

MODEL STUDY OF WORLD BANK LOAN POVERTY REDUCTION
PROJECT IN SOUTHWEST CHINA

世界银行中国西南扶贫项目广西模式研究之

项目综合模式研究

黄承伟 等著

新华出版社

世界银行中国西南扶贫项目广西模式研究之

项目综合模式研究

黄承伟 等著



新华出版社

图书在版编目(CIP)数据

项目综合模式研究/黄承伟 等编. —北京: 新华出版社, 2005. 11

ISBN 7-5011-6728-1

I. 项… II. 广… III. 研究—作品集—中国—当代

IV. F217.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 25850 号

书 名	项目综合模式研究
编 者	黄承伟 等
出 版	新华出版社
发 行	新华出版社发行部
地 址	北京宣武门西大街(100803)
经 销	全国新华书店
责任编辑	尚惠敏
印 刷	北京通州图文印刷厂
开 本	787×1092 1/18
字 数	348 千字
印 张	17.5
印 数	0001-1000
版 次	2005 年 11 月第 1 版第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-5011-6728-1/F·265
定 价	25.00 元

世界银行中国西南扶贫项目广西模式研究丛书

编委会

编委会:

顾问: 高鸿宾 王国良 周明甫 Alan·piazza(皮安澜)

主任: 胡德才

副主任: 黄承伟 刘炽云

成 员: 李胜豪 李其通 李生康 黄运清 李 健 何 江 潘宗高
陈丁生 牙祖明 韦智广 韦汉生 黄尚清 罗常德 李官益 万一秀
陈卫国 潘毓光 张增朴 张建华 莫秀根 侯继秀 石东日 谢秉节
杨国艺

编辑组(按姓氏笔画排列):

王 奕 韦松龙 玉海云 石东日 冯 敏 刘炽云 刘 海 李芳真
李依麟 李 飞 张建华 张玉珍 吴俊忠 吴晓望 杨国艺 范西宁
周 青 罗 坚 侯继秀 唐 宇 莫秀根 黄承伟 黄灿滨 黄 赤
黄海青 黄宝军 黄镜菖 龚 冰 覃小平 覃泳富 谢少珍 谢秉节
谢文轩

序一

西南世界银行扶贫项目意义重大,影响深远

高鸿宾

西南世界银行扶贫项目是一个具有开创意义的项目。这个项目是中国政府与世界银行合作进行的第一个直接扶持最贫困地区、最贫困农户的综合型项目,也是迄今为止利用外资扶贫的最大项目。在项目结束之后对其进行全面总结和系统评估,确实必要。

(一)

1992年10月,国务院扶贫办与世界银行、联合国开发计划署联合召开了中国扶贫国际研讨会。在此次会议上,扶贫办与世界银行达成援助中国西南扶贫项目意向。从项目准备、实施直至全面完成,整整历时十年。

十年间,在各级党委、政府的高度重视和相关部门的大力支持下,项目覆盖的广西、云南、贵州三省区的项目执行机构、各有关部门与世界银行密切合作,经与项目区广大干部群众的共同努力,至2002年底,所有项目建设任务如期完成,项目设计目标全部实现。项目累计完成投资38.76亿元人民币,其中教育分项目完成24574万元,卫生分项目完成17124万元,劳务输出分项目完成49326万元,基础设施分项目完成52922万元,土地与农户开发分项目完成132566万元,二三产业分项目完成34987万元,机构建设分项目完成5004万元,项目和贫困监测分项目完成6128万元,广西城市就业开发项目完成65056万元。软贷项目累计实现世行信贷12860万个特别提款权,折合17478.34万美

元,人民币 144545.87 万元;硬贷项目实现世行贷款 4750 万美元。三省区配套资金实际到位 252810 万元,占计划 147.45%,扣除农户自筹部分,到位配套资金 195115.94 万元,为原计划的 113.8%。

根据国家统计部门的监测结果和项目验收评价情况,西南扶贫项目产生了综合性扶贫效果:

第一,项目区的贫困状况得到明显缓解。广西、云南、贵州三省(区)项目区的农村贫困发生率从 1995 年的 31.5%下降到 2001 年的 12.9%;贫困强度由 1995 年的 1.23%下降到 2001 年的 1.04%;贫困深度由 1995 年的 5.8%下降到 2001 年的 3%;人均粮食消费量从 1995 年的 189 公斤增加到 2000 年的 209.4 公斤,提高了 10.7%;人均纯收入由 1995 年的 939.45 元提高到 2001 年的 1422.05 元。

第二,项目区的基本生产生活条件得到显著改善,项目区的教育、卫生公共服务水平明显提高。项目实施以来,项目村有 82.7 万人口和 30 万牲畜解决了饮水问题,安全饮水人口比重从项目实施前的 30—59%提高到 67—91%;项目村中通公路的村所占比重提高了 14.1 个百分点,达到 96.4%;项目村中通电村的比重达到 98.2%,比项目实施前提高了 23%;项目区小学危房面积由 1995 年的 20.7%下降到 2001 年的 8.3%,教师合格率由 1996 年的 78.9%提高到 87.2%,2001 年项目村 7—12 岁儿童入学率达到 90.6%,15 岁儿童小学完学率由 1997 年的 44%提高到 2001 年的 80%。2000 年,项目村中有卫生所的村和合格村医生的村的比重分别达到 84.1%和 89.4%,分别比 1995 年增加了 57.6 和 44.3 个百分点,卫生项目的实施,使广西和贵州的婴儿死亡率分别从 49.8‰和 81.5‰下降到 19.5‰和 50‰。项目区医疗保健的服务能力得到飞跃性提高。

第三,初步建立了乡村社区和贫困农户持续发展能力,项目

区贫困地区干部群众的综合素质得到明显提高。西南项目有针对性地采取综合性措施,通过教育投入提高人的素质,通过卫生投入提高人的健康水平,通过农业的投入提高贫困农户的现金收入,通过基础设施的投入改善生产生活条件,社区综合持续发展能力逐渐形成和增强。

第四,促进了项目区生态环境良性循环的形成。在项目实施的过程中,大量经济林木果园的建设及封山育林,涵养了水源,减少了水土流失。三省项目区森林覆盖率分别有不同程度的提高,其中广西从 34% 提高到 41%,贵州从 15% 提高到 31%。

第五,对三省项目区的少数民族、妇女产生了积极的影响。比如项目建设解决了少数民族社区和农户的基本温饱问题,打下了发展的基础;促进了民族地区社会事业的发展,少数民族儿童入学率、完学率和升学率都有不同程度的提高;激发了少数民族贫困农户参与项目建设,自谋发展,解决温饱的强烈愿望,提高了少数民族群众的参与意识;项目中提供的各种生产培训,提高了少数民族群众的生产生活技能,而通过参加劳务输出,他们中的部分人提高了竞争意识和竞争能力。同时当地各级少数民族干部在培训和管理工作中也提高了管理能力。再比如,项目建设解决了妇女生活和生产中的实际困难,如项目实施后,农户基本上都能用上自来水,极大地减轻了妇女的挑水负担,同时由于取水方便,可以建沼气池,又能多养猪,多积肥和增加收入;项目增加了妇女获得教育和卫生服务的机会;不少青年妇女参加了劳务输出项目并从中获益,由于男劳力的大量外出打工,妇女实际上是农业项目活动的主要参加者和受益者;在农业项目中开展的培训中,大约有 40% 以上是妇女参加的。

(二)

项目实施期间,世界银行共向项目区派出了二十次考察团,

其中十四次检查团、两次记者采访团、一次执董会考察团、一次质量检查团、两次验收评价团,分别考察、访问了项目区和项目农户,实地检查了项目执行和完成情况。通过严格检查,各次、各类团组一致认为:虽然世界银行以往的经验证明,开展类似西南项目这种复杂的跨部门、跨省区项目很成问题,但由于包括中国政府强大的机构力量在内的一系列因素,尽管项目内容复杂而宏大,但项目实施取得了很大的成功。项目不仅使贫困人口直接受益,而且还为新的创造性的扶贫方式提供了试验场所。该项目不仅为中国其它地区提供了创造性的扶贫方式,还可以为其它发展中国家提供借鉴。为此,西南扶贫项目成为世界银行的“旗帜”项目,被列为2004年上海“全球扶贫大会”全球70个成功项目案例之一。时任国家主席江泽民同志1995年指出:“中国西南世界银行扶贫项目之所以重要,不仅在于这些项目可以稳定解决广西、云南、贵州三省区最贫困的35个国家重点贫困县350万贫困人口的温饱问题,促进项目区的经济与社会发展,更有意义的是,这个合作改变了以往扶贫单纯依靠国内资金的传统方式,开创了国内扶贫机构与国际组织相结合,国内扶贫资金与国际组织援助相结合的扶贫开发新格局。”

正是由于西南扶贫项目的成功实施,坚定了世界银行与中国政府在扶贫开发领域合作的信心,在西南扶贫项目的基础上,又组织开展了秦巴、西部两期扶贫贷款项目,使世界银行的扶贫贷款项目援助总规模达6.1亿美元,覆盖8个省区、91个贫困县,800多万贫困人口。第四期项目将于明年实施,第五期项目也进入规划阶段。在世界银行的带动和推动下,中国扶贫开发领域的国际交流与合作稳步发展,对中国的扶贫开发产生了积极的影响。

回顾和总结十多年来各类国际组织在中国的扶贫实践,发展扶贫开发领域国际交流与合作的作用和贡献可以概括为以下六

个方面:

一是国际合作投资项目在项目区扩大了中国扶贫资金的规模。据有关资料统计,1981年到1995年,贫困地区用于与扶贫相关的项目投入为55亿元人民币左右。而从1995年开始,直接引入到扶贫领域的外资大幅度增加,到2000年6年累计利用外资达到170亿元人民币。以广西为例,西南扶贫项目利用世界银行贷款达1.135亿美元,折合人民币近10亿元,几乎相当于中央支持广西的无偿扶贫资金2年的总量。加上国内配套资金、群众自筹在内的各方面对项目建设的投入,项目投入总量达到20亿元人民币。这些投入的增加对项目所覆盖的12个县、91个乡、515个特困村的经济社会发展起到了积极的推动作用。

二是国际项目的实施明显地直接缓解了项目区贫困人口和目标社区的贫困程度。从总体上看,国际合作项目大都如期实现设计目标。由于国际项目采用的是综合性扶贫方式,因此,项目区的变化也是综合性的,贫困人口会大幅度减少,贫困社区的贫困程度也会得到较大幅度的缓解。中国西南扶贫世界银行贷款项目是其中的典范。国家统计局部门的监测结果表明,项目村的减贫效果明显好于非项目村。

三是扶贫开发领域的国际交流与合作通过引进和推广新的发展理念、有效的扶贫体制,对中国扶贫开发的理论、政策、方法、制度建设等方面产生了积极的影响,推动了中国扶贫的制度创新和管理改善。具体表现在:(1)多部门综合扶贫。这一有效的扶贫理念和方法,在后来中国政府的扶贫战略和政策中被充分采纳。如在《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》中,“综合开发、全面发展”被作为新时期农村扶贫开发的一项基本方针;(2)参与式村级规划。世界银行国际机构在其参与的中国扶贫项目中,采用的参与式规划的思路和方法,在2001年开始实施的新时期扶贫开发中被作为一项必须实行的措施和制度,在全国所有扶

扶贫开发重点县的重点村中普遍应用;(3)一次规划,分期实施。西南扶贫项目中采用的“一次规划,分阶段实施”的扶贫项目计划和实施方式,在《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》中被采纳向全国推广;第四,建立科学的贫困统计和监测系统。

四是国际合作项目在设计、实施、监测和管理等多个方面积累了成功的经验和做法,这对提高国内扶贫开发项目的管理水平起到很好的示范和推动作用。

五是国际合作项目的准备和实施为项目区特别是目标社区的可持续发展奠定了基础。首先是项目的准备与实施,为项目区培养了一支项目管理队伍。其次,项目直接或间接实施人力资本开发,使目标社区获得摆脱困境的核心能力。第三,始终注重目标群体的广泛参与,全程强化贫困人口的主体意识和“拥有”意识,不断提高贫困人口和社区自我发展的能力。此外,国际项目从设计开始便考虑项目可持续发展的制度安排和实现形式,这也是国内扶贫项目需要加强的重要方面。

六是国际项目的成功争取与实施,推动了项目覆盖地区的对外开放以及发展国际合作局面的形成。

(三)

中国政府2001年发布的《中国农村扶贫开发白皮书》指出:“中国的扶贫开发主要依靠自己的力量,同时中国政府重视与国际社会在扶贫领域的交流与合作。中国政府认为,积极开展扶贫领域的国际交流与合作,不仅有利于加快解决本国贫困人口的温饱问题,而且有助于通过借鉴国际社会多年积累的扶贫经验和成功的扶贫方式,提高中国扶贫开发的整体水平。”同年,国务院制定的《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010年)》明确要求,新阶段的扶贫开发要“发展扶贫开发领域的国际交流与合作。继续争取国际组织和发达国家援助性扶贫项目;”“通过多种渠道、不同

方式争取国际非政府组织对我国扶贫开发的帮助和支持。”要“加强与国际组织在扶贫开发领域里的交流,借鉴国际社会在扶贫开发方面创造的成功经验和行之有效的方式、方法,进一步提高我国扶贫开发的工作水平和整体效益。”可见,发展和扩大扶贫开发领域国际交流与合作,既是过去扶贫开发的重要组成部分,也是未来扶贫开发的重要手段和内容。

发展和扩大扶贫开发领域国际交流与合作,不仅有利于增加扶贫开发投入的资金总量,而且有利于借鉴国际组织在项目管理上的成功经验,引进和吸收科学、严密的项目管理方式、方法,提高扶贫系统和贫困地区干部队伍的素质和项目管理水平,提高现有国内扶贫资金的使用效益。这不仅仅是过去扶贫开发的需要,也同样是新阶段扶贫开发的需要。全面建设小康社会的奋斗目标、科学发展观的贯彻落实均对扶贫开发提出了更高的要求,新阶段扶贫开发也面临诸多新的挑战,由此决定了发展和扩大新阶段扶贫开发的国际交流与合作具有更加重要的意义。

从目前国内外形势看,发展和扩大我国新阶段扶贫开发领域的国际交流与合作仍然有很好的机遇。首先,国际社会对贫困反贫困有着共同的认识和责任。其次,主要的国际发展机构均把扶贫作为优先的支持重点,可争取的资源仍然充足。比如根据世界银行的国别援助战略,其对华援助的三个重点之一就是满足贫困人口、弱势群体以及欠发达地区的需要,采取的方式为贷款支持农村发展、基础设施和社会领域的项目,以及分析、政策咨询和培训活动。具体目标是增加就业,提高农业和非农业人口的生产率,加强欠发达地区内以及与其他地区之间的道路交通,开发人力资源,强化社会保障体制,提高对象明确的扶贫项目的效益。2003年-2005年,世行将通过贷款计划每年为中国提供12-13亿美元的贷款,其中约四分之三将用于支持贫困和欠发达地区以及促进创新与变革的项目。亚洲开发银行2004-2006年对华援

助重点的第一项就是“促进公平与均衡增长”，每年贷款总额为13-15亿美元，其中84%将用于资助中国中西部地区的项目。此外，中国每年接受约3亿美元的无偿援助，主要用在中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区，以促进当地的经济和社会发展。第三，中国的扶贫开发是世界反贫困事业的重要组成部分，中国财力的增长还难以满足贫困地区对资金支持的需求，仍需要继续争取国际援助。第四，中国经济社会稳步发展，政府对扶贫开发高度重视，扶贫开发系统和相关组织具有很强的项目执行能力，这些正是发展扶贫开发领域国际交流与合作的前提。第五，中国政府和国际发展机构在扶贫开发领域有共同的目标，并在已有的长期合作中建立了良好的互动关系，这是进一步扩大合作的重要基础。

当然，我们也要清醒认识到，发展和扩大扶贫开发领域国际交流与合作也面临一些新的挑战。一是从外资扶贫项目资金来源看，国外优惠贷款，包括国际金融组织贷款或外国政府贷款，占很大比重。随着中国人均收入水平的提高，国际金融组织取消了对中国的软贷款，贷款的优惠条件发生了较大变化。甚至一些发达国家认为，中国已不是发展中国家，不再需要发展援助。二是国际贷款机构逐步调整贷款投向领域，贷款的结构限制条件增加，还存在一定数量限制条件，投放的标准趋紧。此外项目执行中存在的一些问题对扩大外资扶贫产生的负面影响，影响了利用外资扶贫工作。但是，只要我们主动把握好机遇，认真总结成功的实践，坚持不断创新，就有可能克服以上不利因素，继续发展和扩大新阶段扶贫开发的国际交流与合作，以加快贫困地区的发展进程。

(四)

对过去扶贫开发领域国际交流与合作实践进行全面的总结

评价是此项工作进一步扩大和发展的基础。通过总结评价,一方面,可以对国际上先进的并经过中国扶贫实践检验的理念、原则、方法和模式更深入的研究、分析、提炼、借鉴,以促进我国扶贫开发机制的完善和扶贫开发水平的不断提高;另一方面,可以为今后发展扶贫开发领域国际的战略选择、方向确定以及管理水平的提高提供依据。

由于西南扶贫项目的特殊性及其已对中国扶贫开发产生的巨大影响,项目的设计、实施、管理、监测以及验收评价的基本做法及其经验已经形成了一种可以复制的“模式”,均有进行深入总结、提炼的价值。自2003年以来,广西外资扶贫项目管理中心在世界银行和国务院扶贫办的支持下,利用日本赠款、结合项目验收评价,组织一批区内外知名专家对西南项目模式进行了系统的评估和研究,内容包括了项目模式综合性效果的研究与分析;综合扶贫项目框架下的各分项目的设计思路、实施过程及其可持续性的研究与分析;从国家层面上项目模式的可重复性以及支持条件的研究和评价等。这套丛书就是该项研究的成果。我认为,这套丛书对于制定扶贫开发政策、完善扶贫开发机制、提高扶贫开发项目的设计管理水平及效果都有重要的参考价值。可用作扶贫干部培训和发展项目管理培训的教材。故值这套丛书出版之际,对西南扶贫项目以及发展扶贫开发领域国际交流与合作作一总结,是书序。

(作者:国务院扶贫开发领导小组成员、办公室副主任)

2004年12月于北京

序二

关于世界银行中国西南扶贫项目的几点评论

皮安澜

自从 90 年代初世行西南扶贫项目准备初期至 2003 年的项目终期评估期间,我一直担任该项目的项目经理。以下我将主要从五个方面阐述我对这一非凡项目的理解。

1. 一个非同寻常的项目

中国西南扶贫项目绝对是一个非同寻常的项目。而且,我相信该项目是世界银行以往支持的众多项目中最具有创新性的。举例来说,劳务输出分项目在以往的世行项目中从未尝试过,该分项目给偏远地区的贫困农民提供了在广州、上海以及其他劳工需求急剧增长的城市务工的机会。仅仅是劳务输出这一部分,就是一个自成体系的复杂和开创性的项目。同样的,监测分项目也是一个高度创新的内容,该分项目提供了西南项目在社区具体影响的扎实数据,并且对国家扶贫监测系统的完善产生了重要的影响。卫生和教育分项目在为最贫困和最偏远的村庄提供基本的教育和医疗服务方面也取得了显著的成绩。此外,西南项目所采用的参与式方法在当时的中国也是领先的。

更为不可思议的是,西南扶贫项目这一综合项目将以上一系列的创新活动同时体现。事实上,世界银行于 80 年代初就不提倡支持大范围的综合农村发展项目,因为这一类的项目十分复杂、对项目管理的要求极其高,失败的几率亦非常大。但幸运的是,1992 年,当时的国务委员陈俊生以及世界银行中国区域的负责人 Javed Burki 都认为中国有能力开展此类复杂的项目,于是我们开始了西南项目的准备。

2. 项目成功的原因

在同类模式的项目纷纷在其他国家失败的同时,为什么中国西南扶贫项目取得如此巨大的成功?我认为其中关键的原因是中国政府强有力的支持以及各级项目办的创新和持续不懈的努力,特别是扶贫开发领导小组以及省、地区(市)、县政府对项目的领导和支持。尽管世界银行在项目的设计和筹备期间发挥了十分重要的作用,但是,其在项目实施过程中的作用是十分有限的。项目成功实施的关键是:在各级扶贫领导小组的领导和指导下,各级项目办的努力。

我一直对各级扶贫领导小组和项目办系统在实施这么一个极其复杂和极具创新的项目取得成功表示赞赏,对项目在许多方面的成效超过我们所有的预期感到十分振奋和鼓舞。特别值得一提的是广西项目办系统,他们无论在项目设计、准备、实施和评估阶段,一直有着十分突出的表现。广西项目办不仅为西南扶贫项目的各个方面设定了标准,而且,当每一次面对的困难和问题的时候,我们总是依靠广西提出创新而有效的解决方案。可以说,在西南扶贫项目周期的每一个阶段,广西项目办都发挥了模范带头作用。

3. 影响

西南项目不仅在项目区当地取得了显著的成效,并且对国家的扶贫策略产生了实质性的影响。作为项目设计和实施的领导部门,扶贫开发领导小组通过西南项目尝试和探索了多种扶贫开发的方法,这些尝试对中国的扶贫开发进程产生了真实和直接的影响。对于世行,项目的最高目标是既要使项目区产生好的变化,更希望对国家扶贫政策的制订产生影响。对我而言,这也正是我想达到的一切。多年来,能与扶贫开发领导小组和各级项目办工作人员紧密合作,一直让我感到十分荣幸。正如2004年12月17日我在北京召开的西南和秦巴项目总结表彰大会上所说

的：对于西南扶贫项目所取得的、超越我预期的非凡成就，我感到十分满意；对于在此过程中所结下的友谊，我感到十分高兴和欣慰！

4. 良好和紧密的合作

在 1990 年与扶贫开发领导小组初次接触的时候，我就强烈地感受到了他们进行扶贫开发的使命感，他们也完全理解世行项目工作小组为贫困社区和贫困农户谋福利的决心。正是共同的目标和互相信任，促成了双方紧密的合作，成为了西南扶贫项目成功的重要因素。我相信，这已成为世界银行已有的合作关系中最好、最成功和最持久的典范。

5. 下一步行动

西南扶贫项目的顺利完成并不意味着我们在扶贫领域合作的结束。正是在西南项目启动后不久，我们开始了秦巴项目（称为：世行二期扶贫项目）的准备，而这种综合扶贫的方式也随后被应用到了越南北部山区的扶贫项目中。

尽管中国在过去 25 年的扶贫工作中取得了巨大成就，但是仍有许多贫困人口需要帮助，仍然有许多贫困的孩子完不成小学六年教育，仍然有许多村民因为贫困和居住偏远而无法享受最基本的医疗服务。在英国海外发展署慷慨的资金和技术支持下，我们开始了世界银行第四期扶贫项目的准备工作，该项目将广泛采用改进后的参与式方法，最大限度地帮助最贫困和最偏远的少数民族群众，并且开始了帮助残疾人群的尝试。

与此同时，世界银行第五期扶贫项目已进入初期的酝酿阶段。西南扶贫项目清楚地表明了我们无比的工作热情以及通过共同努力最终达到目标的实力。第五期扶贫项目也将继续保持我们创新和勇往直前的传统。我们正在讨论把“社区驱动（CDD）”方法的应用作为第五期项目的核心内容之一，项目将覆盖大部分西部省区以及部分中部省份中最贫困的县。世界银行

十分期待和广西在第四、第五期项目的合作。

(作者:世界银行高级经济学家,世界银行中国
西南扶贫、秦巴山区扶贫项目经理)

2004 年 12 月于华盛顿