

2006

粮食及 农业状况

粮食援助促进粮食安全？



第3页上的照片：所有照片均来自粮农组织媒体库。

欲获粮农组织出版物，可征询：

SALES AND MARKETING GROUP
Information Division
Food and Agriculture Organization of the United Nations
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

电子邮件: publications-sales@fao.org
传真: (+39) 06 57053360
万维网站: <http://www.fao.org/catalog/inter-e.htm>

2006

粮农组织农业丛书第37号

ISSN 1020-7619

粮食及 农业状况

联合国粮食及农业组织
罗马，2006年

制作:

粮农组织

新闻司

电子出版政策及支持科

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地位、或对其边界或国界的划分表示任何意见。具体公司、其产品或商标名称的提及或省略并不意味着联合国粮食及农业组织的任何赞同或判断。

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。

具体公司、其产品或商标名称的提及或省略并不意味着联合国粮食及农业组织的任何赞同或判断。

ISBN 978-92-5-505600-0

版权所有。为教育和非商业目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复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致：

Chief
Electronic Publishing Policy and Support Branch
Information Division
FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy
或以电子邮件致：
copyright@fao.org

目 录

前言	vi
致谢	ix
缩略语	x
注解	xii

第一部分 粮食援助促进粮食安全？

1. 引言和概况	3
粮食援助与粮食安全	4
报告概况和概要	5
2. 设定讨论框架	10
粮食援助规划	10
粮食援助管理	15
粮食安全背景下的粮食援助	21
结论	30
3. 关于粮食援助的经济争论	32
生计与粮食援助	32
粮食援助是否引起“依赖性”？	35
粮食援助是否破坏当地农业？	37
粮食援助会干扰商业贸易吗？	44
结论	44
4. 应急反应中的粮食援助	47
突发紧急情况	48
缓慢发生的紧急情况	52
复杂而长期的危机	55
结论	61
5. 复杂紧急情况中的政策空白	63
政策空白	63
决策和应对方面的挑战	64
改进决策和应对	67
结论	75
6. 结论	76

第二部分 世界和区域情况回顾：事实与数字

1. 营养不足趋势	83
2. 粮食紧急情况与粮食援助	85
3. 对农业的外部援助	88
4. 作物、畜牧和粮食产量	90
5. 世界谷物供应形势	94

6. 国际商品价格趋势	95
7. 农产品贸易	99
8. 渔业：产量、利用量和贸易量	103
9. 林业	106

第三部分 统计附件

附表说明	111
表A1 本出版物中为统计目的而使用的国家和领地名称	116
表A2 粮食安全与营养	118
表A3 农业产量及生产率	122
表A4 人口与劳力指标	127
表A5 土地利用	133
表A6 贸易指标	139
表A7 经济指标	144
表A8 全要素生产率	150

参考文献	155
《粮食及农业状况》特别章节	163
若干出版物	165

特约专稿

粮食主权和食物权应指引粮食援助改革：民间社会的观点	78
---------------------------	----

表

1. 谷类粮食援助发运量，7月/6月	87
--------------------	----

插文

1. 粮食援助的定义	11
2. 捆绑式粮食援助影响效率	16
3. 粮食援助从剩余产品处理到粮食援助的变化	18
4. “美国关爱组织”关于粮食援助政策的白皮书	22
5. 危机情况下的粮食无保障	24
6. 受益目标的确定	26
7. 社区一级道德风险	34
8. 依赖性与人道主义救济	37
9. 世界粮食计划署的当地采购经验	39
10. 以工代赈与当地农业生产	42
11. 粮食援助促进市场发展	43
12. 粮食援助对消费结构的影响	45
13. 2005-2006年大非洲之角干旱期间关键的反应空白	58
14. 促进冲突化解的努巴山计划	60
15. 应对危机的资金经常不足	62
16. 世界粮食计划署与加强紧急需要评估能力项目	65
17. 2005年联合国人道主义改革	74

图

1. 处于危机中需要外部援助的国家, 2006年10月	5
2. 1970-2005年间粮食援助发运总量与谷物价格	12
3. 1970-2005年间各捐助国的谷物粮食援助发运量	12
4. 1988-2005年间各受援区域收到的谷物粮食援助	13
5. 2001-2005年间谷物粮食援助的主要受援国	14
6. 1978-2005年间各类谷物粮食援助	15
7. 应对易受害性: 粮食援助在社会保护方面的作用	23
8. 粮食援助的经济影响	33
9. 粮食援助的福利效应	43
10. 供资需求和捐献	66
11. 食安全和人道主义阶段综合分级参照表	70
12. 索马里粮食安全形势分析: 2005/06年度旱季后预测, 2006年1月至2006年6月	73
13. 按地区列出的2001-2003年营养不足人口	83
14. 按地区列出的2001-2003年营养不足人口百分比	84
15. 按区域列出的发展中国家营养不足人口趋势	84
16. 按区域列出的发展中国家营养不足人口百分比趋势	85
17. 粮食援助受援者	86
18. 1975-2003年间对农业外部援助的长期趋势	89
19. 按主要受援地区列出的对农业外部援助的承诺额	89
20. 世界作物和畜牧总产量及人均产量的变化	90
21. 作物和畜牧产量变化	91
22. 按区域和国家组列出的人均粮食产量长期趋势	93
23. 世界谷物产量和利用量	94
24. 世界谷物库存量及库存量与利用量之比	95
25. 商品价格趋势	96
26. 全球农产品出口值年度变化	99
27. 全球农产品出口值	100
28. 按地区列出的农产品出口值和与进口值	101
29. 世界鱼品产量, 中国与世界其他地区	104
30. 发达国家和发展中国家渔业产品的出口值与进口值	105
31. 捕捞和水产养殖人均鱼品供应量, 中国与世界其他地区	105
32. 世界圆木产量, 1966-2004	106
33. 发达国家和发展中国家的圆木产量, 1966-2004	107

前言

任何有良知的人都不会否认在道义上应帮助无法养活自己的人；实际上，最古老的外援形式之一就是粮援。然而，许多深思的观察者提出质疑：粮食援助能否有效促进粮食安全？或者，粮食援助是否实际上弊大于利？《2006年粮食及农业状况》研究涉及粮食援助的这些问题和争议，力图阐明粮食援助如何能够 — 或无法 — 支持粮食安全的可持续改善。

联合国粮食及农业组织（粮农组织）估计，全世界有8.54亿人缺乏积极、健康生活所需的充足食物，自20世纪90年代初以来，这一数字基本未变。世界粮食计划署（WFP）每年向数千万人提供紧急粮食援助，仅2005年就达到7300万，随着自然和人为灾害规模扩大、频率加快，人数还在迅速增加。

全球粮食安全挑战规模巨大，然而粮援数量与全球产量和贸易量相比却相当少，年平均仅为1000万吨左右。这不足全球谷物出口量的2%，不足全球产量的0.5%。近年来，粮食援助发生了重大变化。直到大约十年前，大部分粮食援助在政府对政府的基础上通过双边方式提供，并在受援国市场上出售。但目前，在所有粮援中，大约75%通过紧急行动或解决长期饥饿的项目直接以饥饿者为对象。

人们恰当地称赞粮食援助拯救了千百万生命。实际上，令人悲哀的是，粮食援助往往是避免儿童因饥饿而死亡的唯一手段。粮援可能是防止地震或者飓风使整个社区陷入人道主义危机的唯一

资源。在某些情况下，粮食援助通过学校供膳计划为促使女童继续上学提供了所需的微小动力，帮助打破贫困代代相传的恶性循环。

然而，人们常常批评粮食援助是由捐助方推动的一种反应，是为捐助方的利益而不是为受援者的粮食安全需要服务。作为证据，批评者指出以下事实，即可获得的粮援数量逐年变化与世界价格的变化相反，供应充足、价格低落时，粮援数量增加，而供应紧张、价格高涨时，粮援数量却减少，但这正是最需要粮援的时刻。

一些批评者指责，粮食援助使受援者产生“依赖性”，使他们忽视自身实现粮食安全的责任。经验性研究表明，粮食援助流量一般太小、难以预测，受援者无法依靠粮援，产生“依赖性”的担忧往往并不适当。人们无法依靠自身获得充足食物时应能依靠援助的供应。

发展问题专家长期以来担心粮食援助进口会产生削弱地方农业发展的风险。粮食援助如果管理不当，可能抑制和干扰地方市场价格，威胁长期粮食安全所依靠的地方生产者和贸易商的生计。研究表明，粮食援助的这些干扰作用，在错误的时间提供粮援，或不把贫困家庭作为对象时，最为严重。

然而，尽管有大量文献记录了粮食援助对地方价格的影响，但几乎没有证据表明粮食援助造成受援国粮食产量大幅度下降。这可能是因为许多国家的产量目前更多地取决于气候异常和对潜

在需求的反应之外的因素。此外有购买力的消费者更喜欢当地生产的粮食，即使能够以类似价格获得粮食援助也是如此。在某些情况下，粮食援助实际上可能有助于生产者在危机中维持必要的资产，从而使他们在危机之后更容易恢复生产。

人们早就认识到粮食援助排挤商品贸易的风险。粮援可能有益于受援国，使其能够节约短缺的外汇，但许多商品出口商认为这是一种不公平竞争。这正是世界贸易组织（世贸组织）现已中断的多哈回合谈判讨论的最具争议的问题之一。研究表明，粮食援助部分排挤受援国的商品进口。排挤贸易的影响看来也是一种短期现象，因为在较长时期内，粮食援助或许通过刺激消费者更广泛的商品需求，实际上可能促进商品贸易。粮食援助若能明确提供给粮食不安全的家庭和穷人，则可以将排挤贸易的影响减少到最小。

人们提出在需要粮援的国家或地区采购粮食援助，作为可能解决直接从捐助国采运粮食商品所带来的问题的一种方法。2005年，所有粮食援助中大约15%在当地或本地区采购。显然，这可能降低提供粮食援助的交易成本——降低资金和时间成本，促进地方生产和销售渠道的发展；但必须重视此类交易扭曲地方市场、造成未获粮援的贫困消费者粮食价格上涨的可能。

粮食援助对处理人道主义紧急情况往往至关重要，但围绕此类情况下粮食援助的管理存在相当大的争议。粮食援助往往主导应急反应，即使当粮食供应充足时也是如此，因为粮食援助往往是可获得的唯一资源。提高应急反应行动筹资和计划的灵活性，同时改进信息和对需要评估及监测，可能十分有益于减

轻人类苦难，节约稀少的资源。利用适当资源作出更加迅速的反应，可能减轻大量粮食不安全问题，避免其发展成为需要采取重大（而且开支巨大的）干预行动的全面紧急情况。

最后，必须牢记，全世界食物不足者90%以上长期饥饿。对他们来说，饥饿是一种日常负担，是他们而不是其他任何人必须面对的一种紧急情况。粮食援助可构成社会安全网的一个重要组成部分，确保因贫穷和生病而无法依靠自己实现粮食安全的人实现食物权。粮食援助在某些情况下——如在补充营养计划或粮食促进教育举措中——可能发挥独特的有益作用，但它并非始终是最有效和最适宜的干预行动。

总而言之，本报告发现，粮食援助如果管理得当，在紧急情况中和在长期饥饿情况下均能对粮食安全提供支持。关于粮食援助的大多数担忧和争议——依赖性、妨碍生产和排挤贸易——都与规划和管理决定密切相关。提供粮援的时间不当或对象不明确，意外产生不利影响的风险就增加。在许多情况下，使用粮援是因为粮援是可获得的唯一资源，而不是因为粮援是解决现存问题的最佳方法。解决粮食不安全问题需要更多和更加灵活的资源。设计和实施更有效解决这一问题，同时尽量减少产生危害的风险的粮食安全干预行动，需要开展更多的工作。但是，始终应该“最好是教授和帮助人们自己捕鱼而不是给他们送鱼。”长期重点应当是旨在增强生产安全和提高生产力的预防性措施，而不是等待危机来临匆忙提供粮食援助，到了那时粮食援助是拯救饥饿儿童和母亲的唯一选择。

粮食援助本身绝对不足以消除长期饥饿和营养不良的根源。这些根源是：



缺少乡村基础设施的投资（特别是小型控水项目、乡村道路、贮存设施等）；农业和劳动生产率低限制了贫困家庭的购买力；市场运作不佳，抬高了贫困者食物的实际成本；贫困者获得信贷和保

险的手段不足；社会排斥及各种形式的歧视等等。要想实现世界粮食首脑会议目标和千年发展目标：在2015年前将饥饿和极端贫困人口减半，这些根本问题必须得到解决。



粮农组织总干事
雅克•迪乌夫

致 谢

《粮食及农业状况》由粮农组织农业及发展经济司在该司司长Prabhu Pingali的全面监督和指导下编写。2006年报告的核心小组由高级经济学家兼编辑Terri Raney领导，成员包括Colin Andrews、André Croppenstedt、Emilia Rinaldi、Slobodanka Teodosijevic和Mette Wik。Stella di Lorenzo和Paola di Santo提供秘书和行政支持。

第一部分“粮食援助促进粮食安全？”由Terri Raney在Colin Andrews和Mette Wik编写，粮农组织和其他国际组织许多人员及几位独立专家为此撰稿。背景文件由特拉华大学的Titus Awokuse、康奈尔大学的Christopher Barrett和现属于联合国亚洲及太平洋经济及社会委员会的Sarah Lowder编写。对于世界粮食计划书对本报告编写和审定的贡献深表谢意。

本报告大量利用了为农业及发展经济司2003年9月23日至25日在意大利蒂沃利组织的“国际研讨会：受复杂紧急情况影响的国家的粮食安全和危机”编写的材料。本报告还得益于为粮农组织商品及贸易司2005年1月27日至28日在意大利罗马粮农组织召开的，关于世贸组织多哈回合背景下的粮食援助问题非正式专家磋商会上开展的工作。为粮农组织“为支持在国家粮食安全背景下逐步实现充足食物权而制定一套自愿准则的政府间工作组”编写的关于社会安全网和粮食援助的文集，为本报告提供了额外的背景材料。

以下各位起草了报告的某些章节和/或进行了背景研究：Luca Alinovi、Colin Andrews、Titus Awokuse、Christopher Barrett、Sumiter Broca、Benjamin Davis、Margarita Flores、Ali Gurkan、Günter Hemrich、Panos Konandreas、Yasmeen Khwaja、Sarah Lowder、Prabhu Pingali、Terri Raney、Jacky Sutton和Mette Wik。

本报告极大地得益于下列人员提供的咨询、评论意见、分析审阅和实质性编辑：Abdolreza Abbassian、Petros Aklilu、Luca Alinovi、Kym Anderson、Richard China、Alessandro deMatteis、Walter Falcon、Margarita Flores、Kisan Gunjal、Daniel Gustafson、Günter Hemrich、Henri Josserand、Panos Konandreas、Dennis Latimer、Ellen McCullough、Jennifer Nyberg、Prabhu Pingali、Luca Russo、Shahla Shapouri、Andrew Shepherd、Kostas Stamoulis、Randy Stringer、Patrick Webb和Sonali Wickrema。对他们的贡献表示十分感谢。

第二部分“世界和区域回顾：事实与数字”，由Slobodanka Teodosijevic在André Croppenstedt和Emilia Rinaldi协助下编写。对第二部分作出贡献和提供数据的有动物生产及卫生司、商品及贸易司、统计司、渔业部和林业部。

第三部分“统计附件”由Kristian Jakobsen和Emilia Rinaldi在André Croppenstedt的协助下主要依据统计司提供的数据编制。光盘由统计司制作。

编写小组特别感谢《粮食及农业状况》外部咨询委员会，该委员会由Walter Falcon（主席）、Bina Agarwal、Kym Anderson、Simeon Ehui、Franz Heidhues和Eugenia Muchnik组成，他们就本报告的范围和重点提供了宝贵的指导。

本报告得益于粮农组织电子出版政策及支持处的编辑、设计人员和版面设计艺术家的工作。

《粮食及农业状况》小组的两位正式成员今年离开了粮农组织，他们是比较农业发展处前处长Randy Stringer和前处长秘书Stella di Lorenzo。人们将十分思念他们的贡献。

缩略语

CAP	(联合国) 联合呼吁进程
CERF	中央应急基金
CFA	世界粮食计划署粮食援助政策及计划委员会
CFSAM	作物及粮食供应评估组
CFS	粮农组织世界粮食安全委员会
CSO	民间社会组织
CSSD	剩余产品处理磋商小组委员会 (粮农组织)
DAC	经合发组织发展援助委员会
DDA	多哈发展议程
EFNA	紧急粮食需要评估
EFSA	紧急粮食安全评估
ENA	紧急需要评估
ERC	紧急救济协调员
ESA	农业及发展经济司 (粮农组织)
EU	欧洲联盟
FAC	粮食援助公约
FEWSNET	饥馑预警系统网络
FEW	以工代赈
FIAN	粮食第一信息及行动网络
FIVIMS	粮食不安全和易受害信息及绘图系统
FSAU	粮食安全分析组
GIEWS	全球信息及预警系统
GHD	良好人道主义捐助精神
IEFR	国际应急粮食储备

IFPRI	国际粮食政策研究所
IFRC	国际红十字会及红星月会联合会
IGA	国际谷物安排
IPC	人道主义和粮食安全阶段综合分类
LDC	最不发达国家
LIFDC	低收入缺粮国
NAF	联合呼吁进程需要分析框架
NGO	非政府组织
ODA	官方发展援助
ODI	海外发展研究所
OECD	经济合作与发展组织
SENAC	加强紧急需要评估能力
SIFsIA	苏丹机构能力计划：粮食安全信息促进行动
SMART	标准化救济和转运监测及评估
SPLM	苏丹人民解放运动
UMR	通常销售要求
UNAIDS	联合国艾滋病规划署
UNDP	联合国开发计划署
UNHCR	联合国难民事务高级专员署
UN RC/HC	联合国驻地协调员及人道主义活动协调员
UNICEF	联合国儿童基金
UNOCHA	联合国人道主义事务协调办公厅
USAID	美国国际开发署
USDA	美国农业部
WFP	世界粮食计划署
WHO	世界卫生组织
WTO	世界贸易组织

注释

本期《粮食及农业状况》所采用的统计信息来自粮农组织截止到2006年11月所获得的信息。

符号

使用了下列符号：

- = 无或可忽略不计（表中）
- ... = 不可知（表中）
- \$ = 美元

日期和单位

用以下形式表示年份或几组年份：

2003/04 = 从一个日历年到下一个日历年

历年的作物、销售或财政年度

2003-04 = 两个日历年平均数

除另有注明外，本出版物均使用公制。

统计

统计表中的数字由于取整而可能与相加不符。每年的变化和变化率是从四舍五入的数字计算出来的。

生产指数

粮农组织的农业生产指数表示与1989-91年基准期相比的每年农业生产总量的相对水平。这些指数是在扣除用作种子和饲料（同样进行加权）的数量后，根据不同农产品的价格加权数量之和计算的。因此得出的总数表示除种子和饲料以外的任何用途的可处置产量。

所有指数，不论是国家的、区域的还是世界的，均采用拉斯佩雷斯（Laspeyres）公式计算。每项农产品的生产数量均按1989-91年国际农产品平均价格进行加权，且每年均要合计。某一

年的总数除以1989-91年基准期的总数平均值即得出指数。

贸易指数

农产品的贸易指数也是按1989-91年基准期计算的。这些指数包括《粮农组织贸易年鉴》所列的全部商品和国家。粮食产品总量的指数包括通常被列为“食物”的那些可食用产品。

所有指数均表示以美元计算的当时出口价值（离岸价[f.o.b.]）和进口值（成本，保险费，运费[c.i.f.]）的变化。如果某些国家按离岸价报出进出口价值，则将其调整为大致的到岸价值。

数量指数和单位价值指数表示国家间进行贸易的产品的数量和数量加权的单位值的价格加权总数变化。加权数分别为1989-91年的平均价格和数量，这是粮农组织目前计算全部指数数列使用的基准参考期。在计算指数的过程中使用了拉斯佩雷斯公式。