



联合国
粮农组织



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

2024

概要

世界粮食安全 和营养状况

为消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良提供资金

目录

要点

前言

第1章 引言

第2章

世界粮食安全和营养状况

2.1 粮食安全指标：消除饥饿和确保粮食安全方面最新数据和进展

图1 从2019年至2021年，世界饥饿人口数量急剧上升，之后至2023年一直保持在同一水平

图4 从2022年至2023年，全球粮食不安全水平几乎没有变化，拉丁美洲及加勒比是唯一一个粮食不安全水平显著下降的区域

2.2 健康膳食成本和可负担性

图8 从2020年至2022年，全世界无力负担健康膳食的人口比例和数量有所下降

2.3 营养状况：全球营养具体目标实现进展

图10 在过去十年中，全球发育迟缓和消瘦发生率持续下降，纯母乳喂养水平不断提高，但预计到2030年，七项全球营养目标在全世界均无法如期实现

5 第3章 8 粮食安全和营养供资新定义 21

3.1 界定和衡量粮食安全与营养供资面临的挑战 22

10 3.2 粮食安全和营养供资新定义 23

图15 为实现粮食安全和营养目标——消除饥饿、粮食不安全（可持续发展目标具体目标2.1）和一切形式的营养不良（可持续发展目标具体目标2.2）提供资金的新定义概念图 24

图18 在受主要不利因素影响的国家中，饥饿发生率更高，增幅最大；在受多重主要不利因素影响的国家中，饥饿人口增幅更大 26

14 第4章 15 当前消除饥饿、粮食不安全和营养不良供资水平与缺口 27

4.1 追踪粮食安全和营养供资的当前水平 28

图21 在低收入和中低收入国家，农村居民人均政府农业总支出极低，且没有明显增长，但正是在这些国家，减少粮食不安全和营养不良的需求最为迫切 28

表11 部分低收入和中等收入国家用于改善粮食安全和营养的公共支出构成 29

表 12 全球官方发展援助和其他官方资金流向所有援助部门及粮食安全和营养领域情况	31
4.2 到2030年消除饥饿和营养不良的政策与干预措施成本	32
4.3 不作为或行动迟缓的代价	32
图 29 到 2030 年，为消除饥饿和某些形式的营养不良，并提高健康膳食的可负担性，估计需要投入数万亿美元资金	33
第5章 扩大供资规模、填补缺口的必要条件	35
5.1 加大对粮食安全和营养的资金投入	36
表 18 考虑到粮食安全和营养指标及主要不利因素，低收入和中等收入国家获取供资的能力程度	37
图 32 在考虑各国国情的基础上，哪些筹资工具和机制最为适宜？	38
5.2 弥补落实可持续发展目标具体目标2.1和2.2所需资金缺口的创新供资方法和工具	38
图 33 基于各国在获取资金方面的能力推荐的创新供资工具	39
5.3 优化不同资金来源的协同效应	40
图 34 解决当前粮食安全和营养的供资体系分散问题的建议，以期消除饥饿、粮食不安全和营养不良现象	42
第6章 下一步工作	44

要点

→ 在2019冠状病毒病疫情（COVID-19）暴发之后，全球食物不足发生率急剧攀升，至今已连续三年居高不下，世界距离实现可持续发展目标2（“零饥饿”）仍然相去甚远。截至2023年，全世界约有7.13亿至7.57亿人处于饥饿状态，即每11人中就有1人遭受饥饿之苦。在非洲，这一比例更是高达五分之一。非洲的饥饿人口数量持续上升，亚洲相对稳定，拉丁美洲及加勒比区域在消除饥饿方面则取得了显著进展。

→ 在确保所有人定期获得充足食物这一更为广泛的目标方面，同样面临着进展停滞不前的挑战。全球范围内，中度或重度粮食不安全状况已连续三年未见改观，但值得一提的是，拉丁美洲在这方面取得了显著成果。2023年，全球约有28.9%的人口（23.3亿人）处于中度或重度粮食不安全状况。

→ 关于获取营养食物的经济条件，最新修订的估算数据显示，截至2022年，全球超过三分之一的人口（约28亿人）无力负担健康膳食。不同收入水平国家之间存在显著差异：低收入国家中无力负担健康膳食的人口比例最高（71.5%），远高于中低收入国家（52.6%）、中高收入国家（21.5%）和高收入国家（6.3%）。

→ 今年距离2030年仅六年之遥，全球粮食安全状况的改善却步履维艰，人们获取健康膳食的经济能力参差不齐，导致全世界实现“零饥饿”这一宏伟愿景的前景变得愈发黯淡。预计到本十年末，全球将有5.82亿人长期处于食物不足状态，其中半数以上集中在非洲。当务之急是加快推进农业粮食体系转型进程，增强其抵御各类主要不利因素的韧性，同时根除不平等现象，确保为所有人提供充足且可负担的健康膳食。

→ 在消除一切形式营养不良目标方面，已经取得了一定进展，无论五岁以下儿童发育迟缓和消瘦指标，还是六个月以下婴儿纯母乳喂养指标，全球情况均有所改善。然而，全球出生体重不足和儿童超重发生率未见改观，15至49岁女性贫血发生率甚至不降反升。预计到2030年，七项全球营养目标在全世界均无法如期实现。

→ 发育迟缓、消瘦和纯母乳喂养情况的改善，为儿童充分实现成长发育潜力奠定了基础。然而，肥胖率的上升则加重了营养不良的双重负担，不同年龄组别群体的健康和福祉都将面临重大挑战。需要采取综合行动，应对造成各种形式营养不良的共性因素，同时解决营

养不足、微量营养素匮乏、超重及肥胖等各种营养问题。

→ 要实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2，即消除饥饿、粮食不安全和营养不良，需要加大资金投入力度，提高成本效益。然而，目前粮食安全和营养供资情况尚不明确，既不清楚可用资金数量，也无法准确估算实现这些具体目标所需的额外资金。

→ 由于粮食安全和营养供资的定义范围广泛且存在差异，估算结果不尽相同，导致在确定资金不足领域、确保问责、跟踪干预的影响方面困难重重。因此，鉴于相关方面对工作重视程度不足、工作内容不够明确，迫切需要对粮食安全和营养供资进行统一定义和系统性梳理。

→ 本报告将“粮食安全和营养供资”定义为：国内外公共和私营机构为消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良而投入的资金。这些资金旨在确保稳定地提供、获取、消费营养且安全的食品，推动有利于提供健康膳食的实践，并确保实现这些目标所需的卫生、教育和社会保护服务得到充分保障。此外，这些资金还有一部分用于增强农业粮食体系的韧性，以抵御那些导致饥饿、粮食不安全和营养不良的主要不利因素及潜在结构性因素。

→ 本报告就“粮食安全和营养供资”提出了全新定义和标准化方法，供追踪梳理助力实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2的资金流向；同时，全面把握粮食安全和营养的多维特性，跨越这类定义中常见的部门壁垒，为了全面推广这一方法奠定了基础。

→ 目前，尚无法精确计算支持实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2各项工作可用的资金额度，以及需要额外投入多少资金。在粮食安全和营养领域，虽然公共部门和官方资金流向大多可以追踪，但许多私营部门资金的流动难以追踪。

→ 根据对十个低收入和中等收入国家的数据分析，粮食安全和营养领域的公共支出主要集中在粮食消费领域，尤其是为了提高粮食供应量，并拓宽获取渠道。然而，在应对引发粮食不安全和营养不良的主要因素方面，低收入国家政府的支出能力似乎普遍较低。

→ 在官方发展援助和其他官方总投入中，粮食安全和营养所占比例不足四分之一。2017年至2021年期间，这些资金流年均达760亿美元，其中仅有34%专门用于应对导致粮食不安全和营养不良的主要根源因素。这些资金绝大部分流向了非洲（不同区域）和中低收入国家（不同收入群体）。

→ 2017年至2022年期间，来自慈善机构的私营资金、外出务工人员通过跨境汇款投入到农业粮食体系的资金，以及外国直接投资年均总额可能达到950亿美元。混合融资规模不大，银行对农林渔业的净贷款几乎呈现持续下降趋势。

→ 尽管难以精确计算实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2所需的资金缺口，但粗略估算数额不下数万亿美元。如果不弥合这一缺口，将导致社会、经济和环境方面的不良后果，而解决这些后果的成本同样将高达数万亿美元。提高利用现有资金的成效，将有助于缩小资金缺口。

→ 在饥饿和营养不良问题尤为严峻的国家，亟需推出创新、包容和公平的解决方案，扩大投入到粮食安全和营养领域的资金规模。然而，许多低收入和中等收入国家在获取可负担的资金方面面临严重制约。

→ 在资金获取能力有限或适中的国家，平均而言，营养不良和五岁以下儿童发育迟缓发生率较高。相比之下，在资金获取能力较强的国家，儿童超重的平均发生率较高。这些国家大多深受一项乃至多项关键不利因素困扰，这些因素共同加剧了粮食不安全与营养不良问题，而极端气候事件是最主要不利因素

之一，其影响广泛波及所有不同资金获取能力的国家。

→ 对于资金获取能力有限的国家，争取赠款和优惠贷款是最合适的选择。能力适中的国家可以增加国内税收，并将税收与粮食安全和营养成果挂钩。发展采用混合融资方式的协作型融资伙伴关系至关重要，因为较高的金融风险可能使其他融资来源成本过高。资金获取能力较强的国家可以将粮食安全和营养目标纳入绿色债券、社会债券、可持续发展债券和可持续发展挂钩债券等工具中。

→ 当前的粮食安全和营养融资架构高度分散，需要打破各自为政的做法，通盘考虑，综合施策。需要考虑到国家和地方政策重点，加强各主体之间的协调，明确关键着力点。为此，提高透明度和统一数据收集工作至关重要，有助于加强协调联动，有效地开展定向融资。

→ 捐助方和其他国际主体需要提高风险容忍度，深入参与降低风险的活动。同时，政府必须加大公共产品投入力度、打击腐败和偷税漏税、增加粮食安全和营养支出，并考虑调整提供政策支持，从而弥补私营商业主体无法填补的缺口。

前言

实现可持续发展目标是全球各国共同肩负的重任。我们五大组织坚定支持出台并落实各类转型举措，确保在2030年前实现世界零饥饿、天下粮安、消除营养不良的宏伟目标。纵观全球，各国政府、合作伙伴和国际社会为实现这一共同目标作出坚定承诺，令我们深感鼓舞。

尽管我们已经取得了一定的进展，但改善程度既不均衡，也不充分。在人口众多、经济持续增长的国家，情况确实有所改观。然而，在世界许多其他国家，饥饿、粮食不安全和营养不良问题持续恶化。这些挑战影响着数亿人口，尤其是农村人口，农村的极端贫困和粮食不安全问题依然根深蒂固。妇女、青年和土著人民等弱势群体受到的影响尤为严重。如果继续落入过去的窠臼，那么到2030年，全世界仍将有数亿人面临食物不足的困扰。同样，亿万儿童仍将受到各种形式营养不良的影响，而世界也将无法实现全球营养目标。

局部武装冲突多点爆发；气候变化及极端天气事件增多；全球经济增速放缓，甚至面临衰退；食品安全问题依然严峻；健康膳食成本居高不下；不平等现象不断加深……所有这些不利因素持续加剧全球粮食不安全和营养不良问题。往期《世界粮食安全和营养状况》报告已经指出，为了应对这些主要不利因素，需要推动农业粮食体系转型，出台相应政策，做出必要投资。在今天的报告中，我们深入剖析了这些政策和投资尚未大规模部署实施的原因。

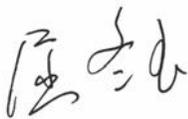
一个核心原因在于资金不足、普惠金融缺位，而这两者恰恰是实现可持续发展目标的重要手段，并且需要各方作出更加一致的政治承诺。那些粮食不安全和多种形式营养不良问题最严重且受到上述问题影响的国家，恰恰最难获得资金支持。

从农村到城市，粮食不安全和营养不良问题的根源和影响因素错综复杂。为了有效解决这些问题，需要实施一系列政策，并开展配套投资。我们五大组织致力于全面评估全球粮食安全和营养供资状况，确定为落实政策和开展投

资所需弥补的资金缺口。本报告旨在为“粮食安全和营养供资”提出明确的定义，并为供资工作提供指南。为了支持落实供资进程，我们五大组织承诺积极倡导并大力支持开发相关数据，以建立更完善的粮食安全和营养供资全球核算体系。

准确估算粮食安全和营养供资缺口，并探索创新融资途径来弥补缺口，已成为我们的当务之急。为了消除饥饿、确保所有人都能获取安全、营养且充足的食物（可持续发展目标具体目标2.1），彻底消除一切形式的营养不良（可持续发展目标具体目标2.2），必须出台并落实政策、法律法规和干预措施，同时筹措大量资源。这不仅是对未来的投资，更是我们义不容辞的责任。我们坚定致力于保障当代及子孙后代享有充足食物和营养的权利。

在2024年未来峰会和2025年第四次发展筹资问题国际会议即将召开之际，本年度报告的主题可谓恰逢其时。我们希望各国政府、合作伙伴和利益相关方能从报告中汲取灵感，并就如何筹集资金、以及更好地利用资金以实现“零饥饿”目标采取具体行动。我们也希望，在支持落实《2030年议程》的各项政府间进程中，特别是在可持续发展高级别政治论坛和发展筹资论坛上，本报告提出的各项呼吁能得到充分的关注和讨论。



联合国粮农组织总干事
屈冬玉



国际农业发展基金总裁
阿尔瓦罗·拉里奥



联合国儿童基金会执行主任
凯瑟琳·拉塞尔



世界粮食计划署执行干事
辛迪·麦凯恩



世界卫生组织总干事
谭德塞

第1章 引言

近年来，全球饥饿、粮食不安全和营养不良发生率居高不下，相关指标的落实进展停滞不前，甚至出现了明显的倒退，导致难以在2030年前实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2，即彻底消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良。本报告前几期已反复强调，造成粮食不安全和营养不良的几个主要挑战日益严峻，特别是武装冲突、气候变化和极端气候事件、经济增速放缓和衰退等。此外，一些长期存在的根本问题也在恶化粮食不安全和营养不良状况，例如健康膳食难以获取且成本高昂、食品安全问题，以及严重不平等现象持续存在。这些主要不利因素不仅日益频发、强度日增，而且多发并发，并与

根源性缺陷叠加共振，导致饥饿和粮食不安全人口数量不断攀升。正如《2021年世界粮食安全和营养状况》报告所述，需要围绕六大变革性路径，针对影响各国粮食安全和营养状况的一种或多种不利因素，因地制宜，打好政策“组合拳”。

为了确保各项行动达到必要规模，必须提供充足的资金和平等的供资机会，以应对粮食安全和营养挑战。因此，今年报告的主题聚焦于为实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2提供资金，即为消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良提供资金支持。■

第2章

世界粮食安全和营养状况

2.1

粮食安全指标：消除饥饿和确保粮食安全方面最新数据和进展

要点

→ 以食物不足发生率为衡量标准，全球饥饿状况在2019年至2021年期间急剧恶化，之后连续三年几乎维持在同一水平。截至2023年，全球仍有9.1%的人口处于饥饿状态，相较于2019年的7.5%有所上升。

→ 据估计，2023年遭受饥饿之苦的人口数量介于7.13亿至7.57亿之间（占全球总人口的8.9%至9.4%）。若取中间值（7.33亿），则2023年饥饿人口数量可能比2019年增加了约1.52亿。

→ 非洲的饥饿人口数量仍在增加，亚洲相对稳定，拉丁美洲则取得了显著进展。非洲仍然是饥饿人

口比例最高的区域（20.4%），其次是亚洲（8.1%），拉丁美洲及加勒比（6.2%），以及大洋洲（7.3%）。然而，亚洲的饥饿人口仍占世界饥饿人口总数的一半以上。

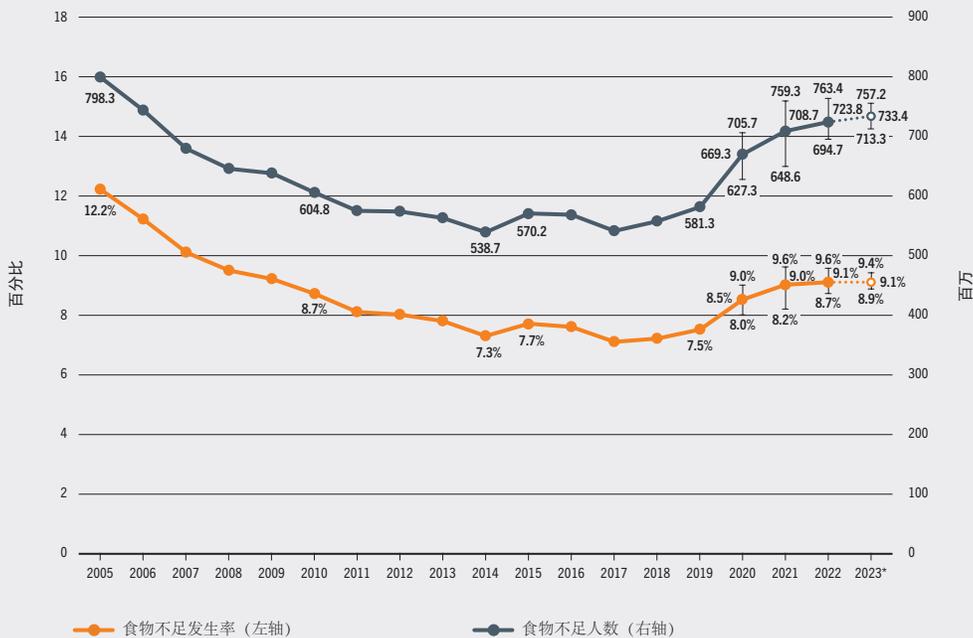
→ 预计到本十年末，全球将有5.82亿人长期处于食物不足状态，实现“零饥饿”的可持续发展目标仍然任重而道远。到2030年，非洲将取代亚洲，成为占世界食物不足人口一半以上的区域。

→ 除饥饿问题外，中度或重度粮食不安全发生率仍高于COVID-19疫情前的水平，过去四年间几乎未见改善。2023年，全球约有28.9%的人口（23.3亿人）处于中度或重度粮食不安全状况，即无法定期获取充足的食物。

→ 从2022年到2023年，非洲、亚洲、北美洲和欧洲的中度或重度粮食不安全发生率几乎没有变化，而大洋洲则有所恶化。相比之下，拉丁美洲取得了显著进展。

→ 粮食安全对女性的影响大于男性，尽管2023年这种影响的性别差距有所缩小。全球范围内，中度或重度

图1 从2019年至2021年，世界饥饿人口数量急剧上升，之后至2023年一直保持在同一水平



注：横条表示估计范围的上下限。* 虚线表示根据2023年即时预报推算。

资料来源：粮农组织。2024。粮农组织统计数据库：粮食安全指标套系。[2024年7月24日访问]。<https://www.fao.org/faostat/zh/#data/FS>。许可：CC-BY-4.0。

<https://doi.org/10.4060/cd1254en-fig01>

粮食不安全发生率的性别差距从2021年的3.6个百分点下降到2022年的2.3，并在2023年进一步缩小到1.3。农村地区的粮食不安全发生率也一直高于城市地区，而城市周边地区与农村地区的发生率则因区域而异。

根据食物不足发生率（可持续发展目标指标2.1.1）评估，2023年全球在实现“零饥饿”目标方面的进展停滞不前。从2019年至2021年，世界饥饿人口数量急剧上升，之后连续三年几乎保持在同一水平，未见改善。最新估计显示，2023年全球食物不足发生率为

9.1%。从人口数量来看，2023年约有7.13亿至7.57亿人（分别占全球人口的8.9%和9.4%）食物不足。如果取中间值（7.33亿），则2023年面临饥饿的人口可能比2019年增加了约1.52亿（图1）。

非洲仍然是饥饿人口比例最高的区域（20.4%），其次是亚洲（8.1%），拉丁美洲及加勒比（6.2%），以及大洋洲（7.3%）。然而，亚洲仍是饥饿人口数量最多的区域，约3.845亿人，占全球饥饿人口的一半以上；其次是非洲是（2.984亿）、拉丁美洲及加勒比（4100万）和大洋洲（330万）。非洲的食物不足发生率明显呈上升趋势，拉丁美洲及加勒比有所改善，而亚洲则相对保持稳定。所有区域的食物不足发生率仍高于疫情前的水平。

最新推算表明，到2030年，全世界将有5.82亿人长期食物不足，这比疫情前的预测多出约1.3亿人，在实现可持续发展目标2（“零饥饿”）方面，挑战之艰巨可想而知。到2030年，全球53%的饥饿人口将集中在非洲。

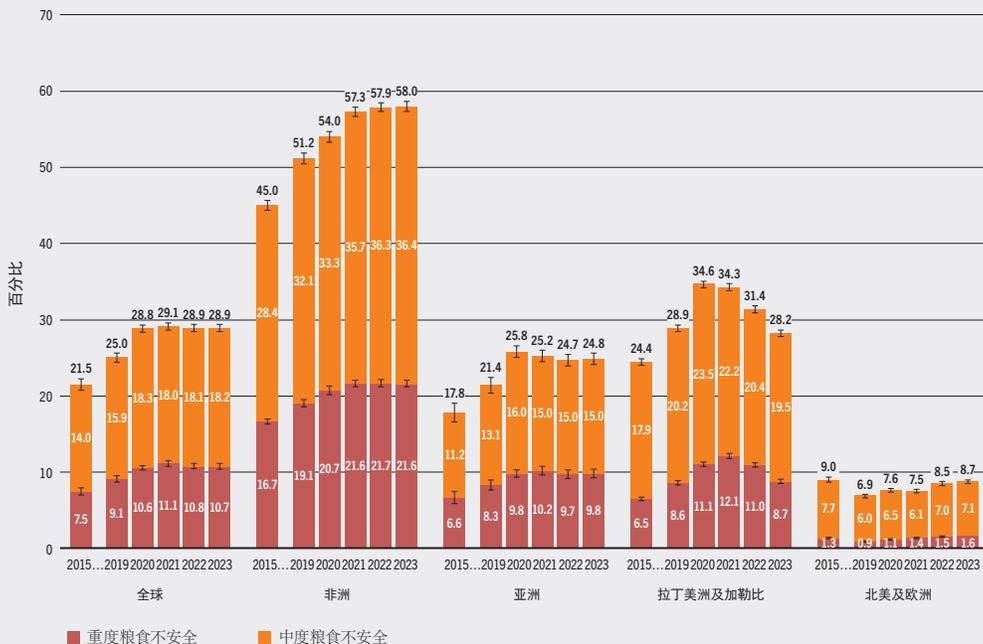
除了饥饿问题，全球中度或重度粮食不安全（可持续发展目标指标2.1.2）的发生率也仍远高于疫情前水

平。自2019年至2020年疫情期间急剧恶化后，这一指标在近四年内几乎未见变化。2023年，全球约有28.9%的人口（23.3亿人）处于中度或重度粮食不安全状况，即无法定期获取充足的食物。据估计，其中10.7%的人口（超过8.64亿人）处于重度粮食不安全状态，即可能偶尔断粮挨饿，甚至一整天或接连数日没有进食。全球严重粮食不安全的发生率从2019年的9.1%上升到2020年的10.6%，自那以来一直保持不变，未见改善（图4）。

非洲的中度或重度粮食不安全发生率（58.0%）几乎是全球平均水平的两倍，而拉丁美洲及加勒比、亚洲和大洋洲则更接近全球估计值，分别为28.2%、24.8%和26.8%。

《2030年议程》提出的一大指导原则是确保“不让任何人掉队”。更详细地了解不同人群的粮食不安全状况，有助于监测实现这一愿景的进展。2023年的结果显示，全球范围内，粮食不安全程度随着城市化程度不断提高，而呈下降趋势。农村地区中度或重度粮食不安全的发生率为31.9%，而城市周边地区为29.9%，城市地区为25.5%。对男性和女性粮食

图4 从2022年至2023年，全球粮食不安全水平几乎没有变化，拉丁美洲及加勒比是唯一一个粮食不安全水平显著下降的区域



注：数字四舍五入保留一位小数，总数有所出入。仅显示所有次区域均有数据的区域。

资料来源：粮农组织。2024。粮农组织统计数据库：粮食安全指标套系。[2024年7月24日访问]。<https://www.fao.org/faostat/zh/#data/FS>。许可：CC-BY-4.0。

<https://doi.org/10.4060/cd1254en-fig04>

不安全状况的比较显示，自2015年首次获取数据以来，在全球和所有区域，女性的粮食不安全发生率一直高于男性，尽管在过去两年中，大多数区域的性别差距有所缩小。■

2.2 健康膳食成本和可负担性

要点

→ 得益于新的食品价格数据和方法上的改进，今年更新了对健康膳食成本的估算数据，更准确地评估了健康膳食的可负担性，从而对整个系列的两组指标进行了全面修订。

→ 2022年全年食品价格持续攀升，将全球健康膳食的平均成本从2021年的每人每天3.56购买力平价美元，推升至3.96购买力平价美元。受COVID-19疫情和乌克兰战争影响，国际粮食和能源价格大幅上涨，加剧了通胀压力。

→ 尽管2022年食品价格上涨，但在疫情后经济复苏的推动下，同年全球无力负担健康膳食的人数（28.3亿人）回落至疫情前水平。然而，经济复苏程度在各区域和国家收入组别之间并不均衡。亚洲、北美洲和欧洲无力负担健康膳食的人数降至疫情前水平以下，而非洲则大幅增加，2022年增至9.248亿人，比2021年增加了2460万人，比2019年增加了7340万人。

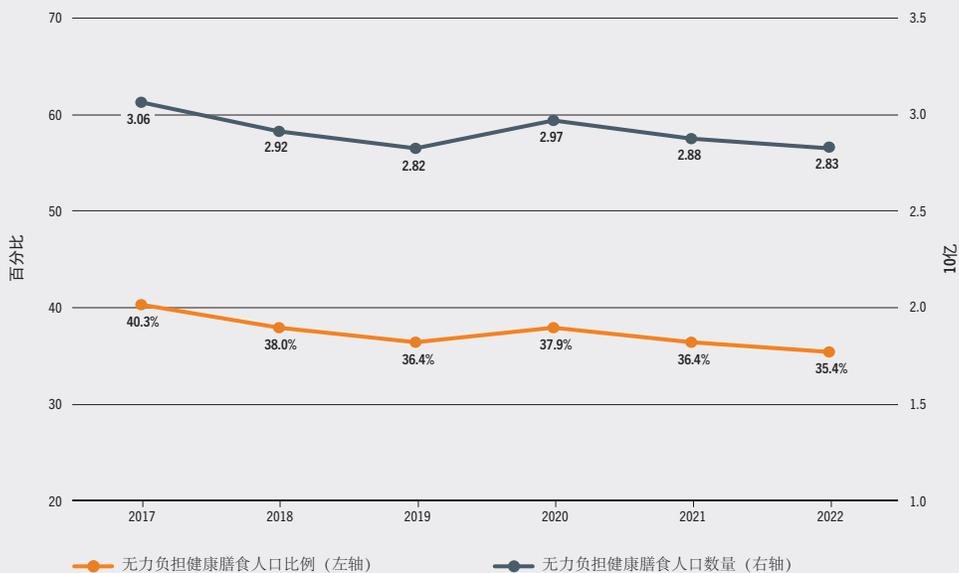
→ 2022年，全球无力负担健康膳食的人群中，有16.8亿人（59%）生活在中低收入国家。然而，不同收入水平国家之间存在显著差异：低收入国家中无力负担健康膳食的人口比例最高（71.5%），远高于中低收入国家（52.6%）、中高收入国家（21.5%）和高收入国家（6.3%）。

借助健康膳食成本指标，可估算各国国民获取最便宜健康膳食的成本。这里的健康膳食定义为：由当地可获取的多种食物组成、能够满足能量和营养需求的膳食。随后将该指标与各国的收入分布进行比较，估算无力负担健康膳食的普遍程度和无力负担健康膳食的人数。在今天的报告中，这些指标已更新至2022年数据。¹ 得益于新的食品价格数据和方法上的改进，今年更新了对健康膳食成本的估算数据，更准确地评估了健康膳食的可负担性，从而对整个系列的两组指标进行了全面修订。

自2017年粮农组织首次发布估算数据以来，全球范围内的健康膳食成本持续上涨，并在2022年达到峰值，

¹ 由于缺乏最新的国家层面的收入分配数据、详细的食品价格以及购买力平价换算系数，未提供2023年的估算值。

图8 从2020年至2022年，全世界无力负担健康膳食的人口比例和数量有所下降



资料来源：粮农组织。2024。粮农组织统计数据库：健康膳食成本与可负担性。[2024年7月24日访问]。 www.fao.org/faostat/zh/#data/CAHD。许可：CC-BY-4.0。

<https://doi.org/10.4060/cd1254en-fig08> ↓

按购买力平价计算，为平均每人每天3.96美元。全球平均健康膳食成本增幅从2020年至2021年的6%上升到次年的11%。

2022年，按购买力平价计算，各区域健康膳食成本情况如下：拉丁美洲及加勒比最高（4.56美元），其次是亚洲（4.20美元）、非洲（3.74美

元）、北美洲和欧洲（3.57美元）以及大洋洲（3.46美元）。

尽管健康膳食成本有所增加，但从2020年到2022年，全世界无力负担健康膳食的人数连续两年下降。据估计，2022年全球有35.4%的人口（28.3亿人）无力负担健康膳食，相比2021年的36.4%（28.8亿人）有所下降（图8）。

然而，各区域的复苏情况并不均衡。亚洲、北美洲和欧洲无力负担健康膳食的人数降至疫情前水平以下，而非洲则大幅增加，2022年增至9.248亿人，比2021年增加了2460万人，比2019年增加了7340万人。从不同收入水平的国家来看，低收入国家的复苏速度较为缓慢。2022年，这些国家有5.032亿人无力负担健康膳食，是自2017年以来的最高水平。

今年距离2030年仅六年之遥，全球粮食安全状况的改善却步履维艰，人们获取健康膳食的经济能力参差不齐，导致世界实现“零饥饿”这一宏伟愿景的前景变得愈发黯淡。当务之急在于加快推进农业粮食体系转型进程，增强其抵御各类主要不利因素的韧性，同时根除不平等现象，确保为所有人提供充足且可负担的健康膳食。■

2.3

营养状况：全球营养具体目标实现进展

要点

→ 预计到2030年，七项全球营养目标在全世界均无法如期实现。在过去十年中，全球发育迟缓和消瘦发生率有所下降，纯母乳喂养比例有所上升，但出生体重不足和儿童超重方面却停滞不前，15至49岁女性贫血发生率甚至有所上升。

→ 据最新估算，在过去十年中，成人肥胖发生率稳步上升，从2012年的12.1%（5.91亿人）上升至2022年的15.8%（8.81亿人）。预计到2030年，这一数字将突破12亿。

→ 各国在实现2030年全球营养目标方面的进展参差不齐 — 半数国家在减少发育迟缓方面未达预期；三分之二以上的国家在减少消瘦方面未达预期；近60%的国家在控制超重方面未达预期；四分之三的国家在降低出生体重方面未达预期；超过40%的国家在推广纯母乳喂养方面未达预期；几乎所有国家在降低15至49岁女性贫血和成人肥胖发生率方面都未达预期。

→ 最不发达国家五岁以下儿童发育迟缓和15至49岁女性贫血发生率显著高于全球平均水平，而儿童消瘦发生率则持续下降，超重发生率较低。然而，与世界其他区域一样，最不发达国家成人肥胖发生率持续上升，情况令人担忧，同时营养不足问题仍然对这些国家造成格外严重的影响。

→ 肥胖率的上升加重了营养不良的双重负担，不同年龄组别群体的健康和福祉都将面临重大挑战。需要采取综合行动，应对造成各种形式营养不良的共性因素，同时解决营养不足、微量营养素匮乏、超重及肥胖等各种营养问题。

在七项全球营养目标方面，减少新生儿出生体重不足方面几乎没有取得任何进展，2012年的发生率为15%，2020年为14.7%。预计到2030年，将有14.2%的新生儿出生体重偏低，距降低30%的全球目标相去甚远。

全球在提高六个月以下婴儿纯母乳喂养率方面取得了进展，从2012年的37.1%提高到2022年的48%。然而，要实现2030年70%的目标，世界仍然任重道远。

在全球范围内，从2012年至2022年，五岁以下儿童发育迟缓发生率从26.3%下降到22.3%。预计到2030年，五岁以下儿童发育迟缓发生率将降至19.5%。同期，消瘦发生率从7.5%下降至6.8%。预计到2030年，全球将有6.2%的五岁以下儿童消瘦，这远高于3%的全球目标。儿童超重发生率停滞在5.6%。到2030年，预计有5.7%的五岁以下儿童超重，几乎是将超重发生率降至3%这一全球目标的两倍。

在全球范围内，2012年至2019年期间，15至49岁女性贫血发生率从28.5%上升至29.9%，预计到2030年将达到32.3%，这与将贫血发生率降低50%的目标相去甚远。

最新估算显示，成人肥胖在2012年至2022年期间呈稳步上升趋势，从12.1%上升至15.8%。世界尚未实现遏制肥胖上升的全球目标，预计到2030年，将有超过12亿成人肥胖（图10）。

在2030年七项全球营养目标的大部分目标方面，未达标的国家数量超过了达标的国家数量。 »

图10 在过去十年中，全球发育迟缓和消瘦发生率持续下降，纯母乳喂养水平不断提高，但预计到2030年，七项全球营养目标在全世界均无法如期实现

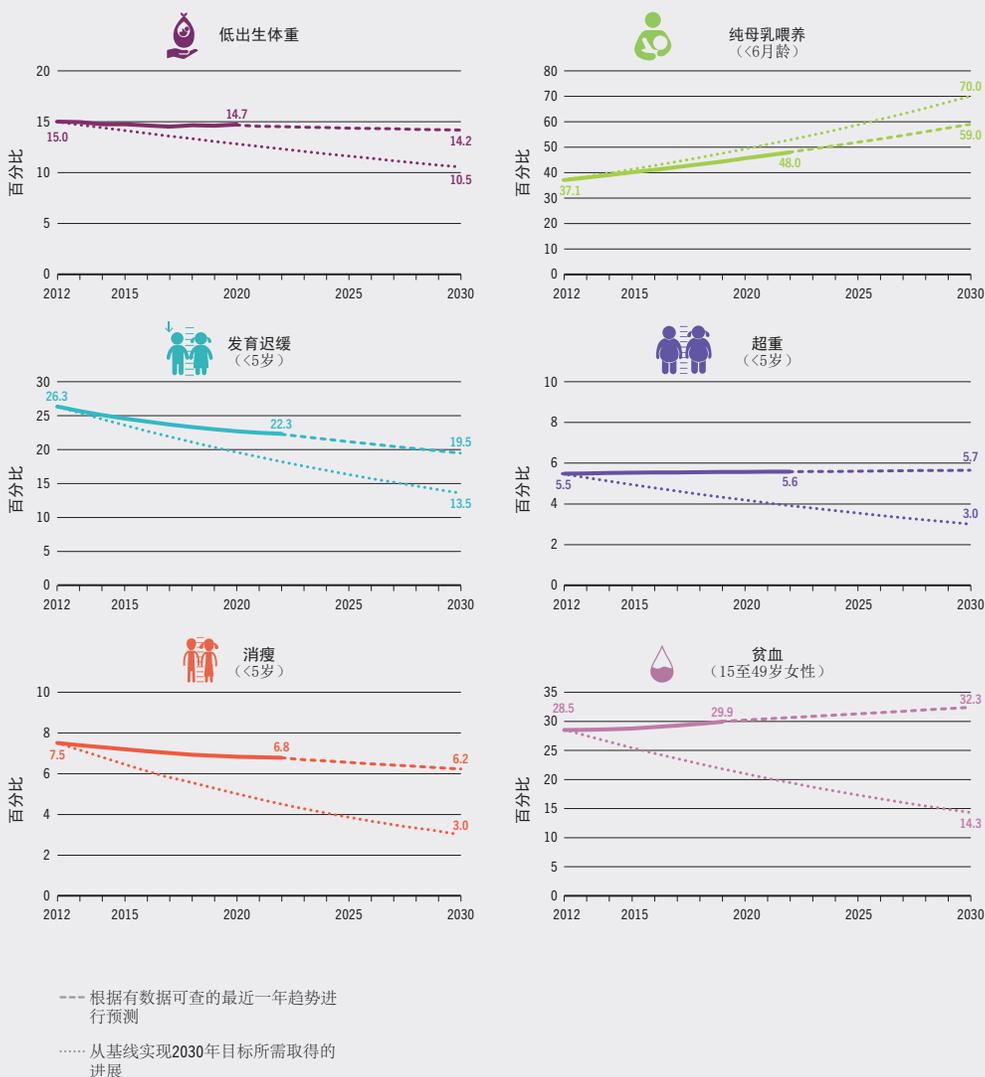
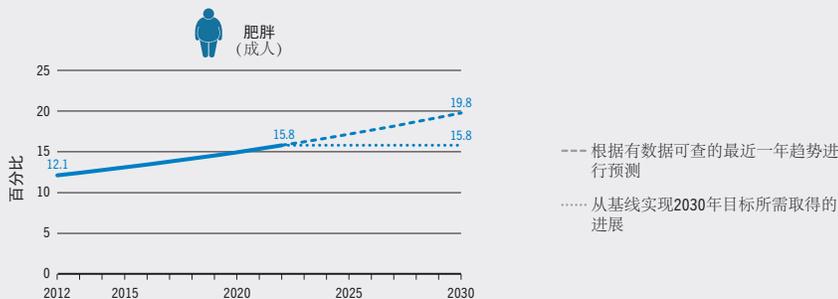


图 10 (续)



注：扭转成人肥胖发生率上升趋势的目标年份为2025年。计算全球总量和预测2030年情况的方法见主报告第2章的补充材料。

资料来源：低出生体重数据源自联合国儿童基金会和世卫组织。2023。低出生体重。参见：联合国儿童基金会。[2024年7月24日访问]。 <https://data.unicef.org/topic/nutrition/low-birthweight>；联合国儿童基金会和世卫组织。2023。低出生体重联合估算值。参见：世卫组织。[2024年7月24日引用]。 <https://www.who.int/teams/nutrition-and-food-safety/monitoring-nutritional-status-and-food-safety-and-events/joint-low-birthweight-estimates>；纯母乳喂养数据源自联合国儿童基金会。2024。婴幼儿喂养。参见：联合国儿童基金会。[2024年7月24日引用]。 <https://data.unicef.org/topic/nutrition/infant-and-young-child-feeding>；发育迟缓、消瘦和超重数据源自联合国儿童基金会、世卫组织和世界银行。2023。儿童营养不良水平和趋势。《联合国儿童基金会/世卫组织/世界银行集团儿童营养不良联合估计》——2023年版主要结论。美国纽约，联合国儿童基金会、瑞士日内瓦，世卫组织和华盛顿特区，世界银行。 <https://data.unicef.org/resources/jme-report-2023>， <http://www.who.int/teams/nutrition-and-food-safety/monitoring-nutritional-status-and-food-safety-and-events/joint-child-malnutrition-estimates>， <https://datatopics.worldbank.org/child-malnutrition>；贫血数据源自世卫组织。2021。世卫组织全球贫血情况估算，2021年版。参见：世卫组织。[2024年7月24日引用]。 https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/anaemia_in_women_and_children；成人肥胖数据源自世卫组织。2024。全球健康观察站数据库：成人肥胖发生率，BMI ≥ 30，年龄标准化数据。各国估算数据。[2024年7月24日访问]。 [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/prevalence-of-obesity-among-adults-bmi-30-\(age-standardized-estimate\)-\(-\)](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/prevalence-of-obesity-among-adults-bmi-30-(age-standardized-estimate)-(-))。许可：CC-BY-4.0。

<https://doi.org/10.4060/cd1254en-fig10>

» 与全球估算相比，最不发达国家五岁以下儿童发育迟缓和15至49岁女性贫血发生率要高得多；此外，成人肥胖发生率上升也同样令人担忧。

营养不良的双重负担，即营养不足与超重和肥胖并存的现象，在全球

所有年龄组别中急剧增加。过去二十年，虽然消瘦和体重不足的人数有所减少，但肥胖人数却显著增加。需要采取综合行动，应对造成各种形式营养不良的共性因素，同时解决营养不足、超重及肥胖等各种营养问题。■

第3章

粮食安全和营养 供资新定义

要点

→ 为实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2（即消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良），并保障人人享有充足食物的普遍权利，需要增加资金投入，并提高资金使用效益。然而，目前对于实现粮食安全和改善营养所需的资金投入及相关成本，尚未达成统一认识。

→ 目前，关于粮食安全和营养供资的定义多样，导致估算结果差异显著，这为确定资金缺口、实施问责和评估成效带来了挑战。因此，迫切需要建立一套通用的定义和框架。本报告将“粮食安全和营养供资”定义为：

国内外公共和私营机构为消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营

养不良而投入的资金。这些资金旨在确保稳定地提供、获取、消费营养且安全的食品，推动有利于提供健康膳食的实践，并确保实现这些目标所需的卫生、教育和社会保护服务得到充分保障。此外，这些资金还有一部分用于增强农业粮食体系的韧性，以抵御那些导致饥饿、粮食不安全和营养不良的主要不利因素及潜在结构性因素。

→ 本报告提供了应用通用方法和定义的指导，包括一个四级分类和关键词系统，用于梳理资金分配流向。这种方法跨越这类定义中常见的部门壁垒，全面把握粮食安全和营养的多维特性。

对于实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2所需的成本，目前存在多种估算数据，但由于缺乏统一的粮食安全和营养供资定义，尚无法对当前用于粮食安全和营养的总体财政资源及其构成，以及实现这两个目标所需的成本形成统一认识。如果没有标准化的定义，就无法充分评估粮食安全和营养供资的现状与资金缺口。■

3.1 界定和衡量粮食安全与营养供资面临的挑战

当前，“粮食安全和营养供资”存在多种定义，导致对现有供资水平的估算差异显著。即便是在全球追踪系统和标准化通用援助数据库最为完善的官方发展援助领域，也没有统一的定义或衡量标准，供评估用于支持粮食安全和营养的供资。这一空白导致对粮食安全和营养资金使用数量、流向和效率的估算存在巨大差异，进而影响了对实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2进程所需趋势和成果的分析。

明确粮食安全和营养供资的含义仍是一项艰巨且极具挑战性的任

务。这一难题不仅影响了对当前粮食安全和营养供资水平的追踪，还阻碍了识别资金不足领域、对机构责任的追究，以及对干预措施效果的评估。

粮食安全和营养是一项错综复杂的多维概念，难以简单地归入部门定义的框架。相关的干预措施横跨多个部门，涉及经济、卫生、社会和环境发展等多个层面。然而，资金流和预算通常按部门和用途来定义和分类。在从基于部门的分类系统向结果导向的衡量标准转变过程中，如何评估部门资源对粮食安全和积极营养结果的贡献，成为了一个棘手的问题。

尽管对于促进粮食安全和营养的干预措施范围的共识是有限的，但人们对粮食安全和营养本身及其相互之间的紧密联系有了更广泛的理解。健康膳食和健康状况是决定营养状况的主要因素。然而，多种因素共同影响着个人实现健康膳食和良好健康的能力和机制。这些因素包括：与粮食安全相关的因素（如营养食物的供应和可负担性）、各种实践做法（如与食物和喂养、护理以及寻求卫生服务相关的做法），以及各种

服务（如清洁水、卫生、教育和社会保护）。然而，迄今为止，在全面衡量粮食安全和营养供资时，很少会将这一系列干预措施纳入考虑范围。

重要的是，现有定义存在一个重大缺陷：没有包括那些旨在应对饥饿、粮食不安全和营养不良根本原因的资金投入。本报告的往期版本已确定这些根本原因，主要包括：冲突、气候变化和极端天气事件、经济增长放缓和衰退，以及一些结构性因素，如营养食物难以获取且价格高昂、食品安全问题，以及严重且根深蒂固的不平等问题。■

3.2 粮食安全和营养供资新定义

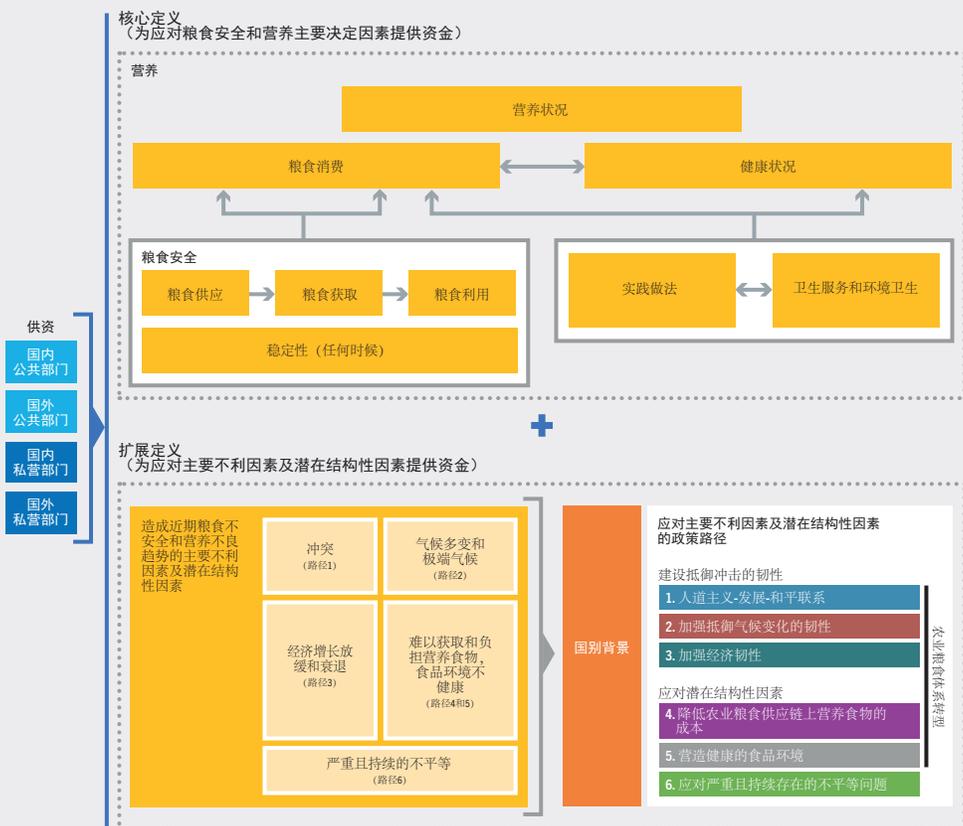
供资是指为公共和私营部门提供资金，使其能够开展经济活动、进行采购或实施投资。以下四个来源中的一个或多个均可提供资金：1) 国内公共资源；2) 国外公共资源；3) 国内私人资源；4) 国外私人资源。每种资金来源都可以通过各种财务工具提供资金，支持开展短期和长期干预措施，可以是商业性质的，也可以是附

带优惠条件的资金（如低于市场利率的赠款或贷款）。

本报告提出的粮食安全和营养供资的新定义分为核心定义和扩展定义两个层面。核心定义聚焦于支持应对粮食安全和营养主要决定因素的资金流。在此基础上，扩展定义进一步包括了那些旨在应对近期粮食不安全和营养不良加剧背后的主要不利因素及潜在结构性因素的资金流（图15）。

粮食安全和营养供资是指提供或获取资金的过程，其一是为了确保所有人在任何时候都能从物质、社会和经济层面稳定地获得充足、安全和富有营养的食物，以满足膳食需求和食物偏好，从而实现积极健康的生活。其二是确保提供适当的食物准备和处理、喂养、护理及寻求卫生服务的做法，以及保健、水和卫生服务，确保持续维持良好的营养状况。粮食安全和营养供资还包括相关支出和投资，用于保护所有人免受各种气候、经济、社会、商业和政治因素导致的短期或长期粮食安全和营养不稳定的影响。供资涵盖了与六大转型政策路径相一致的所有干预措施。这些政策»

图15 为实现粮食安全和营养目标 — 消除饥饿、粮食不安全（可持续发展目标具体目标2.1）和一切形式的营养不良（可持续发展目标具体目标2.2）提供资金的新定义概念图



注：关于这一定义的具体应用方法，以及如何使用目的代码和干预相关的关键词将其与支持资金相对应，详见第3章补充材料中的表S3.3。

资料来源：编写机构（粮农组织）自行编制。

» 旨在增强农业粮食体系韧性，应对导致饥饿、粮食不安全和营养不良的主要因素（即冲突、气候变化和极端天气、经济放缓和衰退），并解决潜在结构性问题，包括营养食物难以获取且价格高昂、食品安全问题，以及严重且根深蒂固的不平等问题。

为了建立一个增加供资并改善使用效益的框架，需要深入认识导致粮食不安全和营养不良的根本原因，并确定受这些问题影响的国家。过去十年，冲突、极端气候和经济衰退日益频发、强度日增，严重损害了全球的粮食安全和营养状况。此外，严重的收入不平等加剧了这些问题的影响。

尽管这些主要影响因素各有特点，但往往相互叠加共振，通过农业粮食体系产生多重复合影响，损害粮食安全和营养。因此，可能影响粮食安全的四大方面，即供应、获取、利用和稳定性，以及营养的其他决定因素，特别是各种实践做法（如护理、喂养、寻求卫生服务以及家庭内部资源分配）、卫生服务和环境卫生。研究发现，这些因素的出现与粮食安全和营养指标之间存在明显关联，这进一步证实了上述观点。

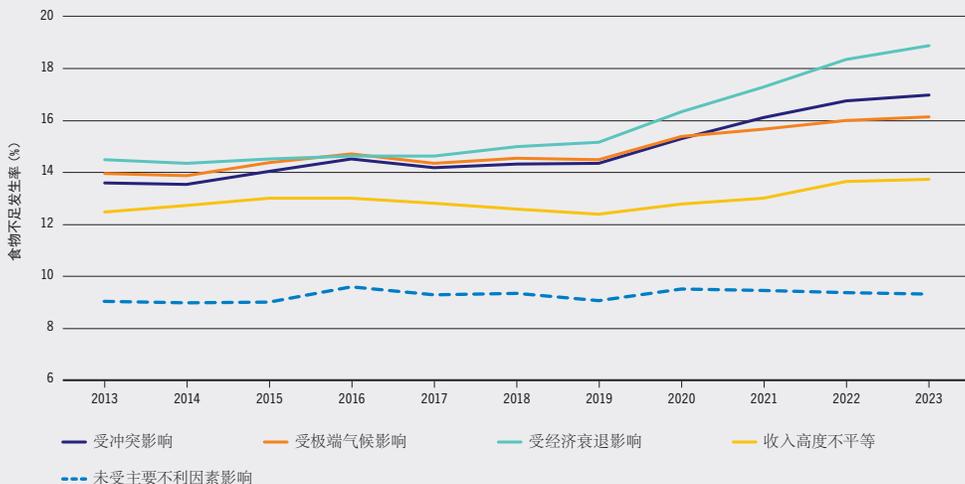
令人担忧的是，大多数低收入和中等收入国家至少受到其中一项主要不利因素的影响。在同时出现多重主要不利因素的情况下，影响更加错综复杂，严重加剧饥饿和粮食不安全状况（图18）。

要将粮食安全和营养供资的定义付诸实践并衡量供资水平，需要了解如何对资金流进行分类和报告，然后制定指导方针，将资金流与定义相对应。为了编写本报告，制定并应用了初步的对应方法和指南，得出了粮食安全和营养供资的部分估算值及供资模式。

然而，虽然提出了新定义，目前只有部分供资数据可用；因此，无法切实估算可用资金的数额，更无法计算支持实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2所需的资金缺口。有鉴于此，必须改进数据来源和方法，以确保获取更优质的数据，为粮食安全和营养供资决策提供实证依据。因此，本报告呼吁广泛采用标准化方法，并提高其使用透明度，以确保供资数据一致且具有可比性。■

图18 在受主要不利因素影响的国家中，饥饿发生率更高，增幅最大；在受多重主要不利因素影响的贫困国家中，饥饿人口增幅更大

A) 2013–2023年受主要不利因素影响且收入高度不平等的国家食物不足发生率趋势



B) 2019–2023年受多重主要不利因素影响的低收入和中低收入国家的饥饿人口增幅更高



注：图18A显示了2013年至2023年期间受三大主要不利因素（冲突、极端气候和经济衰退）中任何一项影响的低收入和中等收入国家以及收入高度不平等国家的食物不足发生率。这些类别并不相互排斥，因为一个国家可能受到多重主要不利因素的影响，且/或存在严重的收入不平等。未受主要不利因素影响是指不受冲突、极端气候或经济衰退的影响。食物不足发生率估计值未加权。图18B显示了2019年至2023年粮食安全状况未受主要不利因素（冲突、极端气候或经济衰退）影响的国家、受单一不利因素影响的国家和受多重主要不利因素影响国家的食物不足发生率差异（百分点），数据按国家收入组别分列。每个条形顶部的数字表示该类别中的国家数量。该分析显示了119个有食物不足发生率数据的低收入和中等收入国家的情况。有关方法和数据来源，请参阅第3章补充材料中的表S3.5。

资料来源：编写机构（粮农组织）自行编制。

第4章

当前消除饥饿、粮食不安全和营养不良供资水平与缺口

要点

→ 低收入国家和中低收入国家在农业领域的公共支出持续偏低，且增长缓慢。

→ 在COVID-19疫情暴发之前，两个低收入国家和八个中等收入国家在粮食安全和营养方面的公共支出呈现增长态势，尽管低收入国家政府不具备较高的支出能力应对造成粮食不安全和营养不良的主要不利因素。

→ 在官方发展援助和其他官方总投入中，用于改善粮食安全和营养的部分不足四分之一。2017至2021年期间，这些资金流年均达760亿美元，其中仅有34%专门用于应对导致粮食不安全和营养不良的根源因素。这类资金流在非洲（各区域）以及中低收入国家（各收入群体）的增长较为显著。

→ 相比之下，私营部门的资金流向则较难追踪。

→ 要实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2，必须出台并落实政策和干预措施，而相关成本可能高达数万亿美元。

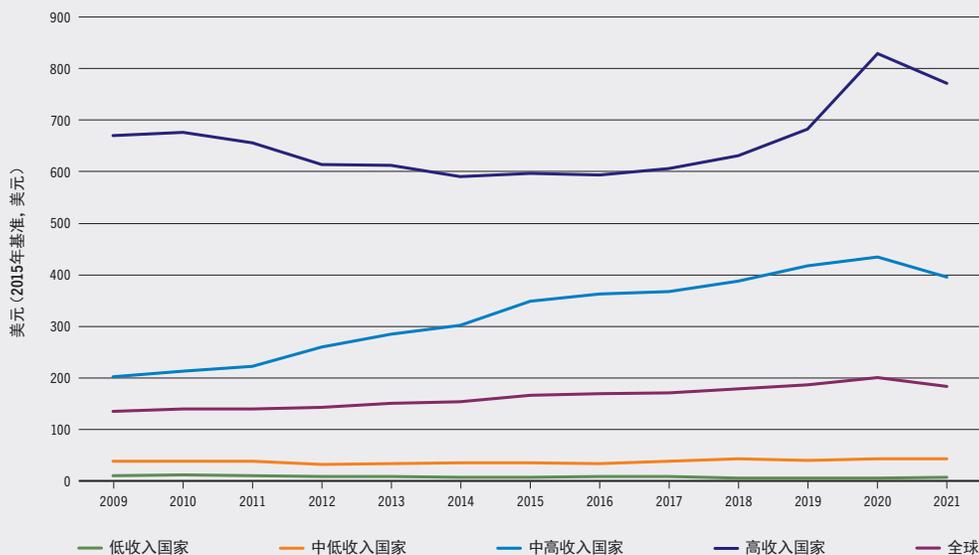
→ 若到2030年资金缺口仍未得到弥补，数亿人将继续处于食物不足的困境，全球营养目标的推进也将受到严重阻碍。预计将耗费数万亿美元，才能消除这一挫折所产生的社会、经济和环境影响。

→ 提高利用现有资金的成效，将有助于缩小资金缺口。

目前的数据主要只能追踪公共支出、官方发展援助及其他官方资金流，而私人资金流往往难以追踪。

不论实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2确切需要多少资金，如果不能有效调动资金，代价将是巨大且深远的。■

图21 在低收入和中低收入国家，农村居民人均政府农业总支出极低，且没有明显增长，但正是在这些国家，减少粮食不安全和营养不良的需求最为迫切



注：这里的“一般支出”包括中央政府和地方各级政府（如有）的支出，否则仅指中央政府的支出。此数据不包括预算内官方发展援助和其他官方资金流动，以及研发方面的公共支出。报告共涵盖196个国家。由于公共支出数据不完整，黑山、新喀里多尼亚、圣基茨和尼维斯以及塞尔维亚的数据未包含在内。图表中酌情对缺失的公共支出数据点进行了估算。

资料来源：基于粮农组织。2024。粮农组织统计数据库：政府支出。[2024年7月24日访问]。<https://www.fao.org/faostat/zh/#data/IG>。许可：CC-BY-4.0。

<https://doi.org/10.4060/cd1254en-fig21>

4.1 追踪粮食安全和营养供资的当前水平

从2010年至2021年，全球低收入国家农村居民的人均政府农业总支出几乎保持不变，而中低收入国家在同

一时期末才出现了微幅增长（图21）。在这两类国家中，2010年至2019年期间，农村居民的平均农业公共支出分别仅为8美元和37美元。相比之下，中高收入国家和高收入国家的农业公共支出显著较高，且只有中高收入国家显示出系统性增长趋势。

表11 部分低收入和中等收入国家用于改善粮食安全和营养的公共支出构成

	贝宁	巴西	格鲁吉亚	印度	肯尼亚	墨西哥	尼日利亚	菲律宾	南非	乌干达
	(年均百分比)									
粮食消费与卫生状况 (核心定义)	65	31	50	85	75	56	55	40	55	73
粮食消费	50	14	39	83	53	40	33	37	35	59
粮食供应	23	11	30	45	21	34	23	33	10	28
粮食获取	19	1	7	35	31	0	8	3	18	25
粮食利用	9	1	2	3	0	6	2	1	7	6
卫生状况	14	17	11	2	20	17	21	3	19	14
实践做法	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
卫生服务和环境卫生	14	17	11	4	22	17	21	3	19	13
导致粮食不安全和营养不良的主要不利因素 (扩展定义)	35	69	50	15	25	44	45	60	45	27

注：取以下时期的年均值(%)：巴西、格鲁吉亚、印度、肯尼亚、墨西哥和乌干达为2018–2022年；尼日利亚为2018–2021年；菲律宾为2019–2023年；贝宁和南非为2017–2021年。其中，印度、肯尼亚、菲律宾和尼日利亚被归类为中低收入国家，而其余四个国家则属于中高收入国家。这些估算值基于第4章S4.2补充材料中所述方法得出。部分小计采取四舍五入，总额可能略有出入。

资料来源：编写机构（粮农组织）基于世界银行数据编制。2023。世界银行数据目录：贝宁BOOST平台：公共支出和收入流。[2024年7月24日访问]。<https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038083>。许可：CC-BY-4.0（贝宁）；巴西政府。2024。Orçamentos Anuais PLDO I LDO I PLOA I LOA - Atos Normativos。参见：gov.br - Ministério do Planejamento e Orçamento。[2024年4月30日引用]。<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais>（巴西）；格鲁吉亚财政部。2024。格鲁吉亚财政部。[2024年4月30日引用]。<https://www.mof.ge/en/>（格鲁吉亚）；印度财政部。2024。会计信息。参见：支出部账目总审计长。[2024年4月30日引用]。<https://cga.nic.in/index.aspx#account-section>（印度）；肯尼亚共和国国库与经济规划局。2021。部门预算提案报告。[2024年4月30日引用]。<https://www.treasury.go.ke/sector-budget-proposal-reports>（肯尼亚）；墨西哥政府。2024。财政和公共信贷部投资者关系办公室。参见：墨西哥政府。[2024年5月9日引用]。https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/en/Finanzas_Publicas/Ingles（墨西哥）；尼日利亚政府。2024。财政部网站。[2024年4月30日引用]。<https://opentreasury.gov.ng>（尼日利亚）；菲律宾共和国预算和管理部。2022。2023财政年度支出和资金来源预算。马尼拉。<https://www.dbm.gov.ph/index.php/2023/budget-of-expenditures-and-sources-of-financing-fy-2023>（菲律宾）；南非共和国国家财政部。2024。国家预算。参见：财政部。[2024年4月30日引用]。<https://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/default.aspx>（南非）；世界银行。2023。世界银行数据目录：乌干达BOOST公共支出数据库。<https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038076>。许可：CC-BY-4.0（乌干达）。

» 目前，并非所有国家都有现成的公共支出数据，因此限制了应用粮食安全和营养供资的核心和扩展定义的范围。

在贝宁和乌干达这两个低收入国家，用于改善粮食安全和营养的公共支出呈现持续增长趋势。在分析期内，贝宁的粮食安全和营养公共支出总额中平均有65%被投入到粮食消费和卫生领域，而乌干达的比例为73%（表11）；其余部分则用于应对导致近期饥饿、粮食不安全和营养不良人口数量增加的不利因素。

八个中等收入国家在粮食安全和营养方面的公共支出也实现了绝对增长。在这些国家中，用于应对粮食不安全和营养不良主要因素的公共支出比例普遍较高（表11）。

2021年，全球用于改善粮食安全和营养的官方发展援助和官方发展基金流量达770亿美元，其中大部分为官方发展援助。从2017年至2021年，所有援助部门的这些资金中，用于改善粮食安全和营养的甚至不足四分之一（表12）。

用于改善粮食安全和营养的官方发展援助和其他官方资金的构成总体上非常稳定。2021年，大部分此类资源流向粮食消费（770亿美元中的350亿美元），而用于应对造成粮食不安全和营养不良的主要不利因素的资金相对较少（270亿美元），用于改善卫生状况的资金更少（150亿美元）（表12）。

2017年至2021年期间，低收入国家人均官方发展援助和其他官方资金为30美元，中低收入国家为10美元，中高收入国家为8美元。同期，用于改善粮食安全和营养的官方发展援助和其他官方资金在非洲各区域以及中低收入国家各收入群体中增长最为显著。

“私营部门”资金包括非商业性私人供资和商业性私人供资。

2017年至2021年，用于改善粮食安全和营养的慈善资金平均每年仅为40亿美元，主要用于支持粮食消费和卫生事业。据估计，2017年至2022年期间，年均跨境汇款额度为7350亿美元（按当前价格计算）。这些资金中，近一半可能用于改善粮食安全和营养， »

表12 全球官方发展援助和其他官方资金流向所有援助部门及粮食安全和营养领域情况

	2017	2018	2019	2020	2021	平均
	(2021年基准; 单位: 10亿美元; 百分比)					
流向所有援助部门的官方发展援助和其他官方资金	305	310	312	362	354	329
增长率 (%)		1	1	16	-2	4
流向粮食安全和营养领域的官方发展援助和其他官方资金(核心定义和扩展定义)	72	74	77	81	77	76
增长率 (%)		2	4	6	-5	2
流向粮食安全和营养领域的官方发展援助和其他官方资金(核心定义)	48	49	51	55	50	51
增长率 (%)		2	6	7	-9	1
流向粮食安全和营养领域的官方发展援助和其他官方资金 - 粮食消费(核心定义)	36	36	38	40	35	37
增长率 (%)		1	6	4	-13	0
流向粮食安全和营养领域的官方发展援助和其他官方资金 - 卫生状况(核心定义)	12	13	13	15	15	14
增长率 (%)		4	4	15	1	6
流向粮食安全和营养领域的官方发展援助和其他官方资金 - 造成粮食不安全和营养不良的主要不利因素(扩展定义)	24	25	25	27	27	26
增长率 (%)		3	1	4	3	3
流向粮食安全和营养领域的官方发展援助(核心定义和扩展定义)	59	58	60	62	61	60
增长率 (%)		-3	3	4	-2	1
流向粮食安全和营养领域的其他官方资金(核心定义)	38	37	38	40	37	38
增长率 (%)		-2	3	4	-6	0
流向粮食安全和营养领域的其他官方资金 - 粮食消费(核心定义)	28	27	29	29	26	28
增长率 (%)		-3	4	2	-11	-2
流向粮食安全和营养领域的其他官方资金 - 卫生状况(核心定义)	9	10	10	11	11	10
增长率 (%)		1	1	10	7	5
流向粮食安全和营养领域的其他官方资金 - 造成粮食不安全和营养不良的主要不利因素(扩展定义)	22	21	21	22	24	22
增长率 (%)		-4	3	4	6	2

注: AidData数据库中的官方发展援助平均占这一时期总资金的5%多一点。AidData数据库中统计的其他官方资金未包括在内, 因为难以估计这些资金中具有发展援助特征的部分。用于改善粮食安全和营养的官方发展援助和其他官方资金根据粮食安全和营养供资的核心定义和扩展定义计算得出。部分小计采取四舍五入, 总额可能略有出入。

资料来源: 编写机构(粮农组织)根据第4章S4.3补充材料中的方法对经合组织数据进行了编制。2024。经合组织数据浏览器。[2024年7月24日访问]。 <https://data-explorer.oecd.org/?fs=T%2Co&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=580>和William和Mary。2024。AidData: 数据。[2024年7月24日访问]。 <https://www.aiddata.org/datasets>

» 大部分用于促进粮食消费，而非投资于农业和其他粮食体系活动。

根据联合国贸易和发展会议的数据，2017年至2022年期间，“粮食和农业”领域吸引的外国直接投资平均为190亿美元。2023年版《混合供资状况》报告估计，2020年至2022年期间，平均每年有26%的混合供资交易（约12亿美元）用于促进实现可持续发展目标2。2017年至2021年期间，银行贷款净额平均为100亿美元，且几乎呈现持续下降趋势。■

4.2 到2030年消除饥饿和营养不良的政策与干预措施成本

由于现有数据存在缺口，通常使用经济模型来估算主要用于减少饥饿（及改善营养）所需的额外资金。

各项研究得出了不同的估算值。研究结果显示，为实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2的政策和干预措施，从现在到2030年，需要额外投入1760亿美元到3975亿美元，以消除食物不足；另需投入900亿美元，以实现特定全球降低营养不足的目标。如果

加上落实各类转型变革政策，以便让数亿人负担得起健康膳食，同时减少食物不足人口的数量，估计资金缺口将急剧攀升至15.4万亿美元（图29）。■

4.3 不作为或行动迟缓的代价

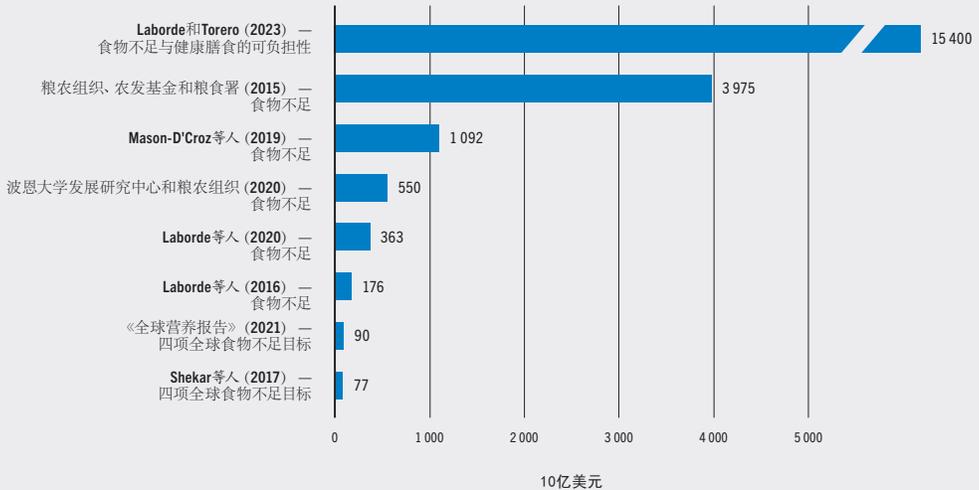
若不填补资金缺口，到2030年及以后，全球仍将有数亿人处于饥饿、粮食不安全及营养不良的困境，无力负担健康膳食，进而在中长期内对社会经济和公共卫生带来影响。

突发性和慢性粮食不安全威胁着最需要粮食援助的人群。若不为此类援助提供资金支持，将对个人、地方社区及捐助国造成负面后果。同时，若不及时提供资金，解决造成粮食不安全和营养的结构性顽疾，将会引发更高的社会、经济与环境成本。

营养不良的双重负担给个人和整个社会带来了沉重的经济负担，其影响正日益加剧，并转移到了最贫困的国家。

虽然实施变革性政策可能需要投入数十亿美元，但不作为的代价将 »

图29 到2030年，为消除饥饿和某些形式的营养不良，并提高健康膳食的可负担性，估计需要投入数万亿美元资金



注：对于所有研究，将每年额外平均成本估算乘以模拟期的年数（见主报告表17）。

资料来源：编写机构（粮农组织）基于粮农组织、农发基金和粮食署数据编制。2015。《实现零饥饿：社会保护与农业投资的关键作用》。罗马，粮农组织。<https://www.fao.org/3/i4951e/i4951e.pdf>；《全球营养报告》。2021。《2021年全球营养报告》。全球营养状况。英国布里斯托尔，发展倡议。<https://globalnutritionreport.org/reports/2021-global-nutrition-report>；Laborde, D., Bizikova, L., Lallemand, T.和Smaller, C.。2016。《消除饥饿：代价几何？》。加拿大温尼伯，国际可持续发展研究所和国际粮食政策研究所。<https://www.iisd.org/system/files/publications/ending-hunger-what-would-it-cost.pdf>；Laborde, D., Murphy, S., Parent, M., Porciello, J.和Smaller, C.。2020。《Ceres2030：消除饥饿的可持续解决方案》。摘要报告。康奈尔大学、国际粮食政策研究所和国际可持续发展研究所。https://ceres2030.iisd.org/wp-content/uploads/2021/03/ceres2030_en-summary-report.pdf；Laborde, D.和Torero, M.。2023。农业粮食体系转型行动建模。参见：J. von Braun, K. Afsana, L.O. Fresco和M.H. Ali Hassan编辑。《粮食体系转型的科学与创新》，第105-132页。https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-15703-5_7；Mason-D' Croz, D., Sulser, T.B., Wiebe, K., Rosegrant, M.W., Lowder, S.K., Nin-Pratt, A., Willenbockel, D., Robinson, S., Zhu, T., Cenacchi, N., Dunston, S.和Robertson, R.D.。2019。非洲农业投资与饥饿建模对可持续发展目标2（零饥饿）的潜在贡献。《世界发展》，116卷，第38-53页。<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.12.006>；Shekar, M., Kakietek, J., Eberwein, J.D.和Walters, D.。2017。《营养投资框架：实现有关发育迟缓、贫血、母乳喂养和消瘦的全球目标》。发展丛书指南。华盛顿特区，世界银行。<https://hdl.handle.net/10986/26069>；波恩大学发展研究中心和粮农组织。2020。《消除饥饿（可持续发展目标2）的投资成本和政策行动机会》。罗马和波恩。<https://doi.org/10.4060/cb1497en>

» 高达数万亿美元。根据粮食和土地利用联盟的《全球咨询报告》，以2018年的价格计算，现行粮食与土地利用体系每年在全球范围内造成的卫生、营养与环境成本高达12万亿美元。该报告2020年版所提供的实证显示，在当前的粮食消费模式下，到2030年，预计每年因不健康膳食引发的过早死亡和慢性病所造成的经济损失将超过1.3万亿美元。《2023年粮食与农业状况》揭示，全球农业粮食体系隐性的量化成本高达10万亿美元以上。在这些隐性成本中，最主要的部分源于不健康的膳食模式，不仅增加了各种疾病的风险，还可能显著降低劳动生产水平。

许多国家政府难以执行拨出的预算。部分可用资金可能并未以最具

成本效益、最为公平，以及环境可持续的方式得到运用。

本报告2022年版揭示，2013至2018年期间，全球每年对粮食和农业的投入接近6300亿美元。重新调配这些资源，有助于降低健康膳食的成本，提高其在全球，特别是中等收入国家的可负担性。

针对六个撒哈拉以南非洲国家的一项研究显示，除非这些国家的政府能优化农业和畜牧业部门的预算分配，否则将错失提高农业粮食产量、在农村地区创造更多非农就业机会，并帮助国民脱贫并负担得起健康膳食的良机。■

第5章

扩大供资规模、填补缺口的必要条件

要点

→ 亟需推出创新、包容且公平的解决方案，扩大对粮食安全和营养领域的资金投入规模，在资金获取能力有限的低收入和中等收入国家尤其如此。与资金获取能力较高的国家相比，这些国家食物不足和五岁以下儿童发育迟缓发生率普遍较高。

→ 资金获取能力有限的国家需要争取赠款和优惠贷款。实施混合供资战略可降低资金风险，扩大私营部门的供资规模。资金获取能力较强的国家可以将粮食安全和营养目标纳入绿色债券、社会债券、可持续发展债券和可持续发展挂钩债券等工具中。

→ 为妇女、土著人民、小农户和中小型农业食品企业等融资困难群体提供便利，是供资促进粮食安全和营养的关键。

→ 粮食安全和营养供资体系必须摒弃各自为政的做法，转而采用更加全面的策略。利益相关方应将粮食安全和营养视为单一政策目标，纳入更广泛的资金流和投资规划中。

→ 目前，供资架构较为分散，需要捐助方、开发银行、金融机构和慈善基金会考虑受援国的优先领域，加强协调工作。为了加强粮食安全和营养供资架构，必须考虑国家和地方主体的政策优先事项。

→ 提高透明度对加强不同利益相关方之间的协调和效率至关重要。这需要在国家和全球层面统一数据收集标准并提供数据，确保资金能够精准流向受粮食不安全和营养不良及其背后不利因素影响最严重的国家。

5.1 加大对粮食安全和营养的资金投入

在所分析的119个低收入和中等收入国家中，63%的国家资金获取能力有限或适中，37%的国家能力较高。平均而言，资金获取能力有限的国家食物不足发生率（23.1%）远高于能力适中国家（10.4%）和能力较高的国家（6.9%）。五岁以下儿童发育迟缓指标也呈现出类似趋势，尽管资金获取能力有限和适中的国家平均比例更为接近，分别为23.9%和20.9%（表18）。

另一方面，在所有分析国家中，有74%受到一种或多重主要不利因素的影响，其中66%的国家资金获取能力有限或适中，大多数（42%）为有限。受多重主要不利因素影响的国家比例较高，为将粮食安全和营养目标纳入其他供资领域的主流提供了依据，这些领域的优先重点并不总是包括实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2。

然而，在大多数情况下，最需要援助（就饥饿和粮食不安全程度，以及就其如何受主要不利因素影响而

言）的国家在增加粮食安全和营养方案供资方面面临结构性限制。从理论上说，所有国家都有资格从大多数现行供资方案获取资金，但各国获取资金的能力受财务风险认知水平和相关成本的影响。所有供资利益相关方，尤其是私营部门以商业收益为导向的供资利益相关方，风险规避意识明显很强，几乎不可能在财务风险最大的国家参与供资。

因此，资金获取能力有限的国家可能只能依靠国际发展资金（如官方发展援助）提供的赠款或低息/无息贷款，因为可能无法利用其他金融工具，或者更确切地说，由于国家财务风险较高，供资利益相关方可能不感兴趣（图32）。

在资金获取能力适中的国家，调动国内税收更为可行。除了国民经济的构成和正规化、机构和治理机制等因素外，收入水平也是决定税收扩张潜力的关键因素，人均国内生产总值越高，税收潜力越大。

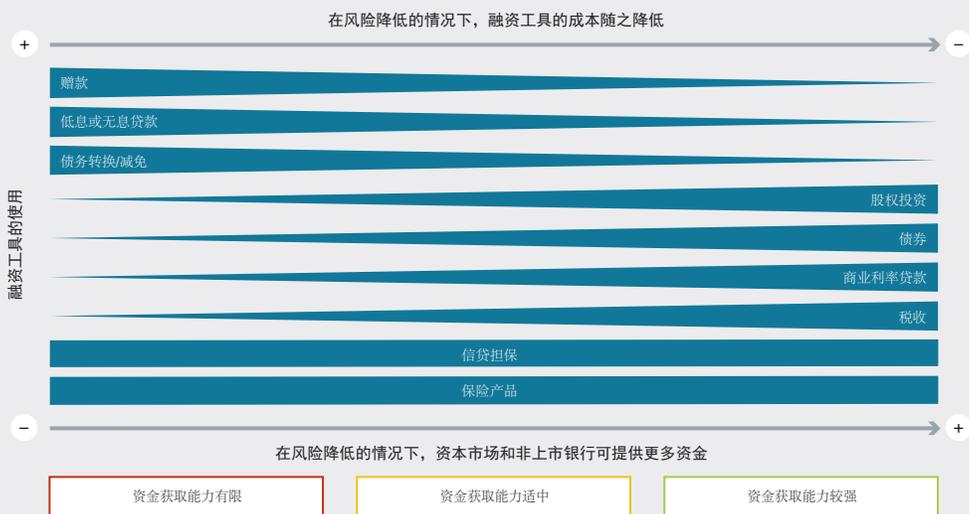
随着财务风险的降低，各国将有更多机会获取资金。资金获取能力较强的国家将能够通过公司投资、银行

表18 考虑到粮食安全和营养指标及主要不利因素，低收入和中等收入国家获取供资的能力程度

各国获取资金的能力	受粮食不安全和营养不良主要不利因素影响的国家数量									粮食安全和营养指标		
	合计	极端气候	经济衰退	冲突	极端气候 — 经济衰退	冲突 — 经济衰退	冲突 — 极端气候	极端气候 — 经济衰退 — 冲突	未受主要不利因素影响	食物不足发生率	五岁以下儿童发育迟缓发生率	五岁以下儿童超重发生率
	2013–2022 (国家数量)									2023	2022	2022
能力有限： 高财务风险	44	12	4	3	3	2	9	4	7	23.1	23.9	4.9
能力适中： 中等财务风险	31	9	3	2	3	0	4	0	10	10.4	20.9	6.4
能力较强： 低财务风险	44	11	3	2	5	1	6	2	14	6.9	13.3	7.7
合计	119	32	10	7	11	3	19	6	31	—	—	—

注：食物不足、儿童发育迟缓和儿童超重发生率平均值未进行加权处理。请参阅第3章的补充材料，获取所分析国家名单，并了解界定受导致粮食不安全和营养不良主要不利因素影响国家的方法。请参阅第5章的补充材料，详细了解有关评估了解各国资金获取能力标准的信息。
资料来源：编写机构（粮农组织）自行编制。

系统和资本市场等私人融资渠道，获取股权投资、商业利率贷款和债券。实际需要捐助方或公共部门开展的去风险活动则会大大减少。■

图32 在考虑各国国情的基础上，哪些筹资工具和机制最为适宜？

资料来源: Zoubek, S., Lateef, A., Carrasco Azzini, G. 和 Holleman, C. (即将出版)。《粮食安全和营养供资的调整、创新和全球架构》——《2024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。罗马, 粮农组织。

5.2 弥补落实可持续发展目标具体目标2.1和2.2所需资金缺口的创新供资方法和工具

赠款和低息/无息贷款无疑是最传统的优惠融资工具，但作为混合供资战略的一部分，也可以设计成更具

创新性的方式，与去风险举措配合运作，增加私营部门的资金投入。采取技术援助与赠款和/或贷款相结合的方式，能有效克服难以获取私营资金的两大主要障碍，即：项目缺乏银行担保，以及粮食安全和营养倡议供资项目经常面临业务准备不足的问题（图33）。

图33 基于各国在获取资金方面的能力推荐的创新供资工具

注：如本报告所述，虽然所有国家在理论上都能获得各种供资工具，但这些工具的成本可能过高（取决于各国的资金获取能力），导致这些工具在实际操作中成本高昂，难以负担。然而，需要明确的是，这些建议并非限制性的。在可能的情况下，适用于具有一定资金获取能力国家的工具同样适用于其他国家。此外，这一数字涵盖了公共和私营主体、主权和地方层面都可以采用的各种手段；仅少数手段仅限于某一类主体或层面（如收税）。实施的要求、手段和结果可能因实施主体的不同而有所差异，在可能的情况下，将在为每种手段提供的示例中进行说明。

资料来源：编写机构（粮农组织）自行编制。

混合供资作为一种有效的风险管理工具，旨在为私人投资者在面临较高风险时提供保障，进而吸引那些愿意承担更大风险和更长投资回报期的资金。特别是在涉及重大发展利益的情境中，政府、捐助方等关键主体可以利用混合供资模式作为策略性工具，引导必要的资金流向，以促

成预期成果。混合供资的基本理念是，在初期吸引风险承受能力较强的资本介入，随着时间的推移，投资方认为整体风险逐步降低，商业供资就能逐步取代在初期阶段起到关键带动作用的赠款或优惠融资。

绿色债券、社会债券、可持续发展债券以及与可持续性挂钩的债券等债务工具为政府、多边开发银行、商业银行以及地方公司提供了多样化的融资途径。这些工具与发展目标紧密相连，特别适合为那些因受到极端气候和/或经济放缓等主要不利因素影响、导致粮食不安全和营养不良的国家提供资金支持。

尽管上述创新工具有助于扩大粮食安全和营养供资规模，但在各国国内，某些特定人口群体在获取金融服务方面长期面临重大制约。

拓宽妇女获取金融服务的渠道，不仅有助于提升她们的社会和经济地位，还能间接提升其家庭和社区的整体生计水平，包括改善粮食安全和营养状况。从宏观角度看，将妇女纳入金融服务群体，将为经济增长注入

强大动力，进而增强国家抵御经济放缓和衰退的能力。

尽管人们广泛认可土著人民在实现《巴黎协定》、《全球生物多样性框架》和《2030年议程》目标进程中的关键作用，但相应的供资战略并未充分反映他们的独特地位。同样，不解决小农户和中小型农业食品企业融资难的问题，也会限制他们对于实现粮食安全和营养的贡献程度。例如，这可能会限制他们提供安全、营养食物的能力。尽管他们在农业粮食体系中扮演着不可或缺的角色，但往往无法获取充分的金融服务。投资者倾向于规避与汇率风险相关的风险，往往不愿意以当地货币为当地市场生产者提供资金，而是更倾向于服务以出口为导向的生产者。■

5.3 优化不同资金来源的协同效应

目前，粮食安全和营养供资体系高度分散：利益相关方在资助内容和目标上缺乏共识，导致参与方激增，且往往越权行事，而非协同合作。这

造成大量援助活动规模偏小、缺乏协调，且主要由双边捐助方推动。

为了改变这一现状，应鼓励大中小型利益相关方加强协调合作。大型捐助方常因缺乏动力，而不愿与小型捐助方协调或共同资助活动。此外，捐助方和慈善基金会迫切需要根据受援国的优先领域调整支出重点。现有供资体系主要由高收入国家和大型发展机构主导，并不总是考虑到受援国和群体的实际需求。

当然，加强协调需要更强大、更稳固的国家政府，但国家政府面临诸多挑战。政治经济问题和政府决策的不确定性影响了资金流与国家优先重点的协调匹配，并加强了私营部门投资者的避险意识。支出的吸收能力和技术效率固然重要，但良好的治理结构和强有力的国家机构同样不可或缺。

当前供资环境的另一个显著特点是缺乏数据、透明度和问责制，这实际上加剧了潜在供资方对财务风险的担忧。如能提供更可靠的财务数据，并进一步公开财务数据，则可以有效增强粮食安全和营养干预措施

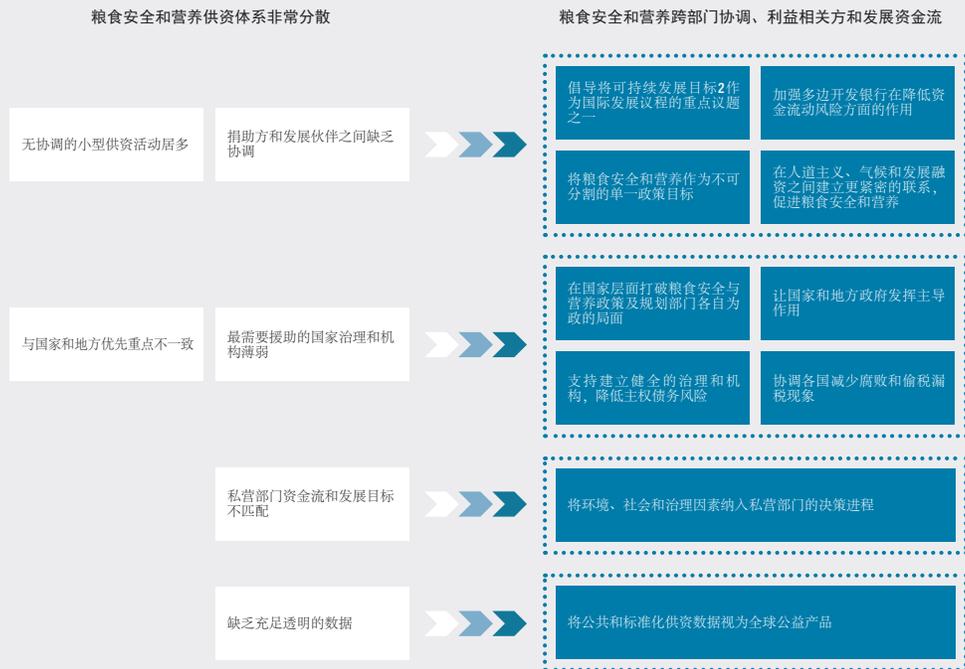
的“投资吸引力”，再生农业等领域已经出现这种趋势（图34）。

在对粮食安全和营养供资体系进行结构性改革之前，首要初步工作是将实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2确立为国际政策议程的优先重点。采用粮食安全和营养的整体视角，考虑其跨部门属性，并强调营养等领域投资的短期和长期回报，是成功改革现有供资体系的必要条件。

使用“粮食安全和营养”一词旨在强调实现粮食安全的四个维度及其与营养安全的紧密联系，以及采取互补行动实现粮食安全和营养的必要性。同时，“粮食和营养安全”的总体目标也可以视为一个不可分割的政策目标。

为了有效开展协调，首先必须将国家和地方主体及其优先重点置于“主导地位”。然而，考虑到各主体的权力和能力并不均衡、全球层面缺乏捐助方协调、以及数据缺口可能导致难以说服捐助方改变优先重点，实现这一目标并非易事。

图34 解决当前粮食安全和营养的供资体系分散问题的建议，以期消除饥饿、粮食不安全和营养不良现象



资料来源：编写机构（粮农组织）自行编制。

除了加强协调外，供资利益相关方还应改善其在扩大粮食安全和营养供资方面的作用。捐助方等发展伙伴，包括国际金融机构、多边开发银行和发展金融机构，应率先开展风险减缓活动，如采用混合供资或其他财

务工具扩大官方发展援助规模，以调动私营部门投资。

如何将私营部门纳入改进后的供资架构仍是一个有待解决的问题。私营部门应将卫生、环境和社会风险

纳入供资决策进程，将资金从潜在的有害投资转向有利于卫生、环境和社会成果的投资。

各国政府可以进一步调动国内税收资源，增加在粮食安全和营养优先部门的支出，并考虑调整政策支持方向。资金筹措能力较强的国家必须

加强对避税和洗钱活动的监管，这些非法活动往往导致资金获取渠道有限的国家税收流失。

最后，填补信息空白需要国际社会采取果断措施；否则，将无法对实现发展目标的前景进行切实的估测。■

第6章

下一步工作

尽管两年来全球饥饿和粮食安全程度基本未见改观，但世界许多区域都取得了令人鼓舞的进展。在营养方面，成人肥胖和15至49岁女性贫血发生率上升趋势令人担忧，但许多国家发育迟缓和消瘦儿童人数不断减少，增加了他们充分实现成长发育潜力的机会。我们需要发掘积极变革的潜力，并充分实现充足食物权和适当生活水准权的潜力，保障所有人，尤其是子孙后代的尊严、健康和福祉。

一个严重问题是缺乏衡量粮食安全和营养供资的共同定义或标准。要管理无法充分衡量的指标，即使不是不可能，也极其困难。现有方法很难充分评估粮食安全和营养供资水平和资金缺口，更遑论评估为落实可

持续发展目标具体目标2.1和2.2而进行的供资进展或遭遇的挫折。

本报告提出全新粮食安全和营养供资定义，并详细介绍了落实指南，向前迈出了重要一步。这是至关重要的一步。然而，本报告也清楚地表明，当前的财务数据结构和可用资金存在严重局限，阻碍了新提出的粮食安全和营养供资定义在全球范围内的有效应用。换言之，由于存在严重的数据局限，无法在全球范围内准确衡量现有的粮食安全和营养资金，以及为实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2所需填补的资金缺口。本报告强烈呼吁全球和各国采取紧急行动解决这一问题，助力推进可持续发展目标全球行动议程。

消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良是根本任务，不应将其视为与其他发展目标争夺资源的领域。粮食安全和营养问题错综复杂性，涉及多个部门，供资工作必须摒弃各自为政的做法，转而采用更加全面的策略，使供资利益相关方能够将粮食安全和营养目标纳入更广泛的资金流和投资战略中。

希望本报告的行动呼吁能为2024年9月未来峰会的可持续发展和供资讨论，以及所有即将举行的可持续发展目标全球讨论，包括2025年第四次发展筹资问题国际会议的政治进程提供参考。让我们和衷共济、奋发有为，加大投资力度，建设一个没有饥饿、免于粮食不安全和营养不良的世界，共同守护美好未来! ■



2024

世界粮食安全 和营养状况

为消除饥饿、粮食不安全和一切形式的营养不良提供资金

今年距离2030年仅六年之遥，饥饿和粮食不安全趋势尚未朝着实现2030年消除饥饿和粮食不安全（可持续发展目标具体目标2.1）的正确方向发展。全球营养目标的进展指标同样表明，世界并未走上消除一切形式营养不良（可持续发展目标具体目标2.2）的正轨。数十亿人仍然无法获得营养、安全和充足的食物，世界任重而道远。然而，许多国家取得的进展给人们带来了希望，即有可能重回正轨，创造没有饥饿和营养不良的未来。

本报告前几版已确定了这些趋势背后的主要不利因素及潜在结构性因素，并提供了基于实证的政策建议来扭转这些趋势。这些建议已被归纳为六种转型途径，各国可根据面临的具体情况加以采用。

然而，要采用这六种转型途径中的任何一种，都需要为粮食安全和营养提供适当的资金。这也是今年报告的主题。尽管人们普遍认识到迫切需要增加粮食安全和营养方面的资金投入，但对于如何定义和跟踪这种资金投入却尚未达成共识。今年的报告提供了人们期待已久的粮食安全和营养供资定义，并提出了落实指南。

报告强调，现有数据不足以全面反映当前有助于实现可持续发展目标具体目标2.1和2.2的资金情况，也不足以全面反映到2030年全面实现这些目标所需的资金缺口。虽然全球官方发展资金流的数据已经实现标准化并公开，但由于数据存在缺口，要对全球粮食和农业公共支出进行全面、可比的分析仍然充满挑战。与此同时，粮食安全和营养领域的私营资金流向更是难以追踪。

本报告就如何高效运用创新供资工具、改革粮食安全与营养供资体系提出了及时且切实可行的建议。就粮食安全和营养供资的定义、追踪、衡量及实施方法达成共识，不仅是可持续地增加资金，助力消除饥饿、粮食不安全以及各种形式营养不良的关键，也是确保当代及后世子孙都能享有健康膳食的重要起点。在2024年9月未来峰会和2025年6月和7月第四次发展筹资问题国际会议即将召开之际，本年度报告中提出的见解将提供尤其重要的参考。



2024年世界粮食安全和营养状况(主报告) — 将于2024年10月发布



2024年世界粮食安全和营养状况(补充材料) — 将于2024年10月发布



保留部分权利。本作品根据知识共享署名4.0 国际公共许可 (CC BY 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.zh-hans>) 公开。



© 粮农组织, 2024年
CD1276ZH/1/07.24