

GLOBAL
FOOD POLICY
REPORT

2020

BUILDING INCLUSIVE FOOD SYSTEMS

全球粮食政策报告：构建具有包容性的食物系统

2020年4月



目前，我们的食物系统正处于关键时期——无论是在规模还是在速度上，全球、地区、国家和地方食物系统正在发生着空前的变化。食物系统正以迅猛的速度发展，以满足日益增长且不断变化的需求，但仍然无法满足每个人的需求。当这份报告付印时，新冠肺炎的爆发构成了新的全球性威胁。在全世界与这个流行病战斗之际，经济和生计受到破坏之时，贫穷和弱势群体可能遭受的损失最大。应对这个冲击的影响，包括从供应链和贸易中断，到严重的失业问题以及贫困水平上升，迫切需要在短期内为最弱势群体提供有效和有针对性的社会保障。为了长期的抗逆力，我们必须建立包容性食物系统。在实现食物系统现代化以获得稳健、可持续发展的气候智能型食物系统的过程中，我们还必须努力确保食物系统对小农、青年人口、女性、受冲突影响群体及其他贫困人口和边缘化群体具有包容性。

包容性合乎道义

全球大量最贫困人口和最弱势群体并未从食物系统中受益——包括获得可负担得起且安全营养的食物以及就业机会——而且，他们在食物系统的塑造方面几乎没有话语权。重新设计食物系统，使之对贫困人口和弱势群体具有包容性，这是一种道德义务。同等重要的是，具有包容性的食物系统可为全人类带来广泛的经济和发展效益。它们能够为贫困人口带来更好的收入机会，从而减少贫困和饥饿。还可以激发创新，例如，健康食物的生产和消费，从而改善生产者和消费者的

营养状况，提高生产者的收入。而且，具有包容性的食物系统可以帮助人们培养社区意识，进而可能有助于促进政治稳定。

农业食物部门支撑着许多人的生计，特别是在低收入国家，有63%的人口从事农业。通过将自给自足的农民与市场联系起来或者鼓励农户转向不断扩大的食物价值链下游市场，以便更好地将边缘化群体融入食物系统，这或许是实现具有包容性的经济增长最有效的方式。这种包容性通过增加家庭收入，可以帮助减少贫困并帮助贫困家庭获得教育、饮水与卫生设施以及医疗保健等



其他服务和福利。具有包容性的食物系统可以帮助打破贫困、饥饿和营养不良的代际循环。

我们如何取得进展？

农业食物价值链可为构建更具包容性的食物系统提供一个切入点。这一策略可以侧重于农食价值链前端，增加农村人口获得土地与水资源等自然资源或信贷及金融工具的机会。或者，可以聚焦于食物价值链的中游环节，包括加工、配送和服务等创造企业和就业机会潜力最大的环节。由于城市的需求，食物价值链不断延长，迫切需要通过监管、认证、检验以及改善冷藏和运输等措施来确保食品安全和食物质量。手机等信息通信技术创新为这些被排除在食物系统之外的人群提供获取信息和服务以及参与整个食物价值链的机会。

为了实现包容性的食物系统，包括社会保障项目的其他政策工具，可以为边缘化群体提供食物和营养安全保障并帮助他们建立更具抗逆力的生计。教育或许是实现包容性的最大推动力。训练有素的劳动力可以在生产力更高的食物相关行业抓住机会。教育不仅可以增加终身收入，而且能改善营养状况、医疗、公民参与和性别平等。最后，在制定食物系统相关政策和项目时将边缘化群体纳入考虑，可以为他们赋予话语权，让他们

能够对权力机构与掌权者进行监督、评估和问责，促进后者为其提供优质的就业机会和服务。

必须在全球政策层面重视包容性问题。全球政策论坛可以在人们对不平等状况的认识日益加深的基础上，强调具有包容性食物系统的必要性，为大规模的研究和项目投资创造条件。还必须在国家层面重视包容性问题。国家食物系统政策可以因地制宜，关注当地情况和弱势群体，解决新的障碍，同时抓住新的机遇。若能在食物系统研究的早期阶段确定边缘化群体的需求和当务之急，研究人员则可以为制定有益于食物系统包容性的政策提供指导。

小农与农村人口：促使食物系统价值链具有包容性

全球5.1亿小农在食物系统中发挥着非常重要的作用，但是农村地区贫困率依然较高，小农户在农食物附加值中所占的份额极小。由于获得土地和投入品的机会以及与食物价值链的联系均十分有限，因此小农户常常未能从快速转型的食物系统中获益。然而，通过加强食物系统联系，将小农和农村人口纳入食物系统，从而创造新的就业机会和增加收入的潜力巨大，而且一系列政策方案和技术创新均有助于实现这一目标。

创造非农和农业食物行业就业机会

促进小农实现生产力增长是创造收入和就业机会的关键之一。非农活动也将十分关键。在非洲和南亚，一场实现食物价值链一体化和现代化的“悄无声息的革命”已经开始，这场革命以中小企业的快速增长为标志。城市对价值更高、更易腐烂产品的需求推动了价值链下游相关活动的发展，例如蔬菜包装以及牛奶收集、冷藏和运输等，为包容性经济发展创造了机会。发掘这一潜力则需要基础设施、市场激励措施和技能培养方面的公共政策支持。

基础设施——投资农村基础设施，包括高质量的农村道路、可靠的电力和储存设施，对于发展食物价值链、减少食物采后损失、缓解小农的收入冲击以及确保面向贫困人口的增长而言至关重要。当基础设施投资致力于改善城乡互通互连——包括改善道路、电力和通讯，其将对市场准入产生最大影响。为农工业园区、孵化器或自发性产业集群提供支持也可以产生经济协同效应。

食物质量监管——通过监管和质量认证帮助小农户满足更高的食物质量标准要求有助于提高市场准入门槛和增加收入。随着市场的现代化，中小企业和小农面临着超市和大型加工商为质量、安全和一致性所制定的更严格的私人标准。符合这些标准将需要进行各种“准入门槛投资”，这对于资金不足的农民而言可能成本过于高昂。

技能与创业培训——促进农村创业和就业形式多样化需要发展一般技能，例如与经营企业、获取市场信息和使用信息通信技术相关的技能。提高低收入国家劳动力的技能有助于提高农业生产力，并推动其他部门的增長。

加强小农与市场的联系

食物供应链下游的革命也将改变农业系统。为了满足对高价值食物日益增长的需求，农民必须改变他们种植的作物，通过机械化和采用现代

投入品来满足新的效率要求。然而，小农户往往较为滞后，因为他们缺乏提高农场生产力的资源，也很难在供应链下游获得就业机会。以下四种措施将有助于加强农业食物供应链对小农的包容性：

土地确权——确保土地权属可以增加农民获得信贷和投入品的机会，促进土地租赁与销售市场的发展。高效的土地市场的发展依赖于有保障的产权，可以让农民获得更多的土地，帮助他们实现规模经济。土地权属的保障还有助于发展拖拉机等设备租赁市场，使小农能够实现机械化并提高生产力。

促进农业企业的集体行动——生产商组织帮助小农户克服规模经济的制约因素，并通过参与集体营销和将农民与价值链上下游参与者联系起来，增加他们进入市场的机会。这些组织可以帮助农民获得信贷或遵守食物数量、质量和交付要求。

充分利用数字技术的潜力——现代化信息通信技术越来越多地被用于提供和获取推广服务、对接农民和买方以及提供和获取信息。例如，手机方便农民获取有关天气或作物的信息，从同行和其他渠道寻求解决方案。

提供社会保障——社会保障通常以食物援助或现金转移支付的形式提供，对小农在农村转型期间管理风险的能力和建立有抗逆力的农村生计至关重要。社保项目还可以直接促进供应链对小农户的包容性，例如，学校供餐项目可以从小农供应商处采购食物。

为了帮助小农和农村人口与市场建立联系，并帮助创造大量非农就业机会，通常需要组合实施多种干预措施。政策制定者必须以有效、包容的政策来确定和解决食物系统中的薄弱环节。



青年人口：将非洲青年人口纳入食物系统

在撒哈拉以南非洲，每年有近2000万人新增劳动年龄人口，到2050年，这一数字将升至3000万。非洲“青年人口膨胀”的绝对规模引发了这样的问题：该地区能否为年轻人创造足够的就业机会？非洲的青年人口是否会被“排除”在经济发展的效益之外？然而，这份担忧不应被过分夸大；其他地区也经历了类似的青年人口膨胀。

显然，非洲农村地区和食物系统将需要为该地区青年人口在提供工作方面发挥比其他地方更大的作用。由于非洲农村人口持续高速增长，许多非洲青年需要在农业或农村非农经济领域寻找工作机会。但农村青年面临多重障碍。在许多非洲国家，未来的青年农民面临着日益严峻的土地稀缺问题。而且，有抱负的青年企业家往往缺乏资金和其他资源来创办非农企业。然而，尽管存在这些障碍，非洲的男女青年们仍可在农业和非农业领域，为推动非洲食物系统转型发挥重要作用。他们较高的教育水平和对新技术的吸收能力有助于他们参与日益扩大的食物系统及其中收益更高的环节。

理想与现实

令人欣慰的是，非洲农业部门正在转型，随着农业本身的增长，食物系统下游环节的快速增长在减少贫困方面同样十分有效。因此，投资食物系统既可以为青年人口创造就业机会，又可以解决全球贫困人口日益集中在非洲农村地区这一问题。

然而，五个国家的案例研究揭示了非洲青年人口的多样性，以及依赖于关于青年人口如何能够轻而易举地参与食物系统的“程式化事实”的风险。与预期相反，青年人口并非总是处于变革的前沿，他们往往未能从经济增长中受益，或者从经济增长中获益少于成年人。例如，在埃塞俄比亚，青年家庭在使用化肥和种子等改良技术上存在较少的可能性。在加纳，使用改进技术的是受过更好教育的农民，而非青年农民。农村青年人口迁移的可能性也并非高于中年人口。显然，我们必须超越一般化情况，确保我们对农村青年人口及其政策需求的理解建立在国家层面的证据基础上。

更好的政策，而非青年政策

在食物系统中创造农村就业机会将是避免青年人口大规模失业的关键。因此，青年需要能够创



造更好经济机会的政策，而非狭隘地侧重于青年能力的政策。这意味着不仅要投资于教育，还要投资于交通和能源基础设施等领域。换言之，为了有效解决“青年人口膨胀”问题，非洲各国政府必须努力帮助实现整体经济繁荣，为非洲所有劳动年龄人口创造更多、更好的就业机会。

女性：食物系统转型促进妇女赋权和平等

女性在食物系统的各个环节都积极发挥作用，如种植和管理作物、饲养牲畜、参与农业企业和食物零售业工作、为家庭准备食物等等。但是，妇女对食物系统的贡献往往并未得到正式承认，她们常常面临诸多制约因素，而无法以公平的条件参与其中。女性受教育程度普遍低于男性，可以掌控的资源更少，决策权更小，而且面临的时间限制更多。要使食物系统更具包容性，就必须采取使女性能够平等参与其中和受益的方法，而且还能让女性做出战略性的人生选择。包容性食物系统可以带来农业生产力、家庭食物安全和膳食质量等方面的改善，不仅会给女性带来益处，而且还将使她们的家庭和社会更广泛地受益。

必要措施

需要采取哪些措施来建立对女性包容并向她们赋权的食物系统？

增加女性的决策权和对资产的控制权——在家庭和社区中赋予女性权力是包容性食物系统的关键。但是，女性获得信贷、土地、培训和交通等资源的机会十分有限，这进一步限制了她们从事收益更高、规模更大的经济活动的的能力。可以通过增强女性的谈判权，例如通过公平的合约方案和改变传统性别规范的努力，从而在食物系统决策方面赋予女性权力。

提升女性话语权——必须在食物系统研究、政治程序以及食物系统所处的其他环境中提升女性的话语权。例如，在研究过程的早期阶段，必须考虑女性的优先性和偏好，比如她们对具有某些营养或口味的作物的偏好，以确保女性从研究结果中受益。政治动员，例如通过女性生产者组织，帮助她们在政策决策中获得话语权。

加强制度支持——确保为女性提供制度支持是另一个重要因素。例如，规范财产权的正式法律和非正式制度对女性投资土地或企业、获得信贷和实现生计多样化的能力产生影响。妇女的土地权利也影响她们掌控家庭收入和对家庭消费及

投资作出决策的程度。金融制度若在设计时考虑到女性的需求和偏好，则在赋予妇女权力方面也拥有巨大的潜力。技术、项目或制度可以促进妇女及时获得信息。例如，可以通过手机访问银行、查看政府项目，为生产者提供推广服务或关于市场价格和天气信息的实时更新。最后，消除基础教育中的性别差距可以帮助下一代女性摆脱贫困，并在她们的生计、自身及家庭所消费的食物以及她们希望的政策类型方面做出明智和战略性的选择。

采取行动

更多数据——若要迈向更加性别平等的食物系统，重要的第一步便是收集数据，特别是关于女性和农业企业的数据，并对整个价值链进行系统分析，以便更好地确定 赋予妇女权力的机会。

私营部门倡议——鉴于私营机构在食物生产、加工、运输和消费方面的核心作用，它们必须为更具包容性的食物系统提供支持。例如，行业协会倡议可以引入与性别平等和妇女赋权有关的标准。

创造有利的环境——需要制定激励措施和法规，以确保私营部门投资使女性受益并赋予她们权力，而非加剧现有的性别差距。政策制定者应肩负重任，为促进向包容性食物系统转型的研究和工业发展创造有利的环境。

切勿使妇女处于不利地位——虽然有明确的机会使食物系统对女性更加公平，但同样重要的是确保女性在食物系统转型过程中不会处于不利地位。有证据表明，为了防止向妇女赋权的成果出现反弹，并维持性别规范转变的趋势，赋予妇女权力的方法必须包括与男性合作。

促使食物系统具有包容性且在性别上平等，支持向妇女赋权，将不仅惠及女性，而且惠及其家庭和全社会。

难民和受冲突影响的群体：将流离失所群体纳入食物系统

长期并且不断增多的各种冲突是近期全球饥饿人口增加的主要诱因：超过一半的营养不良人口生活在受冲突影响的国家。在这些国家，战乱、干旱、其他气候冲击和经济冲击等各种因素交织，还导致被迫移民数量近期上升。据估计，2018年约有7080万人被迫流离失所，这是数十年来的最高数字。目前大多数冲突发生在农村地区，并导致严重的食物不安全状况，其影响涉及从生产到销售的整个食物价值链。例如，南苏丹的冲突导致该国多个地区发生饥荒。在面临严重人道主义危机的也门，有370万人被迫流离失所，2000多万人缺乏食物保障，1000万人处于饥饿的边缘。大量移民的涌入也会使当地食物市场和收容社区的基本服务不堪重负，由此产生的压力可能会进一步加剧冲突。大多数流离失所者长期内无法返回家园，甚至根本无法返回。虽然没有万全之策，但最有可能取得持久成功的人道主义干预措施应包括投资当地的农业食物系统，并将受冲突影响的群体纳入建立、恢复或加强这些系统的战略之中。

重塑抗逆力

由于受冲突影响的大多数人依赖于农业维持生计，因此在大多数情况下，在冲突之前、期间和之后保护农业、食物生产和农村生计都至关重要。目前的应对措施仍然主要是零星的人道主义援助和紧急行动。然而政策评估指出需要解决“人道主义、发展与和平三者之间的关系”，目前有一些极具前景的应对措施实例，它们侧重于加强食物系统，同时通过改善食物安全与重塑抗逆力，让被迫流离失所的人能够参与社会和经济活动，从而帮助维持和平。

创建有抗逆力的农食供应链——重建地方农业和食物经济可以帮助受影响人群超越自给性农业，重新加入市场，采取增强复原力的措施，并在确保安全的前提下留在社区。在乌干达北部地

区，多个组织投资于冲突后恢复与重建工作——通过提供农业工具和农业投入品，支持畜牧存栏补充以及以工代赈等方案，协助前战斗人员与返乡者重新自立。该地区在食物安全和营养方面获得了重大改善。

为长期难民提供土地和生计——让流离失所者有机会参与食物供应链，难民及其收容社区都将从中受益。例如，乌干达允许难民获得土地使用和就业的权利，成功帮助难民（主要来自南苏丹）建立新的、独立的生计并实现食物安全，同时加强了当地经济。

为农村返乡者提供冲突后支持——刺激地方经济和农业部门，特别是在长期流离失所的情况下，将有助于移民融入经济和更广泛的社会结构。在历经了长达半个世纪的武装冲突后，哥伦比亚推出了一项振兴农村经济的全面计划，包括让失去产业和流离失所的农民重新获得土地；发展农业食物价值链以及建立社会保障机制。

支持风险通报和应对冲击的社会保障制度——社会保障制度不仅对危机后的短期救济和减轻移民压力至关重要，而且对增强抗逆力也至关重要。与农业生产有关的现金转移支付项目或营养援助项目（现金+项目）已在许多情况下证明行之有效，能够帮助受冲突影响的家庭维持食物供应，避免出售资产，增强家庭的抗风险能力。

要解决冲突、流离失所和持续的食物不安全这一复杂问题，就需要对根本原因有充分的了解并做出有效应对。最有可能取得持久成功的应对措施通常包括将被迫流离失所者和受冲突影响群体及其福祉纳入到食物系统中。

国家食物系统：实现更健康饮食的包容性转型

中低收入国家的国家食物系统正在迅速从传统向现代转型。除了创造就业和创收机会外，这

种转变还可以为营养改善提供支持，而营养改善可以对健康、认知能力、受教育程度、收入和发展带来长期影响。食物系统转型目前是大多数中低收入国家发展战略的核心，但很少有国家制定具体计划。由于每个国家的食物系统都是独特的，反映了该国的自然资源、市场准入、社会文化传统以及经济转型所处的阶段，因此需要采取适合具体国情的方法。

食物系统框架是十分有用的工具，可用于评估食物系统对减少营养不良所做的贡献水平以及它们是否在以公平的方式促进减少营养不良。为国家所制定的食物系统框架的关键要素描述了一系列影响食物系统三大组成要素——价值链、食物环境和消费行为（图1）的推动因素。这些因素共同决定了社会经济、健康和可持续发展的成果。这一框架的核心在于理解食物系统是以需求为导向的。政策制定者可以利用这一框架来确定数据和政策需求以及有前景的行动着力点。

包容性转型战略

四项国家层面的食物系统包容性转型战略为改善弱势群体的营养状况带来了希望。

逆向思维一把饮食放在首位——处于食物系统转型早期阶段的国家通常把重点放在增加食物供应上，但他们应该从消费需求和食物环境入手，帮助解决一系列日益严重的与不健康饮食相关的问题。制定适合本国国情的饮食指南可以作为一个政策切入点。然而，这种方法存在诸多挑战，这些挑战主要与信息收集和分类有关，例如，关于家庭以外的食物消费情况和对抗肥胖的干预措施的信息。

将技术、制度能力和基础设施相结合——技术创新、制度创新和基础设施创新可以共同推动积极、包容的系统化转型。推动农业转型的技术创新可以对营养产生更广泛的影响。信息通信技术有望通过改善生产及农村服务、信贷和市场信息获取渠道来增强包容性。而加强制度建设的方法

有望改善营养丰富的易腐食品的供应。例如，质量认证可以让小农户对符合安全和质量标准的产品收取更高的价格。基础设施投资还有助于推动食物系统的包容性增长和食物供应的多样化。例如，冷链对于扩大小农户高价值产品的市场和向城市消费者提供营养食物至关重要。

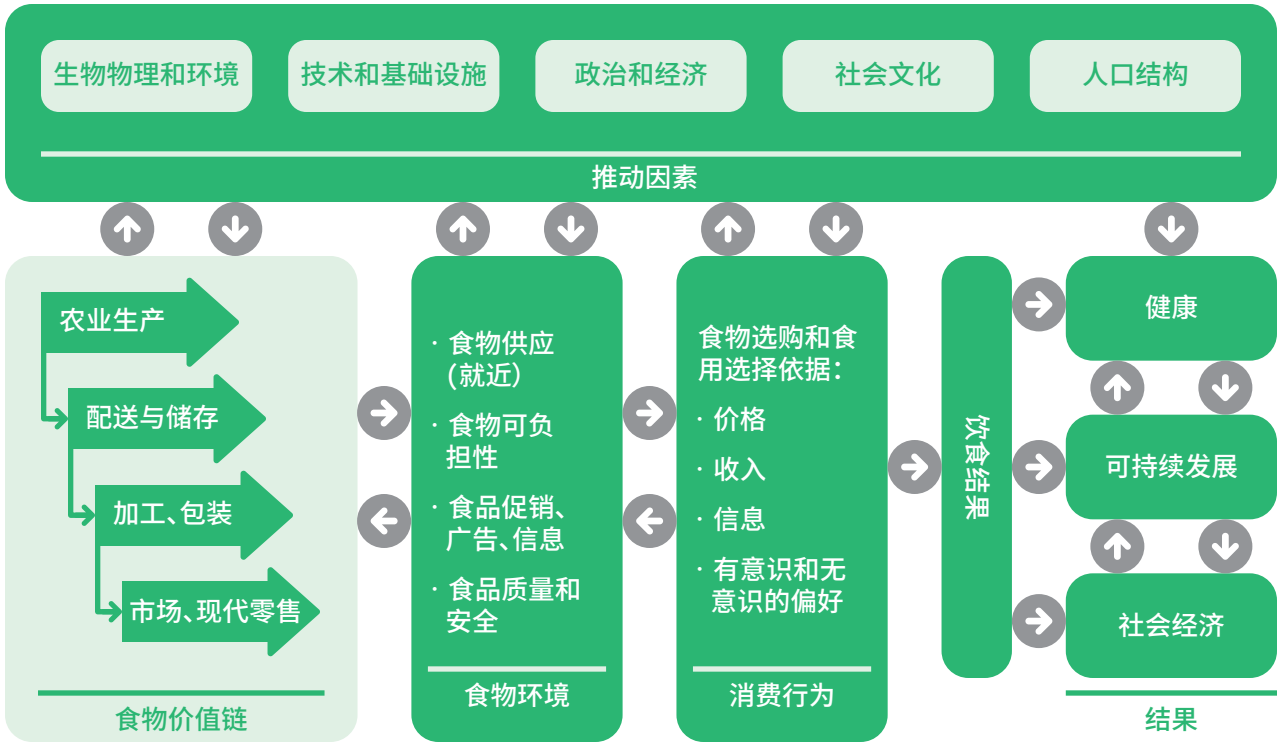
让市场为包容性和更健康的饮食发挥作用——为有效的包容性食物系统，特别是为私营部门的食物系统活动提供有利的环境，发展中国家必须根据食物系统不断变化的情况，随时调整和改变政策。他们必须设计食物系统政策，以维持健康、可持续发展和总体福祉公平性之间的可能平衡。例如，随着人们对高质量食物的需求增加，政府必须采取更严格的食品标准。但是，这些政策和法规往往使那些不太能够参与现代价值链的企业处于不利地位。例如，越南正在寻求加强食品安全监管以促进出口与对贫困人口买卖新鲜食品的非正规市场过度监管之间的平衡。

顾及欠发达地区与弱势群体——适应本国国情的社会发展政策必须通过食物系统转型，充分顾及欠发达地区及其居民的需求。包括埃塞俄比亚在内的许多国家已经实施了辅助政策和行动，以改善食物供应、食物质量以及更现代化的食物系统带来的其他效益。埃塞俄比亚为改善弱势群体的食物安全和营养状况所做的努力，帮助缓解了该国农业生产区和贫困的干旱易发区的食物不安全状况。

机遇与挑战

国家食物系统是改善可持续发展、健康和公平性成果的一个重要切入点。采取食物系统方法使各国能够考虑与自身具体国情最相关的各种挑战和机遇。当前正是关键时刻，各国需要加强努力，改变食物系统转型的轨道，使所有人获得更健康、更公平的结果。

图1 食物系统分析简化框架



资料来源：经高级别专家小组许可，根据《营养与食物系统：食物安全和营养问题高级别专家小组的报告》（罗马：2017年）改编。

区域发展

非洲

非洲的收入增长、经济活力和人口结构变化正推动食物系统转型并改变着农业食物价值链上农民、企业家和雇员所面临的机会。最近的经济增长带来了人民广泛受益的局面。但是，贫困、饥饿和脆弱性依然存在，增长也导致受益较少的地区和社区产生排斥感。大型农户最容易利用新的机会，而小农如果不能满足高价值市场的需求，则面临被排除在外的风险。贫困人口分布不均，在大多数国家，农村地区的贫困率远远高于城市地区。农村地区获得基本服务的机会也少得多，营养方面的挑战通常也更为突出。促进非洲贸易一体化的努力可能会进一步加剧不平等。新的非洲大陆自由贸易区预计将使非洲国家增加出口，更好地应对经济冲击，改善食物安全，但也将存在输赢和博弈。

非洲领导人认识到包容性经济增长的重要性。在2014年《马拉博宣言》中，各国领导人承诺增强弱势群体的抗逆力，并在农业价值链中为女性和青年创造机会。许多国家实施了旨在更大程度促进平等的政策和战略。例如，《南部非洲发展共同体关于性别与发展的议定书》呼吁各成员国保障女性的合法权利，实现女性在政治和其他决策领域的平等代表权，促进教育和就业平等。然而，尽管采取了这些措施，性别不平等仍然存在，对个人和经济都造成了严重后果。例如，农业生产方面的性别差距尚未得到解决，降低了该区域的农业综合生产力。

为了确保人民从食物系统转型中广泛受益，我们需要做出更大的努力。更密切的城乡联系可以扩大农村居民的市场并增加就业机会。最近的研究表明，只要有足够的数据，就有可能对省州市级食物安全干预措施的精准导向进行微调。非洲国家应优先考虑提供有关重大政策改革输赢的权衡证据。2020年第二次非洲农业综合发展计划

(CAADP)两年一次的对《马拉博宣言》承诺进展情况的审查为评估各国在增强包容性方面的成就提供了重要机会。

中东和北非

2019年，中东和北非普遍存在的不确定性反映了持续不断的冲突及其区域溢出效应、全球贸易紧张局势和石油价格波动，所有这一切都使构建包容性食物系统变得更加困难重重。私营部门持续受到制约，包括来自国营企业的竞争、繁文缛节、熟练劳动力短缺和贸易壁垒等，这些制约因素都限制了私营部门为中东和北非国家每年进入劳动力市场的数百万青年人口创造就业机会的能力。一些国家正在采取更有利于商业的政策，但中东和北非地区国家还必须继续推行改革，以促进包容性增长，尤其是针对青年和女性的包容性增长。国家主导的食物政策和投资，包括“大数据”的使用在该地区能发挥关键作用。此外，中东和北非国家可以借鉴埃及通过社会保障项目支持最贫困人口的成功范例。

虽然农业在大多数中东和北非地区经济体中仍然占据重要地位，但非农农业食物产业正在迅速增长，并在食物服务、加工和质量控制方面创造了大量就业机会。例如，在黎巴嫩，农业食物产业已被确定为最具经济潜力的五大产业之一。虽然埃及和摩洛哥的农业部门继续保持增长，但劳动力已经从农业部门转移到非农业部门。一些中东和北非地区国家已开始将其政策和投资从初级生产转向食物经济的高附加值产业。

中东和北非地区长期的冲突亟待解决，包括受冲突影响人民的迫切需求。食物系统不仅提供了一种紧急援助的手段，而且是在诸如也门等国家重建和恢复期间促进经济全面增长和就业的起点。农业和农业食物系统中的许多工作已经由难民、移民和贫困人口等弱势群体完成，因此，由食物系统主导的转型也有望促进对这些群体的包容性转型。

为进一步推动包容性转型，需要推出更多鼓励私营部门投资于农业食物系统的激励措施。对于中东和北非地区的大国而言，特别是这些国家的小农，国内市场的增长可能比促进出口更有利于这种转型。

中亚

在中亚，解决女性和青年人口面临的贫困和失业问题是构建包容性食物系统的首要任务。劳动年龄人口在该地区总人口中所占的比例一直在逐步增加，而目前大量青年人口和女性无法在自己的国家获得足够的收入。例如，2019年，乌兹别克斯坦女性失业率接近13%，青年人口失业率为15%。中亚农村地区的女性和青年失业率明显较高。

为青年人口，特别是为青年女性创造机会，对于提高农村人口食物系统的收入、公平性和营养效益至关重要。促进高价值农业食物产业，如园艺、畜牧业、食品加工以及物流和仓储基础设施等相关商业活动，在创造收入和营养方面都颇有潜力，特别是在人口密集的农村地区。

由于缺乏工作机会，许多中亚工人，尤其是青年男性，被迫迁移到俄罗斯、哈萨克斯坦、土耳其和其他国家。劳务汇款已成为中亚地区重要的外汇来源，有助于实现宏观经济稳定、减贫和食物安全。劳工移民至少在两个方面影响中亚食物系统的包容性。首先，劳务汇款可以改善家庭福利和食物供应。第二，农村男性的移民导致了农业劳动力的“女性化”，这既增加了女性的决策权，但也造成了农业劳动力的短缺，带来了社会问题。

中亚的食物系统将继续面临与气候变化、商品价格不确定性以及该地区主要贸易伙伴（俄罗斯和中国）状况相关的风险。例如，乌兹别克斯坦正在考虑加入欧亚经济联盟，这将有助于推动乌兹别克斯坦和整个地区的食物系统转型。紧跟乌

兹别克斯坦的步伐，哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦近期也更新了各自的发展战略，旨在推行食物系统改革，促进营养敏感型价值链，增加私营部门对农业食物产业的投资，扩大就业机会，特别是女性和青年人口的就业机会。必须在整个地区制定以证据为基础的政策方案以构建包容性食物系统。

南亚

过去十年间，南亚稳定的经济发展重塑了该地区多样化的食物系统。农业占全国GDP的比重平均下降了15%，而非农就业的比重现已超过农业就业。奶和奶制品、肉类、水果和蔬菜等高价值营养食物的增长率现已超过谷物，而谷物在家庭膳食结构中的重要性正在迅速丧失。在孟加拉国，更多样化的饮食消费对营养产生了很大影响，例如，儿童发育迟缓、体重不足和消瘦显著减少。随着人们对饮食多样化需求的增加，该地区的食物加工行业也在不断增长。例如，印度食物加工行业的总附加值在10年间翻了不止一番。

这种食物系统转型对包容性的影响似乎是积极的。贫困人口已从家禽和渔业等新的价值链中受益。孟加拉国扩大水产养殖的举措为创造就业、减少贫困和改善饮食做出了积极的贡献。而且不断增长的加工行业正在创造就业机会，其中印度和巴基斯坦的就业机会增加显著。

要使南亚的食物系统转型具有包容性和可持续性，三项政策手段至关重要：(1) 改革农业投入品补贴和价格支持；(2) 完善社会保障项目体系的精准导向；以及(3) 建立有效的制度来管理新兴食物系统。首先，该地区数十年前采取的农业补贴和价格政策虽然在政治上很受欢迎，但有充分的证据表明，这些政策是低效、扭曲和不公平的。改进这些计划可以腾出公共资金，用于进行投资来促进更包容、更公平、更注重性别平等和营养的食物系统。第二，南亚有着广泛的以食物为基础的安全保障项目体系，可以成为促进包容的有效政策工具。然而，数据显示，各国社会保

障的覆盖范围存在较大差异，而且这些社会保障项目往往未能很好地实现精准扶贫。这严重妨碍了这些社会保障项目在向贫困人口提供健康营养食物及带来与减贫有关的其他效益方面的有效性。第三，建立有效的食物系统治理制度，如食品安全标准，可以支持具有包容性的食物系统。治理南亚食物系统的综合制度框架尽管才刚开始出现，但它在创造市场机会，通过促进新的农业食物价值链提高收入，并改善福祉方面有巨大潜力。随着这些结构性改革的继续推进，政策挑战在于确保食物系统转型具有可持续性和包容性。

东亚和东南亚

东亚和东南亚的经济不确定性将影响包容与可持续的食物系统的发展。农业和农业食物部门正面临诸多挑战，包括最近爆发的新型冠状病毒(COVID-19)、非洲猪瘟、全球对该地区出口需求的减弱以及贸易争端扩大等。这些问题对该地区居民造成了巨大影响，我们需要特别关注弱势群体的生计、食物安全和营养状况。

非洲猪瘟是一种高传染性且通常对猪有致命危险的疾病，预计将对亚洲和全球的肉类和饲料市场产生显著影响。由于猪肉价格迅速上涨，消费者可能会转向食用其他类型的肉类，但在越南、中国和韩国等猪肉消费大国，弱势群体的饮食质量可能会下降。养猪户也受到了沉重打击，尤其是占生猪生产相当大比例的小农户。

随着2019年中美贸易争端的升温，美国对中国500多种农产品征收了关税。然而，东盟受益于中美贸易争端带来的出口机会以及扩大区域经济一体化方面的努力——制定了《中国-东盟自由贸易协定》的最新议定书，并在东盟与其他6个国家的《区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)》方面取得进展。

大米仍然是亚洲低收入家庭的主要卡路里来源，其贸易政策对农民和消费者而言均尤为重要。

在菲律宾，取消大米进口数量限制导致大米价格在2019年全年下跌。其结果是，人均大米消费量和每日卡路里摄入量有望改善，但菲律宾的小稻农却处境维艰。要使贸易自由化具有包容性，就必须同时采取适当的干预措施，为小型生产者提供支持。

亚洲的饮食结构正在发生变化，但饮食缺乏多样性和其他营养挑战依然存在。尽管经济保持持续增长，但营养不良在最脆弱群体中仍然较为普遍。例如，东盟国家五岁以下儿童发育迟缓的比例平均为26%。鉴于通过社会保障网络向最弱势群体伸出援手存在一定困难，需要恢复更稳定的食物供应以改善营养。为了让所有人都能负担得起多样化的营养饮食，经济增长将需要确保对这些群体更加包容。

拉丁美洲和加勒比地区

拉丁美洲和加勒比地区的大多数国家都受到区域经济衰退的影响，2020年，食物安全和营养状况可能会出现恶化。各国政府正面临全球商品价格低迷、经济状况持续恶化以及相关的国内动荡，所有这一切都对构建具有包容性的食物系统产生影响。例如，在阿根廷，经济危机导致现任总统在最近的选举中失利。委内瑞拉的危机仍在继续，该国严峻的经济和社会状况促使其人口不断外流。2019年，该地区的其他几个国家也受到强烈的社会和政治抗议活动的影响。

然而，贸易协定所取得的进展为区域农业带来了希望。例如，美国、墨西哥和加拿大之间的自由贸易协定目前已得到所有成员国批准，以及南方共同市场与欧盟经过20多年谈判后宣布最终签署自由贸易协定。此外，中美贸易冲突可能也帮助了一些拉丁美洲和加勒比地区国家，比如其导致巴西和阿根廷对中国的农产品出口增加。然而，日益增加的经济不确定性也对整个地区产生不利影响。

在整个拉丁美洲，城市化、基础设施扩张和中型城市的增长、市场一体化的进一步加深以及外国对食物部门投资的增加导致了该地区食物系统不断扩大，同时也变得更为复杂。这些食物系统包括生产者、投入品和服务提供方、贸易商、加工商和零售网点，它们目前在增加值中占有较大比重。鉴于其食物系统的规模，农业食物价值链有望为女性、青年人口和其他弱势群体提供就业机会和增加包容性。

就女性而言，拉丁美洲和加勒比地区的农业生产参与率低于其他发展中地区。尽管大多数国家都制定了旨在提高女性参与程度的法律和项目，但在获得土地、信贷、技术以及治理结构方面的歧视仍然很普遍。此外，女性似乎更容易受到日益严重的超重和肥胖症的影响。因此，一个广泛的研究项目不仅应该分析食物系统对就业的影响，而且还应分析它对改善营养状况的影响。对这些问题的进一步了解将有助于该地区食物系统的整体正常运转和包容性。

2020年报告目录

► Reshaping Food Systems

The Imperative of Inclusion

Shenggen Fan and Johan Swinnen

► Smallholders and Rural People

Making Food System Value Chains Inclusive

Rob Vos and Andrea Cattaneo

► Youth

*Including Africa's Young People
in Food Systems*

Valerie Mueller, Gracie Rosenbach, and James Thurlow

► Women

*Transforming Food Systems
for Empowerment and Equity*

*Hazel Malapit, Ruth Meinzen-Dick, Agnes Quisumbing,
and Laura Zseleczky*

► Refugees and Conflict-Affected People

*Integrating Displaced Communities
into Food Systems*

Rob Vos, Julius Jackson, Sally James, and Marco V. Sánchez

► National Food Systems

Inclusive Transformation for Healthier Diets

John McDermott and Alan de Brauw

► REGIONAL DEVELOPMENTS

Africa

Ousmane Badiane, Julia Collins, and Tsitsi Makombe

Middle East and North Africa

Fatma Abdelaziz, Clemens Breisinger, Nadim Khouri, and James Thurlow

Central Asia

Kamiljon Akramov, Roman Romashkin, Allen Park, and Jarilkasin Ilyasov

South Asia

Shahidur Rashid, Akhter Ahmed, and Abdul Wajid Rana

East and Southeast Asia

Kevin Chen, Peter Timmer, David Dawe, and Mengyao Li

Latin America and the Caribbean

Eugenio Díaz-Bonilla and Valeria Piñeiro

► FOOD POLICY INDICATORS

ASTI: Agricultural Research Investment Trends

SPEED: Tracking Public Expenditures for Development

Food Policy Research Capacity Indicators:

Surveying Country-Level Research Competencies

Agricultural Total Factor Productivity:

Measuring Efficiency in Agriculture

IMPACT: Projections of Food Production, Consumption, and Hunger

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《2020全球粮食政策报告：构建具有包容性的食物系统》，由国际食物政策研究所出版。

图片来源：第2页——Sven Torfinn/Panos；第3页——Joan Bardeletti/Panos；第4页——Mikkel Ostergaard/Panos；第5页——P. Lowe/CIMMYT；第6页——Robin Hammond/Panos；第9页——Jim Holmes/Panos。

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/10.2499/9780896293700>



© 2020 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。