

本期导读

研 究 前 沿 饥饿人口减半：通过“独特业务”实现千年发展目标中的首个目标

专 家 视 角 中国多维贫困指数（MPI）概览

典 型 案 例 印度“24/7”供水项目

热 点 报 道 第四届中国—东盟社会发展与减贫论坛在中国广西召开

饥饿人口减半：通过“独特业务”实现千年发展目标中的首个目标

樊胜根 IFPRI 专家

概述

2000年，世界各国领导人设定了在1990-2015年间使饥饿人口减半的目标。这个相当适中的目标是千年发展目标中第一方面的一部分内容，也就是贫困人口减半、实现充分就业的目标。然而，实现饥饿人口减半所做的努力已经偏离了方向，离既定目标越来越远。按常规方式难以实现2015年饥饿人口减半的目标，因此需要采取“独特业务”（business as unusual）的方法，即需要采取更明智的、更有创新性的、更加有针对性的、成本-效益更高的方法来减少饥饿人口。这种新发展方式包含以下五个要素：

（1）投资于两个核心部门：农业和社会保障

减少发展中国家贫困和饥饿人口的首要步骤就是要投资于农业和农村发展。世界上大多数贫困和饥饿人口都生活在非洲和亚洲的农村地区，他们依靠农业维持生计，但很多发展中国家对农业投资持续不足。通过对非洲和亚洲的研究表明，投资于农业研究和农业推广对农业生产率的提高和减贫有较大的影响，而且投资于农村基础设施也能带来更大的收益。

营养和健康方面的社会保障性投资对于改善最贫困人口的生活状况非常关键。尽管决策者越来越意识到社会保障性支出的重要性，但瞄准最贫困人口、饥饿家庭以及提高生产能力的生产性安全网络项目仍然很少。

（2）引入新的参与者

在全球化进程中，包括私营部门、慈善机构、新兴经济捐助者在内的新成员，对于减少发展中国家的饥饿人口发挥着重要的作用。但是这些发展伙伴所带来的机遇并没有被充分利用。例如，如果予以适当的激励，私营部门就能够提供解决饥饿状况的有效和可持续的投资和创新机制。然而，很多国家的私人企业缺乏激励机制，缺乏良好的经营环境，产权不明晰。新兴捐助国在提供发展援助方面发挥着越来越重要的作用，但它们尚未完全被融入全球粮食安全议程中。

（3）采取国家主导、自下而上的方法

适合当地发展的实际、高效、可持续的政策有助于最大限度地利用全球进程、外部发展援助对当地的影响。而所有这些方法都越来越需要国家来主导。成功的改革不仅是国家主导型的，而且也是由穷人驱动的、基于地方需求的一个发展进程。同时，一些如气候变化、贸易、疾病控制等问题都必须置于全球性视角，单个国家的任务就是把这些全球性的问题融入本国的发展战略中。

（4）根据试点和试验经验来制定政策

试验性项目和试点性策略对于制定决策有较大的参考价值，因为这些项目和策略能够为政策制定者提供相关政策在被大范围实施前的一些信息。试点经验也能够提高改革的成功性，因为大范围推广成功的试点项目而舍弃不成功的项目。采用这种方法，政策

制定者要允许对试点项目进行客观监测，并迅速把成功经验应用到大规模的改革中。这些转变能够创造一个有效的环境，在这个环境中，政策在大规模推广前能够被反复实验、测试、调整、再试验。

(5) 严格履行承诺

全球、区域以及国家等各级决策者已经对加强粮食安全做出政策和投资承诺，但是，这些承诺往往难以兑现。例如，2003年非洲各国领导人承诺，2008年政府将拿出10%的公共预算用于农业部门。但是，2007年的数据表明，仅仅少数国家达到了10%的承诺目标。在全球、区域以及国家层面必须要有强大的制度支持，严格的管理来保证这些财政承诺的实现，实时监督，透明公开也是必不可少的。

扩大“独特业务”

尽管某些“独特业务”的方法在一些国家已经取得了成功，但是仍然需要扩大“独特业务”的应用规模，使其延伸到其他国家，对解决全球饥饿问题发挥其真正的作用。从较大范围来看，全球粮食管理体系自身也需要改革，以便能够更好地发挥作用。这些改革包括：(1) 改善现存的体制，创建粮食和农业的综合性机制；(2) 就农业、粮食和营养问题建立政府对政府（Government-to-Government）的决策机制；(3) 明确私营部门和公民社会等新参与者在全球粮食体系中的作用，与国家政府一起参与建立新的国际机构和国际协议，或者对原有的国际机构和国际协议进行改组。随着新兴经济体主导作用的发挥，将以上三方面结合在一起是非常必要的。

最后，尽管全球和各个国家扮演的角色不同，但重要的是要将两者结合起来，协同作战，共同战胜贫困和饥饿。全球和国家之间的相互问责制有助于履行承诺，按计划完成目标。

1. 正在走向错误的方向

2000年，世界各国领导人聚集在一起，共同设定了改善最贫困人口生活状况的目标。他们提出，1990-2015年将使贫困人口减半，这个相当适中的目标是千年发展目标第一个方面的一部分内容，也就是贫困人口减半、实现充分就业的目标。然而，为实现饥饿人口减半所做的努力已经偏离了方向，离既定目标越来越远。按常规方式难以实现2015年饥饿人口减半的目标。

过去几十年在减少饥饿人口方面所取得的进展令人失望。尽管从全球范围内来看，饥饿人口所占比重有所下降，但是饥饿人口的绝对数却增加了，2009年增加到10亿多，大多数的饥饿人口生活在南亚和撒哈拉以南非洲地区。饥饿比贫困更普遍，收入增加并没有带来家庭所有成员营养的提高。如果这种趋势继续发展，全球粮食安全将进一步恶化，与实现千年发展目标中的饥饿人口减半的任务差距更大(图1)。

如果实现饥饿千年发展目标还有希望，未来几年必须加快发展进程。从全球范围来看，要达到饥饿减半这个目标，2009-2015年营养不良人口要减少4.36亿，或者说每年减少7300万。但是饥饿千年发展目标的设定还应与每个国家的实际情况相适应。饥饿人口最多的国家如孟加拉、刚果、印度、印度尼西亚和巴基斯坦的减贫进程要更快。此外，即使2015年能够实现饥饿千年发展目标，发展中国家将仍然有6亿人处于饥饿状态。全球性数字也掩盖了国家间的差异。例如，人口众多的中国对全球减少饥饿人口做出了突出的贡献。但是，很多非洲和南亚国家仍然承受着较高的饥饿率。我们的最终目标是要消除全球性饥饿——这是人类的道德责任。

2. 日益复杂的工作

减少饥饿人口变得越来越困难。粮食安全越来越依赖如能源、贸易、金融等非农因素。导致2007-2008年粮食价格猛涨的因素

（如石油价格高涨，生物燃料产品增加，为保护国内粮食储备而对出口的限制等）还将持续很长时间。农业与能源部门间的新联系、权衡以及竞争将持续存在，石油价格在 2010 年第一季度创造了 19 个月以来的新高，并将仍然处于高价位且价格不稳定状态；生物燃料产品产量尽管增速不大，但持续增加；致使全球谷物贸易萎缩的一些新的出口限制越来越多。随着一些国家，如中国、印度、美国的粮食需求减少和供给增加，全球粮食价格已经从最高点跌落，但仍然很高。撒哈拉以南非洲的一些国家，如布隆迪、刚果、卢旺达，2009 年粮食价格增加了一倍（World Bank 2010）。

由于金融危机的影响，贸易融资和农业信贷仍没有恢复到危机前的水平，给农业特别是小规模农户带来了巨大压力。随着危机感的减弱，粮食援助，社会安全网和一揽子刺激措施的减少，脆弱性群体的粮食安全和小规模农户的生产力可能会受到更大的威胁。

展望未来，全世界的农民将要提供更多

的食物，养活更多的人口。到 2050 年，世界人口预计将达到 90 亿，而增长的人口主要来自城市地区和发展中国家（FAO, 2009）。城市人口的增长速度预计将超过总人口的增长速度，2007-2050 年城市人口将翻一番（UN, 2007）。从农村向城市迁移的大量人口以及高收入群体不仅增加了食物需求数量，而且他们向追求质量、食物多样性以及食物构成转变。城市人口的食物消费正在转向高价值的产品如肉食、奶类、水果、蔬菜（Gulati et al. 2007; Pingali 2007）。此外，消费者对加工食品和方便食品有更多的需求，并且越来越关注食品质量和食品安全问题（Swinnen 2007）。

人口增长也将带来用水和用地的压力。例如，2000-2050 年，仅仅因为人口增加，世界人均可利用水将减少 1/3（Rosegrant et al. 2009）。气候变化，气温升高并且多变难以预测，干旱和洪涝灾害多发，这些将对自然资源和粮食安全带来更大的压力。最令人担忧的是，如果这些严重性没有得到缓解，2050 年由于气候变化将导致 2500 多万

图1 饥饿人数（1990-2015）



儿童营养不良(Nelson et al. 2009)。

面临的这些新压力会给最贫困人群以及饥饿人口等最脆弱群体的粮食安全带来额外的负担，他们是典型的被社会排斥的群体，他们没有资产，生活在偏远的农村，难以获得公路、市场、教育和健康服务(Von Braun, Hill, and Pandya-Lorch 2009)。为了提高世界上最脆弱人群的生活状况，需要采取新的、多样化的紧急措施。

3. 战胜饥饿的新方法-“独特业务”

为了削减贫困和饥饿，已经制定了许多相关的政策，签署了许多协议。确切地来讲，这些新方法已经取得了一些成效。但是不断增长的饥饿人口表明，当前所采取的方式难以完成减贫和减少饥饿人口的任务。常规方式难以完成千年发展目标中的饥饿目标。我们需要的是所谓的“独特的方式”，即一个更明智、更创新、更有针对性、成本收益更高的方式来减少饥饿。表1列示了这种新方法的构成要素。尽管该方式中的某些部分已经在一些国家取得了成功，但我们仍需要在其他国家推广使用，以实现“独特业务”对减少全球饥饿人口所产生的影响。

3.1 投资于两个核心领域：农业和社会保障部门

大量研究指出，减少发展中国家贫困和饥饿的首要措施是投资于农业和农村发展(Diao et al. 2007; World Bank 2007)。世界上大多数穷人和饥饿人口都生活在非洲和亚洲的农村地区，他们依靠农业维持生计，数以百万计的贫困农民为了在已经退化的、规模狭小的、远离市场的土地上提高产出而苦苦挣扎。这些土地产出率低，难以满足他们生存所需的食物。对农业部门持续性的投资会给贫困农民带来意想不到的好效果，为他们提供诸如优质种子、低价化肥、灌溉等投入品，建设连接市场的基础设施。但是很多发展中国家对农业投资持续不足，拥有大量贫困人口的南亚和撒哈拉以南非洲地区，

政府对农业的投资低于东亚(图2)。

表1 常规方式与“独特业务”比较

常规方式	独特业务
农业投资不足，不注重配套投资	投资于两个核心领域：农业和社会保障部门 不仅增加农业投资，而且增加对关注营养和健康方面的社会保障性投资，提高农业生产率
忽视私营部门、慈善组织、新型经济体在粮食安全中的有效性	引入新的参与者 为私营部门、慈善组织、新型经济捐赠者清除障碍，提高其在粮食安全中的作用
遵循由捐赠者主导的、自上而下的方式	采取国家主导的、自下而上的发展方式
政策和项目不经过试验就大规模推广，缺乏及时的监测和评估	采用试验性策略和试点性方法 先小规模试验试点，然后监测评估项目，再大规模推广成功的试点经验
放弃承诺，执行缓慢，没有明确的责任、义务和权威机制	“严格履行承诺” 遵守承诺，及时执行政策，实行权责发生制

通过对非洲和亚洲的研究表明，投资于农业研究和农业推广，对提高农业生产率和减少贫困有较大的影响。2000年，中国每增加1万元(约1200美元)的农业科研投入，就能使11个农民脱贫(Fan, Zhang, and Zhang 2004)。1999年，乌干达每增加100万先令(约920美元)的农业科研投资，就能使58人脱贫(Fan and Chan-Kang 2005)。在埃塞俄比亚，一项农业推广投资使贫困人口减少了9.8%，并且使消费增加了7%以上(Dercon et al. 2009)。

农村基础设施投资能带来更大的收益。例如，印度二十世纪 60 到 90 年代大力投资于农村基础设施建设，贫困人数持续稳定下降。事实表明，二十世纪 90 年代，印度每增加 100 万卢比的农村道路投资，就能使 881 人脱贫，每增加 100 万卢比的农业科研投入，就能使 436 个农民脱贫 (Fan, Gulati, and Thorat 2008)。

除了增加农业投入，加大对关注营养和健康方面的社会保障性投入对改善最贫困人口的生活状况也是至关重要的。尽管决策者越来越意识到社会保障支出的重要性，但是瞄准最贫困和饥饿家庭的有效安全网项目仍然很少 (Coady and Fan 2008)。有证据表明，社会保障性项目也会受到高管理成本、腐败、极度不协调且重复投资项目的影 响，也就是说，政府花了钱但并没有取得预想的效果 (Coady and Fan 2008)。

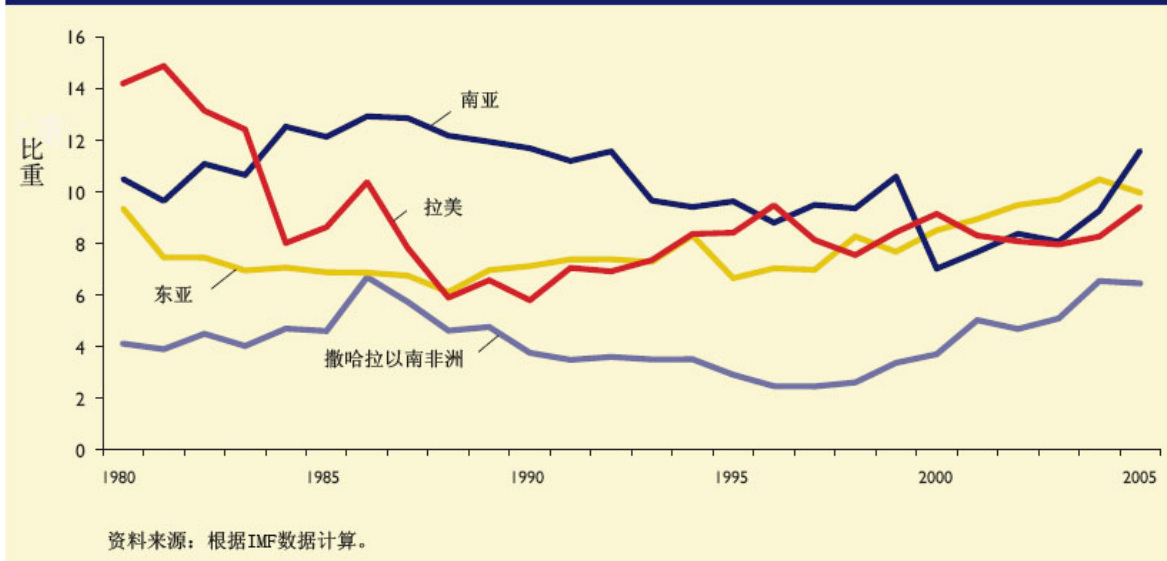
然而，现在已经有一些成功的案例。有针对性的大规模瞄准穷人的项目如墨西哥的有条件现金转移项目 (PROGRESA) 不仅是一项强有力的减贫工具，而且在增加健康、营养和儿童教育方面发挥了巨大作用。PROGRESA 项目致力于开发贫困家庭的人力资本，将教育、健康、营养干预纳入一个综

合性的体系中。现金转移项目的条件是确保正常的入学率以及定期地健康检测。通过对 PROGRESA 项目的评估表明，该项目使得受益者的贫困恶化程度减少了 45% (Skoufias 2005)，平均热量摄入量增加了 7%，减少了儿童发育不良的概率。在尼加拉瓜，有条件现金转移项目使发育不良的儿童减少了 5.5% (Maluccio and Flores 2005)。

更重要的是，一些跨部门合作项目对减少贫困恶性循环、粮食安全、营养不良以及疫病有显著的影响。农业对营养和健康有重要的影响作用，反过来，营养和健康也影响农业生产率和农业增长。然而，单个部门各自为阵的独立工作，没有发挥潜在的协作效用。最近一个成功的跨部门协作的案例是埃塞俄比亚的生产性安全网项目，该项目是粮食安全项目的一部分，同时也得到了其他补充性干预措施的支持。巴西的经济增长和公平导向的公共政策，如全面的卫生保健政策、教育、供水、卫生，对儿童营养不良有重要影响，从 1974 到 2007 年，巴西儿童营养不良比例从 37% 下降到了 7% (Monteiro et al. 2010)。

3.2 引入新的参与者

图2 农业支出占农业GDP的比例（1980-2005）



在全球发展中，私营部门，慈善组织，新兴经济体等新的参与者为缓解发展中国家饥饿状况扮演了重要角色。但是，这些发展伙伴所带来的机遇并没有被充分利用。例如，如果予以适当的激励，私营部门就能够提供解决饥饿状况的有效和可持续的投资和创新机制。然而，很多国家的私人企业缺乏激励机制，缺乏良好的经营环境，产权不明晰。此外，许多企业继续从事短期的慈善活动，以履行企业社会责任。将发展中国家融入全球价值链中的超越慈善事业和广义的商业发展行为的推动力正在缓慢出现。

然而，一些前景看好的私营部门参与的模式正在出现。新的商业模式正在将小农户更好地融入高价值市场中。在加纳，肯尼亚，马拉维，马里，尼日利亚，坦桑尼亚和赞比亚，农产品交易商的出现使得小农户获得如高产良种、化肥以及技术等投入品更加便利（AGRA 2009）。印度的农村商业中心（India's Rural Business Hubs）是由 Panchayati Raj 部和印度工业联合会（Confederation of Indian Industry）发起，是公私合伙的村务委员会，提供多种干预：提供技术，更好的农业投入品，培训以及与市场建立联系，并帮助农村企业家实现产品多样化，质量标准化，使用最新的包装材料（Confederation of Indian Industry 2010）。在非洲，一个新的公私合伙企业，即抵御长期饥饿商业联盟（Business Alliance against Chronic Hunger），通过强化价值链和对穷人的赋权来减少饥饿的发生。

在肯尼亚，当抵御长期饥饿商业联盟开始首次试点时，30 多家私人企业成为该联盟的会员，并承诺会采取行动（BAACH2010）。另一种公私合营的伙伴关系是西非种子联盟（West Africa Seed Alliance），该联盟旨在建立一个可持续发展的商业种子产业，以确保小规模农民能够负担得起并且能够得到可信赖的高质量种子（CNFA 2010）。虽然缺乏这些联盟能否产生影响的经验性数据，

但是这些举措为私营部门的发展迈出了重要的一步。

在推动粮食安全的进程中，慈善组织变得越来越重要，因为他们甘愿为惠及穷人、支持社会企业家而承担风险。例如，比尔和梅林达盖茨基金会的倡议是帮助小农户摆脱饥饿和贫困的恶性循环，尤其关注女性农民。以发达国家为主的国际非政府组织（NGOs）在发展中国家开展工作，强调合作、创新、承担风险。在与当地非政府组织和政府合作时，海伦凯勒国际基金会在大规模改善营养状况方面已经做了不少工作。

以印度 M. S. Swaminathan 研究基金会为例的南方非政府组织，通过采用现代科技手段以及立足于基层的方法，促进了饥饿减少、贫困缓解、性别平等以及环境可持续发展（Lele and Gandhi 2009）。最大的南方非政府组织—孟加拉农村发展委员会（BRAC），已经开发了一个独一无二的、整体功能性的方法，通过为包括农村女性在内的穷人赋权而达到减贫的目的。该项目以村组织为核心为穷人提供社会支持和小额信贷服务。BRAC 的社区卫生志愿者和农业技术推广人员与村组织一起工作，以增加项目的可及性和影响力（BRAC 2010）。

新兴经济体在提供发展援助方面扮演了越来越重要的角色。非 OECD 发展援助委员会成员的十个国家：巴西，中国，印度，科威特，沙特阿拉伯，南非，韩国，土耳其，阿拉伯联合酋长国，委内瑞拉，每个国家每年的援助额都超过了 1 亿美元（ECOSOC 2008）。2006 年南南合作的援助额占援助总额的 7.8–9.8%（ECOSOC 2008），并且有迹象表明，该比例在逐渐增大。据估计，中国对非洲的援助总额几乎翻了两番，从 2001 年的 6.84 亿美元增加到 2009 年的 25 亿美元（图 3）。

大部分的发展援助都超越了传统的援助形式，可以被认为是互惠互利的经济体和政治伙伴关系的一部分。这种援助与贸易促进、

投资和技术援助紧密联系在一起。例如，中国对非洲农业的援助就是采用了将援助与诸如合资、合作、公司合营等的经济合作形式相结合的方法（Brautigam and Tang 2009）。

3.3 采取国家主导的、自下而上的方法

国际援助方通过设定条件、施加结构调整性的改革，对低收入和中等收入国家制定发展战略有长期的影响。这些改革强调稳定、自由化和私有化，在 20 世纪 80 年代和 90 年代被世界银行不同程度地采用（Rodrik 2004），但由于这些改革措施并不适合当地的情况，所以并没有带来预期的效果（Delgado 1997）。在非洲，期待超越区域政策之外的改革既受到改革可能性的限制，又受到国家政策革新范围的制约（Ochieng 2007），因为许多外源性的改革措施遭到了当地政府的强烈抵制，并没有被完全接受。

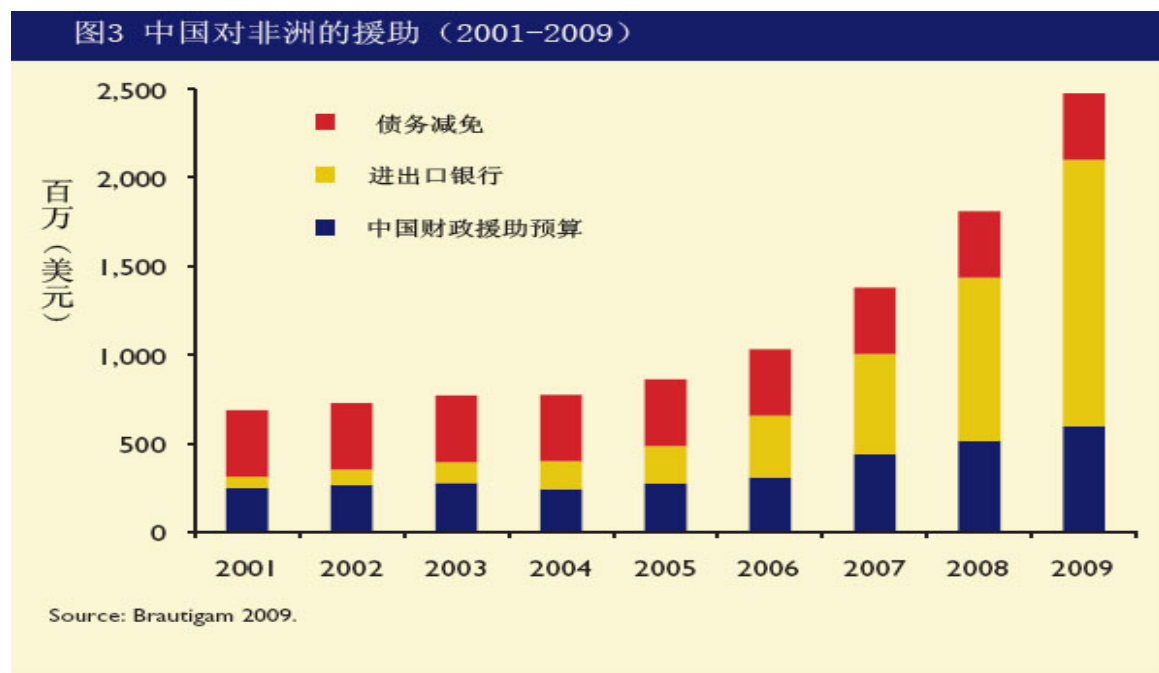
此外，许多国家的改革是一个自上而下的改革，政府扮演着主导角色。政府的行动有时会导致利于精英发展而阻碍大众发展的政治结果。即使在民主社会中，尽管政府在制定政策时所起作用很小，但有时也会无法接受以政府为中心的改革方案（Iyoha

2008）。而在农业和农村发展战略的制定中，已经涵盖了广大参与者并且已经获得成功的国家，也很难将这个具有广泛群众基础性的改革转换为可行的国家政策（Resnick and Birner 2008）。

加强粮食安全的最大成功战略当属由国家推动或促进的国家主导型战略，例如从 20 世纪 60 年代中期到 80 年代中期的亚洲国家绿色革命战略，70 年代后期到 80 年代中期的中国土地改革战略，以及从 80 年代后期到 90 年代中期越南集体农业退出战略。

印度的绿色革命是一项旨在提高粮食产量的综合性的政府战略。该项战略将补贴性投入品（如国际上现有的高产良种、化肥）的销售与基础设施投资（道路、灌溉）、土地改革、研究与开发性投资、农业推广以及营销政策干预等结合在一起。种植了国际农业研究中心开发的矮秆小麦，这是绿色革命成功的关键。但是适应印度当地的多变环境，投资于灌溉和化肥等所有这些措施都得到保证后，绿色革命才会产生显著的绩效。

在改革的整个过程中，印度政府发挥了积极作用，协调捐助者和投资伙伴间的关系。



亚洲绿色革命的结果，使得营养不良人数从1975-1995年减少了1/3，而同一时期人口增长了60% (Hazell 2009)。

20世纪80年代后期越南政府解除了集体农业，将土地使用权转让给了农民，开放了农业市场，此外还进行了大规模的经济改革 (Kirk and Nguyen 2009)。通过增加对农业投资的激励，1991-2000年越南农业增长率达到年均5%的水平。这项改革对贫困和营养不良人口的影响也是非常令人震惊的。1993-1998年，发育不良儿童所占比例由53%下降到了33%，贫困发生率也从1993年的58%下降到2002年29%。

这些革新战略的成功在很大程度上可以归因于非传统性措施，例如局部开放政策，对捐助者和外部投资者不做任何规定等 (Rodrik 2004)。即使当国家政策受到严重的外部强加的改革的影响时，积极的非传统性措施也能发挥重大的作用 (Ochieng 2007)。实际的、高效的、可持续的政策也要适应当地的环境，这样才能有助于政府最大化地利用全球发展对当地产生的影响，也才能获得最多的发展援助，所有这些越来越依赖于国家主导型计划的实施。近来非洲各国政府通过“非洲农业综合发展项目”(CAADP)制订出了非洲自有的以及非洲导向型的发展举措。其中18个国家签署了CAADP协议，这意味着国家农业政策、农业措施以及农业投资项目与CAADP的准则、发展核心以及发展目标相一致。

国家主导型的战略超越了政府行动。成功的改革不仅是国家驱动型的改革，也是当地自然环境与贫困人口在发展进程中成功驱动的改革。处于改革最基层的社区参与项目后提高了农业产量，强化了粮食安全。例如在萨赫勒地区旱地种植的集约化措施。在传统的农林业实践以及土壤和水资源的管理中，农民主导型的农业革新提高了300多万人的粮食安全水平 (Reij, Tappan, and Smale 2009)。尝试在低洼坑以及石堤岸种植

作物的举措使谷物产量增加了40%-100%。

同时，一些诸如气候变化，贸易和疾病控制的问题，一定要放在全球层面加以考虑。单个国家的任务就是要将这些全球性的问题纳入自身的发展战略中。

3.4 制定政策要依据试点和实验经验

一些国家高层决策者在执行经济政策时，不是经过详细的实地论证，而是建立在“专家经验判断”的基础上。很多改革，如后共产主义国家在转型期的改革，采取的是快速的、大规模的、“大爆炸”式的改革形式，改革结果喜忧参半。相反，试点项目和政策实验形式的方法，对提高决策者的决策水平有潜在的作用，因为这种方法可以让决策者在大范围推广这种政策前对其有所了解。实验方法能提高改革成功的概率，因为成功的试点项目被大规模推广，而失败的项目则被淘汰。但是这些以实验为基础的方法大部分要受到技术和科学创新的限制。实际上，即使在发展中国家开展了试点性实验，但对这些试点性项目也往往监管不善。或者即使试点成功了，也难以推广，难以在全国产生一定的影响 (Simmons, Fajans, and Ghiron 2007)。

良好的实践经验对于如何制定改革方案，制定改革的先后顺序，以及如何在农业、农村基础设施、社会保障、保险、劳动力、以及税收政策等领域执行改革措施提供了依据。为成功应用这项实验性措施，政策制定者需要设定一个恰当的评估框架，从而更快地为地方经验创造一个政治和法律空间，培养其适应和转变的空间。另外，还需要对试点性实验进行公正的监测评估，大规模推广试点经验。所有这些变化能够为政策得以反复试验、检验、调整和再试验创造一个空间。包括中国在内的一些国家，从认真试点并迅速推广改革措施当中受益匪浅。

在农业、卫生、教育等领域，很难评估政策干预和其影响之间的因果关系。研究者

已经开始对试验策略进行随机控制性实验，在不违背现实世界复杂性的前提下，了解试验性策略发挥了什么样的作用，没有发挥什么样的作用，其原因是什么等内容。随机控制性实验近年来主要应用于农业领域，例如，如何引导农民使用化肥(Duflo, Kremer, and Robinson 2008a, b)。试验性实验也被用来解释为什么合同制农业有时是失败的，并找到帮助小农纳入开放市场的途径(Wu and Roe 2007)。从更大范围来说，实践依据有助于理解人们的行为偏好，从而改进政策设计意图。例如，对发展中国家个人在不确定状态下行为选择的研究，有助于制定更有效的政策干预措施，如农民保险。因为研究结果大多依赖于理论和经验性的统计假设，发展中国家的研究者和决策者的紧密合作对于将实践经验转化为相应的政策是至关重要的(Harrison, Humphrey, Verschoor 2009)。

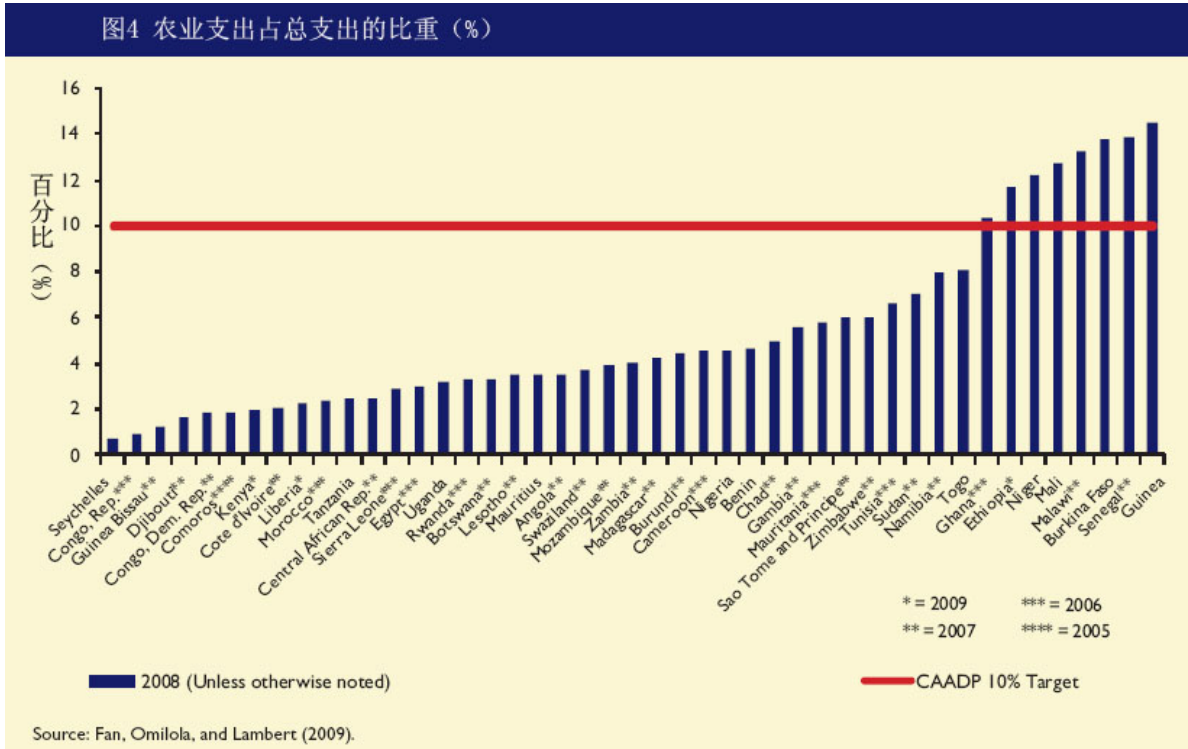
3.5 严格遵守承诺

全球、区域、以及国家层面的决策者都做出了政策和投资承诺：保证粮食安全，但

元首承诺，到 2008 年将政府公共预算的 10% 投资于农业部门。但是，从 2007 年的数据来看，仅有少数几个国家达到了这个目标（图 4）。很多国家仍没有及时做出政治或投资承诺以应对粮食危机和金融危机。从出现问题开始，决策者需要花很多年时间决定如何应对并采取相应的干预措施。

2005 年，在格伦伊格尔斯八国集团和千年发展目标 5 周年的首脑会议上，全球的捐助者做出承诺：将大幅度提高发展援助额。然而，最新预测表明，2010 年援助经费不足额达 180 亿美元，主要受其影响的是非洲国家(OECD 2010)。2008 和 2009 年，各国首脑做出了新的、庄严的承诺，以应对粮食安全问题，紧随这些承诺之后，为了尽可能快地将这些承诺形成可操作性的措施，2010 年 4 月又发起建立了一个新的多方捐助的信托基金，即全球农业和粮食安全计划。然而，正像过去一样，现在还没有全球性的机制来有效确保履行这些承诺，评估承诺的进程。

然而，资源性承诺以及执行的及时性，



他们未能履行这些承诺。2003 年，非洲国家

导致了有效政策的出台。为了应对全球粮食

危机，一些国家迅速采取了综合性的政策措施和投资方案。例如，2007-2009年，印度在农业和社会保障领域的投资增加了37%，中国增加了67%（印度财政部，2009；中国政府网，2009）。此外，2007年印度政府成立了国家食物安全部，通过提高农业生产率和农业产量来保障粮食安全。此外，印度还扩大了安全保障网络，如农村就业保障方案。

在全球、区域和国家范围内，需要强大的制度和政府财政支持，及时、透明的监督机制增加了政府和捐赠者道德上的责任感，使他们能够履行承诺。最近的发达地区战略分析和知识支持系统(ReSAKSS)，是国际农业研究顾问团和非洲区域经济共同体间的一项合作，履行非洲综合农业发展计划(CAADP)的功能。越来越多的国家采用ReSAKSS追踪CAADP的执行情况，关注公共支出，政策实施的效果，以及包容性政策对话。在全球层面上，2008年4月，联合国秘书长成立了应对全球粮食危机的高级特遣队，帮助国际组织对国家政府打击粮食不安全行为给予支持。到目前为止，特遣队已经协调了60多个国家的捐助情况，包括强化了33个国家的合作（联合国，2009）

4. 扩大“独特业务”

饥饿人口不降反升，与实现千年发展目标中的减少饥饿的目标相比，世界面临着巨大的风险，10亿人仍然处于饥饿状态。而当前全球性和各国的具体行动都没有任何迹象表明，能够实现2015年饥饿人口减少到5.84亿的目标，更不用说完全消除饥饿人口。

为减少贫困和饥饿，全球、国家和地方政府需要遵循以下路线开展“独特业务”：加大对农业和社会保护的投资；在应对当前几个前沿问题上积极引入新的参与者；探索适合当地条件和当地环境的国家主导型和自下而上的发展模式；先试验再推广的政策推行模式；以及强大的责任感并履行承诺。一些国家运用这些方法在减贫和减少饥饿人口方

面已经取得了成功的经验，他们的经验可为其他国家提供借鉴意义。

许多问题的解决必须跨越国界，置于全球性的视角来解决。这些问题包括气候变化、农业研究、疾病控制、贸易等方面。国际和地区仍需要继续努力减少饥饿人口，而全球粮食管理体制本身也需要改革。改革全球粮食管理体制的方案有：(1)改善现有的机构，创建有利于粮食和农业发展的综合性的管理机制；(2)在农业、粮食和营养方面建立“政府对政府(Government-to-Government)”的决策机制；(3)明确包含大量的、独立的基金会在内的私营部门和公民社会等新兴参与者在全球粮食系统中的作用，与国家政府一起参与新的、重大的国际机构和国际协议的建立与改组(Von Braun and Islam 2008)。随着巴西、中国、印度等新兴经济体主导作用的发挥，将以上三个方案结合在一起，对于解决全球粮食安全中现存的以及即将面临的挑战是非常必要的。

虽然全球和各国的参与者在应对贫困和饥饿方面发挥的作用不同，但是协作一致、共同努力是非常重要的。例如他们应该积极寻找措施协调捐助者和受援国之间的关系，彼此应相互配合而不是相互竞争。

全球和国家两大集团间的相互问责制有利于追踪计划的实施情况。仅仅关注在2015年实现千年发展目标中的消除饥饿目标是非常困难的，更不用说彻底消除贫困人口。粮食危机将饥饿问题推向了全球议程，而危机末期却又常常很少关注营养不良人口所处的困境。各国和国际部门应相互监督，遵守承诺，共同努力，采取“独特业务”尽可能地减少饥饿和贫困规模，因为一旦将饥饿人口减少一半，实现千年发展目标中的第一个目标也就完成了一半。

（注：本文发表于IFPRI网站上。发表日期：2010年6月）

中国多维贫困指数 (MPI) 概览

Alkire, Sabina & Maria Emma Santos

牛津大学贫困与人类发展研究中心(OPHI)

1. 多维贫困指数 (MPI)

多维贫困指数既可以用来反映多维贫困发生率 (H)，又可以反映平均被剥夺的程度 (A)。其中，多维贫困发生率是指处于多维贫困的人口所占比重，而平均被剥夺程度是指用各项指标来衡量的贫困人口平均被剥夺的程度。多维贫困指数是用多维贫困发生率和平均被剥夺程度相乘而得到。

表 1 中国多维贫困指数 (2003 年)

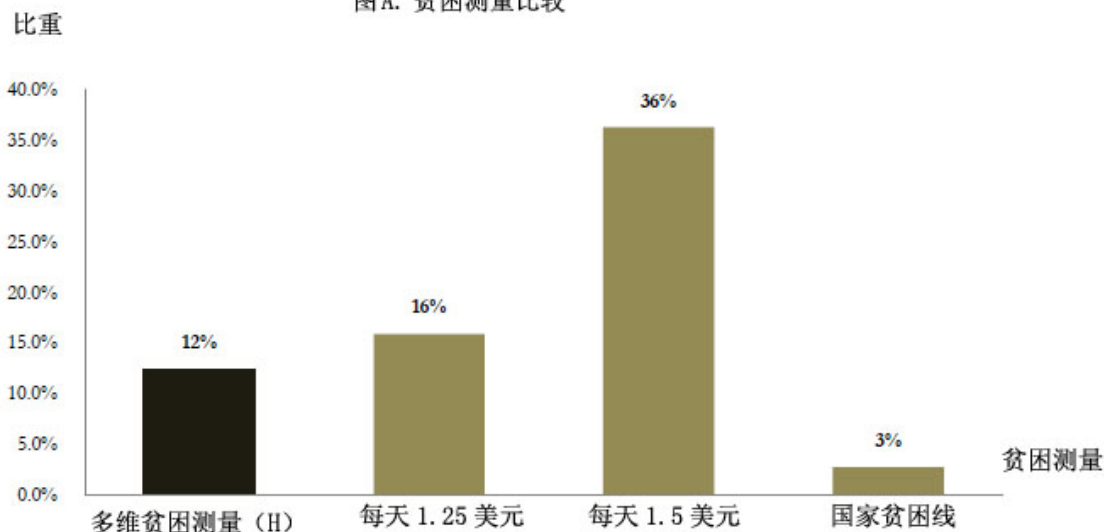
数据来源	年份	多维贫困指数 (MPI=H*A)	多维贫困发生率 (H)	平均被剥夺程度 (A)
世界卫生组织调查	2003	0.056	12.5%	44.9%

如果一个人至少有 30%的权重指标都是被剥夺的，那么这个人就被认为是多维贫困人口。表 1 列示了多维贫困发生率及其两个组成部分：多维贫困发生率 (H) 和平均被剥夺程度 (A)，第一和第二列是计算中国多维贫困率的数据来源和调查年份。

2. MPI 与其他贫困测量指标比较

图 A 是 MPI 与其他三个常用的贫困测量指标的对比图。第一个黑色的柱状结构表示处于多维贫困状态的人口所占比例 (也被称为是多维贫困发生率或多维贫困人口)，第二和第三个分别表示每天 1.25 美元和 2 美元贫困线标准下的贫困发生率，最后一个是国家贫困线标准下的贫困发生率，表 2 是各类贫困指标的统计描述。

图 A. 贫困测量比较



贫困人口比例

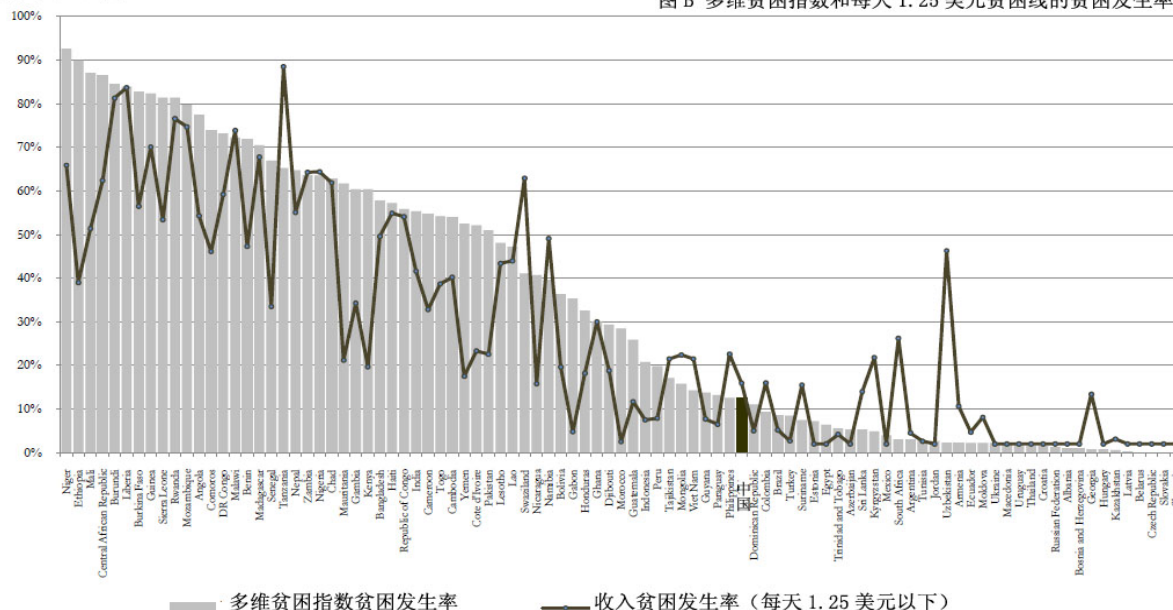


图 B 多维贫困指数和每天 1.25 美元贫困线的贫困发生率

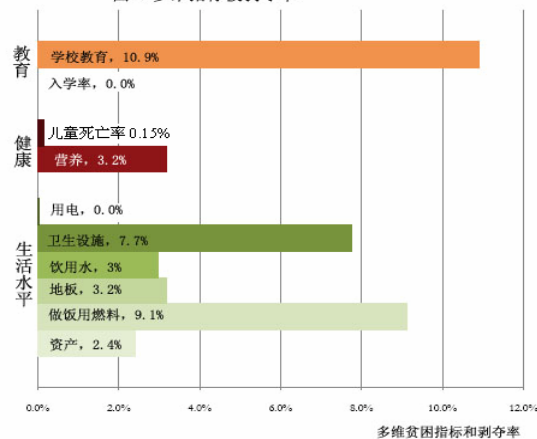
表2 贫困指标的简单描述

多维贫困指数 (MPI)	0.056
多维贫困发生率 (H)	0.125
平均被剥夺程度 (A)	0.449
多维贫困人口数量 (百万)	165.8
每天1.25美元的收入贫困比例	16%
每天1美元的收入贫困比例	36%
国家贫困线的贫困比例	3%
总人口 (百万) *	1329.1
人类发展指数	0.772
人类发展指数排名(104个国家)	62
人类发展指数分类	中等

注：*是根据2009年人类发展报告统计附表L得来。

图 B 表示 104 个发展中国家的多维贫困人口所占比例（也称为多维贫困发生率或多维贫困人口数），图中黑色一列表示中国，浅灰色表示其他国家。图中折现表示用每天 1.25 美元贫困线来衡量的各国贫困发生率。

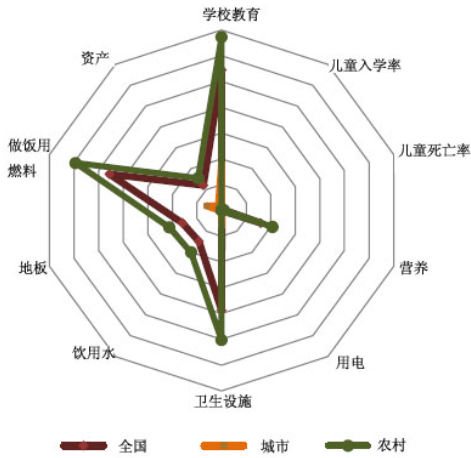
图 C 多维指标被剥夺率



3. MPI 每个指标衡量的被剥夺程度

多维贫困指数用 10 个指标衡量教育、健康和生活方式三个维度的贫困状况。图 C 表示每个维度下处于贫困和被剥夺人口的比例，不包括非贫困人口被剥夺指标。蛛网图 D 表示不同指标下的贫困和被剥夺人口的比例，同时还比较了农村、城市和全国的贫困状况，农村和城市的被剥夺程度显著不同。

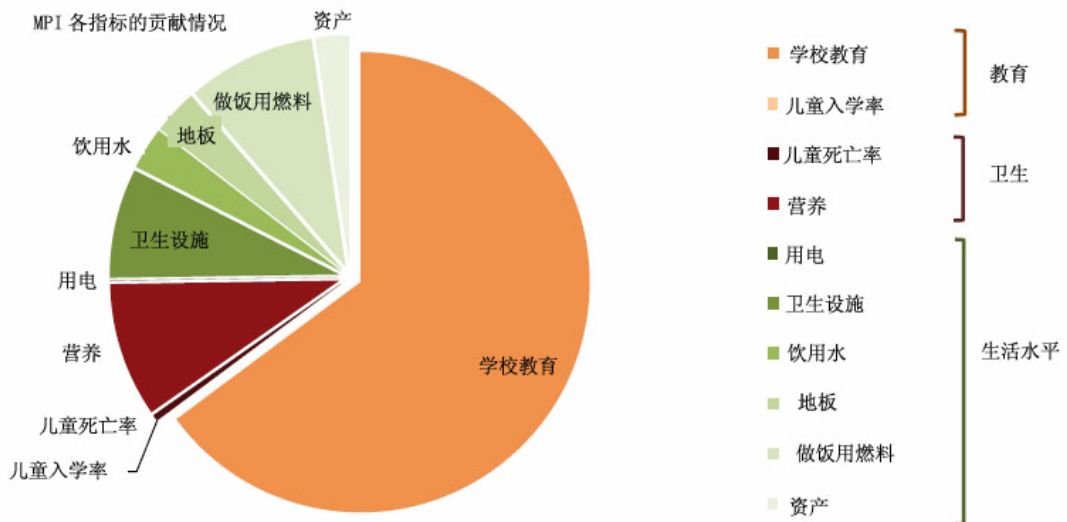
图 D 多维贫困和剥夺发生率



4. 多维贫困指数构成

多维贫困指数可以直观地认为是每个指标对多维贫困贡献程度的大小。下图表示多维贫困指数的构成，其中每一块代表每个指标对国家多维贫困指数的贡献程度，面积越大，则该指标在多维贫困指数中所占权重越大。

多维贫困指数可以按照不同的人群分组进行分解，然后以维度划分，计算不同地区或者人群的贫困构成。图 E 中左边部分的三



列分别表示中国、中国城市、中国农村的多维贫困指数，在每个图中，不同的颜色表示不同指标对多维贫困指数总体贡献的程度。右边部分每一列表示每个指标占总的 MPI 的比重，每一列总和都是 100%，这就能直观看出不同地区贫困要素贡献的差异。

5. 多维贫困程度

(1) 如果一个人至少有 30%的权重指标是被剥夺的，那么他就被认为是贫困人口；

(2) 贫困程度说明被剥夺的程度。一个人 100%的被剥夺比 40%被剥夺的贫困程度更严重。图 F 表示人们处于不同贫困程度所占的百分比，根据贫困严重程度，把贫困人口分为七组，图中表示处于不同组的不同贫困程度的贫困人口所占的比例。图 G 表示一个国家不同贫困程度的人口占 MPI 的比例。例如，柱状图中的 40%表示 40%或更多的指标被剥夺的人口所占的比例。

(注：本文发表与牛津大学贫困与人类发展研究中心 (OPHI) 网站, 文中所采用的 MPI 是由 OPHI 为 2010 年人类发展报告创立的、用于贫困比较的方法。更详细内容以及国家间的 MPI 比较，可从以下网址得到。

www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/mpi-country-briefings)

图 E 全国、城市、农村各个多维贫困指数的贡献

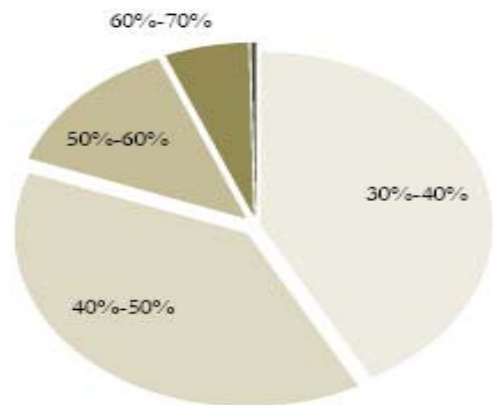
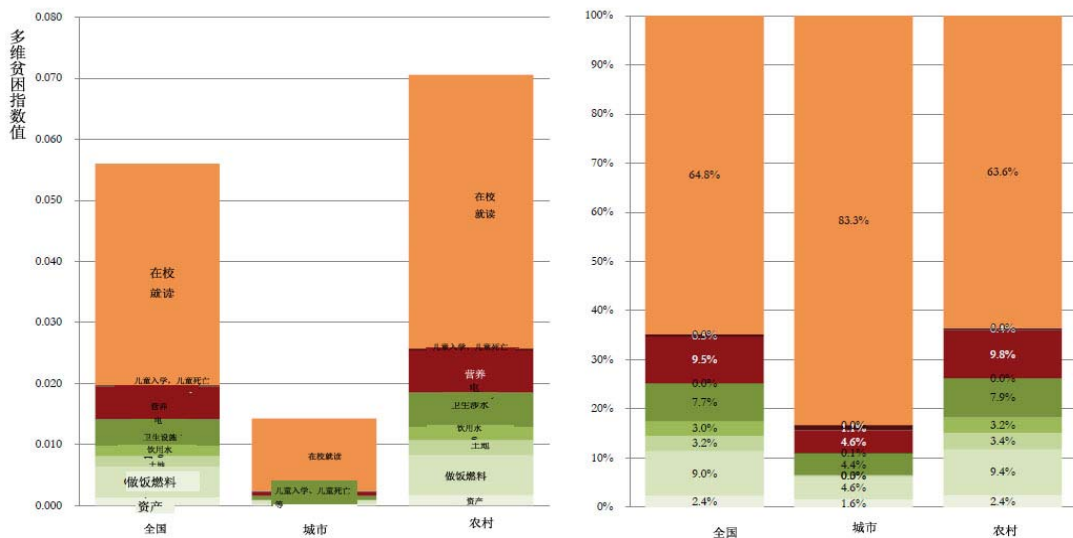
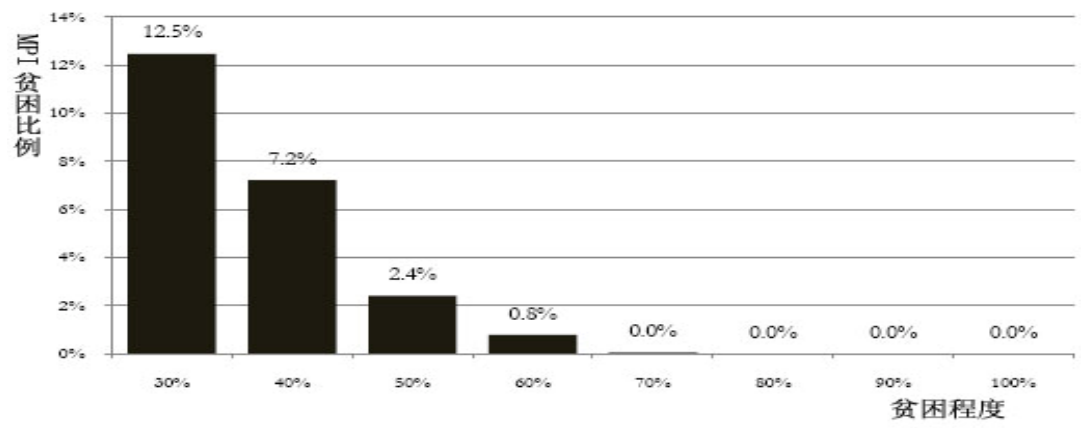


图 F MPI 的被剥夺程度

图 G 不同剥夺程度贫困人口所占比重



印度“24/7”供水项目

印度卡纳塔克邦城市供水改善项目(The Karnataka Urban Water Sector Improvement Project)即印度“每周七天每天 24 小时(24/7)供水服务项目”改善了人们的生活状况,减轻了劳动强度,解放了妇女,是一项成功的试验。

概述

印度北方卡纳塔克邦地区的 Belgaum、Hubli-Dharwad、以及 Gulbarga,是该地区供水压力最大的三个城市。2005 年印度启动了第一期卡纳塔克邦城市供水改善项目,项目包括了卡纳塔克邦北部三个城市中的五个示范区。该项目由世界银行于 2004 年 4 月批准,2010 年 3 月 31 日结束,取得了良好的效果。

卡纳塔克邦的城市供水很不稳定,覆盖面有限。住宅接入水管的居民每天只能获得一至两个小时的供水服务,最低的每十天才能获得一次供水。居民只有从运水车那里购买昂贵的水,或步行 200 米取水。供水项目试点区根据当地的政治经济环境和项目技术可行性,选择了低收入地区进行投资,提供大量的饮用水,从而改善市政服务,保证示范区的供水。

在这个项目中,市政官员参与了整个项目的设计、建设和运营阶段的决策。选择了一个资深的私营运营商来设计、承包该项目,并用两年的时间来运营。运营商负责为所有居民接入水管,安装水表,提供收费系统,每周 7 天每天 24 小时(24/7)为项目区居民服务。

项目效果

目前,有超过 17.5 万的人受益于该项目。这个项目改变了项目区居民的生活状况,水源性疾病感染率下降了,减轻了该地区妇

女的劳动强度,她们以前要花许多时间来打水。供水系统开通后,妇女从耗时的取水劳作中解放了出来,她们能够出门工作以贴补家庭收入。

项目实施

起初,卡纳塔克邦政府提议开展一项涵盖 13 个自治州的项目,而世行建议缩小项目规模,选择更务实的项目,并且提出了持续供水项目的可行性。世行对项目实施的整个过程(包括项目技术、社会、环境、管理方面)都予以帮助,采取“把乘客放在驾驶员位置上(putting the client in the driver's seat)”的策略,通过实地考察给予有力支持。当方案需要选择时,采用头脑风暴法,从工具和技术上予以帮助,制定行动计划,全方位支持项目组。卡纳塔克邦政府也对整个项目高度负责,召集了包括政治家、商人、地方和国家机构人员在内的各利益相关群体参与项目。

卡纳塔克邦城市基础设施融资公司(KUIDFC),是卡纳塔克邦政府的代理部门,与城市供排水委员会,地方部门,地方非政府组织共同管理合作该项目。私人部门经营管理 3 个城市的示范区供水系统的设计、建造、运营以及维修,城市供排水委员会或市政府管理主要的供水系统,确保水供应稳定。

成功经验

- 谨慎试验而非大规模推进。这种方法有利于测试项目的可行性,总结经验,并有助于更好地控制项目风险。
- 按照用水量定价,实现 7 天 24 小时供水服务,有效避免了水资源浪费,改进了供水配送网络。
- 与有经验的单位合作,签订质量合同(设

计、建设、运营合同), 合理分散风险, 促进供水服务标准的执行。

- 与所有重要的利益相关方磋商。尤其与相关社区的商议、交流是项目成功的关键。在关乎国家政治利益方面, 积极主动地参与有利于理顺服务转型的过程。
- 关注穷人, 对所有人提供平等的服务, 保证居民能用得起水, 从而赢得项目合作方的信任。
- 世界银行分散性的管理措施使得相关方能积极高效地参与项目的建设和运营。

下一步开展的工作

卡纳塔克邦政府已经决定推广在这三个城市实施的试点性干预措施, 并开始了可行性研究工作。卡纳塔克邦政府也希望在项目筹备阶段以及项目投资阶段能够得到世行的支持。同时也希望在巩固城市供水的制度、融资以及管理方面能得到世行的援助。地方决策者已经开始采用同样的方法, 将其他与城市供水有关的投资和计划转向了可持续的“每周七天每天 24 小时”的供水项目。

· 热点报道 ·

第四届中国-东盟社会发展与减贫论坛 在中国广西召开



第四届中国—东盟社会发展与减贫论坛于2010年7月13日在广西省桂林市开幕。来自中国及东盟10国社会发展与减贫部门的负责人、该领域的知名专家学者、著名企业家、NGO(非政府组织)代表以及国际组织的代表100余人参加会议,探讨自由贸易区时代区域内社会发展与减贫问题。

本次论坛由国务院扶贫办、广西壮族自治区人民政府主办,中国国际扶贫中心、广西壮族自治区扶贫办、桂林市政府、联合国开发计划署等机构支持,以“自由贸易与减贫”为主题,深入分析和评估中国—东盟自由贸易区给贫困群体带来的影响,交流各国在贸易自由化和经济一体化过程中推动本国社会发展与减贫进程的成功经验、挑战及应对措施,论坛提出在自贸区时代不断推进区域内减贫与社会发展合作的政策建议,进一步推进中国与东盟各国在减贫领域的交流与合作。

国务院扶贫办党组成员、国际合作和社会扶贫司张磊司长做了总结发言。他指出,减贫是中国和东盟国家发展进程中面临的挑战之一,贸易只是其中的一个方面。为了应

对共同的挑战,加强中国和东盟国家间减贫交流与合作显得尤为重要。中国国际扶贫中心是国际减贫交流与合作的一个重要平台,各方应充分利用这个平台,努力推进中国和东盟国家共同发展。论坛期间,与会各方就会议各项议题内容进行了热烈讨论,就其中的一些问题达成了共识。通过交流和讨论,促进了对贸易与减贫关系的认识,为及时采取针对性的应对措施提供了参考。同时,来自东盟10个国家的代表围绕论坛主题还作了精彩纷呈的国别演讲,分别介绍了各自国家的社会发展与减贫战略,贸易自由化的措施、相关发展战略和项目的背景、目标、操作模式与前景展望等。本次论坛有以下几个特点:一是主题鲜明;二是各方重视;三是准备充分;四是研讨与考察结合。

本届论坛主要成果有以下几个方面:首先,论坛分析了贸易与减贫之间的关系和作用机制;其次,论坛阐述了中国—东盟国家间贸易对各国减贫影响的实证研究结果;第三,论坛就如何发展自由贸易和有效促进减贫提出了很多建议。

主 办：中国国际扶贫中心

协 办：北京大学经济与人类发展研究中心

主 编： 吴 忠

副主编： 黄承伟

 刘民权

本期编译： 王素霞

 于 敏

责任编辑： 张德亮

编辑：《国际减贫动态》编辑部

地址：北京市朝阳区太阳宫北街1号

电话：010-84419641

邮编：100028

传真：010-84419658

电子信箱：zhangdeliang@iprcc.org.cn

网 址：www.iprcc.org.cn