

July 1995



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

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación



# 大会

## 第二十八届会议

(1995年10月20日—11月2日 罗马)

### 国际农业调整第八次进展情况报告

## 目 录

	段 次
引 言	1 — 4
指导方针 1	5 — 18
指导方针 2 和 12	19 — 27
指导方针 3 和 4	28 — 35
指导方针 5 和 6	36 — 48
指导方针 7	49 — 54
指导方针 8	55 — 63
指导方针 9	64 — 74
指导方针 10	75 — 82
指导方针 11	83 — 90
决议草案	91

为了节约起见，本文件印发份数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会；如无特殊需要，望勿另取。

## 引 言

1 关于国际农业调整的第八次进展情况报告与前几年的报告有所不同，主要有两个原因：

- a) 根据减少文件长度和尽可能减少与本届大会的其它文件或者提交理事会下属各委员会的其它文件重复的总目标，本报告比以前的报告简短得多，
- b) 对进展情况的评价和对问题的分析，反映了粮农组织大会第二十六届会议关于监测和报告国际农业调整进展情况的方法的指示（插文1）。

### 插 文 1

#### 大会第二十六届会议报告摘要<sup>1</sup>

58 有几个成员国认为国际农业调整的指导方针没有充分反映出1975年通过指导方针和1983年修改指导方针之后的世界粮食和农业形势的变化；这些指导方针也没有充分反映对粮食和农业问题的看法的变化以及最近在不同的政策方法的效果方面的经验教训。在这方面，会议特别提到指导方针八和指导方针十，并对可能的修改提出了一些建议。

59 大会注意到出现了一些对国际农业调整指导方针解决的问题有影响的重大的新情况和变化。这些因素特别包括过渡时期经济目前正在进行的重大改革；例如，在乌拉圭回合、联合国环境及发展会议和国际营养会议之后可能出现的变化；决定穷人获得粮食机会的各项因素在粮食安全中的重要性增加；宏观经济因素和面向市场在发达国家和发展中国家制定农业政策中的重要性增加；环境和持续发展问题得到进一步的认识。

60 大会同意秘书处应当继续每四年定期对影响世界粮食和农业的政策进行回顾，以国际农业调整指导方针作为一个总

的框架。大会进一步同意1995年提出的下一次报告应根据世界粮食和农业的重大发展情况及政策思想的重大发展情况，分析现行指导方针的相关性和实用性。大会还同意应当灵活地和有选择地进行监测和汇报以便考虑到影响粮食和农业的变化、对发展方法和重点的想法演变以及不同政策效果的最新情况。在这方面，大会同意秘书处在准备国际农业调整方面的进展报告时，应当特别注意现有的一些文件中已经达成的协商一致意见，例如联合国第四个发展十年国际发展战略、粮食和农业长期战略和粮农组织的中期计划，以及上一段提到的即将召开的那些会议的结果和乌拉圭回合的目标和结果。

1 C 91/报告，第58—60段。

2 根据这一精神，每个指导方针下面的内容安排如下：关于指导方针的目标的主要发展情况作一简短报告。酌情提及提交大会或理事会下属各委员会的有关同一主题的其它文件，为了简短和避免重复，本文件不再重复有关讨论。接下来的一节谈及指导方针的主要目标是否仍然有关。在每个指导方针下面的文字结束时，有一段谈及是否有提交大会或理事会下属各委员会的定期报告同一主题的其它文件。这是为了使人们在辩论时了解关于国际农业调整的定期的进展情况报告给其它文件的内容增加了多少新情况。

3 关于指导方针的目标的是否仍然有关，总的结论是所有目标均仍然有关。不可能不是这样，因为世界是为此千差万别，总能对某类国家来说，部分或者所有目标对其发展粮食和农业具有直接的意义。但是可以有把握地说，如果今天来重写指导方针的话，人们会重新措词以便根据已经发生变化的世界实际情况和目前的发展思想中所体现的优先重点的概念重新平衡相对重点。例如，与过去相比，今天对国家在经济生活中的作用的正确定义以及对环境和可持续性问题的有了更多的认识。还将需要修改或者重新考虑在指导方针中偶尔提出的部分或者所有数字指标的意义，如果根据目前的情况需要这样做的话。

4 关于提交大会或理事会下属各委员会的其它文件在多大程度上涉及国际农业调整指导方针题目的进展情况的监督和报告的问题，总的结论是确实有很大程度的重复。本报告正文中每个指导方针下面的最后一段列出与讨论的问题最有关系的文件。总的来说，这些文件就是定期提交大会本身、世界粮食安全委员会和商品问题（直接或通过其下属政府间商品小组）的文件。粮农组织大会和其它机构在不同议题项下定期审议国际农业调整的部分题目的进展情况本身自然不排除在单独的一份文件中审议国际农业调整所有方面问题的必要性。然而，这种大量重复是在谋求节约利用资源时需要考虑的一个重要因素。

### 指 导 方 针 1

“发展中国家，特别是最需要发展和问题最大的最不发达国家和其他特殊类别的发展中国家的粮食和农业生产，在第三个联合国发展十年期间年平均增长率至少应达到4%。必须达到这个增长速度才能满足这些国家人民的营养需要和日益增加的需求，奠定更快地实现工业化并使其经济结构多样化的基础，改变世界生产中日益加剧的不平衡情况，并使发展中国家在基本食物的生产方面更多地依靠自己的力量。为此，发展中国家应继续在它们本国的发展优先重点及计划范围内加强制订并执行粮食和农业计划与粮食战略。发达国家农业政策的目的是虽然在于最合理地利用资源，但还应尽量考虑到发展中国家的特殊需要和利益，以及保证世界粮食安全的需要。发达国家将作出最大努力，对那些为免受发展中国家出口的影响而加以保护的农业和制造业经济部门进行调整，从而便于进入其粮农产品的市场。发达国家在制订和执行它们国内的农业政策时应尽力避免对发展中国家的经济造成不利影响。所有国家都应按照它们的需要和生产的 possibility，致力于建立合理的生产格局。”

### 发展中国家的农业增长率

5 有关资料见表1。总的来说,发展中国家整体的产量增长率保持每年3.0%以上。最贫穷的两个地区(撒哈拉以南非洲和南亚)以及最不发达国家集团在过去10年中的产量增长率比以前几十年高,东亚保持其高增长率,虽然增长率低于前几十年。实际上只有拉丁美洲/加勒比海区域的增长速度大大减慢。然而,撒哈拉以南非洲的提高了的增长率的提高掩盖了这样一个事实,即把高人口增长率因素考虑在内,在1984-94年每年人均产量为-0.2的负增长率。最不发达国家的情况更糟,这些国家的人均产量继续急剧下降(在1984-94年为每年-0.8)。因此,与指导方针中假设的情况相反,这些国家的情况是越来越糟,而不是越来越好。问题与其说是保持整个发展中国家的高增长率的问题,不如说是许多最贫穷国家持续失败的问题。

6 最近,人们对自80年代中以来世界农业增长速度减慢表示关注。世界农业增长速度减慢是事实(表1),但是这种减慢主要反映出前中央计划经济国家进行体制改革之后的情况(增长率下降在其中某些国家产生粮食安全问题),还反映出其它发达国家,主要是谷物出口发达国家的情况(因为出口需求增长自80年代中以来缓慢)。将威胁到粮食安全的发展中国家的增长速度减慢则有限。<sup>1</sup>

---

1 作为《迈向2010年的世界农业》出版的《迈向2010年的世界农业》的增订本(C 93/24号文件)全面讨论了这个题目,该出版物是粮农组织的一个研究报告(N. Alexandratos编),联合王国奇切斯特John Wiley 和 Sons和罗马粮农组织出版,1995年。巴黎 Polytechnica 还出版了法文版本,马德里 Mundi-Prensa Libros 出版了西班牙文版。此后这个经增订的版本被称为《迈向2010年的农业修订本》。

表1  
农业产量增长率

	农业产量增长率 每年%						人均粮食供应量 (日卡)	
	在1970-94年期间 增长率最高和 最低的10年 最高 最低		1964	1974	1984	预测1988/ 90-2010 年增长率 1/	1990/92	2010 1/
	世界	2.4(75-85)	1.5(84-94)	2.4	2.3	1.5	1.8	2710
发展中国家	3.5(76-86)	2.9(70-80)	2.9	3.4	3.2	2.6	2520	2730
撒哈拉以南非洲	3.0(83-93)	1.0(70-80)	2.4	0.9	2.9	3.0	2040	2170
近东/北非	3.5(78-88)	2.8(84-94)	2.6	2.8	2.8	2.7	2960	3120
东亚	4.7(76-86)	3.5(70-80)	3.5	4.6	3.7	2.7	2670	3040
南亚	3.7(82-92)	2.5(70-80)	2.4	3.2	3.4	2.6	2300	2450
拉丁美洲及 加勒比海	3.4(71-81)	2.0(81-91)	2.6	2.7	2.1	2.3	2740	2950
最不发达国家	2.0(72-82)	1.6(70-80)	1.8	1.8	1.9	2.8	2040	2140
发达国家	1.8(70-80)	-0.3(84-94)	2.2	1.4	-0.3	0.7	3330	3470
东欧及前苏联	1.7(80-90)	-2.8(84-94)	2.9	0.6	-2.8	0.4	3160	3380
其它	2.1(72-82)	0.6(84-94)	1.9	1.8	0.6	0.8	3410	3510

1/ 《迈向2010年的农业修订本》，表3.2、3.3。

### 发展中国家的农业政策

7 在若干指导方针中，即指导方针1（第2句和最后1句）、指导方针3（最后1个词组）和指导方针6（最后1句）等，提到需要改进政策来促进发展中国家中的农业增长和实现有关目标。指导方针1还提到发达

国家的政策，主要是关于发达国家的政策通过贸易对发展中国家产生的影响。在涉及同一主题的指导方针7项下也回顾了指导方针1这后一部分的情况。

8 报告目前政策动向是年刊《粮食及农业状况》<sup>2</sup>的典型题目，因此这里不再重复讨论。但是下面在评估“政策”目标仍然有关时，简要回顾一下近几年来做出政策改革的努力的大致思路和经验教训。

### 目标仍然有关

#### “政策”目标<sup>3</sup>

9 与以前的想法相反，现在普遍接受以下观点：在总的经济和就业中农业比重较高的发展中国家，如果农业受到忽视、缺少资金或者因采用不利地影响生产者积极性的政策而受到歧视，总的发展就受到阻碍；这种忽视不仅在社会上不能接受，因为穷人的绝大多数（往往也是总人口的绝大多数）依赖农业，而且经济效益也差。

10 农民和农业确实对刺激措施做出反应，在把农业向前推进的过程中的许多成功和失败都可以从允许这种刺激措施出现的政策或者相反直接或者间接地损害这种刺激措施的政策中得到解释。刺激措施不仅包括提高产品的价格和降低投入物的价格，而且还包括为农业提供基础设施、教育、研究等公共服务。

11 农业的情况不仅受到专门为农业制定的政策的影响（例如价格支持、征税、补贴），而且还受到并且往往是更加严重地受到有关总的宏观经济环境的政策的影响（例如公共部门赤字、通货膨胀、利率、汇率），以及受到对其它部门的政策的影响（例如对制造业的保护程度，如果这种保护使农业购买的制成品投入物和消费品更加昂贵的话）。教

---

2 1995年《粮食及农业状况》和C 95/2号文件。

3 这方面的讨论主要摘自《迈向2010年的农业修订本》第1章和第7章。

训是，在高通货膨胀率和汇率过高的环境中以及在总的来说刺激措施不利于农业的情况下，农业不可能繁荣。在受到外部冲击、容易借到外债和外债增加的70年代的之后，宏观经济因素的重要性非常明显，随后就出现宏观经济严重不平衡，引来了80年代的十年危机。为纠正这种不平衡而做出的政策反应（通常是在结构调整的名义下进行）虽然恢复了对农业部门的刺激措施，但因公共开支削减、对农产品的需求增长减慢和农业劳动力转移到其它部门的机会减少可能也不利地影响农业部门。这些改革本身并不能恢复增长，但是它们作为促进经济均衡发展的一个步骤是必要的，如果没有这一步骤，长期增长战略取得成功的可能性很小。

12 指导方针1提到粮食和农业发展计划和粮食部门战略。因此，简要介绍目前关于国家在实现发展目标方面的作用的观点是应该的。关于公共部门在经济生活中的作用的经验的分析在很大程度上利用农业方面的例子，因为在一些国家内，政府的参与，特别是农产品销售方面的参与非常广泛。关于公共部门的正确作用的问题尚待确定（当然不能武断地确定），因为预计为纠正这些发现的结构缺点和往往与之相联系的宏观经济不平衡而进行的改革中获得的利益，在许多情况下是缓慢产生的，利益的多少和期限是不确定的。不过可以看到某种程度的一致意见。这种一致意见肯定和加强了增加公共部门在提供基础设施、教育（包括农业技术教育）、研究及技术发展和转让等农业领域的作用的理由；当然成功与否主要取决于政府的组织和管理能力。公共部门发挥这种作用的理由因有关农业研究的高收益率的证据增加而进一步得到加强，对发展来说，与对物质资产方面的投资一样重要，也许更加重要的投资是对人力资本和知识的投资。与此同时，一致的意见看来还支持这样的看法，即总的来说，在生产和销售方面政府应当支持而不是排斥私营部门，主要是建立体制和实施条例，使市场有效进行运转和使价格起到至关重要的刺激作用和抑制作用，以指导私营部门活动。

13 最后，可以有信心地说，战后初期为其它部门的利益诈取农业的想法已经不行了，希望永远不会再出现。这并不是说农业作为对经济其它部门的资源的供应者的作用将中止，而是说，如果想要扩大国内工



业市场，如果想要使农业出现剩余并且使这种剩余转移到，而不是诈取到其它部门，在许多情况下必须优先重视提高农业生产率和增加村民的收入。在农业增长速度没有其它部门快的正常发展过程中，这种转移首先应被看作是一种自发的反应。在这种情况下其它部门的收益率一般高，因此资金自然流向这些部门。这里又需强调公共部门采取干预措施使投资有利于农业的重要性，例如在研究、教育、基础设施等方面进行投资，因为这些投资的社会收益率可能大大超过私人收益率。在发展和结构转变过程中，根据一些国家最初的条件，有充分的理由在发展战略中优先重视农业，使农业部门能够在减轻贫困和支持总的经济增长方面起到至关重要的作用。

### 农业增长目标

14 这一目标总的来说仍然有效，因为如乡村人口在总人口中占很高比例和总的来说人均粮食进口水平较低所证明的，营养和粮食安全水平不足的绝大多数国家高度依赖当地农业提供粮食、就业和收入。有关数据见表2。如果说什么的话，目前的想法是比过去更加强调农业在发展中的关键作用（见《迈向2010年的农业修订本》第7章）。粮农组织的计划重点强调增加低收入缺粮国的粮食产量，表明承认农业的这一至关重要的作用。

15 确定每年增长率为4%的数量指标对面临的问题也许有作用，也许没有作用。事实是，(a) 在过去任何一个10年期间，只有一些国家以及各地区中只有东亚达到了这个增长率（表1），(b) 在许多情况下，不仅在生产方面而且在需求方面要达到这个增长率都受很大限制，例如在受到总的经济增长问题困扰和农业在国内或出口需求增长缓慢的部门中占很大比例（供出口的热带饮料和其它农产品、块根和块茎）的国家内就是如此。因此，应根据达不到指标是否会促使人们采取行动缩小差距或者相反使人们产生绝望感和减少对整个活动的信心的标准来衡量制定较高的数量标准是否有用。

16 还注意到指导方针中提到的4%的年增长率系指80年代，那时(a) 发展中国家的人均粮食供应量比现在低(1979/81年日人均粮食供应量为2 320卡，而1990/92年则为2 520卡)，人均消费增长率比现在高，至少在一些国家是如此，(b) 人口增长率(每年2.1%)高于今后20年预计的增长率(根据最近联合国估计的中期变化预测，1990—2010年为1.7%)。

17 粮农组织对1990—2010年的20年可能出现的结果的评估(《迈向2010年的农业修订本》)表明，发展中国家的农业生产增长率可能比过去低，可以根据这个评估来考虑未来农业增长的整个问题。这将仍然符合进一步增加它们的人均粮食供应量要求，但是必须在正常的事态发展过程中才能做到。除非采取根本措施，否则预计撒哈拉以南非洲和最不发达国家将不会取得多少进展，在2010年南亚的人均粮食供应量仍然处于中等偏下的水平。

#### 监督和报告农业增长和政策的进展情况

18 如前面所指出的，《粮农状况》是监督和定期向粮农组织领导机构报告当前农业增长和政策变化情况的典型工具。其编写范围也许可以扩大，以便在特定年份(例如每4年)把关于在更加广泛的发展范围内制定粮食和农业政策的原则和概念的更加广泛的思路包括在内。

表2

93个发展中国家按乡村人口比例和人均粮食供应量列出的交叉分类情况

1990年乡村 人口占总人口 的百分比	1990/92年人均粮食供应量(卡/日)					
	2100以下	2100—2300	2300—2500	2500—2700	2700—3000	3000以上
75%以上	布隆迪(-0.8;5) 卢旺达(-0.6;4) 马拉维(-3.1;21) 埃塞俄比亚(-1.0;16) 阿富汗(-1.3;14) 孟加拉国(-0.1;17) 索马里(-1.8;31) 肯尼亚(-0.7;9)	乌干达(-2.5;0) 尼泊尔(0.5;2) 柬埔寨(2.3;6) 布基纳法索(1.7;18) 莱索托(-2.2;122) 老挝(2.0;10) 尼日尔(-1.5;16) 越南(2.0;-14) 坦桑尼亚(-0.1;4) 斯里兰卡(0.3;57) 苏丹(-1.6;25) 马里(0.2;14) 马达加斯加(-1.5;8)	博茨瓦纳(-2.9;108) 缅甸(0.9;-4) 冈比亚(-4.4;114) 泰国(1.4;-104)			
60-74%	加纳(-1.6;22) 喀麦隆(-1.9;36) 利比里亚(-2.2;52) 塞拉利昂(-0.9;39) 乍得(-0.3;10) 海地(-1.3;45) 津巴布韦(-2.9;-6)	危地马拉(-0.4;33) 尼日利亚(0.1;7) 也门(-0.4;130) 多哥(-1.3;32) 纳米比亚(-3.4;75)	科特迪瓦(0.6;50) 圭亚那(-0.7;-12) 印度(1.3;1) 巴基斯坦(0.5;4) 塞内加尔(-1.8;83) 几内亚(-0.3;46)	印度尼西亚(2.5;12) 斯威士兰(-0.5;146) 贝宁(0.8;33)	中国(2.7;6)	

(续)

1990年乡村 人口占总人口 的百分比	1990/92年人均粮食供应量(卡/日)					
	2100以下	2100—2300	2300—2500	2500—2700	2700—3000	3000以上
	安哥拉(-2.3;35) 扎伊尔(-0.4;10) 莫桑比克(-2.6;44)					
45-59%	玻利维亚(0.7;34) 中非共和国(-0.7;14) 赞比亚(-2.2;28)	巴拿马(-0.6;67) 菲律宾(-0.1;32) 刚果(-1.0;54)	加蓬(-1.4;74) 洪都拉斯(-1.0;34)	牙买加(-0.2;162) 萨尔瓦多(0.1;42) 巴拉圭(2.2;-27) 苏里南(2.3;-30) 毛里塔尼亚(-0.6;123)	阿尔及利亚(0.5;220) 哥斯达黎加(-1.0;116) 马来西亚(4.6;159) 毛里求斯(-0.5;188)	叙利亚(0.6;184) 埃及(0.6;150) 摩洛哥(1.4;75)
25-44%	秘 鲁(-0.9;74)	伊拉克(-0.9;167) 尼加拉瓜(-3.9;45) 多米尼加共和国 (-0.6;103)		哥伦比亚(0.8;31) 特立尼达和 多巴哥(-2.4;201) 厄瓜多尔(0.0;43)	巴 西(1.3;29) 朝鲜人民主义 共和国(1.3;38) 约 旦(1.4;387) 伊 朗(1.0;88)	古 巴(1.0;204) 墨西哥(0.3;80) 大韩民国(2.4;229) 突尼斯(0.4;175) 土耳其(0.6;-21)
0-24%				智 利(1.5;30) 委内瑞拉(0.4;117) 乌拉圭(0.6;-138)	阿根廷(0.1;-330) 沙特阿拉伯(5.7;279)	黎巴嫩(4.4;217) 利比亚(-0.3;427)

说明：(1) 乡村人口的资料来源是联合国《按性别和年龄列出的城市和乡村地区情况》，1992年修订本，纽约，1993年。(2) 括号内的数字为：第一个数字是1972—92年每年人均粮食产量增长百分率；第二个数字是1988/92年5年平均净谷物进口量人均公斤数（负号表示净出口量）。

## 指导方针 2 和 12

说明：对这两个指导方针一起进行回顾的原因是它们都涉及农业资金流量（指导方针 2 涉及所有资金流量；指导方针 12 涉及来自外部援助的资金）。

### 指导方针 2

“向发展中国家的农业和粮食部门提供的资金和其它资源，尤其是用于扩大生产并使生产多样化的资金和其它资源的总量应该大大增加<sup>1</sup>。在国家、区域和国际的农业科研活动大量增加的同时，应相应作出特别的努力，提高资源的利用率并改进现有的技术。国际社会应支持旨在提供农业投入尤其是肥料、良种和农药供应的措施，并应支持旨在防止收获后损失的工作。应特别注意加强对有关人员的农业推广工作。发达国家和发展中国家都要采取必要的行动”。

“1 在粮农组织的《20世纪末的农业》研究报告中，对90个发展中国家（不包括中国）在1980—2000年期间主要投入物的年需要增长率的估计说明了需要提供更多的资金和资源：总投资量增加4.4%；经常性投入物（包括肥料）5.8%；肥料8.5%；灌溉210万公顷。”

## 指导方针12

“为了支持发展中国家大幅度增加农业投资的措施，来自双边和多边资金来源的外部援助必须大量增加，以便尽早达到估计的83亿美元的年需要额（按1975年价格计算）的指标，其中65亿美元应是按优惠条件提供的外部援助，但要记住，粮农组织秘书处的估计则是到1990年，外部援助的需要额将增至110亿美元至125亿美元（按1975年价格计算）。应集中向低收入国家提供更多的优惠援助（不论是双边和还是多边的），捐助者应为当地费用提供足够的资金，并应在可能的情况下满足为执行农业发展项目提供经常性费用的要求。”

### 资源流量动向：按实际单位列出的所有资源

19 唯一全面的但远非完善的数据系指按实际单位列出农业使用的资源。其中包括通常被称为资本货物的资源，诸如土地、灌溉、机械等（因此用以衡量资本形成或投资）<sup>4</sup>，以及那些如化肥等经常性投入物。有关数据见表3。表3中大多数项目的增长率在过去10年低于前几十年。

4 如果在国民核算中对这些按实际单位列出的数据作出正确的定值，其总值将相当于初级农业净固定资本形成的很大一部分。需要列入同一类，但是没有数据的其它资源是结构和设备。把用以更替或恢复在生产过程中消费的这些物质资源的费用加进以后，就可得出农业总固定资本形成估计数。国民核算仅仅包括很少几个发展中国家的估计数，因此它们不足以成为评价发展中国家农业总固定资本形成的基础。世界粮食首脑会议的背景技术文件《农业投资：演变和前景》（WFS96/TECH/3，未编预发稿，1995年6月）讨论更加广泛的农业投资问题。

表3

## 用于发展中国家农业的资源投入

	单 位	1961/ 63	1969/ 71	1979/ 81	1991/ 93	1963-73 每年平均增长率 (%)	1973-83	1983-93
可耕地	百万公顷	621	648	682	706	0.6	0.5	0.3
长期种植作物土地	百万公顷	58	63	71	78	1.3	1.0	1.0
土地总面积	百万公顷	679	711	753	783	0.5	0.4	0.3
其中灌溉土地	百万公顷	104	124	151	183	2.3	1.8	1.7
拖拉机	千 台	742	1347	3379	5449	7.8	9.2	3.5
收割机/脱粒机	千 台	124	154	232	386	3.0	4.8	4.2
畜 牧	百万头							
牛	百万头	693	801	914	1044	1.7	1.4	1.0
猪	百万头	177	298	444	540	5.8	1.8	3.3
绵羊/山羊	百万只	781	864	1007	1173	0.9	2.2	1.5
家 禽	百万只	1906	2545	3895	7880	3.6	5.1	6.4
化肥消费量 1/	百万吨	4.3	13.6	37.2	66.9	14.0	9.8	4.8
化肥进口量 1/	百万吨	2.7	6.7	14.0	24.6	12.2	5.3	5.5
每公顷化肥使用量 1/	公斤/公顷	6.3	19.2	49.4	85.4			

## 1 按营养成分计算

20 在很大程度上，这些增长率下降反映出因自然资源越来越少（土地、水）而出现的一种自然演变，农业的其它资本资产（例如机械）水平以及经常性投入物使用量（例如每公顷化肥）增加。农业资产方面投资必须越来越多地用于提高土地和水资源的质量和生产率以及对这些资源的保护。由于没有得到足够数量的发展中国家的投资方面的货币数据，无法评价这方面的资金流量情况。

21 人们注意到，不受土地和水等资源限制的农业资本资产，例如牲畜头数（特别是猪和家禽）和机械的增长率则高得多。随着资源日益减少（不过即使资源不减少也是如此），农业的增长越来越依赖提高资源的生产率，在初级和技术教育、研究和推广方面的投资的作用变得日益重要。在这方面，趋势不大有利，至少对于用于支持发展中国家农业的研究和推广的那部分外援来说是如此（见下面）。

### 外部资金流量的动向

22 官方发展资金<sup>5</sup>承诺额方面的数据是可用以为监测对发展中国家农业的外部援助的发展情况提供了一个足够的虽然远远不是完善的依据的现有唯一的数据。这些数据见表4。首先要指出的是，最近几年用于农业的官方发展资金远远没有象指导方针12中所假设的那样增加，而是下降了，在总的官方发展资金中所占的比例（表明捐助国的优先重点从农业转移）和按不变价格计算的绝对值都下降。这些下降是在总的官方发展承诺额保持接近700亿美元的水平时发生的<sup>6</sup>。当我们用指导方针中按1975年的价格提出的83亿美元的指标来衡量这些发展情况时（这个数字一般被解释为系指经合发组织发展援助委员会所采用的“狭义”农业定义，在1975年通过时以及在1983年再次肯定时是打算早日实现的），我们注意到在1981/83年完成了这个指标的53%，但是在10年之后这个比例仅仅为50%。

---

5 官方发展资金包括官方部门承诺或者通过官方部门提供的以促进发展和福利为主要目标的所有资金（双边和多边，优惠和非优惠）。官方发展资金的优惠部分（捐赠部分占25%以上）即为官方发展援助。

6 经济合作与发展组织(1995年)，《发展合作：发展援助委员会1994年报告》，巴黎。



表 4

对发展中国家农业的外部援助<sup>1</sup>

	1981/83	1986/88	1991/93	1991	1992 2/	1993 2/
	…百万美元…					
<b>广义农业<sup>1</sup></b>						
总承诺额	10743	12884	11191	12223	11864	9487
在总的官方发展资金中						
所占的百分比	24.5	23.0	16.0	17.6	16.8	13.9
按1990年价格计算的总承诺额	15881	15342	11208	12223	11518	9882
优惠承诺额的百分比	60	64	67	65	71	65
双 边	3393	4926	4183	4234	4689	3625
多 边	7349	7958	7009	7989	7175	5862
<b>狭义农业<sup>1</sup></b>						
总承诺额	6445	9061	9102	8365	10417	8526
按1975年价格计算的总承诺额	4399	5032	4184	3909	4714	3929

1 不包括粮援，不包括来自欧共体的双边流量和1989年之后没有资料的以发展援助委员会技术合作的形式出现的双边流量。

2 1992年和1993年的数据是初步的。

3 经合发组织确定的狭义农业系指与农业部门直接有关的所有活动，包括自然资源的评价、自然资源的开发和管理、研究、生产投入物的供应、化肥、农业服务、培训和推广、作物生产、畜牧业发展、渔业和农业（未按分部门划分）。广义农业除了上述活动之外，还包括与农业部门间接有关的活动，即林业、投入物制造业、其它农用工业、乡村基础设施、乡村发展、地区开发和河流开发。

表5

研究、培训、推广和投入物的外部援助承诺额<sup>1</sup>

	1983/ 1985	1986/ 1988	1989/ 1991	1983/ 1985	1986/ 1988	1989/ 1991
	百万美元, 按现行价格计算			百万美元, 按1985年价格计算		
培训和推广	302	319	237	299	244	154
研究 (不包括						
国际农业研究磋商小组)	288	283	316	285	214	207
国际农业研究磋商小组	169	202	212	168	152	139
研究、培训和推广总承诺额	759	804	766	752	610	501
化肥供应	334	296	157	329	221	104
农药和种子供应	55	85	15	55	60	10
化肥和农药生产	291	565	464	290	423	309
投入物供应和生产总承诺额	680	945	635	673	705	423

1 不包括来自欧洲共同体的双边流量和1989年之后没有资料的以发展援助委员会技术合作的形式出现的双边流量。

23 指导方针2着重强调对农业研究、推广和投入物供应的资源分配。对这些领域的外部援助承诺额的有关数据见表5。从表5中还可以明显看出承诺额显著下降。

24 捐助者对农业的援助明显下降与以下情况不符 (a) 总的来说, 在改善许多发展中国家的粮食安全方面没有取得多少进展, (b) 对于事态发展情况下预计在可预见的将来问题持续存在表示严重关注, 对于甚至在更长的时期内, 发展中世界许多地区的情况实际上可能更糟表示担心, (c) 越来越认识到农业发展可能是努力为依赖农业的低收入国家促进总的发展前景、减轻贫困和提高粮食安全创造条件的一个主要因素。

25 通常引用的原因是(a) 使总的官方发展资金水平几乎停滞不前和私营部门在总的资金流量、特别是直接投资方面的作用增加的原因。然而人们本来期望,作为一种外部资金来源,私营部门的这种作用的提高将促进官方资金流向私人资本历来不愿意涉足的农业这样的部门;(b)捐助国对许多发展中国家获得的官方发展资金的利用效率较低感到失望(但是用于农业部门的官方发展资金效益低的情况比其它部门更严重吗?)。与此有关的是,更加强调政策改革的作用而不是资本投资作为改善农业情况的关键。这种看法总的来说是正确的,但是可能没有抓住基础设施、技术和人力资本严重短缺的许多国家的问题的本质。在这种情况下,当政策改革碰到那种只能通过投资克服的严重限制因素时,政策改革的成果用,特别是旨在重新调动生产者积极性的政策改革的成果往往很快消失(见前面指导方针1下面关于公共部门在这个领域的作用的讨论);(c)世界粮食市场普遍不景气和价格疲软,使在农业生产方面的投资效率低,还可能使人产生这样的印象,即只要世界粮食问题没有以世界市场公认的供求平衡出现紧张的形式出现,问题不会那么严重。然而,如果在抱有这种看法时必须认识到,除非总的刺激经济的间接影响和改善营养和减轻贫困方面的利益也考虑在内,否则营养不足和高度依赖农业的低收入国家的农业投资收益率看上去可能比实际收益率低。当然还有很大余地来作大量的基本分析工作,以便根据经验确定这些看法的有效性和帮助扭转对低利润和对粮食问题自满的看法。

### 资金流量(国内和国外)目标仍然有关

26 毫无疑问,对于低收入、粮食严重不安全和高度依赖农业的那些国家来说,将资金优先拨给农业仍将是一个有效的目标。这一目标还将包括对有助于在国家一级更有效地利用资金的国际系统的资金划拨(主要通过国际农业研究磋商小组)。虽然改进政策仍然最为重要,但是政策能否成功将在很大程度上取决于投资在农业和与农业有关的部门的资金克服基础设施、研究和人力资本方面的基本限制因素的程度。

### 监测和报告进展情况

27 年刊《粮食及农业状况》是做这项工作的一种完全适当的工具，每四年的《粮农状况》可以比每年的《粮农状况》更加深入地讨论指导方针2和指导方针12中的问题。实际上，如果目的是从观念上提高农业在解决粮食和发展问题方面的作用以及扭转对粮食问题感到自满的趋势，《粮农状况》可能要比提交粮农组织领导机构的关于国际农业调整的进展情况报告的作用大得多，因为《粮农状况》的读者范围更加广泛，可以送到目标对象的手中（决策人员、新闻界人士和平民百姓）。

### 指导方针 3 和 4

说明：这两个指导方针之所以一起回顾是因为它们都涉及1979年世界农村改革及乡村发展会议的行动计划领域的问题。

### 指导方针 3

“发展中国家应根据其国家计划，把机构体制和农业结构的改进工作置于优先地位，以便使绝大多数乡村群众，包括无地农民和小农，能更加广泛、更加公平地获得：

- 水土资源和其它自然资源；
- 投入物、市场和服务；
- 新技术和改进的技术；
- 教育、推广、研究和培训；

并为扩大生产和最佳利用适合的现有技术投入采取适当的价格政策和其它刺激措施”

## 指导方针 4

“国家关于农业和乡村发展的政策应当鼓励乡村的人们全面而切实地参与农村改革和乡村发展过程的决策、执行和评价，其办法是促进乡村组织的建立，其中包括建立乡村劳动者协会和合作社，并加强当地政府。特别是那些不承认妇女地位与男人地位平等的国家，应当鼓励妇女在与男人平等的基础上全面参与乡村发展活动，其办法是：

- 保证法律地位的平等和使妇女更多地得到各种乡村服务；
- 促进妇女组织的建立作为妇女参加所有乡村组织的第一步；
- 促进妇女取得教育、培训和就业的机会。

政府应当考虑采取优先行动来动员青年积极参与各项发展活动。”

28 在提交会议的其它两份文件即世界农村改革及乡村发展会议行动计划第四次进展情况报告<sup>7</sup>和关于执行妇女参与发展行动计划的第四次进展情况报告<sup>8</sup>中，都谈及与这两个指导方针有关的问题。此外，粮农组织的全球研究报告《迈向2010年的农业》有两章（第九章和第十章）专门讨论乡村贫困、获得生产资产，投入物和贷款以及农业领域人力资源开发的问题。

7 C 95/INF/22。

8 C 95/14。

29 因此，对有关讨论这里不再重复。关于获得问题，只要说一下下面的情况就够了，即世界农村改革及乡村发展会议行动计划的报告的结论是，改进获得手段的政策往往反映出最近关于重新确定公共部门在经济生活中的作用以及增加对市场力量的依赖的政策思想的变化。因此，比过去更加重视通过促进土地市场和贷款的作用来实现改进获得土地手段的目标。

30 为此目的而采用的主要手段是，根据可以提供电脑数据储存和检索的土地信息系统和地理位置确定系统等成本效率越来越高的技术提供土地/地籍图登记服务。这种改革产生了土地地籍图/登记系统，这种系统不仅能够记录传统或者习惯性土地权利，还可以灵活地记录从私人和个人土地权利到公共土地权利的连续土地占有制安排。伴随这些发展情况出现的是增进了对与公共财产资源管理及集中和分享的资源有关的土地占有制安排的了解。传统的观点认为，只有通过将权利分配给私人，人们才会对土地进行合理投资。最近对于受到影响的森林、草地和鱼场的管理的研究表明，不仅可以从公共财产资源管理办法得到更加可持续的结果，而且还能增加经济收益。

31 当然，土地市场作用的改进本身并不能保证穷人和无地者获得土地的机会增加。在某些情况下，土地所有权的确定实际上使穷人更难获得或者继续拥有土地。当土地所有权的确定使人有机会获得比以前更多的土地所有权时以及当所有权的确定使穷人对共同财产资源的所有权减少时，就会出现这种情况。最后，政府通过得到市场帮助的土地改革积极支持人们改进获得土地的手段，仍然是取得成功的一个基本先决条件。

32 关于指导方针4的问题（人们的参与、妇女参与乡村发展），趋势是对于“动员”人们参加往往由外人决定的活动的重视程度减少，而对于使穷人和处境不利的人口阶层“有能力”自己组织起来和采取独立的集体行动来增加它们的利益的重视程度增加。在通过促进村社讨论、提高集体认识、建立信心和提高能力使妇女有能力进行谈判和调解分歧、解决冲突和担当领导责任方面，集体努力特别有用。

33 在关于国家与私营部门（包括非政府和自愿组织）的作用方面的更加广泛的辩论中，权力下放引起了新的兴趣。基本观点是：（a）通过市场可以更加有效地提供许多公共服务，（b）私营部门的参与和政府的某些职能转向某些私营部门（包括当地村社和乡村组织）可能更加有效，往往能够更好地保证公共服务符合目标受益者的需要。中央政府的职能转向地区和当地公共部门这种比较传统的权利下放形式因出现意味着将职能分配给公共系统中最低级而最有效的单位的补充原则而引起了新的兴趣。虽然将提供服务的权力下放到乡村地区以作为乡村发展的一种手段的潜力看来很大，但是与权力下放有关的许多问题尚待解决，例如在政府与非政府机构之间怎样进行适当的平衡、由什么来决定权力下放的地方政府和非政府机构提供乡村服务的能力等等。

### 目 标 仍 然 有 关

34 指导方针3和指导方针4中的建议和目标今天仍然象它们通过时（1983年）和举行世界农村改革及乡村发展会议时（1979年）一样有效。粮农组织的一些文件，例如1989年的妇女参与农业发展行动计划（及其1995年修改的计划）、1990年的粮食和农业部门长期战略和1991年的人们参与乡村发展行动计划等，（全部或者部分）均重申这些目标仍然有关。最近联合国的一些会议（1992年的联合国环发会议、1994年国际人口与发展会议、1995年的世界社会发展首脑会议）均强调所有有关的人（小农、妇女等）公平获得生产资产和其它生产资料机会对可持续乡村和农业发展的重要性。最后，即将召开的第四届世界妇女大会（1995年9月，北京）预计将对为了按照指导方针4的方针取得进展而采取行动产生新的动力。

### 监测和报告进展情况

35 如前面所指出的，4年一次提交大会的关于世界农村改革及乡村发展会议行动计划的进展情况报告对指导方针3和指导方针4的大部分

主题作了报告。除此之外，关于执行妇女参与发展行动计划的进展情况报告也向大会报告情况。现打算使后面这份报告也每隔4年提交一次。这两份进展情况报告都将在提交关于国际农业调整的4年一次的进展情况报告的同一年提交大会。

### 指导方针5和指导方针6

说明：这两个指导方针之所以一起回顾是因为它们涉及类似的问题，即改善营养和减轻贫困的目标以及实现这些目标的政策。

### 指导方针5

“各国应当制定粮食和营养的综合政策。各国应当在本国发展战略的范围内确定改进各社会经济阶层食物消费方式和逐步消除营养不良的行动目标。在设计、规划、执行和评价发展项目时应尽可能酌情把营养问题考虑进去。”

### 指导方针6

“发展中国家应当努力制定特别的经济和社会措施，实现对收入公平合理分配。这种措施可酌情包括粮食补助或收入补贴，以便提高低收入消费者的粮食消费水平，并提高人口中营养不足的一部分人的营养水平，尤其是提高易受害阶层的营养水平。为了更好地利用粮食，需要作出更大的努力来减少各个环节的粮食损失、改进粮食的贮存、加工、运输、销售和质量。发展中国家应当通过增加本国或区域的粮食生产和消费来进一步增强国家和集体在粮食方面的自力更生能力。”



## 发 展 情 况

36 提出平等和更加公平地分配收入的目标，首先是为了作为减轻贫困的一种主要手段。虽然全面监测收入分配发展情况方面的数据不足，但是已经做出努力来估计贫困和营养不足的发生率。据世界银行估计，在发展中国家大约有11亿人，即占它们总人口的大约30%处于贫困<sup>9</sup>中。在80年代中之前的20年贫困发生率显著下降，但是自那以后没有取得重大进展，穷人的绝对人数增加。南亚和撒哈拉以南非洲的贫困发生率最高，据估计这两个地区将近50%的人口处于贫困线以下，南亚因人口众多而占世界穷人的大多数。关于乡村和城市人口的收入和其它指标的比较有限的资料表明，乡村地区的贫困发生率更加严重。

37 为1992年国际营养会议准备的并在最近更新的比较全面的估计数表明，在发展中国家大约有8亿人，即占它们人口的20% 长期营养不足。由于许多发展中国家的人均粮食供应量上升，今天这个百分比低于70年代初的35%和80年代初的27%。但是由于总人口增长，长期营养不足的绝对人数只有少量下降（表6）。东亚在减少长期营养不足发生率方面取得的进展最大。在另一个极端，撒哈拉以南非洲的形势恶化，营养不足人数的比例较高，并且不断增长，营养不足绝对人数大大增加。对2010年的预测表明，在事态发展的正常的情况下，营养不足的发生率将仍然较高，营养不足的绝对人数仅仅略有下降，而撒哈拉以南非洲营养不足的绝对人数将继续增加。到2010年，撒哈拉以南非洲将超过南亚成为营养不足人数最多的地区，虽然该地区的人口仅仅为南亚的一半。

---

9 摘自《迈向2010年的农业修订本》，第九章。

表6

## 发展中国家长期营养不足人数估计数和预测数

地 区	占人口百分比				人 数 (百万)			
	1969-71	1979-81	1990-92	2010	1969-71	1979-81	1990-92	2010
撒哈拉以南非洲	36	39	41	35	96	140	204	302
近东/北非	25	10	10	7	44	24	32	35
东 亚	41	27	16	5	468	371	262	105
南 亚	33	33	2	15	233	297	250	239
拉丁美洲/ 加勒比海	18	13	14	8	51	46	61	49
发展中国家 合 计	35	27	20	13	893	878	809	730

来源：过去年份的数据是为将于1995年下半年出版的粮农组织《第六次世界粮食调查》准备的初步估计数。对2010年预测数摘自《迈向2010年的农业修订本》（略有改动）。

38 如果把季节性和临时营养不足发生率的估计数包括在内，营养不足的人数要高得多。在全球，有将近2.5亿5岁以下儿童严重或长期蛋白能量营养不良。在过去20年期间，虽然所有地区5岁以下儿童重量不足的百分比稳步下降，但是重量不足的儿童绝对人数相当稳定，因为人口在增长。在非洲，受影响的儿童人数实际上从2 000万增长到2 700万。大约有20亿人有各种微量营养素缺乏症，主要是维生素A铁和碘缺乏症，数亿人还因食物和水污染而招致疾病。

39 关于粮食自给自足的情况，注意到整个发展中国家的谷物自给自足率在70年代急剧下降，但是在80年代停止下降，主要是因为亚洲大多数国家成功地提高了产量，与需求增长保持一致（表7）。但是撒哈拉以南非洲和拉丁美洲及加勒比海地区的自给自足率进一步下降。在这两个区域，对谷物进口的依赖程度增加是由于未能增加人均产量的结果，而不是由于人均消费量增加的结果。撒哈拉以南非洲的情况特别不利，

在对进口的依赖程度增加的同时人均粮食供应量仍然非常低。最后，《迈向2010年的农业》中的预测数表明，发展中国家可能继续依赖谷物净进口量的进一步增长，自给自足率可能进一步下降，不过降幅较小。

表7

各区域谷物自给自足比率<sup>1</sup>

	1961/63	1969/71	1979/81	1990/92	2010 <sup>2</sup>
所有发展中国家	97	97	92	92	90
撒哈拉以南非洲	99	95	85	82	85
近东/北非	95	87	73	72	63
东亚	98	98	95	96	97
同上，但不包括中国	105	98	93	88	91
南亚	94	96	98	99	96
同上，但不包括印度	93	91	98	93	88
拉丁美洲/加勒比海	104	105	93	88	86
最不发达国家	103	97	93	86	85

1 自给自足比率：产量在国内总需求（所有用途）中所占的百分比，不计库存变动。

2 对2010年的预测数引自《迈向2010年的农业》修订本。

## 政 策

40 在本文件指导方针3和指导方针4项下以及在提交本届大会的关于世界农村改革及乡村发展会议行动计划的第四次进展情况报告<sup>10</sup>中，都简要讨论了旨在通过更加公平地获得土地和其它生产资料来减轻乡村贫困的政策的发展情况。关于采取更加具体的干预措施来减轻营养不足

问题，大多数国家都有某种粮食和／或收入补充计划。最普遍的干预措施种类包括：劳动密集型公共工程计划；粮食分配和供膳计划；普遍的和有目标的粮食补贴，包括对特定商品的价格补贴，食品券、定量配给计划和平价商店。许多干预计划经常利用粮援。

41 对这些干预措施在实现目标方面的成本和效益不断进行回顾，特别是在那些正在进行的政策改革而必须加强财务纪律和减少预算赤字的国家内。普遍实行粮食补贴的高成本导致对通常通过地域目标或社会经济筛选分配的粮食进行定量配给或确定对象配给。定额、食品券或其它凭证券方法，从理论上来说可以有效地用来确定补贴对象。然而，定额和直接分配方法在后勤方面执行起来有困难。食品券和凭证计划虽然可以利用现有市场体系，但是可能仍然难以管理，这可能减少它们在实现增加营养不足者的粮食消费量的目标方面的作用。

42 关于通过在食品链的所有环节（储藏、加工、运输和销售）加强收获后管理来更好地利用粮食的政策，最近重点已经从防止粮食损失计划转向努力把整个收获后系统全部纳入粮食和农业发展计划。采用改进的收获后技术的经验表明，改进有限但是效益明显及风险低的技术要比从技术上来说更加高级但是风险更大的技术的成功机会大。及时获得可靠市场信息和通讯手段总的来说越来越重要。在国际营养会议和关贸总协定乌拉圭回合谈判结束之后，人们越来越认识到在国内粮食供应和贸易方面实行国际公认的质量和 standards 的重要性。

43 在1992年12月粮农组织／世界卫生组织联合举行的国际营养会议之后，需要制定政策来改善营养的活动得到新的推动，国际营养会议一致通过了世界营养宣言和行动计划。执行世界营养宣言和行动计划的努力，通过在决策人员中提高粮食和营养计划的重要性加强了许多国家现有的粮食和营养计划<sup>11</sup>。迄今为止，有60多个国家举行了国家研究会，

---

11 关于这一段和下面几段中的主题的情况，见提交本届大会的有关文件《关于执行国际营养会议营养宣言和行动计划的进展情况报告》（C 95/INF/18）。

讨论和开展优先行动来改善营养和监测进展情况；80个国家制定了国家营养行动计划草案或最后文件；100多个国家参加了着重制定和执行这种计划的区域或分区域会议。在粮农组织和世界卫生组织的支持下以及在其它联合国机构、非政府组织、学术机构和私营部门的参与下，许多活动已经进行。

44 在许多国家，国家营养行动计划是在综合粮食安全计划和国家减轻贫困计划等现有国家和部门发展计划的基础上扩大的。一些国家将国际营养会议的目标直接纳入它们的总的发展计划。虽然大多数国家正在按照世界营养宣言和行动计划的方针修改战略和国家计划，但是许多国家的战略还包括国际营养会议9个题目之外的战略来满足国家具体需要。大多数国家正在利用部门间机制来做到这一点。

45 大多数国家计划（特别是在非洲）着重把改进家庭粮食安全作为一个优先问题。几乎所有计划都在确定减少微量营养素缺乏症的计划，主要是为了增加供应量和获得维生素A、碘和铁含量丰富的食物。一些国家高度重视加强机制来监测和评估国家和村社粮食和营养状况，包括建立监督系统。

46 粮农组织高度重视帮助各国开展国际营养会议后续活动以及加强其营养改进计划，并将继续这样做。迄今为止，粮农组织收到成员国为开展国际营养会议后续活动而要求获得技术和财政援助的90多份申请。通过粮农组织总部和区域办事处支持国家顾问、国家研讨会和提供技术援助，为80多个国家提供了援助；通过协议书、技术合作计划和开发计划署的TSS-1安排，提供了财政支持，在近期内，重点将逐步从制定国家营养行动计划转向执行国家营养行动计划。

### 目 标 仍 然 有 关

47 贫困、长期营养不足和微量营养素缺乏症今后必将继续存在。仍然需要关心采取国家和国际行动来不断回顾有关情况 and 解决这种问题。因此，指导方针5和指导方针6的目标仍然有关。

### 监测和报告进展情况

48 国际营养会议世界营养宣言和行动计划要求粮农组织和世界卫生组织联合准备一份综合进展情况报告供它们领导机构在1995年审议。

“领导机构然后可以决定今后报告的时间”。因此，这种进展情况报告原则上将包括监测和报告关于营养问题和有关政策的进展情况。此外，每年的《粮农状况》除了介绍有关政策之外，还介绍或者可以详细介绍与这两个指导方针有关系的主要指标，诸如人均粮食供应量、粮食进口量和自给自足等情况。另外，4年一次的关于世界农村改革及乡村发展会议行动计划的进展情况报告除了介绍乡村贫困、影响乡村贫困的因素和有关政策之外，一般还介绍总的发展情况。

### 指导方针 7

“各国，尤其是发达国家，应当表现出必要的政治决心，尽可能不要对农产品和以农产品为基础的产品，特别是发展中国家的这类产品的进口实行任何新的关税壁垒或非关税壁垒。各国应当逐步改善开放国际市场的条件，以便使这些产品的贸易额和产品的进一步多样化有一个积极增长的趋势。进口国家应当避免任何破坏正在出现的贸易机会和现有的贸易。出口国家应当尽可能不采用出口补贴以及可能妨碍特别是发展中国家贸易的类似措施。”

### 发达国家政策的动向

(主要是关于它们对世界粮食安全和贸易的影响)

49 最近几年，发达国家做出了大量努力来改革农业政策，特别是关于那些产生贸易扭曲影响的政策。在经合发组织地区，特别是在欧共

体，这种改革的主要内容是改变支持和保护结构，一般是不再采取市场支持措施而采用增加农民收入而同时使市场力量在决定产量、消费量和贸易量方面能够起到更大作用的政策。三个欧洲国家加入欧共体，也将有助于减少和改变它们的农业保护结构。

50 与此同时，欧洲原中央计划经济国家进行了体制改革，对他们的农业产生了巨大影响。这些国家的改革既影响农业也影响整个经济，对贸易具有潜在的深远的影响，并且通过贸易对发展中国家的农业经济和粮食安全产生深远的影响。这种影响首先可能使原中央计划经济国家地区成为较小的粮食净进口地区，在长期内可能成为完全自给自足的地区，有人认为可能成为净出口地区。这种发展情况可能助长世界粮食市场的疲软，使发展中粮食进口国更加容易满足其进口需要。同时，改革所带来的剧变在某些正在改革的国家本身也产生了粮食安全问题。

51 与此同时，原中央计划经济国家的消费结构变化和最终的经济复兴，具有增加它们的发展中国家主要出口农产品的消费量和进口量的潜力，特别是那些在改革之前消费量非常低的产品，例如，热带饮料或香蕉。

52 发达国家，特别是经合发组织国家的改革部分是由乌拉圭回合谈判协定农业方面的规定引起的，并因而得到加强，并且最终从法律上溶入其中。在提交大会的或者由商品问题委员会在1995年4月审议的粮农组织其它文件中全面讨论了这些规定及其潜在的影响<sup>12</sup>，因此这里不再重复。只要说一下乌拉圭回合谈判结果因下面这些理由而具有的重要性就足够了：(a) 对于国际贸易组织成员国来说，乌拉圭回合谈判结果是一个有法律约束力的协定，因此是防止改革倒退的一个障碍；(b) 乌拉圭回合谈判结果通过使非关税壁垒变成关税以及最大程度地加以固定来增加市场透明度；(c) 乌拉圭回合谈判结果严格限制和减少最重

---

12 1995年《粮食及农业状况》（特别章节）；CCP 95/10号、13号文件；还可参阅《迈向2010年的农业修订本》经修改的第八章。

大的贸易扭曲措施和出口补贴；(d) 乌拉圭回合谈判结果给予发展中国家特殊和优惠待遇，使最不发达国家可以不用做出减少的承诺。此外，乌拉圭回合谈判结果还包括一项关于粮食净进口发展中国家和最不发达国家的需要《部长宣言》（在指导方针8、指导方针10和指导方针11项下讨论）。

### 目标仍然有关

53 上面介绍的改革和全面执行乌拉圭回合谈判规定时将出现的改革，朝着实现指导方针1和指导方针7关于发达国家政策的设想的方向迈出一大步。然而，这种改革总的来说在贸易自由化方面只是略有进展，有理由说，仍将普遍存在高度保护主义。因此，指导方针中的设想仅仅部分地得到实现，为此必须继续进行监测以便取得进一步进展。乌拉圭回合谈判农业协定第20条充分认识到这一点。第20条指出，“逐步和大量地减少支持和保护从而实行根本改革的长期目标，是一个持续不断的过程”。

### 监测和报告进展情况

54 对本项指导方针中提出的问题进行监测，进展情况定期向两年一次的商品问题委员会会议报告，并且在《粮农状况》年刊中也有少量报告。特别是，商品问题委员会根据关于《农产品贸易中的保护主义：对根据大会第2/79号决议采取的行动的回顾》的定期报告每两年对情况进行全面回顾（最新文件：CCP：95/10号文件）。



## 指导方针 8

“各国应当尽可能作出最大的努力并采取适当的措施来保证世界农产品市场进一步稳定，使农产品的价格对生产者有利，对消费者也公道，在适当的情况下，可采用签订国际商品协定的办法。在这方面，国际社会应当采取措施以保证进口国家，尤其是低收入国家按合理的条件获得粮食供给，尤其是在世界粮食短缺的时候更应如此。”

## 发展情况

55 世界农产品市场价格仍然很不稳定。农产品价格实际指数值从1979—81年100下降到1993年的60之后，在1994年上升到77。在1980年后总的来说价格疲软的时期，大部分商品出现短期高价。许多农产品的月平均价格偏离趋势价格20%以上，例如食糖、胡椒、大米、许多油籽和油类、黄麻。多年来提出了一系列处理市场价格不稳定问题的办法，其中包括国际商品协定、贸易自由化、减少风险的市场手段和补偿计划等。

56 依赖国际商品协定稳定价格和市场条件的程度继续减少。然而，最近几年在缔结农产品协定方面取得了一些进展”。发展情况简要回顾如下。

57 **新的国际咖啡协定**：到1995年4月，有25个出口国和14个进口国完成了参加1994年10月通过的这一新协定所需的程序。1993年的**国际可可协定**：该协定以生产管理和消费促进为基础而不是以缓冲库存活动为基础。该协定于1994年2月开始生效，马来西亚首次签字。国际可可

组织成员国讨论一项自愿产量削减计划，它们在这项计划中同意在今后5年期间全球产量减少37.5万吨。**国际食糖协定**：到1994年10月，有30个国家和欧洲共同体已经认可、接受、批准或通知暂时执行该协定。为了进一步增加其效应，国际食糖组织于1994年发起了一项争取新成员加入的运动。**1989年的国际黄麻协定**：该协定将在1996年4月期满。国际黄麻组织理事会将在1995年的春季会议上考虑延期该协定或者重新谈判。国际黄麻组织继续执行农业、工业和市场宣传方面的研究和发展项目。在国际黄麻组织理事会迄今为止所批准的32个项目中，有11个已经执行。**第三个国际天然橡胶协定**：预计该协定暂时从1996年开始生效，将在1997年1月1日得到批准，期限为4年，可以再延长两年。新协定的一项重要新内容是确定了一个环境目标。新的**1995年国际谷物协定**由《谷物贸易公约》和《粮食援助公约》构成。该协定将于1995年7月开始生效（但需得到政府的批准），最初期限为3年。新的协定没有根本变化，仍然没有经济条款。根据新的《粮食援助公约》，每年的最低捐赠量从750万吨，减至730万吨，然后进一步减至535万吨（见指导方针11）。

58 除极少数情况外，国际商品协定的稳定作用基本已经不存在，但是这并不是说各国对该协定已经完全失去兴趣。国际商品协定在促进市场透明度方面仍然有帮助。然而，为了得到现实的成功机会，这些协定需要有灵活性，得到充分支持和需要进行不断回顾。稳定市场的其它办法可能不会有好得多的前景，采用期货市场、备选方案或补偿计划等其它手段可能有助于抵消不稳定的影响，但是不能改变市场基本规律，因此减少不了多少不稳定性，尤其是在中期或长期内。

59 稳定市场的另一种办法是贸易自由化，特别是在使各国对价格信号作出更加积极的反应方面。关税化是提高反应灵敏度的众望所归的办法，已经得到乌拉圭回合谈判农业协定的承认。由于比自由化以前由更多的国家吸收世界产量或需求的变动，贸易自由化应当有助于稳定市场。然而，虽然这种想法有道理，但是这种想法假定意外数量变化的分布是“正常的”以及贸易自由化不改变库存的管理方法。虽然可以认为产量和消费量变化的分布是正常的（例如在进口国与出口国的意外的

产量变化之间无联系)，但库存管理实际上受到贸易自由化的影响。在努力减少政府对市场干预的情况，公共库存将下降，而私人库存很可能不能完全弥补下降的公共库存。因此，这可能减少全球库存的稳定作用。各国对国际价格信号反应程度提高的积极的作用是否被库存下降所抵消的问题尚难肯定。在谷物价格稳定方面所做的一些初步分析表明对国际价格的易变性几乎没有差别<sup>14</sup>。然而，必须说明对这个题目尚未进行充分研究。

60 因此预计世界农产品市场可能持续不稳定，需要寻找抵消市场不稳定的影响的其它办法。在近几年来越来越多地采用期货合同、选择性办法和互换办法。所有这些措施在某些条件下和在付出一定代价的情况下使市场参与者有可能减少不利价格变化的风险。问题比较复杂，并非所有国家都有适当的市场。这意味着，一个国家如果没有这种市场，不得不依赖与另一个国家市场有联系的手段进行贸易，用另外一种货币表示，从而增加复杂性和费用。此外，鉴于技术上的复杂性和规模方面的要求，个体农民很少能够通过这种手段来抵消商品价格的波动。这通常需要通过代理机构或者通过农民的集体行动来进行<sup>15</sup>。减少世界市场的临时价格波动转移到国内生产者和消费者的另外一种办法是，一些发展中国家对进口价格规定“价格幅度”<sup>16</sup>。这种价格幅度是为了让长期价格趋势进入国内经济时减少暂时不稳定。

61 抵消商品市场不稳定的风险的其它办法包括采用补偿机制，例如国际货币基金组织的补偿性资助资金或者欧共体的稳定出口收入制度计划等，对发展中国家因商品出口收入减少进行补偿。这些计划是一种

---

14 见CCP：95/13号文件。

15 CCP：GR 95/4，《在谷物贸易中采用风险管理方法：对发展中国家的影响》。

16 见关于价格幅度的讨论：粮农组织，《谷物价格回顾》1993—94。

重要手段，可以减少价格和/或收入的波动，不过需要大量资金。在这方面，乌拉圭回合谈判关于改革计划对最不发达和粮食净进口发展中国家可能产生的不利影响的措施的决定，虽然在拟议的具体行动上软弱无力，但是国际上通过提供粮食援助、出口贷款或者提供财政援助资助粮食进口帐单来抵消粮食高价的影响的一种重大的新行动。另外，商品共同基金认识到缓冲库存行动对稳定市场的作用不断减少，开展了利用存入该基金第一账户的资本来源的投资收益帮助管理市场改革工作，包括促进采用简单的市场风险管理手段<sup>17</sup>。

### 目标仍然有关

62 由于市场不稳定很可能在中期或长期内仍然令人担心，指导方针8仍然有关。监测工作可以扩大到包括采用其它风险减少措施。粮食进口国获得粮食供应的问题也仍然存在。

### 监测和报告进展情况

63 商品问题委员会政府间商品小组定期审议这个指导方针所涉及的问题的发展情况，并且在它们的报告中提请商品问题委员会注意它们的评估。今后提交商品问题委员会的文件可以更加着重评估世界市场稳定问题。此外，粮援委定期审议粮食进口国获得粮食供应的问题。因此，商品问题委员会和粮援委的讨论会原则上讨论或者可以根据要求详细讨论关于指导方针8的进展情况的监测和报告。

---

17 CCP: 95/16, 《商品共同基金与政府间小组作为国际商品机构的作用有关的发展情况》。

## 指导方针 9

“发展中国家应按照在1979年2月77国集团第四届部长级会议通过的《关于集体自力更生和谈判准则的阿鲁沙纲领》中以及在其它国际会议上作出的有关决定，不仅要促进和发展它们之间的经济技术合作，而且还要促进和发展粮食和农产品贸易。国际社会将对发展中国家的努力提供适当的支持和援助”。

64 发展中国家间农产品贸易增长在80年代减慢之后，在90年代初蓬勃发展。到1993年，发展中国家间农产品贸易值估计为460亿美元左右，占世界农产品贸易的10%强，比过去所占的比例增加（表8）。最近几年市场更加活跃的主要原因是亚洲国家之间和拉丁美洲及加勒比海区域国家之间的农产品贸易增加。然而，贸易增长可能主要是因为这两个区域的经济增长比较快而不是因为这两个区域国家集团之间贸易安排得到加强。

表8  
农产品贸易流量<sup>1</sup>  
10亿美元

	1970	1980	1990	1993 估计数
(1) 世界贸易额	63.8	295.0	419.9	438
(2) 发展中国家之间的贸易额	4.3	27.6	36.9	46
第(2)项占第(1)项的百分比	6.7	9.4	8.8	10.5

1 国际贸易标准分类0、1、2（不包括27、28）、4。

来源：联合国贸发会议1993年《国际贸易和发展统计资料手册》，表A2和A3。  
关贸总协定的《国际贸易：趋势和1994年统计资料》，附表A7。

65 在过去几年期间，发展中国家之间作出区域贸易安排的活动十分活跃”。因此，墨西哥、委内瑞拉和哥伦比亚签署了一项自由贸易协定，也称三国集团协定，该协定计划在1995年1月开始生效。根据这项协定，哥伦比亚和委内瑞拉将开始一个10年直线式削减与墨西哥的关税的过程，这两个国家在安第斯集团内（玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉）已经放开了所有贸易。安第斯集团本身在1994年确定了一种共同外部关税。墨西哥与哥斯达黎加之间的自由贸易协定和墨西哥与玻利维亚之间的自由贸易协定也从1995年1月开始生效。在拉丁美洲和加勒比海的其它地区，现有的各种一体化安排在其目标方面取得了进展。例如，南方共同市场（阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭）对于从外部进口的大量产品确定了20%的共同外部关税。中美洲共同市场国家与墨西哥签署了到1996年的自由贸易协定。加勒比海地区共同体和共同市场正在确定在1995年生效的共同对外关税。该地区的另一个发展情况是在1994年7月成立了加勒比海地区国家联合会，目的是在其37个成员国之间建立新的经济、文化和政治集团。在1994年12月美洲国家首脑会议要求到2005年完成西半球自由贸易协定，从而取代现行的大部分协定。

66 在亚洲，东南亚国家联盟成员国在建立自由贸易区方面取得进一步进展，计划到2008年建立自由贸易区。此外，在1994年11月的雅加达首脑会议上，亚太经济合作理事会成员国讨论了一系列具有深远意义的关于在成员国之间实行贸易和投资自由化的建议，并确定了到2020年成员国之间实行自由贸易的目标（发达国家之间到2010年实现自由贸易）。

67 在非洲有大量贸易协定。从1995年1月开始，优惠贸易区将变成东南非洲共同市场。从1994年8月起，南非正式加入南部非洲发展共同体。南部非洲关税联盟仍然存在。西非国家经济共同体和中非国家经

---

18 关于区域贸易协定的调查，见1995年《粮食及农业状况》的特别章节“农产品贸易—进入一个新的时期”。

济共同体也很重要。非洲统一组织成员国已经同意在现有分区域集团的基础上努力建立非洲经济共同体。

68 经验表明，由于若干原因，区域贸易安排的内部贸易往往无法扩大到发挥全部潜力。有时没有什么互补性，成员国只有狭隘的农产品基础。各国往往不愿意增加它们对外部粮食供应来源的依赖，除非有大量经济收益。还有运输和通讯等基础设施方面的限制因素，以及缺少财务清算安排。然而，区域贸易安排可以满足一些政治和经济需要，而多边贸易安排则不太适合来满足这种需要。在这种部分自由贸易安排所创造的贸易机会大于分散贸易的可能性时，这种贸易安排看来在经济上是可行的。在区域贸易安排同时减少与第三国的贸易壁垒（“开放的地区主义”）时，出现这种情况的可能性较大。

69 展望未来，预计发展中国家之间的区域贸易安排将进一步扩大。这部分地反映出发达国家努力实现更大程度的地区主义，特别是从1995年1月1日开始欧洲联盟进一步扩大到包括15个成员，以及继续与其它欧洲国家讨论它们可能进入欧洲联盟的问题。为发展中国家提供了一个很好模式的另外一个重大发展情况是，由加拿大、墨西哥和美国组成的北美自由贸易区的建立。对这两个区域安排的兴趣不仅是关系到成员国之间的贸易量的增加，而且还关系到它们采用两种不同的促进贸易的办法。在欧洲有一种共同外部关税，许多部门实行统一政策。与此相反，北美自由贸易协定作为一个自由贸易协定并没有实行共同外部关税，虽然有一些特别安排来统一政策，但是国内政策基本上是独立的。

70 实行一致政策的正式关税联盟，对于处于不同经济发展阶段的发展中国家集团来说可能并非总是一种切实可行的办法。自由贸易区可能更加容易进行谈判，尤其是在国际贸易组织的成员国之间，并且更加容易遵守乌拉圭回合谈判协定的规定。过去，发展中国家之间的自由贸易安排遇到困难：虽然成员国之间的贸易关税削减问题比较容易谈判，但是贸易往往因非关税壁垒的存在而受到阻碍。现在根据乌拉圭回合谈判协定的规定，各国应当取消非关税贸易壁垒，而关于执行为卫生植物检疫措施的协定也对在卫生和植物检疫领域阻碍贸易的潜在来源作出了

规定。由于市场透明度增加，今后应当更易利用成员国之间的关税削减来促进区域内贸易。然而，相当多的发展中国家尚未成为世界贸易组织成员这一事实，可能仍然限制在这个领域进一步取得进展。

71 发展中国家间有希望进行经济合作和技术合作的其它领域是对共同物质资源（例如渔场、湖泊和河流）进行管理以及对跨界动植物病虫害的共同威胁采取对策。这种考虑在环境保护和资源保存方面也很重要，环境保护和资源保存可能成为发展中国家间进行经济合作和技术合作的大有可为的领域。

72 一般地说，粮食和农业方面与发展中国家间经济合作有关的大部分领域，就是粮农组织为支持发展中国家间经济合作而进行的活动所包括的那些领域。后者注重生产互补性，贸易可能性以及旨在克服资源和机构限制因素和促进集体和区域自力更生的计划和政策。关于发展中国家间技术合作，粮农组织的支持集中其权限范围内的几乎所有领域的重要领域——作物生产和保护、家畜生产、土地和水资源开发、粮食安全、渔业、林业、营养和乡村发展。粮农组织的重大行动包括总干事在1994年发起的关于在发展中国家技术合作方面利用专家的计划。这项计划根据共同承担费用和责任的原则执行。到6月中，有60多个发展中国家签署了协定。总干事还提出了关于在处于过渡阶段国家间技术合作方面利用专家的一项类似的协定。过渡阶段国家间技术合作的条件与发展中国家间协定的条件相似。到1995年6月中，有5个处于过渡阶段的国家签署了协定，其它国家正在完成国内程序以便签署协定。

### 目 标 仍 然 有 关

73 在1979年通过阿鲁沙计划之后，在一些场合重申发展中国家间经济合作和发展中国家间技术合作对发展中国家的粮食和农业发展仍然有关。有关宣言不仅来自联合国发展系统，而且来自发展中国家的若干论坛（例如加拉加斯行动计划、77国集团部长级会议的决议和不结盟运动首脑会议）。大会第二十七届会议批准的粮农组织中期计划为粮农组



织继续支持发展中国家间经济合作和发展中国家间技术合作提供了一个总的框架。继续寻求成本效益好的技术援助办法，将会提高发展中国家间经济合作和发展中国家间技术合作今后的潜在作用。在实质方面，世界农产品需求的许多增长将发生在发展中国家以及发展中国家在技术、政策改革和贸易合作方面的经验越来越多的前景表明，发展中国家经济合作和发展中国家间技术合作在促进发展方面需要扩大范围。因此，需要不断回顾和报告发展中国家间经济合作和发展中国家技术合作的进展情况已经十分明显。

### 监测和报告进展情况

74 商品问题委员会定期回顾可能成为更加广泛的发展中国家经济合作/发展中国家间技术合作协定的组成部分的区域贸易协议的进展情况。粮农组织《发展中国家间技术合作/发展中国家间经济合作简讯》半年刊定期报告发展中国家经济合作/发展中国家技术合作的其它方面情况。

### 指导方针 10

“应采取紧急措施以建立有效的世界粮食安全。一切国家都应参加实现世界粮食安全的工作。而且应尽其所能为维持足够的世界谷物储备而出力。就全世界来说，这项储备估计约为世界每年消费量的17—18%<sup>1</sup>。应协调一致地努力签订一项新的国际谷物协定，以帮助稳定市场、提高粮食安全程度和建立一个对国家掌握的粮食储备的国际协调系统。作为过渡性步骤，各国应早日采取措施在自愿基础上执行粮农组织世界粮食安全行动计划。国际货币基金组织应以其资助资金继续为维持成员国国际收支平衡提供更多的支持，以帮助成员国弥补谷物进口

费用的增加。国际应急粮食储备的50万吨谷物的目标应立即实现。所有国家，尤其是对此项储备尚未捐助的国家，应对此项储备作出捐助或增加捐助。这项储备应维持在50万吨。对于加强这项储备的建议（包括签订一项载有扩大储备规模以备不时之需这样的条款的有法律约束力的公约的可能性）应极早予以研究。各国应避免采取可能影响发展中国家满足基本粮食需求的能力和在欠收年景导致人民消费水平下降的措施。如果普遍同意在粮食危机时刻避免采取这种行动，这将使世界粮食安全得到有力的加强。在发生严重而又大规模的缺粮时刻，各国应考虑采取在粮农组织“就应付严重而又大规模缺粮进行磋商和可能采取行动的议程”中所说明的措施”。

1 见1975年8月发表的（粮农组织）政府间粮食小组关于世界粮食安全的报告（CCP: GR 75/9）和粮农组织世界粮食安全委员会第五届会议报告（CL78/10）。

## 发 展 情 况

75 指导方针1、指导方针5和指导方针6按照人均粮食供应量和长期营养不足发生率这两个主要指标回顾了粮食安全形势的演变情况。下面简要回顾了当前世界谷物供求平衡和库存情况。

76 由于1993/94作物年度的谷物产量下降（-3.6%），在1994/95年度仅仅得到部分恢复（+3.0%），以及据预测1995/96年度进一步下降1%，最近几年世界谷物供求平衡情况更加紧张。结果，全球谷物库存量的绝对数量和占总利用量的百分比都下降，占利用量的比例从1987年的27%的创记录水平下降到1990—94年的18%—21%。1994/95年度的初步估计数表明，这个比例为17%，据预测1995/96年度的比例进一步降至15%（表9），大大低于粮农组织秘书处认为保证世界粮食安全所必

需的最低范围17%—18%”。虽然这并不是说在1995/96年度实际短缺，但是意味着在1996年可能出现严重作物歉收时的安全系数大大减少。因此，明年满足1996/97年度的世界谷物消费将比前几年更大程度地依赖好收成。

77 由于据预测主要出口国拥有的库存特别低，小麦供应形势特别紧张。预计小麦和粗粮结转库存量将分别下降到1.02亿和1.16亿吨，为1980年以来的最低水平。预计减少的大部分是在主要出口国以及独联体。小麦和主要粗粮玉米的出口价格和期货价格已经开始上升。如果主要地区的作物生长条件出现目前预计不到任何恶化，都将使价格进一步上涨，从而使谷物进口国的进口开支增加。主要发达出口国的库存下降可能对（非紧急）粮援产生消极影响（见指导方针11）。在不远的将来，乌拉圭回合谈判农业协定的执行可能导致政府库存下降（指导方针7）。由于认识到这一点，乌拉圭回合谈判农业协定没有把对建立粮食安全库存的支持（如果按规定的形式进行）算入减少支持的指标。其它有关的重大发展情况包括乌拉圭回合谈判关于改革计划对最不发达和粮食净进口发展中国家可能产生不利影响的措施的决定（在指导方针8项下进行了讨论）以及列入1995年国际谷物协定的新的粮食援助公约（在指导方针11项下进行了讨论）。

---

19 粮农组织秘书处确定的为保障世界粮食安全所必需的17%—18%的最低世界谷物消费库存水平由两部分库存组成，12%左右的“备用”或“周转”库存以执行谷物供应系统的工作以及5%至6%的储备库存。这个水平的储备库存在95%的情况下将足以维持一年的世界消费量，使产量短缺量大于储备库存量的风险为5%。由于据目前预测1995/96年度结束时世界谷物总库存量占1996/97年度的趋势利用量的比例接近15%，储备库存将减至3%。

表9

世界库存量：估计的谷物结转总库存量<sup>1</sup>

百万吨

	1980	1985	1987	1990	1991	1992	1993	1994	1995 初步 估计数	1996 预测数
<b>谷物总库存量</b>	276	338	456	307	349	333	377	328	305	273
主要出口国	152	177	278	121	146	129	165	118	116	...
其它	124	161	178	186	203	203	212	210	189	...
<b>按谷物种类</b>										
小麦	105	153	166	119	142	137	150	139	111	102
粗粮	126	129	234	130	143	133	163	131	138	116
大米	45	56	56	58	65	63	63	58	56	55
<b>按区域</b>										
<b>发达国家</b>	173	199	320	166	196	174	214	164	152	128
美国	90	99	204	61	72	48	79	44	61	...
独联体 <sup>2</sup>	18	29	38	39	46	35	45	39	22	...
欧共体 <sup>3</sup>	20	29	32	29	35	46	46	38	28	...
<b>发展中国家</b>	103	139	136	141	154	159	163	164	153	145
亚洲	90	120	108	114	131	134	132	131	122	...
中国 <sup>4</sup>	54	62	46	42	56	59	53	50	42	...
印度	11	18	15	11	13	10	12	15	16	...
非洲	5	8	15	15	13	17	17	17	17	...
拉丁美洲	9	10	13	12	10	9	14	15	15	...
<b>世界库存量 占消费量的%</b>	19	21	27	18	20	19	21	18	17	15

1 库存量数据以各国作物年度结束时的总结转库存量为依据, 不应当理解为某一个固定时间的世界库存量。

2 粮农组织的估计数; 1991年以前为前苏联; 此后为独立国家联合体。

3 12个成员国; 从1991年起包括原东德。

4 粮农组织的估计数, 包括台湾省。

78 最后，全球粮食安全的一些标志，即微妙的世界谷物供求平衡情况以及预计结转库存量减少、出口供应量有限和价格提高（尤其是小麦）等令人担心。同时，许多分区域和国家的粮食供应形势仍然危急。虽然发现粮食安全危机及筹措必要的资金来解决这种危机的短期后果的国际机制正在开展工作来减少根本危机引起的人类苦难，但是解决问题的根源，即贫困的持续存在以及总的发展和农业发展的失败的长期措施的执行速度不够快，未能大大减轻长期粮食不安全问题。

79 由于全球谷物结转库存水平低和总粮援供应量很可能减少，更加需要确切了解区域、国家和国内各地区的主要粮食供应和需求形势的情况。粮农组织继续努力加强区域和国家执行预警和粮食信息系统活动的的能力，主要是在非洲，但也在亚洲和拉丁美洲。到1995年3月为止，29个国家和三个分区域在建立预警和粮食信息系统方面得到粮农组织的技术援助，还有15个国家和两个分区域目前正在得到粮农组织的技术援助，粮农组织目前正在计划在1996年向大约同样多的国家进一步提供援助。为了进一步推动信息系统方面的工作，粮农组织正在协助成员国制定和执行应付旱灾和自然灾害的计划和战略，这些计划和战略与信息系统结合起来，预计将有助于减少潜在的自然灾害对各人口阶层的总的粮食安全形势产生的影响。仍然需要改进对下层各易受害阶层的粮食安全形势的评估，特别是对获得基本食物的程度的评估。

80 国际应急粮食储备于1976年建立，旨在对紧急情况做出多边反应，应急粮食储备的年最低指标为50万吨谷物，但是最近几年都超过了这个指标，在1992年和1993年谷物捐赠量达到100多万吨的高峰水平。除谷物捐赠外，捐助国提供的非谷物商品数量不断增加。由于国际应急粮食储备资源越来越多地用于满足难民和流离失所者的需要，世界粮食计划署粮食援助政策及计划委员会于1989年另设一笔资金以便为长期（1年以上）难民和流离失所者提供更有保证的粮食供应。捐助以商品和现金的形式提供，现金可用于购买商品和支付运输费用。由于国际应急粮食储备的大部分资源是在出现需要时筹措的，只有少量的资源是预先提供的，粮援委在1991年决定在国际应急粮食储备范围内设立一项现

金基金即时反应账户，每年指标为3 000万美元。即时反应账户的目的是，在出现必须迅速救命的危机时使世界粮食计划署能够迅速做出反应。这些资金不附带条件，不确定受益对象，使世界粮食计划署有完全的自由购买粮食，通常是在出现紧急情况的地区附近购买。1994年即时反应账户的捐助额为2 130万美元，占指标的71%。

### 目标 仍然 有关

81 指导方针10的目标仍然有效，因为世界谷物供求平衡情况、库存情况和国际社会应付不利情况的准备工作仍然是每个国家和群体的粮食安全状况的主要决定因素，特别是粮食不安全和营养不足发生率高的国家和群体。世界粮食安全委员会在第二十届会议上（1995年）要求秘书处根据国家全球粮食政策制度的重大变化和运输及后勤结构的改善重新考虑最低安全库存水平。

### 监测和报告进展情况

82 这是粮农组织的基本任务之一，监测和报告是一项持续的活动，主要是在全球粮食和农业信息及预报系统及其报告机制，包括出版《粮食展望》（二个月一期）项下进行的。此外，世界粮食安全委员会每年会议的文件以及理事会和大会关于当前世界粮食形势的文件对发展情况定期进行回顾。

### 指导方针 11

“粮食援助是一种过度性的发展手段。目前的粮食援助指标应由整个国际社会完全加以实现。应尽一切努力争取新的捐助额和增加现有捐助者的承诺额。估计今后粮食援助的需要量

可能大大超过目前1000万吨的指标，因此应考虑提高这一指标，同时要考虑到估计的需要量为1 700-1 850万吨谷物，它为1985年粮食援助的总需要量提供了一个有用的指标。应定期对这一估计数进行审议<sup>1</sup>。在考虑1985年粮食援助的年需要量时，也应考虑估计所需的30万吨奶制品和35万吨植物油，它们也为年需要量提供了有用的指标。提供这些产品作为粮食援助的国家应保持这种努力，其它有能力这样作的国家也应为达到这些需要量作出捐献或考虑作出捐献。粮食援助应主要在捐赠的基础上提供，以便帮助受援国努力发展农业，并且也应在出现紧急情况时提供，这样就能够帮助满足穷人和易受损害的各类人的粮食需要。捐助国应考虑通过世界粮食计划署和其它多边机构的渠道来提供更多的粮食援助。应改进今后的规划，应将财政援助和其它形式的发展援助更好地结合起来，应进行更多的三角贸易。”

“1 粮农组织的研究报告《20世纪末的农业》估计：到1990年，90个发展中国家（不包括中国）的粮食需要量将增加到1 500—2 600万吨。”

## 发 展 情 况

83 经合发组织发展援助委员会成员的粮食援助在总的官方发展援助额中所占的比例很大，但是在不断下降，经合发组织发展援助委员会的粮援占总的粮援的大部分。粮援在官方发展援助的净偿还额中所占的比例从70年代初的15%左右和80年代初的9%强下降到1991/93年的5.5%（1993年4.6%）（表10）。然而，一些主要捐助国的粮援在其总的官方发展援助额中所占的比例大大增加。虽然在总的官方发展援助中粮援的重要性在下降，但是提供粮援的条件有所改进。在80年代初之后的大多

数年份，多边渠道提供的粮援的比例远远超过20%，而在70年代期间则为大约15%。此外，所有多边渠道提供的粮援都是捐赠性质的，在1991/93年，包括双边粮援内的捐赠在总的粮援捐助额中所占的比例急剧上升，超过85%（表10）。到目前为止，最大的多边粮援渠道是世界粮食计划署。

表10

经合发组织发展援助委员会成员的粮援净偿还额  
(3年平均数)

	1982/84	1986/88	1991/93	所占	1982/84	1986/88	1991/93
	…百万美元…			百分比：	…百万美元…		
粮食援助 <sup>1</sup>	2540	3298	3204	官方发展	9.3	8.0	5.5
- 1990年时美元	3859	3907	3207	援助			
计算的粮援							
其中：							
多 边 <sup>2</sup>	557	702	779	总粮食援助额	21.9	21.3	24.3
捐助额	1807	2632	2727	总粮食援助额	71.1	79.8	85.1

1 包括经合发组织发展援助委员会成员对多边机构的捐款，但不是这些机构的实际支付额。

2 包括欧共体通过多边机构渠道提供的捐款，但不包括成员国通过欧共体向受援国提供的捐款。

84 粮援的大部分是谷物。本销售年度（1994/95）的谷物粮援总装运量估计为980万吨，比上个年度（1993/94年度）减少将近25%，比1992/93年度的最大装运量减少35%（表11）。在1994/95年度的980万吨谷物粮援中，估计有700万吨运往发展中国家，而在1993/94年度



这个数字则为790万吨，在以前三个年度这个数字则为1 100万吨左右。如果不再增加装运量，1994/95年度运往发展中国家的粮援将连续第二年低于1974年世界粮食大会确定的为发展中国家提供1 000万吨谷物的年最低指标，为将近20年来的最低装运量。虽然要确定这些变化是否长期扭转自70年代中以来不断增加的趋势还为时过早，但是有迹象表明今后粮食援助供应可能更加紧张。

表 11

## 谷物粮援装运量

(销售年度, 7月/6月)

	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95 <sup>1</sup>
	(…折合千吨谷物…)					
<b>主要捐助国</b>						
澳大利亚	305	349	328	232	219	300
加拿大	961	1149	996	702	712	700
欧共体及成员国	3316	2609	3707	4114	2812	3000
日本	430	512	387	358	378	300
美国	6018	7260	7052	8466	8258	5100
<b>总装运量</b>	<b>11315</b>	<b>12356</b>	<b>13086</b>	<b>15184</b>	<b>12633</b>	<b>9800</b>
<b>(所有捐助国)</b>						
其中:						
小麦	7809	8038	8135	8361	6892	…
大米	705	833	1007	1111	967	…
粗粮	2803	3485	3944	5712	4774	…
其中运往:						
非洲	4595	5746	5801	6709	3678	…
亚洲	3213	3465	3446	2522	2662	…
拉丁美洲	1781	1716	1880	1565	1584	…
处于过渡时期的国家 <sup>2</sup>	1582	1342	1927	4390	4709	…

来源: 根据捐助国、世界粮食计划署(国际粮食援助信息系统)、国际小麦理事会和其它国际组织提供的资料汇编

1 部分地根据1986年《粮食援助公约》的最低承诺量“预算拨款”和其它来源提出的估计数。

2 东欧国家和前苏联。

85 迹象之一是, 1995年《粮食援助公约》(1995年国际谷物协定的一个组成部分; 见指导方针8) 项下捐助国的每年最低捐助量从1986年《公约》项下的752万吨急剧下降到535万吨(折合小麦), 反映出捐助国的财政困难。1995年《公约》的承诺量减少, 主要是因为美国的承诺量减少将近200万吨。然而, 将1971-86年的实际装运量与1971年《公约》的最低限量423万吨(折合谷物)和1980年《公约》的最低限量761万吨(折合小麦)作一比较, 就可看出经常超过最低承诺量, 有时候超过很多。

86 其它迹象是最近谷物粮援的利用和分配方面的变化。如表12所表明的, 最近紧急粮援, 即为应付人为或自然灾害而提供的粮援大大增加。在70年代后期和80年代初, 紧急谷物粮援平均每年为120万吨, (占总粮援量的13%)。在80年代后期紧急谷物粮援增加到270万吨(占23%)。自1990年以来, 紧急谷物粮援平均每年为350万吨(占将近30%)。这些增长基本上是以牺牲为具体发展目标(例如人力资源和基础设施发展等)提供的捐赠性项目粮援减少为代价的, 其次是以牺牲作为支持国际收支大部分按优惠条件提供的计划粮援减少为代价的。最近几年对处于过渡阶段国家的粮食援助流量大大增加, 主要用以支持国际收支(表11)。

表12

## 按使用种类列出的谷物粮援交付量

(3年平均数)

	1975/77	1978/80	1985/87	1991/93	1975/77	1978/80	1985/87	1991/93
	…百万吨谷物等量…				…占百分比…			
计划粮援	5.9	6.1	6.8	7.4	71	68	54	55
项目粮援	1.6	1.9	2.9	2.3	19	21	23	17
紧急粮援	0.8	1.0	2.8	3.8	10	11	23	28
合计	8.3	9.0	12.5	13.5	100	100	100	100

87 可能影响今后粮援供应的另一个因素是捐助国的粮援机会成本（例如按世界谷物市场价格计算）。一些经验表明，一般来说，当粮援机会成本增加时，非紧急粮援（即计划和项目粮援）数量往往减少（反之亦然）。有若干因素可以解释这种关系。比较重要的因素有：第一，当国际谷物价格较高和捐助国谷物库存水平较低时，各种用途之间对这些库存量的竞争更加激烈，使粮食援助量减少。第二，捐助国通常从财政上而不是数量上确定其粮援预算，因此当国际价格较高时，预算拨款的相应粮援数量下降。乌拉圭回合农业协定的执行很可能使主要捐助国的结构性粮食剩余量减少。这可能使有关商品的国际市场更加紧张，捐助国的粮援机会成本增加以及最终粮援与非粮援之间对官方发展援助资金的竞争更加激烈。

88 如果将来捐助国的官方发展援助预算中粮援与非粮援资源之间的替代性变得更加重要，这两种粮援形式的资源转移效率比较标准的作用将增加。在某些条件下，财政资源的转移可能比粮援实物的转移更加有效。粮援的商品性还意味着在评估粮援的效益时，除了考虑其相对资源转移效率之外，还必须考虑其对国内粮食市场的具体影响。不管粮援是以什么形式送到受援国最后消费者的手中，粮援都与当地生产发生竞争，可能打击当地生产者的积极性。甚至小型项目也可能干扰当地粮食系统，即使提供的粮食数量在全国范围内来说很少。粮援还可能改变受援国的消费习惯，产生对进口食物的依赖，因为提供的粮援商品不一定是人们历来消费的食物。然而，粮援的这些不利影响可以通过以下活动减至最小限度：认真确定受益对象，使粮援到达那些将大部分增加的收入用来购买粮食的最易受害的人们手中，促进在本国或者从邻国（例如通过三角交易）购买粮援商品而不是从捐助国自己的供应量中提供。为减轻暂时粮食不安全而提供的紧急粮援仍然是最没有争议的粮援形式。

## 目标仍然有关

89 指导方针11的目标基本上仍然有效，不管关于粮援的作用和效益的观念自上次修改指导方针以来出现了什么样的变化。鉴于将来粮援供应以及其它形式的资金转移可能更加紧张，鉴于已经注意到的粮援利用的变化，预计关于粮援效益和粮援需要评估方面的辩论将继续下去。提交世界粮食安全委员会第十六届会议的一份有关文件中介绍了对所有有关问题的分析情况”。

## 监测和报告进展情况

90 世界粮食安全委员会年会的文件定期报告粮援的各个方面的情况。此外，年刊《粮农状况》有一节介绍粮援流量，双月刊《粮食展望》定期报告粮援发展情况。

## 决定草案

91 请大会审议以下决定草案：“大会建议，如本报告每个指导方针项下最后一段中所指出的，将今后关于国际农业调整指导方针的进展情况报告纳入提交理事会下属各委员会、理事会或大会的文件”。