

2002 年 2 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

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 亚洲及太平洋区域第二十六届会议

2002 年 5 月 13 – 17 日，尼泊尔 加德满都

世界粮食首脑会议：五年之后的准备 – 区域范畴

### 内 容

	段 次
I. 引 言	1 - 5
II. 减少营养不良的进展情况	6 - 12
III. 履行情况的差异：案例选择	13 - 40
IV. 加强实现世界粮食首脑会议承诺和目标的行动计划措施	41 - 71

为了节约起见，本文件印数有限。谨请各位代表及观察员携带文件与会，  
如无绝对必要，望勿索取。

## I. 引言

1. 1996年11月, 185个国家的高级政府代表团汇集世界粮食首脑会议, 作出了“*共同承诺和各国承诺, 实现人人享有粮食安全*”。他们发誓要“*消除各国的饥饿*”并通过了“*近期目标, 在2015年之前将营养不良的人数减少到目前人数的一半*”的世界粮食安全罗马宣言和世界粮食首脑会议行动计划。
2. 为达到此目标, 每年需减少2000万人口。但最近的评估显示, 虽然自从世界粮食首脑会议以后, 整个营养不良人口已经下降, 但年下降率仅约有600万, 达不到实现目标所需人口的三分之一。在亚太地区营养不良人口的下降也一直缓慢。每年有1300万人口达不到要求。
3. 各国和次区域的履行状况差异很大。东亚及东南亚的履行状况比南亚好。取得的成就和实施不达标的国家之间的差距也非常大。差异可归咎于能力、使用的方法、政策和计划等原因。
4. 针对这一落后情况, 粮农组织计划于2002年6月召集世界粮食首脑会议: 五年之后会议(WFS:fyI), 由世界领导人在全球论坛审议实现世界粮食首脑会议行动计划建议目标的进展情况。论坛的目的是针对履行中的困难, 探讨实现目标筹集资源的方法和途径。
5. 为筹备世界粮食首脑会议: 五年之后会议, 本文将评估亚太地区营养不良人口的减少情况, 找出履行差异的大致原因, 提出加强行动计划的措施, 以保证本区域按期实现世界粮食首脑会议行动计划的承诺和目标。

## II. 减少营养不良的进展情况

6. 绿色革命和近三十年来的经济高速增长, 大大减少了亚太区域的饥饿现象。1969/71和1996/98年间, 东亚、东南亚发展中国家的营养不良人口从43%下降到13%, 南亚从38%下降到23%。在同期, 亚洲次区域为减少发展中世界的营养不良作出了杰出的贡献(从37%下降到17%)
7. 粮农组织最新分析显示, 1990/92年间, 本区域发展中国家营养不良人数是5.65亿, 到1997/99年降至4.97亿人。人均饮食热量从2530卡/日升至2710卡/日。在整个发展中世界, 区域所占营养不良人数比例从69%降至64%。
8. 尽管在20世纪90年代, 亚太区域在减少饥饿的影响范围取得了一些进步。但仍有16%的人或每6个人中有1人仍处于营养不良, 这几乎占据了发展中世界营养不良人数的三分之二。如果将下降12%的绝对人数按同期营养不良比率折为下降4%, 亚太地区将需要更长的时间才能实现世界粮食首脑会议所确定的该区域营养不良人数减半的目标。
9. 该地区因国而异所获成就差异很大。从1990/92至1997/99年间, 东亚和东南亚的营养不良人数分别下降了36%和12%; 虽然南亚的营养不良人数下降比例从26%降至24%, 但就绝对人口来讲, 不但没有下降, 反而上升了5%。
10. 虽然所有次区域在人均饮食热量方面取得了进步, 但近年来它们之间的差距拉大了。东南亚、南亚的数据从91%下降到88%, 而东亚从86%下降到79%。南亚的进步缓慢, 并且成为世界粮食不安全的热点之一。
11. 就国家水平而言, 在1990/92至1997/99年间, 中国、泰国和越南每年减少营养不良人数的比例超过一个百分点, 由此被粮农组织认为是世界上12个“最佳履行国”的成员, 而本区域也有2个国家被列入10个“最差履行国”之列。

12. 在 1990/92 至 1997/99 年间, 中国为减少营养不良作出了卓越和最大的贡献(减少 7600 万人或 66%)。事实上, 这令人赞叹的减少饥饿的成就, 应归功于东亚地区完美的履行活动。巴基斯坦和斯里兰卡也减少了营养不良人口。然而同一期间, 阿富汗、孟加拉、印度、朝鲜人民民主共和国和蒙古都增加了营养不良人数。孟加拉和印度按比例营养不良是下降, 但由于人口迅速增加, 营养不良人数上升。同时由于自然和人为的灾害, 造成阿富汗、朝鲜人民民主共和国和蒙古食品短缺。

### III. 履行情况的差异: 案例选择

13. 几种因素解释了不同进展的原因。在国家内, 这归咎于经济和农业增长及分布、减少贫困、人口增长、扩大粮食获取性、改善健康和卫生条件、有益公共政策、全面和平和社会秩序。然而, 有好多因素受到了自然灾害和外部经济及政治环境的影响。现就不同履行情况的主要影响因素分析如下:

#### 经济增长与减少贫困

14. 中国、泰国和越南的持续经济增长、宏观经济稳定和扶贫计划减少了饥饿。中国农村地区收入低于官方贫困线的人口, 从 1998 年的 4200 万(占农村人口的 4.8%)到 2000 年降至 2600 万(3.1%)。

15. **中国**的经验表明, 农村经济的强劲增长是减少绝对贫困的关键。尽管存在自然资源的限制, 农业的进步取决于技术进步、机构改革、改善鼓励措施和农业开发对更佳粮食安全的贡献。生产的多样化和发展乡镇企业, 增加了农民收入, 提高了农村生活水平。1996 年, 乡镇企业占整个农业增长的四分之三以上, 占主导地位的工业有纺织、农业机械设备、其它简单机械、建筑材料、食品加工和各类消费品。它对中国农村的发展不仅提供了就业, 而且增加了农民收入, 促进了市场发展和农村经济结构变化。

16. 这些生产活动加上足够的粮食储备、有力的救灾计划和大规模的以工代赈计划, 为国家的粮食稳定供应和穷人获粮机会作出了巨大贡献。通过中小企业创造就业机会及建立和改革社会安全保障体系, 遏制了城市贫困。中国的经验表明, 经济在经历急剧变革时, 经济增长、政治和社会稳定及粮食安全对一个大国的重要性。

17. **越南**国内生产总值(GDP)在 1995 至 2000 年, 年均增长 7%, 农业增长 4%。随着经济的增长和扶贫的进步, 营养不良的百分比, 从 1990/92 年的 25%下降至 2000 年的 15%。1986 年 12 月发起的 *doi mo* (革新) 计划引起了以市场为导向的政策改革, 刺激了经济迅速发展, 控制了通货膨胀, 促进了出口, 吸引了外国投资。外国资本的流入, 大规模的与外部世界的经济交流, 促进了国内企业家阶层的发展。在 1991 至 1999 年间, 创造了约 1000 万个新工作岗位, 其中 90%属非国有经济。

18. 农业改革促进经济增长。加快经济改革和支持粮食安全的政策包括分配土地长期使用权、下放政府权力、国内贸易自由化、合作组织改革、水利和农村基础设施投资以及提供农业信贷。自从革新计划运动以来, 粮食增长超过人口增长的 2.5 至 3 倍。人均粮食从 1987 年的 287 公斤上升的 1997 年的 398 公斤。国家已从年均进口 100 万吨大米, 改变成为世界第二大稻米出口国。这一成就意味着即使遇到 1999 年那样的自然灾害, 粮食安全可以基本保障。

19. 随着粮食安全显著提高, 导致贫困发生明显减少, 从 20 世纪 80 年代中期的 70%降至 1998 年的 37%。每天生活水平低于 1 美元的人口从 1990 年的 50.8%下降到 2000 年的 9.1%。目前, 贫困人口主要是生活在山区的少数民族和人口中最弱势的群体。大约 40%不足 5 岁的儿童仍处于营养不良之中。越南的经验支持了针对最弱势群体的进一步援助计划。

20. **泰国**通过促进社区的农村发展计划，显著成功的减少了营养不良，该计划是国家改善营养政策的一部分，因此也有扶贫作用。该计划始于 1982 年，重点在全国确定为最贫穷的 286 个区。1984 年在全国展开，该计划需要采取统一的多层次行动，以提高全国的整体营养水平。它包括创造就业、乡村开发项目完全覆盖社区的基本服务、以及扩大粮食生产等。它还特别注重提高饮食质量。

21. 人才资本投入是泰国能够在 10 年期间（1982-1991）消除中度至严重营养不良的主要原因。通过基础广泛的社会动员战略，发展和培育社区-政府伙伴关系。从社区选拔的志愿者，协助推进获得基本服务和实施社区导向的营养计划，并利用一整套基本需求指数，引导人们发现和解决存在的营养问题。

22. 次区域履行减少贫困发生的活动与减少营养不良极为相似，这表明二者联系紧密。在东亚和太平洋地区，贫穷的比例从 1990 年的 27.6% 迅速下降到 1998 年的 15.3%。而在南亚，尽管从 44% 下降至 40%，但绝对数字从 4.95 亿增至 5.22 亿。虽然在次区域的一些国家，人均国内生产总值确有增长，但减贫比例仍相当缓慢。由此有一种观点认为，有利于穷人的增速不足。

### **宏观经济稳定**

23. 亚洲经济危机中断了东亚和东南亚的经济增长和减贫趋势。从 1997 年中期起，印尼、马来西亚、菲律宾、韩国和泰国受到了经济危机最严重的打击。1998 年，所有的国家都呈现出国内生产总值负增长，但 1999 年开始复苏，2000 年比预期增长迅速。随后，2001 年经济增长明显乏力缓慢。

24. 在一些国家，1998 年经济负增长达 13%。金融危机的影响加上厄尔尼诺和拉妮娜现象，引起农业领域情况恶化，粮食生产下降。丧失就业机会和食品价格的上涨，严重地减少了低收入人群的积蓄并吞噬其财产，造成大量的人群重返贫困线以下。由于贸易的流动和投资的相互关联，尽管越南、老挝和缅甸受影响程度较小，但整个次区域还是受到了亚洲金融危机的影响。然而，中国继续保持经济高速增长，南亚也仅受到了一些边际性的影响。

25. 世界银行就此次危机对贫困影响的分析表明，整个区域的减贫步伐因此停止。如泰国，贫困人口从 1988 年的 32.6% 稳定下降到 11.4%，但在 2000 年又返回到 14.2%。在一些影响严重的国家，可能要持续到 2000 年，或贫困人口返回到 1996 年的水平。

### **人口控制**

26. 在南亚国家，人口增长是一个主要问题。在 1990/92 至 1997/99 年间，南亚的人口增长了 14.3%，而与之相比东南亚是 12.8%，东亚是 7.3%。虽然孟加拉和印度的营养不良人数比例各自下降了 2%，但受营养不良影响的人口却分别上涨了 500 万和 1100 万，其原因是人口增长太快。因此控制人口增长是铲除营养不良的必要条件。

27. 在尼泊尔，人均饮食热量下降，营养不良人数比例和数量都分别增长。除了不能平等的获得食物外，国家的粮食储备增长也低于人口增长。

### **农业增长**

28. 粮农组织的一项研究表明，人口与农业增长的比例决定了营养不良减少的程度。粮农组织将两组国家的人口、粮食获有量和生产增长率进行了比较——发现在 1990/92 至 1997/99 年间，一组的营养不良人数大幅度下降，而另一组却上升。正如所预测的，在第一组亚太区域的 8 个国家中，人口增长率低，人均粮食占有量高于另一组 9 个国家的人均

数。这 9 国的营养不良人数是上升的，而第一组的人均粮食和农业生产增长率都高于第二组。

### **应对自然灾害**

29. 亚太区域是自然灾害高发地区，尤其近年来发生率频繁。20 世纪 90 年代，每年报道的自然灾害有 150 至 263 次。连续的旱灾、暴雨、水灾、泥石流、海啸、地震、山林火灾、火山爆发和其它自然灾害等，十年来所造成的灾难超过了历史上的任何时期。

30. 孟加拉、柬埔寨、中国、印度、老挝民主共和国、尼泊尔、泰国和越南等是受灾最严重的国家。柬埔寨 40 年来最严重的水灾夺走了数百人的生命，并大规模的毁坏庄稼、基础设施、财产和交通线路。灾害蹂躏了印度的西玛卡尔布拉德什邦、比哈尔邦、西孟加拉邦、阿萨姆邦，发生在古吉拉特邦的地震夺走了上万人的生命。

31. 在 2001 年底，伊朗、印度、巴基斯坦和阿富汗的大部分地区，遭遇了其第二年和第三年的连续干旱。阿富汗长期受内战困扰，在遭遇连续三年的旱灾之后，全国的庄稼、牲畜都被毁坏，正经历严重的粮食危机。9 月 11 日恐怖袭击美国后，情况进一步恶化。巴基斯坦的部分地区长期的干旱使牲畜渴死，并严重影响了水果和旱地粮食生产。因恶劣的气候和经济问题，朝鲜面临食品短缺 147 万吨（到 2002 年 10 月），只能靠粮食援助度日。连续几年的恶劣气候使蒙古国的粮食和畜牧生产大幅度下降，特别是近年来的寒冬，冻死了 360 万头牲畜，超过全国牲畜头数的 10%，更加剧了游牧民的粮食不安全程度。

32. 世界粮食首脑会议之后，自然灾害和人为灾害造成了粮食不安全。亚洲一些地区的连年内战，以及其它地区新爆发的骚乱和边界对峙，使得用于发展的宝贵资源，用于了军事目的和战后重建。这些影响后果使经济严重受损、减少了粮食供应和可获得性。在区域内的一些地点，战争和内乱对粮食安全造成的长期影响到处可见，大片的农田由于地雷使农民无法进入而荒芜。

### **全球化：利益最大化与损失最小化**

33. 本区域粮食安全的一个重要的直接影响来自全球经济不断的一体化。最近十年，占国内生产总值一定比例的货物贸易、私人投资流向和外资直接投入等迅速扩展。本区域在世界农业贸易的份额也扩大了。然而最近 20 年，由于出口的更加多样化，粮食和其它农产品的份额下降。在 1990/92 至 1997/99 年间，农业出口份额下降的程度大于进口，农牧产品的净进口额从 257 亿美元上升到 350 亿美元。世界农业贸易份额的增长和对进口依赖性的增加，使本区域对公正和稳定的世界农产品价格及出口市场准入利害攸关。

34. 原则上讲，发展中国家的劳动密集型产品，包括许多农产品，比较优势较强，自由贸易及投资和资本的自由流动将有益于发展中国家。对亚洲国家的许多研究支持这样的结论，开放战略导致减贫和经济高速增长；而另一方面，亚洲金融危机也充分说明全球化加大了对穷人不利经济易波动性。

35. 而且，因财政资源、地理位置、规模或技术缺乏以及基础设施等原因，使穷国处于不利的边缘化地位，在国际市场上缺乏竞争力和吸引外资的能力。事实明显证明，私有资本趋流向经济富有的国家。在 1990 至 1998 年间，流向东亚的资金从 187.2 亿增至 672.49 亿美元，而同比流向南亚的资本额仅从 21.47 亿美元增至 75.8 亿美元。

36. 在发展中国家，特别是资源匮乏的小农户是否能从全球化中受益，对此一直众说纷纭。世界银行的一项研究显示，从 1985 至 1994 年，发展中国家出口到经合发组织国家的农产品份额，从 19% 下降到 14%。富国继续补贴其农业行业，这与乌拉圭回合农业贸易自由化的目标背道而驰。例如，仅在 1999 年，经合发组织国家对其农民的全部支持高达 3560 亿美元。这等于每个经合发组织国家的农民获得 1.1 万美元的支持，而发展中国家的每个农

民却仅得到了 4.3 美元的官方发展援助 (ODA)。在欧盟内部, 平均的农业保护率 1997 年是 32%, 1998 年升到 37%。

### 农业投入

37. 在全球化环境下生存, 不仅需要公正的贸易形式, 而且需要价格对价格、质量对质量的竞争。这方面, 对农业的股本投资发挥了重要的作用。粮农组织的一项全球分析显示, 1990/92 至 1997/99 年间, 在营养不良人数显著下降的国家, 对每个农工的股本投资呈上涨趋势。反之, 在营养不良人数上升的国家, 股本投入呈下降态势。

38. 公共农业研究的投入下降。现新技术越来越依赖于私有部门的投入, 但私有部门对农业技术的投入仅占其整个研究与开发的一小部分。而且, 这远不能满足长期遭受粮食不安全之苦的小农户和其他人的急需。

39. 随着十年来的机构改革, 尽管公共部门的经济活动已不在突出, 但它对促进农业发展的支出仍是必不可少的。事实上, 农业的投入水平由公共产品的供给量决定, 换言之, 就是农业基础设施、研究与推广、市场信息和其它支持服务等。粮农组织的一项研究显示, 尽管穷国依靠农业的收入和粮食安全, 但在营养不良高发生率的国家, 农业公共支出占国内农业生产总值或对农业劳动者的投入比, 都是非常低的。

40. 用于农业发展的官方发展援助和捐助者的承诺额不是停滞就是下降。全世界捐助者的承诺额, 从 1990/92 年的 140.66 亿美元下降至 1997/99 年的 136.74 亿美元 (按 1995 年美元不变值计算)。在这一期间, 对发展中国家的整个农业外部援助额徘徊在 17% 左右, 而在 1982 年的援助额超过 33%。在 1990/92—1997/99 年间, 对所有国家农工的人均援助都已下降, 表现尤其明显的是在那些营养不良人数增长的国家。在本区域内, 亚洲开发银行 (ADB) 向农业部门的借贷额, 这一领域唯一最大的多边援助资源, 从 1990 年的 31% 下降至 1999 年的 9%。

## IV. 加强实现世界粮食首脑会议承诺和目标的行动计划措施

41. 亚太国家需要加快减少其营养不良人口的步伐, 实现世界粮食首脑会议提出的到 2015 年全球营养不良人口减半的目标。消除饥饿不仅从伦理和道德范畴, 而且从实现可持续发展的角度都是必需的。饥饿使个人、家庭以及整个社会付出沉重的经济代价。在一些国家, 由于营养不良造成的成人生产力损失约等于年度国内生产总值的 3%。

42. 亚太国家的经验可以成为计划和/加强与饥饿、营养不良等灾祸作斗争的政策、战略和行动计划的基础。有些国家具备制定和实施减少营养不良人数的战略计划所必要的财力。那些缺乏财力的国家, 有权选择明智的支出转换方式和/或寻求国际援助。所需的是为夺得成功所要的新的承诺和政治意愿。本地区经历中的一些有益教训, 可以为实现既定目标而制定的国家级行动计划提供借鉴, 这些将在下面有所介绍。

43. 继续与营养不良作斗争的首要任务是追求**快速的经济增长和扶贫**。所挑选国家的成功事例表明, 它们为加强家庭水平的粮食安全提供了可持续发展的基础。世界粮食首脑会议之后 (从 1999 年一直到 2000 年上半年), 本地区大部分国家经历了强劲的经济增长。但是从 2000 年下半年开始, 世界经济增长减缓, 影响本地区经济增长情况和前景。9.11 事件以后, 这种状况进一步恶化。

44. 一些国家的经济活力和出口业绩的严重萎缩, 降低了这些国家的经济前景。国际货币基金 (IMF) 和亚洲开发银行都已大幅度调低 2001 年亚太地区发展中国家的增长预测。但是, 随着今年下半年外部环境预期得到改善, 本地区预期 2002 年将会出现较快的增长, 2003 年则会有更强劲的增长。

45. 较低的增长率意味着在农业领域内，以出口为导向的各部门就业率的下降。这将会造成长期的社会经济后果，如储蓄耗尽、低价出售资产、儿童失学等。应该坚持不懈地执行应对这种情况并使经济增长回升的纠正措施，其结果是贫困人口可以免受经济衰退的不良影响。为响应当地要求，应平衡地将政策调整与实际措施相结合，以增强粮食可利用性和粮食生产。弱势群体目标计划对于减轻因谋生机会被短期破坏而造成的困难，可能具有至关重要的作用。

46. 这些国家应该加强国内监测和评估发展以及调整政策、机构和技术的的功能，以减轻宏观经济不稳定的风险。重点特别应该放在灵活的货币政策和规则上面，以提高银行和金融部门健全的财政能力。

47. 七项世界粮食首脑会议承诺中的二项强调消除贫困的要求。减贫进展缓慢是许多国家无力实现世界粮食首脑会议提出的年度减贫目标的主要原因之一。以全面增长为基础的扶贫应该是这些地区所有发展战略的中心，粮食不安全是贫困的主要表现。应全面正确地评价所制定的政策，饥饿既是贫困的原因又是贫困的结果，除非采取优先的行动来消灭饥饿，否则消除贫困无法取得任何进展。而且，有必要扩展内容更加全面的贫困议程，即应包括有关脆弱性、自然和经济资产捐赠、生计和营养等问题。

48. 在国际机构和私有部门的支持下，这些国家应重新下定决心，实施 5 年前世界粮食首脑会议认可的直接措施。在这点上，它们应该充分表明对粮食安全的关注，并采取行动将其与减贫战略报告(PRSP)相结合，这是获得国际金融机构援助的基础。过去的经验已经表明当有时整体宏观经济需要调整时，为保护农村贫困人口的利益，也经常要求采取对自然、经济财产和收入进行再分配的附加措施。从弱势群体所受影响的观点考虑，宏观经济变化评估务必谨慎。

49. 东亚和东南亚人口的 64%以及南亚人口的 72%生活在贫困的农村地区。在这些次区域，农业工人分别占全部劳动力 62%和 59%，而国内生产总值则分别占 18%和 26%。他们的农业出口份额尽管在不断下降，但仍是相当可观的。拥有大量营养不良人口的这些国家直接或通过相关的行动间接依赖农业，作为其就业、经济输出和出口收入的主要来源。

50. 发展中国家农业生产力的提高，通过对其农场、农村和国家水平的联合影响，对扶贫具有显著的作用。农村贫困人口依赖农业生产他们所吃的粮食，或通过在农村的非农活动获得收入。从农业赚取的收入用于购买当地生产的产品，这对农村非农部门生存的需要是非常重要的。此外，随着农业生产力的提高，粮食成本的下降，全面提高了贫困人口粮食和营养的安全。

51. **农业增长**因此应该成为所有扶贫战略的核心部分。但是，一些临时性减贫战略报告没有将农业增长置于应有的重要地位。减贫战略报告是获得国际货币基金减贫和促进增长以及国际开发协会 (IDA) 贷款的主要桥梁。成员国各有关粮食、农业和农村发展的政府部门应该有效地参与减贫战略报告的制定，并保证在其战略和计划确定阶段适时地强调各部门的关注。

52. 粮农组织已向一些国家提供了援助，帮助它们进行部门回顾和制定农业战略以及粮食安全和扶贫目的的政策框架。并在可行的情况下，把选择案例的产出直接用于制定中期计划和临时减贫战略报告。因此成员国可以希望要求粮农组织援助该领域的工作。

53. 减贫途径务必特殊。经验告诉我们相关的适度投资与简易的技术革新相结合，都可以在土地和劳动生产力方面获取可观的回报，而充足的市场存在可以满足生产的增加。现正在 11 个国家实施的，由粮农组织资助的粮食安全特别项目阶段 I 的示范活动已经证明了这一点。

54. 农业发展战略应对**妇女**在农业中的作用给予特别的关注。妇女在本地区农业劳动力中所占的比例超过 40%，是对家庭粮食安全非常重要的非贸易产品的主要生产者。本地区农村妇女缺乏获得教育的机会，尤其是南亚，这是在日益知识化农业系统中使她们致富的一道屏障。妇女赚的工资较低，家长为女性的农村家庭常常比家长为男性的家庭更穷。为了基础广泛的农业经济快速增长，应该培训农村妇女抓住出现的机会，同时也应改善妇女获得支持服务的状况。在设计这样的培训时，重要的是应该认识到农业工作传统上是按性别划分的，所以妇女的知识、意见和技术需求和男人不相同。水利灌溉、高产品种、化肥和农业机械等技术提高了男劳力的生产力。这些领域的技术革新应该与妇女作用往往占优势的产后活动的技术革新相互补充。

55. 减贫战略应该利用以社区为基础的、多方参加的**社区—政府伙伴关系**的巨大潜力，促进个人、家庭和社区提高自助和自力更生的能力。公共部门、私有部门和非政府组织 (NGOs) 之间的有效协作，应该建立在各方履行各种职责方面的作用和竞争优势的合理基础上。农村发展和粮食安全行政协调委员会网络，通过其由政府、联合国机构、民间社会和私有部门代表组成的专题小组，提供了这样的国家级平台。这种合作可以保证更好地协作利用资源，开展大量直接和间接的影响粮食安全变化的行动。鼓励私有部门参与市场运作农业投入和产出，开展农业设备的贸易和服务，对有利于提供就业机会并训练人们掌握新技能的小型企业进行投资。改进营养状况的参与工作重点应集中在怀孕和哺乳期妇女以及 5 岁以下的儿童。

56. **非政府组织和民间社会机构**，在动员社区行动以及宣传农业和农村发展、可持续资源的利用和保护、农村妇女和弱势群体的能力提高方面起着日益重要的作用。他们已经成为政府和捐助机构在政策对话和项目执行方面有价值的合作伙伴。对此，粮农组织主动采取一些措施，加强与非政府组织以及民间社会组织之间的协作，保证充分地履行首脑会议的承诺和行动计划的后继行动。粮农组织发布了与非政府组织以及民间社会组织之间开展合作的政策和战略，在本地区与这些组织磋商会和粮农组织第 25 届区域大会于 2000 年一起平行举行。磋商结果已载入区域大会全体会议的报告，并作为对世界粮食安全委员会的一种投入，有关机构重申与粮农组织一起工作解决本地区的粮食安全问题。

57. 在筹备世界粮食首脑会议 5 年之后会议以及促进平行的非政府论坛的过程中，积极从事粮农组织目标领域工作的三个地区非政府组织/民间社会组织，已被指定为国际非政府组织/民间社会组织计划委员会成员。它们也已被授权通过它们自身和其它各方，尤其是各国政府之间的对话，推动或组织国家级、亚国家级以及地区级的磋商，充实整个地区关于粮食安全的形势分析和评估情况。非政府组织和民间社会组织于 2001 年 8 月在泰国组织召开了一次地区磋商会，审议执行世界粮食首脑会议/行动计划和目标的进展情况。在该磋商会前后，已经举行了国家级、亚国家级非政府组织或民间社会组织的会议。

58. 与粮农组织第 26 届区域大会平行召开的、商讨本地区全球问题报告书的非政府组织/民间社会组织区域磋商会将于 2002 年 5 月 11-12 日召开。除递交大会磋商会议结果概要外，组织者还计划与参加区域大会的成员代表进行一次对话。粮农组织确信反映非政府组织/民间社会组织观点的情况介绍以及与他们之间的对话，可以为成员国政府提供重要的政策反馈，并鼓励在粮食安全问题领域开展更密切的合作。

59. 粮食和农业部门**资源量**下降的趋势应该改变。虽然大部分农业投资是由农民自己筹措的，但是公共部门在为这种投资创造有利的环境，以及保证在公共产品充分使用方面发挥关键的作用。政府须保证支持农业方面的一些关键公共部门应予以保留。国内资源不足的问题可以通过为优先项目筹措国际资金解决。

60. 计划于 2002 年 3 月 18-22 日在墨西哥蒙特雷市召开的国际筹资发展大会的结果，将对农业、粮食安全和农村发展的资源筹措产生重要的影响。这是第一次由联合国召集旨在商讨重要的金融以及有关全球发展问题的首脑会议。会议焦点将主要集中在发展资金如何



筹措和使用。已经确定大会将对 6 个关键领域进行讨论并作出决定。它们包括国内金融资源筹措、国外直接投资和其它私有资本输入、国际贸易、官方发展援助、债务减免和国际货币、金融以及贸易体系。2001 年 10 月的讨论文件草案显示发达国家和发展中国家代表之间的观点存在巨大的差异。修改版文件已经完成，在撰写此该文件时，预备委员会第四次实质性会议（2002 年 1 月 14-25 日举行）取得了进展。

61. 基于规则的多边贸易体系对促进农业发展、粮食安全和扶贫是十分必要的。乌拉圭回合农业协议下的**贸易自由化**对粮食安全的预期贡献并未实现。但对本地区内大部分国家农业部门贸易的更加自由化产生了实质性影响。然而，由于该协议的实施并未使市场准入发生重大改进，发展中国家农业出口量几乎没有任何变化。经济合作与发展组织国家的农业贸易仍得到保护，许多初级和加工农产品的进口受阻于高关税、持续关税高峰、关税升级、过高的卫生、检疫和食品安全标准以及国内农业的高额补贴。

62. 此外，由于在履行其条款时碰到许多困难，发展中国家并未从给予它们的特殊优惠待遇中受益。“*关于最不发达国家和粮食净进口发展中国家实施改革计划可能出现消极影响而采取措施的决议*”，因缺乏有效的实施机制而未付之行动。通过双边援助计划，现有一些粮援和有利于促进农业出口的优惠信贷条款，以及可以提高农业生产力和技术和财政援助。但是，为较贫困国家消费者缓冲进口食品价格突然暴涨冲击的短期融资渠道尚未建立。

63. 在卡塔尔多哈召开的世界贸易组织（WTO）第四次部长级会议上，该方案促使粮农组织在其发言中呼吁国际社会在农业贸易改革计划建议中加入有关特殊条款，这些条款旨在提高发展中国家的农业生产力和竞争力。粮农组织的发言强调规模小、资源短缺的农民以及农场劳动者，需要有关措施保护他们免受临时进口冲击所带来的不良后果的影响。同样也需要提供措施来改善发展中国家农业出口的渠道。发言强烈主张在发达国家的农业保护和支持实质性减少之前，发展中国家不必进一步减少关税限制或国内补贴。

64. 多哈部长级会议在支持公平和公正的农业贸易制度方面取得了一些积极成果。首先，世界贸易组织成员国能够继续就一个包括富裕国家减少对本国农民支持的开放的世界贸易体系进行谈判。在多哈通过的最后声明中，与会国同意开展全面谈判，这包括旨在大量改进市场准入，减少各种形式的出口补贴以便逐步取消补贴，大大减少扭曲贸易的国内支持。其次，按照多哈会议精神，与声明中表示的关税减让和关税升级谈判意愿一样，关税越来越可能进行改革。第三，该声明认为粮食安全和农村发展是发展中国家合理关注的领域，尽管以前它们包括在“非贸易关注”条款之中，但未明确予以说明。第四，该声明决定推动贸易自由化给最不发达国家和粮食净进口的发展中国家可能带来消极影响的有效多边机制进程。将成立一个机构间金融和商品专家谈判小组，成员包括粮农组织、世界银行、国际货币基金组织、国际谷物委员会和联合国贸发大会(UNCTAD)，探讨粮食欠安全国家进入“多边计划和便利”途径，以应对短期粮价暴涨，包括可能建立周转基金。

65. 多哈部长级会议声明只有在转化为行动后才有效。本地区发展中国家需要继续保证多哈会议通过的重要原则得到落实。贸易谈判应该主要集中在实施多哈和马拉喀什会议有关的协议和承诺，以便更好的市场准入、取消补贴以及减少相关的扭曲贸易的机制。发展中国家应该寻求特殊优惠待遇，这种待遇是恰当的、具体的和有明确目标的。此外，新一轮谈判将包括与贸易有关的知识产权问题（TRIPS），这将影响农民在基因材料、卫生以及植物检疫措施(SPS)方面的权利，将影响农业贸易的健康和粮食安全问题。

66. 本地区国家应该在贸易自由化情况下，进一步加强处理世界贸易组织相关事项的国家能力。通过举办来自 30 个国家和区域组织的 138 人参加的三个次区域研讨会，粮农组织帮助它们提高了国家能力建设。这些仅是粮农组织安排的大约遍及全世界 160 国家的 14 个次区域研讨会的一部分。这些研讨会的主要目的旨在增强熟悉对乌拉圭回合协议与农业有关部分，同时也包括与农业谈判有关的新问题和其它议题，以及区域和次区域所关注的特

殊问题。成员国可能希望继续得到粮农组织在加强国家能力建设、分析实施问题、制定和更新国家立法方面的支持，以及增进区域和次区域人力资源开发的信息和技术设备共享方面合作的支持。根据最后的分析，只有这些国家能够在未被扭曲的市场上，以具有竞争力的价格出售它们的产品时，才能真正获益。因此，有必要继续大力进行促进有效生产和市场的公共和私有投资。

67. 国际粮食和农业植物遗传资源条约已于 2001 年 11 月通过，承诺促进公正地获取对粮食安全有重要意义作物，并将把从商业化获取的利润返回给农民。该条约考虑到了农民的特殊要求和植物育种者的要求，并保证粮食和农业多样化植物遗传资源的未来实用性以及对它们的平等共享。条约于 1994 年 11 月由粮农组织发起，是修正 1983 年国际粮食和农业植物遗传资源约定政府间国际谈判的结果。条约承认农民的权利补充植物育种者的权利。

68. 本国际条约具有法律约束力，并在至少 40 个国家批准以后生效。它为保证获取植物遗传资源、相关的知识和技术、以及国际资金的使用提供了框架。它也为农业部门提供了与其它部门，尤其是贸易和环境部门之间开展合作和协作的多边舞台。条约重申传统和现代技术服务于人类，尤其是在发展中国家减轻饥饿和促进可持续发展方面的重要性。各国政府应该首先加快所在国家批准条约的程序，并制定平衡的保护育种者权利和农民权利适当的国家立法。

69. 气候变化已经严重影响了农业和粮食安全。一些地区的最重要粮食作物的生产因气候变化之故而明显下降。气温升高以及二氧化碳和其它温室气体散发，损害了主要作物如稻谷、玉米和小麦从花期到种子的生长能力。许多热带粮食作物已达到或接近其耐热极限，因而它们很难承受进一步升温。最新研究显示热带地区温度每升高 1 摄氏度，收成将减少 10%。气候变化政府间谈判小组(IPCC)估计，到 2100 年热带地区温度将平均上升高达 3 摄氏度。由于全球升温引起其它潜在的破坏性发展，例如包括农业害虫增加、降雨减少，后果是更加灾难性的。

70. 对于这种情况，参与马拉喀什会议的联合国气候变化公约各方于 2001 年 11 月将已经各国政府批准的京都议定书的实施细则最后确定完毕，使其能够尽早生效实施。京都议定书规则详细说明了有关测量释放和减排等细则，以及保证遵守的规定。在经至少 55 个缔约方批准后，这包括在 1990 年二氧化碳排放量占全部排放量 55%的工业化国家集团，1997 京都议定书才能生效实施并具有法律约束力。迄今为止，40 个国家已经批准了该条约，其中包括一个工业化国家（罗马尼亚）。许多政府呼吁该条约在 2002 年生效实施。

71. 各国必须应对本地区短期和长期的粮食不安全问题。首先需要有效的早期预警系统并鼓励这些国家增强应对灾难的充分准备。粮食不安全和易受害信息及绘图系统(FIVIMS)是对付长期粮食不安全状况的一个有效工具。准确的信息为在优先地区 and 社区实施行动计划提供了坚实的基础。要求成员国为粮食不安全和易受害信息及绘图系统的实施提供全方位支持，并改编该系统使其适应本国的需要。它们也可以要求粮农组织提供支持，帮助建立或加强国家粮食不安全和易受害信息及绘图系统。