



中國國際扶貧中心
International Poverty Reduction Center in China



国际减贫理论与前沿问题

2012

黄承伟 主 编
何晓军 王小林 李小云 副主编

 中国农业出版社



中國國際扶貧中心
International Poverty Reduction Center in China



**Theory and Frontier Issues in International
Poverty Reduction**

国际减贫理论与前沿问题

2012

主 编：黄承伟

副主编：何晓军 王小林 李小云

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

国际减贫理论与前沿问题. 2012 / 黄承伟主编. —
北京: 中国农业出版社, 2012. 10
ISBN 978-7-109-17213-5

I. ①国… II. ①黄… III. ①贫困问题-世界-文集
IV. ①F113.9-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 227809 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
(邮政编码 100125)
责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 22.75

字数: 412 千字

定价: 38.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编：黄承伟

副 主 编：何晓军 王小林 李小云

本书编译人员：

于 敏	何 舒	缪 婕	吴 昕
王 悦	韩 笑	张 悦	谷镁烽
斯达威	于乐荣	李奇松	张纯刚
杨 静	陆继霞	林杜娟	罗江月
唐丽霞	卢 琰	赵丽霞	杨 静
董 强	张德亮		

编 者 的 话

《国际减贫理论与前沿问题·2012》是本系列译丛的第三本，这套丛书缘起于2009年中国国际扶贫中心在联合国开发计划署（UNDP）“增强中国国际扶贫中心开展南南合作能力（CPR/09/2109）”项目。该项目成果为《国际减贫动态》，旨在反映国际减贫与发展理论和前沿问题，介绍减贫与发展的前沿研究、全球热点、典型案例。

《国际减贫动态》发行以来，受到减贫与发展领域的政府部门、研究机构和相关人士的好评。为了进一步传播《国际减贫动态》，扩大社会影响，与更多的读者分享这些成果，中国国际扶贫中心于2010年从《国际减贫动态》中选择文章，编辑出版了《国际减贫理论与前沿问题·2010》；2011年从《国际减贫动态》中挑选文章编辑出版了《国际减贫理论与前沿问题·2011》。该两本书出版后，深受社会各界特别是各省（自治区、直辖市）扶贫办干部的欢迎。为此，现从2011—2012年的《国际减贫动态》中选择了17篇文章，并从中国国际扶贫中心《研究报告》中选择了3篇文章，编辑出版《国际减贫理论与前沿问题·2012》。

《国际减贫理论与前沿问题·2012》分为四个专题：减贫理论，前沿问题，减贫实践和国别案例。这些专题涵盖了当前国际减贫领域关注的重要理论和实践问题。编委会感谢本书原文作者及所在机构对于授权编译相关文章给予的大力支持和帮助。

2012年9月6日

目 录

第一部分 减贫理论	1
迈向 2015 年后的发展模式	3
反贫困与不平等——结构变迁、社会政策与政治	14
世界发展报告 2012：性别平等对发展非常重要	42
《巴黎宣言》评估报告概要	47
穷国或穷人？发展援助和全球贫困的新格局	59
第二部分 前沿问题	69
中国老年人主观福利及贫困状态研究	71
绿色增长、资源和弹性——亚太地区的环境可持续发展	87
包容性增长标准和评价指标：评价国家进步的包容性增长指数	96
公民社会帮助穷人了吗？——公民社会的减贫作用及其贡献	130
对多维贫困测量的理解与误解	148
第三部分 减贫实践	169
贫困数量：从 2005 到 2015 年全球贫困变化	171
地方政府与降低灾害风险：好的做法与经验教训	182
灌溉工程的性能及其在干旱环境下对减贫和赋权的影响研究	214
食品银行概况	227
象征性的食品援助——对安大略省食品银行的民族志研究	236
小额信贷的假象——报告及其评论	245

第四部分 国别案例	267
印度尼西亚减贫概要	269
孟加拉国的减贫策略及发展历程	281
哥伦比亚减贫概要	295
21 世纪社会政策：非洲国家的短暂发展时期	315
巴西经济状况评估和政策建议	331

第一部分

减贫理论

□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □

迈向 2015 年后的发展模式*

摘要：本次在贝拉吉奥（位于意大利米兰北部的一个小镇）召开会议的目的是：①为新发展讨论提出议案，为 2015 年后的千年发展目标提出一些具体性的议题及其对应的目标；②设计一个机制来提高对这些新目标的参与度、透明度以及责任感，根据受益者的优先顺序向其提供持续的投入，并对发展干预进行评估；③设计沟通策略来引导 2015 年以后的发展范式；④为在贝拉吉奥召开的小组讨论会议制定活动议程。

世界需要一个全新视野来看待全球发展目标。我们必须突破人类机器组成的生产线就是所谓的发展的传统看法，找到一个新的发展范式来给失望者带来希望，给弱者带来勇气，给蒙冤者带来正义以及给伤者带来康复。其中要做的就是让国际社会承担起共同的责任，使人们过上充实高效、有创造性并且有尊严的生活，保障他们的权利，同时履行尊重他人的义务。依靠善用资源即公平分享财富的方式实现的发展才是可持续性的，它能确保集体需求得到满足，同时不影响后代的需求。

千年发展目标在 2000 年制定，实现目标的期限是 2015 年。尽管联合国在本轮中已经实现了部分千年发展目标，但是无论是在所谓的发达国家还是在发展中国家，关于世界的发展，我们仍然有许多工作要做。所以未来的发展目标必须是真正具有全球性的，既适用于发达国家又适用于发展中国家。在商品、准则和标准上必须达成全球性的最低共识，同时留下空间，使各个国家能够根据本国公民的需要与愿望，充分考虑自身环境来制定他们自己的发展目标。参会者相信如果国家能够选择他们自己的子目标，他们将会更加支持这些总体目标。这种方法可以避免一体适用的困境，因为一体适用困境中的目标往往不是太笼统、太抽象，就是太过于雄心壮志或者太没有宏伟前途了。我们必须提出客观的评价指标，必须关注基于性别、城乡、身份和收入组别的分解指标和结果，来揭示隐藏在综合统计数字背后的不平等问题。

新的发展范式和目标不应该是自上而下的。那些直接受影响的人应该有发言权，比如，他们要怎样生存，为了保证发展他们需要什么。这个新的发展范式需要一个相应的新责任模式来将穷人、弱势群体和被边缘化的群体作为政策

* 本文由于敏、谷镁烽整理。

考虑的中心，从实践角度考虑去塑造他们的生活。从全球范围来看，我们必须努力提高透明度并且信任我们国内和国际的体制机构。

这 12 个未来目标的架构是由专题研讨会的参与者提出来的，这个架构涉及足够的生计和收入水平、充足的食物和水、适当的教育和技能、良好的健康状况、性别平等、安全、富有活力社区、连通性、授权、对生物的可持续管理、世界经济运行规则和良好的全球治理这些方面。这些目标特意用充满美好愿望的词语表示，并且可以分成三组，分别为个人实现他们更大潜能所需的基本禀赋，保护和促进集体人力资本和全球公共物品的有效供给。

这些目标让世界为一个共同的目的而团结起来，对世界发展的关键议题领域提供指导，刺激加大投资力度并取得进展。我们必须为了 2015 年之后的发展在这些目标上达成一致，因为我们正面临世界发展的一系列转折点。

会议报告：塑造下一代发展目标

作者：Barry Carin 和 Mukesh Kapila

理想的全球目标应该是一组数量有限但能体现人类福祉的多维性目标；一组能够表述发展的复杂性但本身又很简单的目标；一组包含了一致同意的原则又能够进行定量监测的目标；一组能够反映整体优先和通用标准，同时又适合国内形势和地方挑战的目标；一组指明了目的地，同时又标明了到达目的地的具体旅途的目标……因此要制定一组这样理想的目标是富有挑战性的。它必须是综合性与简明性的结合，复杂性与简单性的结合，原则性和可测量性的结合，普遍性和国家特殊性的结合，目的与方法的结合。要完成其中任何一个任务都是非常艰难的，要让各国政府和领导人普遍接受并在各国政府和领导人之间达成一个政治共识几乎是不可能的。

前言

红十字会与红新月会组成的国际联合会（IFRC）和国际管理创新中心（CIGI）召集发展领域的专家、国际组织与研究机构的代表以及政策与治理专家举行会议来共同探讨 2015 年后的发展范式。专家代表组在洛克菲勒基金会设在意大利贝拉吉奥的中心开了四天的会议，从 6 月 20 日到 24 日。

会议的主要目的就是讨论怎样才能实现千年发展目标。初步的选择方案在会议召开之前就已经初步拟定了，它基于 2011 年 2 月在瑞士日内瓦举行的关于 2015 年后发展范式第一次会议的讨论结果。在贝拉吉奥的讨论则重点关注如何应对发展的挑战，为了改善 2015 年后的目标提议应该将哪些复杂议题包括进去。这份报告提供一些背景信息，提出一组未来发展目标，并对在参会者

中有强烈共识和存在较多争议的议题进行简单的总结。

当前的八个目标可以分解为 21 个可计量的小目标，可以用 60 个指标来测量。这八个目标在 2000 年 9 月份的联合国千年首脑峰会期间被 189 个国家采纳，计划在 2015 年前实现。这些千年发展目标的设计就是为了满足世界上最贫困人群的需求：

目标 1：消除极度贫困和饥荒

目标 2：实现全球性的初等教育

目标 3：促进性别平等和赋予妇女权利

目标 4：降低儿童死亡率

目标 5：提高母亲的健康水平

目标 6：对抗艾滋病、疟疾和其他疾病

目标 7：保障环境可持续发展

目标 8：形成一个发展的全球伙伴关系

千年发展目标以道德来凝聚世界，在提供方向、激励一些地区增加投资力度并取得进展方面，它做出了重要贡献。目前，我们已经取得了很大的进展：不能接受初等教育的儿童数量削减了一半，女孩的入学数量已经基本接近男孩了，五岁前儿童死亡的惊人数字已经减少了三分之一，麻疹疫苗免疫率增加并且小儿麻痹症已经基本根除，儿童能睡在抗疟疾蚊帐的数量已经从 2% 增至了 22%，问题最糟糕的债务危机也已经解决，同时国外援助水平也提高了。由于强大的经济增长，尤其是在亚洲，发展中地区的整体贫困率从 1990 年的 46% 下降到 2005 年的 27%。另外，接受抗逆转录病毒治疗的人数增长了 10 倍，到 2008 年达到了 400 万人。在 2010 年发布的联合国千年发展目标进度报告中有明确的证据表明，在充足的资金和政治承诺的支持下，我们有针对性的干预措施在一些地区已经取得了长足的进步。

根据目前的趋势，仍然有若干千年发展目标将不能实现，一些评论也表明取得的进展也是喜忧参半的。我们不应该只坚持已经制定出的这八个目标和分解出的子目标及其相应的指标而不做改变，也不应该仅仅延长时间期限到 2015 年后，仍然在新的价值观下坚持同样的子目标。所以，千年发展目标因忽视全球贫困的原因，不够壮志雄心，自上而下推进和采取普遍适用的方法而遭到批评。

批评

千年发展目标因没有解决一些全球问题而遭到批评，如不平等、国家衰败、缺乏民主、贸易不平衡和气候变化。即使千年发展目标全部实现了，仍然有 9 亿人每日生活消费不足 1 美元。均值和总量的使用掩盖了不平等问题。它遭到批评

也因为它被理解成了所有国家适用全国性子目标，因为让所有国家拥有完全相同的目标和衡量标准是毫无意义的。这造成的后果就是那些起点很低但实际成就很好的国家被认为没有达到目标而失败。千年发展目标有点过分夸大了援助的效果，因此也就增加了对发展援助的悲观情绪。千年发展目标中并没有暗含责任义务，也忽视了目标之间的衔接，没有人注意到他们之间的相互作用。

千年发展目标在一些人的概念中就是中央集权论和技术专家政治论，由一个捐赠者主导的简约的议程在推动，很少注意当地对尊严和福利的定义和关键的全球诱发因素。

其他的批评则集中在子目标设定和指标选取方法的不恰当。基于收入的贫困定义太过狭隘了。千年发展目标因过分强调初等教育、忽视初等教育之后教育的重要性而遭到批评。普及教育的子目标是有缺陷的：注册人数并不能代表教育质量，读写能力并不能代表大范围的认知能力和认识高度。将儿童和妇女健康的目标分开更加容易使努力白费，只关注消灭特定疾病导致目标重复和排斥其他子目标，同时也与改善健康服务之间缺乏整合。环境可持续发展目标仅仅是一些或笼统或具体并无关联的子目标的集合，和其他的千年发展目标缺乏整合。贫困目标没有和结果有确切的关联（Waage, 2010）。总之，所有子目标都是自上而下制定的。

准则

参会者认为应该有明确的全球目标，对地方和区域进展有一致的测量评价，但是应该分别从国家和地方角度来设定对应的子目标。建议的目标准则包括：

- 激发承诺和行动；
- 对履行义务进行定量的考评，但是也有质的考虑；
- 考虑机会平等；
- 授权，提供诱发因素（与人们日常生活相关的领域提高群众的参与度）；
- 透明度和责任感；
- 引入过程目标和中期目标；
- 考虑每个人都面临的全球挑战；
- 考虑可持续发展。

Todd Moss 提出的准则有所不同。他认为目标应该是自下而上的，而不是自上而下；应该建立在有野心而又能合理达到的期望基础之上；应该关注中间结果，提示标记而不是操作目标；应该要能够辨别成功与否。总之，在制定 2015 年后的发展目标时应该将潜在受益人包括进去。如果没有这种意识和集

体所有制，政府对这些目标的责任问题将存在问题。

我们思考 2015 年后的目标时，应该考虑以下方面：

- 公平增长是至关重要的，在保证所有阶层都增长的前提下制定目标；
- 从自由和正义角度来构建发展，形成一个有说服力和有远见的局面——经济增长和人类发展指数相互作用，关注教育机会和市场准入；
- 提供发展要素，即通过教育、基础设施、能力建设和更好的制度安排来促进增长。抛弃“制定了正确的制度后就撒手不管”的目前流行的范式；
- 在不平等方面做更多努力，不仅仅是从年龄、性别和城乡角度区分不平等。

制定 2015 年后发展目标的基本原理和利弊分析

下面所列的选项在贝拉吉奥和日内瓦的讨论会上被普遍认同，参会者一致同意应该在以下方面做出努力：

- 构建共同的全球目标，但是建议子目标的设定和采用则建立在国家级的水平上；
- 对每一个全球目标，建议设定所有国家都要达到的最低标准；
- 对围绕结果还是手段的激烈讨论进行巧妙处理，根据条件来构建目标，让贫穷国家和富裕国家一样，针对个人能力设定一组目标，针对可持续发展、环境和气候变化设定一组目标，针对制度安排和提供公共物品设定一组目标；
- 强调底层人群收入增长的重要性；
- 建议男性和女性都有各自的目标，因为主流化目标就意味着性别目标将会被遗忘；
- 再次强调千年发展目标中的“实现全面富有成效的就业，为所有人提供体面的工作，包括妇女和年轻人”。

我们很认同老子的格言“如果不改变方向，那么你将在起点处失败”。

参会者决定将新目标大致分为三大类，分别是：个人能力和自由；经济的可持续性，社会和文化活动及其对生态系统和气候变化的影响；制度安排和公共物品的提供。

这些都是全球性的目标，单个国家还应该根据其具体环境来为每个目标制定相应的子目标和指标。考虑到会议时间有限，针对每个子目标的评价指标只是匆匆略过了。要为每个目标寻找数量有限的可测量的相关指标需要更多部门和调查统计资料等专门知识。参会小组认为，所有的指标应该都能根据性别、收入、城乡和弱势群体进行分解。如果有可能，还应该有一个所有国家都要达到的最低标准。但是这种方式会让贫困成为一个随处可见的问题。

参会小组的全球视角与之前的发展范式相比发生了显著变化，之前的发展范式主要是安排捐助者和接受者进行对接和进行援助预算。虽然新方法可能会减少富裕的发达国家援助贫穷的发展中国家的义务，但是应该授权每个国家定义、测量和实现他们自己的发展。

总结：关于 2015 年后的目标

此次会议一致同意了提出的 12 个新发展目标。这些目标特意用充满美好期望的词语表述，可以分成三组，每组四个目标。

第一组目标包括的是让个体具备更能开发其潜能所需的基本禀赋。

目标 1：作为有尊严的人类存在而获得充足的生计和收入；

目标 2：正常生活所需的足够的食物和水；

目标 3：参与社会生产性活动所需基本教育和技能；

目标 4：身心健康。

第二组目标关注保护和促进集体人力资本开发。

目标 5：保障免于遭受暴力；

目标 6：性别平等，让男性和女性平等地参与到社会中并平等地受益；

目标 7：通过减少自然灾害和技术灾害的影响而建设富有活力的社区和国家；

目标 8：获得基本的信息、服务和机会。

第三组目标是解决全球公共产品的有效供给。

目标 9：授权人民实现其公民和政治权利；

目标 10：生物圈的可持续管理，让人类和地球一起发展繁荣；

目标 11：建立相关规则来管理世界经济，让所有国家公平地分享利益；

目标 12：良好的全球治理，有透明和负责的国际机构与合作伙伴。

作者简介

Barry Carin: Barry Carin 是国际治理创新中心（CIGI）的高级研究员，维多利亚大学公共管理学院全球研究中心的副教授和前副主任。2006—2009 年担任全球治理杂志的编辑。在加入 CIGI 之前，Barry Carin 作为加拿大的高级专员被派到新加坡，是加拿大外交和国际贸易部主管贸易和经济政策的助理副部长。他是 OECD 执行委员会的加拿大代表，加拿大就业和移民部负责战略政策和规划的助理副部长和财政委员会秘书处效益评估主任。

Barry Carin 拥有美国布朗大学经济学博士学位和加拿大麦基尔大学政治经济学名誉学士学位。

Mukesh Kapila: Mukesh Kapila 博士是 IFRC 国民社会 and 知识发展处的副秘书长, 从 2006 年开始在 IFRC 中担任过许多重要职位。Mukesh Kapila 博士曾是联合国驻阿富汗的高级顾问和联合国人权事务的高级专员。他担任过的领导职位还包括联合国驻苏丹的常驻代表、人道主义协调员和联合国开发计划署常驻代表, 世界卫生组织危机卫生行动的主任, 世界银行灾害风险减少和补救全球基金的资深政策顾问。在这之前, 他是英国政府国际发展部负责冲突和人道主义事物的领导人, 还曾任职于英国国家健康服务部。

Mukesh Kapila 博士出生于印度, 现为英国公民, 毕业于牛津大学和伦敦大学的医学和公共卫生学专业。他因从事诸多国际服务而被授予英帝国二等勋爵士, 同时也获得了全球领导协会颁发的 Dr. Jean Mayer 全球公民奖。

背景报告: 关于 2015 年后的发展范式

为了促进 6 月 20—24 日在贝拉吉奥的会议讨论, 特意准备了一份背景论文, 为我们开始讨论提供了七个目标。

消除极度贫困和饥饿

没有任何完美的方式来表达消除极度贫困和饥饿目标。当前“消除极度贫困和饥饿”的目标因只定义结果而没有定义解决的方法, 局限于贫困的结构性原因, 缺乏社会正义, 捐赠者导向和脆弱性(短暂和长期贫困)而遭到批评(Sumner、Tiwari, 2011)。对当前子目标的评价指标也因为测量贫困发生率不准确和存在偏见而遭到批评。存在的问题还包括忽视不平等、监督缺位、指标模糊、缺乏数据、国家所有权问题、不准确的饥饿测量方法等(Waage 等, 2010)。

尽管当前构建的方法存在缺点, 我们仍可以说“消除极度贫困和饥饿”的解决方案是最差的。在 2015 年后的千年发展目标中, 各国应该签署全球性的目标同时还应该提出(并公布和监控)他们自己国家的贡献, 同时还应该设定国家子目标, 充分考虑弱势群体的处境。应该明确地为最底层群体设定国家和地区子目标来解决不平等问题。

普及教育

与数量和质量讨论相关的议题是要区别投入和产出以及产出和结果。学校基金是一项投入, 入学学生和师生比是产出。教育的目的是让学生掌握基本技能, 使他们在成年后有核心竞争力, 在政治、社会和经济方面有所贡献。与其相关的产出就是一个能读会算的人。测量一个群体的入学率比测量读写能力和

计算能力水平简单得多。国际成人识字调查是一个关键的评估工具，它可以进行家庭调查。南部和东部非洲教育质量监测联盟对他们的教育系统进行了调查，特别关注了学生的科学和数学技能。此外还有许多其他的评估，例如国际学生评估计划，它是由 OECD 组织的，主要是在工业化国家测量 15 岁孩子的数学、科学和阅读能力。2011 年，有 60 多个国家参与到国际数学和科学研究趋势项目中，它对四年级和八年级学生的数学和科学知识进行测量。联合国教育科学文化组织对其中的几个全国性的读写能力调查进行了跟踪监督，比如成人读写能力和生活技能调查。

健康：提高充实高效生活的预期

当前有三个不同的健康目标：降低儿童死亡率，提高母亲的健康水平和对抗艾滋病、疟疾与其他疾病。这些目标虽然准确地表述了发展中国家面临的三大健康挑战，但是它忽略了发达国家的健康问题。健康目标应该兼顾发达国家和发展中国家人们的健康。但是这样做的缺点在于会降低人们对当前这三个千年发展目标的关注度，可能会使用于解决关键问题的投资减少。然而，通过选择一个更广泛的健康目标，各国可以采用与其目前实际情况最相关的子目标，基于他们自身的优先考虑构建他们的健康政策。

世界卫生组织的伤残调整寿命指数（一个衡量人们健康受损的指标）能用于构建健康目标。伤残调整寿命（DALYs）是过早死亡而导致的潜在寿命损失和残疾而导致的健康寿命损失这两部分的加总。“一单位伤残调整寿命表示的是一个人丧失了一年的健康生活。人口伤残调整寿命年的总和或者疾病负担可以用来测量当前健康状况与理想健康状况的差距，理想的健康状况是所有人都能长寿，没有疾病和残疾”（世界卫生组织）。

伤残调整寿命指数能够提供发达国家和发展中国家健康问题的统计数据。这个指标涉及一些传染疾病，如艾滋病、疟疾、肺结核、腹泻和儿童疾病，还有一些非传染疾病，如癌症、心血管和呼吸道疾病及糖尿病。

提高人类安全

人类安全就是个人保护，这是用以人为中心（而不是以国家为中心）的方法来定义安全概念。广义的定义可以包含许多威胁，包括如战争这样的传统的安全威胁以及健康、贫困和环境这样的更加关注发展的威胁。联合国开发计划署 1994 年的人类发展报告提出了人类安全的七个构成部分：经济安全、粮食安全、健康安全、环境安全、个人安全、社群安全和政治安全。狭义的定义将人类安全参数限制于个人遭受的暴力威胁，包括毒品交易、地雷、民族纷争、