

履行首脑会议承诺

政策反应：会有效和持续吗？

全球粮价突然上涨触发了全世界采取了各种政策措施进行应对。最初的行动集中在保证地方上足够的粮食供应、保持低廉的消费价格、以及对绝大部分易受害的人提供支持。政策措施包括：降低进口税和加强出口限制，以维持国内粮食的可获得性；采用价格控制和补贴，使大家买得起粮食；减少库存，以稳定供应和物价。对于促进农业供应的应对措施方面重视不够，至少在初期是这样。但是，一些发展中国家政府均采取了行动，向农民提供所需的支持，以促进国内粮食生产。

在77个国家进行的一项政策反应调查表明，2007年和2008年初，约一半的国家降低了谷物进口税，一半以上的国家采用价格控制或向消费者提供补贴的方法，试图把国内粮食价格控制在世界价格以下。¹²四分之一的政府采取某种出口限制，大致相同比例的政府采取了行动，动用粮食库存增加国内供应。在被调查的国家中，仅有16%的国家没有采用任何政策应对措施来减轻粮价暴涨的影响。政策应对措施因区域不同而差异很大，撒哈拉以南非洲和拉丁美洲和加勒比海地区的政策干预次数最低。

一些政策措施的影响、效果和可持续性往往不甚清楚。首先，通过把农场交货价格维持在人为的低水平，一些政策可能会阻碍迫切需

要供应的应对措施和潜在生产力的增加。第二，出口限制降低了国际市场的粮食供应，使价格更高并且恶化了全球形势。第三，增加补贴和/或降低税及关税增加了国家预算的压力，减少了可用于十分需要的公共投资和其他开发支出的财政资源。

总之，采用的一些政策措施会伤害生产者和贸易伙伴，实际上有助于世界价格的波动。经验表明，价格控制很少能成功地长期控制价格。此外，它们给政府带来了沉重的财务负担，为农民的供应应对措施设置了障碍。在一些采用出口限制（或无条件的出口禁令）的国家，一些农民减少了谷物种植，这是因为人为地降低了其产品的国内价格，再加上高昂的投入价格，如

燃料、种子和化肥。如插图所示，在将国内经济与外部价格冲击隔离开来方面，政府的政策能力是十分有限的。

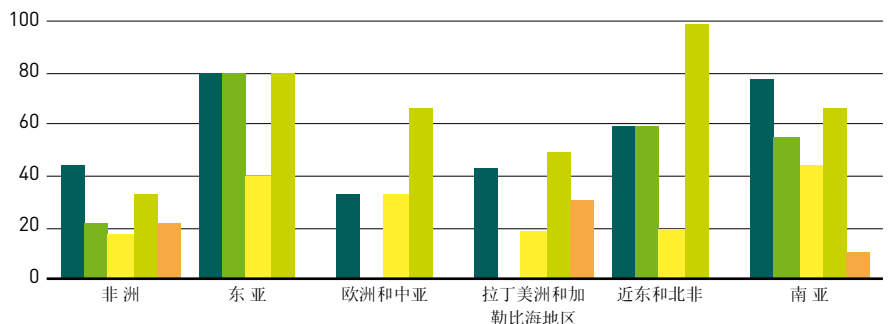
前进的道路：双轨方法

对粮价急剧增长采取的初步政策反应集中在增加地方粮食供应和减缓对消费者的直接影响。然而，现在清楚地认识到，为了处理高粮价引起的短期和长期挑战以及促进它们提供的机遇，国家政府和国际社会需要制定统一的政策和采取一致的行动。可持续解决世界上粮食不安全问题的办法是增加发展中世界、尤其是低收入缺粮国的生产和生产力，并确保穷人和易受害人们能获得他们所需要的粮食。

28

各区域为解决高粮价问题而采取的政策行动

开展政策行动的国家 (%)



注：基于世界银行人员收集并经粮农组织修改的初步信息（2008年4月）。

资料来源：粮农组织。



为此，粮农组织倡导了双轨方法，作为一个抗击饥饿的整体战略框架。该方法应对粮食安全的短期和长期挑战，而且与当前的高粮价问题高度相关，现在已被发展社区广泛采用。一个轨道旨在通过适当的激励机制和投资公共物品来促进农业部门的供应应对措施和农村地区的发展。其目的就是增加粮食供应和加强农业和农村经济的创收能力，以作为促进整个农村发展的一种手段。为了使政策能够大幅度减少贫困，把重点放在小农的生产能力方面非常重要。这种方法的另外一个轨道旨在通过提供安全网和社会保障措施，确保城市和农村地区的穷人和易受害人们能立即获得粮食。

双轨方法的两个成分非常关键而且相互支持。发展中农业和农村经济为穷人改善其生计提供了机遇，这是持续减少粮食不安全的必要条件。改善直接获得粮食和营养的状况可以提高人类能力以及提高那些处于营养缺乏风险之下的人们生产潜力。它还可以使他们更加充分利用发展提供的这些机遇。鉴于75%的穷人生活在农村地区，把重点放在农业和农村发展方面非常重要，这样可以实现大量和可持续减少饥饿与贫困。

政策权衡

由于高粮价和高燃油价，发展中国家面临艰难的宏观经济选择。

通货膨胀已在全世界攀升，粮价的通货膨胀一般超过了其他货物和服务，尤其在发展中国家（这些国家的粮食占消费篮子相当大的份额）。

通货膨胀的管理说明了艰难的政策权衡，对粮食安全具有重大影响。提高利率将有助于减少通货膨胀压力，但往往会减少投资，引起汇率增加，给出口、增长和就业带来不利的影响。这也会降低穷人的收入，从而减少他们的粮食获得。另一方面，价格继续快速上涨会降低实际工资价值和工薪者的购买力，给粮食安全造成不利影响。

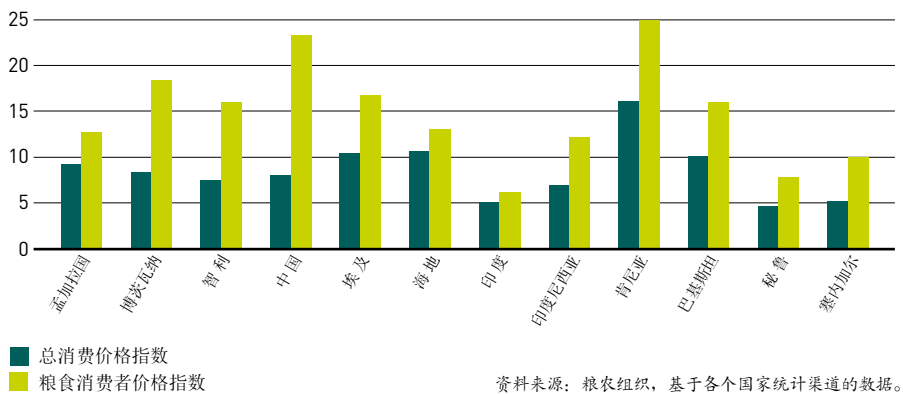
各国政府想通过一般补贴或建立安全网来保护消费者不受粮价上涨影响的努力成本很高，而且导致低收入国家的预算问题。如果国内价格与世界价格一致，那么，把在国内买的粮食再卖给目标群体将要承担增加的预算支出。限制出口保持国内消费将会导致出口收入

和创汇的损失。一些国家可能会在有限的时期资助预算赤字，但其他财务系统不成熟的国家可能需要大量外部援助来处理宏观经济的不平衡。低收入缺粮国的压力特别大，因为它们可能需要减少发展预算，要从其他基本进口中转移外汇，为的是保证提供足够的和买得起的粮食。

最后，粮价上涨使各国政府很难权衡。它们能做的是：(i) 减少补贴和承担粮食安全急剧恶化的风险；(ii) 减少对公共物品如卫生、教育和基础设施的投资和承担较长期增长和发展的速度放慢的风险；或(iii) 什么也不做和承担威胁长期增长和福利的宏观经济严重不平衡的风险。

粮价上涨和全面通货膨胀

2007年2月至2008年2月的变化 (%)



减贫的小农农业

粮价、生产和粮食安全

增加粮食生产可以帮助恢复较低价格水平上的供需平衡。高粮价及其所增加的刺激为农业生产者增加投资和扩大生产提供了一个机遇。初步迹象表明，农业部门对这些刺激的反应是增加了种植面积，扩大了生产。

然而，不应仅在当前的供需“不平衡”方面看到增加粮食生产的需求。增加粮食和农业生产与生产力对满足今后几年有效需求的进一步增加至关重要。由于城市化、经济增长和收入增加以及所有这一切引起膳食转向高价值产品，包括肉类和奶制品，对粮食和饲料的需求会继续增加。到2050年，预测的人口和社会经济的增长将会使目前的粮食需求翻一番。

发展中国家为了迎接这一挑战，谷物产量将需要增加40%，纯灌溉水需求将要增加40-50%。此外，需要新增土地约1-2亿公顷，主要是在撒哈拉以南非洲和拉丁美洲。¹³在全球粮食生产中，估计80%的增长必须来自作物产量的增长。在此基础上还应当加上用于扩大生物能源部门的原料新需求。

避开全球粮食需求与可获得性之间的简单平衡，对粮食安全关注极为重要的一个问题是参与短期和长期的农业应对措施来应对高粮价，谁参与满足未来粮食需求。换

句话说，增加粮食生产很必有要，但这不足以解决最近因高粮价引起的粮食不安全增加的问题（新增7500多万饥饿人口）以及在最近粮价上涨前就有近8.5亿人挨饿的长期结构性不安全问题。

为什么是小农？

为了确保增加粮食生产可以提高粮食安全，发展中国家必须能够利用其潜力，通过国家政府和有关国际捐赠者比较有益的政策框架和对农业和农村开发的投资来增加农业生产和生产力。¹⁴

世界上饥饿人数多，即使在粮食供应多价格低的时期减少饥饿人数也很困难，其根本原因就是获得粮食的问题。即使粮价低，也不能

完全解决不能充分获得粮食这个问题，这还受到穷人生产足够粮食或创造足够收入以购买粮食的能力的影响。

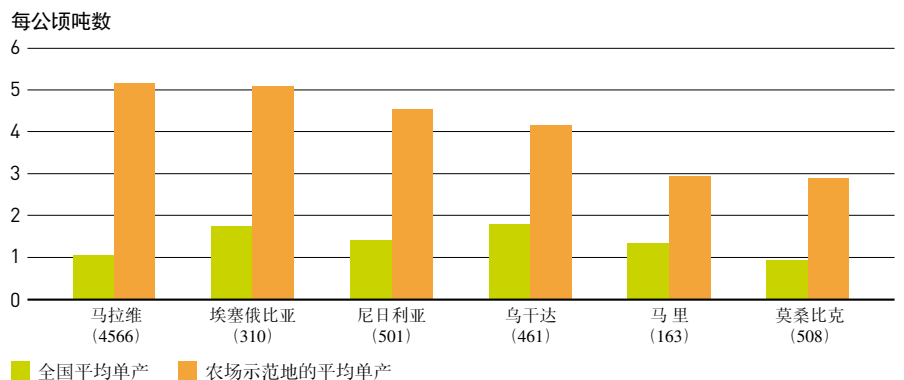
另一方面，由于绝大多数贫困的农村家庭的很大一部分收入依赖于农业生产，提高农业生产力与减少农村贫困密切相关。所以，增加粮食生产和提高生产力应超过降低全球市场价格的目标——为减少农村贫困和饥饿提供一个机遇。

认识到粮食和农业生产对减少贫困和饥饿的潜力很大程度上取决于占农村穷人口90%的小农参与生产性和有酬农业活动以及非农业活动的程度。¹⁵

在世界30亿农村人口中，约三分之二的农民靠管理5亿个小农场（每个农场不足2公顷）获得的收

29

玉米：撒哈拉以南非洲可利用的产量差距

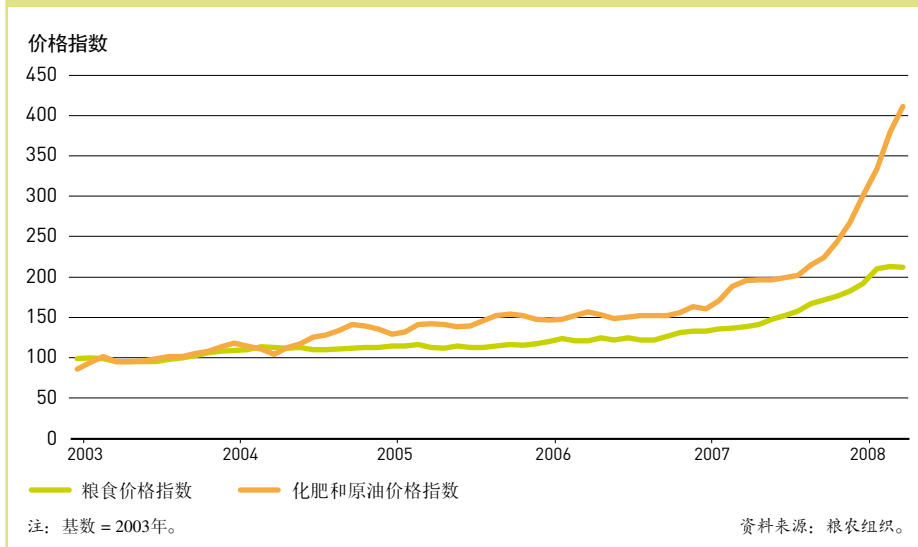


注：圆括号里的小块地数。自花授粉改良了所有情况下的品种，尼日利亚除外，它用的是杂交种。埃塞俄比亚、莫桑比克、尼日利亚和乌干达的数据是2001年的，马拉维的数据是2002年的，马里的平均数据是2001、2002和2004的。

资料来源：世界银行，2007，《2008年世界发展报告：农业开发》。华盛顿特区。



投入价格超出粮食价格



入为生。因此，增加粮食生产的努力必须主要集中在增加小农的生产力上。小型农业构成了约80%的非洲农业，主要是生产主粮。¹⁶未来战略不把小农包括进去将会导致进一步边缘化，增加农村贫困以及增加农村穷人向城区移民。

基础广泛的、包括小农在内的农业增长可对减少贫困产生重大影响。除了促进粮食可获得性和降低粮价外，提高小农生产力还可以增加收入和对当地产品及服务的需求，促进农村地区广泛的社会经济发展。这种动态过程就是为什么农业增长在减贫方面的效益比其他部门高四倍的主要原因。¹⁷

此外，小型农场增加生产力的潜力往往比较大，这是因为它们有

效使用了家庭劳力。在亚洲一些国家，绿色革命期间国家取得成功事例的关键是促进小农的政策和比较公平的土地分配（例如中国、印度和印度尼西亚）。

投入价格抑制了积极性

以生产力为导向、以小农为中心的应对措施需要的是激励，即让农民获得较高的产出价格以及能不断获得买得起的投入品。但是，许多农业投入品如化肥、农药和运输的价格，与矿物燃料价格密切相连。从2007年1月到2008年4月，投入品（化肥和原油）价格超过了粮食价格，阻碍了因粮价上涨而产生的生产积极性。在某种程度上，投入成

本占了整个农业可变成成本相当大的的一部分，这种倾向缩小了较高粮价会刺激生产的反应程度。

结构限制

基础广泛的农业增长需要大量且系统的努力来解决影响小农的各种制约因素。这些努力可以使小农增加农场生产力和满足与食品安全和质量有关的新的、更加迫切的要求。

技术。获得适用于特定条件下的规则流技术有助于增加生产力，特别是在土地资源有限的情况下；因此，这对小型生产者尤为重要。例如，在干旱地区，投资先进的灌溉技术和抗旱作物可以通过减缓干旱的影响帮助降低价格和收入的波动。对农业研究和开发进行低水平的公共资助严重制约了小农获得提高生产力的技术。只有少部分小农与买主签订了合同（如农产品价值链或外包种植计划），这样可以促进获得良种、投入品和机械化。

市场准入。主要商品和高价商品进入功能市场是农业开发和高质量的重要前提。市场准入在发展中区域各不相同，撒哈拉以南非洲的准入水平最低，特别是对小农而言。在许多发展中国家，小农的参与常常遇到下列阻碍：(i) 缺少基础设施和运输；(ii) 缺乏市场信息；

履行首脑会议承诺

(iii) 等级和标准不足且没有很好地实施；(iv) 负责大宗产品营销的农民组织不完善。除非解决了这些问题，否则，大部分农业销售就会归于少部分生产大户。

基础设施。农村道路和储藏设施是基本的公共物品，它们可以减少所有家庭的营销成本和扩大经济机遇。农村人口中最贫困的部分获得交通和社会服务的基础设施相当少。

资产。获得和使用有形资本在一个国家内和国家之间差异很大。小土地占有者一向采用资本密集程度较低的措施。同样，人力资本与财富水平密切相关 — 在比较贫困

撒哈拉以南非洲的化肥利用：补贴是答案吗？

撒哈拉以南非洲的化肥使用量2002年每公顷仅为8公斤，仅比1982年多1公斤，比1962年多7公斤。该化肥用量水平比其他绝大多数发展中区域少10%。也许正是这种原因，撒哈拉以南非洲的谷物产量在1962年至2002年间仅增长了50%，而发展中世界的其他地区在同一时期则增长了近三倍。此外，由于施肥的强度低，非洲的土壤营养有枯竭的危险。

造成非洲化肥施用量低的因素包括：基础设施差，这增加了化肥的成本和减少了可获得性；由于价格波动和缺少灌溉而造成的高风险；缺少信贷；以及制度、税收和租金构成的不良业务环境，

使化肥供应由私营部门向公共部门转移（这导致了无效的分配供应）。

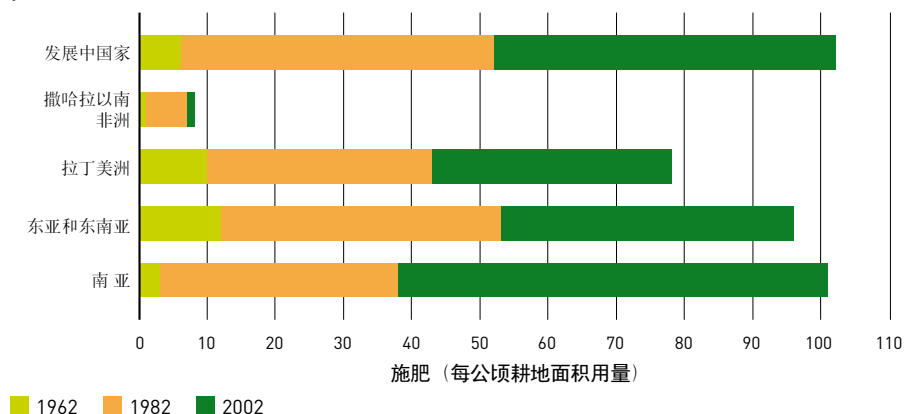
由于化肥价格超出了农业商品价格（所以影响了增加生产的积极性），作为净粮食购买者的小农受到的伤害可能特别严重，因为高粮价也减少了他们用于购买化肥的资金。非洲许多贫困国家可能面临短期内化肥用量的下降，这样会威胁当前已经很低的生产水平。

化肥价格快速上涨导致出现了化肥补贴问题。在下述情况下可能需要这类补贴：具有生产力大大提高的明确前景；这类补贴的收入转换形式比其他方式（如粮食援助）便宜；以及这类补贴不会给市场机制造成不利的影响。“机敏市场”补贴

包括使用通过商业经手人回收的凭单，展示各种包装来促进需求，提供信贷保障，以鼓励进口商向他们的经销商提供信贷。

如果投入补贴被用于促进一个供应反应，就要考虑一些制约因素。在一些地方，可能没有足够的供应，补贴只会导致地方价格的暴涨。补贴的代价很昂贵，而且会给政府预算增加压力，导致减少花在其他重要领域如教育和卫生的费用（国际捐赠者在消除这些障碍方面可能会发挥作用）。如果作出有针对性的努力以减少预算支出，行政管理上的困难会阻止把补贴发到最需要的受益人手中。这些考量认为，尽管化肥补贴能在短期内有效，但从长远看它们不会持久。无论什么时候使用投入补贴，都应包括私营部门，以便长期改进和建立市场营销系统。

化肥利用



资料来源：粮农组织统计数据库以及M. Morris, V.A. Kelly, R.J. Kopicki和D. Byerlee, 2007, 《非洲农业中肥料的使用：吸取的教训和良好措施指南》。华盛顿特区，世界银行。



的家庭，户主受教育的情况一般少于较富裕家庭的户主。获得资产的难易度很大程度上决定了应对高粮价以及增加收入和生产的潜力。由于许多资产可以抵押，有足够资产

的家庭可以更有效地利用投资和扩大农业机会。

信贷。小农不能充分获得信贷的情况占有很大的比例。这可能会

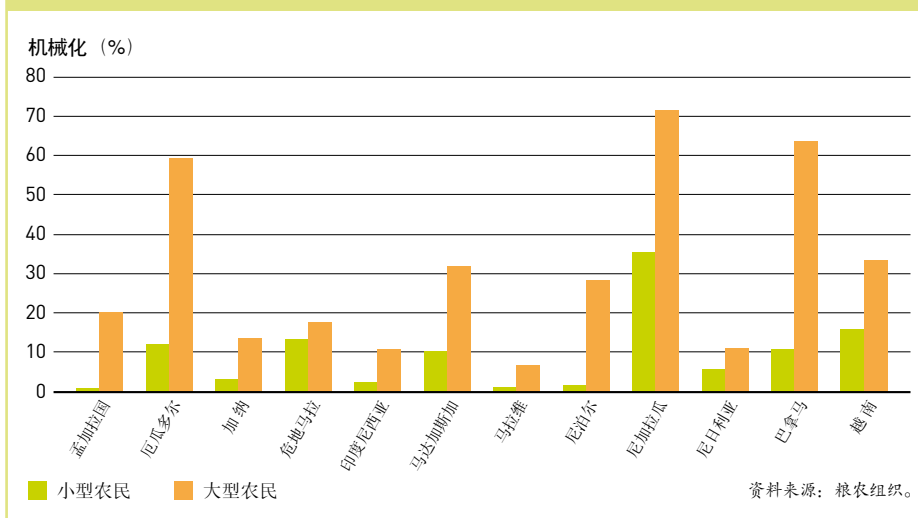
减少他们及时获得和使用适当的投入品。多数成功的经济作物价值链通过直接向农民和农民协会提供投入信贷、在产品销售的时候付还，有效地解决了缺少农村信贷问题。¹⁸从某种程度上讲，较高的粮价给主要粮食生产提供了较高的回报，小农获得现金和信贷的情况也会得到改善。

风险。发展中世界小农的农业生产是一个固有的高风险活动，但近几年看到的是世界市场粮价的水平和可变性的增加。从某种程度上讲，较大的价格变动涉及国内市场，这给小农造成了问题，并有可能阻碍对供应作出响应的积极性。除了价格波动外，小农——事实上是大多数农民——得不到应对生产变化的作物和/或家畜保险或其他降低风险的手段。得不到保险导致农民采用比较能回避风险的生产战略或与农业无关的各种经济活动。这个问题限制了强化农业生产和采用农业技术的潜力。最近在福利保险方面的创新，即承诺收取较低的管理费，应给农民进行更加有效的保险提供一个机会。

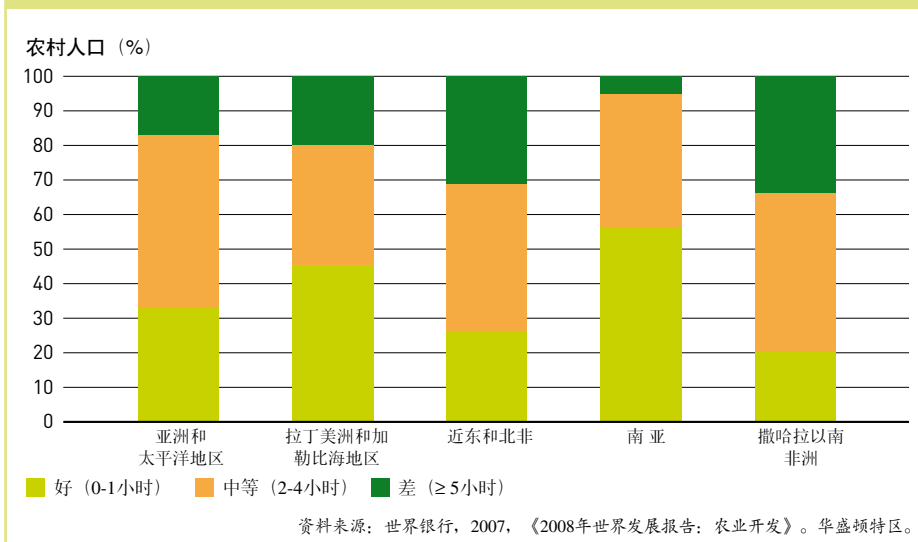
认识小农的潜力

粮价暴涨提供的激励为推动农业改革议程提供了有利的环境。该议程旨在通过可实现减贫的农业生产力的增长，按买得起的价格提供

31 机械化：小型农民和大型农民

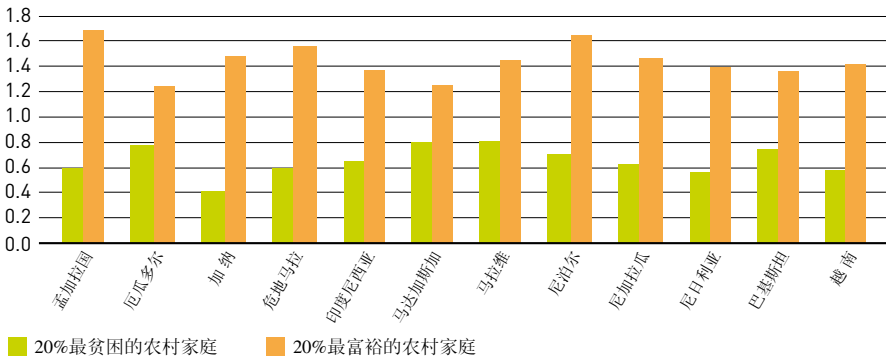


32 市场准入：进入市场的时间



农村家庭可获得的基础设施

基础设施指数



注：基础设施指数基于主要成分的分析；价值越高，获得的基础设施就越多。

资料来源：粮农组织。

未来所需的粮食。这样一个议程把特别重点置于了小农身上，尤其是在以农业为主的国家。

把这个机会转换成小农生计中的具体行动和重要改进首先取决于

政府与发展伙伴解决诸多制约小农积极性和行为问题的可持续政治承诺和投资。如今，较高的价格似乎为强化某些主粮作物和农产品的生产提供了机会，而以前只是高值出

口作物才能有这种机会。由于与高值出口产品增长相比，主粮产量的增长对减贫的作用更为突出，因此目前出现的变化是积极的。¹⁹评价多年从事这些旨在促进小农生产力的计划和项目所吸取的经验教训是扩大获取高利润承诺的第一步。

虽然小农在各方面所面临的一些问题都很类似，但是其优先领域在各个国家和自然环境下却不同。在非洲以农业为主的国家，重点很可能放在提高主粮产品的生产力和增加农民进入较大市场方面。对不同农业生态环境下主粮的研究与开发以及市场营销基础设施的改进将是公共政策和资源筹集的优先领域。

然而，在潜力较大而且又有良好市场准入条件的地区，假如农民

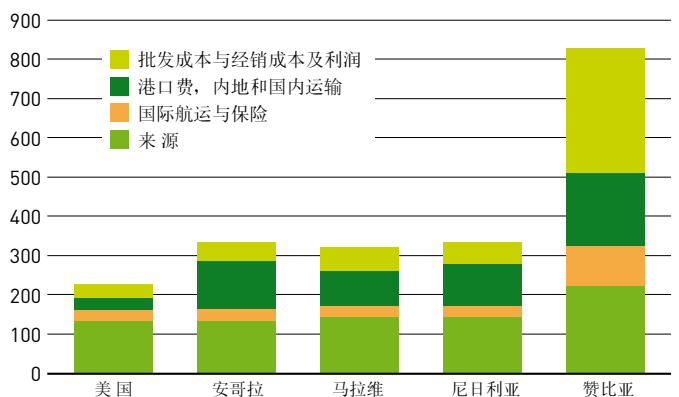
运输基础设施促进发展

投资运输基础设施是农业可持续发展的关键。发展中世界分散的小型农业生产需要广阔的交通网来促进市场准入、降低化肥零售价格和增加农民的收获价格。就许多非洲国家而言，在减贫方面可以得到相当大的好处。¹

运输服务有助于促进贸易，改善福利和促进农业增长，而且缩小生产者价格与消费者价格之间的差距。本图表明，非洲一些国家与美国之间在投入成本方面的差距几乎完全归咎于运输成本。

¹ X. Diao, S. Fan, D. Headey, M. Johnson, A. Nin Pratt和B. Yu., (即将出版), “加快非洲粮食生产应对粮价上涨——影响和必需的行动”。Xinshen, 2008年6月, 国际粮食政策研究所《讨论报告》。

运输成本（2003年的尿素价格，美元/吨）



图的资料来源：D.I. Gregory和B.L. Bumb, 2006, “影响撒哈拉以南非洲影响化肥供应的因素”。《农业和农村开发讨论报告24》，华盛顿特区，世界银行。



贫困地区的灌溉

近几十年来，由于扩大了灌溉农田，为不断增长的世界人口生产更多粮食的能力有了大幅提高。农用灌溉地比例的增加为提高生产力和减少农业产量的波动奠定了坚实的基础。随着用水需求的增加以及气候变化造成的进一步限制，可用水资源的有效管理成了增加农业生产力和粮食安全的必要条件。

在世界上约25%的农业灌溉系统中，取水率超过了水的补充率。据报告，一些区域的水资源日益匮乏，这更加令人不安。水资源和灌溉系统的自由使用或其宽松的产权会导致过度开采蓄水层和使灌溉措施不能持续，从而使水源枯竭，造成污染，至少也会增加灌

溉成本。土地退化也是没有充分利用水资源和灌溉管理措施不当的结果，导致生产力下降和农田损失增加。小型农民受这些措施的影响最大，因为他们没有能力保护他们对水的权利，以及没有资金投资于费用更高但效果更好的泵水工具。

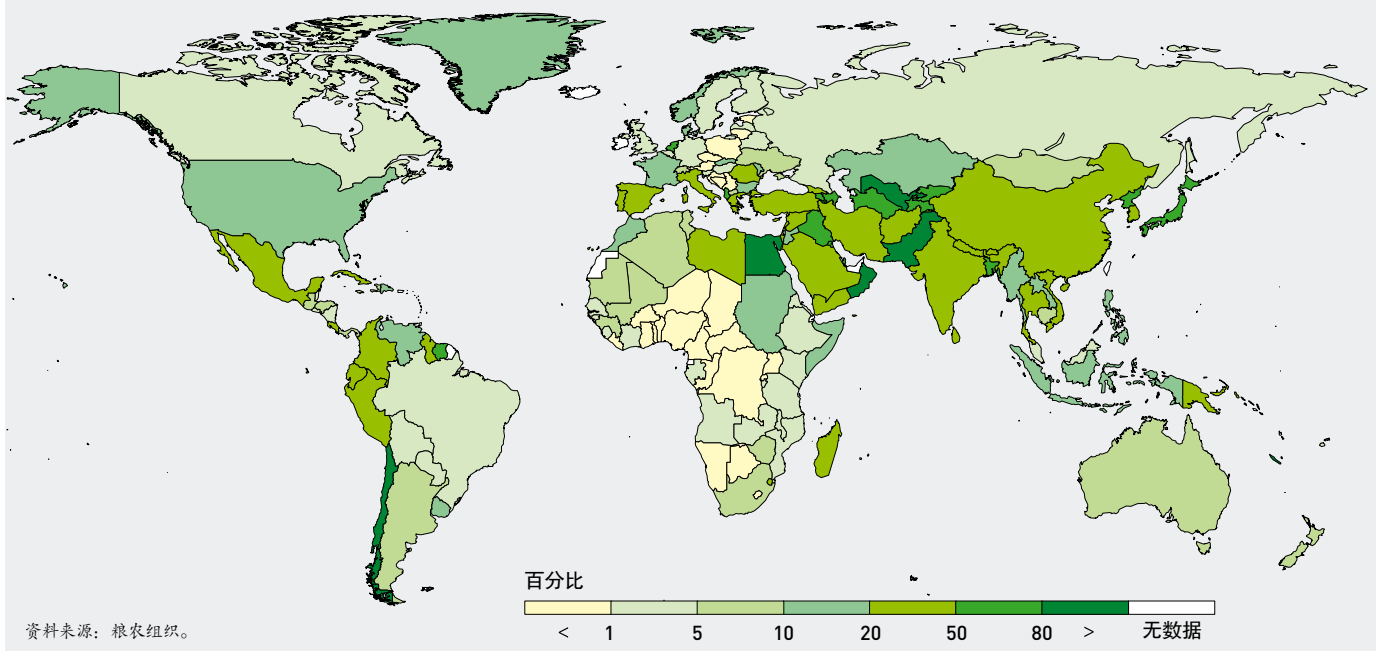
在非洲，不足5%的农田是灌溉地。扩大灌溉地、增加和稳定生产水平会给小农带来很大的好处，同时也可以尽可能减少不确定的降雨量对农业的影响。灌溉投资项目具有高比例的回报，估计超过15%，撒哈拉以南非洲甚至达到30%。¹在提高福利方面，也有望通过扩大灌溉投资获得重大福利收益。在肯尼亚，每

增加1%的灌溉投资估计会减少近5%的贫困。²

¹世界银行，2007年，《2008年世界发展报告：农业促进开发》。华盛顿特区。

²J. Thurlow J. Kiringai和M. Gautam，2007，“农村投资促进肯尼亚的增长与减贫”。《讨论报告》第723号，华盛顿特区，国际粮食政策研究所。

可耕地总面积与长期灌溉农田的百分比



履行首脑会议承诺

能够应对日益严格的产品品牌、分级和标准化方面的要求，把小农与正在出现的高值产品链和较大的零售店联系起来具有获得可观回报利润的潜力。鉴于小农在生产主要作物中的成本优势，进入国际市场机会的增加（在非洲，出口的产品不到总产量的四分之一）和地方市场的开发将会增加利润。²⁰

科特迪瓦、加纳、肯尼亚和赞比亚提供了一些成功的事例，即企业生产和贸易新产品，如热带水果和切花。

了解市场机会、评估可用的种植技术、确定生产上的绑定约束（如支线道路、信贷和能买得起的投入品）以及市场营销，就是向小农重新提供支持的具体第一步。一种可能性就是在合同农业或外包种植方案的基础上，组织主要粮食生产和市场营销，以便不断获得技术和进入市场。

最后，粮食安全问题的研究强调了经济作物与粮食作物活动之间有力而积极的相互作用以及解决小农所面临的诸多问题的创新方法。

粮农组织应对粮价飞涨计划的动议

为了应对快速上涨的粮食价格，粮农组织（于2007年12月）发起了应对粮价飞涨动议（ISFP），其近期目标是通过直接支持小农获得投入品，在2008年和2009年的农业季节快速增加粮食生产。粮农组织呼吁捐赠者立即投资17亿美元来支持这项努力。

应对粮价飞涨动议的主要目标是即刻提高绝大部分受影响的国家的粮食生产，以增加当地的粮食供应。该动议旨在帮助政府制定专门的国家粮食安全干预计划，以便按双轨方法实施——在促进粮食生产的同时还应保证大多数易受高粮价和不稳定粮价影响的易受害群体获得粮食。

粮农组织的援助采用下列形式：

(i) 增加小农获得投入品（如种子、化肥和动物饲料）和改进农业措施（如水

土管理，减少产后损失）的干预措施；
(ii) 政策和技术支持；
(iii) 解决小农市场准入的措施；以及
(iv) 制定战略性应对措施，通过增加对农业进行可持续投资，降低粮价上涨造成的短期、中期和长期影响。

基于合作伙伴间的相互补充和协调，应对粮价飞涨动议计划在粮农组织、世界银行、联合国驻罗马各机构（国际农业发展基金和世界粮食计划署）以及其他发展伙伴之间建立了强有力的伙伴关系，这样可有效应对高粮价对国家级粮食安全的影响和满足对投资的相应需求。

有关应对粮价飞涨动议的详细信息可见：
www.fao.org/worldfoodsituation/isfp/en

为国际、区域或国家市场生产价值较高的经济作物往往可以增加获得传统粮食作物不易获得的信贷、设备和投入品。在某些条件下，它们促进了较高比例的粮食生产，创造

了较高的收入，导致农场一级更加资本化。各种耕作制度也有助于增加生产体系的适应性和受冲击危害较小的生计可持续性。



确保获得粮食

最易受粮价冲击的人们需要立即给予保护，防止他们因粮价暴涨而失去购买力。这种保护不仅拯救生命，还可以加强生计，促进较长期发展。安全网和社会保障可以预防和减少影响终生的营养不良。比较安全的生计可以防止拍卖资产，可以投资教育和卫生，防止家庭跌入贫困陷阱。

“安全网”是一个涵盖性术语，系指以帮助易受害群体为目标的各类计划。它们包括粮食分配计划、现金转让计划、各种喂养计划以及就业计划。许数国家拥有一个或多个安全网计划，覆盖程度也各不相同。但是，在当前高粮价的形势下，问题之一是，由于预算成本和行政管理的复杂性，不是所有国家都具有安全网计划。

现金转让包括现金和现金凭单的分发。它们在参加卫生、教育或公益性工作计划方面可以是无条件的或有条件的。现金转让适用于粮食市场能运作的地方和把提高粮食购买能力作为干预目标的地方。无限制的现金转让可以使家庭作出如何使用现金的决定，即是否花在粮食、非粮食必需品上或花在投资需求上。这些干预措施也可以在粮食和其他物品方面促进地方市场的发展，向私营部门提供更多的激励，让它们去开辟数量更大更稳定的市场营销渠道。然而，凡是在粮价快速上涨的地方，就需要调整转让

值，目的是保持购买力，这可能会使财政规划变得复杂。

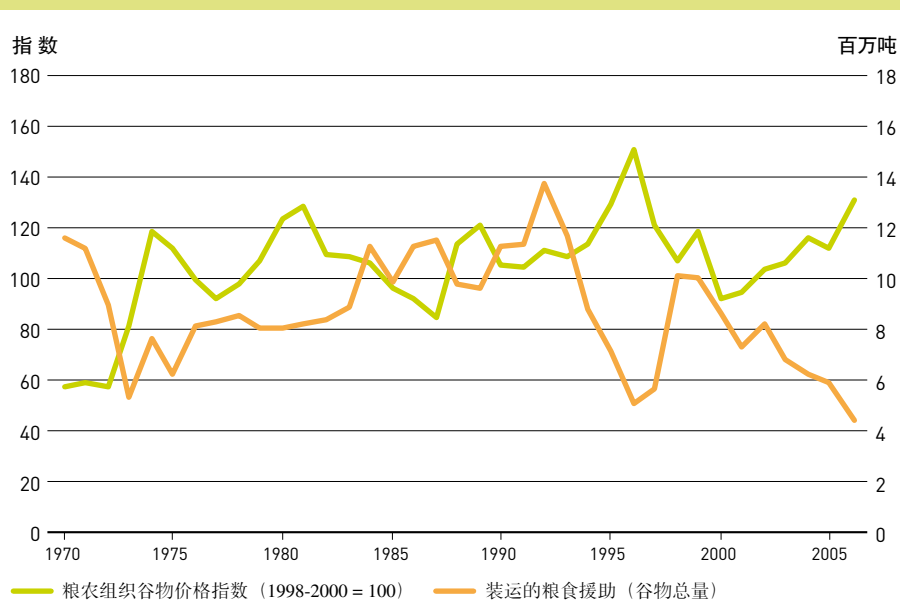
提高获取粮食的其他方法，诸如粮票，也适用于粮食市场运转正常、饥饿的根源在于无法获得粮食的地方。粮票可以促进当地市场的发展，主要是粮食产品，而且还有在政治上比较容易接受的优势。它们也很难转用于“不良”消费，而且可能是针对自己的（当地较富裕的家庭对凭单或粮票不太感兴趣，更喜欢现金）。另外，粮票的交易成本也比直接提供粮食援助低。然而，它们的交易成本比现金转让要高，而且有可能会限制家庭选择最适宜的开支的能力。此外，在影子经济下出售粮票会破坏计划目标。

基于粮食供应的计划直接向个人或家庭提供了粮食或营养补充。它们在粮食市场运行不好地方最为适宜，所以对现金转让或其它形式的收入提供支持不太有效。例如，在不能随时获得粮食的地方提供现金或粮食券会干扰地方市场和抬高价格。通常需要提供直接的粮食援助或实施“以工代赈”计划，它们构成了由世界粮食计划署实施的主要安全网。在家庭特定成员极易受到粮食不安全或营养不良危害的地方，可提供其他类型的粮食直接分配计划。在这些情况下，学校提供午餐或给予粮食补充可能很必要。

基于粮食的直接援助与现金或粮票完全不同，它最适用于饥饿的根

34

国际谷物价格和粮食援助



资料来源：粮农组织。

源为粮食供应不足的情况。此外，这些计划在政治上往往比较容易接受，也许是因为把援助转变为不良消费比较困难。重要的是，粮食援助往往是捐赠给受援国的，在世界价格上涨的时候，可获得的粮援数量则下降。然而，事实是，由于这种粮食援助通常是无偿的，导致一些政府忽略了其他比较适宜和可持续的解决方法。

鉴于农业生计对穷人及粮食安全的重要性，尤其是在撒哈拉以南非洲并且在粮价暴涨的情况下，生产安全网也可以发挥重要作用。在埃塞俄比亚和马拉维这些国家，传统的农业政策工具，包括投入补贴以及对作物保险的创新方法，都成了社会保障的一部分。在短期内，小农对高价刺激的供应反应可能因不能获得基本投入品如种子和化肥而受到限制。在这些情况下，社会保障措施，包括直接的或通过凭单和“机敏补贴”系统分配种子和化肥，可能是适宜的应对办法。如果得到有效实施，这类计划可以增加地方生产和小生产者的收入，也可能降低地方市场的价格增长，从而有助于改善净粮食购买家庭的营养状况。

虽然建立安全网的概念在高粮价背景下可能是简单明确的，但制定、设计和实施这一计划却很复杂。多种可能性均存在，本来就“比较好”的专门计划方案是没有

的。一个专门的方案应取决于当地的目标和条件；许多安全网综合了上面所列的备选方案成分。最重要的是，方案应以特定国家或区域的需要、情况和受益人的意见为出发点，而不是考虑捐赠国和机构的需要和重点。

营养缺乏

如果粮价持续高涨，儿童和成年人当中的营养问题可能会恶化，应该立即采取行动，减少负面影响。为了实施适当的应对政策和计划，清楚地了解特定国家的情况很关键，因为应对机制的营养影响在不同的环境和不同的人口群体中差异非常大。粮食干预措施的目的是维持或提高膳食多样化，从而防止微量营养素不足的增加。

应对政策和计划包括直接干预措施，如对易受害程度高的群体（如儿童、孕妇或哺乳期妇女）补充微量营养素或分发强化食品。这些权宜措施应由长期措施加以补充，以确保低收入家庭获得可买得起的各种食物。例子包括：支持小型食品工业生产营养质量好的断奶食品；支持和提倡母乳喂养，提供适当的营养教育信息；以及开展生长监测。20世纪90年代在孟加拉国出现的现象说明，保持主粮价格低下的宏观粮食政策与其他粮食和营养干预措施结合在一起，可以帮助

减少体重不足儿童的比例。²¹考虑到妇女状况对儿童营养的重要性，有效措施应旨在消除性别歧视和减少男女之间权力不平等现象。



结束语

应对威胁

全球粮食价格急剧上涨对粮食和营养构成了威胁，也构成了诸多与发展和人道主义活动有连锁反应的经济、社会、政治和环境挑战。这次粮食危机危及了世界上千百万最易受害的人民，并有可能扭转过去十年中在减少贫困和饥饿方面取得的重要成就。在粮价快速

上涨前，估计世界上有近8.5亿人食物不足。这次危机又要把生活在城市和农村地区的千百万人推入贫困和饥饿的深渊。

这种性质和数量的危机需要紧急采取综合、协调一致的全球应对措施，确保以可持续方式来提高粮食和营养安全，尤其在发展中国家。这种应对措施必须解决当前和长期的需要，必须针对城市和农村的穷

人，尤其是受影响国家农村地区的小农（他们从高粮价获益的能力因缺少投入品、投资、基础设施和市场准入而受到严重遏制）。

要求采取紧急协调行动

2008年4月28日，联合国秘书长成立了一个由他领导的全球粮食危机高级别工作组（HLTF）。高

粮农组织高级别会议的后续行动

当世界领导人于2008年6月聚会罗马、出席世界粮食安全高级别会议（HLC）时，他们重申，“不能接受当今世界仍有8.62亿人食物不足”，并迫切要求国际社会“立即采取紧急和协调一致的行动，抗击粮价暴涨的负面影响。”

他们认识到需要立即提供拯救生命和生计的救援活动，同时急需帮助粮食不安全国家扩大农业和粮食生产。高级别会议提出了一系列建议。

近期和短期

措施应集中在：

- 紧急应对援助要求，通过扩大救济和安全网计划处理饥饿和营养不良等粮食援助紧急情况；
- 提供预算和/或国际收支支助，审核债务偿还情况和简化现有财务机制的合格程序，以支持农业和环境；
- 增加小农获得适当的种子、化肥、动物饲料、技术援助和其他投入品；

- 改进市场基础设施；
- 通过尽快顺利完成多哈回合贸易谈判以及尽可能少地利用可能增加国际价格波动的限制措施，确保粮食、农业贸易和所有贸易政策能有益于促进所有人的粮食安全。

中长期

当前的危机突现了世界粮食系统的脆弱性及其对冲击的易受害性。尽管迫切需要解决当前粮价暴涨的问题，但把中长期措施结合起来也很关键，其包括：

- 坚持以人为本的政策框架，支持农村、城市周边地区和城区的穷人以及发展中国家人民的生计，增加对农业的投资；
- 保持生物多样性和增加粮食生产系统对气候变化引起的挑战的适应力；
- 逐步加大对粮食和农业科学技术的投资力度，以及加强先进技术和政

策方法的研究、开发、应用、转让和传播方面的合作；

- 创造管理和政策环境，促进对农业技术改造的投资；
- 继续努力通过减少贸易壁垒和扭曲市场的政策，使农业方面的国际贸易自由化；
- 为了世界粮食安全、能源和可持续发展的需要，应对燃油引起的挑战和机遇。

级别工作组汇集了诸多联合国专门机构、基金和计划、布雷顿森林机构和联合国秘书处的相关部门的领导。该工作组制定了一个《综合行动框架》（CFA），以指导全球和地方的行动者，包括机构和政府；该框架的目的是促进采取紧急和近期行动。粮农组织在高级别工作组发挥了重要作用，为《综合行动框架》的整体战略和技术内容作出了贡献，并将在其实施过程中发挥主要作用。

《综合行动框架》确定了当前粮食危机方面加强全球粮食安全和进一步减贫的优先重点行动。为了与世界领导人在2008年6月召开的世界粮食安全高级别会议上达成的《宣言》（见插文）及本报告中的主要信息保持一致，《综合行动框架》强调了两套支持全面应对全球

粮食危机的总体行动。第一套旨在满足粮食不安全人口的当前需求，第二套则旨在提高恢复能力和为长期的全球粮食安全和营养安全作贡献。这两套行动均需要亟待关注，而且将受益于协调、评估、监视和监测系统的加强。

对农业投资至关重要

粮农组织坚信，更新的、以小农和农村发展为重点的农业投资将使农业成为充满活力的经济部门，对减贫产生积极的影响。为了取得成功，在提高农业生产力的同时必须增加对当地和区域市场开发的投资，必须对于干扰贸易的作法进行全面调整。同时，为了确保新的解决方法与长期的环境需求保持一致，必须采用可持续的农业生产模式。

应付挑战

在任何全球应对措施中，领导必须发挥关键作用。国家政府要带头，但它们需要得到私营部门、民间社会、人道主义团体和国际系统的加倍支持与合作。与这次危机和应对措施相关的金融影响相当大；需要所有利益相关者作出政治和资金承诺。迄今为止，紧急需求已经证明大大超过了回应。增加的拨款应该是在当前供资额之外的追加部分，而不是挪用实现千年发展目标所必须的其他关键社会部门（如教育和卫生部门）的资金。

这些行动和结果只能通过各级部门之间的合作取得。粮农组织将继续领导和协调这方面的工作，帮助各国政府和受影响的社区解决构成真正全球性挑战的问题。