

扶贫济困谋发展 应对挑战度时艰

——我国与世界银行扶贫合作的回顾与展望

■姚怡昕

1980年,在改革开放政策指引下,我国恢复了在世界银行(简称世行)集团中的合法席位,对外财政交流与合作翻开了新的篇章。此后,与国际金融组织合作领域不断拓宽、内容日益丰富,相关管理制度逐步建立,合作成效日益显著。截至2007年底,我国与国际金融组织合作累计签约额为665.17亿美元,获得世行、亚行、全球环境基金赠款累计约28亿美元。按照国内资金与国际金融组织贷款1:1配套计算,总投资规模达1300多亿美元,共支持我国建设了451个项目。其中,世行贷款约占2/3。截至2008年6月30日,世行对我国的贷款总承诺额累计近437亿美元,支持了296个发展项目,贷款规模在世行位居前列。

我国与世行的贷(赠)款合作项目,遍及我国内地除西藏之外的所有省、自治区、直辖市,其中用于中西部地区的贷款占世行对华贷款总承诺额的比例超过60%。从投资结构上看,贷款重点支持了交通、农业、能源、城建环保、扶贫、教育、卫生等领域,对于解决国民经济发展中的瓶颈问题和促进区域经济平衡发展发挥了重要作用。

与世行开展形式多样的扶贫合作

1993年以来,我国与世行合作,

先后实施了4期大型扶贫项目,即“西南扶贫”、“秦巴扶贫”、“西部(甘肃、内蒙)扶贫”和“贫困农村社区发展”,共利用世行软(硬)贷款6.634亿美元。目前,第5期项目——“贫困地区可持续发展项目”已通过世行预评估,计划利用世行贷款1亿美元,预计2009年开始实施。1996—2003年,我国还实施了世行贷款(1亿美元)山西扶贫项目,内容涉及水利、林业、畜牧、交通和农产品加工,这也是第一个由省级地方政府独立组织实施的世行扶贫项目。

我国与世行开展扶贫贷款项目合作的主要形式有三种:

一是资金(资源)扶贫。主要是帮助贫困人口获取生产资料,就地取得用于可持续生产的资金、土地、燃料动力、市场等资源。如,通过改造农业基础设施,包括改良土壤、修建灌溉渠道、修建农村公路等方式,直接提高土地产出水平,为减贫创造重要条件;向农民提供小额贷款,并辅之以相关的市场信息和流通服务,帮助农民接近市场、转变生产方式、提高收入等。

二是就业扶贫。合作项目的实施,既可吸纳大量体力劳动者参加基础设施建设,而基础设施改善引致的私人投资又可为受过一定教育的农村人口提供加工行业、服务行业的就业岗位;交通设施的改善还增加了贫困人

口的流动性,扩大了其就业范围和信息来源,降低了工作成本,增加了就业机会,从而直接增加贫困人口的收入。

三是知识(能力)扶贫。主要是直接或间接实施人力资本开发,使贫困地区获得摆脱困境的核心能力。国际合作项目通过开展多种形式的培训,为贫困人口培养就业技能。如,世行实施了跨10多个省(区)域、涉及451个县、惠及千家万户的农村教育项目,组织了大量针对农村和生产一线群众参加的各类生产劳动技能和科学知识培训,受训人口数百万。

我国与世行在扶贫领域合作开展的经济分析、政策咨询和技术援助等知识合作活动,是国际合作中的亮点,也是一个国际经验中国化和中国经验国际化的过程。一是国际经验中国化。通过合作,我国引入了国际扶贫新理念、新思路,同时探索了本土化扶贫的新方式。如,与世行等国际金融组织开展扶贫合作,对我国政府上世纪80年代从“救济式扶贫”转为“开发式扶贫”、1994年起实施“扶贫到乡、扶贫到村、扶贫到户”起到了积极促进作用;通过世行项目率先试点的区域卫生资源规划、医疗扶贫基金为我国卫生体制改革与发展提供了宝贵的借鉴经验。二是中国经验国际化。通过合作,向国际社会展示我国改革、发展的成就和经验,宣传了我国减贫经验和发展理念,为世界的减

贫和发展事业作出了积极贡献。如,世行贷款中国西南扶贫项目被公认为国际扶贫合作成功的范例,我国与世行合作开展的“参与式扶贫”,组织贫困地区劳务输出、向贫困农户提供小额信贷、根据我国实际总结推广母婴平安项目、农户能力建设项目等在国际上起到了很好的示范作用。在2004年5月世行主办、我国协办的上海全球扶贫大会上,我国的发展和扶贫经验得到国际社会的赞誉和普遍认同。

与世行开展扶贫合作遇到新的挑战

(一) 我国贫困人口仍然较多。改革开放三十年来,我国的减贫事业取得了举世瞩目的成就。国家统计局根据我国的贫困标准测算(据国务院扶贫办,2007年我国规定的贫困标准为年人均成本1067元人民币,不再区分绝对贫困与相对贫困),改革开放之初的1978年,全国农村的绝对贫困人口约有2.5亿人,约占全部人口的25%,到2007年,农村绝对贫困人口减少为1479万人,不足全部人口的2%。站在新的历史起点上,通过对比分析,应当清醒地认识到:目前,我国仍是人均收入水平较低的发展中国家,扶贫开发任务仍然十分繁重。我国发展不平衡的问题还相当突出,贫困人口规模依然庞大,贫困程度依然很深,贫困区域依然不少,致贫因素依然很多,制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在。特别是在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化加快推进的背景下,包括贫困地区在内的广大农村要素流失速度在加剧,农民特别是贫困人口与城镇居民收入差距呈扩大趋势。国际金融危机、经济发展减缓、农村劳动力转移就业困难、自然灾害频发等对贫困地区的影响也

不可低估。从根本上解决贫困问题、实现共同富裕,需要继续付出长期艰苦的努力,与世行等国际金融机构开展扶贫合作,依然是一项长期任务。

(二) 我国获得的世行扶贫合作项目贷款资金有所减少。近年来,随着国家经济实力的增强,我国对世行等国际金融组织的借款额呈逐渐下降趋势,因此,世行扶贫合作项目的资金额也相对有所减少。1990年代中期,我国年度利用国际金融组织贷款承诺额最高曾达到40亿美元,其中世行32亿美元,占同期全国财政收入约的3%左右;近几年,世行年度贷款承诺额均保持在15亿美元,占同期财政收入平均比例仅为0.4%。当然,这也与国家严格控制外债规模有关。目前,国家规定世行、亚行年度贷款承诺额上限都是15亿美元。另外,国际金融组织项目准备时间长、准备成本高,导致其贷款吸引力下降也是一个因素。

(三) 全球减贫进程面临新困境。近年来,粮价上涨、能源危机、金融危机接踵而至,使全球反贫困形势恶化,发展中国家的减贫进程举步维艰。联合国《千年发展目标》8项目标的第一条是“消除贫困与饥饿”。然而,当前国际金融危机的爆发和蔓延,给世界各国包括发展中国家带来严峻挑战,使千年发展目标的实现面临更大的困难。世行佐利克行长说:“金融危机在食品和燃料危机之后接踵而至,一如历次危机一样,可能对发展中国家的最贫困人口造成的打击最大。”2008年11月11日,世行公布:“由于食品燃料涨价,据估计已有1亿多人陷入极度贫困,发展中国家的增长率每降低一个百分点,这个迅速膨胀的数字就增加2000万人”,而世行《全球经济展望》分析显示:“2009年所有发展中地区的实际GDP增长都

将放缓,不久前预测为6.4%,现在可能仅能达到4.5%,而发达国家许多已步入衰退,预期2009年发达国家经济增长率还将下降0.1%。”

与世行继续开展扶贫合作的对策建议

(一) 积极应对挑战,坚持开展国际扶贫合作。虽然根据世行的标准,从1999年起,我国就不属于“世界上最贫困的国家了(2007年有78个,其中39个在非洲)”,不再获得世行集团国际开发协会的赠款和长期无息贷款,但作为发展中国家,我国仍有权获得世行集团的国际复兴开发银行的贷款。通过开展国际扶贫合作,帮助我国贫困人口脱贫,应对粮价、燃料价格上涨和金融危机的新挑战,仍是我国与世行合作的一项重要内容。世行年度10亿—15亿美元的贷款将重点用于资源节约、环境保护和基础设施建设、教育、卫生、扶贫、农村发展等领域;在地区安排上,重点投向中西部地区和东北地区等老工业基地。目前,国家有关部门在具体规划世行贷款合作项目时,也特别考虑要对贫困地区、贫困人口给予支持。另外,国际社会已就“应对当前金融危机,应当为发展中国家提供更多资金支持”达成共识。这也将有利于我国继续与世行等国际金融组织开展扶贫合作。2008年11月11日,世行宣布将在未来3年内做出高达1000亿美元的贷款承诺。本财年的贷款额将达350亿美元(2007年为135亿美元),增加的资金将主要用于保护最贫困和弱势群体不受到伤害,为面临预算不足的国家提供支持、用于复苏和维持长期发展所需要的长期投资等。这为我国继续与国际金融组织合作开展扶贫工作创造了有利条件。

(二)与时俱进创新理念,设计出切合实际的好项目。应分析世行的发展战略和优先领域,从中获得启发。佐利克自2007年担任世行行长以来,提出了一系列的新的发展理念和战略,如“包容和可持续的发展战略”和六大“战略支柱”,内含了许多新的、值得研究探索的发展思路,有些是直接指导世行贷款业务的,反映出贷款政策的优先领域,如“全球公共产品”、“知识共享”战略、公共与私营部门合作(PPP)模式、应对气候变化等。只要认真研究,并分析对比本地区的发展战略,找出重合区,就会设计出具有创新概念的好项目。如,从2006年起,在河南、四川两省的12个贫困村开展的世行支援农村社区滚动发展资金试点项目,借鉴国内外扶贫开发经验,探索和试验了一种贫困社区所有、村民共管的社区滚动发展资金运作模式和管理机制;通过社区滚动发展资金这一平台,提高贫困社区自我组织、自我管理和自我发展的能力,试点探索和总结的经验为全国村级

互助资金工作的开展提供了很好的借鉴,目前已推广到两个县的130个村。

(三)通过知识合作推动制度创新,发挥项目示范效应。2007年,温家宝总理在会见佐利克时指出,中国与世行的合作重点不仅仅是资金,更重要的是知识。每年15亿美元的承诺规模,与国内投入的建设资金相比,的确不算什么,但是,仍然坚持与世行进行贷款合作,就是要从合作中创新管理模式,改革运行机制,引入先进理念,使项目起到“经验田”和“示范工程”的作用。如,1995—2002年,我国与世行合作成功实施西南扶贫项目,在我国广西、云南和贵州三省(区)的35个国定贫困县实施综合性一体化扶贫,建设了包括教育、卫生、劳务输出、农村基础设施、乡镇企业、贫困监测等多个分项目。是我国第一个跨省区、跨行业、综合性的扶贫开发项目,为国内外扶贫事业的发展提供了宝贵的经验。在2004年的上海扶贫大会上,中国西南扶贫项目被世行作为全球扶贫典范予以展示和推荐。

此后,世行还按照该项目和秦巴扶贫项目的设计理念和管理模式,设计并实施了“世行贷款越南北部山区扶贫项目”。

(四)贷款资金与国内资金相结合,用好国际国内两种资源。国内资金和世行贷款资金各有优势,结合使用能够提高资金的使用效益。有些地方已经开始了有益尝试,并取得了初步成功,模式有国债补贴、专项补贴、分类融资、地方统借统还以及定期核补等,不仅加强了项目管理,提高了资金使用效率,而且还创新了运行机制和融资渠道,使项目得到可持续发展。另外,如何提高扶贫项目资金的使用效率,也是国际扶贫合作需要进一步研究的问题。2002—2003年,我国利用世行赠款,研究参与式村级规划的编制、实施程序,提高财政扶贫资金效应的途径和方式,以及建立监测扶贫资金使用情况体系的做法,都是为提高资金使用效率而进行的有益尝试。

(作者单位:财政部国际司)

责任编辑 王文涛

PHOTO NEWS

图片新闻



财政国库管理制度改革暨预算执行分析专题座谈会在广州召开

财政国库管理制度改革暨预算执行分析专题座谈会近日在广东省广州市召开,财政部部长助理张通出席会议并讲话。会议期间,张通部长助理还与部分企业负责人进行了座谈,研究全球金融危机影响及对策。

(本刊记者 摄影报道)