


2013年6月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

大会

第三十八届会议

2013年6月15—22日，罗马

第二十八次麦克杜格尔纪念演讲

麦克杜格尔纪念演讲

托马斯·威廉·拉蒙特大学教授

哈佛大学经济学与哲学教授

阿玛蒂亚·森先生演讲

世界饥饿人口为何如此之多？

1

能有机会在联合国粮食及农业组织发表此次麦克杜格尔纪念演讲，我深感荣幸。我要特别感谢总干事若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦的盛情邀请。

世界饥饿人口数量难以准确估计。事实上，进行估计的方式各不相同，甚至定义饥饿和食物不足的方式也多种多样。然而，显而易见，无论我们怎样估计现代世界饥饿发生率，最终得出的一定是非常庞大的数字，除非我们选择忽略有关该问题能够获得的大量指示信息，或者选用某个非常与众不同的饥饿定义。如果不去探究饥饿原因，而是等待商定的地球饥饿人口确切估计数，那将是愚蠢的，也是悲哀的。正如亚里士多德曾经指出的，任何主体都只能期待“客体所允许达

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：www.fao.org。



ma856c

到的清晰度；因为，不能期待所有讨论达到同样的准确度，至少不能高于对所有手工制品所能达到准确度的期待。”ⁱ

从“饥饿项目”的估计值入手，问题的严重性可见一斑，“饥饿项目”估计全球可被确切称为食物被剥夺和饥饿的人口高达 8.7 亿。同样地，具体数字无需特别准确，但看起来庞大比重的人口（全球至少十分之一人口）生活在饥饿和食物不足状况中的事实不得不令人深切担忧。还应注意到，同样的数据来源估计，地球上 60% 的饥饿人口为女性，出生在发展中国家的每六名儿童中就有一名临床出生体重不足且情况堪忧。

饥饿问题的方方面面及其深远和多样化影响，仍有许多有待探讨，但或许首先要问：世界饥饿人口为何如此之多？与过去相比，从收入和财富平均值及总量来看，当今世界已经极其富裕了。确实，地球上大量人口今天所享受的生活是祖先们甚至难以想象的。为何全球如此富裕却未能解决饥饿和食物不足问题？这个问题需要答案，而答案取决于我们对饥饿起因持何种观点或何种理论。

约四十年前，我尝试用我称之为“食品权利”的概念来解释饥荒，我认为用这一概念解释历次饥荒的前兆和基础经证明具有一定合理性。人们自然要问，同样的一般性权利，特别是食品权利的概念是否有助于解释这个较为富裕世界持续存在经常性、大范围饥饿（相对于偶发饥荒）的问题。基于前期工作，可明显发现关注权利失效有助于解释一般性饥饿，特别是挨饿问题。本演讲试图沿着这条线索继续探讨。

然而，为了充分披露，特别是值此粮农组织演讲之际，我应该跟大家分享一个事实，1981 年，我的《贫困与饥荒：论权利与剥夺》一书出版后不久，我被引见给时任粮农组织总干事，ⁱⁱ总干事对我说，我的书绝对是他所读过的最糟糕的粮食和饥荒著作。他的评价的确令我有些泄气。但我也应该说明，我书中的观点对仅根据人均食品占有量数据对饥饿发生率和饥荒爆发可能性加以估计的做法持十分批判的态度，而这是粮农组织当时采用的标准方法。我猜想，如果当时粮农组织认为我的观点正合心意，我可能也会感到泄气。我对自己说，“瞧，关于这一主题已经有那么多著作了，能成为史上最糟糕的一本，也是十分荣幸的。”因此，我要特别感谢现任总干事给我第二次来到粮农组织的机会。

那么，我首先简单谈谈食品权利，它与人均食品占有量之间的差异及相互关系（如果两者确实相互联系）。我还要谈谈这一切怎样有助于解释世界大规模饥饿持续蔓延的问题，以及同样重要的，适当合理诊断之后应采用何种补救措施。

2

食品权利的基本观点极其简单易懂。由于食品和其他商品并非免费分配给人们，人们的一般性消费，特别是食品消费能力取决于其各自拥有的商品和服务量。

在市场经济中，关键变量是个人可在市场上购买的或通过自有土地上生产而直接获得的食物量（对粮食作物自耕农而言尤其如此）。食物存在于世界、国家或者当地的事实本身并未使饥饿的人更容易解决吃饭问题。我们能够买到什么将取决于我们的收入，进而取决于我们能够出售什么（包括我们能够提供的服务、生产的产品或者出售的劳动力，并且能够通过工资性就业成功地将劳动力加以出售）。我们能够买到多少食物及其他必需品将取决于我们各自的就业状况，工资及其他报酬水平以及我们用收入购买的食物及其他商品的价格。正如我在 1981 年的书中所努力阐述的，饥饿和挨饿是由于某些人没有足够的食物，而并不是由于其所在的国家或地区没有足够的食物。

因此，这里的关键变量是我们可以购买（或拥有）的一揽子可选商品的“权利组合”。家庭可以从该权利组合中选择其力所能及的任何一揽子可选商品。每揽子商品中食物的数量决定了该家庭能够吃到什么，进而决定了家庭成员是否不得不挨饿。

我们的权利依赖什么？在市场经济中，我们的权力取决于我们所拥有的资源和保障等：我们各自的劳动力以及拥有的既可直接用于生产，也可在市场上出售的土地及其他资产。我们的权力也取决于市场为我们的劳动力以及我们可以出售的商品和服务所提供的机会，以及我们用收入计划购买的食物及其他商品的价格和供应情况。因此，我们是否有足够的食物，或者是否不得不挨饿取决于我们的保障以及生产和交换条件，这些共同决定了我们的权利。如果我们不能买到足够的食物来果腹，那么就不得不挨饿。

饥饿和挨饿主要由权利失效引起。但这并非唯一可能的原因，因为饥饿和挨饿还可能由其他原因引起，如为宗教或政治目的而做出的深思熟虑的绝食决定。然而，饥饿和挨饿通常由与权利不足相关的被动剥夺引起。

家庭及其成员的饥饿就属于这种情况。由此，我们可以转入更宽的范畴，如社区，或者更窄的范畴，如家庭成员。首先看社区。权利失效会使社区遭受重创，确实一大类饥荒主要因一个或多个职业群体严重权利丧失引起，这使其掌握并消费食物的机会遭到剥夺。这反映了集体权利失效。大范围营养不良也是类似的情况，其严重程度可能远不及饥荒，但也反映了集体权利不足。从这个角度看，针对从严重饥荒到持续非极端营养不良等相关饥饿现象的研究需要分析受影响社区中家庭的权利失效及权利不足。

我们也可以将目光从家庭转向个人。并非每位家庭成员都有收入，即在市场经济中，从家庭以外获得收入。婴儿没有，年迈的老人可能没有，而且在许多社会中，妇女料理家务（有时也是非常辛苦的工作），但不属于传统意义上“挣钱养家的人”。家庭内部个人的状况取决于家庭内部的食物分配规则。尽管，如果

依靠市场“挣钱养家的人”不得不料理家务（包括照看孩子、老人和病人）就没法到外面工作来赚取收入，而且尽管家务劳动是从外面赚钱过程中不可或缺的组成部分，但世界多数国家的社会习俗往往重视所谓“挣钱养家的人”，歧视从事家务劳动使挣钱养家成为可能的人。

因此，权利分析不应仅局限于与所有权相关的法律权利，还应涵盖社会规范以及约定俗成的分享规则等，这可能决定谁可以享有何种“权利”。例如，性别不平等社会的典型倾向是认为，家庭中，女性不应与男性获得同等关注，或者女孩不应与男孩享受同等优质的食品或医疗，由此可见，有必要将权利的范围从法律权利扩大至社会普遍接受的标准，因为这些标准可能使同一家庭中的某些成员遭受更多的剥夺。我们应抵制并反对这些社会习俗以及食品和其他商品的分享规则，但为了解释当今世界存在的饥饿和挨饿现象，我们应重视这些既定习俗的力量，这对于研究女性与男性之间的分配问题，了解女孩比男孩更易遭受特殊剥夺的原因至关重要。ⁱⁱⁱ

3

食品生产与食品权利有什么关系？食品生产确实是影响食品权利的重要因素之一。饥饿和挨饿都可能受到食品产量低下的实质性影响。例如，一个农民家庭可能因干旱或洪水导致的作物减产或绝收而挨饿。在另一个因果关系链条中，一个工薪家庭可能因作物歉收导致的粮价大幅上涨而挨饿。再考虑另一层关系，从事农业生产的雇佣劳动者如果因产量缩减而失业就可能不得不面对饥饿或挨饿。该影响也可能源于非粮农业生产。食品和农业生产无疑是影响人们食品权利的重要因素，且该影响可能通过若干不同渠道发挥作用。

这一点应十分明确，特别是由于人们时常十分错误地认为食品权利是完全独立于食品和农业生产的现象。这是不可能的。那么，为什么食品权利似乎成为饥饿和挨饿分析的“可选”思路呢？一个与从食品生产问题角度进行分析差异较大的思路。在思考作为饥荒和饥饿分析基本概念的两个可选要素，食品产量下降和食品权利失效时，争论的焦点是什么呢？

答案不难得出。食品权利不能独立于食品生产，无论以何种标准衡量，两者都不是一致或者非常接近的概念。食品生产是食品权利的影响因素之一，甚至不是最重要的影响因素。确实，即使粮食产量没有丝毫下降，饥荒也可能发生，新的饥饿也可能出现。因此，食品生产对饥饿和挨饿的影响并非仅通过对相关群体（非个体）各自的权力产生影响而发挥作用，有时，即使食品生产没有出现任何显著或丝毫下降，某个人或群体的食品权利也可能急剧下降。尽管食品产量是食品权利的决定因素之一，但仅研究食品产量无法全面了解饥荒和挨饿。

在我首部饥荒著作《贫困与饥荒》中，我举了若干饥荒的例子，这些饥荒的发生没有伴随食品产量的任何实质性下降（例如 1943 年孟加拉饥荒或 1973 年埃塞俄比亚饥荒），甚至还有在食品占有量达到峰值年份爆发饥荒的例子（例如 1974 年孟加拉国饥荒）。即使在没有出现食品生产问题时，仍然可能发生饥荒、挨饿或普遍食物不足的事实尤其需要重视，因为公共政策和公众舆论往往完全针对食品生产问题，这可能扭曲政策，混淆视听。混淆和误导将以人的生命和痛苦为沉重代价。

避免犯两种错误至关重要，即一方面不应错误地将饥饿完全归结为食品生产问题，另一方面，也不能想当然地认为食品生产与饥饿完全无关。1981 年，我努力让人们更多地关注对权利的分析，我深切地意识到也确实谈及了饥饿与食品生产的关联。但当时，人们普遍忽略了饥饿与食品生产以外其他要素之间的联系，而这些要素会影响食品权利，进而影响饥饿。

过去，仅关注粮食产量的倾向是针对抗击饥饿、挨饿和饥荒进行清醒决策的严重障碍。例如，应该说明饥饿和挨饿如何由失业、外来收入所依赖的特定商品销售市场崩溃或者食品需求增加所引发的食品价格大幅上涨引起。也应指出，马尔萨斯人均食品占有量指标极具误导性，因此也十分危险，主要是由于较高的人均食品占有量会让人产生虚假安全感，这会导致国家不作为，最终对本可预防的挨饿和饥荒未加预防。确实，历史上有许多因对饥荒原因理解有误导导致政策失效的例子。

可以说，最近数十年，有大量关于这些问题的讨论。与 1981 年相比，现在人们对这些问题无疑有了更深入的了解。事实上，现在正是时候，可以对分析的平衡点稍作调整，必将大有裨益。当然，认为饥饿是由贫穷引起的观点是正确的，将挨饿与缺少购买力和收入不足联系起来也是正确的。但重要的是，也应承认食品生产和食品占有量作为影响食品权利的相关要素之一可能发挥的重要作用。有时，确保食品供应不过度落后于市场需求是至关重要的，否则会导致食品价格剧烈上涨，使许多穷人难以购买食品。很多时候饥饿就是这样产生的。

因此，为平衡起见，我们要确保既不高估也不低估食品生产的重要性。不应错误地将食品权利与食品占有量或食品生产相等同，也不应将食品生产作为影响食品权利的唯一重要因素，此外，还应确保让食品生产的影响作为食品权利主要决定因素之一的观点得到普遍理解。一种错误的盛行不应成为犯相反错误的理由。我们应避免走两个极端。

这与当今世界粮食和饥饿问题有什么关系？我认为，这有助于更充分地认识现代世界饥饿问题，从而找到一整套适当对策。归根结底，饥饿背后最重要的因素

是贫穷。家庭内部资源和机会（包括食品和医疗）的分配惯例也会产生重要影响。世界饥饿持续存在的主要原因之一是持续极度贫穷，尽管现代世界从人均和总量而言已日益富裕。但生产问题可能使贫穷加剧，这部分是由于食品求过于供可能推高食品价格，这会使许多家庭因收入有限而更加拮据。此外，由于许多人以食品生产或受雇于食品生产或加工活动为生，生产失灵会导致收入和包括食品权利在内的权利紧张。

分区域考察当今世界饥饿问题。亚洲仍有许多饥饿人口，该地区作为一个整体的主要问题并非源于或者主要源于食品生产困境。确实，亚洲人均食品产量持续增长，从粮农组织统计数据看，即使在 2011 年，亚洲人均食品产量也比五年前增长了 15%。如果亚洲存在许多饥饿人口，事实上仅印度饥饿人口的绝对值就是全球最高的，那么我们必须从其他地方查找原因，也就是说，主要原因并不是食品生产。

欧洲和美洲人均食品产量尽管增长并不迅速，但当地收入水平（除拉丁美洲的某些例外情况以外）足够让多数人买得起食品，从而至少避免严重饥饿。

另外，与亚洲相比，非洲既不十分富裕，也没有经历人均食品占有量的稳步增长。非洲 2011 年人均食品产量仅比 2004—2006 年的平均值高 4%，事实上比 2010 年还低 2%。分析非洲饥饿持续存在的原因时，很难不将食品生产停滞作为一项重要原因。因此，更加重视提高非洲粮食产量的政策举措是正确的。

由此可见，近期由首相戴维·卡梅伦等人牵头发起的“粮食安全和营养新联盟”已经找到了有待解决的问题之一。这确实值得庆贺。但非洲饥饿存在的原因不止有其一或其二，可能还有其三，因为要解决非洲饥饿问题，除当地粮食生产外，还有许多工作要做。第一，家庭之间和家庭内部分配的大问题，无论通过何种方式，仅扩大粮食产量可能不会让我们在消除非洲持续贫穷和匮乏的路上走多远，持续贫穷和匮乏与饥饿和食物不足常常相伴而生。

第二，提高粮食产量的不同方式对一国潜在饥饿人口的效果并非完全相似。如果完全关注如何提高粮食产量，而不考虑过程中相关的收入和就业要素，那么对解决因权利缺失导致的饥饿问题将收效甚微，相比之下，如果采取经济方式，关注权利创造并同时追求扩大农业和粮食产量的一般性目标将收到更好的效果。

第三，非洲也必须考虑更加多元化、更少脆弱性的产出方式的优点。经济多元化是实现非洲长期经济稳定和安全的因素。这确实要求破除对非洲快速工业化简单说“不”的常规。随着个人收入的增加，人们可以购买食品，即使其收入来自于产业或者食品来自其他地方。工业化计划涉及组织和技能形成等大问题，但绝对没有理由认为，非洲人民不能像世界所有其他人民一样成功实现工业化。恐怕，以此为信条无异于新型种族主义。

第四，通过经济社会转型结束非洲饥饿的任务包括重视解决军事和民事冲突，扩大民主治理，发展市场体制。公共政策的职能也应包括扩大医疗、家庭规划设施、基础教育（特别是女性）以及社会保障。所有这些可直接或间接推动实现安全营养、优质医疗以及整个经济的更大成功，包括农业的健康发展。

因此，在对“新联盟”所采取方法的范围和针对性进行评估时，一些关键问题浮出水面。针对非洲营养安全问题，我们确实需要超越其所采取的相对局限的方式。

5

另一个饥饿流行区域南亚呢？包括印度，尽管其经济高速增长，人均收入迅速增加。印度在大英帝国统治时期饱受饥荒摧残，独立后便立即成功消除了饥荒。对人们失去的权利进行再创造，如通过紧急就业项目，饥荒易于避免。拥有多党制、公众言论自由以及未受审查报纸的民主印度采取了必要措施，将饥荒扼杀在摇篮中。印度最后一次大饥荒发生于 1943 年，独立前四年。通过绿色革命，印度粮食供应也跃上了新台阶。

然而，防控饥荒取得显著成效的同时，印度在消除摧残该国数以亿计人民生命的持续、大范围饥饿方面并未取得类似成功。不仅某些特定区域严重饥饿持续复发，而且整个印度大部分地区饥饿持续大范围蔓延。确实，印度在这方面表现糟糕，甚至不及非洲撒哈拉以南地区。印度一般性营养不良（有时称作“蛋白—能量营养不良症”）数字远远高于非洲撒哈拉以南地区。印度近一半儿童长期食物不足，超过一半成年女性患有贫血。

那么，印度应该做什么，确切地说是能够做什么？重视扩大正规就业机会（不仅是紧急就业）并采取其他让人们共享经济增长成果的措施，这一点至关重要。印度确实制定了使相当数目人口获益的补贴食品分配计划，在力所能及的范围内，政府应进一步巩固、扩大，而非缩减该计划。与食品补贴相比，印度将更多公共资金用于为有钱购买柴油汽车及其他新设备的人提供柴油补贴（少数人获益），为现代燃气设备用户提供燃气补贴，为联网用户提供用电补贴甚至免费电。应注意，三分之一印度人没有接入电网。

此外，食物不足不仅是不利健康状况的起因，也可能是结果。为防止持续食物不足，应重视医疗，特别是预防阻碍营养物吸收的流行病。因此，印度落后的公共卫生设施是印度持续遭到大范围食物不足重创的直接原因。这里也包含更为复杂的因果关系。近期医学研究发现了母亲食物不足的长期影响，这不仅会毁掉母亲健康，也会给出生体重不足的儿童带来严重的健康问题，因为这些儿童更易感染儿童疾病，长大后也更易感染成年人疾病。确实，出生体重不足可极大增加日后患心脑血管疾病的比率。

也有充分证据表明，缺少基础教育会导致食物不足，这一方面是因为知识和沟通至关重要，也因为获得工作和收入的能力受教育程度的制约。印度公共卫生设施和公共教育资源缺乏在许多方面形成拖累，其一就是持续饥饿。鉴于印度实行民主制，没有什么比针对剥夺起因和可能成功的公共干预措施进行头脑清醒的公共讨论更重要了。尽管印度媒体基本自由，新闻业规模较大且充满活力（印度人日报纸阅读量高于其他国家），但是有关饥饿流行及其补救措施的新闻和报道出奇地有限。

6

最后，世界饥饿大范围流行要求我们对食品权利降低以及为包括儿童、女性和男性在内的所有人消除并战胜饥饿的能力被限制的种种原因进行批判性分析。应采取更为宽泛的方式，而不仅仅局限于食品生产。尽管食品产量是影响人们营养安全，避免饥饿一系列因素中的重要部分，但还涉及许多其他因素。

这些不同因素同时发挥作用，要求我们不应仅孤立地关注其中之一。“一次只做一件事”从来不是解决经济社会政策问题的好建议，在应对现代世界饥饿大范围流行挑战时，它更具有误导性。我们需要多措并举、多管齐下。

ⁱ 亚里士多德，《尼各马可伦理学》，第一部，第 iii 节，J.A.K.汤姆森译本，《亚里士多德伦理学：尼各马可伦理学》（伦敦：企鹅出版集团，修订版，1976 年），第 64—65 页。

ⁱⁱ 《贫困与饥荒：论权利与剥夺》（牛津：牛津大学出版社，1981 年）。

ⁱⁱⁱ 可参阅我的《性别与集体冲突》，编者：Irene Tinker,《持续不平等》（纽约：牛津大学出版社，1990 年）；“失踪女性”，《英国医学杂志》，304（1992 年 3 月）；“再谈失踪女性”，《英国医学杂志》，2003 年 12 月；“性别不平等与正义理论”，编者：Martha Nussbaum 和 Jonathan Glover,《女性、文化与发展》（牛津：克拉伦登出版社，1995 年）。