



亚洲及太平洋经济社会委员会

社会发展委员会

第一届会议

2008年9月24-26日

曼谷

管理新出现的和持续存在的风险，确保包容性社会发展

(临时议程项目 5(a))

通过包容性社会政策和社会保护干预措施管理粮食安全问题所带来的风险

秘书处的说明

内容提要

亚洲和太平洋区域过去几十年来已取得了前所未有的社会经济发展，但此种发展的成果并未惠及本区域的所有人，数以百万计的人目前仍处于贫困之中。处于不利地位和社会边缘的群体，包括在穷人中占很大比例的儿童、老人、残疾人和许多妇女，尤其容易受到最近食品和燃料价格短期内大幅上涨造成的不利影响。此种情况对亚洲和太平洋地区的发展中国家尤其具有挑战性：它们亟需建立用以向那些有此需要的人提供援助的健全的社会保障制度。

本文件讨论粮食安全问题，其背景是亚洲和太平洋区域的发展面临新的挑战 and 威胁及其产生的社会影响，重点研究秘书长设立的全球粮食安全危机问题高级别工作队在全方位行动框架中针对全球粮食价格危机提出的社会保障对策，以及社会政策和社会保障在防范、减轻和应对此种危机的影响、以及促进能够提高人们应对能力的具有包容性的社会经济发展方面的作用。此外，还考虑到区域合作在提高粮食安全方面所能发挥的作用。

委员会不妨审议全面行动框架及其在亚洲和太平洋区域的应用，并就秘书处今后在消除造成粮食危机的各种根源、促进包容性社会政策和社会保障干预措施诸方面应开展的工作向经社会提出建议。

* 本文件之所以未能及时提交，与经济及社会理事会刚刚于2008年7月核准实行的最新经社会会议结构改革有关。

目 录

	页 次
导言	1
一、在社会经济发展背景下的粮食安全	2
A. 粮食安全 — 一个不断发展演变的概念	2
B. 日益增长的财富与日益加剧的脆弱性并存的挑战	4
二、国际社会的对策	7
A. 联合国	7
B. 人权规范 and 标准	9
C. 区域一级的伙伴关系	10
三、实施包容性社会政策和社会保护性干预措施以提高粮食安全程度	12
四、亚太经社会应对粮食价格危机的策略	15

导言

1. 亚洲和太平洋地区以及世界其他地区最近都经历了几种粮食商品价格的急剧上涨。2006年1月至2008年6月期间，粮食价格上涨了一倍以上，其中60%的价格上涨发生在2008年1月之后的时期。¹ 同小麦价格一样，作为亚洲和太平洋大部分地区主食的大米价格的上涨尤其迅猛。亚洲迄今是最大的小麦消费区，其消费量接近全球小麦消费量的一半。² 此外，石油价格短期内急剧上涨，推高了化肥和运输的成本。此种价格上涨对穷人造成的损害尤其严重，因为他们往往把其收入的50-80%全部用于购买粮食。

2. 此外，自然灾害和极端天气的影响加剧了一些国家的困境。在澳大利亚等重要粮食生产国发生的干旱致使粮食供给急剧减少。在联合国开发计划署最近在阿拉木图召开的一次会议(2008年7月21-22日)上，来自一系列国际组织的与会者研究了中亚各地区的情况，并发出了如下告警通报：“中亚一些地区长年缺水，缺少能源，加之特定地区的干旱状况、以及塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦依赖雨水灌溉的农业生产(可能还包括塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦使用来自锡尔河的水进行灌溉的那些地区)面临着威胁，塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦持续缺少能源，以及能源和粮食价格普遍上涨等一系列因素可能会对中亚大部分地区，尤其是对其中最为贫穷的两个国家——塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦——产生了严重的经济和社会后果。”³

3. 虽然粮食安全是本区域的一个老问题，但近期发生的各种自然灾害，包括2008年5月在缅甸发生的纳尔吉斯飓风、以及同月在中国四川发生的地震等，都表明灾害防范工作和保持粮食安全极为重要，同时亦表明采取有效的和具有包容性的社会政策和社会保障干预措施，在满足有此种需要的民众的最基本需求、使之恢复活力和避免各种危险诸方面所具有的重要性。

¹ 世界银行，《人力发展部门应对粮食价格上涨对策指南》，人类发展网(2008年6月21日)。

² 联合国粮食及农业组织，《亚洲太平洋粮食状况最新情况》(2008年6月)，第2页。

³ Johannes F. Linn, 《中亚出现水、能源和粮食多重危机的危险：国际上作出的最新反应》(布鲁金斯学会，2008年8月12日)，2008年9月1日查询网站：www.brookings.edu/opinions/2008/0812_central_asia_linn.aspx。

一、在社会经济发展背景下的粮食安全

A. 粮食安全 — 一个不断发展演变的概念

4. 虽然粮食安全的定义多种多样，而且作为一个概念，也会随着时间的推移而不断发生变化，但其本质上的含义是：所有人都能够持续得到保质保量的粮食供应。在亚洲和太平洋区域，数以百万计的民众已因缺乏粮食安全（粮食供应得不到保障）而受到影响，尤其是那些苦于歧视、流离失所、冲突和自然灾害而沦为弱势群体的人。在做出进一步分析之前，似宜首先在难以获得、利用或使用粮食的背景下考虑多种多样的粮食安全欠缺问题。缺乏粮食安全也许是长期的和持久的；也许是周期性的，如在种植和收获期间；也许是暂时的，如遭遇某种冲击（包括自然和人为的灾难）时，粮食短缺或粮食价格急剧上升。当影响到某一特定地区的所有人时，此种冲击（如洪水或干旱等）也许是共变的，而当影响到特定个人（如病人或老人等）时，此种冲击也许是个人心理上的。⁴ 考虑到以上这些因素，需要我们认真制定社会政策并规划好社会保障干预行动，既要使之适合特定的具体情况，又要使之能够足以灵活应对可能出现的环境、经济和社会变化，这一点十分重要。

5. 粮食安全是人类可持续发展的一项关键要素。根据世界银行的资料，食品价格的上升可能会对人的发展产生四个方面的不利影响，其中包括加剧贫穷和不平等、造成营养不良、减少对教育和卫生服务的使用，以及消耗穷人的生产性资产。其中任一方面的情况恶化都难以逆转，所产生的影响也许会延续数年，乃至几代人之久。⁵ 事实上，目前的缺乏粮食安全状况又因食品价格上升而进一步加剧，这不仅对社会经济发展产生了不利影响，而且对社会和谐也传输率不利影响。随着食品和油料价格上升而发生的高度通货膨胀的双重威胁有可能造成更大的不平等，这已在世界一些地方引起了抗议、甚至冲突。此种事态发展有可能阻滞或逆转在努力实现千年发展目标方面取得的进展。因此，务必重视确保粮食安全问题，并应通过各种干预措施，大力促进能够惠及所有人的包容性发展，同时努力减轻民众面对冲击的脆弱性。

6. 从较长的时期来看，全球粮食需求的增长大于全球供应的增长，其结果是

⁴ Elizabeth Cromwell 和 Rachel Slater, 《粮食安全与社会保障》，为 DIFID 编写的文件，2004 年 9 月。

⁵ 世界银行, 《人力发展部门对粮食价格上涨对策指南》，人类发展网, 世界银行, 2008 年 6 月 21 日。2008 年 7 月查询以下网站：
http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HD_Response_Food_Prices.pdf?resourceurlname=HD_Response_Food_Prices.pdf。

1999–2007 年间世界粮食储量从 115 天的消耗量降低到 54 天的消耗量。⁶ 亚洲和太平洋区域仍在经历人口增长，但该区域的农业产量的增速减缓。这正是造成粮食价格上涨的另一因素，其主要原因是对于农业部门投资不足。⁷ 南亚和东亚以及太平洋地区的农产品产量的增长已从 1980 年代的 3.6% 和 4% 分别下降到 2000–2003 年的 3.0% 和 0.1%。作物产量低的原因很大程度上是由于用于对研究部门的投资、以及对基于早期绿色革命年代取得的成就的进一步推广工作的投资有限所致。⁸

7. 洪水、干旱、飓风等自然灾害和能源价格上涨引起化肥、运输和农药价格上涨，诸如此类的因素危及粮食安全。此外，目前和预计的能源消耗模式对于环境的影响，在导致缺乏食品安全和严重自然灾害方面，都对整个地区数以百万计的人的生活和生命构成威胁。因此，务必采取横跨许多部门的对策。

8. 造成粮食价格急剧上涨的其他原因包括：石油价格大幅攀升；美国次贷危机的影响和美元价值的下跌；在土地使用方面出现的相互竞争，诸如应将之用于生产生物燃料，还是应将之用于城市发展等；中国和印度等经济迅速发展的国家中不断扩大的中产阶级对肉类和乳制品更大的需求。对肉类和乳制品生产的投入往往特别密集，包括密集使用粮食。需要几卡路里的粮食才能生产出一卡路里的肉，对粮食和肉类的高度需求因此而推高了两者的价格。造成缺乏粮食安全的更多因素包括：治理不力、没有物业所有权和土地使用权、歧视和社会排斥、以及以下诸种因素：⁹

- 疾病的影响，如艾滋病毒和艾滋病、以及疟疾等，致使家庭的工作能力受损并影响到粮食的生产或购买
- 卫生状况差和缺水，致使疾病增加，从而加重负担并加剧营养不良
- 妇女和小农户难以获得投资和创新所需信贷(特别是短期季节性信贷)
- 冲突和迫害，致使生成粮荒、导致经济增长发生逆转、引发强制性迁徙、以及对学校、医院和道路造成破坏

⁶ 联合国粮食及农业组织，《国际商品价格》，2008 年 7 月查询网站：<http://www.fao.org/es/esc/prices/PricesServlet.jsp?lang=en>。

⁷ 亚太经社会 《2008 年亚洲和太平洋区域经济和社会普查：保持增长，共享繁荣》，(联合国出版物，出售品编号：E.08.II.F.7)。

⁸ 联合国粮食及农业组织，《某些亚洲经济体取得了迅速增长：农业和粮食安全方面的经验教训及其影响：中国和印度》，政策指南系列丛书 1.2 (2006 年，罗马)。

⁹ 大不列颠及北爱尔兰联合王国，《发展中国家的粮食安全问题》，英国议会科学技术办公室注释第 274 号(2006 年 12 月)，2008 年 7 月查询网站：<http://www.alphagalileo.org/images/postpn274.pdf>。

1. 各项国际发展目标与饥饿问题

9. 千年发展目标中的第一项目标便是消除赤贫和饥饿；其他目标则与贫穷和饥饿问题密切相关。例如，当人们用同一笔预算既要支付教育和保健费用、又要购买粮食时，也许保健和教育就会被舍弃，从而可能造成较高的母婴死亡率；使儿童失去机会，尤其是受教育的机会；营养不良会使儿童的身心发展受到阻碍；以及劳动力队伍的健康状况较差，致使劳动生产率较低。缓解贫穷和饥饿将直接促进其他各项目标的实现；在努力实现第三项千年发展目标—促进两性平等和妇女赋权—方面取得进展也能达到同样的效果。

10. 缺乏粮食安全往往导致微量营养素缺乏、发育受到阻碍、营养不良和健康情况较差。第一项千年发展目标中的第二项具体目标是把苦于饥饿的人数比例减半。此项目标下有以下两项具体目标：

- 五岁以下儿童体重不足的人口比例
- 低于最低限度食物能量摄入的人口比例

11. 但重要的是应注意到，没有饥饿也许并不意味着粮食安全，因为文化和制度上的因素可能在此发挥着作用。的确，营养过剩在过度消耗营养偏乏的食物时也可能对健康和生产力产生不利影响。有鉴于此，在采取干预措施时，还需要着手处理营养问题以及家庭内部根据社会地位、年龄和性别分配食物的问题。应务必使孕妇和哺乳期内的妇女得到能够满足更高营养需求的食物。

12. 从总体上看，亚洲和太平洋地区远未实现千年发展目标下关于减轻饥饿的具体目标。本区域五岁以下儿童中有 28% 体重不足，更有一些国家儿童体重不足的比例接近 50%。在全球范围内，本区域体重不足的儿童占全球的三分之二，而且许多儿童生下来就体重不足。在营养不良的恶性循环中，体重不足和营养不良的女孩长大后成为营养不良的母亲，随后又生出体重不足的婴儿。¹⁰

B. 日益增长的财富与日益加剧的脆弱性并存的挑战

13. 需要在整个区域的背景下来看待亚太区域的上述情况。本区域目前正经历着前所未有的社会经济发展，而且已成为世界经济发展的强大推动力。1988-2005 年间，

¹⁰ 经社会/亚行/开发署《对未来的期盼 2008 年：为实现各项千年发展目标在亚洲和太平洋创建区域伙伴关系》（2008 年，纽约）。

亚洲发展中国家的经济发展年平均达到 7.5%，比世界其他地区高出一倍。随着经济不断得到发展，亚洲和太平洋几乎所有国家的婴儿死亡率急剧下降。这还使人们的预期寿命提高了 70%，亦即从 1960 年代的 40.19 岁提高到了 2004 年的 68.17 岁。¹¹ 但是，此类合计数值掩盖了国家之间、以及国家内部各地区之间存在的重大差异。而这也反映出，在实现各项千年发展目标方面所取得的进展上不仅存在着差异；而且在许多情况下实现相关目标的机会实际上十分渺茫。的确，若干国家在减轻收入严重不足方面似乎陷于停滞，甚至出现了倒退。在许多国家，较快的经济发展并未转变为包容性发展。所产生的后果之一是致使本区域各国之间以及国家内部各地区之间的不平等情况加剧，并且造成了严重的社会和经济紧张状况。¹²

14. 从整个区域来看，数以百万计的人口仍然苦于营养不良。这往往使他们的健康状况较差、并陷入贫穷和疾病的往复恶性循环之中，同时还降低了他们有效参与经济和社会发展的能力。除大多数千年发展目标所涉及的社会层面外，考虑到能否使发展进程不断持续下去，第七项目标涉及的环境层面向我们提出了重大挑战。而这又对社会和经济方面产生了重大影响。太平洋小岛国严重依赖粮食进口，而且与亚洲和太平洋区域的其他地区一样，这些国家的国内运输成本较高、基础设施较差，因此会进一步推高本已相当昂贵的粮食成本。各国政府和其他利益攸关方务必尽快设法改进这一状况，为确保粮食安全而努力研究粮食价格上涨原因、以及难以确保粮食供应的原因。

15. 本区域各国以多种方式应对粮食价格的急剧上涨，诸如出台专门针对市场的举措（即降低进口关税、征收出口税或限制出口和限制私营贸易商的存量等），以及向消费者提供直接的补贴等。例如，大韩民国降低了小麦的进口关税，而日本政府则自 2008 年 4 月起把四家面粉加工厂进口小麦的关税提高了 30%。中国和巴基斯坦政府对小麦出口征收关税，而哈萨克斯坦则已停止了对外销售小麦。老挝人民民主共和国政府决定设立国家米库；泰国政府买入了大约可生产 35 万吨大米的稻田。¹³

16. 必须解决饥饿问题，因为这是“一个阻碍国家经济发展、并使数以百万计的

¹¹ 亚太经社会，《为在亚洲和太平洋区域实现千年发展目标而促进经济增长的背景下发展卫生体系》（联合国出版物，出售品编号：E.07.II.F.12）。

¹² 亚洲开发银行，《2007 年主要指标》（2007 年，马尼拉）。

¹³ 联合国粮食及农业组织，《亚太粮食状况的最新情况》，亚洲及太平洋区域办事处（2008 年 6 月和 7 月）；《国家应对粮食价格高涨的对策》，经济和社会视角政策概述 1（2008 年 7 月）。

人口陷于贫穷的基本发展问题”。¹⁴ 在加强营养方面的投资能够发挥重要作用，通过促进健康和提高生产率来促进社会 and 经济发展。例如，在南亚，每日食物能量供应增加 500 千卡相当于使经济发展提高 1.7 个百分点。在阿富汗、孟加拉国、印度和巴基斯坦，营养不良的人口比例约为 38 - 51%，而在撒哈拉以南非洲营养不良的人口比例则为 26%。据估计，营养不良可使穷国每年经济增长率降低 3 个百分点。¹⁵

17. 粮食安全作为一个概念可适用于从个人到全球的不同层次。在考虑能否得到和能否保障粮食供应以及粮食分配时，这一点十分重要，因为一个国家或较小的单位也许有储存的粮食，但也许并非所有人都能够切实得到这些粮食。此方面的一个实例是孟加拉于 1940 年代初发生的饥荒。当时虽然有些粮仓堆满了粮食，但却有许多人因无力购买粮食而饿死在粮仓的大门外。¹⁶

18. 1996 年《关于世界粮食安全的罗马宣言》和《世界粮食首脑会议行动计划》确认，过去几十年来粮食供应状况有了很大改进，但同时也认识到，有些人由于持续无力购买粮食，而且粮食供求情况不稳定，以及由于人为和自然灾害而难以得到粮食，因此其基本需求无法得到满足。¹⁷

19. 此外，歧视和社会排斥也使一些群体无法得到粮食。例如，由于没有收入或可靠的土地使用期、文化上对一些食品消费的限制、以及家庭内部资源分配不平等，妇女同男人相比往往更难以得到保质保量的食物。1996 年世界粮食高峰会议、2002 年可持续发展问题世界首脑会议、以及《联合国千年宣言》均一再重申，为使所有人都能可持续地享受粮食安全，重要的是应为此促进男女充分参与消除贫困。此外，上述首脑会议上、以及上述宣言都认识到，迫切需要采取全球行动以克服持续存在的性别差距。¹⁸

20. 亚洲和太平洋区域各国经历了高度的城市化进程。即使在正常价格条件下，城市贫民往往也无法生产或购买维系其生存所需要的粮食或家用能源。对于太平洋岛国而言，贫困一般并不同样意味着在亚洲一些地区所遭遇的饥饿或极端穷困，而是往往意味着需要不断苦苦挣扎，才能满足基本的生活开支，尤其是在城市地区，特别是在那些

¹⁴ 联合国粮食及农业组织，《2000 年世界粮食安全状况》，（2000 年，罗马），第四页。

¹⁵ 世界银行，《把营养问题作为发展重心：大规模行动战略》（2005 年，华盛顿特区）。

¹⁶ Amartya Sen, 《贫困与饥荒：关于权利的享受与剥夺问题》（牛津 Clarendon 出版社，1986 年）。

¹⁷ 联合国粮食及农业组织，《关于世界粮食安全问题的罗马宣言》和世界粮食问题首脑会议行动计划》，（1996 年，罗马）。

¹⁸ 联合国粮食及农业组织，《农村妇女和亚太区域的粮食安全：前景和悖论》，亚洲和太平洋区域办事处，（2005 年，曼谷）。

需要支付现金的开支项目。由于现金收入有限，所以家家户户不得不在食品和其他基本需求这些相互竞争的开支项目方面做出取舍。往往要在食品或学费等方面进行选择，还要奋力购买具有充分和适当营养的食品。有些家庭也许不得定期向高利贷者借贷，并为未经担保的小额借款向后者支付极高的利息，以满足基本的家庭支出并支付社区款项。因此，许多家庭经常负债累累，更有一些家庭持续承受着债务负担。¹⁹

21. 城市化进程已不可逆转地改变了生产和消费模式。这一点在农用土地的转用、以及在水和能源的竞争性需求方面尤其如此。日益增长的城市人口还导致饮食习惯发生了变化，其原因是日益依赖进口主食来取代本地生产的主要食品。²⁰ 面对城市经济高度货币化，生活在城市中的人口尤其需要在确保收入方面得到保障。

二、国际社会的对策

A. 联合国

22. 秘书长于 2008 年 4 月 28 日设立了全球粮食安全危机问题工作队，其成员包括联合国专门机构、基金和方案、布雷顿森林体系、以及秘书处各相关部门的首长。秘书长担任工作队主席，粮食及农业组织（粮农组织）总干事雅克·迪乌夫担任副主席。工作队的首要目标是促进统一应对全球粮食价格向我们提出的挑战，包括推动制定区分轻重缓急的行动计划并协调有关计划的实施工作。

1. 全面的行动框架

23. 这一框架阐述了高级别工作队各成员关于拟议行动的共同立场，以期：

- 在粮食价格上涨过程中抓住机遇，应对挑战
- 着手进行政策转变，避免今后再度出现粮食危机
- 在国家、区域和全球各级推动确保粮食安全和营养安全

24. 工作队于 2008 年 7 月提出了一个全面行动框架，其中除提供关于驱动力、威胁和机遇的分析框架外，还提出了各项行动建议，以期满足各弱势群体目前的需求、建立长效机制、并促进全球粮食和营养安全。行动框架还强调了满足小农户需求的重要性，

¹⁹ D.Abbott,和 S. Pollard, 《太平洋次区域的贫困问题》(2004 年, 马尼拉, 亚洲开发银行)。

²⁰ 全球粮食危机问题高级别工作队,《全面行动框架》(联合国, 2008 年), 第 24 页, 2008 年 9 月 3 日查询网站:
www.un.org/issues/food/taskforce/docs.html。

并在其中最后一部分内重点论述了如何实现框架中所预定的各项成果。

25. 除迫切需要确保能源需求得到充分满足外，为满足弱势群体目前需求而需采取的其他紧急行动包括：

- 推动实行学校就餐方案
- 扩大营养辅助规模
- 支持对营养不良现象实行管理
- 保护穷人的基本消费需求
- 调整养老金和其他社会保障方案

26. 为更加有效地建立起对价格冲击的弹性应对能力，社会保障体系在运作过程中需要同时充分利用各种风险管理工具，以期共同减轻今后发生的危机和灾害的影响，其中应包括最为有效的转让手段，以便切实涵盖各个弱势群体、并改进与其他社会基本服务的联系。为扩展社会保障体系，全面行动框架建议采取以下诸项行动：

- 提出取代无条件援助做法的其他办法，即为此与其他社会部门方案建立联系，综合使用粮食和现金投入。有条件的给予可基于援助特定人群的实验手段。例如，以工作换取粮食和以工作换取现金便属于有条件的给予方式，可有效雇用身体健康的失业人员致力于能够长期造福于社区的小型基础设施和农业资产，同时满足参与者眼下的需求。以培训换取粮食（现金）是有条件的给予的其他形式。这些手段得以协助人们获得进入（重返）劳动力市场、更加自力更生的技能。在校就餐方案可作为提高儿童、特别是女童入学和就读的激励措施。为加强此种方案中涉及的营养层面，需要努力将关于食物和营养的教育内容纳入学校课程之中。
- 需要针对高度弱势群体采取旨在增加营养程度的干预行动、并为此大力提高食品质量，同时需要做到食品多样化。
- 逐步实行更加高效的方案，按照国家一级的能力微调、并改进受益者筛选机制、以及有效执行方案的各种手段。

27. 高级别工作队邀请亚太经社会请委员会从本区域视角提出对这一问题的看法，并论述各区域性组织在此方面的作用。

B. 人权规范和标准

28. 粮食安全是载于《世界人权宣言》第 25 条的一项基本人权。此外，《经济、社会及文化权利国际公约》各缔约方“的核心义务是为减缓饥饿采取必要行动。”²¹ 经济、社会及文化权利委员会在其一般性评论 12（1999 年）中指出：

实际可得性意味着每一个人都必须得到足够的食物，包括体弱的个人，诸如婴幼儿、老人、伤残者，身患绝症者、以及罹患慢性病者，包括精神病患者。此外，似需给予那些自然灾害的受害者、生活在灾害多发地区的人、以及其他特殊弱势群体以特别的关注，而且有时需要优先考虑他们可否得到食物的问题。许多土著人群体则会因其祖传土地的使用权可能受到威胁而处于极为脆弱的境地。

29. 该委员会还澄清了各国际金融机构在确保食物权受到保护方面承担的义务，并为此指出：

国际金融机构、特别是国际货币基金和世界银行，应该在其贷款政策和信贷协议以及处理债务危机的国际措施中更加重视保护食物权。依照委员会第 2 号一般性意见第 9 段，任何结构调整方案都应注意确保食物权受到保护。

30. 购买力下降以及粮食和燃料价格上涨迫使各家各户减少教育和保健方面的开支并出售生产性资产，从而增加了其苦于饥饿和铤而走险的风险。经济、社会及文化权利委员会在其一般性评论 12 中还指出：

经济上的可得性意味着，个人或家庭在购买粮食以获得像样的饮食方面的财务支出不应超出一定水平，从而确保其他各项基本需要的实现和满足不会因之而受到威胁或损害。经济上的可得性适用于任何购买模式、并适用于人们购买粮食的应享权利，而且它也是一个尺度，可用来衡量享受获得充足食物的权利令人满意的程度。那些社会弱势群体，诸如那些无地的人、以及其他特别贫困的阶层，也许需要通过特别方案给予关注。

²¹ 经济、社会及文化权利委员会 1999 年通过了一般性评论 12 (E/C.12/1999/5)，其目的在于确定该委员会认为与适当食物权有关的一些重大事项。编写该文件的起因是：1996 年世界粮食峰会期间，各成员国要求改进《公约》第 11 条与食物有关的权利的定义，并专门请该委员会在监督《经济、社会及文化权利国际公约》第 11 条规定的具体措施的实施情况方面对该次峰会的行动计划给予特别关注。

C. 区域一级的伙伴关系

31. 随着各区域性组织在支持协同分析和应对粮价危机方面发挥更大的作用，高级别工作队将与这些组织进行接触。亚洲和太平洋区域的政府间组织和政治团体可分析相关问题并协调其成员采取的应对措施。例如，非洲就发起了一些促进协调行动并分享经验的举措。

32. 亚洲开发银行等区域多边开发银行在支持各自地区发展中国家的农业开发和社会保障方面拥有广泛经验，而且承诺大幅增加资金和技术性专门知识的投入以应对粮食危机。伊斯兰开发银行也承诺支持农业开发。工作队和区域开发银行领导层以及区域政府间机构将共同分析本区域粮食危机的根源和影响、趋势和备选政策。他们鼓励采用共同国家实施办法，包括为此与私营部门、农民和生产者组织、以及其他伙伴建立伙伴关系。

33. 减轻自然灾害的冲击，其中包括可能危及粮食安全的洪水、干旱和其他事件。在这一背景下可看到，区域合作可作为预防和应对危机的有效手段。区域社会政策着手处理的是一些得益于政府间跨界合作的事项。它们作为国家社会政策的延伸应与其目标保持一致。可就再分配(如官方发展援助)、规章制度(如与私营供应商谈判以确保在商界可获得价格合理并符合质量标准的产品)，在研究和开发方面的投资、以及经济交流等方面制订区域一级的政策。有效的区域早期预警系统通过协调各成员国在诸如预计作物产量和旱情等方面的农业信息可提高粮食安全。区域行动还可包括在有效的粮食储存设施、粮食库和运输的后勤保障、以及设立针对作物和牲畜保险的区域农业保险等诸方面进行投资。²²

34. 在亚太区域内，次区域联盟以往开展了一系列旨在提高粮食安全的活动。1997年，南亚区域合作联盟(南盟)设立了区域粮食保障储备。在2008年8月2-3日在科伦坡举行的第十五届南盟高峰会议上，与会国家元首和政府首脑发表了一项《关于粮食安全问题的科伦坡声明》，重申其决心“确保整个次区域的粮食安全、并使南亚再度成为世界粮仓”。²³ 他们还指示应于2008年11月在印度新德里举行南盟成员国农业部长特别会议，专门审议以人为本的中短期区域战略、以及促进提高粮食安全合作项目的实施

²² Bob Deacon, Isabel Ortiz 和 Sergei Zelenev, 《区域社会政策》，经济和社会事务部工作文件第 37 号 (ST/ESA/2007/DWP/37, 2007 年 6 月)。

²³ 《关于粮食安全问题的科伦坡声明》，2008 年 9 月 1 日查询网站：www.saarc-sec.org/data/summit15/colombo_statement_on_food_security.htm。

情况，其中包括：

- 增加粮食生产
- 在农业和农基行业进行投资
- 加强农业研究、并努力防止土壤退化
- 开发并分享农业技术
- 交流采购和分销方面的最佳做法
- 改进对农业部门中与气候和疾病相关的风险管理工作

此外，他们还指示南盟粮库应紧急投入使用并强调务必尽快起草南盟 2020 年农业展望。

35. 1999 年间，东南亚国家联盟东盟粮食安全保障储备协定中的东盟成员强调了在集体自力更生、经济弹性和相互支援的原则基础上设立粮食安全储备的重要性。针对目前的粮食危机，东盟内部有人表示，该组织已做好准备，通过实施诸如加强现有粮食安全机制等措施来应对飞涨的粮食价格。从总体上看，该组织各成员国的许多粮食商品目前都有盈余，该组织声明愿意与东盟以外的国家分享其盈余，以期帮助缓解粮食价格上涨所造成的不利影响。²⁴ 东盟还拥有与本区域粮食安全直接相关的机制，包括东盟粮食安全储备以及由东盟加中国、日本和大韩民国三国组成的东亚紧急大米储备。此外，还通过东盟粮食安全信息系统在这些国家建立起了粮食安全信息网。这些机制主要是为了在这些国家出现灾难和其他自然灾害时共享库存大米。为应对纳尔吉斯飓风，东盟在促进和协调向受灾者提供国际援助方面发挥了重要作用。

36. 亚太经社会还与东盟协作，参加了应对纳尔吉斯飓风的工作，同时亦与缅甸政府一道进行了灾害评估。亚太经社会在减轻自然灾害影响方面积累了大量的经验。2005 年底，亚太经社会设立了印度洋和东南亚早期预警系统安排的区域性捐助方自愿信托基金。这是针对印度洋海啸发生后需要设立有效的区域性防灾机制而设立的。为 2006 年举行的经社会第六十二届委员会会议进行了一项标题如下的研究：“加强基础设施发展方面的区域合作，包括灾害管理人员之间的区域性合作”。亚太经社会还执行了一些项目，旨在通过建立伙伴关系、分享经验和区域内专门知识，培养社区应对自然灾害的弹性能力。虽然粮食安全也作为促进民众福利、生产力和社会和谐的一个重大事项

²⁴ 东南亚国家联盟秘书处，《东盟做好应对粮食价格飞涨的准备》（2008 年 4 月 30 日），2008 年 7 月访问 <http://www.aseansec.org/21492.htm>。

列出，但重点仍放在了早期预警系统、生计发展和社会心理关照诸事项。

三、实施包容性社会政策和社会保护性 干预措施以提高粮食安全程度

37. 为管理因缺乏粮食安全而构成的危险、以及与自然灾害、能源安全、失业和气候变化有关的各种危险，需要在各级执行良好的经济、社会和环保政策。社会保障之所以十分重要，是因为一系列使人们易受能源安全挑战以及自然灾害和气候变化影响的要素往往也使他们易饱受饥饿和贫穷之苦。实行多种政治和经济制度的国家都拥有或曾尝试实行过不同形式的、与粮食有关的社会保障措施，其中包括现金转账、粮食援助、补贴、学校就餐方案和公共工作方案等。有些是面向社区的，有些是面向家庭的，也有些是面向个人的。在个人层次，务必关注也许由于身体原因而无法工作的人，如老人和残疾人等，并关注那些因故无法入学的儿童。此外，在社区和家庭层次，粮食援助往往是通过一名男性户主分配的。世界粮食计划署和其他许多分发粮食援助的组织目前都把妇女作为援助对象，因为这些组织多年来在世界各地积累的经验表明，把粮食直接给予妇女，往往能够送达到那些最为需要的人的手中。

38. 重要的是，旨在提高粮食安全的社会政策和社会保障干预行动应考虑到缺乏粮食安全的各种形式以及与此相关的那些问题。需要在政策上区分原本积极的发展进程中受到重大共变量的冲击而产生的急剧粮食短缺情况、以及那些在自然、政治或经济趋势恶化的情况下受到程度较轻的共变量冲击时有可能突发产生的长期粮食短缺情况。此外，还应搞清楚分析工作的具体对象，关于国家有粮就能保障个人有粮的诸如此类的假定一直存在，但这些假定是错误的。错误的认识往往导致无效的政策。例如，造成粮食短缺和粮食供求失衡的原因也许是政治和社会上的不平等，而非人口增长。²⁵

39. 虽然可在家庭一级考虑粮食安全问题，但同时不能无视国家和全球趋势的影响，也不能无视诸如何人掌握资源、何人做出决定等影响到家庭内部个人的粮食安全，尤其是妇女和儿童的粮食安全的内部因素。²⁶ 此外，还需要进一步收集准确的数据并加以分析，其中包括按性别、国内、国家、次区域和区域各级收集的数据和相关的分析工作。这对于确保粮食安全并满足农村妇女的需要尤为重要，因为在亚洲及太平洋地区，

²⁵ Roger-Mark De Souza, John S. Williams 和 Frederick A.B. Meyerson, “关键联系：人口、健康和环境”，《人口状况公报》，第 58 卷，第 3 号，2003 年 9 月。

²⁶ Elizabeth Cromwell 和 Rachel Slater, 《粮食安全和社会保障》，为 DFID 编写的文件（2004 年 9 月）。

人们尚未广泛认识到此种问题的重要性。²⁷ 数据和分析对有效评估脆弱性以及确定最为恰当的社会保障形式至关重要，其中包括针对目标的类别和程度收集数据和进行分析。还可通过数据和分析检验现有方案的设计、范围和质量，以确定短期内哪些方案最适合将更多资源送达最需要援助的人，并确定中期内需要进行哪些改进或需要着手实行哪些新的方案。²⁸

40. 同处理许多问题一样，针对缺乏粮食安全的政策需要综合考虑到社会、经济和环境问题，例如制定经济政策时应顾及社会问题等。此外，应采用照顾到国内和国家个人心理特点的跨部门式办法。一揽子整体性政策措施往往至少涵盖以下各项要素：²⁹

- 确保粮食价格政策和市场稳定：相关措施包括降低粮食关税和增值税、实行价格补贴、增加或发放储备粮、禁止出口粮食或对其征税
- 减轻贫穷和对人力资本的长期负面影响：相关措施包括多种转移支付，在不损害儿童上学和身体健康的情况下帮助家家户户适应较高的价格水平，并采取营养干预行动来遏止营养状况下降的趋势，对于年龄很小的儿童尤应如此
- 加强国内粮食生产和营销策略：相关措施包括支持农业技术的开发和应用、市场准入和多样化、土地行政管理、灌溉和农村基础设施、努力满足男女双方的需求
- 宏观经济管理：相关措施包括使用花钱较少、更加可控和目标更为明确的干预措施，而不是采取一刀切的价格补贴办法、确保用于核心卫生和教育事务的预算、努力保持农业和非农部门以及农村和城市地区的贸易条件

41. 关于宏观经济政策，只有通过纳入扶贫战略，通过控制通货膨胀和利率，稳定汇率并避免征收损害农业的税收等办法，才能解决平等问题。还需审慎处理贸易自由化问题，因为除非将穷人的需求纳入战略之中，否则穷人的地位将会变得更加脆弱。使农业在社会上和经济上更为可行，将有助于解决贫穷和缺乏粮食安全问题，而且亦能使

²⁷ 联合国粮食及农业组织，《农村妇女与亚太区域的粮食安全：前景和悖论》，亚洲及太平洋区域办事处（2005年，曼谷）。

²⁸ 世界银行，《人力发展部门对粮食价格上涨的对策指南》，人类发展网（2008年6月21日），2008年7月查询网站：
http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HD_Response_Food_Prices.pdf?resourceurlname=HD_Response_Food_Prices.pdf。

²⁹ 同上。

农民得以从较高的商品价格中得益。在此方面，寻求振兴农业的战略可有助于在农村穷人与城市和市场之间建立起联系，改进服务的提供方式以促进农村穷人的健康和教育，使农业多样化和商业化以开辟新市场并利用新的机会，增加并保持在农业研究和开发方面的投资，建立方便农民和妇女的信贷市场，出台作物保险以减轻作物失收和粮价下跌的影响，修订土地政策以利于全社会共同发展并促进影响农业政策的社会人口流动。与此种战略相关的是促进农村非农部门发展的政策。³⁰

42. 社会保障干预行动需要考虑到以上事项，因为如果规划得不好，安全网就可能产生不利影响。例如，总体粮食价格补贴往往是递减的、扭曲的、昂贵的和难以取消的。³¹ 粮食援助往往只适合于处理暂时缺乏粮食安全的问题，因为它只解决了能否得到粮食的问题。提供现金补贴也许更适合于长期改进生计，因为它比粮食援助具有更大的可互换性，也无需进行劳动力等家庭资源的相关配套。因此它可能适用于老弱病残人士。提供现金补贴是否应附加条件取决于具体情况以及业已实施的方案。如出现紧急情况，无条件方案可能更适合作出紧急反应，因为这些方案比较容易设立，而且不会犯把穷人排除在外的错误。在制订方案之前，应进行社会支出情况审查，并对社会保障、卫生、教育和住房等不同领域的支出情况进行分析并确定轻重缓急，从而提高方案的成本效益和解决平等的问题。³²

43. 对于那些有能力工作的人，以工作换取粮食或现金的工作方案也许是更好的选择，因为这些方案通过推动就业加强了应享权利。如果此种方案已成为安全网的组成部分，也许就易于扩展。公共工程计划保护应享权利并积累实际资本和社会资本，这些计划可得益于以工作换取现金的办法。世界银行倾向于认为此类方案难以达到充分的覆盖面、难以对粮食价格上涨作出充分反应，而且往往比提供现金办法的转移支付的效率要低。³³ 但是，如果这些方案设计良好，就可提供职业培训并促进个人技能发展，同时有助于市场和社会基础设施建设，例如通过道路、桥梁和学校的建设和维护等。对长期

³⁰ 亚太经社会，《亚太区域 2008 年经济和社会普查：持续发展和分享繁荣》，（联合国出版物，出售品编号：E.08.II.F.7）。

³¹ 世界银行，《人力发展部门对粮食价格上涨的对策指南》，人类发展网（2008 年 6 月 21 日），2008 年 7 月查询以下网站：
http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HD_Response_Food_Prices.pdf?resourceurlname=HD_Response_Food_Prices.pdf。

³² F. Howell, F. “社会援助：项目和方案问题”，I. Ortiz, 编辑《亚太区域的社会保障》（亚洲开发银行，2001 年，马尼拉）。

³³ 世界银行，《人力发展部门对粮食价格上涨的对策指南》，人类发展网（2008 年 6 月 21 日），2008 年 7 月查询网站：
http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HD_Response_Food_Prices.pdf?resourceurlname=HD_Response_Food_Prices.pdf。

发展而言，重要的是应为此建立需要此类技能的市场，否则基础设施的产出往往会产生非生产性资产而难以作为实现粮食安全的跳板。³⁴

44. 建立起适合各国国情的健全安全网络体系是重要的，因为如果它们在平时运转良好，就会有助于应对粮食价格的上涨。危机期间也许有必要扩大所提供援助的规模以及安全网的覆盖范围。当危机的影响减弱时，对此种干预行动的需求也相应下降。这就需要通过实施良好的政策来建立起有效益和有效率的方案。男女都可享受的社会医疗保险、养老金、残疾和失业福利可在多种情况下为弱势群体提供保护。重要的是要确保制度性的框架。这适用于多种多样的部门和事项，例如建立良好监测系统可有效应对禽流感的暴发—禽流感不仅会直接威胁到人体健康，而且如屠宰禽类等还会间接推高某些粮食产品的价格。

45. 如何确定对象问题也十分重要，亦即确定那些尤其缺乏粮食安全的人(例如穷人、老人、儿童和许多妇女等)、并以他们为对象采取干预行动。因为如果没有明确的对象，那些最需要援助的人也许得不到切实的援助，而且其费用往往高于那些对象十分明确的方案。不论是通过自我选择、经济情况调查，还是基于人口特征来达到对象明确的标准，所选方案的成败将在很大程度上取决于当地现有条件以及所涉国家的具体国情。无论选择采用何种系统性办法，重要的是要实施有效的治理、行政、基础设施、监测和评价，以确保那些的确有需要的人事实上确实是干预行动的对象。这可兼顾社区和家庭内部存在的种种差异，从而有助于防止社会上受排斥的人变成输家。

46. 总之，提高粮食安全的社会政策和社会保障干预行动的有效性，取决于具体到不同国家的诸多要素。正如社会方面的许多问题一样，政治意愿对保护弱势群体并在符合可持续和公平的经济发展的全局下采取干预行动至关重要。除具体国情外，决策者还可借鉴他国的经验，而且也可通过开展区域合作来推进实现粮食安全的努力。

四. 亚太经社会应对粮食价格危机的策略

47. 2008年亚洲及太平洋经济社会委员会第六十四届会议专题研究主题是：“亚洲及太平洋区域能源安全与可持续发展”，而亚太经社会《2008年亚洲及太平洋区域经济和社会概览》的主题则是《可持续发展与共享繁荣》。这两个文件均同样考虑到了粮食安全及其政策影响。经社会为其2009年举行的第六十五届会议确定的专题研究主

³⁴ Elizabeth Cromwell and Rachel Slater, 《粮食安全和社会保障》，为 DFID 编写的文件（2004年9月）。

题是：《可持续的农业与粮食安全》。为进行此项专题研究，经社会将与粮农组织和其他专门机构密切合作，努力提高各方对缺乏粮食安全所造成的风险和脆弱性的认识，并通过支持开展区域合作和寻找区域性解决办法提出应对亚洲及太平洋区域所面临的挑战的办法。

48. 此外，亚太经社会还将在应对目前粮食危机的策略方面继续向各成员国提供协助，帮助它们就有关问题进行研究和政策分析，其中包括包容性社会政策和社会保障干预行动。此外，亚太经社会还将作为一个平台发挥作用，推动对各种良好做法进行审查、在成员之间展开磋商、相互交流经验、以及在区域一级开展政策对话。

49. 委员会不妨审查本文件所作出的分析和提出的建议，并就今后应采取何种进一步行动向秘书处提供指导，从而协助本区域各国通过采取包容性社会政策和社会保障干预措施，对因缺乏粮食安全而构成的各种风险实行管理。

.