



联合国 贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/EX(47)/3
21 April 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会

第四十七届执行会议

2009 年 6 月 30 日，日内瓦

临时议程项目 2

贸发会议为支援非洲所开展的活动

非洲的粮食安全：从粮食危机中吸取教训

内容提要

粮食危机发生数月以来，非洲许多国家的粮食安全仍然非常令人关注。主食价格仍然很高，高于长期平均价格，3 亿多非洲人民继续面临长期饥饿。确保该地区的粮食安全将需要采取行动提高生产力、改善农村生活水平和解决国际市场不平衡问题。

改善农村人口生活和生产条件的措施包括：改善农民对投入和信贷的获得，加强农业研究和推广服务，提供必不可少的基础设施，以及提供社会安全网络，并避免短期市场波动的影响。南南合作对于分担成本、共享经验将发挥重要作用。

应当审视国际商品贸易，以防止少量投资者和购买者对主食价格拥有过大的影响力，而生产者却几乎没有影响力。此外，完成多哈回合农业问题的贸易谈判对于加强非洲农业生产者的市场准入至关重要。

2008 年粮食危机应当作为一个警世钟。如果现在不采取行动，那么非洲的粮食安全将会进一步恶化。

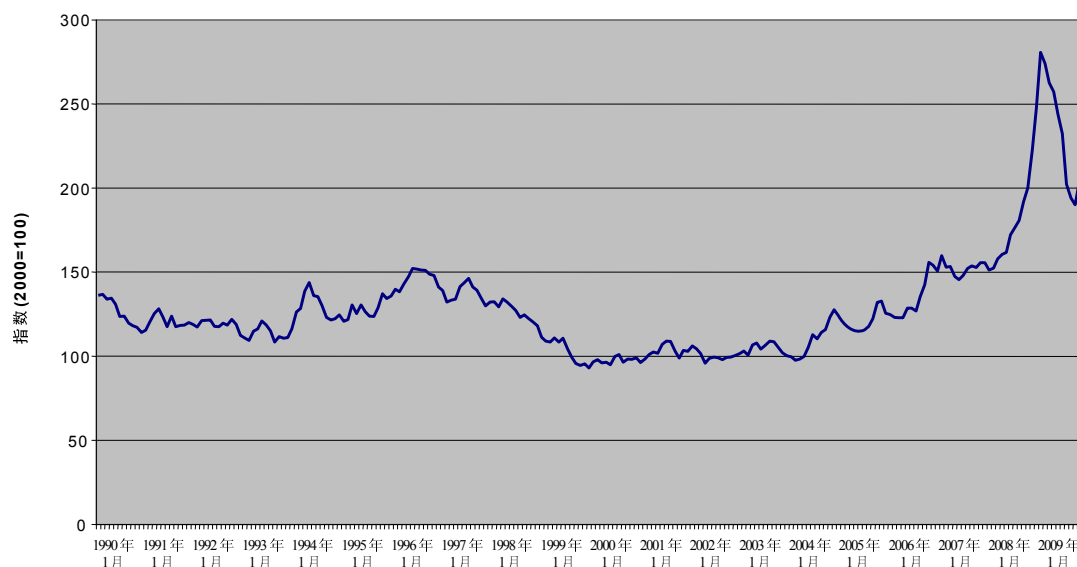
导 言

1. 最近几个月，金融危机使非洲国家和许多发展中国家的粮食危机显得不那么重要。不幸的是，这并不意味着已经成功解决了非洲国家的粮食安全问题。很多地区基本粮食的价格仍然很高，而导致去年粮食危机的结构性问题仍然没有解决。现在并不是遗忘粮食危机的时候。贸发会议将去年的危机称为发展中国家的警世钟。现在是警醒的时候了，非洲国家及其发展合作伙伴应当认识到解决粮食危机的紧迫性。

一、非洲的粮食安全：粮食危机及其后果

2. 2008 年全球粮食危机表现为粮食价格高昂且急剧上升，特别是主食价格，同时粮食短缺而且粮食库存不断减少。这导致许多非洲国家的穷人无法获得粮食。

1990 年 1 月至 2009 年 2 月的粮食价格



3. 去年危机最严重的时候，基本粮食的高价格和难以获得导致了粮食暴动，不得不大幅增加紧急粮食援助以避免一些非洲国家出现饥荒，现在的情况与那时

相比已经有所好转，但是基本粮食的价格仍然高于危机前的水平。此外，国际市场价格下降未能及时转移到许多非洲国家的当地市场，那里的粮食价格仍然很高。

4. 非洲国家的粮食安全状况仍然令人担忧。全世界面临粮食安全危机的 36 个国家中有 21 个是非洲国家，估计目前有 3 亿多非洲人民面临长期饥饿，接近非洲人口的 1/3。对于这些极为脆弱的人口，主食占他们生活支出的很大一部分，他们最容易受到主食价格变化的影响。事实上，许多非洲国家贫困家庭的收入花在粮食上的比例远远超过 50%。

5. 鉴于导致粮食危机的因素尚未解决，因此粮食不安全显然仍是该地区的一项威胁。事实上，粮食危机可以视为生产危机和价格危机的叠加。生产危机是由于非洲农业生产能力低下，难以跟上需求的增长。另一方面，价格危机是市场的运作不良和对市场的操纵导致的。直到今天，生产危机仍然对非洲的粮食安全构成结构性威胁，而且尚未采取任何有效措施以确保近期不再发生价格危机。

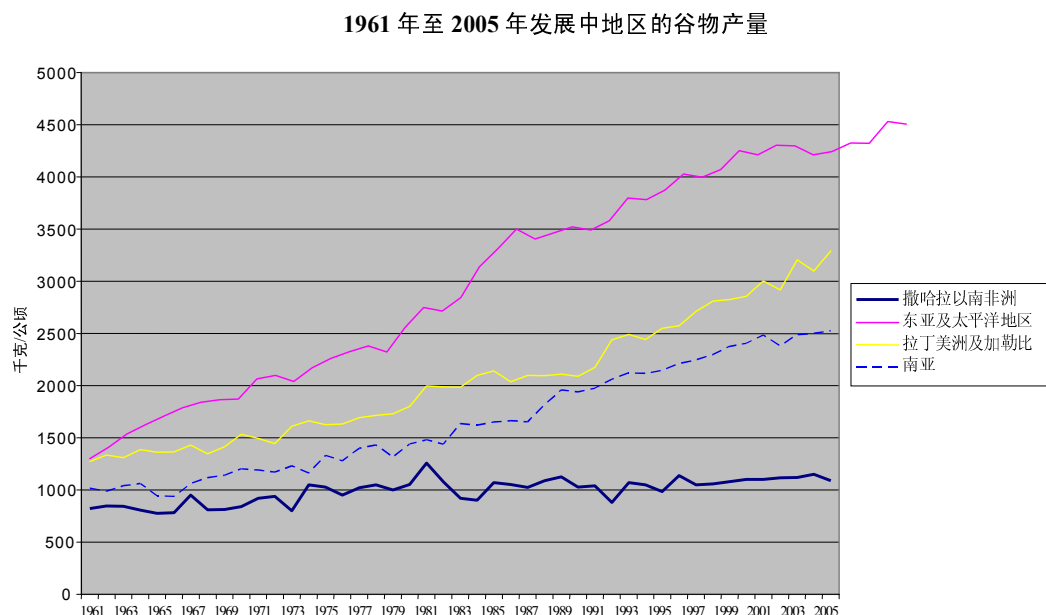
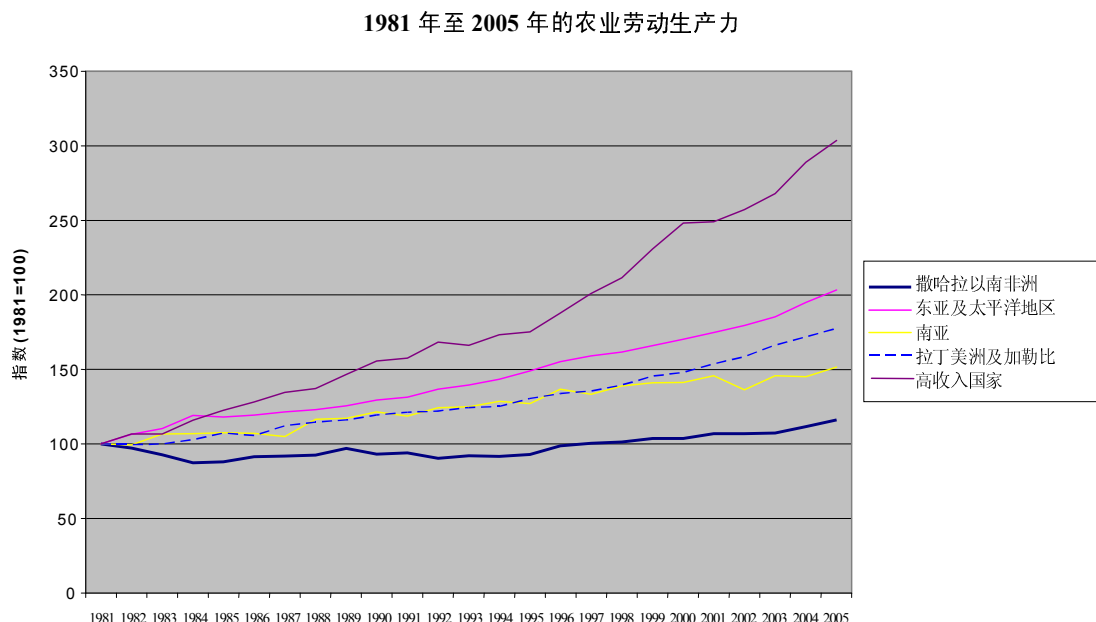
6. 当前金融危机的短期影响是造成了国际市场上许多商品价格的相对下降。商品市场投机导致的通货膨胀压力有所减少，较低的石油价格降低了某些作物的生产和运输成本。

7. 但是从中长期来看，当前的金融危机将对非洲今后的粮食安全构成严重威胁。事实上，危机直接影响了非洲穷人的收入和就业，使他们更容易陷入饥饿。此外，农业可获得的投资资金本来就很少，危机使这方面的资金进一步减少。因此，金融危机非但没有缓解粮食危机，除非现在就采取行动，否则还将为今后更深远、更严重的粮食危机埋下祸根。因此，必须从粮食危机中吸取教训，采取相关行动帮助非洲国家提高粮食安全，并实现第一个千年发展目标：在 2015 年前将饥饿人口的比例减少一半。

二、理解原因，吸取教训

8. 2008 年的粮食危机突显了非洲国家的粮食安全极易受到外部冲击的影响。基本粮食的高价格和供给紧张对非洲的影响尤为严重。这主要是由于更深远、更长期的生产危机影响着非洲的农业。非洲的农业生产能力低于世界其他地

区。更令人担忧的是，非洲的农业生产力十年来几乎没有任何实际提高。非洲的产量和人均生产力都仍然很低，而其他区域都有所提高。



9. 非洲的农业生产力发展停滞，而由于人口迅速增长、城市化、收入增长以及饮食习惯的变化，该地区对农产品的需求却持续上升。因此，非洲国家已经不再是 1970 年代那样的粮食净出口国了，近年来频频成为依赖粮食援助的粮食净进

口国。目前，非洲国家约 25%的粮食依靠进口。2008 年，粮食进口总额超过 150 亿美元。此外，某些主要的主食商品也依赖进口，例如小麦(45%进口)和大米(84%进口)。

10. 非洲粮食不安全的普遍性及其恶化显示了国家一级和国际一级发展战略的严重失败。非洲几十年来一直忽视粮食部门，导致了去年的粮食危机。对非洲国家施加的严格的财政紧缩政策是造成这种忽视的部分原因，它严重抑制了国家对农业的扶持。这体现为：农村基础设施差，推广服务覆盖率低，对农民的投入补贴及资助减少，对农业部门的研发投资减少。

11. 因此，非洲农民的配备差，无法应对他们所面临的挑战，包括气候变化、荒漠化、廉价进口商品的竞争、主导全球商品市场的高度集中的全球价值链。

12. 去年的极度粮食短缺也显示了粮食主权对非洲国家的重要性。当危机升级时，许多粮食出口国下意识地采取了保护主义措施，直接和间接地限制它们的粮食出口。例如，据报道，28 个国家在粮食危机期间实施了出口禁令。这使人们认识到完全依赖粮食进口和粮食援助的危险性，对比较优势理论提出了强有力的质疑。该理论常被用来说服非洲国家不从事国内粮食生产而发展经济作物。

13. 非洲农业的生产力低也有部分国际因素。例如，1980 年至 2002 年，多边捐助方将农业的官方发展援助方从 34 亿美元削减到 5 亿美元，下降了 85%。双边捐助方对农业的支助减少了 39%，从 28 亿美元下降到 17 亿美元。农业部门的研发援助一直少得可怜。事实上，在最不发达国家，其中许多为非洲国家，只有 3%的科学、技术和创新相关援助用于农业研究。因此，非洲是 1980 年代初期以来世界上唯一一个农业研发支出实际下降的地区。

14. 发达国家农业部门的高补贴和保护措施使非洲失去了部分出口市场，从而也对非洲农业造成了影响。这使得出口产品在国际市场上价格较低，从而打击了农业生产的积极性。与此同时，非洲国家被鼓励开放其市场。这样，非洲农民就不得不在国内市场上与便宜的进口品展开竞争。

三、路在何方：政策和行动

15. 导致 2008 年发生严重粮食危机的主要因素尚未充分解决。现在应当采取行动，坚决让粮食安全问题回到非洲及国际议程上。仔细分析这场危机，我们发现

特别需要针对三大主要目标采取行动：提高非洲的农业生产力、改善农民生活水平、解决国际市场不平衡的问题。不仅非洲国家自己需要采取行动，而且需要发展合作伙伴采取行动，特别是通过南南合作和在多边贸易谈判的背景下采取行动。

解决生产力问题

16. 很明显，不解决制约非洲农业生产力发展的因素，非洲国家就无法提高其粮食安全。在这方面，国家有必要发挥比近年来更加积极的作用。在这方面，特别需要采取措施，使农民更好地获得农业投入，例如种子、肥料和杀虫剂。目前，许多非洲国家提供的投入很少。例如，肥料的使用在非洲仅为每公顷 8 千克，而全球平均每公顷超过 100 千克。此外，非洲目前使用肥料的作物多为出口作物。事实上，如果仅考虑粮食作物，肥料的使用仅为每公顷 1 千克。其他发展中国家的经验表明，以补贴价格提供此类投入可以帮助提高农业生产力。例如，最近在马拉维开展的提供补贴投入的计划仅实施几年就对生产力和粮食安全产生了积极影响。

17. 提高生产力的另一项重要措施是向需要资金的农民提供信贷。确实，农村市场往往不易得到金融服务，这时国家可以介入，填补这一空缺，或是提供激励以确保私营部门填补空缺。目前，大多数非洲国家估计只有 5% 的人口能够利用银行系统，而其中大多数也局限于城市地区。无法获得信贷因而成为许多非洲国家农村地区的严重制约因素，使成功的农民无法扩大其生产规模。

18. 从长期来看，研发可能是提高非洲农业生产力的最主要因素。人们常论证说，要想满足其不断增长的人口需要和实现粮食安全，非洲就需要开展自己的绿色革命。这将需要大幅增加目前用于研发的资源，专门用来改善非洲国家普遍的生产条件。非洲国家还应改善农业推广服务的获得，以确保及时有效地向生产者传播知识。

19. 南南合作可以为帮助非洲国家提高农业生产力发挥重要作用。该地区的国家可以相互学习，以及向遭遇过或正面临类似困难的其他发展中国家学习。因此，应当鼓励发展中国家之间加强农业知识和经验的分享。此外，发展中国家还可以考虑分担互利互惠的农业研发费用，以加大对这个重要领域的投资。

提高农村生活水平

20. 除了采取直接提高生产力的行动，非洲国家还可以采取更多行动，以改善农民及农村家庭的工作和生活条件。其中一个方面是农村基础设施。事实上，非洲的农村地区通常根本没有或没有足够的运输、电力和通讯等关键基础设施。非洲的道路铺设比例只有 12%，是世界上这一比例最低的地区，而铺设的道路也往往因维护不当而退化。非洲的通电率也很低，只有 24%，相比而言，亚洲为 69%，南美洲为 90%。这种状况阻碍了许多活动，例如加工、冷冻或地下水抽取。因此，改善基础设施不仅可以改善生产条件，而且可以使消费者更快和更便宜地获得农产品，从而对粮食安全产生重要影响。

21. 降低农民对短期市场波动的敏感度，并使他们与农产品的大买家谈判时处于更有利的地位，也能够改善粮食安全和农村生活水平。向生产者提出稳定的价格和直接与卖方谈判曾经是产销社的工作。然而，在许多非洲国家，这些产销社已经解散。虽然过去的一些产销社效率极低，对农业生产不利，但必须指出，管理完善的农业产销社可以为改善农村生活水平和粮食安全发挥非常重要的作用。

22. 最后，农村人口本身这个最重要的因素不容忽视。许多非洲国家的农民很穷，非常容易受到水灾、旱灾和疾病等冲击的影响。应当采取适当措施，确保农村人口过上体面的生活。这要求实施最低安全网以帮助困难人口，确保他们能够继续为今后的粮食安全做出不可或缺贡献。

解决国际市场不平衡的问题

23. 提高非洲的粮食安全还不仅仅需要解决粮食生产问题。正如去年的粮食危机所显示的，国际农产品市场在许多方面不平衡，这对许多非洲国家的粮食安全构成了重大威胁。2008 年主食价格的急剧上涨显示了现有体制的危害，在目前的体制下，一小撮追求利润的投资者就可以使上百万人无法获得粮食。

24. 国际商品市场的另一个特征是全球价值链集中。实际上，这往往意味着农业生产者面对的买家为数极少，因此几乎不具备谈判能力。这种情况非常令人担忧，它打击了生产积极性，而且当生产者不得不接受非常低的价格时，就会对农村生活水平造成负面影响。

25. 全球贸易关系也显示出极度的不平衡，往往对非洲国家的农业部门不利。事实上，许多发达国家仍然普遍存在高水平的保护和补贴，使非洲的生产者无法进入外国市场，并且人为压低商品价格，从而损害了非洲生产者的利益。非洲和其他发展中国家在多哈回合贸易谈判中提出了许多这样的问题。因此，结束该回合的谈判，或者就某些有关非洲农业贸易的问题尽早取得成果，是至关重要的。

四、结论：需要作出的艰难决定

26. 2008 年粮食危机应视为一个警世钟。它明确显示了非洲国家粮食安全的脆弱性。为了避免去年的危机再次发生，不仅需要从危机中吸取教训，而且需要采取必要的行动。

27. 我们需要做出一些艰难的决定。为了加强非洲国家的粮食安全，非洲国家及其发展合作伙伴需要将农业问题重新列入议程，并尽量解决造成去年危机的众多因素。这需要额外的资源，不仅仅是资金，还需要政治意愿。这必然会占用其他措施和部门的资源。非洲国家自身及其发展合作伙伴都必须为粮食安全定出代价，并评估它们是否愿意以及是否有能力付出这一代价。

28. 加强非洲的粮食安全还要求各国重新考虑其发展战略以及全球市场的结构。可能需要设立产销社，或使某些主食商品价格不受到过度投机的影响，从而使农民和消费者在一定程度上免受市场影响。重新确定国家和市场的作用以及解决市场监管以加强粮食安全，不但是需要在国家一级推行的工作，而且是需要与其他发展中国家和发达国家合作完成的任务之一。鉴于去年那样的粮食危机造成的可怕后果，必须重新审视传统理论。

29. 需要解决的问题非常多，也非常复杂。然而，如果忽视这些问题，后果将不堪设想。如果不有所变革，那么粮食危机不但有可能重演，而且必然会再次发生。事实上，随着人口的持续增长和气候变化影响的加大，今后的危机可能会更加严重。

参考资料

Adesina A(2009)。《21 世纪非洲农业：应对挑战，开展可持续的绿色革命》。联合国可持续发展委员会举办的高级别会议上的主题发言。2009 年 2 月 9 日和 10 日，纳米比亚温得和克。

Biello, D(2008)。《粮食危机减缓了吗？》*Scientific American*。2008 年 12 月 15 日。见 <http://www.sciam.com>。于 2009 年 3 月 23 日查阅。

国际粮食政策研究所(2008)。《高粮价：拟议怎样的政策行动，谁来执行，如何执行》。政策简报。2008 年 5 月。

Mitchell, D(2008)。《对粮食价格上涨的解释》。世界银行工作文件 WPS 4682。华盛顿特区。

贸发会议(2006)。《2006 年最不发达国家报告：发展生产能力》。联合国出版物。出售品编号：E.06.II.D.9。纽约和日内瓦。

贸发会议(2008a)。《解决全球粮食危机：确保可持续的粮食安全和减贫的关键贸易、投资与商品政策》。联合国出版物。UNCTAD/OSG/2008/1。纽约和日内瓦。

贸发会议(2008b)。《解决全球粮食危机》。贸发会议政策简报 2 号。2008 年 6 月，日内瓦。

贸发会议(2008c)。《2008 年非洲的经济发展——贸易自由化之后的出口绩效：几种模式和政策视角》。联合国出版物。出售品编号：E.08.II.D.22。纽约和日内瓦。

贸发会议(2009)。《贸发会议统计手册》。可查阅贸发会议网站 <http://www.unctad.org>。

世界银行(2009)。《世界发展指标》。见世界银行网站 <http://www.worldbank.org>。于 2009 年 4 月 5 日查阅。