

2010



# 世界粮食不安全状况

应对持续危机中的粮食不安全问题





- **据估计，食物不足人口的数量及比例都已下降，但仍处于令人难以接受的高位。**自2006年至2009年高粮价及全球经济危机将饥饿人口数量及比例推至高位后，这两个数字在2010年随着全球经济复苏及粮价从最高位回落均出现下降。但饥饿人口数仍高于危机前水平，给实现世界粮食首脑会议及千年发展目标1中提出的减少饥饿人口的目标带来了更大的难度。
- **处于持续危机中的各国需要得到特别关注。**他们的主要特点是处于长期或反复危机中，往往缺乏应对能力，使得自身的粮食不安全状况不断恶化。因此，应采取与其他短期危机或非危机发展背景下不同的应对方式。
- **改善持续危机中的粮食安全状况要求我们采取比短期应对措施更全面的行动，为人们的生计提供长期的保护和促进。**生活在持续危机中的人们往往被迫大幅度调整自己的生活方式，因而要针对他们采取较为长期的应对措施。而传统生计和应对机制一旦受到干扰，会对男性及女性造成极为不同的影响。
- **要解决持续危机，关键在于为机构提供支持。**持续危机，无论是由人为原因造成，还是由接连不断的自然灾害造成，都往往会对机构带来破坏，而这些机构正是遏制危机和促进重建所必不可少的。当全国性机构遭到破坏时，地方机构往往生存下来，或者为了填补关键性空白而新建立地方机构。虽然这些地方机构可能在应对持续危机中发挥关键作用，但它们往往没有得到外部各方的重视。
- **农业及农村经济是持续危机中为生计提供支持的关键部门，但这并没有从援助量上反映出来。**农业及农村各种生计活动对于遭受持续危机最为严重的人群而言至关重要。对于处于持续危机中的国家而言，农业在国内生产总值中所占份额为三分之一，在就业量中占三分之二。但在这些国家中，农业只得到人道主义援助总量中的4%，发展援助总量中的3%。
- **目前的援助架构需要调整，以便更好地同时应对紧急需求及解决持续危机的结构性根源。**目前的做法是利用人道主义援助来采取短期行动，应对危机带来的短期影响，而发展援助则被用来采取长期干预行动，解决根源问题。而持续危机中最需要干预的重要领域（包括社会保障及降低风险）往往得不到充足的资金。总的来说，持续危机状态下薄弱的治理结构制约着援助的分配。
- **粮食援助有助于为长期粮食安全打下基础，对于处于持续危机中的各国尤为重要。**人道主义粮食援助不仅能拯救生命，还能帮助一个国家对未来进行投资，因为它能够保存和加强人力资本及生计，而这正是未来稳定和发展的基础。利用多样化的粮食援助工具（如粮食、现金或代金券），再加上粮食采购的创新做法（包括当地采购），就能够保证合理提供援助，并最大限度地发挥人道主义粮食援助促进长期粮食安全的作用。
- **更广泛的社会保障措施可帮助各国应对持续危机，为长期复苏打下基础。**关键干预活动包括提供安全网，必要时提供保险，并提供卫生、教育等有助于长期发展的服务。然而，对于处于持续危机中的国家而言，其财政、机构及实施能力都十分有限，因此社会保障计划通常为短期性，以救济为主，由外部资金支持。

## 建议

- 建议1.** 为进一步分析和更深刻了解持续危机中人民生计情况及应对机制提供支持，以加强他们的恢复能力，提高援助计划的有效性。
- 建议2.** 在处于持续危机中的国家里，为生计的保护、促进及重建以及那些为生计提供支撑及动力的机构提供支持。
- 建议3.** 重新审议持续危机外部援助的架构，以适应实地的需求、挑战及体制局限。这包括就持续危机组织一个高级别论坛，随后为处于持续危机中的各国制定一份新的“行动议程”。

2010

# 世界粮食不安全状况

应对持续危机中的粮食不安全问题

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）或世界粮食计划署对任何国家、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或世界粮食计划署的认可或推荐，优于未提及的其他类似公司或产品。

地图中使用的名称和介绍的材料，并不意味着粮农组织或世界粮食计划署对任何国家、领地或海域的法律或宪法状态、或对其边界的划分表示任何意见。

ISBN 978-92-5-506610-8

版权所有。为教育或其他非商业性用途复制和传播本信息产品中的材料，无需事先获得版权所有人的书面许可，但必须注明材料出处。未经版权所有人的书面许可，禁止为转售或其他商业性用途复制本信息产品中的材料。如需申请此等许可，请致函粮农组织知识交流、研究及推广办公室电子出版政策及支持科科长：

Chief  
Publishing Policy and Support Branch  
Office of Knowledge Exchange, Research and Extension  
FAO  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

或发送电子邮件至：  
[copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

© 粮农组织 2010年

4 **前言**

---

8 **2010年世界食物不足状况**

---

- 8 食物不足人口数量有所下降但依然过高
- 10 各区域食物不足状况

12 **处于持续危机中的各国：有哪些国家？为何它们需要特别关注？**

---

- 12 持续危机的特征
- 18 持续危机中生计如何做出适应
- 21 持续危机中的性别问题
- 24 从社区应对措施中吸取经验并发扬光大

27 **持续危机的国家和国际应对措施**

---

- 27 对处于持续危机中的各国所获得的援助量分析
- 32 持续危机中的人道主义粮食援助
- 36 为在持续危机中建立社会保障而努力
- 40 利用短期应对措施为更长期的农业和粮食安全振兴提供支持
- 43 成功事例：以莫桑比克为例

45 **为在持续危机中确保粮食安全而努力：行动建议**

---

50 **技术附件**

---

- 50 表 1  
发展中国家食物不足发生率及实现世界粮食首脑会议目标（WFS）及千年发展目标的进展
- 53 表 2  
处于持续危机中国家的部分发展指标及粮食安全指标

54 **注释**

**世**界上食物不足人口的数量虽然在 2010 年将出现自 1995 年来的首度下降，但是仍处于不尽人意的高位，接近十亿人大关。这一下降主要归功于预计将在 2010 年出现的快速经济增长，特别是在发展中国家，还归功于自 2008 年以来的国际粮价回落。近期的粮价上涨如若持续下去，将会给进一步减少饥饿带来更多障碍。

但是据估计，2010 年仍有 9.25 亿人食物不足，几乎占发展中国家人口的 16%。即便是在最近的粮食和金融危机基本过去之后，还有近 10 亿人遭受饥饿，这表明我们面临着更深层的结构性问题，它严重威胁了我们实现国际社会商定的减少饥饿的目标，即第一项千年发展目标和 1996 年世界粮食首脑会议目标的能力。我们还清楚地看到，经济增长虽然是必不可少的，但其本身并不足以在可接受的时间内消除饥饿。

本期《世界粮食不安全状况》关注的是一类特殊国家中的人口，这些国家处于持续危机之中，其饥饿发生率极高，而且持续时间长，在实现千年发展目标方面面临特殊的挑战。这些国家的特点是由自然灾害或人为灾害造成的危机持续时间长，或反复发作，却又缺乏应对能力。在本报告中被确定为处于持续危机中的 22 个国家（或部分地区处于持续危机的国家）里，最新数据表明，食物不足人口总数超过 1.66 亿，占这些国家人口总数近 40%，占全球食物不足人口总数近 20%。

造成这一令人难以接受的高饥饿发生率的原因有很多，其中包括武装冲突及自然灾害，往往又加上治理或执政能力薄弱、资源稀缺、生计体系缺乏可持续性、地方机构瘫痪等。面对如此众多的障碍，难怪持续危机会变成挥之不去的恶性循环。

持续危机不是一种一次性的短期现象，也不是各国可以轻易摆脱、然后便可重返长期发展道路的一种暂时的停顿。相反，持续危机对生活及生计都会产生持续的根本性威胁，随着时间的推移，摆脱持续危机会变得愈加困难。持续危机的解决需要有专门设计和有针对性的援助。对于持续危机而言，以拯救生命为目的的应急援助固然十分关键，这在短期紧急情况下也是如此，但持续危机中另一项关键工作就是利用援助解决危机的根源及长期影响，其中包括冲突、机构解体、资源枯竭、丧失生计以及人口流离失所。因此，迫切需要持续危机中的援助工作不仅要保护生命，还要着力于保护生计，因为这将帮助有关国家走上积极的恢复道路。

尽管存在这些额外需求，但发展援助的趋势仍令人担忧：处于持续危机中的国家中，有近三分之二的国家得到的人均发展援助还比不上最不发达国家的平均值。更重要的是，这些处于持续危机中的国家得到的发展援助及人道主义援助资金中，只有 3%-4% 用于农业，尽管在这些国家里，农业对国内生产总值的贡献率达 32%，62% 人口的生计来源于农业。有一些做法可以帮助我们更好地处理持续危机并为生活在这种局势中的人们提供更有效、更持久的帮助。很多国家的经验表明，在现有机构或经过振兴改革的当地机构基础上，采用更长期的援助活动就最有可能保证长期可持续性，真正改善粮食安全状况。社会保障机制，如学校供膳、“以工作换现金”和“以工作换食物”活动以及代金券，可以产生关键的长远效果。粮食援助有助于建立这些社会保障机制 - 提供粮食，作为安排网计划的一部分，通过在当地市场采购粮援物品或通过现金式援助方案刺激市场 - 并填补传统人道主义援助和长期发展援助之间的空白。我们还应该着力帮助易受害国家不断取得生产能力的长期改善，同时加强它们应对各种冲击的恢复能力。要想更好地应对危机，一个关键步骤就是提高对持续危机本质的了解，这样才能解决其中的具体问题。本报告中将对这些观点做进一步阐述，并以此为基础，提出具体建议，帮助更好地了解情况，并且更重要的是，做出更有力、更有效的应对，从而帮助持续危机中的人口打破恶性循环。

《2010年世界粮食不安全状况》依旧是我们两个组织及其他合作伙伴密切合作的结果。我们依靠两个组织工作人员的专长及知识，对处于持续危机中的国家的粮食不安全状况进行了全新的分析，并提供了一个平台，勾画出全新的远景：将人道主义援助的优势与更长期的发展援助有机结合起来。我们希望，本报告将对决策人员在地方、国家、区域及国际各层面做出的应对产生决定性的影响，从而改善持续危机中的粮食安全，并最终拯救生命、加强社区，帮助建设更有希望、更加繁荣、自给自足的未来。



粮农组织总干事  
**雅克·迪乌夫**



世界粮食计划署执行干事  
**约塞特·施林**

《2010年世界粮食不安全状况》是在粮农组织助理总干事 Hafez Ghanem 的统一领导和经济及社会发展部管理层的指导下编写的。农业发展经济司的 Kostas Stamoulis 和 Keith Wiebe 负责本出版物的技术协调工作，技术编辑由农业发展经济司的 Luca Alinovi 和 Luca Russo 以及塔夫斯大学范因斯坦国际中心的 Dan Maxwell 担任。统计司工作人员提供了食物不足方面的基本数据。

本版《世界粮食不安全状况》由粮农组织和世界粮食计划署第二次联手编写。世界粮食计划署政策、规划及战略司的 Nicholas Crawford 和 Sarah Laughton 为粮食计划署提供的材料负责技术协调工作，并在草稿修订过程中提供了宝贵的意见和建议。

“2010年世界食物不足状况”一章由经济及社会发展部编写，农业发展经济司的 Luca Alinovi 和 Erdgin Mane 提供了关键的技术内容。

在“处于持续危机中的各国：有哪些国家？为何它们需要特别关注？”一章中，“处于持续危机中各国的共同特点”一节由 Dan Maxwell 编写，Luca Alinovi 和 Luca Russo 提供了材料。本章在确定处于持续危机中的各国时所采用的全球粮食和农业信息及预警系统（GIEWS）数据由贸易及市场司的 Kisan Gunjal 提供。“持续危机中生计如何做出适应”一节由海外发展研究所的 Margie Buchanan-Smith、Susan Jaspars 及 Sara Pantuliano 编写。“持续危机中的性别问题”一节由 Gabriel Rugalema 和 Libor Stloukal 编写，性别、平等及农村就业司的 Carina Hirsch 和 Joseph Ssentongo 在其中提供了帮助。“从社区应对措施中吸取经验并发扬光大”一节由政策及计划制定支持司的 Karel Callens 编写，Kevin Gallagher（粮农组织驻塞拉利昂代表处）、Luca Russo（农业发展经济司）、Rene Salazar（东南亚地区社区赋权行动（SEARICE）驻塞拉利昂）及 Oriane Turot（农业发展经济司）提供了材料。

在“持续危机的国家和国际应对措施”一章中，“对处于持续危机中的各国所获得的援助量分析”一节由 Luca Russo 和 Winnie Bell（农业发展经济司）编写，发展倡议组织（Development Initiatives）的 Daniel Coppard 和 Asma Zubairi 提供了统计数据、分析和支持服务。“持续危机中的人道主义粮食援助”一节由世界粮食计划署的 Nicholas Crawford 和 Sarah Laughton 编写，由 Saskia de Pee、Martin W. Bloem 和 Tina van den Briel 代表世界粮食计划署提供额外材料（插文 6）。“为在持续危机中建立社会保障而努力”由世界粮食计划署政策、规划及战略司的 Ugo Gentilini 编写。“利用短期应对措施为更长期的农业和粮食安全振兴提供支持”一节由紧急行动及恢复司的 Jennifer Nyberg、Neil Marsland、Lucia Palombi 和 Dick Trenchard 编写。最后一节“成功事例：以莫桑比克为例”由政策及计划制定支持司的 Karel Callens 与 Margarida David e Silva 和 Christopher Tanner（粮农组织驻莫桑比克代表处）合作编写。

最后一章“为在持续危机中确保粮食安全而努力：行动建议”由 Luca Alinovi 和 Dan Maxwell 编写，Luca Russo 提供了材料。插文 12 相关材料由 Nick Haan 和 Zoé Druilhe（农业发展经济司）提供。

Ricardo Sibrian 制作了技术附件中的表 1，Cinzia Cerri 和 Seevalingum Ramasawmy（统计司）以及 Erdgin Mane（农业发展经济司）为此提供了支持。初步预测资料由 Rafik Mahjoubi 和 Panagiotis Karfakis（农业发展经济司）提供。在整个编辑过程中，Jean Balié（农业发展经济司）、Boubaker BenBelhassen（总干事办公室）、André Croppenstedt（农业发展经济司）、David Dawe（农业发展经济司）、Bénédicte de la Brière（农业发展经济司）、Xiaoning Gong（统计司）、David Hallam（贸易及市场司）、Arif Husain（世界粮食计划署）、Henri Josserand（贸易及市场司）、David Marshall（统计司）、Steven Were Omamo（世界粮食计划署）、Terri Raney（农业发展经济司）、Alexander Sarris（贸易及市场司）、Shahla Shapouri（美国农业部经济研究局）、Dick Trenchard（紧急行动及恢复司）、Jeff Tschirley（紧急行动及恢复司）及 Marcela Villarreal（性别、平等及农村就业司）提供了宝贵的意见和建议。Paul Neate 对报告进行了英文文字润色，大大提升了报告的可读性。Daniela Farinelli 在整个过程中提供了出色的行政支持，Lavinia Antonaci、Winnie Bell、Marco D’Errico、Erdgin Mane 和 Denise Melvin 在编写过程中提供了宝贵的研究及支持工作。

语言编辑、图表制作及排版服务由 Visiontime 公司提供。翻译及印刷服务由粮农组织综合服务、人力资源及财务部的会议规划及文件处提供。







## 2010年世界食物不足状况

### 食物不足人口数量有所下降但依然过高

#### 要点

随着全球经济复苏，粮价继续保持在最高位以下，世界上饥饿人口的数量和比例正在下降，但仍高出粮价危机及经济危机之前的水平，这给实现国际公认的减少饥饿的目标带来了更大难度。

全球食物不足人口数量自 2006 至 2009 年间因高粮价及全球经济危机而急剧增长之后，在 2010 年估计已随着全球经济的复苏而有所回落（图 1）。但食物不足人口数量依然过高，高于目前危机发生之前的水平，也高于 40 年前的水平，甚至高于 1996 年世界粮食首脑会议上就减少饥饿目标达成一致之前的水平（见插文 1）。

根据最新数据，全球食物不足人口总数在 2009 年估计已达 10.23 亿，预计在 2010 年会降至 9.25

插文 1

#### 什么是粮食安全？减少饥饿的目标有哪些？

- **粮食安全**是指所有人在任何时候都能在物质、社会和经济上获得充足、安全和富有营养的粮食，以满足其积极和健康生活的膳食需求和食物偏好。家庭粮食安全是这一概念在家庭层面的应用，侧重点是家庭的个体成员。
- **粮食不安全**是指人们无法在物质、社会和经济上获得上文所指的充足粮食。
- **食物不足**是指能量摄入低于最低膳食能量要求（MDER）。最低膳食能量要求是指保证轻度

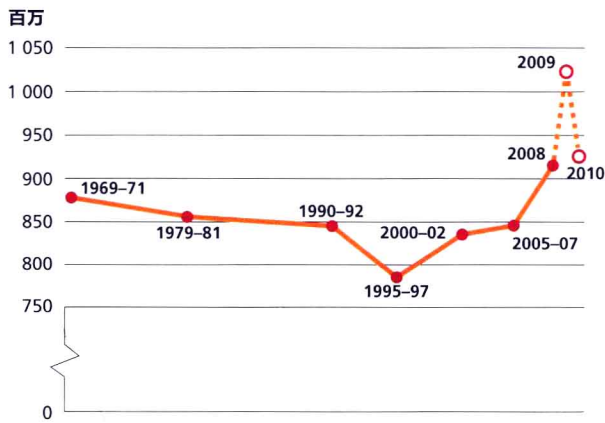
体力活动和相对于一定身高的最低可接受体重所需的能量值。它根据人口的性别及年龄结构，在不同国家和不同年份之间有所变化。本报告中，“饥饿”与“食物不足”两词可互换使用。

亿，降幅 9.6%。世界上 98% 的营养不足人口生活在发展中国家，这些国家中营养不足人口的比例达到 16%（图 2），虽然这比 2009 年的 18% 有所下降，但仍远远高于千年发展目标 1 所制定的目标。

过去几年，尽管食物不足人口数量仍在上升，但全球谷物收成一直较好，2010 年粮食安全状况的总体改善表明，粮食的获取随着预期中的经济增长复苏有所改善，特别是在发展中国家，同时粮价也维持在 2008 年的高位之下。国际货币基金组织估计，世界经济总值在 2009 年收缩 0.6% 之后，在 2010 年将增长 4.2%，比之前的预期要快。<sup>1</sup> 总体来说，新兴经济体及发展中国家的国内生产总值（GDP）比发达国家增长更快（图 3）。世界银行估计，流向发展中国家的私有资本的增长速度也高于原先的预期。<sup>2</sup> 同时，国际谷物价格在近几个月也有所下降且低于近期高位，这反映出 2009/10 年全球谷物供应充足且 2010 年谷物丰收有望（图 4），但在大多

图 1

1969-1971 年至 2010 年世界食物不足人口数

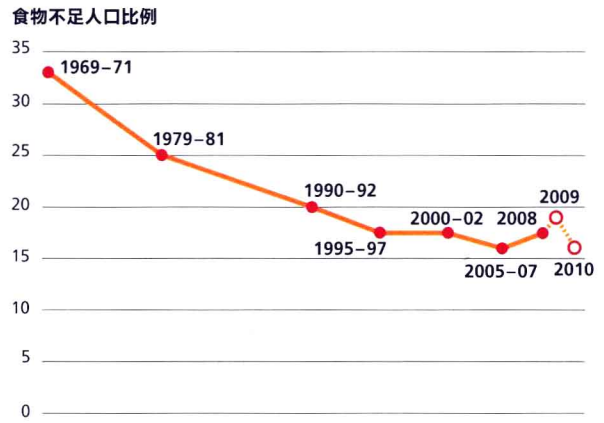


注：2009及2010年的数字由粮农组织根据美国农业部经济研究局的资料估算而来。具体估算方法请参阅相关技术背景说明（网址：[www.fao.org/publication/sofi/en/](http://www.fao.org/publication/sofi/en/)）。

资料来源：粮农组织

图 2

1969-1971 年至 2010 年发展中国家食物不足人口比例

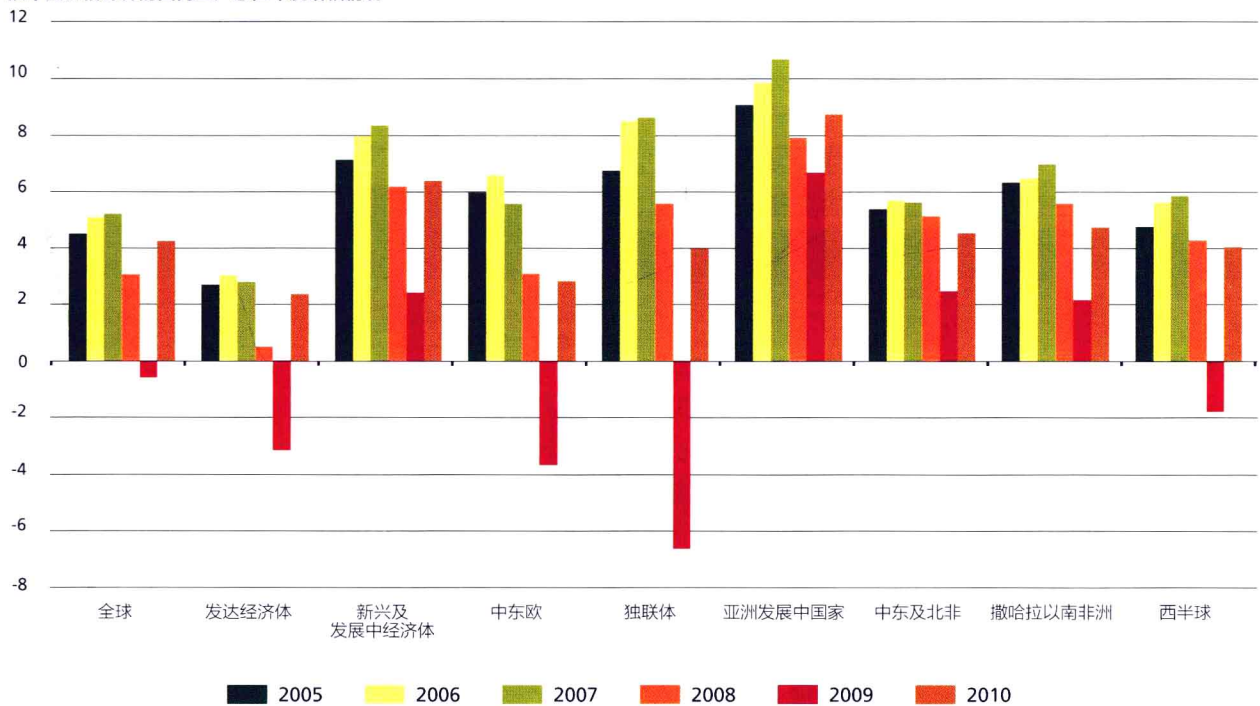


资料来源：粮农组织

图 3

预计 2010 年经济将恢复增长，特别是在发展中国家

按不变价格计算的国内生产总值年度增幅情况



资料来源：国际货币基金组织，世界经济展望数据库，2010年4月。

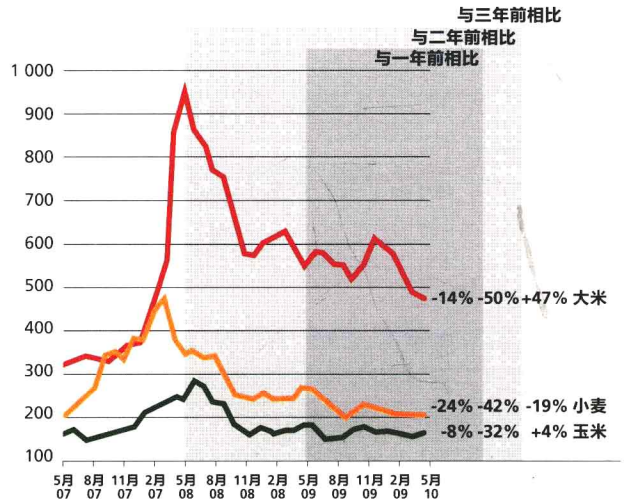
数低收入缺粮国，粮食价格依然高于 2008 年初危机爆发之前的水平，对易受害人群获得粮食有负面影响。<sup>3</sup>

对危机期间和经济复苏期间饥饿状况的分析表明，很多贫穷国家在经济冲击面前显得非常脆弱。由于缺乏适当的机制应对经济冲击或保护最易受害人群免受冲击影响，危机到来之后，饥饿状况波动起伏较大。此外，我们不该认为一旦危机结束，危机对饥饿的影响就会随之消失。为了应对冲击，易受害家庭通常变卖很难重新获得的资产，减少粮食消费的数量和种类，削减卫生和教育支出。这些应对机制都会对生活质量和生计产生长远的负面影响。

图 4

粮价依然低于 2008 年的高位，但高于许多发展中国家危机前的水平

国际谷物价格（月平均基准；美元 / 吨）



资料来源：粮农组织。2010 年。《作物展望及粮食形势》，第 2 期（5 月）。罗马。



## 各区域食物不足状况

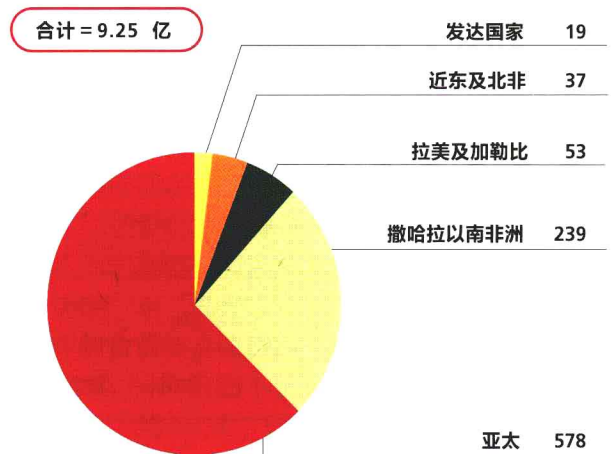
世界上大部分食物不足人口居住在发展中国家。其中三分之二居住在仅七个国家（孟加拉国、中国、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、印度、印度尼西亚和巴基斯坦），超过 40% 居住在中国和印度这两个国家。

根据对 2010 年状况的估计，食物不足人口在所有发展中区域均会有所下降，尽管速度各不相同。亚太区域依然是食物不足人数最多的地区（图 5），但人数将从 2008 年的 6.58 亿降至 5.78 亿，降幅为 12%，而该区域也是预期中 2010 年全球在这方面取得最大进展的区域（图 6）。<sup>4</sup>

世界粮食首脑会议的目标是将食物不足人口的数量减半，而千年发展目标 1 则旨在将食物不足人口的比例减半。因为世界人口仍在增长（虽然近几十年来有所减缓），所以饥饿人口数量不变就代表着饥饿人口比例的下降。事实上，发展中国家这一群体在实现世界粮食首脑会议目标方面均有所倒退（食物不足人口数量从 1990-1992 年的 8.27 亿增

图 5

2010 年食物不足状况，按区域分类（百万）



注：所有数字均四舍五入。

资料来源：粮农组织。

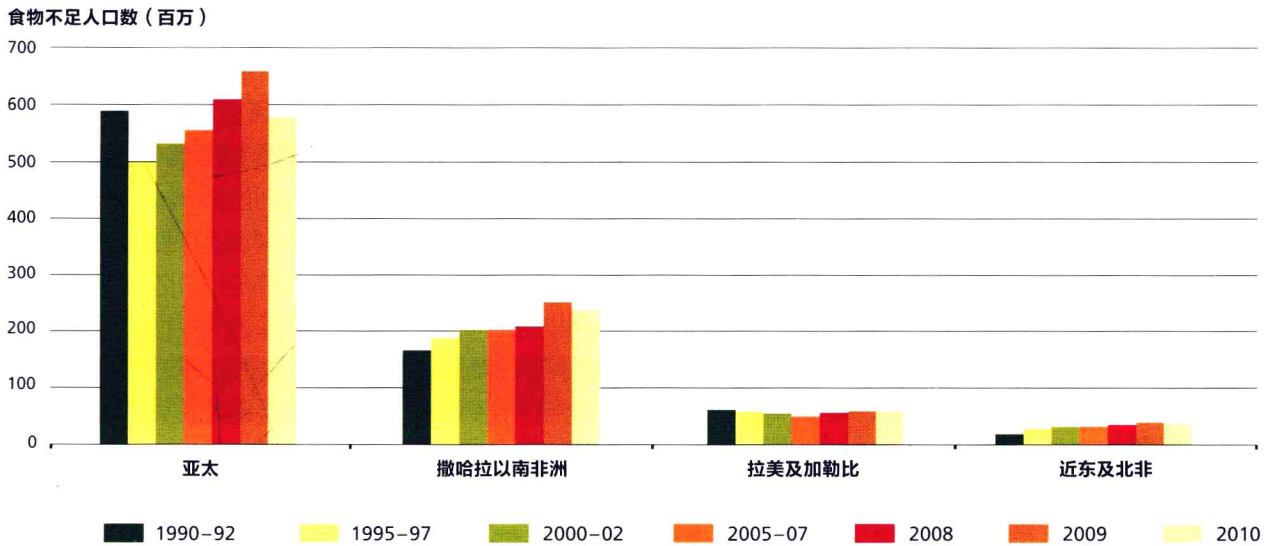
至 2010 年的 9.06 亿)，但就实现千年发展目标 1 而言已有所进展（饥饿发生率从 1990-1992 年间的 20% 降至 2010 年的 16%）。

食物不足人口比例最高的区域依然是撒哈拉以南非洲，2010 年达到 30%（图 7），但各国取得的进展差异很大。2005-2007 年间（离目前最近的具有完整数据的时段），刚果、加纳、马里和尼日利亚已实现千年发展目标 1，埃塞俄比亚等国也接

近实现；但在刚果民主共和国，食物不足人口比例已（从 1990-1992 年间的 26%）升至 69%。在亚洲，亚美尼亚、缅甸和越南已实现千年发展目标 1，中国也接近实现。而在拉丁美洲和加勒比地区，圭亚那、牙买加和尼加拉瓜已实现千年发展目标 1，巴西等国正接近实现减轻饥饿的目标（技术附件中的表 1 有更加详细的各国数据）。

图 6

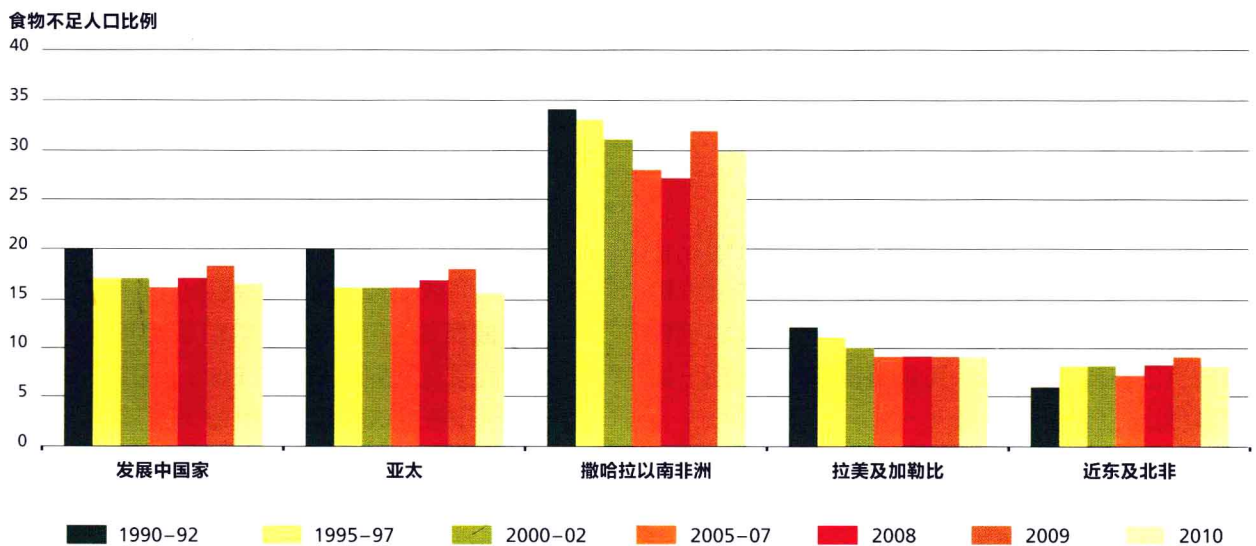
1990 - 1992 年至 2010 年各区域食物不足人口数变化趋势



资料来源：粮农组织。

图 7

1990 - 1992 年至 2010 年各区域食物不足人口比例变化趋势



资料来源：粮农组织。



## 处于持续危机中的各国：有哪些国家？为何它们需要特别关注？

### 处于持续危机中各国的共同特点

#### 要点

22个国家被认为处于持续危机中。持续危机的特点为反复的自然灾害和/或冲突、持续粮食危机、生计崩溃以及应对危机的机构能力缺乏。因此，处于持续危机中的国家需被视为一个特殊群体，需要致力于发展的各方在采取干预行动时给予特殊考虑。

**对** 处于持续危机中的国家并没有一个简单的定义。持续危机被定义为“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>5</sup> 粮食不安全是持续危机最常见的表征。<sup>6</sup>

持续危机的情况并非完全相同，但它们可能均具有以下几种（不一定是全部）特征。<sup>7</sup>

- **持续时间长。**例如，阿富汗、索马里及苏丹从 20 世纪 80 年代以来就一直处于某种危机之中，持续时间近 30 年之久。
- **冲突。**冲突是持续危机的常见特征之一，但光有冲突并不会导致持续危机，在有些处于持续危机中的国家，公开的、军事化的冲突并不是导致持续危机的重要因素，或只影响该国的部分地区（如埃塞俄比亚或乌干达）。
- **治理或执政不善。**这也许单纯是由于政府面临过多问题而能力不足，但也可能反映出政府缺乏将权利赋予全体国民的政治意愿。

- **不可持续的生计体系和粮食安全状况不佳。**这些问题会引起营养不良和死亡率上升。在持续危机局势下，暂时性和长期性的粮食不安全都会趋于加重。然而，不可持续的生计体系不仅仅是持续危机的一个症状；生计体系可持续性的下降还可能是冲突的促成因素，并进而引发持续危机。
- **地方机构瘫痪。**这种现象通常会因国家较脆弱而有所加重。相对可持续的传统机构体系通常会在持续危机下瘫痪，但又缺乏由国家管理的替代体系来填补空白。

#### 处于持续危机中国家的界定

从上文来看，持续危机的定义显然比较灵活：持续危机没有单一的特征，而一个国家或地区不具备所列特征中的一种或几种并不代表它就没有处于持续危机之中。本报告采用三种可衡量的标准，来判断一个国家是否处于持续危机：危机的持续时间、外部援助的组成以及该国是否出现在粮农组织低收入缺粮国名单上。

- **危机持续时间。**危机持续时间的标准是基于一个国家上报申请外部援助的危机年数（可为自然灾害、人为危机或灾害，或两者的结合）。所有联合国成员国的该项信息由粮农组织全球粮食和农业信息及预警系统（GIEWS）每年进行核对。若一个国家在 2001 年至 2010 年间有 8 年或更多年份，或是在 1996 至 2010 年间有 12 年或更多年份出现在全球粮食和农业信息及预警系统名单上，该国就被视为处于持续危机中。

• **援助量。**第二条界定标准是该国接受的人道主义援助在其援助总量中所占比例。如果一个国家自2000年以来官方发展援助（ODA）中人道主义援助比例达到或超过10%，该国就被视为处于持续危机中。<sup>8</sup>

• **经济及粮食安全状况。**最后一条界定标准是处于持续危机中的国家出现在低收入缺粮国名单上。目前共有22个国家符合全部三条标准（表1）。

表1中所列国家均遭受过某种人为紧急情况：或是冲突，或是某种政治危机。其中有18个国家还在某一时期经历了某种自然灾害，或单独发生，或与人为紧急情况同时发生，有15个国家则已经历过至少一次天灾与人祸并发的紧急情况。

有些持续危机仅局限在某国的某一特定地理区域，并不一定影响全国人口。例如，乌干达是处于持续危机中的国家，但乌干达的持续危机只局限在北部和东北部地区。而约旦河西岸和加沙地带等

地区也可被视为处于持续危机中，被包含在本报告的案例分析中。

也有一些国家看似已处于持续危机中，但未被列入本名单。例如，斯里兰卡刚刚结束了长期的内部冲突，岛北部的大部分地区遭到严重破坏，大量人口流离失所。但在过去10年里，斯里兰卡仅有7年出现在全球粮食和农业信息及预警系统的危机国家名单上，因此仅差一点而未达到入选标准。

因此，处于持续危机中的国家之间存在较大程度的差异，包括在处理危机的能力方面，有的国家尚有运作正常的政府，而有的国家当前则被视为脆弱国家或内乱国家。<sup>9</sup>

援助方面，处于持续危机中的国家都存在援助总量中人道主义援助比例较高，发展援助比例较低的现象。全球来看，官方发展援助总量中约10%为人道主义援助，但在处于持续危机中的国家，该比例则通常高出许多，在索马里、苏丹等国甚至高达

表 1

处于持续危机中的国家：1996-2010年的危机类型及2000-2008年的人道主义援助比例

国家	仅自然灾害	仅人为灾害	自然灾害	灾害总年数	人道主义援助在官方发
			与人为灾害合计	(1996-2010)	展援助总量中所占比例
			(年数)		(百分比)
阿富汗		5	10	15	20
安哥拉	1	11		12	30
布隆迪		14	1	15	32
中非共和国		8		8	13
乍得	2	4	3	9	23
刚果		13		13	22
科特迪瓦		9		9	15
朝鲜民主主义人民共和国	6	3	6	15	47
刚果民主共和国		15		15	27
厄立特里亚	2	3	10	15	30
埃塞俄比亚	2	2	11	15	21
几内亚		10		10	16
海地	11	1	3	15	11
伊拉克		4	11	15	14
肯尼亚	9		3	12	14
利比里亚		14	1	15	33
塞拉利昂		15		15	19
索马里			15	15	64
苏丹		5	10	15	62
塔吉克斯坦	3		8	11	13
乌干达		4	10	14	10
津巴布韦	2	3	5	10	31

资料来源：粮农组织粮食和农业全球信息及预警系统和发展倡议。

插文 2

### 持续危机：索马里的案例

1991 年以来，索马里一直没有中央政府，之前又经历了几年的内战。2004 年以来，过渡性联邦政府曾试图行使权力，但一直无法将其控制力扩大至国家大部分地区。半独立的地方政府在北部的索马里兰和彭特兰已实施某种自治和行政权。近几年，冲突开始呈现地区间竞争的苗头。

冲突导致了 1992-1993 年间索马里中南部出现大面积饥荒。2000 年以来，该国各地区已出现局部粮食安全危机。2006 年，摩加迪沙的激烈战

斗使该城约 50 万居民逃至城市西北部相对安全的阿夫戈耶走廊。

2009 年，索马里有约 320 万人需要紧急粮食援助。其中过半为国内流离失所者；其余则或是受冲突影响，或受干旱及潜在的生计危机影响，或两者兼而有之。2010 年初，虽然 2009 年粮食获得丰收，但粮食安全形势对索马里中南部和中部人口而言显得更加严峻，而安全局势已迫使几乎所有国际机构撤出了这些地区。

插文 3

### 约旦河西岸及加沙地带的持续危机

约旦河西岸及加沙地带自 1967 年被以色列占领以来，经济一直主要依赖于向以色列及其他国家提供劳务。这使得该地区极易受以色列劳务及商品市场变化的影响。经济情况自 2000 年 9 月下旬开始恶化。人口增长速度已超过国内生产总值的增长速度，导致人均国内生产总值持续下降。2006 年初以来，经济的整体恶化进一步加剧，对加沙地带的社会经济局势影响尤为严重。

货物及人员进出约旦河西岸及加沙地带都受到严格的限制，这已对巴勒斯坦民众的生活造成了负面影响。2002 年年中，失业率达到 31%，之后虽有下降，但一直保持在 24% 以上。失去工作、

薪酬、资产和收入后，实际人均收入自 1999 年以来已经减半，使人们获取粮食的经济能力急剧下降。2006 年年中，每 10 人中就有 6 人日均收入低于 2.1 美元的贫困线，两地区全部居民中有 34% 被认为是粮食不安全者，另有 12% 的居民被认为极易成为粮食不安全者。在加沙地带，每 5 个家庭中就有 4 个被迫紧缩开支，包括食品开支。

资料来源：粮农组织 / 世界粮食计划署。2003。《粮食安全评估报告：约旦河西岸及加沙地带》。（见 <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/j1575e/j1575e01.pdf>）；及世界粮食计划署 / 粮农组织。2007。《约旦河西岸及加沙地带的粮食安全及易受害性全面分析》，第 4-9 页。罗马。

三分之二。在处于持续危机中的 22 个国家，人均人道主义援助量也高于发展中国家的平均值。援助量水平和分配情况将在报告的后面部分予以更细致的讨论（见第 27-31 页）。

### ■ 粮食安全不安全：处于持续危机中的各国是否有特殊之处？

处于持续危机中的各国通常有着较高的粮食安全程度（表 2）。2005-2007 年间，处于持续

危机中的各国的食物不足人口比例低至科特迪瓦的 14%，高至刚果民主共和国的 69%。而从食物不足数据、低体重率和五岁以下儿童死亡率综合得出的全球饥饿指数在各国也有所不同，低至科特迪瓦的 14.5（“严重饥饿问题”），高至刚果民主共和国的 39.1（“极度令人担忧的饥饿问题”）。

表 2 显示，处于持续危机中各国的食物不足人口比例几乎是其他发展中国家（不包括处于持续危机中的国家、中国和印度）的三倍（图 8）。尽管如此，并非所有处于持续危机中的国家都呈现出极高的食



表 2

所有处于持续危机中的国家都显示出较高的粮食不安全水平

国家	总人口	食物不足人口数	食物不足人口比例	5岁以下儿童低体重比例	5岁以下儿童死亡率	全球饥饿指数	生长迟缓比例 <sup>1</sup>	消瘦比例 <sup>2</sup>
	2005-07 (百万)	2005-07 (百万)	2005-07 (%)	2002-07 (%)	2007 (%)	2009 (%)	2000-07 (%)	1996-07 (%)
阿富汗	n.a	n.a	n.a	32.8	25.7	n.a	59.3	8.6
安哥拉	17.1	7.1	41	14.2	15.8	25.3	50.8	8.6
布隆迪	7.6	4.7	62	35.0	18.0	38.7	63.1	8.2
中非共和国	4.2	1.7	40	24.0	17.2	28.1	44.6	10.5
乍得	10.3	3.8	37	33.9	20.9	31.3	44.8	16.1
刚果	3.5	0.5	15	11.8	12.5	15.4	31.2	8.0
科特迪瓦	19.7	2.8	14	16.7	12.7	14.5	40.1	8.6
朝鲜民主主义人民共和国	23.6	7.8	33	17.8	5.5	18.4	44.7	8.7
刚果民主共和国	60.8	41.9	69	25.1	16.1	39.1	45.8	14.0
厄立特里亚	4.6	3.0	64	34.5	7.0	36.5	43.7	14.9
埃塞俄比亚	76.6	31.6	41	34.6	11.9	30.8	50.7	12.3
几内亚	9.4	1.6	17	22.5	15.0	18.2	39.3	10.8
海地	9.6	5.5	57	18.9	7.6	28.2	29.7	10.3
伊拉克	n.a.	n.a.	n.a.	7.1	4.4	n.a.	27.5	5.8
肯尼亚	36.8	11.2	31	16.5	12.1	20.2	35.8	6.2
利比里亚	3.5	1.2	33	20.4	13.3	24.6	39.4	7.8
塞拉利昂	5.3	1.8	35	28.3	26.2	33.8	46.9	10.2
索马里	n.a.	n.a.	n.a.	32.8	14.2	n.a.	42.1	13.2
苏丹	39.6	8.8	22	27.0	10.9	19.6	37.9	21.0
塔吉克斯坦	6.6	2.0	30	14.9	6.7	18.5	33.1	8.7
乌干达	29.7	6.1	21	16.4	13.0	14.8	38.7	6.3
津巴布韦	12.5	3.7	30	14.0	9.0	21.0	35.8	7.3

注：n.a. = 无数据

<sup>1</sup> 年龄别身高低于两个标准差。

<sup>2</sup> 身高别体重低于两个标准差。

来源：粮农组织、国际粮食政策研究所及世界卫生组织。

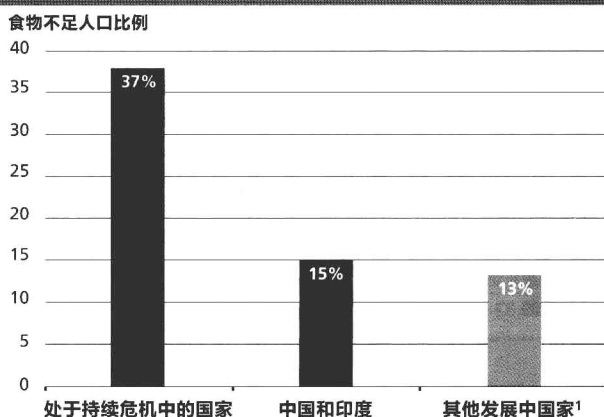
物不足比例，因为在其中某些国家，危机只局限在特定区域或地区。处于持续危机中各国的食物不足人口共计近 1.66 亿，相当于世界食物不足人口数的近 20%，如果不包括中国和印度，则超过全球总数的三分之一。

与其他发展中国家相比，持续危机国家群体的粮食安全状况在六个关键食品安全指标中的四个上明显较差：食物不足人口比例（粮农组织）；生长迟缓比例；五岁以下儿童死亡率；和全球饥饿指数（国际粮食政策研究所 [IFPRI]）（表 3）。

对持续危机和粮食安全状况之间的关系进行深入分析后发现，收入变化、政府有效性、反腐败和危机持续年数都与食物不足人口比例密切相关（表 4）。<sup>10</sup> 这些因素，加上教育因素，也都与一个国家的全球饥饿指数密切相关。更重要的是，持续危机存在与否并不是唯一的重要因素，一个国家

图 8

与其他发展中国家<sup>1</sup>相比，处于持续危机中的国家的食物不足人口比例大约要高出两倍



注：本图采用 2005-2007 年数据。

<sup>1</sup> 不包括处于持续危机中的国家以及中国和印度

资料来源：粮农组织。