



Secretariat HLPE c/o FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

网站: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe
电子邮件: cfs-hlpe@fao.org

粮食安全和营养问题高级别专家小组

《社会保护促进粮食安全》报告¹摘要

概要和建议

粮食不安全既指当前缺乏获得充足食物的能力，也指未来面临缺乏获得充足食物能力的风险。社会保护指通过社会援助、社会保险和社会包容等手段解决贫困和脆弱性的一系列政策工具。

社会保护在发展政策议程上的地位正在日渐提升。本报告旨在回顾以往实证和经验，就如何更有效利用社会保护来保障和促进粮食安全提出建议。本报告的基础是，充足食物权和社会保护权均为受国际法保护的人权，采用以权利为基础的方式实施社会保护政策及计划不仅具有道义和法律上的合理性，而且还可能有助于改善粮食安全状况。

已经陷入贫困的人们很容易遭受饥饿，因为他们缺乏资源，无法满足自身的日常基本需求。他们还非常容易在遭受较小打击时被推向极度贫困、饥饿，甚至早亡。要想解决与贫困相关的长期粮食不安全问题，一项合理的社会保护措施就是为他们提供与“生计促进”措施相关联的社会援助，以提高他们的收入。一些目前尚未陷入贫困但却在未来面临贫困风险的人们也容易遭受饥饿，因为一旦风险变成事实，他们却得不到足够的保护（他们会面临短暂性粮食不安全）。这部分人群需要有效的“社会安全网”。

社会保护体系不应该被视为财政系统的“累赘”。设计合理的社会保护干预措施有利于促进增长。特别值得一提的是，社会保护可以通过防止穷人资产耗竭和降低穷人进行个人投资的风险，成为一种双赢策略：既对穷人有利，又同时促进增长。

¹ 粮食安全和营养问题高级别专家小组，2012年。《社会保护促进粮食安全》。世界粮食安全委员会粮食安全和营养问题高级别专家小组的一份报告，罗马，2012年。报告全文参见www.fao.org/cfs/cfs-hlpe。

主要观点

- 1) 家庭层面遭受贫困与饥饿的脆弱性多数情况下与生计受到威胁相关。如果家庭由于重复受到冲击导致资产逐渐流失，脆弱性就会加重。社会保护的其中一项作用就是设置“安全网”，防止这种情况发生。例如，在危机期间和每年的“饥饿季”中提供现金或粮食补助或公共建设项目就业机会，防止贫困家庭为购买食物而被迫抛售自己的生产性资产或让孩子们辍学，导致贫困长期循环。可采用一个生命历程框架来分析个人的脆弱性和相应的社会保护措施。脆弱性的一个未受到重视的特点就是它是一种持续性、复发性状态，有时呈周期性（如季节性）。
- 2) 社会保护包括多种旨在解决人民生活和生计脆弱性的一系列工具：社会保险，为人们在一生中可能遇到风险和不幸时提供保护；社会援助，通过现金与实物补助为穷人提供支持和帮助；社会包容，提高边缘化人群的能力，促使他们充分参与经济、社会生活，获得社会保护等社会服务。
- 3) 制定社会保护计划时，切不可忘记区分无劳动能力、需要长期社会援助、难以从贫困状况中“退出”的“弱势群体”（如年幼的孤儿或贫困老人）和能够从社会援助与着眼于增长的发展性计划的结合中获益而最终从社会安全网中“退出”的“有劳动能力的穷人”。
- 4) 通过提供补助或公共建设项目就业机会等手段瞄准女性的社会补助计划比起针对男性的计划能对家庭粮食安全产生更理想的效果，因为女性在家庭中是主要的食物提供者和照料者。因此，食物或现金补助的登记领取人往往是女性，很多公共建设项目也对性别比例做出了规定。但由于女性经常被迫在自己的生产性角色和生育子女的角色之间做出选择，这就意味着必须在设计计划时认真考虑性别问题。
- 5) 既然获得食物和社会保护是人人都应享有的人权，并得到各国承认，这就要求我们更有效、更公平地实施这些人权，特别是一些国家已通过适当的国家立法确定了这些人权，一些计划中已设立了机制来加强这些人权，使之从一种“施舍”升级成为一种可上诉至法院的权利。
- 6) 导致粮食不安全的各种根源都可以通过一系列合理的社会保护措施得以消除，因为人们已经认识到，如能将这些措施与创造就业机会和提供农业推广服务等其他手段相互结合，就能更加可持续地从长远解决问题。小农的粮食生产活动可以通过农资补贴得到促进，而收成不好或畜牧生产遭受损失等问题也能够通过农业保险得到补偿。失业或就业不足等问题则能够通过公共建设项目至少得到暂时性解决。要解决市场上

粮食获得难的问题，可以从需求方入手解决（粮价稳定、物价补贴），也可以从供应方入手解决（粮食储备的管理）。粮食获得不足的问题可以通过粮食补助（补充性供餐、学校供餐）或（有条件或无条件）现金补助直接解决。虽然社会保护主要涉及社会补助，但其中的细分类别表明可供选择的方案是多种多样的。目前，有关这些工具都有充分实证经验可供参考，帮助我们设计和实施一项全面框架，将几种工具有效结合起来，形成连贯的社会保护体系。

7) **农资补贴**通常能有效促进农业生产，提高农民收入，减轻农村贫困，加强家庭和国家层面的粮食安全。补贴对女农民很有好处，因为她们往往很难获得商业化方式购买的农资。虽然这方面有一些成功实例，但全国范围的农资补贴计划需要巨额资金，而且如果针对所有人的话，效果并不理想，但要瞄准贫困小农又有难度，往往有较多好处流入到较富裕农民手中。这将对贸易、市场和环境造成负面的次要影响。农资补贴政策一旦启动，要想调整或取消就往往存在政治难度。

8) 在高贫困率、高风险和高保费的情况下，私有部门提供的**作物和家畜保险**服务不可能在近期取代公共部门提供的社会保护。公共部门将在培育此类新兴保险市场方面发挥重要作用。天气指数保险是气候变化背景下各国政府可以利用的一项有效的社会保护机制，但在推广此项创新性做法的过程中仍有很多问题需要进一步探索。

9) **公共建设项目**已证明是一项有效工具，能应对协变量冲击（如洪灾和旱灾），使面临粮食不安全的家庭保持消费稳定，但各国在这方面的经验却大相径庭。成功的项目取得了显著效果，建设或维护了重要的基础设施（如农村支线道路），提高了农业产量（如梯田和灌溉项目），从而提高了农村穷人的收入，加强了他们的粮食安全。对公共建设项目的常见批评意见包括，繁重的体力劳动降低了以粮食或现金形式发放的工资的净营养价值，无法涵盖女性和劳动能力受限的穷人，资产往往在项目结束后出现退化，项目中容易滋生腐败等，这些问题都可以通过仔细谨慎的设计、实施和监测得以解决。

10) 高企的食品价格和价格波动性已经成为威胁全球粮食安全的最主要因素。向各国政府提出的标准建议是，让国内价格自我调整。然而，由于食物在发展中国家消费篮中占有相对较大比例，因此快速上涨的食品价格会导致通胀压力，影响贫困人群和贫困边缘人群中很多人（往往是多数人）的生活水平，而且在一些情况下还会引发普遍的社会不满情绪。为避免此类后果，各国政府往往采用各种干预措施，降低国际食品价格对国内食品价格的影响，这些措施包括价格管控、一般性物价补贴、降低税收及关税、出口限制（从出口税到直接出口禁令）、释放缓冲库存或应急粮食储备等。高

级别专家小组题为《价格波动性和粮食安全》的首份报告（HLPE 2011）中已就稳定国内食品价格政策及宏观调控措施进行了深入全面的讨论。

11) 降低一个国家某种主粮价格的直接、非瞄准型**粮食补贴**往往能够提高粮食消费量，特别是低收入消费者的消费量。普惠式粮食补贴比起其它政策更容易从政治上获得接受，也相对更加容易管理。然而，它也有不少弊端。它产生的影响是反向的，因为通常非穷人的受益大于穷人，同时补贴的成本（国内生产总值中所占比例）却如此巨大，使得很多国家已经在财政上无法持续，从而挤占其它重要的社会开支。对主粮实行瞄准型补贴是一种更加经济、更加有效的方法，能够为穷人提供收入支持，确保他们的粮食安全，但要实现准确、低成本高效率的瞄准仍是一项挑战。

12) **粮食储备管理**是上世纪 60 和 70 年代粮食安全政策中的一项重要内容。经历了一段复杂、艰难的历史后，其作用已大大降低，因为储备往往被认为是一种成本高、效率低的机制。然而，在 2007/08 年粮价飞涨过程中，很多国家的确采用了释放公共粮食库存的方法。国家粮食储备能确保随时准备好应急粮援，粮食储备管理还能成为对保障国家和家庭粮食安全的其它社会保护工具的一种补充。粮食储备的合理形式、水平及资金来源应谨慎规划，对储备的采购、储藏和释放也应该坚持做好管理。

13) **学校供餐**计划具有双重目的：降低饥饿发生率，加强粮食安全，特别是针对儿童；通过为儿童特别是女童提供上学的激励措施，通过为儿童提供食物来帮助他们集中注意力和提高学习成绩，达到促进人力资本积累的目的。研究表明，学校供餐计划的确起到了增加学生粮食消费量的作用，很多计划还提高了学生的微量营养元素水平。多数计划按照地理位置进行瞄准，集中在贫困或粮食不安全状况最严重的地方。从当地采购粮食，即“利用本地生产的食物为学校供餐”，对于粮食安全还产生了另一项好处，那就是为当地小农提供了有效需求。与这些经济、社会效益相对应的则是学校供餐的成本。学校供餐可以成为应对粮食不安全大范围行动的一个宝贵组成部分，特别是在其它干预活动难以涵盖女童这一目标人群的情况下。在冲击来临时，还可以通过扩大学校供餐计划加以应对。

14) **补充性营养餐**在本报告中专门针对 5 岁以下儿童，包括最为脆弱的 6 个月至两岁大、在母乳基础上需要添加“辅食”的幼童群体，以及孕妇及哺乳期妇女。对于这些群体，提供营养丰富的食物，包括微量元素补充剂（维生素 A、铁，特别是叶酸），可被视为是一种“跨代社会保护”。营养界有很多人就新近对所谓“即食治疗性食品”的推广趋势表示担忧，这种食品起初是为严重营养不良儿童设计，但现在也被用于预防营养不良，这样做的风险是可能导致对此类食品的依赖性。

15) **有条件现金补助** (CCTs) 有三大决定性特征：瞄准贫困地区，并锁定这些地区中的贫困家庭；通常为母亲或家庭中的主要持家者提供现金（有时会是实物补助，如营养补充剂）；为了领取补助，受益人必须承诺采取某些特定行动（如送孩子上学和看病）。因此，有条件现金补助的目的是减轻短期粮食不安全和贫困和脆弱性的长期跨代传播。研究表明，有条件现金补助有助于提高卡路里摄入量、饮食质量以及儿童在学校的学习成绩。对设置条件持批评态度的人指出，这会增加现金补助计划的管理成本和运作难度。一些家庭可能难以满足相关条件，而附带条件的服务在当地也可能无法提供，或者服务质量低下。从人权角度看，有些人认为对社会补助设置条件是不合理的。在设置条件时，要考虑孩子的利益，因为有时家长并不能充分代表孩子的利益，还要考虑为补助计划争取政治支持。

16) **无条件现金补助**包括政府为穷人和弱势群体提供的无偿社会补助和通常由捐赠机构出资、由非政府组织实施的小型试点项目。有条件现金补助在拉丁美洲十分普遍，而无条件现金补助则在非洲更为常见，因为那里的公共服务往往落后。大型现金补助计划能对解决粮食不安全和贫困问题产生巨大的积极影响。南非的七个社会补助项目将最贫困的 20%人口从国民收入中分得的比例提高了一倍，而仅“儿童支持补助”项目就将贫富差距缩小了一半。几项研究发现，无条件现金补助对粮食安全和营养状况起到了直接的作用。除了直接对消费产生影响外，现金补助还能够通过改善流动性，从而刺激对农业和其它生计活动的投资。现金补助能给受益人提供更多选择，并为市场和当地经济发展提供支持。但如果市场薄弱，且粮价较高或波动性较大，现金的效果会打折扣；在这种情况下，直接的粮食补助可能更有利于加强粮食安全。

17) 社会保护计划对粮食安全的影响可以通过与**补充性干预**相结合的办法得到进一步加强。社会保护如果未能与部门计划相结合，会产生风险，使社会保护自动取代这些部门计划。如社会保护计划由外部资源供资，风险就会进一步加大，因为这将削弱政府对社会保护投资的积极性，或因为投资不足部门得到了社会保护计划的补偿，从而削弱了政府对其进行投资的积极性。这就是为什么必须由政府来拥有社会保护计划的原因。另一个原因是政府的所有权更有利于确保政府的责任感。

18) 除了单一的社会保护工具外，另一种更加有效的方法就是将能满足不同群体需求或者能满足同一群体不同时期需求的几种工具结合起来，成为**综合性计划**，使不同工具形成合力。此类例子包括孟加拉国的“挑战减贫极限计划”、卢旺达的“展望 2020 年计划 (VUP)”和巴西的“零饥饿”计划。本报告中提出的一项新建议就是“粮食安全最低标准”，这一概念与“社会保护最低标准”类似，但更侧重食物权的实现。

19) 在设计和实施社会保护计划过程中出现了一些问题和挑战：如何精准实现计划的瞄准？如何避免“依赖性”？等等。目前，有关这些话题的证据正在不断增加。

20) **瞄准**是确定哪些人有资格接受某个计划的支持并将资格不符人员筛除出去的一种机制。瞄准有三个强有力的理由：将资源用在粮食不安全人群身上，将有限的资源集中在最需要帮助的人群身上，避免将资源用在资格不符或无需帮助的人群身上（纳入误差），或未将资源用在有资格的人群身上（排除误差）。各种瞄准机制也都有管理成本，会挤占部分应该用在穷人身上的资源。大量研究表明，瞄准型计划与普惠式补助相比，能为穷人和粮食不安全人群提供更多的资源，但瞄准方法有很多，并不存在某种普遍适用的最佳方案。

21) **现金补助**与粮食补助相比，能让受益人有更多的自由度去选择本人喜爱的食物，从而刺激当地农业生产及非农活动，且与发放粮援相比，成本更低。但现金补助要求当地具备运转良好的粮食市场，以避免通货效应，同时还要求具备高效的计划交付体系，把盗窃或腐败的风险降至最低。另外，社会援助的受益人也应该在确定援助形式时有一定的发言权，但受益人的喜好较为复杂。例如，如果目前很多社会保护计划都将女性指定为现金补助的领取人，以便巩固女性的经济权力，但女性往往更偏好食物，因为她们在家中掌控食物的机会大于掌控现金的机会。

22) 国政府往往对引入社会保护持抵触情绪，特别是社会补助，因为它们担心这样会让受益人产生**依赖性**。证据表明，社会保护计划如果设计得当，就不一定产生依赖性。相反，从短期看，它有助于降低贫困家庭或社区的依赖性，从长期看，它能够通过鼓励儿童接受教育和鼓励成人进入劳动力市场，起到降低依赖性的作用。

23) **退出**是指“现金或粮食补助受益人从依赖外部援助转向不再需要这些补助，从而退出该计划的过程”。它为供资方提供一项撤离战略，使计划具有固定时限和固定预算。与瞄准不同，关于“退出”已经有大量实证可供参考，可以帮助计划设计者制定合理的退出机制。必须认识到的是，有些人可能永远无法退出，跨越了某个门槛不一定意味着该家庭在未来实现自立，过早退出可能让人们陷入更加困难的境地，因为在他们参加计划后，原有的非正式支持网已不复存在。

24) 即便在社会安全网运转良好的国家中，要想为应对粮价飞涨或就业危机等突如其来的冲击去扩大安全网，都似乎面临较大困难。**扩大**意味着三点：引入新的安全网计划；涵盖新出现的贫困人口（如由高粮价所致）；或（在安全网的现金量固定时）增加补助款项，作为对原有受益人购买力下降的部分补偿。

25) 各级**问责制**是社会保护计划常规运作时要遵循的一条关键原则，更是采取以人权为基础的方式来保障粮食安全和开展社会保护时要遵循的关键原则。它包括为国家和服务提供商的各个级别设立问责制。为确保有效性，问责制必须在社会保护规划过程中就得以确立，特别是由政府运作的计划，因为政府运作的计划要在国家和公民或居民之间签订某种可上诉至法院的（可依法执行的）“社会契约”来实现粮食安全和社会保护，但同时也必须在捐赠方或非政府组织出资和实施的项目中得以确立。必须确立制度来确保计划按预期运作，确保有资格的受益人能得到恰如其分、有尊严的帮助。

向决策者提出的建议

- 1. 每个国家都应努力设计和实施一项国有的全面社会保护体系，确保所有人都能实现充足食物权。**

每个国家都应制定出全面的社会保护一揽子政策和行动计划，以应对结构性贫困及粮食不安全，并将千年发展目标 1 作为本国粮食安全和减贫战略的一部分内容加以实现。这一过程应该由各国主导，并积极与各利益相关方保持磋商，包括当地社区的积极参与。设计社会保护一揽子政策时，一个可以采纳的模式就是本报告中提出供参考的“粮食安全最低标准”，即设置合理的社会保护和其它干预活动最低标准，在各国实现食物权。设计时，首先要对国家粮食安全状况进行一次评估，其中包括：各类合理工具、目标及预期受益人、瞄准和登记方法、体制安排、交付机制、问责制、完善的监测和评价，包括营养影响指标、资金需求和资金来源。确保各部委和各部门之间的协作至关重要，这样才能保证社会保护能与更广范围的粮食安全规划相互有机结合。

- 2. 社会保护体系应采纳一种“双轨”战略，将短期必要援助和长期生计支持相互结合，以便对粮食安全带来最大程度的积极影响。**

只有当社会援助或社会保险能交付到粮食不安全人群手中，社会保护才最有效，能同时做到保护或增加有助于经济增长的生产性资产，又降低未来粮食不安全的风险。公共建设项目及有条件现金补助就是一些实例，它们能分别在提供粮食或现金的同时实现对物质基础设施和人力资本的投资。这就要求将社会保护和辅助性部门挂起钩来，包括教育、健康和农业。社会保护还应帮助人们更好地获得关键机构的服务，包括市场和金融服务。任何一项可持续发展战略中都需要有一项社会保护内容。

3. 社会保护需要更合理的设计和实施**，以解决**贫困和饥饿相关的脆弱性**，例如让需要帮助的人**按需随时获得援助**，**设置应急资金**，在必要时快速扩大援助范围。**

多数社会保护计划设计不够合理，难以解决脆弱性。长期处于脆弱状态的个人可能需要永久性援助，因为并非人人都能摆脱粮食不安全和对补助的依赖性。社会保护必须具备可预测性和可靠性，以抵消导致粮食不安全的生计不可预测性和脆弱性，社会保护还应该针对人生中一些特定阶段具备合理性和敏感性。设计社会保护体系时，应确保能快速对冲击性事件做出反应，如旱灾、洪灾和粮价飞涨。正面实例包括南亚以需求驱动的就业保障计划和 2011 年粮食危机期间涵盖新增受益人的东非安全网计划。

4. 为实现粮食安全提供社会保护时，应确保在各级实现食物权和社会保护，从政府签署国际协议，到制定国家法规和实施国家计划**。**

国际人权法律承认的充足食物权和社会保护权应纳入国家立法，使政府能充分认识到自身在实施和交付这些基本人权方面的职责，使公民在向国家提出保证粮食安全的要求时能有法可依。按照联合国经济、社会及文化权利委员会的建议，此类立法应采用“框架法律”的形式，明确规定要实现的目标、实现目标的时限、该过程中的机构责任、国家监测机制和可能的求助程序。社会保护计划中应包括问责机制，如申诉程序和社会审计，有效将社会保护从一种慈善或福利行为提升为一种可执行的**权利**，从而改善服务交付质量，更有效地减轻粮食不安全，同时将这种以权利为基础的方式纳入社会保护规划过程。

5. 由于世界上粮食安全人口中有很大比例以农业为生**，主要以小农为主，因此为实现粮食安全提供社会保护时，应直接为**农业生计提供支持**。**

发展中国家大多数从事粮食生产的贫困小农都是粮食净购买者。因此应考虑采用一些能促进农业生产的社会保护工具，包括农资补贴、能创建灌溉设施等农业资产的公共建设项目、利用从当地农民手中采购的食物开展的学校供餐计划，以及将现金或粮食补助与农业生计一揽子计划和推广服务相结合的综合性计划。“双轨”原则此处也能适用：贫困农民需要得到支持，以提高或稳定作物单产，而最贫困的人群则需要尽快得到帮助，以免受饥饿。为消费者提供的支持（如粮价补贴）应避免打击农民的积极性。应特别关注女性扮演的粮食生产者和家庭照料者的角色，她们要负责为全家人提供食物。

向粮安委提出的建议

- 6 粮安委应积极鼓励各国将《世界人权宣言》和各项相关国际人权公约中提出的关于充足食物权和社会保护权的条款纳入本国的各项**国家法规和计划**，由一项可执行的**法律框架**作为支撑，并积极加以监测和报告。
- 7 粮安委应支持各国制定和实施全面的国家**社会保护一揽子政策和行动计划**，并将其与更广义的粮食安全或减贫战略联系起来。应对这些行动计划的制定和实施进展开展监测，并每年进行报告。国际社会应优先为那些符合“指导说明”中规定的良好规范的社会保护计划提供资金，并可考虑要求行动计划必须经过民间社会磋商，要求所有拟议计划在设计和实施过程中均应遵循人权原则。粮安委应鼓励在粮食安全社会保护规划过程中宣传良好规范，包括鼓励各国就全面社会保护体系的信息和机构最低要求分享经验教训，承认非国有参与方在社会保护项目中所起的作用，如国际组织、非政府组织、民间社会、农民组织、私有部门和非正式或“传统”社会保护机制等，并提出合理的协调模式，促使各参与方有效开展合作。
- 8 虽然国有的社会保护计划是保障粮食安全的最理想选择，但很多政府仍需要从发展伙伴和联合国各组织那里获得**技术和资金支持**，至少在过渡期是如此。如果国际社会能够承诺拿出更多资源用于扩大社会保护，就能更快、更可持续地减轻粮食不安全状况，粮安委应该鼓励这一点。本报告中介绍的一些研究让我们看到了具有说服力的证据，证明为实现粮食安全而投资于社会保护能够对人和经济产生收益，而随着证据不断积累，这一观点也会变得越来越让人信服。
- 9 粮安委应倡导对社会保护计划的影响进行监测和评价，在评价受益人**营养状况**改善时引入影响指标。至少应将饮食多样化作为其中的一项指标，作为一个可比较的影响指标，这有助于我们找到最有效的工具来解决结构性饥饿和贫困问题。所有的监测体系和评价中都应包含性别审计，以便发现妇女和女童可能面临的高风险。粮安委应在更广范围内鼓励国际社会努力提高评价工作的质量，特别是与粮食安全和营养相关计划的评价工作。
- 10 在社会保护计划的设计和实施的实施中，有很多问题尚未解决，很多工具也面临争议，原因往往是有些计划过于薄弱产生了坏效果，或信息不够充分。对社会保护的研究是一项国际性公共产品，因此其成本不应该全部只由实施国承担。粮安委可以发挥自身作用，确保对此类计划进行严格、可信的**评价**，特别是以粮食安全为目的的创新

型国家社会保护计划，同时粮安委还应确保国际社会为这些评价活动提供适当水平的资金和技术支持。

- 11 粮安委应鼓励就社会保护创建一个**年度通报**全球制度，其中一个目的是交流信息，另一个目的是提供一个加强问责制的平台。这一制度包括各国就社会保护一揽子政策和行动计划的实施进展进行报告，国际机构就自身为各国社会保护相关活动提供的支持进行报告。这种报告可以以年度“社会保护监测报告”的形式提交，内容包括国家立法在确立食物权和社会保护权方面的进展，以及通过各项政策和计划为实现这些权利而采取的行动。一般而言，发展中国家的社会支出统计数据并非由某个组织负责系统性进行报告。粮安委应提出建议，指定联合国系统中某个多边组织负责定期编制社会支出统计报告，包括在社会保护和粮食安全计划上的支出。
- 12 粮安委应确保本报告中提出的各项建议能被纳入《**全球粮食安全和营养战略框架**》。