

粮食援助工作



粮食援助
促进发展的二十年
1963 - 1983

世界粮食计划署



粮食援助工作

粮食援助
促进发展的二十年
1963 - 1983

1983年 意大利 罗马

目 录

	页 次
前 言	1
把粮食援助作为发展的资源	2
通过合作取得粮食	5
中间插图：粮食计划署援助——来源和去向	
粮食计划署项目粮食援助的例行程序	1 4
粮食计划署项目的一个实例	2 0
紧急援助	2 3

本刊物使用的名称和引用的资料，並不意味着联合国粮食及农业组织对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律地位，或对其边界或国界的划分，表示任何看法。

前 言

1983年是世界粮食计划署开展工作以来的第20周年。从计划署开始建立以来，已为1,100多个发展项目和600多次紧急行动承诺了60多亿美元。有1.7亿以上人口直接从中受益。

计划署在1982年为38个国家的新项目承诺了6.13亿美元。此外，在同一年内计划署还为援助受自然灾害和其他灾害影响的人们承诺了1.93亿美元。因此，在1982年大约共有3,000万贫穷国家的人口通过298个正在进行的发展项目获得了粮食。

国际粮食援助总量的20%左右是由世界粮食计划署经办的。

由大约100个国家通过世界粮食计划署提供的粮食援助，起着双重作用。它一方面用来满足直接的营养需求，另一方面又对发展工作（尤其是粮食生产的发展）产生深远的影响。通过粮食计划署渠道提供的所有粮食，或是通过经济和社会发展项目，或是通过紧急援助到达穷人手里。

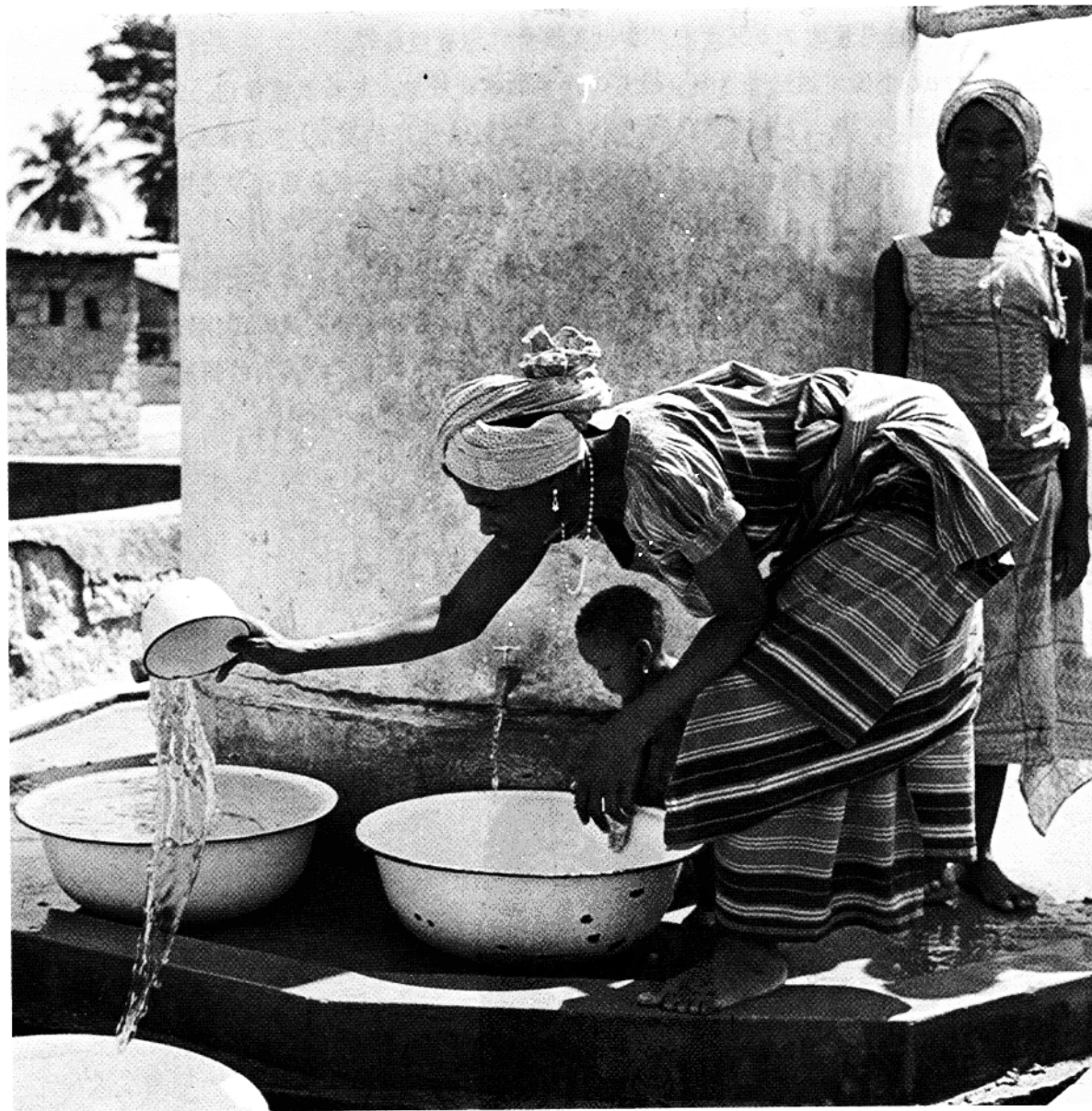
这本小册子说明了粮食援助作为一种发展手段所起的作用，以及为了使粮食发挥作用，粮食计划署所进行的工作。尽管这本小册子所说明的仅是粮食计划署完成的工作的一小部分，但它将满足希望大体了解一下粮食计划署的工作及它是如何发挥作用的人们的需要。

世界粮食计划署

执行干事

詹姆斯·C·英格拉姆

粮食计划署帮助修建的乡村自来水，多哥。 摄影：G. de Sabatino.



把粮食援助作为发展的资源

粮食援助最明显的效益是能改善营养状况。它把生活中最基本的一种必需品从较充裕的地方运送给缺少这种东西的人们。如果通过认真计划来利用粮食援助，就象为发展的机器增添燃料一样，能提高其效率，从而使粮食援助的效益提高许多倍。

管理用于发展的粮食援助的一种最佳办法是对发展项目加以认真规划。为了改善人民的经济和社会福利所作出的努力，旨在达到农业、林业、职业培训、保健、教育等方面的具体目标，或实现建立经济基础设施方面的具体目标。粮食援助可以通过项目的组织结构来加以分配，通常作为工作的报酬。项目粮食援助使更多地开展发展工作成为可能，因为增加了资金，可以扩大项目或把项目资金用于其他方面。此外，由于大批粮食援助是赠予性的，这就增加了用于发展的收入，而不会加重发展中国家的沉重债务。

粮食援助在发展援助中的重要性如何？目前每年支付大约20亿美元，约占主要捐助国提供的官方发展援助的10%。

为发展而合作

联合国/粮农组织合办的世界粮食计划署是联合国系统的粮食援助机构。它是一个多边的政府间的粮食援助机构，包括全世界各个地区的国家，它们既是捐助国又是受援国。这就使得计划署能有不偏不倚的观点，不致于受到任何一个国家的政策的束缚。

各国通过计划署来相互合作，共同分担提供粮食援助的负担。不能维持本身粮食援助计划的国家，可为计划署资源捐献少量粮食或现金。自从粮食计划署创办以来，虽然少数国家的捐献占对计划署捐献的大部分，但是有115个国家为计划署认捐了粮食或现金。其结果是粮食计划署的食品清单中约包括50项商品，从基本粮食到植物油、奶制品和食糖，从而使计划署能对援助的需求作出灵活的反应。

粮食计划署作为联合国系统的一个组成部分，与其他联合国机构保持着密切联系。事实上计划署大量地利用了这个庞大的发展系统的资金、技术知识和经验。

积有20年的粮食援助的经验，而且经办的数量也很大，因此计划署能以最低的切实可行价格装运粮食。事实上许多捐助国，鉴于计划署在这方面的经验和能力，都要求本署运送它们援助的粮食。

虽然粮食计划署的援助大部分是用于发展的，但也为紧急情况提供援助。它应要求对大规模紧急情况的国际粮食救济行动给予了合作。在灾害之后，计划署可利用粮食援助通过提供能

产生持久作用的工作项目，以作为救济活动的后续行动。

粮食援助带来的好处

粮食援助可以通过几种具体的途径来加强发展中国的经济。它可以提高穷人的消费水平。对于营养不足的穷人来说，粮食援助意味着有更多的粮食，但它并不取代通过商业渠道获得的粮食。由于粮食援助可以在不加重国际收支问题的条件下增加国民收入，因此能使受援国购买更多的物资和支付更多的劳务，从而促进投资和就业。

项目粮食援助在解决穷人的问题方面有某些明显的好处，因为它能直接到达需要者手中；它给劳力密集型活动以支持，能增加收入并使收入分配更加公平合理。

利用粮食援助提供就业或增加就业机会的项目，对经济有增殖的效用。许多项目带来了物资的需求，而这些物资可以在当地生产和制造，因而增加了就业机会。例如，一个修建道路的项目可能会需要手推车、镐头和铁铤，这些东西可在当地生产。项目还可以生产新的供应品，同时能改进其他产品的质量并降低其价格。林业项目可以为锯木厂和家具制造商生产木材，并提供燃料；修建公路和铁路意味着产品可以更方便地进入市场和运到过去被认为是偏远的地区。

最后，每当一个利用粮食援助的项目包括当地需要的培训工作时，它还会使生产力得到提高并使以后的就业机会有所增加。

刺激人们进行变革

重大的发展计划通常不是很快见效的。新的农业垦殖计划也许需要若干年才能做到自给自足。林业项目要等树长成材才能有最大生产能力。放弃过时的农业方法而采用新的作物和技术意味着需要进行大量的土地平整和其他耗费时间的工作。

执行这种项目可能意味着，人们在获得新的粮食来源之前就已失去了传统的粮食供应来源。作为发展项目的组成部分而提供的粮食援助，可以帮助克服过渡阶段的困难，从而吸引人们来从事这种长期的变革，并且使之切实可行。

在许多国家，当第二季作物应播种的时候，往往出现季节性的粮食短缺，因而造成营养不良和健康恶化。在这种时候提供的粮食援助可以供给补充的营养，使人们能有力气去劳动。

粮食计划署支持的项目还通过教育和培训来帮助人们对未来进行投资。学校和培训中心提供的快餐或膳食是对正常出勤的有力刺激。这些项目常常吸引许多最贫穷的儿童和工人第一次到学校和培训中心来。

项目粮食援助的管理

通过发展项目提供粮食援助是管理这种援助的一种有效的方法。如果对项目加以认真规划，就可指望使援助的粮食到达穷人手中。在以粮换工的项目中，只有那些愿意以劳动换取粮食的人，即那些需要粮食的人才能得到粮食。

援助的粮食运送到项目工地是人人看得见的。实地人员可对交付和分配工作加以监测。对由于管理不善、分配不当或损失毁坏而造成的违反原先使用规定的情况，可以加以监督。此外，通过与受益人保持经常的接触，可以最大限度地减少援助粮食的腐坏情况。可把援助的数量通知接受援助的人们，并鼓励他们如果收不到足够的数量时可说明真实情况。

一个项目如果能得到粮食援助，也会促进其他贷款机构或技术机构的参与，尤其当它们没有独自执行这种项目的资金时更是如此。粮食援助还可用来支持革新的项目，因为这种项目的长期的活力和效益尚未证实，因而在吸引投资者方面存在着困难。项目的成功可能会导致开发银行或其他援助国提供更大规模的支持。

尽管鉴于上述各项理由粮食援助是有益的，但是应该承认在使用中仍有某些弊端或限制因素。粮食是大宗的，因此运输的费用很大。如果处理不当，它会变质而且易于损坏。所以，并不是捐助国提供的所有粮食和食品都是能普遍被接受的。

此外，妥善管理粮食援助需要管理和技术方面的经验与能力，在这项工作中需要的程度比某些其他形式的发展援助需要的程度更高一些。在某些人力资源供应不足的发展中国家，管理这些粮食可能要抽调出部分人力资源；在少数国家要管理好援助的粮食可能非常困难。计划署在这些国家采取了特别措施，对运输给予补贴，建造仓库，并帮助培训当地的人员。

粮食援助如果分配不当或不够慎重，就有给当地的粮食生产和商业贸易带来消极影响的危险。在对项目进行规划和监督时，粮食计划署尽力保证粮食援助的长远作用是增加当地的粮食产量和提高贫穷农民的收入。计划署援助量的大约80%是用于促进粮食生产和乡村发展的，采用象灌溉工程、林业和土地管理、奶业发展和农业培训等这样一些措施，而所有这些都是为了使各国在粮食方面提高自给自足的程度。

总的看来，粮食援助已证明是一种有价值的发展资源。它在多方面起到了其他类型的发展援助起不到或无法起到的作用。此外，它是可以获得的，它所利用的这些粮食资源，否则，尽管很多人是急需的，但它们会被浪费掉。

利用视觉材料说明如何制作计划署提供的粮食，墨西哥。 摄影：C. Sanchez.



通过合作取得粮食

可以达到的目标

用来解决世界当前需求的粮食援助的数量，只占总产量的一小部分。

1974年世界粮食会议确定了每年1,000万吨谷物的粮食援助指标。这合多少食物呢？如果全部是面粉的话，做成面包后排成一队可往返月球4次。如果供给孟买每个市民每天半公斤面饼，这将足够食用大约10年。但是，所需要的粮食援助总量仅是可以提供的数量的一部分。例如，在1980年单单工业化国家的小麦产量就达到2.95亿吨，而1980/81年度的谷物援助总量仅达约860万吨，即仅占3%。作为援助装运的谷物，在工业化国家生产的每一千袋中约占11袋。

尽管发展中国家的粮食需要量增加了，但是，它们所获得的粮食援助的数量却没有变化。因此，它们不得不通过商业渠道进口越来越多的粮食。在1976/77年度，发展中国家进口了5,800万吨谷物，而在1980/81年度进口了大约1亿吨。粮食援助量的这种稳定不变的情况，特别使低收入缺粮国受害。这些国家在1976年所接受的粮食援助，占它们谷物进口总量的28%，而在5年之后仅占18%。此外，不断上涨的价格和运输费用意味着它们1981年的粮食进口费用比1976年要高3倍。

有些国家也许能够利用象国际货币基金组织这类来源提供的贷款来支付部分的粮食进口费用，但并不是所有各国都能这样做。这类贷款的利息使各国的债务越来越重，而且能有资格取得这种贷款的国家也是有限的。

满足需要

世界粮食计划署为各国分享粮食提供了一种渠道。由于有了计划署的援助，发展中国家不仅避免了加重它们国家的债务负担，而且还能实现长期的自给自足，尤其是在农业方面。

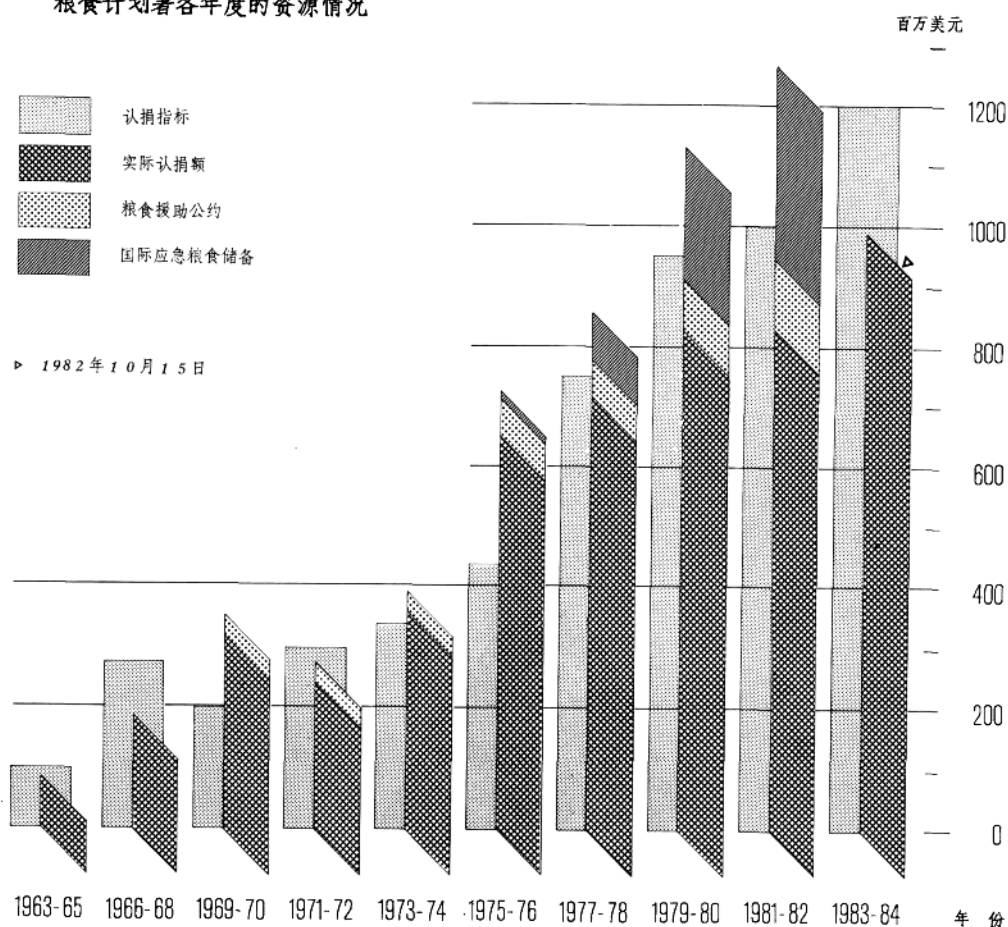
世界粮食计划署是在60年代初期，第一个联合国发展10年开始时建立的。当时，许多国家，特别是新独立的发展中国家都要求通过联合国系统提供多边发展援助。建议之一是通过粮食援助把粮食用于发展以便更好地利用剩余粮食，1961年的联合国大会和粮农组织大会同时通过决议，建立试验期为3年的世界粮食计划署。这些决议确定了1亿美元捐献额的目标，并委托计划署来满足紧急情况的需要和利用粮食援助促进经济和社会发展，特别是通过劳力密集型的试验项目。联合国大会强调，这种粮食援助应是其他形式援助的补充，而不应取而代之。

计划署在1963年1月正式开始业务工作。它是第一个完全从事粮食援助的多边机构，由于其初期的成就，使得联合国大会在1965年12月决定，“只要多边粮食援助是可行的而且是必要的，就应让粮食计划署继续存在下去”。

一个强大而有效率的机构

无论在提供粮食援助的其他机构之间和作为联合国系统的一部分，粮食计划署都是无与伦比的。它是由联合国和联合国粮农组织合办的。象其他联合国机构一样，它主要与各国政府共同工作。粮食计划署从捐助国政府和组织得到粮食，并把这些粮食提供给受援国政府用于发展项目，但这些项目必须经过粮食计划署的领导机构粮食援助政策及计划委员会的批准。管理项目的受援国政府应利用粮食来达到其本国的发展目标。

粮食计划署各年度的资源情况



事实上，粮食计划署起着双重作用。它在各国政府有效的管理粮食援助方面提供咨询。计划署的实地和总部工作人员，在粮食援助的运输和分配及应付可能出现的困难方面有广泛的经验。实地人员对粮食的应用加以监测，并对其作为发展手段的有效性进行评价。

粮食计划署还装运粮食，在必要时购买粮食，并从捐助国发送时起到粮食抵达受援国的港口或边界时为止承担责任。这就意味着由粮食计划署利用捐助国提供的现金捐款和服务，为粮食的装运和保险做出安排和支付费用。

粮食计划署的效率是出名的。它本身的工作人员中并没有大量技术专家，但是它通过联合国系统利用了世界最广泛的具有发展经验的体系。在审查项目援助的申请时，粮食计划署酌情要求与粮农组织、国际劳工组织、联合国、教科文组织和世界卫生组织合作。例如，在评估建立改善供水或减少疾病的项目时，粮食计划署与粮农组织和世界卫生组织密切合作；在有关合作社的项目中，与国际劳工组织合作。此外，虽然粮食计划署只提供粮食，而不为项目提供财政资助，但是它与其他联合国机构的密切联系意味着它可以帮助各国政府选定象世界银行、国际农业发展基金和区域开发银行之类的其他可能的资助机构。

粮食计划署的资源来源

尽管粮食计划署提供的粮食援助总量没有增加，但各国政府通过计划署渠道提供的多边粮食援助却增多了。

粮食计划署经办的资源来自各种来源。主要来源是各国政府的正常认捐。粮食计划署的领导机构，粮食援助政策及计划委员会每两年确定一个援助指标。届时由联合国秘书长和粮农组织总干事召开认捐会议。认捐的主要是商品形式，但粮食援助政策及计划委员会要求各捐助国向计划署提供的认捐额中至少应有三分之一是现金和服务形式，以便支付运输、管理和保险的费用。认捐额已从1963-65两年度67个捐助国提供的8,500万美元，增加到1981-82两年度92个捐助国提供的7.7亿美元。许多接受计划署粮食的发展中国家，也作出了力所能及的捐献。印度提供了食糖、大米和干鱼；古巴捐献了食糖；加纳捐献了可可，博茨瓦纳捐献了肉罐头。

1983-84两年度的认捐指标是12亿美元，比最初三年的指标高出10多倍。截至1983年底，所宣布的认捐额为该指标的83%，（9.9亿美元）。

世界粮食计划署的另一个规模在不断扩大的资源来源是国际应急粮食储备。它是由联合国大会特别会议决定建立的，其目的是提供用于紧急情况的备用粮食库存。这些库存一般由捐助国掌握。捐助国也可能捐助现金，并负责支付把粮食运往受援国的费用。

国际应急粮食储备的指标是每年50万吨谷物。上一年度未利用的资源结转到下一年度。国际应急粮食储备的捐献总额在1981年首次超过指标，达到60.3万吨。实际上所有这些捐献(93%)都是通过粮食计划署提供的。这一特别储备提供了粮食计划署的大部分紧急援助所需的粮食，这意味着，计划署正常资源的很大比例可用于发展项目。

目前，对于国际应急粮食储备的认捐，也在对粮食计划署同一认捐会议上宣布。这种提前通知的做法意味着使粮食援助规划工作能有更大的把握。

粮食计划署还从1967年、1971年和1980年的粮食援助公约项下接受捐助。这是一种具有法律约束力的办法，各国政府按照这种办法捐献用于粮食援助的粮食。根据这一协定在1981年通过粮食计划署提供了6,600万美元的现金和商品。但是，这仅仅是粮食援助公约承诺总额的很小的一部分。

这些资源用于何处；它们起什么作用……

各国政府利用粮食计划署发展粮食援助开展的项目按其目标大致上可分为三类，每一类又包括许多不同类型的项目。在这些项目中粮食并不是唯一的投入，但它可能是关键性的。它可以刺激政府承担一个项目，或者扩大一个项目的影响和提高其效率。

1 加速农业和乡村发展的项目得到了粮食计划署1981年新的发展承诺额的大约80%。这是一些重要的部门，但是过去曾被认为不及工业发展重要。现在人们开始认识到，它们在取得经济和社会进步的成功方面的核心作用：在1979年的世界农村改革及乡村发展会议上，各国一致同意用于提高农业产量的一个行动纲领，并更加公平地分配收益。

粮食计划署援助的这一类项目都是以这种或那种方式把粮食用于生产粮食，使粮食援助作为使该国实现自力更生的一种投资。由于这些援助也直接用于需要粮食的人们，因此也就更加公平合理。

许多粮食计划署援助的这类项目帮助人们重新定居，特别是在人口稀少的地区定居，以便能更好地从事农业生产。在粮食计划署的援助下，印度尼西亚正在把居住在人口稠密地区的2万多个家庭移居到未开垦过的地区。另一个项目是使受干旱影响的沙漠游牧民重新定居，一部分定居在海边学习捕鱼。

其他一些项目为从事土地开发或改良项目的人们提供粮食。这些项目有很多是林业的，它们包括在山坡上植树或重新植树，以便既增加木材产量、又防止侵蚀；修造农业梯田；建设灌溉系统或小型水坝。粮食计划署支持的一个在孟加拉国的大型项目涉及100万名失业农村劳动力，这些劳动力挖开淤塞的渠道，并修建新的渠道。这项工作使得大米和小麦产量每年能增

产20万吨。

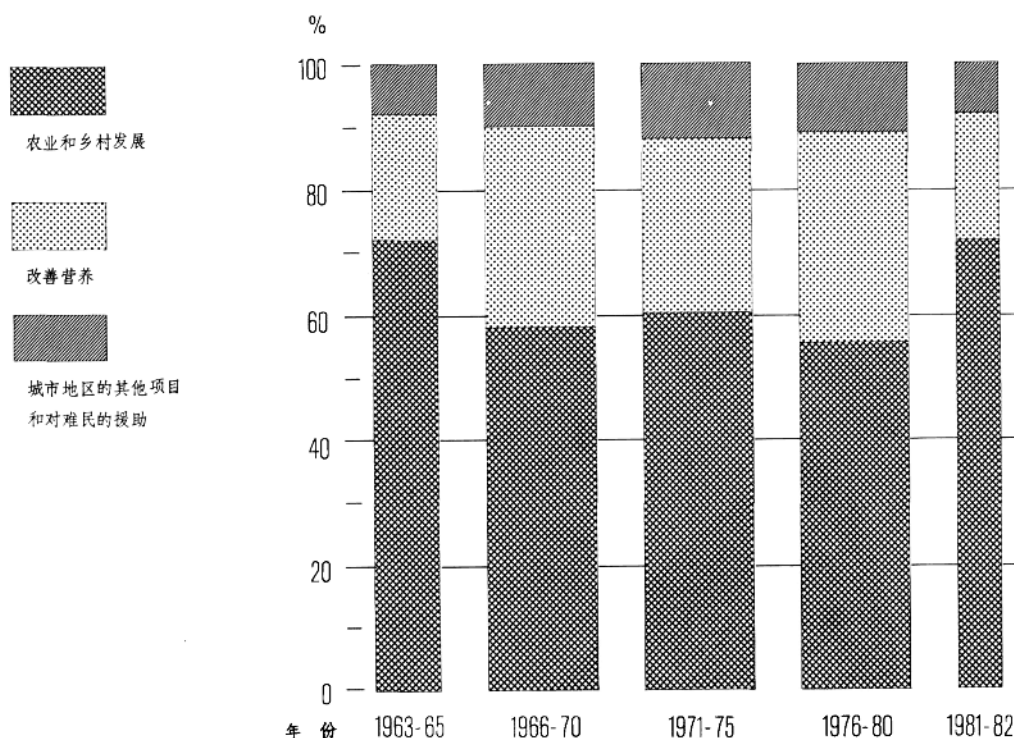
2 改善营养状况的项目。1981年粮食计划署全部发展项目中大约有17%属于这一类。用于这方面的粮食援助是通过对人们健康和福利的投资来促进发展。

许多项目是通过学校，尤其是通过小学来提供食品。获得食物的孩子们不仅生长健壮，更能抵抗疾病，而且学习得更好，并养成了健康的饮食习惯。在那些有大批幼儿受营养不足影响的地方，这些计划特别有效。在莱索托和博茨瓦纳，事实上全部在校的儿童都得到了粮食计划署提供的援助。民主也门的贝督因游牧民族的孩子过去很少受到正规教育。目前该国政府在计划署以粮食援助形式提供的重要支持下，为他们建立了专门的住宿学校。

学校供膳有助于促进其他的目标。在哥伦比亚，只有持免疫证明的人才能得到粮食。在菲律宾一所大学由于节省了用于学生膳食的开支，使得它能提供更多的奖学金。

其他的项目为人口中的“易受害者”——孕妇、哺乳母亲和婴儿提供食物。这项工作通常和营养教育结合起来进行。

粮食计划署援助的发展项目的类型



3 为难民提供援助的项目。这类项目在1981年大约利用了粮食计划署4%的发展援助。这是对援助难民的紧急拨款的补充。这种援助帮助难民永久地重新定居下来，在中国的4个这类项目把无家可归者重新安置在国营农场。

这些资源是怎样加以利用的

粮食计划署的粮食援助可以多种方式提供，并在多方面有效。

以粮换工：粮食计划署援助的大部分项目，特别是那些与农业和乡村发展的各个方面有关的项目，以提供的粮食作为给劳动力的部分工资。在大多数情况下，按照国际劳工组织关于雇用劳力的公约，受援国政府至少应以现金支付工人50%的工资。这样做使工人能得到购买非粮食必需品所需要的现金。从另一方面讲，由于有这些补贴，政府可以扩大其用于项目的财政资源。以粮换工的定量是按工作日或所完成的工作总量提供给工人及其家庭的。

在埃及，以粮换工的办法帮助该国政府支付劳动者的工资，在建成阿斯旺水坝使灌溉土地成为可能之后，这些工人把贫瘠的沙漠变成了可耕地。有8.2万多人参加了修建灌溉和排水系统，从而改良了土壤并建造了住房。

对自助活动的刺激：其他的一些项目是为那些自愿参加使他们本身直接受益的公共事业的人们提供粮食。这项活动可能包括各种社会发展工作，如建立或改善供水、建设学校或其他活动中心，或开发公用土地。马拉维的一个这种项目培训建造房屋的“青年先锋”。在哥伦比亚，城里的穷人为自己修建街道。粮食援助可以激发人们为自己的发展采取行动，并能使他们得到工作所需的能量。

改善营养状况：在为易受害人口供膳和其他营养项目中，粮食计划署提供的粮食是按照其他原则分配的：即分配给明显地特别需要的人们。这种分配通常与某一机构共同进行，如医院、学校或保健中心。它可成为对学校出勤率或参加某一项有益计划（如产前保健）的刺激。

教育和培训：提供粮食援助还可以刺激政府采取新的教育或培训计划。土耳其东部的一个利用粮食计划署援助的林业项目，教授仅能维持生计的农民有利于生态的方法。粮食计划署的粮食援助还为医疗培训、扫盲班和假期培训提供支持。在阿拉伯叙利亚共和国，手工艺培训班培训了3,000多名妇女，从而使她们增加了收入。

有关营养和健康饮食习惯的培训，常常和学校供膳计划结合进行。

发展奶业：各国政府在奶业项目方面利用粮食计划署援助的方法不尽相同。把脱脂奶粉和奶油再制成奶并与当地产的鲜奶混合，然后向公众出售。政府再把收入作为投资用于发展奶业，并对较贫困的乡村生产者给予特别帮助。通过合作社来开展这项工作，被认为是这类项目成功

的关键。

在主要食素的印度，牛奶是动物蛋白的最重要来源之一。粮食计划署在11年内为一项奶业发展计划提供了价值1.65亿美元的援助，该项计划被称为“福拉德乳业计划”。该项目集中致力于建立1万个包括136万名生产者的乡村牛奶合作社，它们通过现代化的牛奶场体系为孟买、加尔各答、德里和马德拉斯提供牛奶。销售再制牛奶获得的1.45亿美元的资金，被用来建造牛奶场和牛饲料厂。该项目使牛奶的生产对农村的生产者更加有利，他们大多数是小农和贫苦农民。在有些情况下，通过合作社每天收集和销售牛奶，使他们的收入增加了60%。

“福拉德乳业计划”还有助于为城市居民提供更多更好的牛奶。它迫使传统的牛奶生产者不得不赶上“福拉德计划”的牛奶的质量，例如，劝阻他们不要在出售的牛奶中掺水。此外，每年的人均牛奶供应量下降的趋势已得到扭转：在1970年到1980年期间所提供的数量从人均38.5公斤增加到44公斤。

粮食安全：有少量项目接受粮食援助，以加强粮食安全的进展。粮食计划署资源约3%用于支持稳定价格和粮食储备计划。大部分是在非洲，那里总的供应量不足，因此价格和供应量在作物年度内波动幅度极大。刚收获后，农民为了得到急需的现金不得不把收获物全部都卖掉。但此时库存量大，价格最低。投机商也会大量收购，等到粮食短缺和价格高时，再慢慢出售。

粮食计划署支持的稳定价格计划，在粮食特别缺乏时把通过粮食援助提供的粮食投放市场，从而降低消费者价格。从这种销售中获得的资金将用于在收获时购买粮食，这样可使需求量增加，因而使农民的收入增多，并成为对提高产量的一种刺激。经过一段时间，随着产量的增加，价格和供应量的季节性波动就会趋于消失。

二十年来的变化

通过二十年来执行的活动，粮食计划署本身得到了加强，并从各方面对政策进行了调整。

随着计划署的发展，出现了不少的变化。许多新型的项目在执行之中可以为更大型的项目提供资金，并能对这些项目进行更有效的监测和评价。

按照资金来源的趋势或各国的需要，对政策作了某些修改。当粮食供应量（以及粮食计划署的资源）在1973年大幅度减少时，粮食计划署取消了牲畜饲养项目，以便使人能得到尽量多的援助。由于低收入缺粮国的需求量大而产量仍然不足，粮食计划署优先地向它们提供援助。1972年粮食计划署对这类国家的承诺量占63%；1981年为83%。

基于粮食计划署的经验，还制定了其他的政策。对于乡村发展项目的援助证明是最有效的，这类项目所得到的粮食计划署的援助的比例越来越大。随着发展工作的多学科之间的合作和相互