



## 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

© 粮农组织

## 议题

2019冠状病毒病大流行正在对农村和城区人民的的生活和生计造成了毁灭性的短期和长期影响。除了大流行病对人类健康和日常生活造成的损失外, 遏制措施, 特别是人员和货物的流动受限, 还正在导致贫困急剧增加, 破坏人们的生计, 并加剧粮食不安全状况。

在2019冠状病毒病大流行之前编写的最新《全球粮食危机报告》<sup>1</sup>表明2019年遭受严重粮食不安全的人口数量在55个国家增至1.35亿。据估计, 全球2019冠状病毒病大流行可能在2020年使额外7,100万人陷入极端贫困, 这是1998年以来首次每日生活费不足1.90美元的人口比例增加<sup>2</sup>。这一大流行病加剧了现有的两性不平等现象, 表现为: 女性获得基本服务的机会减少、家庭和工作责任增大、基于性别的暴力升级以及失去在非正式部门的工作机会<sup>3</sup> (妇女平均占农业劳动力的43%)。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯 (António Guterres) 在2020年4月的《政策摘要》中指出: “从健康到经济、安全到社会保护的各个领域, 2019冠状病毒病对妇女和女孩的影响仅因其性别而加剧”<sup>4</sup>。这一大流行病对在2030年前努力消除贫穷和饥饿并实现两性平等这一可持续发展目标造成了挑战。

随着病毒在各个地区的传播, 2019冠状病毒病大流行和相关遏制措施的全面影响正在显现。这些影响正在侵蚀弱势群体的生计和抵御能力, 其中包括农村和城市地区的小农、牧民、渔民和依赖森林的社区以及食品工人。2019冠状病毒病对脆弱小农的影响是巨大的, 不仅带来了一连串危机, 而且还加剧了现有危机的影响, 特别是在正遭受冲突、极端气候、经济不稳定和/或食物链灾难 (例如沙漠蝗虫出没) 的地区。

由于该大流行病不太可能在不久的将来结束, 遏制措施也会根据世界各地病毒的进展情况而放宽或重新实施, 因此2019冠状病毒病的影响将旷日持久。因2019冠状病毒病对健康、收入和购买力以及对农业生产、加工、分配和消费的影响, 生计遭到了损害, 这将需要协调一致的恢复工作。这些恢复工作需要朝下述目标做出调整: 使国家和社区能够恢复并对这种大流行病、气候和环境危机以及其他多重冲突和风险都更具抵御能力。这场

## 预算

5亿美元

## 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:

- ▶ 预测2019冠状病毒病在人道主义和粮食危机中的影响
- ▶ 农村地区的社会保护和2019冠状病毒病应对举措
- ▶ 解决2019冠状病毒病暴发期间的不平等问题
- ▶ 粮农组织计划诊所: 设计冲突敏感的干预措施
- ▶ 推广和咨询服务: 在应对2019冠状病毒病的第一线, 以确保粮食安全
- ▶ 2019冠状病毒病如何影响渔业和水产养殖食品系统
- ▶ 2019冠状病毒病和小规模生产者进入市场的机会
- ▶ 减轻2019冠状病毒病对畜牧业的影响
- ▶ 可持续作物生产和2019冠状病毒病
- ▶ 保护整个地区的小农生产: 解决2019冠状病毒病危机的政策和行动

<sup>1</sup> <http://www.fightfoodcrises.net/food-crisis-and-covid-19/en/>

<sup>2</sup> 世界银行, 2020。《全球经济展望》。美国华盛顿: 世界银行。查阅地址: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>。

<sup>3</sup> 国际劳工组织, 2018。非正规经济中的男女: 统计数据。国际劳工组织 — 日内瓦: 国际电信联盟, 2018

<sup>4</sup> 联合国妇女署 (2020) 政策简报: 2019冠状病毒病对妇女的影响。美国纽约。

公共卫生危机突出表明，迫切需要提高农村和城市农业生计和粮食体系抵御多种相互关联并相互加剧的风险的能力，特别是在最不发达国家（LDC）、小岛屿发展中国家（SIDS）以及长期处于危机局势中的地区。

2019冠状病毒病的影响之大，突出了在管理风险和危机、预测威胁、预防及协调应对措施，从而在未来危机来临前建立抵御能力等各方面进行全球合作的必要性。它揭示了各社区（即使在较富裕的国家）如何极易受到这种危机的影响，并强调了为了恢复而需要作出的努力，工作侧重于在未来的大流行病、气候变化和其他威胁发生以前，通过向更具包容性、更具抵御能力和更具可持续性的经济和社会过渡，从而重建得更好。推进综合的多风险管理措施对于增强所有系统（尤其是农业和粮食系统）的抵御能力，确保有足够的有营养的粮食，并维护今世后代的福祉至关重要。

## 行动

小农户<sup>5</sup>是我们粮食供应和整个粮食体系的引擎。它们还具有许多职能，不仅作为农业部门的投资者，为经济创造商机和就业机会，同时也兼为自然资源和生态系统服务的保管人。2019冠状病毒病大流行给小农带来了巨大的困难，严重影响了小农的健康、产品进入市场、生产投入和从事收获和加工的季节性工人。有限的资源和低收入以及其他持续的灾难、危机和冲突更是使这一局势雪上加霜。这场危机也突出了根本的结构性制约因素，例如缺乏基础设施、设备和服务（包括资金），而这些都是小农充分参与市场的必要条件。

要建立抵御能力，就必须在易受冲击且持久的危机局势（包括大流行病）中进行预防、预测和缓解影响、适应和备灾。这在短期、中期和长期需求与风险知情干预措施之间建立起有效的联系，这些干预措施必须解决风险和脆弱性的根本原因。抵御能力的建立可推动粮农组织的短期应对项目，同时还可应对2019冠状病毒病及其他影响和威胁生计和粮食安全的结构性驱动因素的长期影响。根据由联合国人道主义事务协调办公室主导的针对2019冠状病毒病的全球人道主义应急计划、粮农组织2019冠状病毒病旨在减轻贫困的经济融合和社会保护计划以及粮农组织2019冠状病毒病粮食体系转型计划，这一抵御能力重建方案以粮农组织的紧急干预措施为基础并对其进行补充。

粮农组织的应对计划借鉴了该组织在过去十年中实施抵御能力重建方案规划的大量技术专长和经验，将人道主义发展参与者和维持和平的合作伙伴聚集在一起，向各国、全球政策和规范工作提供农业、粮食安全和营养援助。帮助小农从2019冠状病毒病和随之而来的冲击中恢复过来，并使他们能够建立抵御未来威胁的能力，这需要变革性的、基于需求的和以需求驱动的解决方案。这些方案包括安全（减少疾病传播）、清洁（低碳）、绿色（基于自然或生态系统）、公平（社会包容和性别敏感）、本地、资源效率高（水、能源等）、具有抵御能力（灾害、危机和冲突风险驱动或敏感）、创新和数字化的解决方案，且贯穿整个食品价值链。

为了支持小农户，2020-2024年抵御能力恢复计划包含了一套2019冠状病毒病敏感的社会、经济、环境和治理可持续发展层面的具体干预措施：

### ► 通过以下方式保护农村和城市环境中最脆弱的人群：

- 1 应对冲击、风险和将性别平等问题纳入考量的社会保护计划；
- 2 向最弱势群体提供粮食援助、分发现金和投入物资；
- 3 学校供餐计划；
- 4 结合现金资助和技术支持的Cash+模型，为最脆弱人群提供生产能力和家庭营养；
- 5 劳动力市场干预措施，如公共工程计划（例如：用于保养/修复与农业和粮食相关的公共基础设施，如灌溉渠、支线道路等工作的现金）；
- 6 保险、小额信贷和信贷计划；
- 7 为处境危险的群体提供流供资金和资助；
- 8 结合技术援助、社会援助和小额信贷援助的Caisse de Résilience方法。

<sup>5</sup> 小农户是小规模家庭农民、牧民、森林管理员、渔民，管理面积从1公顷到10公顷不等。  
[http://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/sustainability\\_pathways/docs/Factsheet\\_SMALLHOLDERS.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/sustainability_pathways/docs/Factsheet_SMALLHOLDERS.pdf).

### ▶ 通过以下方式促进转型经济复苏:

- 1 农业和粮食生产, 包括农作物、牲畜、渔业、水产养殖、林业等。
  - 家庭/后园艺
  - 中小企业 (农场、社区、商业生产);
- 2 食品加工和储存 (包括收获后管理);
- 3 粮食供应和分配;
- 4 食品销售;
- 5 食物消费和健康饮食;
- 6 食物损失和浪费 (贯穿整个食物价值链);
- 7 以自然为基础的解决方案, 包括通过养护和可持续管理农牧业、自然生态系统以及自然资源管理。

### ▶ 通过以下方式增强抵御能力并建立制度:

- 1 针对卫生风险管理和社区参与的措施和信息, 进行地方和将性别平等问题纳入考量的能力建设, 以减少2019冠状病毒病通过食品价值链传播的风险 (例如: 通过Dimitra俱乐部);
- 2 为管理系统性多重灾害风险 (结合大流行病、气候、灾害、冲突和食物链威胁) 创造有利环境, 包括通过加强灾害和气候风险治理机制;
- 3 多风险监测, 特别是加强与生计和粮食安全有关的早期预警系统, 以便为预防、备灾和预期行动、紧急情况、恢复和发展提供信息;
- 4 和平、公正地获得和治理自然资源 (土地、森林、水等);
- 5 结合人类健康、生态系统健康、植物健康和动物健康的“同一个健康”倡议;
- 6 应急准备和预期行动, 包括提前准备关键的季节性援助并将预警系统付诸行动;
- 7 创新和数字服务, 促进农业和粮食价值链上的社会保护和经济复苏;
- 8 协调跨区域边界的季节性迁徙放牧和贸易流动;
- 9 公共金融部门对农业食品价值链的支援;
- 10 贯穿城乡地区的区域性食物系统方法。

## 预期结果

这项旨在提高小农抵御能力的方案侧重于三个方面: (1) 社会保护, (2) 与气候变化相适应的转型期经济复苏, (3) 粮食体系的多风险治理。这些社会、经济、环境和治理成果应用于整个粮食体系, 包括农业生产 (作物、牲畜、鱼类和森林产品)、收获后加工和储存、供应和分配、销售、消费和营养以及农村和城市地区的食物损失和浪费 (贯穿整个食品价值链)。主要预期结果包括:



## 1 最脆弱人群在农村和城市环境中得到保护

- ▶ 以农业和粮食为生的最脆弱人群从2019冠状病毒病的影响中恢复过来，通过扩大对风险敏感和应对冲击的社会保护，他们对未来危机的抵御能力更强。
- ▶ 小农的融资渠道得以改善，从而使其获得现金流支援，帮助维持其生产能力、收入和市场准入。从中长期来看，通过巧妙利用优惠贷款、公共担保、保险和其他现金转移机制，农业制度和耕种方式将变得更加包容、更具抵御能力和更可持续。
- ▶ 考虑到妇女在非正规部门中的主导作用，她们的健康和权利得到保障，并获得话语权。

## 2 转型期经济复苏得到援助

- ▶ 小农和社区在农场和社区两级采取因地制宜的流行病、冲突、气候和自然友好型做法，以及减少灾害风险的良好规范，以促进具备抵御能力的粮食体系和粮食及营养安全。
- ▶ 小农改善了进入当地和城市市场并获取消费者的机会（包括粮食分配计划），同时提高了获得资金和数字服务的渠道以及新鲜食品的储存和加工能力，从而带来了生计多样化的机会。
- ▶ 加强风险告知的当地食品价值链，并制定协议，以确保在发生2019冠状病毒病病例激增或其他威胁时发挥作用。

## 3 提升能力，改进机制，构建抵御能力

- ▶ 各国政府得益于增强的多风险治理和体制，将粮食链威胁（包括2019冠状病毒病）、气候和灾害风险、冲突以及整个农业和粮食体系的社会经济危机的管理整合在一起。
- ▶ 加强了多风险监测、分析和早期预警，以推动2019冠状病毒病敏感的预防、备灾、预期行动、应急干预和风险知情的恢复和发展，促进绿色、具有复原力和可持续的增长。
- ▶ 支持并实施针对2019冠状病毒病的应急准备和预期行动，包括作为粮农组织根据2019冠状病毒病的全球人道主义应急计划开展的工作的一部分，同时也将作为粮农组织工作的延续。
- ▶ 受2019冠状病毒病影响的小农的情况得到改善，并获得了更稳定的融资渠道。

## 合作伙伴

大流行病后的恢复和抵御能力建设工作需要与一系列公共、私营和社区参与者以及农民和粮食生产者组织建立密切的伙伴关系，特别是在地方一级，以设计和实施为支持特定国家发展优先事项和改善当地以农业和粮食为基础的生计和粮食体系量身定制的联合计划。该计划的重要协调机制包括罗马常设机构针对抵御能力的合作伙伴关系、全球粮食危机网络以及粮农组织/世界动物卫生组织/世界卫生组织三方联盟“同一个健康”倡议。

## 计划链接

作为粮农组织2019冠状病毒病全面应对计划的一部分，增强抵御能力的计划建立在粮农组织针对2019冠状病毒病全球人道主义应急计划组成部分的基础上，并与国家优先事项、计划和投资密切相关。该方案为粮农组织的“手拉手倡议”以及粮农组织的南南合作和三方合作计划做出了贡献。它完全植根于全球粮食危机网络、粮食危机背景下正在进行的计划以及粮农组织/世界动物卫生组织/世界卫生组织三方联盟“同一个健康”倡议。粮农组织有关增强抵御能力的计划是对粮农组织针对经济包容和社会保护以减轻贫困和粮食体系转型计划的2019冠状病毒病应对措施的补充。

## 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。

本计划侧重于粮食危机和高风险国家；在某些最不发达国家和小岛屿发展中国家，2019新冠病毒病威胁着他们的粮食体系，以农业和粮食为生的人口易受或已受到大流行和其他危机及风险的影响。计划将特别关注自给性和小规模生产者、中小企业、农业和粮食劳动者（包括雇农和在城乡食品价值链中工作的劳动者）、牧民、弱势渔民和捕鱼社区、依赖森林的社区、土著群体、流离失所群体和其他边缘群体。计划在“全球人道主义应对计划”国家中的干预措施将侧重于“人道主义、发展与和平”之间的关系。

本计划与各国的2019新冠病毒病恢复政策以及各发展重点和计划紧密结合，将优先考虑最弱势群体，帮助他们继续从事农业生产，获得食品和Cash+模型农业投入，并增加其获得社会保护的机会。计划将通过绿色基础设施建设和生态系统恢复，促进包容性的2019新冠病毒病经济复苏，为最脆弱的人群提供劳动力、收入机会和生态系统服务。2019新冠病毒病给自然资源经济复苏的可持续管理以及生态系统恢复造成了不良影响，进一步揭示了小农户在区域现有农业粮食体系中的脆弱性，强调了继续支持小农户进入市场和参与价值链的必要性。大流行也突出了区域面临的多重极高风险（气候变化、食物链危机和健康）。因此，计划将侧重于加强机构和社区的风险管理能力，以促进主动性降低风险，更好的管理农业和依赖性生计的复原力建设。粮农组织目前正在铺开数据收集和分析，不断为情景规划和行动计划提供信息，以防止和应对新出现的严重粮食不安全重灾区，并确保小农户能够从2019新冠病毒病大流行中复原。

在**拉丁美洲和加勒比**，重点国家包括玻利维亚多民族国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、秘鲁和小岛屿发展中国家。在**近东和北非**，计划工作重点放在阿尔及利亚、埃及、伊拉克、黎巴嫩、毛里塔尼亚、阿曼、巴勒斯坦、苏丹、突尼斯和也门。在**亚洲和太平洋**，将在阿富汗、孟加拉国、柬埔寨、朝鲜民主主义人民共和国、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、东帝汶和太平洋小岛屿发展中国家开展工作。

## 联系人

Dominique Burgeon  
紧急行动及抵御能力司司长  
OER-Director@fao.org

Alexander Jones  
资源筹集和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

