



世界银行

世界银行业务评估部



2004年 发展有效性 年度回顾

世行对减贫的贡献





执行摘要

世界银行的首要职责和企业使命是与贫困作斗争。为此目的，世行向借款成员国提供资金、知识和咨询意见，与此同时，设法交替地运用这些手段以应付每个国家的挑战。世行还帮助解决全球和区域性问题的，例如环境威胁和传染性疾病的，但其侧重点仍是在国家一级，即帮助人民摆脱贫困。

对于贫困的理解，世行已由二十世纪八十年代的狭隘的收入上的贫困，扩大到今天所使用的多层面概念，这一概念也包括了人类发展、安全、心声和参与。

今年的《发展有效性年度回顾：世行对减贫的贡献》，述及客户成员国在增长和减贫方面的经验。《回顾》评估了世行措施促进增长和减贫的程度和不同类措施的效果。《回顾》还利用世行《2001年减贫战略》的要点，审查了这些要点满足穷国的需要、实际上付诸实施和所产生影响的程度。同以往的《发展有效性年度回顾》一样，本次《回顾》的主要依据是业务评估部最近作出的评价研究，围绕一个共同的主题——即减贫——综合并强调了这些研究的结果。

世行《2001年减贫战略》恰当地强调了减贫的增长和社会的两个方面

世行《2001年减贫战略》系建筑在世行《2000/2001年世界发展报告：与贫困作斗争》的三个主题上，即：促进机遇、帮助增强能力和增进安全。该战略包括两个支柱：

1. 创造投资、就业和持续增长的环境
2. 增强穷人参与发展的能力并为穷人作出投入

当前《（2001年）战略》与《1991年战略》一样，都认为公平而可持续的增长对于创造就业和创造公共服务的资源都非常重要，认为私营部门投资是减贫进一步深化的主要动力。此外，当前的“战略”扩大了对贫困的看法，使

主要的信息

- 世行《2001年减贫战略》恰当地强调了减贫的增长和社会两个方面。
- 两支柱的模式往往会忽略减贫的增长和社会的两个方面之间的相互作用。
- 世行在切实地将其减贫战略适应每一国家的国情方面面临着挑战。
- 世行国家业务模式和全球方案尚未能够完全对准减贫。
- 将世行国家一级的措施与减贫联系起来，需要更明确强调对成果的重视。
- 迫切需要评估世行工作对管理的影响。
- 世行应做更多的工作，以发挥私营部门的发展与公共部门的改革之间的增效作用。
- 世行需要证明世行支持赋能和人类发展的各项措施对减贫所产生的影响。
- 世行的监测和评价框架未能充分地以贫困为重点。

之不仅包括收入，而且包括人类发展、安全、心声和参与。该战略提倡加强对公共部门管理和能够支持私营部门投资的积极环境的体制改革的关注，这就使得穷人能够参与并促进了他们参与公共机构的行为和公共服务的提供。

2001年以来，世行为帮助实施该战略而改变了世行的某些业务程序。世行参照《千年发展目标》明确地对世行集团的努力作了调整，发展了注重成果的企业文化，同时通过减贫战略文件促进了低收入国家的国家所有的发展战略。世行还设法改善各种手段的结合方式，并借助知识产品和分析服务使各种发展办法适应不同的国情。

两支柱的模式往往会忽略减贫的增长和社会两个方面之间的相互作用

世行《2001年减贫战略》的两个支柱一般而言为明确和界定世行在国家一级的实际和可能的措施提供了可行的业务框架。但两个支柱的模式往往会忽略减贫的增长和社会两个方面之间的相互作用，这种相互作用对减贫的成果有着重要的影响。该战略有可能出于无心地降低了基础设施、农村和城市的发展以及环境等某些

部门的作用，而这些部门的活动影响到、并加强经济的增长、赋能和服务的提供。

世行在切实地将其《2001年减贫战略》适应具体国家方面面临着挑战。

世行需要根据对国家情况的详细了解和对每个国家进行改革的愿望和能力的了解运用这一战略。在良好宏观经济管理已经制度化的国家，世行正在支持管理和体制的改革以改善投资环境和服务的提供。世行的努力在政治上稳定的国家比较成功；这些国家对改革有着得力的所有权；行政、立法和政府官员致力于共同的目的；国家具有推行改革的行政能力。在不具备一种或所有上述要素的国家，世行的努力不那么奏效。

在仍没有实现宏观经济稳定和增长的国家，世行应支持管理和体制的改革以促进增长，应支持长期的体制和社会发展措施。这两种环境之间要取得适当的平衡十分困难，需要现实地评估政治环境和落实改革的能力。世行可利用经济和部门研究、知识转让（包括同行间的学习）以及对非政府行为者的支持，增进所有权和发展能力。对于绩效不佳的国家处于开始实

行改革进程的这种转折情况，世行尤其应该审慎处理。

世行国家业务模式和全球方案尚未能够完全对准减贫

世行为不同类别的客户国家设计了反映不同发展水平的业务模式。新近的业务模式立足于减贫目标，但尚未发挥全部的潜力。例如，《减贫战略倡议》强调了减贫的多层面收入和非收入的目标。但迄今所制定的大多数国家战略都没有考虑到减贫所需要的整套政策行动。增加优惠的重债穷国倡议增列了减贫，作为减免债务的目标之一，但《倡议》的最初几年里实行的减免债务本身并没有支持综合或可持续的减贫做法。

减贫的企业目标看来很可能与某些客户的发展需要和优先考虑不一致。大多数中等收入国家尽管非常贫困，尽管存在着数目众多的近于贫困的人，但它们的发展目标却没有侧重于减贫。世行应以符合这些设想的方式进一步阐明世行的减贫使命和《千年发展目标》所取得的进展。世行对待冲突后客户的做法方面也存在着不协调之处。世行的若干不甚贫困的冲突后客户自国际开发协会(开发协会)得到的人均资金分配较响最贫困的冲突后客户提供的资金高出9倍。如果要让这种增进分配能够为人所理解，那么，就需要让世行在冲突后局势所作贷款决定的理由更加透明。

减贫还没有成为选择和监督世行对全球方案的参与的一项明确标准。尽管某些全球性分方案，特别是国际农业研究磋商小组和热带病研究和训练特别方案都有能够帮助穷人的创新，但世行选择和监督全球方案的标准确没有将减贫列为一项明确的标准。在参与全球方案时，世行需要集中关注影响客户国家减贫进一步深

化的全球性政策问题。世行应加强运作与全球方案之间的联系，以确保能够增进全球方案对国家一级减贫的作用。所有国家援助战略都应查清世行的全球方案如何能够帮助支持国家一级的发展。

将世行国家一级的措施与减贫联系起来，需要更明确强调对成果的重视

世行尚需提出一种运作结果链，这种链能够将世行的国家一级的措施同减贫成果切实地联系起来，并确保世行的援助能够立足于可衡量的减贫成果。对国家一级的援助如何能够帮助各国实现具体的减贫目标不甚完整的说明，影响了对世行对减贫给予的援助的效果的评估。世行在对各项方案与政策对减贫的影响的理解方面还存在着差距。贫困评估仍然是世行围绕贫困开展的主要分析工作，而贫困评估对于编制很多国家的贫困概况起到了帮助作用。但 these 评估往往只是狭隘地关注社会部门，忽视了生产部门和管理问题，而且也很少将分析与政策选择办法和提议方面的结论联系起来。世行的分析工作需要更多关注减贫的增长和社会两个方面之间的相互影响。

迫切需要评估世行工作对管理的影响

多国研究和个案研究都发现，经济机构的质量上存在的差异——通常被理解为“游戏规则”——是持续经济增长的最重要的原因。仅在几年内，世行便制定出并运用了项目、国家和国际各级的一系列手段，这些手段让公共部门机构的质量倍受关注。迄今，尚没有证据显示管理得到了改善或腐败有所减少。世行必须确定其希望各种管理措施要达到的目的，监测和衡量这些措施的成果，同时评估这些措施在促进经济增长和减贫方面的相对效果。

世行应做更多的工作，以发挥私营部门的发展与公共部门的改革之间的增效作用

有利于私营部门投资的健康业务环境，需要一种有效而负责的公共部门，以便保护知识产权并确保依法给予平等和一致的待遇。《2001年战略》将私营部门的发展与公共部门的改革放在同一个支柱内，从而承认了两者之间存在着共同性。这种改革意味着一个国家内权力和影响的变化，因此需要世行了解该国的国内政治经济，并对国家所有权作出现实的评估。世行的组织安排——这些安排将这些相关的问题交由不同的副行长领导——并没有推动将改革的努力和知识集中起来。将世行对公共和私营部门问题的了解结合或联系起来，就有可能加深世行对何种办法有可能奏效的理解。

世行需要证明其旨在支持赋能和人类发展的各项措施对减贫所产生的影响

世行通过社会发展活动实现了世行推动赋能的打算，但还需要以事实证明这类措施的原定和实际的减贫效果。项目通常是在影响贫困的根深蒂固的社会和体制关系的背景下得到落实。如果不建立可持续的社会结构，就不能期望世行的大多数措施会对这些关系产生影响，它们亦不会对之产生影响。即使是面向最贫困家庭的方案，也难于实现不断分享好处。评估受惠人是否有能力维系项目带来的好处，需要具备比世行目前所有掌握的更好的手段。项目的目标对于影响左右社区一级的贫困的社会关系的潜力必须保持现实的看法。在参与性活动方面，世行支持了现有的各项土生土长的举措，因此效果最为彰显。

在社会部门，世行将教育和保健开支的增加与减贫结合到一起，常常没有充分考虑到这些开支的实际影响。世行所支持的措施一直集

中关注投入和产出。尽管这些措施常常达到或超出了实际的量的目标，但在人类发展成果方面却常常没能带来诸如学习方面更好的成就和保健现状的改善等持续的质的改进。仅仅增加开支没能保障惠及最贫困的人。世行还有很大的加强各项措施的余地，从而通过适当和高质量的针对具体部门的分析工作以及对提供服务和体制改革的准确的分析，取得更佳人类发展成果。

世行的监测和评价框架未能充分地以贫困为重点

国家在监测减贫的成果方面能力薄弱，加重了世行在选择减贫效果最佳的活动方面的困难。对减贫成果的监测仍然是《减贫战略文件》中的一个薄弱环节；只有很少拥有成熟的《减贫战略文件》的国家有足够的评估是否有了普遍的改善。减贫战略进程如要保持势头并得到广大有关利益方的支持，就需尽快加强其显示减贫成果的能力。

世行监测和评价对贫困的关注在国家一级已有所加强，实施了注重成果的国家援助战略和试行基础上的自我评价。在项目一级，发展政策贷款准则要求工作人员必须分析针对穷人和弱势群体开展的行动的减贫和社会效果。但监测和评价项目准则仍属于正在落实中的工作，而监测和评价在多大程度上以贫困为重点则取决于为项目规定的各项目标。