

## 政策简报：

### 2019 冠状病毒病对粮食安全和营养的影响

2020 年 5 月

#### 执行摘要

2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行是一场健康和人类危机，威胁着世界各地数百万人的粮食安全和营养。在病毒来袭之前，数亿人已经在遭受饥饿和营养不良的折磨，除非立即采取行动，否则可能会出现全球粮食紧急情况。从长远来看，如果不采取大规模的协调行动，COVID-19 本身以及相应的缓解措施和新出现的全球经济衰退的综合影响可能会破坏粮食系统的运作。这种破坏对健康和营养所造成后果的严重程度和规模是半个多世纪以来未曾见过的。

这场大流行病来袭时，我们正面临巨大的全球挑战。我们需要解决这场危机带来的所有粮食安全和营养问题。要应对 COVID 危机，我们必须开展跨部门和跨境合作，减轻直接影响，重塑粮食系统，使它们支持所有人的健康饮食，并采取更多行动，使粮食生产和消费与可持续发展保持一致。<sup>1</sup>

控制或减轻 COVID-19 疫情的措施已经影响到全球粮食供应链。例如，边境限制和封锁正在减缓世界一些地区的收成，使数百万季节性工人失去生计，同时也制约了向市场运输粮食的工作。由于工人中爆发了严重的 COVID-19 疫情，许多地方的肉类加工厂和食品市场被迫关闭。由于供应链中断和消费者需求下降，农民一直在掩埋易腐烂的农产品或倾倒牛奶。因此，城市中心的很多人现在很难获得新鲜的水果和蔬菜、乳制品、肉类和鱼类。

目前，全球主食谷物市场依然强劲；2019 年丰收后，大多数主食库存充足。然而，世界上绝大多数人口的粮食都是从本地市场获得的，粮食安全和营养依然特别容易受到破坏。<sup>2</sup> 高失业率、丧失收入和不断上涨的食品价格也使很多人难以获得食物。在人们口袋里的钱减少的时候，一些国家的基本粮食价格已经开始上涨。

在这场大流行病爆发之前，已确定有超过 8.2 亿人长期处于粮食不安全状态。最新数据显示，1.35 亿人的粮食安全被归类为危机级别或更糟。<sup>3</sup> 由于 COVID-19 的影响，这个数字在年底前可能几乎翻一番。<sup>4</sup> 同样，目前发育迟缓的 5 岁以下儿童人数为 1.44 亿。这相当于全世界五分之一以上的儿童。目前，被归入消瘦类别的儿童

<sup>1</sup> 粮食系统代表了生产、加工、分配、调节和消费粮食所涉及的各种行为体、活动以及生物物理和社会经济环境。

<sup>2</sup> <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8657en>。

<sup>3</sup> <https://www.fsinplatform.org/global-report-food-crises-2020>。

<sup>4</sup> <https://www.wfp.org/news/covid-19-will-double-number-people-facing-food-crises-unless-swift-action-taken>。

人数为 4700 万。<sup>5</sup> 这些数字可能迅速增长。截至 5 月底，3.68 亿学童无法获得他们所依赖的每日校餐。<sup>6</sup> 2020 年，这场大流行病可能会使大约 4900 万人陷入极端贫困。<sup>7</sup> 全球国内生产总值每下降一个百分点，就意味着增加 70 万发育迟缓儿童。<sup>8</sup> 这些收入效应再加上其他供应冲击，可能会导致重度粮食或营养不安全的人数在今后三到四个月内迅速增加。

粮食系统所有组成部分的行为体都受到这场大流行病的影响。由于生产能力受阻、市场准入受限、丧失汇款、就业不足和发生意外医疗费用，COVID-19 造成的深层次全球经济冲击将影响生产者、中小型农业企业和金融机构的现金流动和资金流动性。随着各国继续推出规模可观的一揽子救济和刺激措施，粮食系统行为体的需求值得重点关注。为缓解对脆弱企业和家庭的流动性限制而采取的有针对性的措施，有助于促进持续生产，促进人民获得充足的粮食和营养。但应注意因地制宜；粮食供应面临的许多瓶颈不能仅靠社会保障来解决。政府采购和公共分配可能是保持食品系统运作和避免粮食价格上涨的重要权宜之计。社会保障应该包括小户农民及其家人，这些人中包括世界上 20 多亿最贫困和最脆弱的人，以及各种粮食工人。因此，至关重要的是要支持发展中国家，具体做法是提供更多并迅速部署国际资金，以解决头寸短缺问题，腾出财政空间。秘书长呼吁针对发展中国家冻结债务，并最终进行债务重组。依赖商品和旅游业的经济体将特别需要全面的债务重组，以便在努力刺激增长和加快恢复的同时，能够提供必要的财政空间来支持人们的营养需求。

此外，大流行病发生时，粮食安全和我们的粮食系统已经处于压力之下。冲突、自然灾害、气候变化以及跨洲规模的虫害和瘟疫的到来先于 COVID-19，在许多情况下已经在破坏粮食安全。例如，在东非，由于持续的暴雨阻碍了在 COVID-19 疫情期间应对成群蝗虫的努力，人们正面临相互加剧灾害的“三重威胁”。<sup>9</sup> 与此同时，几十年来最严重的蝗虫危机威胁着即将进入收获期的作物。<sup>10</sup>

COVID-19 大流行也使人们对世界粮食系统变革的迫切需要产生了警觉。在全球范围内，粮食系统仍然是气候变化和地球上正在发生的环境危机的驱动力。粮食系统造成的温室气体排放量高达所有温室气体排放量的近三分之一，并造成了大量的生物多样性损失。<sup>11</sup> 迫切需要迅速重新思考我们如何生产、加工、销售、消费我们的粮食和处置废物。这场危机可作为重新平衡和变革粮食系统的转折点，使它们更具包容性、可持续性和弹性。

---

<sup>5</sup> <https://data.unicef.org/resources/jme-report-2020/>。

<sup>6</sup> 学校因 COVID-19 停课期间校餐情况全球监测数据在此多次更新。

<sup>7</sup> <https://blogs.worldbank.org/voices/covid-19-will-hit-poor-hardest-heres-what-we-can-do-about-it>。

<sup>8</sup> 2020 年全球营养报告。

<sup>9</sup> <https://media.ifrc.org/ifrc/press-release/east-africa-red-cross-raises-alarm-triple-menace-floods-covid-19-locusts/>。

<sup>10</sup> <http://www.fao.org/ag/locusts/en/info/info/index.html>。

<sup>11</sup> 粮农组织，《世界粮食和农业生物多样性状况》，2019 年。**错误!超链接引用无效。**

以下简报研究了挑战的这些方面，并提出了三套相辅相成的优先行动，以满足在危机期间和危机后保护人民的眼前、近期和中期需求，并最终重塑和建设有弹性的粮食系统。

**首先，动员起来挽救生命和生计，重点关注风险最严重的地方：**虽然我们还不能完全预测正在发生的危机的确切影响，但我们能确定可能的传播渠道并预测对最脆弱人口的影响。在最需要的时候，我们可以采取相应的行动来支持人们。这些行动应该包括投资于能够加强现在和未来危机应对措施的工具。

- **保持为弱势群体提供的粮食、生计和营养方面的重要人道主义援助，并根据 COVID-19 的预期影响扩大和调整援助。**
- **宣布粮食生产、销售和分配为各地的基本服务，确保这些工人得到保护，并保持国家内部和国家之间的贸易走廊开放，以确保所有国家粮食系统的关键方面持续运作。**
- **扩大近实时的粮食安全监测系统，提供及时、经改进和具有地理空间指示性的数据，以衡量这一大流行病正在产生的影响，更好地了解哪些人正遭受饥饿和营养不良以及他们在哪里。**
- **确保一揽子救济和刺激措施惠及最弱势群体，包括满足小规模粮食生产者和农村企业的流动性需求，特别是妇女和青年领导的企业的流动性需求，并在国际一级得到协调一致的支持，同时应对不断变化的国家融资需求。**

**其次，加强营养方面的社会保障制度：**鉴于这场大流行病的社会经济影响，社会保障制度将在当前危机持续期间和危机后成为数亿人的主要依靠。

- **粮食和营养援助应成为社会保障方案的核心，以增加最弱势群体的购买力，并在必要时通过政府或社区方案直接提供粮食，从而保护最弱势群体获取粮食的途径。**
- **加强医疗系统促进营养护理的对策，以确保营养服务的连续性，特别是急性营养不良的早期发现和社区管理和婴幼儿喂养以及相关孕产妇营养方案。**
- **保护最弱势群体，以及在家庭和基本服务提供中发挥关键作用的妇女，并支持不再能获得校餐的儿童。**
- **量身定制对营养敏感的社会保障方案，并考虑不同转移模式的潜在好处；实物、现金或代金券以及公共粮食分配系统的设计应确保获得多样化、均衡和有营养的膳食。**

**第三，投资于可持续的未来：**加快投资应该是 COVID-19 应对工作的一个支柱，旨在产生立竿见影的影响，维持和改善生计，同时也为建立一个更具包容性、环境可持续和更具弹性的粮食系统做准备。COVID 危机期间和危机后的投资都可加快向粮食系统的流动，使其更具备抵御今后大流行病的能力，并为所有人提

供更好的保护。目标应该是建立一个与全球人口需求和我们这个星球的局限性相平衡的粮食系统。应利用 COVID-19 应对和恢复方面的投资来实现建设更具包容性、更可持续的世界这一长期目标，途径包括：

- 对粮食系统进行变革，使其更好地与自然共存，适应气候。
- 为更具包容性、绿色和具弹性的恢复奠定基础，途径是确保在使用 COVID-19 专门资源时应采用“建设到转型”的办法，并有据可依。
- 利用秘书长主持的 2021 年粮食系统首脑会议和筹备进程之机，开展包容性对话，动员雄心勃勃的多方利益攸关方采取必要的行动，以消除饥饿，改善人类和地球的健康和福祉。

## 1. COVID-19 带来的迫在眉睫的全球粮食紧急情况

我们面临着一场迫在眉睫的全球粮食紧急情况，<sup>12</sup> 其规模仍不为人所知，可能非常大。COVID-19 大流行病的爆发和世界各地实施的控制和缓解措施，再加上这些必要措施造成的巨大经济影响，是造成这一紧急情况的近因。冲突、自然灾害以及跨洲规模虫害和瘟疫的到来都先于 COVID-19，在许多情况下构成额外的压力。但我们的粮食系统的运作方式也存在深层次的结构性问题，我们再也不能忽视这些问题了。

### 什么是“粮食紧急情况”？

粮食紧急情况的定义是“人们无法满足其基本生存需要，或人类生命和福祉面临严重和直接威胁的特殊情况”。

这场危机不同于 2008 年粮食危机，也不同于过去 50 年里主要由自然灾害和人类冲突造成的当地紧急情况。<sup>13</sup> 今年到目前为止，全球粮食市场依然强劲，在 2019 年获得丰收后，大多数主食库存充足。

粮食安全和营养面临的更大威胁可能会通过其他渠道出现，比如全球对国际范围内生产的农产品的需求崩溃，本地粮食市场受到的干扰日益增加，<sup>14</sup> 以及由于丧失关键收入来源而增加的粮食获取问题。综合影响可能是 2020 年下半年全球粮食供应收缩，特别是很多国家的本地粮食供应收缩，从而导致价格上涨和粮食获取问题。

到 2020 年底，我们可以预计会看到对低收入、中低收入、中上收入和高收入经济体的人民生活造成的影响。随着本地粮食短缺的日益普遍，现有的粮食库存可能已经减少。高价值商品，如水果和蔬菜、肉类、鱼类和乳制品，虽然目前很容易获得，但往往更容易受到后勤问题的影响，<sup>15</sup> 因为其生产系劳动密集型生

<sup>12</sup> <http://www.fao.org/3/X6868E/x6868e00.htm>。

<sup>13</sup> <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8833en>。

<sup>14</sup> <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8657en>。

<sup>15</sup> <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01181-3?proof=trueMay%2525252F>。

产，而且产品非常容易腐烂。按商品类型划分的粮食流动实时数据有助于减少不确定性，并遏制各国出于恐慌对外部或内部贸易障碍采取的任何行动。

在很多国家，城市中的消费者最集中，那里的粮食价格正在上涨，<sup>16</sup> 而农村地区的粮食价格却在下降，在农村地区生产、聚集、分类、分配粮食并将粮食运到城市和城乡市场。造成这种差距的原因是，农村的粮食供应无法与城市和粮食进口国的需求挂钩。在这些进程系劳动密集型进程或在人口高度集中的地方，存在的问题通常与担心过度接触以及农业和食品工人缺乏保护有关。

当牛奶和乳制品、水果和蔬菜、肉类和鱼类无法送达批发和零售市场时，农民、牧民家庭、渔民和贸易商遭受重大收入损失。这使得用于为下一季的种植、渔获或家畜饲养和屠宰做准备的资源减少。此外，由于关闭餐馆和担心无法进入零售店的消费者的囤积行为，到达零售商和消费者手中的大量粮食被浪费。

有一些方法可避免某些可能的破坏。2014 年埃博拉病毒病爆发的经验表明，采取限制措施导致农产品的收集和向市场运输的工作中断。<sup>17</sup> 对易腐烂产品的需求减少导致小农、家庭农场主和其他小规模生产者的收益大幅减少。这反过来又阻碍了生产者获得投入，并扰乱了生产。健康危机变成了生计和就业危机，生计和就业危机又变成了粮食危机。为了防止类似的破坏，各国政府必须将粮食和营养服务指定为基本服务，确保食品安全，并协助销售或储存粮食，或采取其他措施保护收入和粮食获取途径。

秘书长认识到需要迅速采取行动，防止紧急情况进一步蔓延或加深，因此启动了《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》。该计划在 5 月份更新，所需经费从最初的 20.1 亿美元增加到 67 亿美元。所需经费显著增加的原因是人道主义需求增加，对这些需求也有了更好的了解，特别是粮食安全紧急情况日益严重，并根据对在这一大流行病面前的脆弱性及有关国家本地应对能力的分析，增列了 10 个优先国家。

此外，COVID-19 应对计划力求保护最弱势群体满足额外粮食消费和其他基本需求的能力，具体办法是维持他们的生产活动，确保他们获得社会安全网和人道主义援助。该计划还力求维持粮食和农业投入等基本商品供应链以及包括营养不良儿童的治疗性即食食品在内的基本营养商品供应链的连续性。

## 2. 那些最容易受到粮食和营养危机影响的人

必须认识到，在 COVID-19 的背景下，那些最容易受到粮食和营养危机影响的人，是那些在危机爆发之前就已经面临严重的粮食和饮食匮乏的人。超过 8.2 亿人已经被归入粮食不安全类别。<sup>18</sup> 根据粮食安全阶段综合分类系统，这一数字包括 1.35 亿处于危机和紧急状况或以上的人，该系统在全世界范围内用于建立缺

---

<sup>16</sup> <https://datalab.review.fao.org/dailyprices.html>。

<sup>17</sup> <http://www.fao.org/3/a-i5641e.pdf>。

<sup>18</sup> 2019 年世界粮食不安全状况。

乏粮食和营养风险的客观衡量标准，并排定资源和行动的优先次序。<sup>19</sup> 世界粮食计划署估计，到今年年底，可能会另有 1.3 亿人归入这一类别。<sup>20</sup> 近实时的家庭粮食安全监测和基于模型的估计表明，自 2020 年 2 月以来，不断恶化的就业条件和其他因素可能已使多达 4 500 万人陷入严重的粮食不安全状态，其中大多数人(3 300 万)生活在南亚和东南亚，其余大部分生活在撒哈拉以南非洲。<sup>21</sup>

**威胁叠加：**在东非，2019 年 10 月至 12 月雨季降水量创了纪录，继此之后，今年 3 月至 5 月雨季的降水量也达到 1981 年以来的最大量。2 月份以来雨季提前开始，降水量高于平均值，促进了索马里、肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达、卢旺达和布隆迪的整地播种活动以及埃塞俄比亚的次季生产。然而，数月来，强降水也在肯尼亚、埃塞俄比亚、索马里、乌干达、坦桑尼亚、卢旺达、布隆迪和也门的部分地区引发了局部洪水、泥石流、暴洪和河流泛滥，导致人员伤亡、人口流离失所、基础设施遭到破坏及作物受到损害。降水有利于播种和作物生长，但受洪水影响最严重地区预计会遭受局部损失和作物损害。

强降水还促进了沙漠蝗虫繁殖和生长，将整个区域的蝗灾时间拉长，继续对主季作物构成重大威胁。埃塞俄比亚、索马里和肯尼亚的情况尤其令人担忧。这些国家的沙漠蝗虫群规模极大、流动性极强，正在破坏粮食作物及植被。

沙漠蝗虫是世界上最具破坏性的迁徙性害虫。在环境刺激下，沙漠蝗虫形成的蝗群密度大、流动性强。它们是贪婪的食客，每天要消耗相当于自身体重的食物，其目标食物是粮食作物及植被。仅一平方公里大小的蝗群就有 8 000 万只成虫，一天的食物消耗量与 3.5 万人的食物消耗量相当。当 COVID-19、洪灾和蝗灾蔓延叠加出现时，东非人民正在与“三重威胁”作斗争。

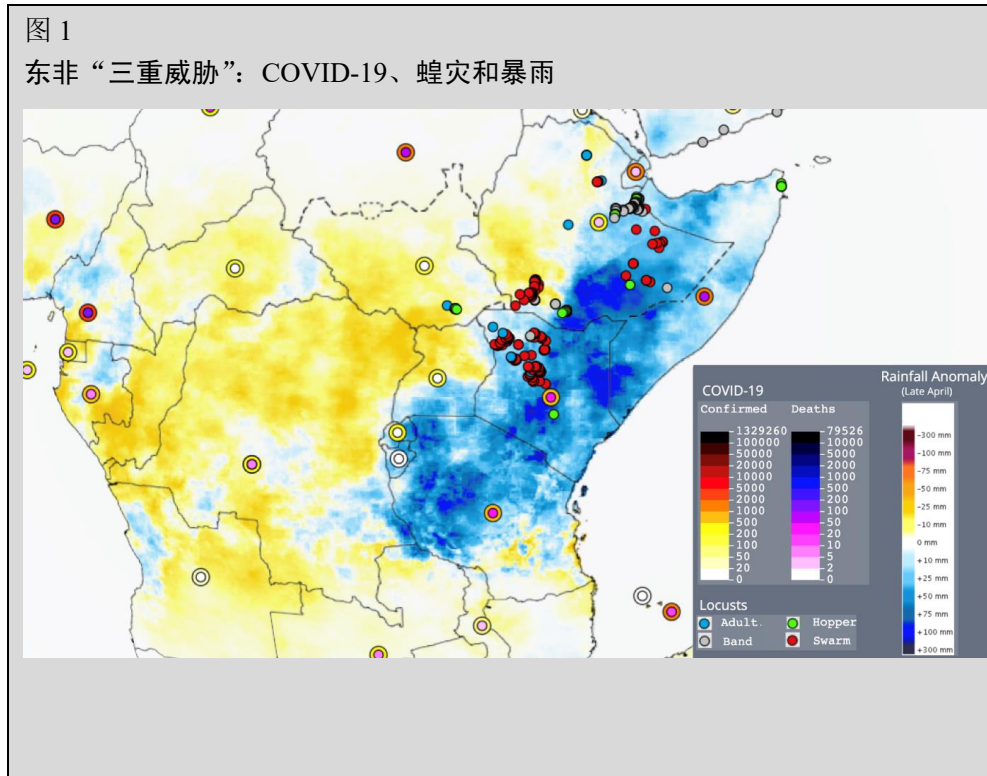
[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Special\\_Report\\_East\\_Africa\\_202005.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Special_Report_East_Africa_202005.pdf)

<http://www.fao.org/ag/locusts/en/info/info/index.html>

<sup>19</sup> 2020 年全球粮食危机报告。

<sup>20</sup> <https://insight.wfp.org/covid-19-will-almost-double-people-in-acute-hunger-by-end-of-2020-59df0c4a8072>。

<sup>21</sup> <https://hungermap.wfp.org/>。



5岁以下儿童相对年龄身高太矮或发育迟缓的人数现在有 1.44 亿，即全世界五分之一以上的儿童。目前，有 4 700 万 5 岁以下儿童属于消瘦类别，相对年龄体重严重不足。<sup>22</sup> 这两个数字都比不久前有所改善，但这样的成就很容易逆转。儿童早期发育迟缓和消瘦都会带来终生影响，其身心潜力不能得到充分发展。消瘦会增加儿童一生贫困和健康不佳的概率，这些人及其子女可能会过早死亡。

已经有许多迹象表明，如果没有拯救生命和恢复生计的早期干预措施，这些数字可能会迅速增长。未来两年，全球经济产出预计会因冠状病毒减少 8.5 万亿美元。<sup>23</sup> 估计表明，2020 年陷入极端贫困的人口可能高达 4 900 万人左右，其中约一半发生在撒哈拉以南非洲国家。<sup>24</sup> 如果发生这种情况，处于重度粮食或营养不安全境地的人数将在短短三个月内激增。<sup>25</sup> 到 2030 年，极端贫困人口可能会再增加 1.3 亿人。<sup>26</sup>

<sup>22</sup> 2020 年全球营养报告。

<sup>23</sup> <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-as-of-mid-2020/>。

<sup>24</sup> <https://blogs.worldbank.org/voices/covid-19-will-hit-poor-hardest-heres-what-we-can-do-about-it>。

<sup>25</sup> <http://www.fao.org/3/ca8800en/CA8800EN.pdf>。

<sup>26</sup> <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-as-of-mid-2020/>。

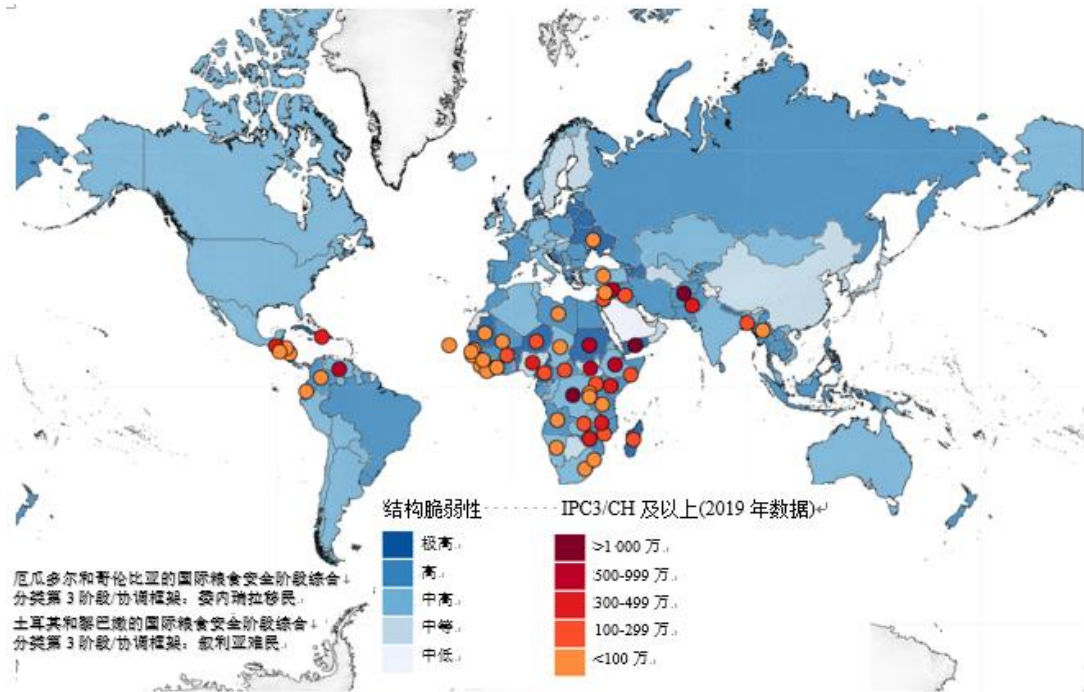


图 2  
结构脆弱性和已知粮食不安全热点地区

衡量 COVID-19 危机(包括严重的经济衰退)对粮食安全的影响具有挑战性，因为全面影响尚不清楚。图 2 涵盖了两种不同类型的信息：“结构脆弱性”和 COVID-19 之前的热点地区。关于“结构脆弱性”的信息没有提供任何粮食不安全的衡量标准，而是基于六种可能的传播渠道，这些渠道用于构建 COVID-19 危机对粮食和农业部门影响的风险敞口量表。国家颜色从浅蓝色到深蓝色取决于对其造成影响的渠道数量。这六个渠道是：农业供给、汇率、能源市场、信贷市场、贸易、以及农业需求和宏观经济因素。  
<http://www.fao.org/3/ca8430en/CA8430EN.pdf>

图 3  
粮食系统内面临风险的职业和生计

(以百万计)

	粮食系统		COVID-19*			
	职业	生计	面临风险的职业	占粮食系统职业的百分比	面临风险的生计	占粮食系统生计的百分比
初级生产	716.77	2 023.80	152.35	21%	404.76	20%
粮食加工	200.73	484.54	120.44	60%	290.72	60%
粮食服务	168.97	339.44	101.38	60%	203.66	60%
分配服务	96.34	241.48	57.81	60%	144.89	60%
运输服务	41.61	101.05	16.64	40%	40.42	40%
机械业	6.51	13.18	1.72	26%	3.48	26%
投入	4.89	11.06	1.29	26%	2.92	26%
研发	0.13	0.29	0.02	15%	0.03	10%
<b>共计</b>	<b>1 280.93</b>	<b>3 214.84</b>	<b>451.64</b>	<b>35%</b>	<b>1 090.89</b>	<b>34%</b>



\* 资料来源：粮农组织/粮食政策研究所的未公布估计数，基于 2020 年劳工组织——劳工组织外推场景。未成年。职业指正规就业；生计广泛包括自营职业、非正规就业、移民和季节性工人。

粮食系统直接雇用了 10 亿多人。缓解和控制 COVID-19 的措施以及正在出现的经济衰退正在对经济产生深远影响，危及数千万人的工作和生计，在初级粮食生产、加工、服务和分配方面尤其如此。

这些弱势群体中的许多人为了确保自己获得粮食，本身就是粮食生产或粮食系统相关工作的参与者。其中包括：

- 20 多亿小生产者、农场工人、农民工及其家人在中度和重度粮食不安全人口中占比很大，其受到的经济冲击会尤其严重；
- 妇女平均占发展中国家农业劳动力的 43%，估计占全球 6 亿贫困牲畜饲养者的三分之二。在最不发达国家，79% 报告从事经济活动的妇女称农业是她们的主要生计来源(全世界从事经济活动妇女的 48%)；<sup>27</sup>
- 大多数农村青年受雇于非正规经济，成为家庭雇员、自给农民、家庭小业主或非熟练工人；<sup>28</sup>
- 移民、季节性工人和流离失所者群体收获粮食和农产品，但由于内部限制或外部边界关闭而受阻，此外，在流动过程中还会面临传染风险；<sup>29</sup>
- 从事粮食收集、加工、销售和分配的工人，包括批发和零售以及非正规粮食销售商，特别容易受到 COVID-19 和生计中断的影响；
- 农村贫困人口的收入依赖于农业食品经济，在获得粮食和基本保健服务方面面临更多限制；
- 难民和流离失所者由于合法工作机会、耕地权、自由流动权和其他自由有限，目前依靠非正规部门或人道主义援助满足基本需要。<sup>30</sup>

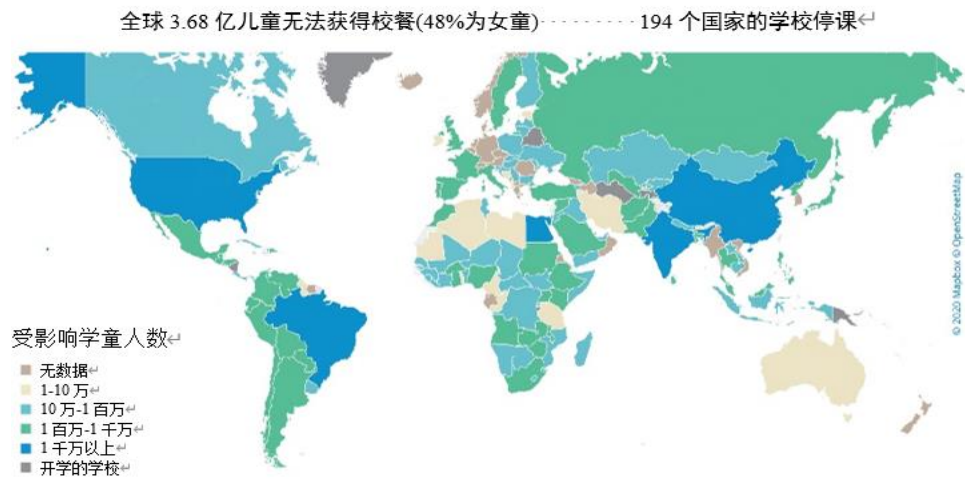
<sup>27</sup> <http://www.fao.org/gender/resources/infographics/the-female-face-of-farming/en/>。另请参阅关于 COVID-19 对妇女影响的政策简报。

<sup>28</sup> <http://www.fao.org/rural-employment/work-areas/youth-employment/en/>。

<sup>29</sup> 参阅有关 COVID-19 和流动人口的政策简报。

<sup>30</sup> 同上。

图 4  
全球监测学校因 COVID-19 停课期间校餐情况(截至 5 月 20 日)



注：全球监测学校因 COVID-19 停课期间校餐情况的数据在 [https://cdn.wfp.org/2020/school-feeding-map/?\\_ga=2.63572263.982488836.1591373547-1890028486.1585930400](https://cdn.wfp.org/2020/school-feeding-map/?_ga=2.63572263.982488836.1591373547-1890028486.1585930400) 经常更新。

由于定期、可靠和安全地获得营养食物的渠道受到自身无法控制因素的阻碍，更多人忍受饥饿和营养不良。这些人包括：

- 5 月底，3.68 亿学童无法获得校餐，而校餐是他们日常营养需求的主要来源；<sup>31</sup>
- 接受营养护理服务的人员，如妇女和自胎儿期开始的“前一千天”的儿童、病人、老年人和有特殊需要的人员；
- 因任何原因与母亲或照料者分离的儿童；
- 失业和收入损失影响了 40 多个国家的 2 亿移民工人向 125 多个国家的 8 亿家庭成员汇款的能力。2020 年全球汇款额预计将减少 20%。这意味着数百万移民家庭用于食物和其他必需品的可用资源减少 1 100 亿美元；<sup>32</sup>
- 4.9 亿人生活在受冲突影响的国家；<sup>33</sup>
- 全球 7 000 万难民、流离失所者和寻求庇护者可能由于排他性国家政策、没有适当证件而不被包括在内或无法获得工作和从事自力更生活活动；
- 城市贫民的饮食质量和生活条件严重恶化，因为全球一半人口处于封城之中；以及

<sup>31</sup> <https://www.wfp.org/news/new-digital-map-shows-terrible-impact-covid-19-school-meals-around-world>。

<sup>32</sup> <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>。

<sup>33</sup> 2019 年世界粮食不安全状况。

- 肥胖症也与 COVID-19 较高的致死率有关。<sup>34</sup> 近 6.78 亿人被归类为肥胖，超过 20 亿人超重。在五岁以下的儿童中，有 4 010 万人超重。<sup>35</sup>

### 整合数据平台，加快粮食和营养领域的数据革命

了解谁在忍受饥饿和营养不良，对于积聚行动动力、指导做出决策以及让弱势群体作为代表参与并增强他们的权能至关重要。要在这场危机以及未来的任何危机中拯救生命，都需要强有力的跟踪和监测系统。面对 COVID-19 疫情，显然需要投资加强监测系统和预测分析。数据界需要调整和整合工具，以及时、可靠地衡量 COVID-19 对粮食安全的影响，让决策者易于获取、解释和使用数据，使其能够做出循证决策。如果人道主义和发展界能合作以更好地解决现有数据收集系统中的差距，制定尚未制定的数据和分析标准，并与数据有限或在数据解释上持续存在分歧的国家接触，这项工作可能会得到进一步加强。

## 3. 紧急融资需要提前防止大流行病和经济冲击的影响

所有粮食系统行为体都受到这场危机的影响。由于生产能力受阻、市场准入受限、丧失汇款、就业不足和发生意外医疗费用，生产者、中小型农业企业和金融机构的现金流可能会骤降。银行和合作社等信贷提供者可能会变得不可用。对于那些有未偿贷款或收入损失的人来说，现金流问题将更严重。

尽管各国继续推出规模可观的一揽子救助和刺激计划，但这些一揽子计划很有可能无法惠及最脆弱人群，应着重采取有针对性的措施，缓解脆弱企业和家庭的流动性限制。对于农村地区贫困人口来说尤其如此，这些一揽子计划需要针对这些人进行具体的调整，以满足其独特的流动性需求。满足小规模生产者和小型企业需求的金融机构和农业企业需要通过一系列金融工具来维持流动性，需要为其客户提供高度优惠紧急贷款、提供业务连续性赠款和贷款，暂停或取消还贷。

许多国家将需要落实这些方案的额外财政空间。2020 年至 2021 年期间的预计累计产出损失将抹去之前四年的几乎所有产出收益。世界各国政府都在推出财政刺激措施(总量相当于世界生产总值的 10% 左右)，以应对这一大流行病，并最大限度地降低一场灾难性经济衰退的影响。<sup>36</sup> 国际社会将需要支持发展中国家应对日益增多的财政挑战，特别是与债务或大流行病所致经济效益骤降有关的挑战。秘书长已就此呼吁为发展中国家提供一揽子综合救济计划、全面债务冻结、债务重组和其他措施。<sup>37</sup>

<sup>34</sup> [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)31024-2/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31024-2/fulltext)。

<sup>35</sup> 2020 年全球营养报告。

<sup>36</sup> <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-as-of-mid-2020/>。

<sup>37</sup> 另见：关于共担责任、全球声援：应对 COVID-19 的社会经济影响的政策简报、关于 COVID-19 在非洲的影响的政策简报以及 COVID-19 时代及其后发展筹资高级别活动(5 月 28 日)相关信息。

## 4. 建议的优先行动

### 1 动员起来挽救生命和生计，重点关注风险最严重的地方。

#### 1.1 保持为弱势群体提供的粮食、生计和营养方面的重要人道主义援助，并根据 COVID-19 的预期影响调整援助

鉴于大流行病的性质，有必要建立新的、适应性强的粮食和营养分配模式，尽量减少身体接触。各国政府和人道主义行为体需要预测危机将在哪里发生，谁将受到最大的影响，以及哪些对策将最具成本效益。最重要的是，他们现在需要扩大准备和预防措施。这方面的努力包括：

- 在最脆弱的地方提供挽救生命和生计的粮食和现金援助，包括通过提前采购和预先部署缓冲库存，以维持现有方案；
- 保护母乳喂养，确保婴幼儿及时获得补充食品和治疗性食品，以及微量营养素补充剂和其他基本营养品；
- 利用、调整和扩大学校供餐方案等大规模社会安全网；
- 在地方、国家和全球层面确保人道主义人员和货物安全通行。必要时，人道主义外交可能发挥关键作用，促进通行、保护人道主义行动并使援助车队能够援助平民；
- 确保人道主义援助准入和确立航空、航运、储存和运输等共同的人道主义服务，以及在受大流行病影响的地区提供工程服务。

#### 1.2 宣布粮食生产、销售和分配为各地的基本服务，保持贸易走廊开放，以确保所有国家粮食系统的关键方面持续运作。

必须像保护第一线工作人员和其他必要工作人员一样，保护粮食和营养护理人员免受 COVID-19 的影响。这对工作人员与公众或大量人群互动(如批发市场、食品加工厂、食品储藏室)或与客户密切接触(如母乳喂养顾问、社区营养代理人 and 杂货店工人)的地方尤其重要。在口罩和其他个人防护设备供应不足的情况下，制定关于社交距离、错开工时或机械化分类和计数过程的特别规则可能会很有用。

- 加快区域间贸易可以增加区域需求，缓解衰退导致的巨大需求冲击。COVID-19 控制和缓解措施应避免设置贸易壁垒或扰乱国内和全球粮食供应链，如对特定商品实施进出口禁令。必要时，这些措施应遵守世贸组织规则，具有针对性、相称性、透明性和临时性。<sup>38</sup> 特别是，正如二十国集团农业部长指出的那样，各国应警惕任何可能导致国际市场粮食价格过度波动或威胁世界大部分人口的粮食安全和营养的措施。

<sup>38</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/ddgaw\\_20apr20\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ddgaw_20apr20_e.htm)。

### 1.3 更多利用粮食安全频繁监测系统，提供关于疫情影响的最新情况，更好地了解谁面临最大风险

这场危机需要更多、更强的监测评估，跟踪预防大流行病应对措施和经济冲击造成的营养影响。粮食不安全经历分级表<sup>39</sup> 是衡量可持续发展目标指标 2.1.2 的一个尺度，提高了饥饿的可见度，可予以调整，以便在危机期间每月或更频繁地进行监测。这对于跟踪严重粮食不安全的演变，尤其是发现新的地理空间热点至关重要。

尽管情况不断改善，但在危机局势中，由于数据提供不足以及不同指标可比性较弱等因素，粮食安全和营养领域的的数据收集和预测分析仍有许多局限。

现有工具可进一步改进，以更好地了解 COVID-19 的影响，但政府、技术专家、粮食生产者、销售商和粮食市场其他参与者也需要共享数据、信息和分析，以便更好地了解大流行病对粮食安全、营养和整个粮食系统实时运作的各种影响。为确保彻底、及时地收集和分析与粮食系统运作相关的数据，有几种选择：

- 通过电话访谈和调查，以移动或远程方式收集数据，了解粮食消费者和生产者的情况；
- 遥感、人工智能和其他可用的实时数据，用于监控种植的健康和密度、聚集点和营销中心的人口密度、以及食物变质和浪费的积累；
- 国家一级采用地球观测及作物日历和价格监测工具，加强国家管理粮食安全信息的能力；
- 作物日历<sup>40</sup> 显示关键的种植和收获时期，可以加上关于 COVID-19 在国内地区爆发的信息。这些信息可以帮助各国战略性地规划播种、种植和收获任务，确保在封锁之前、期间和之后持续的粮食供应。

### 1.4 保持流动资金，促进金融普惠，特别是在农村地区

所有发展伙伴均需开展全面协调努力。为惠及最弱势群体，许多国家将需要国际金融界的外部融资、优惠条件赠款、以及可能提供的债务减免或债务再融资。如无足够融资，暂时的流动资金问题可能会变成偿付能力问题，特别是对于那些高度依赖受危机影响的旅游或商品贸易等部门的经济体，以及那些可能已经陷入债务困境的经济体，从而对经济活动产生长期影响。因此建议各国和其他利益攸关方努力：

- 确保一揽子救济和刺激计划针对并惠及最弱势群体，包括满足小规模粮食生产者和农村企业的资金流动需求；
- 加快扩大获得金融服务机会的努力，包括部署技术和产品创新；

<sup>39</sup> <http://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/fics/en/>。

<sup>40</sup> <http://www.fao.org/2019-ncov/covid-19-crop-calendars/en/>。

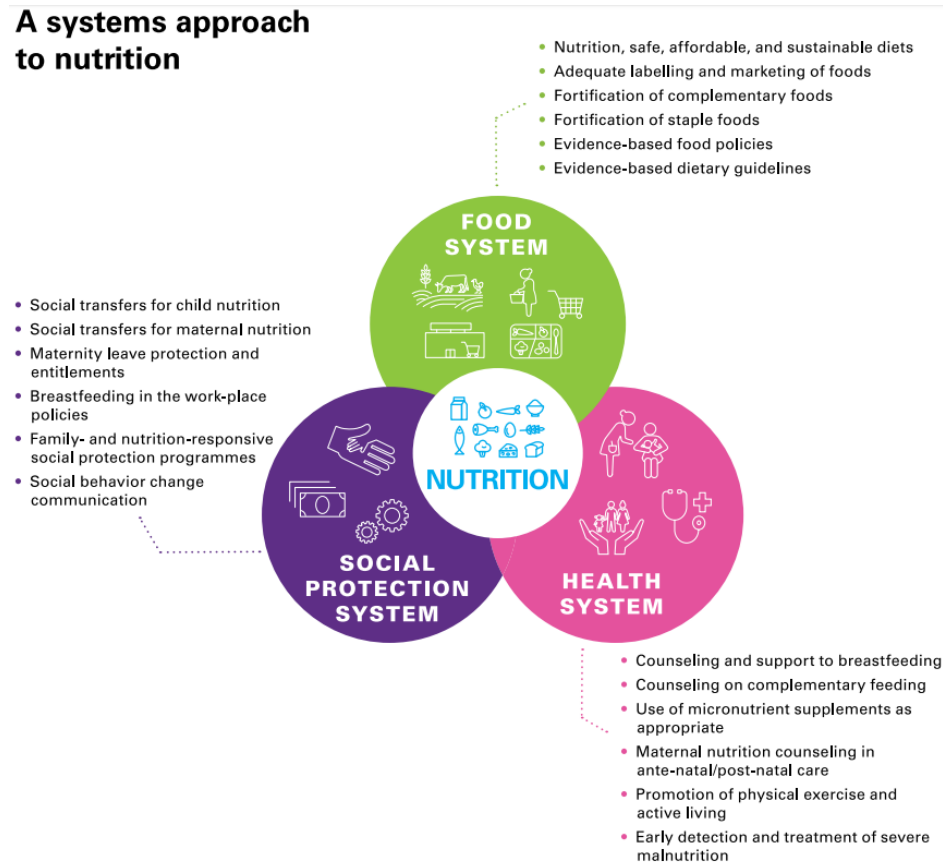
- 继续重视金融普惠。数字金融科技越来越成为向服务不足地区扩大信贷供应的必要手段，在封锁地区尤其有用；
- 如 5 月 28 日发展筹资高级别活动所述，向有需要的国家提供全面和协调的融资选择，确保其有能力满足短期资金流动需求。<sup>41</sup>

## 2 加强营养方面的社会保障制度

控制和缓解 COVID-19 措施造成的社会破坏和经济冲击非常严重。幸运的是，在世界许多地方，政府和金融机构以前所未有的速度做出了回应。对社会保障的投资可以成为有力手段，让人们获得更多食物、营养和基本服务，尤其是对城乡弱势群体而言。

有了适当的投资和政策，社会保障、医疗保健系统和粮食系统可以携起手来，全面满足人口的营养需求。这些行动确保公共支出用于维持地方和国家农产食品市场的运作，加强保健对策以促进营养护理，增强在家庭中决定食物选择的妇女和照料者的权能。这些行动保护食品工人，缩小食品分配差距，惠及最弱势群体。

图 5  
在 COVID-19 社会经济对策中纳入解决营养问题的系统办法



<sup>41</sup> COVID-19 时代及其后发展筹资高级别活动。

## 2.1 粮食和营养援助应成为社会保障方案的核心

穷人一半以上的收入用于食物，他们购买食物的能力因收入损失而受严重影响。在许多国家，由于大流行病导致收入损失，学校供餐方案等粮食转移计划冻结，以及需求冲击和供应限制造成食品市场崩溃，饮食质量极有可能下降，这种情况很危险。

社会保障方案可增加有需要者的购买力，或通过政府或社区方案直接提供食物，从而保障获取粮食。除主食外，确保多种多样的健康饮食也很重要。还需要大幅度扩大基于社区和基于设施的方案的能力，解决急性营养不良问题，扩大营养方面的社会保障网络的覆盖面。

## 2.2 加强卫生系统促进营养护理的对策

医疗保健失策，营养不良也将增加，因为已经紧张的医疗保健系统被迫将资源从一系列重要营养职能——包括产前保健、微量营养素补充、以及防治儿童腹泻、感染和急性营养不良——转到防治 COVID-19 的工作。

在 COVID-19 大流行期间，必须确保营养服务连续不断，特别是早期发现和社区管理急性营养不良、婴幼儿喂养、以及相关的孕产妇营养方案。这时，应采取适当措施，防止 COVID-19 传播，<sup>42</sup> 而且应遵循基本卫生服务连续性的一般原则。<sup>43</sup>

还必须制定计划，应对营养状况不断恶化的情况；这种情况可能会因打乱粮食系统的 COVID-19 应对措施而加剧。例如，由于病毒大流行，可能很难在大量人群中诊断和管理营养不良现象。目前，在全球大约 4 700 万消瘦儿童中，只有 1 000 万儿童得到支助。加快实施《全球消瘦问题行动计划》<sup>44</sup> 对于减轻这一流行病的影响至关重要。该计划通过支助母亲和儿童，特别是在消瘦发生率很高的国家，预防和管理消瘦问题。儿童一生中自胎儿期开始的前一千天是为健康成长和发育打下基础的关键时期。

## 2.3 保护最弱势群体，从在家庭和基本服务提供中发挥关键作用的妇女开始

社会保障计划需要将妇女的需求放在首位。妇女通常在家里充任主要照料者，在医疗保健中担任一线工作人员。方案还需要确定和援助弱势群体，包括援助可能让儿童通过打工养家糊口的家庭。

<sup>42</sup> <https://www.nutritioncluster.net/sites/default/files/2020-04/Sudan%20NUTRITION%20SECTOR%20OPERATIONAL%20GUIDANCE%20ON%20CMAM%20%20IYCF%20during%20COVID-19%20response%20Final.pdf>

<sup>43</sup> 世卫组织，2020 年。[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331561/WHO-2019-nCoV-essential\\_health\\_services-2020.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331561/WHO-2019-nCoV-essential_health_services-2020.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y)。

<sup>44</sup> <https://www.who.int/who-documents-detail/global-action-plan-on-child-wasting-a-framework-for-action>。

由于行动受限，一些目标群体可能更难接触到。他们包括难民、曾经受益于学校供餐方案和社区营养方案的儿童，以及大量非正规工人，如农业工人、渔民、林业工人和临时工，其中许多是移民工人。

在一些国家，尽管学校关闭，COVID-19 应对计划仍包括调整多部门学校食品和营养方案，确保持续服务。这些方案，特别是涉及其他健康方面的方案，例如供水和卫生设施以及驱虫，越来越被认为是对可持续发展很重要的一个方案领域。这些方案可在危机应对中发挥关键作用。

#### 2.4 按具体情况编制注重营养的社会保障方案

在设计社会保障方案时，应首先考虑不同转移方式的潜在好处，如实物、现金或票券。现金转移和票券应配有更多技术咨询支持、资产转移，包括知识和技能，以及获得保健、营养和教育等基本服务的机会。这些行动和供给可在市场正常运作、但食品价格上涨使人们很难买到食品，尤其是有助于健康饮食的食品的情况下发挥重要作用。

随着大范围的失业和收入损失，贫困家庭将购买能找到的最便宜的卡路里来养家糊口。在贫困国家，营养丰富的副食品如鸡蛋、水果和蔬菜所含卡路里通常比大米、玉米、小麦或木薯所含卡路里贵 10 倍。<sup>45</sup> 面对收入的急剧下降，弱势家庭会迅速放弃营养丰富的食物，以保热量摄入。

通过公共分配系统提供的粮食援助应提供多样、均衡和有营养的膳食。在市场正常运作的地方，采用票券和社会保障方案相结合的方式有助于应对微量营养素缺乏症。

鉴于保持人际距离和行动限制可能会持续数月，政府、发展伙伴和小额信贷机构应寻找刺激创新和安全食品供应系统的方法，尤其是创造就业的系统。通过公共食品采购进行机构采买，有助于提供营养食品，克服危机引发的生产和销售瓶颈。扩大公共采购政策也有助于弥补小规模生产者在危机期间市场准入受限和需求低迷时遭受的收入损失。

### 3 投资于可持续的未来

需要专项投资，恢复受国家应对 COVID-19 危机政策扰乱的粮食系统。但即使在危机中，创新和“兴建设，促变革”的机会依然存在。这对于为危机后包容、绿色和有弹性的恢复奠定基础至关重要。危机投资应对措施应优先考虑解决短期问题的行动，防止将经济调整的负担转移到最无力承受的人身上。

今天的粮食系统也在破坏地球本身，严重加剧了对气候的破坏，这种破坏威胁着我们的世界。粮食系统排放的温室气体高达 29%；牲畜排放了源于人类活动

---

<sup>45</sup> <https://www.ifpri.org/blog/covid-19-nutrition-crisis-what-expect-and-how-protect>。



的所有温室气体的 14.5%，其中 44% 是甲烷。<sup>46</sup> 粮食系统活动经常破坏生物多样性，导致物种大量灭绝、生态灭绝、土壤流失、土地退化、饮用水污染、空气污染、过度抽取蓄水层、温室气体排放、抗微生物药物耐药性和人畜共患病的传播。在解决危机的社会经济层面时，我们应重新考虑生产、加工、销售、消费粮食和处理食物浪费的方式——重建得更好。2021 年的粮食系统首脑会议可以成为全球社会致力于奋力行动的汇聚点，变革我们的粮食系统，实现可持续发展目标和我们共同的气候目标。

#### 粮食价格：粮食系统对自然环境的影响

温室气体总排放量的 25-30% 来自粮食系统(气专委，2019 年)

约 100 万个物种已经濒临灭绝，除非采取行动降低驱动生物多样性丧失的力度，否则其中许多物种将在几十年内灭绝(生物多样性平台，2019 年)

三分之一的鱼类种群被过度捕捞(粮农组织，2019 年)

当林地转为耕地时，土壤碳减少 42%；当牧场转用时，则减少 59%(粮农组织，2015 年)

生产一个人的每日所需食物需要 2 000 到 5 000 升水(粮农组织，2012 年)

### 3.1 粮食系统需要变革，以便更好地适应自然，维系气候

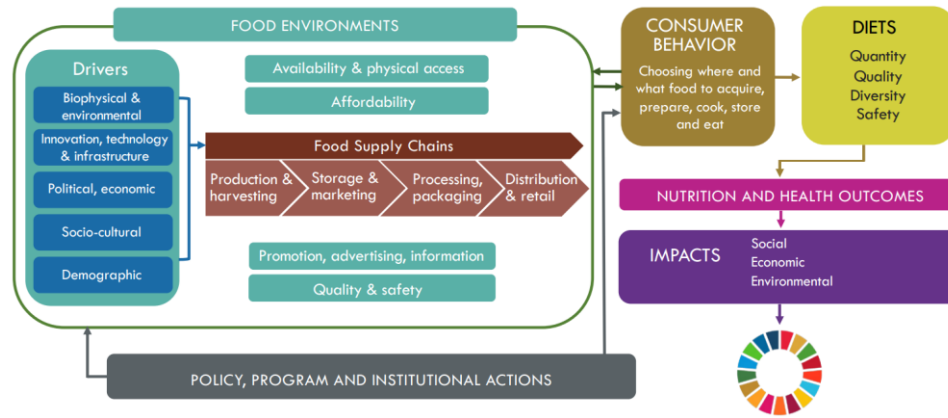
更有效、可持续和有弹性的粮食系统需要采用综合方法，对土地、土壤和水进行精心管理。这种粮食系统还要求改进做法，减少价值链每个阶段收获后的粮食损失。这包括能获得低成本的搬运和存储技术以及包装。改进包装食品的日期标签，店内推广更健康的产品选择，以及提高认识运动，都将有助于减少食物浪费。

应对气候变化的能力可通过节水节能灌溉、保护性农业、可控环境农业、牲畜放牧管理、节能冷库、沼气生产和可再生能源来实现。有利的政策有助于推动积极的行为改变，增加可持续和有弹性的替代方案的吸引力。

<sup>46</sup> 粮农组织, *Tackling climate change through livestock: A global assessment of emissions and mitigation opportunities*, 2019 年。

图 6

整个粮食系统对建设复原力和实现可持续发展目标至关重要



### 3.2 为更包容、绿色和有弹性的恢复奠定基础

在使用用于解决 COVID-19 危机的资源时须采用“兴建设，促变革”方法，以实现有助于《2030 年议程》的粮食系统变革。国际金融机构已经做出回应，推出了新的基金和提案，并正在重新调整现有贷款，将重点放在更有弹性的粮食系统上。资源应用来投资于复原力，而非补贴，以求投资回报。

粮食系统变革需要以数据和先进的分析为指导，更好地理解衡量标准之间的权衡。数据平台是确保投资目标明确的基础。各国应利用公共政策吸引私营部门投资，提高回报，在贫困农民中推广数字服务，让其能够更好地获取知识、市场和资金。应利用混合融资来调动更多资源，鼓励私营部门投资于对社会和环境负责的粮食系统。

### 3.3 2021 年粮食系统首脑会议：未来取决于现在

2021 年粮食系统首脑会议及其筹备进程，为各国政府和所有利益攸关方提供了进行包容对话和动员多方利益攸关方行动的重要机会，既围绕短期社会经济对策，也注重中期优先事项，旨在“兴建设，促变革”。

利益攸关方应利用筹备进程作为一个重要平台，为变革粮食系统的复杂任务打造一个经改进和加速的方法。这可以成为一种集结号，在这一领域重新致力于《2030 年议程》，更广泛地加速实现可持续发展目标。

目前病毒大流行，说明我们仍然脆弱，但也表明世界相互联系。它突出说明，我们需要携手一致，迎接全球挑战。要在各个层次开展多利益攸关方协作，在共同努力方面有许多经验和切实方法，即使是在时不我待的危机当中。

在危机时期携手合作：[世界粮食保障委员会的例子说明](#)现有机构在危机时如何调整适应、恢复活力以满足新需求。世界粮食保障委员会是 1974 年为应对全球另一场严重粮食危机成立的，2009 年粮食危机时历经改革，在全球粮食保障和营养讨论中，听取生产者、民间社会和私营部门的声音。在改革同时，还成立了

一个高级专家组，为委员会审议工作提供科学依据。决策最终由会员国自主做出，但在委员会内，非国家行为体也同会员国代表团一道参加政策对话和谈判，给其最终产品增加份量和合法性。

国际社会提供了许多这样的工具。2021 年粮食系统首脑会议将提供一个行动途径，但还有许多其他现有机构，可作为动员行动者和协调行动的空间。确保所有利益攸关方的有效代表性和发言权的多利益攸关方平台，有助于调动快速创新反应，消除 COVID-19 大流行病对农业和粮食部门的影响。

## 结论

COVID-19 危机威胁到数百万人的粮食安全和营养，其中许多人已经在受苦。一场大规模的全球粮食紧急情况正在逼近。从长远来看，我们可能面临粮食系统运作中断的问题，对健康和营养造成严重后果。通过协调一致的行动，我们不仅可以避免一些最坏的影响，而且还可以支持向更可持续的粮食系统过渡，与自然保持更好的平衡，让人人都享有健康饮食——从而改善保健前景。