

世界粮食不安全状况



强化粮食安全与营养所需的有利环境

要点



- 据粮农组织最新估计，全球饥饿人口在继续减少：2012-14年间估计约有8.05亿人长期受食物不足困扰，比上个十年减少一亿多，比1990-92年间减少2.09亿。食物不足发生率同期在全球范围内从18.7%降至11.3%，在发展中国家从23.4%降至13.5%。
- “千年发展目标1c”即将实现，即到2015年将发展中国家的食物不足人口比例减半。但发展中国家要想在明年实现世界粮食首脑会议提出的将食物不足人口数量减半的目标却仍有难度。
- 尽管已整体取得进展，但各区域间仍存在巨大差异。撒哈拉以南非洲地区的食物不足发生率最高，且近年进展有限。该区域约四分之一人口依然面临食物不足。亚洲作为世界上人口最多的区域，其食物不足人口数量依然最多。南亚在减轻饥饿方面已取得缓慢进展，而东亚和东南亚的进展相对较快，后者已实现世界粮食首脑会议目标。拉丁美洲和加勒比地区已整体实现有关饥饿的千年发展目标1，而且拉丁美洲还已实现要求更高的世界粮食首脑会议目标。
- 自1990-92年以来，已有63个发展中国家实现了有关饥饿的千年发展目标，25个国家实现了要求更高的世界粮食首脑会议目标。在已经实现有关饥饿的千年发展目标的63个发展中国家中，有11个国家自1990-92年来食物不足发生率一直低于5%。
- 由最高层做出长期政治承诺，是消除饥饿的前提条件。这包括将粮食安全与营养放在政治议程的首位，并通过充足的投资、合理的政策、法律框架、利益相关方的参与以及可靠的实证基础，为粮食安全与营养状况的改善打造一个有利环境。需要开展体制改革来推动和保持进展。各区域和国家已强化了自身对粮食安全与营养的政治承诺。
- 减轻饥饿要求采取一种综合方法，内容包括：通过公共和私人投资来提高农业生产率；改善投入物、土地、服务、技术的获取和市场准入；采取措施促进农村发展；为最弱势群体提供社会保护，包括加强他们面对各种冲突和自然灾害时的抵御能力；通过特定营养计划来解决母亲和5岁以下儿童的微量元素缺乏问题。

2014

世界粮食不安全状况

强化粮食安全与营养所需的有利环境

联合国粮食及农业组织

罗马, 2014年

要求引用：

粮农组织、农发基金和世粮署，2014年，《世界粮食不安全状况 — 强化粮食安全与营养所需的有利环境》，罗马，粮农组织。

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（粮农组织）、国际农业发展基金（农发基金）或世界粮食计划署（世粮署）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织、农发基金或世粮署的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

地图中使用的名称和介绍的材料，并不意味着粮农组织、农发基金或世粮署对任何国家、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。

ISBN 978-92-5-508542-0（印刷）
E-ISBN 978-92-5-508543-7（PDF）

粮农组织鼓励对本信息产品中的材料进行使用、复制和传播。除非另有说明，可拷贝、下载和打印材料，供个人学习、研究和教学所用，或供非商业性产品或服务所用，但必须恰当地说明粮农组织为信息来源及版权所有，且不得以任何方式暗示粮农组织认可用户的观点、产品或服务。

所有关于翻译权、改编权以及转售权和其他商业性使用权的申请，应递交至www.fao.org/contact-us/licence-request或copyright@fao.org。

粮农组织信息产品可在粮农组织网站（www.fao.org/publications）获得并通过publications-sales@fao.org购买。

© 粮农组织 2014年

- 4 前言
- 6 致谢

8 2014年世界粮食不足状况

- 8 消除饥饿方面的进展仍在继续
- 9 有关饥饿的千年发展设定的目标有望实现…
- 9 …但世界粮食首脑会议目标仍难以实现
- 12 主要结论

13 超越食物不足：从粮食安全整套指标中得到的领悟

- 13 分析粮食安全各维度
- 14 从整套指标中得到的实证结论
- 17 主要结论

18 强化有利环境，改善粮食安全与营养： 各国案例分析提供的经验教训

- 20 玻利维亚多民族国
- 23 巴西
- 26 海地
- 29 印度尼西亚
- 32 马达加斯加
- 34 马拉维
- 36 也门
- 39 主要结论

40 技术附件

- 40 附件1：发展中区域食物不足发生率以及在实现世界粮食首脑会议目标和千年发展目标上取得的进展
- 44 附件2：发展中世界在粮食安全指标方面取得的进展
- 50 附件3：报告中的部分术语表

51 注释

当 联合国大会第六十九届会议于2014年9月23日开始一般性辩论时，离2015年底这一实现千年发展目标的最后期限就只剩下464天。

对我们在减轻饥饿和营养不良方面取得的现有成果进行总结后，我们发现，在全球层面减轻饥饿方面继续取得进展，但粮食不安全依然是要战胜的一项挑战。

最新估计表明，自1990-92年以来，食物不足发生率在全球范围内已整体从18.7%降至11.3%，而在发展中区域则从23.4%降至13.5%。如能加速采取合理措施，我们有望在全球实现将食物不足人口比例减半的“千年发展目标1c”。除了即将有望在全球范围内实现“千年发展目标1c”外，很多国家已经实现了这一目标。已有63个发展中国家实现了这一目标，其中11个国家自1990-92年以来一直将食物不足发生率维持在5%以下，而另外6个国家即将在2015年实现这一目标。63个国家中有25个还已实现了目标更高的1996年世界粮食首脑会议目标，即将长期面临食物不足的人口数量减半。

自1990-92年以来，饥饿人口数量已减少2亿以上。这证明我们能够在抗击饥饿的斗争中取胜，并应激励各国按照本国的具体需求与特点找出自身的行动方向，在国际社会的必要协助下继续前进。这是实现其他千年发展目标的第一步。

然而，尽管如此，世界上的饥饿人口数量依然处于令人难以接受的高位：世界上至少有8.05亿人，相当于九分之一的人口，依然无法吃饱肚子。在全球范围内饥饿人口不断减少的趋势背后，隐藏着的是各区域内部和各区域之间的巨大差异。

虽然北非的饥饿发生率一直维持在5%以下的低位，但在撒哈拉以南非洲，四分之一的人口仍长期受到饥饿的困扰。扭转这一趋势是我们面临的巨大挑战，必须将该区域在2014年6月非洲联盟首脑会议上提出的到2025年消除饥饿的强大政治意愿转化成具体进展。

亚洲辽阔的地域使得它拥有多项纪录：自1990-92年以来已有2.17亿亚洲人民告别饥饿；然而，世界上三分之二的饥饿人口依然居住在这一区域。要想大幅减少全球饥饿人口数量，就必须在该区域取得更大进展。随着东亚和东南亚实现了有关饥饿的千年发展目标，南亚的饥饿发生率自1990-92年以来也已有所下降，但幅度有限。

拉丁美洲及加勒比区域在减轻饥饿方面的进展最大，其饥饿发生率自上世纪90年代以来已下降近三分之二。整体而言，它已实现了有关饥饿的千年发展目标，并即将实现世界粮食首脑会议目标。各国政府已牵头采取措施，将对生产的支持与社会保护相结合，同时还做出了更广泛的承诺：各国已决定要消除饥饿；各国议会正在履行职责，而区域作为整体做出的有力承诺又反过来对各国的努力形成推力。拉丁美洲及加勒比区域几乎在10年前就已通过了“到2025年实现无饥饿的拉丁美洲及加勒比举措”，成为首个设定零饥饿目标的区域，而该区域各国领导人在“拉丁美洲及加勒比国家共同体”最近召开的首脑会议上又再次重申了这一承诺。

今年报告中最令人振奋的一条消息就是，政治承诺是保障快速、大幅度 and 可持续减轻饥饿的必要条件。做出政策承诺的条件是充分了解本国各项挑战、相关

政策方案、各方的广泛参与和来自其它领域的经验教训。今年的报告中包含七个案例分析，总结一些国家如何以及在何种程度上“为粮食安全与营养营造有利环境”而努力。

粮食安全与营养不良是复杂问题，无法靠单个部门或利益相关方独自解决，必须要在必要的政治承诺和统一领导下，协调一致才能得以解决。要减轻贫困，对各项教训进行认真分析是至关重要的。

作为常驻罗马各粮农机构的负责人，我们将继续与成员国共同合作，帮助它们强化自身能力，以实现它们让饥饿成为历史、让未来远离饥饿的承诺，从而在改善粮食安全与营养方面取得更快速的进展。

粮食及农业组织总干事
若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦

国际农业发展基金总裁
卡纳约·恩万泽

世界粮食计划署执行干事
埃瑟琳·库桑

《2014年世界粮食不安全状况》由联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金和世界粮食计划署第四次联手编写。

Pietro Gennari在Kostas Stamoulis的协助和粮农组织经济及社会发展部管理层指导下负责本书的技术协调工作。粮农组织的Piero Conforti、George Rapsomanikis和Josef Schmidhuber负责技术编辑。农发基金的Constanza Di Nucci和粮食计划署的Astrid Mathiassen联手编写了各国案例分析，并分别负责协调各自组织内部为本报告提供的支持。Lisa Hjelm为粮食计划署有关也门的国家案例提供了宝贵的支持，粮食计划署的Iain McDonald和Endalkachew Alamnew和粮农组织的Claudia Martinez Mansell也为此提供了宝贵支持。为报告提供了宝贵内容和意见的粮食计划署其它同事包括：Arif Husain、John McHarris、Susanna Sandstrom、Lynnda Kiess、Brian Bogart、Getachew Diriba、Sergio Torres、Rachael Wilson、Maherisoa Rakotonirainy和Naouar Labidi。常驻罗马三机构的领导人及其办公室也为报告提供了宝贵意见，并最终批准了本报告。

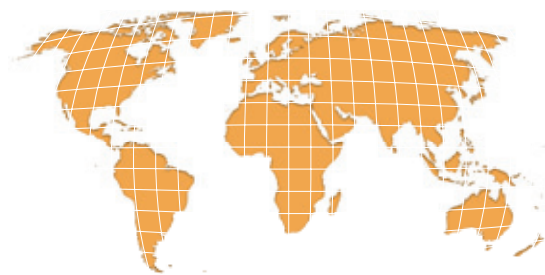
“2014年世界食物不足状况”一章由粮农组织经济及社会发展部统计司的Piero Conforti、Erdgin Mane、Adam Prakash和Josef Schmidhuber利用Filippo Gheri和Michele Rocca提供的技术性内容编写而成。“超越食物不足：从粮食安全整套指标中得到的领悟”一章由Piero Conforti和Josef Schmidhuber利用Chiara Brunelli、Michael Kao、Adam Prakash和Nathalie Troubat提供的实质性内容编写而成。插文“衡量粮食不安全”由Carlo Cafiero编写。

“强化有利环境，改善粮食安全与营养”一章由粮农组织农业发展经济司的George Rapsomanikis、Mariana Aguirre和Rodrigo Rivera、统计司的Anne Kepple、农发基金的Gordon Abekah-Nkrumah、Constanza Di Nucci、Raghav Gaiha、Katsushi Imai和Purnima Purohit以及粮食计划署的Astrid Mathiassen和John McHarris编写。

Filippo Gheri负责附件1的编制和相关数据处理，Chiara Brunelli、Michele Rocca、Nathalie Troubat、Nathan Wanner和Firas Yassin提供了关键技术内容。Carlo Cafiero、Chiara Brunelli、Piero Conforti、Nathalie Troubat和Nathan Wanner编制了附件2。

以下人员为报告提供了宝贵意见和建议：Carlo Cafiero、Juan García y Cebolla、David Dawe、Deep Ford、Salah El Hajj Hassan、Mustafa Imir、Fransen Jean、Crispim Moreira、Frits Ohler、David Phiri、Florence Rolle、Patrice Talla和José Valls Bedeau（粮农组织）以及Mohamed Abdelgadir、Esther Kasalu-Coffin、Thomas Elhaut、Ronald Thomas Hartman、Edward Heinemann和Bettina Prato（农发基金）。Chiara Brunelli、Catherine Leclercq、Adam Prakash、Salar Tayyib、Nicolas Sakoff和Nathalie Troubat提供了有用的背景材料。

Michelle Kendrick在Paola Landolfi的协助下负责编辑、图表制作、排版和出版过程的协调工作。校对服务由Jane Shaw提供，图表设计和排版服务由Flora Dicarlo和国际劳工组织国际培训中心提供。翻译和印刷服务由粮农组织大会、理事会及礼宾事务司会议规划及文件处提供。



2014年世界食物不足状况

消除全球饥饿方面的进展仍在继续

粮 农组织最新估计表明，全球饥饿人口在继续减少。2012-14年间，估计约有8.05亿人长期受食物不足困扰，比上个十年减少1亿多人，比1990-92年减少2.09亿人。然而，世界上仍有九分之一的人口无法获得充足食物以满足积极、健康的生活所需。这些饥饿人口大多生活在发展中国家，2012-14年估计有7.91亿人长期受到饥饿

的困扰。虽然过去20年里在减轻饥饿方面取得最大进展的是发展中国家，自1990-92年来已将食物不足人口数量总体减少了2.03亿，但仍有约八分之一的人口长期遭受饥饿的困扰，相当于总人口的13.5%（表1）。因此，要想到2015年实现有关消除饥饿的千年发展目标，就必须加大力度做出努力，尤其是那些进展不足的国家。

表 1

1992 - 92年至2012 - 14年世界食物不足状况

	食物不足人口数（百万）和发生率（%）									
	1990-92		2000-02		2005-07		2008-10		2012-14*	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
世界	1 014.5	18.7	929.9	14.9	946.2	14.3	840.5	12.1	805.3	11.3
发达区域	20.4	<5	21.1	<5	15.4	<5	15.7	<5	14.6	<5
发展中区域	994.1	23.4	908.7	18.2	930.8	17.3	824.9	14.5	790.7	13.5
非洲	182.1	27.7	209.0	25.2	211.8	22.6	216.8	20.9	226.7	20.5
北非	6.0	<5	6.5	<5	6.4	<5	5.6	<5	12.6	6.0
撒哈拉以南非洲	176.0	33.3	202.5	29.8	205.3	26.5	211.2	24.4	214.1	23.8
亚洲	742.6	23.7	637.5	17.6	668.6	17.4	565.3	14.1	525.6	12.7
高加索及中亚	9.6	14.1	10.9	15.3	8.5	11.3	7.4	9.5	6.0	7.4
东亚	295.2	23.2	222.2	16.0	218.4	15.3	185.8	12.7	161.2	10.8
东南亚	138.0	30.7	117.7	22.3	103.3	18.3	79.3	13.4	63.5	10.3
南亚	291.7	24.0	272.9	18.5	321.4	20.2	274.5	16.3	276.4	15.8
西亚	8.0	6.3	13.8	8.6	17.0	9.3	18.3	9.1	18.5	8.7
拉丁美洲及加勒比	68.5	15.3	61.0	11.5	49.2	8.7	41.5	7.0	37.0	6.1
加勒比	8.1	27.0	8.2	24.4	8.4	23.7	7.6	20.7	7.5	20.1
拉丁美洲	60.3	14.4	52.7	10.7	40.8	7.7	33.9	6.1	29.5	5.1
大洋洲	1.0	15.7	1.3	16.5	1.3	15.4	1.3	13.5	1.4	14.0

注：* 预测数。
资料来源：粮农组织。



有关饥饿的千年发展目标有望实现…

全球饥饿人口比例的下降比饥饿人口绝对数量的减少更加引人注目。自1990-92年至2012-14年，食物不足发生率在全球层面已从18.7%降至11.3%，而在发展中国家则从23.4%降至13.5%。这意味着，到2015年将食物不足人口比例减半的“千年发展目标1c”有望实现。如果自1990-92年以来约0.5%的年均

降幅继续延续，那么到2015年发展中国家的食物不足发生率将为12.8%，比千年发展目标所定的11.7%高1.1个百分点（图1）。如能加大努力，尤其在撒哈拉以南非洲、南亚和西亚等地，我们就能加快减轻贫困的速度，以最终实现有关饥饿的千年发展目标。

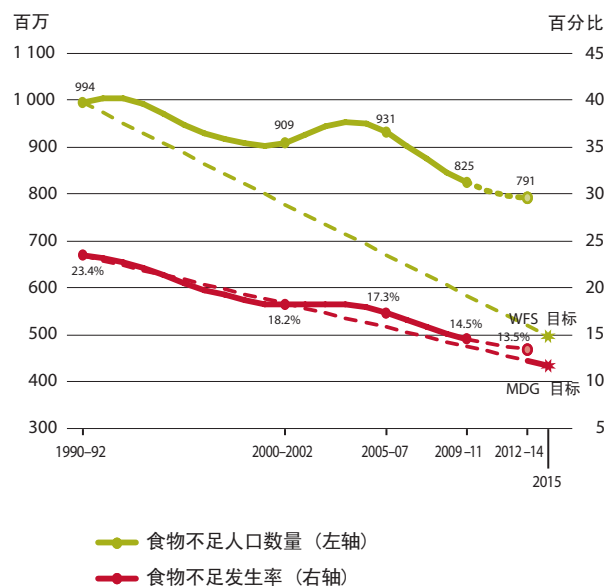
…但世界粮食首脑会议设定的目标仍难以实现

虽然有关饥饿的千年发展目标似乎即将在全球范围内实现，但要想实现到2015年将消除饥饿人口数量减半的世界粮食首脑会议目标，我们已没有足够的时间。

尽管发展中区域作为整体已取得进展，但各区域间仍存在巨大差异（图2、图3）。整体而言，非洲在实现与饥饿相关的国际设定的目标方面进展不足，尤其是撒哈拉以南非洲地区，那里仍有四分之一的人们受到食物不足的困扰，其发生率居世界之首。然而，撒哈拉以南非洲的食物不足发生率已从1990-92年的33.3%降至2012-14年的23.8%。非洲对粮食安全日益增强的政治承诺正在被转化为实际成果。强劲的经济增长（世界上增长最快的10个经济体中，有7个在非洲）正在改善非洲不断增长人口的生活条件。人们对和平与稳定的重要性已有了更多认识（缺乏和平与稳定是导致非洲多个国家出现冲突的根源，而冲突本身又会破坏和平与稳定，最终对抗击饥饿的斗争造成阻碍）。北非的情况有所不同，这里的饥饿压力较轻，食物不足发生率自1990年来一直低于5%。发生率在2012-14年之所以出现明显大幅上升（图3、图4），是因为苏丹成为北非区域的新成员。¹

图 1

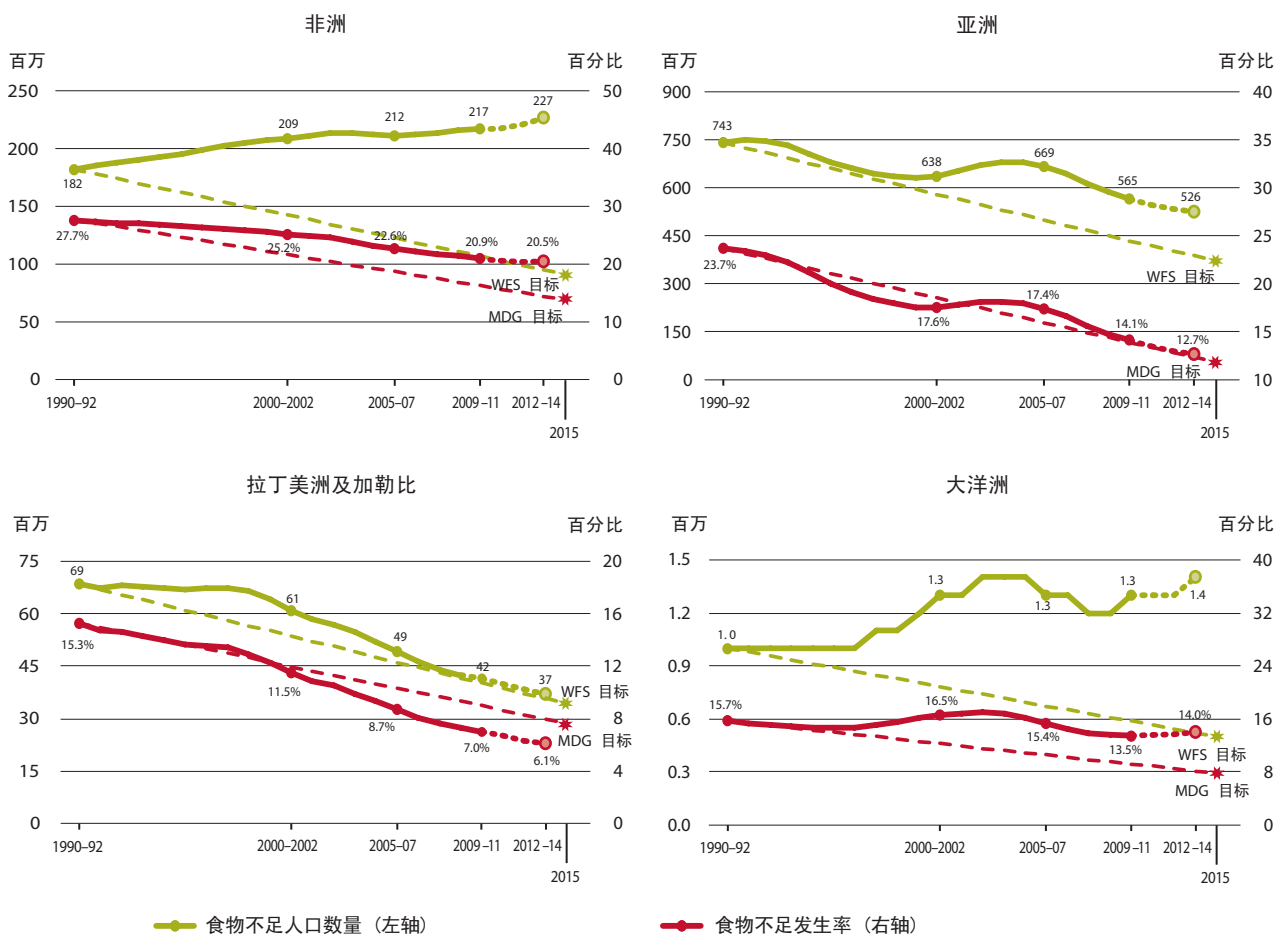
发展中区域的食物不足状况轨迹：在实现千年发展目标和世界粮食首脑会议目标上取得的实际进展和预计进展



注：2012-14年数据为暂定估计数。
资料来源：粮农组织。

图 2

各区域在实现千年发展目标与世界粮农组织消除饥饿相关目标上取得的进展存在巨大差异



注：2012-14年数据为暂定估计数。
资料来源：粮农组织。

亚洲作为整体，其食物不足发生率为12.7%，即有5.26亿人口，相当于该区域总人口的八分之一长期无法获得充足食物。作为世界上人口最多的区域，亚洲居住着世界上三分之二的饥饿人口。总体而言，亚洲即将实现有关消除饥饿的“千年发展目标1c”，但各区域之间仍存在巨大差异。东亚和东南亚已实现这一目标，分别将食物不足发生率降低了一半和三分之二以上。高加索及中亚也有望在2015年前实现这一目标，而南亚和西亚由于进展缓慢，很可能无法实现“千年发展目标1c”。

饥饿继续在人口快速增长的南亚肆虐，2012-14年间该区域估计有2.76亿人口长期受到食物不足的困扰，仅比千年发展目标进程起始阶段的数字略低。虽然食物不足发生率已从1990-92年的24.0%降至

2012-14年的15.8%，但南亚的进展依然过于缓慢，难以在2015年前实现千年发展目标。西亚的情况更糟，其食物不足发生率反而从1990-92年的6.3%升至2012-14年的8.7%，主要原因是近年来政局不稳和总体经济形势恶化。

迄今为止，拉丁美洲及加勒比作为首个公开承诺到2015年消除饥饿的区域，已成为在提高粮食安全方面最成功的发展中区域。它已提前完成千年发展目标，并即将实现世界粮农组织设定的目标。这一成绩要归功于拉丁美洲快速降低了饥饿发生率，且已经实现世界粮农组织设定的目标，而加勒比的进展则相对较慢。拉丁美洲及加勒比作为整体，其食物不足发生率已降至6.1%，仅比上世纪90年代初数字的三分之一略高。

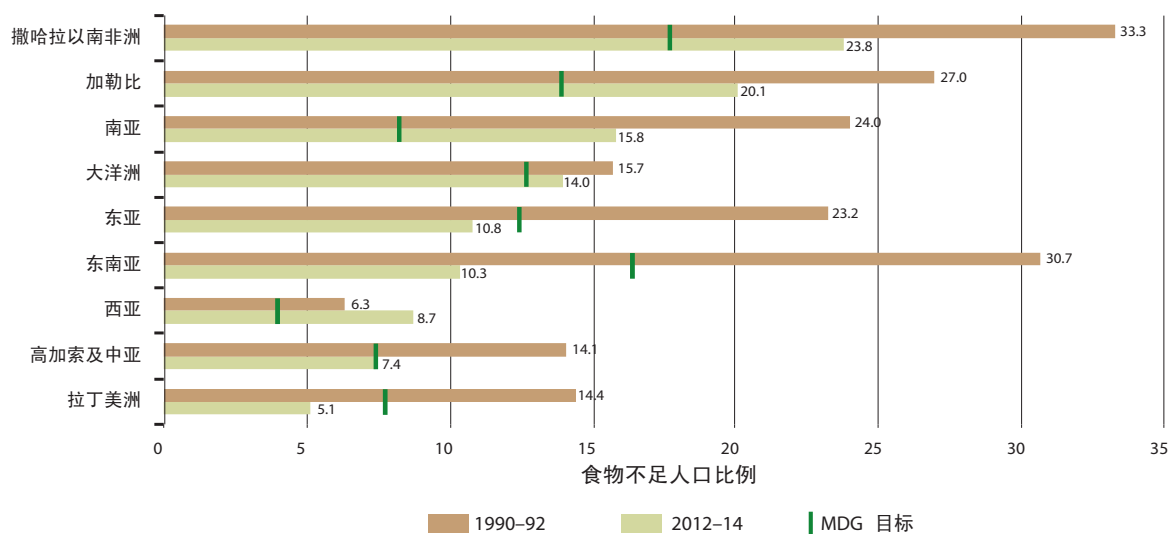


在所有发展中区域里，大洋洲目前的食物不足人口数量最少。但尽管该区域总体压力不大，但过去20年里饥饿人口数量却在增加，而食物不足发生率下降幅度也极为有限：据估计，2012-14年的食物不足发

生率为14.0%，与1990-92年的水平相比，仅下降1.7个百分点。另一项担忧是，在大洋洲食物不足人数增加的同时，超重和肥胖问题也日趋严重，使该区域面临严重的营养不良双重压力。

图 3

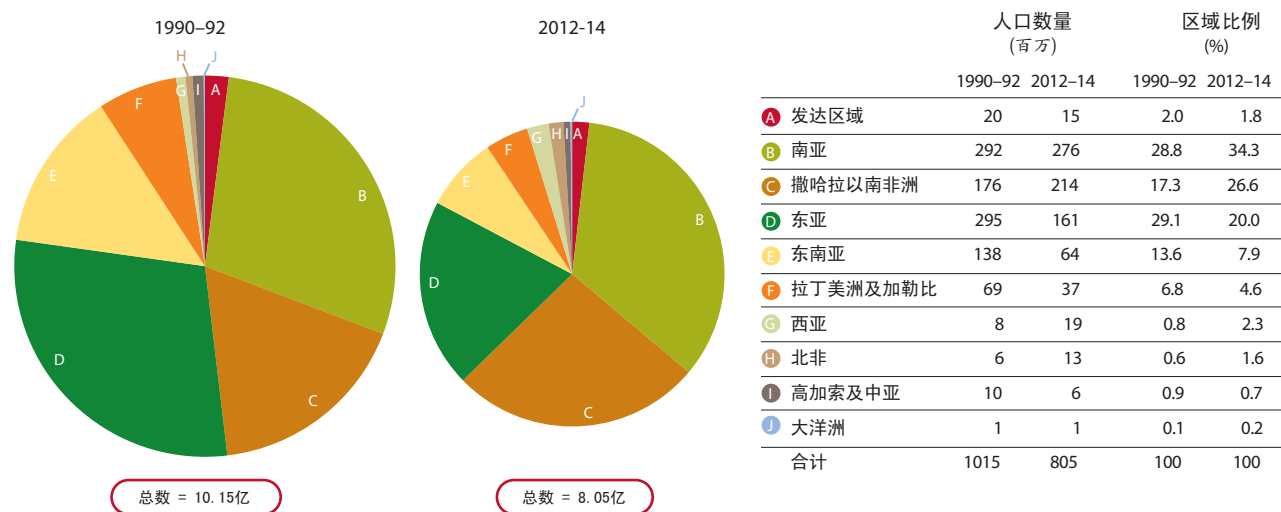
食物不足变化：几乎所有区域均已取得进展，但差距巨大



注：2012-14年数据为暂定估计数。
资料来源：粮农组织。

图 4

不断变化的世界饥饿人口分布情况：1990-92年和2012-14年各区域食物不足人口数量及比例

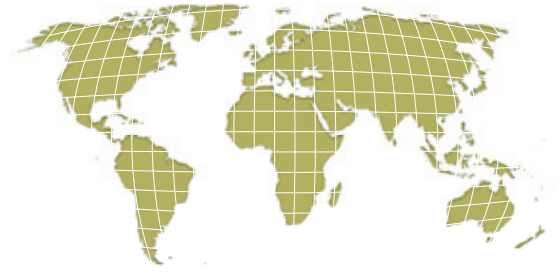


注：饼图中各分区的面积大小根据相应时间段内食物不足人口总数按比例分配。2012-14年数据为暂定估计数。所有数字均已四舍五入。
资料来源：粮农组织。



主要结论

- 最新估计表明，2012-14年共有8.05亿人口，也就是世界总人口的约九分之一长期遭受食物不足的困扰，难以获得充足的食物来维持积极、健康的生活。这一数字说明，食物不足人口数量比上一个十年减少了1亿多人，比1990-92年减少了2.09亿人。
- 大多数饥饿人口生活在发展中区域，这里的食物不足发生率在1990-92年和2012-14年间下降了42%。尽管与1990-92年23.4%的发生率相比已有所下降，但这些区域仍有约八分之一的人口，相当于总人口的13.5%长期遭受食物不足的困扰。
- 到2015年将发展中国家食物不足人口比例减半的“千年发展目标1c”有望实现，但仍迫切需要加大努力，尤其是那些进展停滞的国家。
- 尽管总体上已取得进展，但发展中区域之间仍存在巨大差异。东亚和东南亚已实现有关消除饥饿的千年发展目标。拉丁美洲及加勒比也是如此，高加索及中亚也有望在2015年前实现这一目标。拉丁美洲及加勒比还有望实现目标更高的世界粮食首脑会议设定的目标。相反，撒哈拉以南非洲、南亚和西亚的进展不足，难以实现千年发展目标。由于撒哈拉以南非洲自1990-92年以来饥饿人口数量增加了3800万，目前世界上四分之一以上的食物不足人口居住在这一区域。



超越食物不足: 从粮食安全整套指标中得到的领悟

粮食安全是一个复杂现象，因多种原因而导致其具备多种实际表现形式。1996年召开的世界粮食首脑会议为粮食安全确立了四大维度：可供量、获取、稳定性和利用。

《2013年世界粮食不安全状况》曾围绕这四大维度提出了一整套指标，意在克服单纯依赖食物不足发生率指标所导致的不足之处。²这套指标（见附件2）从四大维度出发对粮食安全进行衡量，从而更全面反映全局，同时也有助于为粮食安全与营养政策确定瞄准对象和优先排序。

可供量反映的不仅是食物的数量，还有质量和多样化程度。用来评估可供量的指标包括膳食能量供给充足度、来自谷物、块根作物的卡路里所占比例、平均蛋白质供给量、平均动物性蛋白质供给量以及粮食产量平均值。

获取包括铁路与道路密度等物质获取和基础设施指标、由国内食品价格指数所代表的经济获取指标以及食物不足发生率指标。

稳定性分为两组。第一组涵盖能衡量粮食安全风险暴露情况的各项因素，涉及多个相关指标，如谷物依赖度比率、灌溉面积、主粮进口值占商品总出口值的比例。第二组侧重各种冲击事件的发生率，如国内食品价格波动、国内粮食供应量波动和政局不稳定。

利用也分为两组。第一组包含决定粮食利用能力的各项变量，尤其是有关水和卫生条件获取的指标。第二组侧重于粮食利用不当所造成的后果，即5岁以下儿童营养不良问题，如消瘦、发育迟缓和低体重。在2013年报告出版后，又添加了四项与利用相关的微量元素缺乏新指标，即5岁以下儿童的贫血发生率和维生素A缺乏症发生率、孕妇碘缺乏症发生率和贫血发生率。³整套指标的相关数据均公布在粮农组织统计数据库上和粮农组织粮食安全指标网页上。⁴

分析粮食安全各维度

为全面、具体地了解某一人群的粮食安全状况，有必要全面分析粮食安全的四大维度。每个维度都可以通过一套指标（见附件2）来衡量，以便就某国或某区域的粮食安全形势提供相关详细信息。这些衡量数据和分析结果有助于制定有针对性的战略与政策，以解决粮食不安全问题，为可持续减轻粮食不安全铺平道路。

当经济体开始发展，而国内农业生产仍是粮食主要供应源头，同时也是农村地区一项主要的收入和就业来源时，国内生产粮食供给量是一项关键指标。在这一阶段，农业生产率的提高有助于帮助自给自足型粮食生产者更好地获取粮食。然而，光靠生产率的提高不一定能够解决净粮食购买方和其他弱势群体所面临的获取问题，他们可能还需要有针对性的政策干预措施，如强化安全网和其他社会保护措施。



当经济体不断增长，逐渐脱离粮食与农业生产实现多元化时，粮食获取就成为实现粮食安全的重要条件。农村劳动生产率的提高可能会提高收入，从而有助于改善获取。但弱势群体的获取难问题仍需通过政策干预措施得以解决。

很多国家在改善粮食安全状况方面仍未取得任何进展，其原因往往是各种不利因素相互交织在一起，如自然灾害、冲突、价格上涨、机构薄弱、治理不力，往往体现在粮食危机频发。《2010年世界粮食不安全状况》表明，持续危机会带来恶性循环，导致恢复困难，且可能随着时间的推移难度进一步加大。

国际粮食市场2007-08年、2010年和2012年出现的价格飞涨事件突出证明，突发性价格飞涨可能会引发严重、长期的危机，说明稳定、可靠的粮食供给对于保障粮食安全的稳定性十分重要。

光靠在改善可供量、获取和稳定方面取得进展并不能保障粮食安全，如果因为个人卫生条件差造成利用受影响，也会导致营养受损，具体表现为消瘦和发育迟缓发生率高，而不合理的膳食结构则会导致肥胖和与饮食相关的非传染性疾病。营养不足和营养过剩同时并存，已给很多处于快速转型期的国家产生了严重影响，导致面临营养不良双重压力。

从整套指标中得到的实证结论

有关粮食安全每个维度的现有数据都已得到汇总，随着时间推移出现的变化也已得到分析。四大维度相关指标已按1至5分级，并采用主成分分析得出的加权值，针对每个维度1994-96年和2012-14年的情况汇总成了综合指数。⁵虽然由于数据有限，有关微量元素缺乏症的数据无法纳入其中，但与单一指标相比，本次分析结果仍让我们更全面、更详细地看到了粮食不安全各种形式。整套指标还有助于帮助我们更好地通过实证了解在实现粮食安全方面所取得的进展。

很多发展中国家已在改善粮食安全与营养方面取得大幅进展，但各区域之间和粮食安全不同维度之间的进展却并不均衡。在粮食利用方面仍面临巨大挑战。尽管情况在过去20年已得到大幅改善，但发育迟缓、低体重和微量元素缺乏症的发生率依然迟迟未能降低，⁶即便是在粮食可供量和获取已经不成问题的地方。同时，尽管很多国家过去20年中由于收入增长和贫困率下降已取得巨大进展，但粮食获取对很多发展中国家而言仍是一项重大挑战。

粮食可供情况在过去20年里也有了大幅改善，可供量比以往任何时候都更大。这一点体现在膳食能量充足度和平均蛋白质供给量的提高上。在四大维度中，进展最小的是稳定性，说明政局的不稳定性和国际食品价格的波动性都在加大。

总体而言，分析结果向我们展示了积极的趋势，但同时它也掩盖了不同分区域之间的巨大差距。进展最小的两个分区域是撒哈拉以南非洲和南亚，几乎所有指标均指向低水平的粮食安全。另一方面，东亚（包括东南亚）和拉丁美洲在改善粮食安全方面取得的进展最大，其中东亚过去20年来已在所有四个维度上取得快速进展。

粮食安全方面最大的挑战仍集中在撒哈拉以南非洲。由于收入增长缓慢，贫困率高居不下，基础设施薄弱，这一区域在改善粮食获取方面的进展尤为缓慢，对粮食的物理获取和分配造成障碍。粮食可供量一直处于低位，尽管能量和蛋白质供给量已有所提高。

粮食利用仍是一个大问题，体现为5岁以下儿童发育迟缓和低体重发生率居高不下。在改善安全饮用水和提供充足的卫生设施方面，进展也十分有限，同时该区域在提高膳食质量和多样化程度方面也继续面临挑战，尤其对贫困人口而言。粮食供应的稳定性已出现恶化，主要原因是政局不稳、战争和内乱。

对南亚而言，剩下的主要挑战是在解决粮食利用水平低这一问题上进展缓慢。造成利用率低的主要原因是卫生条件差，卫生设施不足，这些都可以体现在人体测量数据上。虽然过去20年已取得一些进展，但仍有较大改进空间。此外，南亚在获取方面面临



插图 1

衡量粮食不安全

粮农组织已开发出“粮食不安全经历分级表（FIES）”这一工具，以填补全球粮食安全状况监测方面的空白，尤其用于在个人和家庭层面对获取进行评估。¹“粮食不安全经历分级表”能直接衡量粮食不安全的严重程度，即人们获取食物的困难程度。²

通过经历分级方法来衡量粮食不安全并不是一项全新的做法。自1995年起，它一直被用来定期评估美国家庭的粮食不安全状况。³类似工具，如“粮食与营养技术援助项目（FANTA）”的“家庭粮食不安全获取情况分级表”⁴和粮农组织的“拉丁美洲及加勒比粮食安全分级表”⁵，都已在国家、区域和项目层面得到应用。

“粮食不安全经历分级表”参考了开发这些工具时所采用的方法，同时还参考了在不同国情下应用这些工具的经验。通过确立一个分析框架，它在其他工具的基础上做了新的改进，确保不同国家的衡量指标能够具有完全可比性，即便它们的粮食安全形势完全不同。因此，“粮食不安全经历分级表”有助于为在个人和家庭层面衡量粮食不安全程度提供一项真正全球通用的标准。由于衡量标准以搜集到的个人层面数据为基础，因此“粮食不安全经历分级表”能更好地分析粮食不安全中的性别差异。

“粮食不安全经历分级表”于2013年通过粮农组织在安哥拉、埃塞俄比亚、马拉维和尼日尔实施的“饥饿者之声”项目开始试点。试点结果证实该分析方法可靠有效，能对不同国家的粮食不安全严重程度进行相互比较。⁶

在比利时和英国的支持下，“饥饿者之声”项目于2014年在全球层面铺开实施，首次将“粮食不安全经历分级表”纳入“盖洛普世界民意调查”⁷中，以确保能对多数发展中国家的中度和重度粮食不安全发生率进行实时监测。

粮农组织还帮助各国统计机构在代表性家庭调查中采用“粮食不安全经历分级表”，以对本国粮食安全趋势进行监测，为干预措施确定对象，同时对国家政策与计划的实施效果进行评估。⁸同时，粮农组织还与粮食计划署、农发基金及其他技术伙伴开展合作，对这一方法进行进一步验证，确保提高这项粮食不安全指标的可信度和可靠性。

“粮食不安全经历分级表”相关指标能对粮食不安全的不同严重程度进行监测，保证不同国家和不同时段的数据具有相互可比性，即便出现重度粮食不安全的概率不大。这些指标将成为《世界粮食不安全状况》提出的粮食安全整套指标中的一项宝贵的新增内容，便于更好地评估粮食获取方面问题的严重性以及问题在国内的分布情况。

¹ 要可靠地衡量某国粮食不安全状况的分布及严重程度，就必须了解个人层面的相关信息，而这方面信息却往往缺失。由于缺失有关个人粮食安全的直接、准确数据，就不可能测算国家以上层面长期卡路里缺乏现象的发生率。目前的衡量方法只涉及人群中位于平均值的一个个体，但无法确定谁属于粮食不安全群体，他们居住在何处。其中一项有利于强化粮食安全有关数据的措施就是通过大规模全国性家庭调查收集粮食消费数据。然而，要想克服方法问题，并利用这些调查对世界粮食不安全状况开展定期、及时的比较研究，就必须有充足的时间和大量的新增财力与人力资源。参见 A. D. Jones、F. M. Ngure、G. Pelto 和 S. L. Young。2013。“在衡量粮食安全时，我们需要评估什么？当前衡量标准概览和分析”。《高级营养学》，第4(5)期：第481-505页；J. D. De Weerd、K. Beegle、J. Friedman 和 J. Gibson。2014。《衡量饥饿时面临的挑战》。政策研究工作文件第6736号。华盛顿特区，世界银行发展研究组贫困与不平等小组（参见<http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-6736>）。

² 潜在特性无法直接被察觉，但可以通过人们对自己获取食物难的经历的描述来推断。与通过食物支出或通过人体测量数据评估营养成效来间接推断粮食获取难度的做法相比，这一方法似乎更加有效。

³ 参见美国农业部经济研究局网站(<http://www.ers.usda.gov/topics/food-nutrition-assistance/food-security-in-the-us.aspx>)。

⁴ 参见“粮食与营养技术援助项目”网站(<http://www.fantaproject.org/>)。

⁵ 粮农组织。2012。《拉丁美洲及加勒比粮食安全分级表：使用手册》(<http://www.fao.org/docrep/019/i3065s/i3065s.pdf>)。

⁶ 参见“饥饿者之声”网站(<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/voices/reports/en/>)。

⁷ 参见“盖洛普世界民意调查”网站(<http://www.gallup.com/strategicconsulting/en-us/worldpoll.aspx>)。

⁸ 据计划，数据搜集和能力开发这两项平行的活动将持续至少5年，随后各国将完全拥有该项工具，并具备按照全球监测的要求利用数据开展国家监测工作的能力。

(待续)



插文 1 (续)

这些特征还将使“粮食不安全经历分级表”相关指标成为各国和各国国际组织的有用工具，用于监测在“2015年后发展议程”中粮食安全新目标和新指标的进展情况。可持续发展目标开放工作组已建议将2030年第二项目标⁹定为“确保所有人，

尤其是贫困、弱势人群，包括婴儿，能全年获得安全、营养、充足的食物”。 “粮食不安全经历分级表”相关指标应提供必要信息，以迎合在全球范围内开展年度监测的需求。

⁹ 可持续发展目标开放工作组。2014。成果文件 (<http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>)。

严重问题。虽然经历了快速的整体经济增长，但该区域的贫困人口却未能充分参与。各项社会保护干预措施不够充分，难以保障粮食获取。

北非的粮食获取和可供量都处于高水平，因为该区域的收入水平在提高，且已通过大面积政策干预措施将基本食品价格降至极低水平。这些干预措施已促使平均卡路里可供量快速增加，于2012-14年达到3425千卡/人/日（1994-96年的平均水平为3113千卡/人/日）。然而，粮食利用指标也反映出一些长期未能解决的问题，虽然这些问题已受到遏制。儿童发育迟缓发生率依然处于令人不安的高位，过去20年里下降幅度极为有限。更糟糕的是，有辅助指标证明，该区域目前还面临日趋严重的超重和肥胖问题。

稳定性仍是一个挑战，体现为综合得分低，而且自上世纪90年代以来进展停滞。由于依赖国际粮食市场，且人口快速增长，该区域尤其面临不稳定的风险。

拉丁美洲作为一个分区域，尤其是南美洲，几十年前就已解决了粮食可供量问题，目前粮食产量大大超过消费量。拉丁美洲已成为农产品出口大户，农业已成为该区域各国经济与就业增长的引擎。然而，

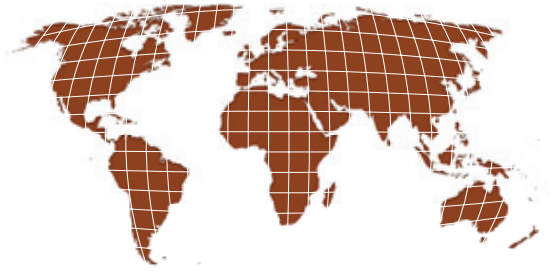
这种增长的包容性仍有欠缺，无法保证所有人都能获得粮食，这突出说明，光靠经济增长很难保障可持续粮食安全与营养。该区域有几个国家已成功通过有针对性的社会保护措施解决了这一问题，大大改善了粮食获取状况。如果没有这些措施，该区域就不可能在粮食安全方面取得如此大幅的进展，甚至可能出现相反的情况。

已在粮食安全所有四大维度上同时取得持续进展的几个分区域均在亚洲。东亚和东南亚已在所有四大维度上取得突出成绩，起初是通过提高农业生产率，随后又通过快速经济整体增长来实现这一目标。亚洲和全球层面之所以在抗击饥饿方面取得进展，很大程度上要归功于中国以及印度尼西亚、泰国和越南等东南亚国家所取得的进展，这些国家过去30年均经历了快速经济增长。这些国家所取得进展的共同特征是，其增长进程首先始于农业投资，随之而来的是较高的粮食可供量、获取的改善以及粮食供应量的稳定增长。⁷高加索及中亚在稳定性方面仍面临着挑战，原因是粮食供应量大幅波动或政局不稳定。亚洲作为整体面临的其他挑战都涉及利用这一领域，主要是卫生条件和膳食质量有待提高等问题。



主要结论

- 整套指标能更全面、更具体地描述一国的粮食安全与营养状况。它还能提供宝贵信息，有助于开展有针对性的粮食安全与营养干预措施。
- 总体而言，分析结果证实，发展中国家已在改善粮食安全与营养方面取得大幅进展，但进展在各区域之间和粮食安全各维度之间仍不均衡。
- 粮食可供量仍是导致世界上一些较贫困区域面临粮食不安全的一个主要因素，尤其是撒哈拉以南非洲和南亚部分地区的进展相对有限。
- 粮食获取状况在一些经济整体快速增长的国家中已得到快速、大幅改善，尤其是东亚和东南亚。南亚和拉丁美洲的获取状况也有所改善，但仅限于具备充分安全网和其他形式社会保护措施的国家。相反，对撒哈拉以南非洲而言，获取仍是一项挑战，这里的收入增长相对缓慢，贫困率高居不下，农村基础设施长期不足且往往不断恶化。
- 利用问题仍是发展中国家面临的巨大挑战，尽管过去20年里已取得一些进展。进展大多出现在粮食安全总体情况一直较好的区域，如东亚和拉丁美洲。
- 稳定性仍是那些严重依赖从国际粮食市场进口粮食、国内粮食获取缺乏保障或由于自然资源有限且薄弱而显得尤为脆弱的区域所面临的一项挑战。这些问题在近东及北非区域和加勒比区域尤为突出。



强化有利环境，改善粮食安全与营养： 各国案例分析提供的经验教训

世界各国领导人已做出几项承诺，决心要大幅减轻或消除饥饿与营养不良，确保人人享有可持续粮食安全。进展一直在持续，但全球至少有8.05亿人口仍在遭受长期饥饿的困扰。通过粮食安全政策与计划几十年来的实施，将饥饿人口比例减半的“千年发展目标1c”即将实现，但要想实现各项既定的国际目标，仍需加大努力力度。本期的《世界粮食不安全状况》报告的第一章清楚地说明，各区域和各国之间在减轻贫困方面进展不一，这意味着隐藏在全球趋势的背后的是很多国家进展不足的事实，尤其是在粮食安全程度较严重的国家中。

从对各国经历的分析中可以得出一条重要经验教训，那就是饥饿、粮食不安全和营养不良是复杂问题，无法靠单个利益相关方或部门独自解决。必须采取多种行动来解决导致饥饿和营养不良的直接与间接根源。应因地制宜在不同领域采取行动，包括农业生产和生产率、农村发展、渔业、林业、社会保护、公共建设项目、贸易及市场、抵御各类冲击的能力、教育及健康等。虽然很多行动将在国家和地方层面开展，但有些区域或全球性问题必须靠在相应层面开展行动才能解决。政策和计划的制定和实施工作都与复杂的社会、政治、经济环境有关，目前人们正逐步认识到，粮食安全治理对于政策和计划的成功至关重要。

鉴于各利益相关方均受自身利益的驱动，而这些利益往往是“相互隔绝”，甚至相互竞争（如不同利益相关方有着不同目标，或政府、民间社会和私有部门各自为政开展行动），因此要想提高粮食安全

政策和计划的有效性，一项根本任务就是强化它们之间的整体协调工作。此类协调工作需要一个有利环境，以便为关键部门和利益相关方提供激励机制，促使他们明确自身的政策重点，统一各项行动，加强自身对饥饿、粮食不安全和营养不良问题产生的影响。粮食安全与营养所需的有利环境应包括与四大维度相关的承诺和能力，其中包括：政策、计划和法律框架；人力和财力资源；协调机制和伙伴关系；基于实证的决策工作。通过在各维度采取有针对性的行动，各相关行为方和各相关部门就能为粮食安全成果做出更大贡献。⁸

本章将分析七个国家，包括玻利维亚（多民族国）、巴西、海地、印度尼西亚、马达加斯加、马拉维和也门。国别分析以有利环境的四个方面为线索开展。讨论过程中还将考虑外部事件如何影响各国履行自身承诺的能力，从而影响它们在实现粮食安全与营养目标方面所取得的进展。

更具体而言，分析遵循了以下标准和考虑：

1.政策、计划和法律框架：国家实施全面、以实证为基础的政策、战略和计划，通过双轨方针解决粮食不安全和营养不良的直接和间接根源，将即时救济措施与可持续增长长期行动相结合，尤其在农业和农村经济领域。各项政策应得到有助于促进人民行使食物权的合理法律框架的支持。

2.人力和财力资源：通过划拨财力和人力资源以及政府有效的行政能力，将政策、战略、计划和法规转化为有效行动。资源短缺会影响政策制定工作的质量、政策的实施以及有效性。



插文 2

全世界有望到2025年消除饥饿

2014年7月，在赤道几内亚马拉博召开的非洲联盟首脑会议上，非洲各国元首¹承诺到2025年在非洲大陆消除饥饿。在拉丁美洲及加勒比国家共同体2013年首脑会议上，²各国元首和政府首脑对2005年启动的“拉丁美洲及加勒比无饥饿举措”表示赞同，承诺到2025年消除饥饿。这两个区域性组织相加共有近90个国家和15亿多人民。这些承诺给这些国家的人们乃至全世界发出了一个强有力的信号。

拉丁美洲及加勒比区域在做出到2025年消除饥饿的承诺后，已在各国和区域层面开展行动促进粮食安全，推动整个区域朝着实现有关饥饿的千年发展目标¹和世界粮食首脑会议目标取得进展。消除饥饿的决定既以包括政府、议会和私有部门在内的各相关方的承诺和参与为基础，又反过来加强这一承诺和参与。它进一步强化了该区域很多国家在促进粮食安全时采用的综合方法，例如将社会保护与对生产的支持相结合。区域承诺和合作有助于鼓励各发展中国家之间交流经验和开展其他合作。非洲做出的到2025年消除饥饿的承诺也承诺要在“非洲发展新伙伴关系”的“非洲农业发展综合计划”框架下加强现有行动。2013年设立的“非洲粮食安全团结信托基金”也反映出该区域有意愿开发合理工具，将消除饥饿的相关议程向前推进。

不同区域的各国政府也已对联合国秘书长潘基文在“零饥饿挑战”中的呼吁做出回应，该挑战呼吁各国携手打造一个未来，让所有人都能实现自己的基本食物权，提高生计活动和粮食系统的抵御能力，以应对气候变化和其他资源与环境挑战

带来的压力。消除饥饿将对减贫和全球和平与稳定做出重大贡献。

总之，将政治承诺转化为实际成果意味着要采取一种全盘、大规模方式，优先重视农业、农村发展、教育、健康、体面劳动、社会保护和机会均等等领域，并在这些领域开展投资。它还要求制定政策和计划来提高家庭农业经营者的生产率，尤其是妇女和青年。对可持续家庭农业的投资至关重要：我们的食物中有很大大比例由家庭农业经营者生产，家庭农业为全世界提供了最多的就业机会，也是农业生物多样性和其他自然资源的守护者。此类政策和计划应起到改善基础设施的作用，包括更好地在农民和市场之间牵线搭桥，减少粮食损失，尤其是收获后损失。同时，要采取行动提高收入，实现更公平、更可持续的农村发展。

采取综合性行动对于抗击饥饿十分关键。一旦将提高农业生产率的干预措施与社会保护措施相配套，就能成为促进粮食安全的最有效方法。例如，可设计学校供膳计划，从小农组织和合作社手中采购食物。这反过来又能提供生产者收入，同时刺激当地小农户供应更营养、更多样化和更安全的食物。现金补助计划是社会保护和减贫战略中的一项重要工具。虽然其侧重点在于粮食安全、健康、营养和教育，尤其是针对儿童，但它也有助于提高受益家庭的生产能力，因为他们往往几乎没有任何资产，难以获得金融服务。向贫困家庭提供可预见的定期现金补助有助于促进投资和减轻风险，从而刺激农业和非农产业产量和生产率的提高。

¹ 非洲联盟。2014。《关于加快农业增长、通过转型实现共同繁荣和改善生计的马拉博宣言》。非盟大会第23次普通会议，2014年6月26-27日。文件号Assembly/AU//Decl.1 (XXIII) ([http://summits.au.int/en/sites/default/files/Assembly%20AU%20Dec%20517%20-%20545%20\(XXIII\)%20_E.pdf](http://summits.au.int/en/sites/default/files/Assembly%20AU%20Dec%20517%20-%20545%20(XXIII)%20_E.pdf))。

² 拉丁美洲及加勒比国家共同体。2013。《拉丁美洲及加勒比国家共同体圣地亚哥峰会宣言》，智利圣地亚哥，2013年1月27-28日 (http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20130208/asocfile/20130208155151/declaracion_de_santiago.pdf)。

3.协调机制和伙伴关系：各国政府应将粮食安全与营养视为一项跨部门优先重点，要确立高级别机构机制，负责粮食安全与营养政策的制定、实施和协调工作。各国政府要带头管理好伙伴关系，在国家与地方层面与参与粮食安全与营养方面工作的各类行为方和部门协调开展行动，包括为民间社会的参与创造空间。有效协调工作面临的一项主要挑战是保证已列入计划的所有行动都能与利益相关方的其他激励机制相匹配。

4.基于实证的决策工作：有关粮食安全与营养的决策工作应充分利用有效的信息系统，以便监测各项趋势，跟踪各项行动，并对影响进行及时、全面的评估，从而吸取经验教训，反过来对政策的制定过程产生影响。

本章分析的各国有着截然不同的粮食安全形势、政策环境和治理体系（从伙伴关系和协调机制看），所有这些都受到当前政治稳定性、冲突、文化认同、社会及环境条件、经济增长和发展阶段等因素的制约。然而，所有国家都在努力通过将农业生产率

提高和农村发展与帮助贫困人口获取充足食物相结合的双轨方针，力求解决粮食不安全问题。

玻利维亚多民族国已建立各项进程和机构，确保所有利益相关方都能参与其中，尤其是曾被边缘化的土著人民，确保贫困人口能够充分实现粮食安全。巴西于2003年开始采取行动，已成功建立参与式进程和协调机构，通过政策的执行有效减轻了贫困和饥饿。

在马达加斯加，政治危机对粮食安全相关机构的发展形成了阻碍，但目前情况已恢复正常，政府正在着手重建自身能力。

在也门，最近的政治动荡之后，过渡政府已采取措施改善粮食安全与营养状况。印度尼西亚已通过一些措施，如加强地方政府的能力，在营造有利环境方面取得大幅进展。

海地，作为一个处于持续危机中且自然灾害频发的国家，也已采取措施改善粮食安全政策的制定和实施工作，以便应对多种挑战。马拉维虽然在改善粮食安全方面做出的安排相对有限，但却在不断进步，在抗击饥饿方面的进展相对比较突出。

玻利维亚多民族国

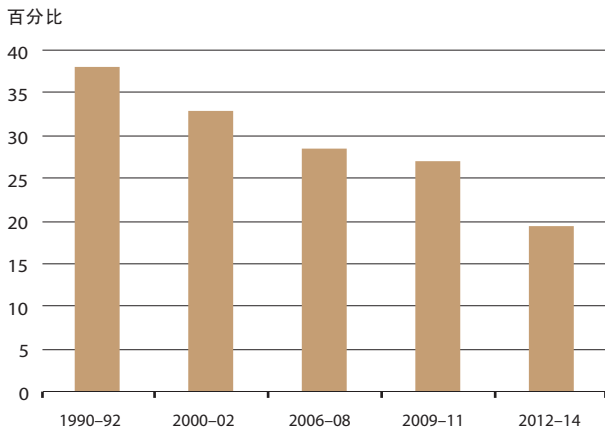
玻利维亚已营造了一个有利于土著人民和小规模生产者组织的政治环境，与厄瓜多尔一道成为南美洲的一个杰出范例。经过20年的努力，已在减轻粮食不安全方面取得大幅进展，同时为约占总人口62%的土著人民实现赋权。

2001至2012年间，由于收入再分配，玻利维亚的极端贫困人口减少了17.2%，人口中最贫困的40%人的平均收入增长是全国平均收入增长的三倍。贫困人口的减少体现为食物不足发生率的下降。食物不足人口在总人口中的比例已从1990-92年的38%下降至2012-14年的19.5%（图5）。由于重视向贫困人口倾斜的粮食安全政策，食物不足发生率在2009-11年至2012-14年间快速下降了7.4个百分点，而3岁以下儿童的长期食物不足发生率则在2012年下降至18.5%（图6）。营养不良现象也在减少：1994至2008年间，5岁以下儿童的发育迟缓发生率从35.2%下降至27.2%。消除饥饿已

成为国家大发展计划中的一项目标，如“2025年爱国议程”，其发展目标包括按照国际粮食安全与营养目标消除极端贫困和饥饿。

农业在玻利维亚粮食安全战略中发挥着关键作用，该国约三分之一人口生活在贫困现象十分普遍的农村地区。在实施双轨方针时，政府对提高家庭农业经营者生产率以及通过社会保护和现金补助计划满足弱势群体的眼前需求给予了同等重视。除了改善粮食获取外，这些计划还对粮食安全的其他维度产生了积极影响。定期、可预见地提供现金补助能促进农村投资，提高受益家庭的生产能力。社会保护计划有助于推动营养教育，改善粮食利用，提高抵御自然灾害的能力。关注社会公平问题以及通过改善粮食获取和利用的措施瞄准人口中最弱势群体等措施，反映出玻利维亚在制定粮食安全政策过程中已发生了深刻变化。自2006年以来，法律规定（第3545号法律）

图 5
玻利维亚1990 - 92年至2012 - 14年食物不足发生率



资料来源：粮农组织。

中已大幅提升了土著社区和小农的土地获取，为曾经被边缘化的人们提供了权属安全。与粮食安全相关的法律框架也已得到加强，正式承认小农和土著人群在经济、公民、政治方面的参与，并为之提供支持。

2007年，玻利维亚政府制定了《国家发展计划》，将粮食安全确定为国家主权的基础。该计划还提出了明确的政策准则，通过保障健康国产食物的供应和加大农业及林业对改善生计的贡献，起到促进粮食安全与主权的作用。⁹

但2009年通过的新《宪法》才是一项主要的里程碑，提出了政治、经济、法律、文化和语言的多元化。这部《宪法》为占多数的土著人民赋予了权利，为一系列人权提供了保护，包括食物权。¹⁰

2009年，国家将这一权利写进了《宪法》，朝着实现食物权迈出了一大步。有关集体农业生产¹¹的立法承认土著农民在粮食生产中所起的作用，承认土著社区是小农经济组织。¹² 相关法律中包括了一些鼓励为粮食安全与营养营造有利环境的条款。立法明确界定了各机构应如何在制定政策时开展互动，为农业生产、贸易及融资提供支持，还明确界定了能帮助所有利益相关方参与政策制定工作的机制，从而突出了社区层面的需求。玻利维亚粮食安全治理工作中其他关键内容包括开展各机构的能力建设，以便有效实施各项政策，同时为自然资源可持续管理提供法律框架。¹³

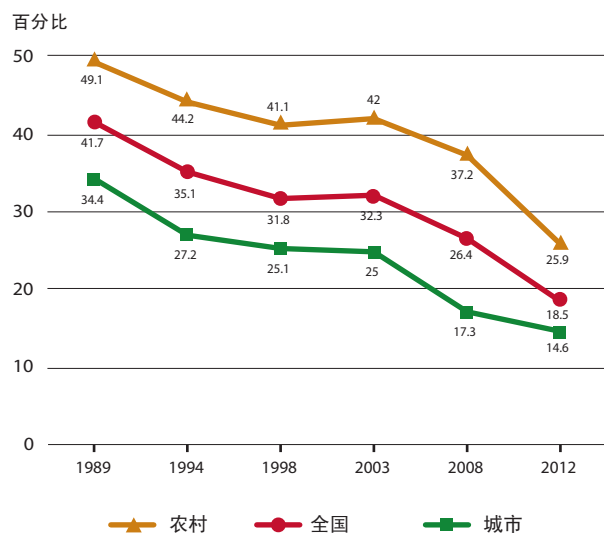
2012年，政府批准了《通过保护地球母亲和综合发展打造幸福生活框架法律》，为可持续发展奠定了基础，起到了推动环境保护和再生以及恢复和加强地方传统知识的作用。该框架法律涵盖不同领域，包括粮食生产和消费。

玻利维亚的粮食安全治理架构（图7）有助于通过一系列政策和计划来改善粮食安全与营养状况，其双重目标分别是通过农业和农村发展为饥饿人口创造机会改善自身生计，通过能改善粮食获取的各项计划确保采取直接、即时行动抗击饥饿。

若干国有企业正努力提高粮食生产率。例如，粮食生产支持公司通过提供信贷、农资采购和农产品销售中介服务和农机购买等服务，为一些小麦、大豆、大米和玉米等主粮的中小型生产者提供支持。另一些国有企业则提供农资投入，如经过认证的种子与化肥。LACTEBOSOL公司致力于推动奶制品的生产和销售。¹⁴

“Pachamama农业保险计划”旨在减轻农民遭受自然灾害的风险，减少农村人口向城市的流动。¹⁵ 还有多项计划专门侧重小规模家庭农业经营者，其中包括旨在推动小规模食品生产的“创办农产品加工企业”计划以及旨在帮助小农获取信贷的“农村联盟”计划。

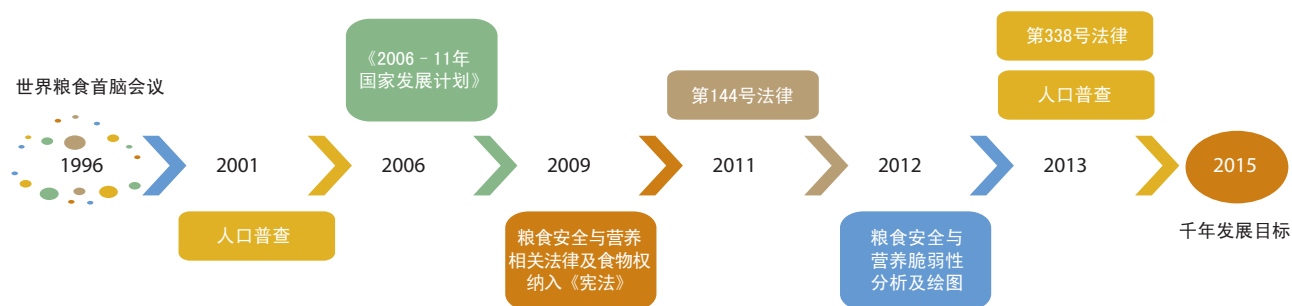
图 6
玻利维亚1989-2012年3岁以下儿童食物不足发生率



资料来源：玻利维亚经济及社会政策分析处。

图 7

玻利维亚1996 - 2015年粮食安全治理演化情况



资料来源：粮农组织驻玻利维亚代表处。

致力于改善儿童营养状况的干预措施包括地方政府实施的各种学校供膳计划，总共覆盖了89%的在校学生。¹⁶ 针对弱势群体的有条件现金补助也起到了减轻贫困、加强粮食安全与营养的作用，其中包括覆盖约100万名老年人的“尊严养老金计划”、为近200万个有5岁以下儿童的家庭提供帮助并致力于提高入学率的“Bono Juancito Pinto”计划以及为未加入医疗保险的孕妇及哺乳期妇女提供现金补助的“Bono Juana Azurduy”计划。后两项计划为困难人群提供了帮助，甚至是那些最偏远城市中的困难人群。¹⁷

粮食安全与营养政策极具包容性，当地社区，包括土著社区，都能充分参与政策的制定和实施过程。有助于推动粮食安全与营养政策讨论和协调工作的机构平台包括多民族经济生产委员会，它负责协调粮食安全政策的制定工作，确定参与方，并负责对政策开展监测和评价。

国家粮食安全与营养委员会负责组织相关部委共同实施和协调各项计划和政策，其中包括总统办公室。¹⁸ 各部门和各市的食物与营养委员会则负责在国家以下层级和社区层级履行国家粮食安全与营养委员会的职能。粮食安全政策要在议会反饥饿小组中讨论，该小组的成员包括学术界、民间机构和实施

单位的代表。然而，粮食安全治理结构中最重要的一部分则是“爱国议程”，这是玻利维亚的核心发展计划，发挥着组织不同行政层级主管部门以及民间社会力量共同抗击饥饿的作用。

为这些治理机制提供信息的是一个庞大的数据收集系统。国家统计局通过家庭和就业调查以及食品价格监测活动收集各种信息，虽然有时并不一定能保证连续性。卫生部负责管理“国家卫生信息系统”，收集有关儿童和育龄妇女的人体测量信息。农村发展和土地部负责管理“生产和农业环境监测系统”，收集有关粮食生产的相关信息。

玻利维亚已在粮食安全及其治理方面取得大幅进展。第144号法律等法律框架已将粮食安全和粮食主权纳入《宪法》，并承认土著人民是粮食生产者和公共资源的合法使用者。粮食安全治理方面的大幅进步体现在整个系统中的参与式进程和政策协调。然而，在地方层面建立有力、有效的机构，让不同利益相关方能共同参与粮食安全目标和政策的制定与实施，则仍是面前的一大挑战。政治承诺非常重要，玻利维亚政府已做出保证，让粮食安全和粮食主权继续作为国家长期发展计划“2025年爱国议程”中的一项优先重点。

巴西

本期的《世界粮食不安全状况》表明，巴西已实现了将饥饿人口比例减半的千年发展目标并将饥饿人口绝对数量减半的更严格的世界粮食首脑会议目标。与这一成就同时出现的，还有该国近年来在人类发展和减轻不平等现象方面取得的整体进展。¹⁹自从巴西将消除饥饿纳入本国的政治议程后，已在实现这些国际目标方面取得了更快速的进展。前总统路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦曾在就职演说中提出要确保所有人都能吃上一日三餐，随着“零饥饿计划”的启动，这一目标于2003年成为总统和政府工作的一项重点。从2000-02年至2004-06年，巴西实现了将食物不足发生率减半的目标，从10.7%下降至5%以下。

“零饥饿计划”是将消除饥饿的决心付诸行动的第一步，并为该国引入了一种全新的做法，将粮食安全与营养以及社会包容放在政府议程的首位，同时将宏观经济、社会、农业政策相互结合。多年来，这一做法已通过以下各项工作得到逐步加强：粮食安全与营养相关立法框架的强化；有助于不同部委和不同层级政府按照各自明确的职责开展相互合作和协调的机构环境的建设；民间社会通过国家粮食与营养安全委员会从政策制定到监测、从国家到地方层面在政策进程中的积极参与。因此，之所以能在城乡地区成功减轻饥饿和极端贫困，靠的是在政府领导下、在民间社会积极参与下对各项政策进行良好的协调，而不是任何一方孤军奋战。

包容性发展模式此后已被纳入巴西总统迪尔玛·罗塞夫于2011年大胆启动的“巴西无极端贫困”计划。十年前启动的消除饥饿的政府承诺已转变成一项国家法律，并配套有相关机构，旨在推动实现人类的充足食物权，该项权利已于2010年被写入巴西《宪法》。

“零饥饿计划”包括由19个部共同采取的一系列综合行动，并采取了双轨方针，将社会保护和促进收入平等、就业、家庭农业生产和营养的相关政策相互结合。一些经济政策和社会保护计划，如宏大的“家庭现金补助计划”与一些创新性家庭农业计划相配套，在生产性支持和社会保护之间建起了联系，从而创造了就业机会，提高了实际收入，²⁰

同时还大幅减轻了饥饿，更好地实现了收入平等。粮农组织通过国际技术合作协议为巴西提供了支持，并在2003年前几个月里在“零饥饿计划”实施筹备过程中发挥了重要作用。

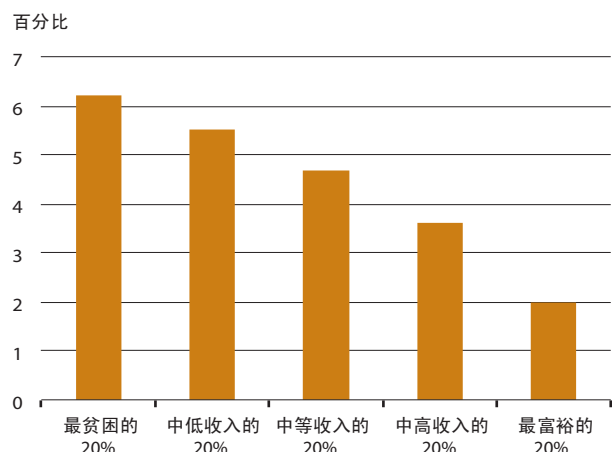
这些努力的结果已体现在巴西在实现国际目标上所取得的成功。其人口中的总贫困率已从2001年的24.3%降至2012年的8.4%，²¹而极端贫困率则从14.0%降至3.5%。²²从2001至2012年，最贫困的20%人口的收入增长幅度比最富裕的20%人口多三倍。²³食物不足人口比例已从2000-02年的10.7%降至2006-08年的5%以下（图8）。

5岁以下儿童发育迟缓发生率已从1996年的13.4%降至2006年的6.7%，接近减半，而儿童消瘦发生率则从4.2%降至1.8%（图9）。²⁴一次内容包括“巴西家庭粮食不安全分级表”的全国性调查结果表明，重度粮食不安全从2004至2009年已减少25%。极端贫困人口中粮食不安全现象减少幅度更大。²⁵

巴西的《国家粮食与营养安全法》（2006年第11.346号法律）将粮食与营养安全界定为“在不牺牲其他基本需求的前提下，以促进健康、尊重文化多样性、保障环境、文化、经济和社会可持续性的膳食习惯为基础，确保人人享有稳定、长期获得充足优质

图 8

巴西2001-2012年家庭人均收入年均增长，按收入五分位排列



资料来源：巴西政府，2014。

食物的权利”。这一定义已体现在“零饥饿计划”以及随后的相关政策和计划中，包括从可持续农作措施到营养及膳食习惯教育等活动中，成为目前《国家粮食与安全计划》的基础。

目前的《国家粮食与安全计划》包含40多项计划和行动。社会发展与抗击饥饿部负责其中多项计划，但也有几项核心行动由其他部负责，其中包括卫生部、农村发展部、教育部、农业部和环境部。

联邦2013年对粮食安全与营养计划及行动的投入约为350亿美元。社会事业支出从2000至2012年增长了128%以上，而这些支出在国内生产总值中所占比例上升了31%。²⁶2013年，社会保护计划在联邦粮食安全与营养支出中占有最高比例，而与粮食生产与流通相关的计划，包括推动家庭农业的计划，占比为六分之一。²⁷

“家庭补助”收入转移计划启动于2003年，作为“零饥饿计划”的一部分内容，目前为1380万多个低收入家庭提供现金补助，首选发到母亲名下，条件是家庭中的儿童必须坚持上学，并每月到当地卫生所接受发育情况监测和接种疫苗。对该计划的投入2013年达到近110亿美元，十年中增长了两倍，目前约占联邦粮食安全与营养计划及行动总支出的三分之一。²⁸

“巴西无极端贫困战略”建立在“零饥饿计划”的成功基础上。2011年，巴西实施了以极端贫困人口

为目标的新政策，包括帮助他们更好地获取教育、卫生和就业各方面的公共服务。为确保儿童能够在出生后最初的1000天里得到所需照料和营养，国家还实施了专门针对有幼儿家庭的扶持政策。这些措施包括针对儿童、孕妇和哺乳期妇女提高“家庭补助”的现金额度，扩大日托和学前教育，所有这些都助于帮助他们更好地获得富含营养的食物。2013年3月，极端贫困家庭开始领取补助，标准是确保人均每日约1.25美元的最低收入。自2011年以来，又有2210万巴西人摆脱极端贫困。²⁹

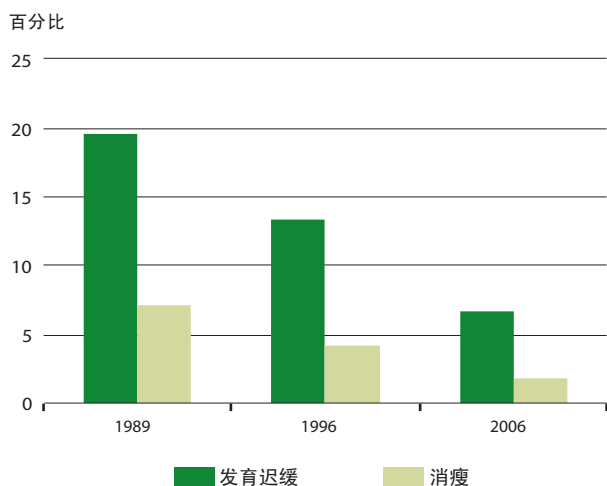
巴西粮食安全与营养政策的另一支柱是“国家学校供膳计划”，为所有公立学校学生提供免费餐食，2012年共有4300万多名儿童从中受益。巴西的公立学校主要为低收入家庭儿童服务，该计划大大改善了贫困家庭的粮食获取状况。2012年联邦对学校供膳计划的投入为15亿美元，同时还有来自州及市政府的补充资金。³⁰该计划已产生巨大影响，足以将巴西的食物不足估计发生率与计划实施前相比降低约三分之一。³¹

加强家庭农业的政策一开始就是“零饥饿计划”的核心。这些政策与“家庭补助计划”配套实施体现的就是为消除饥饿而采取的双轨方针。虽然农业企业和大型农场是巴西外向型农业生产的主流，但家庭农业也正在蓬勃发展，其产量目前已占该国粮食消费量的70%。³²2013年，针对家庭农业经营者的扶持政策共投入56亿美元；³³自2003年以来，“国家加强家庭农业计划”下的农村信贷总预算已增加了十倍。

其他政策，如针对食品价格风险和极端天气事件的作物保险、最低保护价、针对妇女的特别支持、农村发展和技术援助等等，都力求在应对巴西不同地区具体需求的基础上提高生产率和收入。过去10年里，已有60万多个无地贫困家庭分配到5000万公顷土地，使土地获取状况有所改善。“巴西无极端贫困计划”下的各项计划为此提供了支持，为家庭农业经营者提供推广服务，实施为期三年的项目，帮助他们增强抵御能力，提高收入。在半干旱地区实施的各项计划则侧重保证贫困农户能获取水资源，通过灌溉提高自身生产率，改善卫生条件。

图 9

巴西1989-2006年5岁以下儿童发育迟缓或消瘦比例



资料来源：应用经济学研究所。

创新型“家庭农业粮食收购计划”启动于2003年，是“零饥饿计划”的一部分，它从家庭农业经营者手中直接收购粮食，随后捐赠给为弱势群体服务的机构，或用于补充政府储备。通过保障小农户的产品销路，该计划为农村地区的扶贫工作做出了贡献（近半数参与计划的农民为贫困户）。³⁴2012年，巴西全国有超过18.5万农民参与了该计划，每人出售产品所得收益约为2000美元。³⁵联邦2013年对该计划的投入已超过6亿美元，自2003年以来已增加了近10倍。将社会保护政策与家庭农业经营者的支持措施相结合的做法是巴西政策构成的特点。2009年，“国家学校供膳计划”实施了一项政策，要求公立学校至少将食品支出的30%用于直接从家庭农业经营者手中采购食品。到2012年，80%的公立学校直接从家庭农业经营者手中采购，半数公立学校已达到30%的目标。³⁶

对家庭农业的此类投资已产生巨大成效。过去10年里，家庭农业经营者的实际收入已增长52%，超过370万农村人口已进入中产阶级。

粮食安全与营养治理工作也在过去10年有了巨大变化。联邦政府采取的一系列立法行动和机构强化安排，加上有效促进多利益相关方的参与，都已成为推动力，为粮食安全与营养政策提供支持。³⁷其中发挥核心作用的是国家粮食与营养安全委员会，它成立于1993年，1995年一度被中止，于2003年重新启动，成为与总统办公室保持直接联系的一个咨询委员会。该委员会成员中三分之二为民间组织代表，三分之一为政府代表。2006年，委员会与联邦政府开展合作，以确保《国家粮食与营养安全法》能够得以通过，标志着“国家粮食与营养安全体系”从此得以确立。

“国家粮食与营养安全体系”是巴西粮食安全治理工作的核心。它包含两个国家级机构：国家粮食与营养安全委员会以及粮食与营养安全跨部门委员会，后者由负责粮食安全与营养政策及计划的政府代表组成。国家粮食与营养安全委员会负责指导和监督粮食安全与营养相关政策，包括《国家粮食与营养安全计划》，并负责推动将粮食与营养活动纳入一项统一战略；而粮食与营养安全跨部门委员会则是政府协调、实施和管理《国家粮食与营养安全计划》的一项跨部门机制。在州和市一级也有与联邦层面相同的体制架构。

2010年，巴西将人类的充足食物权纳入本国《宪法》，并通过法令确立了《国家粮食与营养安全计划》。这些措施进一步巩固了巴西业已取得的进展，并有助于确保“零饥饿计划”下启动的各项政策的可持续性。国家粮食与营养安全委员会在其中发挥了主要作用，包括在全国范围内开展公众动员工作。

成立于2003年的国家可持续农村发展委员会是负责农村发展和家庭农业计划协调工作的机构，其作用类似于国家粮食与营养安全委员会在粮食安全与营养工作中所起的作用。《国家可持续农村发展与家庭农业计划》包括几十项相互协调的政策及计划，与《国家粮食与营养安全计划》所推动的行动紧密关联。

目前，政府正努力在市一级加强“国家粮食与营养安全体系”，因为遵照已经在其他部门落实的权力下放方针，联邦有关粮食安全与营养以及家庭农业的大多数计划都要按照国家指令在市一级实施管理。例如，“家庭补助计划”的受益人通过一份全国统一的登记册在各地选定，这一登记册有助于为各项计划和福利选定目标并开展协调。市政府也负责监督各家各户是否符合“家庭补助计划”的领取标准，并通过“全国社会保障系统”将受益人与就业培训及其他社会福利计划联系起来。家庭农业经营者参与食品采购计划也由地方负责管理，参照一份全国家庭农业经营者登记册确定受益人，这份登记册是家庭农业经营者接受各项扶持计划支持的通道。民间社会组织的参与在以上工作中均发挥着关键作用，因为它们在确定登记册和维护登记册的工作中发挥着核心作用，并负责确保不遗漏任何有资格的家庭。

粮食安全与营养状况的监测自2004年以来一直是抗击饥饿战略中不可分割的一部分，有效发挥着指导决策工作和记录相关进展的作用。联邦政府已与国家粮食与营养安全委员会密切合作，打造国家粮食安全与营养信息系统，其中包括涉及粮食安全以下六个方面的共50项指标：（i）粮食生产；（ii）粮食可供量；（iii）收入与生活条件；（iv）充足粮食与水的获取；（v）健康、营养和相关服务的获取；（vi）教育。社会发展部中有一个评价组专门负责开展政策评价，其巨大作用体现在为计划的管理提供所需信息、为成功的措施争取支持以及为决策者提供指导。³⁸

过去10年里，巴西已在充分利用“零饥饿计划”留下的宝贵法律和机构遗产基础上，在粮食安全与营养治理工作上取得巨大进展。减轻贫困与饥饿方面所取得的巨大进展证实，这种跨部门、参与式、协调良好的做法是成功的。通过多利益相关方有效参与制定的《国家粮食与营养安全计划》与联邦预算紧密结合，同时还配套有一个结构合理的粮食安全与营养监测系统。宏大的“巴西无极端贫困战略”在充分利用所有优势的基础上，扩大了自身的行动范围以惠及弱势群体，并对幼儿期进行投资，因为这是一项着眼未来的优先重点。

各部委各部门之间的协同合作是一项持续性挑战，国家粮食与营养安全委员会和粮食与营养安全跨部门委员会正在努力履行自身的协调职责。在不断发展的跨部门愿景和能力基础上，跨部门联合战略已十分常见。

粮食安全与营养治理工作的演化和制度化所带来的结构和能力，加上持续的资金和政治承诺，已为巴西奠定了坚实的基础，更好地保护业已取得的进展，并应对前进道路上的新挑战。

海地

海地是世界上粮食不安全状况最严重的国家之一，人口的半数以上长期受食物不足的困扰（图10）。虽然这一比率与上世纪90年代初61.1%的饥饿发生率相比已有所下降，但由于人口增长速度超过发展速度，饥饿人口数量却从1990-92年的440万增至2012-14年的530万。

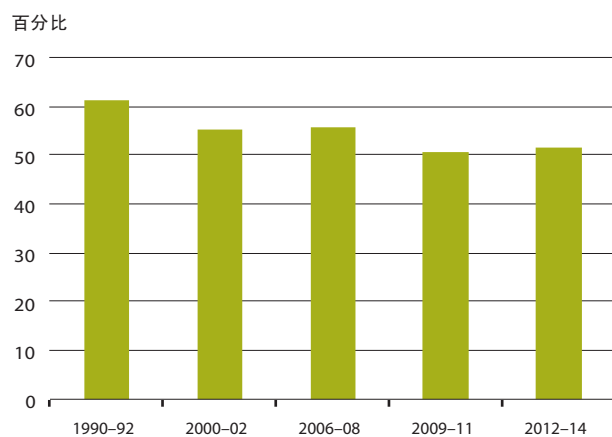
儿童营养状况差是海地粮食不安全状况严重的另一种表现。2012年，5岁以下儿童中有11.4%为低体重，21.9%为发育迟缓。然而，虽然这些比例依然居于令人震惊的较高水平，但海地在实现与饥饿相关的千年发展目标方面仍取得了一定进展。1990年，低体重率为23.7%，发育迟缓率为40.1%。

海地的粮食不安全状况与极端贫困率较高有关。2001年，海地62%的人口日均开支低于1.25美元（国际元）。由于经济增长速度持续低迷（2000至2012年间年均增长率约为0.8%），贫困现象一直难以消除，最新估计显示，2011年有40%的人口生活在日均1美元的极端贫困线以下。³⁹频繁的自然灾害进一步加剧了该国经济的脆弱性。据政府报道，2012年由于受干旱、热带风暴和飓风“桑迪”的影响，遭受紧急粮食不安全⁴⁰的人口数量从80万增至150万以上，约占人口的15%。⁴¹自然灾害还加剧了失业问题，因为人们在恶化的经济形势下失去生计，同时粮食获取问题也愈加严重。

即便在2010年地震前，失业率也超过了16%，青年失业率（30%）和城市地区失业率（太子港都市地区为33%）则更高。在全国范围内，50%的就业机会来自农业领域，且农业在海地国内生产总值中所占比例为25%。对于100万多小农而言，农业生产率低和权属不安全是他们面临的大问题。农场规模小（平均小于1公顷）和人口密度不断上升导致城市不断侵占灌溉农地，使农场规模不断缩小。

图 10

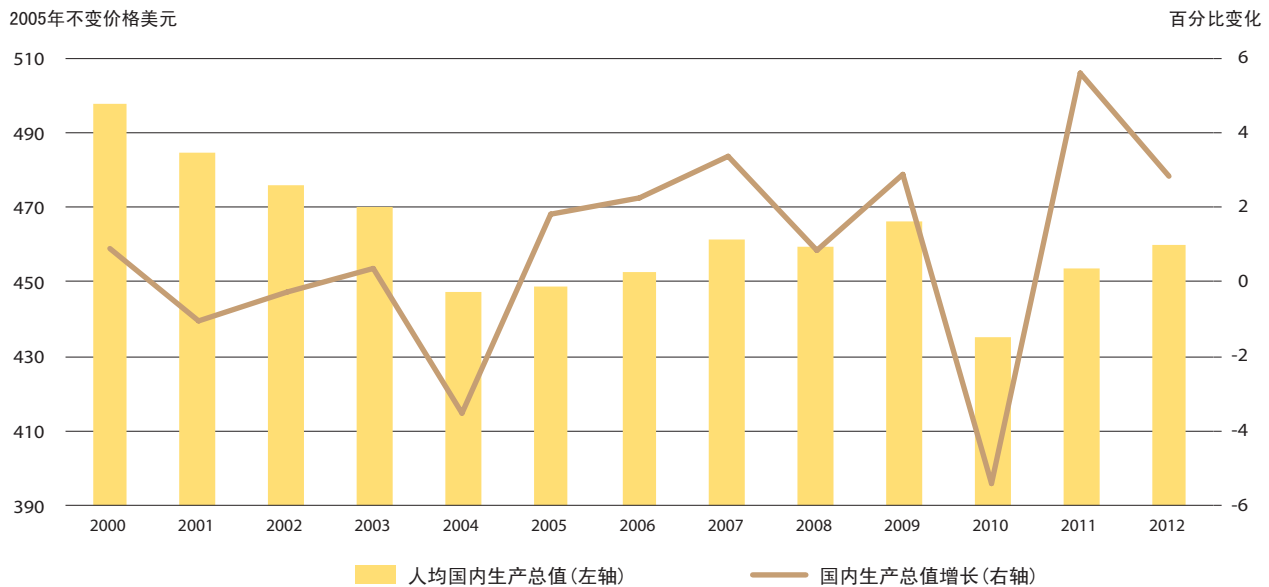
海地1990-92年至2012-14年食物不足发生率



资料来源：粮农组织。

图 11

海地2000 - 12年经济增长和国内生产总值



资料来源：世界银行，2014，世界发展指标。

海地要依赖粮食进口来满足自身需求，而随着人口不断增加，农业生产率持续低下，这种依赖性正在日益加重。2010年，粮食进口量约占粮食总供应量的44%，而30年前这一比例为19%。虽然上世纪80年代海地仍能实现大米自给自足，但目前它已成为主要大米进口国，原因是该国贸易政策的转变、极端贫困和易受极端天气事件影响。约80%的大米和100%的小麦（二者为海地人口的主粮，在卡路里总摄入量中占三分之一）要靠从国际市场进口。⁴²2008-10年，海地用于粮食进口的支出要比商品出口所得收入多50%。由于对国际市场的依赖，海地对国际价格波动十分敏感。

2010年地震造成的破坏促使政府以及国际伙伴方为海地制定重建及长期经济发展计划。《海地战略发展计划》侧重于重振国家经济、社会和体制结构，旨在到2030年使海地成为新兴经济体。⁴³

粮食安全政策以及相关机构安排都已被纳入这一《战略发展计划》。由国家粮食安全协调机构于1996年首次制定、于2010年修订的《国家粮食安全计划》就体现了这一长期愿景。其目标是到2025年消除饥饿，并通过同时在粮食安全多个方面多管齐下的措施保证人民的食物权。该项计划重视通过农业及生产率增长来提高粮食可供量，同时保障受贫困及

粮食安全困扰最严重的农村地区的就业和收入。农业在实现粮食安全中的作用已体现在“2010-2025年农业发展政策”中，力求打造有利条件，提高农业生产率，保障粮食安全，提高附加值，加强自然灾害应对能力。

“三年农业振兴计划”旨在通过一系列政策与措施，在全国范围内启动农业发展。例如，“家庭农业扶持子计划”就以小型家庭农户为目标，采取干预措施帮助他们更好地获取投入物和各项服务，以提高他们的生产率和收入。计划的大目标是将本国的粮食自给自足率从50%提升至60%。“农业企业振兴自计划”则着眼于通过更好地协调价值链、改善物流、营销和加工环节，加强农业企业的能力，并力争使农产品出口值在2009-2011年水平上增加40%。“三年农业振兴计划”中还包括推动自然资源可持续发展的措施，更重要的是，它还包括一个“加强机构和治理子计划”，旨在改革和加强农业部在监测、评价和管理农业发展政策进程方面的能力。

在通过农业干预措施提高生产率和粮食可供量的同时，海地的“抗击饥饿与营养不良国家计划”（Aba Grangou计划）还侧重于改善粮食的获取和利用。这一计划由海地总统于2012年启动，旨在在2012和2016年之间将饥饿和营养不良发生率减半，并在2025

年彻底消除饥饿和营养不良。计划遵循《国家粮食安全计划》中的总体原则，在实施粮食安全总体战略时采用双轨方针，将满足最紧迫的粮食需求与长期粮食安全挑战相结合。

“Aba Grangou计划”项下有21个项目，涉及从现金补助、学校供膳到农业基础设施投资和基础公共服务等。例如，它通过扩大“全国学校供膳计划”，致力于改善220万名儿童的粮食获取状况，目前每日为150万名儿童提供热餐食。“Aba Grangou计划”还鼓励从当地小农手中采购食物供学校食用，从而为农民的产品打开销路。计划还设计了其他措施来促进紧急情况下的粮食获取，如临时就业计划、现金补助或食品券计划等。“全国多目标发展机构网络”负责协调“Aba Grangou计划”项下的非政府组织活动，并协助确保最弱势家庭能够获得营养膳食和相关信息。

粮食获取状况也在海地的社会保护政策推动下已有所改善。“国家社会援助计划”为极端贫困家庭提供现金补助和其他补贴。例如，有条件现金补助计划“Ti Manman Cheri”着力于提高儿童的上学率。国家还制定了其他社会保护措施，如“团结车”、移动和固定食堂以及救济券等，通过实物和现金补助，帮助紧急情况下的人民更好地获取食物。

政府抗击饥饿的承诺不仅体现在多种政策与计划上，还体现为预算拨款的增加。国家的粮食安全与

扶贫公共支出已从2007-09年占总公共支出仅40%上升至2012-13年的59%。

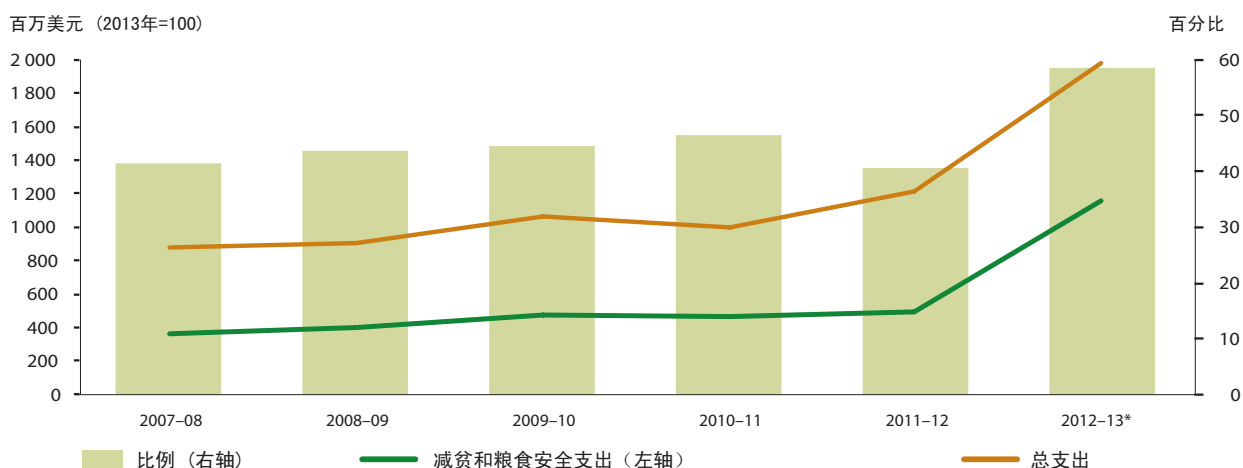
要实现多重目标，如提高农业生产率，创造就业机会，改善粮食安全与营养，支持自然资源可持续管理，同时加强社区抵御自然灾害的能力等等，都对强有力的机构和完善的治理机制提出了要求。在2010年地震后，海地政府已做出机构安排，为一系列政策确定了相关机制、参与方和职责。

国家粮食安全协调机构成立于1996年，负责在农业部指导下制定和协调各项粮食安全相关政策与计划，由来自农业部、卫生部、规划及对外合作部、经济及财政部和贸易部的官员组成。2010年，该机构完成了《国家粮食安全计划》的制定。除了制定和协调政策外，该机构还负责监督外来援助在粮食安全活动中的使用情况，建立粮食安全监测体系，并为应对粮食危机制定行动框架。例如，国家粮食安全协调机构定期就粮食安全状况搜集和发布信息，并在国家和地方层面对食品价格走势进行监测，并在必要时发布粮食危机警报。

“Aba Grangou计划”的实施大大加强了海地的粮食安全治理。该计划通过加强各市的机构能力和鼓励民间社会参与的机制，如加强已经在73个市中开展工作的“支持参与式发展委员会”，大大促进了地方政府与民间社会的参与程度。

图 12

海地2007 - 13年粮食安全和减贫公共支出的演化情况



*指2012-13财年预算。
资料来源：海地政府，2013。



“Aba Grangou计划”是一个雄心勃勃的计划，其职责由几个政府部门共同分担，包括总统办公室、9个部、自治型公共部门和海地的红十字会。该计划相互关联的多重目标需要政府不同部门之间开展大量合作。国家抗击饥饿与营养不良委员会负责为该计划提供总体指导和政策支持，委员会成员来自总统办公室、总理办公室、各部和议会，并由第一夫人担任主席。抗击饥饿与营养不良计划委员会也由来自9个部的人员组成，负责规划计划措施和按优先顺序分配资源。在操作层面，国家Aba Grangou计划管理协调机构负责在经济及财政部指导下，为计划提供总体协调和开展基于结果的管理、监测和评价以及报告工作。

海地要想在粮食安全方面取得快速进展，很大程度上要取决于国家是否能够实施连贯的政策，同时还要处理好多个协调机制并存的问题。在实施层面，负责农业发展政策的农业部、负责协调社会保护政策

的经济及财政部以及其他参与“Aba Grangou计划”的部委之间必须加强协调，才能做好粮食安全治理工作。让国家粮食安全协调机构和国家抗击饥饿与营养不良委员会等机制形成合力，加强政府、捐赠方和非政府组织各种计划之间的协调一致，对于抗击饥饿而言也至关重要。海地已在建立粮食安全相关协调机制和打造有利于加强粮食安全治理的机构环境方面取得大幅进展。

对人类食物权的承认将给各项工作注入新的动力。2013年，海地政府批准了《经济、社会和文化权利国际公约》，承认所有人都享有获得充足营养和免于饥饿的权利。这一行动和目前正在议会中审议的制定粮食安全相关法律的建议，都是海地政府迈出的坚定步伐，将有助于巩固和维护实现粮食安全目标的政治承诺。

印度尼西亚

印度尼西亚是东南亚最大经济体。虽然近年全球经济增长速度放慢，但印度尼西亚的经济却在持续稳定增长。民主化、权力下放和提高政治参与度等进程已发挥了改善治理、和平解决地区冲突的作用。

自1997-98年亚洲经济危机以来，印度尼西亚的人均国内生产总值已从1998年的1057美元增至2012年的1731美元，增幅为65%。⁴⁴强劲的经济增长势头已使该国的总体贫困程度逐渐有所下降。生活在国家贫困线以下的人口比例已从1999年的23.4%降至2013年的11.4%，⁴⁵使印度尼西亚实现了减轻极端贫困的千年发展目标。⁴⁶2009年，生活在贫困线以下的人口数量为3200万，占总人口14%。2014年3月，生活在贫困线以下的人口比例为11%。⁴⁷

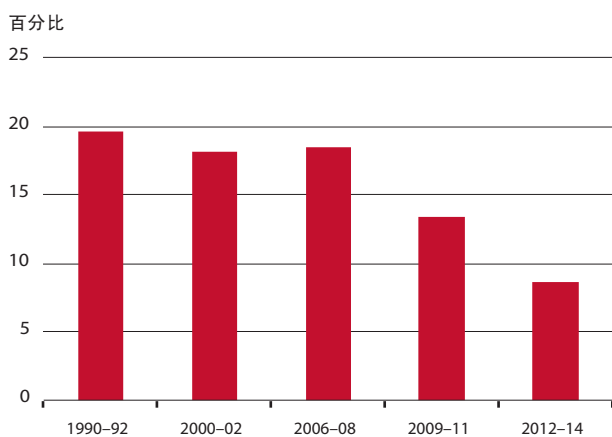
尽管已经取得这些进展，但收入不平等现象正在加剧，正如很多其他国家近几十年的情况。最富裕的20%人口占有全国总财富的80%，而约43%人口的每日支出还不到2美元。⁴⁸国内不同地区间也存在巨大差距，贫困率从雅加达的3.5%到西巴布亚省的31.1%不等。⁴⁹

极端贫困的减轻已起到了改善粮食安全的作用。据粮农组织称，印度尼西亚已实现有关饥饿的千年发展目标，将食物不足人口比例从1990-92年的19.7%降至2012-14年的8.7%（图13）。然而，尽管膳食能量可供量已出现大幅增加，但印度尼西亚在减轻营养不足方面的进展相对较慢。最新数据表明，2013年5岁以下儿童发育迟缓发生率为37.2%（图14），说明他们无法获得充足的多样化食物，导致营养不良。

印度尼西亚已在努力加强有利环境来改善粮食安全与营养，有关粮食安全与营养治理的法律框架和机构也在不断改善。1997-98年亚洲经济危机后，粮食自给自足已成为印度尼西亚粮食安全政策的一项重点，特别是大米的自给自足。2008年粮价飞涨后，粮食自给自足继续在政治议程中占据主要位置，促使在大米和其他主要食用农产品（玉米、大豆、牛肉和糖）上实现自给自足的各项政策都力求将食品价格维持在中低收入阶层能够负担的水平上，同时提高农民收入。

图 13

印度尼西亚1990 - 92年至2012 - 14年食物不足发生率



资料来源：粮农组织。

值得注意的是，《2010-2014年国家中期发展计划》提出了该国的扶贫和发展方针，政府将侧重于加强粮食安全，促进包容性增长，尤其是在农村。维持主粮大米的价格稳定一直是政府自独立以来粮食安全政策的重要内容之一。粮食消费主要以碳水化合物为主，尤其是大米，大米价格每上涨10%，就会导致贫困率上升1.3%。⁵⁰全国约半数人口生活在农村地区，约34%的人口主要或全部以务农为生，大米为主要作物。提高农业生产率，从而通过提高农民收入来改善小农生活水平是国家政策的预期成果，最终借此减轻贫困和粮食不安全。

几项法律以及由多利益相关方组成的粮食安全委员会和国家粮食安全署构成了印度尼西亚粮食安全与营养的最高治理结构。⁵¹其中一项重要法律是2012年的第18号法律，它将人类食物权制度化，并明确界定了国家确保在所有时候为所有人供应经济上负担得起的充足、安全和营养均衡的食物的法定义务。在履行这一职责时，政府应利用当地资源，动员相关国家机构，并尊重文化多样性。

2013年，印度尼西亚众议院通过了立法，通过更好的基础设施、稳定的食品价格以及为农民组织提供资金和支持来提高他们的生产率、现代化程度和可持续性，从而打造一个有利环境，为农民赋权。⁵²法律呼吁对相关机构进行改革，为兼顾农业发展与满足弱势群体眼前需求的政策奠定基础。然而，还需要进一步加大执法力度，确保有效治理。例如，虽然

农地受法律保护，但农地被挪作它用的现象仍十分普遍，难以管控。⁵³

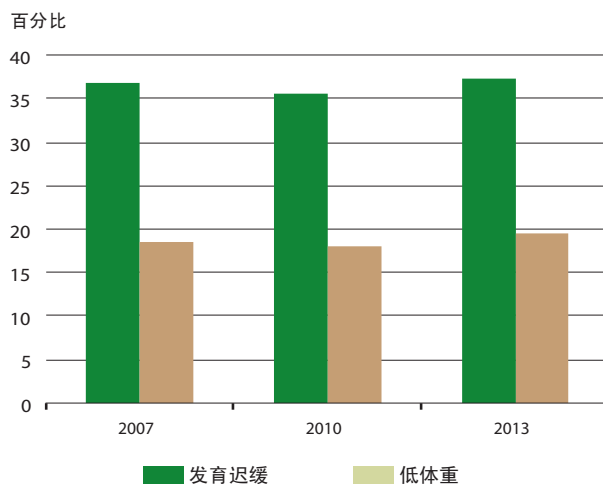
粮食安全委员会负责协调粮食安全政策及计划，由总统担任主席，农业部部长担任执行主席。该委员会成员来自16个部（包括社会事务部、卫生部、教育部、财政部、工业部、贸易部、公共建设部以及海洋事务及渔业部）、两个机构、非政府组织、部外技术专家以及社区领袖。权力下放之后，该委员会还吸收了市、区一级成员。⁵⁴委员会每年召开全国性和地区性会议，由所有地区及市派代表参加，主要任务是协调政策的制定和对政策进行评价。权力下放进程已对各项农业发展和粮食安全计划的有效实施产生了巨大影响。

为实现自身的一系列目标，粮食安全委员会设立了几个技术工作组，负责专项领域，如大米价格监测、肥料、粮食可供量和流通监测、粮食安全信息系统、粮食不安全绘图、营养等。⁵⁵

粮价稳定对于实现粮食自给自足至关重要。在操作层面，粮食安全治理方面最重要的机构之一是成立于1969年的粮食物流局(BULOG)。⁵⁶作为一个国有企业，该局的职责是平衡生产者和消费者之间的需求，通过设立缓冲库存、稳定国内粮价和应对粮食紧急情况，实现粮食自给自足目标。进口限制是另一项重要的政策工具，用于将国内价格维持在高于国际市场的水平，促进国内自给自足。

图 14

印度尼西亚2007 - 2013年5岁以下儿童低体重和发育迟缓发生率



资料来源：印度尼西亚健康研究协会。



在公共机构改革过程（《2010-2014年国家中期发展计划》中的一项重点工作）中，政府正在考虑将国家粮食安全署从归属农业部转为归属总统办公室，以此扩大政策结构，给予农业政策和保护弱势群体的措施以同等重视。

印度尼西亚的粮食安全治理包括多种多样的政策。化肥和种子补贴一直是该国提高农业生产率、加强粮食安全、促进技术应用的农业发展战略的重要组成部分，同时也和印度尼西亚决策者极为重视的大米生产自给自足的目标密切相关。⁵⁷补贴对化肥的使用产生了积极影响，使稻米产量有所提高。然而，补贴计划的成本近年来已有所增加，占用了政府用于公共产品的支出，同时也由于化肥流失带来了负面的环境影响。

对贫困人口的粮食补贴也起到了改善粮食安全与营养状况的作用，如“贫困人口大米补贴”就帮助贫困人口更好地获取主粮。2011年，约有1750万个贫困家庭以相当于市场价三分之一的价格购买了315万吨大米。⁵⁸“国家社区赋权计划”为贫困社区提供了赠款，用于实施优先级地方计划和项目。在农村，该计划为基础设施投资提供资金，为妇女小组提供小额贷款，并为最贫困、最弱势群体提供社会安全网。在一个由众多岛屿组成的国家里，海洋及渔业部门的社区赋权计划尤为重要，2011年，该计划为132个区中的1000多个渔民小组、300个区中的2000多个农民小组和53个区中的408个加工小组提供了直接援助。⁵⁹从2006年到2013年，该计划已通过城乡地区几千个社区赋权计划项目，共惠及6000万印度尼西亚人。⁶⁰

正在实施的“通过农业技术与信息为农民赋权项目”旨在更好地向农民提供支持性服务。“农业研究技术推广可持续管理项目”侧重于技术，是对“通过农业技术与信息为农民赋权项目”的补充，侧重于加强最佳实用技术的开发与推广能力以及可持续提高农业生产率和收入的能力，尤其对妇女而言。⁶¹

“发展可持续家庭菜园计划”目标在于保障粮食安全，同时将重点从单一的大米消费转向多样化消费，以改善营养成效。该计划是一个赋权计划，惠及超过100万人民，目标是利用家庭菜园生产块根作物和蔬菜。“提高村级粮食应对能力项目”是一个社区赋权计划，专门针对易受粮食不安全影响的地区，通过项目活动扩大人们的生计选择，实现粮食

安全。2006年至2012年，该计划覆盖了3000多个村庄，其目标是到2014年覆盖5000个村庄。

在各方的大量努力下，粮食安全信息与监测工作已得到加强，这对于粮食安全委员会的工作至关重要。国家和地区层面的粮食安全与脆弱性地图有助于更好地实现对最贫困人口的地理瞄准。建立于2009年的“粮食与营养监测系统”是一项重要工具，有助于在家庭层面评估粮食与营养不安全状况。该系统每三个月收集一轮有关粮食安全的数据，每半年收集一轮有关5岁以下儿童及其母亲营养状况的数据。⁶²但由于资金短缺和数据收集技术平台不完善，该系统工作正面临阻碍。

印度尼西亚已在为加强粮食安全治理而设立相关机构和机制方面取得了大幅进展，但在提供充足资金和机构支持以保证这些系统能够有效运作方面仍面临挑战。《粮食法》（第18/2012号法律）宣布粮食权为一项人权，从而为粮食安全提供了坚实的监管框架。预期该项法律将被转化为法令，于2015年前实施。粮食安全政策与治理体系是否能够整体取得成功，关键取决于《粮食法》如何得到实施，尤其在地方层面。粮食安全委员会在地区、区和市各级的能力薄弱是一大挑战，地方层面的能力建设将有助于大幅提高印度尼西亚粮食安全政策的有效性。

马达加斯加

马达加斯加是世界上最贫困的国家之一，在2012年人类发展指数列表187个国家中排名第151位。该国极易遭受气候灾害，近几十年来，它曾经历过各种旋风、旱灾、洪灾和蝗灾。这些自然灾害进一步加剧了该国的贫困与粮食不安全状况。⁶³

70%以上的人口日均支出低于1美元，农村地区的贫困率更高。⁶⁴农村人口中约有73%从事农业、畜牧业和渔业，多数农村家庭以自给自足生产为主。十分之一的农户耕地面积少于1.5公顷。⁶⁵由于家庭人口多，农业生产率低，多数农村家庭为粮食净购买方。2012-14年，食物不足人口比例已从1990-92年的27%上升至31%（图15）。人口中约有84%仅靠从主粮中获取大部分卡路里（75%以上），说明膳食质量不高。⁶⁶

营养不良现象十分普遍，5岁以下儿童中约有47%长期受到营养不良或发育迟缓的困扰。⁶⁷政局不稳已对经济增长造成阻碍，并导致与国际捐赠方的关系紧张。国内生产总值年均增长由2009年政治危机前5年的平均5.6%降至危机后3年的平均1.8%。⁶⁸

2013年选举成功和恢复非洲联盟成员身份后，马达加斯加正在逐步修复与双边和多边伙伴的关系。然而，虽然政治危机期间曾经实施的所有贸易和经济制裁措施和大多数外来援助限制都已取消，但海外发展援助今后几年仍很难恢复到危机前的水平。

政治危机前，政府曾采取行动加快国家的发展步伐。这些措施中包括一项雄心勃勃的扶贫战略，即《马达加斯加行动计划》，实施期限为2007至2012年。该计划提出了实现千年发展目标 and 为人口中最贫困、最弱势群体提供支持的战略。然而，计划中提出的刺激增长、减轻贫困等多项政策一直未能得到实施。

在发展大背景下，马达加斯加出台了为期十年（2005-2015年）的《国家粮食安全行动计划》，旨在提高农业生产率（尤其是大米），改善农业服务、科技和营养教育。然而，不断深化的政治危机阻碍了这一计划和《行动计划》的实施。在经济增长速度放慢和发展伙伴大幅减少资金支持的情况下，国家的财政收入严重减少，导致政府的社会保护支出从2008年占国内生产总值1.9%降至2010年的1.1%。⁶⁹随着过渡政府将重点放在恢复宏观经济稳定性上，对农村灌溉基础设施和农业支持性服务的公共支出也受到了影响。

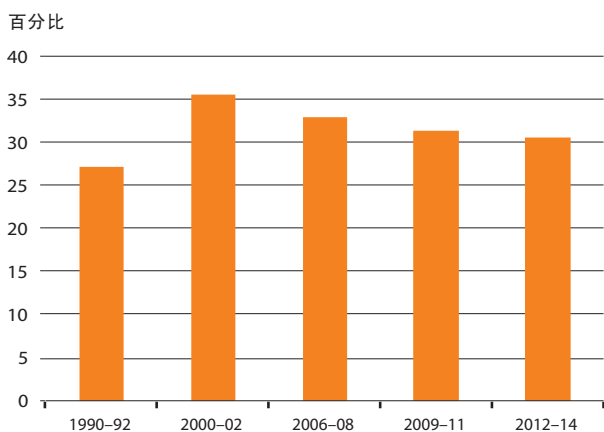
目前，形势已有了好转的迹象。政府最近提出了新的《国家总政策》，力求使国家重新回归发展轨道。该项政策提出的22项挑战中，有2项与农业及粮食安全相关，即振兴农村和社会保护。

政府战胜这些挑战的决心体现在签订了跨部门《国家契约》，提出要打造一个有竞争力、可持续、一体化的农业部门，到2025年实现马达加斯加的粮食安全。在新制定的“农业、畜牧业和渔业部门计划”下，已采取一系列措施，计划通过提高农业生产率和可持续利用自然资源，将农村收入提高40%，将贫困人口减少50%。

通过设立种子及化肥中心和促进对交通基础设施、灌溉和水产养殖设备等生产性资本的投资，帮助小型经营者更好地获取投入物。还有一些政策则侧重于加强粮食与营养紧急情况下的防备和规划能力。例如，在12个脆弱地区实施的一项粮食与营养综合计划为母亲及儿童提供营养补充剂，同时还改善了当地市场种子（尤其是蔬菜）和水产品的供应情况。考虑到城乡土著人民的需求和对粮食安全与营养等优先重点的注重，政府还已着手加强新的土地政策，预期将在2015年3月前完成这一进程。

图 15

马达加斯加1990 - 92年至2012 - 14年食物不足发生率



资料来源：粮农组织。



“2012-2015年国家营养行动计划”（“营养行动计划2”）旨在降低儿童长期营养不良发生率，并将日均卡路里消费量低于2300千卡的人口比例从65%降至43%。该计划项下的措施包括鼓励种植蔬菜与富含微量元素的食物，发展学校供膳计划，为弱势群体提供强化食品和补充剂。其前身“营养行动计划1”曾因利益相关方之间缺乏协调与缺乏对计划的主导而受阻。“营养行动计划2”采纳了更具包容性的做法，且加入了2012年启动的“加强营养”举措并从中获益。然而，仍需要进一步加强协调，以便使“营养行动计划2”的营养政策发挥更大成效。

公共卫生部与农业及农村发展部、畜牧及营养部、水及环卫部、经济及财政部、教育部、人口部、权力下放及区划部等合作，负责营养政策事务。联合国、其他国际组织和多个非政府组织⁷⁰也和这些部一起参与了“营养行动计划2”的实施，国家营养办公室负责提供总体技术协调工作。虽然该国缺乏资源，难以建立相关机制来监测粮食与营养状况，但已有几个国际组织在提供相关粮食安全信息。例如，饥荒早期预警系统网络(FEWSNET)、世界粮食计划署、世界银行和粮农组织都在开展粮食安全评估和监测相关趋势。

实施大型项目和其他计划的非政府利益相关方包括世界银行、非洲开发银行、美国国际开发署、粮农组织、农发基金、世界粮食计划署、联合国儿童基金会等联合国机构以及欧盟。这些计划致力于解决各项问题，包括从投资不力到粮食不安全与营养不良，采用的干预措施包括学校供膳、为最弱势群体免除在医疗中心和医院接受服务的费用和提供资助、以劳动换现金、蝗灾防治和自然灾害应对措施等。负责协调工作的是农村发展、粮食安全及环境捐赠方小组。世界银行的“大规模紧急情况下粮食安全与重建项目”（4000万美元）着眼于在粮食不安全目标地区增加短期就业机会，在自然灾害后为目标社区重新恢复各项社会及经济服务。

虽然政府已承诺按照《2003年马博托宣言》至少将国家预算的10%用于农业，但公共部门（包括农业及农村发展部、畜牧及动物保护部、海洋资源及渔业部以及环境、生态及森林部）却缺少相关能力与资源。例如，建立于2004年的“粮食安全农村信息系统”就农村生产、天气和市场提供月度信息，

但由于发展援助被削减而被迫关闭。目前，该国尚无任何协调机构，但政府正在考虑设立一个由所有相关方参加的独立机构，专门负责政策协调和指导，同时负责争取资金和对“农业、畜牧业和渔业部门计划”开展影响评估。

政局不稳已对该国所有发展领域的进展产生了严重影响。危机阻挠了原本具有良好前景的国家粮食安全与营养战略的实施，而《马达加斯加行动计划》流产后留下的空缺仅有小部分由国际组织填补。粮食安全仍是该国发展需求中最紧迫的任务。随着新的营养、农业和自然灾害应对政策的出台与实施，一项关键任务就是相关机构的能力建设。要解决马达加斯加饥饿与粮食不安全背后的根源，就必须建立一项机制，确保与农业、粮食安全与营养相关的各项政策之间能够实现有效协调。加强粮食安全政策之间的协调有助于打造一个有利环境，使更多人能够有尊严地养活自己，同时通过合理的安全网为那些无力养活自己的人服务。

马拉维

马拉维已实现千年发展目标的饥饿相关目标，虽然21.8%的人口仍受到食物不足的困扰（图16）。马拉维是世界上最不发达国家之一，2012年人均国内生产总值约220美元（2005年不变价美元）。贫困现象十分普遍。最新估计表明，2010-11年，有50.7%的人口生活在国家贫困线下，而2004-05年为52.4%。然而，人口中的“极端贫困率”同期却从22.4%升至24.5%，表明农村不平等现象日益加剧，成为该国一大关键问题。

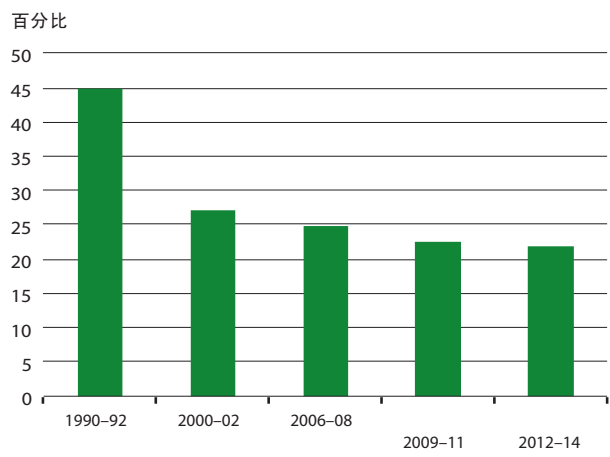
作为与莫桑比克、坦桑尼亚及赞比亚接壤的一个东非内陆小国，马拉维正面临人口急剧增长的趋势。约84%的人口生活在农村地区，人均耕地仅0.23公顷，而撒哈拉以南非洲地区的均值为0.40公顷。⁷¹

马拉维的农业以小型自给自足农场为主，是国民经济中一个主要产业，2011年在国内生产总值中所占比例为30%。约80%的劳动力在农业部门就业，农业部门创造了83%的外汇收入。玉米作为主粮，占据约70%的总耕地面积，是马拉维国家粮食安全的一项重要决定因素。⁷²

饥饿和粮食短缺现象自2005年来一直在减轻，同期玉米产量呈强劲持续增长态势。然而，尽管食物不足发生率在下降，但营养不良问题依然未能解决，

图 16

马拉维1990-92年至2012-14年食物不足发生率



资料来源：粮农组织。

5岁以下儿童约有50%发育迟缓，12.8%低体重，说明他们的膳食结构中存在严重的营养不均衡问题，缺乏蛋白质、维生素和其他营养素。⁷³多数人民依赖玉米和其他淀粉类主粮获得营养，人均玉米消费量为163公斤/年，家庭食物支出中40%用于购买玉米。

粮食安全与营养是马拉维国家总发展计划《2011-2015年增长与发展战略》中的一项核心重点。这一宏大发展计划中包含了一系列旨在提高粮食可供量的具体政策，具体措施如下：加强农业生产率增长，通过减贫改善粮食获取，通过人力资源开发改善营养，利用生产性安全网和灾害防备措施保护弱势群体。对粮食安全与营养的承诺已被写入马拉维《宪法》，它承认获取和利用充足、安全的粮食是一项人权。政府已遵照《马博托宣言》，将农业定为经济发展与增长的关键推动力量。

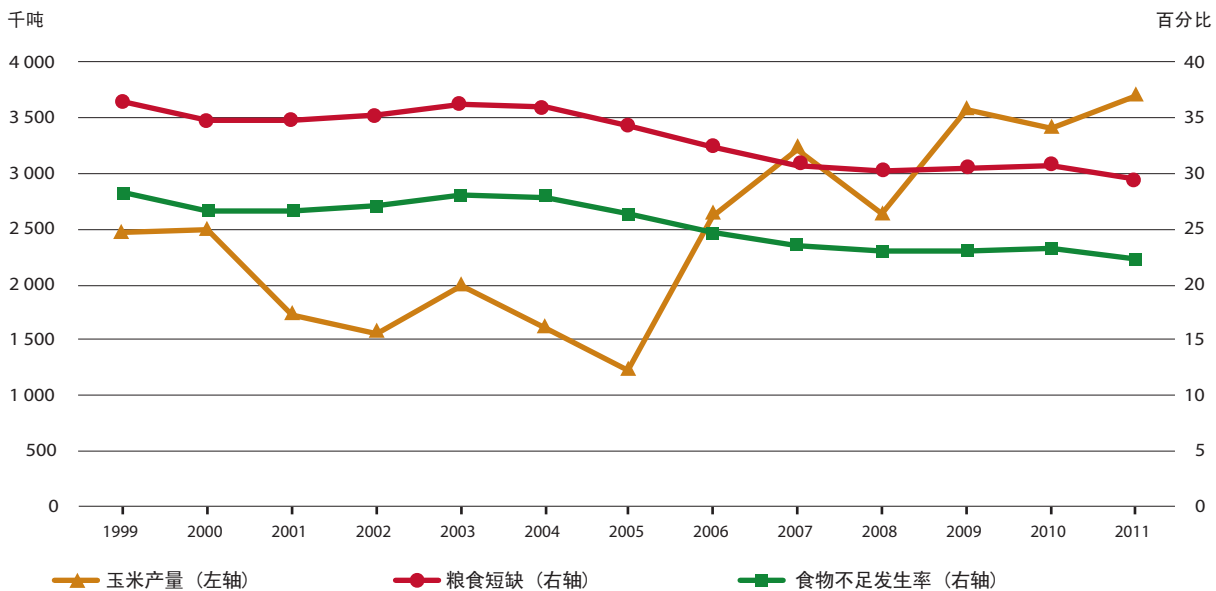
马拉维已采取一系列政策措施，以实现政府的农业投资框架“农业部门整体计划”项下的粮食安全目标，这与“非洲农业发展综合计划”的“国家农业与粮食安全投资计划”完全保持一致。“农业投入物补贴计划”是该国提高生产率、保障粮食安全和减轻贫困方针中的重要组成部分。该计划于2005年启动后，已惠及约半数农村家庭，通过发放优惠券，共向约150万农户以优惠价供应化肥和玉米及豆类种子等其他投入物。自计划实施以来，玉米产量已出现大幅增长（图17）。虽然很难将该计划的影响与其他因素区分开来，但人们普遍认同该项补贴起到了提高玉米产量和家庭消费量的作用，同时还通过提高收入，对提高5至13岁儿童的入学率起到了积极的推动作用。⁷⁴

“减轻贫困与饥饿总统举措”由总统办公室于2012年启动并已移交农业部，该举措中各项计划旨在通过以下具体措施改善农村贫困人口的福祉：推动豆类生产以改善营养、提高收入；通过发放奶牛和小型家畜提高奶类产量；发展渔业和水产养殖业。世界银行和马拉维国家小农协会共同开发的作物保险计划有助于帮助小农管理干旱等天气风险，更好地获得农业信贷，促进农场投资。⁷⁵

农业开发与营销公司和国家粮食储备局是马拉维粮食安全治理的核心机构。该公司负责通过缓冲库存

图 17

马拉维1999 - 2011年玉米产量、粮食短缺和食物不足发生率趋势



注：粮食短缺相关数据为三年平均值。
资料来源：粮农组织。

操作来管理玉米市场，以确保这一主粮的可供量，而粮食储备局则负责按优惠价向贫困家庭供应玉米。

《国家营养政策和战略计划》得到了政治上的大力支持。该项计划由营养与艾滋病防治司负责实施（该司设立于2004年，负责协调各项营养政策，现设于卫生部门，由总统办公室移交），旨在改善营养，为人力资源开发、经济增长与繁荣奠定基础。为《国家营养政策》提供补充的还有一些其他措施，如《2012-2016年国家营养教育和宣传战略》以及《国家学校健康与营养战略计划》。社区营养干预措施已扩大至覆盖50%的区，并侧重于降低发育迟缓发生率。⁷⁶《国家社会支持政策》包含一系列侧重于弱势群体的社会保护计划，旨在改善社会福利以及粮食安全与营养状况。

多个政府机构参与了粮食安全政策的实施与协调，形成了一个广泛的治理结构：农业、灌溉与水利发展部负责制定和实施农业政策；营养与艾滋病防治司负责协调营养相关措施；财政、经济规划与发展部负责协调和规划抵御能力和社会保护计划以及灾害与分析管理工作。通过参与“加强营养”运动，马拉维已建立了几个高级别政治委员会，如营养与艾滋病防治内阁委员会、营养与艾滋病防治议会委员

会（负责对营养干预措施进行评价）、营养与艾滋病防治部长委员会、政府与发展伙伴委员会以及国家营养委员会。

在区一级，粮食安全与营养政策通过区营养协调委员会进行协调，这些委员会由相关部门、民间社会组织和私有部门的代表组成。对基于实证的决策工作至关重要的信息由监测与评价技术工作组负责提供，工作组成员来自公共和私有部门各利益相关方以及捐赠方。

其他利益相关方，包括私有部门、民间社会和生产者组织，也积极参与了粮食安全与营养相关对话。在国家一级，多部门营养技术委员会（由主要部委、捐赠方、民间社会组织、学术界以及科研与宣传机构的代表组成）为粮食与营养政策的讨论提供了一个平台。各捐赠方可通过粮食与营养安全联合工作组，在措施的实施与监督方面发挥关键作用。

虽然马拉维是世界上最贫穷的国家之一，但它仍在抗击饥饿方面取得了进展。通过发展农业来提高农村人口的福利、加强全国人民的粮食安全与营养，是该国面临的一大挑战。马拉维的农业主要为雨育农业，易受自然灾害的影响，从而导致作物歉收。扶贫方面进展缓慢对粮食获取造成了阻碍，而卫生条件差则对营养造成了影响。

自2012年以来，宏观经济不景气已对发展和粮食安全造成了阻碍。经济衰退致使政府采取了大规模救济活动，连续两年为近200万人口提供帮助。在货币贬值的同时，化肥价格上涨使得“农业投入物补贴计划”（该国主要的农业发展措施之一）面临风险。该计划在农业、灌溉及水利发展部总预算中占有70%的比例，在国家总预算中占有约10%的比例。⁷⁷随着马拉维将更多资源划拨给其他农业计划，马拉维2012-13

年度总预算中约19%用于农业，超过了《马博托宣言》规定的10%的最低限度。⁷⁸

政府在协调各项政策和推动粮食安全与营养议程方面正面临着严重挑战。加强政策制定、实施和评价工作的连贯性，并鼓励所有利益相关方（尤其是国际捐赠界、私有部门和民间社会）参与，是实现粮食安全的重要条件。

也门

也门是世界上最贫穷的国家之一，其人类发展指数在187个国家中排列第160位。近年来该国的经济和社会发展进展缓慢，主要原因是2011年出现的政治危机、当前局势动荡以及治理薄弱。安全局势既脆弱又难以预料，北方正在经历冲突，南方则面临分裂主义危机，同时军事团体的存在也在不断加强，包括基地组织。

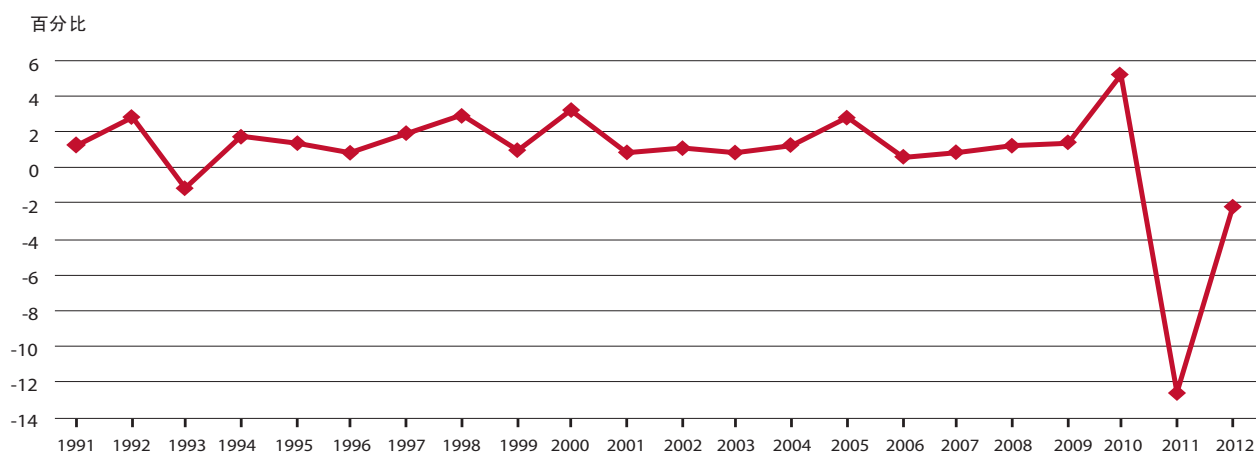
在2014年2月国家对话大会召开后，也门目前已成立了过渡政府。⁷⁹目前该国正在制定《宪法》，并计划于2015年举行大选。由于冲突的影响，国内生产总值增长率已从2010年的5.2%大幅下降至2011年的

12.6%。此后，经济增长已稍有复苏，但仍未达到危机前水平（图18）。

冲突、经济下滑、农业生产率低下和贫困使得也门成为世界上受粮食不安全困扰最严重的国家之一。2012-14年间，25.7%的人口面临食物不足，仅比1990-92年（28.9%）低三个百分点（图19）。冲突使膳食多样化程度受到极大影响。按世界粮食计划署的食物消费计分法，膳食不足现象在2009和2011年间增长了41%，⁸⁰有450万人面临重度粮食不安全，600万人面临中度粮食不安全。⁸¹根据世界卫生组织对营养不良严重程度的分类法，5岁以下儿童发育迟缓率仍极高，有46.6%的儿童发育迟缓或长期营养不良。

图 18

也门1991 - 2012年人均国内生产总值年均增长情况



资料来源：世界银行，世界发展指标。



适合耕作的土地有限，同时因地下水位下降导致水资源短缺，也都给粮食生产、粮食安全及农村收入带来了影响。也门近三分之二人口以务农为生，超过90%的水资源被用于灌溉。⁸²叶子有兴奋作用的一种作物阿拉伯巧茶由于能在当地市场上卖出好价钱，已成为很受欢迎的经济作物，40-50%的农业用水被用于灌溉这种作物。⁸³

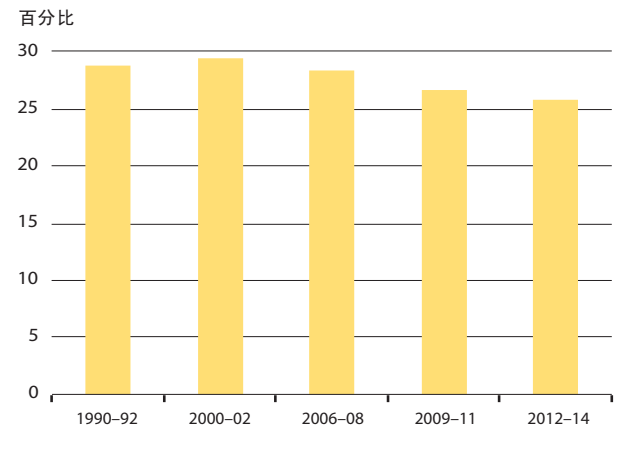
2009-11年也门人均粮食产值为73美元，而西非均值为247美元，因此也门对粮食进口依赖度极高。作为也门的两大主粮，约90%的小麦和100%的大米依赖进口。由于对国际粮食市场动向极为敏感，该国极易受到国际粮价上涨的影响。例如，2000-02年至2008-10年世界谷物价格上涨时，也门商品出口收入中用于购买粮食的比例从22%升至31%。⁸⁴大部分出口收入来自石油，2010年，90%以上外汇收入来自石油和天然气出口。⁸⁵

石油出口由于向港口输送原油的输油管遭到袭击而不断减少，导致外汇收入减少，使得用于进口包括粮食和燃料在内的必需商品的资金受到限制。从中期看，随着石油储备预期于2017年枯竭，也门将面临重度粮食安全威胁。⁸⁶食物与水的价格与可供量均与燃料成本密切相关，而燃料在也门享受高额补贴。但目前补贴正逐步取消，导致内乱，使本已脆弱的安全局势进一步恶化。高燃料价格将对食品价格产生巨大影响，不仅因为这会推高运输成本，还因为它会提高水泵和柴油发电机作业时带来的灌溉成本。

政府的优先重点是通过稳定与发展过渡计划，达到恢复政治和经济稳定性以及加强国家建设的目的。为恢复稳定性，《国家粮食安全战略》计划到2015年将粮食不安全发生率降低三分之一，到2020年让90%的人口实现粮食安全，同时每年将儿童营养不良发生率降低至少1个百分点。为实现这些目标，《国家粮食安全战略》在行动计划中纳入了一系列措施，具备包括：减少巧茶的产量与消费量，减轻也门面对国际食品价格波动和自然灾害时的脆弱性，促进水资源可持续利用，增加公共投资，改善各类服务的提供。

《国家粮食安全战略》的实施核心是《2012-2016年国家农业部门战略与投资计划》以及2004年启动的“国家水务战略与投资计划”。除了减少巧茶种植面积和增加投资外，《国家农业部门战略与投资计划》还力求推动国内粮食生产率增长。⁸⁷为减轻农村

图 19 也门1990 - 92年至2012 - 14年食物不足发生率



资料来源：粮农组织。

贫困、提高农民收入和创造就业机会，国家已采取措施帮助农民更好地获取粮食及油料作物良种等农业投入物与信贷，同时改善农产品营销。

国家还计划采取大力度措施减少粮食浪费，主要通过水资源管理来保护环境及自然资源，鼓励社区参与，以确保实现可持续增长。水资源对也门及其农业发展而言发挥着至关重要的作用。通过《国家水务战略》，过渡政府将注意力集中在促进水资源可持续利用和平衡各社区与各部门之间的水资源需求上。

为减轻该国面临国际粮价波动时的脆弱性，政府正在讨论建立一个粮食战略储备的可能性。对于也门这样一个严重依赖粮食进口来满足本国人口需求的国家而言，这一储备将发挥关键作用。与社会保护和早期预警系统相关联的粮食战略储备将帮助也门更有能力应对粮食短缺，保护弱势群体。此外，很多经济活动和经济部门，如食品与食品加工、包装与流通行业，都由为数不多的几个公司与行为方主导，导致缺乏透明度。⁸⁸为刺激粮食贸易过程中的竞争，也门经济公司负责从国外进口粮食，进口量占也门谷物总进口量的5-10%。

解决营养不足问题也是一项严峻挑战。《国家营养战略》是一项全面、多部门计划，旨在到2020年降低居高不下的营养不足发生率，提高人口健康水平，并与《国家粮食安全战略》的营养目标有着密切关联。《国家营养战略》包括由经过培训的卫生工作者和其他利益相关方在家庭层面开展系统化营养干预活动。也门已于2012年加入“加强营养”运动，

并已设立了“加强营养”指导委员会。然而，该国仍需要采取一种更具综合性的方式来协调各项计划以及各项相互重合的粮食安全与营养目标。

社会安全网对也门加强粮食安全与营养一直起着关键作用，其中“社会发展基金”就是一项主要社会保护机制。“社会福利基金”是一个无条件现金补助计划，主要由政府利用国际捐赠方的支持提供资助。该计划覆盖的受益家庭数量已从1996年的10万个扩大到2010年的100万个以上，为该国半数以上的贫困人口提供现金补助。⁸⁹然而，由于资金短缺，以上两个计划已无力继续扩大自己的覆盖面。自2014年1月以来，“社会福利基金”尚未向受益家庭发放任何补助。

由于冲突和经济下滑，也门有必要实施大规模人道主义援助，“也门人道主义应对计划”为弱势群体和流离失所者提供了救助。总体而言，也门的人道主义援助一直呈大幅上升，2014年人道主义援助伙伴规划提供给最困难群体的资金总额达到5.92亿美元，而2011年的这一数额为2.93亿美元。⁹⁰

成立于2013年的粮食安全最高委员会负责监督《国家粮食安全战略》和《国家农业部门战略与投资计划》的实施情况。该最高委员会由总理担任主席，旨在加强各政府部门之间的协调，确保采取统一行动来改善粮食安全状况。委员会成员包括来自农业及灌溉部、社会事务及劳动部、渔业部、财政部、工业及贸易部、公共卫生及人口部、教育部、水及环境部、交通部以及中央统计署的代表。为确保利益相关方的参与，委员会成员中还包括来自企业界、农业合作社联盟、消费者保护协会和也门经济公司的高层代表。

最高委员会在也门的粮食安全治理工作中发挥着战略性作用。它负责设定目标与优先重点，制定战略与政策，审批粮食安全项目与计划，划拨实施资金，并在发生紧急情况与灾害时采取应对行动。其技术秘书处设在规划及国际合作部内，负责协助委员会履行这些职责，保证所有相关主管部门在协调一致的情况下实施各项政策，为加强也门的粮食安全治理工作做出贡献。

然而，尽管已设立这一粮食安全治理架构，但政府部门和监督系统行动不力（主要原因是政局不稳）和能力不足已对粮食安全方面的进展造成了

障碍。也门经济对国际援助的依赖性正不断加重，但吸收这些资源的能力依然薄弱。成立于2010年的“也门之友”机构由39个国家的外交部长组成，意在帮助也门自主解决造成政局不稳的根源，并完成政治过渡。“也门之友”的目标包括提供国际援助、提高国际社会认识以及维持国际支持，2012年的援助认捐额达到约80亿美元。⁹¹应捐赠国要求，也门已设立了一个执行局，负责协调国际援助，为资金划拨提供便利，避免因能力有限使资金划拨出现延误。目前，由执行局负责有效、透明利用国际援助，同时由相关部委负责项目规划与实施工作。

要想制定以实证为依据的政策，对粮食安全状况开展有效监测与合理分析十分关键。虽然也门仍存在巨大的信息空缺，但由世界粮食计划署于2009年、2011年和2014年在粮农组织、联合国儿童基金会和中央统计署协助下开展的粮食安全全面评估工作已提供了关键信息。各方已尽巨大努力设立了“人道主义早期预警服务平台”（HEWS），由一个全球机构间伙伴关系负责运营，为多重灾害情况下的人道主义应对行动提供支持。目前“粮食安全阶段综合分类法”（IPC）正处于试点阶段，而“饥荒早期预警网络”（FEWSNET）则计划于2014年设立一项监测机制。

也门的经济增长前景已受到冲突和政局不稳的破坏。由于也门近三分之二人口以务农为生，农业生产率低下是造成贫困的重要原因之一。目前，约500万人民依赖粮食援助。由于政治危机的缘故，为应对2008年全球粮价飞涨而制定的《国家粮食安全战略》直到最近才开始实施。《国家粮食安全战略》、《国家农业部门战略与投资计划》以及《国家水务战略》目前正在重新得到重视，已确立新的机构机制促进各部委实施这些战略。

这些机制成功与否很大程度上取决于政治局势的发展、法治的恢复以及实施机构能力的大幅提升。为消除饥饿，政治承诺十分关键。全国对话大会（其结果是成立了过渡政府）已明确指出，应承认食物权是一项宪法确立的人权，并通过适当法律为此提供支持。政府已新设立一个人权部，在就食物权达成共识方面取得了进展，朝着在今后制定必要的法律与机构框架迈出了一步，从而为粮食安全政策的制定与实施奠定了基础。



主要结论

粮食安全与营养不良是一系列因素相互发生复杂作用后的结果。饥饿与隐性饥饿（微量元素缺乏症）使人们失去自身最宝贵的财富——从事生产性劳动的精力与技能。内乱及冲突、自然灾害、极端天气事件和经济危机使得人们很难采取措施有效应对极端贫困、粮食安全与营养不良问题。

为粮食安全与营养打造一个有利环境，是消除贫困的关键，这意味着要使各项政策与计划以及利益相关方都将重点集中到粮食安全与营养上。

- 最高层的持续政治承诺是消除贫困的一个前提，正如在马拉维，政治意愿是关键因素。这意味着要将粮食安全与营养放在政治议程的首位，并推动必要政策、计划和机构改革的实施，包括维持和平与稳定，减轻脆弱性。
- 全社会与利益相关方参与政策进程至关重要。坚定的民主原则与利益相关方有效参与各级粮食安全与营养政策的制定与实施，有助于保证让即便是政治上最具弱势的群体也能发出自己的声音，从而制定出能更好地满足弱势群体需求的更公平的政策，正如巴西的情形。
- 法律框架也能发挥作用，它有助于确保政府、民间社会和正规与非正规团体以负责任的态度共同合作。然而，政治危机往往会让关键机构及进程失去有效性，从而对粮食安全与营养的改善造成影响。
- 所谓“连贯方式”必须保障农业、粮食、经济、健康、环境、教育和其他相关部门都能相互起到互补作用，例如要开展协调一致、有效的公共投资。
- 改善协调与治理机制十分关键，应得到最顶层强有力的政治支持，还需要清晰的目标、广泛的包容与明确的职责分工，正如玻利维亚的情形。各国有时会出现由不同部委制定与实施的粮食安全与营养计划及政策相互重合、缺乏连贯性，甚至相互矛盾的现象。这种情况会导致不同部门之间职责分工不清，各自具备不同的政策目标，导致行动过于分散。
- 要想让各项政策与计划最有效发挥作用，就应该将它们建立在合理分析的基础上，并采用合理、简便、全面的信息系统。综合利用各项切实有效的政策工具有助于通过以下途径推动农业及农村发展、粮食安全与营养：为提高农业生产率而开展公共和私人投资；更好地获取投入物、土地、服务、技术与市场；促进农村发展的措施；针对最弱势群体的社会保护，包括加强他们面对冲击与自然灾害时的抵御能力；具体营养计划，尤其要解决母亲与5岁以下儿童的微量元素缺乏问题。

表 A1

发展中区域食物不足发生率以及在实现世界粮食首脑会议目标¹和千年发展目标²上取得的进展

区域/分区域/国家	食物不足人口数量							食物不足人口占总人口比例						
	1990-92	2000-02	2005-07	2009-11	2012-14 ³	迄今为止出现的变化 ⁴	在实现世界粮食首脑会议目标上取得的进展 ⁵	1990-92	2000-02	2005-07	2009-11	2012-14 ³	迄今为止出现的变化 ⁴	在实现世界粮食首脑会议目标上取得的进展 ⁵
	(百万)					(%)		(%)						
世界	1 014.5	929.9	946.2	840.5	805.3	-20.6		18.7	14.9	14.3	12.1	11.3	-39.6	
发达区域	20.4	21.1	15.4	15.7	14.6	-28.4		<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	
发展中区域	994.1	908.7	930.8	824.9	790.7	-20.5	◀▶	23.4	18.2	17.3	14.5	13.5	-42.4	■
最不发达国家 ⁶	209.3	243.4	237.6	237.8	246.7	17.8	▲	40.0	36.4	31.4	28.6	27.5	-31.3	■
发展中内陆国家 ⁷	94.6	112.4	105.9	102.4	106.9	13.0	▲	35.7	33.6	28.3	25.0	23.7	-33.6	■
发展中小岛屿 ⁸	10.2	10.7	10.9	10.0	10.0	-2.3	◀▶	24.5	22.5	21.4	18.8	18.1	-26.0	■
低收入经济体 ⁹	199.4	237.4	231.4	232.8	244.0	22.4	▲	39.2	36.4	31.7	29.3	28.4	-27.7	■
中低收入经济体 ¹⁰	408.3	374.9	421.3	357.7	348.6	-14.6	◀▶	22.9	17.5	18.2	14.4	13.7	-40.3	■
低收入缺粮国 ¹¹	461.1	468.5	514.5	471.7	481.8	4.5	▲	27.6	22.8	22.8	19.4	18.9	-31.7	■
粮农组织各区域														
非洲 ¹²	176.0	202.5	205.3	211.2	214.1	21.6	▲	33.3	29.8	26.5	24.4	23.8	-28.5	■
近东及北非 ¹³	16.5	23.0	26.7	26.9	32.8	98.6	▲	6.6	7.5	7.9	7.3	7.7	17.8	■
拉丁美洲及加勒比 ¹⁴	68.4	61.0	49.2	41.5	37.0	-45.9	◀▶	15.3	11.5	8.7	7.0	6.1	-60.3	*
欧洲及中亚 ¹⁵	9.9	11.5	8.9	7.7	6.3	-36.8	◀▶	8.0	8.5	6.2	5.1	<5.0	na	*
亚洲及太平洋 ¹⁶	727.1	618.3	648.5	543.8	504.6	-30.6	◀▶	24.4	18.0	17.8	14.3	12.9	-47.0	■
非洲	182.1	209.0	211.8	216.8	226.7	24.5	▲	27.7	25.2	22.6	20.9	20.5	-26.1	■
北非 ¹⁷	6.0	6.5	6.4	5.6	12.6	na	na	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	6.0	na	na
阿尔及利亚	2.1	2.7	2.4	1.9	ns	>-50.0	◀▶	7.7	8.4	6.8	5.1	<5.0	na	*
埃及	ns	ns	ns	ns	ns	>-50.0	◀▶	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
摩洛哥	1.5	1.9	1.7	1.7	ns	>0.0	▲	5.9	6.6	5.5	5.3	<5.0	na	*
突尼斯	ns	ns	ns	ns	ns	>0.0	▲	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
撒哈拉以南非洲 ¹⁸	176.0	202.5	205.3	211.2	214.1	21.6	▲	33.3	29.8	26.5	24.4	23.8	-28.5	■
埃塞俄比亚	37.2	37.4	34.7	33.2	32.9	-11.6	◀▶	74.8	55.0	44.3	38.1	35.0	-53.3	*
安哥拉	6.8	7.0	5.3	4.1	3.9	-42.9	◀▶	63.3	48.8	31.2	20.9	18.0	-71.6	*
贝宁	1.5	1.6	1.3	1.2	1.0	-31.5	◀▶	28.1	22.4	15.1	12.4	9.7	-65.6	*
博茨瓦纳	0.4	0.6	0.6	0.6	0.5	50.4	▲	25.1	36.0	32.2	30.4	26.6	6.0	■
布基纳法索	2.4	3.3	3.5	3.5	3.5	49.2	▲	26.0	27.6	25.4	22.6	20.7	-20.2	■
多哥	1.5	1.4	1.4	1.3	1.0	-29.0	◀▶	37.9	28.7	24.2	20.5	15.3	-59.5	*
佛得角	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-15.3	◀▶	16.1	19.3	14.2	12.3	9.9	-38.9	■
冈比亚	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	-11.3	◀▶	13.3	13.0	14.9	8.8	6.0	-54.5	*
刚果	1.1	1.0	1.2	1.4	1.4	32.5	▲	43.2	32.0	33.2	33.6	31.5	-27.1	■
吉布提	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	-64.0	*	74.8	48.9	33.0	23.1	18.9	-74.8	*
加纳	7.1	3.1	2.3	1.5	ns	<-50.0	*	47.3	15.9	10.5	6.0	<5.0	na	*
几内亚	1.5	2.3	2.1	2.0	2.1	43.8	▲	23.2	26.1	21.4	18.4	18.1	-22.0	■
几内亚比绍	0.2	0.3	0.4	0.4	0.3	25.3	▲	23.1	26.6	25.7	23.1	17.7	-23.5	■

表 A1

发展中区域食物不足发生率以及在实现世界粮食首脑会议目标¹和千年发展目标²上取得的进展

区域/分区域/国家	食物不足人口数量							食物不足人口占总人口比例						
	1990-92	2000-02	2005-07	2009-11	2012-14 ³	迄今为止出现的变化 ⁴	在实现世界粮食首脑会议目标上取得的进展 ⁵	1990-92	2000-02	2005-07	2009-11	2012-14 ³	迄今为止出现的变化 ⁴	在实现世界粮食首脑会议目标上取得的进展 ⁵
	(百万)					(%)		(%)						
加蓬	0.1	ns	ns	ns	ns	>-50.0	◀▶	11.7	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
津巴布韦	4.6	5.5	5.1	4.5	4.5	-2.2	◀▶	43.0	43.4	39.8	34.5	31.8	-25.9	■
喀麦隆	4.7	5.0	3.9	2.8	2.3	-50.4	*	37.8	30.8	21.0	13.5	10.5	-72.3	*
利比里亚	0.6	1.1	1.2	1.2	1.3	112.2	▲	29.0	37.2	34.9	29.9	29.6	2.1	■
科特迪瓦	1.3	2.7	2.5	2.8	3.0	123.3	▲	10.6	16.2	14.1	14.6	14.7	37.7	■
肯尼亚	8.0	10.3	10.3	10.1	10.8	34.5	▲	33.0	32.0	27.9	24.7	24.3	-26.5	■
莱索托	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	-6.1	◀▶	15.6	12.3	10.8	11.3	11.5	-26.2	■
卢旺达	3.8	4.7	4.5	4.0	4.0	3.7	▲	55.6	54.3	46.3	37.2	33.8	-39.2	■
马达加斯加	3.2	5.8	6.6	6.6	7.0	115.6	▲	27.3	35.6	35.0	31.5	30.5	11.9	■
马拉维	4.3	3.1	3.5	3.4	3.6	-17.1	◀▶	44.7	27.0	26.4	22.4	21.8	-51.3	*
马里	1.4	1.3	1.1	ns	ns	<-50.0	*	16.7	12.6	9.1	<5.0	<5.0	na	*
毛里塔尼亚	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	-17.3	◀▶	14.6	11.2	10.8	7.4	6.5	-55.7	*
毛里求斯	<0.1	<0.1	<0.1	ns	ns	>-50.0	◀▶	8.1	6.7	5.4	<5.0	<5.0	na	*
莫桑比克	7.7	7.8	7.8	7.5	7.2	-6.7	◀▶	55.4	41.2	36.2	31.2	27.9	-49.7	■
纳米比亚	0.5	0.5	0.5	0.8	0.9	63.3	▲	35.9	27.3	26.0	37.6	37.2	3.8	■
南非	ns	ns	ns	ns	ns	>-50.0	◀▶	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
尼日尔	2.2	2.3	2.0	1.8	2.0	-9.4	◀▶	27.7	20.5	14.4	11.0	11.3	-59.3	*
尼日利亚	20.9	11.2	9.2	8.9	11.2	-46.4	◀▶	21.3	8.9	6.4	5.5	6.4	-69.7	*
塞拉利昂	1.7	1.7	2.0	1.8	1.6	-10.2	◀▶	42.8	40.2	37.4	31.0	25.5	-40.4	■
塞内加尔	1.9	2.9	2.4	1.8	2.4	24.1	▲	24.5	28.2	21.1	13.9	16.7	-32.0	■
圣多美和普林西比	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-52.0	*	22.9	17.9	10.0	7.8	6.8	-70.1	*
斯威士兰	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	131.8	▲	15.9	19.2	17.4	23.6	26.1	64.3	■
苏丹 (前) ¹⁹	10.6	9.6	10.2	11.4	na	na		40.0	27.2	25.0	24.3	na	na	
坦桑尼亚	6.4	13.0	13.9	15.9	17.0	167.6	▲	24.2	37.3	34.8	35.4	34.6	43.1	■
乌干达	4.2	7.1	6.6	8.5	9.7	129.9	▲	23.2	28.1	22.2	24.9	25.7	11.1	■
赞比亚	2.7	4.7	6.0	6.8	7.0	160.7	▲	33.5	45.0	50.5	51.2	48.3	44.0	■
乍得	3.6	3.5	4.1	4.9	4.5	23.1	▲	59.1	40.1	39.9	41.5	34.8	-41.1	■
中非共和国	1.4	1.6	1.6	1.5	1.7	23.3	▲	47.3	42.9	40.7	34.4	37.6	-20.4	■
亚洲	742.6	637.5	668.6	565.3	525.6	-29.2	◀▶	23.7	17.6	17.4	14.1	12.7	-46.5	■
高加索及中亚	9.6	10.9	8.5	7.4	6.0	-37.3	◀▶	14.1	15.3	11.3	9.5	7.4	-47.4	■
阿塞拜疆	1.8	1.4	ns	ns	ns	<-50.0	*	23.6	17.1	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
格鲁吉亚	3.0	0.8	0.3	0.4	0.4	-85.9	*	56.5	16.3	6.0	9.0	9.8	-82.6	*
哈萨克斯坦	ns	ns	0.8	ns	ns	>-50.0	◀▶	<5.0	<5.0	5.0	<5.0	<5.0	na	*
吉尔吉斯斯坦	0.7	0.8	0.5	0.4	0.3	-54.3	*	16.0	16.7	9.4	7.9	6.0	-62.6	*
塔吉克斯坦	1.6	2.5	2.8	2.9	2.7	65.9	▲	28.1	39.5	40.5	37.4	32.3	15.2	■
土库曼斯坦	0.4	0.4	0.2	ns	ns	<-50.0	*	8.6	8.4	5.1	<5.0	<5.0	na	*

表 A1

发展中区域食物不足发生率以及在实现世界粮食首脑会议目标¹和千年发展目标²上取得的进展

区域/分区域/国家	食物不足人口数量							食物不足人口占总人口比例						
	1990-92	2000-02	2005-07	2009-11	2012-14 ³	迄今为止出现的变化 ⁴	在实现世界粮食首脑会议目标上取得的进展 ⁵	1990-92	2000-02	2005-07	2009-11	2012-14 ³	迄今为止出现的变化 ⁴	在实现世界粮食首脑会议目标上取得的进展 ⁵
	(百万)					(%)		(%)						
乌兹别克斯坦	ns	3.6	3.3	2.5	1.7	134.7	▲	<5.0	14.4	12.6	9.1	5.8	74.6	■
亚美尼亚	0.9	0.7	0.2	0.2	0.2	-81.0	*	27.3	23.0	8.2	6.5	5.7	-79.0	*
东亚	295.2	222.2	218.4	185.8	161.2	-45.4	◀▶	23.2	16.0	15.3	12.7	10.8	-53.4	*
东亚 (不包括中国)	6.4	10.4	10.3	11.6	10.4	63.2	▲	9.6	14.6	13.9	15.3	13.5	40.1	■
朝鲜	4.8	8.7	8.5	10.2	9.3	94.8	▲	23.3	37.7	35.5	41.7	37.5	60.5	■
韩国	ns	ns	ns	ns	ns	<-50.0	*	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
蒙古	0.7	0.9	0.9	0.7	0.6	-4.0	◀▶	29.9	36.1	34.0	25.9	22.4	-25.1	■
中国	288.9	211.7	208.2	174.2	150.8	-47.8	▼	23.9	16.1	15.3	12.5	10.6	-55.4	*
南亚	291.7	272.9	321.4	274.5	276.4	-5.2	◀▶	24.0	18.5	20.2	16.3	15.8	-34.0	■
南亚 (不包括印度)	81.0	86.7	85.8	84.1	85.8	5.9	▲	24.5	21.0	19.1	17.7	17.3	-29.4	■
阿富汗	3.8	10.0	8.3	7.1	7.5	100.8	▲	29.5	46.7	32.4	24.8	24.7	-16.4	■
巴基斯坦	28.7	34.3	38.2	37.6	39.6	37.9	▲	25.1	23.4	23.7	21.7	21.7	-13.5	■
马尔代夫	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-22.3	◀▶	12.3	11.9	15.3	9.8	6.2	-50.1	*
孟加拉国	36.0	27.7	24.3	26.0	26.2	-27.3	◀▶	32.8	20.6	16.8	17.2	16.7	-50.0	*
尼泊尔	4.2	5.2	4.4	3.3	3.6	-14.4	◀▶	22.6	22.1	17.2	12.4	13.0	-42.8	■
斯里兰卡	5.4	5.6	5.9	5.4	5.2	-2.6	◀▶	30.6	29.6	29.1	25.9	24.6	-19.8	■
伊朗	2.9	3.8	4.7	4.7	ns	>0.0	▲	5.1	5.6	6.6	6.4	<5.0	na	*
印度	210.8	186.2	235.7	190.4	190.7	-9.5	◀▶	23.8	17.6	20.6	15.8	15.2	-36.0	■
东南亚	138.0	117.7	103.3	79.3	63.5	-54.0	*	30.7	22.3	18.3	13.4	10.3	-66.3	*
东帝汶	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	-7.1	◀▶	45.2	41.6	34.0	32.1	28.8	-36.2	■
菲律宾	16.7	16.0	14.3	11.8	11.3	-32.2	◀▶	26.3	20.2	16.4	12.6	11.5	-56.3	*
柬埔寨	3.0	3.6	2.7	2.4	2.4	-19.2	◀▶	32.1	28.5	19.6	17.0	16.1	-50.0	*
老挝	1.9	2.1	1.6	1.5	1.5	-21.1	◀▶	42.8	37.9	26.9	23.3	21.8	-49.1	■
马来西亚	1.0	ns	ns	ns	ns	>0.0	▲	5.1	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
缅甸	26.8	24.3	17.1	10.5	8.9	-66.8	*	62.6	49.7	33.8	20.3	16.7	-73.4	*
泰国	20.4	11.6	7.7	6.1	4.6	-77.6	*	35.7	18.5	11.7	9.2	6.8	-80.9	*
文莱	ns	ns	ns	ns	ns	>0.0	▲	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
印度尼西亚	35.9	38.3	42.7	32.3	21.6	-39.8	◀▶	19.7	18.1	18.7	13.4	8.7	-56.2	*
越南	32.1	20.8	15.9	13.2	11.9	-63.1	*	45.6	25.4	18.6	14.8	12.9	-71.7	*
西亚²⁰	8.0	13.8	17.0	18.3	18.5	132.0	▲	6.3	8.6	9.3	9.1	8.7	38.6	■
阿拉伯联合酋长国	ns	ns	ns	ns	ns	>0.0	▲	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
科威特	0.8	ns	ns	ns	ns	<-50.0	*	39.5	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
黎巴嫩	ns	ns	ns	ns	ns	>0.0	▲	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
沙特阿拉伯	ns	ns	ns	ns	ns	>-50.0	◀▶	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
土耳其	ns	ns	ns	ns	ns	>-50.0	◀▶	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
也门	3.6	5.3	6.1	6.1	6.3	75.0	▲	28.9	29.5	29.6	26.6	25.7	-11.1	■
伊拉克	1.4	5.8	7.3	7.8	7.9	460.6	▲	7.9	23.5	26.0	25.2	23.5	199.2	■
约旦	0.2	0.3	ns	ns	ns	>-50.0	▼◆	5.5	6.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*

表 A1

发展中区域食物不足发生率以及在实现世界粮食首脑会议目标¹和千年发展目标²上取得的进展

区域/分区域/国家	食物不足人口数量							食物不足人口占总人口比例						
	1990-92	2000-02	2005-07	2009-11	2012-14 ³	迄今为止出现的变化 ⁴	在实现世界粮食首脑会议目标上取得的进展 ⁵	1990-92	2000-02	2005-07	2009-11	2012-14 ³	迄今为止出现的变化 ⁴	在实现世界粮食首脑会议目标上取得的进展 ⁵
	(百万)					(%)		(%)						
拉丁美洲及加勒比	68.5	61.0	49.2	41.5	37.0	-45.9	◀▶	15.3	11.5	8.7	7.0	6.1	-60.3	*
加勒比 ²¹	8.1	8.2	8.4	7.6	7.5	-7.6	◀▶	27.0	24.4	23.7	20.7	20.1	-25.7	■
巴巴多斯	ns	<0.1	<0.1	ns	ns	>0.0	▲	<5.0	5.2	6.7	<5.0	<5.0	na	*
多米尼加共和国	2.5	2.5	2.3	1.8	1.5	-39.7	◀▶	34.4	28.5	24.5	18.2	14.7	-57.2	*
古巴	0.6	ns	ns	ns	ns	<-50.0	*	5.7	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
海地	4.4	4.8	5.4	5.0	5.3	20.5	▲	61.1	55.2	57.3	50.5	51.8	-15.3	■
圣文森特和格林纳丁斯	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-72.1	*	20.7	16.8	9.2	6.8	5.7	-72.5	*
特立尼达和多巴哥	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	-22.5	◀▶	12.6	11.9	11.7	10.2	9.0	-29.0	■
牙买加	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	-11.1	◀▶	10.4	7.3	7.0	7.9	7.9	-24.0	■
拉丁美洲	60.3	52.7	40.8	33.9	29.5	-51.1	*	14.4	10.7	7.7	6.1	5.1	-64.3	*
阿根廷	ns	ns	ns	ns	ns	>-50.0	▼	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
巴拉圭	0.9	0.7	0.7	0.7	0.7	-12.0	◀▶	19.5	12.9	10.9	10.4	11.0	-43.6	■
巴拿马	0.7	0.9	0.8	0.5	0.4	-39.2	◀▶	26.4	27.6	23.0	14.8	10.6	-60.0	*
巴西	22.5	19.0	ns	ns	ns	<-50.0	*	14.8	10.7	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
秘鲁	7.0	5.4	5.3	3.6	2.7	-62.2	*	31.6	20.6	18.9	12.3	8.7	-72.3	*
玻利维亚	2.6	2.8	2.8	2.7	2.1	-21.3	◀▶	38.0	32.8	29.6	26.9	19.5	-48.7	■
伯利兹	<0.1	<0.1	ns	<0.1	<0.1	15.7	▲	9.7	5.9	<5.0	5.9	6.5	-33.3	■
厄瓜多尔	2.0	2.4	2.6	2.1	1.8	-12.2	◀▶	19.4	18.6	18.7	14.2	11.2	-42.2	■
哥伦比亚	7.3	5.4	6.1	7.1	5.5	-25.1	◀▶	21.6	13.4	14.0	15.3	11.4	-47.3	■
哥斯达黎加	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	75.3	▲	5.2	5.1	5.6	5.3	5.9	13.5	■
圭亚那	0.2	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-51.4	*	22.8	9.7	10.4	11.9	10.0	-56.0	*
洪都拉斯	1.2	1.2	1.2	1.1	1.0	-15.4	◀▶	23.0	18.5	16.4	14.9	12.1	-47.3	■
墨西哥	6.0	ns	ns	ns	ns	>-50.0	◀▶	6.9	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
尼加拉瓜	2.3	1.6	1.3	1.2	1.0	-55.7	*	54.4	31.3	23.2	20.3	16.8	-69.1	*
萨尔瓦多	0.9	0.6	0.7	0.7	0.9	-2.6	◀▶	16.2	10.6	10.7	12.0	13.5	-16.6	■
苏里南	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-29.0	◀▶	15.5	13.9	11.5	8.7	8.4	-45.7	■
危地马拉	1.4	2.3	2.0	2.1	2.2	63.6	▲	14.9	20.2	15.7	14.7	14.3	-3.8	■
委内瑞拉	2.8	3.8	2.4	ns	ns	<-50.0	*	14.1	15.4	9.0	<5.0	<5.0	na	*
乌拉圭	0.3	ns	ns	ns	ns	<-50.0	*	8.5	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
智利	1.2	ns	ns	ns	ns	<-50.0	*	9.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
大洋洲 ²²	1.0	1.3	1.3	1.3	1.4	43.7	▲	15.7	16.5	15.4	13.5	14.0	-11.2	■
斐济	<0.1	ns	ns	ns	ns	>-50.0	◀▶	6.6	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
基里巴斯	<0.1	ns	ns	ns	ns	>-50.0	◀▶	7.5	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
萨摩亚	<0.1	<0.1	ns	ns	ns	<-50.0	*	10.7	5.2	<5.0	<5.0	<5.0	na	*
所罗门群岛	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-12.2	◀▶	24.8	15.0	12.0	10.9	12.5	-49.8	■
瓦努阿图	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	8.1	▲	11.2	8.2	7.0	6.0	7.2	-35.5	■

发展中世界在粮食安全指标方面取得的进展

粮食安全整套指标

图 A2.1

粮食安全整套指标，2014年

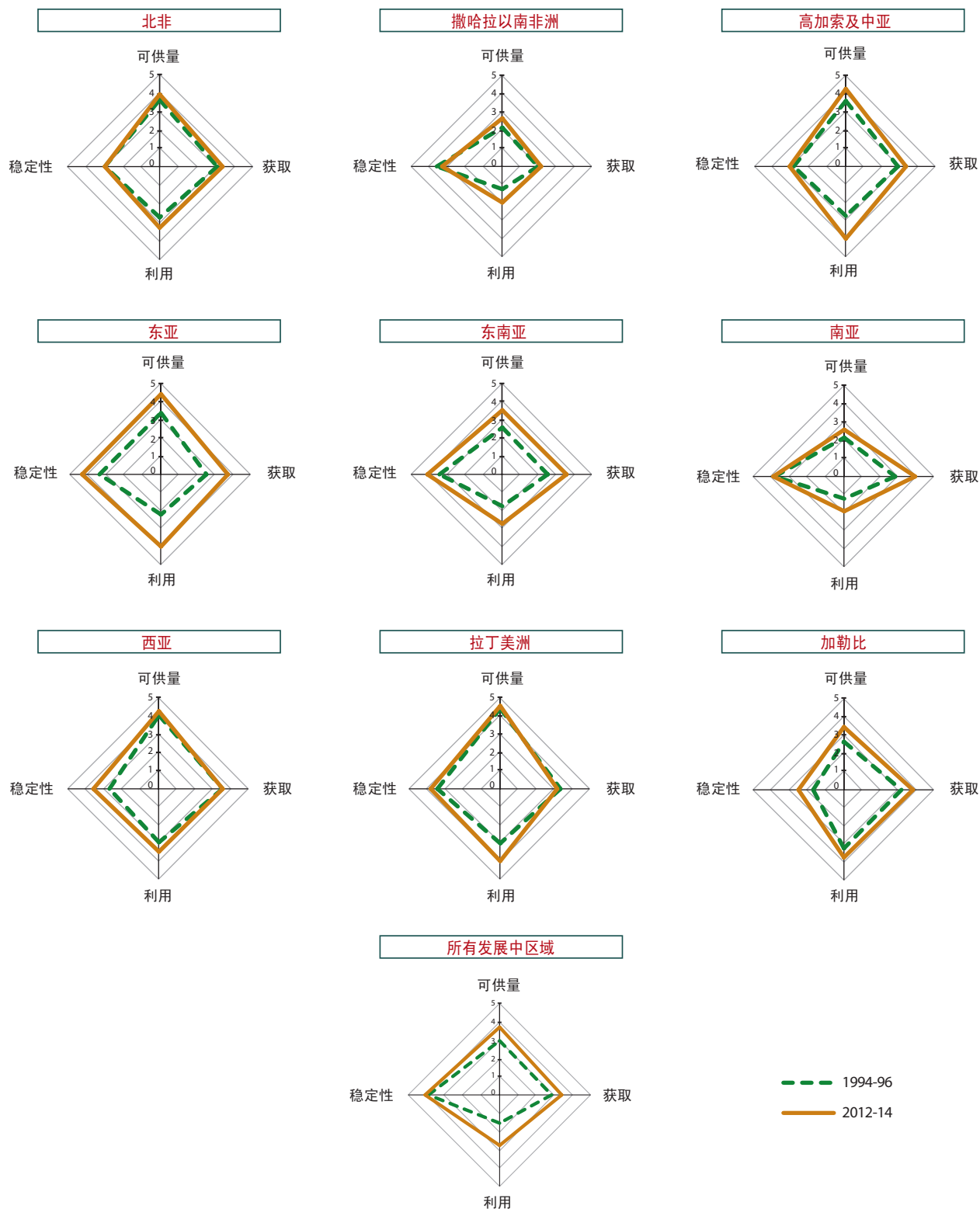
粮食安全各项指标	维度
平均膳食能量供给充足度 粮食产量平均值	可供量
谷物及块根类在膳食能量供给量中所占比例 蛋白质平均供给量 动物源蛋白质平均供给量	
铺面道路在道路总量中所占比例 道路密度 铁路密度	
人均国内生产总值 (以购买力平价计算)	获取
国内食品价格指数	
食物不足发生率 贫困人口食品支出所占比例* 粮食短缺程度* 粮食不足发生率*	
谷物进口依赖度比率 带有灌溉设施的耕地所占比例 粮食进口值与商品总出口值之间的比值	稳定性
政局稳定、不存在暴力/恐怖主义 国内食品价格波动性 人均粮食产量波动性* 人均粮食供应量波动性	
良好水源的获取 良好卫生设施的获取	
5岁以下儿童消瘦比例 5岁以下儿童发育迟缓比例 5岁以下儿童低体重比例 成人低体重比例* 孕妇贫血比例* 5岁以下儿童贫血比例* 人口中维生素A缺乏症发生率* 人口中碘缺乏症发生率*	利用

*未计入该维度相应的指数中。
资料来源：粮农组织。

粮食安全各维度

图 A2.2

发展中区域粮食安全各维度演化情况



资料来源：粮农组织。

食物不足发生率指标

粮农组织的食物不足发生率 (PoU) 指标用于监测在实现千年发展目标1C方面取得的进展,即在1990至2015年间将饥饿人口比例减半。⁹²食物不足人口数量 (NoU) 估计数 (食物不足发生率乘以参考人口数量得出的积) 则用于监测在实现世界粮食首脑会议目标方面取得的进展,即将食物不足人口数量减半。⁹³

食物不足发生率指标测量的是从参考人群中随机选取的某一个体摄入能量不足以维持活跃、健康生活的概率,具体表示为:

$$PoU \equiv \int_{x < MDER} f(x) dx$$

$f(x)$ 是人均能量消费量概率密度函数。 $f(x)$ 用于推断某一人口的膳食能量消费量惯常水平的概率分布,代表一年中日均能量消费量的典型水平。因此, $f(x)$ 并不能反映较短时间内食物消费量不足可能导致的结果。概率分布函数 $f(x)$ 和最低膳食能量需求量 (MDER) 都与人口中年龄、性别、体型和体力活动水平均处于平均值的某个具有代表性的个体相关联。

要估算食物不足发生率,首先必须从一个参数群中为 $f(x)$ 选定函数形式。 $f(x)$ 的特定参数包括用卡路里表示的人均膳食能量消费量 (DEC) 均值、最低膳食能量需求量 (MDER)、代表食物消费不平等的变异系数 (CV) 以及代表分布不对称的偏斜度 (SK) 参数。

采用这种方法时,有必要:(i) 为食物消费分布 $f(x)$ 选定一个函数形式;(ii) 确定三个参数的值,即食物消费量平均值 (DEC)、变异性 (CV) 以及不对称性 (SK);(iii) 计算最低膳食能量需求量阈值。

■ 选定分布函数形式

从1996年第六次世界粮食普查开始,⁹⁴该分布就被假定为对数正态分布。这一模型用于分析时十分简便,但它缺乏灵活性,尤其是在反映分布的偏斜度方面。

《2012年世界粮食不安全状况》曾对此做过调整,该方法不再局限于采用双参数对数正态分布,而是采用了更具灵活性的三参数偏正态和偏对数正态分布族。⁹⁵增加一个参数后得到的灵活性有助于对分布的不对称性单独开展分析。

本报告就此做了进一步调整,利用数据本身为选择合理的分布形式提供依据。这样一来,从全国性家庭

调查⁹⁶得出的人均能量消费量分布实证偏斜度就可以成为一条选择标准。将对数正态函数得出的偏斜度作为不对称性的上限,偏对数正态 (对数正态为特例) 就可以成为向偏正态分布发展的一个中间步骤,而偏正态分布本身就是正态分布的更常见形式。调整后的最终模型能反映出食物消费量不平等程度的减轻,如瞄准型粮食干预计划所带来的不平等减轻结果,确保最终能平稳过渡为食物消费量的对称分布。

■ 食物消费量均值的估算和预测

在估算一国的人均膳食能量消费量时,粮农组织传统上依靠食物平衡表,已有180多个国家具备相关数据。在多数国家,选择这种估算方法的主要原因是未能定期开展必要的调查活动。利用食品类商品的产量、贸易量和消费量等相关数据,就可以通过食物构成数据推算出可供一国人民在一年内消费的膳食能量总量,并借此估算出人均膳食能量供给量。

在《2012年世界粮食不安全状况》编写过程中调整方法时,引入了一个新参数来反映零售环节中的粮食损失,以便获得更精确的人均消费量数值。利用粮农组织最近开展的一项研究⁹⁷中所获取的数据,我们已估算出各区域的能量损失情况,损失率从干谷物的2%到新鲜果蔬等易腐败产品的10%不等。

食物平衡表提供的最新数据为2011年数据,因此要想估算过去三年,即2012-14年的膳食能量消费量数据,还需要借助其他数据源。2012和2013年的估计数主要以粮农组织贸易及市场司所做的预测为依据。预测2014年膳食能量消费量采用的是Holt-Winters的分布滞后模型,而且在计算2012和2013年预测数据时,如果贸易及市场司缺乏数据或数据不够可靠,有时也会采用这一模型。Holt-Winters模型采用一种被称为指数平滑法的流程,较近期数据获得的权重较大,而较远期数据获得的权重逐渐递减。权重在每个时期都会按某个常数递减,形成一个指数曲线。对于曲线较特殊的国家,还会采用其他更简单的预测模型,如线性或指数趋势。

■ 变异系数和偏斜度的估算

新的数据处理方法

只要数据齐全且可靠,变异性 (CV) 和偏斜度 (SK) 参数通常可以从全国性家庭调查中获取。此类调查通常会收集与食物作为支出模块中一个组成部分相关的信息。

用调查收集到的数据反映个体惯常消费量时，往往会受到较高变异性的影响。因此，必须在估算参数之前采用数据处理方法，尤其对偏斜度参数而言，因为它对极端值的存在极为敏感。⁹⁸

今年的《世界粮食不安全状况》在评估某一样本的统计准确性时，采用了一种被称为“排除一个交叉验证”的方法。采用这种方法时，如样本个数为n，则先创建(n-1)个子样本，每次观测都会自动排除一个子样本。随后就可以分析每个子样本中我们感兴趣的统计量（此处指偏斜度参数）对被排除观测值的敏感度，影响较大的观测值随后被移除。该方法使我们能对偏斜度参数进行准确计算，结果不会受到数据组中任何极值的影响。

控制过大的变异性

由于全国性家庭调查的初衷是测量人口的生活条件与变化情况，因此所收集的数据通常与某一特定参考期内的食物购买情况有关。然而，本报告中对粮食安全状况开展分析的目的在于了解惯常食物消费情况，其变异性预计小于食物购买的变异性。因此，要想控制出现变动性过大的情况，应假定收入与能量消费之间的关系稳定，排除由于某些家庭提高家庭食物库存而有些家庭用尽库存而导致变异性过大的现象。过去人们往往通过按收入十分位将家庭食物消费水平分组的方法来控制变异性过大。⁹⁹

《2014年世界粮食不安全状况》采用的方法是上述方法的一种延伸，通过线性回归将人均收入对数与人均能量消费量联系起来，还考虑到调查当月的指示变量，以控制季节性影响。该回归公式可表示为：

$$PPC_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot \log(\text{inc}_i) + \beta_2 \text{Month}_{1,i} + \beta_3 \text{Month}_{2,i} + \dots + \beta_m \text{Month}_{m-1,i}$$

PPC_i是家庭i的人均能量消费量， β_0 是截距项， β_1 是确定收入对数与食物消费量之间线性关系的回归参数，Month_{j,i}是一个指示变量，如对家庭i的调查在j月进行，则该值为1。随后在扣除季节性影响后的回归拟合值基础上计算出由收入引起的食物消费量变异性。

间接变异系数的新估算方法

上述方法已在开展过一次或多次可靠的全国性家庭调查的国家中得到采用。如果尚未开展过全国性家庭调查，就需要采用所谓的间接法来估算食物消费量的变动情况。间接变异系数要利用从现有家庭调查数据中获取的变异系数与一些宏观经济变量之间的关系来估算。过去，将食物不足发生率作为指标的方法经常遭到批评，认为对多数国家而言，这一方法采用的变异系数（能反映出食物消费

中的不平等现象）在很长时间内都恒定不变。¹⁰⁰这一方法忽略了一个国家的经济发展以及食物消费分布的变化。为解决这一问题，本报告对由收入和宏观经济变量引起的变异性之间的关系做了调整，同时考虑到了食品价格的变动情况，最后对2000年之后的间接估计数进行了更新。

为全面了解食品价格变动对粮食获取所产生的影响，就必须采用几项国内价格指标。粮农组织已与世界银行合作，利用“国际比较计划”¹⁰¹的数据和粮农组织统计数据库（FAOSTAT）¹⁰²中的消费者食品价格指数，开发出一个食品相对价格指标。这一指标旨在反映国内食品价格的变动情况，并可在不同时段和不同国家之间进行比较。采用一国的消费者食品价格指数与该国的总体消费者价格指数之间的比率，就可以推测出未来与以往食品消费与总体消费之间的比率，并用购买力平价的方式来表示，与美国的数字进行比较。

在利用现有最全面的基尼系数数据组的基础上，¹⁰³已通过回归法将收入引起的食物消费变异性与国内生产总值对数、基尼系数和食品相对价格对数相互关联起来。国内生产总值与食品相对价格已被纳入对数尺度，这意味着这些低值变量的变动将对由收入引起的变异系数产生更大影响。为确保不同时间点的跨国可比性，我们采用了世界银行用购买力平价表示的人均国内生产总值（2005年不变价国际元），同时还采用了非洲、美洲、亚洲和西亚的区域指标。考虑到不同国内生产总值水平下食品价格所产生的不同影响，我们还引入了国内生产总值与食品相对价格指标之间的一个互动项。由于一些国家存在多个观测值（有一次以上的调查），我们还采用了加权回归的办法，也就是用1除以该国的调查次数，作为每项观测值的加权。

获得用上述回归法得出的参数后，就可以利用现有的基尼系数和食品相对价格及国内生产总值现有数据，对各国由收入引起的食物消费变异性进行更新。要注意，世界银行数据库中的基尼系数计算依据各有不同，可能是参考了家庭或个人层面、消费或支出、毛收入或净收入，这些差别可能会给不同类别基尼系数之间的比较带来困难。¹⁰⁴为此，应尽量确保在同一个国家中采用同一类基尼系数计算方法，同时为保证跨国可比性，应确保在更新变异系数参数时，只采用回归中得到的预测值的相对变动。更新时要考虑一个国家的经济发展和食品相对价格的变动，以便更全面地反映出食物消费方面的不平等。

由需求引起的变异性的新计算方法

为了得到计算食物不足发生率时所需的食物消费量总变异系数，在与收入无关的所有其他因素引起的变异系数

基础上 ($CV|y$)，又增加了由收入引起的变异系数 ($CV|r$)：

$$CV(x) = \sqrt{(CV|y)^2 + (CV|r)^2}$$

与收入无关的变异性多数情况下是因为能量需求标准不同引起的，而能量需求标准又主要受到人口结构和体力活动水平、生活方式、安全饮用水的获取和医疗及疾病防治工作的进展等因素决定。以往分析结果表明，与收入项相比，该子项在不同国家和不同时段之间变异性较小，由最低能量需求标准引起的变异性一直被维持在一个固定值上。

在考虑到快速变化的世界人口结构后，¹⁰⁵我们又计算出了各国不同时段由需求引起的食物消费变异性估计值。利用不同性别、不同年龄段¹⁰⁶平均膳食能量需求量估计数以及相应的人口比率¹⁰⁷作为权重，我们对特定国家特定年份由需求引起的变异性进行了估算。目前我们正在开展下一步工作，获取与收入无关的其余变异性数据。上述调整措施有助于让食物消费变异性估计数更准确地反映不同国家之间的人口差异以及同一国家内部的人口演化情况。

■ 最低膳食能量需求量 (MDER) 阈值的估算

为计算最低膳食能量需求量阈值，粮农组织采用2001年粮农组织/世卫组织/联合国大学联合专家磋商会得出的名义能量需求量标准。得出这组标准的具体做法是先计算出基本代谢需求（即人体在休息时消耗的能量），再将其乘以一个与体力活动相关的因数（称为体力活动水平PAL系数）。

由于同一年龄、性别组中个体的代谢效率和体力活动水平各有不同，能量需求量只能表示为适用于该组别的一个范围。为确定最低膳食能量需求量阈值，首先要根据理想体重分布和静态生活方式下体力活动水平系数（1.55）的中间值，找出成人和青少年组别各自范围的最低值，再以健康人群中体重指数分布第五百分位数人口的体重指数为基础来估算出良好健康状况下特定身高的最低体重。

一旦确定了每个性别年龄组的最低需求量，总体人口的最低膳食能量需求量阈值就是加权平均值，以每个组别中的个体相对频率作为权重。该阈值是参考轻度体力劳动（通常与静态生活方式相关联）确定的，但这并不否定另一个事实，那就是人群中还包括从事中度和重度体力活动的人们。这样做只是为了避免高估食物短缺程度，因为我们观察到的只是食物消费量，无法具体与不同需求量一一对等。

在根据观察到的食物消费量评估食物短缺状况时，常见的一个误区就是将需求量总范围的中间值作为阈值来决定人口中哪些人能量消费量不足。这也导致出现大幅偏差：即便在仅由食物充足的人们组成的人群中，也约有半数人的摄入量低于平均需求量，因为有些人的体力活动水平较低。采用需求量平均值作为阈值势必会造成高估，因为那些需求量低于平均值的食物充足的个体会被错误地归入食物不足类别。¹⁰⁸

最低能量需求量阈值每两年要根据联合国人口司的人口评估定期更新数据以及各种来源（主要是美国国际开发署负责协调的“对人口及健康调查结果评估和监测与评价”项目）的人口身高数据加以更新。《2014年世界粮食不安全状况》采用联合国人口司2013年6月公布的、在2012年基础上经过调整的最新人口估计数据。如缺少人口身高数据，则会参考类似民族较多的其他国家的身高数据，或参照利用不完全信息来估算不同性别年龄组身高的模型。

■ 本方法的局限性和常见批评意见

粮农组织估算食物不足的方法长期以来一直是辩论的焦点。该方法存在几项缺陷，在分析本报告提出的结果时，应该认识并考虑到这些缺陷。

首先，该指标所依据的“饥饿”定义过于狭隘，仅包含持续时间超过一年的长期膳食能量摄入量不足现象。能量摄入量是粮食不安全状况中一个十分特殊的方面，只适用于较严重情形。难以获取充足食物的个体可能会转而消费价格较低的能量来源，从而导致食物摄入质量下降，可能会造成严重损害。¹⁰⁹为解决这一缺陷，粮农组织自《2012年世界粮食不安全状况》起就提出了粮食安全整套指标，其中包括能反映粮食不安全及饥饿更宽泛概念的各项指标，同时考虑其多面性。

第二，食物不足发生率（PoU）指标无法反映人们从食物中获取能量的能力在一年之内的波动情况，而波动性本身就可能是给人口带来压力的原因。年内波动也会影响膳食质量，因为消费者在困难时期会选择价格较低的食品。

第三，粮农组织计算食物不足的方法无法考虑到家庭内部在食物分配上可能存在的的不平等现象¹¹⁰如文化习惯或与性别相关的习惯或观念引起的不平等现象。可以看出，反映人口中食物分配情况的参数都来自家庭层面调查，不是个人层面的信息。

粮农组织计算食物不足发生率的方法最后一项严重缺陷就是无法反映某一人群所面临的粮食不安全状况的

严重程度。本附件中描述的参数模型只适用于估算食物不足人口在总人口中的比例，但基本无法反映食物不足人口的具体构成情况。

在有关如何衡量食物不足的辩论中，粮农组织的方法经常遭到两种批评意见：

- 指标低估了食物不足现象，因为它的假定是静态生活方式下的最低体力活动水平，而贫困人口往往都从事重体力劳动。

- 该方法的依据是宏观数据，而从调查中得到的微观数据更有助于准确衡量食物消费量。

就第一种意见而言，在理想的情况下，食物不足状况应该在个人层面通过将个人的能量需求量与个人的能量摄入量相比较而加以衡量。这种做法能确定人口中的每一个个人是否面临食物不足。然而，这种方法并不可行，其原因有二：一，个人的能量需求量是根本无法通过标准数据采集方法观察到的；二，目前仅有少数国家能准确衡量个人的食物消费量，且样本数量相对有限。能通过全国性家庭调查估计出来的个人层面消费数据主要是近似值，因为家庭内部存在食物分配不平等现象，个人的能量需求量会出现波动，且除粮食不安全之外的其他因素也会导致食物消费量出现日常波动。粮农组织采用的解决方法是通过对一个具有代表性的个体的总结，同时结合有关食物消费量的现有微观数据与宏观数据，将人口作为一个整体来估算食物不足发生率。在人口中，由于体重、代谢率和体力活动水平不同，与健康状态对应的能量需求量会表现为一个范围内的不同数值。只有处于这一范围最低值以下的数值从概率上看才算是食物不足。因此，

要想让食物不足发生率反映出一个人从人群中随机选取个体处于食物不足状态，就必须将相应的阈值设于正常能量需求量范围的最低端。

就第二种意见而言，粮农组织的方法实际上已将调查中得到的有关食物消费的现有微观数据与从食物平衡表中得到的宏观数据相互结合在一起。食物平衡表在考虑到食物所有可能用途的基础上，就可供消费的食物数量提供信息，因此，它提供的是人均消费量的近似值，而且大量国家具备此类数据，且数据之间具有可比性。用于计算这些数据的方法目前正在调整之中，同时计算膳食能量消费量时所需的浪费量相关参数的估算方法也在调整之中，因此预计准确度将在今后几年中不断提高。粮农组织利用这些现有的可靠调查数据计算变异系数和偏斜度参数，用于说明食物消费分布情况 $f(x)$ 。因此，必须改进家庭调查所收集的食物消费量数据，以便更准确地衡量食物不足状况。要想做出改进，就必须推动各项全国性家庭调查之间实现标准化，同时开展更具细致的调查，以了解个人层面的食物摄入量信息。目前，几乎没有任何一项调查能准确地获得个人层面的惯常食物消费量情况，也无法就每个受调个人的人体测量特征与活动水平收集到足够信息。换句话说，几乎没有哪项调查能在个人层面估算出相应的能量需求量阈值。

总之，食物不足发生率估算方法的质量很大程度上取决于估算过程中所用背景数据的质量。因此，要想更准确地估算食物不足发生率，就必须设计可在不同时间段、不同国家之间进行比较的高质量、有代表性的全国性调查，借此获取更准确的食物消费量数据。

报告中部分术语表

人体测量学：利用人体测量数据获取营养状况相关信息。

体重指数(BMI)：体重(公斤)除以身高(米)的平方得出的身高别体重比率。

膳食能量摄入量：所食用食物包含的能量。

膳食能量需求量：一个人维持身体功能、健康和正常活动所需的膳食能量。

膳食能量供给量：可供人食用的食物，表示为人均每日摄入的卡路里量(千卡/人/日)。在国家层面则指去除所有非食用消费(出口、动物饲料、工业用途、留种和浪费)后，供人类食用的剩余食物总量(即食物=产量+进口量+库存提取量-出口量-工业用量-动物饲料量-留种量-浪费量-补充库存量)。浪费包括从农场(进口港)到零售之间销售链中发生的可用产品损耗。

膳食能量供给充足度：膳食能量供给量占平均膳食能量需求量的比例。

粮食不安全：指人们无法安全获得足量的安全、富有营养的食物来维持正常生长发育及积极、健康生活的状态。导致这一状态的原因可能是食物供给不足、购买力不足、流通不畅或家庭层面食物利用不足。粮食不安全、健康及卫生条件差、照料和喂养不周等是导致营养状况不佳的主要原因。粮食不安全可为长期性、季节性或临时性。

粮食安全：只有当所有人在任何时候都能够在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的粮食来满足其积极和健康生活的膳食需要及食物喜好时，才实现了粮食安全。按此定义，粮食安全有四个维度：粮食可供量、获取粮食的经济及物质手段、粮食利用和一段时间内的稳定性。

饥饿：本报告中，饥饿一词与长期食物不足同义。

千卡(kcal)：能量单位。1千卡等于1000卡路里。在国际单位制(SI)中，能量的通用单位是焦耳(J)。1千卡=4.184千焦耳(kJ)。

宏量元素：本文指人体能量所需的蛋白质、碳水化合物和脂肪，用克表示。

营养不良：由能量、蛋白质和/或其他养分缺乏、过量或不均衡造成的一种不正常生理状态。营养不良包括营养不足和营养过剩，还包括微量元素缺乏症。

微量元素：人体需要的少量维生素、矿物质和一些其他物质，用微克或毫克表示。

最低膳食能量需求量：对于特定年龄组/性别组而言，指从事轻度体力活动的人在具备最低合理体重指数的情况下满足能量需求所需的人均最低膳食能量。对于整个人口而言，最低能量需求量指人口中不同性别/年龄组最低能量需求量的加权平均值，用千卡/人/日表示。

营养安全：当人们能安全获得营养搭配合理的膳食，享受卫生的环境和充足的医疗服务，确保所有家庭成员都能过上健康、积极的生活时，就实现了营养安全。营养安全与粮食安全的不同之处在于，除了膳食充足度外，它还要考虑照料措施、健康和卫生条件是否充足。

营养敏感型干预措施：针对营养背后的各项决定因素(包括家庭粮食安全、母婴照料措施、基础卫生医疗服务及环境卫生)而设计的干预措施，不一定将营养作为主要目标。

营养状况：由一个人的养分摄入量和养分需求量之间的关系和人体消化、吸收和利用养分的能力造成的生理状况。

饮食过量：食物摄入量长期超过膳食能量需求量。

营养过剩：食物摄入量超过膳食养分需求量造成的结果。

超重和肥胖：由于脂肪过度堆积造成身高别体重超标，通常为饮食过量的表现。超重指体重指数(BMI)大于25但小于30，肥胖指体重指数大于或等于30。

发育迟缓：年龄别身高较低，说明曾经历过一次或多次较长时间的营养不足状况。

食物不足：至少持续一年的难以获取充足食物的状态，表现为食物摄入量不足，无法满足膳食能量需求量。在本报告中，饥饿与长期食物不足同义。

营养不足：由食物不足、吸收不良和/或重复感染传染病导致的养分生物利用率不高造成。它包括年龄别体重较低、年龄别身高较低(发育迟缓)、身高别体重低至危险水平(消瘦)和维生素及矿物质缺乏(微量元素型营养不良)。

低体重：对儿童而言，指低年龄别体重，对成人而言，指体重指数(BMI)低于18.5，由食物摄入不足、以往的营养不足经历或健康状况不佳等因素造成。

消瘦：低身高别体重，通常由于近期挨饿或患病而造成体重下降。

- 1 本报告以联合国M49划分标准为依据给各国划分所属区域(<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49.htm>)。2011年7月南苏丹共和国成立后, M49划分标准将苏丹划归北非区域, 南苏丹划归东非区域。因此在本报告中, 苏丹相关数据被划归北非区域。
- 2 整套指标由粮农组织应世界粮食安全委员会在一次圆桌会议上提出的对饥饿人口数量估算方法开展审议的要求而确定(参<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/cfsroundtable/en/>)。附件2对确定这一指标时所用的方法以及相关不足做了全面介绍。
- 3 这些指标数据只涵盖部分国家和年份。数据局限性已在整套指标配套的元数据文件中明确标示。数据的局限性还使得难以考虑与粮食利用相关的其他重要因素, 如膳食结构变化、膳食多样化、母乳喂养措施或与孕产妇教育。
- 4 粮农组织。2014。粮食安全指标。粮农组织统计网页(参见http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/it/#.U4cSb3J_s1I)。
- 5 有关该方法的更多详情参见 <http://www.fao.org/economic/ess/ess-publications/workingpapers/en/>。
- 6 约20亿人, 或世界人口的30%以上, 在遭受微量元素缺乏症或“隐性饥饿”的困扰(参见B. Thompson和L. Amoroso。2014。改善膳食及营养: 基于粮食的方法。罗马, 粮农组织, 英国沃林福德, 国际应用生物科学中心)。
- 7 这些由农业发展带动工业化的战略最初在亚洲采用, 最近开始在非洲采用(埃塞俄比亚)。
- 8 粮农组织。即将出版。《针对粮食不安全和营养不良采取行动: 粮食安全承诺和能力概括》。罗马。
- 9 农发基金。2013。《帮助玻利维亚农村贫困人口脱贫》。情况说明(参见http://www.ifad.org/operations/projects/regions/pl/factsheet/bolivia_e.pdf)。
- 10 J. Cheaz和P. I. Contreras。2013。《玻利维亚小农生产环境: 变革带来的挑战》。圣地亚哥, 拉丁美洲农村发展中心。
- 11 2011年6月第144号法律、2013年1月第338号法律以及刚刚批准的有
关农民和土著人民经济组织的一项法律。
- 12 J. Álvarez Orias。2013。“OECAS, OECOM y la agricultura familiar sustentable en el marco de la economía solidaria”。《玻利维亚农村》, 三月5日; 多民族立法大会。2013。《Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias - OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias - OECOM para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria》。拉巴斯, 玻利维亚多民族国官方公报。
- 13 Cheaz和Contreras, 2013(见注释10); 粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处。2014。《拉丁美洲及加勒比区域的社会经济和政治特征: 玻利维亚》。圣地亚哥, 粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处。
- 14 粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处。2014。《粮食安全与营养季报: 2013年10-12月》。圣地亚哥, 粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处和加勒比粮食安全组。
- 15 E. Castañón Ballivián。2013。《硬币的两面: 玻利维亚的农业和粮食安全》。拉巴斯, TERRA基金会。
- 16 粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处, 2014(见注释14)。
- 17 权利与民主。2011《玻利维亚的人类食物权: 考察报告》。蒙特利尔, 加拿大魁北克。
- 18 国家粮食安全与营养委员会制定并推动的主要举措包括“零营养不良”项目, 由卫生部负责实施, 旨在改善儿童和孕妇的营养状况。
- 19 联合国开发计划署。2014。《2014年人类发展报告—促进人类持续进步: 降低脆弱性, 增强抗逆力》, 表2, 第165页。纽约, 美国。
- 20 官方最低工资2003年至2010年实际增长了50%。
- 21 粮食与营养安全跨部门办公室(CAISAN)。2014。《Balanço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Plansan 2012/2015》。巴西利亚。
- 22 应用经济学研究所。2014。《千年发展目标。国家监测报告》。巴西利亚, 应用经济学研究所。
- 23 巴西政府。2014。《2001-2012年巴西发展指标》。巴西利亚。
- 24 社会发展与抗击饥饿部。2009。《以2010年初步人口普查数据为基础看巴西的极端贫困状况》。技术说明。巴西利亚; 应用经济学研究所, 2014(见注释22)。
- 25 巴西国家地理与统计研究所。2010。《全国家庭抽样调查: 为粮食安全提供补充》。巴西里约日内卢, 巴西国家地理与统计研究所。
- 26 粮食与营养安全跨部门办公室, 2014(见注释21)。
- 27 国家粮食与营养安全委员会, 2014。《粮食安全与营养指标分析。第四届全国粮食安全与营养大会两年周年》。巴西利亚。
- 28 粮食与营养安全跨部门办公室, 2014(见注释21)。
- 29 同上。
- 30 同上; 应用经济学研究所, 2014(见注释22)。
- 31 数据由A. Borlizzi和C. Cafiero提供。即将出版。《对人口中习惯性食品消费分配情况的估计: 巴西家庭外食物消费所产生的影响》。罗马, 粮农组织。
- 32 联合国营养问题常设委员会。2014。《农业及粮食政策对营养的敏感性: 八国案例分析汇编》。瑞士日内瓦, 联合国营养问题常设委员会。
- 33 国家粮食与营养安全委员会, 2014(见注释27)。
- 34 粮食与营养安全跨部门办公室, 2014(见注释21)。
- 35 同上。
- 36 同上。
- 37 国家粮食与营养安全委员会。2009。《确立国家粮食与营养安全政策及体系: 巴西经验》。巴西利亚。
- 38 A. W. Kepple和D. S. Siqueira。2012。“由巴西社会发展与抗击饥饿部委托就粮食与营养安全计划的政策影响开展的评价研究”。收录于粮农组织。《粮食与营养安全信息国际科学研讨会: 从有效测量到有效决策—会议摘要》, 第31-33页。罗马, 粮农组织 (http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/eufao-fsi4dm/docs/iss-abstract-book.pdf); O. S. Dulci。2010。《对社会

- 计划的评价：建立信息系统面临的挑战与潜力》，第221-227页。发展社会学辩论纪要第13号。巴西利亚，社会发展与抗击饥饿部评价与信息管理部秘书处。
- 39 海地政府。2013。《2014-16三年投资计划及其框架：实现快速、均衡经济增长与扶贫》。太子港，规划与对外合作部和经济与财政部。
- 40 紧急粮食不安全指紧急情况下由于粮食短缺引起的危及生命的一种严重状况。
- 41 国家粮食安全协调机构/农业、自然资源和农村发展部。2013。《海地：粮食不安全警报》，1月。太子港。
- 42 国家粮食安全协调机构。2010。《国际价格波动对海地市场潜在影响研究》。太子港。
- 43 海地政府。2012。《海地发展战略规划：到2030年成为新兴国家》。太子港，规划与对外合作部和经济与财政部。
- 44 以2005年不变价格为准。
- 45 世界银行。2012。《2013-15财年印度尼西亚国家伙伴关系战略》。雅加达，世界银行驻印度尼西亚代表处。
- 46 联合国开发计划署。2013。《联合国开发计划署印度尼西亚2012/2013年度报告》。雅加达。
- 47 总统2014年8月15日演讲。
- 48 美国国际开发署。2013。《投资印度尼西亚：强大的印度尼西亚推动国家及全球发展——美国国际开发署印度尼西亚2014-2018年战略》。华盛顿特区，美国国际开发署。
- 49 联合国开发计划署，2013（见注释46）。
- 50 世界银行，2012（见注释45）。
- 51 关于粮食的第7/1996号法律、关于粮食安全治理的第18/2012号法律、关于地区行政管理的第32/2004号法律。
- 52 I. Rafani。2014。《关于保护印度尼西亚可持续粮食作物用地的第41/2009号法律》。粮食及肥料技术中心农业政策数据库，亚太农业政策信息平台（参见http://ap.fftc.agnet.org/ap_db.php?id=222）。
- 53 第41/2009号法律对粮食作物用地的保护以及改变农地用途的机制做了规定。第81/2013号条例对将可持续农地用于公共事业基础设施建设的法律程序提出了技术指导意见，但对如何实施这一条例却缺乏明确的程序（参见Rafani，2014，注释52）。
- 54 农业部。2013。《粮食安全机构一览》，I. Achmad Suryana编。雅加达，粮食安全署，农业部。
- 55 海洋事务及渔业部。2006。《2005年粮食安全年度报告》。雅加达。
- 56 2003年，粮食物流机构的法律地位从机构转为国有企业，其范围在提供公共服务基础上进一步扩大，新增了商业化活动。
- 57 C. Gomez Osorio、D. E. Abriningrum、E. Blanco Armas和M. Firdaus。2011。《谁是印度尼西亚化肥补贴的受益者？》。世界银行政策研究工作文件第5758号。华盛顿特区，世界银行东亚及太平洋地区扶贫及经济管理局。
- 58 国家发展规划部/国家发展规划署。2012。《2011年印度尼西亚在实现千年发展目标方面的进展报告》。雅加达。
- 59 同上。
- 60 印度尼西亚总统2014年8月15日演讲。
- 61 世界银行，2012（见注释45）。
- 62 世界粮食计划署。2009。《印度尼西亚粮食安全与脆弱性地图》。雅加达。
- 63 美国国际开发署。2013。《美国国际开发署以粮食换和平办公室马达加斯加2014-2019财年粮食安全国别框架》。华盛顿特区，美国国际开发署。
- 64 负责经济及工业的副总理。总秘书处。《马达加斯加在实现千年发展目标方面的进展全国普查》。《2012-13年全国调查》（参见http://www.undg.org/docs/13478/OMD_Resume.pdf）。
- 65 同上。
- 66 同上。
- 67 同上。
- 68 世界银行。2014。国内生产总值增长。网上数据（参见<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/MG?display=graph>）。
- 69 世界银行。2012。《马达加斯加危机三年后：脆弱性、社会政策和未来前景评估》，表3.3，第33页。华盛顿特区。
- 70 指定捐赠召集人是联合国儿童基金会。技术及资金伙伴小组中的其它捐赠方包括世界卫生组织、世界粮食计划署、世界银行、粮农组织、农发基金、日本国际合作署和美国国际开发署。
- 71 世界银行。2014。世界发展指标数据库。华盛顿特区。
- 72 E. W. Chirwa、I. Kumwenda、C. Jumbe、P. Chilonda和I. Minde。2008。《马拉维的农业增长与扶贫：以往成就与最新趋势》。非洲南部区域战略分析与知识支持系统(ReSAKSS-SA)工作文件第8号。比勒陀利亚，非洲南部区域战略分析与知识支持系统。
- 73 国家统计局和ICF Macro公司。2010。《2010年马拉维人口与健康普查》。马拉维松巴，美国马里兰州卡尔弗顿。
- 74 E. Chirwa和A. Dorward。2013。《农业投入物补贴：马拉维最新情况》。英国牛津，牛津大学出版社。
- 75 M. Sadler和O. Mahul。2011。《马拉维的天气指数作物保险：帮助农民获得农业信贷》。灾害风险融资与保险案例研究。华盛顿特区，世界银行全球减灾与恢复基金。
- 76 国际粮食政策研究所。2013。《2013年全球粮食政策报告》。华盛顿特区，国际粮食政策研究所。
- 77 S. Holden和R. Lunduka。2010。《马拉维化肥补贴计划的影响：瞄准、农户看法与喜好》。国际环境与发展研究中心报告第54号。挪威奥斯陆，挪威生命科学大学国际环境与发展研究系（中心）。
- 78 由马拉维常驻粮农组织大使Brave Ndisale女士阁下在第38届粮农组织大会上所做的国别发言。
- 79 全国对话大会，一个由565人组成的论坛，其中包括也门社会各阶层，包括妇女、青年和民间社会活动分子。
- 80 世界粮食计划署。2012。《也门的粮食安全与营养状况：2012年粮食安全全面普查》。罗马。
- 81 人道主义事务协调办公室。2014。《2014年也门人道主义应对计划》

- (参见https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/HRP_2014_Yemen.pdf)。
- 82 美国国际开发署。2010。《财产权与资源治理：也门》。美国国际开发署国别概况(参见http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Yemen_Profile.pdf)。
- 83 国际食物政策研究所。2011。也门国家粮食安全战略3: Qat、水与农业发展。华盛顿特区。
- 84 粮农组织, 2014(见注释4)。
- 85 B. Haykel。2013。《也门石油与天然气资源状况》。挪威维和资源中心政策简报, 5月(参见http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/1630404e1a2c92bff47e10ff0a8f92cc.pdf)。
- 86 也门政府和联合国。2011。联合国发展援助框架: 2012-2015年也门共和国。萨那。
- 87 也门农业及灌溉部。2012。也门多元化经济中一个前景光明的部门: 2012-2016年国家农业部门战略(参见http://www.ye.undp.org/content/dam/yemen/PovRed/Docs/Yemen_National%20Agriculture%20Sector%20Strategy%202012-2016%20En.pdf)。
- 88 C. Breisinger、O. Ecker、J. Funes和B. Yu。2010。《粮食作为发展与安全的基础: 也门战略》。国际粮食政策研究所讨论文件第01036号。华盛顿特区, 国际粮食政策研究所。
- 89 海外发展研究所。2012。《改革现金补助: 受益人和社区对也门“社会福利基金”的看法》。伦敦。*Transforming cash transfers: Beneficiary and community perspectives on the Social Welfare Fund in Yemen*. London.
- 90 人道主义事务协调办公室, 2014(见注释81)。
- 91 英国外交及联邦事务部。2014。“伦敦将于2014年4月29日主办‘也门之友’会议”。新闻稿(参见<https://www.gov.uk/government/news/london-to-host-friends-of-yemen-meeting-on-29-april-2014>)。
- 92 联合国千年发展目标网站(参见<http://www.un.org/millenniumgoals/>)。
- 93 粮安委。2001。《世界粮食首脑会议目标与千年发展目标》。世界粮食安全委员会第27届会议, 罗马, 2001年5月28日—6月1日, 罗马(<http://www.fao.org/docrep/MEETING/003/Y0688E.HTM>)。
- 94 粮农组织。1996。《第六次世界粮食普查》。罗马。
- 95 C. Cafiero。2012。“饥饿测量方面的进展”。在“国际粮食与营养安全信息科学研讨会: 从有效测量到有效决策”上的发言。罗马, 粮农组织总部, 2012年1月17-19日。
- 96 全国性家庭调查包括家庭收入与支出调查(HIES)、家庭预算调查(HBS)和生活水平指数调查(LSMS)。
- 97 J. Gustavsson、C. Cederberg、U. Sonesson、R. van Otterdijk和A. Meybeck。2011。《全球粮食损失与浪费: 程度、原因与预防》。罗马, 粮农组织。
- 98 T.-H. Kim和H. White。2004。“更好地估算偏斜度和峰度”。金融研究快报第1(1)期:第56-73页。
- 99 粮农组织。2003。《罗马粮农组织2002年6月26-28日食物短缺及营养不足的衡量与评估国际科学研讨会论文集》。罗马。
- 100 L. C. Smith。1998。“粮农组织用于衡量长期食物不足的方法能得到进一步加强吗?”《食品政策》, 第23(5)期: 第425-445页。
- 101 世界银行。2008。《2005年国际比较计划最终成果列表》。华盛顿特区。
- 102 粮农组织统计数据库(FAOSTAT)(参见<http://faostat.fao.org/>)。
- 103 世界银行。基尼系数数据库:<http://econ.worldbank.org/projects/inequality>
- 104 F. Solt。2009。“世界收入不平等数据库的标准化”。《社会科学季刊》, 第90(2)期:第231-242页。
- 105 联合国。2013。《2013年世界人口老龄化状况》。美国纽约。
- 106 联合国大学、世卫组织和粮农组织。2004。《人类能量需求量: 2001年10月17-24日罗马粮农组织/世卫组织/联合国大学联合专家磋商会报告》。粮农组织粮食与营养技术报告系列第1号。罗马, 粮农组织。
- 107 联合国经济及社会事务部人口司网站(参见<http://www.un.org/en/development/desa/population/>)。
- 108 L. Naiken。2007。《用于估算食物不足发生率的概率分布框架: 打破双参数分布的神话》。粮农组织统计司工作文件系列第ESS/ESSG/009e号。罗马, 粮农组织。
- 109 A. Deaton和J. Drèze。2009。“印度的粮食与营养状况: 事实与解读”。《经济与政策周刊》, 第XLIV(7)期: 第42-65页。
- 110 P. Svedberg。1999。“8.41亿人面临食物不足?”《世界发展期刊》, 第27(12)期: 第2081-2098页。

附件1注释

各国都在定期修订以往和最新报告期的官方统计数据。联合国的人口数据也在定期修订。如出现修订，粮农组织会按照修订结果对自己的食物不足估计数进行相应修订。因此，提请用户只参考同一版《世界粮食不安全状况》中估计数的变化，避免对不同年份报告版本中的数据进行比较。

因数据不足或数据不可靠而无法开展评估的国家、地区及领地未被纳入本报告，这些国家包括：美属萨摩亚、安道尔、安圭拉、阿鲁巴、巴林、不丹、英属维尔京群岛、布隆迪、坎顿和恩德贝里群岛、开曼群岛、圣诞岛、科科斯（基林）群岛、库克群岛、科摩罗、刚果民主共和国、多米尼克、赤道几内亚、厄立特里亚、法罗群岛、法属圭亚那、法属波利尼西亚、格陵兰岛、瓜德罗普岛、关岛、梵蒂冈、约翰斯顿岛、利比亚、列支敦士登、马绍尔群岛、马提尼克岛、密克罗尼西亚联邦、中途岛、摩纳哥、瑙鲁、荷属安的列斯群岛、新喀里多尼亚、纽埃、诺福克岛、北马里亚纳群岛、阿曼、帕劳、巴布亚新几内亚、皮特凯恩群岛、波多黎各、卡塔尔、留尼旺、圣赫勒拿岛、圣皮埃尔和密克隆岛、圣基茨和尼维斯、圣马力诺、塞舌尔、新加坡、索马里、叙利亚、托克劳、汤加、特克斯和凯科斯群岛、图瓦卢、美属维尔京群岛、威克岛、瓦利斯和富图纳群岛、西撒哈拉。

1. 世界粮食首脑会议目标：在1990-92年至2015年间，将食物不足人口数量减半。
2. 千年发展目标1C：在1990-92年至2015年间，将食物不足人口比例减半，或将此比例降至5%以下。指标1.9用于衡量处于最低膳食能量消费量以下（食物不足）的人口比例。最终结果用一种统一的计算方法获得，并以全球范围内三年内最新数据平均值为依据。有些国家的数据可能较新，因此利用此类数据可能会得出不同的食物不足发生率估计数，从而对进展的评估造成影响。
3. 预测数。
4. 1990-92年基准期以来的变化。对于那些在基准期尚不存在的国家而言，1990-92年的食物不足人口比例以1993-95年的比例为准，而食物不足人口数则是按照1990-92年人口数和该比例计算的结果。对那些食物不足发生率估计低于5%的国家而言，1990-92年基准期后食物不足人口数的变化仅表示为：已实现世界粮食首脑会议目标，即人口数量已减少一半以上（<- 50.0%）；已取得进展，但不足以实现世界粮食首脑会议目标，即人口数已减少不到一半（>- 50%）；或，食物不足人口数有所增加（>0.0%）。
5. 不同颜色代表按目前趋势预测到2015年的进展情况：

世界粮食首脑会议目标	千年发展目标
▲ 无进展或恶化	■ 无进展或恶化
◀ 进展不足，如现状持续下去，则实现世界粮食首脑会议目标无望	■ 进展不足，如现状持续下去，则实现千年发展目标1C无望
▼ 如现状持续下去，预计将于2015年实现世界粮食首脑会议目标	■ 如现状持续下去，预计将于2015年实现千年发展目标1C
* 已实现世界粮食首脑会议目标	* 已实现千年发展目标1C

特殊国家组别的构成情况：

6. 包括：阿富汗、埃塞俄比亚、安哥拉、贝宁、布基纳法索、布隆迪、东帝汶、多哥、厄立特里亚、冈比亚、刚果民主共和国、海地、吉布提、基里巴斯、几内亚、几内亚比绍、柬埔寨、莱索托、老挝、利比里亚、卢旺达、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、孟加拉国、缅甸、莫桑比克、尼泊尔、尼日尔、塞拉利昂、塞内加尔、苏丹、所罗门群岛、索马里、坦桑尼亚、乍得、中非共和国、圣多美和普林西比、瓦努阿图、乌干达、也门、赞比亚。
7. 包括：阿富汗、阿塞拜疆、埃塞俄比亚、巴拉圭、博茨瓦纳、玻利维亚、布基纳法索、布隆迪、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、津巴布韦、莱索托、老挝、卢旺达、马拉维、马里、蒙古、摩尔多瓦、尼泊尔、尼日尔、前南斯拉夫马其顿共和国、科威特、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌干达、乌兹别克斯坦、亚美尼亚、赞比亚、乍得、中非共和国。
8. 包括：安提瓜和巴布达、巴巴多斯、巴布亚新几内亚、巴哈马、贝立兹、东帝汶、多米尼克、多米尼加共和国、斐济、佛得角、格林纳达、古巴、圭亚那、海地、荷属安的列斯群岛、基里巴斯、几内亚比绍、科摩罗、马尔代夫、毛里求斯、萨摩亚、塞舌尔、圣多美和普林西比、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、所罗门群岛、特立尼达和多巴哥、瓦努阿图、新喀里多尼亚、牙买加。
9. 包括：阿富汗、孟加拉国、贝宁、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、中非共和国、乍得、科摩罗、朝鲜、刚果民主共和国、

厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、肯尼亚、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、塞拉利昂、索马里、塔吉克斯坦、坦桑尼亚、多哥、乌干达、津巴布韦。

10. 包括：亚美尼亚、玻利维亚、喀麦隆、佛得角、刚果、科特迪瓦、吉布提、埃及、萨尔瓦多、格鲁吉亚、加纳、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、基里巴斯、科索沃、吉尔吉斯斯坦、老挝、莱索托、毛里塔尼亚、摩尔多瓦、蒙古、摩洛哥、尼加拉瓜、尼日利亚、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、巴拉圭、菲律宾、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞内加尔、所罗门群岛、南苏丹、斯里兰卡、苏丹、科威特、叙利亚、东帝汶、乌克兰、乌兹别克斯坦。
11. 包括：阿富汗、孟加拉国、贝宁、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、朝鲜、刚果民主共和国、科特迪瓦、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、海地、洪都拉斯、印度、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、蒙古、莫桑比克、尼泊尔、尼加拉瓜、尼日尔、尼日利亚、巴布亚新几内亚、菲律宾、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里斯里兰卡、苏丹、塔吉克斯坦、坦桑尼亚、多哥、乌干达、乌兹别克斯坦、也门、津巴布韦。
12. “非洲”包括粮农组织非洲区域办事处负责的以下发展中国家：安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、苏丹（前）（2011年前）、南苏丹（2012年后）、科威特、多哥、乌干达、坦桑尼亚、赞比亚、津巴布韦。
13. “近东及北非”包括粮农组织近东及北非区域办事处负责的以下发展中国家：阿尔及利亚、埃及、伊朗、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、沙特阿拉伯、苏丹（2012年后）、叙利亚、突尼斯、阿联酋、也门。
14. “拉丁美洲及加勒比”包括粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处负责的以下发展中国家：安提瓜和巴布达、阿根廷、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、格林纳达、危地马拉、圭亚那、海地、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、特立尼达和多巴哥、乌拉圭、委内瑞拉。
15. “欧洲及中亚”包括粮农组织欧洲区域办事处负责的以下发展中国家：亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦。
16. “亚洲及太平洋”包括粮农组织亚洲及太平洋区域办事处负责的以下发展中国家：阿富汗、孟加拉国、不丹、文莱、柬埔寨、中国、朝鲜、斐济、印度、印度尼西亚、伊朗、哈萨克斯坦、基里巴斯、老挝、马来西亚、马尔代夫、蒙古、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、韩国、萨摩亚、新加坡、所罗门群岛、斯里兰卡、泰国、东帝汶、乌兹别克斯坦、瓦努阿图、越南。
17. 除表中所列国家外，还包括利比亚。2012-14年数值中包括2011年7月南苏丹独立后形成的新苏丹的估计数。因此，2012-14年的估计数无法与以往时段相比较，与1990-92年基准期相比的变化情况也无从评估。
18. 除表中所列国家外，还包括：布隆迪、科摩罗、刚果民主共和国、厄立特里亚、塞舌尔、索马里。2012-14年数值中包括南苏丹的估计数。
19. 苏丹（前）指2011年7月前的前苏丹主权国，南苏丹当时宣布独立。南苏丹和苏丹2012-14年的数据不可靠，未包含在本报告内。
20. 除表中所列国家外，还包括：叙利亚、西岸及加沙地带。
21. 除表中所列国家外，还包括：安提瓜和巴布达、巴哈马、多米尼克、格林纳达、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、荷属安的列斯群岛。
22. 除表中所列国家外，还包括：法属波利尼西亚、新喀里多尼亚、巴布亚新几内亚。

符号

- <5.0 表中食物不足人口比例低于5%
 - <0.1 表中食物不足人口数量低于10万人
 - na 表中不适用
 - ns 无统计学意义
- 资料来源：粮农组织估计数。

封面照片: © 粮农组织/Joan Manuel Baliellas

粮农组织信息产品可从粮农组织万维网站 (www.fao.org/publications) 上获得并可通过publications-sales@fao.org订购。

2014

世界粮食不安全状况

强化粮食安全与营养所需的有利环境

《2014年世界粮食不安全状况》介绍食物不足最新状况以及在实现千年发展目标和世界粮食首脑会议饥饿相关目标方面取得的进展。减轻饥饿与营养不良方面的最新评估结果表明，我们继续在全球范围内和很多国家中取得进展，但一些国家仍需进一步加大努力力度。

2014年报告还对2013年推出的粮食安全整套指标开展了进一步研究，同时深入分析粮食安全各维度，即可供量、获取、稳定性和利用。通过从各维度出发衡量粮食安全，这一整套指标将更详尽地反映某一国家在粮食安全与营养方面面临的挑战，从而帮助制定有针对性的粮食安全与营养干预措施。

最高层的长期政治承诺是消除饥饿的前提，这包括将粮食安全与营养事务放在政治议程首位，并为粮食安全与营养状况的改善打造一个有利环境。今年的报告共分析七个国家的经验，特别侧重粮食安全与营养所需的有利环境，体现以下四个方面的承诺与能力：政策、计划和法律框架；人力和财力资源的筹措；协调机制和伙伴关系；基于实证的决策。



ISBN 978-92-5-508542-0



9 789255 085420

I4030Ch/1/11.14