

## 6. 结论

当所有人在任何时候都能在实际和经济上获得积极、健康生活所需的充足的、富有营养和安全的食物，而又无失去此类获得手段的不当风险时，就存在粮食安全。当粮食安全的一个和几个方面——可供量、获取、利用和稳定——受到损害时，人们就失去粮食安全。粮食援助可能是也可能不是适当干预行动的一部分，这取决于粮食安全的哪些方面受到影响和为何受到影响。

本期《粮食及农业状况》的主要信息之一是，粮食援助应视为旨在确保起码程度的福利和帮助家庭管理风险的更广泛的社会安全网中的许多备选方案之一，而不是作为人道主义危机中的默认选择。除了在危机中提供粮食之外，现金或以粮食为基础的安全网提供了可用于保护生产资产并对其进行投资的替代性资源。在社会安全网中使用粮食还是现金，很大程度上取决于粮食的供应和市场的运行性质。在受危机影响的人口仍然能够进入市场获取买得起的充足食物的情况下，粮食援助可能并非是最适当的资源。

粮食不安全既可能长期存在，也可能出现在视为“危机”或“紧急情况”的形势中。实际上，如果家庭被迫为生存变卖生产资源，危机可能促使家庭陷入长期粮食不安全。此外，危机往往在长期粮食不安全的大背景下发生，因此可能具有复杂或长期紧急情况特性。因此，粮食不安全不应视为由外部冲击所触发的一种完全暂时的现象。同样，应对预案应当超出把粮食消费恢复到可接受水平而需立即采取的措施的范

围。必须承认，短期干预行动可能而且确实产生长期的后果，这些后果可能是积极的，也可能是消极的。

本年度报告的第三条核心信息是，粮食援助的经济影响是复杂的、多层面的，但可靠的经验证据极少。粮食援助会产生不利影响，但不应夸大这些影响。现有少量证据并不支持粮食援助在家庭、社区或国家一级产生“依赖性”的观点。粮食援助量太小和难以预测，不会诱发这种依赖性。实际上，以权利为基础的粮食安全观念意味着当人们无法依靠自身的力量实现粮食安全时，应当能够依靠适当的安全网。

经验性证据明确表明，粮食援助往往抑制和干扰地方产品的价格，对地方生产者和贸易商的生计产生不利影响。同样，以地方或地区采购为基础的粮食援助可能抬高市场价格，伤害实际购买粮食的贫困者，对生产者和贸易商产生难以持续的刺激作用。在这两种情况下，当粮食援助在错误的时间抵达或采购时；当粮食援助的分配没有以粮食不安全程度最严重的家庭为明确对象时；当地方市场与更广泛的国家、区域和全球市场的结合程度较差时，似乎最有可能产生伤害。

粮食援助虽然影响商品价格，但在数量较小时似乎并没有对家庭或国家一级总的生产产生重大影响。此前的一些研究认为粮食援助与粮食生产之间存在一种负相关，但这些结果在若干情况下很可能反映了粮食援助与低生产率的共存，而不是一种因果关系。由于粮食援助往往流向受到长期贫困和反复灾难影

响的家庭和社区，说这些情况导致粮食援助而不是粮食援助导致出现这些情况可能更为贴切。

经验性证据表明，粮食援助在短期内排挤商业出口，但在某些情况下长时期内它可能产生一种刺激作用。粮食援助对商品贸易的影响因计划种类而异，对不同供应商的影响不同。若干研究表明，少量粮食援助对商品贸易流量的影响较小，不会成为贸易扭曲作用。

第四个主要信息是，紧急粮食援助和其他社会安全网至关重要，可防止短期冲击使人们陷入长期贫困和饥饿；但它们本身无法消除贫困和饥饿的社会经济根源。这项挑战只能作为更广泛的发展战略的一部分才能加以有效应对。捐助者应避免陷入“救济陷阱”，把太多的资源用于紧急情况，而忽视较长期的需要。

粮食援助是人道主义紧急情况中的默认应对行动，人们依靠市场获得其粮食安全的程度往往被忽视。应急行动应当考虑尽可能迅速有效恢复地方粮食系统的更广泛的干预行动。如果粮食不安全的根本原因是粮食可供量不足，则粮食援助可成为这项应对行动的一部分。在粮食的利用因饥荒而受到影响的情形中，可能也有必要提供强化食品和医疗食品。

粮食援助在人道主义应对中占主导地位的部分原因是在许多层面上存在政策空白。弥补这一空白需要改进粮食安全分析，确保根据需要作出及时的战略应对；把需要评估作为与监测和评价相联系的一个过程的一部分，而不是由资源要求驱动的一次性活动；支持国家和区域机构把粮食安全作为一项主要政策关注，并通过在全球一级采取以粮食援助和人道主义改革为重点的干预行动予以支持。

本期《粮食及农业状况》的最后一条主要信息是，国际粮食援助系统的改革是必要的，但其实施适当考虑生活有风险的人们的需要。关于这一问题的现行谈判应当利用确实的经验性证据和信息。信息和监测系统应得到加强，以确保作出决定不会产生消极后果。为此应当充分考虑有关粮食援助的对象确定和时间安排的计划。本报告的结论表明，一些相当简单的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。这些改革包括：

- 消除不确定对象的粮食援助形式；
- 粮食援助与国内生产和运输要求脱钩；
- 仅仅在根本的粮食不安全问题由粮食短缺造成时才使用商品粮食援助；
- 在可获得充足粮食时进行地方和地区采购——但不利用地方和地区捆绑取代捐助国国内捆绑的要求；
- 改进信息系统、需要分析和监测，确保采取适当的及时干预行动，尽量减少造成消极后果的风险。

## 特约专稿

粮食主权和食物权应指引粮食援助改革：  
民间社会的观点<sup>1</sup>

在许多情况下，粮食援助是保障受严重饥饿和营养不良影响，而其政府又无力或不愿意为解决这一问题采取必要措施的人，能够实现免于饥饿的权利的必要成分。如果政府不愿意支持其领土上生活在贫困中的那部分人口，则可判定这是对人的充足食物权的严重侵犯。在这种情形下，国际粮食援助作为紧急援助，可帮助受害个人和社区避免饥饿，但国际社会还必须敦促该政府尽可能利用可获得的资源保证无人因饥饿而死亡。如果政府因资源或可获得的食物不足而无此能力，国际社会就有义务帮助。《经济、社会和文化权利国际公约》第2条阐述了国际合作在这种情况下必须发挥的作用和给予援助的义务。

## 饥饿和营养不良的根源

有一点需要强调，目前在全世界所有饥饿和营养不良的人口中，约10%左右是由触发粮食援助的自然和人为灾难造成的；90%的饥饿者受长期营养不良的影响。约80%左右的饥饿者生活在农村地区，其中一半为小农，还有22%为无地劳动者，8%依靠自然资源生存（如牧民和渔民等）。这些人群大部分生活在极其贫瘠的边远地区，不能可靠获得生产资源、信贷和市场，得不到推广服务机构等提供的任何正式支持。消除这种边缘化对减少全世界饥饿者人数极其重要。而且，首先受自然灾难影响的往往是极端贫困的边缘群体。由于没有实行土地改革，贫困和边缘农业家庭被迫使用极易受灾害如水灾或旱灾影响的土地。国家和国际农业政策往往迫使他们迁徙到这些易产生风险的地区。因此，把越来越多的资源集中用于战胜灾难而不解决这些问题，将是一种错误趋势。所需采取的行动是要战胜受害社区和人口的边缘化。

## 民间社会组织/非政府组织过去几十年批评的粮食援助使用

粮食援助往往源自捐助国，某种程度上作为处理剩余产品的一种手段，对地方市场和贫困小农产品的价格产生不利影响，因而可能破坏地方生产和贸易。同时，

<sup>1</sup> 本稿由粮食第一行动网国际的Michael Windfuhr为国际非政府组织/民间社会组织粮食主权规划委员会撰写，该促进机构旨在促进和促成设在罗马的联合国机构和国际机构讨论与农业食品相关的政策。

这种附带条件的援助从文化和环境角度来看往往是不适当的。援助往往提供得太晚（尤其是经过国际运输时），又比当地或本地区采购剩余昂贵。而且，由于粮食援助计划的资金往往按照捐助国的政治和商业目标，而不是根据有风险人口的需要提供，某些危机状况没有得到足够重视和支持。然而，老规则仍然普遍适用：捐助者有大量剩余和国际价格低落时，粮食援助供应量增加，反之亦然。由于粮食援助附带实物援助条件，而又得不到其他支持手段，结果往往是在其他种类的干预行动和帮助将更加有效的情形中提供粮食援助。其他这些形式的帮助可能是现金转拨计划、生计支持计划或更广泛的粮食安全型计划。

### 粮食援助可能削弱粮食主权

正如关于民间社会批评的本摘要说明的那样，粮食援助如果交付不当和不慎，确有可能削弱粮食主权。当粮食援助被用作一种倾销出口产品的间接出口形式时，地方市场将遭受严重打击。为资助发展项目而销售粮食援助（货币化）往往也是危险的，可能破坏地方农产品价格的一种方式。出售粮食援助也可能对当地膳食产生影响。它可能导致膳食和消费结构的变化。就转基因粮食援助而言，情况甚至更糟。近来消费者的优先重点被忽视，未经讨论就提供了转基因粮食援助。粮食援助的利用应当尊重粮食主权原则。

世贸组织当前的农业谈判正在朝着为紧急粮食援助建立一个免受标准贸易规则约束的“安全箱”迈进。虽然作出这样一种豁免是正确的，但界定“紧急粮食援助”或管理这样一个“安全箱”不应是世贸组织的作用。在我们看来，这远远超越了该机构的授权和能力，应当由一个更加适当授权的机构如粮农组织来完成。

### 从食物权辩论中能够和应当学到什么？

重新谈判《粮食援助公约》的重要标准，或今后组织粮食援助的任何其他形式的机构安排的重要标准，均可从充足食物权的概念中得出。《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》的条文，已经包含应当如何组织粮食援助，以及应当如何将其纳入长期恢复和发展目标的重要标准（准则15.4条）。准则第15条涉及国际粮食援助，准则第16条涉及自然和人为灾难这些准则于2004年11月由粮农组织理事会一致通过。准则阐明粮食援助必须以合理的需要评估为基础，尤其必须以粮食不安全和弱势群体为对象。粮食援助必须由需求驱动：“...捐助国应当以考虑到食品安全、不干扰地方粮食生产的重要性以及受援人口的营养膳食需要和文化的方式提供援助”。这些准则强调必须有一项明确的退出战略，不应造成任何依赖性。粮食援助的分发应不歧视国内的任何群体或个人。

而且，民间社会组织建议，任何粮食援助承诺（如果在粮食援助公约或任何其

他形式的后续组织中重新承诺的话），应当以粮食或营养当量计算。这些承诺应当按照使用国际接受的方法进行的需要评估进行分配。准则第16条扩大了这一范围，强调粮食援助的交付必须尊重国际人道主义法的标准，和难民及国内流离失所者也应当拥有在任何时候获得充足食物的手段。它还强调需要建立一个适当而正常运行的预警机制，以便预防和减轻自然或人为灾难的影响。

### 粮食援助需要一个新的治理结构

任何展期的粮食援助公约或其他组织安排，都需要消除《粮食援助公约》当前的组织限制。成员必须增加，以包括新的粮食援助捐赠者以及粮食援助受援国的代表。还应保证其他利益相关者，尤其是非政府组织和社会运动的投入。任何新的安排都应充分整合人道主义法的相关方面、灾害防备和预警系统前景。我们仍然相信需要作出提供真正粮食援助的坚定承诺，如果农产品剩余继续减少，能源作物需求继续增加则更应如此。