



国家层面的粮食安全维度

虽然在2015年实现千年发展目标的饥饿目标仍有希望，但目前进展并不均衡，很多国家可能难以实现在2015年将食物不足发生率减半的目标。这些国家中有很多面临着严重的局限因素。例如，那些在过去二十年中曾遭受过冲突的国家更可能在减轻贫困方面遭受严重挫折。内陆国家要想打入世界市场长期面临着挑战，往往落后于沿海国家，而基础设施落后、体制薄弱的国家则面临着重重困难，无法实施政策来提高农业生产力，解决粮食获取方面存在的不公平现象。

本节对孟加拉国、加纳、尼泊尔、尼加拉瓜、塔吉克斯坦和乌干达六个国家进行详细分析，发现各国在战胜饥饿方面呈现出进展与挫折、成功与失败混杂的局面。要想减轻贫困与饥饿，就必须在很长一段时间内成功地做出努力，但导致人们陷入脆弱境地的各项环境、社会、经济和政治条件在不同国家之间存在巨大差异。

孟加拉国、加纳和尼加拉瓜自20世纪90年代以来均已成功地将食物不足发生率降低一半。这一成绩要

归功于一系列因素，如几十年来迅猛的经济增长和贸易进一步自由化，而对于加纳和尼加拉瓜而言，还有政局稳定和以高出口价格为代表的有利国际市场条件。但最重要的原因是各届政府一直致力于长期农村发展和减贫工作，才为改变提供了动力。

尼泊尔经历了长期的冲突和政局动荡，这使得国内各机构难以在粮食生产和改善粮食获取方面有效发挥作用。但目前该国似乎已经步入正轨，有望在2015年实现千年发展目标的饥饿目标。塔吉克斯坦这一基础设施落后、无法获得更多土地用于农业生产的内陆国家，似乎难以实现饥饿目标。由于塔吉克斯坦的土地改革尚未完成，从而在提高农业生产率和收入方面进展缓慢，但来自国外侨民的汇款在一定程度上弥补了这一缺陷。

乌干达仍面临着食物不足带来的巨大挑战。乌干达是世界上人口增速最快的国家之一，同时还面临着农业生产率增长缓慢的问题，而且有很大一部分人口日均支出等于或低于1.25美元，因此该国似乎难以在2015年实现饥饿目标。

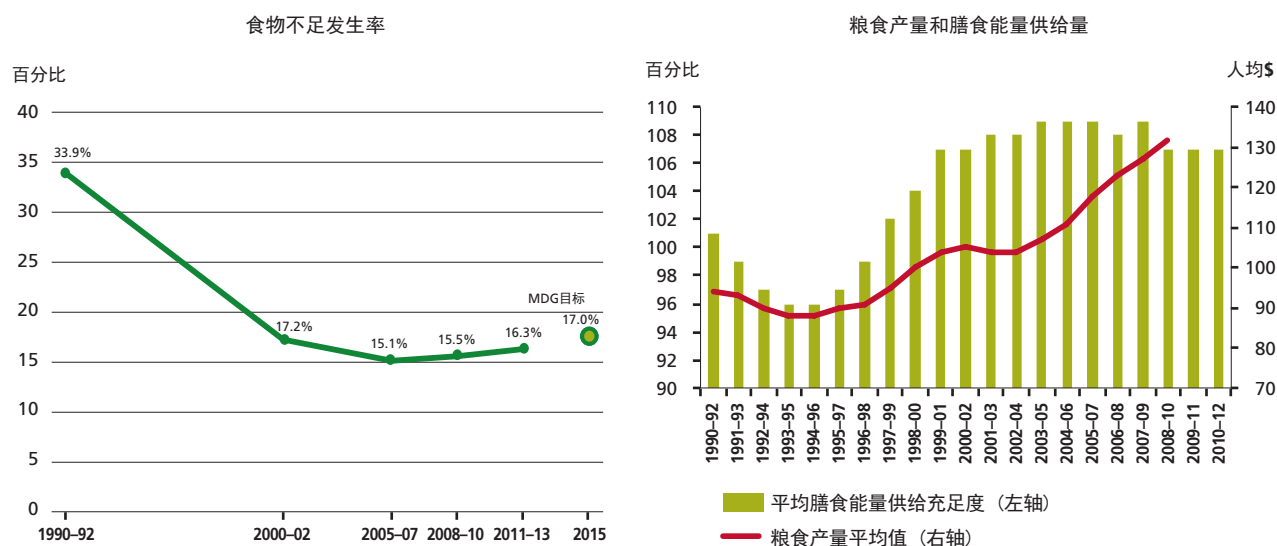
孟加拉国：粮食安全方面的长期努力带来了长足进展

孟加拉国的粮食安全面临一系列因素的挑战，其中包括该国不断上升的人口密度、气候变化、自然资源匮乏（几乎所有农地都已用于耕作）、易受价格冲击的影响和持久性贫困。但尽管面临这些局限因素，孟加拉国已实现了千年发展目标的饥饿目标

（图20）。这一突出成就是在20世纪90年代快速经济增长的背景下实现的，而经济增长背后的推动因素是农业生产率的大幅提高⁷和包括宏观经济稳定性、农资市场自由化和经济开放在内的各项因素的组合。

图 20

孟加拉国已实现千年发展目标的饥饿目标，膳食能量供给量充足稳定，粮食产量继续增加



注：食品生产平均值以2004-06年国际价格计算。
资料来源：粮农组织。

然而，仍有2500万人没有摆脱食物不足，食物不足发生率自21世纪头十年中期以来一直呈缓慢上升趋势。因此，粮食安全仍是政府工作的重中之重，并被纳入各项政策主流。继2008年制定了一项全面的“国家粮食政策”之后，2011年又制定了“国家投资计划”，为各利益相关方投资于农业、粮食安全及营养提供了明确的路线图。

农业生产率已出现大幅度提高，平均单产和人均粮食产量自20世纪90年代以来均出现大幅提高（图20）。国家正在鼓励私营种子公司进入农用种子行业，同时还在努力加强监管框架。⁸公共基础设施建设项目的持续开展使得灌溉得到广泛推广，但目前重点已开始转向提倡节水农作措施，以应对地下蓄水层水位下降和灌溉成本上升的问题。⁹孟加拉银行正加大力度向农民提供信贷，以提高农业产量，并特别关注小规模农民的需求，因为该国大规模、活跃的小额信贷部门难以覆盖到最贫困的群体。¹⁰

连续几届政府在扶贫方面的努力已带来了扶贫方面的巨大进展，具体反映在人均国内生产总值的增长上（图21）。与贫困率下降同时出现的是营养不足率的下降，孟加拉国看来已走上正轨，有望在2015年实现将低体重儿童比例降至33%的千年发展目标（图21）。

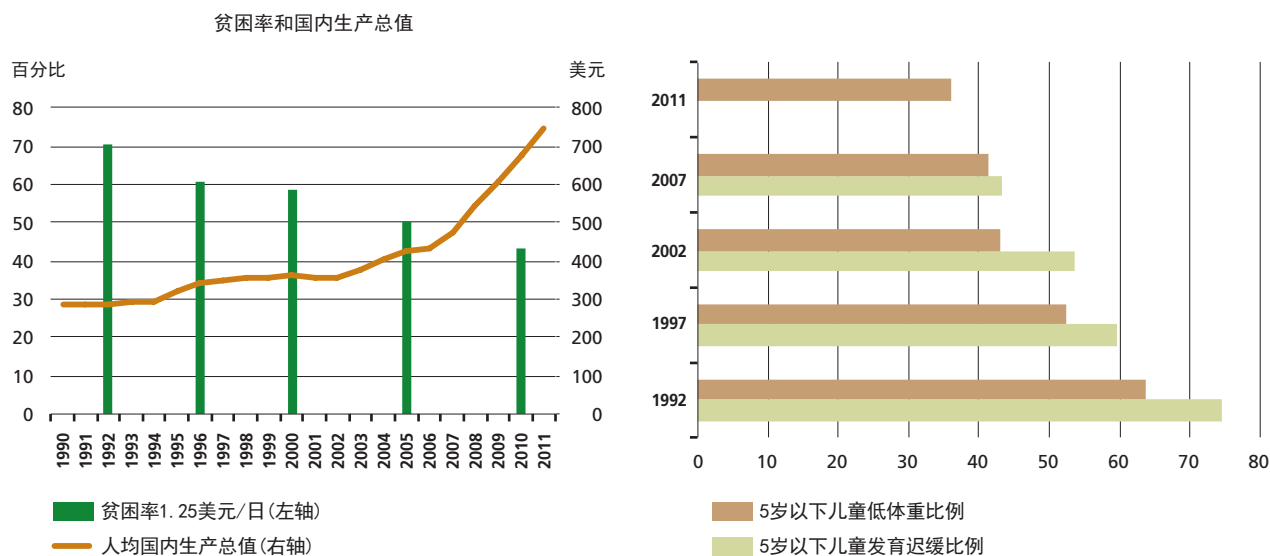
然而，各区域之间仍存在巨大差异，而且在解决营养不足方面的进展近年已有所放缓。这表明，仅靠收入的提高并不足以降低营养不足率。在2009年，谷物依然在所有能量消费中占有78.3%的比例。减少谷物生产、增加多样化高营养价值食品的生产不仅能够提供更具有营养的食物，还能为农民创造增加收入的机会。因此，“国家投资计划”非常重视可持续、多样化农业发展。通过HarvestPlus 生物强化项目和黄金大米项目等发展生物强化作物就是一个实例，说明如何将营养和农业相互结合来解决此类问题。

在降低贫血妇女比例方面未能取得多少进展（2011年为42%，而2004年为45%），贫血依然是该国一个严重的公共卫生问题。由性别引起的差异，特别是在薪酬和农资获取和市场准入方面的差异，也对粮食安全及营养产生了影响。¹¹很多家庭已选择将移居国外或国内其他地区作为一种生计策略。自20世纪90年代初以来，每年移居国外的人口近25万，这部分人口通过汇款回国带来的收入在2011-12年间高达国内生产总值的约10%。¹²

孟加拉国已在多个非政府组织的努力协助下实施了一项大型安全网计划，为那些无法从新的生产机遇和减贫成果中获益的人们提供帮助。这一计划已在应

图 21

孟加拉国似乎有望实现减贫以及儿童发育迟缓、低体重比例方面的两项千年发展目标



注: 贫困阈值以2005年国际价格计算。

资料来源: 世界发展指标, 2012 (左); 世卫组织和国家人口研究及培训研究所 (孟加拉国), 《2011年孟加拉国人口与健康调查》(右)。

对价格波动给贫困人口带来的负面影响方面发挥了良好的作用。例如, 在应对2007-08年的粮价危机时, 孟加拉国曾推出了一项就业计划, 在青黄不接的季节中通过基础设施建设为最弱势群体提供资金救济。近几年, 通过这一计划的升级版, 再加上其他安全网和多捐赠方生计计划等非政府组织项目, 孟加拉国已经成功地在本国西北部消灭了通常紧急突发的季节性饥饿现象。

但瞄准不当和效率低下的问题也的确存在, 使得一些家庭未能得到安全网的援助。¹³为解决此类问题, 政府正在参照各项现有计划的成功经验制定一项国家社会保护战略, 并引入了一些旨在帮助贫困人口脱贫的创新型做法。¹⁴“国家投资计划”还计划发展各种机构及各项能力, 以加强安全网的有效性, 呼吁加强与非政府组织之间的伙伴关系, 其中一些非政府组织正在试验采用新模式来帮助贫困家庭脱贫。

加纳: 显著、惠及大众的经济增长为粮食安全的实现提供了动力

加纳被视为非洲的一个成功案例, 因为它在过去三十年中出现了强劲的经济增长, 其国内生产总值自1983年以来年均增长率为4.5%, 2011年的增长率竟高达14%¹⁵(图22)。推动经济增长的各种因素包括政局稳定(图23)、市场改革、有利的贸易条件(黄金和可

可价格上涨)以及良好的投资气候。各项经济计划和改革的成功展示了持续的政治承诺以及与捐赠界结成伙伴关系能够带来的成果。¹⁶加纳将有望在2015年前实现千年发展目标的贫困目标, 并已于2000-02年间实现了千年发展目标的饥饿目标(图23)。在2011-13

年间，该国只有不到5%的人口面临食物不足。

加纳经济严重依赖农业，全国总劳动力的一半以上在农业部门就业。20世纪90年代，加纳实施了一系列政策与体制改革措施，再加上配套投资，大大促进了加纳小农粮食产量的持续提高。¹⁷人均粮食产量在1990-92年和2008-19年之间增加了55%。对面临隐性税收的可可产业的改革在农业增长中发挥了关键作用。通过对块根作物研发活动的投资和推广方面的努力，加纳还成功地引入了创新性生产方法，从而提高了单产，并开发出了更具适应性的新品种。¹⁸

加纳2001年以来年均5%的国内生产总值快速增长已惠及大部分人口，极端贫困率从1991年的51.7%降至2006年的28.5%（图22）。由于快速经济增长带来的好处为大众所分享，特别是农村人口从产量的提高和活跃市场的创建中获得了好处，因此在短短15年中，约有500万人摆脱了贫困。从农村收入提高中获益的主要是小规模可种植者和水果、蔬菜种植者。

尽管在减轻贫困和饥饿方面取得了快速进展，但加纳在减轻营养不足方面的进展却相对有限（图22）。虽然五岁以下儿童低体重比例自1993-95年以来已下

降了近一半，但在降低发育迟缓率方面的进展却相对有限，2011年五岁以下儿童发育迟缓率约为23%。造成营养不足的根源包括贫困、疾病负担重、缺乏驱虫药物、在儿童关键发育期缺乏合理的育儿措施和卫生设施差等。缺乏卫生设施是造成水传慢性疾病、急性感染和婴儿或儿童死亡的主要原因。尽管在过去三十年中已在洁净水源方面取得大幅改善，但卫生设施依然十分缺乏。

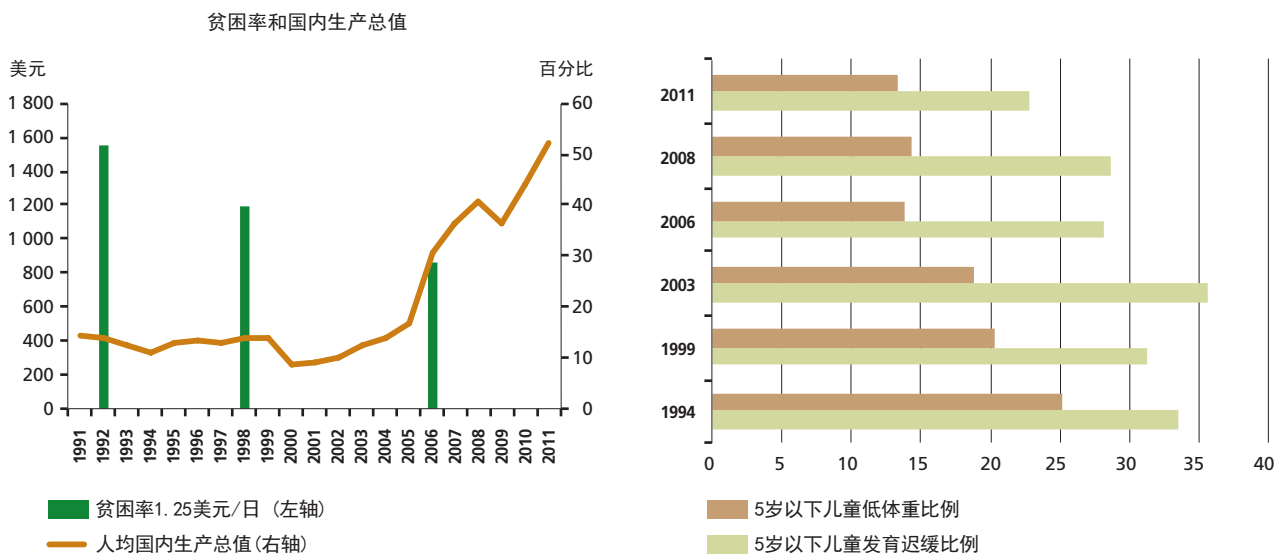
贫困和营养状况在各地区之间仍存在巨大差异。总体而言，农村人口生活在贫困线以下的可能性比城市人口高四倍。在以乡村稀树草原为主要农业生态特征的北部、上东部和上西部地区，贫困发生率最高。¹⁹

这些差异已反映在膳食结构中。与较富裕地区的人们相比，较贫困地区的人们的膳食多样化程度较低，膳食中肉、鱼、蛋或奶等蛋白质含量较少。

2007年开始实施的“国家社会保护战略”是专门为满足未能从经济增长中获益的弱势群体的需求而制定的一项综合性社会保护框架。战略中的各项政策均瞄准极端贫困和最弱势群体，特别是通过“生计扶贫项目”这一有条件现金补助计划来实施。²⁰

图 22

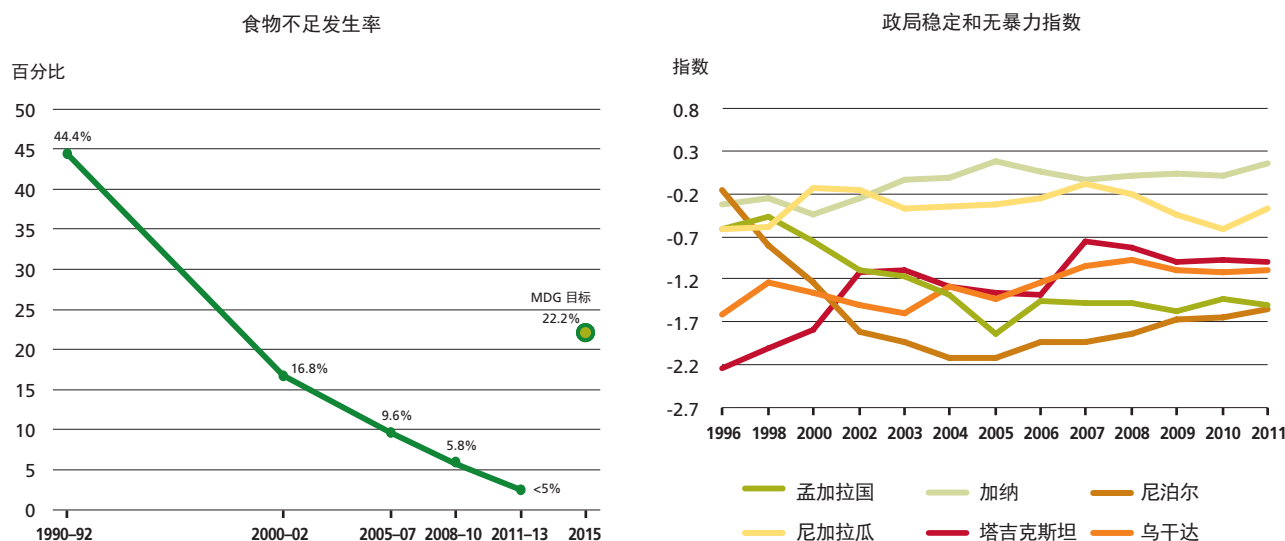
加纳的国内生产总值已出现快速增长，贫困率已出现下降，在减轻营养不足方面进展有限



注：贫困阈值以2005年国际价格计算。
资料来源：世界发展指标，2012（左）；世界卫生组织和卫生部（加纳），2013，《2011年全国多指标类集调查》（右）。

图 23

和平与政局稳定为加纳于2000-2002年实现2015年千年发展目标的饥饿目标做出了贡献



注:有关政局稳定和无暴力的定义,请参见粮食安全指标相关内容<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/fs-data/en/>。
资料来源:粮农组织(左)和布鲁克林研究所、世界银行发展研究小组和世界银行学院(右)。

尼泊尔：政局稳定是实现可持续、更公平发展的必要条件

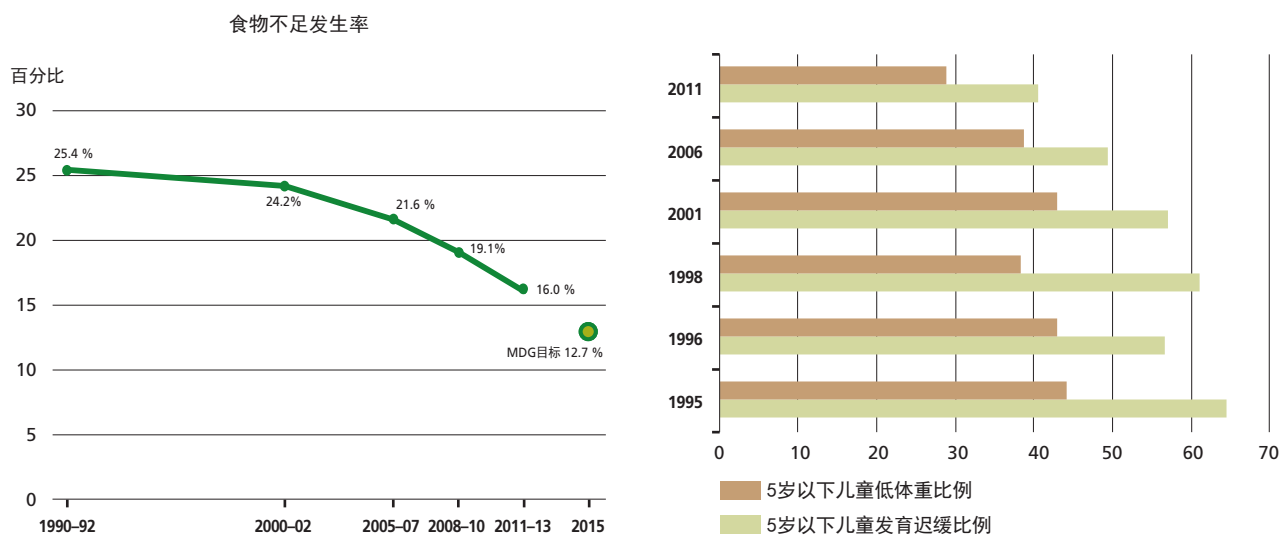
尼泊尔自1990-92年以来已在抗击饥饿方面迈出巨大步伐,其食物不足发生率从1990-92年的25.4%降至2011-13年的16.0%。如果这一下降速度得以保持,它将在2015年实现千年发展目标的饥饿目标(图24)。考虑到该国自20世纪90年代中期到2006年曾遭受内乱,且基础设施薄弱,农业发展水平较低,这一进展就显得尤为难得。然而,尽管在抗击饥饿方面已取得进展,但营养不足现象却依然普遍。儿童的低体重和发育迟缓发生率均在世界范围内位于前列。1995年至2011年间,儿童低体重发生率从44%降至29%,而发育迟缓发生率则从64%降至40%(图24)。与营养不足现象做斗争依然是短期政策措施(如安全网的实施)和长期政策措施(如结构性发展)面临的巨大挑战。

尼泊尔主要以山地为主,交通、通讯和电力基础设施落后。与本区域其它国家相比,作为经济支柱的农业在尼泊尔面临着生产率低和土地资源有限的问题。道路不足、资本缺乏、农产品和农资市场准入不足以及难以获得价格合理的信贷等因素都阻碍了高产现代农业技术的应用,致使生产者依赖传统农业。

虽然已经在实施政策来推动农业科研、技术应用和基础设施建设,但政策的效果受到了多年冲突以及随后出现的长期政治过渡时期的影响(见图23),两者均削弱了某些机构及计划的有效性。然而,该国的平均膳食能量供给量一直较为充足,能满足人口的粮食需求(图25),其中的一个原因就是自1990-92年以来粮食产量出现了小幅增长(人均粮食产量增加了12%),另一个原因是粮食进口量的增加。

图 24

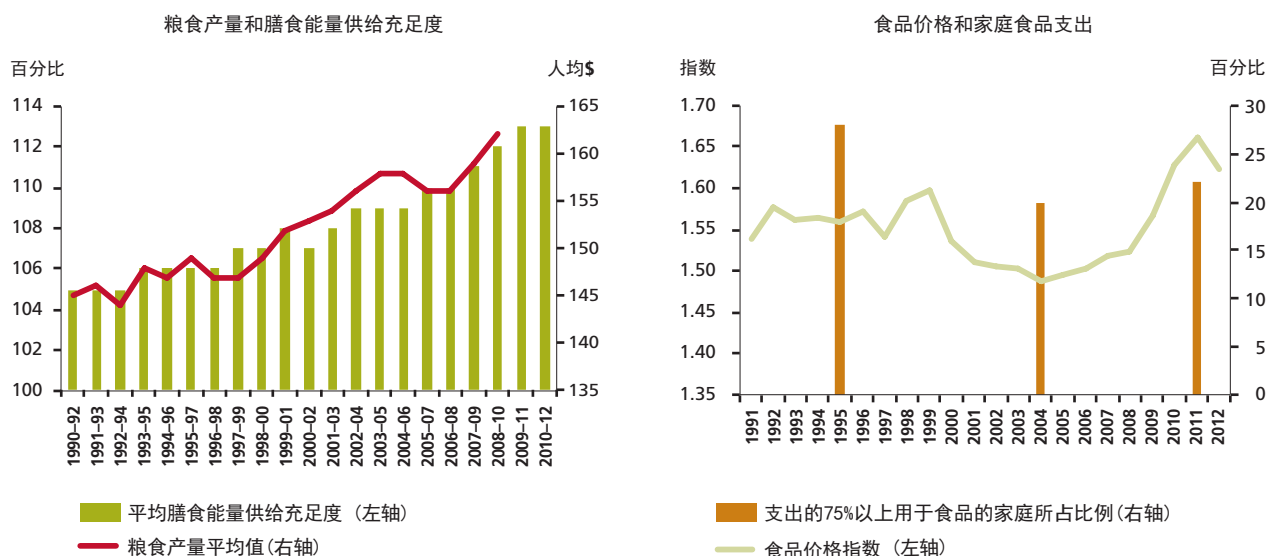
尼泊尔已在抗击饥饿斗争中取得良好进展，并有望于2015年实现千年发展目标的饥饿目标



资料来源: 粮农组织 (左); 世卫组织和尼泊尔卫生与人口部, 2012 (右)。

图 25

尼泊尔自1990-92年以来已维持甚至小幅提高了人均粮食可供量，尽管粮食产量只有小幅增加



注: 贫困阈值以2004-06年国际价格计算。

资料来源: 粮农组织 (左); 国家计划委员会和中央统计局, 2013 (右)。

鉴于国内食物充足，造成食物不足现象的主要原因与经济手段有关。在国家层面，尼泊尔已经实现了千年发展目标的贫困目标，将极端贫困率从1996年的68%降至2010年的25%。但该国仍是世界上最贫困的国家之一。在尼泊尔，贫困现象的减少，与随之带来的饥饿现象的减少，都并非是经济发展带来的结果，而

是海外劳工汇款大幅增加的结果，总汇款量在2011-12年间占国内生产总值的比例为23%。²¹虽然汇款收入已经起到了大幅减少贫困和粮食不安全现象的效果，但与汇款相关的劳动力外流现象已对农业生产率产生了负面影响，因为外流劳动力通常为农户中的男性成员。留下来的女性只能靠自己承担所有的农场管理和

劳动任务。据估计，贫困人口中约有30%来自女户主家庭，多数以务农为生。鉴于女性在粮食生产中发挥着重要作用，应制定政策促使她们提高生产率，并鼓励她们高效利用汇款进行投资。

抗击贫困和饥饿方面取得的进展在国家内部分布极不均衡。例如，2010年丘陵地区城市人口的贫困发生率为9%，而高山地区农村人口的贫困发生率则高达42%。²²由于在获取粮食方面面临经济和物质局限因素，很多家庭无法获得足够粮食满足自身的最低需求。物质局限因素非常严重。尼泊尔道路严重不足，且多数道路质量较差：2008年全国道路密度约为每百平方公里陆地面积有13.5公里道路，而南亚作为整体每百平方公里平均有72公里道路。偏远地区市场极度不足，高运输成本导致了高物价。例如，交通不便地区的大米价格可能是与印度接壤、尼泊尔农业产量最高的德赖地区的三倍。²³

粮食安全情况在国内不同地区也各不相同。在高山地区，60%的家庭靠主粮获得75%以上的能量，而在加德满都城市地区只有13%的家庭靠主粮获得大部分能量。膳食结构多样化不足导致营养不足现象即便在6个月以下儿童人群中也很普遍，这表明婴儿在出生之前就因营养状况不佳而影响了发育。实际上，母亲孕期营养不足在尼泊尔是一个严重问题：35%的育龄妇女和46%的儿童患有贫血。²⁴

尼泊尔的食品价格自2004年以来一直不断上涨，由于高粮价不断给家庭预算带来压力，贫困缺粮家庭的粮食安全状况已越来越难保障。尼泊尔家庭的平均食品支出约占收入的60%，而贫困家庭和极端贫困家庭的比例则更高。几乎有四分之一人口，多数为农村人口，要将自己预算的75%以上用于购买食品，这使其极易受到价格飙升的影响，如2008年以来出现的价格大幅上涨现象。



尼加拉瓜：经济与政局稳定以及针对小农与弱势群体的合理政策已产生成效

自20世纪90年代起，尼加拉瓜的平均膳食能量供给充足度就一直在稳定提高，而食物不足发生率已从1990-92年的55%降至2011-13年的不到22%（图26）。尼加拉瓜在2000-02年和2005-07年之间实现了为2015年设定的千年发展目标饥饿目标。然而，由于目前的食物不足发生率仍高达22%，因此没有理由感到自满。

取得进展的一个主要原因是在20世纪80年代连续几年的政治、经济动荡和随后严重的自然灾害之后，尼加拉瓜经历了一段时间的经济和政局稳定。这种稳定使得政府能够将重点从短期紧急救援转向长期发展和扶贫计划。

有针对性的政策、多样化的粮食生产、加入“中美洲自由贸易协定”后获得的更多新国际市场准入以及至少在某些阶段享受到的有利贸易条件等因素在一定程度上缓解了自然灾害的影响，使农业部门开始走

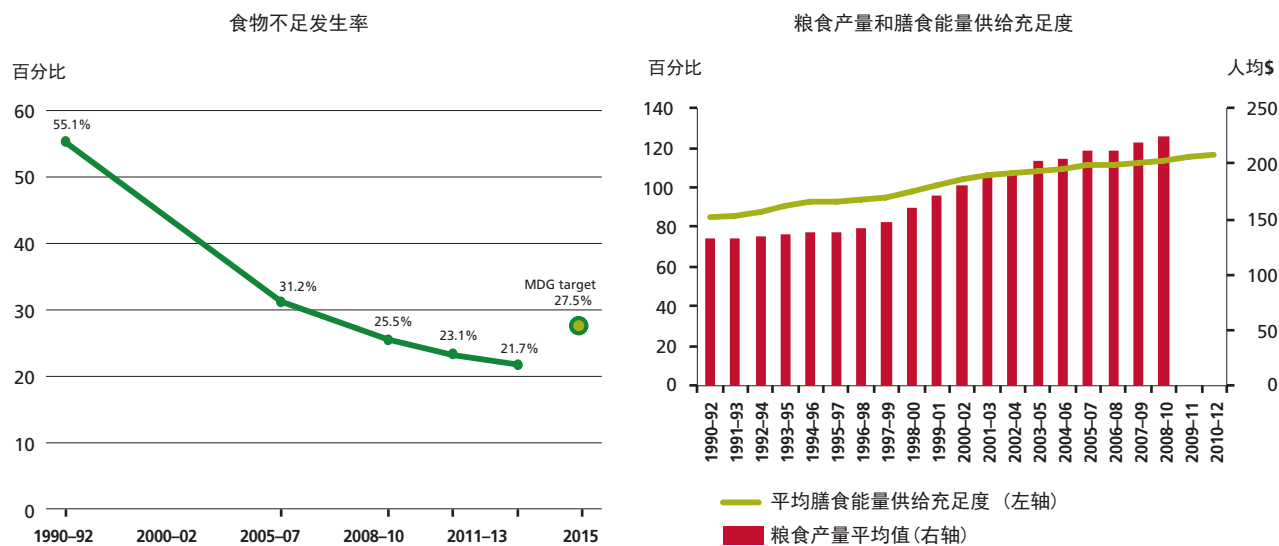
上发展的道路。人均粮食产量自1990-92年以来已增加了68%，到新千年伊始时，已将膳食能量供给充足度提高了100%以上（图26）。豆类和蔬菜供给量的提高已将日均蛋白质供给量从1990-92年的人均46克提高到2007-09年的65克。

尼加拉瓜的农业主要特征为规模小、劳动力密集、生产率提高面临多重局限。具备灌溉设施的可耕地比例极低（2007-09年间为3.2%），同时现代化生产技术的采纳还受到了低收入、低受教育水平的阻碍。

信贷难。为克服这些障碍，政府已提出了相关计划，如推动技术转让的“农用种子计划”和“高产粮食计划”，后者帮助7.5万个贫困农村家庭获得土地和家畜、种子和肥料等其它生产性资本。²⁵

图 26

尼加拉瓜在2005-07年前就实现了千年发展目标的饥饿目标，并在2000年前后实现了膳食能量的充足供给



注：贫困阈值以2004-06年国际价格计算。
资料来源：粮农组织。

20世纪90年代初以来，经济增长一直不足，难以大幅降低贫困率，但由于高增长率和收入分配情况的改善，2005年后开始取得了一些进展。²⁶2005年，有32%的人口日均支出仍等于或低于2美元（图27）。贫困率在各地区之间存在巨大差异，且农村地区的贫困率可高达城市地区的四倍。极端贫困率（日均支出等于或低于1.25美元）已从1993年的18%降至2005年的12%。如果这一下降速度得以维持，那么该国就有望在2015年实现将极端贫困率减半的千年发展目标。尽管贫困现象十分普遍，但农业生产率的提高，特别是小农生产率的提高，以及由此带来的粮食可供量的提高，已经给饥饿发生率的下降做出了巨大贡献。尼加拉瓜《宪法》第69条明确规定，人民享有免于饥饿的权利，国家应该发挥用来提高粮食可供量和促进人民公平获得粮食。2009年，议会通过了《粮食及营养安全与主权法》，为粮食安全及营养确立了体制和治理框架，借此来保障人民的充足食物权，并明确了跨部门、多利益相关方之间的协调机制和需要解决的主要政策领域。²⁷

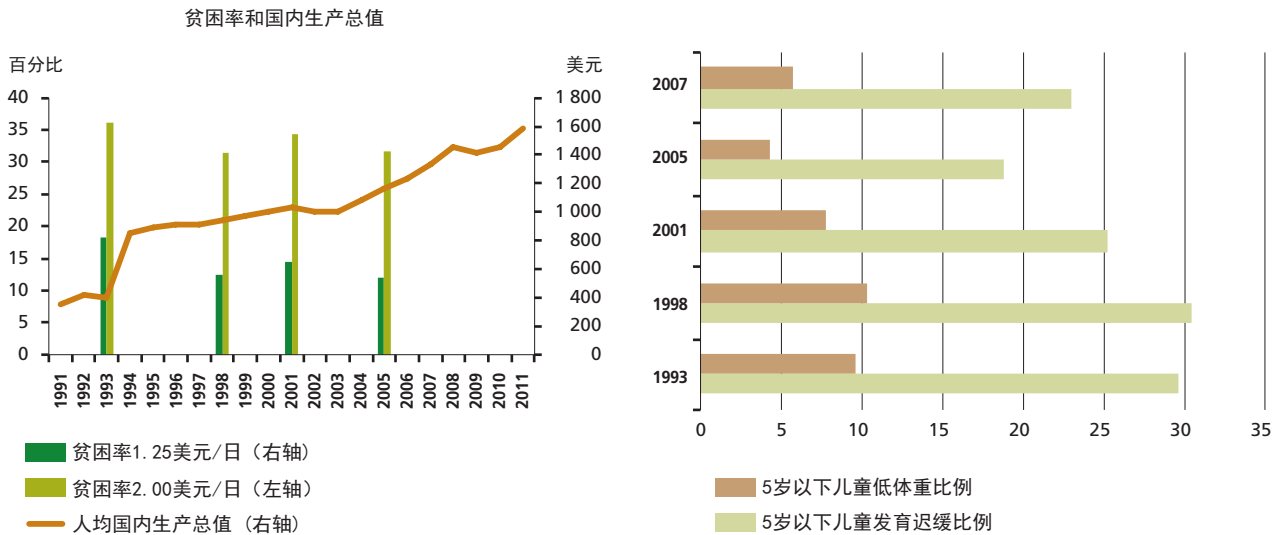
营养不良发生率自1990年以来已出现下降，但据记录，2007年五岁以下儿童发育迟缓率为23%，尽管与1993年的近30%相比已有所下降（图27）。

营养水平在不同收入群体和地理位置之间有着巨大差异，这反映了产前护理和育儿措施方面的差异和卫生条件方面的差异。政府已实施了一系列计划来解决这些问题，如“社会安全网”计划。在2000年至2006年间实施的这项有条件现金补助计划在实施仅两年后就使五岁以下儿童发育迟缓率下降了5个百分点。²⁸

尼加拉瓜的地理位置和地貌特征使得该国极易遭受自然灾害。在过去三十年中，暴风雨、洪灾和其它灾害已夺去4000多人的生命，并导致严重经济损失。贫困农户多数依赖雨育农业，因此特别易受灾害及多变天气的影响。但由于该国吸取了教训，因此在21世纪头十年中，灾害造成的损失已大大小于20世纪80或90年代。尼加拉瓜的全面、多部门灾害风险管理方法包括帮助农户应对灾害带来的近期影响，也包括为他们提供参与新的、更具经济收益的活动的机遇，以增加其长期收入，提高他们应对气候灾害的能力。²⁹

图 27

尼加拉瓜的国内生产总值自1993年起一直在稳定增长，贫困和营养不足发生率均已出现下降



注：贫困阈值以2005年国际价格计算。

资料来源：世界发展指标，2012（左）；世卫组织（右）。

塔吉克斯坦：需要通过农业结构性改革来培养应对外来冲击的能力，还需要实施各项计划来确保弱势群体获得充足的膳食能量

在20世纪90年代，塔吉克斯坦这一地处中亚的内陆国家曾经历了从中央计划经济向市场经济的转型和从1992年持续至1997年的一场内战，致使该国在减轻贫困和饥饿方面几乎毫无进展（图28）。但在2000年至2008年间，由于更合理的政策、公共投资、捐赠方援助、该国主要出口产品（棉花和铝）的国际市场价格上涨带来的有利外部环境以及侨民汇款的增加，该国经济年均增长率高达9%。然而，塔吉克斯坦仍是该区域最贫困的国家之一，扣除物价因素后，其人均国内生产总值在不久之前才刚刚恢复到内战之前的水平。

虽然自21世纪初以来在降低食物不足率方面已取得良好进展，但据最新估计，近三分之一人口仍处于

长期食物不足状态。自1999年以来，儿童发育迟缓比例仅有极小幅下降，这反映出长期存在营养不良现象（图28）。塔吉克斯坦面临的主要挑战依然是解决长期农业发展需求，实现高速、可持续的经济增长，这样才能具备必要条件来减轻贫困和饥饿。

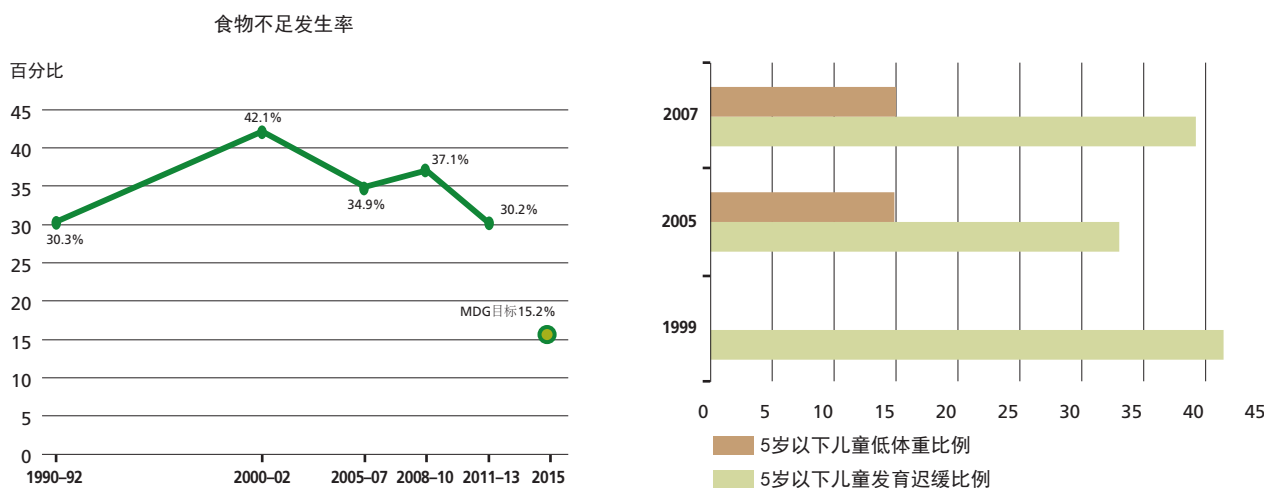
在20世纪90年代，农业生产受到了内战和中央计划经济解体的严重影响，但自21世纪初开始，农业年均增长率接近6%。增产的主要原因是私有农场和农户自留地产量的提高，而这两类土地加在一起，占塔吉克斯坦农地总面积的约82%（59%为私有农场，23%为农户自留地）。³⁰2006年，从农户经营的自留地上生产的作物占全国作物总产量的50%，畜产品占全国畜产品总量的94%。

由于农业部门的改革迟迟未能完成，且产权不明晰，农民投资和提高农业生产率的积极性受到了打击。目前，改革进程正在进一步深入，具体做法为将地方主管部门的职能从干预农业生产活动和生产决策转变为通过提供信息、培训、农资市场培育和农村信贷来帮助农民针对价格信号做出反应。³¹

2000年以来快速、持续的经济增长已将人均国内生产总值增长了5倍（尽管起点是1999年人均178美元的极低水平）。加之同期汇款量的大幅增长，极端贫困人口在总人口中所占比例从1999年的50%以上大幅降至2009年的约6.5%（图29）。但减贫方面的进展幅度在国内不同地区之间并不均衡。高贫困率在农村地

图 28

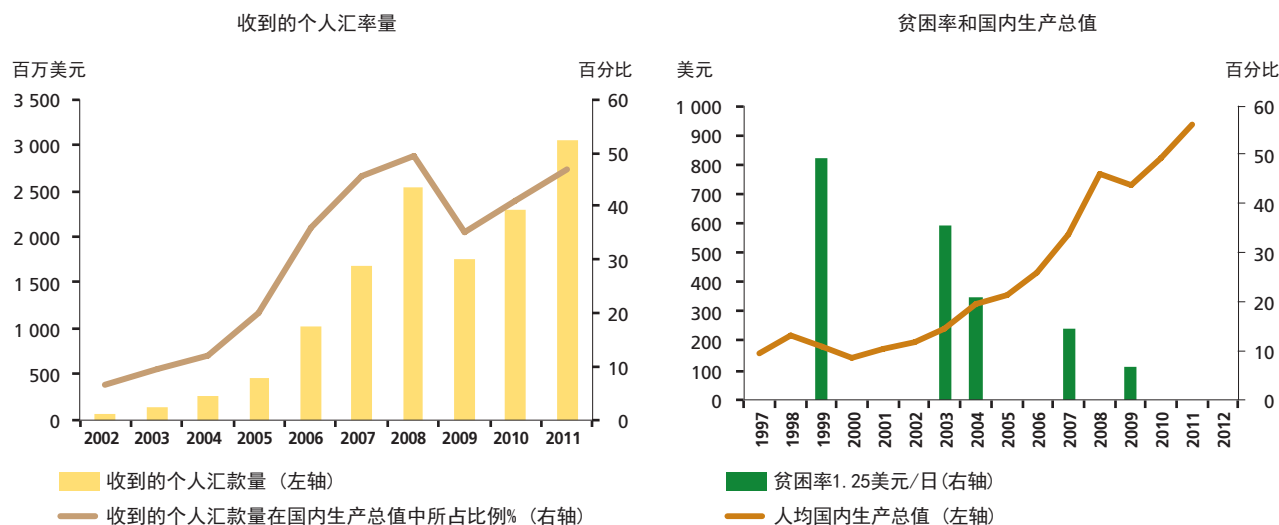
塔吉克斯坦自1990-92年以来在降低5岁以下儿童低体重及发育迟缓发生率方面几乎没有任何进展



资料来源:粮农组织(左);世卫组织(右)。

图 29

塔吉克斯坦的国内生产总值自2000年以来已出现快速增长，而极端贫困人口比例则出现快速下降。汇款量也在同期快速上升。



注:贫困阈值以2005年国际价格计算。

资料来源:世界发展指标,2011。

区依然十分普遍，其中一个原因就是土地改革不够彻底。2009年，一些地区约有半数人口仍生活在贫困线下，15%以上的人口生活在极端贫困线下，无法获得足够的富有营养的食品。³²

落后的交通基础设施，特别在山区，使得该国很多地区难以获取富含营养的食品。贫困儿童的能量摄入量中约有60%来自面包和面粉类食品，有16%来自油脂类，仅有2%和6%分别来自肉类和蔬菜类。膳食多样化不足导致维生素及矿物质缺乏现象十分普遍，可能会给个人的福祉和国家的社会经济发展带来严重而长期的后果。

由于农业生产率低下，塔吉克斯坦严重依赖粮食进口。据最新估计，该国消费的谷物约有半数依靠进口，商品出口收入中越来越多的比例被用于粮食进口。2007-08年粮价飞涨后爆发的全球经济衰退使得进入国内的汇款量出现了短暂但幅度较大的下降，而2008年时汇款量几乎占塔吉克斯坦国内生产总值的近一半，同时出现的还有该国两大主要出口商品棉花和铝的出口收入下降。国家和家庭收入的减少严重阻碍了减贫和粮食安全领域的进展（图29）。汇款量此后开始增加，2011年达到了国内生产总值的50%，为减轻贫困和饥饿提供了支持。但这也反映出该国在面对外来冲击时的脆弱性。



乌干达：农业生产率增长缓慢导致倒退

自21世纪初以来，乌干达的食物不足发生率一直呈上升趋势，该国很可能难以在2015年实现千年发展目标的饥饿目标（图30）。导致食物不足发生率上升的原因是粮食产量增速无法跟上年均3.2%的人口增速，这一速度在世界上位居前列。

人均粮食产量自2002-04年以来一直呈下降趋势（图30）。³³膳食能量供给量（包括进口食品提供的能量）自2003-05年以来也在下降，但平均而言仍足以满足人口的能量需求。然而，粮食分配和获取方面的不平等现象意味着近三分之一人口依然长期面临食物不足。

导致乌干达农业生产率增长不足的原因中至少有一部分要归咎于现代化技术应用不足和投入不足。该国人口密度较高，每平方公里平均为173人，因此集约化农耕正日益成为一种必要的方式。为迎接这一挑战，政府已出台了一些政策来促使小农采用现代化技术。例如，“全国农业咨询服务计划”就是推广服务交付领域的一项公私合作举措，已成功地推动了作物良种和其它高产技术的应用。³⁴

在“非洲农业发展综合计划”中，乌干达政府已承诺努力将对农业的公共资金拨款提高至占国家总预算的10%。然而，政府在2010-11年间对农业的拨款仅达到5%，与上一年的7.6%相比有所下降。³⁵乌干达要想挖掘农业潜力，政府就必须提供推广服务、灌溉、

交通和通讯基础设施等公共产品，使占农场总数95%以上的小规模农户能提高自身的生产率。农业生产率的提高不仅有利于加强粮食安全，还能使本国生产出剩余产品，特别是谷物，可供出口到非洲的缺粮地区。

乌干达的人均粮食产量与撒哈拉以南非洲地区的平均水平相比更具波动性，主要是因为缺乏灌溉设施（图31）。由于只有不到1%的土地具备灌溉条件，乌干达农业几乎全部依靠降雨。作物单产和与之相关的价格均直接反映降雨量的波动情况。

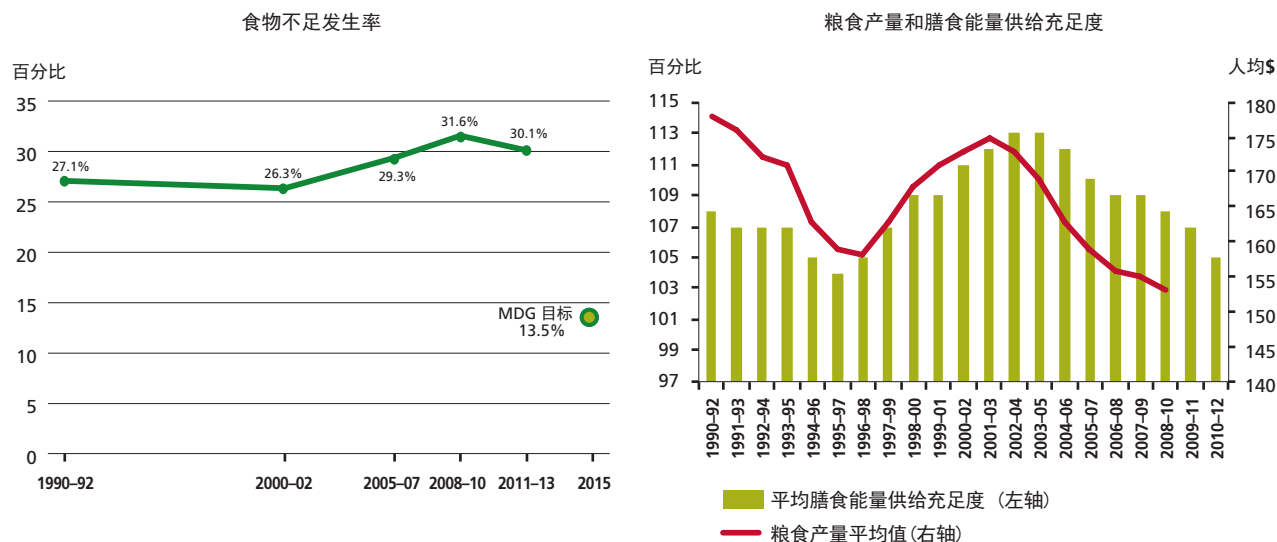
在过去十年中，该国的降雨量波动幅度加大，极端气候事件频发。例如，2010-11年由于降雨量减少导致的损失估计达12亿美元，相当于该国国内生产总值的7.5%。在东北部的卡拉莫贾地区，连续几年的不利天气条件和低于常年的降雨量已导致作物歉收、家畜产量下降，从而对粮食安全产生了严重的负面影响。³⁶

虽然该国有望实现将极端贫困人口比例减半的千年发展目标，但仍有38%的人口日均支出等于或低于1.25美元（图31）。

与城市地区相比，农村地区的粮食不安全现象更为普遍，且全国各地之间还存在巨大差异。自1997年以来，政府的卫生医疗支出已有所提高，使更多人口，尤其是贫困人口，能享受到政府医疗中心的服

图 30

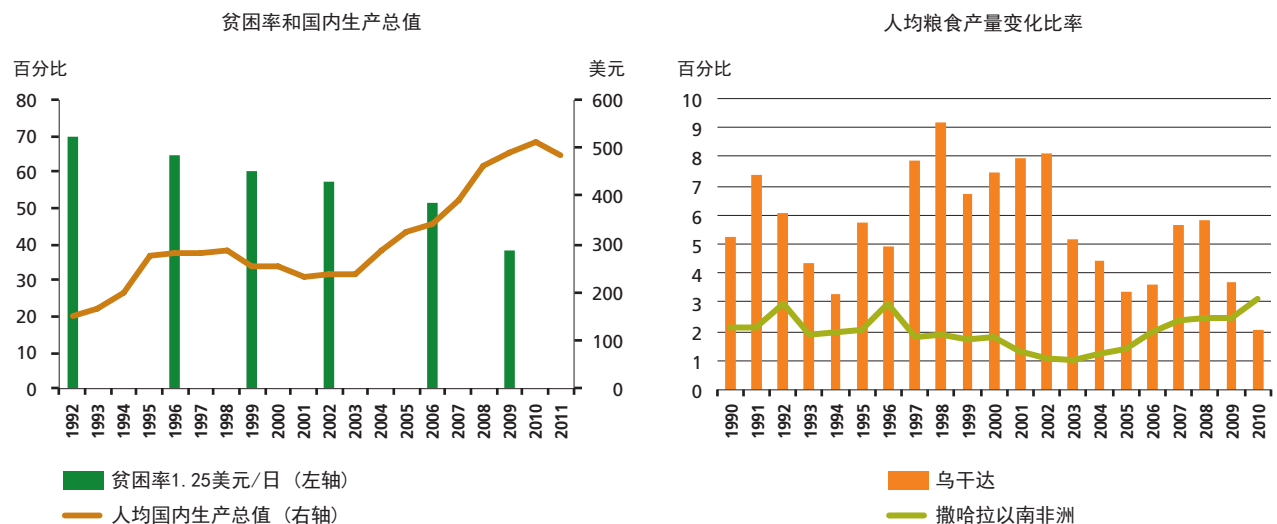
乌干达的食物不足发生率自2000-02年以来已出现上升，人均粮食产量正在下降，膳食能量供给量也在下降。



注：贫困阈值以2004-06年国际价格计算。
资料来源：粮农组织。

图 31

乌干达的人均粮食产量波动性较大，但国内生产总值正在增长，该国有望在2015年实现千年发展目标的贫困目标。



注：贫困阈值以2005年国际价格计算。有关人均粮食产量波动性的定义，请参见“粮食安全指标”相关内容 <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/fs-data/en/>。
资料来源：世界发展指标，2012，和乌干达统计局（左）；粮农组织（右）。

务。³⁷医疗条件和育儿措施的改善，又加上政府的“扶贫行动计划”带来的贫困率的降低和水及卫生条件的改善，使得营养状况在近几年出现了好转。³⁸儿童发育迟缓率已从2001年的44.8%降至2011年的33.4%，儿童低体重率已从1995年的21.5%降至2011年13.8%。

营养成果在各区域之间也存在巨大差异。各区域的高贫困率和洁净水短缺和卫生条件差等因素全都在高营养不足发生率上体现了出来：例如，在卡拉莫贾地区，2011年有32%的五岁以下儿童出现低体重，而在首都坎帕拉，这一比例仅为6%。



要点

- 旨在提高农业生产率和粮食可供量的各项政策，特别是那些瞄准小农的政策，有助于实现减贫，即便是在贫困现象普遍存在的情况下。当这些政策与社会保护及其它能够提高贫困家庭用于购买食物的收入的措施相互结合时，就能催生活跃的市场并创造就业机会，从而产生更加积极的成效，促进农村发展，实现公平的经济增长。
- 汇款量在全球范围内看，要比官方发展援助量大三倍，对贫困和粮食安全状况产生了重大影响。本报告认为，汇款有助于减轻贫困，从而起到减轻饥饿、改善膳食的作用，并在合理政策的配套下，起到增加农场投资的作用。
- 坚持不懈地将粮食安全及营养纳入公共政策及计划的主流，是实现减贫的一个关键。应通过全面落实改革、改善投资气候、配套持续的社会保护，将粮食安全和农业放在发展议程的首要位置，这对于大幅度减少贫困和食物不足至关重要。