

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

第一七一届会议

2022 年 12 月 5-9 日，罗马

联合国粮农组织全球粮食危机工作最新情况

内容提要

本文件在 CL 170/6 号文件和 CL 170/7 号文件的基础上，介绍全球粮食安全形势及相关风险最新情况，并概要介绍联合国粮农组织为应对作为当前热门话题的粮食安全挑战而开展的工作。

文件突出指出，冲突及地缘政治紧张局势、更频繁的极端气候事件、经济放缓及衰退（包括 2019 冠状病毒病引起的经济放缓及衰退）以及不断加剧的不平等问题都是导致世界上饥饿和营养不良问题的关键因素。

粮农组织作为有关市场、粮食安全和营养的中立、及时信息的提供方以及全球粮食安全治理领域可靠的伙伴方，通过制定有针对性的政策建议和实施具体的应急和人道主义措施，一直在粮食和农业相关领域应对全球粮食危机方面发挥着关键作用。

粮农组织为应对全球粮食危机而开展的工作远不止本报告中简要介绍的特定干预措施。粮农组织的工作重点是为向更高效、更包容、更具韧性和更可持续的农业粮食体系转型提供支持，不让任何人掉队，这意味着要将短期和长期措施相结合，在应对当前危机的过程中充分利用粮农组织《战略框架》所能发挥的作用。

建议理事会采取的行动

提请理事会注意相关信息，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
电子邮箱：Maximo.Torero@fao.org

I. 引言

1. 2021 年，全球经济从 2020 年因冠状病毒病（COVID-19）疫情导致的紧缩中初步复苏，2022 年受一系列叠加外部危机影响，一直不断下滑，这些危机包括 COVID-19 疫情的持续影响、乌克兰战争对全球的影响、飞涨的粮食价格以及多数区域正在经历的全面通胀和日益紧张的财务状况。本文件将在详细介绍乌克兰战争对全球粮食安全的影响以及粮农组织的 COVID-19 疫情应对措施的 CL170/6 号文件和 CL170/7 号文件基础上，介绍全球粮食安全形势及相关风险最新情况，并概要介绍联合国粮农组织为应对作为当前热门话题的粮食安全挑战而开展的工作。

II. 全球粮食危机形势和风险

A. 全球粮食安全形势

2. 2022 年 7 月发布的《世界粮食安全和营养状况》报告最新版估计，2021 年全球受长期饥饿影响的人数升至 8.28 亿，与疫情暴发之初相比增加 1.5 亿，与 2020 年相比增加 0.46 亿。食物不足发生率自 2015 年以来保持相对稳定后，于 2020 年从 8.0% 快速升至 9.3%，并于 2021 年相对缓慢地升至 9.8%。

3. 此外，报告显示，2021 年世界上约 23 亿人（29.3%）处于中度或重度粮食不安全状态，与疫情暴发前相比增加了 3.5 亿，且世界人口中有 11.7% 面临重度粮食不安全。最后，报告还估计，全球约 31 亿人 2020 年无力负担健康膳食的成本，与 2019 年相比增加了 1.12 亿。

4. 根据 2022 年 9 月出版的两份报告《2022 年全球粮食危机报告年中最新情况》和《饥饿热点》，重度突发粮食不安全仍在继续不断升级。预计 53 个国家和领土有多达 2.22 亿人面临重度突发粮食不安全（IPC/CH 阶段 3 或以上或同等水平），需要获得紧急援助。其中 37 个国家约 4500 万人预计将面临极度食物不足，面临死亡风险，或已经处于饥饿致死的境地（IPC/CH 阶段 4 及以上）。警示级别最高、需要紧急关注的国家有阿富汗、埃塞俄比亚、尼日利亚、索马里、南苏丹和也门，因为这些国家全都有部分人口已经面临或预计面临饥饿致死以及情况恶化的相关风险。¹

B. 导致全球危机的因素

5. 冲突及地缘政治紧张局势、更频繁的极端气候事件、经济放缓及衰退（特别是 2019 冠状病毒病引起的经济放缓及衰退）以及不断加剧的不平等问题都是导

¹ 此处列出的尼日利亚在当前分析和预测分析中都不属于阶段 5，但由于其粮食不安全状况已经处于临界状态（紧急状态，IPC 阶段 4）且存在各种促使情况恶化的严重因素，可能会面临情况恶化的风险。

致世界上饥饿和营养不良问题的主要因素。这些因素往往相互叠加，继续对人们能够获取的食物数量和质量构成挑战，同时对那些在努力减轻这些因素所造成后果的多个国家政府而言，这些因素使得他们的财政状况变得更加困难。

6. 在此背景下，涉及农产品市场两大主要行动方的乌克兰战争预计将对全球粮食安全发展轨迹造成影响。俄罗斯和乌克兰都是农产品净出口国，在全球粮食和肥料市场供给方面发挥着主导作用，而这两个市场中可供出口的商品又往往高度集中。战争已经通过贸易、生产、价格和能源等渠道，对世界食用农产品市场产生了影响，给全球粮食安全和营养形势蒙上了一层阴影。

C. 全球粮食安全风险

不断上涨的粮食价格对粮食获取构成严重风险

7. 自 2020 年 5 月以来，全世界多数粮食的价格一直在持续上涨。粮农组织的粮食价格指数（FFPI）2022 年 3 月达到了历史最高点，比一年前上升 34%。此后该指数开始下降，到 2022 年 9 月已连续六个月呈下降趋势。虽然与 3 月的峰值相比已下降 14.6%，但该指数仍比一年前已经上涨后的水平高 5.5%。

8. 国际粮食价格变化背后的推动因素十分复杂，因为除了市场本身的基本因素外，价格还能反映食品市场以外的其他因素或参数。事实上，导致世界粮食价格上涨的因素很多，其中包括主要供应国天气条件不利、生产和运输成本上升、疫情导致供应链受阻、主要出口国实施出口限制的不确定性以及全球对食品和饲料的需求强劲等。

9. 飞涨的国际粮食价格是导致进口支持上升的主要因素。预计全世界粮食进口支持将于 2022 年达到新的历史高点，总额超过 1.9 万亿美元，与去年的创纪录水平相比，增加 1810 亿美元，升幅 10.3%。预计 2022 年全球粮食进口支持增加的主要原因是价格效应，其中 1570 亿美元为国际价格上涨所致。

10. 为平稳市场和为乌克兰粮食及其他食品出口提供便利，2022 年 7 月 22 日各方就“黑海粮食倡议”达成并签署协议。截至 2022 年 10 月 20 日，约 800 万吨粮食及其他食品已从乌克兰各港口出口，其中 23% 运往低收入和中等偏下收入国家，25% 运往中等偏上收入国家，52% 运往高收入国家。就商品构成而言，玉米占比 42%，小麦 30%，向日葵产品 14%，其余为其他产品。²该倡议将在协议签署日期后 120 天续签。

² 更多信息请参阅“倡议”网页：<https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative>

飞涨的肥料和其他投入物价格对粮食可供性构成风险

11. 虽然世界正面临粮食获取问题，但从全球范围看，仍有足够粮食让世界上每个人都能吃饱肚子。然而，令人担忧的是肥料供应短缺和价格过高对未来几个种植季的影响。世界肥料价格自 2021 年末以来已大幅上涨，背后的原因是能源和天然气价格上涨、COVID-19 疫情以及一些主要出口国实施的贸易限制政策。

12. 氮肥价格上涨最为显著，尿素价格 2020 年以来几乎上涨了四倍。磷肥价格也大幅上涨，而钾肥价格直到 2022 年初受到的影响都一直较小。2022 年 9 月，氮肥价格由于对作为原料的天然气依赖性较强，出现进一步上涨，而其他肥料则由于季节性需求下降而出现小幅回落。

13. 随着肥料和其他能源密集型产品的价格由于乌克兰战争的影响而不断上涨，整体生产成本也在大幅上升。这种情况给利润下降、收入受挤压的农民带来了更多负担，也让人们对农民减少肥料和其他投入物的使用量而导致 2023 年产量下降表示担忧。这可能会导致出现粮食可供性方面的问题，使当前的粮食获取危机雪上加霜。

经济增速放缓和高通胀构成更多风险

14. 2022 年 10 月，国际货币基金组织在其《世界经济展望》中强调，全球经济活动正在经历大面积、比预想中更强烈的增速放缓，同时通胀率为几十年最高。全球增长率预计将从原先预测的 2021 年的 6.0% 放慢至 2022 年的 3.2%，再到 2023 年的 2.7%。这将是 2001 年以来除 2008 年全球金融危机和 COVID-19 疫情最严重时期外最低的增长率。全球通胀率预计将从 2021 年的 4.7% 升至 2022 年的 8.8%，但将在 2023 年降至 6.5%，2024 年进一步降至 4.1%。³

15. 冲突对乌克兰和俄罗斯经济造成的负面影响正在通过商品市场、贸易和金融渠道，对全世界产生溢出效应。世界上多个地区的经济增速放缓正对食品需求造成影响，尤其是低收入和中等偏下收入国家，给粮食安全和营养带来负面后果。国内生产总值增速放缓还可能会减少用于发展和人道主义援助的资金供应量，主要是在全球军费支出不断增加的情况下。

³ 国际货币基金组织。2022。《世界经济展望：应对生活成本危机》。华盛顿特区。十月。参见：<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>

III. 粮农组织的应对措施

16. 本节列出粮农组织在关键职能领域为应对作为热点问题的粮食安全相关挑战而采取的措施，侧重于提供及时信息、确立全球粮食安全治理、加快紧急情况和人道主义应对行动、就关键政策领域提出各项建议。

提供中立、及时、最新的信息

17. **利用信息提高食品市场透明度，为政策应对措施提供依据。**粮农组织通过定期开展市场情报和预警相关活动，及时提供有关市场最新动向和展望的客观数据和信息。这些活动包括通过每月度的“粮农组织粮食价格指数”和“粮食价格监测和分析（FPMA）通告”定期发布有关粮食价格的报告、出版《农产品市场信息系统市场监测报告》、汇总小麦、玉米、大米和大豆的主要市场动向、出版《粮食展望》、提交食品市场全面评估、《作物展望》和《粮食形势》报告、通过全球粮食和农业信息及预警系统（GIEWS）对各地区粮食形势和粮食安全情况开展分析。此外，乌克兰战争爆发后，粮农组织已提供一系列简报和信息说明，其中包括评估对全球食用农产品市场和粮食安全状况的影响。所有材料均已上传粮农组织有关乌克兰危机应对工作的专门网页，向公众开放。

18. **通过伙伴关系加强粮食安全相关信息、评估和分析工作。**粮农组织（与欧盟和世界粮食计划署一起）作为“全球粮食危机应对网络”的共同牵头方，发布了今年的《粮食危机全球报告》（2022年5月）以及该报告的年中最新情况报告（2022年9月），还发布了两期《饥饿热点》报告、两期《监测冲突情况下面临粮食危机国家的粮食危机》报告⁴以及一些非正式简报，为联合国安理会的讨论和行动提供支持。粮农组织的“紧急情况相关数据（DIEM）”中心在继续收集30个面临粮食危机的国家的一手数据，就脆弱环境下农业生计和粮食不安全状况定期提供最新、方便查询的信息，推动采取减缓和应对行动。

19. 通过“**粮食安全阶段综合分类（IPC）**”这一为加强粮食安全和营养相关分析和决策工作而提出的创新性多方举措，粮农组织为确定各国的急性和慢性粮食不安全严重性和规模以及急性营养不良状况做出了自己的贡献。在国际公认的科学标准协议的基础上，粮农组织已与各国政府、联合国各机构、非政府组织、民间社会和其他相关方合作，开展评估工作。评估结果为应急行动和中长期政策和规划工作提供依据。“粮食安全阶段综合分类”和西非和萨赫勒地区与之相等同的“协调框架”（CH）目前已涵盖47个国家，目前正在提出建议大幅扩大其覆

⁴ [Monitoring food security in food crisis countries with conflict situations \(fao.org\)](https://www.fao.org/monitoring-food-security-in-food-crisis-countries-with-conflict-situations) 2022年5月，下一期2022年11月。

盖范围。粮农组织还提供专业力量，致力于在“**全球粮食安全联盟（GAFS）**”框架下开发一种信息展示平台工具。该工具将充分利用粮农组织的关键数据资源，如食物不足发生率（PoU）、粮食不安全体验分级表（FIES）、全球应对粮食危机网络和粮食安全阶段综合分类数据。

全球粮食安全治理

20. 粮农组织已协助通过一系列全球治理机制确立全球粮食危机应对方法。重点如下：

- a. 在 2022 年 5 月联合国安理会会议上，粮农组织总干事向安理会成员发出警示，指出冲突依然是导致饥饿的最主要因素，同时呼吁在应对行动中加大对农业的资金支持力度，确保危机中粮食可供可获。
- b. 粮农组织是联合国全球粮食、能源和金融危机应对小组粮食相关工作组的共同牵头方。该小组协助决策者们寻求解决方案、制定战略，帮助各国应对粮食、能源和金融领域相互关联的危机。已编写并发布了三份技术性简要说明。
- c. 粮农组织首席经济学家完成了一场会议的策划，会议题为“立刻采取共同行动：协调全球粮食危机应对之策”，由联合国大会主席和世界粮食安全委员会主席于 2022 年 7 月 18 日在纽约共同举办。
- d. 粮农组织总干事在各场七国集团部长级会议上突出强调与粮食危机相关的问题，并在七国集团轮值主席国在德国柏林举办的题为“团结一致保障全球粮食安全”的高级别会议上简要提出一项战略。
- e. 粮农组织总干事在二十国集团财政和农业部长联席会议上向全球领导人发出警示，指出粮食获取危机很可能会演化成粮食供给危机，并就如何摆脱全球粮食危机提出政策建议。
- f. 粮农组织与国际货币基金组织、世界银行、世界粮食计划署和世界贸易组织领导人联手，发布了第二次《关于全球粮食安全和营养危机的联合声明》。《声明》强调以下各项工作的重要性，如为高效的生产和贸易提供支持，提高透明度，加快创新和联合规划，对粮食体系转型进行投资。
- g. 粮农组织继续加强自身在主要协调和动员机构中的领导力。作为全球应对粮食危机网络的共同牵头方，粮农组织继续监测急性粮食不安全状况的变化，并努力寻求和实施长期解决方案，包括与相关区域组织和政府合作举

办两场区域性部长级对话（分别在东部非洲⁵和西部非洲⁶）。全球粮食安全集群（由粮农组织和世界粮食计划署共同牵头）也一直对粮食和生计援助相关的全球人道主义需求开展监测，并就饥荒和粮食危机发布了一份全球集群间声明。

应急和人道主义应对行动

21. 2022年，粮农组织继续扩大其人道主义和抵御力相关计划，通过提供人们急需的、救命的、具有高成本效益比的农业援助，争取覆盖人数超过2021年的三千万人。粮农组织倡导将农业投资作为应对全球粮食危机过程中人道主义行动的核心。按照保守估计，面临急性粮食不安全的人群中，三分之二以务农为生。例如在索马里，短期内将会面临饥荒风险的人群是依赖家畜生产生存的农牧民。但从全球看，粮食安全领域仅8%的人道主义资金被分配给农业。在发生全球生活支持危机时，生计援助是极具成本效益比的手段，能让真正有需要的人们获得大多数粮食。粮农组织针对处于最高警示级别国家采取的具体应对措施详见附件1。

政策建议

22. **粮食进口融资基金。**早在2022年4月，粮农组织就提议设立一个粮食进口融资基金（FIFF），为各国承担粮食进口带来的高成本和改善国家层面的粮食获取状况提供支持。该基金在全球技术评估的基础上，覆盖62个国家，总人口达17.8亿。粮农组织欢迎国际货币基金组织执行董事会做出的决定，该决定批准为因全球粮食危机而面临国际收支平衡问题的各国开放一个“粮食冲击窗口”，提供紧急贷款。粮农组织已经做好准备，为这项与粮农组织提议的基金完全贴合的工具的实施提供所有必要的技术支持。已就粮食进口融资基金于2022年9月13日为各成员国举办了一次非正式宣讲会，相关内容已上传至成员国门户网站。

23. **肥料评估和政策应对。**在上文提及的对乌克兰战争给全球食用农产品市场和世界粮食安全状况带来的风险进行评估的过程中，粮农组织也对肥料的可供性和获取问题开展了评估。早在2022年3月3日，粮农组织就为成员国组织了一次非正式宣讲会，并发放了一份文件，介绍肥料价格飞涨的程度和背后的原因。粮农组织为2022年7月的商品问题委员会第75届会议编写了一份详细的情况说明，介绍全球肥料市场最新发展情况。同时，粮农组织还开发了一项肥料贸易网上跟踪工具，帮助各国判断本作物年和历年来的剩余进口需求和/或未实现的出口供货

⁵ <https://igad.int/igad-regional-ministerial-meeting-to-agree-on-the-process-of-strengthening-adapting-and-accelerating-national-and-regional-efforts-to-address-food-crises-in-east-africa/>

⁶ <https://search.oecd.org/swac/about/events/food-nutrition-crises-april-2022.htm>

情况。估计值可将主要养分（氮、磷、钾）情况相互区分开来，估计结果每月更新。为应对不断上涨的进口价格以及从国际肥料市场获得肥料变得越来越困难的局面，粮农组织已开发出一种方法，将国际肥料供货优先分配给非洲各国。该方法及其结果已提交给全球危机应对小组和“非洲可持续倡议”使用，不久将公布在粮农组织网站上。最后，粮农组织和世界贸易组织正在编写一份文件，跟踪全球肥料市场的最新趋势、评估相关贸易限制措施以及脆弱国家的肥料需求，目的是在二十国集体巴厘岛峰会之前向二十国集团提出具体方案。

24. 土壤养分地图。世界各地的土壤健康状况各异，土壤养分可供性对作物产量的影响取决于当前的土壤条件、水分情况和作物需求。可持续土壤管理相关决策，包括各类肥料的使用，应该以土壤分析数据为依据。为此，粮农组织提倡采纳《肥料可持续使用和管理国际行为规范》。在这一框架下，粮农组织提倡利用土壤养分地图，引导人们为合理使用肥料做出有依据的决策，目标是帮助农民提高生产率，应对肥料价格上涨，同时保护环境。粮农组织将通过一个信托基金，对中美洲（危地马拉、洪都拉斯）和撒哈拉以南非洲地区（赞比亚）的一个影响导向型项目开展快速跟踪，对土壤养分进行数字化绘图，以便提高肥料使用效率，助力加强粮食安全和营养。粮农组织还在通过全球土壤实验室网络（GLOSOLAN）和国际肥料分析网络（INFA），努力加强各国的土壤和肥料质量分析能力。粮农组织的全球土壤伙伴关系（GSP）采用国家驱动的方式，建立了全球土壤信息系统（GLOSI），目前正在与各国开展合作，绘制全球土壤养分和养分收支信息图（GSNmap）。

25. “同一个健康”和人畜共患病。供应链、动植物卫生服务和监测工作受阻，会影响到高风险动物病虫害、人畜共患病和植物病虫害的早期预警和防控工作。如果未能得到防控，病虫害可能会加剧粮食生产、粮食安全和食品安全以及生态系统服务和贸易等方面面临的压力，从而威胁“同一个健康”（动物、植物、人类和生态系统健康）。粮农组织正与四方合作机制伙伴（粮农组织、世界卫生组织、世界动物卫生组织、联合国环境规划署）一起，通过《“同一个健康”联合行动计划》以及《粮农组织-世界动物卫生组织逐步防控跨境动物疾病全球框架》，从粮农体系视角出发，支持各国加强高风险疾病的防控工作，加强包括疫苗在内的必需品分发工作，根据“同一个健康”方针强化预警系统和应急管理。为加快应对行动，粮农组织已启动了一个“粮食农业体系中同一个健康基金”，为最有需要的国家提供支持。

26. **社会安全网和社会保护。**在很多国家，食品、燃料、肥料的价格飞涨已经对两年来备受疫情引发的失业和收入下滑影响的家庭预算造成进一步挤压。需要通过人道主义和社会保护应对措施来缓解这些问题给世界各地人民粮食安全和营养状况造成的影响。为了给应对措施提供依据，粮农组织牵头起草了有关应对粮食价格冲击的社会保护措施的一份机构间声明，该声明已于 2022 年 8 月由社会保护机构间合作委员会（SPIAC-B）发布。粮农组织与其他国际机构一起，建议各国扩大本国社会保护计划，可通过扩大现有计划的覆盖面，也可通过提高福利水平，或引入新的措施，来维持家庭购买力和食物消费水平。

IV. 结 语

27. 粮农组织在面对全球粮食危机时规划粮食和农业相关应对措施的过程中发挥着关键作用，它是有关市场、粮食安全和营养的中立、及时信息的一个提供方，也是全球粮食安全治理领域的一个可靠伙伴，通过有针对性的政策建议和在各国内采取一系列具体的应急和人道主义应对措施发挥此项作用。

28. 粮农组织在全球粮食危机中开展的应对行动远不止本文件中介绍的特定干预措施。粮农组织在支持向更高效、更包容、更具韧性、更可持续的粮农体系转型、不让任何人掉队的过程中，将短期和长期措施相结合，并充分发挥粮农组织《战略框架》在应对当前危机时所具备的优势。

29. 提请理事会注意本文件所介绍的信息，并酌情提出指导意见。

附件 I

**粮农组织在处于最高警示级别国家中采取的
应对措施重点实例**

在**阿富汗**，到 2022 年底，预计有 900 万人（处于 IPC 阶段 3 或以上农村人口的 50%）得到粮农组织的生计援助，包括现金、小麦生产套装、蔬菜和自留地生产支持以及家畜救助。

在**索马里**，已提供超过 2400 万美元的现金，还有生计援助，同时为 1100 万多头家畜提供了饲料、饮水和基本卫生服务。粮农组织将继续扩大对最容易遭受饥荒的农村社区的支持，到 2022 年底，预计在充足资源的支持下，可惠及超过 200 万人。

在**也门**，因资金短缺，估计 100 万人得到紧急生计援助，刚超过目标人数的 50%，这很可能使该国农村人口进一步快速陷入严重饥饿和营养不良。

在**尼日利亚**，由于资金严重短缺，仅 27 万人在种植季节之前及时得到相关援助，与 2021 年主要生产季为 100 万人以上人提供支持相比有较大幅度的下降。

在**埃塞俄比亚**，提格雷地区 165 万人从冲突开始以来已得到拯救生命的生计干预援助。2022 年，粮农组织和农业集群各伙伴方在 8 月底前陆续将 19 305 吨肥料运送到提格雷地区。但仅 10 907 吨在战火重燃和人道主义走廊关闭之前完成分发，约 218 140 个家庭从中受益。此外，在阿法和阿姆哈拉地区受冲突影响的地区，375 000 多人得到了家畜卫生服务、家畜补充饲料、农业投入物和现金等援助。在埃塞俄比亚受干旱影响的地区，超过 250 万人已得到紧急生计援助，以便帮助他们应对不断恶化的形势，如减少家畜数量、运水、提供家畜饲料和卫生服务、现金等。粮农组织将继续扩大抗旱力度，侧重于受灾人群的需求和优先重点。

在**南苏丹**，260 万多人主要种植季之前得到了急需的生计援助，并从家畜干预措施中获益。2021 年，粮农组织的紧急种子援助为该国的主粮生产提供了约 35% 的种子，展示了人道主义援助在局势极不稳定和气候极端事件风险极高的情况下为保障营养食物的稳定供应所发挥的关键作用。由于资金量减少，与原定目标相比，粮农组织不得不将实际接收援助的人数减少了一半。

在**乌克兰**，9 万多农村人口收到了紧急农业支持（马铃薯种薯、蔬菜种子、冬小麦套装）和现金援助。为保障当前和未来的收成和粮食储备，粮农组织计划为 407 万吨谷物（约占该国产量的四分之一）提供仓储设施，主要措施包括向中小规模农民分发聚乙烯存粮筒仓、谷物装卸机械和多种组合式存储单元。同样，通过加强国家实验室出口认证设施，谷物和食品的出口能力也得到加强，而被损坏的国家植物基因库正在得到支持。