



中国发展研究基金会

研究参考

第 21 号（总 251 号）

2020 年 10 月 9 日

全球粮食安全的挑战与对策

内容摘要：2020 年 9 月 23 日，中国发展高层论坛秘书处举办“全球粮食安全的挑战与对策”网络视频会，会议由中国发展研究基金会副理事长卢迈主持，来自中国政府部门、国内外大型企业、国际组织和研究机构的代表参会。

联合国粮食及农业组织首席经济学家兼助理总干事马克西莫·托雷罗（Maximo Torero）、拜耳股份公司管理委员会成员、拜耳作物科学部总裁利亚姆·康德（Liam Condon）、中国农业大学经济管理学院教授樊胜根三位专家共同讨论了全球粮食安全面临的形势、挑战和应对策略。本期文章为此次视频会专家观点综述，供参考。

关键词：全球；粮食安全；挑战；对策

全球粮食安全的挑战与对策

一、全球粮食安全面临诸多风险

中国农业大学经济管理学院教授樊胜根指出，战争、经济冲击、反全球化、气候变化、动植物病虫害以及不平等持续扩大等诸多因素造成了全球粮食危机。目前全球大约有 6.9 亿人处于长期饥饿，占世界人口的 8.9%，有 20 亿人缺乏必需的微量元素，20 亿人超重或肥胖，1.44 亿儿童发育不良，4700 万儿童消瘦。

联合国粮食及农业组织首席经济学家兼助理总干事马克西莫·托雷罗（Maximo Torero）指出，全球已无法实现在 2030 年前消除饥饿的目标。自 2014 年以来，饥饿人数一直缓慢上升——五年内增加了近 6000 万，受影响最大的是撒哈拉以南的非洲地区和南亚国家。在实现儿童发育迟缓、低出生体重以及纯母乳喂养的目标方面，世界还没有取得进展。成人肥胖的趋势也未得到扭转。托雷罗认为，气候变化与极端天气、地区冲突和经济放缓是近期饥饿人数增加的三个主要驱动因素，并将在未来几年继续对粮食安全构成重大威胁，而这些因素的根源是不平等。有证据表明，收入和财富不平等增加了粮食不安全的可能性，同时削弱了经济增长对个人粮食安全的积极影响。

二、新冠肺炎疫情使粮食安全形势进一步恶化

托雷罗认为，新冠疫情是一次前所未有的冲击，正在破坏我们消除饥饿的努力。到 2020 年，疫情可能使全球营养不良人口总数增加 8300 万至 1.32 亿，而且这一数字很可能被低估了。随着人们的收入和储蓄减少，新型冠状病毒肺炎（Corona Virus Disease 2019，简称 COVID-19）大流行还将加剧不平等。联合国世界发展经济学研究院（United Nations University World Institute for Development Economics Research，简称 UNU-WIDER）预测，与 2018 年相比，全球人均收入将下降 5%，1.3 亿人口将仅仅能达到 3.2 美元/天的收入标准，8 千万人收入将下降至 1.9 美元/天的贫困线以下。联合国儿童基金会（United Nations International Children's Emergency Fund，简称

UNICEF) 的数据显示，今年将另有 670 万 5 岁以下儿童出现营养不良性消瘦。

樊胜根指出，新冠疫情导致供给侧和需求侧呈现二元差异，许多国家面临生产者价格大幅下跌，城市消费者价格上涨的双重压力。但无论需求侧还是供给侧，都是弱势人群遭受最严重的打击。从供给侧看，农民无法获取农业生产资料、服务、劳动力、市场、融资等机会，市场供应受到破坏。中国、埃塞俄比亚、尼日利亚和世界许多其他地区的食品供应链无法平稳运作，农产品滞销、积压、贱卖、损耗、浪费等严重影响农民收入。从需求侧看，由于食品价格上涨，城市消费者采购预算受到挤压，弱势人群不得不减少蛋、奶、鱼、肉、蔬菜等营养摄入，转以主食摄入为主，可能对身体健康造成不利影响。另外，流动劳动力也面临失业和失去收入来源的巨大压力。这一群体多从事劳动密集型产业，工作环境艰苦、病毒暴露风险高，且大多在中小微企业工作，没有正式劳动合同或失业保险。

拜耳股份公司管理委员会成员、拜耳作物科学部总裁利亚姆·康德 (Liam Condon) 认为，疫情进一步放大了世界粮食体系的不平衡。疫情期间，部分粮食供应链断裂，一些非洲国家人民生活在饥荒中，而在世界其他地区，粮食浪费与营养过剩现象依旧显著。

三、亟需建立具有韧性的未来粮食系统以应对危机

托雷罗表示，为了应对气候多变性和极端天气带来的挑战，各国需要扩大行动规模，以增强农民和农业/粮食系统的韧性与适应能力。

首先，建立气候风险监测和预警系统。

其次，推广可降低脆弱性的措施。包括在农场一级建设应对气候变化基础设施（比如应对气候变化食品储藏设施）和更有效的水管理系统（包括新的灌溉、排水、集水、节水和脱盐技术），支持农民种植多种作物，以便分散生产和收入风险。

第三，增强经济韧性。短期来看，各国需要通过现金转移、学校供餐等社会保障计划，以及公共卫生政策和价格调节政策来保护民众的购买力。长期来看，各国需要平衡一系列政策和投资，以实现包容性的结构转型，创造更健康的食品环境，促进减贫和社会公平。

第四，创新治理。政策设计必须与治理分析紧密联系，并适应国

家的优先事项以及政治经济的现实。基于模型和情景的不同政策选择分析，可以帮助利益相关者减少权衡取舍，增强政策和投资组合之间的协同作用。创新的体制安排也可以促使不同部门和行动者以协调一致的行动实现粮食安全和营养目标。

樊胜根指出，未来的粮食系统应当具备以下六方面能力：能够提高土地、劳动力和自然资源的使用效率；能够降低农业碳排放；能够解决饥饿、营养不良和肥胖的三重挑战；能够抵御冲击并更快更好地恢复生产；能够保护生物多样性，资源环境可持续；能够包容农民、妇女、儿童等脆弱群体，使其从中受益。实现这些目标的具体措施包括：

第一，提高粮食系统韧性。结合短期救济和长期发展目标，提高全球预防、预测、准备、应对冲击和灾后恢复能力。建立系统性思维、支持跨学科研究融合，推动均衡普惠发展，以保护弱势群体。

第二，优先科研投入。通过加强科研投入，优化粮食系统。增强集约型发展模式的可持续性，通过生物强化培育产量高、适应环境、营养含量丰富的作物品种。

第三，提高农民抵御风险的能力。加强农村土地保障制度，降低土地碎片化，拓展获得资金、投入以及信息和通信技术¹（Information Communications Technology，简称 ICT）技术的途径。推广包容性农业经营模式，帮助小农户适应不断变化的食品需求和更高质量标准的现代供应链体系。通过加强社会保障、保险、收入多样化来改善小农户的风险管理模式。建立碳信用制度，将碳市场扩大到农业领域，对种植固碳作物或有其它减排行为的小农户提供政府补贴。

第四，建立和扩大社会保障制度，提高长期抗风险能力。推进更有针对性、富有成效的跨部门安全网络建设。提高城市贫困人口与饥饿群体的社会保障。加大投入鼓励无接触移动支付，如为低收入群体购买手机提供补贴等。

第五，妇女赋权。提高妇女在农业领域的工作比例，有利于保障全球粮食安全和营养健康以及建立有韧性的粮食系统。如果女性和男性拥有相等的耕地面积，可以实现 10% 的增产。如果女性获得与男性

¹ ICT 是信息、通信和技术三个英文单词的词头组合(Information Communications Technology，简称 ICT)。它是信息技术与通信技术相融合而形成的一个新的概念和新的技术领域。

同样的工具和信贷服务，全球饥饿人口将减少 1.5 亿。

第六，自然生态韧性管理。推进集约型生产，制止农业等人类活动向林区和其他野生动物的自然栖息地扩张，追踪、监测和迅速应对人畜共患疾病，制定有关保护野生动物的法律、法规和政策，同时注重执行、监测和效果评估。

第七，减少粮食损耗和浪费。受新冠疫情、洪水、干旱等灾害和食品安全的影响，粮食损耗和浪费大幅增加。习近平主席近期重申了中国将大幅减少食物浪费的承诺，并启动光盘行动 2.0 计划，强调引入立法和监管以及建立长效机制的重要性。

第八，政策创新。推进电子商务、社区共享等技术和制度创新，制定一套既能减少流失率又能改善弱势人口营养健康的双赢方案。

第九，重视贸易。取消有害的扭曲性贸易政策，如进口关税或出口禁令，提高针对性补贴，为公共产品提供资金支持，鼓励生产健康营养的食品。建立全球和地区粮食储备，特别是在非洲之角等贫穷的粮食进口国。

第十，加强私营部门(特别是中小型企业)参与韧性体系建设。将抗风险能力建设纳入私营部门的商业体系中，以提升管理水平、风险应对水平和人力资源水平。公共部门应当为私营部门提升风险抵御能力提供信贷、融资和保险等帮助，并公平地给予政策性帮助。

康德认为，要提高粮食体系的韧性，最关键的一点是优化基本行业（如运输业），并投资于小型农户。拜耳公司近几年一直致力于帮助农民和其他利益相关方整合、打造符合当地特色的生态系统，内容包括小微贷款、实践培训、信息发放等。企业界需要与包括粮农组织、研究机构、地方机构在内的其他行业密切合作，才能赋能小型农户，促进粮食体系改革的成功。他还指出，要大力促进包括生物技术在内的科技创新。当前欧洲国家对生物技术的意识形态偏见给监管机构和粮食体系带来了不良影响，也间接影响着非洲国家对生物技术的看法。我们需要尊重科学，促进科技创新，建立具有高度连续性与一致性的政策体系，提高粮食体系的风险应对能力。

中国发展研究基金会
吴巍 李奇文 张若琪 整理



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation



地 址：北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层
电 话：(010) 64255855 邮 编：100011
传 真：(010) 84080850 网 址：www.cdrf.org.cn
责任编辑：任晶晶 电子邮箱：renjj@cdrf.org.cn
