

# 全球粮食安全及其治理：发展进程、现实挑战和转型策略\*

李先德 孙致陆 赵玉菡

**摘要：**本文分析了近年来全球粮食安全及其治理的发展进程和现实挑战，并在此基础上提出了全球粮食安全治理转型策略。研究表明，面对农业污染、粮食损失与浪费、粮食供应链变化、气候变化等多重挑战，全球粮食安全形势在经历长时间持续改善后出现了逆转，2015年起不断恶化，如果不尽快采取行动，全球将难以实现到2030年消除饥饿的目标。联合国在全球粮食安全治理体系中发挥领导作用；在世界粮食安全委员会等多利益相关方平台支持下，联合国粮食及农业组织等国际粮农机构，与二十国集团等多边及区域合作平台或机制开展广泛合作，推动制定了涵盖食物权、土地权属、农业投资等粮农领域重要议题的一系列全球治理规则。但全球粮食安全治理还存在不同治理主体和机制之间缺乏协调、缺乏改革动力、缺乏监督与问责等问题。为了构建更高效、更有韧性、更包容、更可持续的粮食系统和促进实现可持续发展目标，需要改革全球粮食安全治理机制，推动治理规则落实与新议题磋商，完善国际粮食援助制度与全球粮食安全监测评价机制，构建更加开放包容的全球伙伴关系，加强国家和区域多边合作机制建设。

**关键词：**粮食安全 全球粮食安全治理 国际规则 粮食系统

**中图分类号：**F310 **文献标识码：**A

## 一、引言

粮食安全问题不仅事关各国民生，也事关全球发展。为了构建国际社会改善全球粮食安全状况的共同愿景，2000年联合国千年首脑会议通过《联合国千年宣言》，提出8项千年发展目标（MDGs），其中第一项目标（MDG1）即关注粮食安全，主要针对发展中国家提出“消除极端贫困和饥饿”，到

---

\*本文研究得到国家自然科学基金国际（地区）合作与交流项目“‘一带一路’背景下研究中国和东亚农业合作的方式路径和策略”（编号：71961147001）、中国农业科学院科技创新工程“国际农业经济与贸易”（编号：10-IAED-04-2022；10-IAED-ZD-02-2022）、国家自然科学基金青年项目“贸易开放背景下世界主粮贸易演进机理及中国对策——基于社会网络的视角”（编号：71703157）的资助。作者感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见，文责自负。本文通讯作者：孙致陆。

2015 年使全球饥饿人口比例减半<sup>①</sup>。在联合国协调下，为实现 MDGs 进行的全球动员和协作，形成了有史以来最有效的消除贫困和饥饿的行动。联合国对 MDGs 进展的评估表明，到 2015 年，8 项 MDGs 均取得显著成效；其中 MDG1 接近实现，发展中国家食物不足发生率从 1990 年的 23.3% 降至 2015 年的 8.3%，但 2015 年全球食物不足人口数还有 6.2 亿，粮食安全形势仍非常严峻<sup>②</sup>。为此，2015 年联合国大会（UNGA）通过了由 193 个会员国共同达成的成果性文件，即《2030 年可持续发展议程》。该议程关注贫困、不平等、粮食安全、气候变化等全球挑战，提出了 17 项可持续发展目标（Sustainable Development Goals, SDGs），其中第二项目标（SDG2）聚焦粮食安全，承诺到 2030 年消除饥饿、实现粮食安全、改善营养状况和促进可持续农业，也称“零饥饿”目标。然而从 2015 年起，全球粮食安全形势却出现了逆转，粮食不安全问题越来越严重，威胁着世界各国更多人特别是弱势群体的生命安全和生计安全。导致这一趋势的原因错综复杂、相互叠加，主要包括经济波动、气候变化、大宗商品价格波动、动植物病虫害、地区冲突等（FAO et al., 2021）。2020 年初以来新冠肺炎疫情在全球持续蔓延，进一步加剧了全球粮食不安全问题（朱晶等，2021）。如果该趋势持续，“零饥饿”目标将无法按期实现。在全球经济规模和粮食供应量不断增长的情况下，仍出现如此严重且持续恶化的全球粮食不安全问题，在保护弱势群体不受粮食危机影响方面的措施也较为乏力，这些都说明全球粮食不安全问题的解决方案不能只考虑技术和环境因素，还应关注社会、经济和政治方面的治理因素（FAO, 2009; Candel, 2014; von Braun and Birner, 2017）。在此背景下，为了切实应对和解决同时存在于全球、区域和国家层面的粮食不安全问题，国际社会迫切需要加强合作，构建更有条不紊和更富有实效且各利益相关方广泛参与的全球粮食安全治理多边机制与政策框架（Heucher, 2019; 陈志钢等，2021），并且充分发挥其在改善世界粮食安全状况和提升全球粮食系统韧性方面的重要作用<sup>③</sup>。

随着粮食安全治理的重要性日益凸显，粮食安全治理引起了国内外学术界的广泛关注。国外对粮食安全治理的研究主要关注了以下方面：一是粮食安全治理过程。粮食安全问题的复杂性决定了粮食安全治理也是一个复杂的系统（Candel, 2014）。政府部门、国际机构等利益相关方都是粮食安全治理的主体（Pereira and Ruysenaar, 2012），与粮食安全密切相关的粮食系统内外各类问题则是粮食安全治理的客体（Pérez-Escamilla et al., 2017）。粮食安全治理的工具和手段则包括了一揽子政策措施，除了直接相关的粮食政策和社会保护政策外<sup>④</sup>，还涵盖了经济发展、基础设施建设、技术创新等更广泛的公共领域政策措施（Heucher, 2019; Bah and Kpogonon, 2021）。多利益相关方参与机制、粮食

<sup>①</sup>参见：[http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/SGReports/56\\_326/a\\_56\\_326e.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/SGReports/56_326/a_56_326e.pdf)

<sup>②</sup>食物不足发生率指食物不足人口数占总人口数的比重；食物不足人口数是膳食能量摄入低于为了维持正常、积极和健康生活必需的最低膳食能量要求的人口数量。数据来源：<https://www.fao.org/3/i4646e/i4646e.pdf>。

<sup>③</sup>粮食系统，也称粮食体系、食物系统，是指所有食物的生产、加工、运输、营销、零售、消费、处置等活动及其所需的投入品与产出品，还涉及各利益相关方以及这些活动发生的社会、政治、经济、技术和自然环境（FAO et al., 2021）。

<sup>④</sup>社会保护政策指以解决粮食不安全和生计脆弱性为目标的政策工具，包括社会援助（如现金援助）、社会保险（如医疗保险）和劳动力市场计划（如失业救济）等方面政策。

市场信息及治理决策透明度与问责机制、资源配置与服务提供的公平性、粮食不安全状况监测评估与风险识别等因素都会影响粮食安全治理的有效性（Pérez-Escamilla et al., 2017）。二是治理对粮食安全的影响。国际社会对治理在解决粮食不安全问题时发挥的重要作用已有广泛共识（Candel, 2014），以马拉维（Pereira and Ruysenaar, 2012）、墨西哥（Shamah-Levy et al., 2017）和西非国家经济共同体（Bah and Kpognon, 2021）为例的研究均表明，良好治理是实现粮食安全的重要途径和关键因素。三是粮食安全治理面临的挑战。现有全球粮食安全治理体系碎片化，其管辖权和责任大多分散在相关国际或区域机构、政府部门、民间社会组织和私营部门（Margulis, 2010），这些主体专注于自身核心职能，往往行动不一致和不协调，导致全球粮食安全治理体系缺乏解决跨越国界和部门粮食不安全问题的真正具有广泛权威性和包容性的全球治理主体，因此，需要重构分散的治理机构及其职能，推动全球粮食安全治理转型（HLPE, 2020; FAO et al., 2021）。国内关于粮食安全治理的研究视角主要包括发展趋势（罗万纯, 2020）、监测指标构建（李轩, 2015）、能力提升与现代化（何秀荣, 2020）、重大问题与远景战略（胡岳岷, 2021）、国际合作策略（陈志钢等, 2021; 黄先明等, 2021）、政策工具及其实施效果（杜志雄, 2019; 周应恒等, 2022）和全球运行机制与治理规则（张蛟龙, 2019; 于宏源和李坤海, 2021）。总体来看，现有文献围绕粮食安全治理开展了广泛研讨，但基于国际视野的全球粮食安全治理体系的系统研究还较为鲜见。

在百年未有之大变局和世纪疫情叠加的背景下，全球粮食安全呈现何种演变趋势，当前面临哪些现实挑战？全球粮食安全治理体系如何运行，还存在哪些问题？为了理清和阐明这些问题，本文将深入考察全球粮食安全及其治理的发展进程和面临的现实挑战与问题，在此基础上提出全球粮食安全治理转型策略，为构建更高效、更有韧性、更包容、更可持续的粮食系统和推动实现可持续发展目标提供经验证据与决策支撑。

## 二、全球粮食安全演变趋势与挑战

### （一）粮食安全内涵

从关注粮食数量到关注食物营养，从关注国家粮食安全到关注家庭和个人粮食安全，粮食安全的概念与内涵在不断丰富和发展。1974年世界粮食大会首次定义了粮食安全，即“世界在任何时候都能基本保持粮食的充足供应，并抵消产量和价格波动对粮食消费的影响”<sup>①</sup>。对粮食安全的这一界定与当时世界粮食价格飞涨、市场动荡和饥饿频发的背景密不可分，也反映出当时的国际共识，即饥饿主要是全球粮食供给缺乏和价格波动的结果。但是，诺贝尔经济学奖得主阿马蒂亚·森指出，粮食供应不足只是导致饥饿的部分原因，个人的粮食获取能力同样影响粮食安全（Sen, 1981）。这也解释了为什么粮食供应充足时，仍有人无法获得足够的粮食。因此，联合国粮食及农业组织（Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO）在1983年将“获取”纳入粮食安全内涵，提出粮食安全是“确

<sup>①</sup>参见 UN, Report of the World Food Conference, [https://digitallibrary.un.org/record/701143/files/E\\_CONF.65\\_20-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/701143/files/E_CONF.65_20-EN.pdf).

保所有人在任何时候都能在物质上和经济上获得他们需要的基本食物”<sup>①</sup>。此后，鉴于短期粮食紧缺或长期膳食失衡导致的营养不良属于“隐性饥饿”（樊胜根、高海秀，2020），1996年《世界粮食安全罗马宣言》首次将营养纳入粮食安全内涵。2015年联合国《2030年可持续发展议程》更是将实现粮食安全和改善营养状况同时纳入可持续发展目标中，体现了营养是粮食安全的重要组成部分<sup>②</sup>。

目前，国际上最权威且最广泛使用的粮食安全概念是所有人任何时候都能通过物质、社会和经济手段获得充足、安全和有营养的食物，满足膳食需要和食物偏好，过上积极和健康的生活（FAO et al., 2021）。据此，粮食安全的内涵包括四个维度：一是供应，即在数量和质量上供应满足个人膳食需要的食物；二是获取，即人人都有经济能力和物质条件获得充足食物；三是利用，即有充足的膳食、清洁的水、卫生设施和医疗保健，以达到满足所有生理需求的营养健康状态；四是稳定性，即有能力在出现经济、健康、冲突、气候等方面突发性冲击或季节性粮食不安全等周期性事件的情况下确保粮食安全。2019年和2020年联合国粮食安全与营养高级别专家组（High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, HLPE）提出，粮食安全的内涵还应包括能动性和可持续性（HLPE, 2019; HLPE, 2020）。其中，能动性指所有人自行决定吃什么食物、生产什么粮食、如何在粮食系统中生产、加工和销售粮食等问题，以及参与形成粮食系统政策和治理进程的能力（Clapp et al., 2022）；可持续性是基于粮食系统正面临来自资源环境和社会经济的多项挑战，要求粮食系统以不损害为子孙后代带来粮食安全的环境、经济和社会基础的方式确保当前粮食安全的长期能力（Béné et al., 2019）。

## （二）全球粮食安全演变趋势

2015年《2030年可持续发展议程》在联合国大会通过后，为了以及时、有效、可操作和跨国可比的方式衡量和监测各国在17项SDGs和169项具体目标上所取得进展情况，联合国大会授权联合国统计委员会（UNSC）遴选监测各项SDGs进展的指标，目前形成了包含230项官方监测指标的全球指标框架，在此基础上依托FAO等国际粮农机构和各国政府构建并启用了涵盖国家、区域、全球层面的SDGs进展汇报机制，最终汇总到联合国可持续发展高级别政治论坛（High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF），形成《SDGs全球年度进展报告》，并由联合国秘书长发布。其中，关于粮食安全的官方监测指标或对象主要有：食物不足人口数与发生率、中度和重度粮食不安全发生率、健康膳食成本与经济可负担性、营养不良（包括儿童营养不良、育龄女性贫血、成人肥胖等）（FAO et al., 2016; FAO, 2021b）。本文接下来将选取上述监测指标或对象分析全球粮食安全的演变趋势。

1. 食物不足人口数与发生率。从全球看，2015年起全球食物不足人口数发生逆转，从6.2亿持续增长到2019年的6.5亿，受新冠肺炎疫情影响，2020年达到7.7亿；2015—2019年全球食物不足发生率均略高于8%，2020年上升到9.9%，详见表1。从区域看，2020年全球食物不足人口主要位于亚洲（占54.4%）和非洲（占36.7%）；2020年与2019年相比，非洲和亚洲的食物不足人口数分别增加了4630万和5670万。2020年非洲食物不足发生率高达21%，是其他区域的两倍以上。

<sup>①</sup>参见：<https://www.fao.org/3/AK626E/ak626e02.htm#03>。

<sup>②</sup>本文接下来讨论的粮食安全内涵均包含“营养”。

表1 2010—2020年世界及各地区食物不足人口数与发生率

类别	年份	世界	非洲	亚洲	拉丁美洲及加勒比地区	大洋洲	北美洲及欧洲
食物不足人口数（百万）	2010	636.8	187.4	400.1	40.7	1.9	—
	2015	615.1	199.7	369.9	36.4	2.4	—
	2016	619.5	212.0	356.1	42.9	2.5	—
	2017	615.0	212.3	352.1	42.2	2.6	—
	2018	633.4	227.1	354.6	43.7	2.6	—
	2019	650.3	235.3	361.3	45.9	2.6	—
	2020	768.0	281.6	418.0	59.7	2.7	—
食物不足发生率（%）	2010	9.2	18.0	9.5	6.9	5.3	<2.5
	2015	8.3	16.9	8.3	5.8	6.1	<2.5
	2016	8.3	17.5	8.0	6.8	6.2	<2.5
	2017	8.1	17.1	7.8	6.6	6.3	<2.5
	2018	8.3	17.8	7.8	6.8	6.2	<2.5
	2019	8.4	18.0	7.9	7.1	6.2	<2.5
	2020	9.9	21.0	9.0	9.1	6.2	<2.5

注：“—”表示数据未报告。

数据来源：<https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html>。

2.中度和重度粮食不安全发生率。从全球看，2015年起全球中度和重度粮食不安全发生率持续上升<sup>①</sup>，详见表2。2015—2020年，中度和重度粮食不安全发生率增加了7.6个百分点；2020年全球有23.7亿人无法获得充足食物（其中约40%为重度粮食不安全），比2019年增加3.2亿（FAO et al., 2021）。从区域看，2020年全球中度和重度粮食不安全人口主要位于亚洲（占50%）和非洲（占34%）（FAO et al., 2021）；2020年与2019年相比，拉丁美洲及加勒比地区中度和重度粮食不安全发生率增加了9个百分点，非洲和亚洲分别增加了5.4个和3.1个百分点。2020年非洲近60%和26%的人口分别处于中度和重度粮食不安全以及重度粮食不安全，同时是两类粮食不安全发生率最高的区域。

表2 2015—2020年世界及各地区中度和重度粮食不安全发生率

类别	年份	世界	非洲	亚洲	拉丁美洲及加勒比地区	大洋洲	北美洲及欧洲
重度粮食不安全发生率（%）	2015	8.1	18.3	7.2	7.5	2.6	1.4
	2016	8.3	19.8	6.9	9.0	3.3	1.3
	2017	8.7	20.5	7.2	10.0	4.1	1.2
	2018	9.6	20.6	8.6	9.6	3.7	1.0
	2019	10.1	21.9	9.0	10.1	3.8	1.0
	2020	11.9	25.9	10.2	14.2	2.6	1.4

<sup>①</sup>根据《FAO 粮食不安全经历分级表（FIES）》，粮食不安全经历可以区分为粮食安全、中度粮食不安全（指没有足够资金或资源来维持健康饮食，可能偶尔不进餐或断粮）和重度粮食不安全（指已经断粮或一年中有时一整天未进食）。

中度和重度粮食不安全发生率 (%)	2015	22.8	48.0	18.8	27.5	10.0	9.3
	2016	23.6	50.9	18.9	31.3	11.9	8.7
	2017	24.9	52.5	20.3	33.2	14.4	8.4
	2018	25.9	52.7	22.2	31.7	13.1	7.6
	2019	26.6	54.2	22.7	31.9	13.6	7.7
	2020	30.4	59.6	25.8	40.9	12.0	8.8

数据来源：<https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html>。

3. 健康膳食成本与经济可负担性。健康膳食成本与经济可负担性决定着人们的饮食选择<sup>①</sup>，进而影响其粮食安全和健康。监测健康膳食的成本和经济可负担性，有助于更好地了解影响粮食获取各因素间的关联和各种形式粮食不安全的变化趋势，可为制定治理对策提供依据。从全球看，2019年全球健康膳食成本为每人每天4.0美元，比2017年增加7.9%，详见表3。从区域看，非洲、拉丁美洲及加勒比地区和亚洲的健康膳食成本均高于世界平均水平；非洲健康膳食成本增幅最高，亚洲最低。受到高健康膳食成本影响，2019年全球无力负担健康膳食成本的人口达30多亿且主要分布在亚洲和非洲。

表3 2019年世界及各地区健康膳食的成本与经济可负担性

世界或地区	健康膳食成本		健康膳食经济可负担性		
	成本 (美元/ (人·日))	2017—2019年 变化率 (%)	人口数 (亿)	人口比重 (%)	2017—2019年 变化率 (%)
世界	4.04	7.90	30.01	41.90	-0.70
非洲	4.37	12.90	10.17	80.20	5.40
亚洲	4.13	4.10	18.53	44.00	-4.20
拉丁美洲及加勒比地区	4.25	6.80	1.13	19.30	8.40
大洋洲	3.25	6.20	0.01	1.80	-14.90
北美洲及欧洲	3.43	6.80	0.17	1.60	-3.60

数据来源：<https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html>。

4. 营养不良。营养不良<sup>②</sup>是粮食不安全的主要表现之一，包括儿童营养不良（主要表现为发育迟缓、消瘦、超重等）、育龄女性贫血、成人肥胖等。从儿童营养不良看，2020年全球五岁以下儿童有22.0%发育迟缓、6.7%消瘦、5.7%超重；从区域看，全球90%以上发育迟缓、90%以上消瘦和70%以上超重的儿童位于非洲和亚洲<sup>③</sup>。从育龄女性贫血比重看，2019年全球为29.9%；各区域差异明显，非洲和亚洲均超过30%，北美洲及欧洲仅为14.6%<sup>④</sup>。从成人肥胖发生率看，2012—2016年全球成人肥胖发生率从11.8%升至13.1%，各区域也均呈上升趋势，其中2016年北美洲及欧洲最高，达35.5%<sup>⑤</sup>。

<sup>①</sup>健康膳食成本指确保健康膳食所需支出，健康膳食经济可负担性是指无力负担健康膳食成本的人口比重。

<sup>②</sup>营养不良指由宏量元素与微量营养素摄入不足、不均衡或过量引起的异常生理状况。

<sup>③</sup>数据来源：<https://data.unicef.org/resources/jme-report-2021>。

<sup>④</sup>数据来源：[https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/anaemia\\_in\\_women\\_and\\_children](https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/anaemia_in_women_and_children)。

<sup>⑤</sup>数据来源：<https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO>。

### （三）全球粮食安全面临的主要挑战及其对全球粮食安全的影响

1.全球粮食安全面临的挑战。全球粮食安全面临的挑战主要来自粮食系统的内部和外部,详见图1。其中,来自粮食系统内部的挑战主要包括农业污染、粮食损失与浪费、粮食供应链变化和粮价波动,来自粮食系统外部的挑战主要包括经济衰退、收入不平等、人口增长、气候变化和突发事件。这些挑战会直接影响粮食系统中的各环节活动(包括生产、加工、运输、营销等)、各利益相关方(包括生产者、消费者、政府部门等)和各环节活动发生环境,进而通过传导作用对粮食安全的四大维度(供应、获取、利用、稳定性)以及能动性和可持续性两大新增维度产生冲击,最终影响每个人的膳食(包括数量、质量、多样性、安全性和充足性)以及营养与健康。

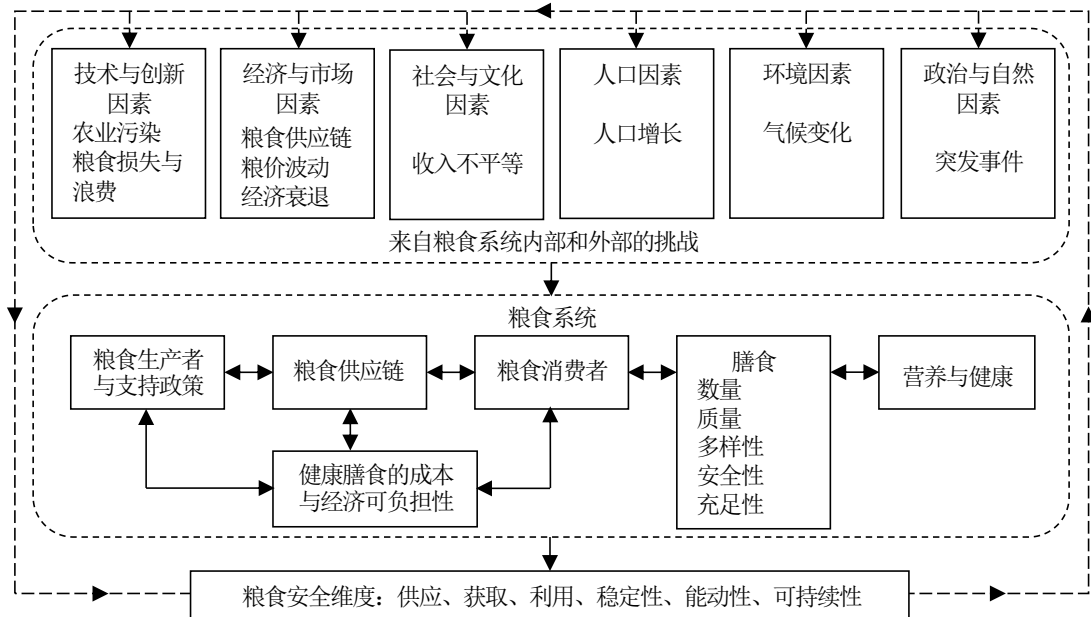


图1 全球粮食安全面临的主要挑战及其对全球粮食安全的影响

2.粮食安全主要挑战对全球粮食安全的影响。(1)农业污染和粮食损失与浪费。粮食增产是确保全球粮食安全的重要基础。近年来,大多数国家粮食产量的增加往往伴随着化肥、农药等化学投入品的长期大量使用,这种不可持续的农业生产方式导致严重的农业污染,加剧了农业生态系统和环境资源的压力,带来了水体富营养化、土壤板结、地力下降、土壤与水体中重金属等有害物质残留严重超标等负面影响,还引发了农产品质量不安全。

粮食损失与浪费是粮食系统低效率的主要表现之一,会直接对粮食安全产生负面影响,包括同时减少全球和地区层面的粮食供给、不可持续地利用未来粮食生产依赖的自然资源等。据估计,全球每年损失与浪费的粮食总量高达13亿吨,约占供人类食用粮食总量的三分之一;从田间到餐桌的粮食供应链各环节均存在大量粮食损失与浪费,在收获后和零售环节有约14%的数量损失,在餐饮和消费环节有约17%的浪费,在收获前也存在大量数量损失,在供应链中还存在质量损失<sup>①</sup>。

<sup>①</sup>数据来源: CFS, Food Losses and Waste in the Context of Sustainable Food Systems, <https://www.fao.org/3/i3901e/i3901e.pdf>.

(2) 粮食供应链变化和粮价波动。全球粮食供应链变化对粮食安全的影响主要表现在：一方面，全球粮食供应链被拉得越来越长，更多人依赖国际市场保障粮食安全。全球粮食贸易额从 1990/1991 年度的 0.32 万亿美元增长到 2017/2018 年度的 1.5 万亿美元，约 20%~25% 的世界粮食产量进入国际市场交易，中低收入国家的粮食贸易额约占全球的 30% (HLPE, 2020)。国际贸易可以增加粮食获取来源与多样性，但粮食供给对国际贸易的高度依赖也会加重粮食系统的不稳定性和不确定性，导致粮食不安全状况加剧 (Sun and Zhang, 2021)。另一方面，随着跨国粮商市场控制力的增强，全球粮食供应链的集中度在提高。近几十年，全球农产品的投入、贸易和加工环节基本被美国 ADM、邦吉、嘉吉和法国路易达孚 4 大跨国粮商垄断，其国际市场份额超过 70% (HLPE, 2019)；跨国粮商还掌控了很多国家的粮食销售市场，挤压这些国家中小企业的生存空间，所销售产品较少从这些国家采购。

粮价波动会直接影响人们的食物获取和购买力，对粮食安全产生不利影响。一方面，粮价波动会影响粮食获取，对低收入群体冲击最大。粮价上涨，不仅会增加贫困和粮食不安全人口数，还会加剧贫困和粮食不安全问题的严重程度。低收入群体膳食品种结构缺乏多样性且调整空间有限，而高收入消费者能维持同样水平食物消费，因此粮价上涨还会导致食物分配更加不平等。粮价上涨会削弱低收入群体的购买力，还使其教育和卫生投入减少，从而加剧“贫困陷阱”。另一方面，粮价上涨有利于提高生产者收入，但也会增加市场不稳定性，抑制生产者增加提高粮食产量所需的投资。在国家层面，粮食进口价格上涨会危及外汇储备，扰乱发展计划，使经济增长放缓，还会带来输入型通胀风险。2000 年以来国际粮价多次出现大幅波动 (见图 2)，2020 年以来的新冠肺炎全球大流行可能使国际粮价进入新一轮波动期。

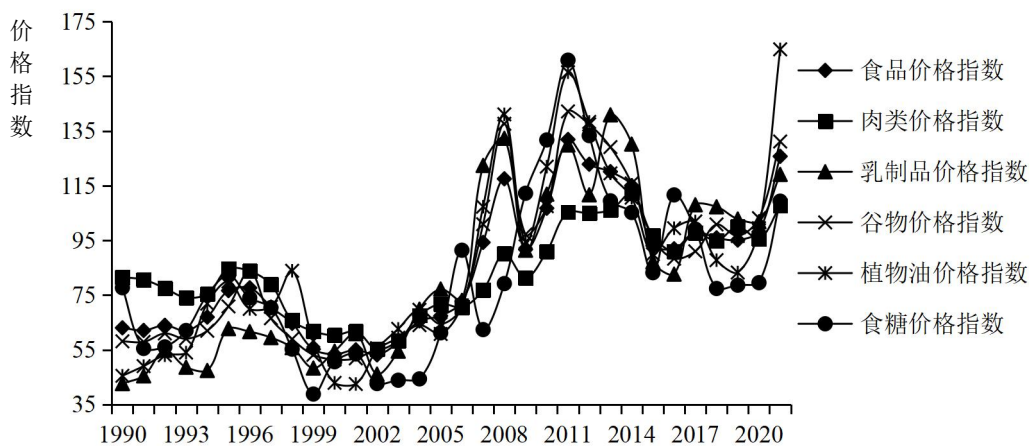


图 2 1990—2021 年 FAO 食品价格指数和各类别商品价格指数 (2014—2016=100)

数据来源：<https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>。

如图 2 所示，2021 年 FAO 食品价格指数为 125.7 点<sup>①</sup>，比 2020 年高出 27.6 点 (28.1%)，创近十年新高。分项看，2021 年各类别商品价格指数均大幅高于 2020 年，其中植物油增幅最高 (65.8%)，

<sup>①</sup>FAO 食品价格指数是衡量一揽子食品类商品国际价格月度变化的指标，由 5 个商品类别价格指数的加权平均数构成。



随后依次为食糖（37.5%）、谷物（27.2%）、乳制品（16.9%）和肉类（12.7%）。

（3）经济衰退和收入不平等。宏观经济形势对粮食安全的影响表现在：一方面，宏观经济形势作用于收入、就业和生计，与个人的粮食获取能力密不可分；另一方面，经济发展趋势与膳食结构转型存在很强的关联，相关研究表明，个人收入水平与食用动物蛋白及加工食品的消费量成正比，也与健康膳食可负担性成正比（FAO，2018）。2020年新冠肺炎疫情使全球经济出现自2008—2009年世界经济危机后最严重的衰退。据世界银行数据，2020年117个国家的GDP出现下降，其中在撒哈拉以南非洲、拉丁美洲和西亚有94%的国家出现经济衰退，在其他区域有86%的国家出现经济衰退。在经济下行重压下，个人获得粮食的能力和资源被削弱，若国家无力实施社会保护政策，人们的粮食安全状况将进一步恶化。

收入不平等会放大其他因素对粮食安全的不利影响，加剧粮食不安全问题，对弱势群体的冲击最显著。2001—2018年世界各国贫困率均出现下降，但收入不平等依然严峻。全球113个低收入和中等收入国家的平均贫困率从2000年的28%下降到2018年的13%，但表示收入不平等的基尼系数却仍稳定在37%左右（HLPE，2020）。新冠肺炎疫情导致全球收入不平等进一步加剧，预计2021年全球新增1.43亿~1.63亿贫困人口（FAO et al.，2021）。

（4）人口增长。人口增长会影响粮食生产和消费，并对粮食安全造成巨大压力。预计2050年全球总人口将达到97亿，现有粮食产量至少要增加70%才能满足那时的需求（FAO，2021a）。同时，随着经济社会发展，大量农村人口会向城镇迁移，加速全球城镇化进程，预计2050年全球约有2/3的人口生活在城市，其收入水平也将数倍于2020年（FAO et al.，2021），这可能会加速发展中国家的膳食多样化进程，谷物等主粮的消费比重将下降，蔬菜、水果、肉类、奶类和鱼类的消费比重将提高。但由于全球耕地和淡水资源总量均有限，满足膳食多样化的需求将面临很大挑战。

（5）气候变化和突发事件。气候变化使极端天气事件在全球范围内的发生频率和严重程度均大幅上升，而农业因其对自然资源和天气条件的依赖最容易受到气候变化的影响。气候变化导致的水土流失、生物多样性下降、洪涝或干旱等，最终都会造成粮食减产，威胁粮食安全。撒哈拉以南非洲是全球食物不足发生率最高的区域，干旱是导致其农业低产的重要原因之一；2015—2020年与2000—2004年相比，非洲极端天气事件发生率增加了39%，加重了干旱对当地农业生产的不利影响（Holleman et al.，2020）。气候变化还会影响粮食贸易，遭受灾害时各国会优先满足本国需求而减少粮食出口，导致国际市场粮食供给下降。

突发事件会直接导致失业和贫困，引发粮食不安全问题，其中暴力冲突的影响尤为明显。2019年全球暴力冲突有145起，比2010年增加了86%，全球难民数量随之从0.4亿增加到0.7亿（HLPE，2020），2020年达到0.82亿（UNHCR，2021）。尽管近年来暴力冲突大多发生在少数特定国家，但随着冲突规模扩大和难民外流，对粮食安全的影响逐渐发展为区域性問題。新冠肺炎等突发疫情也会对粮食安全各个维度造成很大的不利影响，随着疫情的流行，恐慌性食物抢购和生产停滞会导致粮食供应链阻断，大范围经济停摆和应对疫情的遏制政策会引发失业和收入下降，从而影响粮食安全（李先德等，2020）。

### 三、全球粮食安全治理体系与问题

#### （一）全球粮食安全治理的内涵及其与全球粮食安全的相互影响

1.全球粮食安全治理的内涵。治理的概念从20世纪90年代起在全球逐步兴起，是指政府部门或私营部门的个人和机构管理其共同事务的各种方式的综合（Commission on Global Governance, 1995）。此后，治理概念日益融入人类的理论与实践活动中（蔡拓，2016），并在与全球化、公共政策、政府改革等概念结合后，获得了更显著的理论地位，其内涵也随着相关研究的发展而不断扩大，并被多样化地理解为或是一种战略考量，或是解决问题的行动，或是自我实施性质的国际规则或机制（庞中英，2020；张发林和杨佳伟，2021）。全球粮食安全是全球治理的一个重要领域，全球粮食安全治理是指全球、区域和国家层面的利益相关方围绕粮食安全问题，促进磋商、观点趋同和行动协调并达成可行的解决方案，以改善全球、区域和国家层面的粮食安全状况。因此，全球粮食安全治理涉及一系列正式和非正式规则和程序，国际机构、政府部门、私营部门等治理主体通过这些规则和程序阐明自身利益，在全球、区域和国家层面制定并实施促进粮食安全的决策，粮食安全应对策略在这些层面之间的强有力协调对实现有效的粮食安全治理是至关重要的（FAO, 2011；HLPE, 2020）。

2.全球粮食安全治理与全球粮食安全的相互影响。（1）全球粮食安全治理对全球粮食安全的影响。一方面，全球粮食安全治理推动实现全球粮食安全，表现在：一是促进国际机构、区域合作平台、政府部门、民间社会组织等利益相关方在全球、区域和国家层面建立开放包容的全球粮食安全伙伴关系，整合各利益相关方的目标和行动，构建具有广泛代表性的多边治理机制和决策体系，推动达成具有国际共识的治理规则和制度框架，为解决全球粮食不安全问题的国际行动提供统一的顶层设计和发展愿景；二是监测全球粮食安全形势，识别全球、区域和国家层面的粮食安全风险以及粮食不安全的复杂动因，及时发布粮食危机预警；三是依托全球、区域和国家层面的伙伴关系，与各利益相关方合作，在全球范围内动员资源，为粮食不安全国家提供紧急粮食援助；四是通过南北合作、南南及三方合作等框架，为粮食不安全国家提供技术援助、信贷支持和决策咨询，帮助其构建可持续和有韧性的粮食系统（FAO, 2011；Margulis, 2016）。另一方面，治理不善则会阻碍粮食安全。粮食安全治理的决策和实施往往会受到复杂的政治议程、拥有不平等权利和资源的各利益相关者之间缺乏互动互信的阻碍；更需要提及的是，近年来全球武装冲突大多发生在治理能力普遍较弱的低收入缺粮国（Low-Income Food-Deficit Countries, LIFDCs）（HLPE, 2020）。

（2）全球粮食安全对全球粮食安全治理的影响。一方面，稳定且有韧性的全球粮食系统和更多国家实现粮食安全可以支持全球粮食安全治理目标更快达成，实现粮食安全的国家和人们也更有参与治理过程，更好地发挥治理效果，且一国实现粮食安全还可以使国内各利益相关方更容易达成共识和社会契约，特别是可以提高政府的合法性和稳定性以及对人们需求的响应能力（von Braun and Birner, 2017）。另一方面，粮食不安全则会加剧人们对政府部门等治理主体的不满，阻碍其政治参与意愿，甚至引发武装冲突，破坏粮食安全治理体系（Heucher, 2019）。

## （二）全球粮食安全治理机构

1.全球层面。在全球粮食安全治理体系中，联合国一直发挥领导作用，粮食安全也一直是联合国主要全球议题之一，其在不同时期提出了促进全球粮食安全的一系列发展议程或倡议行动，并成为国际社会关于全球粮食安全治理的共同愿景。FAO、世界粮食计划署（World Food Programme, WFP）、国际农业发展基金（International Fund for Agricultural Development, IFAD）和世界银行作为主要国际粮农机构，按照各自工作领域，在全球粮食安全治理中分别发挥综合发展机制、粮食援助机制、减贫资助机制和发展投资机制的作用，通过世界粮食安全委员会（Committee on World Food Security, CFS）等多利益相关方平台<sup>①</sup>，共同致力于促进全球粮食安全，支持各国政府建立包容、高效和可持续的粮食系统，推动实现可持续发展目标。主要国际粮农机构等全球层面的粮食安全治理机构及其治理机制详见图3。

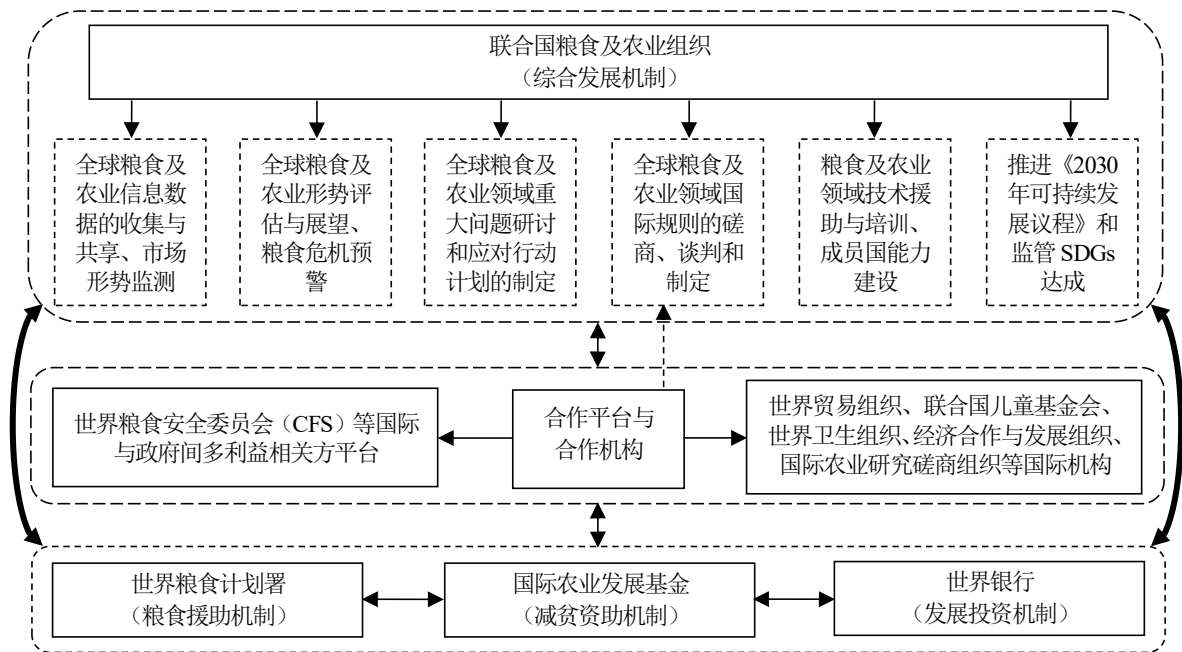


图3 全球层面的粮食安全治理机构及其治理机制

主要国际粮农机构还与世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）、世界卫生组织（World Health Organization, WHO）、经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）、国际农业研究磋商组织（Consultative Group for International Agricultural Research,

<sup>①</sup>CFS的秘书处由FAO、IFAD和WFP共同组成，主要职能包括：起草粮食安全相关年度研究报告，提出政策建议；召开年度会议，各利益相关方共同审议年度研究报告、商定全球粮食安全治理规则等政策指导方针和分享经验。2009年CFS第35届会议批准了《CFS改革文件》，内容包括：重新界定CFS的目标和作用，将重点放在消除饥饿面临的关键挑战上；扩大CFS的参与范围，吸纳各利益相关方意见；修改CFS的规则和程序，使其成为处理粮食安全问题的联合国核心平台；设立HLPE，赋予其评估和分析当前粮食安全状况及其影响因素、提供科学分析与建议等职能。

CGIAR)等国际或地区机构开展广泛密切合作,特别是新冠肺炎疫情发生以来,国际主要粮农机构及上述国际组织呼吁确保粮食贸易自由流通,取消保护主义措施,维护全球粮食安全。

FAO是联合国系统中历史最长和最具普遍性、代表性和权威性的政府间国际粮农机构,它致力于建设一个没有饥饿、没有营养不良的世界,使粮食和农业能以经济、社会和环境可持续的方式促进所有人,特别是最贫困人口生活水平的提高。FAO在全球粮食安全治理中发挥综合发展机制作用,表现在:一是收集和共享全球粮食及农业状况的信息数据,监测各国粮食供求形势和价格,成为国家、区域和全球关于粮食安全的首要数据来源,还发布相关监测报告;二是开展国家、区域和全球粮食及农业供求与市场形势预测,向各国政府和国际机构发出粮食危机预警,为其改进决策和设计高效包容的市场及贸易战略提供及时准确的信息,还独立或合作发布预测报告;三是召开研讨全球粮农领域重大问题国际会议,制定应对行动计划;四是与CFS等多利益相关方合作平台及其他国际粮农机构共同磋商和制定全球粮农领域国际规则;五是与各利益相关方密切合作,开展粮农领域技术援助与培训,提供决策咨询,帮助各国加强能力建设;六是推进《2030年可持续发展议程》,负责监测“零饥饿”等9项SDGs指标,与各利益相关方合作开展数据收集。

WFP是负责多边粮食援助的联合国机构,在提供紧急粮食援助、与社区合作改善营养和增强粮食安全韧性等方面都是全球规模最大的人道主义救援机构。WFP以粮食援助为手段,通过紧急援助、特别任务等方式,在全球粮食安全治理中发挥粮食援助机制作用,援助领域涵盖以下几个方面:一是阻止和缓解饥荒,包括提供紧急粮食援助、采用先进技术预警饥饿风险等;二是救援快速响应,包括依靠早期预警系统与全球供应链快速开展紧急救援等;三是提供生计改善解决方案,包括农业指数保险、学校供餐计划等;四是促进稳定与和平,为冲突地区饥饿人口提供粮食援助;五是政府支持,包括为各国气候变化早期预警与备灾系统提供投融资、支持南南及三方合作等;六是创新与数字化转型,加强云平台、区块链等新技术在粮食援助中的使用。因努力消除饥饿、为改善冲突地区和平条件所做贡献,WFP被授予2020年诺贝尔和平奖。

IFAD是通过促进农业农村发展来消除贫困和粮食不安全的联合国专门机构和国际融资与发展组织,致力于为发展中国家农村人口提供优惠贷款,使其能够通过实现盈利、可持续和有韧性的生计来消除饥饿并实现粮食安全。IFAD在全球粮食安全治理中发挥减贫资助机制作用,资助领域包括:一是农村贫困人口生产能力提升,包括自然资源获取(如促进耕地资源流转等)、农业技术与市场服务获取(如推广新型信息通讯技术与设备等)、包容性农村金融服务供给(如推广农业指数保险等新型金融工具)和营养状况改善(如提高公众营养知识水平等);二是农村贫困人口市场参与能力提升,包括农村企业与就业机会多元化(如推广多利益相关方合作机制等)、农村投资环境改善(如推动建设更具竞争力和透明度的市场等)、农村生产者组织发展(如提高农村生产者组织参与制定农业农村政策的能力等)和农村基础设施建设(如促进农业灌溉系统建设或修复等);三是小农户和农村贫困人口气候变化应对能力建设,包括耕作方法改进(如推广能固碳和保护生物多样性的耕作技术等)和气候变化适应能力提升(如推动采用先进的气候风险分析技术等)。

世界银行是联合国系统下的多边发展机构,通过向中低收入国家提供低息贷款、无息贷款、捐赠

和咨询服务，促进公平和可持续发展，帮助中低收入国家探寻应对粮食安全、气候变化等最严峻的全球与区域发展挑战的解决方案。世界银行在全球粮食安全治理中发挥发展投资机制作用，投资领域涵盖：一是涉农企业与价值链，通过构建包容高效的价值链来促进涉农企业发展；二是气候智慧型农业，充分考虑应对粮食安全和气候变化挑战的经济、社会、环境等复杂性，通过发展技术、改善政策和投资环境，实现在应对气候变化条件下的粮食安全和农业持续高效发展；三是粮食安全，与合作伙伴合作识别粮食安全风险、支持全球农业与粮食安全项目（Global Agriculture and Food Security Program, GAFSP）等全球粮食安全领域长期发展项目、资助 CGIAR 开展农业技术研发等方式，推动建立可持续粮食系统；四是畜牧业可持续发展，支持各国以对环境危害显著降低、对气候变化影响较小的方式管理和应对日益增长的动物蛋白需求；五是粮食系统与就业，通过为改善中小企业营商环境提供投资、依托技能发展和职业教育吸引青年等方式，为粮食系统提供更包容的工作机会。

2. 多边及区域层面。近年来，二十国集团（G20）、亚太经济合作组织（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）等多边及区域合作平台或机制在全球粮食安全治理中的作用不断增强。本文着重分析 G20 和 APEC 在粮食安全治理方面发挥的作用。

G20 是全球经济领域主要多边合作平台之一，粮食安全是其关注的一个全球性议题，通过统筹运用金融、贸易、援助等措施，在解决全球粮食安全问题方面发挥了重要作用。2011 年首届 G20 农业部长会议签署了《关于粮食价格波动与农业的行动计划》，提出重视并促进农业生产、加强国际粮食政策协调等举措，加强农产品交易监管和提高市场信息透明度，推动建立了农业市场信息系统（Agricultural Market Information System, AMIS）<sup>①</sup>。为了提供长期可持续的粮食系统发展路径，2014 年 G20 布里斯班峰会达成了《粮食安全和营养框架》，提出了增加粮食系统负责任投资等优先行动目标。围绕这些优先行动目标，2015 年 G20 安塔利亚峰会达成了《粮食安全和营养框架实施计划》和《粮食安全和可持续粮食系统行动计划》，分别提出了促进粮食系统负责任投资等 11 项实施计划和提高粮食市场透明度等 5 项行动计划。2016 年 G20 杭州峰会制定了《落实 2030 年可持续发展议程行动计划》，强调推进可持续农业农村发展，改善每个人粮食安全状况，应对粮食价格波动，减少粮食损失与浪费。新冠肺炎疫情发生后，2020 年 G20 发出倡议，取消农产品贸易限制，各国采取的紧急措施要有针对性、适当性、透明性和临时性，避免破坏全球粮食供应链。2021 年 G20 罗马峰会通过了《罗马峰会宣言》，提出进一步加强粮食安全合作，共同应对新冠肺炎疫情的不利影响。

APEC 是亚太地区重要的经济合作论坛和最高级别的政府间经济合作机制，粮食安全是其关注的重要议题之一。为了加强区域内政府部门与私营部门在应对粮食安全问题方面的合作，根据 2010 年日本新潟 APEC 粮食安全部长级会议发布的首个推动 APEC 区域内粮食安全的综合计划——《新潟 APEC 粮食安全宣言》，APEC 粮食安全政策伙伴关系机制（Policy Partnership on Food Security, PPFs）

<sup>①</sup>AMIS 由秘书处、全球粮食市场信息组和快速反应论坛组成，成员包括 FAO 等 10 个国际组织以及中国等 23 个经济体。秘书处负责分析世界粮食市场前景和发布粮食市场展望报告；全球粮食市场信息组负责提供各国生产、贸易、消费等信息，研讨相关技术性问题；快速反应论坛负责促进信息沟通，加强政策协调与对话，讨论防范和应对危机策略。

于 2011 年起正式启动。此后，俄罗斯喀山（2012 年）、中国北京（2014 年）和秘鲁利马（2016 年）的 APEC 部长级会议相继发布的《喀山宣言》《北京宣言》和《利马宣言》也都持续关注了粮食安全议题。2019 年 PPFS 第 14 届会议进一步明确了亚太地区在粮农领域的合作重点，包括可持续粮食系统、粮食安全数字化机遇、地区粮食贸易和农村发展。2020 年第 6 届 APEC 粮食安全部长级会议发表了《APEC 应对新冠肺炎疫情粮食安全部长宣言》，敦促各成员避免采取不必要的粮食贸易禁令和壁垒，推动构建开放的贸易体系，以维护创新、可靠、有韧性和可持续的全球粮食系统。近年来，APEC 还通过了《APEC 面向 2020 年粮食安全路线图》《APEC 减少粮食损失和浪费行动计划》等粮食安全宣言和指导文件，为维护地区粮食安全提供了重要的行动指南。

### （三）全球粮食安全治理规则

为了加强全球粮食安全治理和推动落实联合国各项发展议程或倡议行动，在联合国协调下，FAO 等国际粮农机构与 CFS 等多利益相关方平台共同开展全球粮食安全治理规则的协商、谈判和起草，还广泛征求各利益相关方的意见和建议，制定了涵盖食物权、土地权属、农业投资、粮食损失与浪费、粮食系统与营养等重要议题的一系列既相互独立又相互关联的治理规则。这些规则都是自愿性和无约束力的，但反映了国际社会围绕相关重要议题达成的广泛共识，为全球粮食系统中各主体提供了行动指南和通用框架，还增强了各国政府等利益相关方的自主性，鼓励其在制定战略、政策和计划时遵守这些规则，在提升全球、区域和国家粮食安全治理能力方面发挥了重要的促进作用。

1. 《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》。食物权是指有尊严地养活自己的权利，当每个人在所有时间都拥有获取充足食物或购买充足食物所需物质和经济渠道时才实现充足食物权<sup>①</sup>。2004 年 FAO 理事会批准了《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》（简称《食物权自愿准则》）。《食物权自愿准则》提出了善治、经济发展政策、战略、市场制度、机构、利益相关方、法律框架、资源与资产获得、营养安全与消费者保护等 19 项准则。这些准则是各国政府解释经济、社会和文化权利并为落实这些权利而采取行动的首次尝试，为各国政府提供了实践指导，很多国家在过去的十多年中据此制定并实施了旨在实现人人享有食物权的法律、战略、政策和计划。

2. 《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》。为了应对全球人口增长引起的粮食需求量增加和气候变化导致的土地等自然资源供应量减少，2012 年第 38 届 CFS 会议批准了《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（简称 VGGT）<sup>②</sup>。VGGT 以可持续发展原则为基础，围绕土地、渔业及森林权属治理，从一般性事项、权属权利和义务的法律认定及分配、权属权利及义务的转让与其它变更、权属行政管理、应对气候变化与紧急情况、实施以及

<sup>①</sup>参见 FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, <https://www.fao.org/3/y7937e/y7937e.pdf>.

<sup>②</sup>参见 CFS, Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, <https://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf>.

监测与评价等方面提出了一系列指导准则。这些准则重视自然资源在经济社会发展中的中心地位，为各利益相关方改善相关权属治理提供了参考，有助于推动实现有保障的自然资源权属权利、平等获取这些自然资源和促进实现人人享有粮食安全。

3. 《农业和粮食系统负责任投资原则》。为了规范全球海外农业投资，2014年第41届CFS会议批准了《农业和粮食系统负责任投资原则》（简称CFS-RAI）。CFS-RAI提出了促进粮食安全和营养、促进可持续包容性经济发展和消除贫困、促进性别平等和女性赋权、青年人参与和赋权、尊重土地等自然资源权属以及水资源获取、保护和可持续管理自然资源等10项原则<sup>①</sup>。这些原则承认小农等利益相关方在应对粮食安全问题的特殊角色和需求，明确了其在农业和粮食系统负责任投资中的角色和职责，可引导各利益相关方行动，有助于推动亟需的有利于粮食安全的负责任投资，避免或降低粮食安全风险，并在确保国家粮食安全范围内支持逐步实现充足食物权。

4. 《减少粮食损失和浪费自愿行为守则》。粮食损失和浪费已经成为全球粮食系统运转不良的主要表现之一。2021年第42届FAO会议批准了《减少粮食损失和浪费自愿行为守则》（简称COC）。COC提出了应对造成粮食损失和浪费的主要原因采取的行动（包括建立适当体制、政策和监管框架，促进粮食供应链行为主体之间的协调，支持并鼓励改进做法和采纳良好实践），以及粮食供应链行为主体在供应链各环节应采取的直接行动（包括各利益相关方可采用的改进做法、技术创新和投资）<sup>②</sup>。这些守则构成了各利益相关方为促进减少粮食损失和浪费而应采取或制定的自愿行动和措施，推动在全球、区域和国家层面制定减少粮食损失与浪费的战略、政策、法律和计划，还为各利益相关方开展评估提供了基准。

5. 《粮食系统与营养自愿准则》。近年来，粮食系统与营养问题引起国际社会越来越多的关注。2021年第49届CFS会议通过《粮食系统与营养自愿准则》（简称VGFSyN）。VGFSyN提出了透明、民主、负责任的粮食系统治理，经济、社会和环境可持续性及其气候变化背景下通过可持续食物供应改善膳食和营养，通过可持续粮食系统公平地获取健康膳食，可持续粮食系统中的食品安全，与膳食相关的以人为本的营养知识、教育和信息，粮食系统中的性别平等与妇女赋权，以及人道主义背景下具有抵御能力的粮食系统等七个方面的准则<sup>③</sup>。这些准则为各利益相关方提供了基于科学和实证的指导意见，帮助落实第2届国际营养大会提出的消除饥饿和各种形式营养不良的承诺，推动实现可持续粮食系统和改善营养的进程，并基于国情和能力以合理方式促进粮食系统转型。

#### （四）全球粮食安全治理主要问题

1. 不同粮食安全治理主体和机制之间缺乏协调。一是全球粮食安全治理体系的各个治理主体和机制都关注粮食安全核心议题——供给、获取、利用和稳定性，但当粮食安全跨越这些议题时，如可持续性，它们之间就缺乏高效的协调（张蛟龙，2019），特别是应对突发事件时较为滞后和低效。

<sup>①</sup>参见 CFS, Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems, <https://www.fao.org/3/au866e/au866e.pdf>。

<sup>②</sup>参见 FAO, Voluntary Code of Conduct for Food Loss and Waste Reduction, <https://www.fao.org/3/nf393en/nf393en.pdf>。

<sup>③</sup>参见 CFS, The CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition, <https://www.fao.org/3/ng550en/ng550en.pdf>。

二是 FAO、WFP、IFAD 等国际粮农机构在部分治理领域存在重叠，如农业技术援助、小农生计改善、气候变化应对、南南及三方合作等，导致治理资源浪费和效率下降，如何加强各治理主体和机制之间（特别是 FAO 等国际粮农机构和 CFS 等多利益相关方平台）的协调，是当前全球粮食安全治理面临的主要挑战之一。三是作为全球粮食安全治理主体的各国际机构及其治理机制大多由各国政府等利益相关方资助或参与设立，这些利益相关方在不同政治、经济和文化背景下往往追求自身利益诉求，例如发达国家更关注气候变化适应、可持续生态农业、跨境迁移等前瞻性很强的议题，与发展中国家当前迫切需要改善粮食安全状况的需求并不完全契合，且由于现行全球治理规则不具有强约束力，导致国际社会难以达成一致意见并采取一致行动。

2. 全球粮食安全治理体系缺乏改革动力。目前全球粮食安全治理规则制定仍由发达国家主导。近年来，全球治理体系中新兴经济体和多边及区域机制发挥的作用在不断增强，但是，作为既得利益者的发达国家仍在极力维护对其有利的全球治理体系，特别是现行全球粮食安全治理体系（于宏源和李坤海，2021）；美国等发达国家还就全球粮食安全治理积极提出新倡议、新主张，试图建立新规则、新秩序，通过主导规则制定过程来继续巩固和加强其话语权，维持现行全球粮食安全治理体系及其运行机制。总体而言，全球粮食安全治理体系及其治理机制的作用发挥，目前仍主要表现为提供有关粮食生产、营养改善、粮食援助等议题的政策解决方案，为使其真正走上各利益相关方平等参与的可持续发展轨道，国际社会亟需共同努力，推动全球粮食安全治理体系尽快进行深层次实质性改革（余欣荣和杜志雄，2021）。

3. 全球粮食安全治理体系缺乏监督与问责。一是现行全球粮食安全治理体系是欧美发达国家在二战后主导建立的，主要反映了其农业发展的利益诉求，即积极推进新自由主义下的全球粮食市场一体化，为其国内过剩农产品寻求外部市场（高道明和田志宏，2017），确保其农业生产者收入稳定，解决全球粮食安全问题就是这种利益诉求的“副产品”。因此，现行全球粮食安全治理体系呈现“中心—外围”结构，发达国家处于治理“中心”，是“治理者”，发展中国家则位于“外围”，是“被治理者”，主要反映了发达国家缺少监管的利益诉求，而被治理的发展中国家缺乏表达利益诉求的机会。二是在联合国系统内，联合国总部与驻罗马粮农三机构（FAO、WFP 和 IFAD）在全球粮食安全治理职责划分上缺乏明晰边界和紧密合作，更缺乏强有力的监督和问责机制来推动执行，导致现行全球粮食安全治理规则大多未被真正落实。

4. 国际粮食援助制度和粮食安全评价体系与受援国诉求不匹配。一是国际粮食援助制度实施效果存在不确定性。粮食援助会增加受援国对援助国和国际粮食市场的依赖，降低其依靠自身保障粮食安全的能力，并可能成为援助国实现国家利益和政策目标的政治工具。即便粮食援助对受援国很有用，但援助国往往缺乏提供长期援助的政治意愿和道义责任，导致粮食援助缺乏持续性；现行国际粮食援助制度也缺乏较强灵活性，不能及时高效地应对近年来频繁出现的地区或国家突发粮食危机。二是粮食安全评价是全球粮食安全治理的重要内容之一，粮食安全评价体系涉及评价指标设置、评价标准制定、信息搜集与处理、专家系统等方面，其中最关键的是根据评价标准对受援国进行“贴标签”式分类，很多国际发展援助机构也据此决定是否提供援助（唐丽霞等，2020）。从当前国际社会广泛采用



的各种粮食安全评价体系看，其建立过程基本是由发达国家主导的，评价标准主要由发达国家的专家研究制定，导致在评价指标设置和评价标准制定上更多从发达国家情况出发，更关注饥饿消除后的营养改善、健康提升等问题，而忽视了受援国实际情况及对粮食安全的真实诉求。

5.逆全球化趋势与单边主义加剧。近年来，全球范围内的逆全球化挑战日益凸显，单边主义、民粹主义和保护主义盛行，导致区域合作和全球治理弱化，增加了全球粮食安全改善的不确定性（余欣荣和杜志雄，2021）。一是贸易保护主义制约了粮食自由流动。贸易壁垒不仅影响了全球粮食供应链的正常运转，还提高了土地资源稀缺国家的粮食价格，压低了土地资源丰富国家的粮食价格，降低其实际获益。二是国际投资下降阻碍了粮食安全状况改善。具有比较效益低、投资回报期长等特点的粮食产业链需要大量投资，以满足人们对增加粮食供应量和增强粮食品种多样化的需求，但当前国际投资限制措施增加和农业投资规模下降明显，不利于粮食安全改善。三是全球治理弱化不利于粮食系统转型。逆全球化趋势与单边主义加剧会削弱国际机构的全球治理能力和合法性，不仅增加全球治理失败和承诺弱化的可能性，还使各国粮食系统转型面临更加错综复杂的挑战和困难。

## 四、研究结论与转型策略

### （一）研究结论

本文研究表明，第一，近年来全球粮食安全面临着农业污染、粮食损失与浪费、粮食供应链变化、粮价波动、经济衰退、收入不平等、人口增长、气候变化等来自粮食系统内外部的多重严峻挑战，导致全球粮食安全形势从2015年起不断恶化，极大地增加了全球到2030年实现“零饥饿”目标的难度。第二，在联合国的领导下和CFS等多利益相关方平台的支持下，FAO等国际粮农机构与G20等多边及区域合作平台或机制开展广泛合作，推动制定了涵盖食物权、土地权属、农业投资、粮食损失与浪费、粮食系统与营养等粮农领域重要议题的一系列全球治理规则，在提升全球、区域和国家粮食安全治理能力方面发挥了重要促进作用。第三，当前全球粮食安全治理仍然存在较多问题，主要表现为不同治理主体和机制之间缺乏协调、缺乏改革动力、缺乏监督与问责、粮食援助制度和粮食安全评价体系与受援国诉求不匹配以及逆全球化趋势与单边主义加剧。

### （二）转型策略

为了应对和解决全球粮食安全治理问题，本文提出以下推动全球粮食安全治理转型的策略。

1.改革全球粮食安全治理机制。各国际粮农机构要加快深层次改革，重申对多边合作的承诺，提升发展中成员国的话语权，打破各自为政的积弊，消除行政层级障碍，创新工作流程，打造包容、迅捷、透明、开放、创新、负责、有效和有影响力的全球粮食安全治理机制。联合国要构建适应性强且行之有效的全球粮食安全治理监管架构，各国际粮农机构要加强和完善相关工作机制，实现治理全过程的监督和问责。在联合国系统内尽快成立一个由联合国领导且驻罗马粮农三机构和CFS等多利益相关方平台共同参与的跨机构跨部门协调中心，并与更广泛的联合国系统和多利益相关方开展合作，整合驻罗马粮农三机构存在交叉的粮食安全治理职能与机制，优化治理资源配置，提升治理效率。

2.推动治理规则落实与新议题磋商。国际粮农机构和各利益相关方应考虑适时通过一份更具约束

力和执行力的多边协议，敦促各方尽快落实全球粮食安全治理规则，并建立相应的推动治理规则落实的资源供给保障机制，还要加强全球、区域和国家层面治理规则落实情况的监测和评估。推动当前正在进行的治理规则的磋商进程，主要涵盖粮食系统中各主体的社会经济不平等（例如资源获取）、可持续的数据收集与分析工具等议题。围绕实现 SDGs 面临的重大挑战，国际粮农机构等全球层面粮食安全治理机构或平台要加强与各利益相关方的合作，适时启动更多具有包容性的全球粮食安全治理规则的磋商，例如小农生计、可持续消费、环境友好型生产、乡村转型、数字农业等。

3.完善国际粮食援助制度与全球粮食安全监测评价体系。WFP 要建立粮食援助退出机制，降低对受援国粮食生产和消费的影响，避免受援国对粮食援助产生依赖性；还要建设更多全球人道主义应急仓库和枢纽，提高粮食紧急援助的及时性，更好应对地区或国家突发的粮食危机。联合国要完善联合国统计委员会构建的全球粮食安全监测体系，加强各国特别是低收入缺粮国监测能力建设，改进并推动使用统一的监测指标和数据收集方法，提高监测数据收集频率和覆盖范围，增强监测数据获取的时效性、准确性和可比性。FAO 要牵头建立全球粮食安全评价体系动态调整机制，吸纳更多来自发展中国家的专家参与评价指标设置、评价标准制定等方面工作，促进形成更加科学、公正、客观的全球粮食安全评价体系，切实反映发展中国家的关注和诉求。

4.构建更加开放包容的全球合作伙伴关系。国际粮农机构要坚定维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，坚持真正的多边主义。国际粮农机构要加强并扩大与联合国其他实体之间的合作，发展新型伙伴关系，推动落实《2030 年可持续发展议程》。国际粮农机构要与多边及区域平台、政府部门、民间社会组织和私营部门建立战略伙伴关系，扩大多利益相关方参与，促进形成国家自主决策、自愿实施的创新解决方案，帮助各国按期实现 SDGs。国际粮农机构要加强与 CGIAR 等国际科研机构的对话和合作，将更多研究成果纳入粮食安全领域全球行动计划和国际治理规则中，提高政策设计的科学性并促进知识在全球的传播。

5.加强国家和多边及区域合作机制建设。在国家层面，各利益相关方要加强合作，推动落实现行全球粮食安全治理准则，并为开展粮食安全治理活动提供支持，确保粮食安全治理参与主体的代表性，如设立国家粮食安全与营养委员会等参与式、包容性的对话机制。在多边及区域层面，一方面，各利益相关方要继续推动南南及三方合作；另一方面，还要强化南北合作，发达国家要在尊重发展中国家主权的前提下，减少农产品贸易壁垒和技术限制，加大对发展中国家的资金和技术支持力度，帮助其持续提升粮食安全治理能力和走符合本国国情的农业发展道路。

#### 参考文献

- 1.蔡拓，2016：《全球治理与国家治理：当代中国两大战略考量》，《中国社会科学》第6期，第5-14页。
- 2.陈志钢、阮茂琦、张力文，2021：《疫情下的全球食物安全及国际合作：中国的角色和应对策略》，《农业经济问题》第9期，第106-116页。
- 3.杜志雄，2019：《70年中国粮食发展的成效与经验》，《人民论坛》第32期，第16-19页。
- 4.樊胜根、高海秀，2020：《新冠肺炎疫情下全球农业食物系统的重新思考》，《华中农业大学学报（社会科学版）》

第5期，第1-8页、第168页。

5.高道明、田志宏，2017：《粮食援助还是余粮处理——WTO 框架下的争端及启示》，《农业经济问题》第10期，第101-109页。

6.何秀荣，2020：《国家粮食安全治理体系和治理能力现代化》，《中国农村经济》第6期，第12-15页。

7.胡岳岷，2021：《中国粮食安全治理：重大问题与远景战略》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》第4期，第43-53页。

8.黄先明、王奇、肖挺，2021：《疫情冲击下的粮食贸易政策不确定性与全球治理》，《国际贸易》第6期，第47-55页。

9.李先德、孙致陆、贾伟、曹芳芳、陈秧分、袁龙江，2020：《新冠肺炎疫情对全球农产品市场与贸易的影响及对策建议》，《农业经济问题》第8期，第4-11页。

10.李轩，2015：《重构中国粮食安全的认知维度、监测指标及治理体系》，《国际安全研究》第3期，第68-95页、第158页。

11.罗万纯，2020：《中国粮食安全治理：发展趋势、挑战及改进》，《中国农村经济》第12期，第56-66页。

12.庞中英，2020：《全球治理研究的未来：比较和反思》，《学术月刊》第12期，第57-67页。

13.唐丽霞、赵文杰、李小云，2020：《全球粮食安全评价体系的深层逻辑分析》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第5期，第151-159页、第175-176页。

14.于宏源、李坤海，2021：《粮食安全的全球治理与中国参与》，《国际政治研究》第6期，第7页、第83-103页。

15.余欣荣、杜志雄，2021：《当代世界农业》，北京：中国农业出版社，第332-349页。

16.张发林、杨佳伟，2021：《统筹兼治或分而治之——全球治理的体系分析框架》，《世界经济与政治》第3期，第126-155页、第160页。

17.张蛟龙，2019：《全球粮食安全治理——以制度复合体为视角》，外交学院博士学位论文，第37页。

18.周应恒、王善高、严斌剑，2022：《中国食物系统的结构、演化与展望》，《农业经济问题》第1期，第100-113页。

19.朱晶、臧星月、李天祥，2021：《新发展格局下中国粮食安全风险及其防范》，《中国农村经济》第9期，第2-21页。

20.Bah, M., and K. Kpogon, 2021, "Public Investment and Economic Growth in ECOWAS Countries: Does Governance Matter", *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development*, 13(6): 713-726.

21.Béné, C., Oosterveer, P., Lamotte, L., Brouwer, I. D., and S. Haan, 2019, "When Food Systems Meet Sustainability: Current Narratives and Implications for Actions", *World Development*, 113: 116-130.

22.Candel, J. J. L., 2014, "Food Security Governance: A Systematic Literature Review", *Food Policy*, 6: 585-601.

23.Clapp, J., Moseley, W. G., Burlingame, B., and P. Termine, 2022, "The Case for a Six-dimensional Food Security Framework", *Food Policy*, 106: 102164.

24.Commission on Global Governance, 1995, *Our Global Neighborhood*, Oxford: Oxford University Press.

- 25.FAO, 2009, “Global Governance of Food Security”, <https://www.fao.org/3/k6367e/k6367e.pdf>.
- 26.FAO, 2011, “Good Food Security Governance: The Crucial Premise to the Twin-track Approach”, [https://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/other\\_documents/2011\\_good\\_food\\_security\\_gov/FoodSecurityGovernanceWorkshop\\_backgroundpaper.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/other_documents/2011_good_food_security_gov/FoodSecurityGovernanceWorkshop_backgroundpaper.pdf).
- 27.FAO, 2018, “The Future of Food and Agriculture: Alternative Pathways to 2050”, <https://www.fao.org/3/CA1553EN/ca1553en.pdf>.
- 28.FAO, IFAD, and WFP, 2016, “Monitoring Food Security and Nutrition in Support of the 2030 Agenda for Sustainable Development: Taking Stock and Looking Ahead”, <https://www.fao.org/3/i6188e/i6188e.pdf>.
- 29.FAO, 2021a, “The State of Food and Agriculture 2021: Making Agri-food Systems More Resilient to Shocks and Stresses”, <https://www.fao.org/3/CB4476EN/online/CB4476EN.html>.
- 30.FAO, 2021b, “Tracking Progress on Food and Agriculture-related SDG Indicators 2021: A Report on the Indicators under FAO Custodianship”, <https://www.fao.org/3/cb6872en/cb6872en.pdf>.
- 31.FAO, IFAD, UNICEF, WFP, and WHO, 2021, “The State of Food Security and Nutrition in the World 2021: Transforming Food Systems for Food Security, Improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for All”, <https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html>.
- 32.Heucher, A., 2019, “Reconsidering Overlap in Global Food Security Governance”, *Food Security*, 11: 555-558.
- 33.HLPE, 2019, “Agroecological and Other Innovative Approaches for Sustainable Agriculture and Food Systems that Enhance Food Security and Nutrition”, <https://www.fao.org/3/ca5602en/ca5602en.pdf>.
- 34.HLPE, 2020, “Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative Towards 2030”, <https://www.fao.org/3/ca9731en/ca9731en.pdf>.
- 35.Holleman, G. A., Hooge, I. T., Kemner, C., and R. S. Hessels, 2020, “The ‘Real-world Approach’ and Its Problems: A Critique of the Term Ecological Validity”, *Frontiers in Psychology*, 11: 721.
- 36.Margulis, M., 2010, “The Evolving Global Governance of Food Security”, [https://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/fsn/docs/Global\\_Governance/PolicyResearchPaper\\_EvolvingGlobalGovernanceFoodSecurity\\_Margulis\\_2011.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/fsn/docs/Global_Governance/PolicyResearchPaper_EvolvingGlobalGovernanceFoodSecurity_Margulis_2011.pdf).
- 37.Margulis, M., 2016, *The Global Governance of Food Security*. In: Biermann, K. J. (ed.), *Handbook of Inter-Organizational Relations*, London: Palgrave MacMillan.
- 38.Pereira, L. M., and S. Ruysenaar, 2012, “Moving from Traditional Government to New Adaptive Governance: The Changing Face of Food Security Responses in South Africa”, *Food Security*, 41: 41-58.
- 39.Pérez-Escamilla, R., Guberta, M. B., and B. Rogers, 2017, “Food Security Measurement and Governance: Assessment of the Usefulness of Diverse Food Insecurity Indicators for Policy Makers”, *Global Food Security*, 14: 96-104.
- 40.Sen, A., 1981, “Ingredients of Famine Analysis: Availability and Entitlements”, *The Quarterly Journal of Economics*, 96(3): 433-464.
- 41.Shamah-Levy, T., Mundo-Rosas, V., Vega, M. M. F., and C. Luiselli-Fernández, 2017, “Food Security Governance in Mexico: How Can It be Improved”, *Global Food Security*, 14: 73-78.

42.Sun, Z. L., and D. F. Zhang, 2021, “Impact of Trade Openness on Food Security: Evidence from Panel Data for Central Asian Countries”, *Foods*, 10(12): 3012.

43.UNHCR, 2021, “Global Trends: Forced Displacement in 2020”, <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>.

44.von Braun, J., and R. Birner, 2017, “Designing Global Governance for Agricultural Development and Food and Nutrition Security”, *Review of Development Economics*, 21(2): 265-284.

(作者单位：中国农业科学院农业经济与发展研究所)

(责任编辑：陈静怡)

## **Global Food Security and Its Governance: Development Process, Practical Challenges and Transformation Strategies**

LI Xiande SUN Zhilu ZHAO Yuhan

**Abstract:** This article analyzes the development process and practical challenges of global food security governance in recent years and proposes the transformation strategies of global food security governance. The study shows that, in the face of multiple challenges, such as agricultural pollution, food loss and waste, changes in food supply chains and climate change, the global food security situation has reversed after a long period of continuous improvement. It has been deteriorating since 2015. Without action as soon as possible, it will be difficult to achieve the target of eradicating hunger by 2030. The United Nations play a leading role in the system of global food security governance. With the support of multi-stakeholder platforms such as the Committee on World Food Security (CFS), international food and agriculture institutions such as the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) have carried out extensive cooperation with multilateral and regional cooperation platforms or mechanisms such as the G20 to promote the formulation of a series of global governance rules covering important issues in the field of food and agriculture, such as food rights, land tenure, and agricultural investment. However, there are still some problems in the current global food security governance, such as a lack of coordination between different governance entities and mechanisms, a lack of reform momentum and a lack of supervision and accountability. In order to build a more efficient, resilient, inclusive and sustainable food systems and promote the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs), it is of great importance to fine-tune the global food security governance mechanism, promote the implementation of governance rules and consultations on new issues, improve the international food aid system, build a more open and inclusive global partnership, and strengthen the construction of national and regional multilateral cooperation mechanisms.

**Keywords:** Food Security; Global Food Security Governance; International Rule; Food System