

亚洲开发银行与中华人民共和国扶贫合作

2002 年 4 月

中国的扶贫工作

扶贫所取得的成就

自 1978 年进行经济体制改革以来，中国在减少农村地区绝对贫困方面已取得了显著的成就。2000 年 9 月联合国大会公布的“联合国千禧年宣言”制定了国际社会的发展共同目标。中国现在已达到了在 1990 年的基数上把贫困人口减少一半的目标。中国在其它的社会发展指标方面也有了很大的进展，如预期寿命的增加，婴儿死亡率的下降和扫盲率的提高等。中国在扶贫方面的成就反映了政府在平等、共同发展方面所作出的努力，同时也反映了各部门、各融资渠道和行动各方所作出的不懈努力，以及政府的预算支持对促进贫困人口自立的重要性。中国的扶贫方案以地区为重点，强调社会基础设施和经济基础设施的建立，给贫困户提供就业机会，以及通过乡镇的发展和利用小额贷款来提高贫困户的收入。

扶贫面临的挑战

政府意识到应继续解决扶贫工作中面临的新的挑战，如 1) 帮助生活在自然环境恶劣地区的特困人群；2) 非收入性的贫困问题，如健康，教育和环境问题等；3) 由企业改革与下岗形成的城市贫困问题；4) 人口老龄化与社会保障制度改革；5) 由于农村人口缺乏创收机会而向城市移民的问题；6) 东西部地区以及城市与农村地区发展的差异；7) 与少数民族、老年人和妇女有关的贫困问题；8) 运用参与式扶贫和非政府机构参与扶贫项目的方式来提高扶贫工作的效率的问题。

中国的新扶贫战略

中国于 2001 年 5 月制定了新的农村扶贫开发纲要。纲要把“扶贫开发工作重点县”作为扶贫开发的重点，强调对 3 千万生活在人均年收入 625 元的官方贫困线以下的农村贫困人口提供帮助。中央财政扶贫资金主要用于扶贫开发工作重点县，同时适当支持其它非扶贫重点县中的贫困村。重点县的选择将根据收入、社会条件、地理和物质条件等决定。边远山区、少数民族地区和特困地区将给予优先考虑。新战略强调针对贫困农户和贫困村的扶贫活动，并采用参与式方法来保障贫困人口的参与。此外，“十五”计划中的西部开发战略，强调了促进西部地区贫困人口经济发展的目标。西部地区基础设施的不足，严重的生态问题，如土地沙化和土壤流失，以及人力资源的缺乏等问题都将加以解决。城镇地区将通过社会保障制度改革为下岗职工提供再就业和创收机会，并通过小城镇发展等来解决城市贫困问题。中

国的官方贫困线为农村基本的生存线。这一贫困线远远低于国际标准。中国暂时还没有官方规定的城市贫困线。

亚行的扶贫战略

亚行的长期战略框架 - LTSF 反映了亚太地区发展中面临的挑战，以及在联合国千禧年宣言中指出的国际发展目标的新要求。同时，也反映了亚行职能的变化。

亚行的长期战略框架明确指出了四条工作原则，以保证亚行业务集中在各国的重点领域，增强亚行对其发展中成员国援助的有效性和影响：

- 保证受援国对发展计划的主导作用
- 保持发展援助的长期性
- 加强战略合作
- 对发展影响进行评估

长期战略框架还明确指出：“投资应该用来提供基础设施，促进经济可持续发展、社会进步和改善治理结构。在进行投资的同时，还应该促进政策改革和机构能力建设。”亚行的战略方针即要求有针对性的解决这些问题。长期战略框架指出：

在减贫战略下，亚行的活动集中在以下三个核心领域：

- 经济的可持续增长，促进经济发展，包括在物质和社会基础设施领域的投资，以及促进环境良性发展；
- 促进社会发展，包括对社会发展项目的投资，支持政策和结构改革，以促进平等和保护妇女和弱势群体；
- 高效的政策与机构治理，加强各级公共部门的管理；促进法律和司法改革；改善公共部门的权责分工，改进政策制订程序，使公民和社会团体更有效地参与政策决策过程，促进平等的社会与经济发展。

这三个核心领域将由三个跨部门的战略重点加以补充，以扩大和加深核心战略领域的影响：

- 促进私营部门在发展中的作用，以私营部门发展战略为基础，发挥私营部门和市场在发展中的作用，充分动员私营部门来参与解决亚太地区日趋复杂的发展问题。

- 支持区域合作，通过区域间经济合作来支持各发展中成员国（DMCs）的发展需求，利用区域间的资源和市场，提供广泛的发展途径，来解决各国共同的问题，利用分享知识和信息的优势，扩大发展机会。

- 环境的可持续发展，将环境问题放在发展中成员国和亚行所有行动计划和发展决策的重要位置，阻止及扭转严重的土地退化和环境破坏的现象。

亚行对中国的援助和扶贫

亚行以三大核心领域和三个跨部门的战略重点为基础开展扶贫。例如，促进贫困人口的经济增长将通过将贷款项目转移向内陆贫困省区和将基础设施项目向贫困人口延伸来实现。

为了减小城乡收入差距及内陆和沿海地区的差距，亚行将支持中国政府促进内陆省区的经济发展，以达到减少贫困的目的。亚行将把投资的重点转向发展较落后的内陆省区。从 1997-2002 年，亚行 70% 的项目集中在中西部地区，而 1987-1996 年中西部地区只占 40%。

亚行还支持区域合作，因为中国的许多贫困人口居住在边境的少数民族地区。促进私营部门的发展也非常重要，因为私营部门将成为创造就业机会的主要动力，帮助人们摆脱贫困。亚行还重点解决环境问题，因为贫困人口尤其受到恶劣环境的影响。发展良好的治理机制也非常重要，因为管理机制的不完善使贫困人口受到严重的影响。

亚行还通过以下方式进行扶贫：

- 设计物质基础设施项目直接使贫困地区受益，
- 将农业和农村发展项目直接针对贫困人口减贫，
- 解决土地退化和自然资源管理问题，
- 通过社会保障改革为城市贫困人口提供支持，发展社会保障体系，以解决因国有企业改革而带来的一些社会问题。

亚行的战略目的是在这些领域确认合适的项目，提供技术援助以增强这些部门的政策和机构能力。

亚行与扶贫有关的贷款项目

贷款号	项目	贷款金额 (百万美元)	批准日期	扶贫方式 促进就业和增加收入
1087	腰古-茂名铁路	67.50	20-06-91	通过贫困县的交通通道
1304	云南-思茅森林	77.00	30-06-94	贫困区农村发展
1328	七台河电站	165.00	27-10-94	为贫困地区提供电力
1347	中国农业银行（二期）	100.00	12-01-95	贫困省的农村信贷
1386	福建农业	65.00	28-09-95	为贫困人口提供创收机会
1400	河南电力	200.00	7-11-95	为贫困村提供电力
1439	达县-万县铁路	100.00	4-06-96	通过贫困县的交通通道
1484	江西高速公路	150.00	19-11-96	为贫困城镇提供交通
1553	神木-延安铁路	200.00	29-09-97	通过贫困县的交通通道
1617	河北省公路	180.00	18-06-98	为贫困城镇提供交通
1626	贵州水柏铁路	140.00	18-08-98	为贫困县提供交通
1638	成都-南充高速公路	250.00	10-11-98	为贫困乡镇提供交通
1644	云南输变电	100.00	27-11-98	为贫困村提供电力
1691	云南南部公路发展	250.00	24-06-99	贫困乡镇的地方连接路
1701	山西公路发展	250.00	30-09-99	贫困乡镇的地方连接路
1783/1784	重庆贵州公路发展	320.00	21-11-00	贫困乡镇的地方连接路
1748	合肥-西安铁路	300.00	17-08-00	为贫困城镇提供交通
1814	豫西农业发展	64.30	19-12-00	为贫困人口提供创收机会
1838	陕西公路	250.00	30-08-01	为贫困乡镇提供交通
1850	赣州-龙岩铁路	200.00	30-10-01	为贫困县提供交通
1851	广西公路	150.00	30-10-01	为贫困村提供交通
1901	沈大输变电	100.00	20-12-01	农村电气化

关于扶贫的政策对话

从 1998 年底开始，亚行通过以下技术援助项目支持扶贫战略的实施：

与扶贫有关的亚行技术援助项目

技援项目号	项目描述	金额 (美元)	批准日期	主要目标
3150-PRC	支持农村扶贫项目方法研究	985,000	31-12-98	(i)研究以市场利率贷款支持扶贫项目的可能性; (ii)建议确认和实施这些项目的程序和机制; (iii) 建议一种合适的资金管理体系, 以保证还款和减少外汇风险;(iv) 通过研讨会/工作会议与中国的扶贫专家和有关机构交换信息和经验。
3369-PRC	农村电力供应研究	700,000	26-12-99	对农村供电改革, 包括其对扶贫的影响提出一系列建议。
3377-PRC	城市贫困研究	410,000	27-12-99	协助政府开发一个解决日益突出的城市相对贫困的分析框架, 包括制定城市贫困线
RETA-5894	促进能力建设和参与 (二期)	400,000	28-12-99	通过在农村和城市开展参与式贫困分析, 反应中国贫困人口的声音, 并从贫困人口的观点体现他们所关心的问题。
3610-PRC	扶贫规划方法研究	150,000	21-12-00	为国家减贫计划制定方法, 并为如何制定这样的扶贫计划提出指导方案。
RETA-5947	评估交通和能源基础设施项目对扶贫的影响	800,000	25-10-00	(i) 决定不同方式的交通和能源项目对扶贫有何不同影响; (ii) 建立一些参考基准; (iii) 了解成功的经验和教训。
3673-PRC	贫困人口供热收费改革	850,000	19-06-01	支持城市供热行业的改革, 促进中国供热行业的可持续发展。制订有利于贫困人口的国家供热收费指南; 建立有效的供热收费机制。

亚行未来为扶贫援助的计划有哪些？

未来的贷款项目将继续设计为对扶贫有直接或间接影响的项目。以下项目将起到很大的扶贫作用：

No.	建议的贷款项目	贷款金额 (百万美元)	批准时间
1.	四川南部公路建设	300.0	2002
2.	云南西部公路建设	250.0	2002
3.	山西公路 II 期	150.0	2002
4.	有效使用农业废弃物	33.1	2002
5.	甘肃清洁能源发展项目	100	2003
6.	北方地区旱作农业	100	2003
7.	湖北-重庆铁路	300	2003
8.	宁夏公路发展	250	2003
9.	西北电网高压电传输	100	2004
10.	广西公路 II 期	150	2004
11.	湖南公路 II 期	300	2004
12.	中卫-太原铁路	250	2004

此外，亚行还将继续提供与扶贫有关的技术援助项目。以下是一些建议研究的项目：

No.	建议的技术援助项目	技术援助金额 (US\$)	期望批复的时间
1.	扶贫战略研究	300,000	2002
2.	与非政府组织的扶贫战略合作	200,000	2002
3.	农村供水战略研究	500,000	2003
4.	西部地区人力资源开发（三期）	300,000	2003
5.	城市贫困研究（二期）	400,000	2004

扶贫目标和战略

附录 1 和 2 包括了有关中国政府的扶贫目标和战略，以及国际扶贫目标和战略的补充信息。

政府的扶贫目标与战略

中国的贫困状况概述

目标	<ul style="list-style-type: none"> • 提高贫困人口生存条件(如收入, 土地, 就业, 以及家禽饲养或其他创收机会) • 改善贫困人口的农村基础设施(如饮用水, 道路和电) • 提供基本的社会服务(如全民基础教育, 职业和技术教育使农民掌握两门农业技能, 计划生育, 疾病预防与治疗)
方法	<ul style="list-style-type: none"> • 区域集中, 重点强调社会和经济基础设施的提供, 劳动力就业政策和公共设施 • 发展村镇企业, 进行集体创收和小额融资 • 为城市贫困人口提供社会援助
成就	<ul style="list-style-type: none"> • 从 1978 年到 2000 年, 中国农村地区的绝对贫困人口从 2.6 亿下降到 3 千万。农村贫困现象比 1994 年八七扶贫攻坚计划开始时大大改善。 • 中国的扶贫从社会发展指标来看也有显著成效, 如寿命的延长, 婴儿死亡率的下降, 以及扫盲率的提高。 • 从 1994 年到 2000 年, 政府用于扶贫方面的资金约达 136 亿美元, 是 1986 年到 1993 年间扶贫资金的三倍。
成功的原因	<ul style="list-style-type: none"> • 扶贫不仅是中央和地方各部委的工作重点, 同时也是私营部门投资和机构合作的重要职责。 • 政府对平等和包含式发展的强有力的承诺。 • 政府最高层对扶贫的强有力的承诺, 并每年为扶贫项目增加财政支付。 • 机构责任感。
挑战	<ul style="list-style-type: none"> • 极度贫困区面临环境恶化的威胁。 • 卫生和教育行业的成本回收制度使贫困人口的社会(非收入)贫困加剧。 • 企业改革带来的城市贫困现象。 • 社会保障改革。 • 由于农村缺乏创收机会, 生活在贫困线边缘的农村人口向城市移民。 • 东西部地区以及城市和农村地区的不平等。 • 少数民族和妇女的贫困问题。 • 需要适当地下放权力, 提高扶贫项目中的参与式方式。
局限	<ul style="list-style-type: none"> • 财政预算有限, 使扶贫援助主要集中在贫困县。 • 机构能力和人力资源的有限使扶贫援助的效果受到限制。 • 原来的扶贫规划覆盖的农村贫困人口不到一半。 • 城市贫困加剧, 缺乏解决这一问题的全国性机制。 • 对非收入贫困缺乏有效的定义和解决方法。 • 农村贫困人口获得医疗服务的条件不一。 • 农村贫困人口初高中入学率低, 教育与市场需求间缺乏必要的联系。

十五计划期间政府的扶贫目标 (2001-2005)

内容	目标	中国 2000	中国 2005
贫困人口, 主要在内陆省少数民族地区和边境地区	援助 3 千万贫困人口	3 千万	0
农村人均收入	每年增加 5%	Y2,253	Y2,880
城市人均收入	每年增加 5%	Y6,280	Y8,020
农业劳动人口新增就业机会	增加到 4 千万	3500 万	4000 万
城市劳动人口新增就业机会	增加到 4 千万	3560 万	4000 万
城市失业率	减少到 5%	3.1%	5%
总初中入学率	增加到 90%	85%	大于 90%
总高中入学率	增加到 60%	44%	60%
城市人均住房从 2000 年的 20 平米增加到 22 平米	增加 10%	20 m ²	22 m ²
总污染物的处理	减少到 10% 低于 2000 年水平	204 亿吨	减少到 10% 低于 2000 年水平
土地退化治理	治理 2500 万公顷	-	治理 2500 万公顷
预防土地沙化的草地治理	治理 1650 万公顷	-	治理 1650 万公顷

政府实现扶贫目标的战略 (2001-2005)

战略重点	战略
农村	<ul style="list-style-type: none"> 发展加工、存储和农产品运输等; 促进扶贫开发, 尤其是在西部、少数民族和边远地区; 增加政府对扶贫的捐资与信贷。
城市	<ul style="list-style-type: none"> 发展小城镇, 为农村贫困人口增加非农收入机会。 增强城市基础设施, 减少城市污染。
城市与农村	<ul style="list-style-type: none"> 通过东西合作, 深化较富和较贫省份之间的关系。 为贫困人口增加小额贷款项目。
基础设施	<ul style="list-style-type: none"> 建设基础设施, 尤其是在西部贫困区;
社会发展	<ul style="list-style-type: none"> 改善城市和农村贫困人口生活条件, 包括住房、教育、卫生、环境和土地退化。 建立良好的社会保障体系(包括提供医疗、失业保险、养老保险和为残疾人的需求提供支持等), 减少城市贫困。
就业与培训	<ul style="list-style-type: none"> 发展劳动密集型工业, 尤其是在服务行业, 创造就业机会; 提供机制, 鼓励人们自己创业; 扩大就业培训和技能充电, 使劳动者更好地适应市场化就业体系。
非政府组织职能	<ul style="list-style-type: none"> 扩大非政府组织的职能, 为贫困人口提供项目与服务; 增强国际组织在扶贫规划和项目实施方面的合作。

国际发展目标和战略概述

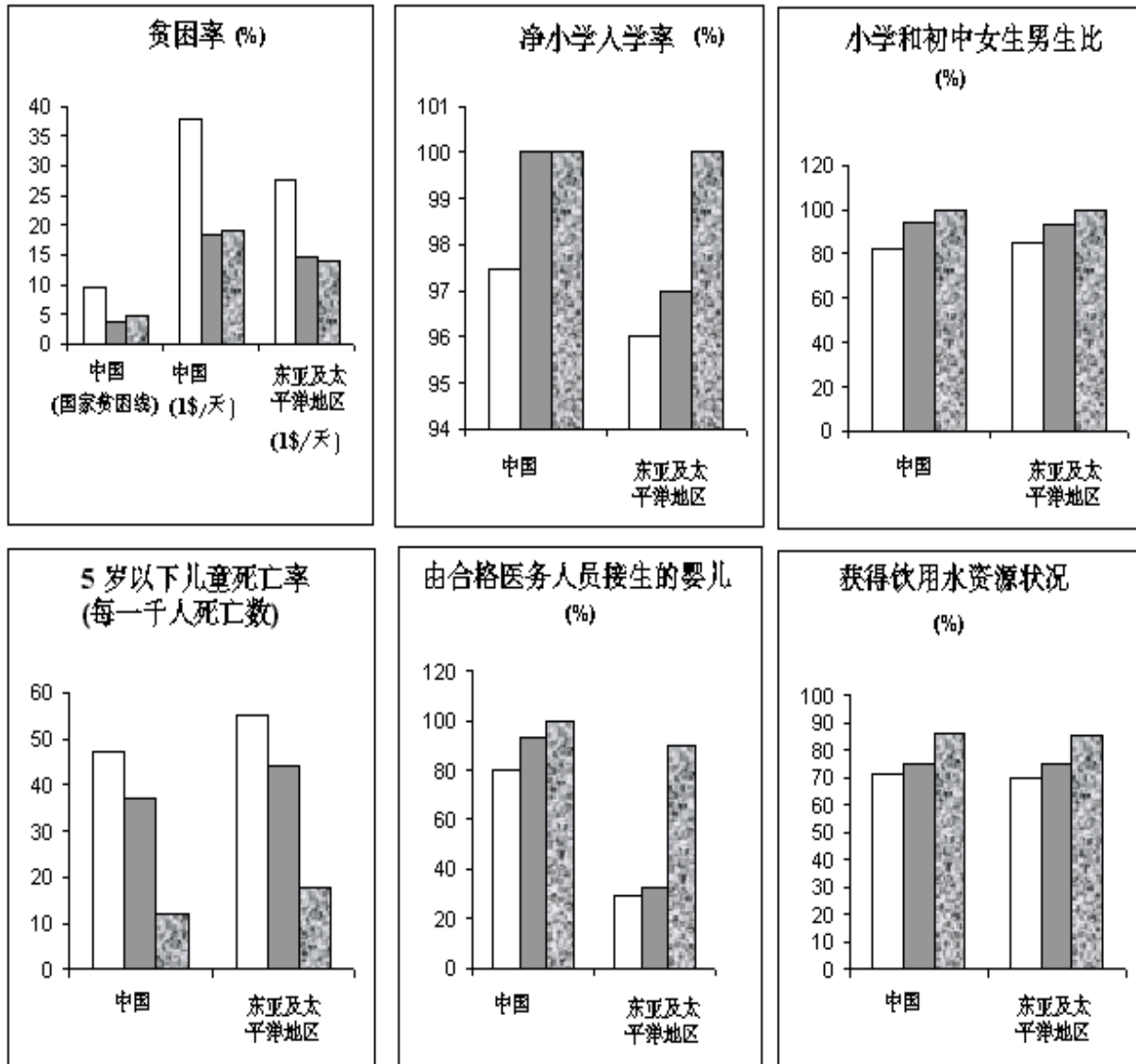
联合国千禧年宣言目标 (2000年9月联合国大会采用)

年	内容	目标	中国 1990	中国 2000	到目前的 成就
1990- 2015	发展中国家生活在极度贫困状况的人口比例和 营养不良儿童比例 (%)	减少 50%	9.5 17.4	3 9	下降了 68% 下降了 48%
1990- 2015	全世界儿童小学入学率 (%)	100%	97.4%	100%	已实现
1990- 2005	小学和初中入学性别差异 (% 男童优于 女童的差异)	0% 差异	8.3% 差异	6.1% 差异	下降了 26%
1990- 2015	发展中国家 5 岁以下婴幼儿死亡率 (每 1000 个出生孩子)	减少 67%	47	37	下降了 21%
1990- 2015	产妇死亡率 (每 10 万个出生孩子)	减少 75%	89.2	55	下降了 38%
1990- 2015	所有适龄妇女都可获得基本的医疗服 和生育医疗服务(%由合格医务人员接 生的出生比例) 控制爱兹病的传播(%每年每千人病例 增加比例)	100% 获得服 务控制 爱兹病 的传播	- -	85 (1995) 30%/600	TBD TBD
1990- 2005	可持续发展国家战略, 到 2005 年每个 国家都在实施中, 使目前全球和各国 环境资源遭到破坏的局面扭转。	至 2005 年的战 略		1994 年公 布的 21 行动计划	已实现
1990- 2015	得不到改善的水资源的人口比例 (%)	至少减 少 50%	29	25	下降了 14%

实现联合国千禧年宣言目标的战略 (2000年9月联合国大会采用)

- 促进经济可持续增长, 减少贫困, 缩小贫富差距;
- 增加穷人参加政治活动和地方决策的机会;
- 减少经济危机、自然灾害、疾病和暴力;
- 进行教育、卫生和社会基础服务投资;
- 促进男女平等, 消除各种形式的社会歧视;
- 增强政府、社团和国际机构的合作伙伴关系;
- 鼓励公众讨论发展目标以及实现目标的方式。

在中国和东亚及太平洋地区实现国际发展目标



□ 基准 (1990)

■ 目前 (1998, 1999)

▨ 目标 (2015)