



# 理事会

## 第一六八届会议

2021 年 11 月 29 日-12 月 3 日

### 联合国粮农组织 2019 冠状病毒病疫情应对措施： 建设促转型

#### 内容提要

2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情正进入一个新阶段，事实证明集体努力和多边合作使农业粮食体系和贸易保持开放和流动。2020 年，疫情及其相关遏制措施对农业和食品贸易产生了显著但短期的影响，导致全球饥饿人数出现数十年来最大的单年增长：与 2019 年相比，2020 年的全球饥饿人数增加了 1.61 亿人。

尽管存在种种担忧，但事实证明，农业粮食市场和贸易韧性十足，农业成为一个强劲的经济部门。疫情期间国际农产品市场和贸易保持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。人均收入减少的国家数量达到近年来的最高水平，导致不平等加剧，尤其是在农村地区。

自疫情暴发以来，粮农组织一直在加紧围绕《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》开展工作，并筹集财政和技术支持，以惠及众多农村人口并重新启动经济活动。这些努力包括：使用数据和数字技术以及创新来帮助小农，将社会保护与农村生计联系起来，实现妇女赋权，提供人道主义援助，努力扩大投资以更好地从疫情中恢复，落实“同一个健康”方针，等等。

粮农组织与二十国集团轮值主席国意大利政府密切合作，促进各方认识农业粮食部门能够带来的独特机会，以实现广泛的成果和影响，减少饥饿、贫困和不平等。这一合作成效显著，二十国集团外交和发展部长联席会议将粮食安全置于议程的核心位置，会议通过的《马泰拉宣言》提出建立“粮食联盟”，在粮农组织目前已建立的其他机制外，成为又一个用于落实 COVID-19 疫情应对和恢复措施的灵活协调机制。

**建议计划和财政委员会联席会议以及理事会采取的行动**

提请计划和财政委员会联席会议以及理事会关注取得的进展并酌情给予指导。

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  
电话：+39 06570 50869  
电子邮箱：Maximo.Torero@fao.org

## I. 背景

### A. 粮食安全和营养以及粮食市场状况评估

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 年的饥饿人数多 1.61 亿。基于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。

2. 《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。

3. 2020 年，人均收入减少的国家比近年来的任何时候都多。例如，国际货币基金组织估计疫情使发达经济体的人均收入在 2020-22 年期间每年减少 2.8%，而相对于疫情前的趋势，新兴市场和发展中经济体（不包括中国）的人均收入损失为 6.3%。这个差距再次反映了不平等状况在加剧。

4. 尽管最初人们对抵御冲击的能力以及继续正常运作和满足不断增长的需求的能力存在各种关切和担忧，但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劲的经济部门。疫情期间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。

5. 粮农组织的最新数据<sup>1</sup>继续表明，对于基本食物而言，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），主要是因为预计粗粮和大米的产量会增加。相比之下，预计全球小麦产量将比 2020 年下降 0.7%。

6. 预测世界谷物消费量也将比 2020-21 年度的水平增加 1.4%（4010 万吨），并将在 2021/2022 年度达到 28.09 亿吨，创历史新高。到 2022 年末时，世界谷物库存量预计为 8.09 亿吨，比期初水平下降 0.9%。根据这些数字可得出，2021-22 年度世界谷物库存量与利用量之比将为 28.1%，比 2020-21 年度略有下降，但从历

---

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

史角度来看仍然是一个合适的水平。预计 2021-22 年度世界谷物贸易量为 4.66 亿吨，比 2020-21 年度的创纪录水平下降 1.3%，其中预计小麦和粗粮贸易的下降幅度将超过全球大米贸易的增长幅度。

7. 在国际食糖、小麦、植物油价格大幅上涨的带动下，8 月份全球粮食商品价格<sup>2</sup>在连续两个月下跌后迅速反弹。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%）。

8. 关于中期形势，最新预测<sup>3</sup>突显出，到 2030 年，全球对农产品的需求预计将以每年 1.2% 的速度增长，远低于过去十年的增长率（每年 2.2%）。预计的增长主要是源自低收入国家的人口增长和中等收入国家人均收入的提高。

9. 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%，主要是在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，单产提高将占作物产量增长的大部分，而全球畜牧生产的增长将基于生产率增长和畜群扩张。

10. 大多数农产品的贸易将继续扩大，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。

11. 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。

## II. 粮农组织《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》

12. 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%。用于发展项目和紧急情况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](#)。

<sup>3</sup> 本文件中提出的预测是对 2021 年 7 月发布的《经合组织—粮农组织 2021-2030 年农业展望》的更新。

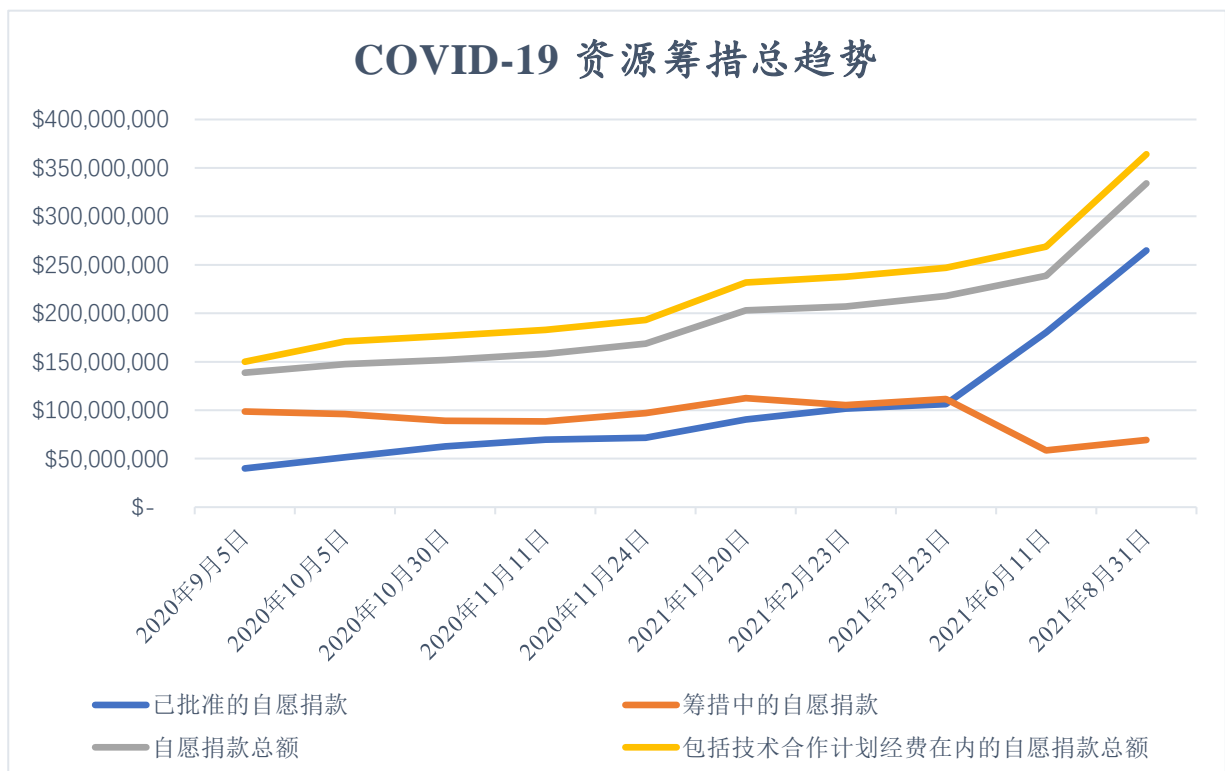
13. 《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》还使合作伙伴能够利用本组织的召集力、实时数据、预警系统和技术专长，在最需要的时间和地点提供支持。

14. 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复苏前景迈进，重点是中长期干预措施。

15. 世界银行、加拿大、日本、欧盟和联合国人道主义事务协调厅是目前投资于粮农组织《2019 冠状病毒病综合应对和全面恢复计划》的主要资源伙伴。它们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%。

16. 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%分配给了具有全球影响力的项目。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。

17. 该计划也面临着重大挑战。事实上，虽然总体趋势是向复苏前景转变，但在早期紧急干预的背景下，相较于人们最初对人道主义相关项目的资助兴趣，对与发展相关的长期干预项目的资助兴趣较低。此外，目前每个资源合作伙伴主要通过指定用途和针对特定国家的活动将捐款单独转到应对计划，而不是利用非指定用途的集中供资机制，例如灵活多伙伴机制。



18. 七个工作领域的主要活动重点逐一介绍如下：

**a) 《全球人道主义应对计划》：在粮食危机背景下应对 COVID-19 的影响并保障生计**

19. 由于 COVID-19 的影响与先前存在的冲击和压力相结合，粮农组织在 2021 年大幅调整了其人道主义计划，并以综合方式应对人道主义需求。为此，粮农组织与其他主要利益相关者协调，将全球人道主义应对措施纳入了正在进行的《人道主义应对计划》的活动。

20. 粮农组织本着“以人为本”的精神，调整和重新规划了现有资源，以惠及近 2400 万受 COVID-19 影响威胁的严重粮食不安全人口。例如，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。除了常规活动外，粮农组织还重新设计了其计划，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。粮农组织和日本政府已向孟加拉国受疫情影响的非常贫困和易受灾害影响的社区提供了紧急援助。紧急援助包括分发农业机械以降低种植成本，以及提供食品卫生和安全方面的培训，这些举措提高了农业生产力，同时保障关键农业工人免受 COVID-19 病毒感染，从而有助于更广泛的国家粮食安全。

21. 粮农组织继续致力于数据收集和分析，这对于为制定紧急响应行动提供信息并对其加以调整仍然至关重要。2020 年 7 月至 2021 年 7 月，粮农组织在 29 个遭遇粮食危机的国家进行了调查和需求评估，以改进与 COVID-19 应对措施相关的计划并解决最弱势群体的需求。已进行专门评估的国家包括：阿富汗、中非共和国、哥伦比亚、刚果民主共和国、利比里亚、马里、尼日尔、塞拉利昂、索马里、也门和津巴布韦。

22. 为降低病毒传播风险并挽救生命，粮农组织与一系列合作伙伴合作，支持在粮食工人中开展一系列提高认识和宣传活动。在美国国际开发署资助的全球项目下，粮农组织与各国不同利益相关者（包括妇女团体、Dimitra 俱乐部、社区广播电台、农民田间学校和政府服务机构）合作，就保障粮食供应链安全的最佳做法制定了适合具体情况的宣传资料。在巴基斯坦，粮农组织与合作伙伴一道，向受封锁措施直接影响的最弱势和粮食不安全人群提供实物的和远程宣传信息，并提供了远程通信技术。这包括利用农民田间学校平台通过定期远程和实地培训课程传播有关病毒预防和 COVID-19 减缓做法的重要信息。特别是，这些课程使巴基斯坦的女性养家糊口者能够在远离病毒的同时掌握新的农业创收活动。此外，粮农组织还组织了一系列关于风险沟通和社区参与的网络研讨会，以便在粮食供

应链中开展 COVID-19 预防工作。这些努力包括解决 COVID-19 疫情在巴基斯坦的性别影响，以及使用无线电广播来保障哥伦比亚的农村生计。

**b) 完善数据，提升决策水平：确保高质量的数据和分析，为农业粮食体系和零饥饿提供有效的政策支持**

23. 粮农组织在这一工作领域下确定的下列四项关键成果中整合了全球、区域和国家各级行动的实施：(1) 快速评估 COVID-19 对粮食不安全的影响；(2) 提供用于监测 COVID-19 影响的创新数据源；(3) 调整农业数据收集方法；(4) 对疫情后恢复的循证政策支持。

24. 关于粮食安全评估，已根据粮食不安全体验分级表在 20 个国家<sup>4</sup>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。《世界粮食安全和营养状况》<sup>5</sup> 报告于 2021 年 7 月发布，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，粮农组织正在全球 25 个小岛屿发展中国家/最不发达国家组织一次新的数据收集，目的是评估国家和国家以下各级在粮食不安全方面的最新变化。

25. 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，作为一个自动的互动平台，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 对粮食链的影响。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。正在制定一套关于银行业波动性的新指标，以便将 COVID-19 的影响与金融维度联系起来。此外，数据实验室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，以支持“手拉手”倡议。

26. 关于调整农业数据收集方法，在实施农业综合调查项目的国家实施了一项调整数据收集的计划。在某些情况下，这导致实地活动暂时推迟（柬埔寨、厄瓜多尔、尼泊尔、乌干达）或调查轮次合并（亚美尼亚、乌干达）。一些国家（即哥斯达黎加、格鲁吉亚）转而使用简化的问卷进行电话采访。随着计划的实施，

---

<sup>4</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、津巴布韦。

<sup>5</sup> 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织，2021。《2021 年世界粮食安全和营养状况》。

转变粮食体系，以确保所有人的粮食安全、更好营养和负担得起的健康膳食。罗马，粮农组织。  
[HTTPS://DOI.ORG/10.4060/CB4474EN](https://doi.org/10.4060/cb4474en)

在现有问卷中还纳入了特定的 COVID-19 影响相关部分，其他部分也作了简化（柬埔寨、塞内加尔、乌干达）。所有国家都采取了具体措施来保障调查员和受访者的安全工作条件。

27. 关于对疫情后恢复的政策支持，创造了三项产出：(i) 对各行业进行排名，其中农业投资在促进经济增长和农村减贫方面的回报最高；(ii) 制作了排名靠前的行业分布图，有助于确定投资潜力最大的地区；(iii) 编制了具体的投资路线图。产出(i)已交付墨西哥和尼加拉瓜政府，并将于秋季交付厄瓜多尔、巴拉圭和乌干达政府。产出(iii)将在今年最后三个月准备好，但要在 2022 年完全交付。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不同政策措施可能对农业价值链产生的激励/抑制影响。该指标针对 30 个低收入和中等收入国家。目前正在对一份一览表进行试点测试，以期在年底前推出。

**c) 促进经济包容与社会保障，减少贫困：采取面向穷人的 COVID-19 应对措施，以实现疫情后包容性经济复苏**

28. 粮农组织支持扩大社会保护，以更好地惠及和服务于服务不足的群体，从而继续应对疫情的不利影响，并促进疫情后包容性经济复苏；确保小规模生产者的土地使用权并加强对其的可持续经济包容性；保护食物权和农村就业权；加强农村妇女的经济赋权；建立关于 COVID-19 对农村弱势群体的生计影响的证据。

29. 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式工人、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。粮农组织通过科特迪瓦的合作社改善了农村非正式工人获得社会保护的机会；改善了巴西、黎巴嫩和塞内加尔的渔民和水产养殖工人，肯尼亚和索马里的农牧民，以及亚洲及太平洋依赖自然资源的社区的社会保护覆盖面；并审查了针对索马里脆弱的农业分部门实施的政府主导的生计保险计划模式。

30. 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，减轻了疫情的性别影响。在尼日尔，Dimitra 俱乐部继续促进社区参与，并作为萨赫勒地区应对 COVID-19 挑战、冲突和气候变化的实地活动的切入点。在肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、尼日尔、卢旺达、塔吉克斯坦、乌干达和乌兹别克斯坦，粮农组织与国际粮食政策研究所和中亚大学合作研究 COVID-19 对农村妇女的影响。在尼泊尔农村，粮农组织分析了 COVID-19 对性别赋权结果和人口流动的影响。



31. 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。为支持食物权，粮农组织与来自非洲、拉丁美洲和加勒比区域的议员组织了一系列虚拟对话，以支持他们在各自国家应对 COVID-19 危机中的作用，特别强调经济包容性、体面就业和食物权。

32. 为保护疫情期间面临特别威胁的小规模生产者的土地使用权，粮农组织支持波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、摩尔多瓦、菲律宾、塞尔维亚和越南评估 COVID-19 疫情对土地管理和地籍当局的服务提供的影响。

33. 灵活多伙伴机制资助了拉丁美洲以及南非和东非的项目，项目累计预算为 195 万美元，用以提高生计抵御力、COVID-19 的应对和恢复，提供多部门方法来解决疫情后的农村贫困问题，并纳入社会保护、领土发展和生计干预措施，以支持包容性农村转型、粮食安全和生产性农业投资。粮农组织筹集了 1200 万美元，通过将孟加拉国、老挝人民民主共和国、马拉维、巴基斯坦、菲律宾和越南的社会保护系统与预测、预期行动和早期应对联系起来，加强社会保护系统对冲击的准备和应对能力。

#### **d) 完善贸易与食品安全标准：在 COVID-19 期间及以后促进和加速粮食和农产品贸易**

34. 在这一重点领域，粮农组织继续开展监测和分析工作，并编制和传播信息和报告，作为全球公共产品。除了市场报告外，信息还包括国家政策动态和措施，以提高透明度并为各国政府和国际、国家两级的行为方提供及时和客观的分析及评估，以支持知情决策以及包容性市场和贸易战略及政策的设计。

35. 此外，粮农组织还加强了分析工作，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。此外，作为粮农组织常规工作的一部分，继续在食品安全、渔业、粮食损失和浪费，以及贸易与粮食安全之间的联系及国际贸易协定中的农业等领域开展在线培训活动。

36. 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；基于在非洲开展的国家一级评估，编制一份综合报告，目前处于出版流程的最后阶段；以及在中美洲开展关于贸易、粮食安全和国际贸易协定的培训活动，等等。此外，启动了非洲联盟促进非洲内部农产品和服务贸易的框架，以支持实施非洲大陆自由贸易区，并与非盟秘书处合作在非洲大陆开展了宣传活动。

37. 与权力下放办事处密切合作，继续在所有区域实施若干与贸易有关的技术合作项目。除了为理事会第一六六届会议编写的报告（文件 CL/166/5）中包含的信息之外，还实施了以下项目：数字化和创新以提高农业企业部门的竞争力和可持续性（特立尼达和多巴哥）；制定有关合作社的政策并研究欧盟-亚美尼亚全面加强伙伴关系协议，以减轻 COVID-19 的影响（亚美尼亚）；开展一项关于 COVID-19 对粮食安全和粮食供应链影响的研究（伊拉克）；疫情后经济复苏以及在重点地区（中美洲）发展可持续和包容性的市场。值得一提的是，还有一些新项目正在等待最终确定和批准。将继续与区域办事处协商，以根据需求和评估结果确定其他项目。

#### **e) 提升小农恢复能力：保护最弱势群体、促进经济复苏和提高风险管理能力**

38. “提升小农恢复能力”这一重点领域特别关注因最弱势而面临风险的群体的生计，包括妇女、流离失所者和土著人民。粮农组织致力于在阿富汗、尼日尔、尼日利亚东北部、也门和委内瑞拉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。在这些国家，除了确保人们获得粮食的紧急援助外，粮农组织还通过支持粮食多样化和创收活动来促进转型复苏，从而支持抵御力建设。特别是，由于需要可靠和及时的粮食安全和营养信息为国家和省一级的决策提供信息，粮农组织和也门政府在欧盟的支持下，扩大了也门粮食安全和营养信息系统的地理覆盖范围，以加强粮食安全和营养信息及预警系统。

39. 粮农组织协调了各种技术专长和经验，通过联合提供技术援助来支持社区、国家和区域增强在 COVID-19 和各种冲击下的生计抵御能力。在国家、区域和全球层面实施了循证抵御力计划。为减轻 COVID-19 疫情对生计的社会经济影响，粮农组织对弱势家庭，例如妇女、流离失所者、返乡者、寄宿家庭、营养不良者、残疾人和土著人民（危地马拉、刚果民主共和国）等，实施了联合技术援助（现金干预、农业良好做法培训）。粮农组织正与世界粮食计划署（粮食署）合作，在莱索托实施一个联合项目，以应对 COVID-19 和反复干旱的影响。除了现金和农业干预措施外，还提供了关于返乡者保护的培训。

40. 粮农组织推动国家和区域机构在为提高抵御力而进行的能力建设和机构建设的支柱下加强风险治理。在加勒比区域（圣文森特和格林纳丁斯），粮农组织通过制定和实施战略框架来解决政策差距并提高抵御力的部门专业知识，从而创造有利环境，并提高国家政府在面临威胁和危机时的应急准备和应对能力。在亚洲（孟加拉国），粮农组织的工作与政府的应急准备和应对计划呼吁采取紧急行动密切相关，通过改进病例发现、接触者追踪和管理来保障人们的生命，并确保粮食供应链的行为方没有病毒传播的风险。在区域层面，粮农组织结合应急响应

和动物卫生方面的技术专长，支持东南亚国家联盟（东盟）进行机构能力建设，以防止传染病发展成为全球性的突发卫生事件。

41. 在拉丁美洲和加勒比区域（玻利维亚、洪都拉斯、尼加拉瓜、秘鲁），粮农组织从性别平等、包容性和环境可持续性的角度制定了项目，并在总体赠款层面制定了统一的结果框架和指标。对监测、评价、问责和学习的技术支持已扩大到粮农组织 COVID-19 总体计划下的另外 5 个项目（刚果民主共和国、埃塞俄比亚、南苏丹和苏丹），以实现持续有效的进展/结果监测和支持粮农组织对问责制和组织学习的承诺。

42. 最后，粮农组织决定为农业粮食体系制定一系列抵御力指标，并制定了一个共同的抵御力框架，以具体分析抵御力的如下要素：(i) 抵御的对象（冲击和压力），(ii) 抵御的主体（农业粮食体系的利益相关者），以及(iii) 抵御的目的（改善粮食安全和营养并改善生计）。抵御力即意味着能力建设，相关工作建立在联合国抵御力框架的基础上，该框架确定了五种抵御能力：预防、预测、吸收、适应和转变。所有这些能力都在各个层面进行分析：国家、地方、粮食供应链以及包括公司、生产者和家庭在内的行为方，以确定和优先考虑用于建设农业粮食体系抵御力的政策和投资。其结果将在《2021 年粮食和农业状况》发布仪式上公布。

#### **f) 防止出现新的人畜共患大流行：加强和扩展“同一个健康”方针，以避免动物源性疫病大流行**

43. 动物源性疫病大流行现已被充分纳入粮农组织《2022-31 年战略框架》，作为“同一个健康”重点计划领域的一个关键组成部分。粮农组织开发了一个多边供资机制来汇集资源和吸引伙伴关系，以灵活支持全球、区域和国家层面的关键活动，澳大利亚已经表示有兴趣。粮农组织的“同一个健康”重点计划领域设想与合作伙伴密切合作，特别是作为三方（与世界卫生组织和世界动物卫生组织一起）以及联合国环境规划署（环境署）合作的一部分内容。此外，七国集团也对此加强了政治承诺，并且二十国集团也正在审议中。为了支持“同一个健康”重点计划领域的概念化和实施，粮农组织于 2021 年 7 月成立了一个跨学科的“同一个健康”技术工作组，以协同整个组织的努力。

44. 粮农组织预警系统与三方合作，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”方法。“同一个健康”高级别专家小组（[OHHLEP](#)）于 2021 年 5 月启动，旨在提供基于证据的科学和政策建议，以应对“同一个健康”挑战；粮农组织参加定期会议并酌情提供技术投入。

45. 粮农组织继续参加世界动物卫生组织和世卫组织关于动物—人类相互作用的 SARS-CoV-2 专家组，就下列事项向各成员国提供风险评估、建议和指导：动物和动物产品的安全贸易、动物体内 SARS-CoV-2 的检测、病毒进化，以及研究 SARS-CoV-2 的起源或确定新动物宿主。2021 年 7 月发布了一份关于 COVID-19 的政策简报—[“COVID-19 对兽医服务提供和动物疫病报告的影响”](#)，评估了疫情对国家动物卫生部门能力的影响。两份粮农组织关于动物 SARS-CoV-2 调查的指导文件将于 2021 年 9 月发布，以支持动物源性大流行项目的实地实施；现在有 20 个项目在动物源性大流行项目下建立了积极联系，范围涵盖非洲、亚洲和太平洋、近东和北非，以及一个全球项目。

46. 在区域和国家规划方面，跨界动物疫病应急中心继续在 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。

47. 粮农组织积极参与七国集团和二十国集团就“同一个健康”发起的各种倡议，其中包括：(i) 七国集团支持的“同一个健康”信息范围界定研究；(ii) “同一个健康”全球基金；(iii) 二十国集团有关“同一个健康”的“三方+”行动呼吁；(iv) 为 2021 年 5 月 21 日全球卫生峰会及相关[“罗马宣言”](#)、2021 年 9 月 5-6 日卫生部长会议以及 2021 年 9 月 29-30 日财长和卫生部长联席会议的规划提供投入。粮农组织作为现任三方主席，正在协调制定“同一个健康”全球行动计划，并制定集体行动和联盟建设的共同愿景，以便在疫情后更好地重建，同时降低今后暴发疫病大流行的风险。

#### **g) 开启农业粮食体系转型：在应对和恢复期间“以建设推动转型”**

48. 该重点领域下的活动已从侧重于减轻 COVID-19 对农业粮食体系行为方的中期影响，转变为采取更坚决的方法来更好地重建。各项举措还继续侧重于加强公共和私营部门机构的长期机构实力，特别是通过定期的数据流、分析报告和技术研究为国家政策和战略提供信息，这些数据和分析研究已通过区域和国家公报、网络培训会议和系列会议进行传播。该计划的实地计划交付的核心还有加强机构能力和直接建设价值链行为方的能力，以更好地重建。

49. 与国际和区域组织以及联合国姐妹机构的合作继续发挥核心作用，以支持各国为更好重建采取的举措，例如，举行了一系列网络会议，作为驻扎在拉丁美洲区域的 11 个国际组织之间协议的一部分。这项工作更好地协调了行动，为各国政府和农业粮食体系利益相关者提供量身定制的支持。

50. 对所有区域来说，在后疫情时期减少粮食损失和浪费仍然十分重要，粮农组织在拉丁美洲区域继续为#SinDesperdicio 平台提供咨询支持，该平台围绕技术创新汇聚了众多企业和咨询伙伴<sup>6</sup>。

51. 包括粮农组织在内的中美洲一体化体系<sup>7</sup>以促进区域内贸易为目标，举办了三场虚拟商业配对活动，有 1550 家公司参与，旨在产生价值 5060 万美元的区域贸易，用于更好重建。

52. 在非洲，对实地计划的支持得到了一系列捐助者的大力支持，包括灵活多伙伴机制在 COVID-19 应对和恢复方面的粮食体系转型援助。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。粮农组织将在即将举行的关于“恢复和建设有韧性的粮食体系的途径”的 2021 年农业绿色革命论坛期间召开的一场关于 COVID-19 疫情对农业、粮食安全和营养的影响的会外活动中，在高级别决策者之间讨论从这些举措和各种评估中获得的经验教训。

53. 在太平洋区域的一个优先事项是，建立通常依赖澳大利亚和新西兰食品进口和旅游业的价值链行为方的抵御力，所采取的行动已经对性别问题给予强烈关注，使行为方能够确定整个农业粮食体系的多样化活动。同样，在亚洲其他地区（如巴基斯坦），粮农组织继续为农民营销协会提供长期支持，以加强在疫情后恢复时期采取的环境和包容性商业模式。

54. 总体而言，在后疫情时期为更好重建农业粮食体系采取的行动，在新《战略框架》中的所有重点行动领域都发挥着核心作用，尤其是如下领域：实现可持续的城市粮食体系（更好生活之三）；包容性农村转型（更好生活之二）、扩大投资（更好生活之七）、减少粮食损失和浪费（更好营养之四）。

### III. 粮食联盟

55. 粮食联盟于 2020 年 11 月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的机制，以筹集政治、财政和技术援助来应对 COVID-19 疫情带来的挑战并促进恢复。

56. 二十国集团外交部长和发展部长与联合国机构于 2021 年 6 月签署的《二十国集团马泰拉宣言》中载列了由各成员国认可的一段，其中建议粮食联盟作为发挥政治领导作用的灵活协调机制。《马泰拉宣言》进一步鼓励合作伙伴和利益相

---

<sup>6</sup> 美洲开发银行、陶氏、雀巢、可口可乐、宾堡集团、OXXO、IBM、Fundación Femsa；咨询伙伴是粮农组织、世界资源研究所、全球粮食银行网络、消费品论坛。

<sup>7</sup> 中美洲农业委员会、中美洲经济一体化秘书处、美洲农业合作研究所和粮农组织

关者与该联盟合作或加入该联盟，其目标是建立一个全球联盟，以激发应对 COVID-19 的协调行动，侧重已确定的专题优先事项。

57. 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，并围绕如下的重点工作领域建立各国以及与非国家行为者之间的战略联盟：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。

58. 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，以便针对当地需求提供政治、财政和技术支持。所考虑的提案应符合多边主义、多利益相关者、国家负责和围绕专题重点的最低要求。

59. 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家的联盟。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，使其能参与进来并倡导所有利益相关者更积极地参与，为应对具体的当地需求共同提供政治、财政和技术支持。

#### IV. 主要经验教训和相关政策行动

60. 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。

61. 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 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、青年和土著居民。应强调妇女是农业粮食体系中受疫情打击最严重的群体。

62. 事实证明**数字技术**具有重要作用，应促进宽带的普遍接入。

63. 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**。

64. 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**。