

# “零饥饿”计划

## 巴西的经验

“我们将创造条件，使全国人民可以体面享用一日三餐，天天如此，而不需要他人馈赠。巴西不能再继续如此不平等地生活。我们必须战胜饥饿、贫困、社会排斥。这场战争不是要杀死什么人，而是要拯救生命。”

路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦总统  
在2003年1月1日就职典礼上的讲话



### 以消除饥饿为核心的一种发展方法

1930年代，约瑟·德·卡斯特罗得出结论，即经济发展模式剥削穷人，使其无法享受经济发展利益，造成扭曲，从而导致巴西的饥饿问题。二十世纪末，巴西经济快速增长，但贫富差距扩大，在全国1.7亿人口中，有4400万人挨饿。他们太穷，买不起过上健康生活所需食物，因此也没有机会享受到巴西的日益繁荣。

卢拉总统于2003年启动了“零饥饿”计划。该计划采用一种新的发展模式，着重关注饥饿消除和社会融合，使宏观经济政策、社会政策、生产政策相联系，并帮助改善状况。他努力使该计划成为一项真正的全国举措，让巴西人民尽可能广泛参与。

其他国家现在借鉴巴西的经验，解决本国饥饿、粮食不安全、贫困等问题。“零饥饿”计划之所以取得成功是由于以下五个主要因素：

- ✧ **最高层面做出政治承诺：**卢拉总统自上任后第一天起，就把消除饥饿和扶贫作为巴西发展的核心。他让所有部委和政府各级及巴西整个社会共同努力完成这一议程。
- ✧ 巴西宏观经济政策中反映出**零饥饿**目标。
- ✧ **制定了一项全国综合粮食和营养安全政策，**后来又制定了一个新的法律和机构框架来支持该项政策。制定该项政策是基于以下概念：即政府有义务确保全体巴西人民享有充足食物权。
- ✧ **双轨方针：**提高产量的政策与推进社会融合的政策相结合，以增强成效。通过这一办法，利用社会保护所产生的新购买力来刺激小规模经营的贫穷农民增加粮食生产，从而加强其地方社区经济。
- ✧ **“零饥饿”计划借鉴其它经验：**“零饥饿”计划利用巴西现有国家和地方政策，并从其它地方寻找办法。现金补助计划受到大萧条之后启动的美国食品券计划

的启发，而地方生产与消费之间的良性循环则借鉴了加利福尼亚的经验。

“零饥饿”计划启动10年以来的情况表明，可以使快速经济增长与改善收入分配相结合。该计划表明，社会保护并非“福利”，而是对人力资本的合理投资，这种投资不仅可以结束困难、苦难和不公正的最坏影响，而且还使人们发挥其创造和生产潜力，从而促进增长。同时，受益的人们成为包括食品在内的产品和服务需求的新来源。

这一发展办法启迪巴西新一代政策，其成功导致该国在“巴西无赤贫计划”中制定更加宏伟的目标。

## 主要组成部分

“零饥饿”计划寻求立即改善营养，同时解决饥饿和营养不良的根本原因，包括收入不平衡、获取土地的机会不平等、农村基础设施和服务质量差等问题。

该计划涉及30多组共同促进的行动，在国家、部门和地方层面实施：

- ▶ 在国家层面，政策改革着重关注创造就业、创收、社会保护、对小规模耕作予以支持及加快土地改革。
- ▶ 与部门食品和营养相关的行动包括：食品券；紧急供膳，由公共粮食库存提供；食品安全；母婴营养；学校供餐及营养教育。
- ▶ 在地方层面，根据城市和农村的不同需要制定政策，需要时着重关注为小农提供更好服务；粮食银行；改进粮食储存基础设施；使超市改善食品管理；城区农业等。

对这些行动的相对重视程度随着时间推移而变化，后来最重视四类主要活动：

### ① 现金补助

食品券计划与其它计划合并成为全国范围有条件的现金补助计划即“家庭补助计划”（Bolsa Família）。对该计划进行中央管理，由地方不断更新受益家庭统一登记资料，由民间社会参与监督。赠款，每个家庭平均约30美元（根据粮价上涨作调整），每月以提款卡支付，提款卡尽可能在女性家庭成员名下。该计划目前已为1300万个家庭提供了服务，向每个家庭平均每月提供75美元。

### ② 公共部门食品采购

政府实施了一项直接食品采购计划，国家机构和应急计划所需食品主要从小农手中购买，往往通过远期合同。

### ③ 学校供餐

现行学校午餐计划扩大，涵盖所有学龄前儿童和学龄儿童（4700万儿童）。要求学校通过直接食品采购计划从当地小农手中购买的食品占购买食品总值的30%。

## ④ 支持小规模种植

向小农提供的农业贷款和技术服务大大增加，使农民能够提高产量，从而满足“家庭补助计划”、学校供餐和其它采购计划所产生的额外需求。

### 管理

“零饥饿”计划由特设粮食安全部确立和早期管理，该部是为了实施该计划并在计划第一年协调相关行动而成立的。此后，该计划的领导权转交社会发展部。

设立了执行秘书处确保对政府投入进行协调，该秘书处向总统汇报。设立了国家粮食和营养安全委员会就战略事项向总统提出建议并对进展情况进行监测，委员会三分之二成员系民间社会代表，三分之一成员系政府代表。在省市层面也设立了粮食和营养安全委员会。

该计划的法律环境逐步改善，使“零饥饿”计划所开展行动的可持续性有保证。所采取的措施包括2006年批准了国家粮食和营养安全法，2010年将食物权纳入巴西宪法。

### 成果

“零饥饿”计划和相关措施（如最低工资立法）的成果是，巴西实现了到2010年饥饿和贫困减半等千年发展目标。贫富日渐悬殊的趋势得到扭转，例如，基尼指数从2003年的58.7降至2012年的51.9。11年来，5岁以下儿童死亡率下降45%，中等程度和严重营养不良人口比例从2004年的16.9%降至2009年的11.5%。

### 建议

虽然每个国家的情况和可能性不同，但在如何制定有效粮食安全战略方面可以借鉴巴西的经验。

- ▶ 一开始可采用使全体公民能够享有食物人权这一概念。
- ▶ 认识到消除深度贫困的目标与消除饥饿和营养不良的目标不一样，可能需要采取不同行动。
- ▶ 考虑到粮食安全的许多方面影响到全体人民而不仅仅是穷人。
- ▶ 确定可做工作的现实的界限，认识到技能和机构方面的制约因素，采取措施解决这些制约因素。
- ▶ 尽可能一开始就在国家层面采用大胆的目标并实施行动。

#### “零饥饿”计划经验表明：

- ▶ 在全国范围内制定一项有针对性的“收入转移计划”来提高最贫穷人口的购买力，这将对减轻慢性饥饿产生最快的影响。家庭赠款尽可能经由女性提供，使民间社会参与挑选受益人及监测工作，从而可增强该计划的成效。
- ▶ 收入转移所产生的营养影响可通过以下活动得以加强：实施以媒体为基础的“粮食

和营养教育计划”，针对特定群体（如母婴、学童、土著人、奴隶后代和所设机构一般未能惠及的穷人，如流浪儿童和无出生证明的人等）。还应当特别注重解决维生素和矿物质缺乏症。

- 收入转移所产生的乘数效应可通过为小农采取支持性计划（技术服务、信贷和农村基础设施，包括获得清洁水和安全废水处理）而得到增强，此类计划使小农能够满足对粮食的额外需求，享有可接受的生活水准。这可包括为提高生计农业的营养功效提供特别支持。
- 对宏观经济政策作补充调整，特别是采取持续措施缩小收入差距（如最低工资、减少劳动力市场的制约因素），更广泛获取自然资源（如土地改革），从而使这些干预活动所产生的影响的持久性得到增强。这些活动最终应确保全体人民可以吃好而无须特别干预活动。

## 三个有用的制定步骤：

1. 由本国专家制定一项初步提案（诊断、目标、资源需要、战略），必要时给予国际支持。
2. 促进参与性磋商机制，以审议、完善、不断更新和改进该计划。
3. 作出管理和协调安排，给予必要权力和资源。

## 减少风险

主要风险是，一项饥饿消除计划的高度政治吸引力易提高期望值，但由于机构缺陷、资金不足和腐败而难以实现这种期望。

为了应对这些风险，重要的是最初计划设计要保持简单，增强机构能力，包括地方机构能力，资金转移过程中（如通过电子或电话转移资金）尽量少用中间人，协调所有层面的政府参与，积极动员社会参与。具有根据绩效监测对计划做调整这一意愿很有必要。

可制定一个基于食物权的法律框架来减少不可持续性风险。

欲了解更多情况，请联系：

Rodrigo Castañeda  
Rodrigo.Castaneda@fao.org  
Chief, Partnerships and Advocacy Branch  
Office of Communication, Partnership and Advocacy  
Food and Agriculture Organization of the United Nations  
Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Rome, Italy

