



中國國際扶貧中心  
International Poverty Reduction Center in China

国际减贫

动态

International Poverty Reduction Briefing

第十六期（总第 27 期）

2010 年 10 月 10 日

## 本期导读

- |         |                    |
|---------|--------------------|
| 研 究 前 沿 | 水资源与发展：世界银行评估报告（一） |
| 减 贫 会 议 | 中非共享发展经验高级研讨会在北京举行 |
| 专 家 视 点 | 巴西的就业政策：历史、成就与局限   |
| 新 书 介 绍 | 《人类发展研究报告》系列       |
| 机 构 介 绍 | 布鲁金斯学会             |



# 水资源与发展：世界银行评估报告（一）

## 世界银行独立评估小组（IEG）

### 第一部分 水资源与世界银行

在过去 1000 年中，全球生态系统的水资源总量没有变化，然而人口却增加了 60 亿。可用水供应极其有限：仅有 3% 的水资源为淡水，2/3 的水资源蕴藏在冰山或深层地下蓄水层中，仅有 1% 可供人类利用。

#### 全球背景

可用水资源的分布极其不均衡。在干旱地区，水资源短缺问题由来已久。全球 43 个国家的大约 7 亿人口面临着水资源短缺的压力，这些人口无法获得每人每年 1700 立方米的最低水资源供应量（UNDP，2006）。这一最小需求值是基于家庭用水、农业、工业和能源等部门消耗以及环境需求而测算出来的。

发展模式、人口压力和生计改善的需求，都导致水资源危机的进一步加剧，并会严重制约未来的经济发展。世界上的主要河流如尼罗河、约旦河、长江、恒河等，都由于过度开发而不断萎缩。此外，墨西哥的巴尔萨斯河和格兰德河、南部非洲的林波波河、中国的海河和红河、南亚地区的昭披耶河，以及印度的婆罗门河等其他八条河流也面临着同样面临困境的（Revenge 等，2000）。在新德里、北京等许多人口密集的新兴城市，地下水位正在迅速下降。

水资源危机会导致突发性的灾难。在 1973 年至 2006 年间，热带风暴带来的洪水和强降雨使累计 35 亿人受到影响，全球灾害的发生次数每年递增约 5%。此外，极端性气候变化发生的可能性也在明显增强，降雨规律的破坏从而导致强风暴和史无前例的干旱等灾害的频繁

发生。科学研究发现，如果地球环境现状无法得到改善，这些灾害将越来越频繁，破化程度也将越来越厉害（Gleditsch, Nordàs 和 Salehyan, 2007）。

干旱已经波及了美国东南部、中国北部、乌克兰、欧洲地中海带、也门、撒哈拉以南非洲部分地区、以及澳大利亚的莫里河盆地等等——即覆盖了全世界粮食生产区的 1/3 区域。因此，干旱促使许多国家的粮食价格上涨，一些国家甚至开始囤积粮食。《世界发展报告 2007》表明，仍然有 6 亿小农因缺乏灌溉设施而无法脱离贫困（世界银行，2007b）。

水资源的竞争和污染对各地和地区间的政治也产生了影响，冲突一触即发。例如，旱灾已经使得乍得和苏丹的牧民及农民之间的竞争加剧，饱受战争之苦的达尔富尔地区雪上加霜（Borger, 2007）。

水资源的可及性受到一系列环境问题的影响：毁林、流域退化、侵占地下水补给区、水草蔓延、天然流入不足、旱灾和洪灾等等。一些政府官员和评论家认为全球水资源危机本质上是水资源总量供应的绝对短缺。然而联合国的《人类发展报告 2006》（UNDP，2006）则不同意这种看法，认为“水资源危机的根源是贫困、不平等和不对等的权力关系，而不完善的水资源管理政策又进一步加剧了稀缺的状况”（UNDP，2006）。

水资源危机更严重的问题在于数以亿计的贫困人口没有获得安全饮用水和基本卫生服务的渠道。如联合国的《人类发展报告》（UNDP，2006）所述，上百万妇女和女童每天必须负责为家庭取水，正是这种劳动分工加剧了就业和教育领域的性别不平等。

大范围的水资源供应不足和卫生设施缺乏，对健康的影响也在加剧。在发展中国家，每年有大约200万儿童死于缺乏干净的饮用水或有限的卫生设施。据联合国报告，在无法获得饮用水的人口中，有1/3生活在每天2美元的贫困线之下，大约3.85亿人生活在每天1美元的贫困线之下。这些家庭支付饮水设施的希望极其渺茫（UNDP，2006）。

### 水资源管理的里程碑和世界银行的承诺

1992年的里约日内卢地球峰会促进了世人对水资源持续稀缺的关注。同年早些时候的国际水资源和环境大会上，都柏林原则得以通过。随后，2000年在荷兰海牙举办的第二届世界水资源论坛上，全球水资源伙伴关系号召进一步加强国际对话，促进能力建设，并追加财政投入。当年，在联合国千年目标大会上，国际社会认可了千年发展目标（MDGs）。在千年发展目标中，贫困、饥饿和健康指标与水资源间接相关，而环境目标则直接针对水资源，设定为到2015年，实现缺乏安全饮用水和基本卫生设施的人口数量减半。

为了回应千年发展目标，继续第二届世界水资源论坛的工作，世界水资源委员会和全球水资源伙伴关系共同向在日本举办的第三届世界水资源论坛发布了一份报告，题为《为大家进行水资源筹资：世界水资源基础设施筹资小组报告》，强调千年发展目标的实现需要加倍的水资源，以及完善的治理、更好的成本回收策略和国家公共筹资机制。

最近，联合国呼吁发展中国家积极应对水资源使用不当及其导致的不平等所带来的重重挑战，并将2005年至2015年确定为联合国的“以水资源为生的十年”。与此相一致地，在2007年世界银行集团和国际货币基金组织的春会上，世界银行集团承诺与联合国开发计划署、英国国际发展署（DFID）及其他资助方共同构建伙伴关系，应对水资源和卫生设施供应危机。

### 世界银行水资源战略路径的演进

20世纪80年代，世界银行将水资源服务基础设施的发展作为其核心业务之一。十年间，获得安全水供应的家庭数量显著增加（主要是在亚洲），而在卫生设施方面的成就则不甚显

著。拥有灌溉设施的土地面积也有所扩张，新建的大坝有助于应对气候异常，也贡献于增加能源供应（Parker和Skytta，2000）。然而，对基础设施的绝对关注也引发了严峻的环境、社会和财政可持续问题。

到了20世纪90年代，世界银行的工作重点转移到取水设施、灌溉、农村用水系统、水资源和土地利用等管理的改善上来。世界银行1993年的水资源管理政策文件（由IEG在2002年进行评估）促使了从基础设施发展的政策转型，同时也将世界银行的规划过程由以部门内的切实投资为基础，转变为一种多部门的路径。该文件关注人力资源和财政资源的三个相辅相成的功能：设计包含一系列用于各种水资源利用的基础设施的工程；建立和增强河流湖泊管理制度；帮助起草合理管理和使用跨境水资源的政策。

世纪之交，世界银行的路径再次发生变化，开始倡导一种平衡基础设施和管理投资的综合路径。2001年，世界银行集团承诺实现千年发展目标。在2001年的环境战略，2003年的水资源部门战略，2003年的基础设施行动计划和2004年的水资源供应和卫生设施战略中，水资源都被赋予了更多的关注度。2003年的水资源部门战略核心在于将1993年的原则付诸行动，强调基础设施筹资的重要性。因此，2003年战略所传达的主要信息之一，即是世界银行需要继续实施其综合的水资源管理路径。该战略文件也首次强调了气候变化对水资源部门的影响。

1993年和2003年的部门战略文件互相补充，与世界银行的减贫使命共同致力于水资源供应问题，并改善了水资源设施的绩效和用水者协会的建设。

### 评估的范围和目标

水资源向来是世界银行集团的工作重心之一，尤其是国际发展联合会（IDA）和国际复兴开发银行（IBRD）为众多水资源相关的活动提供了支持。这份评估的内容包括水资源管理和发展、水资源相关的环境可持续问题以及水服务的提供等。水资源管理包括用水需求的管理；环境可持续性包括管理作为全球公共产品的天然流入和水质等；水服务提供包括灌溉和

排涝、水供应和卫生设施、水电等等。这三个方面的相互作用，则受到协调发展机制的影响。

评估的内容十分广泛，因为发展领域的行动者的水资源路径都在变化和拓展。由于对水资源的质量和可及性的压力与日俱增，资助方也开始从关注单独的水资源相关活动，转而加入各种竞争性利用方式的考虑。

评估分析了自1996年7月1日（即世界银行1997财政年度的开始）到2008年1月1日之间，所有获得批准或成功完成的、由世界银行资助和管理的水资源相关活动。世界银行独立评估小组（IEG）确认了在此11.5个月期间批准或完成的、至少包括一项水资源项目活动的1864个项目（包括由全球环境基金（GEF）批准或完成的项目）。对于每个纳入评估的水资源相关问题，都评估了所有的相关项目。

虽然评估的范围很广，但是本次评估仍然属于元评估。不仅借鉴了IEG对水资源相关主题的评估，也参考了世界银行其他发展伙伴的最新研究，还获得了来自双边和多边资助方、非政府组织和其他部门开展的部门评估或主题评估的研究成果，以及由世界银行运行部门开展的自我评估结果。

世界银行独立评估小组开展了30多项背景研究，并在6个国家和1个流域进行了案例研究，对世界银行的活动按照主题和活动类型进行了分析。所有的报告都是针对全部的、同样的项目。在主题分析方面没有设计过多的方法，仅针对切实的行动进行分析，从而揭示制度偏好的变化过程。从定义上来看，评估属于回顾式评估，但在必要时加入了对未来变化的展望，也包括制度和财政可持续性的考虑。

由于IDA和IBRD致力于水资源管理和水服务，它们就自然地成为评估的重点。评估没有对国际金融集团（世界银行集团的成员之一）的投资进行全面回顾。

评估的基本问题是：世界银行在水资源部门正在做什么？在哪里做？（在战略文件和其他承诺实施中）世界银行的路径随时间发生了怎样的变化？哪些活动能够最好地实现其目标？

## 报告结构

本报告通过评估对大量的研究进行全面的回顾。组织这些材料本身就是个极大的挑战，它们各自描述了无法比较的各个方面的内容，其中一些方面与其他方面在乍看之下并无关联。

要想对这些材料进行规范化的整理和组织，需要进行一些处理，本研究采取了一些相对一致的分析框架来对获得的资料进行统一的处理。本报告的将按照以下三个方面的内容展开：水资源管理、环境可持续性和水服务提供。这三个方面通过必要的协调制度而互相联系。

本报告先确定了世界银行在水资源及其绩效方面提供贷款的特征（第二部分），随后进一步分析世界银行在水资源管理方面（第三部分）、环境可持续性（第四部分）、水服务提供（第五部分）和制度及协调（第六部分）等方面的工作，最后对研究发现加以总结，并提出了结论和建议，旨在贡献于世界银行目前的《中期实施进展报告》和未来在水资源战略方面的改进。

## 第二部分 世界银行水资源相关的活动及其绩效

世界银行资助的活动中，有很大一部分与水资源相关。在世界银行的1997财政年度到2007年底，共计批准和完成了1864个至少包含一项涉及水资源活动的项目和资助。

这些项目和资助的总额是1184亿美元，其中世界银行在水资源领域的直接支持为543亿美元，普通贷款（除资助和其他非借款项目）为670亿美元。直接支持比贷款和资助额度小得多的原因是，虽然这些项目中包括了一些完全针对水资源相关活动的项目，但也有一些项目中仅仅有一小部分涉及水资源，而项目的主体则完全与水资源无关。总的来看，有424个水资源相关的活动有明确的、可测量的产出。然而这些活动的规模各异，其中一些只是基础设施贷款的一部分。

### 水资源活动总览

从1997财政年度至2007年底，水资源方面的贷款增加了55%。其中在2002财政年度，大

部分子项目的贷款额度落到了一个低点，然而批准项目的数量却有所上升，与世界银行基础设施贷款总量增加相一致。

这一时期内，世界银行批准了1317个水资源相关的项目，总额为700亿美元。同期世界银行所有项目和资助的数量总计为4204个，价值248亿美元。可见，水资源相关项目占项目总数的31%，占项目总额的28%。此外，世界银行还参与了238个GEF水资源项目，其中204个与世界银行的贷款或信贷有关。另有40个关于碳补偿、蒙特利尔议定书或雨林的项目。在1984年到1996年间，有547个批准的项目预计在1997年结束。自1997年以来，共完成960个水资源相关的项目和资助（包括1997年之前批准的部分）。

虽然世界银行目前资助的水资源项目数量达到了历史最高，但项目平均规模却有所缩减，低于20世纪90年代末期的水平。这种现象与世界银行从大规模贷款开始转型、实现贷款稳定性的趋势相一致。

IEG回顾了所有项目的设计目标，确认了其中一半以上目标集中在水资源领域的项目。在1864个项目中，共有662个，即总项目数量的约35%符合这一标准，在本评估中将之称为专门项目。

大多数专门项目（56%）并非由水资源供应和卫生设施（WSS）部门委员会（后于2007年更名为水资源部门委员会）监管，例如在农村部门委员会下实施的灌溉项目、在环境部门委员会下实施的湖面恢复项目，以及在农村部门委员会下实施的洪灾紧急应对项目等。

这种现象也存在于非贷款类服务提供中。WSS部门委员会负责的水资源相关项目数量不及一半，而这些项目的目标也只有不及一半与水资源相关。在准备关于水资源的《中期实施进展报告》时，对世界银行在2003财政年度到2009财政年度的分析和咨询活动进行了回顾，发现世界银行的分析活动正在被有效地主流化：在世界银行预算资助的606个水资源相关的分析和咨询活动中，仅有84个是由水资源部门的人员完成的。

## 水资源活动趋势

## 按部门

鉴于水资源是一个涉及面很广的主题，而水资源问题的整合是世界银行水资源战略的核心之一，那么除WSS部门委员会之外的各个部门委员会在多大程度上参与水资源管理工作，就至关重要。农村部门委员会负责世界银行最大份额的贷款，也监管着数量最多的水资源项目：24%。许多农业项目都不可避免地包括灌溉、排涝或防洪设施，也会涉及到其他一些水资源相关活动如流域管理、林业、防旱等。其他高度参与水资源活动的部门委员会包括环境（18%）、能源与矿业（12%）和城市发展（11%）。这一分析结果表明，世界银行水资源战略中提出的水资源实践整合工作，正在有条不紊地向前推进。

## 按重点领域

世界银行与贷款方共同努力来实现不同的水资源目标，并采取各种措施加以保障。将水资源活动进行分解，得到了私人部门发展、交通运输、社会保护、城市发展、能源和矿业、水资源供应和卫生设施、环境、农村等重点领域，其中一些领域在本次评估中进行了深入研究，而另一些则采用世界银行数据库或关键字搜索得到数据。其中许多领域相互交叉，可能会导致重复计算，但每个领域都提供了一个审视水资源问题的独特视角。

从项目数量上来看，最大的两个重点领域是污水处理和灌溉。然而，占用经费最多的领域则是灌溉和水电或水坝活动（由于水坝能够支持灌溉，所以这两个领域并不互斥）。

## 按地区

按照地区来分析世界银行的贷款和活动类型，表明世界银行在非洲和拉丁美洲地区批准的项目数量分别为456个和407个。

然而，由于东亚地区的项目规模较大，该地区的贷款数额极高。以额度而论，非洲在各地区仅列第四位，表明这一地区的项目规模相对较小，IDA在对单个的非洲国家提供贷款方面仍然有限，而非洲各国吸收贷款的能力也并不充分。

## 贷款类型集中

在评估期内，共有142个国家向世界银行申

请水资源方面的贷款。其中位居前十的国家共计申请了579个项目（占总数的31%）。虽然申请水资源贷款的国家每年都有所不同，但总体趋势是数量有所增加：1997年共有47个国家申请，而到2007年则为79个。在前十位中，多数都申请IBRD贷款或混合贷款（即贷款同时来自IBRD和IDA）的国家占多数，仅有越南只能够获得IDA贷款。

这种贷款集中的趋势在援助承诺中表现得更加明显：位居前十的国家占了水资源承诺总额的56%。这种现象在很大程度上反映了世界银行贷款的总体趋势：就世界银行全部贷款而言，最大的10个贷款国（与水资源方面的贷款国并不相同）占承诺总额的52%。在水资源方面，最大的贷款国中国共占有133个项目和大约190亿美元的承诺额度，即占总量的16%。在其他领域，世界银行向中国的贷款集中程度略低，大约只占总数的7%。巴西的水资源项目数量位居第二，承诺金额却仅列第三，次于印度。

印度的一个灌溉项目是专门项目中规模最大的，另一项目也位居前十。在规模最大的10个项目中，中国占了5个。这10个项目均为IBRD贷款，其中8个在20世纪90年代立项，这也与目前项目规模缩减的趋势相符。水电项目占据着重要的地位，即使世界银行在21世纪最初几年并未资助任何该类项目。

### 水资源活动绩效：根据目标评分

在评估期内，在857个已完成的（专门和非专门）项目中，在针对项目目标进行测量时，有77%经IEG评估为一般满意或以上（以下总称为“满意”），仅比同期世界银行所有项目75%的满意度略高。如果仅考虑专门的水资源项目，则IEG的评估结果也只有75%的满意度。

从总体来看，按照各个重点领域的评分表明，流域、港口和防洪设施的绩效最佳，而城市水资源供应、排污设施和卫生设施的表现最差。这也反映了水资源部门在1997财政年度到2002年底这段时期内整体绩效的低迷。其中城市专门项目的满意度仅为66%（比部门平均值低11%）。除卫生设施类项目之外，在农村开展的水资源项目整体绩效要高于城市地区的水资源项目。

如果将评估期分为两个阶段，即1997年到2002年和2002年到2007年，情况则大为不同。在后一个五年中，几乎各种类型的水资源项目得分都高于前五年。其中改善最大的重点领域是农村卫生设施、排污设施和农村水资源供应，而农村水资源供应在近来仍然保持着最高的分值。唯一在满意度方面分值有所下降的领域是内陆水路和港口，而防洪、地下水和海岸带等方面则赢得了最高的满意度。

总体来看，表现最差的地区是非洲，世界银行在该地区资助了456个水资源相关的项目，其中194个也已完结的项目中，不满意的有62个（32%），极其不满意的项目数量也最多（6个）。中东非和北非地区有5个极其不满意的项目，所占的比例最高。在可持续性方面，非洲的得分也最低，已完成的项目中仅有56%被评估为能够抵御可预见的风险。

然而，如果按照前后两个五年进行对比，则除欧洲和中亚以外的所有地区都有明显的改善，虽然各地区之间的差异并不具有统计学上的显著性。其中非洲的绩效提高了23%。

### 整合水资源

世界银行在整合水资源相关活动时，采取了两种主要方式：一是在水资源部门内部进行专题整合；二是将水资源整合到其他部门的工作中。这两种方式都称为水资源综合管理。

在回顾将水资源在其他部门的项目中的整合时，本评估对传统的水资源活动给予了更多关注：水资源供应、卫生设施和排污设施等（WSS）。如上文所述，在550个这些领域的项目中，有273个在WSS部门委员会的监管下进行，而有277个分属其他各个部门委员会。对2009财政年度审批通过的项目的回顾则表明，这一趋势仍在继续，仅有不到1/4的水资源项目由水资源部门委员会负责。

WSS部门委员会曾负责东亚和太平洋地区、欧洲和中亚地区、以及中东和北非地区的WSS项目。而在非洲和拉丁美洲地区，其他部门负责的项目数量更多。仅在南亚地区，二者的数量大抵相当。

在评估期内，共有253个涉及WSS的项目得以完成并加以评估。根据3个IEG的评分量表

——项目产出、可持续性和制度发展，WSS部门委员会实施的项目得分总体不及由其他部门实施的项目。然而，由于其他部门开展的项目可能由与WSS完全无关的目标和活动所推动，而WSS活动通常只是项目中一个很小的部分，所以这种得分差异并非必然意味着由其他部门实施的项目中的WSS活动能够产生更好的产出。

由WSS部门委员会管理的项目绩效不佳，是由于20世纪90年代WSS部门整体特征的低下。自20世纪90年代以来，该部门委员会在巩固制度的基础上有所改善，然而财政结构、深入的技术支持和培训等，仍然是严峻的挑战。因此，较低的得分在一个侧面反映了水资源部门制度发展中的重重困境，而加入WSS活动的多目标项目则没有这种忧虑。

IEG在2008年的《发展效率年度回顾》中对比了各个部门委员会的项目绩效。在1990年到2000年间，由WSS部门委员会实施的项目平均得分要低于其他大多数部门。而近来WSS部门委员会的得分有了明显的提高。在1998年到2002年间，63%的水资源部门项目得到了满意的评分，而同时期世界银行全部项目的整体得分为71%。更近一些的2003年到2007年间这一时期，水资源部门的满意度提高到了89%，高于世界银行的整体得分。事实上，水资源部门是这一时期内进步最快的部门（IEG，2008a）。

进一步审视近期的变化趋势，会发现由WSS部门委员会监管的项目正在稳定地改善：满意度从2002年的63%进一步提高到了2005年的93%；在2006年下降到75%之后，2007年又反弹到了接近90%。过去5年中，WSS部门委员会监管的项目的满意度在其中三年中都高于其他部门监管的项目的满意度。

### 水资源活动重点的转变

采用两种不同的方式分析这1864个项目所表现出的优先序。首先分析这些项目所覆盖的相同主题，随后计算2007年度正在进行的项目中涉及每个主题的项目所占的百分比并取平均值。这种方式能够对最近的项目对各个不同主题的覆盖程度加以分析，覆盖面超过平均值（43%）的主题就被确认为优先项，低于平均值的主题则在优先序列中排名较低。例如，2007

年度对海岸管理的关注度，就低于所有主题平均值5%。

测定贷款优先序的另一种方式是分析在研究时期内，每一个主题下每一年中开展多少项目。分析结果表明海岸地区管理的关注度从1998年的73个项目下降到了2007年的51个项目。而诸如地下水管理等主题，其关注度也在下降。2003战略对大型水力基础设施的关注也在随后的项目中得到了体现：自2003年以来，水坝和水利项目的数量持续增长。

### 确定水资源活动优先序

申请IDA贷款的国家（35%），比申请IBRD的国家（23%）将贷款用于水资源的比例略高。然而如上文所述，水资源贷款呈现集中的趋势，其中一些从IBRD贷款的国家得到了最大的份额：总体来看，61%的贷款来自IBRD，39%来自IDA。而主要的贷款国如巴西、中国、印度、印度尼西亚等，对世界银行的贷款程序非常熟悉，也有较高的吸收贷款的能力。然而问题是，那些水资源状况最不容乐观的国家是否能够得到最多的贷款用于水资源活动。

为了回答这一问题，本评估采用英国自然环境研究委员会生态和水文中心的水资源贫困指标（WPI），以世界资源机构收集的数据进行计算。在一个指定的国家，WPI测量水资源稀缺以及水资源供应的现状对人口数量的影响。对每个国家来说，WPI是个平均分数，能够揭示国家间的差异，而这种差异可能十分巨大。WPI值在0到100之间，较低的分值代表水资源贫困，而较高的分值则表明水资源供应良好。随后将每个贷款国的WPI值与该国在水资源方面来自世界银行的人均贷款额进行对比。

对比结果表明，在世界银行水资源贷款和各国的水资源压力之间没有显著的相关关系：相关系数仅为约0.2。同样地，如果将各国的全部贷款用于水资源的比例与其水资源贫困程度进行对比，也未发现显著相关。世界银行不会因此停止对水资源丰富的国家提供支持。当然单一的大型水力工程可能会迅速地改变一个指定国家的分值。

世界银行的水资源战略在各个国家之间没有优先序列的考虑。如2003战略所述：



- 所有国家都面临着更有效地进行水资源管理的巨大需求.....
- 所有国家都需要对水资源配置、需求管理、用水权利、价格杠杆及其他经济措施的使用给予更多的关注.....
- 所有国家都有改善现有基础设施产出、构建体制和财政体系，实现可持续恢复和保持的需求（世界银行，2003b）。

一方面世界银行可能帮助贷款国（特别是IDA贷款国）在设计阶段做出更积极的努力，寻求该国自己的制度安排、政策和投资以促使变化。然而所有一切必须相互兼容。世界银行可以通过更多的《国别水资源援助战略》，对更多国家各自情境下不同的环境、经济和社会回报加以分析，或通过帮助面临水资源压力的国家将各自的问题全面整合到国家发展战略中，来实现其初衷。

### 第三部分 管理水资源

世界银行通过贷款、借款和赠款来支持发展中国家修建基础设施以及进行流域管理、水域管理、地下水管理，或水文气象监测等，帮助其管理水资源。

本部分探讨了世界银行推动在目前可用的水供应和未来可能的需求条件下进行水资源管理的不同手段。由于在很大程度上涉及可持续性，因此本部分也讨论了世界银行资助项目管理水资源需求的方式。

#### 水域管理

水域管理路径将流域盆地或水源地定义为干预单位，旨在帮助改善山地自然资源管理，以期保护下游资源和基础设施。水域是指流入同一河流系统的一个地理区域，而流域是指河流本身及其河谷。因此，水域管理更多关注水流在流入水体的过程中对土地的影响，而流域管理则更多地关注水流汇入水体之后的利用方式。

世界银行将水域管理定义为“在一个地理范围内，出于其居民利益的考虑，对土地、植被和水资源的综合利用，以实现保护和保存水

域提供的水文服务功能、降低或避免对下游和地下水的负面影响的的目的”（世界银行，2008e）。

因此，水域管理项目的设计，是整合各个利益相关者的利益，通过技术方案解决特定的水域问题，实现环境敏感的自然资源管理。这类项目通常面临的困难是：在大多数水域，人们都依赖退化的土地为生，而他们的日常活动又会导致进一步的退化，因此导致破坏的这些人本身必须成为解决方案的一部分。

IEG确认了218个至少包含一项水域管理活动的项目，在十年的评估期内，这些项目的总金额达到131亿美元。大多数的项目集中在影响地表水的土地管理方式改善上。项目所涉及的水域面积大小各异。85个项目（39%）采用了世界银行2003年《水资源部门战略》中推广的方式，即将生计改善和环境恢复相结合。而采取生计路径进行水域管理的项目，其绩效（获得了90%的满意度）要高得多（其他项目的满意度为69%）。

为了更好地论述这一结果，IEG分析了31个已完成的生计项目。在25个拥有受益者数据的项目中，共计900万农民（多数生活在极端贫困中）从中受益。家庭和社区能够获得更好的水井、储水设施、农村道路、房屋改善、农村电网和社会基础设施等。为了回报他们所获得的基础设施建设（例如灌溉体系），地方社区必须承诺一定的环境恢复行动。74%的生计项目与自然资源管理的关系极其密切，48%的项目同时关注少数民族和部落地区，例如埃及的贝都因人家庭等。

为了提高当地人的收入水平，就必须通过市场花园、牲畜改良、兽医服务、小型灌溉设施、谷物贮存设施和磨坊等提高生产力。这些增收的活动非常有效，仅有两个例外（巴西和乌拉圭）。在巴西和乌拉圭，外部环境（干旱）和宏观经济条件是失败的主要诱因。

虽然将生计干预和环境恢复相结合的水域管理项目有较高的成功率，然而项目总结报告表明其投入/产出比相对较低——一方面是由于环境受益未能纳入其中，另一方面是由于在某些水域，从采取行动到在下游产生收益之间较长的时间差。摩洛哥的案例正是如此。项目对下游社区的影响，例如减少水库淤积、降低洪涝灾害、改善水质和提高水资源的可及性

等都鲜有测量，上游社区和下游社区之间潜在冲突得以规避而带来的社会和组织利益也被忽视。水文监测（无论是否借助遥感技术）和水域建模可能会有助于改善影响评估，获得更真实的投入/产出比。IEG造访的一个GEF项目就是这方面工作的杰出代表。

## 地下水管理

地下水正日益受到过度开采、环境流入不足和污染的威胁。在世界范围内，来自河流和水库的水资源被普遍用于家庭消费和经济用途，却无人关心补充地下水、保持蓄水层，以及通过安全处理污水以保护水质等需求（Clarke和King，2004）。地下水位下降最为严重的地区是中东、北非和南亚。在一些海岸地区，由于地下蓄水层的淡水被过度开采，海水开始侵蚀，威胁到其他水资源的可利用性。摩洛哥、坦桑尼亚和越南都面临这一问题，下文将对此做进一步论述。

在评估期内，水资源开采活动如建设地下水供应体系或修井以供灌溉等，是世界银行支持的地下水管理项目的主体。然而，在地下水日益紧缺的条件下，世界银行项目对开采的投资正在减少。例如，支持新的灌溉设施的项目数量有所下降。然而摩洛哥案例表明，在缺乏监管体系和系统执行的情况下，许多小规模私人供应商开始（非法）介入这一领域，为有能力进行支付的人提供地下水。

2001年以来，旨在进行地下水保护的项目数量同样在减少。这类项目见证了可持续性略有提高，在水位回落到原始状态之前加以保护。相关的活动包括监测地下水水质、垃圾填埋场改造以及防止地表水污染渗透到地下水等等。地下蓄水层补给这项成熟技术能够部分地恢复下降的水位，但是世界银行在该领域支持的项目为数甚少。而资助方能够在多大程度上持续地对此加以支持，尚不明朗。

对各种地下水相关活动成败的分析表明，5项活动的成功率超过90%。其中，建设地下水供应体系不仅为数最多，也能够最有效地实现预期目标。总体而言，目标在于增加水资源供应的项目最为成功，更像简单的目标导向——得到更多的水，而来自利益相关者的巨大需求和随之而来的失察也是成功不可或缺的因素。

在地下水管理方面最不成功的活动是管理框架或计划的制定：仅有20%对此加以尝试的项目能够最终实现目标。最不成功的活动通常与减轻地下水压力和保护活动相关，例如通过扩展和开发地表水资源，来取代地下水供应；地下水补给；开发可替代资源如雨水收集等。

在对比最成功和最不成功的活动时，有一些主要的发现。首先，更成功的活动受到自然的制约较小，它们通常集中于基础设施建设和地下水开发等。而最不成功的活动则针对环境和资源保护等对地下水资源的安全和长期利用至关重要的问题。虽然更成功的活动中也包括如地下水监测，而最不成功的活动也有关通过减少污染以改善水质，但问题在于后者——构建地下水管理框架和计划——更多地挑战了可持续性。

地下水下降的程度并不明朗，因为地下水数据甚少收集，且从不公开。针对地下水供应状况的调查无人问津，许多国家甚至没有充分的数据来制定长期规划。在本评估涉及的项目中，大多数项目评估都声称要监测地下水水质和水量，然而在贷款到期时却很少真正开展这些活动。许多地区正在遭受降雨和气候的变化，水文记录却不足以对未来进行预测。这意味着地下水数据的收集和分析被赋予了史无前例的重要性，需要更加广泛地加以开展。为此，世界银行最近成立了地下水管理咨询小组，由DFID和世界银行和荷兰的水资源伙伴计划项目共同资助。

## 流域管理

流域的自然资源基础面临的压力持续加剧，特定的干预手段无法立竿见影地解决这一问题。然而，流域一点点微小的改善，都会带来巨大的回报（Dyson等，2003）。

1992年的都柏林原则认为，由一个流域中不同的用水部门对水资源进行独立管理的方式是次优的，因为无法将所有使用者的利益考虑其中并以一种可持续的方式加以平衡。世界银行的2003战略也支持这一观点。有效的流域管理需要分析在满足环境流入需求的前提下，能够消耗多少水资源（而不需要过度开发地下水）。然而，如何最好地应用都柏林原则，有赖于水资源的分布状况。

在流域管理中实施综合路径的方式之一是流域组织（RBOs）。流域组织是政府的一部分，但是如果它们需要获得如何配置水资源以减轻水资源压力的决策权威，就需要极大的政治支持。辅助原则对流域管理进行了支持，即流域管理必须由最地方化的实体进行，然而实际的实施却常常面临既得利益群体的阻挠。

一个流域组织的形成和作用发挥反映了当地的历史条件和主要利益相关者之间的互动，每个流域各有不同。然而总体来看，有效的流域组织通常具备下列特征（世界银行，2006b）：

- 流域整体规划
- 平衡所有使用者在水资源方面的需求
- 防止水资源相关的灾害
- 广泛的公共参与和相关利益者参与，关注性别问题和少数民族问题

流域组织负责如下问题：水资源分配、水资源监管、资源管理和规划、流域社区教育、自然资源管理战略的制定、恢复退化的土地和水路等。如坦桑尼亚案例所示，它们同时也需要促进共识达成和冲突管理。

在评估中，有30个项目致力于流域管理制度。一些成立了新的流域组织，另一些则试图增强现有的流域组织。在研究中，针对11个已完成的流域管理项目进行了产出分析，结果表明有得有失。

总体而言，世界银行在帮助建立新的流域组织方面卓有成效，然而这些组织的可持续性却不尽然。在发展领域，资助方通常会优先资助相关利益者建立新的组织。如果目标明确定位于成立这类组织，那么组织的成立就宣告着项目的成功。然而制度可持续性也是一个同等重要的问题。缺乏项目撤出后的政府支持，加上顽固派的保守，这些组织逐渐销声匿迹。评估发现，8个案例中，有7个按计划进行了制度构建。而在9个宣称加强流域组织建设的项目中，仅有2个宣告成功。其他5个案例中，流域组织过于孱弱以致无法发挥功能，到项目结束时，这些组织仍然无法获得足够的财政资源和技术支持。有2个项目的项目报告中，直截了当地指出当地的流域组织由于缺乏技术和人手而濒临解体。

## 水文气象管理

水文和气象监测体系提供关于河流、湖泊、水库和地下水的气候和水面数据。这些信息有助于防止自然灾害、决定水流量，以及形成水资源管理决策。感应技术的发展和电子设备在数据传输中的应用，使水文气象自动监测网络能够普及，并吸引政策制定者和规划者的注意（Kokko和Vaisala，2005）。

世界银行在这一领域的项目共有55个。在整个评估期内，世界银行帮助各个国家针对4种监测系统进行投资：早期预警系统（21个）、综合水文气象监测系统（21个）、独立式水文监测系统（18个）和独立式气象监测系统（19个）。一些项目包含了不止一种系统。

针对项目活动的分析表明，在国家层次上建立监测系统是最常用的手段：23个国家级系统项目（15个已完成，8个正在进行）占到全部项目总数的42%。然而，范式也同样发生了转变，世界银行目前资助了更多的地方和地区网络。项目资助的跨境监测系统也在数量上有所增加。

就28个支持水文监测的已完成的项目进行了针对监测活动的分析。总体而言，这类项目是供应推动的。评估发现43%的项目并未根据受益者的需求进行系统设计，其他许多也并未解决数据使用者的问题。项目文件表明，监测系统促使相关利益者受益、改善水资源管理中的决策、缓减自然灾害等方面的成效并不多见。超过半数的项目（54%）将监测数据用于灾害预警和缓减，并成功将信息传递到负责自然灾害防灾救灾的工作人员手中。然而仍有43%的项目在数据收集和将数据用于正确的行动以促使变化、改善政策之间缺乏清晰的联系。由于缺乏可用的工具，就无从建立可持续的过程。监测系统的缺陷源自项目设计的不足，特别是在相关利益者参与、维护和监测设施设备的选择方面更是如此。在一个快速变化的世界中，缺乏可用的信息以用于适应风云变幻的气候，将使水资源管理更加举步维艰。

提供设备以及进行操作和维护（O&M）培训是水文气象监测项目中最常开展的活动，然而，培训往往集中于如何安装和操作设备，而忽视了如何解读和呈现数据。18%的项目缺乏

关键岗位的人才或受到人事规模的限制，而监测系统的操作和维护也成为项目成功的阻碍。而由于世界范围内专家的短缺，私人部门对监测技术的需求又为项目运行中和项目结束之后获得和挽留技术人才增加了阻力。

### 使用效率和水资源需求管理

由于水资源供应的有限性及其压力的激增，对水资源需求的管理就未来的发展至关重要。水资源需求受到三个方面干预的影响：定价、限额，以及改善水资源利用效率的手段。需求方管理（DSM）被定义为任何旨在鼓励水资源利用者限制其利用行为的尝试。随边际成本而提高水价（或税收）能够降低水资源需求，鼓励按照资源的稀缺程度加以利用。而价格干预在降低家庭水资源供应和能源生产方面可能成效显著，而在农业用水方面可能绩效不佳。因此，世界银行已经着手鼓励贷款国引入农业用水消费限额。

提高水资源使用效率的措施从技术投资（例如节水厕所）到减少无谓用水（UfW）等，不一而足。需求管理和水资源定价干预必须与基础设施建设双管齐下，来回应水资源需求。此外，有必要提高服务供应商（机构或用水者协会）的意识，以激励他们为用水者提供更好的服务，在实施税收和消费限额时也同样。

虽然推动DSM并非1993年或2003年战略的核心关注点，然而评估中大约1/4的项目（539个）都有所涉及：321个项目开展了具体的行动以提高水资源的利用效率；143个项目提高了水税，鼓励用水者减少用水；141个项目计划降低UfW。批准的DSM项目在20世纪90年代末未达到峰值，随后有所下降。

### 提高水资源效率

本评估分析了各种水资源活动，确认了能够提高水资源效率的活动。其中最为显著的水资源供应（27%），其次是灌溉和排涝（18%）。

### 农业用水效率

由于农业是最大的用水户，促使农民提高用水效率的努力很常见。这些努力通常关注通过增产和降低无效水利用（如渗漏损耗）等，提高每单位水资源的农业生产力。此外，项目还会通过推广新的作物品种，降低灌溉需求。

97个灌溉和排涝项目都着眼于提高水资源效率，最常用的方法包括：

- 通过改进和更新用水管理制度，提高灌溉系统的效率；
- 使用特定的灌溉技术（滴灌、喷灌、漫灌）；
- 提高灌区承载能力，降低蒸发损耗；
- 通过各种方式降低渗漏损耗，提高水资源效率；
- 针对设备维护开展培训；
- 水资源利用研究。

农业用水效率改善成效不同。在60个已完成的项目中，48个在不同程度上得到了改善。然而，所有声称实现效率提高的项目，都未能促使用水量减少。

一个积极的例子是中国华北平原的水资源保护项目。该项目将基础设施改善投资与农业支持性服务、林业、项目队土壤和水资源的环境监测等结合起来，在河北、辽宁、北京和青岛等地，改善了10万多公顷灌溉地，惠及25.7万农户。水资源的农业生产力提高了60%到80%，无效水利用降低了1/6，地下水透支也降低了30%。

在主要的干预措施中，提高灌渠承载能力最为成功。通过提高水资源使用效率来提高新技术的采用率，却并未实现预期的水资源消费减少。文献表明，提高水资源使用效率的新技术往往会导致种植面积增加，最终促使水资源消费不降反升（Scheierling, Young和Cardon, 2006）。

而在以收费手段促进水资源保护的力度中，收费常常未能实现，保护目标也未能达成。

### 降低无效水利用

在水资源供应中，降低无效水利用（UfW）是直接提高水资源效率的主要手段之一。UfW是指在总的水资源生产中无法带来收入的比例。无法带来收入的水资源由两部分组成：一是真实损耗，即系统的物理流失；二是表面损耗，即如账单错误等商业失败inaccurate billing。本次评估发现，在1864个与水资源相关的项目中，141个与UfW有关。这些项目的产出并不相

同。在103个旨在降低UfW的已完成项目中，55个项目将UfW降低了至少1%。然而问题是改善服务通常意味着水资源压力增加，在缺乏渗漏控制系统的情况下，会导致更多的损耗。

### 经济分析

在539个涉及水资源效率的项目中，针对其中373个已完成项目进行了经济评估。评估结果表明，仅有不足半数项目（179个）进行了经济回报率（ERRs）分析，其中136个在项目结束时提交了ERR数据，另外43个则没有。此外，有8个项目并未进行ERR分析，却在结束时提交了ERR数据。

在进行ERR分析并最终提交的136个项目中，59个实现或超过了其设定的ERR目标；其余77个项目（约57%）未能实现预期ERR目标，部分由于未能达到设想的效率。

### 通过水价管理需求

近来，成本回收成为世界银行水资源部门战略的核心要素之一。在WSS部门，世界银行提倡成本的全面回收，将无利可图的、长期来看可能会造成投资不足的操作维护成本也纳入其中。农业部门也采取了类似的战略（世界银行，2003b）。

对世界银行WSS部门中涉及成本回收的项目进行分析，发现成功率很低。在共计133个项目中（其中93个已结束，40个仍在进行），最常用的手段是提高税收或水费，以确保成本的回收（89%）；仅有15%的项目最终实施了设计的成本回收，而仅有9%的项目真正实现了成本完全回收。有17个已完成的项目（19%）在实施过程中修改了成本回收方式，选择更加务实的目标（而非实现成本完全回收），甚至放弃了成本回收的努力。对于实现成本完全回收的项目而言，最为重要的成功因素是改善了收费方式，这就需要增强水资源管理制度收费的能力和意愿。此外，如果贷款国能够成功地按照预期提高税费，就有可能对整体项目产生明确的影响。

实现成本完全回收是个巨大的挑战，而在城市地区和农村地区，情况截然不同。虽然在城市地区征收税费可能更加容易操作，但快速的人口增长通常意味着大量无法得到服务的人群可能会采取非法手段获得水资源。因此要保

证项目的成功实施，就需要对非正式移民和贫民窟加以干预。而这些地区可能缺少铺设管道的道路、路线和公共空间等。在农村地区，面临的问题则是在面积广大而人烟稀少的地区，建设、监管和系统维护等方面人均成本过高。经验表明，由于一些人无法负担服务成本，就常常需要进行补贴，保证穷人获得服务。

成本回收方面有限的成功案例，使WSS项目的可持续前景堪忧。在191个已完成的项目中，有32个的设备操作维护成本经费不足，从而无法实现长期的可持续性。在一些案例中，直至项目结束，贷款国都未曾指派某一机构负责管理和操作用水系统。在项目完结报告中，极低的水税和收费失败的例子比比皆是，并导致系统运作不佳，对继续运行造成风险。缺少充足的资金以分担基础设施的操作维护成本，已经成为水资源部门和其他资助方所面临的问题之一。

在成本回收方面的有限进展促使世界银行开始对其路径进行调整。在最近的政策文件中，世界银行将其当前的路径描述为“支持各国设计、实施税收杠杆和结构，通过操作性研究对价格和补贴方式加以建议，为各国提供帮助。世界银行将WSS服务的成本回收视为长期目标之一，当然回收期限可以灵活掌握。短期内来自用水者的收入应该能够抵消设备的操作和维护成本”。

2006年IEG的《农业水资源管理》评估报告认为“由于缺乏充分的社会评估，成本回收目标过于宏伟而不切实际”（IEG，2006b）。该报告同时也指出，在将灌溉基础设施交付用水者之后，要想进行成本回收简直是天方夜谭。报告建议，简单的成本回收策略应该在改善水资源使用效率的总体目标下通盘考虑。

报告认为，仅有少数评估文本通过按用水量收费、以地区或以作物为收费基础、选择低成本的代理、限制供应等方式，形成了水资源使用效率的完善策略；并指出在大量关于水价和用水效率的文献与水资源实际价格之间的巨大差异。文献认为在价格上升到成本的数倍而导致政治问题之前，灌溉需求是刚性存在的（Molle和Berkoff，2007；Scheierling，Young和Cardon，2006）。因此世界银行和其他资助方已经开始设定农业用水的消费限额。在11个

已经进行限额管制的项目中，有10个与灌溉系统相关，其中1个已经完成。该项目的限额干预有效地降低了水资源使用量。

来源：<http://www.worldbank.org>

## 中非共享发展经验高级研讨会在北京举行

由世界银行、中国国家财政部、商务部和国务院扶贫办共同主办、由中国国际扶贫中心承办的第三届“中非共享发展经验高级研讨会”于2010年9月14日至21日在北京成功举办，来自埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、利比里亚、毛里求斯、尼日利亚、卢旺达、坦桑尼亚、乌干达、赞比亚10个非洲国家的代表、中国各部门的官员和专家、以及世界银行高级代表等近百人出席会议。“中非共享发展经验高级研讨会”旨在帮助非洲国家更好地了解中国的发展经验，促进非洲减贫事业发展，已在2008年和2009年成功举办过两届，成为中非共同交流和探讨经济发展问题、促进南南知识合作的重要平台。

本届研讨会以“基础设施建设和经济技术开发区发展”为主题，分为在京研讨和外地考察两个阶段。研讨内容涉及五个主题：

- 应对发展挑战：基础设施、经济技术开发区与增长和减贫。研讨议题为通过加大投资、完善政策促进市场开放，推动生产力发展，提高人民生活水平，实现经济增长和减贫。

- 对外贸易、国际投资与经济技术开发区发展。研讨议题为：1) 中国利用外商直接投资的政策与实践，尤其是对作为技术扩散与管理知识学习机制的外商直接投资的利用；2) 中国建设经济特区政策及成功主要因素；3) 中国经验对非洲的启示与局限。

- 基础设施战略与融资。研讨议题为：1) 基础设施建设体制与融资框架，包括中央与地方、政府与市场的职责分工；2) 动员外部资源投资基础设施，包括中国利用国际发展援助和外商直接投资加强基础设施建设的模式；3) 公共部门与私营部门合作投资建设基础设施；4) 基础设施的维护机制。

- 农村基础设施建设与全球价值链。研讨议题为：1) 通过公私合作投资农村水利、电力、沼气、道路等基础设施建设，改善小农经营环境；2) 支持中国和非洲中小企业形成产业集群，并与全球及地区价值链整合。

- 中非基础设施与经济技术开发区建设合作。研讨议题为：1) 中国在非工业区的成效及挑战；2) 非洲工业区与全球、地区和地方供应链的衔接；3) 中国在非基础设施投资模式的改进和完善。

世界银行行长佐利克在开幕式的致辞中表示，中非合作意义重大。中国的发展为非洲的发展提供了宝贵的资金、知识资源，推动了非洲贸易的发展。中国的发展经验将为非洲实现减贫和经济增长提供重要参考。他认为，全球发展版图发生深刻变化，发展不再是单向的北南援助，而包括南南合作，南北合作。世界银行愿为推动“中非共享发展经验高级研讨会”等知识合作平台继续提供支持。

中国财政部王军副部长在致辞中指出，改革开放30多年来，中国将独立自主与对外开放结合起来，坚持走适合自身特点的发展道路，取得了令人瞩目的发展成就，也积累了宝贵的发展经验。非洲国家目前正致力于探索符合自身实际的可持续发展的道路，推动国家工业化和现代化进程。中国愿与非洲国家分享发展经验，共同探讨发展进程中所面临的机遇与挑战，推动南南合作，促进共同发展。王军副部长表示，中国与世界银行将积极推进对非三方知识合作，进一步创新合作形式，丰富合作内容，深化讨论主题，并以此带动相关领域的项目合作，促进发展经验的共享，不断丰富国际发展及南南合作的理论与实践。

与会的非洲国家代表积极参与了会议发言和讨论。他们表示，中国把自己的优势转化为发展的机遇，并给非洲国家的经济发展和文化多元化起到了表率作用；希望中国政府能够与非洲国家在中央权力与地方权力统筹分配等方面分享经验、深入交流。

2010年9月17日至20日为外地考察阶段，与会非洲代表分赴中国江苏省实地考察了中国农村基础设施、工业园区和经济技术开发区的建设与发展情况。

## 巴西的就业政策：历史、成就与局限

Roberto Henrique Gonzalez, 应用经济研究所 (IPEA)

### 巴西的公共就业政策：从失业补偿到公共就业体系概念

巴西的最早的劳动关系规章形成于 1889 年至 1930 年间，随后通过 1943 年的劳工法得以巩固。然而，公共政策主要针对劳动力市场的调整，以应对 20 世纪 60 年代由于人口增长带来的城乡移民和城市地区劳动力的迅速增加。这一时期内高速的经济增长率使多数人口能够获得“正规的”就业，特别是在工业部门和政府机构催生了大量的岗位。这一时期的政策主要关注解雇工人的补偿和金融资产的发展，而并未形成真正的公共就业体系。

20 世纪 70 年代中期，巴西的全国就业法案 (SINE) 颁布，一系列就业政策，包括失业保护、工作安排服务等，才开始成形。然而这类政策必须要求有效的筹资体系。所以说，直到 20 世纪 90 年代相应的政策出台之后，巴西的公共就业、劳动力和收入体系才真正生效。

与此同时，自 20 世纪 40 年代起，巴西就始终致力于将职业培训服务制度化。最早在 1942 年就建立了全国工业职业培训服务机构，随后在 1946 年、1976 年、1993 年和 1999 年又相继成立了全国商业职业培训服务机构、全国农业职业培训服务机构、全国运输业职业培训机构和全国合作社职业培训机构。

这些职业培训机构并不仅限于培训学徒，也提供大量的教育和职业培训课程，以及进行技术认证，例如初级培训、高中技术职业教育、高等职业技术教育（包括研究生）课程等。然而近来，这种教育和培训与巴西政府的就业政策失去了联系，也无法得到任何公共财政资助。

### 当前的政策设计和公共就业体系

自 1990 年以来，巴西将支持失业人口与劳动力市场再就业通过政策设计联系起来，并在随后的十年中不断对此加以扶持。同时，却未能成功整合不同的就业政策。2004 年，巴西劳动部提出了新的公共就业体系计划，即：

假设宏观经济环境和经济发展政策能够催生就业岗位，那么公共就业体系就应该能够管理经济体中的就业水平。而协调不同政策发挥系统功能并提供服务，会促使这一目标的实现。然而这一概念形成之初就缺乏稳定的经济支持，也未能得到公共职业学校网络和职业培训体系的技术支撑，计划的实施仅凭劳动部一己之力。目前，对失业工人的保护仍然占据资源配置的优先序列。

这一体系的四个主要功能为：1) 失业保险。2009 年，巴西全国有近 740 万人为正式员工（即有权利获益的工人），总成本为 189 亿巴西雷亚尔。2005 年至 2009 年间，保险覆盖率（非自愿）为 77% 到 82%。2) 工作安排。劳动仲裁（即获得切实的工作安排）服务是全国就业法案的主要内容。目前，虽然政府有时也会资助由工会和 NGO 开展的劳动仲裁活动，但多数服务都仍然由公共机构提供。目前全国共有 1268 个类似的机构。3) 职业培训。在 2003 年到 2008 年间，完成职业培训课程的工人数量每年不超过 15 万人次，覆盖面十分有限。巴西的全国社会职业培训 (PNQ) 计划包括 3 个部分：与政府、国家和 NGO 共同开展的地方培训、与 NGO 和社会活动家共同开展的专门培训，以及与公司、商会或政府等共同开展的部门职业培训，旨在满足自就业企业和福利项目受益者的需求，然而收效不佳。4) 通过信贷促进就业和增收项目。最近的外部评估表明，这一举措促进每个企业平均新增 6.7 个就业岗位，平均每 11500 雷亚尔贷款能够开辟一个岗位。

### 未来展望

巴西的共同就业体系仍然面临宏观经济环境的制约，而脆弱群体的需求能够在多大程度上得到满足，将会影响这一体系的未来。而相关的举措是否真正增强了现有的共同就业体系，也是巴西需要考虑的问题。

来源：www.ipc-undp.org



## 《人类发展研究报告》系列

自1990年起,《人类发展报告》始终致力于将发展话语从对经济增长的核心关注向更加多元地评估生活标准的转型。这些多元的评估标准包括健康、教育、人类自由和收入等。《人类发展报告》也为广泛的社会议题如社会性别、文化和千年发展目标等提供了分析的基础。2010年,《人类发展报告》将进一步完善和加强其视角和方法,为应对21世纪新的挑战提供新的分析工具。

在《人类发展报告2010》的准备过程中,联合国开发计划署(UNDP)对40年来的人类发展指标(HDI)进行总体回顾,并如常地发布了一系列《人类发展研究报告》,主要包括如下几个方面的内容:

### 1) 人类发展的定义

从1990年到2009年间,《人类发展报告》采用“人类发展”的概念进行政策的确认和倡导。这个概念经过20年的演变,始终包含着某些共同的内容,例如“扩大人类的选择”等,却缺乏与新的发展趋势的联系。作者建议将人类发展的概念与四个相关概念相联系:千年发展目标、人权、人类安全和幸福。同时环境可持续性也至关重要。

人类发展的概念与可持续密切相关,然而针对二者的研究常常被割裂。事实上,人类发展指数及其测量都与强可持续性或弱可持续性的测量一致。弱可持续性建立在资本可以替代的假设基础上,而强可持续性则反对用某一重要资本替代自然资本。来自1980年到2006年间的经验数据表明,许多人类发展指数极低的国家同样面临着弱可持续性的问题,从而导致了高度的不可持续性。本世纪人类面临的最严峻挑战是如何打破高度人类发展与自然资本高度不可持续性带来的破坏之间的恶性循环,寻求低碳生活,通过追加投资、建设各种资本等方式,帮助人类发展程度较低的国家超越弱可持续性。

### 2) 人类发展的数据和趋势

这一部分采用人类发展指数,对111个国家

家在1970年到2005年间的人类发展趋势进行了分析表明110个国家的人类发展状况有所改善,预期寿命和受教育两项指标增长最为显著。然而人类发展指标中的收入指标和非收入指标之间几乎为零相关。决定非收入指标的因素包括城市化、生育和妇女教育等。

这一部分同时也分析了人类发展的自然资源困境。同样在1970年到2005年间,自然资源对人类发展的影响非常显著,尤其是在非收入指标方面。然而在拉美地区,影响要小得多。

### 3) 人类发展与治理

这一部分采用生育满意单位(BSU)的概念,提供了一个理解人类生产等级的框架——即人们如何定义福祉的重要性,以及如何评估福祉的作用等等。

此外,将民主责任和制度实验两个原则加入到人类发展的制度环境中来,并以全球金融危机为例,分析了全球治理结构的缺陷。

也有学者认为人类发展的核心推动力在于资本主义动力和国家功能的发挥,认为问题的关键并非在于市场与国家、增长与平等、动态与安全等的对立,而是寻求资本主义与国家之间的合力。

### 4) 欧洲的人类发展

通过对27个欧盟国家和4个临近国家(冰岛、瑞士、挪威和土耳其)的人类发展水平和趋势进行回顾,分析了各国在收入、健康和教育的三个核心领域的发展程度,并以人口特征(性别、地域、社会阶级、种族和移民身份等)对这三个维度加以阐述,充实了人类发展的内涵。

### 5) 非洲的人类发展

对1970年到2005年间非洲地区的人类发展记录进行回顾,发现除赞比亚以外,所有非洲国家的人类发展水平都有所改善。然而,非洲的人类发展水平仍然远低于世界平均值,增长陷于停滞,50%的人口未能脱离贫困。然而到20世纪90年代末期,由于治理改革、分权和社会保护政策,非洲经济开始复苏。然而非

洲大陆的经济改善和人类发展仍然任重道远。

## ·机构介绍·

# 布鲁金斯学会

布鲁金斯学会创建于1927年，由1916年成立的政治研究所、1922年成立的经济研究所和1924年成立的罗伯特·布鲁金斯经济政治研究学院合并而成。

布鲁金斯学会总部在美国首都华盛顿，是一家研究公共政策的非赢利组织。其宗旨是开展高质量的独立研究，并据此提出具有创新精神和实用性的政策建议，以达到三个目标：即捍卫美国民主；确保所有美国人获得经济繁荣、加强社会保障、维护公共安全带来的机遇；推进一个更加开放、安全、繁荣和合作的国际社会。布鲁金斯学会一向被誉为最有影响力、最值得借鉴和最受信任的智库。

布鲁金斯学会由董事会领导，董事会成员由著名的企业家、银行家和学者组成。学会每年经费4000万美元，除来源于学会创始人创立的专项基金之外，还有基金会、大公司及个人捐助、政府资助、出版物收入和其他投资收入。

学会现有学者共计100多名，从事大约85个研究项目。他们拥有极强的学术背景，观点和文章在学术界很有影响，使学会享有“没有学生的大学”的美誉。还有不少学者曾服务于政

府部门和私人企业，被称为“学术实践者”。

布鲁金斯学会的研究倾向中，源于政治、服务于政治的特征始终没有改变，旨在最大程度地影响政府决策，发挥政治影响力，因此其研究始终与全球热点问题相一致，主要的研究领域包括：经济研究、治理研究、外交政策、大都会政策项目、全球经济和发展等。其中在全球经济和发展议题下关注几个核心问题，即全球经济秩序形成的推动力、减贫的路径和新经济体的崛起等。

在面对2008年至2009年的“大衰退”时，布鲁金斯学会在“治理和复兴”的框架下开展辩论，以应对气候变化、武器泛滥、国家力量减弱等一系列复杂问题。

布鲁金斯学会近年来的出版物包括《不同的援助方式》、《从东方到西方》等，对传统的双边和多边关系、以及全球各地区之间的相互依存进行了广泛而积极的关注，同时通过发布定期的《政策报告》，以实现对美国社会和全球维度的政策影响。



---

主 办：中国国际扶贫中心

编辑：《国际减贫动态》编辑部

协 办：中国农业大学人文与发展学院

地址：北京市朝阳区太阳宫北街 1 号

主 编：    吴 忠

邮编：100028

电话：010-84419641

副主编：    黄承伟  
            李小云

传真：010-84419658

电子信箱：zhangdeliang@iprcc.org.cn

本期编译：    唐丽霞  
            赵丽霞

网址：www.iprcc.org.cn

责任编辑：    张德亮