粮农组织数据实验室还开发了一种通过卫星图像和对现有社会经济数据的统计分析来更新贫困数据的新方法。该方法已在也门试行，并得到了“手拉手”行动计划的支持。

29. 关于调整农业数据收集方法，已按计划在亚美尼亚、柬埔寨、格鲁吉亚、尼泊尔、塞内加尔和乌干达实施“农业综合调查”（AGRISurvey）项目和“50x2030 倡议”筹划的大多数活动。2020 年和 2021 年柬埔寨年度调查以及 2019-2020 年乌干达农业调查的问卷均加入了有关 COVID-19 疫情影响的具体内容。从乌干达获得的数据表明，2020 年 6 至 9 月间，COVID-19 疫情的影响因人而异：一些农民难以获取农资，因此决定减少种植；另一些农民更容易获得贷款，似乎可轻松获取农资。确切地说，农产品商品化是问题所在，一些农民不是少卖，就是低于预期价格贱卖。

30. 关于对疫情后恢复的政策支持，创造了三项产出：（i）对在促进经济增长和农村减贫方面投资回报最高的农业部门进行排名；（ii）制作排名靠前的具体部

---

<sup>6</sup> 阿富汗、布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、危地马拉、海地、伊拉克、利比里亚、莫桑比克、缅甸、尼日尔、尼日利亚、塞拉利昂、索马里、南非和津巴布韦。

<sup>7</sup> Boero, V., Cafiero, C., Gheri, F., Kepple, A.W., Rosero Moncayo, J. 和 Viviani, S.。2021。《2020 年粮食获取状况：基于粮食不安全体验分级表对 12 个国家的调查结果》。罗马。粮农组织。<https://doi.org/10.4060/cb5623en>



门分布图，有助于确定可予投资的生产和减贫潜力最大的地区（即区、省等）；

（iii）为选定的部门和地区编制具体的投资路线图。产出（i）已交付厄瓜多尔、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭和乌干达政府。产出（ii）已交付尼加拉瓜和乌干达政府，并准备交付墨西哥和巴拉圭。产出（iii）正在乌干达试行。此外，粮农组织还制定了月度名义保护率指标，这将有助于准实时评估疫情期间采取的政策措施可能对农业粮食价值链产生的激励或抑制影响。

**c. 旨在减轻贫困的经济包容和社会保护措施：2019 冠状病毒病扶贫应对措施，以实现大流行后的包容性经济复苏**

31. 粮农组织提供政策支持援助，并提高各界对 COVID-19 疫情对移民影响的认识，其中高度重视随季节和农事移徙的劳动者和返乡移民。在塞内加尔、尼泊尔、摩尔多瓦和乌干达，粮农组织试行了辅导和扶助服务，提供了农业企业培训和生计支持，并动员侨民为疫后复苏捐款捐物，以此为 COVID-19 疫情期间返乡移民重新融入提供支持。粮农组织为农业粮食体系移民工人开设了一门线上学习课程，并为返乡移民可持续重新融入农村地区开发了一套工具。

32. 在孟加拉国、巴西、埃塞俄比亚、斐济、印度尼西亚、肯尼亚、马拉维、墨西哥、缅甸、尼泊尔、卢旺达、坦桑尼亚、乌干达、赞比亚和津巴布韦，粮农组织与国际发展研究协会合作，搜集有关 COVID-19 疫情对农村生计影响的实证。在支持疫后复苏方面，粮农组织在东帝汶开展学校供餐计划，实现农民与产出市场接轨；在赞比亚支持进一步拓展社会保护综合信息系统，扩大社会保护覆盖范围；在菲律宾测试了疫情期间社会保护体系运行能力。粮农组织促进了国家社会保护体系中未雨绸缪制度的形成。粮农组织支持孟加拉国、老挝、巴基斯坦、菲律宾、越南、尼加拉瓜、哥伦比亚和多米尼加共和国政府加强社会保护政策、计划和业务工具，做到未雨绸缪，适当调配社会援助资源，对预期冲击开展前瞻行动。

33. 在肯尼亚、卢旺达、塞内加尔、危地马拉和乌干达，粮农组织持续支持青年组织和农业企业发展、融资和增强韧性，促进疫后经济包容性复苏。粮农组织推动建设了区域和国家平台，促进青年及时获取信息和培训，应对新疫情暴发。2021 年，粮农组织支持乌干达劳工部和农业部制定了《农业部门 2019 冠状病毒病预防和控制标准操作程序》。

34. 在尼日尔，Dimitra 俱乐部参与了三个增强社区抵御 COVID-19 疫情能力和加强妇女领导地位的项目。在柬埔寨，粮农组织通过 Dimitra 俱乐部和妇女赋权—农场商学院，以妇女和女童为目标，在加速农村生计恢复的同时，持续减轻疫情的性别影响。粮农组织抵御能力知识共享平台制作了一部动画片，介绍如何发挥社区团体的力量，展示 Dimitra 俱乐部应对 COVID-19 疫情的经验。

35. 粮农组织为布基纳法索、马里和巴基斯坦的棉花种植家庭提供支持，减少其使用童工作为应对机制，并进一步将危机期间（包括 COVID-19 疫情期间）的童工预防措施纳入农民田间学校和 Dimitra 俱乐部的培训课程。作为粮农组织和世界银行合作计划的一部分，粮农组织为波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、摩尔多瓦、菲律宾、塞尔维亚和越南的土地管理部门提供支持，评估 COVID-19 疫情对其服务交付产生的影响，并根据新的需求调整支持内容。基于现有地理空间信息平台，粮农组织推出了新的 COVID-19 疫情相关数字服务。

36. 粮农组织协助斐济、洪都拉斯和危地马拉减轻 COVID-19 疫情的影响，保障充足食物权这一人权，并指导政策制定者从食物权角度出发，根据立足人权的标准，完善国家粮食安全和营养政策及气候适应计划。粮农组织协助非政府主体更好把握自身作用，更好地了解更一致、更负责地消除饥饿、一切形式营养不良和贫困的政策进程的影响。

37. 在乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、肯尼亚、尼日尔、卢旺达、乌干达和尼泊尔，粮农组织与中亚大学、国际食物政策研究所及尼泊尔社会科学和人文科学学院合作，研究疫情对农村女性和男性生活的性别影响。粮农组织、国际食物政策研究所和国际农业研究磋商组织性别平台联合举行了一次政策对话，围绕在埃塞俄比亚、肯尼亚、尼日尔、卢旺达、塞内加尔、乌干达和赞比亚收集的调查数据和进行的政策分析，交流其中主要结果和建议。就 COVID-19 疫情对农村家庭的不同影响发布了一份报告，并就 COVID-19 疫情对务农妇女的作用和赋权以及掉队家庭的粮食安全状况的影响发布了一份文件。这些研究的结果将收入《务农农村妇女状况报告》。

38. 粮农组织面向各国议员举办了一系列网络研讨会，旨在提高议员认识水平，促进妇女和青年赋权，发挥其积极推动变革和 COVID-19 疫情期间韧性建设的作用。粮农组织就收集和分析按性别和年龄分列的数据以及提供实证评估疫情影响编制了指导材料，旨在减少性别不平等，促进农村妇女经济赋权。粮农组织提出了具体建议，强调应采取政策措施支持最弱势群体，应对因 COVID-19 疫情暴发而变本加厉的性别暴力。

#### **d. 贸易与食品安全标准：在 2019 冠状病毒病期间及之后促进和加快粮食和农业贸易**

39. 粮农组织继续围绕大宗商品开展核心的监测和评估活动，同时持续关注全球和国家市场，并进行前瞻性分析，评估供需和贸易前景，以及政策动向和其他影响因素对大宗商品市场的可能影响。粮农组织定期发布出版物，包括月度粮农组织

食品价格指数、粮农组织谷物供需情况简介和食品价格监测与分析简报、季度作物前景与粮食形势报告（2021年12月和2022年3月版）和各类大宗商品专题报告<sup>8</sup>。

40. 为应对 COVID-19 疫情，支持全球复苏努力，粮农组织编制了多种出版物，为政策决策提供参考，推广包容性市场和贸易战略及政策。例如，《新冠疫情：2020 年第一波疫情期间的农产品贸易和政策响应》报告审查了贸易格局的短期变化和各国应对疫情的农产品贸易相关政策措施。《全球南方农产品贸易》报告分析了全球南方的贸易相关趋势和不利因素等问题，从而促进了复苏努力。这类研究对于从贸易政策和措施领域汲取经验教训至关重要。

41. 此外，还为区域和国家层面的能力建设提供了支持。例如，粮农组织在一些区域以各种语言开设了贸易相关线上学习课程，并持续在国家层面实施一些项目。作为该优先领域相关活动的另一个范例，日本政府供资实施了一个信托基金项目。作为该项目的一部分，粮农组织分析了 COVID-19 疫情和自然灾害对农产品供应链和粮食体系的影响。基于分析结果，粮农组织将编制准则草案，协助发展中国家制定政策，增强农产品供应链抵御外部冲击的能力。

42. 此外，粮农组织持续在全球实施多个技术合作项目。这些项目已在理事会历届会议上进行汇报，旨在推进疫后经济复苏，促进市场和贸易可持续和包容发展。

43. 疫后复苏努力已受到乌克兰战争的影响，这场战争正以各种方式影响着全世界。粮农组织开展了多项减轻战争影响的工作。粮农组织借助其核心的市场信息活动，得以快速做出危机响应，并于 3 月 11 日就乌克兰和俄罗斯对全球农产品市场的重要性以及当前冲突造成的风险发布了一份情况说明。更新版说明已于 2022 年 3 月 25 日发布。

#### **e. 提升小农的抵御能力：保护最弱势群体，促进经济复苏，增强风险管理能力**

44. “提升小农的抵御能力”意味着推行各类推进复苏的干预措施，促进应对风险和不利因素的根源，增强最弱势、最危困的小农能力，同时高度重视妇女、流离失所者和土著人民。粮农组织致力于在阿富汗、布基纳法索、哥伦比亚、刚果民主共和国、海地、马里、尼日尔、尼日利亚、苏丹和叙利亚等遭遇粮食危机的国家中，从“人道主义-发展联系”的角度建立抵御力。以阿富汗为例，粮农组织争分夺秒，积极援助 24000 个脆弱的小规模农牧家庭，向其施以营养援助，采取“现金+”干预措施，并向女户主家庭分发农业生计保障农资。

---

<sup>8</sup> 包括理事会第一六八届会议（2021 年 11 月 29 日至 12 月 4 日）以来发布的报告

45. 粮农组织还通过支持膳食多样化和创收活动，推动韧性建设，促进农业粮食体系经济转型复苏，应对减少 COVID-19 疫情传播的措施造成的不利影响，并化解很多情况下随之产生的其他冲击和压力。

46. 例如，在布基纳法索，粮农组织采取干预措施，提高受气候相关危害影响的农牧社区，尤其是布克莱迪穆翁大区妇女和青年（收容者和境内流离失所者）的抵御能力，这类群体往往从事非正规经营活动，以此满足家庭特别是通常由其照护的儿童需求，因此进一步受到减少 COVID-19 疫情传播的措施不利影响。在埃塞俄比亚，25 年来最严重的沙漠蝗灾早已肆虐全国，严重破坏作物、牧场和草地，影响牲畜健康，并提高了牲畜死亡率；COVID-19 疫情暴发以来，限制性措施已造成农业支持服务（尤其是兽医治疗和疫苗接种）严重滞缓，生产农资（肥料、种子、牲畜品种、化学品和生产资本）获取有限，收获后作物（尤其是易腐作物）损失增加，市场供应链中断，以及非农创收活动收入损失。

47. 在这方面，粮农组织为阿法尔州和索马里州的当地弱势社区减轻 COVID-19 疫情和沙漠蝗的不利影响提供支持，协助加强作物生产、非农创收、兽医服务获取、饲料改良以及食品加工、贮藏、制备和利用。

48. 粮农组织兼顾城乡地区，为最弱势群体提供了保障。以孟加拉国为例，粮农组织建立了城郊作物生产系统和安全市场试点，确保达卡市城郊地区各类安全果蔬的供应，减轻 COVID-19 疫情危机对粮食安全和营养的影响。同时，通过应用注重营养问题的农业技术和营养改善手段，着力改善农村生计，提高农业生产水平，减轻 COVID-19 疫情对山区农民的影响。

49. 在布隆迪、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、南苏丹、坦桑尼亚和乌干达，粮农组织助力经济转型复苏，为青年和妇女提供技术援助，促进在农业部门（农业和非农领域）和农业企业谋求体面的就业及自谋职业机会。

50. 粮农组织还着力强化多风险治理，加强机构的韧性建设能力。以厄瓜多尔为例，粮农组织帮助制定完善国家政策、计划和战略，促进了部门间和机构间配合联动，从而改善了粮食安全和营养。

**f. 防止下一次人畜共患病大流行：加强和推广“同一个健康”方针以避免动物源流行病**

51. 粮农组织《战略框架》已于 2022 年 1 月获得批准，其中“防止下一次人畜共患病大流行”是“同一个健康”计划重点领域力求实现的成果之一。为支持计划发展，向成员国推广一整套“同一个健康”服务，粮农组织呼吁通过多边“农业粮食体系和‘同一个健康’计划基金”拓展伙伴关系。该基金旨在吸引和集中资源，灵活支持全球、区域和国家层面的主要活动。澳大利亚已率先参与合作。还在向

美国高级研究计划署和比尔及梅琳达·盖茨基金会等方面筹措计划资金，旨在推进“同一个健康”计划重点领域工作计划，满足资金需求，推动国家层面实施工作。粮农组织依托《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》等现有计划筹措资金，努力构建综合性计划方针。为支持构思和实施“同一个健康”计划重点领域，从各司抽调团队，建立了五个工作流程。跨学科性“同一个健康”技术工作组（成员包括区域办事处和权力下放办事处）负责带动全组织合力落实工作。

52. 2022 年 3 月，环境署签署四方机构谅解备忘录，[正式成为](#)与粮农组织、世界动物卫生组织和世卫组织地位平等的伙伴，共同加快协调合作落实“同一个健康”方针。四方机构《“同一个健康”联合行动计划》的共同愿景是合力行动、结盟共进，走出疫情建设更美好家园，减少未来疫病大流行风险。该计划已在粮农组织担任轮值主席期间完成制定，目前正向成员国推介。正为驻地协调员和联合国国家工作队编制指导说明，推进《“同一个健康”联合行动计划》实施工作，确保“同一个健康”方针充分纳入联合国可持续发展合作框架。正联合开展资源筹措和投资工作，同时依托抗微生物药物耐药性多伙伴信托基金和“保护自然促进健康”多伙伴信托基金等现有机制，并与二十国集团卫生和财政部长大流行病防范和应对工作组协调对接。

53. 粮农组织定期参加世卫组织和世界动物卫生组织关于动物—人类界面的严重急性呼吸综合征冠状病毒 2 (SARS-CoV-2) 专家组，就动物和畜产品安全贸易以及动物体内病毒检测问题向各成员国提供风险评估、建议和指导。2022 年 3 月，粮农组织、世界动物卫生组织和世卫组织发布了[《关于优先监测野生动物 SARS-CoV-2 感染和防止形成动物宿主的联合声明》](#)。为随时向成员国和伙伴通报最新的监测和研究结果，粮农组织于 2022 年 2 月 15 日发布了第一版季度[“动物体内严重急性呼吸综合征冠状病毒 2 \(SARS-CoV-2\) 情况更新”](#)。作为粮农组织人畜共患冠状病毒参考中心遴选进程的一部分，各候选实验室于 2021 年 9 月 22 日举行会议，讨论和商定了重点工作领域，并精简了各自计划做出的贡献。

54. 目前，正围绕“防止下一次人畜共患病大流行”，在近东及北非、亚洲及太平洋和非洲区域积极实施 31 个项目，并在全球范围内实施 2 个项目。为支持在实地实施“防止下一次人畜共患病大流行”项目，粮农组织于 2021 年 9 月发布了两份指导文件，即[《暴露的动物体内严重急性呼吸综合征冠状病毒 2 \(SARS-CoV-2\) 流行病学调查建议：养殖动物和宠物体内 SARS-CoV-2 病毒检测》](#)和[《骆驼体内中东呼吸综合征冠状病毒 \(MERS-CoV\) 和严重急性呼吸综合征冠状病毒 2 \(SARS-CoV-2\) 或其他冠状病毒潜在重组调查补充建议》](#)，目前已通过粮农组织和世卫组织的合作项目在阿曼苏丹国和阿拉伯联合酋长国实施。跨境动物疫病应急中心是畜牧生产及动物卫生司、人畜共患病和抗微生物药物耐药性联合中心和应急行动及抵御能力办公室共同负责运作的平台，继续在 36 个国家实施粮农组织

最大的“同一个健康”能力建设计划，以加强各国建设和管理有韧性的卫生系统的能力，侧重大流行病的防范和应对。应急中心平均每年培训全球 5000 余名专业人员，其中女性约占 30%。仅在非洲，应急中心就加强了 18 个国家的“同一个健康”平台，为各国落实“同一个健康”方针提供了积极的多部门协调机制。

**g. 粮食体系转型：在应对和恢复过程中筹备转型**

55. 2021 年 9 月举行的联合国粮食体系峰会极大促进了各界对农业粮食体系这一主题及其在 COVID-19 疫情暴发后建设更美好家园过程中所发挥作用的认知。反过来，随着各方伙伴和粮农组织同事深入把握该主题，该优先领域也促进了农业粮食体系相关活动进一步纳入粮农组织计划和项目的主流。以拉丁美洲区域为例，正着手在哥伦比亚、厄瓜多尔和萨尔瓦多开展活动，通过“可持续校园”方针，促进加强和推广学校供餐计划。该方针有助于确保学龄儿童的粮食安全和营养得到改善，从而促进当地经济可持续发展，推动农业粮食体系转型，防止粮食损失和浪费。COVID-19 疫情已对各相关部门和利益相关方造成种种破坏，而该干预措施则对重启各项计划至关重要。

56. 在非洲区域，“开展 2019 冠状病毒病应对和恢复计划，保护最弱势人群膳食”项目是另一个推进主流化的范例。该项目也属于《儿童消瘦问题全球行动计划》的范畴，后者认识到儿童消瘦问题的解决，需要立足实证制定政策，加强国家卫生、粮食和社会保护体系。该项目正在肯尼亚和马拉维实施，疫情期间，两国政府采取的防控措施对粮食安全造成了不利影响，以致民众收入减少，供应链和粮食市场中断。因此，当务之急是在供给侧和需求侧应对 COVID-19 疫情的影响，努力补偏救弊，确保当地民众长期获取营养、实惠、可持续生产的地方食品。该项目在部分国家开展了市场评估，发现价格仍是制约人们购买营养食品的主要因素。疫情已加剧了粮食安全形势，约有 50% 的消费者购买力出现下降。因此，该项目主要实现两个目标：一是促进 COVID-19 疫情期间获取实惠、健康、营养的地方食品，包括动物源性食品、豆类和果蔬，二是回顾总结在《儿童消瘦问题全球行动计划》中形成的良好做法。

57. 开展的研究表明，面对 COVID-19 疫情造成的冲击和破坏，农业粮食企业举步维艰，其中农业粮食运输企业深受其害，这便加剧了国内价值链各环节已经存在的物流困难。因此，在就该工作领域向政府提出的政策指导中，粮农组织建议采取投资措施，消除物流瓶颈，包括取消影响国内和区域市场原材料、货物和劳工运输和流动的限制。研究还表明，农业粮食企业，尤其是中小企业，更容易受到全国性中断的影响，这已在疫情期间得到了证实。所以，对国产农业粮食产品需求的模拟估算，需要成为一切粮食体系转型战略的重要投资内容。因此，大多数重点项目均对加强国内粮食价值链给予了一定支持。

### III. 粮食联盟

58. 二十国集团领导人宣言（2021年）确认，粮食联盟是灵活落实 COVID-19 疫情应对和恢复工作的协调机制。随后，粮食联盟制定了一系列共 10 项提案，计划在 10 个国家开展的活动内容，并明确了供资要求。粮食联盟是独特的多利益相关方平台，旨在采取行动，加快变革步伐，推动农业粮食体系转型，尤其是在当前困难形势下，应对粮食不安全状况恶化、气候冲击加剧以及全球粮食和农业形势不稳。

59. 粮食联盟将围绕五个相辅相成的支柱（为便于活动管理和监测，可视为子计划）开展工作。五大支柱如下：支柱 1 - 应对全球危机并推进复苏；支柱 2 - 倡导对策；支柱 3 - 支持二十国集团《马泰拉宣言》并采取后续行动；支柱 4 - 制定长远对策，推动农业粮食体系转型；支柱 5（具有跨领域性） - 分享知识，交流专家/专长。

60. 此外，粮食联盟将由粮农组织管理，作为一项“总体计划”，根据围绕五大支柱制定的总领性计划结果框架，快速响应需求、落实优先重点，以更精干的方式交付收到的各类捐助。

### IV. 主要经验教训和相关政策行动

61. 针对实时数据和分析建立**强大的监测系统**至关重要，这包括预警系统、价格监测和识别农业粮食体系中的脆弱性热点、关键节点和瓶颈，以及各项行动和政策的**风险监测和评估**。在这方面的关键方面是准确定位。在 COVID-19 之前和期间收集的粮食不安全体验分级表数据表明，存在现有列表没有捕捉到的重要的新饥饿热点。

62. **在短期和长期政策决定和措施之间建立强有力的联系**，确保 COVID-19 疫情恢复措施在国家规划和投资中具有包容性，重点关注最弱势群体、妇女、青年和土著人民。应强调妇女是农业粮食体系中受疫情打击最严重的群体。

63. 事实证明**数字技术**具有重要作用，应促进宽带的普及。

64. COVID-19 疫情加剧了不平等，这突显出需要制定政策和战略来**解决与不平等相关的结构性问题**。

65. 疫情对中产阶级产生了重大影响，因为他们大量参与了非正式工作和非正式经济，而遏制病毒传播的措施又严重影响了他们的经济活动和创收活动。需要立即采取具体的应对措施，以确保他们在**非正式经济中的体面工作**和经济活动。