

减贫与可持续发展



REDUCING POVERTY SUSTAINING GROWTH



What works, what doesn't, and why

a global exchange for scaling up success



Global Conference on Scaling Up Poverty Reduction
May 25-27, 2004
Shanghai, People's Republic of China

导言

我们能减贫

全世界各国用不同的方法实现了减贫，并为持续和公正的增长创造了条件。我们如何找出导致这种成功的方法，并在世界范围内加以推广，使得目前贫穷仍然比比皆是的地方得以改善，这就是我们本次会议的目的。

光靠援助是不行的。尽管在援助的分配及其有效的使用方面大有改善，很多发展中国家仍未能减贫，通常是因为这些国家的知识和能力欠缺，无力将别的地方的成功经验运用到自己的地方。国际社会在上世纪九十年代召开了一系列联合国大会，确立了一整套共同的目标，即所谓的千年发展目标。千年发展目标主要是指1990—2015年这25年间需要实现的目标。我们在上海欢聚一堂的原因，就是讨论如何更有效的减贫，实现这些千年发展目标。

千年发展目标

2000年被189个国家一致赞同的八项千年发展目标，现在被普遍作为衡量发展进步的框架。这些目标将国际社会的努力锁定在实现人民生活明显的、可衡量的改进。他们设立了衡量行动的里程碑，不仅适用于发展中国家，也适用于富裕国家，因为富裕国家的援助计划和贸易政策直接影响发展中国家。帮助发展中国家制定和执行发展政策的世界银行和其他多边机构，也参照千年发展目标。

这八项千年发展目标主要包括：

1. 消灭极端贫穷和饥饿；
2. 普及小学教育；
3. 促进两性平等并赋予妇女权力；
4. 降低儿童死亡率；
5. 改善产妇保健；
6. 与艾滋病/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争；
7. 确保环境的可持续发展；
8. 全球合作促进发展。

要实现千年发展目标，发展中国家和发达国家必须达成一种新的共识。发展中国家必须改善投资环境和政府效率，提高向人民提供服务的机制能力，并赋予穷人权力。而且，必须承诺有秩序地向外国投资和贸易开放。愿意进行必要的改革的国家应该得到所需的资源，从而有能力对付文盲、贫穷和疾病。与国际金融机构合作，发达国家也必须降低贸易壁垒，增加其发展援助的数量，并提高发展援

助的有效性。

我们凭什么认为这些雄心勃勃的目标可以实现？

目标可以实现的希望和教训，来自于占世界一半人口的亚洲发展中国家。这些国家在过去的 25 年中，已经达到了千年目标的减贫指标。在 1978 年至 2003 年期间，亚洲的发展中国家一起把该地区的赤贫减低了百分之五十以上。最好的例子是中国、韩国、马来西亚和印度。然而，这些国家和这一地区的收入悬殊仍然存在，可能会损害长期的进步。其他地区也有零碎的进步，比如南美的智利和 1990 年代的非洲乌干达。另外，世界各地的项目、方案、倡议也带来很多政策经验教训。要么通过打造有利于增长的良好投资环境，要么通过促进社会包容和赋予权力，这些努力保护改善了穷人的生活水平。在这些经验教训中，最重要的是发展的机制。政策和做法稍加调整，就引发了大规模的减贫成果。

与此同时，其他穷人集中的主要地区，如撒哈拉以南的非洲和中亚，过去一二十年中减贫成果有限。虽然零星的项目对人们的生活有所改善，这些地方达到千年发展目标的前景不容乐观。

在知识、能量和政策方面存在的差距，使成功的故事不够普遍。这意味着，这种本来可以给上百万人的生活带来改善的良好的工作和经验，没有被广泛采纳和应用。国家和社区如何汲取教训，扩大成果呢？

今天创造全球互联网联系的可能性比比皆是。发展中世界从来都没有像现在这么容易通过因特网和其它通讯技术得到最新的信息和知识。过去十分昂贵的专家间的对话现在很容易传到大多数国家。交流经验能够产生发展的有效办法。

本次大会向国际社会提供了交流知识的史无前例的机会：发展中国家如何实行改革，加快实现千年发展目标的进程；如何重振国际承诺，动员外援，帮助和理顺发展进程。

大会目标：扩大成功量

自 2002 年以来在蒙特利尔、多哈和约翰内斯堡等重大国际会议上集中表述的政治意愿：即投资于发展，向我们提供了一个在全球范围内削减贫困的独特机会。本次大会和会前学习过程的目标都是非常明确的。

各国在将成功的做法推广到新地方时或长久维护成功做法的效果时，它们必须能够学习过去的经验，能将在某一个地方行之有效的做法应用到当地，能在政治层面替换领导人时照样维持项目不变，并能有效地交流经验教训。

创建充分的投资环境和推崇社会包容，似乎都是持续增长和削减贫困的必要条件。创建投资环境要求创造市场生存的条件和有效的管理市场职能，并能纠正市场失败之处。善政、向贸易和投资开放以及建设合适的基础设施，都属鼓励投资的重大措施。社会包容指的是创造条件让穷人参加运行正常的社会经济体制，这样做有利于扶植公正，预防长远的增长过程遭破坏。只有帮助穷人获得资产、服务和市场机会，才能确保发展是包容的和持久的。

现实生活中有很多成功的例子。人们一旦获得信贷或其他如土地之类的资产，或者是社区政治参与，它们便能使整个社区脱离赤贫状态。究竟是什么使这些国家、村庄、地方团体利用自己内发的能量发展出一种土生土长的改进过程呢？在什么程度上他们的经验可以照搬的呢？

世界银行在全世界范围内委托进行了 100 项个案研究，研究结果的交流构成了本次大会的主体。个案研究以广泛和多种形式向我们介绍了发展中国家的政府如何在发展伙伴的合作下实施减贫方案。

过去九个月内，我们使用了一种互变互动的学习过程，交流和辩论世界各地减贫成功和不太成功的经验。参加讨论的有来自数以百计的发展中国家的实干家、决策者、政治家、捐款机构、学者、公民社会团体和发展机构。

大多数的个案是由发展中国家的发展实干家、学者和智囊人士所准备的，当然他们得到捐款团体的支持。所有的案例都经过了仔细的筛选，以反映贫穷的多方面因素并顾及发展过程的不同阶段。那些在执行方面有丰富的经验教训的和那些易于在世界各地广为传播的发展例子给与优先的考虑。为了控制质量，世界银行还对案例的实质性内容进行了若干次的修改和评论。

在 2003 年 12 月至 2004 年 5 月期间，举行了数次国际电视会议和互动式的讨论，审议了为本次会议准备的个案研究草案。与电视会议齐头并进的网上讨论扩大了对话范围，使成千上万无法参加电视会议或上海会议的实干家参与了这一过程。这么多这么广地联络世界上发展人员，包括实干家和决策者，对世界银行来说还是第一次尝试。

世界银行抽样选择了 45 个案例进行了全球对话讨论。此外，有 12 次实地考察，在案例作者和利益相关人之间展开了面谈和对话，既加强了案例的说服力，也添加了人情味。可以设想，2004 年 6 月以后所有案例的全球性讨论会继续通过电视会议或在网上进行。

各位可以看到的是，大会的议程是围绕着为会前学习过程所筹备的个案研究讨论而设立的。这一文集的主体是个案研究的总结。第一章介绍了 6 个在减贫方面取得显著成就的国家。这些案例在上海全球扶贫大会上做了宣讲和讨论。第二章载有按部门主题分类的总结——在议程上所例的并行主题会议，将讨论这些总结。

会后，其中很多案例（包括有关的评注）将发布在上海全球扶贫大会的网页上（见 www.reducingpoverty.org）。案例的全文将在世界银行和其他伙伴的网站上发表。世界银行将于 2004 年的后期发表本次会议成果的精辟结论，我们希望它将以“上海的共识”予以表达。

走向上海的共识

初步的发现表明，减贫成功的案例往往同几个执行因素有关。

很多成功的例子得益于**强有力和持续的政治领导及承诺**。他们采用了有创新的机制模式，根据情况的变化而作调整。他们在实验中积累经验，灵活地看待各种方法。他们成功地吸纳了外部的财政、知识和政治的催化力量。

第一个特征是**改变的政治经济**，它反映了决策者对减贫承诺的重要认识。国家一级改革的最明显的例子是中国——1977 年到 1978 年明确了减贫的全国战略，当时刚上任的领导人坚韧不舍地确保老百姓从经济改革中得到好处。强有力的富有远见的领导人可来自于不同的背景。乌干达是因为有开明的政治和技术领导。孟加拉国出现了社会企业家，非政府微型筹资运动的关键领导人富有远见，坚持不懈，推动了小额贷款的成功，有 BRAC 和 Grameen 银行为证。

第二个特征是**建立机制的能力**，用创新的办法对付出现的问题，消除执行中机制的障碍，根据变化的经济和政治情况而做出调整。

就像案例总结所表述的那样，机构改革没有一个统一的模式。但是很多改革者都具有灵活性，允许机构从下往上的改变。例如在中国，家庭承包制度和乡镇企业都是从基层试验而成的。这两种形态都有助于更好地界定财产权，但都不是从发达经济的机制模式中学来的。我们需要更好地了解成功的机制是如何自下而上发展的。

持续增长在很大的程度上依赖强有力的财产权，依靠政府轻巧地公平地管制市场，尽可能减少腐败和利益团体的收买。而关键是看人们愿不愿意为未来投资，无论是开一家小公司还是送孩子上学，有没有信心今天播种将来能收到丰实的成果。

中国、印度和越南最近几年减贫有方，这三国 20 年前都没什么财产权。今天根据私营投资评估机构的意见，三国在财产权和法制方面都有很大的改进。

新方法试用时候就是**学习和实验**的时候。成功的做法可加以普及。产生的知识可用在新地方。学习可包括扫描国际或地方的政策、方案和项目，有选择地采纳某些新做法，并根据当地的情况加以调整。例如，越南参照中国开展了农业改革。墨西哥用现金转让换取教育的“Oportunidades”制度，

它是受巴西“Bolsa Familia”启发而来的，后来又为邻近的其他中美国家所调整采纳。分担费用的保健制度正在西非广为传播。

外部的催化剂可以促成国内决策者开始的改革。在好几个案例中，如非洲消除盘尾丝虫病，捐款国显然起了催化剂的作用。但总的来说，外部强加的条件很难保证长期的改变。这些经验使人们逐步认识到国家或地方的改革者具备拥有感是至关重要的。有意思的是，在所有重大的改革成功的故事中，发展机构和外国捐助人都没有在改革的初期起什么作用。中国、印度、越南、乌干达和智利的改革都是土生土长的运动。国内的政治团体先决定要改善国家的状况，然后再向外部机构争取咨询和筹资。

在面向上海大会寻找具体答案时，解决贫穷难题的答案是越来越清楚了。关键是创造一种各层次的人民愿为未来投资的，增长的好处让人们普遍分享的大环境。

要让穷苦的男男女女有效的发挥作用，就得赋予他们权力。赋予权力的发展作法将穷人看作资源和伙伴；利用他们的知识、技能和脱贫的强烈愿望。减贫最大的得利者莫过于穷人本身。我们的挑战是帮他们扫除障碍，为他们的筹资和能力提供投资，为他们拓展机会。

数百万参与并得利于发展政策根本改变的人们有丰富经验来进行交流。世界银行和中国政府对于上海全球扶贫大会寄予厚望。

如何适用本书

本书总结了 100 多个案研究，专为本次上海全球扶贫大会而备。今后两天您在参加议程的同时，我们邀请您在会议讨论案例时及时参考书中的总结，以便从多角度看问题。除阅读主案例以外，参读同一章其他案例会有意想不到的效果。

会议组织者认为第一章的 10 个案例特别值得一读。其余章节按部门介绍其他的个案（部门按议程排列）每一章内，案例根据国家的字母顺序排列。

数百人一起合作为您提供这些案例。总结里无法一一提名。如需阅读案例全文，或与作者或赞助者接洽，请于会后查看 <http://www.reducingpoverty.org>。

目 录

导言	i
1—国家案例	1
智利：根治贫困的成功与失败	3
中国：“八七扶贫计划”的成效	6
哥斯达黎加和萨尔瓦多：公共和私营部门在减贫中的适当作用	8
印度尼西亚：减贫与经济挑战	11
韩国：四十年的公平增长	15
马来西亚：三十年的扶贫、增长与民族和睦	17
波兰和俄罗斯：一项增长与贫困的比较研究	20
坦桑尼亚的经济改革和经验	25
突尼斯的发展道路：1961 至 2001 年	28
乌干达：从冲突到持续增长和大力减贫	31
2—投资环境	35
布基纳法索：30 年成功的棉花生产	37
中国：建立乳制品行业供应链——新希望集团	38
制度转变、投资环境改善与减贫：苏南和温州模式	41
印度 E-choupals：通过私人部门让农民进入市场	44
肯尼亚：非洲的出口——肯尼亚园艺业成功的故事	48
卢旺达恢复和平：创造良好的投资环境	52
东南部欧洲地区：贸易和运输便利措施	55
越南：减少创业的行政障碍	57
3—微观经济	61
孟加拉：为特困人群逐步调整计划——BRAC 的 IGVGD 计划	63
哈萨克斯坦：商业银行参与微型及小型企业贷款——哈萨克斯坦小企业计划	64
肯尼亚的自有资本互助协会：本国金融机构相应增加小额信贷	66
肯尼亚：按比例增加小额信贷——K-Rep 的故事	67

墨西哥：将贫困人群纳入主流金融系统：BANSEFI 及 SAGARPA 计划	70
蒙古国的农业银行	73
4—法律和司法改革	75
俄罗斯联邦：监管制约小型企业发展的行政障碍	77
危地马拉经验（司法文化——迈向新的司法体系）	80
新加坡经验（全面改革进程）	83
5—教育	91
孟加拉：给穷人和女童提供教育机会	93
中国：普及九年义务教育及农村减贫	95
埃及阿拉伯共和国：提高女童的入学率	97
萨尔瓦多的 EDUCO：一个农村地区由社区管理的教育项目	101
印度：社区与政府的伙伴关系让中央邦地区百万儿童入学	104
免费小学教育和减贫：肯尼亚、莱索托、马拉维及乌干达案例	106
土耳其的基础教育项目	109
6—卫生	111
伊朗伊斯兰共和国：基础医疗保健与农村贫困人口	113
西非：战胜河盲症——不断扩大的胜利和成功经验	115
7—农村/自然资源管理	119
中国：黄土高原流域治理项目	121
马里、毛里塔尼亚和塞内加尔：塞内加尔河流域政权	123
8—供水	127
阿尔巴尼亚：改造灌溉和家庭供水及卫生设施，为穷人造福	129
中国农村供水与卫生：扩大对贫困人口的服务	133
加纳、莱索托和南非：农村地区供水的区域性扩展	135

9—基础设施战略和政策	139
中国的基础设施、增长与减贫	141
印度：满足贫困人口的基础设施需要——泰米尔纳德邦的公私合作经验	144
越南：基础设施开发对农村减贫的影响	147
10—妇女赋权	151
印度的自我雇佣妇女协会（SEWA）：通过大规模动员实现对贫困妇女的赋权	153
印度：安得拉邦的妇女自助组织——参与式减贫在行动	155
11—社区发展/社会基金	159
巴西：东北部农村地区的社区发展	161
柬埔寨的Sei项目：通过权力下放实现农村发展和减贫	164
印度尼西亚行政区发展项目：参与提供公共服务	166
马拉维和赞比亚：利用社会基金扩大基础设施建设	169
南非：南非扶贫项目	171
也门的社会发展基金	173
12—交通	177
摩洛哥：农村道路与减贫	179
13—土地	183
阿塞拜疆农场私有化项目	185
印度：卡纳塔克邦对农民网上交付土地证	188
泰国：土地颁证项目	190
秘鲁城市土地倾斜计划	193
14—特定项目	195
巴西：波尔萨贫困家庭扶贫项目	197
跨部门全面扶贫法：中国西南扶贫项目	199
中国：东西扶贫项目——上海帮扶云南	202

墨西哥：机会均等扶贫项目	204
巴西：危房镇项目——促进城市发展步伐	207
15—艾滋病.....	211
泰国：应对艾滋病病毒/艾滋病——已证实的解决方案和新问题	213
乌干达：战胜“苗条”——乌干达的艾滋病病毒/艾滋病之战	215

国家案例

智利：根治贫困的成功与失败

1990 年代，在艾尔温·弗雷和拉戈斯执政时期，根治贫困一直是智利发展战略的核心。这三届政府的社会政策在制定之初，都曾面临特殊的困境。1982 年，智利经济发生了与阿根廷 2001 年的危机同样严重的金融危机。1982 年和 1983 年，智利的 GDP 下降了 16%。金融部门崩溃使智利纳税人付出了占 GDP30-40%的代价。失业率急剧上升到 30%。生活在贫困线以下的人口比重增至 50%左右，极度贫困人口的比例高达 30%。

1985 年，经济政策的重点开始向提高金融偿付能力和经济增长转移。出口增长迅速提高，失业率下降。然而，减轻贫困的成就则不是如此显著。1987 年，生活在贫困线以下的人口比重仍然占总人口的 45%。此外，皮诺切特政府 1988 年实施的一项减税和削减政府支出的重要政策加剧了对社会政策的负面影响。该政策减少的社会支出相当于 GDP 的 3%。它缩小了公共医疗服务的覆盖面，恶化了公共医疗服务的质量，降低了教师的工资，减少了老年人的退休金。

公平增长

正是在这种背景下，新当选的帕特里西奥·艾尔温政府开始执政。新政府立即把战胜贫困作为首要议程。智利新的“公平增长”发展战略的基础是明确的亲增长战略，但其中包括积极的社会政策。该战略实施了十年。在 1990 至 2000 年间，贫困人口比重从 40%下降到 20%。亲增长战略的内容包括：

- 面向世界贸易开放经济；
- 采取旨在获得预算盈余并同时减少公共债务的保守财政政策；
- 扩大国内资本市场；以及
- 改革劳动和税收政策，其中包括一项使政府社会支出在 1990 年代扩大 200%的增税政策。

通过这个战略，智利经济在 1990 年代平均每年增长 6%。高增长和积极的再分配政策使最富裕的 1/5 人口和最贫困的 1/5 人口之间的巨大收入差距下降了近 1/2。

一项比较 1980 年代和 1990 年代社会政策的实证研究表明，智利 1990 年代的减贫成就大约 60% 归功于经济增长，40% 归功于社会政策。“顺利”的第一阶段的特征是：快速的经济增长，工资和最低工资的提高，低收入家庭收入支持计划的扩大，以及对减轻贫困具有直接作用的最低退休金的提高。

从收入支持计划向旨在改善教育、提高技能和扩大医疗服务覆盖面的社会投资的转移，在减少贫困人口方面发生了较缓慢的作用。最初，公共医疗和教育投资的扩大确实产生了效果，建立了学校和新的医院。教师、医生和医务工作者的收入提高了，覆盖面逐步扩大。但几年之后，在低效率的公共医疗服务和不负责的学校系统中的投资，没有收到预期的降低贫困率的效果。

1990 年代后期减贫速度的下降,与基本覆盖面问题解决之后,大量公共医疗和教育支出的回报率不断下降有关。公立医院效率极低的原因包括僵化的、高度集中的和官僚主义的制度安排,以及医生和公共医疗工作者的大力抵制。尽管政府的公共医疗支出提高了 250%,医疗服务产出则只增加了 22%。

教育方面的结果也是大同小异。在公共资源增至三倍之后,虽然起初学习成绩大大提高,但没有持续提高。这一结果令人失望,主要原因是一线的教师素质太差。十二年来,全国教师联盟成功地阻止了对教师或学校管理人员的业绩考核。智利的经验教训是,资金不能保证效率,应该更多的研究制度改革的政治经济学,以确保初级医疗和教育服务的成本效益。

制度创新

作为减贫工作的补充,智利试验了一个方案,允许社区组织申请公共经费,用于改善社区基础设施的发展项目或创办小企业。该方案的主要对象是贫困人口。为了实施该方案,智利建立了一个新的机构,即团结和社会投资基金(FOSIS)。FOSIS 在为定位人口服务方面是成功的,但覆盖面一直有限。

随着针对极度贫困人口方案的扩大,部门间的协调出现了严重的问题。但更严重的问题是,方案惠及的最贫困人口比重很小。事实证明,根除极度贫困比改善大量接近贫困线的人口的生活状况更困难。同时,在公众眼中,社会极不平等,不能解决最贫困人口的问题,因此他们感到沮丧和气馁。

智利采取了两个方法解决扩大方案遇到的问题。第一个方法是制定了“国家根除贫困方案”。1994 年,该方案按高比例贫困人口,选择了 80 个城区,并要求这些城区协调惠及最贫困家庭的工作。尽管各部之间的部门协调很困难,该方案还是取得了有限的成功。与方案有关的城市抱怨缺少资源,而没有进入方案的城区则抱怨受到了歧视。

自 2002 年起,智利开始采取一个新方法,即“智利团结”方案。该方案定位于农村地区的最贫困人口,采取分权方式,由地方政府官员密切监控有关家庭的状况,以确保它们能够有效利用收入支持补贴和公共服务,并帮助家长找到就业和培训机会。评论该方案是否成功尚为时过早,尽管初步评估确实发现了新方法的一些缺点。

内部和外部催化剂

1998 年以来,尽管智利经济陷入低谷,但难能可贵的是智利贫困人口比例持续下降。由于在过去十年中积累的预算赢余,智利有可能实施反周期的社会支出政策。好年景中积累的公共储蓄可以用来保护坏年景中的贫困人口。这就是保守的财政政策和积极的社会政策的交接点。

从扩大公共服务覆盖面的传统方式过渡到综合的、以家庭和社区为中心的根除贫困方法,在很大程度上受到了世界银行建立的整体方法的影响(提示)。

这种方法是世界银行工作官员理论研究和亲身经验的结晶。在智利的案例中，它是在继续进行的学习过程中提高反贫困战略效率的关键因素，尤其是在第一个顺利阶段完成之后。

中国：“八七扶贫计划”的成效

在 1978 年后的改革中，中国实施了具体的政府改革政策，实现了快速的经济增长，从而在大规模减轻贫困方面取得了举世瞩目的成就。如果用官方贫困线来衡量，贫困人口的数量从 1981 年的大约两亿人减少到 2002 年的 2800 万人。如果用世界银行每天一美元的收入标准来衡量，同一时期贫困人口的数量从大约 4.9 亿人减少到 8800 万人，贫困率从 1981 年的 49% 下降到 2002 年的 6.9%。

中国大规模减轻贫困的成就主要归功于快速的经济增长。在 1979 至 2003 年间，中国的实际 GDP 以年均 9.4% 的速度增长。实现高速增长的原因是持续的改革和结构转变，包括从中央计划经济向市场经济的转变，从农业向制造业和服务业的转变，以及开放国际贸易和知识转让。在中国，贫困问题主要集中在农村（1980 年代初，城市绝对贫困人口的比重为 0.3%，而农村的比重为 28%）。由于城乡之间人口流动受到限制，农村地区的增长对减轻贫困尤为重要。1980 年代初，体制改革（包括土地持有、生产、流通和采购价格体制改革）推动了农业经济快速增长。如果用每天一美元的收入标准来衡量，中国的贫困率下降了一倍，从 49% 下降到 24%；如果用官方贫困线标准来衡量，农村贫困人口的数量从 1978 年的 2.5 亿下降到 1985 年的 1.25 亿。

在实现了改革初期的扶贫效应之后，农村经济增长速度开始下降，中国减轻贫困的速度相对减慢，不平等逐步扩大。1994 年，按每天一美元标准衡量的贫困率为 18%；按官方贫困线标准衡量，还有 8000 万农村人口没有脱贫。自 1980 年代中期以来，中国减轻贫困的整体速度缓慢，甚至某些年还出现了倒退；同时，农村经济停滞不前，人均纯收入增长率从 1978-85 年间的 12.2% 下降到 1986-93 年间的 2%。

1994 年，政府启动了“八七计划”（国家扶贫计划），决心用七年时间（1994-2000 年）使剩下的 8000 万贫困人口中的绝大多数脱离贫困。最初，“八七计划”的扶贫对象是贫困县，强调地方领导对当地减贫效果的责任。“八七计划”的目的是：（1）帮助贫困农户改良土壤，增加经济作物、果树和畜牧生产，创造更多的非农就业机会；（2）使大多数乡镇通路通电，改善大多数贫困乡村的饮水条件；以及（3）普及初等义务教育与基本的预防和医疗保健。自 1997 年以来，扶贫资金大幅度增加，每年实际增长 50% 以上，扭转了中国十年来实际扶贫资金下降的局面。

“八七计划”主要包括三个方案：补贴贷款、以工代赈和政府预算拨款。补贴贷款占该计划全部资金的一半以上，最初主要贷给企业，后来覆盖从事工业和农业生产的家庭。以工代赈方案占总扶贫资金的近 30%，主要是利用农村富余劳动力修建基础设施。政府财政拨款不到总扶贫资金的 20%，支持了贫困地区在各部门的投资。从总体上来说，投入农业和工业的扶贫资金分别占总投入的 30%，投入基础设施建设的占 35%。考虑到有限的期限和当时教育在严重扭曲的劳动力市场中的低回报率，“八七计划”对农村教育和医疗关注较少。在实施“八七计划”的 1994-2000 年间，中央政府对扶贫方案累计投入资金 1130 亿元（136 亿美元），相当于中央政府年度支出的 5-6%。考虑到政府紧张的财政约束，这已经是很高的数额了。中央政府还要求省和省以下地方政府提供配套扶贫资金。由于财政资源有限，贫困地区的地方政府很难达到这一要求。

分析表明,“八七计划”推动了中国扶贫进程,并为中国贫困地区的社会和经济发展作出了贡献。实证分析表明,在“八七计划”下,扶贫资金在国家确定的“贫困”县之间的分配与它们的贫困率水平有相关的联系。在1994-2000年间,在官方确定的“贫困”县,粮食、农业生产和农户纯收入的增长速度都超过了平均水平。在这些县,农业GDP增长率达到了7.5%,而全国平均水平是7%。农户人均纯收入从648元提高到1337元,年增长12.8%,比全国平均水平高2个百分点。分析表明,每向农业投资一元人民币,可以使农户纯收入提高0.17元;每向商业、餐饮和服务业投资一元人民币,可以使农户纯收入提高0.76元。然而,扶贫投资对贫困人口数量没有明显的影响。我们的分析表明,专项扶贫投资在短期内对贫困人口实际数量的影响可以说是微不足道的。这说明,贫困县的非贫困人口可能分享了家庭收入增长的大头。

“八七计划”得益于宏观经济和政治的长期稳定、持续的经济增长、以及政府寻求有效扶贫制度和政策措施的不懈努力。政府调动资源的能力是关键因素,它使有效的行政管理体制和众多的企业、金融机构、以及非政府和国际组织联合起来,共同参与扶贫计划。制度创新重新把中国扶贫方法的重点从救济转向发展,从依靠政府引导转为依靠广泛的基础。不断的学习和试验使中国得以汲取自己本身的经验和国际经验,并努力在乡村和家庭层面提高众多项目的参与程度和效果。例如,“八七计划”的实施暴露了补贴贷款相对微弱的减贫效果和贫困乡村需求的复杂性。它促使政府启动了跨部门农村发展项目,如“西南扶贫项目”(上海大会的另外一个案例研究对该项目进行了分析),并逐步改进了实施中的扶贫计划。

如果政府有更明确的目标、更好的定位、并在地方采取更有利于参与的方法,“八七计划”的扶贫效果会更好。多种目标的结合,如补贴贷款既要发放给贫困人口又要推动经济增长,常常使执行计划的地方官员面临目标冲突。如果采取了以下方法,就可以实现更好的定位,即以贫困村(或至少以镇)而不是以贫困县为单位,并通过定位于具体家庭来补充这种地理分区方法,以减少向非贫困家庭的渗漏,并惠及居住在官方确定的“贫困”地区之外的贫困家庭。如果在方案选择、项目设计、管理和评估中采用了更便于参与的方法,就可以最大限度地减少村民认为扶贫项目投资不符合其需求以及项目不能实现预期扶贫效果的情况。跨部门农村发展项目的最新经验表明,在方案确实是为了解决村民需求的情况下,社区参与程度会很高。

在总结“八七计划”重要经验的基础上,中国政府启动了2001-10年间的“新世纪扶贫计划”。除了贫困县以外,新计划还包括五万个贫困村。这样做特别有利于那些不在“八七计划”之内的非贫困县的贫困村。新计划还强调参与式乡村扶贫规划和跨部门方法。另外,由于已经认定疾病是个重要的致贫因素,中国目前正在农村地区进行基本医疗和社会保障试验。重要的是,在新计划的实施中采取了进一步减少现有城乡流动障碍和加强农村地区教育服务的政策。