



2013年世界食物不足状况

进展仍在继续…

粮 农组织最新估计数字显示，2011-13年间，全球共有8.42亿人口（约占世界人口12%）无法满足自身的膳食能量需求，与去年报告所提到的2010-12年间的8.68亿相比已有所减少。这意味着，世界人口中约有八分之一可能长

期遭受饥饿，难以获得充足的食物来维持活跃、健康的生活。饥饿人口中的绝大部分（8.27亿）居住在发展中地区，据目前估计，发展中区域2011-13年间的平均食物不足发生率为14.3%（表1）。

表 1

1990 - 92年至2011 - 13年世界食物不足状况

	食物不足人口数(百万)和发生率(%)				
	1990-92年	2000-02年	2005-07年	2008-10年	2011-13年*
世界	1 015.3 18.9%	957.3 15.5%	906.6 13.8%	878.2 12.9%	842.3 12.0%
发达区域	19.8 <5%	18.4 <5%	13.6 <5%	15.2 <5%	15.7 <5%
发展中区域	995.5 23.6%	938.9 18.8%	892.9 16.7%	863.0 15.5%	826.6 14.3%
非洲	177.6 27.3%	214.3 25.9%	217.6 23.4%	226.0 22.7%	226.4 21.2%
北非	4.6 <5%	4.9 <5%	4.8 <5%	4.4 <5%	3.7 <5%
撒哈拉以南非洲	173.1 32.7%	209.5 30.6%	212.8 27.5%	221.6 26.6%	222.7 24.8%
亚洲	751.3 24.1%	662.3 18.3%	619.6 16.1%	585.5 14.7%	552.0 13.5%
高加索及中亚	9.7 14.4%	11.6 16.2%	7.3 9.8%	7.0 9.2%	5.5 7.0%
东亚	278.7 22.2%	193.5 14.0%	184.8 13.0%	169.1 11.7%	166.6 11.4%
东南亚	140.3 31.1%	113.6 21.5%	94.2 16.8%	80.5 13.8%	64.5 10.7%
南亚	314.3 25.7%	330.2 22.2%	316.6 19.7%	309.9 18.5%	294.7 16.8%
西亚	8.4 6.6%	13.5 8.3%	16.8 9.2%	19.1 9.7%	20.6 9.8%
拉丁美洲及加勒比	65.7 14.7%	61.0 11.7%	54.6 9.8%	50.3 8.7%	47.0 7.9%
加勒比	8.3 27.6%	7.2 21.3%	7.5 21.0%	6.8 18.8%	7.2 19.3%
拉丁美洲	57.4 13.8%	53.8 11.0%	47.2 9.0%	43.5 8.0%	39.8 7.1%
大洋洲	0.8 13.5%	1.2 16.0%	1.1 12.8%	1.1 11.8%	1.2 12.1%

注: * 预测数。

资料来源: 粮农组织

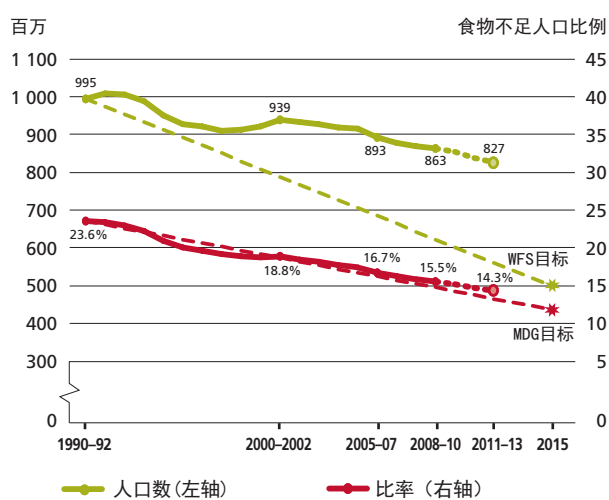


…但要想实现减轻饥饿的目标， 总体进展依然不足

虽然食物不足人口估计数一直呈减少趋势，但照此进展速度，要想实现减轻饥饿的全球目标似乎仍有难度。评估减轻饥饿相关进展时，有两项既定目标可以参照，其一是1996年世界粮食首脑会议提出的将饥饿人口数量减半的目标，其二是2001年提出的将饥饿人口在总人口中的比例减半的千年发展目标中的饥饿目标。两项目标均将1990年设为起始年份，将2015年设为目标年份。鉴于很多受饥饿影响的国家往往都面临较高的人口增长率，世界粮食首脑会议设定的目标相对较难实现。因此，在实现世界粮食首脑会议目标方面，已经取得的实际进展与目标之间的差距正变得越来越大，超过了在实现千年发展目标方面的差距，至少对于发展中地区整体而言是这种状况（图1）。为实现世界粮食首脑会议目标，发展中地区的饥饿人口数量到2015年应减少至4.98亿，这在全球范围内是难以实现的。然而，仍有很多国家有望实现世界粮食首脑会议目标：实际上，已有18个国家^{1*}已于2012年实现了这一目标，并在2013年召开的粮农组织大会上受到特别表彰。

图 1

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



注：所有图表中的2011-13年数据均为暂定估计数。
资料来源：粮农组织。



千年发展目标仍有望实现， 但需做出更多努力

千年发展目标中将食物不足人口比例减半的饥饿目标与世界粮食首脑会议提出的目标相比相对较低，因此离实现目标的差距也相对较小（图1）。从目前的评估依据看，发展中区域1990-92年间的食物不足

发生率约为人口的24%，这意味着千年发展目标中的饥饿目标就是12%。假设过去21年的下降速度得以延续至2015年，那么发展中区域的食物不足发生率将为13%，略高于千年发展目标中的目标。但这一目标仍

* 所有注释和参考文献被列在本报告结尾处，参见第51-52页。

有望实现，前提是必须加大力度减轻饥饿，做到既解决眼前需求，又保证长期进展。

随着目标年份的快速临近，有必要启动能快速奏效的计划。通过安全网和类似的干预手段来改善粮食的获取就能达到这一目的。这样做还有望对粮食可供量产生更长期的积极影响，因为它能增加当地需求，从而刺激粮食生产。此类计划包括现金补助和现金/代金券联合计划。这些计划取得的初步效果表明，它们不仅有助于增加消费量，还能增加对包括农具和牲畜在内的农业资产的投资，同时增加自产食物的数量。还有证据表明，此类计划能通过参与贸易和生产的关联产生巨大的收入放大效应。从长期看，它们能收到积极的反推效果，使安全网创造的需求刺激小农粮食生产，从而同时为贫困消费者和贫困生产者带来好

处。这些计划是减轻饥饿双轨法的核心内容，能刺激粮食需求，而需求反过来又能刺激生产，为小农生产创造更多的创收机会。

为确保效果持久，在努力增加需求的同时，还应配套有效的供应方措施。这一点对于那些期望在物质基础设施和体制基础设施均较贫乏的情况下覆盖大量农村人口的减轻饥饿计划尤为重要。2012年《世界粮食及农业状况》曾大力提倡加大对农业的投资，以减轻贫困与饥饿。报告指出，农业投资能有力促进粮食安全，而粮食安全又能促进经济多元化和经济增长。农村生产率的提高能为很多农村地区的贫困人口群体增加收入，创造创收机会，为他们提供一条公认的脱贫之路。



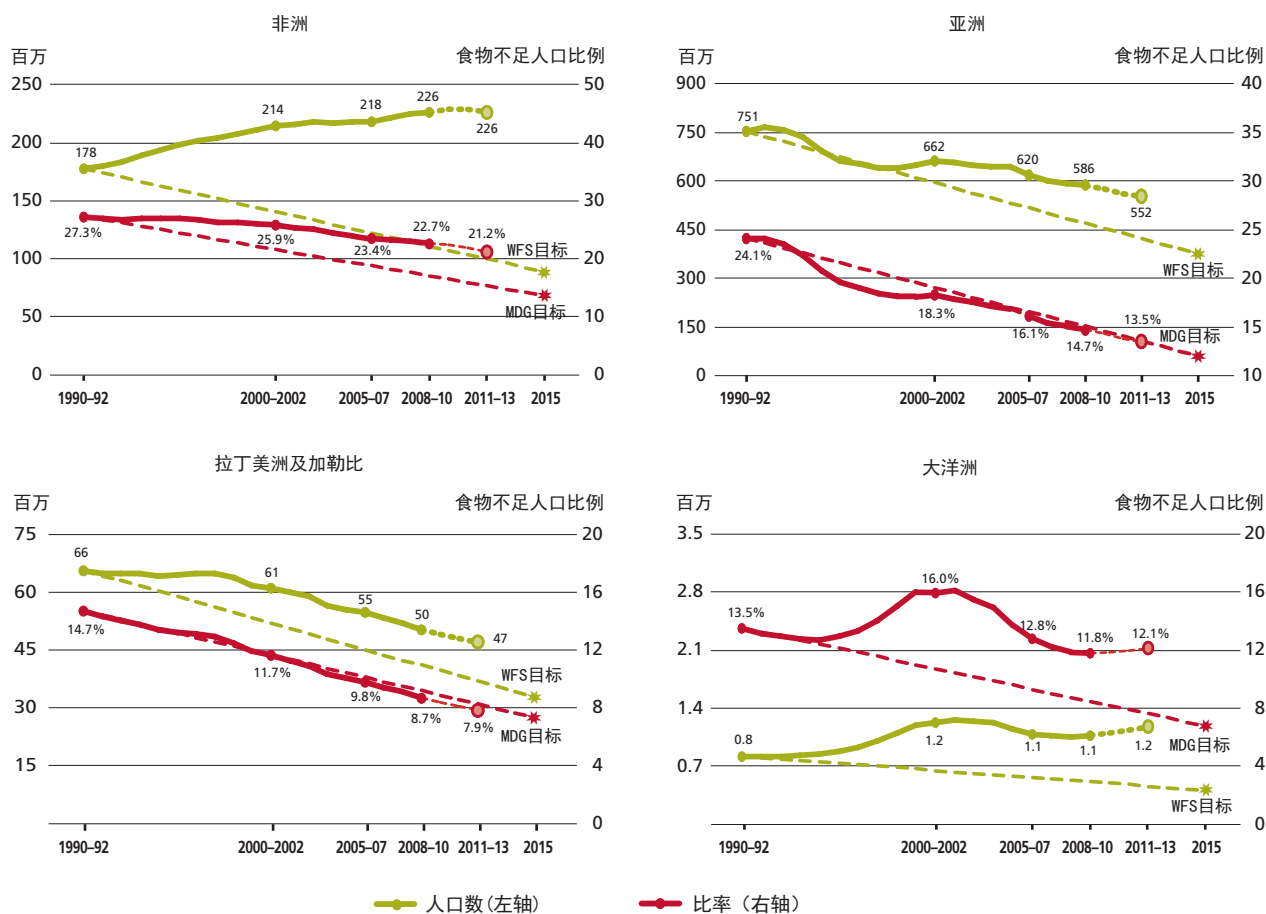
各区域在饥饿方面仍存在巨大差异

非洲仍是食物不足发生率最高的区域，估计约有四分之一人口面临食物不足。食物不足水平及趋势在这一大陆内部也存在差异。虽然撒哈拉以南非洲的食物不足发生率最高，但过去20年来情况已有所改善，食物不足发生率已从32.7%降至24.8%。相比之下，北非的特点是食物不足发生率要低得多，进展要快得多。总体而言，该区域在实现千年发展目标中的饥饿目标方面仍未步入正轨，两个分区的进展都过于有限（图2）。

在多数亚洲国家，特别是在东南亚，食物不足人口数量和比例都出现了大幅下降，但南亚的进展一直较慢，尤其是食物不足人口数量。西亚的食物不足发生率低于亚洲其他地区，但自1990-92年来却呈稳定上升趋势。东南亚的进展最快，其发生率已从31.1%降至10.7%，其次是东亚。亚洲区域整体而言已经步入正轨，有望实现千年发展目标中的饥饿目标。高加索及中亚、东亚和东南亚已经实现了这一目标，而拉丁美洲及加勒比区域也几乎已经实现这一目标（图3）。

图 2

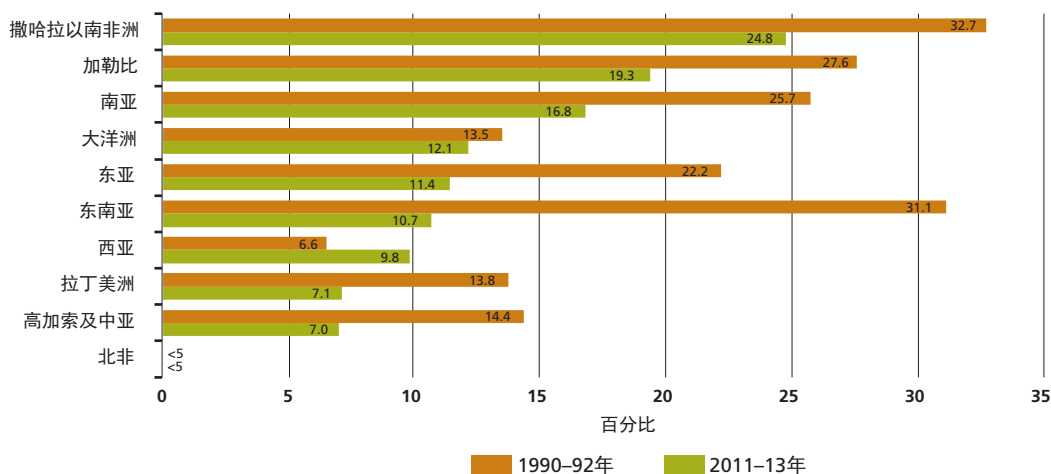
各区域在实现千年发展目标与世界粮食首脑会议饥饿目标上取得的进展存在巨大差异



资料来源: 粮农组织。

图 3

食物不足趋势: 几乎所有区域均已取得进展, 但幅度不一



资料来源: 粮农组织。



为何饥饿趋势在各区域之间存在差异？

在减轻饥饿方面取得的进展反映出各国、各区域在经济条件、基础设施、粮食生产组织情况、社会保障和政治、体制稳定性等方面的具体情况。在西亚，食物不足趋势的恶化似乎主要与食品价格上涨和政局不稳有着关联。在进展较慢的北非，也存在着同样的因素。自然资源匮乏，特别是优质耕地和可再生水资源的匮乏，也限制了各区域粮食生产潜力的发挥。这些区域一直只能依靠大量进口谷物来满足快速增长人口的粮食需求。进口谷物的资金有时要靠出口石油来解决，简而言之，这些区域要靠出口碳氢化合物、进口碳水化合物来确保粮食安全。为了让食物和能源的国内价格能维持在人们能够承担得起的水平，这些国家都实施了巨额、非瞄准型补贴。

各区域对粮食进口和石油出口的依赖使其很容易受到国际商品市场价格波动的影响。粮食安全形势最危险的情况往往都发生在那些碳氢化合物出口收益减

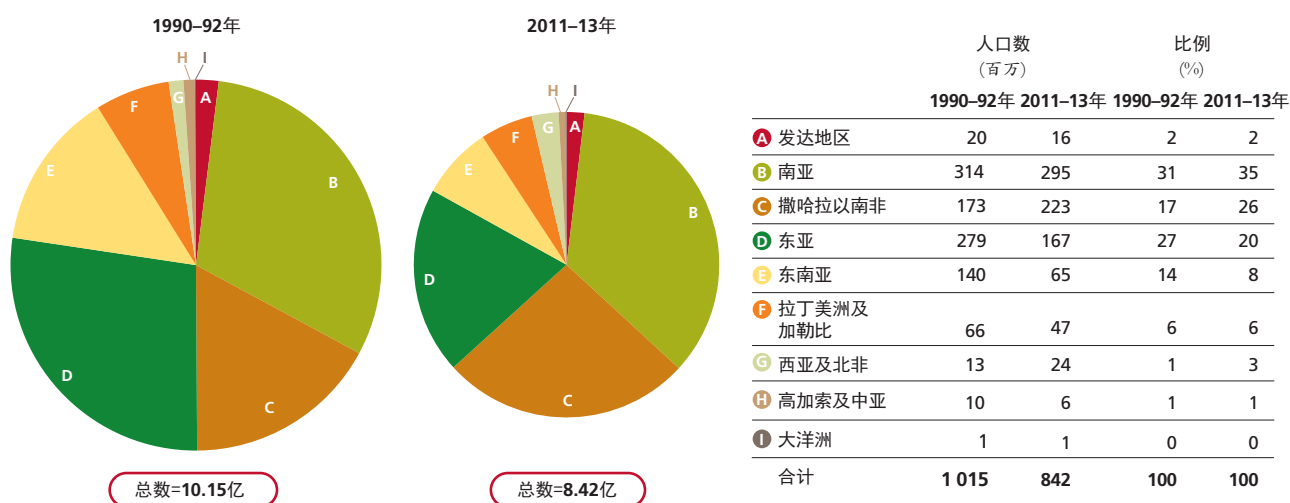
少或停止、粮食补贴因财政赤字不断增加而受限或内乱扰乱了国内粮食链的国家中。

虽然从全球层面看，食物不足人口数量已经在1990-92年至2011-13年间总体出现减少，但各区域在进展速度上仍存在差异，使世界食物不足人口的分布情况出现了变化。世界上多数食物不足人口仍集中在南亚，其次是撒哈拉以南非洲和东亚。东亚和东南亚的比例下降幅度最大，其次是拉丁美洲及加勒比和高加索及中亚。同时，南亚、撒哈拉以南非洲、西亚及北非的比例都出现了上升。

很多国家都在过去几年中经历了更快速的经济增长，这是在减轻饥饿方面取得进展的一个关键原因。然而由于结构性制约因素，增长仍未充分发挥出自身潜力。最主要的制约因素可能就是非洲广大农村地区普遍存在的基础设施严重不足问题。通讯条件和信息技术的普及可能在一定程度上已帮助人

图 4

不断变化的世界饥饿人口分布情况
1990-92年和2011-13年各区域食物不足人口数及比例



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

们克服了传统基础设施制约因素，促进了市场一体化。另一项令人鼓舞的结果就是在公共投资增加、高粮价刺激和私人投资者对农业投资的兴趣加大等因素的推动下，农村生产率已得到提高。在一些国家，侨民的汇款也对国内增长产生了刺激作用。汇款使得小规模投资有所增加，这在粮食生产及分配方式仍依赖小规模本地网络的情况下，特别有益于增长。这一点在撒哈拉以南非洲地区体现得尤为突出，在那里，作物和畜牧产量的双双提高已使食物不足现象有所减轻。

很多东亚国家已从持续、快速经济增长中获益。总体而言，与很多其它发展中国家过去十年的情况和

很多经济合作与发展组织国家在21世纪头十年中的情况相比，经济衰退对它们的影响相对较小。东南亚国家则看到大量汇款从西方及西亚一些石油国流入。这些资金往往推动了农业、建筑业等行业的小规模投资。强劲的收入增长，加上需求方收入相对提高产生的作用和提高农业生产率政策的实施，已使得这些区域的食物不足状况得到改善。

拉丁美洲及加勒比区域多数国家之所以取得了良好进展，似乎也是出于同样的原因。经济增长、政局和体制稳定、提高农业生产率的相关激励措施以及整体经济发展是取得进展的主要原因。



近年价格波动产生了哪些影响？

食物不足发生率估计值的变化反映了长期饥饿的趋势。基础数据的特征决定了食物不足发生率这一指标无法反映出由于经济环境短期变化带来的急性、短期营养不良现象。2008年以来初级食品价格的大幅波动就是此类短期冲击事件的突出案例，而粮农组织的食品价格指数（FPI）则是衡量价格变动的常用手段。虽然食物不足发生率趋势看似平稳，但价格和收入大幅波动给贫困、饥饿人口带来的影响实际上要更大。然而，从全球和区域食品消费者价格指数最新数据看，初级商品层面食品价格的大幅上涨通常不会对消费者价格产生影响，消费者价格的波动往往比农产品生产者面临的价格波动和国际贸易中的价格波动幅度较小。

总体而言，消费者层面的食品价格最新数据可以得出以下两项基本结论。

首先，食品价格指数的上升推动消费者价格上涨的幅度十分有限，且需要几个月后才能体现。国际价格（体现在食品价格指数上）传导至消费者价格（食品消费者价格指数）之所以出现延后，主要是因为初级产品需要一段时间才能收获、运输，然后再加工成消费者需要的食品成品。如果将这两项指数按不同比例绘制出来，就能明显看到这一延后

现象（图5左）。造成传导有限的原因是每个食品经济中决定纵向价格传导的各种因素，包括运输、加工和营销环节的构成情况和消费者层面的任何补贴。如果将两项指数按同一比例绘制出来，就能清楚地看出这种价格传导为何如此有限（图5右）。

第二，价格传导方面的区域差异出乎意料的小。这意味着，即便在供应链短、生产自给自足程度高的区域，初级产品生产者价格的变化也只对最终的消费者价格产生较小的影响（图6）。唯一的明显特例是东非地区，这里的价格传导率较高，初级产品价格波动对消费者产生的影响较大。低收入缺粮国的情况也是如此，这些国家的贫困消费者可能将自身支出的75%以上用于购买食物，这些国家生产者价格的上涨可能会大幅度降低消费者满足自身食物需求的能力。

此外，因为消费者会转而选择其它食品，价格波动对食物不足状况的影响可能会因此被降低。当价格上涨时，消费者往往从价格较高、营养价值也较高的食品转向价格较低但营养价值也较低的食品。虽然这种做法使消费者能维持自身的膳食能量摄入量，但会加大出现其它形式营养不良的风险，如微量元素缺乏症。食用营养价值较低的食品会对粮食利用产生长期负面影响，导致营养不足（相关术语定义参见“附

图 5

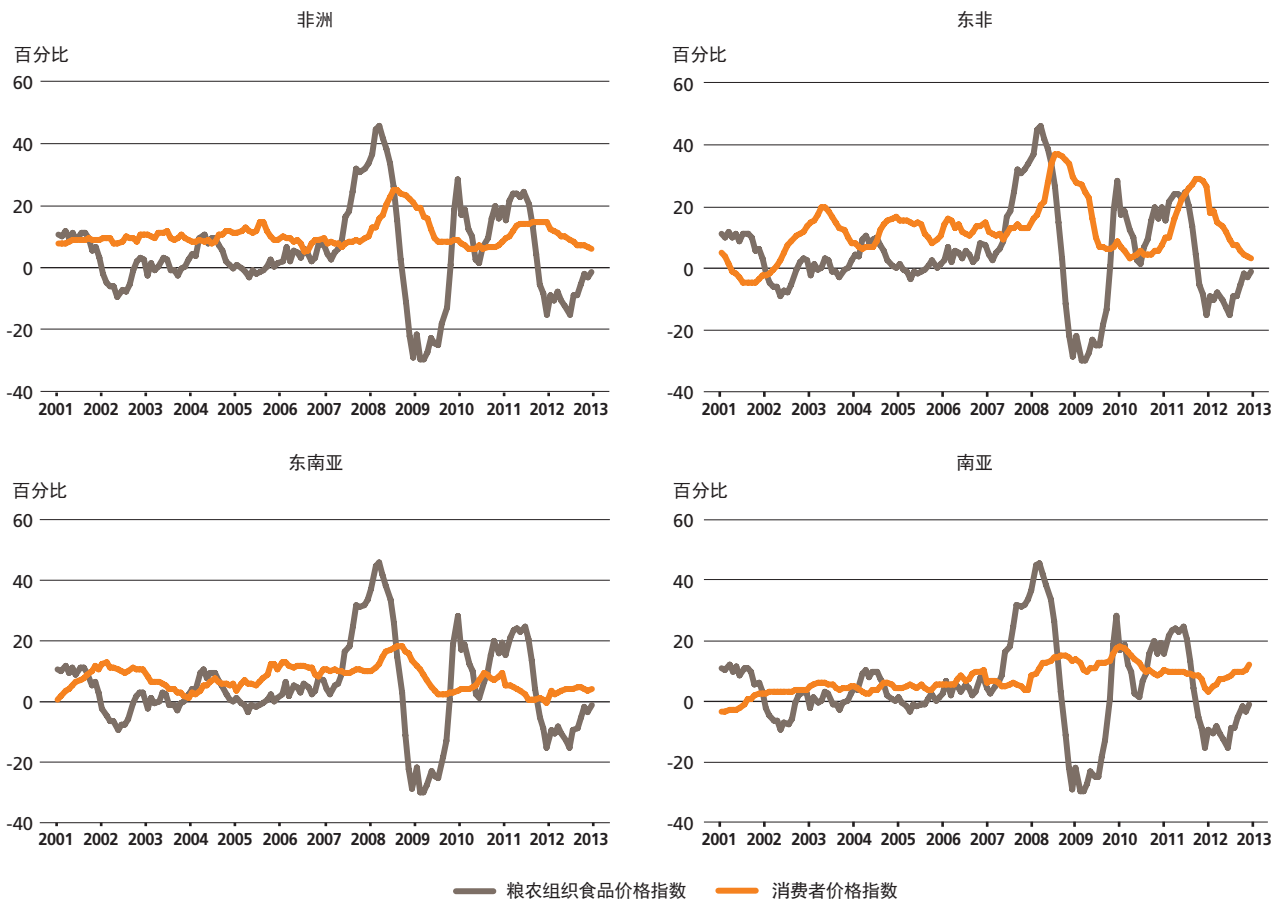
与国际生产者价格变动相比，地方消费者食品价格的变动有延后现象且幅度较小



资料来源: 粮农组织。

图 6

全球食品价格指数和区域消费者价格指数



资料来源: 粮农组织。

件3：本报告中的部分术语表”）。人民的健康状况与生产力也会因此受到破坏。但所有这些变化都很难用食物不足发生率这一指标体现出来：食物不足发生率几乎维持不变，可能会掩盖其它形式营养不良情况

的变化。这就突出了粮食安全的复杂性和采用全面方法衡量粮食安全的必要性。下一章将针对这种方法展开讨论，并提出一系列指标来更加全面地反映粮食安全的各项决定因素及其表现形式或后果。



要点

- 2011-13年间，全球估计共有8.42亿人口长期遭受饥饿，无法获得充足的食物以维持活跃的生活，这部分人口占世界总人口约八分之一。这一数字与2010-12年间的8.68亿相比已有所减少。自1990-92年以来，食物不足人口总数已下降了17%。
- 尽管已经取得总体进展，但各区域间仍存在巨大差异。撒哈拉以南非洲仍是食物不足发生率最高的区域，近几年进展不大。西亚毫无进展，而南亚和北非进展缓慢。东亚、东南亚及拉丁美洲多数国家的食物不足人口估计数和发生率两项均呈大幅下降。
- 价格和收入波动会对贫困、饥饿人口产生巨大影响。但有关全球、区域食品消费者价格指数的最新数据表明，初级食品市场价格大幅上涨对消费者价格产生的影响十分有限，消费者价格的波动幅度要低于生产者价格。然而，当价格上涨时，消费者往往会转而购买价格较低、营养价值也较低的食品，从而加大了出现微量元素缺乏症和其它形式营养不良的风险，对人民的健康状况、发展和生产率产生长期负面影响。
- 发展中区域整体上已在实现千年发展目标1中的饥饿目标方面取得巨大进展。如果过去21年里的年均降速能够维持至2015年，那么食物不足发生率将降至非常接近这一目标的水平。要想实现这一目标，就必须立刻加大力度，采取更多行动。
- 增长有助于提高收入，减轻贫困，但经济增长速度的提高并不能保证惠及所有人，不一定保证能够为所有人创造更多、更好的就业机会，除非政策能够明确将贫困人口作为目标人群，特别是农村贫困人口。在贫困国家，要想减轻饥饿和贫困，唯一的途径就是实现持续且惠及大众的增长。