

杨建设
周海燕 编译
刘九玉

工程移民重建可资借鉴的

贫困问题对策 研究

黄河水利出版社

PINKUUN WEI NTIDUICEY

**工程移民重建可资借鉴的
贫困问题对策研究**

杨建设 周海燕 刘九玉 编译

黄河水利出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

工程移民重建可资借鉴的贫困问题对策研究/杨建设, 周海燕, 刘九玉编译. — 郑州: 黄河水利出版社, 2001. 11

ISBN 7-80621-521-2

I. 工… II. ①杨… ②周… ③刘… III. 移民-贫困-问题 研究-世界 IV. F113.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 082522 号

出版社: 黄河水利出版社

地址: 河南省郑州市金水路 11 号 邮政编码: 450003

发行单位: 黄河水利出版社

发行部电话及传真: 0371-6022620

E-mail: yrcp@public2.zz.ha.cn

承印单位: 黄河水利委员会印刷厂

开本: 850mm×1168mm 1/32

印张: 6

字数: 150 千字

印数: 1—1 000

版次: 2001 年 11 月第 1 版

印次: 2001 年 11 月第 1 次印刷

书号: ISBN 7-80621-521-2/F·30

定价: 12.00 元

前 言

随着国际上对贫困本质及其决定因素的认识，贫困的定义在过去 10 年间发生了很大变化。1990 年，世界银行的《世界发展报告》把传统的基于收入的贫困定义进行了扩充，加入了能力因素，例如，健康、教育和营养等；2000 年，世界银行的《世界发展报告》进一步扩展了贫困的概念，加入了脆弱性和无助性等。

我们知道，制定或改进减贫策略已列入了低收入国家的议事日程。有效的减贫策略应：①由有关国家制定；②侧重于基于宏观经济的稳定、快速、广泛的增长；③反映出对贫困及其决定因素的全面理解：④协助具有重大贫困影响的公共决策的制定；⑤通过参与程序，设定、监督能反映结果的指标。

拥有 13 亿人口、仍为发展中国家的中国，虽然贫困人口的比例在不断减少，但是其绝对数却相当大。由于大多数贫困人口地处自然资源贫乏、生存环境恶劣的地区，脱贫的进程艰难而漫长。同时，发展带来的相对贫困，也是在共同富裕道路上不得不面对的问题；因此，减贫是我国长期面临的重大社会、政治和经济问题。

本书是对世界银行、国际货币基金组织和亚洲开发

银行的减贫策略，以及他们在多个地区 行业工作经验中值得借鉴的内容的编译 虽然本书不能提供有关减贫问题的“答案”，具体的策略需要根据具体国家 地区情况进行分析和对话后才能制定，但是，书中的内容作为一些通行的关于减贫的国际惯例，可以在国家或地区制定或改进减贫策略时借鉴

编 译 者

2000 年 9 月

内 容 提 要

我国作为最大的发展中国家,虽然贫困人口的相对比例在不断减少,但是其绝对数却相当大。因此,减贫是我国长期面临的重大社会、经济和政治问题。本书是对世界银行、国际货币基金组织和亚洲开发银行的减贫策略,以及他们在多个地区、行业工作经验中值得借鉴的内容的编译。书中的内容作为一些通行的关于减贫的国际惯例,可以在制定或改进减贫策略时借鉴。

目 录

前言

第一章 贫困与减贫策略	(1)
第一节 概述	(1)
第二节 从理解贫困到公众行动	(12)
第三节 结语	(23)
第二章 农村贫困问题	(24)
第一节 概述	(25)
第二节 宏观经济和地方性政策对农村贫困的影响	(27)
第三节 农村贫困者的定位	(29)
第四节 农村贫困的决定性因素是公众行动的基础	(31)
第五节 迁居、捐款和公共转移支付作为脱离农村 贫困的战略	(54)
第六节 农村减贫的进度计量	(57)
第三章 城市贫困问题	(59)
第一节 理解城市贫困	(59)
第二节 评估城市贫困	(68)
第三节 如何选择公共活动应对城市贫困	(71)
第四章 宏观经济对贫困的影响	(95)
第一节 概述	(95)
第二节 宏观经济政策与减贫的联系	(97)
第三节 宏观经济稳定与经济增长	(101)
第四节 宏观经济政策引起的增长对贫困的影响	(104)
第五章 教育与贫困	(119)
第一节 概述	(120)

第二节	诊断分析·····	(122)
第三节	原因分析·····	(127)
第四节	对政策层面的诊断·····	(136)
第五节	教育决策机制改革·····	(147)
第六章	亚洲开发银行的减贫策略·····	(149)
第一节	减贫的任务·····	(149)
第二节	减贫的挑战·····	(152)
第三节	策略·····	(160)
第七章	世界银行减贫指南·····	(163)
第一节	概述·····	(163)
第二节	政策·····	(164)
第三节	责任及程序·····	(166)
第四节	国家经济、行业工作·····	(167)
第五节	国家援助策略·····	(171)
第六节	优惠援助·····	(172)
第七节	投资援助·····	(174)
第八节	援助协调·····	(180)
第九节	改善贫困监测·····	(182)
第十节	监测工作·····	(183)
第十一节	提交董事会的文件·····	(184)

第一章 贫困与减贫策略

第一节 概述

尽管近几十年来贫困得到了一些减轻,其进步却不能令人满意,特别是在低收入国家。这就需要检查低收入国家哪些政策最有效地刺激经济增长、减少贫困,同时,也要认识到外部援助的方式需要改变。

专家们就以下方面特别提出了质疑:用于减轻贫困的财务资源,以及发放援助(包括世界银行和世界货币基金组织的援助)的方式;旧模型(被援助者支持的技术官僚式的政府)被认为是不完整的。绝大多数专家认为,援助和政策的有效性取决于一系列因素——包括私有部门和民间团体,以及与此相关的、健康运行的社会和组织结构。

尽管减轻贫困的效果不佳有许多原因,分析家认为国内政策和外部援助方面都需要采取行动。这就产生了以下两个方面的问题:

- (1)如何确定减轻贫困的有效策略;
- (2)如何改善外部合作/援助,以更有效地减轻贫困。

国家减贫策略,可以改善外部合作伙伴融资的使用效果;通过增加国家所有权,以提高技术建议的有效性,使政策具有结果导向的特点。这种方式是基于世界银行综合开发框架的原则,世界银行的《世界发展报告》中将会给出进一步的指导。开发委员会强烈推荐这一方式。目标是鼓励低收入国家通过经过更新的、面向成

长的策略,减轻贫困。这一方式已被世界银行和国际货币基金组织的优惠贷款项目所采纳,但其成功实施离不开所有开发伙伴的共同努力。改善了减贫措施,将基于现有的国家执行程序,然后根据每个国家的不同特点进行修改、补充。

一、贫困的表现

正如《世界发展报告》中强调的(框 1-1),贫困是多维的,而不仅仅是低收入水平。本文从以下几方面分析了贫困:

(1)缺少机会:与国家贫困线相关的低消费/收入水平。这通常与物质财产的水平 and 分配相关,像土地、资金、社会资产,还有决定这些资产回报的市场机会。不同资产回报间的差别也很重要

(2)低能力:在某一特定的社会经济群体中,健康、教育指标(几乎)没有进步。

(3)低安全水平:表现在风险和收入振荡中,可以是国家级、地方级、家庭级或个人级。

(4)赋予的权力:贫困者利用、影响资源分配、制定公共政策的政府机关和社会过程的能力。

框 1-1 世界银行对贫困的认定(1990 - 2000 年)

随着国际上对贫困本质及其决定因素认识的加深,贫困的定义,在过去 10 年间发生了很大变化。1990 年,《世界发展报告》把传统的基于收入的贫困定义进行了扩充,加入了能力因素,例如,健康、教育和营养等。这一框架明确地认可了这些方面间的交互和因果关系。因此,提出了这样一种减贫策略:基于宽泛的收入增长、基础教育和保健的投资,以及为那些不能参与成长的人群设立的安全网。

2000 年,《世界发展报告》进一步扩展了贫困的概念,加入了脆弱性和无助性等。这又拓宽了分析框架,以及可以考虑的政策和行动。

经验表明,贫困在上述各个方面的相关性极大。使用贫困多维性进行分析,并不总是增加被认为是贫困者的人数,还会阐明贫困者遭到多方面不幸的事实

实际上,减贫措施将着重改善收入安全性、提高教育和健康状况、为贫困线以下的人口授予权利等

二、关于减贫策略报告(PRSP)

所有接受债务减免的高债务贫穷国家,以及具有国际货币基金组织要求的减贫及经济增长措施的国家,都需要有世界银行和国际货币基金组织同意的减贫策略报告,国际开发协会会员国家也需要如此。这就是说在近几年内,减贫策略将会列入近 70 个低收入国家的议事日程。

国家的政府机关将在民间团体和开发合作伙伴的参与下,制定减贫策略。减贫策略报告将取代政策框架报告。它含有更多的具体国家的内容,更强调减贫和经济增长

减贫策略报告,涵盖包括一个国家减贫策略的主要组成部分,即:①明确经济增长和减轻贫困的主要制约因素;②考虑为减轻这些因素的制约需采取哪些公共行动;③通过参与程序,制定并监督预期指标;④减贫策略制定程序本质的描述(框 1-2)

框 1-2 减贫策略制定程序本质的描述应包括的内容

- 对于贫困及其决定因素的综合理解;
- 选择具有减贫贫困最大影响的公共行动;
- 透明度;
- 通过参与过程设定并监督预期指标

虽然很多国家未必能够实施上述所有要求,但是这些要求表

示了涉及贫困的国家希望能够达到的一种理想。因此,减贫策略报告中包含了具体的国家内容,即意味着不同国家的减贫策略有所不同。

上述要求可以说是雄心勃勃的,这里有必要强调减贫工作的进展应该根据具体国家的基础条件来考虑。国与国之间的减贫策略不可避免地会有所不同,而且在近两年中很多国家的减贫策略也会比较有限。

减贫策略报告需要不断更新、修改。每3年应制定一份新的减贫策略报告,每年还有年度进展报告。当然,政策和计划的实际变化,以及建立起来的较为长期的过程和能力,包括监督减贫结果和在财政管理中制定针对贫困的优先战略等,比减贫策略报告本身更为重要。

考虑到制定减贫策略的种种要求,很多国家应首先准备一份过渡性的减贫策略报告,以继续从世界银行、国际货币基金组织申请优惠贷款。过渡性的减贫策略报告,应包括编制减贫策略报告的日程安排,以及政府对于减轻贫困的承诺文件。这份承诺文件,应包括一份政府参与程序的大纲、现有减贫项目的组成,以及中期宏观经济框架及相关政策。

三、不同国家间制定减贫策略的差别

初始条件不同,影响制定减贫策略的因素也不相同,主要包括:

- (1)政府类型及其代表程度;
- (2)国家机关允许民间团体、公众及私有部门进入参与程序的程度;
- (3)在贫困人群中,民间团体是否存在和具有代表性以及是否积极的程度;
- (4)与外部合作伙伴的关系,比如联合国开发署、其他联合国

多边组织、双边合作伙伴、世界银行和国际货币基金组织；

(5) 是否存在衡量贫困标准、分析贫困及其决定贫困因素本质的数据；

(6) 设计并实施治理贫困的行业计划和政策的能力。

在近几年内，每个国家将通过实践来学习，世界银行和国际货币基金组织欢迎国家机关进行各种试验。

四、制定减贫策略的过程

尽管这一程序在国与国之间将会有很大不同，但目标是提出一种可行的准备过程，并标明可能需要处理的一些任务。

这一过程可以看做是有几个阶段组成，但是有些因素贯穿整个过程的始终——特别是参与过程。各阶段如图 1-1 所示

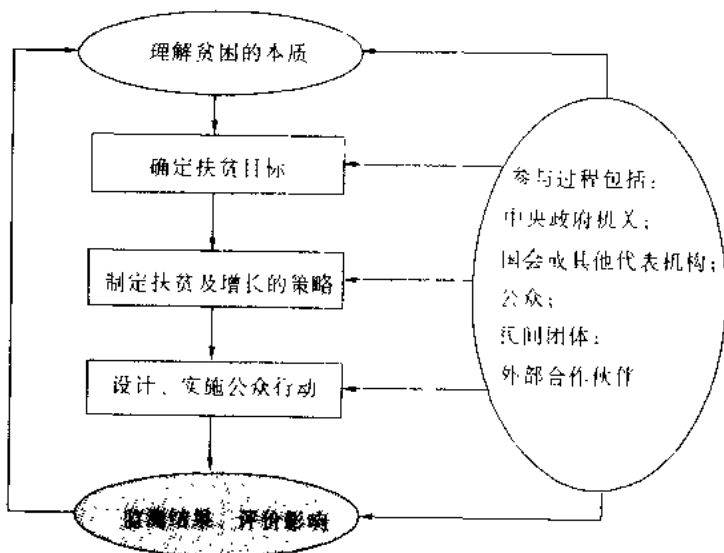


图 1-1 制定减贫策略的流程(图家级)

国家主管部门应该从审查有关贫困和现有计划的信息入手，

确定对数据间及有关宏观、部门与贫困结果间联系的理解的误差。然后制定一个开发策略计划,建立协调主管部门之间关系的工作小组,并制定一个准备减贫策略报告的可行的日程安排。该国可以要求外部合作伙伴就减贫策略报告的主要组成部分给予协助。

与民间团体、公民群体及外部合作伙伴(包括世界银行和世界货币基金组织)进行的有关优先问题的宽泛的协商,应该影响策略的制定。但是,参与过程中的设计和实施,是该国国家机关的工作。框 1-3 中提出了一些实用的建议。

框 1-3 参与过程

- 建立具有广泛代表性的领导小组管理这一过程,以鼓励更广泛的参与;
- 就所有涉及各方的利益进行尽可能详细的分析;
- 培养地方参与各项工作的能力,使有关规划、监测的协商顺利进行;
- 组织该过程,使其产生明确的结果,这可以影响减贫策略的制定。

合作伙伴应该参与这一过程,确保减贫策略有较大的可能获得援助。减贫策略报告应提交世界银行和世界货币基金组织审批。减贫策略报告将会成为获得国际货币基金组织(减贫及成长设施)和世界银行(国家援助策略)援助的基础。

减贫策略和以下因素之间都有重要联系:年度预算周期,中期支出框架,以及前一年的减贫结果、对话反馈政策和计划重新设计及年度进展报告的往复过程。减贫策略报告应成为国内预算准备以及政策、计划制定程序的一部分。中期的预算文件应列出减贫项目如何获得资助,并表明该国吸收外部援助及技术援助的能力。

五、减贫策略的演进

在某个特定国家,减贫策略的演进取决于该国的初始条件,及影响减贫策略制定程序的社会和政治因素。它包括政府类型的不同,设计、实施行业计划和治理贫困政策的组织和技术能力的不同。

即便如此,有些方面对于所有的国家都会是有效的。比如说,理解贫困及其原因的本质,明确治理贫困的障碍,确定主要的行业政策、规划是否有助于减轻贫困。上述各个方面,都应属于优先考虑的领域。希望这些方面有助于开发可靠的金融、宏观经济和贫困数据系统。国家对现有数据的分析能力,将决定其在中短期内采用哪些分析类型以支持编制减贫策略报告的程序。

表1-1中列出了减贫策略的主要组成部分,强调了在制定减贫策略的过程中,对于国家政策制定者来说最为重要的问题。对于每一个组成部分,有具体的数据需要、涉及的主要国内部门、从其他来源获取帮助的可能,以及能力培养问题。该表同时指出了在哪些情况下本文可以提供指导。尽管需要的数据类型在国与国之间大致相同,下列因素却不尽相同:涉及的主要国内部门,数据来源,能力培养问题,以及外部合作伙伴的参与活动。从这个意义上来说,这些表格只是起参考作用。

尽管这些表格试图确定一些重要问题,但并不表示制定一个减贫策略不再是一个具有挑战性的任务。在一个减贫策略中,如何整合宏观、结构、行业政策仍具有极为重要的意义。这就涉及到一个重要而必需的任务:评价不同政策和计划的利弊。其挑战的另外一个方面就是解决认识问题和在参与程序中反映出来的优先的不同。这一程序的首要目的,并不是减贫策略报告本身,而是要制定减轻贫困更有效的政策和计划。

表 1-1 减贫策略的主要组成部分

组成部分	数据需要	涉及的主要国内部门	其他诊断来源(举例)	能力培养问题
贫困人口及原因? • 建立基础的贫困概况: 什么人? 在哪里? 多长时间? • 检查造成贫困者失去机会的调控、消费政策; 他们的收入来源, 资产, 以及是否享有主要服务 • 评价贫困者的主要需求, 进行优化	• 消费数据 (分地区、城市/农村、家庭类型) • 性别、年龄数据 • 用户调查 • 定性评估	• 统计部门 • 贫困工作组 • 民间团体等	• 贫困评估 • 社会及现状评估 • 人力开发报告	• 多主题调查的频率 • 贫困分析能力的培养
支持快速发展需要哪些政策? • 确定如何保持宏观稳定; 财政金融政策、通胀率、汇率、财政管理的透明度和责任制 • 明确非膨胀财政的来源 • 确定是否存在私有部门成长的框架: 机构安排, 管理, 起作用的市场, 公共管理的角色, 调控环境, 财产权, 法制系统, 廉政监督系统, 银行系统, 税收制度, 基础设施	• 国家账户数据 • 收入数据及预期 • 通过小规模经营者的调查获取的经营条件数据	• 财政部 • 中央银行 • 税收管理机关 • 行业主管部门	• 有关世界银行报告 • 外部合作伙伴提供的分析	• 提高宏观数据的可靠性 • 培养私有部门的开发能力

续表 1-1

组成部分	数据需要	涉及的主要国内部门	其他诊断来源(举例)	能力培养问题
贫困者参与快速增长的主要障碍是什么? - 检查政府支出的贫困取向;非生产性、军事开支的大小,针对贫困支出的数量及有效性,地区性和农村/城市支出的分布影响 - 检查公共支出系统的透明程度及责任制度 - 评估税收系统对于贫困者的影响及其有效性 - 明确贫困者参与成长的障碍:缺乏资产(教育),调控环境,歧视,基础设施	- 国家账户数据 - 地区行政数据以及城市和农村区域的服务水平 - 通过家庭调查获得的有关收入、支出以及就业来源(按性别、年龄、地区分类)的数据	- 财政部 - 中央银行 - 税务管理部门 - 行业管理部门 - 地方政府 - 核心贫困工作组	- 贫困行动计划 - 世界银行有关报告 - 国际货币基金组织职员报告 - 世界银行有关公共开支、社会及结构审阅报告	- 提高财经数据和支出监督的可靠性 - 培养私有部门的发展能力
如何使管理安排更加有效? - 明确使公共支出管理更加有效的主要障碍。例如:公共部门的低工资,预算编制程序和行业计划间缺少协调 - 确定就预算优先项目/分配进行分式规划的可能性 - 建立确保公共预算和支出的透明度和责任制度的保障	- 按行业划分的实际支出 - 按服务水平划分的支出跟踪调查 - 公共账户和信息发布	- 财政部 - 国会 - 民间团体	- 机构审查 - 公共支出管理审查 - 腐败调查	- 改善会计做法 - 使用针对贫困的财务分析