

有条件的现金转让： 对抗贫困和不平等的强心剂？

Fábio Veras Soares
国际贫困中心

有条件的现金转让 (CCT) 被国际上认为是最新的对抗贫困和不平等的“银弹”。这一名声很大程度上源于对拉丁美洲经验的积极评估，比如墨西哥的 *Progresa* 项目、巴西的 *Bolsa Escola* 项目和 *Bolsa Alimentacao* 项目（现在合并为 *Bolsa Familia* 项目）以及哥伦比亚的 *Familias en Accion* 项目。此类项目的拥护者强调它们的优势在于同时对抗长期和短期的贫困和不平等。

短期战略基于现金转让对贫困家庭的直接扶贫效果，这取决于贫困家庭受益程度和项目的扶贫针对性。长期效果依赖于现金转让的附加条件，包括这些条件的实际执行情况和它们在提升人力和社会资本方面的实际效果。附加条件包括儿童义务教育、义务医疗以及营养和免疫监测。总体上，这些附加条件关注儿童以期打破代代相传的贫困。

一些专家认为附加条件不是必需的，因为现金转让已经在帮助贫困家庭应对他们所面临的借贷困难。由此，他们收入的增加可以帮助改善教育、健康和营养。不过，附加条件也有其它相关效果。举个例子，它们有助于改变一些危及到贫困家庭儿童脱贫机会的习俗。比如说，巴西有证据显示做过童工的家长更有可能将他们的孩子送去工作。在这样的案例中，附加条件能够推动文化变革以保护这些儿童，防止他们过早进入劳动力市场。

现实世界中，各 CCT 项目在设计、实施和目标上存在差异。分析巴西的经验将有助于了解这一实际情况。20 世纪 90 年代，有一些省市级项目的设计启迪了 2000 年启动的国家级 *Bolsa Escola* 项目。20 世纪 90 年代晚期巴西唯一的国家级项目是 **杜绝童工项目 (PETI)**。省市级 *Bolsa Escola* 项目的主要直接目标是增加学校登记和入学率，而 *PETI* 的首要目标是通过增加学校登记和入学率减少危险活动中的童工使用。

这两个项目的评估显示就其本身设定的目标而言它们是成功的。可是 *Bolsa Escola* 项目虽然增加了登记和入学率，对减少童工却没有影响（Cardoso and Souza, 2004）；而 *PETI* 在增加登记和入学率的同时减少了童工（Soares and Pianto, 2003）。由于现金转让额度较小，它们未对减少贫困造成深度影响。

尽管 *Bolsa Escola* 项目同时提高了登记和入学率，为什么它没有如 *PETI* 一般产生减少童工的连带效应呢？*PETI* 与众不同的一个特色是其为参与城市提供资源用于提供课外活动从而保持儿童充实度过一整天。有证据显示在课外活动广泛开展的地区童工减少更为显著。此外，*PETI* 项目规模较小且目标更为明确，从而更容易达成目标。

大型项目，如新的国家级项目 *Bolsa Familia*，显然面临附加条件的强制执行问题，因而难以造成包括减少童工在内的一些积极外部影响。

不过，附加条件的强制执行问题并非 CCT 项目长期目标面临的唯一威胁。笼罩 CCT 的主要疑团之一是如何在目标人群的优质教育和保健服务供应没有改善的情况下达成其长期目标。除了强制执行附加条件，必须改善社会服务质量才能打破贫困的代代相传。既然有了关于 CCT 的成功和不足的证据（主要在拉丁美洲），显然是时候关注公共服务质量以不至于让长期消除贫困的光明昙花一现了。

References:

- Cardoso, E. and Souza, A. P. (2004). "The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil". Mimeo.
- Soares, S. and Pianto, D. M. (2003). "Use of Survey Design for the Evaluation of Social programs: The PNAD and the Program for the Eradication of Child Labor in Brazil", mimeo, Urbana-Champaign: University of Illinois.