



世界粮食不安全状况 2008

高粮价与粮食安全
—— 威胁与机遇



致谢

《2008年世界粮食不安全状况》是在经济及社会发展部助理总干事Hafez Ghanem的统一领导和经济及社会发展部管理小组的指导下编写的。农业发展经济司的Kostas Stamoulis和Mark Smulders负责本出版物技术方面的协调。统计司的工作人员提供了食物不足方面的基本数据，包括2007年的估计数。

“全世界食物不足状况”一章由经济及社会发展部编写，市场贸易司的Henri Josserand、Kisan Gunjal和Ali Gürkan，统计司的Ricardo Sibrian和农业发展经济司的Andrew Marx、Jeff Marzilli、Josef Schmidhuber和Jakob Skoet在关键技术方面做出了贡献。

由Benjamin Davis领导和由Alberto Zezza、Gustavo Anriquez、Panagiotis Karfakis和David Dawe参加的粮农组织农村创收活动小组开展了家庭一级的高粮价影响分析，杜兰大学的Diego Rose、营养及消费者保护司的Brian Thompson和Marie Claude Dop以及农业发展经济司的Maarten Immink和Cristina Lopriore则为“应对措施与营养结果”部分作出了宝贵的贡献。

“履行首脑会议承诺”一章得助于农业发展经济司的James Tefft、Panagiotis Karfakis、David Dawe和Alberto Zezza以及农村基础设施和农业产业司Andrew Shepherd的技术投入。

统计司的Ricardo Sibrian、Cinzia Cerri、Rafik Mahjoubi、Seevalingum Ramasawmy和Nathalie Troubat对数据分析提供了关键的支持。

从Hartwig de Haen、Peter Hazell、Yasmeen Khwaja和Andrew MacMillan那里收到有价值的外部意见和投入。Bruce Isaacson提供了出色的编辑支持。

知识及交流部电子出版政策及支持科提供了编辑、语言编辑和图表制作服务。翻译则由该部的会议规划及文件处提供。

全部费用由粮农组织粮食不安全和易受害信息及绘图系统跨部门计划提供。

联合国粮食及农业组织

于2008年出版

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到联合国粮食及农业组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

地图中使用的名称和介绍的材料，并不意味着粮农组织对任何国家、领土或海区的法定或构成地位或其边界的划分表示任何意见。

版权所有。为教育和非商业目的的复制和传播本信息产品中的材料不必事先得到版权持有者的书面准许，只需充分说明来源即可。未经版权持有者书面许可，不得为销售或其它商业目的的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致函联合国粮食及农业组织交流司电子出版政策及支持科科长，地址：意大利罗马Viale delle Terme di Caracalla, 00153 或以电子函件致 copyright@fao.org

© 粮农组织2008年

ISBN 978-92-5-506049-6

于意大利印刷

封面照片

从左到右：粮农组织/22071/G. Bizzarri；粮农组织/24503/D. White；粮农组织/23283/A. Proto。

欲获粮农组织出版物，可征询：

SALES AND MARKETING GROUP
Communication Division
Food and Agriculture Organization of
the United Nations

电子邮件：publications-sales@fao.org

传真：(+39) 06 57053360

万维网站：

www.fao.org/icalog/inter-e.htm



世界粮食不安全状况 2008

高粮价与粮食安全
—— 威胁与机遇



关于本报告

本期《2008年世界粮食不安全状况》是1996年世界粮食首脑会议（WFS）以来粮农组织有关世界饥饿问题的第九份进展报告。在前几份报告中，粮农组织深切关注在减少世界饥饿人数方面取得的进展不足，饥饿人数仍然居高不下。

今年报告的焦点是正在给世界上最贫困人口带来了严重影响并大

幅降低他们已经很低的购买力的高粮价问题。高粮价加剧了粮食短缺程度，同时给2015年前实现国际一致同意的减少饥饿目标造成了巨大压力。本报告还考察了高粮价如何作为一次契机来重新启动发展中世界小农农业。

正如本报告中讨论的一样，粮农组织针对1990-92年至2003-05年

间的食物不足估计数已在联合国（UN）确定的新的人体能量需求标准和2006年人口数据修订的基础上得到修正。

主要信息

- 1** 世界饥饿在增加。世界粮食首脑会议（WFS）的目标是到2015年将世界食物不足人数减半，但对多数国家来说，实现这个目标更加困难。据粮农组织最新估计，2007年饥饿人数为9.23亿，比1990-92年基准期增加了8000多万。长期估计数（至2003-05年）表明，在高粮价期以前，一些国家完全走上了实现世界粮食首脑会议和千年发展目标（MDG）的指标轨道。然而，即使这些国家可能也遭到了挫折。
- 2** 高粮价遭到相当多的谴责。近年来长期饥饿人数最快的增加出现在2003-05年至2007年间。粮农组织的临时估计数显示，2007年，在2003-05年食物不足总人数之上又新添7500多万人。虽然有诸多因素，但高粮价使千百万人陷入粮食不安全状态，造成许多已处于粮食不安全的人们的条件恶化，危及全球长期的粮食安全。
- 3** 最贫穷、没有土地和女性当家的家庭受打击最严重。发展中世界城市和农村大多数家庭的粮食都靠购买，因此，它们注定会因高粮价而受到损失，至少在短期内。高粮价降低了实际收入，穷人消费食品的数量和质量下降，使粮食不安全和营养不良发生率进一步恶化。
- 4** 政府的初步对策作用有限。为了遏制高粮价造成的负面影响，各国政府采取了各种措施，如控制价格和限制出口。尽管从当前社会福利角度可以理解，但其中多数行动是临时的，很可能无效和难以维持。有些行动对世界价格水平和稳定性具有破坏作用。
- 5** 高粮价也是一个机遇。从长远看，高粮价对整个发展中国家的农业（包括小农）来说也是一种机遇，但随之必须提供基本的公共物品。小农受益会引起更广泛的经济和农村发展。农户可能看到眼前利益；从长远来看，如果较高粮价转变成增加产出和创造就业的机会，其他农村家庭可能受益。
- 6** 需要有一个综合的双轨方法。各国政府、捐赠者、联合国、非政府组织、民间社会和私营部门必须立即共同努力，着手制定一个战略性双轨方法，消除高粮价对饥饿的影响。这一方法应包括：（i）使农业部门、特别是发展中国家的小农能应对高粮价的措施；（ii）为粮食最不安全和最易受害者建立目标明确的安全网和社会保障计划。这是一项全球性挑战，需要采取全球应对行动。



目 录

前 言

- 4 粮食不安全者增加千百万 — 需要采取紧急行动
和进行大量投资

全世界食物不足状况

- 6 高粮价：又有7500万人挨饿
9 高粮价的驱动力
12 回顾世界饥饿状况：修订后的估计数
18 热点和紧急情况

高粮价与粮食安全

- 22 贫困家庭受打击最严重
28 应对措施与营养结果

履行首脑会议承诺

- 32 政策反应：会有效和持续吗？
34 减贫的小农农业
41 确保获得粮食
43 结束语

技术附件

- 45 更新的参数
48 表

- 56 注 释

粮食不安全者增加千百万 — 需要采取紧急行动和进行大量投资

粮价暴涨引起了全世界对全球粮食安全威胁的关注，打破了因多年来商品价格低而产生的不应有的自满。2008年6月3-5日，180个国家加上欧盟的代表，包括许多国家和政府首脑聚会罗马，表达了他们的信念，即“国际社会需要立即采取协调一致的行动来消除粮价暴涨给世界上最易受害的国家和人口造成的负面影响”。2008年7月在日本召开的八国峰会上，世界最发达工业化国家的领导人对“全球粮价陡涨，加上一些发展中国家的可获得性问题，正在威胁全球粮食安全”的状况深表关切。

离减少饥饿的目标越来越远

国际社会的关注是有充分理由的。自粮农组织开始监测食物不足人数趋势以来，长期挨饿的人数第一次在最近的一个时期内高于基准期。粮农组织估计，主要由于高粮价的原因，世界上长期挨饿的人数在2007年增加了7500万，达到9.23亿。

高粮价对饥饿人数的严重影响，使已经令人不安的长期趋势复杂化。我们的分析表明，2003-05年，即最近粮价上涨前，世界上长期挨饿的人数较1990-92年多了600万；1990-92年是用来衡量实现世界粮食首脑会议和千年首脑会议减少饥饿指标进展情况的基准年。在20世纪90年代中期，一些发展中区域在减少饥饿人数方面的早期成果未能持续。最

近十年，尽管世界越来越富，生产的粮食也比以前多，但饥饿人数仍在增加。正如本报告多次指出的那样，这种令人失望的结果反映了缺少协调的行动来抗击饥饿，尽管我们作出了全球承诺。粮价暴涨抵消了在减少饥饿方面取得的部分成就和成功，使实现国际上一致同意的减少饥饿目标的任务更加困难。到2015年还剩七年的这段时间内减少5亿饥饿人数的任务，需要全球作出坚持不懈的巨大努力和采取具体的行动。

最贫穷和最易受害者受打击最严重

粮价上涨使已经因其他因素如恶劣的天气和冲突而需要紧急干预和粮食援助的许多国家的形势进一步恶化。已经遭受紧急情况折磨的一些国家不得不在粮食安全方面承担新的高粮价负担，而其他一些国家因高粮价而更易受粮食不安全的危害。发展中国家，尤其是最贫困的国家，面临着是维持宏观经济稳定、还是制定良好政策和计划来解决粮食和燃料价格高涨给其人民带来的负面影响的艰难选择。

一些中低收入的发展中国家发生的暴乱和国内骚动，是粮食和燃料价格暴涨造成千百万穷人和中产家庭绝望的信号。本报告的分析显示，高粮价对城市和农村最贫困者、无地者和女性当家的家庭的破

坏性影响尤其大。除非采取紧急措施，否则高粮价就会给人类的发展造成长期有害的影响；一些家庭为解决粮食费用增加的问题，不是降低消费食品的数量和质量，减少健康和教育开支，就是出卖生产性资产。儿童、孕妇和哺乳母亲的风险最高。过去在高粮价方面的经验充分验证了这种担忧。

战略应对措施：双轨方法

粮价暴涨在多数发展中国家引发的粮食危机需要采取紧急和具体的应对措施。与此同时，应该认识到，高粮价是粮食供求微妙平衡的结果。这两个事实说明，相比从前，更加认识到粮农组织及其发展伙伴倡导的减少饥饿的双轨方法，其不仅是消除高粮价对粮食安全的威胁的关键，也是把握其带来的机遇的关键。在近期内，迫切需要目标明确的安全网和社会保障计划，以确保人人都能获得其健康生活所需的粮食。同时，重点应放在帮助生产者、特别是小农提高粮食生产方面，主要是促进他们获得种子、化肥、动物饲料和其他投入物。这样才能增加粮食供应和降低当地市场的价格。

从中长期来看，重点应该放在加强发展中国家的农业部门上，使其能够响应需求的增长。通过提高生产力扩大贫困国家的粮食生产，必须成为努力争取持久解决粮食安全



问题的政策、战略和计划的基石。高粮价及其产生的刺激可以用来重新推动发展中世界的农业。这一点不仅对于应付当前的危机，而且对满足粮食、饲料和生物燃料生产日益增长的需求，防止这类危机今后重新出现均至关重要。

重新启动发展中国家的农业对于在减少贫困和饥饿方面取得有意义的成果和扭转当前令人不安的趋势来说，也是至关重要的。这就需要赋予全世界大量小农权利，让他们增加农业产出。把农业的增长转变成减贫的动力，这意味着解决农业面临的限制问题，对以农业为主的国家的千百万小农生产者来说尤其如此。这就需要扩大对农村基础设施和基础服务——如道路、灌溉设施、集水、储藏设施、屠宰场、渔港和信贷，以及电力、学校和卫生服务等——的公共投资，从而为私营部门在农村地区的投资创造有利条件。同时，必须为更加可持续的技术增加资源，这将有利于提高农业集约化程度，而且帮助农民提高其粮食生产体系的恢复能力和应对气候变化。

协调一致的战略至关重要

许多发展中国家为遏制高粮价造成的负面影响采取了单方面行动，包括强行控制价格和限制出口。这类应对措施可能难以维持；有些措施实际上会促使世界价格水平进一

步上升和不稳定性增加。为了切实有效地面对这些威胁和利用高粮价提供的这些机会，必须把战略建立在广泛和协调一致的多边应对措施基础之上。

可持续解决影响穷人和饥饿者的日益加剧的粮食不安全问题，迫切需要进行广泛的大规模投资。任何一个国家或机构都不可能靠自己单独解决这一危机。发展中国家和发达国家政府、捐赠者和联合国机构、国际机构、民间社会和私营部门在全球战胜饥饿的斗争中都可发挥重要作用。

国际社会为如何最佳地帮助各国政府消除长期饥饿确立共同愿景，所有各方携手努力将这一愿景变成

所需现实，这一点至关重要。时不待我，分秒必争。

世界领导人2008年6月在罗马召开的世界粮食安全首脑会议上的决心，以及八国峰会把高粮价和高燃料价问题放在其议程之首的事实，均表明解决饥饿问题的政治意愿在不断增强。此外，为增加财政支持，帮助发展中国家消除高粮价对粮食安全造成的威胁，已经作出大量承诺。然而，除非这种政治意愿和捐赠者的保证能变成紧急和现实的行动，否则，还会有千百万人陷入贫困和长期挨饿的深渊。

现在最需要为战胜饥饿和营养不良采取协调一致的行动。我希望全球社会一起来应对这一挑战。

粮农组织总干事
雅克·迪乌夫