

第一部分

粮食援助 促进粮食安全？

第一部分



1. 引言和概况

粮食援助是最古老的外援形式之一，也是最具争议的形式之一。人们赞扬粮食援助拯救了千百万人的生命，改善了更多人的生活，但粮食援助也是多哈回合多边贸易谈判的一个重大障碍。向饥饿人口提供粮食的必要性是最明显不过的，然而这一明显的善举又比其看上去要复杂得多。粮食援助是否害处多于好处？本期《粮食及农业状况》努力理解粮食援助尤其是在危机情形中带来的挑战和机遇，及粮食援助能够和无法支持可持续改善粮食安全的方式。

粮食援助可能抑制商品价格、削弱受援国长期农业发展的问题，最早由T.W. Shultz提出（1960年）。自那时以来，一些发展问题专家担心粮食援助可能干扰地方市场，对生产者和贸易商产生消极作用，削弱粮食经济的恢复能力。

粮食援助使受援者产生“依赖性”的可能性，是捐助界和受援国决策者长期关注的一个问题。人们的关注是，粮食援助如同其他形式的外部援助一样，可能影响激励受援者的措施，致使短期利益削弱较长期的可持续粮食安全战略。

人们还指出，粮食援助可能使受援国政府对外来资源产生依赖，使他们推迟所需改革，或者推卸保障其人口粮食安全

的责任。如同任何其他外部资源一样，粮食援助可能由地方上层人物掌控，而这些人又因无能、腐败或恶意行为未能将粮食援助提供给预期的受益者。

人们批评粮食援助是向贫困人口提供资源的一种浪费的手段，相当重要的原因是粮援资源近三分之一为捐助国的粮食加工、运输公司和其他中间商所攫取（经合发组织，2006年）。这种结论增强了普遍把粮食援助视为由捐助者推动的一种反应的看法，其目的更多的是补贴捐助者国内的利益，而不是帮助国外的贫困者。

一些批评家甚至指出商品粮食援助应予以禁止，除非在粮食援助发挥合法人道主义作用（国际关系中心，2005年）的明确界定的紧急情况中。即使在应急反应中，粮食援助政策也被批评为缺乏灵活性，不能对其应用的特定环境作出反应。紧急需要评估以“粮食援助需要评估”为主，而后者预先假定粮食援助是最适当的应对机制，往往造成采取重点过于狭窄的干预行动。

另一方面，支持者相信粮食援助是满足紧急人道主义需要和较长期粮食安全目标的一种独特而有效的机制，如母亲和儿童营养、上学率（尤其是女童上学率）、受艾滋病毒/艾滋病影响的家

庭中的保健，以及以建设基础生产设施为目的的公共工程（世界粮食计划署，2004年）。他们主张使用粮食援助应对粮食危机，战胜对象人口中的长期饥饿，促进贫困国家的经济和市场发展。

一些人道主义工作者认为，粮食援助与现金相比不大可能被挪用，因为粮援不大容易被替代。人们认为，在家庭中，妇女控制粮食援助资源的可能要大于对现金的控制，妇女也更有可能将援助提供给最弱的家庭成员（紧急营养网络，2004年）。

研究人员担心，粮食援助是一种“额外的资源”，假如减少粮食援助，捐助者将不会用等额的现金来替代商品；因此，取消粮食援助将减少外援总额。虽然承认需要控制对粮食援助的误用，但他们提醒人们避免予以过分限制，因为即使管理不当的粮食援助也能拯救生命（Young, 2005年）。

支持者指出，最近几年来粮食援助的管理得到大大改善，他们正在进一步积极改进采购、分配和监督工作，以尽量减少粮食援助的非意想的不利后果。但批评者认为，无论怎样规划，都不能防止大宗粮食援助交易带来的普遍市场干扰。

粮食援助与粮食安全

全世界约有8.50亿人食物不足，这一数字与1990-1992年的数字相比基本未变，世界粮食首脑会议和千年发展目标关于到2015年将饥饿减少一半的承诺就以这一数字为基础。过去几年中，减少饥饿的工作缺乏进展，粮食安全危机的数量、复杂性和持续时间增加，引起了整个国际援助系统对利用援助应对粮食不安全的范围和性质的关注。

粮食援助的总量逐年发生变化，但近来每年平均约为1000万吨（粮食当量）。这仅相当于世界粮食贸易的2%左右，不足世界粮食产量的0.5%。世界粮食计划署（WFP）分配的粮食援助每年惠及大约1亿人口，双边捐助者可能惠及另外的大约1亿人口。如果在世界上所有的粮食援助在这些接受援助者之中平均分配，即每个受援者每年仅获得大约50公斤粮食，如果这个粮食援助在全球营养不足的8.50亿人之中分配，全世界每个食物不足者平均获得不足12公斤。很明显，粮食援助远不能提供所有需要食物的人的粮食保证。

粮食援助并非在所有易受害者之间平均分配。全球可获得的粮食援助数量较小，但在某些年份对某些国家具有重大意义。例如，在2001-2003年间，按卡路里计算，粮食援助占朝鲜民主主义人民共和国粮食总供应量的22%。对厄立特里亚来说，这一数字为46%。

虽然这些都是极端事例，但在这一时期中，还有19个国家依靠粮食援助至少获得了其食物总供应量的5%。十年前，即1990-1992年间，全球粮食援助较多，更多国家获得的粮食援助占其粮食供应总量的很大比例：有38个国家的粮食援助占其粮食总供应量的5%以上，其中10个国家得到至少20%（粮农组织，2006a）。粮食援助对许多国家近期的粮食安全至关重要，但这些粮食援助如何影响较长期的粮食安全战略却不清楚。

危机情况下的粮食援助

向受粮食危机影响的人口提供的粮食援助占粮援总量的比例越来越大。紧急粮食援助现占所有粮援的二分之一至三分之二。截至2006年10月，39个国家面临粮食危机，需要紧急援助（图1）

(粮农组织, 2006b)。过去二十年中, 粮食紧急情况从20世纪80年代每年平均15起, 增加到2000年以来的每年30多起。增加的起数大多发生在非洲, 其年度粮食紧急情况的平均数增至三倍(粮农组织, 2004a)。

如图1所示, 粮食危机极少是纯粹的粮食供应短缺所致; 相反, 普遍缺乏获得粮食的手段更为常见。人为的行动, 或者直接通过战争和内乱, 或者间接地通过与本来不重要的自然灾害相互作用, 常常成为粮食危机的一个根本原因或触发因素。2006年面临粮食危机的39个国家中, 25个主要是由冲突及其后果造成的, 或者是冲突与自然灾害综合造成的。艾滋病毒/艾滋病本身是人与自然危害相互作用的一个产物, 也常常被援引为粮食危机中产生作用的一个重大因素, 在非洲更是如此(粮农组织, 2006b)。

人为因素在长期危机中特别明显。全世界近5000万人口生活在持续五年或更

长的长期危机地区。例如, 埃塞俄比亚、索马里和苏丹各国都处于长达15年以上的长期危机状态(粮农组织, 2004a)。向生活在这种条件下的人口提供人道主义支持极其困难, 充满伦理困境。

对于向陷于危机的人口提供粮食援助和其他援助的必要性几乎没有任何争议, 但对这种形势下外部援助的管理却争论激烈。然而, 人们确实认为, 如果粮食援助想改善粮食安全, 必须适当地把贫困人口作为对象, 有关的粮食必须及时运抵(按照需要的时间提供, 但不超过需要的时间), 还必须提供补充资源。

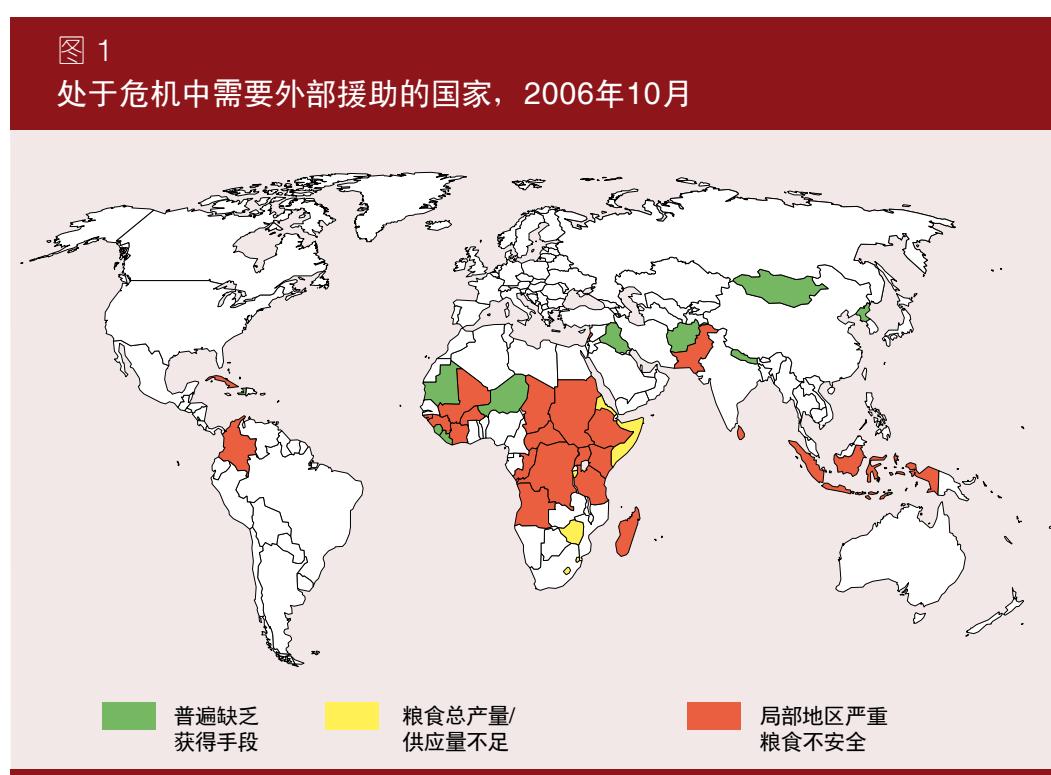
报告概况和概要

粮食援助的规划、管理和社会保护

近几年来, 粮食援助计划发生了重大的变化。粮食援助总量相对其他援助流量和世界粮食经济有所下降。然而, 粮食

图 1

处于危机中需要外部援助的国家, 2006年10月



资料来源: 粮农组织, 2006b。

援助在某些年份对某些国家仍然非常重要，有时占谷物总供应量的一半以上。

粮食援助计划对受援者的需要更加敏感，由捐助者利益驱动的程度下降，尽管仍在使用许多有争议的做法。所有粮食援助中约三分之二现用于紧急情况，以弱势个人和家庭为对象。然而，所有粮食援助中仍然有四分之一左右在受援国市场上出售。与此同时，许多捐助者正在利用现金取代商品捐助，从而有可能在当地或邻国采购更多的粮食援助。2005年，所有粮食援助中约15%在地方或地区市场上采购。

一些经济学家指出，尽管现金捐献增加，但所有粮食援助资源中多达60-65%仍然受到某种形式的“约束”。所有粮食援助中约50%直接受到在捐助国国内采购、加工和运输要求的约束。大多数现金捐献受到其他采购和分配要求的约束，可能妨碍执行机构利用最有效的渠道。总的来说，约束性要求造成所有粮食援助资源中估计30%的效率损失（经合发组织，2006年）。

粮食援助管理机制始终在努力平衡捐助方和受援方的利益，同时协调与粮食援助有关的多重目的：剩余商品处理、价格支持、贸易促进、对外政策和粮食安全。由于从未能够调和这些相互冲突的目的，粮食援助的管理既未能跟上粮食援助计划的最新变化，也未能跟上当前的粮食安全和社会保护思想。人道主义干预需求增加，而改革国际粮食援助系统的呼声日高。

本报告主张从支持粮食安全和社会福利更广泛的概念和战略角度来看待粮食援助。社会安全网包括范围广泛的措施，旨在向穷人提供收入或其他消费转移，保护易受害人群免除生计风险；粮食援助可以成为旨在支持粮食安全的社会安全网的一部分，但并非总是最适宜的工具。

理解粮食安全在社会安全网终的适当作用，需要理解粮食安全的性质以及可能如何受到危及。当所有人任何时候都能获得充足、营养适当和安全的食品，又无失去这种获得手段的不当风险时，才存在粮食安全。这一定义有四个方面：可供量、获取、利用和稳定。

一个国家的粮食可供量来自国内生产、商业进口或粮食援助是粮食安全的一项必要条件，但并非充足条件。人们还必须通过自己的生产、从地方市场购买粮食本身或获得粮食的手段的社会安全网的转拨获得粮食。“利用”系指个人吸收食物养分的能力，从而说明粮食安全的非粮食投入成分，如获得清洁水、卫生和保健的重要性。“稳定”强调粮食安全的动态性质。粮食不安全可能表现为长期形式，通常反映根本的严重贫困或被视为“危机”的情形。

在特定情况下粮食援助是否适宜，取决于粮食安全的哪个方面受到危害和原因如何。在可能获得粮食而市场运行较好的情况下，粮食援助可能并非是最佳干预行动。现金或食品券可能更加有效，经济效率更高，对地方粮食系统的破坏较少。

粮食援助在紧急情况下往往至关重要，但即使在这些情形中，制定和采取适当干预行动时，也需要考虑四项要素：i) 随着时间的推移，危机如何影响粮食不安全的不同方面；ii) 危机的经济、社会和政治背景；iii) 危机本身的性质、规模和程度及这如何影响地方政府和机构的应对能力；以及iv) 短期干预行动如何可能影响长期粮食安全。

排挤、抑制和依赖

粮食援助可能排挤商业出口的风险，从现代粮食援助时代一开始，在紧接第二次世界大战之后的年份中就已为人们

认识。人们提出了关于粮食援助对国内农业生产和发展产生抑制作用的风险的担忧。发展问题专家早就担心粮食援助可能使受援者和政府产生“依赖”。

如果获得粮食援助的期望造成普遍的刺激，促使人们为获得援助而过度冒险，或表现弄巧成拙的行为，这就产生了依赖。实际证据表明，粮食援助流量通常太小、难以预测，因而不会产生这种依赖。除少数孤立事例之外，没有可靠证据表明依赖成为一个普遍问题。人们在无法依靠自己满足其粮食需要时，应当能够依靠适当的安全网，因为获得粮食既是一种基本人权，又可以成为减轻饥饿和贫困的一种更广泛战略的必要成分。

基本经济理论提出，粮食援助可能排挤商品贸易。然而，有关这一点的经验证据实在太少。粮食援助可能排挤相当于三分之一左右援助量的同期商品进口。但文献表明，排挤贸易的影响是短期的；商业进口在粮食援助之后的几年内迅速恢复，实际可能增加。

关于粮食援助对地方农业发展产生抑制作用的风险的实际纪录，相当复杂，正反两面都有。证据表明，大宗粮食援助供应明显抑制和干扰受援国国内的价格，可能威胁到国内生产者和贸易商的生计，削弱地方粮食系统的恢复能力。鉴于大多数人包括农村贫困者依靠市场实现其粮食安全，这可能产生严重的长期后果。

这些价格影响是否对国内生产产生长期抑制作用不太清楚。若干研究发现，粮食援助流量与国内生产之间存在着一种负相关，尤其是在大多数粮食援助不确定对象的最早几十年中（Lappe 和 Collins, 1977年；Jean-Baptiste, 1979年；Jackson 和 Eade, 1982年）。最新的工作表明这些研究可能颠倒了因果关系方向。由于粮食援助往往流向已经

受到长期严重贫困和经常性灾害影响的社区，粮食援助与低生产率相关联——但粮援不一定造成生产率低。实际上，最近的研究发现，抑制生产的任何影响都相当小，看来是暂时的（Maxwell, 1991年；Barrett, Mohapatra 和 Snyder, 1999年；Arndt 和 Tarp, 2001年；Lowder, 2004年）。

虽然明显的生产影响很小，但经验证据表明，商品粮食援助可能干扰地方市场，削弱地方粮食系统的恢复能力。相反，在一个地区可获得充足粮食而市场运行较好的情况下，以现金为基础的转移或食品券可能刺激地方生产，加强地方粮食系统，以传统粮食援助所不能的方式赋予受援者能力。粮食援助在：

- (i) 错误的时间抵达或采购；(ii) 不以粮食最不安全的家庭为明确对象；或
- (iii) 地方市场与更广泛的市场结合程度差时，最有可能产生害处。

应急反应中的粮食援助

粮食援助显然是确保受人道主义危机——地震、飓风、旱灾、战争等影响的人口基本营养需要的宝贵手段，人们称赞上个世纪粮食援助拯救了千千万万人的生命。同样重要的是，向粮食毫无保障的人口及时提供粮食援助，可能减轻其面临变卖其稀少生产资料的压力，使他们能够在危机后迅速恢复正常生计。

然而，应急反应往往受到一些共同问题的影响。粮食援助通常是危机情况下最容易获得的资源——捐助者知道如何提供，各机构也知道如何交付——因而它成为默认的反应。虽然粮食援助往往至关重要，但并非始终是必要的，粮食援助绝对不足以满足危机受害人口的众多需要。

而且，紧急粮食援助是一种比较昂贵或缓慢的干预行动，如果粮援来自捐助

国则尤其如此。经验表明，及时提供适当资源，可使人们能够应对冲击，避免陷入严重的粮食不安全。然而，最初的援助呼吁常常被人们忽视，致使本可应对的冲击往往成为全面的危机，需要采取大量的干预行动，使人们付出无法计算的代价。应急措施常常未能认识人们依靠市场获得其生计和粮食安全的程度。旨在重建市场基础设施和恢复贸易联系的干预行动，往往能够实现粮食安全的持久改善，且无需提供大量粮食援助。

当危机在长期饥饿背景下反复出现时，捐助者和受援者可能发现陷入一种“救济陷阱”，在这一陷阱中，面向发展的战略被忽视。紧急情况越长越复杂，就越难利用适当资源在适当的时间作出反应，结果就越难应对确定时间和对象的挑战（而时间和对象在所有粮食援助行动中均十分重要）。捐助者和各机构应当考虑采取一系列更广泛、更灵活的干预行动。首先是获得更好的信息和分析，以确定受灾人口真正的重点需要。

当一个地区得不到足够的粮食、许多家庭缺乏获得充足食物的手段，而市场运行又不正常时，粮食援助可能成为适当应对行动的一部分。但是，粮食援助又往往因种种原因而使用不当：(i) 粮食援助是最容易获得的资源；(ii) 信息和分析不充分，未能确定受灾人口的真正需要；以及(iii) 执行机构未能认识弱势家庭复杂的生计战略，尤其是他们依靠市场实现粮食安全的程度。在许多情况下，紧急粮食援助行动被用于解决长期粮食不安全和贫困，而这些挑战只能通过更广泛的发展战略才能有效应对。

长期复杂紧急情况中的政策空白

过去十年中，尤其是在撒哈拉沙漠以南非洲，复杂长期危机的数量大大增加，规模扩大。长期危机的不断增加，

给国际人道主义社会带来了特殊的问题，因为处理紧急情况的资源经过一段时间后往往减少。长期危机中的粮食安全干预行动往往反映了范围窄狭的一系列标准化的、由供应驱动的政策回应，偏向以提供粮食援助和农业投入物为主的短期项目。

这种政策失败的部分根源是关于复杂危机的最新信息和知识收集系统存在缺陷。这也产生于利用大量现有信息和知识针对具体情形作出及时政策回应的能力不足。而这又反映了以注重人道主义紧急情况的机构与注重发展的其他机构的援助系统鸿沟。

由于人道主义机构掌握的用于应对长期粮食安全危机的援助资源最多，传统应对手段 — 尤其是粮食援助 — 往往占主导地位。在每次危机中，粮食系统的加强应当以粮食安全弹性和易受害性动态分析为基础。这种分析还应当处理危机演变的原因。

《2006年粮食及农业状况》的主要信息

- 粮食援助应当视为确保获得粮食和帮助家庭管理风险的一系列更为广泛的社会保护措施中的许多备选手段之一。社会安全网是否直接提供粮食代替现金或食品券，很大程度上取决于粮食的可获得性和市场的运行性质。如果危机受害人口仍可进入市场获得充足食物，粮食援助可能并非是最适宜的资源。
- 粮食援助的经济影响是复杂的、多层次的，但可靠的经验证据极为有限。现有经验证据并不支持粮食援助产生消极“依赖”的观点，因为粮食援助流量无法预测而且数量太小，不致于造成受援者行为的习惯性或重大变化。对依赖性的担忧不应用来剥夺穷人获得所需援助的机

会。实际上，人们应当能够依靠适当的社会安全网。

- 粮食援助可能抑制和干扰受援国市场价格。粮援提供的时间不当或对象不明确，尤其可能干扰地方价格，削弱可持续粮食安全所依靠的地方生产者和贸易商的生计。
- 粮食援助有在短期内排挤商业出口的倾向，尽管在某些情况下长时期内它可能产生刺激作用。粮食援助对商品贸易的影响因计划种类不同而异，对其他供应商的影响也不同。受援目标明确的粮食援助可将对商品贸易的影响降之最小。
- 紧急粮食援助和其他社会安全网对防止短时冲击使人们陷入长期贫困和饥饿至关重要，但它们本身无法解决贫困和饥饿的社会经济根源。这项挑战只有作为更广泛发展战略的一部分才能有效应对。捐助者应避免陷入“救济陷阱”，把大量资源用于紧急情况而忽视较长期的需要。
- 粮食援助与粮食安全之间在许多层面上存在政策空白。弥补这一空白需要：(i) 改进粮食安全分析，确保应对行动以需要为基础、具有战略性和及时性；(ii) 需要评估成为与监测和评价相联系的全过程的一部分，而不是由资源要求所驱动的一次性活动；和(iii) 支持国家和区域机构把粮食安全作为一种首要政策考虑，并通过在全球一级采取以国际粮食援助和人道主义系统改革为重点的干预行动予以加强。
- 国际粮食援助系统的改革是必要的，但应当谨慎，适当考虑生活处于危险的人们的需要。有关粮食援助的大量辩论以极其无力的经验证据为基础；然而，人们知道粮食援

助的结果与时间和对象密切相关。进行一些基本改革就可能提高粮食援助的效益和效率，同时消除对造成不利后果风险的合理关注。适当的改革包括：

- 消除不确定对象的粮食援助形式。在受援国市场上出售的粮食援助，可能排挤商业进口，或扭曲地方市场和生产鼓励措施，对粮食安全造成长期不利影响。实际上，这意味着取消计划粮食援助和项目援助货币化。
- 粮食援助与国内采购、加工和运输要求脱钩。全球粮食援助资源中约三分之一因这种要求而被浪费。许多捐助者已解除粮食援助与国内采购要求的捆绑；其他捐助者也应考虑效仿。
- 仅仅在粮食不安全由粮食短缺造成的情况下使用实物商品粮食援助。在有粮食供应但弱势群体缺乏获取粮食手段的情况下，确定对象的现金援助或食品券将能更有效满足他们的粮食需要，而且不破坏地方市场。改善市场运行的干预行动（如修路），可能比以粮食为基础的直接干预行动更有效地支持可持续粮食安全。
- 适当时利用地方和地区粮食援助采购方式，但不使用地方和地区捆绑取代捐助国国内捆绑。此类干预行动可能促使贫困消费者承受的食品价格上涨，可能对粮食生产者和贸易商产生难以持续的市场刺激。这一点强调需要认真监测所有粮食援助干预行动的影响。
- 改进信息系统、需要分析和监测。这些改进将确保采取适当的干预行动和尽量减少不利后果。