



努力消除饥饿

当前的危机并非全新事物。它是结构性危机突然恶化的产物，这一危机在过去数十年中造成千百万人无法获得保证积极、健康生活所需的充足粮食。过去两年中，先是粮食和燃料危机，然后又出现了经济危机，导致饥饿人口迅速增加，这反映了现有粮食体系的脆弱性。当前的局势说明，迫切需要解

决饥饿的结构性和根本性原因。除旨在最大限度降低当前冲击直接影响的宏观经济稳定政策外，各国政府应当促进和鼓励增加对农业的投资（包括对农村非农业活动的投资），扩大安全网和社会援助计划，并提高治理水平。同时也有必要为城市贫民创造增收的机会，尽管这并不是本出版物的重点。

进行农业和公共产品投资的重要意义

世界银行《2008年世界发展报告》明确指出，农业在促进最不发达国家经济发展和减贫方面可以做出重要贡献。³³即使在中等收入国家这一作用已大大降低，但农业仍然在减贫方面发挥着重要作用。尽管农业在中等收入国家国民经济中的相对重要性下降，但农村的贫困率仍然畸高。

然而，要发挥这种增长和减贫引擎的作用，农业自身必须得到发展。而缺乏对农业的投资则无法实现和保持农业的发展。遗憾的是，在农业的社会经济地位最为重要的国家，对农业的公共投资却往往很低。在以农业为基础的国家中，公共农业投资在农业国内生产总值中所占比例最低（约为4%），而在城市化程度较高的发展中国家这一比例则最高（约15%）。³⁴如前文所述，当农业官方发展援助水平大大高于目前平时，减少粮食不安全状况方面取得的进展最为迅速。

在当前全球经济不景气等经济动荡时期，农业投资不足的问题变得更为突出，因为在私营和公共部门

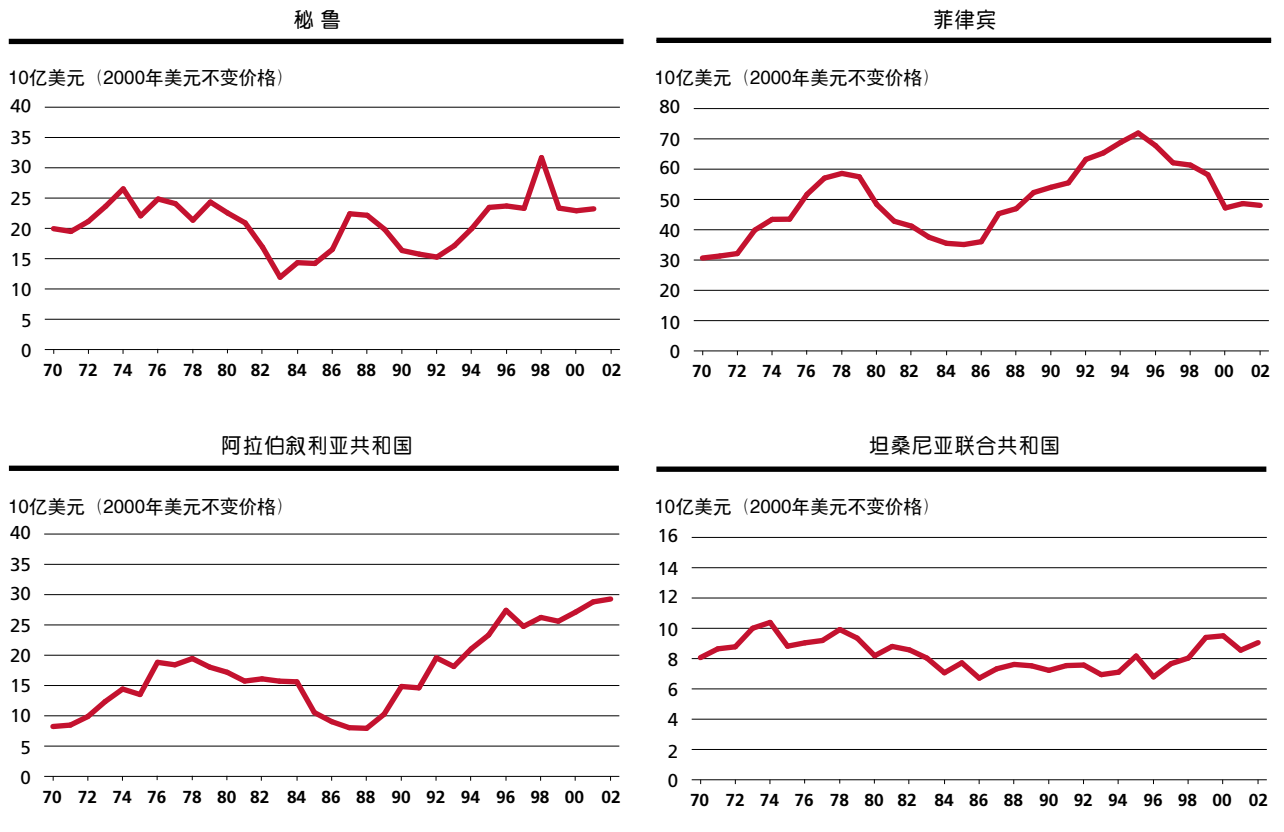
预算同时出现收缩时，在所有部门（包括农业）中对投资的削减幅度往往大于其他开支项目。目前尚不清楚当前经济环境对农业资本存量的影响情况（包括机械、牲畜、树木等），但历史经验告诉我们，在经济危机发生期间和之后的年份里，投资减少往往促成资本存量的下降。图23显示，在1982年债务危机之后，发展中国家农业资本存量出现明显下降（发达国家也出现类似下降）。

因此重要的是，在危机时期及其之后，农业投资要得到私营和公共部门两方面的大力扶持。要全面实现农业投资的潜力，需要营造鼓励私营、国内和外国投资的商业环境，不仅限于农业投资环境，还包括其他行业的投资环境。这种环境包括法制、完善的治理和宏观经济稳定等方面。

对农业的私人投资需要辅之以公共投资。例如，公共道路可以把某一片肥沃土地连接在一起，因此可以使该地区的私人投资更有利可图。研究证明，在中国、印度、乌干达和坦桑尼亚联合共和国等条件差异

图 23

经济危机对农业不利：若干国家的农业资本变化



资料来源：见第56页注释。

很大的国家，对农业科研和农村道路的投资都大大推动了减贫工作。拉丁美洲的一项研究显示，政府在公共产品上的开支提高了农业增长率，加快了减贫进程，而政府在仅惠及小部分规模经营农民的贴息贷款

或生产扶持方面的开支则收效较低。由此可见，公共部门在促进必要的总体农业投资方面能发挥关键作用，以充分发挥农业增长的社会、经济潜力。³⁵



短期和长期安全网

■ 危机时期的安全网

在任何一次危机期间，安全网和社会计划均对粮食不安全人口具有尤为重要的意义。但在危机期间，政府开支往往缩减，发展中国家发现难以实施反周期开支。例如，在上世纪80年代末的经济危机期间，秘鲁的公共卫生开支共减少了58%，公共卫生在政府总开支所占比重由4.3%降至3%。³⁶即便是在卫生占政府开支比重提高的其他国家，国内生产总值和/或政府开支占国内生产总值比重的下滑意味着在危机时期政府实际人均卫生开支常常缩减。

此外，来自阿根廷、孟加拉国、印度和印度尼西亚的证据表明，在经济紧缩时期，政府社会开支的针对性往往较差，即与穷人相比，较富裕阶层的获益比重提高。³⁷因此，即便政府在经济紧缩时能够保证总体社会开支水平，也无法保证穷人能继续得到同样金额的社会开支。这些因素说明，设计能够在经济下滑时自动扩大覆盖面的安全网十分重要。此外，为了将成本控制在可管理范围内，安全网计划的设计方法必须做到只有穷人才有兴趣获取这些待遇（这称之为“自我定向”）。例如，印度采取的就业保障方案就是自我定向于穷人的，因为往往只有穷人才愿意从事按日计酬的工作。此外，如果经济下滑时市场工资下降，而就业保障方案中又采取定额工资，那么希望参加该方案的人数就会增加。另一方面，当经济复苏时，随着市场工资的提高，许多人将自动退出该方案，无需政府进行干预。³⁸

■ 安全网的理论基础

社会安全网并不是一个全新概念，但近年来其重要性有较大幅度提升：实施社会安全网常常成为缓解粮食、燃料和金融危机的重要行动建议。³⁹上世纪90年代以来，这些措施的取向发生了较大演变，经历了四个核心概念的转变：⁴⁰

- 从救济到风险管理。在某些情况下，风险和冲击是可预测的。这样就可以通过提前进行准备的方式防止或减缓风险和冲击的影响，但前提是具有综合性的国家和家庭风险管理战略，而不是依靠事件发生后才采取的应对措施（见有关埃塞俄比亚的插图）。
- 从项目到体系。不少国家（如莫桑比克和马拉维）正在对各种安全网进行合理化和协调，以便形成安全网体系，而不仅是互不相关的多个项目的堆砌。⁴¹
- 从援助到国家自主。国际援助应有助于加强各国政府的能力，参照中高收入国家的模式，使其逐渐转变为由各国自主和出资的安全网体系。国家安全网的建立是国家与国民之间社会契约和共同负责的重要组成部分。⁴²
- 从施舍到投资。安全网可以成为全面增长战略的固有组成部分，而不仅是增长过程中的副产品。例如，安全网可以向人们提供机会和激励，以提高他们的技能、知识和生产能力并鼓励承受风险的活动。⁴³

■ 对安全网的界定

虽然目前对安全网的定义和做法有多种理解，但普遍共识是，安全网是更广泛社会保障体系的组成部分之一（第43页图24）。安全网大多包括支付转移，这种支付转移与受益者是否事先交纳了费用没有关系。这些转移可以是现金，也可以是实物，可以附加条件，也可以无条件。⁴⁴除安全网外，社会保障还包括劳动市场政策和保险方案（如缴费型养老金和医疗保险），以及主要注重诸如教育、卫生、营养或农业等行业的“行业性”政策的某些内容。这些其他社会保障措施有时会与安全网相重叠：例如天气保险的采用就涉及安全网与劳动/保险措施之间的交叉领域。⁴⁵行业性政策也可能与安全网相重叠，因为行业性政策

埃塞俄比亚的安全网

许多年来，埃塞俄比亚似乎不断遭遇危机。每年当作物歉收时，政府都会向国际社会寻求紧急援助。但这种做法却未能解决造成埃塞俄比亚粮食不安全的根本性结构问题。必须要有一项并非仅留下空粮袋的战略，这促成了由每年赈济转向“生产安全网计划”项下多年可预测的支持。在危机来临之前安排好可预测的反周期安全网，不仅能降低对赈济的需求，还对提高风险管理水平发挥着至关重要的作用。¹

根据“生产安全网计划”（非洲最大的安全网计划），每年向约700万埃塞俄比亚人发放六个月的现金或口粮，通过承担建造农村道路和桥梁等公共工程，或采取直接支付的形式。一年中的其余时间以家庭自身的收入为生。

对参加该计划的近1000个家庭的调查发现，发放的口粮几乎全部被消费，多数现金也用来购买食物。参加计划的家庭出售资产（尤其是牲畜）换取食物的可能性也降低，因此他们面临赤贫的几率也就降低。

该计划还包括了其他方面的创新。例如，2006年世界粮食计划署（WFP）与AXA Re公司合作创生了世界上第一份人道主义援助保险合同。根据该项协议，在发生旱灾等恶劣天气事件时会启动对脆弱人口的支持。²

2007-08年间，粮食价格飞涨及外国投资和汇款的减少对该国在该计划方面取得的进展构成了威

胁。必须解决诸如现金和口粮价值较低和发放不正常的问题。初步分析显示，当家庭能够经常定期得到可预测数量的现金和口粮、而不是不定期不可预测的数量时，就可以实现若干好处。处于困境的家庭出售资产的可能性降低，采用风险较高但有利可图的技术的可能性提高，同时由于违约率降低，私营部门提供贷款的可能性也将提高，甚至包括消费性贷款。

还应该把更好地瞄准受益人群、帮助他们最终摆脱对安全网计划的依赖等工作作为优先重点。虽然已经扩大了合格受益人的数量，但该计划仍只覆盖了该国一部分粮食不安全家庭。这一问题在该计划尚未惠及的牧区尤为紧迫（如埃塞俄比亚东部的索马里区）。同时，还需要探索办法，争取更好地与紧急援助和其他发展计划建立起联系。³

¹ H. Alderman和T. Haque, 2006, “面向贫困和脆弱人口的反周期安全网”。《粮食政策》第31（4）期：第372-383页；R. Holzmman和S. Jørgensen, 2000, “社会风险管理：社会保障及更高理想的新概念框架”。世界银行社会保障讨论论文第0006号。华盛顿特区，世界银行；T. Owens, J. Hoddinott和B. Kinsey, 2003, “对于旱冲击的事先行动和事后公共反应：津巴布韦的例证和模拟”。《世界发展》，第31（7）期：第1239-1255页；英国国际开发署，2005, 《社会转移与长期贫困：新证据和新挑战》。伦敦。

² U. Hess, W. Wiseman和T. Robertson, 2006, “埃塞俄比亚：整合风险融资，保护生计促进发展”。罗马，世界粮食计划署。

³ R. Slater, S. Ashley, M. Buta和D. Esubalew, 2006, 《埃塞俄比亚的生产安全网计划：政策、计划和制度关联研究》。伦敦和亚的斯亚贝巴，海外发展研究所、IDL集团和Indak国际。伦敦和亚的斯亚贝巴。

提供的实体基础设施（如学校和诊所等）也是安全网发挥作用所需要的。但行业性政策的目的和范围往往超出社会保障的范畴。

■ 实施中的主要问题

要有效实施安全网，就必须采取因地制宜的措施，既要考虑当地的能力情况，也要兼顾需要应对的具体危机。安全网的设计应该明确认识到这种多样性，并可应对不同背景下的各种情况和制约。特别是要了

解有关国家在实施或扩大安全网方面的制度、政治、技术和资金能力。四种安全网状态或模式如下：⁴⁶

- 无安全网体系。这包括能力极为薄弱、往往处于战后状态且没有正式安全网体系的国家。这类国家的特点包括经济增长乏力甚至下滑、局势动荡、粮食和农业系统生产力低下、市场失灵以及人类发展水平低等。经常由国际社会提供安全网，形式多为紧急救济。如果这种援助规划完善，可以为向更为长久的国家安全网体系转变奠定基础。

巴安全网对经济危机的应对

早在2008年第四季度，经济危机就已影响到巴西。在经过数年正增长之后，当时的国内生产总值比前一季度下滑了3.6%。巴西政府采取了一系列应对措施，包括反周期宏观政策（如在经济不景气时增加政府支出，扩大就业），这归功于对此前几年积累的经常项目节余实施了审慎的管理。此外，政府还实施了一系列安全网措施：

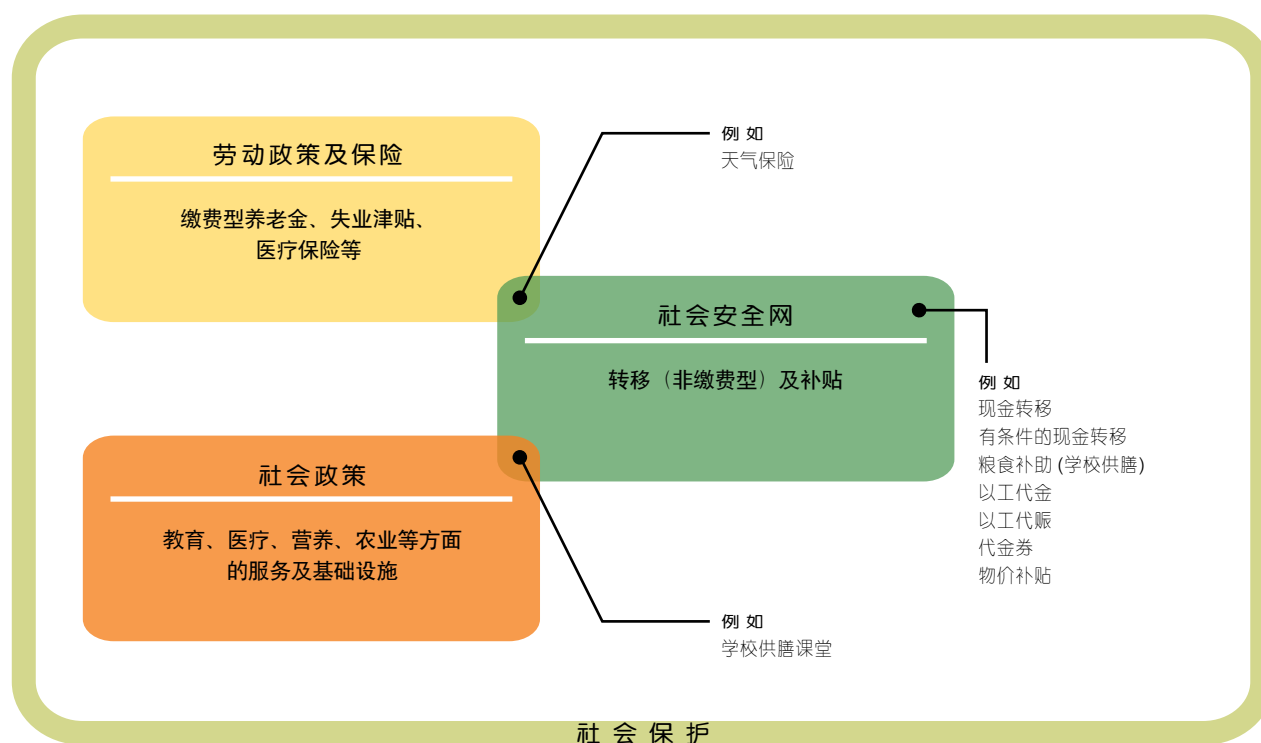
- “家庭钱包”计划的覆盖面从1060万个家庭扩大至1190万个家庭，该计划旨在向符合某些特定条件（如入学率、接种率和孕妇就医次数等）的贫困家庭每月给予现金补贴。所有家庭都享受每户28美元加每个9岁以下儿童9美元和每个9岁以上儿童14美元的补贴（均为每月）。尽管这对富裕家庭来说金额微不足道，但对贫困家庭来说作用很大。

- 在劳动部门注册和在某些特定行业及特定州工作的工人的失业保险期从5个月延长至7个月。
- 最低工资提高了12%（近乎通货膨胀率的两倍），惠及4500万劳动者，并向国民经济注入了新的购买力。
- 在农产品价格下滑的背景下，“家庭农业价格保障计划”的覆盖面从15种作物增加到29种作物。部分作物的最低保护价也进行了上调。
- 制定了名为“我的房子，我的生活”的投资计划，通过贴息贷款和建材减税的方式帮助家庭建造新住宅。

此插图由Embrapa（巴西农业研究公司）高级农业研究员Carlos Santana供稿。

图 24

社会保护系统的组成部分



资料来源：见第56页注释。

- 具有安全网体系的一些要素。这是指能力较低、易受到波及大面积地区绝大多数人群的周期性冲击影响的长期贫困国家。它们已具有安全网计划的要素，但往往协调不力，具有短期性且规模有限。如上文所述，埃塞俄比亚的“生产安全网计划”协调较为得力并得到了捐助方的较大支持，正在向约700万人提供现金和口粮。
- 社会保障体系正在形成。在这种模式下，能力处于中等或较低水平的国家开始制定正式的安全网政策和战略，并力求把各项多年度计划制度化，提高覆盖面、协调性和灵活性。
- 统一的安全网体系。这一组别包括能力处于中等水平的国家，它们已经对安全网体系进行了制度化，由国家政府进行资助。在这些国家，市场及粮食和农业体系的运行状况一般较好，挑战多在于弥补差距、改进安全网体系的工作效率并提高援助的技术水平和质量。

最后，要设计符合当地客观条件的安全网还涉及一系列决定：受益者必须符合何种条件；现金、食物或代金券的选择；以及覆盖的范围等。确定务实的覆盖范围有助于扩大影响和降低激励措施的走样可能性。确定覆盖范围有若干现成的方法（如资产审查

法、分类法、地域法和社区法等），每种方法在特定环境下各有优劣。应该在确保惠及最脆弱人群方面做到不偏不倚，同时不在脆弱程度相当的社区之间和内部人为地制造隔阂。

虽然对中等收入国家和某些低收入国家的安全网的了解不断加深，但挑战往往集中在如何把获得的经验教训推广到脆弱的国家和能力较低的其他低收入国家。能在更广大范围内应用的研究重点领域应包括：对各国提供安全网的能力进行评估；确定弥补能力差距的方法；测试制度对意外紧急事件的灵活度；调查安全网减少风险来源和认知风险的能力，以最终推动行为方式的转变；在政府中培养真正的社会保障需求；以及建立共同平台以便可持续地从外部机构向国内政府进行移交。



食物权

2008年，获得充足食物的权利被认为是高粮价引发的世界粮食安全危机可持续解决方案的一个基本组成部分。其中的原因有两个方面：一方面，危机对原本已经处于脆弱状态的人的影响尤为严重，一般指把收入的大部分用于购买食物的人。另一方面，人们广泛认识到在对危机做出响应时，“一切照旧”的做法将无法发挥作用。传统方法针对的是粮食不安全的技术层面问题，既包括紧急事件，也包括结构性方面；应从新的层面对传统方法进行补充，这些新层面注重促进获得充足食物的权利以及对全球和各国粮食安全治理进行改革。

食物权也成为2009年1月在西班牙马德里召开的“人人享有粮食安全高级别会议”的核心议题。联合国秘书长潘基文在闭幕辞中主张在促进粮食安全方面把食物权作为“分析、行动和责任”的基础。

首先，食物权是国际法中规定的一项基本人权。它是指每个人都不间断地拥有生产、赚取或购买充足食物所需资源的权利，目的不仅包括免受饥饿，而且为了确保健康和福祉。食物权提供了一个统一的框架，可以根据这一框架应对在与饥饿做斗争中的关键性治理层面的问题，并给予范围广泛的相关群体和个人以发言权。它确立了决策和实施进程的治理原则，即参

与、非歧视、透明和赋权。它还依据权利和义务理念提供了提高责任意识和法治水平的法律框架和机制。

食物权的视角为诊断粮食安全问题提供了框架，也为应对粮食危机的各项行动的设计、实施和监测提供了指南。在这一背景下，《食物权准则》（《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》）⁴⁷为把减少饥饿的政治承诺转变为切实行动提供了环境。该《准则》建议各国通过一项实现充足食

物权的国家战略，其中包括：绘制最脆弱群体的情况图并确保他们的参与；在政府各部门之间明确责任分工并加强协调；确定参照基准并提出时限要求；以及向独立机构（包括法院）赋予权力，强化责任追究。

《食物权准则》还建议各国推动完善的治理，将其作为可持续经济增长、可持续发展以及根除贫困和饥饿的基本要素，作为全面实现包括逐步保障充足食物权在内的整体人权的基本要素。

巴西的食物权

就如何在与饥饿做斗争的过程中实现“人类获取充足食物的权利”和如何有效地将其切实纳入巴西的粮食和营养安全战略所进行的概念性讨论，与围绕1996年罗马世界粮食首脑会议及1993年维也纳世界人权大会有关决议的讨论紧密交织在一起。民间社会大力参与这一过程，将消除饥饿和贫困的斗争与促进人权的斗争联为一体，以食物权为核心。

1994年由巴西全国粮食和营养安全理事会召开了全国粮食安全大会，会议确定了国家粮食安全战略的方向，并把获得充足食物的权利纳入了会议议程。巴西向世界粮食首脑会议提交的正式报告明确反映了这一点，会议再次确认充足食物权与国家粮食安全的相关性。

2002年在严重社会危机中选举产生的新一届联邦政府把以权利为基础与饥饿做斗争确立为其核心政治主张之一。政府首先采取的一项措施就是重组全国粮食和营养安全理事会，其使命是确保实现获得充足食物的权利，方法是制订“零饥饿计划”作为一项战略，向受粮食和营养不安全及饥饿影响最严重的巴西民众施以援手。

国家粮食和营养安全政策是在全国理事会以及各州和各市由民间社会及政府代表组成的理事会的支持下由政府负责实施的，其基础和宗旨就是促进食物权。这一政策促进了所有有关粮食和营养安全的公共政策和计划之间的协调，它遵循两条主要行动路线：确保受影响最严重的人群直接获取健康、充足的食物，并推动这些群体在社会经济方面

参与各项生产性和经济活动。最为重要的是，这些粮食和经济援助计划的设计及实施都考虑到推动和整合小规模农业生产及地方经济发展的需要，从而帮助人们实现自我脱贫。

2006年，国会批准了《全国粮食和营养安全组织法》，重新确认各州有义务尊重、保护和实施食物权，包括各州有义务建立追索机制，民众可以据此要求享受其获得充足食物的权利。

“零饥饿计划”整合了40多项社会和社会保障政策及计划，覆盖面达巴西人口的三分之一以上（手段包括现金支付、学校供膳计划和向小农直接收购等）。这些计划涉及深入土地改革及向小农提供有力的信贷和技术支持，帮助巴西缓解了全球粮食和经济危机对粮食安全及整个经济增长带来的影响。

本插图由粮食第一信息和行动网络（FIAN）秘书长Flavio Valente供稿。

在《准则》的实施过程中，必须更好地治理负责监测、设计和实施粮食安全政策及计划的公共机构。在政府层面，这意味着所有相关部委、技术部门和委员会都要汇聚互补技能和努力，设计和实施有效、综合性跨部门计划。必须鼓励所有家庭、农民组织、农用企业、民间团体等参与国家、地区、村庄及家庭层面的决策过程。

粮食危机过后已开始落实食物权的国家，如巴西（见有关“巴西的食物权”的插文），已经证明了参

与式协调机制的价值。其中包括全国粮食和营养安全理事会、“家庭钱包”计划等具有定向安全网、学校供膳等透明和职责分明的计划以及向国民赋权等等。

粮食安全不仅涉及生产和市场准入，还涉及各级经济和政治机构营造的环境。这些机构能起到促进或阻碍人们获得必要生计资产的作用。要想解决粮食安全这一横跨若干行业并具有多面性的政策问题，就必须充分了解治理结构和制度环境。目前人们已广泛认

加强世界粮食安全治理机制

近来的粮食和经济危机期间，营养不足问题持续并加剧，这说明有必要改进全球粮食安全治理，解决与饥饿做斗争中的根本性薄弱环节。虽然目前全球粮食安全分析层出不穷，并及时对当前和长期可能出现的问题做出了预警，但这种知识尚未切实转化为及时适当的政策、计划、机构和应对机制。应以当前对全球粮食不安全的重视为契机，解决饥饿的根源性问题，并说明如何通过应对长期挑战（如农村贫困、政策和战略不当以及对粮食和农业投资不足等）避免今后危机的发生。

这些目标要求在较长时期采取协调连贯的行动。为了以可持续的方式实现这些目标，就必须采取共同政策、战略和计划以及强化干预措施的实施和监测能力。为此，需要在全球层面加强对与粮食不安全做斗争的治理工作，借助现有构架并发扬光大。

世界粮食安全委员会是由粮农组织成员国和联合国成员国组成的政府间机构，其职责是对有关世界粮食安全的政策进行审议并开展后续工作，并研究影响世界粮食安全形势的问题。目前该委员会正在进行改革，目的是能够更好地在减轻长期饥饿和粮食不安全方面进行政治意愿动员和技术方案开发。改革后的委员会将通过帮助协调所有利益相关者的行动，以及通过获得更有效的授权而变得更有能力，来推动及时、统一、可持续和有效地应对粮食安全的挑战。它可以成为农业、粮食安全和营养领域全球伙伴关系的一个重要组成部分。

为了强化世界粮食安全的全球性治理，各项举措应借助以往的经验并考虑当前的全球性变革。民间社会在公共事务辩论中的地位变得更为突出，这些辩论将在各国、各区域和全球层面对政策施加影响、左右公共舆论；民间社会也已更多地参与联合国事务。此外，整个世界经济，包括粮食体系，已经变得越来越相互关联，全球化程度加深。与上世纪70年代相比，目前某一个国家出现震荡就更可能波及到全球。非政府组织、农民组织和私营部门应该更加积极地参与政策和计划的设计，以应对此类经济冲击的负面影响。

为提高全球农业、粮食和营养体系的有效性和效率，对世界粮食安全的治理必须：

- 在粮食安全的主要决定因素和可能演变趋势方面进行科学分析和宣传；
- 帮助协调和强化国际、区域和国家层面可持续农业和粮食安全的战略、政策及计划；
- 推动鼓励农业投资的行动，同时继续重视公平、广泛的资源共享；
- 加强粮食安全政策与气候变化、环境可持续性以及自然资源管理等有关问题之间的连贯性；
- 对以往和当前政策措施的进展和成果进行监测，同时对资源筹集的效果和效率进行监测；
- 向政府和其他重要利益相关者施加影响，使其致力于实现明确而具有时限的目标及行动，根除饥饿和粮食不安全现象，并寻求这些目标的监测方法。

识到，能为利益相关者创造互动条件的制度设置和各项程序是事关政策、战略和计划的制定、实施和监测成败的关键因素。

由于与当前经济危机存在紧密联系，所以全球粮食危机及承诺解决其结构性根源仍应排在国际政治议

程的优先位置。除不再重复以往的错误之外，食物权和完善治理也将确保粮食体系以及社会、经济和政治体系在各级得到确立，共同促进全人类福祉和个人尊严这一崇高目标的实现。