



2015年粮食及农业状况 简介

社会保护与农业： 打破农村贫困恶性循环



©粮农组织/S. Gallagher

“千年发展目标”中有关减轻贫困的目标已在多个国家实现，但仍有很多国家进展滞后，而2015年后面临的挑战将是彻底消除贫困和饥饿。很多发展中国家正日益认识到，要采取社会保护措施，及时帮助贫困人口摆脱贫困，同时防止其他人在危机来袭时陷入贫困。社会保护还能通过帮助受益人管理风险、创建资产和从事高收益活动，提高受益人的生产能力。这不仅惠及直接受益人，还能通过受益人购买食物、农业投入物和其他农村商品及服务，将惠益扩大至受益人所在社区乃至整

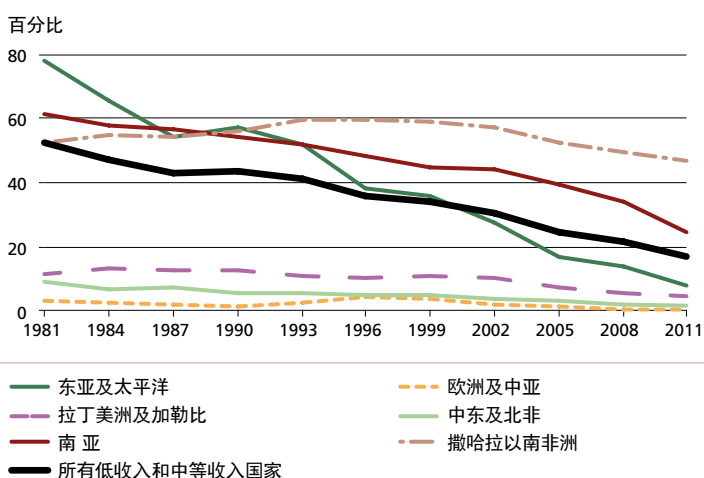
个经济。然而，社会保护只有在包容性经济增长的前提下才能成为脱贫的可持续途径。在多数低收入和中等收入国家，农业仍是贫困人口的主要就业领域，是人们的主要生计来源，人们通过它赚取劳动报酬，并通过自有农业生产，供家庭食用并向市场出售。贫困及其相关后果，如营养不良、疾病和教育缺失等，都会阻碍农业生产率。因此，将社会保护和农业发展相结合有助于形成合力，对二者都能起到扩大成效的作用。

贫困趋势

虽然贫困和极端贫困人口比例过去三十年已呈下降趋势，但总人数却依然居高不下，极端贫困人口数量接近10亿，另有10亿人为贫困人口。极端贫困率已在多个区域出现大幅下降，尤其在东亚及太平洋和南亚地区。但在撒哈拉以南非洲，进展微乎其微，近半数人口面临极端贫困。

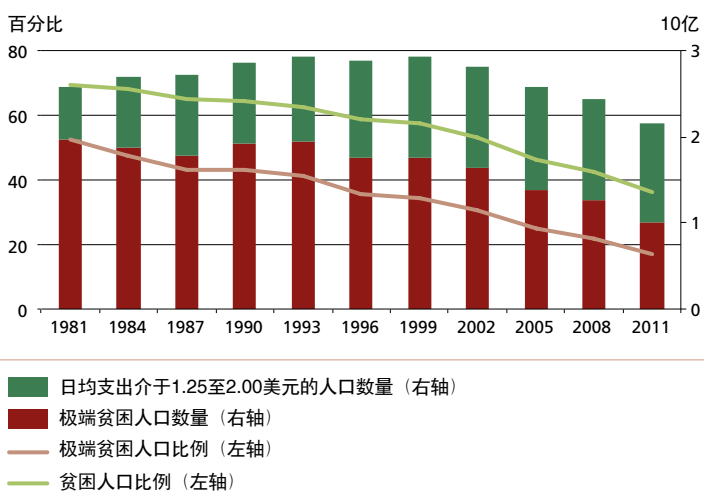
极端贫困集中出现在农村地区，且农村贫困人口与其他农村家庭相比更有可能以务农为生，尤其在撒哈拉以南非洲。正因为贫困人口对农业生计的依赖以及他们在食物上的高比例支出，农业已成为扶贫和减轻饥饿行动的关键。

各区域低收入和中等收入国家中的极端贫困人口比例



注：数字指日均支出1.25美元的国际（极端）贫困线，按2005年购买力平价美元不变价格计算。

低收入和中等收入国家贫困人口数量和比例



注：数字指日均支出为1.25美元（极端贫困）和2.00美元（贫困）的国际贫困线，按2005年购买力平价美元不变价格计算。



加纳生计赋权扶贫计划受益者正在编制席子。

©粮农组织/I. Grifi

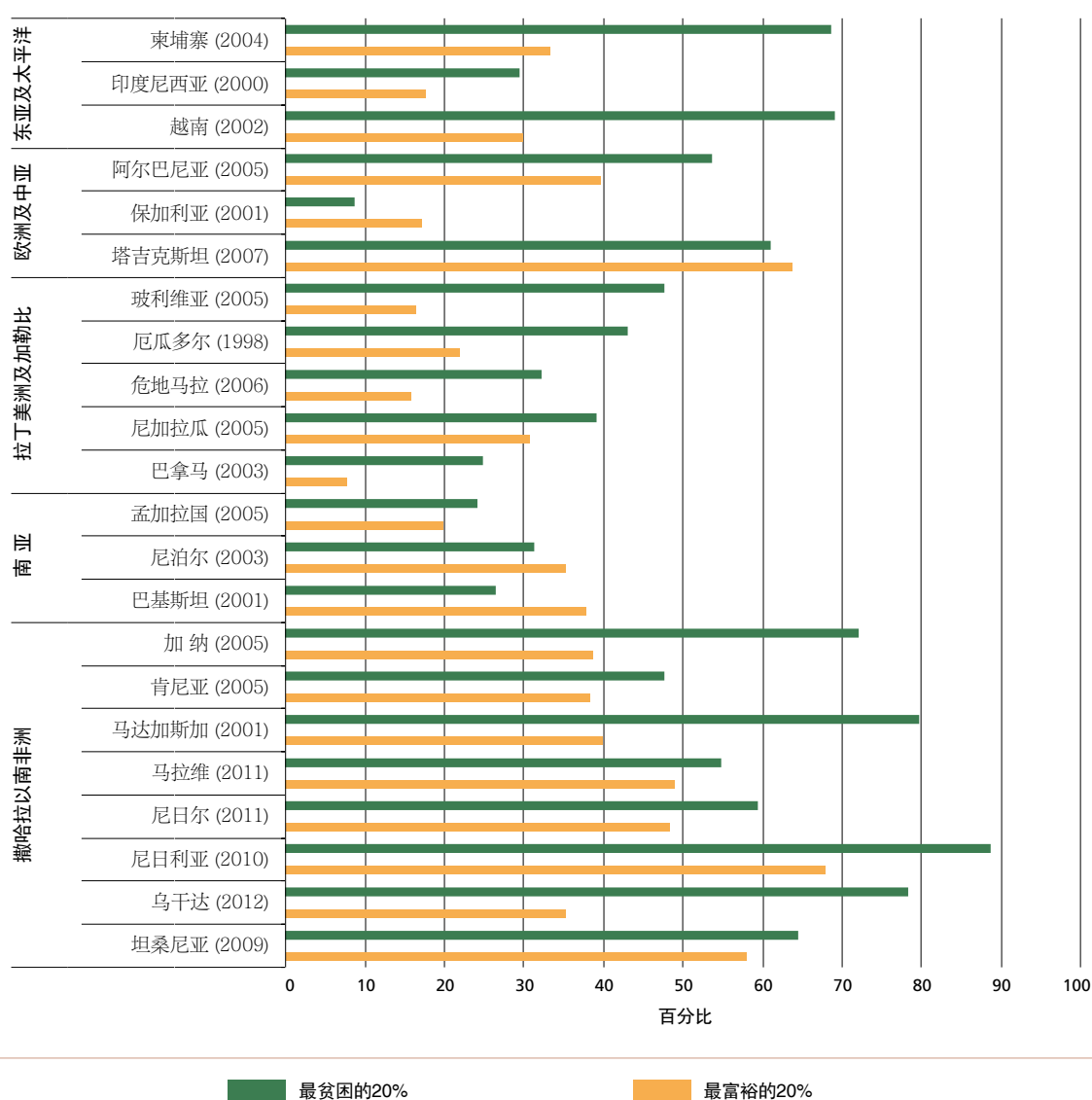
贫困为何如此难以消除？

贫困往往始于营养和健康状况不良，尤其是幼年时期：贫困人口往往深陷饥饿、营养不良、健康状况差、生产率低下和贫困的恶性循环。经济增长，尤其是农业发展，已成为降低贫困率的关键因素。然而，即便有了经济增长，脱贫往往依然是一个缓慢过程，因为增长不一定具备包容性。对儿童、老人等群体而言，经济增长带来的作用可能微乎其微，或产生效果

的速度过于缓慢，无法起到防止出现贫穷和长期困境的作用。

脱贫的道路十分艰难。此外，很多非贫困家庭在面临某种冲击时，也容易陷入贫困。当冲击来袭，很多家庭会面临收入大幅下滑，而同时又因缺乏积蓄，无法使情况得到缓冲，由此陷入贫困。此类冲击通常会给贫困人口带来长期的负面影响。

部分低收入和中等收入国家中最贫困和最富裕农户的农业活动收入所占比例



注：按照Davis、Di Giuseppe和Zezza（2014）的说法，农场活动包括作物和家畜生产，但不包括农业薪酬。农户指经营一定规模农地的家庭。

何为社会保障？

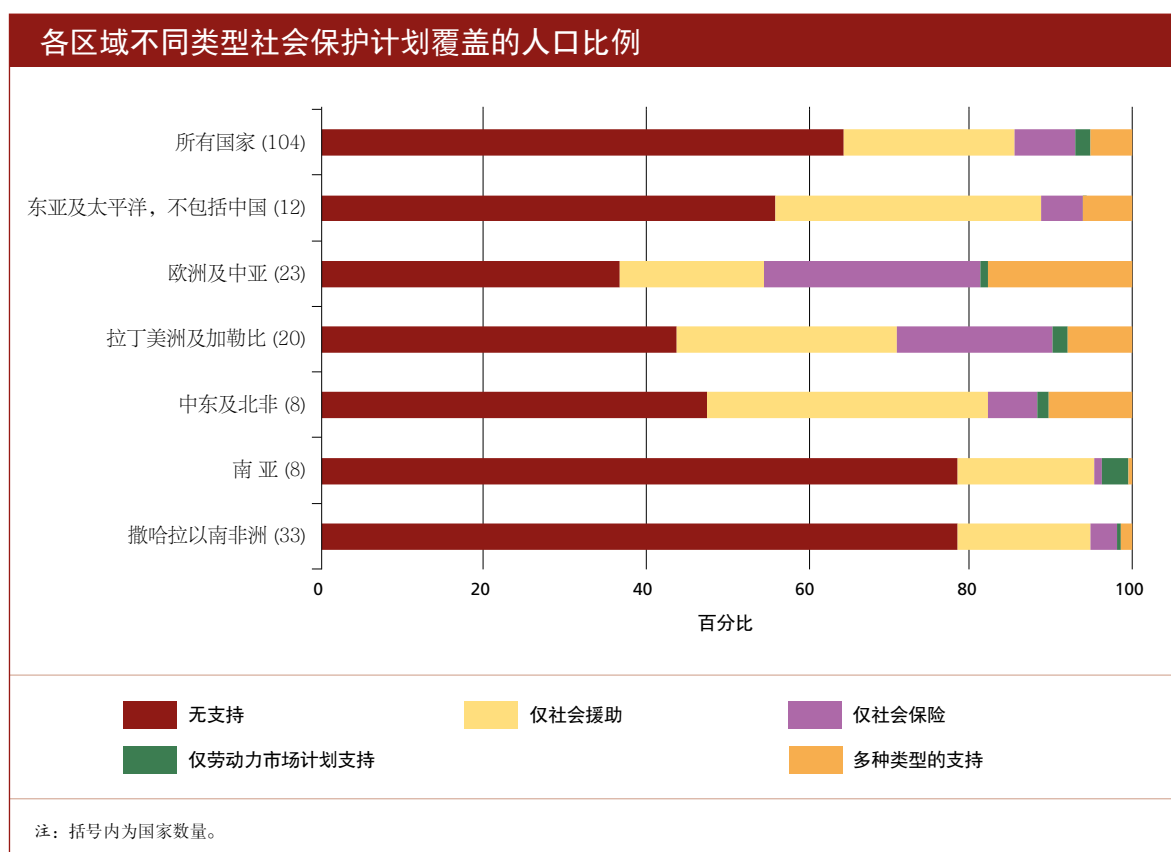
社会保障包含各种举措，旨在为贫困人口提供现金或实物补助，保护弱势群体免于风险，强化边缘化群体的社会地位和权利，总体目标是减轻贫困和经济、社会脆弱性。社会保障由三大部分组成：社会援助、社会保险和劳动力市场保护。社会援助计划指面向公众提供的有条件或无条件现金或实物补助或公共建设项目。社会保险计划指专门针对影响家庭福利或收入的紧急情况而设计的缴费型计划。劳动力市场计划则提供失业补助和技能培训，提高劳动者的生产率和就业能力。

社会保障计划在过去二十年已出现快速扩大。在整个发展中世界，约21亿人，也就是人口的三分之一接受某种社会保障。不同区域之间存在巨大差异，贫困率最高区域的社会保障覆盖率最低。本报告将侧重于社会援助这一发展中世界最常见的社会保障形式。

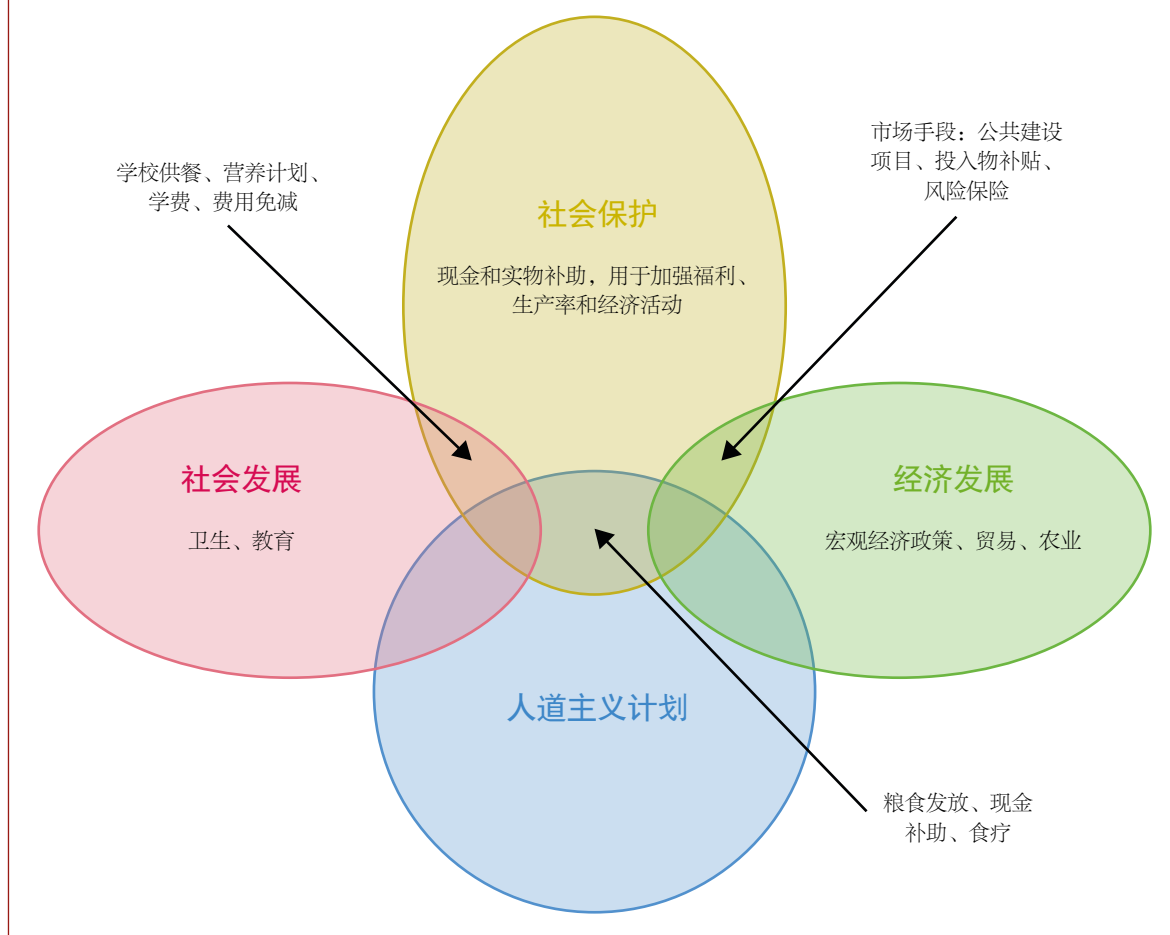


©粮农组织/I. Cambor

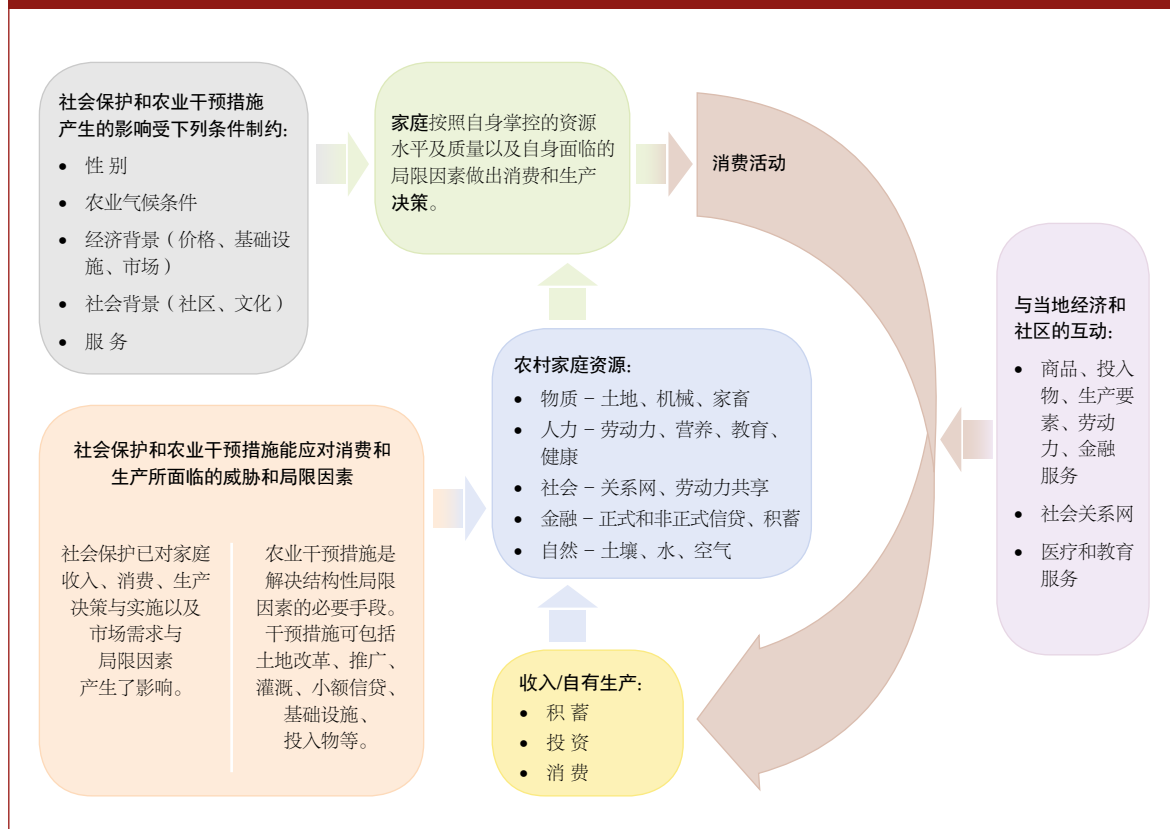
秘鲁一个乡村小学的学生们吃健康早餐，这是粮农组织支持的学校供餐计划的一部分。



社会保护的范畴



社会保护与家庭消费和生产活动以及当地经济的联系



社会保护能让各国负担得起吗？



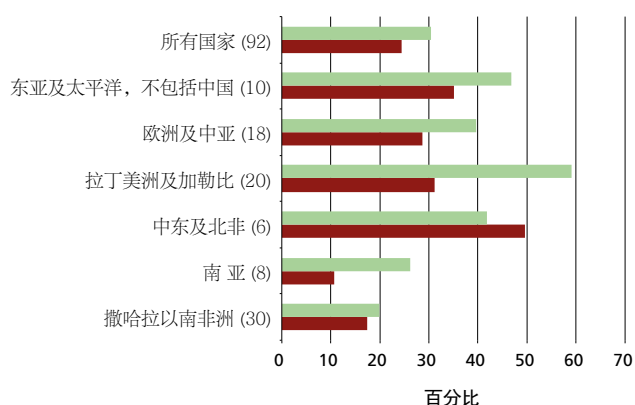
©粮农组织/J. Cambor

外婆与其孙子孙女采集秘鲁当地的棉花纤维和棉籽，这是粮农组织许多项目所涵盖的针对弱势群体的社会保护措施的一部分。

多数国家，即便是最贫困国家，都具备经济能力来实施社会保护计划，让它们在减贫斗争中发挥重要作用。此类计划所需资金仅在国内生产总值中占有较低比例。对覆盖面较大的计划而言，筹措资金时可能需要做出艰难的支出决策。从短期到中期看，捐赠方资金对于某些国家维

持此类计划至关重要。但原则上，一开始就在国内筹措财政资金十分重要，它能为社会援助计划提供可持续的政治、经济基础。可通过试点和认真仔细的监测和评价工作，启动所需的政策对话，在国家内部就社会援助的性质、规模和供资问题达成共识。

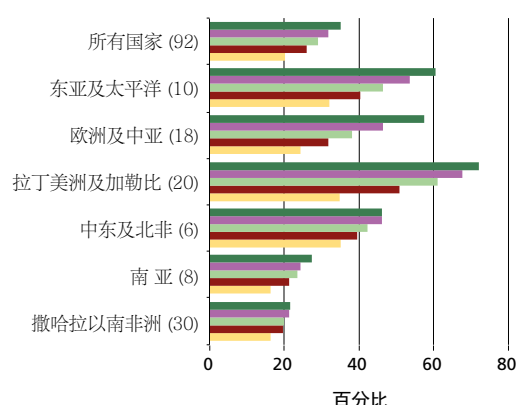
各区域社会援助覆盖的农村及城市人口比例



农村 城市

注：括号内为国家数量。

社会援助覆盖的农村人口比例，按收入五等分和区域分类



最脆弱的五等分 第二五等分 第三五等分
第四五等分 最富裕的五等分

注：括号内为国家数量。

社会保护能有助于减轻贫困和粮食不安全



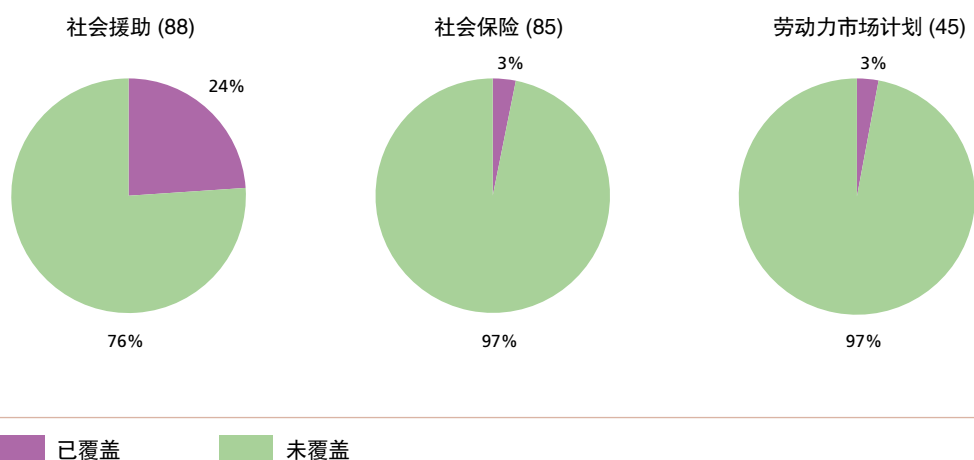
© 粮农组织/F. Mattioli

一名来自坦森附近村庄的尼泊尔妇女，她肩扛铁轭，刚结束将65公里长的人行路拓宽成机动车道的志愿工作。

社会保护计划能有效减轻贫困和饥饿。2013年，社会保护帮助日均支出低于1.25美元的1.5亿人成功摆脱极端贫困。社会保护往往能通过提高各家各户自身的产量，从而增加食物消费量并实现食物多样化。如果计划注重性别或以妇女为瞄准对象，就有助于加强妇幼福利。这一点尤为重要，因为妇幼营养不良会导致贫困问题世代相传。

食物消费量的增加与饮食多样化程度的提高不一定会自动起到改善营养的效果。营养状况还取决于一系列其他因素，包括洁净水的获取、卫生设施和医疗、儿童合理哺育和成人饮食结构等。因此，要想通过社会保护计划来改善营养成效，就必须将社会保护与辅助性干预相互结合。各类农业干预措施，如家庭菜园和小型家畜饲养等，也能起到改善营养的作用。

低收入和中等收入国家中社会援助、社会保险和劳动力市场计划所覆盖的极端贫困人口比例



注：括号内为国家数量。

社会保护对投资及增长的潜在影响

发展中国家多数农村贫困家庭依然以务农为生，尤其是从事自给自足型农业生产。很多农民生活在（农业投入物及农产品、劳动力和其它商品及服务）市场缺失或运作不良的地方。天气不确定性，尤其在气候变化加剧和低费率保险缺乏的情况下，已成为以务农为生的家庭容易陷入贫困的主要原因。

由于重点追求生存，脆弱的务农家庭缺乏长远目光。因此，他们极易采用低风险、低收益的农业生产策略和其它创收策略，可能会试图在零工市场上寻求流动性或其他收入来源。同样，他们还可能缺乏对子女教育和健康的投资，并采用消极风险应对策略，如面临困难时变卖资产，减少食物消费量和降低食物质量，乞讨或让子女辍学，采用不可持续的方法利用自然资源。

社会保护能对贫困家庭的投资决策产生积极影响。它能帮助他们管理风险。按事先确定的间隔定期提供社会保护，能提高务农家庭的可预见性和安全性，从而在一定程度上取代保险，提供重要的流动性来源。日益增多的实证表明，社会援助计划不仅能在面临冲击时，通过帮助贫困人

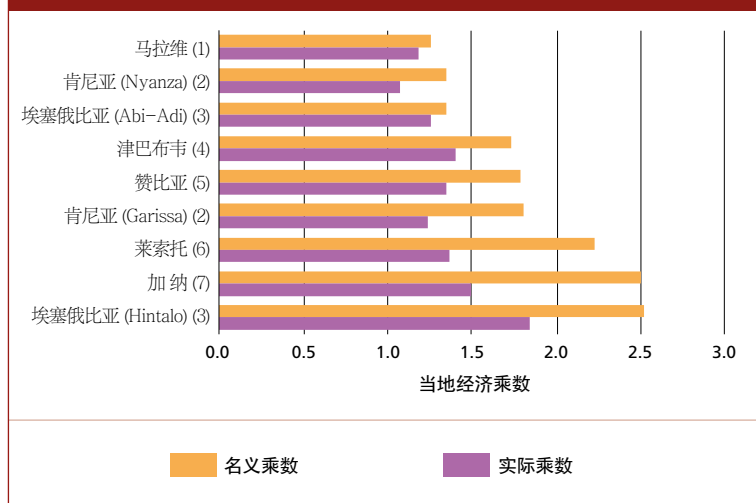
口解决流动性和信贷难问题以及更有效管理风险，起到防止各家各户更深地陷入贫困和饥饿的作用，同时还能帮助他们对生产活动进行投资并逐步积累资产。

实证表明，社会保护能促进人们加大对儿童教育和健康的投资，减少童工现象，从而对未来的生产力和就业能力产生积极影响。如果能够得到良好实施，并配套定期、可预见的资金补助，社会保护还能推动对农业生产活动的投资，包括投入物、农具、家畜，同时还能推动对非农企业的投资。即便是相对小额的资金补助也能帮助贫困人口解决流动性和信贷难问题，并提供风险防范手段，避免人们因惧怕风险而回避从事高收益活动。实证清楚地表明，补助还有助于促进包容性，因为它能推动贫困家庭参与各类社会关系网并在其中发挥作用，而这些网络能帮助各家各户应对风险，并在社区社会架构中发挥支持性作用。

社会保护不会引发劳动总量减少的问题。但它的确会给受益人带来更多选择，很多受益人会原本用于无奈之下在农业领域打零工赚取报酬的时间用于从事自有农地劳动或非农就业。考虑到农业和非农生产活动同时增加，社会保护就起到了加强生计的作用，而不是助长依赖性。

社会保护能对当地社区和经济产生积极影响。公共建设项目如能合理设计与实施，就能创建重要的基础设施和社区资产，为当地经济做出直接贡献。现金补助能提高贫困人口的购买力，而贫困人口购买的商品和服务主要由当地经济生产。此外，收入增加还能推动当地经济增长进入良性循环。可能有必要通过辅助性计划来减少供应量方面的困难，从而防止出现物价大幅上涨，提高计划对实际收入和产量所产生的影响。

社会现金补助计划产生的当地收入乘数效应



了解哪些做法最有效：对计划设计和实施的影响

并非所有计划都同样有效，其效果可能大相径庭，无论从规模和性质上都是如此。即便对表面上十分类似的计划而言，如发放给贫困人口的现金补助，计划设计和实施上存在的差异也可能带来截然不同的结果。例如，如果瞄准处于劳动年龄的成人数量较少的家庭，就将给劳动力对生计的影响带来一定影响。

瞄准有助于以低成本实现计划目标

社会保护计划通常具备针对特定受益人的目标。计划是否能够有效实现目标，在一定程度上取决于它是否能够有效惠及自己的目标人群。社会保护计划采用将多种瞄准法相结合的办法，力求更大范围、更有效地将补助发放给事先确定的个人或家庭。虽然瞄准是减轻贫困和不平等的有效工具，但高效实施才是关键，并很大程度上依赖于机构能力。

补助的水平、时间和可预见性十分重要

多数社会援助型补助的设计目标是保证食物最低消费量，因此，如果添加其他目标，补助水平就要相应提高。现有数据表明，补助水平相差甚远，很多国家为受益人提供的平均社会保护补助水平要比贫困线（日均1.25美元）高出几倍，而很多最贫困国家的补助水平则远远不够，无法弥补贫困差距。

补助的时间安排和可预见性可能也同样重要。受益家庭在不定期、一次性收到补助和可预见、定期收到补助两种情况下，采用的支出方式有所不同。如果补助不定期、不可靠，各家庭就很难做出长期、稳定的消费规划，因此无法在饮食数量和质量上带来持续改变。此外，定期、可靠的补助还能促使受益家庭放远眼光，

更有效地管理风险和冲击，从而避免采用“消极”的应对策略和风险防范型生产策略，敢于冒一定风险，增加高收益作物生产和/或其它活动。定期、可靠的补助能提高人们的信心和信誉度，同时减轻非正式保险机制面临的压力。

家庭层面各因素和性别会影响计划所产生的影响

瞄准时采用的标准和受益家庭的人口特征有着密切关联，如成人和儿童的年龄，这决定着计划所产生的影响。例如，劳动力人数较多的家庭处于优势，能更好地利用现金进行短期和长期生产性投资。

女性和男性利用补助的方式有所不同。很多社会保护计划都瞄准女性，因为研究表明，加大女性的家庭支出掌控权能增加食物、健康、教育、儿童衣着和营养方面的支出。此外，研究表明，补助计划所产生的影响也随性别因素有所差别。例如，女性和男性投资的家畜类型可能各不相同：女性通常侧重小型家畜，而男性则侧重大型家畜。补助还会在劳动力分配和时间安排方面对男性和女性、男孩和女孩产生不同影响。

市场也很重要

地方经济的性质也影响着现金补助计划对生产产生何种类型和多大程度上的影响。在一些农村地区，人口密度低、市场运作不畅、公共投资和公共基础设施不足等问题都会成为严重阻碍，使得实物补助显得更为有效。如果市场发育良好，现金补助对生计策略产生的效果就往往更加突出。市场条件的重要性会随现有生产要素出现变化。

社会保护和农业发展

社会保护虽然被证实有效，但光靠社会保护却无法可持续帮助人们摆脱贫困和饥饿。在农村生计背景下，农业和社会保护之间有着根本关联。贫困、粮食不安全家庭主要以务农为生，他们在社会保护计划受益人中占有较高比例。加强农业和社会保护干预措施之间的联系有助于保护贫困、小规模农业劳动者的福利，帮助他们更有效地管理风险，提高农业生产率，从而使生计更加可持续，逐步摆脱贫困和饥饿。

然而，能与社会保护计划相互协调或结合的农业干预措施却为数不多。协同合作不仅能够带来机遇，还十分有必要，因为政府预算有限已导致在各项公共开支之间进行权衡变得十分艰难。我们不仅要帮助最贫困人群满足基本消费需求，尤其当他们失去劳动能力时，还要让此类帮助本身成为逐步改善贫困人口生计的基础。充分利用公共农业支出和社会保护计划来实现相互支持，不仅能够进一步推动这一转变，还能促进农业和农村发展。

农业政策与社会保护相结合的备选方案

要想将社会保护和农业干预措施及政策相互结合并实现更好的协调，可供选择的方案有很多。这些方案种类繁多，从着眼于对两个部门综合产生效应的单项社会保护或农业计划，到正式将两类干预措施相互结合以便对目标群体产生影响的联合计划，再到经过协调以便最大程度发挥互补性和减少相互矛盾的部门性干预措施。这些方法可通过多种方式相互结合或先后排序。

社会保护和农业投入物补贴

投入物补贴，尤其是肥料补贴，已在非洲、亚洲、拉丁美洲及加勒比地区受到普遍欢迎，尤其是在粮食价格和肥料成本于2007-08年大幅上涨之后。投入物补贴计划通过增加主要商品可供量和降低价格，起到了促进粮食安全的作用，还给贫困人口带来了惠益，同时还与社会保护政策及计划的目标保持一致并起到了推动作用。但整体而言，此类计划并非瞄准贫困人口，也未能惠及贫困人口。

肥料补贴计划在很多国家占用了政府农业预算的很大部分。这些“单项”投入物计划和社会保护的关联包括使最贫困家庭更好地获得投入物补贴，例如通过将投入物一揽子计划瞄准最贫困小规模家庭农场经营者，或对投入物一揽子计划的规模和类型进行调整，使之与此类农场经营者的具体需求相匹配。要想瞄准最贫困人口，最佳方法就是按照他们的实际需求设计投入物一揽子计划。另一项备选方案是将这些计划与社会现金补助计划相结合，为最贫困受益人提供额外流动性，用于支付投入物的“无补贴”部分。



印度农民通过一粮农组织项目的援助，在一麻风病人隔离区清理当地的灌溉系统。



生计赋权扶贫计划受益者在加纳的加南市区的支付点排队领取补助金。

农业信贷

信贷难问题是农业投资面临的主要障碍。划拨给农业的信贷额度相对较少，很多农业生产者都面临信贷难问题。在很多国家，通过特别计划、信贷担保计划和专业银行等手段来解决信贷市场失灵问题是一项重点工作。几乎所有亚洲、拉丁美洲及加勒比国家和多数非洲国家都在采取措施推动向农业部门提供信贷。

事实证明，直接将（小额）信贷瞄准最贫困人口是件难事。越来越多的实证表明，要想帮助贫困家庭脱贫或从消费、健康、教育和妇女赋权等方面改善他们的福利状况，光靠小额信贷本身是不够的。

机构采购计划

市场不足是农业增长和农村发展面临的一大障碍。所谓的机构采购计划旨在通过为小规模家庭农场经营者生产的产品开辟市场，起到促进农村发展的效果。将社会援助与机构需求联系起来的干预措施，通常会侧重于为面临资源获取难问题的较贫困小规模家庭农场经营者提供扶持。

巴西是首个制定机构采购粮食计划的国家，具体做法是将保障对小规模家庭农场经营者产品的需求与一项粮食安全战略联系起来。目前正对巴西的经验进行调整，以便通过“非洲采购促发展”计划，将其推广到非洲。当地产食物学校供餐计划（有时以世界粮食计划署“采购促进展计划”即：P4P为基础）就是深受多个国家欢迎的机构采购计划的一个范例。

让各部门联合起来：至关重要的瞄准问题

让各部门联合起来时要解决的一个根本性运作问题就是干预措施的瞄准问题。几个国家的经验表明，如果多个计划的目标和目标人群存在相互重叠，那么建立统一登记库或统一瞄准体系尤为有用。

虽然计划的有效性会因为更好的瞄准得到提高，但瞄准不应和社会保护的初衷相违背，那就是通过某种类型的社会保护，为所有需要帮助的弱势群体提供普惠式惠益，避免外来冲击带来长期性破坏。

社会保护计划能减轻贫困和粮食不安全。有效的瞄准和充足的补助是保证成功的重要前提。社会保护能提高收入，加强粮食安全，因为它不仅能够保障消费增长，还能提高家庭的生产能力，增加收入。

瞄准妇女的计划能对粮食安全和营养产生更大影响。对性别敏感、能减轻妇女时间压力、加强她们对收入的掌控的计划有助于改善妇幼福利。这一点尤为重要，因为妇幼营养不良会导致贫困问题世代相传。

社会保护能刺激对农业生产和其他经济活动的投资。社会保护能加强营养、健康和教育，对未来的生产力、就业能力、收入和福祉均能产生影响。社会保护计划如能提供定期、可预见的补助，就能增加积蓄和对农业和非农活动的投资，同时鼓励各家各户从事目标更高远的高收益活动。

社会保护不会引发劳动总量减少的问题。但它的确会给受益人带来更多选择，很多受益人会将原本用于无奈之下在农业领域打零工赚取报酬的时间用于从事自有农地劳动或非农就业。考虑到农业和非农生产活动同时增加，社会保护就起到了加强生计的作用，而不是助长依赖性。

社会保护能对当地社区和经济产生积极影响。公共建设项目如能合理设计与实施，就能创建重要的基础设施和社区资产，为当地经济做出直接贡献。现金补助能提高受益家庭的购买力，而他们购买的商品和服务主要由当地经济中的非受益家庭生产。可能有必要通过辅助性计划来减少产量面临的障碍，防止出现通货膨胀，最大限度提高计划对实际收入和产量所产生的影响。

光靠社会保护无法帮助人们摆脱贫困。由于贫困家庭通常面临多重障碍和风险，因此社会保护和农业计划相结合、相互协调和/或相互匹配的做法才能更好地发挥有效帮助贫困家庭可持续脱贫的作用。

在充分利用社会保护和农业计划来推动农村发展方面明确存在众多机遇。协同合作不仅能够带来机遇，还十分有必要，因为政府的预算十分有限。我们必须帮助最贫困人群满足基本消费需求，尤其当他们失去劳动能力时。此类帮助本身还能成为逐步改善贫困人口生计的基础。由于很多贫困、粮食不安全家庭主要以务农为生，因此应采取农业干预措施来解决阻碍增长的结构性供应瓶颈问题。如果能将公共农业支出和社会保护计划充分有效结合在一起，就不仅能够进一步推动这一转变，还能有助于加强农业和农村发展。

需要就农业和社会保护如何才能逐步帮助人们摆脱贫困和饥饿制定出一项国家愿景。国家愿景和承诺必须在长期稳定的国内资源筹措工作的支持下，为国家和地方层面开展协调行动提供支持。与农村发展、减贫、粮食安全和营养相关的政策和规划框架应该将农业和社会保护在实现这些目标过程中发挥的作用相互结合起来，同时配套一系列其他干预措施。农业干预措施和社会援助的类型取决于具体背景和限制因素，但也必须考虑当地实施能力和现有资源等问题。在各种情况下，干预措施的设计都必须考虑一系列限制因素，让最贫困人口能改变自身的生计策略，实现脱贫并不再返贫。

