全球粮食安全拉响警报

新冠肺炎疫情仍在全球肆虐，对世界经济、政治、社会等各个方面造成巨大冲击，使本就严峻的全球粮食安全形势承受更大压力，粮食不安全人数再创新高，负面影响恐将长期持续。7 月 12 日，在《2021 年世界粮食安全和营养状况》发布会上，联合国粮农组织总干事屈冬玉说，“世界正处于关键时刻”。

粮食不仅是一种商品，也是保障人权的基础和生态系统服务产品。保障全球粮食安全，需要从治理视角统筹粮食的三重属性，提升各国治理与全球治理效能。

全球粮食安全形势堪忧

近年来，在地区冲突、气候变异和极端气候、经济减速和衰退、分配不平等等因素影响下，全球饥饿人数显著增加，减轻全球饥饿的进度明显受阻。疫情与全球饥饿的主要驱动因素相互交织、相互影响、相互催化。具体而言，疫情干扰了全球粮食供应链的稳定和畅通，削弱了脆弱国家和人群获取粮食的能力，加剧了政治不稳定和冲突，这些因素又相互关联，破坏了全球粮食安全。

《2021 年世界粮食安全和营养状况》的数据显示，在疫情影响下，2020 年全球有 7.2 亿～8.11 亿人口面临饥饿，与 2019 年相比增加了 1.61 亿，已无法实现到 2030 年消除饥饿和一切形式营养不良的目标。

联合国粮农组织、世界粮食计划署和欧盟共同发布的《2021 年全球粮食危机报告》也显示，2020 年全球 1.55 亿人陷入粮食危机，比 2019 年增加约 2000 万人。国际食物政策研究所在《2021 全球粮食政策报告》则指出，疫情可能已经导致 2020 年新增 670 万消瘦儿童。

一男子在也门萨那领取救济粮食 资料照片

多重挑战不容忽视

首先，全球疫情形势仍不明朗，全球粮食体系可能面临长期压力。疫情不断反复，病毒频繁变异，疫苗民族主义大肆横行，国际抗疫形势依然复杂严峻。疫情影响了粮食的生产、流通、消费等诸多环节，对粮食的供给、获取、稳定性、利用等均产生了极其负面的影响。根据粮农组织的预测，与未发生疫情的状况相比，2030 年的饥饿人数将新增约 3000 万人，说明疫情将对全球粮食安全造成长期影响。

全球粮食安全依赖全球粮农供应体系的正常运转，但防控疫情所采取的封锁边境、限制人员和物资流通等措施，严重影响全球粮食供应链的稳定性，造成粮食短缺和粮食价格飙升。2021 年 7 月，粮农组织食品价格指数同比上涨 31.0%，粮农组织谷物价格指数同比上涨 29.6%。疫情迫使全球粮食体系更具韧性、可持续性的压力也将长期化。

其次，导致粮食不安全的驱动因素短期内难以缓解，全球饥饿人数或将进一步增加。在世纪疫情大流行和地缘政治思维回潮的影响下，地区冲突、气候变异和极端气候、经济减速和衰退等驱动因素短期内难以有效缓解，疫情使得国际社会的“冲突”特征更加明显。根据国际危机组织的研究，疫情使得相关国家和区域局势动荡、社会失序、地缘政治摩擦加剧、国际危机管理机制效能低下。

受疫情冲击，全球经济处于不平衡、不确定的复苏进程中。世界银行在 6 月 8 日《全球经济展望》中预测，2021 年全球经济增长将得益于中美等少数几个主要经济体的强劲反弹，但新兴市场和发展中国家受制于疫情而经济复苏乏力。地缘政治思维严重干扰气候变化国际合作，全球气候治理也举步维艰。上述驱动因素的长期存在和全球人口持续增长相叠加，将使全球饥饿人数进一步增加。

再次，全球发展的不平衡和不平等在粮食安全领域不断凸显。冷战结束后，伴随着全球化加速，全球经济不平等也急剧增大，南北发展赤字和贫富差距持续扩大。与之相应，粮食安全不平等在全球各地区之间、各国之间、不同性别之间的差距也在扩大。一方面，发展中国家饥饿人口不断增加。与 2019 年相比，2020 年非洲饥饿人数增加了 4600 万，亚洲增加了近 5700 万，拉美及加勒比地区增加了约 1400 万。另一方面，全球粮食安全呈现出更大的性别差距。2020 年女性中度或重度粮食不安全发生率比男性高 10%，而 2019 年只有 6%。全球营养摄入也不平衡。2020 年，4540 万 5 岁以下儿童受消瘦困扰，但全球 5 岁以下儿童中约有 5.7%受肥胖困扰。随着全球治理机制向更加平等、公正方向的改革陷入僵局，全球粮食安全领域的不平等将继续扩大。正如中国农业大学李小云教授所言，确保全球粮食安全不是一个绝对数量的供给问题，也不是粮食生产能力问题，而是一个分配不平等问题。

提升国家治理与全球治理效能

如何保障全球粮食安全？国际上主要涉农机构呼吁各国推动粮食体系转型。途径包括在冲突地区将人道主义、发展和维护和平的政策相结合，加强粮食体系的气候抵御能力，加大对弱势群体的帮扶力度，解决贫困和结构性不平等问题，倡导对人类健康和环境产生积极影响的膳食方式等。然而，要真正落实这些粮食体系转型的方案，最重要的是各国政府拿出政治意愿，从宏观的治理角度解决导致粮食不安全的驱动因素，而不是仅仅停留在“专业技术”层面。

国家治理层面，保障粮食安全的首要责任在各国政府。疫情、冲突、极端气候、经济衰退、不平等、贫困等饥饿驱动因素，考验的是一个国家的治理能力与治理体系，其应对需要统筹、连贯、统一、有效的政策措施。各国政府要认识到，粮食不仅仅是商品，更是人类生活必需品和生态系统服务产品，粮食与农业是国家总体发展的一个重要方面。因此，提升脆弱国家的粮食安全，根本上要加强这些国家的治理体系与治理能力，拿出政治意愿和政治资源，确定最适合本国国情的粮食安全战略，推动本国粮食体系转型。

全球治理层面，需要承认全球粮食不安全的政治属性，秉持人类命运共同体理念，从人类安全视角应对。

一是需要大国承担责任，合力提供全球公共产品，减缓疫情、极端气候、经济衰退等对全球粮食安全的宏观冲击。比如，推动全球气候治理，加强宏观经济政策协调，维护全球安全，履行国际冲突调解职责，稳定全球粮食供应链等。

二是加强对跨国粮农企业的监管，构建更具韧性和稳定的全球粮食供应链，降低全球粮食体系的波动性和脆弱性，防止投机引发全球粮食危机。美国的 ADM、邦吉、嘉吉和法国路易达孚四大粮商控制着全世界 80%的粮食交易量。在这种结构下，全球粮食贸易极易受到投机资本炒作的影响。

三是以 2021 年联合国粮食体系峰会为契机，加快推动全球粮食体系转型和全球粮食安全治理机制改革。粮食体系转型与全球粮食安全治理体系改革两者密切相关。当前全球粮食体系以大型跨国企业为中心，过度强调粮食的商品属性，强调生产方式工业化、生产与供给全球化、治理模式公司化，缺乏对粮食的生态服务产品属性和人权属性的关注。正如《2021 年世界粮食安全和营养状况》所显示的，要推动粮食体系转型需要采取系统化方法，包括采用区域方法、生态系统方法、土著人民的粮食体系方法。同时，如果无法减缓全球粮食安全治理机制中发达国家与发展中国家不平等状况，全球粮食体系转型将难以真正实现。

总之，疫情像一面镜子，更加明显地暴露了全球粮食体系的脆弱性，反映了日益扩大的全球发展不平衡和不平等。疫情也是催化剂，催促国际社会重新思考粮食对人类社会的意义和人类需要什么样的全球粮食体系。各国尤其是脆弱国家要提升国家治理能力，全球层面则要加快改革全球粮食安全治理机制，构建更高效、更韧性、更包容、更可持续的粮食体系。

（来源：半月谈）