

“农村脱贫出路及贫困瞄准机制效性”专题评价研究

本研究以亚洲开发银行（亚行）在越南、中国和马来西亚实施的七个项目案例研究为依据，其结果表明，投资项目中的贫困目标瞄准机制给农村贫困人口带去的是小规模临时效益，而没有使他们真正摆脱贫困。本研究的主要结论包括：

农业的脱贫作用在降低。在工业化初期或在拥有大量耕地的地区，农业对脱贫发挥了关键性作用。然而，随着农村人口的持续增长，贫困的主要致因已变为人均耕地短缺、大量及日益增加的农村剩余劳动力以及贫困地区剩余劳动力缺乏足够的非农就业机会，农业的这一关键性作用也就大为降低。

传统干预措施失效。许多传统项目对偏远贫困地区的单个农村道路进行了改造，但并没有将它们同经济增长中心或大型路网连通。即便这些地区的道路条件较好，但由于它们地处偏远，自然资源贫乏，因此仍无法吸引民营投资者。条件较差的道路是贫困的结果而不是贫困的致因；道路条件的改善既不是扶贫的一项必要条件，也不是扶贫的一项有效措施。绝大多数农村贫困人口通过外出到具有增长活力的地区务工而摆脱了贫困；这些人口所在地区较差的道路并没有阻止他们外出。

投资项目中贫困瞄准的根本性问题。如果仅仅局限于注重将项目面向其直接受益人，可能会误导项目工作人员将注意力集中在那些不太重要的问题上。将非贫困参与者排除在外的做法可能会将贫困人口同更具活力的社会主体和经济增长主流隔离，也就意味着放弃了通常由非贫困人口牵头创造的就业机会。

建议：

- 1、将生产类贫困人口同非生产类贫困人口区分开来。后者应由各类福利计划所供养，在这种情况下，贫困瞄准可以有效地减少公共补贴向非贫困人口的漏出。
- 2、对于生产类贫困人口，项目干预措施要具有针对性，要专门应对那些阻碍扶贫的最主要因素，而不是在贫困地区实施一揽子标准投资方案，或向贫困人口分配临时效益。
- 3、要解决贫困地区的扶贫问题，可能需要在本来就对民营投资者具有吸引力的非贫困地区开展公共投资，以刺激增长；扶贫项目要有非贫困人口的积极参与，以增加就业岗位。

4、实施试点创新项目或采取试点创新做法，寻找有效的替代扶贫干预措施，如：(i) 在创造大量就业机会潜力巨大的地区实施基础设施项目，哪怕这些地区并不贫困；(ii) 实施可促进外出务工或降低外出务工成本的项目；(iii) 实施更便于农户获得非贴息贷款的项目，为自我就业提供便利；(iv) 向广大农村居民提供低成本医疗卫生服务，降低农户的弱势程度；(v) 向农户提供紧急非贴息贷款，使其可以应对冲击，并从冲击中恢复过来；(vi) 向农户提供低息贷款，使父母可以投资于子女教育，包括后义务教育；(vii) 提供长期贷款，使民营投资者可以投资于小型农村基础设施。

综述

1、本专题评价研究的起因是亚行对扶贫的日益重视，而扶贫已成为亚行业务的首要目标。为实现这一目标，亚行采用地区和农户瞄准机制，使资金流向贫困地区，或向贫困户带去效益。许多亚行资助的项目都增加了此类子项目，从而使项目面向贫困人口。贫困瞄准机制的广泛应用使得对扶贫干预措施效性的评价显得更有必要；同时，随着该机制的广泛应用，有必要弄清哪些措施发挥了作用，哪些措施没有发挥作用，原因何在。本研究旨在深入了解决定贫困干预措施效性的主要因素，以期总结出今后亚行项目在设计 and 实施过程中可以借鉴的经验教训。

2、本研究以脱贫框架为概念模型，并采用该框架对农村脱贫出路和脱贫可持续性产生影响的因素进行系统分析。这些因素包括：(i) 农户所拥有的各类资产；(ii) 他们所处的环境和面临的条件；以及(iii) 他们所采用的脱贫策略。本研究着重回答了以下问题：(i) 贫困农户是如何摆脱贫困的？(ii) 农户脱贫面临哪些关键因素？(iii) 扶贫干预措施的效性如何？(iv) 干预措施的有效性由哪些主要因素决定？(v) 可以采取哪些措施来提高今后扶贫干预措施的效性？

3、本研究采用各种方法收集数据，选取了七个由亚行资助的项目作为深入研究的对象。这些项目包括：(i) 越南的一个农村信贷项目和一个农村基础设施项目；(ii) 中国的两个高速公路项目；以及(iii) 马来西亚的一个土地整理项目和两个城镇发展项目。在过去的二三十年中，这三个国家均经历了经济的高速增长，在扶贫方面均取得了显著成就。

4、由亚行一名高级评价专家和一名国际咨询专家组成的业务评价团走访了三国，并在75个村开展了广泛的实地调研。为了深入了解农户如何脱贫及促进其脱贫的因素，业务评价

团对各类知情人士进行了深入访谈，这些人士包括亚行项目设计人员、政府部门和金融机构的项目实施人员、直接同项目受益人打交道的实地工作人员、地方政府官员、村干部以及项目区的普通居民——他们中既有贫困人口和非贫困人口，也有项目的受益人和非受益人。在贫困人口中，业务评价团成员不仅对那些已经脱贫的人们进行了访谈，也对那些仍未脱贫及遭遇不幸而返贫的人们进行了访谈。

5、业务评价团采用了官方贫困线和农户自身对贫困的定义进行考量，发现所有走访地区的农村贫困人口都出现了大幅下降，但各地区脱贫的可持续性却大不相同。在所走访的地区，农业在早期——即耕地相对充足的时期对脱贫发挥了关键作用，但在这些地区农村人口持续增长加剧了人均耕地短缺状况的情况下，农业的脱贫作用急剧减小。同时，在许多即便是在道路改造后仍然对民营投资者缺乏吸引力的偏远地区，非农就业受到了限制。业务评价团发现，绝大部分农村贫困人口——尤其是那些来自偏远和贫困地区的人口——通过到非贫困地区务工和非农部门就业等方式摆脱了贫困。

6、在所研究的案例中，大多数贫困人口除了具有劳动能力之外并没有太多资产。因此，想法设法从事家庭劳动就成了他们脱贫的策略。在其它各种因素中，评价团将下列因素定为限制农村就业的主要因素：就农业就业而言，这些因素包括（i）耕地短缺；（ii）旱季缺水；以及（iii）诸如恶劣气候条件等不利于农业生产的其它条件，这是最大的限制因素。就非农自我就业而言，无法获得商业信贷是主要的制约因素，特别是在一些能人发现了较好的投资机会但缺乏所需资金的情况下更是如此。对于工薪就业而言，是否存在工作岗位和外出障碍是最要紧的因素，具体包括：（i）政府对劳动力流动的管制，（ii）少数民族人口面临的语言障碍；以及（iii）农户在城里社会关系的缺乏。尽管道路状况和交通成本会影响到农户决定是否外出，但绝不是主要制约因素，因为大多数务工人员都不惜长途跋涉到城市务工。因此，农户家乡较差的道路状况并不能阻止他们外出。业务评价团发现，对于在诸如建筑业和服务业等非正规行业的就业而言，务工人员教育和技能的缺乏并不是一大制约因素。然而，对于正规就业而言，如在外资工厂就业，接受过中等教育是最起码的条件。很多民营企业纷纷向刚刚来自农村的务工人员提供培训，因为这些公司很清楚他们的培训需求。

7、在所走访的地区，农户弱势是新增贫困的首要原因。导致农户弱势的主要因素包括：（i）家庭成员罹患重病或慢性病；（ii）由于价格波动、动物流行病爆发或自然灾害而导致投资失败。在紧急情况下，寻找即时就可以得到的资金是许多农户典型的应对之策。对

于首次或一次性冲击，许多农户可以通过重新投资、更加努力的工作及减少消费等方式自行恢复，条件是他们可以及时获得商业贷款，并且其成熟期足够使他们从事恢复活动。遗憾的是，大多数正规金融机构都不能尽快提供紧急贷款，因而绝大部分农户只能转而依靠放债人提供资金。放债人收取的高额利息使得有些借款人债台高筑而被迫亏本出售其田地，并因而深陷贫困。

8、在研究案例中，业务评价团发现，下列由政府和亚行采取的干预措施取得了很好的成效：(i) 促进经济增长和就业的公共投资项目，如中国的两个高速公路项目；(ii) 减少劳动力流动障碍或促进外出务工的政策或计划；(iii) 向多数农村居民随时提供非贴息贷款的项目，如越南农村信贷项目；以及(iv) 降低农户弱势程度的政策或计划，如马来西亚的免费教育和医疗卫生服务。

9、比较而言，业务评价团发现，在研究案例中，下列这些干预措施基本上没有取得什么成效：(i) 在偏远和贫困地区改造各不相连的农村道路；(ii) 为满足亚行面向贫困的目标要求添加子项目，但客户(借款方)并没有强烈要求这样做；以及(iii) 投资项目中所采用的农户和地区瞄准机制并没有针对致贫的主要原因，而是简单地设想流向贫困地区的资金或贫困人口得到的利益将会自动取得扶贫成效。

10、业务评价团发现，这一设想在所研究的案例中基本上不成立。如果项目干预措施在很大程度上与特定项目区的主要致贫原因脱节，在贫困地区实施项目并不能保证取得很好的扶贫成效。在走访的偏远和贫困地区中，主要致贫原因包括：(i) 人均耕地严重短缺；(ii) 大量和日益增长的剩余劳动力；以及(iii) 地方缺乏足够的非农就业机会来吸收剩余劳动力。这些因素导致了大范围的农村失业或就业不足。由于项目干预措施并没有减少这些制约因素，在项目对农村道路或小型灌溉设施实行改造后，贫困状况基本上没有发生变化。由于在完成设施维护经费不足，这些项目只能给农村居民带去小规模不具备可持续性的效益。在此类情况下，解决农村持续贫困的长期办法似乎存在于贫困地区之外，于是绝大多数农村贫困人口就选择外出务工作为其脱贫的主要办法。

11、这些发现不应导致对所有瞄准方法的简单排斥，因为对某些干预措施(如福利计划)而言，这些方法还是有效的。要把贫困户和贫困地区区分开来，而不是在所有扶贫项目中都采用目标瞄准机制。对于没有工作能力的贫困人口，应制定福利计划，使他们长期享受福利待遇；同时，瞄准机制是使公共补贴流向贫困人口、最大限度地减少有关效益向

他人漏出的一种有效机制。然而，要在生产类贫困人口中有效地实现扶贫目标，项目干预措施要具有针对性，以减少制约特定项目区扶贫目标实现的因素。如果项目仅仅注重于贫困户或贫困地区，就有可能最终使贫困人口隔绝于通常并不贫困且更具活力的社会主体和经济增长主流之外。在所研究的案例中，尽管此类项目给贫困人口带来了小规模临时效益，但它们并没有使贫困人口摆脱贫困。在生产类贫困人口中扶贫为宗旨的项目要取得成效，就要瞄准主要致贫原因，而不是贫困户或贫困地区。要使有关方案在贫困地区取得扶贫成效，可能要在非贫困地区开展公共投资，以促进增长，同时也要有非贫困人口参与新增就业岗位。

12、在创造大量就业机会潜力巨大的地区，诸如土地充足和有利于发展商业农业的地区，基础设施项目可以吸引大量民营资本，新增大量就业岗位。但是，所研究的案例显示，在即便是在道路改造后仍然对民营投资者缺乏吸引力的偏远和贫困地区，此类投资不一定会取得成效。如果没有民营投资来新增长期就业岗位，项目可能会临时改善贫困人口的生活条件，但却不会使他们摆脱贫困。比较而言，为促进农村剩余劳动力从贫困地区向增长势头强劲地区有序流动而采取的干预措施可能是一项更为有效的替代举措。

13、由于对这些问题缺乏渗入了解，许多亚行项目都侧重于在贫困地区开展项目活动，而不是在特定项目区找出脱贫的主要制约因素，也不是设计出相应有针对性的干预措施。项目太过频繁地根据贫困或女性受益人的人数来证明其合理性；许多项目在客户（借款方）没有强烈要求的情况下加入了面向贫困人口的子项目；很少有项目根据可持续脱贫的农户数量而得到评价。

14、本研究呼吁亚行找出可以有效实现可持续农村扶贫的干预措施，而不是瞄准在贫困地区实施不太相关的投资项目。这些干预措施可包括：

- (i) 在本身就对民营投资者具有吸引力及创造大量就业机会潜力巨大的地区实施基础设施投资项目，即使这些地区并不贫困；
- (ii) 实施能够提高贫困人口抓住机遇能力的投资项目，如促进有序外出务工或降低外出成本的项目或促进农村居民获得非贴息贷款的项目，而此类贷款可有效地减少资金不足对民营投资和新增就业岗位的制约；

- (iii) 实施相关计划，通过诸如以可承受成本提供医疗卫生服务或实施促进农户从冲击中恢复的项目等措施降低农户的弱势程度。项目措施可包括及时以商业利率提供紧急贷款，而此类贷款应具有很高的灵活性及较长的成熟期；
- (iv) 实施有关项目，打破世袭贫困这一恶性循环，如向父母提供贴息贷款，供其投资于子女教育，包括后义务教育，而后义务教育可以使下一代从事报酬较高的工作。

15、此外，报告全文的正文或附录部分对下列问题进行了阐述，也对三个国家的案例研究作了描述：(i) 农村基础设施的替代融资方案；(ii) 高速公路和地方道路对扶贫的作用；(iii) 高速公路项目中的附加扶贫子项目；(iv) 中国政府新出台的农村扶贫计划和降低农户弱势程度计划的有效性；以及(v) 马来西亚剩余顽固贫困的消除。

16、本专题评价并不是对亚行项目进行的一次影响评价，而且所研究的案例也不代表所有亚行项目。尽管本研究的结论与其它许多研究的结论保持一致，但并没有得到在不同国情中——特别是在尚未经历经济高速增长的国家中所开展的大型调查的确认。因此，如果不首先对国情进行分析，不能简单地将本研究的结论推广到其他国家。

17、本研究建议组建一个由亚行地区局农业处工作人员组成的非正式工作小组，其任务之一是审查本研究的结论，并以此为契机来重新界定农业对扶贫的作用。应将审查成果——可包括一项战略声明和一项行动计划——纳入对亚行长期战略框架的拟议审查。

结论

18、本研究所涉及的三个亚洲国家在农村扶贫方面均取得了显著成就，根据对三国农村贫困人口如何脱贫的案例研究，业务评价团总结出了有关以下方面的结论：(i) 农户如何脱贫；(ii) 哪些因素与脱贫有着密切联系；(iii) 哪些措施发挥了作用，哪些没有发挥作用；(iv) 哪些做法出现了偏差，原因何在；以及(v) 有哪些建议。现有其它研究的结论对本研究的结论起到了补充作用。

A、农户如何脱贫

19、在评价团走访的地区，农户的脱贫策略在各地区有着较大差异，而且随着时间的变化而变化，反映了贫困人口所能得到的资源及其面临的条件。然而，众多脱贫策略似乎拥

有同一条底线，那就是设法从事家庭劳动——或为自家劳动，或为他人干活。农村贫困和农业的基本特征可以解释这一现象：

- (i) 除了劳动能力之外，贫困农户几乎没有其它资产；
- (ii) 传统上，农业是使农村劳动力实现就业的主要方式，在工业化进程初期且工业化无法创造大量就业机会的情况下尤为如此；
- (iii) 农业就业潜力倚重于土地的数量和质量以及水资源。

20、研究案例表明，在工业化进程初期，当一个国家或地区的土地数量相对于农村劳动力人数而显得充足时，农业在扶贫方面发挥了关键性作用。业务评价团注意到，由于马来实行了土地分配制度，中国和越南赋予农户土地使用权，因此它们均成功实现了大规模脱贫。随着农村人口的持续增长，已无新增土地分配给年轻人，此时，在评价团走访的许多地区，耕地短缺状况的加剧、大量和日益增加的剩余劳动力以及地方缺乏足够的非农就业机会来吸收剩余劳动力就成了主要致贫原因。在此类情况下，农业对扶贫的贡献就减少了。在所走访的地区，尽管农业的强化和多样化提高了农作物产量，但却由于更多地使用花钱购买的投入品而付出了高昂的成本，而且也没有产生大规模扶贫效益。业务评价团注意到，在目前这一发展阶段，由于耕地短缺制约了农业就业，通过农业脱贫的农户数量相对较小。

21、与此同时，在大部分走访过的贫困地区，尤其是偏远山区，非农就业受到了限制，因为这些地区对民营投资者缺乏吸引力，即便是在项目对农村道路进行改造后也是如此。一些居住在城镇附近的农户通过做生意或从事其它非农工作而摆脱了贫困，与此同时，绝大部分居住在贫困地区的农户则通过外出到繁华地区在非农行业就业——典型的有制造业、建筑业和服务业——也摆脱了贫困。对年轻人而言，这一情况尤为突出：如果大部分年轻人留守在村中务农（而不是选择外出务工），他们可能会因此而加入贫困的行列。在大多数走访过的地区，外出务工是现阶段的主要脱贫策略，但高附加值农业发展潜力较大的地区不在其列，因为这些地区的土地仍足以供劳动力就业。

B、哪些因素与脱贫有着密切联系

22、由于设法从事家庭劳动是农户脱贫的底线策略，因此促进或制约自我就业或新增就业的因素就显得很重要了。业务评价团认为，下列因素对所走访地区农户采用何种脱贫策

略及能否成功脱贫有着最为显著的影响。对于农业就业，最大的制约因素是耕地短缺及较差的耕地质量、旱季缺水以及诸如恶劣气候条件等其他不利于农业生产的条件。对于非农自我就业，主要制约因素则是缺少资金或无法获得商业信贷，在一些能人发现了较好的投资机会但缺乏所需资金或从事商业经营的农户或公司需要中长期信贷但无法获得信贷的情况下尤为如此。对于工薪就业，首要因素是工作岗位是否存在。业务评价团发现，尽管工作地点和交通费用会影响到农户决定是否外出，但绝不是主要制约因素，因为大多数务工人员都不惜长途跋涉到城市务工。因此，农户家乡较差的道路状况并不能阻止他们外出。同样，务工人员缺乏技能也不是一个主要问题，因为很多民营企业通常向刚刚来自农村的务工人员提供培训，它们很清楚这些人的培训需求。对于正规就业，在所研究的案例中，通常要求务工人员具有中等教育水平。

23、在寻找工薪就业过程中，第二个主要因素是外出障碍，包括政府对劳动力流动的管制、少数民族人口面临的语言障碍；以及农户在城里社会关系的缺乏。在同一个经济高速增长国家的城市和充满活力的地区，扶贫成效最为显著的是那些外出务工活跃的地区，一部分原因是政府放松了对劳动力流动的管制，另一部分原因是悠久的外出务工历史，而这可以使很多农户在城市发展社会关系。比较而言，业务评价团发现，在以少数民族为主的山区，贫困现象持续存在。这些地区的语言和文化障碍限制了人们外出。由于与世隔绝，与外界缺乏联系，这些地区的人们惧怕在陌生城市寻找工作。

24、作为新增贫困的一个主要原因，农户弱势已成为导致所走访地区农村持续贫困的一个主要因素。在导致农户弱势的众多因素中，业务评价团确定了两个关键因素：(i) 家庭成员罹患重病或慢性病以及(ii) 由于价格波动、动物流行病爆发或自然灾害而导致投资失败。许多农户可以通过重新投资、更加努力的工作及减少消费等方式自行从首次冲击中恢复过来，条件是他们可以及时获得能够承受得起的商业信贷，如商业利率信贷。遗憾的是，大多数正规金融机构都不能尽快提供贷款，主要原因是这些机构设有正规程序和担保要求。同时，这些机构的规定限制了贷款额度、还款计划、贷款延期的上限次数以及贷款用途，这进一步降低了正规信贷的效用。结果，绝大部分接受访谈的农户在紧急情况下转而从非正规渠道借款，因为他们应对冲击的典型策略是寻找即时就可以得到的资金，不论其成本高低。农户的第一选择是卖掉牲口或向亲朋好友借钱。如果从这些渠道获得的资金仍不够用(通常就是这种情况)，农户最终只能向放债人借款。放债人当场就可以提供农户急需的资金，而且这些资金无需担保，也具有很高的灵活性。只要农户连续支付利

息，他们想要借多少就可以借多少，而且可以在任何时间还款，还款数量也不限。借款人这样做并不轻松，因为放债人收取的高额利息使得他们中的有些人深陷贫困，并在无法偿还累积债务的情况下被迫亏本出售其田地。在亚行业务中，农户弱势和新增贫困问题并没有得到充分的重视。

C、哪些措施发挥了作用，哪些没有发挥作用

25、在所走访的地区，业务评价团发现有些贫困干预措施发挥了很好的作用，这些措施包括政府制定的政策和计划与实施的项目以及亚行资助实施的项目。首先，农村剩余劳动力从贫困地区向经济增长速度较快地区的流动有效地减少了农村贫困现象。政府采取的旨在促进经济增长和新增就业的干预措施——如中国实施的两个高速公路项目——极大地促进了扶贫，虽然这些措施的效性并不直接，也难以量化。即便项目在非贫困地区实施，也会产生此类积极影响，因为贫困劳动力会流向拥有新增就业岗位的任何地区，而这些地区通常位于贫困地区之外。此外，业务评价团在中国所走访地区的观察结果显示，那些减少了劳动力流动障碍或促进了劳动力有序外出的政府政策或计划也发挥了很好的作用。

26、其次，在所研究的案例中，使大多农户可以轻易得到非贴息贷款——既包括正规金融机构的商业贷款，也包括放债人的非正规信贷——可以有助于扶贫。轻易获得贷款并不意味着贴息或不按规定还贷，而是指简化的程序、较快的贷款批准速度、较少的贷款用途限制以及可以承受的费用，如商业利息，而这些均符合健全且审慎的银行业规范。在走访过的地区，业务评价团注意到，农户轻易得到信贷对扶贫有着以下积极影响：

- (i) 农村信贷借取便利缓解了资金不足对民营投资的制约，在一些能人发现了较好的投资机会但缺乏所需资金的情况下尤为如此，从而促进了能人自我就业或为他人创造就业机会；
- (ii) 农村信贷的及时获得增强了农户的应急能力，在贷款成熟期足够长的情况下，也可以促进他们从冲击中恢复过来；
- (iii) 低利率中长期信贷使得农户有机会投资于子女教育，尤其是高中教育，这可以有效地打破世袭贫困这一恶性循环。

在正规金融机构没有及时提供贷款的地区，放债人是农户应对冲击的最后指望，尽管这样做的代价很高。政府简单地取缔放债人的做法并没有见效，没有使放债人消失，因为

正规金融机构并没有能满足农户对用于应对冲击的快速和灵活贷款的需求。政府对放债人的取缔只会增加他们的运营成本，导致借款人承担更高的利息。然而，如果放宽对放债人的管制，可以鼓励放债人之间的相互竞争，从而降低利息，业务评价团在越南就注意到了这种情况。

27、再次，政府旨在解决农户弱势问题的政策发挥了作用，特别是同农户缺乏子女教育和医疗卫生服务投资能力相关的政策。在马来西亚的走访地区，农户并不担心子女教育或医疗保健成本，因为这些服务基本上由政府免费向所有公民提供。在越南，政府免除了贫困学生的学杂费，并向贫困户发放医疗卫生服务卡，从而降低了农户的医疗费。但这一制度远不能提供有效的保障。近年来，中国政府启动实施了一系列计划来减轻农村居民所承担的教育和医疗服务负担。尽管目前对这些计划的成果进行评估为时尚早，但这些干预措施的方向还是正确的，因为它们针对的正是中国农村新增贫困的主要致因。

28、在走访过的地区，业务评价团注意到，下列扶贫干预措施似乎不太有效。首先，对偏远和贫困地区的单个农村道路进行改造，但并没有将它们同大型路网连通，这样做只能临时改善部分农村居民的生活条件，但不能使他们摆脱贫困。这些地区条件较好道路的缺乏是贫困的结果而不是贫困的致因，后者包括耕地的严重短缺而不足以供农业就业及较少的非农就业岗位而无法吸收农村剩余劳动力。这些制约因素并没有因基础设施投资而有所减少。贫困人口几乎没有剩余产品可供出售，同时，由于地处偏远，自然资源贫乏，各村仍无法吸引大买主或民营投资者，即便是在项目对乡村道路进行改造后也是如此。如果不由民营投资者来增加长期就业岗位，项目只能创造小规模效益，如出行条件改善和临时工作岗位等。这些效益大多与项目建设期间的土建工程有关。此外，由于在完成后的缺乏维护资金——亚行资助的传统农村发展项目存在的一个普遍问题，这些项目为较差的可持续性所困扰。此类情况下，农村道路改造似乎对扶贫没有多大的必要性，也不足以扶贫，因为绝大部分贫困人口通过到具有增长活力的地区务工摆脱贫困，而且其家乡较差的道路状况并不能阻止他们外出。

29、其次，虽然亚行项目中的附加子项目旨在帮助贫困户或贫困地区，但在所研究的案例中似乎行不通。尽管这些子项目满足了亚行解决社会问题的愿望，但在基层没有发挥多大作用，原因是缺乏来自终端借款方的强烈要求（如越南农村信贷项目）或来自借款国的强烈要求（如中国的两个高速公路项目）。亚行附加子项目的要求及在此过程中采取的由

上至下的（强加）做法导致了地方政府农村道路发展规划的低效和紊乱。如果不能减少项目区致贫的主要原因，这些附加子项目不会取得多大实际成果。

30、最后，作为投资项目所采用的一种扶贫工具，农户和地区瞄准机制在所研究的案例中并没有发挥很好的作用。在越南，政府准确地确定了贫困公社，也对贫困户如实进行了登记，而且项目效益向非贫困人口的非漏出量相对较小。即便如此，采用瞄准机制的项目（瞄准项目）也没有以可持续方式使贫困人口成功脱贫。瞄准方式并没有注重减少特定项目区脱贫的主要制约因素，而是局限地侧重于在贫困地区实施项目，或向贫困户带去短期效益。在研究过程中，业务评价团发现，贫困瞄准机制下的一些假设并不成立。在研究案例中，项目地点并不能保证项目会对贫困产生较大的影响，因为解决偏远和贫困地区贫困问题的多数方案似乎存在于这些地区之外。再者，瞄准项目把非贫困人口排除在项目之外，这样做把贫困人口隔绝于最具活力的社会主体和经济增长主流之外。在研究案例中，如果非贫困人口不能积极参与新增就业岗位，瞄准项目只能产生小规模短期效益，而且无法使贫困人口摆脱贫困。同样，如果非贫困地区不能实现新增大量就业机会所需的经济增长，在贫困地区实施的公共投资项目可能不会有效地减少这些地区的持续贫困现象。

31、上述发现不应导致对所有瞄准方法的简单排斥，因为有些情况下，如对于向非生产类贫困人口提供公共补贴的福利计划，这些方法还是有效的。业务评价团建议采用决策树分析法将生产类和非生产类贫困人口区分开来。后者应由福利计划长期供养，而瞄准方法可能会有效地将非贫困参与者排除在外。然而，对于旨在使生产类贫困人口摆脱贫困的投资项目，干预措施要有针对性地减少在特定项目区开展扶贫的最主要的制约因素。如果瞄准方法片面注重项目的直接受益人，就有可能分散项目设计和实施人员的注意力。将贫困参与者排除在这些项目之外可能意味着对新增就业机会的放弃，因为新增就业机会通常由非贫困人口牵头创造。总之，贫困瞄准这一概念可能具有吸引力，因为有限的公共资源应用来帮助贫困人口。然而，如果发现瞄准方法不能有效地实现扶贫目标，就不应该继续使用。扶贫项目要取得成效，就要瞄准农村贫困的主要致因，而不是瞄准贫困户或贫困地区。要有效地解决贫困地区的扶贫问题，可能需要在非贫困地区开展公共投资，以促进经济增长；扶贫项目要有非贫困人口的参与，以增加就业岗位。

D、哪些做法出现了偏差，原因何在

32、在许多亚洲国家，农村人口增长加剧了人均耕地的短缺状况。尽管农业在这些国家的扶贫作用出现了显著变化，但由亚行资助的农业与农村发展项目的设计没有作出相应调整。如今，一些以往在地区性发展项目（上世纪八十和九十年代流行的农业与农村发展模式）中使用的典型干预措施仍继续成为许多亚行项目的主要子项目，例如：

- (i) 基础设施投资，包括农村道路、灌溉设施和市场的新建或改造；
- (ii) 农业生产支持，包括新粮种和其它农用物资的供应以及培训和农技推广服务的提供；以及
- (iii) 社会服务，包括村卫生所和饮用水系统的新建或改造。

近期实施的农业与农村发展项目则纳入了受益人参与和社区发展子项目。这些子项目的具体活动包括：聘用非政府组织为项目的协调员，组建受益人小组，召开协商研讨会，编制村级发展规划，向项目实施人员和受益人提供多种培训。许多项目在没有首先对特定项目区的主要致贫原因及项目干预措施将如何减少这些原因进行详细分析的情况下将此标准子项目作为农村扶贫的主要干预措施。一般情况下，许多项目都注重将项目地点定在贫困地区或注重贫困或女性受益人所占比例，它们设想这样做将会自动确保取得扶贫成效。

33、近年来，亚行内部出现了这样一种趋势，那就是在项目中附加扶贫子项目，使项目面向贫困人口。许多高速公路项目都增加了贫困县农村道路改造子项目；有些项目甚至添加了少数民族发展子项目，但发展少数民族是地方政府而不是项目执行机构的应尽职责，因为后者缺乏处理少数民族发展事宜所需的专业力量。项目纳入扶贫子项目的做法似乎是由供方——亚行主导，而不是由需方——借款方主导。亚行这样做的目的在于满足其处理社会问题这一要求，或表明其为满足捐赠国的要求而作出的努力。由于附加子项目并未减少特定项目区扶贫的主要制约因素，因此其影响更为虚浮且不切实际。

34、部分由于亚行内部要求其项目指标要直接且可以量化，许多项目都用项目投入、活动或短期产出等指标来衡量其影响。这些指标是虽然直接的，也是可以量化的，但与脱贫并无多大干系。此类指标一般包括贫困或女性受益人的人数、受益人小组个数或小组成员人数、培训课程数量和学员人数、改造农村道路公里数、新建灌溉系统或饮用水系统个数或子项目土建工程施工所新增的临时工作岗位数。这些指标使项目工作人员的注意力偏离了对可持续扶贫目标的高度重视。为了衡量脱贫成果及其可持续性，主要指标可以包括以

下方面所发生的变化：(i) 农村就业情况；(ii) 农户家庭收入来源及收入水平；(iii) 农户应对冲击的能力；(iv) 自然资源基础的可持续性；以及(v) 下一代人的脱贫前景或持续贫困的可能性，诸如其教育水平(的变化) 和潜在就业前景。由于这些指标不一定可以被量化，因此，有必要开展大量工作，找出切实可行的方法，用现有资料源对这些指标进行估算。

35、导致这些问题的原因之一似乎是与亚行的机构文化有关——亚行可能更多地回应捐赠国而不是借款国客户的要求。此外，亚行的激励机制机构在很大程度上是趋于上层的，在这一结构下，普通工作人员按照其主管的要求工作，而主管们也同样按照项目审批部门——董事会的要求行事。尽管亚行没有明文规定要求项目附加扶贫子项目，但大部分项目都这么做了，原因可能是这些子项目经常得到董事会成员们的表扬，从而致使部分工作人员和主管们相信，附加扶贫子项目可以提高项目获得批准的可能性。对照而言，亚行缺乏相关激励机制，鼓励其工作人员积极开展基层实地调研工作以全面了解项目区实际情况，设计出具有针对性的干预措施。¹ 许多亚行项目团将大部分时间花在同政府官员在首府城市开会上，很少花时间到基层走访，而且依靠咨询专家开展大部分实地调研工作。另外一个问题是，亚行的内部程序缺乏灵活性，因为一旦项目纳入计划，项目设计人员就很难认真考虑其适当性。²

E、建议

36、过去，许多农业与农村发展项目的成果并不理想，这在亚行内部引发了一场关于是否撤销其农业和农村投资的激烈辩论。本研究不支持撤销投资，因为农村地区将继续对扶贫发挥重要作用。为了避免重复实施不太相干的农业与农村发展项目，有必要开拓亚行干预措施可以有效地促进农村扶贫的替代领域。具体值得开拓的领域包括：

¹ 亚行内部为缺乏实地调研工作而常用的一个借口是“时间不够，资源不足”。但这一借口站不住脚，因为一些不太相干的项目干预措施——通常源于缺乏对项目区主要致贫原因的了解——可能会浪费更多的时间和资源。亚行应安排足够的人员和资源来开展基层实地调研工作。

² 例如，在某个项目的设计阶段，即便项目设计人员发现农户们得不到金融服务是项目区面临的一大制约因素，但也很难把它从一个灌溉项目变为小额信贷项目，因为到项目设计阶段，该灌溉项目已纳入亚行项目滚动计划达三年之久。这一问题没有很好的解决办法；要解决这一问题，亚行和各国政府就要付出艰苦的努力。

- (i) 与其将侧重点放在贫困地区，不如将项目区定在本来就对民营投资者具有吸引力的地区，如毗邻商业中心的地区、交通方便的地区或自然资源丰富和发展商业农业条件理想的地区，即使它们并不贫困；
- (ii) 设计出旨在提高贫困人口抓住机遇能力的项目，如促进农村剩余劳动力向具有增长活力的地区有序流动的项目、降低外出成本项目以及使农户得到更好的金融服务以调动民营投资、自我就业或新增就业的项目；
- (iii) 协助政府制定有关计划，降低农户的弱势程度，如向所有农村居民提供他们能够承受的医疗服务，或设计出有利于农户从冲击中恢复的项目，如使他们及时得到具有较大灵活性和较长成熟期的非贴息贷款；
- (iv) 设计出可以打破世袭贫困这一恶性循环的项目，如向父母提供低息贷款，供其投资于子女教育，特别是后义务教育，因为后义务教育可以使下一代从事报酬较高的工作。

37、为使亚行扶贫项目产生必要变化，建议对下列问题予以探讨：

- (i) 鉴于农业在耕地严重短缺和拥有大量剩余劳动力的地区所发挥的扶贫作用日益降低，在这些地区实施的许多传统农业与农村发展项目只给农村贫困人口带去了临时效益，但没有使他们摆脱贫困，亚行是否应继续投资于农村基础设施、农业生产和社区发展而不管它们是否与特定项目区的贫困成因相关呢？
- (ii) 鉴于大多数贫困人口——特别是偏远和贫困地区的贫困人口——选择了外出到城市务工作为其主要脱贫策略，亚行是否应继续在其项目业务中对外出务工视而不见，还是应安排足够资源来研究外出务工的正面和负面影响，并寻找可行措施，以促进有序外出，降低外出成本，同时最大限度地增加外出务工的正面影响，尽可能减少其负面影响？
- (iii) 鉴于其扶贫这一首要目标，亚行是否应根据项目惠及的贫困农户数来衡量其是否取得成功，还是根据可持续脱贫的农户数来评价项目的影响？此外，鉴于诸如高速公路项目等基础设施项目为经济增长奠定了坚实的基础，并因此而对新增就业机会作出了巨大贡献，尽管此类影响为发生在项目区之外的间接且不可量化的影响，亚行是否应坚持要求根据直接可量化的指标且不管这些指标的性质如何对所有项目进行评价，还是应划拨资源，以找出实用方法

来对那些主要产生间接且不太可量化影响的项目进行评价，同时找出衡量可持续脱贫贫困农户数量的具体方法？

- (iv) 鉴于对偏远和贫困地区的道路单个进行改造不会吸引民营投资，亚行是否应继续在这些地区实施基础设施项目，以符合其面向贫困人口这一立场？或者，亚行的宗旨是否应是最大限度地为来自贫困地区外出务工的农村剩余劳动力增加就业机会，并投资于创造大量就业岗位潜力巨大的地区，哪怕这些地区并不贫困？
- (v) 鉴于消除剩余顽固贫困的成本很高（包括那些人力资本水平很低或患有慢性病的人，或生活在偏远村庄的村民，这些村庄人口稀疏，道路建设成本很高，因此不值得投资），亚行是否应侧重通过在贫困地区实施项目的方式来消除顽固贫困，还是应在设计出降低农户弱势程度项目的同时建议由政府福利计划来供养那些难以脱贫的人口（现已发现，农户弱势是新增贫困的一个主要原因）？倘若后一种选择更好些，那么有哪些最为有效的措施来降低农户的弱势程度呢？
- (vi) 亚行是否应继续延用在投资项目中添加扶贫子项目以解决社会问题这一做法，还是设计出自成一体的项目来专门应对特定项目区贫困的主要致因？

要了解更多信息，请登录 <http://www.adb.org/Evaluation/reports/ses-poverty-targeting.asp> 查看报告全文。