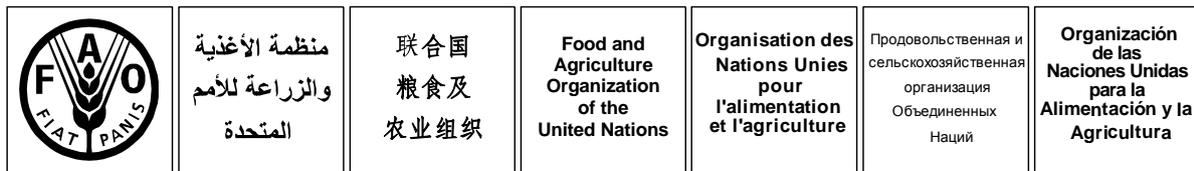


2013 年 10 月



理事会

第一四八届会议

2013 年 12 月 2-6 日，罗马

粮农组织在社会保护方面的工作

内容提要

- 应大会第三十八届会议要求，本文件旨在通过计划委员会向理事会进一步说明粮农组织在社会保护方面的工作，以及在今后几年中增强该方面能力并与各方伙伴合作、确保有效支持成员国的方法。
- 社会保护在粮农组织经审议的《战略框架》范围内发挥着五项基础性作用：a) 在个人和家庭层面，提供直接收入支持，对粮食安全与减贫产生直接影响；b) 支持农民与其他农村家庭克服流动资金限制，改善风险管理；c) 提升人力资本；d) 促进当地经济发展，对农业生产、就业和农村减贫形成积极效应；e) 支持改善自然资源可持续管理和生计恢复力。粮农组织将增强社会保护、粮食安全、农业发展和农村减贫方面的联系，促进改善这些领域内的政策一致性与协同效应，从而大幅提高对各国的支持。上述五项内容对于粮农组织在今后几年中与战略伙伴合作落实社会保护工作十分关键。
- 为确保根据《2014-17 年中期计划》与《2014-15 年工作计划和预算》内容，在上述各项领域内取得成效，粮农组织已采取以下措施：i) 面向社会保护领域分配增量资源；ii) 在经济及社会发展部下设立社会保护司（ESP）；iii) 设立部门间工作组，以提高与社会保护相关的关键能力并加强分析工作和政策支持协调；iv) 强化与其他联合国机构和发展伙伴的关系，以提高干预措施的一致性与有效性。

建议计划委员会和理事会采取的行动

本文件供计划委员会和理事会了解情况。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：
社会保护司司长
Robert Vos 先生
电话：+39 (06) 570-54550

本文件可通过此页 QR 二维码快速读取；粮农组织采用 QR 码旨在尽量减轻环境影响并倡导以更为环保的方式开展交流。其他文件可访问：www.fao.org。



mi557c

引言

1. 2013年6月15-22日召开的粮农组织大会批准本组织经审议的《战略框架》¹。该框架承认社会保护对于提高粮食安全和营养水平、减少农村贫困十分关键。多个成员国已围绕上述目标积极落实各项社会保护政策与计划。粮农组织正与其他联合国机构合作，利用自身贯通社会保护与粮食安全、减贫以及农业和农村发展领域的专业知识与比较优势支持成员国开展相关工作。
2. 社会保护干预活动已被证明成功有效，因此成员国在应对发展挑战，尤其是涉及农村贫困、农业生产率及粮食安全挑战的政策中加大了对社会保护干预措施的利用和重视。社会保护机制让贫困和低收入家庭得以更好地应对并管理自身所面临的风险及脆弱性。设计得当的社会保护机制提供了可预测的生活资料，有助于保障食物获取，避免最弱勢的群体采用消极和有害的应对战略来满足自身基本需要，并在危难时刻确保维系眼下生存。所谓消极和有害的战略包括：减少膳食摄入、子女辍学、屠宰种畜以及出售生产性资产。社会保护措施为家庭提供免费资源，用以投资自有农场及农村创业活动，因而是发展、保护和复原具有恢复力和可持续性生计的宝贵手段。
3. 实现上述发展影响需要精心设计，且社会政策需和农业与农村发展政策齐头并进。粮农组织经审议的《战略框架》明确了这些政策领域间的关系，并能发挥基础性作用，以汇集相关专业知 识，为各国面向粮食与营养安全、农业发展以及农村生计恢复力和福祉的社会保护干预措施提供更有 效的支持。为了满足成员国日益增长的需求，粮农组织正依据《2014-17 年中期计划》与《2014-15 年工作计划和预算》²内容充实社会保护领域的专业知识，并强化与其他联合国机构和发展伙伴间的关系。
4. 应 2013 年 6 月粮农组织大会第三十八届会议要求，³ 本文件旨在向理事会进一步说明粮农组织在其职权范围内针对社会保护所采取的举措，以及在今后几年中增强相关能力，并与各方伙伴合作，确保给予成员国有效支持的方法。⁴

¹ C 2013/7

² C 2013/3

³ C 2013/REP, 105 段

⁴ 本文件进一步拓展了《情况说明之十：粮农组织在社会保护方面的比较优势》

<http://www.fao.org/docrep/meeting/028/MG838E.pdf>

A. 粮农组织在社会保护方面的工作

社会保护、粮食安全与农业和农村发展

5. 发展中国家农村贫困家庭主要依赖农业维持生计。举例来说，非洲从事经济活动的农村人口中有近四分之三是小农户，其中多数农户的生产主要用于满足自身食物消费需求。增加和稳定国内粮食生产对于粮食安全至关重要。这意味着要提高小农农业生产率、盈利水平和可持续性。农民与农户常受制于资源获取途径有限、农业生产率偏低及市场运作不良等制约因素。

6. 经济、人为和自然风险与冲击频发对发展中国家贫困农户的生计构成威胁，因为这些群体通常缺乏应对手段。由于保险或其他风险分担安排缺位，贫困的农村家庭可能被迫采取加剧自身脆弱性并削弱未来创收能力的应对措施。比如，出售其资产（奶牛、耕具或部分土地），转而种植风险较小但产出更低的作物，或是让子女辍学务工创收，但最终将削弱其在将来获得收入的能力。

7. 在此背景下，提供社会保护已成为一项日益重要的政策应对措施。社会保护政策旨在以整个生命周期内的各类风险和脆弱性为出发点，降低社会经济风险及脆弱程度，并减轻极端贫困和匮乏状况。如果确保以可预测的方式定期开展社会保护措施，就能让家庭改善风险管理，并从事更具盈利性的生计和农业活动。当女性成为社会保护的目标人群时，不仅能获得赋权，还能改善家庭福利，原因在于女性以食物和营养，以及子女教育和福祉作为自己的优先重点。

8. 社会保护可采用多种形式，从现金补助到学校供膳，到公共工程。当这些政策将最贫困和最弱势的群体作为目标人群时，即可被视为社会保护干预措施。农资补贴等促进农业生产的政策可帮助小农户减轻面对价格波动时的脆弱性，从而由此具备了社会保护功能。

9. 社会保护措施和政策可用于增强人道主义与发展政策和举措间的联系，并在灾害与危机威胁到粮食和农业系统时，与应对其潜在冲击的预防和缓解措施相互促进。经历冲击后或在危机期间，人道主义援助可依靠已有社会保护体系拓展现有结构和措施，将援助用于保护或重建最弱势群体的生计。在社会保护体系缺位或不足时，可直接提供外部援助。方式包括涵盖基本农资的实物援助和现金补助。

10. 社会保护可解决公共服务供应和需求上所面临的限制。在需求层面，社会保护可在获取和利用教育、医疗、能源与交通等服务时，促进克服相关经济和社会障碍。在供应层面，社会保护可纳入特别措施向弱势群体提供儿童早教或农民田间学校等类型的服务。

11. 然而，社会保护需要和其他因素一并考虑。计划需精心设计；如果关注重点只是利益获取，将无法提供可持续的途径促进摆脱贫困和粮食不安全。面对类似 2008 年非洲之角长时间干旱这样的严重灾害时，社会保护只是杯水车薪。当时，有一部分受灾害影响的家庭正利用埃塞俄比亚“生产性安全网计划”或肯尼亚“饥饿安全网计划”提供的现金补助缓慢积累或恢复自身资产。而干旱让这些成果消失殆尽。这显示出，社会保护在农村地区需要联合旨在促进增强恢复力、提高生产率并支持资源可持续管理的农业和农村发展政策。粮农组织可在这方面发挥关键作用。

社会保护与粮农组织经审议的《战略框架》

12. 社会保护干预是粮农组织减少饥饿与贫困“双轨”方针的重要构成部分。长期和短期干预都很必要。社会保护可为沟通“双轨”发挥桥梁作用。首先，社会保护让家庭直接获取食物或购买食物的生活资料，帮助其克服食物不足的问题。其次，社会保护可提高农业生产率增速，改善生计和营养，促进社会包容性。

13. 粮农组织经审议的《战略框架》确认了涉及本组织今后工作的五项新战略目标。其中有三项分别涉及粮食安全和营养（战略目标一）、农村减贫（战略目标三）以及恢复力（战略目标五）。社会保护是这三项目标的重要组成部分。社会保护也能促进对自然资源进行更有效且更具可持续性的利用与管理（战略目标二），并推动建立包容和高效的农业与粮食系统（战略目标四）。因此，有效落实经审议的《战略框架》要求在今后拓宽并深化粮农组织在社会保护方面的工作。

14. 在各项战略目标范围内，社会保护发挥着五项基础性作用：a) 在个人和家庭层面，提供直接收入支持，对粮食安全与减贫产生直接影响；b) 支持农民与其他农村家庭克服流动资金限制，改善风险管理；c) 提升人力资本；d) 促进当地经济发展，对农业生产、就业和农村减贫形成积极效应；e) 支持改善自然资源可持续管理和生计恢复力。

A. 在个人和家庭层面，社会保护提供直接收入支持，对粮食安全与减贫产生直接影响

15. 具有针对性的社会保护意味着向贫困群体中最贫困的人提供资源。这类有针对性的支持措施可缩小贫困的范围与严重程度。举例来说，阿根廷的公共工程/工作福利计划，巴西、墨西哥与尼加拉瓜的有条件现金补助计划，肯尼亚的无条件现金补助计划以及南非的老年退休金计划都起到了减贫效果

16. 贫困家庭的大多数收入都用于购买食物，有广泛证据显示社会保护干预措施能改善家庭粮食安全与儿童营养状况。对现金补助计划进行的 20 项元分析研究

中，共有 17 项确认食物摄取、多样性和质量得以改善，均属于对粮食安全的重要贡献。⁵ 现金补助计划还促使儿童营养不良程度降低，尽管是通过儿童营养状况的其他决定性因素发挥效果，包括医疗服务和饮用水的获取、卫生措施以及家庭环境和父母素质品行。与未受益的儿童相比，巴西“家庭补助金计划”所惠及的儿童免受营养不良的可能性高出 26%。⁶ 哥伦比亚面向贫困人口的现金补助“大幅提高”了食物总体消费水平，尤其是增加了肉蛋奶等富含蛋白质的食物消费。马拉维的现金补助计划受益家庭目前每周能吃三次肉或鱼。而在此之前，这些家庭每三周才能吃得起一次。⁷

B. 社会保护支持农民与其他农村家庭克服流动资金限制，改善风险管理，对食物生产和农场层面的农业投资产生积极影响

17. 大多数撒哈拉以南非洲地区受益人的生计来源主要是自给型农业和农场劳动力市场。这种局面在可预见的将来继续维持。本地劳动力市场通常无法提供足够机遇来摆脱贫困。因此，贫困家庭倾向于在农业或其他领域内寻求自我就业。此外，多数受益人所在地区缺乏信贷、保险、劳动力、商品和物资市场，或是这类市场运转欠佳。在此背景下，定期和可预测的社会保护措施有助于家庭克服信贷限制、改善风险管理。而这将有助于吸引更多生产性投资，改善进入市场的机会，刺激本地经济活动和就业。

18. 越来越多的证据显示，社会保护干预措施对受益人生计产生了积极影响。墨西哥有条件现金补助计划（“Oportunidades”）提高了土地利用水平、家畜饲养量、作物产量和农业支出，以及受益人经营微型企业的可能性。而巴拉圭的有条件现金补助计划和玻利维亚的社会养老金计划则提高了用于农业生产和购买家畜的投资水平。马拉维与肯尼亚的现金补助计划也有类似效果，提高了对家庭农业产品的消费水平。埃塞俄比亚的公共工程计划与补充性农业支持措施相结合，大幅提高了谷物产量和肥料利用水平。

19. 这些影响效果并不一致，成果因具体情况不同而存在差异。比如，现金补助计划对于拉丁美洲劳动力供应的影响甚微。而在撒哈拉以南非洲地区，这类计划则让成年人减少迫不得已从事农业雇佣劳动的情况，转而增加对农场活动的劳动力分配。

⁵ 对相关实证的分析，参考 N. Tirvayi、M. Knowles 及 B. Davis（2013）《社会保护与农业的互动关系 - 实证分析》，罗马：粮农组织。

⁶ Rômulo Paes-Sousa、Leonor Maria Pacheco Santos 与 Édina Shisue Miazaki（2011），《巴西有条件现金补助计划对儿童营养状况的影响》，世卫组织简报第 89 期：496-503。

⁷ 实例见 Joseph Hanlon、Armando Barrientos 与 David Hulme（2011），《把钱直接给穷人》，第四章，第 53-54 页，长期贫困研究中心。

20. 在加纳、肯尼亚和津巴布韦针对现金补助计划开展的定性实地研究确认了对“社会资本”产生的积极效果：即受益人得以“重新进入”现有社会网络，并/或加强了非正式安全网以及风险分担安排。在这三个国家中，社会保护计划都让家庭降低了负债水平，提高了资信度。

C. 社会保护促进开发人力资本，对生计带来长期性积极影响

21. 提高受教育程度对于提升农田生产率、改善农村劳动力在农业和其他领域内的就业能力很重要。来自多个国家（拉丁美洲以及越来越多的撒哈拉以南非洲地区国家）的有力证据显示，现金补助在获取医疗和教育服务方面推动产生了显著效益，表现为入学率（尤其是女童入学率）提高、童工现象减少以及医疗服务利用程度提升。

D. 社会保护促进当地经济发展，对农业生产、就业和农村减贫形成积极效应

22. 社会保护可通过促进农业及非农商品、服务与劳动力市场发展带来倍增效应。比如，受益人在获取现金补助后将进行消费。补助的影响从受益人家庭转移至本地经济内部或外部其他各方，通常是其他无法获得现金补助的家庭。一般而言，这些家庭就是本地商业的主体。为研究肯尼亚和莱索托国内现金补助计划对经济的整体影响，粮农组织制定了针对当地经济的实证模型。模型显示，每一肯尼亚先令或莱索托洛蒂的现金补助将分别对应 1.81 至 2.23 的收入乘数。但是，根据情况不同，收入效应可能因劳动力、资本和土地市场的制约因素而受限。重要的是，非现金补助计划受益人和本地经济也能通过贸易和生产联系大幅得益于此类计划，而实现收入乘数最大化将需要针对补助受益人而非受益人实施补充干预措施。公共工程等其他社会保护机制也可通过开发梯田、灌溉和其他基础设施等公共和私有商品，以及为本地经济带来收入而形成倍增效应。巴西“家庭补助金计划”覆盖了 5000 万人。每投入 1 雷亚尔，带来的整体经济效益为 1.87 雷亚尔。该计划于 10 年前启动，至今共有 3600 万巴西人因此而摆脱了贫困。在这些人中，有五分之一完全因社会保护计划而脱贫。⁸

23. 支持本地食物采购计划的社会保护举措为农业开发和粮食干预提供了新的视角。传统上对粮食援助的强调被替换为对社会和制度条件的保障，确保处于粮食不安全风险下的群体获取优质食物，且小农户能参与市场活动。比如，粮农组织、粮食署与巴西共同支持下的“非洲采购促发展计划”是一项促进粮食与营养安全，帮助非洲农民和弱势群体创收的联合举措。受巴西“粮食采购计划”所获成功的启发，该项目将农业恢复和粮食援助行动与发展战略结合，令小农户与本

⁸ 国际社会保障协会（2013），《家庭补助金：巴西的社会保障先进补助计划》，事实和图表02，国际社会保障协会（www.issa.int）。

地的机构采购市场，尤其是学校供膳计划建立联系，使农民在深入参与食物生产和销售的同时，协助实现膳食补充与多样化。“非洲采购促发展计划”还促进发展政府人员支持向本地小农户采购食物的能力，以此作为一项发展战略以及预防今后出现粮食危机的工具。

E. 社会保护可能会促进可持续性粮食系统、自然资源管理和具有恢复力的生计

24. 旨在养护土地、建设梯田、改善水资源管理和集水，以及针对贫困家庭进行造林/重新造林的公共工程可协助同时应对粮食不安全、贫困和环境退化问题。这类计划需进行相应设计，以构建、增强并保护资产与生计、降低面对自然和其他危害时的脆弱性、提升恢复力、促进经济、社会和环境可持续发展。针对自然资源管理、气候变化以及有恢复力和可持续生计间的复杂关系，提出了“适应性社会保护”的概念，将管理灾害风险和适应气候变化与社会保护政策进行明确整合。⁹

25. 在此框架下，通过整合做法，落实注重环境与气候的社会保护措施，可形成积极的协同效应，从而将社会保护干预引发不可持续性食物生产方式的风险尽可能降低。能够在制定、规划和实施阶段自始至终体现并促进上述协同效应的政策将最有可能同时在社会和环境恢复力方面形成积极影响。

B. 粮农组织的作用与当前工作

26. 上述积极影响不可忽视，但也不是保证就能实现的结果。联系粮食、营养、农业和农村发展政策时，需要对社会保护政策予以精心设计、实施和监测。因此，粮农组织在社会保护方面制定促进农村发展协调战略时将重点围绕支持政府和各类伙伴最大限度地实现社会保护与农业政策的协同效应。其中包括培养人员和机构关于改善政策进程管理一致性的能力、为计划实施提供政策咨询与支持、开发能落实在工作中的知识、推动和参与利益相关方政策对话、开发和分析政策分析工具。

27. 粮农组织在政策咨询和对话方面的关键作用体现在“从保护到生产项目”中。这一项目分析了现金补助计划对家庭经济决策和本地经济的影响，与前文确定的社会保护 A、B、D 三项作用关系尤为密切。该项目分析了社会保护干预如何在家庭和社区层面促进可持续减贫和经济增长。项目采用了混合分析法，包括对影响力评价数据的计量经济分析、“本地经济全面影响评价”一般均衡模型以及

⁹ 见 A. Bonfiglioli 与 C. Watson (2011)，《落实社会保护：整合气候恢复力与社会保护，帮助最弱势群体》，布莱顿：发展研究所；以及 M. Davies、J. Leavy, T. Mitchell 与 T. Tanner (2008)，《社会保护与适应气候变化》，布莱顿：发展研究所。

定性分析等方法。粮农组织携手联合国儿童基金会共同实施这一项目，并以目前在七个国家中（埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、莱索托、马拉维、赞比亚和津巴布韦）对政府主导社会保护计划的评价工作为基础。除面向全球发展领域推出分析成果、出版物和政策简报外，项目通过与政府及联合国儿基会开展合作，直接影响上述七个国家内部的政策讨论。项目开展的分析工作促进了对现有计划设计和未来补充干预的讨论，以形成最大限度的经济影响。同时，项目也推动就社会保护计划与农村发展举措的关系展开更广泛的政策商讨。粮农组织的关注重点对联合国儿基会等其他联合国机构及世界银行所提供的运作和研究支持形成补充。

28. 粮农组织对国家粮食安全计划框架下的社会保护计划予以直接支持的实例包括：

- a) 支持尼日尔政府在“3N 倡议”（“尼日尔人养育尼日尔人”）范围内设计并实施消除饥饿计划，将一项综合社会保护计划与农业投资规划和关注农村女性的人民赋权计划相联系（后者旨在改善人民获取农资与现金补助的途径）；
- b) 与粮食署及联合国儿基会合作，以两年前帮助索马里克服饥荒的干预措施为基础（包括劳动换现金等社会保护行动），支持索马里设计并实施恢复力战略，包括领导劳动换现金计划的技术合作工作；
- c) 为埃塞俄比亚针对农村地区长期缺粮家庭的粮食安全计划关键构成部分：“生产性安全网计划”和“家庭资产构建计划”提供技术支持；
- d) 与粮食署合作，支持五个非洲国家将小农生产与学校供膳计划的本地采购工作建立联系，由粮农组织和巴西的南南合作工作通过“非洲采购促发展计划”进行协调。计划同时旨在支持落实充足食物权，鼓励消费本地农产品，促进当地小农户（其中有大量女性）生产食物，从而提高这些国家的经济和社会包容度；
- e) 支持制定“国家农业投资规划”，以在“非洲农业综合发展计划”范围内设计相关路线图，支持“全球农业及粮食安全计划”协助落实 2009 年 7 月 8-10 日拉奎拉峰会所作出的承诺，即在评估粮食安全局势与应对粮价高涨的战略中将社会保护内容纳入相关参数和考量。这些社会保护工作的范围各异：冈比亚“国家农业投资规划”涉及向弱势群体提供安全网；而塞拉利啊“国家农业投资规划”则对缺少资源与缺粮农民的社会保护措施提供资金；

- f) 支持设计并实施与粮农组织比较优势紧密相关的社会保护计划，如突出以农业为重点的劳动换现金计划，或是开设青年和成年农民田间和生活学校。

29. 粮农组织在推出知识产品供国际共享方面的实例包括：

- a) 基于现金的补助政策，以应对饥饿、营养不良和粮食不安全问题，并用作社会保护举措（2012）的工具。这反映出粮农组织对现金补助干预措施的参与度在提高。2013 年就此推出了两项具体准则：《公共工程（以劳动换现金、以工代赈和代金券）准则》与《投入物交易会与代金券计划准则》，为用作短期人道主义应对措施和长期社会保护干预的现金补助模式给予实用指导，以引导其设计和实施；一项在线追踪政策决定的工具（FAPDA）¹⁰ 得以发布，其中包括社会保护措施，为安全网和保护计划短期效果的政策评估提供了依据；
- b) 此外，粮农组织与世行、国际劳工组织、联合国发展计划署和其他机构正合作促进社会保护分析和监测所用指标与方法的统一和标准化。

C. 下一步工作：加强粮农组织在社会保护方面的工作

重点工作领域

30. 粮农组织致力于大幅加强自身工作与能力，改善对政府、区域举措及伙伴的支持，以克服设计恰当社会保护措施组合面临的主要障碍，实现上文所述社会保护五项作用及对应成果。粮农组织将相应加强对各国的支持，以强化社会保护、粮食安全、农业发展和农村减贫各领域间的联系，促进改善这些领域内的政策一致性与协同效应。粮农组织今后将在上述五项作用与成果框架内与相关国际、区域和国家层面伙伴合作落实社会保护方面的工作，并与自身核心职能和比较优势保持一致。

31. 具体而言，粮农组织将继续现有工作并进一步在 2014-15 年度针对四项重点领域增强对政府的支持。

32. 开发并运用分析和政策工具，为设计和评估社会保护体系对减贫和粮食及营养安全的效果提供信息。在两年度结束前，经改进与新开发的分析和政策工具将对全球、区域和地方层面的知识产出、政策支持以及社会保护、农业、农村发展和粮食安全交汇点监测等关键领域给予支持。此类工具包括以下内容：

¹⁰ 粮食和农业政策决定分析（FAPDA）

- a) 一项概念性框架、关于政策分析和社会保护价值链方法的准则，以及调整后的“本地经济全面影响评价”模型。这些工具吸收了加纳区域性计划举措的试点经验，可在本地和国家经济层面就各类社会保护与农业政策方案对家庭生产、福利及粮食安全的影响进行事前模拟。
 - b) 支持结合粮农组织职能开展影响力评价的新概念性框架，评估内容包括：
 - i) 社会保护措施对自然资源管理、渔业、林业，以及运用农业技术适应气候变化的影响；
 - ii) 以劳动换现金计划对农业、粮食安全和营养的影响；
 - iii) 农资补贴等农业干预对风险管理和人力资本积累的影响。
 - c) 促进旨在加强和统一社会保护指标与分析工具的全球性举措，包括依据粮农组织比较优势而推出的一项新型社会保护诊断工具（贫困现象分布图与评估）。
33. 开展能力建设，以增强设计和分析社会保护与农业政策及计划的能力。两年度结束前，政府机构、发展伙伴与粮农组织（总部和权力下放办事处）负责社会保护与农业事务的工作人员将进一步认识社会保护与农业的联系和潜在协同效应，并能获取相关指导材料。对这类联系和协同效应的理解水平提高，将加强上述人员对国家政策和计划进程的影响程度和效果，包括提供相关政策咨询。
34. 进一步认识可供利用的社会保护、农业与粮食安全间的联系。其中特别包括：
- a) 完成目前对七个撒哈拉以南非洲地区国家的影响力评价，并扩展评价范围，总共包含亚洲、拉丁美洲和撒哈拉以南非洲地区的 10-15 个国家。粮农组织将单独或与其他伙伴合作，在具备足够能力的国家开展一系列分析工作，从而形成相关知识；
 - b) 在国际、区域和国家层面组织活动，分享知识、经验和良好做法，同时加强南南合作及其他伙伴关系；
 - c) 依据粮农组织和其他伙伴的分析结果，编写政策报告、技术说明和简报。政策宣传和倡导将得到着重强调，以确保关键结论与信息可触及并影响一系列参与社会保护及农业和农村发展政策制定工作的国家与非国家主体。

35. 政策支持与计划宣传得以改善。两年度结束前，在粮农组织经审议的《战略框架》（尤其是战略目标三）中区域计划举措范围内采用农村减贫和粮食安全综合性办法的政策与计划扶持范围将拓展到至少 10 个国家。这项内容包括利用旨在支持各国加强社会保护与农业和农村发展间联系的相关政策工具，协助多方利益相关者进行政策对话和能力建设。

36. 为确保在上述领域均取得成效，粮农组织已：i) 面向社会保护领域分配增量资源以强化战略目标三；ii) 在经济及社会发展部下设立社会保护司；iii) 设立部门间工作组，以针对各项战略目标提高与社会保护相关的关键能力并加强分析工作和政策支持协调。

合作而不单干

37. 粮农组织工作以伙伴关系为前提。原因在于，粮农组织及其在国家层面的传统伙伴（各国农业部与相关职能部委）并非社会保护政策和计划的关键决策机构。粮农组织在社会保护方面的作用提升，因而将力求促进与国家层面利益相关者的对话，并提升与其他国际机构，尤其是与另两家总部位于罗马的机构以及国际劳工组织和联合国儿基会的伙伴关系。

38. 与粮食署的伙伴关系将加强。粮食署的优势在后勤、实施以食物为基础的安全网、干预措施以及开展人道主义援助。粮农组织将以此为基础，重点关注社会保护与农业、粮食安全和农村发展政策的交汇领域。这两家机构将共同致力于：i) 采集、分析和传播关于风险、脆弱性、粮食安全及营养的数据；ii) 设计安全网，提供粮食援助，促进粮食与营养安全；iii) 运作与实施安全网；iv) 评价并收集关于安全网的实证；v) 加强本地采购举措，连接小农生产与社会粮食援助计划；vi) 开展跨领域技术和分析研究。粮农组织与粮食署已制定了《关于粮食安全与营养信息系统的联合战略》。

39. 粮农组织的技术知识与项目频繁利用农发基金提供的资金和赠款。社会保护在农发基金战略中并不是优先重点领域。因此，粮农组织有机会促进并支持农发基金将社会保护政策和计划纳入农村发展计划的主流内容。合作实例已经存在。比如，粮农组织与农发基金在埃塞俄比亚共同开发指数型天气保险计划以覆盖最贫穷的家畜养殖户，并计划加强在农村就业领域的合作，重点围绕青年与体面工作等事宜。

40. 国际劳工组织与粮农组织于 2004 年在两家机构的“体面工作”计划下签署了《谅解备忘录》，包括促进就业、社会保护、工作中权利及社会对话四项战略目标。此外，粮农组织支持“社会保护最低标准倡议”，并与国际劳工组织密切合作推动倡议覆盖农村地区。粮农组织相对于国际劳工组织的比较优势在于本组织几乎在所有成员国中都驻有代表处，同时对农村地区具有广泛了解，而多数农

村居民都无法获取社会保护。将加强合作向成员国提供政策支持，并在农村拓展社会保护措施。

41. 粮农组织将与联合国儿基会在全球、区域和国家层面合作，令农业、粮食安全和农村发展主题纳入社会保护政策与计划的设计和 implementation。粮农组织同样也将继续与英国国际发展部在撒哈拉以南非洲地区进行合作。当前，与联合国儿基会和英国国际发展部合作的主要方式为“采购促发展项目”与“补助项目”。后者是一项学习型举措，旨在利用当前对影响力开展的严格评价结果改善对非洲撒哈拉以南地区现金补助计划的了解和操作方法。

42. 粮农组织也在增强南南合作举措。部分工作已经启动，如巴西 – 粮农组织国际合作计划筹集了 3600 多万美元支持在非洲和拉丁美洲开展南南合作，并推动落实“拉丁美洲和加勒比 2025 年消除饥饿倡议”。在下一个两年度，粮农组织将在与巴西的国际合作计划范围内努力拓展社会保护领域的南南合作，并依据印度和南非的专业知识与经验，探索促进知识共享与合作的方法。

43. 还将通过粮农组织主导下的各项全球和区域举措、全球治理机制、政策与计划框架，努力加强在社会保护领域的其他伙伴关系。世界粮食安全委员会（粮安委）已编写报告《社会保护促进粮食安全》，以作为粮安委 2012 年部分商议工作的基础。粮农组织与生物多样性国际、农发基金、世行以及粮食署作为共同发起人，启动了联合国秘书长“零饥饿挑战”倡议，承认社会保护体系将在其中发挥重要作用。粮农组织将会同联合国儿基会、粮食署、世卫组织以及联合国系统营养问题常设委员会，同时借助支持“加倍努力战胜儿童饥饿”（REACH）和“加强营养”（SUN）¹¹的协调及伙伴关系机制，倡导增强社会保护工作。在此背景下，粮农组织将与世卫组织在 2014 年召开第二届国际营养大会（ICN2）。2013 年 11 月 13-15 日的技术筹备会期间将就社会保护和营养主题举行会外活动。

44. 在区域层面，除了通过上文所述区域计划举措提供的支持外，粮农组织正协助落实“全球农业及粮食安全计划”。该项机制于 2010 年建立，旨在筹集 2009 年八国集团拉奎拉峰会中各国领导人承诺向农业和粮食安全提供的部分资金。粮农组织还全面参与支持实施“非洲农业发展综合计划”、非盟农业战略框架、“非洲发展新伙伴关系”以及“拉丁美洲和加勒比 2025 年消除饥饿倡议”。粮农组织也是“非洲之角倡议”与“萨赫勒倡议”的关键参与方。“非洲之角倡议”源自欧盟为非洲之角的和平与安全战略所确立的区域政治伙伴关系。据此，粮农组织于 2013 年 1 月启动了“非洲区域倡议”，旨在探索并提供各类备选方案和工具，以便尽可能发挥社会保护各项备用措施对提升农村生产率的影响、尽可能发挥社会保护计划的影响、推动创造体面的农村就业机会。

¹¹ “加倍努力战胜儿童饥饿”（REACH）；“加强营养”（SUN）