



为贫困和弱势人口提供社会保护

为减轻饥饿和营养不良打下基础

要点

社会保护对于加快减轻贫困十分关键。首先，它有助于保护那些未能从经济增长中获益的最脆弱人群。其次，结构合理的社会保护能够通过人力资源开发和加强贫困人口，特别是小农管理风险和采用高产技术的能力，对加快经济增长起到直接推动作用。

此，减贫需要关注短期和长期两种干预形式，通常称为“双轨方针”。⁵⁴社会保护工具有助于在两个不同轨道之间实现衔接，⁵⁵因为它们能确保经济增长能尽快产生减轻贫困和营养不良的效果。社会保护能发挥两种不同作用。首先，它有助于帮助各国更快地减轻营养不足状况。其次，结构合理的社会保护能直接加速经济增长。当然，将这两种不同的作用从概念上区分开来是有用的，但实际上任何特定政策或计划都能够在这两个方面同时发挥作用。

低 收入国家中建立在农业及农村经济增长基础上的公平、强劲的经济增长，对于加强最贫困人口的粮食获取和改善他们的营养状况都起着巨大作用。然而，经济增长带来的一些变化需要一段时间才能见到成效，而最贫困人口往往无法在短时间内充分利用这些机遇。因

社会保护体系中包括多种政策及工具（图18）。通常瞄准贫困人口、无需受益人缴费的安全网或社会援助/补助，只是社会保护中的一个组成部分。此外，社会保护还包括劳动力市场政策及保险方案，如缴费型养老金和医疗保险，还有教育、卫生、营养、艾滋病防治和农业等部门性政策。⁵⁶

图 18

柬埔寨政府的社会保护国家战略



注：图中的虚线长方形代表专门瞄准贫困人口的社会保护措施。
资料来源：柬埔寨农业和农村发展理事会（CARD）。2011。《贫困及弱势人口社会保护国家战略（2011-2015）》。



通过安全网来改善粮食安全及营养状况

针对贫困人口及小农的安全网传统上一直为非缴费型，无需受益人提供任何资金。此类工具也多种多样，包括补助（有条件或无条件，现金或实物）、补贴和公共建设项目。然而，越来越多的国家政府开始针对贫困人口采用缴费型小额医疗和/或农业保险计划。柬埔寨政府最近制定的社会保护国家战略就将为贫困和弱势人口提供安全网作为优先重点，但社会保护中也包括需要贫困人口缴费的社区医疗保险（图18）。

补助可以以现金或实物形式直接发放，而在越来越多的情况下则以现金和实物混合的形式发放（见插文6）。现金补助计划向人们发放现金，而代金券则

包括发放票券，用于购买固定数量的食物（食品券）或固定价值的食物（固定面值的代金券），既可以是电子券，也可以是纸质券。代金券也可以有效用于提供农资方面的支持，如良种券、化肥券或服务券。

发放食品和现金时都可以采用有条件或无条件形式。有条件补助常常要求受益人满足某些条件，比如去卫生所看病、上学和保证学校出勤率，或接受营养培训等，以便实施通过双轨方针实现短期和长期目标。此类有条件补助包括学校供餐（学校提供正餐或高能量饼干等点心和/或带回家的食品或现金型定量补助）以及与医疗卫生有关的有条件现金或实物补助（见插文7）。在最近的一份研究报告中，作者们认

插文6

通过设计补助计划，推动妇女的社会、经济赋权

越来越多的证据表明，女性（而不是男性）手中掌控的资源增长，有助于改善家庭福利，特别是儿童健康（儿童存活率和营养率）和受教育状况。¹

- 斯里兰卡的证据表明，当女性对家庭收入具有更多的掌控权时，家庭的食品消费就更趋多样化。²
- 在巴西，和非受益家庭相比，Bolsa Familia计划将受益家庭女性参与劳动的比例提高了16%。³直接把现金发放到女性手中的补助计划还提高了女性在家庭中的地位（巴西的Bolsa Familia计划），⁴并提升了她们的自我意识和经济权（墨西哥的Progresar/Oportunidades计划）。⁵
- 马拉维的社会现金补助计划还减少了妇女儿童采取风险应对策略的几率，如卖淫⁶或做有危害性的童工。
- 事实证明，尼加拉瓜以送儿童上学为条件的计划有利于提高女童的入学率，⁷而对印度的学校

午餐计划的评价结果则发现，参与计划的女童小学毕业的比例要高30%。⁸

食品补助还可以对不同家庭成员产生不同的相对影响。最近国际粮食政策研究所在孟加拉国开展的一项研究表明，当发放的主食不为人们所偏好时（如全麦面粉），女性的膳食能量摄入量相对增加较多，而当发放的主食为人们所偏好时（如大米），男性的能量摄入量就相对增加较多。⁹

为了加强女性对补助的掌控，有些情况下采用食物形式发放补助更为合理，因为在多数社会中，食物都是由女性掌控的。因此，女性很可能获得对食物补助的支配权，或与食物挂钩的类现金工具。¹⁰给补助设置对女性有利的条件，如带孩子去卫生所看病，也能保证将现金发放到女性手中，而不是户主（通常为男性）手中。然而，必须保证这些计划能考虑到对女性在时间上带来的压力，因为有证据表明，时间方面的限制会影响营养成效。¹¹

资料来源：参见第61页的注释。

为，学校供餐计划会对学生的学习效果产生影响，并在一定程度上加强受益人家庭的营养状况，因此此类计划是既能提供社会安全网，又能对人力资源进行投资的最佳补助计划。⁵⁷学校供餐计划提供的补助能提高家庭，包括农民，应对各类冲击和管理风险的能力。通过提高教育水平，它能带来更高的生产率，促进性别平等。⁵⁸

无条件补助包括发放普通食品、营养补充剂、应急食品和现金补助，通常瞄准弱势人群，但无需受益人采取任何行动。营养补充剂和应急食品的分发瞄准孕妇、哺乳期妇女或处于“1000天”机会窗口期的两岁以下儿童。此类计划可以是预防型或缓解型，这将决定它是一项保险计划还是一项援助计划。

补助会对贫困人口支付的价格产生影响，它还能

按优惠价出售特定食物和农资，从而提高家庭购买力，成为一种间接安全网。补贴在孟加拉国、印度和整个近东地区广泛使用。它既可以是普惠式（全民覆盖），也可以是瞄准型，且往往被宣传成是保护贫困人口的一种手段。人人都能享受的普惠式补贴最容易实施，也最容易在政治上获得支持。但批评人士指出，普惠式补贴通常不是一个好办法，因为它对富人产生的好处要超过穷人（原因是富人的总消费量大于穷人），而且耗资巨大，会挤占在长期经济增长所必需的公共产品上的支出。例如，埃及于2008年实施了新的面包补贴，年耗资25亿美元。

有时，人们会设计出原则上人人都有权享受，但暗中却瞄准贫困人口的补贴类型，因为这些补贴专门针对贫困人口最喜欢消费的产品。⁵⁹例如，突尼斯政

插文 7

单靠现金补助能充分起到改善营养的作用吗？

靠现金补助能否实现营养目标是一个争论不休的话题。例如，对印度尼西亚的研究发现，一些关键微量营养素（如铁、钙、维生素B₁）的收入弹性在1997-98年危机期间要远远大于正常年份。¹当主粮价格冲击影响到贫困家庭时，他们会极力保护主粮消费量，而放弃膳食多样化，从而导致营养状况受到负面影响。²人口中受影响最严重的是营养需求最高的人群，包括幼童、孕妇、哺乳期妇女和慢性病患者。因此，儿童消瘦率和贫血症发生率大幅度上升往往是粮食危机带来的首要后果。在这种情况下，在价格飞涨（或收入受到冲击）期间采用简单的现金补助就足以保护某些关键微量营养素的消费量，但不是全部微量营养素。

但人们的争论已经超越了高粮价期间实行现金补助是否合理这一范畴。在生产、获取和利用各方面都存在问题的情况下，人们关注的是现金补助是否能够对营养状况产生积极影响，因为有些关键营养素的消费似乎与收入没有特别密切的关系。³这种情况下，就可能需要采取具体营养补充计划。现金补助对于防止2岁以下儿童发育不良也不一定有效，因为他们需要的是营养含量较高的膳食，但从当地市场不一定买得到。

有关高粮价期间食品补助和现金补助产生的影响，对埃塞俄比亚“生产性安全网计划”的研究发现，从粮食安全自我评价结果看，食品补助或“现金加食品”一揽子计划要优于非指数型现金补助。⁴报告作者在结论中指出，任何着眼于加强或保护家庭粮食安全的社会保护计划都必须引入一些机制，在出现高粮价时产生缓冲，使社会补助计划免受冲击影响。因此，在物价上涨时，发放商品券可能比代金券更合理。

对斯里兰卡在海啸之后实行的现金和食品补助试点项目的一项研究发现，领取现金的家庭比起领取食品的家庭，更可能将自己的一部分资源用于购买价格较贵的谷物和更多的肉类、乳制品和加工食品，使自己的膳食更趋多样化。⁵消费多样化的代价是大米和小麦这两种基本主粮的消费量出现减少。这些效应主要发生在最贫困的受益人家庭中。然而，正在对尼日尔进行的一项研究在比较食品补助和现金补助时，发现大多数家庭更喜欢食品补助，领取食品的家庭膳食更趋多样化，且采用破坏性应对策略的几率较小。

资料来源：参见第61页的注释。

府对较贫困家庭经常购买的小包装牛奶实施补贴。⁶⁰ 这些隐性瞄准型补贴与上文提及的补助相类似，但此类补贴容易出现大量惠益流入非贫困人口手中的现象。虽然具体情况因补贴的产品不同而不同，但有时会出现贫困人口得到的实际补助额非常有限的现象，并且还要求贫困人口有足够的资金去购买相关产品。

■ 瞄准和形式非常重要

根据世界银行最近发布的数据，很多发展中国家的安全网不足或根本不存在。发展中国家人口中至少有60%，世界最贫困国家人口中至少有80%，都缺乏有效的安全网保护。⁶¹最近，随着社会保护越来越多地注重基于人权的方式，因此普惠派人士的声音已日益变得强大，主张实施全民覆盖型的基本社会保护。⁶²

但是，资源短缺和追求效果最大化意味着社会保护中的瞄准型安全网仍然是一个选择，因为安全网计划的大部分资金来自国际援助，包括官方发展援助、赠款和贷款。通过国内税收筹措资金的可能性往往不大，即便具备资金，也都往往被用于其它优先领域。一项研究表明，从投资回报率角度出发，社会保护根本无法争取到有限的公共资金，因为其它类型的政府支出能带来更高的回报。⁶³例如，社会保护项目的内部经济收益率通常介于8-17%之间，而所有部门的回报率中位数约为25%（2005-07年间所有部门世界银行项目的估计回报率）。⁶⁴社会保护与其它支出相比的优势在于，它能对减贫产生直接效果，但这些效果取决于有效的瞄准。

人们普遍认为，要想确定哪种形式最合理，首先要对具体背景因素进行合理评估。在确定公共建设项

插文 8

在城市地区战胜营养不良：贝洛奥里藏特市(Belo Horizonte)的创新性粮食安全体系

贝洛奥里藏特市(Belo Horizonte)是巴西第三大城市，人口约250万。上世纪90年代初，该市约38%的居民生活在贫困线以下，近20%的三岁以下儿童处于营养不良状态。这一问题的严重性促使政府采取了一种多管齐下的结构性应对措施，成功地将保质保量获得充足食物的这项人权变成了现实。

该计划仅利用该市约2%的年度预算，就将儿童死亡率降低了60%，并对巴西的国家“零饥饿政策”产生了巨大影响，因此受到了联合国教科文组织(UNESCO)和世界未来理事会(WFC)的嘉奖。这一体系中包括超过20个相互密切关联、互促互助的计划，主要内容包括：

- 在市里特设一个部门，专门负责项目的集中管理。
- 通过在贫困城区耕种社区农田，为城区农业生产提供支持，同时开办培训班，保证耕种成功。
- 在最热门的市场中为蔬菜水果商设立专门销售点，条件是他们按固定优惠价销售至少25种健康产品。

- 为临近地区的小农提供市场摊位，让他们有机会直接向消费者出售产品。
- 针对城市中较贫困的地区实施一项营养信息计划，包括开设免费烹饪课。该计划的协调工作由卫生、教育、体育、社会工作及粮食安全各部门员工组成的一个团队负责。
- 在学校中免费提供餐食，为孩子们提供新鲜、高营养的食品。
- 通过由市政府补贴的所谓“公共餐厅”，为低收入市民供应低价、健康、营养的饭菜。该市有5处公共餐厅，每年供应400万份此类饭菜。由于中等收入居民也可在此用餐，贫困人口在这里用餐并没有羞辱感。

贝洛奥里藏特市的粮食安全体系经过一定调整后，可以成为世界各地城市的一个典范。南非开普敦市和一些其它非洲城市的政府不久将着手采纳这一做法。

注：更多详情参见世界未来理事会网站 (www.worldfuturecouncil.org/3751.html)。

目或非缴费型直接补助的形式时，决策者应该考虑以下因素：计划目标（比如，如果有一个具体营养目标，那么发放某种食品可能比发放现金更合理）；市场运作情况，包括食物供应情况；受益人的喜好；⁶⁵其它形式的成本效益；补助在不同性别之间和家庭内部的分配情况。⁶⁶

■ 补助对粮食安全和营养的影响

关于社会保护计划在贫困国家和中等收入国家中产生的影响，多数证据来自拉丁美洲的有条件现金补助计划，其中很多计划一直在接受严格的评价。⁶⁷虽

然很多计划从提高家庭食品消费量的角度实现了短期目标，但从人体测量学的角度⁶⁸或降低微量营养素缺乏症发生率的角度对营养产生的影响却效果不一。墨西哥和尼加拉瓜的计划表明，儿童身高有所提高，但巴西和洪都拉斯的计划却几乎没有对学前儿童的营养状况产生任何影响。在墨西哥还观察到铁元素的摄入量有所改善，但其他国家（洪都拉斯和尼加拉瓜）则没有观察到这一点。⁶⁹此外，目前尚不清楚这些结果是如何形成的，也不清楚计划中不同组成部分都起到了哪些作用。这一点上尚未找到答案的一个问题是，到底是补助本身还是补助所设的条件产生了这些影响。



社会保护与经济增长

社会保护和经济增长之间相互密切关联，相互影响。经济增长有助于增加现有财力和人力，为社会保护提供支持：例如，发达国家由于人均国内生产总值较高，因而与发展中国家相比，有能力提供更加全面的社会保障体系。社会保护中的安全网计划也是驱动经济增长的一个关键因素。它们有助于（儿童及成人的）人力资本积累，从而提高生产率。它们还能够在出现经济或气候冲击时，为贫困人口提供缓冲手段，促进农业投资，推动先进技术的利用，从而提高农业收入。此外，它们还通过公共建设项目推动基础设施建设，提供人均国内生产总值增长所必需的公共产品。如果社会保护和经济增长能够齐头并进，就能为在全球范围内消除饥饿打下必不可少的基础。

■ 建设人力资本

一些研究针对营养干预措施对幼儿产生的长期影响开展了调查，包括对营养效果产生的影响、产生影响的途径和对成人后经济生产率的影响（见第41页插图9）。在拉丁美洲以外，一项研究对南非“儿童支

持补助”项目开展了调查，结果发现受益儿童成人后身高增加了3.5厘米。⁷⁰

这些研究证明，营养不足（以发育迟缓为准）、受教育情况及成人后薪酬水平之间通过两个主要途径存在因果关系。首先，营养状况良好的儿童长大成人后更高更强壮，有能力承担薪酬较高的体力劳动。其次，营养状况良好的儿童较早开始上学，出勤率高，因此成人后认知能力强，薪酬高。这说明，对幼儿营养的投资有助于促进经济增长，因为这些投资能对认知能力和生产率产生长远影响。因此，社会保护不仅能提供福利补助，更能通过改善膳食、提高营养水平、降低患病率和缺勤率、提高认知能力、提高教育收益、提高工作能力等推动经济增长。下文将阐述社会保护计划的这些特征。

■ 风险、保险和技术的采纳

农业本质上就具有风险性，并且随着极端天气事件的发生频率不断加大，未来的风险性也可能进一步加大。尽管农民一丝不苟地做好了每一个环节，但自

危地马拉针对“1000天窗口期”开展的营养干预

危地马拉的一项研究针对幼儿时期的营养干预措施对成人经济生产率的直接影响进行了调查。该项研究采集了2002-04年间1424名危地马拉居民（25-42岁）的个人数据进行分析，这一人数占曾在1969-77年间参加了一项营养干预研究项目的2392名儿童（0-7岁）中的60%。在第一项研究中，曾随机选取两个村庄，为所有6个月到三岁龄儿童发放营养食品（atole玉米粥），另两个村庄则发放营养成分较低的食品（fresco）。2002-04年采用的效果变量为年收入、工作小时数、所有经济活动平均每小时工资。

研究结果表明，三岁前接受玉米粥营养补充的

男性在成人后每小时工资要高46%，而且还呈现出工作小时数较少、年收入较高的趋势，但差别不具统计学意义（可能是因为样本数不足）。最终结果是，三岁前未出现发育不良的儿童往往受教育年限较长，在成人认知测试中得分较高，更有可能从事白领工资或成为有技能的劳动力，生活在贫困家庭中的几率较小，而对于女性而言，她们往往怀孕次数较少，流产次数较少，胎儿在生产时死亡的情况也较少。

注：参见第61页的注释。

然灾害却可能让他的收成化为泡影。对种植常见作物品种的贫困农民而言，改种新作物或采用新品种可能都超出了他们的风险容忍范围，因为失败对于他们来说就意味着灾难。要想让他们采用更合理的生计策略实现脱贫，就必须先管理好各种灾害和风险，让贫困人口愿意采纳风险较大但回报较高的策略。具有明确、透明、非歧视性申请资格要求的合理的安全网计划能有助于促进贫困人口采纳新技术，因为安全网计划能够提供基本消费保障，让贫困人口感到安心。

一个简单的例子就是生活在干旱地区且土地权属没有保障的家庭。A类收入组（图19）代表一个种植木薯的家庭，木薯是一种极耐旱的粮食作物，成熟期较短，可在当地出售。B类收入组代表一个种植咖啡的家庭，咖啡是一种种植期长的经济作物，耐旱能力较差，需要出口到国际市场。生产咖啡的收入通常较高，但风险也较大，如干旱可能造成减产，咖啡植株成熟前就可能失去土地，或咖啡收获时恰逢国际市场咖啡价格处于低谷等。只要出现以上任何一项（或几项交织在一起，情况则更糟），B组就会面临极度困境。由于存在这些风险，一个家庭可能不愿意种植咖啡，除非能得到一定的保护。这种避险意识虽然可以理解，但却会阻碍家庭及早脱贫，并会延缓农业增长，使之无法对整个经济起到放

大增效作用，也无法从广义上起到促进粮食安全的作用。

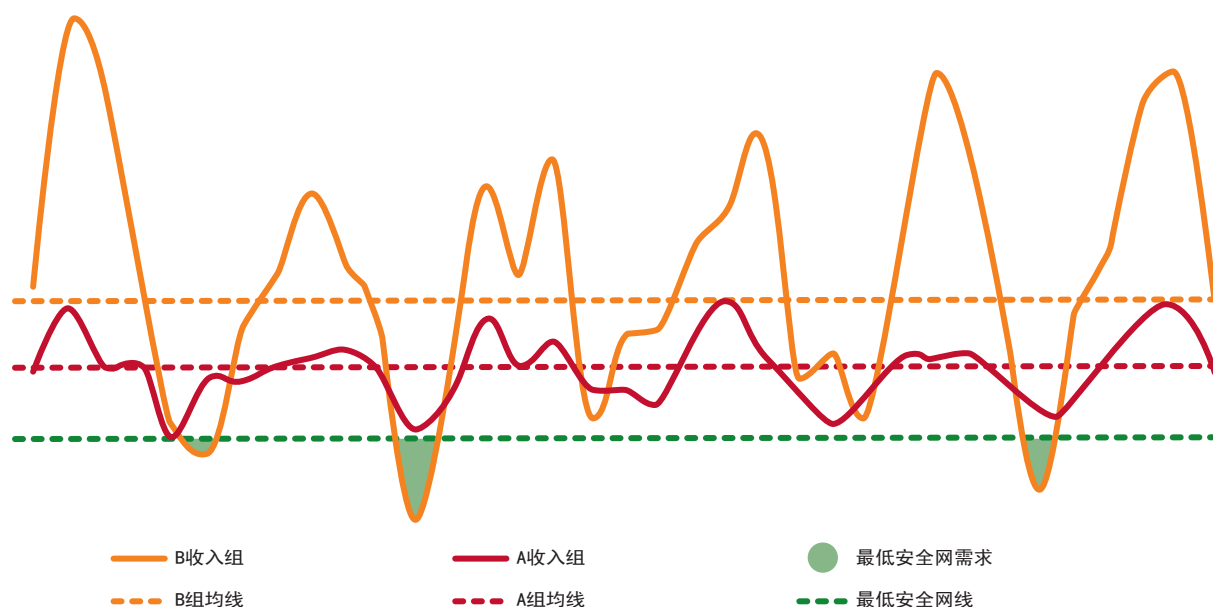
管理这些风险有几种途径。首先，可以降低冲击发生的概率，从而降低图19中出现低谷的频率和/或缩小低谷规模。避险做法包括建设灌溉设施，引入耐旱、耐盐或耐涝的新品种，通过接种计划降低家畜患病风险等。引入一项能帮助女性获得土地并充分考虑传统权属安排的土地登记计划（与单项权利私有化不同）对两个收入组而言都能降低发生负面冲击的风险。

其次，即便冲击真的发生，也可以通过各类保险（通常需要受益人缴费）来降低冲击带来的影响，实际上也就是填平图19中的低谷。⁷¹例如，气候指数保险可以在发生干旱时提供保险，而商品风险管理工具（如期货合约）则能在出现短期价格波动时提供保险，从而缩小B收入组的低谷规模。

因此，能缓解天气灾害影响的保险是一个关键工具，能帮助农民避免陷入贫困陷阱，并加速农业技术的采纳。然而，传统的保险计划已被证明运作成本过高，原因是行政管理成本高。因此，新型保险逐渐开始得到各方青睐。例如，气候指数保险按照降雨量、温度或湿度（较大范围内的作物单产也是一项可以采用的指数）来决定赔付，而不是按照特定地块的实际损失赔付。⁷²设计这种保险的目的就是在出现干旱或

图 19

谨慎承担风险所需的安全网



资料来源：改编自L. Brown和U. Gentilini。2007。“处于边缘状态：粮食型安全网在帮助贫困家庭应对粮食不安全过程中所起的作用”。B. Guha-Khasnobis、S.S. Acharya和B. Davis。《粮食安全、脆弱性和人权受到侵害》。英国贝辛斯托克，Palgrave Macmillan出版社和联合国大学世界发展经济学研究所。

洪涝等未知灾害时提供补偿。⁷³将赔付金额与事先设定的阈值挂钩，而不是与小范围的实际损失挂钩，有助于降低管理成本，打消农民为获得赔付而希望作物遭受损失的不当想法（道德风险）。它还有助于降低出现逆选择的可能性，逆选择指只有作物出现损失几率较高的农民才会购买保险。

农发基金和粮食计划署的气候风险管理基金按照降雨量提供保险，从而减轻气候冲击对贫困小农产生的影响，帮助农民管理农业风险，培养恢复能力。另一个例子就是粮食计划署和美国乐施会启动的“R4农村恢复力举措”（R4指该举措中提出的四项综合风险管理策略）。该项举措在美国乐施会和“提格里救济会”（REST）等合作伙伴共同开发的一项全面风险管理框架获得初步成功的基础上，帮助贫困农民通过资源管理（降低风险）、小额贷款（谨慎承担风险）、保险（风险转移）和积蓄（风险准备金）的合理组合来加强自身的粮食和收入安全。在这项举措中，非洲之角的“风险转移促进适应”（HARITA）项目允许埃塞俄比亚农民通过参加一项公共建设项目，以工代险，用自己的劳动力来缴纳作物保险费。对2009/10季的影响评价发现，指数型保险对作物单产产生了积

极的影响。⁷⁴研究发现，第二次购买保险的农民中，更多人计划改种其它作物，增加化肥施用量，申请贷款。证据表明，农民开始认识到，保险是一项有效的风险管理工具，能帮助自己谨慎承担风险，促使生产集约化，创建生计手段。

■ 投资建设注重营养的粮食及农业体系

虽然大量证据证明有条件现金补助有助于加强人力资本，⁷⁵但却很少有人研究过对劳动力供给量或生产的影响。⁷⁶不过，不少各类研究称有条件现金补助几乎没有减少成人劳动量（即用于劳动的时间，或劳动力供给量）。⁷⁷从生产角度看，尽管现有资料不足，但为数不多的相关研究表明，它对潜在生产活动以及社会目标和生计活动之间的潜在矛盾产生了积极影响。例如，关于墨西哥PROGRESA项目的两项研究发现，项目提高了土地利用、家畜拥有量、作物产量和农业支出，并加大了创办微型企业的可能性。⁷⁸但另一项研究则发现，参加该项目的务农家庭由于时间与自身的生计活动出现冲突，更有可能不遵守项目设置的条件。⁷⁹

在撒哈拉以南非洲，研究发现马拉维的社会现金补助计划提高了对农具及家畜等农业资产的投资，通过自身生产更好地满足了家庭消费需求，减少了农业中雇用劳动力和在农场外从事童工的现象，增加了成人及儿童用于农场活动的劳动力。⁸⁰在埃塞俄比亚，参与“生产性安全网计划”（PSNP）和各种辅助性农业支持一揽子计划的农户均没有表现出在劳动力供给方面积极性不高的现象，而且更有可能改善自己的粮食安全状况，贷款用于生产性目的，采纳先进农业技术，开展个体非农创收活动等。⁸¹一项后续研究发现，那些参加“生产性安全网计划”已达五年的人比只参加了一年的人在粮食安全状况上有了更大幅度的改善。⁸²此外，参与该计划和各种辅助性农业支持一揽子计划的农户的粮食产量有了大幅度提高，施用的化肥量更大。

除此之外，现金补助也是广义农村发展的一项重要辅助工具。人们一直在广泛讨论有利于贫困人口、注重农业的增长战略的重要性，特别是讨论在撒哈拉以南非洲地区启动新一轮绿色革命的必要性。⁸³此类战略意味着要采取综合措施，如让人们更好地获取各种现代农业技术，包括在初始阶段提供化肥补贴，并对农村基础设施和农业研究与推广进行投资。⁸⁴

然而，缺乏农业资产、市场及机构体制，特别是缺乏信贷，都给人们参与农业发展造成了障碍。⁸⁵要克服这些障碍，特别是对于最难获得信贷的贫困农民而言，一个办法就是提供现金补助。⁸⁶因此，现金补助不仅是社会保护的一个手段，还是促进农业生产受益的一个手段（参见插文10）。

公共建设项目

公共建设项目，亦称以劳动换现金或以工代赈，是一项绝佳的生计保护机制，和就业保障结合起来实施效果最为理想，如印度的国家就业保障计划就是一个范例。必要时如能提供就业保障，就能有效地起到保险作用，使各家各户在自己正常的生计策略中愿意承担更多风险。这样一来，各家各户就能种植高风险但高产量的作物，从图19中的A类收入组转变为B类收入组。⁸⁷例如，对埃塞俄比亚2006-2010年间“生产性安全网计划”（PSNP）的一项评价结果表明，参与该计划和“家庭资产积累计划”后，施用化肥的可能性提高了19.5个百分点。⁸⁸

公共建设项目还能带来间接惠益。道路、桥梁和灌溉系统等基础设施的建设会带来可观的第二轮就业

插文 10

从保护到生产

粮农组织最近已和联合国儿童基金会（UNICEF）、英国国际发展署（DFID）和参加“从保护到生产”项目（PtoP）的撒哈拉以南非洲七个国家联手，针对现金补助计划对家庭中经济决策权和当地经济产生的影响开展共同研究。¹研究政策对经济和生产产生的影响也很重要。主管财政和经济的部委中有很多官员仍认为，现金补助计划仅仅是一种福利、慈善和/或施舍，不会产生经济影响。

该研究项目试图了解现金补助对撒哈拉以南非洲地区农村贫困人口可能产生的经济发展效果。其目的是更好地理解社会保护干预措施如何才能在家庭和社区层面促进可持续减贫和经济增长，

将通过案例研究和跨国比较研究来完成此项工作。项目采用的是混合方式，通过计量经济学、模拟和定性等方法来了解对家庭决策权和当地经济的影响，研究中将充分利用目前正在对以下各计划开展的影响评估数据：肯尼亚的CT-OVC计划、埃塞俄比亚的提格里现金补助试点项目、马拉维的社会现金补助计划、加纳的生计脱贫计划、莱索托的儿童补助计划、赞比亚的儿童补助计划和津巴布韦的社会现金补助计划。

¹更多详情参见“从保护到生产”项目网站（<http://www.fao.org/economic/ptop/en/>）。

插文 11

设计公共建设项目，造福女性

公共建设项目能创建社区基础设施，从而减少妇女及女童花在取水和采集薪柴上的时间。这些项目还能在农村女性提供就业机会，从而对粮食安全及营养状况的改善做出巨大贡献，因为女性的收入更有可能被用于购买食物及儿童用品。要想通过公共建设项目解决性别不平等、提高女性能力，就必须考虑体面劳动、女性承担的照料家庭的义务和她们对灵活参与项目的需要。¹实践证明，将家务和工作相结合有助于提高女性的参与程度，而在项目中加入培训内容则有助于在项目结束后提高女性的再就业能力。²灾后重建项目中的实践证明，培训女性承担传统上非女性承担的工作，如建筑业，

并赋予她们领导职责，就能提高针对女性的培训工作的长远效果。³

虽然公共建设项目对女性有利，但应该关注女性参与这些项目的所需精力。有时，由于家庭内部惠益的分配情况，女性付出的能量超过了她们从项目中获得的能量。⁴之所以出现这种情况，是因为家庭内部的食物分配可能存在性别不平等现象，使女性在自愿或非自愿情况下将自己应得的食物让给其它家庭成员。

资料来源：参见第61页的注释。

效果，并对当地经济和农业生产率产生放大效应。公共建设项目在发展和重建两种情形下均可实施，且理论上能迅速扩大实施范围（见插文11）。

■ 社会保护体系

由于社会保护有着各种不同（但相互关联的）目的，因此人们已经开始越来越关注寻求一种系统性方式，而不是以往常见的专门、以单一项目为基础、短期的方式。世界银行在《2012-2022年社会保护与劳动战略》中指出，“新战略的主要目标…是帮助各国从分散型方式转向协调统一型体系”。⁸⁹新方式背后的思路是，采用能加强长期恢复能力的更加系统化、更具可预测性的风险管理工具，有助于促进可持续脱贫。

各种体系不仅因目标不同而不同，而且还将取决于具体背景，如国家能力是强是弱，政局是否稳定。这种系统性方式不仅适用于发展阶段，也适用于冲击重复发生（如埃塞俄比亚、萨赫勒地区、也门）或一次性发生的紧急情况 and 早期重建阶段。这种方式超越了单纯注重救灾的方式，采用各种多年型恢复力培养计划，如埃塞俄比亚的“生产性安全网计划”（PSNP）

为长期处于粮食不安全状况的家庭提供长达5年的支持，类似例子还有肯尼亚的“饥饿安全网计划”。⁹⁰系统性方式还意味着采用统一的行政管理机制，如受益人单独登记、统一的定位和瞄准方法、统一的监测及评价体系以及一体化、同步的补助方式。其中最著名的例子就是巴西的Bolsa Familia计划和墨西哥的Progres-a-Oportunidades计划，但低收入国家也开始越来越多地采用类似的计划。

■ 结论：社会保护是对最困难群体的及时帮助和从长远减轻饥饿和营养不良的基础

即便贫困人口能够从经济增长中获益，但这些惠益需要一段时间才能产生成效。因此，从短期看，社会保护能为最弱势群体提供支持，以便尽快减轻饥饿和营养不足问题。但社会保护同时也是长远减轻营养不足问题的一个基础。首先，它能够改善儿童营养状况，成为一项能够在日后产生效果的长远投资，培养出受教育水平更高、更强壮、更健康的成人。其次，它有助于降低风险，从而推动技术应用和经济增长。通过这样一种方式，营养不足和营养不良问题就能尽快得到根除。

