



联合国  
粮食及  
农业组织



IFAD | 国际农业  
发展基金

unicef  
联合国儿童基金会



世界粮食  
计划署



世界卫生组织

2022

概要

# 世界粮食安全 和营养状况

调整粮食和农业政策，  
提升健康膳食可负担性



# 目录

## 要点

## 前言

## 第一章

## 引言

## 第二章

### 世界各地的粮食安全和营养状况

#### 2.1 粮食安全指标 — 有关消除饥饿和保障粮食安全的最新数据和进展

**图 2** 2021 年，全世界共有 7.02 亿至 8.28 亿人面临饥饿。按照预测范围的中间值（7.68 亿人），与 2020 年相比，2021 年受饥饿影响的人数增加 4600 万；自 2019 年以来，受饥饿影响的人数比疫情前共增加 1.5 亿

**图 7** 尽管除亚洲以外所有区域的粮食不安全状况都有所加剧，但全球层面中度或重度粮食不安全状况仍保持稳定，而全球和各区域的重度粮食不安全状况都有所加剧

**图 10** 在全球和各个区域层面，女性的粮食不安全发生率均高于男性

#### 2.2 营养状况：实现全球营养目标的进展

**图 14** 实现 2030 年全球营养目标需要做出巨大努力。自 2012 年以来，六个月以下婴儿纯母乳喂养率（从 37.1% 提高到 43.8%）和五岁以下儿童发育迟缓发生率（从 26.2% 下降至 22.0%）有显著改善，但即使这些指标也需要加快进展，方能实现 2030 年目标

#### 2.3 健康膳食的成本和可负担性：最新情况

**表 5** 由于健康膳食成本增加，2020 年有近 31 亿人无力负担健康膳食

## 第三章

### 世界各地的粮食和农业政策支持：成本几何，对膳食影响有多大？

#### 3.1 综合回顾：目前向粮食和农业提供了哪些政策支持？

**图 17** 粮食和农业政策支持工具和指标

**图 18** 全球粮食和农业支持措施的资金规模和构成（单位：10 亿美元；2013–2018 年均）

**表 6** 2013–2018 年按国家收入组别分列的粮食和农业部门支持措施占产值的比重

|                                                           |    |                                        |    |
|-----------------------------------------------------------|----|----------------------------------------|----|
| 3.2 粮食和农业政策如何影响膳食？                                        | 25 | 4.2 确保调整政策所需的农业粮食体系内外补充政策能够产生影响        | 30 |
| <b>第四章</b>                                                |    | <b>图 24</b> 农业粮食体系内外补充政策对于支持调整政策支持至关重要 | 31 |
| <b>调整粮食和农业政策支持、提高健康膳食可负担性的潜在方案</b>                        | 26 | <b>4.3 影响调整政策支持的政治经济和治理动态</b>          | 32 |
| <b>4.1 调整粮食和农业政策支持、降低营养食品价格可能产生的影响</b>                    | 27 | <b>图 25</b> 与调整粮食和农业政策支持相关的政治经济和治理动态   | 33 |
| <b>表 8</b> 2030 年支持健康膳食的边境措施调整的影响（相对于基线情境的变化）             | 28 | <b>第五章</b>                             |    |
| <b>表 10</b> 2030 年为支持健康膳食而重新分配对生产者的财政补贴的影响（相对于基线情境的变化）    | 29 | <b>结语</b>                              | 34 |
| <b>表 12</b> 2030 年为支持健康膳食而将财政补贴对象从生产者变为消费者的影响（相对于基线情境的变化） | 30 |                                        |    |

# 要点

→ 尽管人们希望全世界能够在 2021 年摆脱 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情带来的影响，粮食安全状况开始改善，但饥饿问题在 2021 年进一步加剧。这一年，全球饥饿人口增加，表明各国之间和各国内部的不平等现象加剧，原因在于经济复苏不均衡以及受疫情影响最严重人群的收入损失尚未恢复。

→ 自 2015 年以来，食物不足发生率保持相对不变；但从 2019 年到 2020 年，食物不足发生率由 8.0% 上升到 9.3%，2021 年升幅虽然放缓，但仍攀升到 9.8%。2021 年，共有 7.02 亿到 8.28 亿人陷入饥饿。自 COVID-19 疫情暴发以来，这一数字已增加约 1.5 亿，其中 2019-2020 年间增加 1.03 亿，2021 年增加 4600 万。

→ 预计到 2030 年，全世界仍将有近 6.7 亿人面临饥饿，占世界人口的 8%，与 2015 年启动《2030 年可持续发展议程》时的水平相当。

→ 继 2020 年急剧增加之后，全球中度或重度粮食不安全发生率在 2021 年基本上保持不变，但重度粮食不安全状况有所加剧，进一步表明本已深陷严重困境的人群处境在不断恶化。2021 年，全世界约有 23 亿人处于中度或重度粮食不安全状态，11.7% 的全球人口面临重度粮食不安全。

→ 2020 年，全球估计有 22% 的五岁以下儿童发育迟缓，6.7% 消瘦，5.7% 超重。农村地区、较贫困家庭以及母亲没有接受过正规教育的儿童更容易出现发育迟缓和消瘦。城市地区和富裕家庭儿童超重的风险更高。

→ 纯母乳喂养稳步推进。2020 年，43.8% 的六个月以下婴儿实现了纯母乳喂养，比 2012 年的 37.1% 有所上升，但必须加快进展速度，方能实现 2030 年目标。农村地区、较贫困家庭以及母亲没有接受过正规教育的女婴更有可能接受母乳喂养。

→ 2019 年，在全球范围内，近三分之一年龄在 15-49 岁的女性（5.71 亿）贫血，自 2012 年以来没有取得任何进展。贫血影响更多的是农村妇女、贫困家庭妇女以及没有接受过正规教育的妇女。

→ 2020 年，近 31 亿人无力负担健康膳食。这比 2019 年增加了 1.12 亿人，原因是 COVID-19 疫情的经济影响和抗疫措施造成消费者食品价格上涨。

→ 近期的进展挫败表明，在减少饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良方面，政策不再能实现边际收益递增。经济脆弱国家的政府在农业粮食体系转型方面也面临财政限制。各国政府开始重新审视当前采取的粮食和农业支持措施。

→ 2013-2018 年间，全世界对粮食和农业的支持资金年均约为 6300 亿美元。其中大部分针对农民个体，包括贸易和市场政策以及主要与生产或不受限制地使用可变生产投入相关的财政补贴。这些支持措施不仅在很大程度上扭曲了市场，而且没有惠及到许多农民，对环境造成了破坏，也没有促进营养食物的生产。

→ 对农业生产的支持主要集中在主粮、乳制品和其他富含蛋白质的动物源食品上，特别是在高收入和中等偏上收入国家。大米、糖和各种肉类是世界范围内获得激励措施最多的农产品，而水果和蔬菜生产者总体上得到的支持较少，在一些低收入国家甚至受到了不利对待。

→ 贸易和市场干预措施可能成为提供营养食物的贸易壁垒，破坏健康膳食的可获得性和可负担性。在许多国家，财政补贴增加了主粮及其衍生产品的供应且降低了价格，却也阻碍了水果、蔬菜和豆类等无补贴或补贴较少商品的消费，并使后者的价格相对更为昂贵。

→ 增加消费者获得营养食物的机会可以借助多种措施，例如巧妙地利用实证、促进所有利益相关方参与、立足各国的政治经济状况和机构能力，并考虑到世贸组织现行规则下的承诺和灵活性，调整现有公共支持等。这将有助于降低健康膳食成本，提高在全世界范围内的可负担性，这是实现健康膳食的必要条件，尽管还不是充分条件。

→ 在调整公共支持以期降低健康膳食成本时，政策制定者要着力避免可能出现的不平等状况，防止农民由于资源限制无法生产营养食物而陷入不利境地。为避免牺牲温室气体排放目标，必须采用低排放强度的技术来生产营养食物，并且需要根据膳食指南，减少高收入国家和中等偏上收入国家过度生产和过度消费排放强度高的产品。

→ 在低收入国家，以及在农业对经济、就业和生计至关重要的一些中等偏下收入国家，政府需要增加支出，优先考虑提供更整体性支持粮食和农业的服务。这一点对于缩小营养食物的生产水平差距至关重要，同时还能创造收入，提高健康膳食的可负担性；但这也需要实质性投入发展资金。

→ 仅仅调整目前对粮食和农业的公共支持是不够的，必须辅以支持性农业粮食体系政策来培育健康的食物环境，赋权消费者选择健康膳食。需要制定社会保护和卫生系统相关政策，以减轻支持调整后对最弱势群体（特别是妇女和儿童）造成的不利影响。还需要制定环境、卫生、交通运输和能源

系统政策，以加强在效率、平等、营养、卫生、减缓气候变化和环境等领域调整支持措施的积极成果。

→ 政治和社会环境、治理、权力（不）平衡以及利益相关方的利益、理念和影响力差异也会影响这种调整能否取得成功。考虑到每个国家的国情各不相同，调整政策支持的努力将离不开地方、国家和全球各级强有力的机构体制，还需要吸引和激励公共部门、私营部门和国际组织利益相关方的参与。

# 前言

**消**除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良面临的挑战不断加剧。2019 冠状病毒病疫情进一步凸显了农业粮食体系的脆弱性，社会不平等问题持续存在，全世界的饥饿问题和重度粮食不安全现象持续恶化。尽管全球取得了进展，但儿童营养不足趋势（包括儿童发育迟缓和消瘦、基本微量营养素缺乏以及超重和肥胖）仍然令人严重关切。除此之外，成年人中育龄妇女贫血和肥胖问题也令人深感担忧。

现有最新证据表明，由于疫情期间消费者食品价格上涨，世界各地无力负担健康膳食的人数增加了 1.12 亿，总数接近 31 亿。统筹考虑 2020 年收入减少的数据后，这个数字甚至可能会进一步增加。乌克兰战争正在破坏供应链，进一步影响粮食、肥料和能源的价格。2022 年上半年，这导致粮食价格持续上涨。与此同时，越来越频繁和严重的极端气候事件正在对供应链造成冲击，低收入国家在这方面首当其冲。

过去 20 年间，儿童发育迟缓发生率降低了三分之一（发育迟缓儿童数量减少 5500 万）。展望未来，这一进展受到气候、冲突和疫情三重危机的威胁。若无加倍努力，处于消瘦状况的儿童人数将会只增不减。

本报告反复强调，冲突、极端气候和经济冲击这些导致粮食不安全和营养不良的主要驱动因素正在加剧，不平等问题日益严重。问题的关键不在于负面事件是否会继续发生，而是在于我们如何采取更果断的行动，强化抵御未来冲击的能力。

去年的报告重点介绍了农业粮食体系的转型路径，但是知易行难。2022 年全球经济增长前景预测已大幅下调，因此可用于投资农业粮食体系的财政资源更为有限。公共 / 私营部门伙伴关系对于农业粮食体系投资极为重要；要确保这种伙伴关系最终惠及的是最需要帮助的社区和居民，而非实力强大的行业参与者，强有力的治理不可或缺。

本报告显示，即使在公共资源水平相同的情况下，政府也可以对农业粮食体系开展平等和可持续的投资。每年，政府对粮食和农业的支持在全球范围内几乎达到 6300 亿美元。但是，这种支持的很大一部分内容扭曲了市场价格，对环境造成了破坏，伤及小规模生产者和土著人民，同时也无法为儿童和其他需求最迫切的群体提供健康膳食。

粮食进口国往往提供了更有力的政策支持，特别是对谷物，目的是保护本国农业部门不受国际竞争的影响。在这一过程中，相对于豆类、种子、水果、蔬菜和其他营养食物，相关支持措施可能不成比例地促进了谷物生产。这些政策在提供足够热量方面促进了粮食安全，但在改善营养和健康成果方面的效果并不显著，包括对儿童而言。

有证据表明，如果各国政府调整资源用途，优先考虑食品消费者，鼓励营养食物的可持续生产、供应和消费，将有助于降低健康膳食的成本，提高所有人的负担能力。

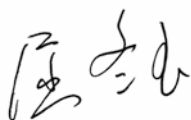
政府须采取这一重要的转变措施，但是“联合国营养行动十年”下的多边架构也要为此提供支持。与此同时，为了调整贸易措施和财政补贴，还必须考虑各国在世界贸易组织现行规则下的承诺和灵活性。

本报告立足实证,紧紧把握去年联合国粮食体系峰会和东京“营养促成长”峰会营造的势头,以及《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十六届会议关于加强气候韧性、促进粮食安全和营养的预计成果。

我们认识到,收入较低的国家缺乏公共资源,需要国际发展融资支持。在这些国家,农业是经济、就业和农村生计的关键,亿万民众处于饥饿、粮食安全缺乏保障和营养不良的境地。我们承诺将与这些国家合作,寻找途径,在地方机构和民间社会的参与下,从整体着手,提供公共服务,支持农业粮食体系行为主体,同时打造公共 / 私营部门伙伴关系。

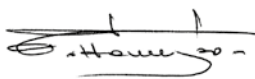
无论在何种情况下,通过改革调整当前对粮食和农业的支持都需要其他政策予以补充,推动转变消费者行为,制定社会保护政策以减缓改革给最弱势群体带来的不利影响。最后,改革必须多管齐下,涵盖环境、卫生、交通运输和能源系统政策。

我们谨此代表各自的组织坚定承诺,全力支持各国政府,并将积极吸纳更多伙伴,以便在全球和国家层面促进政策协调。人人都有权利获得安全的营养食物和可负担的健康膳食。为打造健康、可持续的农业粮食体系展开投资,就是对未来、对子孙后代的发展进行投资。



联合国粮农组织总干事

**屈冬玉**



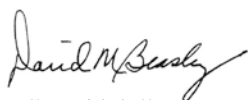
国际农业发展基金总裁

**吉尔伯特·洪博**



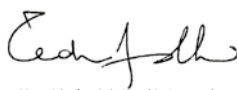
联合国儿童基金会执行主任

**凯瑟琳·拉塞尔**



世界卫生组织总干事

**谭德塞**



世界粮食计划署执行干事

**戴维·比斯利**

# 第一章 引言

距离实现消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良目标（可持续发展目标具体目标 2.1 和 2.2）还有八年时间，然而全世界却正在背道而驰。正如本报告过去两年中所指出的，为了到 2030 年实现可持续发展目标 2 中诸多具体目标，必须以更低成本提供健康膳食，提高可负担性。这意味着，既要扩大构成健康膳食的营养安全食物的供应，又要促进人们转而消费此种食物。

目前实施的大多数粮食和农业政策支持措施与促进健康膳食的目标并不一致。在许多情况下，实际上破坏了粮食安全和营养成果。此外，许多支持措施的分配是不公平的，会扭曲市场，也对环境造成了破坏。

公共预算的分配可以更具成本效益、更高效，帮助降低健康膳食的成本，以可持续、包容的方式使健康膳食更易于负担，确保不让任何人掉队。

今年的报告首先介绍了世界各地粮食安全和营养状况的最新情况，包括对健康膳食成本和可负担性的最新估计。报告随后深入探讨了“调整粮食和农业政策支持，提升健康膳食可负担性”这一主题，具体而言是降低营养食物相对于其他食品和民众收入的成本，从而帮助各国更高效、更有效地利用通常十分有限的公共资源。■

## 第二章

# 世界各地的粮食安全 和营养状况

### 2.1

#### 粮食安全指标 — 有关消除 饥饿和保障粮食安全的最新 数据和进展

##### 要点

→ 2021 年, 全球饥饿人口进一步增加, 各国之间和各国内部的不平等现象加剧。2015 年之后, 食物不足发生率曾保持相对不变; 但从 2019 年到 2020 年, 食物不足发生率从 8.0% 上升到 9.3%, 2021 年升幅虽然放缓, 但仍攀升到 9.8%。

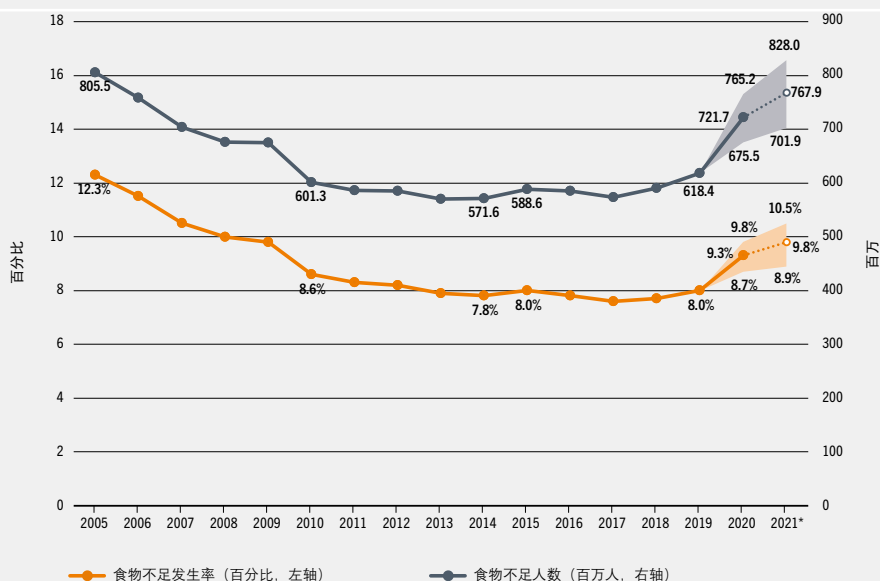
→ 2021 年, 全世界共有 7.02 亿到 8.28 亿人陷入饥饿, 其中 2019–2020 年间增加 1.03 亿, 2021 年增加 4600 万 (预测范围的中间值)。

→ 在非洲、亚洲和拉丁美洲及加勒比地区, 2019 年到 2020 年的饥饿人口增加; 2021 年继续增加, 但增速有所放缓。2021 年, 面临饥饿影响的人口在非洲共有 2.78 亿、亚洲为 4.25 亿、拉丁美洲及加勒比地区为 5650 万。

→ 预计到 2030 年, 全世界仍将有近 6.7 亿人处于食物不足境地, 占世界人口的 8%, 与 2015 年启动《2030 年可持续发展议程》时的水平相当。

→ 继 2020 年急剧增加之后, 全球中度或重度粮食不安全发生率在 2021 年基本保持不变, 但重度粮食不安全状况有所加剧。2021 年, 全世界约有 23 亿人处于中度或重度粮食不安全状态。

**图2** 2021年，全世界共有7.02亿至8.28亿人面临饥饿。按照预测范围的中间值（7.68亿人），与2020年相比，2021年受饥饿影响的人数增加4600万；自2019年以来，受饥饿影响的人数比疫情前共增加1.5亿

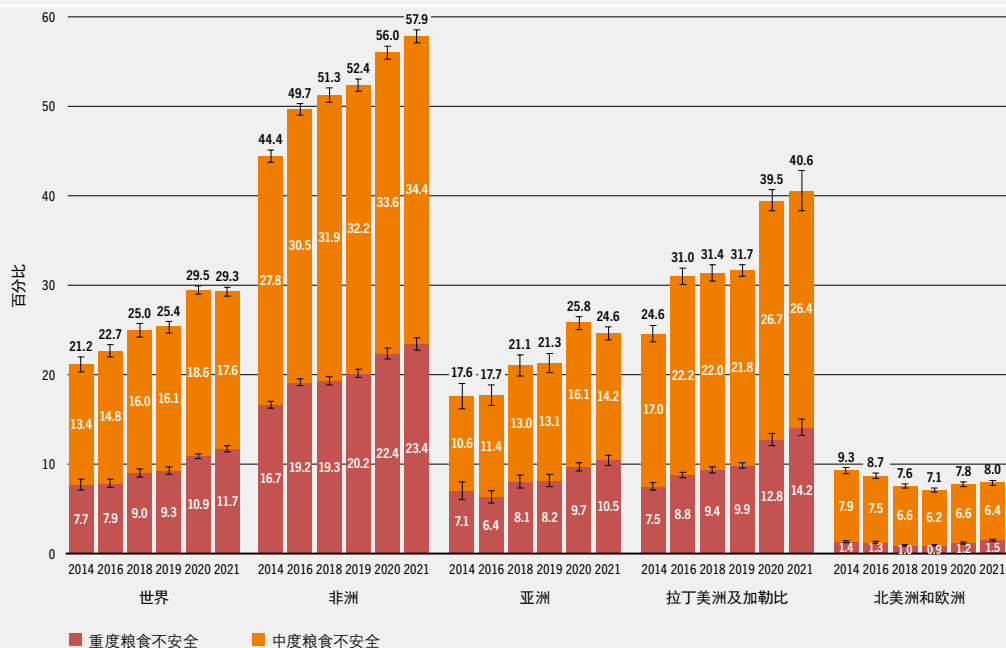


注：\*2021年的预测值用虚线表示。阴影区域显示估计范围的上下界。  
资料来源：粮农组织。

→ 2020年，在COVID-19疫情阴影下，粮食不安全方面的性别差距有所扩大。2020-2021年间，这一差距进一步扩大，主要原因是拉丁美洲及加勒比地区以及亚洲的性别差距不断扩大。2021年，全世界有31.9%的女性处于中度或重度粮食不安全状态，男性比例为27.6%。

尽管人们希望全世界能够更快摆脱危机，粮食安全能在2021年开始从疫情中恢复，但2020年疫情期间饥饿现象出现急剧上升，2021年则进一步加剧。疫情影响和恢复方面的差距，加上社会保护措施覆盖范围和持续时间有限，不平等现象加剧，进而造成实现2030年零饥饿目标在2021年进一步受挫。

**图 7 尽管除亚洲以外所有区域的粮食不安全状况都有所加剧，但全球层面中度或重度粮食不安全状况仍保持稳定，而全球和各区域的重度粮食不安全状况都有所加剧**



注：总数差异是由于所有值四舍五入到小数点后一位。  
资料来源：粮农组织。

2015 年之后，食物不足发生率（可持续发展目标指标 2.1.1）一度保持相对稳定；但从 2019 年到 2020 年，食物不足发生率从 8.0% 跃升至 9.3%，2021 年又以较慢速度增至 9.8%（图 2）。据估计，2021 年全世界共有 7.02 亿至 8.28 亿人面临饥饿（分别

占世界总人口的 8.9% 和 10.5%）。考虑到预测范围（反映因 COVID-19 疫情的持续后果而增加的不确定性）的中间值，与 2020 年相比，2021 年受饥饿影响的人数增加了 4600 万；自 2019 年以来受饥饿影响的人数比疫情前共增加 1.5 亿。

**图 10** 在全球和各个区域层面，女性的粮食不安全发生率均高于男性



资料来源：粮农组织。

这些数字表明，区域差异持续存在，非洲的负担最为沉重。2021年，非洲有五分之一人口（总人口的20.2%）面临饥饿，亚洲为9.1%，拉丁美洲及加勒比地区为8.6%，大洋洲为5.8%，北美洲和欧洲不到2.5%。在非洲、亚洲、拉丁美洲及加勒比大部分地区，食物不足发生率从2019年到2020年有所增加，之后2021

年在大部分次区域继续上升，但速度比之前有所放缓。

最新的食物不足人数预测表明，到2030年，仍将会有近6.7亿人食物不足，比未发生疫情的情境增加了7800万人。同时，另一场危机正在逼近，可能会影响全球粮食安全的发展轨迹。乌克兰战争将通过贸易、生产和价格

渠道对全球农业市场产生多重影响，让许多国家未来一段时间的粮食安全和营养状况蒙上阴影。

可持续发展目标具体目标 2.1 是对全世界的挑战，不只是为了消除饥饿，而且要确保人人全年都能获得安全、有营养和充足的食物。可持续发展目标指标 2.1.2 —— 根据粮食不安全体验分级表确定的人口中度或重度粮食不安全发生率 —— 用于监测在实现确保人人获得充足粮食这一宏伟目标方面取得的进展。

自粮农组织 2014 年首次开始收集粮食不安全体验分级表数据以来，全球层面中度或重度粮食不安全人数一直在增加（图 7）。2020 年，也就是 COVID-19 全球疫情暴发的那一年，其增长几乎相当于过去五年的总和。2021 年的新估计数显示，与 2020 年相比，中度或重度粮食不安全发生率保持相对不变，而重度粮食不安全状况有所加剧。这进一步表明，那些已经面临严重困难的民众处境进一步恶化。2021 年，估计全球人口的 29.3%（23 亿）处于中度或重度粮食不安全状态，11.7%（9.237 亿）面临重度粮食不安全。

粮食不安全中的性别差距也在不断扩大（图 10）。2021 年，全世界有 31.9% 的女性处于中度或重度粮食不安全状态，男性比例为 27.6%，差距超过 4 个百分点，而 2020 年为 3 个百分点。

## 2.2

### 营养状况：实现全球营养目标的进展

#### 要点

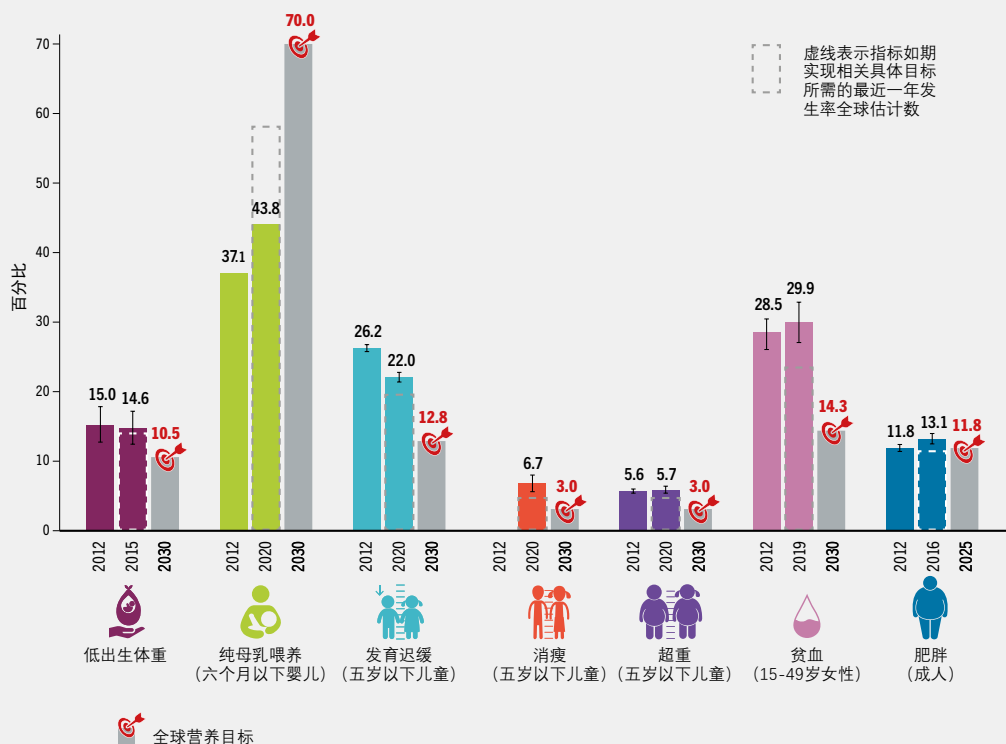
→ 2020 年，全球五岁以下儿童中，估计有 1.49 亿（22%）发育迟缓，4500 万（6.7%）消瘦，3900 万（5.7%）超重。2030 年有关发育迟缓的目标取得了进展，而儿童超重情况正在恶化。

→ 农村地区、较贫困家庭以及母亲没有接受过正规教育的儿童更有可能出现发育迟缓和消瘦。城市地区和富裕家庭儿童超重的风险更高。

→ 纯母乳喂养方面取得了稳步进展。2020 年，43.8% 的六个月以下婴儿实现了纯母乳喂养，比 2012 年的 37.1% 有了稳步上升，但必须加快进展速度，方能实现 2030 年目标。

»

**图14 实现 2030 年全球营养目标需要做出巨大努力。自 2012 年以来，六个月以下婴儿纯母乳喂养率（从 37.1% 提高到 43.8%）和五岁以下儿童发育迟缓发生率（从 26.2% 下降至 22.0%）有显著改善，但即使这些指标也需要加快进展，方能实现 2030 年目标**



注：1. 消瘦是一种在一个日历年内会频繁而迅速发生变化的急性状况。这导致难以利用现有数据得出可靠的时间趋势，因此本报告仅提供最新的全球和区域估计值。2. COVID-19 疫情的潜在影响没有反映在估计值中。3. 虽然 2010 年是世卫组织成人肥胖数据的基准年，但为确保整个报告的一致性，此处以 2012 年为基准年。全球成人肥胖的目标是到 2025 年。

资料来源：发育迟缓、消瘦和超重数据来自联合国儿童基金会、世卫组织和国际复兴开发银行/世界银行。2021。《联合国儿童基金会、世界卫生组织和世界银行集团儿童营养不良联合估计，2021 年 4 月版》。2022 年 5 月 2 日引用。<https://data.unicef.org/topic/nutrition>、[www.who.int/data/gho/data/themes/topics/joint-child-malnutrition-estimates-unicef-who-wb](http://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/joint-child-malnutrition-estimates-unicef-who-wb)、<https://data.worldbank.org>；纯母乳喂养数据来自联合国儿童基金会。2021。“婴幼儿喂养：纯母乳喂养”。引自：联合国儿童基金会数据：儿童与妇女状况监测。2022 年 5 月 2 日引用。<https://data.unicef.org/topic/nutrition/infant-and-young-childfeeding>；贫血数据来自世卫组织。2021。全球卫生观察站。引自：世卫组织。瑞士日内瓦。2022 年 5 月 2 日引用。<http://apps.who.int/gho/data/node.imr.PREVALEMIA?lang=en>；成人肥胖数据来自世卫组织。2017。全球卫生观察站。引自：世卫组织。瑞士日内瓦。2022 年 5 月 2 日引用。<http://apps.who.int/gho/data/node.main.A900A?lang=en>；低出生体重数据来自联合国儿童基金会和世卫组织。2019。《联合国儿童基金会、世界卫生组织低出生体重联合估计：2000-2015 年水平和趋势》。瑞士日内瓦。2022 年 5 月 2 日引用。[data.unicef.org/resources/low-birthweight-report-2019](https://data.unicef.org/resources/low-birthweight-report-2019)

» ➔ 在全球范围内，近三分之一的 15-49 岁女性 (5.71 亿) 患贫血，自 2012 年以来的进展停滞不前。

➔ 成人肥胖在所有区域都呈上升趋势，全球肥胖发生率已从 2012 年的 11.8% 上升到 2016 年的 13.1%。2016 年是有可用数据的最近一年。

本报告评估了全球和各区域七项全球营养目标的水平和趋势 (图 14)。提出的估计数主要基于 2020 年之前收集的数据，没有充分考虑到 COVID-19 疫情带来的影响。

对低出生体重的最新估计显示，2015 年有 14.6% 的新生儿 (2050 万) 出生体重较低，与 2000 年的 17.5% (2290 万) 相比有小幅下降。最佳的母乳喂养方式，包括出生后六个月内纯母乳喂养，对于孩子的生存以及促进健康和认知发展至关重要。在全球范围内，六个月以下婴儿的纯母乳喂养率已从 2012 年的 37.1% (4990 万) 上升到 2020 年的 43.8% (5940 万)。尽管如此，全球六个月以下婴儿中有半数以上没能通过纯母乳喂养获得保护性益处。

发育迟缓是指儿童的年龄别身高较低，会损害儿童的身体和认知发育，增加其死于常见感染的风险，并使其在以后的生活中易患超重和非传染性疾病。在全球范围内，五岁以下儿童的发育迟缓发生率稳步下降，从 2000 年估计的 33.1% (2.016 亿) 降至 2020 年的 22.0% (1.492 亿)。

儿童消瘦是由营养摄入不足、营养吸收不良和 / 或频繁或长期疾病引起的威胁生命的状况。受影响儿童非常瘦弱，免疫力低下，死亡风险较高。2020 年，五岁以下儿童消瘦发生率为 6.7% (4540 万)。

超重或肥胖儿童面临着直接和潜在的长期健康影响，包括在以后的生活中患非传染性疾病的风险更高。在全球范围内，五岁以下儿童超重发生率从 2000 年的 5.4% (3330 万) 略微上升至 2020 年的 5.7% (3890 万)。全球大约一半国家都出现了上升趋势。

2019 年，15-49 岁女性的贫血发生率估计为 29.9%。贫血女性的绝对人数从 2000 年的 4.93 亿持续增至 2019 年的 5.708 亿，这对女性发病

率和死亡率造成影响，并可能导致不良妊娠和新生儿不健康的结果。

全球范围内，成人肥胖的绝对数量几乎翻了一番，从 2000 年的 8.7%（3.431 亿）增加到 2016 年的 13.1%（6.757 亿）。最新的全球估计数将在 2022 年底前公布。

农村地区和较贫困家庭的儿童更容易出现发育迟缓和消瘦。城市地区和富裕家庭的儿童和成人，特别是妇女，分别面临着更高的超重和肥胖风险。农村地区和较贫困家庭以及母亲没有接受过正规教育的婴儿以及女婴更有可能接受母乳喂养。没有接受过正规教育的妇女更容易患贫血，她们的孩子更容易出现发育迟缓和消瘦。解决不平等问题对于实现 2030 年目标至关重要。

虽然一些区域正在取得进展，但所有区域都存在多种形式的营养不良现象，实际情况可能比这些调查结果所显示的更为严重，因为 COVID-19 疫情对营养结果的影响仍在显现。为实现 2030 年全球营养目标，将需要采取巨大的努力，以抵消全球在进展方面

遭遇的严重挫折。全球 15-49 岁女性贫血、儿童超重，肥胖（特别是成人肥胖）的趋势需要扭转，以取得实现可持续发展目标所需的进展。

## 2.3 健康膳食的成本和可负担性：最新情况

### 要点

→ COVID-19 疫情的经济影响以及为遏制疫情而采取的措施导致消费者食品价格上涨，增加了成本，加剧了世界各地无力负担健康膳食的状况。

→ 2020 年，全世界近 31 亿人无力负担健康膳食，比 2019 年增加了 1.12 亿人。这主要是因为亚洲无力负担健康膳食的人数上涨了 7800 万，其次是非洲（增加了 2500 万），而拉丁美洲及加勒比地区以及北美洲和欧洲分别增加了 800 万和 100 万。

→ 从 2019 年到 2020 年，亚洲的健康膳食成本上升幅度最为显著（4.0%），其次是大洋洲（3.6%）、拉丁美洲及加勒比地区（3.4%）、北美洲和欧洲（3.2%）以及非洲（2.5%）。»

**表5 由于健康膳食成本增加，2020年有近31亿人无力负担健康膳食**

|          | 2020年健康膳食成本 |                      | 2020年无力负担健康膳食人数 |         |                      |
|----------|-------------|----------------------|-----------------|---------|----------------------|
|          | 成本（美元/人/天）  | 2019–2020年间变化情况（百分比） | 比例（百分比）         | 总人数（百万） | 2019–2020年间变化情况（百分比） |
| 世界       | 3.54        | 3.3                  | 42.0            | 3 074.2 | 3.8                  |
| 非洲       | 3.46        | 2.5                  | 79.9            | 1 031.0 | 2.5                  |
| 北非       | 3.57        | -0.7                 | 57.2            | 136.7   | -0.8                 |
| 撒哈拉以南非洲  | 3.44        | 2.9                  | 85.0            | 894.3   | 3.1                  |
| 东非       | 3.37        | 3.4                  | 87.4            | 360.8   | 3.0                  |
| 中非       | 3.34        | 2.2                  | 85.4            | 152.2   | 3.0                  |
| 南部非洲     | 3.84        | 3.3                  | 65.5            | 44.2    | 1.8                  |
| 西非       | 3.45        | 2.7                  | 85.7            | 337.1   | 3.3                  |
| 亚洲       | 3.72        | 4.0                  | 43.5            | 1 891.4 | 4.3                  |
| 中亚       | 3.11        | 4.0                  | 21.5            | 7.5     | 6.9                  |
| 东亚       | 4.72        | 6.0                  | 11.0            | 174.4   | 18.7                 |
| 东南亚      | 4.02        | 4.2                  | 53.9            | 347.2   | 4.7                  |
| 南亚       | 3.81        | 4.0                  | 70.0            | 1 331.5 | 2.7                  |
| 西亚       | 3.22        | 2.9                  | 17.8            | 30.9    | -1.4                 |
| 拉丁美洲及加勒比 | 3.89        | 3.4                  | 22.5            | 131.3   | 6.5                  |
| 加勒比      | 4.23        | 4.1                  | 52.0            | 13.9    | 3.5                  |
| 拉丁美洲     | 3.56        | 2.5                  | 21.0            | 117.3   | 6.9                  |
| 中美洲      | 3.47        | 2.1                  | 27.8            | 43.1    | 9.8                  |
| 南美洲      | 3.61        | 2.7                  | 18.4            | 74.2    | 5.3                  |
| 大洋洲      | 3.07        | 3.6                  | 2.7             | 0.7     | 1.0                  |
| 北美洲和欧洲   | 3.19        | 3.2                  | 1.9             | 19.8    | 5.4                  |
| 国家收入组别   |             |                      |                 |         |                      |
| 低收入国家    | 3.20        | 2.7                  | 88.3            | 454.2   | 3.0                  |
| 中等偏下收入国家 | 3.70        | 2.9                  | 69.4            | 2 230.7 | 2.9                  |
| 中等偏上收入国家 | 3.76        | 2.9                  | 15.2            | 374.0   | 10.9                 |
| 高收入国家    | 3.35        | 4.0                  | 1.4             | 15.3    | 3.3                  |

注：健康膳食成本以2020年版报告中公布的2017年每人每天美元数为基准，修订情况参见**插文6**；采用粮农组织统计数据库中各国食品消费价格指数和世界发展指标关于购买力平价汇率的数据预测到2019年和2020年。2020年，每个区域和国家收入组别中无力负担健康膳食的人数表示为加权百分比和总人数（百万）。2019年和2020年使用的是2021年世界银行的收入类别国家分组。

资料来源：粮农组织。

» 2020 年版报告中首次纳入了对健康膳食成本和可负担性的全球估计。这些是衡量获取营养食物和健康膳食的经济手段的有用指标。

COVID-19 疫情的经济影响以及为遏制疫情而采取的措施对消费者食品价格上涨的影响显著。2020 年底，全球消费者食品价格高于过去六年中的任何一个月。这直接转化为 2020 年世界所有区域和几乎所有次区域的健康膳食平均成本增加（表 5）。

健康膳食的可负担性指标衡量膳食相对于收入的平均成本，因此随着时间推移发生的变化可能是膳食成本、收入或两者共同作用的结果。2020 年，抗疫措施使全世界和大多数国家陷入经济衰退，人均收入下降的国家比最近若干年任何时候都多。

然而，尽管 2020 年的可负担性估计反映了粮食价格冲击，但由于还没有 2020 年的收入分配数据，该估计数中尚未体现收入受到的冲击。因此，一旦获得收入分配数据，考虑到消费者食品价格上涨和收入损失的综合影响，无力负担健康膳食的估计人数可能会进一步增加。

据估计，2020 年，全球和世界各区域无力负担健康膳食的人数都有所增加。2020 年，近 31 亿人无力负担健康膳食，比 2019 年增加了 1.12 亿人（表 5）。这一增长主要由亚洲推动，2020 年亚洲无力负担健康膳食的人数上涨了 7800 万，其次是非洲（2500 万），而拉丁美洲及加勒比地区以及北美洲和欧洲的人数分别增加了 800 万和 100 万。■

## 第三章

# 世界各地的粮食和农业政策支持: 成本几何, 对膳食影响有多大?

### 要点

→ 鉴于饥饿、粮食安全和营养方面的挫折以及世界面临的经济、卫生和环境挑战, 帮助每个人都能更经济地获得健康膳食至关重要。为实现这一目标, 必须审查目前对粮食和农业部门的政策支持情况, 以确定最需要的政策改革。

→ 政府通过各种政策支持粮食和农业, 包括贸易和市场干预措施、对生产者和消费者的财政补贴以及一般性服务支持。这些政策会影响健康膳食的可获得性和可负担性。

→ 2013–2018 年间, 全世界对粮食和农业的支持资金年均约为 6300 亿美元, 其中约 70% 针对农民个体, 形式

为贸易和市场政策以及财政补贴, 且财政补贴主要与生产或不受限制地使用可变生产投入挂钩。

→ 总的来说, 对农业生产的支持主要集中在主粮、乳制品和其他富含蛋白质的食品上, 特别是在高收入和中等偏上收入国家。大米、糖和各种肉类是世界范围内获得激励措施最多的农产品, 而水果和蔬菜的生产者总体上得到的支持较少, 在一些低收入国家甚至不鼓励生产。

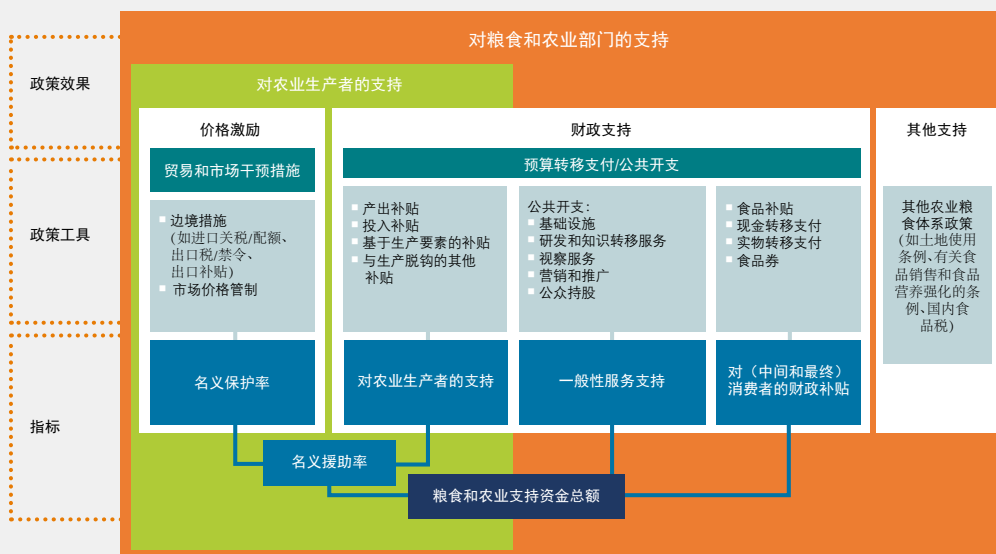
### 3.1

## 综合回顾: 目前向粮食和农业提供了哪些政策支持?

政府通过各种政策支持粮食和农业, 包括产生价格激励或抑制因素的贸易和市场干预措施 (例如边境措施和市场价格管制)、对生产者和消费者的财政补贴以及一般性服务支持 (图 17)。这些政策会影响所有利益相关方和食物环境的部分环节, 并由此影响健康膳食的可获得性和可负担性。

2013–2018 年间, 全世界对粮食和农业的支持资金年均约为 6300 亿美元。以农业生产者个体为对象的

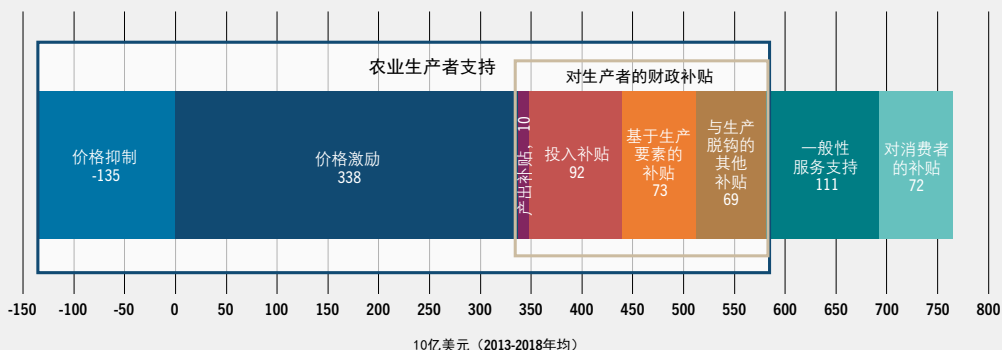
**图 17 粮食和农业政策支持工具和指标**



注：“其他支持”包括第 4.2 节详细讨论的其他农业粮食体系政策。

资料来源：改编自粮农组织、开发计划署和环境署。2021。《价值数千亿美元的机遇——转变农业支持用途，促进粮食体系转型》。罗马，粮农组织。

**图 18 全球粮食和农业支持措施的资金规模和构成（单位：10 亿美元；2013–2018 年均）**



资料来源：“农业激励”。即将发布。《农业激励》。华盛顿哥伦比亚特区。2022 年 5 月 4 日引用。<http://ag-incentives.org>，其中包括国际食物政策研究所汇编的经合组织、粮农组织、美洲开发银行和世界银行数据。

**表6 2013–2018年按国家收入组别分列的粮食和农业部门支持措施占产值的比重**

| 国家收入组别   | 价格激励  | 财政支持（公共支出） |       |         |
|----------|-------|------------|-------|---------|
|          |       | 对生产者的补贴    | 一般性服务 | 对消费者的补贴 |
| 高收入国家    | 9.5%  | 12.6%      | 3.9%  | 4.6%    |
| 中等偏上收入国家 | 10.8% | 4.9%       | 3.0%  | 0.2%    |
| 中等偏下收入国家 | -7.6% | 4.1%       | 2.5%  | 2.6%    |
| 低收入国家    | -9.5% | 0.6%       | 2.3%  | 0.6%    |

资料来源：粮农组织，基于国际食物政策研究所汇编的经合组织、粮农组织、美洲开发银行和世界银行数据。

支持按净额计算平均每年近 4460 亿美元（包括针对农民的价格激励和抑制因素），平均相当于部门支持总额的 70% 和全球产值的 13%。各国政府每年花费约 1110 亿美元向该部门提供一般性服务，而食品消费者每年平均收到 720 亿美元（图 18）。

不同国家收入组别和不同时期对粮食和农业的政策支持不同。总体而言，价格激励措施和财政补贴在高收入国家使用最为广泛，在一些中等收入国家，特别是中等偏上收入国家，越来越受欢迎。历史上，低收入国家一直实施政策，推动抑制价格的措施，促进消费者以更低价格获得食物。这些国家为生产者和消费者提供财政补贴的资源有限，也没有足够资金支持有利于整个粮食和农业部门的一般性服务。

在中等收入国家，对农业生产者的财政补贴仅占生产总值的 5%，而高收入国家几乎占 13%（表 6）。一般性服务支持表示为占生产价值的份额，低收入国家占比（2%）低于高收入国家（4%）。世界上三分之二的对消费者的财政补贴（无论是最终补贴还是中间补贴，如给予加工厂的补贴）集中在高收入国家。

不同食物类别和商品的政策支持不同。收入水平较高的国家向所有食物类别提供支持，特别是主粮（包括谷物和根茎类作物），其次是乳制品和其他富含蛋白质的食品。在高收入国家，这三个食物类别内的支持以价格激励和财政补贴的形式平等地提供给生产者。另一方面，2013–2018 年间，对于水果和蔬菜以及油脂，财政补贴（约占生产价值的 11%）大大高于价格激励。

中等偏下收入国家一贯实行压低生产者价格的政策，不鼓励大多数产品的生产，但这些国家向农民提供财政补贴，特别是针对主粮、水果和蔬菜以及油脂。对于低收入国家的大多数食物类别来说，价格激励是负面的，从主粮（主要是谷物）的 -7% 到其他作物（如糖、茶、咖啡）的 1% 不等。

## 3.2

### 粮食和农业政策如何影响膳食？

许多国家的公共支持金额庞大。按其分配方式，可能支持也可能会阻碍降低营养食物成本、帮助每个人都能负担得起健康膳食的努力。

边境措施影响国内市场粮食的供应、多样性和价格。虽然其中一些措施针对的是包括食品安全在内的重要政策目标，但各国政府可以采取更多行动，减少水果、蔬菜和豆类等营养食物的贸易壁垒，以增加这些食品的供应和可负担性，从而降低健康膳食的成本。

在低收入和中等收入国家，市场价格控制措施，如对消费者的最低价或管理价，绝大多数针对小麦、玉米、

大米以及糖等农产品，目的是稳定或提高农业收入，同时确保为保障粮食安全而提供主粮。不过，这些政策可能会加剧世界各地存在的不健康膳食。

分配给某些特定农产品或生产要素的财政补贴有助于显著增加生产和降低谷物（特别是玉米、小麦和大米）以及牛肉和奶类的价格。这对粮食安全、农业收入产生了积极影响，并间接支持更好技术和新型农业投入品的开发和使用。另一方面，这些补贴实际上对生产营养食物造成（相对）阻碍，鼓励一些国家采用单作制度，导致不再种植某些营养农产品，还阻碍一些得不到同等支持的食物生产。

表现为资助和提供一般性服务的公共支持进一步从整体上促进粮食和农业部门的行为主体受益，这原则上对小规模农户、女性和青年有利。但此种支持远低于通过价格激励和财政补贴向生产者个体提供的支持，而且这种支持在高收入国家更为广泛。在某些情况下，研发等服务偏向于主粮生产者。■

## 第四章

# 调整粮食和农业政策支持、提高健康膳食可负担性的潜在方案

### 要点

→ 调整当前的粮食和农业公共支持，增加营养食品供应，有助于在全世界范围内，特别是在中等收入国家中，实现降低健康膳食成本、提高健康膳食可负担性的目标。

→ 改变现有财政补贴的对象，特别是由生产者转向消费者时，可以最大程度地提高健康膳食的可负担性。这种情况下，农业的温室气体排放量会下降，但可能对消除贫困、农业收入、农业总产出以及经济复苏产生负面影响。

→ 通过调整边境措施和市场价格管制，在全球范围内改变价格激励，也

能降低健康膳食的成本和提高健康膳食的可负担性，但效果逊于将财政补贴对象从生产者变为消费者。按照这一方案，农业的温室气体排放量也会下降，而且一般还能避免潜在的权衡取舍。

→ 为降低健康膳食成本而调整公共支持的情况下，如果农民受到资源限制，不能专门从事营养食品的生产，那么可能出现不平等的取舍问题，政策制定者不得不予以避免。

→ 农业粮食体系内外还需要其他关键政策，作为政策调整的补充，以确保粮食供应链、食物环境和消费者行为都向健康膳食模式转变。此外，还有必要出台社会保护政策，以抵消因调整政策支持而可能产生的顾此失彼，特别是最弱势群体的短期收入损失或给其生计带来的消极影响。

→ 粮食和农业政策的成功调整还将取决于政治背景和社会环境、治理、权力（不）平衡、利益相关方在利益、理念和影响力上的差异，以及为推动改革进程、防止和管理利益冲突而制定的治理机制和监管框架等。

## 4.1

### 调整粮食和农业政策支持、降低营养食品价格可能产生的影响

专门为本报告编写的一份基于模型的调整粮食和农业政策支持情境的新分析指出，世界上所有国家都可以将现有对粮食和农业的公共支持加以调整，促进提高健康膳食的可负担性。

这些情境模拟了使用不同政策工具对当前支持农业生产者的预算进行重新分配。模拟针对各地理区域所有国家，目的是降低健康膳食的成本，提高可负担性。重新分配政策在2023-2028年间持续实施，之后对2030年的影响进行了审查。

在这些情境中，重新分配的预算指向实现健康膳食的“高优先级”食品。这些食物类别目前在每个国家/区域的人均消费水平尚未达到计算健康膳食成本的基于食物的膳食指南所界定的该国家/区域的建议水平。

一个基于实证的普遍看法是，调整世界所有地区对农业的现有公共支持，将其用于促进营养食物的生产

(消费量低于膳食要求的食物种类)，将有助于在全球范围内降低健康膳食的成本，提高可负担性，特别是在中等收入国家。

取消或减少对健康膳食关键产品的边境支持和市场价格控制措施，可降低其价格，特别是在边境保护程度较高的市场(表8)。其结果是，全球人口中可负担健康膳食人口的比例会有所增加(2030年与基线相比增加0.64个百分点)，而健康膳食的成本下降幅度相对大于平均膳食成本下降幅度(分别为1.7%和0.4%)。

转向成本更低、更可负担的健康膳食的同时，全球农业产量将出现下滑，农业温室气体排放量也会随之减少。所有收入组别国家的温室气体排放量都有所下降，除了高收入国家(这些国家的农业产量有所增加)。

其他影响包括全球农业收入小幅增长(增长0.03%)。不过，对边境措施和市场价格控制在农业支持资金总额中占很大比例的低收入和中等偏下收入国家而言，调整对农业收入的影响是负面的，且幅度大于全球平均变化。在全球范围内，对极端贫困的影响微乎其微；中

**表8 2030 年支持健康膳食的边境措施调整的影响（相对于基线情境的变化\*）**

|          | 粮食安全与营养 |           |               | 公平               |       |         | 气候       |
|----------|---------|-----------|---------------|------------------|-------|---------|----------|
|          | 食物不足发生率 | 健康膳食的可负担性 | 健康膳食负担能力的收入差距 | 极端贫困（每天少于1.90美元） | 农业收入  | 农业生产（量） | 农业温室气体排放 |
| 全世界      | -0.08   | 0.64      | -0.46         | 0.00             | 0.03  | -0.06   | -0.98    |
| 国家收入分组   |         |           |               |                  |       |         |          |
| 高收入国家    | -0.01   | 0.00      | 0.00          | -0.01            | 2.75  | 0.36    | 1.07     |
| 中等偏上收入国家 | -0.04   | 0.23      | -0.14         | -0.02            | 0.03  | -0.13   | -1.11    |
| 中等偏下收入国家 | -0.12   | 1.35      | -0.97         | 0.03             | -1.58 | -0.29   | -2.14    |
| 低收入国家    | -0.20   | 0.31      | -0.37         | -0.06            | -0.81 | -0.22   | -1.81    |

注：报告全本中提供完整表格，包括按地区分列的细目。\*关于粮食安全和营养指标以及赤贫，政策设想的结果以与2030年基线设想相比的百分点变化报告，而其他指标的结果以2030年基准设想的变化百分比报告。

资料来源：Glauber, J.和Laborde, D.。即将出版。“调整粮食和农业政策，支持以可持续和包容方式提供负担得起的健康膳食：关键在何处？”。《2022年世界粮食安全和营养状况》背景文件。粮农组织农业发展经济学工作文件第22-05号。罗马，粮农组织。

等偏下收入国家极端贫困的小幅增长被其他收入组别的减少所抵消。

另一方面，模拟结果表明，调整生产者财政补贴对提高健康膳食可负担性的影响高于调整边境措施和市场价格管制措施，两者分别为0.81和0.64个百分点（表10）。该做法还可以降低全球极端贫困和食物不足人口比例。然而，一个重要的权衡取舍是，农业温室气体排放总量增加（1.5%），原因是农业产量扩大，包括乳制品等高蛋白食品的消费量增加以达到建议膳食水平，特别是在中等偏下收入国家。

相反，尽管财政补贴仍然针对“高优先级”食品，但由于消费者获得了财政补贴，健康膳食的成本比前两种调整情境下降得更为明显，无论是绝对值（2030年与基线相比下降3.34%）还是相对于平均膳食而言。可负担健康膳食的人口占比增加（几乎增加了0.8个百分点），但由于收入效应，略低于对生产者财政补贴情境（表12）。

在这种情境下，重要的积极协同作用包括减少极端贫困和降低食物不足程度，部分原因是低收入国家的农业收入增加。此外，农业产量收缩带

**表10 2030年为支持健康膳食而重新分配对生产者的财政补贴的影响（相对于基线情境的变化\*）**

|          | 粮食安全和营养 |           |                 | 平等               |       |       | 气候        |
|----------|---------|-----------|-----------------|------------------|-------|-------|-----------|
|          | 食物不足发生率 | 健康膳食的可负担性 | 健康膳食可负担性方面的收入差距 | 极端贫困（每天低于1.90美元） | 农业收入  | 农业产量  | 农业温室气体排放量 |
| 世界       | -0.05   | 0.81      | -0.53           | -0.04            | -0.94 | 0.27  | 1.50      |
| 国家收入组别   |         |           |                 |                  |       |       |           |
| 高收入国家    | 0.00    | 0.17      | -0.01           | -0.05            | -3.29 | 1.53  | -0.49     |
| 中等偏上收入国家 | -0.04   | 0.51      | -0.19           | 0.00             | -1.46 | -0.19 | 2.64      |
| 中等偏下收入国家 | -0.08   | 1.52      | -1.14           | -0.09            | 1.59  | 0.10  | 0.92      |
| 低收入国家    | -0.11   | 0.22      | -0.26           | -0.02            | -0.80 | -0.12 | 3.90      |

注：报告全本中提供完整表格，包括按地区分列的细目。\* 针对粮食安全和营养指标以及极端贫困，政策情境的结果以 2030 年数据相对于基线情境的百分点变化呈现；而针对其他指标，结果则以 2030 年数据相对于基线情境的百分比变化呈现。

资料来源：Glauber, J. 和 Laborde, D.。即将出版。“调整粮食和农业政策，以可持续、包容的方式提供可负担的健康膳食：存在哪些问题？”。《2022 年世界粮食安全和营养状况》背景文件。粮农组织农业发展经济学工作文件第 22-05 号。罗马，粮农组织。

来全球温室气体排放量减少。相比之下，由于没有补贴，该情境会对生产者造成沉重打击。全球范围内，农业收入和农业生产均呈下行态势（2030 年相对于基线分别下降 3.7% 和 0.2%）。

无论是通过边境措施和市场控制，还是通过财政补贴，政策制定者在调整支持资金的用途时，都必须考虑到可能带来的不平等结果，即小规模农户（包括女性和青年）由于资源限制可能无法生产营养食物。

低收入国家（或许还有一些中等偏下收入国家）政策制定者面临的一

项关键挑战，不仅是在调整粮食和农业支持的用途方面达成妥协，以实现与降低营养食物成本密切相关的若干包容性农业转型目标。考虑到这些国家的预算较少，政府还必须调动大量资金，以加强提供下列服务：

（1）一般性服务支持，必须优先考虑这一服务，以有效弥补在以可持续、包容的方式生产营养食物方面的生产力缺口；（2）向消费者发放财政补贴，提升其负担能力。在此方面，国际公共投资支持对于顺利过渡到较高的一般性服务支持水平将起到关键作用，特别是在低收入国家。

**表12 2030年为支持健康膳食而将财政补贴对象从生产者变为消费者的影响（相对于基线情境的变化\*）**

|          | 粮食安全和营养 |           |                 | 平等               |        |       | 气候        |
|----------|---------|-----------|-----------------|------------------|--------|-------|-----------|
|          | 食物不足发生率 | 健康膳食的可负担性 | 健康膳食可负担性方面的收入差距 | 极端贫困（每天低于1.90美元） | 农业收入   | 农业产量  | 农业温室气体排放量 |
| 世界       | -0.05   | 0.77      | -0.44           | -0.06            | -3.74  | -0.20 | -0.18     |
| 国家收入组别   |         |           |                 |                  |        |       |           |
| 高收入国家    | -0.05   | 0.15      | -0.01           | -0.06            | -13.84 | -0.71 | -1.16     |
| 中等偏上收入国家 | -0.04   | 0.84      | -0.25           | -0.04            | -2.35  | -0.02 | -0.31     |
| 中等偏下收入国家 | -0.05   | 1.14      | -0.85           | -0.08            | -0.85  | -0.16 | 0.21      |
| 低收入国家    | -0.14   | 0.05      | -0.14           | -0.22            | 1.61   | 0.36  | 2.26      |

注：报告全本中提供完整表格，包括按地区分列的细目。\* 针对粮食安全和营养指标以及极端贫困，政策情境的结果以 2030 年数据相对于基线情境的百分点变化呈现；而针对其他指标，结果则以 2030 年数据相对于基线情境的百分比变化呈现。

资料来源：Glauber, J. 和 Laborde, D.。即将出版。“调整粮食和农业政策，以可持续、包容的方式提供可负担的健康膳食：存在哪些问题？”《2022 年世界粮食安全和营养状况》背景文件。粮农组织农业发展经济学工作文件第 22-05 号。罗马，粮农组织。

为切实把握调整支持可能带来的机遇，各国须在多边框架下紧密合作。在调整边境措施、市场价格管制和财政补贴的用途时，各国必须考虑在世贸组织现行规则下的承诺和灵活性，以及正在谈判的问题。

总之，调整措施支持健康膳食中具有高优先级的食品将有助于全球经济复苏，条件是通过减少边境措施和市场价格管制或将财政补贴从生产者转移到消费者手中来实现这一目标，但可能存在需要考虑的权衡取舍关系。因此，结果会因国家收入组别和地理区域而有所不同。

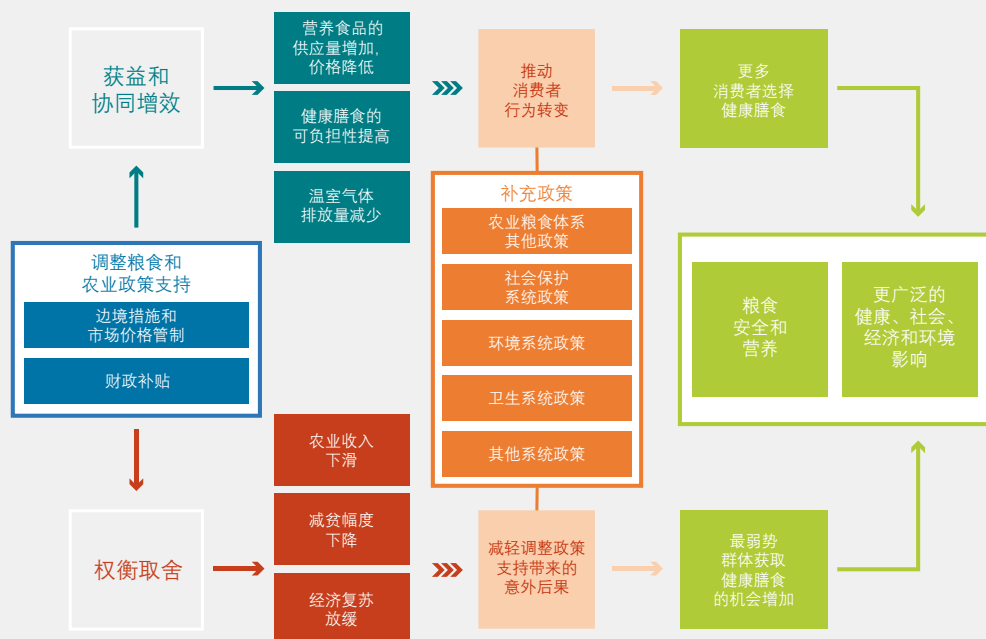
## 4.2

### 确保调整政策所需的农业粮食体系内外补充政策能够产生影响

为使相关调整产生最大效果，推动降低健康膳食的成本和提高健康膳食的可负担性，还将需要其他一些农业粮食体系政策，以及农业粮食体系以外的政策和激励措施。经过协同实施，这些补充政策可以通过两种方式提供支持。

（图 24）。

**图 24 农业粮食体系内外补充政策对于支持调整政策支持至关重要**



资料来源：粮农组织。

首先，它们可以提供激励（或抑制），支持粮食供应链、食物环境和消费者行为向健康膳食模式转变。其次，它们可以减轻调整政策支持带来的意外后果或权衡取舍，特别是如果这些问题减少了脆弱和处境不利人群获得营养食物和健康膳食的机会。

使营养食物更可及、更可负担是消费者能够选择、青睐和消费健康膳

食的一个必要条件，但还不是充分条件。因此，促进食物环境和消费者行为向健康膳食模式转变的补充政策至关重要。相关政策可以包括：实施强制性限制或自愿目标，提高加工食品和饮料产品的营养质量；颁布有关食品销售的立法；以及实施营养标签政策和健康采购政策。将土地利用政策与其他补充政策结合起来解决食物荒漠和食物沼泽问题也非常重要。

鉴于调整可能导致对某些利益相关方产生不利影响。此种情况下，有必要出台社会保护政策，以减轻可能带来的顾此失彼，特别是短期收入损失或对生计的不利影响，尤其是对最弱势群体而言。

环境、卫生、交通运输和能源系统政策对于加强在效率、平等、营养、卫生、减缓气候变化和环境等领域调整支持措施的积极成果是绝对必要的。对于无法通过膳食获取所需营养的贫困和弱势群体而言，为他们提供保护性的卫生服务尤其重要。不充分解决交通运输领域效率低下和存在的问题也会破坏和导致调整工作无果而终。

### 4.3

## 影响调整政策支持的政治经济 and 治理动态

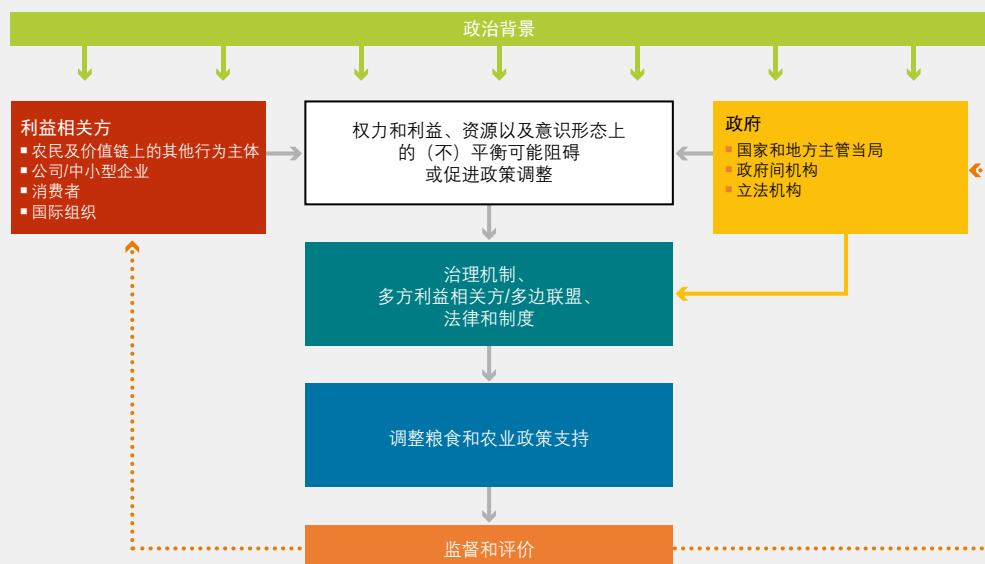
调整粮食和农业支持的努力能在多大程度上取得成功，将取决于地方、国家和全球范围内的政治经济、治理和利益相关方的激励措施。一般来说，政治经济学是指随着时间的推

移，构成、维持和改变公共和私人行为主体群体及其利益和关系的社会、经济、文化和政治因素。这包括影响日常决策议程及其结构的制度设置，即“游戏规则”。制度、重视程度和思路是影响农业和粮食政策支持的动态因素。治理系指公共和私营行为方用于阐明其利益，做出并执行决定的正式和非正式规则、组织和程序。

在调整粮食和农业政策支持措施时，需要考虑和有效管理三个广泛的政治经济因素：（1）政治背景、利益相关方观点和政府意愿；（2）权力关系、利益和不同行为主体的影响；

（3）促进和实施调整所需的治理机制和监管框架。管理这些要素的动态和机制见图 25，报告全本中有详细探讨。

考虑到每个国家的政治背景各不相同，地方、国家和全球各级须建立强有力的机构，还需要吸引和激励公共部门、私营部门和国际组织利益相关方支持调整工作。对于许多国家来说，农业粮食体系的转型路径提供了一个引导调整方向的框架。中小型

**图 25** 与调整粮食和农业政策支持相关的政治经济和治理动态

资料来源：粮农组织。

企业和民间社会团体的参与，以及旨在防止和管理利益冲突的透明治理和保障措施，将是平衡农业粮食体系内不平等权力的关键。■

## 第五章 结 语

今年的报告让我们充分确认，全世界在努力消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良方面正在出现倒退。当前，距离到 2030 年实现可持续发展目标的期限，我们只有八年时间。实现可持续发展目标 2 中诸多具体目标的差距每年都在扩大，而到 2030 年的时间正在缩短。有些国家在努力朝实现可持续发展目标 2 取得进展，但在更具挑战性、更不确定的背景之下，这些努力还不充分。

在当前经济衰退的环境中，许多政府难以增加预算，对农业粮食体系转型展开投资。与此同时，利用现有资源可以、而且需要做很多事情。本报告的一个重要建议是，各国政府必须着手考虑如何调整使用现有公共预算，提高成本效益和效率，降低营养食物成本，提高健康膳食的可获得性和可负担性，并持续推动可持续发展，不让任何人掉队。■





# 2022

# 世界粮食安全 和营养状况

## 调整粮食和农业政策， 提升健康膳食可负担性

今年的报告让我们充分确认，全世界在努力消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良方面正在出现倒退。当前，距离 2030 年只有八年时间，可持续发展目标 2 中诸多具体目标却越来越难以企及。实际上，在实现可持续发展目标 2 方面各方付出了重要努力，但在更具挑战性和不确定性的环境下，这些努力还不充分。最近导致粮食不安全和营养不良趋势的主要驱动力量（即冲突、极端气候和经济冲击）加剧，营养食物价格高昂，不平等现象日益恶化，将继续对粮食安全和营养构成挑战。面对这一情况，农业粮食体系必须实现转型、提高韧性，通过可持续、包容的方式为所有人提供成本更低的营养食物和可负担的健康膳食。

报告开篇介绍世界各地粮食安全和营养状况的最新情况，包括有关健康膳食成本和可负担性的最新估计数据。报告承认目前的经济衰退背景导致多国政府更难以增加预算和投资于农业粮食体系转型，而这正是各国实现可持续发展目标 2 所必备的要素。因此，报告随后深入探讨政府如何通过政策支持粮食和农业部门，并依据实证提出建议。

报告对目前世界各地主流粮食和农业政策支持措施进行了评估，以便更好地了解所涉资金的数额、获得支持最多的活动和行为主体（或相反，最不受鼓励的行为主体），以及这些支持措施推高营养食物相对成本和助长不健康膳食的途径。然后，在分析和实证的基础上，本报告提出指导意见，说明哪些粮食和农业政策支持措施组合可以帮助降低营养食物成本，以及应如何管理由此产生的权衡取舍关系，以确保农业粮食体系不仅更高效，而且更可持续、更包容。一个重要建议是，各国政府必须着手重新考虑如何重新调整使用现有公共预算，提高成本效益和效率，通过可持续方式降低营养食物成本，增加健康膳食的供应并提高可负担性，不让任何人掉队。最后，本报告仔细研究了农业粮食体系内外对调整支持措施十分重要的补充政策，以及阻碍或推动调整工作的政治经济因素和发展动态。



《2022年世界粮食安全和营养状况》  
(全本 — 将于2022年10月发布)



保留部分权利。本作品根据署名 — 非商业性  
使用 — 相同方式共享3.0政府间组织许可公开。



© 粮农组织，2022年  
CC0640ZH/1/07.22