



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

C

理事会

第一七〇届会议

2022 年 6 月 13-17 日

乌克兰—俄罗斯冲突对全球粮食安全及 联合国粮食及农业组织（粮农组织）职责范围内 相关事项的影响

内容提要

2022 年 2 月 24 日开始的战争在乌克兰主要城市造成了大量破坏和伤亡，同时战火蔓延到农村地区，引发民众大规模流离失所。超过 360 万人被迫背井离乡，跨越边境，寻求安全。还有数百万人在乌克兰国内颠沛流离。很明显，这场战争引发了普遍的粮食不安全状况，并大有愈演愈烈之势。目前正值乌克兰的农业播种季，农民生计遭受冲击，全球粮食安全受到影响。

在战争爆发之前，受市场行情影响，以及能源、肥料和所有其他农业服务价格高涨推动，国际粮食商品价格已达到历史最高水平。冲突之下，形势更趋严峻。2022 年 3 月，粮农组织食品价格指数创历史新高，环比上涨 12.6%，同比上涨 33.6%，比 2011 年 2 月创下的高点高出 15.8%。

俄乌两国都是全球粮食和农产品贸易大国。2021 年，两国的小麦出口量约占全球总量的 30%。俄罗斯在全球玉米出口市场上的份额相对有限，在 2016/17 年和 2020/21 年期间占比为 3%。同期，乌克兰的份额则高得多，年均均为 16%，是全球第四大玉米出口国。两国的葵花籽油出口合计占全球供应总量的 78%。俄罗斯也是肥料出大国。2021 年，俄罗斯是全球最大的氮肥出口国，钾肥的第二大供应国，磷肥的第三大出口国。

在所有小麦进口国中，近 50 个国家对俄罗斯和乌克兰小麦进口的依赖程度达到 30%。其中，26 个国家 50% 以上的小麦进口来自俄乌两国。在这种情况下，这场战争将对全球市场和粮食供应产生多重影响，危及许多国家的粮食安全，特别是对依赖粮食进口的低收入国家和弱势群体。

需要联合开展协调行动，出台政策措施，并提供经济援助，帮助受战争影响最大的国家和民众克服当前挑战，并在全球范围内减轻对粮食安全形势的影响。

建议理事会采取的行动

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
电子邮件：Maximo.Torero@fao.org

I. 背景

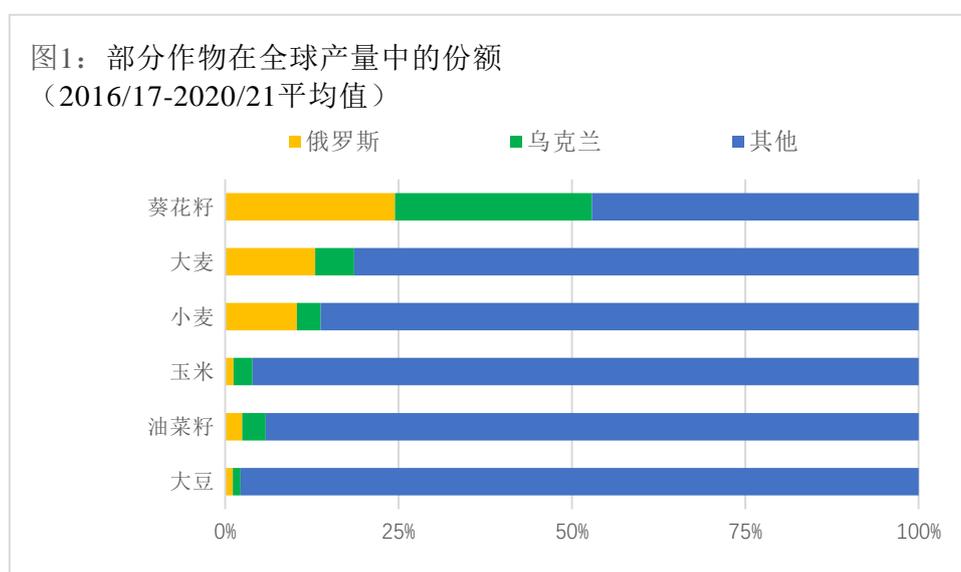
1. 乌克兰的战争在人口稠密地区造成了大量破坏和伤亡；同时，战火蔓延到农村地区，引发大规模流离失所。很明显，这场战争已经在乌克兰造成广泛的粮食安全危机，而且危机在进一步恶化。目前正值农业种植季，农民生计遭受冲击，他们获取农资的渠道受限，房屋、生产性资产、农业用地、林地、道路和其他民用基础设施以及环境遭到破坏。战争导致港口关闭、油料压榨作业暂停，针对一些作物和粮食产品出口实施了许可限制和禁令。乌克兰主要城市被包围，并继续遭受猛烈轰炸，城内居民与外界隔绝，并面临粮食、供水和能源供应严重短缺的问题。

2. 俄罗斯和乌克兰都是全球最重要的农产品生产大国（图 1）、农产品净出口国、全球粮食和肥料的最大出口国。在全球粮食和肥料市场，出口供应往往集中在少数几个国家。这种高度集中的态势可能导致这两大市场更容易受到冲击和波动的影响。

3. 在 2016/17 年至 2020/21 年期间，俄乌两国的大麦、小麦和玉米产量合计平均分别占全球总量的 19%、14%和 4%。两国也是全球油料作物的主产区，对葵花籽油生产尤为重要，在此期间，平均而言，全球产量的一半以上来自这两个国家。

4. 2021 年，俄罗斯或乌克兰（或两国）是全球小麦、玉米、油菜籽、葵花籽和葵花籽油的第三大出口来源地。俄罗斯也是全球最大的氮肥出口国，第二大钾肥供应国和第三大磷肥出口国。

5. 因此，在粮食市场价格飙涨、2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情肆虐给世界带来重重困难之际，这场战争给全球市场带来了严重冲击。



资料来源：粮农组织商品平衡表数据库

6. 许多国家的粮食和肥料高度依赖进口，包括许多最不发达国家和低收入缺粮国家，其中很多高度依赖俄乌两国的粮食供应以满足本国需求。许多国家在战前已经疲于应对国际粮食和肥料价格高涨以及 COVID-19 疫情带来的负面影响。

II. 乌克兰的粮食安全挑战

7. 乌克兰战争在人口稠密地区造成了大量破坏和伤亡，同时，战火蔓延到农村地区，引发大量民众流离失所。战区居民正面临断粮缺水、能源供应严重短缺的危险。随着不安全因素持续存在、地方和国家两级的供应链中断，人们可能会进一步陷入饥饿和营养不良的深渊。

8. 需要立即予以关注的主要领域包括：

- 冬收春播中断；
- 人民流离失所，导致农业劳动力短缺；
- 农资获取和供应渠道受限，特别是燃料、种子、肥料和农药；
- 物流和粮食供应链各环节被破坏；
- 农田抛荒，无法开展耕作生产；
- 军事活动破坏农作物，特别是在春季作物生长阶段；
- 农业粮食体系资产和基础设施受到破坏。

9. 粮农组织已在乌克兰建立监测系统，并与乌克兰农业部、地方政府部门和其他伙伴合作，着手进行需求评估，旨在掌握关键的实时数据，了解市场状况、农资价格和供应情况，以及战争对乌克兰农业和粮食安全的影响。初步评估结果表明，粮食不安全状况已趋恶化：

- 在军事行动持续不断和境内流离失所人数最多的州中，约有 27%表示眼下即面临粮食不安全问题。
- 在收容大量境内流离失所者的州中，有 20%的收容家庭现金不足，无法满足其基本食物需求，另平均有 80%诉诸各种应对机制。各有 50%和 25%的州表示小型家畜和大型反刍动物被宰杀充饥。

- 2021 年，乌克兰农业生产获得丰收。因此，一些农村家庭的粮食和/或资金储备可能高于平均水平，在冲突波及生计和收入之际，或许尚能提供一定缓冲。然而，一旦冲突蔓延并持续，粮食安全必将承受更大压力，直到夏粮收获才有望缓和，但前提是如期播种。包括很多残疾人、丧偶者和老年人在内，农村家庭如果没有粮食储备或其他资源，拥有土地面积较小，或家中没有经济支柱，粮食安全状况恐将严峻得多。

粮农组织正在乌克兰开展的人道主义援助措施

10. 粮农组织在乌克兰投入了大量人力（81 名工作人员），主要关注发展问题，但在乌东地区也安排了工作人员，支持恢复协调工作。

11. 自战争爆发以来，粮农组织的工作重心已转向人道主义援助。目前将工作人员部署在相对安全的地区，并增派了 12 名人道主义援助专家，支持扩大援助规模。

12. 粮农组织在乌克兰的援助计划侧重于四项主要活动（图 2）：（i）立即帮助最弱势群体开展春季蔬菜播种（并发放现金，满足多重需求）；（ii）集体统筹协调；（iii）开展规划，扩大对中小规模农民的支持，确保谷物和畜牧业生产不中断，并加强供应链；（iv）定期报告乌克兰境内的粮食安全和农业状况。

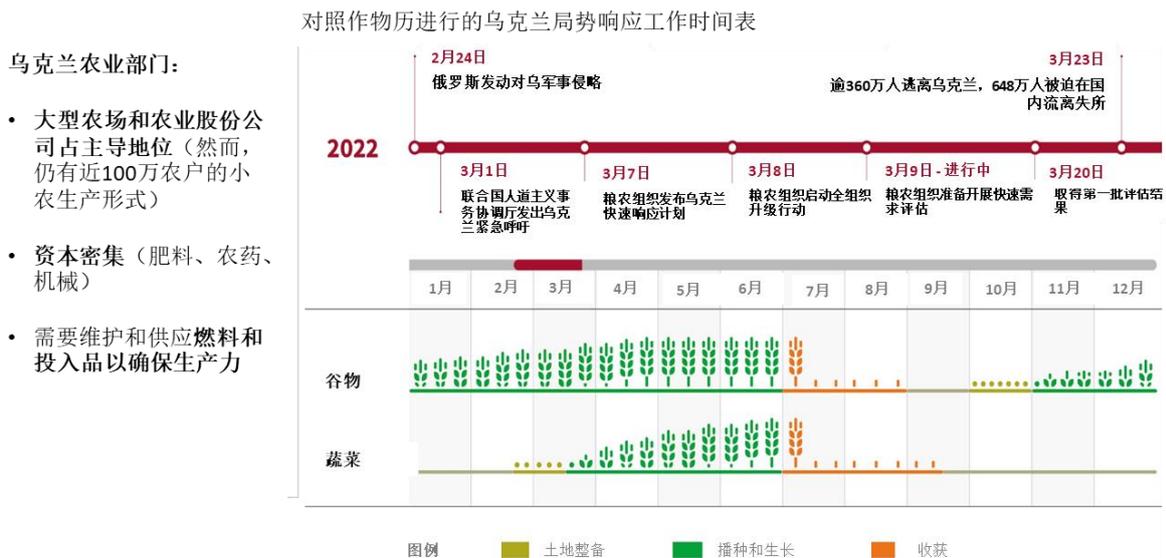
13. 在 2022 年 3 月 1 日发布的联合国紧急呼吁中，粮农组织制定了一项快速响应计划，呼吁募集 5 000 万美元，以便在即将到来的春季援助约 10 万个弱势农户家庭（约 24 万人）。

14. 2022 年 4 月 19 日，根据全面调整的联合国紧急呼吁，粮农组织更新了《乌克兰局势快速响应计划》，呼吁募集 1.154 亿美元，援助 979 320 名受影响的农村人口。截至目前，所需资金中约有 9%（1 070 万美元）到位，已有约 71 000 人获得援助。

15. 在修订版《快速响应计划》中，粮农组织着力实现三项成果：（i）提供农资和现金，维持关键生产体系运转，保障蔬菜、马铃薯、小麦和油料作物等谷物的种植，开展畜牧业生产，包括面向弱势小农户采取“现金+”干预措施；（ii）与乌克兰农业政策与粮食部合作，并动员农业企业、私营农场和相关协会，维持农业粮食供应链、价值链和市场运转；（iii）准确分析粮食安全形势变化，同时协调粮食安全和生计工作组工作，并定期评估粮食安全、市场和价值链状况，确保需求得到满足。

16. 这些干预措施借鉴本组织最近在乌克兰发放现金的经验，以及其他情况下的最佳做法，并特别参考了粮农组织在其他国家发放大量现金并采取干预措施的经验。经与乌克兰农业政策与粮食部讨论，已经开始规划粮农组织在紧急呼吁之外的应对活动，并研究恢复农业粮食体系的潜在需求。

图2. 对照作物历进行的乌克兰局势响应工作时间表



资料来源：粮农组织，2015。乌克兰顿涅茨克州和卢甘斯克州农作物日历。

[SHORTURL.AT/IJME7](https://www.fao.org/3/CB9171EN/CB9171EN.PDF)（参考 [HTTPS://WWW.FAO.ORG/3/CB9171EN/CB9171EN.PDF](https://www.fao.org/3/CB9171EN/CB9171EN.PDF) 第 8 段）；

全球粮食和农业信息和预警系统。2022。乌克兰粮食安全简报。

[HTTPS://WWW.FAO.ORG/GIEWS/COUNTRYBRIEF/COUNTRY.JSP?CODE=UKR&LANG=ZH](https://www.fao.org/giews/countrybrief/country.jsp?code=UKR&lang=zh)。

17. 在全球范围内，在总干事的亲自参与下，粮农组织在机构间常设委员会负责人乌克兰问题协调会议上发挥了积极作用。机构间常设委员会紧急事务负责人小组和其他相关论坛持续参与协调会议，提供了支持。在乌克兰境内，联合国和合作伙伴的工作均通过人道主义国家工作队统筹安排。粮农组织共同牵头粮食安全和生计工作组，目前已指定关键工作人员支持这些工作，包括一名高级小组协调员兼信息管理员。粮农组织将继续协调工作组工作，尤其高度重视对粮食安全、市场和价值链状况的持续评估。截至 2 月 24 日，已有 37 个伙伴加入工作组，这一数字现已增至 88 个，但其中只有粮农组织参与应对紧急生计需求。粮农组织正支持工作组各方伙伴协调开展粮食和农业部门机构间工作，协助乌克兰农业政策与粮食部给予生产者支持，使其能够赶在最后期限前完成 2022 年各季种收，并为 2023 年粮食增产做好准备。

18. 粮农组织将继续与乌克兰农业政策与粮食部和工作组各方伙伴合作，密切监测形势发展。

支持摩尔多瓦的收容社区和难民

19. 应摩尔多瓦政府的请求，粮农组织批准了一个紧急技术合作计划项目，以支持其应对肥料、燃料和种子短缺问题，降低乌克兰难民涌入的影响。

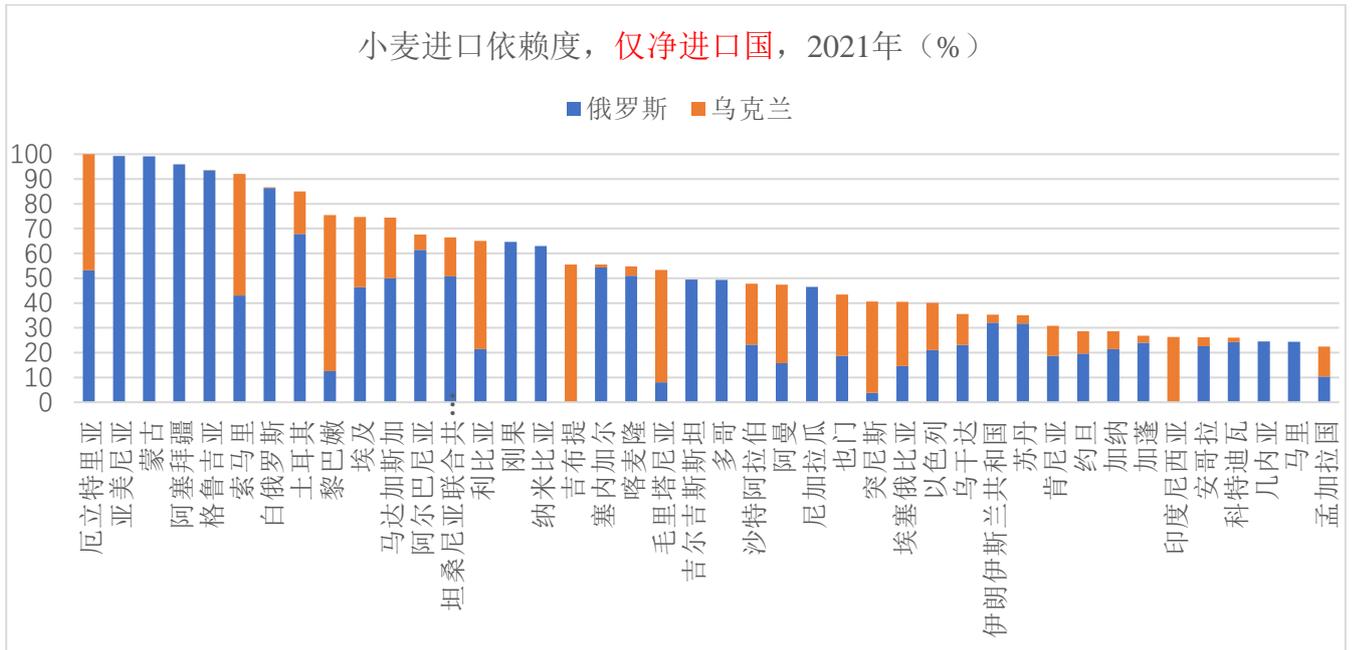
III. 全球农业市场和全球粮食安全

20. 从国际贸易的角度来看，俄罗斯和乌克兰在全球农业中发挥的关键作用变得更加明显：两国都是农产品净出口国，都在供应全球粮食市场发挥着主导作用。从全球范围看，粮食出口供应往往集中在少数几个国家，导致粮食市场更容易受到冲击和波动的影响。俄罗斯是全球最大的小麦出口国，2021 年小麦和混合麦出口量总计 3 290 万吨（按产品重量计算），相当于全球出口量的 18%。2021 年，乌克兰是全球第六大小麦出口国，小麦和混合麦出口量为 2 000 万吨，占全球市场份额的 10%。

21. 俄乌两国在全球玉米、大麦和油菜籽贸易市场的地位同样突出；在葵花籽油市场更是如此：两国拥有大规模葵花籽生产基地，过去三个销售年度（2018/19 至 2020/21 年度）占世界出口市场上比重接近 80%。

22. 和粮食商品市场一样，肥料出口市场也高度集中，俄罗斯是该市场的主要供应来源。2021 年，俄罗斯是氮肥的第一大出口国，钾肥的第二大供应国，磷肥的第三大出口国。

图 3：部分国家高度依赖来自乌克兰和俄罗斯的小麦进口



资料来源：粮农组织基于文本和数据挖掘技术所获数据计算

23. 许多国家的粮食和肥料供应高度依赖进口，俄乌两国是其主要供应来源。其中很多国家属于最不发达国家，而许多其他国家属于低收入缺粮国家（如图 3 所示）。例如，厄立特里亚 2021 年的小麦进口全部来自俄罗斯（53%）和乌克兰（47%）。图 3 还表明，北非、西亚和中亚许多国家的小麦进口来源高度集中，基本都来自俄罗斯和乌克兰。总体而言，30 多个小麦净进口国对俄乌的依赖度高达 30%或以上。

24. 因此，高度依赖从俄乌进口粮食和肥料的国家将需要制定应急替代计划，内容包括根据其他国家的快速供应能力，从其他国家进口。

25. 鉴于乌克兰和俄罗斯在世界粮食出口市场上发挥着举足轻重的作用，粮农组织确定了一系列风险，分为三大类：（i）与粮食和农业市场有关的风险；（ii）宏观经济风险；（iii）人道主义风险。上文审查了人道主义风险，以下各节将评估农业市场和宏观经济中的主要风险。

与贸易有关的风险

26. 战争引起的俄乌两国粮食出口中断，加剧了全球粮食市场供应紧张、进口国需求得不到满足、国际粮食价格上涨的风险。

27. 根据粮农组织在战前发布的 2021 年 7 月至 2022 年 6 月的预测，以及截至 2 月记录的出口速度，预计乌克兰在 2022 年 3 月至 6 月期间将出口约 600 万吨小麦，而俄罗斯在此期间预计将出口 800 万吨小麦。然而，目前乌克兰各大港口已经关闭，供应链相继中断，同时俄罗斯遭受金融制裁，预期销售面临困难，不免让人怀疑能否实现上述出口量。3 月初，乌克兰还宣布将对包括小麦和玉米在内的各种商品的出口实施许可证要求，尽管这一措施的影响可能会被其他出口限制因素所掩盖，如港口关闭。

28. 尽管俄乌两国突然大幅减少出口，可能会增加欧盟和印度等替代产地的出口，但预计其他出口国完全弥补俄乌出口减少所造成缺口的潜力有限。事实上，加拿大和美国 2021/22 年度小麦收成减少，目前库存已经特别紧张。

29. 在其他供应国中，阿根廷的当季出口也可能因政府努力遏制国内通货膨胀而受到限制，而澳大利亚的物流运输已经在满负荷运转。在全球出口供应量大幅减少和国际市场纷纷紧缩之际，其他国家可能会实施（正式或非正式）限制措施，减缓或限制出口，以保护国内供应，并/或解决国内物价上涨问题。自战争爆发以来，一些国家已经宣布相关限制措施。

30. 小麦是很多粮食进口国的主粮，尤其是近东和北非的进口国家，由此造成的供应缺口可能会产生严重影响。一些国家担心小麦供应变得日益紧张、价格进一步上涨，可能现在需要增加进口以确保供应稳定。这将给全球市场带来额外压力。

31. 在 2016/17 至 2020/21 期间，在全球最大的小麦进口国中，埃及、土耳其、孟加拉国和伊朗伊斯兰共和国平均从俄乌两国进口的小麦占总进口量的 60% 或以上。按照 2021/22 年度的进口预测和本销售年度上半年的实际进口量计算，这四个国家在 2021/22 年度下半年的未完成进口量分别约为 660 万、400 万、370 和 170 万吨。黎巴嫩、突尼斯、也门、利比亚和巴基斯坦也高度依赖俄乌两国的小麦，在 2016/17 至 2020/21 期间，平均约一半的小麦采购来自这些产地。

32. 在玉米出口方面，根据粮农组织在战前作出的预测和截至 2 月的现有出口数据，在 2021/22 年余下时间里，乌克兰和俄罗斯预计将分别出口约 1 400 万吨和 250 万吨玉米。与小麦一样，这些出口量，或者至少是绝大部分也不太可能实现。虽然俄罗斯的玉米出口在全球玉米贸易市场占比不高，但乌克兰 2021/22 年的玉米出口预计占 2021/22 年全球谷物贸易的 18%，因此乌克兰本有可能成为世界第三大玉米出口国。

33. 进口国的玉米供应缺口可能会严重影响中国和欧盟（乌克兰本季迄今为止的主要玉米出口目的地），但对埃及和土耳其也是如此。在 2016/17 至 2020/21 年期间，这两国约有三分之一的进口玉米来自乌克兰。粮农组织估计，中国、欧盟、埃及和土耳其在 2021/22 年度下半年分别会有大约 1 150 万吨、370 万吨、460 万吨和 160 万吨的进口缺口。

34. 2022 年 4 月初，粮农组织 2021/22 年度世界谷物贸易量预报数为 4.69 亿吨，环比下降 1 460 万吨，较 2020/21 年度萎缩 2.0%。下调的主要原因是乌克兰和俄罗斯的小麦和玉米出口量预报数下降，以及一些国家进口量减少。由于乌克兰港口关闭，俄罗斯遇到财政和货运困难，两国 2021/22 年度小麦出口量估计数分别下调 500 万吨和 350 万吨。如此一来，需求发生转变，欧盟和印度小麦出货量随之迎来增长。同样，由于乌克兰和俄罗斯玉米出口量分别下调 1 250 万吨和 200 万吨，2021/22 年度全球粗粮贸易量预报数本月下调 1 040 万吨。在需求转变的提振下，阿根廷、印度和美国有望扩大出货量。但就小麦和玉米而言，其他地区出口量的增长只能部分抵消黑海地区出货量的下降。

35. 在渔业和水产养殖业方面，俄罗斯是全世界鱼和鱼品出口额第三大国家。俄罗斯渔业是高度外向型产业，产品半数以上销往国际市场。雪蟹、帝王蟹、阿拉斯加狭鳕和鳕鱼是经济价值最高的出口产品。乌克兰以进口产品供加工和国内消费为主，其中进口鲑鱼和中上层物种居多。

36. 就林产品而言，欧盟分别于 2022 年 3 月 2 日和 2022 年 4 月 5 日对白俄罗斯所有木材和木制品以及俄罗斯木制品出台进口禁令。此外，俄罗斯政府于 2022 年 3 月 9 日对运往美国、加拿大、欧盟、日本和其他国家的工业圆木、木片和层压板出台出口禁令。另外，在俄罗斯遭受贸易制裁和难以进行金融交易之际，全球林产品出货可能中断，并将重新选择线路，从而影响长期形成的国际林产品贸易格局。

与价格相关的风险

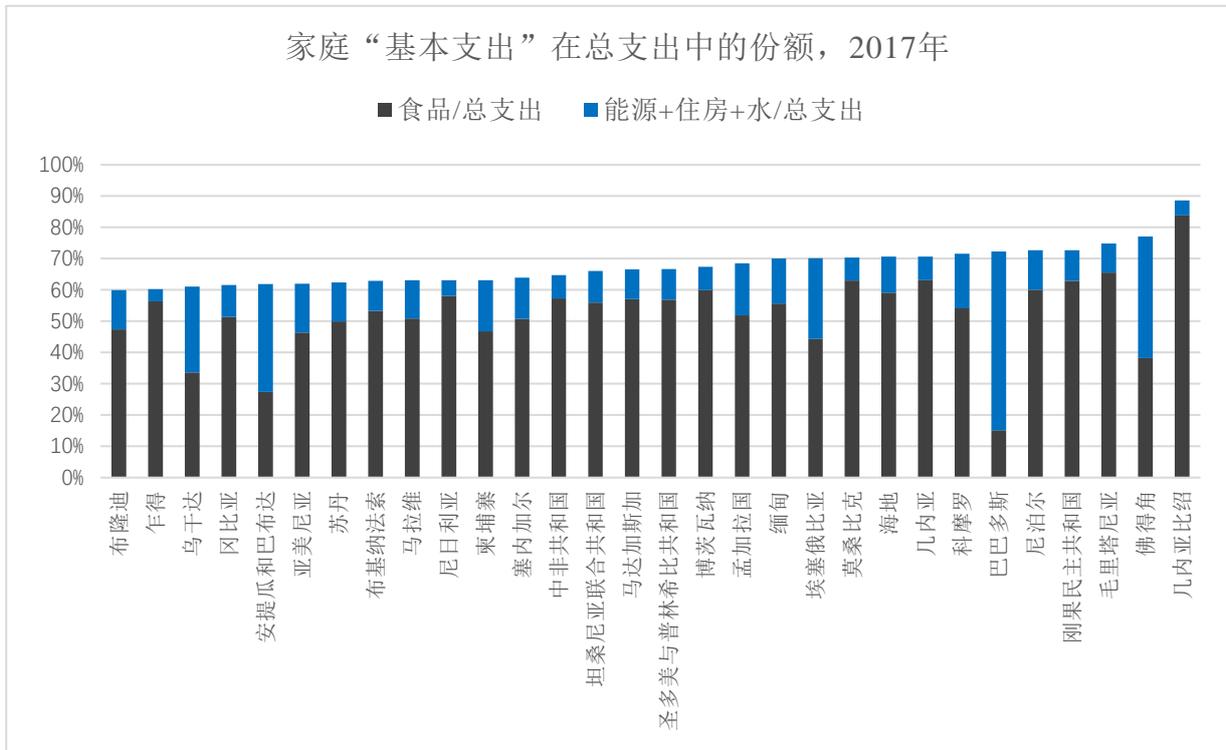
37. 按照粮农组织食品价格指数衡量，自 2020 年下半年以来，基本食品的国际出口报价几乎不间断地上涨，按名义值和实际值¹计算，2022 年 3 月达到历史最高水平，同比上涨 33.6%。尽管自 2020 年下半年以来，粮农组织食品价格指数中所有商品类别²的价格全线上涨，但全球谷物和植物油市场受价格上涨的影响最大，因为俄乌两国都是生产大国。在 2021 年期间，全球小麦和大麦需求旺盛，各主要出口国因天气原因导致产量缩减，出口供应紧张，国际小麦和大麦价格同比上涨 31%。就小麦而言，某些供应国为遏制国内通胀压力，可能会采取出口限制措施，进一步支撑小麦价格。就菜籽油和葵花籽油而言，受长期全球供应紧张和强劲需求推动，2021 年价格分别上涨了 65%和 63%。其中菜籽油价格的上涨部分由生物柴油行业的发展所推动。

38. 在整个 2021 年，国际肥料基准价格同样全线上涨，许多报价达到历史最高水平。氮肥价格的涨幅最为明显。在过去 12 个月里，尿素这一关键氮肥的价格上涨近 3 倍，同期磷肥价格也在上涨，而钾肥价格所受影响较小。与其他商品价格类似，肥料价格的上涨也是市场供需动态所致。在需求侧，2021 年产出（作物）价格上涨，提高了生产者对肥料的负担能力，进而推高了肥料价格。在供给侧，能源价格上涨波动，特别是在氮肥生产中起关键作用的天然气。由于一系列原因，包括天气导致的可再生能源和煤炭生产中断，天然气价格在 2021 年大幅上涨。肥料价格的额外上涨压力来自于实施出口限制后的供应中断和高运输成本，以及 COVID-19 疫情造成的散货和集装箱运费急剧上涨。

¹ 实际价格即按制造单位价值折减的价格

² 联合国粮农组织食品价格指数所涵盖的商品类别是谷物、植物油、肉类、乳制品和食糖。

图 4：食品/能源价格高企对贫困国家/家庭造成衰退压力



资料来源：世界银行基于国际比较项目数据计算，可查阅：

[HTTPS://WWW.WORLDBANK.ORG/EN/PROGRAMS/ICP#5](https://www.worldbank.org/en/programs/icp#5) 和

<https://databank.worldbank.org/source/icp-2017>

39. 2022年3月第二周，欧洲天然气市场供应紧张局面明显缓和，天然气主要期货价格在短短10天内从最高点下跌50%以上。尿素的价格随之趋于稳定，并有可能在未来再次提升肥料生产商的利润空间。尽管如此，天然气作为氮肥生产的主要燃料来源，如果价格仍保持在长期平均水平的四倍左右，可能会使曾经无利可图的能源生产投资在商业上变得可行，例如美国的页岩气生产。这将最终缓解国际肥料价格。

物流风险

40. 此外，乌克兰国内担心，冲突可能导致内陆交通运输基础设施和海港以及存储和加工基础设施受损。更让人担心的是，可替代的基础设施能力有限，例如海港铁路运输或现代油料压榨设施小型加工设备，难以填补运转中断后形成的缺口。此外，俄罗斯黑海和亚速海沿岸所有卸渔点和港口均已关闭，因此可认为海洋捕捞渔业已停滞。

41. 另一方面，停靠目的地在黑海地区的船舶保费急剧上涨，也引发了更普遍的担忧，恐将推升本已高企的海运成本，进一步加剧对进口商国际采购粮食最终成本的影响。

生产风险

42. 尽管年初预测的两国 2022/23 年度冬季作物生产前景令人乐观，但随着战争升级，乌克兰冬季作物的收成呈现出了不确定性。尤其严重的是，战争引发了民众流离失所，破坏了民用基础设施，限制了人员和货物流动，导致农民无法下田耕种、收获和销售作物。以上种种均与供水、供能、交通运输、市场和银行等基本公共服务中断有关³。

43. 尽管乌克兰已采取举措，确保农业活动人手充足，但由于大范围征召预备役部队人员，供应链各环节的农业劳动力数量难免减少。因此，自 2022 年 3 月初起，乌克兰政府出台了一系列政策，准予列入重要雇工名单的人员在征兵动员期间暂缓服役，确保其能及时开展春夏农事。

44. 尽管肥料价格高企，但大规模和工业化操作的农民有望提前获得未来数月所需必要肥料供应。然而，生产者无法下田耕作，并且缺少燃料，可能仍然无法施肥。氮肥（例如尿素和硝酸铵）也可能另作他用，例如制作炸药。即使农民也可能同样备足了农药、植保材料和其他农资，但由于市场运转中断，农民可能已无法足量购买，并且今后这种情况可能会持续下去。

45. 2020 年，文尼察、顿涅茨克、扎波罗热、基洛沃格勒、尼古拉耶夫、赫尔松和哈尔科夫各州小麦产量合计占乌克兰总产量的一半。文尼察、日托米尔、基辅、波尔塔瓦、苏梅、赫梅利尼茨基、切尔卡瑟和切尔尼戈夫各州玉米产量合计占总收成的 70%，切尔尼戈夫、哈尔科夫、苏梅、波尔塔瓦、尼古拉耶夫、卢甘斯克、基洛沃格勒、扎波罗热、第聂伯和文尼察各州葵花籽产量合计占总产量的 60%⁴。

46. 粮农组织 3 月初预测，一旦战火蔓延到乌克兰产量最高的农业地区，在直接破坏、出入不便或经济资源短缺的影响下，可能有 20% 的冬播面积绝收。然而，乌克兰方面发布的最新评估报告显示，绝收面积高达 28%，预测 760 万公顷冬季小麦、黑麦和大麦种植面积中，只有 550 万公顷可收获⁵。

³ [HTTPS://WWW.CARE-INTERNATIONAL.ORG/NEWS/PRESS-RELEASES/CARE-STATEMENT-WAR-ESCALATION-IN-UKRAINE](https://www.care-international.org/news/press-releases/care-statement-war-escalation-in-ukraine)

⁴ [UKRSTAT.GOV.UA](http://ukrstat.gov.ua)

⁵ [HTTPS://WWW.APK-INFORM.COM/EN/NEWS/1525721](https://www.apk-inform.com/en/news/1525721)

47. 粮农组织对冬季谷物产量前景的预测同样不容乐观，认为由于延误或错过施肥时机，加上无力防控病虫害，乌克兰全国产量将跌至平均水平以下 10%。除了减产以外，由于劳动力短缺或存储基础设施不足，还有可能面临晚收和更大的采后损失。

48. 至于即将开展的农事活动，4 月以后开始种植向日葵和春季谷物（包括玉米），2022/23 年度油菜籽播种季则到 2022 年 9 月才开始。

49. 从目前掌握的信息来看，乌克兰这些作物的农资供应形势喜忧参半。乌克兰农业部估计，考虑到种植面积可能减少，乌克兰 80% 的农场有望备足春播肥料。至于种子，尽管供应量（包括本地和进口种子）足以满足 70% 的预计春播地区种植需求，但能否安全送到农民手中，仍是一大难题⁶。

50. 尽管乌克兰畜禽养殖和果蔬等高价值作物生产也可能受到限制，但粮农组织 3 月初对玉米和葵花籽的预报显示，2022 年春播面积同比减少 30%，产量很有可能跌破平均水平以下 20%。葵花籽种植面积之所以可能减少，也与基础设施方面的因素有关。由于生产的作物不再榨油出口，同时考虑到出口基础设施和压榨场状况可能恶化，农民（尤其是耕地较少的农民）可能选择种植更直接关系到当地粮食安全的作物，例如马铃薯和春小麦。然而，与预测冬小麦时一样，乌克兰方面预报的这些作物种植面积减幅更大，春播谷物作物和葵花籽种植面积分别减少近 40% 和 35%^{7, 8}。同时，乌克兰农业政策与粮食部预报称，在计划春播面积中，乌克兰农民确定种植的有 50%，不确定种植的约有 20%，剩余种植的可能性微乎其微⁹。

51. 就渔业而言，俄罗斯加入了若干国际和区域渔业管理机构，旨在合作评估鱼类种群状况并确定捕捞配额。长期以来，这方面的科学合作积极推动了渔业可持续发展，并大力促进了技术进步，但在战争及相关制裁措施的阴影下，可能受到不利影响。

生态风险

52. 俄罗斯和乌克兰合计占全球森林面积的 20% 以上，占认证森林总面积的 16% 左右。乌克兰生态和自然资源部表示，俄罗斯部队占领切尔诺贝利禁区以来，已发生 31 场大火，蔓延 10 287 公顷土地。1986 年发生灾难性核电站事故以来，禁区森林和休耕地已聚积大量放射性核素，禁区大火极有可能加剧大气放射性污染。

⁶ [HTTPS://WWW.CSIS.ORG/EVENTS/AGRICULTURE-AND-FOOD-SECURITY-CASUALTIES-WAR-UKRAINE](https://www.csis.org/events/agriculture-and-food-security-casualties-war-ukraine)

⁷ [HTTPS://WWW.APK-INFORM.COM/EN/NEWS/1525721](https://www.apk-inform.com/en/news/1525721)

⁸ [HTTPS://WWW.APK-INFORM.COM/EN/NEWS/1525713](https://www.apk-inform.com/en/news/1525713)

⁹ [HTTPS://WWW.APK-INFORM.COM/EN/NEWS/1525769](https://www.apk-inform.com/en/news/1525769)

53. 乌克兰蕴含着欧洲 35%的生物多样性。这场危机已对高保护价值森林造成影响，例如波兰和白俄罗斯边境在世界遗产地比亚沃维耶扎原始森林修建隔离墙，阻截寻求庇护者涌入。

54. 俄罗斯正考虑制定应对危机法，以便在不出具环境影响报告的情况下，在自然公园和保护区施工，其中包括色楞格河三角洲（第 682 号拉姆萨尔湿地）和贝加尔湖位，后者是全世界最古老（2 500 万年）、最深（1 700 米）的湖泊，被教科文组织称为淡水生态系统的最杰出典范。

55. 白俄罗斯和乌克兰的欧洲赤松天然林和多年来建立的种植场一直为枯梢病及相关小蠹虫害暴发所扰。战争当前，难以开展有害生物监测和防治活动，小蠹虫害严重暴发的风险与日俱增，可能破坏乌克兰境内和边境两侧约 80 000 公顷松林。

能源风险

56. 俄罗斯是全球能源市场的主要供应国。农业是高能耗行业，在发达地区耗能极大，必将受到冲突爆发以来能源价格暴涨的影响。

57. 农业是能耗大户，既以燃料、天然气和电力的形式直接耗能，也以肥料、农药和润滑剂等农用化学品的形式间接耗能。

58. 冲突爆发以来，肥料和其他高能耗产品价格高涨，农资价格可能随之全线猛涨。这类农资涨价后，首先将提高生产成本，最后将推高粮价。涨价还可能导致农资使用规模减小，造成 2022/23 年度产量和收成下降，从而进一步加剧未来几年全球粮食安全状况。

59. 能源价格上涨也使农业原料（尤其是玉米、糖类和油料/植物油）在生物能源生产中突显出竞争力。鉴于能源市场规模大于粮食市场，粮价可能拉涨逼近其能源平价等价水平。

汇率、债务和增长风险

60. 2022 年 3 月初，乌克兰格里夫纳兑美元汇率创历史新低，这对乌克兰农业的影响有好有坏，虽然提升了出口竞争力，但也削弱了进口能力。

61. 现阶段尚不明确影响的规模，但考虑到冲突对乌克兰生产能力和基础设施造成的破坏，恢复重建的成本势必非常高。

62. 俄罗斯受到的经济制裁也已造成卢布大幅贬值。尽管这应使俄罗斯农产品出口价格更具吸引力，但卢布持续贬值将对俄罗斯投资和生产水平增长前景造成负面影响。

63. 经济活动疲软和卢布贬值也将造成侨汇减少，从而严重影响中亚各国，因为侨汇在很多中亚国家国内生产总值中占很大比重。

64. 当前冲突的影响也可能蔓延到全球。现阶段尚不确定对全球经济的全面影响，需要根据若干因素判断，但在世界各国仍努力走出 COVID-19 疫情引发的经济衰退之际，最弱势的国家和人口仍可能深受经济增长放缓和通货膨胀加剧的影响。

65. 农业是很多发展中国家经济的支柱，其中依靠美元满足借贷需求的居多。因此，美元兑其他货币持续升值，尤其是在美国利率不断攀升之际，可能严重影响这类国家的经济，同时波及农业粮食部门。

66. 2022 年 4 月 19 日，国际货币基金组织发布《世界经济展望》，预测战争或致全球经济增长放缓，从估计的 2021 年 6.1% 降至 2022 年和 2023 年的 3.6%。与 1 月的预测相比，2022 年和 2023 年分别下降 0.8 和 0.2 个百分点。国际货币基金组织预测，乌克兰国内生产总值将呈两位数骤降，俄罗斯经济也将大幅萎缩，同时战争的影响还将通过商品市场、贸易和金融渠道对全世界产生溢出效应。世界一些地区的国内生产总值增速放缓，将影响全球对农业粮食产品的需求，对全球粮食安全和营养造成不利影响。国内生产总值增速放缓也可能造成可投入发展建设的经费减少，尤其是在全球军费开支增加的情况。

IV. 政策建议

67. 乌克兰冲突可能对国内外粮食安全造成不利影响，令人深感关切。冲突升级可能直接限制俄乌两国农业生产活动，加上经济活动萧条和物价上涨，可能削弱当地人的购买力。在全球范围内，战争一旦导致两国中任何一方的粮食出口持续大幅减少，就可能对国际食品类商品价格构成进一步上行压力，对低收入缺粮国尤其不利。为防止这一系列情况发生，不妨：

- a. **保持粮食和肥料贸易开放：**防止战争对两国生产和销售活动造成不利影响，确保两国满足国内生产和消费需求之余，满足全球需求。为保证供应链持续正常运转，或有条件快速恢复运转，开放工作应采取举措，保护未收作物、牲畜、农资和农机等生产性资产，免遭损坏或任何由战争带来的破坏。开放工作还必须延伸到食品加工基础设施，例如谷类作物磨坊和油料压榨设施，以及存储、运输和流通配套系统。

- b. **寻找新的、更为多元的粮食供应来源：**直接依靠乌克兰和俄罗斯进口保障粮食需求的国家，必须抵御冲击、保持韧性。向多方不同贸易伙伴进口粮食的国家不太易受特定地区冲击的影响，因此不妨转向其他国际贸易渠道。此外，不妨启用现有粮食储备，并丰富国内生产品类，确保健康膳食所需食物供应。
- c. **支持弱势群体，包括境内流离失所人口：**根据《粮农组织乌克兰局势快速响应计划（2022年3-5月）》¹⁰，支持工作应包括：
- i. **支持境内流离失所人口、难民和直接受战争影响民众：**在战争爆发前，乌克兰社会保护体系就已覆盖30%的全国人口和77%的底层五分之一最贫困人口¹¹。乌克兰政府表示，尽管当前敌对行动造成各项服务中断，但仍将继续根据统一社会信息系统注册的信息，向国民提供社会保护支持（发放现金和补贴）。款项将电汇到受益人银行账户¹²。此外，乌克兰工会联合会和乌克兰自由工会联合会已携手以提供食物和住处的形式满足民众基本需求。急需社会保护支持的人口规模已大于国家社会保护体系覆盖面，同时由于安全风险和国界内外流动因素，难以覆盖这部分人口。可通过本国社会保护体系提供社会保护，也可通过东道国社会保护体系向跨越国际边界的人员提供。
- ii. **支持弱势群体：**具体而言，应采取举措：监测物价、战争升级前就已陷入弱势处境及战争爆发后因经济状况恶化而陷入饥饿和贫困群体的粮食安全状况、城乡地区物价上涨情况。及时采取精准的社会保护干预举措，减缓战争对当地受影响民众生活造成的困难，推进战后复苏。其中，应充分考虑到，粮食和能源价格居高不下，可能导致贫困消费者的生活方式出现倒退（这类必需品支出占可支配收入较大比重），迫使其降低食品消费数量和/或质量标准，从而加剧饥饿和营养不良，或削减卫生和教育等其他必需品预算。缩减这类重要支出以后，社区会陷入粮食不安全和贫困深化和固化的恶性循环，可能造成不可逆转的影响。
- d. **避免仓促做出政策回应：**对于受战争所带来潜在破坏影响的国家，在采取措施以前，必须慎重权衡其短期和长期可能对国际市场造成的不利影响。例如，实行进口补贴并/或实施出口限制，短期内可能有助于改善国内市场供应，但必然强化国际市场价格上行压力，加剧全球市场严峻形势。必须时刻避免仓促采取政策措施。

¹⁰ [HTTPS://WWW.FAO.ORG/3/CB8935EN/CB8935EN.PDF](https://www.fao.org/3/CB8935EN/CB8935EN.PDF)

¹¹ 社会保障弹性与公平性指标地图集（ASPIRE）。世界银行。2022年3月9日访问。网址：

[HTTPS://WWW.WORLDBANK.ORG/EN/DATA/DATATOPICS/ASPIRE](https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire)

¹² [HTTPS://WW.MSP.GOV.UA/NEWS/21511.HTML](https://ww.msp.gov.ua/news/21511.html)

- e. **遏制非洲猪瘟蔓延：**（i）加强生物安全措施，改进畜牧业良好实践方式；（ii）确保措施落实到位，促进疫病早发现、及时报告、迅速遏制，以免延误导致疫病快速蔓延；（iii）实施监测计划，支持对家猪和野猪进行非洲猪瘟检测；（iv）精准开展动物取样，提高发现病毒的几率。
- f. **维持渔业科学合作机制有效运转，吸收有关各方参与其中：**在评估该地区鱼类种群和推动渔业可持续发展方面，尤其是在评估共有种群和动员邻国参与方面，现有科学合作机制具有举足轻重的地位，可避免对鱼类种群造成有害影响，及对粮食安全和创收造成不良后果。此外，必须避免仓促采取政策措施停止参与这类机制的科学讨论。
- g. **加强市场透明度和对话：**农产品市场形势仍不明朗，需要适应影响供求关系的冲击，因此全球市场透明度具有举足轻重的作用。二十国集团农产品市场信息系统等举措努力提高市场透明度，提供客观、及时、最新的市场评估，作为知情决策的参考。此外，农产品市场信息系统建立了快速响应论坛，为各成员（包括俄罗斯和乌克兰）开展政策对话和协调提供了重要平台。政策对话和协调不可或缺，可减轻破坏影响，确保国际市场持续顺畅运转和贸易高效往来，从而满足全球需求，保障粮食安全。

V. 粮农组织政策建议提案

68. 除了《乌克兰局势快速响应计划》以外，粮农组织还就全球粮食安全形势和冲突造成的风险提出了六项具体的政策提案。

- a. **设立粮食进口融资基金：**粮农组织提议¹³设立融资基金，帮助粮食净进口贫困国家利用国际粮食市场。基金仅限于世界银行划分的低收入和中等偏下收入组别的粮食净进口国，为其在全球市场采购粮食提供贷款。受惠国家需承诺投资提升可持续农业生产水平，从而减少未来粮食进口需求（发挥“自动稳定器”作用）。基金已通过压力测试。即使悉数投放 253 亿美元资金，对世界市场价格的内生或扭曲影响最大不会超过 15%-20%。不过，基金将保障 1 500 万人¹⁴的粮食安全，让相关家庭无需削减卫生和教育等其他基本商品和服务支出。

¹³ 有关基金的更多材料，例见决策者说明概要（[HTTPS://WWW.FAO.ORG/3/CB9444EN/CB9444EN.PDF](https://www.fao.org/3/CB9444EN/CB9444EN.PDF)）和技术背景说明（[HTTPS://WWW.FAO.ORG/3/CB9445EN/CB9445EN.PDF](https://www.fao.org/3/CB9445EN/CB9445EN.PDF)）

¹⁴ 基于投放 250 亿美元影响供给后，对价格和食物不足影响的初步估算。

- b. **加强社会保护，保障粮食安全和营养：**2月24日爆发的乌克兰危机不仅引发了空前的人道主义危机，还导致粮食不安全形势日趋严峻，无论距离战火远近，多个国家均受到影响。需要采取人道主义和社会保护响应措施，减轻战事升级对遭受战乱的乌克兰民众和粮食进口国（尤其是北非、东非、西非、西亚和中亚国家）营养不良人群的粮食安全和营养状况的不利影响。鉴于冲突的多重影响，粮农组织认为，社会保护主要能以三种方式帮助应对当前危机及其余殃。这类干预措施都应促进性别平等，确保老年人和残疾人获得适当援助。内容包括：i) 加强乌克兰社会保护体系能力，促进应对危机，帮助战后重建农村/农业生计；ii) 与农业部门各类主体协调加强社会保护体系，支持难民和弱势群体收容社区融入收容国社会经济生活；iii) 应对粮食净进口国粮食和肥料价格上涨以及中亚侨汇减少的问题。
- c. **评估重建恢复乌克兰农业的投资需求：**尽管乌克兰战争仍在持续，结果犹未可知，但乌克兰农业粮食部门早已满目疮痍，这一景象前所未见。亟需制定乌克兰农业重建复兴计划，减轻战争对乌克兰国内和国际性的影响。第二次世界大战以来，从未有一个农业产量和出口量大如乌克兰的国家经历战祸。乌克兰农业（包括下游和上游部门）资本存量总额约为290亿美元。据初步估算，农业资产遭到的潜在直接破坏约为64亿美元（包括损毁的灌溉基础设施、仓库、农机和其他农用机具、港口基础设施、温室、大田作物、牲畜和加工单位）。2022年，预计战争造成的额外经济损失约为220亿美元。农业重建和投资计划对于减缓战争在地方和全球层面造成的影响规模至关重要。粮农组织将与投融资伙伴密切合作，其中包括世界银行和欧洲复兴开发银行，已分别为乌克兰恢复工作认捐30亿和20亿美元。但显而易见的是，仅在农业和农业粮食部门，实际的恢复和投资需求就远高于初步认捐的金额。尽管现在考虑制定投资计划还为时尚早，但鉴于战争造成的破坏及对乌克兰复杂粮食体系的影响，乌克兰农业战后恢复计划可能包含以下要素：支持农村家庭，促进创收，加强粮食安全；增加农民流动性资产，拓展融资渠道；排雷；支持关键农资供应；国家种子生产和畜牧育种；补偿资产损失；支持开拓出口市场。
- d. **应对动物卫生问题：**战争已造成正常动物卫生服务、监测和防控中断，重大动物疫病的发现和应对因此出现延误。大量弃养动物可能加剧疫病的传播和扩散。最严重的疫病风险涉及非洲猪瘟、高致病性禽流感、狂犬病和钩端螺旋体病以及食源性人畜共患病（即布鲁氏菌病、沙门氏菌病）。相关举措旨在应对乌克兰及邻国的疫病传播风险，为此需要重新评价风险，采取基于风险的协调性、针对性防控措施。建议采取的措施包括：组建多学科专家组，

与乌克兰政府共同评价风险和监测疫情；建立畜牧生产和动物卫生相关问题信息收集系统；采用适当监测方法，加强疫病报告和检测；评价疫病传入邻国并蔓延的风险；运用“同一个健康”方针，启动早期预警系统；提供狂犬病疫苗及相关装备；围绕人畜共患病等跨境疫病发生和传播风险，面向有关各方和公众开展风险宣传活动。

- e. **评估 2022/23 年度深受俄乌危机影响的 50 个国家的国家和地方层面粮食不安全状况：**当前冲突显然很有可能产生深远的影响，但亟需构建实证基础，评估冲突对粮食安全的潜在影响。详细了解地方层面不同地区和人群的状况，正是指引各国有效采取行动的关键。为填补这一信息空白，指导采取干预措施，粮农组织提出了工作计划提案，旨在促进评估俄乌冲突对深陷可能战祸的国家民众获取食物的影响。工作计划旨在通过粮食不安全体验分级表衡量系统，评估 2022/23 年度深受危机影响的 50 个国家的国家和地方层面粮食不安全状况。总体目标是生成和加强粮食安全统计数据，供监测框架、分级系统以及监测和评价评估参考，为政策和干预措施提供指引。各项活动侧重于以下内容：i) 收集数据；ii) 分析数据和提供技术支持；iii) 传播和宣传评估结果，提供行动指引。
- f. **利用土壤信息汇总图，促进高效施肥：**提案针对各国尤其是较贫困国家可能因肥料价格暴涨而减少施肥的问题。作为全世界氮肥第一大出口国、磷肥第二大供应国和钾肥第三大出口国，俄罗斯实施的出口限制措施起到了推波助澜的作用。农民能够更高效施肥，应对价格快速上涨。埃塞俄比亚生产者已利用土壤信息汇总图，根据地块条件确定了氮肥、磷肥和钾肥最佳配比，既减少了施肥量，又优化了产量，可谓成效显著。各国都应运用这一方法。详细了解土壤条件及其空间分布，能够精确施肥数量、空间和时间，正是推动农业可持续发展的关键。精确掌握最新的土壤属性，尤其能够更好、更高效地管理肥料，提高作物生产率、促进作物可持续生产，同时减少施肥量。拟议举措旨在建立由政府管理的自续性国家级土壤数据库，打造可供公共政策、私营部门和农民使用的公共产品。目标是发布全国土地情况汇总，提供相应土壤信息。此外，还旨在为小农提供精确的土壤管理信息系统和建议，促进提高效率以及作物生产水平和产量。