

2. 设定讨论框架

现代粮食援助始于第二次世界大战之后的年代，作为处理剩余商品同时刺激普遍存在饥饿的穷困国家需求的一种途径。对于捐助者而言，早年的粮食援助是为了实现多重目标，即剩余处理、农场价格支持、出口市场开发和对外政策目标，同时促进受援国家的粮食安全。

国际粮食援助管理机制长期以来力求使这些多重目标协调一致，但收效甚微。随着对粮食安全的认识不断加深，人们对粮食援助问题进行了越来越多的研究。几十年来，粮食援助的方式大有改进，主是受到由捐助国贸易和农业政策变化的驱动，但也是由于对粮食安全有了更细致地理解。尽管取得了一些成绩，但是对粮食援助的方式仍有许多争议。

本章审查近几十年来粮食援助的方式和管理，并讨论不断变化的粮食安全和社会保护概念如何改变人们对粮食援助的看法。本背景材料旨在为以下几个章节进行更深入的探讨设定框架。

粮食援助规划¹

粮食援助的规划极为复杂，许多不同的捐助方和机构参与实施各种干预行动。粮食援助在支持粮食安全目标方面的效率和效益以及产生非意想不利后果的可能性关键取决于粮食援助的管理方式。本节概述近几十年粮食援助是如何演变的。

¹ 本节以Lowder和Raney的工作文件（粮农组织，2005a）为依据。

粮食援助总量的趋势

自可获得综合数据的最早日期1970年以来，粮食援助在每年600万吨与1700万吨之间波动（图2）。以名义值计算，这相当于7.5亿美元至25亿美元左右²。近年来，粮食援助总量为平均每年1000万吨左右（价值约20亿美元）。在粮食援助总量中，谷物所占比例最大，且变化最大。

从许多方面衡量，在过去的几十年中，粮食援助的重要性下降了。粮食援助在双边官方发展援助总量中的比例从20世纪60年代的20%降至今日的不足5%（Barrett和Maxwell，2006年）。粮食援助在世界谷物贸易中所占份额从70年代的10%降至近几年的3%以下，但在所有接受这类援助的国家粮食净进口中仍占大约5-10%。尽管谷物粮食援助量通常平均不足世界谷物总产量的0.5%，但与个别受援国国内产量相比，却可能非常重要。

从历史上看，粮食援助总量的波动表明了与商品价格的反比关系。在1970-1974年间，世界谷物价格几乎增加了两倍，粮食援助量减少了一半。在90年代中期，一些主要谷物生产国实行的农业政策改革导致剩余库存锐减，再加上1996年欠收，导致世界谷物价格上涨，粮食援助发运量再次骤降。

粮食援助量与谷物价格之间的反比关系，反映出粮食援助作为粮援主要捐助方美国的剩余产品处理工具和预算过程的历史渊源。早年国际粮食援助提

² 粮食援助价值根据全球年度谷物出口单位值计算。

插文 1

粮食援助的定义

为确定粮食援助定义的最初努力可追溯到1954年起以及建立粮农组织剩余产品处理磋商小组委员会（CSSD）。由于概念上的困难使小组未能就粮食援助的定义达成一致意见，该小组委员会便编制了一份交易表—交易目录，即后来的交易登记簿—被视为粮食援助。

本报告中使用的定义强调粮食援助的国际性，并与世界粮食计划署报告的数据一致：“粮食援助是源自国际以粮食的形式或为提供粮食的优惠资源”（Barrett和Maxwell，2005年）。该定义将粮食援助限定为以粮食为形式或采购粮食的国际援助。它包括来自捐助国的粮食—通常被称为“实物”、“直接”或“限制性”援助—以及用于在当地、区域或国际市场购买粮食的现金资源。它包括以捐赠或优惠条件向受援国政府或其他执行组织提供的粮食，可以将贫困家庭作为“对象”，也可以在国内

市场上再销售。它不包括可能影响粮食安全的各类援助，也不包括以国内资源为基础的国家粮食安全计划。

确定粮食援助的定义似乎是件容易的事，但即使粮食援助专家也难以达成一致意见。2003年在柏林召开的一次会议上，专家们制定了（但并非达成共识的结果）以下广义的定义：“...可将粮食援助理解为所有通过粮食支持的、旨在改善穷人短期和长期粮食安全的活动，无论是由国际、国家公共还是[原文如此]私人资源供资。”（von Braun，2003年）。柏林定义包括所有国际和国内的粮食行动和分配，以及与粮食一起用于粮食安全目的的非粮食资源。如此看来，粮食援助的柏林定义更类似于“以粮食为基础的干预行动”这一普遍认同的定义。这些行动包括粮食分配、市场干预，或国家和国际资助的旨在改善粮食安全的资金转让（Clay，2005年）。

供的经济计量证据表明，对当时五个主要捐助国中的三个国家而言，商品价格和库存量的作用是决定粮食援助捐赠的关键因素。同一项研究显示，受援地域减产对全球粮食援助捐赠的影响很小（Konandreas，1987年），证实了粮食援助是一种由捐助国推动的资源看法。

90年代中期以来在大多数主要捐助国的农业政策变革意味着政府持有的商品库存不再是决定粮食援助流量的直接因素。然而，谷物价格与粮食援助流量之间的反比关系仍然存在，因为粮食援助预算是每年按照固定货币制定的。

价格高时，固定预算所购买的粮食援助就少，因为预算拨款通常不能跨年度结转，结果形成粮食援助量与价格之间的反比关系。对于那些认为粮食援助恰好在最需要的时刻不见踪影的批评者而言，这种关系为他们的观点提供了有力的支持。

许多国家、国际组织、私营慈善机构和企业都捐赠粮食援助，但如上所述，大部分援助由美国提供（图3）。1970年以来，美国平均每年捐助600万吨谷物粮援，是谷物粮食援助总量50-60%的来源（世界粮食计划署，

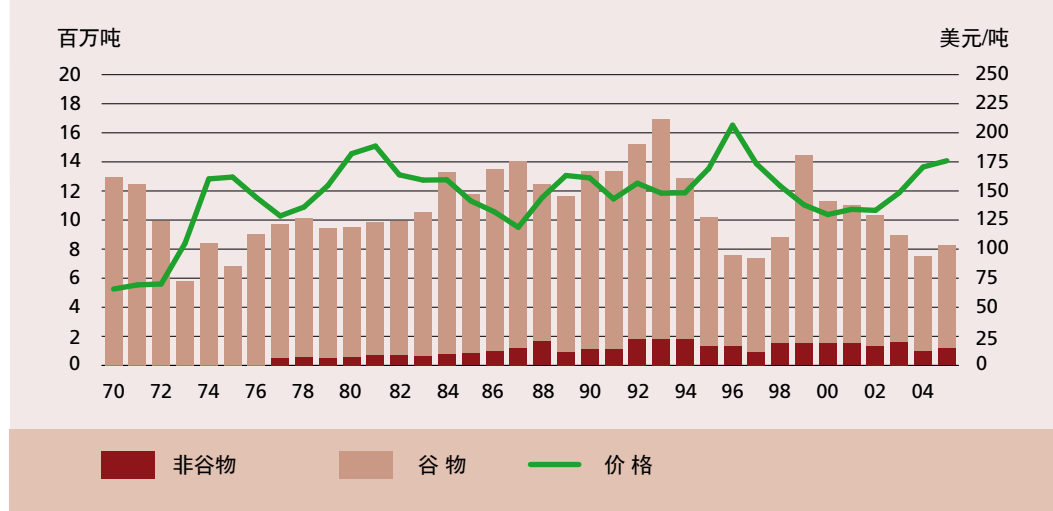
2006年)。美国还为粮食计划署一半的粮食援助活动提供资金,而且该组织通常负责全球40-50%的粮食援助(世界粮食计划署,2005a)。

撒哈拉沙漠以南非洲和亚洲通常收到大部分谷物粮食援助(图4)。东欧

和独立国家联合体在苏联解体之后的十年中收到大量但波动很大的谷物粮食援助。拉丁美洲及加勒比地区在谷物粮食援助中的比例从80年代末的约20%降至最近几年的5%。对近东和北非的发运量也从80年代末的约20%降至最近几年的

图 2

1970-2005年间粮食援助发运总量与谷物价格

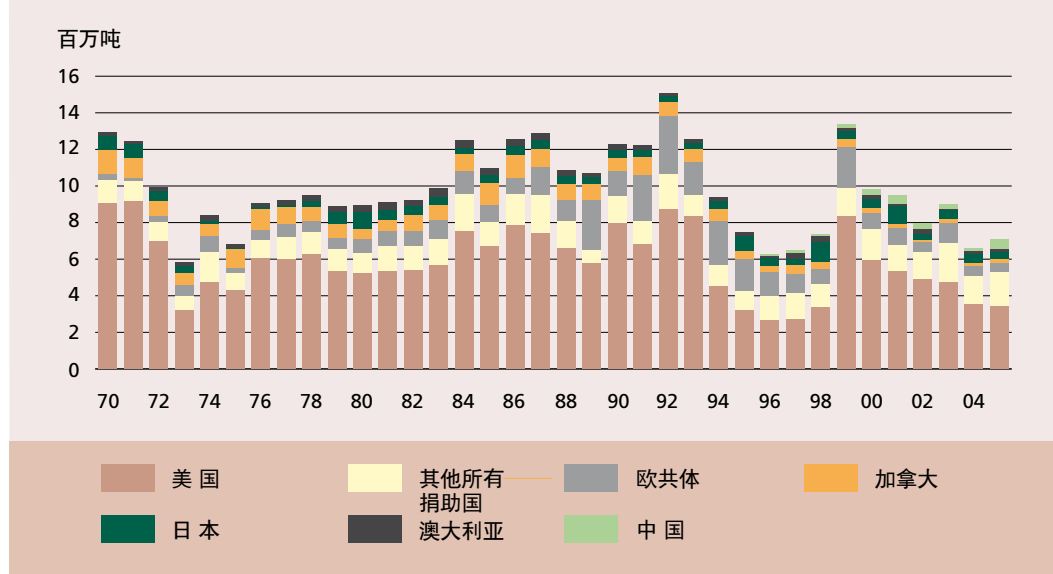


注：价格系指谷物的年度出口单位值，美元/吨。
2005 年的数据为初步数据。

资料来源：粮农组织，2006c。

图 3

1970-2005年间各捐助国的谷物粮食援助发运量

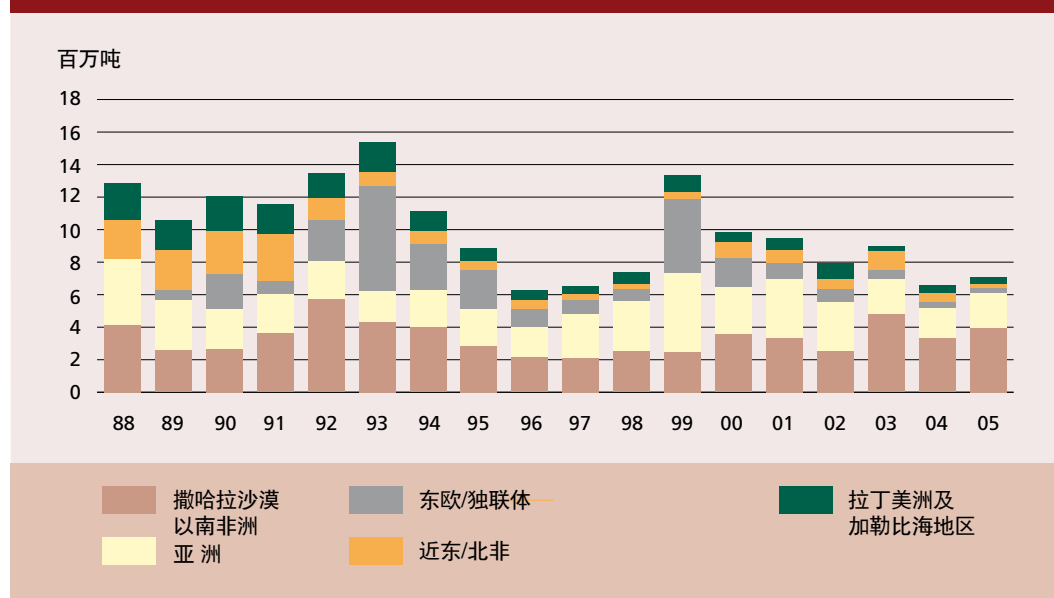


注：2005 年的数据为初步数据。

资料来源：粮农组织统计数据库（1970-1995 年间的数据库）和世界粮食计划署国际粮食援助信息系统（1996 年以后的数据）。

图 4

1988-2005年间各受援区域收到的谷物粮食援助



注：2005年的数据为初步数据。区域标志由世界粮食署指定。

资料来源：世界粮食计划署，2006年。

10%，但2003年例外，当年对该区域的援助量达到异常的高峰。

尽管从全球粮食经济方面看，粮食援助量相对较小，但是在某些年份却占个别国家粮食供应总量的很大比例。例如，在1992/93年度莫桑比克发生干旱时，以黄玉米形式提供的粮食援助占该国谷物可供总量的60%左右，在90年代前五年仍占谷物供应量的20-35%（Tschirley、Donovan和Weber，1996年）。图5显示在2001年至2005年的五年中10个最大粮援受援国。朝鲜民主主义人民共和国是近年来的最大的受援国，每年平均收到110万吨谷物当量的援助。埃塞俄比亚收到的援助量平均数基本相同，但各年的数量有很大的差别。过去十年来，向埃塞俄比亚发运的粮食援助量平均为该国谷物总产量的13%，2003年达到23%。2002年朝鲜民主主义人民共和国收到的粮食援助量占谷物总产量的31%，2003年占22%。

粮食援助管理

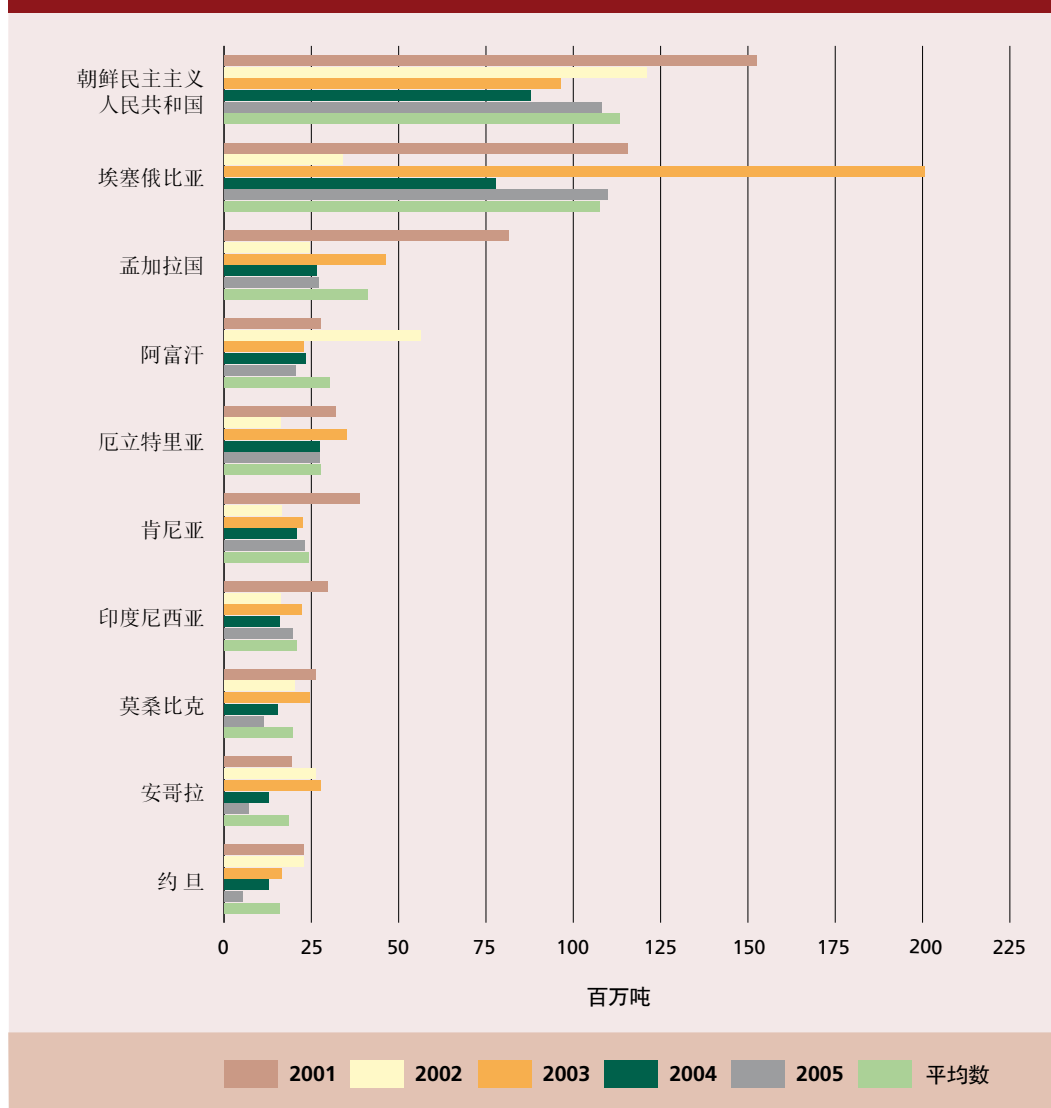
粮食援助往往按照捐助国向受援国提供援助的方式，即通过计划、项目或紧急行动的方式进行分类。图6指出了1978-2005年间按类别详细列出的谷物粮食援助交付量。

粮食援助三个类别的主要差异与确定对象有关：将粮食援助送到饥饿与贫困者手中的努力。如果粮食援助的对象得到很好确定，援助将达到需要的人手中，而且只达到需要的人手中。更正式而言，很好地确定对象可以确保在包括和不包括方面很少出错。在包括范围上出现的差错是发生在将粮食援助提供给本来可以利用自己的资源购买而不一定耗尽其资产的人。在包括方面出现差错使得粮食援助有可能对当地生产者 and 贸易商带来不利影响。不包括的差错则是在粮食无保障的人口得不到他们需要的粮食援助时发生（Gebremedhin和Swinton，2001年）。

计划粮食援助根据政府对政府的安

图 5

2001-2005年间谷物粮食援助的主要受援国



注：2005年的数据为初步数据。

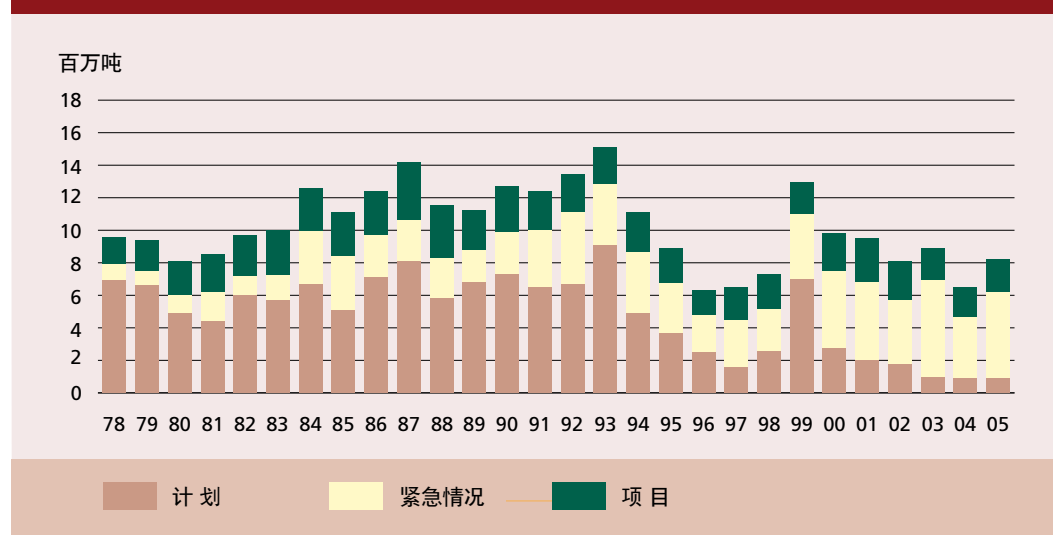
资料来源：世界粮食计划署，2006年。

排双边提供。大约一半的计划援助是以完全捐赠的形式提供，还有约一半是以高于零但低于市价的优惠价格或贷款条件出售给受援国。受援国政府将计划粮食援助在当地市场上转卖，因此不确定对象。结果，计划粮食援助便会引起包括范围的重大错误。这使粮食可供总量增加，但不会直接影响粮食安全（Clay和Benson，1990年）。直至80年代中期，全部粮食援助中有一半以上属于这一类，但目前仅占援助总量的20%以下。

项目粮食援助可以通过双边或多边渠道提供，受援国政府可以参与或不参与交易。项目粮食援助通常，但并非总是针对特定的受援者。它可以被免费提供或按以工代赈或其他条件提供，并经常与旨在促进农业或更广泛经济发展及粮食安全的活动相联系。项目粮食援助的例子包括以工代赈、学校供膳和母子营养中心。这些活动通常由世界粮食计划署或非政府组织（NGOs）执行，并带有一些确定对象的方法，包括下面讨论的自我确定对象。

图 6

1978-2005年间各类谷物粮食援助



注：2005年的数据为初步数据。

资料来源：世界粮食计划署，2006年。

有时将项目粮食援助在受援国市场上销售，为救济和发展计划筹集现金。这种做法称为“货币化”。非政府组织利用货币化实施主要来自美国的项目援助。在80年代末，在所有项目粮食援助中仅有大约10%被货币化，但近年来这一比例已超过30%（世界粮食计划署，2006年）。货币化项目援助与计划援助类似，不针对具体的粮食无保障人口。

紧急粮食援助针对危机时的粮食无保障人口。在某些情况下，紧急与项目粮食援助之间的差异模糊不清。例如，在埃塞俄比亚，紧急粮食援助有时通过以工代赈计划进行分发。紧急援助不断增加，目前大约占粮食援助总量的三分之二。

计划粮食援助减少的主要原因是贸易自由化和国内农业政策改革导致捐助国的谷物库存量下降。对计划援助的需求也减少了，在许多亚洲国家尤其如此，这些国家已不再出现长期粮食短缺。对计划和项目援助引起的市场扭曲的关注以及紧急情况的数量增加和对其认识的加深，所有这些也促使用于应对

紧急情况的粮食援助比例增加（Russo等，2005年）。

与其他形式的外来援助一样，粮食援助往往与在捐助国的物资和服务采购有关。美国捐赠的粮食援助几乎全部与国内采购、加工和运输要求相关，许多其它捐助国也有类似的捆绑要求。一些捐助国已停止以商品形式提供粮食援助，而是提供现金，因此目前在全世界粮食援助中有15-20%在需要援助的国家或地区采购（世界粮食计划署，2006年）。这类交易通常称为“无附加条件”交易，但捐助国可以规定在何处进行采购，因而使采购机构的总体灵活性减少，使成本增加（插图2）。

粮食援助管理³

从现代粮食援助时代一开始人们便认识到对粮食援助可能干扰商业出口和国

³ 本节以Konandreas（2005年）和粮农组织（2005b和2005c）的资料为基础。

插文 2

捆绑式粮食援助影响效率

将粮食援助与国内采购捆绑在一起是一种有争议的做法，对援助交易造成很大的效率成本。大部分捆绑式粮食援助都是捐助国向受援国直接转让，但粮食的三角采购（在第三国采购）或当地采购也是一种捆绑式援助。在这种情况下，采购机构可能无法利用最有效或最适当的供应来源。

一些国家，尤其是美国，有管理粮食援助活动的法律或法规，要求主要在捐助国内部进行采购。美国也有法律要求50%的商品应在发运之前加工和包装（附加值），且75%的粮食援助由美国国际开发署管理，美国农业部管理的50%的粮援应由在美国注册的“挂旗”船只运输。Barrett和Maxwell（2005年）估计，由于不同捆绑要求，美国近一半的粮食援助预算被国内加工和运输公司获得（由于粮食援助对国内价格的影响太小，美国的农民通常并不受益）。

经合发组织（2006年）估计，

全部粮援中有60-65%是以某种方式捆绑的。根据他们的计算，提供捆绑式粮援而非资助商业进口的做法使全球效率至少降低30%。从捐助国直接调拨粮食援助的成本比在当地采购粮食的成本平均高50%左右，比地区采购高33%。这是保守性估计数，因为它们是以商业进口支付的最高价格为基础。此外，在这些计算中并未反映组织粮援交付所产生的大量交易成本。

经合发组织（2006年）认为，粮食援助的最有效形式可能是向长期或持续救济行动提供的援助，可以在受援国和地区内灵活选择来源。直接粮食援助几乎总是比另外的商业进口或在当地及地区采购的成本更高。在当地和从第三国采购的效率较高还说明，非捆绑方式的好处将不仅仅流入中等收入的农产品出口国，而且可能惠及许多低收入发展中国家的农业发展。

内市场的关注，而早期的粮援管理机制主要是根据这种关注制定的。作为第一个粮食援助的国际管理机构，粮农组织的剩余产品处理磋商小组委员会（CSSD）于1954年成立，为粮食出口国之间的磋商提供论坛，以便尽量减少商业市场的紊乱。

自那时以来，粮食援助的国际管理机制不断发展，但其主要重点仍然是尽量减少干扰市场和贸易的风险。对建立有效管理机制促进和保护粮援的粮食安全目标的重视程度较低。尽管一些管理机制承认需要确保粮食援助的充足供

应，但并无机制将粮食安全作为其核心重点，且无一机制使捐助国或捐助机构对其行动向受援国负责。

今天，粮食援助流量应向四个不同的机构报告：剩余产品处理磋商小组委员会、粮食援助公约（FAC）、世界粮食计划署和经合发组织（OECD）发展援助委员会（DAC）。然而从粮食安全角度来看，这些组织中没有一个拥有有效管理粮食援助的能力和职责。其中只有粮食援助公约是一个正式的国际协定，但它也无督促签约国遵守其承诺的机制。

此外，世界贸易组织（WTO）的农业协定涉及粮食援助，但尚不包括任何有约束力的条款。世贸组织成员国目前正在就更严格的粮援利用规定进行谈判，目的是防止粮援用作避免出口补贴的规定，并在一个“保险箱”中保护粮食援助的人道主义作用。同时，一些非政府组织也在努力改革其本身的粮食援助活动。

粮农组织的剩余产品处理磋商小组委员会

第一次在国际论坛上讨论粮食援助问题是在1953年11月粮农组织大会第七届会议上。大会讨论了吸收某些剩余商品方面日益增加的困难，最终认为，依照粮农组织的基本目标，解决供应过剩的首要办法是努力增加发展中国家的消费。

因此，大会指示商品问题委员会审议：（i）处理剩余产品的最适宜办法；（ii）为避免剩余产品处理对正常生产格局和国际贸易造成有害干扰应遵循的原则；和（iii）加强就上述事项进行磋商的政府间机构（粮农组织，1953年）。支持这些磋商的是粮农组织秘书处编写的一系列分析研究报告，首次论述了若干关于粮食援助利用的战略和关注的问题（插图3）。这些磋商导致在1954年通过了粮农组织的《剩余产品处理原则和磋商义务》并建立了剩余产品处理磋商小组委员会（CSSD）。最初，粮农组织的37个成员国同意遵守该原则，到70年代初这一数字已经增加到逾50个。

《剩余产品处理原则》是政府提供粮食援助的行为准则。总体上，这些原则力求确保以优惠条件出口的粮食和其它农业商品能够促进受援国增加消费，同时不影响正常的商业进口，且国内产量不受到打击或不利影响。尽管这些原

则并非具有约束力的文书，但却是缔约国的承诺。它们有助于各国政府重视其作为缔约国的责任，以优惠条件进行交易并避免出现困难和争议。

在理论上，强调增加消费而非限制供应保障了受援国的利益。出口国家的利益则通过以下办法来保护，即这类剩余产品的处理不得妨碍正常的生产模式和国际贸易；保证不转售或转运以优惠条件供应的商品；以及采纳“额外消费”的概念，其定义为无优惠条件的交易就不会出现的消费。

这种额外性的保障机制是通常销售要求（UMR），这是由粮农组织在1970年通过的一个概念。通常销售要求是受援国的一项承诺，即除了作为粮食援助提供的商品之外，将有关商品的商业进口量维持在正常水平。这一规定已经成为许多粮食援助协定的一项标准内容（通过世界粮食计划署和非政府组织提供的大部分援助不受通常销售要求的制约，因为它们属于紧急援助）。原则上，在签署协定和商品发运之前，剩余产品处理磋商小组委员会通过审查粮食援助交易来监测是否遵守这些原则。

由于粮农组织的原则是自愿准则，近年来许多捐助国未遵守这些报告的要求。1999年，粮农组织秘书处对向剩余产品处理磋商小组委员会报告的粮援交易比例下降以及免除正式提交报告要求的交易数量日益增加表示关注。这种趋势反映出：i）大部分交易规模较小；ii）通过私人志愿组织和多边机构的渠道提供或为应对紧急情况提供的粮食援助的比例增加（粮农组织，1999年）。

粮食援助公约

1967年在联合国系统以外的政府间组织国际谷物安排（IGA）范围内签

插文 3

粮食援助从剩余产品处理到粮食援助的变化

1954年，粮农组织开展了一项有关剩余产品处理的重大研究，为适当利用粮食援助满足发展中国家的人道主义需要开辟了一些创造性的途径。这是粮食援助最终朝向粮食安全作用的概念变化迈出的一大步（粮农组织，1954年）。该项研究在概念和体制方面均具有深远影响。对最脆弱目标群体的特别供膳计划和支持政府补贴消费的计划方面，它提出了利用剩余粮食开展以工代赈项目的新理念。

粮农组织的另一项研究与时间安排和重要性方面密切相关（1955年），涉及粮食援助对经济发展可能作出的贡献。第一次明确地对福利粮食援助与对一般发展计划的支持进行了明确区分。该项研究强调了粮食援助作为资助经济发展的额外资本的作用，包括其在国际收支平衡和预算支持方面的作用。

1959年剩余产品处理磋商小组委员会提交了一份关于“粮农组织《剩余产品处理原则》的磋商机构和程序以及活动和适宜性”的报告（粮农组织，1959年）。由于60年代初若干国家成为基本粮食出口国，人们认识到在粮食援助管理方面的紧张情况增加，并成立了剩余产品处理磋商小组委员会关于“改变对剩余农产品态度”的特设小组。其报告指出

了在“接近商业”和“商业外”交易范围及性质的最新发展情况（粮农组织，1963年），两年后又提交了一份关于具有商业特点的优惠交易和含有优惠成分的商业交易发展情况及问题的“灰色区域小组报告”（粮农组织，1965年）

同时，在粮农组织和联合国共同主持下于1962年成立世界粮食计划署，标志着多边粮食援助的开始。1974年世界粮食大会的决定和建议（联合国，1975年）是粮食援助演变的另一个重要步骤。特别是，此次大会成立了世界粮食计划署粮食援助政策及计划委员会（CFA）和粮农组织世界粮食安全委员会（CFS）。这两个委员会促进在粮食援助方面采用创新方法，支持易受害国家的粮食安全和经济发展。

此外，世界粮食大会还建议所有捐助国接受预先规划粮食援助的概念和全球1000万吨谷物粮食援助的指标。它还认为需要提高通过世界粮食计划署提供的粮援比例、增加双边粮援计划中的捐赠部分以及增加从发展中国家购买商品的现金资源。在满足国际粮食紧急需要方面，大会提出了一些措施，以便加强世界粮食计划署在紧急情况下迅速提供粮援的能力。后一项建议导致1975年9月在联合国大会上建立了国际应急粮食储备。

署的《粮食援助公约》（FAC）加强了粮食援助的体制基础。位于伦敦的国际谷物理事会自其建立以来一直作为《公约》的主持机构和秘书处。此后《公约》成功扩展或更新，目前的公

约于1999年生效，在规定的2002年6月30日期满以后又得到延长。期待世贸组织多哈回合的谈判结束以后能够很快开始关于新的粮食援助公约的谈判（Hoddinott和Cohen，2006年）。

根据《粮食援助公约》，捐助国保证提供以吨位（小麦当量）表示的最低粮食援助量。这一最低水平在大约400-750万吨之间变化，目前规定为500万吨左右。《粮食援助公约》的成员资格仅限于承诺提供粮食援助的国家。1999年的粮食援助公约有23个签署国⁴。

自1999年以来，人道主义和发展援助政策问题得到比以前更大程度的考虑。《粮食援助公约》的宗旨是：

- “在可预测基础上”提供“适当水平的粮食援助”；
- 鼓励“成员确保所提供的粮食援助特别以减轻大多数弱势群体的贫困和饥饿为目标，并与这些国家的农业发展一致”；
- “尽量提高粮食援助作为支持粮食安全工具的影响、效益和质量”；
- “为成员国之间就粮食援助相关事项开展合作、协调和信息共享提供框架，以便提高粮援活动各方面的效率并加强粮援与其它政策手段之间连贯一致性”。

除了最初以谷物为重点之外，目前的《公约》还包括豆类、块根作物、食用油、食糖和脱脂奶粉。《公约》鼓励成员以捐赠而非优惠销售的形式提供粮食援助，并将粮食援助与出口促销脱钩。

Hoddinott和Cohen（2006年）对《粮食援助公约》的主要批评意见进行了审查，并提出四大关注领域。主要批评意见是针对粮食援助的最低水平。近年来，该最低水平被定得很低，以至没有很大意义。国际社会的援助量通常大大超过这一最低要求。由于承诺是以

数量而非货币值为基础，因此原则上《粮食援助公约》应适当促进粮食援助的周期与世界谷物的供应和价格的周期相反。正如在本章前面提到的那样，这种情况不会发生，因为粮食援助的提供与全球谷物价格呈反比关系。

Hoddinott和Cohen提出的第一个关键问题是，如果成员未履行其承诺将不会有重大的影响。第二，就签署国提供的粮食援助的效益开展任何有效的对话缺乏努力和机制。第三，非签署国的利益相关方（如捐助国政府）被排除在《粮食援助公约》条款的谈判和有关粮援政策及方法的讨论之外。第四，《粮食援助公约》的活动缺乏透明度。

世界贸易组织

在目前的世贸组织多哈回合谈判中，粮食援助一直是最困难的问题之一。许多其他事项的进展亦很缓慢，但解决粮食援助问题被认为是整个农业谈判取得进展的关键。

在乌拉圭回合农业协定出口竞争的支持下，世贸组织关于粮食援助的现行规定于1995年生效，旨在防止将粮食援助用于规避关于出口补贴的承诺。此外，《关于改革过程对最不发达国家和净进口粮食的发展中国家可能产生不利影响的措施的马拉喀什决定》（这是乌拉圭回合协定的重要组成部分）力求确保农业改革不会对粮食援助的充足供应水平造成不利影响，从而有助于满足发展中国家，尤其是最不发达国家的需要。

该协定规定，粮食援助不应与商业出口挂钩，所有粮食援助交易应按照粮农组织的“剩余产品处理原则和磋商义务”进行，这类援助应尽量完全以捐赠形式或以不低于1986年粮食援助公约规定的优惠条件提供。原则上，这些对粮

⁴《粮食援助公约》的签署国为：阿根廷、澳大利亚、加拿大、日本、挪威、瑞士和美国，以及欧盟（EU）及其15个成员国。

农组织原则和《粮食援助公约》的明确引证意味着，它们已经成为世贸组织法律框架下成员的权利和义务。然而，这些原则的遵守情况并非总是符合希望，其部分原因是在世贸组织法律框架中对部分遵守没有相应的纠正办法。正是由于这些原因，世贸组织成员认为在《多哈发展议程》（DDA）内的磋商中有必要审议有关粮食援助的新的强化规则。

由于粮食援助的人道主义性质，世贸组织成员普遍支持保持和加强这种援助。一些成员认为，在提供粮援方面应给予最大程度的灵活性，以便不影响人道主义的考虑。另一些成员则呼吁改革，但目标相同。他们认为，为尽量减少对世界市场和受援国市场的可能不利影响而制定粮食援助的规则将提高其人道主义行动的效率。

在2004年8月1日的“总理事会决议”的框架文本内，世贸组织成员一致认为，粮食援助新规则的目的是防止商业转移，规则以外的粮食援助（有待商定）将与其他形式的出口补贴一起被取消。在2005年12月于香港特别行政区举行的第六次部长级会议上，部长们重申了这一承诺并一致同意将2013年作为取消出口补贴的最后日期，其中包括“关于实物粮援、货币化和转口的有效规则，不能使继续提供出口补贴找到借口”（世贸组织，2005年）。此外，部长们还确认其承诺，即将粮食援助维持在适当水平并考虑粮食援助受援国的利益。“为了确保在处理紧急情况时不出现非故意障碍”，将提供一个名副其实的粮食援助“保险箱”。这样就对紧急粮援与非紧急粮援进行了明确的区分。

关于紧急情况，争议的主要问题涉及谁能够对保险箱中要提供的实物粮援发出呼吁。尽管一些成员要求对紧急

情况的构成因素作出明确的界定，但主流意见则支持“多边”触发的概念，以其本身的知识、专长和标准为基础，以最适宜对紧急情况作出决定和评估的相关“多边或国际机构”与有关受援国合作发出的呼吁为依据。在应对紧急情况的其他各方，包括慈善机构和双边政府间安排的作用，以及紧急情况下援助的持续时间方面也存在一些分歧。

非紧急情况下的实物粮援规则问题更加困难。一种建议是到执行期结束时完全取消这类援助并由无附带条件的现金捐助所取代。另一种观点是，实物粮援和现金捐助均应允许按照一些条件继续提供，实际上这种援助主要是应以对需求的评估为基础，对象为认定的弱势群体，并为解决具体发展目标或营养需要而提供援助。

尽管多哈谈判于2006年7月中止，但农业谈判主席提出的最新报告指出，世贸组织成员支持一些适用于所有粮食援助交易的总原则，即：粮食援助“应由需求驱动并导致额外消费；全部以捐赠形式提供；不直接或间接与农产品或其它物品及服务的商业出口挂钩；不与捐助成员的市场发展目标联系；除了由联合国相关机构发起的、作为粮援交易组成部分的紧急情况外，不再转口。普遍商定的其他原则是，在提供援助时，捐助成员应充分考虑相同产品或替代产品的当地市场条件，并鼓励捐助成员尽量从当地或区域来源采购粮食援助”（世贸组织，2006年）。

国际粮食援助的管理方案

尽管在世界贸易组织内讨论的规则似乎非常严肃地对待受援国的粮食安全目标，但粮食安全并非主要与世贸组织相关。一些参加粮食援助讨论的人认为，需要一个更加有效的国际粮食援助

协调和管理机制，以尽量减少贸易争端并尽量提高应对人道主义紧急情况反应的效率和适当性，从而有助于实现减少贫困和饥饿的国际目标（Konandreas, 2005年；Barrett和Maxwell, 2006年；Clay, 2006年；Hoddinott和Cohen, 2006年）。

同时，人道主义和发展工作者日益认识到，需要加强他们在受援国活动的后果的问责制。非政府组织已经采取若干自愿举措来提高粮食援助作为人道主义和发展工具的效率。虽然这些行为守则是自愿性的，但它们却在近年来产生了很大影响（Hoddinott和Cohen, 2006年）。插文4概述了“美国关爱组织”关于粮食援助的政策声明。涉及粮食援助规划的一个广泛的非政府组织联盟“泛大西洋粮食援助政策对话”也呼吁开展实质性的改革。国际非政府组织/民间社会组织粮食主权规划委员会作为粮农组织与民间社会的对话者对本报告的最后一部分作出了特别贡献，其中呼吁改革国际粮食援助系统。

粮食安全背景下的粮食援助

在过去的几十年中，粮食援助和粮食安全的概念随着粮食援助计划及管理发生了显著变化。粮食安全目前被广泛理解为“所有人在任何时候都能获得足够安全和富有营养的粮食，不会有失去这种机会的不当风险”（粮农组织, 2003a）。这一定义包含四个不同的方面，即可供、获取、利用和稳定。

在很长时间里，（通过生产、商业进口或粮食援助）确保粮食可供量的粮食安全机制被视为足以防止饥饿。由于Sen的富有影响力的工作《贫困与饥饿》（1981年），现在人们认识到，在适当

的地点和适当的时间拥有足够的粮食供应是粮食安全的必要条件，但这还不够。家庭和个人还必须拥有通过自己生产、从市场购买或通过社会安全网转让而获得粮食的机会。

最近考虑增加利用的概念，作为粮食安全的一个方面。这涉及身体吸收食物养分的生理能力，因此强调粮食安全中非粮食投入物的重要性，如清洁水、卫生和保健。最后，稳定是粮食安全的一个基本要素，因为粮食的供应、获取或利用即使暂时中断也会产生长期的严重后果。

在任何具体的粮食不安全情况中，粮食安全的一个或多个方面都可能受到损害。要有效支持恢复粮食安全，就需要了解哪些方面受到威胁及为何受到威胁。必须考虑保证在物质上和经济上持续获取粮食的整套机制。这就需要了解粮食安全远远超出提供粮食援助的范围。

下一节在改善粮食安全的更广泛社会安全网范围内讨论粮食援助。简要介绍不同类型的安全网，以及在设计和建立安全网时应考虑的一些特点。

社会保护、安全网与粮食安全⁵

社会保护是一个广泛的概念，系指一系列旨在向穷人提供收入或其它转让以及保护弱势群体免遭生计风险的措施，其总的目的是减少贫困、弱势和边缘群体的社会经济脆弱性（Devereaux和Sabates-Wheeler, 2004年）。根据其正式程度，谁提供和如何供资，这些措施各不相同。它们可以是非正式的（如家庭成员的赠送或借贷）或是正式的（如个人保险或政府主办的社会保障计

⁵ 本节主要以粮农组织（2004b和2004c）和Barrett（粮农组织, 2006d）提供的资料为基础。

插文 4

“美国关爱组织”关于粮食援助政策的白皮书

2005年美国关爱组织对其粮食援助的政策管理方法进行了审查，并作出若干变动以确保更加符合该组织的目标和价值观。该组织长期参与粮食分配计划并一直认为，如果管理得当，粮食援助可以成为减少易受害性和粮食不安全状况的全球战略的重要组成部分。然而，最近的分析显示，在某些情况下，粮食援助可能损害当地的生产和市场，破坏长期粮食安全。美国关爱组织在利用粮食援助方面的目标是挽救生命、保护生计、降低易受害性以及解决贫困的根源，同时尽量减少任何潜在的有害副作用。这次政策审查导致美国关爱组织作出了四项具体政策决定：

- 货币化（为人道主义计划获取现金而出售援助粮食）：美国关爱组织将在2009年9月之前逐步停止货币化做法，除非能够清楚地证

明，在合理的管理费用以及不损害市场或当地生产的情况下货币化能够解决长期粮食不安全和易受害性的根源。美国关爱组织只有在肯定货币化的粮食能够抵达弱势人口手中并能有效针对购买力有限的穷人时，才会利用货币化做法。美国关爱组织作出此项决定的三个理由是：（i）这种做法需要精心管理，并充满了法律和财务风险；（ii）对于为粮食安全计划供资而言，这不是一个经济有效的办法；和（iii）在当地市场公开销售商品不可避免地导致商业转移，危害贸易商和当地农民并破坏长期粮食安全。

- 在当地和区域购买：美国关爱组织支持在当地和区域购买用于粮食安全计划的粮食，但认为这种

划）。正式的社会保护计划可得到国内或国际资源的支持，可由政府、私营商业或慈善组织运作。

社会安全网是社会保护的一个重要组成部分，系指现金或实物转让计划，以便通过重新分配财富和保护家庭收入不受冲击而努力减少贫困和易受害性（图7）。粮食安全网是社会安全网的一部分，目的是确保最低粮食消费量并保护家庭不受粮食消费的冲击（粮农组织，2004b）。而粮食援助则是诸多粮食安全网中的一个安全网。

社会安全网和粮食安全网尽管往往使用不同的家庭或个人福利定义或指标，但均力求确保包括最低营养水平在

内的最低福利水准，并帮助家庭管理风险。社会安全网通常依靠贫困指标，而粮食安全网依靠与粮食不安全情况直接相关的指标（如人体测量、消费调查或易受害性标准）。

与提供粮食相比，社会安全网和粮食安全网在危机期间发挥的作用要广泛得多。它们提供的可替代资源能够用于保护生产性资产或对其投资。如果将它们作为入学和体检的条件，它们还与人力资本开发直接有关。

设计粮食安全网的主要标准

在制定、设计和落实粮食安全网时必须考虑多项标准：

做法是复杂的，可能带来风险。在当地和区域购买的两大理由是：（i）减少“捆绑式”粮食援助对捐助国国内采购造成的费用、延误和市场扭曲；（ii）增加采购的灵活性，同时为采购对象国的小农提供经济机遇。如果管理不善，在当地和区域采购可能导致当地市场的农产品价格上涨，从而造成危害。

- 美国农业部（USDA）的特别计划：美国关爱组织支持粮食援助联盟的政策声明：“粮食援助不应使捐助国拥有不公平的商业优势，不得造成妨碍当地生产和市场的因素”。关爱组织认为，美国农业部的两项计划，即第1篇（优惠销售）和第416b节（剩余产品处理）符合这一立场，因此

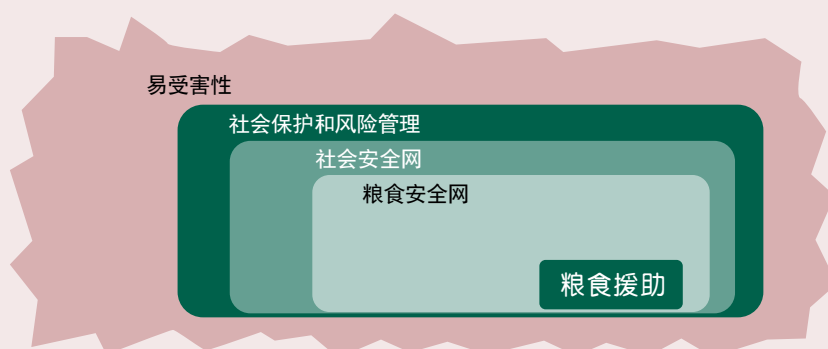
将逐步停止参与这些计划。根据美国农业部的第三项计划“粮食与发展”提供的部分粮食援助来自第1篇和第416b节，其中大部分为货币化粮援；因此美国关爱组织也将逐步停止参与此项计划。

- 国际贸易、农业补贴和粮食援助：美国关爱组织将提高其认识能力，了解穷人会如何受到贸易自由化的影响，尤其是在自由化与粮食援助系统改革相联系以及在最需要的时候可能取消安全网的情况。美国关爱组织致力于与姐妹机构、捐助方和其他利益相关方合作，提高粮食援助作为解决贫困和粮食不安全根源的重要工具的整体效率。

资料来源：美国关爱组织，2005年。

图 7

应对易受害性：粮食援助在社会保护方面的作用



资料来源：根据世界粮食计划署的数据整理，2004年。

插文 5

危机情况下的粮食无保障

在设计和落实粮食安全干预相行动中，危机情况是特别的挑战。干预行动必须以对具体危机情况和威胁粮食安全的潜在过程的了解为基础。

“粮食安全危机”可视为粮食极端无保障时期，此时的主要危险是普遍丧失获取粮食的机会，并可能导致饥荒。Walker（1989年，第66页）将饥荒定义为“造成最脆弱人口更快贫困化的社会经济过程...以至他们无法继续维持可持续的生计”。该定义强调了粮食安全与生计之间的密切关系以及粮食危机的动态性质。

然而，粮食安全危机仍经常被作为纯粹的过渡现象处理（即使它们实际上会持续若干年），主要侧重于引发危机的冲击和使粮食消费恢复到可接受水平所需立即采取的措施。导致危机出现的潜在机制问题通常得不到处理。

虽然危机的类型多种多样，但其影响往往大致相似。危机情况可分为三大类：突然爆发、缓慢发生、以及复杂或长期紧急情况。它们绝非综合或相互排斥的类型。相反，它们可证明，一项干预行动成功与否主要取决于对整个危机情况的了解以及将这类知识用于反应的结果。如果做不到此点，粮食安全危机就会延长。

突发粮食危机往往与气候引发的供水或飓风等自然灾害相关。鉴于冲击的突发性，各国政府和民间社会往往具有相当的能力筹集资源并满足粮食、水和住所的基本需要。在危机情况下，通过人力、社会和物质资本投资促进长期粮食安全的资源减少而出现困难，使过渡性粮食无保障情况变为长期问题。

缓慢发生的粮食不安全危机发生

- 粮食无保障的性质；
- 计划目标；
- 机构能力和预算资源；
- 政治、公众舆论和政府及民间社会的作用；
- 鼓励措施和目标人口的倾向；
- 对象确定机制；
- 对价格、劳力和贸易的影响。

在设计粮食安全网时，首先考虑的是要了解粮食无保障的性质：谁的粮食无保障和何为直接及潜在的原因？许多因素都有可能导致粮食无保障，例如季节性供应波动、长期贫困和缺乏资产、家庭内部分配不公和地方粮食市场的运作。在危机情况下应对粮食无保障

特别具有挑战性（见插文5和第5章）。一些粮食充足且粮食市场运作良好的地方发生粮食无保障的情况表明，购买力是问题所在；亦即粮食无保障的人没有足够的收入购买足够的粮食。在这种情况下，援助计划应以增加创收机会或提供现金为重点。如果粮食市场运作不良，则地方或区域粮食短缺可能是主要根源，这说明应制定一项计划，直接提供粮食，或采取措施改进当地市场的运作。

第二个关键方面涉及确定计划的目标。对于减轻结构性或长期粮食无保障的计划与解决过渡性或危机情况的计划相比，需要采取不同类型的干预行动，

的原因是长期粮食无保障的人们面临反复或持续的外部冲击，如旱灾、艾滋病毒/艾滋病、管理不善和政策不力、土地和水资源退化、社会和政治边缘化或其它原因。尽管缓慢发生的危机可为规划和实施适当的应对措施提供更多机会，但它们可能产生宏观一级的影响，导致资源的累积流失并破坏国家的应对能力。若上述影响普遍和严重，而且管理结构过于薄弱而无法防止危机的发生，这种情况则带有长期危机的特点。

长期或复杂危机有可能加重粮食无保障状况，它会同时削弱、限制或破坏人们确保粮食供应、获取、利用和稳定的机制。冲突会导致不安定，妨碍发展粮食安全所需要的经济活动，而经济活动本身可以成为冲突的焦点。更多的管理机构，尤其是国家

机构，卷入冲突或受到破坏将在国家一级产生影响。应对方案受到长期危机性质和“人道主义发展”鸿沟两方面的制约，后者限制对实现粮食安全的（社会、政治、经济和环境）过程进行必要的广泛长期分析。

第5章再次简要论述了这一主题，在设计和实施适当的危机干预措施时，需要包括四项内容：（i）危机的动态性质如何随时间单独和整体影响粮食安全的四个方面；（ii）社会政治和经济环境如何影响粮食安全；

（iii）危机的性质如何影响有效政策设计及实施的体制和管理安排；

（iv）短期结果如何影响粮食安全的长期目标。

资料来源：Flores, khwaja和white, 2005。

后面的章节对它们之间的差别进行了更详细说明。另一些计划目标可包括赋予穷人或妇女权力，或处理具体类型的粮食无保障情况，如儿童营养不良问题。

在设计粮食安全网时，必须考虑行政和预算资源，因为它们决定政府或组织采取干预行动的能力。在许多最不发达国家，由于政府体制薄弱和缺乏合格人员，所以行政能力极为有限。因而行政方面的制约会影响某种干预行动的复杂程度和范围。预算困难显然会制约计划的设计，最明显的是迫使在转让的覆盖面与规模之间做出选择。

第四项考虑涉及各级政府和民间社会在行政和预算责任分配方面的相对作

用。这部分地取决于某一国家的体制历史以及对纠正或弥补基层缺乏民主等体制缺陷的愿望。某一国家的政治和传统可以决定哪种类型的粮食安全网可以被公众接受。

计划的设计也取决于决策者希望为促进或阻止而采取的鼓励措施的类型以及目标人口的偏向。出于经济、社会或文化的原因，潜在受益人可能偏向某一种计划。例如，家庭可能更偏向现金，因为它可以在满足不同的需求方面具有更大的灵活性，而土著社区则可能反对以个人或家庭为对象的措施，偏向以社区为基础的措施。忽视地方偏向有可能削弱某种干预行动的影响。

插文 6 确定目标

确定受益对象系指努力确保将援助送到所有人的手中，但是仅为那些需要援助的人。现有许多确定对象的不同机制，决策者需要了解不同机制的效率如何。遗憾的是，在确定穷人为粮援转让对象通常采用的方法中，很难就哪种方法最佳达成共识。由Coady、Grosh和Hoddinott（2004年）进行的一项多源分析汇总了一个有关48个国家122项计划的综合数据库。该项研究提供了关于利用确定对象技术的信息、关于比较计划执行效果的简要统计以及研究各类方法与结果之间相互关系的回归分析。最通常的确定对象的方法是：

- 个人/家庭评估：
 - 经济情况调查：一名官员直接评估申请人是否符合计划的条件。
 - 代表性经济情况调查：根据少量易于观测的特点计算每个家庭的“得分”。

- 社区对象确定：社区领导或社区成员小组决定其社区中谁应受益。

- 按类别确定对象：

- 按地理类别：按居住地点确定受援资格。
- 按人口类别：按年龄、性别或其它一些人口特点确定受援资格。

- 自我确定对象：一个向所有人开放的计划或服务，但参加的人数中穷人要大大多于非穷人。

该研究得出了五项一般结论：

1. 确定对象可行。中间计划为穷人提供的资源比随机分配方法多四分之一。具有最佳影响的十项计划使贫困人口受益为人均受益比例的2-4倍。在收入水平明显不同的国家和大多数计划类型中，可在国家的各种环境下逐步分配。
2. 确定对象工作并非总是可行。尽

确定受益对象的机制必须慎重考虑。由于预算和公平的原因，大部分干预行动以某一特定区域或家庭类型为对象。为到达目标人口而选用的方法在很大程度上决定干预行动的效率，以及造成非故意负面后果的风险。有许多方法供选择（插文6），但选择哪一种方法则取决于计划的目标和设计、是否有数据、预算以及实施机构的执行能力。一些计划被认为是自我定为对象，由于薪酬太低或要求太高，只有最贫困的家庭才会参与。这种自我定为对象的方法还具有其他优缺点。

对于那些以具体家庭为重点的计划，通常需要选择一名成人作为计划的实际受益人。受益人的选择将取决于计划的目标，但是大部分以现金和粮食为主的转让计划目前将家庭主妇作为重点。这个概念在发展领域已经成为传统智慧，以经验证据为基础，即妇女在收入的使用方面与男人不同。尤其是，妇女更可能将自己赚取的收入用于营养和子女的健康及教育，而男人则更可能将自己支配的收入用在烟酒上。这些收入分配的性别差异似乎尤其与贫困家庭相关（见Haddad、Hoddinott和Alderman，1997年）。

管中间绩效良好，但在四分之一的情况下确定对象呈递减趋势。

除了以工作需要为基础的自我确定对象外，在所考虑的每一种方法中至少有一个递减计划的实例。

3. 没有一个明显适用于各类计划或各国情况的方法。确定对象绩效的差异有80%是由于确定对象各种方法内部存在差别，而只有20%是由于方法之间的差别。

4. 可以对不同的机制进行弱排序。利用经济情况调查、按地理类别确定对象以及根据工作需要自我选择等方法采取的干预行动涉及使两个最贫困的五分之一人口获取更多利益。一般而言，代表性经济情况调查、以社区为基础的个体选择和以人口中的儿童作为对象表现出良好的结果，但差异显著。以人口中的老年人作为对

象和根据消费自我选择表明良好确定对象的潜力有限。

5. 执行问题对结果极为重要。有些但绝非所有差异可以由国家情况予以说明。确定对象的效果随国家的收入水平、收入不平等程度和政府对其行动的负责程度而提高。一般而言，采用更多确定对象的方法可以产生更好确定对象的结果。递减中未注意到的因素（计划设计和实施中的想象力及活力）是确定对象成功与否出现差别的主要原因。因此，在改进确定对象方法的设计和执行方面仍有很大的潜力。

资料来源：Coady、Grosh和Hoddinott，2004年。

退出标准应根据计划的目标确定。然而，让个人或家庭从计划中退出在政治上敏感，而且往往在技术上有难度。与教育费用有关的有条件现金转让计划应在儿童达到一定年龄时终止，临时性计划应使家庭不再需要援助时退出。最后这条规定在美国和欧洲常见，但由于行政原因，即使在中等收入国家也很难实施。往往采用简单的时间限制。无论如何，低收入国家，应制定简单而透明的退出标准。

近年来，人们日益认识到评估技术应在粮食安全网的选择、设计、实施和影响评估方面发挥重要作用。在干预

行动开始后，评估技术可以改进计划的实施和效率、为某一具体干预行动成本效益和影响提供证据，并为在政策部门内部和相互之间对干预进行比较提供信息。这些技术对干预行动的激励结构和过程提供真知灼见，并构成政策设计和农业及农村发展进程本身的一个必要部分（粮农组织，2003b）。

设计方案

发展中国家采用三大类粮食安全网设计方案：以现金为基础、以获得粮食为基础和以粮食供应为基础。

以现金为基础的计划向受益家庭提供现金转让，有时作为对这些家庭采取行动的回报。有一类以现金为基础的计划不对现金转让附加任何条件或遵守要求。这类计划很快得到支持，作为解决非洲长期贫困和粮食无保障的工具。英国拯救儿童基金（UNICEF）、国际协助老年组织和发展研究所对联合国儿童基金会在东非和南部非洲15个国家无条件现金转让计划的经验进行了审查（2005年）。

第二类以现金为基础的安全网包括有条件的现金转让计划，近年来在拉丁美洲及加勒比区域很受欢迎。墨西哥的“进步”（后更名为“机遇”）计划（1996年至今）是最突出的一个例子。家庭以采取某些行动为条件获取现金，这些行动通常为儿童入学和体检（粮农组织，2003b）。第三类是以工换现金，即家庭通过在公共工程项目工作获取报酬。1973年在印度实施的马哈拉施特拉邦就业保障计划（MEGS）即为一例（Subbarao，2003年）。

以获取粮食为基础的计划力图提高粮食无保障家庭获得粮食的能力。这些计划是以这种假设为基础，即拥有充足的粮食，而且粮食市场运转较好，因此需求的增长将不会导致粮食价格的大幅上涨。有一类获取粮食的计划涉及现金转让，但是现金必须用于购买粮食。巴西于2003年2月发起的粮食卡便是一例，粮食卡作为“零饥饿”战胜饥饿计划的重要组成部分。家庭必须将转让的现金用于购买食品，通过由家庭提供转让金额的收据进行核实（共和国总统，2003年）。第二类获取粮食的计划包括一些发达国家和斯里兰卡等发展中国家使用的粮票（Castaneda，1999年；Rogers和Coates，2002年）。

以粮食供应为基础的计划直接向个

人或家庭提供粮食或补养品。这些计划中有一些是基于这种假设，即粮食市场运作不良，需求增长将很可能导致通货膨胀，或只是造成无粮食供应。直接粮食援助或以工代赈计划即为这种情况，这是世界粮食计划署实施的主要粮食安全网。这类计划的其他类型是假设一些家庭成员特别容易遭受粮食不安全或营养不良，因此需要采取具体的针对性粮食干预行动，如学校午餐或粮食补充计划。许多发展中国家和发达国家一直在采取这类干预行动。

很多粮食安全网将这些不同方案的成分综合起来。在以下情况下适宜采用混合设计方，即当整个区域、家庭或个人遭受饥饿的原因各不相同而需要区别对待时；当家庭内部的饥饿存在多种原因时；或当一项计划拥有多种目标时。例如在巴西，由大型“零饥饿”计划主办的粮食卡伴有市政一级其他当地发展举措的支持，其中包括成人识字、提供水桶和学校供膳，以及在范围上更具区域或国家性质的计划，包括土地改革和对小农的支持。另外一个例子是“进步”计划，它将有条件的现金转让与针对孕妇和哺乳母亲及婴儿的补养品结合起来。

现金、食品券或粮食转让

在设计粮食安全网方面一个最重要的决定是，是否提供现金、食品券或粮食援助。所有这些均能有效地增加家庭收入，从而提高获得粮食的能力。然而，这些计划可能对家庭的粮食安全和当地市场产生不同的影响。

当粮食市场运作较好，以及饥饿的根源是不能获得粮食时，宜进行以现金为基础的转让。如以上讨论的那样，在这种情况下，粮食供应曲线基本上是水平的，因此需求量增加将不会导致粮食

价格大幅上涨。所以，以现金为基础的转让应能促进当地市场——不仅是食品市场，而且还包括其它物品市场的发展。此外，无限制条件的现金转让使贫困家庭能够对他们认为最重要的方面进行投资和支出。研究表明，即使是穷人中的赤贫者也将一部分转让的现金投入到自我创业或农业生产活动中去（Peppiatt、Mitchell 和Holzmann，2001年）。

一种获取粮食的方法，如粮票、食品券或限制性现金转让，在地方市场运作正常，且饥饿的根源是不能获取粮食时也是适宜的。这种方法也将促进地方市场，主要是食品市场的发展。获取粮食计划可能具有在政治上更容易接受的优点，因为很难找到理由反对向饥饿者提供粮食。以获取粮食为基础的转让可能会减少将资源转向“不良”消费，因为计划设计寻求强制消费与食品。其管理要求及交易成本低于粮食供应措施的成本，但却高于以现金为基础的措施的成本。另一方面，对受援者将现金用于食品的限制也限制了用于投资的支出。此外，限制支出会导致其他不良行为，如欺骗或将粮票在黑市出售。

粮食援助等以粮食供应为基础的方法则截然不同，因为在粮食供应不足是饥饿的根源时它是最适宜采取的方法。如果市场运作不良或恶化，如果根本无粮食供应，在这种情况下现金只能导致通货膨胀。与获取粮食计划一样，粮食供应计划比没有限制的现金转移在政治上往往更容易接受。此外难以将粮食转向不良消费。重要的是，粮食援助通常为捐赠，是“免费”向受援国政府提供。其缺点是，提供粮食援助会影响计划的选择，从国家的角度看，可能选择并非最适宜的计划。此外，与获取粮食的方法一样，提供实物粮食援助将限制受援者投资和储蓄的机会，并可能引起其他不

良行为，如欺骗或将援助的粮食出售。

美国的研究（Fraker，1990年）表明，粮票等获取粮食的转让比以现金为基础的转让对粮食消费量有更大的影响，但受援者更愿意获得现金。对拉丁美洲及加勒比区域的粮票和现金援助进行的比较研究（Handa和Davis，2006年；Rawlings，2004年）发现，各国的结果不同。贫困人口比富裕人口具有更高的边际消费倾向（即，他们更有可能在收入提高时增加消费），因此在较贫困国家和以最贫困家庭为对象的计划中，粮票与以获取现金为基础的转让之间差别可能较小。

对于这两种类型的转让，可能会发生从粮食消费转向非粮食消费。获得粮票的家庭可能用其现金收入购买的食物较少（因此在两个收入来源之间进行替换），或在黑市减价出售部分粮票来获取现金。获得现金的家庭当然会随心所欲地使用其收入。就这两类转让而言，这种转向对长期粮食安全可能有益，也可能有害。有益的转向可包括购买农具、校服或有助于长期改善粮食安全的其他物品。

粮食援助支持营养效果

粮食安全除了可供量、获取和稳定方面之外，还须考虑利用问题；这是指受援者吸收食物中养分的能力。这方面与受援者的健康状况以及是否具备洁净水和卫生设施等补充要素有关。许多体质欠佳的人可能需要特别强化的食品，提供他们需要的营养成分。

对粮食援助在营养方面的影响进行的研究较少。根据Bezunch和Deaton（1997年）的报告，肯尼亚以工代赈（FFW）计划的参与者在营养方面受益匪浅。在另一项对埃塞俄比亚农村地区的研究中，Yamano、Alderman和

Christiaensen (2005年)发现,与未获得粮食援助的家庭相比,接受粮食援助的家庭中发生儿童营养不良和发育迟缓的情况较少。他们得出的结论是:“在接受粮食援助的社区中,粮食援助对保护儿童早期发育不受旱灾和其他收入的冲击确实有效”。

相反,其他研究则未能找到支持各类粮援计划在营养方面产生明显积极影响的确凿证据。尽管以工代赈计划在短期满足缺粮家庭的营养需求方面比较成功,但它们在长期保障粮食安全方面却不太有效。以工代赈计划支持的农村基础设施项目并不能充分实现短期和长期粮食安全目标(Clay、Pillai和Benson, 1998年)。

Brown、Yohannes和Webb (1994年)以及Webb和Kumar (1995年)分别进行的研究对尼日尔以工代赈计划的营养效果进行了调查,他们发现粮食援助显示出对所有参与者的总体积极效果并无确凿的证据。尽管他们发现了营养状况与以工代赈计划的参与之间的正比关系,但由于他们利用数据的局限而无法确定因果关系。最近,Quisumbing (2003年)研究了用埃塞俄比亚农村地区儿童营养指标衡量粮食援助对营养状况的影响,发现尽管粮食援助对营养具有积极的影响,但这种影响却因儿童的性别和粮食援助的分配形式而异。参与的家庭往往将免费分发的收入用于女童的营养,而以工代赈计划的收入对改善男童的营养有较大的贡献。

最后,虽然各种补充供膳计划是增加受援者热能摄入量的有效手段,但却不足以消除营养不良。除了增加热能的摄入量之外,粮食援助营养成分的质量亦很重要。此外,其他因素也会影响最佳热能摄入量并使营养不良的发生率增加。这些因素包括对传染病医治不力、

当地膳食中的营养不均衡以及造成重视成年男子而轻视妇女和儿童的各种社会及文化条件。

结 论

粮食援助政策和做法在近几年中发生了很大的变化。尽管仍然存在许多有争议的做法,但粮食援助政策和做法对受援者的需要更能作出反应,而非受捐助方利益的驱动。因紧急援助而导致计划援助减少意味着正转向更有针对性的援助形式。然而,项目中日益采用货币化有助于部分抵消了这种改进,因为货币化援助并非针对性援助。我们将在以下章节中看到,如果不很好地确定对象,粮食援助更有可能对生产者和商业市场造成危害。

粮食援助的另一个重要变化是用现金代替商品捐助的捐助者日益增加,有可能在当地或邻国购买更多的粮食。遗憾的是,一些捐助者用地方和区域购买要求替代国内购买要求,因此多数粮食援助资源中仍以某种方式“捆绑”,降低了粮食援助计划的灵活性和效率。下一章探讨地方和区域购买对当地市场的影响,但是仅涉及效益方面,捆绑问题不是必须考虑的内容。

自20世纪50年代初以来,国际粮食援助管理机构发生了巨大变化,但是它们未跟上近几十年来对粮食安全、社会保护和安全网的深入理解。从捐助者到最终受益者,对整个粮食援助链所包含的既得利益和政治的考虑阻碍了对粮食援助的有效管理。这种不良运作的主要受害者是那些粮食援助应帮助的弱势人口。

改进对国际粮食援助的管理将使计划针对最贫困、粮食短缺长期得不到

解决的国家以及这些国家中明确认定的弱势人口群体。若能实现此点，就不应考虑商业转移和出现阻碍国内生产的问题。改进粮食援助的做法也可以提高转让效率。尽管用无条件的现金资源完全替代实物粮援的期望可能并不现实，但仍有办法提高实物捐助的转让效率，如放宽加工和运输要求。

世贸组织成员一致认为需要保护真正粮食援助在应对紧急情况中的作用，他们似乎已作出承诺，确保粮食援助的充足水平。他们对紧急与非紧急粮援作出了明确区分，但是关键问题仍然存在：哪些因素决定紧急情况开始和持续时间？在非紧急情况下提供粮食援助是否合理？谁来决定？在监测及有效和适当应对紧急人道主义紧急情况时，粮食援助遵循的现有国际机制已有很严格

的限制。现在是否为建立一个新机构的时候？

最近关于粮食安全和社会保护的考虑从发展的角度对实物粮食援助进行了认真审查。对恢复粮食安全提供有效支持需要了解粮食安全在哪些方面受到影响以及为何受到影响。在社会保护和粮食安全网方面正在涌现的大量经验为设计和落实这类措施提供了重要经验。需要更多的研究，对各种备选干预措施进行评价，但已经很明显，有条件和无条件的以现金为基础的计划为促进粮食安全的可持续改善提供了令人鼓舞的机会。在社会安全网中是使用粮食还是使用现金，主要取决于是否可提供粮食以及市场的运作情况。如果粮食供应充足，且市场运作良好，则实物粮食援助并非最适当的资源。