

亚洲开发银行与中华人民共和国： 共同致力于扶贫事业

扶贫工作取得的成绩

自 1978 年开始进行经济改革以来，中国已成功地减少了农村贫困人口的绝对数量并已实现了其新千年目标，即将贫困人口减至 1990 年的一半。扶贫工作成效显著，主要表现在以下社会发展指标，如：平均寿命不断提高，婴幼儿死亡率不断降低以及文化普及率日益提高等。在扶贫工作上所取得的成功说明：政府为社会的平衡和全面发展做出了很大努力；各类参与者、计划和融资渠道发挥了主要作用；政府划拨了巨额预算为穷人提供自立培训。中国的扶贫计划是按地区有重点进行的，它所强调的是：社会经济基础设施条件、为贫困人口创造就业机会、增加收入、利用小额贷款促进农村发展。

扶贫工作所面临的挑战

中国政府认识到：需要不断解决扶贫工作当前或是将会面临的各种挑战，比如：（1）将目标定位于提高那些生活在不良环境中的最为穷困的人们的生活质量上；（2）解决由于健康、教育以及环境因素造成的贫困人口没有收入的问题；（3）提高由于企业改革及裁员造成的城市贫困人口的生活质量；（4）由于人口老龄化和社会保障改革的需要所带来的挑战；（5）由于农村缺少收入机会而导致农村人口流向城市；（6）东西部地区差距以及城乡差距越来越大；（7）少数民族地区、老年人、妇女和儿童的贫困问题；（8）通过让贫困人口自身和非官方实体参与进来，提高扶贫计划的效力等。

中国在实现千禧年发展目标方面的进展

中国已经实现了在 1990 年的基础上将贫困人口减半的目标。1990 年中国农村收入不足每天 1 美元的人口占农村总人口的 31.3%，到 2000 年这一比例下降到 11.5%。尽管就大多数千禧年发展目标而言，中国的进展令人满意，某些指标，例如农村地区的安全饮用水，儿童死亡率、HIV/艾滋病控制和部分环境指标仍需要进一步改善。另外，在实现千禧年目标的过程中存在的地区不平衡问题也需要给予更多关注。

中国的新扶贫战略

2001 年 4 月，中国政府采取了新的十年扶贫战略，该战略旨在在“主要县市”建立一套扶贫及改善贫困人口生活质量的体系以给生活在贫困线（政府的规定是人均年收入 625 元人民币¹）之下的 3000 万农村人口提供帮助。非主要县市地区的主要县市和贫困村可以取得国家扶贫基金。这 592 个主要县市是依据其收入、社会、地理以及自然条件选出的。偏远地区、山区、少数民族地区以及赤贫地区可以优先获得扶持。这一新战略关注那些贫困家庭和村庄团体。参与措施将得以实施以确保贫困人口都能获得扶持。除此以外，西部大开发战略已经列入十五计划，它确定了目标地理区域以推动其经济增长，而这种增长对穷人是有益的。西部地区基础设施不完善，生态问题严重如：沙漠化和土壤侵蚀等，人力资源匮乏。这些问题都将得到解决。一

¹ 贫困发生率的计算方法有四种：

- 按收入 1 美元/天的国际贫困线计算，为 8800 万贫困人口（2002）（数据来源：《中国促进均衡增长——国别经济备忘录》世行，2003）
- 按支出 1 美元/天的国际贫困线计算，为 1.61 亿贫困人口（2002）（数据来源：《中国促进均衡增长——国别经济备忘录》世行，2003）
- 按中国政府的人均年收入人民币 625 元的贫困线计算，为 2820 万贫困人口（2002）（数据来源：《中国农村贫困监测报告》，国家统计局，2003）
- 按中国政府的人均年收入人民币 869 元的贫困线计算，为 8650 万贫困人口（2002）（数据来源：《中国农村贫困监测报告》，国家统计局，2003）

些计划（如社会保障改革，为失业工人创造收入和就业机会以及在小城镇创造非农业就业机会等）也已制定起来，以解决城市贫困人口面临的问题。官方贫困线——大约为 0.7 美元/天——是农村人口的最低生活线。这一贫困线与国际标准相比，还是较低的。中国官方并未规定城市贫困线。

在 2004 年 3 月结束的 10 届全国人大第 2 次会议上，中国政府提出了一系列扶助贫困人口的措施，包括（1）降低农业税率，幅度为年均 1% 以上，5 年内完全取消农业税；（2）确保基础教育，实现到 2007 年时全部扫除成年人文盲；（3）2004 年创造 900 万个新就业岗位并让 500 万下岗职工重新上岗；（4）在三年内建立一个涵盖城乡的全面疾病防治和紧急医疗救助体系，以增强处理严重传染病和其它公共卫生紧急情况的能力；（5）采取措施切实保障进城的农民工工资的按时足额支付，用三年时间基本解决建设领域拖欠工程款和农民工工资问题。

亚行的扶贫战略

亚行长期战略框架是针对国际发展目标（体现于联合国千年宣言中）区域和条件所面临的发展挑战而定的，它反映了亚行扮演着越来越重要的角色。该长期战略框架具体规定了四条运作原则以确保亚行恰当选择和关注目标国家并提高亚行支持的发展影响和效力：（1）确保目标国家建立一套发展议程并领导该议程；（2）制定提供开发援助的长期措施；（3）建立战略联盟，增强战略伙伴关系；（4）估测发展影响。特别地，该长期战略框架声称：“要确保经济持续增长，包括社会进步和管理方式的改进，就要对基础设施建设和促进经济增长的举措进行投资。这些投资还需要伴以政策改革和机构职能建设。”亚行的战略议程会处理这些问题。该长期战略框架宣称如下：

与其扶贫战略相协调，该议程分为三个核心领域：

- 经济持续增长，这涉及到广泛的经济增长促进活动，包括投资于物质基础设施与社会基础设施以及旨在推动环境良好发展的环境计划；
- 包括社会发展，这又包括投资于社会支持计划和政策改革议程，这些改革议程将会促进社会公平、增强人们权利，特别是妇女和残疾人的公平和权利；
- 高效的政策与机构治理，这包括支持所有公共部门的管理；法律及司法改革以及增加公共部门的职责。这些管理方法也必须能够，特别是通过全社会共同努力，促进那些能使人们更加有效地参与决策的方法和程序的建设以推动经济及其相关增长。

这三个核心领域将由三个相互关联的主题予以补充，这将加宽加深这三个核心干预领域的影响：

- 增强私营部门对经济发展的作用，这取决于私营部门发展战略；认识私营部门和市场在经济发展过程中的核心作用；应对由于调动私营部门资源来处理日益复杂的地域发展议程所带来的挑战。
- 支持区域合作和一体化发展，这反映了有必要通过合作来支持发展中成员国的发展，通过利用更广泛的资源和市场提供更多的发展选择，解决各国面临的共同问题，并利用机会分享知识和信息。
- 不断解决环境问题，这包括：将环境作为所有发展决策和跨国计划首先考虑的问题，而且这不仅仅可以阻止已出现问题的环境继续遭到重大和代价昂贵的破坏而且还可以改善环境。

2003 年，亚行与中国就《扶贫合作伙伴协议》的条款最终达成一致并在协议上签字。该协议包含了双方在扶贫合作中各自将采取的具体措施。

亚行对中国及其扶贫计划提供的援助

亚行对中国扶贫计划的支持是建立在以上三方面核心领域及其相互关联的主题之上的。例如：经济增长可以给贫困人口带来好处，而这就需要给贫困人口参与的项目提供贷款并设计基础设施项目以使贫困人口能够获益。针对城乡之间以及内陆和沿海地区之间收入不均的现象越来越严重的问题，亚行将会帮助中国政府促进经济增长以减少内陆地区贫困人口的数量。亚行将会将其贷款援助的重点转移到那些欠发达的内陆省份，大部分贫困人口是集中在这些城市的。在 1997 至 2003 年间，亚行将其扶贫计划项目资金的约四分之三提供给了中西部地区，而在 1987 年至 1996 年间，这一比例才占到了 40%。

亚行也支持地区合作，这是因为中国的许多贫困人口生活在边远的少数民族地区。改善私营部门的发展环境是很重要的，这是因为私营部门可以创造使贫困人口脱贫所需的大部分工作岗位。亚行致力于环境问题，这是因为不良环境会使贫困人口大受其苦。良好的治理方法是很重要的，这是因为贫困人口受发展管理不良的影响很大。

亚行将帮助中国实施其扶贫计划：设计物质基础设施发展以使生活在贫困地区的人们能够从中受益，将目标定于农业部门和农村贫困人口的发展项目，解决土壤恶化和自然资源管理问题，通过社会保障改革扶持城市贫困人口，建设社会安全网络以抵销国有企业改革带来的社会成本。这一战略旨在确定恰当项目并为其提供技术援助以加强这些部门的政策建设。

亚行扶贫计划的战略重点

开发基础设施促进益贫型经济增长。 政府向诸如公路、铁路、能源、供水和卫生设施等物质基础设施进行投资对提高生产率和实现经济的长期增长具有重要的意义。而要创造有利的条件促进民营部门成长繁荣和促成市场高效地运作，良好的基础设施也必不可少。在中国，（1）公路投资每增加 1 万元人民币就可以让 3.2 个穷人摆脱贫穷；（2）人均公路里程每增加 1%，家庭消费就会增长 0.08%；（3）灌溉支出每增加 1%，人均农业产量就会增长 0.41%，贫困发生率就会降低 1.13%；（4）电力部门投资每增加 1 万元人民币就可以让 2.3 个穷人摆脱贫穷。亚行基础设施的干预活动绝大部分都在贫困的内陆地区实施，精心策划以期让贫困人口也能享受到这类投资所带来的利益。例如在亚行资助的基础设施项目的总体规划设计中也包括地方公路、农村供电、农村供水（根据地方的能力情况，分别由中央政府、亚行或中央政府和亚行联合资助）的项目部分。亚行对华贷款的大部分将投向贫困的中西部地区。

支持民营部门发展。 中国需要每年创造 1500-2000 万个工作岗位，才能吸纳劳动力市场的新增劳力，吸纳因改革裁减却又无法转岗的国有企业冗员和雇用大约 1.5 亿名农村富余劳动力。国际经验已经表明营造有利于企业经营的环境有助于增加财富和创造机会。亚行将与中国联手促进民营部门的发展。此类联手活动的实例可能包括：（1）通过强化法律与监管框架和司法制度，促进法治建设；（2）修改税费征缴制度，实行“费改税”，避免费用私征乱收；（3）消除基础设施方面的瓶颈因素；（4）修改行政管理方面的法律法规，增加透明度，减少企业所遇到的政府办事烦琐拖拉程序；（5）消除省际交易的种种关卡障碍；（6）改进公司治理、会计与审计标准及业务实践；（7）改善民营部门特别是中小企业获得信贷和其它关键性资源的条件。

环境与扶贫。 解决土地沙化、水资源短缺、水污染、空气污染、水土流失、森林、和湿地等问题是尤其能有益于贫困人口的环境举措。中国与亚行将继续在环境领域进行合作，广泛地开展与政策制度改革以及能力建设相关的活动，支持一些选定的项目，解决环境问题。这些项目将精心策划，以便于贫困人口能够享受到环境改良所带来的益处。为了确保环境工作的扶贫重点更明确，中国与亚行将支持实施中国 - 全球环境基金的合作行动，遏止土地退化和改善目标贫困地区的条件。中国 - 全球环境基金的合作行动称为业务规划 12（OP12），历时 10 年，由全球环境基金的赠款资助，赠款资金达 1.5 亿美元，旨在处理与遏止土地退化相关的法律、政策、机构、技术和融资等方面的问题。本合作的宗旨是减轻西部地区的贫困状况，遏止土地退化和恢复干旱地区的生态系统。

随着城市化的发展逐渐加速，对城市基础设施和服务的需求也在增加。为了增加开发效果，今后的贷款方案将探讨能否采用综合全面的方法来支持城市发展规划和项目。亚行将帮助中国策划一批专门针对城市的环境改良项目，在选定的城市实施，包括供水、废水与垃圾处理、空气质量改良、城市交通与城市环境整治项目。

区域合作。 中国和亚行将促进区域合作，将其作为帮助推动经济增长和扶贫事业的手段。在亚行的支持下，区域合作将通过如下措施予以实现：（1）促进各国开展合作与政策交流，以改善政策环境和刺激经济活动与过境贸易；（2）推进实施次地区的重点项目，以刺激过境地区的发展；（3）鼓励联合融资资助公私部门的项目；（4）培养地方能力，以更好地管理区域合作规划。中国许多最贫困的少数民族人都生活在过境地区。促进这些地区的贸易和刺激其经济增长及民营部门的发展将有助于增加这些贫穷社区的就业机会。

益贫型政策分析。 中国在亚行的协助下将从实务和分析这两个方面着手强化诸如可预见性、问责性、参与性和透明度等方面的治理体制。在这些领域中，亚行将与中国合作的实例包括法律与监管体制改革、会计与审计、财政改革、公司治理、营造促进和有利于民营部门发展的环境。这些举措将能给穷人带来利益。为了确保这类努力的扶贫重点更明确，中国和亚行将探索如下各个领域的益贫途径：改革扶贫工作的计划与实施方法、改进向贫困人群提供服务的地方级的服务计划、研究制订以扶贫为核心的省级发展计划、改善贫困县的财政状况、加强对穷人的法律援助工作、缩小东（中）西部地区间的差距和城乡间的差距、营造有利于中小企业发展进而增加就业机会的环境、发展社会安全网（社会保障与养老金制度改革）、提高洪灾防治与河流流域综合管理能力、促进穷人参与发展类项目的规划与实施活动。

未来的重点事宜。 除非贫困以及不均的现象得到解决，否则，有着广大群众支持基础的改革大计将会被破坏掉。中国政府热衷于减少并根除遗留下来的相对难以解决的农村贫困问题以及近来越来越严重的城市贫困问题。在第十个五年计划（2001年至2005年）以及中国农村扶贫与发展纲要（2001年至2010年）中规定了相关的战略目标。在新战略中，政府制定了主要的试点城市作为扶贫工作试点。这些城市是根据其收入、社会条件、地理条件以及其他客观条件筛选出来的。边远山区、少数民族地区以及赤贫地区将得到优先扶持。选择贫困农村的标准是通过公开程序让各村村民叙说各村以及县市的主要影响因素以来评估各村实际情况，并建立了一套权衡各指标的系统以形成一个农村综合贫困指数。

这些战略的综合运用可以找出重点，应对潜在因素（如环境恶化），把握就业机会，支持提高教育水平，利用贫困人口自身的原动力，分配更多的资源并加强扩展福利保障体系。政府调配其自由资源以集中精力消除贫困的同时也获得了非政府组织的支持。政府欢迎非政府组织扩展其角色职能并一起参与到扶贫计划中来。政府也在寻求与官方、非官方的国际捐赠者进一步展开合作，不仅通过提供资金和专门资源也可以通过提出并试验创新方法来更好的实现国家的扶贫计划。

亚行编制了《中国贫困状况概述》²，其主题摘要见附录 1。

利用亚行贷款项目帮助穷人

亚行致力于通过利用其贷款项目采取以下方式减少中国贫困人口：

- （1） **交通与扶贫：** 因为地理位置偏僻孤立，机动化的运输成本高，穷人除了在其近邻地区以外，流动迁移能力很有限。因此，穷人一般把公路建设看成是具有关键意义的基础设施重点投资项目，其给贫穷社区所带来的益处包括降低了运输成本、降低了投入成本、扩大了农业支持服务，因而改进了农业生产方法、增加了进城就业的机会和改进了获得卫生、教育和社会服务的条件。公路条件得到改良还有

² http://www.adb.org/Documents/Reports/Poverty_Profile_PRC/PRC.pdf

助于促进农村自给自足型农业经济向更多元化经济作物型经济的转化过渡,给农村家庭带来更高更稳定的收入,最终摆脱贫穷。

交通基础设施是经济发展的一个必不可少的条件。而扶贫事业又离不开发展经济。良好的基础设施是有利于民营企业繁荣的效能环境中的一个组成部分。亚行在一次调查中曾要求国内民营部门甄选出基础设施方面的限制因素,21%的受访者认为是道路不良。在贫穷的中西部省份地区,道路系统尤其落后。在亚行的另一次调查中,基础设施不好也被认定为是外国公司不向内地贫困省份地区扩展业务的主要理由。

发展欠发达内陆省份的铁路有助于促进经济增长和摆脱贫穷。铁路运输的改良引起工业发展,而工业发展又会增加就业机会。就业模式由农业向农业加工业、轻工业和服务业的转移使得妇女的就业机会增加,进而增加其收入和提高其社会地位。旅游业也随之迅速地得到发展。发展铁路可能还有助于促进地方人均 GDP 的增长,因而,有助于提高人民的生活水平和摆脱贫穷。

- (2) **能源与扶贫**：滥用能源所产生的不良环境效果通常会给穷人带来更严重的影响。使用清洁能源和节能工作据认为能明显地增加穷人的福祉。电力可以明显地改进人们的生活质量。例如,有了供电服务,小型企业就能用电动机来开动机器,儿童在夜晚就可以读书,穷人通过看电视和听广播,了解更广阔的世界,就能开阔了视野。农村地区,要使用医疗设备就需要有可靠的供电服务。既然中国的 3/4 人口都生活在农村地区,农村地区稳定可靠的供电就很重要。扶贫相关的具体项目部分中可能会包括农村电气化、向穷人提供节能照明和针对穷人的特价电费等内容,以便于他们能够用得起这些项目中所提供的电力服务。
- (3) **水资源与扶贫**：向废水、供水和水资源管理部门提供援助可以让受到污染水不良影响的人受益。而这些人通常是穷人占多数。改进使用安全饮用水和废水处理以及卫生条件可以改善环境卫生和公共健康状况,可以强化扶贫的效应。费用结构可以予以设计,以确保贫困人口能够用得起这类服务和环保与水质管理工作得到改进。
- (4) **环境与扶贫**：穷人最容易患上环境诱发的疾病,也最无力承担起充分地治疗这类疾病的费用。在政府认定的农村贫困人口中,大约 90%的人都居住在土地中度到严重退化的地区或中国边境偏远地区。解决环境问题对于可持续性发展和减轻环境对穷人的不良影响具有着关键性的意义。
- (5) **民营部门与扶贫**：民营部门将推动中国的经济发展、生产率的提高、创造就业岗位和增长收入,这一切都是人民摆脱贫穷的必要条件。在经济发展与民营部门投资之间,在创造就业岗位和摆脱贫困之间有着多种关联。国际经验已经表明较高的增长率同民营投资在国内生产总值中的高比率有一定的关联性,而且在不同的国家中,民营企业创造的就业岗位数要比公共部门公司相应地多 4 - 8 倍。在中国,民营部门中就业占社会总就业的比重每增加 1%,人均国内生产总值估计就增加 164 元人民币或 20 美元。因此,培养有利于民营企业成长和繁荣的环境将会促进扶贫事业。
- (6) **在扶贫计划中保护家庭以及弱势团体的利益**：如果亚行的项目使得人们而非自愿搬迁,那么,亚行保证会使这些搬迁的人们维持至少与他们搬迁前相同的生活水平。亚行通过支持对《土地管理法》的修订——修订后的法律于 1998 年颁布——来改善移民安置的法律框架。根据对在亚行资助的项目中搬迁的家庭进行的抽样调查显示,大部分家庭欢迎这样的机会并将搬迁看作是提高生活水平的一种方式,特别是对于改善住房条件和利用水资源和电力资源方面更是如此。亚行也分析这些项目可能对妇女和少数民族地区人民可能产生的影响。会产生严重的负面影响的项目除非被重新设计以减轻这一负面影响,否则不会获得支持。
- (7)

亚行扶贫项目举例

贷款 编号	项目	贷款金额 (百万美元)	批准日期	主要扶贫方式
				推动就业及收入增加
1087	腰古-茂名铁路	67.50	1991 年 6 月 20 日	贫困农村交通建设
1304	云南思茅森林和木材可持 续利用项目	77.00	1994 年 6 月 30 日	贫困地区农村产业
1328	七台河电站项目	165.00	1994 年 10 月 27 日	贫困地区电力建设
1347	中国农业银行(二期)	100.00	1995 年 1 月 12 日	贫困省份农村信贷
1386	福建农业	65.00	1995 年 9 月 28 日	为贫困人口创造收入机会
1400	河南能源	200.00	1995 年 11 月 7 日	给贫困农户通电
1439	达县 - 万县铁路	100.00	1996 年 6 月 4 日	贫困农村交通建设
1484	江西高速公路	150.00	1996 年 11 月 19 日	贫困城镇交通建设
1553	神木 - 延安铁路	200.00	1997 年 9 月 29 日	贫困乡区交通建设
1617	河北公路建设	180.00	1998 年 6 月 18 日	贫困城镇交通建设
1626	贵州 - 水柏铁路	140.00	1998 年 8 月 18 日	贫困农村交通建设
1638	成都 - 南充铁路	250.00	1998 年 10 月 10 日	贫困乡区交通建设
1644	云南输变电	100.00	1998 年 11 月 27 日	为贫困农民通电
1691	云南南部公路建设	250.00	1999 年 6 月 24 日	贫困乡区地方专线
1701	山西公路建设	250.00	1999 年 9 月 30 日	贫困乡区地方专线
1783/1 784	重庆-贵州公路项目	320.00	2000 年 11 月 21 日	贫困乡区地方专线
1748	合肥西安铁路项目	300.00	2000 年 8 月 17 日	贫困成战交通建设
1814	豫西农业发展项目	64.30	2000 年 10 月 19 日	为贫困人口创造收入机会
1838	陕西公路建设	250.00	2001 年 8 月 30 日	贫困乡区交通建设
1850	赣州 - 龙岩铁路	200.00	2001 年 10 月 30 日	贫困农村交通建设
1851	广西公路建设	150.00	2001 年 10 月 30 日	贫困农村交通建设
1901	沈大输变电项目	100.00	2001 年 10 月 20 日	农村电气化
1918	川南公路发展	300	2002 年 9 月 20 日	贫困县乡的地方道路建设
1924	农业废弃物的有效利用	33.12	2002 年 10 月 22 日	贫困人口的收入机会
1967	山西公路发展 II 期	124.00	2002 年 12 月 12 日	贫困县乡的道路连接线建设
2004	宁夏公路建设	250.00	2003 年 9 月 11 日	贫困县乡的道路连接线建设
2014	云南西部公路建设	250.00	2003 年 10 月 28 日	贫困及少数民族地区的道路连接线 建设
2032	甘肃清洁能源开发项目	35.00	2003 年 12 月 5 日	农村电气化
2051	宜昌 - 万州铁路	500.00	2003 年 12 月 15 日	贫困县的交通建设

扶贫政策交流

自 1998 年末至今，亚行通过一系列技术援助支持中国实施扶贫战略（见附录 2）。这些技术援助为探索农村扶贫工作提供了政策参考，改善了扶贫规划方法，对新出现的城市贫困问题进行了研究，促进了贫困人口参与涉及他们切身利益的政策规划和实施。

通过“新战略指导下的扶贫规划方法研究”这一技术援助赠款项目，亚行协助中国开发了乡村地区的扶贫方法。该方法于 2001 年被正式采纳，成为国家政策，并于 2002 - 2003 年间实施。2004 年该方法还将进一步被应用到少数民族地区。

亚行正在协助中国政府制订未来二十年内决定扶贫战略的政策和体制方向框架。在该技术援助的支持下，中国在 2004 年 4 月举行了一场有关扶贫战略和政策的工作会。其主要议题包括（1）中国政府应当采纳 1 美元/天的国际贫困标准；（2）扶贫战略的目标应当更为广泛，如包括人力资源开发和创造就业机会（特别是支持针对贫困农民和移民的职业培训），进行扶贫基金管理体制改革，解决贫困人口贷款难问题，以及改革扶贫补助体系；（3）应该更多关注扶贫基金的政策制订、规划和协调，以及扶贫项目的监测与评估。中国政府在撰写将在全球扶贫大会上提交的国别报告时参考了上述技援的研究成果。全球扶贫大会将于 2004 年 5 月在上海举行。

亚行在强化农村地区的社会保障体系方面进行了两项研究：养老金制度和健康保障体系。“农村地区养老金制度：从土地改革到全球化”这一研究列出了农村养老金制度改革的关键问题，并提出了相应的行动方案，来根据不同的收入水平对农村老年人口提供社会保障。这些方案涵盖了法律框架、机构设置、过渡期、以及养老金改革的监测和评估等方面的问题。这一研究配合了亚行在城市地区社会保障和养老金改革方面的广泛参与。一个好的养老金制度是确保老年人在他们的暮年不致陷入贫困的根本解决办法。

另一项研究，“建立农村健康保障体系的设想”，就建立一个适合中国卫生和经济体系的农村健康保障体系提出了 5 个方面的政策行动建议。这些建议包括（1）稳定资金来源并用法律的形式加以确立；（2）加大风险储备；（3）强化健康保障体系的采购能力；（4）增强社区参与和控制；（5）强化政府在政策指引、技术援助和组织监督方面的角色。该项研究还建议，考虑到中国农村地域辽阔且地区发展很不平衡，在实施相应政策行动时最好采用分步骤和相互协调的方式。中国政府采纳了这些建议，决定建立一个有效的福利制度来为 9 亿农民提供医疗服务，并计划到 2010 年把所有农民都纳入该体系内。

此外，亚行还在《观察与建议》一节建议设立一个农村最低生活保障体系，来帮助解决农村地区的赤贫问题。要确定这一新的农村最低生活保障标准，政府需要：（1）在预算中设立一个特别帐户来进行管理和监测；（2）委派民政部作为设立该体系的实施机构，并由国务院扶贫开发领导小组和相关部委协助；（3）运用世界银行开发的贫困对应分析方法来估算各个乡镇的赤贫人口数量；（4）运用有村民参与的参与式方法来改善透明度、效率和问责度。如果预算允许的话，中国政府应当考虑逐步提高农村最低生活保障标准，使之更接近 1 美元/天的国际贫困线。

城市贫困是一个新近出现的问题。亚行的城市贫困研究认为，扶贫措施不应当仅限于向那些生活在贫困线以下的人们提供援助，还应该对那些很可能陷入贫困的人口提供援助。中国政府正在运用这一研究成果来制订针对城市贫困问题的相应政策。已经采取措施增加城市最低生活保障金的数额和扩大保障金的提供范围。

目前在环境、扶贫、教育、妇女、卫生、农村开发和社会服务等领域非政府组织已经比较活跃。为帮助创建一个有利于非政府组织活动的环境，亚行协助起草了《基金会管理条例》，该条例将于 2004 年 6 月 1 日生效。这一工作将有助于强化非政府组织的法律/监管框架。亚行还协助起草了法律援助条例。这将有助于改善贫困人口获得法律援助的机会。

亚行目前的工作包括协助中国政府加强全国公共营养规划，研究解决农村贫困人口的安全饮用水和卫生问题，和引入人口较少少数民族的参与式扶贫规划。这些都是对贫困人口有利的措施。

动员其它的扶贫资源

亚行在 2002 年批准与英国国际发展部达成战略伙伴关系，由英国国际发展部通过扶贫合作基金会提供资金，帮助进一步明确亚行在华业务的扶贫方向。亚行与英国国际发展部的合作将把重点放在农村发展援助上，通过实施以较贫穷农民和小企业业主为帮扶对象的项目，更好地促进农村创收。城市贫困通常同经济重组和农村移民有关，为了处理这个新生问题，英国国际发展部和亚行将合作行动，增加活动对城市贫困人群的针对性和拓宽项目规划的范围，以确保能将诸如城市创收、小额贷款、对城市贫困人群和外来农村移民的社会保护也纳入活动规划。英国国际发展部和亚行将支持相关的各项努力，帮助改革扶贫工作的计划与实施方法、改进向贫困人群提供服务的地方级的服务计划、改善贫困县的财政状况、加强对穷人的法律援助工作和促进穷人及非政府组织参与规划与实施各种发展项目。

亚行将与中国政府和英国国际发展部协同努力，探索规划项目活动和小规模试验一个省级合作协议的可能性。该省级合作协议旨在试验解决城乡贫困问题的做法，深化亚行在选定的贫困省份中活动的扶贫影响。这些试验项目将根据省级合作协议予以资助，将各种方法进行试验。如果试验证明这些方法可行，将予以照搬和推广。

扶贫相关的技援或知识产品的实例

类别/技援项目（或其它知识产品）	金额 (千美元)	批准日期
扶贫直接相关的技援或知识产品		
I. 扶贫战略与发展计划		
1 TA3610-PRC：新战略指导下的扶贫规划方法研究	150	00 年 12 月 21 日
2 TA3468-PRC：中国 2020 项目（III 期）的政策支持	900	00 年 7 月 14 日
3 TA4158-PRC：较小少数民族参与式扶贫规划	840	03 年 8 月 12 日
4 TA4200-PRC：扶贫战略政策会议与研究基金	400	03 年 10 月 21 日
5 TA4222-PRC：扶贫战略政策研究：趋势与挑战	150	03 年 11 月 20 日
II. 农村地区		
6 TA3150-PRC：农村扶贫方式研究	985	98 年 12 月 31 日
7 TA3607-PRC：“十五计划”期间社会保障改革的政策支持	150	00 年 12 月 21 日
8 TA4142-PRC：实施艾滋病病毒/艾滋病防治规划消灭贫困	800	03 年 7 月 14 日
9 TA4215-PRC：农村贫困地区安全饮用水与排污环卫	400	03 年 11 月 12 日
10TA4307-PRC：重要林业保护规划中扶贫活动	400	03 年 12 月 19 日
11TA4308-PRC：牧场改良规划中扶贫项目	400	03 年 12 月 19 日
12咨询研究：中国农村贫困分析		
13大学实习生研究：北京的农村流动人口贫困问题		
III. 城市地区		
14TA3148-PRC：养老金制度改革	2,400	98 年 12 月 28 日
15TA3377-PRC：城市贫困研究	410	99 年 12 月 27 日
16TA3733-PRC：社会保障改革试点规划的政策与机构支持	1,000	01 年 10 月 2 日
17咨询研究：中国城市贫困分析		
IV. 基础设施		
综合性项目		
18TA5947-REG：评估交通运输与能源基础设施对扶贫的影响	800	00 年 10 月 25 日
交通		
19TA3900-PRC：公路项目社会经济评估	250	02 年 8 月 12 日
20TA4322-PRC：地区公路网络对扶贫的作用	1,000	04 年 3 月 26 日

类别/技援项目（或其它知识产品）	金额 （千美元）	批准日期
能源		
21TA3369-PRC：农村供电研究	700	99年12月26日
22TA3673-PRC：益贫型采暖费用改革	850	01年6月19日
23TA4309-PRC：开发可再生能源，促进扶贫事业	600	03年12月19日
V. 监控与评估		
综合性项目		
24TA3441-PRC：社会评估的能力建设	781	00年5月18日
25TA6073-REG：评估亚行扶贫工作效应的发展工具	600	02年12月16日
26 贫困统计		
27TA5917-REG：建立贫困统计数据库	600	00年5月25日
28 TA6088-REG：选定的发展中成员国之购买力平价数据采集与整理	400	02年12月19日
VI. 民间团体与参与		
29TA3279-PRC：经济类法律的研究制订	1,400	99年10月19日
30 TA5894-REG：促进能力建设与参与活动二期项目（穷人的声音）	400	99年10月26日
31TA6109-REG：非政府组织促进扶贫的合作	500	03年5月27日
32 大学实习生研究：非政府组织在发展及其在中国法律框架中的角色		
其它战略目标或扶贫相关的技援项目		
I. 环境保护		
1 TA3497-PRC：全球环境基金合作控制土地退化	100	00年9月5日
2 TA3548-PRC：编制全国水土保持战略	800	00年11月20日
3 TA3657-PRC：中国-全球环境基金合作控制干旱地区的生态系统土地退化	800	01年5月25日
4 TA3663-PRC：优化甘肃省防治沙化工作	610	01年6月5日
II. 西部地区/社会发展		
5 TA3799-PRC：西部地区人力资源开发	1,000	01年12月14日
6 TA3806-PRC：西部地区利用外资的研究	550	01年12月18日
7 TA3958-PRC：采用信息通讯技术改善欠发达地区基础教育	500	02年9月25日
8 TA3992-PRC：加强全国公共营养规划	500	02年11月20日
9 TA4118-PRC：遏止西部地区“非典”疫情	2,000	03年5月23日

亚行未来的扶贫援助计划是什么？

亚行今后的贷款项目将一如既往地精心策划，确保与扶贫事业有直接或间接的关联。下表中的贷款项目可能就有明显的关联性：

序号	计划的贷款项目	贷款金额（百万美元）	预期批准年度
1	福建水土保持和农村开发	80	2004
2	广西公路建设二期项目	200	2004
3	湖南公路建设二期项目	312.5	2004
4	三江平原湿地保护项目	20	2005
5	甘肃公路建设项目（凤翔 - 谯口）	300	2005
6	湖南公路建设三期项目（吉首 - 花垣）	200	2005
7	四川公路建设三期（雅安 - 石棉）	300	2005
8	四川公路建设四期（石棉 - 泸沽）	300	2005
9	可再生能源	100	2006
10	四川公路建设五期（达州 - 万源）	200	2006
11	重庆公路建设	300	2006
12	甘肃公路建设二期（临洮 - 罐子沟）	200	2006
13	太原 - 中卫铁路项目	250	2006
14	华北地区旱地农业项目	100	2007
15	农村电气化开发项目	80	2007

16	内陆公路建设项目	200	2007
17	铁路建设项目	300	2007

此外，亚行将继续提供与扶贫相关的技术援助。下表给出了一部分拟议的研究活动：

序号	计划的技援项目	技援金额（万美元）	预期批准年度
1	煤矿地区扶贫	50	2004
2	农村信用合作开发	100	2004
3	支持义务教育融资改革	50	2004
4	国家食品安全监管和战略框架	40	2004
5	陕西省公路建设中贫困人口的赋权	50	2004
6	制订扶贫影响指标和评估方法	30	2004
7	有非政府组织参与的乡村扶贫计划试点	100	2004
8	偏远农村地区贫困家庭替代能源供应	50	2005
9	贫困地区煤矿关停的影响及增加就业的途径	30	2005
10	农村养老金制度改革	50	2005
11	以扶贫为目的的省级中小企业发展	50	2005
12	通过信息通信技术改善落后地区的基础教育二期	50	2005
13	城市扶贫战略研究	30	2005
14	城市化进程中农村移民的住房政策	50	2005
15	乡村公路建设战略	35	2005
16	甘肃公路项目（扶贫）	50	2005
17	宁夏南部山区农村开发	50	2005
18	国务院社保基金顾问支持二期	50	2006
19	农村卫生体系建设研究	50	2006
20	改善青少年学生的营养结构	50	2006
21	农村交通服务研究	50	2006

《中国贫困状况概述》主题摘要

新千年是中国扶贫工作的一个转折点，因为：

- 中国农村绝对贫困人口数量急剧下降，目前绝对贫困人口数量仅为 1978 年的八分之一，中国基本上解决了温饱问题；
- 城市贫困问题日益突出和严峻，而此前贫困总是被认为是农村特有的问题；
- 经济快速增长利益分配的不均导致了中西部地区贫困发生率要远远高于东部地区；
- 贫困问题的核心已经转变成收入贫困；
- 扶贫干预的边际效益逐渐减少，绝对贫困问题的解决变得更加困难；
- 来自非政府组织、公司企业、社会各界丰富的扶贫资源有效地推进了中国政府的扶贫活动，并且也成为有效的补充。

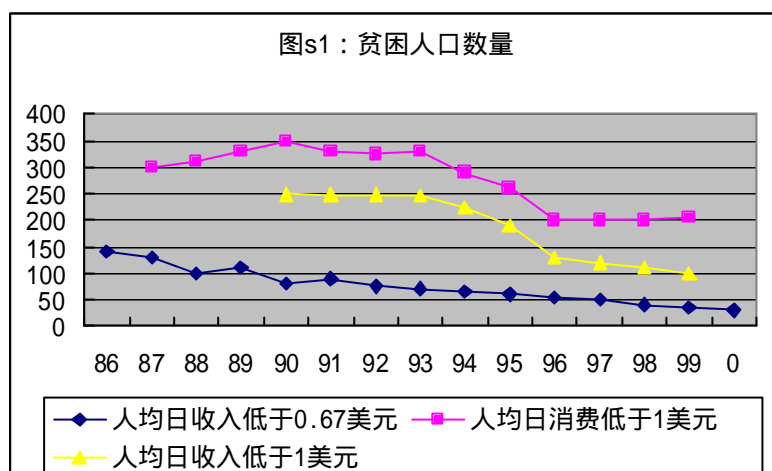
因此，在 21 世纪的前十年，中国政府已经开始

- 1) 认识到贫困是一个多维的概念。
- 2) 认识到解决中国的贫困问题必须倾听穷人的声音，而做到这一点则需要通过参与式村级发展规划的制定、实施和监测以及非政府组织参与扶贫干预活动等方式实现。
- 3) 决定转变地方政府在制定发展规划方面的职能，将村级发展规划整合到其地方发展规划中去。
- 4) 制定西部大开发的战略，通过改善基础设施、解决环境问题和鼓励招商引资来促进绝大部分农村贫困人口生活的西部地区的发展
- 5) 致力于解决由于国有企业改革带来的下岗职工的再就业问题
- 6) 允许城市流动人口享受城市福利待遇和公共服务体系，而此前这些仅是城市居民的专利和特权
- 7) 扩大最低生活保障的范围，帮助城市贫困人口
- 8) 考虑和正在进行试点研究社会福利项目如何进行管理，使之得到可持续的发展。

2. 2000 年之前的扶贫进展

无论用什么指标来衡量贫困，中国政府在过去的 20 年内的扶贫斗争中取得了巨大的成就，图 S1 用三条不同的贫困线来表示中国从上个世纪 80 年代中期到上个世纪末的贫困人口数量的变化，最底

下的线所采用的贫困的标准是中国的官方的贫困线，人均年纯收入为2000年的625元；中间的线采用的是按照1993年的购买力平价计算的每天收入为1美元，按照世界银行的计算，也就是相当于2002年的人均纯收入为879元。



因为穷人是不可能把收入全部用在消费上，他们还需要进行必要的生产投资和购买一些生产工具，还需要交纳一些农业税费和应对自然灾害，因此用消费代替收入来衡量贫困会更合适和更准确，在图S1中最上面的那条线就是用人均消费1美元的标准来界定贫困人口的数量。这三条变化曲线一个共同的走向就是说明贫困人口数量是在逐年下降的，但从1996年到1999年下降的幅度非常小，甚至不明显。

在解决城市贫困问题方面中国政府取得成就就没有这么明显了。90年代以前关于城市贫困的官方数字几乎没有，根据国家统计局确定的以2000年的价格来计算人均纯收入1875元的城市贫困线，从1991年到2000中国的城市贫困人口在1000万和1530万之间徘徊，国有企业改革后的下岗职工是城市贫困人口重要构成。

如果把流动人口纳入城市人口，那么城市贫困人口数量要远多于上面的数字，大概是两倍左右。

3. 千年发展目标的实现情况

2000年9月召开的千年峰会是全球扶贫斗争的重要里程碑，所有的联合国成员国不仅发表了消除全球贫困的承诺和千年发展目标，并且还一致同意要发达国家要帮助发展中国家实现消除贫困、促进可持续发展的目标。在峰会上，还对每项发展目标的实现程度制定了评估框架，所有的评估框架都与1990年的基准保持一致和统一。

到2002年为止，中国政府在千年发展目标的实现上已经取得了显著的成就，具体表现为以下几个方面。

首先可以看看目标1，中国政府在减少农村贫困和城市贫困人口上已经基本实现了在1990年到2015年之间将日均收入少于1美元的贫困人口减少一半的千年发展目标，尽管对于在中国用1美元的购买力平价，也就是世界银行估算的相当于用2002年不变价格计算的人均纯收入为879元为标准来衡量贫困是否确切还存在着争议，但是根据这个标准，中国政府已经在上个世纪90年代中期已经实

现了这个目标，并且中国的贫困人口数量仍然在减少，目前中国农村贫困人口所占的比例仅为1990年的三分之一。

虽然有足够的理由支持1美元的标准也可以用来衡量城市贫困，但大部分的贫困研究使用的城市贫困线是农村贫困线的2-3倍，这也就是说在城市里，只有非常少的人的日均收入低于1美元。1美元的标准要比中国官方农村贫困线要高出60%，而要比官方的城市贫困线低出47%，用这个标准会降低城市贫困问题的严重程度。此外，1美元标准的存在仅仅是为了比较不同国家之间的贫困程度，而并不是为了测算一个国家的贫困情况。

接下来考察一下千年发展目标中的教育卫生指标。和1990年相比，中国政府在消除初等教育中的性别不平等也取得了明显的效果，到2001年，中国政府已经朝着与卫生相关的两个目标迈进了，即五岁以下婴儿死亡率降低了四分之一，生育母亲死亡率下降了将近一半。

当然也有一些目标实现的进程比较缓慢，例如，与艾滋病的斗争、消除中等教育中的性别歧视、提高获得安全饮水的人口比例和改善生态环境等。

在实现千年发展目标的进程中中国政府已经取得了很多显著的成就，特别是在消除贫困方面。新一届中国政府领导胡锦涛总书记和温家宝总理一再重申中国将继续关注贫困问题并决定到2010年完全解决极端贫困人口的问题。在与贫困作斗争的时候一场无声的革命正在进行，贫困群体参与制定村级发展规划的扶贫方式代替了传统的自上而下的项目扶贫方式，新的扶贫理念——贫困群体最了解自己为什么贫困和自己的需求——被决策者接受，倾听穷人的声音的原则已经被政策层面所采纳。

表S1 联合国千年发展目标

目标	中国的情况
目标1：消除极端贫困和饥饿 发展目标1：从1990年到2015年，日均收入少于1美元的极端贫困人口数量减少一半 发展目标2：从1990年到2015年，饥饿人口数量减少一半	<ul style="list-style-type: none"> □ 农村贫困人口占总人口的比例从1990年的31.3%下降到2000年的11.5% □ 饥饿人口：从1990年的16%下降到2000年的9%
目标2：普及初等教育 发展目标3：到2015年，所有的儿童，包括男孩和女孩都要接受完整的初等教育	<ul style="list-style-type: none"> □ 初等教育净入学率：1990年为97%，2001年为93% □ 青年识字率：1990年为95.3%，2001年为97.1%
目标3：促进性别平等和赋权给妇女 发展目标4：到2005年消除初中等教育中的性别不平等，到2015年消除所有教育中的性别不平等	<ul style="list-style-type: none"> □ 初等教育中女童和男童之比：1990年为86%，2001年为92% □ 中等教育中女童和男童之比：2001年为83%
目标4：减少婴幼儿死亡率	

<p>发展目标 4：从 1990 年到 2015 年，五岁以下儿童死亡率下降三分之二</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 五岁以下儿童死亡率（千分率）：1990 年为 49，2001 年为 39 □ 婴儿死亡率（千分率）：1990 年为 38，2001 年为 31
<p>目标 5：改善生育健康 发展目标 6：从 1990 年到 2015 年，生育母亲死亡率下降四分之三</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 生育母亲死亡率（每十万分之一）：1990 年为 88.9，2001 年为 33 □ 在医院用新法接生的儿童所占比例：1990 年为 50.6%，2001 年为 89%
<p>目标 6：与艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争 发展目标 7：到 2015 年能控制艾滋病的传播 发展目标 8：到 2015 年减少疟疾和其他主要疾病的发生率</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 2001 年艾滋病感染和发病率大约为 0.11%，病例数为 79 万 □ 疟疾发病率（每十万人分之一）：2000 年为 1 □ 结核病发病率（每十万人分之一）：2001 年为 107
<p>目标 7：促进环境可持续 发展目标 9：将可持续发展的原则整合到国家政策和发展活动中去，保护环境资源 发展目标 10：到 2015 年不能获得安全饮用水的人口数量减少一半 发展目标 11：到 2020 年至少要彻底改善 1 亿贫民的生计条件</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 森林覆盖率从 1990 年的 15.6% 上升到 2001 年的 17.5% □ 碳的排放量：1990 年 2.1 吨，1999 年 2.3 吨 □ 农村获得安全饮水人口比例：1990 年为 60%，2000 年为 66% □ 城市获得安全饮水人口比例：1990 年为 99%，2000 年为 94% □ 可获得较好的卫生健康服务城市人口比例：1990 年 56%，2000 年 69%
<p>目标 8：建立全球合作关系 发展目标 12：采取有效的措施解决发展中国家的债务问题 发展目标 13：为发展中国家提供必要的药品 发展目标 14：分享新技术，尤其是信息和通讯带来的利益</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 所有的债务（占出口产品和服务的比例）：1990 年为 10.6%，2001 年为 4.2% □ 获得药品的人口比例：1999 年为 80-94% □ 电话线和程控交换机（每 100 人拥有量）：1990 年为 0.6，2001 年为 24.8

4. 中国官方贫困线

农村贫困的含义是不断发展变化的。在上个世纪80、90年代中国强调的是收入贫困，进入21世纪以后，农村贫困概念已经扩展到收入以外的领域，如农民可以根据自己的评判标准来确定谁是贫困的。亚洲开发银行支持的国务院扶贫办组织的一项研究中就将贫困的概念扩大到基础设施条件（交通情况、安全饮水和通电情况）和卫生教育（妇女长期患病情况和女童入学情况）等应予，这种新的定义被用来确定扶贫资源的瞄准村庄和群体，但是为了方便操作，中国政府仍然将继续使用收入指标作为测量贫困人口数量的主要依据。

中国政府于80年代中期利用食物支出法确定了贫困线，并于1993年进行了修改，同时每年也根据农村零售商品价格指数对其进行适当的调整。

就整个国家而言，收入水平或消费水平低于官方贫困线的人口是贫困人口，这两个指标并不完全相同，一般来说用后者界定的贫困人口数量要高于前者，这是因为任何一个穷人都需要留一部分钱进行再生产投资和缴纳各种税费。

中国政府用收入指标来测量贫困人口数量要比消费指标更加严格，2002年根据官方贫困线人均纯收入为627元的标准测算，中国的贫困人口数量是2820万，贫困发生率为3%。和国际标准相比，627元的标准非常低，一般仅能维持低水平的温饱需求。

2000年，官方的《中国统计杂志》上发表的一项研究表明要维持农村人口的基本生存需求最低年收入应该为860元，这项研究结果引起了国家统计局和其他政府机构的反思。因此在政府的文件中对于贫困问题的阐述变成了：中国的贫困问题不仅包括2820万绝对贫困人口的问题，同时也包括了低收入群体的问题，并且将其纳入了中国新世纪扶贫工作的对象中。根据国家统计局的定义，低收入群体是指那些收入在627元到869元之间的农村贫困人口。

2002年中国官方公布的农村低收入贫困人口数量为6000万，贫困发生率为6.2%，加上绝对贫困人口，中国总贫困人口为8820万，贫困发生率为9.2%。

869元的官方贫困线非常接近世界银行根据购买力平价计算的879元的贫困线，这也就为不同的机构和部门界定贫困人口方面有了相一致的基础，但是即便这样，中国政府仍然倾向于采用869元的贫困线来界定贫困人口，而世界银行和其它援助机构则仍采用1美元标准，并且根据不同的需要选择使用收入指标或消费指标。

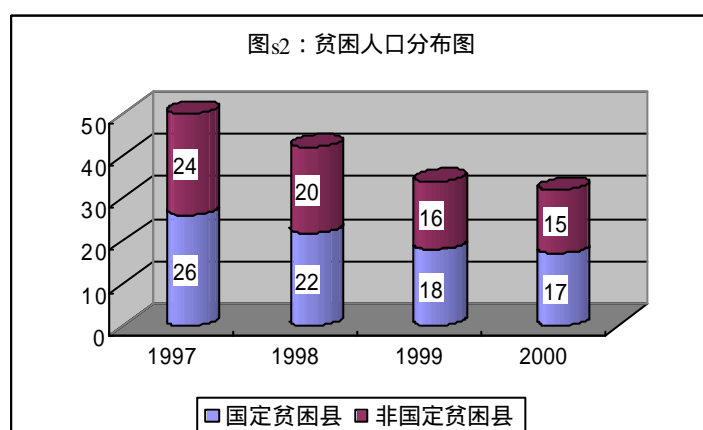
中国没有统一的官方城市贫困线，不同的政府机构包括国家统计局都只是估计城市贫困人口有多少，国家统计局的标准则是用2000年价格计算人均年纯收入1875元，这是农村贫困线的3倍，根据这个标准，2000年城市贫困人口为1050万，贫困发生率为3.1%。根据亚洲开发银行的一项研究，城市流动人口中有50%左右是贫困人口，根据不完全统计，中国目前城市流动人口大约为8000万，这样根据国家统计局的调查，城市贫困发生率应该为3.4%，这基本上与农村贫困发生率是一致的。

同时中国还有一些其他的城市贫困线，如最低生活标准。每个城市都有自己的最低生活标准，相对贫困的城市的最低生活标准就要比经济相对发达的城市的要更严格，例如2000年北京的最低生活标准是每年3360元，而在重庆仅为2028元。

中国政府最近的官方语言中倾向于把接受最低生活标准救助的群体界定为城市贫困人口，在 2003 年上半年一共有 2100 万城市贫困人口接受了最低生活标准救助，并且这项救助并没有完全覆盖城市贫困人口，同时也没有把长期在城市生活的流动人口纳入救助对象，因此城市贫困人口数量应该是超过 2100 万的。

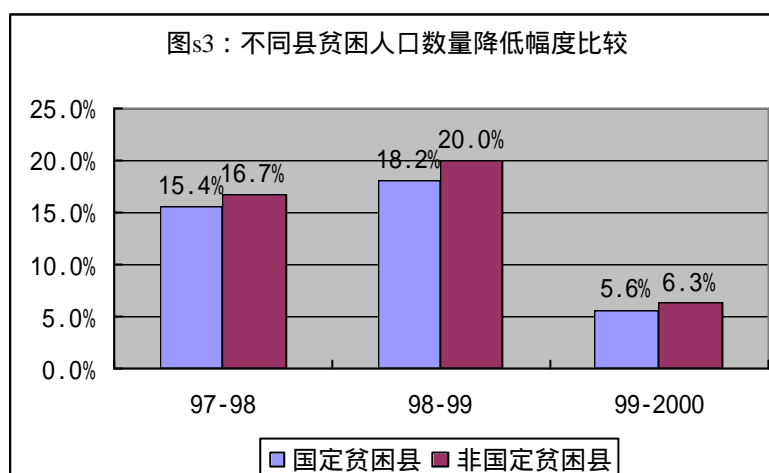
5. 扶贫战略

在过去的扶贫斗争中，中国政府一直都比较注意对扶贫行为进行评估，考察哪些措施是有效的，哪些措施是效率低的或者是无效的。从 1986 年到 2000 年底，中国政府采用的是地区瞄准战略来消除贫困，国家级贫困县可以获得贴息贷款、以工代赈资金和特殊发展资金等支持，全国 2074 个县中一个有 592 个国家级贫困县。2001 年这些国家级贫困县改名为国家扶贫工作重点县，592 个国家级贫困县中除了个别的作了调整以外，大部分都仍然被确定为国家扶贫工作重点县，继续获得中央政府的财政支持。地区瞄准战略仍然是中国扶贫工作的重要方法，但同时也增加了瞄准贫困村和贫困农户的方法和途径。



图s2和s3分别显示了1997年到2000年之前国家级贫困县和一般县的贫困人口减少和贫困发生率降低的趋势，从图中的变化趋势上可以得到一个非常重要的发现：国家级贫困县的贫困人口减少的速度要低于一般县的。从过去20年的扶贫工作中可以得出以下几点经验：

- I. 经济增长战略在一定程度上增加了扶贫瞄准偏离
- II. 国定贫困县的贫困问题要比一般县的要难解决得多
- III. 政府扶贫瞄准有一些偏离了贫困县的贫困群体
- IV. 在短期内对扶贫作用最大和最直接的两种途径是提高农产品的价格和提供非农就业机会（贫困村瞄准战略在这两方面作用不大）
- V. 传统的目标瞄准战略没有通过交通条件的改善而把贫困地区和市场有机的联系起来。



因此扶贫的潜在措施到底有哪些？他们怎样才能更好地发挥作用？这两个问题值得我们去思考。世界银行通过计算得出中国国民生产总值增长1%，贫困人口就会减少0.8%，中国是世界上国民生产总值增长最快的国家，在1995年到2000年，每年国民生产总值平均增长8.6%，因此贫困人口数量减少速度也是相当快的。宏观经济增长促进了农产品和劳动力需求的增加以及国家财政收入的增加，这样政府才有能力开展一些大规模的扶贫项目，进行基础设施建设投资，如修路等，同时也可以加大对教育和农业技术推广的投资，无数的实践经验表明公共设施的投资建设对扶贫工作有着积极的影响。国际粮食政策研究中心的一项研究报告表明在上个世纪90年代中国政府投资的包括公路建设在内的基础设施建设项目为中国的扶贫工作起到了非常明显的作用（每投资10000元就可以减少3.2个贫困人口），投资的教育等社会服务设施项目也有同样的作用（每投资10000元就可以减少8.8个贫困人口）。

基础设施建设和减贫之间的关系需要进一步的解释和说明，就拿修路来说，在贫困地区修路不仅可以改善当地的农业和非农业生产条件，还可以扩大非农就业机会，贫困农户可以获得更多的农业收入和非农就业收入，这是修路的最直接收益。此外，农业生产率的提高和非农就业机会的扩大同时也促进了整个经济的增长和发展，而这也反作用于农产品的价格，这是修路的间接收益，这两种收益增加了农民的收入，提高了其消费水平，从而脱离贫困。

就收入分配模式而言，东部省份要优于中部和西部省份、城市要优于农村、非家族企业要优于家族企业，如东部省份的每增长的1%国民生产总值对减贫的作用要高于西南和西北地区省份，对于决策者来说更为重要的是要认识到“以穷人为中心”的可持续经济增长模式对扶贫工作有着非常积极的作用，这种经济增长模式有以下几个方面的特征：

- I. 通过鼓励贫困群体进行小本经营和获得商业贷款等措施，扩大非农就业机会，提高非农收入
- II. 通过农产品价格调整促进农村经济的发展
- III. 减少农民税费负担

IV. 进行大规模的基础设施建设和社会服务设施建设，将落后地区和市场紧密结合起来。

V. 扩大西部地区和中亚、东南亚等地区的贸易往来

VI. 进行财政改革，扩大中央和地方财政的转移支付

VII. 保证落后地区能够平等地获得金融资产、人力资本和自然资源

对于决策者来说还有一点也是比较重要的，那就是改善施政水平对缓贫也有着非常重要的作用，如减少扶贫资源瞄准的偏离的努力可以使有限的物质和人力资源能够更有效地发挥作用，2001年开始采取的通过参与式村级发展规划来倾听穷人的声音不失为改善施政水平的一种比较有效的方法。

由亚洲开发银行资助的国务院扶贫办主持的一项研究表明贫困群体可以自己确定哪些指标能够测量他们的贫困状态，并且也能够计算出每一项指标的权重，根据这项研究，对于贫困群体来说最敏感的测量指标被分为三类：收入和住房条件、基础设施条件和教育卫生情况。而这每一大类指标的权重是差不多的，也就是说它们都是同样重要和敏感的。

对于缓解城市贫困问题，施政改良已经并且会一直发挥重要作用，一项重要措施就是扩大社会福利安全网的受益面和提高补贴水平，例如2000年初城市最低生活标准项目只覆盖了400万城市贫困人口，到了2003年初，就扩大到2100万，同时有效的劳动力市场正在发育，对国有企业的下岗职工再就业培训也在增加，这些措施都为减少城市贫困人口做出了重要的贡献。但是美中不足的城市流动人口被排除在最低生活标准保障之外了，并且他们在商业机会、社会服务，尤其是教育和医疗服务等方面享受到的权益要比城市常住人口少得多。

第三，社会发展也为贫困群体提供了丰富的人力资本，在中国的研究表明受教育水平和贫困发生率之间有着极强的相关关系，国家统计局的1988年和1995年农村住户调查的数据表明教育和贫困之间相关关系是不断变化的：1988年，只要有一个成人受过教育，不管受教育水平如何，和贫困发生率之间都有极强的相关关系，而到了1995年，贫困发生率之间则和成人的受教育水平之间有较强的相关关系。国际粮食政策研究中心的研究表明教育投资在减贫方面有着积极的作用。

9年制义务教育在中国已经得到很好的实施，中学的师资力量和入学率得到明显的改善和提高，相对来说初等教育则变化不大。但是为亚行在中国的财政援助基础设施建设项目进行的一项农户社会经济调查表明贫困农户需要承担7种教育费用负担，高额的教育费用使得很多贫困家庭不能送自己的孩子去上学，调查显示在贫困家庭，女童辍学的平均年龄要比男孩要小。年轻一代不能接受足够的教育，在一定程度上也预示了他们极有可能在将来会成为新的贫困群体。

健康问题通常既是贫困的原因也是贫困的结果，各种社会经济研究表明因为疾病、照顾病人或生育引起的不能从事正常生产劳动的时间和贫困发生率之间有强相关关系，而通常女性受到的影响最大。农业女性化以及由于环境的退化造成的获取安全饮水和薪柴、饲草的难度加大，妇女承担着越来越繁重的生理和心理负担，并且妇女所承担的照顾家庭和生育等功能也不会被国民生产总值或者其他的增长计算在内。健康方面的其他指标，如贫困妇女的生育母亲死亡率、婴儿死亡率和生育疾病感染率也在一定程度上反映了她们的贫困状态和脱贫的困难。

健康方面的研究表明，传染病和寄生虫也在困扰着无数的贫困人口，在农村地区，最贫困群体的传染病感染率比最富裕的群体的感染率要高三倍。

改善贫困群体的健康条件的一个最大障碍就是使用者付费的制度，一项在少数民族地区试点的项目表明减少在医院生育的费用后，婴儿家庭土法接生率、生育母亲死亡率和婴儿死亡率也就相应下降了许多。因此改善基础医疗和保健水平的措施也成为缓解农村和城市贫困一个重要途径。

地方政府的财政收入，尤其是贫困地区是非常低的，有的连基本的工资和最基本的服务如教育和卫生投入都保证不了。由于收不抵支，地方政府只有依靠增收税费来维持运作，因此以穷人为中心的财政体制改革就是要减轻农民税费负担，改善政府施政水平，调整收支结构，加大转移支付。

6. 扶贫的重要途径

要实现扶贫的三条主要战略—以穷人为中心的经济增长、社会发展和良好施政来说有三个途径非常重要，第一个就是促进私营部门的发展，城市贫困的基本原因之一就是就业不足，从 1996 年到 2000 年，国有企业和城市集体企业的就业岗位减少了 4700 万个，城市净失业人口增加了 1000 万左右。相反，减少农村贫困的一个基本途径就是增加非农就业机会，尤其是农民进入到经济发达的城市打工。因此创造新的就业机会是缓解农村和城市贫困的有效途径之一。

自从 1994 年以来城市就业每年平均增长 2.4%，但是就业增长的动力发生了变化，国有企业和集体企业的就业不增反减，而私营企业和其他复合型企业在不断创造着新的就业机会，这带动了城市净就业就会的总体增加。

中国宏观经济政策、法律框架和城市安全网系统已经为私营企业的发展创造了良好的社会环境和宽松的社会空间。这也是政府的先见之明之一。

第二个重要途径就是促进环境的可持续发展。图 s4 显示了中国扶贫努力成功率不断下降的趋势。

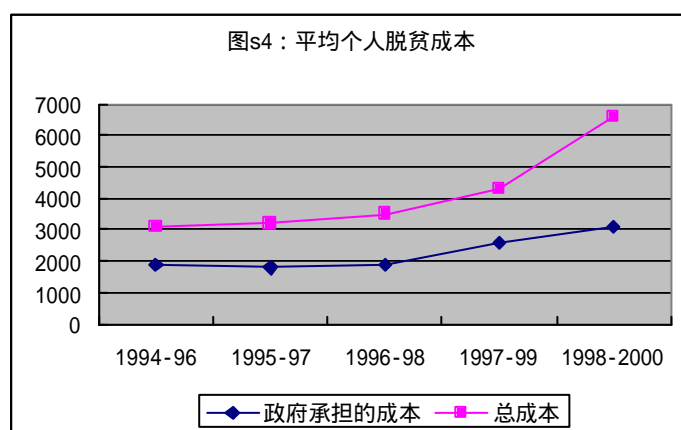


图 s4 表明了在一九九七扶贫攻坚阶段，以三年为一个计算周期每个贫困人口脱贫的成本是在不断的上升的，目前还没有解决温饱的贫困人口大部分都集中在环境恶化、土壤退化严重、海拔高、饮水条件差和洪灾旱灾等自然灾害频繁发生的地区，这些贫困人口脱贫的成本会更高。

中国有着两千年的征服自然的历史，一直和自然环境和谐共存。当今的领导者也决不允许破坏自然生态环境的行为继续发生，为此中国政府制订了一系列的政策，实施了许多行之有效的项目和计划。在全国范围内的推广实施的退耕还林还草政策，有效地制止了水土流失和土壤退化，促进了生态环境的恢复和可持续发展；在长江和黄河两条最长的河流上启动了各项大规模的水利枢纽工程有效地缓解了缺水地区的用水问题和洪灾问题。很多国际援助组织也在为中国的环境保护和可持续发展做出自己的贡献，如荷兰政府就资助了中国开展以穷人为中心的环境变化影响研究项目，该研究结果证明环境恶化对穷人的负面影响要比非穷人要大得多。

第三条重要的途径是将扶贫工作的重点放在地区合作共同发展上面。目前中国绝大部分剩余贫困人口集中在西部地区，交通不便导致运费增加等原因使得西部的农产品在竞争中先天性地处于劣势地位，这样其进入国内发育完善的市场和国际市场就会变得更加困难。对于西部地区来说，目前最为关键的是要打开东南亚和中亚市场，长远来看，还要打开南亚的市场，为其经济的发展注入新的动力和活力。只有经济发展了，才能扩大农产品需求，才能创造更多的就业机会，才能解决西部地区的城市贫困问题和农村贫困问题。西部地区的各级地方政府已经充分的认识到这一点，并正在努力参加各种多边、双边的论坛和贸易交流会，加大基础设施建设投资，为增强和其他地区的合作和交流打下坚实的基础，同时也有一些援助组织也正在积极地支持西部地区建立各种各样的合作论坛和网络。

7. 每天人均消费少于 1 美元的贫困人口概况

根据世界银行的计算，每天一美元的消费水平相当于 2002 年不变价格计算的人均年纯收入 879 元，世界银行使用的计算方法可以用于收入和支出两个指标衡量贫困状态的转换和比较，许多发展援助的实践者和学者都倾向于使用消费指标来衡量贫困，那么在中国按照人均日消费为 1 美元的标准来计算，贫困人口的情况究竟是怎样的呢？

目前在中国还没有直接的数据可以用来测算人均日消费不足 1 美元的贫困人口数量，但幸运的是国家统计局在正式的对贫困和低收入人口的调查统计数据中可以计算出年人均消费不足 860 元的贫困人口，而 860 元的消费标准和世界银行提出的 879 元标准是非常相似的，因此有充分的理由相信国家统计局对贫困人口的估算接近于按照人均日消费 1 美元的标准。

虽然在国家统计局的分析报告中，2000 年人均年消费不足 860 元的人被称为贫困人口，高于 860 元的则就是非贫困人口，但这并不表示国家统计局会使用这种划分方法。

根据国家统计局的报告，农村地区的贫困人口的现金收入只有非贫困人口的 43%，这主要是因为贫困人口的非农就业机会要比一般人口少，以及农业用地立地条件和地理位置等原因导致的农业生产效率要比一般农户的低。主要表现为贫困农户的农业产量低，贫困农户的畜牧业现金收入要比一般户少 44%，水产品现金收入要少 77%，而通常来说，畜牧业和水产业都需要一定的资金收入。

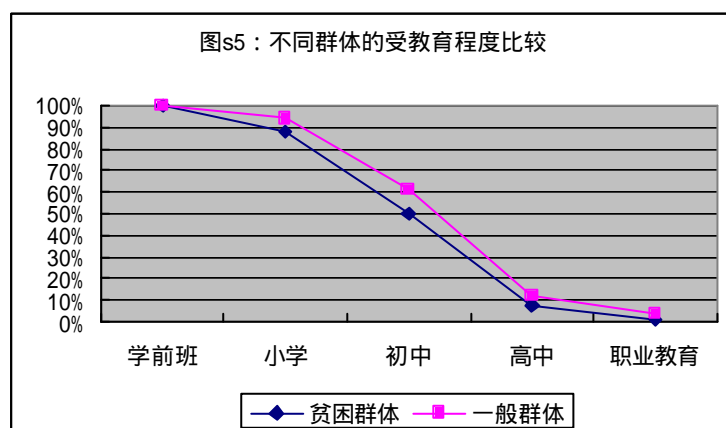
生活水平通常也是衡量贫困的一个重要指标，据研究发现，贫困农户的生活支出仅有一般农户的 30%。恩格尔系数也经常用于衡量贫困状态，贫困家庭的恩格尔系数大约为 0.66，而一般家庭的恩格尔系数则为 0.44。

大量的数据也表明地形、性别和民族也和贫困之间有着必然的联系。目前中国大约有三分之一的贫困人口生活在山区,相对而言只有四分之一的非贫困人口生活在山;在贫困群体中妇女的边缘化程度要高于在非贫困群体中,在同样的贫困的家庭中,妇女受到的影响和生活的贫困程度要远远高于男性;中国目前有 25%的少数民族村庄是贫困村,而只有 12%的汉族村庄是贫困村,这就说明在少数民族群体中贫困发生率是汉族群体的两倍。

前两个五年计划时期的政府执行的扩大内需的发展战略以及八七扶贫攻坚计划的努力,贫困地区和非贫困地区在交通、电力等方面的差距正在缩小,基本上所有的村庄都通了电和道路,全国大约只有 4%的非贫困村和 7%的贫困村没有通路;但是贫困村和非贫困在初等教育条件和设施上仍然存在着差距,抽样调查数据显示大约有 13-14%的农村儿童距离与其最近的学校都还有超过 2 公里以上的路程。

贫困人口和非贫困人口在其他基础性指标方面也存在着差距,贫困人口在 1) 能获得安全饮用水, 2) 距离最近的诊所只有 2 公里, 3) 所在村庄通电话等方面的比例分别为 58%、57%和 77%, 分别要比非贫困人口低 8.3%、10.5%和 12.8%。

比较贫困人口和非贫困人口的受教育程度—衡量人力资源状况的重要指标之一—发现贫困人口也是处于弱势地位,贫困人口中的文盲率和半文盲率是非贫困人口的两倍,图 s5 就显示了贫困人口和非贫困人口在受教育程度方面的差异。大约有 9%的贫困学龄儿童不同入学,这个比例也是非贫困人口的两倍



从收入来源的数据来看,贫困群体从事纯农业生产的比例要比非贫困群体高 12%,从事工业和服务业的比例仅为非贫困群体的一半,这也从一个侧面说明了非农就业机会和贫困发生率之间的相关关系。

8. 低于最低生活标准的城市贫困人口状况

在中国每个城市都有最低生活标准补助,而这也往往被视为是城市贫困线,不同的城市最低生活补助标准是不同的。2000年 31 个省市自治区平均最低生活补助标准为年人均纯收入 2365 元,这要比世界银行每天 1 美元的标准高 2.5 倍,很多研究都表明城市贫困线要比农村贫困县高 2-3 倍。

当一个城市居民的年均纯收入低于最低生活标准时，国家将对其给予一定的补助，当然最低生活标准补助也仅仅是帮助贫困人口能够购买维持其基本温饱需求的生活用品。因此用城市居民的年均消费不足最低生活标准来衡量贫困状态要比用收入指标更为科学和合理。

但是显然，人均年消费不足 2365 元的城市居民不是很好确定，需要大量的数据作为基础，因此就采用了一个代替性标准，用 1998 年价格计算，人均纯消费不足 2310 元，这个标准基本上也可以说明问题。

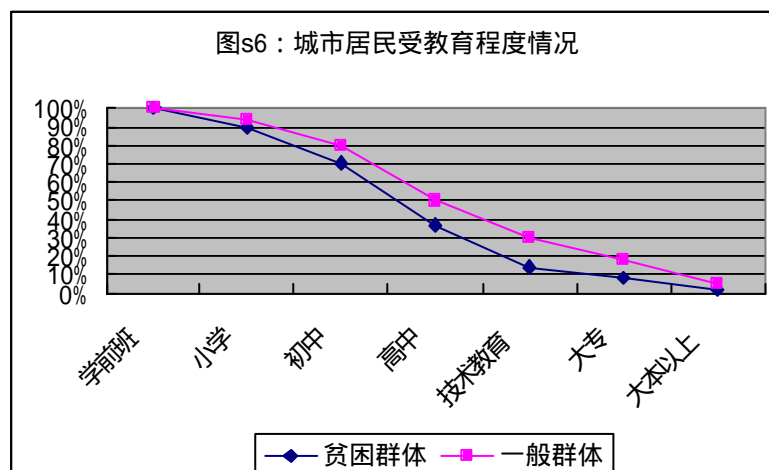
国家统计局用 1998 年城市住户调查的数据分析了全国有多少人的年均消费少于 2310 元，因此在下面的论述中，将会用 2310 元这个标准作为城市贫困线来确定贫困人口和非贫困人口，显然，人均年消费低于 2310 元的就是贫困人口，高于 2310 元则就是非贫困人口。

城市贫困人口和非贫困人口之间的差距非常明显，尤其是表现在一些经济指标方面，这也反映了城市中收入分配的差异。城市贫困人口的可支配收入仅为非贫困人口的 44%，其消费支出仅为非贫困人口的三分之一，尽管收入低，但是贫困人口的储蓄所占可支配收入的比例要是非贫困人口的两倍，大约为 36%。贫困人口的恩格尔系数为 57%，这个比例要比非贫困人口的 44% 要高很多，这也就说明贫困人口的生活质量要比非贫困人口低得多。

大部分城市贫困人口生活在东部地区，大约占到总数的 43.4%，还有 19.1% 生活在东部地区，但城市贫困发生率最高的是在中部地区，大约为 14.3%。由于家庭结构的关系，城市儿童贫困发生率要高于老人。

城市妇女贫困发生率为 12.1%，男人的为 11.7%，差距并不是十分明显，但我们知道由于我们的数据调查方法的局限性，只是以整个家庭为单位进行生计调查，而没有在进行不同家庭成员的深入调查，因此通过这些数据计算的男女贫困发生率之间的差距极有可能是被缩小了的。

教育方面的数据也表明城市贫困人口和非贫困人口在接受教育方面存在着明显的差距，图 s6 就显示了贫困人口和非贫困人口的不同受教育程度人口比例，从图中我们可以看出，两者差距最大的是具有高中以上文化水平人口的比例，相差大约 10 个百分点，贫困人口中高中文化比例仅为非贫困人口的 70%；此外贫困人口接受更高等的教育的比例就更低了，有大学文凭的贫困人口比例仅为非贫困人口的 29%。



就业是贫困的一个重要的解释变量，城市非贫困人口在党政机关、群众和政治团体、事业单位、医疗、文化、教育和研究机构从业的比例要比贫困群体高两倍多。相反，城市贫困人口中失业、待业的比例是非贫困人口的 3 倍，需要指出的是在简单体力劳动、照顾孩子和家政服务等方面，穷人的从业比例要高于非贫困群体。

9. 未来展望

中国政府承诺要继续努力彻底消除农村贫困和城市贫困，《十五发展计划》和《新世纪中国扶贫纲要（2001-2010 年）》两份政府文件中就充分表明了这一点。这两份文件中强调改善生态环境、创造新的就业机会、改善落后地区的教育条件、发挥贫困群体的主观能动性、加大扶贫投入、建立社会保障安全网是扶贫工作的重要武器。

在 2001 年到 2005 年之间，中国在环境保护方面的主要措施是要退耕还草 1650 万公顷来控制水土流失和土壤退化，并且老少边穷地区被列为扶贫工作的重点和优先考虑地区，在全国范围确定了 592 个扶贫工作重点县，扶贫资源分配和地区发展规划也会和新的参与式村级发展规划结合起来考虑，小城镇发展将为农民提供更多的非农就业机会，加工业、交通运输业和储藏业的发展也将会扩大对农产品的需求，大规模的基础设施建设将为农民进入市场提供便利的条件，而这所有努力的视线都需要政府加大财政投入。

在与城市贫困作斗争的过程中，政府承诺要在 2005 年之前创造足够的就业机会来解决失业和下岗问题，私人企业、劳动密集型的商业活动将会得到更多的政府支持，城市再就业服务中心的功能将会进一步扩大，城市最低生活补助标准也将在考虑到生计、教育和医疗等方面的问题后得到提高，同时面向失业、医疗、抚恤、养老和残疾人等方面的社会保障体系也会进一步完善和健全。

政府在不断扩大扶贫投入的同时，也在积极寻找非政府组织的支持。中国政府部门非常欢迎非政府组织加入到扶贫领域的工作中来，同时中国政府也正不断地扩大与国际发展组织的合作与交流，中国政府不仅希望国际发展组织能够提供物质和专家方面的支持，还能够提供新的方法和新的理念。

亚行在华的扶贫活动

自 1998 年底以来, 亚行已经借助如下知识产品支持中国扶贫战略的实施工作:

技术援助活动

扶贫战略与发展计划

TA 3610-PRC : 在新扶贫战略指导下的扶贫规划方法研究

本项技术援助的主要目的是探索一套多重脱贫的规划方法, 以制订出农村扶贫计划, 并确定出如何制订扶贫计划的指导方针。本项技术援助包括为形成扶贫规划的方法提出建议: (1) 规划的技术; (2) 需求分析; (3) 与当地政府合作; (4) 指标监控; (5) 涉及的资金以及制度问题。本项技术援助还将就扶贫计划的方法和指导方针对国家和地方扶贫官员进行培训。本项技术援助中所得出的方法将在 2001 年纳入到正式的政府政策之中, 其主要部分有三个: 甄选出贫困村镇, 贫困乡镇发展规划和县级扶贫规划。对于新甄选确定的 592 个主要县(代替前一批 592 个贫困县)来讲, 最大的挑战就是如何找准各县的扶贫目标区。为了避免以往在确定各县扶贫目标区中所存在的问题, 要通过参与的程序对各个村镇的情况进行评估, 确定贫困村镇的选择标准, 让村民叙述各自村镇和县的主要的贫困影响。然后再建立一套指标评价方法以确定出各村庄的综合贫穷指数。各县根据自身情况自行选择 8 个指标(这些指标须属于规定的 3 类指标, 即收入和生活质量、基础设施条件和社会发展状况)并确定各个指标的权数。在确定最贫穷的村镇时, 同县的所有村镇都须使用同一套的指标和权数。

TA 4158-PRC : 较小少数民族参与式扶贫计划

本项技术援助旨在把 TA3610-PRC 号的技术援助活动(及合作参与规划工作中其它的国际最佳实践)得出的多维度参与式扶贫规划方法在中国 22 个较小的少数民族群体中应用, 并研究制订出一个计划(包括专门面向少数民族的政策), 帮助其消除贫困和保护其文化。鉴于政府的预算承诺和约束因素, 这项事业具有现实意义, 也是可以实现的。

本项技术援助的主要成果 终报告将是一份采纳政策建议的综合计划。

TA4200-PRC : 扶贫战略政策会议与研究基金

本项技术援助的目标就是提高中国扶贫政策的效力、可持续性和质量。本项技术援助旨在鼓励政府机构、民间团体、学术界和投资界之间就扶贫及其它相关领域(如失业和社会保障)中的问题开展战略性的政策交流和研究。

本项技术援助将建立一个基金, 以便于亚行能够对承办或合办扶贫相关的会议、工作研讨会、专题报告会及相关研究的请求迅速做出响应。研究和会议必须要与扶贫有关, 要包括国家和地方政府机构、捐资机构、学术界和包括民营部门在内的民间团体、非政府组织和贫困人口。会议可以在北京也可以在各省召开。

TA 3468-PRC : 中国 2020 项目(Ⅲ期)的政策支持

本项技术援助旨在帮助制订西部地区长期发展战略, 为国家及地方级的发展计划人员提供政策上的指导。在 2000 年, 全国人民代表大会批准了高瞻远瞩的“西部大开发”战略, 以期促进中国西部地区的经济增长和可持续性的发展。本项技术援助是亚行援华的中国 2020 项目的三期项目, 旨在审核调查长期发展的问题和到 2020 年时中国的前景。亚行的援助查出了在奔向 2020 年的过程中需要应付的几个挑战。在这些问题中, 地区收入差异拉大、地区发展不均衡和自然资源不断恶化或耗竭等相关的问题尤其最令政府感到担忧。

社会与农村发展的建议包括: (1) 中央政府的卫生福利规划基金应当在严格的标准范围内运作以确保社会中最需要的社会阶层能从中受益; (2) 既然农村贫穷发生率有所下跌, 中国政府应当逐渐地由针对贫困地区的扶贫政策(适应于处理大规模贫困)向针对贫困家族的扶贫政策进行转移; (3) 西部地区的村镇所拥有的基础设施很差。地方政府应当评估哪些村镇远期前途好, 哪些村镇没有远期前途。然后与受益人进行广泛磋商, 精心策划移民搬迁方案; (4) 除了村镇基础设施外, 农村发展规划应当优先重视农业研究与农业技术推广、教育和卫生服务; (5) 除了要重视村镇间的通行方便外, 其次要重视灌溉和交通运输方面的基础设施投资; (6) 政府一次总付的转移支付应当在西部地区的扶贫方面发挥主导作用。本研究将有助于增加“西部大开发”战略的实质化, 其某些重要的结果将纳入中国的“十五计划”。

TA 3279-PRC：经济法规建设

为了更加广泛的建立法律体系,加快市场经济进程,亚行向中国提供技术援助,帮助起草许多经济类法律,包括起草已于 2001 年 6 月 1 日起生效的《信托法》。在普通法系的国家中,信托是应商业和财产管理的需求而产生的。信托是一种方法。采用这种方法,一个人(个人或法人)就能为促进指定方的利益而委托别人代为管理自己的财产。除了要满足商业活动中所共有的各种需要外,信托也为企业家和其他人设立慈善基金提供了法律基础。事实上,《信托法》在第五章中将慈善活动和公共利益信托活动的目的界定为包括:贫困救济、紧急救助、援助残疾人、发展教育、科技、文化和体育事业、发展医疗卫生福利事业以及保护环境等。在普通法系的市场经济国家中,《信托法》有望成为民营部门募集资源和引导资源促进社会发展的一种手段,包括扶贫事业。为了帮助改进法律以法规框架中有关扶贫的种种条款,本技术援助支持建立旨在规范政府批准的民营基金组织和法律援助行为的相关条例。本技术援助工作帮助提供了一个募集民间扶贫资源的法律法规框架。

TA4222-PRC：扶贫战略政策研究 - 趋势、挑战和未来方向

本技术援助的目标是制订一项扶贫战略,应对未来二十年中国将面临的挑战。本技援的目的是协助中国政府进行政策研究,为未来二十年的扶贫战略提供政策和体制方向框架。本技援的产出是一项分析研究,并向于 2004 年 5 月在上海举行的世行国际扶贫大会提交政策报告的研究发现。该研究将由一份综合报告和 6 个专题扶贫报告组成。

农村项目

技术援助 3150 - PRC：农村扶贫方式研究

本技术援助所资助的农村扶贫状况研究活动对国际捐资机构可能会资助支持的小额贷款、农副产业、农村基础设施和自愿搬迁等扶贫手段进行了审查研究。审查研究的结果表明亚行的比较优势远不仅仅是只提供常规贷款。亚行可以促使政府参与政策对话,协助制订出更有效的扶贫规划;补足预算分配;“汇集”和“撬入”来自政府、其它捐资机构及民营部门的国内外资源和提供技术援助。亚行项目还可作为检验政策及实施机制的试验台,向诸如较有复杂困难的政策变更(如废除补贴贷款等)提供支持,并可以提供足够的资金支持,用于扩大双边捐资机构和联

合国开发计划署所取得的经验,而其它捐资机构没有这么大的资源能力,无力这种推广资金。

根据本技术援助,中国政府、亚行、世行和联合国发展计划署联合承办的一个高层国际扶贫会议于 2000 年 5 月份召开。本次会议的主要目标就是让国内和国际主要的组织及专家就其未来的扶贫战略向扶贫领导小组提建议。本次会议由当时的副总理(现为总理)温家宝主持,他也是扶贫领导小组的组长。22 名副部长和副部长级官员以扶贫领导小组成员的身份参加了本次大会。大约有 15 名国际和国内著名的贫困事务专家也参加了本次大会。本次会议上所提出的多条建议,包括亚行提出的某些建议,已经纳入扶贫领导小组的新扶贫战略。建议的例子包括从更广泛的角度来看待贫困问题和增加民间团体和村民的参与力度。

在 2002 年 11 月,第二批高级会谈在广西召开,来自西部地区 12 个省、市、区和福建与黑龙江两省的省区级扶贫与少数民族事务办公室的高级官员会集一堂,就亚行的在华业务战略发表评论人,重点是扶贫活动。还就本次专题工作会中一些局外人问题同地方和国际非政府组织进行了咨询。所有各方都支持亚行的战略,支持把业务重点放在扶贫上,这说明亚行已很好地把握住了中国重要的战略发展与扶贫问题。只要重点突出,策划合理,可以使用扶贫贷款,但是,就如何将亚行的贷款活动与扶贫工作有机地融合起来,还有更多的工作要做。亚行把焦点对准农村基础设施,正好与政府的重点工作相一致,集中目标对扶贫活动具有关键性的意义。

在本技术援助实施过程中,在 2001 年 10 月召开了一次非政府组织扶贫政策的高层国际会议,本次会议由中国扶贫基金会、亚行、福特基金、联合国发展计划署、世行、美慈国际组织、国际农业发展基金和多家地方非政府组织共同承办。一个重大的政策新进展就是政府在 2001 年批准的“十五扶贫战略”中承认非政府组织的重要作用。政府承认非政府组织可以通过给扶贫过程带来专门知识、技术专长、研究能力、地方联系和社会支持,能够在国家的发展中起到重要的作用。参加本次会议的非政府组织代表找出限制其发挥效能的几个约束因素。其中包括资金匮乏、培训不足、非政府组织的法律框架不完善、国际非政府组织注册难和征招和再培训称职工作人员方面的问题。为了解决这些问题及其它方面的忧虑,它们倡导进一步的信息共享以探索合作的可能性,政府和国际机构直接资助和颁布相应的法律,给予地方非政府组织明确的法律地位,以更于筹集经费、同外国组织

合作和开展活动。他们还呼吁要更多地关注穷人的呼声,要多研究不同地区的穷人的要求,国际非政府组织和捐资机构在技术转移和人力资源开发方面给予更大的支持。

本技术援助包括通过一个小型试点项目进行应用研究,该小型试点项目在贵州纳雍县实施,项目区内的一个贫穷村已经建起了一条农村便道和灌溉系统,用上了电和水。这个试点项目包括规划和实施一个机制,衡量此类基础设施对扶贫的影响效应,包括使用一个精心挑选出来的参照村进行对比。目标就是要分析建设农村基础设施对扶贫的影响。时至今日,由于新建的道路帮助这些村的农民进入市场,供电供水服务帮助他们经营起农加工业企业,农民的收入提高了,生活质量也改善了。本试点项目现在正在进行,项目效应的监控与评估方法在当地非政府组织和此前联合国志愿者组织的协助下正在实施。在今后的几年中还将继续监控和评估这些项目利益。本试点项目中得出的一个重要的经验教训就是定期维护很重要。在一些基础设施因为无人过问开始变坏,并对其进行处理后,村民认识到这个教训。

国际农村重建研究所是一家成立于 2000 年、总部设在菲律宾的国际非政府组织,在 2000 年 3 月对中国国家和地方级的高级扶贫官员就政府、非政府和民营部门对贫困的态度进行了培训。类似的培训在 2002 年在泰国进行。

在本技术援助实施过程中,也组织了国内培训活动。中国主要的扶贫专家进行演讲,召开工作研讨会,涉及的领域包括国际扶贫理论与实践、农业综合开发、菲律宾扶贫、参与方法与理论、村镇规划的参与途径、性别发展和社区发展活动中的参与方法、小额贷款、环境与扶贫、少数民族地区的参与规划、非政府组织支持的社区发展和基础设施工程管理中采用参与方法等。

TA 3607-PRC：“十·五计划”期间社会保障改革的政策支持

本技术援助旨在审查研究各种备选方法和研究制订出农村地区养老金与医疗保险方案的战略。咨询服务专家走访了东部地区多个省份,并对地方试行的农村养老金方案进行了评价。分别编制出版了关于养老金和医疗保险报告。农村医疗保险报告分析了联合国儿童基金会哈佛公共关系学院对 10 个农村县的调查情况,并引起了决策人和媒体的广泛关注。农村医疗保险与养老金领域的高层决策者还召开了一次工作研讨会。

本技术援助对中国旨在扩大农村医疗保险覆盖面的新政策产生了影响:(1)本次研究表明(采用最新的国家调查数据)医疗费用使农村地区的贫穷率上升了 44%,这使得中国国家领导人对“医疗贫困”的程度极为震惊;(2)本技术援助针对中国不同地区提出了三类政策建议,已为决策者欣然采纳;(3)本技术援助建议采用“共同资助”农村医疗保险体制,并被采纳;(4)本技术援助提建议改进公社医疗服务机构,建设一个双层医疗体系,通过参加新型合作医疗保健制度确定农村居民能得到较好的医疗援助。

TA4142-PRC：通过 HIV/艾滋病防治扶贫

本技术援助的整体目标是通过降低公路建设项目可能引发的 HIV/艾滋病和性传播感染的危险来防止贫困发生率的上升。具体目标包括降低建筑工人、卖淫人员、货车司机和当地居民——特别是贫困人口和少数民族居民——传播 HIV 病毒和性传播感染的危险。

TA4215-PRC：农村贫民的安全饮用水和卫生条件

本技术援助的长期目标是为农村地区提供安全和可持续的饮用水供应,并改善卫生条件,改善农民的健康情况和卫生习惯。技援的目的是帮助中国政府筹划贫民式的农村供水及卫生政策,和一个针对农村供水及卫生综合项目的战略投资框架,重点是确定为可持续的益贫式农村供水及卫生体系提供融资的可行模式,以及相关的机构能力建设。

TA4307-PRC：重点森林保护项目中的扶贫

本技术援助的目的是评估选定的重点森林保护项目对受影响居民特别是贫困人口的环境和社会经济影响,从而为进行政策改革和增强其效果打下基础。本技援将就政策框架和项目实施安排的调整提出建议,以防治对受影响民众的生计造成负面影响,并通过推广可持续的生计手段来减少贫困,改善重点森林保护项目的成本效益。技援将评估重点森林保护项目的社会经济和财政影响,成本效益和实施效率,并建立一个与扶贫相关的监测和评估体系来指导利益干系人和决策者的行为。

TA4308-PRC：草地改善规划中的减贫

本技术援助的目的是:(1)评估西部地区草地改善政策和实施方式的影响,重点是对草原生态和草原居民的生计的影响;(2)确定草地治理的制度、有效模式和有利政策,扭转草地持续退化的趋势,并

且让受影响的人们特别是贫民受益,同时确保资源可持续性和环境稳定;(3)就政策和规划的变更提出建议,改善社会福利,促进经济发展,解决财政困境,并且保障可持续、实施效率和成本效益;(4)确立有效的监测和评估体系,并同省级和全国扶贫监测评估体系建立联系。本技援符合亚行 2004 - 2006 国别战略与规划的精神,重点是城乡不平等和东西不平等的不断加剧以及环境可持续性。技援将通过为中国政府制订相应的政策框架和提供制订草地改善投资计划的基础,来为改善农村贫民的生计打下基础。

城市

TA 3377-PRC : 城市贫困研究

本研究是最全面综合的活动之一,旨在界定中国城市贫困的状况。研究报道了中国 31 个省份的贫困线,并以各省人口比例作为权数将各省的贫困线平均求得国家贫困线。各省贫困线的突出特征即是差异很大,这说明一个全国统一的贫困线会歪曲各地城市贫困人口现状。各省城市贫困的模型揭示城市扶贫工作的重点与农村扶贫工作重点不同:城市人口很高的非贫困人口比例很容易受这样一种事实的影响:非贫困人口收入稍微减少便会变成穷人。相当大的一部分不属于穷人的城市人口只要其收入稍有减少就依然很容易陷入贫困境地。相应的政策建议就是扶贫工作不应当仅仅针对那些生活在贫困线以下的人,也应当扩展到那些很容易降到贫困线以下的人。一般说来,城市移民中贫困人口所占的比例要比城市固定居民高 50%。但是,对于各个城市而言,这个两个贫困比例之间的差别变化很大,在一些城市,城市移民的贫困比例甚至要低于城市固定居民。政府正使用这项研究成果制订城市扶贫政策。

TA 3148-PRC : 养老金改革

本技术援助是国际养老金资产管理与寿险公司主办的咨询援助活动的后续活动,国际养老金资产管理与寿险公司曾进行了综合广泛的诊断性研究。本项目旨在提供支持,帮助制订适宜于新改革的养老金体制的行政、法律和监管框架。这一新的体制于 1995 年由政府启动。本技术援助所开发出来的保险精算模型揭示假定中国政府能够继续扩大养老金覆盖面,如果按目前的分摊率和福利水平,当前已预见到的二、三十年后将出现的财政困难可能会避免。许多建议已被中国政府欣然采纳,有些建议还作为辽宁试点方案的一部分内容已经实施。

TA 3733-PRC : 社会保障改革试点规划的政策与机构支持

本技术援助旨在帮助实施专门工作组提出的各项建议,以改善社会保障体制的财务和社会可持续性。依据选择,本技术援助将支持在辽宁省实施的试点规划(见上述 TA3148-PRC),帮助在全国范围内复制试点规划的成果,协助全国社会保障基金理事会加强其机构能力,确保其有能力管理为社会保障所募集的基金。本技术援助还对辽宁试点规划中基本养老金体制进行了保险精算分析,帮助加强省级和地方级的行政管理与监管能力。本技术援助还向个人账户投资和管理信息系统提供了咨询服务支持。咨询服务小组也推荐了一些行政管理与监管改革措施,以期整合社会保障管理工作,提高机构的能力。本技术援助还评估了全国社会保障基金理事会的组织结构及其财务经营业绩。

基础设施

(1) 综合性项目

TA 5947-REG: 评估交通能源基础设施建设对扶贫的影响

根据初期阶段的文献审查和知识差距的确定,陕西省被选定为三个国家级的目标地区(本调查研究也在印度的古吉拉特邦和泰国进行)之一,以便在此调查既往的城市交通能源基础设施对扶贫的影响效应。进行调查研究的亚行干预活动包括农村和省公路的建设,公共交通服务的改良,新铁路的兴建和农村供电设施的升级换代等。全国范围的现场调查工作正在进行,并计划召开全国工作研讨会。在本区域技术援助的最后阶段,将采用国家级的研究结果,编制一份调查成果全面报告,并在马尼拉举行研讨会。

(2) 交通

TA 3900-PRC : 公路项目社会经济评估

本技术援助的主要目标就是:(1)研究开发出分析工具,帮助预测公路的直接和间接影响;(2)查明高速公路投资与项目利益向穷人转移两者间的有机联系;(3)强化基本的社会经济评估框架,以行之有效地监控这些有机联系。为了达到这个既定目标,本技术援助已经:(1)对过去 20 年年来中国公路项目的宏观经济影响效应进行了量化处理;(2)研究开发出一个监控框架,评估和确定高速公

路投资对增加农村贫困人口的机会到底能产生多大的贡献；(3) 设计出相应的指标, 用于监控影响效应。初步的终报告已于 2003 年 4 月份上报。目前正在筹划组织一个案例研究以实地试验拟定的各项指标和假定的监控框架。研究小组已经选定了亚行资助的项目: 云南楚大高速公路项目作为案例项目。一经财政部批准, 实地调查工作就开始。在实地考察的结果纳入终报告草案中时, 还将在马尼拉召开一次内部工作研究会, 传播本技术援助的成果。

本技术援助主要的发现成果包括: (1) 良好的路况既能促进农耕行业也能促进非农行业的经济发展, 为包括穷人在内的农村居民增加了各种机会; (2) 虽然许多研究证实道路在扶贫事业中的重要性, 但是, 由于没有精心设计组织的案例研究, 扶贫效应的大小和性质以及穷人与非穷人之间利益分配的情况依然不够清楚明确; (3) 提高亚行干预活动对地方条件的针对性和促使当地社会的参与增加了公路项目的成功概率; (4) 中国公路建设, 连同农业研究、教育、供电与电信等领域的投资活动, 促进了经济的发展和扶贫事业; (5) 鉴于次等公路的每公里建设成本明显要低, 其每美元投资对扶贫事业产生的边际效应就比一级公路要大。这些发现结果证实亚行重视修建配套的支路以扩大高速公路的效能具有重要的意义。本技术援助研究开发出了一个监控框架, 采用预先设计的指标来评估高速公路建设对农村穷人的扶贫影响。

TA4322-PRC : 地区公路网的扶贫影响

本技术援助旨在改进中国的公路网络投资规划和运营, 这将有益于贫困人口, 并通过改善当地公路同国道主干线体系之间的联络来提高公路网建设投资的整体经济收益。技援将协助中国政府制订一项公路网战略, 来以一种综合的方式促使高速公路和地方公路满足人们的需要和支持经济增长。本技援将为公路部门提供相应的跨学科技巧和工具, 使之能够在公路项目规划、实施和运营的各个阶段充分考虑扶贫和同利益干系人有关的事项。

(3) 能源

TA 3369-PRC : 农村供电研究

农村供电改革旨在确保通过全面改善农村电力系统, 增加电力供应, 增加供电的稳定可靠性, 提高用电效率, 增加下调电价的压力, 最终使农村消费者获得益处。本技术援助将推荐一整套的改革措施和相

应的落实计划。这些建议的改革行动旨在提供高效率、可持续的农村电力供应服务, 满足农村因发展而日益提高的电力需求, 降低电能在线路上的损耗率和降低农村电费(农村电价明显地比城市电价要高), 从而给农村贫困人口带来好处。本技术援助在实施中, 召开了一次国际专题研讨会。

TA 3673-PRC : 益贫型采暖费用改革

本技术援助将帮助中国政府改革城市供暖系统, 推动城市采暖服务的可持续发展, 所采取的主要途径包括: (1) 确立益贫型全国供暖取费的指导原则; (2) 形成行之有效的采暖费用征缴机制。企业进行改革、政府进行精减, 使得城市失业人口越来越多, 结果城市贫穷就越来越成为令人担忧的问题。越来越多的城市穷人依赖失业福利金维护其基本需要。要维持城市采暖供应就要进行费用改革, 这就会提高采暖费用的征收水平和改变费用的征缴机制, 要求城市居民按耗交费。尽管由企业交费改为由个人交费后, 这种变化会转化为增加工资水平, 但是中国北方城市中的贫困人口仍难以支付日益昂贵的采暖成本度过寒冷的冬季。这就要求要有一个益贫型的采暖费用结构, 保障城市贫困人口能获得充足的采暖服务, 支持政府开展城市扶贫工作和维护社会的稳定。

TA4309-PRC : 可再生能源用于扶贫

本技术援助符合亚行有关能源、环境和减贫的各项政策, 旨在通过可持续地改进能源和电力服务来改善贫困人口和农村地区的经济和社会福利。技援的目标包括(1) 评估在张掖电力不足的地区能源供应成本最小的办法; (2) 评估贫困地区和农村地区对能源的支付能力和支付能力; (3) 制订相应的商业计划, 来优化给予贫困人口和农村居民的能源服务的财务和经济收益。

监控与评估

(1) 综合性项目

TA 3441-PRC : 社会评估能力建设

本技术援助旨在提高国家和省级设计研究机构对开发投资活动进行社会评估的能力。本技术援助让社会评估领域的国内核心专家小组来规划、管理和评估自愿搬迁、贫困与性别等问题。该核心小组与配合的专家一起向地方政府机构、执行机构和项目建设方提供建议和意见, 主要的焦点放在亚行资助的项目, 并针对强化社会评估工作提出建议。

2002 年 3 月, 政府批准了出版《投资项目可行性研究指导方针》, 将社会评估纳入到投资项目的可行性研究中去。2002 年 4 月召开了一次全国工作研究会, 由财政部、前国家计委、亚行和世行联合举办。本技术援助中形成的《社会评估工作手册》目前正在编写定稿。

TA 6073-REG: 探索评估亚行扶贫活动效能的工具

本技术援助旨在增加亚行对发展中成员国扶贫事业的贡献。本技术援助的目的就是要改进现行的途径和小规模试验定制的贫困监控与分析工具, 以便能更好地把握和衡量促使一些选定的发展中成员国的贫困范围和严重程度发生变化的根本因素和机制。本技术援助将在扶贫合作协议、国别战略规划和亚行在特定国家和行业中的现行项目或规划的范围内发展完善这些工具。

本技术援助将把重点放在一些主要的亚行借款国 (但这些工具将精心设计, 以期具有普遍的适用性)。本技术援助中形成的这些工具和途径鼓励精心甄选、规划和监控扶贫规划和项目, 因而改善了亚行资助的所有发展中成员扶贫努力的效能。这些经验教训在关于开展扶贫影响评估对过程、结构和资源的要求方面的启示将于终报告中予以审核。

(2) 扶贫数据

TA 5917-REG: 建立贫困统计数据库

本技术援助旨在支持亚行对加紧实施一项规划的承诺, 强化其贫困统计数据库。具体目标就是要建立一个贫困数据库系统, 最初从亚行本身开始, 利用亚行贫困评估活动中采集的数据和借款国及其它国际机构提供的数据库。本技术援助活动中将开发一个贫困数据库, 包括 18 个国家的贫困及贫困相关的指标和与生活水平相关的其它统计信息。数据清理及数据库的精调工作正在进行。最终的数据库将是一个组织有序的计算机化系统, 亚行工作人员和外部用户很容易通过互联网登录使用。本技术援助专论最后草案的名称为《亚洲之剧: 重看的感受》, 活动闭幕工作会在北京召开。

TA 6088-REG: 采集和整理选定发展中成员国购买力平价数据

本技术援助旨在培养和加强参与的发展中成员国的国家统计办公室的可持续性能力, 使其有能力采集编制基于购买力平价的国内生产总值对照表及主

要汇总数据所需要的数据。本技术援助将有 23 发展中成员国参加, 分为 2 组: 将邀请第一组发展中成员国参与全程的国际对照规划, 第二组发展中成员将参与采用有限覆盖方法建立的协调国际对照规划-消费价格指数的规划。中国已确定参与第二组发展中成员国。

民间团体与参与

TA 5894-REG: 促进能力建设与参与式活动二期项目 (穷人的声音)

本技术援助进行了参与式城乡贫困评估。在进行农村评估时, 在亚行农村基础设施试点项目所在地贵州省纳雍县召开磋商会与穷人进行讨论。参与式评估揭示穷人和指定帮助他们的地方政府机构在贫困衡量的办法、贫困的原因、阻碍扶贫的约束因素、成功扶贫项目的要素和有效管理与评估的因素等方面有不同的见解。针对这些见解上的分歧, 主要的建议就是有必要: (1) 拓展贫困的界定范围, 使之容纳多方面的因素; (2) 公开获得扶贫援助的程序和有资格获得扶贫协助的个人; (3) 调整政府的农民技术推广培训, 以更好地解决农民的需要; (4) 把教育和卫生措施纳入, 作为主要的扶贫手段; (5) 允许非政府组织帮助实施和监控扶贫活动。

在城市贫困评估中, 在北京召开磋商会, 与贫困人口进行讨论。参与式评估揭示穷人和指定帮助他们的地方政府机构都没有公共界定穷人的公认贫穷线, 既需要解决物质上的困难又需要解决心理上的难题, 几乎不依靠非政府组织和民营部门的支持, 过度关注食物和住宅的需求而不是生活质量和就业需求。此外, 农村外来人口的需要和带有孩子的离异孤寡妇女的需要很大程度上受到了忽视。

针对这些讨论结论, 某些建议就是有必要: (1) 界定城市贫穷, 将住房、教育和卫生需要也纳入考虑之中; (2) 进一步注意帮助穷人谋求就业和/或获得有助于从事就业的技能; (3) 扩大社会保险制度的覆盖范围; (4) 向流动人口提供具体的服务; (5) 针对如何将参与式方法纳入实际工作中这个问题, 向城市官员提供培训。

TA 6109-REG: 非政府组织合作扶贫

本技术援助的总体目标就是要加强和发展与非政府组织和政府的长期战略合作关系, 以实现亚行在亚太地区的扶贫目标。本项目的具体目标就是要向发展中成员国中一小部分非政府组织提供资金支持, 使

其能够承办一些开创性的扶贫活动或亚行重点部门中的其它活动。本技术援助将向非政府组织提供直接的资金援助,支持:(1)有效地实施示范或试点扶贫活动(这些扶贫活动位于已批准的《亚行国别战略规划》文件所确定的重点部门);(2)非政府组织能力建设活动,建立非政府组织信息中心;(3)非政府组织-政府-亚行开展磋商,针对国家和地区级扶贫战略进行讨论;(5)有助于规划、批准和建立亚行直接资助机制的各种努力/活动,支持非政府组织活动。

其它战略目标或扶贫相关的技术援助

TA3497-PRC : 全球环境基金合作控制土地退化

本技术援助的总体目标就是要建立一个广泛的政策与战略框架,作为中国-全球环境基金合作控制干旱地区的生态系统土地退化的依据。本技术援助支持财政部研究制订出协调综合的响应策略,以应对中国西部地区干旱、半干旱和干燥半湿润生态系统中的土地退化与沙化问题。本技术援助审核了农业部、水利部、国家环境保护总局和国家林业局的“五年计划”,准备了一个广泛的政策与战略框架,以指导建立合伙关系。

TA 3548-PRC : 编制全球水土保持战略

本技术援助旨在协助政府研究制订出全国水土保持战略,帮助改善土地和水资源管理,促进扶贫事业和促进经济的发展。本技术援助对所有形式土地退化所引发的损失进行评估,涉及的内容包括水土保持的最好实践办法,可行性替代战略及其代价和可能带来的影响、利害相关人对优选战略的共识程度、编制战略计划和长期行动计划、机构改革模型、监控与评估网络、委托制作的重点问题研究报告等。终报告把注意力投放到阻碍形成遏止土地退化全国可持续性规划的主要障碍。并就解决这些问题推荐了一个战略计划框架。召开了三次工作研究会,讨论本研究活动的各方面问题,交流观点看法并向经验丰富的资源人征询反馈。本技术援助的一个主要成果就是详细考察研究水土保持立法体制和 8 个相关环境法律的结果。

TA 3657-PRC : 中国-全球环境基金合作控制干旱地区的生态系统土地退化

中国/全球环境基金合作规划致力于:(1)遏止具有全国和全球意义的选定生态区中土地退化,减缓这些生态区的贫困状况;(2)通过生物多样性保持

和碳沉活动实现全球环境利益;(3)积累生态系统综合管理在政策、机构组织和方法上的教训,以便于普遍地推广复制。本技术援助建议:1)修订中国西部地区旱地生态系统综合管理的战略规划、政策、法律和规划;2)推荐中国西部地区土地退化的机构结构;3)推荐“行动计划 12”的国家规划框架供全球环境基金考虑;4)推荐试验性的 10 年公共投资整套计划,该计划囊括了所有相关的重点项目;5)综合外援项目和拟议项目清单及援助机构的协调机制;6)“十五计划”期间及以后拟考虑的重点项目。本国家规划框架已于 2002 年 10 月通过全球环境基金的批准。

TA 3663-PRC : 优化甘肃省防治沙化工作

本技术援助帮助甘肃省政府研究制订政策及配套战略,筹备相关项目,通过防治河西走廊的沙化和强化绿洲生态系统,改善自然资源管理和促进可持续性发展。本技术援助旨在确保这类政策和战略能够囊括已沙化地区的多种条件,更普遍地应用于整个河西走廊地区。本技术援助对河西走廊中的 3 个河流流域进行了调查,这项调查为实施旨在遏止沙化的项目和规划带来了许多机会。随后完成了一份重点河流流域详细研究,并对各种政策和开发途径给环境和农村社区的生活福利所带来的影响进行了评估。本技术援助在 2002 年下半年完成。

TA 3799-PRC : 西部地区人力资源开发

自上个世纪七十年代末以来,中国超常的经济发展给所有地区带来的利益并不均衡。2000 年 3 月召开的全国人民代表大会会议批准了“西进”政策,这是一个前瞻性的战略,旨在促进中国西部地区的经济增长和社会发展,减少东西部地区间的差距。本技术援助将把重点放在西部地区在项目活动的发展计划与财政管理领域中的能力建设和人力资源开发。本活动包括:(1)需要评估与分析;(2)机构能力建设与人力资源开发详细战略的研究制订;(3)协助启动实施相关规划,包括创新教育管理的广泛核心试点和集中试点。本技术援助的范围包括(1)需要评估与分析;(2)机构能力建设与人力资源开发详细战略的研究制订;(3)启动实施相关规划的咨询服务。亚行和位于东京的亚行学院将联手为主要的政府机构研究制订出人力资源开发规划。

TA 3806-PRC : 西部地区利用外资的研究

本项目旨在创造适宜的环境,通过评估投资潜力、查明吸引投资的现行瓶颈因素、确定出现行政政策和条例所应做出的变革,吸引投资者向西部地区增加投资。本技术援助还将支持培训活动,提高西部地区主管外资的地方政府官员的能力。已经组织了一个地方政府官员培训研究班。在项目结束前还将组织国际巡回研究考察活动。

TA 3958-PRC : 采用信息通讯技术改善欠发达地区基础教育

本技术援助旨在针对西部地区的目标明确和切实可行的远程教育和信息通讯技术应用工作推进政府对话,提高基础教育的质量和公平性,强调了 9 年义务教育制度、扫盲运动和其它规划的进展状况。本技术援助有两个主要目标:(1) 查清并广泛地评估有美好前景的创新措施和战略,以利于把远程教育和信息通讯技术应用于教育领域中,特别要把重点放在支持包括少数民族人口、妇女和偏远地区人口在内的弱势群体能够获得优质的义务教育;(2) 支持对有望可行的方法和技术进行小范围试验,试验规模适度,目标要明确,并时刻注意严格的公正。

TA 4118-PRC : 遏止西部地区“非典”疫情

本技术援助的目标就是要行之有效地遏止西部地区“非典”疫情,防止跨境传染,并同时发展疫情快速探测与串长度的能力。为此,本技术援助致力于帮助遏止“非典”疫情在技术援助目标省份内大规模暴发。采取的措施是加强地方预防、监视、管理和扑灭“非典”疫情的能力,重点是采取快速行动,保护一线医护人员、贫穷人口和其它高风险群体。本技术援助将在与其它国内和国际合作伙伴的密切合作框架内实施。得到的经验教训将广泛地共享,以促进就处理公共卫生系统重大挑战的方法措施开展对话,并建立新的模型。本技术援助将培育省级和地方政府及医疗单位的能力,提高其规划和实施遏止“非典”疫情综合规划的水平,并将提供急需的设备和消耗品,重点确诊和预防活动。除了要对一线医护人员进行培训外,(对遏止“非典”疫情具有关键性的意义),信息、教育与宣传活动将增加公众对“非典”疫情和主要预防措施的了解。亚行的支持工作将与相关活动联系起来,与相关部委、非政府组织、社区群体、民营部门和国际组织的活动相结合,并将以服务和实施本技术援助所需要的相关金融通设施的形式提供,以实现能力建设的目标。

其它知识产品

咨询报告：中国城市贫困分析

亚行和中国国务院发展研究中心在 2000-2001 年间对中国城市贫困情况进行了研究,估计就人均开支而言,城市居民的城市贫穷线在 1998 年为 2310 元人民币。根据此基于开支的贫穷线进行计算,城市贫困发生率为 11.9%。尽管在衡量贫困线中采用开支数字而不采用收入数字是一种普遍的做法,但是这种做法不符合中国的官方统计习惯做法,在中国开支数据难以采集到。本研究计算出一个相当于 2310 元人民币城市开支水平、基于收入的贫困线。本研究还对消费支出低于 2310 元人民币的城市人口的基本特点进行一些初步的分析。

咨询报告：中国农村贫困分析

鉴于亚行的目标是年人均开支低于 860 元人民币的农村人口,本研究属于委托研究活动,因为开支数据不符合中国官方统计的一贯实践。中国的贫困数据都是按收入进行统计的。但是,中国也进行收入与消费调查。本研究活动的主要任务就是把 860 元支出的这个贫穷线折算成收入额,并对支出低于 860 元人民币的农村人口的基本特点进行一些初步的分析。

大学实习生研究：北京外来农村人口的贫困

2001 年,挪威应用社会科学研究所的劳动力流动性调查计算出北京居民的贫困率为 8%,而北京外来农村人口的贫困率则高达 25%。然而,这些数字也只是反映出收入贫困的差异,如果把象不同的城市福利、法律、经济和社会排挤等非收入贫困指标也作为贫困因素考虑进去,则这两类人群间的差异就更大了。研究指出这些贫困的差别不仅体现了人力资本禀赋的不同,而且也折射出制度上的障碍,给北京外业人口额外设置了社会流动的限制条件。

大学实习生研究：非政府组织在中国发展与法律框架中的角色

中国正在进行社会和经济的改革,在这场改革之中,作为民间团体的一个关键组成部分,在代表民权和创新地规划和实施项目方面,非政府组织能够发挥着重要的作用。政府已经赏识非政府组织在募集发展资源中的作用及其在业已建立的许多群众组织和社会组织中的作用。许多非政府组织已经取得了一些成就,特别是在扶贫工作中的成就,并已经得到了政府

和一些学者的赏识。本研究重点集中在组织管理严密的非政府组织和基层非政府组织共存的形势,探讨现行的法律体系是如何偏向前者而约束后者的。本研究探讨中国为什么需要非政府组织,它们的法律框架及对国际支持的建议。

观察与建议：建立农村最低生活保障制度

亚行对农村穷人进行了一次研究,其主要结论和建议包括:(1)还有 2800 万农村赤贫人口收入低于官方贫困线:627 元人民币,主要是那些没有能力依靠土地谋生的人或生活在无力生产出最低生活资料的退化土地上的人。现行的扶贫规划是以改善穷人的生产条件为基础的。当贫困是一种普遍的现象时,

这不失为一个良好的策略,但要帮助许多残留的农村赤贫人口却不一定行得通。这就需要有一个对象明确的新途径来帮助这类穷人;(2)政府已有足够的财力和能力,可以建立起一个农村最低生活保障体制,帮助解决农村地区赤贫问题。此类体制已经在城市地区已经就位,保护城市赤贫的穷人;(3)使用最低生活保障体制,解决农村地区赤贫人口的需要是中国农村扶贫规划战略目标与观念的重大调整。现行的农村扶贫规划可以进行重组,把扶贫重点放在处于日收入不足 1 美元的国际贫困线之下,但又超过中国官方贫困线的穷人。

