



## 生计和粮食安全的影响

2009年，全球金融和经济危机导致1亿新增饥饿人口，全世界食物不足人数总计已超过10亿。危机的连带效应已威胁到部分人的生计和食物来源，即那些丧失了工作和汇款等收入的人，以及此时必须伸出援手的家人。

发展中国家的出口市场合同、投资和包括发展援助在内的其他资本流入量亦受到威胁。自2006年以来，种子和化肥（以及其他投入物）等农产品价格已翻了不止一番。然而，无法获得农业贷款并占有市场份额的贫困农民并不能从商品价格上涨中获益，在缺乏外部支持的情况下根本无法摆脱当前的困境。

这一严峻形势导致全球粮食不安全状况进一步恶化，威胁到千年发展目标所取得成果，特别是“到2015年将世界贫困人口减半”的第一个千年发展目标。发展中国家饥饿人口的比例已从1995-97年的18%下降到2004-06年的16%，却在2009年回升到19%。快速、有效地解决饥饿的根源问题迫在眉睫。

全球经济在经历了2007-2008年间粮食价格飙升后陷入缓慢发展阶段，成为世界饥饿状况急剧恶化的关键原因。经济停滞不仅减少了贫困人口的收入和就业机会，而且严重威胁到他们获得食物的机会。贫困人口获得食物的能力随着其收入降低而不断下降，特别是在农产品价格空前高涨的情况下。而当国际粮食价格已从2008年中期的水平回落时，许多发展中国家国内市场价格并没有同步下降。在发展中国家，2009年9月用于主粮的实际开支比两年前平均提高了20%。

饥饿是除人道主义问题之外直接威胁发展的负面因素。在粮食不安全的情况下，变卖资产、负债、儿童失学、雇佣童工等非法行为、非自愿移民甚至永久赤贫和内乱等消极现象在各国频繁发生。当遇到食品价格增长或者收入下降时，人们不得不减少基本医疗开支以及购买肉类、奶制品、水果和蔬菜等高蛋白、高营养食品的开支。

## 危机应对措施

众所周知，消除发展中国家的贫困和维护粮食安全需要对农业进行大规模的投入。据粮农组织估算，若要满足2050年食物消费需求，需要平均每年对农业和下游服务行业投入2090亿美元的资金，即在现有基础上增加50%。此外，还需要在农业研究、基础设施和安全网方面投入大量公共资金。除了资金需求量不断增长外，小农的特殊需求这一常被忽视的问题应及时、合理地予以解决。克服饥饿与贫困的根本办法就是提升发展中国家，特别是小农的生产能力和农业生产率。

目前，人道主义危机预警系统和紧急援款机制已发展得较为完善；联合国中央应急基金在其中发挥了巨大的作用。在建立人道主义援款机制之初，人们并没有考虑到规避和缓解经济危机对农业的负面影响，也没有为“重建得更好”做好充分的准备。现有的农业投资渠道和相应机制发展速度过于缓慢，已无法保障粮食安全。

在经济危机时期，小规模生产者无法获得保证生产能力的资源和投入物，原因是国际产业发展专用援款并没有针对受援国小规模农户的需求。再者，紧急援款的数量不足和到位拖延导致动植物病虫害防治失利，而各国由于病虫害爆发失控所遭受的经济损失却远远超出病虫害防治的成本。

为解决上述问题，国际社会发起了一项粮食安全综合战略，涵盖了粮食供应的各个方面，即可获得性、稳定性、渠道和利用。在此战略计划下，以提高生产率和生产弹性为目标的公共投资是应对危机的重要措施之一。例如，许多国家土壤严重退化，并受到危机的影响，因此山体滑坡治理、坡地集流梯田改造、参与式林业和农林业开发、土壤退化治理以及土壤改良等工程已成为这些国家生产安全网和可持续发展战略的重要内容。

为了全面确保世界粮食安全，有必要建立一个更加有效、快速的协调和应急机制。

### 国际金融机构的举措

世界银行自1989年以来实施的紧急恢复贷款计划金额已达114亿美元，但贷款处理往往需要长达12个月的时间。2007年，新的快速贷款计划启动，时间缩短到最多3个月。在此计划下，全球粮食危机应对计划于2008年5月启动，实施期为3年，总投入金额20亿美元。该计划为饱受食物价格高涨困扰的国家提供快速贷款，以满足其各种紧急和发展需求。全球减灾和灾后恢复基金下的技术和财政援助(8300万美元)就是为了帮助受灾国家克服自身脆弱性、适应气候变化、熟悉快速贷款程序而建立的。

2008年发起的巨灾延迟提款选择机制向遭受自然灾害和宣布处于紧急状态的国家提供

金额高达5亿美元的快速贷款。全球禽流感防治和人类大流感预防及应对计划是世界银行注资10亿美元的一项快速贷款计划，而禽流感和人流感防控基金则是由世界银行管理的一项1.26亿美元的多边捐助计划，两项计划均致力于帮助受援国家采取有效的应急措施，防控由禽畜携带病毒引起的流行性疫病，同时预防和应对可能出现的人流感。

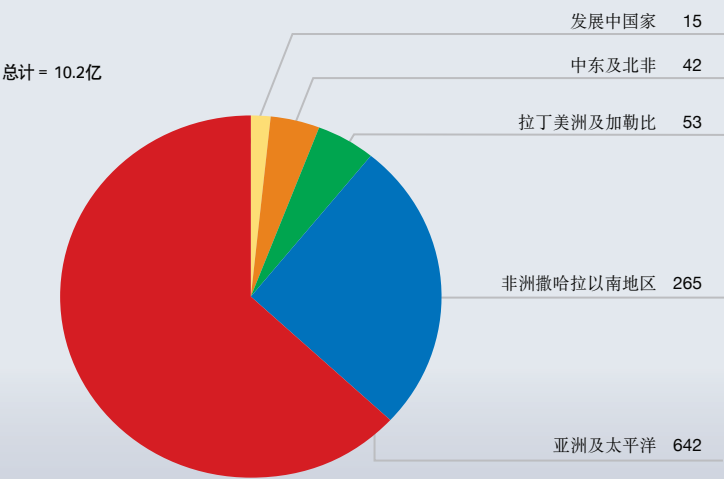
2008年4月，农发基金从现有贷款和捐赠中筹资2亿美元用于援助发展中国家在粮价高涨和库存减少并存的情况下迅速恢复其农业生产的项目。这些项目与紧急援助、粮食援助或社会安全网有所区别，援助款项一般由其他合作伙伴提供。农发基金负责款项的快速发放。

其他主要国际金融机构也批准了向遭受粮食危机的国家提供资金援助。例如，美洲开发银行于2008年9月批准了5亿美元的贷款，同年5月和7月，非洲开发银行、亚洲开发银行分别承诺发放10亿美元和5亿美元的援款，伊斯兰开发银行承诺在下一个五年计划下发放15亿美元的援款。

### 保护小农生产力

发达国家商业化农场主可以选择确保其生产资料和作物免于偷盗、火灾和与天气相关的损失，还可选择利用商品市场抵御价格风险。许多发展中国家也在实施一些天气保险

图1. 按区域列出的2009年食物不足人口（百万）



来源：粮农组织

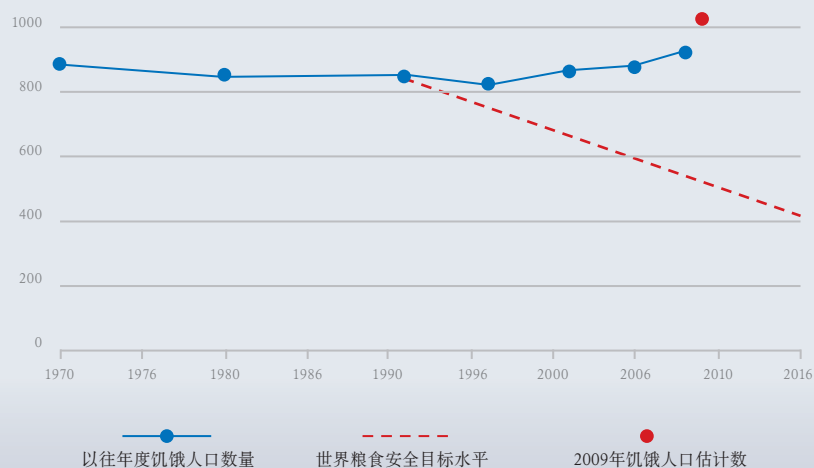
计划和商品交换机制的试点项目，项目的执行效果有待进一步评估。

联合国中央应急基金是联合国为人道主义救援行动进行预先筹款而成立的一个机制。2005年建立了中央应急基金，在先前中央应急循环基金的基础上吸纳了来自各国政府和私营机构的自愿捐赠。基金的捐款部分主要用于快速应急计划和资金不足的紧急救援活动。每年捐款部分的筹资目标为4.5亿美元，其中三分之二用作快速应急计划，其余三分之一对部分资金不到位的紧急项目进行“拾漏补缺”。联合国及其专门机构、基金会和计划以及国际移民组织是捐赠和贷款的主要提供者。

2007年12月，粮农组织启动了一项“应对粮价飞涨计划”，以帮助大多数受到影响的国家挽回局势。该动议的主要目标是帮助低收入和食物匮乏国家的农民获得农业投入物（种子、化肥、动物饲料等）。通过开展涉及到需求评估领域的国家层面咨询，该动议明确了应对价格上升和经济倒退的短期干预手段，启用了自筹及信托捐助(如欧盟食品设施)的应急基金已接近4亿美元。

2008年，世界粮食计划署为满足成员国在食品涨价、短缺甚至骚乱频繁情况下的紧急需求，拓宽了项目活动范围，项目受益人群超过1亿人，项目资金高达51亿多美元。这些

图2. 世界饥饿人口数量(单位: 百万人)



来源: 粮农组织

项目主要包含学生用餐扩充计划、营养配餐计划、维持城市及近郊人口正常生活的安全网扩充计划、食品券计划、确保脆弱人群获得食品和配餐的现金转移计划等。此外，粮食计划署还加大了从地方采购援助食品学校供善的力度（“采购促发展”计划）。

联合国秘书长潘基文于2008年4月宣布成立全球粮食安全危机高级别行动小组(HLTF)以应对食品价格危机。行动小组由粮农组织总干事担任联合主席，成员包括联合国各机构、基金和计划以及布雷顿森林体系机构的负责人，其主要目标是加大全球统一的综合性粮食安全应急工作力度。行动小组专门设立了综合行动框架，一方面着重满足脆弱群体的迫切需求，另一方面从长远角度维护全球粮食和营养安全并使其更具弹性。

## 欧盟粮食基金

2008年欧盟投资10亿欧元建成了欧盟粮食基金，其主要目的是支持发展中国家对食品价格剧烈波动采取快速和直接的应急措施，特别是解决好各个紧急援助或中长期发展合作计划间隔期内发生的问题。该计划的主旨就是所实施的项目应对维护粮食安全带来迅速和持久的影响力。联合国有关机构和世界银行通过创新协调机制对各国需求进行评估并确定各自具有比较优势的领域。2008-2011年，该计划下的所有业务重点都集中在帮助农民获得高质量投入物和服务，从而进一步扩大生产，保证将弱势群体纳入安全网计划。

## 优化全球治理

最近，优化世界粮食安全管理机构已成为日益迫切的要求，人们呼吁成立一个崭新的全球农业、粮食安全和营养

合作伙伴管理体系。新的管理体系应在现有机构改革的基础上，从长远角度克服导致饥饿与营养不良现象的结构性问题，有效应对影响到农业和粮食安全经济危机的挑战。新体系的理念是调整和改进现有机构和机制的运转协调，从而有效克服当前及今后可能出现的挑战。

在此背景下，世界粮食安全委员会第35届会议（罗马，2009年10月14-17日）的参会成员一致同意对委员会进行全面改革，将委员会打造成一个探讨粮食安全和营养问题的包容性最为良好的国际和政府间平台，并为最终建成全球合作伙伴体系奠定基础。

委员会改革的重点是强化其作为政策讨论与整合论坛的作用，推动政府、联合国机构、其他政府间组织和社会团体在粮食安全与营养方面的联合行动。例如，支持各国反饥

饿计划和动议，听取各方的意见，并加强区域、加强国家和地方层次的联系。高级别专家小组是一个跨学科的专业咨询机构，主要负责向委员会提供决策需要的科学依据和最新知识。

## 政策问题

- ▶ 在当前金融和经济危机的发展态势下，发展中国家面临着哪些中期粮食安全风险？
- ▶ 现有应急机制存在哪些急需改进的不足之处？
- ▶ 现有应急机制应从哪些方面进行调整才能确保应对措施更为及时和全面？
- ▶ 什么样的协调行动机制才能最有效地防止小规模农户生产力受到未来粮食安全危机的威胁？

如需更多信息，请联系



世界粮食安全首脑会议  
罗马，2009年11月16-18日

世界粮食安全首脑会议秘书处  
联合国粮食及农业组织  
自然资源管理暨环境部  
助理总干事办公室  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

电话: (+39) 06 570 53101  
传真: (+39) 06 570 56172  
电子信箱: [wfs2009-secretariat@fao.org](mailto:wfs2009-secretariat@fao.org)

