



HLPE
报告

4

粮食安全和营养问题高级别专家组报告之四

社会保护促进粮食安全

粮食安全和营养高级别专家组 2012 年 6 月 报告

粮安委

世界粮食安全委员会

HLPE

高级别
专家组

粮食安全和营养问题高级别专家组报告之四

社会保护促进粮食安全

粮食安全和营养高级别专家组 2012 年 6 月 报告

高专组指导委员会成员（2012年6月）

MS Swaminathan（主席）

Maryam Rahmanian（副主席）

Catherine Bertini

Tewolde Berhan Gebre Egziabher

Lawrence Haddad

Martin S. Kumar

Sheryl Lee Hendriks

Alain de Janvry

Renato Maluf

Mona Mehrez Aly

Carlos Perez del Castillo

Rudy Rabbinge

唐华俊

Igor Tikhonovich

Niracha Wongchinda

高专组项目组成员

Stephen Devereux（组长）

Wenche Barth Eide

John Hoddinott

Nora Lustig

Kalanidhi Subbarao

粮食安全与营养高级别专家组（以下简称高专组）的本报告已由高专组指导委员会批准。

本报告提出的观点不一定代表世界粮食安全委员会，其成员、与会代表或秘书处的官方意见。

本报告向公众发布，欢迎复制和传播。非商业用途将根据申请予以免费授权。为转售或其他商业用途（包括教育目的）的复制行为可能需要付费。复制或传播本报告的申请，应发送电子邮件至copyright@fao.org，同时抄送cfs-hlpe@fao.org。

本报告检索：

高专组，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高级别专家组报告，罗马，2012年。

目录

前言	7
概要和建议	11
主要观点	11
向决策者提出的建议	17
向粮安委提出的建议	18
引言	21
1 概念	23
1.1 粮食安全	23
1.2 脆弱性	24
1.3 社会保护	27
1.4 人权	29
1.4.1 食物权和社会保护权	30
1.4.2 与实施过程中采用以人权为基础的方法（HRBA）相关的其它内容	31
1.4.3 人权法律在各国的实施情况	32
2 为实现粮食安全而采用的社会保护工具	33
2.1 农资补贴	34
2.2 作物和家畜保险	36
2.3 公共建设项目	38
2.4 粮价的稳定	41
2.5 粮食补贴	42
2.6 粮食储备	44
2.7 学校供餐	46
2.8 补充性供餐	48
2.9 有条件现金补助	50
2.10 无条件现金补助	52
3 为促进粮食安全而建立的各种社会保护体系	55
3.1 跨部门联系	55
3.2 纵向联合计划	56
3.3 国家体系	57
3.3.1 巴西	58
3.3.2 印度	60

3.3.3	撒哈拉以南非洲地区	62
3.4	概念性框架	63
3.4.1	社会保护最低标准	63
3.4.2	粮食安全最低标准	64
4	具体实施中的跨部门问题.....	67
4.1	靶 向	67
4.2	方 法	69
4.3	依赖性	71
4.4	退 出	73
4.5	经济承受能力	76
4.6	可扩大性	78
4.7	问责制	79
结 论	81
参 考 文 献	83
致 谢	93
附 录	95
A1.	与社会保护促进粮食安全相关的人权思想的关键出处.....	95
A2.	高专组项目周期	103

配图目录

图 1.	2007/08 年粮食危机：低收入和中等收入国家的安全网.....	25
图 2.	社会保护一瞥.....	29
图 3.	马拉维现金补助计划对儿童营养的影响.....	54
图 4.	应对季节性饥饿的干预框架.....	65
图 5.	BRAC 的退出模型.....	75
图 6.	社会援助支出在国内生产总值中所占比例.....	77
图 7.	关键国际人权文书一览.....	95
图 8.	“食物权矩阵”.....	98
图 9.	高专组项目周期.....	104

表格目录

表 1.	全球营养不足（饥饿）人口估计数，1970–2010 年.....	23
表 2.	粮食权利缺失和社会保护措施.....	33
表 3.	各国为应对 2007/08 年粮食危机而采用的政策干预措施.....	41

插文目录

插文 1.	汤加和也门：具备和缺乏社会保护情况下的脆弱性对比.....	24
插文 2.	巴西、印度和南非：食物权和社会保护权立法.....	32
插文 3.	马拉维：农资补贴计划.....	34
插文 4.	印度：国家肥料补贴计划.....	35
插文 5.	西孟加拉邦：农资包计划.....	36
插文 6.	肯尼亚：家畜指数保险.....	37
插文 7.	孟加拉国：以粮食换资产计划和农村养护计划.....	39
插文 8.	埃塞俄比亚：生产性安全网计划.....	39
插文 9.	印度：圣雄甘地国家农村就业保障计划.....	40
插文 10.	马拉维：战略粮食储备的管理.....	45
插文 11.	博茨瓦纳：通过多部门方式提供社会保护.....	56
插文 12.	孟加拉国和卢旺达：以综合方式提供社会保护，以实现粮食安全.....	57
插文 13.	布基纳法索：城市食品券.....	71
插文 14.	南非：获得社会援助的可上诉权利.....	80
插文 15.	肯尼亚：现金补助计划中的申诉机制.....	80

前言

作为联合国世界粮食安全委员会（粮安委）改革过程中的一项内容，粮食安全与营养高级别专家组（高专组，HLPE）于 2010 年设立，旨在为政策的制定提供可信的、以科学和知识为基础的建议。高专组受粮安委任命的一个指导委员会领导，其成员为 15 名可持续粮食和营养安全领域的国际知名专家。指导委员会负责努力在科学和公共政策及行动之间创建起一种协作关系，而我则有幸担任该指导委员会主席。

粮安委在 2010 年 10 月的会议上曾要求高专组就“土地权属和国际农业投资”和“价格波动与粮食安全”编写相关报告。这些报告¹已在 2011 年 10 月的粮安委会议上得到详细审议。粮安委对高专组提出的分析意见和建议表示欢迎，其中一些意见和建议已被纳入粮安委的最终决策中。我们坚信，我们的建议对各成员国政府十分有用，能被合理纳入各国政府制定的国家战略及政策中。我们很高兴看到各利益相关方正在引用我们的报告内容。

2010 年 10 月，粮安委还要求高专组就“气候变化和粮食安全”以及“社会保护促进粮食安全”开展研究，这就是今年我们的报告内容。

社会保护在过去十年中已快速上升为发展政策议程上一项重要内容。同时还有一种明显趋势，将社会保护和粮食安全变成“以权利为基础”，而不是一种随意性决定。但就社会保护政策和计划的很多基本设计方案和实施方法目前尚未达成明确共识。

正因为如此，粮安委于 2010 年要求高专组就社会保护开展研究，特别要在充分考虑各国和各区域不同条件的前提下，通过与粮食和营养安全相关的社会安全网和生产安全网计划和政策，寻求减轻脆弱性的方法。粮安委还建议在研究中对现有政策对改善脆弱人口生活状况和应对能力的影响进行一次审查，特别是对小规模农村生产者、城市和农村贫民以及妇女儿童的影响。粮安委还要求高专组对社会保护措施的影响和社会保护对改善当地生产及生计和提高营养水平的积极影响做出报告。

本报告中包含已由 2012 年 6 月 6-8 日在俄罗斯圣彼得堡召开的高专组指导委员会会议批准的各项分析意见和建议。现将本报告提交粮安委。

¹ 这些报告已公开发布在以下网址：www.fao.org/cfs/cfs-hlpe.

高专组遵循粮安委一致同意的严格的规则行事，以确保整个过程做到科学合法、可靠、透明和充分利用各类知识。高专组指导委员会十分重视合理的方法，并严格遵循相关程序²。

本报告在指导委员会监督下，由指导委员会任命的项目组编写。项目组成员包括组长 Stephen Devereux（南非）和组员 Wenche Barth Eide（挪威）、John Hoddinott（加拿大）、Nora Lustig（阿根廷）及 Kalanidhi Subbarao（印度）。Catherine Bertini 教授在 Alain de Janvry 的协助下，担任指导委员会对此项工作监督的召集人。在此，我谨对所有人 and 指导委员会所有成员表示感谢，感谢他们慷慨贡献出自己的时间和知识，最终完成了本报告的分析和建议。我还要感谢高专组协调员 Vincent Gitz 和秘书处负责人的辛勤努力和出色工作，没有他们的努力，本报告将无法在预期时间内完成。最后，我还要感谢默默参与了开放性电子磋商和匿名同行评审的所有人员。他们为我们提供了宝贵的建议和意见，毫无疑问为整个过程提供了动力，为工作质量提供了保障。

过去，社会保护起初出现在家庭层面，失去经济能力或生理能力的某个家庭成员通常由其他家庭成员负责照顾。这种大家庭体系逐渐被夫妇二人组成的小家庭所取代。家庭和社区层面缺乏有效的社会保护措施是造成极度穷困的原因之一。既然各国政府已经开始承担起责任，通过合理的社会保护措施来防止贫困所致饥饿的发生，我们就必须确保在社会安全网计划中遵循“在保证人类尊严的前提下提供必需食品”这一基本原则。

本报告强调，为确保所有人在所有时候享有粮食安全，就应该同时关注针对某一代人的社会保护措施和跨代社会保护措施。跨代社会保护措施有助于消除母亲和胎儿的营养不良现象，避免因婴儿出生体重过低导致今后出现严重障碍，如认知能力受损、肥胖和糖尿病。

各国应设计和实施全面的、具有法律赋权的社会保障体系，让每个公民都有机会过上有生产能力、健康的生活。在确定底线时，一项有用工具就是采用本报告中介绍的“粮食安全最低标准”。

在全球层面，粮安委应帮助编制一份《社会保护年度监测报告》，用具体数据反映各国为实现可持续粮食安全的目标，通过以权利为基础和以生命历程为基础的赋权方式采取了哪些措施。在衡量社会安全网计划影响的指标中，应包含性别审计。粮安委还应鼓励采取措施，在国家、双边和多边实地计划之间实现协力合作。

² 程序详情参见附录 2。

我们希望本报告不仅能在今后召开的粮安委会议上鼓励就此议题开展积极讨论，还能帮助各国政府制定和实施社会保护措施，通过一种“以权利为基础的”方式，在“粮食安全最低标准平台”上抗击饥饿。

我诚挚感谢粮安委主席 Yaya Olaniran 大使和粮安委主席团和顾问小组全体成员给予我们的鼓励和支持。

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M.S. Swaminathan". The signature is fluid and cursive, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

M.S. Swaminathan, 2012年6月22日

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，以提高其收入。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（会面临暂时性粮食不安全）。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。

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 and 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，切记要区分无劳动能力、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“有劳动能力的贫困人口”。

4) 通过提供补助或公共建设项目就业机会等手段靶向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（补充性送餐、学校送餐）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，但要靶向贫困小农又有难度，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) 高企的粮食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，让国内价格自行调整。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。高专组题为《价格波动性和粮食安全》的首份报告（高专组，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、非靶向型**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。其产生的影响是反向的，因为通常非穷人的受益大于穷人，同时补贴成本（国内生产总值中所占比例）如此巨大，使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。对主粮实行靶向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、低成本高效率的靶向仍是一项挑战。

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靶向，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) **补充性供餐**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：靶向贫困地区，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”项目就将贫困差距缩小了一半。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靶向？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) **靶向**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。靶向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）。各种靶向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，靶向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，但靶向方法有很多，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好的食物，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) 各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。与靶向不同，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将在未来实现自立，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、靶向和登记方法、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，应确保在各级确保实现食物和社会保护人权，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不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implement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**》。

引言

刚完成改革的联合国粮食安全委员会（粮安委）于 2010 年 10 月要求粮食安全与营养高级别专家组（高专组）就社会保护开展一项研究，特别侧重评估：“在充分考虑各国和各区域不同条件的前提下，通过与粮食和营养安全相关的社会安全网和生产安全网计划和政策，寻求减轻脆弱性的方法。研究中应包括对现有政策对改善脆弱人口生活状况和应对能力的影响进行一次审查，特别是对小规模农村生产者、城市和农村贫民以及妇女儿童的影响。研究还应关注社会保护对改善当地生产及生计和提高营养水平的积极影响。”

按照这一要求，本报告侧重介绍如何利用社会保护来减轻，并在可能情况下消除家庭和个人的粮食不安全和饥饿现象。本报告有两项功能。其一，对那些旨在加强粮食安全或具备此项意图的社会保护干预活动开展一次以实证为依据的审查。其二，鼓励在遵循国际人权规范、原则和程序，特别是尊重作为经济、社会和文化权利一部分的充足食物权、免于饥饿权和社会保障权的前提下，设计以粮食安全为宗旨的社会保护体系。

本报告的编写过程中，世界粮食安全正面临前所未有的威胁，但同时也面临各种机遇。世界经济似乎比记忆中任何时候都更具不确定性和波动性。最近的全球粮价飞涨、欧元区目前的金融危机、气候变化、土地攫取和生物燃料生产等，都往往对小农获得土地造成威胁，而土地恰恰是小农生产粮食和创收的必要资源，所有这些都全球到个人层面直接或间接地影响着粮食安全。在多数区域，不平等现象正日益加重，无论在国内还是国家之间。这些快速变化的积极一面是，亚洲、拉丁美洲和部分非洲国家出现了快速经济增长，同时贫困率正在快速下降。高增长带来了更多的税收收入，但由于增长并不均衡，很多人依然面临贫困和粮食不安全，甚至在贫困中越陷越深，而税收收入的增长则使得国家能够划拨更多资金用于采取补救性干预措施，如社会保护。

因此，在发展政策中，社会保护作为一种能够降低脆弱性、解决粮食不安全问题的手段，得到了更多关注。社会保护由一系列潜在措施组成，旨在管理风险和脆弱性，为扶贫活动提供补充，因而是应对波动性和不确定性的非常理想工具。正如本报告所示，设计、实施得当的社会保护计划能有效保护人民和社区免受快速变化和各種冲击的最坏影响。社会保护计划能加强人力资源，促使他们共同为自身和社会利益做出更大的努力，提高社会凝聚力。由于社会保护能在个人、家庭和社区各层面保护和积累资产，而且有效的安全网能增强人们信心，从而敢于去冒一定程度的风险，因此社会援助和社会保险计划也能刺激当地经济活动。拉丁美洲、亚洲和非洲的实证证明，对社会保护的投資就是对增長的投資。

从根本上看，社会保护的主要目的应该是对各家庭及家庭中各年龄段成员的生活和生活带来积极影响。当联合国于 1948 年通过《世界人权宣言》时，其目的就是促进人人享有自由与尊严。这些权利中有一项就是人人具有享有适当生活水准的权利。在实践中，这意味着人人都应享有令人满意的生活条件，能有效享有这些权利，包括充足食物权和获得所需社会援助和社会保障的权利。这进一步说明应该抓住机遇，在社会保护和粮食安全之间建立起积极的协作关系。

本报告结构如下。**第 1 章**介绍粮食安全、脆弱性和社会保护等关键概念及定义，同时介绍采取以人权为基础的方式实现食物权和社会保护权时应遵循的基本原则。**第 2 章**对一系列用于促进粮食安全的社会保护工具进行经验式回顾，其中包括：粮食和农资补贴、农业保险机制、公共建设项目、粮价稳定、粮食储备、学校供餐及补充性供餐、有条件或无条件现金补助。**第 3 章**提出，社会保护工具难以单独运作，最好被纳入国家体系，作为综合性计划的一部分来运作，并与辅助部门建立紧密联系，本章还就巴西、印度和非洲的相关经验以及“社会保护最低标准”等概念性做法进行了介绍。**第 4 章**探讨社会保护和粮食安全计划的设计和实施过程中涉及到的一些跨部门问题，认识到有很多问题尚待解决，包括靶向、方式（现金或粮食）、依赖性、退出、承受能力、可扩大性和问责制等。**第 5 章**介绍本报告结论。请注意，**建议**已列在本报告起始部分，分两组：一组供决策者审议，一组供粮安委审议。**参考书目**后是**附录 1**，按照国际人权法律及规范，就为促进粮食安全而提供社会保护时采用以人权为基础的方法提供了更多信息。

1 概念

本章介绍本报告采用的粮食安全、脆弱性和社会保护等关键概念，解释社会保护在解决粮食不安全和脆弱性方面所起的作用，并说明采用以人权为基础的方式实现粮食安全和社会保护的理由。

1.1 粮食安全

1996年，世界粮食首脑会议通过了有关粮食安全的如下定义，其中明确提出粮食安全的四个方面：粮食的可供量、获得、稳定性和利用。

“只有当所有人在任何时候都能够在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的粮食来满足其积极和健康生活的膳食需要及食物喜好时，才实现了粮食安全”（粮农组织，1996）。

虽然过去20年间，对粮食安全概念的理解在不断加深，但衡量粮食安全的标准却一直滞后。在全球层面，对粮食不安全人口数量没有直接的估计数字。最常用的间接衡量标准就是联合国粮农组织构建的“营养不足发生率”（POU），表示为每个国家中膳食能量摄入量（DEC）低于膳食能量需要量（DER）的人口所占比例（Cafiero 和 Gennari，2011）。按照这一衡量标准，全球饥饿发生率在1970至2000年间从33%下降至14%，进展突出，但2008年的粮食危机使这项成就打了折扣，该比例一度大幅上升后，随后于2010年逐渐回落至16%（粮农组织，2010）³。目前，有9.25亿人属于饥饿人口（见表1），其中多数生活在亚洲和撒哈拉以南非洲地区。他们中有约50%分布在务农家庭中，22%为农村无地人口，20%为城市居民，8%为资源依赖型人口（牧民、渔民等）。虽然整个世界正在经历持续城市化，但多数饥饿和粮食不安全人口仍分布在农村地区。

表 1. 全球营养不足（饥饿）人口估计数，1970–2010 年

时间段	营养不足人数 (百万)	发生率 (%)
1969-71 年	875	33
1979-81 年	850	25
1990-92 年	848	16
1995-97 年	792	14
2000-02 年	836	14
2006-08 年	850	13
2009 年	1023*	18
2010 年	925*	16

资料来源：粮农组织，2010（1969-71 年和 1979-81 年），其余来自粮农组织统计数据库（FAOSTAT）（<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/fs-data/ess-fadata/en/>）。* 2009 年和 2010 年的数据由粮农组织根据美国农业部预测数字推算得出。

³ 目前人们正在就这些数据的估算开展激烈争论。

这些估计数并没有显示出饥饿的严重性，未能将那些膳食能量摄入量略微低于需要量的人和摄入量低于需要量 30% 的人区分开来。此外，营养不足发生率是一个长期粮食不安全的衡量标准，但饥饿和粮食不安全也可能为周期性或季节性（西非萨赫勒地区每年的饥荒期）或短暂性（如 2011 年索马里饥荒造成的粮食危机）。社会保护措施必须同时应对季节性、短暂性和长期粮食不安全，但并不采取临时性应急措施（这属于人道主义干预而不是社会保护），而是采取扩大社会保险机制和创建必要时可扩大的安全网的方法。

1.2 脆弱性

粮食不安全既指当前缺乏获得充足食物的能力（即饥饿），也指未来面临缺乏获得充足食物能力的风险。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（即面临长期粮食不安全）。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。如下文所述，要想解决与贫困相关的粮食不安全问题，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，以提高其收入。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（面临着短暂性粮食不安全）。

就粮食不安全而言，脆弱性体现在几个层面 – 国家、家庭和个人层面，社会保护也应该落实到每个层面。相反，在社会保护缺失时，粮食不安全和脆弱性会进一步加剧。

国家层面的脆弱性很大程度上取决于是否已创建可扩大的社会保护体系。最近汤加和也门的不同经历就充分说明了这一点（插文 1）。

插文 1. 汤加和也门：具备和缺乏社会保护情况下的脆弱性对比

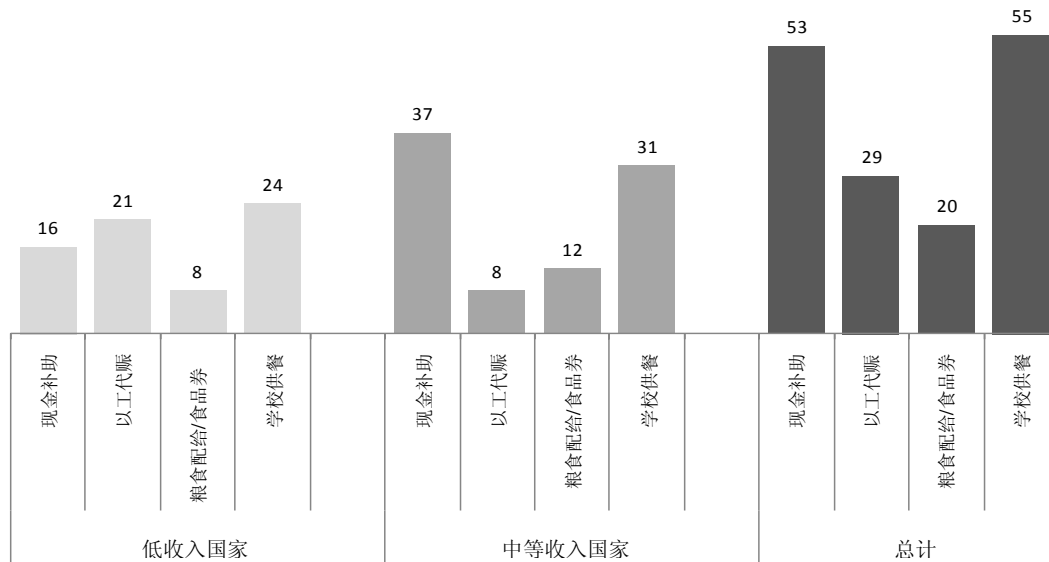
汤加是亚太区域一个小岛国经济体，人口约 10 万。由于经济单一、经济增长速度慢、与全球各国的相互依赖性和对汇款的极度依赖等特征，该国在最近的全球波动中遭受打击尤为严重。农产品出口自 2006 年以来已下降 70%，水产品出口下降 62%。占该国国内生产总值 32% 的汇款额在 2010-11 年间下降了 8200 万汤加币（折合 4600 万美元），对那些因丈夫远赴他国而独自留守的妇女们造成严重影响。这些冲击，加上年均经济增长率低于 2%，使得贫困率从 2001 年的 16.2% 上升至 2009 年的 22.5%。汤加完全不具备社会安全网，人们只能依靠非正式家庭支持体系，而这一体系已由于危机失去了活力。目前在捐赠方的支持下，该国正在努力建立一个可行的安全网计划，以应对目前和将来的经济危机（世界银行，2011b）。

也门是中东地区最贫困的国家之一，有三分之一人口遭受营养不足和贫困。但也门具备一个社会安全网体系，包括现金援助和一项“社会发展基金”

(SFD)，该基金目的是确保长期提供基本社会服务。为应对目前危机，这两项计划均得到扩大，而且社会发展基金还设计和实施了一些劳动力密集型项目，为贫困家庭提供临时就业机会。其中一个就是“应急社会安全网”项目，在 12 个月里向贫困家庭提供了 1500-2000 万美元的现金援助，此外还启动了一个公共建设项目，在建设有用社会资产的同时，为人们提供临时性就业机会。这一系列应对措施之所以取得成功，要归功于在危机之前“社会发展基金”已经开展的各项行动，这使得也门能够快速扩大现有计划的覆盖范围，并对一项新工具进行有效试点 (Marzo 和 Mori 2012，第 26 页)。

也门的实例并不普遍。2007/08 年粮食危机爆发时，49 个低收入国家中有 19 个根本没有任何社会保护计划 (图 1)。即便有的安全网十分庞大，但设计的初衷并非为了应对各种冲击，因此社会补助的规模，甚至受益人的数量都无法在粮价飞涨时自动扩大 (Lustig 2008; Grosh 等, 2011)。

图 1. 2007/08 年粮食危机：低收入和中等收入国家的安全网



资料来源: Lustig (2008, 第 53 页)。

备注: 收入分类数据来自世界银行: 图中显示了实施了一项以上计划的 30 个低收入国家 (总数为 49 个) 和 46 个中等收入国家 (总数为 95 个)。

家庭层面的脆弱性往往和生计受到威胁密切相关。有时是因为缺乏资源、生产力低下导致生计难以维持 (如农民土地过少, 无法获得肥料), 有时是因为生计面临风险, 极易崩溃 (如干旱导致歉收)。重要的是, 很多国家中生产粮食的小农大多数也是粮食净购买者 (估计埃塞俄比亚 73% 的小农, 印度 74% 的小农), 这使得他们很容易面临生产和市场相关风险, 也说明为农业生产提供社会保护工具是一件十分重要的事情 (de Janvry 和 Sadoulet, 2011)。生计受到冲击会影响到个人 (疾病、意外、由于企业倒闭或缩小规模而造成紧缩), 或整个社区 (洪水、流行病、家畜疾病) (Dercon, 2005), 或整个国民经济 (金融危机、自然灾害、冲突、大

范围粮价飞涨) (Lustig, 2000)。那些资产雄厚、多样化, 包括有着良好社会关系的家庭, 往往比起那些缺乏资产和社会关系的家庭, 能更好地应对生计方面的冲击。如果家庭多次遭受冲击, 对资产造成长时间的不断侵蚀, 那么脆弱性会逐渐加剧。社会保护的一个功能就是设置“安全网”来避免此类情况发生, 例如, 在危期间和每年的“饥饿季节”, 通过提供现金或粮食补助或公共建设项目中的就业机会, 防止贫困家庭为购买粮食而被迫抛售生产性资产。

个人层面的脆弱性和相应的社会保护措施可以通过生命历程框架加以分析: 婴儿期及学前期(送餐计划); 学龄期(儿童补助、学校送餐); 青少年期(青年培训和就业补贴); 工作年龄段成人(公共建设项目、农资补贴); 老人(养老金), 各阶段还按性别和残疾(残疾补助)分类。特别是生命的头 1000 天, 即从受孕至约 2 岁, 是一个最佳窗口期, 对那些可能对未来产生影响的粮食与营养相关问题, 仍有机会予以补救。最近的研究表明, 妊娠期对于未来健康起着十分关键的作用, 不仅对新生儿如此, 对于未来人生的健康也是如此, 特别是对非传染性疾病而言。动物数据表明, 胚胎健康取决于遗传和后天条件, 而这又至少部分取决于营养因素。因此, 母亲良好的营养和健康状况对于确保胚胎在子宫中有良好的营养环、降低低出生体重的风险十分重要, 这里也包括女孩的营养和健康状况, 因她们往往是未来的母亲。0-6 个月阶段的纯母乳喂养必须得到保证, 因为它符合这一年龄段婴儿的全部粮食安全需要, 同时还能够起到免疫作用。接下来在 6-24 个月阶段就应该合理添加辅食, 但同时必须继续母乳喂养, 直至满 1000 天, 此时孩子可以开始和家人一起吃正常饮食。

由于脆弱性的这些多面性, 且生命历程内每个阶段都有不同原因引起脆弱性, 因此有必要在设计社会保护或粮食安全干预活动之前开展一次脆弱性分析。但实践中这一点很少能够做到。各国政府和捐赠方往往考虑的是有哪些资源, 过去采用过哪些工具, 或附近地区采取过哪些工具。很多非洲和南亚国家都有粮食援助或公共建设项目的较长历史, 而拉丁美洲多数国家则在近年采用有条件现金补助的方法。尽管这些干预活动都被认为有效, 但尚不清楚它们是否满足了所有贫困和粮食不安全居民的需求, 或者是否在所有情况下这些都是最有效的做法。例如, 有条件现金补助通常缺乏必要的机制, 无法在遇到粮价上涨等负面冲击时将“新增贫困人口”纳入补助范围。

脆弱性的一个未得到重视的特点是, 它是一种持久、反复的现象, 有时呈周期性(如季节性)。因此, 有些形式的社会保护应该是永久性的, 即便大量人口已“脱离”贫困和粮食不安全。社会保护还应该具有可预见性和可靠性, 以应对生计的不可预测性和不可靠性, 而这恰恰是导致很多穷人面临脆弱性和粮食不安全的根

源。永久性、有保障和可扩大的社会安全网将对降低生计脆弱性产生巨大影响。但目前很少有社会保护计划或国家体系能满足这些基本要求。

1.3 社会保护

社会保护是发展政策议程中一个相对较新的概念，但在概念框架、政策影响、预算拨款、相关计划和覆盖面各方面均已获得快速发展。社会保护之所以广受欢迎，其中一个原因就是它能够直接解决贫困和脆弱性问题，因此其效果立竿见影，几乎毫无例外被评价为产生了积极影响。社会保护的定义数不胜数（定义情况参见 Standing, 2007; Brunori 和 O'Reilly, 2010）。多数定义都注重风险管理和为贫困人口提供援助，但有些定义还包含对权利的关注。英国发展研究所（IDS）提出的定义则明确指出三个具有不同社会保护需求的相互重叠的目标人群，即贫困人群、脆弱人群和边缘化人群。

“社会保护包括如下举措：(1)为贫困人口提供收入（现金）补助或消费（粮食）补助；(2)保护脆弱人群免受生计风险的影响；(3)加强被排斥人群和边缘化人群的社会地位和权利”（Devereux 和 Sabates-Wheeler, 2004, 第 9 页）。

《2010 年欧洲发展报告：社会保护促进包容发展》中采用了类似的三元定义：

“旨在解决人民脆弱性的一系列行动，具体包括：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，以获得社会保险和社会援助”（European Communities, 2010, 第 1 页）。

其它一些定义中则包括基本服务的获得，特别是医疗和对穷人有利的生计支持，如农资补贴。很多定义中包括社会保障，即受益人通过工资税等方法缴费的缴费型计划，这种计划可以在失业、退休和其它导致正式就业出现中止的情况下提供一定程度的收入保险。在穷国，由于就业主要集中在非正式部门和自我就业部门（如小农农业），社会保障的覆盖率往往较低，因此需要社会保护来填补空白，将社会援助延伸至那些“未被覆盖的”人群。本报告侧重于非缴费型社会保护干预活动，包括通常由一般性政府收入或多边组织赠款和贷款资助的、被称为社会援助计划和安全网的干预活动。

社会保护诞生于较早的“社会安全网”相关议程，社会安全网在上世纪 90 年代作为“扶贫新议程”中的第三项内容开始占有突出地位（World Bank 1990, 2001; Lustig, 1995; Edwards 和 Lustig, 1997; IADB, 2000）。安全网起初被作

为应对冲击的措施，但随后开始扩大侧重点，将解决长期贫困纳入自身范围。“安全网指那些能避免福利带来的两项负面影响的保护个人或家庭的计划，这两项负面影响为：长期失去工作和创收能力（长期贫困）；由于面临储备耗尽、生计水平降至最低的困境，导致该项能力下降（短暂性贫困）”（Subbarao 等，1996，第 2 页）。上世纪 90 年代末，社会安全网面临来自“左翼人士”的批评，指责社会安全网是福利主义的残留，通过“施舍”解决贫困、粮食不安全和失业问题。人们指责社会投资资金并没有用来帮助那些遭受私有化和贸易自由化影响最严重的人们（Lustig，2000）。而来自“右翼人士”和很多政府的批评意见则让人们开始担忧，社会安全网会取代非正式社会支持体系，如相助关系，催生“依赖性文化”，而实际上公共资源十分有限，本可以投资于“生产性”经济部门。

在 21 世纪初，“社会风险管理”框架提出了更加连贯的方法，可用来分析风险，并制定合理的“降低”、“缓解”或“应对”措施（Lustig，2001；Holzmann 等，2003）。这一框架有着一个隐含的等级体系：降低风险（如增加收入或资产）要比缓解风险（如保险）更可取，而缓解风险又比帮助人们“应对”风险（如不得已时才采用的紧急粮援）更可取。社会风险管理是一项有用的框架，有助于考虑到社会保护和粮食安全之间的联系，但它也遭到批评，指责它对经济风险的理解过于狭隘，忽略了社会风险和贫困及粮食不安全的结构性根源，同时还指责它对脆弱性的定义偏向于面临未来贫困风险的人群，而不是那些已经陷入贫困的人群。

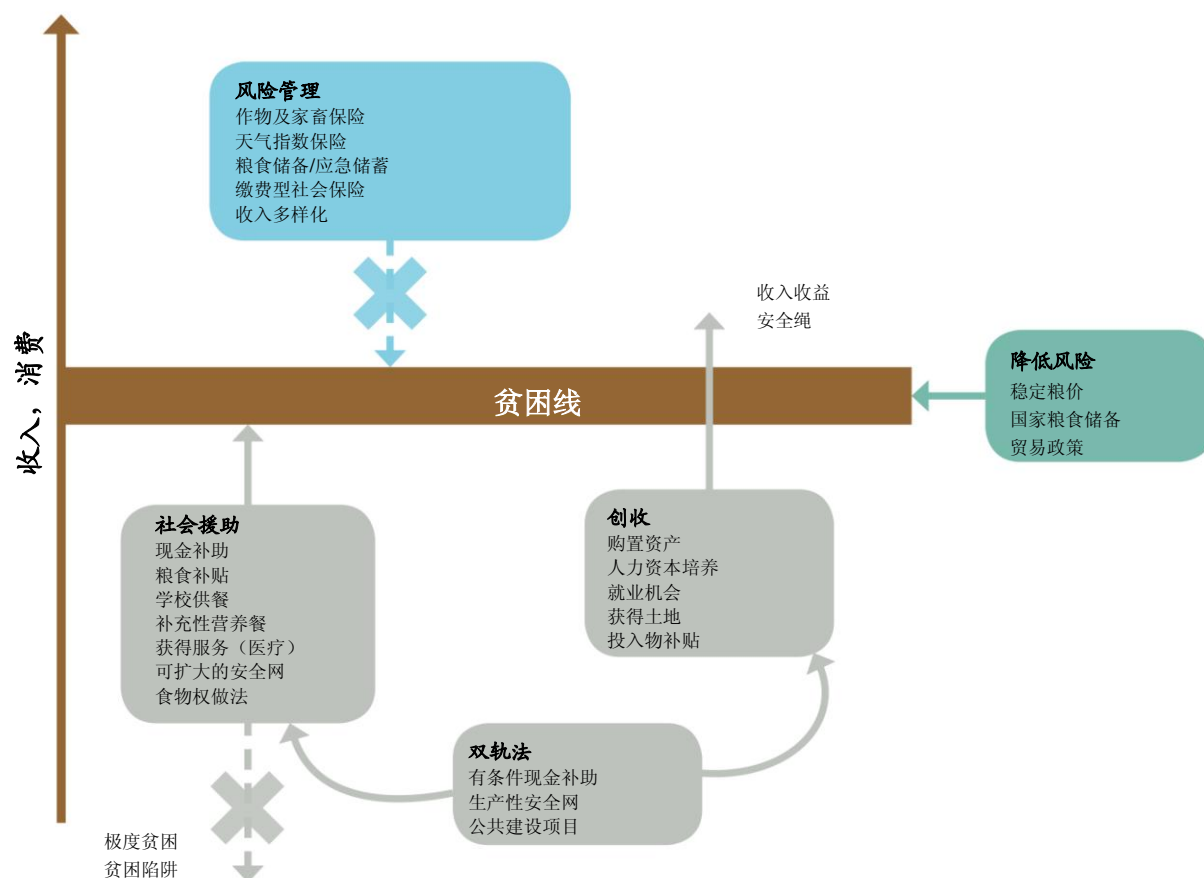
风险管理是称为“改革型社会保护”大概念框架下的一个组成部分，这一框架将贫困和脆弱性视为社会不公正的征兆，认为社会保护应通过改革导致贫困和脆弱性的社会、政治条件，以解决其结构性根源，包括歧视和权利缺失等社会风险（Devereux 和 Sabates-Wheeler，2004）。最近对“社会保护促进社会公正”（Devereux 等，2011）的思考进一步扩展了这一逻辑，认为社会保护应以“权利为基础”，而不是“随意性”，不应该被项目化，而是应该在政府体系中被制度化，由可执行的立法作为保证，将一种慈善行为变成一种具有可诉性的权利。“改革型社会保护”在经过必要调整后，已经被很多机构及政府采用，作为自己的社会保护战略与政策，但它也遭到批评，被指责超出了社会保护的界限，已进入更广义的发展政策范畴。

该框架中最新的一项新增内容是“社会保护最低标准”，这是由联合国牵头发起的一项举措，是首次将以权利为基础的方法真正纳入社会保护的一个系统性尝试。“一个国家的社会保护最低标准指能确保所有社会成员获得最低标准商品及服务的一整套基本权利及转让”（劳工组织和世卫组织，2009，第 1 页）。与“改革型社会保护”一样，“社会保护最低标准”从规范性思维角度认为，社会保护应反

映出政府作为责任方和公民或居民作为权利方之间的一种社会契约，这一观点与“工具主义者”的观点正好相反，后者认为社会保护主要指实现减贫和经济增长的一系列工具。以国际劳工组织确立的社会保障最低标准为基础，“社会保护最低标准”有两项主要内容：获得“基本服务”（如水和卫生、营养、医疗、教育）和“基本社会补助”（现金或实物，以确保最低收入受到保障）（劳工组织和世卫组织，2009）。

如此看来，社会保护涵盖多种工具和目标，既包括安全网，也包括所谓的“安全绳”（即确保贫困和脆弱人群创收能力和机遇的各项机制）。这些均已在图 2 中显示。要注意的是，这套工具要比本报告中讨论的范围更广，例如我们并未将就业保险和非缴费型医疗纳入讨论范围，因为我们的重点是能最直接解决粮食不安全的干预活动。

图 2. 社会保护一瞥



资料来源：采用 de Janvry（私人通信）的资料，经过调整。

1.4 人权

家庭粮食安全为个人提供了实现国际人权法律中确立的充足食物权的一个环境。各种形式的社会保护在一定程度上有助于帮助脆弱的个人实现粮食安全或减轻

粮食不安全状况，而社会保护本身就是一种人权。证据还表明，为实现粮食安全和
社会保护而采取以权利为基础的做法有助于改善粮食安全，特别是在各项计划能得
到具有可诉性的法律和有效问责制保障的情况下。

本节介绍以人权为基础方法的基本内容。如对国际人权的具体内容缺乏了解，
可参阅附录 1 中的事实性资料。

1.4.1 食物权和社会保护权

按照 1948 年通过的《世界人权宣言》（UDHR），《经济、社会和文化权利
国际公约》（ICESCR，1966 年通过，1976 年生效）在第 11.1 条中提出了充足食物
权，在第 11.2 条中提出了“免于饥饿的基本权利”。《公约》对已核准该公约的所
有成员国均具有法律约束力（截止 2012 年 6 月共有 160 个缔约国）。《公约》规
定人人都应在“不得有例如种族、性别、语言或宗教等区分”的前提下享有人权，
还简要介绍了各缔约国实施这些权利的相关义务。对缔约国具有法律约束力的还有
其它一些与本研究相关的公约，如《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW，
1979 年）和《儿童权利公约》（CRC，1989 年）。

1996 年的世界粮食首脑会议在界定粮食安全时，将对全球和国家层面粮食安全的
侧重转向家庭和个人层面。本次首脑会议还重申要“按照充足食物权和免于饥饿
的基本权利，确保人人都能获得安全、富有营养的食物”，并要求联合国人权事务
高级专员与粮农组织磋商，以明确这些权利。1999 年，负责监督各国遵守《公约》
情况的联合国经济、社会和文化权利委员会（UN CESCR）就食物权和各国的相关
义务做出了详细解释和阐述，完成了此项任务。委员会通过有关充足食物权的《第
12 号一般性意见》（GC12）明确了这些权利，使此项一般性意见成为有关食物权
规范性内容的最全面、最具权威性的解释。

其第 6 段对充足食物权做出了全面的解释：

“当每个男子、女子、儿童，单独或同他人一道在任何时候都具备获得
充足食物的物质和经济条件或获得食物的手段时，充足食物权就实现了。因
此，对充足食物权不应作狭义或限制性解释，不应将其等同于最低标准的热量、
蛋白质和其他特定营养素的组合”（UN CESCR 1999，第 6 段）。

在 2007 年通过的《第 19 号一般性意见》（GC19）中，该委员会就《经济、
社会和文化权利国际公约》第 9 条中确立的人类社会保障权做出了解释和阐述，其
中特别指出：

“社会保障权包括有权不受现行公有或私有社会保障体系中主观、不合理限制条件的约束，还包括有权平等获得充分保护，免遭社会风险和紧急情况带来的影响”（UN CESCR 2008，第9段）。

重要的是，《第19号一般性意见》指出“社会保障应被视为一种社会商品，而不仅是一种经济或金融政策工具”（第10段）。委员会在借鉴国际劳工组织工具的基础上，在第12段中列出了依法设立、由公共部门管理或监督、可持续的社会保障制度应该包含的九项内容：“人人享有充足的医疗服务”；为“因病失去劳动能力的人”提供现金补助；为所有缺乏其它生存手段的老年人提供非缴费型养老金；失业救济；工伤赔偿；家属及子女补助（足以支付衣、食、住、水和卫生各方面开支）；带薪产假；残疾补助；幸存者和孤儿补助。

《第19号一般性意见》正吸引各方更多地关注常规缴费型社会保障体系无法覆盖的困难群体对社会保护的需求。“各缔约国还应考虑通过一些计划为弱势和边缘化群体中的个体提供社会保护，例如为小农提供作物或自然灾害保险，或为非正式经济部门中的个体户提供生计保护”（第28段）。《第19号一般性意见》对社会保障的定义较为宽泛，包括缴费型计划和非缴费型计划，即社会保险和社会援助。“所有人都应该被纳入社会保障体系，特别是那些属于最弱势和最边缘化群体的个人[...]为了确保实现全面覆盖，有必要设立非缴费型计划”（第29段）。

粮食安全和社会保护之间的联系也在《第12号一般性意见》中得到了承认：“社会弱势群体，如无地者和其他特困群体，可能需要通过特别计划得到关注”（GC12，第12.1段）。随后的《食物权准则》（FAO，2005）也将社会保护与粮食安全联系起来加以阐述。

1.4.2 与实施过程中采用以人权为基础的方法（HRBA）相关的其它内容

为了全面实现经济、社会和文化权利，特别是充足食物权和社会保障权，而采用一种以人权为基础的方法制定相关政策和规划时，意味着将涉及四个方面的问题：

- 利用国际（和区域）法律文书中确立的权利，或国家法律文书中确立的权利，同时借鉴联合国相关监督机构提出的各项《一般性意见》。
- 确定各缔约国通过可管理、高效率措施实施权利的相关义务，其中包括尊重目前运作良好的现有生计活动；保护生计活动不受第三方的不良干预，促进人们更好地利用这些生计活动，为无法养活自己的人们提供必要援助。
- 在实施已定措施时，遵循公认的透明度、问责制和非歧视原则，还要确保受益人有效参与各项措施的设计过程，加强对受益人的赋权。
- 一旦国家通过其下属机构违反人权规定，应安排合理的申诉和补救机制。

1.4.3 人权法律在各国的实施情况

粮食安全和社会保护之间的联系已通过以权利为基础的立法和规划在一些国家得到承认，这些立法和规划通常以国家《宪法》为依据，由民间社会通过参与决策或通过积极要求政府问责来施加压力。三个“金砖国家”——巴西、印度和南非就是具有启发性的实例。

插图 2. 巴西、印度和南非：食物权和社会保护权立法

巴西：2006 年，巴西国会批准了一项《粮食和营养安全基本法》，从而创立了粮食和营养安全国家体系，通过这一体系，政府和共同参与此项法律制定工作的民间社会一道，制定和实施了一系列政策，以确保实现充足食物权。2009 年，在一次全国性社会动员后，食物权被作为社会权利之一纳入《联邦宪法》第 6 条。“家庭补助”是一项有法律支持的现金补助计划，它特别针对弱势群体，帮助他们实现食物权。2010 年，一项为调整“全国学校供餐计划”而制定的新法律将学校供餐确定为促进所有儿童实现充足食物权的一种工具。2011 年，国家粮食和营养安全委员会（CONSEA）已着手就食物权的实现编写一份全面报告，并已开发出一种方法，采用以权利为基础的方式对各项公共计划进行监测。

印度：依据印度《宪法》，社会保护相关事项被列入“国家政策指导方针”：“国家应在经济能力和经济发展允许的情况下，采取有效措施确保就业权、教育权，和失业、老龄、患病、残疾和其他有困难人员获得公共援助的权利”。印度最高法院在解释有关生命权的《宪法》第 21 条时，认为其中包括充足食物权。这些宪法规定的人权条款为具体权利提供了支持，如按照“国家农村就业保障法案”的规定，印度每个农村家庭每年按最低工资标准保证有 100 天的就业天数。“国家粮食安全法案”如能获得议会批准，将允许约 8 亿人按补贴价格购买主粮。但印度的“食物权网络”正在开展大规模宣传运动，希望提高法案中计划的食物权水平，认为原有水平不足以确保家庭粮食安全。

南非：消除种族隔离之后的《宪法》中包含据称是世界上最进步的《权利法案》，法案规定“人人有权获得...社会保障，包括在无法养活自己和家属的情况下，获得适当的社会援助”。除此以外，“国家必须在现有资源允许的范围内，制定合理的法律和其它措施，逐步实现”此项权利。同时还确立了其它合法权利，如“儿童抚养补助金”以及无需缴费的“养老金”等，所有符合条件的贫困儿童（通过自己的照料人）和老人都有合法权利申请领取。一些民间社团，如“儿童社会保障权利联盟”（ACCESS），带头展开了大规模宣传运动，力推逐步扩大社会援助的范围和提高援助水平，其中一个成功实例就是通过法律手段，使国家将申请“儿童抚养补助金”的年龄限制从 14 岁提高到 18 岁。

2 为实现粮食安全而采用的社会保护工具

Amartya Sen 提出的“权利方法”起初被作为一项分析饥荒的工具，但从中可以衍生出一种可对粮食不安全根源进行分类的有用工具。Sen（1981）提出四种粮食来源：生产（一个人通过种植得到的粮食）、劳动（一个人通过劳动得到的粮食）、贸易（一个人购买的粮食）和补助（一个人免费领取的粮食）。

造成“粮食权利缺失”的任何一种根源都可以通过一项社会保护措施得到解决（Devereux 2008）。粮食生产可以通过农资补贴得到推动，而作物歉收或家畜减产可以通过农业保险得到补偿。失业或就业不足可以通过公共建设项目至少得到临时性解决。市场上购买粮食难的问题可以通过需求方措施（粮价稳定、价格补贴）或供应方措施（粮食储备）得到解决。无法获得足够粮食的问题可以直接通过粮食补助（学校供餐、补充性供餐）或现金补助（有条件或无条件）得到解决。虽然社会保护主要与社会补助联系在一起，但上述细分表明，社会保护有着更多的选择方案。本章将对表 2 中列出的 10 项社会保护工具做具体实例分析。

表 2. 粮食权利缺失和社会保护措施

缺粮原因	社会保护工具	粮食安全目标
生产	2.1. 农资补贴	<ul style="list-style-type: none"> • 促进粮食生产
	2.2. 作物和家畜保险	<ul style="list-style-type: none"> • 在作物歉收或家畜死亡的情况下提供保护
劳动	2.3. 公共建设项目	<ul style="list-style-type: none"> • 提供临时性就业机会 • 新建有用的基础设施 • 促进农业生产
贸易	2.4. 稳定粮价	<ul style="list-style-type: none"> • 保持市场粮食供应
	2.5. 粮食补贴	<ul style="list-style-type: none"> • 让穷人买得起粮食
	2.6. 粮食储备	<ul style="list-style-type: none"> • 确保市场上粮食供应量充足
补助	2.7. 学校供餐	<ul style="list-style-type: none"> • 减贫 • 促进教育机会的获得 • 促进当地粮食生产
	2.8. 补充性营养餐	<ul style="list-style-type: none"> • 巩固粮食消费
	2.9. 有条件现金补助	<ul style="list-style-type: none"> • 减少饥饿或贫困 • 促进儿童获得教育和医疗服务
	2.10. 无条件现金补助	<ul style="list-style-type: none"> • 减少饥饿或贫困

2.1 农资补贴

很多国家已选择农资补贴的做法，主要是肥料和/或种子，旨在促进小农的作物生产。虽然贫困农民往往面临获得农资难的问题，市场失灵却并不是政府采取农资补贴的常见原因。印度于上世纪 60 年代实行了农资补贴计划，目的是在新品种的发现 and 采用后进一步推动绿色革命的普及。2007/08 年的全球粮食危机突出了推动农业生产的重要性，从而再次激发了对肥料补贴的兴趣。这一做法是否明智取决于各国国情和计划的设计和 implementation 情况，并决定着计划的成败。但肥料补贴仍颇受争议：有些分析家认为它成本高、效果有限，且有可能破坏私有市场的发展，而另一些分析家则认为，这是能够促进农业生产的唯一工具，特别是在撒哈拉以南非洲地区⁴。我们对马拉维、印度和孟加拉邦三个案例进行了相关研究。

插文 3. 马拉维：农资补贴计划

玉米是马拉维的主要粮食作物，烟草、糖和咖啡为主要经济作物。马拉维面临严重土地压力，平均拥有土地小于 1 公顷，造成较严重的粮食不安全和饥饿现象，从而使能够获得农资成为家庭粮食安全的一项关键因素。在上世纪 90 年代末，政府在捐赠方支持下实施了“启动包”计划，为马拉维所有 280 万小农户免费提供种子和肥料包，使每户玉米产量增加了 100-150 公斤，从而减少了年度粮食缺口，稳定了粮价在不同季节之间的波动（Levy, 2005）。

“启动包”计划在 2001 年后逐渐停止，但 2005 年政府又启动了“农资补贴计划”（FISP），目的是保证脆弱小农能获得肥料和杂交良种，提高农产品产量，确保家庭粮食安全。“农资补贴计划”最初由马拉维社会行动基金资助，但目前已成为国家预算的一部分。2011/12 年度，政府拨出 1.16 亿美元，用于采购 14 万公吨肥料，共分发给 140 万农户。农户只需承担肥料成本的 28-30%，其余部分由政府补贴。对该计划进行全面研究后，得出以下结果⁵。

- 证据表明，肥料补贴对玉米增产起到了作用，虽然 2005 年以来增产在一定程度上无疑要归功于良好的降雨情况。
- 如只考虑“第一轮”直接效果，那么该计划的效益成本比为 0.76，低于平衡点 1.0。但如果将“第二轮”增长效应也考虑进来，该比率就可能上升为 1.36⁶。
- 该计划成本极高，且呈上升趋势，已从 2006/07 年度的 9100 万美元升至 2011/12 年度的 1.16 亿美元，因此引发了大家对计划可持续性的担忧，同时还担心这会挤占用于保障马拉维穷人和脆弱人群粮食安全的其它投资资金。

⁴ 要了解本次辩论详情，参见 Minot 和 Benson（2009）。

⁵ 本节介绍的研究结果引自 Minot 和 Benson（2009）和 Dorward 等（2008）。

⁶ “第一轮”效应指农民通过实物型收入补助得到了即时收益，因为肥料按低于市场价的价格卖给农民。但由于施肥后要经过一段时间后才能达到增产效果，因此这就被视为“第二轮”增产效应。

- 靶向工作不够理想。在 2006/07 年度，补贴价肥料估计挤占（取代）了商业化购买量的 30-40%，而并未推高总购买量，如果计划严格靶向较贫困农民，应该可以避免这一后果。
- 肥料补贴所产生的效果在很大程度上容易受政府无法控制的因素影响，尤其是肥料和玉米国际价格行为的影响。

根据最近对该计划影响的性别评估表明，虽然女户主家庭通常较为贫困，但男户主家庭却更容易领到肥料和种子券，而且女性掌控的农地用上补贴价或市场价肥料的机会较小。然而，研究没有发现任何证据显示在施用肥料时对女性家庭成员和男性家庭成员掌控的地块之间存在任何家庭内部偏袒现象，这意味着补贴有助于提高女农民获得农资的机会（Chirwa 等，2011）。

插文 4. 印度：国家肥料补贴计划

在印度政府为提高农业产量而采用的各种政策工具中，农资补贴自上世纪 60 年代以来一直占有主导地位。化肥、电和灌溉水的补贴在政府预算中所占比例已从上世纪 80 年代的 15% 上升至 21 世纪头 10 年中期的 25%，2008/09 年度化肥在农资补贴总开支中占 40%。通过化肥补贴给农民提供的隐性收入补助（包括补贴价和市场价之间的差价）为政府实际成本的 40-75%。

- 研究表明，农资补贴在绿色革命初期对加快扩大粮食生产做出了贡献，大大加强了国家层面的粮食安全，加强了政府有效应对作物歉收的能力，包括应对 1987/88 年度的大范围干旱(Rao 等，1988)。农资补贴在印度实现大米和小麦这两种主要谷物自给自足方面起到了关键作用。
- 虽然肥料补贴一直持续，但绿色革命（1968-1990 年）初期农业产量的快速增长趋势从上世纪 90 年代开始有所放缓，物质基础设施投资不足是其中一个明显原因。
- 肥料补贴占肥料生产成本的有效比例从 2003/04 年度的 41% 上升至 2009/10 年的 67%，主要原因是名义价格在通货膨胀背景下仍保持不变。从政治角度看，占印度人口近一半的农民是一支重要的游说力量。
- 目前，在肥料补贴方面的支出已超过教育支出，在印度，入学率仍大大低于人均收入相近的其它国家。
- 虽然肥料补贴计划的益处有着地理集中性，但肥料用量在各邦之间的差异已经开始缩小，虽然差异依然较大⁷。
- 早年有人曾提出有关农场之间的公平性问题（Subbarao，1986），但最近有研究表明，肥料补贴在不同规模农场之间呈公平分配，小农和边缘化农民在补贴

⁷ 要了解上世纪 80 年代前各邦之间的具体差异，参见 Subbarao（1985）。要了解肥料补贴计划的最近发展趋势，参见 Sharma and Thakur（2010）。

中所占比例要大于他们的耕作面积在计划中的所占比例（Sharma 和 Thakur, 2010）。

- 印度第 11 个五年计划工作组得出结论，认为农资补贴已导致过量施肥，造成土壤退化、地下水枯竭和环境破坏，从而逐渐降低了农资的长期有效性（Planning Commission, 2006）。

插文 5. 西孟加拉邦：农资包计划

西孟加拉邦政府自 1982 至 1995 年实施了一项“农资包”计划。对三轮调查数据的研究发现，农资包的分发大大提高了农业生产率（1982-85 年间为 17%，1986-90 年间为 16%，1991-85 年间为 8%），粮食产量年均增产中有三分之二要归功于该计划，粮食产量增幅在上世纪 70 年代为 1.7%，但在 90 年代达到了 4.6%（Bardhan 和 Mookherjee, 2011）。计划对所有规模农场均产生了良好效果，同时还提高了务农人员的就业机会和收入。重要的是，“农资包”计划是在重大体制改革背景下实施的，包括采取土地重新分配和佃户登记等改革措施，保护收益分成的佃农不被驱逐，并对他们自留的收成比例做出规定。地块的扩大和权属安全使得农资包中包含的高产品种产生了更好效果。这些干预活动组合在一起，为西孟加拉邦农业生产的转变做出了贡献。

本节中介绍的三项计划具有重要意义。农资补贴通常有利于提高农业产量和农民收入，减轻农村贫困，加强家庭和国家层面的粮食安全。补贴对女农民十分有利，因为她们往往很难获得市场上购买的农资。然而，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，但要靶向贫困小农又有难度，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。各国如欲实施农资补贴计划，就必须在考虑眼前和长远成本的前提下，对潜在益处进行认真评估。在分析过程中，应考虑肥料使用量和肥料与作物价格预测变化情况、气候变化可能带来的挑战和不良天气条件造成的可能后果等因素之间的互动关系。如将农资补贴作为一种社会保护措施，决策者可考虑对其他一些方案进行权衡，如在临近种植季节时发放与补贴额相等的靶向型现金补助⁸。

2.2 作物和家畜保险

依赖单个雨季生产粮食和获得收入的农民在旱灾面前显示十分脆弱，依赖稀缺的水资源、在干旱地区放牧的牧民也是如此。突如其来的冲击对农牧民可能造成毁灭性影响，而这正是社会保护的一个充分理由，社会保护不是应急救灾式的不确

⁸ 其中一个实例是墨西哥的 Procampo 计划，在临近种植季节时向所有小农发放现金补助，该计划已取得极佳效果（de Janvry 等, 2008）。

定、不可靠的事后反应，而是一种如农业保险那样的预设机制。遗憾的是，拉丁美洲在上世纪 70 和 80 年代为农场提供的公共作物保险却是令人失望的失败案例（Hazell 等，1986）。其中的主要问题在有关保险市场的文献中并不陌生，那就是信息不畅。保险商无法区分合理的理赔要求和“道德风险”引起的理赔要求（如，由于农民在面临冲击时不作为而造成作物减产）。另外，“逆选择”（高风险个人最有可能购买保险）迫使保险商提高保费，这会打击低风险个人的积极性，使得保险市场无法持续。然而，如果风险未得到保险会产生有害效应，因此迫切需要采取干预措施，帮助脆弱的农牧民避免冲击带来的负面后果。此处我们要介绍两种创新型做法。

“天气指数保险”将赔付和与当地作物产量密切相关的当地降雨指数联系起来⁹。当指数降至一定水平以下时，农民就自动获得赔付，而无需对实际或潜在减产情况进行直接估算，这样就可避免“道德风险”行为的发生。“保险意愿”研究确认，农牧民都对此类保险产品表示出极大兴趣（Vargas-Hill 等，2011；Chantarat 等，2009）。然而，当真正有机会购买指数保险时，真正购买的人却少得让人失望（Giné 等，2008；Giné 和 Yang，2009）。

插文 6. 肯尼亚：家畜指数保险

几百名参加了肯尼亚北部“家畜指数保险”试点项目的牧民在 2011 年非洲之角旱灾期间领到了现金赔付，当时的卫星图像显示，放牧条件十分恶劣，15%的家畜可能面临死亡。赔付的依据并不是每位客户报告的家畜实际死亡数，而是只赔付超出 15% 损失率后预计的损失，因此该计划仅能提供部分补偿。假设预计死亡率为 20%，客户领到的现金仅够用来补栏 5% 的畜群，或死亡家畜数的四分之一。为鼓励较穷困牧民参加保险计划，保险费实行打折优惠。虽然该计划的商业可行性仍不明朗，但由于保险费市场价对于非洲之角多数牧民都难以承受，因此家畜指数保险具有作为补贴型社会保护干预手段的潜力，在气候变化导致高风险生计活动变得更具挑战性和更难预测的时候，提供一定程度的保障（ILRI，2011）。

这对社会保险意味着什么呢？首先，在高贫困率、高风险和高保费的情况下，认为私人保险市场能在不久的将来取代公共社会保护体系是一种天真的想法。其次，公共部门应在这些新兴的保险市场中发挥重要作用，正如 Giné（2009）指出的那样，这些市场仍受到对保险产品如何运作理解不足、对保险公司不信任和高昂交易成本等因素的限制。第三，Alderman 和 Haque（2006）指出，气候带来的冲击会给发展中国家财政状况造成困难，因为它会提高社会保护支出，减少财政资源。这就意味着政府可以购买指数保险，作为一种社会保护干预措施。

⁹ 理论上，也可以向渔民提供以渔获量变化为基准的类似的指数保险，但目前尚无有关此类计划的实证。

2.3 公共建设项目

作为低收入和中等收入国家一项传统的社会保护工具，公共建设项目有着悠久的历史。在印度，以工代赈的做法在独立前就已开始，上世纪 50 年代推广至全国，最近又演化为创新性的“圣雄甘地国家农村就业保障计划”。孟加拉国的以工代赈和以劳动换现金做法已经成为改善农村道路的关键途径，目前即便是偏远村庄也有道路与首都达卡连接。在埃塞俄比亚，“生产性安全网计划”已提高了各家庭应对反复干旱引起的粮食不安全状况的能力。本节将对这三个案例进行介绍¹⁰。

公共建设项目之所以在决策者中广受欢迎，原因在于其几项突出特点。首先，由于劳动要求和通常以粮食而不是现金形式支付低水平薪酬，公共建设项目均属自我靶向型，可避免“对施舍的依赖性”。其次，设计合理的公共建设项目能在为贫困人口提供粮食或现金补助的同时，建设有用的物质基础设施。第三，与农业相关的公共建设项目，如建造梯田或水土保持等，有助于提高农业产量，为家庭粮食安全做出可持续贡献。

然而，公共建设项目也遭到众多批评，仍颇具争议。常见的批评意见如下：

- 在从事体力劳动时付出的能量降低了粮食或现金薪酬产生的净营养效果。根据在尼日尔进行的一项评价所做的记录，公共建设项目参与者的体重指数（BMI）要低于同一家庭中未参与项目的成人（Webb, 1995）。但相反，在“马哈拉施特拉邦就业保障计划”中，40%的参与者为妇女，证据表明项目改善了参与项目的妇女及其子女的健康和营养状况（Dandekar, 1983）。
- 劳动要求将很多极脆弱个人和家庭排除在外，特别是老人、残疾人、慢性病人和孕妇。为了解决这一问题，一些计划向劳动能力有限的贫困家庭提供无条件现金或粮食补助，如埃塞俄比亚的“生产性安全网计划”和卢旺达的“展望 2020 计划”，作为对那些针对有劳动能力贫困家庭的公共建设项目的补充。
- 在贫困和粮食不安全人群中，女性占有畸高比例，但由于项目对繁重体力劳动的要求和女性时间安排上所受的限 制，女性无法参与公共建设项目。事实上，性别问题一直是一些计划考虑的问题，它们引入性别配额（例如在卢旺达的“展望 2020 计划”中，女性在公共建设项目参与者中占 70%的比例），将劳动分成“轻活”或“重活”并将“轻活”分派给女性，允许女性缩短工作时间，以便完成家务和其它任务（Devereux 和 Solomon, 2006）。

¹⁰ 如欲了解全球各地公共建设项目的最新实证材料，参见 Subbarao 等（2012，即将出版）。

- 公共建设项目建成的资产在没有得到养护的情况下往往在项目结束后逐渐损坏。公共建设项目的长期经济收益，即是否对穷人有利，是否能对建造这些项目的劳动者产生益处，很少得到评价，非薪酬成本通常在公共建设项目预算中占 40-70%（Subbarao 等，1996），“使得公共建设项目的单位补助净成本大大高于其它做法”（McCord，2008，第 167 页）。

虽然存在此类令人担忧的问题（问题往往能够通过谨慎的设计和 implementation 得到解决），但公共建设项目仍已在减贫和粮食安全方面产生了巨大效果，这一点在孟加拉国和埃塞俄比亚的实例（见下文）中可以得到证实。

插文 7. 孟加拉国：以粮食换资产计划和农村养护计划

“以粮食换资产计划”（FFA）是孟加拉国“综合粮食安全计划”中的一个组成部分。它每天支付的工资包括粮食（2 公斤小麦）和现金（20 塔卡）。“农村养护计划”（RMP）也是一个公共建设项目，但工资全部支付现金。参与者负责养护全国各村庄周围 8.4 万公里的农村土路。2006 年有约 150 万人参加了这两项计划。“以粮食换资产计划”每年开支约 4000 万美元，由孟加拉国政府、亚洲开发银行和世界粮食计划署提供资金。“农村养护计划”每年开支约 1600 万美元，由孟加拉国政府、欧盟和加拿大国际开发署（CIDA）提供资金。两项计划均对农村基础设施建设与养护做出了巨大贡献，特别是连接偏远村庄和主要公路的支路。由于这些道路均为架高道路，因此不会被洪水和雨水冲毁，政府和捐赠方也能在紧急情况下利用这一路网将粮食运送至困难社区。

对两项计划的评价结果表明，计划的靶向工作令人满意，这可能与劳动要求有关：参加“以粮食换资产计划”的家庭中有 84% 属于从收入分配角度看最贫困的 30% 人口，而参加“农村养护计划”的家庭中这一比例为 64%。参加计划的人员中既有男性，也有女性。计划对粮食消费量产生的积极影响随着补助水平不同而不同。每补助 1 塔卡，参加两个计划的家庭分别将自己的人均粮食消费量提高了日均 23 和 35 千卡（Ahmed 等，2010b）。

插文 8. 埃塞俄比亚：生产性安全网计划

“生产性安全网计划”（PSNP）是非洲最大的社会保护干预项目之一，2011 年覆盖了 800 万面临粮食不安全的埃塞俄比亚人民，项目有两项内容：针对有劳动能力家庭的公共建设项目（临时性就业）和针对缺乏劳动能力家庭的“直接支持”（无条件现金或粮食补助）。计划的首要目标是降低埃塞俄比亚每年对紧急粮援的依赖性，具体途径是通过公共建设项目建设社区资产，为家庭提供多年的可预见补助，从而帮助人们从粮食不安全走向粮食自给。该计划从 2005 年开始在被定为粮食不安全的地区实施，所谓粮食不安全地区指连续三年接受粮援的各区。目标人群是长期面临粮食不安全的家庭，这些家庭是通过客观

标准（如缺乏生存支撑的家庭）、社区筛选和自我靶向等组合方法确定的。虽然该计划成功地靶向了农村贫困人口，但预算有限意味着并非所有贫困人口和粮食不安全人口都能从中受益（Coll-Black 等，2012）。

最近的一次评价采用了一种广义倾向评分法来检验参与时间长短产生的影响。将计划参与时间为 5 年的家庭和参与时间仅为 1 年、领取到的补助额较少的家庭进行对比后，Berhane 等（2012）发现，该计划能将粮食安全期延长 1.05 个月。据参与计划的家庭报告，在计划起始阶段，每年的粮食不安全期平均为 3.6 个月，因此这就意味着计划对粮食安全改善的贡献率为 30%。此外，该计划还有助于在反复遭受冲击的情况下保证粮食安全和资产水平。居住在至少遭受两次旱灾的地区但领取计划补助时间在 2 年以上的家庭有能力维持自己的现有粮食消费水平。这就足以证明，埃塞俄比亚的公共建设项目为保护和改善家庭层面的粮食安全做出了贡献。

插文 9. 印度：圣雄甘地国家农村就业保障计划

在通过一项保障工作权的议会法案后，为履行执政党在选举中做出的承诺，印度政府于 2006 年启动了 100 天就业保障计划（MGNREGS）。该计划已成为在社会保护范畴内其它计划中采用以人权为基础做法的一种催化剂。计划目的是为任何申请就业的人员每年保证提供至少 100 天的就业天数。这项“需求驱动的”计划与政府以往那些主要为“供应驱动的”做法有着天壤之别（与别处的常规公共建设项目做法也同样有着天壤之别）。如果当地政府无法按需求提供就业机会，该计划就会按薪酬的一定比例向申请人支付赔偿。

初步评价结果表明，计划的效果存在巨大差异（Dutta 等，2012）。计划在极度贫困的东部各邦进展不如人意，而在较为发达的南部各邦则取得巨大进展。计划平均提供约 40 天就业天数，但各邦效果各不相同：南部各邦提供的就业天数长达 70 天，而在贫困率和失业率较高的各邦，如比哈尔邦，计划几乎没有进展。计划以几项改善治理的创新性做法著称，其中包括社会审计（由当地计划实施人员集体监督）和一些邦采用的计算机管理信息系统。大家期望该计划能加强农业生产力和粮食安全，但目前尚未进行过严格的影响评价。

总之，公共建设项目已被证实是一项应对冲击的有效工具（特别是旱灾和洪灾），能保证粮食不安全家庭稳定消费，但公共建设项目可能无法提供有效、永久性解决粮食不安全的方案。此外，公共建设项目应该注重谨慎设计和有效监测，否则设计不当和实施不力可能会影响其效果。印度的就业保障计划已成为以人权为基础做法的全球榜样，印度还采用了一些创新性做法，如社会审计，以应对治理和实施方面的挑战。以下为整体结论。

- 各国在公共建设项目方面的经验各不相同。设计良好的项目对于提高农村贫困人口的收入和新建或维护关键农村基础设施起到了重要作用。但同时也有很多设计不当、实施不力的项目，存在效果流失和腐败问题。
- 成功的公共建设项目在很大程度上取决于严格注重薪酬确定、受益人和项目筛选程序、可预见的资金保障、社区的参与、可靠的监测与评价、完善治理等，要做到这些并非易事。
- 政治经济起着重要作用：无论对于运作良好的项目的持续，还是对于项目的运作不善都有着影响。

2.4 粮价的稳定

快速上涨、波动加剧的粮食价格已在世界范围内对粮食安全构成最严重的威胁。为稳定上涨的粮价和遏制物价上涨，高专组在关于该话题的报告中提出了几项全球性举措：建立一个以粮食安全为目标的贸易体系；对投机行为进行预防性监管；对粮食储存政策进行国际性协调；设立战略粮食储备；遏制生物燃料需求（从取消强制性要求到取消补贴和关税）；通过援助和多边贷款刺激农业投资（高专组，2011）。要实施这些措施并使之产生效果仍有待时日。从粮食安全角度出发，政府应该将大幅波动、偶尔出现大幅上涨的国际粮价作为一种事实加以接受。

表 3. 各国为应对 2007/08 年粮食危机而采用的政策干预措施

	非洲	亚洲	拉丁美洲与加勒比	总计
受调查国家数	33	26	22	81
防止价格上涨的干预措施				
贸易政策:				
降低进口关税	18	13	12	43
限制或禁止出口	8	13	4	25
国内市场措施:				
暂停/降低增值税/税收	14	5	4	23
按补贴价出售公共储备粮	13	15	7	35
限价	10	6	5	21
帮助贫困人口获得粮食的干预措施				
安全网计划				
现金补助	6	8	9	23
粮食援助	5	9	5	15
提高可支配收入	4	8	4	16
促进短期国内粮食供应的干预措施				
生产性支持（农资补贴）	12	11	12	35
生产性安全网	6	4	5	15
肥料/种子计划	4	2	3	9
市场干预	4	9	2	15

资料来源：Demekke 等（2009）；在 HLPE（2011，第 47 页）中重新编辑。

向各国政府提出的标准化建议是，让国内价格自我调整。然而，由于粮食在发展中国家消费篮中占有相对较大比例，因此快速上涨的粮价会导致通胀压力，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¹¹。为避免此类后果，各国政府往往采用各种干预措施，降低国际粮价对国内粮价的影响，这些措施包括价格管控、普惠式物价补贴、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（表 3）。

各国政府之所以采取这些“退而求其次”的政策，原因在于很多国家根本没有社会安全网，或安全网规模过小。高专组（2011）、粮农组织（2011a）和粮食安全全球高级别工作组（2011）等出版物中就稳定国内食品价格政策及宏观经济措施进行了深入全面的讨论，而国际货币基金组织（2011）则对宏观应对措施进行了深入全面的讨论。

2.5 粮食补贴

粮价大幅上涨曾一度吸引全球决策者关注到一些与粮食有关的潜在工具，如物价补贴，借此克服粮食不安全问题。本节将介绍受到各国欢迎的两种相关工具——普惠式粮食补贴和靶向型粮食补贴。

最常见的粮食补贴是一种直接、无特定靶向目标的补贴，用于为一个国家中所有消费者减低某种主粮的价格。采用此项政策的政府都被其优点所吸引。首先，它能增加人们的粮食消费量，特别是低收入消费者。其次，它比其他社会保护计划在政治上更容易接受。第三，它比收入补助或公共建设项目更容易管理。埃及自上世纪 80 年代起开始对基本食品实行补贴，研究表明，贫困人口比起富裕人口要消费更多面包¹²。同样，del Ninno 和 Dorosh（2003）发现，孟加拉国在洪灾救灾过程中将小麦作为救济粮分发的做法增加了小麦消费量和人们摄入的总能量，这比同等规模的现金补助更加有效。

但普惠式粮食补贴也有很多弊端。关联分析表明，其分配影响不尽人意，因为非穷人通常能从中获益更多，而且其成本（占国内生产总值的比例）极高，一些国家在财政上已难以承受，结果导致宏观经济不稳定。普惠式粮食补贴虽然容易管理，但目前已被人们普遍认为效率低下，无法为社会中的困难人员提供帮助，还会造成浪费，滋生腐败。尽管此类补贴成本高，效果差，但取消或减少此类补贴却并非易事。埃及在面包价格上涨 5 倍后，曾于 2008 年发生了粮食暴动，政府为此实

¹¹ 概述参见 Lustig（2008）。

¹² 国际粮食政策研究所曾就几个国家的粮食补助政策开展了长期研究；参见 Pinstrup-Andersen（1988）和 Breisinger 等（2010）编辑的几卷出版物。本节以该项研究为基础。

行了新的面包补贴，每年所需成本为 25 亿美元。北非和中东一些其它国家则继续实行普惠式粮食补贴，对现金补助等靶向型工具的利用相对有限。然而，突尼斯已通过对贫困人口消费最多的商品，如小型盒装奶进行补贴，大幅度降低了补贴成本，提高了靶向效果，从而在普惠式补贴计划中引入了一种自我筛选成分（Alderman 和 Lindert，1998）。

虽然普惠式粮食补贴不应该是一种永久性工具，但它在面临价格波动时却是一项有力、恰当的临时性干预措施。但其中有一个重要问题仍未解决：靶向型补贴是否比普惠式补贴有效？靶向型补贴指政府以收入水平或人口类型为依据，对某些家庭提供粮价补贴。换句话说，国家实行的是双轨价格政策：非目标人群按市场价购买粮食，而符合条件的家庭则能够按较低价格买到粮食。一种方式是由政府从当地农民手中按最低保护价采购粮食，再按低于市场价的价格将粮食卖给低收入消费者。政府采用这种市场采购和销售的方法除了能够帮助贫困人口外，还有利于将粮食价格维持在一定范围之内，使重要主粮的价格保持稳定。一些南亚和东亚国家就采用了这种政策工具，很多研究都将印度、孟加拉国和印度尼西亚作为研究对象¹³。

在印度和孟加拉国，政府采用国内采购和公开派发粮食的方法，再加上从政治上承诺推动粮食生产，起到了稳定物价和解决长期粮食不安全的作用，同时还建立了粮食库存，以应对阶段性旱灾和洪灾引发的紧急情况。然而，自上世纪 90 年底以来，政府采购政策已导致印度出现库存成本上涨，而随着半国营机构的参与，公开派发粮食的成本也出现大幅攀升（见下文）。在孟加拉国，私有部门在贸易中扮演着更重要角色，政府的作用相对有限，使得公共干预活动的规模一直相对较小（del Ninno 等，2007）。

印度的“公共粮食销售制度”（PDS）已经运作 50 多年。虽然一再更名，但基本特征一致保持不变：半国营性质的印度粮食公司（FCI）按最低保护价从农民手中收购粮食，贫困线以下家庭凭领取的配给卡从“平价”商店按补贴价购买粮食。研究人员一直对该制度进行持续研究，记录其主要弊端：印度粮食公司效率低下，存在好处外流和腐败现象，受益人靶向不当，因为在近 70% 人口在农业部门和非正式部门就业的情况下，以收入为依据设置的门槛很难监测。Radhakrishna 和 Subbarao（1997）的研究表明，将粮食发放到受益人手中的成本比粮食对于消费者而言的价值要高 50%。如果再加上靶向不当的成本，政府要将 1 卢比补助发放到家庭，其成本几乎接近 6 卢比。一项研究表明，排除误差非常普遍，在奥里萨邦，该制度未能很好地覆盖到最贫困的部落人口（Dev 等，2007）。印度的粮食补贴整体成本已出现大幅上升，从 1997 年的 2000 亿卢比升至 2011 年的 8000 亿卢比，而对

¹³ 已采用靶向型粮食补贴的国家包括孟加拉国、柬埔寨、印度、印度尼西亚、马来西亚、巴基斯坦、菲律宾和斯里兰卡。

农业、科研和发展的公共投资却一直停滞不前，引发了大家对补贴挤占关键农业投资资金的担忧。2011 年的所谓“食物权提案”如果得以颁布，将通过该制度将粮食补贴的覆盖范围从 1.8 亿个家庭增加到 8 亿多人，以低价格销售印度粮食总产量中的 30%，将政府在粮食补贴上的开支从 120 亿美元或占国内生产总值 1% 提高到占国内生产总值 2-3%。

印度尼西亚曾避免直接向各家庭销售粮食。该国采用开放市场的做法，是为数不多的几个能成功稳定粮价的国家之一，具体方法是由物流机构 **BULOG** 负责采购和销售。印度尼西亚在 1997 年货币贬值后，放弃了采用开放市场稳定价格的办法，因为对大米实现补贴、使其价格大大低于市场价的做法在财政上被证明很难持续，并容易引发走私和再出口行为（Alderman, 2002）。印度尼西亚采用特定标准进行地理位置靶向，用一种设计合理、精准靶向“贫困村”的大米补贴配额制度取代了粮食市场干预制度，而对于村里的贫困户，则采用将几种贫困代用指标组合形成的一个简便公式进行靶向。

通过对粮价补贴经验的分析，我们可以得出几项经验教训。

- 各国政府面临为最贫困人口确保粮食安全的巨大压力，粮食补贴似乎是一个颇具吸引力的方案。目前已有一种普遍共识，认为为消费者提供主粮补贴时应该采用靶向型做法，为最贫困群体提供收入支持，以取代成本高、效率低的普惠式粮食补贴。
- 为确保补贴能够惠及最贫困群体，有必要寻求其他具有成本效益的做法实现靶向，包括自我靶向或地域靶向。虽然用意良苦，但目前的靶向型计划都存在严重的排除误差和纳入误差。
- 对最贫困群体的关注反映出对任何地方任何人均享有食物权的承认，避免侵害某些人的此项权利。然而，粮食补贴实施过程中的后勤保障和成本问题也应该得到认真考虑，以避免挤占对于贫困人口而言同样重要的其它投资。

2.6 粮食储备

粮食储备管理是上世纪 60 和 70 年代粮食安全政策的一项主要内容，当时各国政府对农产品生产与销售采取了高度干预的政策，以确保国家和家庭层面粮食安全。如上文所述，各国政府为促进粮食生产而采取农资补贴的做法，为确保低收入消费者获得粮食而采取粮价补贴的做法。很多国家也采取粮食储备或缓冲库存的办法，作为粮食供应和粮价出现冲击或季节性波动时的一种保险措施。粮食储备已在高专组有关价格波动性的报告中得到详细阐述（高专组，2011），因此本报告仅从社会保护视角出发就此做简要介绍。

战略性粮食储备通常由半国营机构负责管理，其目的是通过维持主要谷物的“价格区间”来保障粮食安全，这个价格区间就是为生产者设置一个最低价，为消费者设置一个最高价，具体做法是按一个公布价格从农民手中收购，对市场供应进行管理，防止价格过度上涨。每年收获之后，半国营机构从当地农民手中收购剩余粮食，或进口粮食，将其储存在国家粮库中。随后，当农民的粮仓用空，市场价格开始上涨时，半国营机构就动用自己的部分库存，按成本价投放市场，以稳定供应量，抑制价格上涨。在歉收年份（如干旱），政府可将储备粮作为粮援。原则上，粮食储备是一种“四赢”的做法：一是农民知道自己能按保护价出售自己的产品；二是消费者不再遭受价格飞涨的打击；政府则能实现双赢，因为(a)设置生产者价格和消费者价格的做法使得粮食储备与粮食补贴截然不同，国家无需承担多少成本；(b)一旦需要就某种冲击做出应急反应，政府就可以利用手头的实际库存及时分发粮食。

遗憾的是，截至上世纪 80 年代，粮食储备的做法一直存在较多问题。生产者从粮食储备中得到的好处最终都到了较富裕农民手中，而作为粮食净消费者的农村贫民却难以从中获益（Jayne 等，2006）。人们指责半国营机构扮演着粮食垄断采购方和销售方的角色，并通过干预市场操纵粮价，认为它们效率低、成本高，还阻碍了竞争性私有粮食部门的发展。在上世纪 80 和 90 年代，多数半国营农业企业实现了商业化或被关闭，粮食储备的规模因而缩小，从而催生了粮食不安全问题的市场化解决方案。这些政策改革往往遭到政府抵触，但国际金融机构往往将其作为结构调整贷款的条件强加给各国政府。这样一个后果就是贸易商和农民都认为这些改革缺乏可信度，致使在政府部分退出粮食储备活动的同时，各市场行为方又不愿接手（Jayne 等，2006）。在低收入、基础设施薄弱的国家中，在偏远农村地区开展贸易的交易成本往往极高，而贫困消费者的需求信号又过于微弱，无法吸引贸易商。结果是，当政府最终退出粮食储备活动时，就留下了一个贸易商不愿填补的真空。被抛至一边的农村贫民变得比以往更加脆弱，至少在一段时间内如此。原本的国家粮食安全失灵变成了市场失灵。这样的后果有时是灾难性的，如马拉维（见插文 10）。

插文 10. 马拉维：战略粮食储备的管理

几十年来，马拉维一家叫做“农业开发与销售公司”（ADMARC）的半国营机构一直在负责运作战略粮食储备。在上世纪 90 年代末，战略粮食储备的管理任务被承包给“国家粮食储备局”（NFRA），由该局负责确保粮食安全，但需自负盈亏。1999 年，该局贷了一笔商业贷款，用于购买玉米。连续两年取得丰收后，战略粮食储备于 2001 年初出现了满库存现象，储存的玉米达 18 万吨。国际货币基金组织建议马拉维政府出售这些开始变质的库存。为了降低战略粮食

储备的经营成本，偿还国家粮食储备局的贷款，国际货币基金组织还建议政府将粮食储备维持在较低水平，在下一个收获季仅采购 6 万吨玉米。因此，马拉维政府将战略粮食储备全部售出。

然而，整个南部非洲 2001 年的作物季受到了旱灾的严重影响，致使马拉维全国玉米收成减少了 32%。这就意味着国家粮食储备局不仅无法从当地或邻国采购玉米用于补充战略粮食储备，而且战略粮食储备恰恰在人们最需要利用它来应对国家粮食危机的时候出现了空仓。玉米价格攀升至季节平均价格的 5 倍，而政府也无力采取干预手段稳定供应。人道主义援助姗姗来迟使得形势变得更为复杂，其中一个原因就是捐赠方怀疑在粮食储备出售过程中存在腐败现象，随后发生的饥荒夺去了 8.5 万人的生命（Devereux 和 Tiba，2007）。

政府做出的反应就是过度扩大了粮食储备的规模，使储备在 2003 年达到 26.6 万吨的峰值，随后通过亏本出售缩小了规模。通过这些经历，最后政府决定将国家粮食储备处的库存分成两部分，一部分为应急战略粮食储备，仅用于免费发放，另一部分由农业开发与销售公司出售，以稳定粮价在不同季节之间的波动。然而，这两部分粮食储备的管理效率仍然受到不同年份收成难以预测的影响（Ellis，2010）。2005 年，马拉维按相当于商业化进口玉米成本三分之一的价格购买了南非玉米的一份认购期权，并成功利用这份期权补充国内玉米供应，避免随后的旱灾引发又一场粮食危机（Alderman 和 Haque，2006）。

尽管粮食储备面临成本和管理上的挑战，但它仍然是一项重要的粮食安全政策工具，至少有 35 个国家在 2007/08 年粮价飞涨时动用了公共粮食库存加以应对。“那些具备合理的库存水平和明确的库存释放规定的国家能更加有效地稳定自己的国内粮价”（高专组，2011，第 67 页）。一些意在降低成本、提高效率的创新性机制也正在试点过程中，如将储备分成一个实物库存和一个金融基金，或利用期货市场通过对冲安排及时调入粮食（Byerlee 等，2006）。然而，虽然有必要设立战略性储备来确保随时保有应急粮食供应，但由于粮食储备做法以往的绩效不尽人意，应将国家粮食储备作为对其它更加有效的社会保护干预手段的补充，而不是由它取代其它手段。

2.7 学校供餐

学校供餐有几种形式：在学校中提供经过烹饪的餐食，如到校后供应粥作为早餐，上午提供微量营养素强化饼干作为课间餐，或放学后将谷类、豆类和食用油等带回家。学校供餐计划遍布世界各地，2010 年仅世界粮食计划署就在 62 个国家中开展了此类干预活动（粮食计划署，2012b）。学校供餐计划具有两个目标：减轻饥饿，改善粮食安全，尤其是针对儿童：通过激励儿童，特别是女童上学和为儿童

提供食物，帮助他们集中思想学习，从而促进人力资本积累¹⁴。对于贫困家庭而言，降低上学的机会成本有利于鼓励父母送孩子上学，因为贫困家庭的孩子年龄很小时就往往要参加劳动，而学校供餐的做法有助于减少使用童工的现象（Ravallion 和 Wodon，2000）。

要就学校供餐对粮食安全带来的影响得出普遍适用的结论是件难事，因为各种供餐计划提供的食物在数量和质量上存在巨大差异，而且有的是微量元素强化食品。在认识到这一点的前提下，一些精心设计的研究项目发现，学校供餐的确有助于提高学员的粮食消费量。菲律宾的一项学校课间餐计划将小学生的热量摄入量提高了 300 千卡/人/日（Jacoby，2002）。重要的是，父母在家里为孩子提供的食物量并没有减少，这一发现在孟加拉国等其它国家中也得到再次证实（Ahmed，2004）。一些研究还发现它对微量元素状况产生了较大影响。Adelman 等（2012）在分析了集群随机对照试验中收集的数据后，发现乌干达学校中 10-13 岁少女轻度贫血的发生率与对照组相比出现了大幅下降。这一发现十分重要，因为少女缺铁现象在发展中国家是一个主要的营养问题，而乌干达的学校供膳计划就是成功通过干预解决这一问题的案例之一。此外，研究表明，试验中“口粮带回家”的做法也使得领取配给的家庭中 18 岁以上成年女性的轻度贫血发生率出现下降。Ahmed（2004）和 Kazianga 等（2008）也表示这一做法对其它家庭成员带来了积极的溢出效应，特别是弟弟妹妹。

“本地食物学校供餐”（HGSF）是一种利用本地生产的食物开展学校供餐的做法，而不是利用进口食物或粮援。这种做法从当地农民手中采购（虽然最好是从贫困小农手中采购，但不一定受此项限制），从而将社会保护直接与国内农业生产联系起来，同时还能将当地人偏好的食物发放给学员（Sumberg 和 Sabates-Wheeler，2011）。巴西始于上世纪 50 年代的这方面经验很有指导意义。起初，食物烹制后集中分发，这有利于在发放和营养含量的监测方面突出规模效益。但发放中遇到的困难使得食物无法送到偏远农村地区，或送达时已变质。上世纪 90 年代，这项做法进行了改革，采购权得以下放，这既提高了发放效率，又刺激了当地生产。这些改革主要包括设立合理体制结构以防止腐败，确保公共资金得到合理使用，由当地家庭和营养学家共同努力确保所提供的膳食既营养又符合当地口味（Otsuki 和 Arce，2007）。

虽然有着这些好处，但学校供餐活动所需成本在一定程度上抵消了这些好处，同时也有人对靶向表示担忧。Bundy 等（2009）估计，供餐计划的行政管理成本平均为 21%，而现金补助计划则为 9%。学校供餐还有靶向成本。多数计划依靠地域

¹⁴ 有关学校供餐计划对教育效果影响的实证，参见 Grantham-McGregor 等（1998）、Adelman 等（2008）、Bundy 等（2009）、Alderman 等（2012）。

性靶向，针对贫困或粮食不安全最严重地区。虽然确定这些地区的成本相对较低，但这也意味着在学校供餐区以外的粮食不安全家庭中的孩子被排除在外，而在供餐区上学、来自粮食安全家庭的孩子却被纳入计划。学校供餐也无法帮助已辍学的孩子，而他们通常都来自粮食极度不安全家庭。而如要将学校供餐计划的靶向工作精准到单个学生，成本又太大，即便能够做到，对这些孩子也很可能带来令人不快的羞辱感。

与这些担忧相对的则是另外两种考虑。首先，学校供餐计划通常意在多重目标：粮食安全、教育、性别平等、农村增长等，因此其高成本可以理解，特别对于困难社区而言，因为它们的常见问题就是营养不足、入学率和出勤率低，尤其是女童（Kristjansson 等，2009）。第二，现有的学校供餐计划可能成为良好的平台，一旦出现旱灾等冲击时，就能迅速得以扩大，因为它已经为项目交付建立了必要的基础设施。此外，在粮食危机期间免费供餐也有利于保持儿童入学率，否则他们很容易辍学，以节约开支或去找工作。

学校供餐计划并不是解决饥饿和粮食不安全的唯一社会保护工具，但可以成为广义战略中的一个宝贵组成部分，特别是涉及到其它干预活动难以覆盖的目标人口，如青少年女童。这些计划的另一个优点是能够在冲击来临时加以扩大。鉴于其交付成本较高，因此很有必要试验各种交付方式，测试它们对儿童的上学情况和粮食安全都能产生哪些影响。

2.8 补充性供餐

补充性供餐是为特定个人，包括 6 个月至 2 岁大幼儿（最好继续保持母乳喂养）这一脆弱人群以及妊娠期与哺乳期妇女，提供食品配给的一种消费或实物补助方式。由于这些人群具有特殊需求，而家庭内部又无法对这些需求给予特别重视，因此家庭粮食安全并不一定自动意味着这些脆弱人群的粮食安全。对于儿童而言，他们的一些特点没有得到应有的重视，如他们得到的食物是否充足、食物的形式和进食频率、照料者是否采取措施避免因水质不洁或环境和个人卫生条件不佳造成感染等，所有这些都导致营养不良和相关疾病。一方面，富有营养的食物是儿童的一项人权（联合国，1989），此外，从危地马拉一项随机干预活动取得的证据还表明，补充性供餐有利于提高认知技能、教育效果和成人后的经济生产力，说明社会补助（此处指为幼儿提供的实物补助）也能成为一项长期经济投资（Hoddinott 等，2008；Maluccio 等，2009）。

补充性供餐有几种形式：它经常是一种“食品补充”或一个由各种富有营养的干性食物组成的带回家食物包，也可以是在医疗站或慈善厨房等分发点现场食用的餐食。“营养补充剂”通常指分发特定微量元素（维生素或矿物质），以防止一些

不易察觉的缺乏症相关疾病的发生，这也被称为“隐性饥饿”，特别关注维生素A、铁和锌等元素。这些微量元素往往是以全覆盖方式分发，但如有可能，应在定期开展需求评估后分发。确保摄入足量微量元素的最常用办法就是饮食多样化、微量元素补充和食品强化。专家们就此持有不同观点和侧重点（Latham, 2010; West等, 2010）。《婴幼儿喂养全球战略》（世卫组织, 2003）中介绍了补充性供餐的准则，随后编写的各国版本也对此有所介绍。

对于妇女，特别是“未成年女童”而言，孕期和可能发生早孕前的一段时间是十分关键的阶段，因为她们食用的食物，对于自身和子宫中孕育的胎儿能否摄入充足营养，对于孕期健康和生育健康婴儿，对于在婴儿6个月前纯母乳喂养和随后最好继续坚持母乳喂养（加上辅食），都起着关键作用。因此，重视妇女的食物权和营养安全，包括铁和叶酸的补充，被视为一种“跨代社会保护”¹⁵。

食品补充对儿童身高和体重的影响值得我们认真关注。在加纳（Adu-Afarwuah等, 2007）、危地马拉（Schroeder等, 1995）、海地（Ruel等, 2008）和牙买加（Sguassero等, 2005）开展的几项研究表明，这一做法对身高产生了积极影响，而在厄瓜多尔（Lutter等, 2008）和马拉维（Lin等, 2008）开展的研究则发现了证据，证明对体重而非身高产生了积极影响¹⁶。同时也需要注重供餐计划采取的实际形式，这方面差异很大。按照人权和充足食物权的思路和对可持续性的关注，最理想的做法是将补助活动与有利于促进行为改变的干预活动结合起来，使母亲和家人有能力在必要时利用当地食品自行在家为儿童烹制足量食物。这种做法已在墨西哥有条件现金补助项目中得到采用，它将补助（现金）和对照料者的营养教育联系起来（Behrman和Hoddinott, 2005）。相反，在开普敦地区对在初级医疗机构中接受营养补充餐的母亲的经历和感受进行的一项定性研究则显示，尽管南非卫生部明确要求在提供营养补充的同时要配套营养教育，但该计划实际上并没有和营养教育配套进行，医务人员对母亲的家庭情况也并不关心（Andresen等, 2009）。

虽然在采取社区或家庭层面的措施后，目前尚未能够找到证据，证明传统的个人营养状况指标已经有所改善，但这些儿童喂养措施有助于贯彻参与、透明度和赋权等人权原则，也很容易将问责制纳入参与机制。这些措施还有助于让参与者早日从培训计划中“毕业”，这样母亲或其它照料者就不再需要因为有新的子女出现营养不良而再次回来接受帮助。为了在地方层面寻求解决方案和实现赋权，近年已出现一种趋势，采用更加系统性的“为培训教员提供培训”（TOT）的做法，动员母

¹⁵ 关于鼓励和保护6个月内和6个月后纯母乳喂养，各成员国、私有部门和个人可从《母乳代用品销售国际守则》（世卫组织, 1981）以及随后通过的世界卫生大会决议中了解相关信息、指导准则和具体要求，其中还对商品化辅食的销售和标签做出了规定。

¹⁶ 在印度尼西亚（Sguassero等, 2005）和孟加拉国（Begum等, 2006）开展的其他一些评价性研究发现，很少有证据或完全没有证据说明食品补充能对发育产生影响。但这些计划均在设计和实施上存在严重缺陷。

亲们和“母亲互助”小组自己动手制作婴幼儿餐，并自行确定喂养时间表。其中的范例包括基于肯尼亚经验（Plan International 2006）的“正向偏差/家庭策略”（Positive Deviance/Hearth Approach）（CORE Group, 2003）；基于埃塞俄比亚（Viadro 等，2008）和乌干达（乌干达卫生部，无日期）经验的母亲支持小组；印度北方邦“关怀2岁以下儿童”项目（从出生前开始）（Kushwaha, 2010）；基于老挝经验的“哺育未来”营养教育项目（粮食计划署，2012a）。

最后一点：补充性供餐能解决轻度至中度营养不良病例，而重度长期营养不良则需要治疗性饮食调理和能救命的体液补充治疗。在治疗性饮食方面，采用“即食治疗性食品”（RUTF）的做法效果突出，能让重度营养不良儿童快速康复。“即食治疗性食品”是无需烹制的固体配方食品，通常以花生酱为主要蛋白质配料，以谷物为基本配方，添加维生素和矿物质。这些产品绝对应该继续作为临床治疗手段，但康复后的儿童也可能面临再次出现营养不良的风险（儿基会，2009）。令营养界很多人尤为担心的是，有些医疗人员和机构往往宣传一种观念，认为有良好治疗效果的产品对预防也有同样良好的效果。这种观点的危险之处在于它可能导致对这些产品过度依赖，从而影响到母乳喂养，阻碍家庭解决方案的可持续采用（提及这一点的有 Latham 等，2011；IBFAN, 2012）。与此相关的一种担忧是，随着这些产品可能出现日益商品化，其价格会让贫困家庭无法负担，而且还可能将幼儿对特殊食品的需求“药物化”，而原本这些食物应该是家庭日常饮食的一个自然组成部分，虽然它有一定的特殊性。利用当地资源在当地制作“即食食品补充餐”（RUFs）的例子越来越多，可能是一种潜在的折衷做法。

2.9 有条件现金补助

随着孟加拉国、巴西和墨西哥早年在这方面获得成功，有条件现金补助计划（CCTs）已遍布全球各地，尤其在拉丁美洲，同时也出现在南亚和东亚¹⁷。有条件现金补助计划有着三大决定性特征：(1) 靶向贫困地区，并锁定这些地区中的贫困家庭；(2) 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）；(3) 为了领取补助，受益人必须承诺采取某些特定行动。最常见的条件就是送孩子上学并保证出勤率。在一些国家，条件则是要求妇女坚持产前和产后检查，确保学龄前儿童接受疫苗接种、发育监测和定期体检等（Adato 和 Hoddinott, 2010）。

因此，有条件现金补助计划的一个关键特征是在两个政策目标之间达成平衡：提高贫困家庭的消费水平和加强贫困儿童的人力资本。所以有条件现金补助计划的

¹⁷ Milazzo (2009) 就 2009 年底前各项有条件现金补助计划编制了一份注释参考书目。另参见 Grosh 等 (2008) 以及 Fiszbein 和 Schady (2009)。

目的是解决短期粮食不安全和贫困及脆弱性长期跨代传播的双重问题。正如 Adato 和 Hoddinott (2010) 指出, 此类计划的基本思路是, 影响学校出勤率(或体检率)的首要障碍是对这些服务的“需求”缺失。虽然社会提供教育和医疗服务, 但这些服务却未得到充分利用, 因为很多家庭无法承受相关费用或辅助性开支, 或者因为孩子要干活而不是学习, 或者家长的决定并不一定最符合孩子的利益, 或者家庭内部对女童有歧视倾向。有条件现金补助计划能帮助人们了解医疗和教育服务的好处, 并为他们提供补助, 作为对儿童不再做童工造成的收入损失的补偿或用来支付辅助性开支(如校服或交通开支), 这样就能缓解家庭的压力, 促使他们对孩子的人力资本进行投资。

一般情况下, 有条件现金补助计划并不将粮食安全作为明确目标, 但有些计划, 如墨西哥的“Progres/Oportunidades”计划就将改善营养水平作为一项目标。但由于有条件现金补助计划能提高家庭收入, 因此收入中的一部分会花费在食物上。但是否能够促进粮食安全还取决于如何衡量粮食安全以及计划参与者的特点。对于极度贫困家庭, 增加粮食消费量是首要重点。对他们而言, 收入提高 10% 就能将家庭粮食安全状况改善 5%, 粮食安全状况按可供消费的热量来计算。但一旦获得的热量达到某一阈值水平后, 重点就开始转向粮食质量。家庭热量摄入量可能会继续上升, 但上升速度有所放缓。同时, 家庭的饮食结构会出现多样化, 对水果、蔬菜和动物性产品的消费量会出现增加¹⁸。

关于有条件现金补助计划对粮食安全的影响, 我们能从拉丁美洲及加勒比各国找到实证。Hoddinott 和 Wiesmann (2010) 对三个此类计划进行了研究, 分别是 PRAF 计划(尼加拉瓜)、PROGRESA 计划(墨西哥)和 RPS 计划(尼加拉瓜), 发现在所有受益人中, PRAF 或 RPS 计划均没有对热量摄入量造成统计学上的显著影响。PROGRESA 计划产生了统计学意义上的影响, 但影响较小, 只为 3.6%。Fiszbein 和 Schady (2009) 也发现了类似的微小影响, Hoddinott 和 Skoufias (2004) 也有类似发现。Hoddinott 和 Wiesmann 发现, 对于各国最贫困的 30% 人口而言, 这些计划对提高人均热量可供量起到了较大作用, 提高幅度介于 5.8% (墨西哥) 和 12.7% (尼加拉瓜) 之间。此外, 计划还在统计学意义上显著改善了饮食质量。在墨西哥和尼加拉瓜, 水果、蔬菜的消费量分别提高了 12.3% 和 52.5%。计划也对从动物性产品中摄入的热量起到了较大作用, 在尼加拉瓜, 按人们食用的食品种类衡量, 饮食多样化也有所加强。采用随机试验方法得出的这些影响估计结果与受益人的感受是一致的。当问及开始接受 PROGRESA 计划援助以来出现了哪些变化时, 48% 的受益人认为饮食质量有所改善, 19% 则认为饮食量有所

¹⁸ 一些研究记录了这一关联, 如 Subramanian 和 Deaton (1996)、Hoddinott 等 (2000)、Gibson 和 Rozelle (2002)、Hoddinott 和 Wiesmann (2010)。

增加（Hoddinott 和 Skoufias 2004）。这些发现表明，有条件现金补助计划有利于改善热量摄入量和饮食质量。

以行为为条件提供社会补助的做法具有争议性。批评人士指出，设置条件的做法会提高现金补助计划的行政管理成本和运作难度。一项研究发现，条件的监测成本在行政管理成本中约占 18%，在计划总成本中占 2%（Caldes 等，2006）。参与者要想符合条件，会带来直接成本，主要是母亲不得不陪同孩子去诊所看病或参加社区会议（Molyneux，2007）。有些家庭可能觉得条件很难达到，因此要么自己选择不参加（自我排除），要么因为不符合条件无法领取补助，使计划的覆盖面和影响打了折扣。最后，如果要想满足条件，就必须获得公共服务，而这些公共服务根本不存在，那么设置条件的做法就无法达到改变行为的目的，而一些家庭却因为自身无法控制的原因而受到惩罚。

在设置条件这一问题上，很难说到底哪种观点才是正确的。由于《世界人权宣言》中包括获得适当生活水准的权利（第 25 条），因此有人提出，对靶向贫困人口的社会补助设置任何条件从道义上都是站不住脚的（Freeland，2007）。但儿童还具有受教育权，因此提高入学率和出勤率在某些社会中十分重要，必须靠某种机制解决家长不愿送女儿上学的问题。对于那些确保儿童和妇女权利或保护他们免遭暴力的政策而言，设置条件有利于确保国家为社会变革提供合法性。

最后，目前仍没有充分证据可以明确证明，设置条件的做法是有效的。一项以墨西哥数据为基础的研究（de Brauw 和 Hoddinott，2011）发现，对于完成 3-8 年级学业的所有年龄段儿童而言，“无条件”组的入学率要比“有条件”组低 5.4 个百分点。最受影响的是完成 6 年级学业的儿童，因为这是升中学的关键过渡年份，此时有很多人会辍学。对他们而言，“无条件”组的辍学率要高 18-20 个百分点。在马拉维开展的一项精心设计的研究发现，有条件和无条件补助对上学情况的影响通常比较类似，但如果直接将补助发放给女学童，这一项条件就能让学校出勤率大幅上升（Baird 等，2011）。

2.10 无条件现金补助

无条件现金补助包括政府为穷人和脆弱人群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受欢迎，其中的原因有好几种。最有说服力的理由是，撒哈拉以南非洲地区的社会服务比起中美洲和南美洲往往要更薄弱，而要想有效提供此类服务，运作良好的教育和医疗服务是首要前提。

非洲最大的现金补助计划在南非，2010/11 年度国内生产总值的 3.5% 被划拨用于社会援助（Black Sash，2010）。“儿童支持补助”计划为 1000 多万名儿童提供

支持，接下来是“养老金补助”计划，其受益人数超过 200 万。这些计划采用的手段都经过测试，能很好地靶向穷人。按收入计算，最贫困的 40% 人口中有半数以上家庭能领取“儿童支持补助”，而最富裕的 20% 人口中只有不到十分之一能领到补助。在最贫困 20% 人口的家庭收入中，社会补助所占比例超过三分之二（McEwen 等，2009，第 19 页）。

大型现金补助计划能对粮食不安全和贫困问题的解决起到巨大的积极作用。仅靠现金补助仍无法大幅度减少贫困人口数量，因为补助水平通常较低，难以将受益人推至贫困线以上，但补助有助于缩小“贫困差距”（贫困人口的收入或消费水平离贫困线的平均距离）。全国性的无条件现金补助也能通过提高最贫困个人及家庭的收入水平，从而减少收入不平等现象。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，将基尼系数¹⁹降低了 3 个百分点，而仅“儿童支持补助”计划一项就将贫困差距缩小了一半（Samson 等，2004）。

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²⁰。研究发现，埃塞俄比亚“生产性安全网计划”中的“直接支持”部分和卢旺达的“展望 2020 计划”均对家庭粮食安全产生了巨大的积极影响（Gilligan 等，2008；World Bank 2010）。赞比亚的“卡洛莫区现金补助试点项目”大大改善了受益人的饮食质量和营养状况，脂肪、蛋白质和维生素消费量均有所增加，每日仅吃一餐的家庭所占比例从 19% 下降至 13%（MCDSS 和 GTZ 2006）。南非领取“儿童支持补助”母亲的子女预计其年龄别身高会有所增加，成人后身高要多出 3.5 厘米（Aguero 等，2007）。

在马拉维，“姆钦济现金补助项目”是一个一直严格进行评价的试点项目，对儿童营养状况产生了令人惊叹的效果。受益家庭中发育迟缓²¹儿童的比例在一年之间从 55% 下降至 46%，而在未领取补助的“对照组”家庭中则维持在 55%，因此现金补助对降低发育迟缓发生率的贡献率是 9 个百分点。受益家庭中消瘦²²儿童的比例在一年间下降了一半多，从 16.2% 降至 7.2%，但在非受益家庭中也同样出现大幅下降，从 13.7% 降至 6.9%，因此按“双重差分”计算，贡献率为 2.2 个百分点（Miller 等，2011；参见图 3）。

¹⁹ 基尼系数用来衡量不平等现象，介于 0（不存在不平等现象：每个人的收入完全相等）和 1（存在绝对不平等现象：所有收入都由一个人占有）之间。

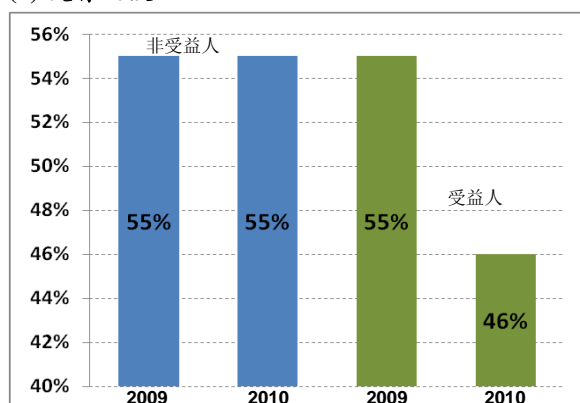
²⁰ 关于现金补助计划的影响，Save the Children（2012）中做了很好的介绍，而 Künemann 和 Leonard（2008）则明确从人权角度对此做了介绍。

²¹ 发育迟缓（年龄比身高）是衡量长期营养不足的一项指标。

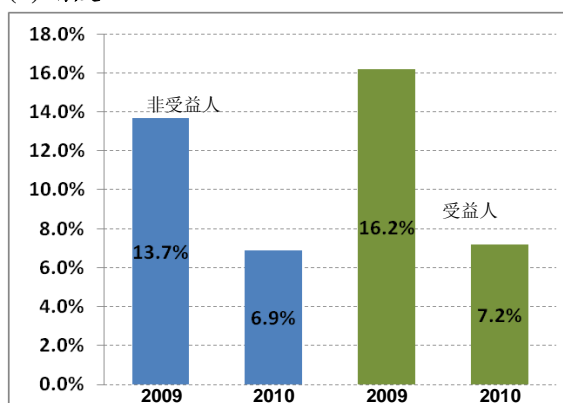
²² 消瘦（身高比体重）是衡量短期营养不足的一项指标。

图 3. 马拉维现金补助计划对儿童营养的影响

(a) 发育迟缓



(b) 消瘦



资料来源：出自 Miller 等，2011。

除直接对消费产生影响外，现金补助还能够刺激对农业和其它生计活动的投资。玻利维亚针对 65 岁以上老人的养老金项目将消费量提高了相当于补贴额本身的两倍，但这一效果只出现在农村有地家庭中，因为消费量上升的原因是产量上升，特别是奶制品、肉类和蔬菜的产量（劳工组织，2010）。巴西的社会养老金也有一部分被人们用于种子和农具投资。对纳米比亚养老金项目进行的一项定性评估也得出了类似的结果，评估中还发现，定期获得可预见收入使人们更好地从市场购买粮食，因为贸易商会被吸引到偏远社区，领取养老金的人也能以赊账的方式购买粮食（Devereux，2002）。

现金补助对家庭粮食安全的直接影响取决于补助额大小、发放频率和购买力。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。也有证据表明，现金补助如果直接发放给女性，就会对粮食安全产生更加直接的影响，因为女性往往将更多钱花在购买儿童和家人需要的食物和其它必需品上，而男性则将更多钱花在非必需消费品和创收性投资活动上（Sabates-Wheeler 和 Kabeer，2003）。目前尚无证据证明，将男户主家庭中的女性指定为社会补助领取人会增加家庭内部冲突的风险，但这方面需要在各种社会文化背景下开展进一步研究。

3 为促进粮食安全而建立的各种社会保护体系

上一章介绍了为促进家庭粮食安全而采用的几种不同社会保护工具的各自优缺点。但社会保护工具不应单独使用，如能将其纳入一个综合性体系，将社会保护措施与其他干预活动相结合，并与其他社会部门（教育、卫生等）和经济部门（农业、贸易政策）建立联系，这些工具就将发挥最佳效果。本章将讨论社会保护体系如何才能满足从业和非从业各类粮食不安全人群在人生不同阶段的粮食安全需求，具体侧重四个方面：(1)跨部门联系；(2)纵向联合计划；(3)国家体系；(4)概念性框架（“社会保护最低标准”和“粮食安全最低标准”）。

3.1 跨部门联系

社会保护对于帮助粮食不安全人口起着重要，甚至关键的作用，而设计合理、实施到位的社会保护计划有助于解决造成粮食不安全的根源问题。但单靠社会保护是无法“解决”造成粮食不安全的所有根源问题以及对营养造成的影响。实现短期粮食安全不仅要确保家庭或个人获得充足粮食，还要将其与基本医疗服务、洁净水和卫生条件、适当的信息、教育和技能培训联系起来，才能确保粮食能够得到有效利用，使人们通过安全、有益于健康的日常饮食，过上营养、健康的生活。实现长期粮食安全则需要为农业、就业机会的创造、基础设施投资和有利的贸易政策等方面工作提供支持。例如，如果粮食不安全与就业机会不足相关联，就应该通过公共建设项目来提供短期工作机会，而不是长期工作机会。

社会保护计划如能与补充性干预活动相互联系起来，就能对粮食安全产生更加积极的影响。这就是前文提到的有条件现金补助计划的基本思路。例如，墨西哥的 *Oportunidades* 计划就将现金补助与营养补充剂的发放联系起来，从而降低了儿童发生发育迟缓的可能性，并实际上将儿童发育水平提高了约六分之一（Behrman 和 Hoddinott, 2005）。

如果不将社会保护与部门性计划联系起来，会产生一种风险，那就是社会保护将自动取代这些计划。如果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一个原因。另一个原因是政府对社会保护计划的所有权更有利于确保政府的责任感，而正如别处指出的那样，要想在捐赠方推动的计划或非政府组织实施的项目中引入问责制则有很大难度。反过来，缺乏对服务的投资会破坏与这些服务密切关联的社会保护计划的有效性。例如，如果有条件现金补助计划或学

校供餐计划提高了人们对教育的需求，但却未能对教育进行投资以扩大教育服务和维持教育质量，那么社会保护计划的效果就会大打折扣（儿基会，2012）。

博茨瓦纳的案例向我们展示了如何通过多个主管部门来实施社会保护计划，虽然该国仍缺乏协调一致的社会保护国家战略。

插文 11. 博茨瓦纳：通过多部门方式提供社会保护

博茨瓦纳政府通过几个部委合作实施几项社会保护计划，由各部委联手向各类贫困和粮食不安全人群提供全面的社会援助。此类干预活动包括以下几项：

- 地方政府部负责实施一项名为“**Ipelegeng**”、提供临时性就业机会的**公共建设项目**，在早年项目会扩大。该部还为“**偏远地区居民**”提供赠款，用于建造农村基础设施，促进创收和农业生产。
- 社会服务部负责实施一项针对**赤贫人口**的计划，受益人中 73%为妇女，计划包括现金补助和粮食补助，用于保证饮食的营养均衡。该部还负责实施针对 65 岁以上老人的国家**养老金**计划，领取社会养老金的人中有 60%为女性。
- 教育部负责实施一项全面**学校供餐**计划，在上学期期间为所有政府开办学校中的中小學生供餐。
- 卫生部负责实施一项“**脆弱人群供餐计划**”，通过各诊所为 6 岁以下营养不良儿童、孕妇和哺乳期妇女发放定量食品。

“只有到了后期，才有必要将这些需求纳入国家社会保护政策框架中，使不同政治、社会背景下有组织产生的各种不同计划能够得到协调、合理化和巩固。博茨瓦纳目前正在经历这一过程，也正在设计一项全面社会发展框架”（EuropeAid，2012，第 46 页）。

3.2 纵向联合计划

与单一的社会保护工具不同，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，使不同工具之间形成合力（Robalino 等，2012）。综合性社会保护计划往往设置多个相互补充的机制来支持家庭粮食安全。这方面有两个实例，分别是孟加拉国的“挑战减贫极限计划”和卢旺达的“展望 2020 年计划”。在这两个实例中，有着不同粮食安全需求的家庭获得不同形式的社会保护支持，两者均努力帮助某几类家庭实现脱贫，反映出从依赖计划到实现自立的过渡。

插文 12. 孟加拉国和卢旺达：以综合方式提供社会保护，以实现粮食安全

孟加拉国：挑战减贫极限

“挑战减贫极限”（CFPR）是非政府组织 BRAC 实施的一项计划，作为对孟加拉国非常成功的小额贷款计划的一种补充，其目的是为那些由于过于贫困而无法获得小额贷款的人口提供帮助。“挑战减贫极限”计划采用一种双轨策略，为极度贫困家庭同时提供社会援助和生产性资产（生计保护加上生计强化）。项目靶向的受益人可获得一系列支持措施：每日约 0.4 美元的“生活费”，两年免费医疗，改善住房、厕所和供水条件的材料等（以解决粮食安全和营养安全中与粮食无关的问题）。这些受益人还能领到价值 100-150 美元的生产性资产，有些是免费，有些是软贷款，其中包括家畜、农资、缝纫机等非农用资产，同时还必须接受相关培训，以确保资产得到有效利用。在计划第一期（2002-2006 年），参加计划家庭的极度贫困率（日均收入低于 1 美元）从 89% 降至 59%，降幅为 30 个百分点，而对照组只下降了 13 个百分点。计划第二期的目标是让 86.3 万个家庭成功退出计划，也就是说，将有 400 多万人通过这一综合策略实现脱贫（EuropeAid, 2012, 第 55 页）。

卢旺达：展望 2020 年计划

“展望 2020 年计划”（VUP）是卢旺达的一项社会保护旗舰计划，它“借鉴以往经验，认识到由单个部委、捐赠方或非政府组织实施的“孤立”干预活动不足以帮助人们摆脱极度贫困”（卢旺达政府，2007，第 i 页）。该计划有三个组成部分。一是**直接支持**，为无劳动能力的最贫困农户提供无条件现金补助。一项评估表明，补助水平足以让获得直接支持家庭的人均粮食消费量出现大幅提升（世界银行，2010）。二是**公共建设项目**，为具备劳动能力的贫困家庭提供就业机会，使他们通过建造或养护社区基础设施（农村道路、教室），或参与能提高农业生产率的活动（修建梯田、灌溉）等，获取现金报酬。三是**信贷计划**，为贫困个人提供贷款，他们也可以与非贫困人员结成借款小组，利用贷款从事小型创业活动（养禽、木工）。“展望 2020 年计划”的每位参与者都能通过事先在一家当地金融机构开设的一个银行账户领取现金补助或贷款，这个账户也能用于储蓄和获得信贷服务。通过多项干预活动的组合，“展望 2020 年计划”将对最贫困人群的社会援助、通过由“有生产能力的穷人”参与创建资产和农业投资实现生计强化、为贫困人口和非贫困人口提供小额贷款、将最贫困农户纳入金融服务体系等各目标联系到一起。

3.3 国家体系

国家社会保护战略中往往包括粮食安全目标，特别是以自给自足农业为主的低收入国家。首先应该明确现金或粮食或农资的“一次性补助”、“定期补助”和“综合性计划”之间的区别（EuropeAid 2012）。一次性补助用于应对紧急情况或

生计强化最为有效，如在旱灾后为农民提供农资或为牧民提供家畜。定期补助在社会保障覆盖不足的低收入国家正变得越来越常见，通常是政府或发展伙伴实施的尚未制度化的随意性项目，往往在规模和时间跨度上较受限制。相反，综合性计划是针对所有符合条件公民或居民的永久性安排，有法律作为保障，因此在财政和政治上都具备可持续性，通常还与一些补充性服务相关联。虽然综合性计划比较理想，但利用外部资金和技术支持实施的定期补助或一次性补助也是不可避免的，至少可作为临时性措施。本节将利用巴西、印度和撒哈拉以南非洲地区的经验，介绍系统化做法的优势。

3.3.1 巴西

按照人权中的充足食物权和粮食主权原则，粮食安全和营养安全是巴西公共政策的一项战略目标。该国最近在减轻粮食不安全方面取得的成绩离不开民间社会的努力，它们组织起来创建正式渠道，以参与社会政策的设计和 implementation 过程。在曾经导致科洛尔总统遭到弹劾的“政治道德运动”启发下，包括工会、政党、非政府机构、专业协会及企业家协会等几百个民间社会组织于 1993 年启动了“反饥饿、反贫困、保护生命公民行动”。通过该项“公民行动”运动，巴西全国所有县共建立了 5 千多个地方委员会，发起了一次全国性反饥饿运动。应用经济研究所（IPEA）制作了一份“饥饿图”为公共政策提供指导，图中显示，有 3200 万人生活在极度贫困中。“公民行动”运动对于 1993 年“粮食和营养安全国家委员会”（CONSEA）的创建也起到了关键作用，该委员会是由政府官员和民间社会组织代表组成的一个咨询委员会，负责为粮食和营养安全制定政策与准则。

至少从上世纪 50 年代开始，专门针对粮食和营养不安全问题的计划就已经存在，如“学校供餐计划”，但 1993 年后，这些计划变成了一项政治优先领域。按照“粮食和营养安全国家委员会”的建议，巴西国会于 2006 年通过了《国家粮食和营养安全法》（LOSAN）。正如 Rocha（2009）指出的那样，“食物权”目前已经实现制度化，成为一项国家义务。随后巴西确立了“粮食和营养安全国家体系”（SISAN），负责制订和实施相关政策，来完成《国家粮食和营养安全法》中提出的各项要求。这一体系由“社会发展和反饥饿部”负责协调，其中包括联邦、州和地方政府和民间社会与私有部门。粮食的获得是该体系的首要目标，但同时也制定了相关国家政策，确保粮食生产和销售是粮食和营养安全可持续战略的根本目标。下文将介绍这方面取得的一些最重要的进展。

2003 年，巴西启动了“零饥饿计划”，作为粮食和营养安全国家体系和政策的一个组成部分。“零饥饿计划”中包括两大类干预活动：(1)通过收入补助、学校供餐和提高最低工资标准及促进就业，帮助低收入人口获得更多粮食；(2)强化家庭农

场，因为它们是主要的农业生产单位，且国内市场中供应的粮食大部分靠它们生产。“零饥饿计划”最初由专门为解决饥饿和粮食安全而新设的“粮食安全和反饥饿特设部”负责管理。但在 2004 年，“零饥饿计划”和其它社会计划合并，新设的部也更名为“MDS 国家秘书处”。很多“零饥饿计划”项目存在了多年，而到了卢拉政府执政时，这些项目被扩大或改革，从而提高了有效性。其中一个特点就是强化了地方社会事务委员会的作用，使其成为粮食和营养安全领域的重要参与方。民间社会和政府之间的伙伴关系也是巴西模式的重要贡献。地方委员会负责监测和掌控公共资源在地方性计划中的支出。按照法律规定，要想获得资金，地方政府必须设立一个地方社会事务委员会，其中至少半数成员来自民间社会。

国家学校供餐计划（PNAE）于 1955 年启动，是巴西历史最长的粮食计划。该计划由教育部归口管理，但由各州和各市负责在公立学校、非盈利性学校和公立托儿所中实施。其主要目标是为土著社区和前奴隶的后裔（quilombolas）提供 30% 的儿童日均所需营养，为所有其它儿童提供 15% 的日均所需营养。2010 年，计划使 4500 万以上儿童从中受益。该计划的一个显著特征是至少将 30% 的资源用于从家庭农场直接购买食物。在全国范围内，地方社会理事会发挥的积极作用是学校供餐计划在全国获得成功的最主要原因（Weis 等，2005）。

“零饥饿计划”的另一个重要内容就是对“家庭补助计划”（Bolsa Familia）这一巴西有条件现金补助计划的典范，实行权力下放。负责受益人登记的市级代理机构通过一份标准化问卷，为“家庭补助计划”创建了信息库。“统一登记”（Cadastro Único）收集了有关全国贫困人口的全面数据（收入、住房等），对巴西贫困人口开展滚动普查，其数据也被其它政府计划采用。“家庭补助计划”在粮食安全方面已产生巨大效果。其靶向工作做得很好，94% 的补助发放到人口中最贫困的 20% 人群手中。家庭食品支出有了大幅提高。6 岁以下儿童的长期营养不良发生率估计下降了 30%，6-11 个月大婴儿的长期营养不良发生率则下降了 62%（Grosh 等，2008；劳工组织，2009）。

巴西的营养不足发生率已从 2000-02 年间的 9% 下降到 2006-08 年间的 6%（粮农组织，2011b）。取得这样的成功归功于两大因素：政府有着消除粮食和营养不安全的坚定决心；采用综合性方式，使民间社会和私有部门都参与计划的设想、实施、监测和评价工作。但要想可持续解决粮食不安全问题仍有很多障碍需要克服。在“粮食和营养安全国家委员会”（2009）确定的十大挑战中，边缘化群体被排斥是其中之一，为应对这一挑战，巴西在 2012 年 5 月启动了一项补充计划“Brasil Carinhoso”，其目标是为现有计划未能覆盖的估计 70 万极度贫困家庭提供帮助。

3.3.2 印度²³

上世纪 70 年代以来的印度：上世纪 70 年代的印度与今天有着天壤之别：近半数人口生活在贫困中，印度总体上属于一个需要进口粮食的缺粮国，年经济增长速度长期低于 3%（被戏称为“印度式增长速度”），计划实施缺乏现代化技术，近 80% 人口居住的农村地区缺乏金融和银行基础设施。所有这些特征都已朝着积极的方向变化。自上世纪 70 年代以来，印度经济经历了一次根本性改变。经济增长速度大幅提升，贫困率逐渐下降，40% 的人口实现了城市化，农村地区的金融和银行网点不断增多，手机普及率快速增长，信息行业成为主要的增长产业，在创汇中占有很大比例。增长和社会、经济改革过程中的这些巨大变化也带来了新的脆弱性，而那些长期以来一直难以摆脱贫困的人们（特别是旱作地区的人们）得到的收益最小。社会保护体系从最近才开始针对新挑战进行调整，很多问题仍有待解决。

谁是粮食不安全人群？ 粮食不安全家庭主要是无地且缺乏劳动力的家庭、拥有小块土地的边缘化农民、农村旱地地区多数务农和非务农家庭、寡妇、残疾人、城乡非正式部门的低收入就业人员、居住在城郊贫民窟的城市边缘化人群，特别是以上各类别中的妇女和儿童。除了这些长期未能脱贫的粮食不安全人群外，还有大量“新增贫民”，他们中多数面临着短暂性贫困，随着就业和收入情况的波动在贫困线上下移动，这是过去十年印度经济新发展的一个特征。据估算，短暂性贫困人口目前所占比例高于长期贫困人口。

社会保护战略：印度已采用一项三元战略来解决家庭粮食不安全问题。第一类计划将现金/收入送到长期贫困人口手中，帮助他们从市场上购买粮食。粮食其实并不短缺，关键是人们无法获得粮食：这些家庭之所以面临粮食不安全，是因为他们的需求受限。第二类计划为计划靶向的粮食不安全家庭提供补贴价粮食，达到降低粮价的目的。这样一来，这些计划就能同时从供应方和需求方着手实施。虽然从供应方着手的“公共销售体系”自独立以来一直存在，但从需求方着手的计划则表明，战略正在逐步针对增长带来的新型脆弱性进行调整。第三类计划的主要目标是采取事前预防和事后应对措施，保护家庭免受冲击的影响。

属于第一类向脆弱人群发放现金的计划包括：英迪拉·甘地养老金计划、残疾人补助计划、寡妇补助计划、贫困人口免费伤残及意外保险、非正式部门劳动者优惠社会保险和针对极度贫困家庭的住房补助。所有这些计划多数为保护性，因为它们提供事前保护，使人们免受收入冲击（老龄、残疾、失去有收入的家庭成员、丧夫等），使得家庭有能力从市场上购买粮食。

²³ 本节根据 Philip O'Keefe 领导的一个小组编写的“为变革中的印度建立社会保护”（世界银行，2011a）改编，小组成员中包括 Kalanidhi Subbarao。

第二类计划已经存在了几十年：称为“公共销售体系”的粮食补贴计划和针对学童的午餐计划。公共销售体系以补贴价销售小麦、大米、煤油和糖，补贴额取决于某一家庭处于贫困线以下或以上，或是极度贫困家庭。学校供餐计划为政府办的学校和获得援助的学校中 1-8 年级学生提供热餐。印度最近采用了一种以权利为基础的方式来确保粮食安全，为这些计划注入了新的活力。最高法院就一名活跃分子提交的诉状做出了一项裁决，要求政府考虑将获得粮食视为一项权利。因此，已于 2011 年向议会提交了《国家粮食安全法案》，“确保人们能按承受得起的价格获得足量的高质量食物，过上有尊严的生活，从而保障人们一生的粮食和营养安全”（印度政府，2011，第 1 页）。一旦得以通过，该法案将保证 75% 的农村居民和 50% 的城市居民能通过“公共销售体系”买到补贴价粮食。还将向孕妇和哺乳期妇女提供免费餐食。该法案已认识到粮食安全的性别含义，因此特别指定符合条件家庭中最年长的女性作为领取配给卡的户主。

第三类公共建设项目计划也已在印度实施多年，并在 2005 年《国家农村就业保障法案》通过后，也开始采用以权利为基础的做法。每个需要工作机会的农村家庭都有权申请领取一张就业卡，并在当地的村委会登记，随后会在两周内得到一份工作。他们能获得每年最多 100 天在低技能要求或无技能要求的公共建设项目中工作的机会。由于该计划具备独特的按需提供就业机会的特点，对于解决长期粮食不安全、失业或歉收等季节性饥饿和灾害问题是一项有效的干预活动。它既能提供社会援助，也能提供一种代用式社会保险。由于能随时保证提供有薪酬的就业机会，洪灾或旱灾等冲击就不一定导致人们突然失去粮食保障。

该战略效果如何？ 该战略具备多种优点。它能解决与粮食不安全相关的很多问题，能够覆盖多种脆弱家庭。目前的一种缓慢趋势是朝着现金补助和保险型社会保险的方向发展，正如中等收入国家的做法一样。有两个问题值得注意。首先，“公共销售体系”作为历史最悠久和从粮食安全意义上看最重要的计划，已出现前文中介绍的众多弊端，其中包括负责粮食采购和销售的半国营机构效率低下、资源外流和腐败、受益人靶向有误和运作成本过高等问题。学校免费午餐计划也同样面临食物质量差和存在腐败等问题。治理已经实际上成为所有社会保护计划的致命弊端。人们担心如果资源外流、效率低下和高成本问题无法得以解决，那么在新的“食物权”宗旨下扩大这些计划将无法真正有助于保障目标脆弱家庭的粮食安全。

第二个问题是政治上存在惰性，对本来可以解决的、已发现的弊端置之不顾。可以逐步寻求一种更好的计划靶向方式，也可以采用计算机监测和新型技术（如生物特征识别和正在实施的“单一身份卡”做法）来避免欺诈，欺诈行为应得到严惩，加强社会审计等创新机制的使用，运作不良的计划可予以撤销。虽然所有的可

能性都存在，但改革的步伐一直非常缓慢，而联合政府的政治强制力意味着要想很快对社会保障体系进行改革是没有希望的，虽然从理论上讲，似乎改革对于快速变化的印度是有好处的。

3.3.3 撒哈拉以南非洲地区

社会保障在非洲发展议程上的地位不断提升与政策的大幅度转变有着关联，即从粮援转向现金补助，从短期应急行动转向长期可预见的干预活动，从由捐赠方驱动的项目转向政府牵头的计划或至少是由政府和捐赠方联手合作。这些转变都认识到，解决长期贫困和粮食不安全的结构性根源需要的是系统性干预，而不是专项干预（McCord 和 Slater, 2010）。非洲联盟于 2008 年通过的“非洲社会政策框架”认为，应快速扩大社会保障的覆盖面，并通过了“一项新的共识，认为基本社会保障最低标准至少应包括：基本医疗和针对儿童、非正式劳动者、失业者、老人和残疾人的津贴”（非洲联盟，2008，第 17 页）。

但非洲各地也存在巨大差异。在南非和纳米比亚等中等收入国家，除了缴费型社会保障体系外，还设立了有立法支持和由税收收入资助的儿童津贴和社会抚恤金等政府管理的社会援助计划。在埃塞俄比亚和马拉维等低收入国家，社会保障的覆盖面相对较低，因为有正式工作的人口相对较少，对国际援助的依赖性较高，粮食不安全问题急需得到解决。这种情况下，社会保障主要是为小农提供支持，如农资补贴和农村公共建设项目。这些计划通常由农业部或农村发展部实施，而不是由社会福利部门实施，政府和捐赠方关注的主要问题是将社会保障和增长和“脱贫”联系起来，其中一个原因是预算有限，项目周期为 1-5 年。这两种社会保障方式被分别命名为“南部非洲模式”和“中部非洲模式”（Niño-Zarazúa 等，2010）。纳米比亚和埃塞俄比亚就分别是两种类型的典型案例。

纳米比亚政府几十年来一直在实施几项社会援助计划，其中包括非缴费型养老金计划、残疾补助、儿童成长补助和寄养补助。社会养老金和残疾补助由卫生和社会服务部负责管理，而儿童补助由性别平等和儿童福利部负责，由政府财政拨款资助。虽然这些计划都没有明确针对粮食不安全问题，但人们已认识到，艾滋病流行加重了贫困家庭的脆弱性，例如孤儿数量和“缺代”家庭数量在增加，而现金补助能帮助受益人满足自身的粮食和其它基本需求。在早年，领取社会养老金的人能利用这一收入为自己及受旱灾影响的亲属购买粮食，有时会采用赊账方式（Devereux, 2002）。另外，基础教育部在实施学校供餐计划，目的是帮助贫困学生在学校有更好的表现，而初级教育在纳米比亚属于免费义务教育。

埃塞俄比亚的社会保障明确宣布其目标为解决粮食不安全问题。自 2005 年起，“粮食安全计划”（FSP）中就开始包括“生产性安全网计划”（PSNP），分

成建造社区基础设施和农业资产的“公共建设项目”和为最贫困人口提供社会援助的“直接支持”两部分；还包括“家庭资产创建计划”（HABP），通过为生计活动、推广服务和金融服务提供支持，帮助农户提高收入、粮食产量和资产水平。按照预期，那些同时通过“生产性安全网计划”和“家庭资产创建计划”领取补助的家庭能够“摆脱”长期粮食不安全，实现“粮食自给”（GFDRE 2009）。“粮食安全计划”由农业和农村发展部负责实施，主要资金来自国际捐赠方和金融机构。各种小型社会援助计划由劳动和社会事务部负责实施，2011年该部起草了一项《国家社会保护战略》，提出了几项相关工具，包括：社会安全网、劳动力市场计划、社会保险计划、改善基础服务计划、为处境困难的人们提供特殊支持等。

3.4 概念性框架

目前发展最快的一种全面框架就是“社会保护最低标准”，本报告在起始部分已就此做过介绍，但此处将做详细阐述。随后将提出一个辅助性概念——“粮食安全最低标准”。

3.4.1 社会保护最低标准

“社会保护最低标准”（SPF）的概念最早是联合国用来应对2008年前后达到顶峰的全球“三大危机”（粮食危机、燃料危机和金融危机）的一项措施，同时也得益于不断积累的实证，证明社会保护是一种既能保护短期粮食安全、又能促进长期经济增长和减贫的一组强有力干预手段。“最低标准”是指为所有人提供一定水平的社会保障。它将覆盖人的一生，即意味着所有年龄段和不同处境的个人都应享受基本收入保障和基本社会服务。收入保障应通过合理的社会补助得到保证，如儿童津贴、残疾补助、针对无业人员的社会养老金以及针对就业贫困人口和失业贫困人口的就业保障或收入支持。同时还应确保向所有人提供基本社会服务，如医疗、教育、水及卫生和粮食安全（劳工组织，2011）。最低标准有一个“横向”要求（覆盖面或准入）和一个“纵向”要求（服务质量）。

“社会保护最低标准”最初遭到的批评是，它只是一个展示给世界各国的蓝图，完全没有考虑不同背景下各国目前正在进行的政策改革过程。然而，虽然明确提出了实现全民社会保护的目标，但实现目标的具体的途径和战略却要靠各国自行决定。实施时应参照现行的社会政策，合理尊重本国国情，如财政资源和政策重点，整个过程由国家所有。尽管如此，“社会保护最低标准”是一项明确以权利为基础的策略，它为联合国成员国和发展伙伴提供了指导原则，帮助各国实现获得社会保障和基本社会服务的人权。

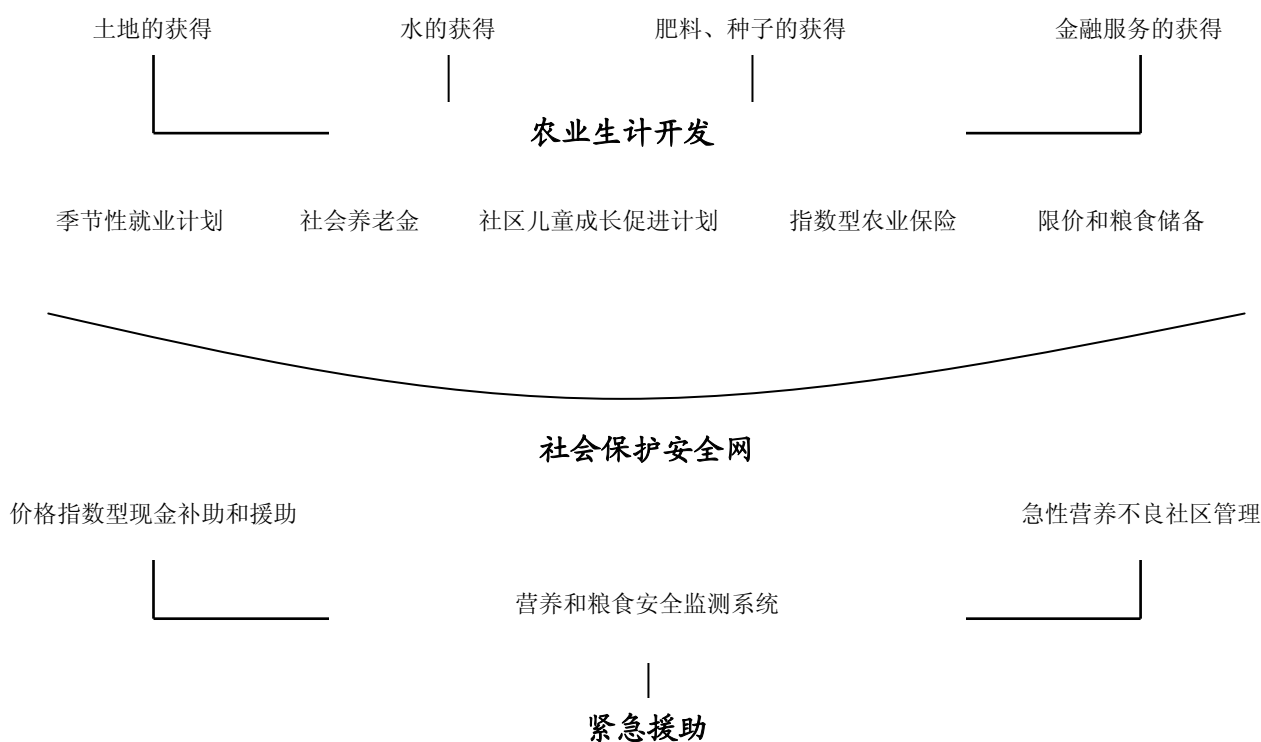
3.4.2 粮食安全最低标准

“社会保护最低标准”确立了一组最低干预措施，旨在帮助所有人实现粮食安全权或社会保障权。在此我们又提出一组辅助性干预措施，即“粮食安全最低标准”，目的是帮助各国履行本国实现充足食物权的义务。“粮食安全最低标准”承认粮食是人类生存的一项基本需求（免于饥饿是《经济、社会和文化权利国际公约》中承认的唯一一项“基本”人权），并提出了一组确保人人实现粮食安全的最低标准干预措施。虽然二者之间存在明显的重合，但“粮食安全最低标准”更加明确注重保证或保护个人获得粮食的措施，这对于长期遭受粮食短缺或偶发性粮食短缺的国家或地区尤为重要。

如上文所述，粮食不安全有多重形式（长期、季节性、短暂性），还有多重根源（生产、贸易、劳动力或转移方面出现权利缺失）。“粮食安全最低标准”将确立几项机制，以便按照各国的粮食安全国情，一一解决这些问题。需要强调的是，“粮食安全最低标准”中并非所有组成部分都是社会保护工具。此外，“粮食安全最低标准”也不是一个放之四海而皆准的现成蓝图。它背后的驱动力是消除贫困的目标，而不是某一组工具。各国应尽力设计一种方案，在定期开展需求评估的基础上，将社会保护和其它能最有效确保在任何时候为任何人实现粮食安全的干预措施进行合理组合，并随着时间推移进行调整。

正如联合国经济、社会和文化权利委员会建议的那样，“粮食安全最低标准”应以权利为基础，并最好被纳入一个“框架法律”，成为实施国家食物权相关战略的一项主要工具。关于“粮食安全最低标准”的框架法律应包含以下各项内容的条款：目的；要实现的目标和为实现目标设置的较现实的时限；宽泛说明实现目的的手段，特别是与民间社会、私有部门和国际组织的合作；对整个过程的体制性义务；国家监测机制和可能的申诉程序。在制定国家基准和框架法律时，各缔约国应积极鼓励民间社会组织参与（关于充足食物权的《第 12 号一般性意见》，第 29 段）。

图 4. 应对季节性饥饿的干预框架



资料来源：Devereux 等，2008，第 41 页。

构建“粮食安全最低标准”的一个可用模型就是“应对季节性饥饿干预框架”（Devereux 等，2008），既能用于应对季节性饥饿，也能广泛应用于其他类型的粮食不安全状况。该框架分三层（图 4）。第一层是永久性设置、用于应对紧急情况的一组可扩大的社会援助和营养计划，其中可能包括价格指数型现金补助或粮食援助。第二层是“社会保护安全网”，同时包括援助机制和保险机制，如季节性公共建设项目或就业保障计划、天气指数保险、粮食储备等，专门用于防止人们陷入饥饿和极度贫困。第三层是促进农业生产的一些措施，如帮助人们获得土地、水、肥料与种子以及金融服务，可通过农业发展计划或社会保护计划来实施（如农资补贴）。

4 具体实施中的跨部门问题

本章探讨社会保护计划设计和实施过程中出现的一些问题及挑战，之所以选择这些内容是因为这些问题是决策者和分析家经常提出的问题：如何精准实现计划的靶向？如何避免“依赖性”？各国能承受得起社会保护的成木吗？等等。有关这些问题的实证资料也正在日益积累。

4.1 靶向

“靶向”指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。相反，“普惠式”计划（如全民粮价补贴）则面向一个国家中所有公民。社会保护计划应该采用靶向式或普惠式是一个长期以来一直争论不休的问题，而以有限的实证材料为依据开展的关于如何最精准、最有效地开展靶向工作的相关讨论也从未间断过。

靶向至少有三条充分理由。第一条理由是实现计划目标，因为如果一项现金补助计划目的是减轻粮食不安全，那么它就有理由只针对粮食不安全人群提供现金补助。第二条理由很现实，决策者总是面临预算有限的问题，因此要想最大程度利用公共支出，就必须将有限的资源集中在最需要帮助的人群身上。第三条理由是追求分配平等的政治或意识形态理由，通过将富人手中的财富分配给穷人来减轻不平等现象，提高福利。

对靶向持反对态度的人也有几条充分理由。第一，靶向势必会导致两类误差：**纳入误差**或“渗漏”，即将资源用在资格不符或无需帮助的人群身上，从而因为浪费资源而造成低效率和高成本，**排除误差**或“覆盖不足”，即未将资源用在有资格的人群身上，造成不平等现象，甚至带来致命后果（如在粮食危机期间）。出现排除误差的原因要么是在靶向过程出现差错，要么是计划预算不足，无法覆盖所有符合资格的人员。由于排除误差会带来人道主义后果，Cornia 和 Stewart（1993）认为它比纳入误差更加重要，但面临预算短缺问题的决策者却往往更关注纳入误差。

对靶向持批评态度的人士还指出，普惠式或非靶向型计划才是能够保证每个需要社会保护的人都能真正获得社会保护的唯一途径，用术语说，就是确保零排除误差。出于这一原因，普惠式计划也得到了主张以权利为基础派别的青睐。然而，社会保护权并不一定要求向每个人提供免费补助。例如，老人的收入保障权可以通过公共和私人养老金相结合的办法得到实现，而对于那些没有参加缴费型社会保障计划的老人，则由社会养老金作为补充。

第三个担忧是，靶向有各种成本，对靶向的有效性进行分析时，必须考虑到靶向的“全部成本”，而不仅仅是行政管理成本。

- **行政管理成本**指确定符合条件的受益人和将不符合条件的受益人筛除出去所花费的实际成本。较为精准的机制（如个人经济状况调查）比起地域性靶向等粗放机制（对一个粮食不安全地区实现全覆盖）往往成本更高，但理论上也更精准，而粗放机制则相对成本较低，精准度也较低。
- **个人成本**指申请人在登记参加某项计划时所花费的开支和时间，包括交通成本和排队等候时间。如果这些“准入”成本过高，就可能无意中将符合条件的人排除在外。
- **社会成本**指将社区分成“受益人”和“非受益人”带来的影响，这可能会破坏社会凝聚力和社会资本，受益人可能有羞辱感，而非受益人可能感到羡慕和抵触。公共补助也可能会“挤占”私人救助，从而破坏以社会关系网为基础的非正式社区支持体系。
- **政治成本**可以用 Amartya Sen 的话得到简要概括，他曾写道：“专门针对贫困人口的惠益往往最终都是质量不高的惠益”（Sen 1995: 14），意思是普惠式计划比起只靶向最贫困人口的补助计划，能争取到更广泛的政治支持。另一项风险是，靶向过程可能被政治化，要么将粮援等资源发放给政府的支持者，要么用于从反对派那里收买政治支持。

一项社会保护或粮食安全计划可采用多种办法来确定符合条件的受益人。每一种都有其利与弊。

- **经济状况调查（Means testing）**指对每个人的收入及资产情况进行评估。理论上，这是最准确的机制，但需要详细的个人信息，且信息必须经过核实和定期更新，因为申请人有可能会低报收入，而且贫困人口的生计状况通常变化莫测。这就意味着经济状况调查实施起来需要极高成本。**代用经济状况调查（Proxy means testing）**采用与贫困相关的一系列可观察到的特征（如住房质量或通电情况），虽不如经济状况调查准确，但成本则大为降低。
- **社区靶向法**充分利用当地知识，让居民们自行确定谁是社区中最贫困或最脆弱的成员。虽然这种做法可能更加精准，成本更低，但它要求社区有良好的凝聚力，因此这一做法在农村地区普遍比城市地区效果更好，但也容易出现“精英掌控（elite capture）”的问题，因此必须认真设计，严密监测，确保顺利实施。
- **分类靶向法**利用易观察、难篡改或作假、与贫困或粮食不安全密切关联的特征作为判断是否符合条件的标准。靶向分类通常以年龄（如老人）、性别（女户主家庭）或残疾为依据。另一个例子是**地域性靶向**，即向某一地区的所有居民

提供惠益。分类靶向法对于计划管理者来说很具吸引力，因为它的成本相对较低，但靶向误差可能较大，例如，并非所有女户主家庭都面临粮食不安全（纳入误差），而很多男户主家庭却面临粮食不安全（排除误差）。

- **自我靶向法**靠提高获得计划惠益的成本或降低惠益本身的价值来打消非贫困人口积极性。具体包括：公共建设项目突出重体力、低薪酬的特点；要求领取现金或粮食的人在特定时间到特定地点排队领取补助；发放“低质量”商品（如低质量小麦，或者黄玉米）。从道义上，人们对这一做法有一些担忧，认为它可能会降低项目效果。例如，降低公共建设项目的薪酬可能意味着参与者得到的收入过低，难以减轻贫困和粮食不安全。

靶向机制往往不是单独使用，而是相互组合使用，证据表明，这种组合使用的办法能够提高精准度（Coady 等，2004b）。例如，某一旱灾救灾项目可能首先要确定受旱灾影响的区域（地域靶向法），然后为具备劳动能力的粮食不安全人群提供在公共建设项目中就业的机会，并向不具备劳动能力的粮食不安全人群提供免费粮食或现金补助，这些人群包括儿童户主家庭和缺乏支持的老人（分类靶向法）。

对 100 多个社会补助计划的靶向工作所做的一项全面研究发现，没有任何证据证明某个靶向机制比其他靶向机制更精准。“没有一种能适用于所有计划或所有国家的最佳方法。在我们的抽样中，靶向效果的差异有 80% 是由同一靶向方法的内部差异造成的，只有 20% 是由不同方法之间的差异造成的。”（Coady 等，2004b，第 2 页）。选择靶向机制时需因地制宜，并主要取决于计划目的，而靶向的精准度取决于实施靶向方法时有多严格。

关于干预活动到底应该采用靶向式或普惠式的争论也同时在涉及粮食安全工具时出现，特别是粮食补贴和农资补贴，这一点已在本报告前文中提及。大量证据支持采用靶向法，因为靶向型计划与普惠式计划相比，通常更有利于保证更多的资源能落实到贫困、粮食不安全人口身上，“但这一点不一定都能做到”（Coady 等，2004a，第 2 页）。最后，关于不同靶向方法的成本效益，目前的相关资料十分有限，如能在这一领域投资开展研究，将会有较高回报。

4.2 方法

社会补助应该采用现金、粮食或其他实物形式发放，或是否应该向受益人发放票券，用来购买有限的几种商品²⁴？经济理论表明，现金比实物更可取，因为它不会扭曲个人的消费或生产决策。现金补助能为受益人提供自由选择消费品的机会，可以是食物，也可以是其他必需品，如教育和医疗相关支出（Hanlon 等，2010）。

²⁴ 本节的依据来自 Margolies 和 Hoddinott（2012），该书对该争议话题以及相关资料和案例研究进行了极为详尽的阐述。

发放现金能刺激当地农业生产和非农活动。此外，发放现金往往比起发放粮食或其他商品成本更低，研究表明，实物类计划的行政管理成本要比现金补助类计划高 20-25%（Cunha 等，2010；Ahmed 等，2010b）。

从以上内容可以看出，其实不应该存在任何争议，现金补助永远都应该是首选方案。但如此简单的定论遭到四条理由的反对。首先，现金发放要求有运作良好的当地粮食市场。Barrett 等（2007）提出以下问题：现金补助的目标受益人是否能够真正获得市场服务？贸易商能否在不提价的前提下增加当地市场的粮食供应量？消费者面临的粮食市场是否为竞争性市场？如果对以上任何一项问题的回答是“否”，那么现金补助带来的购买力就可能因为粮价上涨而受到破坏。2007/08 年的全球粮价危机让人们注意到一个事实，那就是现金补助很少与指数挂钩，因此当粮价由于通货膨胀、季节性变化或供应不足等出现上涨时，现金补助计划就会很快失去价值。马拉维于 2006 年启动了一项创新性做法，在一次地方性旱灾过程中实施了“多瓦地区应急现金补助项目（DECT）”，按照粮价变动情况每月调整现金补助金额，以便确保购买力不变。2007/08 年斯瓦士兰的“旱灾紧急救助计划”（EDR）是另一个成功试点，它采取现金和粮食各占一半的形式发放社会补助。相反，埃塞俄比亚的“生产性安全网计划”则未能跟上粮价涨势，在粮价三年内上涨三倍的情况下，现金补助金额只增加 33%，导致受益人对现金补助产生抵触情绪，更倾向于粮食补助（Sabates-Wheeler 和 Devereux，2010）。

第二，粮食补助和现金补助看起来对粮食消费有着不同影响。Ahmed 和 Shams（1994）以及 del Ninno 和 Dorosh（2003）发现，在孟加拉国，领取粮食补助后要比领取现金补助后更倾向于消费粮食，而 Ahmed 等（2010a）也得出同样的结果。但另一方面，对 2005 年海啸灾难后斯里兰卡现金援助和粮食援助的分析表明，与领取粮食的家庭相比，领取同等价值现金的家庭更有可能使自己的饮食进一步多样化，购买更多肉类、奶制品和加工食品（Sharma，2006）。但由于现金补助每两周发放一次，而粮食补助则分两次批量分发，因此由于时间安排不同，很难区分不同补助方法的影响和相互差别。马拉维农村也曾启动了一项将粮食和现金补助相结合的计划，通过对该计划成本效益的详细分析后，发现领取现金的家庭均大大提高了粮食消费量和饮食多样化水平，这意味着现金（而非粮食）补助不一定会降低粮食消费量（Audsley 等，2010）。

第三，一般来说，受益人应该就援助的形式有一定发言权。在埃塞俄比亚，Berhane 等（2012）发现，虽然生产性安全网计划的多数受益人更愿意领取粮食，而不是现金，但这些偏好并非一成不变。2006 至 2008 年间，受益人的偏好从现金转向粮食，因为当时粮价出现飞速上涨，特别是在 2008 年上半年（如上文所

述），但随着粮价在 2008 至 2010 年间出现下降，这一偏好在多数地区出现了转变。在孟加拉国的“以粮食换资产计划”中，近 75% 的参与者表示更愿意领取粮食作为薪酬，而不是现金（Ahmed 等，2010b）。Ahmed 等（2010a）发现，最贫困的受益人往往偏好粮食补助，但这一偏好在（相对）富裕的人口中则并不明显。此外，男性通常偏好现金补助，而很多国家的女性则往往偏好粮食，原因可能是女性通常在家庭中扮演食物管理者的角色（Holmes 等，2009）。

第四，在上世纪 70 和 80 年代，一些国家开始采用食品券的做法，以此抵消宏观经济调整带来的影响（牙买加），或以此代替普惠式粮食补贴（斯里兰卡）（Edirisinghe, 1987; Ezemenari 和 Subbarao, 1999）。虽然食品券的做法最终被各国舍弃，但过去 5 年中人们对此又重拾兴趣。发放票券的行政管理成本要低于发放粮食。和现金一样，票券能使当地社区获得购买力，但由于票券只限于购买特定商品，因此无需过于担心出现发放差错或发放不当的问题。Hidrobo 等（2012）在厄瓜多尔开展的一次随机干预活动中发现，发放食品券的成本与发放现金相近，但食品券对饮食质量有更多影响。世界粮食计划署已在索马里南部等地采用了食品券的形式开展粮食援助，因为这些地方的安全形势使得发放粮食或现金都难以实现。随着有关食品券的相关文献不断积累，看起来食品券的做法特别适合城市地区，因为那里有着运作良好的市场和具有实力，特别是具有周转资金的商家，可以接受票券。

插文 13. 布基纳法索：城市食品券

2007/08 年的粮价飞涨对城市贫民造成了严重影响，因为他们的粮食安全要靠市场，而不是自身的生产。为此，布基纳法索在世界银行的支持下，在城市地区启动了一项食品券计划。靶向工作分两个阶段。首先，按照贫困的各项量化标准对贫困城市地区进行预选。接着，在每个选中的地区中，按照住房、资产、交通手段和健康状况等各项代用指标确定贫困家庭。最终，从 20 万个城市家庭中选出了 3.15 万个家庭（16%）。每个家庭领到由红十字会发放的 6 张食品券，每张价值 3 美元。补助总额占困难家庭月收入的 45%。这些食品券可在世界粮食计划署签约商店兑取食品。初步评价表明，该计划靶向工作完成良好，纳入误差极低，排除误差为 22%。计划帮助受益人在就业形势不断恶化的情况下，使自己的粮食获得状况有了大幅改善。但计划仍遇到一些操作上的挑战，特别是实施单位能力不足的问题。

资料来源：WFP, 2010。

4.3 依赖性

各国政府往往不愿引入社会保护，特别是社会补助，因为他们担心会造成“依赖性”。他们相信以下各种说法，即定期向人民发放现金或粮食补助将导致他们失

去自立自强的动力，靠“施舍”生活的可能性会导致大量人口选择“懒散”生活方式，这种做法最终会成为经济增长的财政包袱。本报告认为，关于“依赖性”的辩论将两件截然不同的事情混为一谈，同时还夸大了对消极影响的担忧。

每个社区、每个社会中都有有一些成员无法养活自己，需要他人的帮助。国家有责任通过社会援助的形式，满足这些人的生存需求，而“需要帮助的”社区成员也有权得到此类帮助。在某种意义上，社会保护恰恰就是因为有需求的社会成员和有能力满足这些需求的社会成员之间这种相互依赖性而存在的。社会补助也有利于减轻那些尽管自身也很贫困、很脆弱但仍为受益人提供帮助的亲属身上的压力。由于这些原因，我们赞同 Lentz 等（2005，第 12 页）的观点：“帮助困境中的个人、社区和组织满足基本需求，毫无疑问是件好事，它助长的是积极依赖性”。但同时还有一种“消极依赖性”。“依赖性综合症”指人们刻意改变自己的行为或特征，以便让自己有资格获得社会保护，或尽力保持自己的资格，不愿退出社会保护计划。

决策者最担心的问题就是补助会致使受益人产生“懒惰”，更准确地说，会使他们不再努力劳动。这一问题已在谈及有条件现金补助时有过详细阐述。现有证据也证明，对受益家庭中成年劳动力劳动积极性的负面影响非常有限，甚至往往没有任何影响。Parker 和 Skoufias（2000）对墨西哥 Oportunidades 计划的研究、Edmonds 和 Schady（2009）对厄瓜多尔 Bono de Desarrollo Humano 计划的研究以及 Ferreira 等（2009）对柬埔寨 CEESP 计划的研究均未发现对成年劳动力的积极性有任何负面影响。Britto 和 Medeiros（2008）发现，巴西的两项大型现金补助计划（BPC 和 Bolsa Familia）都未对成年劳动力供给产生负面影响。对墨西哥 PROGRESA 计划的专家调查发现，女性和男性实际上都利用自己领到的现金补助去寻找工作，有些人从家庭企业转到收入较高的私营企业工作（Skoufias 和 di Maro，2006）²⁵。

这些研究结果并非只限于有条件现金补助。虽然人们担心定期发放现金补助会导致受益人“选择懒散的生活方式”，但这一观点在南非（无条件）“儿童抚养补助”计划中并未得到证实，在该计划中，受益家庭中的成人比起非受益贫困家庭中的成人更有可能去寻找工作，因为他们可以利用领到的补助支付交通费用和托儿费用（Samson 等，2004）。当纳米比亚在一个社区开展普惠式“基本收入补助”计划时，失业率在 6 个月内从 64% 降至 52%，因为受益人利用领到的一部分补助投

²⁵ 也有一些研究的确发现对成年劳动力供给造成负面影响，但这些影响往往比较有限。Damon 和 Glewwe（2007）发现，参加有条件现金补助计划的家庭每周的劳动时间要比未参加计划的同类家庭少 2-7 小时。Maluccio 和 Flores（2005）发现，尼加拉瓜的“Red de Proteccion Social”计划大幅度降低了成年男性在最后一周的劳动小时数（但女性的劳动小时数未受影响）。De Brauw 等（2012）发现，虽然参与 Bolsa Familia 计划减少了参与者在正式就业部门的劳动力供给，但同时为非正式部门的劳动力供给却有所增加，从而抵消了这一效应。

资设立非正式微型企业（面包房、裁缝铺），而他们的邻居也有更多现金购买这些商品与服务。依赖性还能通过其它途径得以降低。女性借此获得了经济自主和性自主，低薪酬劳动者有了更多权利，能要求雇主提供公平报酬和良好的工作条件（Basic Income Grant Coalition 2008）。这一证据表明，现金补助有助于减轻受益人对亲属及邻居的依赖性，最终甚至减轻他们对国家的依赖性；现金补助有助于减轻女性对男性的依赖性；现金补助还有助于减轻低薪酬劳动者对剥削型雇主的依赖性。

有关打击劳动积极性的担忧一直以来是围绕粮援开展的辩论的一项特征。有人认为，粮援会压低当地粮价，破坏农民为市场生产粮食的积极性，甚至退出粮食作物生产，转向生产更加有利可图的“经济作物”，从而使国家粮食产量下降，接下来几年需要更多地依赖粮食进口和粮食援助。粮援无论是以救灾或以工代赈或学校供餐形式发放，都会抢走当地贸易商的生意，阻碍竞争性市场的形成。但现有证据并不支持这些假设（Abdulai 等 2005）。参与埃塞俄比亚“生产性安全网计划”的人实际上看到自己的作物产量有了提高（Berhane 等，2012）。

另一种担忧是，补助可能会“排挤”私人汇款或社区组织或非政府组织的资金。但这方面的证据也各不相同。Albarran 和 Attanasio（2003）在墨西哥的 Oportunidades 计划中发现了一些此类证据，而 Nielsen 和 Olinto（2008）也在尼加拉瓜发现了类似的证据。但 Davis 和 Teruel（2000）却未在 Oportunidades 计划中发现任何有关排挤的证据，而 Berhane 等（2012）也未在埃塞俄比亚的生产性安全网计划中发现任何排挤私人资金的证据。

有偏见认为，社会保护会催生大面积的依赖性综合征，因为它促使受益人减少劳动时间，或通过一些刻意行为使自己符合申领社会援助的标准，但除了一些道听途说的故事外，能够支持这一观点的证据却十分缺乏。设计良好的社会保护干预活动不仅不会催生依赖性，反而会赋予人们权利，提高而不是降低人们的自立能力和劳动力市场参与度。对打击积极性的担忧不应该成为决策者为减轻粮食不安全而实施社会保护计划的绊脚石。但这并不意味着我们不应该关注这些后果。显然，如果补助额过高，可能会对劳动积极性产生负面影响。但迄今为止，似乎补助额过高的现象并不普遍：“补助额过低的现象要比补助额过高的现象更为常见”（Grosh 等，2008，第 10 页）。

4.4 退出

退出指“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”（Devereux，2010，第 9 页）。退出社会保护计划是各国政府和捐赠机构最关心的一件事，因为他们都对长期提供社会补助的财政可持续性表示

担忧，希望避免受益人因此产生对补助的“依赖性”。退出有时被视为是“依赖性综合症”的一剂解药。它为供资方提供了一项撤离方案，使计划能够在固定期限内按照固定预算得以结束。对退出思想持批评态度的人认为，这违背了社会保护是一项无法设置期限或“无法项目化”的权利这一原则。此外，正如在有关依赖性的讨论中指出的那样，有些人群，如养老金领取人，是不应该被指望能退出的。

这里还有其它一些复杂因素。首先，贫困人口的生计变化无常，这可能意味着家庭在不同阶段内不断在有资格领取社会保护和无资格领取社会保护的状态之间摇摆，退出是一个线性概念（假设人们的收入水平呈递增趋势），但生计却是动态趋势，往往难以预料，特别是在粮食不安全地区。第二，这种“悠悠球”效应可能因为计划本身得到进一步放大，因为领取补助让受益人超过贫困线，但退出又会让它们重新陷入贫困。第三，了解领取标准和退出门槛的家庭可能会刻意采取策略，使自己停留在贫困线以下。

此外，必须区分“达到退出门槛”和“可持续退出”这两种概念，前者指参与者的收入或资产已经达到一定水平，被评估为不再有资格领取社会援助，后者是一个较为动态的概念，意味着“(a)有能力在未来获得足量粮食和收入；(b)有能力应对未来冲击”（Devereux, 2010, 第 9 页）。在某个时间点跨越收入或资产门槛并不一定意味着该家庭已经具备应对能力，能够在未来保证使自己停留在门槛上方。这种双重要求在埃塞俄比亚“生产性安全网计划”采用的退出方法中体现得十分明确，被概念化为从“长期粮食不安全”向“粮食充足”的过渡。“已退出的家庭指那些在不再领取生产性安全网计划补助的情况下，仍能在一年 12 个月中保证满足自身粮食需求并有能力应对较轻冲击的家庭”（FSCB, 2007, 第 1 页）。

虽然对粮食安全有一个较好的可操作定义，但要想利用可操作词汇来界定“粮食需求”和一个家庭“应对较轻冲击”的能力却并非易事，这需要有易于准确监测的简单但却健全的指标。认识到这一点后，生产性安全网计划的退出工作依据的是一套退出“基准”，即一个家庭填补每年粮食空缺时所需的资产组合（家畜、农具、土地）（Gilligan 等, 2007）。这些资产组合被转换成现金等值，但各地区等值各不相同，因为考虑到土地质量存在地域性差异（因此各个家庭创收能力也有所差异），且各地粮食市场状况也有所不同。这种做法的其中一项缺点是，在埃塞俄比亚通胀率相对较高的情况下，这些基准需要经常重新调整。

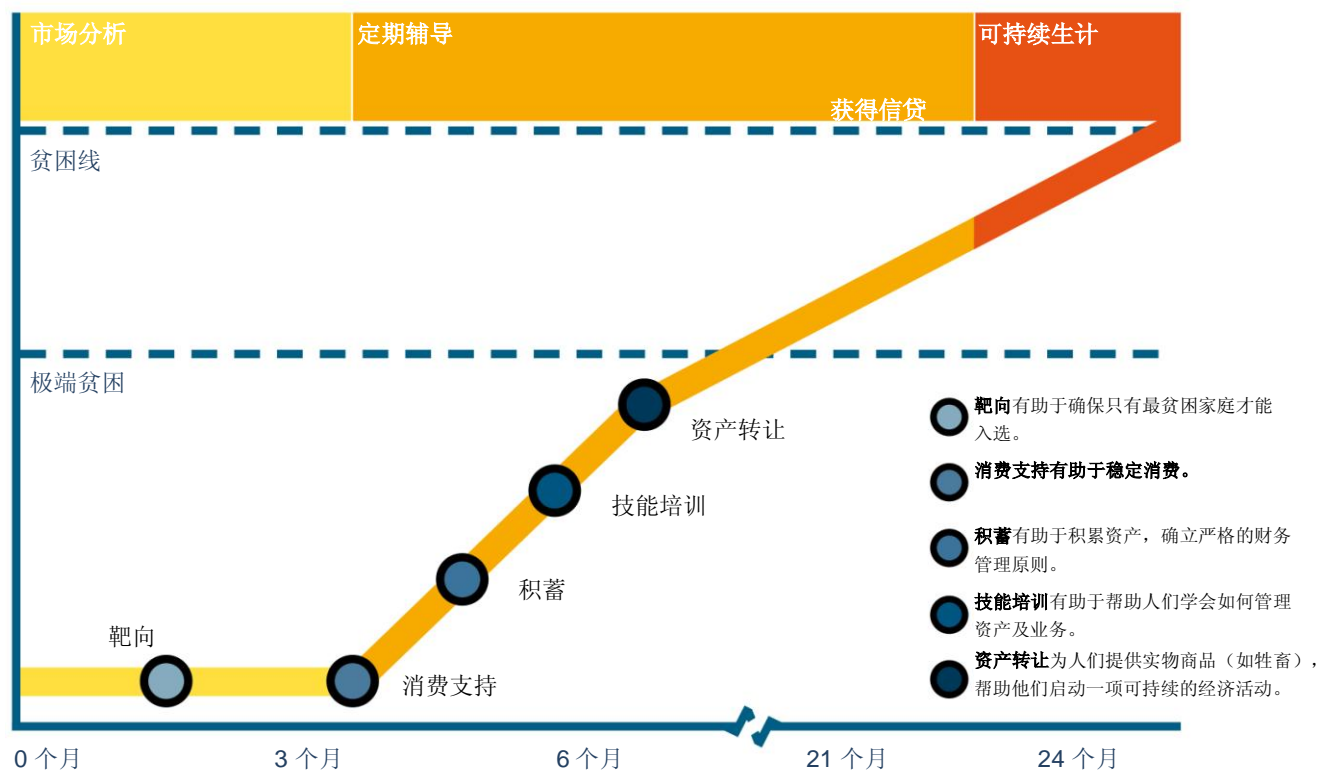
卢旺达“展望 2020 年计划”的退出工作则以参与式“社会绘图”为基础，作为计划靶向和重新靶向过程的一部分，每年开展一次。它将每个农村社区的所有家庭按照地方性标准分成六大财富类别，其中属于最贫困两个类别的家庭有资格参与“展望 2020 年计划”，如果有劳动能力，则参加公共建设项目，如缺乏劳动能力，则领取“直接补助”。如果某个家庭被归为第 3 类或更高类别，它就不再有资格参加计划。这种方式的优点是由社区推动，以当地知识为依据，而不是采用容易

造假或被人篡改的“客观”指标。但有证据表明存在资格在不同年份之间不断变化的现象（Asselin, 2010），另外也存在社区机制随着时间推移被扭曲的风险，因为目前被归为第 1 类或第 2 类的家庭能够获取可观的利益。

虽然对现金补助计划的评价证明，一部分现金往往被用作对生计活动的投资（Barrientos 和 Scott, 2008），但多数现金被用于满足基本消费需求，且投资效果仍不足以让受益人退出计划。因此，埃塞俄比亚和卢旺达的退出工作都通过几项现金补助计划的组合来推进（免费提供或附带劳动要求），如在埃塞俄比亚提供蜂箱，帮助人们生产蜂蜜供出售，在卢旺达提供小额信贷，以推动养禽售鸡售蛋等创收活动。至今为止，仍缺乏充分的独立证据来证明是否已经成功实现退出。在卢旺达，小额信贷在 2010 年才刚刚启动，虽然很多参与“展望 2020 年计划”的家庭已经不再属于第 1 类或第 2 类，但有资格的家庭数量一直保持稳定，甚至出现增加，因为部分“脱贫”家庭在一两年后又重新返贫。

如上文所述，在孟加拉国，由 BRAC 实施的“挑战减贫极限”计划主要为生活在极端贫困中的农村妇女定期发放现金、生产资料 and 提供培训。在第一期（2002-2006）中，计划成功地帮助几乎所有 10 万个受益家庭“退出”“极端贫困”，转为“中度贫困”。根据自我评估，粮食不安全比率从 60% 下降为 15%，热量摄入量从 1750 千卡/日上升至 2145 千卡/日（Matin 等, 2008）。BRAC 的退出路线参见下图（图 5）。

图 5. BRAC 的退出模型



资料来源：根据 Hashemi 和 de Montesquiou（2011，第 3 页）改编。

总之，对于那些关心如何最大程度降低“依赖性”和管理好社会保护计划成本的决策者来说，退出是一个合理目标。然而，退出必须是一个谨慎的过程。与靶向不同，关于退出目前仍缺乏充足的实证材料，难以为计划的设计者提供指导，帮助他们寻求最合理的退出机制。必须看到，有些人可能永远无法退出，跨越某个门槛不一定意味着该家庭就能在未来实现自立，过早退出可能使人们陷入更困难的境地，因为由于他们参与了计划，以往的非正式救助网络已经不复存在。认识到这些现实后，决策者应该将重点放在社会保护的核心功能上，即确保贫困和脆弱家庭能够有效得到保护，避免在任何时候跌到最低生活水平以下，而不是努力在尽可能短的时间内使他们超越贫困线，退出社会保护计划。

4.5 经济承受能力

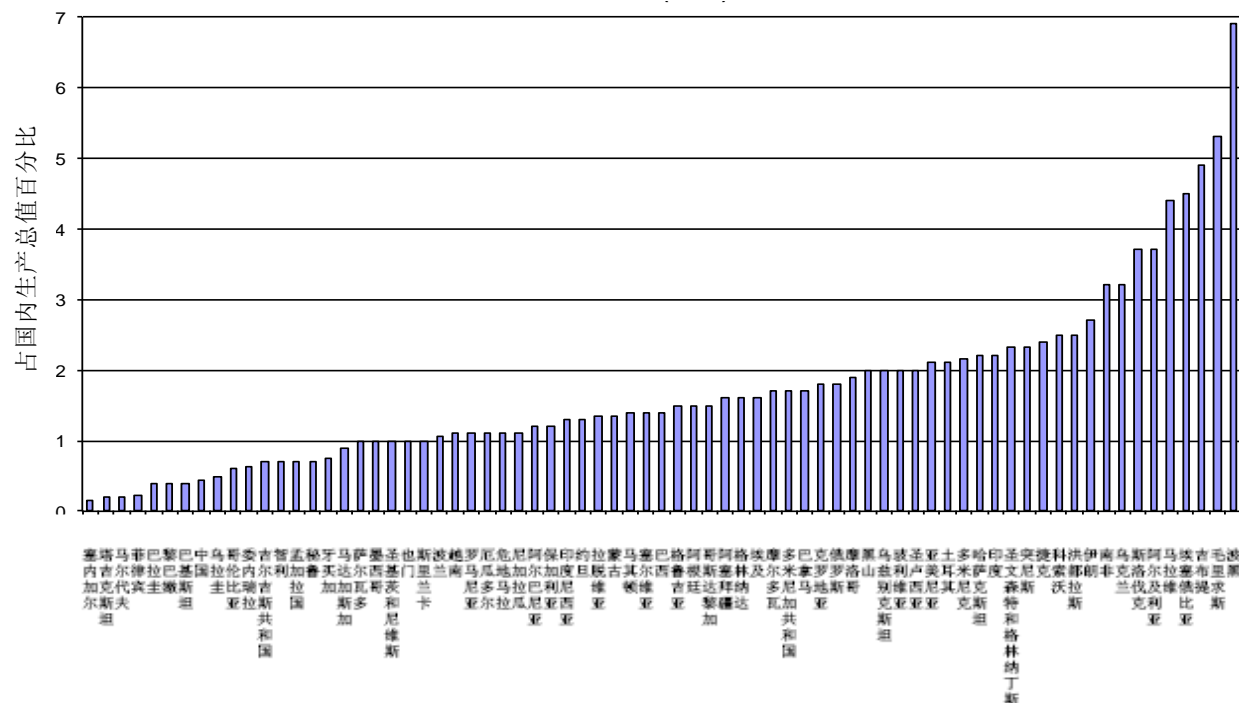
围绕社会保护计划实施展开的讨论不可避免涉及到关键的资金问题。低收入国家能够承受得起全面社会保护吗？我们经常听到决策者说，虽然他们非常愿意引入或扩大社会保护体系，但却缺乏财政实力。成本问题也是社会保护难以做到以权利为基础的原因之一：经济、社会和文化权利往往被很多政府视为“难以承受”。这样的说法将困难与选择混为一谈。

Pal 等（2005）提出了基本社会保护的三种方案。在以赞比亚社会现金补助计划为依据的第三种方案中，占人口 10%的最贫困家庭每月领取 13.71 美元（购买力平价）的现金补助。Pal 等发现，在他们研究的四个非洲国家（布基纳法索、喀麦隆、几内亚和塞内加尔）中，计划的成本占国内生产总值的 0.15% 到 0.30% 不等。必须注意，虽然这一计划将减轻最贫困人口的粮食不安全状况，但它无法在这些国家中消灭粮食不安全现象。但即便是这种最起码的干预活动，各国是否能够承受得起呢？2010 年，这四个国家的军费支出占国内生产总值 1.3% 到 1.6% 不等（SIPRI, 2012），而撒哈拉以南非洲地区其他国家和世界上其它地方的军费支出所占比例则更高。因此，即使在极度贫困的国家，社会补助原则上仍可能通过重新分配现有政府资源获得资金。

计划目标越高，其成本就可能更高。Grosh 等（2008）引用了一系列关于撒哈拉以南非洲地区全民养老金计划财政成本的研究结果，发现按照年龄段分界和补助规模不同，其成本占国内生产总值的 0.1% 到 10.6% 不等（Grosh 等，2008；另见 Kakwani 和 Subbarao, 2007）。国际劳工组织(2008)发现，在一些亚洲和撒哈拉以南非洲国家，收入保障或就业计划的成本为国内生产总值的 0.3% 至 0.9% 之间，而“基本社会保护一揽子计划”（包括全民养老金和残疾补助金、基本儿童津贴、全民基本医疗和社会援助或 100 天就业保障计划）的成本则为国内生产总值的 4% 至 10% 以上（ILO, 2008, 第 10 页）。最后，Lustig（2012）估计，要想让每个人都

跨越 2.50 美元（购买力平价）的贫困线，所需资源在阿根廷、玻利维亚、巴西、墨西哥和秘鲁分别为国内生产总值的 0.15%、1.48%、0.41%、0.28% 和 0.53%²⁶。

图 6. 社会援助支出在国内生产总值中所占比例



资料来源：经合组织数据库（<http://stats.oecd.org>），从世界银行公共支出报告或其他类似材料中选取 87 个国家数据编制而成。

这些数字与实际支出情况比较会有什么结果呢？图 6 显示了 87 个数据齐备的国家中“社会援助”²⁷支出在国内生产总值中所占的比例²⁸。可以看出，各国的社会援助支出情况存在极大差异，从近乎零到 7%，但多数国家的比例介于 1% 和 3% 之间。将国内生产总值的 5% 以上用于社会援助计划的国家很少，但并非完全没有。其中一个例子就是毛里求斯，它被普遍认为是一个成功的发展案例。毛里求斯经济发展势头强劲，同时自独立以来就建立了一项全面的社会福利体系，说明经济增长和对社会保护的投资者之间并不存在不可避免的矛盾（Bunwaree, 2007）。

各国可以通过四个渠道为社会保护计划提供资金：从其他部门转拨资金、提高税收、寻求国际无偿资金、借贷。Grosh 等（2008）指出，每一种渠道都有利弊，因此各方就在经济部门、其它社会部门和社会保护之间如何最合理地平衡支出争论不休是可以理解的。例如，逐步提高社会保护支出会带来好处，正如一些国家已经成功地从一两个小型计划着手，一步步建立起全面的社会保护体系。因为缺乏经济

²⁶ 有关资金来源的相关信息，请参见 Pal 等（2005）；Barrientos（2007）；Grosh 等（2008）。

²⁷ “社会援助”的内容在不同国家各有不同，它可以包括现金补助、靶向型价格补贴、食品配给商店、免除费用、救灾、社会投资基金、小额贷款等。

²⁸ 很多国家的数据缺失，而有些国家的最新数字可能还停留在上世纪 90 年代。

承受能力而放弃社会保护计划的想法是完全站不住脚的。各国政府都有资源，都应该就如何利用这些资源做出选择。它们应该将更多支出用在社会保护上。

4.6 可扩大性

2008 年粮食危机时，常见的应对方式就是呼吁利用社会安全网来保护那些受影响最严重的人们。但事实上，比安全网更常见的是与市场相关的干预活动，如出口限制或出口禁令、按补贴价出售公共储备和农资补贴（高专组，2011）。即使在具有完善社会安全网的国家，如墨西哥，最初的应对措施就是实施价格补贴，随后才对安全网 Oportunidades 计划的现金值进行了调整（Lustig 2008；Grosh 等，2011）。虽然这在一定程度上反映了政治经济方面的考虑，但在价格飞涨的情况下，很多政府都认为有必要“采取行动”，而释放库存或实行价格管制都可以通过行政命令得以实现。这还反映出一个问题，那就是对于如何才能最好地扩大一项安全网来应对某种冲击还缺乏了解。

“扩大”在此处有三个意思：在不存在安全网的情况下引入一项安全网计划；将新增贫困人口（例如由于粮价上涨而出现的新增贫困人口）纳入安全网；或在安全网提供固定数额现金的情况下，提高补助额，以便（部分）补偿受益人因为购买力下降而遭受的损失。新建（或调整后的）安全网中必须包含灵活的资格认定机制和快速审核机制，并应注重提高农村及郊区贫困人口的自给自足农业生产能力（Lustig 2008；de Janvry 和 Sadoulet 2011）。

要了解如何最好地扩大安全网，就必须考虑两组问题。首先，有必要了解冲击的性质，因为不同的冲击会给不同人群带来不同影响。自然灾害（海啸、洪灾、地震或飓风）会毁坏家庭资产，减少有薪酬劳动机会和非农创收机会，并可能影响农资的获得，或给农民出售自己的产品造成负面影响。然而，如果这些冲击仅发生在局部地区，且粮食市场一体化程度良好，那么就不会导致粮价上涨。相反，国际粮价上涨传导至国内粮食市场后，也不一定对资产或生计活动造成负面影响，但的确会降低购买力²⁹。第二，必须了解受冲击影响的是已经被纳入某一安全网的家庭还是未纳入安全网的家庭。

令人吃惊的是，有关如何才能最好地扩大安全网来应对一般性冲击，特别是粮价冲击，我们手头的系统性知识十分缺乏。虽然用“2008 年全球粮食危机和社会安全网”这一关键词在谷歌上搜索后，共发现超过十万条链接，但对安全网在应对 2008 年粮价危机时的作用却似乎没有任何深入的评价。

²⁹ 更多详情请参见 Hoddinott 和 Quisumbing（2010）。

这并不意味着关于可扩大性我们一无所知。埃塞俄比亚的“生产性安全网计划”自 2005 年来一直在实施。多年来，埃塞俄比亚政府及资助该计划的捐赠方都在努力加强计划应对局部冲击的能力，特别是应对旱灾的能力。这体现为对地方性机构能力进行投资，提高他们在气候型灾害来临时及时报告的能力，并在冲击来临时制定应急计划。预算中有一部分专门用于此类应急行动。当地官员可灵活利用这部分经费，通过增加公共建设项目劳动天数来增加现有受益人的收入，或通过社区靶向机制，发现由于受冲击负面影响而出现的新增受益人并将他们临时纳入计划。这种做法并非十全十美，但它具有明显潜力，适合用来应对旱灾等势头较慢的气候型灾害（Berhane 等，2012）。而生产性安全网计划应对粮价冲击的能力则相对有限。

生产性安全网计划的经验揭示了 Grosh 等（2011，第 6 页）提出的一个普遍观点：“我们用来判断一个国家是否具备应对粮食危机能力的简单、定性标准就是它是否在完善的行政管理体系下具备一个或多个高覆盖率或可扩大的靶向型扶贫计划，可以作为安全网”。简而言之，如果各国政府仅在冲击出现之后才开始考虑安全网的事，那么多数情况下就已为时过晚，难以奏效。

就此可以得出几项结论。首先，在一个冲击愈加频繁的世界里，粮价波动可能会愈加严重，气候变化可能会提高极端气候事件的发生频率，因此建立常设安全网的理由愈加充分。第二，“新设”安全网或经过调整后的安全网应该能够快速发挥两项作用：将（因粮价飞涨而致贫的）新增贫困人口纳入安全网和提高补助额，以便在一定程度上给现有受益人购买力受损提供补偿。第三，定期开展脆弱性评估能够为决策者提供有用信息，因为它有助于确定在冲击来临时，哪些地区或哪些人群应该成为靶向对象，例如世界粮食计划署的“粮食安全及脆弱性全面评估”就能帮助我们了解哪类家庭最容易受各种不同冲击的影响。

最后，社会保护计划的预算中应包括一项应急款项，可用于在冲击来临时向受益人和/或新增受益人发放额外补助。这符合关于社会保障权的《第 19 号一般性意见》，意见中提出：“应特别重视确保社会保障体系能应对紧急情况，例如在自然灾害、军事冲突和作物歉收过程中或之后”（UN CESCR，2008）。

4.7 问责制

问责制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在各级都要遵循的一项关键原则。《第 12 号一般性意见》指出：“充足食物权受到侵害的任何个人或团体都应该在国家层面得到有效的司法或其他合理补救。……国家监察员和人权委员会应负责处理食物权侵权问题”（UN CESCR，1999，第 32 页）。在实施方面，《第 19 号一般性意见》指出：“社会保障计划的受益人必须参与社会保障体系的行政管理过程。该体系应遵循国家法律，并确保个人及组织有权利明确、透明地寻求、获得和分享与社会保障权利有关的信息。”第 27 段进

一步指出：“应及时提供惠益，使受益人真正获得社会保障服务，从而得到惠益及信息。”

这些原则正被引入到社会保护规划过程中，对于政府实施的计划尤为有效，可以通过在国家和公民或居民之间确立一种可上诉的（从依法执行的）“社会契约”来实现粮食安全和社会保护，但它们对于捐赠方和非政府组织资助和实施的项目也同样有效。将社会保护从一种随意性施舍提升为一种可执行的权利，其作用不能小觑，它不仅从“道义上”为权利人赋权，尊重他们的尊严和权利，而且还从实际操作层面让他们更好地获得服务，提升服务的交付质量。南非和肯尼亚的案例研究就能证明这些观点。

插文 14. 南非：获得社会援助的可上诉权利

南非于 1998 年按照《社会援助法案》修订案启动了“儿童抚养补助计划”（CSG）。截止到 2011 年，该计划已覆盖 1100 万儿童，成为非洲最大的现金补助计划。该计划从靶向、覆盖面和对包括粮食安全在内的儿童福祉的影响各方面均被视为极为成功。一项采用分组数据开展的评价研究发现，根据自我汇报，领取补助的儿童比同类贫困家庭中未领取补助的儿童的饥饿发生率在统计学上有显著降低（Samson 等，2011）。

Proudlock（2011）展示了民间社会如何通过倡导、委托他方开展研究甚至将政府告上法庭等办法，促使“儿童抚养补助计划”快速得到推广，申请标准得以扩大（如年龄限制、经济能力调查和身份材料要求）。一项关键发现是，南非《宪法》中将社会援助权确立为一项可依法执行的宪法权利，并在国家法律中依法确立了儿童抚养补助的领取权利，这些都成为民间社会从法律上要求政府尽责交付这些权利的必要依据。

插文 15. 肯尼亚：现金补助计划中的申诉机制

“饥饿安全网计划”（HSNP）自 2008 年以来已为肯尼亚牧民区 6 万户贫困及粮食不安全家庭提供了定期现金补助，其目的是减轻极端贫困、营养不良和对粮援的依赖。尽管该计划是一个捐赠方资助的试点项目，覆盖面有限，项目周期为 4 年，但它引入了几项以权利为基础的创新性机制。还在每个计划覆盖社区设立了一个独立的权利委员会，负责处理受益人或非受益人提出的与计划有关的申诉（如认为自己符合资格但却被排除在外的人），还为每个地区指定了一名社会保护权利协调员。

《关于权利与责任的计划章程》从问责制、非歧视、参与、赋权和性别平等等各项人权原则出发为该计划奠定了基础。而《公民服务章程》则就补助的发放做出了规定：应全额、及时支付补助，支付点应设立在离受益人家不远的地方，所有申诉必须在 30 日内提出，所有当地居民均应有权了解该计划，并受到尊重（Devereux 和 White，2010）。

结 论

社会保护和粮食安全之间存在着有力的协作关系。有效的社会援助计划有助于减轻长期粮食不安全或饥饿，而由需求驱动的或可扩大的社会保险和安全网计划则有助于应对季节性或难以承受生计冲击而造成的短暂性粮食不安全问题。

本报告以针对各类社会保护计划对粮食安全的影响所做的实证研究为基础。报告中提出的实证为我们提供了令人信服的理由，证明应该加强对社会保护的投入。本报告还以基于人权的方式为基础，指出食物权和社会保护权是互补的两项权利，实现这两项权利不仅具有道义和法律意义，还对实现经济增长和人类发展的基本政策目标起着关键作用。

以粮食安全为目标的社会保护计划通过不同渠道实现食物权 – 生产（如农资补贴）、劳动力（公共建设项目）、贸易（粮价补贴、粮食储备管理）和补助（学校供餐、补充性供餐、现金补助）。没有任何一项社会保护机制或干预一揽子计划比其它机制或计划更优秀。因此，如何选择最合适的机制或一揽子计划就取决于干预活动的目标，而其影响将取决于设计和实施的质量。

要想创立全面的社会保护体系来应对粮食不安全和脆弱性，就必须采用战略性思维和相互连贯的干预一揽子计划，而不是依靠单个工具或计划。在社会保护与其他部门之间建立政策联系也很重要，这些部门包括农业、教育、医疗、营养，还要使社会保护在各项政府体系中实现制度化，最好能够得到立法支持，将可上诉的权利赋予符合资格的公民及居民。

最后，决策者可从其它国家的经验中获益良多。本报告总结了来自非洲、亚洲和拉丁美洲的大量案例研究结果。所有这些计划都面临着同样的设计难题：如何实现精准靶向，如何避免依赖性，采用哪些方法，等等。社会保护是一个快速变化的政策议题，各种创新性做法在不断涌现，这些新做法都可以按照当地实际情况进行调整后加以采用，如重新设计公共建设项目，使之成为就业保障计划，或引入问责制，如申诉机制和社会审计。

本报告起始部分提出了两套具体建议。第一套针对决策者，第二套针对粮安委。我们希望这些建议和本报告能为人人实现充足食物权做出一些贡献。

参考文献

- Abdulai, A., Barrett, C. and Hoddinott, J. (2005). Does food aid really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa, *World Development* 33(10): 1689-1704.
- Adato, M. and Hoddinott, J. (2010). Conditional cash transfer programs: A “magic bullet”?, in Adato, M. and Hoddinott, J. (editors) *Conditional cash transfers in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Adelman, S., Gilligan, D. and Lehrer, K. (2008). How effective are food for education programs? A critical assessment of the evidence from developing countries, *Food Policy Review* 9. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Adelman, S., Gilligan, D., Konde-Lule, J. and Alderman, H. (2012). School feeding reduces anemia prevalence in adolescent girls and other vulnerable household members in a cluster randomized controlled trial in Uganda. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Adu-Afarwuah, S., Lartey, A., Brown, K., Zlotkin, S., Briend, A. and Dewey, K. (2007). Randomized comparison of 3 types of micronutrient supplements for home fortification of complementary foods in Ghana: Effects on growth and motor development, *American Journal of Clinical Nutrition* 86: 412-420.
- African Union (2008). *Social Policy Framework for Africa*. Addis Ababa: African Union.
- Aguero, J., Carter, M. and Woolard, I. (2007). The impact of unconditional transfers on nutrition: the South African Child Support Grant. Brasilia: International Poverty Centre.
- Ahmed, A. (2004). *Impact of feeding children in school: Evidence from Bangladesh*. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Ahmed, A. and Shams, Y. (1994). Demand elasticity in rural Bangladesh: An application of the AIDS model, *Bangladesh Development Studies* 22: 1-21.
- Ahmed, A., Gilligan, D., Hoddinott, J. Peterman, A. and Roy, S. (2010a). *Evaluating vouchers and cash-based transfers: Final inception report*. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Ahmed, A., Quisumbing, A., Nasreen, M., Hoddinott, J. and Bryan, E. (2010b). *Comparing food and cash transfers to the ultra-poor in Bangladesh*, IFPRI Research Monograph 163. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Albarran, P. and Attanasio, O. (2003). Limited commitment and crowding out of private transfers: evidence from a randomized experiment, *Economic Journal*, 2003: C77-C85.
- Alderman, H. (2002). Subsidies as a safety net: Effectiveness and challenges’, *Social Protection Discussion Paper* 0224. Washington DC: World Bank.
- Alderman, H., Gilligan, D. and Lehrer, K. (2012). The impact of food for education programs on school participation in northern Uganda. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Alderman, H. and Haque, T. (2006). Countercyclical safety nets for the poor and vulnerable, *Food Policy* 31: 372-383.
- Alderman, H. and Lindert, K. (1998). The potential and limitations of self-targeted food subsidies, *World Bank Research Observer* 13(2): 213-29.
- Andresen, E., Wandel, M., Eide, W.B., Herselman, M. and Iversen, P. (2009). Delivery of the Nutrition Supplementation Programme in the Cape Town metropolitan area from the perspective of mothers of under-fives: A qualitative study, *South African Journal of Child Health* 3(3): 90-95.
- Asselin, L-M. (2010). *VUP targeting and poverty surveys 2009*. Kigali: VUP Monitoring and Evaluation Team, MINALOC.
- Audsley, B., Halme, R. and Balzer, N. (2010). Comparing cash and food transfers: A cost-benefit analysis from rural Malawi, in *Revolution: For food aid to food assistance*. Rome: World Food Programme.
- Baird, S., McIntosh, C. and Özler, B. (2011). Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment, *Quarterly Journal of Economics* 126(4): 1709-1753.

- Bardhan, P. and Mookherjee, D. (2011). Subsidized Farm Input Programs and Agricultural Performance: A Farm-Level Analysis of West Bengal's Green Revolution, 1982-1995, *American Economic Journal: Applied Economics* 3(4): 186-214.
- Barrett, C., Lentz, E. and Maxwell, D. (2007). A market analysis and decision tree tool for response analysis: Cash, local purchase and/or imported food aid? *The Decision Tree Tool*, Atlanta: CARE.
- Barrientos, A. (2007). Financing social protection, BWPI Working Paper 5. Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- Barrientos, A. and Scott, J. (2008). Social transfers and growth: A review, BWPI Working Paper 52. Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- Basic Income Grant Coalition (2008). Towards a Basic Income Grant for all, Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report. Windhoek: Namibia NGO Forum (NANGOF).
- Begum, H., Mascie-Taylor, C. and Nahar, S. (2006). The impact of food supplementation on infant weight gain in rural Bangladesh; An assessment of the Bangladesh Integrated Nutritional Program (BINP), *Public Health Nutrition* 10(1): 49-54.
- Behrman, J. and Hoddinott, J. (2005). Program evaluation with unobserved heterogeneity and selective implementation: The Mexican Progresa impact on child nutrition, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 67: 547-569.
- Berhane, G., Hoddinott, J., Kumar, N., Taffesse, A., Diressie, M., Yohannes, Y., Sabates-Wheeler, R., Handino, M., Lind, J., Tefera, M. and Simma, F. (2012). Evaluation of Ethiopia's Food Security Program: Documenting progress in the implementation of the Productive Safety Nets Programme and the Household Asset Building Programme. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Black Sash (2010). Social assistance: A reference guide for paralegals. Cape Town: Black Sash.
- de Brauw, A. and Hoddinott, J. (2011). Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico, *Journal of Development Economics* 96(2): 359-37.
- de Brauw, A., Gilligan, D., Hoddinott, J., Moreira, V. and Roy, S. (2012). 'The impact of Bolsa Familia on child, maternal, and household welfare', mimeo. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Breisinger, C., van Rheenen, T., Ringler, C., Nin Pratt, A., Minot, N., Aragon, C., Yu, B., Ecker, O. and Zhu, T. (2010). Food security and economic development in the Middle East and North Africa: Current state and future perspectives, Discussion Paper 00985. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Britto, T. and Medeiros, M. (2008). Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia. Brasilia: International Poverty Centre.
- Brunori, P. and O'Reilly, M. (2010). Social protection for development: A review of definitions, paper prepared in the framework of the European Report on Development 2010. Brussels. European Commission.
- Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. and Drake, L. (2009). Rethinking school feeding: Social safety nets, child development, and the education sector. Washington DC: World Bank.
- Bunwaree, S. (2007). The ballot box and social policy in Mauritius, in Bangura, Y. (editor) *Democracy and Social Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Byerlee, D., Jayne, T. and Myers, R. (2006). Managing food price risks and instability in a liberalizing market environment: Overview and policy options, *Food Policy* 31(4): 275-287.
- Cafiero, C. and Gennari, P. (2011). The FAO indicator of the prevalence of undernourishment, mimeo. Rome: Food and Agriculture Organisation.
- Caldes, N., Coady, D. and Maluccio, J. (2006). The cost of poverty alleviation transfer programs: A comparative analysis of three programs in Latin America, *World Development* 34(5): 818-837.
- Chantarat, S., Mude, A. and Barrett, C. (2009). Willingness to pay for index based livestock insurance: Results from a field experiment in northern Kenya, Working Paper. Cornell University.
- Chirwa, E., Mvula, P., Dorward, A. and Matita, M. (2011). Gender and intra-household use of fertilizers in the Malawi Farm Input Subsidy Programme, FAC Working Paper 028. Brighton: Future Agricultures Consortium.

- Coady, D., Grosh, M. and Hoddinott, J. (2004a). Targeting outcomes redux, *World Bank Research Observer* 19(1): 61-85.
- Coady, D., Grosh, M. and Hoddinott, J. (2004b). *The targeting of transfers in developing countries: Review of experience and lessons*. Washington DC: World Bank and IFPRI.
- Coll-Black, S., Gilligan, D., Hoddinott, J., Kumar, N., Taffesse, A. and Wiseman, W. (2012). Targeting food security interventions in Ethiopia: The Productive Safety Net Programme, in Dorosh, P. and Rashid, S. (editors) *Food and Agriculture in Ethiopia: Progress and Policy Challenges*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- CONSEA. (2009). *Building up the National Policy and System for Food and Nutrition Security: The Brazilian Experience*. Brasilia. Available at: www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publicacoes-arquivos/construcao-do-sistema-e-da-politica-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-a-experiencia-brasileira-ingles.
- CORE Group. (2003). *Positive Deviance/Hearth – A resource guide for sustainably rehabilitating malnourished children*; Child Survival Collaborations and Resources Group, Nutrition Working Group. Accessible at www.positivedeviance.org/pdf/hearth_book.pdf.
- Cornia, G. and Stewart, F. (1993). Two errors of targeting, *Journal of International Development* 5(5): 459-496.
- Cunha, J., de Giorgi, G. and Jayachandran, S. (2010). *The price effects of cash versus in-kind transfers*, mimeo. Monterey, CA: Naval Postgraduate School.
- Damon, A. and Glewwe, P. (2007). *Three proposals to improve education in Latin America and the Caribbean: Estimates of costs and benefits to each strategy*. St. Paul; University of Minnesota.
- Dandekar, K. (1983). *Employment Guarantee Scheme: Employment opportunities for women*. Pune: Gokhle Institute of Politics and Economics.
- Davis, B. and Teruel, G. (2000). *An evaluation of the impact of PROGRESA cash payments on private inter-household transfers*. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Dercon, S. (editor) (2005). *Insurance Against Poverty*, UNU-WIDER Studies in Development Economics. Oxford: Oxford University Press.
- Dev, M., Subbarao, K., Galab, S. and Ravi, C. (2007). Safety net programmes: Outreach and effectiveness, *Economic and Political Weekly*, 1 September 2007: 3555-3565.
- Devereux, S. (2002). Can social safety nets reduce chronic poverty? *Development Policy Review* 20(5): 657–675.
- Devereux, S. (2008). The impact of droughts and floods on food security and policy options to alleviate negative effects', in Otsuka, K. and Kalirajan, K. (editors) *Contributions of agricultural economics to critical policy issues: Proceedings of the twenty-sixth conference of the International Association of Agricultural Economists*. Malden, MA: Blackwell.
- Devereux, S. (2010). *Dependency and graduation*, *Frontiers of Social Protection Brief 5*. Johannesburg: Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP).
- Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R. (2004). *Transformative social protection*, IDS Working Paper 232. Brighton: Institute of Development Studies.
- Devereux, S. and Solomon, C. (2006). *Employment creation programmes: The international experience*. *Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper 24*. Geneva: International Labour Office (ILO).
- Devereux, S. and Tiba, Z. (2007). Malawi's first famine: 2001-2, in Devereux, S. (editor), *The 'new famines': Why famines persist in an era of globalisation*, London: Routledge.
- Devereux, S. and White, P. (2010). Social protection in Africa: Evidence, politics and rights, *Poverty and Public Policy* 2(3): 53-77.
- Devereux, S., McGregor, A. and Sabates-Wheeler, R. (2011). Introduction: Social protection for social justice, *IDS Bulletin* 42(6): 1-9.
- Devereux, S., Vaitla, B. and Hauenstein Swan, S. (2008). *Seasons of hunger: Fighting cycles of quiet starvation among the world's rural poor*. London: Pluto Press.

- Dorward, A., Chirwa, E., Boughton, D., Crawford, E., Jayne, T., Slater, R., Kelly, V. and Tsoka, M. (2008). Towards “smart” subsidies in agriculture? Lessons from recent experience in Malawi, ODI Natural Resource Perspectives 116. London: Overseas Development Institute.
- Dutta, P., Murgai, R., Ravallion, M. and van de Walle, D. (2012). Does India's Employment Guarantee Scheme guarantee employment? Washington DC: World Bank.
- Edirisinghe, N. (1987). The food stamp scheme in Sri Lanka, IFPRI Research Report 58. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Edmonds, E. and Schady, N. (2009). Poverty alleviation and child labor, Working Paper 15345. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Edwards, S. and Lustig, N. (editors) (1997). Labor markets in Latin America: Combining social protection with market flexibility. Washington DC: Brookings Institution.
- Eide, A. (1984). The International Human Rights System, in Eide, A., Eide, W.B., Goonatilake, S., Gussow, J. and Omawale, J. (editors) Food as a Human Right. Tokyo: United Nations University.
- Eide, W.B. and Kracht, U. (eds.) (2005). Food and Human Rights in Development, Vol. I: Legal and institutional dimensions and selected topics. Antwerpen-Oxford, Intersentia, 565 p.
- Ellis, F. (2010). Policy options for reducing risk and instability in staple food markets, Frontiers of Social Protection Brief, Number 6. Johannesburg: Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP).
- EuropeAid. (2012). Social transfers in the fight against hunger: A resource for development practitioners, Tools and Methods Series: EC Reference Document. Brussels: European Commission.
- European Communities. (2010). 2010 European Report on Development: Social protection for inclusive development. San Domenico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- Ezemenari, K. and Subbarao, K. (1999). Jamaica's food stamp programme, Policy Research Working Paper 2207. Washington DC: World Bank.
- FAO. (1996). Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. Rome: FAO. Available online at: www.fao.org/DOCREP/003/W3613E/W3613E00.HTM.
- FAO. (2005). Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, developed by an open Intergovernmental Working Group and endorsed by the 127th Session of the FAO Council, November 2004. Accessible at www.fao.org/righttofood.
- FAO. (2010). The state of food insecurity in the world. Rome: FAO.
- FAO. (2011a). FAO's initiative on soaring food prices: Guide for policy and programmatic actions at country level to address high food prices. Rome: FAO.
- FAO. (2011b). Hunger. Rome: FAO. Available at: www.fao.org/hunger/en/.
- Ferreira, F., Filmer, D and Schady, N. (2009). Own and sibling effects of conditional cash transfer programs: Theory and evidence from Cambodia, Policy Research Working Paper 5001. Washington DC: World Bank.
- Fiszbein, A. and Schady, N. (2009). Conditional cash transfers: Reducing current and future poverty. Washington DC: World Bank Institute.
- Freeland, N. (2007). “Superfluous, pernicious, atrocious and abominable?” The case against conditional cash transfers’, IDS Bulletin 38(3): 75-78.
- FSCB. (Food Security Coordination Bureau) (2007). Productive Safety Net Programme: Graduation guidance note. Addis Ababa: Ministry of Agriculture and Rural Development.
- GFDRE (Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia). (2009). Food Security Programme, 2010-2014. Addis Ababa: Ministry of Agriculture and Rural Development.
- Gibson, J. and Rozelle, S. (2002). How elastic is calorie demand? Parametric, non-parametric and semi-parametric results for urban Papua New Guinea, Journal of Development Studies 38(6): 23-46.
- Gilligan, D., Hoddinott, J. and Taffesse, A. (2007). Benchmarks for Ethiopia's Food Security Program: Methods, results and commentary. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Gilligan, D., Hoddinott, J. and Taffesse, A. (2008). The impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and its linkages. Washington DC: International Food Policy Research Institute.

- Giné X. (2009). Experience with weather-index based insurance in India and Malawi, IFPRI 2020 Focus Brief 7, Focus 17, IFPRI Washington DC.
- Giné X., Townsend, R. and Vickery, J. (2008). Patterns of rainfall insurance participation in rural India, *World Bank Economic Review* 22(3): 539–66.
- Giné X., and Yang, D. (2009). Insurance, credit, and technology adoption: Field experimental evidence from Malawi, *Journal of Development Economics* 89(1): 1-11.
- Government of India (2011). The National Food Security Bill, 2011, Bill No. 132 of 2011. New Delhi: Government of India.
- Government of Rwanda (2007). Vision 2020 Umurenge: An integrated local development program to accelerate poverty eradication, rural growth, and social protection, EDPRS Flagship Program Document. Kigali: Government of Rwanda.
- Grantham-McGregor, S., Chang, S. and Walker, S. (1998). Evaluation of school feeding programs: Some Jamaican examples, *American Journal of Clinical Nutrition* 67(Suppl): 785S-9S.
- Grosh, M., Andrews, C., Quintana, R. and Rodriguez-Alas, C. (2011). Assessing safety net readiness in response to food price volatility, SP Discussion Paper 1118. Washington DC: World Bank.
- Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. and Ouerghi, A. (2008). For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets. Washington DC: World Bank.
- Hanlon, J., Barrientos, A., Hulme, D. (2010). Just give money to the poor: The development revolution from the global South. Sterling, VA: Kumarian Press.
- Hashemi, S. and de Montesquiou, A. (2011). Reaching the poorest: Lessons from the graduation model, Focus Note 69. Washington DC: CGAP.
- Hazell, P., Pomerada, C. and Valdes, A. (1986). Crop insurance in developing countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HLPE. (2011). Price volatility and food security: A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, HLPE Report 1. Rome: CFS. Available at: <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/report-1-price-volatility/en/>.
- HLPE. (2012). Key Elements, Rome. Available at: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Key-elements-online-2012-05-30.pdf.
- Hidrobo, M., Hoddinott, J., Margolies, A. Moreira, V. and Peterman, A. (2012). Impact evaluation of cash, food vouchers, and food transfers among Colombian refugees and poor Ecuadorians in Carchi and Sucumb ós. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- High Level Task Force on Global Food Security. (2011). Summary of the Updated Comprehensive Framework for Action (CFA) (http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/SUMMARY_UCFA_EN.pdf).
- Hoddinott, J. and Quisumbing, A. (2010). Methods for microeconomic risk and vulnerability assessment, in Fuentes-Nieva, R. and Seck, P. (editors) *Risk, vulnerability and human development: On the brink*. London: Palgrave Macmillan and United Nations Development Programme.
- Hoddinott, J. and Skoufias, E. (2004). The impact of PROGRESA on food consumption, *Economic Development and Cultural Change* 53(1): 37-61.
- Hoddinott, J. and Wiesmann, D. (2010). The impact of conditional cash transfer programs on food consumption, chapter 11 in Adato, M. and Hoddinott, J. (editors) *Conditional cash transfers in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hoddinott, J., Maluccio, J., Behrman, J., Flores, R. and Martorell, R. (2008). Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults, *The Lancet* 371: 411-416.
- Hoddinott, J., Skoufias, E. and Washburn, R. (2000). The impact of PROGRESA on consumption: Report submitted to PROGRESA. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Holmes, R., Jones, N. and Marsden, R. (2009). Gender vulnerabilities, food price shocks and social protection responses, ODI Background Note. London: Overseas Development Institute.

- Holzmann, R., Sherburn-Benz, L. and Tesliuc, E. (2003). Social risk management: the World Bank's approach to social protection in a globalizing world, Washington DC: World Bank.
- IADB. (2000). Social Protection for Equity and Growth. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- IBFAN. (International Baby Food Action Network) (2012). IBFAN statement on the promotion and use of commercial fortified foods as solutions for child malnutrition, *Indian Pediatrics* 49: 295-296.
- ILO. (2008). Can low-income countries afford basic social security?, *Social Security Policy Briefing Paper* 3. Geneva: International Labour Office.
- ILO. (2009). Bolsa Fam fia in Brazil: Context, concept and impacts. Geneva: ILO.
- ILO. (2010). Effects of non-contributory social transfers in developing countries: a compendium. Geneva: Social Security Department, International Labour Office.
- ILO. (2011). Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Social Protection Floor Advisory Group. Geneva: ILO. Accessible at: http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang--fr/index.htm
- ILO and WHO. (2009). Social Protection Floor Initiative: Manual and strategic framework for joint UN country operations. Geneva: International Labour Office and World Health Organisation.
- ILRI. (2011). Pastoralists in drought-stricken northern Kenya receive insurance payouts for massive livestock losses. <http://www.ilri.org/ilrinews/index.php/archives/7310>. [accessed 21 November 2011].
- IMF. (2011). World economic outlook. Washington DC: International Monetary Fund.
- Jacoby, H. (2002). Is there an intrahousehold 'flypaper effect'? Evidence from a school feeding programme, *Economic Journal* 112: 196-221.
- de Janvry, A., Sadoulet, E. and Vakis, R. (2008). Protecting vulnerable children from uninsured risks: A new role for conditional cash transfer programs?. University of California at Berkeley and World Bank.
- de Janvry, A. and Sadoulet, E. (2011). Subsistence farming as a safety net for food-price shocks, *Development in Practice* 21(4-5): 449-456.
- Jayne, T., Zulu, B. and Nijhoff, J. (2006) Stabilizing food markets in eastern and southern Africa, *Food Policy* 31(4): 328-341.
- Kakwani, N. and Subbarao, K. (2007). Poverty among the elderly in sub-Saharan Africa and the role of social pensions, *Journal of Development Studies* 43(6): 987-1008.
- Kazianga, H., deWalque, D. and Alderman, H. (2008). Educational and health impacts of two school feeding schemes: Evidence from a randomized trial in rural Burkina Faso, World Bank Policy Research Working Paper 4976. Washington DC: World Bank.
- Khoza, S. (2005). The role of framework legislation in realising the right to food: Using South Africa as a case study of this new breed of law, chapter 8 in Eide, W.B. and Kracht, U. (editors) *Food and Human Rights in Development*, Vol. I: Legal and institutional dimensions and selected topics. Antwerpen-Oxford: Intersentia.
- Kristjansson, B., Petticrew, M., Macdonald, B., Krasevec, J., Janzen, L., Greenhalgh, T., Wells, G. A., MacGowan, J., Farmer, A. P., Shea, B., Mayhew, A., Tugwell, P., Welch, V. (2009). School feeding for improving the physical and psychosocial health of disadvantaged students (Review). The Cochrane Collaboration, Cochrane Library, 2009, Issue 1. Available online at: www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Articles/SR_SchoolFeeding.pdf
- Künnemann, R. and Leonard, R. (2008). A human rights view of social cash transfers for achieving the millennium development goals. Evangelischer Entwicklungsdienst, Brot für die Welt, FIAN and Medico International. Accessible at www.eed.de/fix/files/doc/EED_BfdW_socialcashtransfers_08_eng.pdf
- Kushwaha, K.P. (editor) (2010). Reaching the under 2s – Universalising delivery of nutrition interventions in District Lalitpur, Uttar Pradesh. Department of Pediatrics, B.R.D. Medical College, Gorakhpur, Uttar Pradesh, India. Accessible at <http://ebookbrowse.com/reaching-the-under-2s-universalising-delivery-of-nutrition-interventions-in-district-lalitpur-up-pdf-d241260093>.
- Latham, M. (2010). The great vitamin A fiasco, *Commentary*. *World Nutrition* 1(1). Accessible at www.wphna.org/wn_commentary.asp# (only web-based).

- Latham, M., Jonsson, U., Sterken, E. and Kent, G. (2011). RUTF Stuff: Can the children be saved by fortified peanut-paste? *World Nutrition* 2(2). Accessible at www.wphna.org/downloadsfeb2011/11-02%20WN3%20Comm%20RUTF%20pdf.pdf (only web-based).
- Lentz, E., Barrett, C. and Hoddinott, J. (2005). Food aid and dependency: Implications for emergency food security assessments, Desk review for the project Strengthening Emergency Needs Assessment Capacity (SENAC). Rome: World Food Programme.
- Levy, S. (editor) (2005). *Starter Packs: A strategy to fight hunger in developing countries? Lessons from the Malawi Experience 1998–2003*. Wallingford: CABI Publishing.
- Lin, C., Manary, M., Maleta, K., Briend, A. and Ashorn, P. (2008). An energy-dense complementary food is associated with a modest increase in weight gain when compared with a fortified porridge in Malawian children aged 6–18 months, *Journal of Nutrition* 138: 593-598.
- Lustig, N. (editor) (1995). *Coping with austerity: Poverty and inequality in Latin America*. Washington DC: Brookings Institution.
- Lustig, N. (2000). Crises and the poor: Socially responsible macroeconomics, *Economía: The Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 1(1): 1-45.
- Lustig, N. (editor) (2001). *Shielding the poor: Social protection in the developing world*. Washington DC: Brookings Institution.
- Lustig, N. (2008). Thought for food: the causes and consequences of rising food prices, Working Paper 155. Washington DC: Center for Global Development.
- Lustig, N. (coordinator) (2012). *Fiscal policy and income redistribution in Latin America: Challenging the conventional wisdom*, Economics Department Working Paper. New Orleans: University of Tulane. (Argentina: C. Pessino; Bolivia: G. Molina, W. Jimenez, V. Paz, E. Yañez; Brazil: C. Pereira, S. Higgins; Mexico: J. Scott; Peru: M. Jaramillo).
- Lutter, C., Rodriguez, A., Fuenmayor, G., Avila, L., Sempertegui, F. and Escobar, J. (2008). Growth and micronutrient status in children receiving a fortified complementary food, *Journal of Nutrition* 138(2): 379-388.
- Maluccio, J. and Flores, R. (2005). Impact evaluation of a conditional cash transfer program: The Nicaraguan Red de Protección Social, IFPRI Research Report 141. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Maluccio, J., Hoddinott, J., Behrman, J., Martorell, R., Quisumbing, A. and Stein, A. (2009). The impact of nutrition during early childhood on education among Guatemalan adults, *Economic Journal* 119(April): 734-763.
- Margolies, A., and Hoddinott, J. (2012). *Mapping the impacts of food aid: Current knowledge and future directions*. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Marzo, F. and Mori, H. (2012). Crisis response in social protection, Social Protection and Labor Discussion Paper 1205. Washington DC: World Bank.
- Matin, I., Sulaiman, M. and Rabbani, M. (2008). Crafting a graduation pathway for the ultra poor: Lessons and evidence from a BRAC programme, CPRC Working Paper 109. Manchester: Chronic Poverty Research Centre.
- McCord, A. (2008). The social protection function of short-term public works programmes in the context of chronic poverty, chapter 8 in Barrientos, A. and Hulme, D. (editors), *Social Protection for the Poor and Poorest: Risk, Needs and Rights*. London: Palgrave Macmillan.
- McCord, A. and Slater, R. (2010). *The state of social protection in southern Africa and the role of the international community: A synthesis of perspectives from the region*. London: Overseas Development Institute.
- McEwen, H., Kannemeyer, C. and Woolard, I. (2009). Social assistance grants: Analysis of the NIDS wave 1 dataset, NIDS Discussion Paper 10. Johannesburg: National Income Dynamics Study.
- Milazzo, A. (2009) *Conditional cash transfers: An annotated bibliography*. Washington DC: World Bank.
- Miller, C., Tsoka, M. and Reichert, K. (2011). Impacts on children of cash transfers in Malawi, chapter 6 in Handa, S., Devereux, S and Webb, D. (editors), *Social Protection for Africa's Children*. London: Routledge.

- Ministry of Community Development and Social Services & German Technical Cooperation (MCDSS and GTZ) (2006). Evaluation Report: Kalomo Social Cash Transfer Scheme. Lusaka: MCDSS.
- Minot, N. and Benson, T. (2009). Fertilizer subsidies in Africa, Issue Brief 60. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Molyneux, M. (2007). Two cheers for CCTs, *IDS Bulletin* 38(3): 69-74.
- Nielsen, M. and Olinto, P. (2008). Do conditional cash transfers crowd out private transfers? Evidence from randomized trials in Honduras and Nicaragua, mimeo. Princeton NJ: Department of Economics, Princeton University.
- del Ninno, C. and Dorosh, P. (2003). Impacts of in-kind transfers on household food consumption: Evidence from targeted food programmes in Bangladesh, *Journal of Development Studies*, 40(1): 48-78.
- del Ninno, C., Dorosh, P. and Subbarao, K. (2007). Food aid, domestic policy and food security: Contrasting experiences from South Asia and sub-Saharan Africa, *Food Policy* 32: 413-435.
- Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hulme, D. and Hickey, S. (2010). Social protection in sub-Saharan Africa: Will the green shoots blossom? BWPI Working Paper 116. Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- Oshaug, A., Eide, W.B. and Eide, A. (1994). Human rights: A normative basis for food and nutrition-relevant policies, *Food Policy* 19: 491-516.
- Otsuki, K. and Arce, A. (2007). Brazil: A desk review of the National School Feeding Programme, mimeo. Wageningen: Department of Social Sciences, Wageningen University.
- Pal, K., Behrendt, C., Leger, F., Cichon, M. and Hagemeyer, K. (2005). Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise. Geneva: International Labour Office.
- Parker, S. and Skoufias, E. (2000). The impact of PROGRESA on work, leisure, and time allocation. Washington DC; International Food Policy Research Institute.
- Pinstrup-Andersen, P. (1988). Food subsidies in developing countries: Costs, benefits and policy options. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Plan International (2006) PD Hearth in Kenya, the Kilifi experience. Accessible at www.positivedeviance.org/projects/no%20contact%20info%20Kenya%20PD%20hearth%20PDI%20in%20KILIFI.pdf.
- Planning Commission, Government of India. (2006). Report of the Working Group for the Eleventh Five Year Plan on Crop Husbandry, Agricultural Inputs, Demand and Supply Projections and Agricultural Statistics. New Delhi: Government of India.
- Proudlock, P. (2011). Lessons learned from the campaigns to expand the Child Support Grant in South Africa, chapter 8 in Handa, S., Devereux, S. and Webb, D. (editors) *Social Protection for Africa's Children*. London: Routledge.
- Radhakrishna, R. and Subbarao, K. (1997). India's Public Distribution System: A national and international perspective, Discussion Paper 380. Washington DC: World Bank.
- Rao, C., Ray, S. and Subbarao, K. (1988). Unstable agriculture and droughts: Implications for policy. Delhi: Vikas.
- Ravallion, M. and Wodon, Q. (2000). Does child labor displace schooling? Evidence in behavioral responses to an enrollment subsidy, *Economic Journal* 110(462): 158-175.
- Robalino, D., Rawlings, L. and Walker, I. (2012). Building social protection and labor systems, Social Protection and Labor Discussion Paper 1202. Washington DC: World Bank.
- Rocha, C. (2009) Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil, *Development Policy Review*, 27(1): 51-66.
- Ruel, M., Menon, P., Habicht, J-P., Loechl, C., Bergeron, G., Pelto, G., Arimond, M., Maluccio, J., Michaud, L. and Hankebo, B. (2008) Age-based preventive targeting of food assistance and behaviour change and communication for reduction of childhood undernutrition in Haiti: A cluster randomised trial, *The Lancet* 371: 588-595.
- Sabates-Wheeler, R. and Devereux, S. (2010). Cash transfers and high food prices: Explaining outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme, *Food Policy* 35(4): 274-285.

- Sabates-Wheeler, R. and Kabeer, N. (2003). Gender equality and the extension of social protection, Extension of Social Security (ESS) Paper 16. Geneva: International Labour Office.
- Samson, M., Heinrich, C., Kaniki, S., Regalia, F., MacQuene, K., Muzondo, T., van Niekerk, I. and Williams, M. (2011). Impacts of South Africa's Child Support Grant, chapter 7 in Handa, S., Devereux, S. and Webb, D. (editors) *Social Protection for Africa's Children*. London: Routledge.
- Samson, M., Lee, U., Ndlebe, A., MacQuene, K., van Niekerk, I., Gandhi, V. and Harigaya, T. (2004). The social and economic impact of South Africa's social security system, report commissioned by the Ministry of Social Development, Republic of South Africa. Cape Town: Economic and Policy Research Institute (EPRI).
- Save the Children. (2012). *A chance to grow: How social protection can tackle child malnutrition and promote economic opportunities*. London: Save the Children.
- Schroeder, D., Martorell, R., Rivera, J., Ruel, M. and Habicht, J-P. (1995). Age differences in the impact of nutritional supplementation on growth, *Journal of Nutrition* 125(4S): 1051S–1059S.
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1995). The political economy of targeting, in van de Walle, D. and Nead, K. (editors) *Public spending and the poor: Theory and evidence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sepúlveda, M. and Nyst, C. (2012). *The human rights approach to social security*. Helsinki: Ministry of Foreign Affairs of Finland. Accessible at <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=250472&nodeid=34606&contentlan=1&culture=fi-FI>.
- Sguassero, Y., de Onis, M. and Carroli, G. (2005). Community - based supplementary feeding for promoting the growth of young children in developing countries, *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2005, Issue 4. Art. No.: CD005039. DOI: 10.1002/14651858.CD005039.pub2.
- Sharma, M. (2006). An assessment of the effects of the cash transfer pilot project on household consumption patterns in tsunami-affected areas of Sri Lanka. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Sharma, V. and Thakur, H. (2010). Fertilizer subsidy in India: Who are the beneficiaries?, *Economic and Political Weekly* 45(12): 68-76.
- Skoufias, E. and di Maro, V. (2006) *Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty*, Policy Research Working Paper, 3973. Washington DC: World Bank.
- Standing, G. (2007) *Social protection*, *Development in Practice*, 17(4): 511-522.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2012). SIPRI military expenditure database, <http://www.sipri.org/databases/milex>, accessed June 11, 2012.
- Subbarao, K. (1985) Incentive policies and regional disparity in Indian agriculture, *Development and Change* 16: 523-544.
- Subbarao, K. (1986). Institutions, infrastructure and regional variations in India's input delivery system, in *Agricultural markets in the semi-arid tropics: Proceedings of an international workshop*. Hyderabad: International Crops Research Institute for Semi-Arid Tropics (ICRISAT).
- Subbarao, K., Bonnerjee, A., Braithwaite, J., Carvalho, S., Ezemenari, K., Graham, C. and Thompson, A. (1996). *Social safety nets and poverty reduction: Lessons from cross-country experience*. Washington DC: World Bank.
- Subbarao, K., del Ninno, C., Andrews, C. and Rodriez, C. (editors) (2012, forthcoming). *Public works programs: Design, evidence and implementation*, *Directions in Development series*. Washington DC: World Bank.
- Subramanian, S. and Deaton, A. (1996). The demand for food and calories, *Journal of Political Economy* 104(1): 133-162.
- Sumberg, J. and Sabates-Wheeler, R. (2011). Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives, *Food Policy* . 36(3): 341-349.
- Uganda Ministry of Health. (n.d.). *Infant and young child feeding counselling in the community: Training of community volunteers*. Accessible at www.scribd.com/doc/83948087/Training-of-Community-Volunteers-Infant-Young-Child-Feeding-Counselling-Uganda.

- United Nations. (1987/1989). The right to adequate food as a human right, Final Report in 1987 by A. Eide, Special Rapporteur on the right to food for the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23; published in 1989 as Human Rights Study Series No. 1. New York: United Nations.
- United Nations. (1989). Convention on the Rights of the Child. New York: United Nations.
- UN CESCR. (1999). General Comment No. 12: The right to adequate food, UN Doc. E/C.12/1999/5. New York: United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Accessible at www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/3d02758c707031d58025677f003b73b9.
- UN CESCR. (2008). General Comment No. 19: The right to social security, UN Doc. E/C.12/GC/19. Accessible at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b17b5b39c.html> and at <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>
- UNICEF. (2009). Tracking progress on child and maternal nutrition: A survival and development strategy. New York: UNICEF.
- UNICEF. (2012). Integrated Social Protection Systems Enhancing Equity for Children, UNICEF Social Protection Strategic Framework. New York: UNICEF.
- Vargas-Hill, R., Kumar, N. and Hoddinott, J. (2011). Adoption of weather-index insurance: Learning from willingness to pay among a panel of households in rural Ethiopia, IFPRI Discussion Paper 1088. Washington DC: IFPRI.
- Viadro, C., Stratton, S., Asfaw, Y. and Ahibru, A. (2008). Mothers' Support Groups in Ethiopia. A peer support model to address the needs of women living with HIV. IntraHealth International. Accessible at www.intrahealth.org/~intrahea/files/media/health-systems-and-hrh/Mothers%20Support%20Groups.pdf.
- Webb, P. (1995). Employment programs for food security in rural and urban Africa: Experiences in Niger and Zimbabwe, chapter 7 in von Braun, J. (editor) Employment for Poverty Reduction and Food Security. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Weis, B., Chaim, N. and Belik, W. (2005). Manual de Gest ão Eficiente da Merenda Escolar. S ão Paulo: Apoio Fome Zero.
- West, K., Klemm, R. and Sommer, A. (2010). Vitamin A saves lives. Sound science, sound policy, Commentary. World Nutrition 1(5): 211-229. Note: Only on web, accessible at http://www.wphna.org/wn_commentary_westklemmsommer_oct2010.asp.
- World Bank. (1990). World Development Report 1990: Poverty. Washington DC: Oxford University Press.
- World Bank. (2001). World Development Report 2000/2001: Attacking poverty. Washington DC: Oxford University Press.
- World Bank. (2010). Aide memoire, Republic of Rwanda Preparation Mission, Third Community Living Standards Grant (CLSG-3), September 13–24, 2010. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2011a). Social protection for a changing India. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2011b). Tonga: Social protection issues paper, prepared for the Government of Tonga, Ministry of Finance and National Planning. Washington DC: World Bank.
- WFP. (2010). Revolution: From food aid to food assistance: Innovations in overcoming hunger. Rome: World Food Programme.
- WFP. (2012a). Feeding the Future nutrition education spreads best practice throughout Laos, PDR, WFP News. Accessible at www.wfp.org/news/news-release/feeding-future-nutrition-education-spreads-best-practice-throughout-lao-pdr.
- WFP. (2012b). Update of WFP's safety nets policy: The role of food assistance in social protection, Policy Issues Agenda Item 5, Executive Board Annual Session, 4-8 June. Rome: World Food Programme.
- WHO. (1981). International Code of Marketing of Breastmilk Substitutes. Geneva: World Health Organisation. Accessible at <http://www.who.int/nutrition/publications/infantfeeding/9241541601/en/>
- WHO. (2003). Global strategy for infants and young child feeding. Geneva: World Health Organisation.

致 谢

高专组衷心感谢在两次公开电子磋商过程中为本报告提供宝贵意见的所有参与者，第一次磋商专门针对本次研究的范围，第二次磋商则针对本报告的零草案（V0）。参与者名单及磋商过程的完整记录均可通过高专组以下网址查阅：
<http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe>。

高专组还对一些匿名同行评审人就本报告定稿前的草案提出的重要意见表示感谢。

最后，项目组成员对以下人员（按字母顺序排列）在本报告编写过程中提供的专业贡献表示感谢：Dalton Babukiika、Tove Berg、Asbjørn Eide、Arun Gupta、Ivan Ikwayo、Per Ole Iversen、Monica Olafsen、Claudiney Pereira、Grace Rukanda、Liv Elin Torheim、Elisabeth Sterken 和 Line Vogt。

附录

A1. 与社会保护促进粮食安全相关的人权思想的关键出处

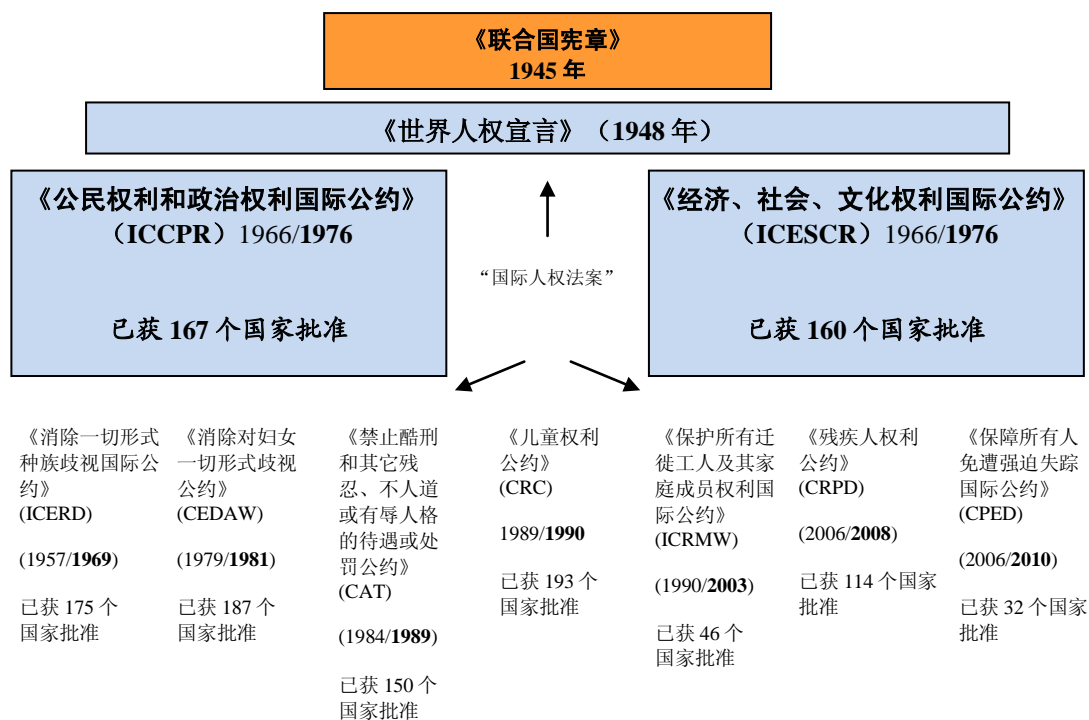
本附件另有一份篇幅较长的报告网络附件，可从高专组网址上查阅：
<http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe>

国际人权法律及规范中的实证 – 简介

本研究在阐述社会保护促进粮食安全时采用了一种以人权为基础的方式（参见第 1.4 节）。可能并非所有读者都充分了解这一方式的基础，即与人权的保护及促进相关的国际体系。本附件将介绍通过人权方式评估或规划为实现粮食安全而采取的社会保护措施时可利用的相关信息，并为报告提出的一些建议奠定基础。

本报告的侧重点是人类的食物权和社会保护权，但任何一项权利都不能脱离国际人权法律中确立的广义国际人权规范、原则和程序。为了帮助读者更好地认识以粮食安全为目的的社会保护的潜力，本附件将简要介绍该框架的主要特征以及这两项具体权利的一些细节和相关诠释。此外，附录还将介绍可通过电子方式参考的更多阅读资料和相关链接。

图 7. 关键国际人权文书一览



资料来源：基于 Eide and Kracht（2005）。

1945年通过的《联合国宪章》将促进人权作为联合国三大主要目标之一：和平与安全、平等与人权、经济与社会发展合作。1948年的《世界人权宣言》（UDHR）对人权的内容和具体清单做出了规定，随后的各项人权文书对此做出了进一步阐述，其中包括具有法律约束力的文书（公约）和不具法律约束力的文书（宣言）。《公民权利和政治权利国际公约》（ICCPR）和《经济、社会、文化权利国际公约》（ICESCR），加上《世界人权宣言》，共同组成了“国际人权法案”。随后的各项公约则侧重于涉及特殊主题和人群，包括妇女和儿童。图7列出了具有约束力的主要人权公约、其通过和生效时间以及截至到2012年6月1日已批准公约的国家数量。所有公约均为独立公约，任何一项特殊公约（迄今共有7项）都不从属于一项或多项其它公约。所有公约均可通过人权事务高级专员办事处网址查阅到³⁰。

在这些公约及宣言的基础上，已演化出一种法理体系及相关做法。被指定负责监测公约中规定的各项权利的权威性联合国机构已经对各项法律规定作了详细的解释；还出现了一个概念性框架，专门用来分析和确定各缔约国在采取必要立法及政策措施方面的相应义务；确立了监测各缔约国遵守公约情况的程序；确立了以人权为基础设计和实施政策时需遵循的原则；并提出可选用的立法和其它措施，以确保可持续性，方便在人权遭受侵害时提出维权、申诉和获得补偿，另外还提出了问责制。下文将逐项对此进行简要介绍。

《一般性意见》中的法律规范和相关解释

食物权和社会保障权都包含在1948年的《世界人权宣言》中。它们在1966年的《经济、社会和文化权利国际公约》中进一步得到确立³¹。其第9条指出：“本公约各缔约国承认人人享有社会保障权，包括社会保险”。在第11.1条中，各缔约国承认食物权是人人确保自身及家人享有适当生活水平的权利的一部分，“包括充足的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件”。在第11.2条中，各国承认人人享有免于饥饿的基本权利，并承诺要“通过单个国家的努力和国际合作，采取必要措施，包括具体计划”。

《公约》（和其它有约束力的人权公约）对这些权利和其它权利的解释较为模糊，因此又通过“一般性意见”对每项权利、其内容和对已批准公约的国家（缔约国）有何含义等做了进一步解释。针对每项公约，联合国成员国都选举出一个独立的专家委员会，负责监测各缔约国是否遵循这些解释。这些委员会还负责为各国政府就实施提供指导意见，同时也为民间社会提供指导，帮助他们发挥向政府问责的

³⁰ www.ohchr.org（先进入“你的人权”，再进入“国际人权”）。

³¹ www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm.

作用。1999 年的《第 12 号一般性意见》对充足食物权做出了解释³²，而 2007 年的《第 19 号一般性意见》则对社会保障权做出了解释³³。

在《第 12 号一般性意见》的基础上，对此有兴趣的政府又按照 2002 年第二次世界粮食首脑会议的建议，进一步制定出了一套实用的《食物权准则》，并于 2004 年由粮农组织理事会通过³⁴。

各国义务以及对实施情况的监督

《经济、社会和文化权利国际公约》第 2.1 条对各缔约国提出了实现公约中各项权利的一般性要求。“本公约的各缔约方均应单独和通过国际援助和合作，特别是经济和技术合作，最大程度利用现有资源，采取措施，包括采用立法措施等一切适当手段，逐步充分实现本公约中承认的各项权利。”其中的“逐步”和“最大程度利用现有资源”概念极为重要，是理解人权实现的关键，包括实现食物权和社会保障权（或社会保护权），因为这些进程均为朝着正确的方向努力、需要一段时间才能实现的进程，绝不是短期内就能完全实现的不现实期望。

关于社会保障的第 9 条和关于食物的第 11 条在解读时必须被视为是各项义务的基础。各类义务（本报告第 1.4 节已对此做过简要介绍）包括尊重、保护和满足，满足下面进一步分为促进或提供³⁵。《第 12 号一般性意见》（第 15 段）中对充足食物权有以下解释：

- 尊重现有获得充足食物的途径的义务要求各缔约国避免采取任何妨碍现有获得途径的措施，无需做出任何改变。
- 保护的义务要求各国采取措施，确保企业或个人不剥夺他人获得充足食物的途径。
- 满足（促进）的义务意味着各国必须积极采取行动，帮助人民更好地获得和利用资源及手段，以保障自身生计，包括粮食安全。
- 最后，当某一个人或群体无法通过自己所能支配的方式享有充足食物权，各国义务直接满足（提供）该项权利。

³² www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/3d02758c707031d58025677f003b73b9.

³³ www.fao.org/righttofood/publi_01_en.htm.

³⁴ www.fao.org/righttofood/publi_01_en.htm.

³⁵ 各国义务框架最早产生于 1981 年在挪威举办的一次联合国大学研讨会（Eide 1984），1987 年在受联合会防止对少数民族的歧视和保护少数民族分委员会委托开展的一次有关充足食物权的研究中首次正式提出，研究报告于 1989 年正式出版（UN 1987/1989）。这一框架最初由有关充足食物权的《第 12 号一般性意见》于 1999 年首次采用，此后联合国经济、社会和文化权利委员会在所有意见和其它有关人权方面各国义务的研究或文件中均得到采用。

研究人员于上世纪 80 年代后期提出了“食物权矩阵”，用于促使义务框架能与地方/家庭层面粮食安全情况结合起来的情况下实现可操作性（Oshaug 等，1994；参见图 8）³⁶。报告中讨论的与食物权相关的社会保护措施主要属于各国的“提供”和/或“促进”义务类别。要想系统化实现粮食安全，就必须按照本报告中提出的建议，履行根据不同粮食安全特征具体化后的所有各类义务。同时还可以为其它生计相关内容构建类似的矩阵。

《经济、社会和文化权利国际公约》的各缔约国都应遵循第 16 条，就自身采取的措施和在遵循《公约》承认的各项权利方面取得的进展进行报告。设计这种义务性报告制度的主要原因是帮助各缔约国按照《公约》履行自身义务，并努力实现一系列目标（参见 UN CESCR，《第 1 号一般性意见》，第 2-9 段）。国际层面的监测工作由公约各委员会（条约机构）在各国定期义务性报告的基础上开展，通常还有民间社会的替代报告或“影子”报告作为补充，还要加上一些特定研究。其目的是与各国政府就特定困难和造成违反法律规定的其它原因开展对话，最后提出“结论”，包括就各国在下份定期报告前如何采取进一步措施补救或改善情况提出建议。所有相关材料均可在人权事务高级专员办事处网站上公开查阅³⁷。

图 8. “食物权矩阵”

家庭粮食安全特征 国家义务类别	家庭粮食安全				
	充足食物			充足食物的 可持续供应	充足食物的 稳定获得
	饮食充足 (数量、 营养质量)	无有害物质、 可安全食用	为特定文化 所接受	具备环境上和经济上 可持续的粮食体系	家庭具备获得食物的社会、 经济 and 实际途径；不干扰 其它人权的享有
尊重					
保护					
满足					
促进					
提供					

资料来源：改编自 Oshaug 等（1994）。

在人权理事会下设联合国特别报告员是一项新增特殊程序，目的是加深各方对具体权利和相关国家义务的理解，并进一步监测和讨论受邀访问各国时发现的各国表现和问题。此处要特别关注的是食物权特别报告员（目前由 Olivier De Schutter

³⁶ 最初由 Oshaug 等（1994）于 1986 年提出，脚注 33 中提及的联合国研究报告中首次采纳这一概念。本处为与《第 12 号一般性原则》中的充足食物权核心内容保持一致，已对此进行调整。

³⁷ www.ohchr.org。

教授担任)和极度贫困和人权事务特别报告员(Magdalena Sepúlveda Carmona 博士)。他们所做的工作和访问各国后编写的报告都可通过电子方式查阅³⁸。

采用以人权为基础的方式实施经济、社会和文化权利时需遵循的一般性行为准则

从 21 世纪初开始,有一项进程就在不断演化,其目的是为采用以人权为基础的方式处理与发展相关的各类问题和活动制定相关原则。在联合国发展小组(UNDG)的牵头下,2003 年通过了《关于在发展合作和规划过程中采用以人权为基础的方式的共同谅解声明》³⁹。2006 年,人权事务高级专员办事处颁布了《关于在减贫战略中采用以人权为基础的方式的相关原则和准则》⁴⁰。这两份文件都旨在为所有以人权为基础的政策及计划的实施活动提供指导方针。在这些最新进展和 2004 年《食物权准则》实施过程中取得的教训基础上,粮农组织食物权科提出要采用以下七条原则,英文缩写表示为 PANTHER(便于记忆):参与、问责、非歧视、透明度、人类尊严、赋权和遵循法治,粮农组织为其中每一条都做了详细注释⁴¹。

有几条原则对于粮食安全相关社会保护措施的设计和实施尤为相关,而且食物权和社会保护权相关问题的进一步融合将使这些原则变得更为有用。一些国家已经采纳了全部原则或部分原则,甚至在最近有关粮食安全的立法中采纳了更多的原则,具体例子包括尼加拉瓜、危地马拉和巴西。

补救和问责

经济、社会和文化权利委员会的《第 9 号一般性意见》涉及《公约》在各国的应用⁴²。它还涉及在侵权或无法履行相关义务时对权利人的补救问题。

得到有效补救的权利无须解释为一定需要司法补救。行政补救在许多情况下就已足够,而生活在某缔约国司法管辖之内的人们依据诚信的原则理应期待所有行政当局在它们的决策中考虑到《公约》的要求。任何此类行政补救措施都应是人们可以获得的、可负担得起的、及时的和有效的。对此类行政程序的最终司法上诉权有时也有必要。同样,对一些义务,如不歧视的义务(绝不限于这一义务),提供某种形式的司法补救似乎是必须的,只有这样才能满足《公约》的要求。换言之,每当没有司法机构的作用便不能充分实施某项《公约》权利时,司法补救措施就是必要的(GC9,第 9 段)。

³⁸ www.srfood.org and www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf。

³⁹ 在联合国改革背景下制定,并发布在联合国儿童基金会的《2004年世界儿童状况》中,可在以下网址查阅:
www.unicef.org/sowc04/files/AnnexB.pdf。

⁴⁰ 可在以下网址查阅: www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf。

⁴¹ www.fao.org/righttofood/publi12/rtf-fs2_en.pdf。

⁴² www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/4ceb75c5492497d9802566d500516036?Opendocument。

关于食物权的《第 12 号一般性意见》和关于社会保障权的《第 19 号一般性意见》都提到了个人或团体在权利遭到侵犯时有权获得补救的问题（详情参见这些文件）。这些规定保障了获得补救的人权，而补救同时也成为使国家及其实际操作责任人对自己的许诺和行为负责的具体机制，如社会保护权的落实。权利人在认为自己有权参加某一计划但却被不公平排除在外，或认为计划未能达到预期效果时，都可提出合法索赔要求。只有在已确立关于补救的国家文化和广义问责制度的地方，与计划相关的补救措施才可能最有效。

国家立法和框架法律的概念

《经济、社会和文化权利国际公约》第 2.1 条指出：

本公约的每个缔约方均应单独和通过国际援助和合作，特别是经济和技术合作，最大程度利用现有资源，采取措施，包括采用立法措施等一切适当手段，逐步充分实现本公约中承认的各项权利。”⁴³

可供选择的立法措施有多种。其中一种就是就以粮食安全为目标的社会保护或一般意义上的社会保护制定一项“框架法律”。这个想法相对较新，但正变得越来越重要，并在最近几份《一般性意见》中被频繁提及。Khoza（2005）以南非的立法环境为基础，就此类法律对于实现食物权所起的作用做了阐述。他将框架法律的总体目标描述为“启动经过系统化界定的、复杂的实施过程...在寻找当前法律框架的漏洞或空白的过程中，它是一个出发点……因此，它为政策及某些领域具体立法的制定工作提供了基础”（Khoza，2005，第 194 页）。

《第 12 号一般性意见》就关于食物权的国家战略背后的立法基础做了以下阐述：

在实施上文提到的国别战略时，各国应对随后进行的国内和国际监测工作制定可核查的标准。在这一方面，各国应该考虑通过一项框架法律，作为实施食物权国家战略的一项主要文书。该框架法律应规定：其目的；应实现的目标和为实现这些目标规定的时限；宽泛解释可以用来实现这种目的的手段，特别是预期与民间社会和私营部门以及与国际组织的合作；对这一进程的体制性责任；监测这一进程的国内机制以及可能的申诉程序。在制定这种标准和框架立法时，缔约国应积极地吸收民间社会组织参加。（GC12，第 29 段）。

关于社会保障权的《第 19 号一般性意见》还提出了框架法律的概念。

各缔约国最好能采用框架立法来实施社会保障权。此类立法可包括：
(a)要实现的目标和实现目标的时限；(b)实现目的的手段；(c)与民间社会、

⁴³ 楷体为后加。

私营部门和国际组织可能开展的合作；(d)该进程中的体制性责任；(e)国家监测机制(f)补救和索赔程序（GC19，第72段）。

极度贫困和人权事务特别报告员Magdalena Sepúlveda Carmona在应邀访问几个国家后，按照自己的经历,就将社会保护措施纳入国家立法的重要性提供了以下实证证据。

“在那些已经建立了社会保护计划、且计划得到立法或宪法保护并以人权框架为基础的国家中，最容易陷入经济困境的个人及家庭的权利得到更好保护，从而能够依赖社会保护机制减轻危机带来的社会、经济影响。拉丁美洲一些建立了良好、充分社会保护体系的国家就属于这种情况。如果之前尚未确立以人权为基础的社会保护机制，那么各国在社会保护方面的投资就不易应对经济下滑带来的影响，尽管投资仍能够对受危机影响最严重的人们提供重要的支持”（Sepúlveda和Nyst 2012）。

更多资料

欲了解更多信息，请参阅：(1)人权事务高级专员办事处网站⁴⁴中关于发展过程中人权问题的一般性资料信息；(2)联合国食物权特别报告员特别网站⁴⁵；(3)粮农组织食物权小组网站⁴⁶。后者可提供丰富的资源，包括一个知识中心，里面包含一个有关充足食物权的互动性自学材料、一个包含各类实施相关具体工具的工具箱、有关将食物权主流化纳入次国家计划和战略的定期更新资料等等。

⁴⁴ www.ohchr.org

⁴⁵ www.srfood.org

⁴⁶ www.fao.org/righttofood

A2. 高专组项目周期

高专组成立于 2009 年，是世界粮食安全委员会改革过程的一部分，其目的是：评估和分析目前粮食安全及营养状况及其深层根源；针对与政策相关的具体问题，提供科学的、有知识依据的分析及建议，同时利用现有的高质量研究、数据和技术研究成果；发现新问题，帮助各成员国确定今后对关键重点领域采取行动和给予重视的优先次序。

高专组接受粮安委的领导，并向粮安委报告。在编写报告、提出建议时，不受各国政府立场影响，以确保全面利用各种分析和建议为辩论过程提供信息，丰富辩论内容。

高专组采取双层结构：

- 指导委员会，由粮安委主席团任命的15位粮食和营养相关领域知名国际专家组成。高专组指导委员会成员以个人身份参与指导委员会的工作，而不是代表各自的政府、机构或组织参与此项工作。
- 项目组，以某一项目为基础设立，由指导委员会挑选人选和负责管理，项目组负责就特定事项开展分析/编写报告。

为确保整个过程的科学性、可靠性、透明度和对各类知识的包容性，高专组按照粮安委确定的具体规则行事。

各份报告由有时限、按话题设立的项目组完成编写工作，项目组成员由指导委员会挑选和管理，并接受指导委员会的指导和监督。

报告的项目周期虽然具有严格的时间限制，但仍明确划分为各个不同阶段，如由粮安委具体提出政治性问题和相关要求，由指导委员会科学立项，由有时限、按具体话题设立的项目组开展工作，公开开展外部磋商来充实知识，接受外部科学评审等（图 9）。

该过程鼓励指导委员会和项目组在整个项目周期中，与高专组人才库以及世界上所有相关人员和对此感兴趣的人员开展科学对话，争取吸收各类不同的科学观点。

正因为如此，高专组要就每份报告开展两次外部磋商：第一次关于研究范围；第二次关于首稿（零草案）。这一做法有利于让所有感兴趣的专家、高专组人才库里的专家（目前共 1 200 名）以及所有利益相关方为本过程做出贡献。随后，项目组将认真审议这些相关意见，包括社会知识，以丰富自己的知识。

报告草案需接受以实证为依据的独立审查。报告随后要经过定稿和讨论，最终由指导委员会开会通过报告。

获得指导委员会通过的报告随后交由粮安委公布于众，为粮安委内部的讨论和辩论提供更多信息依据。

与高专组、其工作流程、以往报告相关的信息均可参阅高专组网址：www.fao.org/cfs/cfs-hlpe。

图 9. 高专组项目周期



CFS 世界粮食安全委员会
HLPE 粮食安全与营养高级别专家组
StC 高专组指导委员会
PT 高专组项目组

资料来源：HLPE，2012。

