

C 2013/3 号文件—《2014—17 年中期计划》及 《2014—15 年工作计划和预算》

情况说明之十一 2013 年 6 月

粮农组织在社会保护方面的比较优势

概要：成员国多年来一直在实施社会保护政策和计划，而事实证明，这些政策和计划对于改善粮食安全与营养、减轻农村贫困发挥着重要作用。在制定此类社会保护政策和计划时，很多国家和捐赠方都有赖于粮农组织独特的专长及比较优势，主要涉及社会保护与粮食安全、社会福利与粮食生产以及粮食可供性与粮食获取之间的联系。此类计划在国家层面实施时，往往要充分利用其它联合国机构的现有能力，起到相互补充作用。

社会保护干预措施业已取得的成功经验，促使各成员国在针对发展过程所面临挑战而制定政策应对措施时，更加注重利用和重视社会保护干预措施，特别是那些涉及农村贫困、农业生产率和粮食安全的干预措施。很多国家已经采用了将社会保护措施和对农民的生产性支持措施相结合的做法。如此一来，社会保护带来的新购买力就能得到更好的监控，刺激贫困小农增加粮食生产，从而在原本相互孤立的各项政策内容之间建立起联系，从而刺激地方经济增长。

粮农组织新的战略目标将直接应对这些挑战。为此，粮农组织需加强自身的独特专长，为成员国加强社会保护干预方面的支持。《2014—15 年工作计划和预算》中提出的有关加强粮农组织在社会保护方面专长的内容，直接反映了成员国不断变化的需求。

I. 成员国的社会保护干预措施

1. 各成员国多年来已开始更多地利用社会保护干预措施来应对发展挑战，其中包括现金补助政策、以劳动换现金计划、汇款和移民政策等。事实证明，相关政策及配套计划能成功应对粮食安全和农村发展相关问题，并提高小农生产力，加强农村就业。此类计划的成功案例包括墨西哥名为 *Oportunidades* 的现金补助计划以及印度、肯尼亚和马拉维等国的类似计划。一些国家还已开始通过以下举措，实施能将社会保护政策与对小规模生产者的生产性支持相互结合的全面粮食安全计划：

- 巴西的“零饥饿计划”：通过 *Bolsa Família* 现金补助计划提高贫困农户的购买力，以刺激地方小规模生产者的生产，从而建立起良性循环，这



- 些小规模生产者获得生产性支持后，又可以反过来通过“家庭农场当地采购计划（PAA）”，为学校供膳计划等机构市场供货；
- 埃塞俄比亚的生产性安全网计划：通过一个安全网补助计划，将现金和实物补助相结合，其中包括有利于在旱灾等冲击之后加强恢复能力的融资、机构支持和能力开发、针对粮食不安全家庭的专项支持等。

II. 粮农组织在社会保护方面的比较优势

2. 粮农组织的比较优势在于社会保护与粮食安全、社会福利与粮食生产、粮食可供性与粮食获取之间的联系。因此，粮农组织正充分利用自身在农业及农村发展方面的独特专长，为各成员国政府提供能力开发和政策建议。此项工作目标主要是：(i) 确保社会保护计划有助于减轻贫困；(ii) 最大程度与农业政策之间形成合力；(iii) 为农村发展制定协调一致的战略。

3. 粮农组织目前与未来在社会保护方面所起作用在附件 1 中有详细介绍。以下为本组织目前为各成员国提供支持的一些实例：

- “从保护到生产项目（PtoP）”旨在寻求一种创新型方法，尝试在7个非洲国家中将社会保护与针对小农的农业政策相结合，这7个国家包括：埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、莱索托、马拉维、赞比亚和津巴布韦。更多详情参见附件2。
- 为尼日尔政府“3N举措”的设计和实施提供支持，该项目旨在通过将社会保护与农业投资及农村妇女赋权相结合，实现消除饥饿的目标。
- 为埃塞俄比亚的“家庭资产建设计划（HABP）”提供技术支持，该计划是政府针对农村长期粮食不安全家庭实施的“粮食安全计划”中的一项里程碑式内容。

III. 粮农组织与其它联合国机构之间的互补性伙伴关系

4. 在为成员国就社会保护提供支持过程中，粮农组织十分注重自身的比较优势，因而不会参与更适合其它机构实施的活动（如现金券的发放、粮援的国际采购、大面积发放小额信贷等）。

5. 相反，本组织往往与那些能与粮农组织在社会保护项目支持方面的独特技术专长形成全面能力互补的联合国机构建立伙伴关系，现有此类伙伴关系包括：

- 非洲采购用于非洲 - 受巴西“PAA当地采购计划”的经验启发，粮农组织和世界粮食计划署正在实施“非洲采购用于非洲计划”，该计划得到英国国际发展署及巴西政府的支持，鼓励小农参与为学校供膳计划供应当地生产的食物；

- 与世界粮食计划署和联合国儿童基金会合作，为索马里设计和实施社会保护计划；
- 与国际劳工组织建立伙伴关系，在农村地区推广“社会保护最低标准举措”。

IV. 经审查的《战略框架》中的社会保护

6. 经审查的《战略框架》为粮农组织未来工作提出了五项全新的跨部门“战略目标”。其中三项分别与粮食安全与营养（战略目标 1）、农村贫困（战略目标 2）和恢复能力（战略目标 5）有关。对于这三项战略目标中的每一项而言，社会保护都是其重要组成部分。因此，要想有效实施经审查的《战略框架》，粮农组织就必须在下两年度中注重社会保护工作。

7. 鉴于各成员国已越来越多地采用和重视社会保护政策及计划，粮农组织要想实施经审查的《战略框架》，加强自身与各伙伴方有效开展互补性合作的能力，就必须进一步强化自身在为成员国提供社会保护方面的技术专长。这一要求已在《2014—15 年工作计划和预算》中得到了充分反映，其中包括：(i) 追加 500 万美元资源，用于加强战略目标 3 中有关社会保护的工作；(ii) 在经济及社会发展部中设立“社会保护司（ESP）”。

附件 1

社会保护促进粮食安全与农村减贫：粮农组织的作用

为何需要社会保护？

农民与农村家庭面临较大的经济、人为、自然风险及冲击，可能给他们的生计带来威胁。贫困发展中国家的家庭应对这些冲击的能力通常较弱。如果没有保险或其他风险分散安排，那么贫困农户可能被迫采取会进一步提高自身脆弱性、破坏自身未来创收能力的应对方式。例如，他们可能出售自身资产，转而生产风险较低但产量也较低的作物，或者让孩子辍学参加劳动，为家庭创收，却对孩子的未来创收能力造成了破坏。

在此背景下，社会保护就成为越来越重要的政策应对措施。社会保护工具具备可预测性和定期性，因此有助于各家各户更好地管理风险，从事利润较高的生计活动和农业活动。社会保护如针对妇女，则不仅能加强妇女赋权，还能改善家庭福利，因为女性对粮食、营养、子女教育及幸福十分重视。由于能为地方经济注入资金，社会保护也有助于农村社区实现致富。

社会保护并非是一剂万能药。各项计划需要认真设计。如仅侧重于提供补助，就可能难以帮助人们可持续摆脱贫困与粮食不安全。一旦面临严重困境，如2008年发生在非洲之角的长期旱灾，光靠社会补助可能远远无法解决问题。在受影响家庭中，有些曾通过埃塞俄比亚的“生产性安全网计划”或肯尼亚的“饥饿安全网计划”获得现金补助后，逐步积累或恢复了自身的资产。而干旱则使得这些收益全部付之东流。这表明，在农村地区，社会保护必须与农业及农村发展政策形成合力，这样才有助于强化恢复能力，提高生产力，为可持续资源管理提供支持。这正是需要粮农组织发挥关键作用的领域。

社会保护对粮食安全、营养和农业产生的影响

社会保护干预措施在粮农组织减轻饥饿与贫困的“双轨”方针两个方面中都是关键内容。短期和长期干预措施同样重要。社会保护能在双轨之间搭起一座桥梁。首先，能通过帮助各家各户直接获得粮食或购买粮食的途径解决营养不足问题。其次，能加快农业生产率增长，改善生计及营养，促进社会包容。

拉丁美洲和撒哈拉以南非洲地区在社会保护计划方面的最新经验表明，这些干预措施能对受益人，特别是儿童的营养状况产生巨大的积极影响。

虽然对社会保护对农业的影响了解不多，但现有证据表明，如果计划设计合理，并与支持小农的农业政策保持一致，就能够产生积极影响。马拉维和肯尼亚的现金补助计划都已起到了促进饮食多样化、增加农具和家畜投资的作用。肯尼

亚的计划还起到了减少农业生产中使用童工现象的作用。在埃塞俄比亚，“生产性安全网计划”和补充性农业支持措施的受益农户都更有可能：实现粮食安全，贷款用于生产，采用改良农业技术，从事自己的非农生产活动。

社会保护计划还可能加强整体地方经济。例如，在莱索托，“儿童补贴计划”发放的每一个洛蒂（当地货币）都能带来 1.23 洛蒂的新增收入，因为受益农户会从邻居手中购买商品及服务。

粮农组织的作用及当前工作

粮农组织之所以能在社会保护方面发挥作用，源于其“提高营养水平，提高农业生产率，改善农村人口生活，为农村经济发展做出贡献”这一使命。另一个原因是粮农组织在农村发展和农业发展方面具备专长，同时又在日益积累知识，不仅了解如何通过社会保护直接保障贫困及边缘化家庭的收入安全，还了解如何通过设计合理的社会保护计划，促进以下各方面工作：

- (i) 小农的农业生产力及市场准入（通过特定工具，如为小农及小型牧民提供现金补助、农资券、农资贸易展销会、天气指数保险等保险计划）；
- (ii) 粮食与营养安全（包括现金补助、学校供膳、农资券或食品补贴）；
- (iii) 人力资本和技能开发（以子女教育或妇幼保健为条件的现金补助）；
- (iv) 就业机会的创造和农村生计多样化（如以劳动换现金和以工代赈计划）。

为此，通过伙伴关系，粮农组织正在为各国提供与社会保护多个层面相关的技术援助、政策咨询和能力建设等方面的支持，并力求在社会保护、粮食安全、农业发展和农村减贫等领域之间实现更大程度的政策连贯性和协调一致性，特别是：

- 为尼日尔政府“3N 举措”下消除饥饿计划的设计和实施提供支持，将一项全面的社会保护计划与一项农业投资计划以及一项侧重人民赋权，特别是农村妇女赋权的计划结合在一起（后者旨在帮助她们获得农资和现金补助）；
- 参与埃塞俄比亚的“生产性安全网计划”，为“家庭资产建设计划”提供技术支持，这是埃塞俄比亚政府专门针对埃塞俄比亚农村长期粮食不安全家庭实施的“粮食安全计划”中的一项重要内容；
- 与世界粮食计划署和联合国儿童基金会密切合作，为索马里设计和实施社会保护计划；
- 与联合国儿童基金会等其它伙伴合作，寻求一种创新型方法（“从保护到生产(PtoP)”），将社会保护与针对小农的农业政策相结合；
- 与世界粮食计划署联手，为“非洲采购用于非洲计划”提供支持，该计划得到英国国际发展署的支持，鼓励小农参与为学校供膳计划供应当地生产的食物。

粮农组织经审查的《战略框架》中的社会保护

按照经审查的《战略框架》，粮农组织与社会保护相关的工作在今后几年将在以下三大核心领域加大对各国、各伙伴方以及各区域及全球举措的支持：

1. 将社会保护纳入与抗击饥饿与营养不良相关的国家战略及行动；
2. 最大程度加强社会保护与农业政策之间的合力，为农村发展及减贫制定协调一致的战略；
3. 将社会保护纳入提高人们应对各种冲击的能力的各项战略及行动。

粮农组织一直未能成功地将自身使命中对社会保护的重视转化成有效的结果和影响，主要原因是缺乏与本组织其它技术部门协同合作时所需要的能力和专长。因此，为了有效实现经审查的《战略框架》中提出的目标，粮农组织需要划拨更多资源，用于加强自身在社会保护领域的能力建设，特别是：(i) 制定和开发政策分析准则、方法、方式和工具；(ii) 在三大核心领域为各国提供支持；(iii) 加强粮农组织工作人员在社会保护方面的能力建设；(iv) 为区域及全球举措、政策对话和伙伴关系作出更大贡献。

粮农组织在社会保护领域发挥的作用离不开伙伴关系。粮农组织为了在社会保护领域发挥更大作用，将进一步投资建设伙伴关系，特别是与驻罗马各机构之间的伙伴关系。

粮农组织对三大核心领域的重视将有助于加强世界粮食计划署的工作，并为此提供补充。两家机构将在以下领域努力开展合作：(i) 就风险、脆弱性、粮食安全及营养问题收集、分析和分发数据；(ii) 设计安全网，为实现粮食与营养安全提供粮食援助；(iii) 运作和实施安全网；(iv) 对安全网进行评价，并提出相关实证；(v) 开展跨部门技术研究和分析。粮农组织和世界粮食计划署已就粮食安全及营养信息系统制定了一项共同战略。

粮农组织支持农发基金将社会保护政策及计划纳入自身的农村发展计划。例如，粮农组织正与农发基金联手开发一项针对最贫困畜牧生产者的天气指数保险计划，并计划进一步在农村就业领域加强合作，特别注重年轻人和体面劳动。

粮农组织已通过了“社会保护最低标准举措”，正与国际劳工组织密切合作，在农村地区推广此项工作，并将合作为各成员国提供政策支持。粮农组织还与世界银行、国际劳工组织、联合国开发计划署、国际非政府组织及其它联合国机构结成伙伴关系，努力统一社会保护分析和监测的相关指标及方法，并使之标准化。粮农组织正与联合国儿童基金会和救助儿童会联手，牵头实施“补助项目”，一个旨在提升非洲社会补助相关知识与实践的创新型科研及学习举措。



认识社会保护 与农业的联系

问题

社会保护和小农农业干预通常针对相同的地区和目标农户，因而有机会形成协同效应并实现互补，以提高贫穷农村家庭的生计水平。

社会保护政策旨在降低社会经济风险、脆弱性、极端贫困和匮乏水平，而小农农业政策则注重提高种植业、渔业、林业和畜牧业的生产率，并改善市场准入条件。这两个领域内的政策都属于减贫战略的重要组成部分，但是目前对于两者间的相互作用及其如何影响相关政策和计划的设计与实施都鲜有关注。

以农业为主要生计来源的贫困农村家庭经常面临下列制约：资源获取途径有限、农业生产率较低、市场运转欠佳，以及风险反复出现。社会保护措施提供现金和实物支持，有助于消除信贷、存款和流动资金方面的限制。此外，社会保护措施的规律性和可预测性能帮助家庭改善风险管理，并参与更为有利的生计和农业活动。农业政策与计划可促进提高产量、收入和整体家庭福利，从而帮助小农户进行风险管理。

社会保护对农业的影响

社会保护对农业的具体影响取决于所用措施的类型、获益的家庭成员、社会经济状况、生计活动，以及地权安排、机构能力、市场准入、文化和农业气候条件等相关因素。社会保护对农业造成的直接和间接影响主要体现在对现金补助和公共工程计划的评价结果内，但也有部分实例涉及学校供膳和学费免除所带来的影响。

现金补助和公共工程计划可提供以下途径直接影响农业：增加对农业资产的投资、提高农资使用和产出、将家庭劳动类型从农业雇工变为直接在自家农场从事农业生产、增加家庭粮食产量、提高粮食质量。这些计划对农业的间接影响包括避免风险应对战略削弱家庭农业资产（如出售耕种或渔业设备以购买粮食），并通过学校供膳和学费免除等措施对人力资本进行投资

（儿童教育和卫生）。上述干预措施也可增加微型企业的非农投资，并提高劳动力分配决策的灵活性，从而支持非农生计。得益于现金补助和公共工程干预措施的家庭将所获资助用于购买主要由未受益家庭出售或生产的产品和服务，从而在本地经济中形成了重要的乘数效应。此外，现金和和实物补助可增加社会资本，强化非正式安全网和风险共享的安排。



农业具有 社会保护功能

农资补贴和技术转让等农业干预措施也可促进社会保护计划。具体而言，小农农业干预可降低生计安全指标所反映出的农村家庭脆弱性和风险性。

不同的农业干预措施能增加家庭收入、提高创收能力，而改善小额信贷获取、基础设施、灌溉、推广和农资技术的干预措施可提高家庭消费、粮食安全、风险承受与耐用资产积累的水平。这类专门关注最贫困和最弱势家庭的计划即属于社会保护干预。

知识和 能力空白

为更好地了解农业中社会保护措施的作用，需要进一步掌握这类措施对风险管理、农资使用，以及种植业、渔业、林业和畜牧业生产的影响；采用适应气候变化的农业技术；自然资源管理。

目前已有多份报告对拉丁美洲与非洲撒哈拉以南地区的有条件和无条件现金补助措施进行影响力评价。然而，对其他区域的相关研究则较为欠缺。此外，研究也基本未触及各项社会保护干预措施在地方和国家层面的互动，以及结合社会保护与农业两方面的综合性计划所带来的影响。

同样，多数农业研究并未采用所需方法标准，以进行严谨的影响评价。今后对农业干预进行的研究应突出这些措施对风险应对、非正式风险管理、人力资本积累和地方经济的影响。

另一项重要的知识空白涉及中央和地方各级的制度安排，而这类安排可促进社会保护和农业领域中的各方开展深入合作。

在国家层面进行能力建设时需采用综合性方针，以确保社会保护与农业政策和计划间进行更有力的协调。

粮农组织的作用

粮农组织的责任范围在于社会保护、粮食和营养安全，以及农业和生计这三方面存在相互交织的领域。因此，粮农组织在社会保护方面的工作注重支持政府和其他伙伴在最大程度上实现社会保护与农业政策的协同效益，并为农村发展制定较为协调的战略。这包括发展管理政策进程的人力和机构能力、直接提供政策和计划建议、积累可供采取行动的知识、促进并参与各领域利益相关方之间的政策对话，以及开发分析和政策工具等。

更多详情

请访问：<http://www.fao.org/economic/ptop/en> 或致信：nyasha.Tirivayi@fao.org



“从保护到生产”

小组主要资金来源为英国国际发展部与粮农组织，欧盟提供了额外支持。该小组是联合国儿童基金会、“国际拯救儿童联盟”和北卡罗莱纳大学联合开展的“补助项目”的组成部分，该项目旨在支持对非洲撒哈拉以南地区的现金补助计划的影响开展评价。



DFID
Department for
International
Development



unicef

