


2011年12月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

粮农组织 亚洲及太平洋区域会议

第三十一届会议

2012年3月12-16日，越南河内

议题 8

亚太区域粮食及农业状况，包括未来前景和新问题

目 录

	段 次
I. 粮食及营养不安全现状	1 - 3
II. 全球粮食及农业状况未来前景	4 - 8
III. 新挑战	9 - 31
IV. 结论及建议	32 - 34

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

I. 粮食及营养不安全现状

1. 亚太区域在过去几十年间经历了快速经济增长。因此，该区域发展中国家的营养不足人口比例已从 1990—92 年间的 20% 下降至 2006—08 年间（粮农组织所掌握的完整国家统计数字最新时间段）的 15%。最近，该区域已实现从 2009 年经济危机中快速复苏，过去两三年的总体增长速度超过了世界其他区域。如果这一增长能（像以往那样）继续惠及贫困人口，那么粮食安全状况也将继续得到改善。

2. 尽管经济增长显著，但亚太区域营养不足人数仍超过其它区域。据粮农组织估计，截至 2010 年，有 5.78 亿饥饿人口生活在该区域，占世界营养不足人口总数的 62%。造成贫困及粮食不安全问题迟迟难以解决的原因既有经济因素，也有家庭层面因素。在宏观层面，这些因素包括：与非农经济或增长中心缺乏联系；自然资源质量下降；自然灾害等突发不利因素。在微观层面，也存在一些重要因素，如：不能公平获取生产性资产；家庭中有收入的成员死亡等突发事件；由于性别、种族、宗教、社会阶层或等级因素造成的社会排斥现象。

3. 该区域的营养不足状况是一个隐性问题，需要从战略上重视，并在多层面立即采取持续性行动。例如，南亚的儿童发育迟缓及消瘦率为全球最高，尽管这一区域的多数国家在过去十年均出现强劲经济增长。因此，必须考虑那些被发展主流遗漏和最需要以权利为基础的扶持措施¹的人群的粮食不安全。为了提高成本效益，在解决粮食及营养不安全问题时，应同时考虑性别相关问题，如妇幼健康、女性就业、迁移及生育率等。

II. 全球粮食及农业状况未来前景

4. 要进一步降低粮食及营养不安全，一个极为严峻的挑战就是为贫困人口提供价格既便宜又稳定的粮食。而据《经合组织和粮农组织 2011—2020 年农业展望》预测，2015/16 年度至 2019/20 年度的 5 年间，世界大米、小麦、玉米及油籽的实际价格与 1998/99 年度至 2002/03 年度的 5 年相比，将分别上涨 40%、27%、48% 和 36%。²

5. 按照预期，价格通常会呈上涨趋势，其原因有多个。人口与经济增长以及预计中的生物燃料用量增加（取决于生物燃料政策及石油价格），将对需求产生上行压力。从供方看，由于油价上涨导致农业生产成本增加，粮食价格会出现上涨。自然资源短缺，特别是气候变化及一些地区的生产性土地及水资源短缺，也会带来巨大挑战，使粮价上涨，导致贫困人口买不起粮食。

¹ 以权利为基础的扶持措施指与安全网相比，延续时间更长的支持性措施，用以应对粮食获得方面出现的短期危机。

² http://www.agri-outlook.org/pages/0,2987,en_36774715_36775671_1_1_1_1_1,00.html

6. 从积极的角度看，通过新技术并改善推广工作，我们仍有巨大潜力提高粮食产量，减少供应链中的损失。然而，如果没有增加投资，这些目标就无法实现。非洲、中亚、拉丁美洲及乌克兰都仍存在扩大耕地的潜力，但这同样也需要适当的投资。此外，耕地的扩大可能会带来负面的环境后果。除中亚以外，可供开垦的土地几乎都不在亚太区域。

7. 还有令人信服的观点，认为未来粮价还会变得更加波动不定。如果极端气候事件更频繁出现，就势必会造成产量波动，从而加大价格的波动性。此外，生物燃料政策已经将油价与粮价紧密联系在一起。当油价上涨时，对生物燃料的需求就会增加，从而推高玉米价格，而当油价下跌时，情况则反之。玉米价格上涨会通过生产及消费中的替代效应（如大豆种植面积减少，对小麦作为饲料的需求增加）导致小麦及大豆价格上涨，再通过类似机制导致大米价格上涨。因此，当今主粮价格与油价有着更为密切的关联。由于世界油价历史上一直比粮价更具波动性，因此世界粮食市场也可能出现更大波动。另一个导致波动的原因可能是从事商品指数基金交易的金融市场参与方（如养老基金）更大程度的参与，但人们就这一说法仍在激烈争论中，尚无取得明确共识。

8. 从长远看，粮农组织预测发展中国家的粮食产量到 2050 年需近翻一番才能满足需求。在亚太区域，作物产量（包括所有种类的作物）预计在南亚每年增长 1.3%，在东亚每年增长 0.8%。³但亚洲与其他区域不同，其增长必须靠提高单产或作物生产集约化程度来实现。预计在 2005/07 年度至 2050 年间，拉美及加勒比地区耕地增幅预计为 30%，撒哈拉以南非洲地区为 25%，但南亚及东亚却分别仅为 5% 和 2%。受收入强劲增长和消费者饮食多样化意愿的驱动，肉类产量增速需要超过作物产量，而对所有发展中国家整体而言，肉类产量将需要增长 132%。⁴

III. 新挑战

提高农业生产率

9. 为了使贫困的消费者及农民更好地获取粮食，必须提高农业生产率。农业生产率的提高将意味着贫困农民能获得更高利润，贫困消费者能享受更低的粮价，二者都能促进粮食安全，降低脆弱性。优先重视农业及农村还有助于减轻经济压力，防止农村人口向城市流动，从而避免加剧城市地区的粮食不安全状况。

10. 要想找到提高生产率的有效途径，就必须考虑劳动力及自然资源短缺的新问题。例如，到 2050 年，本区域 63% 的人口将生活在城市地区。农业劳动力在本区域多个国家中已出现绝对减少趋势，很多地区正经历劳动力短缺问题，因此需要更

³ Bruinsma J. 2009 年。“2050 年资源展望：到 2050 年土地、水及作物单产需增长多少？”参见 <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak971e/ak971e00.pdf>。

⁴ http://www.agri-outlook.org/pages/0,2987,en_36774715_36775671_1_1_1_1_1,00.html。

多的知识和资本密集型技术来维持产量，防止粮价过高。这就需要对农业机械提供更多投资，主要是私有部门的投资，同时也需要私有和公共部门增加对培训的投资，以提高农民技能。对抗逆性较好的作物品种的研究也至关重要，如耐旱、耐涝、耐盐碱品种，但研究和推广工作必须考虑上文提到的投入短缺问题。

11. 农民和可能成为农民的人只有在投资能够获得回报的情况下才会对农业投资，这就要求有合理的政策和监管环境，还有对各类公共产品的支持性公共投资。这些公共产品包括：(i) 对农业研究与开发的直接投资，以提高生产率，加强农业体系的能力，特别是小农的能力，从而应对气候变化与资源短缺；(ii) 通过投资，将初级农业生产与需求源联系起来，包括对农业机构、推广服务机构、农村道路、港口、电力、储藏及灌溉系统的投资；(iii) 对非农领域的投资，以改善农村体制环境和人民生活，如投资于环境卫生及清洁水供应、医疗卫生及教育，特别是针对妇女。

12. 这些投资通常会取得高收益，无论是在经济方面的收益还是扶贫方面的收益。发展中国家对提高农业生产率和适应能力而进行的投资有利于从多个途径改善粮食安全。能通过提高生产率（如灌溉）和改进生产及风险的技术管理减低粮价波动性，特别是在气候变化的背景下；能帮助农民及家庭应对可能出现的粮价波动；还能使贫困消费者以更低的价格买到粮食，增加贫困农民的收入。这些投资如果适合小农的话，还能在扶贫方面发挥更大作用，而这些小农在可预见的将来是亚太区域农业生产的主力军。虽然城市化最终将导致农场规模不断扩大，但本区域多数地方人口极为密集，因此美洲典型的大农场不太可能成为本区域主流，至少几十年内不会。

13. 对人力资本、基础设施及科研的此类投资都是基础性投资，但对帮助贫困人口脱贫起着关键作用。如果没有这些投资，粮食不安全状况就无法得到缓解。同样，技术的开发和利用也需要一个有利环境，包括完善有效的政策、机构、立法、基础设施和人力资源。与科研、开发及推广一道，这些关键因素都必须得到全面、综合改善，以加强和保持对农业的投资。

14. 改善本区域粮食安全状况的一个关键制约因素就是作物产量停滞不前，这一点体现在本区域某些地区主要谷物作物均已出现单产平台期。谷物是贫困人口卡路里的主要来源，因此其供应量十分重要。大米尤为重要，因为世界大米产区主要在亚洲，因此本区域的大米产量趋势将决定全球趋势。此外，由于很多贫困人口及粮食不安全人口都会通过非农就业摆脱贫困，因此提高大米及小麦的产量就应该成为保持这些主粮价格稳定的一个重要手段。粮价在一定程度上决定着薪酬高低，因此主粮价格在人们承受范围之内有助于提高劳动力密集型制造业的竞争力，这又有助于提高贫困人口的就业率及收入，间接改善他们获得粮食的能力。因此，制造业的竞争力取决于农业部门的竞争力。

15. 谷物产量及消费量的增长一直大大落后于乳制品及肉类产品，而且这一趋势仍将持续。亚太区域快速的经济增长已经推高了对畜产品的需求，因此畜牧生产已成为本区域食品经济中最有活力的组成部分。该行业具备巨大潜力，将为实现扶贫及粮食与营养安全的目标做出贡献。然而，该行业也需要一个支持性政策环境，以提高小规模畜牧生产者打入不断扩大的市场并应对可能会影响生产者生计及食品安全的各种疾病的能力。由于本区域小规模畜牧生产往往由女性承担，为提高生产率提供支持性服务及政策将是一项非常值得的投资。

16. 在资源、商品及服务的获取上加强性别平等是另一条提高农业生产率的关键途径，特别是有些国家农业劳动力已呈女性化。女性往往比男性更难获得土地、家畜、劳动力、教育、推广、金融服务和技术，而这一差距会给经济带来成本。粮农组织估计，如果女性能与男性一样获得生产性资源，她们就能将自己土地的单产水平提高 20—30%。这将使发展中国家的农业总产量提高 2.5—4%，从而使世界饥饿人口总数减少 12—17%。⁵

17. 增加投资力度对于农业生产率的提高至关重要。目前的多数投资，无论在初级农业还是下游产业中，都来自私有部门，其中大部分在未来仍将来自私有部门。农民必须购买农具及农机，投资提高土壤肥力，学习知识以便更好地管理自己的农田。还需要在价值链各环节鼓励私营部门投资，包括农场上游的种子及肥料生产与销售以及下游的加工、营销及流通。

18. 最后，提高农场层面的生产率并不是增加供应量和满足需求的唯一途径。由粮农组织最近委托开展的一项研究估计，每年全球范围内损失或浪费的粮食高达 13 亿吨。⁶大部分浪费出现在发达国家，而大部分损失则出现在发展中国家。寻求有效方式减少此类浪费及损失是一大挑战。因此，制定广义农业发展战略时，其中一项重要内容就是通过科研、推广及投资来加强产后管理及物流工作。

管理自然资源基础及气候变化

19. 贫困人口的生计及未来农业生产率的提高都从根本上依赖当前及未来的自然资源基础。因此，自然资源可持续管理对于粮食安全至关重要，尤其是在上文提到的可耕地有限的条件下。可喜的是，人们正不断认识到自然资源可持续利用及管理的重要性以及对满足本区域当前及未来粮食需求所起的战略性作用；然而，要想继续在减轻粮食不安全方面取得进一步进展，仍需更多努力。

⁵ 粮农组织，2011 年。《2011 年粮食及农业状况：农业中的女性：填性别鸿沟，促农业发展》。参见 <http://www.fao.org/publications/sofa/en/>。

⁶ Gustavsson J.、Cederberg C.、Sonesson U.、van Otterdijk R. 和 Meybeck A. 2011 年。《全球粮食损失及浪费》。参见 http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ags/publications/GFL_web.pdf。

20. 亚太区域的海域是世界上捕捞强度最高的区域之一，而且本区域的捕捞量及水产养殖量均位居世界第一。从消费角度看，鱼类是保持健康、平衡饮食结构的重要产品。随着收入增加，对鱼的需求也不断增长，这本可以通过适应能力强、产出高的生态系统得以满足，但本区域海洋捕捞业已明显出现了过度捕捞的迹象。本区域渔船频繁移动使目前产量一直保持在较高水平，但未开发的海区已所剩无几。

21. 在本区域一些关键地区，内陆渔业也对营养及粮食安全起着重要作用，但这一贡献却经常被人忽视。亚洲的内陆渔业捕捞量占全球的 66%。水资源压力以及栖息地的转变正对这些重要渔业活动造成威胁，虽然总体捕捞量似乎正在不断增加，但背后却隐藏着一些渔业活动多样性及产量的严重下降。

22. 本区域水产养殖业一直在不断持续扩大，目前本区域水产养殖业生产的食用鱼类已超过捕捞量。全球水产养殖的食用鱼中有 89% 由本区域生产，其产值占全球的 79%。然而，水产养殖业却面临着土地和水资源有限、依赖海鱼鱼粉作为饵料等因素的制约。

23. 在捕捞业及水产养殖业中水生资源面临的这些风险基础上，其它一些外部威胁已使情况变得更为严峻，其中包括气候变化、污染以及旅游、工业开发等不断增多的沿海活动。为解决这些风险问题，必须制定参与式、包容式战略，以生态系统为基础管理捕捞业及水产养殖业，让政策着眼于为利益相关方提供可持续的社会、经济益处，而不是一味尽最大努力提高产量。例如，必须改善监管环境，减少非法、不报告、不管制捕鱼现象的发生率，并利用私有部门促进水产养殖业采用最佳做法。

24. 森林，特别是山区森林，能为农村社区提供薪柴、木材、非木材林产品（如食物、药用植物、工业原材料及其它可出售产品）以及一系列环境服务，包括生物多样性保护（其好处大大超出农村地区）。沿海森林为大片高产农田及水产养殖池提供保护，使其免于飓风、海水入侵、掠食及土壤侵蚀等的经常性影响，因为这些都对贫困人口的生计带来负面后果。虽然造林、林区的恢复及保护等工作已经收到一定成效，但森林资源仍面临严重压力，而人口众多且增长较快、贫困情况普遍存在、治理不善、产权不明晰、机构薄弱及政策不合理等因素则加剧了这种压力。加强森林管理能重建自然资源基础，保护现有资源，因此有着巨大的创收潜力，从而改善当地利益相关方的粮食安全状况。很多林业活动（如造林、再造林、优化天然林管理、保护、流域保护、农林兼作、城市地区林业等）也有利于减缓和适应气候变化。

25. 随着本区域的快速经济增长，对工业用水和生活用水的需求增速已超过了农业用水的需求。因此，水资源正日益成为亚太地区很多地方的短缺资源，但它却是确保较高生产率的关键资源，而较高的生产率正是减轻粮食不安全所必需的。同

时，由于农业仍是本区域的用水第一大户（世界范围内也同样如此），因此农业用水必须做到更高效。很多地方的地下水抽取速度已超过自然补充速度，导致水位下降，引发了人们对水资源长期可持续利用的担忧。有些情况下，电费或燃料费补贴政策是地下水过度抽取的驱动因素，从而加快了地下水的枯竭。地表灌溉系统也需要重建和现代化，以便可持续满足农业、工业及生活用水需求。

26. 气候变化通过农业生态区变化、旱灾、荒漠化、水文周期变化、提升海平面和海水入侵等对整个农业部门产生着影响。这些现象会大大改变本区域现有的农作方式，包括水产养殖业及畜牧业，从而对原生境农业多样性造成威胁。天气恶劣多变、海平面上升、可能出现的大风暴等都将对沿海渔业及水产养殖业带来威胁，从而威胁到它们对家庭粮食安全和国民经济所做的贡献，特别是在地势较低的岛屿和大三角洲地区。已经面临粮食不安全并缺乏应对能力的人们是最弱势群体。为农业科研提供资金，以开发抗盐、抗旱、抗涝新品种，是一项至关重要的任务，而开发新做法，使农业更好地适应气候变化，也有着同样重要的作用。通过作物、水产养殖及畜牧生产体系的切实改进以及降低温室气体排放的新措施，农业也能对减缓气候变化做出贡献。

27. 如前文所述，畜牧业对粮食安全的改善做出了巨大贡献，并将继续发挥此项作用，但人们也对畜牧生产不断增长可能给环境及人类健康带来的影响表示担忧，包括其对气候变化的影响。例如，粮食生产系统的全球化意味着技术、能力、人才和商品都在全球更快流动，其中包括活畜及动物性产品。贸易量的增加，加上家畜进一步集中在大量人口密集地区附近，已经带来更高的动物疾病传播风险，还在全球带来了更高的与动物相关的人类健康风险。同时，支持性服务（如疾病监测与预防、接种、兽医治疗服务、咨询服务等）覆盖面有限及人们获得这些服务不便，都对本区域各地贫困养殖户的生计及发展前景造成了破坏。

更好地应对粮价波动

28. 世界粮食市场最近经历的价格波动把粮价波动及高粮价问题提上了日程。当粮价大幅波动时，即便平均来看仍在可容忍范围内，但短期冲击会使小农和贫困消费者变得更加脆弱，更易陷入长期贫困陷阱。此外，小农在价格变动难以预见时会发现自己很难做出投资决策。⁷

29. 2011年6月22—23日在巴黎召开的20国集团农业部长会议通过了粮农组织与经合组织协调组织编写的一份关于粮食及农业市场中价格波动应对政策的报告

⁷ 参见粮农组织（2011），《世界粮食不安全状况》。

中提出的几项建议。⁸其中一项建议是采取各项行动，以促进农业生产率的提高，提高粮食产量，加强粮食及农业系统的长期可持续性及其适应能力，特别关注小农，尤其是女性农民及青年农民。这些行动将包括加强农业科研与创新以及创造有利环境鼓励公私部门对农业投资。

30. 另一项建议是创建农产品市场信息系统（AMIS），以加强国际组织、主要粮食出口国、进口国及私有部门之间的协作，旨在提供准确、透明的信息。这一系统以现有信息机制为基础，设在粮农组织内。20 国集团还呼吁在农产品市场信息系统内设立一个“快速应对论坛”，以加强国际政策协调。该论坛将在市场出现粮食不安全高风险时讨论合理的政策应对措施，并与世界粮食安全委员会密切合作，进一步促进国际政策融合。

31. 认识到一些价格波动仍将难以避免（即便频率及严重性有所降低），20 国集团农业部长们呼吁多边开发银行及国际组织开发风险管理工具，推动风险管理的主流化，特别是针对小农，同时进一步努力为面临粮价飞涨等外部冲击的脆弱国家开发反周期机制。部长们还对一些举措表示支持，希望通过这些举措最大程度提高粮援的交付效率，在出现价格及供应冲击时加强供应链，特别是通过前瞻性网络和在国际粮援采购中普及风险管理。20 国集团还同意针对世界粮食计划署的非商业人道主义粮食采购取消出口限制和特别关税，而且今后也不再设置此类限制和关税。

IV. 结论及建议

32. 本区域在减贫和改善粮食安全及营养方面取得了良好进展，但由于很多人仍面临粮食不安全，面前的任务仍很艰巨。

33. **会议可要求成员国**强调农业投资对于提高农村收入、缩小城乡差距所起的重要作用，并努力按照“世界粮食安全首脑会议”⁹的建议，将农业及农村发展支出在总预算中的比例至少提高到 10%。此类投资应包括对众多活动提供有力支持，这些活动包括农业上游研究与开发、注重性别平等的创新型推广技术及生产资源获得过程中的性别平等、地方知识传播以及能将产品有效从农场运送至零售市场的价值链下游开发。政府的行动重点应该是对公共产品进行投资，借此推动私有部门进一步投资，并创建一个健全、透明的政策及监管环境。

34. 会议可要求粮农组织进一步帮助各成员国完成以下工作：

⁸ 报告详情参见<http://www.fao.org/economic/est/volatility/en/>。其它参与方包括国际农业发展基金（IFAD）、国际货币基金组织（IMF）、联合国贸发会议（UNCTAD）、世界粮食计划署（WFP）、世界银行、世界贸易组织（WTO）、国际粮食政策研究所（IFPRI）及联合国全球粮食安全高级别工作组。

⁹ 《世界粮食安全首脑会议宣言》，世界粮食安全首脑会议，罗马，2009 年 11 月 16—18 日。参见http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf。

- 通过促进科研机构、推广机构及其他关键利益相关方之间的伙伴关系和提高女性推广人员的人数，将农业科研和推广联系起来。
- 进一步做好按性别分类的农业、渔业、林业统计工作。该领域统计工作的改善十分重要，有助于加强研究与推广体系的针对性，改进政策制定工作。
- 加强农产品市场信息系统，包括加强由区域性组织开发的各信息系统与全球性的机构间农产品市场信息系统（AMIS）设在罗马的秘书处之间的相互联系。数据的改进将会给各参与方提供更好的信息，并有助于避免由于信息不畅引起的恐慌性价格上涨。
- 改善畜牧业治理及监管，在实现快速增长的同时注重环境可持续性，避免对人类健康造成威胁。迫切需要在跨界动物疾病防治方面开展合作，尤其是流行病学及经济学研究、早期预警监测、紧急情况防备及快速应对疾病爆发等方面。在出现疾病相关的紧急情况时，及时获得符合国际标准的参考实验室的帮助至关重要。贫困国家参与动物卫生及食品安全标准制定工作的能力应该得到加强，这样才能使其更好地改善自身动物卫生和食品安全体系，帮助本国畜牧产品打入市场。
- 发展森林及林业，将其作为一种保护生计、创收、减贫、保护文化遗产、维护环境和生物多样性价值的手段。实现这些目标要求更广泛利益相关方的参与及支持。
- 帮助各国进一步开发一种生态系统做法框架，并在这一框架下开展渔业与水产养殖活动。这种框架有助于改善治理，实现环境保护与人类及社会福祉之间的平衡。
- 通过经改良的早期预警系统的创建、改良技术及风险管理工具的开发与传播，为成员国提供支持，帮助其适应和减缓气候变化。