联合国 E/CN.9/2020/4

经济及社会理事会

Distr.: General
15 January 2020
Chinese
Original: English

人口与发展委员会

第五十三届会议

2020 年 3 月 30 日至 4 月 3 日

临时议程* 项目 3(a)

一般性辩论：为在全球、区域和国家各级进一步执行《国际人口与发展会议行动纲领》所采取的行动

协助进一步执行《国际人口与发展会议行动纲领》的财政资源流动情况

秘书长的报告

摘要

根据为人口与发展委员会第五十二届会议编写的题为“协助进一步执行《国际人口与发展会议行动纲领》的财政资源流动情况”的报告(E/CN.9/2019/4)所载建议，本报告侧重于官方发展援助的最新趋势。国际人口与发展会议商定的《行动纲领》包括几个已计算成本的组成部分。下文对官方发展援助的分析侧重于这几个组成部分：性健康和生殖健康，包括生殖健康、计划生育和包括艾滋病毒在内的性传播感染；人口数据与政策分析，并辅之以与委员会每届会议的专题重点相关的官方发展援助分析。2020 年，委员会的专题重点是人口、粮食安全、营养和可持续发展之间的联系。

2017 年至 2018 年间官方发展援助付款毛额有所下降。正如经济合作与发展组织(经合组织)指出的，这一下降对世界最不发达国家产生了尤其负面的影响。在这一背景下，本报告突出强调 2016 年至 2017 年期间援助数额和分配的变化，2017 年是在编写本报告时能够获得按部门分列数据的最近一年。援助细目显示，2016 年至 2017 年间，对人口事项的援助有所增加。官方和私人捐助方对性健康和生殖健康的援助从 101.10 亿美元增加到 112.01 亿美元(发展中国家每个育龄妇

* E/CN.9/2020/1。

20-00591 (C) 290120 060220

请回收

女从 6.35 美元增加到 6.98 美元)，官方和私人捐助方对人口数据和政策分析的援助总额从 2.43 亿美元增加到 3.39 亿美元。发展援助委员会国家是性健康和生殖健康方面的最大捐助方，而多边机构是人口数据和政策分析方面的最大捐助方。此外，越来越多的私人捐助方正在报告或增加对人口事项的援助。关于用于粮食安全和营养的官方发展援助，最大份额用于政策和治理，用于支持农业生产的官方发展援助相对较少。总体而言，发达经济体对发展中国家农业的援助仍然较低，尤其是与发达经济体对本国农业的支助总额估计数相比。

一. 导言

1. 根据为人口与发展委员会第五十二届会议编写的题为“协助进一步执行《国际人口与发展会议行动纲领》的财政资源流动情况”的报告(E/CN.9/2019/4)所载建议，本报告侧重于官方发展援助的最新趋势。国际人口与发展会议商定的《行动纲领》包括几个已计算成本的组成部分。下文对官方发展援助的分析侧重于这几个组成部分：性健康和生殖健康，包括生殖健康、计划生育和包括艾滋病毒在内的性传播感染；人口数据和政策分析，并辅之以与委员会每届会议的专题重点相关的官方发展援助分析。根据 2020 年的专题重点，本报告将分析用于粮食安全、营养和可持续发展的官方发展援助流量。

2. 本报告第二节概述了官方发展援助的总体趋势。第三节审查用于行动纲领已计算成本组成部分的官方发展援助。第四节涉及用于粮食安全、营养和可持续发展的官方发展援助。第五节载有总结和结论。去年的报告审查了 1994 年至 2019 年期间的官方发展援助流量，以纪念国际会议《行动纲领》二十五周年，本报告侧重于 2010 年以来的期间。就审查官方发展援助总流量而言，分析中列入的最近一年是 2018 年，但就按部门分析官方发展援助流量而言，分析中列入的最后一年是 2017 年。由于聚焦于较短期间，本报告可以使用官方发展援助付款毛额数据序列，而不是去年分析中使用的官方发展援助承付额数据序列。对部门官方发展援助数据的分析——这是本报告的核心——是基于经济合作与发展组织(经合组织)的贷方报告制度。在所有情况下，官方发展援助均以不变美元计值。

3. 以可持续的方式确保庞大的、不断增长的世界人口的粮食安全这一挑战日益严峻。环境退化不仅破坏了提高农业产出的努力，目前的农业产出模式也加剧了环境退化。粮食生产和消费的可持续性是人类和地球的当务之急。作为对提交给人口与发展委员会的关于人口、粮食安全、营养和可持续发展的全球和方案报告[1] 的补充，本报告审查了对这些领域的发展援助。

二. 官方发展援助总体趋势

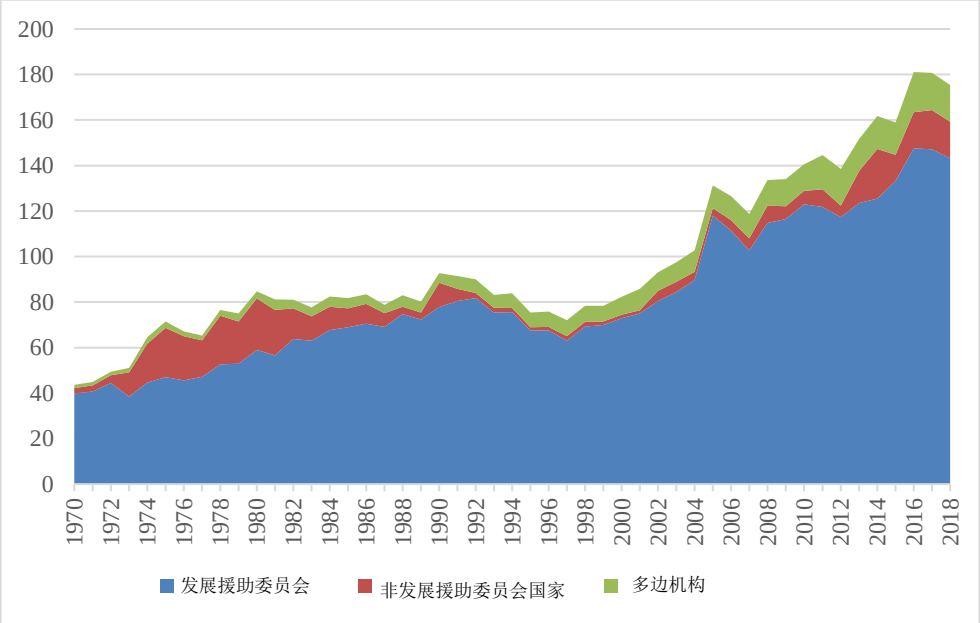
4. 正如去年的报告所指出的，官方发展援助在 2016 年至 2017 年期间趋于平稳。如下图一所示，官方发展援助付款毛额在 2017 年至 2018 年期间有所下降。下降在不同程度上反映了发展援助委员会国家、非发展援助委员会国家和多边机构的官方发展援助付款情况。2018 年官方发展援助付款总额比 2017 年数额低 55 亿美元。出现减少是因为与前一年相比，发展援助委员会国家的付款减少了 2.7%，即 39 亿美元，非发展援助委员会国家减少了 7.1%，即 12 亿美元，多边机构减少了 1.9%，即 3 亿美元。

[1] 秘书长关于人口、粮食安全、营养和可持续发展的报告(E/CN.9/2020/2)和秘书长关于执行《国际人口与发展会议行动纲领》的方案和干预措施及其对人口、粮食安全、营养和可持续发展的贡献的报告(E/CN.9/2020/3)。

图一

1970-2018 年期间发展援助委员会国家、非发展援助委员会国家和多边机构的官方发展援助

(10 亿不变美元)



资料来源：估计数，基于经合组织国际发展统计。可查阅 www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm。

注：许多双边捐助方通过多边机构输送援助。如果由多边机构支付，则该援助被视为多边而非双边付款。

5. 经合组织发现，最贫穷的国家，即世界上最不发达国家，尤其受到官方发展援助下降的打击。经合组织指出，下降主要是由于用于收容难民的援助减少，原因是入境人数放缓，并且难民费用可以从官方援助预算中支出的规则收紧。[2]

6. 采用经合组织使用的新的赠款等值法来估计官方发展援助流量(见方框 1)，对最不发达国家的官方发展援助下降尤其明显。但是本报告继续采用现金流法，因为新方法只能从 2018 年起使用，而作为本报告分析核心的援助的部门分类主要依赖于截止到 2017 年的时间序列数据。不过，一旦新方法也适用于本报告使用的部门官方发展援助数据，它将实际开启新的官方发展援助数据序列，从而难以与以往官方发展援助水平或趋势进行比较。

7. 用现金流法对 2018 年和 2017 年进行比较可以看出，2017 年以后对最不发达国家的双边官方发展援助实际值下降了 2.7%。2018 年，17 个捐助国的官方发展援助外流增加，增幅最大的是匈牙利、冰岛和新西兰；但是 12 个国家的官方发展援助外流下降，降幅最大的是奥地利、芬兰、希腊、意大利、日本和葡萄牙。下降的部分原因是捐助方将用于难民的资源归类为官方发展援助，同时入境难民人数减少。

[2] 经合组织:《2018 年发展援助下降，特别是对最贫穷国家的援助》，新闻稿，2019 年 4 月 10 日。

方框 1

经济合作与发展组织估算官方发展援助流量的新方法

2018 年官方发展援助数据的发布标志着发展援助委员会在 2014 年商定的赠款等值法的启用。该方法在赠款(2018 年占双边官方发展援助的 83%)与贷款(占其余 17%)之间提供了更切实可行的比较。虽然以前贷款的全部面值被计为官方发展援助，还款被逐步扣除，但采用赠款等值法后，只有赠款部分，即提供者以低于市场利率的贷款赠送的金额，被计为官方发展援助。贷款参数的设定使得捐助方今后只能以非常慷慨的条件向贫穷国家提供贷款。由于新的赠款等值数字与官方发展援助的历史数据不可比，2018 年数字开启了新的赠款等值官方发展援助数据序列。

采用赠款等值法计算，发展援助委员会国家 2018 年的官方发展援助总额为 1 530 亿美元。采用过去使用的现金流法，2018 年发展援助委员会国家的官方发展援助为 1 493 亿美元，其实际值比 2017 年下降 2.7%。除用于处理和收容难民的援助外，2017 年到 2018 年的官方发展援助保持稳定。

赠款等值法主要影响 2018 年官方发展援助中贷款对赠款比率较高的国家的官方发展援助数据，如日本(其赠款等值官方发展援助相对于采用现金流法的官方发展援助上升 41%)、葡萄牙(上升 14%)、西班牙(上升 11%)、德国(下降 3.5%)以及比利时、法国和韩国(均下降 3%)。新方法几乎不影响以赠款形式提供大部分援助的国家的官方发展援助数据。根据赠款等值法，发展援助委员会国家作为一个整体将其国民总收入的 0.31%用于发展援助，远远低于国民总收入 0.7%的长期目标。[a]

资料来源：经合组织：《2018 年发展援助下降，特别是对最贫穷国家的援助》。

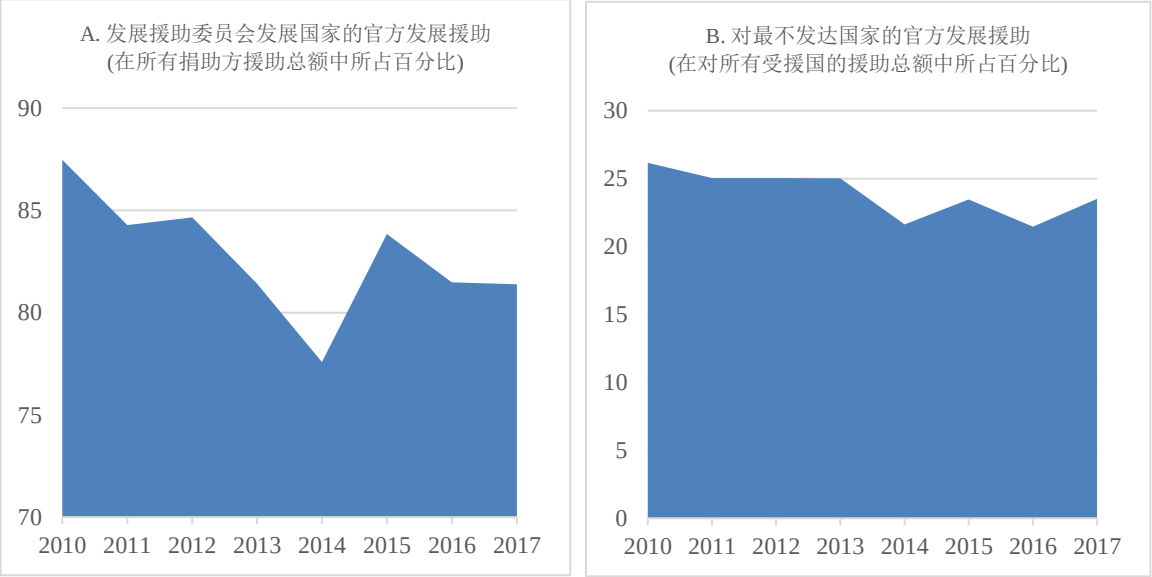
[a] 捐助方提供至少 0.7%的国民总收入用于发展援助的目标由来已久。1970 年，首次商定官方发展援助/国民总收入 0.7%的目标，并一再在国际援助和发展会议上得到最高级别的认可。2005 年，不迟于 2004 年加入欧洲联盟的 15 个国家同意到 2015 年实现这一目标。0.7%的目标成为 2005 年欧洲联盟和 2005 年 7 月在大不列颠及北爱尔兰联合王国格伦伊格尔斯举行的八国集团首脑会议增加官方发展援助的政治承诺的参考。该目标的历史详见 http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm。

8. 虽然发展援助委员会国家以外的捐助方在官方发展援助总额中所占份额有所增加，但这些捐助方的份额仍然相对较小。在捐助方群体多样化方面进展缓慢的同时，对最贫穷国家的援助缺乏进展。图二显示，2017 年，发展援助委员会捐助方继续占官方发展援助付款毛额的 81%，2017 年，世界上最不发达国家收到了官方发展援助付款毛额的 24%。这表明自 2010 年以来对最不发达国家的官方发展援助份额下降，表明增加对最不发达国家官方发展援助的承诺没有兑现。

9. 除了将其国民总收入的 0.7%用于援助所有发展中国家的目标以外，大多数发展援助委员会国家还承诺将其国民总收入的 0.15%至 0.20%用于援助最不发达国家。这一承诺可以追溯到 2001 年在布鲁塞尔举行的第三次联合国最不发达国家问题会议。它随后被纳入千年发展目标，也是可持续发展目标的一个具体目标。

本报告附件显示了捐助国在这两个援助目标方面的情况。少数发展援助委员会捐助国(丹麦、卢森堡、挪威、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国)和两个非发展援助委员会成员(土耳其和阿拉伯联合酋长国)超额实现了这一目标。

图二
2010-2017 年期间按来源和目的地分列的官方发展援助付款毛额



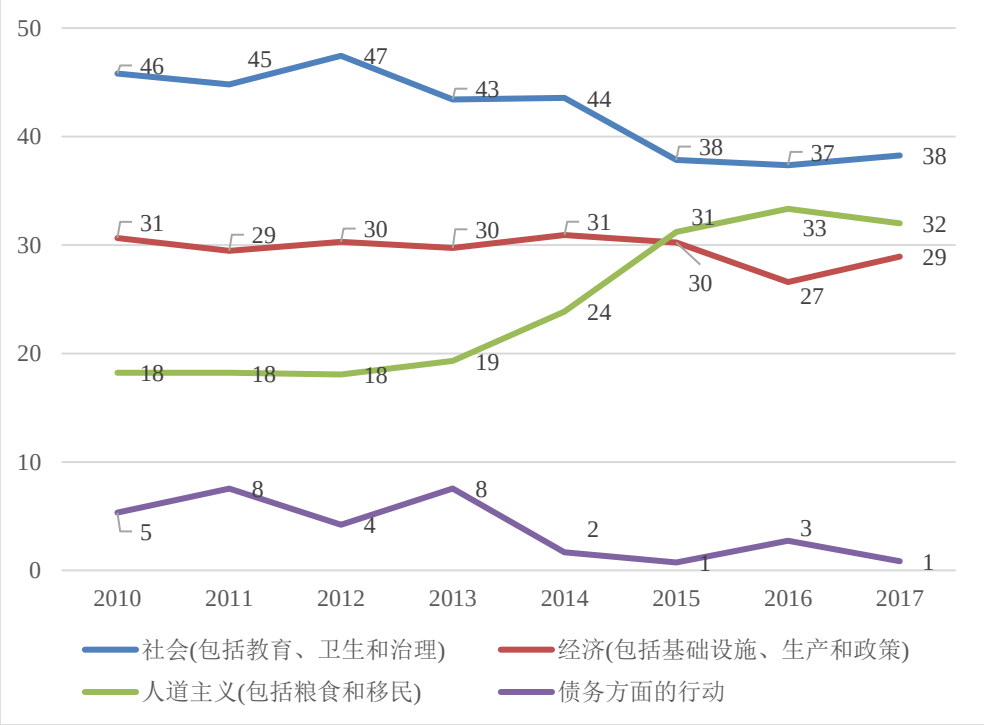
资料来源：估计数，基于经合组织国际发展统计。可查阅：www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm。

10. 官方发展援助按部门的分配情况证实了之前报告的结论，即官方发展援助越来越多地用于人道主义目的。图三显示，分配给社会部门和债务减免的官方发展援助份额下降，但分配给人道主义目的的官方发展援助显著增加。用于人道主义目的的官方发展援助从 2010 年的 18%增至 2017 年的 32%。这一增加表明，更大比例的资源被用于危机应对，较小比例被用于有助于减少未来发生危机风险的发展目的。在此期间，对包括基础设施和生产在内的经济部门的官方发展援助付款毛额保持相对平稳，比对社会部门的官方发展援助付款毛额低约 10 个百分点。官方发展援助承付额与官方发展援助付款毛额之间的系统比较表明，经济部门的缺口相对较大。2010 年至 2017 年期间，对经济部门的付款毛额平均比相应年份的承付额少 64 亿美元。相比之下，社会部门短缺 5 亿美元，用于人道主义目的的官方发展援助短缺 3 亿美元。在整个期间，债务方面的行动超过了承付额，年均超过 9 亿美元。

图三

2010-2017 年期间按主要部门分列的官方发展援助付款毛额

(占总额百分比)



资料来源：估计数，基于经合组织国际发展统计。可查阅：www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm。

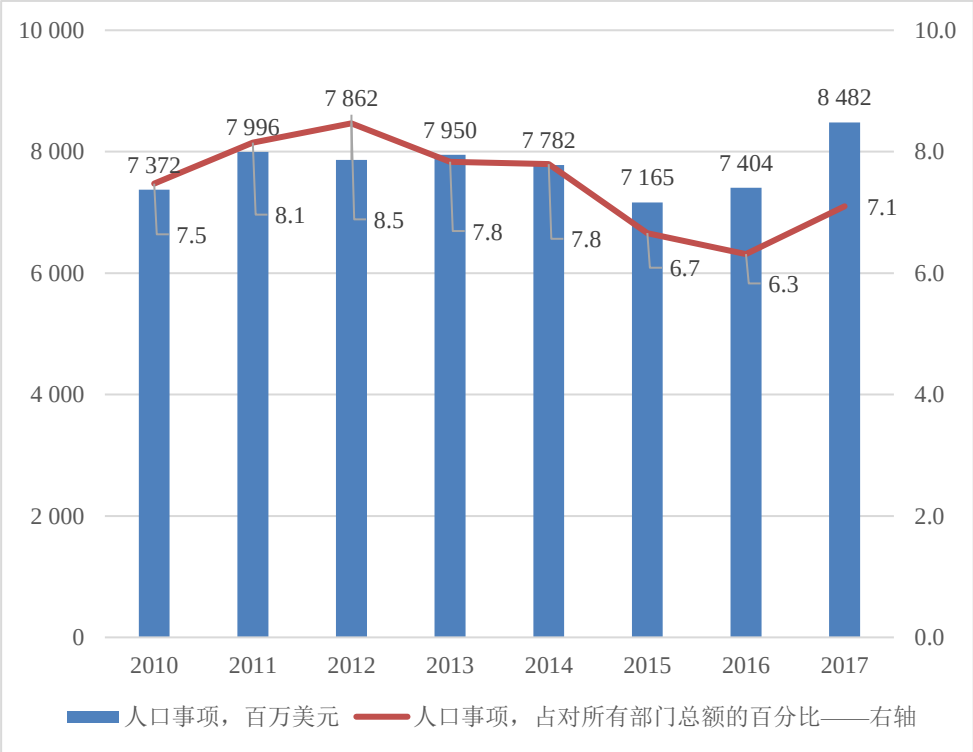
11. 表 4 对用于粮食、营养和可持续发展的官方发展援助的分析反映出，用于人道主义目的的官方发展援助日益增加。分析表明，用于支持粮食紧急情况之外的粮食和营养的援助份额基本上停滞不前，而紧急情况下的粮食安全援助显著增加。此外，分配给农业、林业和渔业发展的援助相对较少。

三. 用于《行动纲领》已计算成本组成部分的官方发展援助

12. 尽管官方发展援助付款毛额在 2016 年至 2017 年期间持平，但同期用于人口相关事项的官方发展援助付款毛额有所增加(见图四)。从绝对值来看，官方发展援助付款毛额自 2015 年以来一直在上升，2017 年达到 2010 年以来的最高水平。今天，对人口事项的官方发展援助付款约为 85 亿美元，占对所有部门官方发展援助的 7.1%。

图四

2010-2017 年期间发展援助委员会国家用于人口事项的官方发展援助付款毛额



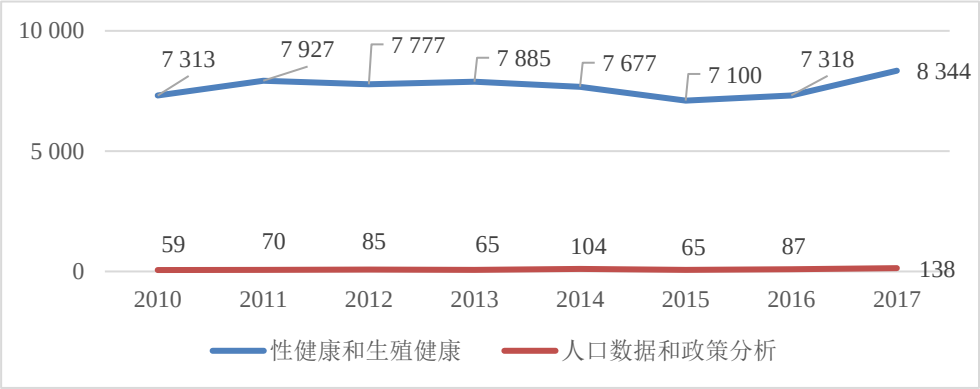
资料来源：估计数，基于经合组织国际发展统计。可查阅：www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm。

13. 按主要领域——性健康和生殖健康以及人口数据和政策分析——分列的官方发展援助付款毛额显示付款有所增加(见图五)。自 2015 年以来，这两个领域的官方发展援助付款都有所增加，但自 2010 年以来，这些部门的官方发展援助付款之间的总体分配变化很小。2010 年至 2016 年期间，对性健康和生殖健康的官方发展援助占人口事项官方发展援助的 99%，2017 年降至 98%。2015 年至 2016 年期间，对人口数据和政策分析的官方发展援助增加了 0.3 个百分点，从占总额的 0.9%增至 1.2%，2016 年至 2017 年期间，对人口数据和政策分析的官方发展援助又增加了 0.4 个百分点，从占总额的 1.2%增至 1.7%。这些变化是否反映了对人口数据和政策分析的更多关注仍有待观察，人口数据和政策分析对于循证决策至关重要。

图五

2010-2017 年期间发展援助委员会国家用于性健康和生殖健康以及人口数据和政策分析的官方发展援助付款毛额

(百万美元)



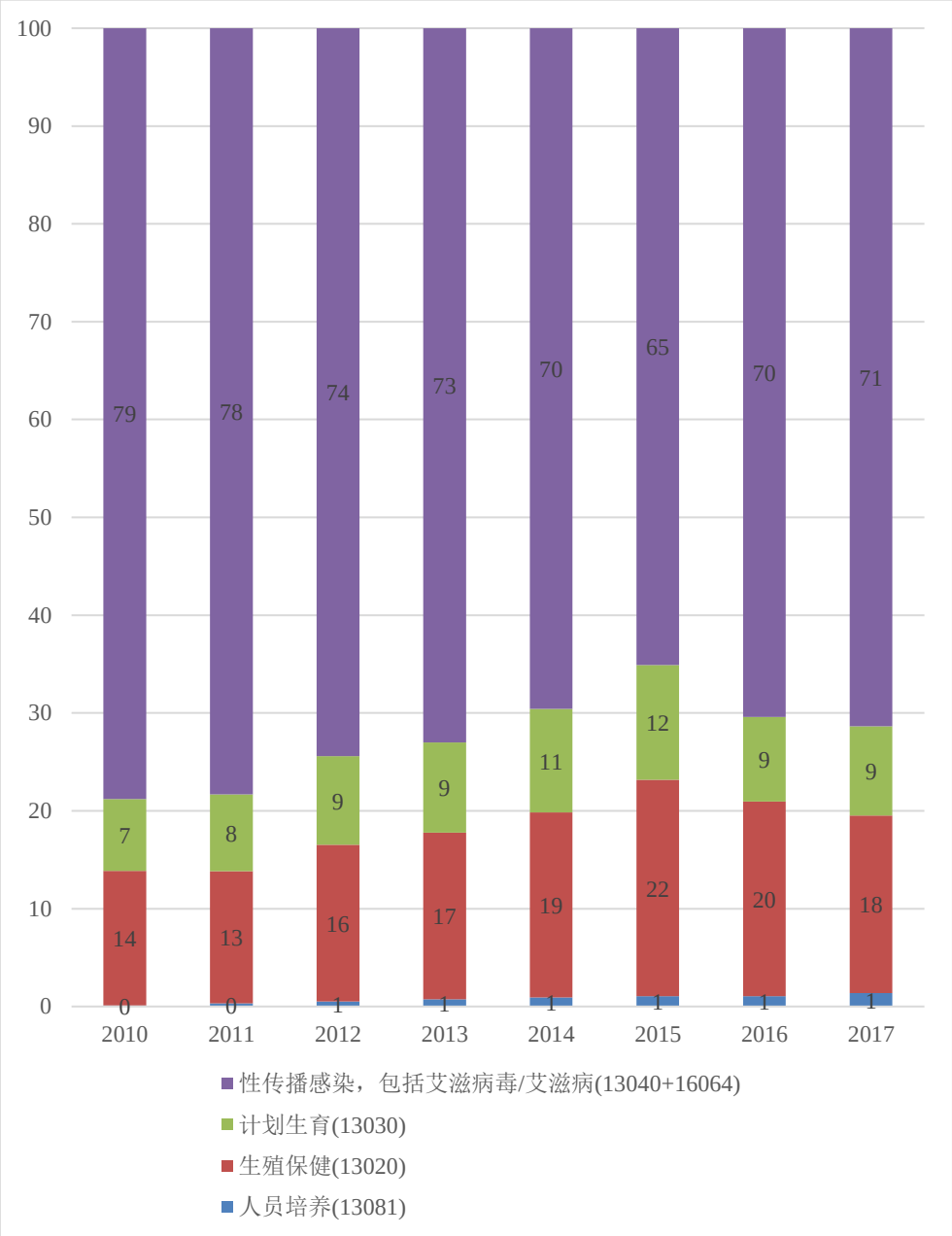
资料来源：估计数，基于经合组织国际发展统计。可查阅：www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm。

14. 发展援助委员会国家按性健康和生殖健康亚类分列的官方发展援助付款毛额显示，官方发展援助的最大份额继续用于防治性传播感染，特别是艾滋病毒/艾滋病(见图六)。用于这一亚类的份额从 2010 年的约 79%下降到 2015 年的 65%，随后在 2016 年又再次上升到 70%。2016 年至 2017 年期间，该比例又上升了一个百分点，从 70%升至 71%。2016 年至 2017 年期间，用于计划生育的官方发展援助略有增加(从 8.7%增至 9.1%)，而用于生殖保健的官方发展援助有所减少(从 19.9%降至 18.1%)。用于人口与生殖健康方面人员培养的官方发展援助也有所增加(从 1.1%增至 1.4%)，尽管起点较低。然而，必须指出的是，这些变化应谨慎理解，因为很难将这些类别的援助区分开来。关于导致本报告在资源流动方面采用新格式的这些问题和其他方法问题的讨论，见秘书长关于协助进一步执行《国际人口与发展会议行动纲领》的财政资源流动情况的报告(E/CN.9/2018/4)。

图六

2010-2017 年期间发展援助委员会国家按性健康和生殖健康亚类分列的官方发展援助付款毛额分配情况

(百分比)



资料来源：估计数，基于经合组织国际发展统计。可查阅：www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm。

15. 鉴于传统发展伙伴，特别是发展援助委员会国家官方援助的重要性和局限性，关于发展筹资的讨论越来越强调来自其他发展伙伴的资金。在这种背景下，表 1 突出强调了其他官方捐助方以及私人捐助方对性健康和生殖健康以及人口数据和政

策分析的发展援助。该表显示，虽然发展援助委员会捐助方继续在对性健康和生殖健康的官方发展援助中占最大份额，但在对人口数据和政策分析的官方发展援助方面，多边机构比发展援助委员会国家捐助更多。2017 年，多边机构为人口数据和政策分析提供了 1.94 亿美元，而发展援助委员会捐助方提供了 1.38 亿美元。

表 1

2010 年、2016 年和 2017 年所有官方和私人捐助方对性健康和生殖健康以及人口数据和政策分析的援助付款毛额

	百万不变美元			份额百分比		
	2010	2016	2017	2010	2016	2017
性健康和生殖健康援助						
发展援助委员会国家	7 313	7 318	8 344	73.4	72.4	74.5
非发展援助委员会国家	0	25	2	0.0	0.2	0.0
多边	2 234	2 158	2 074	22.4	21.3	18.5
官方捐助方共计	**9 547**	**9 500**	**10 420**	**95.9**	**94.0**	**93.0**
比尔及梅林达·盖茨基金会	410	597	591	4.1	5.9	5.3
其他私人捐助方	0	13	189	0.0	0.1	1.7
私人捐助方共计	**410**	**610**	**781**	**4.1**	**6.0**	**7.0**
官方和私人捐助方共计	**9 957**	**10 110**	**11 201**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
人口数据和政策分析援助						
发展援助委员会国家	59	87	138	22.1	35.6	40.7
非发展援助委员会国家	0	0	0	0.0	0.0	0.0
多边	200	154	194	75.3	63.4	57.1
官方捐助方共计	**259**	**241**	**332**	**97.4**	**99.0**	**97.8**
比尔及梅林达·盖茨基金会	7	2	3	2.6	1.0	1.0
其他私人捐助方	0	0	4	0.0	0.0	1.2
私人捐助方共计	**7**	**2**	**7**	**2.6**	**1.0**	**2.2**
官方和私人捐助方共计	**266**	**243**	**339**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

资料来源：估计数，基于经合组织国际发展统计。可查阅：www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm。

16. 表 1 上半部显示了官方和私人捐助方对性健康和生殖健康的援助绝对额，作为补充，表 2 显示了官方和私人捐助方对发展中国家每名育龄妇女(15 至 49 岁)的性健康和生殖健康援助。2010-2017 年期间，由于这一人口群体的持续增长，对每个育龄妇女的性健康和生殖健康官方发展援助付款毛额仅略有增加。2017 年，官方和私人捐助方官方发展援助付款毛额为每名育龄妇女 6.98 美元，比 2016 年的水平有所增加，该年官方和私人捐助方官方发展援助付款毛额为每名育龄妇女 6.35 美元。

表 2

2010 年、2016 年和 2017 年发展中国家每位育龄妇女(15-49 岁)性健康和生殖健康官方发展援助付款毛额

	不变美元			份额百分比		
	2010	2016	2017	2010	2016	2017
发展援助委员会国家	4.88	4.60	5.20	73.4	72.4	74.5
非发展援助委员会国家	0.00	0.02	0.00	0.0	0.2	0.0
多边	1.49	1.36	1.29	22.4	21.3	18.5
官方捐助方共计	**6.37**	**5.97**	**6.49**	**95.9**	**94.0**	**93.0**
比尔及梅林达·盖茨基金会	0.27	0.37	0.37	4.1	5.9	5.3
其他私人捐助方	0.00	0.01	0.12	0.0	0.1	1.7
私人捐助方共计	**0.27**	**0.38**	**0.49**	**4.1**	**6.0**	**7.0**
官方和私人捐助方共计	**6.64**	**6.35**	**6.98**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

资料来源：估计数，基于经合组织国际发展统计和联合国经济和社会事务部人口司《2019 年世界人口前景：概要》(《联合国出版物，出售品编号：C.19.XIII.4》)。

17. 在私人捐助方中，比尔及梅林达·盖茨基金会在对性健康和生殖健康以及人口数据和政策分析的私人捐助中的份额有所下降，但总体而言，盖茨基金会仍然是人口事项援助最大的私人捐助方。2017 年，该基金会约占该领域所有私人捐款的 76%，比 2016 年的 98%有所下降。与此类似，截止到 2016 年，该基金会在对人口数据和政策分析的私人捐款中的份额为 100%，但其份额在 2017 年降至 45%。2017 年，对性健康和生殖健康领域的主要私人捐助方包括儿童投资基金基金会、戴维·帕尔德和露西尔·帕尔德基金会、约翰和凯瑟琳·麦克阿瑟基金会、惠康信托以及威廉和弗洛拉·休利特基金会，它们年内各向性健康和生殖健康捐助了 1 000 多万美元。关于对人口数据和政策分析的私人捐助，盖茨基金会在 2017 年拨款 340 万美元，另一个大捐助方休利特基金会拨款 350 万美元。用于人口事项，特别是性健康和生殖健康的私人捐款显著增加，部分原因可能是报告方面的变化。许多私人捐助方直到最近才开始向经合组织数据库报告他们的捐款，尽管他们长期以来一直是这一领域的重要参与者。

18. 虽然官方和私人捐助方对人口事项的援助至关重要，但这不足以消除计划生育、可预防的孕产妇死亡或性别暴力方面未满足的需求。最近的研究表明，在 2020-2030 年期间，对用于这些目的的需求的估值为 2 634 亿美元(见方框 2)。

方框 2

消除计划生育、可预防的孕产妇死亡以及性别暴力和所有有害做法方面未满足需求的估计费用

为纪念《国际人口与发展会议行动纲领》二十五周年，同时正值联合国人口基金成立五十周年之际，国际社会于 2019 年 11 月 12 日至 14 年举行了内罗毕首脑会议。高级别会议与会者调动了政治意愿，力图将承付额提升到充分执行《行动纲领》所需的水平。在本次峰会中介绍了一项研究，该研究旨在解决与实现三项以人为本的变革性成果相关的预计成本和资金缺口：(a) 消除可预防的孕产妇死亡；(b) 消除未满足的计划生育需求；(c) 消除性别暴力和一切有害做法，包括女性生殖器切割和童婚、早婚及强迫婚姻。下表显示了重点国家应对这些挑战所需资金总额，以及发展援助预计额和资金缺口，或所需新增投资额。应对这些挑战所需的新增投资额将需要来自各种外部和国内、公共和私人来源，包括自付费用。

2020-2030 年费用估计数

(10 亿美元)

挑战	所需总额	发展援助预计额	所需新增投资额
消除未满足的计划生育需求：120 个发展中国家有 2.32 亿妇女对现代避孕方法的需求未得到满足	68.5	8.6	59.9
消除可预防的孕产妇死亡：在 120 个国家，每年有近 30 万名妇女死于分娩，通常是可预防原因	115.5	11.9	103.6
消除性别暴力：性别暴力发生率高。建模侧重于 132 个重点国家	42.0	9.5	32.5
消除童婚：部分国家童婚率高。建模集中在 68 个国家	35.0	10.9	24.1
消除切割女性生殖器官：部分国家切割女性生殖器官的比率很高。建模侧重于 31 个国家	2.4	0.3	2.1

资料来源：关于未满足的现代方法需求，见联合国经济和社会事务部人口司，《2019 年计划生育指标的估算和预测》。可查阅：www.un.org/en/development/desa/population/theme/family-planning/cp_model.asp。费用估计数见 Victoria Chou and others, “Building financing momentum: the investment case for ICPD PoA-costs and gaps”，视频，2019 年 11 月 12 日，可查阅 www.youtube.com/watch?v=V_n4JbMlxaM&list=PL-dwiYFZUlmVBlpHlBJBFKEZYjyi0ssNr。

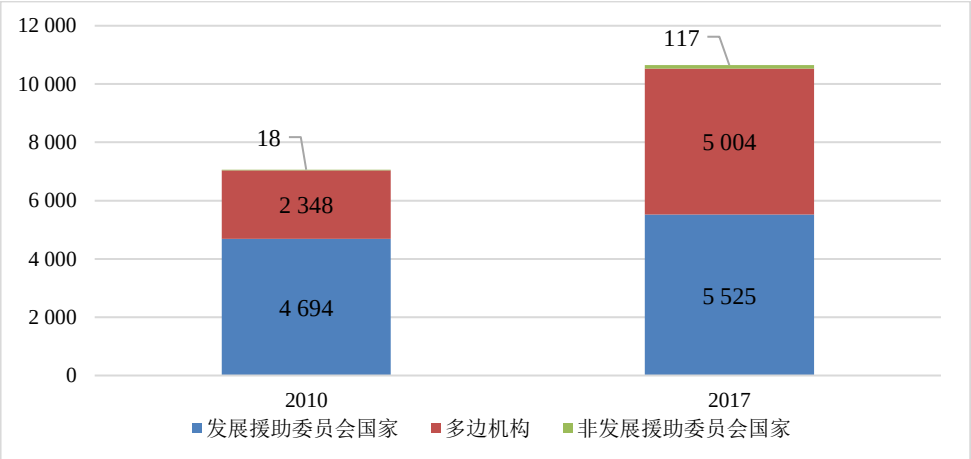
四. 用于粮食安全、营养和可持续发展的官方发展援助

19. 在实现可持续发展目标 2(消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业)方面取得的进展被细分为 8 个具体目标和众多指标，其中一项指标(2.A.2)衡量用于发展中国家农业发展的官方资金(包括官方发展援助和其他官方资金)总额。[3] 根据经合组织的数据，2010 年官方发展援助占官方资金总额的 71%，2017 年占官方资金总额的 67%。2017 年，农业官方发展援助中有 52%来自发展援助委员会国家，1%来自非发展援助委员会国家，47%来自多边机构。同年，其他官方资金中至少有 98%来自多边机构。图七按发展援助委员会国家、非发展援助委员会国家和多边机构分列用于农业的官方发展援助数额。[4] 值得注意的是，对农业部门的援助大幅增加，特别是多边机构提供的援助。然而，与发达国家对本国农业部门的支持相比，这种援助仍然很少。为了突出说明这一差异，图八把经合组织国家向本国农业部门提供的农业支持总额估计数与经合组织/发展援助委员会国家提供的官方发展援助进行了比较。

图七

2010 年和 2017 年发展援助委员会国家、非发展援助委员会国家和多边机构用于农业的官方发展援助

(百万美元)



资料来源：估计数，基于经合组织国际发展统计，表 5。可查阅：www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm。

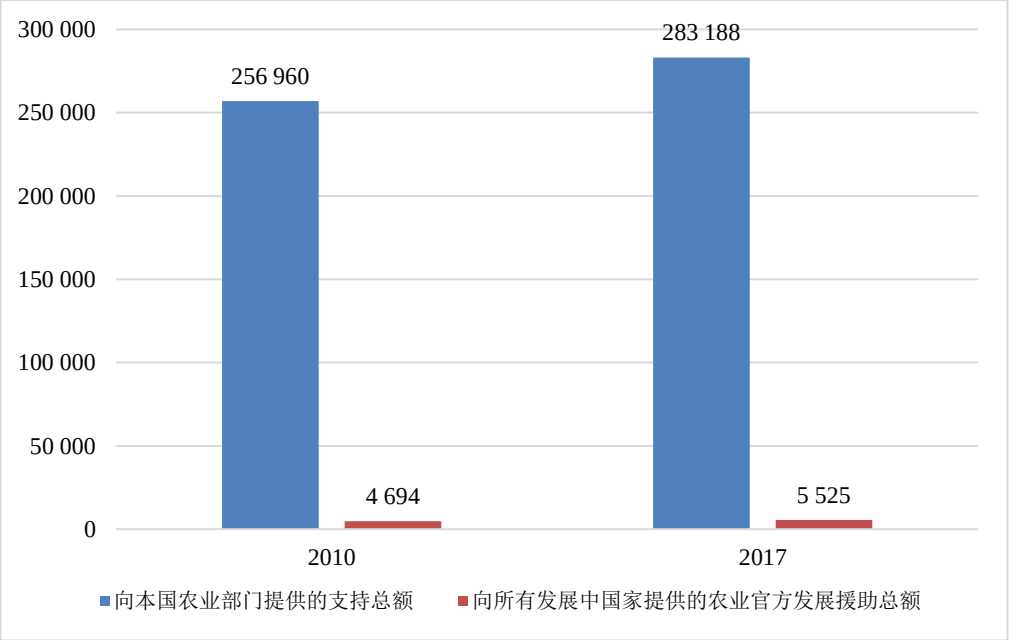
[3] 其他官方资金不包括由官方支持的出口信贷，其定义是：由于不以发展为主要目的或者优惠程度不够而不符合官方发展援助资格条件的官方部门交易。见 www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCDDAC(2016)3FINAL.pdf, 第 24 段。农业部门由发展援助委员会定义，包括贷方报告制度中 311 系列的所有部门代码。见 www.oecd.org/dac/stats/purposecodessectorclassification.htm。

[4] 按照经合组织贷方报告制度，农业被定义为部门代码 311。

图八

2010 年和 2017 年经济合作与发展组织国家向本国农业部门提供的农业支持总额与这些国家向所有发展中国家提供的官方发展援助的比较

(百万美元)



资料来源：估计数，基于经合组织农业支持数据(可查阅：https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm)和经合组织国际发展统计，表 5(可查阅：www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm)。

注：农业支持的定义是，政府支持农业的政策造成从消费者和纳税人向农业转移总额的年度货币价值，无论这些政策的目的和经济影响如何。这一指标包括支持总额估计数(以占国内生产总值的百分比衡量)、生产者支持估计数(以占农业总收入的百分比衡量)、消费者支持估计数(以占农业消费的百分比衡量)和一般服务支持估计数(以占支持总额的百分比衡量)。农业支持同样以货币形式(美元或欧元)表示。详情见 https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm。

20. 然而，农业官方资金的总体趋势掩盖了具体领域援助分配方面的重大差异。下面的分析以经合组织贷方报告制度为基础，对援助和官方发展援助情况进行了细分。此外，这项分析还显示了对不属于经合组织代码所界定的农业部门但仍对可持续农业发展有重要影响的领域的援助分配情况。举例而言，这些援助包括分配用于消除粮食无保障的援助，以及分配用于保护和管理自然资源的援助。此外还必须指出，粮食安全受到本报告未述及的其他因素的影响，其中最重要的因素是家庭平均收入。最贫困的家庭将其收入的最大份额用于粮食，家庭收入的任何不足都会使这些家庭面临严重的粮食无保障问题。因此，通过体面工作和适当社会保障机制消除贫困的努力与粮食安全密切相关。

21. 表 3 把紧急和非紧急状况下分配给粮食安全的援助与分配给农业、渔业和林业等初级部门发展的援助进行了对比。从绝对值来看，2010 年至 2017 年对所有

这些领域的援助都有增加，但增加最多的是对粮食危机和农业发展的援助。在此期间，非紧急状况下分配给粮食安全的援助增加了约 2%，而紧急状况下分配给粮食安全的援助增加了 68%。这与图六所作的分析相一致，图六显示分配给人道主义用途的援助大幅增加。[5]

表 3

2010 年和 2017 年官方和私人捐助方用于粮食安全和营养以及初级部门发展的援助付款毛额，按部门分列

	价值		份额		变动
	(百万不变美元)		(在所有部门中所占百分比)		(百分点)
部门	2010 年	2017 年	2010 年	2017 年	2010 年至 2017 年
所有部门(1000)	141 250	198 925	100	100	0.0
粮食安全和营养	3 811	5 595	2.7	2.8	0.1
非紧急状况(12240+520)	1 222	1 246	0.9	0.6	-0.2
紧急状况(5304+72040)	2 588	4 348	1.8	2.2	0.4
初级部门发展(310)	7 577	9 899	5.4	5.0	-0.4
农业(311)	6 612	8 428	4.7	4.2	-0.4
林业(312)	689	836	0.5	0.4	-0.1
渔业(313)	276	635	0.2	0.3	0.1

资料来源：估计数，基于经合组织国际发展统计。可查阅：www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm。

22. 2010 年至 2017 年，农业、林业和渔业援助价值增加，但在援助总额中所占份额却出现下降或保持不变。此外，对这些部门的援助仍然很少。2017 年，在官方和私人捐助方分配的援助总额中，农业发展援助仅占 4.2%，林业援助占 0.4%，渔业援助只占 0.3%。

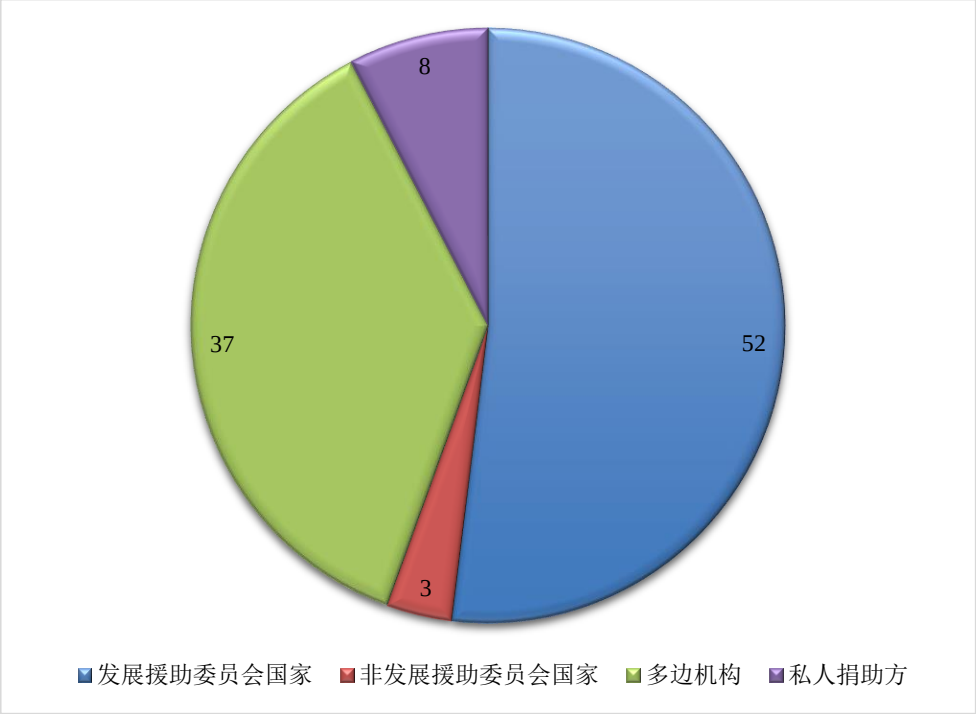
23. 根据经合组织的数据，私人捐助方没有参与粮食安全领域的工作，没有参与促进粮食安全和营养的一般非紧急措施，也没有参与危机期间确保粮食安全的紧急措施。然而，私人捐助方确实对初级部门(特别是农业和渔业，其次是林业)很感兴趣，并在最近几年增加了对这些领域的捐助。2017 年，私营部门占发展援助总额的 2%，但占对初级部门援助总额的 8%。相比之下，在同一年，非发展援助委员会国家仅占对初级部门援助总额的 3%(见图九)。

[5] 理论上，经合组织数据库允许进一步细分针对粮食安全的援助(例如纳入学校供餐代码)，但在编写本报告时，经合组织数据库在这些细分类别下没有显示任何数值。

图九

2017 年官方和私人捐助方在农业、林业和渔业部门援助付款毛额中所占份额

(百分比)



资料来源：估计数，基于经合组织国际发展统计。可查阅：www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm。

24. 表 4 显示了发展援助委员会捐助方在 2010 年和 2017 年向直接影响粮食安全和农业生产的各领域提供的官方发展援助付款毛额。分配给生产和加工、企业支持服务和投入以及研究、推广和培训的官方发展援助份额在这一期间几乎没有变化；分配给政策制定和治理的官方发展援助份额略有下降，原因是用于环境政策和治理的官方发展援助减少；用于自然资源保护和管理的官方发展援助份额增加。因此，投资更多地流向更广泛地支持可持续发展、对农业产出具有重要但较不直接影响的因素。2017 年，发展援助委员会用于企业支持服务和投入的官方发展援助仅占总额的 2%，而发展援助委员会用于研究、推广和培训的官方发展援助同样占总额的 2%。尽管有这些变化，在援助分配中所占份额最大的是政策和治理领域，2010 年占所有部门官方发展援助的 26.7%，2017 年占部门官方发展援助的 23.9%。虽然这种援助对于管理影响粮食安全的一系列系统性风险而言非常重要(见方框 3)，但它本身不足以可持续地提高农业产出。增加分配给生产和加工、企业支持服务和投入以及研究、推广和培训的援助，同时也增加分配给自然资源管理和保护的援助，对粮食安全至关重要。

表 4

2010 年和 2017 年发展援助委员会国家用于初级部门发展的官方发展援助付款毛额，按部门分列

	价值		份额		变动
	(百万不变美元)		(在所有部门中所占百分比)		(百分点)
部门	2010 年	2017 年	2010 年	2017 年	2010 年至 2017 年
所有部门	27 959	28 092	100	100	0.0
生产和加工	2 314	2 486	8.3	8.8	0.6
农业 (31120+31161+31162+31163)	1 449	1 894	5.2	6.7	1.6
林业(31220)	324	130	1.2	0.5	-0.7
渔业(31320)	104	213	0.4	0.8	0.4
加工和农产工 (23270+31165+31261+32140+32161+32161+32163+43050)	437	249	1.6	0.9	-0.7
企业支持和投入	428	425	1.5	1.5	0.0
农业(31191+31195)	104	108	0.4	0.4	0.0
林业(31291)	6	0	0.0	0.0	0.0
渔业(31391)	39	8	0.1	0.0	-0.1
合作社和金融(31193+31194)	176	217	0.6	0.8	0.1
化肥和农药 (31150+31192+32165+32267)	102	93	0.4	0.3	0.0
研究、推广和培训	1 006	1 139	3.6	4.1	0.5
农业(31166+31181+31182)	693	576	2.5	2.0	-0.4
林业(31281+31282)	17	8	0.1	0.0	0.0
渔业(31381+31382)	30	12	0.1	0.0	-0.1
水(14081)	42	54	0.1	0.2	0.0
能源(23181+23182)	30	46	0.1	0.2	0.1
环境(41081+41082)	168	383	0.6	1.4	0.8
运输和存储(21081)	9	43	0.0	0.2	0.1
贸易(33181)	18	16	0.1	0.1	0.0
自然资源保护和管理	2 936	4 597	10.5	16.4	5.9
土地 (31130+41030+41040+43040)	1 430	2 008	5.1	7.1	2.0
水 (31140+14015+14021+14040)	923	1 274	3.3	4.5	1.2
节能(23183)		181	0.0	0.6	0.6
废物和污染 (41020+14050+14022+14032)	583	1 134	2.1	4.0	2.0
政策和治理	7 479	6 696	26.7	23.8	-2.9
农业(31110+31164)	942	804	3.4	2.9	-0.5

部门	价值 (百万不变美元) 2010 年	2017 年	份额 (在所有部门中所占百分比) 2010 年	2017 年	变动 (百分点) 2010 年至 2017 年
林业(31210)	235	426	0.8	1.5	0.7
渔业(313100)	44	72	0.2	0.3	0.1
水(14010)	558	659	2.0	2.3	0.3
能源(23110+231)	978	1 910	3.5	6.8	3.3
环境(41010)	3 186	1 558	11.4	5.5	-5.8
运输和存储(21010)	831	391	3.0	1.4	-1.6
贸易(331)	703	875	2.5	3.1	0.6

资料来源：估计数，基于经合组织国际发展统计。可查阅：www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm。

方框 3

推动粮食和农业系统实现可持续性的当前趋势和挑战：粮食和农业系统通往 2050 年的各种途径

趋势。一些全球趋势正在影响全球及地方粮食和农业系统。[a] 到 2050 年，世界人口预计将增长到近 100 亿，拉动农业需求，而中低收入国家的收入增长将加快肉类、水果和蔬菜消费，因而需要在产出方面实现相应转变。以传统的高投入、资源密集型农作制度满足日益增长的需求，将导致对自然资源的竞争更加激烈，生物多样性进一步丧失，温室气体排放增加，毁林和土地退化加剧，病虫害对抗微生物药物的耐药性增强。此外，饥饿现象正在再次抬头，超过 8.20 亿人长期挨饿，20 亿人营养不良。普遍的不平等现象依然存在，阻碍消除贫困的工作，而粮食系统关键部分(从投入供应到粮食分配)的资本密集程度越来越高，垂直整合加深，集中在少数人手中。小规模生产者和无地家庭成员首当其冲，越来越多地在农业以外寻找就业机会，而不断增多的冲突、危机和自然灾害阻碍粮食供应和获取，破坏社会保障制度，使人们重新陷入贫困和饥饿，从而加剧困境移民，导致对人道主义援助的需要增加。

挑战。这些趋势对实现可持续粮食和农业系统构成一系列挑战：

可持续和稳定的粮食供应。由于传统农业不可持续，需要建立创新系统，保护和加强自然资源基础，同时提高生产率。这意味着在适当利用信息技术的支持下，在土著知识和传统知识的培育下，大量投资于研究、开发和实施更具“整体性”的办法，例如生态农业、复合农林业以及有机和保护性耕作。在这些方面作出改进，并且大幅削减整个经济和农业中的化石燃料使用量，也将有助于应对气候变化和自然灾害加剧的问题，这些问题已经对最缺乏粮食保障的区域造成尤其严重的影响。

可持续的粮食获取和利用。消除极端贫困和饥饿，需要解决国家之间和国家内部在收入、机会和资产(包括土地)所有权方面的不平等。扶贫性增长战略

与社会保障相结合，将改善粮食获取及其利用和营养成果，同时增加农村地区投资机会，从而解决造成人口外流的根本原因。然而，扶贫式增长必须超越农业的范围，支持在整个经济范围内创造就业和实现收入多样化。

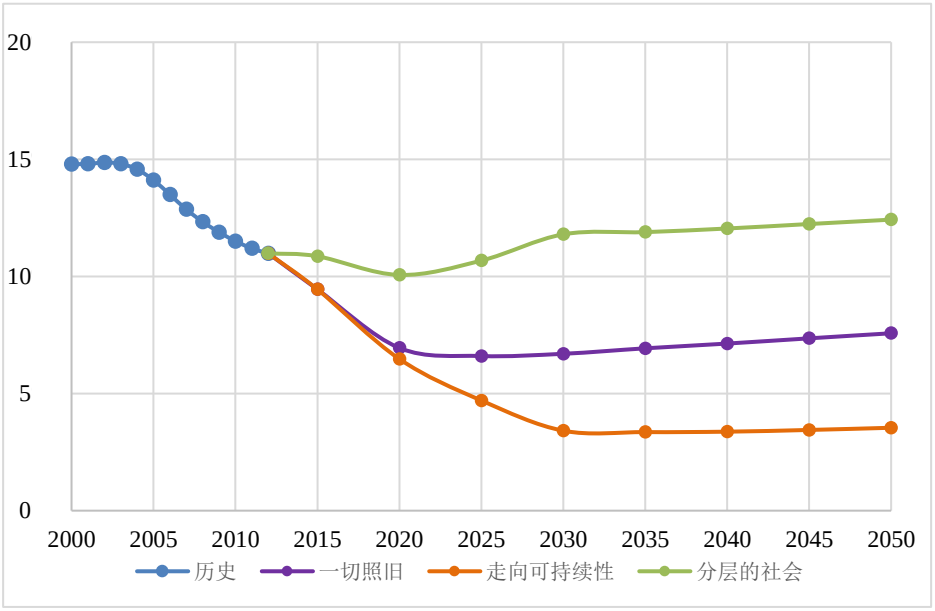
各级治理(系统性挑战)。需要加强国际合作，改善各级治理，以便实现以下目标：保护气候、海洋和森林等全球公益物；通过包容、公平的发展防止冲突和资源掠夺；防止粮食和农业市场过度集中、信息技术垄断以及对大数据的过度控制、管理和利用；保护采用更严格环境和社会标准的国家免受不公平贸易竞争的影响；应对粮食农业系统新出现的跨界威胁，例如病虫害对抗微生物药物的耐药性增强问题。

通往 2050 年的各种途径。全球和国家两级的战略和政策能在多大程度上解决这些挑战，将决定粮食和农业系统的未来。联合国粮食及农业组织(粮农组织)为了探讨这些系统未来可能出现的情况，构想了 2050 年可能出现的三种情景。第一种情景是“一切照旧”，尽管作出一些努力，但包括气候变化在内的一些突出挑战仍未得到解决，这也是近几十年来的趋势。第二种情景是“走向可持续性”，为建立更可持续的粮食和农业系统采取积极主动的政策，并努力减缓气候变化。第三种情景是“分层的社会”，国家之间和社会内部的不平等现象更加严重，创新非常有限，气候变化加剧。[b]

粮农组织的研究结果与其他研究结果一致，强调指出，为了满足人口和收入增长带来的更多需求，需要提高全球农业产量，但提高的幅度取决于对饮食的选择。通过减少肉类和其他牲畜产品消费(特别是在高收入国家和中国)，减少收获后储存、加工、配送和消费中的粮食损失和浪费，可以极大地限制农业产出、自然资源相关使用和温室气体排放方面的必要增长。在“一切照旧”情景下，到 2050 年全球将出现严重的营养不足和营养不良现象。如果收入分配、获得创收机会(包括就业)和基本服务权利方面的不平等进一步加剧，情况可能会进一步恶化(见下图)。

2000 年至 2050 年全球营养不足患病率：历史和预测

（百分比）



资料来源：粮农组织，《粮食和农业的未来：通往 2050 年的各种途径》(罗马，2018 年)。

在走向可持续粮食和农业系统的过程中，如果考虑到所有生产和消费成本(包括资源退化和温室气体排放)，粮食价格可能会上涨。价格上涨可能会限制穷人获取粮食的机会；然而，如各种情景分析所示，如果努力在国家内部和国家之间更公平地分配收入和粮食，将能够同时实现环境可持续性、粮食安全和改善营养状况。实际上，解决收入和粮食分配不公平现象的政策正是推动粮食和农业系统走向全面可持续性所需的一揽子政策的重要组成部分。

[a] 粮农组织，《粮食和农业的未来：趋势与挑战》(罗马，2017 年)。

[b] 粮农组织，《粮食和农业的未来：通往 2050 年的各种途径》(罗马，2018 年)。所有情景都假定人口将遵循联合国各种预测中的中位变量。这些情景都考虑到了人口年龄结构预期变化所带来的卡路里需求变化。

25. 确保世界人口的粮食安全是一项艰巨的挑战。要实现这一目标，就需要采取全面办法，帮助各国增加农业生产，减少粮食浪费，鼓励改善饮食习惯。除此之外，各国还需要保护和更好地管理自然资源，确保家庭获得充足收入。环境退化和污染对粮食供应有重要影响，而减少贫困和保障收入是获取粮食的关键决定因素。

五. 结论和建议

26. 正如 2019 年提交委员会的报告(E/CN.9/2019/4)所指出，2016 年至 2017 年官方发展援助付款毛额趋于平稳；2020 年的分析显示，2017 年至 2018 年官方发展援助付款毛额减少。正如经合组织所指出，官方发展援助的减少对世界上的最不发达国家产生了特别不利的影响。迄今为止，只有少数几个捐助国正在实现关于

将国民总收入的 0.7%用于对发展中国家的官方发展援助以及将国民总收入的 0.15%至 0.20%用于对最不发达国家的官方发展援助的目标，一些捐助方还进一步减少了援助。

27. 对官方发展援助趋势的部门分析依赖于截至 2017 年的时间序列数据，必须在官方发展援助不断减少的大背景下加以看待。因此，尽管 2016 年至 2017 年用于人口相关事项的官方发展援助增加，但 2017 年至 2018 年用于人口相关事项的官方发展援助仍有减少的风险。同样，2018 年用于粮食安全、营养和可持续发展的官方发展援助实际上可能低于 2017 年官方发展援助数据所示数字。

官方发展援助的显著趋势

28. 尽管有上述限制条件，本报告所作的分析还是显示出几个显著趋势。发展援助继续转向人道主义目的，这反映在用于粮食安全的发展援助上。2010 年至 2017 年，非紧急状况下分配给粮食安全的援助增加了约 2%，而紧急状况下分配给粮食安全的援助增加了 68%。虽然人道主义援助至关重要，但有助于建设地方能力的发展援助也至关重要。

29. 捐助方群体的多样化仍在继续，数据显示，除了非发展援助委员会捐助国之外，私人捐助方的数量也在增加。不过，非传统捐助方很可能只是现在才开始向经合组织报告其活动，以便把这些活动列入各数据库，尽管这些捐助方长期以来一直活跃在这一领域。

用于人口相关事项的官方发展援助

30. 2017 年，发展援助委员会国家用于性健康和生殖健康的官方发展援助付款毛额相当于为发展中国家每名育龄妇女提供 5.20 美元，与 2016 年相比增加 0.60 美元。包括所有官方和私人捐助方在内，2017 年用于性健康和生殖健康的援助数额相当于为发展中国家每名育龄妇女提供 6.98 美元。2017 年，发展援助委员会国家用于人口数据和政策分析的官方发展援助付款毛额为 3.39 亿美元，高于 2016 年的 2.43 亿美元。

31. 多边机构是人口数据和政策分析方面的主要捐助方之一，而发展援助委员会国家仍然是性健康和生殖健康方面最重要的捐助方。然而，越来越多的私人基金会也在为人口相关事项提供援助。尽管发生了这些变化，比尔·盖茨和梅林达·盖茨基金会仍然是性健康和生殖健康方面最大的私人捐助方，而威廉和弗洛拉-休利特基金会在人口数据和政策分析援助方面略微领先于盖茨基金会。2017 年，休利特基金会为人口数据和政策分析提供了 350 万美元，盖茨基金会提供了 340 万美元。

用于粮食安全、营养和可持续发展的官方发展援助

32. 2010 年至 2017 年，用于确保紧急状况下粮食安全的援助显著增加，对农业部门的援助也有增加。然而，向发展中国家农业提供的援助总体上仍然相对较少，与发达国家向本国农业活动提供的农业支持总额相比尤其如此。2017 年，在官方

和私人捐助方部门可分配援助总额中，发展中国家农业发展援助仅占 4.2%，林业援助仅占 0.4%，渔业援助仅占 0.3%。

33. 根据经合组织的数据，私人捐助方没有参与粮食安全领域的工作。它们没有为促进粮食安全和营养的一般非紧急措施提供支持，也没有为在危机期间确保粮食安全的紧急措施提供支持。然而，私人捐助方确实对初级部门(特别是农业和渔业，其次是林业)很感兴趣，并在最近几年增加了对这一领域的捐助。2017 年，私营部门占发展援助总额的 2%，但占对初级部门援助总额的 8%。相比之下，同样是在 2017 年，非发展援助委员会国家仅占对初级部门援助总额的 3%。

34. 在用于粮食安全和营养的官方发展援助方面，2017 年，发展援助委员会国家用于政策和治理相关问题的官方发展援助付款毛额在部门官方发展援助中所占份额最大，占 23.8%。相比之下，生产和加工占 8.8%，企业支持服务和投入占 1.5%，研究、推广和培训占 4.1%。

35. 2017 年，用于自然资源保护和管理的部门官方发展援助付款份额达到 16.4%，与 2010 年相比提高近 10 个百分点。

36. 在努力确保可持续地增加农业生产的同时，必须减少粮食浪费，转向更可持续的粮食消费模式。均衡营养，包括减少蛋白质消费量和增加蔬菜消费量，对人类和地球都非常重要，对减少营养不足和肥胖现象同样至关重要。在努力确保健康营养粮食供应的同时，必须注重确保人们能够获取粮食，而获取粮食的关键决定因素就是充足的家庭收入。

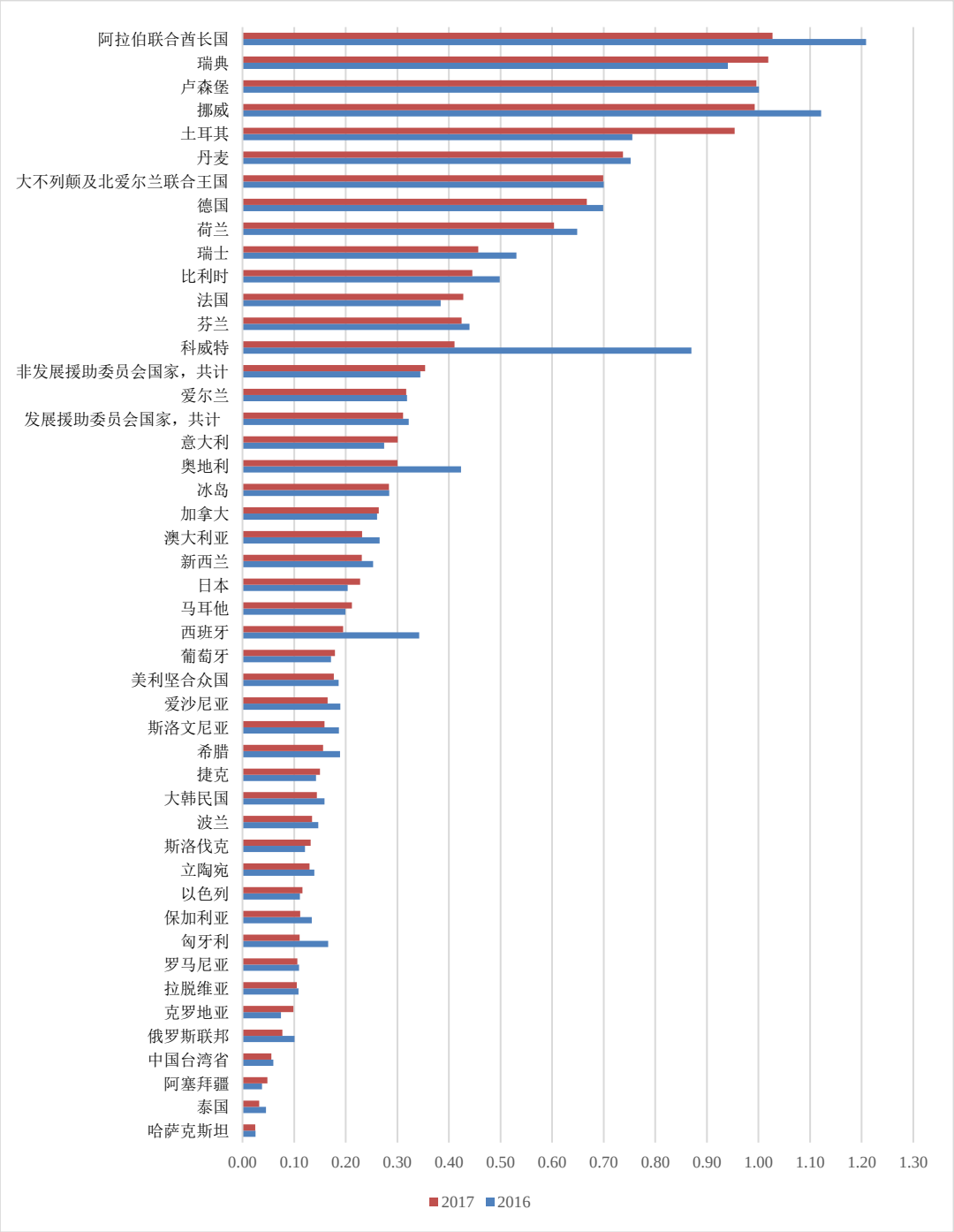
37. 捐助方群体的日益多样化符合《2030 年可持续发展议程》的愿景，其中强调需要让公共和私营部门广泛参与发展。然而，如果非传统捐助方增加发展援助要以传统捐助方减少发展援助为代价，将产生不利影响，对最贫困国家而言尤其如此。经合组织秘书长安赫尔·古里亚在一篇新闻稿中表示，公共援助停滞不前的局面尤其令人担忧，因为此前有数据显示私人发展资金也在减少。他还表示，捐助国没有兑现它们在 2015 年作出的增加发展融资的承诺，这对实现可持续发展目标而言是个坏兆头。[6]

[6] 见经合组织，“发展援助、特别是对最贫困国家的发展援助在 2018 年减少”，新闻稿，2019 年 4 月 10 日。可查阅：www.oecd.org/development/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm。

附件一

2016 年和 2017 年发展援助委员会捐助方和非发展援助委员会捐助方为所有受援方提供的官方发展援助付款毛额

(占捐助方国民总收入的百分比)

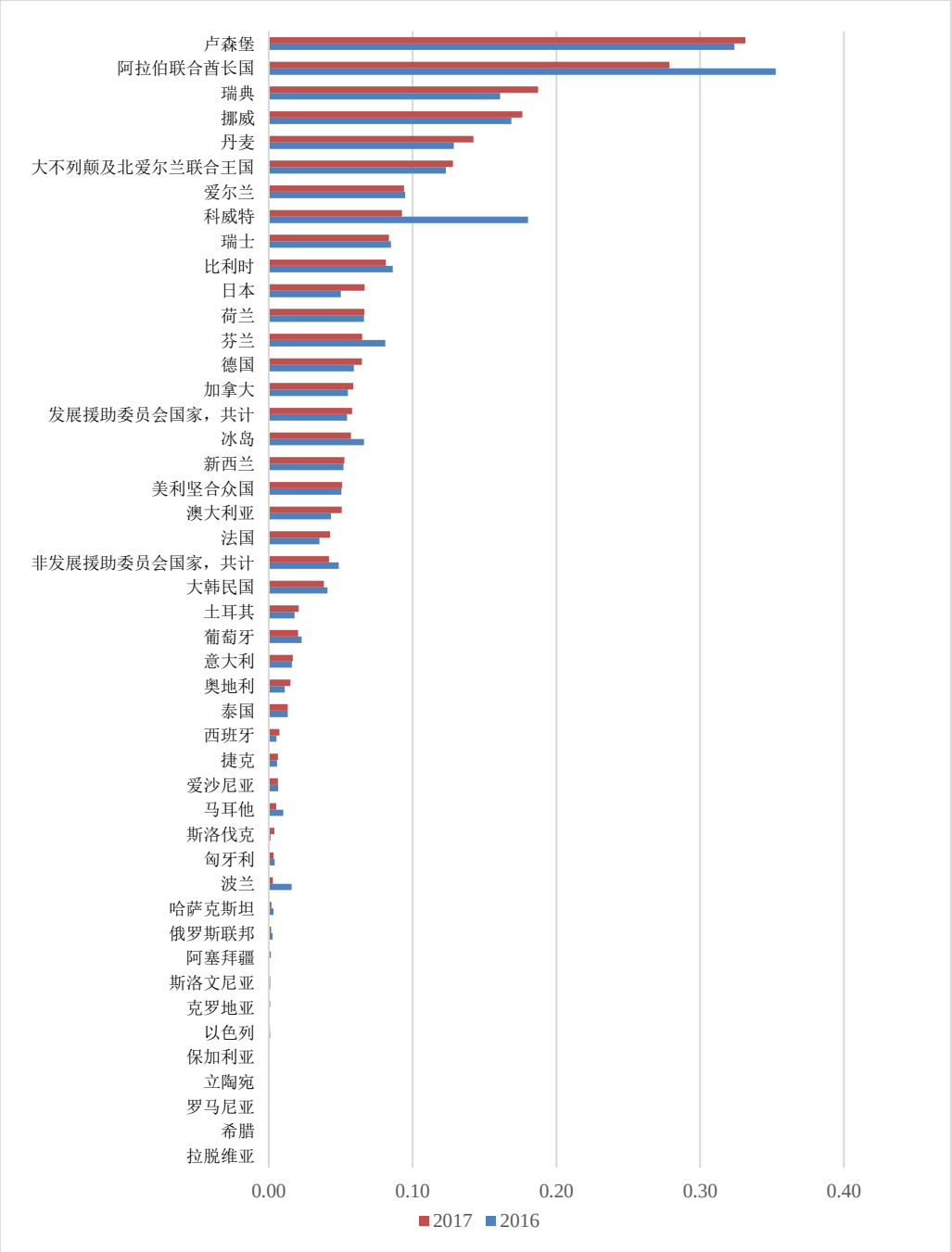


资料来源：估计数，基于经济合作与发展组织国际发展统计。可查阅：www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm

附件二

2016 年和 2017 年发展援助委员会捐助方和非发展援助委员会捐助方为最不发达国家提供的官方发展援助付款毛额

(占捐助方国民总收入的百分比)



资料来源：估计数，基于经济合作与发展组织国际发展统计。可查阅：www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm。