

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 雷纳托·S.玛鲁夫 著
(Marília Mendonça Leão) (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)

.. 013067893

F177.7
03

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



北航

C1675547



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

F177.7
03

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 (Marília 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

电子信箱 / bianyi@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，这就需要一个更广泛的重构，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 Seguranur 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。

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。

现在，让我们开始享受一段阅读旅程吧！

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。



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之旅吧！

1. 巴西的“零饥饿战略”（Fome Zero）是巴西政府于2003年启动的一项旨在消除饥饿和营养不良的国家计划。该计划由时任总统卢拉（Luiz Inácio Lula da Silva）提出，旨在通过一系列政策和措施，确保所有巴西人能够获得足够的食物和营养。该计划的成功被认为是巴西在减少贫困和不平等方面取得的重要成就之一。

2. 巴西的“零饥饿战略”（Fome Zero）是巴西政府于2003年启动的一项旨在消除饥饿和营养不良的国家计划。该计划由时任总统卢拉（Luiz Inácio Lula da Silva）提出，旨在通过一系列政策和措施，确保所有巴西人能够获得足够的食物和营养。该计划的成功被认为是巴西在减少贫困和不平等方面取得的重要成就之一。

3. 巴西的“零饥饿战略”（Fome Zero）是巴西政府于2003年启动的一项旨在消除饥饿和营养不良的国家计划。该计划由时任总统卢拉（Luiz Inácio Lula da Silva）提出，旨在通过一系列政策和措施，确保所有巴西人能够获得足够的食物和营养。该计划的成功被认为是巴西在减少贫困和不平等方面取得的重要成就之一。

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。

本报告首先介绍了巴西国家粮食及营养安全体系的法律框架，包括国家粮食及营养安全会议、国家粮食及营养安全跨部联席会（CAISAN）、国家粮食及营养安全委员会组成的网络、国家粮食及营养安全跨部联席会（CAISAN）等。其次，本报告介绍了巴西国家粮食及营养安全体系的实施情况，包括国家粮食及营养安全会议、国家粮食及营养安全跨部联席会（CAISAN）、国家粮食及营养安全委员会组成的网络、国家粮食及营养安全跨部联席会（CAISAN）等。最后，本报告介绍了巴西国家粮食及营养安全体系的挑战及对策，包括国家粮食及营养安全会议、国家粮食及营养安全跨部联席会（CAISAN）、国家粮食及营养安全委员会组成的网络、国家粮食及营养安全跨部联席会（CAISAN）等。

本报告首先介绍了巴西国家粮食及营养安全体系的法律框架，包括国家粮食及营养安全会议、国家粮食及营养安全跨部联席会（CAISAN）、国家粮食及营养安全委员会组成的网络、国家粮食及营养安全跨部联席会（CAISAN）等。其次，本报告介绍了巴西国家粮食及营养安全体系的实施情况，包括国家粮食及营养安全会议、国家粮食及营养安全跨部联席会（CAISAN）、国家粮食及营养安全委员会组成的网络、国家粮食及营养安全跨部联席会（CAISAN）等。最后，本报告介绍了巴西国家粮食及营养安全体系的挑战及对策，包括国家粮食及营养安全会议、国家粮食及营养安全跨部联席会（CAISAN）、国家粮食及营养安全委员会组成的网络、国家粮食及营养安全跨部联席会（CAISAN）等。



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



