

战略方向

减贫和实现新千年发展目标是一个严峻的挑战。

尽管在过去的 20 多年的时间里，减贫工作取得了很大的进展——贫困人口在过去 20 多年里减少了 2 亿人，但是仍有 12 亿人口每天的生活费用不足 1 美元，有 280 万人每天只能靠不足 2 美元的收入度日。在未来 50 年里，预计世界人口将从 60 亿人增加到 90 亿人，增加人口中几乎有 95% 都是在发展中国家。

目标

2002 年，189 个国家在联合国的新千年峰会上通过了[新千年发展目标](#)，各国就可持续减贫所需采取的措施达成前所未有的共识。新千年发展目标为整个发展社会——捐款方和接受方——制定了具体的工作目标：

1. 消灭极度贫困和饥饿
2. 普及小学教育
3. 促进男女平等和赋予妇女权力
4. 降低儿童死亡率
5. 战胜艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病
6. 确保环境的可持续性
7. 推进全球性的发展伙伴关系

从目前情况看，第一个目标，即从 1990 年到 2015 年将生活在极度贫困中的人口减少一半和改善洁净水的提供，似乎可以实现。但这反映的是全球平均，世界各地的实际结果会有差异，尤其是非洲的结果会较差。

最后一个目标规范的主要是捐款方和资金接受方的作用。在最近举行的世界峰会上——包括 2002 年在蒙特雷召开的发展融资国际大会以及在约翰内斯堡举行的可持续发展世界峰会上——出现了新的气象，发达国家认识到需减少贸易壁垒、增加援助和减轻债务负担。实现新千年发展目标还要求许多发展中国家切实行动起来，制定良好的经济政策、实现没有腐败和有效的公共部门管理并创造一个有利于私人投资的环境。

世界银行起什么作用？

世行既帮助发达国家，也帮助发展中国家，具体形式包括提供贷款、担保、分析和咨询、减免债务、加强能力建设以及进行全球监督和倡议活动。

- ▶ 世界银行的减贫战略是基于创造投资环境和投资于穷人。

2001 年的[战略框架文件](#)为世行确定了两个支柱，世行将围绕这两个支柱开展其贷款、援助和能力建设活动，以实现新千年发展目标：为投资、就业和可持续增长创造条件，并且投资于穷人和让他们有能力参加发展。

第一个支柱是基于这样的事实：最成功的发展是由私人部门主导的，但政府需起推动作用，为企业家和经济活动创造有利的环境、提供基础设施、人力资本以及健全的司法体系。

第二个支柱反映了健康和教育以及减少对冲击的脆弱性对于穷人参与和帮助创造经济机会的重要意义。

七个关键领域。2003 年初，世行管理当局确定七个特别强调领域：普及教育、艾滋病/艾滋病、孕妇和儿童健康、供水和卫生、投资环境和融资、贸易及环境可持续性。

上述领域对于接受世行资金的所有地区都至关重要，因此世行正在努力，以在近期中扩大在这些方面的影响。这意味着将有更多的能力建设项目和加快的程序以及更多传统融资和赠款资金。

当 1944 年成立国际复兴开发银行时，还没有想到“发展”一词。当时世行的主要职能是欧洲战后重建。

第二次世界大战后，才出现富国帮助穷国提高生活水平的原则。之后的几十年里，国际社会对减贫与经济增长相互之间关系的理解有了不断进步，逐步纳入了公共部门与私人部门的伙伴关系、参与、赋权和治理的内容。

- ▶ **最重要的是，十分清楚，经济发展本身并不一定能减少贫困。**

2000 年，世行发表一份基础性的贫困研究报告。[穷人的声音](#)通过直接与穷人接触揭示了导致全球贫困的根源及其影响，60 个国家的 60,000 人详细介绍了他们贫困生活的个人经历，以及穷人对改善其生活的需要。此项研究显示，贫困与人力发展的其他方面——健康、教育、参与政府管理等其中的部分内容——是息息相关的，腐败和无效的政府规划具有很强的破坏作用。

对[穷人的声音](#)所作的研究是为了支持世行主题为“战胜贫困”的[2000/2001 年度世界发展报告](#)，此项研究对世行工作方式近期变化产生了多方面的影响。报告概括了战胜贫困的新议程：

- 向穷人提供更多的机会（意味着应支持公开的经济增长），扩大对穷人的市场准入，并向穷人提供更多的社会服务。
- 赋予穷人权力（意味着穷人的融入和参与），加强政府责任，提高其透明度。
- 保障问题，即减少穷人面临的风险——不论是经济冲击、疾病、自然灾害或暴力。

社会驱动的发展。该项研究的一个最重要结论是，贫困的含义不仅仅是缺少收入。贫困意味着，穷人在影响他们生活的重大问题的决策方面没有“发言权”，在国家政治机构中没有代表性。

此结论导致进一步重视“[社会驱动的发展](#)”：在国家资金和资源分配方面，给予社会集团更大的自主权和更多的控制权——从而防止出现腐败并让他们在各种机构中具有更为强有力的声音。这方面的例子包括：

- 向萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯农村地区的社区教育委员会提供资金，让家长管理学校基金、确保学生出勤、聘任老师和监督老师的表现。
- 在拉丁美洲地区的四个城市——危地马拉城、加拉加斯、圣保罗和累西腓——进行了一项贫民窟清理项目。居民协会、民间社会组织、地方政府和私人企业正在联合改善住房条件和地区服务，提高社区的健康水平和减少犯罪。

增长和增加公共和私人投资，包括对基础设施的投资，对于减贫仍至关重要。总的来说，向穷人提供现代化的和改善的基础设施能直接提高健康和教育水平，减少因水源污染和呼吸道疾病导致的儿童死亡率，并增加穷人就医和上学的机会。

这方面的进步须在多个部门同时展开工作：

- 在秘鲁，能获得基础设施服务家庭的收入增长要比那些不能获得这些服务的家庭高 45%。
- 在尼加拉瓜的城市地区，在排污得到改善的社区里，儿童死亡率下降了 50%。
- 在摩洛哥，有道路地区女童的入学率增加了一倍以上。

由于需求的规模很大而世行的资源是有限的，因此，所面临的挑战是利用一切可利用的融资来源。通过把重点放在政策改革、能力建设 and 精心挑选的投资业务上，可以增加其他融资来源的潜力。

综合发展框架

在成员国国内挑选项目主要考虑一国的发展重点。由世行提出的，不断为发展社会所接受的[综合发展框架](#)概念是所有业务的基础。

综合发展框架的基本原则是国家拥有感、长远和全盘眼光和战略、利益方面的战略伙伴关系以及强调对发展结果负责。

无论是在如何投资于人以及赋予他们权力，让他们参与发展方面，还是在为投资、就业和可持续增长创造环境方面，只有在借款国承担有效使用外部资金的责任时，才能取得成功。今天，起草发展议程的是借款国，而不是世行，世行只起咨询作用。

综合发展框架对每个国家的发展规划提供指导，该框架全面考虑发展的各个方面——社会、结构、人、治理和环境领域以及经济和资金等。发展规划须有所有利益方——民间社会和私人部门以及政府和援助方——的参与。

就世行而言，综合发展框架能够使那些经过筛选的项目产生最佳效果，并为[国别援助战略提供](#)框架。这些战略——通常覆盖三年的时间——是世行在每个国家的贷款和非贷款项目的纲要。对那些最贫困的国家来说，国别援助战略以及所有援助——包括债

务减免—的前提是借款国政府需起草一份减贫战略文件，它须考虑长远、以贫困为中心并体现参与原则。

部门战略

援助的指导框架不是针对每个国家而设计的，而是针对每个部门的。部门战略帮助确定世行在特定部门或主题领域中采取的方法和活动，确定需重点关注的一国表现中相对较弱的方面。部门战略是在广泛讨论之后确定的，每三年修改一次，目前，这种讨论还越来越多地是通过在线参与的。

[城市交通](#) 部门战略目前正在审议之中。

世行最近发布了一些新的部门战略，涉及[森林](#)、[水资源](#)、[农村发展](#)、[环境](#)、妇女工作、[信息和通信技术](#) 以及[私人部门发展](#)。

还有关于以下部门的战略：

[反腐败](#)

[教育](#)

[治理和公共部门改革](#)

[健康、营养和人口](#)（还参见[非洲的艾滋病毒/艾滋病战略](#)）

[采矿（地区性战略）](#)

[城市和地方政府](#)

[水资源管理](#)