

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
الأمم المتحدة
للإغذية والزراعة

C

理事会

第一七四届会议

2023 年 12 月 4-8 日，罗马

全球粮食安全挑战及驱动因素

内容提要

本文件在理事会CL 172/5号文件（2023年4月）基础上介绍了全球粮食安全最新形势。全世界逐步从2019冠状病毒病（COVID-19）疫情中复苏，但乌克兰战争却引发本就动荡的粮食和能源市场恐慌，一方面加剧现有驱动因素的不利影响，另一方面又对全球粮食安全构成新挑战。粮食和能源价格宽幅震荡、持续上涨，即便后疫情时代经济显露复苏迹象，贫困和饥饿人数呈现回落趋势，鼓舞人心之余，依然令人不安。本文件阐述了饥饿和粮食不安全驱动因素，包括冲突、经济放缓下行和气候变异以及城市化影响。本文件还明确了当前及今后更长时期威胁全球粮食安全的因素。本文件最后一部分介绍了乌克兰战争最新影响以及加沙本轮冲突最新动态及其粮食安全影响。

建议理事会采取的行动

提请理事会注意本文件所述信息，并酌情提供指引。

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.ToreroCullen@fao.org

I. 引言

1. 全世界逐步从2019冠状病毒病（COVID-19）疫情中复苏，但乌克兰战争却引发本就动荡的粮食和能源市场恐慌，一方面加剧其他因素的不利影响，另一方面又对全球粮食安全构成新挑战。粮食和能源价格宽幅震荡、持续上涨，即便后疫情时代经济显露复苏迹象，贫困和饥饿人数呈现回落趋势，鼓舞人心之余，依然令人不安。本文件在理事会CL 172/5号文件基础上介绍了全球粮食安全最新形势，并分析了粮食不安全驱动因素，包括冲突、经济放缓下行和气候变异以及城市化影响。本文件还明确了当前及今后更长时期威胁全球粮食安全的因素。本文件最后一部分介绍了乌克兰战争最新影响以及加沙本轮冲突最新动态及其粮食安全影响。

II. 全球粮食安全形势

长期粮食不安全

2. 2023年《世界粮食安全和营养状况》最新评估指出，世界各国在应对粮食不安全方面停滞不前。饥饿和粮食不安全状况仍远高于COVID-19疫情暴发前水平，各国严重进展不足，难以如期实现可持续发展目标2。

3. 按照食物不足发生率（可持续发展目标指标2.1.1）衡量，2021至2022年全球饥饿状况相对维持不变，2022年影响全球约9.2%的人口，高于2019年的7.9%。2022年，全世界估计有6.91至7.83亿人面临饥饿。按中位数（约7.35亿）计算，2022年全球较疫情暴发前的2019年增加1.22亿饥饿人口。

4. 2021至2022年，全球饥饿水平相对不变，掩盖了各区域间巨大差异。亚洲和拉丁美洲大多数次区域在减少饥饿方面取得进展，但西亚、加勒比和非洲各次区域饥饿水平仍在攀升。非洲饥饿人口比例近20%，远高于世界其他区域，其中亚洲为8.5%，拉丁美洲及加勒比为6.5%，大洋洲为7.0%。

5. 2021至2022年，非洲食物不足发生率从19.4%升至19.7%，其中北部和南部非洲人数增幅最大。2021年以来，非洲饥饿人数增加1100万，疫情暴发以来新增超过5700万。

6. 2021至2022年，亚洲食物不足发生率从8.8%降至8.5%，食物不足人数减少超过1200万，其中南亚人数降幅最大。然而，仍比疫情暴发前增加5800万人。各次区域形势持续向好，但西亚除外，2021至2022年食物不足发生率从10.2%升至10.8%。

7. 此外，拉丁美洲及加勒比形势转好，2021至2022年食物不足发生率从7.0%降至6.5%，饥饿人数减少240万，但仍较2019年增加720万。南美饥饿人数降幅最大，但加勒比食物不足发生率大幅上升，2021至2022年从14.7%升至16.3%。

8. 到2030年，全世界预计有近6亿人处于长期食物不足状况。疫情和乌克兰战争将造成约1.19亿人长期食物不足，其中乌克兰战争将造成约2300万人食物不足。因此，全世界在实现可持续发展目标关于消除饥饿的具体目标方面挑战巨大，其中非洲的形势尤其严峻。

9. 2019至2020年，全球中度或重度粮食不安全发生率（可持续发展目标指标2.1.2）一度飙升，现已连续第二年维持不变。2022年，24亿人处于中度或重度粮食不安全状况，约占全球人口的29.6%，其中约有9亿人深陷重度粮食不安全状况，占世界人口的11.3%。只有拉丁美洲及加勒比区域取得振奋人心的进展，2021至2022年中度或重度粮食不安全发生率从40.3%降至37.5%，短短一年减少1650万人，其中南美人数降幅最大。

10. 通过比较农村、城郊和城市人口粮食不安全状况，发现全球城市地区中度或重度粮食不安全发生率较低。2022年，中度或重度粮食不安全影响农村地区33.3%的成年居民，城郊和城市地区的比例分别为28.8%和26.0%。

11. 在全世界每个区域，处于粮食不安全状况的女性比例都高于男性。COVID-19疫情暴发后，全球粮食不安全性别差距随之拉大，但2021至2022年，已从3.8个百分点缩至2.4个百分点，虽然疫情严重加剧妇女粮食不安全状况，但从全球及一些区域来看，不利影响有所减弱。亚洲和拉丁美洲及加勒比性别差距大幅缩小，但非洲和北美及欧洲性别差距扩大。

12. 2021年，全球健康膳食成本较2020年上升4.3%，较COVID-19疫情暴发前的2019年上升6.7%，原因是2020和2021年粮食价格全线上涨，其中疫情反复延宕，也起到一定推波助澜的作用。2021年，全世界超过31亿人无力负担健康膳食，比例高达42%。尽管这部分人口总数较疫情暴发前的2019年增加1.34亿，但2020至2021年，无力负担健康膳食的人数实际减少了5200万。

突发重度粮食不安全

13. 过去7年，无论是人口绝对数量，还是分析发现处于突发重度粮食不安全三个最严重阶段的人口百分比，处于突发重度粮食不安全状况的人数均呈上升趋势。从中看出，一些国家粮食安全形势趋于恶化，但也反映出掌握了更多数据，并扩大了分析的地理覆盖范围。

14. 2023年9月，最新《全球粮食危机报告》发布，预计2023年48个国家/地区将有2.38亿人处于突发重度粮食不安全状况并亟需援助（粮食安全阶段综合分类第3阶段及更高或同等级别）。通过比较《2023年全球粮食危机报告》与《2023年全球粮食危机报告：年中更新》共同统计的48个国家数据，处于粮食安全阶段综合分类第3

阶段及更高或同等级别的人数增幅约为10%，高于2022年的2.1625亿，原因是扩大了对已处于脆弱状况的人口以及持续存在或不断加剧的驱动因素的分析覆盖范围。总体而言，在这个48个国家，分析发现处于严重突发重度粮食不安全状况的人口比例小幅下降，从2022年的22%降至2023年的21%。《2024年全球粮食危机报告》将进行更新。

15. 通过分析36个国家的粮食安全阶段综合分类数据，发现截至8月初，已经或预计有3364万人处于粮食安全阶段综合分类第4阶段，这一状况极为严峻，亟需采取行动拯救生命、挽救生计，是在发生极端后果前亮起的最后红灯。通过比较这些国家2022和2023年的分列数据，分析的人口发生率保持不变，仍为3.8%，但国家间差异显著。“灾难”（粮食安全阶段综合分类第5阶段）是突发重度粮食不安全状况中最严重的级别。经对4个国家进行峰值分析，发现截至2023年8月初，估计已有或预计将有约12.86万人处于粮食安全阶段综合分类第5阶段。

16. 此外，粮农组织和世界粮食计划署（粮食署）共同编制了饥饿热点地区报告¹，对未来数月可能面临突发重度粮食不安全状况加剧的国家进行评估。2023年10月最新报告确定了18个饥饿热点地区，共涵盖22个国家或地区。2023年11月至2024年6月，这些国家/地区可能面临突发重度粮食不安全状况加剧，必须立即提供援助。

17. 饥饿热点地区根据三个不同的关切程度进行分类：“最高关切”、“极高关切”和“其他”饥饿热点地区。

18. “最高关切”类别热点地区的人口已面临严峻的粮食不安全状况（粮食安全阶段综合分类第4阶段“紧急状况”）和持续加剧的严重环境驱动因素，因此处于“饥荒”或面临“饥荒风险”，已经或预计处于饥饿状况，或者面临形势向灾难性方向恶化的风险。这类国家包括布基纳法索、马里、南苏丹、苏丹，仍是“最高关切”国家，与5月报告结论一致。由于2023年10月巴以冲突严重升级，已将巴勒斯坦列入“最高关切”饥饿热点地区。

19. “极高关切”类别热点地区有大量人口处于严峻的突发重度粮食不安全状况（粮食安全阶段综合分类第4阶段“紧急状况”），同时各种驱动因素持续加剧，未来数月可能造成危及生命的状况进一步恶化。这类国家包括阿富汗、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、海地、巴基斯坦、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、也门。

20. 最后，在“其他”饥饿热点地区涵盖的国家或地区，突发重度粮食不安全状况可能在展望期内进一步恶化，包括中美洲“干旱走廊”国家（萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜）和马拉维，仍是饥饿热点国家。

¹ <https://www.fao.org/3/cc8419en/cc8419en.pdf>

III. 粮食不安全驱动因素

21. 2017年以来,《世界粮食安全和营养状况》报告持续明确和分析世界饥饿、粮食不安全和营养不良趋势上升背后的主要驱动因素。已掌握有力证据,证明冲突、气候变异及极端气候和经济放缓下行是农业粮食体系外部导致千百万人处于粮食不安全状况的三个主要驱动因素。同时,作为粮食不安全背后结构性根源的贫困和不平等问题,以及作为农业粮食体系内部驱动因素的健康膳食成本过高问题,均加剧了这些驱动因素的不利影响²。

22. 这些驱动因素不单单会造成结构性、长期性粮食不安全状况³。冲突、经济冲击和极端天气也是造成当前严重突发重度粮食不安全状况的主要驱动因素,亟需采取人道主义应对措施⁴。长期粮食不安全与突发重度粮食不安全这两种现象不无关系,因此可能并存;事实上,造成粮食不安全的冲击和长期危机可能反复频发,进一步加剧长期性、结构性粮食不安全状况⁵。

23. COVID-19疫情和当前乌克兰战争都是这些主要驱动因素在全球范围内造成不利影响的表现。COVID-19疫情及相关防控措施造成了全球经济几十年来罕见的严重衰退。乌克兰战争在经济层面对全球粮食、农业投入品和能源价格造成了严重影响⁶。近期爆发并持续升级的巴以冲突是另一场影响深远的危机,将加剧突发重度和长期粮食不安全状况。

粮食不安全主要驱动因素日益加剧频繁

24. 冲突几乎对农业粮食体系造成全方位负面影响,严重加剧饥饿和粮食不安全状况⁷。冲突会导致农业和生计资产(例如土地、家畜、作物、种子储备或灌溉基础设施)被毁,致使自然资源遭到强行夺取或破坏,并将民众驱离土地、牧场和渔场。冲突会扰乱市场上粮食、劳动力和其他重要物资流通,造成食物短缺,助长价格飙升,从而破坏市场运行。

² <https://www.fao.org/3/cb4474zh/cb4474zh.pdf>

³ <https://www.fao.org/3/cb4474zh/cb4474zh.pdf>

⁴ <https://www.fsinplatform.org/global-report-food-crises-2023>

⁵ 例如,分析显示,2021至2022年,处于突发重度粮食不安全状况(粮食安全阶段综合分类第3阶段及更高级别)的人口比例从21.8%升至22.5%。同期,48个国家总人口食物不足发生率从20.8%升至21.3%。见 <https://www.fao.org/3/cc3017zh/cc3017zh.pdf>

⁶ <https://www.fao.org/3/cc3017zh/cc3017zh.pdf>

⁷ <https://www.fao.org/3/i7695zh/i7695zh.pdf>; <https://www.fao.org/3/cb4474zh/cb4474zh.pdf>

25. 过去20年，受冲突影响的国家数量呈上升趋势：乌普萨拉冲突数据计划跟踪发现，2000年共爆发121场冲突（包括基于国家的暴力、非国家暴力和单方面暴力冲突），而据最新数据显示，2021年共爆发170场冲突⁸。

26. 气候变异及极端气候对农业生产水平产生了不利影响，并随着各国试图填补国内生产损失形成的缺口，造成了粮食进口需求上涨。极端气候往往造成农业收入损失，导致粮食价格震荡飙升，从而增加食物获取难度，对食物数量、质量和膳食多样性造成不利影响。一旦发生作物污染和爆发病虫害，食品质量和安全也可能受到影响⁹。

27. 近几十年来，灾害事件日益频发，1970年代每年只有100起，近20年每年已约有400起。主要原因是气候相关事件不断增加，例如洪涝、干旱和极端气温。2022年发生400多起气候事件，大多与气候相关¹⁰。

28. 经济放缓下行对农业粮食体系的影响主要表现为造成失业增加以及工资和收入减少，从而对人们获取食物产生不利影响，包括难以负担健康膳食。无论背后是由市场涨落、贸易战、政治动荡或COVID-19等全球疫情引起，都会造成这种影响。贫困群体的食物支出占收入大头，很大一部分食材都通过市场采购，极易受到经济放缓下行影响¹¹。

29. 早在COVID-19疫情暴发前，多个经济体已表现出明显的放缓、停滞和衰退迹象。例如，撒哈拉南部非洲、拉丁美洲和西亚国家经济下行比例从2014年的25%升至2019年的38%¹²。全球步入后疫情时代，世界经济有望实现复苏，但乌克兰战争引发粮食和能源市场震荡，令复苏进程步履维艰。2022年，各国在减少饥饿方面停滞不前，全球粮食价格持续上涨是主要原因¹³。

30. 此外，贫困和不平等与社会文化分层，包括性别和权力动态，也是重要的结构性因素，加剧了冲突、气候变异及极端气候和经济放缓下行对粮食安全的不利影响。已掌握有力证据，证明收入不平等加剧了经济放缓下行对人们粮食安全的不利影响¹⁴。

⁸ <https://ucdp.uu.se>

⁹ <https://www.fao.org/3/cb4474zh/cb4474zh.pdf>; <https://www.fao.org/3/i9553zh/i9553zh.pdf>

¹⁰ <https://www.fao.org/3/cc7900en/cc7900en.pdf>

¹¹ <https://www.fao.org/3/cb4474zh/cb4474zh.pdf>; <https://www.fao.org/3/ca5162zh/ca5162zh.pdf>

¹² <https://www.fao.org/3/cb4474zh/cb4474zh.pdf>

¹³ <https://www.fao.org/3/cc3017zh/cc3017zh.pdf>

¹⁴ <https://www.fao.org/3/ca5162zh/ca5162zh.pdf>

31. 2021年《世界粮食安全和营养状况》报告表明，2010-2018年，在受到冲突、气候变异及极端气候和经济放缓下行影响的国家，食物不足发生率往往随之上升。报告表明，2010-2018年，在饥饿加剧的中低收入国家中，有55%至少受到其中一项驱动因素影响。在60个食物不足发生率上升的国家中，有40个同时受到多项驱动因素影响¹⁵。

饥饿状况最严峻的国家同时受到多项驱动因素影响

32. 过去10年，冲突、气候变异和经济冲击日益频繁加剧，往往在多个国家并存。大多数处于长期食物不足状况的人群所生活的中低收入国家均受到多项驱动因素影响。

33. 在受到多项驱动因素影响的国家，食物不足发生率升幅是仅受一项驱动因素影响的国家的12倍。在受到冲突和极端气候影响的低收入国家，食物不足发生率升幅最大，在中等收入国家，经济下行时期食物不足发生率升幅最大。只有非洲同时受到全部三项驱动因素影响，出现食物不足发生率上升。

34. 长期存在的严重不平等问题愈演愈烈，加剧了这些主要驱动因素对粮食安全的不利影响，反之亦然。严重的不平等问题使各国尤其是中等收入国家更易受到这些主要驱动因素的影响，并加剧了这些因素的不利影响。

35. 受COVID-19疫情防控措施影响，全球经济出现衰退，2020年全世界各区域饥饿人数大幅增加，尽管2021年上升趋势放缓，但饥饿人数仍持续增加。然而，期间粮食不安全形势恶化最突出的国家不仅疲于应对COVID-19疫情的影响，还要应对其他粮食不安全主要驱动因素的影响¹⁶。

城市化是大势所趋，就粮食安全而言，既是挑战，更是机遇

36. 粮食不安全的主要驱动因素仍会存在，各国需要采取行动，增强抵御能力。不过，各项工作必须准确把握城市化大趋势，助力消除饥饿、粮食不安全和一切形式营养不良。到2050年，预计每十个人中就有近七人在城市生活，但即使在今天，这一比例也高达约56%。最新全球估计表明，尽管农村地区粮食不安全发生率较高（影响33%的成人），但城郊（28%）和城市（26%）地区发生率也非常高¹⁷。

¹⁵ <https://www.fao.org/3/cb4474zh/cb4474zh.pdf>

¹⁶ <https://www.fao.org/3/cc3017zh/cc3017zh.pdf>

¹⁷ <https://www.fao.org/3/cc3017zh/cc3017zh.pdf>

37. 城市化不断推动城乡连续体农业粮食体系转型，是挑战也是机遇，有助于保障粮食安全，确保健康膳食可负担性。城市化进程促进着食物需求不断上涨和变化，推动着食物供应模式不断转变，尤其是在城市化率最高的撒哈拉南部非洲和南亚区域¹⁸。

38. 一项关键挑战在于，在城市化背景下，廉价、方便和快餐食品大行其道。这类食品往往属于高能食品，高脂、高糖和/或高盐，可能加剧营养不良。在全世界几乎每个区域，蔬菜和水果供应都不足以满足日常健康膳食需求¹⁹。深加工食品在亚洲和拉丁美洲及加勒比更为普及，但最新分析表明，深加工食品开始在非洲农村地区流行。

39. 城市化水平日益提升，城乡连续体互通持续加深，在其他方面对粮食安全构成挑战，例如小农被正规价值链排斥在外，同时城市肆意扩张，土地和自然资本流失。

40. 另一方面，城市化也带来了机遇，带动食物价值链延伸化、正规化、综合化发展，从而扩大了创收活动范围，丰富了营养食品品类，并随着城市向农村地区扩围，拓宽了农业投入品和服务获取渠道²⁰。

IV. 世界粮食安全威胁

41. 需要密切监测上文所述挑战，并开展适当且持续的财务和政治能力建设，实现有效应对。本部分重点介绍2024年最严峻的挑战。

2024年宏观经济风险

42. 2023年10月，国际货币基金组织（基金组织）发布最新《世界经济展望》²¹。报告强调，全球在COVID-19疫情和乌克兰战争中艰难复苏，步伐缓慢，进展不一。事实上，经济复苏进程尚未回到疫情暴发前水平，新兴经济体和发展中国家进展尤其不容乐观。

43. 全球经济增长率预计依然低于过去20年历史平均水平，从2022年的3.5%和2023年的3.0%跌至2024年的2.9%。

¹⁸ <https://www.fao.org/3/cc3017zh/cc3017zh.pdf>

¹⁹ <https://www.fao.org/3/cc3017zh/cc3017zh.pdf>

²⁰ <https://www.fao.org/3/cc3017zh/cc3017zh.pdf>

²¹ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>

44. 由于欧元区增长弱于预期，发达经济体经济增长率预计从2022年的2.6%放缓至2023年的1.5%和2024年的1.4%。新兴经济体和发展中国家经济增长率预计从2022年的4.1%小幅降至2023和2024年的4.0%。

45. 同时，由于货币政策紧缩，加之国际大宗商品价格下滑，全球通胀率从2022年的8.7%降至2023年的6.9%，2024年预计将进一步降至5.8%。尽管如此，报告强调，通胀依然高位运行，预计2025年前基本无法回到目标水平。

46. 基金组织全球债务数据库最新更新显示，2022年全球债务规模持续波动，占国内生产总值的比例连续第二年下降10个百分点，跌至国内生产总值的238%，继2020年债务飙升后，萎缩约三分之二。基金组织表示，债务规模缩小的原因是经济活动在COVID-19疫情暴发初期大幅减少后，开始回稳向好。

47. 但应当指出，其中以私人债务减少为主，公共债务规模依然居高不下。因此，最新发布的数据显示，截至2023年8月31日，在符合基金组织减贫和增长信托基金援助资格的69个低收入国家中，有10个面临债务压力，各有26个面临高风险和中风险，只有7个面临低债务压力风险。

48. 这也与国外收支账户危机和货币贬值有关。包括粮食商品在内，国际交易以美元计价为主，美元升值会对很多国家产生重大影响，其中粮食和/或农业投入品净进口国深受影响，同时加重各国财政负担和债务压力，重债穷国尤其不堪重压。

国际粮食价格和进口成本

49. 2020年年中，主要受COVID-19疫情相关冲击影响，多种关键主粮商品供应紧张，国际粮食商品价格开始走高，随后需求持续强劲，并在2022年2月底乌克兰战争爆发后达到高峰。

50. 2022年3月，粮农组织食品价格指数达到159.7点历史最高水平，环比上涨13.1%，继2021年上扬后，几乎同比上涨34%。

51. 就具体商品而言，由于俄罗斯联邦和乌克兰出口供应形势不容乐观，2022年3月，世界植物油和谷物价格环比上涨幅度分别高达24.8%和17.1%。

52. 此后，食品价格指数出现回落，2023年10月平均为120.8点，同比下跌10.9%，继2022年3月攀至历史最高点后下滑24.4%；但在指数下挫背后，应看到各种商品的迥异走势。例如，尽管国际小麦价格处于三年最低水平，但国际食糖价格已达到2010年11月以来最高水平。同样，作为全球大部分人口的主食，2023年世界大米价格大幅上涨，主要原因是主要出口国实施出口禁令，同时厄尔尼诺现象对生产的影响不容乐观。

53. 世界粮食价格回落能够给予粮食净进口发展中国家一些缓冲。然而，随着其他重要商品价格上涨，美元升值走强，以及多个粮食净进口发展中国家持续面临国际收支问题，很有可能利弊相抵。

54. 国际粮食商品价格整体上涨已带动进口成本增加。2023年，全球粮食进口成本预计达到2万亿美元，较2022年创下的历史最高纪录上涨1.8%，涨幅高达353亿美元²²。尽管2023年全球粮食进口成本绝对数额创下新高，但预计将大幅放缓增速，显著低于2022年的11%和2021年的18%。就食物类别而言，2022年呈现的分化趋势可能延续至2023年。

55. 世界粮食价格回落不应解读为市场趋稳的信号。全球市场仍然面临各种风险和变数的冲击，包括极端天气事件、冲突和地缘政治紧张局势加剧、宏观经济挑战、金融环境恶化、债务水平上升、贸易政策突变和其他相关市场动向。

农业投入品价格

56. 2021年底以来，由于能源和天然气价格持续上涨，COVID-19疫情带来各种冲击，以及一些主要出口国采取贸易限制性措施，世界肥料价格一路飙升。作为氮肥的主要生产原料，天然气价格持续上涨，在很大程度上推高了尿素这一主要氮肥的世界价格，2022年4月高达每公吨925美元，几乎是2020年平均价格的4倍。此后，尿素价格大幅回落，2023年9月跌至每公吨380美元，但仍几乎是三年前水平的1.5倍。

57. 2022年，全球农业投入品进口成本²³估计上涨48%，高达4240亿美元。与全球粮食进口成本一样，农业投入品进口成本的急剧上升主要由价格上涨推动。投入品和粮食进口成本双双上涨，同时很多国家货币兑美元贬值，加剧了低收入国家存在的国际收支问题。

58. 尽管全球肥料供应总体好转，但获取成本和渠道仍是主要问题，低收入国家处境尤其困难。这种情况可能导致施肥减少，从而造成单产和总产下降。

结构性和长期性挑战

59. 经济增长和人口动态是经济结构转型的驱动因素²⁴。人口动态仍是驱动粮食需求变化的主要因素。在这些动态中，老龄化和城市化对农业和农村社区具有重要影响。

²² <https://www.fao.org/3/cc8589en/cc8589en.pdf>

²³ 农业投入品进口成本计入种子、肥料、农药和农用能源

²⁴ 2022年底发布的《粮食及农业的未来：转型的驱动力量和诱导因素》探讨了一系列影响粮食安全、贫困和粮食及农业体系整体可持续性的全球性和长期性趋势。 <https://www.fao.org/3/cc0959en/cc0959en.pdf>

60. 总体而言，世界人口正经历老龄化。目前，低收入国家老龄化加速发展，这类国家往往较早进入老龄化社会，农村地区老龄化问题日益突出，导致农村劳动力构成发生变化，加重卫生部门压力，形成代际收入不平等。

61. 城市化是2023年《世界粮食安全和营养状况》报告关注的焦点。城市化带动了食品消费模式发生转变，加工食品、动物源性食品、水果和蔬菜得到更多青睐。随着消费模式的转变，农业粮食体系就业模式势必要作出相应转变，从重生产转向重服务，包括运输、批发、零售、食品加工和销售。膳食营养成分的变化也对卫生保健成本产生了影响。

62. 农业生产一直处于落后水平，在创新领域，尤其是惠及最贫困农民的创新，投资始终不足。过去10年，大多数粮食作物单产增速放缓，农业全要素生产水平持续下降。各国尤其是低收入国家，如不秉持可持续发展理念，大力提升农业生产水平，国际及国内失衡问题将持续恶化，同时自然资源（即水和土地）压力将加剧，从而陷入贫困、粮食不安全和营养不良的恶性循环。

V. 乌克兰战争影响

63. 2022年2月底，乌克兰战争爆发，随即冲击世界市场和贸易，严重影响贸易物流和运输路线。由于俄罗斯联邦和乌克兰在全球农产品市场占据重要地位，乌克兰战争可能在全世界引发一系列潜在影响。

64. 尽管没有发生最坏的情况，即两国全面停止出口，同时/或者一国或两国农业部门全面瘫痪，但战争引发的连锁反应与其他因素一起作用，对全球生产和贸易以及粮食和投入品价格产生了不利影响。

65. 乌克兰和俄罗斯联邦是全世界主要农产品生产国，对于很多高度依赖进口粮食产品和肥料的国家，包括众多最不发达国家和低收入缺粮国，还是基本粮食净出口国。

俄罗斯联邦和乌克兰贸易及市场形势

66. 贸易及市场形势年年变化，取决于主要生产国和出口国的生产结果以及政策导向决策。因此，战争爆发以来，俄罗斯联邦和乌克兰市场及贸易形势已发生改变，并对其他国家产生了影响。

67. 俄罗斯联邦小麦出口份额从2021/22销售年度（7月/6月）的16.8%升至2022/23年度的20%，由于2023年再获丰收，有望于2023/24年度进一步升至25%。

68. 另一方面，乌克兰占全球小麦出口份额从2021/22年度（7月/6月）的9.6%降至2022/23年度的8.4%，而在2021/22年度，战争造成销售困难，已影响出口。2023/24年度预计将进一步降至全球出口总量的5%，主要原因是敌对行动仍在持续，同时由于缺少可靠的海运路线，无法建立可盈利的销售渠道，从而可能直接导致产量减少。

促进乌克兰出口

69. 2022年7月22日，联合国、土耳其、俄罗斯联邦和乌克兰着手实施“黑海谷物倡议”（前称“关于从乌克兰港口安全运输谷物和粮食的倡议”）。此外，俄罗斯联邦与联合国秘书处签署了关于推动俄罗斯粮食产品和肥料进入世界市场的《谅解备忘录》。

70. “倡议”先后延期三次，2022年11月延长120天，2023年3月延长60天，2023年5月再次延长60天。最近一次延期于2023年7月17日到期，此后不再延期。

71. “倡议”依托乌克兰三个主要港口，打通一条安全的人道主义海运走廊，成功推动恢复谷物、其他粮食产品和包括氮在内的肥料出口。尽管乌克兰战争仍在持续，但“倡议”对保障全球粮食供应和稳定世界粮食市场做出了积极贡献。

72. “倡议”促进了乌克兰3290万吨农产品出口。其中，玉米出口约占一半，小麦占比略超四分之一。出口总量中还包括粮食署租船载运的超过72.5万吨谷物，用作其他地区人道主义援助物资。

73. 2022年5月，欧洲联盟推出“团结运输路线”，确保乌克兰能够出口谷物，同时进口所需物资，包括人道主义援助物资以及动物饲料和肥料。2022年3月至2023年9月，超过**5150万吨**谷物、油籽和相关产品通过“团结运输路线”运出乌克兰。然而，非海运渠道（铁路、公路、河流运输）成本高于海运，事实上会挤压乌克兰农民得到的农场交货价格。由于基础设施不断遇袭，物流和销售成本正进一步上涨。

乌克兰粮食部门前景

74. 截至2023年10月初，乌克兰出口的主要粮食商品的全球市场供应充足，但由于缺少可靠的海运路线，一旦发生不可预见的冲击，全球粮食市场供应就会受到影响。

75. 同时，一旦黑海航运路线受到任何冲击，包括基础设施或船舶遇袭，都会导致保险费上涨，以致路线无法满足商业需求，推高粮食价格，加剧粮价波动。

76. 长期来看，乌克兰农民将缺少经济上可盈利的销售渠道。由于投入品价格居高不下和农场交货价格低迷不振，农业盈利能力较弱，将改变今后针对不同作物的土地分配策略，最终影响产量。如果谷物仍因商机不足和/或经济效益不佳而销路不畅，农民可能分配更多土地种植利润更高的作物，例如油籽。

77. 此外，2023年6月，卡霍夫卡水坝遭到破坏，尽管短期损失相对可控，长期仍有可能对环境和经济造成影响。污染可能影响第聂伯河下游土壤肥力、人畜饮用水供应、生物多样性和整个生态系统。长期来看，除非水库水位回升至可重新泵水，否则灌溉系统的使用依然受到制约。由于第聂伯河两岸灌溉中断，水果和蔬菜等主要在国内市场销售的高价值营养食物的生产将受到严重影响。

78. 粮农组织已进行一系列配套评价和部门性分析，更好了解战争对乌克兰农业部门的影响。主要结果显示，战争严重影响乌克兰农业企业，导致生产成本增加、销售收入下降和投入品供应减少，从而造成农业产量减少。

79. 农业粮食价值链已出现投入品供应商停业或无法交付的情况，同时作物投入品供应陷入瘫痪，产出市场受到冲击，也迫使企业扩大经营范围。缺少信贷渠道进一步限制生产。乌克兰全国农业企业普遍受到战争影响，其中在前线几个州经营的企业首当其冲。

80. 粮农组织持续向乌克兰提供业务、计划和技术支持。值得一提的是，粮农组织协助建成的一个代金券系统发挥着越来越重要的作用，向乌克兰受冲突影响地区的农村农业家庭提供紧急援助。

81. 这一方针既确保受助家庭灵活应对困境、得到尊严对待，又使他们能够妥善进行决策，尽量满足自身需求。此外，粮农组织根据乌克兰各地尤其是前线地区的具体情况，积极参与制定现金援助方案。为此，试行针对性分部门现金援助战略，事实证明可高效应对复杂的物流挑战，同时提供重要支持，保障深受战争影响的家庭农业生计。

VI. 加沙粮食安全形势

概况

82. 2023年10月7日，以色列与巴勒斯坦被占领土新一轮冲突爆发，此后加沙局势急转直下，已演变成人道主义和粮食安全危机。在加沙210万人口中，半数以上流离失所，大多数人亟需粮食援助。早在本轮危机爆发前，就有超过180万巴勒斯坦人需要粮食安全和生计援助，分别占加沙和西岸人口的53%和11%²⁵。

²⁵ 《全球粮食危机报告》（2023）

83. 在10月7日前，粮食不安全状况背后的主要原因是失业造成贫困水平居高不下，以致经济困难，无力负担食物。在被占领土上，行动、出入和贸易受到种种限制，导致交易成本高企，直接阻碍巴勒斯坦经济增长，并随之造成能源和水资源不安全²⁶。由于海陆出入以及投入品和贸易市场准入长期受限，农业活动受到不利影响，加剧了农业生计的脆弱性。在西岸，依赖农业的社区，尤其是C区²⁷贝都因族群和牧民，在获取水资源、牧场和动物卫生服务方面面临挑战²⁸。在加沙地带，由于以色列军事限制，35%的农业用地无法进行耕作²⁹，同时由于以色列限制进入渔区捕捞，渔业部门发展受到制约³⁰。

84. 尽管巴勒斯坦被占领土严重依赖进口满足国内农产品需求，尤其是谷物和动物饲料，但作为健康、多样化膳食的重要元素，蔬菜、葡萄、无花果、橄榄油、肉、蛋和蜂蜜³¹的生产已基本实现自给自足。同样，渔业生产对于加沙至关重要，是实现营养多样化的重要渠道³²。畜牧业占农业总产值的45%，其中农业生产者以小规模农民、牧民和渔民为主³³。

85. 除了直接导致生活困难、人员流离失所、生产瘫痪以及粮食和燃料供应短缺，冲突还将对粮食安全、营养和农业造成长期影响。

86. 本轮冲突对农业、基于农业的生计和健康膳食获取的长期影响将远甚于前几轮冲突。目前仍然无法得知破坏程度，但加沙大多数农业基础设施、土壤和土地可能受到不利影响，而由于无法为家畜提供饲料和饮水，同时为食用家畜应急，将宰杀存栏家畜。重建农业部门需要投入大量资源，粮农组织愿为此贡献技术专长。

²⁶ 美国国际开发署，2023。 <https://www.state.gov/reports/2023-investment-climate-statements/west-bank-and-gaza/>

²⁷ C区根据《奥斯陆协定》划定，是以色列占领控制的行政区，拥有丰富的自然和农业资源，约占西岸总面积的60%，建有以色列定居点。巴勒斯坦人在使用C区资源方面严重受限。Niksic等，2014。《C区与巴勒斯坦经济的未来》。世界银行

²⁸ 粮农组织，2020。《2020年巴勒斯坦人道主义应对计划》。

<https://www.fao.org/3/ca7807en/CA7807EN.pdf>

²⁹ 粮食署，2023。《粮食署巴勒斯坦国国家战略规划（2018-2022年）评价》。

³⁰ 联合国人道主义事务协调厅，2019。 <https://www.ochaopt.org/content/gaza-s-fisheries-record-expansion-fishing-limit-and-relative-increase-fish-catch-shooting>

³¹ 粮食署，2023。《粮食署巴勒斯坦国国家战略规划（2018-2022年）评价》。

³² 联合国人道主义事务协调厅，2019。 <https://www.ochaopt.org/content/gaza-s-fisheries-record-expansion-fishing-limit-and-relative-increase-fish-catch-shooting>

³³ 粮农组织、欧盟和农学研究促进发展国际合作中心，2023

现状

87. 联合国人道主义事务协调厅（人道协调厅）报告称，本轮冲突已进入第33天，造成大量人员伤亡，有10569名巴勒斯坦人丧生，包括4324名儿童和2823名妇女，另有26475人受伤。失踪人口超过2450人，同时由于缺少墓地，各地频见散埋乱葬³⁴。

88. 在以色列，有1400名以色列人和外国人丧生，另有5400人受伤。

89. 埃及和以色列交界处过境点依然限制开放，海上通行被禁，捕捞活动停滞。已有106辆满载人道主义物资的卡车进入加沙，至此至少共有756辆卡车进入加沙，但以色列当局仍禁止运送救生设备所需关键燃料。

90. 燃料短缺影响医院运作，迫使医院停运。人道协调厅报告称医院遇袭，呼吁人员撤离，卫生危机随之愈演愈烈。供电供水问题持续存在，加沙水井纷纷关闭，非饮用水源受到影响。尽管仍有一些海水淡化厂坚持运营，但在境内流离失所者水资源分配问题上持续面临挑战，从而加剧了人道主义危机。

91. 人道协调厅表示，加沙地带120口市政水井在获得联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）和联合国儿童基金会（儿基会）救助原料后于11月6日恢复供水，但约有半数已于11月8日关闭，随着燃料逐渐耗尽，其余预计于11月9日关闭。从这些水井中提取的水源是微咸水，不可作为家庭饮用水。人道协调厅称，在加沙北部，海水淡化厂和以色列供水管道均已停运。市政工作人员正努力利用一些水井提供微咸水。过去一周，“水、环境卫生和个人卫生项目”伙伴一直无法向被安置在北部庇护所的境内流离失所者分发瓶装水。在南部，现有两座海水淡化厂运营，以色列方面也有两条管道向代尔拜莱赫和汗尤尼斯供水，每天为接入水网的家庭提供数小时饮用水。

92. 以色列10月12日发出疏散令以来，加沙地带不断有大批民众流离失所。人道协调厅称，本轮冲突爆发以来，境内流离失所者估计接近150万，其中超过72.5万名境内流离失所者被安置在近东救济工程处指定的19个应急庇护所。在这些境内流离失所者中，估计有16万人被安排在近东救济工程处位于北部和加沙市的57处安置点，近东救济工程处已无法继续向其提供服务。此外，约有131134名境内流离失所者被安置在94个非近东救济工程处庇护所，122000人在医院、教堂和其他公共建筑避难，其余被安置在收容家庭。此外，撤离北部的车辆频频遇袭，造成多人死伤。这些事件迫使很多人放弃撤离的努力，被迫返回家中。

³⁴ [人道协调厅 2023 年 11 月 7 日紧急呼吁更新](#)

农业、生计和粮食安全影响

93. 加沙冲突持续不断，本轮冲突升级以来，将进一步削弱农业等各部门的经济活力和长期可持续性，加剧本已严峻的粮食不安全状况。由于自然资源供应有限、获取困难，国内粮食生产受阻，在目前粮食进口受制的情况下，这进一步加重了对粮食进口的依赖。同时，在西岸，暴力冲突不断，人们失去土地，财产遭到损毁，在获取领土、自然资源、市场和基本服务方面受限，生计持续遭到破坏。

94. 早在本轮危机爆发前，估计2023年就有近180万巴勒斯坦人处于粮食不安全状况，占总人口的三分之一。其中，110万人处于重度粮食不安全状况，大多数人（90%）生活在加沙地带。粮食不安全状况的背后是由失业引发的高贫困率，一定程度上是因为以色列可能进一步加强出入和行动限制，粮食价格居高不下，以及经济冲击持续不断。

95. 农业在巴勒斯坦经济中占据重要地位，是收入、粮食安全和就业机会的重要保障。加沙农业用地集中在以色列交界处东部和南部城郊地区。一旦发动地面袭击，作物便会遭到破坏。

96. 尽管加沙农业用地面积有限，只有10%的人口依赖农业作为主要收入来源，但农业仍是加沙经济的重要组成部分，是最大的出口收入来源。

97. 本轮冲突爆发以来，缺电对粮食安全造成了不利影响。缺电造成冷藏、灌溉和孵化设备停止运作，严重影响农业生计（禽肉、牛肉、鱼肉和其他产品）。由于难以获得饲料，家禽场也受到严重冲击。

98. 人道协调厅称，截至11月8日，由于缺少燃料、水和小麦粉，以及多家面包店遭到破坏，北部面包店均已停业。据称，目前北部市场已无法购得小麦粉。过去8天（截至11月8日），粮食安全伙伴无法在北部开展援助工作。人道协调厅称，庇护所无法提供食物，人们只能依靠当地非政府组织和社区组织提供的有限援助维生，面对食物短缺，不得不采取消极应对措施，包括减少餐数或食量，以及使用不安全、不健康的方式生火。据称，人们被迫采用非常规饮食方式，例如生食洋葱和鸡蛋。

99. 人道协调厅称，南部同样难以获得面包。由于缺乏供电和燃料，加沙唯一可用的磨粉厂仍无法磨小麦。人道协调厅称，10月7日以来，已有11家面包店遇袭被毁。在粮食署签约供货的面包店中，只有1家与南部另外8家面包店根据面粉和燃料的供应情况，不定期为庇护所供应面包。民众在面包店排队数小时抢购面包，极有可能遭遇空袭。

100. 此外，人道协调厅称，从埃及运出的粮食物资主要分发给加沙地带南部的境内流离失所者和收容家庭，只向面包店提供面粉。

101. 此外，饲料短缺和空袭造成严重影响，以小规模育种者为主的众多育种者称，畜牧业蒙受巨大损失，其中家禽业首当其冲。人道协调厅称，在各地尤其是汗尤尼斯东部，农民田中作物尽毁。

102. 在西岸，紧张局势和定居者暴力冲突不断升级，阻碍了农业部门发展，在橄榄这一最重要作物的收获季节，影响尤其严重³⁵。橄榄树主要集中在西岸，种植面积超过巴勒斯坦被占领土农田总面积的50%。橄榄生产是超过7.5万名农民的生计来源，创造了10万个季节性就业机会，2020年占农业国内生产总值的15%³⁶。普遍而言，由于行动严重受限，同时担心遭到定居者袭击，西岸商业活动发展缓慢³⁷。

103. 由于冲突可能升级，同时动物饲料供应和获取不足，弱势牧民可能丧失主要资产以及仅有的营养和收入来源，日后替代成本极高。以色列封锁过境点并持续袭击加沙，将对经济造成严重冲击，影响农业投入品强时效性供应和成本。由于加沙动物饲料短缺，同时进口成本在被允许进口后出现上涨，农民将不堪重负。因此，亟需提供饲料和其他重要投入品，例如兽药，确保牧民畜牧生产不遭受重大损失。此举至关重要，因为加沙人口密度高，人畜近距离接触，动物的死亡病患很容易演变成整个人口的突发卫生事件。

世界农业、生计和粮食安全影响

104. 油价持续暴涨将增加粮食和肥料生产及运输成本，从而推高世界粮食价格，与前几轮油价飙升造成的影响如出一辙。一旦天然气和煤炭价格显著上涨，或者冲突持续升级，肥料价格也可能出现上涨，从而影响该区域氮肥出口量居世界前列的几个出口国。就此，世界银行估计，一旦冲突升级，每桶原油价格可能暴涨超过150美元³⁸。

105. 以色列气田液化天然气全球出口减少，导致天然气价格上涨，同时当前天然气市场应对不利供应冲击的能力较弱，因此天然气价格走势对欧洲构成了更为严峻的挑战。

106. 最后，以色列一国就约占全球钾碱总产量的6%。以色列是全球第四大氯化钾出口国，位于加拿大、俄罗斯联邦和白俄罗斯之后，2022年约占全球出口量的8%。不过，当前氯化钾市场保持稳定。

³⁵ <https://www.aljazeera.com/features/2023/10/30/bilal-went-out-to-harvest-his-olives-an-israeli-settler-shot-him#:~:text=Palestinian%20Bilal%20Saleh%20was%20shot,%2DSawiya%2C%20occupied%20West%20Bank>

³⁶ 粮农组织，2023。 <https://www.fao.org/support-to-investment/news/detail/zh/c/1507314/>

³⁷ <https://www.aljazeera.com/features/2023/10/28/palestinians-in-occupied-west-bank-face-closures-harassment-and-attacks>

³⁸ <https://www.shihang.org/zh/news/press-release/2023/10/26/commodity-markets-outlook-october-2023-press-release>

粮农组织应对措施

107. 由于当前供应被切断，无法再从以色列进口农业投入品、工具和动物饲料。一旦埃及方面重新开放拉法口岸过境点，粮农组织即可采取行动，向埃及采购物资，并通过埃及运送。

108. 可能需要与各方资源伙伴磋商，调整当前一些项目和干预措施，响应不断变化的重点需求和复杂多变的业务环境。

109. 需要考虑两种行动方案。第一，评估在物流和农业投入品采购方面可从埃及获得的支持。第二，在边境重新开放后，通过以色列开展物流和采购饲料。

110. 根据最新“人道主义紧急呼吁”³⁹，粮农组织需要筹措2000万美元资金，为13100名农民和牧民（70660人）提供紧急援助。粮农组织针对加沙的重点干预行动包括投入470万美元，提供动物饲料、水箱和兽药包；投入530万美元，补充家畜存栏；投入500万美元，提供强时效性农业投入品。此外，粮农组织呼吁投入500万美元，满足西岸受冲突和行动限制升级影响的最弱势农民当下最迫切的需求。

111. 粮农组织驻巴勒斯坦代表处将与整个人道主义系统协调，通过粮食安全工作组参与援助，开展各类评估，包括一项“快速损害评估”。

112. 一旦双方宣布停火，粮农组织驻巴勒斯坦代表处将在粮农组织总部主持下，利用地理信息系统空间数据，开展快速评价。代表处团队正准备通过卫星图像开展一项评估。

³⁹ https://www.ochaopt.org/content/flash-appeal-occupied-palestinian-territory-2023?_gl=1*1g6kv5w*_ga*MTQ0ODI3MzcwNS4xNjQwNzY1OTg2*_ga_E60ZNX2F68*MTY5OTM0MjgwNy4xNzluMC4xNjk5MzQyODA3LjYwLjAuMA