

扩大地方发展计划规模： 以巴西粮食采购项目为例

莱恩·内林和本·麦凯
包容性增长全球政策中心

by Ryan Nehring and Ben McKay,
International Policy Center for Inclusive Growth

巴西为了消除极度贫困，将赤贫家庭纳入非纳费型社会保障计划，扩大“包容性生产”政策规模。其中，“巴西无贫困（Brasil sem Miséria）”计划惠及大约1620万名的月收入低于70雷亚尔（35美元）的巴西国民（巴西政府，2012）。巴西国家地理与统计局称，约47%生活在赤贫线以下的人口分布在农村地区，而巴西东北部地区的极端贫困比率为全国之最。

内林和麦凯（Nehring & McKay, 2013）以巴西粮食采购项目（Programa de Aquisição de Alimentos, PAA）为研究对象，考察该项目是如何通过促进当地粮食市场发展，来支持家庭农业并增强粮食安全的。项目适应性强，从联邦政府到城乡政府间各级采用灵活多样的形式和实施架构。巴西政府通过粮食采购项目，针对不同人群特定的粮食和营养安全需求，保证其获取保质、保量、规律的粮食供应，并通过对家庭农业的支持，促进了农村地区的社会包容（Chmielewska and Souza, 2010）。基于此前提，内林和麦凯详述了该项目的设计和执行情况，包括在设计、实施和监控各环节的参与者，并阐明项目在国内或通过南南交流在国际上扩大推广的可能性。

基于二手定量和定性数据以及作者于2012年4月在巴西东北部（巴西政府2012年提供的数据显示，该地区极端贫困人群的比率居全国首位，四分之一的农村家庭仅靠每日略高于一美元维持生活，月消费仅为35美元）的实地考察获取的第一手定性数据，作者深入研究了项目的实施情况和项目采取的“粮食即时收购即时发放”模式（Compra para Doação Simultânea, CDS），探索推广该模式的可能性（内林和麦凯于2013年的研究表明超过80%的项目采购都采用该模式）。作者观测了当地巴西农村贫穷和不平等最严重的皮奥伊州和赛阿腊州的粮食即收即发模式，访问了从联邦政府政策制定者到当地粮食生产者等相关人士。在州政府层面，内林和麦凯了解了项目的实施情况，并访问了城乡级项目官员和接收项目粮食的机构。

虽然看起来粮食生产者被认为是项目的主要受益者，但该项目还有效促进了当地的经济发展和基层政府参与。当项目组织有基层政府参与的时候，研究注意到了一些计划外的效果加强了农户间的合作，基层政府的投入，和市场知识的传播。粮食采购项目还催生一种新的治理模式，使得粮食安全不受保障的人群得以与基层政府沟通，将当地的粮食生产者融入项目中，并在包括城市和乡村的公民和政策制定者在内的各利益相关者间建立联系。此外，粮食采购项目向生产者发布参考价格，使其知悉其产品在当地市场的合理价格，基于稳定的市场行情展开生产，减少不确定性。

内林和麦凯在研究基础上，就扩大粮食采购项目及其它同类项目规模提出四个注意要点：其一、目标选择和覆盖面；其二、及时付款到户；其三、整合农户生产力；其四、交通运输。这些集体或单独存在的要点，皆为参与粮食采购项目的农户和社区领导反映的项目在巴西东北部实施过程中所暴露的通病。

粮食采购项目的投入规模较小（目前的年预算约为5亿美元），可以作为政府为支持小农户生产，并将其纳入当地乃至全国经济体系的一项可行措施。目前，项目规模在“巴西无贫穷”计划框架下实现扩张，新引入的借记卡支付方式克服了以往支付不及时弊端，与此同时，项目的年预算也在不断增加。项目扩张有望使其受惠面相应扩大，并有可能融入全国粮食供应链，实现各地方粮食生产和消费的一体化。

内林和麦凯提出了一个扩大粮食采购项目规模的框架，该框架建立在三种各不相同但协同互补的方式之上：其一、横向扩张，扩大项目在全国范围内的覆盖面；其二、纵向扩张，加强国、州和当地间的机关能力建设；其三、功能性扩张，开发新的项目形式，抑或通过完善现存的形式以扩大参与度。

扩大粮食采购项目应当继续成为“巴西无贫穷”计划的工作重心，尤其重视建设性融入，使得项目在达到减轻贫困和营养不良的目标的同时也做到提高农户生产力，建立更具韧性和可持续性的地方化粮食系统。

参考文献：

Chmielewska, D. and Souza, D. (2010). 'Market Alternatives for Smallholder Farmers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme', IPC-IG Working Paper No. 64, Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth.

Federal Government of Brasil (2012). "Busca Ativa" in Plano Brasil sem Miséria, Brasília Brazil. Accessed online at: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/videos/busca-ativa>>.

Nehring, R. and McKay, B. (2013). 'Scaling-up Local Development Initiatives: Brazil's Food Procurement Programme' IPC-IG Working Paper No. 106, Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth.