

# 战胜饥饿计划

减少饥饿的双轨方法：  
国家和国际行动重点

本出版物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对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展地位、或对其边界或国界的划分表示任何意见。

ISBN 92-5-505051-6

版权所有。为教育和非商业目的的复制和传播本信息产品中的材料不必事先得到版权持有者的书面准许，只需充分说明来源即可。未经版权持有者书面许可，不得为销售或其它商业目的的复制本信息产品中的材料。申请这种许可应致函联合国粮食及农业组织新闻司出版管理处处长，地址：意大利罗马 Viale delle Terme di Caracalla, 00100或以电子邮件致copyright@fao.org

© 粮农组织 2003年

# 目 录

执行概要	v
引 言	1
减少饥饿：一项普遍的承诺	5
战胜饥饿，减少贫困	7
已足够了解如何战胜饥饿	9
<b>粮食、农业和乡村发展的行动重点</b>	<b>11</b>
在贫穷乡村社区提高农业生产率，增强生计和粮食安全	13
开发和保护自然资源	14
扩大乡村基础设施（包括食品安全、动植物卫生能力）和市场准入	15
加强知识创造和传播能力（研究、推广、教育和通讯）	16
通过安全网和其它直接援助，保证最贫困人口获得食物	18
<b>《战胜饥饿计划》的政策框架</b>	<b>21</b>
使国际环境有利于减少贫困和饥饿	21
使国内政策环境有利于减少贫困和饥饿	24
《战胜饥饿计划》重点领域的政策	25
城市饥	28
<b>本计划的供资</b>	<b>33</b>
<b>附 录</b>	
插文3	40
注 释	42



## 执行概要

当今世界生产了大量超出每个人足够食用的粮食，然而有8.4亿人——几乎每7人中就有1人——没有足够的食物充饥。这些人大多数生活在南亚和撒哈拉沙漠以南非洲。饥饿仍是今日世界的一个大问题，这无法得到合乎逻辑的解释。在全球范围内，现有的技术使农民能够生产过多的粮食。此点再加上膳食习惯的迅速变化，使肥胖症成为发达和发展中国家不断增长的健康问题之一。信息系统能够指出何处缺粮，而现有的手段可迅速地将粮食运到世界各地。

在这个富足的世界里存在饥饿，不仅是一种道德上的耻辱，而且按经济学观点看可谓鼠目寸光。饥饿的人成为贫困劳动者，他们是很差的学习者（如果他们上学的话），他们易染病并且早亡。如果挨饿的母亲生育出体重不足的婴儿，孩子的智力和体力活动的潜能便受到伤害，饥饿还可以传给下一代。个人的生产力和整个国家的增长力因广泛蔓延的饥饿而受到严重损害。饥饿产生绝望，饥饿的人容易成为谋权者的牺牲品，并易受到犯罪、暴力和恐怖的影响，破坏国家和全球的稳定。因此，为了每个人的个人利益——富和穷都一样——要与饥饿作斗争。

并不缺乏如何战胜饥饿的知识。在发展中国家，近四分之三的穷人生活在乡村地区；农业和乡村地区的衰退可能是造成城市贫困迅速增长的部分原因。乡村所面临的贫困、人类苦难和饥饿，目前已得到明显证实。许多乡村穷人是小农或寻求出卖劳力而没有土地的人。他们依靠农业，或者作为生产者或雇工从中直接获得收入，或者在其它领域间接将农业生产作为其生存的来源。农业需要大量从事贸易、运输、加工的小企业主，但同时他们也依靠农业活动维持其生存。

如果能动员政治意愿，在发展中国家迅速铲除长期的饥饿问题是非常可能的。还需要采取双轨方法，将促进以小农为主的迅速反应农业增长与确保饥饿人口能够获取足够食物的针对性计划相结合；这些饥饿人口既无力生产、又无法购买他们自己所需的粮食。由于这些计划能加强直接获取和立刻获取食物，提供了扩大生产的新出路，因此这种双轨方法具有互补性。采用这些方法的国家正有望获利。

按双轨方法投资取得成功的先决条件是在国际上和国内营造有利于经济广泛增长的政策环境。创造这种环境是发展中国家政府和国际社会的责任。在国际上，这意味着要采取促进和平、政治和经济稳定以及贸易环境（尤其是农产品贸易环境）

的措施，从而保护和促进发展中国家的发展及粮食安全利益。在国内，这意味着采取宏观经济政策，为鼓励储蓄和投资提供稳定的形势。在大多数情况下，这将要求增加对农业和乡村发展的预算拨款。这些政策强调人们广泛参与决策和实施，再加上体制下放，从而加强政府对农村人民的责任，提高社区和地方组织对服务提供者提出有效需求的能力。确定透明和可靠权利并促进更公平获取土地、水和野生动物（包括鱼类）等自然资源的政策，既有助于它们的可持续利用，又有助于减少贫困。此外，还需要制定政策，使穷人、尤其是生活在偏远地区的穷人更多地获取与他们的需求相关的知识和信息，也使他们能够分享技术进步带来的利益。最后，必须制定社会保障机制，为那些无法通过生产、购买或传统应对系统满足其基本需求（包括食物需求）的人们创建可靠的安全网。

估计每年需要有大约240亿美元的额外公共投资，集中用于拥有大量营养不足人口的穷国，这样才有可能在可持续的基础上，于2015年实现世界粮食首脑会议将饥饿人数减半的目标。实现这一目标（而不是根据“此事按一般进度”预计的少量减少营养不足人数）每年可能会产生至少约1200亿美元的递增效益，这是由于如果所有饥饿人口从这种改善中受益，他们的寿命会延长、生活会变好。一揽子投资主要包括注入启动资金，平均每户500美元，用于农业投入，以提高农村贫困社区400-500万家庭的生产率及生产。它还包括有目标的直接粮食援助计划——每年每人30-40美元——针对多达2亿需要长期救济的饥饿人口，其中有许多人为学龄儿童。其它部分有建设灌溉系统和为农民修建连接市场的道路，对土壤、森林、养鱼业和遗传资源进行养护和可持续管理，以及建立农业研究、学习和信息系统。

建议应把用于农业和乡村发展所需的大量资金，分配在具有严重饥饿问题国家的政府预算与以赠款和优惠贷款形式的国际转付之间。所建议的分配资金的影响将成倍扩大对农业和乡村发展的优惠贷款，全面提高发展中国家的国家开支约20%。本出版物无意为任何个别组织或计划谋求额外资源。

## 引言

1. 饥饿是贫困和人类损失最极端的表现。在一个富足的世界里，饥饿不仅仅是一种道德上的耻辱，它还侵害了最基本的人权：获得充足食物的权利。饥饿带来了高昂的经济成本，严重地危害个人的生产力、国家的增长和自然资源的可持续利用。1996年世界粮食首脑会议（WFS）承诺在2015年以前将饥饿人数减半；这一承诺得到了《千年发展目标》的回应。然而，除非在与问题相称的规模上采取有目的的行动，否则将不可能实现将饥饿减半的目标。
2. 在存在大规模饥饿和贫困的情况下，可持续发展几乎没有意义。饥饿人口不能充分发挥其潜力，更加容易生病，并缺乏储蓄和投资的能力。饥饿既是贫困的根源，又是贫困结果。遭受饥饿的人们发现他们摆脱贫困的途径已被堵塞。饥饿者有各种理由深切爱护他们赖以生存的有限资源，但支配他们行动的是努力为他们自己及其家庭找到下一顿膳食。消除饥饿是任何可持续经济发展和合理环境管理战略的一个必要组成部分。
3. 主要挑战是落实政策及机构和筹集资源，以促进实现农业生产率增长、减少饥饿和自然资源可持续利用这些相互关联的目标。除少数情况外，为农业生产带来额外自然资源（特别是土地和水）的余地有限。最可行的方案是可持续集约化，即提高土地、水和遗传资源的生产率，同时不损害这些资源今后的生产能力。已有的可持续生产技术可以提高农业生产率，同时加强生物多样性、土壤肥力和用水效率，并减轻对森林砍伐和对野生鱼类资源过度开发的压力。政策环境决定是否应用技术及其对人和环境的影响是否的确可以持续。
4. 本文件认为，必须对具体国家和问题进一步研究，但关于如何与饥饿作斗争的知识不足不应成为缺乏行动的一种理由。众所周知，大约有75%的穷人和饥饿者生活在农村地区，直接或间接地以农业为生。因此，提倡对减少饥饿采取双轨方法，也就是，使提高特别是资源匮乏的农民及无地劳工之生产率的措施与扩大最贫困者直接获取粮食的措施相辅相成。
5. 按照双轨方法，《战胜饥饿计划》确定了五个重点行动领域；要实现世界粮食首脑会议目标——在2015年以前将长期营养不足人数减半，就应该采取这些行动。本文件指出，减少饥饿带来的效益将远远超过该拟议计划的费用。所提出的重要行动与

《1996年世界粮食首脑会议行动计划》完全一致，而且符合2002年在南非约翰内斯堡举行的世界可持续发展首脑会议的目标。

6. 本文件含有对每一重点领域的费用估计，并审议了这些费用如何能够由发展中国家本身和国际社会提供。在各种可设想的分担《战胜饥饿计划》费用的方案中，本文件建议的方案是国际捐助社会与受援的发展中国家平均分摊。

7. 《战胜饥饿计划》不包括所需要的大量补充投资，如创造安全与和平条件或建立对社会较贫困成员负责任的政府体制，这两者可能对确保获取充足食物均极为重要。然而，本文件重申，除了在道义上和人道主义方面合理以外，在减少饥饿方面投资可产生有吸引力的经济和安全效益，并符合富裕国家和贫困国家的自身利益。本计划旨在确保城市和农村的最贫困人口获取食物，但生产能力方面的投资仅限于农村人民。

8. 《战胜饥饿计划》基于这种信念，即实现目标不仅仍然可能，而且可以在可持续发展的框架内实现。本文件是作为一种反复磋商进程的投入而提出的；该进程的目的在于与饥饿作斗争的利益相关者与行动者之间作出必要的承诺。同时，通过引出进一步的评述意见和建议，本文件就迅速减少饥饿的方式提供了一个辩论和交换意见的论坛。

9. 《战胜饥饿计划》是针对与饥饿作斗争的所有利益相关者和行动者提出的一项议案。**不为任何个别组织或计划寻求额外资源。**本文件的初稿已在2002年6月“世界粮食首脑会议：五年之后”期间的一次会外活动上提出，当时曾征求意见和建议。第二稿是为了在2002年9月召开的世界可持续发展首脑会议上作进一步磋商而准备的。它强调了支持穷人政策环境的极端重要性，以便尽量扩大拟议投资计划对减少饥饿的影响。最终版本包括了该文件的审查者和世界粮食安全委员会和粮农组织理事会2003年会议期间成员国提出的意见和建议。它再次强调了这种事实，即拟议投资计划并非来自一种简单的供资缺口方法，而是要求为其创造一种支持性的政策环境。最后，它介绍了成本分担方案和供资安排的类别，并强调了成本估算只表示量值的情况。

10. 《战胜饥饿计划》是粮农组织对《千年发展项目》之贡献和实现《千年发展目标》之战略的核心要素。它也在“WEHAB”（水、能源、卫生、农业和生物多样性）中农业成分的概念化方面得到广泛利用；这五项重点是在世界可持续发展首脑会议期间作为特别关注的问题而提出的。文件中提出的双轨方法为粮农组织的许多动议



提供了依据，诸如《粮食安全特别计划》，审查和更新国家农业、乡村发展和粮食安全战略及政策动议，以及支持跨政府工作组制定一套自愿性准则，以支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权等。

11. 消除饥饿是粮农组织职责的核心。实现在2015年以前将营养不足人数减半的目标，将需要各方作出承诺并通过可持续农业和乡村发展对减少饥饿及贫困作出贡献，从而需要在供资方面作出强大、协调一致和充分的努力。在国际上，关键角色包括联合国系统和国际供资机构。在民间社会内，大量动力来自于议员、非政府组织（NGOs）、学术机构和慈善基金会以及个体公民。私营部门也要发挥重要作用，尤其是因为它们它们在开发新技术和管理国际农业生产流通方面发挥日益巨大的作用。

12. 正如“世界粮食首脑会议：五年之后”的最后宣言中指出的那样，发起“战胜饥饿国际联盟”是为了实现世界粮食首脑会议和千年首脑会议的目标而动员政治意愿、筹措技术专长和资金；目前在若干国家正在出现国家联盟。“2003年世界粮食日”的主题就是战胜饥饿国际联盟；在此期间，在罗马的各机构和民间社会组织之间发起了若干动议，联合主办了各种活动。



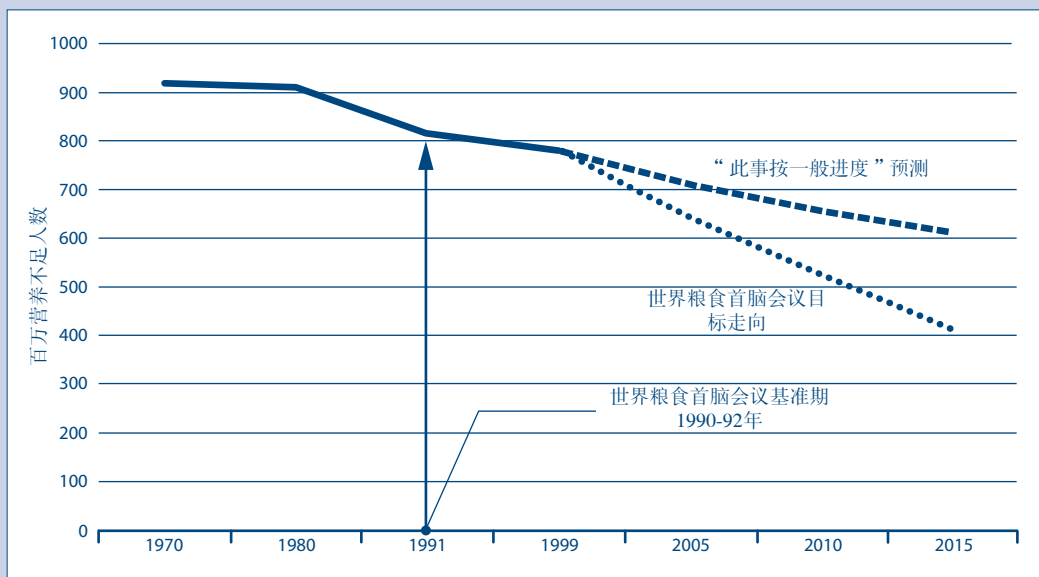
## 减少饥饿：一项普遍的承诺

13. 在一个富足的世界上有8.4亿人挨饿，这是道德上的耻辱。本着这一精神，国际社会不断重申其战胜饥饿的承诺。尤其在1996年于罗马举行的世界粮食首脑会议（WFS）上，185个国家和欧洲共同体的代表确定了到2015年将世界饥饿人数减半的目标。《联合国千年宣言》重申了20世纪九十年代的大会和首脑会议的系列目标，包括饥饿减半的目标。随后在2001年联合国大会第56届会议上，在《千年发展目标》中强调了八个这样的目标，并在宣言一开始就号召到2015年将赤贫和饥饿人口比例减少一半。

14. 需要落实食物权的国际共识正在形成。虽然这一权利在20世纪四十年代的《世界人权宣言》和《粮农组织章程》（其导言规定，“确保人类免除饥饿的自由”是

图 1

发展中国家营养不足人数：相对于世界粮食首脑会议目标的观察和预测水平



该图比较了在两种不同假设情况下，营养不足人数的变化：i) 较低的曲线显示了在达到世界粮食首脑会议目标的假设情况下，营养不足人数的变化；ii) 较高的曲线显示了在粮农组织可获得的最佳估计情况下，营养不足人数的变化；这些估计涉及粮食占有量、农业产量、人口、收入以及与营养有关的许多变数方面的可能演变。后一种设想假设不作出额外的努力（相对过去而言）来减少世界上的饥饿。值得注意的是，随着时间的推移，如不采取减少饥饿的有目的行动，达到世界粮食首脑会议目标所需要减少的饥饿人数将要增加，因此必须作出必要的努力。

本组织创立的主要理由之一) 中已首次予以明确阐述, 但其落实方面的进展甚微。1999年, 联合国经济、社会和文化权利理事会为促进落实这一基本权利的任务, 通过了《关于食物权的一般性意见》, 规定了各国如何履行其尊重、保护和实现这一权利的义务。

15. 遗憾的是, 尽管有这些承诺, 但却几乎没有根除饥饿的有目的行动。世界饥饿人数下降的速度远达不到《1996年世界粮食首脑会议行动计划》宏伟而实际的目标。该计划号召将营养不足人口从1990-92年(基准期)的8.16亿减少到2015年前的4.08亿。根据粮农组织的最新数据, 实现这一目标每年必须减少2600万饥饿人口; 而与之相比, 自20世纪九十年代的最后几年以来, 年均才减少人口600万。即使是这种缓慢的减少, 到20世纪九十年代末似乎已停滞不前, 从而极大地增加了在2015年以前实现该目标的难度。事实上, 这种有限的进展集中在少数几个大国也是令人担心的一个的原因。大多数发展中国家所报告的营养不足人口的数量不是增长就是没有显著的变化。

## 战胜饥饿，减少贫困

16. 缺乏战胜饥饿行动的部分原因可能来自一种广泛的认识，即由于市场驱动经济发展的结果，减贫的成功将“自动”关注饥饿问题。然而这种认识忽视了以下三点：首先，减贫需要很长的时间，而饥饿应立即消除；其次，与许多疾病的情况——即不知道治病的方法，或是没钱治病——相反，人皆有食的方法是现成的，并可以廉价获取；第三，饥饿是贫困影响的主要原因。除非减少饥饿，否则减贫的进程必将非常缓慢。直接饥饿消除将大大增加实现其他《千年发展目标》的机会，这不仅包括减少贫困，而且还包括那些与教育、儿童死亡率、母亲健康和疾病有关的问题。

17. 饥饿的儿童不能充分地成长和学习。挨饿的成年人无法从事重体力劳动；他们经常生病，并且易于早亡。由于害怕失败，他们也不愿意从事有潜在利益可图但充满风险的投资活动。更糟的是，由于营养不足的母亲生育的婴儿一出生就有缺陷，从而使饥饿延续下去。这样造成了饥饿与贫困的恶性循环，没有外部的帮助，贫穷和饥饿的人难以摆脱困境。

18. 但是，如果这种循环一旦被打破，效益将是巨大的。根据人生命健康周期的延长所产生的价值可对这些益处进行初步估计；由于获取了良好的营养，摆脱营养不足的人和普通百姓将享受健康和长寿。据初步估计，如果世界粮食首脑会议到2015年将营养不足人口减至4.08亿的目标得以实现，而不是6.10亿人仍在挨饿（假如“此事按一般进度”<sup>1</sup>，将导致这种结果），那么，每年健康生命额外年所产生的价值将超过1200亿美元。这是对实现目标的全部经济效益的一个保守估计。换言之，通过创造对国内生产和进口产品与服务的需求，支持减少饥饿的农业和乡村发展对经济产生重要的有益影响。世界卫生组织（WHO）宏观经济和健康委员会在其报告中也给出了相同的计算数据。这意味着如果目标能够实现，每年将产生数千亿美元改善营养和健康状况。这样，战胜饥饿不仅是道义上的需要，而且也将带来巨大的经济利益。

19. 成功地减少饥饿也将给可持续发展带来巨大效益。减少饥饿所产生的经济繁荣将创造对可持续利用环境和共同资源的需求。这一点在约翰内斯堡举行的世界可持续发展首脑会议上引起更大的反响。

20. 最后，在很少人对减少饥饿有利于穷国表示异议的同时，富国也在不断地获利，这是由于富国自身的福利与穷国的有密切的联系。出现在穷国的良好营养状况会有助于增加它们的收入，这样将产生对发达国家产品的新需求。良好营养状况也会减少战争冲突的可能性。让人们摆脱饥饿，即贫困和被剥夺的极端形式，将使他们不易成为那些试图通过冲突和内乱谋取自身私利之人的牺牲品。减少饥饿除了可以对全球稳定作出贡献外，还可以减少全世界在防止冲突和重建受战乱蹂躏区域上的开支。

21. 所以，饥饿减半不仅本身一个正确的目标，而且也与实现国际社会确定的其它主要目标有着紧密联系；大部分这些目标均在《千年宣言》中予以反映。

## 已足够了解如何战胜饥饿

22. 如果认为在道义上饥饿是不能接受的，并且已给社会造成如此巨大的代价，那么为什么对与饥饿作斗争做得如此之少呢？这里有一种观点认为，这是由于缺乏政治意愿，造成了筹集战胜饥饿的资源达不到所需的程度。很可能是由于对饥饿有一些普遍不正确的误解，导致缺乏政治意愿：减少饥饿只需要简单的福利转移，世界上充足的粮食表明人各有其食，或者饥饿只不过是与紧急情况和灾害有关的一种现象。还有可能是人们往往不知道或低估全球饥饿的经济和社会代价。

23. 即使如此，缺乏如何战胜饥饿的知识不是可接受的缺乏行动的理由。这并不否认对特定国家和问题作进一步研究的有效性和相关性，但是采取行动来战胜饥饿的总路线已非常明确。目前所需的是一个与饥饿作斗争的战略；这一战略应认识到挑战的复杂性，并以直接的形式面对挑战。通常是试图对付“饥饿问题”而不是与饥饿的人打交道。

24. 《1996年世界粮食首脑会议行动计划》在号召“逐步实现食物权”之后，继续制定了以强调将农业与乡村发展相结合、采取广泛地获取食物的措施来战胜饥饿的综合框架。迄今的证据表明，若干国家在此框架内已成功地减少了饥饿。详情请见粮农组织年度系列出版物《世界粮食不安全状况》。

25. 《行动计划》强调农业和乡村发展，这不足为奇。在发展中国家，70%至75%的贫穷和饥饿人口生活在农村地区。因此，农业是他们谋生之道的核心，正如国际农业发展基金《2001年乡村贫困报告》所指出和新的《世界银行乡村发展战略》所重申的那样。此外，乡村地区生活水平的恶化迫使陷入绝境的人们进入城市，从而也加重了城市的贫困。而与此相反的情况却不常发生。所以农业和乡村发展必须在减少饥饿和贫困战略中发挥核心作用，这不仅因为农业是粮食的来源，而且还因为农业和乡村非农业活动为乡村穷人提供了就业和收入。因此改善小农、妇女和男人的状况尤为重要；荒谬的是他们生产了大量的粮食，但却在贫穷和饥饿中占有很高的比例。

26. 提高农业生产力可以为提高自给性消费的质量和增加农业收入带来机遇。如果小农和农工得益于农业增长，就会将额外收入大量用于食品和乡村地区非农基本产品及服务，而这些正趋于由当地生产和提供。鉴于非农企业一般仅需要很少的资本和

培训即可建立，因此它们为穷人提供了潜在的脱贫出路。从农业增长中获得的额外收入可以产生对物资和服务的需求，创造出一个农业和乡村非农收入增长及互助增长 — 通常是整个经济的增长 — 的有效循环。这种基础广泛的发展为减少贫困和饥饿创造了新的机遇。

27. 因此，农业和乡村非农活动的增长为穷人增加收入创造了机遇。但是他们利用这些机遇的程度取决于他们是否营养不良、身体是否健康及受教育的程度如何，也取决于他们获得资产和技术、信贷和储蓄服务，以及保证不被排除在创收活动的社会习俗或政府法令之外。所以改善营养状况是穷人充分利用由发展创造机遇的先决条件。这里并不否认为增加穷人的现有资本而采取措施的重要性 — 人力、财力、物质、自然和社会等方面。简言之，首先是改善营养状况，这不仅要按轻重缓急，而且也要按时间顺序进行。

28. 总之，迅速而成功地减少饥饿和贫困需要采取双轨方法。一个是通过政策改革和农业投资来促进发展，特别是农业和乡村发展，从而为改善饥饿人口的生计创造机遇。

29. 另一个是通过为饥饿人口增加立即获得粮食的计划，为战胜饥饿而采取直接和立即的行动，从而提高他们的生产潜力，使他们能够抓住由发展提供的机遇。由于经济增长对饥饿产生影响需要时间，所以必须以饥饿者为目标采取直接行动。然而，饥饿的人们不能等待，因此要采取直接和立即的行动。

30. 乡村妇女是这个综合战略两部分的重要参与者。她们在家庭创收和积累资产方面发挥关键作用。她们还在粮食生产、维持家庭生计、准备食物和膳养家庭方面发挥多种作用。即使最贫困的妇女也拥有管理自然资源的知识、技巧和才能。因此，极为重的是农业和经济发展所产生的重要机遇应使她们受益，并应加强她们获得和利用营养充足的食物能力。妇女必须作为正式和平等伙伴参与同饥饿的斗争。

31. 在下一节中，根据这一方法列出了实现世界粮食首脑会议目标的五项行动重点，并尽量估算出每项行动重点在费用上的影响。前四项重点与该整体战略的农业和乡村发展道路有关，第五项重点与加强获取食物的措施有关。



## 粮食、农业和乡村发展的行动重点

32. 表1列出了多种成分计划所需递增的年均公共开支，该计划是为了在2015年实现世界粮食首脑会议目标。应当注意的是，这些估计的费用并不是所需全部开支的详细清单，而应视为仅是一个重点活动清单。尽管需要更多的费用，但关键是至少应筹集到下列数额。

33. 本文件中包含的的开支建议，并不排除国家或区域制定更加雄心勃勃的乡村发展计划的可能性。插文1所述的《非洲发展新伙伴关系计划》（NEPAD）便是一个例子；该计划的目的是在非洲大陆通过以农业为基础的经济的发展，振兴与贫困和饥饿的斗争。

34. 根据表1，可能会误认为每年约有240亿递增的公共投资，将产生1200亿美元的年“效益”。以上描述的干预行动旨在将1990-92年和2015年期间的营养不足人数减半。不管采取何等方式，即不必通过这些特别的干预行动，如营养不足人数减半，获利的数字将表明将发生的情况。特别应指出，以上投资费用是以一个关键的假设为基础，即要有必要的政治意愿和社会经济环境，以及足够的私人投入与公共投入一起使用。还应注意的是，除了从计划中营养不足人数的减少获得益处外，还可期望获得与乡村发展有关的其它利益，

表 1  
实现世界粮食首脑会议目标所需的年递增公共投资

重点投资领域	估计的年费用* (10亿美元)
1. 提高贫困乡村社区的农业生产率	2.3
2. 开发和保护自然资源	7.4
3. 扩大乡村基础设施和市场准入	7.8
4. 加强知识创造与传播能力	1.1
5. 确保最贫困的人获得食物	5.2
<b>全部投资费用</b>	<b>23.8</b>
<b>实现世界粮食首脑会议目标每年估计产生的效益</b>	<b>120.0</b>

\* 所有费用按2002年价格计算。

资料来源：粮农组织的计算。

## 插文 1 注重非洲的特别需要

非洲大陆正面临特别的挑战。最新数字（1997-99年）显示，与1990-92年的1.73亿相比，目前大约有2亿人——占非洲人口的28%——处于长期饥饿状态。虽然生活于饥饿状态的人口比例略有下降，但绝对数正在上升。

在家庭和国家一级，非洲有限的财政和人力资本所获得的大多数经济发展机会将不得不自农业，因为农业直接影响非洲70-80%人口的生活。必须把农业发展置于非洲可持续发展的核心地位，以便能极大地缩小饥饿和贫困的发生率。遗憾的是，由于艾滋病/艾滋病的蔓延，农业正受到危害。在撒哈拉沙漠以南非洲，自1985年以来，大约已有700万农工死于艾滋病；2020年以前，可能有1600万农工死于该病。博茨瓦纳、纳米比亚、莫桑比克、南非和津巴布韦已丧失了20%以上的农业劳动力。这种规模的损失会造成乡村社区整个社会结构的解体。

下面所述的《战胜饥饿计划》所需的资源，是非洲通过农业发展来促进减少饥饿所需资源的最低数额。因此，这些数字不包括促进直接获得粮食计划的费用。为满足非洲的特别需要，尤其是撒哈拉沙漠以南非洲的需要，每年至少需要46亿美元。建议为撒哈拉沙漠以南非洲配置这些额外资源如下：24亿美元的优惠援助用于农业和乡村发展；其它16亿美元是国内公共资源。希望每年将有6亿美元的额外非优惠贷款。

非洲的领导人们发起了一个更加雄心勃勃的计划，《非洲发展新伙伴关系计划》（NEPAD）。这个计划相互交叉的重点是：和平、安全、民主和政治、经济及集体领导管理。这些重点由以下的部门重点内容加以补充：基础设施，人力资源开发，农业、环境和文化。这个应用于整个非洲的NEPAD框架，为在整个区域达到和超过世界粮食首脑会议确定的目标，提供了一个可能的重要途径。

2002年6月，在非洲发展新伙伴关系计划的赞助下发起了《非洲农业综合发展计划》（CAADP）。2003年7月在马普托发表的《非洲联盟首脑会议关于非洲农业和粮食安全的宣言》，决心十分认真地实施《非洲农业综合发展计划》，并采纳公平的农业发展政策，为其实施提供更多的预算资金。各国政府承诺今后五年至少将其预算的10%用于农业和乡村发展以及粮食安全。

在中期，促进全面与平衡的农业发展行动将需要集中在三个重点领域：增加粮食供应和减少饥饿；扩大可持续土地管理和可靠水控制系统的面积；改善农村基础设施和市场准入。在2003-2015年间，这三个重点领域需要的资源每年估计约130亿美元。

例如全面减少贫困。然而，有理由从表1中得出结论，在减少饥饿上进行花费是非常值得的。

35. 至于这些投资的时间安排，有充足的理由优先考虑直接粮食援助计划，并从一开

始就迅速制定这些计划。当这些计划利用当地资源获得粮食时，它们便为当地生产者提供了收入；在农业投资取得成果之前的阶段，通过向饥饿人口供膳，可以提高生产率并增加获得收入的机会。显然，就地采购在遇到紧急情况以及国家粮食严重短缺时并不总是可行的。在这种情况下，粮食援助非常重要。

## 在贫穷乡村社区提高农业生产率， 增强生计和粮食安全

估计费用：每年23亿美元

36. 改善贫困乡村和城郊社区小农的生产情况，增加当地可利用粮食数量并改进其质量，是减少饥饿人口最好和最持续的方法之一。这也为公平的经济增长奠定了基础。最起码它改善了农业家庭可利用的粮食和营养现状，从而提高了他们享受圆满寿命的能力、提高了学习和工作的效率，有利于社会整体利益。此外，它还使当地市场的粮食供应增加并多样化，为扩大农产品贸易多样化奠定基础，开拓就业机会和减缓乡村人口向城市流动。

37. 开始这样一种过程需要注入一笔启动资金，或是通过贷款，或是相对应的赠款，使小农能够逐步积累他们农场的生产性资产。启动农场革新的可持续过程需要投资的平均费用可估计为每户大约500美元。这笔有代表性的启动资金将资助新技术的使用，如改良种子品种、植物、厩肥或化肥、小型农场机械和设备（如土地平整、踏板水泵）、育种材料（如家禽和山羊），或有助于社区主导的提高粮食安全的措施（如学校菜园、放宽土地许可的有关法律服务）。为了确保可持续性，参加这种计划的农民将启动资金偿还给储蓄和贷款协会或社区管理的周转基金，从而可以将提高产量获得的利润进行再投资。

38. 成功的农业开发取决于创造出有利于农业发展的政策环境，并得到对当地实际需要能够作出积极响应的研究和推广机构的支持。在许多情况下，成功还取决于农场地界之外的开发活动，诸如改善道路或供应灌溉用水。用于这些改善的投资需要在计划的其他部分予以考虑。

39. 维持和扩大这种过程要求社区出现自力更生的机构；这些机构可以通过知识和经验共享，带头保证社区内所有成员的粮食安全，将增加的财富进行再投资，发展与其它社区之间的联系。这能够使社区群体形成一个共同的目标，不断要求扩大服务

范围和增加所需要的基础设施类型，从而增强遭受经济、社会和自然灾害打击后的恢复能力，争取更多的收入并从饥饿和赤贫中解脱出来。

40. 如果该计划能对减少饥饿和贫困产生意义深远的影响，那么其规模必须宏大。从现在到2015年之间，发展中国家6000万家庭从中受益的目标有可能实现；这些家庭大约相当于目前饥饿人数的一半。在这13年中，每年的总费用将为23亿美元。

## 开发和保护自然资源

估计费用：每年74亿美元

41. 土地、水、动植物遗传资源使农业、渔业和林业能够为粮食生产和乡村开发作出贡献。它们与适宜的技术、财政资金、劳动力、基础设施以及机构相结合可以提高生产率。资源与人类创造力的这种结合使得全球粮食生产速度能够超过不断增长的需求的速度，尽管人均土地和水资源拥有量在不断减少。如果未来的粮食需要能得到满足，将不得不主要依靠加强和更有效使用这些有限的生产手段来增加产量。同时，必须采取行动阻止基础自然资源的破坏和退化。要完成这些明显相互冲突的任务，就需要进行投资，以管理资源基础，提高生产技术效率（产量），开发促进可持续集约化粮食生产的方法。国际协议，如粮农组织2001年大会通过的《粮食及农业国际植物遗传资源条约》，可为主要农业资源的保护和可持续利用、以及公正和平等的利益分享提供商定的框架。为实现世界粮食首脑会议2015年的目标，公共部门对自然资源（即土地、水、动植物遗传资源、渔业和林业）需要递增的估计年度投资是74亿美元。该数额具体分配如下：

- 扩建和修缮农场地界以外（如水坝、沟渠）的灌溉系统，以及实施促进农民采纳水土保持方法的计划，每年需要25亿美元。
- 保护和利用植物遗传资源每年需要5亿美元。《粮食及农业国际植物遗传资源条约》的迅速批准和生效，将允许通过其筹资战略筹措为实施与《莱比锡全球行动计划》相一致的重点活动、计划和规划所需要的资金。这将有助于弥补新增加的国际筹资活动的费用，有助于保护、评价、提供和加强利用植物遗传资源所必需的国家活动，并通过作物育种和改善对遗传资源的农场管理，为增加产量奠定基础。

- 家畜遗传资源的保护以及通过增加单位家畜的繁殖率与产量而提高家畜生产率的遗传改良计划，每年需要额外投资3.85亿美元。
- 在产量不断增加的情况下，保证全世界渔业的可持续利用，每年在渔业的监测和保护、为渔民创造可替代的生计来源以及在水产养殖方面将需要额外投资20亿美元。因为大多数野生渔业种群已被充分开发利用，这些投资中大约有70%将用于保护水生生态体系和管理相关联的捕捞渔业。额外的鱼类需求将主要由水产养殖满足，其中只要进行相对少量的公共投资就会吸引大量的私人投资承诺。
- 为实现世界粮食首脑会议目标，以可持续方式利用森林所需要增加的公共部门投资，保守估计为每年20亿美元。它们将用于保护森林，防止出现未授权或未计划的改变，管理森林中的野生食物资源，为粮食不安全但完全依靠森林的人口创造可替代的谋生机会，并尽量减少和抵消将森林转变为农田所带来的负面影响。

## **扩大乡村基础设施（包括食品安全、动植物卫生能力）和市场准入**

**估计费用：每年78亿美元**

42. 20世纪九十年代，许多发展中国家在基础设施领域进行了大量的投资。尽管这些投资很大程度上改善了生活水平并提高了生产率，但是大部分发展中国家的乡村地区仍然面临服务水平低、乡村基础设施常常老化的现象。这种基础设施障碍尤其导致了发展中国家农业在国内和国际市场上的竞争力下降，造成国家农业生产供应不断扩大的城市市场的成本增加。要扭转发展中国家在世界农产品出口中份额的下降——这是增加乡村收入的一个重要因素，就需要许多发展中国家作出努力，减少对其国内供应方面的制约因素。存在一种危险，即除非解决与基础设施有关的制约因素，否则发展中国家将失去新一轮世界贸易组织（WTO）农业谈判提供的机遇；这轮谈判旨在通过减少出口补贴和贸易扭曲的国内支持，在市场准入方面取得实质性改进。最优先的重点是必须更新、发展和维护好乡村道路，并鼓励私营部门对粮食销售、储存和加工等主要基础设施进行投资。

43. 保证食品安全和质量是粮食安全的一个重要组成部分，因为被污染的食品是造成

疾病和死亡的一个主要原因。扩大出口市场准入也同样重要。所有发展中国家都面临一个迫切需要，即投资建设更有力的机构能力，以确保食品安全和质量的较高标准，使整个食物链均符合国际标准。在一个日益全球化的市场里，采取措施防止牲畜和农作物病虫害跨界蔓延也很重要，因为这可能给发展中国家和发达国家的粮食和食品安全都造成破坏性影响。因此，需要对监测和监督系统进行大量投资，加强负责动植物卫生机构的能力建设。

44. 在发展中国家农业部门的经济价值中，产后工作占55%以上，而发达国家则高达80%。然而，在发展中国家，针对该领域的公共部门和开发扶持相对较少。迫切需要采取行动，发展粮食处理、加工、分发和销售企业，促进形成小农的投入物供应、加工和销售的合作社及协会。鼓励开办企业及开发必需的基础设施和制定标准也很重要。

45. 为增强市场准入而对乡村基础设施投资，不仅补充和加强农业生产的预期增长水平，而且也产生更广泛和更普遍的社会经济效益。

46. 为实现世界粮食首脑会议目标所需要的额外公共投资，按2002年价格计算为每年78亿美元。该数额包括新建乡村道路（52亿美元）、市场基础设施（8.5亿美元）以及维护和恢复两项（分别为13亿美元和3100万美元）。另外2亿美元用于能力建设、支持政策援助、加强机构和改进动植物卫生的措施。加强食品安全措施另需1.5亿美元。虽然假定乡村道路建设的大部分费用由公共部门资助，但市场和食品安全基础设施需要的资金仅有一小部分由公共部门提供。

## **加强知识创造和传播能力（研究、推广、教育和通讯）**

**估计费用：每年11亿美元**

47. 如上所述，通过农业投资促进生计和粮食安全的迅速改善能否成功，取决于小农能否良好地获得相关的知识。这就要求提供有效更新的知识和传播系统，以便加强农民、农业教育工作者、研究人员、推广工作人员和通讯人员之间的联系。农业研究和技术开发，特别是厂商投入和公司收购农产品，可能由私营部门主导。然而，对于其他许多基础研究尤其是推广领域，未对研究提供经费者却不能享受效益。私营公司不愿意在这些领域进行研究，但这些领域可能对农业发展和自然资源的可持续管理至关重要。在研究方面，这些领域包括大多数有益于穷人的技术开发形式和

大多数不依赖于增加使用购买的投入物的农业开发途径 — 诸如病虫害综合治理，提高土壤有机物质含量，或改进化肥使用功效（如通过生物固氮），或保护遗传资源等措施。由于这种研究的可能用户贫困并很分散，而且也由于很容易照抄，私营公司开展这种研究无利可图。因此，必须由公共部门负责这些领域的研究。

48. 国际农业研究磋商小组（CGIAR）管理着一个国际研究中心网络，其经验是积极有益的。有充分的理由表明应该扭转CGIAR系统已经面临的经费下降的状况。每年增加3.5亿美元资金能够在很大程度上加强该系统的效率，使其能够对支持发展中国家和技术开发过程继续发挥关键作用。

49. 许多国家的农业研究和推广系统工作效率下降，因此需要提高它们对小农的技术要求作出反应的能力，尤其要考虑到非洲许多农业社区艾滋病/艾滋病毒导致的劳力严重短缺情况。提高国家研究系统需要在职员能力建设、改进设施和设备方面进行额外投资，估计费用大约为每年3.5亿美元。

50. 提高农业推广效率通常包括支持服务的分散提供，使其能够对农民的要求作出更加积极的反应。同时需要创造条件培育多种服务供给者，不仅包括公共部门的服务，而且也包括非政府组织和私营部门提供的服务。还需要将环境和人口等可持续性的主题纳入现有推广计划，发挥比被动技术转让更广泛的作用，以便覆盖艾滋病毒/艾滋病、粮食安全和农村贫困等领域。投资应主要集中在进行体制改革及相关活动方面，如培训推广人员，特别是农民，他们在中期内对促进群体学习方法可以承担更多的责任。也需要对编写推广、培训材料和运输工具进行投资。增加公共投资全部的需要估计每年为2.9亿美元。

51. 由于乡村地区缺少通讯方面的基础设施，乡村人口特别受到“数码鸿沟”的威胁。为了防止城市和乡村人口之间获得知识和信息的差距继续扩大，公共投资将与私人投资配套，在乡村地区引进较好的电台、电视和信息技术设备。这方面所需要的费用估计为每年1亿美元。

52. 加强有关《战胜饥饿计划》的教育能力，需要强调乡村人口的基本教育要求，包括所有关于乡村和农业可持续发展的技术学科。遗憾的是，这部分有合理根据的估计费用现在难以落实，希望兑现的机会尽早来临。

53. 必须对有关食品和营养的教育给予特别关注，因为实现世界粮食首脑会议的粮食安全和营养目标，取决于人们对食品进行一系列知情选择的能力，包括其生产、加

工、储藏，尤其是购买、准备和消费。改进家庭保健及膳食行为和培养终身良好的饮食习惯对增强和保持健康及良好的营养也至关重要，是非常有效的成本-效益干预行动。针对性强的食品、营养交流和教育活动对有关贫困、饥饿和营养不良问题的公众观念可以产生意义深远的影响，也可以成为减少饥饿所需的民众及政治意愿产生的有力工具。这种教育应强调多样化、营养平衡的膳食对减少微量元素营养不良的重要性。由于本地食物往往是这种膳食的关键组成部分，因此也应强调保护这些食物的重要性。支持基本食品和营养信息、通讯和教育的费用，包括拓展“丰富思想、战胜饥饿”动议——由粮农组织和美国世界粮食日委员会领导——的费用，估计费用每年为1500万美元。

54. 为增加成功的机会，农业和乡村发展战略应该采用研究、推广、教育和通讯等方面综合发展的方法。国家一级与社区一级干预行动之间的协作至关重要。

## 通过安全网和其它直接援助，保证最贫困人口获得食物

估计费用：每年52亿美元

55. 保证贫困人口直接获得食物的要求，不但来自人道主义考虑和食物权，而且也来自这样一种事实，即这是一项非常有助于战胜饥饿的生产性投资。当然，对这种援助的需要并不因经济发展而消失，但其重点却转变为危机期间的临时援助。

56. 承诺实现世界粮食首脑会议目标的所有政府应该将这些计划落实到位；在未实现该目标的国家，通过传统上推广的家庭和社区的应对安排、市场机制和经济增长过程，确保其公民能够获得足够的食物。有关方案包括：

- 有针对性直接供膳计划。这些计划包括学校膳食；通过初级保健中心为孕妇、哺乳母亲和5岁以下儿童供膳；汤料制作厨房和特别餐厅等。这些计划通过鼓励儿童上学以及改善母亲和婴幼儿的卫生和营养状况，为人力资源开发作出贡献。它们将与儿童营养有关的疾病和死亡率降到了最低点，延长了寿命，并降低了出生率。世界卫生组织最近的估计显示，大约30%的五岁以下儿童（约2亿儿童）因营养不足而更易患病并更有可能早期夭折。
- 以工代赈计划。在许多发展中国家，大量乡村人口是自给或不能自给的农民，生产的粮食仅能维持其家庭一年中的部分时间食用。以工代赈计划则通



过发展有益的基础设施，诸如小型灌溉、乡村道路、乡村保健中心和学校建设，为这些家庭提供支持。

- 收入转移计划。这些计划可以为现金或实物形式，包括食品券、补助配给和其它针对贫穷家庭的措施，这些也是提高食品购买力和增加膳食摄入量的良好手段。

57. 旨在确保全世界2.14亿营养最缺乏人口能够获得充足粮食的计划，每年需要花费52亿美元。其中针对最贫困学龄儿童的学校供膳计划需要12亿美元。这一估计是假设营养充足的食物“篮子”。由于更好的供膳，预计入学人数将会增加。然而，由于普及小学教育已包括在《千年发展目标》之中，培养这些儿童的额外费用在此未被计算在内。

58. 无论是人为的还是自然发生的大规模紧急情况的首要受害者，均是长期挨饿的贫困人群，因为他们通常缺少储蓄和粮食储备。当紧急情况发生时进行早期干预，可以帮助贫困家庭避免贫穷和苦难的进一步加剧。已有大量的国际经验表明，应确保遇到紧急情况的人们获得充足的粮食物供应。然而，现有计划无法惠及数百万遭遇紧急情况的人们。由于现行系统是在事件发生以后（尽管事实上往往可以在一定程度上，预见到紧急情况是否发生和什么时候发生），通过国际社会呼吁增加资金，因此受害者往往需要忍受滞后的食物供应（这限制了他们降低受害程度和死亡率的能力）。额外的国际援助（或粮食供应）需要扩大紧急供膳计划的范围，并建立旨在加快反应时间的储备基金（如世界粮食计划署的快速反应帐户）。

59. 除了满足紧急食物需要之外，这种干预的一个重要方面是保证及时为小农提供种子、农具和其它投入，使得他们能够迅速恢复粮食生产。包括管理费用在内的、恢复自给生产的一揽子投入费用为平均每个家庭50美元。为了满足目前未从紧急援助中受益的约1000万乡村家庭的需求，每年要花费5亿美元。紧急援助干预费用未被算作旨在解决长期饥饿计划总费用的一部分。



## 《战胜饥饿计划》的政策框架<sup>2</sup>

60. 如有适当的政策，《战胜饥饿计划》中提出的投资将只会对饥饿和贫困产生预期的影响，这一点怎么强调都不过分。这类政策将确保公共资源的筹集对减少饥饿和贫困以及资源基础的可持续利用产生最大影响。特别是，一个有利的政策环境是《战胜饥饿计划》取得成功的先决条件，因为要求它吸引私人投资流量以补充公共投资流量，并能使贫困饥饿的人们充分发挥其发展潜力。下一节介绍国际发展社会成员就有关双轨方法的重要政策正在形成的共识。必须强调指出，制定国家一级的政策计划和框架对于国家拥有这些政策是必不可少的，而且是捐赠者支持的基础。

61. 正在形成的共识支持依靠市场及市场信号和宏观经济秩序与稳定作为经济增长的必要条件。广为接受的还有：i) 依靠市场和宏观经济稳定并非经济增长的充足条件；而且，ii) 经济增长本身并不能导致贫困和饥饿的大量和迅速减少。对于有利于穷人的可持续增长，需要政策和机构来增加人力资本和扩展人的潜力，拓宽获得生产资源的途径，为穷人的利益促进知识和技术的产生和适用，并加强他们的市场准入。政府治理和公共行政管理的质量及透明度、各级政策的设计和和实施采取参与式方法以及对性别平等的承诺，均是有利于穷人政策框架的基本要素。应为人口中特别易受害阶层设计适当的社会安全网，并将其纳入政策框架。

62. 本节首先概述一个适当的国际和国内政策环境的要素，然后着重介绍应指导《战胜饥饿计划》内五个重点投资领域之行动的重要原则。

### 使国际环境有利于减少贫困和饥饿

63. 发展中国家要想从日益融入全球经济充分获益，就需要在国际和国家一级采取行动。通过促进和平与稳定、提供诸如减少货币和金融波动等全球公益、推动以规则为基础的多边贸易体系以及实施促进可持续发展的国际环境协定，全球管理机构可为发展中国家的农业创造一个更好的环境。

64. 农产品贸易进一步自由化可以对乡村发展和减少饥饿作出重大贡献，但贸易进一步自由化并不自动带来好处。许多发展中国家需要伴随政策和计划，帮助提高农业

生产率和产品质量以及市场机构的运作，以便增加在国内和国际市场上的竞争力。在《战胜饥饿计划》中提出的措施可以为此目的作出重大贡献。

65. “乌拉圭回合”多边贸易谈判的《农业协定》允诺建立一个以规则为基础的透明的农产品贸易体系，并受到发展中国家普遍欢迎。然而，该协定的实际实施引起了发展中国家的关注，因为其效果并不平衡。其规则妨碍它们实现粮食安全和支持它们本国的农业，同时很少限制发达国家补贴和保护它们的农业。

66. 该协定的重点是限制对国内农业的支持，而不是促进粮食安全本身。所以，该协定对粮食安全的影响参差不齐。例如，降低进口食品关税的同时对粮食净销售者（如土地所有者）提供较低的收入，也导致粮食净购买者（如农村无地者或城市穷人）的粮食价格下降，因此可促进粮食安全。

67. 该协定并不排除对国内农业的支持，但应努力限制关税和某些补贴等扭曲贸易的支持。在大多数情况下，对发展中国家可允许这种支持最高占农业产值的10%。然而，发展中国家普遍缺乏资源来充分利用这一条款，不能做到提高食品关税而不严重影响其贫困者。相反，发达国家在实践中有更多的灵活性，因为它们拥有提供补贴的资源，也可以提高食品关税而不造成严重影响。

68. 《战胜饥饿计划》中提出的投资不得对农业提供扭曲贸易的支持。在农村基础设施方面的投资、研究或对饥饿者的供膳计划，一般可降低生产成本或使一个国家的人民能够参与生产性工作和贸易，而在实际上并不违反世贸组织关于国内支持的规定。事实上，对发展中国家的低收入、资源贫乏的农民给予的投入物和投资补贴作出了特别规定。

69. 重要的是，发展中国家应注意到它们的基础设施、机构和研究及开发能力越是提高，它们从贸易中获得的利益就越大。以基础设施为例，在所有非洲国家中有三分之一的国家的运输和保险费用占其出口总值的25%以上。在本文件提出的“重点领域3”中的投资应当改善发展中国家的运输和销售基础设施，同时也能促进食品安全，从而增加整体竞争力。

70. 然而，人们自然会提出问题，即面对受益于补贴和保护的其他国家、尤其是发达国家的农业生产者和出口商的竞争，通过这种投资计划及相关政策改革而产生的国内产量增加是否可以持续。这些支持措施有两个方面的不利影响。首先，它们使进口竞争本身很困难。其次，它们使出口下降。因此发展中国家的农民很难从农业中获取收益。

71. 这里要强调的是，拟议的投资将加强发展中国家农民与其发达国家对手的竞争能力。同时，削减对农业的扭曲贸易的支持应可促进发展中国家农业的发展，尽管可能需要考虑到短期调整的费用。这一议程目前正通过“多哈回合”多边贸易谈判而进行。以下是发展中国家关注的谈判中的一些重要问题：

- 农业关税 — 高峰和升级。经济合作与发展组织（OECD）许多国家的关税结构具有关税高峰和升级的特点。发展中国家具有相对优势的许多农业（和其他）产品面临经合发组织国家比平均关税高得多的高峰关税。此外，关税升级，即更多的加工品关税提高 — 有时最后加工阶段的产品比开始阶段的产品高两倍。这与发展中国家增值活动的发展相冲突。

应当指出，发展中国家的关税结构也具有高峰和升级的特点。由于这妨碍从其他发展中国家进口，因此应注意降低关税。

- 非关税壁垒 — 倾销指控、标准及来源规则。20世纪九十年代不仅向世贸组织报告的反倾销指控呈指数增长，而且绝大多数是针对发展中国家的进口。最近的一个干扰趋势是一些发展中国家也开始大量采用这种机制，往往是针对其他发展中国家。

虽然人们广泛认为需要食品安全标准，但其紧迫性往往是科学家讨论的事项。世界银行估计，与目前应用的若干自发标准相反，发达国家统一应用的关于黄曲霉毒素污染的《食品法典》标准将导致30个国家的谷物和干果出口增加50%，其中有20个为发展中国家；这些出口面向欧洲、日本、澳大利亚和加拿大市场，未对公众健康产生任何严重影响。发展中国家往往无力处理产品标准和标签要求，需要大量投资才能这样做。在《战胜饥饿计划》“重点领域3”中的投资直接针对这一问题。

许多发展中国家从优惠市场准入受益。然而，其中采用的严格的来源规则使这类计划的效益大量减少，需要作出重大改进。

- 对农业的支持。在经合发组织国家对农业的转让总额（2002年约为3180亿美元）中，有2350亿美元是对农业生产者的直接支持。<sup>3</sup>许多发展中国家是支持产品（如食糖、大米、水果和蔬菜）的重要出口国，在出口损失方面受到直接影响。此外，这些国家和为国内市场生产的其他国家因价格下跌和倾销而受到影响。并非提供这类支持的所有政策都对贸易产生扭曲。关税高峰也

往往在已从价格和其他支持中受益的货物上出现，因此使发展中国家的农民很难竞争。

72. 关于补贴和保护的现有条款应根据承认发展中国家的需要予以判断。在国际贸易谈判范围内，发展中国家也应采取措施，削减它们从其他国家、尤其是发展中国家进口的障碍。这种支持不仅影响消费者（尤其是涉及粮食产品时），而且使一个国家的进口竞争力下降，因此应在仔细考虑以后采用。

73. 2001年“多哈回合”多边贸易谈判的发起为人们带来了希望，即发展中国家的发展和粮食安全问题将会得到考虑。遗憾的是，在编写本文件时，由于坎昆部长级会议失败，“多哈回合”的前景不明。

74. 发展中国家——尤其是最贫困的发展中国家——在努力提高它们在国际和国内市场的竞争力以及改善贫困和饥饿者的生计时，将需要外部援助。在这方面，主要捐助者在国际发展筹资会议期间所做的增加官方发展援助（ODA）的承诺令人鼓舞。扭转对农业和乡村发展的官方发展援助的急剧下降趋势尤为紧迫。

## 使国内政策环境有利于减少贫困和饥饿

75. 合理的宏观经济政策对促进农业和乡村发展及减贫的重要性无论怎样强调都不会过分。尽管似乎偏离了20世纪八十年代特别是九十年代教条遵循的僵化宏观经济目标，但人们普遍认为，除非政府对长期的宏观经济稳定作出承诺，否则农业方面的改革不可能奏效。稳定和可预见的宏观经济政策鼓励储蓄和投资，不鼓励资本外流，将私营部门的努力集中于促进效益，而不是对宏观经济的冲击进行预测和作出反应。

76. 尽管许多发展中国家已迈向宏观经济稳定，但农业和乡村发展的预算分配仍少得可怜。在饥饿和贫困普遍以及作为经济支柱的农业的成效远远低于其潜力的情况下，大量增加预算拨款是十分重要的。

77. 政策的制定和实施应以一种进程为基础，这种进程鼓励穷人参与，吸收民间社会组织 and 私营部门参加，以便扩大目标的所有范围和加强行动上的共识。这也将促进私人资本的筹集，以实现可持续减少饥饿和贫困的目标。行政和财政权下放更可能使穷人在与他们有关的决策方面具有发言权。公共行动的另一个关键领域是通过适当的法律和法规加强市场运作，确保公平竞争，保护穷人的市场准入，并加强遵守

卫生、植物检疫和环境标准。

78. 鉴于农业的风险程度很高，还必须促进和改进处理风险管理需要的、特别是最易受害者需要的手段。这包括确保金融服务市场使农村人口更有效地储蓄和借贷的措施。

79. 最后，针对农村经济的政策必须注重这样一个日益明显的迹象，即仅农业本身是不足以维持农村贫困家庭生计的——因此要注重农村非农业活动的重要性，这主要基于这样的事实：非农业活动为穷人提供一个摆脱贫困的途径，而且是他们风险管理和应对战略的一个组成部分。发展农村基础设施、提高创业能力和确保小型农村企业的公平竞争市场，均需要政策和机构。

## 《战胜饥饿计划》重点领域的政策

80. 以下各节提出了与拟议的五个重点投资领域更直接关联的关键政策问题。

81. 提高贫困农村社区的农业生产率。该优先领域的关键政策问题是加强农村社区、尤其贫困和易受害农村社区的能力，以便它们自我组织起来，在影响其生计的事物中发挥积极作用。这将导致获得和采取符合农村穷人所需技术的改善。

82. 小生产者协会和农村社区组织与民间社会组织联合起来，可以在解决其成员和非成员所面临的最严重障碍方面发挥重要作用。这些障碍包括获取自然、财政和人力资本不足，不能获取适当的技术和创收机会，交易成本高和市场准入不足，不能获取信息、通讯服务和诸如卫生、保健服务等其它公益。

83. 集体和协调一致的行动可保证政治进程对社区及其成员的特别需要作出更大反应，防止大型买卖公司滥用农产品和投入物的定价权利，允许生产者在投入物采购及产品销售方面把握业已存在的巨大规模经济，并促进信息交流和信贷获取。在政府从提供销售服务及信贷中撤出的情况下，这种伙伴关系和联合的作用尤其重要。

84. 开发和保护自然资源。除少数情况外，对农业生产提供额外自然资源（尤其是土地和水资源）的余地有限。唯一的可行方案是可持续集约化，即在不破坏这些资源的质量和未来生产能力的情况下，提高土地、水和遗传资源的生产率。政策环境必须保证集约化确实可以持续，并对相关的人口有益。

85. 开发可再生自然资源的基本信息对监测长期变化是必要的。必须为当地农民开发

实用的决策支持工具，以作为开发和保护自然资源方面参与性方法之能力建设的一个重要组成部分。

86. 关于水资源，主要的政策问题是农业用水需要与其它用水（家庭、工业和生态系统）需要之间日益增加的竞争。鉴于农业是最大的水资源用户，农业有效用水应成为增加其它用途水供量的切入点。国家面临的挑战是在改进雨育农业与集约灌溉之间找到适当的平衡，以便增加农业的潜力，同时促进粮食安全和减贫。关于影响农业用水的政策必须鼓励通过提高效率节约用水，并确保向水用户适当地发出水资源缺乏的信息。对于个体用户或集体用户而言，透明、稳定及可转让的用水权是提高效率和公平分配的有力手段。

87. 关于农用地，最重要的政策问题是获得和占有（个人或社区所有、租赁或长期使用）、改进土地管理方法和长期对土壤肥力进行投资。确保获得土地将大大有助于其可持续利用。在这方面，加强妇女拥有和继承土地的权利特别重要。政策应承认现有土地占有制和正式及非正式土地使用权安排的复杂性。政策应考虑到农村地区因艾滋病毒/艾滋病而造成有生产力的一代人死亡率上升的影响及其对土地使用方式和继承安排的潜在影响。

88. 保障当前和未来获取粮食及农业遗传资源的充分多样性，要求在国际和国家一级采取政策行动。关于植物遗传资源的保存和可持续利用，《国际粮食及农业植物遗传资源条约》和《莱比锡全球行动计划》已确定了政策框架。然而，条约中包含的措施必须纳入国家农业和乡村发展计划。必须确定一个适当的品种发放和种子分配管理框架，促进公共、私营和非正规种子系统之间的协作关系。关于动物遗传资源，尚待制定国际和国家管理框架，以指导国家一级的行动。

89. 关于渔业，关键的政策问题是在捕捞——尤其是海洋捕捞——已达到或超过可持续限度时限制开发天然鱼类种群。遵守捕捞鱼类种群的限制需要各国政府与捕捞社区在渔业资源利用的决策方面分担权利和责任。20世纪九十年代，就如何管理海洋捕捞渔业、确保海洋生态系统的养护和长期可持续利用达成了若干全球协议。其中，有1995年粮农组织大会通过的《负责任渔业行为准则》和2001年底开始生效的《1995年联合国鱼类种群协定》。

90. 在林业方面，需要政策和机构，以确保全面考虑社会各类成员获得的资源价值和效益。这些必须纳入有关利用和保护的决策过程。政策应鼓励和促进重要的利益相关者参与森林规划和管理。在许多情况下，在有关森林利用及管理的政策方面需要



更大的透明度和责任。需要在国家和国际一级加强机构和协调，以确保将诸如生物多样性、碳储存及小流域保护等与森林有关的非市场价值纳入其中。影响森林资源管理的政策承认森林资源对社会最贫困成员发挥粮食安全缓冲作用，也十分重要。

91. 发展乡村基础设施和扩大市场准入。提供基础设施方面的一个关键政策问题是解决有关相对忽视贫困农村社区的问题。虽然私营部门参与基础设施建设和提供服务可能提高效率并更好地满足整体需要，但也可能意味着贫困农业地区仍然得不到足够的服务。公共部门应在提供有益于穷人的基础设施方面，如在提供次级或乡村公路方面，保持积极作用。政策方针应鼓励权利下放和社区参与基础设施的投资规划、实施、维护和供资，以确保提供由需求驱动的可持续服务，并考虑各种形式的公私伙伴关系。

92. 加强市场准入是指建立与食品安全和动植物卫生方面的国际义务协调一致的政策、立法和管理框架。必须颁布和实施政策，在食品污染和动植物病害流行的国家尤其如此。公私伙伴经营、从供应到验证设施和服务、再到逐步符合标准的灵活方法，均是加强贸易准入的有效手段。

93. 加强知识创造和传播的能力。政策行动应以确保穷人参与分享技术进步（农业、信息、能源和通讯）的利益为目的。这对私营商业研究往往回避的农业生态潜力很小的地区尤其如此。这些地区开发和/或采纳技术方案需要公共资金。

94. 政策应促进实现农业生产率与环境可持续性之双重目标的技术方案。在短期内，研究政策应侧重于认定和消除在采纳促进现有技术最佳利用之方法方面的障碍，其中包括有机农业、保护性农业和病虫害综合管理等。缺少土地、水或劳力或在土壤或气候方面具有特别问题的地区需要新的技术。需要促进节省劳力的技术，以应对妇女为家长和受艾滋病毒/艾滋病影响的家庭的劳力缺乏；在这些家庭中，劳力短缺是多样化和可持续耕作的主要障碍。正在形成的共识是对技术的设计与开发应采取参与性方法。农民组织、妇女协会和团体以及其它民间社会组织可促进农民与科学家之间的必要伙伴关系，从而使技术方案由需求推动并恰当。国家政策应促进在研究、推广教育及交流之间的建立功能联系。

95. 确保最贫困者通过安全网和其它直接援助计划获取粮食。有助于实现这一重点领域的政策应主要来自以人权为基础的方法。一个关键的政策前提是应有准确认定谁是饥饿者以及他们位于何处的信息。粮农组织和世界粮食计划署（WFP）可协助各国政府通过粮食不安全和易受害信息及绘图系统（FIVIMS）以及易受害性及绘图

(VAM) 系统，有效地确定对象。

96. 向饥饿者提供直接援助的计划只有当国家政府建立起有效提供这种援助的能力之后才能取得成功。这要求一种支持性国家政策环境，以发展社会安全网。社会安全网可以与民间社会组织合作提供。专门针对减少饥饿的社会安全网政策应承认妇女和儿童在其一生的关键时刻对营养不良的特别易受害性，并应支持制定和实施诸如母婴供膳、有关的保健和营养教育以及学校供膳等计划。

97. 国家对性别平等和妇女权利的承诺及有关政策对加强获取粮食至关重要。在家庭一级，已证明妇女状况的提高是减少营养不良最重要的单一可变因素。

98. 最后，政府和非国家行动者所作的政策承诺对于国际人道主义援助确保在冲突和危机时获得粮食至关重要。

## 城市饥饿

99. 发展中国家的贫困和饥饿者大多数生活在农村地区；该状况将持续到2015年并在其后可能仍然如此。由于《战胜饥饿计划》的首要重点是在2015年以前的各年采取行动，因此需要将重点放在农村饥饿方面。然而，由于城市人口迅速增加，也需要讨论城市饥饿的问题：联合国人口司估计，自2020年以后城市人口将等于并随后超过农村人口。在预测的2000年至2030年期间世界人口增长的22亿人中，发展中国家的城市将增加20亿人。有关贫困和儿童营养不足的调查资料显示，许多国家生活在城市地区的贫困和营养不足者的绝对数占城市整个贫困和营养不足的份额业已增加。

100. 城市穷人不成比例地依靠非正式部门就业和获得收入，并主要依靠市场购买他们的食物供应品。在一些情况下，城市农业可以成为生计和家庭食物供应的一个来源，在并入城市的前农村地区尤其如此。

101. 城市家庭依赖预制食品和街头食品导致膳食的含糖量和脂肪含量高于农村家庭，从而造成城区肥胖症和非传染病发生率增加，这尤其是因为城市生活方式往往与体力活动减少有关。与此同时，更加拥挤的不健康环境（空气污染、卫生设施不足、低质饮用水）可能导致传染病增加，尽管城镇的医疗设施往往较好。

102. 对城市粮食不安全的政策回应。下列情况使制定针对城市粮食安全的政策和计

划变得更加容易，即这些政策 a) 必须触及更多的在空间上集中的人口，b) 可以依靠一个公共服务网络（教育、卫生），这种网络通常比农村的网络更发达和更广泛，c) 可以依靠更加有效的民间社会和非政府组织网络，这些网络可以弥补公共部门行动与私营部门行动之间的差距。同时，穷人参与的活动的数量多会限制侧重于改善他们生计的部门政策的范围。总之，关于城市粮食安全的政策属于两大类：i) 加强穷人生计并减少其不确定性的政策，以及 ii) 直接改善粮食和营养安全的政策。

- i) 加强和保护城市生计的政策。为改进城市饥饿者的生计而向他们提供机遇意味着支持他们参与的生产活动，尤其是非技术劳动密集型的生产活动（公共工程、建筑、小商贩和服务）。通过改善基础设施和加强市场机构而强化城市市场的功能，将减少交易成本并有利于城市穷人进入市场。

由于城市穷人依靠非正式部门，因此改进治理和消除腐败尤其重要。世界银行对穷人的采访表明腐败和警察的干扰是他们抱怨的一个主要问题。

在建立和扩大合法的小商业方面减少障碍特别有益。也许通过寻找途径，对非正式拥有的土地给予土地财产所有权，可以释放已经存在、但不能用于生产的大量资金，例如作为增加生产性贷款的担保。如果城市政府对颁发产权证收取少量费用，这种政策也可以作为城市政府收入的一个来源。

有效的社会保险网计划，诸如粮食和保健补贴、现金转移以及失业援助等，对保护城市穷人的生计可能极为重要，因为他们严重依赖非正式经济。因此重要的是确保这些利益不仅仅局限于正式经济的参与者。

城市和城郊农业估计涉及全世界八亿城市居民，占城市地区食物消费总量的大约15%。蔬菜种植可以对城市生计作出重要贡献，因为蔬菜可以利用废水在小块土地上栽种，穷人销售蔬菜可以为购买其他食品提供资金。蔬菜也是维生素和微量营养素的一个重要来源。同样，城郊农业也是肉类、奶类和蛋类的一个重要来源。只要发展城市农业，就会面临城市住宅、基础设施和城市其他活动对土地的日益竞争。城市农业政策也必须与其牵涉的环境和卫生费用协调其潜在效益。

- ii) 对城市粮食和营养安全的直接支持。减少城市粮食不安全状况的政策和计划应考虑到其性质和主要原因。一个重要的方面是膳食的质量和对健康是否有益。城市家庭、尤其是城市贫困家庭主要依靠街头食品和预制食品，用于

这些食品的支出往往占其收入的三分之一。之所以如此，部分原因是穷人获取烹饪燃料有限，部分原因是购买预制食品节约时间，这在城区有很高的机遇成本。这类食品中脂肪和糖的含量高，可能引起肥胖症，并促使非传染性疾病的蔓延。

政策应解决非健康膳食的根源而不是试图直接支持这些膳食（通过法规或税收）。例如，如果城市穷人因烹饪燃料短缺而依赖街头食品，增加穷人获取烹饪燃料的政策就会更加奏效。同样，如果街头食品制备和食用的卫生条件不如家庭制备的食品，政策就应该侧重于加强购买食品的安全和质量。这可以通过卫生食品处理方面的教育和培训、提高公众认识和通过食品强化及补充计划而实现。如果预制食品不卫生，就必须促进与食品加工业的对话，强调减少非饱和脂肪、增加水果和蔬菜以及实用的食品标签的重要性。还需要鼓励销售和生产更健康的产品。在与广告、媒体和娱乐伙伴一起努力时，必须强调对儿童和年轻人传播清晰和毫不含糊信息的重要性。

增加获取安全饮用水对减少水引起的疾病极为重要。在许多发展中国家，城市较贫困地区在一天中只有很少的时间才有自来水，迫使穷人向私人销售商买水，或无水。一个通常的原因是水的价格制定不当，使城市缺乏资源。对穷人获取水资源问题的一种可能的解决办法是实行双重价格，对合理的最低用水量收取低价或不收费，然后对超过这一水平的数量大幅度提高价格。改善水的获取需要与改进卫生（如处理食物前洗手证明特别有效）的实际方法相结合。儿童接种和免疫计划是公共卫生的一个重要组成部分，对改进食品利用至关重要。遗憾的是，这些往往在发展中国家的城市受到忽视。

最后，需要采取措施减少穷人在运输和交通方面的支出负担。其中最明显的是交通负担。许多城市贫民生活在城镇郊区，需要长距离旅行去工作和购物。向穷人提供运作良好的公共交通和促进在他们生活的地区设立当地零售市场设施的重要性怎么强调都不会过分。提供廉价电信服务的重要性也一样，因为这些服务往往减少对利用公共交通工具的需要。

103. 结论。城市粮食不安全问题是中国的一个迅速增加的问题。旨在解决这一问题的政策必须一方面考虑城市生计的脆弱性，另一方面考虑运输和交通费用造成的穷人的支出、传染和非传染性疾病的负担以及他们对预制食品的依赖。如果没

有正确制定的政策，可能会在经济生产寿命丧失、经济增长和国家生产力持续下降以及保健负担及其带来的费用增加方面付出沉重的代价。在农村粮食不安全与城市粮食不安全之间还存在重要的相互作用。在农村地区更有效地与饥饿和贫困作斗争可能会减少农村人口流入城市的压力，从而减少城市饥饿的发生率。



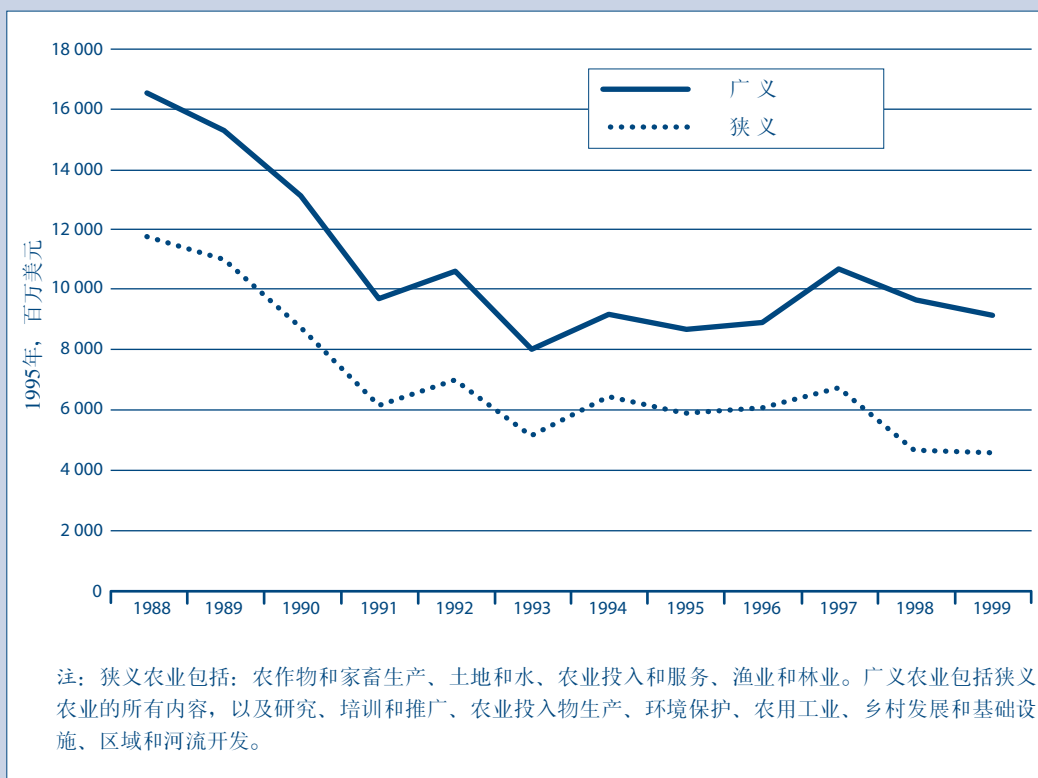
## 本计划的供资

104. 按2002年的价格计算，本计划中指出的所有投资需要的全部额外公共费用大约为240亿美元。其中，大约50亿美元将直接提供给营养不足人口，用于解决饥饿问题。另外需要的190亿美元将通过农村地区增加农业生产和提高生产力，用于解决营养不足和农村贫困的问题。以下将探讨后一部分资金的可能来源。

105. 1999年，向发展中和转型国家提供的用于农业和乡村发展的官方发展援助（即双边和多边无偿援助以及优惠官方流量），资金总额约为81亿美元，<sup>4</sup>而非优惠官方

图 2

1988至1999年对农业的官方发展援助承诺



该图以1995年价格显示了从1988年到1999年间，对农业的优惠外部援助的演化情况。该图体现了捐赠者所作的承诺，表明官方发展援助在此期间急剧下降。这种下降在狭义农业领域更加显著。广义农业领域的优惠资金流入下降则受到抑制，主要是由于在整个农业优惠资金流入过程中，环境保护、研究、推广、培训、乡村发展和基础设施所占的比重增加了。

流量大约为30亿美元。按实际价格计算，在1990年和1999年间，对广义农业的优惠援助额下降了约31%，对狭义农业的优惠援助额则下降了48%（见图2）。遗憾的是，国际金融机构（IFIs）<sup>5</sup>并未通过增加对农业的贷款而抵消这一下降趋势。在此期间，农业在IFIs提供的总贷款——优惠和非优惠贷款——中所占份额下降了一多半，从1990年占贷款总额的20%下降到1999年的9%。按实际价格计算，对农业贷款的总额下降了40%。

106. 农业和乡村发展官方资源流量减少的问题伴随着这样一个事实，即这些流量的区域分配不能反映世界饥饿的分布情况。根据这里所提出的《战胜饥饿计划》，建议把额外资源流量重新定向于营养不足高发地区。

107. 官方发展援助、非优惠援助和国家支出对本计划全部费用的相对贡献见图3，更详细分列的情况见表2。本计划的农业和乡村发展部分所需要的资源总额达186亿美元。预计其中大约25亿美元将通过非优惠援助流量进行资助。这对于支持和激励私营部门为此目的而提供贷款，可谓至关重要。剩余的160亿美元将通过将优惠援助流量（ODA）与国内资源相结合而进行资助。预计大部分直接获取食物部分将由官方发展援助提供资金。

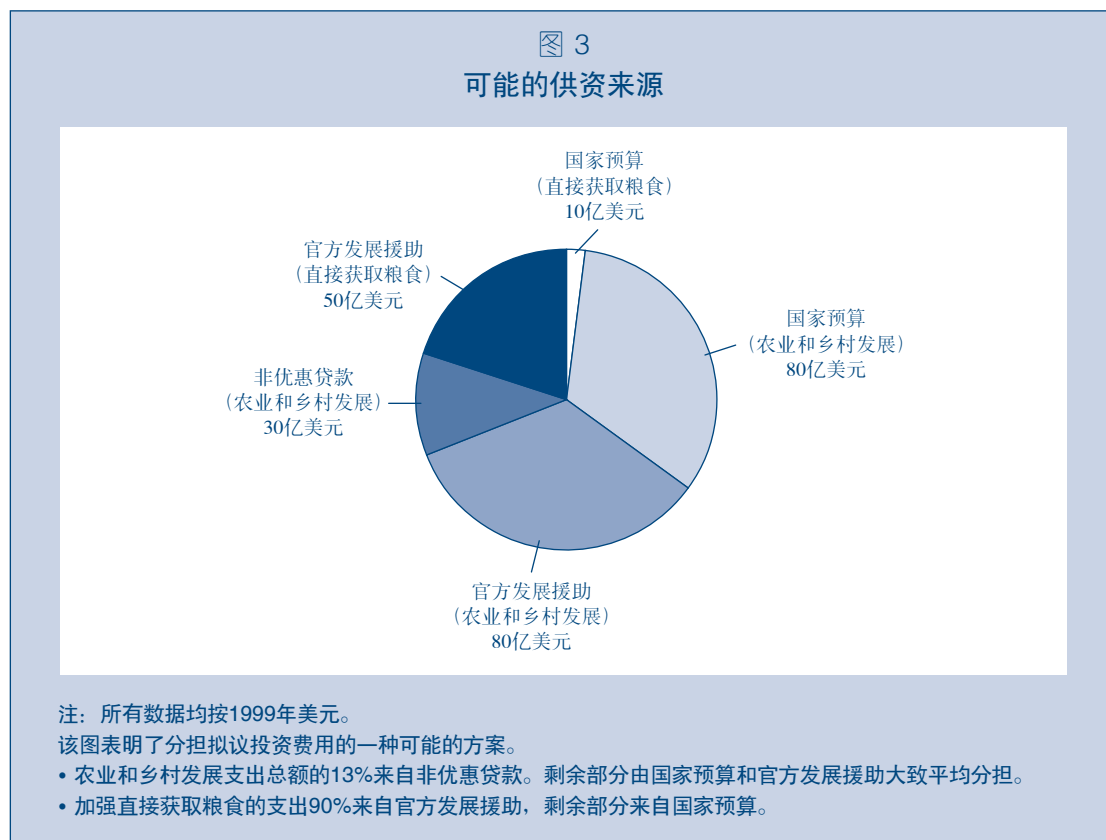




表 2  
本计划可能的资金来源

重点行动领域	年递增需要的总额 (十亿美元)	官方发展援助的增加额 (十亿美元)	非优惠援助的增加额 (十亿美元)	受援国的增加额 (十亿美元)
提高贫困乡村社区的农业生产率	2.3	1.0	0.3	1.0
开发和保护自然资源	7.4	3.2	1.0	3.2
扩大乡村基础设施和市场准入	7.8	3.3	1.2	3.3
加强知识创造与传播能力	1.1	0.6	0.0	0.5
<b>农业和乡村发展合计</b>	<b>18.6</b>	<b>8.1*</b>	<b>2.5</b>	<b>8.0</b>
确保最贫困的人获得食物	5.2	4.7	0.0	0.5
<b>合计</b>	<b>23.8</b>	<b>12.8</b>	<b>2.5</b>	<b>8.5</b>

\* 其中，优惠贷款 = 28亿美元，多边赠款 = 20亿美元，双边赠款 = 33亿美元。  
资料来源：粮农组织的计算。

108. 细目分类将根据投资项目和国家的不同而变化。历史上，农业和乡村发展细目分类中国内和外部资金的比例大致为65:35。考虑到实现其他《千年发展目标》对发展中国家的预算有竞争性需要，也考虑到墨西哥蒙特雷大会为提高发展援助所作出的努力，将《战胜饥饿计划》所需额外资源中的官方发展援助与国内筹集资源的比例平均定为50:50似乎比较合理。这就为饥饿高度流行的国家少量分摊费用提供了可能。采用这一总原则将使饥饿高度流行的区域平均分摊到更多的官方发展援助，诸如撒哈拉沙漠以南非洲（对该区域所建议的官方发展援助与国内资源的比例是60:40），而饥饿流行程度较低的区域则分摊较少的官方发展援助，诸如转型国家（25:75）。

109. 所建议的50:50平均费用分摊将使农业和乡村发展的官方发展援助（优惠流量）翻一番，大致从1999年的80亿美元增加到每年160亿美元。从其在发展中国家农业国内生产总值中所占的比例看，官方发展援助翻一番将使这一比例接近（但仍然略低于）1988年的比例。因此，即使用于农业和乡村发展的官方发展援助翻一番，也不能弥补自1988年的高峰以来不断下降的基本损失。似乎对这种翻番日益形成共识，例如，2003年联合国经济及社会理事会高级会议的最后宣言就表明这一点。该宣言

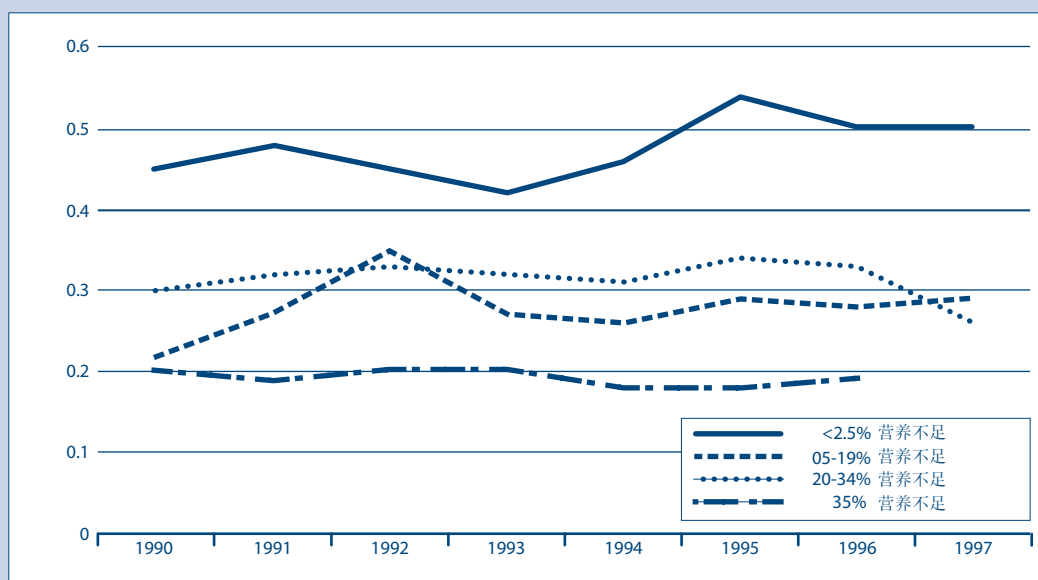
强调了对乡村发展需要采取综合方法，然后“…忆及蒙特雷会议对大量增加官方发展援助所作的保证，并在今天呼吁立即采取措施，将官方发展援助对农业和乡村发展的拨款从目前的水平至少增加一倍…”。

110. 与最近几年相比，发展中国家的国家预算意味着其农业总支出将平均增加约20%。图4提供了这一支出影响的某些证据。它表明，对农业相对投入较多公共资源的国家具有较低的饥饿发生率。

111. 筹集《战胜饥饿计划》供资所需的额外外部资源可考虑多种方案。也应考虑新的和创新的形式。以下讨论了两种可能性：

图 4

相对于国民生产总值农业份额的公共开支中的农业份额：  
按营养不足流行程度列出的国家类别



上方的曲线显示了在国民生产总值内的农业份额中，政府对农业开支所占的比率。比率越高，农业相对其在经济中所占比重而言，在政府开支中所占的比重就越大。国家按饥饿的流行程度被分成数类。类别1包括营养不足者占总人口低于2.5%的国家，等等。由于缺乏数据，营养不足者占总人口2.5-5%的国家被忽略了。该图显示了减少饥饿最成功的国家，其农业在国家支出中所占份额比减少饥饿最不成功国家的要大，尽管在后一类国家中，农业是其国家经济的支柱。发展工业而相对忽略农业，阻碍了许多国家认识到发展和减少饥饿的潜能。

112. 农业贸易自由化意味着发达国家通过减少对其农业部门的支持而节省大量资金。节省下来的一些资源可以通过发展援助的形式分流到发展中国家，以促进其农业和乡村发展。插文2对一部分这类问题进行了回顾。

113. 图5说明了如何将农业和乡村发展方面拟议增加的公共投资与对农业和乡村发展的国家预算拨款、优惠国际援助以及非优惠贷款的最近流量进行比较。应当强调，《战胜饥饿计划》中提出的关于费用分担的建议是各种供资来源之间分担费用的许多可设想的方案之一。

## 插文 2 使贸易与援助协调一致

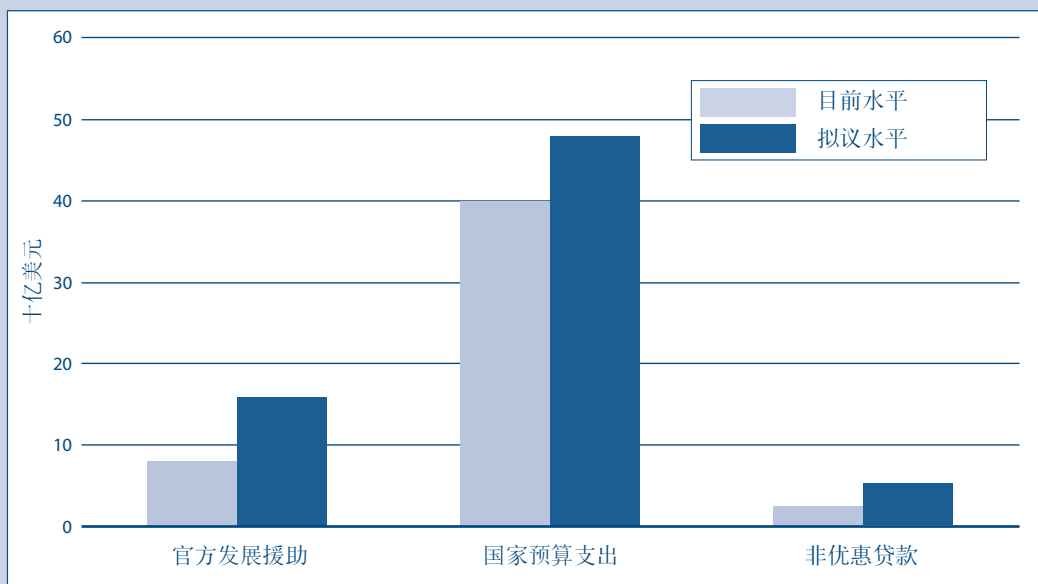
在发达国家继续对其农民提供高额补贴的同时，为发展中国家提供的农业和乡村发展官方发展援助额却持续下降。按实际值计算，在20世纪九十年代下降了31%之多，降至每个农业工人6美元的水平。农业和乡村发展缺乏资源妨碍了发展中国家为提高其农业和农业工业的生产率和竞争力所作的努力。这一点在乡村基础设施方面——尤其是缺少乡村道路、研究、推广以及灌溉设施——表现得特别明显，但港口、能源和电信系统亦不足。

发展中国家往往缺乏物质和人力资源，难以实行为遵守世贸组织《农业协定》（AoA）和利用其产生的贸易机遇而需要的政策和机构改革。为了具备实施《实施卫生和植物检疫措施协定》（SPS）、《贸易技术壁垒协定》（TBT）和《关于知识产权与贸易有关方面的协定》（TRIPS）的必要能力，也需要进行大量投资。所需的资本可能接近许多最不发达国家一年的发展预算。

援助虽然不应代替取消贸易壁垒，但对许多较贫困国家减少饥饿和贫困仍然十分必要。对《战胜饥饿计划》中的重点领域增加官方发展援助流量，将导致发展中国家增强农业和乡村领域在国内外市场上的竞争力。因此，它将支持“援助增强贸易”的原则，从而使发展中国家能够分享贸易进一步自由化带来的利益。

图 5

按资金来源列出的农业和乡村发展目前及拟议的支出水平



对农业和乡村发展的官方发展援助：目前的水平（1999年为80亿美元）是为农业和乡村发展而广泛设想的。

国家预算：由于仅有少数国家报告了关于政府对农业支出的数据，因此必须对所有发展中国家的相应数据进行估计。这样，所有发展中国家的情况是按美元现价计算的，即1998年“政府最终消费一般性开支”的数据乘以提供报告国家的农业支出的平均额。资料来源：世界银行，《2001年世界发展指标》；以及国际货币基金组织政府财政统计数据。

非优惠贷款：目前非优惠贷款的数据来源于粮农组织，使用的是经合发组织/发展援助委员会和国际供资机构的资料。

## 附录

### 插文 3 计算效益与成本的基本假设

应强调指出，《战胜饥饿计划》中提出的投资费用估计数是对量值情况的初步估算，它们将尤其作为《千年发展项目》的一部分而得到审议和最后修订；《千年发展项目》是联合国牵头的《千年发展目标战略》的核心部分。这是对所有发展中国家的估算。兹提醒读者，这是对实现世界粮食首脑会议在2015年以前将饥饿人数减半的目标所需递增公共投资的估算。再次强调，只有私营资本的补充流量到位，这里建议的投资才能对饥饿和贫困产生预期影响。在缺乏支持政策框架的情况下，这不大可能。

虽然这些投资旨在促进农业和乡村发展，但预计会对乡村和城市饥饿及贫困产生影响。尤其是以下对“重点领域5”的费用估计并未区别乡村与城市饥饿。

#### 计算减少饥饿带来的效益

这种效益是根据增加膳食摄取而导致额外“健康寿命”的价值而计算的。计算额外健康寿命利用了“此事按一般进度”方案（见注释1）预计的平均膳食摄取量与实现世界粮食首脑会议目标所需摄取量之间的差别；倘若首脑会议目标实现，便可获得额外健康寿命。该计算是利用计量经济学、通过健康预期寿命与代表粮食可供量、获取量和利用量的一些变量之间的关系而得出的。2002年估价的每增加一年健康预期寿命相当于预测的2015年发展中国家人均563美元的收入，世界卫生组织关于宏观经济与健康的研究利用了这一数据。数据来源：世界银行，《2001年世界发展指标》；2002年粮农组织统计数据库；以及世界卫生组织数据（各国健康预期寿命）。

#### 计算重点干预行动的费用

##### **重点领域 1. 在贫困乡村社区提高农业生产率，加强生计和粮食安全**

本重点领域的投资费用估计数是根据这样的假设而计算得出的，即贫困小农家庭能够以一次性注入启动资金提高其生产率。目标群体包括极端贫困的低生产率家庭；由于缺乏储蓄和信贷，这些家庭不能实现它们的生产潜力。预计将有460万户这类家庭将在开始阶段得到援助。在今后的13年中，每年将对新的一组家庭重复这种作法；到2015年，总共将有6000万家庭得到援助。每个家庭平均500美元的费用是根据对粮农组织《粮食安全特别计划》所需费用的分析而计算得出的（详细情况见[www.fao.org/spfs](http://www.fao.org/spfs)）。

##### **重点领域 2. 开发和保护自然资源**

土地和水资源方面的投资估计数是根据这样的假设而计算得出的，即实现世界粮食首脑会议目标将需要有限度地扩大灌溉和雨育面积以及提高现有土地和水资源的生产率。所需要的扩大是指除粮农组织的前景研究《迈向2015/30年的世界农业》的基线方案

预测以外的扩大（见注释1）。基本假设是，到2015年将饥饿人数减半所需的各国额外平均热能摄入量是通过国内生产和进口相结合而予以满足的。国内生产和进口提供的额外热能是以基线方案中预测的2015年自给率为基础而计算的。总费用估计数是通过将粮农组织对单位成本的专家判断数乘以实际数量得出的。

通过包括技术革新、机构改革和恢复等一系列措施，需要进行投资来实现渔业和林业资源开发利用的可持续性。这些投资的费用是根据与上段所述的类似程序而计算得出的。

关于植物遗传资源，这些投资的费用与有关植物遗传资源的《莱比锡全球行动计划》一致，是粮农组织对该费用的专家判断。动物遗传资源部分的费用以粮农组织的专家判断为基础，包括保存和改善动物遗传资源基础的费用。

### **重点领域 3. 扩大乡村基础设施和市场准入**

道路方面的投资估计数是根据与实现世界粮食首脑会议目标一致的道路密度的最低需要而计算的。将2015年的最低目标（5公里/千人和所有道路中25%铺设路面）与2000年人口/道路密度进行比较，得出了每一区域到2015年对新道路需要的估计数。恢复和维护费用是按照增加道路工程值的百分比计算的。市场基础设施的投资需要是根据实现世界粮食首脑会议目标所需的预测增加供应量计算得出的；其程序在“重点领域2”的说明中已作解释。一个额外部分是在达到卫生和植检标准方面能力建设措施的费用。

### **重点领域 4. 加强知识创造与传播能力**

根据粮农组织对有关研究、通讯和教育的需要和回报所作的专家判断，人们认为这一重点领域的大部分投资应用于农业研究，因为已有文件明确地记载了发展中国家应用研究的高额回报。预计这些资源将由发展中国家的国家农业的研究系统（NARS）与国际农业研究磋商小组（CGIAR）平分。正如本文所述，剩余的资金将用于通讯和教育。

### **重点领域 5. 确保最贫困的人获得食物**

该估计数是根据仅向部分人口提供充足膳食的费用而计算的；这部分人口的膳食能量摄入量如此之低（低于或相当于基础代谢率的1.2倍）以致不能使他们从事劳动。所作的假设是，以较低的费用认定这些人，从而可以理想地确定对象。食品篮的费用估计大约为每人每年28美元。额外增加的10美元作为与确定贫困人口有关的业务费用。所作的假设是，每年饥饿人口总数减少2200万，从而需要供养的人数按比例减少，提供直接粮食供应的费用也按比例减少。预计供养的人数从开始的2.14亿将逐步减至2015年的1.10亿。关于学校供膳计划的假定是，每周平均1美元的费用，每年实施计划36周。由于缺少数据，其它计划的费用无法估计。此外，对现有计划的现行费用也没有基线估计数。

## 注释

- 1 术语“此事按一般进度”系指粮农组织在其前景研究《迈向2015/2030年的世界农业》的基线方案条件下所获得的关于粮食占有量、农业产出、人口、收入及许多其它与营养有关的变量的可能演变情况的最佳估计。这尤其是假设没有为实现世界粮食首脑会议（1996年）目标作出额外的努力。
- 2 本节在很大程度上得助于世界粮食计划署（WFP）和国际粮食政策研究所（IFPRI）提供的材料。它也反映了减少贫困和饥饿双轨战略的一个共同政策框架；该战略最初由粮农组织、国际农业发展基金和世界粮食计划署提交于2002年3月召开的蒙特雷国际发展供资会议。粮农组织秘书处对本节的内容负最终责任。
- 3 关于2002年对农业的转让总额和对农业生产者的直接支持的数据是临时性的。
- 4 资料来源：经合发组织/发展援助委员会债权人报告系统；粮农组织的计算。使用了广义农业和乡村发展的定义。由于没有联合国开发计划署和石油输出国组织2000年的转让数据，因而使用的是1999年的数据。
- 5 世界银行、非洲开发银行、亚洲开发银行、美洲开发银行和国际农业发展基金。