

《漲價是雙刃劍：糧食價格危機的教訓—發展中國家應採取的 10 個行動》摘要

目前，全世界的焦點都集中於環球金融危機，可是另一方面，世界上很多地方也正陷入食品價格戲劇性急升、燃料價格同樣急劇上升的困局。在 2007 至 2008 年，主要食品價格上升 30% 至 150% 不等，過去幾年，各國為「千禧發展目標」(MDGs)所作的努力和進展，也因此受到威脅。在柬埔寨，一半的人口靠進口大米作為糧食，現在消費量減少了，布基那法索(Burkina Faso)的很多家庭也正設法把家裡僅有的牛賣掉。樂施會估計，受糧食危機影響最嚴重的國家裡，約二億九千萬人口很可能陷入貧窮。

跟貧農和貧窮社區的情況剛剛相反，很多做糧食生意的人正趁此危機賺大錢，例如泰國的 Charoen Pokphand Foods (亞洲區內一個主要糧食企業)，便預計今年將有 237% 的收入增長ⁱ；雀巢 (Nestle) 公司的全球銷售額今年上半年有 8.9% 的增長ⁱⁱ；而全球最大的種子公司 Monsanto，從 2008 年 3 月至 5 月的收入則有 26% 的增長ⁱⁱⁱ；英國超級市場 Tesco 亦公布，比起去年，盈利上升了 10%。

這次危機的災難性影響，其實是可以避免的。貧窮國家有數以百萬的家庭依靠農業為生；但是針對扶助農業的撥出的國際援助「海外發展援助基金」，卻從 1980 年代的 18%，下跌至今天只有 4%^{iv}。若富有國家、捐款者、發展中國家的政府在過去二十年，投資於小農農業的話，現在貧窮國家和社群，因食品價格急升所受的影響便會大大減低。事實證明，少數另闢蹊徑、投資於小農農業及社會保障的發展中國家，在此危機中的復原能力確實較強。

面對近日的金融危機時，國際社會在幾天之間便動用了巨額的財政資源去救市，相比之下，全球對食品價格危機的反應明顯不足。在 2008 年 6 月舉行的羅馬 FAO 會議上，各國只承諾撥出 123 億美元，以援助受糧食危機衝擊的國家，這數字遠遠少於聯合國估計需要的 250 至 400 億美元^v (而五個月以來，只發放了僅超過 10 億美元的款項)。此外，國際社會無法組織及協調起來，就危機作出充份回應，令發展中國家疲於應付不同的捐款者，為籌募不同的資助來源，設計不同的項目計劃。由此看來，聯合國現在須協調及制定一個國際援助計劃，迅速為有需要者提供資金，並落實長期的改革措施。

已放棄農業系統、減少穀物生產量、高度依賴入口糧食的貧窮國家，在面對食品價格震盪時顯得極度脆弱，尤其是缺少現金購買入口糧食的國家，情況更為嚴重；而缺乏完善社會保障系統，沒有策略性食物儲備以減低糧價上升影響的國家，在此危機中更是缺乏自保能力。

很不幸，這正是很多發展中國家面臨的情況，導致這種困境的一個主要原因，是政府的某些失衝的政策所致，但這些政策，過去卻獲部份國際組織和援助國家的推廣及支持。此外，過去數十年富裕國家實行的高度保護和導致不公平貿易的農業政策，也是罪魁禍首。如果要如期達成「千禧發展目標」，富裕國家、捐款者、貧窮國家都必須重返正軌。

但是，危機當前，上述教訓很可能被拋諸腦後，尤其是當國際社會的援助遠遠不足，發展中國家的政府便可能只顧尋求短期的解困方法，而忽視長期發展。由於氣候變化，加上隨之而來的氣溫上升、天災、雨量不穩定等等問題，大多數發展中國家在價格震盪中勢將變得更為脆弱，所以，我們現在整需要一套新的策略。

可以怎麼做呢？即使在糧食價格急升之前，全球已有超過八億五千萬人活在饑餓之中。要減輕此次危機的影響，則需針對根深柢固的問題核心，對症下藥，這需要各國政府、國際組織、捐款者在處理貧窮和發展項目時，作出結構性改變，同時要承認，小農在減貧過程中角色的重要性，女性在農業生產中的領導角色也不容忽視。

雖然食物價格可能在未來幾個月下降，但卻始終會維持在比十年前高得多的水平。發展中國家需要提高糧食生產，便得實行一系列農業及貿易政策，以提升備不足的小農戶的生產力。在墨西哥，PROCAMPO 項目以每公頃 950 披索(約 US\$95) 的標準，為種植玉米和豆類等農作物的農民提供援助，使二百五十萬農民受惠，佔墨西哥農業預算 28%。^{vi} 巴西的 PRONAF 計劃，則為小型農戶提供借貸及技術支援服務，並開展鄉村外展項目、農作物失收保險、價格保證，同時為支持糧食保障計劃，而定立了直接向小農戶購買農作物的制度。^{vii} 此一政策使農業方面的投資顯著上升，令巴西在面對最近的糧食危機時，已有較佳的準備。

用在社會保障上的開支，包括創造就業職位和社會保險計劃，都能非常有效地提高窮人在面對價格震盪時的彈性和復原能力。社會保障制度較為完善的國家，在這次危機中的恢復情況也較好。

食品價格，不論是高是低，看來都似一把雙刃劍：若不傷害消費者，就是傷害生產者。要站在哪一方，其實都是兩難(但實踐起來，政府往往傾向偏幫城市)，政府可以運用政策和市場介入，使消費者和生產者都能夠應付價格波動。除非發展中國家的政府利用這次危機，積極檢討農業、貿易，及社會保障政策，否則，這些國家的貧窮問題，將會日益惡化。與此同時，國際社會應該支持發展中國家的改革，而非從中作梗。總括而言，要建立防禦能力以對抗未來的動盪，便必須把投資小農農業放在第一位。

樂施會認為，現時沒有放諸四海而皆準的單一方案，但若發展中國家採取以下 10 個行動，相信能為數百萬受這次危機打擊的窮人，帶來巨大改變，並建立防衛能力，以應付未來的衝擊。

發展中國家的政府，憑著援助者的支持，應該：

- 增加農業方面的公共支出，短期內提高供應量；同時對小農戶作出長線支持。
- 適當地鎖定農耕範疇的開支目標，既要提供一般公共服務，亦要支援小規模生產者。
- 投資於社會保障計劃，讓市民獲得基本需要，並保護他們的生計免受威脅。
- 考慮撥款予國家或地區的策略性糧食儲備，以抗衡糧食短缺及市場波動的衝擊；制定援助計劃，鼓勵當地社區設立以社區為本的食物儲備。
- 採取貿易措施，保護小規模生產者、策略性農業範疇以及新興的公司。
- 避免採取可能使危機惡化或破壞長遠發展前景的貿易措施 (例如，出口禁制)。

- 支持貿易聯盟、生產商組織、特別是婦女組織的成立和發展，使這些組織能夠設計、執行、並監察食物及農業政策，並且透過集體談判減低入口糧食價格，以及為其產品爭取較佳的價錢、讓業者獲得較佳薪酬。
- 促進農民獲得資產和服務的機會，尤其是女性農民。農民獲得土地、食水、種子、肥料、技術、借貸、基礎設施及能源的機會，往往非常不足、得不到保障，或者太昂貴。
- 針對受薪農業工人的問題，為農村工人發展及加強勞工立法，為季節性失業的人設立就業保障計劃。
- 建立當地社群應付氣候轉變的能力，確保貧窮的生產者能夠受惠於較高的食物價格，並且能適應和舒緩氣候變化造成的影響。

除此之外，富裕國家、世界銀行以及其他援助者，應該：

- 透過一個聯合國領導的機制，協調其行動和資金，以支持應付食品價格危機的高層次工作小組的工作。
- 增加對發展中國家的農業發展援助，特別是幫助小農戶。
- 停止催逼發展中國家實行急迅貿易自由化；停止在多邊、地區性及雙邊貿易談判與協議中，阻礙發展中國家獲得足夠保障。
- 目前很多失衝的貿易政策，准許富裕國家向發展中國家傾銷，發展中國家面對不公平的政策空間，阻礙其發展。故富裕國家須改革其農業及貿易政策，好讓發展中國家能夠支持自己的農業發展，從而得到糧食保障。

ⁱ Charoen Pokphand 注視巨額盈利, Thu 周四, 09/18/2008, Mustaqim Adamrah:

<http://www.thejakartapost.com/news/2008/09/18/charoen-pokphand-eyes-hefty-profit.html>

ⁱⁱ 消費者情緒悲觀，雀巢(Nestle) 卻仍對前景樂觀, 2008年8月7日, Katie Reid 報導:

<http://www.reuters.com/article/GCA-Agflation/idUSL744903420080807>

ⁱⁱⁱ Monsanto 盈利上升，但佔有率下降 6%, Carey Gillam 報導, 2008年6月25日:

<http://www.reuters.com/article/hotStocksNews/idUSWNAS916320080625>

^{iv} OECD 國際發展統計(2007), 債權人報告系統

^v 聯合國環球糧食危機特別小組(2008), 完整行動架構(CFA)

<http://www.un.org/ga/president/62/letters/cfa160708.pdf>

^{vi} 墨西哥 SAGARPA (農業、家畜、農村發展、漁業及食品部門), 可瀏覽

www.sagarpa.gob.mx/

^{vii} http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/pronaf.asp