



RETHINKING FOOD CRISIS RESPONSES

2023全球粮食政策报告:重新思考粮食危机应对措施

2023年4月



2022年,世界面临多重危机。旷日持久的2019冠状病毒病疫情(COVID-19)、重大自然灾害、内乱和政治动荡以及气候变化日益严重的影响对食物系统的破坏仍在继续,而与此同时,俄乌战争和通货膨胀加剧了全球粮食和化肥危机。危机数量不断增加,多种危机的叠加影响日益加剧,饥饿人口和流离失所者数量不断攀升,促使人们呼吁重新思考粮食危机应对措施,从而为变革创造了一个真正的机会。

现在正是在现有创新的基础上,探索新的解决方案,制定更全面、更长期的粮食危机应对办法的适当时机。传统的危机应对措施侧重于人道主义和紧急食物援助,但需要更系统、更可持续的方法来应对更频繁、更复杂且更持久的危机。国际社会和各国政府已经可以利用许多工具来帮助他们预测、监测和应对危机,并进行管理,以实现长期的韧性和公平性。确定最具前景的方案,并将其纳入更持久的粮食危机应对措施,可以减少食物系统冲击的短期和长期影响。

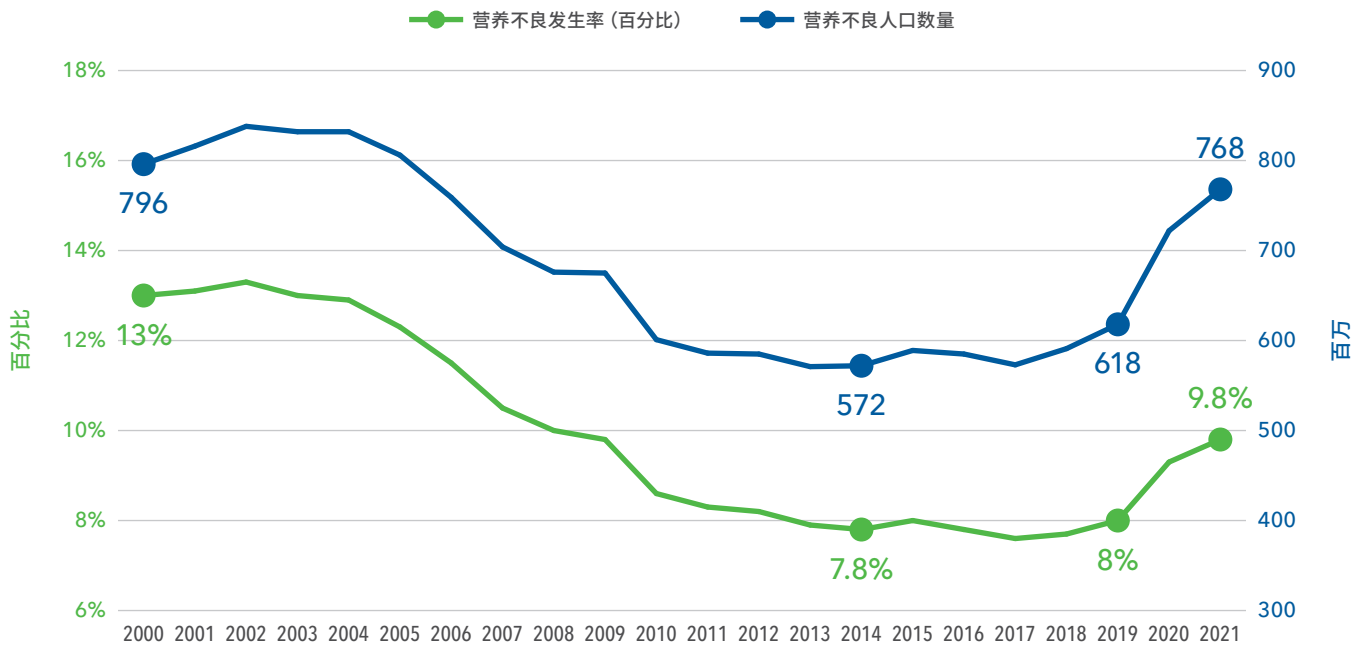
为了促进这一重要努力,《2023年全球粮食政策报告》借鉴了国际食物政策研究所多年来在减少饥饿和贫困、促进可持续发展和妇女赋权(包括在危机期间)的政策和规划方面积累的大量证据。本报告的各专题章节探讨了更好地应对危机的重要工具和方法。区域章节探

讨了近年来危机对世界六大区域的影响,以及这些发展动态预示着怎样的新挑战与机遇。

食物系统和食物安全的脆弱性

早在COVID-19疫情之前,食物系统就一直面临着威胁。十年前,全球发展进程开始陷入停滞,在一些地方甚至出现倒退——这是几十年来饥饿和贫困人口大幅减少后的一个显著变化。2014年,全球有5.72亿营养不良人口——这一数字为历史最低水平(图1)。但到2021年,这一数字已增长至7.68亿,其主要原因是冲突、COVID-19疫情、与天气有关的灾害以及许多国家的经济衰退。疫情引发了全球经济衰退、大范围的劳动力短缺、粮食损失和运输瓶颈,影响了可供食用的粮食的数量和质量。随着全球经济开始从COVID-19疫情中复苏,食品、燃料

图1 2000-2020年间全世界营养不良发生率和人口数量



资料来源：FAO（联合国粮农组织）、IFAD（国际农业发展基金）、UNICEF（联合国儿童基金会）、WFP（世界粮食计划署）及 WHO（世界卫生组织），《2022 年世界食物安全和营养状况》（罗马：FAO，2022 年）。

和化肥的价格飙升，又产生了新的问题，随着俄乌冲突的加剧，国际食品价格又上涨了32%，化肥价格上涨了两倍，这些问题变得更加严峻。虽然这些价格后来有所下降，但以历史标准来看仍处于高位，许多中低收入国家受到国内通货膨胀和货币贬值的困扰。由于这些多重危机的叠加影响，截至2022年，45个国家有多达2.05亿人经历了危机级别的重度食物不安全或更严重的情况，这一数字自2016年以来几乎翻了一番。这一系列因素也导致性别平等的成就倒退了30多年。

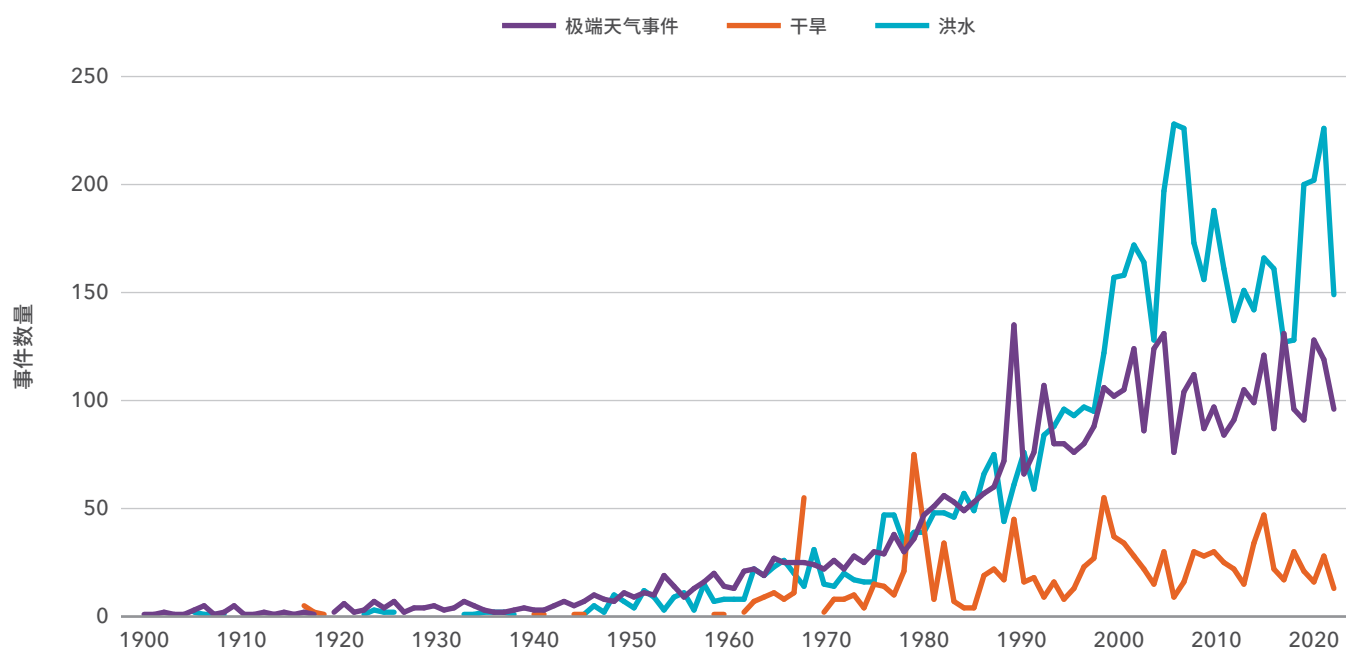
对食物系统的冲击可以有許多不同的形式，其影响也存在显著差异。当这些冲击造成严重破坏，导致重度食物不安全状况急剧恶化时，则被视为粮食危机。过去的经验表明，粮食危机很少是单纯由食物系统冲击引起的。脆弱性的长期根源，包括贫困、气候变化、治理不善、性别和社会不平等、对公共部门机构缺乏信任以

及缺乏社会凝聚力，往往会进一步恶化这些危机，并加剧其负面影响。

气候变化和相关自然灾害的威胁尤为突出。气候变化正在迅速加剧，对食物系统、农村生计和生态系统造成更广泛的压力，并大幅降低了农业生产力的平均增长率。更加频繁的极端天气事件正在对食物系统和人类生命产生毁灭性影响（图2），并可能会增加植物疾病、害虫和人畜共患病的风险。国际食物政策研究所的IMPACT模型预测表明，与没有气候变化的情况相比，若气候变化一直持续下去，到2050年营养不良人口将增加多达7200万。

气候变化也会影响冲突和流离失所状况。2020年，约四分之三的国内流离失所者因灾害被迫迁移——大多与天气事件有关。另外四分之一是因为冲突，例如最近已发布饥荒警告的索马里和也门。在众多地区，冲突和气候变化

图2 1900-2022年期间极端天气事件、干旱和洪水的趋势



资料来源：数据来自国际灾害数据库（EM-DAT），2023年1月检索。<https://emdat.be/>

注：极端天气包括剧烈风暴、龙卷风、沙尘暴和极端温度等事件。

都会导致危机局势，尤其是在叙利亚、阿富汗和南苏丹，这些国家的国内流离失所者和难民人数很高。2022年，在面临重度食物不安全的2亿多人口中，大多数生活在长期危机局势中，即以长期内乱和冲突、反复出现的天气冲击以及经济衰退或其任意组合为特征的局势。

不平等的影响

经济脆弱性

最近的危机凸显了食物系统冲击对富裕阶层和贫困人口（包括国家及其弱势群体）影响的巨大差异。总体而言，在最近的许多冲击中，中低收入国家的情况更糟，原因是用于实施刺激措施和社会保障措施的预算有限，来自高收入国家的汇款减少，以及食品和农业投入品的进口费用迅速上升。在这些国家中，弱势群体

是各种危机首当其冲的受害者。这些群体——包括农村小农、城市贫困人口、无土地者、国内流离失所者和难民——可能会因为性别、年龄、种族和社会阶层等多重其他因素而变得更加脆弱。

而其应对策略可能会影响食物和营养安全以及长期福祉。例如，贫困人口通常会转向更便宜、营养价值更低的主食。其他破坏性策略包括出售生产性资产，减少教育和医疗支出——尤其是针对女童的教育和医疗支出。另一种应对措施是女孩早婚，这通常会造成持久伤害。

移民，无论是自愿的还是被迫的，都可能产生负面的健康影响，并对移民及其收容社区的生计和生产性资源供应构成挑战。然而，这种应对策略也可能是一种有效的策略，帮助家庭摆脱危机，分散风险，拓展创收活动。

在脆弱和受冲突影响的环境中，食物系统冲击的影响最为严重，而目前有15亿人正生活在这种环境中。平均而言，在面临长期危机局势的国家中，有30%的人生活在极端贫困中——这种情况可能会阻止他们适应冲击并从中恢复。被迫移民——包括国内流离失所者和移民——属于最脆弱群体。截至2022年，预计全球有1.03亿人被迫流离失所，其中大多数难民生活在中低收入国家，而且80%的难民面临重度食物不安全和严重的营养不良。

性别与粮食危机

由于结构性和规范性障碍限制了妇女的适应能力和有效应对能力，粮食危机对妇女的伤害尤为严重。与男性相比，冲击更严重地减少了女性获得食物和饮食多样性、家庭决策权、资产、医疗保健等服务和人身安全的机会，也加深了她们的时间贫困。这些脆弱性源于妇女获得资源、技术和服务的机会本就有限，也源于妇女获得能够帮助她们从危机应对政策和规划中受益的权力和影响力的渠道本就有限。

中低收入国家的农村妇女不仅在获得土地、水资源和其他生产资源方面面临障碍，而且在获得农业生产和参与食物系统所需的辅助性资源、技术和服务方面也面临障碍。例如，拥有较少的社会资本会限制妇女获得技术（如现代农业投入品和信息通信技术等）、农业咨询服务和金融服务。粮食危机会扩大资源获取方面的性别差距，加重妇女的无偿照料工作负担，并加剧性别暴力。





全新更持久的应对措施

在近期的粮食危机中，食物系统在某些方面表现出了惊人的韧性，一系列有前景的方法已被证明可在实现其他发展目标的同时，促进食物系统的韧性。了解这些优势可以帮助利益相关者重新思考前进的道路，并建立起有效的应对新危机的方法。如下方总结，本报告的各专题章节探讨了一些最具前景的政策、规划和工具，以更好地预测粮食危机并提前做好准备，在危机发生时予以应对，并建立更具韧性且更公平的食物系统。

为危机做好准备

早期预警系统，特别是与预见性行动相结合时，可以促进及时做出人道主义反应，并将援助与长期发展战略结合起来。

早期预警系统。当重度食物不安全状况突然和显著增加时，早预警早行动系统可提醒政



策制定者和国际人道主义机构注意所蕴含的粮食危机迹象，并就何时何地开展人道主义工作提供指导。及时有效的应对措施取决于准确识别和跟踪不同的粮食危机情况；了解它们对不同的人群、部门和地区有何影响；以及解决人们和食物系统所面临的压力。

多个系统已经在监测长期食物不安全和重度食物不安全以及全球农业食品市场的趋势，例如农产品和化肥价格的突然变化。这些信息非常有用，但理想情况下，应该对其进行整合和改进，以便更准确地制定应对措施。这将需



要填补监测和分析方面的空白，特别是了解和跟踪不同背景下多重危机的推动因素。还需要更好地整合现有系统，确保政策制定者和其他人及时收到潜在危机的明确预警信号，并在确定优先事项方面获得指导。此外，还需要确定新的程序，以便能够更快地识别和应对危机，特别是识别饥荒，因为出现饥荒时，及时应对最为重要。

人道主义援助和预见性行动。绝大多数人道主义行动都是在危机发生后启动的，提供拯救生命的援助，但成本相对较高。在危机期间，在家庭耗尽储蓄或采取破坏性应对策略之前，以及在产生广泛影响之前，迅速采取应对措施至关重要。预见性行动框架通过提前分配资金、职责和物资，帮助在危机发生前做好准备和组织人道主义援助。这些框架，加上创新形式的人道主义援助，有望以较低成本缓解危机和支持长期发展努力。一旦被早期预警系统触发，预见性行动计划就能顺利实施，不会出现长时间延误。

预见性行动需要能够说明风险、暴露和脆弱性的监测数据；向弱势群体提供信息服务，并就如何应对提供建议；以及一个明确的决策支持系统，特别是在政府权力可能薄弱的脆弱环境中。其有效落实还取决于强有力的治理安排，这种安排可以确保适当有针对性地采取应对措施和部署。从更广泛的角度来看，预见性行动可以通过纳入注重营养的规划、利用地方采购以及支持地方机构和更持久的社会安全网，帮助将危机应对的重点转向长期的韧性和发展。这种方法可以在减轻食物系统冲击方面发挥关键作用，但目前只占人道主义援助的一小部分。为促进此类项目的采用，需要更多数据和研究，以了解不同人道主义援助方法和预见性行动项目在保护食物和营养安全方面的有效性，尤其是在脆弱和受冲突影响的环境中。

建设有韧性的食物系统

增强对粮食危机的应对能力可以降低危机发生的可能性和影响。这需要为弱势家庭建立

社会保障体系，并努力加强农业食品价值链，以确保食物供应并支持众多生计。

社会保障和社会安全网。社会保障体系，包括提供食物或现金援助的社会安全网项目，既可以在危机发生前增强应对能力，也可以促进危机后的恢复。灵活、能够应对冲击、有明确针对性的社会安全网项目最有效。在危机发生之前，社会安全网有助于家庭和社区积累资产，增加生产性投资，并使收入来源多样化。在危机期间，社会安全网可以防止对长期健康和生计构成风险的消极应对策略。近年来，许多中低收入国家大幅扩大了社会安全网，但COVID-19疫情和最近的食品价格飙升表明，社会安全网在最贫穷国家的覆盖率很低，许多人——尤其是城市贫困人口——无法得到这些社会安全网的保护。

需要采取积极主动的方法，建立具有高度适应性、灵活性和包容性，并能在危机发生时迅速扩大的社会保障体系。通过将这些“应对冲击”的社会保障体系与早预警早行动系统和人道主义援助相结合，并创建统一的数字化精准导向系统，可以更快、更有效地扩大支持规模。此外，将社会保障与性别和气候目标相结合，可以进一步增强妇女权能，促进环境可持续性。

鉴于扩大社会安全网项目的巨大需求，应探索新的方式来弥补成本，例如与绿色融资计划的整合，以及降低实施成本的方法，包括现金援助和移动支付。

农业食品价值链。食物系统的成功运作依赖于农业食品价值链，包括食品的生产、加工、运输和销售。价值链在其结构和当地情况上存在很大差异，这反过来又影响了冲击的影响和价值链反应。鉴于这些差异，根据不同的冲击类型、特定背景和价值链，以及在可能的情况下，根据不同的企业规模确定有针对性的危机应对措施，可能会更加有效。

当商业环境促进灵活性以及技术和金融创新，政府为价值链参与者提供必要的基础设施和有针对性的援助时，农业食品价值链可以在危机期间支持生计和食物安全。COVID-19疫情的经验凸显了灵活性对所有类型的价值链及其参与者的重要性。几乎在所有地方，能够在疫情相关的限制措施下进行数字化并开发新的营销机制的食品相关企业都证明，它们比那些未进行数字化和开发新营销机制的企业更加顽强。私营部门参与者可以通过投资于改进和创新工具，如气候智能型农业和新形式的保险，来提高其企业的应对能力。政府可以通过创造能够





促进价值链创新的监管和商业环境来提供支持，并确保妇女所有的企业能够利用这些创新。政府还可以支持开放的贸易政策，以促进价值链的多样化。在危机之前和危机期间，政府的监督有助于确保私人贸易的持续进行，并在需要时对其进行引导。

支持最弱势群体并增强其权能

增强最弱势群体，特别是妇女和被迫移民的应对能力，可以在危机发生时减少其影响，加快复苏。因此，食物系统韧性必须包括大力关注改善生计和包容性。

增强妇女权能。在危机局势中增强妇女权能尤为重要，因为她们承担了更多的负面影响，而且她们往往会以耗尽资产或牺牲饮食的方式来应对危机。增加公平的第一步是提高危机发生前和危机期间收集的按性别分列的数据的质量，包括妇女获得支持性项目的情况。电话调

查等创新方法有助于在脆弱和受冲突影响的环境中收集数据。如果决策者掌握更具体的信息，就可以制定出能够更好地支持遭受负面影响的妇女的政策和规划。有效的应对政策和法律保护还需要考虑到妇女在参与食物系统时面临的障碍、家务负担以及遭受性别暴力的可能性，所有这些因素在危机期间都有可能增加。

明确性别目标并跟踪进展情况对于在危机中促进性别平等至关重要。从长远来看，有效的注重性别差异的干预措施，包括现金援助、自助团体和其他民间社会组织，和/或技术和职业培训等，可以帮助不同环境中的妇女建立应对冲击和危机的能力。

此外，还必须努力增加妇女在其社区中的政治参与度和能动性。必须将妇女的声音纳入和平进程以及制定政策和规划决策的高级别环境中，从而改进危机应对措施，而不是削弱性别平等。这些应对政策可以增强妇女权能并为



其创造机会，同时还有助于应对危机的不利影响。此外，支持妇女获得手机等资源和技术，可以帮助她们更好地应对危机。

被迫移民。冲突、气候危机和经济危机往往导致人们被迫移民，给移民及其原籍社区和收容社区带来挑战和机遇。虽然被迫移民的人们往往面临高风险和食物不安全，但移民可以在改善个人生计和经济发展方面发挥重要作用。事实证明，被迫移民和难民为其收容社区的经济做出了积极贡献，向原籍社区汇款也能带来很多益处。因此，所有人都将受益于促进经济和社会融合的政策，如现金援助、培训项目以及工作和选择居住地的权利。然而，在资源和机会有限的情况下，被迫移民会给收容社区带来压力，因此需要努力限制来自原籍社区的移民数量，同时增强收容社区的接收能力。

政府、非政府组织和发展组织可以通过创新的数据收集和研究，特别是关于非正常移民

和妇女需求方面的数据，更好地解决被迫移民的根本原因。他们可以投资基础设施和服务，制定扩大移民优势和降低移民危害的政策，来提升收容社区的接收能力。创新性方法具有巨大潜力，能够促使人道主义行动加速过渡到长期发展，例如通过调整社会保障和气候行动目标，共同为和平、安全和可持续性提供支持。此外，还必须关注留守人口，因为他们往往缺乏移民所需的资源或社会网络，也最缺乏从危机中恢复的能力。

为更好的危机应对措施奠定基础

如果没有问责性治理及有效的制度、政策和规划，以及可靠的资金和监督来确保应对措施满足迫切需要并实现长期韧性，就无法提高国际和国家应对粮食危机的能力。

治理

为了应对各种复杂的危机推动因素，各层面的有效治理对于制定可持续、快速响应的早期预警、预见性行动和应对政策至关重要。制度和公共部门的激励措施必须支持政府问责制（即对公民需求和偏好的响应），并以公平、可靠且具有成本效益的方式提供基础设施和服务。这需要充分利用政府投资，确保预见性行动、人道主义援助、社会保障以及对避免和应对冲击和危机至关重要的其他项目的有效部署、沟通和连续性。有效治理还可以最大限度地减少市场混乱，激励私营部门投资，提高应对能力。而且，有效治理可以提升信任，提高社会凝聚力，有助于避免内部冲突和未来危机。

有许多大有可为的方法来实现有效治理。例如，通过为政府和市民搭建桥梁的信息通信技术提升信息透明度以及信息的自由流动，可以让政府更加负责。改善政府官员和一线服务人员的激励环境，可以确保他们因向公民提供重要服务而获得聘用和晋升机会。教育和培

训有助于保证将妇女和其他弱势群体的声音纳入危机应对措施。国际和地方参与者均可使用研究工具来跟踪社会、经济和环境风险，并监测和评估危机应对政策。

融资机制

过去几年的发展导致各国政府对危机应对资金的需求大大增加。2023年，联合国人道主义事务协调厅呼吁为人道主义援助和社会保障提供520亿美元的资金，这一数字自2012年来增加了461%。但2022年获得的资金仅为240亿美元。此外，各国政府被迫在用于应对多重危机的社会保障项目上花费了创纪录的资金，即使这些项目因为这些冲击而面临中断。

建设富有韧性的食物系统的智能投资虽然成本高昂，但较之危机发生后才做出反应更具成本效益，也更有效。据联合国粮食体系峰会的财务杠杆估计，到2030年，每年将花费3000至4000亿美元来改革食物系统，以实现可持续发展和增强韧性。其中部分投资可用于放宽中



低收入国家小农和中小企业的信贷市场准入；这将为这些企业提供短期资金缓冲，让他们有机会长期投资于有助于增强韧性的技术和实践。在国家与国际层面，资金流应该转向更能应对危机的技术、实践和基础设施。在脆弱的环境中，可以扩大和部署基于预测的融资方案，加快应对速度。

可通过改变用于农业补贴的6000多亿美元全球支出的用途来增加可用资金。可重新分配一些资金，激励各国采用更具可持续性的气候智能型做法，为实现生产力提高等传统目标和提高韧性等新目标而进行的农业研发提供投资。政策制定者还可以采取更多措施推动私人投资转向危机预防和应对措施。通过创造有利环境以及激励有利于生计和可持续发展的投资，可以增加私营部门用于增强韧性的资金的金额和质量。对私营部门来说，可从促进粮食和农业可持续发展中寻找商机，获得丰厚利润。最终，所有这些当前资金流的改变将防止未来在危机应对、经济动荡和生命损失方面付出更大的代价。

结论

食物系统不仅容易受到日趋复杂的多重冲击，而且与气候和环境服务、贸易和经济、基础设施、治理、医疗保健和社会保障等其他基础体系密切相关。这些系统的失误会造成食物系统的危机，反过来，食物系统中的薄弱环节会导致环境退化、冲突、经济动荡以及贫困和不平等。

制定更加积极主动的灾难应对措施——具有预见性、灵活性和包容性的应对措施，可以带来多重效益。构建和改善这些系统的过程应该基于高质量的证据：可靠的数据、最先进的工具以及政策分析和方案。这样的证据可以帮助政策制定者、捐助方、国际发展共同体和私营部门在需要时迅速行动。人类系统和自然界中日益增加的危机在未来几年不会减少——现在是我们加紧努力制定更持久、更可持续的应对措施的时候了。



2023年报告概要

- ▶ **The Road to Resilience:**
Rethinking Responses to Food Crises
Johan Swinnen and Katrina Kosec
- ▶ **Food Crisis Risk Monitoring:**
Early Warning for Early Action
Rob Vos, Arif Husain, Friederike Greb, Peter Läderach, and Brendan Rice
- ▶ **Crisis Resilience:** Humanitarian Response and Anticipatory Action
Sikandra Kurdi and Sandra Ruckstuhl
- ▶ **Agrifood Value Chains:**
Building Resilient Food Systems
Bart Minten, Ben Belton, and Thomas Reardon
- ▶ **Social Protection:**
Adaptive Safety Nets for Crisis Recovery
Kalle Hirvonen
- ▶ **Gender:** Promoting Equality in Fragile and Conflict-Affected Settings
Hazel Malapit and Lynn Brown
- ▶ **Forced Migration:** Fragility, Resilience, and Policy Responses
Manuel A. Hernandez, Olivier Ecker, Peter Läderach, and Jean-François Maystadt

▶ Regional Developments

Africa

Samuel Benin, Wim Marivoet, Harriet Mawia, and John Ulimwengu

Middle East and North Africa

Kibrom Abay, Xinshen Diao, David Laborde, and Mariam Raouf

Central Asia

Kamiljon Akramov

South Asia

Anjani Kumar and Shahidur Rashid

East and Southeast Asia

Kevin Chen, Yunyi Zhou, and Rui Mao

Latin America and the Caribbean

Eugenio Díaz-Bonilla and Valeria Piñeiro

本年度报告全文（英语）可在线查阅：gfpr.ifpri.info

该出版物基于经同行评审的报告《2023 全球粮食政策报告：重新思考粮食危机应对措施》，由国际食物政策研究所出版。

图片来源：第 4 页——Riccardo Mayer / Shutterstock.com, hikrcn / Shutterstock.com；第 5 页——Bumble Dee / Shutterstock.com, Abdul Majeed / European Union；第 6 页——Dominic Chavez / World Bank；第 7 页——Andre Nery / Shutterstock.com；第 8 页——ymphotos / Shutterstock.com；第 9 页——Martin Mecnarowski / Shutterstock.com；第 10 页——fivepointsix / Shutterstock.com。

国际食物政策研究所

一个没有饥饿和营养不良的世界

国际食物政策研究所 (IFPRI) 是 CGIAR 研究中心之一

1201 Eye St, NW, Washington, DC 20005 USA | 电话: +1-202-862-5600 | 传真: +1-202-862-5606 | 电邮: ifpri@cgiar.org | www.ifpri.org | www.ifpri.info

DOI: <https://doi.org/10.2499/9780896294455>



© 2023 International Food Policy Research Institute (IFPRI)。本出版物须根据知识共享署名许可协议4.0版国际许可证 (CC BY 4.0) 进行使用。