

全世界食物不足状况

高粮价：又有7500万人挨饿

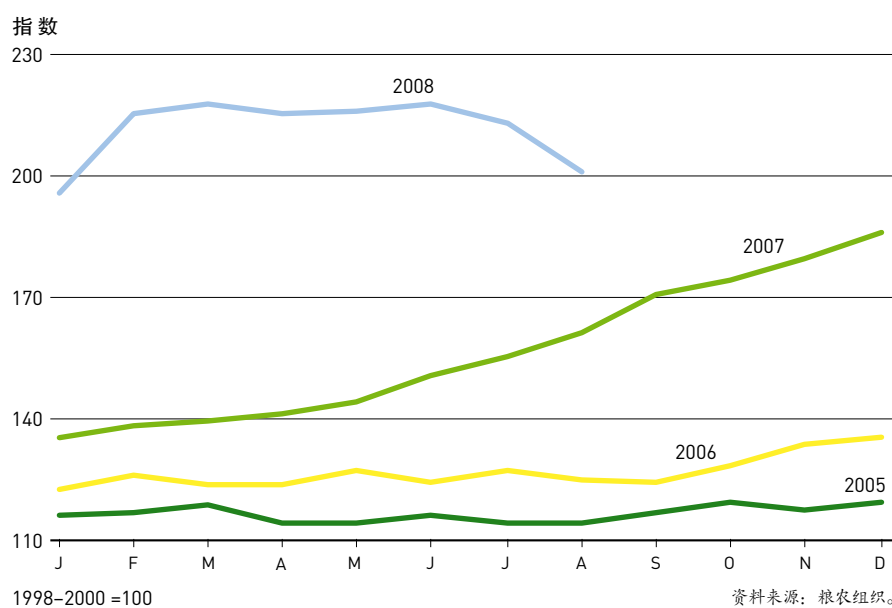
粮价上涨使世界饥饿人数增加。粮农组织临时估计数显示，2007年长期挨饿的人数比粮农组织2003-05年估计的8.48亿食物不足人数增加了7500多万，其中大多数是因高粮价所致（详细情况见第48页表1）。这使2007年世界食物不足人数达到9.23亿。鉴于2008年第一季度主要谷物和油料作物的价格继续大幅攀升，遭受长期饥饿的人数可能已进一步增加。

2007年9.23亿食物不足人数比1990-92年增加了8000多万；1990-92年是世界粮食首脑会议（WFS）为减少饥饿人数目标确定的基准期。这使到2015年将食物不足人数减至4.20亿的任务更加艰巨，在高粮价和全球经济前景不确定的环境下尤其如此。

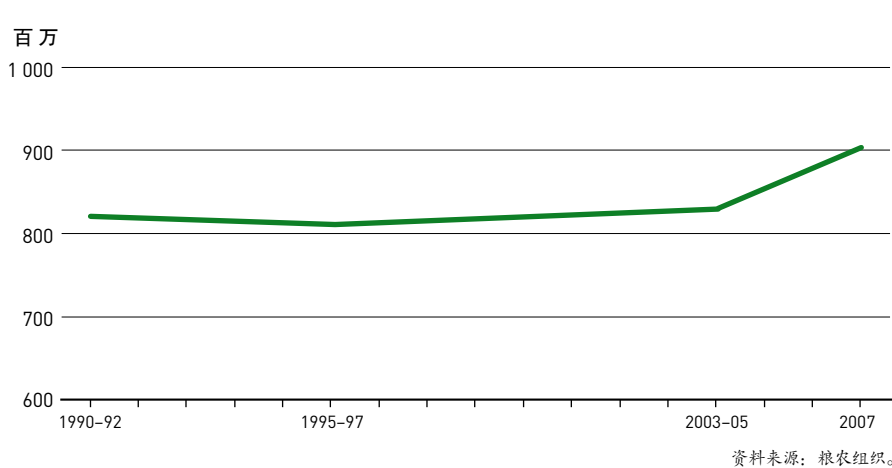
粮价上涨对食物不足人数比例（千年发展目标[MDG]1的饥饿指标）的影响令人不安。发展中世界在降低饥饿人数比例方面取得了良好的进展——从1990-92年的近20%降至1995-97年不足18%；2003-05年略高于16%。估计数表明，粮价上涨使这些进展发生了逆转，世界上食物不足人数比例又回升到17%。因此，在粮价暴涨中，就食物不足人数和饥饿发生率而言，实现国际上一致同意的减少饥饿指标的进展遭受了严重挫折。

高粮价对全球食物不足者人数估计产生的影响，得到了家庭

1 粮农组织粮食价格指数



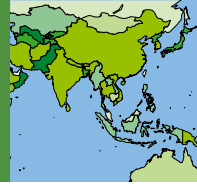
2 发展中世界食物不足人数，1990-92年至2007年



级数据分析（第22-27页）的证实。该分析证实了粮价暴涨尤其是对穷人和最易受害者造成的负面影响。

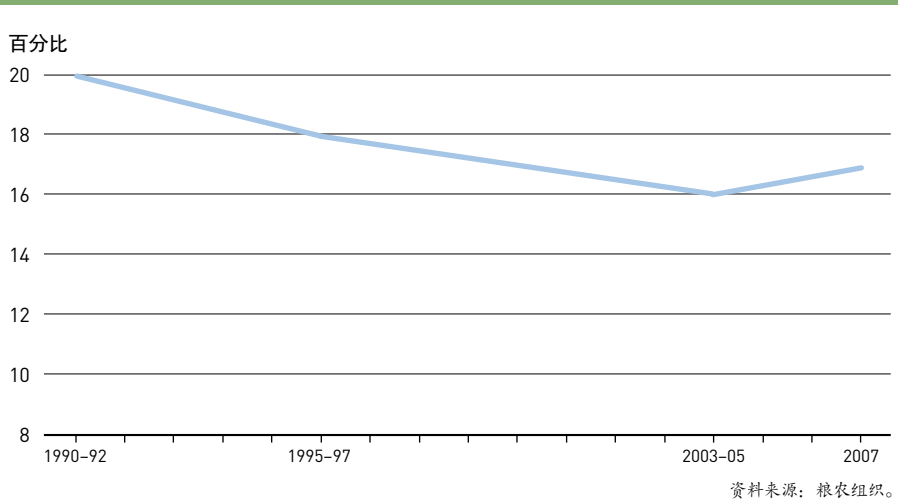
价格暴涨妨碍进展

在区域一级，2007年食物不足人数增加最多的是在亚洲和太平洋



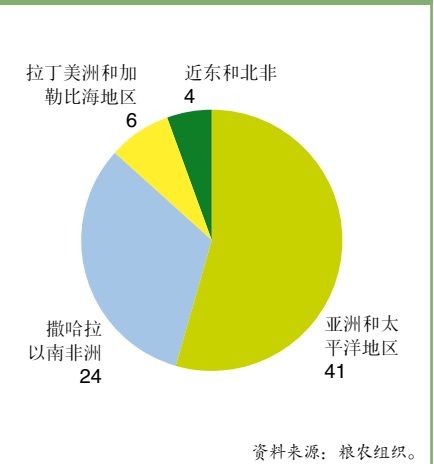
3

发展中世界食物不足人数比例，1990-92年至2007年



4

高粮价的区域影响：2007年新增食物不足人数（百万）



地区以及撒哈拉以南非洲，这两个区域加在一起占2003-05年世界饥饿人数的7.50亿（89%）。据粮农组织估计，价格上涨使亚洲和太平洋地区又有4100万人以及撒哈拉以南非洲又有2400万人陷入了饥饿。

非洲和亚洲的低收入缺粮国（LIFDC）共占发展中世界的四分之三以上。在饥饿发生率已经超过15%的16个国家中，非洲占了15个，这使它们特别容易受较高粮价的危害。

虽然拉丁美洲和加勒比海地区以及近东和北非地区受影响的人数较少，但由于粮价上涨，饥饿人数也已增加（对拉丁美洲来说，在实现世界粮食首脑会议目标方面经过十多年稳步进展后出现了一个急剧逆转）。

粮农组织如何估计对食物不足状况的影响

最近一次在国家一级对食物不足人数进行全面估计是2003-05年，这三年的估计数字为粮农组织定期监测和分析减少饥饿目标的进展情况提供了依据，并在“回顾世界饥饿状况”部分作了介绍。

针对人们日益关注粮价暴涨对世界粮食安全的影响，粮农组织根据2006-08年的部分数据开发了一种方法，来评估2007年高粮价对食物不足的影响，其中使用了根据粮农组织维护的两个不同数据库推断的膳食能量供应趋势，即：

(i) 粮农组织核心数据库（FAOSTAT）提供的详细的“供应利用帐户”，其涉及每一个国家数百种商品；(ii) 比较新的数据，涉及可供人类消费的谷物、油料和肉类（约占膳食能量供应的

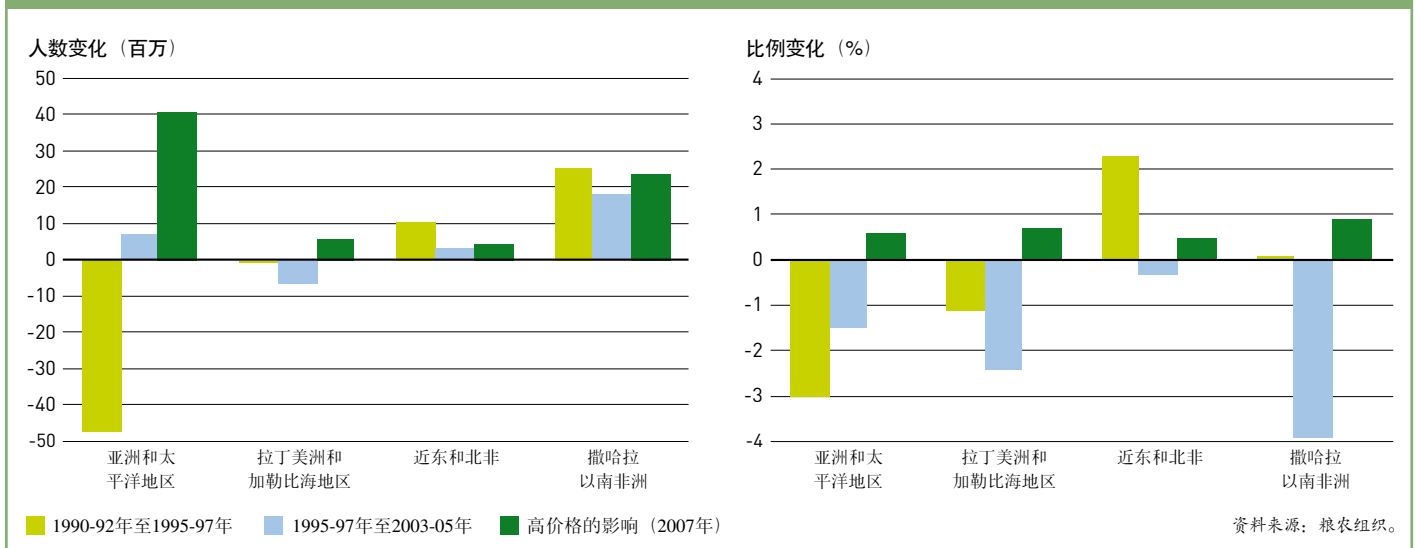
80%）。把这两个数据库整合起来很有必要，因为粮农组织的核心数据库仅包括至2005年的全部数据；第二个数据库（尽管不全面）包括至2008年的估计数，从而反映了粮价快速上涨时期的许多情况。为了用核心数据库对2007年进行推测，确立了这两个数据库含有的历史数据关系。

粮价对饥饿的影响的2007年估计数仅仅为全球和区域两级生成，国家一级没有此类估计数。为此，鉴于2007年数据采用的计算方法，应该说这些估计数是临时性的。

全世界食物不足状况

5

食物不足人数和比例的区域变化



总之，饥饿发生率的上升和估计 2007年世界食物不足人数增加7500万，证明人们对高粮价引发全球粮食危机的关注担忧不无道理，至少在短期内是如此。

粮农组织的估计数保守吗？

第7页的插图介绍了粮农组织是如何得出2007年世界饥饿人数估计数的。作为更新参数的部分结果，计算食物不足人数所依据的假设是，一个国家或区域内膳食能量摄入的分布在“低”粮价期与“高”粮价期之间保持不变。另一方面，家庭一级的分析（第22-27页）表明，从短期情况来看，由于粮价上涨，穷人的情况要比富人更糟。

对八个国家的深入分析表明，粮价大幅提高后，家庭中人均膳食能量摄入量分配恶化。因此，粮农组织完全可能低估高粮价对饥饿的全球影响。因而，确实可以说，高粮价至少新增了7500万饥饿者，即被剥夺了每天获取充足食物的手段的人。

美国农业部（USDA）采用不同的方法估计，在所分析的70个国家中，高粮价的影响导致食物不足人数增加1.33亿。¹

两种估计饥饿的方法之间的主要区别涉及计算供人类消费的食物分配差异的方法。与粮农组织相比，美国农业部使用一种较高的（和不变的）取舍点来确定饥饿限值。美国农业部用的是每人每天2100大卡的值，而粮农组织的值则取决于各国年龄和性别的分布，典型值域为每人每天摄入量最低为1600到2000大卡。

¹ 美国农业部，2008年，“粮食安全评估，2007年”，S. Rosen, S. Shapouri, K. Quanbeck 和 B. Meade 著。《经济研究服务报告GFA-19》（可在以下网站获取：www.ers.usda.gov/PUBLICATIONS/GFA19/GFA19.PDF）。

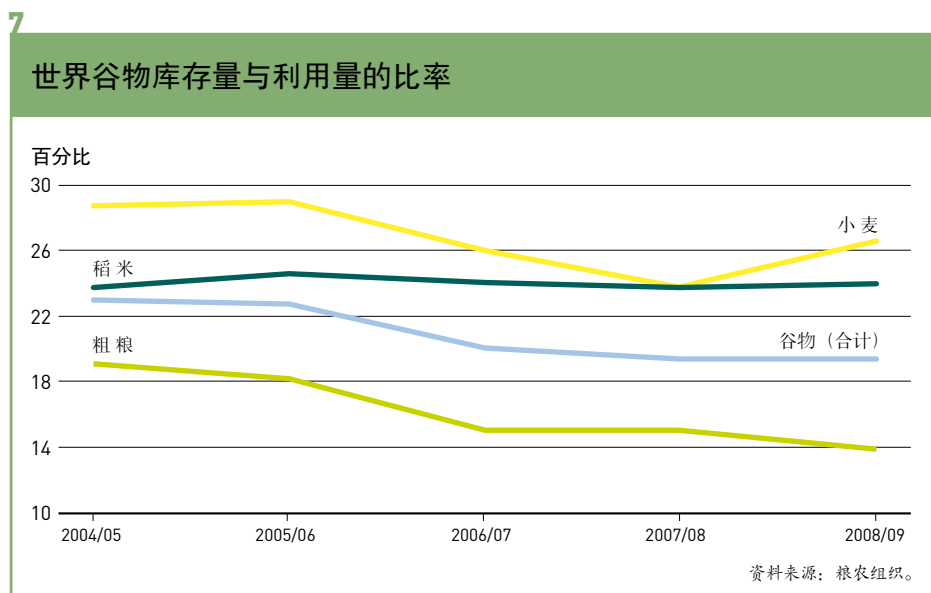
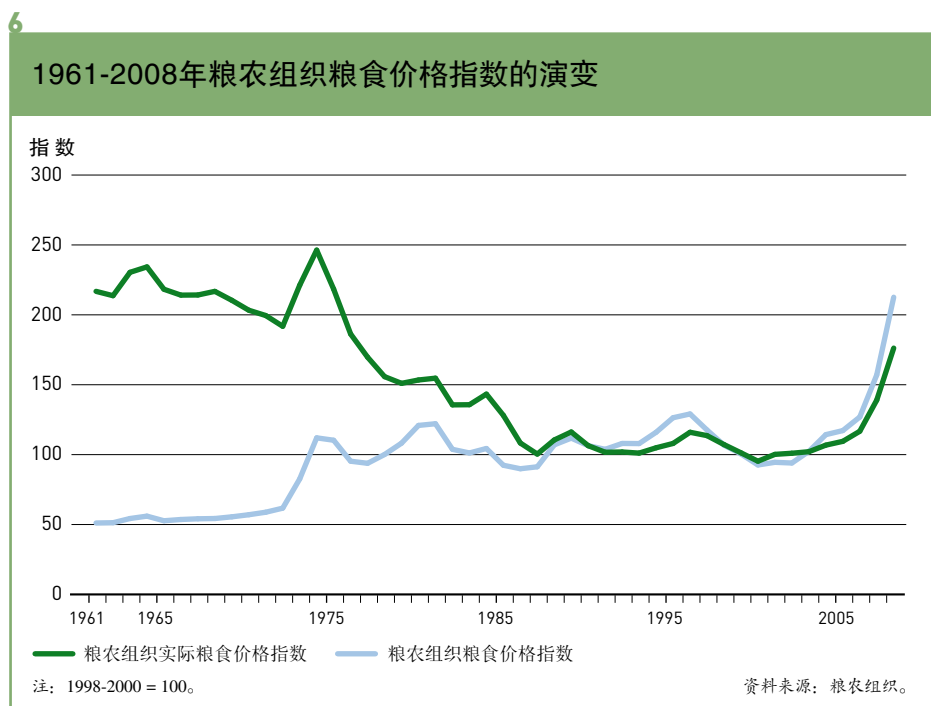


高粮价的驱动力

随着2006年和2007年农产品价格急剧上涨，2008年初又进一步上涨，人们从不同角度对粮价暴涨进行研究，以期设计应对预案。本部分列述粮价暴涨背后的一些主要驱动力量。¹中期计划预测，尽管粮价会在2008-09年稳定下来，而且之后还会下降，但在可预见的未来，粮价仍高于2004年前的趋势水平。²

粮农组织名义粮价指数在2002和2008年间翻了一番。实质上，涨幅没那么显著，但仍然巨大。40年主要呈现跌势之后，实际粮价指数于2002年开始上涨，并于2006年和2007年飚升。到2008年中期，实际粮价比2002年水平高出64%。自本数据序列开始以来，实际粮价大幅度上涨的唯一的另一个时期是20世纪70年代初，即第一次国际石油危机后接踵而来的时期。

无论是政策措施、投资决定，还是应急干预，为解决粮价暴涨对人和经济造成的影响采取适当行动，都需要透彻地了解根本的驱动力量。这些驱动力量很多也很复杂，既有供应方面的因素又有需求方面的因素。粮食需求增长背后的长期结构性趋势，遇到对粮食供应产生不利影响的短期周期性或临时因素，导致出现了粮食商品需求增长持续超过其供应增长的态势。



供应方力量

库存水平与市场波动。世界上几大谷物生产者（中国、欧盟、印度和美国）近几年改变了其农业政

策。结果之一是与前几年相比，谷物库存大幅下降。2007/08年度世界谷物库存量与利用量之比估计为19.4%，为30年来最低。库存水平下降，促使世界市场的价格波动性

全世界食物不足状况

粮食价格：从世界市场到国内市场

国家数据分析表明，以美元支付的世界价格向国内价格（以当地货币表示）的传递不完整。即使是在2008年价格暴涨前，世界谷物价格已在2002年至2007年间大幅上升。在此期间，世界稻米、小麦和玉米的市场价格按实际美元计算分别上涨了50%、49%和43%。然而，向国内价格的传递通常不完整，当地货币价格涨幅不如国际市场价多，亚洲各国的稻米就是例子。

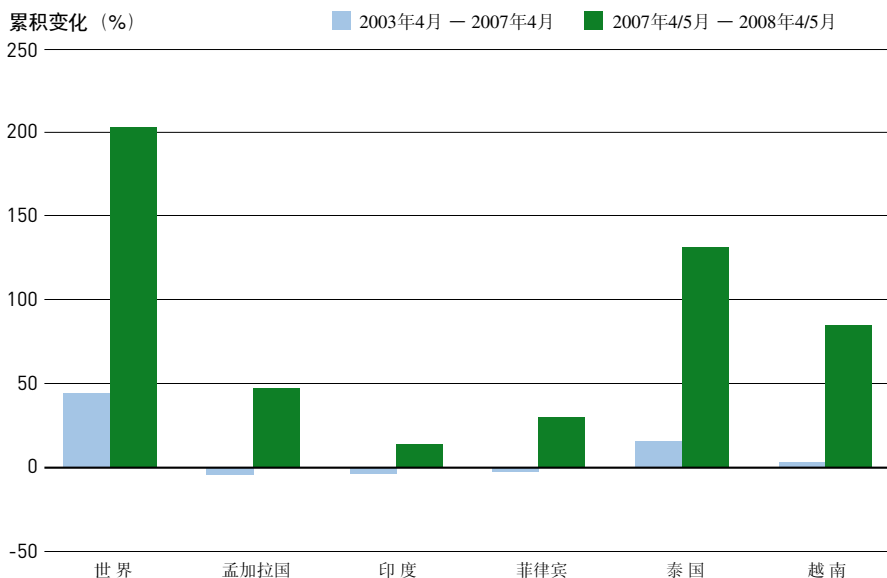
诸多因素抑制了世界价格向国内价格的传递。几年来美元相对其他一些货币贬值，其中包括许多发展中国家的货币。从2002年到2007年，低收入国家对美元的汇率平均实际升值20%（高收入国家为18%）。对粮食进口国和出口国来说，汇率升值抵消了2007年世界

市场价格（以美元计）的部分上涨。一些贸易政策和其他专门针对商品的措施进一步限制了价格传递。

尽管国内政策和汇率变动在一段时间内减轻了世界价格上涨的影响，但许多国家的国内价格最终在2007年底和2008年初大幅上涨。

资料来源：粮农组织，2008，“最近国际谷物价格的上涨传递给国内经济了吗？亚洲七个大国的经验”，D. Dawe著。《政策援助司工作文件》第08-03号。（可在以下网站获取：<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai506e/ai506e00.pdf>）。

稻米：消费者价格传递



资料来源：粮农组织。

因生产不足时有关供应充足程度的不确定性而增加。

生产不足。2005-07年极端的天气事件，包括干旱和水灾，影响了主要产粮国家。世界谷物生产于2005年下降3.6%，2006年下降6.9%，后于2007年回升。在库存量已经很低的情况下，连续两年作物产量下降在世界市场上造成了令人不安的供应状况。人们对气候变化给未来粮食供应的可获得性造成的潜在影响的日益关注进一步加剧了这些担忧。

石油价格。直到2008年中期，能源价格上涨速度快、幅度大，主要商品价格指数之一（路透社-CRB能源指数）自2003年以来涨了两倍多。石油价格与粮食价格高度相关。石油价格快速上涨也对粮食价格产生了压力，因为化肥价格涨了近三倍，运输费在2006-08年也翻了一番。化肥价格高对生产者尤其是小农的生产成本和化肥施用量造成直接的不利影响。

需求方力量

生物燃料需求。新兴生物燃料市场是某些农产品，如糖、玉米、木薯、油籽和棕榈油的重大需求来源。对这些商品的要求增加引起它们在世界市场中的价格上涨，这又



导致粮价上涨。虽然生物燃料的生产和消费在一些国家得到政府政策的支持，但原油价格的快速上涨，进一步推动了对用作生物燃料原料的农产品需求的增长。生物燃料的生产估计在2007-08年要用掉一亿吨谷物（占全球谷物生产的4.7%）。

消费模式。本世纪头十年，一些发展中国家的经济快速持续增长，城市化不断扩大，在新兴经济大国如中国和印度十分显著。仅这两个国家的人口就占世界人口的40%以上。随着数亿人的购买力增加，他们的粮食总需求也增加。这种新的财富也导致了膳食的变化，尤其是肉和乳制品消费增加，而肉和乳制品均严重依赖谷物的投入。然而，最近的高位商品价格看来根源不在这些新兴市场。中国和印度的谷物进口一直在下降，由20世纪80年代初的平均约1400万吨降到过去三年的约600万吨，这表明消费模式的变化很大程度上可通过国内生产得到满足。尽管中国和印度持续、强劲的经济发展可能日益影响到粮食价格，但这还不是一个异常因素。

其他因素

贸易政策。为了尽量减轻粮价上涨对国内弱势群体的影响，一些政府和私营部门行动者采取了有时加剧上述基本趋势对国际市场粮价

的影响的措施。一些国家实施的出口限制和禁令使全球供应减少，加重了短缺以及削弱了贸易伙伴之间的信任。在一些国家，这些行动也降低了农民对国际粮价上涨作出响应的积极性。一些现金实力相对较强的大进口商投机补充存货或预先存货也导致了价格上扬。

金融市场。传统资产市场最近的动荡对粮价也产生了影响，因为新型投资者介入基于农产品的衍生产品市场，以期得到比传统资产市场更好的回报。全球期货和期权交易活动过去五年中合计增加了一倍多。而2007年的头九个月，交易活动比前一年增加了30%。农产品市场上的这类大量投机活动导致一些分析家指出投机买卖的增加是粮价暴涨的重要因素。然而，是投机买卖推动了价格的上涨，还是这种行为是无论如何都在上涨的价格的结果，人们尚不清楚。无论怎样，资金大量涌入可能是粮价居高不下、波动性增加的部分原因，需要做进一步研究。同时，金融投资者在影响粮价方面的作用以及是否需要适当的规章制度来限制投机泡沫对粮价的影响，这些已成为人们日益关注的问题。

价格会在高位上运行吗？

谷物生产已经回升，2007年增加了4.7%，2008年预计增加2.8%。

然而，尽管随着价格高涨背后的一些短期因素衰减，粮价可能从当前的高位下跌，但今后十年粮食产品的实际价格预期将高于前十年的水平。

这种预测依据三个主要假设。首先，发展中世界、特别是新兴经济大国的经济有望继续保持每年6%左右的增长，进一步提高数亿消费者的购买力，改变其膳食嗜好；其次，生物燃料的需求可能会继续快速增长，其部分原因是高油价和政府政策的驱动，部分原因是广泛采用第二代生物燃料和技术的进展缓慢。据国际能源机构称，全世界用于种植生物质以制造液体生物燃料的可耕地所占比例，会在今后20年增加两倍。³第三，除了土地和水的问题外，生产成本的增加，包括石油价格高导致化肥价格上涨和运费增加，很可能对粮食生产造成不利影响，使满足全球粮食需求的任务更加艰巨。⁴

全世界食物不足状况

回顾世界饥饿状况：修订后的估计数

全球概况

粮农组织1990-92年至2003-05年间（使用粮农组织数据库）在区域和国家级所进行的长期食物不足人数估计确认，即使在粮价暴涨造成负面影响之前，在实现世界粮食首脑会议和千年发展目标关于减少饥饿人数的目标方面进展不大。在世界范围内，根据最近可从各个国家获得的数据，2003-05年长期挨饿的人为8.48亿，比世界粮食首脑会议和千年发展目标的基准期1990-92年的食物不足人数稍高一些；1990-92年的营养不足人数为8.42亿。

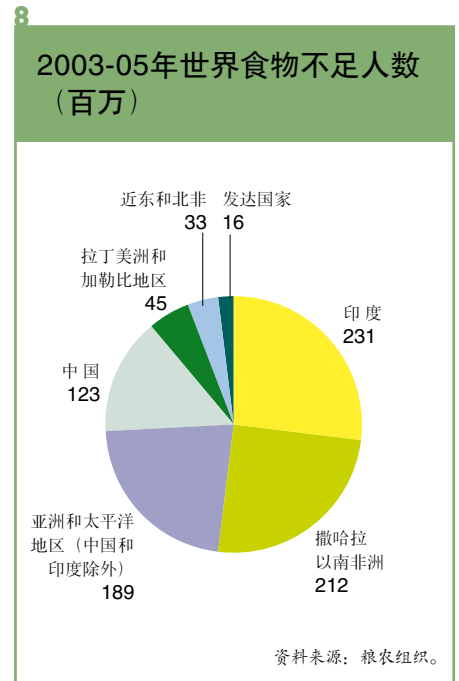
世界上绝大多数食物不足人口生活在发展中国家，在2003-05年有8.32亿长期饥饿的人生活在发展中国家。在这些人当中，65%集中在七个国家：印度、中国、刚果民主共

和国、孟加拉国、印度尼西亚、巴基斯坦和埃塞俄比亚。很明显，这些人口大国取得的进展对全面减少世界上的饥饿人数具有重要影响。在这些国家中，中国经过几年的经济快速增长，在减少食物不足人数方面取得了重大进展。

撒哈拉以南非洲挨饿人数在总人口中所占的比例仍然最高，那里每三个人当中就有一人长期挨饿。拉丁美洲和加勒比海地区在粮价暴涨之前，在减少饥饿人数方面继续保持良好进展，它们与东亚、近东及北非一道，在发展中世界仍然保持着最低的食物不足人数（第48页表1）。

撒哈拉以南非洲

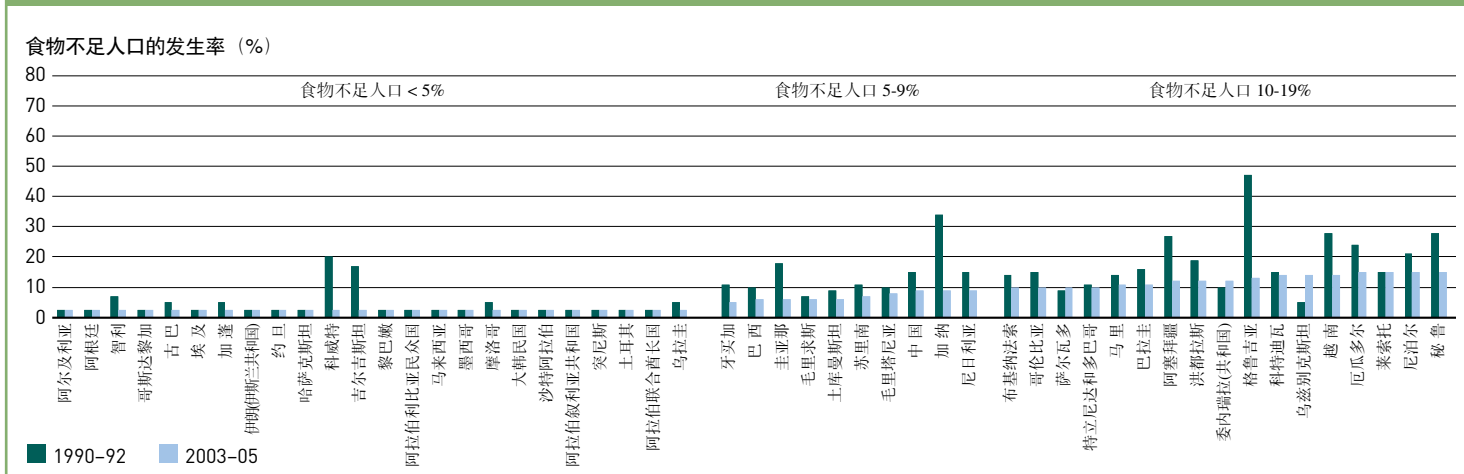
撒哈拉以南非洲的人口在20世纪90年代初和2003-05年间增加了2亿，达到7亿人。这种大幅增加，加



上整体和农业部门的发展不足，加重了减少饥饿活动的负担。但是，尽管该区域食物不足的总人数增加了4300万（由1.69亿增加到2.12亿），撒哈拉以南非洲在减少长期挨饿

9

发展中国家食物不足人口比例，1990-92年至2003-05年





修订的食物不足估计数

与本报告2006年版介绍的估计数相比，在最新的人体能量需求标准和新的纳入粮农组织的食物不足估计数的联合国人口统计的基础上，对1990-92年基准期和后来各时期的数据进行了修订。“技术附件”介绍了这些关键参数变化的整体影响，以及它们是如何影响估计数的（第45-47页）。该部分强调，这部分的分析没有考虑高粮价的影响。

人数比例方面还是取得了一些进展（由34%降到30%）。

撒哈拉以南非洲增加的饥饿人数大部分集中在一个国家，即刚果民主共和国。由于广泛和持久的

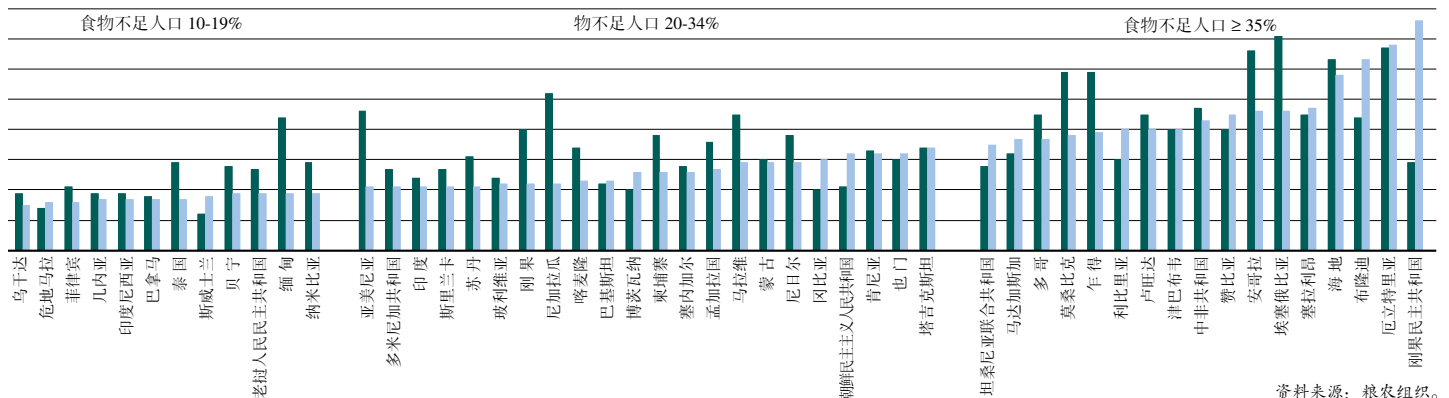
冲突，该国长期挨饿的人数急剧上升，由1100万上升到4300万，食物不足人数比例由29%上升到76%。自1990-92年以来，该区域另外25个国家的食物不足人数也在增加，这对其加快实现世界粮食首脑会议和千年发展目标确定的减少饥饿的目标提出了重大挑战。

同时，使食物不足人数比例急剧下降的几个国家也位于撒哈拉以南非洲。它们包括加纳、刚果、尼日利亚、莫桑比克和马拉维；加纳是唯一实现世界粮食首脑会议目标和千年发展目标的国家。加纳的成功关键在于经济、特别是农业强劲增长。在向生产者提供大量回报的政策以及相对强劲的可可价格的刺激下，加纳的农业国内生产总值（GDP）一直在稳步增长。世界银行的最新研究发现，回到农业的加纳人比离开农业的人多一倍。

在走上实现千年发展目标确定的到2015年把饥饿发生率减半目标轨道的14个非洲国家中，农业部门实现了稳步和较快的增长，特点是农业附加值、粮食生产、谷物总产和单产增加。这与1990-92年以来未能降低食物不足发生率或发生率上升的14个非洲国家形成鲜明对比。在这些国家，粮食生产急剧下降，农业附加值虽然略有增加，但不足比较成功的那一组国家的四分之一。重要的是，取得成功的国家中包括几个摆脱了几十年内战和冲突的国家，这清楚地证明了和平和政局稳定对减少饥饿的重要性。

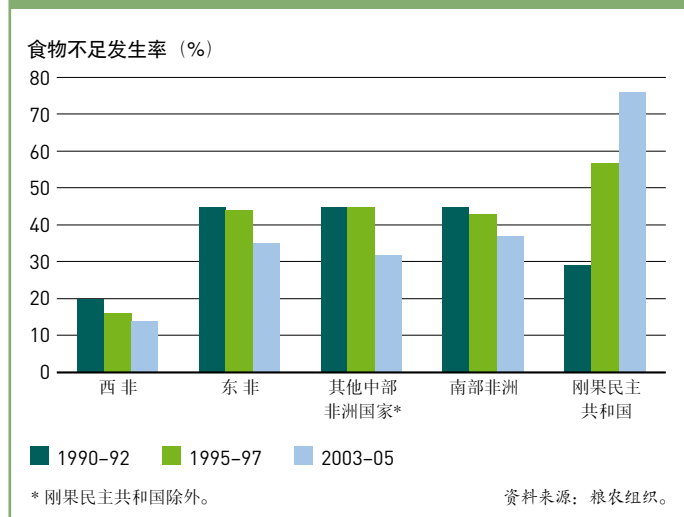
拉丁美洲和加勒比海地区

在所有分区域中，南美洲在减少饥饿方面是最成功的，12个国家中有10个国家在实现千年发展目标1的具

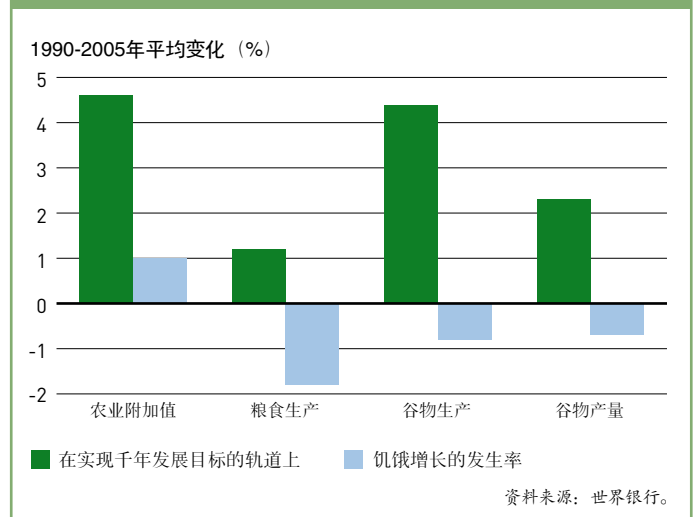


全世界食物不足状况

10 撒哈拉以南非洲亚区域的趋势



11 非洲农业增长绩效最好和最差的部门

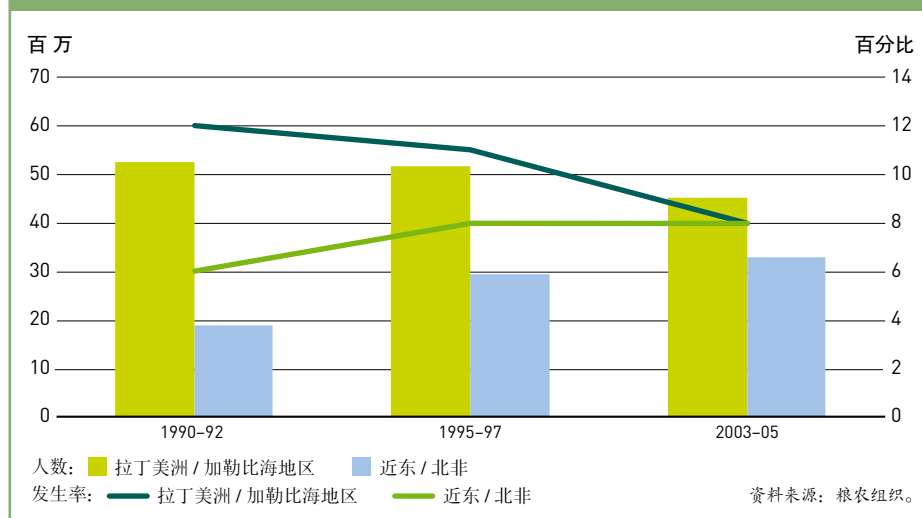


体目标道路上取得了长足的进展。由于国民收入较高、经济强劲增长、农业生产能力大幅度提高，南美洲五个国家（阿根廷、智利、圭亚那、秘鲁和乌拉圭）都实现了世界粮食首脑会议目标和千年发展目标确定的目标。

然而，在该区域其他地区，进展情况则不一致。哥斯达黎加、牙买加和墨西哥与古巴一起列入成功实现世界粮食首脑会议和千年发展目标确定的2003-05年减少饥饿目标的国家名单。另一方面，萨尔瓦多、

危地马拉、海地和巴拿马在降低饥饿发生率方面仍面临着困难。海地尽管持久面对政治和经济高度不稳定及贫穷和饥饿，但自1990-92年以来还是少量减少了食物不足人数。该国仍有58%的人长期挨饿，是世界上营养不良人数最多的国家之一。

12 拉丁美洲和加勒比海地区以及近东和北非的食物不足状况



近东和北非

近东和北非一些国家的食物不足状况在发展中世界一般处于最低水平。然而，就整个近东而言，冲突具有重要影响，食物不足总人数几乎增加了一倍，由1990-92年的1500万增加到2003-05年的2800万。这在很大程度上归咎于发生在阿富汗和伊拉克的冲突，这两个国家的食物不足人数分别增加了490万和410万。也门的食物不足人数也在增加，该国每



三人中就有一人长期挨饿（650万人）。

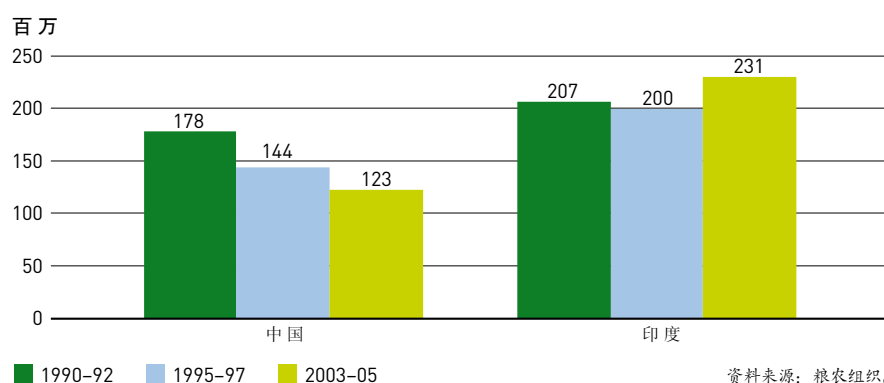
就北非而言，粮农组织估计，在2003-05年，总人口中约3%的人仍长期挨饿（人数为460万，略高于1990-92年的400万）。尽管食物不足发生率一般比较低，但整个近东和北非地区必须将长期饥饿人数从2003-05年的3300万减到2015年的1000万以下才能实现千年发展目标。

亚洲和太平洋地区

跟世界上其他地区一样，亚洲和太平洋地区在减少饥饿方面展示了一幅既有成功又有挫折的画面。亚洲在降低饥饿发生率方面取得了少量进展（由20%降到16%），饥饿人数有所减少（由5.82亿减少到5.42亿）。然而，由于人口众多加上在减少饥饿方面进展相对缓慢，世界上近三分之二的饥饿人口仍生活在亚洲。在分区域中，一些人口大国（如印度、印度尼西亚和巴基斯坦；见第48页表1）取得初步进展后，南亚和中亚在减少饥饿方面遭到挫折。从积极方面来看，整个东南亚分区域一直在沿着千年发展目标确定的减少饥饿目标的轨道上前进，越南在2003-05年是唯一实现了这一目标的国家。一些国家，包括泰国和越南，在实现世界粮食首脑会议上确定的雄心勃勃的目标方面取得了良好的进展。

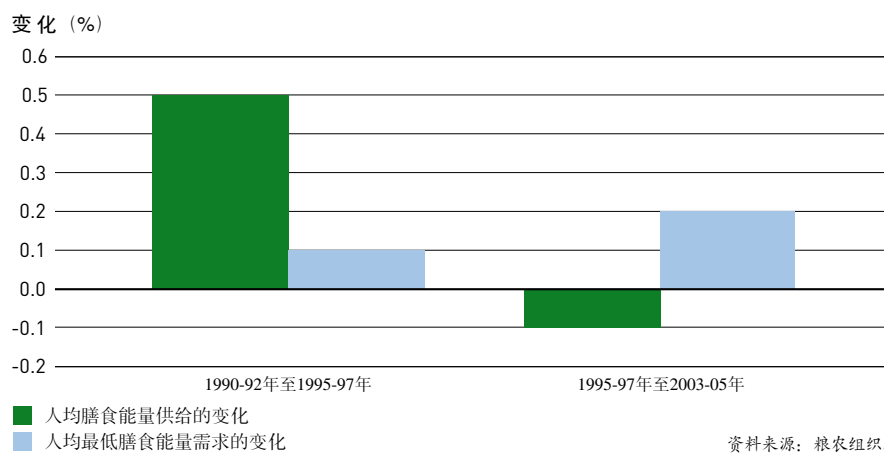
13

修正后的中国和印度食物不足人口估计数



14

印度：膳食能量需求超过供给



中国和印度

由于人口众多，中国和印度长期挨饿的人数在发展中世界共占42%。鉴于中国和印度对全局的重要性，需要对饥饿背后主要驱动力进行一些分析。在1990-92年基准期和20世纪90年代之间取得了令

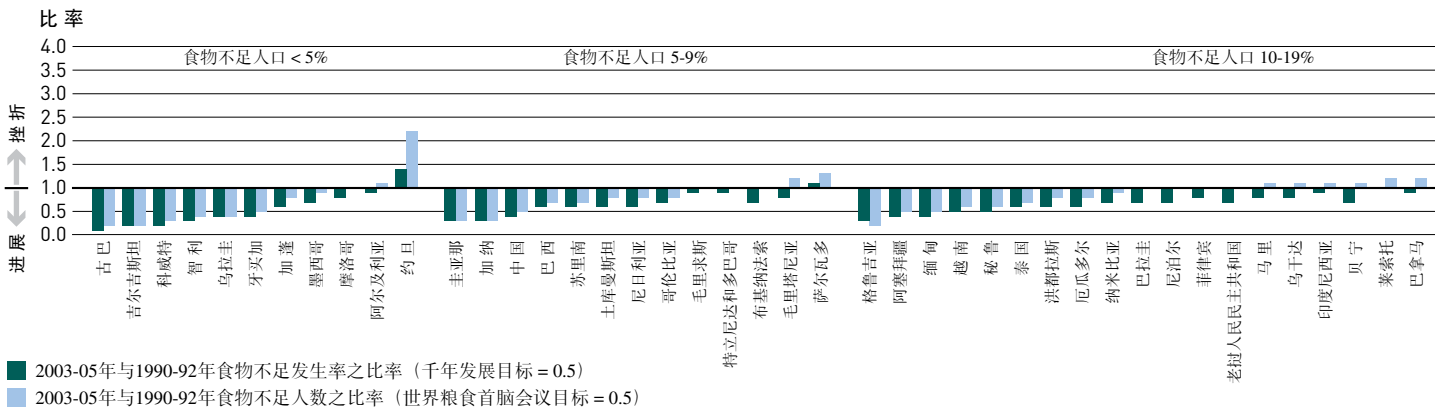
人难忘的成就后，印度在减少饥饿方面的进展自1995-97年以来停滞不前。

印度在基准期的高比例食物不足人数（24%）加上高比例的人口增长率，意味着印度在减少食物不足人数方面具有挑战性任务（第48页表1）。

全世界食物不足状况

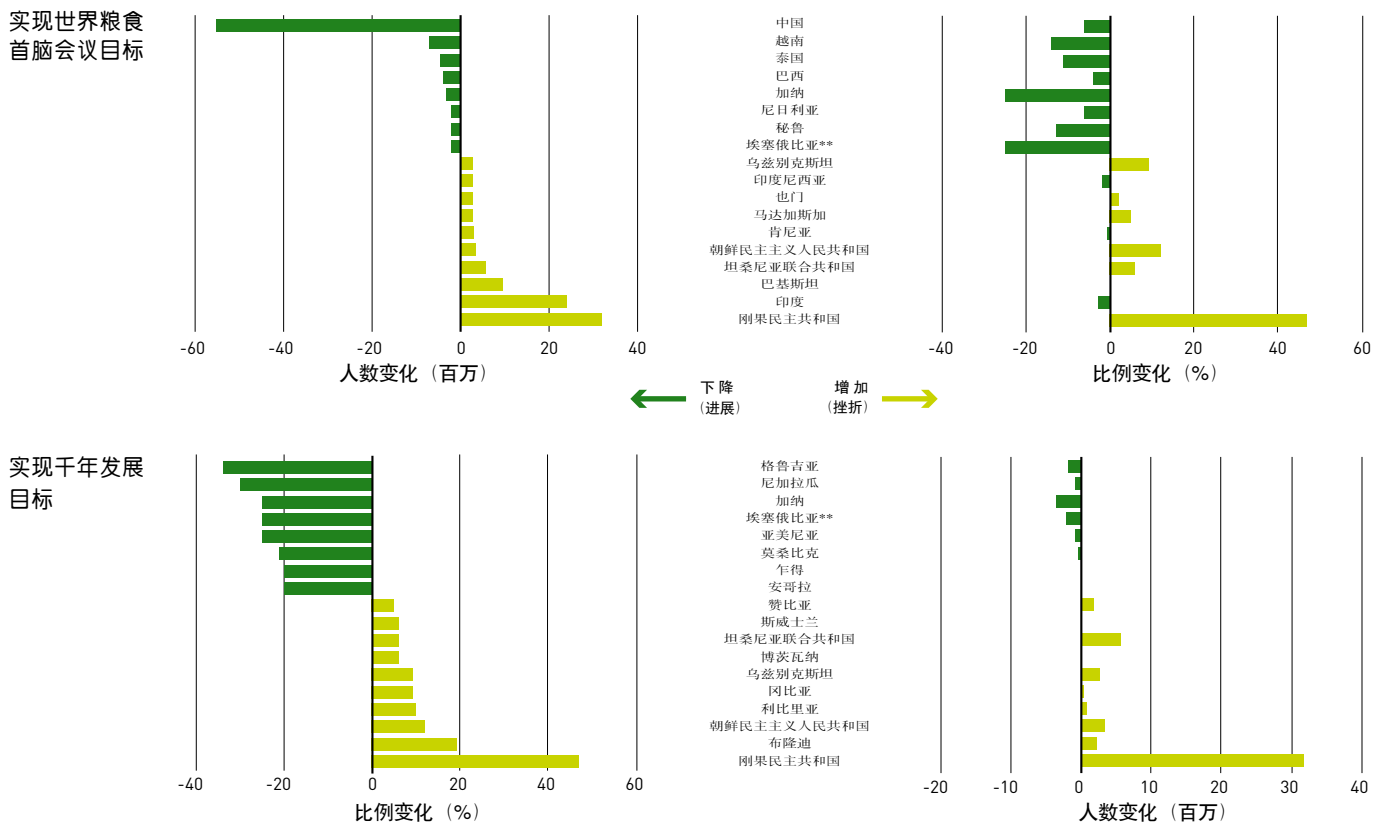
15

进展和挫折：食物不足人数与食物不足发生率的比率，1990-92年至2003-05年



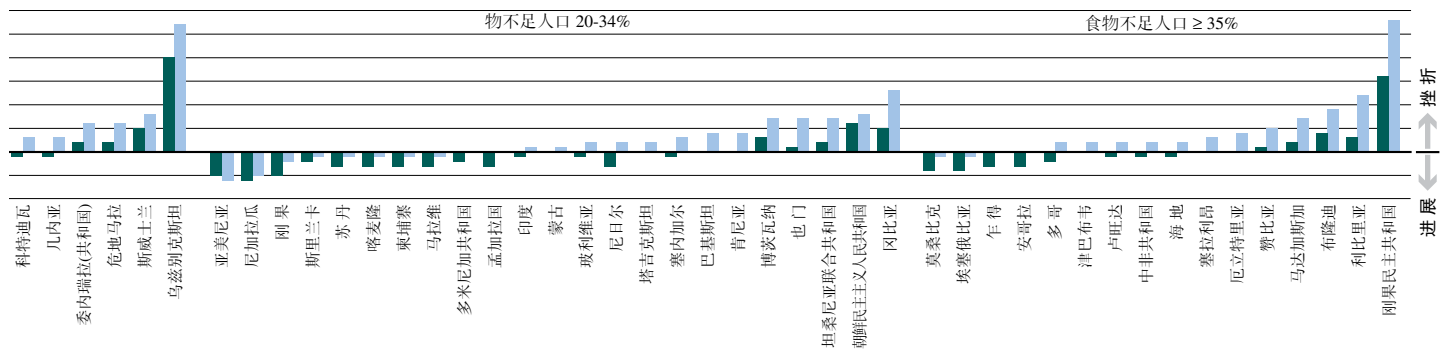
16

减少食物不足中的进展与挫折



* 包括中国台湾省。 ** 所使用的前埃塞俄比亚人民共和国的估计数为1990-92年的。

资料来源：粮农组织。



注：2003-05年按食物不足人口比例分组的国家（世界粮食首脑会议和千年发展目标 = 0.5）。

资料来源：粮农组织。

印度食物不足人数的增加可以追溯到自1995-97年以来供人体消费的人均膳食能量供应增长缓慢（甚至稍有下降）。在需求方面，印度的预期寿命自1990-92年以来由59岁增加到63岁。这对人口结构的总体变化产生了重大影响，结果在2003-05年，最低膳食能量需求的增长超过了最低膳食能量供应。

与基准期相比，由于总膳食能量供应的人均增长率不断下降以及人均膳食能量需求增加，印度在2003-05年的食物不足人数估计比基准期增加2400万。老龄人口不断增长的粮食需求每年需要约650万吨谷物当量。不过，印度的饥饿发生率从1990-92年的24%降至2003-05年的21%，在实现千年发展目标减少饥饿人数指标方面取得了进展。

各国取得的进展和遭受的挫折

由于2003-05年世界长期饥饿人数与1990-92年基准期基本相等，以及由于粮价暴涨使长期饥饿人数急剧上升，世界粮食首脑会议确定的到2015年将饥饿人数减半的指标的挑战变得越来越大。粮农组织估计数中所包括的发展中国家仅有三分之一自1990-92年以来成功减少了食物不足人数。其中，在高粮价开始之前的2003-05年，仅有25个国家在沿着实现世界粮食首脑会议目标的轨道前进。如果高粮价持续下去，这个挑战就相当艰巨，给抗击饥饿增加了更大的负担。

主要监测比率

世界粮食首脑会议和千年发展目标的目标就是到2015年将“饥饿

减半”。1996年的世界粮食首脑会议要求到2015年将饥饿人数减少50%，而在千年发展目标指标1中，各国自己承诺在“1990年和2015年间将饥饿人口比例减半”。为了衡量在实现这些目标方面取得的进展和遭受的挫折，粮农组织为每个国家确定了一套简单的比率，用最近的饥饿人数或比例除以1990-92基准期的相应数字。0.5（一半）的值意味着将“饥饿减半”的目标已经实现。低于1.0的值意味着取得了进展，而高于1.0则意味着遇到挫折。图15显示了每个国家的世界粮食首脑会议和千年发展目标减少饥饿指标的数值（数据列于第48页表1）。

全世界食物不足状况

热点和紧急情况

上述对食物不足情况的长期趋势的分析强调了连续多年遭受粮食危机的一些国家明显的长期饥饿发生率。由于严重的不良天气条件、自然灾害、经济震荡、冲突，或这些因素的综合，粮食危机可在世界上任何地方随时发生。为支持及时采取行动减缓——并希望防止——受害国家的粮食安全状况进一步恶化，粮农组织全球粮食和农业信息及（GIEWS）继续监测所有大洲的情况，并保留遭遇危机国家的名单。许多这类国家长期处在、或

经常出现在全球粮食和农业信息及预警系统目录里，并且被视为“饥饿热点”——这些地区有相当一部分人因长期或反复出现的饥饿和营养不良而受到严重影响。图17显示了遭受危机需要外部援助的国家地图（2008年6月为33个国家）。

对过去和当前粮食危机的性质和成因所作的回顾性分析对于构建适当的紧急干预和政策措施框架以解决饥饿热点问题至关重要。这个分析为评估农产品、粮食和燃料价格急剧上涨对已处于危机的国家的影响提供

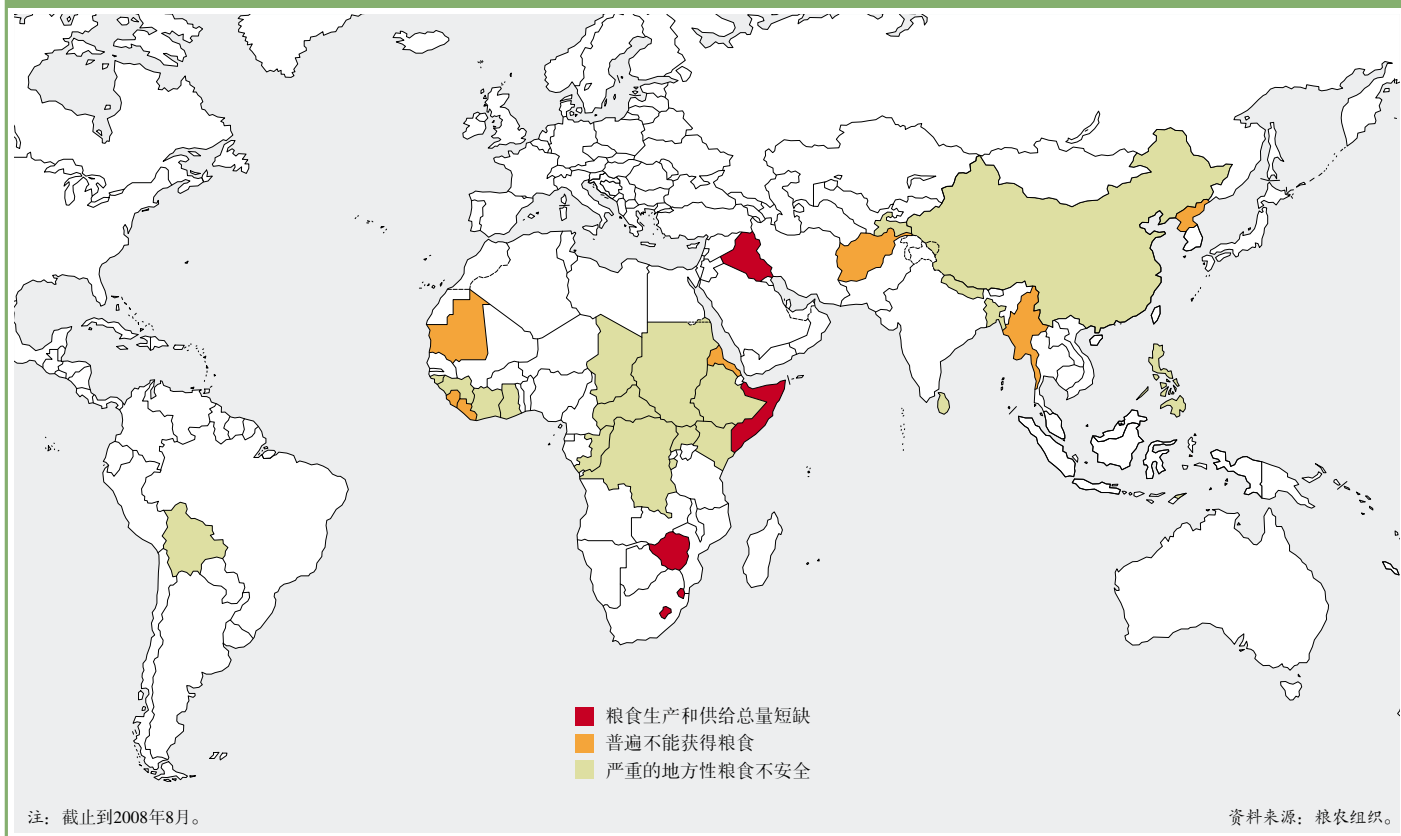
了依据（其他多数国家最易受这些价格的冲击）。鉴于粮食和燃料价格暴涨给世界上一些国家、家庭和个人造成的不确定影响，已经处于“危机”中的国家和正处在“风险”期的其他国家之间的区别相当模糊，这给监测和对即将到来的粮食危机进行及时和适当预警带来一系列的挑战。

危机趋势

2007年，面临粮食危机、需要紧急援助的国家数达到创记录水平

17

面临粮食危机的国家





(47个)，其中27个在非洲，10个在亚洲，余下的10个在世界其他地方。在1993-2000年间，每年平均有15个非洲国家面临粮食危机；自2001以来，该数字还在攀升，差不多有25个国家。许多国家在一个季节已面临严重的粮食不安全状况，干旱和/或冲突以及适应力低的持续影响导致它们几年来一直被列在该名单中。其他国家则偶尔出现在名单里，这需要认真监测。

随着面临粮食危机国家的数量在过去20年增加，其根本原因也变得愈加复杂。在多数情况下，人为灾害加上自然灾害，导致了复杂而长期的危机。其他情况是，人为的危机又因自然灾害而恶化。在20世纪

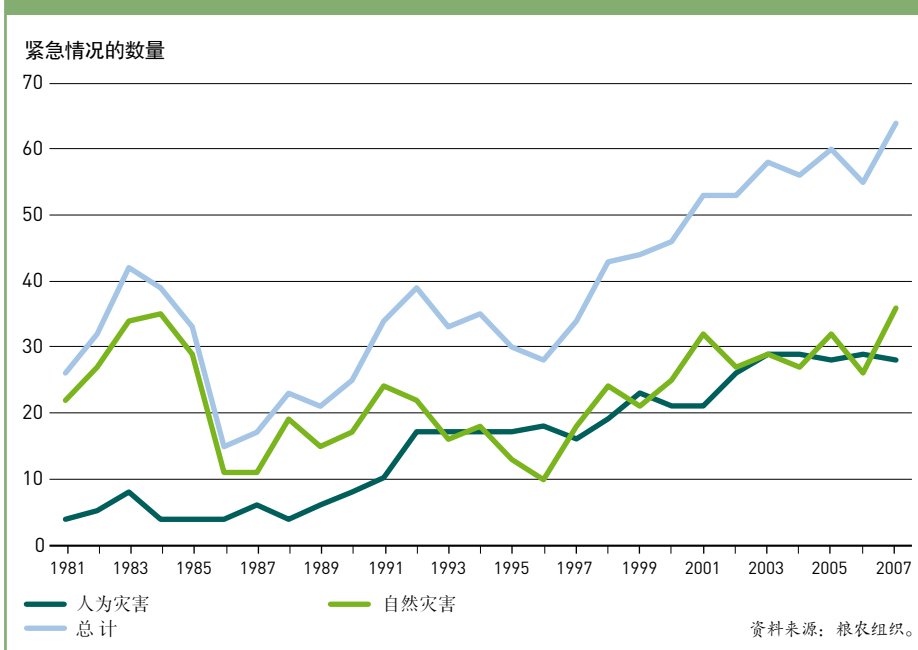
90年代初以前，自然灾害是粮食不安全的主要原因，而过去十年来，人为的危机比较突出。

自然灾害。自然灾害可以分为“缓慢发作”（如干旱或持续旱象）或“突然爆发”（如洪水、龙卷风、飓风、地震、火山爆发）。虽然自然灾害的比例一般随着时间的推移而下降，但粮农组织/全球粮食和农业信息及预警系统的数据显示，突然爆发的灾害——尤其是洪水——却增加了，其比例由20世纪80年代全部灾害的14%到20世纪90年代的20%以及到2000年以来的27%。在世界范围内，洪水的发生率由20世纪80年代中期每年约50次

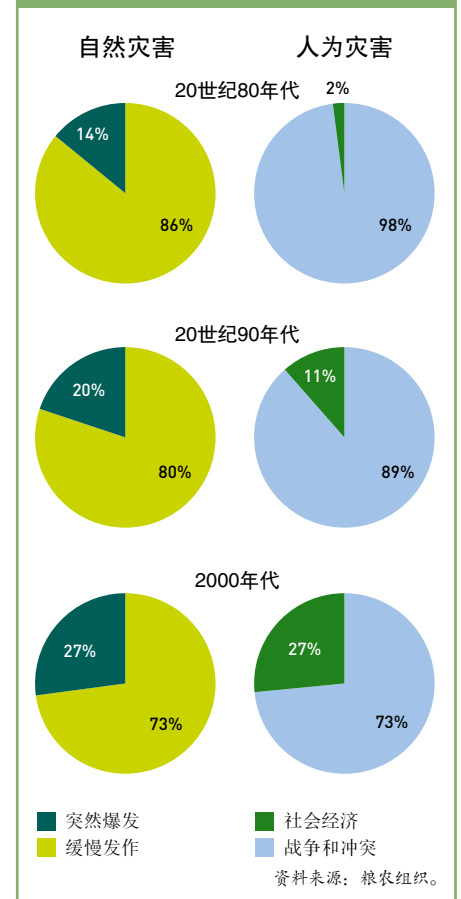
增加到今天的200多次。⁵相反，由缓慢发作的自然灾害引起的洪水紧急情况则一直在下降。由于突然爆发的紧急情况使用于制定计划和应对措施的时间比缓慢发作自然灾害的紧急情况要少得多，这些趋势在采取减缓措施和筹集资源以准备应急、从而拯救生命和保护生计系统方面具有重要影响。

社会经济因素。人为危机可以分成战争或与冲突有关的危机以

18 粮食紧急情况的原因，1981-2007年



19 自然灾害和人为灾害的变化特征



全世界食物不足状况

及大部分由社会经济冲击引起的灾害。后者反过来又可以来自内部因素（如不适当的经济或社会政策、土地所有权引发的冲突或公共卫生状况不断恶化）或外部因素。外部因素主要包括国家出口商品价格大跌，导致出口收入的损失或进口食品价格急剧上涨（如过去两年）。由社会经济因素引发的粮食危机所占相对比例在过去30年一直呈上升趋势，由20世纪80年代的2%左右上升到20世纪90年代的11%和2000年以来的27%。尽管由战争和冲突引起的粮食危机的国家比例相对下降了，但这些危机的绝对数在同一时期却增加了，这给生命造成了巨大损失，资产遭到了毁坏，人们流离失所。

易受害性的新尺度

高粮价会以各种方式影响所有国家，但其影响在粮食生产中存在结构性赤字的国家比较严重；这些国家收入低，大多数家庭将其有限预算的很大一部分花在食品上。其中多数国家营养不足人数的比例已经很高。实际上，大多数国家已经被列入粮农组织20世纪70年代确定的分类（继上一次全球粮食危机后），即低收入缺粮国或LIFDC。⁶2008年，共有82个低收入缺粮国可能要花费近1690亿美元用于粮食进口，与2007年的1210亿美元相比增加了40%。

在它们的粮食进口中，基本粮食的比例增加更大，达50%。到2008年底，低收入缺粮国的粮食进口开支是2000年的四倍还多，这对这些国家来说这是个巨大的负担。

尽管低收入缺粮国作为一个整体在主粮进口方面支出相当大，但在国家和人口组之间存在很大的差异。这些差异取决于诸多因素，包括：对进口粮的依赖程度；粮食消费模式；城市化程度；国际价格对国内消费者和基本商品价格的影响程度（价格传递的程度）；实际汇率走向；以及政府为解决危机所采取的政策措施的效力。例如，如果有人认为有些国家需要进口绝大部分的石油产品和粮食并且具有很高的食物不足比例的话，那么这些国

家将包括厄立特里亚、海地、利比里亚、尼日尔、塞拉利昂和塔吉克斯坦。⁷它们大部分位于撒哈拉以南非洲，多数已被列入全球粮食和农业信息及预警系统的危机国家清单。

投资的影响

捐赠国和开发机构特别关注的是，需要在当前全球粮食危机的情况下确定紧急援助优先重点和作出投资决定，它们还要求提供受威胁国家的名单。

粮农组织最近完成了有关决定各国易受高粮价危害程度的主要因素分析，考虑了它们作为能源产品和谷物的纯进口国的程度（按谷物

非正式跨境流动

巴基斯坦提供了一份国家和区域级商品价格动态复杂性的图表说明。该国相对来说是一个区域小麦生产和消费大国，通常处于过剩状态。与前年的历史最高水平相比，2008年小麦产量的下降幅度略高于6%，但小麦的进口预计在250万吨和300万吨之间。自2007年中期以来，尽管该国政府在控制国内小麦价格方面采取的强有力干预，但价格大幅上涨在急剧增加。但事实上，到2008年6月，缺粮省份的价格比前年涨了近一倍。在这个事例中，主要因素是巴基斯坦的小

麦价格仍比邻国低，特别是比阿富汗（该国一直在与不利气候和不安全抗争）低。两国之间大的价格差异导致大量非正式的跨境流动，致使巴基斯坦从国际市场进口小麦。同时，补贴化肥的能力下降使磷酸铵（DAP）化肥的生产者价格上涨了60%，导致化肥用量大幅下降，对单产造成了不利的影响。



高粮价导致粮食安全恶化的高风险国家

处于粮食危机中的国家	处于高风险期的国家
中非共和国	喀麦隆
刚果民主共和国	科摩罗
科特迪瓦	吉布提
厄立特里亚	冈比亚
埃塞俄比亚	马达加斯加
几内亚	蒙古
几内亚比绍	莫桑比克
海地	尼加拉瓜
肯尼亚	尼日尔
莱索托	巴勒斯坦被占领土
利比里亚	卢旺达
塞拉利昂	塞内加尔
索马里	所罗门群岛
斯威士兰	多哥
塔吉克斯坦	坦桑尼亚联合共和国
东帝汶	也门
津巴布韦	赞比亚

资料来源：粮农组织。

比例加权计算的膳食能量摄入量)、贫困的相对程度以及食物不足的发生率。结果表明,除了已经处于危机和需要外部援助的国家外(一些国家列在表的左侧),其他许多国家受到高商品价格的严重影响,特别是基本能源和粮食产品。这些国家列在表右侧。⁸

重要的是,今天没有被列入清单的一些国家明天仍有可能陷入粮食安全危机,因为很有可能出现突发的自然灾害、国内动荡、金融危机或同时发生这些危机。孟加拉国就是这方面的一个实例。继2007年下半年洪灾和飓风“锡德”过后,该国仍列在全球粮食和农业信息及预警系统遭受“严重局部粮食不安

全”国家的名单里,但有明显迹象说明,其粮食安全状况正在改善。孟加拉国也列在受高粮价严重影响的国家名单里,该国要求密切监视这种情形。在其他案例中,特定国家粮价上涨受到其边界地区以外形势的严重影响,巴基斯坦的小麦价格便是一例。

对预警的影响

鉴于全球粮食形势如此动荡,必须对全球粮食和农业信息及预警系统关于“危机国家需要外部援助”的概念进行修正。除了自然事件和偶然经济冲击诱发的危机外,高粮价的重大持续影响将使一些本已陷

入危机的国家更不稳定,或使其他国家的形势恶化陷入危机。

全球粮食和农业信息及预警系统负责监测粮食生产,维持国家级供需平衡表,计算全球总量。此外,该预警系统定期监测、分析和报告世界商品市场和贸易情况(包括粮价),并提供整个粮食状况的前景。为了加强这些功能,同时在高粮价背景下为一些国家提供政策建议和技术援助,该预警系统加强了以下三个主要领域的数据收集和分析能力:

- 监测国际、国内商品/粮食价格,包括在次国家一级;
- 监测国家为应对高粮价而采取的政策措施;
- 分析高粮价给城市和农村家庭造成的影响,考虑上述各项变数。

为了对不断变化的全球粮食形势进行把脉,并监测可能造成各国家粮食安全状况突然恶化的多种风险因素,全球粮食和农业信息及预警系统将帮助全世界及时了解最新发展情况。