



预测 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 在人道主义和粮食危机背景下的影响

背景

尽管 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行对短期和长期粮食安全的影响难以预测，尤其是在这一早期阶段，但可以确定一些风险因素。以往疾病大流行或全球危机的经验教训表明，粮食安全可能会迅速受到显著影响，特别是对于脆弱国家，这些国家的最弱势群体将会遭受巨大损失。COVID-19 大流行正在全世界范围内摧毁生命、公共卫生系统、生计和经济，而生活在粮食危机背景下的人口尤其容易受到其影响。

根据《全球粮食危机报告》¹的定义，粮食危机背景是指由于严重冲击，大部分人口处于严重粮食不安全状态，需要紧急人道主义行动，政府需要外部援助来应对冲击对粮食安全和营养的影响。造成粮食危机的主要诱因分为三大类：i) 冲突和不安全；ii) 极端天气和自然灾害；iii) 经济冲击。

根据 2019 年《全球粮食危机报告》，在 2018 年被认为处于粮食危机之中的 53 个国家和地区，约有 1.13 亿人面临严重的重度粮食不安全。²然而，即将发布的 2020 年《全球粮食危机报告》（将于 2020 年 4 月 20 日发布）最新数字将显示，2019 年重度粮食不安全人口进一步增加。

¹ 《全球粮食危机报告》(GRFC) 是一份年度出版物，介绍 16 个合作伙伴对世界各地严峻的粮食不安全局势进行联合评估的结果。2020 年《全球粮食危机报告》将于 2020 年 4 月出版，2019 年报告可在以下链接获得：www.fao.org/resilience/resources/resources-detail/en/c/1187704

² 这些国家包括：阿富汗、孟加拉国（科克斯巴扎尔）、布基那法索、布隆迪、佛得角、喀麦隆、中非共和国、乍得、哥伦比亚（委内瑞拉移民）、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、厄瓜多尔（委内瑞拉移民）、萨尔瓦多、斯威士兰、埃塞俄比亚、冈比亚、危地马拉、几内亚、几内亚比绍、海地、洪都拉斯、伊拉克、约旦（叙利亚难民）、肯尼亚、黎巴嫩（叙利亚难民）、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、缅甸、尼加拉瓜、尼日尔、尼日利亚（北部）、巴基斯坦、巴勒斯坦、秘鲁（委内瑞拉移民）、塞内加尔、塞拉利昂、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其（叙利亚难民）、乌干达、乌克兰（卢汉斯克和顿涅茨克）、也门、赞比亚和津巴布韦。

COVID-19 大流行有可能使这些数字进一步上升，由于大流行本身和一些隔离措施的结果，人道主义需求和粮食不安全可能会显著加剧。通过观察以往危机中发生的情况，可以推断出对粮食不安全人口数量的潜在影响。例如，在 2007-2008 年的粮食价格危机期间，世界粮食价格的大幅增长使世界食物不足人数在两年内增加了 14%（从 8.48 亿人增加到 9.63 亿人）。³

存在人道主义危机的国家特别容易受到这一流行病的影响，既有对人民健康的直接影响，也有间接影响，如对生计、粮食供应链和食物获得渠道、基本服务以及人道主义援助的干扰。COVID-19 大流行已经通过对粮食供求的影响直接影响了粮食系统，并通过购买力、生产和分配粮食的能力的下降以及护理任务的加重，间接影响粮食系统，所有这些因素都将产生差异化影响，而对最弱势群体的影响更加强烈。在已经面临对农业部门有直接影响的严重紧急情况的国家，这种影响可能更大，例如东非、近东和东南亚正在暴发的沙漠蝗灾。

从以往危机中吸取的经验教训应该为今天的政策和行动提供借鉴。例如，2014 年西非埃博拉病毒病暴发及相关隔离措施扰乱了农业市场供应链，阻碍了种植业和畜牧业活动，并导致该区域农业劳动力严重短缺。埃博拉疫情的经济影响对最弱势家庭的购买力产生了强烈的负面影响，进而影响了他们获得食物的机会。2007-2008 年的粮食价格危机对最弱势人群的生计和粮食安全产生了影响，从中也可以得出其他重要教训。当时，市场和政策的直接反应，如恐慌性购买和出口限制，进一步加剧了通胀压力。另一方面，一些国家通过弱化国际价格向国内市场和家庭传递的政策，设法减轻了食品价格飙升的影响。这些经验突出表明，需要迅速采取行动，通过制定适当的政策措施，维持和扩大人道主义粮食安全干预措施，保护最弱势人群，特别是处于粮食危机背景下的人群的生计和粮食获取，对 COVID-19 大流行的附带影响做出预判。

粮食危机背景下的主要潜在影响

人道主义行动：粮食危机背景下的一个主要的加剧恶化因素是，这一流行病可能对人道主义援助的交付产生重大不利后果。资源可能被转用于支持 COVID-19 工作，影响援助预算。移动限制可能会影响物资供应和工作人员的流动性，包括开展实地工作的可能性。因此，人道主义交付费用可能会增加。这可能导致需要人道主义援助的人数增加，对政府和组织满足这些需求的能力构成严重挑战。以往危机的经验教训表明，在这一关键时刻，保障生计、粮食

³ 粮农组织。2008 年。《2008 年世界粮食不安全状况 高粮价与粮食安全 - 威胁与机遇》。罗马。

生产和食物获取的行动，很可能在拯救生命和生计以及加强当地粮食系统方面带来巨大的投资回报。

移民和流离失所：农业部门在影响移民模式方面发挥着重要作用。任何边境关闭都可能严重打击游牧人口，因为他们依靠牲畜的季节性流动获取食物和收入。扰乱传统的游牧模式并创造新的模式可能会导致定居和游牧社区之间的紧张关系，甚至暴力冲突，导致当地流离失所，以及贫困和粮食不安全加剧。此外，在这种情况下，作为一种消极的应对策略，不能排除青年加入极端主义团体的风险。随着青黄不接季节临近，对萨赫勒地区此类团体带来的影响尤其令人担忧。此外，如果食品供应链受到干扰，生计无法维持，弱势群体更有可能迁徙寻求支持——尤其是在移动限制可能更难控制的脆弱环境和偏远地区。这种移动将进一步带来病毒传播的威胁，加剧社会紧张，引发流离失所，并破坏生计。

危机的冲击将对移民产生不同的影响，取决于他们的移民或工作状况。如果应对措施没有得到合理设计和及时落实，许多移民可能得不到保护，容易受到剥削、贫穷和粮食不安全的影响。不同类型的移民（如难民；境内流离失所者；移民工人；国内或国际；永久、临时的或季节性；有证件或无证件）将有不同的机会获得工作、社会保护计划、康复措施和医疗保健系统。COVID-19 大流行引发的经济下行可能不仅影响移民，而且会通过汇款流量突然大幅减少或突然停止，影响他们在家乡的家人；这对难民营和严重依赖汇款获得粮食安全和营养的国家可能会产生特别严重的影响。

隔离措施对粮食生产和供应链的影响：在粮食危机国家，高达 80% 的人口依靠农业为生。因此，对粮食生产和相关价值链的任何进一步干扰，例如关键投入品减少或获取土地或进入市场受到限制，都可能对弱势群体造成灾难性影响。如果以 2014 年西非埃博拉疫情作为借鉴，移动限制可能产生以下影响，例如：i) 在农业季节的关键时刻阻断农业投入品供应链；ii) 减少非正规劳动者进入农田的机会，进而减少了他们的工资和作物播种面积；iii) 限制货物运输到加工设施和/或市场。在埃博拉疫情暴发期间，利比里亚 47% 的农民报告有撂荒农田。此外，进出口限制以及在农村到城市地区之间运输关键食品 and 进入加工单位和市场的挑战，将对生产者和消费者均产生影响。粮食供应链的这种干扰可能会产生严重的不利影响，特别是对最弱势群体，包括非正规劳动者、城市贫民、流离失所者和依赖市场满足其粮食需求的其他人。最后，严重依赖粮食进口（即：也门）或自然资源出口（即：尼日利亚或南苏丹）来满足其粮食消费需求的粮食危机国家，粮食安全可能会进一步恶化。

社会紧张和冲突：COVID-19 大流行也可能对社会和政治稳定产生负面影响，为动乱创造条件，特别是在最脆弱的粮食危机国家。这一流行病未来影响的不确定性，加上对移动的限制、失业率飙升、获得食物的机会有限以及本已脆弱的生计受到侵蚀，可能会在民众中引发不满，加剧暴力和冲突。此外，推迟选举可能会危及民主进程，造成执政党和反对党之间的紧张关系，并可能对政治稳定产生影响。冲突发生在严重分裂的社会中，国家政府往往被视为由分裂的一方拥有和/或为一方服务。在这种情况下，COVID-19 的响应措施需要考虑到当地冲突的动态并需要对冲突保持敏感，以确保当地居民的信任。危机也可以被用作在当前冲突中获取军事和政治利益的机会。事实上，如何应对危机，以及如何能够促成其他议程，可单独成为冲突的促进剂，正如哪些社区的需求得到优先考虑的偏见看法一样。最后，这一疫病可能阻碍解决冲突的国际调解努力以及维和行动，从而对受冲突影响的弱势和粮食不安全人口产生负面影响。所有这些影响可能会进一步增加境内流离失所者和难民的人数，这在粮食危机国家已经是一个令人严重关切的问题。然而，还必须指出，危机时刻也可能成为冲突的转折点，这取决于各方怎样做以及和平行动方是否能抓住合作机会。从某种意义上可以说，2003 年 12 月的海啸为自由亚齐运动和印度尼西亚政府之间已经陷入僵局的和平解决进程注入了新的动力，并最终达成了和平协议。

粮食价格：由疾病暴发和相关行为变化可能引起的不稳定，可能导致暂时的粮食短缺、价格飙升和市场混乱。依赖市场获取食物的弱势群体以及那些已经依赖人道主义援助维持生计和获得食物的弱势群体，最容易感受到这种价格上涨。正如在 2007-2008 年粮食价格危机中所观察到的那样，通过进口关税和出口禁令实施的保护主义政策的额外通胀效应，可能会导致全球面临严重粮食不安全的人数大幅增加。

粮食获取：COVID-19 对失业、家庭购买力、粮食价格和当地市场粮食供应的潜在综合影响，可能严重危及最脆弱国家的粮食获取。就 2014 年西非埃博拉疫情而言，旅行限制和市场定期暂停，扰乱了食品和其他必需品的贸易流，导致当地市场粮食短缺，进而对粮食安全造成影响。

加剧现有的脆弱性：上述影响结合起来可能会加深严重粮食不安全人口已经很高的脆弱性，并威胁到粮食危机背景下最近的发展成果。对粮食安全的影响可能导致脆弱家庭采取消极应对策略，这将对他们的生活和生计产生持久影响，包括减少用餐次数、增加辍学率、减少保健支出、性别暴力、出售生产性资产等。境内流离失所者和难民的处境尤其令人关切，他们的脆弱性已经很高。粮食价格上涨、市场和农业就业机会干扰以及人道主义援助受限，将对他们造成特别重大的影响。

政策建议

加强政府协调和伙伴关系。减少这一流行病对严重粮食不安全的影响不能孤立地进行，除农业和粮食安全部门以外，还需要其他各方参与。应鼓励各国政府采取政策并进行投资，支持农业生产和维持关键的供应链，同时确保保护最弱势群体，包括通过扩大安全网覆盖范围。不仅如此，各国政府还应确保跨部门应对措施协调，实现健康和安全措施主流化。需要在国家机构、联合国组织、非政府组织、农民团体和所有其有关利益相关方之间建立强有力的伙伴关系，包括协调结构，如抗击粮食危机全球网络和全球粮食安全集群。应对措施的每个阶段都应协调努力，包括统一的影响监测和评估、政策措施的设计、针对最弱势群体的援助方向和具体实施，以及宣传和提高认识运动。

调整和加强粮食安全和农业监测和评估，以制定循证计划。鉴于这场前所未有的危机，必须尽快加深了解 COVID-19 大流行对粮食安全和相关脆弱性的潜在影响。在粮食危机背景下，应调整数据收集和数据共享模式，以确保持续监测粮食安全水平、粮食和农业供应链、粮食生产和供应以及粮食和农业投入价格的变化，预测供应冲击并确定可能威胁粮食系统的风险。需要特别关注监测和评估模式，尽可能避免实地数据收集，并优先考虑远程替代方案（例如关键信息提供者、基于手机的调查、使用二手数据）。政府间发展管理局（IGAD）粮食安全和营养工作组或西非粮食危机防范网络等区域机构可以发挥重要作用，为成员国提供必要的分析支持，同时保证在监测潜在影响方面采取统一的方法。

保持重要的人道主义粮食和生计援助。其中一项当务之急是确保对弱势群体持续提供人道主义援助，并针对 COVID-19 的潜在影响进行适应性调整。应建立走廊通道，以确保农村、城市和城郊地区之间的粮食流通。此外，支持生计多样化和以家庭为基础的粮食生产，可以增加当地的粮食供应和收入机会，以抵消对粮食供应链的干扰。无条件现金转移，特别是通过移动支付系统，可以提供收入支持和有效的援助方式，特别是在进入受影响地区渠道有限的国家。同样至关重要，要确保紧急粮食援助的自由和可预测的流动，以便充分满足需求。为人道主义旨在当地购买粮食和农业投入品应免受限制，应考虑建立高效和有效的人道主义粮食储备。

调整干预措施，最大限度减少社会紧张。所有干预措施的设计和实施都应参考当地的背景分析，以便确保“无害”并减少社会紧张的可能性。干预措施应辅之以通过适当渠道向受益者传达关于 COVID-19 大流行的明确和真实的信息，以减少个人或团体为达到政治或其他目的操纵信息。此外，参与应对的

所有利益相关方应监测和使用现有的冲突发生率报告、流离失所跟踪机制和其他类似工具，以了解趋势，设定可能的情景，并建立适当的生计支持模式。鉴于境内流离失所者和难民的特殊风险和加剧的脆弱性，应对他们给予特别关注。

确保关键食品供应链的连续性和农业食品系统的运转。至关重要，在粮食危机背景下，要维持和支持当地粮食市场、价值链和农业粮食系统的持续运转，包括通过持续和扩大对粮食加工、运输、营销等环节的支持；加强当地生产者团体，以保持谈判能力和市场准入；以及在与 COVID-19 相关的移动限制期间，倡导贸易通道尽可能保持开放。

加强和扩大社会保护系统。必须通过支持受 COVID-19 影响或高风险的最弱势群体的收入和购买力来稳定食物获取。在可能的情况下，需要与各国政府密切合作，迅速扩大社会保护系统，并扩大其覆盖范围，将粮食安全可能受到疫病影响的弱势人群包括在内。

鸣谢

此份粮农组织简报得到以下人员的协助：来自农业发展经济司的 Marco V. Sanchez Cantillo、Dunja Dujanovic、Julius Jackson 和 Niccoló Lombardi；来自抵御能力战略计划小组（战略计划 5）的 Dominique Burgeon、Luca Russo、Lavinia Antonaci、Derva Clearly 和 Giacomo Laracca。

