

有效的公共政策和 活跃的公民权

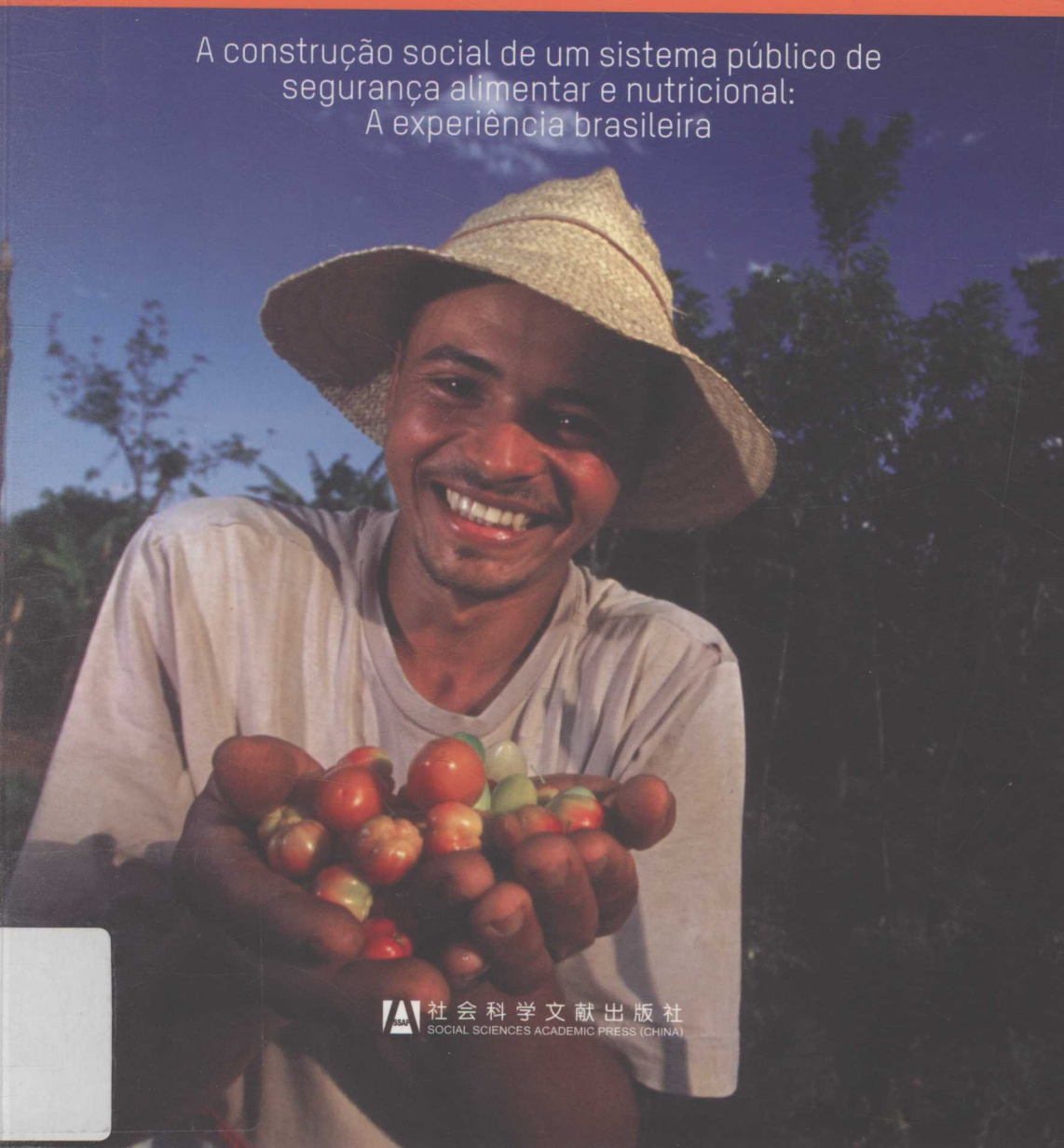
——巴西建立粮食及营养安全公共体系的经验

玛丽利亚·门东萨·莱昂
(Marília Mendonça Leão)

雷纳托·S.玛鲁夫 著
(Renato S. Maluf)

周志伟 译

A construção social de um sistema público de
segurança alimentar e nutricional:
A experiência brasileira



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

F177.747
2013/

阅 览

有效的公共政策和 活跃的公民权

——巴西建立粮食及营养安全公共体系的经验

A construção social de um sistema público de
segurança alimentar e nutricional:
A experiência brasileira

玛丽利亚·门东萨·莱昂 雷纳托·S.玛鲁夫 著
(Marília Mendonça Leão) (Renato S. Maluf)

周志伟 译



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

有效的公共政策和活跃的公民权：巴西建立粮食及
营养安全公共体系的经验 / (巴西) 莱昂, (巴西)
玛鲁夫著；周志伟译. —北京：社会科学文献出版社，
2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4518 - 2

I. 有… II. ①莱… ②玛… ③周… III. ①扶贫 -
研究 - 巴西 IV. ①F177.747

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 072472 号

有效的公共政策和活跃的公民权

——巴西建立粮食及营养安全公共体系的经验

著 者 / 玛丽利亚·门东萨·莱昂 (Marlia Mendonça Leão)

雷纳托·S. 玛鲁夫 (Renato S. Maluf)

译 者 / 周志伟

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 全球与地区问题出版中心 (010) 59367004

责任编辑 / 高明秀 于静静

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

责任校对 / 师敏革

项目统筹 / 高明秀

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 14.5

版 次 / 2013 年 8 月第 1 版

字 数 / 265 千字

印 次 / 2013 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4518 - 2

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

内容提要

1. 巴西在消除饥饿与贫困方面取得了可喜成果。本报告介绍巴西构建一种新的治理框架的实践路径,这种治理框架中的公共政策能推动建立逐步消除饥饿和贫困的良性循环机制。但是,有必要强调的是,该国仍存在产生不平等和危及社会与环境公平的显著因素。

2. 本报告旨在阐释为何巴西找到了具有独创性的消除饥饿与贫困的办法,那就是国家有义务保障基本人权:获得最低收入、食物、卫生、教育和工作的权利。本报告献给那些感兴趣的个人和组织,帮助他们学习巴西所采取的保障粮食及营养安全以及获得足够食物权利的战略。

3. 始于20世纪80年代中期的巴西民主进程有助于构建当前国家与公民社会之间的关系。“1998年宪法”保障社会、公民及政治权利,这使巴西政府认识到需重新组织其结构和治理模式,以履行新的义务。此外,“1998年宪法”还确立了通过委员会机制和社会控制政策参与公共政策的新模式,从而使公共部门和非营利的私人部门之间的伙伴关系成为可能。因此,社会对话的新平台得以建立起来。

4. 很明显,对公共体制必要的改变超越了行政和金融改革的界限,这就需要更广泛的重构,扩大各个政府部门的概念及其相应的政府行为。在这种公共体制重构和扩大的过程中,公民社会一直存在,并且发挥着主导作用,以确保所取得的新权利。

5. 系统方法是各部门的选择,可能是因为它便于协调联邦内部(联邦、州和市)的规范以及各部门间的管理。通过这种方式,各主体的角色及责任均能清楚界定,而各个联邦实体的自主权也能得到保留。在公共政策中采用

“国家体系”的做法也是与该国社会各界相互依存和不可分割的趋势相一致的。对巴西人而言，粮食及营养安全的概念，从广义来说，是指在食品被生产和销售的过程中实现获得食物的权利（定期并永久获得足够的食物），它并不对诸如住房、医疗、教育、收入、环境、劳动、交通、就业、休闲、自由、土地占有及使用等权利构成损害。

6. “零饥饿战略”最初是2001年由致力于规划“国家粮食及营养安全”政策的非营利性民间组织提出的概念，当时这种政策在巴西仍较欠缺。卢拉政府在2003年实施了该战略，明确了反饥饿和贫困将作为一项政治优先目标，并为相关法律铺平了道路，从而确保这些针对穷人的政策和计划能够得到延续。2006年，《粮食及营养安全法》（Lei Orgânica de Segurança Alimentar, LOSAN）确立了“国家粮食及营养安全体系”（Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, SISAN），旨在保障获取充足食物的人权。值得注意的是，《粮食及营养安全法》有着很强的人权内涵，它将人的尊严和权利置于公共政策讨论的核心，并强调加强政府与公民社会的关系。该法也为食物权利的宪法化奠定了基础。2010年，获得食物的权力被视为一种社会权利，并被纳入巴西宪法。

7. 国家粮食及营养安全体系的宗旨是组织和强化巴西的国家机制，为社会参与创建正规的渠道，通过“全国粮食及营养安全委员会”（Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA）对粮食及营养安全与权利领域的公共政策进行设计、影响和监管。该报告介绍了巴西的相关做法以及管理体制与公众参与之间的关系。此外，还介绍了巴西的相关法律，它们是保障获得足够食物的人权的依据。

8. 从这一历史进程中得到的重要启示包括：（1）与概念和原则相关的参与性协定的重要性；（2）系统化和跨部门模式是确保获得足够食物的权利和促进粮食及营养安全的恰当选择；（3）通过社会对话的正规渠道——粮食及营养安全委员会能保障公民社会的相应角色；（4）国家将人权保护置于市

场利益之上的重要性；（5）在涉及粮食及营养安全的公共政策制定和管理中部门间协调的必要性；（6）妇女在保证食物权利以及在自然资源保护和可持续管理方面的战略作用；（7）在针对土著人、黑人、传统人群和社区的公共政策的制定和实施过程中，尊重并保障民族发展的原则。

9. 巴西在发展领域的进步毋庸置疑，但仍然存在诸多挑战。现存的社会不公现象与当前该国的经济发展水平不相匹配，社会弱势群体的数量依然很高，他们并没有全面享受到针对他们的公共项目。此外，还存在一股来自保守部门的阻力，旨在削弱和妖魔化那些为争取社会和环境正义的社会运动和组织，这将可能削弱巴西的民主。

10. 本报告总结巴西在反饥饿和贫困领域取得的进步，这些进步是政府和公民社会通过集体、参与和民主建设的过程实现利益结合的产物。这些主要社会政策的延续促成了这些进步，而面对那些阻碍消除各种形式的社会不公及违反人权的挑战，政治和社会力量的融合是克服这些挑战所不可或缺的条件。



目 录

前言	/ 1
目标与涉及范围	/ 3
1. 巴西的粮食及营养安全与获取足够食物的人权：实施中的路径	/ 5
2. 巴西的巨大挑战：消除饥饿与社会不公	/ 13
3. 新的治理模式：保障获得足够食物的人权	/ 21
4. 全国粮食及营养安全委员会及其运转：如何实现社会参与	/ 29
5. 粮食及营养安全：巴西的概念与原则	/ 39
6. 从“零饥饿战略”到“无赤贫巴西计划”	/ 47
7. 巴西经验的启示	/ 55
着眼未来	/ 59
参考文献	/ 62
附件 全国粮食及营养安全委员会构成	/ 65
《有效的公共政策和活跃的公民权：巴西建立粮食及 营养安全公共体系的经验》葡文	/ 69
《有效的公共政策和活跃的公民权：巴西建立粮食及 营养安全公共体系的经验》英文	/ 148

前言*

在一个富裕与穷困、奢华与贫穷、浪费与饥饿分化的世界，
将永远不可能实现和平。我们必须结束这种社会不平等。

——约书亚·德·卡斯特罗（Josué de Castro）

巴西在反饥饿与赤贫方面取得的成果非常显著，吸引了全世界的关注，“零饥饿”因此成为一个广为人知的标签。在国际上，有着复制这种公共政策的广泛兴趣，但对于巴西国家粮食及营养安全体系（SISAN）的构建过程了解甚少，而该体系恰恰是巴西消除饥饿和贫困理念的体现。

思考巴西的经验其实正是思考在一个多元社会中，如何从相互冲突的发展模式和政治利益之中找出创造性的解决路径。在巴西，我们知道很有必要发展跨部门的工作能力、社会主体间的对话机能以及政府与公共组织之间的跨界行动。我们也清楚这种构建是基于社会参与和控制的进程，而该进程是在斗争与胜利的背景下（即社会技术）被设计出来的。很多有志于解决与巴西相似问题的国家，即使与巴西有着截然不同的环境和社会背景，仍很有兴趣了解这种经验。

* 本文是乐施会（Oxfam）与巴西营养与人权行动组织（ABRANDH）的合作成果。巴西营养与人权行动组织是一个非营利性的非政府组织，倡导民主和人权，尤其是获取足够食物的人权。本文由巴西营养与人权行动组织主席、巴西全国粮食及营养安全委员会（CONSEA）民间组织顾问玛丽利亚·莱昂（Marília Leão），里约热内卢联邦农业大学（UFRRJ）教授、巴西全国粮食及营养安全委员会前主席（2007~2011年）及该委员会民间组织顾问雷纳托·S.玛鲁夫（Renato S. Maluf）共同执笔。文章最终版本采纳了乐施会团队成员西蒙·提赛福斯特（Simon Ticehurst）、穆里埃尔·萨拉格斯（Muriel Saragoussi）、茹安娜·卢西尼（Juana Lucini）和卡洛斯·阿吉拉尔（Carlos Aguilar）的建议。

根据“零饥饿战略”，巴西正在强化获取足够食物的人权，致力于在遵照国际协定的人民主权、中立性和团结等原则的基础上，为联合国（尤其是联合国粮农组织和世界粮食计划署）的相关体系有所贡献。巴西的经验影响了联合国粮农组织粮食安全委员会（CFS）的改革，使得该委员会致力于成为多边领域开展粮食及营养安全相关的讨论与规划的主要平台。巴西国际合作以及全国粮食及营养安全委员会（CONSEA）经常成为其他国家咨询巴西经验所涉及的重点。

通过介绍巴西经验，乐施会和巴西营养与人权行动组织希望传播巴西如何通过积极的公民身份与有效的公共政策相结合的民主方式，实现不同社会领域功能的整合，从而在反饥饿与贫困的斗争中取得具体且持续的成果。

现在，让我们开始享受一段阅读的旅程吧！

目标与涉及范围

本报告旨在介绍巴西致力于尊重、保护、促进和提供获得足够食物的权利的公共体系的形成过程。本报告意在促进公民组织、社会运动、公共机构和私有部门了解巴西针对消除饥饿和贫困、促进粮食及营养安全与权利的相关规划。为有效地扩大食物的社会获取面，实现收入的再分配，以及为社会弱势家庭及群体提供机会，巴西在制定公共政策时努力“做得与众不同”。

巴西社会是极不平等的，这源于该国自身的历史传统，尤其以土地所有权的高度集中为例证，这种土地制度始于殖民地早期，且一直延续至今。另外，歧视黑人和土著人的奴隶制度的残留也非常明显。生活在极为危险的环境下的大批穷人足以证明该国的不平等，直到最近，巴西一直苦于无法给予所有人具有尊严的生活条件。

本报告所做的简要历史回顾显示了该国粮食及营养安全相关的政治、社会组织的现状源于巴西社会想要改变社会不平等的意愿。文章介绍了巴西在该领域所取得的进步，尤其体现了公民组织决定性地推动和促进了该领域现已形成的参与式治理模式的建构。文章还介绍了国家粮食及营养安全体系发展至今的形成过程，它产生于20世纪80年代巴西社会民主化进程所引发的反饥饿、保护人权的政治、社会和思想领袖们的斗争与努力中。

国家粮食及营养安全体系的职责是构建巴西政府机构，并通过名为“粮食及营养安全委员会”的公共政策委员会创建社会参与的正规渠道，而委员会反过来应针对公共政策的制定、监管和评估提交相关建议。需要重点强调的是，所有这一切都伴随着人权的途径，它与巴西政府的渗透性一道使得社会行为体和社会运动能积极参与到公共政策的管理中。通过将人类的尊严及权利置于公共政策讨论的核心位置，以及政府与公民社会的关系之中，人权的做法实现了与民主方式的结合。这种结合使得个体与集体均拥有捍卫其个

人权利和集体权利的工具，进而确保其行使各自的公民权。

本报告还探讨了当前一些构成国家粮食及营养安全体系的政府机构的特征，如国家粮食及营养安全会议，联邦、州和市三级政府下属的粮食及营养安全委员会组成的网络，粮食及营养安全跨部联席会（CAISAN）。文章还将述及这些机构如何应对挑战以及那些威胁或侵犯人类获得足够食物的权利的市场霸权行业。此外，本报告也将介绍构成巴西管理获得足够食物的人权的法律框架的相关规定。

巴西的粮食及营养安全与获取足够食物的人权：实施中的路径



国家粮食及营养安全体系的构建并非一届政府的一项政治决定，而是源自20年来社会动员与斗争的公民社会共享过程，它也是体制参与和社会组织与网络自主动员相结合的产物。

公民社会长期倡导的概念与主张逐步形成了国家粮食及营养安全体系当前的样式。在巴西，曾发生了围绕饥饿问题、对现存的农业生产模式的反思与批判、食物供应和粮食及营养公共规划的草根运动。与此同时，也有过很多制定公共政策与规划的尝试，即便是在该国经济和政治环境不佳的时期（PELIANO, 2010）。但是，毫无疑问，最具开创性的工作是约书亚·德·卡斯特罗开启的针对巴西饥饿与贫困问题的讨论，在20世纪40年代，这一问题便已是一个社会与政治问题。

自那时以来，粮食问题被理解为一个同时具有生态、经济和社会表象的复杂整体，而消除饥饿尤其取决于解决该问题的政治决心。约书亚·德·卡斯特罗指出，饥饿并非仅仅是一个公共卫生问题（营养缺乏）或局限于社会领域的问题（福利政策）。他最先提出饥饿是欠发达和经济模式的产物，这种经济模式以一种反常的方式延续着恶劣的生活环境，因贫穷所致的儿童和成人的高营养不良率，以及随之产生的饮用水和足够食物的短缺，影响着大多数的巴西人（CASTRO, 2005）。卡斯特罗具有相当的勇气着手解决饥饿问题，因为当时在巴西和世界很多国家这还是一个忌讳的话题。

根据卡斯特罗在20世纪40~50年代开出的“药方”，一些早期的集体性质的粮食服务项目形成，最低工资制度在巴西建立起来，并成立了“学校食物运动”，该计划演变成当前的全国校餐计划（PNAE）。这些是卡斯特的政治贡献的例证。

1964年，巴西发生了国家政变，建立了长达20年（1964~1984年）的军事独裁统治。在这个阶段，经历了多位军人总统，实施着独裁、反民主的体制，对个人和集体的自由采取严厉的镇压，当时对诸如投票权、言论自由、新闻自由、政治组织等公民和政治基本权利存在着大规模的压制。在被称为“巴西奇迹”的20世纪70年代，虽然经济实现了大幅度的增长，但从社会角度来看，并未有显著的变化，因为生产的财富没有惠及穷人阶层。当时政府

的经济理念是必须先做大“蛋糕”，然后才能切分“蛋糕”。这种理念产生的后果是社会不平等的加剧以及以救助和补偿为特征的公共政策的扩大。巴西因此成为世界上最不公平的国家之一。

当时，大多数巴西人身处侵犯人权、政府强力压制以及贫困的境地，于是在民间社会团体中引发了试图改变现实的强烈意愿。尽管社会需求和参与渠道面临诸多限制，但由工会、职业联合会、与左翼和大学联系紧密的社会活动家和政治家在大城市边缘地带组织起来的社会运动的反抗也日益加剧。正因为如此，政治和社会压制最严厉的阶段也正是巴西公民社会争取结束独裁制、实现直接选举、重返民主的动员活跃期。

从1985年开始，20世纪80年代初不断深化的争取民主和人权的政治斗争与从军事独裁向文人统治的政治转型相融合，在这个阶段，公民组织积极争取恢复法治。毫无疑问，民众动员和来自公民社会不同行业的压力是再民主化进程获得成功的根本所在。而从公民权角度出发的反饥饿、争取粮食及营养安全的广泛社会运动的出现便是这一进程的组成部分。

“1988年宪法”的起草工作是巴西国会所经历的强度最大、最复杂的辩论之一，约有上百个利益集团、城市与农村组织、社会领袖与社会运动、工会、职业联合会、公共和私有部门、教会、传统群体及其社团参与其中。此外，曾经完全被社会边缘化的少数群体，如土著人、传统社群、麻风病和肺结核病患、残疾人、性工作者以及巴西社会有关行业均有代表参加了这场讨论。这些集团的领袖深刻地影响了1988年通过的联邦宪法的内容，该宪法沿用至今。

1988年联邦宪法是这种斗争最重要的成果之一，其体现了在当时的政治形势下民主和社会参与的重要性。宪法规定了社会参与的制度化渠道，比如，提出了实行公民投票、公投、基层的法律提议、公众听证等。而后来建立的参与式预算、政府不同领域的公共政策委员会也都反映了宪法提倡的社会参与的制度化。

上述有关巴西争取民主（当前仍处于建设过程中）的社会斗争的历史回顾提醒我们，如果我们今天生活在一个更加民主的社会，拥有投票、言论、

组织和公共参与的自由，那是归功于许多人的政治斗争和社会参与，他们甚至为之付出了生命。这也让我们认识到，一个动员的、政治的、拥有权利的和有组织的社会有能力改变它的现状。

自再民主化以来，巴西在粮食及营养安全领域以一种独特的方式实现了创新，表明了激烈的社会动态模式曾是（并且仍然是）该体系建立的背景。当前，巴西采取的公共政策着眼于保障获得足够食物的人权。这种处于公共体系内的政策涵盖了政府和非政府行为者。尽管挑战依然严峻，我们远未解决我们自身的问题，但我们所取得的重大进步以及这些经验需要与其他国家分享。

——娜塔莉·贝京（Nathalie Beghin），经济学家，社会经济研究所（INESC）政策协调员和全国粮食及营养安全委员会公民社会顾问。

医疗领域和其他社会领域的贡献

由旨在建立“统一医疗系统”（Sistema Único de Saúde, SUS）的“医疗改革”^①运动组织起来的公共医疗领域的民众动员，对于今天我们的粮食及营养安全体系的建立起到了决定性作用，尽管这两种体系有着非常不同的政治和社会轨迹。1986年举行的第八届全国医疗会议，除提出了理论框架和实践建议外，还推动了即将建立的新医疗体系的核心内容的确定（BRASIL, 2006）。本次会议的最终报告强调了“公共医疗改革”方案提出的几个主要构成要素：（1）医疗概念的扩大；（2）明确医疗是人的权利，也是国家的

① “巴西医疗改革诞生于反独裁斗争中，其议题是‘医疗与民主’，该改革由大学、工会运动以及服务团体的地区性运动组成。在1986年的第八届全国医疗会议上，社会运动得到了强化，这也是巴西首次讨论新医疗模式。来自公民社会各个部门超过5000名代表参加了本次会议。会议成果是通过人民修正案保证了宪法中关于‘医疗是公民的权利以及国家的义务’的规定。”（Sérgio Arouca, 1998, <http://bvsarouca.iciet.fiocruz.br/sanitarista05.html>）。

义务；（3）建立“统一医疗系统”；（4）确保在该系统管理中的社会参与和监督；（5）建立并扩大社会政策预算，并将医疗政策纳入其中（PAIM, 2008）。20年以后粮食及营养安全领域的规范方式与之非常相似（2006年，《粮食及营养安全法》获得通过）。

在1986年举行第八届全国医疗会议的同时，召开了第一届全国粮食及营养会议，这次会议的最终报告提出了制定国家粮食及营养安全政策（PNAN），建立国家粮食及营养安全体系以及全国粮食及营养安全委员会。在当时那个阶段，医疗行业引领了反饥饿公共政策的讨论和协商，主要视角是从粮食及营养对公共卫生的副作用（营养不良）着手的（LEÃO; CASTRO, 2007）。另外，在本次粮食及营养会议的报告中，“食物权利”已经成为参与式讨论的议题，也论及了“粮食及营养安全”的概念，并提议建立国家粮食及营养安全体系。

自20世纪80年代以来的其他一些报告也推动了上述提议在2004年召开的第二届全国粮食及营养安全会议获得通过。值得特别关注的是，由农业部在1985年提出的国家粮食安全政策，该政策在“平行政府”（1991年）（以下将介绍该政府）公布的政策文件及由巴西政府起草且有公民社会参与的《世界粮食峰会——巴西国家报告》里均得到了体现（1996年）。围绕1996年“世界粮食峰会”的社会动员直接推动了1998年“巴西粮食及营养主权与安全论坛”（FBSSAN）的召开。该论坛融入了那些在粮食及营养主权与安全领域积极参与的组织、社会运动、个人与机构。这一议题被融入被称为“对抗饥饿保障生命公民运动”的全国性广泛动员的“政治伦理运动”之中，很快便收到了实效（MENEZES, 2010）。

总之，医疗和其他社会领域所作出的贡献引领了“国家粮食及营养安全体系”遵循以下方针而建立：（1）针对巴西国情，确立了“粮食及营养安全”的广义概念；（2）对“食物是一种人权，同时也是国家义务”的认识；（3）建立了粮食及营养安全体系；（4）建立了该体系内部及管理中的社会参与及监督；（5）扩大粮食及营养安全公共政策的基金，制订了管理该体系的专门预算。