

## 世界粮食不安全状况



实现2015年饥饿相关国际目标：  
进展不一

## 要点



- 全球约有7.95亿人遭受食物不足的困扰，比十年前减少1.67亿，比1990-92年减少2.16亿。发展中区域虽然经历了人口快速增长，但食物不足人口数量降幅更大。近年来，中部非洲和西亚等发展中区域经济增长速度放缓、包容性下降以及政局不稳等因素，已经对相关进展形成障碍。
- 2015年是千年发展目标监测期的截止点。发展中区域作为整体而言，其食物不足人口数量在总人口中所占比例已从1990-92年的23.3%降至12.9%。一些区域已取得快速进展，如拉丁美洲、东亚及东南亚、高加索及中亚、北非和西非。南亚、大洋洲、加勒比以及非洲南部和东部也已取得进展，但进展较慢，难以实现将长期食物不足人口比例减半的千年发展目标1c。
- 在受监测的129个发展中国家中，72个已实现千年发展目标1c，占半数以上。多数国家政局稳定，经济增长，同时往往还伴有针对弱势群体的社会保护政策。
- 将发展中区域作为整体来看，食物不足发生率和五岁以下儿童体重不足比例两项指标均出现下降。在一些区域，包括西非、东南亚和南美洲，食物不足发生率的下降速度快于儿童体重不足率，表明仍有空间提高膳食质量，改善卫生条件，帮助人们更好地获取洁净水，尤其是针对较贫困群体。
- 经济增长是成功减缓食物不足状况的一项关键因素，但必须确保经济增长具有包容性，并能为贫困人口改善生计创造机遇。提高小规模家庭农业经营者的生产率和收入是取得进展的关键。
- 社会保护体系已成为推动一些发展中国家朝着实现千年发展目标1中减轻饥饿和贫困相关具体目标取得进展的关键力量。社会保护能加强收入安全和改善营养、医疗和教育的获取，从而为减轻贫困、饥饿和营养不良做出直接贡献。社会保护还能提高人类能力，缓解冲击造成的影响，从而提高贫困人口通过更好的就业参与增长的能力。
- 在很多未能实现饥饿相关国际目标的国家里，自然灾害和人为灾害或政局不稳已导致持续危机，使大量人口面临更加严重的脆弱性和粮食不安全。在这种背景下，保护弱势群体、改善生计的措施就很难实施或产生效果。

2015

# 世界粮食不安全状况

**实现2015年饥饿相关国际目标：  
进展不一**

联合国粮食及农业组织  
罗马, 2015年

---

**要求引用:**

粮农组织、农发基金和世粮署。2015年。《世界粮食不安全状况：实现2015年饥饿相关国际目标：进展不一》。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 978-92-5-508785-1

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](http://www.fao.org/contact-us/licence-request)或[copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)。

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

© 粮农组织 2015年



4 前言  
6 致谢

8 2015年世界食物不足状况

- 8 全球趋势  
10 各区域间依然存在巨大差异  
17 主要发现

19 饥饿目标探究：比较食物不足和儿童体重不足趋势

- 19 各区域态势  
25 主要发现

26 粮食安全与营养：变革的推动力

- 27 经济增长与实现粮食安全和营养目标方面的进展  
31 家庭农业和小农农业对粮食安全与营养的贡献  
33 国际贸易与粮食安全之间的联系  
35 1990年至2015年间社会保护与饥饿趋势之间的相关性  
37 持续危机与饥饿  
42 主要发现

44 统计附件

- 44 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  
48 附件2：评估粮食安全状况和实现饥饿相关国际目标方面的进展时采用的方法  
53 附件3：报告中部分术语表

54 注释



今年的《世界粮食不安全状况》旨在回顾在实现饥饿相关国际目标方面取得的进展，并思考在我们朝着新的“2015年后可持续发展议程”过渡的过程中应该采取哪些行动。

联合国各成员国已就抗击全球饥饿做出了两项重大承诺。其一是在1996年于罗马召开的世界粮食首脑会议上，182个政府承诺“…消除各国的饥饿，近期目标是2015年前将食物不足人口数量降至目前的一半”。其二是联合国成员国于2000年确立了首个“千年发展目标”（千年发展目标1），提出“到2015年将挨饿人口比例减半”。

在本报告中，我们要对每个国家、每个区域以及全世界自1990年以来取得的进展逐项进行回顾。首先，好消息是：实现千年发展目标1c，也就是将饥饿人口比例减半的承诺已在全球范围内基本实现。更重要的是，受监测的129个国家中，72个已经实现了千年发展目标，29个还实现了要求更高的世界粮食首脑会议目标，即将本国人口中的食物不足人口数量至少减半。

进展幅度不仅在各国之间存在巨大差异，各区域和分区域之间也同样存在差异。饥饿发生率在中亚、东亚、东南亚以及拉丁美洲均已出现快速下降；在北非，发生率在整个千年发展目标和世界粮食首脑会议目标监测期中一直保持在低水平。其他区域，包括加勒比、大洋洲和西亚，已取得总体进展，但速度较慢。在南亚和撒哈拉以南非洲两个区域，虽然在国家和分区域层面均已取得多项胜利，但总体进展较慢。在进展中等的很多国家里，一些因素，如战争、内乱和难民流离失所等问题往往成为减轻饥饿的阻力，有时甚至使饥饿状况有所加重。

评估实现千年发展目标1相关进展时，不仅要衡量食物不足或饥饿相关数据，还要衡量另一项指标，即五岁以下儿童体重不足发生率。两项指标上取得的进展不相上下，但食物不足相关指标进展相比之下略快。虽然两项指标在全球层面的变动基本平行，但由于儿童体重不足指标的决定因素不同，因此在区域层面两项指标之间存在巨大差异。

虽然整体已取得进展，但饥饿仍是全球近7.95亿人每天都要面对的挑战，其中7.8亿居住在发展中国家。因此，消除饥饿仍是各级决策者应该做出的关键承诺。

在今年的《世界粮食不安全状况》中，我们不仅要业已取得的进展进行估算，还要发现有待解决的问题，并就如何解决问题提出建议。总之，不存在“万能”解决方案。必须因地制宜地采取干预措施，包括考虑粮食可供量、获取和较长期发展前景。采用的方法应该合理、全面，同时做出必要的政治承诺，以确保成功。

因此，要消除饥饿和全方位实现粮食安全，摆在面前的的工作依然很多。本报告将指出迄今为止在成功实现千年发展目标1c过程中发挥决定性作用的关键因素，并就未来应该侧重哪些政策提出指导意见。

包容性增长为缺乏资产与技能的人们提供了机遇，并有助于改善贫困人口的生计和收入，尤其是务农贫困人口。因此，这是抗击饥饿与粮食安全、获得可持续发展的最有效工具之一。包容性增长的关键内容就是提高小规模家庭农业经营者、渔民和林区人民所掌握资源的生产率，帮助他们通过运作良好的市场融入农村经济。

社会保护能为消除饥饿和营养不良做出直接贡献。它能提高人类能力、加强收入安全，从而促进地方经济发展，提高贫困人口获取体面就业、进而参与经济增长的能力。有很多能将家庭农业和社会保护联系起来的“双赢”解决方案，其中包括

由机构从当地农民手中采购产品用于学校供膳计划和政府计划的做法，以及有助于各社区购买当地产食物的现金补助或以劳动换现金等做法。

在持续危机期间，冲突和自然灾害会使粮食安全与营养不良的风险进一步加剧。这些挑战呼吁我们做出强有力的政治承诺和采取有效的行动。

从更广范围看，要想在抗击粮食安全的过程中取得进展，各利益相关方必须采取协调、互补的应对行动。作为常驻罗马三家粮农机构的负责人，我们已经并将继续奋斗在该领域的最前线，努力为成员国、成员国组织和其他利益相关方提供支持，最终战胜饥饿与营养不良。

最近，我们又在区域层面就消除饥饿做出了重大承诺，即“拉丁美洲及加勒比无饥饿举措”、“非洲2025年消除饥饿新伙伴关系”、“西非零饥饿举措”、“亚太区域零饥饿挑战”，以及孟加拉国、老挝、缅甸、尼泊尔及东帝汶等国的试点项目。此外还正在为到2025年或2030年消除饥饿制定新的举措。

这方面的努力应该得到大家的一致支持，以加强各国成功制定和交付所需计划的能力。1990年以来取得的进步表明，我们完全有可能让饥饿、粮食不安全和营养不良成为历史。同时还表明，要将这一愿景变为现实，摆在我们面前的工作还有很多。政治承诺、伙伴关系、充裕的资金和全方位的行动都是此项努力的主要组成部分，而我们都是其中的积极参与伙伴。

作为联合国系统中的活跃成员，我们应支持各国及各方努力，通过“零饥饿挑战”、2014年《营养问题罗马宣言》和“2015年后可持续发展议程”，让饥饿与营养不良成为历史。

粮农组织总干事  
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

《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联手编写。

Pietro Gennari在Jomo Kwame Sundaram的总体领导下和粮农组织经济及社会发展部Kostas Stamoulis的协助下负责本书的技术协调工作。粮农组织的Piero Conforti、George Rapsomanikis和Josef Schmidhuber、农发基金的Rui Benfica以及粮食计划署的Arif Husain担任技术编辑。常驻罗马三机构负责人及其办公室为报告提供了宝贵意见，并最终批准了本报告，其中要特别感谢Coumba Dieng Sow和Lucas Tavares（粮农组织）。

“2015年世界食物不足状况”一节利用粮农组织统计司的Filippo Gheri、Erdgin Mane、Nathalie Troubat和Nathan Wanner以及粮食安全与社会统计组提供的技术性内容起草而成。Mariana Campeanu、Tomasz Filipczuk、Nicolas Sakoff、Salar Tayyib和统计司食物平衡表组为此提供了辅助性数据。

“饥饿目标探究：比较食物不足和儿童体重不足趋势”一节利用Chiara Brunelli和粮农组织统计司粮食安全与社会统计组提供的大量资料编写而成。

“粮食安全与营养：变革的推动力”一节由粮农组织农业发展经济学司的Federica Alfani、Lavinia Antonacci、Romina Cavatassi、Ben Davis、Julius Jackson、Panagiotis Karfakis、Leslie Lipper、Luca Russo和Elisa Scambelloni；粮农组织贸易及市场司的Ekaterina Krivonos和Jamie Morrison；粮农组织负责自然资源副总干事办公室的Meshack Malo；粮农组织伙伴关系、宣传及能力发展办公室的Francesco Pierri；农发基金的Costanza Di Nucci；以及粮食计划署的Niels Balzer、Kimberly Deni、Paul Howe、Michelle Lacey和John McHarris编写。

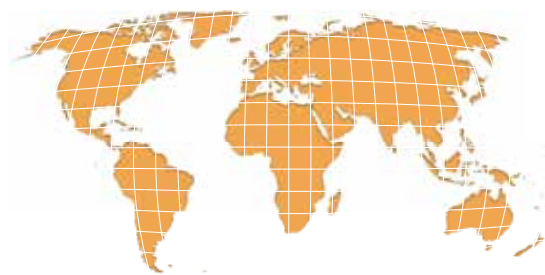
Filippo Gheri负责“附件1”的编写和相关数据处理。Nathan Wanner编写了“附件2”，Carlo Cafiero为此提供了关键技术内容。

以下人员为报告提供了宝贵的意见和建议：Raul Benitez、Eduardo Rojas Briales、Gustavo Merino Juárez、Arni Mathiesen、Eugenia Serova和Rob Vos（粮农组织）；Karim Hussain和Edward Heinemann（农发基金）；Richard Choularton和Sarah Kohnstamm（粮食计划署）。

Michelle Kendrick（经济及社会发展部）负责编辑、图表制作、排版和出版过程的协调工作。图表制作和排版服务由Flora Dicarolo提供。翻译版本的制作由粮农组织全组织交流办公室图书馆及出版物处负责协调。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负责协调。







# 2015年世界食物不足状况

## 全球趋势

**抗**击饥饿的斗争继续取得进展，但仍有大量人口无法获得充足食物来维持活跃、健康的生活。最新估计表明，2014-16年全球约有7.95亿人，也就是世界总人口的九分之一多，继续遭受食物不足的困扰（表1）。食物不足人口比例，或食物不足发生率（PoU），<sup>1</sup>已从1990-92年的18.6%降至2014-16年的10.9%，说明在全球人口不断增长的情况下食物不足人口数量已有所减少。自1990-92年以来，食物不足人口数量在全球范围已减少2.16亿，降幅为21.4%，而同期世界总人口则增长了19亿。绝大多数

表 1

世界食物不足状况，1990-92年至2014-16年

	食物不足人口数量（百万）及发生率（%）									
	1990-92		2000-02		2005-07		2010-12		2014-16*	
	数量	%	数量	%	数量	%	数量	%	数量	%
<b>世界</b>	<b>1 010.6</b>	<b>18.6</b>	<b>929.6</b>	<b>14.9</b>	<b>942.3</b>	<b>14.3</b>	<b>820.7</b>	<b>11.8</b>	<b>794.6</b>	<b>10.9</b>
发达区域	20.0	<5.0	21.2	<5.0	15.4	<5.0	15.7	<5.0	14.7	<5.0
发展中区域	990.7	23.3	908.4	18.2	926.9	17.3	805.0	14.1	779.9	12.9
<b>非洲</b>	<b>181.7</b>	<b>27.6</b>	<b>210.2</b>	<b>25.4</b>	<b>213.0</b>	<b>22.7</b>	<b>218.5</b>	<b>20.7</b>	<b>232.5</b>	<b>20.0</b>
北非	6.0	<5.0	6.6	<5.0	7.0	<5.0	5.1	<5.0	4.3	<5.0
撒哈拉以南非洲	175.7	33.2	203.6	30.0	206.0	26.5	205.7	24.1	220.0	23.2
东非	103.9	47.2	121.6	43.1	122.5	37.8	118.7	33.7	124.2	31.5
中部非洲	24.2	33.5	42.4	44.2	47.7	43.0	53.0	41.5	58.9	41.3
南部非洲	3.1	7.2	3.7	7.1	3.5	6.2	3.6	6.1	3.2	5.2
西非	44.6	24.2	35.9	15.0	32.3	11.8	30.4	9.7	33.7	9.6
<b>亚洲</b>	<b>741.9</b>	<b>23.6</b>	<b>636.5</b>	<b>17.6</b>	<b>665.5</b>	<b>17.3</b>	<b>546.9</b>	<b>13.5</b>	<b>511.7</b>	<b>12.1</b>
高加索及中亚	9.6	14.1	10.9	15.3	8.4	11.3	7.1	8.9	5.8	7.0
东亚	295.4	23.2	221.7	16.0	217.6	15.2	174.7	11.8	145.1	9.6
东南亚	137.5	30.6	117.6	22.3	103.2	18.3	72.5	12.1	60.5	9.6
南亚	291.2	23.9	272.3	18.5	319.1	20.1	274.2	16.1	281.4	15.7
西亚	8.2	6.4	14.0	8.6	17.2	9.3	18.4	8.8	18.9	8.4
<b>拉丁美洲及加勒比</b>	<b>66.1</b>	<b>14.7</b>	<b>60.4</b>	<b>11.4</b>	<b>47.1</b>	<b>8.4</b>	<b>38.3</b>	<b>6.4</b>	<b>34.3</b>	<b>5.5</b>
加勒比	8.1	27.0	8.2	24.4	8.3	23.5	7.3	19.8	7.5	19.8
拉丁美洲	58.0	13.9	52.1	10.5	38.8	7.3	31.0	5.5	26.8	<5.0
中美洲	12.6	10.7	11.8	8.3	11.6	7.6	11.3	6.9	11.4	6.6
南美洲	45.4	15.1	40.3	11.4	27.2	7.2	ns	<5.0	ns	<5.0
<b>大洋洲</b>	<b>1.0</b>	<b>15.7</b>	<b>1.3</b>	<b>16.5</b>	<b>1.3</b>	<b>15.4</b>	<b>1.3</b>	<b>13.5</b>	<b>1.4</b>	<b>14.2</b>

\*2014-16年数据为临时估计数。

资料来源：粮农组织。



饥饿人口生活在发展中区域，<sup>2</sup>2014-16年那里估计有7.8亿人遭受食物不足的困扰（表1）。2014-16年的食物不足发生率为12.9%，与1990-92年相比已下降44.5%。

人口大国的变化在发展中区域总体饥饿率下降趋势中起到了重要作用，特别是中国和印度。<sup>3</sup>发展中区域作为整体在20世纪90年代取得了快速进展，其食物不足人口数量和发生率均出现平稳下降（图1）。随后在21世纪头十年的前半期，食物不足发生率下降缓慢，后半期再次加速下降，从2005-07年的17.3%降至2010-12年的14.1%。根据预测得出的最新估计数表明，进展再次有所放慢，食物不足发生率于2014-16年降至12.9%。

## ■ 对照目标衡量全球进展

2015年是两项与减轻饥饿相关的国际目标监测期的截止点。第一项目标是世界粮食首脑会议目标。在1996年于罗马召开的世界粮食首脑会议上，182个政府的代表承诺“…消除各国的饥饿，近期目标是2015年前将食物不足人口数量降至目前的一半”。<sup>4</sup>第二项目标是千年发展目标1中与饥饿相关的具体目标。2000年，189个国家承诺要帮助人们摆脱多种困境，承认人人都有享有尊严、自由、平等和基本生活水平的权利，其中包括免于饥饿和暴力的权利。该项承诺使得八项千年发展目标于2001年得以确立。随后为便于操作，又为八项目标确立了各项具体目标和用于监测国家和全球层面进展的各项指标，监测期为1990至2015年间的25年。首项千年发展目标，即千年发展目标1，包含三项具体目标：到2015年将全球贫困减半；使所有人都享有充分的生产就业和体面工作；使挨饿的人口比例减半。<sup>5</sup>粮农组织一直采用1990-92年三年期作为起始点，对世界粮食首脑会议目标和千年发展目标1c的相关进展开展监测。

食物不足发生率最新估计数表明，发展中区域整体已基本实现与饥饿相关的千年发展目标1c。2014-16年的降幅距离2015年的最后目标仅有不到一个百分点的差距（图1）。<sup>6</sup>鉴于差距很小，且用于估算食物不足水平的背景数据在可靠性上尚有一定余地，我们可以认定此项目标已经实现。然而，正如2013年和2014年《世界粮食不安全报告》中指出的那样，

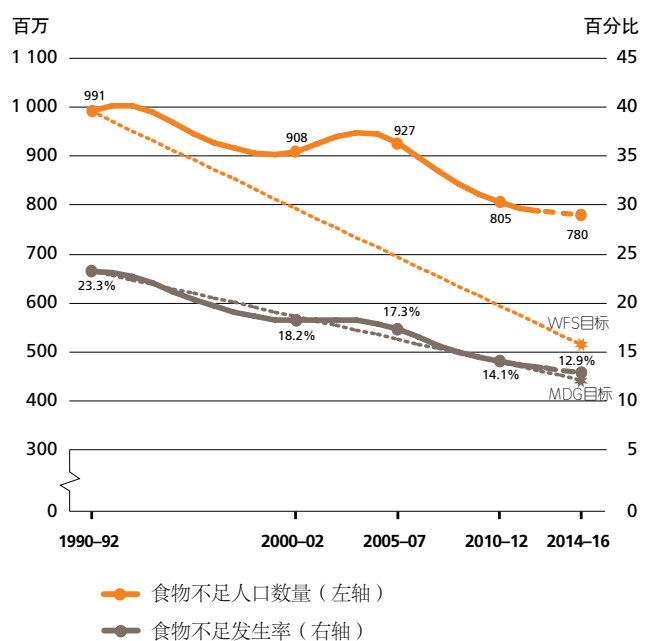
要想不折不扣地实现目标，我们在过去几年应该取得更快的进展。尽管很多国家已经取得显著进展，但发展中区域作为整体似乎并未取得所需的快速进展。

离实现世界粮食首脑会议于1996年设立的另一项目标则尚有较大差距。目前的估算方法以1990-92年发展中区域食物不足人口数量略低于10亿为基准。要实现世界粮食首脑会议的目标，就必须将这一数字减至约5.15亿，即比2014-16年的目前估计数少2.65亿（表1）。然而，考虑到人口自1990-92年以来已增长了19亿，因此过去25年中约有20亿人成功摆脱了可能出现的饥饿状态。

应该把过去十年在抗击饥饿方面取得的显著进展放在全球环境极具挑战性的背景下看待：物价波动、食品和能源价格整体上涨、失业率和就业不足率上升，尤其是20世纪90年代末出现和2008年再次出现的全球经济衰退。更加频繁发生的极端天气事件和自然灾害已对人类生命和经济造成巨大损害，从而阻碍我们为实现粮食安全做出努力。政局不稳和内战致使情况进一步恶化，使全球流离失所人口数量升至二战

图 1

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



注：2014-16年数据为临时估计数。  
资料来源：粮农组织。



以来的最高点。所有这些都对一些最脆弱国家的粮食安全造成了影响，尤其是撒哈拉以南非洲，而东亚和东南亚等其他区域则依然未受影响，或成功将负面影响降至最低。

不断变化的全球经济环境已对减轻饥饿的传统方法造成挑战。能为最弱势群体提供有针对性援助的社会安全网和其他措施已得到进一步关注。当此类有针对性措施与长期结构性干预措施相结合后，就能发挥重要作用，因为它能够启动改善营养、提高劳动生产率的良性循环。直接干预措施要想最有效发挥作用，就应该瞄准最弱势群体并满足他们的具体需求，从而

提高这些群体的膳食质量。即使有些政策已成功地解决了食物能量严重不足的问题，但膳食质量仍令人担忧。南亚和撒哈拉以南非洲依然深受所谓“隐性饥饿”的影响，即由于缺乏微量元素摄入，导致出现不同类型的营养不良，如缺铁性贫血和维生素A缺乏症。

本报告第三节“粮食安全与营养：变革的推动力”（见第26-42页）将详细讨论全球经济环境带来的挑战会如何影响单个区域以及已采用哪些政策来应对挑战。

## 各区域间依然存在巨大差异

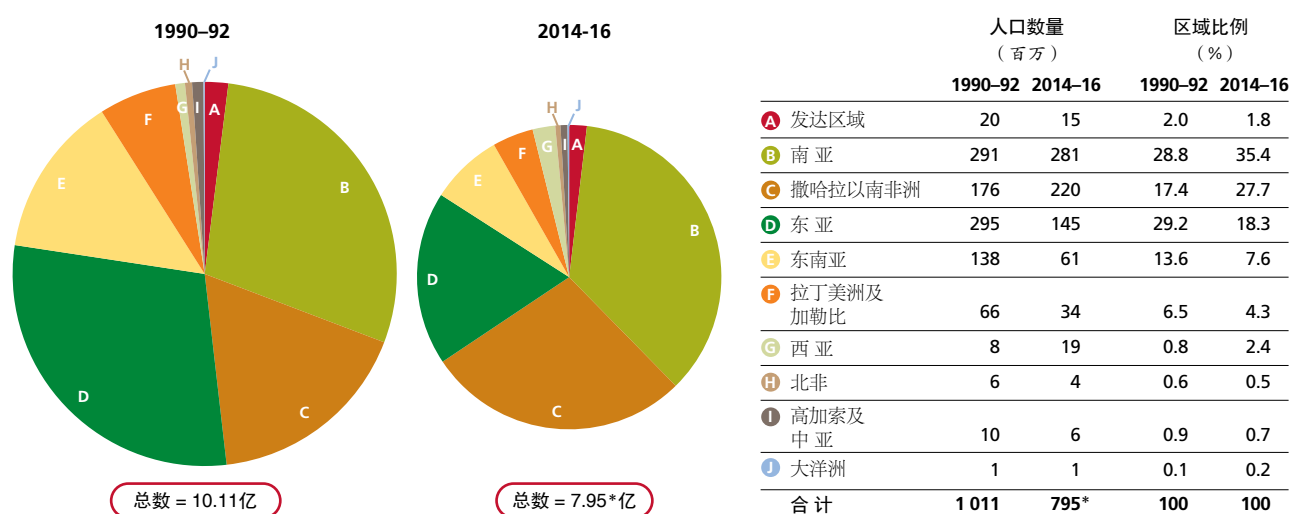
各区域间在改善粮食安全方面取得的进展依然存在差异。一些区域已在减轻饥饿方面取得快速进展，尤其是高加索及中亚、东亚、拉丁美洲和北非等地。另一些区域，包括加勒比、大洋洲和西亚，也已降低了各自的食物不足发生率，但进展相对缓慢。这些区域内部的进展也不均衡，一些国家内部存在局部严重

粮食不安全。在南亚和撒哈拉以南非洲这两个区域，整体进展十分缓慢。虽然据报告一些国家已在减轻饥饿方面取得成功，但食物不足和其他形式的营养不良现象在这些区域依然处于较高水平。

由于区域间进展速度不一，饥饿的区域性分布情况自20世纪90年代以来已发生变化（图2）。南亚和

图 2

不断变化的世界饥饿人口分布情况：1990-92年和2014-16年各区域食物不足人口数量及比例



注：饼图中各分区面积大小根据相应时段内食物不足人口总数按比例分配。2014-16年数据为临时估计数。所有数字均已四舍五入。

\*包括苏丹的数据。自该国在2011年南苏丹成为独立国家而分裂以来，这些数据未包括在撒哈拉以南非洲国家的数据中。

资料来源：粮农组织。

撒哈拉以南非洲目前在全球食物不足人口数量中所占比例远远高于其他区域。<sup>7</sup>大洋洲和西亚所占比例也在上升，但相比之下升幅较小且起点较低。接下来是东亚和拉丁美洲及加勒比超乎寻常的快速进展，说明这些区域在全球食物不足人口数量中占比很低。

### ■ 实现饥饿相关国际目标方面的进展

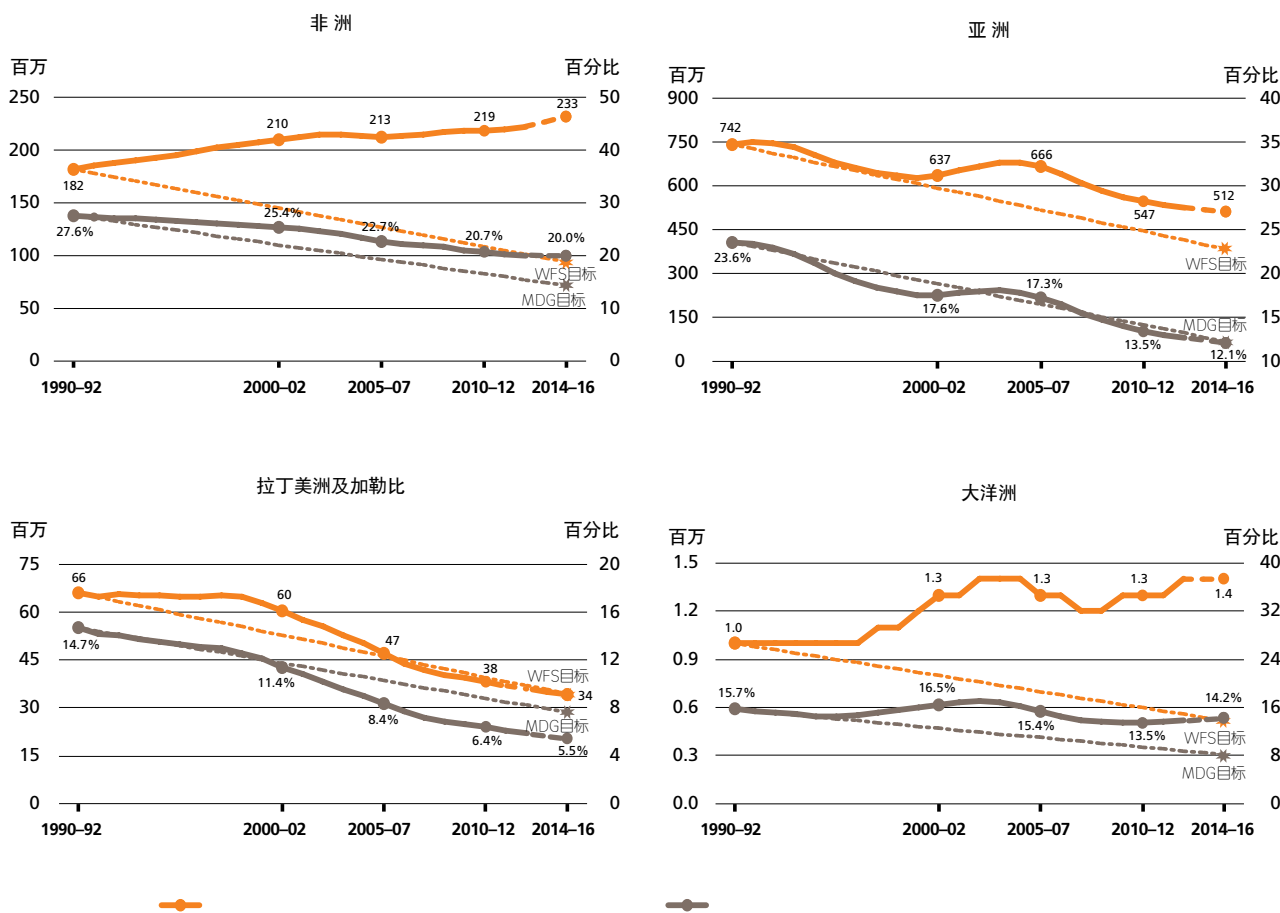
图3显示了各发展中区域在实现目标方面取得的进展。估计数表明，非洲作为整体将无法实现千年发展目标1c，特别是撒哈拉以南非洲。相反，北非已实现目标。<sup>8</sup>但要求更高的世界粮食首脑会议目标无论对非洲整体还是对非洲各分区域而言，似乎均无望实现。亚洲作为整体已实现千年发展目标1c，但要想实

现世界粮食首脑会议目标仍需将食物不足人口数量再减少约1.4亿，近期实现这一目标的可能性不大。拉丁美洲及加勒比作为整体已在2014-16年实现千年发展目标1c和世界粮食首脑会议目标两项目标。最后，大洋洲两项目标均未实现。

一些国家已实现两项国际目标。据最新估计数，共有72个发展中国家于2014-16年实现千年发展目标1c（表2和表3）。<sup>9</sup>其中29个国家同时还实现了世界粮食首脑会议目标。另有31个发展中国家仅实现千年发展目标1c，其中一些国家的食物不足发生率下降了50%以上，有些则降至5%以下。最后，第三组共12个国家也被归入已经实现千年发展目标1c的类别，因为它们的食物不足发生率自1990-92年以来一直维持在5%左右或以下。

图 3

各区域在实现千年发展目标1c和世界粮食首脑会议消除饥饿目标上取得的进展存在巨大差异



注：2014-16年数据为临时估计数。  
资料来源：粮农组织。





表 2

## 已实现或即将实现饥饿相关国际目标的国家

已实现世界粮食首脑会议目标 及千年发展目标1c	即将实现世界 粮食首脑会议目标*	已实现 千年发展目标1c	即将实现 千年发展目标1c*	自1990年起食物不足发生率 低于（或接近）5%
1 安哥拉	1 阿尔及利亚	1 阿尔及利亚	1 佛得角	1 阿根廷
2 亚美尼亚	2 印度尼西亚	2 孟加拉国	2 乍得	2 巴巴多斯
3 阿塞拜疆	3 马尔代夫	3 贝宁	3 哥伦比亚	3 文莱达鲁萨兰国
4 巴西	4 巴拿马	4 玻利维亚（多民族国）	4 厄瓜多尔	4 埃及
5 喀麦隆	5 南非	5 柬埔寨	5 牙买加	5 哈萨克斯坦
6 智利	6 多哥	6 哥斯达黎加	6 洪都拉斯	6 黎巴嫩
7 中国	7 特立尼达和多巴哥	7 埃塞俄比亚	7 巴拉圭	7 大韩民国
8 古巴	8 突尼斯	8 斐济	8 卢旺达	8 沙特阿拉伯
9 吉布提		9 冈比亚	9 塞拉利昂	9 南非
10 多米尼加共和国		10 印度尼西亚		10 突尼斯
11 加蓬		11 伊朗		11 土耳其
12 格鲁吉亚		12 约旦		12 阿拉伯联合酋长国
13 加纳		13 基里巴斯		
14 圭亚那		14 老挝人民民主共和国		
15 科威特		15 马拉维		
16 吉尔吉斯斯坦		16 马来西亚		
17 马里		17 马尔代夫		
18 缅甸		18 毛里塔尼亚		
19 尼加拉瓜		19 毛里求斯		
20 阿曼		20 墨西哥		
21 秘鲁		21 摩洛哥		
22 圣文森特和格林纳丁斯		22 莫桑比克		
23 萨摩亚		23 尼泊尔		
24 圣多美和普林西比		24 尼日尔		
25 泰国		25 尼日利亚		
26 土库曼斯坦		26 巴拿马		
27 乌拉圭		27 菲律宾		
28 委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）		28 所罗门群岛		
29 越南		29 苏里南		
		30 多哥		
		31 乌兹别克斯坦		

\*这些国家有望在2020年之前实现目标。  
资料来源：粮农组织计算结果。

## ■ 撒哈拉以南非洲：有一些成功案例，但离实现饥饿相关国际目标仍有很大差距

在撒哈拉以南非洲，估计2014–16年有近四分之一人口遭受食物不足的困扰，占总人口的比例为23.2%（图4，第14页），在各区域中位居第一。2014–16年饥饿人口数量约2.2亿，绝对数量位居世界第二。事实上，其食物不足人口数量在1990–92年至2014–

16年间甚至增加了4400万。考虑到该区域食物不足发生率一直呈下降趋势（表1，第8页），这说明该区域人口增长速度极高，达年均2.7%。多年来在抗击饥饿方面进展缓慢尤其令人堪忧。虽然食物不足发生率在2000–02至2005–07年间下降相对较快，但随后几年这一速度开始放慢，反映出一些国家受到粮价上涨、干旱和政局不稳等因素的影响。

在中部非洲分区域，<sup>10</sup>食物不足人口数量在1990–



表 3

## 各区域已实现饥饿相关国际目标的国家

撒哈拉以南非洲	东亚、南亚、东南亚和大洋洲	拉丁美洲及加勒比	高加索及中亚	北非及西亚
<b>通过到2015年将饥饿人口比例减半或降至5%以下而实现千年发展目标1c的国家</b>				
1 贝宁	11 孟加拉国	22 玻利维亚	27 乌兹别克斯坦	28 阿尔及利亚
2 埃塞俄比亚	12 柬埔寨	23 哥斯达黎加		29 伊朗
3 冈比亚	13 斐济	24 墨西哥		30 约旦
4 马拉维	14 印度尼西亚	25 巴拿马		31 摩洛哥
5 毛里塔尼亚	15 基里巴斯	26 苏里南		
6 毛里求斯	16 老挝人民民主共和国			
7 莫桑比克	17 马来西亚			
8 尼日尔	18 马尔代夫			
9 尼日利亚	19 尼泊尔			
10 多哥	20 菲律宾			
	21 所罗门群岛			
<b>千年发展目标1c和到2015年将饥饿人口数量减半的世界粮食首脑会议目标均已实现的国家</b>				
1 安哥拉	8 中国	13 巴西	23 亚美尼亚	28 科威特
2 喀麦隆	9 缅甸	14 智利	24 阿塞拜疆	29 阿曼
3 吉布提	10 萨摩亚	15 古巴	25 格鲁吉亚	
4 加蓬	11 泰国	16 多米尼加共和国	26 吉尔吉斯斯坦	
5 加纳	12 越南	17 圭亚那	27 土库曼斯坦	
6 马里		18 尼加拉瓜		
7 圣多美和普林西比		19 秘鲁		
		20 圣文森特和格林纳丁斯		
		21 乌拉圭		
		22 委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)		
<b>自1990-92年以来一直将食物不足发生率维持在5%以下或左右的国家</b>				
1 南非	2 文莱	4 阿根廷	6 哈萨克斯坦	7 埃及
	3 大韩民国	5 巴巴多斯		8 土耳其
				9 黎巴嫩
				10 沙特阿拉伯
				11 突尼斯
				12 阿拉伯联合酋长国

资料来源：粮农组织。

92至2014-16年间不止翻了一番，而食物不足发生率却下降了23.4%。绝对数量的增加与发生率的下降两者之间之所以存在差异，原因在于中部非洲人口快速增长。绝对数量方面缺乏进展反映出该分区域存在众多问题，尤其是政局不稳、内乱和战争，如中非共和国。

东非依然是饥饿人口绝对数量最多的分区域，共有1.24亿人口遭受食物不足的困扰。和中部非洲一样，东非的人口也在持续快速增长。虽然食物不足发生率已下降33.2%，但饥饿人口数量却在千年发展目标监测期内增加了近20%。南部非洲情况相对较好，其食物不足发生率自1990-92年以来已下降28%，目前食物不足人口数量略高于300万。在减轻饥饿方面最成功的分区域是西非，其食物不足人口数量自1990-92年以来已减少24.5%，而预计2014-16年的食物不足发生率在10%以下。西非是在面临一系列不

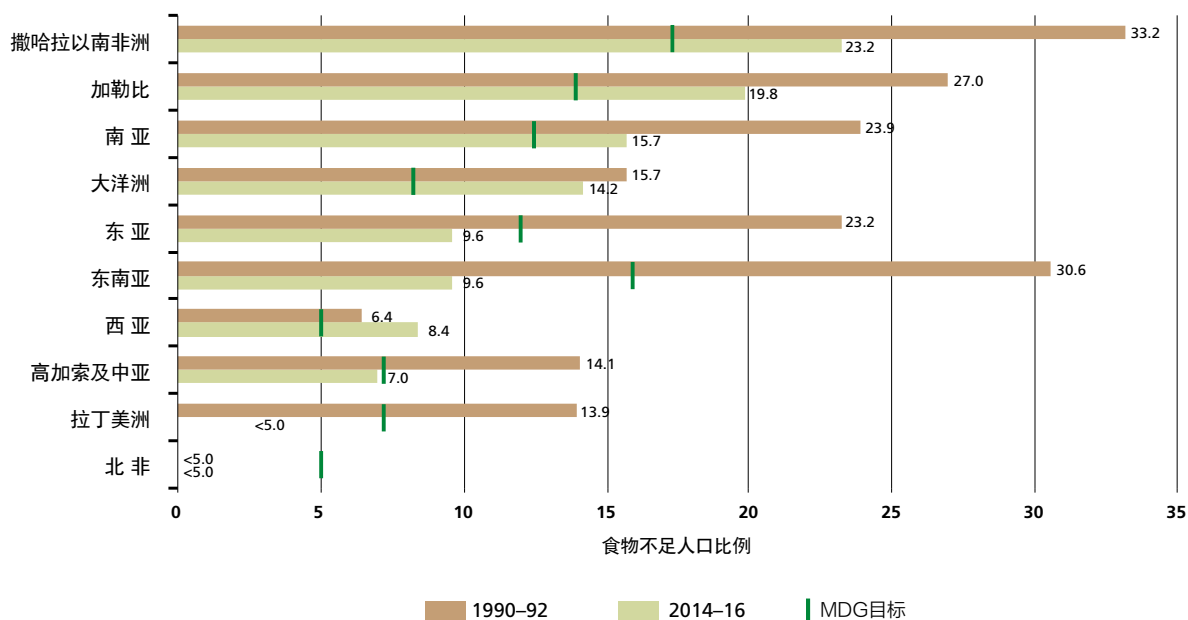
利因素的情况下取得这一成就的，如人口快速增长（尼日利亚是本区域人口最多的国家）、萨赫勒地区的干旱以及近年出现的高粮价。

撒哈拉以南非洲共有18个国家已实现千年发展目标1c，另有4个国家已接近实现这一目标（如果目前趋势能够持续，它们预计于2020年前实现这一目标）。其中有7个国家（安哥拉、喀麦隆、吉布提、加蓬、加纳、马里、圣多美和普林西比）还同时实现了要求更高的世界粮食首脑会议目标，另有2个国家（南非和多哥）即将实现这一目标。虽然这些成绩令人欣喜，但进展的主因是原来的食物不足发生率较高，且很多国家目前仍面临饥饿水平较高的压力。已实现千年发展目标1c的人口大国包括安哥拉、喀麦隆、埃塞俄比亚、加纳、马拉维、莫桑比克、尼日利亚和多哥。此外，多个小国，如贝宁、冈比亚、毛里求斯和尼日尔也已实现千年发展目标1c。包括乍得、



图 4

食物不足变化趋势：几乎所有区域均已取得进展，但差异巨大



注：2014-16年数据为临时估计数。  
资料来源：粮农组织。

卢旺达和塞拉利昂在内的其他国家则已接近实现千年发展目标1c，尽管这些国家的饥饿人口数量无论从相对值或绝对值来看均依然处于高位。撒哈拉以南非洲多数国家在实现国际目标方面均存在缺乏进展的现象，且很多国家，包括中非共和国和赞比亚，仍面临着较高的食物不足发生率。

正如本报告第三节“粮食安全与营养：变革的推动力”（见第26-42页）详细阐述的那样，在抗击饥饿方面取得良好进展的很多国家都有政局稳定、经济整体增长、初级部门不断扩大（主要为农业、渔业和林业）的特点。很多国家已推出旨在促进和保护粮食获取的政策。此外，这些国家中有很多也经历了人口快速增长，但它们仍实现了千年发展目标1c，甚至世界粮食首脑会议目标。<sup>11</sup>这表明，即便在人口快速增长的情况下，只要政策和机构条件具备，仍有可能减轻饥饿。相反，那些进展不足或饥饿率不降反升的国家则往往有着农业增长乏力、社会保护措施不足的特点。很多国家还处于持续危机之中。此类国家除了表A1数据所涵盖的国家外，还有更多。由于缺乏有关粮食可供量和获取的相关可靠信息资料，导致很难对一些国家的食物不足发生率做出合理分析，这些国家包括布隆迪、刚果民主共和国、厄立特里亚和索马

里，因此，它们没有成为我们的研究对象，但从现有的粮食安全指标相关数据看，它们的食物不足发生率依然居高不下。

#### ■ 北非：尽管可能出现局势不稳定，但已实现国际目标

北非的食物不足趋势和水平与非洲大陆其他地区有着巨大差别。从2014-16年的预测情况看，该区域已将食物不足发生率控制在5%以下（图4）。<sup>12</sup>各国在实现饥饿相关国际目标方面的情况基本相似。虽然占人口5%的人数对阿尔及利亚、埃及、摩洛哥和突尼斯而言仍是不小的数字，但食物不足发生率普遍较低意味着该区域如能维持目前趋势，很快就能消除严重粮食不安全。

食品补贴是该区域的一项核心政策内容，多个国家的基本食品价格即便在国际价格飞涨时也一直维持较低水平。虽然这些措施是否具备可持续性可能受到质疑，但通过大量供应平价食物能量，它们的确产生了将食物不足问题维持在较低水平的效果。然而，一味注重食物能量却导致忽略膳食质量，致使其他形式的营养不良现象有所增加，包括超重和肥胖发生率上



升。此外，该区域依然面临着经济、政治不稳定的潜在风险和实际风险。一些国家严重依赖粮食进口，虽然它们也在努力提高农业生产率，但其有限的资源加上快速人口增长意味着对进口的依赖性未来将依然是该区域的一个特征。

### ■ 南亚：已取得一定进展，但进展缓慢，难以实现饥饿相关国际目标

南亚饥饿人口绝对数量最大。2014-16年的估计数表明，该区域约有2.81亿人遭受食物不足的困扰，与1990-92年相比减少幅度十分有限（表1，第8页）。但从比例上看，该区域已取得可喜进展：食物不足发生率已从1990-92年的23.9%降至2014-16年的15.7%（图4）。该区域未来的饥饿压力相对可控。更重要的是，虽然国际商品市场价格上涨，但过去十年中该区域的进展速度已有所加快。印度的饥饿趋势变化对该区域产生了尤为重要的影响。21世纪头十年以来的国际粮价上涨趋势并未对国内价格造成同等影响，尤其在印度等大国。在印度，这还要归功于大范围粮食分配计划的实施。快速经济增长尚未带来粮食消费量的增加，更不用说整体膳食质量的改善，这说明贫困人口和饥饿人口可能未能从整体增长中获益。

多数南亚国家已在实现饥饿相关国际目标方面取得进展，尽管其中一些国家进展过慢，难以实现世界粮食首脑会议目标或千年发展目标，其中包括阿富汗、印度、巴基斯坦和斯里兰卡。由于这些国家在该区域人口中占有较大比例，结果造成该区域整体进展不良。印度的食物不足人口数量估计仍在世界上位居第二。孟加拉国是这方面的一个例外，它已取得较快进展且已实现千年发展目标1c，这也要归功于该国于21世纪头十年中期通过的“国家粮食政策”全面框架。同样，尼泊尔不仅实现了千年发展目标1c，还几乎实现了将食物不足发生率降至5%以下的目标。该区域另一个国家伊朗已将食物不足发生率降至5%以下，因此实现了千年发展目标1c。

### ■ 东亚和东南亚：在实现饥饿相关国际目标方面已普遍取得快速进展

东亚和东南亚是在抗击饥饿方面最成功的分区域。东亚食物不足人口数量已从1990-92年的2.95亿

降至2014-16年的1.45亿，降幅达50.9%（表1，第8页）。食物不足发生率同期从监测期初始时的23.2%降至2014-16年的9.6%，降幅超过60%（图4）。

在东南亚，食物不足人口数量已从1990-92年的1.375亿持续平稳下降至2014-16年的6050万，降幅达56%。食物不足发生率已从1990-92年的30.6%降至2014-16年的不到10%，降幅为68.5%。东南亚多数国家正朝着实现国际目标快速迈进。柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾、泰国和越南均为此做出了贡献。该区域所有国家均在实现国际目标方面取得进展。文莱和马来西亚已将食物不足发生率降至5%阈值以下，意味着它们将很快消除饥饿。

正如“粮食安全与营养：变革的推动力”一节（第26-42页）详细阐述的那样，东亚和东南亚的成功很大程度上要归功于整体经济的高速增长。与南亚不同的是，这两个分区域实现了更具包容性的增长，更多贫困人口和弱势群体从中获益。“绿色革命”以来农业生产率的快速提高已使粮食可供量大幅增加，并使农村贫困人口更好地获取粮食。

中国在减轻饥饿方面的成就在东亚最为突出。发展中区域1990-92至2014-16年间食物不足人口数量的减少量中有近三分之二要归功于该国。中国和大韩民国已实现千年发展目标1c和世界粮食首脑会议目标。但由于人口基数巨大，中国估计仍有1.34亿人口遭受饥饿的困扰，成为世界上食物不足人口数量最多的国家。中国的持续增长前景、其经济进一步趋向以国内市场为导向、内陆地区经济机遇增多、贫困人口从发展中获益的能力不断提高等因素，已经并将继续成为减轻贫困的主要推动因素。还是因为其人口基数巨大，依然对区域层面和全球层面产生显著影响。本区域唯一未能取得良好进展的例外是朝鲜民主主义人民共和国，依然面临严重的食物不足问题，也未表现出任何能在近期解决这一问题的迹象。

### ■ 高加索及中亚：通过从向市场经济转型过程中的快速恢复，该区域已实现饥饿相关国际目标

高加索及中亚的进展要归功于一系列因素的共同作用，其中包括快速经济增长、丰富的资源环境以及汇款。在20世纪90年代经历了常常伴有政局不稳和





经济紧缩的艰难转型后，该区域的经济条件已大幅改善，政局趋稳。随之而来的是整个区域的饥饿相关压力有所减轻。最新估计数字表明，食物不足发生率已从1990-92年的14.1%平稳下降至2014-16年的7.0%（图4，第14页）。2014-16年，其食物不足人口数量已从1990-92年的960万下降为580万，大大低于亚洲其他分区域（表1，第8页）。

如此快速的进展已促使该区域作为整体和该区域多数国家成功实现了千年发展目标1c。实际上，多数国家已将食物不足发生率降至接近或低于5%的阈值。亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦和土库曼斯坦均已实现世界粮食首脑会议目标，而哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦则已实现千年发展目标1c。唯一相对落后的国家是塔吉克斯坦，<sup>13</sup>其进展仍不足以实现国际目标，且面临相对较高的食物不足发生率（2014-16年为33.2%）。

#### ■ 西亚：在实现国际目标方面未取得进展， 尽管若干国家食物不足发生率处于较低水平

西亚的情况相比之下不够令人鼓舞，各国情况相去甚远。一些国家，如伊拉克和也门，面临严重粮食不安全，情况的改善也十分缓慢。相反，多数其他国家在将食物不足发生率降至5%以下之后，一直保持良好的粮食安全状况，其中包括政局稳定、资源丰富的经济体，如科威特、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国，还有约旦、黎巴嫩和阿曼，以上国家均已实现千年发展目标1c；科威特和阿曼还已实现世界粮食首脑会议目标。这一组别中还包括快速增长、政局稳定的国家，如土耳其。在缺乏可靠信息资料的伊拉克、也门及本区域其他国家，政局不稳、战争、内乱和机构脆弱等因素是造成进展不足的主要原因。<sup>14</sup>

尽管食物不足人口数量相对较少，但西亚在监测期内仍出现了食物不足发生率上升的现象：食物不足发生率在1990-92至2014-15年间从6.4%升至8.4%，升幅为32.2%（图4，第14页）。而同时，人口快速增长又促使食物不足人口数量从800万大幅升至1900万。因此，由于各国情况存在两极分化，该区域作为整体并未在实现两项国际目标方面取得进展。

#### ■ 拉丁美洲及加勒比：由于南美洲取得快速进展，已实现饥饿相关国际目标

拉丁美洲的食物不足发生率已从1990-92年的13.9%降至2014-16年的5%以下（图4，第14页）。同时，食物不足人口数量也从5800万降至2700万以下（表1，第8页）。和多数区域一样，各国和各分区域之间存在巨大差异。例如，中美洲分区域与南美洲甚至拉丁美洲整体相比，进展相对较小。当南美洲已将食物不足发生率下降了75%以上，最终降至5%阈值以下时，中美洲的食物不足发生率在千年发展目标监测期却仅下降了38.2%。

尽管区域内存在差异，但拉丁美洲已大幅超额实现了千年发展目标1c和世界粮食首脑会议目标。这一成就很大程度上还反映出该区域各人口大国取得的快速进展。给该区域带来进展的主要因素包括整体经济运行良好、农业产量稳定增长、社会保护政策合理等。将安全网与针对家庭农场和小农的特别计划相结合，为弱势群体提供专项支持，加上学校供膳计划等大规模粮食安全干预措施，已为本区域粮食安全状况的改善做出了巨大贡献。在整个大洲层面，2005年启动的“拉丁美洲及加勒比无饥饿举措”是各方做出重大承诺的开始，随后通过其他举措，最终由该区域各国在2015年1月召开的第三次总统峰会上通过了“拉丁美洲及加勒比国家共同体2025年实现粮食安全、营养和消除贫困计划”<sup>15</sup>。

阿根廷、巴西、智利、墨西哥、乌拉圭和委内瑞拉的饥饿发生率目前均低于5%的阈值，阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加、圭亚那、尼加拉瓜、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉均已实现世界粮食首脑会议目标。拉丁美洲共有13个国家已实现千年发展目标1c，其中除以上所列国家外，还有玻利维亚、圭亚那、巴拿马、秘鲁和苏里南。哥伦比亚、厄瓜多尔、洪都拉斯和巴拉圭4个国家如能保持目前趋势，则有望在今后几年中实现千年发展目标1c。尽管有些国家，如危地马拉和萨尔瓦多，似乎无望实现国际目标，但本区域任何一个国家的食物不足发生率均未超过20%。

与中美洲一样，加勒比作为整体未能实现千年发展目标1c。但与中美洲不同的是，几乎所有加勒比国家中遗留的食物不足问题相对较轻，因而更容易应对。食物不足发生率已从1990-92年的27.0%降至





2014-16年的19.8%，按相对值计算降幅为26.6%。然而，很多加勒比国家已实现国际目标，或至少即将实现目标。巴巴多斯、古巴、多米尼加共和国以及圣文森特和格林纳丁斯均已实现千年发展目标1c。后三个国家同时还已实现要求更高的世界粮食首脑会议目标。牙买加及特立尼达和多巴哥也即将实现千年发展目标1c。该区域作为整体之所以落后，原因在于海地面临着始终未能解决的严重问题，这个国家频繁遭受自然灾害，其不断增长的人口依然面临粮食供应量增长缓慢的问题，资源不断退化，国民经济脆弱。<sup>16</sup>

## ■ 大洋洲

大洋洲发展中国家在改善粮食安全方面进展缓慢。该区域的整体食物不足发生率在1990-92至2014-16年间降幅小于10%，这意味着食物不足人口数量增加了约50万，升幅为50%。由于大多为高度依赖粮食进口的小岛屿发展中国家，多数国家的粮食安全状况

会遭受外部冲击的严重影响，包括国际价格波动、不利天气条件和大米等少数主粮作物供应量的突发变化。太平洋岛国面临营养不良的多重压力，在饥饿发生率下降缓慢的同时，超重、肥胖和由此引发的二型糖尿病和心血管疾病等非传染性疾病正在对该区域人民的健康和经济发展造成日益严重的影响。

本报告涵盖的几个大洋洲国家已实现千年发展目标1c，其中包括斐济、基里巴斯、萨摩亚和所罗门群岛，而瓦努阿图却未能实现这一目标。萨摩亚同时还实现了要求更高的世界粮食首脑会议目标。自2015年3月帕姆旋风来袭之后，瓦努阿图的形势出现严重恶化。<sup>17</sup>在这一灾难性事件发生之前，该国已经开始在减轻饥饿方面取得持续进展。巴布亚新几内亚是该区域人口最多的国家，由于缺乏可靠的背景数据，目前无法对该国开展详细评估。虽然已取得总体进展，但我们仍无法判断该国的形势，因为估算食物不足状况所需的可靠信息大部分缺失。零散证据表明，该国的粮食安全形势依然严峻。

## 主要发现

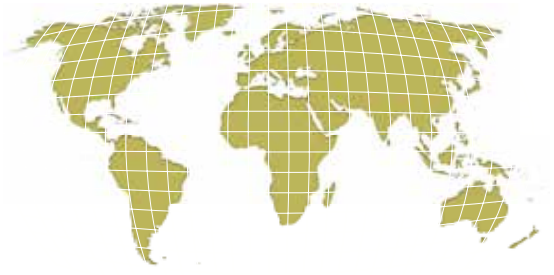
- 根据最新估计数，全球约有7.95亿人依然遭受食物不足的困扰，与十年前相比减少了1.67亿，与1990-92年相比减少了2.16亿。这意味着世界上超过九分之一的民众目前无法获得充足食物来维持活跃、健康的生活。
- 约7.8亿人，也就是饥饿人口的绝大多数，生活在发展中区域。这些区域的食物不足发生率自1990-92年以来已下降了44.4%，目前食物不足人口在总人口中所占比例为12.9%。
- 2015年是世界粮食首脑会议目标和千年发展目标中饥饿相关目标监测期的截止点。最新预测表明，发展中区域作为整体已经接近实现千年发展目标1c。从统计角度看，离实现目标仅一步之遥，但从发展角度看，千年发展目标1c已实质性地得到实现，至少从全球作为整体看已经实现。相对而言，离实现世界粮食首脑会议目标还有较大距离。目前食物不足人口估计数要比2015年预定目标多出约2.85亿。
- 各区域之间仍存在巨大差异。一些区域已在减轻饥饿方面取得快速进展：拉丁美洲和东亚、东南亚均已实现千年发展目标1c和要求更高的世界粮食首脑会议目标。高加索及中亚和北非、西非已实现千年发展目标1c。加勒比、大洋洲、南亚以及南部和东部非洲也已取得进展，但进展速度较慢，不足以实现千年发展目标1c。最后，中部非洲和西亚离实现饥饿相关目标正越来越远，目前的食物不足人口比例甚至高于1990-92年的水平。
- 在受监测的129个国家中，72个已实现千年发展目标1c，其中29个同时还实现了要求更高的世界粮食首脑会议目标。72个国家中另有12个国家可视为已实现千年发展目标1c，



因为它们自1990-92年以来一直将本国的食物不足发生率维持在5%以下，或非常接近5%。

- 已实现饥饿相关国际目标的多数国家都具备政局稳定、经济增长的特点，同时还针对弱势群体实施了完善的社会保护政策。在这些国家，与粮食安全作斗争的承诺发挥了重要作用，尽管它们也面临着多重困难，如人口快速增长、物价波动、食品和能源价格高企、失业率上升、20世纪90年代末和2008年之后出现的经济衰退。
- 在未能实现饥饿相关国际目标的几个国家中，自然灾害、人为灾害或政局不稳致使国家处于

持续危机，无法为弱势群体提供保护，为全体人民创造收入机会。在另一些国家中，由于缺乏有效的社会保护和收入再分配政策，经济增长未能惠及贫困人口。从短期看，解决粮食不安全的唯一手段是人道主义干预。从中长期看，消除饥饿只能靠所有利益相关方共同制定和颁布能增加经济机遇、保护弱势群体、促进灾害防备的政策。全球和区域层面采取的行动应充分考虑各国特点以及自然灾害和人为灾害相关风险，尤其是小岛屿发展中国家。



## 饥饿目标探究： 比较食物不足和儿童体重不足趋势

千年发展目标中的“饥饿相关目标”，或“千年发展目标1c”，提出要在1990至2015年间将挨饿人口的比例减半，而衡量在实现这一目标上取得的进展时，采用的是两项不同指标：食物不足发生率，由粮农组织负责监测；五岁以下儿童体重不足发生率，由联合国儿基会和世卫组织负责监测。千年发展目标监测期的结束是一个绝好机会，可以让我们回顾这些指标的演化过程，找出共同趋势，同时了解造成潜在偏差的原因。

找出共同趋势应该并非难事，因为两项指标均已获得国际社会认可，成为衡量饥饿相关目标进展情况的工具。然而，由于在汇总时采用了不同方法，<sup>18</sup>而且不同方法要反映的粮食不安全维度不同，因此可能会出现偏差。

在不同区域和不同时间，两项指标的趋势是不同的，了解这一点非常重要，因为这有利于我们深入了

解粮食安全的复杂性，从而可能采取更有针对性的政策干预措施。体重不足可由各种因素引起，可能是能量或蛋白质缺乏，也可能是不良卫生习惯、疾病或缺乏洁净水。所有这些因素都会阻碍身体从食物中吸收养分，最终导致养分缺乏症状，如发育迟缓、消瘦或体重不足。因此，两项指标所反映的不一定是同一个根本性问题。当食物不足是造成体重不足的主要原因时，食物不足发生率和五岁以下儿童体重不足发生率两项指标的变化应该同步。当主要问题与食物利用相关时，两项指标就可能相互背离。

当我们将发展中区域作为整体放在千年发展目标监测期中进行监测时，两项指标呈现出相互同步的趋势。从1990年至2013年，五岁以下儿童体重不足发生率从27.4%降至16.6%，降幅为39.3%，而从1990-92年至2014-16年，食物不足发生率则下降了44.5%（表4、图5，第20-21页）。<sup>19</sup>年均降幅十分接近。

### 各区域态势

当分析侧重于单个区域时，就不一定出现发展中区域作为整体时两项指标相互平行的现象。在一些区域，食物不足发生率和五岁以下儿童体重不足发生率两项指标呈现出不同降幅（表4）。例如，在撒哈拉以南非洲，食物不足发生率和五岁以下儿童体重不足发生率两项指标仅在东部非洲保持平行，而在其他分区域均未保持平行。相比之下，亚洲和拉丁美洲及加勒比各分区域的趋势则基本保持平行。本节将在下文就两项趋势相互背离和相互接近的情形开展分析。

#### ■ 北非

该区域的问题已充分反映在千年发展目标的饥饿相关指标上。食物不足发生率和五岁以下儿童体重不足发生率均显示粮食不安全绝对水平处于低位，比其他发展中区域更低。尤其是五岁以下儿童体重不足发生率已在监测期间从9.5%快速降至4.8%。该区域的粮食利用情况良好，2012年超过90%的人口能够获得洁净的水和良好的卫生设施。食物不足发生率自



表 4

食物不足发生率及五岁以下儿童体重不足发生率：在千年发展目标监测周期取得的进展

	食物不足发生率 <sup>1</sup>			儿童体重不足发生率 <sup>2</sup>		
	初始	最终	年均变化	初始	最终	年均变化
	(%)			(%)		
<b>发展中区域</b>	<b>23.3</b>	<b>12.9</b>	<b>-2.4</b>	<b>27.4</b>	<b>16.6</b>	<b>-2.1</b>
<b>非洲</b>	<b>27.6</b>	<b>20.00</b>	<b>-1.3</b>	<b>22.8</b>	<b>17.0</b>	<b>-1.3</b>
北非	<5	<5	-2.9	9.5	4.8	-2.9
撒哈拉以南非洲	33.2	23.2	-1.5	28.5	21.1	-1.3
东非	47.2	31.5	-1.7	26.9	18.7	-1.6
中部非洲	33.5	41.3	0.9	25.0	15.5	-2.1
南部非洲	7.2	5.2	-1.4	11.9	12.1	0.1
西非	24.2	9.6	-3.8	26.1	20.5	-1.0
<b>亚洲</b>	<b>23.6</b>	<b>12.1</b>	<b>-2.8</b>	<b>31.4</b>	<b>18.4</b>	<b>-2.3</b>
高加索及中亚	14.1	7.0	-2.9	9.3*	4.3	-3.3
东亚	23.2	9.6	-3.6	14.1	2.7	-6.9
南亚	23.9	15.7	-1.7	49.2	30.0	-2.1
东南亚	30.6	9.6	-4.7	30.4	16.6	-2.6
西亚	6.4	8.4	1.3	13.0	5.4	-3.8
<b>拉丁美洲及加勒比</b>	<b>14.7</b>	<b>5.5</b>	<b>-4.0</b>	<b>7.0</b>	<b>2.7</b>	<b>-4.1</b>
加勒比	27.0	19.8	-1.3	8.1	3.2	-3.9
中美洲	10.7	6.6	-2.0	10.6	3.6	-4.6
南美洲	15.1	<5	-5.7	5.9	2.9	-3.1
<b>大洋洲</b>	<b>15.7</b>	<b>14.2</b>	<b>-0.4</b>	<b>18.5</b>	<b>18.9</b>	<b>0.1</b>

注：

<sup>1</sup> 食物不足发生率的初始和最终监测周期分别为1990-92年和2014-16年。2014-16年数据为临时估计数。

<sup>2</sup> 体重不足儿童发生率的初始和最终监测期分别为1991年和2013年。1991年估算是1990年和1995年之间联合国儿基会官方估算数线性趋势的结果（资料来源：<http://data.unicef.org/resources/2013/webapps/nutrition#>）

\* 高加索和中亚初始监测期为1995年。

资料来源：粮农组织及儿童基金会/世界卫生组织/世界银行。

1990-92年以来一直维持在5%的阈值以下（图6）。很多国家的能量可供量不仅充足，甚至出现剩余。和西非一样，本区域的主要问题是膳食结构不均衡，碳水化合物能量过多，主要来自谷物和糖。若干北非国家都发放食品消费补贴，这是将食物不足发生率维持在低水平的原因之一，但同时补贴又导致人们偏好过量消费高能量食品，可能会导致罹患非传染性疾病和肥胖症的风险加大。

## ■ 撒哈拉以南非洲

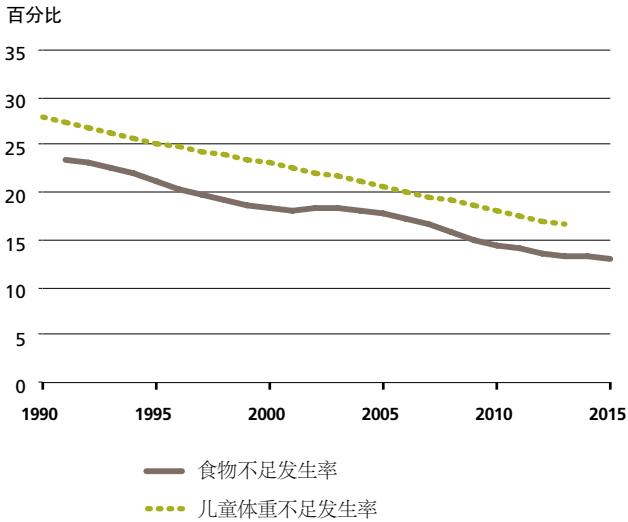
该区域作为整体在20世纪90年代初曾面临严重的食物不足和儿童体重不足问题，两项指标值均超过25%。此后，两项指标同时呈缓慢下降（图7）。

20世纪90年代，撒哈拉以南非洲部分国家的人均国内生产总值出现下降，该区域的人类发展指数为全球最低。<sup>20</sup>这些因素导致食物不足发生率下降缓慢，对基础设施和健康的投资相对停滞。<sup>21</sup>20世纪90年代，平均仅四分之一人口能用上电，而世界平均水



图 5

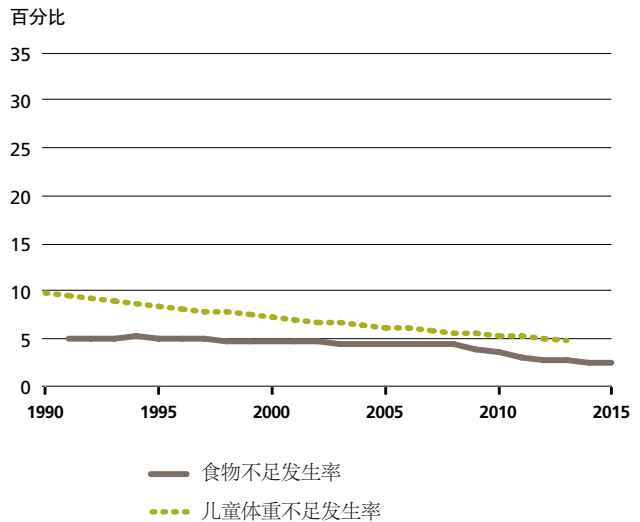
发展中区域：食物不足及儿童体重不足发生率的变化趋势



注：食物不足发生率根据x轴所示年份居中的三年平均数估算而成。例如，“2015年”即对应2014-16年的估计数。  
资料来源：粮农组织及儿童基金会/世界卫生组织/世界银行。

图 6

北非：食物不足及儿童体重不足发生率的变化趋势



注：食物不足发生率根据x轴所示年份居中的三年平均数估算而成。例如，“2015年”即对应2014-16年的估计数。  
资料来源：粮农组织及儿童基金会/世界卫生组织/世界银行。

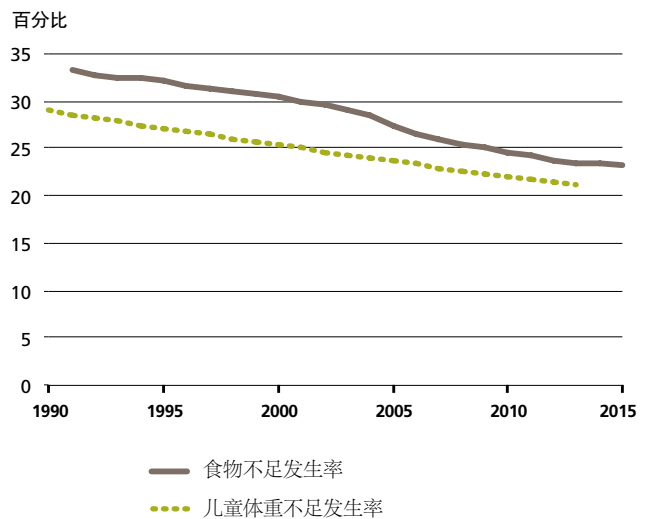
平为三分之一。同样，每千人只有0.15个医生可以提供服务，而世界平均水平是1.3个。

21世纪头十年，撒哈拉以南非洲的粮食安全形势开始逐渐好转。有几个国家已恢复经济增长，食物不足发生率随之下降，但主要问题仍未解决，尤其是该区域卫生条件和膳食质量不良的问题急需解决。这一矛盾在西非尤为明显。由于加纳和尼日利亚等大国取得进展，西非的食物不足发生率自1990-92年以来已下降60%以上。然而，这一变化主要归功于主粮可供量增加，却未能解决该区域膳食不均衡问题。虽然西非的食物不足发生率出现快速下降，但五岁以下儿童体重不足发生率却依然居高不下，高达20%以上。

撒哈拉以南非洲的问题不仅展示了粮食安全的多面性，还说明要想成功改善粮食安全，就必须针对不同维度采取不同措施。例如，光靠提高碳水化合物供应量并不能进一步改善总体粮食安全。相反，新措施应注重贫困人口获得均衡膳食的能力和总体生活条件，以防止出现儿童低体重、消瘦和发育迟缓等不良健康后果。

图 7

撒哈拉以南非洲：食物不足及儿童体重不足发生率的变化趋势



注：食物不足发生率根据x轴所示年份居中的三年平均数估算而成。例如，“2015年”即对应2014-16年的估计数。  
资料来源：粮农组织及儿童基金会/世界卫生组织/世界银行。



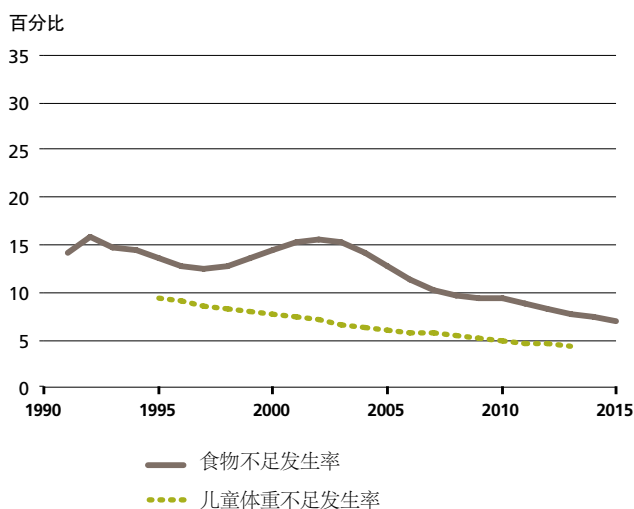


## ■ 高加索及中亚

本区域的食物不足发生率和五岁以下儿童体重不足发生率两项指标整体均呈低位，且已取得良好进展（图8）。20世纪90年代初的经济、政治转型以及21世纪头几年的经济危机似乎仅对食物不足发生率产生了影响，期间发生率曾出现大幅波动。随着生活条件的改善，两项指标在20世纪头几年再次开始平行变化。近年，五岁以下儿童体重不足发生率在多数国家维持在5%以下，唯一的例外是塔吉克斯坦，其发生率约为15%。自20世纪90年代以来，仅有极少数国家曾短时间内出现五岁以下儿童体重不足发生率高于10%。同时，转型带来的混乱几乎没有对该区域的整体健康和卫生条件造成影响。能获得洁净水和良好卫生设施的人口比例在监测期内一直分别在85%和90%以上。以上因素，加上过去十年营养方面的改善，都是使得五岁以下儿童体重不足发生率平稳下降的原因。值得强调的是，多数国家曾经出现的高贫困率仅维持较短时间，并未对粮食利用状况造成严重破坏。

图 8

高加索及中亚：食物不足及儿童体重不足发生率的变化趋势



注：食物不足发生率根据x轴所示年份居中的三年平均数估算而成。例如，“2015年”即对应2014-16年的估计数。  
资料来源：粮农组织及儿童基金会/世界卫生组织/世界银行。

## ■ 东亚

东亚在两项指标上均取得平稳、快速进展。在监测期初，食物不足发生率比五岁以下儿童体重不足发生率下降速度略快（图9）。该区域的平均食物不足发生率在20世纪90年代和21世纪头几年曾经历小幅波动，2006年之后食物不足发生率再次加速下降。

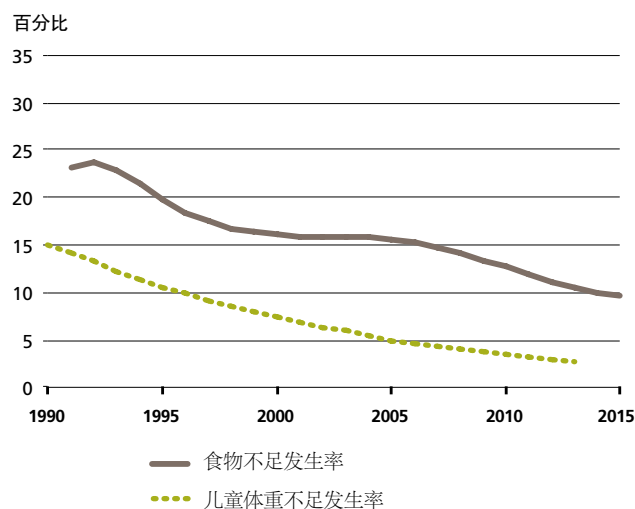
五岁以下儿童体重不足发生率下降相对更平稳的原因是几个国家的卫生条件出现稳定改善。例如，监测期内安全水的获取提高了37%，改良卫生设施的获取则自20世纪90年代以来提高了153%。这些因素都对粮食利用产生了巨大的积极影响，对五岁以下儿童体重不足发生率维持低位和多年来的快速改善起到了支撑作用。

## ■ 南亚

南亚是历史上五岁以下儿童体重不足发生率最高的区域，但同时也是此项指标下降最快的区域。儿童体重不足发生率已从1990年的49.2%降至2013年的30.0%，千年发展目标监测期内降幅为39.0%（表4，第20页）。相比之下，南亚在食物不足发生率指标上整体进展较慢，两项指标呈现逐渐融合（图10）。

图 9

东亚：食物不足及儿童体重不足发生率的变化趋势

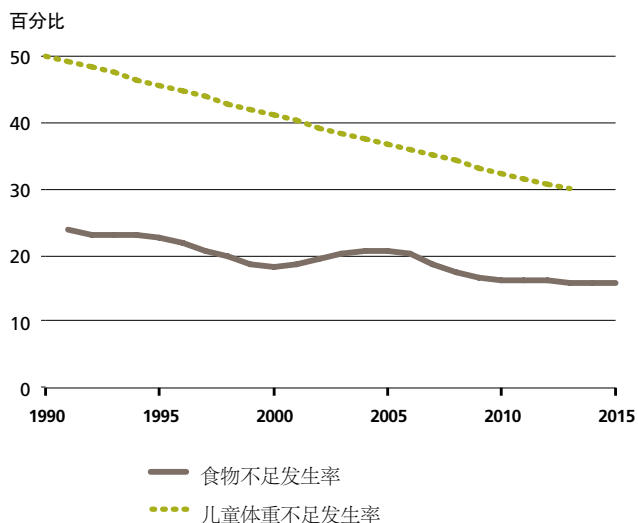


注：食物不足发生率根据x轴所示年份居中的三年平均数估算而成。例如，“2015年”即对应2014-16年的估计数。  
资料来源：粮农组织及儿童基金会/世界卫生组织/世界银行。



图 10

南亚：食物不足及儿童体重不足发生率的变化趋势



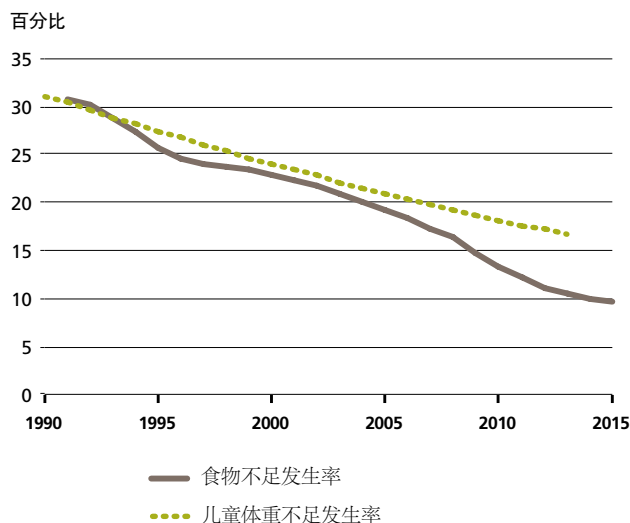
注：食物不足发生率根据x轴所示年份居中的三年平均数估算而成。例如，“2015年”即对应2014-16年的估计数。  
资料来源：粮农组织及儿童基金会/世界卫生组织/世界银行。

我们已经获得更多证据来帮助我们解释为何五岁以下儿童体重不足发生率下降速度相对较快。该区域很多国家过去25年已获得快速经济增长，贫困率因此下降。虽然儿童体重不足发生率随着贫困率的下降出现了平稳下降，但食物不足发生率在1990-92至2014-16年间仅从23.9%降至15.7%。造成两项指标之间存在差异的主要原因是，印度作为人口大国对该区域整体状况造成了更为直接的影响。造成印度粮食消费和收入水平之间变化不同步的原因有多种，包括从不平等现象日益加剧，到数据工作不力，再到掌握不断变化的人口能量需求存在难度等。<sup>22</sup>但人们的困惑似乎依然没有得到解决，正如上一节所述，实际能量消费量处于偏低水平，与人均收入和贫困率水平并不匹配。

之所以在五岁以下儿童体重不足发生率指标上取得进展，原因包括人们能够更好地获取安全水和卫生设施，进而使个人卫生和健康条件得到改善。例如，能用上改良卫生设施的家庭所占比例在1990年至2012年间几乎翻番，从23%升至42%。同期，能获取安全水的家庭比例则从73%升至91%。此外，该区域主要国家针对幼儿、孕妇和育龄妇女的有针对性营养计划也可能对五岁以下儿童体重不足发生率的快速下降做出了贡献。其中的例子包括印度自1975年开始实施的“儿童综合发展计划”以及世界银行供资的“孟加

图 11

东南亚：食物不足及儿童体重不足发生率的变化趋势



注：食物不足发生率根据x轴所示年份居中的三年平均数估算而成。例如，“2015年”即对应2014-16年的估计数。  
资料来源：粮农组织及儿童基金会/世界卫生组织/世界银行。

拉国综合营养计划”。尽管五岁以下儿童体重不足发生率出现快速下降，但该指标仍大幅高于亚洲其他分区域。这表明未来仍需通过将提高粮食可供量和改善粮食利用的相关政策干预措施相互结合，以取得更多进展。

## 东南亚

东南亚是在千年发展目标前七项上取得进展较快的区域之一，在饥饿相关目标上也同样进展较快，衡量饥饿目标进展情况的两项指标为食物不足发生率和五岁以下儿童体重不足发生率。食物不足发生率和儿童体重不足发生率在监测期起始点均高于30%（图11），但在21世纪头十年，食物不足发生率下降速度相对较快。这符合一种观点，即旨在改善卫生条件的政策干预措施（如水和卫生基础设施）和提高粮食可供量的政策干预措施相比往往需要更多投资。五岁以下儿童体重不足发生率在该区域呈快速下降，但在一个以上国家中仍高于20%。卫生条件的改善进展迅速，71%的人口能够用上更好的卫生设施。<sup>23</sup>鉴于该区域具备良好的增长前景，这也就意味着有可能取得更多进展，前提是干预措施能改善贫困人口的膳食质量，确保更多人能享有洁净水和卫生设施。



## ■ 西亚

西亚的变化较为独特。虽然食物不足发生率自20世纪90年代以来有所上升，反映出几个国家面临政局不稳，但五岁以下儿童体重不足发生率却持续下降。各处的儿童体重不足发生率几乎均处于低位，从有限的现有数据看，也门的比例较高，大大超过20%，其他国家相对较低，如伊拉克和叙利亚，其21世纪头十年的数据显示该比例在10%左右。该区域的卫生条件普遍良好，2012年有90%以上的人口能够获得洁净水，88%能享有经改良的卫生设施。如上一节所述，食物不足发生率的上升反映出该区域少数国家面临政治、社会问题以及政治与内乱，致使大量人口迁徙或沦为难民（图12）。

## ■ 拉丁美洲及加勒比

将该区域作为整体来看，随着在降低食物不足发生率方面取得进展，2000年之后两项饥饿相关指标逐渐快速趋向同步。1990-92年估计食物不足发生率为14.7%，2014-16年则降至5.5%，而五岁以下儿童体重不足发生率同期则从7.0%降至2.7%（图13）。该区域的五岁以下儿童体重不足发生率普遍处于低

位，仅少数国家例外。其中中美洲情况依然严峻，在千年发展目标监测期内几乎未能取得任何进展。中美洲的这两项指标在20世纪90年代初曾相互接近（约占总人口11%），此后两项指标均未能取得进展。据报告，近年海地的比例均在10%以上，与20世纪90年代初超过20%的水平相比，指标已有所下降。其他一些国家近年的比例也相对较高，如危地马拉、洪都拉斯和圭亚那，但未超过15%。

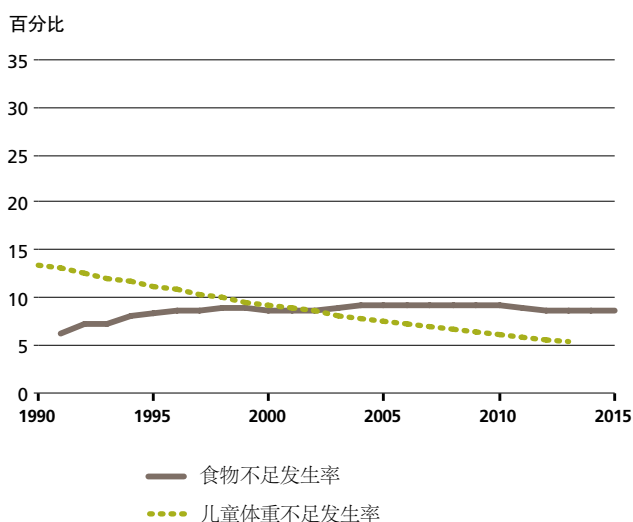
两项指标均出现进展，要归功于经济增长和对社会保护做出的更有力的承诺，尤其是过去十年中。很多国家已将消除饥饿和营养不良作为政治重心。在大洲层面，各国从2005年的“拉丁美洲及加勒比无饥饿举措”开始做出重要承诺，最终在各项其它举措的共同推动下，于2013年1月签署了《拉丁美洲及加勒比国家圣地亚哥宣言》。尽管取得了进展，但目前的挑战依然艰巨。很多国家的超重率和肥胖率日益上升，致使非传染性疾病发生率大幅上升。

## ■ 大洋洲

该区域的特征是儿童体重不足发生率处于高位。由于近25年来未能取得进展，五岁以下儿童体重不足发生率目前已接近撒哈拉以南非洲很多国家的水平。

图 12

西亚：食物不足及儿童体重不足发生率的变化趋势

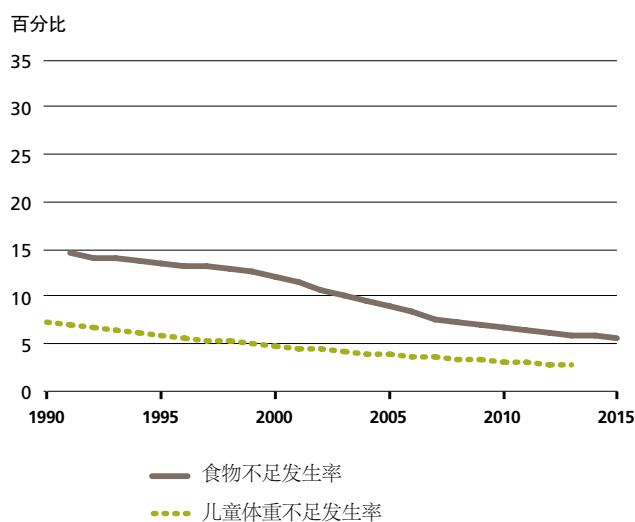


注：食物不足发生率根据x轴所示年份居中的三年平均数估算而成。例如，“2015年”即对应2014-16年的估计数。

资料来源：粮农组织及儿童基金会/世卫组织/世界银行。

图 13

拉丁美洲及加勒比：食物不足及儿童体重不足发生率的变化趋势



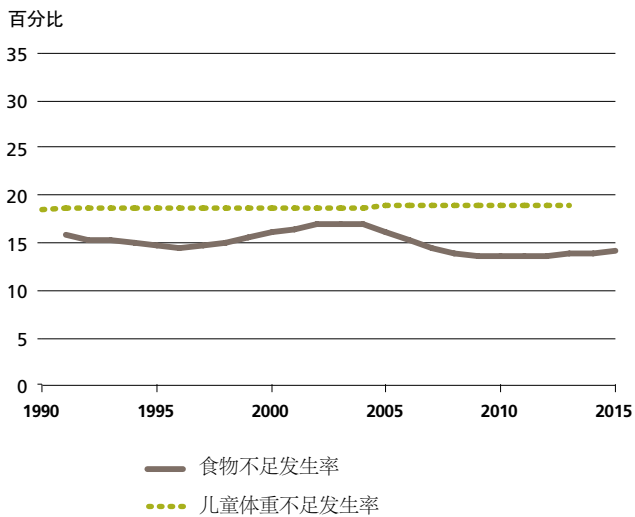
注：食物不足发生率根据x轴所示年份居中的三年平均数估算而成。例如，“2015年”即对应2014-16年的估计数。

资料来源：粮农组织及儿童基金会/世卫组织/世界银行。



图 14

大洋洲：食物不足及儿童体重不足发生率的变化趋势



注：食物不足发生率根据x轴所示年份居中的三年平均数估算而成。例如，“2015年”即对应2014-16年的估计数。

资料来源：粮农组织及儿童基金会/世界卫生组织/世界银行。

食物不足发生率指标上的进展也很缓慢（图14）。从两项指标的共同趋势可以看出背后相互关联的原因，尤其是粮食可供量少，膳食多样化程度较低。在本区域很多小岛屿发展中国家，可供选择的养分和实际摄入的养分均缺乏多样化。

安全饮用水和良好卫生设施获取方面进展缓慢也是导致在解决粮食不安全问题进展不足的原因。该区域仅55%的家庭能获得安全用水，仅35%能用上良好的卫生设施。相关指标甚至显示情况有恶化的迹象。虽然自20世纪90年代初以来能获得安全水的家庭比例上升了12%，但卫生设施的获取比例同期却下降了约1%。

此外，该区域还面临营养不良的问题，即营养不良和营养过剩问题共存，而这是食物不足发生率和五岁以下儿童体重不足发生率指标无法反映的。造成营养过剩的其中一个原因是食品消费方式“西化”，这与超重率和肥胖率的上升相关联。

## 主要发现

- 将世界作为整体来看，千年发展目标1的两项指标—食物不足发生率和五岁以下儿童体重不足发生率，基本呈同步变化，一致说明在饥饿相关目标上已取得成就。然而，在区域层面，我们看到了幅度大、持续时间长的差异。导致这些差异的背后原因往往是各区域在提高膳食质量、改善卫生条件和洁净水的获取方面进展速度不一。这些因素对人们从所食用的食物中摄取良好营养的能力造成了影响。
- 儿童体重不足发生率与食物不足发生率相比，其下降速度预计较慢，因为改善卫生条件、洁净水的获取和提高膳食多样化程度等措施往往需要更多投资和更长时间，才能最终起到增加能量可供量的效果。东南亚的情形就是如此，这里的食物不足发生率比儿童体重不足发生率下降速度更快，尤其是在21世纪头十年，说明仍有空间继续改善膳食质量，尤其是较贫困群体的膳食质量。北非的情形与此类似，富含碳水化合物化合物的膳食结构已使食物不足发生率得到控制，但膳食质量和多样化程度较低的问题已将儿童营养不良发生率推至较高水平。
- 尽管已呈现出快速下降，但南亚仍是发展中区域历史上儿童体重不足发生率最高的区域。健康水平低、卫生条件不足等因素使得改善总体粮食安全状况进展艰难。各国在未来为改善粮食安全而做出努力时，应重视这些因素。
- 撒哈拉以南非洲在食物不足发生率和儿童体重不足发生率两项指标上均进展有限。这表明，粮食安全所有方面的问题都应该得到重视，包括保证粮食可供量，让人们更好地获取数量更多、质量更好的粮食，提供更好的卫生条件，保证洁净水的获取，这样才能在改善粮食安全方面取得更大进展。





## 粮食安全与营养：变革的推动力

**世**界各国领导人曾于2000年齐聚一堂，通过了《联合国千年宣言》。随后，八项千年发展目标得以确立，其中包括有关将饥饿和极端贫困率减半的首项千年发展目标，反映出世界各国为改善几十亿人民的生活做出的承诺。

目前，离实现大多数千年发展目标具体目标的最后期限2015年年底只剩下半年时间，其中包括千年发展目标1c，其衡量指标传统上采用食物不足发生率。如本报告所示，自1990-92年以来，已有超过2.16亿人摆脱了饥饿的困扰，目前已有72个国家实现千年发展目标1c，另有9个国家离实现这一目标仅一步之遥。在这些国家中，有12个发展中国家1990-92年的食物不足发生率已经低于5%。同时，29个国家已实现要求更高的1996年世界粮食首脑会议目标，即将长期挨饿的人口数量减半（表2和表3，第12-13页）。

要在实现粮食安全与营养目标上取得进展，就必须确保粮食可供、易获取、保质保量，以确保产生良好营养成效。良好的营养状况有助于人类发展，有助于帮助人们实现自身潜力，充分利用发展进程所提供的各项机遇。如本报告往年版本（2012年、2012年和2014年版）所示，完善治理、政局稳定、法治以及免遭冲突、内乱、气候灾害或粮价过度波动等因素的困扰，是保障粮食安全所有维度的有利条件。

本节将探讨在推动实现粮食安全与营养目标过程中发挥作用的一系列因素，其中包括经济增长、农业增长、市场（包括国际贸易）和社会保护等因素，但这些还不是全部。本节还将展示持续危机如何对减轻饥饿方面的进展产生不利影响。利用1992-2013年数据开展的初步量化分析已帮助我们找出这些变革的推动力，并确定它们对减轻饥饿方面进展的相对重要性。<sup>24</sup>

经济增长是抗击饥饿的核心，较富裕国家不易受

到粮食不安全的困扰。快速增长经济体的决策层能将更高的能力和更多的资源用于改善粮食安全与营养状况。但情况并非永远如此。经济增长虽然是在减轻贫困和饥饿方面取得进展的必要条件，尤其是面临人口不断增长的形势下，但它并非充分条件。只有包容性增长才能真正发挥作用，即有助于人们公平获取粮食、资产和资源的生长，尤其是就贫困人口和妇女而言，只有这样才能让个人的潜力得以发挥。<sup>25</sup>

在发展中区域，绝大多数贫困人口和多数饥饿人口生活在农村地区，而家庭农业和小农农业是农村地区的主导农业组织形式（尽管并非普遍形式）。虽然家庭农业和小农农业通过提高生产率来刺激增长的能力在不同情况下可能存在巨大差异，但它在减轻贫困和饥饿方面一直发挥着重要作用。由劳动生产率和土地生产率的生长而引发的家庭农业和小农农业增长，会对贫困人口的生计产生巨大的积极影响，因为它有助于提高粮食可供量和收入。

粮食安全与国际贸易之间的关联十分复杂，且因具体背景而异。影响粮食进出口的政策会对国内市场的相对价格、薪酬和收入产生影响，从而影响贫困人口获取粮食的能力。对粮食安全而言，贸易本身既不是一种威胁，也不是一种神丹妙药。与贸易开放度相关的粮食安全机遇和风险值得我们认真分析，并通过更多政策工具加以解决。

社会保护体系已成为抗击饥饿斗争中的一项重要工具。100多个国家正在实施侧重于推动粮食安全与营养、健康、教育的有条件或无条件现金补助计划，尤其是针对儿童的计划。粮食分配计划和就业保障计划也很重要。社会保护在发展中地区的扩大已经成为在实现千年发展目标1c方面取得进展的关键。为贫困家庭提供定期、可预见的现金补助往往成为满足眼前粮食需求的关键手段，同时还能够通过减轻贫困人口





在生产能力方面面临的障碍来改善他们生活和生计。将社会保护和辅助性农业发展措施相结合，如“非洲当地采购计划”就将家庭农业经营者及小农与学校供膳计划联系起来，从而使这些计划的减贫效果最大化。

1990年，非洲仅有12个国家面临粮食危机，其中仅4个国家处于持续危机中。<sup>26</sup>仅仅过了20年，非

洲已有24个国家面临粮食危机，19个在过去十年中危机持续时间超过8年。粮食不安全既可能是持续危机的原因，也可能是其后果，还是引发或加深冲突和内乱的关键因素，已日益成为持续危机的根源。冲突对粮食安全造成的影响可能比战争的直接影响更加严重，由于冲突引发的粮食不安全和饥荒造成的死亡人数可能超过暴力直接造成的死亡人数。<sup>27</sup>

## 经济增长与 实现粮食安全和营养目标方面的进展

经济增长对减轻贫困、饥饿和营养不良十分必要，对可持续提高就业和收入十分关键，尤其是在低收入国家。从20世纪90年代初至2013年（千年发展目标所涵盖的大部分时段），全球人均产值平均每年增长1.3%。低收入和中等收入经济体，包括所有发展中国家，增长速度更快，年均达3.4%。然而，这些数字背后隐藏的是各区域、各国家之间在经济增长绩效方面的巨大差异。

经济增长与饥饿之间的关联较为复杂。经济增长会促使对劳动力的需求变得更加强劲，因此能增加薪酬或就业机会，或二者兼而有之，最终起到提高家庭收入的效果。当经济不断增长时，更多家庭成员能找到工作并获得收入。这对于改善粮食安全与营养十分关键，并有助于打造良性循环，因为营养状况的改善能提高人类能力和生产率，从而进一步提高经济绩效。然而，此处遇到的一个问题是这些生活在极端贫困、受饥饿影响最严重的人们是否有机会分享增长带来的好处，如果有，他们又是否能够充分把握机会。

自1990-92年以来，发展中区域的经济增长通常已成为大幅、持续减轻饥饿的一股力量。将人均国内生产总值与食物不足发生率进行对比，就能明显看到这一点（图15，第28页）。贫困人口收入的增加与膳食能量及其他养分摄入量的提高相关联。但从较长期看，随着经济不断增长，各国变得愈加富裕，两者之间的关联会逐渐弱化，也就是说，国内生产总值增长的扶贫效果可能会被削弱（图15中，反映经济增长与食物不足发生率之间相互关联的曲线在1992年要

比2010年更陡直）。加纳是较早获得成功的范例之一，其平均增长速度超过3%，并已大幅降低本国的饥饿发生率，该国的食物不足发生率已从1990-92年的47%降至2012-14年的5%以下（插图1，第29页）。

多个例子说明，经济增长对粮食安全与营养产生的积极影响和女性在更大程度上加入劳动大军有着关联。例如，在巴西，加入劳动大军的女性比例已从1990-92年的45%升至2013年的60%。在哥斯达黎加，女性劳动者的比例在2000和2008年间已上升23%。与男性掌控资源的情况相比，女性的支出通常更多涉及粮食与营养方面的家庭投资，同时还包括健康、卫生和教育方面的投资。<sup>28</sup>

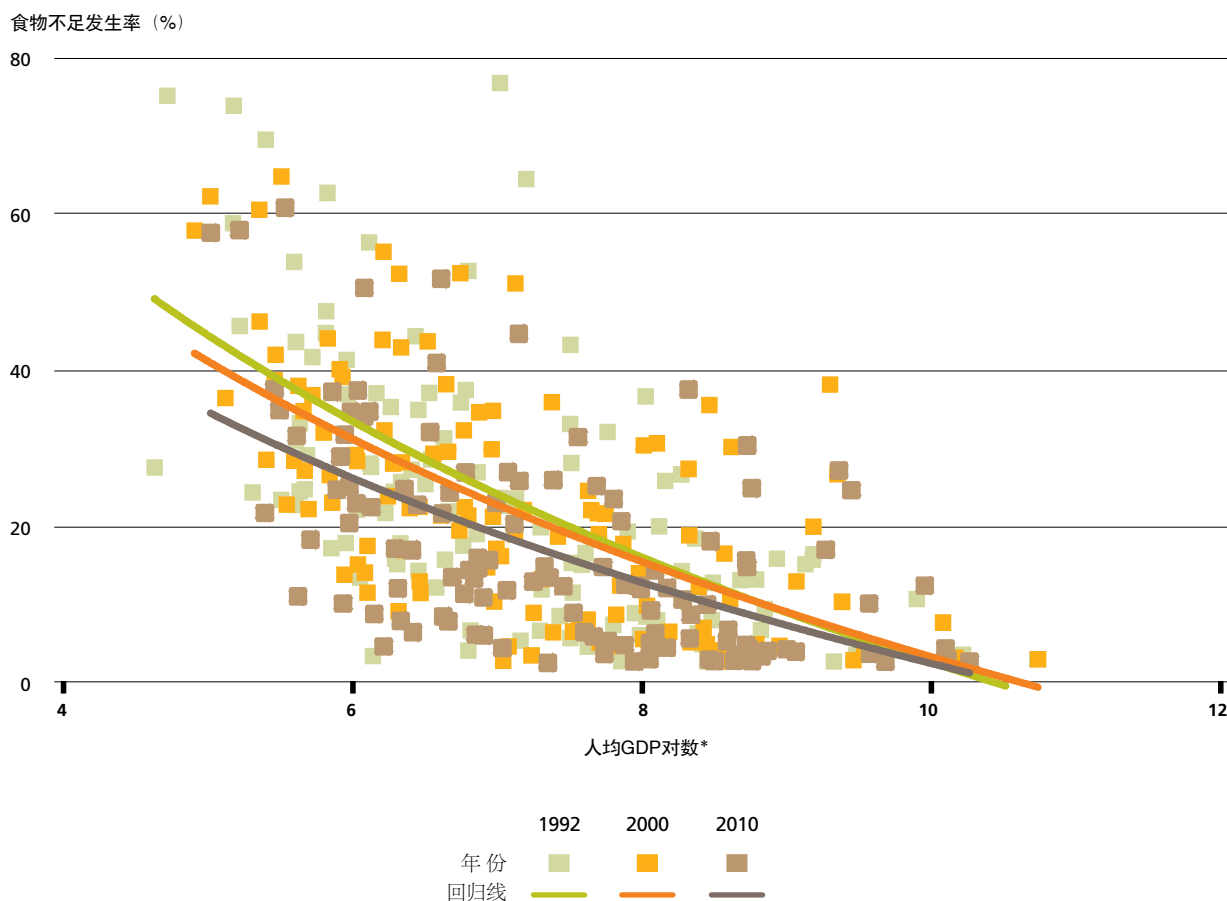
并非所有出现强劲经济增长的国家都能在减轻贫困方面取得出色表现。一些国家已朝着实现饥饿相关国际目标取得进展，而另一些国家则遭遇了挫折。总而言之，在将经济增长转化为粮食安全状况的改善这一点上，各地进展不一。

### ■ 包容性经济增长与减轻贫困

整体而言，减轻贫困方面的进展一直快于抗击饥饿方面的进展。其原因是，饥饿人口是贫困人口中最贫困的群体，而且他们很难或完全无法获取物力和财力，几乎或完全没有接受教育，同时往往健康状况不佳。贫困农户难以获取保质保量的土地和其他自然资源，或难以获得收入来源（自我就业、有薪酬的劳动）。同时，饥饿会形成一种难以逃脱的陷阱。饥饿

图 15

1992年、2000年和2010年经济增幅及食物不足发生率



\*按2005年不变价格美元。  
资料来源：粮农组织和世界银行。

和营养不足会使人失去生产能力，更易患病，从而往往无法获得更多收入，改善自身生活。而这反过来又会阻碍人们在减轻极端贫困和抗击饥饿的斗争中取得进展，尤其因为劳动力是贫困人口的主要资产。

并非所有类型的增长都能有效减轻饥饿和营养不良。极端贫困人口无法参与对资本有一定要求的增长进程，或为受过教育、有技能的人创造就业机会的增长进程。例如，由矿产和石油等资源的资本密集型开采活动带来的经济增长，可能与贫困人口基本没有或只有微弱的直接联系。土地、水、资本、教育和医疗等资产分配越不平等，贫困人口就越难改善自身处境，减轻食物不足方面的进展就越慢。<sup>29</sup>

包容性经济增长能提高贫困人口的收入。如果收入增长比经济增长速度更快，那么收入分配情况也会得到改善。有效改善粮食安全状况的关键是让经济增

长惠及极端贫困人口，即处于收入分配最底层的五分之一人口。在世界上的贫困人口中，约四分之三生活在农村地区，这一比例在低收入国家甚至更高。<sup>30</sup>在多数发展中区域，发生劳动贫困的风险（即每日开支低于1.25美元的劳动者）在农业就业中最高，每十位劳动贫困者中约有八位在非正规经济领域中实现不稳定就业，尤其在农业领域。<sup>31</sup>

在农业在国内生产总值中占有较高比例的国家中，农业本身就会带来增长。然而，虽然其它经济部门，如采矿业或服务业，也会促进增长，但农业通过有针对性的投资，能成为让贫困人口参与增长进程的一个途径。实证表明，低收入国家的农业增长与其他产业的增长相比，在减轻极端贫困方面的效果要高三倍。在撒哈拉以南非洲，农业增长与非农产业增长相比，在减贫贫困方面的效果要高11倍。<sup>32</sup>有助于提高

插文 1

### 加纳：经济增长带来了粮食安全与营养状况的改善

自1990-92年以来，加纳取得了年均3.3%的人均经济增长速度。同时，极端贫困人口比例已从1991年的51%降至2005年的29%，且有效评估结果表明，该下降趋势仍在继续。食物不足发生率，即遭受长期饥饿的人口比例，已从1990-92年的47.3%降至2012-14年的5%以下。

农业在加纳的增长中发挥了重要作用。在“1991-2000年中期农业发展计划”相关政策、制度改革和投资的推动下，国内农产品产量出现大幅增加，可可产量也随之增加。<sup>1</sup>

但贸易自由化也会导致当地的主粮生产和加工被进口商品所取代，带来了就业方面的问题。此外，不同人口群体和不同区域之间的发展不均衡，如加纳北部，也已导致收入不平等现象加剧，基尼系数已从38%上升至2005年的近43%。这一问题在很大程度上由于该国在“减贫战略”和“国家社会保护战略”指导下设置了有效的安全网和社会保护机制而得到缓解。支撑此类社会保护机制发展的是快速经济增长引发的税基扩大，1990至2004年仅

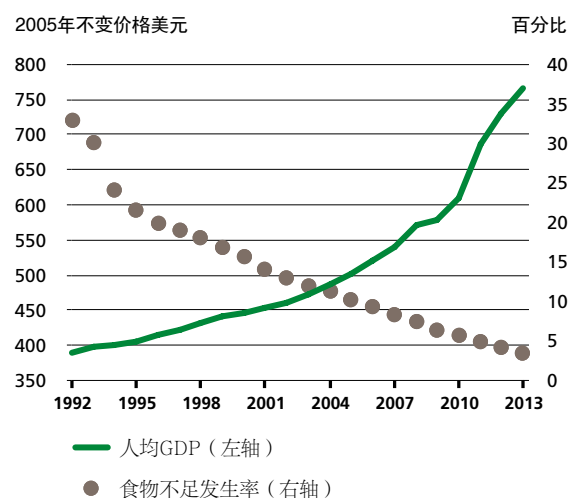
15年间税基从12%扩大至24%，从而使政府收入翻了一番。

“国家社会保护战略”注重于农业领域受教育程度低、获取信贷难的弱势女性群体，同时努力为其它弱势群体赋权。其它一些计划，如为残疾贫困人口提供现金补助的“生计赋权助脱贫计划”（LEAP），也对减贫做出了贡献。政府正在国际发展界的支持下，努力通过增加教育投入和所需基础设施来强化人力资源，进一步推进增长。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> S. Asuming-Brempong. 2003. “加纳的政策模块：经济和农业政策改革及其对农业在加纳所发挥作用的影响”。为10月20-22日于罗马召开的“有关农业的作用国际会议”编写的文件。罗马，粮农组织。

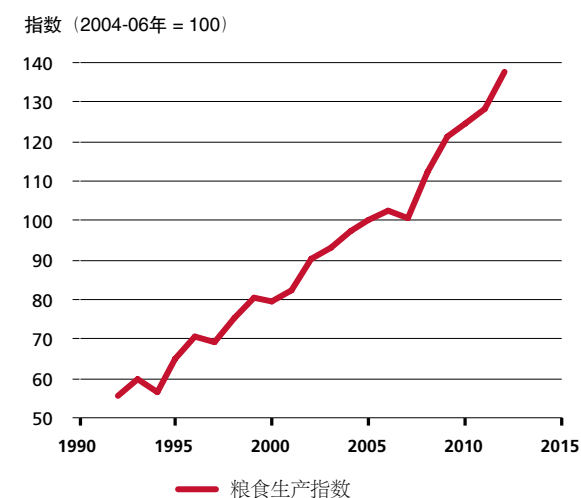
<sup>2</sup> S.M. Sultan和T. Schrofer. 2008. “支持针对最贫困人口开展有针对性社会保护干预：加纳案例”。在2008年9月8-10日在乌干达坎帕拉举行的“关于为非洲最贫困人口提供社会保护的交流经验交流会”上提交的论文。

加纳1992-2013年人均GDP及食物不足发生率



资料来源：粮农组织和世界银行。

加纳1992-2012年粮食生产指数



资料来源：粮农组织和世界银行。

插图 2

### 坦桑尼亚联合共和国：经济和农业增长未能带来粮食安全与营养状况的改善

自20世纪90年代以来，坦桑尼亚国内生产总值年均2.3%的增长主要归功于工业和服务业的扩大。农业也在不断扩大，但相对速度较慢。1992至2013年间，农业劳动生产率年均增长为1.6%（按人均增加值衡量），而农业在国内生产总值中所占比例则从近50%降至26%。

同期，该国的食物不足发生率从1990-92年的24.2%升至2012-14年的34.6%，食物不足人口数量从640万增至1700万。直至2004年前后，食物不足发生率才开始出现由升转降的迹象。贫困率依然居高不下，尽管极端贫困人口比例1992至2012年间已从72%降至44%。

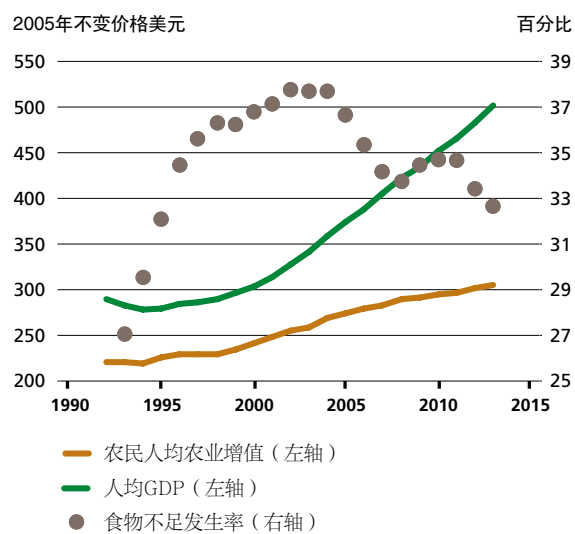
一边是增长，另一边是贫困与粮食不安全，两者之间缺乏关联，其主要原因是贸易自由化政策和朝着私有化所做的努力忽略了应该配套有效政策来推动农业现代化，同时还应该让面临粮食不安全的贫困人口也能享受到20世纪90年代增长带来的收益。对农业的投资不足似乎是造成这一反差的原

因之一，而坦桑尼亚农业的主要力量是自给自足型、难以进入当地和国际市场的小规模家庭农业经营者。此外，饥饿和营养不良也对劳动力的生产能力产生了制约作用。<sup>1</sup>

虽然市场改革已大大促进了私有部门在推动进一步投资中所起的作用，但仍需要在治理方面做出调整。成立于2000年的坦桑尼亚投资中心对增长做出了贡献，但它仍需要得到一个经过改良的监管框架的支持，这个框架应该为投资提供有效的激励机制。此外，该国仍缺乏全方位经济发展所需的基础设施。稳定的土地权仍是一个关键制约，不仅对农业如此，对国内外投资者也是如此。<sup>2</sup>

社会保护政策在坦桑尼亚有着悠久的历史，一直是为多个群体或特定群体提供收入支持的有效工具，也是帮助贫困人口和弱势群体免受冲击影响的有效保护盾。<sup>3</sup>然而，此类计划对减轻贫困和饥饿的有效性却由于其覆盖面有限、存在针对性误差而受到局限。有必要继续扩大社会保护机制，促进减轻贫困，改善粮食安全与营养。

坦桑尼亚联合共和国1992-2013年农业生产率、人均GDP及食物不足发生率



资料来源：粮农组织和世界银行。

<sup>1</sup> 坦桑尼亚联合共和国，2011。“2011-12至2020-21年坦桑尼亚农业与粮食安全投资计划”。

<sup>2</sup> 经合组织。2013。“坦桑尼亚的进展和政策挑战概览”。《经合组织投资政策回顾：2013年坦桑尼亚》，第23-54页。巴黎，经合组织出版。

<sup>3</sup> F. Leriche、D. Mmari和M. Baruani。2003。《坦桑尼亚的脆弱性和社会保护计划》。社会保护计划对脆弱性的影响研究分析工作组。





农业生产率的投资和政策会促进农村收入增加。已在农业领域开展投资的国家，尤其是针对提高小农和家庭农业生产率开展投资的国家，均已在实现千年发展目标1c方面取得巨大进展（插文1和插文2）。

对性别问题的考虑是以农业为主的经济体实现经济增长的一个关键因素。女性作为生产者、生产资源管理者和创收者均发挥着重要作用，她们还在农村家庭和社区中扮演着无偿照料他人的角色。然而，尽管几十年来人们一直在努力解决性别不平等，但很多农村女性仍面临多重局限，这限制了她们能力，使她们无法为增长做出贡献，无法在国家经济转型的过程中充分把握新机遇。这不仅会严重影响女性群体本身的福祉，还会严重影响其家庭和整个社会的福祉，而这也是较贫困国家农业经济绩效不佳的主要原因之一。<sup>33</sup>虽然有人认为经济增长最终必然会实现性别平等，但却缺乏有力、前后一致的实证证据。旨在打造包容性市场和实现减贫的政策和战略似乎在其中发挥着决定性作用。<sup>34</sup>

基于农业的解决方案还需要得到能促进农村生产潜力的干预措施的补充。此外，通过社会保护计划为农村生计提供直接支持，也能起到快速为最弱势群体提供救济的作用。此类计划也能产生长期成效，通过帮助贫困人口更好地获得教育、医疗和良好的营养来扩大和加强自身潜力，从而促使他们全方位参与增长进程。

社会保护能为进展打造一个良性循环，帮助贫困人口增加收入、就业机会和薪酬。例如，巴西的“零饥饿计划”和“家庭补助计划”对于该国实现包容性增长起到了关键作用。“家庭补助计划”几乎涵盖了人口的四分之一，受益人主要为女性，只要送孩子入学，每个家庭每月就能得到约100美元的补助。<sup>35</sup>由于2000年以来巴西经济年均增长3%，能为此提供必要的公共资金，因此这些计划已大幅减缓了收入不平等现象，2000至2012年，人口中最贫困的五分之一人平均收入增长速度是最富裕的五分之一人的三倍。<sup>36</sup>

## 家庭农业和小农农业对粮食安全与营养的贡献

全球5.7亿个农场中有90%以上由个人或家庭经营，主要依靠家庭内部劳动力。从价值看，这些农场生产的食物占世界总量的80%以上。世界上84%的家庭农场规模小于2公顷，所经营的土地仅占农地总面积的12%。虽然小型农场的单产往往高于大型农场，但劳动生产率相对较低，且多数家庭农场经营者遭受贫困和粮食不安全的困扰。<sup>37</sup>这些农场的可持续性和未来粮食安全可能会因为高强度使用资源而受到威胁。要保障粮食安全，就有必要让各国实施的公共政策能认识到家庭农场在整个价值链中所面临挑战的多样性和复杂性。

通过可持续集约化提高农业资源的生产率，对于提高粮食可供量和改善粮食安全与营养发挥着关键作用。从全球层面看，生产率和粮食可供量均在提高，为缓解食物不足做出了巨大贡献。农业劳动生产率的提高通常与食物不足发生率的下降相互关联（图16）。

公共政策应该为可持续农业集约化措施与技术（如可持续土地管理、土壤保护、经改良的水资源管

理、多样化农业系统和农林兼作等）的采纳提供激励机制，以便利用同样大小的土地生产出更多产品，同时减少对环境的负面影响。较为常规的增产技术，如改良品种和矿物肥料，也是较好的选择，尤其是在大家能重视高效利用这些投入物的情况下。

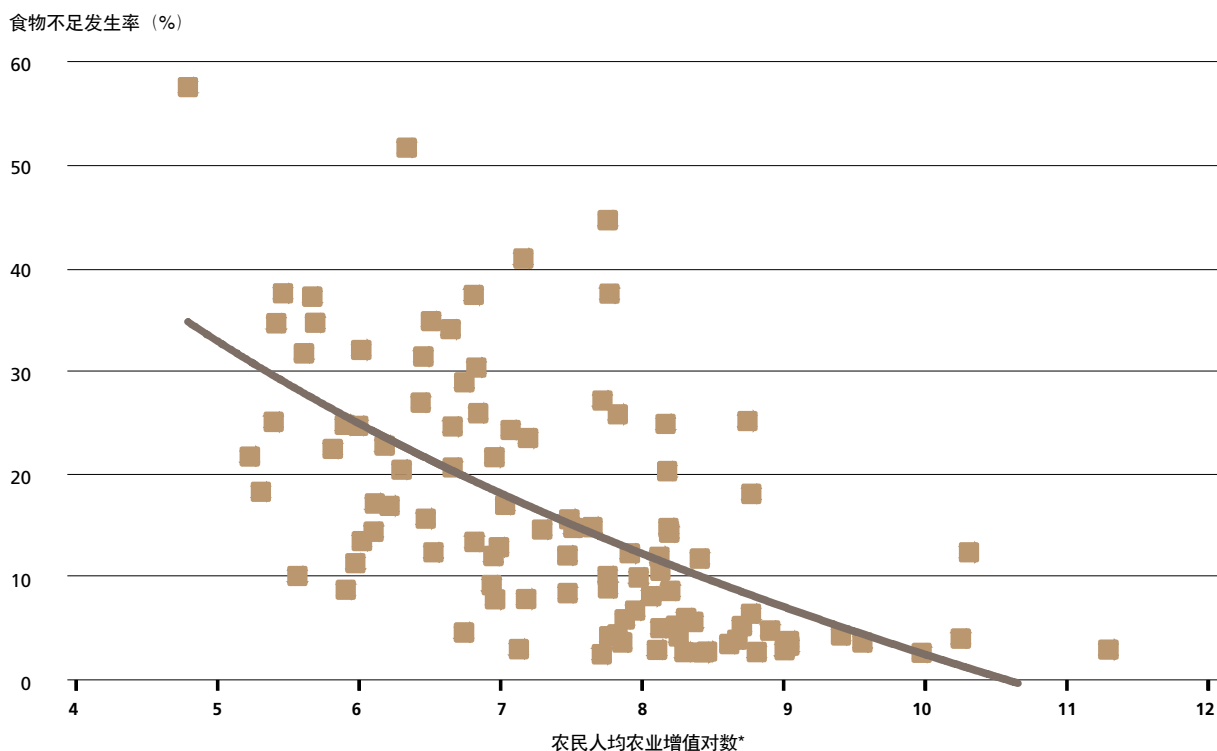
随着生产率的提高，农民的产量、竞争力和收入均有所提高。小型家庭农场生产率的提高有助于促进包容性增长，不仅是因为它能降低主粮价格，还因为它能改善人们对食物的获取。在具备运作良好的农村劳动力市场的情况下，生产率的提高就能提高农村地区对劳动力的需求，为贫困人口创造就业机会，并提高低技能劳动力的薪酬水平。农村家庭成员也能通过薪酬较高的工作实现收入来源多样化，从而减轻贫困和饥饿。

尽管整体已取得进展，但各区域之间仍存在差异。20世纪90年代初，农业劳动力平均增加值最低的是撒哈拉以南非洲，按2005年价格计算约为700美元，而相比之下，东亚和拉丁美洲分别达到4600美



图 16

按国家列出的2010年农业劳动生产率与食物不足发生率



\* 按2005年不变价格美元。  
资料来源：粮农组织和世界银行。

元和4400美元。到2010-13年，撒哈拉以南非洲的劳动力平均增加值达到1199美元，而东亚和拉丁美洲已分别达到15300美元和6000美元。撒哈拉以南非洲的劳动生产率提高速度也相对较慢，其食物不足发生率的下降同样较慢，目前水平仍普遍高于其他区域。

证据表明，农业生产率的提高已帮助各国缓解了食物不足现象。例如，1990-92至2012-14年间，在小型家庭农场作为农业主要力量的撒哈拉以南非洲，在实现千年发展目标1c上几乎没有取得进展的国家，如博茨瓦纳、科特迪瓦、利比里亚、纳米比亚、斯威士兰、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚，其劳动力人均农业增加值平均仅提高25%。这一升幅大大低于那些已经实现千年发展目标1c的国家，如安哥拉、贝宁、埃塞俄比亚、加蓬和马里。这些国家的农业劳动生产率在1990-92至2012-14年间提高了69%。同期，撒哈拉以南非洲已朝着实现目标取得进展但尚未实现目标的国家里，劳动力人均农业增加值平均提高了42%。

同样的情形也体现在每公顷单产上，这是衡量农业生产率的较传统的指标。目前仍存在巨大的产量差距（即农民的实际产量与技术上通过采用最新品种在最佳条件下可能实现的潜在产量之间的差距），撒哈拉以南非洲尤为突出。这种产量差距反映出的问题主要是投入物使用不合理和高产技术应用不足。例如，在马里（已实现千年发展目标1c），2008-10年雨育系统中的玉米产量差距达75%，但如此高的比例竟仍低于乌干达（83%）和坦桑尼亚联合共和国（88%），说明农业生产率与粮食安全方面的进展之间存在某种关联。<sup>38</sup>

近来，在很多撒哈拉以南非洲国家，农业增长背后的推动力主要是对土地进行较为广泛的利用和对生产要素进行重新配置等措施（这些措施的目的不一定是保障当地市场供给和减轻粮食不安全），而不是通过公共政策的支持让人们更好地获取农业信贷和保险、咨询服务和可持续技术。

其他会影响农业生产率提高和家庭农业经营者稳



定创收的限制因素包括气候相关灾害、交通、仓储及通讯基础设施落后以及市场缺失或不足。机构薄弱和农业和农村发展公共政策不足也是造成此类问题的主要原因。

为小农和家庭农业经营者提供包容性市场，是促进粮食安全与营养的一个重要因素。市场不仅能推动粮食从过剩地区流向稀缺地区，从而保证粮食可供量，它还能将价格信号传导给农民，便于他们调整自身生产和投入物的使用情况。<sup>39</sup>运作良好的市场十分关键，它能够增加价格的稳定性和可预见性，一方面，多数农民依靠市场获得部分现金收入，而另一方面，很多家庭农业经营者是粮食净购买方，依靠市场购买部分所需食物。小农和家庭农场的生产率与市场准入是相互关联的，也会对粮食可供量和粮食获取产

生影响。提高市场准入机会也有助于提高生产率。

提高家庭农业经营者市场准入的一项相关手段是各级（地方、区域、国家）政府开展的当地粮食采购活动。公共采购计划不仅能够保障弱势群体的粮食安全和小农和家庭农业经营者的收入，还能够通过强化集体行动来提高他们的营销能力，确保提高有效性。

为更快帮助贫困人口改善粮食获取，一些落后区域，如撒哈拉以南非洲，必须要调整自己的农业政策，以大幅提高农业生产率，增加家庭农业经营者的粮食供应量。家庭农业及小农农业的重要性在“非洲农业发展综合计划”中得到了最好的体现，该计划已设定了年均农业增长率6%的目标。计划的预期成效主要是加强粮食安全与营养，减轻贫困，增加就业。

## 国际贸易与粮食安全之间的联系

国际贸易和贸易政策会对商品及劳动力等生产要素的国内供应量和价格产生影响，从而对粮食获取产生影响。国际贸易还会以不同方式影响市场结构、生产率、资源利用可持续性、营养及不同人群。因此，要评估其对粮食安全的影响是一项极为复杂的任务。例如，禁止粮食出口会提高国内供应量，在短期内降低价格。这会给消费者带来好处，但会给生产出口产品的农民带来负面影响。大国采取进口或出口限制措施会影响全球供应量，加剧全球层面的价格波动。降低进口关税会降低消费者购买食物时所支付的价格，但也会给与进口商品竞争的农民的收入带来压力，可能使他们自身的粮食安全受到负面影响。表5（第34页）列出了贸易可能给粮食安全不同维度带来的正面和负面影响，显示了贸易和粮食安全之间的复杂联系。现实中，由于各国地方市场的不完善，情况会变的更加复杂，阻碍国际价格变化向这些市场传导。

### ■ 贸易政策改革的经验教训

提高国际贸易开放度的政策通常会出现在大规模经济改革背景下，因此很难厘清它所产生的不同影

响。有几项研究试图分析贸易对粮食安全的影响，不出意料的是，其结果各不相同。<sup>40</sup>在中国，经济改革已对增长、减贫和粮食安全产生了积极影响。持续快速增长的贸易在其中发挥了一定作用，虽然国内改革似乎在刺激增长中发挥了更为重要的作用。同样，在尼日利亚，国内改革提高了农产品生产者的积极性，人均能量摄入量在贸易改革实施之后出现大幅增加，说明对粮食安全可能产生了积极影响。

同样，在智利，贸易开放度和政策扭曲措施的取消刺激了农业增长与整体经济增长，同时推动了农业生产从传统作物向利润更高的出口产品过渡。研究表明，改革已大幅推进了减贫与粮食安全。秘鲁是旨在提高私有部门积极性的机构改革和经济改革（包括贸易开放度）对粮食安全产生积极影响的另一个范例。该国还实施了社会保护政策与计划，以解决不同产业之间增长不均衡和收入不平等问题，缓解改革对弱势群体产生的负面影响。

相反，在危地马拉、肯尼亚、塞内加尔和坦桑尼亚，经济和贸易改革对粮食安全的影响似乎令人失望。在危地马拉，虽然改革使得生产更加多样化并转向生产高利润作物，但一些外部因素（如咖啡价格走

表 5

## 贸易自由化对粮食安全各维度可能造成的影响

	可能造成的正面影响	可能造成的负面影响
可供量	<p>贸易会推动进口，增加粮食供应量及种类。</p> <p>对国内生产的动态影响：外来竞争加剧可能会通过增加投资、研发以及技术溢出效应推动生产率的提高。</p>	<p>对粮食净出口国而言，国际市场的高价可能会使原本供国内消费的一部分粮食转向出口，可能会减少国内的主粮可供量。</p> <p>对粮食净进口国而言，难以与进口竞争的国内生产者可能会削减生产，从而减少国内供应量，使农业生产无法在农村经济中产生重要的乘数效应。</p>
获取	<p>对粮食净进口国而言，粮价通常会在削减边境保护措施后出现下降。</p> <p>在有竞争力的部门，收入可能会随着出口商品获得更多市场准入而增加。</p> <p>投入物价格可能会下降。</p> <p>贸易开放给宏观经济带来的好处，如出口增长和外商直接投资的流入，会对增长与就业起到支撑作用，而这反过来又会推高收入。</p>	<p>对粮食净出口国而言，可供出口产品的国内价格可能会出现上升。</p> <p>一些与进口竞争的敏感部门的就业和收入可能会减少。</p>
利用	<p>食物种类的增加有助于实现膳食均衡，满足不同喜好和口味。</p> <p>如果出口国有着更先进的国家监管体系，或更严格地执行国际标准，食品质量安全可能有所改善。</p>	<p>由于高热量、低营养食品价格低、供应量充足，其消费量不断增加，从而加大了对进口食品的依赖性。</p> <p>对出口的重视会挤占原本用于生产传统本地食物的土地和资源，而传统本地食物从营养角度看往往质量更高。</p>
稳定性	<p>进口会减轻粮食可供量和物价的季节性变化。</p> <p>进口会减缓当地生产面临的风险。</p> <p>全球市场不会轻易受政策或天气相关因素的影响。</p>	<p>对粮食净进口国而言，粮食供应主要依赖国际市场，实施贸易开放政策，会导致在应对冲击时政策空间减少。</p> <p>粮食净进口国可能容易受出口国贸易政策变化的影响，如出口禁令。</p> <p>处于发展初期的部门在面对价格冲击和/或进口激增时可能更容易受到伤害。</p>

低)却破坏了改革对粮食安全可能产生的影响。在肯尼亚，政策推出的前后顺序协调不足，似乎使抗击饥饿方面的进展有所放慢。塞内加尔的改革则显示出不同结果，虽然食物不足发生率整体呈降势，但女性户主家庭的粮食安全却受到影响。

的确，农村女性在获取土地、信贷、投入物、仓储和技术等生产要素方面都面临局限，可能会影响她们采纳新技术和充分利用规模经营提高自身竞争力的能力。在几个发展中国家，从事小规模生产的女农民由于无法与价格低廉的进口农产品竞争，被迫抛荒或出售自己的农场，可能会加剧她们的粮食不安全状况。<sup>41</sup>

虽然贸易本身不会从本质上对粮食安全造成破坏，但对很多国家而言，尤其是处于发展初期的国家，贸易改革可能会在短期至中期内对粮食安全造成负面影响。最新研究表明，扶持农业的国家往往在粮食安全的多个维度（粮食可供性、获取和利用）上有着

更好表现，而农业税收则会对粮食安全造成破坏。<sup>42</sup>然而，证据还表明，过度扶持也可能对粮食安全各维度产生不良影响。

随着各国的国际农产品贸易开放度不断提升，它们也可能更容易受国际农产品市场突发变化的影响。例如，进口激增，即进口量与上一年相比突然增加，可能会阻碍发展中国家的农业发展。

发展中国家的粮食产业具有生产率低、缺乏竞争力的特点，尤其易受进口激增的影响。国内生产遭到突发干扰，可能给国内农民和工人带来灾难性影响，导致失业和收入下降，可能对粮食安全产生负面影响。1984–2013年间，中国、厄瓜多尔、印度、肯尼亚、尼日利亚、巴基斯坦、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦均面临进口量突然增加的风险（即进口量比以往三年均值高30%以上），共出现激增一百多次。<sup>43</sup>

导致进口激增的原因可能来自进口国本身，由国



内供应量短缺或需求量快速上升造成。其他原因可能来自外部，如大力扶持粮食产品生产或出口的国家将剩余产品推向国际市场。对于受影响国家而言，由外部因素导致的激增可能很难应对。

一些观点主张在加大农产品贸易开放度问题上持谨慎态度并在新的贸易协议中设立有效保护措施，其理由是贸易开放会给国内市场造成严重干扰并对粮食安全产生负面影响。当农业尚未充分发挥其推动增长的潜力时，贸易政策（包括贸易救济）以及促进国内生产的激励机制均有可能发挥重要作用。同时，一些辅助政策（如秘鲁的案例）能保护最弱势群体免遭贸易开放可能带来的负面影响的伤害。

## ■ 新型农产品市场背景下的贸易

国际农产品市场背景已发生变化，由以往价格低迷、稳定，变为一旦市场对气候和经济冲击做出反

应，价格可能出现突发上升或下降。这种变化已促使各方重新审视贸易和贸易政策在促进粮食安全方面发挥的作用。

随着2008年粮价上涨后粮食进口费用大幅增加，人们认为国际市场是平价粮食可靠来源的信心已逐渐削弱，注意力开始转向扶持国内粮食生产。因此，一些发展中国家已制订相关政策，通过边境措施和价格监控直接影响国内价格，或为提高国内供应量提供激励机制。在现有的贸易政策工具中，出口限制和取消进口关税一直是价格高涨和波动时应对粮食安全相关关切的最受欢迎的政策。

贸易本身对粮食安全而言既不是一种威胁，也不是一种神丹妙药，但它会带来挑战，甚至风险，必须在政策制定过程中予以考虑。为确保持续、系统地应对各国的粮食安全和发展需求，各国必须认真审视手头可以利用的政策工具，灵活运用最有效的政策构成本来实现自身目标。

---

# 1990年至2015年间 社会保护与饥饿趋势之间的相关性

社会保护在千年发展目标监测期内一直在为减轻饥饿做出贡献。自20世纪90年代末以来，扩大现金补助及其他社会援助计划的作法已成为一种全球性趋势，其中部分原因是当时新兴市场经济体所经历的金融危机。<sup>44</sup>社会保护此后逐渐在各国立法中确立了地位，对弱势群体的支持覆盖面不断扩大。

覆盖面扩大的原因有很多，其中包括人们已认识到社会保护是促进可持续、包容性增长的关键因素。社会保护是为解决一系列问题而制定的政策组合中的关键组成部分，这些问题包括贫困和经济不安全水平持续高企，不平等问题严重且不断加剧，对人力资源投资不足，面临经济冲击时总需求自动稳定机制薄弱。

在覆盖面充分、实施得当的前提下，社会保护政策能促进短期和长期经济、社会发展，因为它能确保人民享有收入安全，有效获取医疗等社会服务，能管理风险，有能力充分利用经济机遇。此类政策在推动

包容性、可持续增长、巩固国内需求、促进国民经济结构性转型以及促进体面工作方面均发挥着关键作用。<sup>45</sup>

1990至2015年间，社会保护计划呈指数型增长。虽然增长多数出现在高收入和中等收入国家，但发展中区域的社会保护覆盖面通过创新型现金补助和医疗计划也已取得大幅进展，如非洲。<sup>46</sup>如今，世界上每个国家至少有一项社会援助计划。学校供膳计划作为最常见的一类社会保护计划，已在130个国家实施。无条件现金补助也很常见，目前已在全球118个国家实施。同样，有条件现金补助和公共建设/社区资产计划也在继续快速扩大。<sup>47</sup>全球和区域层面的努力也十分重要，包括推进国际劳工组织202号建议提出的国家社会保护底线的实施。<sup>48</sup>然而，尽管各项计划已在世界范围内扩散，但国际劳工组织估计世界贫困人口中仍有70%无法充分获取社会保护。<sup>49</sup>





粮农组织和世界粮食计划署等国际组织在设计和实施侧重粮食安全与营养、高效、有效的各国安全网计划和社会保护体系方面发挥着重要作用。社会保护体系往往用于满足眼前的粮食短缺需求，但如果设计合理，它也能起到改善生活水平与生计的作用，而这恰恰是减少世界上饥饿人口数量的一个关键因素。

最新研究结论表明，世界上有约1.5亿人正是在社会保护的帮助下才避免陷入极度贫困的命运。<sup>50</sup>然而，现金补助等社会援助计划对人民所产生的影响往往超越补助本身产生的直接影响。补助能帮助家庭管理风险，避免冲击使家庭陷入贫困。

社会援助计划，如现金补助计划，能影响受益人的生产能力，尤其是那些难以获取投资和风险缓解相关金融服务的受益人。在市场缺失或无法正常运转的情况下，以可预见的方式定期提供现金补助能带来巨大好处。当补助数额充足，且同时配套对收益人的额外支持时，受益人往往可以节省下部分补助，将其用于投资购买生产性资产；它还有助于改善社会包容性，为受益人的一生带来更大回报。<sup>51</sup>如果将补助与积蓄和信贷、环境恢复及农业保险相结合，补助还能鼓励人们以谨慎的态度冒风险，提高生产成效，哪怕是最贫困家庭。<sup>52</sup>

插文 3

埃塞俄比亚的生产性安全网计划

2005年启动的“生产性安全网计划”是专门针对面临长期粮食不安全的农村贫困人口设计的计划，旨在帮助他们抵御冲击，创建资产，实现粮食自足。该计划提供可预见的多年补助，采取粮食补助、现金补助或两者相结合的形式，帮助长期面临粮食不安全的民众度过缺粮期，避免他们为满足自身基本粮食需求而耗竭自身的生产性资产。

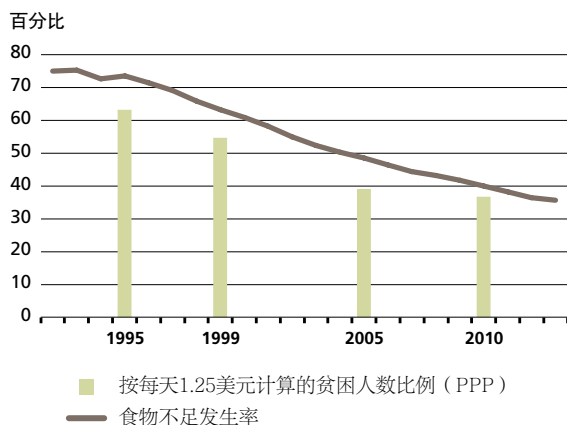
现金和粮食补助相互结合的做法通常随季节和需求而定，粮食补助主要在6月份至8月份的缺粮

期提供。困难家庭每年能领到六个月的补助，以防止出现紧急粮食不安全。参与计划的有劳动能力的家庭成员必须参与有助于打造更具抵御能力的生计的生产性活动，如土地和水资源的恢复重建、社区基础设施建设，包括重修道路，建设学校与诊所。

研究表明，生产性安全网计划已对参与农户的生计状况产生了积极影响。总体而言，在参加计划的各地区（阿法尔州、阿姆哈拉州、德雷达瓦、哈勒尔州、奥罗米亚州、南方各族州、索马里州和提格雷州），可预见的补助已经使农村人口最艰难的缺粮季缩短了一个月以上，其中阿姆哈拉州进展最为明显，其缺粮季缩短了近两个月。该计划还改善了儿童对粮食的获取。在2006至2010年的缺粮季中，受益家庭中儿童的进餐总次数增加了约15%。

有些情况下，一个家庭参与计划时间越久，缺粮时间就变得越短，原因在于可预见的定期现金补助增加了受益家庭的农场投资，提高了他们的生产能力。平均而言，参与计划满5年就能使牲畜数量每年增加0.38热带牲畜单位（不同种类牲畜的加权集合数）。在奥罗米亚州，受益家庭的生产性资产产值增加了112比尔。

埃塞俄比亚1992-2013年贫困状况及食物不足发生率



资料来源：粮农组织和世界银行。

资料来源：G. Berhane、J. Hoddinott、N. Kumar和A.S. Taffesse。2011。《埃塞俄比亚生产性安全网和家庭资产促进计划产生的影响：2006-2010年》。华盛顿特区，国际粮食政策研究所。





社会援助计划，尤其是当与饮用水供应、健康和/或教育等领域的额外干预措施相互结合时，已经被证明能增强营养成效，促进人力资本。将营养目标纳入社会援助计划还有助于大大加快在减轻营养不良、提高经济生产率方面的进展。<sup>53</sup>此外，女性是现金补助等多种社会援助计划的直接受益人。当女性掌握更多资源后，她们就有能力对粮食安全和营养状况产生积极影响，尤其是儿童的粮食安全和营养状况。<sup>54</sup>然而，此类积极影响还取决于其他相关因素，并需要辅助性干预措施。

过去25年里，有证据表明社会保护计划能在实现粮食安全与营养目标上发挥重要作用。证据表明，

增加强化社会保护计划方面的支出是一项成本效益极高的措施，能促进减轻农村贫困，改善粮食安全与营养，从而实现发展目标。<sup>55</sup>但尽管社会保护计划近几十年来已取得快速增长，但世界人口中仍有70%难以获得充足的正规社会保护，这个事实表明仍需大幅扩大覆盖面，这样才能加快消除贫困。然而，光靠扩大社会保护计划是不够的。能加强粮食安全和减轻农村贫困的最有效的社会保护政策，一直是那些能与农业产业政策紧密结合、与旨在为贫困人口打造切实可行、可持续生计的大战略中提出的各项重点与愿景完全相一致的政策。

## 持续危机与饥饿

处于持续危机中的国家和地区是“使较大比例的人口在较长时期内极易受死亡、疾病和生计中断威胁的某些环境。此类环境中通常存在治理不善的问题，国家能力十分有限，难以应对危机，减轻危机对其人口的威胁，或提供充足的保障。”<sup>56</sup>按照《2010年世界粮食不安全状况》中确定的标准，<sup>57</sup>处于持续危机中的国家名单于2012年进行了更新，共包括20个国家。<sup>58</sup>然而，应该指出的是，一些持续危机仅限于具体地区，不一定影响整个国家，更不一定影响全部人口。

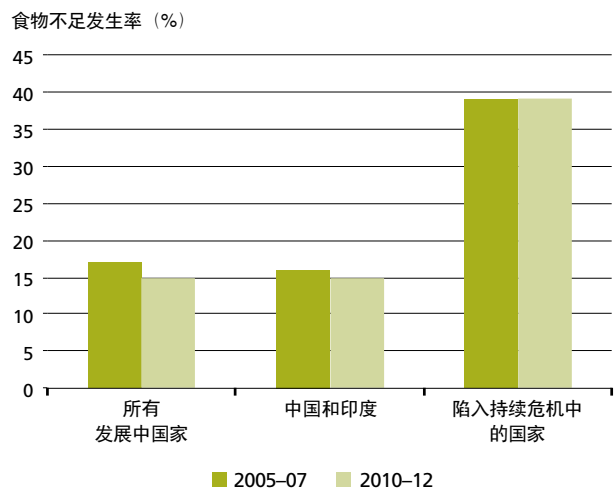
虽然持续危机的产生原因以及危机的影响多种多样，但粮食不安全与营养不良是常见的普遍特征。<sup>59</sup>在持续危机背景下，粮食不安全与营养不良问题尤为严重，且持续时间长，影响范围广。2012年处于持续危机中的人口总数约为3.66亿，其中约1.29亿在2010至2012年间遭受食物不足的困扰（其中包括对缺乏数据的国家进行的保守估计）。这一数字约占全球粮食不安全人口总数的19%。2012年，持续危机中的食物不足发生率均值为39%，而其他发展中国家的均值为15%（见图17）。

要在这些国家里实现将食物不足人口比例减半的千年发展目标1c是一项巨大挑战。在上文提及的20

个处于持续危机的国家中，仅埃塞俄比亚一国已实现了千年发展目标1c。其他国家要么进展不足，要么甚至出现恶化。

图 17

### 粮食安全：持续危机有何不同？



资料来源：粮农组织。



## ■ 危机类型

过去30年里，危机的种类已经逐渐从灾难性、短期、急性、极易察觉的事件演化为由多重因素引发的更具结构性、更长期、持续时间更长的情形，主要诱发因素是自然灾害和冲突，而气候变化、金融危机和价格危机等正越来越频繁地成为使情况恶化的因素。也就是说，持续危机已成为新常态，而突发短期危机则反而少见。事实上，如今与以往相比，有更多的危机被视为持续危机。<sup>60</sup>

从粮食安全与营养角度看，1990年仅有12个非洲国家面临粮食危机，其中仅4个处于持续危机中。仅仅20年后，面临粮食危机的国家数量已变成24个，其中19个在过去10年中有8年以上处于危机中。<sup>61</sup>此外，我们已经越来越清晰地看到有必要解决造成这些

紧急情况的长期背景因素。例如，《博斯普鲁斯契约》<sup>62</sup>指出，全球人道主义援助量在2004至2013年间总体增加了446%，从30亿美元增加至164亿美元。同样，2013年底流离失所人数为5120万，是二战结束以来的最高记录。出现大规模难民潮时，流离失所持续时间目前平均为20年。十分之九的人道主义援助行动持续三年以上，经合组织发展援助委员会的捐赠支出有78%用于持续性紧急危机。

过去30年里，引发危机的各项原因相互之间有了更多的关联，诱发持续危机的原因趋向于自然原因，要么是人为诱发的自然原因，要么是人为和自然原因共同诱发。<sup>63</sup>因此，冲突是当前危机的共同特点。冲突和粮食安全与营养之间的复杂关系仍需进一步探讨（插文4）。

### 插文 4

#### 冲突与政局不稳

粮食不安全可能是暴力冲突和政局不稳的直接结果，同时也是使暴力冲突和政局不稳进一步加剧的因素。一方面，粮食不安全是引发和/或加深冲突的因素之一，背后往往是经济性和结构性因素。例如，粮价突然无预兆地上涨，或基本食品补贴减少或取消，都可能成为内乱和政治动乱的催化剂，正如2011年近东减少面包补贴后“阿拉伯之春”中出现的社会动乱和政治暴力。自然灾害、干旱和饥荒也可能助长政治动乱和暴力冲突，如萨赫勒地区和西非的情况。当某些特定群体在经济上受到边缘化，某些服务分配不公或对粮食安全所需的稀缺自然资源出现竞争时，粮食不安全会使政局不稳及暴力冲突进一步加剧。萨赫勒地区和东非的农民和牧民之间定期爆发的冲突就是一个例子。<sup>1</sup>

另一方面，冲突引发的粮食不安全和饥荒造成的死亡人数可能远远超过暴力直接造成的死亡数。冲突会使城乡人民的生计被迫中断，对小农的生产率造成破坏；它还是导致饥饿的主要原因，并以多种方式破坏粮食安全与营养。20世纪80年代非洲之角的所有极端粮食不安全与饥荒事件都涉及到某种形式的冲突，将粮食安全危机转变为灾难性饥荒。从全球层面看，2004至2009年间，每年约有5.5万

人在冲突或恐怖主义的直接作用下死亡。<sup>2</sup>相比之下，冲突和干旱造成的饥荒仅在索马里就使25万人在2010至2012年间丧生。<sup>3</sup>

当前的冲突和政局不稳相关数字再次证明了这一联系。在伊拉克，在受冲突影响的省区，粮价高企、波动，基本食品价格比首都巴格达高25-30%。<sup>4</sup>通过卫星图像可以清楚看出作物生产受到影响，证实冲突对灌溉、农业投入物供应和土地利用均造成了负面影响。在巴勒斯坦地区，流离失所、生计中断和失业增加等导致粮食安全状况最近出现恶化。2013年，33%的巴勒斯坦人被认为处于粮食不安全状况（西岸地区为19%，加沙地带为57%），另有16%的人被认为极易陷入粮食不安全状况。<sup>5</sup>2015年初，由于叙利亚持续出现暴力、内乱和分裂，再加上国际制裁、粮食生产中断和国内燃料和食品价格飞涨，共有980万人需要获得粮食、农业和生计方面的援助，其中680万人急需粮食援助。<sup>6</sup>

在南苏丹，2015年1月至3月间，约有250万人在粮食安全方面面临危机（粮食安全阶段综合分类第3阶段）或紧急情况（粮食安全阶段综合分类第4阶段）<sup>7</sup>，因为冲突使得人们流离失所，使粮食产量下降，使市场被迫中断。<sup>8</sup>值得一提的是，在2013



## ■ 危机影响粮食安全的方式

持续危机会以多种方式破坏粮食安全与营养，影响粮食可供量、获取和利用。作物生产、畜牧业和贸易的中断均可能对粮食可供量造成负面影响。危机中人们对粮食的获取经常会因为流离失所、生计中断或土地被占而受到影响。例如，当国家机构和民间机构无法或不愿保护和推动个人的合法权利时，从妇女、孤儿和其它弱势群体手中抢夺土地的行为就会失控。<sup>64</sup>最后，粮食利用也会受到家庭和社区内部关系和权力的变化以及服务交付不公平的影响。

随着人们逐渐耗尽自身的粮食、资金和其他资产储备，并开始采用不可持续的应对策略，如出售生产性资产以及为满足眼前粮食需求而开展会导致土地退化的活动，粮食不安全就会进一步加深和延续。

性别和年龄是决定持续危机对个人影响的两项重要因素。女性往往比男性更容易受到影响，她们获得援助的机会可能因为性别歧视而受到阻碍。在土地、财产或信贷等资产的获取上原先就存在着性别差异，这意味着，女性手中的资金资源往往比男性少，一旦受到影响丧失生产能力，就难以承受受危机影响地区被推高的粮价。<sup>65</sup>持续危机也会在危机后给女性带来照料他人的额外压力，而流动性受限和家庭外工作机会的减少使得女性没有多少可供选用的应对策略。当家庭中的男性成员因死亡、迁徙或入伍而缺失，女性往往无法继承丈夫原先拥有的土地、家畜、工具和机械等家庭财产，尤其当女性是文盲或对自身的合法权利不够了解时更是如此，这会给粮食安全造成严重负面影响。

年12月冲突爆发前，南苏丹无一人属于第4阶段。2014年5月新的阶段分类分析结果突出反映了冲突对粮食安全造成的直接影响，结果表明约有350万人处于第3阶段和第4阶段，其中超过100万人面临紧急情况（第4阶段）。<sup>9</sup>同样，中非共和国的冲突也使粮食不安全状况进一步加剧。2014年4-5月，据综合分类分析估计（置信度有限），约170万人处于严重粮食不安全状况（第3阶段和第4

阶段）。<sup>10</sup>这与2013年11月冲突爆发前的90万人相比，增幅巨大。

在所有例子中，导致目前粮食不安全的主要原因都可能仍会延续一段时间，各家各户不得不采用短期生存应对策略，可能会导致生计变得不可持续并影响未来前景，例如抛售家畜等生产性资产，或继续严重依赖粮食援助。在这种情况下，这些国家可能极难实现千年发展目标1c。

<sup>1</sup> M. Moritz. 2012. “撒哈拉以南非洲农牧民之间的冲突” (<http://www.eoearth.org/view/article/51cbcdc67896bb431f693d72>)。

<sup>2</sup> 《武装暴力与发展问题日内瓦宣言》。2011。《2011年全球面临的武装暴力压力：致命遭遇》。瑞士日内瓦，日内瓦宣言秘书处；农发基金。2011。“农发基金灾后快速重建准则”（EB 2011/102/R.29）。罗马；农发基金。2006。“农发基金危机预防与恢复政策”（EB 2006/87/R.3/Rev.1）。罗马。

<sup>3</sup> 粮农组织。2013。“研究表明有25.8万索马里人死于严重粮食不安全与饥荒”。新闻稿 (<http://www.fao.org/somalia/news/detail-events/en/c/247642/>)。

<sup>4</sup> 世界粮食计划署。2015。“全球粮食安全最新情况”。第17期，2015年3月 (<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp272750.pdf>)。

<sup>5</sup> 粮食安全集群。2014。“巴勒斯坦地区的粮食不安全问题依然严重”。社会经济与粮食安全高层声明，2014年6月 (<http://foodsecuritycluster.net/document/sefsec-high-level-statement-june-2014>)。

<sup>6</sup> 世界粮食计划署。2014。“叙利亚：截至2014年12月的重点情况”。粮食安全分析网站 ([http://vam.wfp.org/CountryPage\\_overview.aspx?iso3=SYR](http://vam.wfp.org/CountryPage_overview.aspx?iso3=SYR))。

<sup>7</sup> 粮食安全阶段综合分类法（IPC）将急性粮食不安全按严重性分成从“1-轻微”到“5-饥荒”5个阶段，每个阶段均对合理、有效应对相关积极决策有着不同影响 (<http://www.ipcinfo.org/ipcinfo-home/en/>)。

<sup>8</sup> 粮食安全阶段综合分类法。2015。“南苏丹 — 250万人在2015年1至3月面临危机或紧急情况”。新闻稿 (<http://www.ipcinfo.org/ipcinfo-detail-forms/ipcinfo-news-detail/en/c/276738/>)。

<sup>9</sup> 粮食安全阶段综合分类法。2014。“南苏丹宣传概要” ([http://www.ipcinfo.org/fileadmin/user\\_upload/ipcinfo/docs/IPC\\_SouthSudan\\_Sept%202014\\_Communication\\_Summary.pdf](http://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_SouthSudan_Sept%202014_Communication_Summary.pdf))。

<sup>10</sup> 粮食安全阶段综合分类法。2014。“粮食安全阶段综合分类法警报：中非共和国呼吁立即行动避免紧急情况进一步恶化”。网上警报 (<http://www.ipcinfo.org/ipcinfo-detail-forms/ipcinfo-news-detail/en/c/232629/>)。



插文 5

## 自然灾害和气候变化对粮食安全的威胁

面临自然灾害风险是引发粮食不安全的一个重要原因，而气候变化则进一步加剧了这一问题。2003至2013年间，发展中区域各种自然灾害的受灾人口超过19亿，估计损失近5000亿美元。粮农组织对48个发展中国家开展了一次灾后需求评估调查后，估计农业部门承受的损失在灾害造成的经济损失总量中约占22%，<sup>1</sup>显然对农业支持粮食安全的能力造成了影响。

小岛屿发展中国家面临的风险尤为严重。<sup>2</sup>世界银行估计，在每年因自然灾害造成相对损失最高的国家中，小岛屿发展中国家占三分之二。仅太平洋岛国就估计有价值1120亿美元的基础设施、建筑和农作物面临自然灾害带来的风险。<sup>3</sup>在加勒比地区，自然灾害每年对基础设施造成的损失估计为5亿到10亿美元。<sup>4</sup>

气候变化会改变降雨和气温格局，加大旱灾、洪灾等极端事件的发生频率与强度，从而使自然灾害的风险进一步加大。<sup>5</sup>据2014年发布的《政府间气候变化专门委员会第五次评估报告》称，气候变化已对农业产生了负面影响，对主要作物、家畜生产及渔业有所影响。这些极易受气候变化影响的热带地区的另一个特征就是粮食不安全程度较高。

发展中国家30-80%的人口从事农业相关劳动，当灾害来临时，它会对发展中国家千百万家庭农业经营者、小农、牧民、渔民和林区人民的生计和粮食安全带来直接影响。仅从少数国家2003-2013年间发生的重大事件看，作物种植业主要因洪灾和风暴影响遭受了约130亿美元的损失，畜牧业主要因旱灾的影响遭受了约110亿美元的损失，而这些只是实际损失中的一小部分。<sup>6</sup>

自然灾害还会对粮食安全造成一系列广泛、复杂的间接影响。不确定性和风险加大会打击人们对农业生产投资的积极性，尤其是难以获得或无法获得信贷和保险的家庭农业经营者和小农。<sup>7</sup>过分注重低风险但低回报的生产活动，而同时固定资金和周转资金投入水平降低，通常会导致农场目前和未来利润下降。自然灾害还会导致粮食消费、教育和

医疗支出减少，反过来又会导致收入和未来粮食安全方面出现长期损失。例如，在坦桑尼亚联合共和国，1991-95年出现的作物受灾使消费增长在2004年减少了17-40%。<sup>8</sup>

总而言之，自然灾害风险，加上气候变化，会对各国在实现饥饿相关国际目标方面取得进展带来重大挑战。要想降低面对自然灾害和气候变化时的易受害性，就必须采取一种全面战略，将风险降至最小程度，同时使应对措施最大程度发挥作用。具体措施包括通过可持续土地管理方法提高农业生态系统的抵御能力，同时配套相关计划来提高社会、经济抵御能力，如社会保护、改善农产品市场治理和价值链开发、保险计划和有效的早期预警系统。提高抵御能力必须因地制宜，因此地方层面制定和实施战略的能力十分关键。

各国实证表明，灾害风险减轻措施能产生长期效果，从减少未来损失到提高生计抵御能力和农业生产系统的生产力。孟加拉国、古巴、马达加斯加和越南等国已通过加强早期预警系统和其它灾害应对和风险减轻措施，大幅降低了热带风暴和洪灾等天气灾害的影响。<sup>9</sup>

<sup>1</sup> 粮农组织。2015。《自然灾害对农业和粮食及营养安全的影响：行动起来，提高生计抵御能力》。罗马。

<sup>2</sup> 粮农组织。2015。《小岛屿发展中国家的粮食安全与营养》。罗马。

<sup>3</sup> 世界银行。2012。《为了明天，今天开始行动：促进太平洋岛国通过提高气候和灾害应对能力实现发展的政策与实践说明》。华盛顿特区。

<sup>4</sup> 世界银行。2013。《提高抵御能力：将气候和灾害风险纳入发展进程：从世界银行集团经验中吸取的教训》。华盛顿特区。

<sup>5</sup> 政府间气候变化专门委员会，2014。“给决策层的概要”。摘自：政府间气候变化专门委员会。《2014年气候变化：影响、适应和脆弱性》。第II工作组为《政府间气候变化专门委员会第五次评估报告》提供的内容，第1-32页。英国牛津和美国纽约，牛津大学出版社。

<sup>6</sup> 同上，见注释1。

<sup>7</sup> J.R. Porter, L. Xie, A.J. Challinor, K. Cochrane, S.M. Howden, M.M. Iqbal, D.B. Lobell和M.I. Travasso。2014。“粮食安全与粮食生产系统”。摘自：政府间气候变化专门委员会。《2014年气候变化：影响、适应和脆弱性》。第II工作组为《政府间气候变化专门委员会第五次评估报告》提供的内容，第485-533页。英国牛津和美国纽约，牛津大学出版社。

<sup>8</sup> K. Beegle, J. de Weerd和S. Dercon。2008。“艾滋病时代的成人死亡率和消费增长”。《经济发展与文化变革》，第56(2)期：第299-326页。

<sup>9</sup> 联合国。2010。《信守诺言：团结起来，实现千年发展目标》。美国纽约。



## ■ 为何在持续危机中应对粮食不安全与营养不良如此困难？

在持续危机中应对粮食不安全与营养不良尤其具有难度。证据表明，利益相关方应解决持续危机的主要表象，如饥饿与营养不良和生计中断与耗竭，同时还应解决背后隐藏的根源，如治理不善、能力不足、稀缺自然资源难以获取、各类冲突。

此外，政策与行动都应考虑持续危机带来的具体特点和复杂挑战，包括：危机的长期性；对边缘化和弱势群体的特殊保护，尊重人权；短期供资机制和长期需求之间的不匹配，如何将人道主义援助和发展援助进行最佳结合；应对行动常常缺乏协调；国家内部利益相关方在应对过程中主导作用不足。最后，持续危机都具有明显的具体特征，很难或不应采用“万能钥匙式”的解决方法。

然而，也有很多范例证明在解决持续危机根源上存在良好做法，从危机调节器等创新性供资机制，到更为全面的全国性进程（详情参见插文6）。此外，农村女性应被视为恢复重建过程中的参与伙伴，而不仅仅是“受害者”。的确，证据表明，采用性别视角的救灾计划能有效避免大范围营养不良，促使粮食生产和其它生计活动快速、大范围复苏。<sup>66</sup>

持续危机正日益成为对人民的粮食安全与营养造成负面影响的重大全球性问题，往往是动荡和冲突的结果。成功的经验是存在的，但需要进一步扩大，因此要求在各级做出最有力的政治承诺（见插文7）。世界粮食安全委员会目前为最终确定“持续危机中粮食安全与营养行动框架”所做的努力可能成为争取政治承诺、指导行动的重要一步。

### 插文 6

#### 创新性供资机制 — 危机调节器

危机调节器是指较长期干预政策中的预算科目，能快速将计划目标转向缓解危机，而无需经过冗长的筹资和建议书编写过程。这种机制有助于采用一种更具综合性、灵敏性和灵活性的方法来减少危机过程中发展成果的流失，同时对紧急需求做出应对。因此，它是一种极具价值的方法，能围绕提高抵御能力这一共同目标对人道主义援助和发展援助进行排序和结合。这一方法由美国国际开发署/国外救灾办公室在埃塞俄比亚首创，在2011年旱灾发生时用于将发展资金转拨用于应急救援干预活动。

#### 向综合风险管理转变

目前在大洲、国家和社区层面都在推出一系列复杂的风险管理模型，以便在严重旱灾或其他自然灾害来袭时为各国政府提供应急资金，为农民提供保险。“非洲风险能力（ARC）”就是其中一个范例。这是非洲联盟、联合国各机构、慈善基金会和

援助方之间建立的一种新型伙伴关系，其目标为创建一个“…非洲主导的独立金融实体，在严重旱灾来袭时通过合并整个大洲的风险，为非洲各国政府提供及时、可靠、高效的应急资金”。<sup>1</sup>“非洲风险能力”将各国的具体降雨数据转化成一项粗略的“应对成本”。各国按照风险概率，向一个指数型保险机制缴费，从而将几个国家的旱灾风险合并在一起，充分利用非洲天气系统的多样化特征。此外还有类似的社区层面系统，如埃塞俄比亚及塞内加尔的“R4农村抵御能力举措”，目的是提高气候变化和冲击的抵御能力。保险和其他创新性供资机制并非相互孤立的解决方案，而应该成为更全面一揽子计划中的一部分内容，将危机中减少风险、支持生计和保护财产等措施结合起来。

<sup>1</sup> 非洲联盟和世界粮食计划署。2012。“非洲风险能力简介手册”（[http://www.africanriskcapacity.org/c/document\\_library/get\\_file?uuid=9fb04f73-f7c4-47ea-940f-ebe275f55767&groupId=350251](http://www.africanriskcapacity.org/c/document_library/get_file?uuid=9fb04f73-f7c4-47ea-940f-ebe275f55767&groupId=350251)）。



插文 7

### 在持续危机背景下解决粮食安全与营养问题：成功经验

在持续危机背景下成功解决粮食安全与营养问题的干预措施往往被认为更多地涉及预防性措施，而非针对重复发生的危机采取的应对措施。埃塞俄比亚是成功应对重复发生的粮食安全危机的一个很好的范例，它最近已实现与饥饿相关的千年发展目标1c。

这一成功要归功于几个相互关联的因素：首先是史无前例高达10%的年经济增长率，其次是从人道主义紧急干预向较长期干预的转型，旨在解决造

成本国最脆弱、资源最贫乏地区出现饥饿、脆弱性、贫困的结构性根源。2005年前，以粮援为主的短期应对措施是此类情况下采用的标准手段。自2005年起，政府开始实施大范围社会保护计划——“生产性安全网计划”。该计划通过现金/以工代赈等方法共惠及约750万人。该项计划的特殊价值是，在为最弱势群体提供充足食物的同时，它还帮助他们解决粮食不安全的结构性根源，例如，改进农作方法，对农村基础设施进行投资。

## 主要发现

- 经济增长对减轻贫困、饥饿和营养不良十分必要。但这还不够。
- 包容性增长，即能为缺少资产、技能和机会的人们带来机遇的增长，有助于帮助贫困人口提高收入和改善生计，并能有效抗击饥饿与营养不良。农村人口在发展中国家的饥饿与营养不良人口中占有较高比例，促进农业和农村产业增长是推动包容性增长、改善粮食安全与营养相关战略中的一个重要组成部分。
- 多数情况下，提高家庭农业经营者和小农所掌控资源的生产率是包容性增长的一项关键内容，能对农村贫困人口的生计以及整体农村经济产生广泛影响。运作良好的粮食、投入物和劳动力市场有助于帮助家庭农业经营者和小农融入农村经济，帮助农村贫困人口实现生计多样化，这对于风险管理和减轻饥饿与营养不良有着至关重要的作用。
- 很多情况下，国际贸易开放度是通过增加粮食可供量、促进投资与增长来改善粮食安全与营养的一个重要潜在途径。国际贸易协定就应该就有效保护措施作出规定，并为发展中国家提供更大的政策空间，避免对国内粮食安全与营养状况造成破坏性影响。
- 社会保护能加强收入安全和改善营养、医疗和教育的获取，从而为减轻贫困、饥饿和营养不良做出直接贡献。社会保护能提高人类能力，缓减冲击造成的影响，从而提高贫困人口通过更好的体面就业参与增长的能力。
- 粮食不安全与营养不良的发生率在冲突和自然灾害引发的持续危机背景下会大幅上升。强有力的政治承诺对于解决持续危机的根源十分必要。行动应侧重解决脆弱性、尊重基本人权和将人道主义援助和发展援助相结合。



表 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<sup>1</sup>千年发展目标<sup>2</sup>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	2010-12	2014-16 <sup>3</sup>	迄今为止出现的变化 <sup>4</sup>	在实现世界粮食首脑会议目标上取得的进展 <sup>5</sup>	1990-92	2000-02	2005-07	2010-12	2014-16 <sup>3</sup>	迄今为止出现的变化 <sup>4</sup>	实现千年发展目标取得的进展 <sup>5</sup>
	(百万)					(%)		(%)						
<b>世界</b>	<b>1 010.6</b>	<b>929.6</b>	<b>942.3</b>	<b>820.7</b>	<b>794.6</b>	<b>-21.4</b>		<b>18.6</b>	<b>14.9</b>	<b>14.3</b>	<b>11.8</b>	<b>10.9</b>	<b>-41.6</b>	
发达区域	20.0	21.2	15.4	15.7	14.7	-26.3		<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	
发展中区域	990.7	908.4	926.9	805.0	779.9	-21.3	◀▶	23.3	18.2	17.3	14.1	12.9	-44.5	○
最不发达国家 <sup>6</sup>	209.3	244.3	237.6	237.8	250.9	19.9	▲	40.0	36.5	31.4	27.7	26.7	-33.2	●
内陆发展中国家 <sup>7</sup>	94.4	112.3	105.2	103.8	107.4	13.8	▲	35.6	33.6	28.1	24.1	22.7	-36.1	●
小岛屿发展中国家 <sup>8</sup>	10.2	10.7	10.8	9.7	10.1	-0.5	◀▶	24.5	22.5	21.3	18.2	18.0	-26.3	●
低收入经济体 <sup>9</sup>	199.2	238.4	231.5	236.6	247.6	24.3	▲	39.1	36.6	31.8	28.7	27.5	-29.7	●
中低收入经济体 <sup>10</sup>	407.7	374.5	420.0	353.2	355.6	-12.8	◀▶	22.8	17.5	18.2	14.2	13.5	-40.7	●
低收入缺粮国 <sup>11</sup>	460.2	468.9	512.8	474.0	495.8	7.7	▲	27.6	22.8	22.7	19.2	18.8	-32.0	●
<b>粮农组织各区域</b>														
非洲 <sup>12</sup>	175.7	203.6	206.0	205.7	220.0	25.2	▲	33.2	30.0	26.5	24.1	23.2	-30.1	●
亚洲及太平洋 <sup>13</sup>	726.2	617.2	645.3	525.4	490.1	-32.5	◀▶	24.3	18.0	17.8	13.7	12.3	-49.5	●
欧洲及中亚 <sup>14</sup>	9.9	11.5	8.8	7.2	5.9	-40.3	◀▶	8.0	8.5	6.2	<5.0	<5.0	na	●
拉丁美洲及加勒比 <sup>15</sup>	66.1	60.3	47.1	38.3	34.3	-48.0	*	14.7	11.4	8.4	6.4	5.5	-62.7	●
近东及北非 <sup>16</sup>	16.5	23.1	27.3	33.9	33.0	99.8	▲	6.6	7.5	8.1	8.3	7.5	14.6	●
<b>非洲</b>	<b>181.7</b>	<b>210.2</b>	<b>213.0</b>	<b>218.5</b>	<b>232.5</b>	<b>27.9</b>	<b>▲</b>	<b>27.6</b>	<b>25.4</b>	<b>22.7</b>	<b>20.7</b>	<b>20.0</b>	<b>-27.7</b>	<b>●</b>
北非 <sup>17</sup>	6.0	6.6	7.0	5.1	4.3	-27.9	◀▶	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	●
阿尔及利亚	2.1	2.7	2.3	ns	ns	>-50.0	▼	7.7	8.4	6.8	<5.0	<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	5.2	<5.0	na	●
突尼斯	ns	ns	ns	ns	ns	>-50.0	▼	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	●
撒哈拉以南非洲 <sup>18</sup>	175.7	203.6	206.0	205.7	220.0	25.2	▲	33.2	30.0	26.5	24.1	23.2	-30.1	●
东非	103.9	121.6	122.5	118.7	124.2	19.6	▲	47.2	43.1	37.8	33.7	31.5	-33.2	●
吉布提	0.5	0.4	0.3	0.2	0.1	-68.8	*	74.8	48.9	33.0	22.0	15.9	-78.8	●
埃塞俄比亚	37.3	37.3	34.3	32.1	31.6	-15.1	◀▶	74.8	54.8	43.8	36.0	32.0	-57.2	●
肯尼亚	7.9	10.4	10.4	10.0	9.9	26.0	▲	32.4	32.3	28.2	23.8	21.2	-34.5	●
马达加斯加	3.3	5.8	6.6	6.9	8.0	146.0	▲	27.3	35.6	34.9	31.7	33.0	21.0	●
马拉维	4.3	3.1	3.5	3.3	3.6	-16.8	◀▶	44.7	27.0	26.4	21.3	20.7	-53.7	●
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	7.8	7.9	8.0	7.3	6.9	-12.3	◀▶	56.1	42.1	36.9	29.9	25.3	-54.9	●
卢旺达	3.9	4.7	4.5	3.9	3.9	2.0	▲	55.6	54.3	46.4	35.4	31.6	-43.1	○
苏丹(前) <sup>19</sup>	10.6	9.6	10.2	na	na	na		40.0	27.2	25.0	na	na	na	
乌干达	4.2	7.1	6.6	8.7	10.3	143.2	▲	23.2	28.1	22.3	24.8	25.5	10.1	●
坦桑尼亚联合共和国	6.4	13.0	14.1	16.1	16.8	163.8	▲	24.2	37.1	35.4	34.7	32.1	32.9	●
赞比亚	2.7	4.7	6.0	6.9	7.4	173.1	▲	33.8	45.4	50.7	50.3	47.8	41.4	●
津巴布韦	4.6	5.5	5.1	4.5	5.0	9.4	▲	42.7	43.7	40.4	33.5	33.4	-21.9	●
<b>中部非洲</b>	<b>24.2</b>	<b>42.4</b>	<b>47.7</b>	<b>53.0</b>	<b>58.9</b>	<b>143.7</b>	<b>▲</b>	<b>33.5</b>	<b>44.2</b>	<b>43.0</b>	<b>41.5</b>	<b>41.3</b>	<b>23.2</b>	<b>●</b>

表 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<sup>1</sup>千年发展目标<sup>2</sup>上取得的进展

区域/分区/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	2010-12	2014-16 <sup>3</sup>	迄今为止出现的变化 <sup>4</sup>	在实现世界粮食首脑会议目标上取得的进展 <sup>5</sup>	1990-92	2000-02	2005-07	2010-12	2014-16 <sup>3</sup>	迄今为止出现的变化 <sup>4</sup>	实现千年发展目标取得的进展 <sup>5</sup>
	(百万)					(% )		(% )						
安哥拉	6.8	7.0	5.4	3.8	3.2	-52.1	*	63.5	48.9	31.3	18.9	14.2	-77.6	●
喀麦隆	4.7	5.0	3.9	2.5	2.3	-50.5	*	37.8	30.8	21.0	11.9	9.9	-73.7	●
中非共和国	1.4	1.6	1.6	1.5	2.3	62.7	▲	47.3	42.9	40.6	33.7	47.7	1.0	●
乍得	3.6	3.5	4.1	4.8	4.7	28.8	▲	59.1	40.1	39.7	40.1	34.4	-41.9	○
刚果	1.1	1.0	1.2	1.3	1.4	34.5	▲	43.2	32.0	32.8	29.9	30.5	-29.6	●
加蓬	0.1	ns	ns	ns	ns	<-50.0	*	11.7	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	●
圣多美和普林西比	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-51.4	*	22.9	17.6	8.9	5.9	6.6	-71.2	●
<b>南部非洲</b>	<b>3.1</b>	<b>3.7</b>	<b>3.5</b>	<b>3.6</b>	<b>3.2</b>	<b>2.3</b>	<b>▲</b>	<b>7.2</b>	<b>7.1</b>	<b>6.2</b>	<b>6.1</b>	<b>5.2</b>	<b>-28.0</b>	○
博茨瓦纳	0.4	0.6	0.6	0.6	0.5	38.3	▲	25.1	36.0	32.2	28.7	24.1	-4.1	●
莱索托	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	-6.3	◀▶	15.6	12.3	10.8	11.2	11.2	-28.0	●
纳米比亚	0.5	0.5	0.5	0.9	1.0	92.5	▲	35.9	27.3	26.0	39.4	42.3	18.0	●
南非	ns	ns	ns	ns	ns	>-50.0	▼	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	●
斯威士兰	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	144.4	▲	15.9	19.2	17.4	24.4	26.8	68.6	●
<b>西非</b>	<b>44.6</b>	<b>35.9</b>	<b>32.3</b>	<b>30.4</b>	<b>33.7</b>	<b>-24.5</b>	<b>◀▶</b>	<b>24.2</b>	<b>15.0</b>	<b>11.8</b>	<b>9.7</b>	<b>9.6</b>	<b>-60.2</b>	●
贝宁	1.5	1.6	1.3	1.2	0.8	-44.3	◀▶	28.1	22.4	15.0	11.9	7.5	-73.4	●
布基纳法索	2.4	3.3	3.5	3.5	3.7	57.9	▲	26.0	27.6	25.5	21.7	20.7	-20.3	●
佛得角	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-17.5	◀▶	16.1	19.2	14.4	12.1	9.4	-41.5	○
科特迪瓦	1.3	2.7	2.5	2.8	2.8	111.8	▲	10.7	16.3	14.1	14.5	13.3	24.7	●
冈比亚	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	-17.7	◀▶	13.3	13.0	14.9	7.1	5.3	-60.3	●
加纳	7.1	3.1	2.3	1.4	ns	<-50.0	*	47.3	15.9	10.5	5.6	<5.0	na	●
几内亚	1.5	2.3	2.2	2.0	2.0	37.5	▲	23.2	26.1	22.0	17.8	16.4	-29.0	●
几内亚比绍	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	53.6	▲	23.1	26.6	25.7	22.4	20.7	-10.5	●
利比里亚	0.6	1.1	1.3	1.4	1.4	139.6	▲	29.0	37.8	38.8	34.7	31.9	10.0	●
马里	1.4	1.3	1.1	ns	ns	<-50.0	*	16.7	12.6	9.0	<5.0	<5.0	na	●
毛里塔尼亚	0.3	0.3	0.4	0.3	0.2	-24.7	◀▶	14.6	11.2	11.1	7.6	5.6	-61.6	●
尼日尔	2.2	2.3	2.0	1.7	1.8	-18.0	◀▶	27.7	20.5	14.5	10.5	9.5	-65.9	●
尼日利亚	20.8	11.2	9.3	10.2	12.9	-38.1	◀▶	21.3	8.9	6.5	6.2	7.0	-67.0	●
塞内加尔	1.9	2.9	2.4	1.9	3.7	93.1	▲	24.5	28.2	21.1	14.3	24.6	0.1	●
塞拉利昂	1.7	1.7	2.0	1.6	1.4	-18.6	◀▶	42.8	40.2	37.1	27.0	22.3	-47.9	○
多哥	1.5	1.4	1.4	1.2	0.8	-44.6	▼	37.9	28.7	24.2	18.9	11.4	-69.9	●
<b>亚洲</b>	<b>741.9</b>	<b>636.5</b>	<b>665.5</b>	<b>546.9</b>	<b>511.7</b>	<b>-31.0</b>	<b>◀▶</b>	<b>23.6</b>	<b>17.6</b>	<b>17.3</b>	<b>13.5</b>	<b>12.1</b>	<b>-48.9</b>	●
<b>高加索及中亚</b>	<b>9.6</b>	<b>10.9</b>	<b>8.4</b>	<b>7.1</b>	<b>5.8</b>	<b>-39.9</b>	<b>◀▶</b>	<b>14.1</b>	<b>15.3</b>	<b>11.3</b>	<b>8.9</b>	<b>7.0</b>	<b>-50.8</b>	●
亚美尼亚	0.9	0.7	0.2	0.2	0.2	-80.8	*	27.3	23.0	8.2	6.8	5.8	-78.8	●
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	0.3	-89.4	*	56.5	16.3	6.0	10.1	7.4	-86.8	●
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	-53.1	*	15.9	16.7	9.4	7.2	6.0	-62.6	●
塔吉克斯坦	1.6	2.5	2.8	2.9	2.9	78.3	▲	28.1	39.5	40.5	36.8	33.2	18.2	●



表 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<sup>1</sup>千年发展目标<sup>2</sup>上取得的进展

区域/分区/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	2010-12	2014-16 <sup>3</sup>	迄今为止出现的变化 <sup>4</sup>	在实现世界粮食首脑会议目标上取得的进展 <sup>5</sup>	1990-92	2000-02	2005-07	2010-12	2014-16 <sup>3</sup>	迄今为止出现的变化 <sup>4</sup>	实现千年发展目标取得的进展 <sup>5</sup>
	(百万)					(%)		(%)						
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	●
乌兹别克斯坦	ns	3.6	3.3	2.2	ns	>0.0	▲	<5.0	14.4	12.4	7.7	<5.0	na	●
<b>东亚</b>	<b>295.4</b>	<b>221.7</b>	<b>217.6</b>	<b>174.7</b>	<b>145.1</b>	<b>-50.9</b>	<b>*</b>	<b>23.2</b>	<b>16.0</b>	<b>15.2</b>	<b>11.8</b>	<b>9.6</b>	<b>-58.5</b>	<b>●</b>
东亚 (不包括中国)	<b>6.4</b>	<b>10.4</b>	<b>10.3</b>	<b>11.5</b>	<b>11.3</b>	<b>77.6</b>	<b>▲</b>	<b>9.6</b>	<b>14.6</b>	<b>13.9</b>	<b>15.1</b>	<b>14.6</b>	<b>50.9</b>	<b>●</b>
中国	289.0	211.2	207.3	163.2	133.8	-53.7	*	23.9	16.0	15.3	11.7	9.3	-60.9	●
朝鲜民主主义人民共和国	4.8	8.7	8.5	10.3	10.5	118.5	▲	23.3	37.7	35.5	42.0	41.6	78.4	●
蒙古	0.7	0.9	0.9	0.7	0.6	-9.8	◀▶	29.9	36.1	34.0	24.5	20.5	-31.5	●
大韩民国	ns	ns	ns	ns	ns	<-50.0	*	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	●
<b>南亚</b>	<b>291.2</b>	<b>272.3</b>	<b>319.1</b>	<b>274.2</b>	<b>281.4</b>	<b>-3.4</b>	<b>◀▶</b>	<b>23.9</b>	<b>18.5</b>	<b>20.1</b>	<b>16.1</b>	<b>15.7</b>	<b>-34.4</b>	<b>●</b>
南亚 (不包括印度)	<b>81.1</b>	<b>86.7</b>	<b>85.3</b>	<b>84.3</b>	<b>86.8</b>	<b>7.0</b>	<b>▲</b>	<b>24.5</b>	<b>21.0</b>	<b>19.0</b>	<b>17.5</b>	<b>17.0</b>	<b>-30.6</b>	<b>●</b>
阿富汗	3.8	10.0	8.3	7.1	8.6	126.1	▲	29.5	46.7	32.3	24.3	26.8	-9.0	●
孟加拉国	36.0	27.7	24.3	26.5	26.3	-27.0	◀▶	32.8	20.6	16.8	17.3	16.4	-49.9	●
印度	210.1	185.5	233.8	189.9	194.6	-7.4	◀▶	23.7	17.5	20.5	15.6	15.2	-36.0	●
伊朗 (伊斯兰共和国)	2.9	3.8	4.7	4.7	ns	>0.0	▲	5.1	5.6	6.6	6.2	<5.0	na	●
马尔代夫	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-31.6	▼	12.2	11.9	15.4	8.7	5.2	-57.6	●
尼泊尔	4.2	5.2	4.1	2.5	2.2	-47.3	◀▶	22.8	21.9	15.8	9.2	7.8	-65.6	●
巴基斯坦	28.7	34.4	38.1	38.3	41.4	44.2	▲	25.1	23.4	23.7	21.8	22.0	-12.4	●
斯里兰卡	5.4	5.7	5.9	5.3	4.7	-11.6	◀▶	30.6	29.7	29.1	25.3	22.0	-28.3	●
<b>东南亚</b>	<b>137.5</b>	<b>117.6</b>	<b>103.2</b>	<b>72.5</b>	<b>60.5</b>	<b>-56.0</b>	<b>*</b>	<b>30.6</b>	<b>22.3</b>	<b>18.3</b>	<b>12.1</b>	<b>9.6</b>	<b>-68.5</b>	<b>●</b>
文莱达鲁萨兰国	ns	ns	ns	ns	ns	>-50.0	◀▶	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	●
柬埔寨	3.0	3.6	2.7	2.5	2.2	-26.1	◀▶	32.1	28.5	19.6	16.8	14.2	-55.8	●
印度尼西亚	35.9	38.3	42.7	26.9	19.4	-45.9	▼	19.7	18.1	18.8	11.1	7.6	-61.6	●
老挝人民民主共和国	1.9	2.1	1.6	1.4	1.3	-30.6	◀▶	42.8	37.9	26.9	21.4	18.5	-56.8	●
马来西亚	1.0	ns	ns	ns	ns	>-50.0	◀▶	5.1	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	●
缅甸	26.8	24.3	17.0	9.4	7.7	-71.4	*	62.6	49.6	33.7	18.0	14.2	-77.4	●
菲律宾	16.7	16.1	14.3	12.7	13.7	-17.9	◀▶	26.3	20.3	16.4	13.4	13.5	-48.8	●
泰国	19.8	11.6	7.7	6.0	5.0	-74.9	*	34.6	18.4	11.7	8.9	7.4	-78.7	●
东帝汶	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	-10.0	◀▶	45.2	41.6	34.0	31.2	26.9	-40.4	●
越南	32.1	20.7	15.9	12.2	10.3	-68.0	*	45.6	25.4	18.5	13.6	11.0	-75.8	●
<b>西亚<sup>20</sup></b>	<b>8.2</b>	<b>14.0</b>	<b>17.2</b>	<b>18.4</b>	<b>18.9</b>	<b>129.5</b>	<b>▲</b>	<b>6.4</b>	<b>8.6</b>	<b>9.3</b>	<b>8.8</b>	<b>8.4</b>	<b>32.2</b>	<b>●</b>
伊拉克	1.4	5.8	7.3	7.8	8.1	470.4	▲	7.9	23.5	26.0	24.5	22.8	189.7	●
约旦	0.2	0.3	ns	ns	ns	>-50.0	◀▶	5.5	6.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	●
科威特	0.8	ns	ns	ns	ns	<-50.0	*	39.4	<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	●
阿曼	0.3	0.2	0.2	ns	ns	<-50.0	*	15.1	9.3	7.9	<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	●
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	●
也门	3.6	5.3	6.1	6.1	6.7	85.6	▲	28.9	29.4	29.7	26.3	26.1	-9.7	●

表 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<sup>1</sup>千年发展目标<sup>2</sup>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	2010-12	2014-16 <sup>3</sup>	迄今为止出现的变化 <sup>4</sup>	在实现世界粮食首脑会议目标上取得的进展 <sup>5</sup>	1990-92	2000-02	2005-07	2010-12	2014-16 <sup>3</sup>	迄今为止出现的变化 <sup>4</sup>	实现千年发展目标取得的进展 <sup>5</sup>
	(百万)					(%)		(%)						
<b>拉丁美洲及加勒比</b>	<b>66.1</b>	<b>60.4</b>	<b>47.1</b>	<b>38.3</b>	<b>34.3</b>	<b>-48.0</b>	*	<b>14.7</b>	<b>11.4</b>	<b>8.4</b>	<b>6.4</b>	<b>5.5</b>	<b>-62.7</b>	●
<b>加勒比<sup>21</sup></b>	<b>8.1</b>	<b>8.2</b>	<b>8.3</b>	<b>7.3</b>	<b>7.5</b>	<b>-7.2</b>	◀▶	<b>27.0</b>	<b>24.4</b>	<b>23.5</b>	<b>19.8</b>	<b>19.8</b>	<b>-26.6</b>	●
巴巴多斯	ns	<0.1	<0.1	ns	ns	>0.0	▲	<5.0	5.2	6.7	<5.0	<5.0	na	●
古巴	0.6	ns	ns	ns	ns	<-50.0	*	5.7	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	●
多米尼加共和国	2.5	2.5	2.3	1.6	1.3	-48.5	*	34.3	28.4	24.2	15.9	12.3	-64.3	●
海地	4.4	4.8	5.4	4.9	5.7	27.7	▲	61.1	55.2	57.1	49.3	53.4	-12.6	●
牙买加	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	-8.3	◀▶	10.4	7.3	7.0	8.3	8.1	-22.3	○
圣文森特和格林纳丁斯	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-69.7	*	20.7	16.8	9.2	6.4	6.2	-70.1	●
特立尼达和多巴哥	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	-35.4	▼	12.6	11.9	11.7	9.9	7.4	-41.0	○
<b>拉丁美洲</b>	<b>58.0</b>	<b>52.1</b>	<b>38.8</b>	<b>31.0</b>	<b>26.8</b>	<b>-53.8</b>	*	<b>13.9</b>	<b>10.5</b>	<b>7.3</b>	<b>5.5</b>	<b>&lt;5.0</b>	<b>na</b>	●
<b>中美洲</b>	<b>12.6</b>	<b>11.8</b>	<b>11.6</b>	<b>11.3</b>	<b>11.4</b>	<b>-9.6</b>	◀▶	<b>10.7</b>	<b>8.3</b>	<b>7.6</b>	<b>6.9</b>	<b>6.6</b>	<b>-38.2</b>	●
伯利兹	<0.1	<0.1	ns	<0.1	<0.1	16.1	▲	9.7	5.8	<5.0	5.7	6.2	-36.2	●
哥斯达黎加	0.2	0.2	0.2	0.3	ns	>0.0	▲	5.2	5.1	5.6	5.3	<5.0	na	●
萨尔瓦多	0.9	0.6	0.7	0.8	0.8	-9.8	◀▶	16.2	10.6	10.7	12.6	12.4	-23.8	●
危地马拉	1.4	2.3	2.1	2.2	2.5	86.9	▲	14.9	20.4	15.9	14.8	15.6	4.7	●
洪都拉斯	1.2	1.2	1.2	1.1	1.0	-11.5	◀▶	23.0	18.5	16.4	14.6	12.2	-47.1	○
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	-55.0	*	54.4	31.3	23.2	19.5	16.6	-69.5	●
巴拿马	0.7	0.9	0.8	0.5	0.4	-43.8	▼	26.4	27.6	22.9	13.4	9.5	-64.2	●
<b>南美洲</b>	<b>45.4</b>	<b>40.3</b>	<b>27.2</b>	<b>ns</b>	<b>ns</b>	<b>&lt;-50.0</b>	*	<b>15.1</b>	<b>11.4</b>	<b>7.2</b>	<b>&lt;5.0</b>	<b>&lt;5.0</b>	<b>na</b>	●
阿根廷	ns	ns	ns	ns	ns	<-50.0	*	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	●
玻利维亚 (多民族国)	2.6	2.8	2.8	2.5	1.8	-33.6	◀▶	38.0	32.8	29.9	24.5	15.9	-58.1	●
巴西	22.6	19.9	ns	ns	ns	<-50.0	*	14.8	11.2	<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	●
哥伦比亚	5.0	3.9	4.2	5.3	4.4	-12.1	◀▶	14.6	9.6	9.7	11.2	8.8	-39.8	○
厄瓜多尔	2.0	2.4	2.6	2.0	1.8	-12.3	◀▶	19.4	18.6	18.8	12.8	10.9	-44.0	○
圭亚那	0.2	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-48.2	*	22.8	9.7	10.4	11.8	10.6	-53.6	●
巴拉圭	0.9	0.7	0.7	0.8	0.7	-14.0	◀▶	19.5	12.9	11.2	12.1	10.4	-46.6	○
秘鲁	7.0	5.4	5.3	3.2	2.3	-66.6	*	31.6	20.7	18.9	10.7	7.5	-76.2	●
苏里南	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-31.2	◀▶	15.5	13.9	11.5	8.3	8.0	-48.2	●
乌拉圭	0.3	ns	ns	ns	ns	<-50.0	*	8.6	<5.0	<5.0	<5.0	<5.0	na	●
委内瑞拉 (玻利瓦尔共和国)	2.8	3.8	2.5	ns	ns	<-50.0	*	14.1	15.3	9.0	<5.0	<5.0	na	●
<b>大洋洲<sup>22</sup></b>	<b>1.0</b>	<b>1.3</b>	<b>1.3</b>	<b>1.3</b>	<b>1.4</b>	<b>51.5</b>	▲	<b>15.7</b>	<b>16.5</b>	<b>15.4</b>	<b>13.5</b>	<b>14.2</b>	<b>-9.9</b>	●
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	-17.1	◀▶	24.8	15.0	12.0	10.7	11.3	-54.5	●
瓦努阿图	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	0.1	▲	11.2	8.2	7.0	6.1	6.4	-42.8	●

## 评估粮食安全状况和实现饥饿相关国际目标方面的进展时采用的方法

### 粮食安全整套指标

粮食安全是一个复杂现象，其实际体现方式多种多样，且背后有着多种根源。《2013年世界粮食不安全状况》引入了一整套粮食安全指标，分别用于衡量粮食安全的四个维度，便于对粮食不安全状况进行更为细致入微的评估。

粮食安全整体指标最新数据可通过粮农组织统计数据库（网址<http://faostat3.fao.org/download/D/FS/E>）和粮农组织网站（<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/>）阅读下载。

图 A2.1

粮食安全整套指标	
粮食安全指标	维度
平均膳食能量供给充足度 粮食产量平均值	可供量
谷物及块根块茎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	
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	
谷物进口依赖比率 带有灌溉设施的耕地所占比例 粮食进口值与商品出口总值之间的比值	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 人均粮食产量变异性 人均粮食供应量变异性	
良好水源的获取 良好卫生设施的获取	利用量
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 孕妇贫血发生率 5岁以下儿童贫血发生率 人口中维生素A缺乏症发生率 人口中碘缺乏症发生率	

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) 指标用于测量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:

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

其中  $f(x)$  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力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。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,<sup>67</sup>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。<sup>68</sup>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。<sup>69</sup>这样一来, 从全国性家庭调查<sup>70</sup>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<sup>71</sup>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。

最近一次对食物不足发生率的估算所涵盖的时间段是2014–16年的三年均值, 原因是有必要与以往食物不足发生率的估算办法保持一致, 即从1990–92年起采用三年均值, 同时与2015年结束的“千年发展目标”和“世界粮食首脑会议目标”监测工作保持一致 (见下节)。最后一次估算必须选择以2015年为中心的三年均值, 即2014–16年。因此, 对人均膳食能量消费量的计算和预测必须延伸至2016年。

对多数国家而言, 食物平衡表中的最新数据为2013年数据,<sup>72</sup>而一些国家的最新数据仅截止到2011年。因此, 要估算后面几年的膳食能量消费量, 就需要借助其它数据来源。为补足2012年、2013年和2014年的缺失数据, 我们主要采用了粮农组织贸易及市场司完成的短期市场展望中的食物消费量估计数。该司计算世界上多数国家的主要商品人均占有量, 包括谷物、肉类、油籽和糖。利用这些估计数按比例计算出食物平衡表数据后, 就可以预测出2012年、2013年和2014年的膳食能量消费量。这些预测数每半年更新一次, 并利用最新的年份预测数据进行补充。

预测2015年和2016年膳食能量消费量时采用的是Holt-Winters的分布滞后模型; 在预测2014年数据时, 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。如果采用Holt-Winters的分布滞后模型无法得出可信的结果, 还可采用其它更简单的预测模型, 如线性或指数趋势外推法。对一些国家, 尤其是那些采用贸易及市场司的估计数似乎无法得出可信结果的国家, 就必须采用计量经济学预测方法来处理整个预测期。



## ■ 变异系数和偏斜度的估算<sup>73</sup>

### 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）参数可以从全国性家庭调查中获得。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。<sup>74</sup>

本期的《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是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。<sup>75</sup>

本期《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，以控制季节性的影响。该回归公式可表示为：

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

PPC<sub>i</sub>是家庭i的人均能量消费量， $\beta_0$ 是截距项， $\beta_1$ 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<sub>j,i</sub>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。<sup>76</sup>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”<sup>77</sup>的数据和粮农组织统计数据库（FAOSTAT）<sup>78</sup>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，<sup>79</sup>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。<sup>80</sup>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量不同引起的，而能量需求量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，<sup>81</sup>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<sup>82</sup>平均膳食能量需求量估计数以及相应的人口比率<sup>83</sup>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。<sup>84</sup>

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。本期的《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它国家的身高数据，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。<sup>85</sup>为解决这一缺陷，粮农组织自《2013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平等现象，<sup>86</sup>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人是否面临食物不足。然而，这种方法并不可行，其原因有二：首先，个人的能量需求是根本无法通过标准数据采集方法观察到的；其次，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，个人的能量需求会出现波动，且除粮食不安全之外的其它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从人群中随机选取的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。

## 确定哪些国家已实现千年发展目标中与饥饿相关的1c目标及1996年世界粮食首脑会议目标所采用的标准

按照世界粮食安全委员会（粮安委）建议，<sup>87</sup>已根据食物不足人口数量和食物不足发生率（PoU）确定哪些国家已实现两项目标。

1996年世界粮食首脑会议目标在《世界粮食安全罗马宣言》中得到界定，<sup>88</sup>共有182个政府的代表在《宣言》中承诺“…消除各国的饥饿，近期目标是2015年前将食物不足人口数量降至目前的一半”。粮农组织以食物不足人口估计数为依据，监测各国在实现这一目标上取得的进展。

随着“千年发展目标”的确立，又为每项目标确定了进展指标，以便在国家和全球层面实施监测。监测期为1990年至2015年的25年。首项千年发展目标，即千年发展目标1，共包含三项明确的具体目标：

- 将全球贫困减半；
- 使所有人都享有充分的生产就业和体面工作；
- 到2015年使挨饿的人口比例减半。

用于监测第三项具体目标（即目标1c）实现进展的指标就是食物不足发生率（PoU）。

粮农组织从20世纪90年代末开始监测世界粮食首脑会议目标和千年发展目标1c的实现进展，1990-92年三年期被作为监测的起点。两项目标均计划于2015年底实现。为与起始时间段和千年发展目标定义保持一致，本次评估时间段选择以2015年为中心的三年期，即2014-16年。

同时，对所有千年发展目标实现情况的评估要涵盖25年，即从1990年至2015年，但对食物不足发生率（PoU）而言，相关材料只涵盖1990-92年至2014-16年的24年。为解决可能出现的相互不一致问题，食物不足人口数（世界粮食首脑会议目标）以及食物不足发生率（千年发展目标1c）减少50%这一比例已分别乘以24/25作为调整，因此实际操作中采用的比例是48%。

## 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、矿物质和一些其它物质，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 食物不足人口在总人口中所占比例就是被称为食物不足发生率 (PoU) 的指标。详情参见本报告附件2和附件3。
- 2 此处提及的发展中区域按联合国M49标准划分 (见<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>)。划归发展中区域的国家还列在附件1和表A1中。
- 3 如果从发展中区域总数中将中国和印度排除出去, 食物不足相关数据的下降就会呈现出较平稳、持续的趋势。1990-92至2014-16年间发展中地区食物不足人口数量减少总量中, 有81%来自中国和印度的贡献, 而仅中国就贡献了近三分之二。
- 4 在1996年11月13-17日于罗马召开的世界粮食首脑会议上通过的《世界粮食安全罗马宣言》。
- 5 即千年发展目标1下的具体目标1c (<http://www.un.org/millenniumgoals/>)。
- 6 详情参见附件2中对千年发展目标1c和1996年世界粮食首脑会议目标进展情况的评估。粮农组织从20世纪90年代末开始对两项目标的相关进展开展评估, 1990-92年被定为基准期。世界粮食首脑会议目标和千年发展目标中与饥饿相关的目标均计划于2015年底实现。对各项千年发展目标实现情况的评估涵盖25年, 即从1990至2015年, 但对食物不足发生率 (PoU) 而言, 相关材料只涵盖1990-92年至2014-16年的24年, 因此实现两项目标所要求的50%降幅必须乘以24/25的系数, 相当于食物不足发生率要比1990-92年下降48%。
- 7 撒哈拉以南非洲所占比例已从45%升至60%以上。
- 8 如果不考虑苏丹, 该区域已实现目标, 苏丹于2011年南苏丹独立之后, 才被划归北非分区域。
- 9 有关已实现千年发展目标1c和世界粮食首脑会议目标国家的评估详情参见注释6和附件2。
- 10 该区域在联合国M49国家划分标准和附件1表A1中被称为“中部非洲 (Middle Africa)” (完整名单参见<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>)。
- 11 例如, 冈比亚和加纳目前的年均增长率为2.5%; 毛里塔尼亚和多哥为26%; 贝宁和喀麦隆为2.7%; 马拉维、马里、莫桑比克、尼日利亚、圣多美和普林西比为2.9%; 安哥拉为3.2%。参见: 美国人口资料局。2014。2014年世界人口数据表 (<http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2014/2014-world-population-data-sheet/data-sheet.aspx>)。
- 12 原苏丹于2011年分裂为两个国家之后, 南苏丹被划归撒哈拉以南非洲, 苏丹则划归北非。为对1990-92年至2014-16年间的进展进行合理评估, 图4和附件1表A1未将苏丹计入北非。
- 13 可参见本报告2013年版中有关塔吉克斯坦的案例分析。
- 14 可参见本报告2014年版中有关也门的案例分析。
- 15 粮农组织/拉美及加勒比经济委员会/拉美一体化协会。2015。《拉美及加勒比国家共同体2025年实现粮食与营养安全及消除饥饿计划》。“内容提要” ([http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/rlc/docs/celac/ENG\\_Plan\\_CELAC\\_2025.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/celac/ENG_Plan_CELAC_2025.pdf))。
- 16 可参见本报告2014年版中有关海地的案例分析。
- 17 五级旋风帕姆以270公里的时速袭击了瓦努阿图, 是南太平洋地区历史上形成的第二大旋风。
- 18 两项指标之间在方法论上的一个明显差别就是人口覆盖面: 体重不足仅针对年龄在五岁以下的儿童, 而食物不足则针对整个人口。其它差别包括指标的汇总方法。儿童的身高和体重通过家庭调查直接测量, 而充足食物的可供量和获取情况则采用一个以多数数据源为基础的数据模型估算 (见附件2)。
- 19 对五岁以下儿童体重不足发生率指标的监测起始点为1990年, 而食物不足发生率则为1990-92年。前者的相关最新数据年份为2013年, 而后者则为2014-16年。有关两项指标的现有相关信息并非涉及同一组国家。因此, 各项比较仅限于区域总数的比较。
- 20 撒哈拉以南非洲1990年的人类发展指数为0.399, 而世界平均值为0.597。见: 联合国开发计划署。2014。《2014年人类发展指数报告。促进人类持续进步: 降低脆弱性, 增强抗逆力》。美国纽约, 表2 (<http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>)。
- 21 撒哈拉以南非洲健康方面的支出在国内生产总值中所占比例比世界平均值低3个百分点 (分别为6%和9%)。
- 22 欲了解相关争论详情, 参见: N. Alexandratos和J. Bruinsma。2012。《走向2030/50年的世界农业: 2012年调整》。农业发展经济司工作文件第12-03号。罗马, 粮农组织。
- 23 见粮农组织。2015。“粮食安全指标”。网页 (<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/it/#.VRuyjO EZbqc>)。
- 24 P. Karfakis、G. Rapsomanikis和E. Scambelloni。2015 (即将出版)。《减轻饥饿的推动力》。农业发展经济司工作文件。罗马, 粮农组织。
- 25 增长与发展委员会。2008。“增长报告: 持续增长与包容性发展战略”。华盛顿特区, 世界银行。
- 26 有关持续危机的定义见: 粮农组织和世界粮食计划署。2010。《2010年世界粮食不安全状况。应对持续危机中的粮食不安全状况》。罗马, 粮农组织。
- 27 见《武装暴力与发展问题日内瓦宣言》。2011。《2011年全球面临的武装暴力压力: 致命遭遇》。日内瓦, 瑞士 (<http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html>); 粮农组织。2013。“研究表明有25.8万索马里人死于严重粮食安全及饥荒”。新闻稿 (<http://www.fao.org/somalia/news/detail-events/en/c/247642/>)。
- 28 J.P. Azevedo、G. Inchauste和V. Sanfelice。2013。“剖析拉丁美洲近年不平等现象的减少”。政策研究工作文件第6715号。华盛顿特区, 世界银行。
- 29 粮农组织、农发基金和世界粮食计划署。2012。《2012年世界粮食不安全状况。经济增长很有必要, 但不足以加快减缓饥饿及营养不良》。罗马, 粮农组织。

- 30 国际劳工组织。2012。《2012年全球就业趋势。防止深层次的就业危机》。瑞士日内瓦。
- 31 粮农组织。2012。《体面农村就业促进粮食安全：行动的理由》。罗马。
- 32 粮农组织、农发基金和世界粮食计划署。2012。（见注释29）；L. Christiaensen、L. Demery和J. Kuhl。2011。“农业在减贫中（不断演化的）的作用：实证角度”。《发展经济学杂志》，第96期：第239-254页。
- 33 粮农组织。2011。《2012-11年粮食及农业状况。农业中的女性：填性别鸿沟，促农业发展》。罗马。
- 34 N. Kabeer。2014。“性别平等与经济增长：来自基层的观点”。为2014年11月3-5日在纽约召开的题为“在2015年后背景下展望妇女权利”的联合国妇女署专家组会议编写的文件。
- 35 国际包容性增长政策中心。2009。“是什么使得巴西的不平等现象减少？”。第89号单页报告。巴西利亚，联合国发展计划署发展政策局减贫实践组国际包容性增长政策中心和巴西政府。
- 36 巴西政府。2014。《2001-2012年巴西发展指标》。巴西利亚。
- 37 粮农组织。2014。《2014年粮食及农业状况：家庭农业中的创新》。罗马。
- 38 计算所用数据来自自由内布拉斯加大学林肯分校、瓦赫宁根大学和Water for Food研究所联手开展的一个项目“全球产量差距地图”（<http://www.yieldgap.org/>）。
- 39 世界银行。2008。《2008年世界发展报告。以农业促发展》。华盛顿特区；农发基金。2011。《2011年农村贫困报告。新现实，新挑战：下一代的新机遇》。罗马。
- 40 H. Thomas编。2006。《贸易改革与粮食安全：各国案例研究与汇总》。罗马，粮农组织。
- 41 WomenWatch。2011。《性别平等与贸易政策》。资源文件（[http://www.un.org/womenwatch/feature/trade/gender\\_equality\\_and\\_trade\\_policy.pdf](http://www.un.org/womenwatch/feature/trade/gender_equality_and_trade_policy.pdf)）。
- 42 E. Magrini、P. Montalbano、S. Nenci和L. Salvatici。2014。“农产品贸易政策与粮食安全：有因果关系吗？”FOODSECURE工作文件第25号（[http://www3.lei.wur.nl/FoodSecurePublications/25\\_Salvatici\\_et\\_al\\_Agrtrade-policies-FNS.pdf](http://www3.lei.wur.nl/FoodSecurePublications/25_Salvatici_et_al_Agrtrade-policies-FNS.pdf)）。
- 43 粮农组织。2014。《拉丁美洲及加勒比对高粮价的政策应对措施：各国案例研究》，D. Dawe和E. Krivonos编。罗马。
- 44 国际劳工组织。2014。《2014/15年度全球社会保护报告。促进经济复苏、包容性发展和社会公正》。瑞士日内瓦。45 同上。
- 46 国际社会保障协会。2011。《非洲：社会保障新平衡》。瑞士日内瓦。
- 47 U. Gentilini、M. Honorati和R. Yemtsov。2014。《2014年社会安全网状况》。华盛顿特区，世界银行。
- 48 国际劳工大会。2012。“关于国家社会保护底线的第202号建议”（[http://www.ilo.org/brussels/WCMS\\_183640/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/brussels/WCMS_183640/lang--en/index.htm)）。
- 49 国际劳工组织，2014（见注释44）。
- 50 A. Fiszbein、R. Kanbur和R. Yemtsov。2014。“社会保护与减贫：全球形势与一些目标”。《世界发展杂志》，第61(1)期：第167-177页。
- 51 世界粮食计划署。2012。《孟加拉国极端贫困人口粮食安全：2012年经验教训报告》。罗马。
- 52 M. Madajewicz、A.H. Tsegay和M. Norton。2013。《农业生计风险管理：2009-2012年埃塞俄比亚提格雷州HARITA计划影响评价》。美国波士顿，美国乐施会；粮农组织。2014。“撒哈拉以南非洲现金补助计划的经济影响”。“从保护到生产”政策简介（<http://www.fao.org/3/a-i4194e.pdf>）。
- 53 《柳叶刀》。2013。母婴营养系列。《柳叶刀》，第382(9890)期；补助项目。2015。“撒哈拉以南非洲现金补助产生的广泛影响：消费、人力资本和生产活动”。研究简报（[http://ovcsupport.net/wp-content/uploads/2015/03/TP-Broad-Impacts-of-SCT-in-SSA\\_NOV-2014.pdf](http://ovcsupport.net/wp-content/uploads/2015/03/TP-Broad-Impacts-of-SCT-in-SSA_NOV-2014.pdf)）。
- 54 如M. Van den Bold、A. Quisumbing和S. Gillespie。“妇女赋权与营养”。国际粮食政策研究所讨论文件第01294号。华盛顿特区，国际粮食政策研究所。
- 55 H. Alderman和M. Mustafa。2013。“社会保护与营养”。为2013年11月13-15日于罗马召开的第二届国际营养大会技术筹备会议编写的说明。罗马，粮农组织和世界卫生组织。
- 56 A. Harmer和J. Macrae编。2004。“在连续过程以外：持续危机中的援助政策”。人道主义政策小组报告第18号，第1页。伦敦，海外发展研究所。
- 57 确定哪些国家处于持续危机中时所用的标准：(i) 危机持续时间 - 在全球粮食和农业信息及预警系统(GIEWS)名单上过去10年中至少有8年处于危机中；(ii) 援助流量 - (2000至2010年间)收到的官方发展援助总量中至少有10%为人道主义援助；(iii) 经济及粮食安全状况 - 出现在低收入缺粮国名单中的国家。应该认识到，《2010年世界粮食不安全状况》(见注释26)所用的方法是从一系列可用的标准中采用了其中三条，且报告中的名单并非固定不变。
- 58 处于持续危机中的国家最新名单包括：阿富汗、布隆迪、中非共和国、乍得、刚果、科特迪瓦、朝鲜、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、几内亚、海地、伊拉克、肯尼亚、利比里亚、塞拉利昂、索马里、苏丹、乌干达和津巴布韦。
- 59 P. Pingali、L. Alinovi和J. Sutton。2005。“复杂紧急情况下的粮食安全：加强粮食体系的应对能力”。《灾害》，第29(S1)期：第S5-S24页。
- 60 高级别专家论坛。2012。“持续危机中的粮食不安全问题 - 概览”。为2012年9月13-14日于罗马召开的有关持续危机中的粮食不安全问题高级别专家论坛编写的简介。
- 61 全球粮食和农业信息及预警系统列出的需要外来援助的国家名单（<http://www.fao.org/GIEWS/english/hotspots/index.htm>）。

- 62 目前正在就如何更加有效地管理反复、持续危机制定一项新的契约，名为《博斯普鲁斯契约》。该契约预计将于2016年5月召开的世界人道主义峰会上正式推出。
- 63 全球粮食和农业信息及预警系统名单（见注释61）。
- 64 J. Adoko和S. Levine。2004。《流离失所过程中的土地问题：阿乔利地区土地权利的重要性及土地权利面临的威胁》。坎帕拉，乌干达北部和平民间社会组织。
- 65 联合国开发计划署。2012。《2012年非洲人道主义报告。走向粮食安全的未来》。美国纽约。
- 66 粮农组织和世界粮食计划署，2010（见注释26）。
- 67 粮农组织。1996。《第六次世界粮食普查》。罗马。
- 68 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。
- 69 N. Wanner、C. Cafiero、N. Troubat和P. Conforti。2014。《对粮农组织食物不足发生率指标估算方法的调整》。粮农组织统计司工作文件第14-05号。罗马，粮农组织。
- 70 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）。
- 71 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。
- 72 现有以下国家2013年前各年份食物平衡表数据：阿富汗、阿尔及利亚、安哥拉、孟加拉国、伯利兹、巴西、布基纳法索、乍得、中国、哥伦比亚、科特迪瓦、朝鲜民主主义人民共和国、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、危地马拉、海地、印度、印度尼西亚、牙买加、肯尼亚、马达加斯加、墨西哥、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、斯里兰卡、苏丹、泰国、坦桑尼亚联合国共和
- 国、越南、也门、赞比亚和津巴布韦。这些国家的食物不足人口占《2014年世界粮食不安全状况》中报告的食物不足总人口约70%。
- 73 更多详情参见N. Wanner、C. Cafiero、N. Troubat和P. Conforti，2014（见注释69）。
- 74 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。
- 75 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。
- 76 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。
- 77 世界银行。2008。《2005年国际比较计划最终成果列表》。华盛顿特区。
- 78 粮农组织统计数据库（FAOSTAT）（参见<http://faostat.fao.org/>）。
- 79 世界银行。基尼系数数据库：<http://econ.worldbank.org/projects/inequality>
- 80 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。
- 81 联合国。2013。《2013年世界人口老龄化状况》。美国纽约。
- 82 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。
- 83 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/>）。
- 84 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。
- 85 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。
- 86 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。
- 87 世界粮食安全委员会。2001。《世界粮食首脑会议目标和千年发展目标》。文件CFS:2001/2-Sup.1，第二十七届会议，罗马，2001年5月28日-6月1日。罗马。
- 88 《世界粮食安全罗马宣言》（见注释4）。



# 附件1注释

各国都会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同样会定期修订。如出现修订，粮农组织会按照修订结果对其食物不足估算数进行相应修订。因此，提请用户只参考同一版本《世界粮食不安全状况》中估算数的变化，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、坎顿和恩德伯里群岛、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、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年期间，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年期间，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（即食物不足）的人口比例。最终结果用统一的计算方法获得，并以全球范围内三年的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算数，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，而食物不足人口数量则是按照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年基准期以来食物不足人口数量的变化仅表示为：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，即人口数量已减少不到一半（>-50.0%）；或食物不足人口数量有所增加（>0.0%）。
5. 不同颜色表示到2014-16年的进展情况：

世界粮食首脑会议目标	千年发展目标
▲ 未实现世界粮食首脑会议目标，无进展或恶化	● 未实现千年发展目标1C，无进展或恶化
◀▶ 未实现世界粮食首脑会议目标，进展缓慢	● 未实现千年发展目标1C，进展缓慢
▼ 即将实现世界粮食首脑会议目标。如现状持续下去，预计将于2020年实现目标	○ 即将实现千年发展目标1C。如现状持续下去，预计将于2020年实现目标
* 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、安哥拉、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、刚果民主共和国、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、基里巴斯、老挝人民民主共和国、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、尼日尔、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、苏丹、东帝汶、多哥、乌干达、坦桑尼亚、瓦努阿图、也门、赞比亚。
7. 包括：阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、玻利维亚（多民族国）、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、马拉维、马里、蒙古、尼泊尔、尼日尔、巴拉圭、摩尔多瓦共和国、卢旺达、斯威士兰、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌干达、前南斯拉夫马其顿共和国、乌兹别克斯坦、赞比亚、津巴布韦。
8. 包括：安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、佛得角、科摩罗、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、斐济群岛、格林纳达、几内亚比绍、圭亚那、海地、牙买加、基里巴斯、马尔代夫、毛里求斯、荷属安的列斯群岛、新喀里多尼亚、巴布亚新几内亚、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞舌尔、所罗门群岛、苏里南、东帝汶、特立尼达和多巴哥、瓦努阿图。
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、朝鲜民主主义人民共和国、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、多哥、乌干达、坦桑尼亚、津巴布韦。

10. 包括：亚美尼亚、玻利维亚（多民族国）、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、老挝人民民主共和国、莱索托、毛里塔尼亚、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、摩尔多瓦、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、斯威士兰、叙利亚、东帝汶、乌克兰、乌兹别克斯坦、瓦努阿图、越南、约旦河西岸和加沙地带、也门、赞比亚。
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、科特迪瓦、朝鲜民主主义人民共和国、刚果民主共和国、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、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、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、科特迪瓦、刚果民主共和国、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）（截至2011年）、南苏丹（自2012年）、斯威士兰、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦。
13. “亚洲及太平洋”包括粮农组织亚太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、朝鲜民主主义人民共和国、斐济、印度、印度尼西亚、伊朗（伊斯兰共和国）、哈萨克斯坦、基里巴斯、老挝人民民主共和国、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、大韩民国、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。
14. “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。
15. “拉丁美洲及加勒比”包括粮农组织拉美加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（多民族国）、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。
16. “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（伊斯兰共和国）、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（自2012年）、叙利亚阿拉伯共和国、突尼斯、阿联酋、也门。
17. 不包括苏丹。除表中所列国家外，还包括利比亚。
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。2014-16年数值中包含南苏丹估算数。
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2014-16年的数据不可靠，未包含在报告中。
20. 除表中所列国家外，还包括：叙利亚阿拉伯共和国、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。澳大利亚和新西兰归入“发达国家”组别。

## 符号

- <5.0 食物不足人口比例低于5%
- <0.1 食物不足人口数量少于10万
- na 不适用
- ns 无统计学意义

资料来源：粮农组织估算数。



# 2015

## 世界粮食不安全状况

### 实现2015年饥饿相关国际目标：进展不一

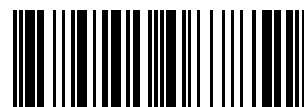
今年的《世界粮食不安全状况》报告旨在回顾在实现与饥饿相关的千年发展目标1和世界粮食首脑会议相关国际目标方面取得的进展，并思考在我们朝着新的“2015年后可持续发展议程”过渡的过程中应该采取哪些行动。报告将回顾各国、各区域以及全球层面1990年以来取得的进展。

评估在实现千年发展目标1上的相关进展时，不仅要衡量食物不足或饥饿相关数据，还要衡量另一项指标，即五岁以下儿童体重不足发生率。报告对不同区域、不同时期在两项指标上取得的进展进行比较，以揭示粮食安全问题的复杂性。

虽然整体已取得进展，但要消除饥饿和全方位实现粮食安全，摆在面前的的工作依然很多。《2015年世界粮食不安全状况》报告不仅要对业已取得的进展进行估算，还要发现有待解决的问题，并就未来应侧重哪些政策提出指导意见，同时还指出迄今为止在成功实现粮食安全与营养相关目标过程中发挥决定性作用的关键因素有哪些。列出的一系列因素包括经济增长、农业生产率增长、市场（包括国际贸易）和社会保护，当然除此之外还有其他因素。本报告还表明，由冲突或自然灾害引发的持续危机已成为各方在减轻饥饿方面取得进展的障碍。



ISBN 978-92-5-508785-1



9 789255 087851

I4646Ch/1/05.15