nead ESPECIAL

零饥饿计划
巴西的经验

编 辑:
若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦
马武罗·艾德华多·德尔戈罗斯
凯欧·加拉瓦奥·德·弗朗卡

联合国粮食及农业组织

土地研究和农村发展中心（NEAD）

农村发展部的土地研究和农村发展中心（NEAD/MDA）是一个反映、传播并与各种研究中心、大学、非政府运动以及国家和国际合作组织互动的论坛。

该中心活动的主要目的是：帮助扩大和完善关于土地改革的公共政策；加强家庭农业；促进传统农村社区的平等与民族发展。

为了推动新计划的制定、激发辩论和社会参与以及获取信息民主化，NEAD/MDA与70多个中心建立了伙伴关系，以确保公民使用研究成果和出版物，并且组织研讨会。

在机构合作的背景下，讨论的议题包括：土地辩论、区域一体化和国际谈判、流行的记忆和文化、性别平等和农村发展，以及农村地区的发展新动力。

更多内容，请访问：
www.nead.gov.br

零饥饿计划

巴西的经验

编 著:
若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦
马武罗·艾德华多·德尔戈罗斯
凯欧·加拉瓦奥·德·弗朗卡

零饥饿计划
巴西的经验

中文译校者:
许世卫　李哲敏　李干琼　王盛威
翁凌云　任育锋　刘　磊

巴西农村发展部
联合国粮食及农业组织
中国农业科学技术出版社
2013年，北京

图书在版编目（CIP）数据

零饥饿计划：巴西的经验 /（巴西）达席尔瓦等编著；许世卫等译
北京：中国农业科学技术出版社，2014.1
ISBN 978-7-5116-1443-8

Ⅰ.①零… Ⅱ.①达… ②许… Ⅲ.①粮食问题－研究－巴西
Ⅳ.①F377.761

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第276572号

责任编辑：张国锋
责任校对：贾晓红

出版者：中国农业科学技术出版社
北京市中关村南大街12号 邮编：100081
电话：（010）82106636（编辑室）（010）82109702（发行部）
（010）82109709（读者服务部）
传真：（010）82106631
网址：http://www.castp.cn
经销者：各地新华书店
印刷者：北京富泰印刷有限责任公司
开本：787mm×1092mm 1/16
印张：22.5
字数：271千字
版次：2014年1月第1版2014年1月第1次印刷
定价：78.00元
版权所有·翻印必究

迪尔玛·瓦娜·罗塞夫
巴西共和国总统

阿方索·弗洛伦斯
农村发展部部长

玛西娅·达·席尔瓦·瓜德拉多
农村发展部副部长

塞尔索·拉塞尔达
国家殖民化和土地改革研究所所长

劳德米尔·安德雷·穆勒
家庭农业处处长

杰罗尼莫·罗德里克斯·索萨
国土开发处处长

安德玛·洛佩斯·德·阿尔梅达
土地整改处处长

华金·卡尔赫奥斯·索里亚诺
土地研究和农村发展中心主任

若昂·古伊尔梅·沃加多·阿布拉哈
土地研究和农村发展中心顾问

NEAD专项系列13

Copyright 2011 MDA
农村发展部（MDA）
www.mda.gov.br

土地研究和农村发展中心
地址：SBN, Quadra 2, Edifício Sarkis
Bloco D – loja 10 – sala S2
邮编: 70040-910
Brasília-Federal District
电话: + 55 61 2020-0189
www.nead.gov.br

沟通交流、编辑印刷协调委员会
安娜·卡罗琳娜·弗勒里

葡语版的筹备与校订
塞西莉亚·藤田

图形设计、封面和布局
卡考·比索尔

本出版物原版为葡萄牙文。此中文翻译则基于巴西农村发展部与联合国粮食及农业组织于2013年出版的英文版（即*The Fome Zero [Zero Hunger] Program: The Brazilian Experience*），由中国农业科学院农业信息研究所安排并对翻译的准确性及质量负责。如有出入，应以英文原版为准。

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其他类似公司或产品。粮农组织已采取所有合理预防措施来核实本出版物内容；但出版材料分发时，不附带任何明确或暗含的保证。解释和使用材料的责任取决于读者，粮农组织对于因使用材料造成的损失不承担任何责任。

本出版物中陈述的观点是作者的观点，不一定反映粮农组织的观点或政策。

ISBN 978-92-5-507312-0（粮农组织/印刷）

© 粮农组织 2013年（中文版）
© 巴西农村发展部 2010年（葡萄牙文版）

目 录

前 言 9

葡语版前言 11

1. 零饥饿计划：一项巴西粮食安全政策提案 15

2. 回应对零饥饿计划的批评 43
若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦、沃尔特·贝里克和高树麻耶

3. 2003年零饥饿计划的实施 57
高树麻耶

4. 零饥饿项目成为政府战略 89
阿德里亚娜·韦加·阿拉尼亚

5. 动员企业对抗饥饿 115
沃尔特·贝利克

6. 零饥饿计划：主要的经验教训 145
粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处

7. 粮食与营养安全和现金转移计划 163
高树麻耶

8. 巴西的家庭农业和价格保障计划：粮食购买计划（PAA） 195
阿多奈拉姆·桑契斯·波拉齐和吉尔森·阿尔塞·比滕库特

9. 继“零饥饿计划”之后的公民资格地域创新 227
凯欧·加拉瓦奥·德·弗朗卡和华金·索里亚诺

10. 对“零饥饿计划”的社会参与以及Consea的经历 251
弗朗西斯科·梅内塞斯

11. Consea参与建立全国粮食及营养安全体系及政策 269
雷纳托·马卢夫

12. 21世纪实现粮食安全的新老挑战 293
高树麻耶和若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦

13. 减少贫困：贫困人口从4 400万到2 960万 305
马武罗·艾德华多·德尔戈罗斯

14. 拉丁美洲粮食安全政策建议 321
若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦、沃尔特·贝利克和高树麻耶

作者简介 359

前 言

进入21世纪以来，世界上仍有将近8.5亿的营养不良人口。饥饿是贯穿人类历史的苦难之源，随着现代化食物生产方式的发展，迄今仍有如此多的人食不能果腹，实在是让人无法接受。

我们坚信饥饿是能够也必须被消除的。2003年卢拉总统提出并随后实施了一项明确的政治决议，即零饥饿计划，围绕着解决影响成千上万巴西人的食物和营养不安全问题，动员各种公共和私人力量参与。

本书介绍了零饥饿计划，回顾了其规划和实施过程、联合动员起来的公共组织和家庭农场的战略地位，以及其他成果。更为重要的是，本书也介绍了认真研究过该问题的其他国家的有价值的建议。

农村发展部推出本书新版本的目的在于打开并拓宽新读者的辩论之门。我们希望这将能够为所有梦想着一个没有饥饿的世界的有志之士们提供帮助。

吉尔伯托·何塞·瓦尔加斯·斯皮尔（Pepe Vargas）

巴西农村发展部部长

葡语版前言

“我们将为这个国家的所有人民创造合适的条件，让他们不需要依赖他人的施舍，每天都能享用一日三餐。巴西不再容忍如此多的不平等，我们需要消灭饥饿、极端贫困和社会不公。这一场战争的目的不是杀戮，而是拯救。”

路易斯•伊纳西奥•卢拉•达席尔瓦

巴西共和国总统

2003年1月1日就职演讲

谈到食物安全、农村发展和扶贫政策，巴西现在已经成为国际借鉴的标准。其原因有三，首先，消灭饥饿和扶贫已经成为巴西政府工作的首要任务；其次，这些目标作为政府宏观政策的组成部分，已经包含在工作议程中；最后，在新的法律、组织框架以及公共政策的基础上，国家食物和营养安全政策体系已经建立并完善。

结果表明上述决定正确。巴西已经提前10年达到了联合国千年发展目标的首个目标 — 在1990~2015年间消灭极端贫困。减少贫困和不平等的行动仍在紧锣密鼓地继续实施，农村地区贫困和不平等现象较大城市和中小城镇地区而言，显著减少。

2003~2009年间，家庭农业生产者的收入增长了33%，远高于世界有关国家平均值（13%）。最重要的是这一收入增长主要系因土地确权、促进男女平等、支持家庭农场生产等系列新政策的实施，带来的劳动收入的提高。

农村地区取得的可喜成果，可归因于包括促进经济稳定

和增长、提高最低工资、健全社会保障体系（特别是社会福利）等专项行动，以及普遍性的社会政策（特别是家庭补助计划，Bolsa Família）在内的政策的协同作用。这些政策增加了工作和收入机会，形成了一个迈向更平等收入分配的发展态势。

这些积极的效果反映了巴西在再民主化道路上的政治和社会行动的积累。如1988年联邦宪法中融入新的社会权利；1993年成立食物安全委员会；1994年举办的第一届国家食物和营养安全大会；“反对饥饿和贫穷，争取生存”的公民运动，以及随后食物安全问题的提出和围绕这个问题强化社会动员。约绪•德•卡斯特罗（Josué de Castro）在理论和实践方面所做的工作，使得这些政治和社会行动联系起来，他早在1946年便在其《饥饿地理》一书中写道：“饥饿和战争从来不曾遵循任何自然规则，纯粹是人为产物。”

2001年10月总统候选人路易斯•伊纳西奥•卢拉•达席尔瓦代表公民研究所提出“零饥饿计划 — 一项巴西食物安全政策提案”。表明这个问题日渐成熟，以及与劳工党议程的结合，它并不应仅仅停留在口头上，而应成为一个在社会参与促进下，通过国家精心规划和果断行动予以优先解决的问题。

随着卢拉总统于2003年成功当选，零饥饿计划成为指导巴西经济和社会政策的主要政府战略。自此开始，原来的相互独立经济社会政策变成了综合的、结构化的应对饥饿和贫困的紧急政策行动，投入实施了新的、差异化的针对家庭农业的政策，建立了保障国家食物和营养安全政策的基本法律。

巴西始终恪守促进区域一体化、南南合作和新的国际议程的承诺，积极参与多种国际行动：2025年拉丁美洲零饥饿

倡议，巴西-南非食物安全和农村发展对话，联合国粮食及农业组织（粮农组织）世界粮食安全委员会改革等。

本书包括了在长达八年的实施过程中，从不同时期了解巴西零饥饿计划经验的一些基本的资料文本，以及对这个计划不同方面的反思。

第一章介绍了2001年零饥饿计划推出时的原始提案，阐明了在设计该方案时所提出的主要要素。该计划提出后，受到社会各方批判和评价，2002年计划的协调者们进一步起草了“对批评的回应”。

2003年卢拉政府任职以后，零饥饿计划在粮食保障和反饥饿特别部的协调下开始实施，同时在立法上付出的巨大努力，为食物安全政策的实施确定政策工具。为此采取的两项主要措施：食物卡计划（使家庭能够购买到食物）和食品采购计划（PAA，一套政府采购家庭农业生产者生产的食物的机制）。这些以及其他的一些措施在第三章中有详细的介绍。

2004年开始，为加快零饥饿计划的实施进度，联邦政府对所有负责这一问题的机构进行了重组。其中值得强调的是将食物卡计划合并到家庭补助（Bolsa Família）计划中，从而统一管理所有政府资金向面临食物和营养不足家庭的转移。第四章介绍了，到2010年为止对零饥饿计划中政策的系列改进。

2003年该计划的实施也动员了社会不同阶级的力量，第五章叙述了在动员企业力量以支持零饥饿计划方面的经验。

2006年，卢拉总统第一个任期中的最后一年，粮农组织对零饥饿计划开展了一项评估。评估给出了该计划已有的进展和面临的挑战，在第六章予以介绍。与此同时，有关这个问题的学术出版物也陆续发行，第七章对围绕食物和营养安全政策

与现金转移计划之间的关系所展开的讨论进行了介绍。

因能有效回应公共政策，自最初设计阶段以来，家庭农场在零饥饿计划中的地位举足轻重。第八章介绍了主要的差别化农业政策之一 — 食品采购计划（PAA）的经验。

为促进专为巴西最贫困地区设计的公共政策更好地整合并确保其有效性，2008年推出了公民土地计划，第九章记录了该计划的筹备和实施。

公民团体的参与一向是零饥饿计划中的关键组成部分，因此，国家食物和营养安全委员会（Consea）所采取的重要措施在接下来的两章中得到介绍。

在卢拉总统长达八年的任期后期，零饥饿计划的成就有目共睹，挑战也得到了解决，食物和营养安全得到了保障，其最初计划的目的业已达到，这在第十二和十三章予以讨论。最后一章在巴西经验的基础上阐述制定和实施食物和营养安全政策的建议。

最后，这本书献给那些相信平等和团结是普世价值和时代价值的人们，献给那些坚信社会可以变得更好的人们。

祝诸位阅读愉快!

古伊列梅·卡塞尔

巴西农村发展部部长（2006~2010年）

1. 零饥饿计划：
一项巴西粮食安全政策提案

我很高兴能代表公民研究所将“零饥饿计划 — 一项巴西粮食安全政策提案”[1]提交公开讨论。这个计划是来自巴西各地的非政府组织（NGOs）、研究机构、工会组织、基层组织、社会运动的食物安全领域专家代表们，历时一年的工作结晶。

享用质量安全的食物是公民不可剥夺的权利，政府有责任创造适当的条件，让巴西人民能充分享有这一权利。这一计划惠及的民众数量众多：930万户日收入低于1美元的特困家庭（4 400万人）。

近年来，随着失业率和贫困家庭非食品支出（住房、交通、医疗、教育）的增加，严峻的食物安全形势已有所恶化。根据巴西农牧业研究院（Embrapa）的研究，农民完全有能力生产我们需要的所有食物，因此巴西的饥饿原因并非缺少食物，而是广大劳动人民口袋中缺少购买食物的财富。

消灭饥饿，保障人民一日三餐的权利不应该仅仅只是一个政府议案，即便是这个议案在联邦、州和市级所有的政府部门机构都得到有效的实施。推动社会组织的参与才是这场战斗中胜利之根本，工会、基层组织、NGOs、高校、中小学校、不同信仰的教会组织、企业组织等都应参与到这一光荣使命中来。

1. 原版见www.icidadania.org.br，公民研究所于2001年10月正式推出。

确保食物安全的行动正在推动一场真正的革命，除经济和社会层面改变之外，还涉及政治框架内部深层次的变革。在巴西的许多地区，贫困始终存在的一个很重要的原因在于，它能让统治这个国家长达几个世纪之久的保守派精英们很容易长盛不衰地维持其统治。

这本书中我们想强调的是，零饥饿计划的关键点在于收入再分配、提高产量、创造就业机会、推进土地改革等所谓的结构化政策与突发事件干预措施(通常指补偿性政策)间的适当组合。若当结构化政策持续造成失业、加剧收入差距、增加贫困时，缺乏干预行动，则情况将正如我们今天在巴西能看到的 — 资源浪费、社会缺乏诚信，且这一问题将长期存在。

而缺少结构性政策也不行。如果仅仅是将这场反对饥饿的战斗作为深化结构性政策变革的第一步，将意味着放弃所有公民团结一致所担负起的对成百上千万注定为社会抛弃、食不能果腹的巴西人的天经地义的责任。结构化政策的生效可能需要数年甚至数十年的时间；而饥饿每天都在扼杀生命，并导致社会和家庭崩溃、疾病、绝望，使得暴力泛滥。

这是为什么零饥饿计划（一项任何政党的当权者们都能采用的公共计划）力求能在两种政策战略间找到结合点。毫无疑问，我们将能够迅速实施的系统化措施放在首位，也不放弃寻求建立一个新巴西所需要的深化改革措施，或者仅将其放在第二位。我们的任务是建立一个经济社会各个领域都能体现民主，公平正义是所有人追求的目标，团结友爱是和平共处的基本准则，完全可行的、充满希望的巴西。

这个提案意在发起一场不断讨论、改进、具体实施的过程，从而以保障巴西所有公民享用一日三餐的基本权利。我们意识到零饥饿计划仍能加以改进，变得更好。例如，我们需要细化不同干预水平下的各种建议的操作细节。

因此关键在于确立社会组织广泛动员的长效机制，以确保所有公民能够拥有健康食物。我们呼吁全国不懈地努力，消灭饥饿，这将是我们毕生的梦想和承诺。

路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦

2001年10月于公民研究所

零饥饿计划
概 要

前 言

在公民研究所的召集下，来自巴西各地的非政府组织（NGOs）、研究机构、工会组织、基层组织、社会运动的处理食物安全问题方面的专家代表们，历时一年，共同起草了这份食物和营养安全政策提案 — 零饥饿计划。

研究结果触目惊心：我们的国家有至少930万户家庭（4 400万人）日收入低于1美元，也就是世行根据非洲最贫困国家的贫民人均收入制定的绝对贫困线。巴西特困家庭分布在中小城镇（430户家庭，2 000万人），大城市地区（200万户家庭，900万人）和农村地区（300万户家庭，1 500万人）。即使是在巴西最为发达的东南部地区，也存在着大量的贫困人口（260户家庭，1 150万人）。令人困扰的是大城市地区的贫困现象恰恰是在不断增加，这种趋势在集中了国家大部分财富的圣保罗尤为明显。

可以得到的结论是：贫穷并非偶然的癣疥之疾，而是收入差距增大与失业率上升的低工资增长模式失衡带来的心腹之患。不幸的是，因失业率上升，贫困家庭户外食物支出以及非食物支出（住房、交通、医疗、教育）的不断增加，近些年来形势已进一步恶化。

零饥饿计划的基本假定是所有人都能够体面地、足质足量地享用一日三餐，以满足基本营养需求，保持健康。保障

人民的这个权利是公民权利和文明国家的先决条件。食物权是所有其他公民权利、政治权利、经济权利和文化权利的组成要素，这便意味着政府必须采用长效的食物和营养安全政策，来确保公民能够足质足量地获得食物。而这些政策的关键在于充分动员社会各阶层的力量，确保除当权者的决策外社会大众的广泛参与。

巴西国家食物安全政策的萌芽始于伊塔马尔·佛朗哥政府（1993~1994）期间，脱胎于1991年劳工党提交的一项草案。1993年开始的“反对饥饿和贫穷，争取生存”公民运动为社会学家赫伯特·德·索萨（Herbert de Souza）所领导的更为广泛的社会运动的兴起铺平了道路，赫伯特通过成立许多公益性委员会来反对饥饿。社会力量的动员确保了政府在合法性上受益巨大，并为近期成立的国家食物安全委员会（Consea）注入了活力。

因国家食物和营养安全委员会（Consea）、应急食物分发计划（Prodea）、国家食物与营养研究所（Inan）和储备管理等当时讨论比较多的政策大部分被中止，巴西目前缺少国家食物安全政策。我们要做的就是提高市级、州级政府以及公民组织援助低收入人群的积极性。联邦政府现有的方案仅仅是局部性的，且主要只是对不能够消灭饥饿的贫困家庭进行收入补贴。

现有的数据表明，近年来巴西食物缺乏和贫困的总体水平较为稳定。然而，自1995年来城市地区的贫困现象有所增加，这与失业率高和就业率不足，以及贫困人口的低工资水平有关。

在城市地区，贫困人口的失业率是非贫困人口的三倍。根据巴西国家地理统计局（IBGE）1999年开展的全国住户抽样调查（Pnad）数据，零饥饿计划确认了930万特困家庭，

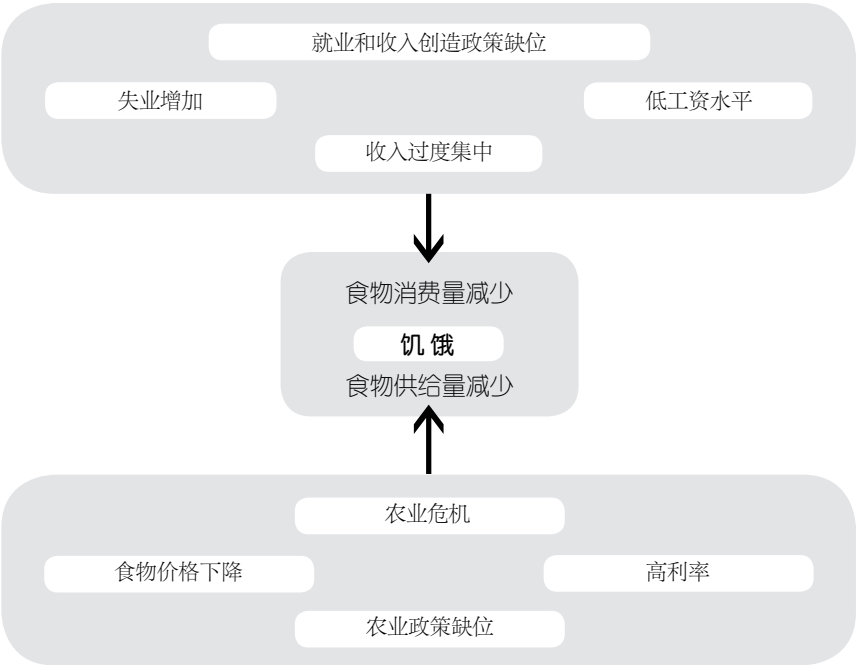
共计4 400万特困人口的存在（判定标准是在2001年8月期间，日收入低于1美元，或月收入低于80雷亚尔），这些食不果腹的贫困人口将是计划潜在的受益者。他们占巴西总家庭户数的22%，总人口的28%。换句话说，19%的大城市地区人口（900万）和25%的中小城镇地区人口（2 000万），以及46%的农村地区人口（1 500万）为贫困人口。贫困人口高度集中在东北部地区（占总贫困人口的50%）和东南部地区（占总贫困人口的26%）；剩下的地区中，9%的贫困人口在北部地区，10%在南部地区，5%在中西部地区。这些贫困家庭的平均收入仅为48.61雷亚尔（2001年8月数据），不足非贫困家庭收入的10%。

21世纪初，对巴西饥饿问题的一种看法，认为这个国家的食物需求不足阻碍了商业化和工业化农业生产方式的应用，进而制约了食物产量的提高。然而，收入过度集中、低工资水平、高失业率和低增长率（特别是劳动力密集部门）等导致食物需求不足的因素并非凭空产生；相反，它们内生于现有的增长模式，与主流的经济模式息息相关，并最终形成了一个真正的恶性循环，这才是饥饿产生的主要原因，即失业 — 购买力下降 — 食物供给减少 — 更多的失业 — 购买力进一步下降 — 食物供给的进一步减少（图1）。

解决巴西的饥饿问题，就必须建立一种更加注重促进增长和收入分配的新的经济发展模式，以便创造更多的就业机会、提高工资水平，恢复最低工资的购买力（当前对于贫困阶层而言仅是杯水车薪），更好地开拓国内市场。

换句话说，现有的经济发展模式导致了诸多社会不公现象，如极端贫困、失业、土地和收入集中等，饥饿只不过是其中一种。因此为了保障所有巴西人的食物安全，必须转变目前的经济发展方式。在实施新的经济发展模式的过程中，

图 1. 饥饿的恶性循环



一方面亟须采取应急措施，为低收入人群提供廉价的食物；另一方面也应紧急行动起来，向位于饥饿困境的人们提供直接援助。

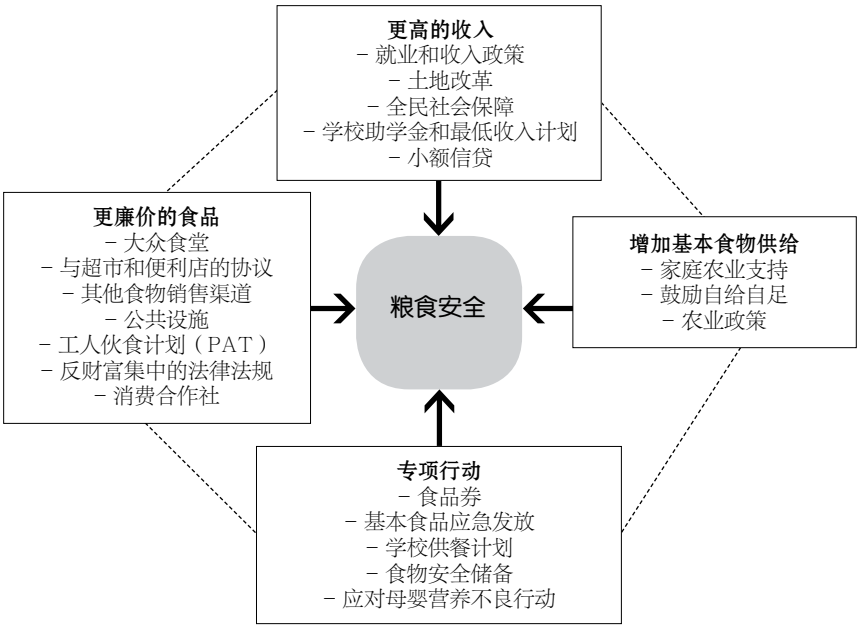
总的来说，21世纪初期巴西的饥饿问题主要涉及到三个基本方面：其一是由于国民收入集中、失业和就业不足水平较高，以及广大工人阶级较低的工资水平下购买力不振等造成的需求不足；其二是当前的食物价格与大部分巴西人低下的购买力之间的不匹配；第三也是最重要的一点，在于巴西的最贫困阶层因无力负担食物支出，已经被市场排除在外。

打破饥饿的恶性循环，政府必须采取干预措施以确保食物市场对那些失业的人们，以及那些收入不足以体面地养家糊口的人们开放。简而言之，这个问题一方面为位于饥饿

困境中的低收入人群创建应急的、长效的机制，使他们能够获得廉价的食物；另一方面，即便是对于能够自给自足的人们，也有必要确保廉价食品的供给；最后考虑到享用基本的一日三餐是人类不可剥夺的权利，那些因无力负担而被市场排除在外的人们需要被重新纳入到市场体系中。

下图描述了零饥饿计划实施的主要政策。首先必须强调一点，没有哪项政策能够独立地解决饥饿问题，更遑论保障人民的食物安全；其次，这些政策必须要将政府紧急行动和结构化措施结合起来，冲破经济社会二元论的藩篱。这一错误的两分法深深植根于新自由主义方案，造成了财富集中和贫困，并试图通过所谓的“社会政策”来减少后者。

正如我们所见，一旦明确界定了救助对象，在大城市地区和中小城镇郊区便有着数量众多的受到饥饿威胁的特困人群。农村地区的饥饿状况有所不同，城市地区获得食物的途



径较多，部分贫困居民可以求助于非政府组织、公共机构，乃至邻里亲朋；另外城市地区拥有大量被丢弃的食物，尽管质量较差，却也给饥饿的贫困阶层提供了食物来源。因此要应对城市特别是大城市地区的饥饿问题，有必要采取一些有别于农村地区的政策，这可能听起来有点自相矛盾，但农村地区确实更难以获得食物。或许更准确的说法是城市地区容易受到饥饿威胁的情况比饥饿本身更为常见，其主要表现在贫困人口体重的降低。

零饥饿计划的框架

从短期和中期来看，解决饥饿问题，不同的人群阶层需要特定的政策。下面将介绍针对各个阶层的政策概要，其

表 1. 零饥饿计划提案的方案设计

结构性政策
创造就业和增收
普及社会保障
鼓励家庭农业生产
加快农业土地改革
学校助学金计划（Bolsa Escola）和最低收入

专项政策
食品卡计划
基本食物篮子应急发放
食物安全储备
食物安全和质量保障
扩大工人伙食计划（PAT）
应对母婴营养不良行动
扩大学校供餐计划
饮食消费教育

地方政策

农村地区	中小城镇地区	大城市地区
■ 家庭农业支持	■ 食物银行	■ 低收入阶层的大众食堂
■ 鼓励自产自用	■ 与零售商合作	■ 食物银行
	■ 食物供应设施的现代化	■ 食物供应设施的现代化
	■ 与超市的新合作关系	■ 与连锁超市的新合作关系
	■ 都市农业	

中有些是结构性政策，另一些是应急性政策，其目的都在于增加廉价食物的供应，并使弱势群体有更多的渠道获取优质食物。

结构性政策

结构性政策主要是通过提高家庭收入、保障基本社会权利和优质食物供给、缩小收入不平等的方式来降低贫困家庭的饥饿威胁程度。

创造就业和增加收入政策

首先通过改善收入分配来减少社会不公。达到这一目的的关键措施在于恢复原有的政策，将最低工资提高到100美元，减少巴西最低和最高工资之间的收入差距。此外，还必须重新采取以下基本措施：在季节性失业率较高的地区建立临时工作岗位；保障青年第一次就业的培训和补贴；实施持续进修计划（特别是对40岁以上的人口）。

通过巴西国家发展银行（BNDES）、巴西银行、巴西联邦储蓄银行（CEF）发放的投资贷款，以及通过公益小额信贷计划发放的消费贷款，应该通过具体的分支机构，强化其对当地生产和消费的杠杆作用。

重建优质的小学和初中教育，农村地区儿童教育网络和教育基础设施是百年大计。

重新制定住房政策对于创造就业和促进巴西住房赤字改革来说极为关键。

加快土地改革

零饥饿计划将大规模的土地分配进程作为结构性发展政

策和反对巴西自古以来的土地和收入集中的战略工具，并加以维护。

土地改革的必要性主要体现在四个方面：促进收入再分配、增加家庭收入来源、供应自用食物，以及推动区域经济发展。从新土地改革定居点收集来的数据表明，土地改革显著提高了各定居点人们的生活质量，减少了该地区家庭的饥饿威胁程度。

根据1999年国家住户抽样调查的数据初步估计，农村地区潜在受益群体（没有自己的土地或拥有的土地面积太小，并有一个或更多的家庭成员失业）将达到一百万户，这些家庭将被优先安置。每个家庭安置成本从1万雷亚尔到2万雷亚尔不等，其取决于支付的土地费用和定居点可用的基础设施情况。

普及社会保障体系

1988年，宪法在社会保障体系中扩展了社会权利的范围，承认了农业和畜牧业生产经营活动中的家庭经济制度；老年人和残疾人，寡妇和鳏夫享受到了最低社会福利，妇女也获得了积极的区别对待（降低了最低退休年龄）。在1998年12月第20次修订通过后（第195条，第8款以及第201条，第2款和第7款，II），这个特别的社会保障机制写进了现行宪法。

另一方面，从事家庭农业/畜牧业的生产者与从事家庭非农业生产者，在最低社会福利权的认定方面未被平等对待。通常来说，家庭非农业生产工作也遵循着正常工作的规则，然而却只有那些能够确认在一定时期对社保体系有独立贡献的人们才能享受到社保福利。该情况必须加以纠正，家庭经济体制所享有的权利也应该覆盖到城市家庭生产。

做法很简单：承认所有城市和农村的自主生产经营的劳

动者都从事必要的社会工作，不管他们是否低于贫困线，均应有资格享受最低工资的社会保障权利。

根据1999年国家住户抽样调查的数据初步估计，在领取养老金所需年龄之上的潜在对象有290万人，他们没有被任何公共退休体系或养老保险体系覆盖。如果立刻对所有的这些人发放补助的话，涉及的费用总计为63亿雷亚尔。

学校助学金（Bolsa Escola）和最低收入计划

按照市、州、联邦各级政府以往的做法，向拥有学龄儿童的低收入家庭提供最低收入，并以收入改善为条件，通过设立儿童教育基金等方式提高巴西人口教育水平。

对潜在受惠群体的估计表明，有330万7~15岁的未上学儿童。根据学校助学金（Bolsa Escola）计划，现有的现金转移为45雷亚尔/人，如果补助金标准达到现行的三倍以上，则该计划的费用总计将达8.537亿雷亚尔。

家庭农业生产支持计划

零饥饿计划认为巴西有必要采取真正有利于家庭农业的农业政策，目的在于提高食物产量和保护低收入农民。应当实施农业政策组合，包括：农业保险；优先国内农业生产，仅在灾害发生时依赖进口；鼓励公共研究，并配套以有效的技术援助政策；信贷政策；鼓励建立产销合作社；在强制保护区提供环境补助，鼓励保护自然环境等。

专项政策

专项政策旨在促进食物安全，直接消除低收入阶层中的饥饿和营养不良。

食物券计划（Cupom Alimentação - PCA）

食物券计划的目标是改变传统的主要以发放基本食物为主的反饥饿政策，这些政策大多是临时的，易受外界影响，且容易滋生依赖心理和腐败行为。该计划的主要优点在于能够完全覆盖到最贫困的人群（正如1986年的牛奶配送计划和美国食物券计划所做到的那样，其已经存在了将近40年），并实现了没有任何购买力的消费者与小食品生产者的对接。这是食物券计划（PCA计划）这个大规模的短期收入分配计划，不会有引发通货膨胀的风险的原因。该计划为贫困的消费者开辟了新的支付能力，使他们能够购买食品，从而进一步刺激了本地小食品生产者的生产，而这些生产者被公认是巴西闲置的生产能力。

食物券计划拥有四个基本特点：

a) 能将特困家庭的家庭收入提高到贫困线以上，不管他们是否受益于其他计划，如最低收入、家庭补助（Bolsa Escola）、社会福利和失业保险计划等。

b) 要求被援助家庭在接受补助的同时也要遵循相应的其他安排，除接受医疗团队监测外，家庭中成年成员根据自己的职业去参加相应的扫盲或职业培训课程，甚至按所具有的专业技能提供相应的社区服务等。

c) 收到食物券的家庭将获得事先规定的6~12个月的援助，若经评估发现这些家庭食物不安全的原因没有完全被消除，该期限可以延长。

d) 食物券只能在超市、商店、集市以及事先注册过的农户手中购买食品，不能在餐馆或类似的没有事先注册过的场所使用。这条禁令同样适用于其他所有非食物类的产品，如烟草、清洁用品、药品、酒精饮料，以及任何甜的或咸的快餐产品。

在PCA计划实施的第一年，已经申请过以下计划的家庭将优先获得补助：土地改革安置，或已经被确认为贫困家庭且正在通过邮件申请等待被安置的家庭；学校助学金计划（Bolsa Escola），或食物补助金计划（Bolsa Alimentação）；享受或者没有享受失业保险的失业人口；未受到上述项目补助，仅在公共医疗体系覆盖下的拥有营养不良或位于营养不良风险中的儿童或成人的家庭。

优先考虑这些家庭理所应当。首先，由于这些家庭已经登记在册，没有必要等到PCA计划有了自己的记录后才能获得补助。其次，考虑到PCA计划旨在补偿家庭收入，其救助能够显著地提高其他正在进行的计划的成果。

PCA计划的实施应该循序渐进，第一年先开始在遭受旱灾影响的东北部地区试点，提高该地区的食物和生活必需品的供应能力以满足日益增加的需求，从而达到覆盖所有人均日收入低于1美元的特困家庭的目的。

食物券有两种形式，一种是由制币厂印制的带有特定期限的纸质券，另一种是磁卡。建议在城市地区发放电子券，以尽可能地减少食物券“黑市”出现的可能性。在农村地区和中小型城镇，因磁卡的使用较为困难，食物券必须要在一个规定的期限（1~3个月）内兑换食品。

估算的结果表明该计划潜在的受益群体为930万户特困家庭。若在一年内覆盖所有符合条件的家庭，该计划的总费用预计将达到200亿雷亚尔。

扩大并改善工人伙食计划（Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT）

当前工人伙食计划（PAT）在实施过程中，将归在简单税制中小公司的注册工人和雇员排除在外。而恰恰是这些工

人拿着最低的工资，本应被计划优先考虑。

不可能将工人伙食计划（PAT）的资源转移给仍然在非正式市场中的非正式工人。这一部分群体和失业人口一样，可以得到PCA计划的救助。改革PAT的目标就是将小公司的工人吸收到计划中来。

零饥饿计划建议建立对被归入到简单税制的公司的补偿机制，这类公司的收入所得税将根据它们的预期利润计算，并对其中发放给工人食物方面的津贴部分进行减免。在简单税制下，这些补偿可以采取抵扣的形式，从预期利润中扣除发给工人们的津贴部分。

估算的结果指出有1 570万工人未被PAT覆盖。将这些工人包括在内，将会造成2.037亿雷亚尔的税收减免。

基本食物篮子应急发放

零饥饿计划认为饥饿的人群（能量摄入不足）、自然灾害受灾人口和土地改革安置人群在一定时期内有权获得基本食物篮子。过去的经验表明每当自然灾害发生时，总会有一些中间商趁机囤积居奇，哄抬物价，以次充好。

除了上述受益群体外，那些达到了食物券计划的标准但居住在远离食物市场的地方的家庭也可以发放应急的基本食物篮子。对于这部分人的计划是，一旦当地的市场发展起来，他们就可以逐渐地转移到食物券计划中。

反对母婴营养不良行动

应当通过救助一岁以下儿童、孕妇和哺乳期母亲的方式采取更积极的措施阻止儿童营养不良情况，而不仅仅是亡羊补牢。其中一项措施是为了确保现有计划的普及，对在医

疗保健和社会工作网络中注册过的儿童增加牛奶等食品与铁质、维生素等基本营养素的供应。

该计划的估算表明，巴西存在着潜在的患有慢性营养不良的130万名儿童和120万孩子的母亲，需要这个计划予以优先救助。

食物安全储备

零饥饿计划提出建立食物储备以保障食物安全，即在进口食物或扩大食物供给所必需的时间段中，人们消费的基本食物的最低数量。

在构建食物安全储备政策的过程中，应该考虑以下两个因素：

a) 鼓励去主产区采购本地自用的食物；

b) 不论何时只要国内食物供给充足，就应尽量避免食物进口。

扩大学校供餐计划

对已有的学校用餐消费数据的分析表明，学校供餐在满足目标群体的能量和营养需求（特别是矿物质）方面的贡献较低。我们计划提高学校供餐的热量和营养贡献率，按照目前规定仅有15%。研究表明这一比例可以更高，在一些自治市甚至能达到日常所需能量和营养的100%。

此外，该计划还应扩展到学生的兄弟姐妹以及儿童教育场所（日托中心和市儿童教育学校），特别是在一些特别贫困的地区。

另一个重要的要求是学校供餐须采购本地生产的食物。调查表明本地农民在学校供餐所用食品采购上的参与率较

低。向市学校供餐委员会和本地农民提供更好的技术支持能够确保所供应的食物更加新鲜（必要的果蔬），更符合当地的文化特色，而且能够促进该地区的农民增收和农业产业化发展。

据估计，巴西有将近3 500万学龄儿童。若按照两倍于现有的联邦现金转移标准（0.13雷亚尔/人·天）来计算，预计额外增加的费用总计为9.09亿雷亚尔，且不包括对这些学生兄弟姐妹以及贫困市区教育网络的援助。

确保食品质量安全

注重防微杜渐而不仅仅是亡羊补牢，更是保障巴西食品安全计划所面临的另一个挑战。应当优先实施如预防控制、建立食品安全信息和监督体系、加强对生产链上各主体的教育、促进对风险防控和提高食品质量的科学研究和技术方法转让等措施。另外在标签上向消费者提供除详细的转基因风险信息外的其他食物来源方面的信息也很重要。

巴西如今的饥饿问题的根源不是食物短缺，而是缺少食物获取途径。我们不认为采购转基因食品有助于这个国家反对饥饿的活动。在有充分的研究证明转基因食物不会对人类健康和环境造成危害之前，有必要控制其进入巴西。

饮食消费教育

缺乏均衡的饮食主要是因其数量（多或少）或质量不当，因此饮食教育能够在反对营养不良和肥胖中起到重要的预防作用。

零饥饿计划提出了两方面的行动，其一是公共部门积极参与举办饮食教育和消费教育方面的活动和讲座。其二是制

定和实施巴西工业化食品市场管理规定（NBCAI），类似于20世纪80年代成功实施的旨在促进母乳喂养的规定。

地方政策

零饥饿计划也提出了一系列适用于各州和各自治市的政策，其中大部分要求与公民组织合作。这些政策基本上都已经在一些自治市成功地实施过，其中一些建议是按照居住区域（大城市、中小城镇和农村地区）详细论述，其特点将会一一指出。

市级食物安全计划

已有的经验表明，设立市秘书处（或部门）来负责食物供给极为重要。

在市级水平上，不同的机构通常向市秘书处汇报，在该领域内联合行使自己的职能：食物供给处（通常负责管理设施场所）；农业处（活跃在农村/农业领域）；教育处（主管学校供餐）；医保处（如预防和反对母婴营养不良）；社会工作处（一般负责贫困和低收入人群和家庭）以及卫生监督机构等。

开展每个市的“饥饿人口普查”是一项长期任务，目的在于记录处于饥饿或面临饥饿威胁的人口数量。该调查一般在当地医保和社会工作处的协助下完成。

大城市地区的地方政策

a) 低收入人群的“大众食堂”（restaurantes populares）

许多在大城市工作的巴西人每天至少要在外面吃一顿

饭，通常是午餐，因此需要依靠这些大众食堂为他们提供便捷、优质、廉价的食物。

大众食堂计划以成本价提供食物，旨在满足低收入工人的巨大需求。这些人通常需要在外就餐，而且正常的营养需求得不到保障。

正如在贝洛哈里桑塔（Belo Horizonte）的一家大众食堂中所见，考虑到所有的因素和人力成本，调查显示大众食堂中一顿饭的成本为1.8雷亚尔。其中不包括食堂的设置成本、房租成本、装修费及其他可由政府承担的费用。如果大众食堂的员工工资和基础设施维护费用由市政府、州政府或慈善机构负担，按目前的情况看，一顿饭的成本约为1雷亚尔。

b) 食物银行

向慈善机构和低收入人群捐赠食物涉及从食物收集到发放的一系列方案，零饥饿计划赞同将好撒马利亚人法（Estatuto do Bom Samaritano）制度化的提议，该提案已经提交国会审议。好撒马利亚人法简化了繁文缛节的流程，降低了成本，免除了不必要的责任，从而促进了食物的捐赠。这一新法的实施预计将显著增加慈善机构可以用来救助低收入群体的食物数量。

c) 食物供应设施的现代化

在城市（包括大城市和中小城镇）地区，各种类型的小杂货经销网点和社区食品采购安排等供应设施均可作为降低食品价格的可行方案。

在这些可行的政策基础上，在大城市郊区设立主要的食品采购和分销场所也有助于为特许经营者和小型零售商的经营提供后勤和市场支援；这些销售商反过来也必须销售基本食品篮子，以及廉价的其他食物。

d) 与连锁超市的新合作关系

为避免零售渠道过度集中，在供应方面新政策要求与连锁超市建立新的关系，将其变成食物安全政策计划的合作者。

目前在大城市，实施食物安全政策计划的基础是与超市的合作，低收入人群主要在这些地方购买食物。类似食物券计划的项目能够增加零售商的客户群体，给其带来积极的效应。零售网络对于土地改革和家庭农业发展计划支持下的本地农产品和农工业产品的销售也相当重要。

非大都市圈的城镇（中小城镇）地区的地方政策

a) 食物银行

中小城镇地区救济易受饥饿威胁人群的食物银行，可以按照与大城市相同的方式来运行。因其规模较小，可以在食物发放前进行一些处理，更注意保持食品的外观和质量。应该强调的是，在小规模的情况下，食物捐赠人也能享受好撒马利亚人法中规定的便利。

b) 与零售商合作

在小型城镇社区，让当地零售商参与进来，以避免零售渠道过度集中，条件是他们必须能廉价出售并保证所售食物的质量。在分销设施和物流上的投资也完全可行。

零饥饿计划提案的目的之一是促进零售商群体（包括集市商人、食品杂货店和小零售商店）和本地政府当局之间的合作伙伴关系，共同建立起一套采购体系。政府当局为人们消费的基本食物篮子中的食品价格设定一个上限，从而将小零售商的利润率控制在某一可接受的程度。

c) 食物供应设施的现代化

在非大都市圈的城镇（中小城镇）地区，政府当局在供

应方面应当更积极地发挥作用，采取措施鼓励消费者和本地农民直接对接。可以组织和支持推销和促销活动如“农民集市”等，促进本地出产食物的销售。

因大型中介商网络的活动，自然产品的长距离运输，以及整个地区的食物供应来自于其他遥远的地区等现象较为常见。同样的情形也出现在工业化农产品如牛奶、乳制品和肉类中。因此必须鼓励支持同一地区中的农民和消费者之间紧密的联系，建立地方同盟，强化在特定环境中出现的口味风味等饮食偏好。

d) 都市农业

中小城镇地区必须更加重视当地食物供应和生产之间的联系。

各种市级措施可从下列计划着手：农民集市和家庭生鲜食物送货上门；学校菜园子课程培训；登记使用城镇闲置地块修建菜园子，从而使感兴趣的失业人口能够在一定时间内免费生产食物，同时对这些地块征收差别化的财产税率。

农村地区政策

a) 支持家庭农业生产

零饥饿计划提出，只要条件允许，市、州和联邦政府各级部门就应该进行政府采购，从家庭农户手中购买食物产品，用于学校供餐、日托中心，医院、军营、大众食堂等。

此外，为达到降低生产成本，提高食品质量的目标，有必要采取以下行动。

- 强化被公共管理部门忽视的技术援助。
- 提供贷款：重新制定“加强家庭农业国家计划”(Pronaf)，真正为缺少资本的农民提供切实援助。与此同时，市级和州级政府应当建立担保基金，支持小额信贷组织发展。

- 市场支持，如联系有意购买小农户或原生态生产模式下的地方性产品的公司；借鉴城市的做法，在传统供应设施中开辟新的零售渠道（集市和小食品经销店）。
- 基础设施：这是市政府的传统做法，尽管基础设施投资可能不会优先惠及小农户；修建桥梁、农村公路、池塘、仓库、卡车购买补贴等这些做法都可以在市级设施和资源下低成本地实现，这也是增加农村地区就业岗位的重要手段。

b) 鼓励自产自用

采取的措施是市政府发放种菜所需的种子和其他投入品和工具，以及饲养小型家畜时所需的幼崽（蜜蜂、兔子、家禽、山羊等）。

市政府也需要采取措施促进闲置土地的食物生产，如社区菜园等，同时鼓励个人或组织在上文提到的“农民集市”中销售其生产出来的产品。

资金来源

考虑到现行政策的脆弱性，以及某些预算拨款需要全部或局部地重新进行财政调整，并根据公共准则削减公共支出，目前经费配置不足这些事实，确保上文介绍的这些政策计划能够和教育、医保和土地合法化政策等一样拥有联邦一级的预算显得尤为重要。

目前除教育和土地改革支出外，其他的社会支出（社会保障、医保和社会工作）都包括在社会保障预算中，其经费的主要来源是：国家社会保障研究所法人的净利润，社会一体化计划（PIS/Pasep）缴款，联邦社会援助缴款（Cofins），以及临时金融流通税（CPMF）。在2002年国会通过审议的

预算法案中，社会保障的预算达到1 648亿雷亚尔，其中社会工作经费为42亿雷亚尔，确保旨在救济老人、穷人和残疾人的项目的资金。

在当前公共开支受限的背景下，讨论零饥饿计划中各项政策的经费来源，我们将不得不寻找新的资金来源或重新分配现有的财政收入。如今每年运行的各种社会计划的社会支出（社会保障除外）总计为450亿雷亚尔，是实施食物券计划所需资金的两倍还多。

因此我们可以重新调整现有的部分预算，并通过减少浪费和腐败，从更快的经济增长、更低的利率、公共债务偿还，以及加强对现有资源的经营管理中获得额外的资源。

近期成立的扶贫基金（Poverty Combat Fund），每年约有40亿雷亚尔的资金，可以进行重新配置，作为新的资金来源资助文中所提到的各项计划。

来自公司和自然人的捐赠也是可以适当地进行重新配置的另一资源，通过政府和社会组织合作的方式确保其能对消除饥饿和贫困产生更大的作用。应设置一些激励方案来刺激人们的捐赠热情，比如圣保罗市实施的对向市儿童和青少年权益基金捐赠者进行收入所得税减免。另一种方式是公益组织里约委员会发起的“社会营销”，企业只要在www.click-fome.com.br网站注册后，每点击一下就捐出一个基本食物篮子。其他的一些组织如道德学院（Ethos Institute）、巴西玩具生产商协会基金会（the Abrinq Foundation）、美国商会企业研究基金会（Gife）等也都鼓励社会公益活动。

组织机构

零饥饿计划的最初版本中建议成立特别部门来沟通协调各级政府机构（联邦、州、市）和社会公民组织的反对饥饿行动。

在原始提案提交公共讨论的过程中，收集到的意见表明，最初始设计的组织架构中有两个关键的地方需要调整：

a) 因反对饥饿的行动只是食物安全长效政策中的一部分，因此有必要设立非临时的组织架构，如特别部门等。

b) 考虑到政府机构本身之间以及政府与公民组织间沟通联系的复杂性，总统必须直接在食物安全政策中起协调沟通的作用，否则它将变成另一个只是局限在主管部门中的政府政策。

遵循之前国家食物和营养安全委员会（Consea）的经验做法，是最佳途径，零饥饿计划也承认这点。

国家食物和营养安全委员会（Consea）是巴西施政机制的一种创新。来自联邦政府最高层和公民组织的代表一起讨论各种加快巴西消除饥饿和极端贫困进程的提案。创新的公共政策提案不断被提出并予以实施，例如：将全国学校供餐计划和全国创造就业及收入计划分开实施，公共资金的透明化管理，以及处理到期公共食物储备的应急食物分发计划（Prodea）的提出。在这个过程中，管理机制不断创新，如多部门联合工作小组（公民组织/政府机构）等，最终形成公共政策新型合作管理实践和文化。

然而，国家食物和营养安全委员会（Consea）的主要的局限性在于：因其职能已经被政府划定，Consea依旧被排斥在经济政策的决策圈外；而政府部门在食物安全和极端贫穷上面又有很大的话语权。也就是说共同协商只涉及负责

解决社会问题的部门这一层面。国家食物和营养安全委员会（Consea）沦为了另一个用于确保社会计划和项目资金的施压机制。因此反对饥饿和极端贫困的最高决策权不应控制在经济机构手中，它们只是一味地奉行国际金融组织所制定的教条和模式，而不会考虑到那些政策可能会造成或加剧社会排斥、饥饿和营养不良。

考虑到委员会中政府成员和非政府机构的代表的角色不同，建立两个执行秘书处显得十分必要。其中一个秘书处主

表 2. 零饥饿计划中各专项计划的成本估计和资金来源一览

计划	实施部门	受益群体（千人）	年均总成本 千雷亚尔（年）	资金来源
鼓励自产自用	联邦政府、市政府	6 370	(a)	农业政策计划和市级财政
食物券	联邦政府、州政府、市政府和公民组织	44 043	19 961 242	国库，扶贫基金和社会工作经费
食物篮子应急发放	联邦政府、州政府、市政府和公民组织	未估计	(b)	国库，扶贫基金和社会工作经费
反对母婴营养不良	联邦政府、市政府	2 507	(a)	医保预算和市政府预算
粮食安全和质量	联邦政府、州政府、市政府和公民组织	所有人口	(a)	医保预算，农业部预算和私人资助
饮食教育	联邦政府、州政府、市政府和公民组织	所有人口	(a)	联邦、州、市三级政府教育和医保预算和私人资助

数据来源：1999年全国住户抽样调查和1996年人口普查的有关表格 — 巴西国家地理统计局（IBGE）。
(a) 数据不可获得，成本由相应职能领域的政府预算负担；
(b) 成本包括食物券计划中。
注：贫困人口和家庭可以接受多个计划救济，因此本表的数据并不完全。

要负责加强不同政府部门间的联系，另一个秘书处负责与非政府机构交换意见。政府和公民组织合作这一提案使得基层民众能够参与管理，也为满足不同基层组织的利益诉求铺平了道路。

2. 回应对零饥饿计划的批评[1]

若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦[2]
沃尔特·贝里克
高树麻耶

正如在2001年的世界粮食日（World Food Day，2001年10月16日）上所说，零饥饿计划的目的是提出一项参与式的国家政策，以促进食物安全并战胜饥饿。该计划主要由食物安全领域的专家、社会运动和非政府组织（NGOs）参与制定，并在随后一年多的时间里举办若干次的研讨会和辩论会，充分听取各方意见后加以修改完善。

这份计划作为社会组织的一项重大举措已经为许多国内和国际的组织机构所熟悉，它提出了巴西战胜饥饿的具体措施。

与联邦政府技术专家们提出的数据相反，我们的研究表明1995年到1999年间，巴西的贫困水平和饥饿威胁程度呈上升态势，特别是在大城市地区，主要是因为失业和低工资水平。因此，尽管贫困大部分集中在巴西的东北部地区（巴西50%的饥饿人口位于这个区域），但是巴西几乎所有大城市地区的贫困水平都在上升（1995~1999年期间，年均5%的增长），其中尤以圣保罗市（São Paulo，年均9.2%）和阿雷格里港的大城市地区（Porto Alegre，年均7.8%）为甚[3]。

根据1999年巴西国家地理统计局（IBGE）全国住户抽样调查的基准数据，我们估计巴西有4 400万日收入低于1美元的

1. 公民研究所于2001年11月提交该文本。
2. 零饥饿计划的技术协调员。
3. 见 DEL GROSSI, GRAZIANO DA SILVA and TAKAGI (2001)。

特困人口，也即930万户月收入只有180雷亚尔的家庭。这些贫困人口和家庭被认定为是零饥饿计划的潜在受益群体。

我们还发现：

a) 当前饥饿问题的成因并非产量不足，而是缺少购买足质足量的食物所需的稳定收入。粮农组织估计表明，巴西人均食物占有量相当于2 960千卡/天，远远高于建议摄入的最低值（1 900千卡/天）。问题在于食物消费受到家庭收入的限制，因收入分配不均，相当部分的人口甚至无法获得满足生存所需的必要数量的食品，巴西目前有很多营养不良人口每天的食物消费只有1 650千卡/人。因此粮农组织将巴西与尼日利亚、巴拉圭和哥伦比亚等一起归到第三类国家（营养不良人口规模占总人口的1%~5%，且不断增加）。

b) 仅仅通过以食物发放为主的补偿性政策（如食物篮子应急发放）较难打破饥饿的恶性循环。这个恶性循环一方面是由巴西的结构性问题如缺少就业岗位、低工资水平和收入集中等造成，另一方面也应归因于农业政策的缺位和食品价格的上升。

在19世纪90年代食物政策被废除之后，这个国家再也没有采取任何一项直接行动来反对饥饿的计划。现有的政策分散在不同的行动中，基本上只是以区域性的少量施舍性补助为主，根本不足以改变这个国家的极端贫困和营养不良状况。联邦政府实施的这一类计划主要包括：干旱计划、学校助学金计划、根除童工计划、收入津贴计划（Bolsa Renda）、食物补贴计划。

根据零饥饿计划，巴西的饥饿问题包含三个基本层次：一方面是收入集中、失业和就业不足水平较高、广大工人阶级的工资购买力低导致的需求不足；另一方面，现有的食物价格和大部分人购买力较低之间的不匹配；第三也是最重要

的一点，是包括许多失业和未充分就业工人、老人、儿童以及其他亟需紧急救济的群体在内的贫困阶层，因为无力负担食物支出，已经被市场排除在外。

基于上述原因，零饥饿计划的政策建议同时涉及三个主要的行动方针：增加食物的实际需求，降低食品价格，对因无力负担食物支出而被市场排除在外的那一部分人实施紧急救济计划。只有采取新的经济发展模式，促进经济增长和收入分配，创造就业，提高工资水平，改善最低工资的购买力（当前对于最贫困阶层而言仅是杯水车薪），从而恢复巴西国内市场，巴西的饥饿问题才能最终得到很好的解决。

一个国家的食物安全不只是战胜贫困和饥饿。正如一直以来我们看到的情况一样，只是通过以基本食物篮子的发放或现金转移计划，如最低收入计划和学校助学金计划（Bolsa Escola）等为主的补偿性政策，将贫困和饥饿联系起来是很难打破饥饿的恶性循环。必须将食物安全政策的目标与确保社会平等和包容的经济社会发展战略联系起来。

有些政策有助于该目标的实现，如扩大和加强最低收入计划和学校助学金计划（Bolsa Escola），鼓励家庭生产，普及社会保障体系，加快土地改革计划，以及创造更多和更好的就业岗位的增长政策。但是我们也必须要有反对饥饿的专项政策，如取代基本食物篮子发放计划的食物券计划，反对母婴营养不良计划，扩大学校供餐计划和工人伙食计划（PAT）等；还须根据贫困人口的分布因地制宜地设计地方性政策。在农村地区支持食物的自产自用；在大城市地区扩大大众食堂和食物银行的覆盖范围，促进与销售季节性产品的零售商的合作，鼓励消费本地生产的食物。

尽管事实上这个计划已经以渐进的和广泛参与式的方式实施，但其依然在很多场合中受到过批评，批评声无外乎两

个原因：其一，许多批评者受到明显有失偏颇的报纸头条的影响，不了解计划的内容，抱着“我没看过它，但我就是讨厌它”的态度为反对而反对；其二，具有很强的政治动机，意在抨击计划的领导者（卢拉总统）。

虽然如此，我们认为这个计划已经达到了它的目标。首先，我们成功地将饥饿问题（缺少治理政策）重新纳入国家议程。这个计划有巨大的公共影响力，使得我们能够再一次地围绕饥饿问题动员社会力量。其次，联邦政府在社会意见的压力下，已经开始着手帮助面临饥饿威胁的群体，例如最低收入计划已经扩大到15~60岁年龄段的人们，而其中有些人本来被排除在联邦现金转移计划范围外；在合作者们的维护下，作为反对饥饿行动主要资金来源的扶贫基金，也在零饥饿计划实施一天后被正式批准。最后也是最重要的是，这个计划被广泛接受，来自各地的邀请纷至沓来，他们迫切希望计划在当地实施或进行公开讨论。一些市政府像圣安德烈市（Santo André）、圣保罗州（São Paulo）的坎皮纳斯市（Campinas）安布市（Embu），以及巴拉那州（Paraná）的蓬塔格罗萨市（Ponta Grossa）已经开始积极地实施零饥饿计划中的部分政策。

本章的目标在于回应零饥饿计划实施后受到的主要质疑，目的在于明确定义并继续讨论。下面将从四个方面进行解释：1) 战胜饥饿和贫困的政策；2) 采用的方法；3) 计划的成本；4) 食物券和最低收入计划之间错误的两分法。

战胜饥饿和贫困的政策

巴西如今应该采取什么样的政策来战胜饥饿和贫困?

分歧已经非常明显。一方面，有些人认为如今有足够

的资源和政策，问题在于应该“更多地关注穷人”。在这种观点的拥护者看来，分配给社会计划的资源并未真正有效地被用于救济那些需要它们的人。这是为什么诸如牛奶和食物篮子发放等政策会被收入补偿政策所替代的原因，也是政府采取当前政策背后的潜在考量，这种观点受到世界银行（World Bank）和巴西应用经济研究所（Ipea）方面的研究人员拥护。

正如我们已经指出的，该观点与零饥饿计划的政策建议完全相反。零饥饿计划提出食物援助专项政策要和包括创造收入及就业、土地改革、家庭农业支持、提高最低工资水平和扩大社会保障体系覆盖等结构性政策结合在一起。在零饥饿计划的支持者看来，政府应该采取直接的食物安全和消除饥饿政策，为低收入家庭的生存提供基本保障；与此同时在其他经济领域建立联动机制，例如食物生产和分配机制也可以用来对人们进行培训，使其摆脱对专项政策的依赖。

我们的观点是仅仅采取应急的、救济性的政策而不考虑失业、低收入和高度收入集中等产生饥饿和极端贫困的结构性原因，不能从根本上解决问题，并会形成对救济性政策的依赖。

零饥饿计划这样规模的政策需要以提高多数巴西人的潜在的公民意识，以及资源的投入为前提。它能够在使人们获得食物而不造成通胀的同时，影响着每一个人并提高经济和食物生产链的活力。

尽管确实需要专项救济政策，反抗饥饿却不应局限于“拯救行动”。在坎皮纳斯大学（Unicamp）2001年四月举办的一个国际研讨会上，加拿大、美国和墨西哥代表介绍的情况表明，饥饿只是贫困家庭面临的许多不安全因素之一，反对饥饿的政策也只是构建社会安全网解决各种安全威胁

的政策工具中的一部分。这套政策不由让我们畅想一个“洋葱”状的社会保障体系：在反对饥饿外面覆盖有层层社会保障措施：失业保险、社会养老保障、确保所有儿童上学的学校助学金计划、免费医保等。

采取的方法

另一个针对零饥饿计划的批评是认为其错误地估算了巴西的贫困人口数量。在开展这项工作时，我们发现巴西尚无对“面临饥饿威胁”的人口数量的权威统计。

因缺乏最新的全国层面的直接调查[4]，不同的研究者试图利用收入来间接估算低收入人口中贫困人口的数量。根据最近的研究结果[5]，我们发现即使是采用同样的数据和方法，估计结果也不相同，这主要是因为在定义贫困和贫困人口时采用的标准不一。

这可以解释不同的机构给出的贫困人口数量的不同：饥饿地图（1993）给出的数据是3 000万；热图利奥·瓦尔加斯基金会（FGV）计算的数据是5 000万[6]；巴西应用经济研究所（Ipea）最近的一次研究结果是5 400万；零饥饿计划给出的数据是4 400万。哪个数据才是正确的？这个问题没有答案，因为其取决于每项研究中所采用的标准。

零饥饿计划试图改进现有的方法。为此我们准备了两个方法说明文本，并上传在坎皮纳斯大学经济研究所（Uni-

4. 最近的较权威的调查包括Monteiro（1995和1997），其测算了总人口中营养不良的儿童比例和能量储备较低的成人比例。

5. PELIANO, 1993; HOFFMANN, 1995 and 2001; 世界银行, 2000; ROCKS, 1996, 1997, 2000a and 2000b; 联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC）, 1989; FERREIRA, LANJOUW and NÉRI, 2000; CAMARGO and FERREIRA, 2001; ÁRIAS, 1999a and 1999b; GARCIA, 2001。具体请参阅 TAKAGI, GRAZIANO DA SILVA and DEL GROSSI, 2001。

6. 见Mapa do fim da fome。浏览：<http://cps.fgv.br/renda-bem-estar/pobreza-desigualdade>。2010-10-04。

camp's Economics Institute）的网站上[7]，在文本中我们一步一步地解释了如何定义贫困线，并强调了我们没有采用世界银行的方法，而仅仅是借用了其1美元/天的“分界线”概念来定义巴西最贫困地区 — 东北部农村地区的贫困线。此外我们也没有采用世界银行购买力平价（PPP）美元这个虚拟货币概念，而是使用1999年9月（全国住户抽样调查的基准日期）的美元平均汇率来定义贫困线。应该指出的是购买力平价（PPP）只是一个建立在不同国家国内生产总值（GDP）比较上的理论等价指标，不应用于国际贫困比较[8]。

事实上，零饥饿计划的研究者尝试寻找一种方法来改善世界银行提到的两个主要限制。首先，单一的贫困线标准不能顾及到同一个国家里因城市和农村地区间、不同地区之间生活成本不同带来的区域性差异；其次家庭自己生产的食物消费如自产自用的情况未被考虑。零饥饿计划通过使用巴西国家地理统计局（IBGE）开展的生活水平调查（PPV）和全国住户抽样调查的数据，在这两个方面进行了修正。

零饥饿计划中数据估算中第三个方法创新是扣除了在家庭预算中占最大权重的项目 — 房租或房贷分期付款，从而避免高估家庭可以用来购买消费品的全部收入。考虑到大城市地区的房租或房贷分期付款远比中小城镇和农村地区高，这个调整显得极为重要。

在进行了所有的这些修正之后，我们得到了一个惊人的数字：巴西平均加权贫困线（每月68.48雷亚尔/人），表明巴西存在4 400万月人均可支配收入仅为38.34雷亚尔的人口，即930户月家庭收入仅为181.1雷亚尔的家庭（户均4.7

7. TAKAGI, GRAZIANO DA SILVA and DEL GROSSI, 2001; 和DEL GROSSI、GRAZIANO DA SILVA 和TAKAGI，2001（www.eco.unicamp.br提供下载）。

8. 世界银行的一个注释（世界发展指标，2000，p. 65）中指出购买力平价（PPP）并非是用来进行国际贫困比较，而是用来在国民核算中比较总量。因此没有一条所谓的国际贫困线，可以用来衡量不同国家间相同程度的需求和贫困（世界银行，2000）。

人），其收入接近1999年9月（全国住户抽样调查的基准日期）的最低工资水平，被认为是贫困人口。而这些家庭的收入无疑是不足以保障他们的食物安全！

零饥饿计划的“成本”

还有一个对零饥饿计划的批评认为该计划并未清楚地表明其经费来源，此外，计划的成本虚高。根据圣保罗州报（O Estado de São Paulo）2001年10月21日的报道，实施零饥饿计划意味着总计达700亿雷亚尔的政府支出(占国内生产总值的6%)，将导致巴西政府在15天内破产。该数字中的错误显而易见：除高估计划的成本外，零饥饿计划的批评者还将未来几年的涉及反对饥饿的费用都加在一起，好像政府要同时承担所有费用一样。

我们的估算表明，食物券计划要覆盖到现有的所有930户特困家庭（将近4 400万人），每年需要的资金约是200亿雷亚尔。因这个提案计划用超过四年的时间去实施，如果再考虑到十年内贫困水平能够相应地减少50％的话，年均费用约110亿雷亚尔。

此外，对最低工资标准提高到100美元，将非农家庭纳入到家庭经济体制中，扩大现有的社会保障福利覆盖范围等政策造成的所谓破坏性影响的估计更是毫无根据。根据1999年全国住户抽样调查的微观数据，我们测算表明，存在着290万处于退休年龄的人口“存量”（女性超过60岁，男性超过65岁），他们没有从公共机构获得任何福利。即便是所有这些“存量”在第一年都能获得补贴（当然这并非零饥饿计划所建议），相关的费用总计为68亿雷亚尔，该数字大概只相当于国内生产总值（GDP）的0.7%或2000年社会保障体系收

取的所有供款的3.3%。将这部分“存量”并入社会保障体系后，每年的流量平衡（退休人口数量减去死亡和不在享受福利的人口数）将不会再像今天我们所看到的那样快速增长。

而对于“将最低工资水平提高到100美元会使巴西破产”的批评，我们必须要指出的是提高最低工资已经在1995年被正式批准，直到1999年1月仍在继续生效。

雷亚尔时代巴西的贫困指标得到了显著改善，尽管这种改善表面上看归因于货币稳定，实际上却是受益于最低工资标准的提高。就这一点而言，上文提到的圣保罗州报（O Estado de São Paulo）发布的数据水分较大，因为基于最低工资的每月社保供款（benefícios de prestação continuada）并不需要支付目前所有向社保体系供款的2 000万人的养老金，而只需给1 300万人发放。因此，将最低工资提高到100美元只会对1 600万人造成影响（正如零饥饿计划所提出的，现有的领取养老金的1 300万人加上300万非正式工人），若要在一年内覆盖到所有人，总计花费约为110亿雷亚尔。这些数据远低于圣保罗州报（O Estado de São Paulo）头版文章中提及的所谓将使巴西政府在15天内破产的700亿雷亚尔或6%的国内生产总值（GDP）[9]。

况且争论的焦点是讨论零饥饿计划的成本时，不应该忽视其给巴西带来的收益，即零饥饿计划在战胜饥饿和极端贫困中的积极效应，包括减轻医疗保健预算的压力，增加粮食作物种植面积，创造就业以及更高的税收等。模拟结果表明，如果4 400万贫困人口变成消费者的话，食物券计划能够相应地在税收（营业税 — 商品和服务流通税［ICMS］）、社会一体化计划缴款（PIS）以及联邦社会援助缴款

9. 值得一提的是，在社会保障体系收取的所有供款（2000年约为2000亿雷亚尔）中，20%是用于“财政稳定”的闲散资金。

（cofins）方面增加将近25亿雷亚尔的额外收入[10]。

若考虑到向贫困家庭发放食物券能额外增加平均50%的卡路里和蛋白质摄入，目前的大米和大豆产量将增加30%以上，这将增加300万公顷耕种面积，在家庭生产中创造超过350 000个就业岗位，并使当前的农业产值增加约50亿雷亚尔，这差不多是拟实施的食物券计划每年所需费用的一半。所有的这些有利的方面被零饥饿计划的批评者们选择性地遗忘了，他们只是盯着成本而忽视了战胜饥饿和极端贫困本身也是一种投资。

让我们假想一下，如果零饥饿计划中建议的这些需求扩张机制不起作用，这也意味着无法达到经济增长和减少饥饿的目的，那么实施这些建议方案的资金又从哪里来呢?

在零饥饿计划中我们已经说过，可以重新配置总额为450亿雷亚尔的社会支出预算（不包括社会保障）中的一部分，据估算这能够给贫困人口带来相当于每人每年1 000雷亚尔的现金转移。扶贫基金就是一个真实的例子，每年的预算为40亿雷亚尔。况且，就连圣保罗州报（O Estado de São Paulo）也在2001年10月16日刊上谈到，为了加强财政调节，联邦政府将原本给打击和消除贫困基金的31亿雷亚尔的专项拨款削减了1/3。此外根据全国税务稽查协会（Unafisco）近期公布的数据，因对银行类上市公司、饮料和烟草厂商等进行各种税收减免，巴西每年损失将近40亿雷亚尔的税收。这表明反对饥饿和极端贫困的资金保障主要是政治上的优先次序问题。

我们期望州长们能作出承诺，优先保证零饥饿计划的资

10. 该估算是根据1996年消费者支出调查（POF）的数据，在巴西大城市地区基本食物篮子平均14.1%的估计税负水平的基础上得出。税负水平可能是被低估了，因为它只考虑了人们消费的基本食物篮子中的食物种类，而这些食物品种在一些州的税率极低；并且大城市地区能够获得更多的财政补贴，见MAGALHAES，2001。

金，从来自于基本食品篮子中的食品消费的间接税收入中，划出一部分用于战胜饥饿。据估算划拨的这部分税收收入总计为每年97亿雷亚尔，相当于国内生产总值（GDP）的0.8%。根据各个州的不同情况，这部分税收占总税收收入的0.8%（圣保罗州）到3.1%（塞阿拉州）不等。零饥饿计划建议州长们应该将部分的资源还给贫穷的百姓。

事实上，对零饥饿计划的批评只是集中在质疑零饥饿计划所费几何，以及资金从何而来。而真正的问题应是另外一个：不能战胜饥饿的代价是什么？缺乏就业机会，医疗保健、教育政策的费用居高不下，犯罪率急剧上升，产量和消费量萎靡不振，雇主们的成本增加等。从这一点来看，反对饥饿不应仅仅只盯着“成本”，它同时也是巴西的一项投资。

食物券和最低工资

这是毫无意义的争论，因批评者们错误地将最低工资和食物券一分为二地看待。鉴于巴西饥饿问题的严重性，仅仅是现金转移计划不足以杜绝饥饿。而诸如最低收入等计划的目的在于救济那些不能满足其基本需求的极低收入家庭，而这些家庭的基本需求远不止食物需求。为此我们提出了一整套由各种政策构成的方案，设计这些政策主要用于促进收入更公平分配以提高食物供应，降低食物成本。

始终坚持的一个观点是：食物券计划在所有曾经实施过的国家中都是作为一个补偿性计划，目的在于补贴贫困家庭的收入，确保他们有办法在一定程度上养活他们自己。食物券公认的优点体现在以下几点：a) 使家庭能够有更多的食物开销，这相当于用现金补贴了他们的收入；b) 具有反周

期和不会引发通胀的特性，能够将高消费量和高产量联系起来；c) 允许市政府恢复政府采购；d) 具有补偿性，这使得它可以是临时性举措，并能够与其他社会救助计划如学校补助金计划和食物补助计划等，以及其他保障机制如失业保险、社会保障计划、职业培训计划、医疗保健和预防营养不良计划等结合在一起。

所有的这些要素指明了一个事实，即到目前为止，围绕零饥饿计划的准备产生的争论和社会动员应当是持续的和全面的。对于这个国家来说，零饥饿计划的实施不但可行，而且迫切需要。

参考文献

ÁRIAS, A. R. *Estimativas de indigência e pobreza no Brasil no período 1990-1996:* resumo metodológico e resultados, March 1999a. Mimeo.

___. Indigencia, pobreza y distribución de ingresos en Brasil en la década de los noventa, June 1999b. Mimeo.

WORLD BANK. *2000-2001 World Development Report:* Attacking Poverty. 2000.

CAMARGO, J. M.; FERREIRA, F. H. G. O. *Benefício social único*: uma proposta de reforma da política social no Brasil, January 2001. Mimeo.

ECLAC. *Brasil:* canastas basicas de alimentos y determinación de las lineas de indigencia y de pobreza. LC/L 532, December 1989.

DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. *Evolução da pobreza no Brasil – 1995/99.* Campinas: Economics Institute, November 2001. (Discussion paper n. 104).

FERREIRA, F. H. G.; LANJOUW, P.; NERI, M. *A new poverty profile for Brazil, using PPV, Pnad and Census data.* Rio de Janeiro: PUC-Rio, Economics Department, March 2000. (Discussion paper n. 418).

GARCIA, R. C. S*ubsídios para organizar avaliações da ação governamental.* Brasília: Ipea, 2001. (Discussion paper n. 776).

HOFFMANN, R. *A distribuição de renda no Brasil no período 1993-99,* 2001. Mimeo.

___. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados,* São Paulo, vol. 9, n. 24, 1995.

MAGALHAES, L. C. G. et al. *Tributação, distribuição de renda e pobreza*: uma análise dos impactos da carga tributária sobre a alimentação nas grandes regiões urbanas brasileiras. Brasilia: Ipea, June 2001. (Discussion paper n. 804).

MONTEIRO, C. A.; BENÍCIO, M. H. D.; FREITAS, I. C. M. de. *Melhoria em indicadores de saúde associados à pobreza no Brasil dos anos 90:* descrição, causas e impacto sobre desigualdades regionais. São Paulo: Nupens/USP, October 1997. (A trajetória do desenvolvimento social no Brasil, n. 1/97).

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 9, n. 24, 1995.

PELIANO, A. M. (Coord.). *O mapa da fome:* informações sobre a indigência nos municípios da Federação. Rio de Janeiro: Ipea, May 1993. (Policy Document n. 15).

ROCHA, S. *Poverty studies in Brazil:* a review. Ipea, 1996. (Discussion paper n. 398).

___. *Do consumo observado à linha de pobreza*: pesquisa e planejamento econômico, Rio de Janeiro, vol. 27, n. 2, August 1997.

___. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: Ipea, April 2000a. (Discussion paper n. 720).

___. *Pobreza no Brasil:* o que há de novo no limiar do século XXI?, September 2000b. Mimeo.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. *Pobreza e fome:* em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Campinas: IE/Unicamp, 2001. (Discussion paper n. 101).

WORLD *Development Indicators.* World Bank, 2000.

3. 2003年零饥饿计划的实施[1]

高树麻耶

初步设计

2002年末路易斯·伊纳西奥·卢拉·达·席尔瓦在巴西总统就职仪式上承诺战胜饥饿将是他这一任政府的首要任务之一。在他的总统就职演讲最后，他深情地说道："如果在我的任期结束后，每一个巴西人能够享用一日三餐，我也就完成了我一生的使命。"（总统就职典礼上的胜选演讲，2002年10月20日）。

这个声明在全国媒体中迅速引起轰动，标志着之后被称作零饥饿计划"超级宣传"（superexposure）的开始[2]，同时也标志着该计划开始作为一项联邦政府公共政策正式实施。

对于政府过渡领导小组来说，零饥饿计划的制度设计拟按以下操作进行：

- 重建国家食物和营养安全委员会，职能是总统顾问机构；
- 建立粮食保障和消灭饥饿特别部（Mesa），直属于总统，职能是制定和落实食品安全政策；

1. 本章节选自高树麻耶的博士论文第二章，Maya Takagi（2006）。

2. 所有的主流媒体都在显著位置刊登了新当选总统的声明："致力于反对饥饿：卢拉总统宣布政府和社会紧急行动的首要任务"（环球报，2002年10月29日）；"将战胜饥饿摆在首位"（巴西利亚邮报，2002年10月29日）；"卢拉优先考虑饥饿，拒绝好高骛远，直面最基本的问题"（圣保罗页报，2002年10月29日）；"总统就职演讲中将战胜饥饿作为重中之重"（价值杂志，2002年10月29日）；"卢拉将战胜饥饿作为首要任务"（巴西日报，2002年10月29日）。

- 基层全面动员，包括建立总统直接参与的特别咨询机构；
- 使用社区团结计划执行秘书处的组织架构、工作人员和预算，直属于总统领导；
- 调整2003年预算法案，旨在为零饥饿计划拟在2003年的采取的各项行动提供18亿雷亚尔的专项经费。

2003年度预算法案（LOA）包括了三项新的行动，并为社区团结计划秘书处划拨了18亿雷亚尔的预算：

a) 零饥饿计划 — 对贫困家庭进行财政支持，补贴其用于购买食物的收入。这项行动占用了最多的资金：12亿雷亚尔。

b) 家庭农业食品采购计划（PAA）— 调拨资金，从家庭农业生产者手中采购食品：4亿雷亚尔。

c) 饮食教育和改善家庭社会经济地位相关行动，以及包括其他一些零饥饿计划中建议的行动，资金预算2亿雷亚尔。

第三项行动包括饮食教育计划和市级食物安全计划如设立大众餐馆和食物银行，在巴西东北部半干旱地区建立蓄水池等，这些行动是零饥饿计划准备在第一年中实施的部分结构性政策。

从家庭农业生产者手中采购食物的计划是农村地区活跃的社会运动[3]提交给政府过渡领导小组的主要提案之一，也是经费被削减最多的计划之一。

鉴于要成立一个特别部门，因此从其他部门削减下来的大量预算资金预留给了新部门。社区团结计划秘书处作为新部门的机构总部，最初的预算仅仅为1 250万雷亚尔。其他一些处理营养相关问题的机构，如负责管理食物补助计划和饮

3. 该提案由“小农户运动”（the Small Farmers Movement）和“失地运动”组织（the Landless Movement）提出。

食教育计划的卫生部食品和营养政策综合协调委员会等，总预算加起来只有700万雷亚尔。而分配给粮食保障和消灭饥饿特别部（Mesa）的预算，仅次于卫生部和教育部，比其他部门都要高。此外该预算将不会受到任何财政调节的影响。

除了划拨专项资金以外，还采取其他措施来确保打击和消除贫困基金向零饥饿计划提供最多的资金。政府过渡领导小组考虑了一种更为有序的资金运用方式，并将其作为确保资金用于政府宣布的首要任务（即战胜饥饿）的强力工具。

因此，管理打击和消除贫困基金的职能由联邦规划部（其于2003年以前未在明确国家紧要任务方面起到显著作用）转移到了粮食保障和消灭饥饿特别部（Mesa），旨在确保能够更好地调动可以利用的资源，协调社会行动。

在此期间，另一项得到响应的倡议是公司和个人通过打击和消除贫困基金向为“卢拉总统的反对饥饿斗争”捐赠。这是新的制度进步，我们可以看到尽管没有专门的活动，人们仍然自觉地参与总统的首要任务，其中最简单的方式就是现金捐赠。虽然政府没有任何法律依据来使用这些捐赠并确保它们将被用于预期目的。

所有这些行动确保了零饥饿计划能够在第一年实施，并为其接下来几年的操作打下了基础。与此同时，政府过渡领导小组也详细说明了制度设计的具体定义，以及联邦政府零饥饿计划实施的优先行动等（插文1）。

建立粮食保障和消灭饥饿特别部（Mesa）背景是为了解决饥饿问题，联邦政府的各个机构将会共同实施一系列政策，而有些新政策却至今未被任何机构执行。在公民研究所原来的提案里，这些专项政策实质上一样，只是需要它们的执行机构去组织实施。因此近期创建的特别部门将负责协调下列至今仍未实施的政策（至少是国家层面的计划）。

食物卡计划；食物安全储备；鼓励食物自产自用；饮食教育；鼓励农业和农工业生产和家庭农业产品销售；鼓励地方性政策如为低收入人口设立大众食堂等；食物银行；直接销售渠道；医院、日托中心、学校和监狱食物采购机制。

插文 1. 零饥饿计划的初步设计 — 2003年的首要任务

结构性计划

1. 土地改革
- 全国土地改革计划（PNRA）的筹备。
- 60 000户棚户家庭的紧急安置计划。
- 条件恶劣的定居点的改造，惠及40 000户家庭。

2. 加强家庭生产
- 将加强家庭农业国家计划（Pronaf B）的补助范围扩大到200 000户家庭。
- 家庭农业第二次收成补助。

3. 半干旱地区共同生活紧急计划
- 收成保险。
- 应急供水。
- 建设小型供水设施：蓄水池和地下水坝。

4. 扫盲计划
- 零饥饿计划覆盖下的市级的扫盲课程。
- 青年人和成年人的土地改革教育计划。

5. 创造就业计划
- 住房和公共卫生财政补贴。

专项计划

1. 针对低收入人口的大众食堂。
2. 食物银行。
3. 扩大学校供餐计划。
4. 紧急食物卡计划。
5. 饮食教育。

当时的想法是，初始阶段所有的计划将被统一到地方层面：食物卡，成人扫盲课程，饮食教育，鼓励家庭农场，土地改革，创造就业及收入计划，蓄水池建造等。该建议保留了零饥饿计划最初的想法，即在自治市或地区刺激利益循环，从而创造就业机会和促进粮食生产，克服饥饿的恶性循环。

在负责零饥饿计划的团队看来，这种方式与以前的现金转移计划所采取的方式完全不同，有其具体的用途，如学校助学金计划目标是补贴儿童的教育费用，根除童工计划（Peti）目的让孩子上学，社会救助法（Loas）为贫困老人和残疾人提供直接救济。

食物卡计划在联邦新政府的早期阶段就已经实施，是政府过渡领导小组提出的计划之一。在面临着干旱和缺少资金的紧急状态下的半干旱地区，领导小组选定了800个市实施食物卡计划，同时确保了为贫困地区家庭提供经济救济的计划如收入津贴计划（Bolsa Renda）的延续性。

在遭受干旱宣布进入紧急状况的自治市，为了向受灾的家庭农业生产者提供紧急救济，由全国一体化部管理的收入津贴计划将每个月给每个注册的家庭提供30雷亚尔的津贴。

在2001年7月14日第3877号政令颁布后，联邦政府规定在所有现金转移计划中必须使用统一记录（Unified Record）。在进入紧急状况的自治市，受救济的家庭名单扩大到包括所有在该计划中注册过的家庭，以及在学校助学金计划中注册过的家庭，不管他们的身份是家庭农业生产者抑或其他。与前几年相比，救助覆盖范围的扩大使得受旱灾影响的自治市中受益家庭数量翻了一番。

在受益家庭数量较平均水平增加了一倍的同时，补贴金额也从60雷亚尔减少到30雷亚尔。实际上，收入津贴计划在半干旱地区的小城镇里已经变成一个最低收入保障计划，而

不仅仅是作为一个补贴受到旱灾影响的农民收入的应急救济计划。半干旱地区总共有1 143个自治市，因旱灾影响，2002年末其中800个自治市已经宣布进入紧急状态。

收入津贴主要是应急性和临时性计划，在2003年预算方案中并未给其预留出预算。尽管如此，目前收入津贴计划仍在给进入紧急状况的州提供救济，而且目前没有有效的登记方法来选择真正需要救济的家庭。现实是该计划的中断可能会伤害到其涵盖的约100万个家庭，这对于一个面向基层的政府的早期阶段来说会是灾难。

因此我们评估的第一条提议是将食物卡计划（PCA）扩展到半干旱地区获得过收入津贴计划补助的已注册家庭。当市级记录更新（或被检查其质量）以及各州和它们的对口部门加入这个计划后，伴随着新家庭的列入，收入津贴计划将逐渐被食物卡计划（PCA）所取代。此外还有人提议在这个区域扩大卫生部的食物补助计划。

联邦政府将和愿意一起分担计划经费的州和自治市一起合作实施食物卡计划。最初的提议向已注册家庭发放“食物券”，让他们去已注册的商店购买食品；现在变为使用统一记录系统，该系统可以通过巴西联邦储蓄银行向已注册家庭支付补贴。这种方法减少了生产食物券（卡）与成立新的体制将补贴发放到家庭手中等方面的成本。市政府只需承担使用显示器和设立管理委员会的费用。而根据巴西国家粮食供应公司（Conab）的估计，优质的基本食物篮子的价值约50雷亚尔。

为了保证钱和食物挂钩的原则，食物卡的试点方案需要满足下列规定：在用食物卡支出购买食物的过程中需要票据确认，如发票、收据或其他简单的备忘录等，以便于当地的管理委员会确定食物购买的地点；建立县级的食物卡计划管理委员会，由现有的市政委员会的成员组成，包括各种处理

社会工作、医疗保健、儿童和青少年，老人和农村发展有关问题的委员会成员，管理委员会的职责是督促贫困家庭的成员参加扫盲课程、职业培训、医保站点和学校，以及加强社区工作能力建设；结合成人扫盲课程实施饮食教育计划，采取激励措施鼓励消费本地生产的食物。

在半干旱地区除了食物卡计划原有的内容外，还设计并优先实施下列计划：减轻旱灾影响计划，主要措施是确保供水和修建蓄水池，并促进食物生产；向市政府转移更多的资金来扩大学校供餐计划，并确保这些资金用于丰富学校、幼儿园和托儿设施供应的膳食品种；整合社会保障体系中的各项计划（就业创造、收入转移、最低工资和小额信贷），在界定受惠群体标准的基础上，加强不同计划间的互补；鼓励地方性计划 — 补贴低收入人群的大众食堂和食物银行，启用食物与营养监测系统（Sisvan），加强对联合医疗体系（SUS）覆盖下的人口整个生命周期中的营养状况的监测。

零饥饿计划的实施：主要的行动方针

在提案制定后，政府需要通过食物和营养安全政策来整合反对饥饿的行动，采取的第一个实际步骤是2003年1月1日颁布的第103号临时措施令（n. 103），用以组建总统直属机构和政府部门。

临时措施令（其已于2003年5月28日升级为第10 683号法令）组建了国家食物和营养安全委员会（Consea），粮食保障和消灭饥饿特别部（Mesa）办公室，条文如下：

> 第1条 [...] 第1款 建立下列总统直属机构，负责向总统提供及时的咨询：[...]
>
> III – 国家食物和营养安全委员会；[...]

第9条 国家食物和营养安全委员会将负责为总统制定政策和确定政府的指导方针，以保障国民的食物权，特别是在统一政府行动，以反对饥饿，向没有足够的手段来满足他们基本需求的人口阶层提供救助方面。[...]

第26条 成立直属于总统的粮食保障和消灭饥饿特别部。

第1款 粮食保障和消灭饥饿特别部的职能是：

I-制定并协调实施国家粮食和营养安全政策，保障国内居民的食物权；

II - 确保公民组织参与制定国家食物和营养安全政策的指导方针；

III - 协调联邦、州级和市级政府，以及公民组织在食物生产以及食物和营养方面的政策、计划或行动；

IV - 建立指导方针和实施方案，对国家食物和营养安全政策中拟开展的各项计划进行监督和监测。

第2款 社区团结计划和该计划的执行秘书处将一起组成粮食保障和消灭饥饿特别部顾问委员会。

第3款 1998年5月27日第9649号法令创立的社区团结计划归国家粮食保障和消灭饥饿特别部顾问委员会管理。

同天随即颁布了第4564号政令，指定粮食保障和消灭饥饿特别部（Mesa）负责管理打击和消除贫困基金；同时阐明了咨询和监督委员会的操作方案，并授权将来自于国内和国外的自然人或公司的捐赠委托给打击和消除贫困基金，专门用于反对饥饿的行动。

正如在粮食保障和消灭饥饿特别部（Mesa）准备的巴西食物安全政策（Política de segurança alimentar para o Brasil）简明读本中所提到的，零饥饿计划的制定主要基于以下三个核心：

- 公共政策的实施；
- 食物和营养安全政策制定的全民参与；
- 反对饥饿的自助行动。

制定零饥饿计划的提案在该计划的第一版读本中就已经明确说明，粮食保障部部长也在国家食物和营养安全委员会的第一次会议上进行过陈述。从读本上看，这三个核心点并非相互独立，换句话说没有一点能够离开其他两点而单独存在，互相之间相得益彰。而三者之间存在一个灰色地带，需要适当解决。

第一个核心基本上包含在公民研究所准备的零饥饿计划原始版本中，又经过政府过渡领导小组许多提案的补充，拟采取的政策主要可以归为以下几种类型：专注于饥饿和贫困的深层原因的结构性政策；旨在为贫困家庭提供直接补助，使其能够买得起食物的专项政策；以及由各州、自治市和公民组织实施的地方性政策（粮食保障和消灭饥饿特别部，2003）。

第二个核心是承诺与社会运动一起参与巩固食物和营养安全政策，这个特权受到上文提及的政府组建方面的法令保护。国家食物营养安全委员会作为主体，负责在政策制定过程中向总统提供咨询服务。

最后围绕着社会组织的动员，第三个核心构成了反对饥饿的自助行动，其与社会学家贝蒂尼奥（Betinho）在19世纪90年代领导的运动相似。 总统直属机构中成立了两个特别咨询委员会，来处理与零饥饿计划有关的问题：一个对应于企业部门，另一个对应于社会组织。

虽然零饥饿计划的制度框架仍在构建，但是许多行动已经开始实施。下面将会介绍联邦政府围绕三个核心点奠定零饥饿计划实施基础的主要措施。这里的描述参考了粮食保障和消灭饥饿特别部（Mesa）在2003年，以及社会发展部（MDS）在2004年和2005年公布的对零饥饿计划的评估。

评价零饥饿计划[4]实施第一年后的成果，亮点表现在专项

计划的成功实施。例如巴西东北部半干旱和北部地区的食物卡计划；重新启动对遭遇紧急情况的人群的食物发放机制，包括一些特别的群体如土著和歌伦波社区；学校供餐计划扩大到所有0~6岁的儿童。与过去的计划相比，现在的食物篮子包含了家庭农产品（到2003年末家庭农产品采购金额占所有转移资金的1/3），并由社会组织自己发放（棚户家庭，土著部落和歌伦波社区），从而显著减少了用于“孝敬打点”的不必要耗费。而像家庭农场采购计划和资助修建蓄水池等专项行动和结构化行动也得到了共同实施。

另一方面，国家食物和营养安全政策制定的参与方式也有了长足的进步。在成立了国家食物和营养安全委员会，27个州级的委员会，以及数十个县级的委员会的基础之上，2004年3月，召开了第二届全国食物和营养安全会议。这次盛会共有1 300人参加，会上明确了国家食物和营养安全政策体系的指导方针。根据会议决议，将起草食物和营养安全基本法案，并于2005年提交国会审议，该法案将赋予食物和营养安全政策以长久性法律保障。

半干旱地区的紧急行动以及“小城镇模式”

上文提到，卢拉政府是在旱灾中宣誓就职的。这场旱灾侵袭了巴西半干旱地区总共1 200个自治市中的1 000个，并很有可能会导致食物供应锐减和饥饿。严峻的形势迫使粮食保障和消灭饥饿特别部（Mesa）在该地区采取了一系列的紧急行动。

第一个行动旨在保障收入补贴计划下的现金转移的持续

4. 零饥饿计划实施的主要行动（Principais ações implementadas pelo Programa Fome Zero），2004年1月15日。

性，该计划将延长三个月（2003年1、2和3月），同时采取措施扩大半干旱地区的食物卡计划（PCA）。国家食物获取计划 — 食物卡由2003年2月27日颁布的第108号临时措施令所创建。并率先在皮奥伊州（Piauí）的两个市 — 瓜里巴斯（Guaribas）和阿考昂（Acauã）实施。

这两个市被认为存在着1 000户受益家庭，但有523户家庭尽管十分贫困（据管理委员会评估，他们的人均收入只有10~20雷亚尔），却至今没有获得任何救济，这是因为他们并未包括在现有的统一记录中。

同时，在半干旱地区，补偿性计划也开始实施，如：管理委员会的培训，它们将负责监督各地区计划的实施，选取能够接受救济的家庭并监测其社会经济和营养状况；修建采集和储存雨水的蓄水池等储水设施；针对将近800个青年人和成人的扫盲计划，这些人同时也是食物卡计划的惠众[5]。

这些行动引起了舆论的巨大反响，并通过书面和电视媒体广泛传播。来自极端贫困地区瓜里巴斯（Guaribas）和阿考昂（Acauã）的特困家庭手中食物卡的收据被全国黄金时间段的新闻节目报道，这相当于广而告之卢拉政府的“对抗饥饿”行动已经开始。

随之而来的另一个行动是在半干旱地区扩大卫生部食物补助计划，新增超过800 000个受益者（2003年4月覆盖了200 000户家庭，双倍于3月份的救助规模）。该计划真正救助那些面临较大营养风险的家庭，如那些有孕妇或6岁以下儿童的特困家庭。然而考虑到这个地区未能获得救助的潜在受益者的数量，其覆盖范围依旧有限。

修建蓄水池最终成为这个地区影响最大的结构性措施之

5. 在完成扫盲课程之后，这些青年人和成年人来到巴西利亚（Brasília），送去他们学着写给卢拉总统的信。零饥饿这个品牌在所有参与的人们中具有强大的号召力。

一。粮食保障和消灭饥饿特别部（Mesa）与半干旱合作协会（Articula-ção do Semiárido - ASA）达成了一个合作协议。半干旱合作协会是一个与超过700个组织机构有联系的非政府组织，经费主要来自私人捐赠，其在巴西11个州资助了10 000个蓄水池的建设。蓄水池是用来储存足够的雨水以便在干旱期间使用的储水设施，一个蓄水池可供一个五口之家使用一年，造价只有1 000雷亚尔。蓄水池的修建使得家庭能够独立于公共供水系统，并可以防止地方当局将其用于政治目的。半干旱合作协会（ASA）采取的方案包括动员家庭和社区修建蓄水池并使用所收集的雨水，以及能力建设等方面的培训行动，他们的目标是建立100万个蓄水池。从那时开始，打击和消除贫困基金收到的捐款也将被用作于蓄水池的修建[6]。

食物卡计划首先在半干旱地区扩大了其覆盖范围，随后推广到了巴西所有地区。它首先在巴西半干旱地区选取人口在75 000人以上，人类发展指数（HDI）低于全国平均水平，存在一些公民组织如上届政府的地方综合型发展论坛（DLIS）等的自治市进行培训。有关部门的经验表明，一个有组织的社会组织对于反对饥饿的快速行动和结构化措施而言不可或缺。

为了实施食物卡计划（PCA）以及零饥饿计划中的其他行动，联邦政府事先已经跟各州和自治市政府确立了合作关系。与国家食物和营养安全委员会（Conseas）一样，在州级成立了直接向州长汇报的州协调委员会；在市级成立了管理委员会，同时鼓励设立市食物和营养安全委员会。

6. 随着蓄水池的修建，粮食保障部（Mesa）和国防部、全国一体化部、土地发展部间的合作使其能够为军队标出半干旱地区的受灾区域以确定适合蓄水池修建的地点，实施小型供水工程，并用水车向受灾群众紧急供水。使用军队供水是上届政府的做法，最近几年却并没有继续采用。这个做法的目的在于防止地方政治团体利用给灾民发放饮用水来达到其政治目的，各自治市就经常抱怨有部分州政府在选举年会比较偏袒某些地区。2003年的紧急供水方案惠及255个受灾市将近110万户家庭。

各市的管理委员会作为计划的实际操作部门，负责分析现有记录，选择符合计划标准的家庭，并对受益家庭进行监督指导。同时它们也是计划的管理控制部门，负责监督和检查食物卡计划和零饥饿计划中其他行动的实施（BALSADI, DEL GROSSI and TAKAGI, 2004）。

以前当地人主要诟病的地方在于，家庭在进行统一记录（食物卡和其他现金转移计划的唯一途径）登记时缺少透明度和一致的标准。因此设立社会组织成员占多数（总数的2/3）的管理委员会，并授予其评估和监督受益家庭的做法就能够赋予该计划社会合法性。市政厅继续负责管理统一记录并成为管理委员会的一员。

为了组建管理委员会，每个自治市都有两名代表接受了与食物和营养安全有关的培训和指导，包括实施并监督食物卡计划（PCA），准备地方性发展计划，鼓励公众和社会组织行动，以及在各地管理委员组织地区性培训。在训练有素的工作人员指导下，各市的社会组织代表由地方大会选举产生，会议记录需上报至粮食保障和消灭饥饿特别部（Mesa）；大会具有较强的动员效果，有超过3 000名与会者参加。在管理委员会成立后，他们使用密码登陆计划的管理系统，该系统包含了统一记录中所有登记在册的家庭名单，这些家庭将被核实是否能达到获得食物卡的标准。

管理委员会建设的进程发展很快，这一方面在于地方能力建设机制健全，训练有素的工作人员数量不断增加，更主要的一点在于，因地方综合型发展论坛（DLIS）和社区活力计划的存在，我们所讨论的这些自治市已经做好了一定程度上社会动员，它们跟粮食保障部(Mesa)的前身 — 社区团结计划秘书处有着联系的渠道。2003年10月，1 474个管理委员会活跃在整个半干旱和北部地区（第二个扩大食物卡

计划的地区）。同月，该计划涵盖了超过100万户的家庭。一旦这些计划优先地区的所有自治市都被覆盖，计划将进一步扩大到其他符合标准的地区，即已经存在地方综合型发展论坛（DLIS），或正在实施食物安全计划和地方发展协会（Consad）计划的地区。

地方发展协会（Consad）计划是包括各州欠发达地区20个自治市在内的区域性计划。该计划采取多种相互联系的结构性措施来保障食物安全并促进地方发展，如小额信贷行动、数字包容行动、保障市议会制度特性的行动，制定地方发展规划，出台鼓励家庭生产的措施，以及在相关自治市同时实施食物卡计划等。

正如负责监督零饥饿计划的粮食保障部（Mesa）的地方负责人所见所闻：

> 在成立管理委员会的培训过程中，人们不只单单为了响应农村和城市社区协会、工会组织、宗教组织和社区委员会的号召来参加培训，更重要的是他们觉得他们正在参与创建一个新事物。考虑到以往仅仅是为了政治上的“面子工程”成立了很多社区委员会，却对真正促进基层参与没有丝毫兴趣的事实，如今在参与过程中希望和兴趣的重现也就尤显特别了（BALSADI, DEL GROSSI and TAKAGI, 2004, 第3页）（见表1）。

当地社会能够知道社会计划援助了哪些家庭，这在各市的历史上尚是首次，这使得本地的社会组织拥有了无可争议的权力。

这个权力促进了受援助地区本地居民的踊跃参与。到2003年12月，粮食保障和消灭饥饿特别部的团队已经培训了来自2 451个自治市的代表，其中2 132个市建立计划管理委员会（表1）。因每个管理委员会由9个成员组成，也就是说巴西全国各个地区每天都有19 188名志愿者服务于零饥饿计划。

表 1. 2003年巴西各州以及各区域的自治市培训和管理委员会成立情况

州和地区	受培训的自治市（个）	成立的管理委员会（个）
阿拉戈斯州	101	85]
巴伊亚州	381	333
塞阿拉州	175	171
马拉尼昂州	209	92
帕拉伊巴州	218	214
伯南布哥州	172	168
皮奥伊州	222	211
北里奥格兰德州	164	154
塞尔希培州	72	72
东北地区	**1 714**	**1 500**
戈亚斯州	10	10
马托格罗索州	6	6
南马托格罗索州	15	15
中西部地区	**31**	**31**
圣埃斯皮里图州	10	9
米纳斯吉拉斯州	170	168
圣保罗州	24	22
里约热内卢州	14	12
东南部地区	**218**	**211**
阿克里州	21	21
亚马逊州	60	45
阿马帕州	15	13
帕拉州	130	94
朗多尼亚州	51	44
罗赖马州	14	7
托坎廷斯州	137	106
北部地区	**428**	**330**
巴拉那州	18	18
南里奥格兰德州	25	25
圣卡塔琳娜州	17	17
南部地区	**60**	**60**
巴西总计	**2 451**	**2 132**

资料来源：BALSADI; DEL GROSSI; TAKAGI, 2004。

广泛参与的结果就是在计划实施的第一年年末，食物卡计划（PCA）覆盖到了全国2 369个自治市共计190万户家庭，其中的140万户家庭来自半干旱地区，占东北地区所有极端贫困家庭的72%。

若再加上那些获得了最低家庭补助（从食物卡计划中得到的50雷亚尔）的家庭，2003年12月在半干旱地区该计划的覆盖范围达到160万户家庭，已经超过了年初启动的收入补贴计划的覆盖范围，更重要的是这将是一个长期方案（尽管食物卡的使用有一个固定的期限）。

设立地方组织来改善政府支出分配的经验，在巴西史无前例，粮食保障和消灭饥饿特别部开展的一项调查表明，管理委员会有助于避免将食物卡计划的救助提供给了不符合申请标准的人，这些人通常占统一记录中登记在册的所有人数的30%。这是有可能的，因为考虑到较难用“人均收入”来鉴别家庭，管理委员会被告知要根据资产状况和财富信号来评估已经注册的家庭。已经有好几个案例被报道，一些身为市长亲戚的公务员有着自己的车和不动产甚至泳池，却违规地申请救助计划，电视新闻节目揭露过很多这样的情况。

管理委员会的事前审核以及在此之前与州和市政府达成合作协议，并不会拖慢计划实施的步伐。Balsadi, Del Grossi and Takagi（2004）根据受助家庭和受助自治市的数量评估了头11个月的食物卡计划实施速度后发现，其比之前实施的其他计划如收入补贴计划和食物补贴计划等都要快。

除了上述行动以外，其他的部门也会优先考虑这些地区实施下列结构性措施，旨在为半干旱地区的人口提供更多的工具来降低旱灾对他们日常生活造成的影响：

- 农村发展部提供的收成保险，主要针对塞阿拉州（Ceará）、伯南布哥州（Pernambuco）和帕拉伊巴州

（Paraíba）三个州，保障对已登记在册的农户、自治市和州损失的现金补偿。

- 从7月起，农村发展部、农业部与粮食保障部合作实施家庭农业食品采购计划，通过国家粮食供应公司（Conab）建立战略食物储备。
- 通过与巴西农牧业研究院以及各州研究机构合作进行适用技术的转让，优先促进半干旱地区的家庭生产。该计划的实施旨在支持绵羊和山羊养殖者，促进菜园子的建立，加工处理适应的作物（如木薯和水果），以及开通广播节目，用通俗易懂的语言提供技术指导。所有这些的目的在于，为半干旱地区的人们创造就业及收入，促进当地发展。

针对特殊群体的紧急行动

零饥饿计划将下列群体作为紧急行动的优先援助目标：土地改革计划中等待被安置的棚户家庭，面临食物风险的原始土著部落，以及大城市的拾荒家庭。

在紧急情况下将给所有的棚户家庭（居住在637个帐篷中的60 756个家庭）发放基本食物篮子。现在的食物篮子较过去发放的无论从数量还是质量上都更加齐备，其包含的种类也受到了社会运动的认可，包括大米、玉米粉、木薯、面粉、大豆油、砂糖、通心粉、盐、咖啡和全脂奶粉，平均成本为50雷亚尔。这些食品的采购由国家粮食供应公司（Conab）公开招标，巴西国家殖民化和土地改革研究所（Incra）则负责食物篮子的发放。2003年总共发放了130万份食物篮子，总计3.25万吨食品。

适合民族传统的应急食物篮子也已经向总计63个土著部

落和150个歌伦波社区发放，经当地机构鉴定，这些部落正在面临着营养风险。土著学校供餐计划的人均转移金额也从0.13雷亚尔/天提高到了0.34雷亚尔/天，从而能够根据土著部落的需要购买系列的食品。

与此同时，对结构化行动的投资也在进行，其主要集中于扩大自用消费的农业生产，饲养小型家禽家畜，建立面粉加工设施，促进手工业活动，以及其他通过与州政府和联邦部委如环境部和文化部，以及帕尔马雷斯文化基金会（Palmares Foundation）合作开展的面向可持续发展的行动。

鼓励成立再生资源回收合作社，开展医保和教育行动，提供培训课程，以及在大城市的拾荒社区举办提高垃圾分类回收意识的活动。

家庭农业食品采购计划

该计划是零饥饿计划的结构性措施之一，旨在将本地食物生产者和增长的食物消费需求结合起来。计划由2003年上半年筹备并于2003年7月第10696号法令通过之时正式实施。作为家庭农业收成计划（2003/2004）的一部分，它的目的在于通过适当的生产补贴鼓励家庭农业生产；通过进行直接的或提前进行的家庭农产品采购恢复主销区的基本食物最低储备；向面临食物风险的人们发放食品。

第10696号法令提供了一个新的途径促进食物生产。在特定的情况下，农民能够不需要经过招标流程，选择以一个与市场价格接近的价格直接将他们的产品卖给政府，从而获得垫付资金进行播种。因此在去除了先前的法律设置的历史障碍（这使得作为主要就业来源的本地农业始终难以提振）之后，家庭农产品开始被用于食物安全行动，如市级食物发放计划、食物安全储备等。

此外，还消除了比家庭农业生产者的生产成本更低的最低价格阻碍。

对每个低收入的家庭农业生产者的采购限制在每年2 500雷亚尔[7]。尽管家庭农业食品采购计划并非农业政策工具，但是最初的提案是将其定义为一个包含在食物和营养安全政策中的计划，而非仅仅用于农产品市场。

该计划由五个部门（先是粮食保障部，之后是社会发展部作为管理委员会的协调员；土地发展部；农牧业供应部；财政部和联邦计划部）共同实施，主要涉及三个方面：重建战略性食物安全储备；本地食品采购；促进牛奶生产与消费计划。其中第一个方面主要采用以下三种政策工具：直接采购（direct procurement），国家粮食供应公司直接购买农民生产的物质产品，并为无法获得信贷的农民提供基于耐储藏农产品的信贷支持；特殊之处在于，这种信贷可以用同时捐献给慈善机构或用于学校供餐，以及其他的本地用途的农产品偿还。

直接采购由专门为其设立的中央和地方的采购机制实施。便于采购的产品主要是下面几个品种：大米、豆类、木薯粉、玉米、牛奶和小麦。提前采购（advance procurement）同样由国家粮食供应公司开展，并通过农民债券 — 食物（CPR-Alimentos）这种新颖的方式实施。农民债券 — 食物（CPR-Alimentos）为在家庭农业体制下无法获得贷款的农民引入一种新的工具，能够有效地刺激食物生产。

第二个方面是本地采购。本地采购在各州、市政厅，以及家庭农业生产者农民协会/合作社之间的协议的基础上直接执行。以这种方式购买的产品将直接配送给市里面各项食物安全计划（学校供餐，日托中心、医院、大众食堂、慈善机构和社会工作组织）。其非常类似于特别提前采购（special

7. 最近，在了解到牛奶的生产是全年不间断的活动这一情况之后，计划管理委员会批准将牛奶计划的采购上限提高到5000雷亚尔。

advance procurement），并且采购的产品种类非常宽泛，并需要考虑当地的实际情况。

牛奶计划的目的在于增加半干旱地区（东北地区加上米纳斯吉拉斯州的北部地区，包括10个州）的小农户牛奶产量，给予他们的生产以公平的价格补偿，并通过牛奶发放机制救助低收入人口。刚开始只有那些每天牛奶产量高于100公升的农户获得援助，这些人占东北部地区全部牛奶生产者的96%。随后计划的援助范围扩大到了每天的牛奶产量高于50公升的农户。该计划的实施实际也是一个政治承诺，即以一种新的方式恢复前总统何塞·萨尔内（José Sarney）参议员曾经实施过的牛奶计划[8]。

在运行的前半年，家庭农场食品采购计划在三个主要的措施上投入了1.625亿雷亚尔。在直接采购方面，从3 400个农民手中购买了6 900吨食品；提前采购方面有37 000个农民受到了扶助，其中55%在东北地区。总之，有将近50 000个农民获得了人均1 600雷亚尔的政府采购支持。另外，由于第10696号法令在收获期之前通过，当时无法获得正式信贷的农民普遍对用于播种的资金有着巨大需求，因此有更多的资金用于提前采购以支持农民扩大食物生产。而对于牛奶计划来说，目前已经与半干旱地区的10个州签订了协议，实施该计划的资金于2004年划拨这些地区。

东北部地区集中了巴西最多的家庭农业生产者，因此受到计划的优先对待。在食品采购计划（PAA）的第一年，1/3的资金分配给了这个地区，并覆盖到了该地区50%的家庭。这个计划受到家庭农业生产者组织的强烈支持，如农业工人联合会（Contag）、农业工人联盟（Fetraf）和失地运动，

8. 根据一篇报纸上的文章，萨尔内参议员曾经说过："当我在很早以前决定支持卢拉的时候，我要求他做的唯一的一件事就是恢复牛奶发放计划"（圣保罗页报（Folha de São Paulo），2003年11月30日）。

以及国家食物和营养安全委员会（Consea）等。

计划取得的成果包括：鼓励自用消费，给予农民以市场价出售剩余农产品的机会，恢复了支付给农民的农产品价格。Delgado表示现在只需一则简单的将对某种产品进行一定数量公共采购的声明，就足以确保其价格的复苏；其他成果还包括，联邦政府在家庭农业生产者生活中存在感的恢复，鼓励农民组织起来的措施，用于自用消费的高质量食物的产量和多样性的增加（Delgado等，2005）。

对这个计划的另一个评估是戴瑟（Deser）于2005年开展，他从该计划覆盖的农民口中收集意见。结论是，因直接从多样化的家庭农业生产机制那里购买食物，这个计划在创造收入、稳定家庭农业生产者组织以及从数量和质量上提高受助家庭的食物和营养状况方面产生了积极的影响。该计划不仅通过购买产品的方式惠农，还利用国家粮食供应公司指导价格的影响来保障所有自治市市场上的食物价格，进而使农民受益。此外，它还允许农民以团体和协会的方式组织起来，这一方面是计划覆盖所需要的标准之一，另一方面也促进了接受食物发放家庭饮食习惯的改善（DESER, 2005）。

与其他政府机构的综合行动

伴随着专项行动的同时，根据2003年粮食保障和消灭饥饿特别部（Mesa）起草的一份名为零饥饿计划中的部门行动（Ações dos Ministérios no Pro- grama Fome Zero）报告，不同部门间也确立了合作关系并联合启动了综合性方案。

在零饥饿计划开始设计的定位在与其他部门合作的战略行动中，下面几点特别值得一提：增加学校供餐计划的转移金额，主食产品税收减免，鼓励食物生产，降低食物价格。

教育部负责实施全国学校供餐计划（Pnae）。粮食保障和消灭饥饿特别部和教育部统一行动的结果是，转移给学校用于向学生供餐的金额在幼儿园里有所提高。

这是零饥饿计划第一项行动，于2003年1月30日由政府正式宣布。该计划的幼儿园人均转移金额由0.06雷亚尔/天增加到了0.13雷亚尔/天，惠及全国470万4~6岁的儿童。此外，这项福利史无前例地扩展至公共的和慈善的日托中心，这些地方开始获得人均0.18雷亚尔/天的转移金额，惠及17 600个日托中心的88.1万0~3岁的儿童。另一项行动将土著学校学校供餐的转移金额从0.13雷亚尔/人•天提高到0.34雷亚尔/人•天，惠及11.6万名学生。

作为粮食保障部（Mesa）与财政部的合作结果，根据第10865号法令，食物的税收减免方案被予以批准。免征食品杂货店，大米，豆类和木薯粉以及肥料，农药，种子和兽用疫苗的社会一体化计划缴款（PIS）和联邦社会援助缴款（cofins）。

另一项税收相关的行动是4月份颁布的一项政令，对用于向参与了零饥饿计划的慈善机构和市政府捐献食物的工业用品税（IPI）提供税收豁免。免税对于确保在巴西各地成立食物银行的可行性而言极为重要。

在饮食教育领域，粮食保障部和环球出版社、卫生部之间的一项协议将为儿童印刷100万本简易读本，以提供健康饮食习惯方面的指导。环球出版社的计划是每卖出一本定价1雷亚尔的杂志，将生产另外4本用于捐赠。因此在2003年和2004年，500万份读本通过国家粮食供应公司和巴西邮政（ECT）分发给了巴西各地的报刊亭和学校。

由粮食保障部资助，其他部门实施的一些结构性行动包括：

- 农村发展部的家庭农业支持计划，主要形式是援建基础

设施项目，农民培训课程，加强家庭农业，以及对收成保险基金的出资（1.57亿雷亚尔）。

- 卫生部牵头建立营养监测系统（Sisvan）。粮食保障部（Mesa）将投入400万雷亚尔共同开展一项国家能力建设进程，以确保更好地监测儿童成长，并在基本医疗保健体系以及零饥饿计划的行动中强化促进健康饮食习惯的议程。
- 科技部（MCT）成立了一个基于网络的研究组织，名为新千年食物安全研究所，旨在开展促进消除巴西食物和营养差距方面的科学研究，主要集中在两个主题：食物安全和教育，增加农产品附加值。该机构拥有900万雷亚尔的经费预算，其中600万来自于粮食保障部（Mesa），300万来自于科技部（MCT）。
- 粮食保障部（Mesa）和交通部合作开展社区电信中心计划，旨在在110个城市建立电信中心以确保食物卡计划、食物安全和地方发展协会（Consads）计划覆盖地区的人们能够免费使用互联网；该计划也包括在零饥饿计划覆盖的1 100个市，至少保证每个市有一台与互联网连接的电脑。
- 与体育部合作开展青少年供餐计划的下半阶段行动，旨在会同教育部门一起加强儿童和青少年体育运动。该计划惠及107 144名青少年，涉及转移资金150万雷亚尔。
- 可持续亚马逊计划/亚马逊合作行动（Ação Amazônia Solidária）— 资助147个社区计划，旨在增加亚马逊地区采掘社区的收入，促进可持续的社会和经济发展。该计划由环境部（700万雷亚尔）协调实施。
- 与帕尔马雷斯文化基金会（Palmares Foundation）开展改善原始部落基础设施的计划，主要措施为食物供应、

教育、公共卫生、住房、医疗保健、文化和就业及收入创造，目标是在2004年帮助150个这样的部落，惠及15 000个家庭，成本约160万雷亚尔。

- 粮食保障部（Mesa）和国防部、联邦一体化部合作，派遣军队采用水车的方式向联邦一体化部所确认的受灾地区发放紧急用水。此外，通过GPS系统，将军队分派到标注的配水点修建蓄水池以储存雨水，减少这些地区在接下来几年对水车的依赖。2 000万雷亚尔预算被划拨给这个计划，总共惠及110万户家庭。
- 与农牧业研究院（Embrapa）合作，制定并实施针对集中在东北部地区的家庭农业生产者的技术转让计划，涉及资金总共1 760万雷亚尔，其中1 270万雷亚尔来自粮食保障部（Mesa）。

不涉及粮食保障部（Mesa）资金的合作包括：

- 卫生部医疗保健系统数据库（Datasus）对食物卡计划的优先家庭的受益过程的全程监测计划，涉及到从家庭的甄别到将每月的工资单寄到巴西联邦储蓄银行（CEF）。
- 卫生部将零饥饿计划覆盖地区的购买基本药品（抗生素、退热剂和止痛片）的现金转移由1雷亚尔/人提高到2雷亚尔/人，并在该地区优先组建医疗保健服务网络，集中防范寄生虫疾病；与科技部（MCT）一起投资165万雷亚尔建立国家半干旱地区研究所(Insa)，目的在于组织和传播巴西所有对半干旱地区的科学研究，提出改进方案，并为公共政策提供科研投入，以最大限度地减少由干旱引起的问题。
- 在十个州（九个东北部地区的州加上圣埃斯皮里图州）分别成立技术职业中心（CVTs），开展职业培训，创造

收入机会，增加生产过程中的创新。

- 社会援助部的全国大家庭关爱计划（the National Full Family Care Program），该计划优先在零饥饿计划覆盖的地区实施，其由各种针对残疾人和老人、儿童和青少年，以及面临各种风险的家庭的行动和方案构成。
- 交通部、邮政部和粮食保障部之间关于巴西各地超过1.2万家邮局接受食物捐赠的合作。
- 联邦一体化部协调成立“与半干旱共同生活”部长级联络小组，参与紧急行动和结构性行动，以保障半干旱地区的供水。
- 在城市工作部和粮食保障部的协调下成立了社会包容拾荒者和支持消灭垃圾堆计划的部际委员会，旨在开展统一行动救助拾荒者。
- 在不同地区设立公证办公室，动员食物卡计划覆盖下的人们组织起来在自助的时间里向零饥饿计划的受助人提供免费民事记录行动。粮食保障部（Mesa）和人权特别秘书处编制了一份手册，告诉人们怎样得到免费的民事记录，并知道管理委员会怎样辨别没有基本民事文件的家庭。

作为加强部长级联络的成就之一，值得一提的是打击和消灭贫困基金会的咨询委员会的成立，目的在于确保基金会的资源按计划使用，并适当地与其他八个部门以及不同的社会组织委员会进行联合监督。这种机制从未有过。

地方政策

对于地方政策来说，粮食保障部在2003年3月起草并下发了一个文件，其中指出了各自治市要建立地方食物和营养安全计划所应该采取的一些措施，包括制定公共政策，成立

食物和营养安全委员会（Conseas）和其他特定机构来支持该地区社会组织的发展。其中的一个建议是成立由社会组织和政府代表管理的食物接收和分发中心，负责登记受益人的组织和家庭情况，与不同的机构、私人企业和志愿者建立合作，收集当地的资源和产品，开展食物储运。这是一个创新的提案，但未得到各市的理解。成立市级食物接收和分发中心可以获得持有该市收到的捐赠的有利优势，而不应将这个职责推回给联邦政府。涉及储存和运输捐赠物时遇到的物流问题构成了在联邦层面协调这项任务时所遇到的最大障碍。

粮食保障部（Mesa）采取的另一项措施是与市政厅合作、开展本地计划时明确操作流程的设计，各司其职。联邦政府负责提供技术咨询和培训，并划拨资金以便购买设备和投入。另外关于食物银行、大众食堂、社区厨房和菜园子的计划形式也已经确定，它们将与本地采购计划特别是食品采购计划（PAA）联系在一起。

粮食保障部的目的不在于资助一项独立的地方政策，而是将它们全部整合到一个地方政策体系中。建议各自治市实施市级综合食物和营养安全体系，目的在于：在地方层面促进不同食物和营养安全行动的整合；确保公共资金在反对饥饿上的有效使用；挖掘当地食物生产潜力[9]。

建立国家食物和营养安全政策体系

食物和营养安全方面政府行动的第二个核心点是通过国家食物和营养安全委员会（Consea）以参与式的方式来建立

9. 为了编制一本名为《如何实施和管理食物银行》（Como implantar e gerir Bancos de Alimentos）的手册来指导公共食物银行计划实施和管理，粮食保障部向来自圣安德烈市（Santo André）、坎皮纳斯市（Campinas）、戈亚尼亚市（Goiânia）和蓬塔格罗萨市（Ponta Grossa）以及热图利奥•巴尔加斯基金会（the Getúlio Vargas Foundation）资助的满盘（Full Dish）协会（Prato Cheio）、以色列资助的喂养援助（Ajuda Alimentando）行动、圣保罗商业社会服务协会(SESC)资助的食物银行（Mesa Brasil）等计划的代表们收集了意见。

食物和营养安全政策。国家食物和营养安全委员会（Consea）成立于2003年1月30日，拥有62名成员，其中13名委员是部长，38名委员是社会组织代表，还有11个委员是观察员。社会组织成员的选取办法与1994年其首次成立时采取的方法类似，在邀请知名人士（但不能是组织）提名的基础上，由总统决定是否批准其成为委员。

2003年，国家食物和营养安全委员会（Consea）开始通过两个月举行一次例会，不定期召开特别会议的方式正式运行。粮食保障部的部长作为委员会的秘书长，粮食保障部负责委员会的管理架构。

在运行第一年，国家食物和营养安全委员会（Consea）在年度报告中汇报了下列活动：

a) 提交议案修改2003~2004年收成计划的指导方针，优先采取措施促进家庭农业生产机制和土地改革计划中安置家庭的生产安排；
b) 讨论并批准了粮食保障部2003年的行动计划，探讨了2004~2007年计划有关的安排；
c) 呼吁更多的人参与到总统幕僚办公室（Office of the Chief of Staff）对转基因法案的讨论中来；
d) 确定第二届全国食物和营养安全大会的组委会成员；
e) 指导召开第二届全国食物和营养安全大会的市级、州级和地区预备会议；
f) 编制了一本专门的手册用于指导成立市级和州级委员会。截至2003年12月，共建立了110个市级委员会和22个州级委员会。

于2004年3月举办的第二届全国大会是动员国家食物和营养安全委员会（Consea）所有成员的一次盛会，有由各州委员会指派的1 000名代表以及将近300名嘉宾参与。大会通过了153项决议，其中的47项将被优先实施。这些重点提案

包括食物和营养安全基本法草案，成立有独立预算、专项资金、参与式管理方式的可持续国家食物和营养安全体系，以及大会每两年举办一次等（第二届大会总结报告，2004）。

第二届全国食物和营养安全大会举办后，国家食物和营养安全委员会开始更加深入地履行其职能，成立了包括各种专题议会，工作组和常委会在内的12个分支机构，从而提高了委员会的运行效率，并可以对要在月度例会上解决的问题进行深入讨论。

社会动员

在卢拉总统宣告要将战胜饥饿作为首要任务后，许多仁人志士希望能成为零饥饿计划的志愿者向公民研究所提供帮助。在新政府的早期阶段，情况也还是一样，很多人愿意为政府的优先计划提供帮助，并希望能以不同的方式参与进来，通常是慷慨解囊，捐钱或捐物[10]。

这是一个由自愿地参与该计划最后演变成真正的公民运动的过程，但是为了确保有效的结果，必须还要有组织计划和健全结构。根据粮食保障部编制的名为《食物安全政策》（Política de Segurança Alimentar）的读本，自助行动有三个目标：

- 建立有效渠道确保社会组织的参与；
- 组织和开展食物和现金捐赠活动；
- 显示出零饥饿计划在政府部门间的交叉性，呼吁各部们共同实施零饥饿计划的行动。

为了达到这些目标，粮食保障部（Mesa）创立了一套由

10. 粮食保障部需要处理的第一个紧急情况是尝试阻止卡车队伍继续运输食物，从里约热内卢到巴西利亚，无数的食品被捐献给了零饥饿计划，这些卡车停在总统府门前，食物被运到国家粮食供应公司的紧急仓库。可以看到问题不完全在于接受食物，而是在于缺少一个完备的分送方案的情况下怎样将食物送到需要它们的人手中。将食物送到巴西利亚后，再转运给各个自治市的做法毫无意义。捐赠应当在本地进行，尽量避免长途运送。

特别援助单位（NAE）和0800免费热线单位组成的管理框架，并使其独立于现行的公共政策管理之外，这样做的目的在于防止联邦政府的零饥饿计划变成又一个用来募集资金和收集食物的活动，因为这方面的活动之前已经有过建议。

特别援助单位最初用于向捐赠者提供信息，并分析有兴趣与零饥饿计划开展合作的公司、专业协会、非政府组织（NGOs）和个人可能的捐赠。在运行的第一个月，该单位收到70条建议，涉及的内容远不止食物捐赠，包括提供职业培训课程和创造就业计划等。

对于获得授权证书允许使用零饥饿计划标志的公司或组织，它们被要求提交一个四年行动计划，以及一份拟在第一年开展活动的详细说明，以便于粮食保障部会监督。并且这些公司要在一个专门的网站上注册，这个网站是用于向零饥饿计划行动中的人们提供信息和说明。

编制手册用于向公司提供信息，内容主要关于怎样参与这个计划，以及在巴西银行和巴西联邦储蓄银行开通了特别账户，用于接收向零饥饿计划的捐赠。增加的经费来源于打击和消除贫困基金的专有渠道。

另外还建立了一个接收食物捐赠的系统。超过12吨的非易腐食品将被送到国家粮食供应公司或市里的食物接受和分发中心（CRD）。小量的食物将送到在粮食保障部（Mesa）注册过的募集点，其地点在网站上已经公布过。粮食保障部（Mesa），国家粮食供应公司（Conab）以及总统特别顾问办公室负责协调整个流程。

提供零饥饿计划信息的0800免费热线2003年3月17日开通，有900名工作人员。

2003年末，99家零饥饿计划的合作公司和组织按照它们提出的社会包容计划的要求进行登记注册。另外，有1 412家机构或组织被授权将零饥饿计划的标志用于演出、展览，足

球比赛以及零饥饿计划的资金和食物募集活动。目前该计划有730万雷亚尔的存款用于在巴西东北部半干旱地区投资修建蓄水池。

与此同时，总统特别顾问办公室提出了两个行动方针：所谓的公民动员（mobilização cidadã），鼓励和培训成立志愿者团体，加强围绕零饥饿计划进行的社会动员；联合粮食保障部（Mesa）的特别援助单位（NAE），动员建立零饥饿计划的企业家合作网络。

第一个方针形成了自有的组织框架：总统特别顾问办公室组织讲座，培训志愿者参加所谓的“反对饥饿的自助行动零部件”：玻璃杯（Copo，指零饥饿计划管理委员会）；盘子（Prato，指零饥饿计划的行动和措施）；盐（Sal，指食物安全中间协调员）；餐具（Talher，指饮食教育的讲师）[11]。这些相当具有创造力和说教性的术语经常会与管理委员会的结构相矛盾，因为在粮食保障部（Mesa）帮助成立的管理委员会并没有按照社会自助的方式来架构。管理委员会应是国家公共计划参与式管理框架中的一部分。此外，这些术语还增加了人们误解联邦政府的零饥饿计划内容的可能性。

为了动员企业家，一个叫作“支持零饥饿计划”（Apoio Fome Zero）的非政府组织（NGO）在圣保罗（São Paulo）成立，该组织受由第一夫人玛丽萨•莱蒂西娅•达席尔瓦任名誉主席的一个企业家团体资助。这个组织提出了很多措施来支持零饥饿计划，其中有一项经过修改的措施是：向那些在学校供餐计划的管理中胜出的自治市颁发奖励。它还有一个网站：www.fomezero.org.br

2004年1月，在成立仅一年之后，粮食保障部被关闭，它的职能成为一个新部门 — 社会发展和反饥饿部的一部分，

11. 详细的论述见：零饥饿计划：从理论到实施，2003。

这个部门也合并了另外两个2003年成立的部门：社会援助部和家庭补助计划执行秘书处。家庭补助计划是一个统一现金转移计划，由零饥饿计划中的食物卡计划，以及之前由各个部门负责的学校助学金、食物补助、燃气补贴计划合并组成，目的在于确保联邦政府对这些计划进行更加合理地管理。

更深入地分析零饥饿计划的必要性体现在下列方面：它是一项食物和营养安全政策的提案，并且首次由总统决定作为政府首要任务予以实施；在连续十年缺乏目标明确的社会政策之后，它背靠着一个专门为其成立的，并有着充足预算的部门开始实施；这个计划一直被其他国家认为是反对饥饿的典范；它从一开始就在所有的民意调查中有着极高的民意支持率，尽管偶尔也会招致媒体的批评。

参考文献

BALSADI, O.; DEL GROSSI, M.; TAKAGI, M. *O Programa Cartão Alimentação (PCA) em números: balanço de implementação e contribuições para as políticas sociais.* In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 42., 2004, Cuiabá-state of Mato Grosso. Annals... Cuiabá, July 2004.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da; OLIVEIRA, J. J. de. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).* Brasília, Federal District: Ipea, December 2005. (Discussion paper, n. 1145).

DESER. *Compras governamentais:* o Programa Brasileiro de Aquisição de Alimentos. Brasília, 2005.

MESA. *Fome Zero:* Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2003.

TAKAGI, M. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil:* seus limites e desafios. 2006. Doctor's Degree Thesis – Unicamp/IE, Campinas, São Paulo, 2006.

4. 零饥饿项目成为政府战略[1]

阿德里亚娜•韦加•阿拉尼亚

“巴西土地广阔肥沃，人口资源丰富，而且人们都愿意工作，因而没有理由谈论饥饿。数以百万计的巴西人[...]然而，如今巴西却食品匮乏。他们乞求一块面包，在贫困线以下奇迹般地存活下来。这就是为何我会将粮食安全计划 — 零饥饿计划，列为我任期内政府工作的首要任务。”

（卢拉总统就职演说 - 2003年1月1日）

简 介

巴西是一个具有巨大发展潜力的国家。经过20世纪的扩张和经济增长，巴西从一个农村和农业社会国家发展成一个以工业为主的，拥有现代农业，且城市充满生机与活力的国家。巴西曾经处于世界经济体的边缘，而今已成为世界第八大经济体，但这种增长并没有惠及贫困人口，他们的权利也未得到保障。因此，尽管经济增长，巴西的社会和经济差距依然显著。在20世纪70年代、80年代和90年代，巴西的社会债务增加。巴西目前人口数量是20世纪70年代9 000万的两倍多，但国家却未对这些新生人口提供合适的生活条件。

几个世纪的扭曲导致了社会隔离，进而剥夺了大部分人们对食品，医疗保健、安全、住房、教育和家庭生活的基本权利。

1. 摘自《零饥饿：巴西的故事》一书中的章节，由社会发展和反饥饿部出版。

经验表明，过去这种缺乏收入分配的经济增长，不足以建立稳固的国内市场，也不利于经济可持续发展。

早在2003年，卢拉总统就宣布，战胜饥饿和贫困，将是他第一任期内的首要工作。为此，他团结周围的人们，投入大量财力和人力资源，策划并实施各项计划和行动，以期实现一个共同的目标，即消除国家的饥饿和极端贫穷现象。卢拉总统将饥饿、粮食和营养安全以及消除贫困等主题全部纳入国内政治议程中，并向公众解释了国家项目的主要内容。他指出，在他任期结束的时候，如果每一位巴西公民都可以享用一日三餐，他便完成了他一生的使命。

饥饿问题，应作为一项国家大事来对待，而非简单的个人病死率问题。解决饥饿问题，是整个社会的责任，也是联邦、州、市和联邦区政府的责任。巴西国家联邦机构涉及三个自治政府层面：联盟（联邦政府），26个州和联邦区，以及5 564个城市。融入彼此，结合社会的力量，消除巴西的饥饿问题，是卢拉政府“零饥饿计划”面临的巨大挑战。因此，消除巴西严重的贫困和不平等及其相互关联的问题，需要各级政府以及整个社会联合起来，共同努力。

除了巴西，这项计划还得到国际社会的广泛支持，并包括在全球议程中。这一承诺引发了全国范围的争论，即对于问题的不同观点以及解决问题的不同建议。

确保足够的食物供给，同时提高个人购买力，是战胜饥饿的必要条件，这是巴西专家的共识，但这个观点与该计划中如何解决饥饿问题的提议并不完全合拍。在对待饥饿现象时，人们对不同问题的强调反映出他们的不同观点，因此，需要不同的方案来解决这个问题。

巴西的饥饿问题并非因为缺乏足够的食物供应[2]，而是因为获取食物存在困难。因此，巴西政府认为，消除饥饿需要

打击极端贫穷和社会不平等现象，这反过来又需要结合“粮食和营养安全”政策与反饥饿行动，这一行动尊重人类对食物获取的权利和巴西的食物主权。当每个男人、女人和孩子，无论是身体上还是经济上，都可以永久地获得足够的食物或者具备获取食物的途径，人类食物权便得到了保障。食物主权，是指人们有权自己制定关于其食物生产、销售和消费的可持续发展政策和战略，体现出对多元文化特征的尊重。

尽管卢拉总统在就职演说中承诺，将确保所有巴西人享有“一日三餐”，但仍然引发了全国范围的争论。政府决定通过建立全国粮食和营养安全体系来战胜饥饿，这需要较长的时间，但确实是一条更可持续的路径。

零饥饿与粮食安全

1986年，“粮食安全”一词首次出现在巴西联邦政府的文件中。1991年，科洛尔总统执政期间，该词再次出现在劳工党宣布的国家粮食安全政策提案中，不久后，该提案被提交至新任总统伊塔马尔·弗兰科。1993年，因公民行动——“为了生活，战胜饥饿和贫穷”的推动[3]，巴西的粮食安全问题被置于突出位置。国家粮食安全委员会（Consea）[4]的成立，以及第一届巴西全国粮食安全会议的召开，引发了巴西关于粮食安全的全面讨论。

自巴西恢复民主以来的首次总统竞选开始，关于实施粮食安全政策的讨论就已经展开了。1989年总统直接选举制

2. 粮农组织数据显示，巴西每人每天食物获取从1961年的2 216千卡/人·天增加至2003~2005年的3 094千卡/人·天，高于建议的最低热量1 900千卡/人/天。

3. 政治伦理运动的进一步发展，导致了科洛尔总统的弹劾。

4. 由民间社会和政府机构的代表组成的总统咨询机构，于1995年被关闭。

度恢复时，当时的候选人路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦就谈到这个话题，此后1994年、1998年和2002年的竞选中[5]，他仍然不断提及该话题。在极端贫困和贫困问题不断暴发的时候，国家举办了各种大篷车活动，被称为“公民权大篷车”。2001年，由公民学会准备的最终文件，被纳入政府计划。2002年，卢拉总统竞选获胜时，向社会公布了这份文件，被称为零饥饿（无饥饿）计划。

2003年，路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦总统执政时，大力恢复了有关粮食和营养安全方面的讨论。早在当前联邦政府的管理初期，就明确了粮食和营养安全问题的优先级，并专门设立了三个机构实施全国粮食营养安全政策，这三个机构直接对接共和国总统办公室。即：1）粮食保障和反饥饿特别部（MESA），2）国家粮食和营养安全委员会（Consea），由政府代表和民间社会成员组成，及3）围绕零饥饿计划行动的总统特别咨询顾问团。

卢拉政府执政的早期阶段采取的粮食和营养安全政策是基于以下三项政策的组合，即：

a）**结构政策**，重点解决粮食不安全的深层次原因，由联邦政府和各州、市联合采纳（如，农业和土地政策，供应政策，食物营销和分配政策，就业和收入政策，教育和卫生保健政策）。

b）**专项政策**，旨在为面临饥饿的家庭及时提供适当的条件，使他们能养活自己（如针对贫困家庭的现金转移支付政策，食品分配政策，粮食安全和质量政策）。

c）**地方政策**，旨在动员国家和市政管理人员，促进粮食

5. 在卢拉总统执政前，非政府组织为促进兼具社会包容性的巴西发展，对信息和项目进行系统化。

和营养安全（如，建立大众餐厅和食物银行，促进农民交易会，向家庭农户提供技术支持）。

2004年，国家粮食安全政策是由政府负责实施。因此，零饥饿计划被移交给当时新建的国家社会发展和反饥饿部（MDS），并将反饥饿纳入到国家机构的日常工作中，以促进社会发展。在这个新的体系设计中，国家粮食安全委员会仍然保持与总统办公室的超/跨部门对接，而国家社会发展和反饥饿部和民用住宅社会政策研究室，需要确保联邦政府与社会在衔接粮食和营养安全政策之间的可行性。当年，第二届全国粮食和营养安全（II CNSAN）会议召开，旨在明确国家和社会实施该政策需要共同努力的路径。 2007年，第三届会议召开，期间确定了国家粮食和营养安全政策的原则和准则。

零饥饿计划管理的体制安排

粮食和营养安全，即，通过一系列整合的、相关联的政策和行动，确保所有人都可以永久地获得足够的粮食，无论是数量上还是质量上，均可以满足各阶段和各状态下每个人的营养需求。而且，粮食生产必须以可持续的方式，不能损害子孙后代的利益。粮食和营养安全涉及四个方面。第一，食物的数量。它可以由人类消耗的卡路里、蛋白、维生素和矿物质进行度量。第二，食物的质量。即，食物营养平衡和卫生质量。第三，每个人食物消费的规律性，即，一日三餐。第四，尊严，即，独立自由地选择自己的食物。

粮食和营养安全的必然要求包括以下两方面：保障粮食供应充足。前提是建立一个整合的粮食生产和消费系统，以可持续的方式和主权进行粮食生产，即一方面满足经济自主

性和独立性的要求，另一方面保护文化特质和自然环境，确保粮食的稳定供应和价格合理；保障粮食方便获取。确保人们有足够的收入购买粮食，为人们提供必要的公共服务，告知优质营养的相关信息，保障社会权利，体现了人类获得食物的权利。

粮食和营养安全的概念，在2004年巴西举行的第二届国家粮食和营养安全（II CNSAN）会议上提出。这是一项长期的公共政策，它的实施需要国家和社会的共同参与，它涵盖了各个领域的策略、计划和行动，如：土地改革、鼓励发展家庭农业、确保稳定的粮食生产和供应以保障人们的食物权、遗传资源的保存、天然资源和水资源的获取和使用、城市的食品供应和农业、收入互补、食品补充计划等，还包括在紧急情况下，健康和营养的促进和监测，营养教育和健康生活方式的促进活动等。

> 根据参会代表的理解，一个国家的粮食和营养安全政策，应是一系列行动计划的组合，旨在确保粮食供应和可获取性，从而促进所有人的营养和健康；应该可持续，也就是说，从长远来看，它必须考虑如何保障该政策的可持续性。该政策的实施需要政府和民间社会组织的共同参与，它涵盖了多个行业或领域的行动计划 — 医疗保健、教育、劳动、农业、社会发展、环境等不同行业，以及生产、营销、质量控制、获取和消费等不同领域。国家粮食和营养安全政策促成了相关行动和计划的增加，因为它促进了以下原则：（1）跨部门；（2）国家和社会之间的联合行动；（3）平等性，即克服经济、社会、性别和种族不平等（对黑人和土著的歧视日趋严重）；（4）预算和管理相结合；（5）全面性，且例行活动和应急措施相结合。

在这项政策的落实过程中，卢拉政府成立了一个与总统办公室直接对接的特别部门，即国家粮食和营养安全委员会

（Consea），它可超越部门之间的限制，进行跨部门合作，负责保障国家和社会所订立的协议的可行性，以实现粮食和营养安全。联邦政府正在全力打造国家粮食和营养安全政策的必要基础，以保障该政策如其他卫生、社会救助、教育或社会保障等政策一样稳健。

正是在此广泛政策的背景下，巴西开展了反饥饿行动。因此，零饥饿计划，是国家粮食和营养安全政策的一项战略，主要专注于弱势群体。零饥饿计划的主要目标是消除饥饿，并使得所有巴西人，包括缺乏收入或缺少其他途径来享受食物权的巴西人，能以可持续的方式养活自己。该战略的指导原则是人类和社会享有食物权，并实施了一系列短期和长期的涉及民间社会共同参与的公共政策（涉及不同的部委、联邦政府、州和直辖市），以保障食物权。

各部委共同实施与零饥饿计划指导原则紧密相关的各项政策，这一做法有利于巩固共同目标。在有计划的和相关联的行动中，各部委的行动和资源得以整合，有利于确保食物获取、扩大健康食品的生产和消费、创造就业机会和收入、改善教育水平、提升健康指标、方便水资源获取、改善市政基础设施，所有这一切均从保障公民权利的角度出发。

因此，政府体制手段是各部门联合行动的重要基础和必要条件，同时，也有利于集中资源，解决家庭所面临的食物结构性和紧急性问题。

各部门负责反饥饿计划和行动的代表，成立了一个工作小组。工作小组从政府战略的角度，重新定义了优先计划。并建立网站，以系统性和非部门的方式，为人们提供零饥饿计划的相关信息。除了网站，还开通了免费热线电话，方便直接沟通。

粮食和营养安全法是由巴西各界共同起草、议会一致通

过、总统签署的一项法案。该法案确立了国家粮食和营养安全系统（Sisan）。该系统整合了所有与粮食和营养安全相关的政策，包括家庭农业政策、提供融资和技术支持政策，该政策确保采购的农产品直接用于社会计划；现金转移支付政策；大众餐厅获取食物政策；食品篮子发放应急食品政策和食物银行政策。

此外，该系统还涵盖了其他部委负责的相关政策，如农产品、渔业和水产养殖、农业改革、学校供餐计划、健康的饮食习惯、卫生等。该系统包括讨论会，国家粮食安全委员会，以及国际粮食和营养安全室。

2010年，食物权作为一项社会权利，被纳入巴西宪法。因此，零饥饿计划依赖一项综合性的法律工具实施。目前，在巴西食物权是一项宪法性权利。

组成部分、方案和行动

如下图所示，零饥饿计划可分解为四个清晰的行动部分：扩大食物获取的途径，加强家庭农业，促进生产力的包容性和衔接性，以及社会动员。该设计仅限于组织用途。所有计划都是零饥饿计划这一共同战略的组成元素，没有任何一个计划能单独实现零饥饿的目标。零饥饿计划不是各组成部分的简单总和，而是各个计划整合过程中的整合与协同。

第一部分：食物获取途径

除提高最低工资的购买力，该计划还包括扩大退休人员养老金和社会救助福利支付金额的影响，增加就业机会，这些行动旨在增加低收入人口获取食物的能力。第一个行动是

组成部分、方案和行动

1. 获得食物的途径

- 收入：家庭补贴计划
- 食品计划
  学校供餐计划 (PNAE)
  发放维他命A和铁
  向特殊人群提供食品
  粮食和营养教育
  粮食及营养监测系统
  工人食品计划的扩张和积累（PAT）
- 地方和区域粮食及营养安全网络：大众餐厅，社区厨房，集市，市区农业和食物银行
- 水：蓄水池

2. 加强家庭农业

- 家庭农业融资
  全国加强家庭农业计划（PRONAF）
  农业保险和收获保险
- 食品采购计划（PAA）

3. 创 收

- 社会和职业资格：下一步计划/家庭补助计划
- 基于和谐社会的经济和生产力融合
- 集中的小额贷款
- 区域粮食营养安全安排：
  粮食安全和地方发展纲要 (CONSAD)，
  属地公民

4. 衔接、动员和社会管控

- 社会救助咨询中心（CRAS）与整合家庭护理项目（PAIF）
- 社会管理委员会
- 公民教育和社会动员
- 捐 赠
- 企业和组织参与

立即建立并快速扩张现金转移计划，家庭补助计划（家庭补助）。同时，重建和扩大学校供餐计划，以及支持公共设施建设，如大众餐厅和食物银行等，可以方便人们对食物的获取。家庭补助计划是联邦政府最大的现金转移计划，可帮助1 265万个贫困和极端贫穷家庭[6]，涉及约4 800万人。

这些家庭平均每月可获得94.00雷亚尔（56美元）。在2003~2008年，该计划的预算显著增加，从32亿雷亚尔（19亿美元）增加到105亿雷亚尔（61亿美元）。研究表明，对

6. 家庭救助计划每人每月补助高达140雷亚尔（82美元），极端贫困家庭是指每月人均收入低于70雷亚尔（41美元）的家庭。

于低收入家庭而言，现金转移救助以及校园供餐计划，是确保他们获取食物的主要途径[7]。享受“家庭补助计划”的家庭，平均每月开支达200.00雷亚尔（118美元），主要用于食品消费。这些家庭必须同意子女接受教育并参与卫生保健，从而与统一医疗体系（SUS）和全国教育系统建立了连接。

截至2008年，巴西国家校园供餐计划，平均每天为全国公立小学和初中，以及托儿所和学前班在读的0~14岁的孩子，提供了约3 500万份免费餐[8]。2009年，加上高中（中专）教育以及青年和成人教育计划所涵盖的学生，该计划每天大约提供4 700万份免费餐。2010年，联邦预算拟为该计划支出30亿雷亚尔（17.5亿美元）。自卢拉总统执政以来，该计划每日转移到州政府和市政府的人均补助金从0.13雷亚尔增加到0.30雷亚尔，提高了130%。土著和歌伦波社区也同样增长了一倍。

此外，还有工人食品计划，即通过企业实施的低收入职工的食品补充计划，这类企业可享受税收优惠政策。这项计划惠及了1 180万名职工，每年税收减免4.85亿雷亚尔（2.85亿美元），覆盖了34%的正规劳动力市场。

此外，一系列有关食品营养的公共设施正在巴西的许多城市实施，如大众餐厅（90家，每天近20万人享用），食物银行（104家，覆盖近100万人）和社区厨房（645家，约14万人受益）。这些设施的运作一方面是基于地方政府采

7. 在这个方面，可以参考《家庭补助金计划之营养与食品安全计划对受惠家庭的影响：综合报告》（里约热内卢：巴西社会和经济分析研究所 - IBASE，2008）。

8. 巴西教育主要分为两个层次：基础教育和高等教育。基础教育包括三个阶段：为5岁以下孩子准备的儿童教育，日托中心（0~3岁）和学前班（4~5岁）；为6岁和14岁学生准备的小学和初中教育；三年高中教育；18岁以上的学生可接受高等教育。

取的分散粮食和营养安全政策，另一方面是基于教育方法的创新，告诫人们减少食品浪费，促进健康的饮食习惯和社会动员。

维生素补充计划已经取得了以下成果：覆盖了6~11月龄的634 900名儿童；覆盖了12~59月龄的304万名儿童；覆盖了处于分娩期的203 300位母亲。539个城市发布了关于项目进展的数据报告。补铁方案向6~18月龄的儿童发放了33万份补充剂，向孕妇发放了22万份补充剂。

零饥饿计划还开发了许多在规模上具有巨大增长潜力的创新项目。其中一项是在巴西的半干旱地区建设蓄水池。根据全国最低社会指标，半干旱地区是指一年内只有4个月下雨的地区。通过使用区域开发技术以及受益人的积极参与，超过29.4万个蓄水池已建成并成功收集雨水。因此，目前该区域的118.6多万人可以在家享用优质水。

第二部分：加强家庭农业发展

零饥饿战略的第二部分旨在加强家庭农业发展，家庭农业是巴西主要的农业生产方式，是国内农产品的主要来源。尽管已经达成了共识，但关于家庭农业在巴西建立“国家粮食和营养安全体系和政策”过程中的重要性仍在持续引发激烈的讨论。因为民间社会组织，政府和私人机构关于不同农业模式并存持有不同观点，如家庭农业和产业农业（或农业企业） 并存，同样，在农业和土地发展两个部委的制度上也有所体现。根据2006年农业/畜牧业数据普查（IBGE），家庭农业仅占用了巴西1/4的农业生产区域，但其生产产值却达到了38%（544亿雷亚尔，约合320亿美元）。尽管家庭农业所占面积小于产业农业，但家庭农业可以说是国家粮食安

全的主要支柱，各农产品产量占国内总产量的比例分别为，木薯87%、豆70%、玉米46%、咖啡38%、水稻34%、牛奶58%、猪59%、家禽50%、牛30%、小麦21%。根据普查数据，家庭农业还是巴西主要的就业渠道，约有1 230万名工人，占农村居民的74.4%。

不管怎样，在零饥饿计划刚开始的时候，针对农业类别还专门定义了收获计划，它包括两方面内容。一方面是扩大现有的信贷计划 — 加强全国家庭农业发展计划（Pronaf）。该计划专门为家庭农业提供信贷，且主要是粮食生产。因近期的扩张计划，2008~2009年收获期已经成功签订了两百万份信贷合同，价值约130亿雷亚尔（76.4亿美元）。约60%的业务涉及农村贫困家庭，包括家庭农民、参与土地改革的家庭，以及传统民族和社区。

另一方面是根据国家粮食安全委员会建议制定的家庭农业食品采购计划（PAA）。该计划将来自家庭农业计划的食品生产供给与公共方案和设施（校园供餐计划，医院，食品免费发放计划等），以及食品储备等食品需求有效连接起来，是跨部门计划的主要组成部分。下文将详细分析家庭农业食品采购计划。

因为其中一部分关注的是农村地区和农村人口，所以聚焦粮食和营养安全（FNS），也逐渐被纳入其他一些系列行动中，旨在保障半干旱地区的农村家庭用水，特别是土著人民和歌伦波农村社区[9]，同时保护社会生物多样性和传统知识。

9. 社区成员声称他们是过去逃跑出来的非洲奴隶的后裔。

第三部分：促进创收进程

促进创收进程刺激了基于和谐社会的经济发展，并有利于提高低收入人群的能力，促进其更好地融入劳动力市场。

2003年，联邦政府成立了基于和谐社会的国家经济秘书处，该秘书处作为代理机构挂靠劳动部。从那时起，秘书处就开始实施“基于和谐社会的经济发展”计划，提供金融产品和服务、基础设施、知识培训、咨询、技术支持及建立生产和销售机构，以满足基于和谐社会的经济发展需求。

2005~2008年，该计划共培训了1 500位社区代理商。目前共有532位代理商，监管全国700多家企业，涉及全国27个州的4.5万名工人。

在这个部分，开展了与联邦政府的各项合作。其中，特别值得一提的是，与巴西银行基金会建立的伙伴关系，促进了以创新工作和提高收入为导向的和谐社会经济发展。截至止2008年，该合作共支持了720个城市的150个项目，直接惠及4 300家企业，13.6万名员工，间接惠及200多万员工。另一项重要的合作是与巴西东北银行建立的伙伴关系，有利于资金周转，建设和谐社会经济，从而保证相关的可持续生产行为获得资金来源，促进其可行性。2005~2008年，共50个项目获得500万雷亚尔支持，直接惠及约700项基于和谐社会的经济业务，涉及7 000个参与家庭。至2008年，郊区、歌伦波社区和农村直辖市开设了44家社区银行，确保了5 000人融资成功，并额外促成1万个家庭融入到银行体系。

另一项举措是基层合作社的科技孵化器项目（Proninc）。该计划促进了巴西大学科技孵化器的大幅扩张。2003~2008年，该计划共支持了76家大学科技孵化器，惠及700项和谐社会导向性经济事业，涉及约1万名相关员工。

此外，为实现该目标，还开展了下一步（Próximo Passo）计划，即，开展部门之间的行动，促进建筑和旅游行业的社会和专业资格认证。该计划是由劳动就业部（MTE）、社会发展和反饥饿部（MDS）、旅游局（MTur）以及州和市政府，企业家和工人共同实施的，投资金额达2 000万雷亚尔，目标是为家庭补助计划覆盖的21个州和联邦地区的约2.6万名工人提供专业培训。

该计划的目的是，通过专业培训，促使合格专业的人员进入世界劳动力市场，同时促进旅游业创收。参加这项计划所开设课程的人员，必须是来自家庭补助计划的成员，年龄在18岁及以上，且至少完成了四年级的小学教育。

第四部分：联系，动员与基层参与

联邦政府与100多家合作单位建立了合作伙伴关系，开展反饥饿活动，以及实现粮食和营养安全。此外，这部分内容还包括通过社会动员开展公民教育，以及公民发展状况。

自2003年零饥饿计划宣布以来，便开始实施了一系列相关政策，旨在消除饥饿和极端贫穷，如：根据弱势群体各自不同的实际情况，为其开展培训，帮助其建立粮食和营养安全能力。国家餐具（Talher Nacional），今天被称为公民教育网络及姐妹校园计划，隶属总统特别咨询顾问办公室，负责组织社会动员行动。该计划在巴西26个州和联邦地区，微型区域以及市级国家餐具网络得以实施，成千上万的基层教育工作者对此表示支持并开展义务劳动。此外，公民服务体系的112名基层教育工作者，在遵守公共协议与公民社会参与的前提下，也加入了这项计划。

姐妹校园计划，涵盖在零饥饿计划内，包括公立学校和

私立学校的行动，旨在促使人们学会感恩和推进公民权利，并增强社会包容。

因志愿者的认真工作，“公民教育网络”已覆盖了巴西1 500个直辖市，共有30万人接受了食品营养和安全以及社会权利和人权的培训和能力建设。这项行动的主要成果包括：加强和建立了粮食安全论坛和理事会；建立了流动家庭农业和基于和谐社会的平民露天集市；提倡与土著居民、歌伦波社区、妇女、拾荒者和材料回收利用者一起工作；激励创立粮食安全与地方发展联盟；监督管理家庭救助项目和其他公共政策；加强区域政策；创建基层教育中心，惠及参与零饥饿计划的家庭和其他社会弱势家庭；动员教育工作者和家庭参加粮食和营养安全会议，参与粮食和营养安全法律的讨论并推进其进程。

另一项举措是将社会弱势家庭整合到社会动员和信息体系。针对低收入家庭和学生，发放了9 200万份食品和营养安全方面的初级读物，这也是联合和动员的案例。此外，还分发了与健康饮食习惯相关的140万份教学手册（Cadernos do Professor）和6 000套教学工具。同时，这项举措也为家庭提供了有用的信息，有利于足够的食物获取。这些计划所涵盖的家庭，同样可以通过社会保护和促进体系获得统一的社会救助。社会救助咨询中心（(Cras)）可向家庭提供社会和心理辅导，确定他们的需求，并根据不同情况将他们转交给体系内其他相应的专业中心。例如，专门负责维护童工权利，处理儿童和青少年性侵问题的中心，帮助弱势群体、老年人、贫困残疾儿童和成人以及街头流浪者的中心。

国家粮食和营养安全委员会负责监管该政策实施，委员会由18位部长和36位民间社会代表组成，直接向总统办公室报告。

粮食与营养不安全的处理进展及其面临的挑战

巴西社会指标的显著改善显示出联邦政府越来越重视解决巴西的贫困和粮食不安全。从表1可以看出，总人口的贫困率急剧下降，尤其是极端贫困率更为明显。尽管巴西仍然是世界上收入最不平等的国家之一，但是其收入不平等现象已在减少。从1997~2007年的这10年间，收入不平等现象下降了8%（见表1）。

极端贫困人口人均收入的提高，导致巴西贫困率下降，尤其是2003~2008年极端贫困比率，相比2003年，2008年极端贫困人口减少了一半。因此，原计划25年完成的第一个千年发展计划（MDG）已在短短5年内实现（见图1）。

巴西已经提前实现极端贫困人口减半的千年目标，该计划在2015年完成。根据一份总统报告，1992年，人均每天花费低于1美元的人数比例为11.7%，到了2006年该数据下降到了4.7%。考虑到这些因素，巴西设立了一个新的目标，即在2015年实现极端贫困人口减至1/4，其主要目的是消除饥饿和解决极端贫困。

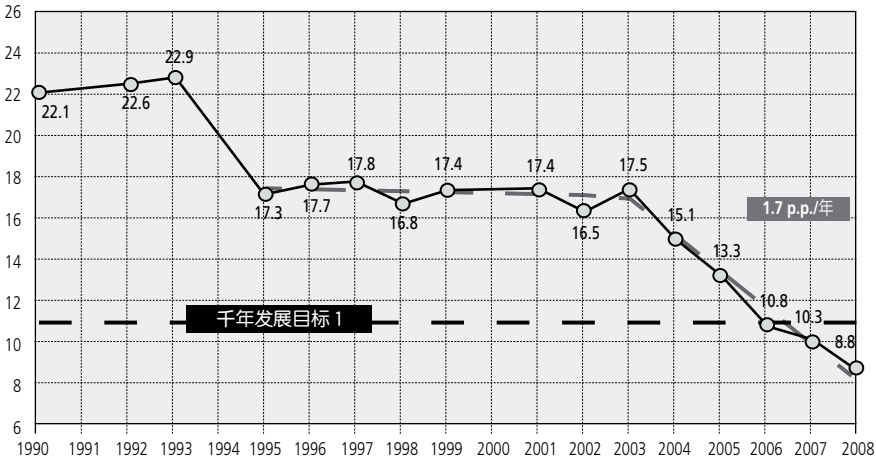
同样也可以看出巴西收入不平等现象有所减少。其中，社会福利计划中的现金转移计划对此的贡献率是28%、家庭

表 1. 巴西1997年和2007年的相关社会指标

指 标	1997	2007	2007/1997
基尼系数	0.600	0.552	-8%
贫困率	48.1%	30.3%	-37%
极端贫困率	24.7%	11.5%	-53%
儿童营养不良（5岁以下，生长缺陷）	13% (1996)	7% (2006)	-46%

资料来源：外交部。巴西食品和营养安全与主权：创新性的公共政策。食品安全高级会议，马德里，2009年1月26~27日。

图 1. 2001~2008年巴西极端贫困率的演变



补助计划贡献率为21%、连续现金福利（Benefício de Prestação Continuada - BPC）[10]贡献率为7%。

目前，巴西家庭农业得到众多公共政策的支持（如加强全国家庭农业发展方案、家庭农业食品采购计划和其他更多的粮食计划），其生产率较高（如今家庭农业生产占巴西所有食品消费的70%），有效缓解了近期世界粮食危机和经济危机的影响。此外，其他有利于食物获取的政策也被纳入其中，即稳步提升最低工资，并对家庭补助计划的人均转移金额做出快速调整。

这些计划对粮食和营养安全的影响显而易见。享受家庭补助计划的家庭，其孩子受慢性营养不良影响的比例下降了31%。对于6~11个月的儿童，这一比例下降了62%。补助

10. 连续现金福利（BPC）是受联邦宪法保护的一项权利，它确保65岁以上的老人和残疾人的最低生活保障，其中残疾人包括无法独立生活或工作的、没有任何谋生手段或者只能由家庭来抚养他们生活者。这两种情况必须满足每月人均家庭总收入低于正执行生效的最低工资水平。

金主要用于购买食品，90%的家庭声称他们获得的食物有改善，70%的家庭说他们消费的食品更加多样化，另外，90%的儿童现在能享用一日三餐甚至更多。

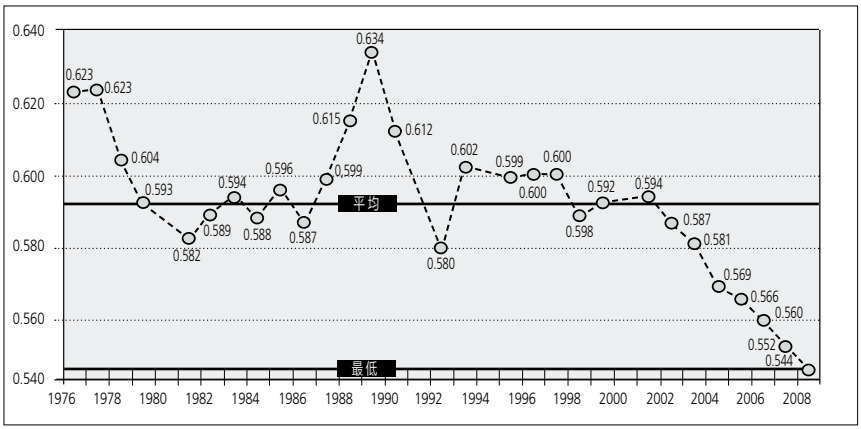
家庭购买力的提高有利于当地发展，且可以缩减地区不平等。家庭接受的现金转移对当地经济影响重大，因为它创造了新的工作机会和收入机会。

对老年人和残疾人（BPC）的现金转移占自治区中合法现金转账的比重较大，范围从12.5%~27.1%不等，且后者在巴西东北部也占有显著的百分比。

家庭补助计划所覆盖的家庭，其收入水平提高了29.2%。巴西东北部的涨幅达到34.4%，其中半干旱地区有57%的人口享受家庭补助计划。

2003~2006年，贫困人口减少了31.4%。在2003年，有28.17%的人口生活在贫困线以下；到了2006年，该比例下降为19.31%，在此期间有1 400万人脱贫。

图 2. 人均家庭收入不平等（基于基尼系数所得）情况的演变：巴西，1976~2008年



资料来源：基于1976~2008年全国住户抽样调查的结果估计所得。

巴西的经济增长有利于所有人，尤其是极端贫困人口。与2005年相比，2006年巴西人均收入提高了9.16%。40%的最贫困人口的人均收入上升了12%，而10%的最富有人口的人均收入提高了7.85%。

我们正在努力同时减少贫困和收入不平等现象，图2显示的是巴西人均收入不平等的演变过程，2008年收入的集中程度下降到过去30年来的最低水平。

零饥饿计划和加紧跨部门的途径

FNS跨部门聚焦的一大特点是以人类食物获得权和食物主权为指导原则开展的联合行动，从而促进食物获取与家庭农业。因而，在此须特别提及家庭农业食品采购计划（PAA）、新设计的全国学校供餐计划（PNAE）和家庭补助现金转移计划（Bolsa Família Program)，它们是零饥饿战略的三大主要成就。

家庭农业食品采购计划（PAA）

这项基于国家粮食和营养安全委员会（Consea）建议的计划，始于2003年，是零饥饿战略的一部分，2008年被纳入法律规定。家庭农业食品采购计划（PAA）依靠社会发展和反饥饿发展部（MDS）和农村发展部（MDA）之间的共享管理安排，由国家食品供应公司、各个州和自治区共同合作实施。该项目直接向农民家庭、土改项目下定居的人们，以及土著居民和社区采购食品，用于帮助缺乏食品的人们，向极端社会脆弱性群体免费发放食品，以及建立战略性的政府库存。该项目有两个主要目的：支持家庭农户的农业和畜牧

业生产营销，刺激食品生产，促使食品匮乏的家庭更易获得食品，并促使农民和消费者之间建立更加密切的联系。该项目向各州和自治区政府支持的家庭农户，以及国家食品供应公司购买食品，并将其捐赠，用于社会保障、改善社会网络和公共设施，例如受补贴的餐馆、食物银行和社区厨房等，还用于供应公共学校网络以及社会发展和反饥饿发展部门致力于的食品篮子计划。该计划自2003年开始实施，到2008年12月才达到预期目标。联邦政府对该计划共拨款20亿雷亚尔（11.8亿美元），用于购买200万吨食品。2008年共有11.89万名农民向PAA计划出售他们的农产品，获得PAA计划资助的人口达到1 680万。

全国学校供餐计划（PNAE）

2009年6月，指导全国学校供餐计划（Pnae）的法律获批，为该计划的实施提供了新的准则和方式。这是巴西历史最悠久的食品计划，可追溯到20世纪40年代约绪·德·卡斯特罗（Josué de Castro）[11]提出的想法。该项法律的创新之处在于：1. 明确向基础教育学校的学生提供一日三餐，是每位学生应有的权利；2. 建立向公立学校供餐与当地农民供餐之间的制度联系。至少有30%的联邦政府转移资金，是用于向农户家庭购买食品。

该法律在国会通过之前，包括草案的起草及相关内容的协商，均得到了社会的积极参与。

11. 医生、大学教师、地理学家、社会学家和政治家，约绪·德·卡斯特罗把与饥饿作斗争的事业作为他毕生的使命。他对全国生活质量影响较深，在1930~1973年成为了国际知名人士。他把大部分的时间和精力致力于饥饿和极端贫困问题，这些情况在之前就存在，且不幸的是其仍然会在世界上盛行。

现今，只要政府采购超过了30%的最低比例，则家庭农业主要依赖于每年6亿雷亚尔（3.53亿美元）的机构市场（政府采购）。另外值得一提的是，PAA将家庭农民作为供应商的发展经验对Pane实施方针的形成起到了重大影响。

对医疗保健、教育、社会救助监管的现金转移计划
— 家庭补助金计划

这是目前为止发展中国家中最大的现金转移计划，包括现金医疗保健、教育和社会救助的监管机制。该计划覆盖4 200万贫困人口，且确保1 265万家庭每月人均基本收入达到120雷亚尔。该项计划在巴西所有市镇均可行，它包括了一个为贫困家庭设计的现金转移机制，这些贫困家庭必须满足教育和医疗保健等领域中相关居民的附加条件，且附加条件合法。

根据人均收入和家庭结构，每月现金补助从22~200雷亚尔不等。补助金直接打到救助对象的银行卡内，可在银行机构、公益住房或者是境外账户使用。2010年，平均每个受助家庭所获得的补助金是94雷亚尔。

资格条件审查包括：儿童和青少年上课出勤率（出勤率≥85%），免疫情况，儿童发展情况，以及孕妇在医疗机构的产前检查情况。涉及的主要相关单位是卫生部和教育部，因为他们负责监管受助对象的项目执行情况，负责整合直辖市提供的信息，并将这些情况反应给社会发展和反饥饿部。

享受医疗服务和接受学校教育是公民的权利。之所以要进行资格审查，不仅是为了杜绝违规行为，避免不符合条件的人骗取现金补助，更主要的是引导当局发现真正需要帮助的弱势群体，确保他们的权利。

最终的注意事项及面临的挑战

零饥饿计划最主要的创新是，将抵抗极端贫穷和饥饿列为国内事务的优先目标。为了确保这个优先权，必须从全国范围进行统筹规划，确保各部委在定义、计划、实施和监管过程中密切地协调合作，这些行动包括提高获取食物的能力、扩大健康食品的生产和消费、提高学校的出勤率、改善卫生条件、确保持续的水资源供给、创造工作机会和收入来源等，从而提高社会包容和公民权利的行为。

另一项创新，是建立了日常行动和应急措施之间的联系，主要体现在家庭补助计划、学校供餐计划、加强家庭农业计划（尤其是家庭农业保险和收获保险计划）和农产品采购计划，或者其他行动，如建设蓄水池和给特定人群分发食品。

特别值得一提的是社会的参与和监控。一方面通过与总统办公室直接关联的国家粮食和营养安全委员会（Consea）开展，另一方面通过设立在联邦、州和城市层面的社会管控委员会以及社会动员和公民教育行动开展。

但是，为了实现社会监管，必须整合粮食安全委员会，这向我们提出了新的挑战。这是一个需要各部门共同完成的任务，包括制定替代的和创造性的整合方案，将不同的现有部门，如卫生保健、社会救助、儿童和青少年保护等，整合为一个更加成熟、统一的基层社会参与程序，并在整合过程中，保存他们的个性和特点。

零饥饿计划和联合国千年发展目标（MDG）之间存在巨大的协同效应。零饥饿计划的主要目标是八项千年发展目标的第一个，即，消灭极端贫穷和饥饿。而且零饥饿计划也有助于其他四项千年目标的实现：普及小学教育，促进两性平

等并赋予妇女权利，降低儿童死亡率，改善产妇保健。

还应该指出的是，粮食和营养安全政策旨在促进人的全面发展，同时必须考虑到人们的选择权。确保信息的获取，主要是健康饮食习惯的信息获取，是人们选择自己食物的前提条件。如果人们在食物获取过程中无法进行选择，就谈不上权利。

巴西正处在一个非常有利的时机，这有利于巩固食品和营养领域的公共行动，以及该领域公共管理新方法的实现。建立粮食和营养安全政策的过程与重新规划政府的需求之间似乎存在非常直接的关系。采取确保不同领域之间的合理整合的措施越多，就会促进越多的合作参与（联邦、州、市三个层面的政府合作参与，公民社会与个人自愿者的合作）同时还促进了基层参与和社会监管，更好地巩固了该政策。

在这一过程中，除稀缺资源分配的艰难选择，巴西必须时刻牢记应以和谐的方式推进不同地区之间的整合。因此，有必要建立共识，明智地使用领导权，为衔接和整合创造合适的空间。

出于这个目的，零饥饿计划呈现了粮食和营养安全与其他公共政策整合的美好前景。该政策提出的三项干预手段指出了这些领域整合的具体可能性：第一项是在食品领域进行的公共政策整合；第二项是建立基层参与渠道，促使基层参与国家粮食和营养安全政策的建立过程；第三项是建立反饥饿的自助组织，动员巴西全社会抵抗饥饿。

除了社会政策的制度化，巴西在克服贫困问题上做出的另一项努力是跨部门合作。但是，这种合作涉及的不仅是官僚问题，因为这些项目是互相联系且通过协同方式进行，这就要求政治行动围绕粮食和营养安全这同一中心以交叉方式开展。

经验表明，因为巴西未能重新进行收入分配，所以其过去的经济增长不足以打造坚实的国内市场，也无法奠定可持续发展的基础。不平等和贫困是不发达的原因，而非其结果。

然而，谁都不应该忽视以下这些问题：经济增长本身并非目的；如果环境和社会可持续性发展产生限制以及某些条件缺失，则经济无法实现增长。可持续增长的前提是社会不公平情况减少。为了实现经济可持续增长，必须提高基本商品和服务的供应，直至全国普及，并挖掘巴西国内市场的巨大潜力。

巴西政府意识到，社会进程是经济进程内在的补充。离开人类的提升和能力建设，就无法实现经济永久的可持续增长，也无法实现整个人类的公平利益。

因此，在巴西，反贫困是整体发展规划的一部分，社会融合是确保可持续增长和实现人类全部潜能的路径。这个发展理念的基础是，社会、经济和环境各方面携手共进，共同促进经济发展，并尊重自然。这是一个富有包容性的、新的、整体的发展模式，在这个发展模式里，人类既是环境友好型可持续和社会公平的经济活动的主体，亦是目的。这类经济活动并不是为了促进私人资本的积累。

参考文献

BRAZIL. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:* por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional, July 2007, Fortaleza. Final Document of the 3rd National Conference on Food and Nutrition Security.

___. Ministry of Social Development and Hunger Combat. *Subsídio para balanço das ações governamentais de segurança alimentar e nutricional e da implantação do sistema nacional.* Brasília, Federal District, 2009.

___. Presidency of the Republic and Consea. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:* a experiência brasileira. Brasília, November 2009.

FAO. *Fome Zero:* lições principais. Santiago, Chile: Regional FAO Office for Latin America and the Caribbean.

CITIZENSHIP INSTITUTE. *Projeto Fome Zero:* uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, October 2001.

5. 动员企业对抗饥饿[1]

沃尔特·贝利克

简 介

零饥饿计划过多关注公众食品和营养安全相关政策，但消除饥饿需要社会大众参与。在所有已经通过法律保障食品安全的国家，对人类食物权的承认是公众社会动员的结果。企业家是有能力推动社会改革的最杰出的行动者之一，其挑战在于促进社会、环境和经济的可持续发展。

在1996年世界粮食首脑会议目标与2000年千年首脑会议目标的精神指引下，大型企业在联合国组织的倡议下构建了“全球契约”。该契约最初是由500家跨国公司签署，但现在签署公司已经增长至130个国家的5 300家公司[2]。不同于其他组织，近年来私营公司的参与成为重申企业社会和环境责任的特别因素。该契约的十项原则中的前两项特别值得一提，因为它们涉及人权问题，进而有利于促进健康食物以及企业经营所在社区之间的良好关系。

在巴西，共有345家企业和协会签署了“全球契约”，其他很多企业和协会也正在关注食品、营养和反贫困等话题。2003年初，零饥饿计划推出后，越来越多的企业参与到食品安全计划中。同样，虽然零饥饿计划是由联邦政府发

1. 这些内容来自《企业如何支持和参与反饥饿斗争》第三和第四部分更新和修订的版本，贝利克（编辑：社会思潮研究所，圣保罗，圣保罗州，2003年）。

2. 见 <http://www.unglobalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/index.html>.

起，但将作为公众社会元素之一的私人行动囊括至计划中也十分必要。此外，自2003年以来，企业部门的各个环节开始直接参与国家食物与营养委员会（Consea）。因此，除了公司内部可能一直自发进行的活动外，其他活动开始被整合到所有三级政府的公共项目中。

相比那些通过解决社会问题进而提升企业形象的零星行动，企业社会责任（CSR）更加复杂。CSR是以企业文化的变化为前提，这种变化必须是健康的、可持续的。因此，“零饥饿计划”的推出，既是已经积极参与解决社会食物问题的企业的动态推动因素，又是其他企业重新调整解决其他问题行为的重大机遇。

在本手册第一版准备发行时，新联邦行政机构已经在2003年推出了“零饥饿计划”，同时很多公司都想加入到社会热议的整体行动中去。后来，一些有高度责任感的公司设立了一个特别协会来鼓励促进食品安全的行动。2003年该协会被称为零饥饿支持协会（Apoio Fome Zero），自校餐计划、巴西东北部半干旱地区蓄水（蓄水池）计划和社会行动者能力建设项目实施后，该协会得到了认可。

以下各节将介绍“零饥饿计划”的三项政策：结构政策、专项政策（或部门政策）及地方政策。其目的是为了展示企业如何从三个层面参与公共政策。此外，还涉及了企业管理的一些其他要素：企业股东，企业与供应商、消费者的关系，企业与员工和合作者的关系。

对抗饥饿的结构政策

零饥饿计划采用定期结构性政策指导行动，从而提高人民收入和减少社会不平等。这些政策（例如增加就业和创收

方案）用于政府干预的优先领域。企业也可以在这些领域采取行动，从而促进社会融合。

长期来看，如果收入分配在某些方面不可持续，其本身就不能确保贫困人口的福祉。为了加强社会融合，穷人必须有一个谋生的基础。该基础可以是预计能带来收入的“资产”，或是某种商品财产，从而可以降低房租、房地产分期付款或贷款利息占其收入的比例。

国家通过促进最低收入计划和失业保险制度，扩大社会保障和养老保险制度等行动来保障人们的收入。其他支持改善收入的公共政策中，应特别提到的是国家经济和社会发展银行（BNDES）和正式银行网络的土地改革方案和低利率融资计划。然而，尽管这些结构性政策的责任在于国家，私人行动也可以做出很大贡献。

互助小额信贷机构

企业可以启动的主要行动即是设置和参与互助小额信贷机构。这也是许多没有借贷业务或能力公司的一种选择。小额信贷机构是由当地社区成员（可以是公司员工或者其他人员）构建的借钱给穷人的自治组织。穷人用这些钱去开设或拓展业务，或改造自己的家园，或买一辆自行车，或购买其他商品。小额信贷过程已经被有效地记载，且从事该项业务的官方银行明确指出，相关结果令人非常满意。

数据显示小额信贷的违约率较低，且这种投资可带来有益的社会回报。小额信贷系统批出的贷款额度约1 000雷亚尔，并优先批给妇女。国家经济和社会发展银行（BNDES）被授权发放小额贷款给非正式活动（这些活动基本覆盖了银行的投资组合中包含的77%的小微企业家）。

互助小额信贷在家庭农场方面的业务非常重要且成功。在巴西南部地区，小额信贷机构的网络已经可以支持家庭农场的生产和营销系统。当官方信贷不足或是农场产销量较低时，小额信贷在这些地区发挥了重要作用。

收入补助和财政支持

企业也可通过参与收入补助项目等结构性政策直接帮助适龄儿童和青少年，重点支持儿童和青少年的多个项目正在得到财政和法律支持。这种情况下，企业可以对市、州和国家议会管理的儿童和青少年权利基金做出直接的贡献。这些行动降低了人们收入作其他用途的风险，确保家庭获得更多食品。

即使不涉及食品领域的直接投资，其他结构性行动，在降低作为其他用途的家庭收入风险方面，也非常有效。企业可以采取不同的行动来改善其员工收入，或支持企业所在社区居民（提供财政支持帮助他们自建房屋，为员工或社区居民的子女提供奖学金，或赞助和设立食品或建筑合作社）。

对抗饥饿的专项政策

与巴西消耗食品的数量、质量和规律性直接相关的公司可以采取果断行动进一步强化专项政策来对抗饥饿。

“零饥饿计划”针对此目标的主要项目是食品券（Cupom Alimentação）项目。食品券（或卡）项目是对人们收入风险支付项目的补充，例如学校补助金、工作补助金、失业保险政策等。食品券（或卡）项目的制定受到了美国食品券（FSP）启发。后来，在2003年底，食品卡项目被纳入家庭补助计划，家庭补助计划是所有其他联邦现金转移项目的集成。

巴西有条件的现金转移项目

鉴于美国食品券项目相关经验开展的基于食品券的现金转移项目是巴西对抗饥饿的重要手段。统一的社会救助记录（基于市政府收集的风险家庭等相关信息建立），促使巴西最贫穷的家庭能够接受现金转移，进而有利于推动当地经济发展。项目受益者在受益期间需要满足特定的社会要求。这些要求包括参加专业进修课程或识字课程，让其子女在学校上学，让其子女保持最新的免疫记录，参与社区活动等。

插文 1. 食品券项目案例

罗斯福总统在美国20世纪30年代经济危机中期指出，在恢复经济增长的同时，还能在缺乏配套福利政策的情况下战胜饥饿，是一种挑战。特定时期内，每个贫困的美国家庭都有权领取食品券在注册的机构购买食品。食品券项目是1962年以来美国联邦政府最大的食品救助计划。十年前，该项目每个月可覆盖730万个家庭、1 720万人，需要花费 17亿美元。

申请人每月总收入必须等于或低于贫困线（例如，目前三口之家每月总收入为1 533美元）的130%。此外，被救助家庭拥有的资产（银行存款、金融投资和其他商品）不超过2 000美元，如果至少有一位家庭成员在60岁以上，其资产不超过3 000美元。选定的申请者必须有一份工作，或正在找工作，或正在接受相关培训。如果已经登记的申请人未遵守这些要求，则3年内最多只能接收3个月的救助。如果一个家庭没有收入，每月可以领取341美元食品券（2001年一个三口之家的水平）。2000年平均每月每人可获得73美元食品券，每个家庭几乎可获得173美元食品券。食品券不能兑换金钱。此外，食品券不能被用来购买酒精饮料、香烟和非食品物品。接受食品券的零售机构会被仔细检查，任何违规的机构都将受到取消资格、民事诉讼，甚至关闭的惩罚。

巴西计划不允许企业参与现金转移系统的财务部分。然而，所有的现金捐款必然拨入指定的对抗和消除贫困基金。与美国食品券项目类似，磁条卡的使用大大减少了粮票券使用的欺诈行为。与人们想象的不同，位置偏远的社区可以更严密地管理露天市场的零售商和摊主，从而避免资金挪用和腐败。在项目的所有行为中，企业及其职工志愿者共同提供的课程，专业培训和健康检查非常有用。在许多情况下，企业也可以提供专业培训使用的设施、培训室、材料和设备等。为了支持志愿者行动，一些公司已经允许员工利用一部分工作时间参加社区活动。我们希望增加这种可能性，并发挥联动效应。

扩展工人食品计划

工人食品计划是一项重要的对抗饥饿的具体措施。项目中，企业家、工人和政府共同努力来确保工人以较低的价格获得食品。公司可在其所得税中扣除此项目费用的两倍金额，但这一扣除额不能超过公司所得税的4%，且可从工人工资中扣除20%的收益。

目前，工人食品计划涵盖约8万家公司的800万工人，另有900万工人收到了一些其他类型的食品救助。但是，仍有2 480万正式和非正式工人（不包括城市和军事人员）没有任何种类的食品补助。

工人食品计划的实施效果不好可归因为低财政激励。目前，93%巴西企业（总量超过300万）是基于简单税收系统的假设利润制度交纳所得税，该系统并未考虑工人食品计划带来的财政激励。这是一个两难问题，执行简单税制的中小

型企业恰恰是那些支付最低工资，且难以为其员工提供补助的企业。

但是，除法律途径外，许多公司会自己想办法来改善员工获得食品的途径。通过加强家庭预算来分配基本食品篮给更需要的员工还要走很长的路。食品篮中食品的数量和种类非常重要，这些应该由营养师进行监督。给员工发放更多的食品券，或提供零食或早餐给聘用员工等措施对员工福利和生产力都有直接的效果。

紧急情况下基本食品篮的捐赠

另一个主要的合作形式是捐赠基本食品篮，这是紧急情况下通常采用的政策。过去，多数永久的基本食品篮捐赠滋生庇护主义和腐败。不良影响表现在：使穷人习惯于接受食品篮捐赠；滋长消极的生活态度；降低了他们重新开始积极和富有成效的生活的机会。

食品篮的持续分配对贫困地区的贸易也产生了较强的负面影响。因为这些食品篮满足了大部分家庭的食品需要，“受益人”所在区域的贸易可能会实质停顿，甚至会损害当地的发展。1998年食品篮的相关分配基金达到2 850万雷亚尔的峰值后，2001年联邦政府开始削减。

因此，零饥饿计划只允许在紧急情况下实施食品篮捐赠。私人不仅可以通过购买和分配基本食品篮，在此政策执行中扮演有用的角色，还可采用其他两种原始方式，即：

a）交换信息并使用大型连锁超市、商品代理商和批发商的现有电子采购系统。在这些活动中，高度专业化管理工作用于处理基本食品篮中食品的价格、报价单和

可用性等信息。企业部门可提供公共当局和慈善机构购买和组合食物篮的重要信息。

b）利用超市和批发商的卡车和配送中心，提供后勤保障。这些领域的企业拥有稳固的组织体系，因而当巴西边远地区面临困难时，这些企业可以在短时间内提供帮助。这种支持将可能克服官方分配食品篮的主要障碍，如在许多偏僻地方无法建设政府仓库，以及政府决策和物流服务的低效率等。

对抗母亲和儿童营养不良

公司和慈善机构合作投资的主要领域之一即是对抗母亲和儿童营养不良。虽然巴西新生儿死亡率相对1991年的46.2‰，已经大幅下降，但仍非常高，2001年为32.7‰。而墨西哥的新生儿死亡率为25‰，美国为8‰。在巴西，营养不良是儿童死亡的主要原因。

公司在协助公共部门为家庭、母亲和一岁以下儿童提供监测和咨询方面，可以发挥重要的作用。替代食品补充固然重要，但提供哺乳信息最重要。因此，企业应该确保其女职员母乳喂养权利，并尊重母乳喂养计划。

除儿童田园计划外，许多非政府组织和协会也一直致力于母亲和婴儿食品安全事业，企业可以直接支持这些组织，公司往往可以成为这些组织和所在社区之间的桥梁。

日间护理中心和儿童人口监测

公司应确保日间护理中心正式在全国社会工作委员会（CNAS）进行登记，并检查中心设施为其员工子女提供食

物补充的情况。同时建议公司相应给予母亲养活其学龄前子女的基本食品篮。

公司可以通过推进监测新生儿或学龄前儿童的健康状况的相关机制，来支持所在社区。最近几年巴西新生儿死亡率的降低很大程度上要归因于儿童田园计划的努力。这项工作的开展是基于每月对大城市郊区儿童健康状况的监测，并调控他们的营养。

企业还可以参与类似的项目，如为志愿者培训提供资源，为已登记家庭提供医疗或门诊设施，甚至还可以在企业所在社区举办营养加强与免疫活动。

食品消费教育

巴西的食品消费教育需要高投资和真正的文化变革，巴西缺乏食品营养品质的相关资讯。这将导致消费者购买食品时不考虑食品质量、甚至价格，而仅基于广告宣传。

巴西电视对低收入人群有着巨大的影响，例如一个广告可以导致一个家庭以垃圾食品取代健康食品。但是，有些措施已经成功地调整了这种影响，巴西采用严格的法律来限制牛奶和牛奶副产品的广告。然而，其他国家的法律更严格，他们会直接建议家庭应该消费什么。如意大利，“隔离”了儿童电视艺术家，以防止他们使用自己的形象去宣传食品。我们的目标是确保儿童乃至所有人拥有健康的饮食习惯。

如今，即使是在相对贫穷的国家，肥胖和营养不良并存可能是因为缺乏资讯，还可能是因为媒体鼓励人们消费非健康食品。食物浪费是一个巨大的悖论，是过度的广告宣传致使食品消费主义所造成。很多面临食品短缺问题的国家在食品生产、分销或烹饪环节都存在着浪费。

插文 2. 企业可以采取的举措

企业可以在很多方面和在不同领域来促进粮食安全，一些建议已经付诸实施：

企业内部

- 为在公司食堂用餐的员工提供有关食品营养价值和均衡饮食的信息，还可以告知他们应该买什么食品及如何在家烹饪。
- 通过讲座和内部通讯，为领取食品券的员工提供上述信息和建议。
- 聘请营养师为附近的员工就餐餐馆提供咨询意见，建立一份基础菜单，并以较低的成本准备健康菜肴。

社 区

- 加强教育活动，制作宣传材料，推进相关课程和活动。
- 通过当地报纸和社区电台节目广泛宣传公司食堂食品的价格和质量信息。
- 每月开展 “食品周末”活动，在社区宣传如何充分利用食品的烹饪经验和技巧。

社 会

- 履行社会义务，提供市场上所出售食品的精准信息，这特别适合食品公司和分销公司（包括食品厂家、批发商 、超市、餐饮业和快餐店等）。
- 履行社会责任，包括建立食品信息和质量控制系统，主要是采取措施减少食品浪费。多数被浪费的食品最终影响了某部分的成本构成，增加了最终产品的价格。

扩大学校供餐计划的相关支持

公司亦可为扩大学校供餐计划做出努力，这是巴西最大的用餐项目。此项目1954年启动，2009年该项目每天覆盖近4 000万儿童和青少年。1994年有关食材采购和食物准备的支持是分散的，而今当地社区通过市政大厅，对联邦政府用于此目的的资金进行统一管理。

截至2001年底，联邦政府每天为公立小学和初中的每位学生儿童提供0.13雷亚尔的转移支付，为儿童教育和慈善机构的每位学生提供0.06雷亚尔。这些金额可确保每餐提供350千卡热量和9克蛋白质，能够满足这些孩子每天营养需求的15%。人员、物流和设施的相关支出由州政府或市政厅承担。现在每位在校生（学前和小学，初中和高中的青年人和成年人）转移金额已提高到0.3雷亚尔。

显然，仅满足适龄儿童的部分营养需要，非常不够。然而，在很多城市，政府资金转移几乎是养活儿童的唯一资源。另外，许多城市的社区会对该项目增补资金，并由家长教师协会（PTAs）进行管理。

会同家长教师协会，公司可以为孩子抚养提供大力支持。在学校供餐计划集中化后，社区可实施独立的管理系统，可自行聘请员工，决定饮食中的食品种类。

反饥饿的地方政策

区域化和文化差异管理是零饥饿计划的重点，解决方案必须适合每一个目标受众。农村和城市问题有所不同，不同村庄、中小型城市和大都市之间也存在着重大差异。

我们应该充分分析企业在不同区域的支持活动。尽管公司在其开展业务的区域支持反饥饿项目理所当然，但是在具有较大差距的区域和地方开展支持活动，是一个良好的姿态。同样，在非直接业务区域，但又与企业具有间接联系的地区，支持反饥饿活动也非常重要。

下面将对农村地区、中小城市和大都市相关政策进行陈述。

农村地区的反饥饿情况

许多农村地区的巴西人更容易遭受饥饿。公司可通过以下两个途径来增加这些人的收入并改善食品条件：支持以家庭为基础的农业（或畜牧业）和非农业（或畜牧业）活动（即“兼业”）和自消费生产活动。

支持方式包括：技术支持、捐赠、建设水箱以供应家庭用水和农户生产，其他途径。

通过推动全国家庭农业项目（Pronaf)，联邦政府在这一领域取得了重大进展。该项目提供固定的低利率贷款。然而，如果能有更多的资源，减少繁文缛节，并降低成本，该项目可以做得更好。

目前，除了官方银行和农民合作社外，私营企业也放贷给农民。然而，这种信贷一直与垫付款相连，这种垫付款将农民和供应商或运营商绑定在一起。还应建立新的信贷渠道，将贷款用于农业和非农业活动，如房屋、水井和蓄水池建设、小酒店和餐馆等。

公共部门缺乏私营部门的灵活性和敏捷性，这就是为什么公司可以直接参与这些活动，有些非政府组织已经在做了。公司还可以支持本地注册的农业/畜牧业或手工业项目的发展。主要事项包括评估小规模的生产安排，重视供应地区的地理和文化差异。因消费者（特别是高收入消费者）越来越重视多样性，有必要投资不同商品贸易（尤其是当地产品），从而确保小农户有较高的收入。

中小城市反饥饿情况

巴西中小城市几乎一半人的收入不到1.08美元（零饥饿

计划认可的贫困线[3]）。因为在这些地区更容易识别贫困家庭，提供补助并监测补助的使用情况，所以反贫困和饥饿在这些地区非常有效。

公司通过创建和维护食物银行可以直接参与中小城市的零饥饿计划。食物银行的目的是为了防止食品浪费并确保食品的利用率。此项目是受“第二丰收食物银行项目”启发，这一非政府组织拥有约200个食物银行，为2 600万美国人和波多黎各人（其中800万是儿童）提供食品。

在巴西，不同食物银行的运营方式存在一定差异。然而，食物银行通常都配备了经过培训的专业人员和适于运输食物的车辆。每个团队都有的预定模式来收集公司赠与的食物，这些食物在同一天被分配到登记机构。

城市丰收项目也是基于“食物链”（美国非政府组织系统）的相关经验。这些组织每天收集安全的新鲜食品和即食食品，这些食品在餐馆、酒店、自助餐和小吃店没有。

总之，公司可以在三个方面有所作为：

- 捐赠食品，出借车辆运送食品，提供仓库及包装材料等；
- 与帮助项目受众目标的机构进行合作，因为食品银行仅能提供饮食；
- 提供技术专家志愿者，如营养师、微生物学家、会计师和工人（如司机，送货员和助理）。

刺激捐款的新法律

粮食安全和反饥饿部圣保罗项目（Mesa São Paulo Program）（见插文4）的经验导致商务部社会服务部（SESC）

3. 结果是根据世界银行认可的贫困线计算而得。此贫困线是基于人均家庭收入日收入1美元（根据购买力平价计算的农村地区自我消费，扣除租金和房地产分期付款开支）。

插文 3. 好撒玛利亚人宪章

设计“宪章”的想法是基于巴西其他财政激励措施相关法律，如（工人食品项目（PAT）、文化激励法及美国相关法律，进而促进建立了四个法案草案，并达成了一个包括巴西流转税（ICMS）在内的初步协议。ICMS是为了保护捐助者，并且提供税收减免和奖励。这些举措中有三项是行政机构负责的涉及税收减免和奖励的相关措施。有一项涉及立法机构负责的捐赠食品的自然人和法人相关的民事和刑事责任。ICMS中拟定的协议将由国家财政政策委员会（Confaz）讨论并决定。对于捐赠给非盈利性组织、协会和基金会的食品、机械、设备和用具等（用于免费准备和分配穷人食品）工业化产品（IPI），国家将豁免相关税收。

这些草案中，仅有规定捐助者民事和刑事责任的草案已经被共和国参议院批准（草案N. 4747/1998），目前正在众议院讨论。另一项相似的法案（N. 3289/1997）也正在众议院讨论，并征求宪法和司法委员会的意见。其余草案正在国会两院讨论。

的圣保罗分部提出现行法律的修改意见。如今，因担心承担捐赠食品造成损害的责任，公司非常抵制捐赠食品。工业化产品（IPI）和巴西流转税（ICMS）也面临同样问题，即慈善活动可能演变为捐助者的负担。因此，1996年圣保罗州贸易联邦政府建议，联邦行政机构应制定具体的法律以鼓励捐款，即被称为好撒玛利亚人宪章的一系列法案。

零售商和政府的合作

另一个重要的地方发展政策是基于一种新关系模型的政府与零售商的合作关系，该模型涉及不同的政府领域、超市

插文 4. 粮食安全和反饥饿部圣保罗项目

粮食安全和反饥饿部圣保罗项目的使命是分配食品，反饥饿和浪费。因此，该项目收集企业捐助的食品，并分发到注册机构。1994年，商务部社会服务部实施的最初项目依赖于营养学家和社会工作者，由他们负责监督食品质量和在受助机构的使用情况。

这些机构的专业人员需要开展如何储存、清洗和处理食品，以确保更多的营养饮食的相关培训。并实施缜密计划，确保同一天从捐赠公司收集食品，培训并分配食品到受助机构。

粮食安全和反饥饿部圣保罗项目经历了不同阶段。最初该项目直接分配做好的饭菜，但后来不这样做了（由于包括储存和运输过程中的潜在污染风险等原因）。

目前，该项目有200个捐赠公司，主要分配蔬菜，豆类和水果。这些捐赠公司中有些是小农，有些是面包店，还有大公司。多数公司捐赠食品，但也有些如DHL（以一个特定的方式参与项目）的案例，该公司捐赠分配食品的交通工具、提供驾驶员（由DHL雇佣）及两名来自公司的志愿者。

粮食安全和反饥饿部圣保罗项目协助了194家机构，包括日间护理中心、庇护所、收容所、支持儿童对抗癌症的协会及其他组织。该项目已成为Itaquera（圣保罗）、桑托斯、圣若泽杜斯坎普斯、包鲁以及联邦所有州的标杆项目。目前，这些食品银行联合成一个有中央管理系统的网络，被称为巴西粮食安全和反饥饿部网络（Mesa Brazil）。

2010年，商务部社会服务部（SESC）庆祝会上提到自圣保罗实施此项目以来，已经成立了74个单位，提供了超过1.74亿份补充餐。

和出售食品的其他机构。超市和自助服务设备的扩张是一个不可否认的事实，大型连锁超市甚至已在小社区运行。这将影响消费者的购买习惯和商品价格。

私人超市或连锁超市和市政厅都可以从这些合作关系中获利。他们的联合工作为分销公司建立了信誉和良好的口碑，确保了源源不断的客户和更高的销售额。大型连锁超市可以在以下三个主要方面提供支持：

- 营销当地家庭农场的产品，并允许在营业场所的特定区域进行展示、品尝和售卖。如果超市设定了此类特定区域，则可以享受相应的市政税扣除。
- 保持边际利润和价格符合社区的购买力。调查表明在不同的情况下大型连锁超市的价格要高于当地连锁超市或杂货店。因此建议其公开承诺边际利润保持在一定水平，且消费者委员会和市政府的技术专家也能够评估和控制价格。
- 参与供应商、农民和当地农业企业的食品活动；或者参与营销季节性产品；满足特定的社区需求。

都市农民和食品生产商

都市农业计划在一系列的政策中也特别值得一提，目的是为了确保企业对反饥饿进行支持。农村农业通常更受到关注，这一现象导致城市的食品生产和分配无法享有与其重要性相称的关注。

应当补充相关项目来做强中小城市的食品供应商（即食品生产商），并且主要是使小型零售商获得资格。

链接农副产品的生产和供应也体现了“将两端（农民和消费者）连接起来”的战略。公共项目管理者已经意识到贸易的中介作用，贸易中介确保可以定期从农民手中购买食品，并供应给消费者。显然，中介是否起作用取决于监管工具能否防止损害农民利益。都市农业的重要性越来越大，联

合国粮农组织最近启动了一项称之为“城市供给城市”计划。该计划专注于在城市建立菜园，使用城市空地来种植粮食，并主要促进城市环境中水资源的合理使用。

公司可以推出并且果断支持此类项目，如设法（例如使用贷款等法律机制）使失业工人种植粮食成为可能，为这些新型农民提供材料、投入品和技术支持，购买他们种植的产品。一旦供给可能，超市、露天市场和官方机构也将使用这个本地生产以确保自己的供应。

大都市的反饥饿斗争

零饥饿计划提出了一系列旨在大都市反饥饿的行动，因为这些地区的贫困和饥饿已经越来越严重。私人公司可以参与这些政策，因为大都市市场的可行性，这里的企业更加集中，可直接发挥作用。

向低收入人群开放的“大众餐厅”

设立“大众餐厅”的想法特别适合大都市。每天有大量的人会去大城市的闹市区。这些人在闹市区上班、上学或是享受服务，他们经常一整天吃不上一顿饭。对这些人来说，能够以较低的成本吃饭极为重要。零饥饿计划考虑到全面实施 “大众餐厅”计划的需要，这类餐厅能够以成本价提供膳食，且能满足吃不上饭的低收入工人对食品的巨大需求。

经营中的“大众餐厅”提供的午餐，经常是受助人一天中唯一的一餐。贝罗奥里藏特（Belo Horizonte）一家“大众餐厅”的调查显示，将所有价格变动和劳动成本考虑在内，餐厅提供一餐需要花费1.8雷亚尔。这也是在里约热内卢州调查的平均结果。这一数据不包括餐厅的基本设施费用、租金、装修

成本或其他类似花费，因为这些费用均由政府承担。如果像现在一样，工作人员和基础设施维护的开支是由市政府、州政府或慈善机构承担，则一顿饭的成本可能会降到近1雷亚尔。

私人行动能够通过参与经营和新设施管理加入大众餐厅计划。除贝洛奥里藏特的餐厅外，其他所有受补助餐厅的管理均系外包。遍布巴西的补贴餐馆表明，除了履行社会责任外，该计划还是一个盈利的交易。从战略角度来讲，补助餐厅通常不与其他食品相关业务竞争，尽管在某些城市这些新设施附近的酒吧和餐馆会被迫降低价格。

但是这不仅仅是管理“大众餐厅”和帮助其运营（公司可以在这两个方面有所作为）。这些公司可以采取许多其他措施，比如以成本价向大都市的员工提供小吃和餐点，参与捐赠食物协议，或者甚至通过在餐厅投放广告募集资金，进而补贴餐厅。

向慈善机构和低收入群体捐赠会被扔掉的易腐食品，包括食品的收集和分配计划。新法律的应用大幅提高了机构处理的食品量，以满足低收入人群的营养需求。然而，不考虑这些法律，通过诸如分配职责和协议，公司也能参与捐赠食品或现金。

食物银行

新法律的实施还促使食物银行的建立变得更加容易，食物银行允许对“大众餐厅”提供源源不断的食品供应，为无家可归的人提供庇护，为贫困潦倒的人提供转介中心，甚至为学校提供午餐计划。慈善机构或食物银行能够收集捐赠的食品，并将他们分类，甚至可以通过配套设施处理和分发。

基于公共当局的支持，捐赠的食品将通过慈善机构进行分配。这些机构合作的目标是：避免穷人流浪街头，为他们

提供庇护所、膳食和培训，帮助他们重新找到工作。

中央食品采购和分配设施

诸如不同种类的小杂货店、流动杂货店这类设施的运作和社区采购计划等可以被看成城市食品安全政策的替代品。为了使这样的计划可行，有必要促进大都市郊区的中央食品采购和分配设施的构建工作。这些中心设施会向特许经销商和小型零售商的运营提供后勤和营销支持，反过来这些商人也会以更便宜的价格销售基本食品篮中的食品和和其他食品。

现今，大型连锁超市的中央采购设施允许其获得基于成本的较大收益。且因其经营特点，他们可以开发优质的产品，并与农民及供应商在种植品种、包装、营销机制等方面建立更密切的关系。

另一种强化与零售商合作的方法是，在他们与小商店业务进行运营的过程中，支持中央食品供应设施（Ceasas）和公共食品采购和分配设施。公共当局组织和推动活跃的零售商整合成合作社和协会，以促使他们能够和大型连锁超市进行平等竞争。这些小商店的业主将获得培训从而可以更好地进行经营，向较贫困地区的人口提供更好和更实惠的食品。

反饥饿的成功案例

下文将提供一些有趣的公司案例，这些公司甚至在零饥饿计划颁布之前就已经参与对抗饥饿。这些巴西企业具有很强的地区或国家势力，他们活跃在不同的行业，如零售业、重工业、交通运输业或计算机行业。这些案例非常鼓舞人心，因为相关企业并未活跃于食品领域，他们采取了独特的方式去参与活动，动员公众社会。

绿房家具公司（CASA VERDE MÓVEIS）

绿房家具公司是一家总部位于圣保罗州中部的米拉索尔的家具公司。这家公司位列Guia Exame杂志百强公司排名中的第二，拥有200多名员工，因为与员工对话机制以及对员工的尊重，该公司与员工之间保持良好关系，且专注于改善员工生活质量的各种计划。

最主要的行动之一是绿房家具公司于2002年1月实施的小额信贷计划（Programa de Empréstimo Patrimonial）。通过该计划，员工可以拥有最高三倍工资的授信额度买房、还房贷或者装修房子，这些钱可以分24期归还。这项计划完全由绿房家具公司出资， 2002年全年累计提供贷款65笔。

2001年启动的知识进修计划（Mais Conhecimento）是为了确保员工在工作单位可以不断接受培训。该公司已为培训课程（包括有材料的电视课程）、英语课程和国外进修课程授予了22个奖学金名额。此外，员工为孩子购买学习材料还可以获得财务补助。

绿房家具公司还对就近社区提供帮助。通过给老年人提供住所（Apoio ao Lar dos Velhinhos）项目，该公司每天在米拉索尔为34位老年人提供午餐。公司护士、志愿者员工和专业治疗师每周会拜访这些老年人。圣诞前夕该公司会在避难所举办庆祝活动，并提供所有物资；每月为米拉索尔残疾人士的家长和朋友协会（Apae）以及两家市内员工子女日托中心提供资金支持（已经惠及400名儿童）。根据员工的建议，该公司每月向贫困家庭提供两个食品篮。

圣保罗城市运输委员会（COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS）

圣保罗城市运输委员会是圣保罗州城市交通运输行业的公共事业单位。该公司在社区开展了许多项目，比较突出的项目如下。

优质快餐计划（Bom Lanche）：2002年5月，CPTM在圣保罗州的主要火车站设立了10个售货亭，在那里消费者可以享受成本价0.4雷亚尔的高营养早餐，此举措是为了降低乘客因为缺乏食物而突发疾病的概率。自该计划实施以来，共消费了150多万份快餐（包括三明治冷盘和果汁），创造了70个直接的新就业机会。每天在 Brás, Barra Funda, Guaianazes, Francisco Morato, Santo André, Mauá, Osasco, Carapicuíba, Itapevi与Lapa火车站的售货亭有1.4万份餐点售出。除了Terra Azul Alimentação Coletiva e Serviços Ltda公司，CPTM在该计划中的合作伙伴还有城市交通运输和农业供应部门的州秘书处。

年轻学徒计划（Menor Aprendiz）：在这项计划中，CPTM和Senac合作推出了专注于基础铁路知识的学习课程。该计划实施以来，已经有1800名学生作为铁路运输的技术人员毕业。

生活质量计划（Qualidade de Vida）：该计划每月都举行活动，包括健康教育、预防吸毒、计划生育、意外预防等。

图巴朗黑色冶金公司（CST – COMPANHIA SIDERÚRGICA DE TUBARÃO）

在教育、医疗、环境、城市发展和文化等主要领域的社区项目中，总部在Vitória（圣埃斯皮里图州的中心城市）

的CST公司每年要投资100万美元。除了实施旨在创造收入和就业的各种项目外，该公司还开展了一项反对饥饿的特别行动。

团结计划（Solidariedade）：CST从1993年就已经开展了该计划，主要是提供中央厨房、配料和其他所有必要资源以制作营养汤，从而发放给社区贫穷人口。营养汤由40名志愿者准备，这些志愿者包括公司员工及其亲属和当地非政府组织的代表。为CST提供运输服务的公司负责向位于大Vitória地区的各个机构分配营养汤。该计划已经在大都市地区帮助了26个机构组织，共计3 200人。

儿童和青少年的综合保护计划（Aica – Atendimento Integrado à Criança e ao Adolescente）：该计划为CST周边地区的儿童和青少年，以及没有生活保障的人提供帮助，鼓励他们上学并参加社区生活。除了提供心理和牙科保健及课外旅游和活动外，该计划还提供缝纫和烘焙工作坊。仅在2001年，就有1 000名儿童得到该计划的帮助。

CST公司还开展了其他项目，通过提供专业化的课程和专题研讨会使得更多的孩子能够上学，确保社区的贫困青年能够进入劳动力市场，例如相信你的手计划、专业性的研讨会计划和男孩的家计划。人人上大学计划已经落实，该计划确保从公立学校毕业的学生能够有更平等的机会进入大学。

北河矿业公司（MRN - MINERAÇÃO RIO DO NORTE）

北河矿业公司联合Vale do Rio Doce公司一起为他们的员工、员工的家庭及其总部附近的社区投资了不同的社会责任项目，其总部位于距离贝伦（Belém）市1千米米外的帕拉

州（Pará State）特龙贝塔斯（Trombetas）港口。自1997年起，MRN公司就为学生们基于道德和公民权利主题的比赛提供了多项赞助。2001年学生们收集了食品、衣服、书本、药品和玩具并发放给460个家庭。

与Oriximiná市政府合作，由MRN1991年建立的Boa Vista公立学校提供学前教育和1~4年级小学教育。该学校有166名学生来自于博阿·维斯塔（Boa Vista）的歌伦波社区。MRN公司为教师培训、交通运输、住房、食品和医疗救助提供资源，同时负责学校建筑的维护，并提供学生的一日两餐。

适龄学生可以报名参加Porto Trombetas学校的5年级或另一所提供年轻人和成人教育的学校，这两所学校均由MRN公司出资建立。

Jonathas Pontes Athias学校为矿业公司员工和沿河地区居民的1 119个子女提供5~8年级的初中和高中教育。每年MRN约花费100万美元用于维持学校的运营，包括承担学校的交通运输、校服和部分教学材料的费用。目前博阿·维斯塔（Boa Vista）社区有45名学生在特龙贝塔斯（Trombetas）港口学校学习。

观察融合活动计划（AMI – Ação Monitorada de Integração）：该计划旨在降低在博阿·维斯塔（Boa Vista）社区的高留级率和辍学率。除提供午餐和牙科护理外，该计划还为计算机课程和其他强化课程提供全日制的学习机会。2001级的33名学生（其中16名来自沿河社区）中，只有6人期末考试不及格。

“歌伦波”计划（Quilombo）：与圣塔伦希望基金会（Esperança [hope] Foundation of Santarém）合作，MRN公司每月派遣一艘拥有医用设备、医生和护士的船只，向特龙贝塔斯河河岸的两个歌伦波社区的300户家庭提供医疗救助。

雀巢公司 — 营养计划（NESTLÉ – NUTRIR [NOURISH] PROGRAM）

1999年底，为防止儿童营养不良，雀巢公司推出食品教育计划。营养计划为贫困社区、贫困家庭、甚至是资源困乏地区的儿童提供信息和意见，告诉他们如何尽可能获得营养。该计划基本上是通过烹饪狂欢（Folia Culinária）的聚会形式实现，这些聚会一般是由正式训练的志愿者，5~14岁的青少年和他们的母亲组织参与。这些儿童玩游戏的同时并讨论食品、卫生和不同食品的营养价值，而他们的母亲则是为参与者准备一顿餐点，且这些餐点在志愿者的监督之下完成。

该方案的成功使得人们意识到可以将其应用在其他任何城市。因此，营养计划的主要协调者联合聘请的顾问提出了一项培训计划，这有可能促进国家预防营养不良网络的建立。截至2001年底，营养计划累计培训335人，包括厨师、青少年母亲、社区代理和教育工作者，这些人向176个认可机构提供服务，惠及了7万年轻人。2002年，该项目得到进一步加强与发展。

这些单位为志愿者提供场地举办会议和策划活动。雀巢公司鼓励员工担当志愿者直接参与该计划，并鼓励员工捐赠现金，同时公司也将捐赠等额现金。以这种方式筹集的资金将用于购买教学材料、准备手册、支付交通和膳食费用。该计划还支持母亲和其他社区成员主动改善家庭膳食质量并运用学到的知识去获得收入。

NOVADATA电脑公司（NOVADATA COMPUTADORES）

Novadata电脑公司总部位于巴西利亚，它制定了一项与非政府组织反饥饿协会合作的计划，旨在强化食品供应并创造

就业机会。Novadata通过Ágora向公民食品篮子计划（Cestas da Cidadania）捐赠物资，公民食品篮子计划分配各种食品给社区选定的贫困家庭。除了检查食品的价格、准备和分配食品外，社区自建组织还购买食品用于食品篮子。家庭必须支付食品篮子的全部费用，50%用现金支付，50%以社区工作形式抵扣；参与培训课程被视为工作。这笔钱留在社区，作为以团结为基础的贷款活动的周转基金。

该基金向潜在地能够创造工作和收入的社会事业单位，提供小额贷款和技术支持。获得食品篮的家庭，除必须满足一定的社会标准，还必须向他们所在社区承诺，不得接受其他协助行为，这样还能激发他们的自尊心和社区凝聚力。

1993年，这个计划在巴西利亚联邦区Estrutural路的垃圾场启动。从那时起，联邦区的其他地方和巴伊亚州（Bahia）的费拉迪圣安娜（Feira de Santana）也开始实施该计划。目前，联邦区的农村地区，Sítio Novo与Sarandi社区正在实行该计划，该计划覆盖了60户家庭。迄今该计划已取得以下主要成果：分发了300吨的食品；定期对2 000名儿童进行检查评估；500家小型企业已经融资成功；开展了数以百计的会议、讲座和社区活动。

1994年，国家粮食安全委员会（Consea）（共和国总统特设机构）建议将该计划作为公共政策反饥饿的案例。

TUPY铸造公司（TUPY FUNDIÇÕRES）

Tupy铸造公司公司总部在圣卡塔琳娜州（Santa Catarina）的若茵维莱（Joinville），该公司开展社会活动的目的是教育，培养和激发社区的求知欲。该公司开展了很多活动，以下几个特别值得一提。

自我扫盲活动（Mutirão da Alfabetização）：为了消除若茵维莱的文盲，1998年Tupy公司和Alfalit合作。该计划已经向3 000人开展了读写课程，降低了城市文盲率。

未来公民计划（Cidadão do Amanhã）：1999年推出的该计划支持若茵维莱的两所日托中心。Tupy公司提供午餐、交通、教材和学校强化类课程，并出资改善该中心的物质和文化设施。

企业-社区整合计划（PIIC）：这项计划于2002年开始推行，赞助社区协会确定的专业课程。2002年Tupy公司培训了400位专业人才，包括汽车修理工、电工、自行车修理工、焊工、电话接线员和秘书。

可持续发展计划：这项计划已经实施了10多年，旨在发展和提高Tupy公司员工的教育水平。Tupy企业大学开设专业化的改进课程，改善员工教育水平。去年，包括公司员工及其家属在内的1381人参加了快捷小学和初中教育课程。此外，公司还在在相关领域提供专业和硕士学位课程。结果，92%的参与者得到了工作晋升，公司员工的教育水平也有明显提高。

巴西银行（BANCO DO BRASIL）

巴西银行实施了一项名为青少年工作者的计划，针对人均收入不到最低工资线一半的家庭中的青少年，开展个人和专业化的培训。被聘用为学徒的青少年至少需要参加7年级以下的初中课程或者快捷小学教育，并且在社会救援项目中进行登记。截至2002年底，该项目已录用2 800名青少年。这些学徒留在银行18~24个月，当他们年满17岁零10个月时可以离开银行。

斑德兰特电力公司（BANDEIRANTE DE ENERGIA）

斑德兰特电力公司是一家覆盖圣保罗州28个市的配电公司。该公司开展了一项计划，鼓励其用户选择性回收垃圾，从而将节约用电的理念融入到反饥饿活动中。该计划中，垃圾和废弃物经加工处理后作为废品售卖，由此筹集到的资金用于购买食品捐赠给慈善机构。公司推出的另一项活动是，向每个捐赠1千克食品的人提供一组（3个）节能灯泡。

卡塔瓜西斯工业公司（COMPANHIA INDUSTRIAL CATAGUASES）

卡塔瓜西斯工业公司（一家纱线和面料制造商）通过Tecendo Solidaridade（凝聚团结）计划鼓励其员工自愿捐款。每个月从工资中扣除的工资捐助和食品会被送到卡塔瓜西斯（米纳斯基拉斯州）的慈善机构。该公司的员工负责管理筹集的资金，并且为社区提供账目。

ZEMA 集团（GRUPO ZEMA）

1999年创建的希望计划，促使Zema集团及其雇员和合作伙伴，联合起来为集团所在区域的米纳斯基拉斯州里各市的贫困儿童提供帮助。该公司将销售可重复使用材料（包括纸张、纸板、塑料瓶、塑料材料和铝罐等）的所有收入（平均每月2 500雷亚尔）送给指定的组织机构。Zema集团承担所有的费用，包括员工工资，材料处理、收集、运输和广告费用。

先灵葆雅（IQF – SCHERING-PLOUGH）

该公司建立了孩子即是生命（the Criança é Vida）机构，向母亲和儿童传授保健、卫生和食品课程和培训。IQF是一家化学公司，总部位于圣保罗。该公司不仅支持员工参与自愿计划，还为儿童日托中心和医院护理提供支持。与另外几十家公司（机构）合作后，该公司加强了员工和志愿者基础健康教育工作方面的培训，这一健康教育工作覆盖了1.73万户家庭。

强生公司（JOHNSON & JOHNSON PRODUTOS PROFISSIONAIS）

1993年，强生集团公司在巴西的展开业务。该公司形成了一项传统，即鼓励员工主动参与旨在帮助他们所在社区的活动。强生公司实施了一项定期的食品捐赠计划，该计划覆盖了帕拉伊巴河谷地区的40家慈善机构。对于员工自愿捐赠的食品，公司定价每公斤0.75雷亚尔。

马托格罗索摩托车公司（MOTOS MATOGROSSO）

马托格罗索摩托车公司（摩托车经销商）除开展扫盲计划和向慈善机构捐赠摩托车外，还一直实施果实彗星计划（Cometa Frutificar），向马托格罗索州（Cáceres）的低收入家庭分发果树幼苗，让其种植在家中后院。该公司还为学生和社区成员提供课程，教他们如何种植果树、利用水果，使他们了解到水果的营养价值和对身体健康的重要性。

RLM食品贸易公司（RLM COMÉRCIO DE ALIMENTOS）

RLM公司管理桑托斯和南湾两地共5家麦当劳连锁店，它正与Mãos Dadas社区协会（ACMD）合作实施一项计划，即支持儿童田园行动，减少儿童营养不良状况并降低死亡率。该公司还进行食品收集和其他多种活动，并且将收集的食品发放给巴夏圣提地区的贫穷社区，该地区的计划合作者表现非常积极。8 000名儿童获得儿童田园行动的帮助。

壳牌巴西（SHELL BRASIL）

每年，Shell Brasil公司都会为它的员工举办一场名为零饥饿的圣诞节活动。每年12月，公司都会收集非易腐食品捐赠给食物篮子计划，用于分发给贫困家庭。在2001年，Shell Brasil公司不但承担收集和分发食品的成本，而且还捐赠食品，只要员工捐赠1千克，公司就捐赠2千克，在圣保罗和里约热内卢各自收集的食品均超过12吨。

SKILL公司

Skill公司是一家会计和审计公司，它开展了一项名为“技能改变生活”（Skill Fazendo Acontecer）的社会计划。该公司在贫民窟分配食品，支持在大圣保罗地区帮助贫困儿童的各种组织。Skill公司还在其负责的田平市（伯南布哥州）和拉戈伊尼亚市（帕拉伊巴州）实施一项名为东北之水的计划（Água no Nordeste）。除开展教育计划和鼓励建设社区菜园，Skill还在上述两市建立了喷水井和保健站。

TEN YAD 机构（圣保罗州）

以色列慈善机构Ten Yad持续开展了一系列反饥饿活动，如制作罐头汤、分发食品包以及维持社区食堂（该食堂向圣保罗市区的低收入人群提供餐点）。获得一些公司的支持是维持这些活动的基础。公司以不同的方式进行捐赠：承担一名雇员的工资支付；捐赠现金、物资和服务；签订捐赠和运输食品的协议。

TIM MAXITEL 电信集团（米纳斯吉拉斯州）

TIM Maxitel是一家电信集团公司，该公司在米纳斯吉拉斯州的Jequitinhonha与Mucuri山谷中的40个市实施了PÃO – Programa de Alimentação Orientada（面包计划），该计划惠及了巴西最贫穷地区之一的1.2万人。该计划通过向社区领导人，学校、日托中心和慈善机构的厨师宣传食品多样化和可替代食品相关的信息，促进社区可用资源的利用。

YÁZIGI

Yázigi Internexus（一个语言网络学校）推进了各项针对贫穷儿童和青少年的活动。在它所活跃的社区，YÁZIGI发放奖学金、鼓励自愿工作，并向慈善活动和组织进行捐赠。1999年以来，该公司培训了许多志愿者老师，免费向大圣保罗临近地区的贫困儿童教授英语。这些学校通过给来自低收入家庭的年轻人提供实习和雇佣机会，支持他们的专业发展。

6. 零饥饿计划：主要的经验教训[1]

粮农组织拉丁美洲及加勒比区域办事处

引 言

联邦政府于2003年1月启动的“零饥饿”计划使得巴西人意识到，在一个食物充裕且农作物出口正处于繁荣时期的国家，竟有数百万家庭得不到充足的食物这一矛盾的状况。新当选的总统在彻底消除饥饿方面做出的承诺感动了巴西人们，同时也赢得了大规模的支持。

2002年12月，即新政府宣誓就职之前，当时的总统当选人路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦向粮农组织提出请求，要求建立一个由粮农组织、美洲开发银行和世界银行合作的技术专家团队，共同修订“零饥饿”项目的设计和组成部分。这对于那些参与该项目并为其目标和内容争取了广泛支持的人而言，是个振奋人心的好消息，但是这也引起了关于项目实施过程可能遇到的主要问题的担忧 — 特别是那些由来已久的习惯。但是，团队报告[2]强调“这个新政府即将面对的一个主要问题是最大程度地实现巴西人民的期望，以最快的速度保质保量地完成任务，避免一贯以来的依赖性，同时最小化不可预计的副作用。

1. 在2006年8月14日玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、危地马拉、秘鲁和委内瑞拉之间举行的视频会议上，粮农组织提出的工作文件。

2. 联合国粮农组织，联合国工业开发组织，世界银行，2002年12月。

零饥饿计划的目标，反映出卢拉总统在任期内解决饥饿问题的决心，并引起国际社会的极大兴趣。尤其是正在努力实现世界粮食首脑会议提出的在2015年将世界营养不良人口减少一半的目标（也是第一个千年发展目标）的发展中国家。2004年9月在联合国总部纽约举办的100多个政府代表参加的反饥饿和贫困行动世界首脑会议上，这一行动得到了卢拉总统以及法国、智利和西班牙的共同支持。为了响应这个国际提案，巴西和危地马拉的总统于2005年10月签署了承诺书，承诺到2025年，彻底解决拉美和加勒比地区的饥饿问题，随后，2006年4月在加拉加斯举办的粮农组织区域会议上，这一承诺得到了该区域29个国家的支持。

粮农组织已经与100多个国家合作开展“特殊粮食安全计划”，以实现世界粮食首脑会议的目标。在卢拉总统的激励下，多数国家正在准备并贯彻国家粮食安全计划以实现该目标，他们非常乐意学习巴西的经验并加强与巴西的技术合作。

拉美地区与加勒比地区对此事的兴趣尤为浓厚，因此粮农组织于2006年8月14日主办了一次电视会议，玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、危地马拉、秘鲁和委内瑞拉的国家粮食安全计划的领导人参与了此次会议。

粮农组织负责跟进该项目的团队制作了一份关于零饥饿计划的简短回顾，作为电视会议期间的参考资料[3]。这份资料的主要内容包括：描述项目进程的一系列文件摘要，项目评估和主要组成部分的影响。在起草文件的过程中，该团队还运用了一段针对不同人群关于零饥饿项目解决巴西饥饿和贫困问题的采访。

3. 本杰明•戴维斯、安德鲁•麦克米兰、阿尔伯塔•马斯卡雷蒂和费尔南多•索托巴克罗。

尽管这份资料特意为电视会议而准备，但联合国粮农组织的官方网站（www.rlc.粮农组织.org）也将发布该内容，任何对此感兴趣的其他国家的粮食安全项目机构均可获取。

方案确定后，该团队还将制作扩充版本用于与新的官方组织讨论，并帮助粮农组织对未来世界粮食安全问题提供信息。

零饥饿

零饥饿项目是一个不断变化的概念。2003年，它被称为：

> “解决导致社会排斥的饥饿问题及其结构性原因的项目。换句话说，零饥饿项目是一个保证巴西人粮食安全的项目。在今天，粮食安全不仅仅指的是结束饥饿，它意味着每个家庭都能够有规律、又有尊严地得到充足且有质量保证的对身心健康有益的食物。这个项目包括了联邦、州及市政府三个层面的系列政策，在联邦的那一层面，它涵盖了所有部门[4]。”

2005年，关于零饥饿项目的描述如下：

> “零饥饿项目是国家的一项保证人们特别是那些难以得到食物的人们获取足够食物的人权战略。这项倡议旨在提高粮食和营养安全，消灭极端贫困，并保证那些更容易遭受饥饿威胁的人们的公民权利[5]。”

实际上，零饥饿项目由政府执行或支持的30项互补项目组成，目的是解决导致饥饿和粮食安全的直接和间接原因。在这些项目和其他一些项目的推广下，巴西希望能够实现千

4. 弗莱•贝托，2004。
5. 社会发展和反饥饿部，2005。

年发展目标，不仅仅包括第一个目标（即减少贫困和饥饿人数），还希望实现与教育、健康、环境和性别平等有关的其他发展目标。社会发展和反饥饿部（MDS）是零饥饿计划的协调机构，它是在2004年粮食安全和反饥饿部（MESA）撤销后接手这项计划。MDS直接执行一些项目，同时它也会拿出自己预算或其他非预算资源中的资金，用于其他部委或机构实施项目。

从投资、受益人和分布方面来看，最大的项目包括以下几个：

- “家庭补助计划”（Bolsa Família），专注于贫困家庭的现金转移，目的是保证这些家庭的孩子接受教育并定期享受医疗服务。
- “全国学校供餐计划”，向公共日间护理中心和学校里的孩子提供膳食。
- “全国加强家庭农业计划”，向家庭农户提供信贷补贴和技术服务。
- “食品采购计划”，从家庭农户采购食品并在当地分配给不同的机构和食品相关项目。
- “蓄水池建设计划”，旨在建立蓄水池以收集雨水，供国内东北部半干旱地区使用。

其他计划包括向不在以上计划内的群体分发食物、建立“大众餐厅”、建设食品银行、都市农业、维生素A和铁元素补充计划、营养教育、营养监测，以及给予投资餐厅以保障就业的公司的税收优惠政策。

除了在零饥饿计划中发挥其协调作用，MDS还直接负责“家庭补助计划”和其他一些不包括在零饥饿计划中的社会保护项目。它改善了所谓的“统一记录”，并将其作为选

择家庭补助计划潜在受益者的一个重要工具。该部门还负责监测和评估过程行为。

重建于2003年的全国粮食和营养安全委员会（Consea），汇集了所有相关部委代表和参与粮食安全相关事宜的民间团体代表，负责向政府提供制定该领域政策和方案的建议。国家和市级层面都建立了粮食和营养安全委员会。总统还成立了零饥饿计划国际工作组，以确保其在联邦政府发挥多部门协调作用。

自零饥饿计划启动以来，与之活动相关的资金明显增加。通过MESA/MDS以及其他联邦部门预算资金，联邦政府的的总投资从2003年的49亿雷亚尔增加到2006年的116亿雷亚尔。此外，农村信贷资金总量显著增加，从38亿雷亚尔增加到90亿雷亚尔。同时，州和市级政府、民间社团和私营公司投入更多的资金用于减少饥饿和促进粮食安全。

演进与结果

多年来，宗教团体、非政府组织和地方当局为解决饥饿问题已经做了大量工作，各国政府采取了大量的方案，从而为低收入人口创造更好的生活条件。尽管这样，饥饿和粮食问题还持续影响着许多巴西人的生活，使他们无法真正为国家的繁荣做贡献并从中受益。当“零饥饿计划”启动时，联邦政府吸取以往的经验，并在最终分析中明确指出，联邦政府必须确保所有巴西人的粮食和营养安全，以此与其他政府部门进行区分。改善粮食安全开始成为社会权利的一部分，并融入社会系统，这有助于提高穷人的自我脱贫能力，赋予他们适当的条件以获得作为巴西公民应享受的其他权利。在MESA于2003年创建并在次年并入MDS时，在全国粮食和

营养安全委员会（Consea）重建并在地方成立类似委员会的行为获得鼓励时，最初的想法是，创建一个体制建立政府和民间社会机构之间的伙伴关系，致力于反饥饿和粮食不安全问题。

设定一个大胆的目标（在总统四年任期结束时，确保所有巴西人能够享受一日三餐）必须从根本上确保政治优先权，并集中在迅速和全面的行动需求上。然而，这一目标导致人们认为，有着深刻历史根源的粮食不安全问题可以在一夜之间解决。

新政府面临的巨大困难就是创建和设置新的机构，能够制定一个全面的用以解决全国各个角落粮食安全问题的方案，满足其最边缘社区的需求。由于没有一个法律框架和程序来依照实施，使得该问题变得更加复杂。零饥饿计划执行的第一年，在新设的粮食安全特别部（Mesa）的协调下获得了许多成果，特别是在东北地区 — 该地区作为食品卡计划（后来被纳入家庭补助计划）的一个重点区域 — 建立蓄水池和为贫困人口提供扫盲课程。然而，在如此短的时间内完成的任务远远达不到之前的预期，这引发了媒体的投诉和批评。

早在2004年重新设计该计划时，政府就表明其大胆想法，保留了其原有的目标和决心，在短期内实现并调整其战略。这一变化导致了MDS的创建并促进了正在进行的项目；现金转移计划（家庭补助计划）的规模，也因与食品卡和其他类似计划的统一而扩大。它反映了一个涉及联邦政府各个社会领域的跨领域和跨部门做法的融合动态。尽管由其他部委负责，但零饥饿计划的一些部分在继续扩大。通过零饥饿计划的一套程序，政府能够实质性地维持巴西的营养和粮食安全指标长期改善的趋势，接近达到该计划的最初短期目

标。此外，在建立体制框架和提高国家能力方面也取得了进展，从而解决粮食不安全的结构性问题。

要提高零饥饿计划中各方案的效率、重点、影响力和可持续性，未来尚有许多工作要做。但是，基于已有项目奠定的基础，巴西在过去三年半时间中取得的成绩非常显著，不过这些项目的传播和影响力已经扩大，项目资源有所增加，并补充了新的组成部分。2006年年中的情况如下（表1）：

- 整个巴西1 110万贫困家庭（约有4 500万人或全国人口的25%）正在通过家庭补助计划享受平均每月60雷亚尔的现金转移，这项计划帮助母亲们确保自己的家庭成员能够享有足够的食物。约有73%的受益者来自低收入人群的1/5，94%来自最低收入人群的2/5[6]。现金转移计划使受益人的收入水平平均提高了21%。
- MDS最近进行的研究显示，家庭补助计划的受益者将76%的补助金用于食物消费上，享受更加营养膳食的家庭数量也有所增加。另外，与享受家庭补助计划的家庭比较，未得到该计划救助的家庭中6~11月龄的儿童患慢性营养不良症的可能性为62%。这一数据得到了更为全面的调查证实，可以得出结论，该项目在抵抗慢性营养不良方面发挥了重要作用[7]。
- 显然，家庭补助计划救助金大量流向贫困社区，已拉动了亟须发展的地方经济增长。
- 所有就读于巴西公立学校的儿童和青少年（总计3 630万）现在每天在日托中心、学前班或小学更好地享受营养餐。通过向每位参与者增加近一倍的资金，全国学校

6. 见卡斯塔涅达，2005。
7. 蒙泰罗，2006。

供餐计划（PNAE）促使学校更有机会提供高质量的食物。政府在为学校提供的食物方面已做出了一些努力，包括从本地农户购买农产品，在小学教育课程中增设营养教育课程，并特别注意土著人群和歌伦波社区的饮食需要，从而尊重他们的饮食习惯，扩大该项目的社会影响力。

- 根据最近的研究，农民在全国家庭农业项目中积极参与项目管理，该项目为农户提供更加密集的技术支持并大幅提高补贴信贷额度，其快速推广有效提高了农产品产量，并促进了农村家庭的融合和收入的增加，同时也推动了当地经济的发展[8]。
- 近200万小农户（包括土地改革中的农民）现在有机会获得信贷，其中70余万人是首次获取信贷。2003年以来专项信贷资金迅速增长，2006年超过90亿雷亚尔，是预算外资源的一个重要部分。另外，家庭农作物收获保险项目的范围和规模也在不断扩大。
- 农民家庭也享受农产品程序计划（国家食品供应公司（CONAB）提供）的迅速扩大过程，满足紧急方案和孤立社区的需求，使农民和消费者同时受益。
- 2003年以来，通过一个名为“衔接半干旱区”（Articulação do Semiárido, ASA）的非政府组织的实施方案，居住于受干旱影响地区的约15万个家庭已经兴建了蓄水池，部分资金由私人捐款。直接获取清洁水的便利性改善了营养状况并减少了儿童死亡率，节约了被迫花费在收集水上的时间，解放了劳动力，减少了对水供应商在经济上和政治上的依赖。

8. 马泰，2005。

- 城市计划旨在通过与地方当局、非政府组织和私营公司（包括大众餐厅、社区厨房、食物银行和都市农业计划）合作，提高较贫困群体的营养标准。
- 根据规划方案，该计划在必要时刻，向受紧急情况或贫困影响的人，以及土地改革方案中等待安顿下来的人们发放食品。

除零饥饿计划正式框架和联邦政府预算资金外，许多其他举措均有助于改善巴西的营养状况，并为长期粮食安全奠

表 1. 2003~2006年巴西政府投资于零饥饿计划的资金以及受益人数[1]

项 目	2003		2006	
	预算（百万雷亚尔）	受益人数（百万人）	预算（百万雷亚尔）	受益人数（百万人）
家庭补助计划	3360	3.6 家庭	8325	11.1家庭
全国学校供餐计划	954	37.3 学生	313	36.3 学生
食品采购计划和牛奶计划	224	0.05 农民	621	0.1 农民
蓄水池建设计划	25	0.03 家庭	70	0.08 家庭 (1)
城市计划 (2)	7	n.a.	53	n.a.
其他 (3)	356	n.a.	549	n.a.
合计	**4.926**		**11.606**	
加强全国家庭农业发展方案 (4)	3.806	0.9 农民	9	2.0 农民

资料来源：社会发展和反饥饿部门。
(1) 2003~2006 总计 15万户家庭。
(2) 都市型现代农业、食品银行、大众餐厅和社区厨房。
(3)食品篮子、营养教育、维生素A和铁的发放、城市间财团、家和家庭等。
(4) 来源农村发展部，包括农村信贷资源。

定了基础。早在2003年，来自企业、民间社会组织和巴西公民的货物和产品形式捐助就超过了政府捐赠。在促进、资助和管理巴西最大城市中迅速扩张的食品银行链方面，私营部门表现尤为活跃。民间社会组织和运动影响着政策的定义和

管理，引发人们关注巴西社会中的不平等，特别是涉及土地分配以及环境方面的问题，包括随着单一种植的扩大而导致的亚马逊森林砍伐问题以及转基因生物带来的相关风险。此外，公众的人权意识（包括享受充足食物的权利）在增加。特别值得一提的是，为全巴西上百万小学生分发营养相关的教育材料的民间社会举措。鉴于食品和饮料制造商大肆的广告宣传对人们饮食习惯尤其是儿童饮食习惯的影响，这一举措就显得尤为重要。

根据巴西分散的政府体系，其5 568个直辖市都是自治市，这意味着联邦政府在国家层面实施方案的能力相对有限。除了总是需要协商联邦政策如何在地方各级实施外，零饥饿计划有两个高度相关的附加含义：第一个是方案的覆盖范围和传递速度在不同直辖市之间有较大差异；第二个是需要努力来确保获取当地的承诺，以及需要一定的能力确保方案适当实施。

2003年以来，在巴西减少贫困的战略大背景下，消灭饥饿和粮食不安全的体制框架不断得到加强。

- 国家和地方一级建立的粮食和营养安全委员会（Consea），方便了政府和民间社会组织的主要参与者共同讨论粮食和营养安全相关议题。国家粮食和营养安全委员会（Consea）在建立食物指导方针和营养政策、设计方案、成功谈判获取更多预算、确保方案的优先事项和强有力的执行方面作出了贡献。但是，在重要的例外方面，州和市级粮食和营养安全委员会（Consea）还需要加以巩固。
- 2004年社会发展和反饥饿部（MDS）的建立以及主要现金转移计划的统一，促使“统一记录”得以创建、扩大和逐步完善管理。这一提高效率的扩展选项可降低政

府和参与者的交易成本，增强透明度。今天，“统一记录”是设计并确保粮食安全重心和减贫计划的重要平台。

- 联邦参议院国家粮食和营养安全法（LOSAN）即将通过，该草案可确保所有巴西人享有获取充足食物的权利，此草案的通过为创建全国粮食和营养安全系统奠定了基础，从而确保这项权利。
- 家庭农业法律条文允许建立公共政策，以促进家庭农户获取信贷、技术支持、农业保险和农产品营销机制，并承认家庭农业在经济上的重要性（占农业/畜牧业GDP的40%）。
- 共和国总统民用住宅研究室成立了一个零饥饿部级工作小组，以加强项目的跨领域性质，突出实施过程中多部门协作的特点。
- MDS成立了一个特别秘书处及监测和评估系统，以做出各种评价并逐步改善项目的重点和管理。该系统将被链接到由卫生部实施的粮食与营养监测系统（SISVAN），从而监视巴西广大民众的营养状况。

巴西舆论领袖尚未意识到这些成果。尽管各种政府研究报告和出版物已经记录了这些具体成果，但社会普遍误解了联邦政府粮食和营养安全计划的持续增长，甚至认为这项计划只是集中在单一的家庭补助（Bolsa Família）计划内。

媒体非常关注零饥饿计划，他们通过电视台和新闻报纸对该战略具有争议性的内容发表评论。这也影响了公众对项目优缺点的评价，并为纠正和改进实施方案作出了贡献。在巴西，食品和饮料产品的广告引发了巨大的争议，这些广告对巴西人们尤其是儿童的饮食习惯会产生负面影响。

正如零饥饿计划所描述的，政府消除饥饿和保障粮食安全的承诺，除对巴西产生深远的影响，还对拉丁美洲的其他国家，以及非洲和亚洲产生了影响。总统路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦的国际领导力激发了其他国家元首在设计、融资和实施国家粮食安全计划方面的效仿，但其他国家尚未取得巴西这样的效果。巴西在粮食安全相关主题（包括获取充足食物和参与土地改革的人权）的国际论坛上扮演着越来越重要的角色。此外，对粮食安全相关项目的支持，预计将在双边技术合作中占有越来越重要的份额，尤其是巴西与葡萄牙语国家，以及海地、利维亚、秘鲁和巴拉圭国家。2006年4月，在加拉加斯举行的粮农组织区域会议上提出了到2025年实现拉丁美洲和加勒比地区零饥饿的倡议，支持这一倡议的国家都非常有兴趣了解巴西实施零饥饿计划的经验。许多国家希望与巴西在设计和实施方案方面扩大技术合作，但仍然缺乏正式的合作机制满足这种需求。

主要的经验教训

若当地条件适合，则他们可以从巴西学到许多相关经验。这些经验也有益于致力于消除饥饿的国际机构，如粮农组织。这些经验包括以下几项：

- 农业增长，特别是由农业企业模型促进的增长，不会自动导致饥饿情况的减少，甚至会因不完善的市场竞争（金融市场和产品市场）和土地集中趋势，加剧饥饿情况。经济增长并不一定成比例地减少贫困和饥饿，尤其是在收入分配非常不平等的地方。通过具体方案的实施解决导致饥饿和贫困的根本原因，从而实现“千年发展目标”的第一个目标。任何在减少饥饿和改善粮食安全

方面取得的进展，将导致极端贫困率的快速下降，并将产生其自身的经济利益。

- 要获得国民的广泛支持，必须设定一个强大、可持续、最好是无党派的政治承诺（将消除饥饿作为国家的一个重要目标），以此来应付其他政治人物的反对。无论谁是政府首脑，当国家通过颁布法律和批准公共政策确保其连续性时，该承诺均将重新得到加强。
- 尽管最初存在着一些不太能接受的风险，但因公众的期望，相关目标设置必须要大胆和明确。对于必要规模基础上的行动动员，任何目标，如果有碍彻底消除饥饿和保障公民短期内获取食物的决心，那么这个目标就不恰当。
- 尽管各种机构、政策和项目正在查找导致饥饿、营养不良和粮食不安全的复杂的和潜在的原因，但迅速做出反应并采取行动，使所有人在面对粮食不安全状况时，可提高生产能力和/或购买食物的能力，并且尊重所有人的权利和尊严，这一点非常重要。这一立场与粮农组织的双轨方针建议完全合拍。
- 多部门工作的方法对保障粮食安全是必要的，可确保体制协议的可行性，从而全面协调各部门关于粮食生产、质量和消费及其他有关保健、营养和教育话题的承诺，并明确其责任。若通过一个统一的领导机构支配公共资金，协调就更加有效。
- 民间社团在设计和实施方案时可发挥重要作用，尤其是通过参与那些能在国家和地方层面维系政府和民间社团伙伴关系机构（如粮食和营养安全委员会 [Consea] 或反饥饿国家联盟）的创建和加强过程中，所发挥的作用。鼓励民间社团和私营部门参与到消除饥饿和保障粮食安全的行动中至关重要，也包括融资行为。

- 在方案设计中，区分不同需求和机会，有利于提高农村、城市和大都市地区的粮食安全，并为此目的制定具体方案。
- 重要的是要认识到，大规模的粮食安全项目是一个持续的建设过程，需要在实施过程中不断加以纠正。因此，为方便今后的调整，必须从一开始就建立监测和评估体系，提供关于项目行动和影响力的连续和可靠的信息，利用相关指标提高其管理水平。
- 项目管理体系（包括“统一记录”）需要大量资金投入，从而促使其能够识别每个项目的受益者，监视实施过程和账户分配，从而有利于逐渐改善工作重心。
- 应该强调的是，大规模的粮食安全/消除贫困项目，甚至可在经济发展不如巴西的国家可持续性运作。2006年，家庭补助计划的成本总额仅为联邦预算的1.0%和预计GDP的0.4%[9]。每年每位参与者的费用约为25美分/天，学校供餐计划成本仅0.10美分/人·天。越来越多的证据表明，零饥饿计划的主要组成部分开始产生经济利益，因此，它们不是社会保障的支出部分，而是可行的投资。

零饥饿计划是一个全新的项目，充分评估其对巴西社会和经济的影响，还为时过早。随着时间的推移，当身体上和精神上发育欠缺的儿童从出生到开始上学时，当那些遭受营养不良本不能上学的孩子入学，以及有能力学习并最终作为成年人进入劳动力市场，获得更好的就业机会时，这一评估才有可能完成。有些时候，我们无法获知该计划将产生怎样

9. 资料来源：计划部网站，“联邦政府的主要结果，第四章，开支”。

的经济影响，特别是激励措施（如为贫困社区提供的大量现金转移，将食品需要转化为实际需求，为受益者提供更高等的学习机会和工作能力等）所带来的影响。根据其他国家的经验，我们希望家庭补助计划中的现金转移支付不仅能促进营养、健康和生产力水平，还能吸引小规模但在粮食生产计划中比较重要的投资，这将增强家庭面对冲击的能力并保护他们免于破产。此外，预期由此带来的经济增长（尽管目前仍然只是推测）将产生税收收入，这将确保原有投资获得合理回报。

在巴西，零饥饿计划仍然引发了很多讨论，但讨论的焦点却非该项目迄今取得的主要结果，而是集中在以下三个话题：

- 地方一级的项目管控水平，应该和家庭补助计划的现金转移计划相匹配，从而确保营养目标的完成。
- 产生长期依赖性的风险。
- 对导致饥饿根本原因的重视程度，以确保短期内在营养方面的改善。

就第一点而言，似乎重要的不仅是限制条件的类型，更重要的是所提供的服务将得到改善，尤其是在医疗保健和教育领域，包括为年轻人和成人提供的低收入人群可享受的培训计划。随着营养教育计划的扩大（可能利用媒体），不仅是家庭补助计划的直接受益者，甚至所有巴西人都可以享受到这些服务。我们应该同时关注健康的饮食习惯和生活方式，特别是针对如营养不良、粮食不安全和肥胖的话题，从而应对食品广告所带来的巨大的负面影响，尤其是对儿童造成的不良习惯。

就第二点而言，显而易见 — 尤其是对于面临不能够养活

自己孩子的母亲 — 没有什么比粮食安全，更能建立人类的独立性和维护人类尊严。这就意味着，需要围绕建立自尊和自信的概念设计零饥饿计划的退出策略，必须铭记在参与者能够以可持续的方式，真正满足自身基本食品需求之前，任何减少现金转移的行为，对参与者而言显然是一个挫折。

第三点实际上是通过旨在促进结构变化的政策，解决导致饥饿的真正原因，如土地改革使没有土地的农村人口受益的经典案例。可以说，这是一个有关最后期限和资源的问题，因为众所周知，结构性变化需要更多的工具。然而，如果项目在制度上和财务上可行，进行项目设计以降低对现金转移的长期依赖明显有益。现金转移本身应该创造一些条件以便一劳永逸地消除饥饿。然而，目前现金转移并不充足，需要辅之以大规模的能力建设和创造就业机会的方案，而且在许多情况下，需要重新分配土地和其他资产。

基于令人振奋的巴西经验，其他国家在制定国内粮食安全计划的过程中，必须考虑上述及其他方面的问题，以适应各国特有的需求。讨论是必要的，但是如果说从巴西可以吸取什么经验教训，那就是我们正处在一个学习的过程中。我们所知道的是，当许多人的生存受到威胁时，最好的办法是马上开展大规模项目，即使知识和信息不完善，实施过程中可能不断接受失败和路径校正，那也总比无所作为直到达成共识才采取必要行动要好。

参考文献

BRAZIL. Ministry of Social Development. *Cartilha Cidadania*: o principal ingrediente do Fome Zero. Brasília, October 2005.

CASTAÑEDA, T.; LINDERT, K.; BRIERE, B. de la; FERNANDEZ, L.; HUBERT, C.; LARRANAGA, O.; OROZCO, M.; VIQUEZ, R. *Designing and implementing household targeting systems*: lessons from Latin America and the United States. World Bank, Social Protection, 2005. (Discussion Paper Series, n. 0526).

FAO; IDB; WB. *Brasil, Projeto Fome Zero*. Relatório conjunto FAO/ IDB/ WB/Grupo de Trabalho da Equipe de Transição, Brasília, December 2002.

FREI BETTO (Org.). *Programa Fome Zero*: como participar. Brasília, Federal District: Planalto Palace, 2004.

MATTEI, L. *Impacto do Pronaf: análise de indicadores*. Brasília, Federal District: MDA/Nead, 2005.

MONTEIRO, C.; CONDE, W.; KONNO, S. *Análise do inquérito "Chamada Nutricional 2005"*. University of São Paulo, Apr. 2006.

7. 粮食与营养安全和现金转移计划[1]

高树麻耶

简 介

最近，粮农组织发布了《2006年世界粮食不安全状况》的报告。从发布的年度报告中可以看出，自1996年的世界粮食首脑会议召开以来，在减少饥饿人口方面并未取得明显进展。2003年，全世界有8.54亿饥饿人口每天的卡路里摄入低于1 900卡。其中，8.2亿人生活在发展中国家。

在拉丁美洲和加勒比海地区，营养不良人口从1990~1992年的5 940万减少到2001~2003年的5 240万，减少的营养不良人口数占该地区总人口数的10%。然而，在相同时期，在拉丁美洲和加勒比海地区营养不良人口减少的同时，中美洲地区的营养不良人口却从占总人口比例的17%增长到20%，在墨西哥也保持着占总人口5%的比例。

这些数据表明，到2015年实现饥饿人口减半的目标仍然需要付出很多努力。此外，他们提供了一个机会，在现有的政策和项目计划中，对于饥饿人群特别是拉丁美洲的饥饿人群的需求进行评估。

在拉丁美洲国家盛行两个相互并不排斥的趋势，一是各国在努力执行粮食安全政策和采取措施消除饥饿，另一方

1. 这篇文章是删减和总结版本，原文发表在2006年12月4~5日，在智利圣地亚哥举行的。Transferencia de Inqresos v Sequridad Alimentaria: puertas de salida a la po breza extrema 研讨会上。

面，部分国家正在对贫困人口采取现金转移计划，巴西的例子尤为突出。

在2002年路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦当选为巴西总统后，饥饿问题被作为政府优先要解决的问题。这届政府执行的是当时举世闻名的零饥饿项目计划，其目的是为了更好地执行本国的粮食与营养安全计划。[2]在联合国会议上讨论这些相关话题时，总统卢拉将这一计划需求放在优先位置。

基于巴西的例子和对国际组织（如粮农组织，世界银行和其他国际组织）支持的依赖，其他一些国家已经开始讨论和实施方案，专注于完成联合国目标。其中最为明显的例子是阿根廷、乌拉圭、智利、秘鲁、哥伦比亚、玻利维亚和委内瑞拉，他们一直在为消除贫穷和饥饿，以及促进粮食安全的提议投入资金。

同时，我们观察到专注于消除贫穷的现金转移计划已经有扩大的趋势。这个计划在拉丁美洲起源于巴西。1995年巴西在保证孩子们在校条件的基础上，执行市镇级的现金转移计划，并在2001年被作为联邦计划执行。2003年，巴西合并了不同的计划方案，家庭补助金（家庭救助）计划应运而生。今天，该计划覆盖了1 100万个家庭，这个数字是全国贫困家庭的总数。另外一个先驱的例子是墨西哥的机遇计划，系在1996年启动的Progresa计划发展而来。

这两个国家的成功经验，使得此类计划扩大到其他许多国家。如哥伦比亚的Familiasen Acción计划，洪都拉斯的Programae Asignación Familiar – PRAF计划，牙买加的Program of Advancement through Health and Education – PATH计划，尼加拉

2. 见INSTITUTO CIDADANIA（公民研究所），2001。

瓜的Redde Protección Social – RPS计划，智利的Chile Solidario和阿根廷的Jefesy Jefas计划[3]。

尽管这些项目计划是在不同时期，基于不同的概念提出，但本文主张整合两种不同的建议，并提出了整合路径。

这篇文章分为四部分，第一部分是在调查的基础上，找出消除贫穷和饥饿的差异，找出现有的不同评估方法和机制；第二部分是介绍零饥饿计划在巴西实施以来，粮食安全政策的执行方面的问题；第三部分是找出粮食与营养安全政策和现金转移计划之间的关联；第四部分是讨论在一个国家实施粮食与营养安全计划所需建立的制度性框架。

消除贫穷和消除饥饿之间的区别

从生产而非价格的角度来看，那些粮食供给充足的国家存在着巨大的风险，这个风险包括粮食安全和贫穷，尤其是赤贫。

首先重要的是牢记粮食安全政策是适用于全人类而不仅是贫困人口。诸如粮食与营养教育、产品标签、粮食安全与质量等这些典型的粮食安全政策就是很好的例子，这些政策影响着所有的人，不管他收入多少。

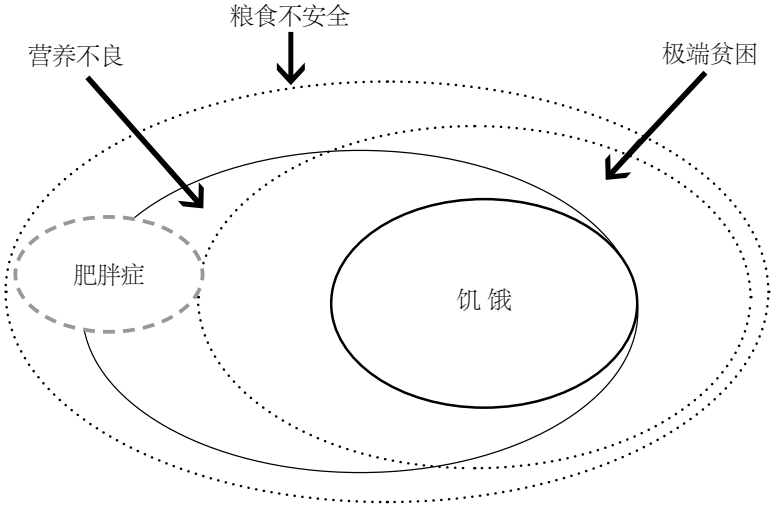
然而，在发展中国家，尽管他们生产过剩的农产品用于出口，但饥饿仍然是粮食安全政策亟待解决的问题。饥饿是因那些家庭收入处于低水平的人群缺乏购买力造成，然而，消除贫困的一般政策是不足以解决所有产生饥饿的根源(MONTEIRO，2003)。这是因为，在发展中国家虽然农产品生产过剩，但仍然存在产生饥饿的两个明显根源。一是粮

3. 根据Gustavo Gordillo de Anda的一个介绍。Gustavo Gordillo de Anda是粮农组织的拉丁美洲和加勒比海的区域代表，这个介绍是他在2005年10月巴西利亚召开的一个研讨会上发表的，该研讨会是讨论家庭救助金计划实施两年后的相关问题。

食短缺，也就是说，粮食价格的上涨与现行工资相关，这是生产和分配中产生的问题；二是尽管粮食价格相对便宜，但是低收入家庭的收入水平仍然无法承担给自己补充营养的支出，因为他们首先要保证房租、交通、教育，以及医疗等生活基本开支。

重要的是要区分各种粮食安全政策，需要更加明确的是将消除饥饿的政策，从一般的旨在消除贫穷的政策中区分出来。

这样做的第一个原因是，在发达国家，贫穷都是被限制在特殊的社会群体中，如少数民族，以老人和妇女为首的家庭等等。然而在拉丁美洲情况正相反，贫穷人口比例高，且还有众所周知的结构性根源，如收入、土地占有量和低工资等等。因此，集中的现金转移计划只能减轻那些表面上已经



被排除在外的家庭的痛苦。要想解决问题，就必须辅之以其他的结构性的行动，以促进社会对边缘化群体的包容性。

需要粮食安全政策的第二个原因就是，消除饥饿政策不能被简单地融入一个一般性的消除贫穷的政策中，尽管饥饿

和贫穷之间的关系构成一个恶性循环，饥饿是贫穷的根源，也是产生贫穷的主要原因。一个饥饿的人是不具备生产能力的个体，不能工作、不健康。他可能能够上学，但是不能学到很多东西。

另一方面，一个营养良好的人可能贫穷，但是他将拥有起码的条件来接受教育政策和专业培训政策的激励。

出于这个原因，可以说，粮食安全政策是作者Sen（1998）的著作“人类享有食物的权力”中的一部分，根据作者的意思可以理解为人类拥有食物是其最基本的权力。这个权力，在人类同等级别的权力中是最重要的，是人类最基本权力的一部分。换句话说，否定一个人拥有充足食物的权力，就是剥夺他健康生活的权力，是剥夺他作为人类生存的权力。

De Haen（2004）指出，饥饿是贫穷的原因和结果。因此，作者坚信应该采取双轨制消除饥饿。一方面，要加大对生产部门的投资，这样可以为那些面临饥饿困扰的人们创造机会，使他们拥有更好的生活条件并且成为完全公民。这包括通过政策改革和农业投资来促进农业和农村的发展。农业不是获取粮食的唯一来源，但是农业和农村的非农业活动为世界上大部分贫困人口创造了就业机会和收入来源。

然而，面临饥饿的人群在何种程度上可以享受到经济发展所带来的机会，这取决于他们是否吃饱，身体是否健康，是否懂得如何去阅读和写作。因此，改善营养状况是穷人能够利用发展所创造机会的先决条件。

另一方面，有必要通过建立不同的安全社会救助网站，来保证那些面临饥饿的人群能够更直接和及时得到食物。包括现金和粮食转移支付计划以及粮食和营养计划，如学生餐计划和营养补充干预计划。

De Haen（2004）的结论是，只注重减少贫穷不会自动

解决饥饿问题。因饥饿往往是贫穷的主要原因，应通过改善营养状况来减少贫穷。

怎样衡量粮食的安全性

De Haen（2004）指出，确定面临粮食不安全人数的指标，对于监控和选择那些旨在消除饥饿计划的受益者非常重要。这样便于更好地了解那些面临饥饿的人，他们住在哪里、为什么会面临这些问题。

> 著作中这样写道，衡量粮食安全性有很多指标，每个指标可以衡量一个不同的方面，任何一个独立的衡量指标都是不够的。相反，我们需要一系列的指标，来了解粮食不安全性的复杂程度，需要了解谁正在面临饥饿，其挨饿的人住在哪里，他们为什么会挨饿。

作者指出，粮食不安全主要有五个指标：

a) 粮食供应量，这个指标是由能量的总供给和分配来衡量。粮农组织将这一指标用于他们对世界饥饿发展的统计中。其优点是可以作为全球性指导方针的实用性指标，因为几乎全球所有的国家都可以计算出这个指标[4]。

b) 粮食输入，用来衡量用于国内消费的粮食供应量。

c) 营养状况，是基于人体测量的指标，如发育迟缓（身高体重比），这些指标只适用于儿童，主要是根据初步的健康调查。

d) 脆弱性，根据可以得到的关于生计或者自我供给（即自给自足的消费方式）的档案来衡量。

4. 粮农组织估测营养不良或者饥饿的方法，开始是估测每个国家热量供应的人均水平，然后又结合最小人口统计学调整需求的分布（截止线），从而得出营养不良人口的评估数据。最近的计算表明，全世界营养不良人口数最大是8.42亿，多数（5.05亿）居住在亚洲和太平洋地区，其次是1.98亿住在撒哈拉以南非洲地区，还有约5300万居住在拉丁美洲和加勒比海地区。更详细的见DE HAEN（2004）。

e）获取食物，根据家庭获取基本生存需要食物的能力（通过收入或者其他的有效途径）来衡量。

Takagi, Del Grossi and Graziano da Silva（2001）研究确定了不同的可用于估测没有足够食物可吃的人口数量的方法，这些方法可以分为两类，即直接法和间接法。

通过调查或者人体测量数据，可以直接捕获那些热量和蛋白质摄入不足的人及家庭的数据，使得这种方法可以被评估。例如，食物摄入量和人体的身高体重比的适当性。它考虑到食物摄入量不足对人体的持续影响，而非潜在的饥饿和粮食不安全的风险。

国家统计面临饥饿人口的直接办法就是仅限于身体质量指数（BMI），BMI是关于人体的体重与身高的比率，BMI低于18.5千克/米为营养不良。该指数不够全面，因为它包含了那些持续能量摄入不足的人群（即数量的方面），未包括那些没有吃饱（即质量的方面）和那些饮食不规律的人群。因此，在确定面临粮食安全的人群时，忽略掉了那些未达到这种状态的人群，这将危害到他们的生命功能。而通过人口普查来确定这些人群也很困难。

1989年的全国健康和营养调查显示，以25岁以上人口作为一个整体，有4.9%的人没有达到最低水平，而这一数字在东北地区的农村是9.4%（MONTEIRO, 1995）。IBGE做的最终的住户收支调查（HBS），也计算了人体的BMI，但只公布了20岁以上的人群的数据。调查表明，有4%的成年人体重不达标。这个数字在巴西被认为是在合理范围内，在巴西，人们通常自然偏瘦。然而，该指数不是在所有条件和地区统一。20~24岁的女性中，该指数偏高，为12%，在20~29岁的人中，为7%，在东北地区的农村所有年龄段的人中，指数为

7%[5]。另外一方面，同样的调查表明，超重普遍存在，占人口的40.6%，共计3 850万成年人，其中占人口11%（即1 050万）的是肥胖（IBGE, 2004）。

间接法推断一个人是否吃饱，通过能量消耗和人体测量数据以外的其他指标来衡量。间接法的主要指标是家庭的人均收入。基本假设是人们没有吃饱的原因是收入不够。粮农组织的方法是基于一个国家的粮食供应量，再计算人均可用热量的总数（即当地生产力减去农业贸易平衡和粮食库存）。其次，它使用粮食消费和收入分配指标来估计粮食获取的不平等性和决定粮食消耗量低于先前定义的最小需求量的人口所占的百分比，而这些人就被认为是营养不良的人。

然而，粮农组织使用的这套方法也不足够准确。其基础是总能量实用性的数据，这些数据是通过对农业和工业的加工和运输过程中的农业损失评估得来。据粮农组织本身，此方法往往会低估一个国家实际的营养不良的人口数量。它更多用于各国间的比较，以及评估各国养活其人口的农业潜在能力。

目前各国最常用的方法是收入不足，这也是巴西和一些国际组织如拉丁美洲及加勒比海经济委员会和世界银行，在对贫困和饥饿的大多数研究中采用的方法。

此方法基本上包括定义一个赤贫和贫困线，计算家庭收入低于此赤贫和贫困线的数量。实际上，用此方法估计的贫困人口不会显示真正挨饿人口所占的百分比，因为部分贫困人口可能已经受到了一些政策的照顾，如菜篮子工程、食物券和捐助等。

此方法执行以来，赤贫和贫困线的定义标准，区域化和货币矫正方法等因素，导致了不同的研究数据结果存在差异。其中，特别应该提到的是定义赤贫和贫困线的基础都是

5. 根据2005年CGPAN/MS的一篇文章，包括千年发展计划的报告。

某个特定的收入，如以最低工资所占的百分比为基础来计算或者以家庭消费为基础来计算，而这些在给定的国家中都是唯一的。

Rocha（2000）分析了不同的以消费框架为基础来定义赤贫和贫困线的研究和方法。作者指出，在定义赤贫和贫困线过程中涉及很多步骤，这其中有很多决定存在随意性。因此，每个计算方法都是独一无二，并且无法与其他计算方法兼容（根据作者的计算，采取不同的方法，赤贫线可以改变50%，而贫困线可以改变127%）。这些定义赤贫线和贫困线的方法导致不同的结果，主要由以下因素决定：能量推荐量的定义；菜篮子工程最低消费的定义；非食品消费的估计；一个国家不同地区和货币价值不断更新的生活成本差异的估计。

反过来讲，粮食不安全和饥饿的概念与具体的测量因素有关，就是粮食的获取和实际消费，但这是较难捕捉到，因此还需要特殊的调查[6]。在这种测量方面，美国是一个经验丰富的国家，1977年以来，美国一直在直接提问的基础上计算着面临粮食不安全的家庭的数量（来自他们自己的报道）。然而，此方法已经得到改善，且1980年以来，得到大面积应用（BICKEL, ANDREWS, 2002）。一项以关于食物消费的家庭问卷为基础的统计研究表明[7]，在他们可用资源的基础上，这些家庭都遵循一个行为，他们为了省钱去消费越来越便宜的食物，但是保持用量不变；价格再也无法便宜，就开始消费越来越少的量，然后就达到了饥饿的程度。

研究结果表明，饥饿是一种客观现象，也就是说，客观上它是可以被直接测量的（BICKEL, ANDREWS, 2002, p. 49）。

6. 2004年的IBGE的全国住户抽样调差（Pnad）采用了粮食与营养安全的概念，并且在2006年4月推出了专门针对本次调查的补充。

7. 这个问题包含两个基本因素：一个是家庭是否有足够的食物可吃，另一个是食物种类是否是家庭想要消费的。

该研究对美国劳动力年度报告的影响如下：饥饿可能存在，即使在没有临床症状时。该状况是一个人没有得到足够的食物，但是这种食物摄入的不足尚未影响到健康。这是因为食物摄取量没有得到满足（1984 Report on the Labor Force, apud BICKEL; ANDREWS, 2002, p. 50）。

作为进步的结果，美国在1995年，用常量法来衡量粮食不安全性，根据该方法可以看到，2000年美国有10.5%的家庭面临粮食不安全。其中，3.1%的家庭有一个或者多个家庭成员在一年的某个时间段经历过饥饿。

在巴西，类似的调查是由IBGE进行的家庭收支调查。最近的一次调查产生的数据是在2000~2003年，报告显示，46.6%的巴西家庭面临不能获取足够食物的困难，其中13.8%的家庭经常性有这样的困难。在北部地区，相应的百分比是63.9%和17.2%，在南部地区，是60.8%和19.3%。这些极其高的数据显示出此问题在这个国家的严重性。

2004年的家庭收支调查结果，引发了一场大辩论，就是在低收入阶层肥胖人口越来越多的情况下，是否还有必要采取消除饥饿的计划。然而，这些数据表明，饥饿和粮食不安全意味着完全不同的测量结果。

2006年4月，作为对IBGE提出的粮食安全方法的特殊补充，巴西在借鉴美国方法的基础上，首次量化较新的粮食安全概念[8]。

粮食不安全计划可用于那些在某些时候曾经面临饥饿的人群，也可用于那些担心可能会面临饥饿的人群。这分为三类，一类是轻度不安全性，及可能面临饥饿的人群；一类是中度不安全性，及面临质量上的饥饿，即不能消费某些种类的食物，也不能用其他便宜的食物来代替；一类是重度不安

8. 更多细节见BICKEL；ANDREWS，2002。

全性，及已经面临不能够获取足够食物的状况。

因此，粮食不安全远比在营养不良基础上进行的饥饿测量要复杂。后者仅仅是生物的方面，如体重或者身高与年龄的比例偏低。因此，我们一直在强调零饥饿计划，计划的任务不仅仅是每天帮助那些已经受到饥饿影响的人群，还有那些处于这种状况边缘的人群，从而起到预防的作用。

不幸的是，在2004年，有1/4的巴西家庭（约1 000万家庭或者4 000万人口）面临中度或者重度粮食不安全，其中占总人口6.5%（约1 400万人口）的人正经承受着严重的食物获取不足。

在巴西某些地区粮食不安全是一个严重问题，这是一个众所周知的事实。在北部和东北部地区，一些家庭特别是有孩子的家庭，正遭受粮食不安全问题。调查显示，那些地区有将近一半的儿童和年轻人正面临着粮食不安全问题。

IBGE的调查显示，2004年9月，有200万面临粮食不安全问题的家庭尚未得到现金转移计划的救助。然而，现在他们很可能已经得到类似计划的救助了，因为最近类似的计划已经覆盖了近1 100万家庭。

调查还揭露了一个事实，即在2004年9月之前已经受到现金转移计划救助的家庭中，仍然有2/3面临粮食不安全问题。这就表明，现金转移计划正在救助那些真正有需要的人群，但是其本质上还不足以确保能够获取充足的食物。根据调查数据可以推断出，与抵抗饥饿相关的优先计划已经产生了效果，因为数据显示了低收入和粮食不安全性之间的高度相关性。因就业率高和现金转移计划，2002~2004年贫穷人口减少（约有300万人口摆脱了贫穷），反映出过去的粮食不安全状况比较糟糕。

根据拉加经委会（2004），赤贫和饥饿虽然密切相关，

但却不是偶然现象。数据表明，国家营养不良人群中，赤贫是造成营养不良人口幅度差异的主要原因。各国间49%的全球营养不良比列的变化和57%慢性营养不良比列的变化都归因于赤贫百分比的变化。造成这些差异的其他因素有：母亲的上学情况；家庭中有利于儿童和不利于母亲的食物分配情况；社会保障网；对能量摄入不足的适应情况，如减少体力活动。

结果表明，尽管消除赤贫是减少饥饿的主要需求，但是我们对于减少饥饿所做的努力不能仅仅是期望在一个合理的期限内根除饥饿。也就是说增加贫穷家庭的收入，未必会显著直接导致营养不良人口的减少。其他因素如家里的卫生条件，饮用水的来源和卫生情况，所享有医疗保障服务，对卫生原则和怎样处理食物的认知，以及良好的饮食习惯同等重要。

这些差异决定消除饥饿、粮食不安全和贫穷的方法明显不同。这方面将在下一章节以零饥饿计划为例子进行描述。

来自零饥饿计划的粮食安全政策

根据零饥饿计划的最初建议，粮食安全政策比现金转移计划更加全面。同时，粮食安全政策的目的是改善粮食生产、市场流通和消费之间的内在关系，而现金转移计划则更倾向于改善食物消费或者食物的可获得性。

零饥饿计划的目的是，通过提高那些贫穷的巴西人口群体的收入水平来解决粮食不安全问题。其前提是假设巴西的饥饿问题更多是由收入不足引起，而非粮食供应不足或者粮食短缺。

研究表明，贫穷并非偶然，而是由不正常的经济增长模式造成。贫穷源于极低的工资，这就导致了收入集中和失业的增加，这些都是导致巴西饥饿问题的因素。

> 这涉及三个基本的维度，第一是需求不足，这源于国家收入的集中，高的失业率和不充分就业和低收入工薪阶层的购买力不足。第二是现有的粮食价格和主要人口购买力不足之间的矛盾。第三个同样重要的是，贫穷人口被排除在市场之外，这些人群包括失业人员，不充分就业人员、老人、儿童还有需要紧急救助的人（Citizenship Institute, 2001, p. 81）。

零饥饿计划的提案就是在巴西立刻且永远根除饥饿。这需要一个新的经济发展模式来支持收入分配，以便国内市场需求扩大的同时，创造更多的就业机会，改善工资收入，以及更具体的是恢复最低工资收入人群的购买力，因为它是最贫穷人口阶层收入增加的“前兆”。

因此，这个计划的主旨就是将所谓的结构性政策和紧急干预计划有效地结合在一起，结构性政策的设计是促进收入的再分配、扩大就业、创造工作机会以及土地改革等。紧急干预就是经常提到的补偿性政策（Citizenship Institute, 2001, p. 5）。

零饥饿政策的创新点在于将三个行动计划同时组合在一起，例如，包括消除饥饿的结构性政策，这个政策通过诸如增加家庭收入，确保社会权力和有保障食物的普及，以及降低收入不平等来消除饥饿。具体的粮食和营养安全性政策包括紧急干预计划，但是不限于此类计划。当地的政策，包括各地区根据城市自身情况制订的不同的政策。

自从巴西政府2003年实施零饥饿计划行动以来，取得的一些重要进展将在下一章节中描述。

“区域的”粮食安全和在巴西半干旱地区计划的扩展

零饥饿计划一个战略性的方法就是加强粮食与营养安

全的区域性概念。就是一个家庭生活的地区所能提供的符合当地情况的粮食资源，以及周边地区公共和私人设施的实用性。这就是为什么粮食与营养安全必须以一种区域的方式被确保，要促进当地和区域性的经济发展。

零饥饿计划所采取的策略是执行基于粮食与营养安全的开始，也就是选择相互靠近的区域（在半干旱和北部地区的小城市和微小城市间正在形成的城市联盟）。计划始于现金转移策略和食品卡计划。

食品卡计划是在各州和各市政府合作协助下，支付50雷亚尔给那些已经登记过的贫困家庭，这个金额由国家粮食供应公司（Conab）评估为可以购买一套基本的有质量保证的食物。此基金是通过撤销现有的账户，使用以家庭中母亲的名义开设的磁卡账户进行转移支付。登记的家庭由当地管理委员会记录才能生效，管理委员会由2/3的民间社会代表和1/3的当地政府的代表组成。这些记录由管理委员会负责。

除最初在半干旱地区提出的食品卡计划，下列计划也在规划中，其中优先的是：一个是与干旱共存的项目，包括粮食生产、供水和蓄水池的建设；学生餐计划的扩展，这需要市政府增加转移资金，能够提供额外的资金用于改善公立和学前教育学校的饮食和儿童教育设施；政府购买当地农民粮食的计划；现金转移计划和文化、职业培训以及粮食教育项目的整合；鼓励本地项目，包括对餐厅和粮食银行进行补贴；执行Sisvan计划-粮食和营养监测系统，该系统用于监测被SUS系统覆盖的人口所有生命周期的营养状况；统一的卫生系统。

这个策略是有效的，尽管家庭面临粮食不安全性的结构性原因与宏观经济因素（就业和收入水平）有关，但也和区域因素有关，如当地或者区域性经济的活力较低；基础设

施差；基本商品和服务的缺乏，如自来水、卫生和住房；粮食生产品种单一。这些因素远远超出了与个人情况有关的原因，如上学情况、儿童的基本医疗保障情况，以及职业培训课程的参与情况。这些情况也同样重要，但不应被看做是专有的解决方案。选择后者就意味着，在最后的分析中，因其自身脆弱性的状况而责备家庭或者他们自己。

出于这个原因，建立帮有困难家庭走出困境的方法和提供紧急救助，以确保食物获取也是贯彻执行创造工作和增加收入机会的政策，同时，要加强当地政府的努力，来帮助更多的有困难的家庭。

这需要花很多年时间来建立和巩固，因需要各州和各市镇政府的共同参与和努力，除非是有一部关于政府各部门之间协调的强大的内部协调法案。

零饥饿计划的这个策略在两个试点城市皮奥伊州的瓜里巴斯和阿考昂非常成功。在州政府的共同参与和努力下，使这个项目在州水平上进行协调执行，这对成果的取得起到了关键作用。粮食安全与反饥饿部（Mesa）在2003年6月提供了一份关于这两个市镇的工作报告，报告中描述了在计划执行中的许多共同参与行动。

报告提到了零饥饿计划在这两个市镇执行后的一些行动：在瓜里巴斯建立的简易供水系统，该市以前并没有饮用水蓄水池；200个低收入家庭的建档；接近600人享受文化课程；许多居民的民事登记；在瓜里巴斯建立公共市场和在这两个市镇建立露天市场；两个直辖市的第一个地方发展规划的编制；在瓜里巴斯建立广播站（瓜里巴斯的第一个广播站），包括对管理者和生产者进行培训。

此外，旨在促进健康饮食习惯和在符合当地文化基础上寻找替代品的各种培训，已经上交至巴西农牧业研究公司，

目的是增加和丰富当地粮食供应，改善家庭饮食水平，增加当地农民收入；在皮奥伊州联合大学的合作下，饮食和卫生的培训课程也已经开设，该课程特别关注一岁以下儿童，目的是减少儿童的营养不良和死亡率。

瓜里巴斯的农民在播种和出售自有的豆类产品方面得到了技术支持，他们将收获的豆类卖给国家粮食供应公司，他们以较好的价格收购农民的产品，从而增加了他们的收入。

现金转移计划和其他行为提振了地方经济，也导致了一些小企业的出现，如理发店、旅馆、美容院、药店和小吃店。

我们相信这些经验在国家的其他地区也可行和实用，因为他们提升了人民的尊严，改善了人民的生活条件，这些在历史上都被公共当局遗忘。他们成功的先决条件是涉及三个层次的政府达成了一致，他们优先考虑贫穷集中的地区，改善当地的基层组织，确保获取基本的和集体的服务和物资，如水供应，卫生和居住条件。同时，项目计划的目的在于改善粮食供给。一份来自皮奥伊州粮食安全和消除饥饿协调委员会的报告显示，2003~2005年执行零饥饿计划中，许多进展是由州和联邦政府联合共同实施的结果。

该策略也可由区域发展计划来加强，此计划由多个部门共同执行，如农村发展部、区域发展秘书处、Consads和MDS。该策略也可由中型区域优先计划来加强，此计划由全国一体化部执行。由农村发展部在不同的区域执行的中央家庭农业营销设施计划就是这个策略实施的具体体现[9]。

9. 建立中央家庭农业市场设施是为了支持区域计划，这些区域计划是确保在一个永久性的基础上，给农民更加合理的价格和市场准入条件。计划建立39个中央市场设施和21个综合农村商业中心。

该结果在中小型城市较易实现，大城市和首都，就业和收入的宏观经济因素是家庭脆弱性的决定性因素。零饥饿计划认为大城市中失业人口占贫穷人口的百分比是农村地区的十倍多，是市郊区的两倍（CITIZENSHIP INSTITUTE, 2001）。此外，考虑到大城市失业人口更加分散的事实，未被计划覆盖到的人口更广，通过现金转移到家庭来振兴当地的经济就更加艰难。因为在大城市的家庭生活成本更高，现金转移支付的数量在这些地区就仅能满足生活基本需求的一部分。另外一个更为严重的因素是，大城市中家庭成员的分离，这就使得重新建立家庭和共同债务变得更加困难。

在这种情况下，宏观政策能够创造更多的就业机会和收入，同时加强保障住房建设，改善卫生条件和加强低价粮食供应，仍然是迄今为止能够执行的最佳方案。确保以低价获得食物的行动计划，对城市家庭和工人的粮食安全起到了积极的作用，如工人粮食计划，城市地区对餐厅、粮食银行和菜园进行补贴等。

参与式管理

参与式管理是粮食与营养安全政策成功的另外一个决定因素。Dean（2005）的研究表明了人权曾经被殖民是由于人类发展管理方法的结果，揭露了社会权力被自由主义的个人主义取代的风险。在新自由主义秩序下，更加强调的是社会责任和自我配置，而非与社会保障和集体福利相似的权力概念。

为了消除这种危险，作者相信有必要恢复人权概念。恢复人权概念不仅仅是从社会权利的观点出发，更是从全球责任和当地需求的观点出发。这就意味着不是需要即刻加强社会权利，而是需要逐步建立社会保障和良好的管理网络，例

如制定民主协商的资源需求，这就需要更真实的和有效的基层参与。

巴西自1988年宪法颁布以来，在社会控制和参与制度建设方面已经取得了很大进展。这就为管理部门政策和公共政策议会在联邦、州及市镇级水平形成制度化提供了保障（SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2004）。

然而，可以看到，现有的议会并未像他们应有的那样活跃，尤其是在东北和北部地区。考虑到需要加快执行零饥饿计划，以及不可能快速对有需要帮助的人群进行登记，梅萨决定采用管理委员会（CGs）为主体，来负责食品卡项目执行的社会控制。

这在识别和选择受益人，以及估测项目结果方面是一种创新的方式。这也意味着使三个级别的政府共同负责项目，州政府作为零饥饿计划的执行主体，连接着联邦政府和市镇政府，负责建立和维持基层管理委员和管理统一记录。

根据Gomes（2003）的报告，在东北部地区负责执行零饥饿计划的区域协调员们说，此计划在市镇一级覆盖到以下方面。

> 首先，巴西市镇政府对公共政策管理权力的垄断被打破，受益者的目标和要求之间的差距也在缩小。这些成绩的取得，需要克服阻力，不可能未经来自当地政坛反对者们激烈的争辩就顺利进行。来自民间社会的代表在管理委员会里占有较高比例，他们呼吁当地各社会部门代表民众利益，这就使得社会组织以令人惊讶的速度建立并且得到巩固。有一批怀着不同志向的匿名志愿者们组成了一个真正的军队，但是这些人中的多数是为了摆脱当地传统的政治统治。

这种参与式管理并非没有问题，但是它在提高当地居民的意识和建立公民权力方面有很大的优势。

Ortega（2003）评估了此项目2003年7~8月间，在帕拉伊巴州、北里奥格兰德州和伯南布哥州的执行情况，他观察到的主要积极方面有：

- 这个项目帮助了在市镇里那些真正需要帮助的人。
- 补助花在了粮食消费和鼓励当地家庭农业种植上。在市镇，由管理委员会负责召开会议，向民众解释零饥饿计划，家庭开始支持这一想法，他们的消费促进了当地经济的发展。
- 促进了当地经济的发展，尤其是粮食贸易方面，从而促进了整体经济的发展。
- 零饥饿计划和州政府的联合行动，为计划的成功实施创造了更好的条件。向公民提供基本公民权利文件，以及面向年轻人和成年人开展的文化教育，都很好的证明了这点。
- 管理委员会确保那些在过去被排除在政策之外的社会群体纳入到政策保障之内。

然而，管理委员会创新的动机是短暂性的，是在所有现金转移计划失去动力后进行的整合，并且为这个整合在市政局上做了一个辩论。

2005年，政府制定政策使市镇加入到这个计划中。这样做的目的是，市镇要认命一个市政的管理者来负责计划的实施，建立社会控制委员会，该委员会必须要平等地代表政府和社会。这个社会控制计划还要照顾到以前存在的部门，比如负责以前计划的社会控制部门和监控其他计划执行的部门。在满足各部门间需求的同时，还要确保平等的代表政府和社会。

一旦市镇加入零饥饿计划，管理委员会的工作重心就会

转移。他们会在粮食安全方面进行培训，且为更好执行，与社会救助委员会发展更为密切的零饥饿计划。79%的市镇，计划的管理者都是有社会工作背景的专业人员，并且他们中多数是已经建立的社会控制委员会的成员。联邦政府的所有议员中，42%的成员是专门执行零饥饿计划的人，58%的成员是以前成立的委员会里的人。根据MDS（社会发展和反饥饿部，2006年7月成立）提供的数据，联邦政策议员中83.7%的成员与救助委员会相关联，1.3%为地区健康工作，还有0.6%为教育工作。

特殊群体的加强（土著人民、歌伦波社区和农民家庭）

零饥饿计划强调，组织团体在管理项目时要关注特殊群体，如土著人民、歌伦波社区和农民家庭。

与此同时，针对这些群体的各种行动计划得到发展。这些资源使得提供给农民贷款的Pronaf计划[10]逐步扩大。由2003~2004年收获季节的24亿雷亚尔，增加到2005~2006年的90亿雷亚尔，名义增长率达到275%。

在半干旱地区执行的作物担保计划，对由干旱造成的损失进行担保。2004~2005收获季节，第一次设计了一项家庭农业担保计划对农民进行担保，此计划确保贷款覆盖率100%和对净收入担保的65%的覆盖率[11]。

另外一个例子是针对露营家庭的自主食物分配计划，以及待解决的土地改革计划。国家殖民化和土地改革研究所

10. 全国家庭农业计划，为农民家庭提供不同额度的贷款。
11. 资料来源：MDS网站，网址是：www.mda.gov.br/saf.

（ Incra ）把食物带到露营地，但是分配食物给露营家庭是在社区方法的基础上，按照他们自有的组织进行分配。

一个重要的过程就是确认基隆部的家庭收到食物，同时按照他们社区的参与方式进行分配，这也包括对能创造收入的社区计划的优势进行判断。资金被转移到一些小项目中，如小型面粉厂、工艺品、菜园，以及小型的农业和工业化项目。

土著人民和歌伦波社区也依靠Consea委员会的常设会议来讨论一些具体的政策，如巴西歌伦波计划和针对土著人民的粮食安全计划。

粮食购买计划（PAA）和针对特殊群体的粮食供应计划相关联的产出就是，在2005年国家粮食供应公司提供的粮食中，有40%被农民家庭购买。这个百分比随着PAA计划的发展一直在增加。粮食与营养安全政策的执行虽尚在初期，但是在为这些群体以及加强他们自身组织提供更多社会保障方面做出了贡献。

现金转移与粮食安全

2003年10月，家庭救助金计划与其他主要的现金转移计划合并执行，直到以下几个计划产生：食品卡计划、学校救助金计划和粮食救助金计划。实际上，早在2003年早期执行的食品卡计划中，50雷亚尔救助金就成了家庭救助计划的最低金额，之后每个家庭的现金转移平均额有了显著增加（从以前的每个家庭平均20~25雷亚尔，到后来家庭补助计划的每个家庭平均70~75雷亚尔）。学校救助金计划为每个儿童提供15雷亚尔，粮食救助金计划为每个儿童提供15雷亚尔救助金，每个家庭最多资助三个儿童。因此，每个家庭的救助金

最大金额达到了95雷亚尔，最小金额也有50雷亚尔。

这样做的目的就是建立一个能够覆盖到所有贫困家庭的现金转移计划，需要有充足的预算来保证计划一年接一年地执行下去，这项预算每年将达到110亿雷亚尔。

贫困家庭拥有享受最低收入计划权利的困难在于最低收入界定的主观性。为什么一个家庭人均收入低于100雷亚尔就可以有这个权利，而家庭人均收入100.5雷亚尔就不能有这个权利？随着时间的推移，怎样来进行贫困线的更新？基于什么标准？家庭可以离开计划资助是什么标准？如果一个家庭收入增加了一点，但是在社会生活仍然面临困难该怎么处理？

鉴于这些考虑，导致采用现金转移计划关注粮食与营养安全的因素有以下几个方面：

- 与现金转移计划连接的政策旨在确保获得食物的人权，这应作为国家政策而非政府政策。
- 最好由国家总统签署，建立一个政治优先权，通过国家粮食与营养安全政策来消除饥饿。
- 采用同一标准来选择受益者。不是简单的检查是否已经建立了贫困线标准和是否拥有受益者的记录就可以，检查其他标准也同样重要。如已经加入计划的家庭仍面临严重或者中度粮食不安全性，正因如此，通过定量化调查和当地健康机构，来选择潜在受益者对确保获取食物的人权更加重要。
- 获得的救助金的数量：根据家庭人口的数量，并满足家庭购买有质量保证的基本生活食物即可。家庭必须受到监控，因为现金转移仅应保证家庭食物安全，不足以解决以其他标准衡量的家庭所面临的困难。监控家庭对识别不同区域所面临困难的来源是必需的，还应建议养成

健康的饮食习惯和鼓励当地粮食生产。

- 补充政策：这些是保证家庭能够成功脱离计划的基础，要有相应的措施来促进他们的粮食和营养安全。通过这些政策，鼓励当地粮食生产，加工和营销来促进当地经济发展，从而创造出就业机会和收入。
- 制定能够脱离计划的家庭标准：应与更好的家庭食物标准，自主创收能力相关联。

这些补充政策的具体例子是：a）资助的同时，为农民提供贷款，如Pronaf计划。这是一个根据农民的年收入来确定贷款额的具体贷款计划，目的是促进多样化和区域化的生产。b）为农民提供技术培训和资助的计划，包括在当地农民现有的知识水平上，进行多样化、保值及增值培训。c）一个农民家庭采购当地食物的计划，目的在于改善市场价格和促进食物分配，这样就可以产生制度上的计划，如学生餐计划、医疗计划和应急计划。d）建立区域化食物市场设施和农民的露天市场，可以加强人口流通，最好是可以实行现金转移支付。e）小额贷款和互助经济计划，最好整合成固定的基础营销网络。

粮食与营养安全政策的制度化前景

作为国家政策的粮食与营养安全计划，建立一个稳固的制度性框架很重要。在其制度化过程中至少需要三个工具：a）一部粮食安全法律，确保把获取食物的权利作为国家的职责，详细描述并且确保政策的连续性，即使政府换届也要执行。b）执行部门的制度设计，提供一个制度框架作为部门间协调的依据和资金来源。c）将社会控制和参与机制作为

检测和评估政策与计划的工具。

巴西拥有以下机构：粮食与营养安全委员会（Consea），作为主体机构直接负责向总统提建议，是民间社会和政府间联系的纽带；粮食与营养安全有机法机构（Losan），旨在确保永久和强制执行由Consea建立的国家粮食与营养安全系统（Sisan）；社会发展和反饥饿部，拥有一个国家粮食安全秘书处。必须要建立部门间的协调机制，因为粮食安全行动分散在不同的部委，并且预算资源每年由预算稳定性需求来决定。

根据Losan法，Sisan系统由联邦，州和市镇政府组成，且从事FNS相关行动的私人机构也对加入系统表示出兴趣。这样做的目的是草拟和执行粮食与营养安全政策和计划，激励政府和民间社会共同努力，继而检测和评估巴西的粮食与营养安全情况。

Sisan系统由以下部分组成：粮食与营养安全国家会议，负责向Consea提供国家粮食与营养安全政策和计划的指导方针以及优先权的建议；Consea直接负责向总统提建议；粮食与营养安全的部委间的会议，由负责撰写FNS相关事宜机构的部长和特别秘书组成，这个会议负责起草FNS政策和计划并且协调其执行情况。

在执行部门中，社会发展与反饥饿部曾经是政府内FNDS相关事宜的主要负责部门。

Consea负责总统的咨询和联络工作，而非挂靠在部委的议事机构。这是因为粮食安全是一个多部门的政策，不应挂靠在一个具体的部委。否则，它就失去了协调多部门的能力。这种想法是为了建立一个政府各部门间的协调者。

但是，什么才算最好的制度模式呢？在拉丁美洲国家，曾经一直在讨论采取粮食安全政策的需求，最开始的观点是

一定要确保粮食供应和保护农民的利益。这是墨西哥的一个案例，他们也在讨论粮食安全有机法的建立。草案如下，主权法令和关于农牧业的农业食品安全与营养委员会在2005年11月的版本中做出规定："当前首要迫切任务是建立法律框架，确保墨西哥农业与食品政策的实施并作为墨西哥国家食物与营养主权法令的基础"。

委内瑞拉的粮食安全计划也有一个强大的粮食供应体系，根据Llambí（2005），"批准的2001-2007发展规划将国家自给自足作为粮食安全的主要目标，并聚焦于为序列敏感性农产品的确定"。

因此，可以看出这些国家的制度框架必须高度集中在各自的农业和畜牧业部门。这不是巴西的例子，因为前边提到过，巴西以粮食安全为目的的粮食供应问题，在过去几十年已经得到解决，现在巴西是全球基本食品的主要出口国之一。农业和畜牧业的问题已经通过农业部的部门行动得到了解决。正因如此，巴西的制度化提案有所不同。

在执行加强粮食安全行动中，第一年就取得了较大进展。因存在专门负责起草和执行计划的特殊部门，该部门在过去不存在。这个部门拥有自己的预算，拥有自主权，以便更快地执行行动。尽管也存在缺点，如缺乏足够的工作人员，还要在执行一些其他计划的过程中建立合适的联系，这个联系涉及联邦、州和市镇政府三级。

在随后的几年里，可以看到最初采用的模式特点依然保留着。具体政策的维护很大程度上取决于最初采用的模式，即拥有18亿雷亚尔的可用资源。在资源方面，这代表了政府粮食与营养安全的所有创新点。值得一提的是，1993年，对于Consea来说，确保FNS的资金预算以及执行是一件非常困难的事情。因为预算缺乏弹性（例如，每个部委以及每个部

委的每个项目计划在接下来的一年中有多少预算，根据上一年这些资金都花在什么地方来决定）。Mesa的建立，使在接下来的几年中，在预算中保留相同的金额成为可能。与食品卡计划相关预算项目，占据了家庭救助金计划（平均每个家庭50~60雷亚尔）专项资金的大部分预算，目前以被合并扩大。然而，可以看到在与各部协调方面仍存在限制。

在这种情况下，Consea的存在是坚持执行政府承诺的粮食与营养安全计划的基础，也是确保对社会计划特别是家庭救助金计划进行合理的社会控制。

然而，执行部门的协调和执行主体也必须有，因为Consea作为社会代表和社会控制的主体，不能取代国家的角色。在这种情况下，正在考虑实行两种制度的替代选择：一种是由Losan法建立一个级别高于执行部门的非部门机构，由这个机构负责政府的粮食与营养安全计划的协调和执行。这个民事机构必须是满足这些要求，因为它的作用就是更好地协调政府行动。在这种模式下，确保把粮食安全作为政府实施的优先目标的承诺得到了加强。另外，也增强了不稳定性和决策慢的风险。这种替代并未消除在MDS内部拥有特殊执行机构的需求，例如卫生部。

这种替代没有解决的问题是，在粮食安全政策和其他社会政策之间应建立怎样的联系。粮食安全政策是要服从于其他政策或者反之亦然。这个问题的重要性在于结构性政策有一个灰色区域的弱点需要克服，这包括作为一个整体的社会区域。

概念上解决这个问题的制度替代，就是解决这样一个问题，即把获取有质量保证的粮食作为政府社会政策的一个特殊的、永久的组成部分。这是由粮食作为社会权力的需求，来证明合理，这个社会权力包括健康权力，受教育权力，获

得工作权力以及获得社会救助的权力。因此，在1988年的宪法中提到恢复和完成社会保障。这就意味着，普及医疗保障和教育，需要通过为人民提供适当的服务来保证，粮食部门也要提供服务来保障人民得到有质量保证的食物。应该在政府的社会保障政策更广泛的范围内进行协调，使粮食安全作为政策优先解决的目标。为了实现这个工作目标，所有负责社会保障的部长必须要充分认识到政策的本质，达成一致协议联合行动，并且是以一种非竞争的方式，这在存在政治争论的地方是一个巨大的挑战。

制定、执行和监测更广泛的意义上的具体粮食安全政策和粮食政策行动的任务，应该分配到一个部委或一个公司（如国家粮食供应公司）或者一个研究所（如类似国家粮食与营养研究所，Inan），这样可以永远牢记人民的利益和在Consea内表达社会民意。

为了使政府能够始终贯彻执行粮食与营养安全政策的优先行动，必须做到以下几点：明确反饥饿同时也是结构性的和紧急的行动；加强粮食与营养安全政策执行过程中部委间的联系，明确定义由谁来负责政策协调；对于粮食与营养安全的社会政策给出更明确的建议，比现金转移计划更加全面。这也是继续和加强拥有食物的权利、采取与紧急行动相关的结构性政策需求、如何确保社会控制作为扩大公民权力的手段等话语权的基础。否则，人们认为社会政策只是作为竞选目的的风险会有所增加。

对于社会政策的相关定义，拉丁美洲国家存在两种不同的建议。一种是提倡关注最贫困的家庭，这样可以减少普遍的社会政策的开支，如促进全民社会保障，拥有健康医疗的权利，以及分配预算资金到有条件的现金转移计划等政策。在这种情况下，帮助贫困家庭使其脱离贫困的行动是基于这

样一种观念，即贫困家庭脱离贫困现状的条件取决于他们自己的选择，使他们的孩子坚持上学，并且定期到健康医疗机构去做健康检查，确保自己参加职业培训等。社会控制和参与管理基本上不支持。

还有另外一种观念，所有的公民都应该获得足够的健康和平衡的食物，这是基本的人权和一个国家的职责。这种观点的支持者坚信，脆弱性只能通过发展经济的方式得到解决，经济发展可以确保工作和收入，减少不平等性，并结合收入分配政策和确保权力以及恢复最低工资购买力的一致性政策等方式。另外，除了通过当地社会控制机构来加强公民权利和促进更大程度上的人口参与，他们还相信确保获得食物的具体政策能够为当地的就业和创收起到积极作用，在巴西的案例中，第二种模式是发展最快的一种模式。

这种全面的社会保障政策相结合的结果，作为优先目标，应该重点关注减少贫困、促进粮食与营养安全和粮食主权。现金转移是为最贫困家庭提供即刻救助最有可能的工具之一，它可以得到政府最大程度上的优先权。也就是说，任何一个政策独立执行难以取得理想的结果。一个收入转移计划也不可能是政府一个部门或者一个地区能独立执行的计划。在本方案中，如图1所示，脱离贫困是政府社会政策制定内在要素。同时，现金转移计划应该能够即刻满足贫困家庭最基本的需求。这个图里提到的所有领域都是为了保证他们克服自身困难的权力和方法。本方案包括对巴西收入分配体制改革的建议。

图 1. 巴西的收入分配体制

参考文献

BICKEL, G.; ANDREWS, M. A evolução do programa de cupom alimentação e a mensuração da fome nos Estados Unidos. In: *Combate à fome e à pobreza rural.* São Paulo: Citizenship Institute, 2002.

BRAZIL. Chamber of Representatives. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Balanço do Fome Zero.* Brasília, Federal District, 2005. (Technical study n. 20).

___. Federal Government. *Fome Zero:* balanço dos programas e ações. Brasília, Federal District, October 2005.

National Food Supply Company (CONAB). *História do abastecimento alimentar.* (Draft). Brasília, 2005.

DE HAEN, H. A conjuntura global de insegurança alimentar e os benefícios ligados à redução da fome. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., 2004, Olinda.

DEAN, H. The global human rights agenda and the (im)possibility of the ethical state. In: CIMADAMORE, A.; DEAN, H.; SIQUEIRA, J. *The poverty of the state:* reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty. Clacso-Crop Series, 2005.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da; OLIVEIRA, J. J. de. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar* (PAA). Brasília, Federal District, 2005: Ipea, 2005. (Discussion paper n. 1145).

DESER. *Compras governamentais:* o programa brasileiro de aquisição de alimentos. Brasília, 2005.

GOMES, A. *Salvem os comitês gestores*, 2003. Mimeo. CITIZENSHIP INSTITUTE, 2002. Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, 2001.

LLAMBI, L. *Los programas de combate a la desigualdade social, seguridad alimentaria y reforma agrária del gobierno de Venezuela*. Caracas, 2005.

MACINKO, J.; GUANAIS, F. C.; SOUZA, M. F. M. de. Evaluation of the impact of the family health program on infant mortality in Brazil, 1990-2002. *Journal Epidemiol Community Health*, v. 60, pp. 13-19, 2005. Available at: <http://jech.bmjjournals.com>. Accessed on: December 16, 2005.

MONTEIRO, C. A. *A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil*: implicações para políticas públicas, 2003. Mimeo.

___; ONDE, W. L.; KONNO, S. C. *Desnutrição infantil no semiárido brasileiro*: prevalência, distribuição social, tendência secular e impacto dos programas de transferência de renda. Analysis of the survey "Chamada Nutricional 2005" carried out by the Ministry of Social Development and the Ministry of Health, 2006.

ORTEGA, A. C. *Relatório de viagem*: os Comitês Gestores Locais e as Coordenações Estaduais do Programa Fome Zero em Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, 2003. Mimeo.

ROCHA, S. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. (Discussion paper n. 720).

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil Rural*. Porto Alegre: Federal University of Rio Grande do Sul - UFRGS, 2004.

SEN, Amarthya. Food entitlements and economic chains. In: LE MAY, B. W. J. (Ed.). *Science, Ethics and Food*. Washington, DC: Smithsonian Institute Press, pp. 58-70, 1988.

TAKAGI, M. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil*: seus limites e desafios. 2006. 150 pages. Thesis (PhD in Economic Sciences) – State University of Campinas, Campinas, State of São Paulo, 2006.

___; DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J. *Pobreza e fome*: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Campinas: IE/Unicamp, 2001. (Discussion paper n. 101).

8. 巴西的家庭农业和价格保障计划：粮食购买计划（PAA）[1]

阿多奈拉姆·桑契斯·波拉齐
吉尔森·阿尔塞·比滕库特

引 言

农村信贷一直是巴西农业政策的主要工具。即使退回到19世纪七八十年代，当有重要资源可以保证最低价格和技术援助时，信贷就是巴西农业现代化进程的基础。

农村信贷是有选择性的，并且趋向于收入的集中，因为在巴西政府流行一种观点，就是农业和农民，不管其规模大小，都应该依赖于农业政策。例如，所有的农民都可以参加相同的培训，不用考虑他们的经济和社会条件的差异。结果是，中等规模和大型规模的农场主不再是最主要的受益者，因为他们在获取农村信贷中处于更加有利的位置，同时享受到最低价格政策的好处。

虽然他们占了所有农村机构的80%，且在巴西的农业和畜牧业生产中占据重要比重，尤其是在主食项目上，但是，家庭农场主却常常被排除在农业政策之外。这种状况在1995年，Pronaf计划诞生后得到改变。

Pronaf计划 – 加强家庭农业的国家计划

Pronaf计划对于农民家庭和他们的组织来说，是一个成

1. 提交给粮农组织的报告摘要，2010年6月。

就。在巴西，该计划是第一个专门为农民家庭实施的信贷计划。

1992年以来，由不同的社会团体组织的农民运动不断爆发，尤其是由国家农业工人联合会（Contag）和全国单身农村工人发展联盟（DNTRCUT）组织的农民运动影响最大。受到来自这些农民运动的压力，一个恢复农村小规模农业生产的计划（Provap）于1994年诞生了。1992~1996年，来自农民家庭的诉求包括技术援助、基础设施建设以及环境和技术相关的事宜等被提交协商，这些不再是协商中的次要问题。关键的一点是，他们要求差异化的农村信贷额度，并且联盟领导提出了如下问题：如果我们没有得到贷款，我们如何讨论技术援助？如果我们没有得到贷款，我们就不会讨论多元化的替代品。环境固然重要，但是首先我们要有收入，这样才能讨论如何保护环境。因此，农村信贷就成了农民工运动的主要焦点。

1995年，在巴西第二次Grito da Terra会[2]上联邦政府制定了Pronaf计划来替代Provap计划，是由国家货币发行委员会（CMN）通过的一项决议，这是农民运动诉求的结果。在该项计划中，只授权了流动资金贷款。这些贷款只能发放给那些满足条件的农民，即面积小于第4个等级的家庭农场（但是可以偶尔雇佣三个合作伙伴），家庭收入的80%来自农业和畜牧业，并且居住在农村，或者邻近的村庄或者市郊。

1999年，Pronaf计划的职责从原来的农业、畜牧业和供应部（Mapa）转移到了新成立的农业发展部（MDA）。原来的特殊的农业改革信贷计划（Procera）不再继续执行，新类别的受益人产生了。农民家庭根据其收入和劳动力安排被

2. 由Contag和DNTR/CUT协调的国家示范，有许多组织参与，代表和支持农民家庭。每年在各个州和联邦首都举行，用于协商并且提交一份索赔清单给州政府和联邦管理。

分为四个等级，即A、B、C和D。针对合作社法人的集体信贷计划就此诞生。非农业活动，如农村旅游、手工艺品以及和环境相关的活动开始被资助。

2003年，随着政府的换届，Pronaf计划得到了更大的发展空间和更多的资金预算，并且被作为联邦的优先执行计划。同年，诞生了家庭农业粮食购买计划（PAA），目的在于鼓励农民家庭增加收入，使农民的产品市场化，并且为他们的部分产品创建价格保证工具。

2004年，Pronaf计划又产生了一个新级别的农民家庭，即E级，由相对比较富裕的农民组成。这些农民符合计划中关于面积、劳动力和家庭管理的标准规定，但是他们的年度总收入超过了计划资助的上限。也是在那一年，一个保护家庭农业的特殊计划诞生了，这个计划叫做Proagro Mais计划（也称Seaf），即家庭农业保障系统，是一个多风险保障计划，这个计划涵盖了广泛的活动，包括洪灾、霜冻、冰雹、干旱、高温、强风、寒风、病菌和瘟疫，这些在技术上和经济上都没有切实可行的控制方法。所有在农业、畜牧业和供应部规划的区域内种植的作物都可纳入其中。2003年，受这种保障的作物种类有8种，迄今已达35种，所有的灌溉作物均受保障。Seaf计划考虑到了家庭农业的特殊性，包括混合作物、传统的作物、当地的作物或者克里奥尔品种（在MDA登记的品种）以及农民自己的作物。现在，每年针对农民家庭的贷款合同约有60万份，确保向农民提供的保障资金约50亿雷亚尔。保险价值等于100%的贷款金额，并附加农民净收入预期65%的保险价值，每个家庭每年约2 500雷亚尔。农民支付担保金的2%，联邦政府的补助金是担保金的6%。

2006年，众所周知的家庭农场法律（n. 11326法律）获通过。这个法律是不同的社会论坛和国家议会讨论协商的结

果，并且巩固了家庭农业类型的概念，这种分类曾是过去小规模农业的参考。这个法律为起草关于家庭农业和农村家庭事业的公共政策提供观点、原则和工具，同时规定了受政策保护的农民家庭，除了工作生活在农村外，还得满足以下要求：

I－他们不得在没有任何政策的情况下，扩大自己的区域范围超过4个财政模块。

II－他们主要依靠自己家庭的劳动力。

III－他们的家庭收入主要来源于自己的家庭劳动。

IV－他们的事业发展要靠自己的家庭努力。

这个法律同时也明确规定了一些受益者，即歌伦波社区成员，水产养殖者和渔民。

2007年，诞生了家庭农业价格保障计划（PGPAF），这个计划是政府在Pronaf体系内保障农民生产所得的最低参考价格的工具，即在贷款资金或者投资贷款偿还期，某个产品的市场价格低于最低参考价格时，最低参考价格受保障。

2008年，产生了一个新的投资贷款额度，称为Pronaf Mais Alimentos，提供给每个家庭最高达十万雷亚尔的贷款，贷款利率为每年2%，贷款期限高达10年。同年，Pronaf计划的C、D和E等级的农民被合并成一个新的级别，即家庭农场主。A等级（在土地改革时设立的）依然保留。B等级（农村贫困人口）的贷款额度开始按照农村小额贷款的方法执行。

2009年，通过了一项新法律，这将使对农民家庭的技术援助得到明显扩大。

现在，Pronaf的受益者必须符合2006年出台的n. 11326法律的规定，且家庭净收入不得超过1.1万雷亚尔。一旦成为Pronaf的受益者，农民家庭就会被划分为三个等级，A、B和其他。A级由土地改革计划（PNRA）时设立等级的农民组

插文 1. Pronaf受益者等级分类标准，2009~2010年

Pronaf计划贷款 – 家庭农场主分类		
等级 A	等级 B	其他家庭农场
这个等级的农民是由土地改革计划（PNRA）解决，他们有土地和土地改革基金。因Procera和Pronaf等级A的个人限制，他们并未进入投资贷款合同	业主，临时居住者，承租人和合作伙伴	
	包括歌伦波社区成员和土著人民	包括PNRA计划和土地基金的特许权拥有者，但他们不再是Pronaf等级A的受益者
	住在建立区或附近	
	拥有区域不超过4个财政模块	
	家庭收入主要来源于农业和畜牧业，并且非农业和畜牧业活动都在自建区进行	至少有70%的家庭收入来源于农业和畜牧业，且非农业和畜牧业活动都在自建区进行
	在自建过程中，家庭劳动力是最基本的劳动力形式	家庭劳动力是自建过程中最主要的劳动力，但可拥有两个长期雇员，在旺季时偶尔可以有第三个合作伙伴
	家庭每年总收入最高6 000雷亚尔	家庭每年总收入高于6 000雷亚尔，最高1.1万雷亚尔

总的观察情况

总收入的计算剔除了用于农村活动的社会保障福利。

对于Pronaf计划的计算，来自具有更高附加值的各种畜产品的总收入要被扣除高达90%。

非农业和畜牧业服务、活动与收入包括乡村旅游、手工艺活动、涉农家庭企业以及农村地区的其他的一些服务行业，这些活动与农村所进行的活动和更好地利用家庭劳动力是一致的。

成，他们有土地和土地改革基金。两个仍然保留的等级根据他们每年的净收入和家庭劳动力情况来划分。

Pronaf计划的受益者必须确认他们的生活状况，且通过Pronaf的权利申请（DAP）确认符合计划划分的某一等级。DAP表格需要由三方填写和签字。即一个由家庭农业秘书处（SAF/MDA）授权注册的技术机构[3]和一个代表受益者的组织，以及农民自己。DAP表格以家庭为单位提交，包括所有成员都住在同一居住地，或者在开发同一地区。

1995~2010年，Pronaf提供给每个农民的贷款限额在扩大，贷款利率在降低，贷款总额在增加（由2002~2003年秋

3. 家庭农业秘书处（SAF）授权的注册的技术机构，如Emater、土地研究所、State Superintendencies of Incra、国家土地信用单位、Ceplac及其他。

季的24亿雷亚尔到2009年~2010年秋季的170亿雷亚尔），并且获得贷款的农民的数量在增加。2010年，约有220万农民获得贷款。此外，创建了各种其他特殊的贷款额度，这些贷款覆盖了各种范围，如年轻人、妇女、有机作物、运营资金、合作社、农业和工业的项目、农村旅游、环境恢复和半干旱地区等。

Pronaf计划对农民家庭的资助取得了巨大成就，它扩大了对惠及农民团体的农业政策，促使了从仅仅为农民提供贷款，到一个全面计划产生的巨大改变，这个计划包括市场支持、价格、气候和收入保障以及技术援助等。此外，它促进了社会对农民家庭创造就业和增收重要性的认识。

Pronaf计划总在不断地改变和进步，这是社会互动的结果。此计划的目标对象和其组织都有助于其扩大计划行动范围，以便适应家庭农业的特殊性。

相比于拉丁美洲的其他计划，Pronaf计划的优势和不同包括以下几个方面：根据经济情况对农民进行分组；贷款利率补贴；鼓励有机和生态农业项目；支持增加创收的活动；鼓励建立小型农业和工业的项目；支持对年轻农民的培训；支持以环境和经济为目的的林业发展，通过Pronaf计划的Florestal贷款额度来执行；简化信贷担保程序；通过选择和支持农民组织自己的发展项目，对农民进行更加民主的培训；鼓励和支持信用合作社系统的建立；价格和产量担保等。

卢拉执政：零饥饿计划和粮食购买计划（PAA）的起源

2003年，卢拉执政的早期阶段，来自粮食安全特派部（Mesa）和MDA的专家们共同认为，价格担保工具未得到

适当调整，以符合农民家庭的现实情况。根据这些专家的观点，最低价格担保政策（PGPM）不能满足贫困农民家庭的需求，因为他们居住在比较偏远的地区，那里通常离获得食物的国家粮食供应公司较远，或者因为他们的生产规模太少，以至于通过便捷的价格担保工具来应用政策变得很困难。

值得强调的是，这些问题在19世纪七八十年代得到了部分解决。那时候由生产融资委员会（CFP）的雇员直接向小农户提供食物，CFP现已取消。还有Banco do Brasil搬到生产基地，并且在那里建立了移动收购站（Povoc），为了更方便向小农户直接提供食物，但是这些做法对于政府来说成本太高。

另外，作为政府消除饥饿行动的优先计划，零饥饿计划目的是鼓励贫困农民家庭建立自己的粮食生产，既用于自身消费，也可用出售生产所得，以增加家庭收入。可以看到的是，农民家庭特别是最贫困的农民家庭，没有增加粮食生产动力，因为他们必须通过中间商来出售生产所得，这样他们卖出产品的价格不能满足他们自己消费和增加收入的需求。这个过程导致了一个恶性循环，即他们出售自己生产所得并且创收越困难，他们用于自我消费的增长就越少。

在财富高度集中和不完善或者不存在市场的背景下，自由市场的规则就不可避免地导致了事业的边缘化。如果没有政策介入，就没有可与大规模生产企业竞争的对手。这种情况下，成千上万的农民参与市场竞争就变得非常困难。

这个现实导致了家庭农业的粮食购买计划（PAA）的诞生，此计划有以下几个目的：

I－鼓励贫困农民种植粮食，从而促进他们的粮食安全。

II － 通过使农民家庭出售其剩余粮食给联邦政府来增加农民收入。

III – 鼓励创立和发展家庭农业产品在社区出售的市场渠道。在这方面，家庭农业是薄弱环节或者根本不存在。

IV – 增加粮食分配项目所需的粮食库存，目的是鼓励人民面对粮食和营养不安全，确保他们能够定期获得足够的有质量保证的粮食。

V – 加强家庭农业，促进农村地区的社会包容。

PAA的法律基础

PAA在2003年根据第10696号法令而法制化，该法律是国会讨论通过的一个法案中的独立条款。解读如下：

第19条：粮食收购计划因此建立，其目的是鼓励家庭农业。该计划包括的行动有，向面临粮食不安全的人民分配农业和畜牧业产品，并且建立粮食的战略储备。

§ 1º – 根据本条规定，作为战略储备的结果，募集的基金必须为反饥饿和促进粮食安全的行动留出充足的专项资金。

§ 2º – 计划提到的这个条款的标题旨在从农民家庭购买农业和畜牧业产品，这些农民在加强家庭农业的国家计划中登记过 — Pronaf计划不需要任何投标，其价格不能高于区域市场的价格。

§ 3º – 执行部门应该建立一个管理团队负责PAA计划的执行，团队成员包括土地发展部的代表；农业、畜牧业和供应部门的代表；财政部门的代表；计划，预算和管理部门的代表；粮食安全和反饥饿部的特殊部长内阁成员。

§ 4º – 此计划提到的粮食购买仅仅在预算和资金许可范围内执行。

除确保农民的公平价格和协调当地市场外，这个条款为直接购买农民粮食产品提供了法律基础而不需要投标。因此，PAA计划可以执行粮食与营养安全政策，且使其能够成

为家庭农业产品结构性制度化需求的关键因素。因此，该计划有助于确保农民家庭收入和改善面临社会脆弱性和粮食不安全的人们，获得食物的途径。饥饿和粮食与营养不安全仍然是巴西的主要问题，家庭农业在根除这个灾难方面发挥了主要作用。

2009年6月16日，n. 11947法律提出，国家教育发展基金（FNDE）转移到市镇的国家学生餐计划（Pane）的基金，至少要有30%的资金专门用于购买农民家庭的粮食产品，显著地扩大了PAA法制市场。一旦这条法律通过，教育部将参与到管理团队中。正因如此，2003年n. 10696法律的第19款的第三条补充如下：

> § 3º – 执行部门应该建立一个管理团队，负责PAA计划的执行，这个管理团队由土地发展部的代表，农业、畜牧业和供应部门的代表，财政部门的代表，计划、预算和管理部门的代表，粮食安全和反饥饿部的代表和教育部的代表组成。

PAA计划由2003年6月2日的n. 4772法令调控，这项法令在2006年被废除，由法令n. 5873取代，该法令又在2008年被废除，由法令n. 6447取代，这项法令又在2009年9月15日做了部分修改，成为法令n. 6959。

为满足将赤贫农民作为优抚对象的要求，2003年的法令规定了最大购买量，即每个农民每年不超过2 500雷亚尔，这个金额相当于最低工资的十倍。也就是说，即使某个家庭农场主的产量超过了这个上限，处于这个计划中的每个家庭农场主也要受到这个限额的约束。

2008年，通过的n. 6447法律对每个农民的最大购买量有所扩大，并且对每个计划建立了不同的限额。这个法令同时也决定了教育部（MEC）加入PAA的管理团队。

该项计划最初的关注点是直接购买食物用于建立库存，或者用于粮食安全和反饥饿部的捐赠，购买的食物包括大米、豆类、木薯粉、玉米、小麦、巴西坚果、腰果、高粱和全脂奶粉。后来，在与国家政府的合作中，该项计划开始购买农民家庭的牛奶，再把这些牛奶分配给巴西东北部地区的贫困社区，这种模式被称为PAA Leite（PAA-奶计划）。

在联邦公共管理体制下，PAA计划由社会发展部（MDS）负责，这样分配给社会发展部的资源就很集中。2006年，农业发展部推出了补充性活动，其目的是通过农民家庭合作社或者协会促进建立粮食储备，从而加强地方粮食安全战略和网络建设。为了确保PAA计划的执行，MDS和国家粮食供应公司（Conab）以及州和市政府共同加入资助协议，并由MDS专门负责资金的划拨。

PAA的管理团队及其职能

PAA管理团队由社会发展和反饥饿部（MDS）负责协调，由来自计划、预算和管理部（MPOG），农业发展部（MDA），农业、畜牧业和供应部（Mapa），财政部门（MF），以及教育部（MEC）的代表组成。管理团队负责PAA计划的执行，其方针是建立和发布决议。PAA管理团队主要负责以下几方面：

I - 制定购买农业和畜牧业产品的形式，购买产品是为了建立战略储备，并且分配给面临粮食不安全的人们和用于学生餐计划。

II - 制定购买农业和畜牧业产品的参考价格，要考虑到区域性差异和农民家庭的现实情况。

III - 制定执行PAA计划的优先区域。

IV － 制定符合接受粮食捐赠的受益者的条件，要综合考虑作为补充的2001年的n.111法律或者国家粮食获取计划。

V－制定PAA计划下建立公共粮食储备的条件。

VI－根据2008年的法令n. 6447制定粮食产品出售的条件。

VII－制定支持由农民家庭组织建立粮食储备的条件。

VIII－制定执行PAA计划所需的其他措施。

PAA计划购买粮食产品是按参考价格，不需要投标[4]。但是价格不能高于或者低于当地市场价，且不能超过法令n. 6 447对农民年收入的限额，这些农民符合2006年7月24日法令n. 10696规定标准。同时要符合加强家庭农业的国家计划（Pronaf）的规定，除非是鼓励奶业生产和消费（其限制期一般为6个月）。

PAA计划购买的粮食主要用于资助那些面临粮食和营养安全的人民，这些人一般会被当地的社会计划覆盖到。同时还要资助其他面临粮食风险的公民，如土著人民、歌伦波社区成员，土地改革计划中露营等待安置的人和受水坝影响的人。

PAA计划管理团队一般4个月召开一次会议，如果有特殊情况，可随时召开会议。

PAA的操作模式

直接从家庭农场主购买粮食（CDAF模式）

联邦政府是以参考价格直接购买正式团体（以正式或非

4. 1993年6月21日通过的第8666号法案第三章如下写道：“招标的目的在于确保公共管理遵循法律平等，最优选择的宪法原则[...]”。然而，该法案存在着一些例外情况。正式招标的过程能够带来竞争，却也可能不利于公共利益，如从家庭农户手中采购食品并分发给面临饥饿威胁的人们。

正式的方式组成的合作社或者协会）农民的粮食，该参考价格由PAA计划管理团队制定。

CDAF模式由国家粮食供应公司负责营运，所需资金由MDS划拨。采用这种方式购买的主要品种有大米、巴西坚果、腰果、木薯粉、玉米、豆类、高粱、小麦、全脂奶粉、面粉等。

该模式也可用于恢复购买农民粮食产品的收购价格，即根据消费需求来调整供应量，因而在价格调控方面发挥了重要作用。PAA计划的这种方式也可用来做其他社会计划的食物储备。

由联邦政府购买的粮食产品必须干净、干燥，且符合Mapa规定的鉴定和质量标准。若产品被确定购买，那么产品必须按照主管机构规定的标准包装，交到固定的采购处（由国家粮食供应公司设立的有储备设施的采购点或者在此公司注册过的采购点）或者移动采购处（没有储备设施的采购点）。

2009年，所有为计划专门设立的基金中，有16 220万雷亚尔用于直接购买，这就使得从农民自己的组织，特别是符合PAA计划建立标准的合作社购买的粮食产品数量不断增加。通过直接购买，2009年共有302个市镇的42 837个农民的产品被购买，相当于平均每个农民4 000雷亚尔的购买量。MDS参与了该计划并提供资金1.09亿万雷亚尔，MDA参与并提供的资金超过5 720万雷亚尔。

值得特别提到的是，PAA的这种购买模式使奶的购买价格得到保障。尤其是在南部地区，奶粉被列入价格控制和建立储备行动中。在这种购买模式下，基金的65%用在了南部地区，使这个地区58%的农民受益，尤其是南大河州，所有基金的45.8%用在了这个州。在东北部地区，有12 187个农民

的产品通过这种模式被购买，总金额达4 600万雷亚尔。

虽然PAA计划在保障家庭奶制品的收购价格方面起到了重要作用，但是，最近却遇到了许多导致过剩的问题。可以看到这个计划主要集中在南部地区，在该地区农民家庭的经济参与能力强。这就有必要在其他地区和农民组织建立比较好的沟通，以及更有效的联系方式，尤其是北部地区。

直接从当地农民家庭购买粮食用于捐赠（CDL模式）

CDL模式的目的是加强建立农民家庭粮食生产和当地粮食与营养需求之间的联系，这个粮食需求包括提供粮食给学校、日间托儿中心、收容所、公共医院以及当地的社会计划，如粮食篮子计划，受资助的餐厅和社区救济处。这种模式旨在促进当地经济发展，加强发展家庭农业，并且增加农村地区的就业机会和收入。

MDS实施CDL模式采用的机制是，与州和市镇政府或者国家粮食供应公司签订基金转移协议，共同负责计划的实施，这样做的目的是确保能产生最基本的结果和计划能全面执行。

在粮食银行注册过的提供餐饮的组织是计划的间接受益者，这些餐饮是用于资助那些面临社会脆弱或者粮食与营养不安全的人们。计划也支持社会项目，如受资助的餐厅，社区救济处，以及那些提供餐饮给学校、日间托儿中心、收容所和公共医院的项目，这样做的目的是确保粮食的获得。购买农民粮食产品的优先顺序是：原始部落、歌伦波社区和沿河社区、没有土地的农村工人和传统的农民家庭。

成为粮食产品收购的对象，农民组织须准备一份建议书，建议书与受计划资助的当地群众的消费需求相关，必须包括以下内容，即受计划资助农民的名单，产品出售价格，

总的采购量以及产品的交付地点。所有的建议书必须提交给当地的粮食安全与营养委员会审批，如果当地没有这个机构，就交给当地设立的负责社会控制的委员会审批。

当建议书被审批通过，农民组织就开始按照之前批准的粮食产品列表交付产品，产品所得的收入将会在被确认（收货和验收期），之后打在他们当前的账户中，也就是说交付的产品必须接受质量和数量上的验收，验收通过后，才能收到货款。

在Conab内部，建议书通过农产品券（CPR）的形式完成，农产品券发放给那些在正式组织（合作社或者协会），且提交参与申请的农民家庭，这些农民承诺交付粮食产品给那些从事公共认可活动的政府和非政府机构，而这些粮食产品用于资助那些面临粮食与营养不安全的人民。

这种方式最主要的创新点是可以对不同的食物，如糖果、果冻、蛋糕和蔬菜进行公共调配，不涉及库存，仅仅是为了建立农民与消费者之间的关系网络。也就是说，仅仅是为了加强当地食物网络的建立，以及丰富区域性的饮食。

为了执行这种模式，负责基金发放的MDS与三个级别的执行机构，即国家粮食供应公司、州和市镇政府签订了协议。2009年，采用这种模式专门用于粮食产品购买的基金达到2.02亿雷亚尔，其中1.50亿雷亚尔通过Conab发放，2 710万雷亚尔通过州政府发放，2 460万雷亚尔通过市镇政府发放。2009年，PAA计划的所有经费的34.2%用于这种模式，惠及6.5万户农民家庭。应该强调的是，当年，与州政府签订了协议的市镇达到670个，同时，Conab还在326个其他市镇执行此计划。

考虑到这种模式的目的是促进当地粮食生产和消费之间建立更加紧密的联系，尤其值得提到的是，分配给巴西东北

部地区和米纳斯吉拉斯州北部地区的基金占了总基金的50%，总基金由国家粮食供应公司、州及市镇政府共同负责。

在粮食补充条款中，2009年以这种模式资助的人口数量最大。例如，通过购买农民粮食产品资助的人口增加了980万。约购买了14.46万吨粮食用于不同的目的和转移到相关组织，这些组织通过购买和分配控制文件来实施该项计划。

拟分配给食物分配计划中特殊群体的总粮食供应量的50%，由MDS按照目标分配给了相应的对象，如原始部落，在土地改革计划中露营且等待安置的家庭，以及那些受到公共灾难影响无法生产或者购买粮食的市镇。这些群体的粮食供应通过购买计划保障，同时对他们的粮食捐赠根据MDS提供的信息来实施。

这种模式除了对PAA计划的执行潜力认可，其执行特点也得到了认可。在PAA计划的所有模式中，这种模式表达了最有挑战性的目标，因为它需要建立一个复杂的全面的网络，并且包括以下因素，即考虑当地的反应，为了共同的发展目标联合执行系列行动。

通过农民家庭建立粮食储备（CPR Estoque模式）

该模式的目的是对在正式组织中农民家庭的现有收获粮食产品进行财政储备。这种储备由农民组织自己建立，为了加强粮食安全体系和网络建设，并且把粮食产品存放在他们的存放点，直到产品可以被卖到一个有较好收益的价格为止。

CPR Estoque模式产生于2006年，在MDS依赖其划拨基金之前，其经费来源一直由MDA专门负责。这种模式由国家粮食供应公司通过基金转移操作，由农民家庭组织执行。此类组织包括合作社、协会、以家庭为基础的农村工业、联盟和

农村公寓。组织成员的70%受Pronaf计划覆盖。该模式支持通过基金来建立私有储备，基金通过农产品券（CPR Estoque）形式发放。即发放农产品券给这些农民组织来购买农民的粮食产品，建立粮食储备，在将来比较有利的情况下再卖出。从而增加产品的价值，并且使产品卖到一个好价格，从而使农民受益。基金分配给每个组织的限额是每年150万雷亚尔，分配金额多少根据组织中在出售产品时受益农民的数量多少来决定。

根据组织成员数，组织鉴定建立某个品种储备的可能性，并且向国家粮食供应公司在当地最近的监督管理机构提交参与这种模式的申请。该申请需要包括以下内容，即储备的产品名称，储备量的上限设定，计划购买的产品及数量，期望出售的价格，以及通过购买计划受益的农民名单。必须提到的一点是，这些产品将用于保障。

一旦申请获得通过，农民组织就开始发放农产品券，国家粮食供应公司会划拨基金给这些组织，使其按照申请的产品列表购买农民的粮食产品。CPR Estoque券的到期日根据产品审批的情况决定，没有特殊情况，一般不会超过12个月。在农产品券到期时，组织必须付清农产品券的金额，金额是按照收到农产品券总金额再加上一年的利息（3%）。日期按照从发放日到清算日计算。

当这项安排是在公共管理利益范围内，CPR也可以用产品来支付。在这种情况下，其可能性就必须在券中提到。

2009年，该模式的总投资额达4 600万雷亚尔，惠及16个州，特别是在南部地区，投资额达总量的49%，小麦和奶粉是最主要的购买产品。与直接购买模式相反，PAA模式更好地遍布全国各地，鼓励农民建立更多品种的私有储备，比如巴西坚果、糖、蜂蜜、果肉、木薯粉、肉、鱼、咖啡、奶

酪、大米、瓜、棕榈、豆类、小麦、玉米和奶粉等。因此，这种模式就使这些产品储备的建立成为可能，且可在一定程度上协调产品价格。尤其是在收获季节，确保农民更大程度上的自主权，并且在省去中间商的情况下给予农民更好的价格。

在直接购买模式下，可以清楚地感觉到农民组织在建立储备中起到的作用。2009年，用于直接购买模式的基金涉及到192个农民组织，包括11 135个农民。MDA划拨了3 240万雷亚尔，MDS划拨了1 400万雷亚尔，总共4 640万雷亚尔给PAA计划的CPR Estoque模式，这些基金可以建立5.2万吨不同产品的储备。

鼓励牛奶的生产和消费（PL模式）

这种模式的目的是增加面临粮食与营养安全人群的牛奶消费，同时鼓励以家庭为单位的牛奶生产计划。这种模式通过MDS与东北部地区州政府之间签订的协议来执行，这些州包括阿拉戈斯州、巴伊亚州、塞阿拉州、马拉尼昂州、帕拉伊巴州、伯南布哥州、皮奥伊州、北里奥格兰德州、塞尔希培州和米纳斯吉拉斯州。巴西东北部地区是巴西最穷的地区。

因此，这种模式主要考虑两个可以从中受益的群体，即出售自己生产牛奶的农民家庭和可以收到免费牛奶供应的低收入人群。有资格获得免费牛奶的低收入家庭，必须是人均收入达到最低工资的一半，且符合以下要求之一：

I－家里有年龄达到6岁的儿童；

II－母亲给孩子喂奶达6个月；

III－家里有身体健康的孕妇；

IV－家里有60岁以上的老人；

V－家里有其他被粮食与营养安全委员会授权资助的成员。

那些被计划保障以固定价格购买其生产牛奶的农民家庭必须满足以下要求：

I － 每天最多生产100升牛奶，优先购买那些平均每天生产30升牛奶的农民家庭的奶；

II－每6个月的最大收益不能超过4 000雷亚尔；

III－必须有一个DAP，即Pronaf授权的声明；

IV－必须保证他们的动物经过免疫。

这个计划的历史纪录表明，用于牛奶的购买和分配的基金一直比较稳定。2009年，由MDS和州政府在协议下共同执行计划所用基金是1.75亿万雷亚尔，加上州政府自己投资的3 330万雷亚尔，总共用于购买牛奶的金额是2.09亿雷亚尔。这些基金用于购买牛奶，并且分配给计划最终的受益者。

投资给PAA Leite模式的基金大约有59%用于从农民家庭或者其组织，合作社，非正式团体购买奶。其余的资金用于加工、灭菌及包装（表1和表2）。

PAA Leite模式覆盖到的家庭数量也很重要。一方面，有9个州的2.4万个牛奶生产者参与此模式出售其产品，消费家庭数量达到66.2万个，因此受益者有约330万人。

优先购买

直到2003年PAA计划产生时，国家粮食供应公司和MDA得知有相当多的农民无力购买种子去种植粮食作物，因此他们不可能生产任何东西。这些农民中的一部分，尤其是最穷的那些人，之前根本没有得到过农村信贷。他们不知道农村信贷体系如何工作，没有担保人，甚至没有过银行记录，这样即使在Pronaf计划的简化程序下，他们也不可能得到信贷额度。然而，还有些农民没有资金去种粮食，他们在

表 1. 各州2003~2009年的基金应用情况 — 由MDS资助的PAA Leite计划（单位：雷亚尔）

州名称	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
阿拉戈斯州	6 840 000	2 954 880	16 963 874	18 147 200	15 664 800	15 433 856	17 830 445
巴伊亚州	6 321 428	4000 000	13 100 000	18 160 000	14 426 759	10 842 095	13 280 000
塞阿拉州	6 942 200	5 392 064	9 678 331	20 438 461	14 702 195	18 290 465	22 729 857
马拉尼昂州	6 378 111	0.0	0.0	12 094 320	11 054 177	11 810 754	10 580 312
米纳斯吉拉斯州	6 727 500	15 054 250	46 730 443	44 600 600	42 210 541	43 554 477	36 300 300
帕拉伊巴州	8 018 222	10 825 658	49 692 400	40 189 213	39 303 893	40 509 318	37 826 355
伯南布哥州	7 340 587	9 872 470	16 211 332	28 049 060	24 163 320	23 808 406	24 842 060
皮奥伊州	2 364 000	2 587 200	12 407 733	8 865 457	9 644 100	1 928 820	2 366 167
北里奥格兰德州	6 861 222	9 600 108	16 107 394	0.00	0.00	0.00	0.00
塞尔希培州	4 094 571	1 000 000	9 782 393	11 264 120	7972 480	9 485 200	9 604 000
总金额	**61 887 841**	**61 286 630**	**190 673 900**	**201 808 432**	**179142 266**	**175 663 394**	**175 359 496**

资料来源：MDS。

表 2. PAA Letie执行情况 — 2009年

州名称	市镇数量	得到的金额（雷亚尔）	农民家庭的数量	受资助家庭数量	奶的总量（升）
阿拉戈斯州	101	17 830 445	2 791	53 500	18 718 140.70
巴伊亚州	25	13 280 000	2 136	104 520	17 093 204.00
塞阿拉州	148	22 729 857	1 924	56 277	15 878 500.00
马拉尼昂州	85	10 580 312	1 317	46 000	7 663 614.67
米纳斯吉拉斯州	202	36 300 300	5 410	151 500	45 341 966.55
帕拉伊巴州	224	37 826 355	5 043	120 168	28 501 790.00
伯南布哥州	158	24 842 060	4 282	92 500	32 455 856.00
皮奥伊州	100	2 366 167	-	8 000	-
塞尔希培州	35	9 604 000	1 055	30 000	8 644 774.56
总 数	**1 078**	**175 359 496**	**23 958**	**662 465**	**174 297 846.48**

资料来源：MDS。

土地改革计划中备过案，曾经得到过贷款，但因财政体制的弊端，他们没能得到新的贷款。

为了尽力支持这些农民，国家粮食供应公司提议了一个新的购买模式，叫做PAA优先购买或者PAA农产品券或者CPR粮食产品。这种模式容许Conab在播种季节就提前支付农民（每个农民每年2 500雷亚尔），农民承诺在收获季节出售给购买机构他们的产品。农民更愿意用产品来兑换他们的PAA/CPR，而非现金清算。

短期内，Conab和农民以及他们的组织，都认为这种PAA购买模式最好，因为农民可以得到资金，且不需要任何银行良性记录，不需要支付利息，不需要达到银行的硬性要求和受银行控制，特别是不需要检查他们的债务情况。他们期望这种模式能够结束或者降低通过银行来操作Pronaf信贷额度的需求，这样也可以减少政府支付给银行的费用。他们把这种模式看做是政府对家庭农业信贷的补偿，且不需要银行的财政干预，还可以通过制度来保持与农民更为亲近的关系，从而保障农民的信贷。

2003年和2004年，用于保障CPR粮食产品模式贷款的基金总额达到9 230万雷亚尔，包括47 215个家庭。在贷款受到保障的情况下，这种模式也得到了好评。然而，在模式操作成熟期的2004年和2005年，结果却以失败告终。因该模式采用的方法再加上气候影响，导致这种模式的坏账率达70%，远高于Pronaf通过银行操作模式的坏账率，其他模式坏账率最高2%。这个高的坏账率导致PAA这种模式在2005年终止。

经过对这种模式操作的详细分析，可以看出，多数贷款并没有保障，这些贷款提供给那些以前从来没有得到过农村信贷的贫困农民，提供给那些在土地改革计划中被安置的曾经得到过贷款，但是却没继续享受到计划提供给他们的贷款的农民，即Pronaf A或者Pronaf A/C。这些农民被划分到没有良性信贷记录的等级，这个等级还包括那些有过不良记录的

农民，即在联邦许可中有不良记录者。额外的操作并未影响到这些人的状况，他们依然不能从联邦公共银行得到贷款，而联邦公共银行则是Pronaf最主要的操作者。也就是说，在CPR粮食产品模式下，得到贷款保障的多数农民家庭是曾经没有资格得到农村信贷的人，因为这种模式在贷款保障时并没有核对这些农民的信贷记录，因此这种模式的操作得到了批准。

必须强调的是，由国家粮食供应公司负责这些操作所花费的资金和由巴西银行负责的营运资金（Pronaf custeio）信贷限额操作所花费的资金差不多，但是后者承担了操作中的风险。在CPR粮食产品模式下，因为操作风险全部由政府承担，所以坏账成本也加到了计划成本中，这就使得操作的经济效益降低。

从PAA优先购买模式的信贷操作方式以及信贷发放中，可以得到一些教训，主要有：

- 国家粮食供应公司在优先购买模式下，错误地把优先权给了那些在以前信贷中有过不良记录的农民，而不是给那些没有得到过信贷的农民或者是从Pronaf得到贷款有困难的农民，这些农民一般是不了解相关财政制度。
- 国家粮食供应公司没有核对在农村信贷中有不良记录的农民的相关情况。不是所有拥有不良信贷记录的农民都是赖账的人，他们有不同的实际情况，没必要阻止他们重新获得贷款，因为他们只有获得了新的贷款，才可能有能力还清以前的债务。然而，分析操作中的问题以及导致农民存在不良信贷记录的原因是重新获得贷款的基础。

信贷系统应该由专门做信贷业务的财政机构尤其是信贷业务机构来操作，如银行或者信用合作社。如果这个机构是

非政府组织，如Oscip — 民间社会的公益组织，也必须是专门做信贷业务的机构。专做信贷业务的机构（不管是否受央行管制）常被农民视为倾向于采用要求更加严格的信贷业务，且对贷款申请的控制更加严格。这样也能使贷款者能够对自己的债务负责。因此，政府应该把被排除在外的人纳入到金融体系中，而不是采取其他办法。这样可以直接由银行或者信用合作社提供担保，或者间接由小型的金融组织甚至是银行业记者来担保。

纳入到金融系统，在正规金融机构的有效参与下，可以使信贷更容易大众化。这样除了贷款还可以提供其他金融服务，如储蓄账户、保险服务、活期账户等。同时也可以促进一个地区甚至一个国家的发展。脱离这种模式的信贷，大多是实验性或者规模小。

申请模式和联邦单位 — 2009年

2009年，PAA的预算金额是5.9亿雷亚尔（表3），从14.29万个农民家庭购买粮食产品，购买总量是45.8万吨，分配给1 050多万个家庭。同时还资助了由农民组织建立的5.2万吨粮食产品的储备，较好地保障了产品的价格。

2009年，PAA计划所有基金的34.3%分配给了产品购买捐赠模式。在这种模式下，PAA计划覆盖下的农民（约6.5万个）45.5%的农产品被收购。PAA计划所有基金的29.7%分配给了牛奶的捐赠购买，其覆盖的农民数占所有被计划资助农民总数的16.8%。直接购买用于储备建立或者捐赠模式的基金所占比例保持在PAA计划所有基金的28.8%，惠及的农民数占PAA计划覆盖的所有农民数的30%。

2009年，PAA基金按区域的分配显示，其在东北部地

表 3. PAA计划 — 各种模式的资金使用情况 — 2009年

模 式	市镇数量	购买金额		农民家庭		覆盖家庭	产品数量
		雷亚尔	%	个数	%	个数	吨
直接购买	302	166 258 653	28.2%	42 837	30.0%		139 183
购买且捐赠	996	202 248 440	34.3%	65 055	45.5%	9 904 170	145 367
州政府	604	27 119 350	4.6%	12 462	8.7%	1 429 889	12 023
市镇政府	66	24 652 802	4.2%	7 962	5.6%	477 435	37 597
Conab	326	150 476 289	25.5%	44 631	31.2%	7 996 846	95 747
奶计划	1 078	175 359 496	29.7%	23 958	16.8%	662 465	174 298
储备建立	68	46 483 951	7.9%	11 135	7.8%	-	52 065
总 数	**2 444**	**590 350 541**	**100.0%**	**142 985**	**100.0%**	**10 566 635**	**510 913**

资料来源：MDS和国家粮食供应公司。

区的集中程度较高。PAA所有基金的45.5%分配给了这个地区，资助了56 574个农民。该地区集中的基金主要用于牛奶的捐赠购买，这种模式主要集中在这个区域以及米纳斯吉拉斯州的北部地区（表4）。

PAA所有基金的27.5%分配给了南部地区，资助了42 491个农民家庭。该地区的基金主要是直接购买模式，这个区域的农民家庭最有组织性。

2009年，在所有联邦单位中，占PAA基金比例最高的是南里奥格兰德州和米纳斯吉拉斯州。这两个州的基金占PAA所有基金的比例分别是16.4%和13.8%。

PAA模式及每个家庭农场主的金融限制

2009年底，PAA计划模式批准的对每个家庭农场主每年的金额限制如下：

表 4. PAA：直接、储备、捐赠购买模式和牛奶计划：按联邦单位和区域划分的基金应用情况 — 2009年

联邦单位	市镇数量	购买金额		农民家庭		覆盖家庭	产品数量
		雷亚尔	%	个数	%	个数	吨
北部地区	**205**	**23 186 074**	**3,9%**	**8 822**	**6,2%**	**382 685**	**14 908**
阿卡州	7	2 313 764	0.4%	662	0.5%	12 063	2 133
朗多尼亚州	36	9 542 810	1.6%	3 803	2.7%	12 296	6 538
亚马逊州	12	3 171 399	0.5%	933	0.7%	40 716	2 825
阿马帕州	7	162 958	0.0%	95	0.1%	8 000	52
罗赖马州	6	409 481	0.1%	109	0.1%	54 892	170
帕拉州	9	727 751	0.1%	211	0.1%	152 648	756
托坎廷斯州	128	6 857 911	1.2%	3 009	2.1%	102 070	2 435
东北部地区	**1 488**	**264 875 972**	**44.9%**	**56 574**	**39.6%**	**3 940 702**	**214 835**
马拉尼昂州	90	11 703 094	2.0%	1 744	1.2%	68 616	8 225
皮奥伊州	226	8 643 143	1.5%	3 196	2.2%	245 873	7 306
塞阿拉州	245	50 235 646	8.5%	10 108	7.1%	1 127 034	30 383
北里奥格兰德州	159	14 175 859	2.4%	4 872	3.4%	841 093	5 075
帕拉伊巴州	235	40 255 192	6.8%	5 910	4.1%	188 987	31 637
伯南布哥州	203	39 881 804	6.8%	8 941	6.3%	320 732	46 076
阿拉戈斯州	148	29 314 528	5.0%	5 162	3.6%	661 502	28 604
巴伊亚州	121	50 468 063	8.5%	12 651	8.8%	421 051	41 540
塞尔希培州	61	20 198 643	3.4%	3 990	2.8%	65 814	15 990
东南部地区	**341**	**125 959 891**	**21.3%**	**31 097**	**21.7%**	**3 622 570**	**123 800**
米纳斯吉拉斯州	328	81 418 813	13.8%	19 027	13.3%	1 677 020	76 120
圣埃斯皮里图州	1	1 524 881	0.3%	525	0.4%	50 552	1 586
里约热内卢州	-	498 443	0.1%	120	0.1%	37 782	435
圣保罗州	12	42 517 754	7.2%	11 425	8.0%	1 857 216	45 659
南部地区	**349**	**162 613 737**	**27.5%**	**42 491**	**29.7%**	**2 313 821**	**144 584**
巴拉那州	247	44 799 130	7.6%	12 896	9.0%	1 665 054	37 781
圣卡塔琳娜州	36	20 873 882	3.5%	6 412	4.5%	616 019	11 022
南里奥格兰德州	66	96 940 725	16.4%	23 183	16.2%	32 748	95 781
中西部地区	**61**	**13 714 868**	**2.3%**	**4 001**	**2.8%**	**306 857**	**12 786**
南马托格罗索州	31	6 646 210	1.1%	1 728	1.2%	173 720	5 717
马托格罗索州	28	4 587 963	0.8%	1 556	1.1%	66 527	5 829
戈亚斯州	2	2 480 694	0.4%	717	0.5%	66 610	1 240
联邦区	-	-	0.0%	-	0.0%	-	-
总 数	**2 444**	**590 350541**	**100.0%**	**142 985**	**100.0%**	**10 566 635**	**510 913**

资料来源：MDS。

I － 用于学生餐计划的粮食购买：达9 000雷亚尔。这是用教育部的国家学生餐计划（Pnae）基金购买的金额。

II － 从农民家庭直接购买粮食（CD）用于分配或者建立公共储备：达8 000雷亚尔。

III－支持农民家庭粮食产品储备的建立：达8 000雷亚尔。

IV－从农民家庭直接购买粮食用于捐赠（CDL）：达4 500雷亚尔；当地政府直接从农民家庭购买粮食用于捐赠：达4 500雷亚尔。

V － 鼓励牛奶的生产和消费（PL）：每半年4 000雷亚尔。

为了计算最大金额，PAA计划的各种模式的购买，以及各个机构执行的购买都是累计的，第IV条不计算在内。对于从合作社、协会及非正式团体购买的粮食，按每个农民家庭每人在PAA计划下被购买的粮食产品的总量计算总金额。

对农民家庭实施的新价格担保体制

PGPAF — 家庭农业价格担保计划

为了保障家庭农业抵抗气候风险，Pronaf提供了额外的贷款。2006年，联邦政府创立了家庭农业价格担保计划（PGPAF）。此计划创立的目的如下：

a) 确保家庭农业产品有益的价格；

b) 保障家庭农业生产活动的连续性；

c) 鼓励农民家庭农业和畜牧业生产的多样化；

d) 建立各种农业贷款和市场政策之间的联系。

对于被批准加入PGPAF计划的农民，其生产的粮食产品受到价格保障，这个价格以家庭农业生产成本为基础制

定。2009~2010年，35个作物产品被列入计划，且占了Pronaf资金的90%。

一旦价格担保体系建立，当市场价格低于担保价格时，农民每个月就会得到一个折扣奖金来作为差价的补偿，奖金的最大金额数是每人每年5 000雷亚尔。例如，豆类在巴西作为主食，其价格2009年波动很大，当年平均价格补偿奖金是17%，最高在12月份达到24%。农民如果通过Pronaf出售产品收入7 400雷亚尔，那么得到的补偿金就是1 776雷亚尔。PGPAF由管理委员会负责，由四个部委的代表组成，即三个金融部委和农业发展部（MDA），MDA是负责执行公共政策的机构。

相比于其他确保家庭农业市场安全的公共政策，PGPAF一个重要的创新点就是不需要购买金融产品，这样除了确保最快的运营速度，也极大地降低了公共政策运营的成本。

在PGPAF计划下，农民知道他们的产品受Pronaf农村信贷的担保，这样他们的产品收入不会低于成本。因此，当市场价格低于成本时，农民不至于变卖其财产来偿还贷款，当地的经济也可通过信贷流动担保和所产生的收入来保持健康发展。

PNAE — 国家学生餐计划

作为家庭农业公共政策的进步和巩固，应该与教育部门进行全面的对话，其目的是连接执行公共政策的两个重要参与者。Pane计划在巴西已经执行了50多年，且多年来，不断被重新设计和更新。其特点之一是，确保粮食供应，但从当地购买且没有考虑当地的饮食习惯。2009年，当法律n. 11947通过后，这一现实开始改变。

此法律的第14条规定，从国家教育发展基金中转移至少30%到学生餐计划，这些资金用于向农民家庭，农村家庭企业家或者他们的组织购买粮食产品，并且优先考虑在土地改革计划中被安置的农民、土著人民和歌伦波社区居民。Pane计划每年向州和学校转移31亿雷亚尔。

只要有可能，就应该从学校所在的市镇购买粮食食品，如果当地供应不能满足要求，供应给学校的粮食应该按照以下优先顺序来购买，即农民和农村地区，州及国家。

新的法律由国家教育发展基金（FNDE）的协商会在2009年颁布的n. 38决议进行调整。国家教育发展基金决定农民家庭出售产品给执行机构的操作程序。执行机构是州和市镇的教育秘书处，或者联邦基础教育网络，或者他们的赞助机构。这些机构直接从FNDE接收基金，并且用于学生餐计划（Pane）的粮食购买。然而，为了加强家庭农业和学生餐计划之间的联系，必须遵守以下指导方针：(i) 健康和适当的营养；(ii) 尊重饮食文化、传统和健康饮食习惯；(iii) 社会控制；(iv) 粮食与营养安全；(v) 可持续发展，这意味着采购多样化和当地种植品种。

从家庭农业的角度来说，这个联系应该遵循以下原则：(i) 确保机构的粮食采购市场，容许农民开始了解如何发展与市场的关系，即品牌的发展、质量观念、频率等；(ii) 确保地区生产的粮食安全，加强产品的多样化；(iii) 创收和价值增加，加快市镇经济发展；(iv) 通过加强联盟和合作来保持可持续发展模式。

小学生在校的餐饮有Pane计划提供，总共惠及了全国各地5 300万儿童、青少年及成年人。2010年，Pane计划预算用于购买农民粮食的总金额达10亿雷亚尔。粮食的供应者可以是来自正式团体（DAP认可）的农民，也可以是来自为了

市场而成立的非正式团体的农民。那些已经出售粮食给粮食购买计划（PAA）的团体，也可以提供粮食给Pane计划。提供给学生餐计划的产品所得金额，最高每个农民家庭每年9 000雷亚尔。

作为被应用的法律，市镇和州将从农民家庭购买粮食产品，并且保持基金用于此购买目的，从而振兴当地经济，尊重当地饮食习惯。对于联邦政府来说，该政策的成本较低，因为上边提到的法律仅仅为学生餐建立了购买机制，同时却为家庭农场主创造了特别的机会。此外，国家正创造性的扩大这项政策的范围。

结论和建议

自从2003年PAA计划诞生以来，此计划不仅增加了受益农民的人数，而且在计划的管理和操作过程中，获得了丰富的经验和资源。在这七年中，投资额已经超过了30亿雷亚尔，并且每年家庭农场中有1 400万个农民作为提供者收益，同时有1 500万人通过接受粮食捐赠而收益。

正因如此，近年来，这个计划一直被作为巴西政府支持农民家庭和促进粮食安全的公共政策中执行良好的范例。尤其是在现任联邦承诺许可下，对家庭农业给予最大限度的优先权，同时强调粮食和营养安全，这是这个计划众多创新点中的一个。

PAA计划被看做是一个粮食市场工具和通过有效的支持农民家庭来加强家庭农业的国家计划（Pronaf）。

PAA计划使许多农民家庭能够承担他们自己的生产成本，包括劳动力成本，提供给组织和计划的成本，粮食产品分类、包装、储存以及质量检验的成本。为了消费者，计划

增加了粮食产品的多样性，提高了产品的质量，保留了地方的饮食习惯和文化。

经济组织、协会、合作社和民间社会组织在计划的执行中起到了积极作用，他们动员和组织受益者，为计划顺利执行清除障碍，并且促进了受益者及他们组织的体制改革。执行机构在执行计划时采取跨领域行动，包括不同管理者之间的健全体制对话，因为灵活性是计划执行中的一个重要特点，同时不能忽视其结构条件。

同样，在计划执行中有不同的参与者，这就要既考虑到制度层面也要考虑到农民家庭和慈善机构层面，这也是在计划实施过程及实施评估基础上制定方针政策的条件。这样，这个计划作为政策典范继续实施着，不断改善并且扩大。既惠及到了家庭农业，也保证了那些存在粮食不安全问题的地区的粮食供应。

随着计划的巩固和扩大，投资金额也需要增加，这不仅是因为维持和扩大现有计划需要资金，同时在现有经验基础上开始新的计划也需要资金。

巴西确实发展了一套计划，来确保国家粮食与营养安全以及成千上万农民家庭存在的地区的经济发展。这些已有许多其他政策参与来联合行动，目的是在最大程度上加强公共机构职能即家庭农业发展。然而，仍然是存在一些挑战：

需要增加政策覆盖面 — 许多农民家庭已经在第一时间得到公共政策的照顾，如Pronaf计划有2 200万受益者。然而2006年农业和畜牧业人口调查显示，存在4 400万农村家庭，许多只能勉强度日。因此，还需要更多的努力来实施公共政策。

各种公共政策之间联系的发展 — 在农村地区存在许多复杂的难题，如贫困和环境问题。这些问题应该立即解决，这

就涉及不同的公共政策。新的法律体制和机构安排正在讨论中，为解决由不同部委执行的不同的公共政策各自单独行动的问题。

专题和区域重点 — 巴西的农业复杂、多功能、多民族、且分布在全国各地。尽管需要保护和扩大农民享受到的经典农业政策（贷款、农村推广、保险和市场），应该围绕巴西群落（半干旱、亚马逊、塞拉多等地区）的发展，以及由农业部负责的粮食安全，环境和农业资源的专题将这些政策进行整合。

授权政策 — 挑战包括组织家庭围绕农业部门政策进行生产，使生产规模化，确保市场供应，并且根据区域文化特点发展自有品牌。在巴西，任何旨在促进农村发展的政策都应该考虑家庭农业的合作和协调。

Pronaf拥有日趋稳定的资金来源，以及其特定的群众扩大和划分，即农民家庭，也拥有政策使其在国内金融系统的操作程序越来越简化。然而，也必须探索新的道路来扩大其覆盖面，通过金融系统中新的操作者以及新的体制，使更多的贫困人口能够更容易得到贷款（更多的州和市镇政府的参与、执行基金等）。还须继续对农民进行培训，使他们更加积极地投入到经济建设中，确保农民能够更快地得到信息，了解公共政策的操作过程以及他们从中能够得到什么样的实惠。

Pronaf的可持续性及其较低的坏账率，归因于其较低的金融成本，气候担保机制（Seaf）的应用以及与信贷相关联的价格担保工具（PGPAF），同时金融机构管理着道德风险。2004年以前，政府的行动是零星的、延迟的，通常都是偶然事件发生后才去处理，处理方式一般是通过延长还款期或者贷款扣除。

实施PAA计划的经验对于发展其他以市场为基础的政策相当重要。最好的例子就是学生餐计划（Pane），目的是增加地方和区域性的市场场所，促进区域财富的流通，恢复区域的饮食习惯，最主要的是促进协会或者合作社的建立。协会和合作社在组织粮食生产和保护穷人经济利益方面起到了重要作用。

在PAA计划实施7年以来，其每年仅能资助14.3万个家庭，然而估计需要资助的家庭总数超过200万个家庭（生产过剩）。

参考文献

BRAZIL. Ministry of Social Development and Hunger Combat. *Programa de Aquisição de Alimentos*. Brasília, Federal District, 2006.

FELTRACO, S. L. *Avaliar e propor aperfeiçoamento às políticas do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA de apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar*. Brasília, Federal District, 2009.

CITIZENSHIP INSTITUTE. *Projeto Fome Zero*: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo: Citizenship Institute, 2001.

MULLER, A. L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil*: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007. Dissertation (Master's Degree in Economics) – Economic Sciences School, Postgraduate Program in Rural Development, Federal University of Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MARTINS, S. P. *Relatório propositivo para ampliação da Execução do PAA*: formação de estoque na Região Nordeste. Brasília, Federal District, 2009: GTZ/MDA Cooperation, 2009.

9. 继“零饥饿计划”之后的公民资格地域创新

凯欧·加拉瓦奥·德·弗朗卡
华金·索里亚诺

引 言

近年来，巴西贯彻落实了一项农村发展民主议程。该议程不仅为巴西的民主进程提供了动力，同时也体现了这一进程的进步所在。

这可以说是一项最新成就，因为就在不久前，农业及农村地区还被视为有碍国家发展的内部障碍，或者被归类为服务于国家城市化和工业化的从属部门。农村曾一度是落后、贫困的代名词，有些农村地区的居民甚至因为无法享受到最基本的公民权利而不得不离乡背井。只有那些占据主导地位的大地主们，才被视为富有生产力，因此他们才是经济政策的合法受众。

巴西正在逐步改正其以往对某些社会部门的忽视作风，并开始重视发展农业及农村地区的多样化，原因是该地区具有促进巴西领土及区域均衡发展的潜力，同时还可为国家的可持续发展注入活力。

如今，鉴于农村地区在落实关乎巴西前途命运的三个当代主题进程中所起到的关键作用，这一潜力变得更为重要。这三个主题分别是食物保障、气候变化和新能源矩阵[1]。

目前，巴西政府正在贯彻落实一项将经济增长同收入分配和权利享有相关联的新发展模式，农村发展议程正是该模

1. 关于这些当代议程中的家庭农业论述请见CASSEL，2010。

式的一部分。而这些都源于始于2003年的一次宏观经济政策整改，该改革要求将工作重点放到打击贫困、减少收入分配中的不平等现象、制造更多的工作岗位、并确保更高的工资待遇上[2]。

除上述总体趋势外，还有两点关键因素决定了这一议程的含义，并可为其贯彻执行提供有利条件。第一，对旨在克服饥饿和贫困的理论模式所做的变革，其中以“零饥饿计划”为最高代表；第二，对家庭农业社会认同度和差别化农业公共政策合法性的维护。

“零饥饿计划”通过揭示饥饿产生的历史及结构性根源、强调政府及社会动员的作用、摒弃错误的经济和社会领域两分法等方式，体现了其迫切要求根除饥饿，并确保将人类获得食物的权利纳入国内议程中心内容的基本思想。

“零饥饿计划”呼吁将结构政策与紧急干预手段相结合，这与新自由主义计划和前联邦政府所采用的政策不同。为了克服“饥饿的恶性循环”，必须重点解决“需求不足”并改变经济模式，必须提高低收入人口的社会融入，并降低对其提供的食物价格。对这一方法的最具代表性倡议是建立一项全国食物及营养保障政策，同时颁布一系列即刻执行，并为促进结构性变革提供指导建议的措施[3]。

新农业发展议程的另一个关键点是对家庭农业社会认同度的维护，包括一整套独特的生产关系，及对自然资源的占用和使用，并涉及男性/女性小地主、合法取得放牧权者、耕地改革计划的受惠人群、采掘者、生活在洪泛平原上的居民以及其他传统群体。这种通过长期的斗争和激烈的深度评论，而得来的对农村地区和农业独特社会特征的认知，结束

2. 见BARBOSA，2010。
3. 见本书第一章：“零饥饿计划：总结文件”，公民资格研究院。

了农村居民的利益代表在过去很长一段时间内所遭受的排斥待遇[4]。这一认知也促使人们开始思考该部门内部的多样性，尤其是包括在家庭农业背景下的、透过两性关系及农村妇女所遭受的不公平待遇，所体现出来的多样性。

对这些来自农村世界的新参与者的政治认知是：“他们打破了大农场主和大农场经营的垄断地位，为一大批创新项目的到来铺平了道路，并证明了改革农村世界的想法可以有很多可选方案及可能性”（GARCIA JR. 和HEREDIA，2010）。因此，为了实现国家民主化必须施行政治多元化这一主张也得到了维护。

巴西政府通过制定并施行一整套旨在提高家庭农业经济主角地位，并重新定义其在当地、区域乃至全国范围内的经济地位的差别化公共政策，将这一政治认知在政府层面体现出来[5]。这些政策制定的目的在于确保受惠对象有权享有土地使用权、更加民主化的土地所有权体制、生产支持及有保障的收入（提供贷款、技术援助、营销、电力、农业工业化、价格及气候保险），提高农村妇女的公平待遇及经济自主性，同时促进地域发展和区域整合。

这些元素与发生于巴西总统卢拉第二任职期间的政府议程变革交织在一起，“公民资格地域计划”应运而生。本章目的在于将“公民资格地域计划”作为新农村发展议程的一个元素进行分析。如果说卢拉政府所创造的政治和制度条件为之前的“零饥饿计划”奠定了基础，并使其得以开辟了一条反饥饿道路，那么“公民资格地域计划”则应被视为这条道路的巩固和拓宽者，它是一项旨在根除农村贫困现象的新战略，不仅要为巴西人民获得更多的权利、社会及生产力地

4. 见MARQUES, DEL GROSSI, FRANÇA, 2010。

5. Del Grossi和Marques（2010）在介绍家庭农业法律体制的演变过程中，重点强调了其为巴西政府认可过程中的几个重要时刻。

位肃清道路，还要为促进区域经济发展博得更大的空间。

本文分为五节，除本小节外，在下一节中我们将向读者介绍有关“零饥饿计划”的几项内容，以及这些内容向部门公共政策的演变过程。正是这些政策，才催生了今天的“公民资格地域计划”。

第三节讲述了“公民资格地域计划”的起草以及纳入政府议程的过程。第四节重点描述了计划中的制度安排和管理周期，并提供了一些初步评价。最后对计划的各个元素及其对新农村发展议程的贡献，给出了最终思考建议。

“零饥饿计划”和农村发展

“零饥饿项目”构想形成的社会背景：当时人们崇尚市场的至高无上性、宣称政府在确保公民权利上不承担任何责任等说法，尤其是那些并不适用于大部分人口的、仅限于局部反饥饿政策持有极大的批判态度。它起源于公民社会的一种前瞻性举措，并注定在新自由主义霸权备受批判背景下，公共政策和政府行动方案的制定中享有一定的发言权。

该项目曾被两类人群公然挑战，第一类人群坚持局部化社会政策，另一类人群认为，对最低收入的保障是摆脱饥饿和贫困的最佳方法。此外，还有一些人对该计划持反对意见，因为他们认为从预算和财政角度来讲，该计划根本不切实际、无法实施[6]。

该计划被巴西劳工党接管，并在2002年的总统大选中被纳入卢拉的政府计划。2003年，卢拉政府举行就职典礼，“零饥饿项目”成为适用于多部门行动和政策的一项战略，其目的在于促进经济政策和政府角色的变革，并将重心转移

6. 见本书的“回应零饥饿计划的批评”一章。

到促进收入分配增长和确保公民可以享受到更多的社会权利上。同时，“零饥饿项目”也成为共和国总统为提高这一主题在国际日程中的声望（如“反饥饿和贫困国际行动”）而制定的各项举措的基准。

为了改善食物无保障居民的境地，政府不得不在农村地区继续履行其改善民生的角色，因为按比例来讲，农村地区的食物问题更加严重，并且迫切需要增加食物产量。而新政府也选择了直面这一挑战，具体做法包括建立社会保障网络、制定一项与面向家庭农业的差别化部门政策相关联的全国食物保障政策，及更加有效的土地改革等（主要由巴西农村发展部（MDA）负责协调）。

正如Graziano（2009）所强调的，想要让“零饥饿计划”下的子计划取得切实成果，关键在于制定一系列能够巩固、建立或者重建用于发展家庭农业的制度和工具，在这之前，政府在此领域所做的一切都未见成效。

这些主题曾是历史上许多农村社会运动宣言的重要体现，也是卢拉作为总统候选人时曾提交的政府计划（收录于名为“农村的体面生活”的部门文件中）中列出的优先事项。

最初，联邦政府之所以开始重视土地改革政策和旨在巩固家庭农业的各项政策，与其说是因为认识到了这些部门政策的重要性，还不如说是因为这些部门政策是在政府当前议程中占据主导地位的“零饥饿计划”的主要元素。然而随着时间的推移，这些主题不但成为了政府的优先处理事项，而且逐渐在政府中赢得了更大的自主性、更高的地位、更多的认可。政府投入逐渐增多、差别化政策覆盖范围不断扩大、农村发展部的地位日渐提高、国内议程对农村环境的重视也与日俱增，这些都恰恰证明了这一点。

“零饥饿计划”制定了几项结构政策，旨在通过增加家

庭人口收入、在农村人口中普及社会权利及获得优质食物的权利、减少社会不公平现象等方法减少农村家庭获得食物的障碍，家庭农业和土地改革则成了这些政策的构成因素。为了“向家庭农业提供激励措施”，还必须制定农业政策，通过提供贷款、技术援助、农业保险、营销机制、研究和基础设施等方式增加食物产量并对低收入农场主给予保护[7]。

多数事项都按照预期计划得以完成，所有上述政策也已准备就绪等待实施。根据“零饥饿计划”战略的核心内容，建立了一个综合的社会保障网络，该网络以具备普通条件的现金拨付政策和与全国食物及营养保障政策相挂钩的农村发展公共政策为基础，重点加强农村人口的经济和社会主角地位[8]。

但事件的发展远不止于此，一系列旨在提高农村妇女（受贫困危害最为显著的人群）自主性和公平待遇的政策得以结构化；通过与农村妇女组织和妇女运动开展对话，政府还将许多肯定性政策同整合性行动联结起来；一项地域发展政策得以结构化，这不仅体现了更为全面的农村愿景，也成为了通过社会参与来规划并管理区域发展的新基准。

在当时经济活力较低的社会背景下，逐渐发生变化的经济政策使得大幅度扩展社会政策及工具，从而达到支持家庭农业的目的成为可能。通过循序渐进的发展，当初声称必须通过改革经济模式来根除饥饿并有效确保食物保障的说法逐渐得到了肯定。

在这种乐观背景下，卢拉总统在其第二任期（2007年），宣布了两项规定，一是对基础设施的政府和私人投资计划，即“加速增长计划（PAC）”；二是一项以确保大众享有基本权利为核心的综合社会议程。这两项规定的同时发布，标

7. 见本书第一章：“零饥饿计划：总结文件”，公民资格研究院。
8. 有关农村发展部门政策的进步分析，请见FRANÇA、DEL GROSSI、MARQUES，2010。

志着经济目标与社会目标已相互融合，并成为国家发展新标准中的必备元素。

经过对诸如巩固家庭农业、执行土地改革、提高妇女公平待遇、促进地域开发和区域整合等相关部门政策的制定和执行一段后，农村发展面临的挑战之一便是如何将这些政策协调，并统一到共同的战略目标上，即促进农村地区的可持续发展。

政治及制度经验的积累为重要性日益显著的跨部门和跨政府行动方案的实施，提供了便利条件。新国家发展标准与农村发展部门政策彼此融合，联邦及跨部门议程逐渐走向成熟，政府反农村贫困战略的更新版本 —“公民资格地域计划”在这一时期得以制定。

“公民资格地域计划”的制定及被纳入政府议程的过程

“公民资格地域计划（PTC）”于2008年2月开展，距MDA完成该计划的初始设计并提交至巴西政府有将近一年的时间。因该计划的起草和纳入政府议程的过程十分漫长复杂，且期间还逐步涉及了其他部门。因此，卢拉总统在其第二任期间，将该计划作为一项政府优先事项纳入了“社会议程”中。

因民事部（负责协调联邦政府优先事项的机构）的不懈努力，以及总统的认可和对此投入的热情，各个部门不断加入到这一计划中来，这一切都证明了政府相信PTC具有解决各类困难，并最终实现在农村人口中普及部门行动和政策目标的潜力。困难源于三个方面，一是现存公共政策和布局的局限性；二是在当时农村地区盛行且已经制度化的政治和经济统治机制；三是农村人口的空间分散性和农村地区国家机构的稀少性。

在与其他联邦政府部门开展的会议上反复讨论的一个议题，便是这些部门政策能否实现成果增效，从而凭借累积效应提高部门行动，改善PTC计划目标人群的生活水平的潜力[9]。

无论是MDA为深入农村地区所作出的努力（这一点可通过其快速扩大的政策覆盖范围证明），还是农村地区的贫困和不公平现象依然存在这一事实（这些现象于20世纪90年代末已开始逐渐减少），都可被视为积极有效的基准，各政府部门可凭借该基准制定适用于农村区域的新战略和政府行动方案。

因经总统授权，民事部具有召集其他部门首脑的权利，并且在协调跨部门行动和计划方面具有丰富的经验，因此其在调整并制定初始提案的过程中起到了关键性作用。PTC计划在一次又一次的政府内部协商过程中得以扩展和更改，更重要的是，这一过程为该计划的实施创造了积极的内部条件。

因此可以说，PTC计划的起草和被纳入政府议程的过程是制度条件和各项政策的累积成果，产生于卢拉获选总统这一历史新背景下，也是卢拉总统第二任期的新创举。

该政府计划的核心目标就是催生一个全新的长期发展周期，并以2003年的“过渡措施”所创造的新条件为基础，通过该发展周期来减少各个区域乃至全社会的不公平现象，并认识到扩展社会计划并确保权利普及的重要性（巴西劳工党，2006）。

选举期间，有人曾质疑，这些社会政策的辅助行动方案是否能够真正地赋予其受益人权利。在认可这些政策的重要性的同时，评论家强调应落实“脱贫方法”，增加贫困人口的就业可选方案和经济自主性。政府也接受了这一提议，并在“家庭资助计划”中规定，为计划受益人扩张基础服务网络的同时，还应制定旨在为贫困人口提供就业机会的跨部门计划，

9. PTC计划起草小组成员Márcia Carvalho Ribeiro发表的言论。

以此培养被援助家庭自给自足的能力（巴西劳工党，2006）。

总统在其第二任期之初，便宣布了创新社会政策范围的想法。基于积极乐观的评估结果，他提出了一项制定公共政策的“新基准”，并指出其目标之一便是“推行跨部门方法，并在整合政策的基础上制造协同增效效应、最大限度地利用资源、提高各项工作的潜力”。此外，联邦政府还建立了各项地域行动之间的联系，以此为根除社会排斥和贫困现象创造条件（巴西劳工党，2007c）。

在民事部和规划、预算、管理部（MPOG）的协调下，联邦政府于“加速增长计划”制备期间就制定一项社会议程开展过多次讨论（该计划于2007年1月启动，此后，联邦政府亦开展过多次此类讨论），该社会议程旨在为联结并改善各项社会政策、计划及系列用于巩固权利，减少社会不公平现象的措施制定指导方针及相关机制。

卢拉接任总统为社会政策的革新提供了有利的制度条件，同时也为各个部门工作的衔接与协调创造了合适的环境。此外，具有差别化全面和稳定的“即时且永久的公共政策包（Ignacy Sachs采用的一种说法）”为新农村发展周期铺平了道路。

为了顺应这一方向，MDA在其权限范围内强调，高效并有创意地整合各项政策的必要性，尤其是将社会援助、社会保障和现金拨付政策整合为生产支持、增加就业岗位、提高收入和促进区域发展等政策的必要性。MDA还强调，作为优先事项，必须从内部改善每一项差别化政策，努力为各项政策制定一个战略性共同目标，将各项政策结合起来并在彼此之间建立时空联系。这项新部门议程，对总统反复强调的应使不同区域的受益群众，在同一时间享受到政府政策这一要求作出了回应。

在联邦政府社会议程得以制定的制度环境下，曾在落实

土地改革计划过程中讨论通过协调工作来改善生活及生产水平的MDA，制定了一项更为全面的提案，用于联结全国最贫困农村地域的各项政策及行动方案。农村地域（该说法源于最近一项政策），也就成为了部门间和政府间协调工作（即包含其他部门政策、主要社会政策和各自受益人在内）的基准。

该计划的主旨是通过可持续性地域发展战略，来解决农村贫困现象，其制定过程还引用了MDA在不同工作领域的经验，并借鉴了其他旨在链接各项政策的最新举措，例如在塞阿腊（Ceará）州各市开展的、用于整合“家庭资助计划”和“Pronaf B（农村微额贷款）计划”行动方案的一个试点项目；一项涉及MDA、社会发展和反饥饿部（MDS）以及巴西东北银行（Banco do Nordeste）的联合举措，同时该过程还得到了其他联邦、州、市级机构和社区协会的参与。

新计划与建立地域发展政策所涉及的重要元素，及由MDA开展的更多的一般性标准行动之间建立了联系。这些重要元素是指对农村的含义有了更为全面的认识；对社会参与的重视程度有所提高；开始使用之前界定的农村地域定义；采用地域方法；将公共机构同联邦主体相衔接；重视地域制度结构，并将其作为对公共政策进行管理和实行社会控制的地方。

在将对政府议程做出的改变、其他社会政策的活力以及MDA角色变化等因素考虑在内的情况下，PTC计划得以起草完成。这在一定程度上提高了打击贫困政策的高度，并促进了对农村发展的重新定义和扩展。新的制度有利于部门间和联邦政策以及社会参与度，在这种情况下，PTC计划也实现了更新、更优质计划构造[10]。

Ignacy Sachs强调了该计划的创新性特点，在他看来，因PTC计划决定“在巴西最不发达的地域（贫困症状最为顽

10. 有关该项目的设计演变进程请见BRASIL, MDA, 2007a和BRASIL, MDA, 2008。

固、最为集中的区域）开展经济振兴活动”，激发“当地社会的所有活力因素”，并坚称“地域发展应取得所有利益相关人的一致同意”，所以它应被视为反贫困和不公平现象公共政策的转折点（SACHS, 2008）。

保守派随即跳出来反对该计划，甚至质疑总统法令是否符合宪法规定[11]。后来通过提升该计划声望，并以该计划已经取得的成效，以及对某些政策的有效整合所产生的积极效果（包括促进了巴西社会的民主化并瓦解了传统的政治统治机制）为依据，鼓励大众发表支持言论等措施，才最终消除了保守派的疑虑[12]。

公民资格地域计划

PTC计划一经推出，其在联邦政府社会议程中所占的重要地位便轻而易举地体现出来：这是一项通过整合各项行动方案来根除农村地区的贫困和不公平现象的计划，同时也是确保人民权利和可持续地域发展战略的一部分。

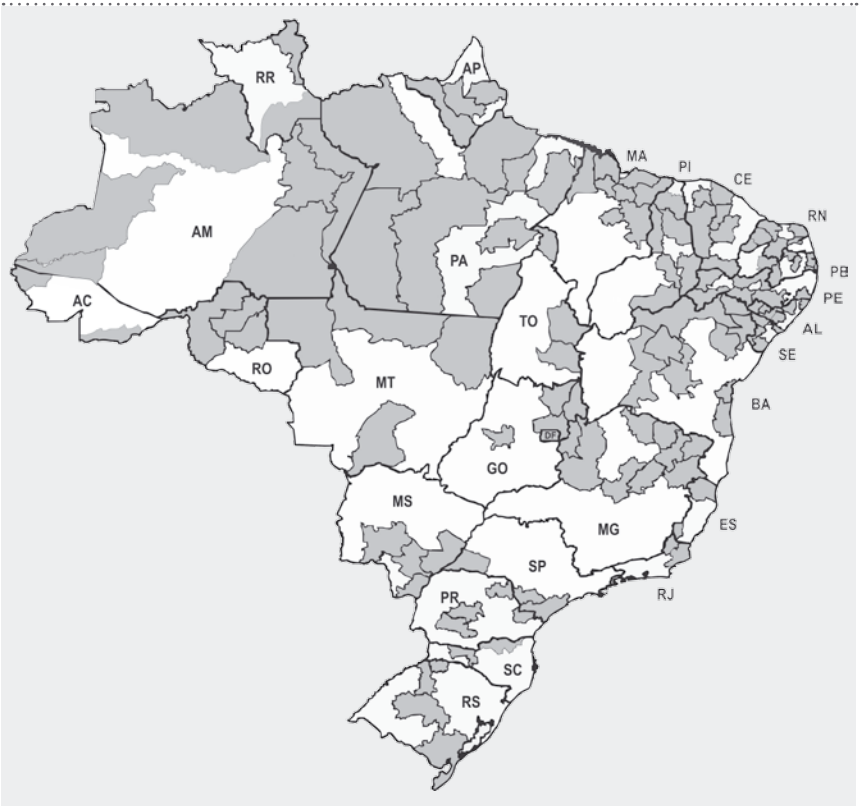
首先看一下PTC计划的规模，该计划在第一年覆盖了60个地域，2009年扩展到120个地域，占巴西自治市总数的33%，总人口数的23%，占其农村人口数的42%，占所有家庭农业点的46%，以及处于土地改革项目下的农民总数的67%。

计划涉及22个政府部门的180项财政预算行动方案，可分为三条结构化主线：1）对生产活动的支持；2）公民资格及权利；3）基础设施，以及七项主题：1）可持续性生产组

11. 直接违反宪法之行为（ADIn）”n. 4032，2008年2月26日，由巴西民主党和巴西社会民主主义党派提交。其他两份申诉书被递交至高级选举法庭和联邦检察官办公室。

12. 这些以及其他相关方面内容在下列文章中有所讲述：Política vai parar de ganhar com a miséria（巴西经济价值报，2008年2月28日），作者Maria Inês Nassif；Cidadania e política（巴西利亚邮报，2008年2月26日），作者Marcos Coimbra；Oposição a quê? 以及 Pode-se ou não fazer políticas para os pobres?（巴西商业日报，2008年5月13日和2008年4月22日），作者Ladislau Dowbor。

公民资格的120个地域



织；2）与土地相关的行动方案；3）教育及文化；4）权利和社会发展；5）保健、环境卫生、可获取水资源；6）对地域管理的支持；7）基础设施。

新推出的PTC计划以与“零饥饿计划”战略相关的四项指导原则为基础：对公共政策的规划及整合；提高社会参与度；为普及基本公民资格项目而开展的工作；将相关地域贫困人口的生产力的纳入[13]。

PTC计划将重点放在由经济、社会及文化特征相似的自治市组成的农村地域。这些农村地域之前以由当地政府和公

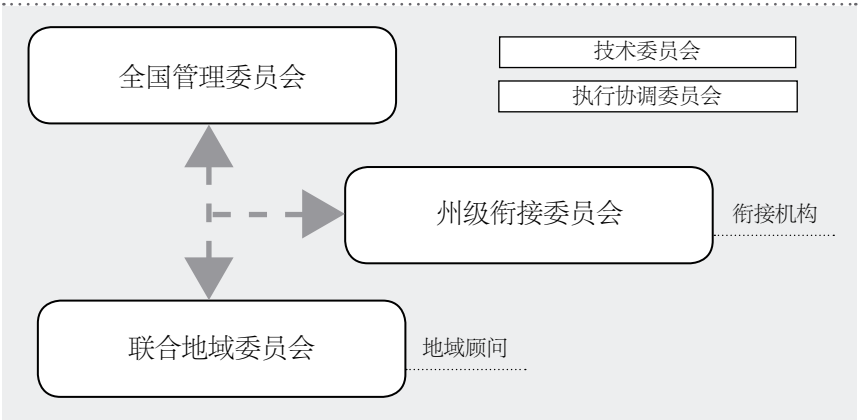
13. Territórios da Cidadania: uma estratégia de desenvolvimento com inclusão social no Brasil rural。用于与民事部开展讨论的幻灯片，2007年9月。

民社会代表组成的带有集体组织性质的机构为主。计划首先选取的是那些人类发展指数最低、经济活动落后、家庭农业主，土改定居者，以及传统乡村社区分布最密集、“家庭资助计划”受益人口最庞大的地域。

120个地域的每一个地域的所有投资矩阵都根据各个政府机构所积累的经验，以及部门间对话制定，并根据联合地域委员会的要求做出相应调整。矩阵中包含的所有预计行动都被并入“2008~2011多年计划”，这为土地改革部的财政预算增加了十亿里亚尔（旧时的巴西货币单位）的收入。为了制定一项用于贯彻PTC计划的联邦公约，州级和市级行动方案可被纳入联邦矩阵[14]。

作为界定协议并确保社会参与的一个过程，在相关地域举行公众协商后，这些投资才被予以实施。在此过程中，优先行动、受众、社区得以界定，一项旨在整合各项行动的地域计划得以制定，标志着部门行动和目标在实际意义和财务意义上的执行。为了监测PTC计划的实施情况，相关部门创

图 1. 计划的管理框架



14. 每个州都有一份由联邦政府（共和国总统）、州长、市长共同签署的“联邦合作议定书”，用于执行以团结合作为基础的行动方案，从而达到执行“公民资格地域计划”的目的。

建了“公民资格地域门户网站”，这一约定议程在该网站上得以公布并广泛传播[15]。

管理框架

PTC计划依赖于一个涉及国家、州级和区域机构的全新管理框架，该框架由国家管理委员会、州级监管委员会（CAE）和联合地域委员会构成（图1）。

全国管理委员会是负责制定指导方针和做出调整决策的最高机构，由参与PTC计划的22个部门副部长和联邦机构组成[16]。

执行协调委员会由隶属于共和国总统机构的民事部（负责协调联邦政府的优先行动方案），农村发展部和规划、预算及管理部部长，制度关系秘书处（负责与州级和市级政府的对话）组成。它还依赖于主要负责跟踪计划实施情况的技术委员会的支持。

每个州都设有一个非审议机构 — 州级监管委员会（CAE），主要负责发展链接关系、磋商及动员工作，并对计划行动进行监管，由位于各州的联邦机构代表、州级秘书处、公共机构以及计划下覆盖的自治市组成。CAE一般由MDA的地方分支机构 — 联邦土地开发局（Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário）协调管理。

联合地域委员会是在开始执行计划后，对之前的社会参

15. 详情请登陆：<www.territoriosdacidadania.gov.br>。

16. 这些部门及机构包括：共和国总统民事部（CC/PR），农村发展部（MDA），规划、预算、管理部（MPOG），共和国总统机构关系秘书处（SRI/PR），共和国总统机构总秘书处，财务部，矿业与能源部，卫生部，国家整合部，劳动就业部，教育部，文化部，农业、畜牧业及供应部，环境部，城市部，社会发展部，通信部，科学技术部，渔业及水产养殖部，巴西国家卫生基金会（Funasa），Incra，促进社会平等特别秘书处，妇女政策特别秘书处，Funa, Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil，国家经济和社会发展银行。

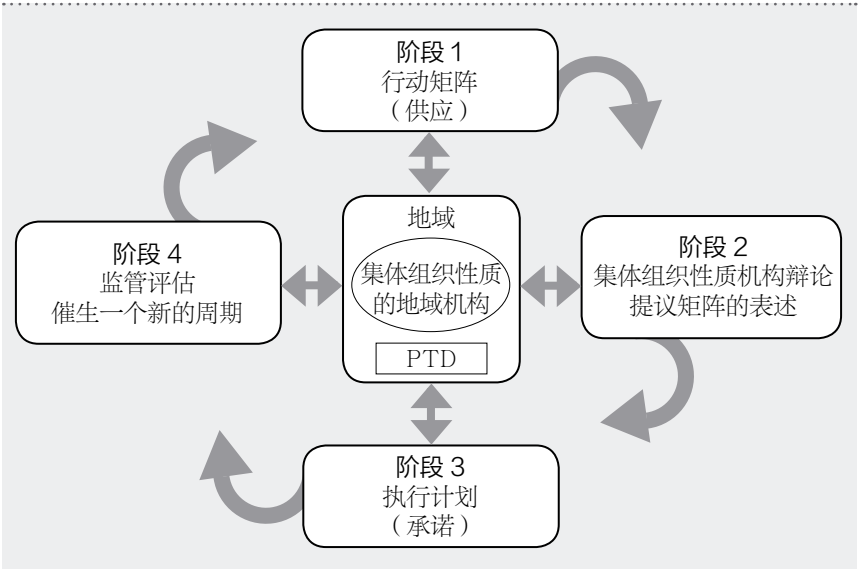
与论坛进行大幅度扩展后发展而来。这些论坛都比较相似，由致力于对公共政策的社会控制和改善政策行动方案并将其并入地域发展计划的公民社会和公共机关代表组成。这些论坛主要得力于公共基金和雇用的专业人士的支持。

管理周期[17]

管理周期是指通过在每一阶段使用的特定工具支持，建立了一个集计划编制、执行、监管、和评估于一体的流程。

第一步是根据为每年在每一地域开展的行动方针规定的预算及预算外资金，对各部门及联邦机构进行编排。这意味

图 2. 对计划的规划及管理周期



着从部门的角度看待各个地域，并将其表达为一份列有各项联邦行动的菜单。由此，根据计划在预算角度的总体数据和

17. 本节根据由全国管理协会起草的名为Programa Territórios da Cidadania2008-2010 – Relatório da Avaliação的一份初步文件编写。

针对每个地域的特定矩阵制定一个全国矩阵。

对联邦政府行动方案的“提案”将被提交至联合地域委员会，并由委员负责组织征询民意过程（被称为地域探讨会），然后在每项行动许可范围内对矩阵的意见进行分类。矩阵分为四类行动方案：审议类、商议类、整合类和社会控制类。因此，有一部分行动方案会交予地域探讨会（由集体组织性质机构协调）审议，其余的行动方案的民意征集结果，则只能影响诸如对某些受众和地区的资金分配的优先顺序。

集体组织性机构也会在矩阵中挑选出六项优先行动方案，并在矩阵外挑选出三项优先方案。这些方案在接下来的几年里可能被列入矩阵，并成为对公共政策进行设计调整的依据。

该阶段结束后，相关方会根据集体组织性质机构的意见，或者行动管理者提出的技术或预算要求对地域矩阵进行调整，随后，联邦政府会提供一份“执行计划”，承诺其将在每个地域执行预定行动方案。

行动方案由各个部门监管，并由联邦机构直接全权评估，并将评估结果报告至全国管理委员会，再由全国管理委员会将结果收录到一份年度执行评估报告中，为制定下一年度矩阵提供参考。

评估的初始元素

在PTA计划得以执行的最初几年，其评估结果一直乐观，行动方案数量一直稳定，资金投入也一路攀升。2008年，PTA计划涉及180项行动方案和价值129亿里亚尔的投资，其中77.8%已执行。2009年，计划下的行动方案达到203项，涉及193亿里亚尔的投资，其中78.6%已执行。2010年，PTA计划预计执行行动方案183项，涉及投资金额达270

亿里亚尔，将新增5 200处建筑项目。

两年内，超过290亿里亚尔被投入到巴西最贫困的农村地区。这意味着在过去无法享受公共政策的较贫困地区开始享受优先权。提供优先权的计划、创造非凡动力的政策交汇、提高参与度和社会控制、以及经过改善的联邦政府内部联系，所有这些都为有效贯彻各项政策提供了便利条件，使得一些社会政策在过去从未普及的地区得以普及。此外，那些旨在促进对家庭农业生产力的纳入，从而对Bolsa Família计划起到补充作用的行动方案也得到了扩展（巴西，2010）。

鉴于计划对政策规划及整合的重视，联邦政府通过建立并运营26个州级监管委员会，为计划制定了一项联邦议程。在这些行动方案的敦促下，一些州政府开始按照地域方法对其州级规划做出更改：10个州政府已经采用了PTC战略，来界定其州级行动矩阵（Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás, Sergipe, Rondônia, Mato Grosso, Ceará and Rio de Janeiro），另外10个州政府将其地理区域重新划分为数个农村地域（Acre, Amapá, Pará, Goiás, Piauí, Sergipe, Rio Grande do Norte, Bahia, Sergipe and Espírito Santo, 巴西，2010）。

将数个行动方案尤其是贷款、技术援助、营销等行动方案结合起来后，对农村地域贫困人口的生产力纳入也得到了重视。得益于PTC计划在积极普及各项公民计划过程中所做的努力，政府开始根据农村地域提出的要求对部门政策做出更改。例如，政府对参与某些计划的标准进行了更改，这些计划包括“Farmácias Populares计划（为低收入人口提供有补贴药房）”，“数字融入和文化网站计划”，“我的生活我的家计划（Minha Casa, Minha Vida）”，以及一些乡村卫生政策等。

还有许多旨在整合政策的成功举措也值得一提。例如为加强巴海州（Sisal）、赛尔希培州（Alto Sertão）、帕拉州

（Nordeste Paraense）、南马托格罗索州（Grande Dourados）地域的生产链而采取的一些举措。在皮奥伊州（Serra da Capivara territory）开展的政策整合行动，涉及对教育、数字融入和技术援助的组合投资；降低了贷款门槛，建立了各种相关协会及合作社，实行了组织生产等行动方案；使居民可获得基本的民事文件、社会保障及电力供应。另一个有趣的案例出自朗多尼亚州（Madeira-Mamoré territory），当前该州政府正在努力将“加速增长计划”中考虑的基础设施（公路、水路、能源生成）投资整合到土地用途调整和技术援助行动方案中，这些行动方案的最终目的是发展可持续性生产组织，普及权利，并促进社会发展（巴西，2010）。

同时，PTC计划存在的一些问题也初现端倪。第一点便是计划的规模与其本身的制度能力之间存在缺口，这就限制了对其进行有效监管和跟踪的可能性。对此，相关人员讨论了一些可选方案，包括加强计划的管理并巩固其制度框架，提高政府机构的参与度。除其他方案外，这样做可能会导致一个专门体系的建立，该体系将用于监管计划的执行并随着时间的推移评估各项政策的影响。

第二个问题是一些小的自治市技术能力有限，无法自行起草并执行某些项目。为克服这一难题，有关部门修订了相关法律，规定对于由人口少于5 000的自治市所开展的计划下的行动方案，必须给予拨款，并就如何制定和执行相关项目为这类自治市提供技术咨询和培训服务，涉及的组织机构包括Banco do Nordeste、巴西微小型经济支持服务机构（SEBRAE）和联邦储备银行（Caixa Econômica Federal）。其他正处于审议阶段的措施还包括对招标下的项目提供拨款，以及一些旨在简化各项程序并减少重复性的措施（巴西，2010）。

考虑到PAC投资的规模，及其对地域经济和社会活力可

能产生的影响，其潜力十分巨大，利用这一潜力，就要求将建设项目和PTC行动方案更加紧密地结合到一起。

另一项挑战是如何增加计划的资源投入。除调动“公民资格地域计划”下的内生资源外，Sachs（2010）明确提出，应在国家预算体系中建立一项“全国团结基金”，专门用于减少地域及社会差异，并且/或者作为对盐下储油层石油开采征税的补贴费用。鉴于计划在散播文明过程中所面临的巨大挑战，Sachs的提议十分必要。所谓的文明散播，具体来讲是指“公民资格地域计划”在填补对收入社会分配空白的同时，还通过创造收入机会（工作、个体经营机会以及各种联盟），来降低不同区域之间的生活质量差异，从而循序渐进地实现与“家庭资助计划”相关的赋权目标。

作为项目未来议程的一部分，还有三点值得一提。一是将来自社会控制机制的反馈意见考虑在内的前提下，结合其他政策并根据在“公民资格地域”内对部门政策的执行经验，对部门政策进行逻辑调整。二是讨论扩展并提高社会参与度的可能性。三是通过将各州政府和市政厅的某些行动方案纳入地域矩阵，使更多的机构参与到计划中。

最终考虑事项

PTC为采用创新管理模式的计划树立了一个良好榜样。该计划首先选取了一定的优先区域，即“公民资格地域”，通过在该地域施行脱贫及促进可持续地域发展战略，增加了该地域的社会融入度和参与度，在这一过程中促进了联邦政府内部各部门之间乃至不同政府领域之间的联系。

PTC计划的目标是在农村人口中普及社会及经济权利，并提高其社会参与度，这一目标的民主维度及对有关公共管

理的当代社会评论的密切关注，共同催生了一项全新的公共管理方法和一份旨在提高巴西民主统治的政府议程，PTC计划正基于此发展而来。

PTC计划还源于最近的一场争论，即应将以创新为标志的农村地域发展定义为一项公共管理政策，并被看作是之前部门政策的地域管理经验。然而，这并不意味着该计划代表了一种全新的管理方法，因为许多创新内容都与制定其他公共政策时所采取的价值观相符，例如“Bolsa Família计划”，“加速增长计划”的管理方式，尤其是“零饥饿计划”所采用的战略及其他地域发展政策。

在有关国家治理的大背景下，PTC计划的规划及管理架构特点与联邦政府行动方案主要制度内容相一致（PACHECO, 2004）。国家机器有明确的制度轨道和一个政府内部论坛，包括全国管理委员会，作为政治权威机构，全国管理委员会可对其决议负责；执行委员会，用于系统传播计划行动方案的制度渠道；公民资格地域门户网站，包含政府的次国家领域的政府间论坛；以及州级监管委员会。

另外还有许多其他特点标志着PTC属于公共政策当代议程的一部分，例如：将农村发展定义为一个长期目标；对众多参与者的统一管理；对预定行动方案的社会参与；实现地域发展目标的过程中促进了部门间政策的协调；努力实现对行动方案的统一监管；借鉴前人经验；积极采取必要的调整措施[18]。

之所以说PTC计划走的是公共政策的一贯套路，是因为该计划同其他政策一样，也源于政府议程的某一点，之后又被推向公共舞台，但这与“零饥饿项目”正好相反。从最初由MDA递交提案，到总统的认可以及民事部和社会政策议会（Social Policy Chamber）的讨论，再到与其他部门开展对话后的

18. 英国内阁办公厅（1999）。“21世纪的专业政策制定”报告，提交人：战略制作团队，apud PACHECO，2004。

重新设计，PTC计划的制定经历了一个漫长的“缓和”过程。虽然漫长，但这一过程是根本的、必需的，因为只有将计划暴露在苛刻的评论环境下，并积极利用各种改进机会，才能为其合法化创造有利条件，并确保这一创新公共政策的可行性。

在此过程中，MDA在制定新举措和处理重复出现的问题和公共管理优先事项上扮演了极为重要的角色，具体做法包括确保社会对话及社会控制的实施、普及权利、对联邦议程和公共政策的协调以及地域规划等。该角色的必要性在于其将PTC计划如何打击贫困、促进农村发展的关键点及愿景，置于政府议程的核心地位，在于其增加了PTC与社会及在政府内部开展对话过程中的可选方案，还在于为PTC计划抓住了稍纵即逝的绝好机遇。在政府给予重视的情况下，这一整个过程都确保了计划的成功。

“公民资格地域计划”之所以能够在总统卢拉的第二任期初始阶段，制定社会议程过程中抓住最佳机遇，都依赖于MDA在构造农村发展部门政策方面所积累的经验。

这并不意味着仅仅是在政府议程中加入了一项议题那么简单，而是要确保促进农村发展这一主题在更广范围的全国性发展项目中亦占有重要地位。除了促进政治多元化和可持续发展，PTC计划的逻辑主张还加速了传统统治和庇护机制的瓦解，在围绕联邦拨款争夺不休的国会议员中间起到了调解作用，因此可以说，PTC计划为加强民主政治提供了可能性。

就在最近，PTC计划还引起了诸如巴拉圭、秘鲁、厄瓜多尔和萨尔瓦多等国的兴趣，并被纳入到拉美地区的巴西技术合作议程中。

本文将“零饥饿计划”视为道路的开辟者，并把PTC置于这一背景下进行描述。我们重点强调了两者共同的几个方面和几个对照点，以此彰显PTC计划作为反农村贫困战略（农

村发展民主议程的重要组成部分）的更新升级版本这一特点。

当前局势表明，根除极度贫困并减少社会及区域不公平现象大有希望。官方指标显示，农村地区的贫困和不公平现象正在持续快速地减少，并且这些地区的效果高于城市地区，而这一事实主要归功于劳动收入的提高。

因此，要想实现“公民资格地域项目”的质的扩展，就必须实现对经济增长、收入分配、更加同步的公共政策、不断增强的国力、更高的家庭农业主角地位、力度更强的社会参与性以及程度更高的民主政治的有效结合。而实现这一目标的前途光明！

参考文献

ABRUCIO, F. L. Os desafios da gestão pública brasileira para o século 21: da experiência internacional aos eixos estratégicos de reforma. *Cadernos ENAP*, Special 20th anniversary edition, 2006.

BARBOSA, N. Uma nova política macroeconômica e uma nova política social. In: *A nova política econômica*: a sustentabilidade ambiental. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo publishing house, 2010. (Coleção 2003-2010 O Brasil em transformação, 1).

BRAZIL. Ministry of Agrarian Development. Territorial Development Secretariat. *Territórios da Cidadania*: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade no meio rural brasileiro. Brasília: MDA, 2007a.

___. Ministry of Agrarian Development. *Programa Territórios da Cidadania*: uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável com inclusão social para o Brasil Rural. [Discussion Paper]. Brasília: MDA, 2007b.

___ Presidency of the Republic. Press and Dissemination Secretariat. *Patrus Ananias.* Press conference with the Minister of Social Development and Hunger Combat. Brasília, March 22, 2007. 2007c.

___. Ministry of Agrarian Development. *Territórios da Cidadania*: políticas integradas para reduzir desigualdades. Brasília: MDA, January 2008.

___. *Document prepared for a meeting to evaluate the Territories of Citizenship Program*. Brasília, February 2010.

CASSEL, G. *Desenvolvimento Agrário* [Lecture Cycle]. Brasília: Presidency of the Republic, Strategic Affairs Secretariat, 2010.

DEL GROSSI, M.; MARQUES, V. P. M. A *agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006*: o marco legal e as opções para sua identificação. [submitted for publication in the Revista Estudos Sociedade e Agricultura magazine of CPDA/UFRRJ].

FRANÇA, C. G. *Territórios da Cidadania e política de gestão pública*. 2009. Course completion paper (Specialization in public management) – Ilape/Cepeg, Brasília, 2009.

___; DEL GROSSI, M.; MARQUES, V. P. M. *A agricultura familiar faz bem ao Brasil*. Brasília: NEAD/MDA, 2010. (Discussion paper). In press.

PACHECO, R. S. Public management as a non-policy field in Lula's administration. In: [Conference] GENERATION REFORM IN BRAZIL AND OTHER NATIONS, Rio de Janeiro, November 17-19, 2004.

WORKERS' PARTY. *Lula Presidente*: Programa de Governo 2007-2010. Brasília.

SACHS, Ignacy. Da Bolsa Família aos Territórios Rurais. *O Globo* newspaper, March 13, 2008.

___. *Planejamento do desenvolvimento territorial includente e sustentável no Brasil*. Brasília: IICA, NEAD/MDA, September 2010.

SILVA, P. B.; AMARAL, H. K. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. *Revista do Setor Público*, Special Edition, p. 7-18, 2007.

SILVA, J. G. Zero Hunger and Territories of Citizenship: promoting food security in Brazil's Rural. In: VON BRAUN, J.; VARGAS, R.; PANDYA-CORCH, R. *The poorest and hungry*: assessments, analyses, and actions: an IFPRI 2020 book. 2009.

10. 对“零饥饿计划”的社会参与以及Consea的经历

弗朗西斯科•梅内塞斯

背 景

同之前建立并巩固一个民主人民政府的历程一样，卢拉于2003年当选巴西总统绝非偶然。这是围绕一个中心将巴西社会组织并动员起来的结果，这个中心便是开展有利于建立一个更加公平、主权更加完整的巴西的变革。同样， 对“零饥饿项目”的制定和执行成为了巴西各州、市政府及各类社会组织一直以来所经历的与反饥饿和促进食物与营养保障相关的提案和实际行动的顶峰。

在这里，我们将对这一历程的某些重要时刻进行回顾，从而认识到社会参与以及相关经验积累的重要性。很显然，第一个伟大时刻应属Josué de Castro在1940~1960年所扮演的先驱角色为代表。因个人经历及对社会事实的深度观察，Josué de Castro对饥饿悲剧有深刻的体会。他曾明确指出，饥饿现象并非自然现象，也不是对某些特定人群的诅咒，而是一种社会现象，只能通过人为行动予以解决。Josué de Castro认为摆脱饥饿不仅需要更高的农业生产力，还需要更加合理的食物分配。为了实现这一点，除必须实现财富的公平分配，还必须将诸如土地所有权的集中化和土壤退化等现象考虑在内。在其诸多著作中，尤其是在《饥饿地理学》一书中，具有医生、社会学家、地理学家多重身份的Josué de Castro为反对“饥饿命运学说（该说法认为饥饿是一种命运，无论是巴西

人民还是世界其他地区的人民都无从选择，只能接受）”的理论和实际行动做出了卓越贡献。此外，Josué de Castro还结合其他科学领域对同一问题做过相关阐述。

1964年，巴西军人发动政变，并建立了长达21年之久的军人政府。在此期间，Josué de Castro被流放，直至去世也未能回国。同时，政府对反饥饿运动者采取压制手段，上百万巴西人民受到镇压。尽管如此，基层民众依然奋起反抗，挺身而出。20世纪70年代晚期，巴西爆发了反物价上涨运动，该运动的动员对象包括主妇、工人，以及巴西最贫困人口中购买力最低、无法获得基本商品和服务尤其是食物供应的民众。这些人收集了多达130万个签名，并举行大规模示威活动，抗议军人政府对价格过度上涨的冷漠态度。虽然从这些抗议者的要求内容上来讲，他们并不十分成功，但这些运动却为日后的进步打下了基础。

1985年，巴西建立了继军事独裁政府之后的第一个公民政府，并在一份名为食物保障 — 反饥饿政策提案（Seguran-ça Alimentar – proposta de uma política de combate à fome）的农业部文件中第一次官方使用了“食物保障”一词。另外，一年后，卫生部举办了第一届全国食物及营养大会，号召保健专业人士及社会其他部门共同讨论与食物和营养相关主题。

1988年颁布的宪法可谓是巴西回归民主制度的一座里程碑，原因是该宪法通过诸如普通投票、选举制及基层举措等直接机制或通过巩固市、州乃至联邦政府级别的所谓的公共政策管理委员会等做法将公民对国家事务的社会参与制度化。国家在过去也曾尝试过类似做法，例如应激烈的卫生改革运动而建立的全国卫生委员会等。在新宪法、公民社会渴望施行社会控制权以及某些统治者的政治愿望的驱动下，许多其他公共政策委员会得以建立。

食物保障这一主题所面临的局面也无异于此。1991年，由Collor de Melo总统候选人Luís Inácio Lula da Silva（后来的总统卢拉）领导的所谓的“平行政府”开展了一系列工作，一项食物保障政策提案应运而生。两年后，Collor总统遭受弹劾，伊达玛·佛朗哥（Itamar Franco）接任总统，并接管食物保障政策提案。该提案建议组建一个全国食物保障委员会（Consea），政府接受了这一提案，并于1993年5月正式建立该委员会。

全国食物保障委员的建立得益于随着Collor总统遭受弹劾后，日益激烈的反饥饿社会主张。由“反饥饿与贫困，倡导优质生活的公民行动”领导的所谓的反饥饿运动，也正在这一时期举行。该运动由上千个街道和工作委员会共同开展，在随后的三年里将募集来的食物分发给最需要的社会群体，希望以此来解决饥饿问题。社会的这一直接行动表明，在这样一个政府不愿也没有能力承担其本应承担的主要责任（即确保所有境内居民有足够的食物）的国度里，它的人民是何等的焦躁不安。正因为此，虽然全国Consea是一个在共和国总统机构内部建立的，由政府代表以及公民社会代表（占大多数）组成的咨询机构，却也领导起了某些计划的执行工作，如Prodea — 食物分配计划，由公民行动委员会协助民防部将食物篮运送至受干旱灾害影响的巴西东北部地区。全国Consea的这一开门举措揭示了作为一个跨部门委员会开展工作的积极可能性，但同时Consea想要充分发挥作用也并非易事，因为当时全国工作的重点是如何应对一场由不断加重的通货膨胀引起的经济危机，以及如何缩减公共开支等问题。

得力于全国Consea的努力，第一届全国食物保障大会于2004年7月召开。以由单一性工人联盟会（CUT）、农业工人联合会（Contag）、其他实体以及上述机构在各州的办事处领

导的公民行动委员会和全国社会运动团体为主要媒介，第一届全国食物保障大会在全国的多个州之间掀起了一阵动员大潮。

除实现了社会动员外，大会还通过了一些决议，作为巴西食物保障运动继续开展的指导方针。然而，该方针却未能实现。原因是继Itamar Franco后，上任的新政府在一年后重新定义了其社会政策战略，撤销了之前政府给予反饥饿政策的优先权，并颁布总统法令，撤销了全国Consea。新政府为了追求非政治化的社会参与，将“社会参与”一词改为“基于团结的参与”。

在这一新背景下，反饥饿运动委员会曾努力保持自身的活跃性，但发展势头也逐渐减弱。然而，自第一届全国食物保障大会召开后，一些致力于对公共政策的制定产生更大的影响的组织，选择继续为反饥饿事业奋斗，尽管联邦政府对此问题持冷漠态度。后来，这些组织对政府施加压力，要求实现对1996年于罗马举行的世界食物峰会的社会参与。起初，他们迫使政府同意与之联合起草一份文件，并将该文件递交至官方论坛这一要求，并随后建立了一个最大的公民社会代表团参加会议。在此时期，食物保障的概念得到更加精确的定义，人们对其的理解也有所加深。与此同时，人们将营养保障纳入到食物保障这一概念范围内，并突出强调了两者的相依性。

1998年，巴西食物及营养保障论坛（FBSAN）在圣保罗市建立，涉及约100个组织团体，包括一些民间组织、社会运动团体、儿童及土地组织，以及学术机构等。当时努力重点是加强各组织在参与论坛时彼此之间的联系性，而食物及营养保障论坛也马上迎来了其第一份机会与挑战。虽然该论坛要求重建全国Consea的要求未得到应允，但新一届的总统选举为建立州级Consea铺平了道路，而此后也确实有四个州建立了这一委员会。

打造“零饥饿项目”

为了向即将于2002年年底当选的巴西共和国总统提交一份反饥饿提案并制定一份食物保障计划，公民资格研究院自2001年起便开始着手准备“零饥饿项目”。该项目得到了上述倡导食物营养保障政策并要求参与其制定过程的组织个人的大力支持。民间组织代表、专业学者、研究人员以及社会运动团体成员等积极配合开展研究、讨论并制定反饥饿提案，同时还协助制定了一项食物及营养保障政策。

食物及营养保障这一概念将食物人权（即人类获得食物的基本权利）作为此后所有定义的指导原则并逐渐发展成熟，巴西国内的饥饿现象及其原因逐渐明晰，人们对现有公共政策计划的有效程度，以及如何对其做出改善有了更深的认识，并通过制定新的计划和行动方针提案以及执行一项真正的食物及营养保障政策来弥补之前政策的不足之处。

很显然，这些提案都十分关心社会参与这一问题。我们应注意到在提议制定“零饥饿项目”的文件中曾提议重建Consea，这是自然而然的事情，因为许多巴西食物保障论坛的成员都参与了该项目的制定过程。

卢拉政府下的社会参与

卢拉（Luís Inácio Lula da Silva）当选总统后，不仅接管并采纳了“零饥饿计划”的所有提议，还宣布打击饥饿应成为政府的首要任务之一。卢拉就职后的第一项举措便是重建了全国食物和营养保障委员会（全国Consea），并采取了之前约定的一系列其他措施。全国Cosea委员会于2003年1月30日

正式成立，由59名成员组成，包括17名部长和42名公民社会代表[1]。

卢拉政府沿用了第一届Consea的制度，即委员会至少2/3的成员为公民社会代表，委员会主席必须从公民社会代表中选举，且委员会必须在共和国总统机构内部召开会议。这一切都表明了这一重要计划对社会参与的重视程度。

我们应注意到，这种模式反映了新的联邦政府愿意通过建立许多像Consea这样的、旨在发展公民权利和公共政策的全国性委员会，并支持开展针对不同主题和部门的全国性会议等方式来执行其“民主参与”项目。

在这里我们有必要审视并讨论一下Consea在卢拉政府下的八年发展历程。首先是如何将Consea定义为，一项在制定食物及营养领域行动的指导方针过程中，用来加强政府与公民社会之间的联系的工具。对这一定义的理解之所以重要是因为有关Consea委员会的本质是一个备受争议的话题，即它到底应该是一个咨询委员会还是一个审议委员会。在宣布建立Consea委员会的法令中，Consea被定义为一个咨询委员会，负责就与食物人权有关的政策及指导方针制定事项，为总统提供咨询建议。这与其他委员会的任务不同，比如，全国卫生委员会就是一个审议委员会。Consea建立之初被定义为一个咨询委员会有两项原因，首先是因该委员会的跨部门性质，许多与食物及营养保障的项目都必须通过其他部门或秘书处职权范围下的政策完成，也必须由其他委员会就相关方面给出分析建议。因此，如果由Consea进行审议并采用某些决议，则可能造成部门机构决议间的冲突或重复。第二点原因是，作为一个为共和国总统提供咨询意见的机

1. 委员会于2007年开始接受第二次授命，正值第三届全国食物及营养保障大会刚刚结束，此时的委员会包括57名成员，其中有38名成员为公民社会代表，19名为国家部长。

构，Consea不会被允许发布任何对总统构成约束力的决议。也就是说，它可以就某些政府行动发布报告或提出意见，但无权就相关政策的指导方针制定决议。那些对Consea的审议性质持批判态度的观点是，作为一个咨询机构，Consea的政治权利非常有限。对这一观点的反驳是，对Consea能否使其决议生效的这一能力起实际证明作用的是其倚赖的政治支持，及其提案的一致性，Consea的历史也证明了这一点。如果通过大规模动员活动仍未能取得社会的支持，那么由某些审议委员会通过的决议往往也不会被采用。

解释完上述观点后，我们现在要审视一下Consea在其能力范围内制定并监测某些公共政策方面的效力，将注意力转移到社会参与进程和Consea开展的其他进程上来。为了展开这一分析，首先要提到的便是促使联邦政府制定“家庭农业食物收购计划（PAA）”的一段进程。成员宣誓就职后，Consea随即召开了第一次会议（“零饥饿计划”此时也正在开展），有人在会议上指出，在保证过去受限制人群可获得更多食物的基础上，还应该为他们供应更多的食物来预防可能发生的食物短缺或价格过度上涨。此外，农村地区的贫困主体往往是那些难以获得贷款和技术援助，并且无法为其产品争取到市场渠道的家庭农业主们。也就是说，“零饥饿计划”所提供的、用于满足贫困人口对食物不断增长的需求的额外粮食供应，应该由受公共政策支持的家庭农业主们提供，而这些政策的目的正是为了解决并根除这些农场主们所面临的难题。随后，Consea在内部组建了一个由政府及公民社会代表构成的工作小组，负责就一份旨在向家庭农业主提供贷款、技术援助、农村扩展机制以及保险体制的“家庭农业收割计划”起草提案，该计划后来催生了PAA计划。经过对PAA计划的研究，科学家们将其定性为基于跨部门方法

的公共政策的最佳榜样，并以此为理由将其推荐为一项食物保障计划，原因还在于PAA计划包含了自食物生产阶段到贫困人口消费阶段所涉及的许多因素，Consea不仅是该计划的发源地，同时也是跟进该项目并为其制定改善性提案的一个永久性论坛。

Consea在其发展进程中起到了积极作用的另一项计划是“全国学校供餐计划（Pnae）”。2004年，在对恢复该计划的必要措施进行充分讨论后，Consea向总统提议增加在校小学生的人均供餐量，因为在此之前的10年间，供餐量未曾增加。应Consea之请求，卢拉总统开始采取相应措施，并于2010年将小学供餐量较2004年提高了130%。受惠于该计划，其他学校（日托中心、幼儿园、青年及成人学校以及面向本土和Quilombo人口的学校）也逐渐增加了人均供餐量，但Consea所做的还远不止于此。鉴于采取其他促进措施的需要，Consea在内部组建了一个由政府及公民社会代表构成的工作小组，该小组于一年后提交了一份议案，建议将学校供餐计划改为一项包含诸多创新内容的法律，其中一点便是将计划扩展至高中学校，这也使计划的学生受众从3 600万增加到4 800万；每个自治市的家庭农场主必须将其农场收获物的至少30%用于支持该计划，这一强制性规定为这些农场主们创造了一定规模的稳定市场；同时该计划还提出了学校供餐中应加入营养食物等要求。由于某些代表及参议院对议案创新内容持反对意见，议案在接受议会审核期间一直无法通过。后来在Consea的积极动员和协调下，议案终于在2009年通过，虽然不得不对最初内容进行一些修改，如缩减了计划的进展范围。在全国Consea取得显著成效，促进了社会参与的同时，地方级Consea却收效甚微。负责监管学校供餐情况的市级Consea，在市政厅施行其社会控制角色时，仍面临着许多难题。

Consea对“Bolsa Família计划”也做出了重要贡献。它递交了许多用于改善该计划的提案，尤其促进了该计划对本土及Quilombo群体的覆盖。然而，Consea行动方案的最主要缺口之一，竟与该计划的社会控制有关。为了解决这一缺口，必须了解所谓的本地管理委员会之前的一些经历。这些委员会通过公民资格教育网络，实现了国家层面的彼此联系，在2003年12月之前曾在2 132个自治市活跃。委员会由全体会议选举出的社区组织代表组成，是“餐卡计划”（“Bolsa Família计划”项下的四项现金拨付子计划之一）的直接执行者。然而，“Bolsa Família计划”的分权特质，使其对每个市政厅都指定了明确的职责，这就使得本地管理委员会渐渐失去了参与选择计划惠及家庭的权利。对本地管理委员会这一权利的剥夺，以及将其重新定位为“Bolsa Família计划”的本地监管机构这一决定，大大削减了计划的执行力，从而无法创建能够确保该计划社会控制的新机制。一方面通过Consea实现对国家层面事务的积极社会参与，一方面是风雨飘摇的地方层面的社会参与，这两种截然不同的情形的同时存在，表明地方层面，尤其是距离主要大都市中心较远的自治市依然面对重重困难。

源于“零饥饿计划”的“一百万个贮水池计划”是另一项证明了联邦政府与公民社会团体有效结合的举措。该计划完全由公民社会通过“半干旱地区联盟”（Articulação do Semiári- do - ASA）— 由在巴西半干旱地区活跃的700多个组织构成的一个网络。该计划的提议包括建造低成本蓄水池接收雨水，并对提供蓄水池场地的家庭给予适当指导，告知其如何正确使用水源。政府认识到了该计划的重要性并开始以更多的实际行动对其进行援助，以便提高其落实速度。Consea也就此成为了将政府与ASA的合伙关系合理化的

重要论坛，这也证明了其具备巩固此类举措的能力。

Consea并非仅仅通过打造、加强或提高某些项目，来证明其在确保更高程度的社会参与方面所具备的效力，它同时还为建立全国的食物及营养保障体系及政策制定了一些关键的战略行动方案。

为达成这一目的，第二届和第三届全国食物及营养保障大会先后举行。第二届大会于2004年在澳琳达（Olinda）举行，其主旨是继续开展十年前继第一届大会举行之后，被打断的进程。该时期，社会参与曾一度遭受挫折，在地方及国家层面的新思想和提案交流也一度消沉。这种挫败的表现之一，便是那些认为自己在促进食物保障领域发生变革的过程中，应扮演重要角色的成千上万人民所产生的失落感。这是充满冲突的十年，这些观点和提议的冲突不仅来源于政府和社会之间，同时也源自那些在大会上各执己见的人们，这些人有的来自政府内部，有的则代表了不同的社会思潮观点。全国食物及营养保障大会得以继续开展的同时，巴西全国各地也纷纷举行市级和州级大会，将全国大会推向高潮。在这些大会中，参与性民主制度得以施行，当前的冲突问题也暴露出来，多数人都可参与到制定提案并使其合法化的进程中来。大会的主要决议肯定了这一点，也为就食物和营养保障这一主题建立法律框架铺平了道路。这一提议首先源自一些州级大会，并最终在全国大会上成形。关于该提案的反响将在下面对“食物及营养保障组织法（Losan）”的生成过程的论述节中进行讨论。第二届大会制定的其他指导方针则成为了Consea在2004~2007年开展工作的理论基础。

作为“零饥饿计划”开启参与性进程的自然延续，第三届全国大会于2007年7月在福塔雷萨（Fortaleza）举行。其主题是促进食物及营养主权和保障的可持续发展。该主题是继

第一阶段的成果，逻辑选择而来，即为食物保障建立一个法律框架，并就确保食物保障应采用的模式展开讨论。然而，第三届大会将更多的重点放在如何建立地方及州级的食物保障体系上。虽然这与之前计划的讨论内容并不十分一致，但从其在各州开展的参与性进程来看，第三届大会仍不失为一次成功的大会。重要的州级会议得以举行，一些围绕该主题开展动员活动的州政府，例如罗赖马州（Roraima）开始便见证了社会对会议的强烈反响。同时，种族群体也纷纷举行属于他们自己的团体活动，并制定了一项对食物保障有卓越贡献的新议程。第三届全国大会反映了这一多样性特点，并从中汲取力量。它也提供了一个学习机会，使人们可以从这一生动的参与性进程中提取能够表达其共同愿望的内容。

另一项肯定了社会参与在会议中关键地位的进程是Losan法的制定过程。上文提到过，重点将食物及营养保障政策打造成一项国家政策，这一提议最初源于在2003年末至2004年初所开展的州级会议。会议结束后，全国Consea建立了一个由公民社会代表和政府代表组成的工作小组，负责起草一项食物及营养议案。一年后，该议案经Consea全体会议通过，并被提交至共和国总统机构，供其调整并呈递给国会。在这一过程中，总统保留了由Consea通过的所有关键内容。议案被呈递到国会后，国会即开展分析并迅速通过了该议案。之所以如此迅速，是因为Consea代表公民社会，以及具有决议权的社会发展与反饥饿部长、国会助理以及国会议员均积极参与了对该议案的审议过程。这是Consea第一次起草、磋商并通过一项议案。也正是在这一事件中，通过签订请愿书、电传会议、国会举办事务及公众听证会等方式实现的公民社会参与，起到了决定性作用。

三年后，即2009年下半年至2010年初，Consea开始了

另一项重要进程，即为了确保人类获得食物的权利必须设法取得“宪法修订议案（PEC）”的通过。在一位国会代表（该代表带动了议会对食物及营养保障倡议的支持）的倡导下，众议院再次面临要求其通过“宪法修订议案”的压力，而该议案在六年前就已获得了联邦参议院的许可。由于在之前开展的食物保障活动中确保人类获得食物的权利，这一认知已被广泛传播，因此“宪法修订议案”并未遭受任何阻力便得以通过。在这一事件中，社会力量再一次扮演了重要角色，他们通过签订请愿书、声势浩大的示威活动、知名人士在电视上发表演说、参与公众听证会等方式迫使并说服代表们对议案投赞成票。

很显然，食物及营养保障项目和行动方针均在地方层面开展，因此，全国Consea和州级乃至市级Consea之间的关系起根本作用。然而，因各Consea所面临环境的多样性，即有些非常乐观有些却不容乐观，因此这种关系有时也会面临困难。全国Consea在接受第三次授命期间建立了一个由各州级Consea主席组成的委员会，该委员会每两个月举行一次会议，讨论食物及营养保障问题及解决方案。这里应特别指出一些由全国Consea主办的州级Consea成员会议的重要性，比如旨在查看在第三届大会上通过的指导方针，在两年后的编制情况的会议。

还应提到的一点是Consea也曾经历过其主要观点未能左右政府决策的情况。Consea曾提出必须对转基因食物的生产和销售采取必要措施，规范、限制农药在农业中的使用，反对对大农场经营给予激励措施等，但这些都未能促使政府采取措施或采用新政策来重新定向其农业的霸权模式。难道说是来自社会的压力不足以支撑Consea的上述主张？还是说这些对于社会公众来讲是禁足领域？

虽然这里我们重点分析的是Consea的一些经历，但不要忘记“零饥饿计划”还同时催生了许多其他社会参与形式。该计划将反饥饿这一主题重新放入政府议程中并成为了政府优先事项，也正是因为这一举措，使得对巴西食物及营养保障政策的讨论上升到了一个更高的层次。围绕这一主题团结到一起并不懈努力的人们在实现其目标的征程中迈进了一大步。

“零饥饿计划”开始执行以后，全社会兴起了一项向贫困人口捐赠食物的运动，该运动与几年前的一项运动类似，唯一的不同是征集来的食物应送往直接或间接政府机构，并由这些机构将食物分发给需要人群。起初，该运动效果显著，但发展势头随着时间推移开始逐渐减弱。在这一点上，我们有必要就上文提到的一些内容提出一个论点。20世纪90年代，反饥饿运动得以开展，系因对政府所持的怀疑态度（即不相信政府会承担此事），社会民众希望通过他们自行发起的倡议及举措来解决饥饿问题。虽然该运动成功实现了对社会的动员，但饥饿和极端贫困问题并未得到根除。这一事实使得各社会组织坚信，只有通过合适的公共政策，才能确保公民获得食物的权利。这一事实同时也逐渐削减了社会慈善活动及反饥饿行动的发展势头。“零饥饿计划”一经执行，便使人们意识到，这是第一次巴西可以依赖于系列旨在解决饥饿难题的公共政策。同时也可以看出，“零饥饿计划”为巴西政府提供了一个十分适合于执行食物安全政策（社会参与是该政策的一个关键成分）的机制，因此，慈善举措也渐渐失去了其发展动力[2]。

除得益于Consea的建立和大会的举行外，在“零饥饿计划”下采取的一系列行动，也增加了社会参与并促进

2.“零饥饿计划”带来的改变之一便是，2006年，公民活动团体决定将之前名为“没有饥饿的圣诞节”的一次运动更名为“没有饥饿之梦的圣诞节”，该运动旨在找出“Bolsa Família计划”受众人群之外的极端贫困家庭。

了重大的政治进步。例如，根据“家庭农业食物收购计划（PAA）”，国家食物供应公司（Conab）开展的一系列行动促进了农场主合作社和协会的建立及巩固；再如“一百万贮水池计划（PIMC）”，该计划由一个名为“半干旱地区联盟（ASA）”的庞大组织网络设计，并在大量公共资金注入的情况下，演变成了一项重点计划。虽然该计划由社会组织开展，但政府赋予该计划的重要性和对它的支持使ASA成为食物主权及保障领域的最重要的网络之一。

“零饥饿计划”还促进了“公民教育网络（Recid）”的建立，该网络涉及巴西全社会各种角色、组织及基层团体。以提供基于公民身份的教育，并促进权利享有为主要目标而建立的Recid网络，再次巩固了对“零饥饿计划”的主要受众— 弱势群体的社会赋权。该网络将食物保障作为其议程上的一项优先发展题目，并经常与巴西食物及营养主权和保障论坛（FBSSAN）合作开展行动[3]。

限制因素及挑战

根据预测，希望对公共政策的制定过程享有更多的设计、控制和参与的这一社会要求会继续发展。根据我们的观察，巴西公共领域的增长源于很多不同因素，诸如社区协会数量的增加、人们权利意识的逐渐提高，以及对与政府间关系形式的实践探索等等。然而，经常有人声称，在巴西，社会运动正在减弱，社会动员也正在失去动力。虽然过去在某种可能引起公众强烈反响的局势下，未发生社会动员活动的例子，但仅凭此便泛泛地作出该等评论不正确。比较可取

3. 2009年，在巴伊亚州（Bahia）的萨尔瓦多（Salvador）举行的一次全国会议上，将该论坛的名称中加入了“主权”一词。

的方法是，应该多考虑一些新的参与方法及形式，并检测这些新方法新形式能否有效影响政策，当然考虑此种方法的同时，也不排除其他方法。

还应指出的一点是，诸如巴西这样历经了长期的不稳定或无民主参与局面后，才得以建立代议民主制的国家，如今很有可能在该制度本身的限制下，在从过去各种参与机制中积累的社会经验的基础上，取得新的进步。

因此，基于之前的成果经验，以及对尚需解决的限制因素和挑战的认识，建立食物及营养保障体系和政策的进程，与另一项更大范围的进程将产生直接相关性。在Consea的基准作用下，这里，我们把这些限制因素及挑战看作是实现新进步的机遇。

以各种形式体现的社会参与，总会成为感到分权威胁的人群的强烈批判。公共政策委员会同样也饱受这一批判，有人声称这些委员会只是一些高谈阔论却不起实际作用的论坛。迄今为止，Consea还未遭受过该等批判，但它同样面对着如何传播其工作和劳动成果等诸多难题。虽然Consea依赖于重要社会代表的参与，但它还需要通过这种参与使更多的人了解并真正认识它。这就是为什么有效的沟通被看做是巩固Consea、保持其工作成果、并促进其持续进步的关键因素的原因。

社会政策的不足之处，尤其是缺乏充足的预算资金来资助相关计划及行动这一弊端，引起了Consea内部的社会组织代表的不满，而这种不满很快便会发展成为这些组织与政府之间的紧张局势。然而，鉴于两者所扮演的不同角色，这一紧张局势不可避免。“零饥饿计划”给予了社会较大的希望，有些人认为它很快就能发挥作用。但因之前的不稳定经济状况造成的资金短缺，新政府的Consea委员会在前两年一直处于紧张状态。

继续履行之前与经济机构签订的合约，这一事实使人们觉得还清社会债务的义务将再次延迟。Consea的经历表明，诸如此类的情况均应由政府透明解决，并由社会代表们评估，因为这些情况所涉及的因素往往超出委员会对食物保障的关注之外。

这就引出了另一项与Consea已经大力促进并仍需继续促进事项的主题，食物及营养保障在本质上是一项跨部门主题。然而，巴西盛行的政治文化本质是部门政治。政府结构被分为数个部门，这些部门都是彼此的预算资源竞争者。社会也是在部门划分的基础上组织起来的。食物及营养保障的范围之广，在于其包括生产及农民代表、卫生保健系统及其专业人士代表、教育系统及其专业人士代表、消费及消费者代表、不同人群组代表、其他群体代表以及旨在维护自身特定利益的各类人群。食物及营养保障政策只有综合考虑，才能实现其有效性和可行性。因此，所有这些群体都必须理解并坚信该政策的综合特性，并在提出任何举措、行动方案、计划时都遵循这一特质。该主题的跨部门特质证明了Consea必须是共和国总统机构内部的一个机构的这一说法的正确性。但是，使其公民社会成员和政府成员从跨部门的角度来思考问题并非易事，这是一个漫长的过程，只有最终结果能够验证其正确程度。Consea为实现这一过程所做的努力，将对巴西的政策制定产生持续贡献。

这类委员会的成员必须发展后天的政治技能。对于他们来说，参加委员会是一个循序渐进的学习过程。这一过程也同样发生在政府和社会中，对于前者而言，其最直接体会在于委员会是政策执行过程中的一个必须克服的障碍，这就使得合法当选的政府不得不与其开展协商。而对于社会而言，因在“零饥饿计划”制定之前的较长时间里，其参与决策制

定和社会控制论坛的机会都十分有限，他们将主要注意力都放在了政治谴责和示威抗议上，所以当前他们面临的挑战是，如何制定出一致且可行的提案。此外，它必须具有为其所代表的民众博得权益的谈判技巧，这是另一个漫长而创新的过程，参与者们必须改变旧的行为方式，并通过切身经历全面了解参与性民主制度。

最后一点，既然巴西势必要建立一个全国食物及营养保障体系，那么除了鼓励并加强慢、弱个体外，还必须确保联邦、州级、市级各个实体之间的良好沟通。问题是“零饥饿计划”是一种源自联邦政府的（应当如此）的计划，所以在这一层面制定任何政策或行动方案时，金字塔顶端的执行速度都会快于金字塔底端。联邦和州级、联邦特区以及市级Consea之间也同样面临这一境况。州级或市级政府往往会因为拒绝建立Consea，而与希望建立该委员会的社会大众产生分歧。但也有些地方，尤其是自治市内，其社会组织仍处于初级阶段，因此无法满足委员会制定的要求。目前，旨在在三个层次的Consea之间建立论坛的相关工作正在开展中，而这才是矫正上述分歧的最佳途径。但建立食物及营养保障体系是一项法律决议，因此，应通过制定相应的国家政策、计划来强制各州或各市建立这些委员会并确保其实际运行。

任何人都不能说确保社会对公共政策的参与是一项容易实现的任务。这是一个以各种冲突为标志的动态过程，因为它涉及不同的主题，面临各种复杂问题、复杂社会的利益。尽管本文介绍了其中的种种困难，但Consea的经历十分鼓舞人心。它促进了参与性民主制度的建立，并证实了寻找共同解决方案的进程虽然艰辛，但结果总是富有成效，并且能够更好地满足社会需求。

参考文献

BEGHIN, N. et al. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Ipea: Brasília, 2005.

CASTRO, J. *Geografia da fome*. 10th edition. São Paulo: Brasiliense publishing house, 1967. COSTA, C.; PASQUAL, M. Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: GARCÉS, M. ET al. *Democracia y ciudadanía en el Mercosur.* Santiago, Chile: LOM, Programa Mercosur Social y Solidario, 2006.

MALUF, R.; NASCIMENTO, R. C. *Construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional*: a experiência brasileira. Brasília, 2005: Consea; FAO; IICA, 2009.

SILVA, E. R. *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas*: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Brasília, 2005: Ipea, 2009. (Discussion paper n. 1378).

SILVA, J. G. et al. *Projeto Fome Zero*: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo: Citizenship Institute, 2001.

___; TAKAGI, M. Fome Zero: política pública e cidadania. In: ROCHA, M. (Org.). *Segurança alimentar*: um desafio para acabar com a fome no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo Foundation, 2004.

SILVA, M. O. S. Participação social nas políticas de segurança alimentar e nutricional. *Revista de Políticas Públicas*, São Paulo, v. 9, n. 2, 2005.

ZIMMERMANN, C. *Um primeiro olhar sobre o Programa Fome Zero*: reflexões sobre primeiro ano de implementação. Available at: www.espacoacademico.com.br. Accessed on: July 10, 2010.

11. Consea参与建立全国粮食及营养安全体系及政策

雷纳托•马卢夫

巴西正在全力制定一个全国粮食及营养安全体系（Sisan）和一项全国粮食及营养安全政策（PNSAN）。考虑到对这一体系和政策的社会参与构成了这一进程的重要元素，且其最高表现形式是全国粮食及营养安全委员会（Consea），本文重点论述了作为Consea成员的联邦政府代表及公民社会代表的协同工作。

参与性民主制度在粮食及营养安全领域，及其他公共政策领域的经历，是巴西进程的独有特点，其中也不免遇到一些限制性因素、紧张局面、矛盾性等。该参与性制度起源论坛的作用，除保持这一进程中公民社会组织的自主性和政府的职责外，还在于它揭示了公民社会与政府内部所产生的不同观点及分歧，并促进他们之间达成共识，哪怕是个别的公共政策案例或提案。

“零饥饿计划”体现了卢拉政府对食物权利的承诺。新的联邦政府一经上任，便重建了Consea论坛，该论坛也得到了在过去20年里一直积极致力于促进食物主权、粮食及营养安全以及食物人权的全面、多样的社会团体的认可和充分利用，该社会团体涉及社会组织、网络及团体、公共管理者、研究人员等。在卢拉总统连续两届任职期间，Consea委员会的社会代表性及其根据计划和行动提案制定综合公共议程的能力都有所提高，确保与政府机构和社会组织之间互动的透

明度、技术能力及永久性的行动方案都是达成这一目的的关键所在。

在具有跨部门性质的全国粮食及营养安全体系和政策的确立过程中，公民社会参与了起草相关计划和行动方案，并对其进行监督的过程，这反映了巴西已形成了粮食及营养安全的概念化。在这里，这一概念的形成被看作是遵循“可获得充足食物的人权（HRAF）”以及“食物主权”原则的公共政策的战略性和永久性目标。除建立Consea外，这一概念化进程还促使政府建立了跨部门粮食及营养安全协会（Caisan），并在“粮食及营养安全组织法（Losan – 法律n. 11346/2006）”中规定了对上述两个机构的建立。本文所阐述的粮食及营养安全体系及政策，正是这两个机构积极合作的结果。

下文共分为四个小节。第一节介绍了背景信息，并阐述了全国粮食及营养安全体系和政策所基于的概念。第二节描述了全国体系及政策的特点和指导方针。第三节讲述了国家与社会在促进粮食及营养安全中联合工作的一些经历。最后一节则指出了执行全国粮食及营养安全体系和政策时将面临的主要挑战。

背景信息及概念引用

过去20年间，巴西建立粮食及营养安全（FNS）的各项行动实现了对一大批社会角色的动员，包括社会组织及团体、公共管理人、研究人员等。这一动员过程很自然的传承了自20世纪上半叶起开展的、旨在确保巴西个人、家庭、及社会群体获得食物和营养的权利的各项活动的重要元素。这里应特别提到Josué de Castro（1908~1973）在当时所做的贡

献，他是伯南布哥州（Pernambuco）人，除政治家身份外，他同时还是一名医师、社会学家和地理学家。

今天所执行的全国粮食及营养安全体系和政策源于20世纪90年代中期的两起事件，前者从本质上来讲严格按照法律规定制定，而后者则更多是动员运动产生的结果。第一起事件是1985年农业部内部起草的一份名为粮食安全 — 反饥饿政策（Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome）的提案，该提案尤其强调了社会及经济考虑因素。第二起事件是指一次社会动员活动，该活动促成了1986年第一届全国粮食及营养大会（CANA）的召开，本次大会决定除其他更改外，还应将“营养”一词加入到传统的粮食安全概念中（MALUF，2007）。

以上两者都提议建立一个全国粮食及营养安全委员会（Consea），以便处理粮食及营养安全涉及的多方面问题，并确保公民社会对该领域公共政策的起草、执行和监督过程的参与。就在国家回归民主制度之时，对技术专家治国论和权力主义的政策制定过程的抨击，也愈加激烈，公共论坛应吸收政府官员以外的其他成员这一呼声也愈加高涨。上文提到的提案还支持建立一个政府机构，用于协调FNS下包含的多个部门领域（农业、食物供应、土地开发、卫生保健、粮食及营养、教育等）的行动方针和提案的制定和执行过程。CANA是第一个提议建立一个全国粮食及营养安全体系的机构，这在各州市也引起了反响。该提案在20年后方得以执行。

Consea的第一次工作经历持续了两年，即1993年和1994年，在此期间，Consea还不具备对公共政策产生重要影响的能力。1995年，Consea第一次工作经历被打断，并直到2003年才得以恢复。众所周知，对于巴西及世界的许多其他

地区而言，20世纪90年代是一个以新自由主义霸权为标志的时代，这对社会政策以及许多粮食及营养计划不利。尽管如此，这十年却也见证了家庭农业作为一个社会政治范畴的崛起和一项全国粮食及营养政策的批准历程。这期间，还爆发了一场声势浩大的全国运动，即由Herbert de Souza（Betinho）领导的“反饥饿和极端贫困，获得生命基本权利”运动，第一届全国食物保障大会也于1994年在巴西利亚举行，这些都体现了社会动员在催生反饥饿和倡导食物权利方面所体现出的强大力量。一些市和州政府也开始将FNS作为其行动准则。但在此时期社会行动的范围十分有限。

巴西国内对提高粮食及营养安全的关注使其将FNS看作是一个战略性和永久性的公共政策目标，这一特点也使FNS成为了巴西发展方案制定过程中必须考虑的一个关键范畴。我们上面提到过，除食物可得性（食物保障）和食物质量（食物安全）等不可或缺的方面外，FNS还包含粮食及营养范畴。FNS政策必须遵循“可获得充足食物的人权（HRAF）”以及“食物主权”原则。这意味着这些原则必须对巴西发展战略的定义，以及对与该等发展战略相关的目标、执行机制、监督及社会控制工具相关的公共政策的设计起指导作用（MALUF，2007）。

食物权利包括两个不可分割的方面，即：（1）不必忍受饥饿和营养不良的权利；（2）获得充足食物的权利，对于该权利的实现，除监督、评估并确保其可行性外，政府还有义务对其给予尊重、保护、促进，并给予法律规定（VALENTE, 2002）。反过来，食物主权还是一项有关人们有权就食物的生产、分配和消费，来界定属于他们自己的政策和战略权利。

在获得充足食物的人权、食物主权、公共行动及计划的跨部门本质，以及社会参与原则之间建立的联系，可作为用

来区分当前许多政府、国际组织和商业部门是如何使用“食物保障”这一概念的依据。

为了将致力于食物权利的工作作为粮食及营养安全举措的重点，根据FNS组织法（法律n. 11346/2006）之规定，一个全国粮食及营养安全体系得以建立。Losan法创造了全国粮食及营养安全体系（Sisan），并以法律形式规定，为了确保获得充足食物的人权，必须制定一项全国粮食及营养政策（PNSAN）的必要性。这是致力于该题目的一项主要国家法律，Consea内政府及公民社会代表广泛参与了该法律的制定过程。

虽然1988年的《联邦宪法》多次提到食物权利 — 生命权、不得遭受任何形式的歧视之权利、最低工资权利、土地改革权利、卫生保健权利、获得社会协助和学校供餐之权利等，但它并未将这一根本权利明确列入其中。为此，Consea高喊“食物：所有人民的权利”（Alimentação: um direito de todos）这一口号，成功领导了一次全国性运动，并得到公民社会、政府的三个领域以及知名人士的大力参与。在该运动的推动下，国会决定颁布宪法修订案n. 64/2010，将食物权利列入宪法第6条下包含诸如教育权、卫生保健权、住房权等社会权利的名单中。这样一来，政府就有义务通过制定涉及其三个领域的永久性政策，来保证多数人口能够获得食物的权利，同时也使得社会对确保这一权利的实现做出了承诺。

全国粮食及营养安全体系及政策

本节将阐述根据Losan法之相关规定，建立全国FNS体系（Sisan）以及相应的全国政策所涉及的主要因素。这一进程依赖于目前巴西正在开展的、旨在应对这一题目的复杂性

的FNS系统性方法，包括采取综合行动方案。同时，这一方法还借鉴了在其他领域（卫生保健、社会服务等）制定公共政策体系时所积累的经验。因FNS是一项公共政策目标，故在其作为组织公共行动方案的原则的同时，其系统性方法也实现了概念性的发展。通过这一方法可识别出个人、家庭、社会全体、地区，乃至国家的粮食及营养状况相关因素之间的互相依赖和互相决定的关系。与此同时，通过加深系统各个组成部分之间的联系并将其制度化，系统性方法致力于提高由系统成分之间的关联性所产生的协同增效效应。然而，应该警惕的是，这一系统存在于一系列矛盾演变着的元素中，也就是说，我们在经济、社会和政治动力学中观察到的系统性关系是包含着冲突元素的（BURLANDY等，2006）。

因此，利用能够体现一个系统特征的两点因素，即系统组成部分之间的相互依赖性和协调机制，来分析并促进FNS十分合适。在重点考虑与FNS相关的计划及行动方针的跨部门性质时，FNS条件性因素之间的系统相依性也被纳入考虑，并为此决定执行综合性行动方案。结果，在操作过程中，FNS行动方案和计划产生了一种相依性的流程，从涉及多个政府部门和社会组织的综合决议一直到对这些行动方案和计划的联合执行。也就是说，提议的跨部门方法可以采取涉及不同政府部门的联合行动方案形式（意味着增进了部门之间的关系），或者更高程度的综合行动方案，如将生产与消费联合起来的行动方案（BURLANDY等，2006）。

至于协调机制，我们感兴趣的是通过对各个不同系统成分之间互动行为，所产生的协同增效可能性和其他效能的探索而产生的协调机制。这种机制与重建国家对食物体系的规范能力有关，而这正好与强调新自由主义政策支持下的私有部门的规范主导作用思想相反。Sisan的协调机制以全国FNS

委员会（Consea）和跨部门粮食及营养安全协会（Caisan）为具体体现形式。前者既是一个直接负责向共和国总统提供咨询意见的机构，也是确保社会对公共政策的参与和控制的论坛。后者，则是与社会发展和反饥饿部长办公厅相关的一个跨部门政府机构。

Conse和Caisan的活动以全国粮食及营养安全大会的审议结果为基础，该大会是听取与全国食物保障政策和计划的指导方针及优先事项相关的提议，并对系统进行评估的论坛。全国大会每四年举行一次，每次涉及数千人，且各州、行政区、市都会在大会举行前夕召集会议选派与会代表，并对本地区负责的具体题目予以讨论。迄今，已经举行了三次全国粮食及营养安全大会（分别于1994、2004和2007年举行），每一次集合的全国民众人数都达到2 000人左右（包括公民社会和政府代表在内）。

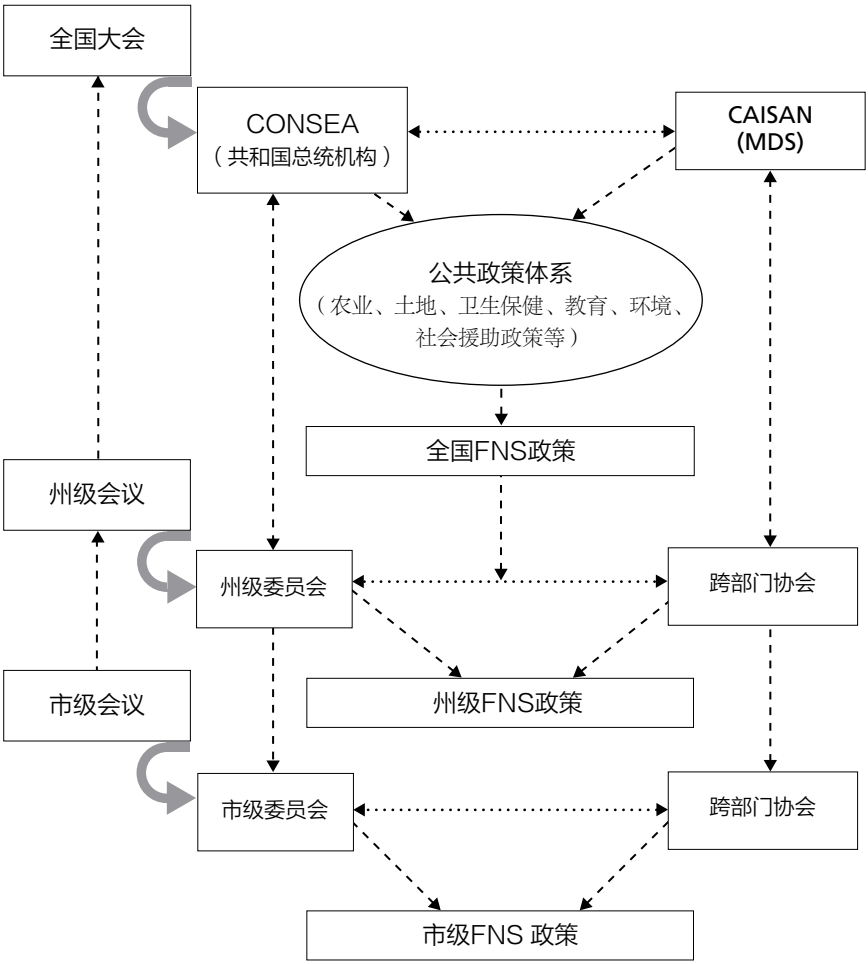
Consea负责根据全国会议的审议结果，制定全国体系和政策提案，并将其递交至Caisan审查。Consea委员会中1/3的成员由政府代表构成，包括19名负责粮食及营养安全相关领域的国家部长及特别秘书。这些部门和机构包括：社会发展及反饥饿部（主管Consea委员会的执行秘书处）；农业、畜牧业和供应部；渔业及水产养殖部；民事部；城市部；科学技术部；农村发展部；人权部；教育部；财务部；国家整合部；环境部；规划部；妇女政策特别秘书处；种族平等促进部；外在关系部；卫生部；共和国总统机构总秘书处；劳动就业部。

Consea中占2/3席位的公民社会代表根据全国粮食及营养安全大会通过的标准从38个公民社会组织中选拔出来，包括民间组织、网络、社会团体、宗教机构和专业协会。委员会中还包括代表相似的联邦委员会、国际组织、国际合作组织和联

邦检察官办公室的观察员。委员会主席由全体会议从公民社会代表中选拔候选人，并由共和国总统指定。委员会的最后两个席位则留给巴西粮食及营养主权和安全论坛的成员。

系统的第二个特征 — 全国协调机制则完全从属于政府，即属于跨部门粮食及营养安全协会（Caisan）。该协会的使命是将Consea制定的提案转变成政府计划。Caisan由Consea

图 1. 全国粮食及营养安全体系及政策



中的所有19名部长代表组成，由社会发展和反饥饿部（MDS）负责协调。图1显示了Sisan的机构框架和动力。

Sisan可以被归类为一个开放式体系，因为它的目的是组织并监督不同政府及非政府部门的公共行动及政策，在全国FNS政策框架下将这些行动及政策联系起来。被看作是“所有政策的总政策”的FNS政策在其他体系或决策制定论坛的参与下，提供与指导方针和综合行动方案相关的建议及提案。这样一来，Sisan在自身行动领域里便会有很少的自主性（自足性），与那些组织并执行特定政策或计划的系统是截然相反，后者几乎总是保持单部门性质并依靠自有资金的支持（即使与其他政府部门有所互动）。这一特点使得Sisan体系的运作，尤其是其协调机制的运作，同那些自行管理计划的其他部门体系相比，显得更加复杂。

因此，Sisan的两项根本指导方针之一便是保持其行动方案、政策和计划的跨部门性质。对个人、家庭、社会团体和国家的粮食及营养安全的多方面影响因素，要求必须采用涉及不同政府部门以及超越单部门聚焦方式（对公民社会组织而言）的综合计划和经过协调的行动方案。这就要求建立一个同样具有跨部门性质的、与巴西国内采用的多个公共政策体系（如卫生保健、教育、社会援助、土地及农业发展以及环境领域体系）相关联的全国体系。

第二项指导方针是指社会参与，体现在为了消除公共政策中的技术专家治国论和中心化概念，而由国家和公民社会联合制定行动方案上。这一指导方针还体现了巴西在起草其他领域政策时，所积累的参与性民主制度经验，关于这一点，下文将具体论述。值得一提的是，还有一些社会组织、网络、和团体，自行或通过与政府计划的互动，实行了许多举措。

上文提到过，制定全国粮食及营养安全政策是Caisan

的职责，为了制定该政策，Caisan会已经向总统递交一份提案。目前，Caisan与Consea以2007年举行的第三届全国大会的审议结果为基础，正在共同准备该提案。联邦开展了系列旨在建立FNS政策和体系的行动，对此Caisan制定了评估文件，而上述审议结果还将被用作面向这些行动的最新评估标准（CAISAN, 2009）。

评估文件提议，目前正在建设的全国FNS政策应将下列插文所示的七大指导方针和其各自的主要行动方案考虑在内。

作为一个联邦共和国，巴西各个州和自治市无论是在对公共政策的执行还是在其融资上都发挥了积极的作用，因此，国家必须同时建立与联邦机构相似的州级和市级机构。虽然在全国26个州和联邦行政区都建立了Consea委员会，但由州政府建立的跨部门协调机构才初现端倪。各个自治市也开始建立市级Consea委员会。当前，在全国5564个自治市中已有600个建立了Consea委员会。国家通过了一项旨在正式确立各个州、市对全国FNS体系及政策的参与及拥护关系的议程，对全国粮食及营养安全政策的提议正是在这一议程的基础上将各个州、市政府团结到这一主题上来的[1]。

为了获得尽可能多的计划援助资金，全国FNS体系及政策应将其融资问题与该政策的目标和指导方针联系起来。在建立FNS的过程中，涉及两种开支。第一种是用于维持并管理体系元素（会议、委员会、跨部门机构）以及政府领域内的所有活动的费用。第二种是指用于由各个执行机构负责的公共计划的财务费用。对于后者，Consea已经开始制定一套方法，用于呈请提案并对包含FNS预算中的典型项目的计划执行过程给予监督，请见下面插文。

1. 除其他方面外，州政府在确保FNS的工作中可起到的积极作用体现在三个领域：除了参与联邦计划外，还可执行州级计划；FNS培训；对市级行动方案和政策提供支持，包括采取联结各市级行动方案的举措。应特别注意到市级计划和行动方案在所有与FNS相关方面的可能性和重要性。

插文 1. FNS的指导方针和联邦政府的行动方案

全国粮食及营养安全政策的指导方针	联邦政府计划和行动方案
1. 在广大民众中普及健康、恰当的饮食习惯，对面临食物及营养困境的家庭给予优先照顾	现金拨付；学校供餐计划；工人食物计划；公共食物及营养设施；分发食物篮
2. 在食物生产、提取、加工、和分发过程中实行农业生态和可持续方法，并在此基础上促进食物供应和公平分散式体系的构建	为家庭农业主提供贷款支持；确保差别化价格；技术援助和农村扩展；土地改革；城市及城市边缘地区农业；供应；渔业及水产养殖；基于团结性的经济
3. 建立一个永久性进程促进食物及营养教育和研究，对粮食及营养主权和安全、获得充足且健康食物的人权知识的生产和培训	在公共体系中开展食物及营养教育；重视发展巴西食物文化；为确保FNS而开展的食物及社会动员人权培训；培训食物生产者和经营者
4. 促进、扩展、并协调以传统人群和团体为中心的粮食及营养安全行动方案	深入传统地域和自然资源；对可持续生产方案提供生产融入和激励措施；本土食物及营养；向特定人口群体的食物分配；对FNS计划和行动方案给予差别化援助
5.结合其他粮食及营养安全政策，加强食物及营养行动方案在卫生保健体系中各个层次的实施	为确保食物产品的质量而开展的卫生监督；基本卫生保健中的营养问题；食物及营养监督；“Bolsa Família计划”中的卫生保健；促进充足营养；预防和控制营养缺乏；对州、市级别的食物及营养行动方案的构建和执行
6. 普及大众对获得充足的优质水源的权利，对面临用水困境的家庭给予优先照顾，促进家庭农业主获得农业用水权	构建国家水资源管理体系；对集水区的重建和管理；保障饮用水和成产用水的供应；卫生及水质量
7. 对在国际间传播食物及营养主权及保障，以及获得充足健康食物的人权理念的举措给予支持	国际谈判；为促进FNS和农业发展而开展的南南合作；国际人道主义援助

对呈请纳入联邦预算的提案的监督和提交主要注重“多年计划（PPA）”中考虑的计划和行动方案，这就构成了所谓的FNS预算。Consea根据采用的方法，在2008~2011年PPA中最初分配的涉及42个计划18个FNS题目组的149项行动方案中，挑选出65项优先行动方案，涉及17项计划和15个题目：农产品供应；食物获取；

现金拨付；构造性行动方案；家庭农业 — 收获及食物收购计划；学校供餐计划；健康的饮食习惯；生物多样性与传统人口；政策管理（Sisan）；渔业和水产养殖；土地改革、整顿和保护单位；面向黑人人口的FNS；面向本土人民的FNS；半干旱区域的FNS；卫生监督。按照资金量排序，2005~2009年度预算法中包含的“FNS预算”资金总量分别为：140亿里亚尔（2005）、146亿里亚尔（2006）、156亿里亚尔（2007）、189亿里亚尔（2008）和203亿里亚尔（2009）。

委员会根据以下原则还制定了一套方法，用于计算获得充足食物人权实现进度的监管指标，这些原则包括：广泛的社会参与；对普遍权利和不可分割权利的重视；对保持当前胜利成果以及确保对可用资源的最大程度利用的贡献；构成Sisan各部门的责任性。基于权利的监管过程将重点放在面临更多FNS困境的人群，并使用那些能够揭示人口之间、不同领域之间的不平等现象的数据。由此得来的矩阵包括七个监管方面，且每一方面都有特定的指标及相关政策：食物生产；食物可得性；食物收入/获得食物的权利/食物开支；获得充足食物的权利；卫生保健以及获得卫生服务的权利；教育；公共政策。

通过建立Sisan指标、预算、监管子系统的形式，将两个foci（指标和预算）与不同政府领域和研究机构中的信息生成机制结合起来，这种可能性是存在的。该子系统将成为公共

管理和社会控制的工具，一般而言，这两个目标之间存在紧密关系，但彼此并不互相排斥。公共管理者必须将这一子系统视为一项有用的工具，而公民社会必须可以提出能够满足社会控制目的的指标。总之，提议中的子系统必须成为Sisan监管体制的一部分，因为对获得食物的人权的监管被视为必须由政府以透明的方式执行，即所有产生的信息都必须对所有系统成员公开，包括更为弱势的部分，同时还意味着必须尊重所有旨在保护并规范人权的条约、法律及规则。

促进粮食及营养安全的国家和社会

对制定并追踪公共政策的社会参与在1988年颁布的新《联邦宪法》中得以巩固。在FNS领域，本文重点介绍了1993年Consea的建立、一年后全国食物及安全全国大会的举行以及建立州级、市级Consea的一些举措。这一政治实践在2003年得以大力延续，此时，国家级Consea得以重新建立，其他各级委员会也得以建立，以此确保涉及政府及社会代表的社会参与。与此同时，各地方也积极开展民主进程，并以大型全国会议的举行为顶点。

还处于初级阶段的参与性民主制度的执行，并未取代所谓的代议民主制度，而是被加入到制定巴西公共政策的过程中来。对于那些参与者来说，这是一个学习的过程。它要求参与各类委员会和会议的社会代表们具备更高的提案呈请能力，同时还要求政府代表们愿意将其行动方针和举措予以公开，接受讨论与批评。考虑到双方所维护利益的多样性，这些社会和政府代表们，不仅发现了政府与社会之间的意见分歧，同时也看到了各自内部的分歧。

委员会的职能并不局限于 FNS领域，因为建立Consea的

这一想法来源于在所有领域乃至巴西政府计划内部都建立公共政策委员会这一总体趋势，并受该趋势影响。Consea在其组成和行动方案上有其独有的特点。FNS的跨部门特点要求其机构级别能够确保不同政府部门之间的有效对话，以及对所有社会部门的均等且多样化代表。鉴于此关键点，FNS机构必须建立在共和国总统机构内部，从更广泛的意义来说，就是该机构应确保州级和市级Consea必须在政府各个领域的行政部门首脑（州长或市长）顾问团中建立。

此外，基于一个旨在弥补国家与公民社会组织之间的不平等关系的代表标准，全国Consea2/3的成员是公民社会代表，1/3是政府部门的代表。公民社会代表的这一多数比例根据先前经验制定，但必须承认，除此之外，并无其他明确原因支持这一决定。另一项重要的独特性在于，委员会主席在公民社会代表中选拔（其他委员会也采用了这一做法），委员会秘书长则由FNS负责FNS领域多数行动方案的部门指定，即社会发展与反饥饿部。

Consea建立之初的任务是为总统提供咨询建议，即由Consea意见产生的任何提案对行政机构来讲均非强制性。我们很容易想象到在这一微妙问题上的观点的冲突性，这也是必须阐明这一问题的原因。我的观点是，咨询性委员会的章程表达了在巴西当前的FNS制度框架中“采取跨部门方法的代价”。任何意欲将具有上述特点委员会的意见转变为强制性要求的举措，都有赖于此制度框架的进步，而这种进步要从为了促成跨部门目标而对政府框架的重新定义开始。除其他事项外，这种重新定义还要求在对计划及相关行动方案进行审议的不同论坛之间建立协调机制，并重新制定Consea的组成和成员选取标准。

让我们来仔细研究这一重要问题，鉴于跨部门方

法，Consea以纳入政府代表的形式纳入了相当比例的政府部门。除政府代表外，全国粮食及营养安全政策还将涉及相当比例的政府计划和行动方案，而这些计划和行动方案又都有其各自的审议论坛（这些论坛几乎一成不变地都涉及以部门公共政策委员会为体现形式的社会参与）。对于其他具有相等合法性的审议论坛（某些论坛经验更丰富，制度也更加成熟）来讲，将Consea的决议转变成为强制性要求这一做法，将成为一个有争议的先例。咨询并举荐Consea公民社会代表候选人的程序正在改善，目的是促进在FNS、社会部门、各个地区的不同领域的更大程度的社会合法性和多样性。然而，在缺乏制度合法性、流动性和对特定FNS领域的精准定义的程序中，一定程度的独断性仍然无可避免。

若这些概念性元素仍不够，那么采用一种现实主义说法就是，没有任何一个政府会完全听从于，一个在有相当比例的政府部门代表参与的情况下，仍有2/3的成员是公民社会代表，且由公民社会代表担任主席的委员会的决议。为了拒绝其不同意的审议意见，政府可以据理力争地声称其计划通过了投票测试。因此，一种跨部门体系（例如FNS的跨部门体系）的进步，只能建立在所涉及的不同政府部门的各个机构之间，开展的复杂的对话和谈判过程中，而在我看来，这种进程与其说是一种虚幻的正式解决方案，不如说是一项政策的确立。

Consea影响公共政策的能力并不仅仅取决于其决策地位。事实上，Consea决议能否占据主导位置的关键所在是这些决议的内容、社会基础和政治力量。为此，委员会所维护的立场必须首先得到社会的大力支持，因为委员会的存在并不排除社会动员的重要性。恰恰相反，经验表明，那些其代表的公民社会为自发组织或享有强大的社会网络和团体的Consea往往成果更为显著。与此同时，委员会还必须提高其

谈判技能，以此制定出可被批准并实际采用的提案。

重新建立的Consea曾经取得了一系列的成功，它曾是“家庭农业食物收购计划”和一项号召为家庭农业制定特定收割计划的提案得以制定的论坛。委员会建立了一个由公民社会和政府代表组成的工作小组，该小组曾起草了“粮食及营养安全组织法”议案，与共和国总统协商补偿学校的人均供餐量，并参与本计划相关的更新、更加进步的法律议案的制定。该小组还为改善“Bolsa Família计划”制定了更多的详细提案，有些已经得以实施，但还有一些未能施行，如建议对转基因食物的生产和销售采取更多的预防措施，以及采用一项与FNS要求一致的全国食物供应政策等提案就未能实施。

总之，粮食及营养安全这一主题在卢拉政府中找到了它的政治平台，该平台使得公民社会和联邦政府可以通过能够认识到该主题同时兼顾其他观点的论坛，来实现彼此之间的对话，并制定一致的行动方案，进而制定出有效的公共政策。Consea引领了巴西对公共FNS议程继续讨论的动员进程，这项任务得力于联邦政府对这一主题的重视以及相应计划的实施。而这些计划的形成与实施也正是委员会工作议程的中心所在。

确切来讲，诸如Consea这类旨在为国家与公民社会提供讨论平台的混杂论坛，并非一种合作空间，因为这其中往往夹杂着紧张与冲突，这也意味着需要投入一定的努力来达成可能的共识，哪怕是偶尔的共识。私有企业甚至是一些社会团体对委员会的参与度较低，认知度也对其造成了一定影响，但这并不能否定该委员会在全国的提升。

正如所预期的，对公共政策社会参与的加强，产生于国家在确保食物人权中重新扮演关键角色这一背景下。零饥饿战略表明了这一事实，因为它颠覆了以往的模式，但同时也遭到了掌权阶级利益代表的反抗。2008年上半年，巴西的食

物危机达到顶峰，推崇有所作为的政府这一选择再次经受考验，联邦政府也制定了一系列举措。然而，仅靠政府的出面还不足以解决这场危机的结构性根源，即对食物采取的重商主义，对此，下文将进一步论述。

最终评论：挑战

虽然社会领域取得的普遍进步，尤其是粮食及营养领域取得的进步不容置疑，但巴西仍需偿清一项与其发展水平未能一致的社会债务。国内仍有相当一部分贫困人口，不平等现象位于世界前列，上百万的家庭仍无法享受公共计划待遇，从而也就无法保证他们每天获得足够食物这一人权。此外，保守派一直试图削弱并批判为社会公平而战的社会组织及团体，使得巴西的民主制度一度处于疲软状态。

本节将就在巴西倡导粮食及营养主权安全，以及获得食物人权的进程所面临的一些挑战展开论述。

坚持优先事项，扩大重点范围

可以看到，直面饥饿并推进粮食及营养安全已经成为卢拉政府的主要行动方案之一，同时这也赢得了国际反响。总统将这些目标列为优先事项，在2003年颁布的第一项规范性法案中重建了Consea，并将其设在共和国总统机构内部，这些都表明了其对跨部门行动方案的重视，提高了这些方案的动员能力，同时也增加了其适用范围。在这一过程的当前阶段，应特别提出的是向卢拉总统递交的一份提案，该提案建议总统在其执政期间及时颁布一项建立全国粮食及营养安全政策的法令。

为了实现全国FNS体系的建立，就必须不断努力，确保

各州、市为促进FNS做出承诺。而由国会通过的《宪法修正案》（n. 64/2010），将人们获得食物的权利纳入到《联邦宪法》所规定的社会权利单中，也意味着对FNS的支持。伴随这一重大进步的应是对机制的建立、巩固、保证，从而通过与人权公共政策得以执行体系的相互协调，切实实行人类获得充足食物的权利，在巴西全国上下建立一种尊重这些权利的文明。

今天的巴西有一套全面的社会政策，确保其最贫困人口获得食物的基本权利，在促进家庭农业主的生产能力方面也取得了许多重大进步，学校供餐计划得以改善。然而，在政府议程上其他主题依然面临迫切局面这一压力下，尽管取得了这些成就，除对“旧疾复发”的可能性始终保持警惕外，对该主题优先事项的重视不应减弱，这些优先事项所涉及的诸多领域将在下文进一步阐述。

在各种社会网络和组织支持下的Consea，一直致力于将获得充足健康食物的权利作为动员社会，并引领公共计划及行动方案超越传统的打击饥饿做法的基准，目前正以保留现有工具来实现这一目标。该基准旨在探索生产和消费食物、提高对文化和自然资源多样性，以及获得健康体面生活的人权重视程度的可持续发展道路。行动方案的这一角度暗示了一种需求，即在共和国总统机构的支持下，将涉及广泛范围的政府部门和社会动员联结起来，这对于一个部门化委员会来讲，也是一项十分艰巨的任务。

这就是为什么必须保持Consea作为一个听取并调节来自社会和政府的需求的论坛，在认知度和合法性方面所取得的地位，也正因此，食物保障的特定范围往往被予以拓展。保证Consea和Caisan在下一任联邦政府中的合法和制度地位，并确保全国粮食及营养安全政策和体系在巴西公共议程上的一席之地，成为了一项连续性要求。

用于解决食物及经济危机的系统性行动方案

众所周知，世界经历了并且仍在经历一个关键时期，近期发生的食物价格上涨以及经济危机，不仅影响了大量人口获得充足食物的人权，而且以使该问题变得模糊化告终。世界饥饿人口再次站起来反抗，揭示了国际社会对大规模减少饥饿现象所做出的承诺的脆弱性。

Consea开展的一项调查表明，食物价格高涨现象是世界食物供应与需求之间差距的一种表达方式，这些现象揭示了全球食物生产与消费模式的危机所在，这一危机妨害了粮食及营养主权安全，以及人们获得食物的权利，同时对确保相当比例的贫困人口的社会融入也产生了不利影响。此外，食物危机的系统性本质可体现在其经济、环境和能源危机的交叉性，尤其是它们所要求的互联响应。

关于食物体系，世界食物生产的组织方式、国际协议条款、大型公司日益增长的生产及消费模式决定权都被质疑。食物的重商主义增加了对农业市场的投机资本流入，从而增加了价格的不稳定性，并破坏了这些市场的生产及供应体系的稳定性。选择贸易自由化和对市场放松管制这一做法降低了多数国家的政府管控能力，使其无法采用适当的政治工具来应对危机产生的影响。

巴西在不同公共政策（Pronaf、PAA、“更多的食物计划”等计划）的支持下，通过扩大家庭农业生产（占巴西总食物消费的70%）减轻了这些危机所产生的影响。与获得食物的权利有关的其他政策，也被加入到这些政策中，即：持续增加最低工资，并对“Bolsa Família计划”下的人均现金拨款量给予即时调整。如今，采取繁荣国内市场的措施可以减少经济危机的影响已成为众所周知的事实。当今必须采取的措施是改善那

些被剥夺最基本权利（包括获得食物的权利）的极端贫困社会群体所面临的困境，如许多本土居民和居住在大街上的贫民。

因巴西是全球主要的食物出口国和供应国，很可能在国际紧要关头中获利。然而，巴西源于这一名声的国内和国际责任要求的不仅仅是在这一经济背景下攫取商业利益，Consea已经提议就巴西的农业/牧业生产模式（该模式使得巴西被定位为一个出口型国家）对社会环境所产生的影响展开讨论，因为这是一种农药密集型的、涵盖大范围的、土地和财富集中型生产模式。

委员会的提议包括：（1）发展生产和消费模式的新基础；（2）支持农业生态家庭耕种；（3）确保重视农业生物多样性的多样性食物生产的扩张；（4）提高区域文化和饮食习惯；（5）确保人民获得土地（加强全国土地改革政策的实施）、水及其他自然资源的民主权利。在极大程度上，只有政府恢复其管制能力，且基于非集中制体系执行一项旨在确保人们能够逐步获得更多的优质食物的供应政策，即采取一系列旨在解决饥饿所引起的健康问题、与生产和消费相关的行动方案和措施，这些提议才能得以切实执行。

生物燃料和气候变化

从生物燃料的经济、社会、环境支柱出发，正确处理生物燃料的可持续性问题，无论从国内还是国际角度来看均十分必要。Consea已经提出，鉴于巴西的国际地位，其应将全球的粮食及营养安全、能源保障及可持续发展需求考虑在内。巴西政府相信避免食物保障和生物燃料生产之间的冲突可能实现，但前提是对后者的选择应建立在坚实可靠的标准之上，即尊重每个国家的实际情况，力图在社会、经济和环

境维度上达成平衡，同时不应威胁食物生产。

巴西食物和能源作物之间的无竞争状态，通过对分离用于种植生产乙醇的甘蔗的区域进行管制达成；这些区域的劳资关系也必须予以管制。这里还需提到大规模单种栽培对社会以及环境的影响，以及应考虑除国内可耕种区域总数（表明改过有足够的空间从事任何活动）之外的其他因素的需求，这样才能将甘蔗种植园和食物作物之间的地域冲突考虑在内。

应该说巴西存在许多环境冲突，尤其是源于上述两种农业模式之间的冲突，尽管这两种模式之间有一定的联系，但它们在经济组织和与自然之间的关系方面，代表了不同的概念：家庭农业和大农场经营。这一紧张关系还体现在由巴西社会以解决气候变化为目的制定的不同提案，两者都是关于在诸如巴西这样一个不平等社会的背景下采取缓解和适应措施。2008年12月，巴西政府发行了“全国气候变化政策及计划”。对此，Consea已制备了相关文件，从粮食及营养主权保障的要求出发，对该政策和其他事项进行了分析。可以说，我们在该领域仍面临更多挑战，因为论全球变暖对粮食及营养主权保障的影响这一议题，还没有被列入到国家的公共议程中。

国际背景下的巴西

最后应该提到的一点是，随着卢拉总统及其政府取得了（尤其是在上述领域）国际声望，与FNS相关的计划和Consea的经历的重要性都日渐显著，他们也迫切需要与其他国家和国际组织之间开展合作。这一声望应被有效利用，以期建立有效的合作工具来确保全球人类获得充足食物、粮食及营养主权和保障的权利。即使是国际援助行动也应致力于提高政府机构与公民社会之间的跨学科、参与性合作的活力。与

此同时，巴西的国际行动应对这样的工作予以支持：即该等工作的目的是在获得充足食物的人权、社会参与权、普遍但差别化责任、预防措施、尊重多边主义等原则的基础上，建立一个全球粮食及营养安全管理体系。

尽管巴西对目前的许多举措都贡献有加，但其外交政策对解决全球饥饿并确保全球粮食及营养安全的参与，建立在此领域的举措应在多边组织尤其是粮农组织内部制定这一理念上。虽然认识到了粮农组织的重要性，但巴西政府以及许多其他社会组织（包括Consea在内）都认为，当前是改革这个国际机构的最佳时机，正如改革全球食物保障委员会那样。为将粮农组织确立为联合国系统讨论FNS及相关发展提案的主要合法机构，粮农组织除应致力于一系列广泛的题目外（包括诸如土地使用权和获得土地生物多样性资源的权利等结构性问题，以及为了解决食物危机的体系性难题而必须加强全球多边管理机制建设），还必须像Consea那样，以参与制为基础，使公民社会参与到审议过程中。同时，粮农组织还必须就于2006年在愉港市（Porto Alegre）举行的国际土地改革和农村发展大会（ICARRD-粮农组织）积极建立跟踪机制。

对于目前正在世界贸易组织（WTO）内部举行的农业贸易谈判（其中巴西扮演了重要角色），虽然由WTO发起的谈判回合的形式和方向有诸多限制，但Consea仍然制定了一些将粮食及营养主权及保障，以及获得食物的人权考虑在内的提案。该委员会提议，发展中国家的需求，尤其是在食物保障和农村发展方面的需求，在所有WTO内部谈判中都应重点提及，应基于食物保障和农村发展需求界定合适数量的“特殊产品”，并同时制定特殊保护机制。

委员会还提议应对区域整合给予特别关注，并将重点放

在扩展的南方共同市场上。最近的国际食物危机表明，即使是位于南方共同市场区域的大型农业出口国，也会遭受此类危机的严重影响。也正因为于此，制定一项区域性FNS战略的提议，已经吸引了正着手于不同FNS难题的政府、高级公共管理者、农民组织、以及社会网络的注意。每个国家以及作为整体的联盟内部都在围绕获得充足食物的人权、粮食及营养主权和保障等主题开展社会动员。为此，必须建立或加强全国及区域性社会参与论坛，从而来起草、执行并监督粮食及营养主权及保障政策，包括建立一个用于支持上述社会参与的区域性论坛。

参考文献

BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; MALUF, R. (Coord.). *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional*: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ceresan/UFRJ, 2006. (Technical Report, 3).

BURLANDY, L.; MALUF, R.; MENEZES, F. *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: Consea, 2004. (Series).

CAISAN – Interministerial Food and Nutrition Security Chamber. *Subsídios para balanço das ações governamentais de segurança alimentar e nutricional e da implantação do sistema nacional.* Brasília, Federal District: MDS, 2009.

MALUF, R. S. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis, state of Rio de Janeiro: Vozes publishing house, 2007.

MENEZES, F. Food sovereignty: a vital requirement for food security in the context of globalization. *Development*, v. 44, n. 4, Dec. 2001.

VALENTE, F. (Org.). *Direito humano à alimentação*: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez publishing house, 2002.

12. 21世纪实现粮食安全的新老挑战[1]

高树麻耶
若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦

概 要

粮农组织关于饥饿的统计数据表明，在不远的将来彻底解决饥饿问题不太可能，13年前宣布的目标也变得更加遥远。1996年宣布的目标是到2015年实现饥饿人口减半，且该目标在世界首脑会议得以通过，并被纳入2000年联合国千年发展目标。2009年，在罗马召开的第三届世界首脑会议上重申这一承诺，因为在过去结束的相关峰会上没有取得重大进展。

农业产量以前所未有的方式得到增加，国家间贸易不断开放，知识和技术不断演化，社会政策变得更加全面和复杂，作为生活条件改善的自然结果，人的寿命不断延长。

正如过去一个世纪的表现，饥饿问题的根源在于国家间与每个国家内部食物获取机会和收入分配的高度不平等。

也就是说，虽然全球粮食产量有所增加，但是世界仍远未摆脱最最根本的灾难：缺乏确保所有人有尊严地获取食物的有效保障。

此时我们需要问一个问题：现在我们面临新的挑战或是面临与20世纪同样的问题？这是本章试图回答的问题。本章

1. 2010年，在巴西伯南布哥州嘎林海斯港举办的第七届关于农村社会学的拉美国会上提出的文本。

包括4节：第一节，主要分析最新关于全球饥饿的数据；第二节，回顾21世纪之前面临的旧挑战，并讨论可能面临的新挑战；第三节，介绍巴西近期采取的处理饥饿问题的政策；最后一节，对已采取政策中出现问题的讨论。

数据：哪里的人正在面对饥饿？

近年来，观察到的较高的饥饿率不仅是2008~2009年全球经济危机的结果，因为饥饿率在经济危机爆发前就一直在升高。报告中提到的原因还包括国内较高的粮食价格、较低的收入以及不断上涨的失业率。

2006~2008年粮食危机爆发时，粮食价格比2008~2009年上涨的更多，尚未恢复到原有水平。2008~2009年经历的国际金融危机使得粮食危机达到顶点，加重了失业和低收入的现象。

就地区而言，近期报告显示除拉丁美洲（1995~1997年和2004~2006年期间）外，世界所有地区粮食不安全都在恶化。特别是集中在亚洲和太平洋地区，在这里6.42亿人面临饥饿；在非洲，仅在撒哈拉以南地区就有2.65亿人遭受饥饿。数据显示，目前面临饥饿的人口中90%集中在这两大洲。

在定量方面，这些地区饥饿人口数量最高的国家如下：印度、中国、印度尼西亚（亚洲）、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、坦桑尼亚、尼日利亚和肯尼亚（撒哈拉以南非洲）。

根据粮农组织估计，世界营养不良人口数量由2009年的10.2亿下降到2010年的9.25亿。这些新的估计意味着过去15年的饥饿率上涨的趋势得到转变。但是不要忘记1990~1992年世界营养不良人口数量为8.42亿，比2010年估计的数值低8 200万（见图1和图2）。

图 1. 2010年按地区分布的世界饥饿人口（百万营养不良人口）

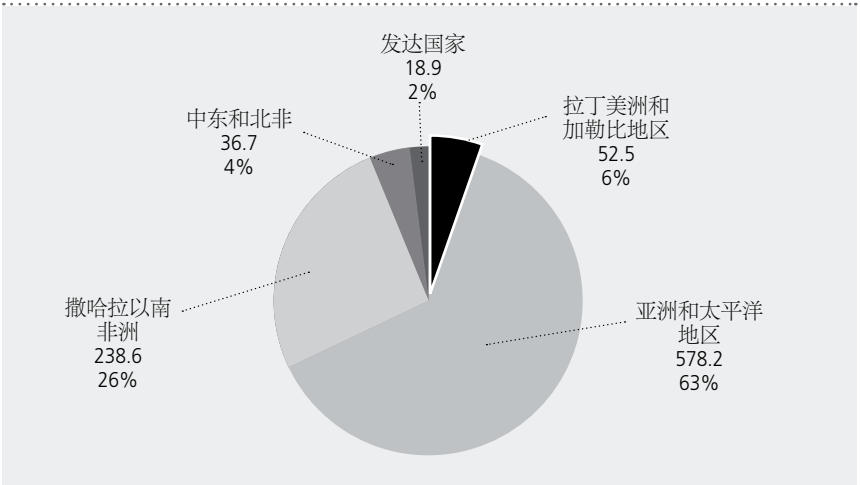
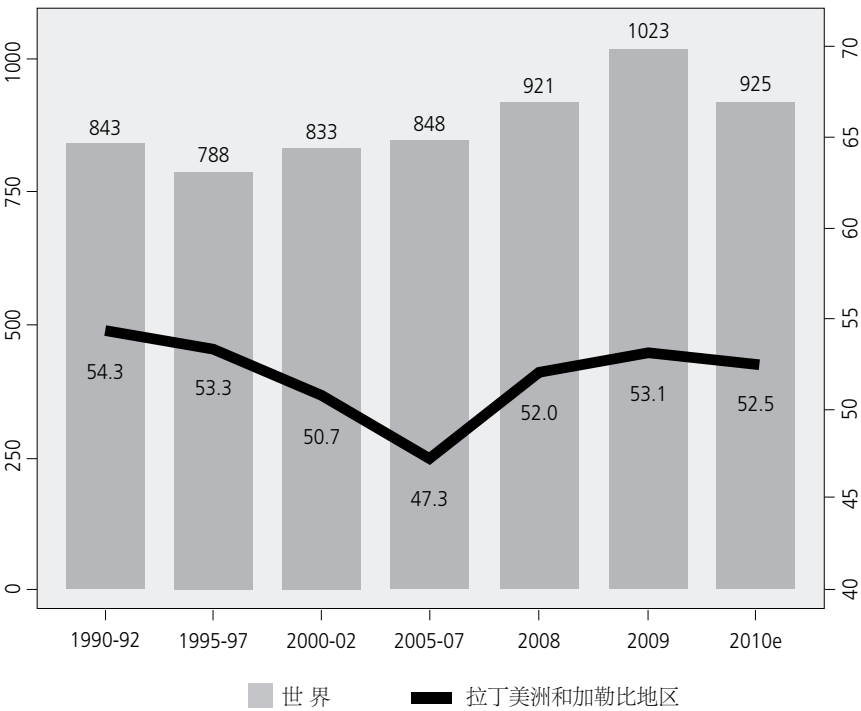


图 2. 1990~1992和2010年世界与拉丁美洲和加勒比地区饥饿演变（百万营养不良人口）



这种形势令人沮丧，这也是为什么我们一直坚持“十亿饥饿人口项目”，其目的是为请愿书收集100万个签名，并将请愿书传递给国家和国际领导人，敦促各国政府将消除饥饿作为其工作的重中之重。

挑战是什么？

2009年10月，在筹备由粮农组织主办的“第三届世界粮食首脑会议”专家组论坛期间，确定了2050年我们星球确保粮食安全将面临的挑战。

第一个挑战，就是资源（土地、水和遗传资源）是否能满足全世界人口的需求？预计到2050年，世界人口将达到91亿。

第二个挑战，农业面临气候变化和生物燃料的新需求。

第三个挑战，与关注生产力和环境保护的技术投资和确保生产流出的基础设施有关。

第四个挑战，如何实施创新的公共政策，进而确保粮食安全以及战胜饥饿。

第五个挑战，亚洲和非洲应该如何采取集中行动来消除饥饿。

对于第一个挑战，由粮农组织专家齐聚一堂讨论指标和方案，建议为满足2050年养活全世界人口的需求，我们所必需的资源：土地、水资源和提高生产率的潜力。需要42亿公顷土地用于粮食生产。今天，正利用的土地为16亿公顷，但是道路的拓宽、生产流出、仓储与教育的基础设施都与其争夺耕地。

因此，可以看到问题的关键在于资源如何分配，因为资源在国家、地区以及社会群体之间的分布不均衡。这个事实也证实了粮食安全问题主要是粮食获取机会（低收入家庭）。

对于第二个挑战，各项指标显示，气候变化将会增加生产区域的可变性，以及引发更多的极端气候事件。特别是撒哈拉以南非洲地区受此影响严重，导致产量下降。问题在于国家是否做好应对气候变化的准备，作物准备是否充分。对于国家来说，为了做好更充分的准备，他们需要分散他们的作物。这个可以通过建设基因银行，确保作物资源。目前，他们仍然不完整，仍然依赖于有限的资源。重要共识就是世界上没有一个国家或农民可以单独迎战气候变化。

第三个挑战需要技术。技术的缺乏会影响粮食安全，因为到2050年世界食物供给中90%的粮食产量的上涨，须通过较高的生产率来实现。知识和技术在世界范围内分布不均衡，也是导致贫困国家形成的一个不均衡资源之一，特别是在非洲。

就知识和技术而言，为减少这一缺口，非洲国家进行的技术转移工程，如由巴西政府组建的巴西农业研究公司（农业/畜牧业研究公司，国有企业），还有一段很长的路要走。

第四个挑战由新的公共政策需求引起。在这方面，巴西拥有创新的粮食安全政策，但是它们新在哪里呢?

10年前设计的解决方案基于饥饿的领土分布特性，伴有种族冲突的饥饿水平较高的国家需要探索和平解决冲突的方式。第二种解决方案，需要宏观经济对饥饿现象做出反应，这主要是通过经济的长期增长，最终通过现金转移支付政策来实现。

粮农组织在其2009年的报告中提到社会保障政策包括3方面：就业和劳动保险政策（退休工资、失业保险、医疗保险）；社会保障体系（现金转移支付和粮食补贴）；行业政策（医疗、教育、农业政策）。

粮农组织2009年的报告扩展了社会保障政策列表，这

些是能够也是应该立即采取的措施，以求解决人们面临的饥饿问题。它支持与安全和社会保护网络相结合的政策，包括国家粮食安全计划，特别是在最贫困国家。现金转移支付和学校供餐方案作为激励当地农业生产的例子被提及。报告提到的其他政策，旨在通过提供更现代化的投入、资源和技术（现代种子、肥料、设备和口粮），增加小规模农业的产量和生产力。更高的生产率将有助于提高农民的收入降低消费者购买粮食价格。

巴西是报告中提到的成功的例子。2010年6月，卢拉总统被联合国世界粮食计划署授予全球对抗饥饿冠军奖（前所未有），以表彰他在巴西实施国际首创的、用于加强和优化国际反饥饿斗争的政策。

反饥饿政策建议

尽管政策在不断地进步和变化，但是所有相关性新政策需要解决的关键问题仍然是如何消除饥饿。

第一：为什么世界上饥饿在不断增加？是因为缺少资源？还是因为缺少应对饥饿的知识或政治意念？在2009年10月，第三届世界粮食首脑会议专家组论坛的最后一个版块，就是讨论中国和巴西两个抵抗饥饿胜利的案例。从这些国家的行为中，我们了解他们成功的三个条件为：政治稳定 — 好的政府；经济增长；在双重方法的基础上执行政策 — 增加包括现金转移在内的投资，以提高生产率和健全社会保障体系。

激烈讨论的另一个问题，就是农业在减少饥饿方面发挥的作用。世界上75%的穷人生活在农村地区，在拉丁美洲该数字较低（40%）。因此，农业不仅在农业生产方面具有重要作用，而且在农民增收及农村地区适宜居住条件方面具

有重要作用。在过去，发展议程对农业后面的作用未给予充分重视。发展议程重点是对宏观经济的调整，而非对部门政策的调整；关注经济自由化基础上的工业化，而非农业产业化；注重通过现金转移解决农村地区贫困问题，而非通过其自主收入增加；并且较低的国际农产品价格，也阻碍了农业投资的增加。

然而，最近的危机和新的需求（全球粮食和金融危机、生产力停滞），为农业创建了一个新角色。当下，发展不应该只是基于工业，应该是多元化。在粮食与能源价格不断上涨、气候变化加剧，以及生物质燃料需求不断增加的背景下，农业将发挥重要作用。

此外，农业在促进较贫困国家经济发展，以及通过提高对小农重视程度而不仅仅是关注大农户，进而降低贫困方面具有重要作用。然而，较高的农业生产和收入之间没有直接关系。Graziano da Silva、Gómez和Castañeda（2009）通过分析拉丁美洲国家农业和农村贫困的演变过程，了解到2003~2007年拉丁美洲农业的平均增长率为4.8%，农村贫困有所下降，但仍处于较高水平。2007年，生活在拉丁美洲农村地区的人口有6 300万，其中贫困人口占52%，而城市地区总人口为1.21亿，其中贫困人口占29%。

可以观察到农产品与畜产品产量的增长集中在一些地区，农民和产品有进入国际市场的机会。正因为这样，不能将农产品产量增加与农村贫困减少之间建立直接联系。

Graziano da Silva、Gómez和Castañeda（2009，第334页）认为“农业作为一种摆脱贫困的手段，需要强大的国家机制不断规范不完善的劳动力市场”。

因此，重点应该是增加小农的收入。贫困的出路在于提高对高产农业的投入，并降低农民对化肥的依赖，建立价格

和产量的保障机制，在适当情况下可以结合政府现金转移支付计划或者补贴性信贷。

与粮食和农业投入品价格相关的结构性问题是不断波动的石油价格，石油价格难于控制。降低价格，产能就会闲置，并且只有少数国家拥有它。

最后一点，讨论非洲和亚洲面临的挑战。在这些地方，小农占了农业产出的大部分。主要挑战在于不提高现行不平等的前提下，有效整合企业化农业和小农资源。这些地区对农业技术转移和技术发展的大力支持是确保此项发展的关键。

然而，从根本上说，以消除国家不平等为目的行业政策、特殊政策或者是大范围的战略，也是确保世界范围内消除饥饿的长期有效的手段。

在20世纪前半叶，1929年亚洲金融危机和第二次世界大战等经济和战争灾难，导致了饥饿和种族灭绝的局面，借此增加了国家政策在财政和货币领域的合法性，使他们逐渐成为经济理论和政府工具的重要组成。

这些行动的重要进展之一，就是在反饥饿和营养不足的行动中，国家政策逐步被当作永久性社会保障政策而非应急措施。除预防和减轻这些危机的影响外，他们可以充分利用蓬勃发展的经济周期，允许部分收益用于旨在解决贫困和饥饿根源的投资，如加强家庭养殖。

2009年由世界经济危机引起的拉丁美洲和加勒比地区的损失和损害，引起人们对于应用这些准则，来促进当地经济更加紧密的必要性的关注。虽然该地区经受住了近期的动荡，与其他危机时期（例如，20世纪80年代的国外债务危机）表现相比，仍然存在脆弱性迹象令人担忧。他们揭示出当地饥饿与贫困指数持续减少，后战争时代发展与进步的联系是脆弱的、不规则的。

拉加经委会预计今年该地区的经济增长率为5.2%，高于过去以往任何一次经济危机（1994~1955年、2001~2004年）。然而，这掩盖了一个令人担忧的不对称。预计南美洲平均经济增长率可能为6%，中美经济增长率将为3.1%。加勒比国家面临的形势更为糟糕，在那里有些国家的贫困率世界上最高，且已经有7份预测预计那里的GDP将为负增长，预计这些国家的经济增长率将少于1%。

每个国家再现的自身不同程度的脆弱性和鲁棒性间的弱分界线有助于了解另一个区域的悖论。2006~2009年是最关键的3年，这3年足以破坏过去15年减少饥饿行动所取得的坚实成就，揭示了拉丁美洲和加勒比社会包容性举措的弱点。预计2010年拉丁美洲和加勒比地区将减少60万饥饿人口，但是该地区仍然是当今世界上唯一没有显著减少饥饿和改善营养不良水平的地区（粮农组织，2010）。

这一挫折和该地区的异质性增长，都与该地区最贫困国家有限的财政手段紧密相关，这使得他们在面对危机影响时，缺乏采取反周期性措施的能力。目前，拉丁美洲和加勒比地区的平均税收负担为地区生产总值的18%，在欧盟这个数值接近40%。比这更糟糕的是，这项收入的一半以上来自间接税，对于目前的收入结构来说具有累退效用。

如果没有新的财政协议，较低的预算往往会重现不平等和加剧社会排斥现象。危地马拉就是一个这种预算的典型例子：该国是拉丁美洲地区营养不良指数最严重的国家和人均社会支出最低的地区（350美元/年）。当危机爆发时，在萨尔瓦多不可避免地发生了类似的事情；2009年，洪都拉斯、尼加拉瓜和危地马拉也出现了公共债务增加。

最后，在巴西零饥饿战略经验的基础上，为拉丁美洲和其他地区的粮食安全政策和计划制定，提出一些建议。

- 粮食不安全、饥饿和贫困是不同的概念，需要公共部门采取不同的措施。更加明确的粮食不安全以及人权的概念，使我们能够更好地评估所需要的具体的政策、框架和法律。对抗饥饿的程序应该基于粮食安全和食物权的基础；应该是全面地解决生产和获取粮食相关的所有问题。还应该注意培养健康饮食习惯，以抗击营养不良及其他形式的非营养状态，例如超重、肥胖和糖尿病等与饮食习惯不健康有关的其他疾病。
- 零饥饿计划经验表明，只有在充分的政治意愿情况下，才可能显著减少贫困和降低饥饿水平。消除饥饿应该是政府的整体目标，总统应该给予优先权。政府预算必须为这一目标服务，而非反对。考虑到饥饿不仅是统计和生物现象，民间组织和私营部门参与，以及适当的制度框架十分必要；也是一种政治现象，它是引起特权、剥夺与不平等的反常发展模式的后果之一。正因如此，社会应参与这些计划的制定、监测和监督，引发了社会包容、真正的公民权利以及未来有效的社会控制等问题。
- 短期内减少饥饿，经济上可行的方法：家庭补助金计划惠及12万个家庭，巴西1/4的人口，但它仅需要一个超过联邦预算2%的小投资，只是GDP的0.4%。同时，减轻饥饿似乎也可以为当地的发展带来经济利益，特别是在经济不景气的农村地区。
- 在拉丁美洲，没有综合性的传统民间组织参与，这主要是因为没有政策支持和帮助参与者。如上所述，关键要求是加强与当地社区的联系，促进公共部门和民间社会之间共享的管理机制。
- 粮食安全政策应该是多部门多渠道的，而不应局限在农业或社会援助。除了支持家庭农场计划、健康和营养监

测系统以及当地的食物供应安排之外，还应包括现金转移机制和其他应急援助机制等手段，以确保贫困家庭能够获得食物。两种手段确保粮食安全，他们可以互相支撑，确保能够满足由现金转移计划及其他类似举措引起小农的部分需求增长。许多国家一直没有采取这种双赢的解决方案，其粮食安全倡议仅在推进农业集约化进程方面。

- 在拉丁美洲的大部分国家，应该强调指出为了使得粮食安全政策产生持久的效果，他们必须共同实施全面的收入分配政策。结构性饥饿和粮食不安全的根本在于不平等的收入结构，他们是其延续和扩展。因此，尽管这些国家的资源有限，但是政府必须加强结构性政策和发展可选择性，否则，他们将无法从根本上解决问题。
- 逐渐认识到零饥饿计划和巴西政府努力推动的更具包容性的经济发展模式，在巴西应对全球粮食价格上涨和经济危机方面做出了显著贡献。在高消费情境下，可以保存食物与其他商品和服务的需求。尽管在2008年和2009年全球信贷紧缩，但是更高的可用于生产的信贷和公共信贷融资收购有助于保持经济活动运行。
- 现金转移和学校供餐方案，使得巴西的贫困家庭即使在国内生产总值暂时下跌的情况下，也可以有一个适当的饮食，同时为小农提供的额外信贷额度，也使其可以继续增加生产，进而供应给国内市场。一个很重要的经验就是，政府构建高效率的机构来解决长期饥饿和营养不良，比它们在大多数危机后适当和及时地响应要容易得多。这样能够确保穷人（通常是最脆弱的）受到保护，远离许多潜在的风险。

参考文献

BRAZIL. Presidency of the Republic. Social Communication Secretariat. *Destaques*: ações e programas do governo federal. Brasília. Various editions.

FAO. *How to Feed The World in 2050*. FAO, Oct. 2009. Reference texts for the Experts' Forum. Available at: <http://www. fao.org/wsfs/forum2050/wsfs-forum/en/>. Accessed on: October 10, 2010.

FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y Caribe*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2010.

FAO, WFP. *The state of food insecurity in the world 2009*: economic crises – impacts and lessons learned. Rome, 2009. Available at: <http://www. fao.org/docrep/012/i0876e/i0876e00.htm>. Accessed on: October 20, 2010.

GRAZIANO DA SILVA, J.; GÓMEZ, S. E.; CASTAÑEDA, R. S. (Ed.). *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina*. Santiago, Chile: Regional FAO Office for American Latina, 2009.

CITIZENSHIP INSTITUTE. *Projeto Fome Zero*: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, 2001.

SOARES, F. V.; SOARES S.; MEDEIROS M.; OSÓRIO, R. O. *Programas de Transferência de Renda no Brasil*: impactos sobre a desigualdade. Brasília, Federal District: Ipea, 2006. (Discussion paper n. 1,228).

SOARES, S.; SÁTYRO, N. *O Programa Bolsa Família*: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília, Federal District: Ipea, 2009. (Discussion paper n. 1,424).

TAKAGI, M. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil*: seus limites e desafios. 2006. 150 pp. Thesis (PhD thesis in Economic Sciences) – State University of Campinas, Campinas, state of São Paulo, 2006.

13.减少贫困：贫困人口从4 400万到2 960万

马武罗·艾德华多·德尔戈罗斯

本章以零饥饿计划采用的贫困概念为参考，描述贫困的演变，强调家庭农业。

在前面的章节，对2003年零饥饿计划实施以来，采用过的不同的公共行动和政策及其演变过程进行了详细描述。很显然，贫困程度不完全是由零饥饿计划下实施的政策直接决定，也取决于巴西的宏观经济条件。然而，在最初设计阶段，该计划拟设定具有宏观性的结构性政策，如工作和创收政策、普及社会保障、最低收入、土地改革和激励家庭养殖。

这项计划的优点之一就是它融合了各种不同公共政策，使得评估一项或者一组行动的影响变得不可能。因此，本章将不测算零饥饿计划的影响，而是根据本计划所采用的方法，评估巴西的贫困人口状况的演变。正如零饥饿计划诊断和设计阶段中指出的，巴西的贫困率是显示巴西人口的粮食和营养安全的重要指标。

面临粮食不安全人口的定义

为了估算零饥饿计划的受众，根据世界银行所定义的每人每天1美元的贫困线，零饥饿计划开发出一种适用于巴西实际条件的方法。考虑到巴西不同地区的不同生活成本的影响，在东北部农村地区和观察到的大都市地区、非大城市市区和巴西其他农村地区的生活成本差异的基础上，按区域划

分贫困线。1999年开发这种计算方法，测算的每个地区加权平均的人口贫困线为68.48雷亚尔。

除分区域外，还需要调整因消耗自己生产的粮食而增加的那部分家庭收入。总的来说，家庭自身消费占所有家庭收入的比例仅为1.2%，虽然代表着17.3%的声称自己在农业活动中是“个体户”的家庭。一些如房租和房地产分期付款等项目被称为“管理费用”，应该从家庭总收入中扣除[1]。

2004年以前，由巴西地理和统计研究所开展的全国住户抽样调查，不包括阿克里、亚马孙、阿马帕、帕拉州、罗赖马州和朗多尼亚州的农村地区。

1999年，该项目为2000年人口普查，按比例估算贫困人口数量。2004年以来，全国住户抽样调查开始覆盖阿克里、亚马孙、阿马帕、帕拉州、罗赖马州和朗多尼亚州的农村地区，并以在2004年观察到的贫困人口比例，估计2001~2003年的贫困人口百分比，从而保持与原方法的可比性。

零饥饿计划所采用方法的另外一个细节，就在于它在计算贫困人口时排除了所有雇主家庭，也就是说他认为极少数雇主家庭的人均收入低于贫困线以下（1999年约为7万个家庭），雇主家庭存在低报家庭收入的可能性，正因为如此，他们被划分到非贫困家庭组。

利用这种方法，面临粮食不安全的人口约4 400万：

> 1999年潜在贫困人口为4 404.3万，分布在932.4万个家庭中，占国家总人口的27.8%，总家庭的21.9%。贫困人口数量中900.3万生活的大城市区，占区域总人口19.1%；2 02.7万分布在非大城市的城镇地区，占区域总人口的25.5%；1 501.2万分布在农村地区，占区域人口的46.1%。

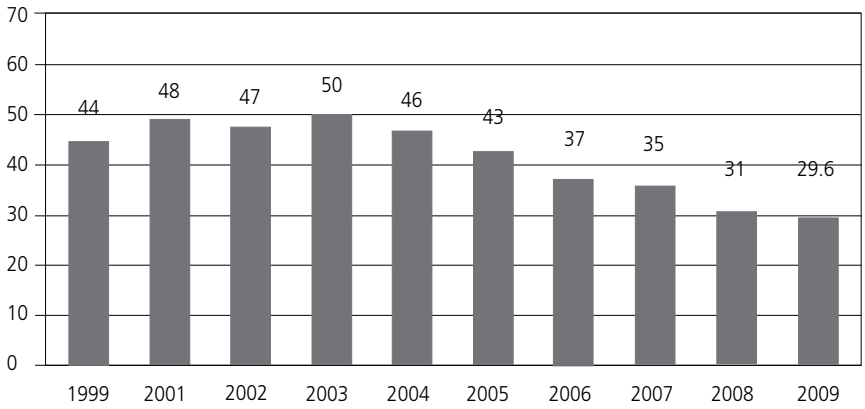
1. 该方法的完整叙述参考TAKAGI, GRAZIANO DA SILVA和DEL GROSSI，2001。

截至2009年贫困水平的演变

下面我们使用零饥饿计划的原始方法，检验2003年实施零饥饿计划以来，贫困状况发生了哪些变化。为此，将采用与1999年全国住户抽样调查相同的贫困线，全国居民消费价格指数（INPC）作为索引数据[2]。数据来自2009年实施的最新的全国住户抽样调查。

结果如图1所示：在2009年零饥饿计划贫困线水平线下，巴西拥有2 960万贫困人口。结果也显示出在2003年零饥饿计划开始实施前，巴西的贫困状况持续严重。2003年，该国还面临严重的汇率和过去历届政府累积下来的平衡国际收支的危机，这些推高了失业率。然而，当贫困水平开始下降时，2003年的这种状况得到好转。2003~2009年共计超过2 000万人口脱离贫困。

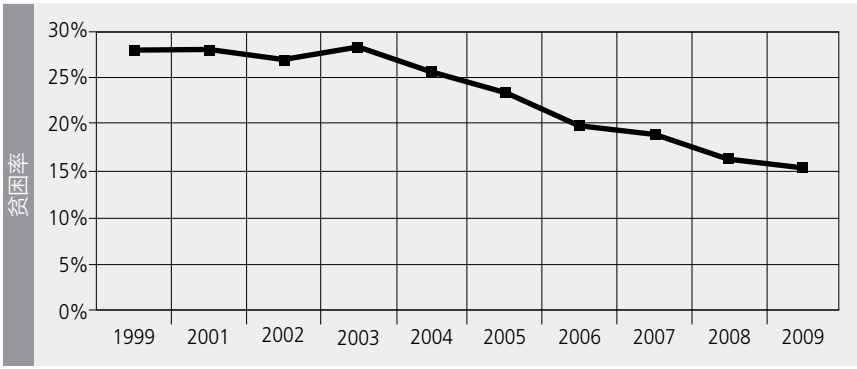
图 1. 1999~2009年零饥饿计划标准下巴西的贫困人口数量



1999年贫困率为27.8%，2003年升到28.1%，2009年快速降至15.4%（图2）。

2. 该方法的更多信息参考DEL GROSSI, GRAZIANO DA SILVA和TAKAGI，2001。

图 2. 1999~2009年零饥饿计划标准下巴西的贫困率的演变



城市地区贫困人口大幅下降，约减少了1 000万（表1）；其次是大都市地区，减少560万；农村地区减少510万。然而，降低比例来看，贫困率降低最快的地区为农村地区，降低率超过14%。

表 1. 根据零饥饿计划标准和家庭地区分布情况的巴西贫困人口演变（千人）

地区	1999		2003		2009		2009年相对2003年的变化	
	人口	贫困率	人口	贫困率	人口	贫困率	人口	贫困率
大都市	9 003	19.1%	12 208	22.0%	6 535	11.0%	-5 673	-8.1%
城市	20 027	25.5%	24 598	26.1%	14 864	14.4%	-9 734	-11.2%
农村	15 012	42.7%	13 299	45.4%	8 174	28.4%	-5 125	-14.4%
巴西	44 043	27.8%	50 105	28.1%	29 574	15.4%	-20 531	-12.4%

数据来源：DEL GROSSI，基于全国住户抽象调查/巴西地理和统计研究所。

根据观察，东北地区贫困人口数量减少最多，2003~2009年900万人脱离贫困（表2）。其次是东南地区，2003~2009年650万人脱离贫困（图3），特别是大都市地区，减少了290万贫困人口。

图 3. 1999~2009年在零饥饿计划标准下的巴西各地区贫困率的演变

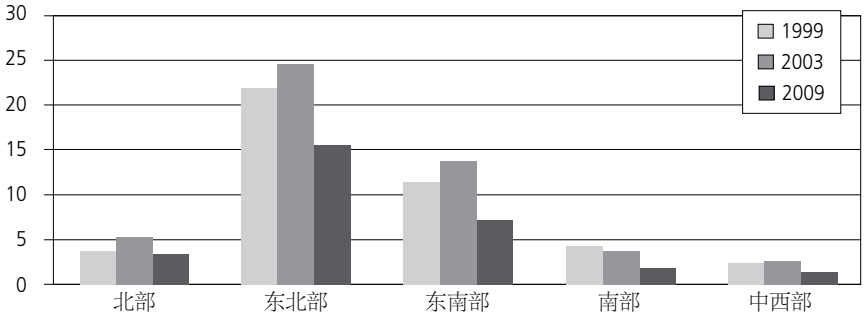


表 2. 根据零饥饿计划标准和家庭地区分布情况的巴西贫困人口演变（千人和千户家庭）

地区	分布	1999		2003		2009		2003 和 2009	
		人口	家庭	人口	家庭	人口	家庭	人口	家庭
北部		**3 813**	**725**	**5 351**	**1 029**	**3 591**	**741**	**-1 760**	**-289**
	大都市	285	57	565	122	351	83	-214	-39
	城市	2 394	453	3 066	598	2 104	442	-962	-156
	农村	1 133	216	1 721	310	1 136	216	-584	-93
东北部		**21 873**	**4 455**	**24 512**	**5 181**	**15 491**	**3 562**	**-9 021**	**-1 619**
	大都市	2 981	639	3 934	902	2 157	538	-1 777	-364
	城市	9 440	2 013	12 044	2 600	7 768	1 796	-4 275	-804
	农村	9 452	1 803	8 533	1 680	5 566	1 228	-2 968	-451
东南部		**11 491**	**2 583**	**13 653**	**3 197**	**7 077**	**1 823**	**-6 576**	**-1 374**
	大都市	4 436	1 064	6 086	1 453	3 224	851	-2 861	-601
	城市	4 632	1 035	5 788	1 373	3 033	788	-2 756	-585
	农村	2 423	483	1 779	371	819	184	-959	-188
南部		**4 402**	**993**	**3 803**	**890**	**1 986**	**511**	**-1 817**	**-379**
	大都市	897	213	1 081	249	545	142	-536	-107
	城市	2 122	487	1 954	466	1 020	267	-935	-199
	农村	1 383	293	768	175	421	102	-346	-73
中西部		**2 463**	**568**	**2 786**	**652**	**1 429**	**377**	**-1 357**	**-276**
	大都市	403	94	542	130	275	73	-268	-57
	城市	1 439	336	1 745	410	939	251	-806	-159
	农村	621	138	498	113	214	53	-284	-60
巴西		**44 043**	**9 324**	**50 105**	**10 949**	**29 574**	**7 014**	**-20 531**	**-3 936**
	大都市	9 003	2 067	12 208	2 855	6 552	1 687	-5 657	-1 168
	城市	20 027	4 324	24 598	5 446	14 864	3 544	-9 734	-1 902
	农村	15 012	2 933	13 299	2 648	8 157	1 783	-5 141	-865

数据来源：DEL GROSSI，基于全国住户抽象调查/巴西地理和统计研究所。

家庭农业

正如前面章节所说，零饥饿计划围绕4方面展开：食物获取、加强家庭农业、增加收入及社会衔接、动员与控制。这项计划旨在提高当地粮食生产水平，同时向农户家庭提供奖励，他们是面向贫困人口的粮食的传统供应者。

零饥饿计划的一个重要方面，就是在巴西需要重新开始能够促使农场家庭粮食产量提高、确保更好地保护低收入农户的农业政策。这需要系列组合政策：农业收入保险；优先国内生产，只有国内歉收时才考虑进口；鼓励公共研究，与有效的技术援助政策相结合，使小农有可能使用适当的技术；能促进营销渠道发展的有效信贷政策；鼓励建立合作社，以保护自然环境和景观等其他措施（零饥饿计划，第87页）。

除了推行旨在提高最贫困人口购买力的公共政策外，有必要向家庭农业提供奖励，以此来打破饥饿的恶性循环，这些奖励除促进基本粮食生产外，还有利于构建当地职业和收入的良性循环。

以下数据[3]显示巴西家庭农业的重要性和规模。2006年，由巴西地理和统计研究所实施的最近一次农业/畜牧业普查结果显示，2006年巴西拥有5 175 489个农业/畜牧业组织，其中家庭农业农民为4 367 902户[4]，即在巴西84%的农业/畜牧业组织为家庭农业农民（表3）。但是，他们占有的面积仅为8 000万公顷多一点，相当于所有经营组织所占面积的24%，而仅占16%的非家庭组织所占面积达到76%。

几乎3/4的人（1 200万人）在农村地区家庭农业工作，

3. 基于FRANÇA, DEL GROSSI和MARQUES, 2009。
4. 参照巴西第11326号法律提供的农业家庭分类标准。

表 3. 2006年根据巴西第11326号法律提供的家庭农业分类标准统计的农业/畜牧业组织特征

特 征	家庭农业		非家庭农业	
	价 值	%	价 值	%
组织数量	4 367 902	84%	807 587	16%
面积（百万公顷）	80.3	24%	249.7	76%
劳动力（百万人）	12.3	74%	4.2	26%
产值（10亿雷亚尔）	54.4	38%	89.5	62%
收益（10亿雷亚尔）	41.3	34%	80.5	66%

数据来源：DEL GROSSI 和MARQUES，2010。

仅有420万人在非家庭农业工作。众多的家庭农业劳动力显示出他们是农村地区重要的职业。

虽然家庭农业面积仅占24%，但是其生产总值和总收入分别占到农村地区生产总值和总收入的38%和34%。家庭农业效益为677雷亚尔/公顷，非家庭农业为358雷亚尔/公顷。家庭农业劳动力较为密集：对于家庭农业来说，每100公顷需要容纳15个人还多，但对于非家庭农业每100公顷只需容纳不足2人（DEL GROSSI和MARQUES, 2010, 第16页）。

上述数据表明，家庭农业能够更好、更密集地利用土地。在巴西，家庭农业是典型消费食物的直接供应者：占木薯总量的87%，豆类的70%，玉米的46%，水稻的34%，猪肉的59%，禽肉的50%，牛肉的30%和牛奶的58%。结果表明家庭农业在保障巴西人的粮食和营养安全上，具有重要战略地位。

零饥饿计划需要考虑到家庭农业的规模。下面我们将讨论，旨在加强巴西家庭农业发展的公共政策。

加强家庭农业国家法案（PRONAF）[5]

这是为了支持巴西农场从业者的范围最广、最全面的行

5. 更多的细节参照PERACI和BITENCOURT相关章节。

动，它通过向他们提供利率较低的农业和非农业信贷促进家庭农业发展。2003年以来，签订了超过1 000万份信贷合同，农业信贷可用资金总额达到520亿雷亚尔，加强家庭农业国家法案实施以来带来的资金占到资金总额的85%。

家庭农业收入和气候保险

加强家庭农业国家法案的实施得到了家庭农业价格担保计划（PGPAF）的大力支持，家庭农业价格担保计划使得农场在收获销售季节价格下降的情况下，也能确保享有按比例的融资合同贴现。该计划当时涵盖35种产品，每个农民的贴现高达5 000雷亚尔。考虑到家庭农业价格担保计划与市场价格挂钩的情况，该项计划实际上是一项涉及家庭农业农民的信贷收入保障计划。平均每个收获季节签订50万份合同，在家庭农业价格担保计划合同中，平均每份获得1 200雷亚尔的贴现。

2004~2005年收成年度以来，由气候事件造成的损失相应被家庭农业保险覆盖，家庭农业保险除了确保家庭农业价格担保计划下获得的贷款结算，还额外提供净收益的65%，用于摆脱困境。该计划确保农民不会负债累累，同时确保他们的收入可以支撑到下一个收获季节。该项计划还包括家庭农业风险管理技术支持和恰当技术推广，例如，对不利农业气候事件采取防范措施。这种气候保险只应用于农业空间合同，平均每个收获季节签订60万份合约，但有计划把它扩大到投资合同。

家庭农业粮食收购计划（PAA)

家庭农业粮食收购计划自2003年开始实施，该计划有

两项目标：激励农民家庭粮食生产；建立粮食库存和针对面临粮食不安全人口的粮食分配计划。这些产品同样分配给学校、医院和慈善机构。

收获保险

这是一项旨在当不利的气候事件发生时，保护巴西半干旱地区农民的行动。为实现这一目的，建立一项由联邦、州和市级政府共同参与的基金（收获保险基金），当受到干旱或过度降雨引发灾害或造成巴西半干旱地区的玉米、大豆、棉花、水稻、木薯作物遭受50%以上的损失时，启动该项基金。该基金确保在下一个收获季节到来前，每个受灾家庭都能获得550雷亚尔的补偿。

支持农村发展的其他政策

虽然它们不是零饥饿计划的组成部分，但这些政策在促进农村可持续发展方面值得提及。其中，以下显示它们的及时性和相关性。

土地改革

与巴西的大陆尺寸无关，土地不均衡分配是领土占领模式的后遗症。2006年，农业/畜牧业组织之间的土地分配基尼系数为0.854。分析农业/畜牧业组织的规模，我们发现他们中的4.7万户（5%），每户拥有1 000公顷或更多的土地，共计占有1.46亿公顷（占总面积的44%）：拥有土地面积少于100公顷的农户，共计440万户（86%），共计占有土地

7 100公顷（占总面积的21%）。设计土地改革政策以求降低这些差距并加强家庭农业生产。

2003~2009年，574 532户家庭定居在4 770万公顷的土地上，期间共有3 386个房地产项目，这个数值是过去39年所有居民建筑总数的62%。为了实现这些，过去7年里购买土地共花费70亿雷亚尔，其中不包括其他投资。

土地信贷政策是国家土地改革的另一重要组成，其目的是为农民提供长期贷款，帮助他们购买土地或者扩大他们的面积。2003~2009年，7.4万户家庭获得贷款，共计19亿雷亚尔，购买了130万公顷土地。

亚马逊地区合法的土地计划

此项计划于2009年6月推出，旨在规范亚马逊地区联邦公共土地的占领，并促进该地区的领土组织。亚马逊地区土地占用的特点是不稳定或无法律上的认可，从而引发土地纠纷，经常引发暴力冲突。在该地区，没有划分用途的联邦土地有5 800万公顷（占该地区总面积的11%），有15.8万份土地使用规划。

2009年第11952号法律给出了合法的土地计划实施方案，它简化程序规范亚马逊地区联邦土地占领，明确到1 500公顷。261个城市中的2.6万人占领的450万公顷土地已经被规范化。该项计划的第一步成功，就使得270居住者受益。

除需要规范农民占据的地区，约170个大都市所位于的城市地区被完全纳入在非正规化联邦土地，使其难以收税和为他们的居民提供服务。这些地区将被转移到直辖市，他们的居民住房将被规范。

技术援助和农村延伸

提供技术援助和农村延伸服务是以造福社区和农村为目标的公共政策的关键。20世纪90年代，农村推广体系几乎被完全废除，只在一些国家的某些地区保留。2003年技术援助和农村延伸政策得到恢复、扩展和改善。2003~2009年，共投资约15亿雷亚尔，资助了250万户家庭。目前，在巴西农村发展部注册的提供技术援助和农村延伸服务的组织共548个，拥有2.3万名技术专家。

公民领土计划[6]

公民领土计划自2008年2月起实施，主要是通过一项可持续领土发展战略，集中解决农村地区贫困问题。为此，该项计划以明确领土定义地区的发展计划为基础，尝试依靠民间组织参与，整合联邦、州和市各级政府的行动。2009年，该项计划覆盖了120个联邦所有地区，包括1 852个城市和农村1 310万人口，这占到了巴西农村人口的46%，土地改革方案涉及总人口的67%，歌伦波社区的66%，土著土地的52%，渔民的54%，巴西所有农场家庭的46%。在联邦一级，2009年各级机构和组织共同努力，在120个地区采取了200多项政府行动，共投入资金246亿雷亚尔，包括一些上面零饥饿计划提到的行动。2010年，将为这些行动增加投资270亿雷亚尔。

6. 更多细节参照Franca章节。

农村地区贫困的演变

考虑到上面涉及的农村发展政策，下面我们了解一下农村家庭情况。

下面将用到两项指标：贫困率和家庭收入构成。

上面已经提到农村地区已经有超过500万人脱离贫困，我们发现贫困率明显下降。但是，是否所有农村地区贫困均有所下降呢?

为了解农村地区动态，我们考察所有生活在农村地区的人口以及部分从事农业活动[7]但生活在城市地区的人口。为此，从事经济活动的家庭被分为以下类别。

- 家庭农业：主要是从事农业经营的家庭，与他们是否拥有土地、是住在城市或者农村地区无关。根据加强家庭农业国家法案的标准，这类家庭可以长期雇佣2人。
- 工业化农场：这类家庭长期雇佣3人及以上（居住在城市或农村）从事农业经营。
- 农村非农业家庭：雇主或者被雇佣者虽然居住在农村地区，但是不从事农业活动。

表 4. 根据贫困状况划分的巴西农业家庭或农村家庭
（千家庭或千人）

家庭类型	人口数量			人口数量		
	2003	**2009**	差别	**2003**	**2009**	差别
家庭农业	7 709	3 570	-4 139	1 504	746	-759
工业化农业	0	0		0	0	
农村非农业家庭[1]	998	575	-423	198	129	-69
农村打工者[2]	7 855	4 662	-3 193	1 585	960	-624

1. 包括雇主、自雇人士、非农业或工人。
2. 包括农业、家庭（农村或城市地区）以及农村地区的非农业家庭。
注：2004年起，才开始包括在阿克里、亚马逊、阿马帕、帕拉、朗多尼亚及罗赖马的农村家庭。

7. 农业活动是通用的含义，包括畜牧、林业和渔业等。

- 农村打工者：以家庭成员的劳动为主的家庭。为了简化，主要包括农业工薪阶层（生活在城市或农村地区）和生活在农村地区的非农业工薪阶层。

家庭分类结果如表4所示。家庭农业农民贫困人口减少最为显著，75.9万个家庭脱离贫困。从人口数据来看，共减少400万人，贫困率从41%下降到24%。从职业类别上来看，这是贫困人口数量减少最多的类型。

从职业类型来看，另外一个贫困人口数量明显减少的类型是农村打工者，2003~2009年，共有来自62.4万个家庭的300万人脱离贫困。尽管大体上贫困人口的数量大幅减少，巴西农村地区贫困的农村打工者，虽分散在少于100万户家庭中，但占据了贫困人口的大部分，贫困的农村打工者家庭占到了所有农村打工者家庭总数的20%。

当不同家庭收入来源被打破，我们观察到劳动收入明显增加（表5）。在家庭农业，平均农业收入增加107雷亚尔，实际收益率为17%，平均非农业收入增长102雷亚尔（实际收益率为43%）。

表 5. 根据家庭类型划分的巴西平均每户家庭每月来自农业和非农业的收入增加（数据截至2009年9月，单位为雷亚尔）

家庭类型	平均农业收入			平均非农业收入			平均家庭收入		
	2003	2009	差别	2003	2009	差别	2003	2009	差别
家庭农业	620	727	17%	239	341	43%	1 138	1 499	32%
工业化农业	7 528	7 249	-4%	1 213	1 513	25%	9 737	10 477	8%
农村非农业家庭[1]	-	-		978	1 172	20%	1 230	1 526	24%
农村打工者家庭[2]	322	396	23%	317	460	45%	793	1 094	38%

1. 包括雇主、自雇人士、非农业或工人家庭
2. 包括农业、家庭（农村或城市地区）以及农村地区的非农业家庭。
注：2004年起，才开始包括在阿克里、亚马逊、阿马帕、帕拉、朗多尼亚及罗赖马的农村家庭。数据采用INPC索引。
资料来源：作者根据全国住户抽样调查整理而得。

就家庭农业而言，农业和非农业收入的增加占其收入增加总额的58%，也就是说，所有类型收入的增加（劳动收

入、政府现金转移支付 — 退休人员养老金和家庭补助金计划），在促进家庭农业农民贫困人口下降方面都起到了重要作用，但是劳动收入是对这些农民家庭收入增加贡献做多的一项。

表5也显示，农村打工者家庭的实际农业收入（23%）和非农业收入（45%）均在增加，这两项占到了工资性收入家庭收入增加总额的72%。但因为历来农村农业工资均非常低，即使农业、非农业收入分别平均增加74雷亚尔和143雷亚尔，它们对农村打工者家庭摆脱贫困的贡献也不明显。

事实上，农村家庭劳动收入的增加表明，他们经历了职业、就业和创收的良性循环。结果显示零饥饿计划的假设正确：现金转移支付计划如家庭补助金计划很重要，在提高当地市场需求方面发挥了重要作用，并促进停滞经济不断繁荣。

注意事项

本文在粮食和营养安全采用零饥饿计划标准基础上，描述贫困的演变。2003~2009年，超过2 000万人脱贫，特别是在农村地区，有500万人脱离贫困。

自2003年零饥饿计划实施以来，需要政府坚实的努力，来打破饥饿和贫困的恶性循环。近年来推行的不同方案的数据结果表明，他们的努力是连续的，且与最初的目标一致。

与在巴西农村地区观测到的一样，紧密配合的促进当地消费市场繁荣及稳定宏观经济条件的不同现金转移政策（应急政策），对脱贫和减少饥饿起到积极作用。

在家庭农业中，有400万人脱离贫困。在农村打工者家庭中，62.4万户家庭脱离贫困，但是仍有17%的工资性收入家庭仍处在贫困线以下。

就收入来源而言，观察到的家庭农业和农村打工者收入增加部分，大部分来自农业和非农业收入增加。为家庭农业和当地发展提供的支持，与现金转移支付共同作用，创造了收入增加的良性循环，并有效保障了当地公民权利。被观察到的劳动收入的增加，证实了这种积极作用。

显然，2003年以来取得了较大进步，但是仍然面临很多挑战，最大的事实之一可能就是巴西目前仍有2 950万人处于贫困状态。

参考文献

RAZIL. *Inauguration speech of President Lula, on January 1, 2003.* Available at: <http://www.info.planalto.gov.br/>. Accessed on: October 10, 2010.

___. Presidency of the Republic. *Fome Zero*. Available at: <http://www.fomezero.gov.br/>. Accessed on: October 10, 2010.

___. President (2003 – L. I. Lula da Silva). *Message to the National Congress*, 2010. 422 pp. (Document of the Presidency of the Republic).

DEL GROSSI, M. E.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. *Evolução da pobreza no Brasil*, 1995/99. Campinas: Unicamp, IE, 2001. (Discussion paper n. 104).

DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. A. *A delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006 segundo a Lei 11.326.* [In the press].

FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. A. *O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: Ministry of Agrarian Development, 2009.

IBGE. *National Household Sample Surveys - PNAD*. Rio de Janeiro, 2002 and 2008. Available at: <www.ibge.gov.br> [link “População”]. Accessed on: October 10, 2010.

CITIZENSHIP INSTITUTE. *Projeto Fome Zero*: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, 2001. Version 3. 118 pp.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. *Pobreza e fome*: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Campinas: Unicamp, IE, 2001. (Discussion paper n. 101).

14. 拉丁美洲粮食安全政策建议

若泽·格拉济阿诺·达席尔瓦
沃尔特·贝利克
高树麻耶

引 言

下面我们将在巴西联邦政府设计、实施零饥饿计划所取得经验的基础上，为拉丁美洲制定粮食安全政策提供建议[1]。

粮食问题不是拉丁美洲地区最近才出现的现象。从早期殖民地时代开始，就可以清晰地看到，殖民地国家（例如巴西与其余拉美国家）和统治国家（美国和加拿大）之间存在巨大差异。在第一种情况下，生产活动（基础的农业、畜牧业和采矿活动）基本上是供应国外市场（欧洲）。因此，出口产品的国际市场价格确定生产资源的分配。当某种产品的价格上涨时，所有可用的资源转移到其生产上去。反之，当价格下跌时，尤其是土地和劳动力资源将转移到次要的活动，如粮食生产。这就是创建的所谓饥饿悖论，“在殖民地，因大部分食品依赖进口，导致创造更多的财富，反而有更多的工人饱受饥饿和贫困。”

战后拉丁美洲地区的现代农业/畜牧业活动，打破了原来国家的界限，其中包括扩大的南方共同市场（尤其是智利、

1. 这段文字的第一版是2004年7月，粮农组织区域代表为拉丁美洲和加勒比海以及吉斯塔夫地区国家的国家粮食安全计划，提供的技术手册。这段文字的结论是基于2003年皮纳斯大学（UNICAMP）经济研究所举办的“拉丁美洲粮食安全和营养政策”研讨会所得结果。全文见Belik (2004)。

巴西和阿根廷）和中美洲（主要是墨西哥）。在这些国家（几乎所有其他国家，无论国家大小）都为粮食生产建立了能够同时满足国内需求和国外市场供应的小型、中型和大型现代化农场及市场。显然，该地区的所有国家的这种动态变化程度不一，特别是在安第斯共同体（如玻利维亚、厄瓜多尔和秘鲁），这些国家国内供给在很大程度上仍然依赖于过剩经济[2]，国家需求在很大程度上依赖于小农和进口，如现在的委内瑞拉。

对于上述第一组国家（阿根廷、巴西、智利和墨西哥），彻底打破他们依赖进口和盈余供给经济的国内供给动态，不一定错。在这些国家，将建立一个强大的现代化粮食供给部门，来满足国内需求。国内需求的扩张根本上是由农业/畜牧业产品需求引起，而非非弹性供给引起。也就是说，目前限制粮食产量扩张的原因在于相当比例的人口，因缺乏购买他们所需粮食的能力，进而导致需求不足。此外，20世纪90年代以来，这些国家开始建立一个新的行业，其重点在于出口新鲜和高价值农业/畜牧业产品（例如，巴西热带水果或智利的鲑鱼）和加工农产品（如来自阿根廷和巴西的果汁、植物油和加工肉类）。这类新兴出口产业繁荣了该地区的对外贸易，同时在解决由于这些国家人口收入水平低，引起的国内市场需求不足所导致的危机方面起到了十分重要的作用。

在拉丁美洲关于粮食安全存在一个新的辩论：饥饿的存在使他们成功地通过农业/畜牧业现代化政策解决了农产品供给瓶颈。也就是说，这些国家的饥饿并非由高粮价或粮食生产不足引起，而是由他们贫穷工人的购买力低下及高失业率（特别是城市地区）引起。

2. 在这方面，通过查阅经典的关于自己自足农业及其在当地市场供应中角色的经典文献。

下面我们将集中呈现对这些国家粮食安全的建议。这并不是说拉美其他国家（安第斯共同体、中美洲和加勒比）粮食安全计划不重要。对于他们来说，我们认为粮农组织已经建立了良好的反饥饿行动、促进农村发展和减贫计划的政策与行动计划。在我们看来，在拉丁美洲粮农组织面临的新挑战就是如何解决以城市人口为主国家的饥饿问题，特别是在由于高失业率和逐渐正规的城市经济，引起的极端贫困增加的大都市地区，阿根廷、巴西、智利和墨西哥就是典型案例。

粮食安全的概念及其意义

从公共政策的观点出发，至少有三种不同的保障粮食安全的方法被采纳。

第一种是“农业”方法，关注供给。在20世纪50年代后期和60年代早期开始采用，当时伴随着工业化和城市化发展，拉丁美洲一些国家的出口模式开始被进口模式所取代。采用这种方法是因为生产者和城市消费者之间中间人的存在，引发了城市人口面临粮价过高现象。这种情况下基本建议就是在发展现代化农业/畜牧业生产的同时，建设现代化的批发（中央供给设施）和零售（连锁超市）营销渠道。

第二种方法是基于人口营养的专业公共医疗保健，特别是低收入人群。在这里，认为饥饿与疾病和贫困有关。因此，这类方法建议包括：预防（最佳行动方式）；特殊群组（儿童、老年人和低收入哺乳期妇女)的应急食物分配方案。虽然他们为保证项目普及提供了建议（如，加氟饮用水和面粉中添加微量营养素等），但是这些建议几乎不可避免地导致行动集中于特定人群，他们的营养缺乏被频繁检测。

第三种方法也是按时间顺序离现在最近的方法，那就是食物权。这种方法最早出现在联合国及其各部门（主要是粮农组织、联合国儿童基金会、世界卫生组织）的文件中。这种确保粮食安全的方法，比原来的方法更全面，因为它不仅仅是物理性地解决人们的粮食问题，还包括文化和个人满足（乐趣）等方面，也就是说吃不再仅仅是生理需求或者工作要求，而是应该尊重他们习惯和风俗的人类生活的内在东西。

还应当指出，粮食安全的概念在不断发展，最近，一些作者已经使用粮食主权和可持续性的概念。其实，粮食主权的概念出现在1996年与粮食安全相关的一场激烈辩论中。世界粮食首脑会议期间，一个在罗马举行的平行民间论坛上，提出应该高度关注粮食主权。这一概念关注国家的粮食自主权，并强调需要恢复他们的粮食作物。它同样与减少这些国家的进口依赖需求、使国际市场价格波动的影响最小化、允许产生更多的就业机会等密切相关。总之，在保护饮食习惯和传统农业做法方面，粮食主权十分重要。反过来，粮食可持续发展包含环境保护、不使用农药以及广泛的单一种植等概念。

然而，在人类食物权相关公共政策中，为这种方法包含的扩展的粮食主权概念，构思和定义一个应用范围，是不容易的任务，下面将会讨论。

在拉丁美洲家庭的粮食风险应对中仍然缺乏全面、综合的公共框架。20世纪30年代以来，历史只提供孤立的例子，政府建设食物供应设施、补贴餐馆、安排分发基本菜篮子食品和牛奶，以及本地区其他国家采取的其他措施。因此，观察到各国政府依赖于慈善机构、私人行动提供粮食援助。

在缺乏资金购买粮食的特定情况下，通常是教会、工会和人道主义组织开展慈善行动进行援助。为了增加这种援助，

插文 1. 法律框架：食物权和粮食主权（一项人口权利和国家必须确保的义务）

1789年，作为法国大革命的结果之一，发表人权声明。从那时起，法学家和立宪派一直在讨论这些权利的范围和它们之间的冲突。最近，粮食安全与联合国人权委员会的决议规定的人类其他权利相比获得了较高的地位。

1948年公布的“联合国世界人权宣言”第25条规定“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物。”食物权由1993年由联合国人权委员会确认，当时会议在维也纳举行，共有52国代表参会，在会上巴西投了赞成票，只有美国反对。在联合国经济、社会及文化权利国际公约，以及在接下来零饥饿计划的首页上，我们可以读到下面一段话：“人人享有免于饥饿的基本权利，有权为他自己和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着、住房和工作权利。”

最近，在出席1996年世界粮食首脑会议成员国的请求下，经济、社会和文化权利委员会通过了“第12号一般性意见 — 充足食物的权利”。此文件已成为人权组织和国际社会一个具有里程碑意义的整体指导方针。第12号意见坚持“尊重、保护和实现”充足食物权利是所有国家必须实现的义务。在第15段，文件中明确指出：“[...]只要由于无法控制的原因，导致个人或团体在他们的处置手段下，不能享受充足食物，各国都有义务履行（提供）足够食物。”这种义务也适用于自然灾害或其他灾害的受害者。

1988年巴西宪法规定了一套明确的社会权利，明确人民和社区的权利，旨在保护人类远离他人或者国家滥用职权。“联邦宪法”第二章列举所有巴西公民的社会权利。第6条内容如下：“根据本宪法的社会权利包括教育、健康、工作、休闲、安全、社会安全、保护母亲和儿童及特困援助”。（官方翻译）

虽然宪法中没有特别提到，但是食物权包括在这些权利之

中，主要集中在健康权利和贫困援助权利。但联合国明确要求巴西宪法修正案中要明确提及食物权。在2010年巴西国会通过了这项修正案，改变第6条的措辞，食物权作为社会权利之一被列举出来。宪法内容如下：

“根据本宪法的社会权利包括：教育、健康、食物、工作、住房、休闲、安全、社会安全、保护母亲和儿童及特困援助。”

承认这一权利的实际结果是什么呢？承认国家有义务提供食物给那些需要的人，反过来，需要的人有权确保获取。

获取充足、普通食物的权利不应该通过慈善拍卖来确保，而是作为一项义务主要由国家提供，因为归根到底，它是我们社会的主要代表。

任务 1：调查其他国家规定食物可获得权的基本法律。一项关于这些法律文书（或主要）的调查（虽不详尽）是必要的，从每个国家宪法中规定的食物权的法律制度框架开始入手。

不约而同地依赖粮食捐款增加，其中大部分来自富裕国家，长期依赖援助的国家和低收入群体被称为人道主义援助[3]。

虽然宗教组织的行动变得越来越多，但是20世纪90年代观察到的主要的新发展是企业直接参与社会活动。这一新发展的原因较多：一方面，国家作为提供社会基本服务的主体，意识到不可能仅通过其自身来处理国家社会问题，正因如此，它越来越多地指出为了实现这一目的，需要与民间社会组织合作（PELIANO，2002）。公司从事社会活动受到多种原因刺激：税收优惠政策，在消费者、投资者和社会各

3. 这值得回顾，成立于20世纪30年代作为美国政府采购农产品一种工具。因食物采购和库存的增长，美国决定把部分捐给拉美，被称为“争取进步联盟”，这在20世纪50年代美国处理该地区的冷战的战略发挥影响中起到了重要的政治作用。

界眼中树立更好的企业形象。在消费市场，存在强有力的证据证明，消费者往往更倾向于购买促进人道主义行动或支持人道主义事业公司的产品。

1999年，在联合国组织的倡议下，重点企业领导人被邀请参与大型企业推进实现“千年发展目标”论坛。20世纪90年代联合国各类不同的会议上都对这一目标进行了定义，涉及社会、环境和经济因素。作为这一举措的结果，联合国及其五个机构和超过1 000家跨国的公司签署了“全球契约”。

消除极端贫困和饥饿是八项千年发展目标的首要目标，到2015年需要实现这一目标。对于饥饿，根据1996年在罗马举行的世界粮食首脑会议做出的承诺，我们的目标是使饥饿人口减少一半。

在实践中，建立全球契约使得多公司为了这个目标，在运作过程中协调他们的行为。这些行为通常会为国内企业起到示范效应，包括中、小企业，使得他们提高行动水平并设置行为界限[4]。

贫困与饥饿斗争

从生产角度来看（不一定是价格），粮食供给总量反映了一国的粮食安全问题，可与贫困混淆，特别是极端贫困。

首先，它应该清楚地了解粮食安全是一个被应用于大多数，而非仅对贫困阶层的政策。典型的粮食安全政策，如有关粮食和营养教育、产品标签、食品质量与安全等，他们都是对所有人都起作用（与他们收入无关）的好政策的例子。

4. 这方面请参阅Ethos Institute，2004。

然而，我们观察到一个实际情况，就是在农业生产过剩而出口的发展中国家，他们的粮食安全依然存在应急方面状况，也就是饥饿。这种情况下，饥饿由大部分人的低购买力引起。但是，假设一项政策可以基本解决所有原因引起的饥饿是一个错误（MONTEIRO，2003）。这是因为即使在农业过剩的发展中国家，饥饿至少有两个具有独特性质的原因：第一，由价格引起，粮食价格相对于现有收入水平来说过高，现有收入水平由生产或者收入分配问题决定；第二，粮食价格相对较低，由于其他基本开支，如房租、交通、教育和医疗保健等，使得家庭收入不能够为他们购买食物提供足够的资金。

重要的是要划清粮食安全政策之间的界线，更确切地说，一般是指反饥饿政策和抗击贫困政策的界线。这首先是因为，在发达国家贫困限定在特定的社会群体（少数民族、妇女和老人为首的家庭等），而在拉美的贫困影响的群体较大，且众所周知其存在结构性原因（收入、土地浓度和低工资水平等）。因此，集中在现金转移支付计划的政策无非是从字面上减少遭受痛苦的家庭。他们需要具有“结构”特性的其他行动来补充，也就是说补充那些旨在改善针对社会框架剔除的那部分群体的社会包容性行动。

但是，粮食安全政策（特别是反饥饿政策）一般不应该作为抗击贫困的政策，还有第二个原因就是虽然饥饿和贫困之间构成了一个恶性循环，贫困是饥饿的根源，饥饿实际上是贫困的主要原因之一。饥饿的人们不能生产、工作以及享受良好的健康，但他们甚至可以上学，虽然他们不能更加舒适地学习。另一方面，营养良好的人，可能贫困，但是他们极少能够对教育政策和专业资格政策的激励作出反应。

因此，粮食安全可以说成个人食物配额，也可以理解为

食物的基本权利（Sen，1988）。权益高于任何权利，他与生命权同一级别，因为这是人类基本权利的一部分。换句话说，剥夺了人们获取足够食物的权利就是剥夺了他们健康生活的权利，或者是剥夺了他们作为人类不可分割的属性。

De Haen（2004）认为饥饿既是贫困的原因也是贫困的结果。因此，作者认为解决饥饿问题必须采取双重做法。第一，就是向生产部门投资，为面临饥饿的人创造改善生活条件的机会，使他们成为正式公民。它包括通过农业改革和农业投资来促进农业和农村发展的活动。

农业不仅是粮食的唯一来源，它和农村非农业活动一起，还为世界上大部分穷人创造了就业机会和收入。但是，面临饥饿的人能够在多大程度上享受经济机会所带来的优势，很大程度上取决于他们的营养、健康状况和知识水平。因此，一个更好的营养是穷人充分享受发展带来机遇的先决条件。

第二，通过广泛的安全网和援助网络，加强面临饥饿人口直接和立即获取食物的途径。可以包括现金和粮食中转计划，以及粮食和营养计划，如学校供餐方案和补充营养干预。

De Haen（2004）认为专门致力于减贫的公共政策不能“自动”解决饥饿问题。虽然饥饿往往是贫困的主要原因，为了减少贫困，营养的改善很有必要[5]。因此，同时根据作者研究，由粮农组织建议的反饥饿计划，为了能够实现世界粮食首脑会议确定的，到2015年面临饥饿人口减半的目标，总结了具体的工作重点和公共投资政策。它确定的五个

5. De Haen（2004），“饥饿率较低的国家，儿童特别是5岁以下的儿童死亡率也较低，寿命较长；新生婴儿可以期望过健康的生活到38岁，而在饥饿率较低的国家，他们可以期望活到60岁。在发展中国家，50%~60%的儿童死亡直接或间接是由饥饿和营养不良引起。”

任务 2：需要回答的与本任务相关的基本问题

1. 哪些区域可以被归类为成功解决粮食生产问题（量化），但因收入不足人口所占比例过于显著，导致不能充分获取食物？

2. 哪些地区面临粮食产量分布瓶颈导致价格上涨，进而引发问题？

3. 在涉及健康（较低的预期寿命、高婴儿死亡率等）和教育（学龄儿童高重复率等）方面的影响时，什么是饥饿成本？

4. 假设转移到贫困人口的全部现金将主要用于粮食和其他基本物资，反饥饿政策会产生什么结果？

优先领域包括：提高农业生产率、投资农村基础设施建设、结构改革和恢复自然资源（土地、水、生物多样性）。该计划也意识到，需要关注城市地区面临饥饿人口，尤其是在拉美地区这个问题比较严重。

如何衡量粮食（不）安全？

De Haen（2004）认为，“用指标来衡量面临粮食不安全的人口数量非常重要，无论是为了监测还是筛选协助设计消除饥饿方案的人员。他们可以帮助人们了解谁在面临饥饿，面临饥饿人的生活，为什么他们正面临饥饿。”作者认为，为此可以应用许多指标，每个都可被用于估测粮食安全的不同方面，独立估测就足够了。相反，为了全面了解粮食不安全的复杂性，找出谁正面临着饥饿，面临饥饿人的生活以及为什么他们都面临着饥饿，必须采用系列指标。

据笔者，常用的5种粮食不安全指标：

a）**粮食供给**，测量热量总供给和总供给热量分配。粮农

组织在统计世界饥饿演变过程中使用这种方法，因该方法其几乎可以测算所有国家情况，已经被用作一项世界标准的实践指标[6]。

b) **粮食输入**，测量可用于国内消费的粮食数量。

c) **营养状况**，它基于人体测量，如发育状况（身高/体重比）。这些指标仅适用于儿童，主要是在初级健康调查的基础上计算。

d) **脆弱性**，基于可用于自给（生产为自己消费）生活资料基础上测算。

e) **粮食获取途径**，这是基于国内获取基本菜篮子食品能力基础上的（通过收入或其他一些有效的手段）。

用于测算粮食不安全人口数量的不同方法，它有两种：直接法和间接法。直接法，通过消费或人体测量的调查，直接计算没有消耗足够的热量和蛋白质的人口和家庭的数量。对恰当的食物摄入量或与身高相适宜的体重进行估算。对体内缺乏足够食物的持续影响进行评估，但没有人研究饥饿和粮食不安全的潜在风险。

间接法就是依赖热量消耗和人体测量数据以外的指标，推断营养不良人口。间接方法中使用的主要变量是家庭人均收入。最初的假设是缺少收入是阻碍人们获取足够食物的主要原因。粮农组织的方法是首先计算一个国家的粮食供应总量，然后计算人均卡路里总数（本地产量减去农业贸易平衡和粮食库存）。然后，使用食物消费和收入分配指标，估算

6. 粮农组织所使用的衡量营养不良（饥饿）的测算方法是根据每个国家的人均可用热量和以最小的人口统计学调整需求的承诺分配组合（截止线），结果是营养不良的人口数量的估计。最近的估算表明，在世界上有8.42亿人营养不良。他们中的大多数生活在亚洲和太平洋地区（5.05亿人），其次是1.98亿人生活在撒哈拉以南非洲，约5 300万生活在拉丁美洲和加勒比地区。详见DE HAEN，2004。

获得粮食不平等和粮食消费量低于最低预先规定标准的人口比例，这类人被归类为营养不良人口。然而，粮农组织的这种测量方法不够精确，因为它是基于可产生的总热量，需要估计农工加工和运输过程中的农业损失。根据粮农组织介绍，此方法往往会低估一个国家实际营养不良的人口数量，但比较适于应用在国家间的比较和评估每个国家农业养活其人口的潜在能力。

大多数国家应用的方法是研究收入不足的方法，因此无论是巴西还是像拉加经委会和世界银行等国际组织，都在研究可用于研究贫困和饥饿的方法。这种方法，基本上就是定义一个贫困或者贫困线，然后计算在这个标准以下的人口数量。其实，这种方法估计的贫困人口，并不能透露真正“饥饿的人”比例，因这部分人口的一部分有可能享有食物菜篮子、食品券计划、捐赠食品等。使用的定义贫困/贫困线标准、区域化和货币校正方法不同，导致在不同的研究中存在数字差异。其中，研究中特别应该提到的是这条线的定义，在一定的收入基础上，每个国家都唯一给定，通常是最低工资标准百分比，或是在居民消费结构基础上研究。

Rocha（2000）分析了使用消费结构来定义贫困和贫困线的不同研究和方法。作者指出，用这种方法测算贫困人口数量和贫困人口，每个不同的步骤都存在“任意测量”。其结果是，每次计算都唯一，不能与其他形式的计算进行对比（作者指出，根据每次测算所采用的方法不同，贫困线可以变动50%，也可以上涨到127%）。这种差异系因定义贫困和贫困线时采用的选项不同而引起：定义推荐的卡路里数量；定义成本最低的食物菜篮子；评估非食物消费；评估生活在国家不同地区生活成本的差异；更新贫困和贫困线的货币价值。

虽然这些都是基于国家和国际范围内的研究，但是这些研究中对于如何测算既考虑到无法获取足够食物的人们，又考虑到因为缺乏健康的饮食习惯而无法获取足够食物的人们，还考虑到那些虽然不是营养不良，但随着时间的推移，食物获取方式不规范的家庭时的粮食不安全缺乏研究。

在巴西以坎皮纳斯州立大学医学院预防和社会医学部为首的一支队伍，致力于验证美国食品券计划[7]启用的方法和通过家庭填写调查问卷形式收集信息，在此基础上，划分3种层次的粮食不安全状况（重度、中度和轻度）[8]。

Segall和Marin（2009）指出美国的两项基本调查为定义直接用于测算面临粮食安全和不安全的人口规模的心理框架提供了基础。第一个是康奈尔大学的博士学位论文，以及后来的其他相关论文，都旨在确定干预项目下面临饥饿的人口数量，进而为美国社会的粮食不安全问题发出警告。把这两种方法相结合，为家庭粮食安全调查模块（HFSSM），提供了18种测算工具，其不仅可以测算粮食不安全问题程度，还能够识别获取食物的不同层次，从食物需求完全满足（粮食安全）到获取食物渠道缺乏越来越严重的状况。

巴西的工具 — 巴西粮食不安全规模，包括15个问题的调查问卷的应用程序，这个问卷在国家层面的首次应用，是巴西地理和统计研究所进行的2004年全国住户抽样调查。这个工具改编后被用在其他拉丁美洲、中美洲和加勒比地区的国家，如阿根廷、哥伦比亚、委内瑞拉、墨西哥、洪都拉斯、危地马拉和海地。在中美洲，这种方法被应用于一项美国政府资助的项目 — 食物和营养技术援助。最近，技术专家一直

7. 参照Takagi，Graziano da Silva和Belik，2002了解食品券计划的监测和评估系统。
8. 此部分参照SEGALL，2004。

在努力实现单一程序下统一规模的方法 — 拉丁美洲粮食安全规模。然而，这是一个巨大的挑战，现实的区域截然不同，因为所有的问卷必须经过一个验证过程，其中自然会产生分歧，因此很难有统一的尺度。

粮食安全政策

具体行动范围

首先，重申粮食安全政策的概念不应该限定在抗击饥饿，即使这可能是最迫切的和可见的行动。此外，恢复反饥饿行动有助于（非常有助于）扩大粮食安全政策的政治和社会基础，原因上面已经说明。

在我们看来，一项粮食安全政策至少要有6个不同的链接维度。

a）**现金转移支付计划**，解决贫困阶层因缺乏购买力而导致的不能获得必要食物的紧迫问题。这是保障粮食安全的重要手段，被应用到特别贫困或悲惨的人口中，这些人没有用于购买基本食物的收入。这些行动主要帮助少数群体，如土著居民、歌伦波社区等。

b）**针对贫困家庭农民的激励计划**，通过现金转移支付计划提高他们的购买力，增强并满足他们对基本食物的需求。应当指出的是，拉丁美洲沦落到贫困家庭农民、失地或拥有有限土地的大部分穷人通常杂乱无章，他们缺乏从旨在支持农业部门发展的公共政策中受益的能力。为此，不同级别的政府（地方、区域和国家）必须运用他们的购买力从本地农民家庭购买粮食，否则这种需求的增长将通过出口商品的传统生产

者来进行满足，他们可能不是大农场主，但是可以肯定的是他们不是贫穷的农民。粮食安全计划的农产品扩张带来好处的最大受益者应该是贫穷的农民。

c）**一项健康和营养监测计划**，该项计划是针对需要更多关注的特殊人群（老人、儿童和孕妇），监测是否发生因缺乏维生素和微量元素，及营养不良等引起的疾病（高血压、糖尿病等）。

d）**一项监控人们消费食物和确保政府这种监控权利的计划**。这里的基本问题就是食物标签，食物标签应该标明其成分及预防转基因食品风险。特别需要注意的是，确保足够的饮用水，因为它是降低儿童死亡率的关键，特别是在巴西半干旱地区。

e）**一个全面的粮食和营养教育计划**，该计划针对大部分人，确保他们能够获得适合他们的食物，同时确定一份针对所有人的健康饮食习惯指导。实现此目的的一个关键是通过主流媒体（广播和电视）向消费者传播可靠的信息。

f）**一项供应计划**，该计划主要针对超市占主导地位的大城市和大都市地区，以确保低收入群体能够获得优质食物。为达此目标，除了一组特定的粮食安全计划，如为减少食物浪费的粮食银行、学校供餐方案、社会供应计划及餐厅资助等外，需要重新定位建于20世纪60年代和70年代的中央供给设施的作用，构筑农民和消费者之间的密切关系，以及鼓励与私营部门合作的替代供应计划（大型零售网点、农贸集市、粮食银行、资助餐厅等）。

总之，有证据表明，应一起解决供应、粮食、医疗保

健、教育和营养元素等，我们需要开始监测个人，或者根据地理位置分布的团体，或者面临脆弱性的社会团体。因此，建议对每一种情况，应考虑结合一组不同的政策，采取不同的干预方法，以解决土地改革方面和支持在农村地区的家庭农场的需求；建立粮食银行、社区厨房及资助市区的餐厅；建立菜园和生态园；实施现金转移支付政策；行动时考虑性别等。为此，应该优先考虑建设一个集成系统，提供粮食安

任务 3：调研粮食安全政策的6个重点组成项目，即：现金转移支付计划、支持农民家庭计划、健康和营养监测计划、食物质量控制和标签计划、粮食和营养教育计划方案和当地供应计划。

插文 2. 城市地区粮食安全政策

最常见的批评粮农组织粮食安全的政策建议之一，就是其过分注重有利于农业和农村的人口的方法。因为我们发现，最贫穷国家（阿根廷、巴西、智利和墨西哥）的大部分贫困人口是城市或大都市的人口。Belik（2003）对城市地区的粮食安全政策做了一个有趣的评价。他给出了在城市设立粮食银行、资助餐厅和菜园的详细建议。他给出几点建议，认为有必要重新考虑目前巴西和其他拉美国家采用的模式。

在粮食银行的情况下，当更多的成功经验表明需要与私人公司和民间社会组织发展伙伴关系时，政府为扩大其现有的网络做出了巨大努力。粮食银行是反对浪费食物的基本组成部分，一般来说是造福社会的政策，但是短期来看，他们只为私营企业保持价格与利润以及提高市场形象方面提供了潜在好处。正因为此，下面我们应该讨论和考虑财政好处。

应该从不同的角度来看待资助餐厅。我们知道最终采用“规模”的定义确定我们采用的模型、餐厅的位置以及餐厅顾

客群。小餐馆可能有较高单位成本，但他们可以确保重点覆盖某些顾客。另一方面，大型餐馆拥有规模效应，允许在不污蔑穷人的情况下，进行大规模的人口覆盖。在这两种情况中，应该考虑在特许经营制度下，通过私人公司、社区组织或失业人口的合作社运行餐厅的可能性。此举不仅有可能确保人们食物获取，同时也可能实现粮食安全政策的自我可持续。

促进在城市地区建立菜园也是一项多次传播的政策，但有证据表明，在古巴和阿根廷，城市地区只有较少的持续性尝试成功[1]。然而，建立菜园不仅被认为是生产的一部分，而且还应看作涉及人群社交的重要方式。城市地区可以建设许多不同类型的菜园。他们可以采取社区或集体计划、学生菜园、家庭自己的菜园等形式。在所有情况下，重要的是需要建立一项能够确保水和城市废物污染的风险降到最低的政策，并为有关各方提供技术援助，以确保这些新兴农民组织。

作者认为，我们正在经历城市地区粮食安全政策模型的危机。因政府的财政状况或盛行的新自由主义的意识形态，20世纪70年代和80年代，各国实行的供应部门干预模式已经崩溃。从任何角度看，发展社会力量参与，及基于所有参与者组织与管理的粮食安全政策是一项非常复杂任务。然而，我们不应该忽略不断增长的对政府在城市地区实施行动过程中协调工作和调节私人利益的需求。

1. 古巴的城市农业计划是拉丁美洲最大的方案之一。约有一半的古巴人民消耗的所有蔬菜都来自城市小菜园。在国际农业/畜牧业技术中心职责下，阿根廷ProHuerta计划已经运作了12年。他的资金来自社会发展部门，2002年资助了320万人。

全相关的生产、价格、弱势群体、教育系统以及其他重要变量的数据信息。

熟悉粮食安全计划可用的工具是实施计划的基础。如果因在不同政府职责下已经实施了很多以促进更好的营养目标的计划，而认为这里所描述的粮食政策的功能，可以通过简单的组合或协调这些方案而建立，那是一个错误。粮食安全

插文 3. 饮食习惯和食物质量

Elizabete Salay（2003）研究表明拉丁美洲社会正在经历一个营养过渡阶段。虽然与贫困相关的蛋白质-热量营养不良、铁、碘和维生素A缺乏症发生率仍然较高，但是他们被肥胖、心脏疾病、高血压、糖尿病和其他疾病所掩盖。随着人们食用更多的脂肪和更少纤维，拉丁美洲的饮食确实在不断变化。

一项旨在打击不良饮食实践和习惯所带来问题的公共政策应考虑：需要监控标签和广告所提供的信息；需要设置实施营养教育计划的标准和流程；营养教育应加强通过食物广告传播改变饮食习惯和行为的需求。因市场信息不完整，政府应规范并补充这类信息以保护人口健康。

给拉丁美洲政策经理的一项一般性建议，就是应该成立一个组织或委员会用于分析营养信息，并通过食品生产商向居民传播信息，促进调查和举行活动，以传播与健康饮食相关的信息。它也需要动员社会成员广泛参与检查和控制食品行业、快餐店及食品配送公司。

Martinelli（2003）指出关于食品法典，在发展中国家的谈判论坛中，很少涉及粮农组织和世卫组织正在协调的新国际标准。其实，引用法典的决定会影响到所有的生产链，并对贸易有巨大的影响。然而，从历史上看，直到建立热带产品规则和生产流程，食品法典委员会主要由发达国家控制，但是现实中热带国家不起任何作用。根据专家评估确定可容忍的生物技术食品、添加剂、污染物和毒素的标准。因为这些委员会主要由发达国家（其中很多是农产品进口国）的公职人员组成，所以设置的一定标准对发展中国家来说，可能存在施加贸易壁垒的风险。

现在食品法典面临的主要挑战之一是怎样被消费者认可，可能可以通过其机构的独立性、迅速的决策过程，以及更多食品无害的最新程序。

政策需要符合食物安全法的规定，在宪法明确规定的食物权的基础上进行。然而，由于在该地区的一些国家这些权利尚未完全巩固，最好的办法是继续完善必要的法律文书，如巴西的零饥饿计划（如《撒玛利亚好人法》，鼓励给粮食银行捐赠食物，不需要达到一定量的投标过程而可以从农民家庭获取食物）。特别是在巴西，2003年以来有组织的民间社团的努力和不同计划的实施，使得在2006年通过了《国家粮食和营养安全法》。其实，上述6个计划，每项的实施都需要宪法之外更详细法律的规范。在现金转移支付计划中，有必要通过具体的立法设定挑选受益者的标准，建立复杂的用于直接地处理现金从中央政府计划的转移到受益人的系统，最好是通过具有广泛的分支机构网络的国有银行。

在这个特定的方面，另一个主要努力的方向就是做好现金转移支付计划受益者的记录工作，并保持更新，以避免潜在的不同种类的欺诈行为。这种记录如果不进行定期的修改和更新，其使用机会将很少。在收入阶层分析时，重点是家庭的不断转移，他们从一个家庭转移到另一个家庭，甚至从一个城市转移到另一个城市，因为劳动力市场之间的联系是非正式和不稳定的，他们的成员会交替时期做更合理的工作，这样他们就不用一直工作，例如，农业领域的生产具有很强的季节性。

零饥饿计划的经验表明社会参与是以两个目的为基础。第一个，动员地方级进步的社会力量，以确保该计划涵盖的已注册家庭，是真正有资格且没有政治或宗教偏袒的家庭。第二个，在以促进当地发展为目的的公共政策建设的过程中，确保参与者受益，否则，解决极端贫困的现金转移计划将是治标不治本的解决方案，不能够为他们提供新的替代方式。

插文 4. 管理委员会作为社会控制机制

“未经我许可的情况下，你怎么敢说选择了我的城市中有代表性的？什么市长，你忘了，他是这里的老板？”

例如上面的那些问题，是巴西东北部半干旱地区的小城市的市政管理者（人口低于7.5万），向被零饥饿计划选为食物安全代理的民间社会代表进行培训时提出的问题。这些工作人员要对他们城市的食品券计划管理委员会负责，此外，确保计划的质量和防止受益家庭的记录被用于政治目的。该委员会与市政局相似，2/3成员系民间社会代表，1/3成员系政府代表。然而，它有一个明确的分工，使得选择受益者过程更加透明和可参与，因为联邦政府计划不提供分散化的管理框架。2003年，设立2 132遍及全国各地的管理委员会[1]。

委员会的设立使得市政公共官员之间产生了对局势的失去控制的恐惧，因为委员会无视他们的旧模式以及口头阐述的所有原则，并且委员会在公共事务管理中采取适当考虑人情的方法。当感觉受到威胁时，委员会就开始采取一种新模式的公共管理政策，其中民间社会的参与是根本，巴西东北部半干旱地区的一些小城市的市长提出了一个精心策划的方案阻止这种新模式。

这种新的模式伴随着当地管理委员会的宣布产生而产生，该委员会由9名粮食安全代表组成，其中6名来自社会组织。这种选取当地管理委员会的方法，激发人们和社会充满希望的参与，人们第一次感觉到他们有希望自己决定他们的生活。正如一位粮食安全代表所说，这是连续的、部门与社会各阶层正在参与的集会，是一个真正的公民秀。

人们不仅关注农村和城市社区协会、工会、宗教组织和社区委员会等的号召，他们也相信，他们正在参与建立新的东西。这种重生的希望和有兴趣参与非常有意义，因为他们所面临的事实是，无数的标记基层参与的社区委员会的设立，单纯的是为官僚便利服务的。这是累积这群人的公民经验。

管理委员会自愿参加者的行动暴露了每个市统一记录的违

规行为。这种暴露记录缺点的做法，为实施食物卡计划提供了必要的支持，在委员会的请求下，也适用于其他社会政策的记录。现在社会想掌握所有基于严肃的态度、透明度和社会正义原则的基础保障社会政策所涵盖的家庭。

这是巴西东北部半干旱地区的小城市如何确保公民的权利以及如何构建基础参与的。

[参考：公民打破“战壕”：零饥饿计划指导委员会，Aldenor Gomes (2003)。]

1. 在半干旱地区城市当地社会控制机构和其他地方民间社会志愿者参与设立的委员会，受益家庭和当地政府官员负责监测家庭成员和检查的现金转移支付计划。围绕零饥饿计划和现有记录质量评估，涉及超过1.9万名被分配动员社会的志愿者。

行动的体制框架

首先，体制框架指出粮食安全政策应该适用于国家、州、地区和市级各个层面的，粮食安全计划不应该是一个部门的行动（如上所述，它必须优先重视某些行动），不应让当地的行动与区域和国家层面的互补行动断开。

这并不意味着所有的行动都必须同时同地执行，也并不是说地区间的优先权必须相同，任何国家都要考虑到不同的社会经济和人口特征。

作为粮食安全政策的措施，必须分为3大不同领域：

a）农村和小村庄，以农业/畜牧业为主。这些地区的重点应该放在支持农民家庭粮食生产方面，在拉美国家农民家庭几乎无一例外是贫困和极端贫困群体的最重要构成群体之一；

b）城市地区，中型和大型城市，人口从5万～50万，该地区最重要的是工业和贸易活动；

c）大都市地区。

Gordillo（2003）强调指出国家粮食安全计划应该全面回顾新决定设立的目标，确保资源不被驱散，并能使行动产生更大效益。作者认为，20世纪90年代，拉丁美洲各国经历的阶段可以看做是第一代改革的一部分。如出于宏观经济迫切需要的公用事业私有化、公共支出财政调整、贸易自由化和行政权力下放等改革对农业部门产生了直接影响。因此，在农业/畜牧业规划、研究和推广以及水资源管理政策方面发生了深刻变化。尽管这一地区的公共部门减少了，但是私营部门和第三部门未能占据第一代改革所释放的空间。

Gordillo（2003）认为，粮食安全政策面临的主要挑战是建立一个能够实现“世界粮食首脑会议”和“反饥饿联盟”目标的基础。为了更进一步行动，仅采取刺激粮食生产的措施不能解决问题。在解决生产问题的同时，必须处理如何获取食物的问题。众所周知饥饿既是贫困的原因又是其结果，因此，抗击饥饿的斗争计划，也应该集中精力解决与创收和分配相关的问题。

粮农组织在低收入国家实行的粮食安全特别计划是这种变化的实践案例。目前，粮农组织在全球超过25个国家实施这一计划，可以看出实施中的计划需要更多的适应性，例如，已经在委内瑞拉部分地区实施的城市地区粮食安全特别计划，它的目的是通过更好地理解销售渠道（下面将讨论这个问题）来整合城市和农村部门资源。

然而，如果我们认为发展计划实施过程中需要深化改革，那么我们就有很多的事情可以做。一般来说，正在进行的很多项目存在互相竞争，他们缺乏一个共同的协调机制或商讨论坛。为了避免资源的分散，Gordillo（2003）建议未来构建一个共同的议程和一个新的制度框架。在新的规划方案中，需要考虑到如下关键因素：a）更加注重性别问题，

在许多情况下，妇女承担了管理资源和援助计划的大部分责任；b）采用新的方法来评估公共干预，量化如何协助社区组织的风险和优势；c）领土发展方面，其内在的发展潜力和机会。

我们分析反饥饿计划新模式中机构整合的可能性，正如2003年以来巴西实行的零饥饿中提出的一样。

机构整合

零饥饿计划的制定和实施经验表明，至少需要经过3步分离或者合并的步骤：

a）撰写提案，包括国内和国际专家：提案应该包括形势诊断、目标、可利用的资源和将实施的政策设计。

b）公共磋商，以讨论和重新设计提案，主要是为了寻求机构（教堂、政府、工会和公众人物）和私人组织（非政府组织、供应业企业经营）之间的一种“最低限度的共识”，并在与其同步实施的促进粮食安全和消灭饥饿计划的支持下，动员组织民间社会，并建立联系网。

c）创建政府行政机构，将原先实施的框架联系起来，并实施具体的粮食安全政策。

对于这个行政机构的行动范围及其地位存在巨大争议。“零饥饿计划”提案指出了国家粮食及营养保障委员会的设立分两步，第一步是连接所有管理有组织的民间社会的代表（教会、工会、非政府组织、企业组织及个人等）的政府机构，第二步是设立执行秘书处直接向共和国总统报告，这将在连接现有政策中发挥重要作用。

然而，卢拉执政的过渡团队诊断指出，实施一项粮食安全计划的5项关键政策（现金转移支付、支持家庭农场、健

康和营养监测、食品教育和市区粮食供应）要么不具有操作性，要么就是资源、宗旨和目标高度分散，即，实施粮食安全政策不仅需要有一个机制来协调已经存在的计划，而且需要重新审视这些计划甚至从头开始推行新的计划[9]。

结果是卢拉执政第一年建立的粮食安全和抗饥饿战斗的特别部，后来被社会发展部替代，目前该部门负责现金转移（已经统一）、社会援助和粮食安全行动。虽然对于评估来说仍然较早，但这个制度设计可能过分强调现金转移支付和社会救助政策，损害了狭义的粮食安全政策。在2004年实施的集中精力减少部长数量（约30）的第一次部长级改革期间，放弃了由单一的部负责现金转移支付政策和粮食安全政策的方案，指出最好是一个特别部门来负责，强调其与共和国总统保持紧密联系的必要性，同时在社会福利部的职责下抛弃社会救助政策（只有不断的现金福利）。除与现金转移系统[10]完全不同外，这些结合了粮食安全的综合性计划强调公共政策的作用，公共政策的设计非常独特，因为现金转移支付（不论自愿与否）必须集中，而对粮食安全的政策是为了确保普及人类获得足够食物的权利。

任务 4：调查现有粮食安全计划及食品供应、支持家庭农场、健康和营养监测、现金转移支付和社会援助计划的不同体制框架。

9. 现金转移支付计划是一个典型的例子。早在2003年，全国范围内就实施不少于6项的此类计划。每一项都有其独特的受众，并且他们之间没有兼容：学校补助金、粮食补助金、收入补助、消灭童工、食品卡和天然气补助计划，更不用提为了老人和残疾人士的其他社会援助计划。

10. 以巴西为例，自愿的现金转移支付是直接从联邦整体预算打到每个根据计划设定的收入标准选出的受益者的银行账户，如家庭补助计划（它统一了之前存在的6种自愿现金转移支付计划）。与持续现金福利相关的现金转移是“基金到基金”的转移，也就是说现金从政府部门转移到计划设定的特殊基金，该计划登记的受益人在个人权利的基础上。该基金有民间社会成员参与，由不同的政府层次的议会制定。经验表明，市长经常以用途管理为目的控制议会，管理基金的设立。

粮食安全政策和粮食安全相关程序的透明性问题主要是与私人部门的整合问题。正如上面所提到，零饥饿计划中创建的国家粮食及营养保障委员会是连接政府和有组织私人社会的部门。然而，某些社会阶层（特别是那些与企业、工会运动、教堂和慈善组织相关的），也可以在支持该方案目标的实现方面发挥重要作用，与他们之间建立适当的连接，可以避免偏差。每个群体都有他们自己的特征和利益，围绕这些，目前称为社会责任[11]。

被邀请参加优先计划的企业家实施的“善良营销”，对政府行动的公共舆论感知发挥了非常重要的作用。由此产生的伙伴关系可能不会给企业家带来预期的资金数额，但他们肯定收获大大超过预期的知名度和赞赏。

插文 5. 水箱项目：为促进粮食安全与私营公司合作的案例

该项目诞生于2001年，基于本地经验，认为在巴西的半干旱地区雨季储存的雨水供给家庭一年四季用水可行。此前，一些非政府组织提供培训和组织自救行动，如在半干旱地区建设蓄水池；这项工作由Caritas领导，它在该地区设有办公室且定期为该项目转移资金。

2001年，构建了一个包含700多个机构的非政府组织网络，这些机构来自东北部各州和米纳斯吉拉斯州名为ASA（半干旱地带）的北部地区，并且推出P1MC-1百万水箱计划，该计划由一个同名的组织进行管理。它的目标是在5年内依靠当地系统的基础上构建一百万个水箱，为当地居民和基金管理者提供投入、培训和专业化行动。该计划设计使得90万平方公里的800万人受益。

当2003年联邦政府推出了零饥饿项目时，巴西银行联合会意识到支持P1MC项目是财政部门参与抗饥饿行动最直接和有效

11. 本部分参照网址www.fomezero.org.br。

的方式。因此，巴西银行联合会承诺提供资金捐助和培训专业技术人员以确保建设1万个水箱。然而，鉴于该倡议的成功，巴西银行联合会签署一份2004开始额外资助1万个水箱建设的承诺。

构建一个1.6万升水箱的总成本约500美元，包括行政开支，巴西银行联合会在P1MC项目中共投资1 000万美元。根据巴西法律规定，这些资金中一个非常小的比例可以从参与公司支付的税款中扣除。

为了保证项目的可行性，巴西银行联合会也贡献了其在财务和人力资源管理方面的行政经验。本地执行单元设置包括技术专家等工作人员，并为其配备电脑、汽车、摩托车等，主要是为了调动登记家庭、火车站石匠和人民的主动性，特别是负责在确定时间表内高效地完成建设工作。

巴西银行联合会参与的积极性是建立生产制度和项目实施程序的基础。巴西银行联合会决定加入这个项目鼓励了其他企业效仿和项目迅速增长。目前，巴西银行联合会正在考虑通过进一步吸收其他组织（如Apoio Fome Zero），来扩大该项目的可能性，目标是吸收隶属于银行的客户和供应商。

工会运动已经通过社会动员行动、正规的出借食品收集行动和其他项目开发的行动，贡献了非常多的主观能动性。最后，教会和慈善组织全面的网络为确保所有地区实施计划的平稳运行，提供了宝贵的社会资本。这些组织在确保项目达到“看不到穷人”方面起到了重要作用，也包括因缺乏基本公民文件，不能在任何计划中登记注册获益的家庭。例如，在零饥饿计划中，这些组织发挥了积极作用，无论是他们通过参与管理委员会进行社会动员行动，还是收集/分发食物给需要的人，或者确定计划记录中应该排除家庭等[1]。

1. 从记录中排除一个家庭的主要原因之一就是它缺乏基本的证件（身份证等），特别是妇女。为了纠正这种情况，老卫生部食品安全和人权秘书处、司法部和国防部、妇女政策特别秘书处、巴西协会公证处（Arpen）以及十个州的督查（阿克里、阿拉戈斯、巴伊亚、塞阿拉州、马拉尼昂州、帕拉伊巴、伯南布哥、皮奥伊、北里奥格兰德和塞尔希培州）之间建立伙伴关系。缺乏家庭基本文件的家庭由零饥饿计划注册受益者过程中的管理委员会进行确认。管理委员会使用一种指导手册，做好信息监控，指导如何获得缺失或者丢失出生证明人的认证工作。

国家的期望和操作能力

如前所述，抗击饥饿斗争提案的政治诉求非常强烈，但在现有的体制框架下创建是不可能的期望[12]。

除抗击饥饿的原因所产生的期望增强外，在拉丁美洲经历十多年的改革和私有化后，国家失去其自身的业务能力（参照GORDILHO，2003年）。这些变化的结果之一就是这些国家在20世纪初基本运行能力非常薄弱，因为他们缺少机构工具去做这些事情。例如，供应领域缺少公有制企业的结果就是政府这方面的作用只是融资和规范从事这一领域的民间团体。如果没有能够覆盖较贫困地区生活家庭的足够分支机构的公有制银行，同样的情况可能发生在现金转移支付计划中。

政府只能做生效法律明确允许事情的情况下，认为私营部门可以不受限制的做任何事情也不合逻辑，因为法律几乎从来没有考虑人类的食物权，较少提供法律文书支持政府确保所有居民权利。

除上述提到的部分建立的伙伴关系外，政府为了实施社会政策（其中包括粮食安全政策），最终将会委托非政府组织实施。最大的问题就是，多数非政府组织是意图维护私人利益的团队，随着粮食安全政策的实施，他们最终将会分裂或者使他们服从自己的利益。

12. 除了其他原因外，正如Betinho所说的“正在挨饿的人不能等”。巴西实施零饥饿计划表明，最大的“不耐烦”和处理一些饥饿事情的压力不是来自“除外”，而是因为除其他原因，他们通常不是很有条理。一般情况下，这种不耐烦和压力来自媒体，它们试图显示出该计划“不能正常运转”，或者是为了重申有没有解决饥饿，或者说不同的人有“自己的”解决饥饿的问题。

任务 5：调查非政府组织的作用、他们的主要行动领域以及国际组织对他们的支持。这里假设多数情况下，尽管他们创新了方法，但非政府组织行动的过度分散以及他们干预的微弱性，只能确保有限的面临粮食不安全的人受益，不过非政府组织是粮食安全计划运作和检查的非常重要合作伙伴。

拉丁美洲和加勒比国家的一些政策

粮食不安全继续占上风的事实，要求对其原因和该地区已经提出的解决这个问题的政策进行新的考虑。可以看出多数拉美国家，建立粮食不安全和农村家庭（或活动）之间的相互关系变得越来越困难。一般情况下，可以说贫困和粮食不安全周期作为一个整体影响该地区。然而，随着城市化的不断推进，及其所带来的工作和就业机会、所提供的“公共产品”（特别是教育和医疗保健服务）的减少，导致这些城市的贫困已经以一个相当快的速度增长[13]。

通过分析这些地区反饥饿和贫困政策所包含的主要运动，我们可以看到，目前为止，其效果已经受到限制。近十年来，虽然拉丁美洲经济的慢速政治形势有所改观，但是农村贫困人口反而增加。对于那些农村贫困人口减少的国家，可以通过贫困人口向城市转移来解释其减少。经验表明贫困人口向城市转移不仅是创造就业机会的政策，另一个重要方面就是提高了土地的可获得性，而在拉丁美洲很大程度上可以认为，土地是减少贫困的关键因素。

13. 这方面参照BELIK和DEL GROSSI，2003， 他们提到了巴西的情况，显示出贫困迁移到城市，在小型和中型城市存在较大的收入差距。

考虑到近年来已在该地区实施的方案，我们根据他们的行动范围可将其分为5组：激励生产活动、社会投资基金、直接现金转移、环保项目和社会参与。

Ramirez（2003）认为辅助和专项的政策均未产生有效的作用。同样，当政策只有短期目标，而缺乏中长期的激励措施时，它也没有有效作用。对于他们行动所采用的方法，我们发现生产导向型建议和实际市场之间存在差距，实际市场中各类农民之间缺乏联系或者联系薄弱。为了解决这个问题，以促进综合性和自我维持领土的农村发展（DTR）活动正在取代传统的信贷和技术援助方案。

最后，考虑到政策的执行，政府的干预十分必要，但是在许多情况下显示出他们很慢，存在很多繁文缛节[14]，这样为以外包服务和受益者之间成本共享方案为基础的新的范式创造了空间。

另一方面，随着发达国家在食物质量、卫生控制、产地控制、专业化和国际谈判等方面要求的日益提高，需要各国日益专业化和职业化。这些正是拉美国家在那些领域面临的局限性。据联合国贸发会议，发展中国家需要不断完善他们的法律、培训、基础设施建设和参与国际谈判的能力，其目的不仅是满足发达国家的正当要求，而且当他们有保护主义时能更好的处理WTO挑战（PRESSER，2003）。在这方面，拉美国家仍然处于一个非常初期的阶段。

然而，这一系列行动主要的批评集中于其过度强调发达国家，为了减少贫困和饥饿，发展中国家应该减少国际关税和降低关税壁垒。没有任何证据证实更多地进入国际市场一定会确保一个更好的收入分配和减少贫困，实际上大部分相

14. 一个例子就是现金转移计划受益者的统一记录，就通常由公立银行经营。

反。因在拉丁美洲国家创业农业和小农业之间的二元特征，以及高收入高度集中等特征，使得贸易自由化受益最大的可能就是出口商，这些出口商传统意义上属于企业部门或与大型企业有关，所以在这些国家甚至更多的是提高了收入的不平等。即使自由化带来了更多的外汇和增加了联邦预算可运用的资金，但是没有保证这些资源将会成功用于粮食安全和反饥饿的计划和方案。此外，它可能会导致这些国家的食品价格上涨，影响城市人口，特别是在城市地区拥有大量贫困人口的国家，拉美大部分国家就是例子[15]。

上面提到的所谓粮食安全特别计划，是粮农组织自1994年以来，为了确保完成世界粮食首脑会议设定的目标，而实施的集中激励家庭农场生产的计划。现在已经应用于全球70多个国家。假设这些方案可以通过技术的变化显著增加发展中国家小农的生产力，旨在提高其经济的包容性、改善过剩生产和大体上促进农村经济增长。这些计划的主题是包括更好地利用水资源、集约化的生产系统和多样化的农业系统。

然而，尽管观察到这些方案的设计和概念定义与其最初局限性有了巨大进步，但因为不同的问题，其中包括预算问题，导致采用这些政策的国家还没能超过他们最初的实验阶段。出于这个原因，虽然他们考虑了第二阶段的膨胀和在国家水平的应用，但是其最终结束时的效果将非常有限。粮农组织的一份报告《粮农组织 - 罗马，2003》表明大量的发展中国家，要求粮农组织支持他们在自己资源基础上的国家方案的设计，并且他们认识到支持小规模家庭养殖政策在促进粮食安全、减贫和可持续地利用自然资源方面的关键作用。

15. 参照美国经济研究所的一项研究（圣保罗页报，2004年6月20日）。

因此，粮农组织做好准备面对这方面的挑战，为了：

- 引导现有资源向具有战略和催化剂作用的优先项目倾斜；
- 推动建立反饥饿国家联盟；
- 确保粮农组织各项促进粮食安全计划之间更多的协同效应；
- 动员各国，提高他们对粮农组织食物数量和质量安全信托基金的贡献；
- 鼓励各国在其领土范围内，制定和实施致力于减少饥饿的国家粮食安全计划和方案；
- 为了确保国内和国际项目之间更多协同效应和链接，优化当地粮农组织办事处和粮食安全特别计划协调员之间的关系。

结论和建议

下面将提供一些可应用于拉美洲国家粮食安全政策的意见和建议，即：

i. 人们已经认识到，最近几年，拉丁美洲的粮食和营养状况变得更为糟糕。该地区的国家作为一个整体，儿童营养不良的预期下降趋势没有得到证实，因此很难实现千年目标。同样，农村地区的贫困水平仍然很高。这些因素导致需要重新考虑沿用至今的粮食安全政策。

ii. 基于粮食安全概念的反饥饿计划，涉及措施远不止加强粮食生产和增加可获得食物。在食物质量安全方面，消费教育和营养信息都与粮食安全直接相关，同时应考虑到肥胖的人、患有糖尿病和因营养不良引起

其他疾病的百分比在增加。现金转移支付计划从基础上确保了贫困家庭获得足够食物，同样该计划也是农民家庭、健康和营养监测系统以及本地供应计划的诱因。

iii. 拉美国家更加积极地参与食品无害的国际讨论，在处理非关税贸易壁垒所带来的农产品出口问题时，将获得一个更加平等的地位。目前，发达国家（他们是农产品进口商）主宰了国际论坛中规则和标准的建立，其中许多规则和标准不现实，伴随着严格的商业目标。对于区域，最初的步骤是协调国内政策，创造单一的和公认的无公害证书，最重要的是同一阵营的国家之间要消除内部障碍。

iv. 正如巴西联邦政府在零饥饿计划中所做的那样，一个跨领域的巩固粮食安全的政策（而不局限于一个部门，这种情况下，通常是农业部或者辅助政策）十分重要，是政府规划的关键组成。消除饥饿是所有政府都想要达到的目标，要增强总统真正优先实现的重视程度。粮食安全涉及粮食生产、分配、消费、卫生、教育和发展等相关方面。所以，只有发展才能为一个国家一劳永逸的消除饥饿创造出恰当的条件，政府预算必须服从这个目标，且各部位和机构的目标应该相互结合、相互加强，追求统一目标，不过这是一个很大的挑战。

v. 制定国家粮食安全政策也是战略性行为。因此，在此项政策制定过程中，设立一个特定机构来协调以实现这一目标的具体预算，这必须也是应该优先考虑，而不只是现有部门之间的联系，例如，农业或社会援助。

vi. 还涉及区分粮食不安全与饥饿、饥饿与贫困之间的重要性。不同的概念，在一定程度上需要公共部门采取不同的行动。更多的是考虑粮食安全和人类食物权的概念，这将使政府能够更容易地通过具体政策、具体框架和法律来解决这些问题，满足这些需求。

vii. 有史以来拉丁美洲一直缺乏私人社会组织参与的文化，所以这些政策必须具有参与和授权的性质。必须加强与当地社区的契约和促进政府与民间社会之间的共享管理机制。因为饥饿不只是一个统计或生理现象，它也是一个政治现象。饥饿不仅是缺乏足够消费品和获取方式的现象引起的问题，也是剥夺公民权利之一。它是产生特权和剥夺的反常发展模式的自然结果。该地区制定、跟进和检查的社会参与的方案，确保了他们未来对自己公民赋予的权利和方式。

viii. 粮农组织在整个拉丁美洲实施的粮食安全特别计划的经验，得到了积极评价，并已产生了宝贵的意见，可用于发展国家或地区的粮食安全计划，甚至可用于反抗饥饿和农村贫困战略的具体干预方面。

ix. 实施主要集中于城市地区的粮食安全政策已成为当务之急。供应部门公共干预模式危机的结果之一就是已经实施了新的举措，并且应该重新考虑和审查迄今大部分已经实施的举措。公共和私营部门在不断扩大的城市计划中的角色非常重要，因为在城市中心的供应需求基本上由私营部门通过超市满足。然而，应当考虑到的就是城市地区的粮食不安全问题与家庭生存条件不足、危险的工作条件和低收入的关系更加密切，以住房状况（自来水、卫生与公共交通不能得到满足）为例说明家庭生产条件不足。因此，创造就业机

会的政策、提高最低工资标准的措施、重点在住房和卫生的方案，在城市环境中发挥了重要作用。

x. 在中、小型城市，粮食收购计划和相关机构的食物政策是提高农民收入和大多数人食物标准的好例子。旨在建立市场机构如展销会和大型零售网点的政策，也是使生产者和消费者双方受益的举措。

xi. 最后，应当强调的是使粮食安全政策和大规模的收入分配政策相结合是必要的，尤其是在拉丁美洲。饥饿和粮食不安全的结构性原因，隐藏在不平等的收入结构及其延伸、扩展中。因此，即使资源匮乏，结构政策和促进发展繁荣政府措施也应该同时进行，否则，问题就不会得到根本解决。

参考文献

BELIK, W. Políticas de segurança alimentar para as áreas urbanas In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas, state of São Paulo: University of Campinas (Unicamp), 2003.

___. *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. São Paulo: Hucitec, 2004.

___; DEL GROSSI, M. E. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. [Text prepared for the panel "Policies against poverty: food security, nutrition, minimum income and productivity gains in agriculture"]. In: CONGRESSO DA SOBER, 41., Juiz de Fora, 2003.

BRAZIL. *Projeto Fome Zero*: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Citizenship Institute, 2001.

DE HAEN, H. A conjuntura global de insegurança alimentar e os benefícios ligados à redução da fome. NATIONAL CONFERENCE ON FOOD AND NUTRITION SECURITY, 2., Olinda, state of Pernambuco, 2004. [Written note].

ESCOBAR, G.; MILICEVIC, X.; BERDEGUÉ, J. *Análisis del desempeño de instrumentos de combate a la pobreza rural en Chile: Comuna de Portezuelo.* [Document prepared for the FAO Regional Workshop for Latin America, as part of the paper "Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas]. Santiago, Chile, 1999.

FAO. World Food Situation report, 2003.

___. *Minutes of the FAO-IDB meeting* to discuss financing and collaboration proposals between the two organizations with the aim of developing regional projects in Latin America and the Caribbean, held on November 11-12, 2002.

___. *Seguridad alimentaria en los paises andinos:* hacia una estrategia de desarrollo rural integral y lucha contra la pobreza. Strategic Note, 2002a.

___. *Seguridad alimentaria en Centroamérica:* del manejo de crisis en el corto plazo, al manejo de riesgos y reducción de la vulnerabilidad en el largo plazo. Strategic Note, 2002b.

___. Regional Special Programme for Food Security (RSPFS). In: *Member Countries of the Caribbean Community (Caricom) Cariforum.* 2002c.

FAO-ROME. *Programas especiais para segurança alimentar:* resposta a novos desafios. Rome, 2003.

GORDILLO, G. de Anda. Elementos para la elaboración de planes nacionales de seguridad alimentaria en América Latina. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas, state of São Paulo: University of Campinas (Unicamp), 2003.

MARTINELLI, M. A. O Codex Alimentarius e a inocuidade de alimentos. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas: University of Campinas (Unicamp), 2003.

MONTEIRO, C. A. *A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil:* implicações para políticas públicas, 2003. Mimeo.

PELIANO, A. Compromisso social das organizações: uma questão de solidariedade ou de sobrevivência. In: *A questão social e as saídas para a pobreza.* Rio de Janeiro: COEP, Social Workshop, Work and Citizenship Technology Center, 2002.

PRESSER, M. F. Negociações agrícolas internacionais na América Latina. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas: University of Campinas (Unicamp), 2003.

RAMÍREZ, E. Estructura y evolución de las políticas de lucha contra el hambre y la pobreza rural en América Latina. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas: University of Campinas (Unicamp), 2003.

ROCHA, S. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: Ipea, April 2000. (Discussion paper, n. 720).

SALAY, E. Hábitos alimenticios y aspectos nutricionales y de la calidad de los alimentos. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas: University of Campinas (Unicamp), 2003.

SEGALL-CORRÊA, A. M. *Relatório técnico.* Projeto "Acompanhamento

e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumentos de coleta de informação". [Presented to the Pan-American Health Organization and to the Ministry of Health]. Campinas, state of São Paulo: FCM/Unicamp/WHO Agreement, 2004. 22pp.

___; MARÍN-LEÓN, L. A segurança alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA), 2003-2009. In: CLACMESA – LATIN AMERICAN CONFERENCE ON FOOD SECURITY MEASURES, 2., Campinas: University of Campinas (Unicamp), 2009.

SEN, Amarthya. Food entitlements and economic chains. In: LE MAY, B. W. J. (Ed.). *Science, ethics and food.* Washington, DC: Smithsonian Institute Press, 1988. pp. 58-70.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. *Pobreza e fome:* em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Campinas, state of São Paulo: IE/Unicamp, 2001. (Discussion paper, n. 101).

___; ; BELIK, W. *Combate à fome e à pobreza rural.* São Paulo: Cromosete, 2001. 254pp.

VEIGA, J. P. C. *O compromisso das empresas com as metas do milênio.* São Paulo: Ethos Institute, 2004.

作者简介

阿多奈拉姆 • 桑契斯 • 波拉齐（Adoniram Sanches Peraci）
农学家，毕业于巴拉那联邦大学（UFPR），社会学硕士学位（墨西哥）。农业发展部家庭农场局局长。

阿德里亚娜 • 韦加 • 阿拉尼亚（Adriana Veiga Aranha）
社会工作者，社会政策与公共管理硕士，米纳斯吉拉斯州天主教大学和莫桑比克理工大学教授，贝洛奥里藏特市的一名公务员。零饥饿计划社会发展和消除饥饿部的特别顾问。

凯欧 • 加拉瓦奥 • 德 • 弗朗卡（Caio Galvão de França）
农学家，米纳斯吉拉斯州联邦大学社会学硕士。农业发展部的首席专家。

弗朗西斯科 • 梅内塞斯（Francisco Menezes）
巴西社会和经济分析研究所所长，2004~2007年全国粮食和营养安全委员会委员。

吉尔森 • 阿尔塞 • 比滕库特（Gilson Alceu Bittencourt）
专业公共政策学家，经济发展与农业硕士。财政部经济政策秘书处成员。

华金 • 索里亚诺（Joaquim Soriano）
农学家，毕业于里奥格兰德联邦大学。公民领土计划协调员，农业发展部土地改革和农村发展中心主任。

若泽 • 格拉济阿诺 • 达席尔瓦（José Graziano da Silva）
卢拉总统第一届执政期间的粮食安全和饥饿战斗特别部长。坎皮纳斯州立大学经济研究所退休挂名教授。目前，粮农组织拉丁美洲和加勒比地区的代表。

马武罗 • 艾德华多 • 德尔戈罗斯（Mauro Eduardo Del Grossi）
巴西利亚大学教授，坎皮纳斯州立大学经济学博士，农业发展部顾问。

高树麻耶（Maya Takagi）
农学家，坎皮纳斯州立大学博士，农牧研究院研究员。

雷纳托 • 马卢夫（Renato S. Maluf）
里约热内卢联邦农村大学的研究生课程教授，主要负责社会科学发展、农业与社会课程。2001~2011 年Consea的主席。粮食和营养安全的高级专家指导委员会成员。

沃尔 • 贝利克（Walter Belik）
经济研究所挂名教授，食物研究中心协调员，坎皮纳斯州立大学研究员。

粮农组织

六十多年来，联合国粮食及农业组织（粮农组织）一直致力于倡导全球努力对抗饥饿、提高农业生产力以及改善农村人口生活。作为重要使命之一，粮农组织开展了一系列活动，包括保护环境、生产安全的食物以及确保所有人都能获得用于维持健康生活的充足资源。

粮农组织的工作旨在消除饥饿这一总目标，其可以通过以下手段实现：加速向可持续粮食消费和生产系统转变；促进更加公平的国家和全球粮食系统管理；推进南南合作；加快本组织的权力下放以确保粮农组织在基层提高其专业知识。这些目标为粮农组织与各国政府、公共和私营伙伴组织所做的工作提供了基础，从而加强国家动员公共产品的能力。

粮农组织的活动包括四大领域：

- 使所有人能够获得信息
- 分享政策专业知识
- 为各国提供一个会议场所
- 将知识送到实地

www.fao.org

2001年10月，巴西总统候选人路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦提出“零饥饿计划 — 一项巴西粮食安全政策提案”，这份计划体现了对粮食安全和消除饥饿的讨论与建议的成熟化，将成为全社会参与其中、有计划有目的的国家目标与行动。

2003年卢拉当选为巴西总统，零饥饿计划随即成为指导经济和社会政策的国家主要战略，是冲破巴西经济社会政策二元论藩篱的标志。政府开始采取一些列措施，将结构性政策整合为应急性政策，以对抗饥饿，消除贫困。新型差别化家庭农业政策已经实施，国家粮食安全与营养政策基本立法也开始起草。

本书是土地研究和农村发展中心（NEAD）特别系列的一部分，其包含一系列主要文章，有助于人们从不同角度了解巴西零饥饿计划八年的实施历程。本汇编阐述了一系列主题，如社会各阶层的动员、家庭农业的作用、最新研究进展和所面临的挑战等。

Ministério do
Desenvolvimento Agrário

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

ISBN 978-92-5-507312-0
9 789255 073120
I3023Ch/1/11.13