

2018年3月

2017年，全球在取得不同方面进展的同时，各种不确定因素亦日趋增加。尽管世界经济复苏强劲，持续的冲突、饥荒及难民危机却导致全球饥饿人口增加。同时，在反全球化思潮的冲击下，全球格局呈现出复杂多变的态势，国际贸易和投资以及人口与知识的流动均受到阻碍。虽然在过去几十年里全球一体化加速推进了消除贫困和营养不良的进程，然而随着美国从多项重要国际协议中退出、英国脱欧以及许多国家反移民言论的抬头，全球一体化进程开始出现倒退。《2018全球粮食政策报告》综述了2017年在政策方面取得的重大发展，着重强调了未来的挑战与机遇，同时深入探讨了反全球化引发的担忧以及如何利用全球一体化造福我们的全球食物系统。



## 2017年回顾

继2016年全球经济增长表现疲软之后，得益于良好的全球金融环境、发达经济体和几个新兴经济体良好的经济增长势头以及国际贸易和投资的增加，2017年全球经济迎来逐步向好的局面。然而，各国国内日益加剧的不平等状况可能影响全球的减贫前景。全球饥饿人口数量在经历了近十年的稳步下降之后再次上升，导致全球经济复苏大大受挫。持续冲突是饥饿状况恶化的重要原因，而气候冲击又导致很多冲突进一步升级。尼日利亚、索马里、南苏丹和也门四国约3800万人受到饥荒和严重粮食危机的威胁。埃塞俄比亚和肯尼亚遭遇了严重干旱；加勒比海地区遭受飓风重创；南亚粮食安全受到了洪涝灾害的严重威胁。尽管全球儿童发育迟缓率已从2005年的近30%降低至2016年的23%，仍有1.55亿儿童受发育迟缓的影响。与此同时，

超重和肥胖症成为全球各地日益严峻的问题。而强劲的农业生产和新兴经济体需求增长放缓导致2017年最后几个月全球粮食价格稳步下跌并有望保持低位，这为食品购买支出占其收入较大比例的贫困人口带来潜在的好处。

### 可持续发展动力

2017年，全球政策方面的几项重大发展为创造可持续未来提供了强大动力。可喜的是，国际社会越来越重视使用食物系统（food systems）方法应对饥饿、气候变化、不平等、就业和经济增长等诸多挑战。二十国集团（G20）农业部长们承诺在粮食和农业生产中支持水资源的可持续利用；而七国集团（G7）农业部长级会议聚焦保护农民收入不受市场危机、自然灾害和气候变化的影响。各国继续

在《巴黎协定》框架下携手合作，加强气候行动，共同应对气候变化，并通过正式采纳指标框架来跟进可持续发展目标的实现进程，继续推进《2030年可持续发展议程》。

在国家层面，各国在环境可持续性和营养方面均取得了可喜进展。挪威发起了一项价值4亿美元的基金，用于发展高效农业，减少森林砍伐。孟加拉国、中国和印度公布了新的国民营养计划，重点改善妇女和女童的营养状况。一些国家进行了农业改革，例如，阿尔及利亚扩大了灌溉面积并改善了肥料和种子的流通，吉布提改善了水供应。加纳、印度和尼日利亚等很多其他国家重申了到2030年消除饥饿和营养不良的承诺。

## 反全球化思潮抬头

尽管各国强化了食物安全和营养承诺，然而2017年全球共识、合作和一体化的发展趋势发生了明显倒退。年初，美国宣布退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP），之后又宣布退出应对气候变化的《巴黎协定》。在欧洲，英国开始了退出欧盟的谈判。在布宜诺斯艾利斯召开的世界贸易组织（WTO）第十一届部长级会议上，各成员国未能达成联合协定。不断升温的反全球化情绪对食物安全和营养意味着什么？

## 食物系统的根本性变革

食物系统一直是全球在减少贫困、饥饿和营养不良方面实现空前进展的核心关键，同时也是未来发展的基础。然而，持续升温的反全球化情绪和不断涌现的新兴技术等巨变正带来新的挑战 and 机遇。此外，当今食物系统也是一系列健康和环境危机的帮凶。许多国家的食物系统正迅速向高盐、高糖、高脂肪饮食过渡，且还与一系列环境压力密切相关。粮食系统具有解决这些严峻挑战，成为提高人类和环境健康水平主要推动力的独特优势。在这个国际形势复杂多变的全球化时代，要了解如何进行食物系统改革，我们必须了解全球变化对食物安全和营养的影响。

## 贸易的作用是什么？

正如《北美自由贸易协定》（NAFTA）面临的威胁所表明的那样，近期有所抬头的反全球化思潮，尤其是贸易保护主义的潜在复苏，可能会阻碍可持续发展目标、经济增长以及改善食物安全和营养的进程。经验

表明，由于农业用地和资源分配不均，贸易在养活日益增长的世界人口方面发挥着十分关键的作用。始于19世纪的广泛贸易开放成功降低了全球粮食的平均成本，并增加了获得多样化食物的机会。相反地，贸易壁垒不仅提高了土地资源稀缺国家的粮食价格，而且也压低了土地资源丰富国家的粮食价格，降低两者实际收入。世界各国应利用直接针对问题根源的政策来解决贸易开放带来的相关问题（包括不平等加剧、健康影响、能源消费增加和环境破坏），而非阻碍贸易。例如，各国应通过教育和其他直接针对消费的政策来解决营养过剩和肥胖症问题。

## 国际投资可以做出哪些贡献？

政府和农民需要进行大量投资以满足人们对增加食物供应量和增强食物品种多样化的需求。增加国际私人投资也有助于改善食物系统。国际私人投资可以创造就业机会、发展农村基础设施、加强小农与全球市场之间的对接、引入有助于提高生产力的专业知识和技术并改善农民的融资渠道。一份有关亚非地区主要私人农企投资的最新研究表明，这些投资提高了当地人们对更多食物和更有营养食品的购买力。然而，私人投资也可能带来风险。因此，各国政府应将私人投资纳入更广泛的国家发展战略。政策应该优先考虑有利于粮食不安全地区，和公平融合小农、妇女和其他弱势群体的商业模式，并确保以负责任的原则引导投资。

## 移民对食物安全有何影响？

一系列冲突引发了大规模难民潮，与此同时，移民接收国的反移民政策和言论也不断升温。然而，出于政治动机的限制移民的主张并没有经济、就业、犯罪率或财政成本与移民相关的证据支持。但有证据显示，自愿移民改善了移民和留守家庭的食物安全，同时也提高了移民接收国的经济和财政效益。非自愿移民和难民营甚至也可以增加当地收入和创业活动，进而促进当地经济发展。移民限制政策将对最贫困人口造成最严重的打击。为应对这一挑战，移民输出国应完善季节性移民机制，减少国内移民障碍并通过创新融资产品降低成本。为了更好应对移民浪潮引发的粮食危机，可通过扩大移动通信等新技术的应用加强对难民营的监察、服务和管理。

## 开放数据带来哪些机遇？

数据和知识以及相关技术能够在实现食物和营养安全方面发挥更广泛的作用。随着全球对“开放数据”（open data）的支持度不断上升，任何人可在任何地方以任何目的自由使用、分享和创建数据。从农场到零售商，可访问的数据成为决策制定的关键。对农民来说，获得实地知识和信息可以帮助他们提高生产力。例如，生产者依靠投入品（土地、水资源、肥料、种子和贷款）知识以及耕作制度数据来确定种植何种作物。在国家层面，开放数据支持政府制定基于实证的决策并促使他们提高问责制。然而，获取知识的不平等程度正日益加剧。数据访问民主化，例如将手机应用程序等数据工具发放到农民手中，能够发挥巨大作用。创建开放数据倡议并向公众公开政府“大数据”有助于人们更好地制定政策和决策。政府和国际机构需要做出开放数据承诺，更重要的是切实付诸行动。

## 发达国家的农业改革对全球食物安全有何影响？

虽然商品、投资、人口和知识的流动是减少全球饥饿和贫困的关键，然而发达国家的国内农业政策同样影响全球食物安全。2017年，WTO成员国未能就国内农业支持改革达成一致意见，这充分说明说服各国取消有害的农业补贴存在巨大难度。农业扶持政策，尤其是使生产者免受市场价格影响的高关税和高维持性价格往往最终造成全球市场生产过剩，从而压低全球价格。当价格下降和农村贫困程度恶化时，发展中国家的低收入农民成为真正的受害者。发达国家农业补贴对发展中国家造成尤为有害的长期影响，最终降低了生产积极性，对食物安全、营养和农村发展造成不良后果。1986年后，在乌拉圭回合贸易谈判、WTO成立以及《农业协定》的大力推动下，全球在减少有害农业补贴方面取得了实质性进展。但很多国家的农业补贴水平依然较高，而且近年来发达国家的农业改革基本停滞不前。对全球最弱势群体来说，持续改革是帮助他们从国际市场中获益的关键。

## 全球治理改革如何改善食物系统？

随着食物和农业系统日益全球化，食物安全和营养相关治理问题也日趋复杂，如冲突引发的饥饿、营养不良、环境风险以及全球一体化政治等。对近期粮食危机的响应不足表明，有必要重新设计全球食物和农业治理体系，以解决

各国无法或不会以最佳方式自行管理的问题。全球治理可为一系列国际公共产品提供支持，如健康和食品安全标准、国际抗灾粮食援助协调机制和公平与自由贸易协调等。随着全球变化步伐的加快，治理结构还必须使食物系统具有创新性和适应性。因此需要加强协调并将科学纳入政策的制定和实施。为此，重新设计全球制度结构可以创建一个为众多农业、粮食和营养组织提供监督的治理平台。该平台可确保在日益复杂的全球形势下为实现可持续发展目标提供必要的协调。由全球科学界专家组成的工作小组能够在农业、食物和营养方面提供基于研究的证据，为合理的政策制定提供支持，因此将成为该平台的有益补充。

## 通过全球联系构建未来食物系统

展望未来，反全球化思潮和不断变化的全球格局可能会继续影响贸易、投资和移民，造成更多的政治和经济不确定性。预计，2018年全球经济增长将会加速，特别是新兴经济体，这将有助于改善生计、增加收入和改善食物安全。技术的突飞猛进和全球知识流动可能改变现有的农业和食物系统。尽管经济前景相对乐观，然而全球经济调整仍将持续。食物安全威胁将持续存在，尤其是冲突导致部分地区饥饿问题进一步恶化，而干旱又令饥饿问题雪上加霜。特别值得注意的是，2017年遭遇了饥荒和干旱的非洲各国，在食物安全方面仍将面临严峻挑战。气候变化将继续构成直接和长期威胁，而随着气候变化影响的加剧，全球合作变得至关重要。

改善食物系统迫在眉睫。食物可以解决很多问题，但要做到这一点，必须对我们的食物系统进行改革，使其在可持续性发展的基础上为所有人提供充足、实惠、美味且健康的食物。如何实现这一目标？我们必须努力实现效益最大化，尽量减少全球联系带来的风险，而非放弃全球一体化。通过商品、投资、人口和知识流动实现国家食物系统的全球一体化是取得进展的关键，但这需要国际社会的良好治理和坚定承诺。应建立开放、高效和公平的贸易体系以实现食物系统改革。应为农村发展提供支持，打破冲突、食物不安全和移民的恶性循环。应在研究、创新和以实证为基础的政策方面进行投资，提高新兴技术带来的效益。在全球、地区和国家层面，数据和证据必须处于更加开放、



透明和包容的食物系统的核心。为促进合作并发挥知识共享的力量，打破利益相关者、不同部门和地区之间的隔阂是变革成功的决定性因素。最后，要实现可持续发展目标，离不开从全球到地方强有力的政治意愿、承诺和领导力。

由于许多新兴挑战超越国界，全球治理将在引导全球规范和促成集体承诺方面发挥日益重要的作用。在减少反全球化思潮升温风险的同时，制定政策以争取从全球化中受益成为首要任务。通过共同的努力将承诺付诸行动，这将成为以可持续方式实现食物安全和改善营养的关键。

## 2018年报告补充说明

《2018全球粮食政策报告》阐述了2017年的主要粮食政策问题、发展和决策，并突出了2018年的挑战和机遇。本年度报告深入探讨了日益抬头的反全球化思潮及其对全球贸易、投资、移民和知识获取在确保食物和营养安全方面所发挥的作用的影响。

- **2017-2018年度粮食政策：进展、不确定性以及日益抬头的反全球化思潮**  
樊胜根

- **食物安全：巨变下的全球食物系统**  
Gunhild Stordalen和樊胜根

- **贸易：商品自由流通以及食物安全和营养**  
Will Martin和David Laborde

- **投资：国际投资与当地食物安全**  
James Zhan、Hafiz Mirza和William Speller

- **移民：收紧的边境管制和食物安全面临的威胁**  
Alan de Brauw和Kate Ambler

- **知识和数据：开放数据获取以实现食物和营养安全**  
Indira Yerramareddy和Suresh Chandra Babu

- **发达国家政策：国内农业政策改革与全球食物安全**  
Joseph Glauber

- **全球体制：食物、营养与农业治理的改革**  
Joachim von Braun

- **区域发展**

**非洲：呼吁可持续性发展和复原力建设**

Tsitsi Makombe、Julia Collins、John Ulimwengu和Ousmane Badiane

**中东和北非：双区记**

Clemens Breisinger、Fatma Abdelaziz和Nadim Khouri

**中亚：走向合作**

Kamiljon Akramov、Jarilkasin Ilyasov和Allen Park

**南亚：食物系统的发展处于关键时刻**

Anjani Kumar、Akhter Ahmed、Stephen Davies和P. K. Joshi

**东亚和东南亚：进展在持续，挑战在增加**

陈志钢（Kevin Chen）、Peter Timmer、David Dawe和Zimei Wang

**拉丁美洲和加勒比地区：一体化和经济增长取得的进展**

Eugenio Díaz-Bonilla和Valeria Piñero

- **粮食政策指标：追踪变化**

**农业科技指标(ASTI)**

**经济发展公共支出统计(SPEED)**

**全球饥饿指数(GHI)**

**粮食政策研究能力指标(FPRCI)**

**农业全要素生产率(TFP)**

**粮食产量、消费和饥饿预测**

如需查看本年度报告完整版，包括一些以交互式数据显示的指标，请访问：[gfpr.ifpri.info](http://gfpr.ifpri.info)

该出版物基于经同行评审的报告《2018全球粮食政策报告》，由国际食物政策研究所出版。

国际食物政策研究所

一个没有饥饿和营养不良的世界

1201 Eye Street, NW, Washington, DC 20005 USA | 电话: +1-202-862-5600 | 传真: +1-202-862-5606 | 电邮: [ifpri@cgiar.org](mailto:ifpri@cgiar.org) | [www.ifpri.org](http://www.ifpri.org)

© 2018 International Food Policy Research Institute (IFPRI)。相同方式共享4.0国际(CC BY 4.0)授权使用 <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>。

DOI: <https://doi.org/10.2499/9780896293441>