

“关注贫困，行动起来”国际研讨会

前进之路

国际食物政策研究所 (IFPRI)

www.ifpri.org

2007年10月27日更新

考虑到全世界仍将有成千上百万的极贫和饥饿人群生活在贫困和饥饿之中，国际食物政策研究所推动了一项磋商进程，旨在探讨为了改善贫困饥饿人群的社会福祉，应该采取哪些新的、不同的行动方案¹，其中包括2007年10月17日-19日在北京召开的“关注贫困，行动起来”国际研讨会。本声明可以被认为是一份“动态文档”，它将根据未来数月中进一步的讨论及变化做出调整。国际食物政策研究所声明，本声明不代表会议与会者或发起者的观点，只是我们自己研究的综述，以引起国际上关于未来方向和行动的讨论。

磋商进程：

- ◆ 回顾实现消除贫困和饥饿的联合国千年发展目标的进程，甄别出哪些是被遗忘在千年发展目标之外的人群；
- ◆ 分析这些群体长期处于贫困和饥饿之中的原因，包括经济、政策、冲突、文化、性别以及地理位置等方面；
- ◆ 研究那些对极贫和饥饿人群实施干预的成功或失败案例，以汲取经验和教训；
- ◆ 评价在不同发展阶段和背景下，有利于穷人的经济增长和社会保障政策的最优组合；
- ◆ 强化对中国和其他国家消除贫困和饥饿成功经验的学习，以便在其他地区推广和应用；

¹ 本次正在进行的磋商进程，是由政府联盟、地区发展银行、双边发展机构、基金会和非政府组织等共同资助的，包括亚洲开发银行、比尔和梅琳达盖茨基金会、加拿大国际发展署、德国 *Welthungerhilfe* (德国农业行动组织)、欧洲委员会、德国联邦经济合作与发展部暨德国技术合作公司、国际发展研究中心和爱尔兰援助署等。本声明不代表磋商进程发起者的观点。

- ◆ **明确**共识范围，包括为实现食物和营养安全、减少贫困而制定的现实目标、有益政策、发展策略和行动方案等，以及上述各方面对最贫困和饥饿人群的影响

为消除贫困和饥饿，我们注意到仍然存在下述挑战：

1. 从全球范围来看，目前大约有 10 亿人口属于绝对贫困，他们靠每日不到 1 美元维生；有 1.62 亿人口处境更为艰难，每日不足 0.5 美元；有大约 8 亿人口处于饥饿之中，他们缺乏充足的食物；还有更多的人口遭受到由于缺乏维生素和微量元素而引起的严重的健康问题。
2. 尽管联合国千年发展目标(MDG)的首要目标——在 1990 年至 2015 年间，使那些每天生活在不足一美元和饥饿人口总数减少一半——有可能在全球水平上实现，然而，在一些地区和国家，这一目标将难以实现。据估计，如果我们不采取新的行动，即使在全球范围总体上实现了上述目标，2015 年仍将有 7 亿人口处于极端贫困，亦有大约 6 亿人口生活在饥饿之中。
3. 那些仍处于贫困和饥饿之中的人群与已经脱离贫困和饥饿的人群可能有着不同的特点。由于生活在政府能力低下或者遭受战争和国内冲突的国家，最贫困群体通常难以被政策所惠及，他们集中在一些相对孤立的区域之内，属于弱势社会群体，或是长期挣扎于贫困的陷阱之中，由于缺少资产或影响力，难以通过自身的努力脱离贫困。
4. 要使这些食物匮乏和贫困不堪的人群脱贫，将需要更多的人均资源和投资，也需要能够涵盖贫困人群的涉及多部门的新方法，同时，要注重效果显著的政策和项目。更多的行动——更有效的行动——是必要的，这就要求我们加强信息库的完善，尤其是关于受排斥人群和弱势群体的信息。

一些国家在减少贫困和饥饿方面所取得的成就使我们深受鼓舞，他们的经验表明，正确的政策组合和坚定的政府支持以及公共机构、社会团体和私人部门的共同努力，能够让我们取得巨大的进步。

对于当前乃至 2015 年可能仍处于贫困和饥饿中的人群，我们已明确如下事实：

1. 最贫困群体正逐步集中于撒哈拉以南非洲地区和南亚地区。全球每天靠不足 0.5 美元维生的贫困人群中，有四分之三以上生活在撒哈拉以南非洲地区，这一比重仍在日益上升。

2. 贫困和普遍的饥饿甚至存在于那些经济已经获得高速增长和贫困人群显著减少的地区。
3. 一个共生问题需要引起注意：城市贫困人群的数量在增加，城市地区饥饿的流行也越来越广泛，然而，贫困人群仍然显著地集中于农村地区。在许多国家，农业发展对贫困的影响仍然至关重要。
4. 最贫困人群和被边缘化人群——少数民族、弱势群体以及残疾群体中，贫困和饥饿的减少速度缓慢，导致贫困和饥饿人群越来越集中于这些群体中。另外，贫穷的妇女和儿童在健康和教育方面最容易受到贫困和饥饿的长期影响。
5. 贫困人口总数也许变化不大，但这种稳定性掩盖了返贫和脱贫动态过程的实质。一些生活在贫困线以上的人口很容易返贫，一些生活在贫困线以下的人口可以很快脱贫，其他生活远远低于贫困线的人群（通常是那些最贫困人口）将长期生活在贫困线以下，可能持续几代人。
6. 贫困人口正在受到一些新出现的风险的影响，比如气候变化、经济失衡和健康危机等。

我们建议采取以下行动，加速消除贫困和饥饿：

1. **注重包容性增长**——需要一种不同的增长模式，从一开始就使最贫困和饥饿人口参与其中。这意味着大多数国家要加速农村和农业的增长，也需要加快基础设施、科技、教育和健康等方面的投资。
2. **提高资产拥有程度和改善市场进入条件**——合理的产权改革可以解决资产的不平等分配。成百上千万的小农需要与高价值的产业链相联结，许多贫困家庭需要得到非农就业的机会。为达到这些目的，基础设施投资和知识信息投资对穷人来说也至关重要，因为他们可以利用这些机会提高生活水平。提高最贫困人口的储蓄和贷款能力同样重要，这可以让最贫困人群投资资产和获取技能，以及减轻不利冲击的影响。
3. **更快、更全面地逐步建立社会保障**——重新平衡“有利于穷人”的增长政策与社会保护政策。在发展进程中，应该尽早地、更全面地实施社会保障，从而惠及那些没有从一般经济增长中充分受益的人们（诸如儿童和老人）。社会保护帮助穷人和那些生活在贫困边缘的人们减少风险冲击、减轻其影响并应对其后果。而且，有效的社会保护也将推动经济增长。
4. **加快健康和营养项目的投资，尤其对于儿童和妇女**——很多最贫困人群，包括儿童和妇女，需要特殊的帮助来解决他们在健康、营养以及教

育相关的问题，这些问题长期阻碍了他们改善福祉、生产力和生活水平。

5. **包容被排除在外的人群**——上述各项行动都需要一个高效率的政府，以满足最贫困人群和被社会排斥人群的需求。给妇女赋予权利的行动对于保证她们的全面参与尤其重要。要实现这个目标，政府需要改革，以赋予贫困人群和被社会排斥人群增强其发言权、明确其责任的权利，能够增加为贫困人群和被社会排斥群体提供服务人员的积极性。建立和平、稳定的社会是持续改善社会福祉的优先条件。

对于处于不同发展阶段的不同国家，上述几方面行动的组合各不相同。非洲、亚洲和拉美之间也不相同。在亚洲行之有效的方法在非洲不一定可行，需要因地制宜地采用不同方法。因此，通过加强国家间的相互学习，全球化有助于消除贫困和饥饿。

有效的行动需要在政治和制度上变革：

1. **政治核心问题**——为了有效地减少贫困和饥饿，一整套政治核心问题需要引起更多的关注：每个国家要为自己的未来负责；要解决冲突和不稳定问题；治理、责任和权利是减贫政策的前提；制定健全的财政和税收政策至关重要；宏观经济政策和开放的贸易制度仍然是关键；对许多最不发达国家来说，发展援助协调和传递有关承诺很重要。
2. **大规模推广示范**——推广示范成功试验和模范项目极为关键，正如选择适当的规模进行示范和推广才最有效一样。在不同层面——地方、国家和国际——参与者需要重新思考他们的行动方式，能够更有效地加速减贫和消除饥饿。这就需要在不同层次根据不同的议题设计行动框架，以便达到最佳效果。国际机构和民间组织应该提供技术支持和财政援助，以促进这些项目适当地推广示范和转让。
3. **政治进程**——要引导重新关注政治进程以争取更广泛的支持；很多政府部门之外的新的、有影响力的参与者和发展机构（例如，基金会和公民社会网络）已经进入减少贫困、消除饥饿和改善健康的领域中；需要建立新老参与者之间的协调合作。这同时也需要国会、大众媒体以及民间机构扮演主要角色。
4. **地方行动**——分散中央政府集权可以加强地方自主权。但在地区层次上，建立有效的资源动员机制以及促进良好的管理机制非常关键。这将给最贫困人群在当地社区有效发表意见的机会。建立能让最贫困人群参与的社区组织和政治机构是加强地方行动中很重要的一部分。
5. **实施能力**——提高项目实施能力需要更多地关注技术层面和组织安排方面的问题，这其中必然包括加强社会企业家能力。

合理的优先序安排要求有一个分析框架，该框架可以配合和替代效果、基于合理数据进行分析、考虑替代选择、认识政治过程和对文化评估。

为了更好地对此次会议及磋商进程的成果和建议开展后续行动，本声明将由每个主要发展中国家地区根据具体情况进行补充。未来行动方案最好应由这些地区致力于消除贫困和饥饿的主要参与者提出建议。