概　论

正在发生改变的发展格局，在全球和地方两个层次上对政策制定者提出了新的挑战。本报告通过分析新格局的轮廓，从过去汲取教训，指出前进的方向。报告研究了超国家和国家以下各个层次正在出现的动向，提出了作为21世纪发展政策基础的新规则和结构。

50年的发展经历得出了四个至关重要的启示。第一，宏观经济稳定是取得发展所要求达到的增长速度必不可少的先决条件。第二，增长的成果不会自动惠及黎民众生，发展必须直接解决人的需要。第三，没有哪项单一的政策能促进发展，而必须采取综合的方式。第四，制度至关重要，可持续发展应该植根于包容社会各阶层、能对千变万化的形势及时做出反应的过程中。

这些观点对于世界银行如何设想其21世纪的工作，对于它拟采用的应付未来发展的主要挑战的方式都是十分重要的。除减贫外，这些挑战还包括粮食安全、水源紧缺、人口老龄化、文化丧失以及环境恶化等问题。

对这些挑战必须正视，即使在许多力量——包括技术创新、知识传播、人口增长及其向城市集中、世界金融一体化以及日益高涨的对政治权利和人权的要求等等——正在重新塑造发展的格局的情况下也是如此。其中有些力量，比如人口增长是渐进的过程，政策制定者还有时间采取对策；而其他一些挑战，如金融危机的蔓延，除非事先采取了防范措施，否则就有可能在毫无预备的情况下击垮看起来健康的经济。有些挑战是多数国家政府能够依靠自身力量应付的，如社会福利基金；而另一些挑战，如全球气候变化则超出任何一个国家的能力，要求采取国际协定的方式来解决。

如果能对这些力量加以驾驭，将有可能为发展和人类福利的前景带来革命性的变化。然而，同样是这些力量也能够造成不稳定和人类的苦难，单凭任何一个国家的能力是无法纠正的。

本报告把正在发生的种种变化看成是全球化和地方化这两种现象的起

需要全本请访问 www.ertongbook.com

因和表现。全球化反映了世界经济逐步走向一体化，要求各国政府去寻求国际合作，以此作为驾驭影响贸易、资金流动和全球环境的各种变化的最佳途径。地方化反映了人民对在政府里享有更大发言权的愿望日益强烈，表现在强调地区特征方面，它推动国家政府去关注地区和城市，以此作为驾驭影响国内政治和增长格局的各种变化的最佳途径。在超国家和国家以下的各级，治理、谈判、协调和监管制度将在促进在国与国之间以及国家内部形成一种新的均衡方面发挥关键作用，帮助建立稳定的环境，使得发展规划有可能付诸实施

发展思维的前沿

20 世纪即将结束，主流的发展思维已走向广义的实用主义。同许多学科一样，对发展的深入理解，包括承认普遍的信念常常是不完整的，在表面现象掩盖之下存在着层层错综复杂的问题，人们对发展的理解往往依时间和地点的特定条件而定。最近几十年来，有关的理论和实践已将发展思维从围绕国家和市场作用的争论，以及对一种单一的、主导性的政策处方的寻求上推展开来。

例如，对物质资本和人力资本的投资应鼓励经济增长，实证性证据通常也支持这一提法。但是，有许多实例证明，高投资率和教育水平还不足以带来高速增长。产业政策方面也有同样的教训。很多国家在试行出口补贴之后，结果是补贴养肥了企业主，对加速经济增长却收效甚微。他们目睹用意良好的行业补贴变成了一种费用很高的公司福利，一种在少数行业由纳税人向私营企业提供支持的代价高昂的方式。然而，东亚各国积极地运用出口补贴和信贷分配的手段，经历了几十年来世界上从未有过的最强有力的持续经济增长高潮。拥有世界上低收入国家人口 40% 的中国实行有限的市场开放和民营化的发展战略，在经济上取得了令人瞩目的成功。

中央计划经济不能与市场经济保持同等速度这一点足以清楚地证明，由中央政府一级来规划整个经济不是长期发展的有效途径。但日本、东亚和中国的经验又表明，一个具有主张干预的政府的国家仍有可能在几十年的时间保持极高的经济增长速度。

巴西在 60 年代也发展得很快，部分原因是广泛采取了出口替代政策。这些政策在当时的确对巴西很有帮助，至少没有妨碍高增长的出现，但是这种成功并不意味着类似的政策在其他国家或者在 30 年后的巴西也能奏效。同样，在 50 年代和 60 年代有助于日本发展的某些政策，在 70 年代和 80 年代促进东业增长的某些政策，在 80 年代和 90 年代推动中国经济蓬勃发展的某些政策，在时间和地点上都是特定的。他们在其他国家就不一定能行得通，在 21 世纪的开放年代里也不大可能适用。

在任何特定国家，进步都取决于一系列的因素，取决于随着时间而发生的结构上的改变。需要的是超越关于政府和市场作用的辩论，承认他们需要互相补充，让那些主张任何特定的政策干预（针对教育、卫生、资本市场或其他任何领域）是在一切时间和地点都能促进发展的灵丹妙药的人们安静下来。这种发展思维的转变可以归纳为四条主张：

可持续发展有多重目标。提高人均收入只是诸多发展目标中的一个。改善生活质量包括更具体的目标——改善卫生服务和受教育的机会、更多地参与公共生活、清洁的环境、代际公平等。

发展政策是互相依赖的。在不利的政策制度下没有哪项单一的发展政策是不会造成太大差别的。国家需要一整套综合性的政策和制度环境，奖励好的成果，尽量减少不利的激励因素，鼓励发挥主动性，促进参与。

政府在发展中起着极其重要的作用，但是没有一套简单的规则告诉它们要做些什么。除了普遍接受的规则，根据政府的能量、能力、国家的发展水平、外部条件以及诸多其他因素，政府在经济中的作用也有所不同。

程序和政策同样重要。依靠协商、参与和具有透明度的程序制定出来的政策其结果更容易持久。包含这种程序的良好的治理制度对于发展起着关键作用，还应该包括社会所有成员之间的合作伙伴关系。

制定新的发展指导方针

鉴于以上主张，世界银行推出了为多个目的服务的全面发展框架（CDF），这些目的包括更加突

出发展的主要目标，重视政策制定的综合性质，强调持续发展所需要的制度程序，协调各方面的发展努力。

该框架强调了我们日益清楚认识到的一点，即，对于构成发展过程的许多因素必须一起规划和协调以取得最佳效果，有时是为了取得基本效果。学校建设项目就是一个好的例子。建筑校舍房屋仅仅是开始，提高教育水平将取决于许多其他的因素，比如挑选、培训师资并付给他们适当报酬的有效机制，以及充足的资金以购买足够的课本和文具。

对十学校建设项目是这样，对于民营化计划、社会安全网、可持续的能源规划也是如此。综合框架通过强调发展中的人力与物质、部门、结构等各个方面之间的关系，使得这些互补性更为明显。

发展的人力与物力两方面已是众所周知。部门方面强调了横向因素的重要性，例如协调、管理、为私营企业和社区举措而维持一个有效的有利发展的环境等。结构方面着眼于对良好的治理结构、高透明度的决策过程、高效率的立法和司法程序、健全的监管制度的需要。搞清楚规则和程序作为持续发展的重要基础的工作又为主流发展思维增添了一个新的方面。

这些内容并非无一遗漏地囊括了发展应包括的所有需要关注的问题。性别问题和公平问题是该框架各个方面的组成部分此外，如前所述，宏观经济稳定是发展举措获得成功的必要条件。每个问题对于每个国家的重要程度取决于特定的时间和地点、明确自身的需要并确定其轻重缓急对于每个国家都是有益的，这项工作能够暴露出经济或政府方面存在的弱点和机构失灵的现象，这些是通向全面发展道路上的障碍

确立制度和伙伴关系

有效的发展要求在各级政府、私营部门、捐助组织和民间社团之间建立伙伴关系。由政府的任何一级或一个方面或者一个单一的捐助机构来实施综合性的战略都太过于苛求了。需要中央政府提供指导，并要求各机构和组织协调他们的工作以排除发展中的障碍。

建立由有效的组织和有利于发展的制度形成的坚实基础是发展的必要先决条件。此处，“制度”指的是规范个人和组织的行为，规范各有关方面的相互关系以及各参加者之间的谈判的成套的规则。具体地说，国家需要有加强组织和促进良好治理的制度，无论是通过法律法规，还是通过协调诸多参加者的行为（比如国际条约和公私合作）的方式。建立于规则基础上的程序使得旨在产生理想结果的政策或用于实施政策的组织增加了透明度。

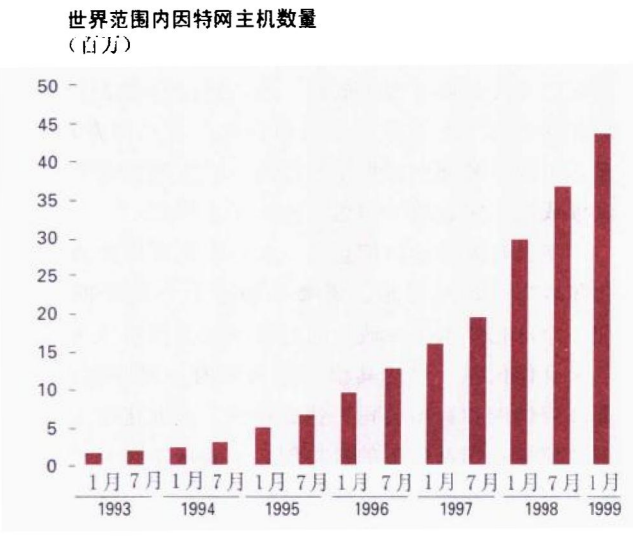
本报告要传达的信息是，在一个正在出现全球化和地方化的世界里，需要在制度上作出新的反应。全球化要求中央政府通过超国家的机构寻求同各个合作伙伴（包括其他国家的政府、国际组织、非政府组织和跨国公司）达成协议。地方化要求各国政府通过国家以下的机构同地区和城市在分担增加的财政收入的责任等问题上达成协议。全球化和地方化往往都有必要作出超越单个国家政府控制的反应。不过国家政府处在一种对其作用加以限制、约束和重新界定的环境中，在制定发展政策方面继续发挥着极为重要的作用。在一个联系密切的世界里，国家可能会继续分裂，发展议程必须对全球和地方两个层面的责任作出反应。

全球化和地方化

通信技术的进步使我们有可能在瞬息之间了解地处地球另一端的某个家庭、工厂或股市发生的事情。服务和信息在世界经济中的重要性日益增大，意味着经济价值中越来越大的一部分是没有重量的，就是说可以通过光缆传输而无须通过集装箱船舶运输。与此同时，运输网络和技术的改善在不断降低水、陆、空货物运输的成本，而信息技术的改进使得对新的联系的管理更加易于操作（图 1）。跨国公司现在依靠横跨许多国家的生产链进行经营，原材料和零部件可能来自两个不同的国家，在第三个国家进行组装，而销售和配送又在另外的地点进行。例如，伦敦或东京的消费者决策成为一种信息，几乎立即会对分散在全球各地生产的产品以及影响消费者决策的风格样式产生影响。

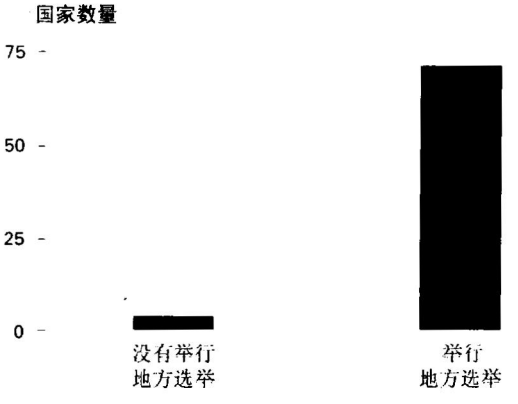
教育水平的提高，使思想得以传播的技术革新，以及多数中央计划经济体在经济上的失败都对地方化给予了推动。国家政府以各种方式对这种推

图 1
计算机正联结着世界各地



资料来源：网络奇才公司，《因特网域名调查》，1999年1月，（www.nw.com.）。

图 2
除少数国家外，大多数国家已下放了一些政治权力



注：该图列示了在数据可得到的情况下，所有被划分为多党派民主制的国家。
资料来源：自由书屋，《世界上的自由》，1998年，附录表A.1。

动作出反应。更多的国家实行了民主化，在国家和国家以下的各级通过选举扩大了政治参与。国家政府越来越多地与国家以下的各级政府分担责任和分享财政收入（图 2），因为后者更接近受政策决定影响的人民。人民成立非政府组织以实现政治改革、环境保护、性别平等和改善教育等目标。

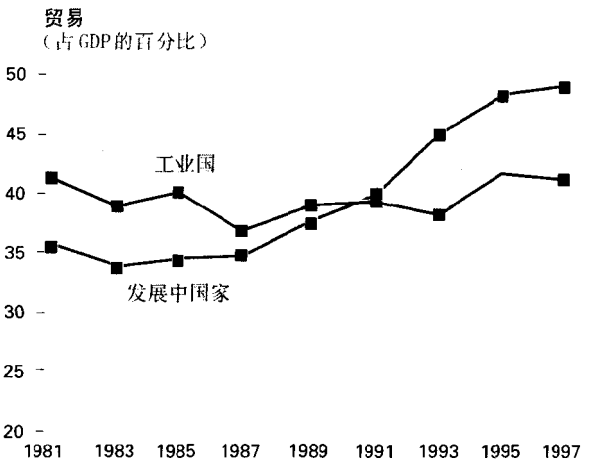
全球化和地方化是能引起强烈反应的词汇，包括正面和负面的反应。全球化受到赞扬是因为它带来了新的机会，比如进入市场和技术转让的机会，这些机会预示着生产力和生活水平的提高。但是全球化也引起恐惧，而且常常受到谴责，原因是它有时会带来不稳定和不受欢迎的变化。它使工人暴露在舶来品的竞争之下，威胁到他们的工作；它在汹涌的外资流入时削弱银行甚至整个经济的基础。

地方化受到赞扬是因为它提高了参与决策的层次，赋予人民更多的机会塑造他们自己的生活环境。地方化通过政府下放权利，使更多的决策在国家以下的各级作出，更加接近选民，从而培育了反应灵敏和高效率的治理结构。但是它也会危害到宏观经济稳定。例如，借贷过多和花钱不够精明的地方政府可能不得不求助于国家政府的救援。

本报告既不赞扬也不谴责全球化和地方化，而是把它们看作是发展议程不容忽视的现象。尽管国家政府依然处于发展工作的中心，但全球化和地方化要求它们致力于超国家和国家以下各级的必要的机构和制度建设，以求获取 21 世纪的增长收益。

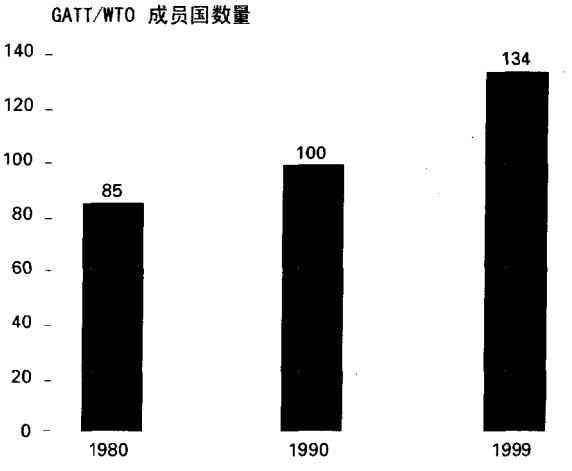
国家政府在处理全球化问题时必然会要面对挫折，对于发展中国家中的小国来说，这些挫折会显得更大，不过这些国家也会比大国从国际贸易和金融中获益更多，原因是它们面临资源紧缺和市场规模的限制。同时，对于全球经济引起的任何混乱，这些国家在经济上感觉也会更灵敏。一次经济冲击对于像美国这样的经济大国，甚至像巴西这样较大的发展中国家感觉只是微波涟漪，而对于加纳或孟加拉国这种规模的经济体来说就如同惊涛骇浪了。当涉及环境问题时，比如说国家政府可以自行决定对完全属于国内的地区怎样执行污染标准，作出自认为公正的处理。但对于全球性的环境问题，比如气候变化的威胁，除非发展中国家通过国际协定的方式，否则就几乎束手无策。报告思考了全球化的三个方面：贸易、资金流动和环境的挑战。

图 3
发展中国家的贸易增长比国民收入增长快得多



注：贸易是指商品和服务的进出口总额。
资料来源：世界银行，《1999年世界发展指标》。

图 4
起来越多的国家正在加入 WTO



资料来源：WTO，历年《年度报告》。

贸　易

近年来外贸的增长速度超过世界经济增长速度，这种趋势还会继续下去（图 3）。对于发展中国家来说，贸易是使全球化的好处兑现的主要手段。进口给国内市场带来了更激烈的竞争，增加了花色品种，有利于消费者，而出口拓展了国外市场，有利于企业。但是，也许更为重要的是，通过贸易使得国内企业接触到外国企业的最佳做法，接触到目光敏锐的消费者的需求，激励他们提高效率。贸易使得企业能够获得改进了的生产资料投入，比如机床之类，也促进了生产力的提高。贸易鼓励对劳动力和资本进行重新配置，用到生产力较高的行业。尤其是它还导致了目前部分制造业和服务业活动从工业国向发展中国家的转移，提供了新的增长机会。

1995 年在关税及贸易总协定（GATT）基础上成立的世界贸易组织（WTO）是为建立一个有利于商品和服务交换的环境的最新的多边行动（图 4）。其他一些重要措施必须跟上，以使改革的势头不至丧失。

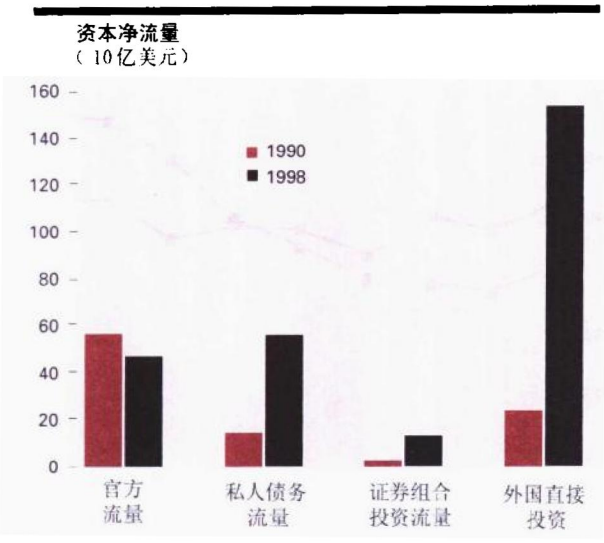
未来的贸易谈判要想在不断开放的市场上重复过去的成功，就必须要有一个寻求扩大贸易自由化的向前看的议程。由国际贸易组织主持、计划于 1999 年 11 月开始的“千年会合”可能是对这样一个议程的第一个考验。降低农业和服务业的贸易壁垒应该首当其冲。农产品贸易是向许多发展中国家提供真正机会的领域，条件是这些机会在富国不受到贸易壁垒的阻碍。服务业贸易是另一个必须解决的问题。在信息和通信技术进步的驱动下，服务业贸易飞速增长，仅在 1994 年至 1997年期间就增长了 25　。这种贸易为发展中国家提供了又一个机会，它们可以随时提供许多热门的服务。

各国必须更好地利用国际贸易组织的机制。例如，一个国家想要加强对降低（和维持低的）贸易壁垒的承诺，可以通过把降低贸易壁垒的决定包括到它在国际贸易组织承担的国际义务里，从而把其贸易壁垒“捆住”。越多国家把国际贸易组织和国际贸易规则看成是推进国家目标的机制（而不是实现自决的障碍），对此类机构的支持就会越大。

公共政策必须考虑到由于受贸易冲击而被迫离岗的工人的处境。这些政策必须解决离岗工人的普遍问题，因为许多工人不管青红皂白地指责外贸是造成他们失业和工资减少的罪魁祸首。以劳动市场政策作为贸易自由化的补充，会缓解要求对舶来品关闭国内市场的压力。这些劳动力政策应能减缓工

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图 5
流向发展中国家的私人资本急剧地增加了



注：私人债务流量包括银行贷款和债券。韩国的数据包括在发展中国家的数据中。
资料来源：世界银行，《1999年全球发展资金》。

人为适应全球贸易影响而进行的调整。

政府必须改变在现行贸易规则下还允许的、阻碍而不是促进贸易的政策。例如，反倾销法是国际贸易组织所允许的，其目的是保证产品不能低于所谓“公平”价格在国内市场上销售。但这些规定很容易被变成阻止进口的障碍，削弱市场准入，抵销从过去贸易协定中获得的好处。一个解决办法是按照同样的标准对待进口商和国内企业的定价决策。按照这种方式，只有像掠夺这样的反托拉斯问题才直接给予纠正。

资金流动

近年来跨国资金流动的增长速度又远远超过贸易增长。这些资金流动可以分为外国直接投资、外国证券投资、银行贷款和官方发展援助等几类。外国直接投资由以取得一个公司或工厂的一定经营权益为目的的投资构成。外国证券投资包括购买股票和债券等“纸上”的资产（低于赋予所有者对物质资产的经营控制权所要求的限度）。外国直接投资和证券投资的增加尤其引人注目（图 5）。外国资本流动为有关各方都带来了巨大的经济收益。外国投资者在他们本国市场以外分散风险，在世界各地攫取牟利的机会。接受外资流入的国家经济从多个方面受益，在开始阶段外资流入提高了投资水平；当外国直接投资参与时，伴随资本而来的往往还有经营管理知识技能、培训计划以及与供货商和国际市场的重要联系。不过，国际资本流动，尤其是反复无常的短期投资也会把发展中国家暴露在某些危险目前。这些危险包括投资者情绪的突然变化，以及可能扰乱汇率制度、危及银行和大企业，搞乱经济的投机风潮。把外国资本这个魔鬼重新关进瓶子里是不可能的，而且归根结底也并非我们所希望的。但是随着这种资本而来的是一项挑战，即，设计一系列能够改变平衡以使资本流动有利于而不是伤害发展中国家经济的政策和制度。

金融部门竞争加剧也加强了对银行及其客户的激励机制。随着国内金融部门的发展和证券、股市及其他中介机构开始发挥更大的作用，竞争也增加了。允许外国银行进入一个国家，尤其是在他们本国已建立起健全的监管制度之后，可以通过引进高质量的风险管理标准、监管措施和训练有素的经营者来推进监管。

发展中国家的银行必须平衡两种风险。银行常常在全球市场上以一种货币（如美元或日元）筹集短期资金，然后将这笔钱用于较长期的本国货币贷款。如果市场枯竭，这些银行就会面临丧失取得短期外币供应的风险，如果汇率贬值，还会面临损失他们资产的大部分价值的风险。国家可以在一定程度上进行防范风险的套期交易，但是首先需要建立减少对短期外债需求的规定。比如，这种措施可以要求从不以购买生产性物质资产为目的的所有流入外资中拿出一部分放置特定的一段时间，借此提高从国外借短期外债的成本。

在这个金融市场继续“走向全球化”的世界上，发展中国家需要朝着成为长期外国投资的良好场所的方向努力。建立吸引外资的环境就要求承诺建立高透明度的投资者权益和法规制度，对外国投资者和国内投资者给予同等待遇和保护的法律制度，健康的宏观经济基础和人力资本投资。当外资融入运行良好的国内经济里，假如一个投资者决定退出，其他投资者会随时准备介入。

国际机构在帮助发展中国家促进金融稳定和投

资方面是可以有所作为的。国际银行协定（如巴塞尔协定）可以作为国内银行制定会计准则的范本。国际货币基金组织可以监督经济业绩，协调对流动资金问题的短期救援行动，减轻金融危机造成的严重破坏。贸易协定可以有助于防止将对付金融冲击的对策演变为以邻为壑的保护主义的恶性循环。协调宏观经济政策的区域性和国际协商可以寻求为避免有利于一国经济而以牺牲邻国为代价的活动的途径。

全球环境挑战

正如一个国家的经济可能会被淹没在全球经济力量的大海里而毫无控制和回天之力一样，其环境也会受到发生在其国界和控制之外的活动的威胁。在某些低收入国家，这种威胁的严重程度可能会危及未来的可持续发展。例如，气候变化会提高海洋平面，使孟加拉国这样地势低的国家千百万人民的家园化为一片泽国。各国政府的单方面行动，甚至区域性组织都不可能对这一类的环境问题作出有效的反应，这种反应必须是全球性的。工业国对现有的全球性环境问题，特别是人类造成的温室气体问题负有责任，不过发展中国家也在迎头赶上。他们对未来环境的破坏能力正随着他们的发展而增加。

从 1987 年《蒙特利尔议定书》签订以来，世界已经目睹了一个环保领域的真正的成功范例，《议定书》将所有的国家团结起来对付一个共同的环境威胁。《蒙特利尔议定书》试图解决氟氯烃排放问题，氟氯烃排放降低了高层大气的臭氧层浓度。在 80 年代，科学家们认识到，允许氟氯烃继续排放而不加以制止，就会使高纬度地区的紫外线照射增加到危险的程度，提高皮肤癌和白内障的发病率，破坏环境。由于《蒙特利尔议定书》及其后续协定，各国的氟氯烃产量大幅下降，全球为减少臭氧层消耗所做的努力正在取得显著成功。

世界面临着许多其他亟待解决的环境问题，威胁到全球的共同财富。最著名的也许是由于向大气层排放的二氧化碳增加所引起的气候变化。其他环境问题还包括生物多样性正以惊人的速度丧失；荒漠化；鱼类资源枯竭；持续性有机污染物扩散；对南极大陆的生态威胁等。

保护臭氧层的成功经验为未来国际社会的全球环境问题协定提供了一个模式。在公开和激烈的公众辩论中需要对防范环境破坏的风险作出有力的科学论证。全世界人民及其政府必须树立一个共同的信念——即破坏环境的代价是沉重的——使我们有充分的理由立即行动起来。用以代替目前行为的方式必须是技术上可行的、价格上合理的，所有国家都必须自愿参与国际间的协议。有时，这种意愿是有代价的，高收入国家要向低收入国家付钱来让它们遵守一项协定，签约国集体对不遵守协议规定的标准的国家进行制裁。最后，标准本身必须具有灵活性，因为解决全球性问题的方法很少有“对大家都合适”的。

围绕生物多样性和气候变化的条件表明，要就这些问题达成国际协定会比解决臭氧层消耗问题更为复杂。但是国际社会已经开始寻找解决方案。1992 年在里约热内卢召开的地球高峰会上通过的《生物多样性公约》和《气候变化框架公约》为向前推进奠定了基础。全球环境基金（GEF）是联合国开发计划署、联合国环境规划署和世界银行的共同倡议。全球环境基金提供赠款和优惠贷款，用于资助国家在发展项目时以四个全球性环境问题中的一个以上作为目标时产生的额外费用，这四个全球性环境问题为：气候变化、生物多样性减少、国际水域污染和臭氧层消耗。国家政府可以采取若干既改善国内福利又有助于保存全球共同财富的措施。例如，取消燃油补贴和改善公关交通不仅符合各国经济的最大利益，而且也有助于减少影响到别国的全球二氧化碳排放。

国家以下的问题

当全球化将国家政府的注意力转向国外的事件、势力和概念的时候，地方化则把视角聚焦于国内团体和社区的意见和愿望上。本报告对地方化的两个方面给予了特别关注：即分权化和城市化。

政治多元化和分权化

地方化使世界各地产生了政治多元化和自治。其表现之一就是随着地区纷纷获得独立，全世界的国家数目不断增加。另一个表现是国家在选择政

形式方面的变化。仅仅在 25 年前，全世界的国家里只有不到 1/3 是民主国家，而到 90 年代后期该比例上升到 60% 以上（图 6）。

人民能否参与制订影响他们的决策，是提高生活水平和推动有效发展的过程中的一项关键内容。但是，对干地方化采取的政治对策（比如分权化）可能成功，也可能失败，取决于如何实施。以下是供政府在实行分权化时须考虑的几条重要教训。

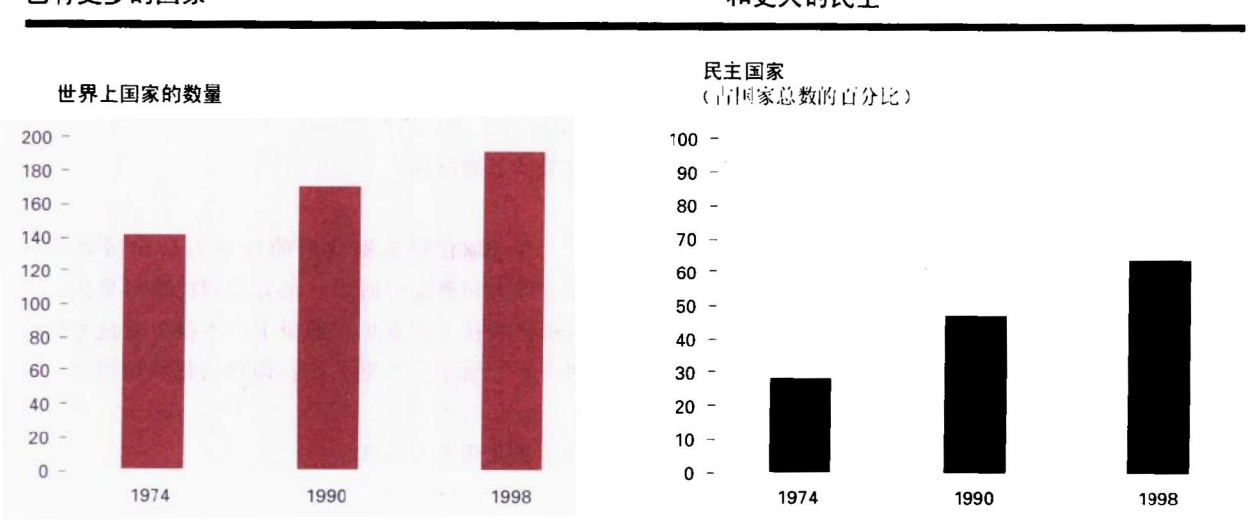
分权化几乎总是有政治动机的。其首要目标往往是通过使各方面的团体共同参与一个受规则约束的正式的讨价还价过程，以维护政治稳定，减少出现暴力冲突的风险。争论是否应该实行分权化在很大程度上是没有意义的，实施方式将决定其成功与否。

设计一项成功的分权化战略是一项复杂的工作，原因是决策者并非总能完全控制分权化的过程。分权化要求改变治理结构，建立新的政治、财政、监管和行政管理制度，它不仅仅是简单地决定允许地方选举，而且还包括对影响选民选择权的选举规则和政党做法的一系列的选择。它不仅仅是一个把某项职责（比如说办教育的职责）移交给地方的决策问题，它还要求决定由哪一级政府负责教育融资（特别是在贫困地区），哪一级政府负责制定教学大纲和编写教材，哪一级政府负责学校的日常管理，包括聘请、提升和解聘教师。结果是分权化不是以公平为代价来实现的，它要求将财政资金给予地方政府，设计一个政府间的财政转移支付制度来补充地方财源。它要求制定管理地方借贷的规则。最后，它还必须包括加强地方政府能力使其承担起新的职责的有关措施。

改革的各项内容必须同步进行。分权化背后往往存在着的政治推动力促使中央政府匆忙地作出让步，赋予地方选举权是一个相对比较快而容易的步骤。但是设计中央政府和地方政府之间的新的监管关系如同从中央向地方转移资产和人员一样，是一项缓慢而艰巨的工作。同样困难的是从一个以集中管理各部门之间的年度预算转移支付为基础的制度转变为一个以各级政府之间分配税收和支出为基础的制度。

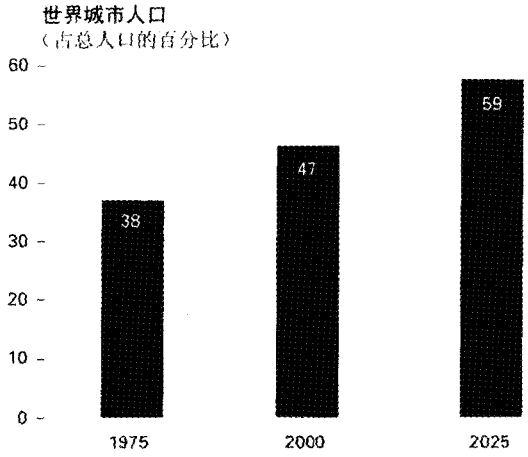
国家政府需要从一开始就表明它们对新的政府间关系准则的承诺。开创先例是十分要紧的，原因是它们会影响到期望值。中央政府可以为新近实行民主化的地方政府开创的最重要的先例之一是严格控制中央预算限制，必须让地方政府明白如果它们预算超支，国家政府是不会援助它们的，而要由当地的纳税人和政治家承受调整的负担。

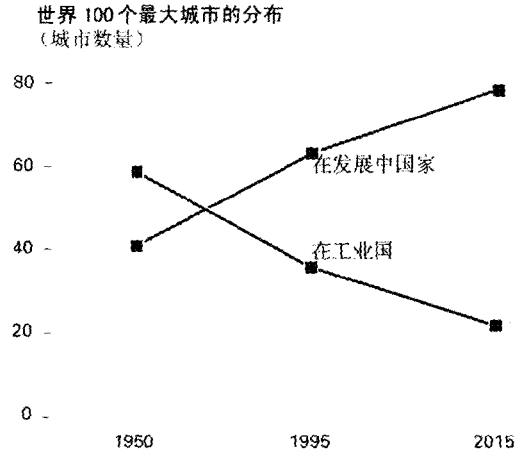
图 6



资料来源：自由书屋，《世界上的自由》，1998年；Larry Diamond，“第三次浪潮是否已结束？”，《民主》杂志，1996年。

图 7
城市人口在增加——主要是在发展中国家





资料来源：联合国国际经济与社会事务局，《1998年世界人口前景》。

城市化

世界上越来越多的人口正在从农村迁移到城市。25 年前世界人口中只有不到 40% 居住在城市；从现在起到 25 年后，这个比例可能会达到将近 60%。在未来的城市居民中将会有近 90% 生活在发展中国家。半个世纪以前世界上 100 个最大的城市只有 41 个在发展中国家，到 1995 年增加到 64 个、这个比例还在继续上升（图 7）

有些国家的政府通过向农村地区收税或限制农产品价格的方式来支持城市，理由是这种政策鼓励发展“现代化”经济。另一些国家的政府出于对城市贫困人口不断增加的忧虑，试图对农村向城市的移民采取不鼓励的措施，有时要求申请官方批准后才能移居到城市。这两种方针的效果都不是特别好。以鼓励手段作为对策来阻止个人移民普遍都失败了，因为国家政府并未能证明自己擅长决定居民和企业应该住在或设在什么地方。如果政府奉行对城乡都有利的发展政策，承认发展的过程会促进城市化，并且进行相应的规划，日子就会好过一些

地方政府可以采取措施来使城市成为更适宜于经济发展的场所。一个重要步骤是在必要的基础设施建设，包括供水、环境卫生、道路、电话、电力、住房等方面维持充足的投资水平。地方政府越来越多地与私营部门合作，发挥后者在住房、当地的基础设施和市政设施建设方面的重要作用。但是市政部门仍需筹集大量的资金进行基本建设投资，尤其是在农村到城市的过渡时期。私人资本市场是一个潜力很大的资金来源，不过需要有适当的法律框架和中央政府不给以救助的坚定承诺。土地使用规划是一个重要和有益的工具，但规则须依当地情况具体化。

国家无须等到富足之后再改善城市服务。创新型的制度安排可以带来服务方面的很大改善，即便是在低收入水平上。在提供必要服务方面最近出现的趋势说明了公共部门和私营部门联手的潜力

- 住房建设。私人开发商、志愿机构、社区组织和非政府组织需要发挥更大的作用。公关部门从自身来说，必须将着眼点放在产权、融资和补贴、建筑法规和干线基础设施上。
- 供水大城市正在转向由私营部门供水。在布宜诺斯艾利斯、雅加达和马尼拉都已授予私营部门特许权来取代公共部门的供水公司。政府的作用就是对这个行业进行监管，培养竞争。
- 污水处理。政府往往没有财力来为解决整个城市的污水问题进行大量的初始资金投入。但是社区在非政府组织的协助下正在设法实施财力

允许的解决办法，为未来的努力提供一个模式。

- 交通。公众教育和富有创造性的合作可以减少空气污染。但收效最大的可能是引导沿公交线路的城市发展以建立效率更高的交通走廊。

有时有一种观点认为扶贫纯属国家政府的责任。虽然国家政府在向穷人提供补贴方面应该发挥主要作用，但许多项对穷人影响最大的服务，如供水、医疗卫生、教育和交通最好由地方政府通过有效满足当地需要的方式来管理。

化政策为行动

全球化和地方化提供了少有的机会，但也会产生不稳定的效果。本报告阐明了政府可以单独或者联合采取的一些步骤，以求最大限度地防范潜在的危机。国家政府具有领导作用，但是国际组织、各级地方政府（包括城市政府）、私营部门、非政府组织和捐助机构都能发挥极为重要的配合作用。这些组织正在建立制度——正式和非正式的规则，来影响全球化和地方化进程的演变方式。本报告还提供了五个案例分析，以说明政府和组织如何才能获取这两种现象所带来的好处，怎样应付可能造成的混乱。这些案例包括阿拉伯埃及共和国的贸易自由化；匈牙利的银行业改革；巴西为构筑地方和国家政府之间的财政关系所作的努力；巴基斯坦卡拉奇的社区组织和本地开发商为提高生活水平所作的努力以及坦桑尼亚城乡协同关系的建立。

发展的挑战是多方面的，贫困、饥饿、不健康、缺少住房、文盲仅是其中的几个方面。取得的进展是巨大的，一些地区，比如东亚地区的人民生活比几十年前要好得多了。甚至在几十年来经济业绩一直不景气的撒哈拉以南非洲地区，预期寿命和教育水平也都有所上升。然而，每天生活费不足 1 美元的人口还在增加。在 21世纪，通过驾驭全球化和地方化这两股力量，有望扭转上述趋势，造福于全世界人民。

导言

发展思维的新方向

发展政策的主要目标是为所有人的生活带来持续的改善。人均收入和消费是这一目标的一部分；同时，其他一些目标——减轻贫困、扩展医疗卫生的覆盖面以及提高教育水平——也很重要。要达到这些目标，需要一种全面的发展方式。

过去半个世纪中有关发展前景的预测是悲观主义和乐观主义交织在一起。绿色革命带来了克服马尔萨斯威胁论的前景。像印度这样的国家成功地实现了粮食安全。但是，不断膨胀的世界人口，以及90年代粮食作物生产率增长的相对缓慢，再度引起了对粮食短缺的担心。像巴西的进口替代政策这样一些发展方式，似乎在一段时间内起作用，但随后就失灵了。近期大多数经济发展取得显著成就的国家——东亚国家——的衰退使人们对发展政策提出一些新问题。它们对市场化的改革反应迟钝，正如转轨国家所出现的情况。然而，关于未来发展政策的组成要素的一种共识正在出现。

■ 可持续发展有许多目标。虽说提高人均收入有助于改善人们的生活水平，但它仅是许多发展目标中的一个。提高生活水平的目标包含许多更为具体的方面：人们得到更好的医疗卫生和受教育的机会，每个人都有机会加入到社会生活中来，有助于保持清洁的环境，以及推动代际公平（intergenerational equity）等。

■ 发展政策之间是相互依存的。一项政策不奏效，所受影响的可能不仅仅是这一发展政策本身。发展政策需要一些补充性的措施，从而才能发挥最大的作用。如果这些补充性的措施不到位，就会出现政策失灵的情况。

■ 政府在发展中扮演了至关重要的角色，但没有一套简单的规则来告诉政府该干什么。目前已有的共识是政府应坚持制定一些基础性的政策，但除此之外政府所能起到的作用取决于下列诸多因素：政府做出有效决策的能力、政府的行政管理水平、该国的发展阶段、外部环境等等。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

■ 过程与政策同等重要。可持续发展需要能进行良政治理的制度，这种制度表现为透明和参与性的过程，包含了政府、私营部门、非政府组织（NGOs）以及市民社会中的其他部分之间的伙伴关系和一些协定。

发展具有多重目标，为达到这些目标的政策和过程又是错综复杂的。这种观点已经引起了人们对传统的发展思维的激烈辩论。本导言抓住了这一辩论的主旨，对过去发展经历的前景和经验教训进行了总结。同时，还强调运用经济学之外的方法，通盘考虑来解决社会问题的必要性接下去的章节则转向机构在发展中的作用，指出为确保21世纪可持续发展而进行机构性变革的必要性。在发展依然面临众多挑战的同时，一如许多令人兴奋的前景，新世纪中等待去把握的机会也很多。

过去发展经验的总结

近几十年的发展情况表明，发展是可能的，但同时它既不是必然发生的，也不是轻而易举的。成功的经验已经足以让我们对未来充满信心。但这些成功经验有可能移植到其他国家的同时，许多国家在发展所出现的失败也表明发展之任重道远。

测算发展水平的方法之一是人均GDP，该指标通常与有关福利的其他一些指标相关联，因而是研究中很方便的着手点。从1960年至1997年，按可得到的数据计算，发展中国家人均GDP的平均水平每年增长2.1个百分点——如果继续保持这一增长率的话，发展中国家的人均GDP将在每35年左右翻一番。

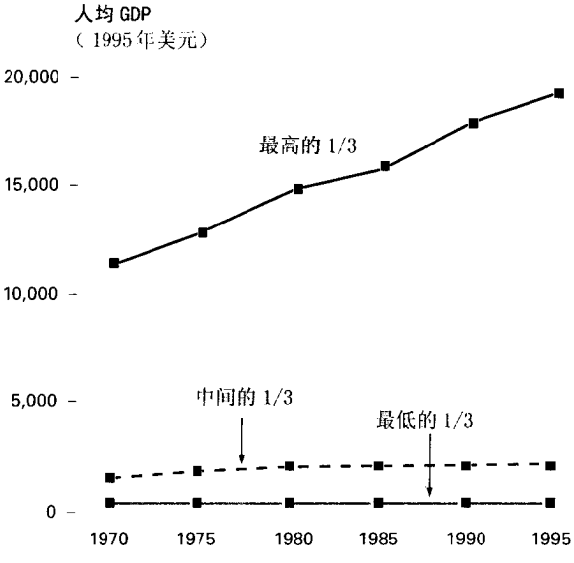
但是这种加总数据总是掩盖了跨时间和跨地区的变化。例如，发展中国家人均收入的增长率在六七十年代有相对较快的增长，但在80年代变得平缓了。乐观者可能会看到90年代初有较快增长的迹象。但这种迹象在1997年东亚金融危机爆发后就不那么明显了。此外，东亚地区是世界上中、低收入国家的收入向富裕国家接近的唯一地区。

与该地区的经济成就相比，较大范围的发展成果却令人担忧。与最富裕的1/3的国家相比，最穷和中等富裕程度的1/3的国家人均收入的增长在过去几十年中出现停滞（图8）。中等富裕程度的1/3的国家人均GDP相当于最富裕的1/3的国家的比重从12.5%下降到11.4%，而最穷的1/3的国家的比重则从3.1%下降到1.9%。事实上，自19世纪工业革命以来，富国的增长就比穷国的快。最近一项测算表明，1870—1985年间，最富裕和最贫穷国之间的人均收入之比增加了6倍。[1] 这一研究发现非常值得关注，因为它表明对于穷国来说，缩小与富国之间的这一差距是多么的困难。

正统的经济理论预测，在其他因素相同的情况下，穷国应比富国增长得更快。例如，与发达国家对处于经济发展中心地位的新技术和生产流程的开发相比，发展中国家模仿这些新技术和生产流程则较为容易。资本、专业技能以及知识应从资源充裕的富国流向资源匮乏的穷国，并应在这些穷国更具生产力。

但过去和现在的发展思维则投入了更多的精力来揭示低收入国家为什么没有遵循这一模式[2]。一些研究表明，如果低收入国家实施了适当的促进收入增长的政策组合，这些国家就能比高收入国家增长得更快（每年大约快2个百分点），进而经过一段时间逐渐追赶上来。[3] 对达到这一增长目标所需

图8
富人与穷人的收入差距继续拉大



资料来源：世界银行，《1999年世界发展指标》。

要的过程及途径的复杂性，发展的成果提供了越来越多的透彻的资料。[4]

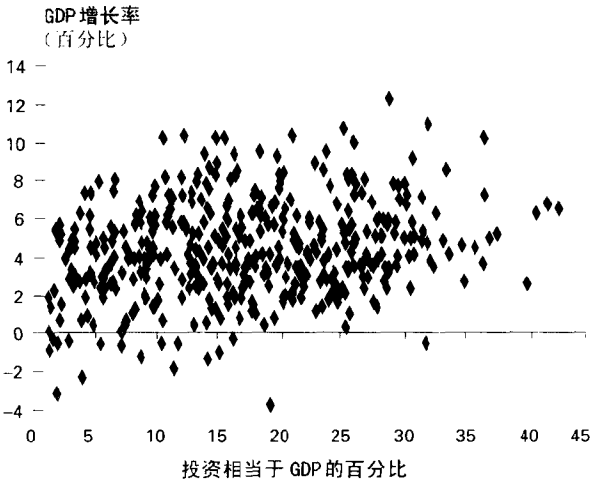
发展进程的复杂性早已为人们所认知。阿瑟·刘易斯 1955 年的经典著作《经济增长理论》中包括了以下方面的章节：利润激励，贸易与专业化（专门化），经济自由化，制度变革，知识的增长，新观念的应用，投资，人口与产出，公共部门与权力以及政治学。[5] 但这些年来，按照影响的大小，不同的发展进程被标榜为“相同中的最好的”。过去 50年的发展理论大纲，尤其是那些流行的版本，倾向于将研究的重点过于放在发展的单一主要方面上。当这一特定的单一主要方面不能在所有时间和地点面向发展时，人们就将它丢弃在一边，寻找新的方面。

五六十年代流行的发展模型将注意力放在由有限的资本积累与资源配置的无效率所带来的局限性上。[6] 这一注意力将投资的增加（通过国外的资本转移或国内的储蓄来实现）作为首要目标。但近几十年的情况表明，将重点放在投资上忽略了发展进程中其他的重要方面。 1950—1990 年间各国的投资率与增长率有着极大的不同（图 9）。一些投资率低的国家增长较快，同时许多投资率高的国家的增长率却较低。[7] 尽管投资可能是过去 40 年中与经济增长的相关度最大的因素，但它却不能完全解释经济的增长。[8]

早期的发展理论，尤其是那些与西蒙·库兹涅茨有关的理论还指出，在发展初期阶段，不平等一般来说会增加。近几十年的发展情况并没有证实上述理论，而且现在看起来，增长、平等以及减少贫困几方面可以兼顾，正如东亚大多数国家所做的那样。许多政策能够同时促进增长和公平。例如，扩大教育的覆盖面有助于加强人力资本，而且帮助了贫穷者；给贫穷的农户提供土地不仅有助于公平，还提高了生产率。东亚国家的发展表明，没有较高程度的不平等现象也能实现高储蓄率。

五六十年代的发展理论学家还提供了一系列原理来解释为什么开放的经济和有限的干预不足以促进增长。许多发展经济学家关注于计划，因为它至少是低投资和工业化进程缓慢这一重大问题的解决方案的一部分，尤其当想起大萧条让许多经济学家对不受限制的市场力量的优点抱以怀疑时更为如

图 9
仅靠投资不会带来增长的变化



注：该图标示了 1950—1990 年间 160 个国家样本中与 GDP10 年平均增长率相比的 10 年平均投资率。

资料来源：Kenny 和 Williams 1999。

此。政府在发展进程中的积极作用还体现在下列两个因素中：美国政府在二战期间对生产的严密管理，苏联的投资与 GDP 水平，这是当时不惜巨大的人力代价热情追随共产主义的结果。

然而，经过一段时间以后，情况变得清楚了：尽管政府在发展进程中起着至关重要的作用，但只有少数几个国家的政府有效地经营着国有企业。苏联的投资收益几乎降到了零。政府所经营的公共部门的工资和臃肿的人员，加上经营的低效率，带来了较大的赤字。这造成了财政负担，转移了急需的收入。更令人关注的是，发展中国家的政府在宏观经济层面上的决策失误，导致了出现类似拉丁美洲的通货膨胀和债务危机等问题。[9]

60年代后期，决策者的注意力开始转向对人力资本的重视。人力资本通常用入学率（作为教育水平的代表）和预期寿命（作为健康状况的代表）来测算。在过去的 20年中，对人力资本的投资带来了显著的成效。低收入国家的初级教育的回报率每年超过 23%。[10] 但是与对物质资本的投资一样，单纯对教育和医疗卫生的投资并不能保证增长。例如，近几十年，撒哈拉以南非洲的预期寿命和入学

率有极大的提高，但作为一个组别，70 年代初以来该地区增长缓慢，甚至出现负增长。

到了 80 年代，人们对发展的认识再次发生了变化。人们对以政府计划作为解决方案的信心急剧下降。事实上，那时所关注的基本点是政府导致的价格扭曲（比如那些与关税有关的价格）和来自政府的生产低效率。

那时，政府仍然被认为处在发展进程的中心。正如《1991 年世界发展报告）所写的，“市场不可能在真空中运作，它们需要只有政府才能提供的法律和规章制度框架。在其他的制度中，市场有时是不充分和失灵的。现在的问题不是政府或市场谁应处于主导地位，二者各自都有其独特的作用。”[11] 与此同时，研究表明，市场不完善（imperfections）是五六十年代讨论的中心问题（至少在理论上），这种讨论的范围比以前所认为的要广。然而，作为对公共部门低效率的对策，政策讨论却强调市场顺应方案：取消与保护主义、补贴和公共所有相关的政府导致的扭曲。对严重的债务聚积的解决方案也被提出来，包括对严重影响价格稳定和增长的财政、货币和对外失衡加以调整。正如前几十年的政府干预和对教育和医疗卫生的投资一样，减少扭曲和厉行节俭成为发展议程的中心要素。

过去 20 年的发展依然表明保持宏观稳定和进行部门改革的必要性。然而，过于强调这些方面再次被证明是不够的。一些遵循自由化、稳定化和私有化政策的国家并没有取得预期的增长。许多实施良好的宏观经济政策的非洲国家年均增长率仅为 0.5 个百分点。[12] 赤字较小的低通胀国家面临着导致经济不稳定的其他因素——脆弱的和监管不充分的金融机构，正像东亚国家所出现的情况。

有关小政府与大政府各自业绩的情况比预想的还要模糊。在俄罗斯联邦，从不充分的中央计划经济和国家所有向权力下放的市场机制、私人所有制以及以利润为导向的转变应能增加产出，或许在这种转变前后会出现不平等现象略有增加的情况。然而，按照一些估算，俄罗斯的经济已萎缩到原先的 1/3，收入不平等现象急剧增加，生活水平随着 GDP 的下降而恶化，医疗卫生指标也下降了。[13]

其他国家在较大程度上对市场进行干预，并得到了快速的增长。东亚国家的政府在发展的初期阶段没有遵循自由化的原则，但它们的社会在最近几十年中有了转变。[14] 即使在 90 年代后期出现几年的零增长或负增长，东亚国家在世纪之交时人均 GDP 仍是半个世纪以前的许多倍，远远高于那些追求其他发展战略的国家。东亚国家经常追求能促进特定部门增长的工业政策。它们干预贸易部门（尽管更多地是鼓励出口，而不是抑制进口）。它们监管金融市场，限制个人可得到的投资选择，鼓励储蓄，降低利率，进而增加银行和企业的利润率。[15] 它们的政策极为重视教育和技术，以便缩小与更为发达的国家的知识差距。最近，中国在自己的东亚发展模式的道路上稳步前进。它运用市场导向的机制来替代中央计划经济的转轨战略为世界上数亿穷苦百姓带来了极大的好处。

发展政策的不断转变以及全世界发展进程中成败的经验教训表明，诠释发展进程是困难的。各国发展成败所处的环境极为不同，以致于有时难以确定哪些教训应被汲取，它们是否可被应用到其他国家。例如，政府作用的发挥取决于一系列因素，如政府的行政管理能力、一国所处的发展阶段、该国所面临的外部条件等。

尽管从发展的历史汲取可应用的经验教训是困难的，当前的发展思维已能够从各国的情况中汲取经验教训，从而提出一系列补充性的政策建议。在考虑各国具体情况的条件下来综合实施这些政策，将有可能促进增长。毫无疑问，在过去 50 年发展最为显著的成功事例（东亚国家）中起部分作用的下列因素从总体上有助于增长和发展，它们是：高储蓄、强劲的投资收益、教育、贸易以及良好的宏观经济政策。与此同时，发展失败的情况也指出了制度框架、竞争和控制腐败的重要性（专栏 1）。

对世界银行项目的研究说明了许多因素对于成功的发展的必要性。[16] 这些研究表明坚持宏观经济基本条件——低通货膨胀、有限的预算赤字、保持对贸易和资金流动的开放性——国家的项目比宏观经济不稳定的封闭国家的项目要更为成功。但是为了取得项目的成功，所需要的不仅仅是一个稳定的宏观经济。例如，如果重视受益方的参与并对性别方面所关注的问题作出及时的反应，社会项目将更有可能取得成功。研究还发现，政府对项目的“所有权”是至关重要的，对政府信誉的估价与项目的

收益有密切的联系。在低收入国家中，更为健全的制度会使在该国的项目得到“满意”评级的可能性增加 20%。[17] 社会资本在项目成功中所发挥的作用也突出地表现了出来——的确，对于实现可持续的发展而言，建立一个相互联系、彼此信任的网络的重要性恐怕怎么强调也不会过分（专栏 2）。最后，研究强调了政府和捐助者之间协调地致力于发展的重要性。[18]

总之，世界银行项目的影响取决于一系列项目之外的因素。最近对在撒哈拉以南非洲的一项世界银行能源项目的评议提供了一些生动的例子来说明这些因素，如治理结构、人力资本以及一套良好的政策框架（专栏 3）。在撒哈拉以南非洲的能源项目中有效的经验，在私有化项目中同样有效。私有化项目的效果主要取决于下列因素：政府治理结构、宏观经济和结构性因素、市场的竞争力、社会承受力（social sustainability）、管理机制、公司法和商法、金融部门改革以及营运账户的状况等。[24] 依此类推，电力（power）项目和私有化项目中有效的经验，对于创建社会安全网、加强教育，或者说改善环境来说也是有效的。

发展的诸多目标

世界银行在大型水坝项目方面的经验强调了从一个较宽的角度来看待项目的效果的重要性。在五六十年代大型水坝几乎是发展的同义词。但有关水坝对环境和对因建设而搬迁的人群的影响的最新证据表明，要想使水坝项目对可持续发展有积极的影响，必须更为谨慎地对待这些项目。这需要一个允许所有潜在成本完全、公开地表露出来的参与性的方式。[25] 这一方式对其他项目也适用。为了更具有

专栏 1

来自东亚和东欧国家的经验教训

东亚的成功，为成功的发展战略提供了一些值得注意的经验教训。

- 储蓄。所有东亚国家比其他发展中国家有更高的储蓄率。例如，1990—1997 年间，东亚和太平洋地区各国的国内总储蓄相当于 GDP 的 36%，拉丁美洲和加勒比地区的这一数字为 20%，撒哈拉以南非洲为 17%。
- 投资。东亚国家努力将这些储蓄进行有生产率的投资。因此，与其他发展中国家相比，该地区的资本投资收益保持在较高的水平（至少在 90 年代中期以前）。
- 教育。这些国家对包括女性教育在内的教育进行了大量的投资。这些投资的收益促进了经济的增长。
- 知识。通过大量投资于理工类教育以及鼓励外国直接投资，东亚国家努力缩小与高收入国家之间的知识差距。
- 全球一体化。东亚国家的成功经验表明，发展中国家在进入全球制造业市场方面有更大的能力，比几十年前所认为的还要大。
- 宏观经济政策。东亚国家所实施的良好的宏观经济政策有助于抑制通货膨胀和避免出现衰退。1970—1996 年间，印度尼西亚和泰国的实际 GDP 增长均为正数。在同样的时期，马来西亚和韩国各自只有一年出现实际 GDP 的负增长。

上面所列的各点又会引出一些新的方面。例如，高储蓄率可能是由于个人偏好、政府的政策，或二者的结合造成的。这些国家能将储蓄很好地用于投资，而其他国家却不一定。尽管如此，这些国家明显成功的政策要素为一个局部发展议程指明了道路。

失败同成功一样，也能为发展提供有效的经验教训。最近（有时极为明显）发展失败的例子有俄罗斯、转轨过程中的一些中东欧国家，以及遭受 90 年代中期经济和金融危机影响的部分东亚国家。它们的情况表明了影响经济增长的其他因素，像法人治理、公共治理及竞争等。

- 法律框架。一个良好的法律框架有助于确保公司的管理者和大股东注重于加强公司的发展而不是对公司进行“掠夺”。
- 腐败。在公共领域内消除腐败将使一国对投资者更有吸引力。许多私有化措施被腐败葬送了，因为它损害了对于政府和市场经济的信心。俄罗斯的“贷款换股份”计划被普遍认为是将腐败带到了一个新的高度，以致于实施该计划后的大部分财产被认为是非法的。
- 竞争。竞争是至关重要的。它鼓励效率的提高，为创新提供激励。但垄断者会尽量抑制竞争，除非政府介入。

效性，所有项目在实施时要考虑到它们的社会的、市民的、环境的、政治的以及国际的影响。

类似的教训可以从宏观经济层面的发展情况来得出。收入的增加很明显是生活水平改善的一个重要因素，同时，它与有关人民福利水平的其他测算指标之间的关系是复杂的。例如，那些每天生活费不足 1 美元的人，在 5 岁以前死亡的可能性是那些生活费超过 1 美元的人的 5 倍。[26] 尽管如此，近期的研究表明，过去 30 年的经济增长率几乎没有表明有关发展的重要测算指标——如政治稳定性、教育、预期寿命、儿童死亡率以及性别公平问题——的改善。例如，5 岁以下儿童死亡率的下降与经济发展显然没有什么关系（图 10）。当 80 年代和 90 年代初许多发展中国家的经济状况不佳时，这里使用的样本国家中只有一个国家（赞比亚）的婴儿及儿童死亡率出现了上升。

经济增长与发展测算指标之间薄弱的联系的一个可能的原因，就是各国和各地对于教育和医疗卫生有着不同的侧重点。例如，拉丁美洲和加勒比地区各国在医疗保健方面的公共支出占 GDP 的 6.3，在南亚这一比例是 5%，而在撒哈拉以南非洲这一比例仅为 2.7%。斯里兰卡经常被引用来作为一个穷国明智地投资于初级医疗卫生并从中受益的例子。1997 年世界上低收入国家的预期寿命平均为 59 岁，婴儿死亡率为 8.2%。但是尽管斯里兰卡的人均 GDP 水平较低，该国的预期寿命为 73 岁，婴儿死亡率仅为 1.4%——尽管尚不及高收入国家的水平，但差距很小。[27]

进一步来说，与促进发展的其他努力一样，在

专栏 2
社会资本、发展与贫困

社会资本是指鼓励信任和互惠、并使一个社会形成质量高、数量大的社会互动作用（social interaction）的网络和关系。[19] 社会资本的水平对一系列发展进程有重大影响。例如：

- 在教育中，在学生的父母及公民对孩子的教育福利有着积极兴趣的社区，教师更为尽责，学生的成绩更好，学校的设施更好地用于该社区。[20]
- 在医疗卫生服务中，如果民间团体支持并监督医生和护士的行为的话，这些医生和护士更有可能按时工作，并且洛尽职守。[21]
- 在农村发展中，有着较高社会资本的村镇会更多地使用信贷和农用化肥，在道路修建中有更多的村级合作。[22]

对于那些无法获得以市场为基础的替代方案的穷人来说，社会资本可当做一种保险机制来使用。因此，这对于原有关系正在破裂——比如说，在城市化过程中——的地区促进新关系的形成是重要的。

然而，社会资本也有较大的负面影响。那些自我孤立的、从属于某个宗教的、对社会的集体利益有负面影响的界别、团体和网络（像毒品卡特尔），实际上阻碍着经济和社会的发展。[23] 这使一些人对纵向社会资本（一般来说有负面影响，像帮派）和横向社会资本（一般来说有正面影响，像社区协会）加以区分。

专栏 3
对撒哈拉以南非洲电力项目绩效的阐释

截止 90 年代中期，世界银行在撒哈拉以南非洲的电力项目的记录相对较差。在该地区 1978—1996 年间完工的 44 个项目中，有 64% 的被评级为“满意”，而世界范围的这一比例为 79%。近来的一项研究分析了项目绩效差的原因，并指出影响项目结果和部门绩效的诸多因素，包括：

- 外部因素，像燃料价格的上涨、国际利率，以及贸易条件变化带来的冲击；
- 管理和法律框架，包括在管理过程中透明度的缺乏；
- 技术能力低，特别是有限的人力资源库；
- 私营部门参与的缺乏，无论通过所有权或服务承包方式的私营部门参与都欠缺；
- 捐助机构之间的协调差，几乎没有政府的通盘指导。

上面所列的诸因素表明，发展进程在实践中是多么复杂。

资料来源：Covarrubias 1999。

医疗卫生和教育方面所取得的成就也是相互关联的，这些成就同样对政府的其他项目产生影响。追求人人平等的发展战略——例如，教育和土地改革——的国家最有可能改善人们福利方面的指标。因此，取得医疗卫生效果改善的最佳途径是那些能改善营养，抑制吸烟、毒品和酒精的直接开支，而不是那些对医疗保健的直接开支。在一些地区，改善对儿童的教育效果的最有效途径，不是增加对书本和教师的开支，而是为了便利上学而修建一条乡村公路或在河面搭建一座小桥。将注意力放在这些关联方面的国家会发现，该国在人类福利方面的指标会有意想不到的改善。

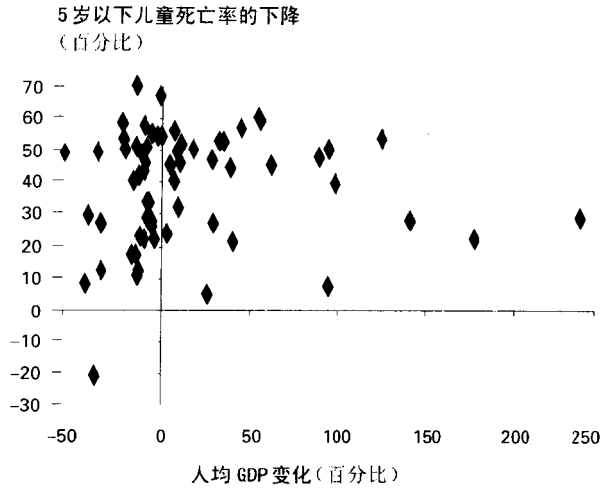
将重点放在较广泛的目标上有可能会带来极大的“溢出效应”——医疗卫生的改善本身便是一个明显的例子。有关研究表明，1870—1979年间英国估算的人均增长中，有近30%可能与医疗卫生和营养状况的改善相关。微观研究也证明了这一情况，例如在印度尼西亚，贫血导致男性劳动生产率减少20%。[28]

性别平等的改善是一个发展目标促进发展议程中其他目标改善的另一个重要例子。教育和培训的低水平、医疗卫生和营养状况差以及可获得的资源有限，这些降低了发展中国家广大妇女的生活质量。性别歧视也严重有损于可持续发展议程中的其他方面。妇女是发展中国家劳动力中重要的一部分例如，她们占非洲非正规部门中劳动力的60%左右，占该地区农业劳动力的70%。歧视降低了她们的劳动生产率。来自肯尼亚的估算表明，如果妇女能获得同男子一样的生产要素和投入，她们的产出值将会增加近22%。歧视还对其他一些发展指标有负面影响。一项研究发现，女性受教育率增加10%，会使婴儿死亡率减少10%（而男性受教育率的增加对婴儿死亡率的减少几乎没有影响）。[29] 1960—1990年间，整个发展中国家女性受教育水平的提高带来婴儿死亡率下降38%和总和生育率下降58%。[30]性别平等的改善可能会取得极大的成效。这种改善可作为任何发展阶段的目标。

收入水平（的提高）不一定必然与更高的生活水平相关，与此同时，经济增长与下列一些“负面结果”相连，尤其是产生的CO_2、SO_2和废品。[31]这表明在一个全面发展战略中权衡取舍的重要性。

图 10

1980—1995年，大多数发展中国家，甚至收入没有增长的发展中国家，婴儿死亡率都下降了



注：该图的计算基于世界银行《1998年世界发展指标》中发展中国家的样本。人均GDP用购买力平价调整过。

资料来源：世界银行工作人员计算。

当一个项目或政策有利于一个发展目标而有损于另一个发展目标的前景时，决策者有时必须作出艰难的选择。这类的权衡取舍并不仅限于那些有较高的经济收益及负面环境影响的项目。例如在教育中，从增加公平的角度来说，初等教育可以带来最大的收益；而从缩小与工业国的知识差距的角度来说，高等教育可以带来最大的收益。

由此看来，发展必须追求多重目标，如平等、教育、医疗卫生、环境、文化，以及社会福利等。进而，对这些目标之间的联系，不管是正面的还是负面的，都需要加以充分的了解。[32]在世界银行和联合国的协助下，OECD的发展援助委员会（DAC）制订出一些指标，为在2015年或之前为达到更广泛的发展目标而制定了全球方向。这些发展目标是：

- 使极度贫困人口减少一半；
- 确保普及初等教育，并在教育中消除性别差异；
- 婴儿和儿童死亡率减少2/3，孕妇死亡率减少3/4，同时全面提供生育保健（reproduction health）服务：

需要全本请访问 www.ertongbook.com