

有条件的现金转移支付能减轻当前经济危机带来的冲击么？ 可以，但是……

Fabio Veras Soares,
包容性增长国际政策中心

当前的金融及经济危机引发了这样一场争论-有条件的现金转移支付项目是否能减轻危机对普通家庭的影响。人们之所以把金融危机同有条件的现金转移支付联系起来,是因为像巴西这样拥有大型的有条件现金转移支付项目的国家,在应对金融危机的过程中表现地尤为出色。

有条件的现金转移支付可以帮助家庭维持其粮食消费水平。这反过来又可以减少金融危机给儿童营养摄入方面造成的任何负面影响;此类项目还可以确保儿童的受教育状况,减少非法童工现象。如果文献中所阐述的溢出效应是可信的,那么流入社区的收入也可以帮助减轻危机对整个经济活动造成的损失。在金融危机中可以扩展的有条件现金转移支付项目可以帮助缓和危机造成的影响。有条件的现金转移支付就好比是某一地区的自动稳定器,其作用类似于发达国家的失业救济金。此类项目既能避免金融危机所造成的短期影响,又能减轻其对人类发展造成的长期的负面影响。

然而需要阐明的是,一方面,在拥有类似有条件现金转移支付项目的国家,弱势群体受到了保护,未在金融危机中遭遇重创。另一方面,推荐各国在金融危机发生的期间计划并实施有条件现金转移支付项目。计划并实施有条件现金转移支付项目并不是件容易的事情。这其中涉及到一些步骤,政治意愿是必要的,资金也必须到位。在巴西,因家庭补助而受益的人数有所增长,因为作为反金融危机的一项举措,家庭补助有获得收益的价值。在墨西哥,一项旨在弥补食品价格上涨的津贴已被列入机会项目的组成部分。只有在此类项目良好地建立起来并顺利运行了一段时间后,收益才会显现出来。

在低收入国家实施有条件现金转移支付更加具有挑战性。在非洲,此类项目的实施条件远不如拉丁美洲国家那么苛刻,而且社区目标也得到了广泛应用。建立目标与监控机制可能需要花费大量的资金和时间。此外,当政府税收逐渐减少,在金融危机发生的期间提供融资未必可行。当局应该抱着审慎的态度依靠捐助来实施运行此类项目,因为可持续性成了一个问题。

即便假设以较快的速度设计并实施有条件的现金转移支付项目是有可能的,但一个精心策划的战略必须要考虑到与捐助国和受援国双方达成一致。这一点在如何逐步引入,如何逐步淘

汰外部支援的问题上尤为重要,这样此类项目才会得到政府支持并持续开展下去。

任何政策和方案只有在可持续发展的社会保障战略下实施才能有效地发挥作用。这种战略应该能更好地协调中央和地方各级的方案,以及更好地协调各方案的国际参与者,以避免重复工作浪费资源。

在相对成功的案例中,例如智利团结和家庭补助金,有条件的现金转移支付项目和其他项目的潜在受益者所填写的注册表促进了政策一体化。这样一个数据库使得当局能够列出一系列影响家庭经济条件的指标。这一系列指标成为了帮助了解不同团体需求的有力工具,进而引导政策的制定。这些指标不仅有助于划分哪些部门的工作与限制性方案或者辅助性方案息息相关,而且有利于向基本生活设施如水和电的供应商提供信息。比起家庭调查,注册表能够以更加标准的方式跟踪调查贫困家庭在社会服务和家庭基础设施方面的状况。家庭调查虽然可以反映出全国的状况,但调查结果通常基于小样本,不利于当地政府参与进行有效的分析。当项目需要扩大以确保覆盖大部分贫困人口时,这样一个信息库就会对危机作出迅速的反应。

一些有条件的现金转移支付项目已经强大到足以避免成为一张微小安全网的孤立份子,反而发展成为更具包容性的社会政策。尽管依旧面临挑战,但这些项目已经经历了千锤百炼,达到了这个阶段。

总而言之,有条件的现金转移支付项目并不是增强家庭和国家适应能力的灵丹妙药。但只要它们集大成于一个更广泛的社会保障战略中,而且这个战略的目标不仅仅是成为一个临时的安全网,这些项目就可以用于减轻金融危机带来的冲击。

References:

- Gunter, Bernhard G., Jesmin Rahman and Haiyan Shi (2009). 'Linking Social Development with the Capacity to Carry Debt: Towards an MDG-Consistent Debt Sustainability Concept', *Development Policy Review* 27 (3), pp. 269-286.
- UN (2005). *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary-General. New York, United Nations. Available at: www.un.org/largerfreedom/.