



联合国 经社部

国家发展战略

政策指导说明

# 社会政策

联合国  
经济和社会事务部区域间高级顾问  
Isabel Ortiz 著

联合国

联合国经济和社会事务部

-2007-

## 致谢

感谢 Jomo K. Sundaram (联合国主管经济发展事务助理秘书长), Joseph Stiglitz (美国哥伦比亚大学经济学教授), Jose Antonio Ocampo (联合国经济和社会事务部副秘书长), Dorothy Rosenberg and Darryl McLeod (开发计划署政策制定局), Bob Huber, Sergei Zelenev, and Thomas Schindlmayr (联合国经济和社会事务部社会政策和发展司), Bob Deacon (英国全球主义和社会政策项目主任), Katja Hujo, Yusuf Bangura, Terence Gomez, Shara Razavi and Peter Utting (联合国社会发展研究所), Harry Shutt (英国), Sylvie Cohen, Anna Falth, Sibel Selcuk and Wenyan Yang (联合国经济和社会事务部提高妇女地位司), Gabriele Kohler and Enrique Delamonica (联合国儿童基金会) 的有益评论和建议。尤其要感谢本政策指导说明的编辑者 Khoo Khay Jin (马来西亚)。

纽约, 2007 年 6 月

版权 © 联合国经济和社会事务部

本政策指导说明目的在于促进编写国家发展战略时各种政策选择的思考和讨论。分析、评估和资料由作者编著, 并根据各评论者的反馈加以修改。它们未必一定代表联合国社会和经济事务部的观点, 并应适当归功于所引文献的作者。

## 前言

联合国 2005 年世界峰会的成文旨在呼吁各国在考虑到近二十年在联合国各类会议中所达成的关于国际发展目标的协议的基础上编制国家发展战略。为了在此次任务中协助相关国，联合国经济和社会事务部为政府与公民社会中的政策制定者和修订者编制了一系列政策指导说明。主要涉及与国家发展策略相关领域，如：宏观经济与发展政策，贸易政策，投资与技术政策，金融政策，社会政策及国有企业改革。编撰工作得到了联合国开发计划署的大力资金支持。联合国开发计划署的工作人员也为政策指导说明的编撰提供了很多建设性意见。

本政策指导说明是由以上各领域的专家编撰而成，其吸取了联合国经济与社会领域的众多经验与对话成果，并为诸多外界知识所补充。然而，本指导说明谨代表其作者们的观点，并不能充分反映联合国的观点。本指导说明为了在国家层面上实现发展目标的手段提供了具体的建议。此发展目标已在联合国发展议程中得到综述，并已获得国际认同。本政策指导说明旨在为那些在国家层面上制定政策的人提供近二十年来主流的可供选择的范围和标准的政策解决方案，而不是去制定一个具体行动。本说明是为了帮助国家利用优势和扩展政策空间服务。这个空间是指形成和整合国家经济、社会和环境政策的有效机动空间。

我鼓励读者们把这些说明看作是在国家层面上的，所面临发展挑战的和政策需要间的辩论的一种补充。这些所选择的问题都是在国家发展战略之下政策组成的重要部分，它们最终将与可持续的经济发展、社会融合和环境保护的实现相关联。



*José Antonio Ocampo*  
联合国经济和社会事务部副秘书长  
2007 年 6 月于纽约

# 目录

	页次
一. 社会政策 .....	7
二. 国家发展战略 .....	11
社会诊断.....	14
起草发展战略和行动计划.....	19
社会政策的融资和实施.....	21
参与和政治稳定的确保.....	26
三. 公平纳入各部门主流 .....	28
四. 普适政策还是标的政策? .....	31
五. 速度至关重要： 长期政策和短期高影响举措 .....	33
六. 促进包容性社会的一些工具 .....	35
就业和劳工.....	36
<i>关键政策问题：</i> .....	38
(1) 启动体面工作议程： 社会契约促进创造就业政策.....	38
(2) 劳动标准和公平收入.....	39
(3) 发展技能提高生产力.....	42
(4) 生产性就业和自主择业.....	42
(5) 全民社会保护 .....	43
教育.....	43
<i>关键政策问题：</i> .....	44
(1) 取消收费和推广普及免费初等教育 .....	44
(2) 中等、职业和技术教育与培训以及高度教育的重要性.....	44
(3) 教育质量和相关性:.....	45
(4) 全民受教育的其他方案:.....	45
健康卫生.....	45
<i>关键政策问题：</i> .....	46
(1) 扩大保健面.....	46
(2) 孕产和生殖保健.....	48
(3) 艾滋病毒/艾滋病和疟疾防治.....	49
(4) 促进全民健康的其他方案.....	49
社会保护.....	49

<b>关键政策问题:</b> .....	50
(1) 扩大养恤金面 .....	50
(2) 解决社区的紧迫需要 .....	52
(3) 支助妇女和无酬照料经济 .....	53
(4) 儿童保护 .....	54
冲突预防 .....	56
<b>七. 国际再分配和社会正义 .....</b>	<b>57</b>
全球与区域社会政策 .....	58
发展援助新工具 .....	58
<b>八. 结论 .....</b>	<b>59</b>
<b>九. 参考书目 .....</b>	<b>60</b>

## 方框

<b>Box 1</b> 仅有增长还不够 .....	8
<b>Box 2</b> 再分配对于减少贫困和可持续增长至关重要 .....	10
<b>Box 3</b> 国家发展战略的共同问题 .....	14
<b>Box 4</b> 避免将穷人笼统化 .....	17
<b>Box 5</b> 数据问题: 信息的政治学 .....	18
<b>Box 6</b> 国家发展战略典型的社会目标 .....	19
<b>Box 7</b> 社会政策和方案评估 .....	22
<b>Box 8</b> 巴西的参与性预算编制 .....	26
<b>Box 9</b> 参与程度 .....	27
<b>Box 10</b> 爱尔兰经济社会理事会 .....	27
<b>Box 11</b> 公平纳入各部门主流 .....	29
<b>Box 12</b> 福利模式 .....	31
<b>Box 13</b> 标的方法 .....	32
<b>Box 14</b> 巴西和阿根廷: 短期高影响举措 .....	33
<b>Box 15</b> 如何创造体面就业 .....	37
<b>Box 16</b> 西班牙: Moncloa 社会公约 .....	38
<b>Box 17</b> 体面工作议程的争论 .....	40
<b>Box 18</b> 马来西亚的平权行动 .....	39
<b>Box 19</b> 印度农村就业保障法案 .....	43
<b>Box 20</b> 墨西哥大好机会方案 .....	44
<b>Box 21</b> 印度自营职业妇联小型保险计划 .....	48

<b>Box 22</b>	纳米比亚的社会养恤金.....	52
<b>Box 23</b>	社会转移如何运作.....	53
<b>Box 24</b>	阿富汗的“新家，新生活”——通过传媒传递价值观念 .....	55
<b>Box 25</b>	布隆迪：冲突预防战略.....	57

## 首字母缩略词表

国际开发部	英国国际开发部
幼儿发展	幼儿发展
经社会	经济社会理事会
欧盟	欧洲联盟
外国直接投资	外国直接投资
一般预算支助	一般预算支助
艾滋病毒/艾滋病	获得性免疫缺陷综合征
内部流离失所者	内部流离失所者
劳工组织	国际劳工组织
千年发展目标	千年发展目标
中期支出框架	中期支出框架
非政府组织	非政府组织
经合组织	经济合作与发展组织
所得税预扣养恤金	所得税预扣养恤金
减贫战略文件	减贫战略文件
非典	严重急性呼吸系统综合征
全部门办法	全部门办法
联合国经社部	联合国经济和社会事务部
开发署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
社发所	联合国社会发展研究所
职技教培	职业和技术教育和培训
世卫组织	世界卫生组织

## 社会政策指导说明\*

现代政府的基础是公民同国家之间的社会契约，其中权利与义务是大家认可的，目的是促进共同利益。公民通过纳税和有益于国家的努力支持政府；反过来，政府通过保护人民权力获得合法性，并通过公共政策使全民获益。然而，政策的制定往往掌控在少数利益集团和精英群体的手中，这使得政府的政策偏差，并且不对公民中的多数群体负责。当今世界半数人口生活于一天2美元的贫困线以下，无效的社会政策可能成为国家崩溃的星星之火。缺乏机会，独裁统治、巨大的不公平、社会排斥以及剥夺都增加了国家失去合法性的可能，丧失民心、导致社会解体、冲突和暴力。

社会政策是政府调控和补充市场机制和社会结构的工具。社会政策常界定为社会服务，如教育、卫生、就业、社会保障。不过，社会政策也是关于再分配、保护与社会正义的。社会政策将人民置于决策中心，这一目的的实现不是通过提供剩余(残值)的补充性福利，而是将人民的需要和呼声纳入各部门主流，创造稳定与社会团结。社会政策也是工具，政府务实地用它赢得公民的政治支持，通过提高人力资本和生产性就业促进积极的经济成果。社会政策也可将人类与经济发展连接，形成良性循环，长远而言，将推动内需，创建稳定团结的社会，使人人受益。

本指导说明提倡包容性社会政策。它强调提高公平的机会，集中讨论对制定包容性国家发展战略具有关键意义的那些社会政策。第一节用历史的视角探讨了社会政策的应用，以及投资于包容性社会发展的论断。随后几节集中讨论如何起草国家社会发展战略。最后一部分讨论了关于就业、教育、卫生、社会保护、文化和冲突预防等社会政策优先事项。最后是参考书目和基本引证文献。

### 一. 社会政策

**背景：**1980年代和1990年代，社会政策领域的重点是提供有限的社会服务和发放社会福利，不足以实现社会和经济均衡发展。社会政策被视为补充性的和剩余性的，不如增长重要，因为当时的主流发展理论重点是“经济增长第一”（见方框 1）。因此社会政策只是次要的，供资少，往往集中用于减轻经济变化带来的意外后果。这种剩余性看法在大约20年中处于支配地位，导致社会紧张日益加剧和社会隐患。

#### 方框 1 仅有增长还不够

有人说社会政策不应是发展中国家的首要政策目标。相反，经济增长应是首要目标。增长的利益最终会“涓滴”、“滴落”到穷人。这个原理是：

- 增长是减少贫困的前提条件。增长的利益最终将“滴落”到社会其余部分。
- 富人更多储蓄；较高的不平等表示较高的储蓄、投资和日后增长率。
- 贫穷保持劳动力低廉，从而鼓励投资。
- 简约的社会政策和规章制度使劳工市场灵活，更可能就业。
- 对较高收入群体的税收应有限度，以便最大限度保留收入供作投资。

\*本指导说明由联合国经济和社会事务部（经社部）区域间高级顾问 Isabel Ortiz 编著，评论可发送 [esa@un.org](mailto:esa@un.org)。



- 这一观点的辩护者说，以后国家变得较富裕了，政府可以向社会发展投资
- 这些观点在发展辩论中仍然有影响，主要是一种模糊“滴落+”办法：增长是首要重点，要有一些基础的教育、保健和其他有限的社会发展干预措施。这些论点拖延社会发展和其他公平政策。然而，有相当的新研究显示，经济增长与社会发展政策必须同时执行，而不是先后执行，因为：
- 贫穷与不平等阻碍增长，压抑内需并妨碍国家经济发展；不平等程度高的发展中国家一般增长较慢。
  - 低工资政策对生产力有不利影响，鼓励国家在廉价劳动力的基础上恶性竞争，将实际工资水平进一步下压。
  - 虽说持续高速增长可能使人民脱贫，但是不平等加剧很可能破坏增长对减少贫困的影响，如中国最近的情况。绝大多数发展中国家，较温和的增长与不平等加剧限制了对减贫的影响，甚至于没有影响。
  - 不平等程度愈高，“滴落”效应愈小。
  - 贫穷和不平等是社会进步的障碍，可能导致社会冲突和政局不稳。
  - 从历史上看，大多数国家社会发展伴随工业化和经济发展一同到来。欧洲大部地区以及其他地方人民斗争导致社会发展。对于东亚的‘晚工业化者’，社会投资是现代化进程、国家建设和生产发展的组成部分。
- 现在对于以互补互强的方式促进有活力的**并行的社会与经济政策**迫切性有了共识。经济增长了可以为社会发展持续投资；人类开发提高了人们为增长做出贡献的能力。可持续增长与减少贫困需要具有社会包容性国家发展战略。
- Sources: Birdsall (2005), *Why Inequality Matters in a Globalizing World*; Ocampo (2006), *Market, Social Cohesion and Democracy*; Perry et al. (2005), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*; Ranis and Stewart (2005), *Dynamic Links between the Economy and Human Development*; UNDESA (2005), *The Inequality Predicament*; UNDP (2005), *Human Development Report*; UNRISD (2005), *Social Policy in a Development Context*; World Bank (2005), *World Development Report 2006*.

这种极简主义的社会发展观点在20世纪初期不很普遍。相反，今日的高收入经济体当时大量投资于社会发展，欧洲、日本、北美、澳大利亚和新西兰人民经历了史无前例的繁荣。通过这些实例，许多发展中国家也看到需要执行社会政策作为建设国家的工具。东亚的社会政策，或者是一些拉丁美洲国家建立全面社会保障体系就是这些举措的例子。这些政府看到，社会投资不仅是国家现代化和发展所必需，也是实现社会团结和政治稳定的必需。

随着市场导向改革和对国家干预主义的批判性攻击，再分配政策被推向一边，1980年代前的许多社会举措被削弱。1982年债务危机后结构调整方案的开启，严厉压缩社会支出，其严峻程度使得联合国儿童基金会呼吁“人性化的调整”。<sup>1</sup>社会政策缩减到最低限度之后，社会政策在1990年代再度审议发展政策以便减贫时，才再次得到审议。即便那时，社会政策也被认为是边缘的，降低到仅多于经济危机时主张的社会安全网，如在亚洲金融危机中和基础教育的扩张，多留给了捐助者供资的社会投资方案。具有献身精神的专业人员的善意举措，但不是适当的持久解决办法。这些干预措施没有解决社会紧张的结构因素，也没有建立体制确保公平和可持续

---

<sup>1</sup> Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly and Frances Stewart, eds. (1987), *Adjustment with a Human Face: Vol 1: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth and Vol 2: Country Case Studies* 对结构调整方案的影响作了被判性评估。

发展、体面工作以及社会团结。

21世纪初出现共识，社会政策是国家首要职能的一部分，社会政策远不仅是补救市场失败的一套有限的安全网和社会服务。相反，设计和执行得好的社会政策，可以有力地塑造国家，促进就业和发展，消灭边缘化和化解冲突。社会政策是任何目的是取得增长与公平的社会产出的国家发展战略的重要内容。

全球化的世界上也需要社会政策。收入和资产的世界性分配极度不平等，严重破坏了全球增长的减贫效益。收入不平衡的量是很显著的：在 2000 年，世界上 1% 的最富有的成年人拥有世界上 40% 的财产，而最富有的 10% 的成年人拥有世界财产总量的 85%。对比来说，占世界人口近一半的底层人群却仅拥有世界总财产的 1%。<sup>2</sup>对减少贫穷、社会排斥和冲突的迫切需要，将社会政策推到了发展议程的前列。

**理由：**社会政策之所以必要，是因为经济增长不会自动惠益所有的人。不充分的社会政策最终会限制中、长期增长。社会政策不仅从人道主义观点看合理；也是日后经济增长和政治稳定的需要，起码是维持公民对政府的支持。具体来说，公平的发展政策的具体理由是：

- 对人民投资会提高劳工队伍的质量和在生产力，从而改善投资环境，因而导致增长。
- 提高穷人收入增加内需，反过来又鼓励增长；较低收入群体消费比率较大有助于扩大国内市场。
- 社会高度不平等同较低增长率相关联。
- 贫穷与营养不良损害儿童健康，降低儿童体重和智力，成年后的生产力较低，这对国家来说是高额代价。
- 对妇女及女童进行投资对社会和经济发展有很多的积极的增值效益。
- 不平等的社会不仅是非正义的而且不能保障社会和政治长久稳定，成为经济增长的障碍。
- 总的平等和与之联系的严峻的社会紧张度更易引发暴力冲突，最终破坏政府和区域稳定，并且可能让人民更容易被恐怖分子的要求和行为影响。
- 起码，不平等不符合《联合国宪章》、《千年宣言》和《世界人权宣言》，根据这些文件，人人有权得到维持最低的生活标准（食物、衣着、住房、教育、医疗、社会保障，等等）。

为了这些理由和其他理由，在发展的早期阶段，作为一个国家国家发展战略和政府与公民社会合约的组成部分，就需要经济和社会政策并举，并且互相强化。

---

<sup>2</sup> 参见 UNU WIDER, 2006; Jomo and Baudot, 2007.

## 方框 2

### 再分配对减贫和可持续增长至关重要

增长速度和改变收入分配是持续减贫的双重任务。再分配对减贫的影响快于增长对其影响，但是经济增长才能长期维持这一进程所必需的。只注重分配会引起通胀和停滞，使人民境况恶化，一些“人民党”政府的命运就是如此。只注重增长会引起重大不平等，这是许多国家1980—1990年代经历过的。再分配与增长并不冲突；再分配刺激消费，提高生产力，对于维持增长本身是重要的。所需的是找到合适的工具和政策组合，既做到增长又实现公平（Kanbur and Lustig, 2000）。

世界银行的首席经济师F. Bourguignon 强调，收入再分配以及经济增长对于减少贫困同样重要。再分配是公共政策的一个合法目的，以抗衡市场集中资源的趋向。再分配可以通过国内税收、增加发展援助和新提议的国际资源，比如征收短期投机金融交易税，武器贸易税、污染税等等实现。联合国千年项目主任 Jeffrey Sachs 指出，只需经合组织各国合计1%的GDP就可以消灭贫穷。没有公平政策，消灭不了贫穷。

Source: Bourguignon (2004), *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*; Daddeviern, Van der Hoeven and Weeks (2001), *Redistribution Matters: Growth for Poverty Reduction*; Kanbur and Lustig (1999), *Why is Inequality Back on the Agenda?*; Sachs/UN Millennium Project (2005), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the MDGs*.

由以上原因，经济与社会政策应以互相促进的方式得到平行发展。它们应在较早的发展阶段，被看作为国家发展战略的组成部分和政府与公民之间的社会契约。

**政治承诺的重要性：**社会发展问题世界首脑会议（1995年）上，世界领导人讨论了对走剩余性路线的社会政策如何导致不良后果，突出强调对综合普及的社会政策以确保“人人共享的社会”的需要，其中经济和社会发展相互强化。他们的关切和建议纳入了《千年宣言》，重申了对自由、平等、团结与和平等核心价值的国际承诺。联合国189个会员国于2000年投票通过该宣言，成为千年发展目标的基础，这是一套可计量的有时限的目标，用以衡量达到改善社会福利和社会团结所需公共产品方面的进展。上述内容在2005年世界首脑会议得到重申，各国政府保证执行更雄心勃勃的国家发展战略，国际上也愈益支持。

为实现千年发展目标，政治承诺必不可少，尤其是在政府的国家执行“政策空间”减少（开放经济体国内决策能力被压缩），公共部门采取措施自主权更低以及财政能力下降的时候，更是需要。

- 社会政策为了可以持续，还需要创建具有支持力的政治联盟，在设计政策时就要考虑到构建这种联盟，同时抵制精英权贵或者既得利益集团掌控政策。
- 在国家行政当局政策选择被压缩的时代，创造力是提高发展能力的必须；政府与发展机构在再思考国家市场关系，摒弃了极简主义政府路线，并且推出了一些通过不同的宏观经济和部门的政策来扩展国家政策空间的手段。
- 成功的社会政策要求国家领导做出政治承诺，不得受捐助者提出的附条件指挥。不存在“一概适用”的政策。选择最终取决于国家环境、内需、内部政治协议/联盟、财政空间和政府动机。一个国家的社会政策的潜在动

机可能包括国家建设、刺激国内发展、社会团结和政治稳定。

Links:

- UNRISD: *Social Policy in a Development Context*  
[http://www.unrisd.org/80256B3C005BB128/\(httpProgrammeAreasForResearchHome\)/61EF570799AA5AC780256B480035B31C?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BB128/(httpProgrammeAreasForResearchHome)/61EF570799AA5AC780256B480035B31C?OpenDocument)
- UNDESA: <http://www.un.org/esa/>
- World Bank:  
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:20273940~menuPK:477175~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469372,00.html>
- UNDP MDGs: <http://www.undp.org/mdg/>

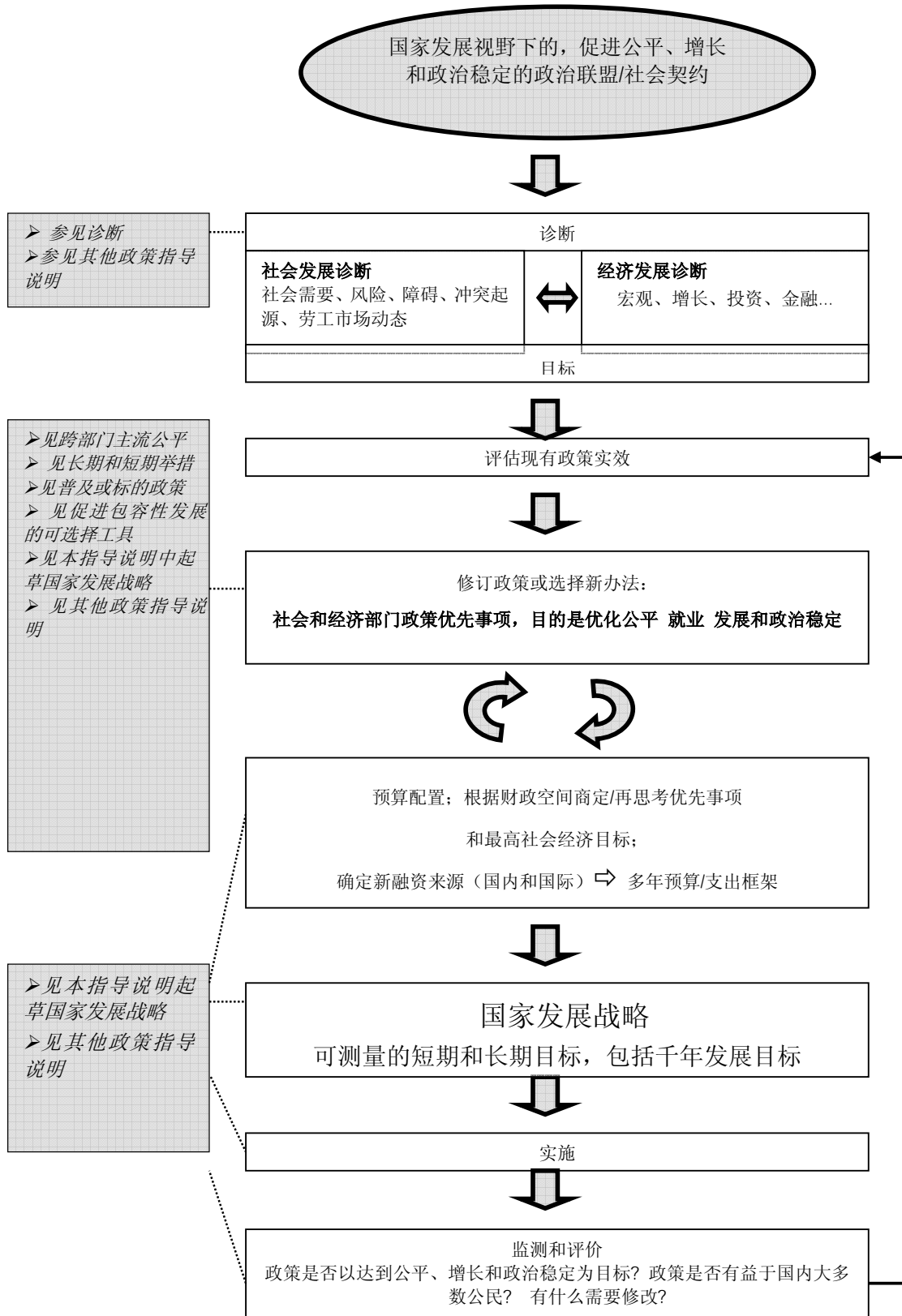
## 二.国家发展战略

政府启动国家发展战略去建设一个具有社会包容性、创造就业、经济兴旺和政治稳定的国家。图 1 是表示进程的流程图，详情见后面几节。

国家发展战略是再思考一国社会契约的机会。单是技术专制型的部门路径本身并不充分。为了见效，国家发展战略应该是起承转合的并且赢得各社会和政治力量联盟的支持，或者得到国家、企业、以及有组织公民社会之间契约的支持（见方框 16）。它们的共同展望和一致协议是维持发展进程的关键要素。归根结底，不同社会群体追求共同利益的意愿才使发展获得成果。

图 1：国家发展战略

国家发展战略包含：



1. 社会与经济问题诊断，确定促进公平、增长和政治稳定的国家社会经济目标；
2. 审查现有政策处理上述方面的实效；
3. 提出一套短期、中期和长期政策，尽可能优化发展的影响；
4. 参照一国的财政空间和国家社会-经济优先事项，作出选择；
5. 起草国家发展战略和行动计划，载有商定的短期、中期和长期优先政策实现国家发展目标，包括千年发展目标；
6. 配置充足的预算支持优先政策，最好是在中期支出框架内将方案同多年预算联结；
7. 有效实施各项安排；
8. 建立用以评估实效的各种监测和评价机制，以便在修订国家发展战略时进行调整和改进（通常是每三年至五年）。

推荐的拟订国家发展战略的方法包括：

- 优化经济与社会发展间的互动，重点放在能改善福利促进增长的社会政策和能同时实现增长和社会进步的经济政策；比如，联合国宏观经济政策指导说明中提出的一套对分配敏感的宏观经济政策。
- 至于社会政策，抛弃‘剩余’法，扎扎实实向社会政策的两个主要领域投资，即再分配/保护（支助人民的需要和缓冲危机）和生产（建设人力资本和促进就业）；
- 定性与定量分析法相结合的去了解社会、经济和政治动态；
- 使用参与性的体制和进程（见确保参与和政治可持续性一节）；
- 争取发展伙伴（国际与双边供资机构和国际非政府组织）的参与，利用它们的专长，保证其同国家优先事项接轨，还有协调捐助者之间的干预举措。

### 方框 3

#### 国家发展战略的共同问题

##### 缺乏信息：

- ✓ 没有充分的统计资料和分析就做出诊断，例如‘穷人’笼统化，或者未能考虑到国内的某个社会群体，或者忽略了冲突的来源。

##### 诊断、优先事项和预算脱节：

- ✓ 诊断正确，但是没有据此得出战略和行动计划；国家优先事项不以诊断为依据。
- ✓ 战略和行动计划所述正确，但是没有目标或时限。
- ✓ 诊断、战略和行动计划都好，但没有充足预算配置支持优先事项，预算配置还是因循原有支出模式。许多战略和计划，包括一些减贫战略文件，没有恰当地转为公共投资渠道。

##### 缺乏参与：

- ✓ 诊断、战略、计划和（或）预算制定很少或没有同具有代表性的公众磋商，结果政策设计低劣或事后被否决。
- ✓ 部门计划从技术角度来讲是好的，但没有从人民所面对的现实视角出发。制定一个具有参与性的，面对老年人，青年人或土著居民的国家行动计划是必需的，这样才能保证这些群体受到相关部门的适当的服务。

##### 对经济与社会政策之间的互动缺乏了解：

- ✓ 许多人不清楚经济与社会政策之间的联系，例如，教育的结果未必一定是就业；教育提高生产力，但是就业主要是适宜的宏观经济政策的产物。
- ✓ 贫困得以减少不仅仅因为地方一级的微观干预，主要因为宏观和部门各级的公平政策。

## 社会诊断

设计好的社会政策需要从各个视角了解一国人口的需要。社会政策的目的在于提高全体公民的福利，建设人力资本，支持就业，加强社会团结。因此必须查明人口的需要和风险，以及劳工市场动态和冲突的来源，从而确定社会发展的优先目标。

**查明需要：**国际宣言、公约和国家立法，即便是国家和公民之间的社会合约都同意一国的所有人口群体均有权过体面的生活（食物、衣着、教育、医疗服务、就业标准、社会保障、可住的房屋，等等）。不论是从人民的权利或更简单的基本需要路径入手，都需要摸清公民的实际境况同潜在福利之间的差距，群策群力寻找解决办法。

- 存在什么差距？谁被体面生活和基本需求排除在外，原因何在？哪些社会群体应当定为最优先目标？需要什么社会政策？
- 提供定性与定量数据，以便确定国内不同社会群体的优先需要：
- **生命周期和性别差异：**
  - 儿童（男童与女童）
  - 青年（男、女）
  - 工作年龄的男女成人
  - 老年男子与妇女
- 收入群体：

- 处于国家贫困线上与下的人群。
- 人头比：永远使用国家贫困线， 2 美元/日（国际贫困线）以及 1 美元/日（赤贫线）。
- 中间阶级对于发展很重要（低收入国家中这一群体常常很小）并应该被区分。
- 凡有可能，按地区、年龄、族裔、性别和少数民族情况分别列示结果。
- 正规/非正规部门工作的人：
  - 在正规和非正规部门工作的男子和妇女
  - 应当考虑到人民的主要就业类别/生计以及城乡人口的差别。
- 特殊人口群体：
  - 受社会歧视的群体（因为种姓、性别、民族血统等等）
  - 残障男子与妇女
  - 土著民族
  - 移民男子与妇女
  - 难民、国内流离失所者。

**查明障碍：**为构建好的战略，必须查明妨碍社会发展的障碍和结构性原因。机会不足和无法得到的原因何在？

- **政治上：**最普遍的障碍通常同权贵精英和既得利益集团牢牢抓住特权不放有关。这一问题没有轻而易举的解决办法。必须有加强社会合约的公共政策促进公共信息、透明度、公民社会参与和其他活动，在这一背景中加以处理。公共支出检查是促进公众讨论的有益工具。设计良好的普及政策可能有助于打破僵局。
- **经济上：**发展中国家大多没有足够的经济投资和活动来雇用全部劳动力和为社会发展融资（政策优先事项见就业一节）；有时现有资源（例如，土地、水）即使平均分配也还是不够。
- **社会上：**传统社会规范可能长期维持对社会排斥者的不平等和歧视，例如阻止他们进入某些专业，或使用公共服务等。还可能存在种族、种姓或者宗教排斥；选择维持族裔传统；或者将妇女束缚在家庭里并剥夺她们进入某些职业、剥夺其自主收入来源，以及剥夺其在遇到歧视和剥削时寻求法律援助和补救办法。这一切必须有部门政策加以处理。
- **体制上：**部分规定和程序妨碍受排斥者享有服务；这些障碍比较容易矫正。
- **环境和地域上：**缺乏使用基础设施的途径是大多数残障者遇到的一个障碍；地理位置偏远以及某些自然环境（例如沙漠）阻碍许多社群从发展进程受惠。
- **心理上：**对一些群体的偏见和否定态度。不信任和冷漠不利于包容性发展。适宜的社会政策可以改变偏见、价值观和行为，参见解决偏见一节。

**查明风险：**贫穷和匮乏并非一成不变。人口、家庭和个人可能在一个时间点上处境良好，但是过些时候可能遇到各种风险使他们陷入贫穷。社会需要采取措施，减少他们应对突发冲击的脆弱性。脆弱性和风险概况是这种动态路径的良好工具。



- 脆弱性是指对危害的风险暴露，以及个人或家庭的福利降至最低消费水平以下的可能性。
- 风险可以包括自然灾害、金融危机、歉收、战争、严重疾病等等。
- 社区具有应对风险的传统机制，不应打乱，除非以更有效的办法替代。但是，社区与家庭安排不应成为社会政策的中心，因为没有提供社会政策最重要的一个职能：确保在全国范围内公平分配增长收益。

**查明劳工市场动态：**工作是大多数公民，尤其是穷人的主要收入来源。劳工市场战略对减少贫穷、开发人力资本、解决性别歧视以及提高福利和生产力作用很大。评估劳工市场要求各部委协同努力并深刻理解经济同社会政策之间的链接。评估一国吸收劳动力发展模式的依据是分析经济发展组成和相对劳动强度、经济的带头部门和次部门、非正规部门的规模、国内外投资前景和中长期经济增长和人口增长的预测。同宏观经济政策的衔接是关键。这提供了评估克服劳动力供求不匹配的各项办法的依据，并决定怎样的增长、投资和劳工市场政策最可能促进具有良好工作条件的就业。

- 增长、就业和贫穷有何特征？减贫率同增长率是否同步？增长是否“助长贫困”，或者涓滴而下？增长是否创造足够的和有偿的就业？
- 经济中哪些部门最有活力？是否是劳动密集型？对公共收入（例如税收）有何贡献？能做些什么加以提倡并产生更多直接用于社会发展的收入？
- 人口中 18 岁以下人口占多大比例？经济能够吸收所有劳工市场的新入者吗？应当将什么政策置于优先地位，以便保证青年就业？采用什么政策确保妇女或被排斥族裔群体的人民机会均等？
- 对加速就业创造型增长可以有何作为？短期/中期内，应当倡导什么宏观经济政策和部门措施，以便为全体公民都获得就业和繁荣？应当优先采用何种具体主动或被动劳工市场措施，促进对劳动力的需求和良好的工作条件？就业一节中提供了各种办法。

**查明冲突来源：**不同群体之间的利益冲突为社会所固有，但是如果缺乏应对机制或者机制无效，则会出现重大问题。被忽视的冲突可能导致暴力，不论微观或宏观一级（战争），都要付出高昂的人类和经济代价。经济学家和发展专家设计国家战略时，往往假定存在和平与稳定，不考虑已有的或潜在的冲突。忽视国内紧张情势（例如，族裔），则常常使冲突升级。

- **预警必不可少：**大多数冲突是被对经济悬殊（资源分配不平等、失业）、文化差异（族裔、宗教）或是军国主义和对人权践踏的怨愤所点燃。倾听人民怨诉，落实有效解决办法，包括处理异见的机制，是预防冲突所必须的。国家发展战略可成为开始对话，建立信任和实现社会团结的机制。
- **冲突预防分析**是确定冲突来源和加以处理的优先事项的有效工具，本政策指导说明下面还要解释（见传统社会政策之外一节）。

**两性不平等问题：**决不应假定各项政策同等惠及男子和妇女。妇女在人口中超过半数，在太多的社会里是最受排斥的群体之一，尤其在贫穷、非正规部门、有残疾、土著群体中。性别地位一般是相对排斥的预示器（歧视、违反平权、获取教育和有酬就业机会少，缺乏机构）。但是发现每一收入十分位数中贫富妇女人数相等；将性

别数据同年龄、种姓、族裔、宗教、语言和地理分布结合，就得出有力得多的脆弱性预示器。而且，妇女作为社会保护提供者的关键作用常常既不显眼又没有报酬：她们做的是无酬照料工作，遇到经济危机时就召唤她们这些照料提供人。

*倾听人民的呼声：*“没有任何与我们有关的事情可以没有我们的参与”是残障人组织的一大座右铭。国家发展战略常常由那些不太注意人民的看法和要求的经济学家和专家设计。听取人民的呼声不仅是良政的需要，也是了解人民的疾苦和防止冲突的需要。

**方框 4**  
**避免将穷人笼统化**

穷人有许多不同之处，尤其是在穷困人口所占比例很高的发展中国家里。应当分清差别以便确保选择适当的政策：

- 不同原因的引发的脆弱性/风险和生活在贫困线以下人口的需要是关键出发点：有些人可能是游牧民，其他人可能是农业劳动者；有些可能生活在灾害高发地区，其他可能生活在城市棚户区；有些可能是难民，其他可能是残障人。不同类别需要完全不同的政策。
- 重读贫困、赤贫和匮乏人群需要不同的战略，从采取紧急行动解决食品无保障着手。
- 贫穷和社会排斥是不同的概念，例如在吉尔吉斯斯坦，大多数人口贫穷但是不受排斥；在玻利维亚，可以说大多数人既贫穷又受排斥。
- 社会政策不仅是减贫；查明多种排斥因素（年龄、性别、族裔、宗教、地理分布…）有利于集中做出社会诊断。

*必须分别量化：*必须确定指标为不同类别的人区分条件和后果。这包括尽可能按照收入、性别、年龄和其他社会类别（如残障者、难民、种姓和民族血统）、正规/非正规部门、城乡地区、地理区域分别列出。区分不同社会群体的必要性看上去显而易见，但是可惜许多发展政策忽视了人口群体的差别，或者是他们问题的严重程度/深度。不论国家发展战略从技术上看是多么健全，社会发展优先事项常常不适当或方向有误，因为政策依据的信息不足或者依据过度整合的信息（方框 4）。应当为每一个人口群体确定基线指标，以便监

测可测量的进展。

**方框 5**  
**数据问题：信息的政治学**

- 贫穷和不平等的定义和衡量尺度已经高度政治化。贫穷往往被认为表明公共政策失败。经合组织和拉丁美洲的贫穷尺度最准确。

- 国家贫困线使用不同方法论，通常无法比较，大多定为每天人均支出需要达到 2000—2500 卡路里，外加少许非食品消费。可是这些常常不足以满足基本需要—衣着、饮用水、住房、接受基础教育和保健，等等。如果充分计算这些起码的需要，则生活贫穷的人数将猛增。
- 这就是国际组织开始采用 1 美元和 2 美元一天的贫困线的原因；但是这样也有明显的缺陷。对于如何制定金钱公制贫困线提出了批评，尤其是为穷人进行的购买力平价调整意义有限。
- 在人口中穷人比重很大的国家里，贫困线（人头比）常常很敏感。每天多几分钱和少几分钱就对成百万人算不算穷人造成很大的不同，以下举例说明：

#### 印度尼西亚，1966 年：贫困线的敏感性

贫困线			人头比 贫穷 (贫困线以下 占人口的%)	百万人 贫困线以下
人/日美元，经 PPP 调整	人/月 PPP 折合 美元	人/月折合卢比		
0.56	16.91	28,516	9.75	19.2
0.59	17.76	29,942	12.01	23.7
0.62	18.60	31,358	14.39	28.3
0.65	19.45	32,793	16.93	33.4
0.70	21.14	35,645	22.06	43.5

Source: SMERU and World Bank (2000) based on 1996 SUSENAS data. 为便于参考，增加了折合美元一项，根据购买力平价转换因素，调整了官方汇率（2342 卢比兑 1 美元）。

- 关于不平等的估算显示社会收入分配、消费和任何其他指标。福利影响范围分析是表示支出/利益分配的通用工具，根据（一）从最富有群体到最贫穷群体的收入，（二）社会群体，（三）地理区域/地区。这些分析并没有被所有国家都系统制定。
- 世界银行在许多国家作了生活水准测量调查，这是很好的数据资料，因为其中通常提供分别列示的社会变量数据。可是没有包含最脆弱群体，因为无家可归者或机构照管者都不在家中。此外，可能不反映家庭内部的差异。
- 联合国开发计划署整理了全国，也常常有地区层面的不同社会指标，综合成册，《人类发展指数》，是有用的贫穷代理。
- 研究人员正在探索以“能力”衡量适应的尺度，包括收入、健康、教育、赋权和人权等领域。社会科学家如，尼泊尔的贝内特也在制定其他指数度量赋权、赋能和包容。
- 必须了解数据的局限性；对现有数据应作批判性评估，并辅以填补知识和解读中的空白的研究和调查。凡没有文献的专题，应当定为日后进一步研究的课题。
- 协调与加强全球社会统计的需求迫在眉睫。

Source: Bennett, 2005: "Nepal: Gender and Social Exclusion Assessment"; McLeod, 2005: *How fast did developing country poverty fall during the 1990s? Capabilities-based tests of rival estimates*; Pogge and Ready, 2005: *How not to count the poor*; Ravallion, 2003: *Poverty Lines in Theory and Practice*; UNDP: Human Development Reports.

## 起草发展战略和行动计划

为确保社会更公平和包容，政府制定全国和部门战略同时附有包括具体目标和时限的行动计划，通常的时间框架是三至五年。战略和行动计划从公正无偏的问题诊断开始，进而确定国家优先事项。在现有财政空间范围内讨论评价各种办法。下面几节陈述了融资、实施、监测和参与问题。政策指导说明的其余部分讨论某些问题（普适与标的政策、跨部门分配和公平问题、短期举措、创造体面就业的优先事

项、教育、卫生、社会保护和社会团结)。

**确定国家目标：**诊断应当从人口群体的需要，他们面临的风险、社会发展的障碍以及冲突的来源来确定社会的主要优先事项。这很可能是一个又长又详细的清单，在制定国家发展战略过程中必须牢记。目标应当概括解决这些紧迫的社会优先事项的目标。确定目标之所以重要是因为给予各部门政策相对的优先，例如，典型的首要目标是创造体面的就业，因为这是一国减贫和提高生活水准的最有效工具。

**审查现行政策的实效：**国家目标的排序应当为国家优先事项提供方向，下一个步骤包括：

- 列出一国现有社会方案清单。
- 评估差距：社会政策是否处理诊断中确定的优先事项？谁受益？哪些群体/地区没有包括在内？

方框 6 国家发展战略的典型社会目标		
目标	主要政策	章节
1. 为人人创造体面就业，以减少贫穷和提高生活水平	宏观经济政策同体面工作议程结合	六
2. 解决迫切的社会需要	短期高效多部门举措	五
3. 减少脆弱性，促进公平	适当的社会保护政策；跨部门主流公平	三、六
4. 改善人口的健康状况	扩大保健面和方案	六
5. 提高人口教育水平	增加入学、留校人数，向各级教育投资	六
6. 减少内部冲突	针对冲突来源的干预行动	六
7. 促进各社会群体的社会团结	培育多元文化社会，处理对受排斥群体的偏见 通过部门干预措施，针对机遇的缺少和获得为老年人和青年等的全国行动计划	六 六 三

- 如果现有方案成比例增加能解决社会问题吗？这些是解决社会问题的正确方案吗？方案如何有效地实现千年发展目标和国家发展目标？
- 是否有成本效益更好的办法解决诊断中确定的社会需要？

总的说来，各国都有一些适当的社会政策。但是或许除基础教育之外，现有方案常常只发挥很有限的效果，因为：

- **面不广：**大多数社会方案常常只为部分正规部门服务，而且恰恰是社会较富有部分，而不是最需要部分，而这一部分仍然滞留农村的非正规部门，得不到社会服务。
- **政策设计不适当：**方案常常是许久前构想的，在公平和效率方面大有改进余地（例如，避免倒退影响，同其他方案重叠，耗费）。许多部门政策是在 1980—1990 年代制定的，它们不足以创造体面就业、公平、社会团结以及同经济

发展产生最大限度协同作用（例如，剩余性社会政策、劳工市场灵活化、服务收费）。这要求再思考部门政策；各个部门和各种选择的讨论见本政策指导说明下面几节。

- **资金不足：**发展中国家政府一贯很少对社会部门投资，尤其是在 1980 年代和 1990 间。
- **经常性支出资金太少：**在发展中国家里，尽管经常性支出，如工薪，占去了大部分社会预算，但是还是资金太少。具备资质的工作人员的工薪应当是优先事项；社会之所以发展是因为人类关心（一位教师不需要学校也可授课，许多国家正确地首先开始扩大低成本医务人员，例如，中国的“赤脚医生”）。如果资源增加，还是需要更好的支付经常性支出，比如医药用品、课本等，因为这些是方案获得成功的关键。
- **资本投资有限：**发展中国家资本支出（甚至用于恢复现有设施的支出）也总是有限，常常由捐助者供资。资本投资是必要的，尤其是在农村地区；但是新的建设应当在总预算范围内慎重评价，评估社会成本效益，因为基础设施费用很高，而且造成新的经常性成本。
- **各方案之间资金配置不当：**大部分资金常常分配给有利于少数人的高成本低影响方案，比如设在首都的高度专门化医院，而不是投入有利于大多数的高影响方案，如资金更多工作人员更好的农村卫生健康方案。
- **缺少部门间链接：**浪费发展潜力。例如，向需要轮椅的人提供轮椅可以帮助提高行动能力，但是除非有可供其出入的城市基础设施和交通，否则坐轮椅者不能独立生活。同样的，如还有没有并行的宏观经济政策创造就业，就大量支出教育。

**确定优先政策选择：**社会需要很多，但是资源有限，国家常常财政空间有限，无力满足一切所需的投资。任何战略的关键是确定选择的优先顺序，将有限的资源给予影响较大、有较优成本效益的措施。

很多政策选择很困难。它要求评估部门内和各部门之间的平衡，明确预见各方案对发展的作用及其成本效益、管理和可持续性（方框 7）。

鉴于大多数发展中国家财政空间和实施能力有限，政策的时限和定位很重要。多数国家都日益扩大社会方案服务面（见普适政策和扩大服务面的各种办法）；由于减贫是刻不容缓的当务之急，对于公平的国家发展战略必须在时间上做出大胆承诺。

**确保预算配置：**除教育之外（以及有些国家的养恤金），社会发展政策受“二等”污名所累，分得的资金很少，尤其是卫生部、劳动部、文化部和社会事务部。通常需要同财政部、计划机构和相关当局谈判，提出种种经济和政治理由，争取得到预算中较大份额。另一种战略是确定一些高成本、低影响的投资（各社会部门内外，比如，水坝、军事采购等），同其他拟议的低成本、高影响社会举措做对比，辩论这种投资的机会成本。吸收公民社会组织、捐助者和传媒参与公开讨论社会支出的预算配置往往大有收益。

国家行政当局一般不反对本国公民的社会发展，但是政府往往处于强势部委和

集团争夺预算的重大份额，而压缩了社会发展支出的境况之中。国际组织可能也常常反对，它们的专家可能倡导部门方法，无视更广大的社会需要。发达国家和发展中国家里，常常发生既得利益集团和（或）意识形态高调操纵辩论的情况，比如说，提出社会支出引起无法管理的赤字，略而不提数额高出许多的军事或其他非生产性支出。遇到这种情况，如果有公共支出检查，专题预算（预算表明对性别或其他社会群体的分配性影响）等有用工具，则可使决策具有透明性和合理性。

### **社会政策的融资和实施**

设计任何社会方案都同如何能最佳融资和实施的直接联系。

**方框 7**  
**社会政策和方案评估**

**社会影响:**

- 方案/政策涵盖的人口，包括对一国不同人口群体的分配性影响。
- 收益是否足够为特定人群的需要/风险服务。
- 小建议 — 一般性建议：
  - ✓ 选择为大多数公民的关键需要服务的方案（例如，创造就业，普适服务）。
  - ✓ 选择的方案要针对紧迫问题的紧张度和深度（例如饥荒）和发展的障碍，包括冲突预防。

**成本效益:** 评价方案/政策的成本效益，需要公平无偏的评估下列问题：

- 方案覆盖面（受惠人和福利）
- 方案/政策的成本（占国内总产值和总公共支出的百分比）包括同其他方案比较因政府可能为方案担保（如养恤金）而造成或有债务。
- 行政成本占总成本的百分比，同其他方案相比成本如何（例如方法检验调查一般成本很高）；
- 长期社会利益和对发展的积极外部效应。
- 政策/方案及其他选择的机会成本。
- 小建议：方案的成果因其设计和执行情况而异，但是有些措施天生低成本高影响（如营养方案），本政策指导说明以后陈述。

**治理问题:**

- 实施方案的执行能力（例如，当地政府能力低的地方应当避免复杂的标的方案）。
- 治理顾虑：工作人员旷工；资源可能被挪用的证据。
- 参与和对公民的回应。
  - ✓ 小建议：抵制利益集团要求交付服务的压力（例如，供水或保险公司，部委要求得到预算的较大份额），或者是将社会回报低的方案置于优先地位的压力（如，仅为权贵服务）。
  - ✓ 一开始就做到包容，注意所有群体，不仅是声音洪亮的，有时一个社会群体可能组织良好，垄断了发展辩论；决策人需要根据诊断中确定的问题的量级，做出公平合理的决定，也要支持有利于可能是无声无息机会很少的人的方案。

**可持续性和承受能力:** 是否有足够的财政空间在相当时间内维持方案？这需要：

- 估计预测成本和一国的财政收入；
- 政府中期部门计划，以及作为发展优先排序的结果的可预期的分配变化。这时有个中期战略框架很有助益。
- 如果存在融资缺口，评估国内可能存在的资金来源，首先是非生产性支出的使用（以军事支出为代表），或者社会回报低的支出（如，只有利于较高收入群体）。
- 一般预算支助（GBS）和全部门办法(SWAp)的国际转移对为社会发展融资的作用愈益重要，在本政策指导说明的末尾讨论。

**融资:** 各种社会政策可能通过下列方法融资：

- **公共预算支持:** 是最通用的融资方法，一般是通过普通税收。有时为了社会目的可以征某种特别税，例如对烟酒征收保健税，由此取得医疗服务所需资金。
- **收费以及同收入相关的缴费**在 1980-1990 年间得到了扩大。然而，大多数方案，尤其是那些面对穷人的方案，或者需要公共支持或者需由较高收入群体至较低收入群体交叉补贴。除非是名义上的，否则向用户收费常常造成低收入群体使用基本服务比率的急遽下降，这对于基本服务是不值得提倡的。
- **慈善捐款:** 捐款融资往往断断续续，因此不能开展持久的社会方案；这种融资只可能帮助临时性填补缺口。

对一个方案作出的资金承诺，包括今后的或有负债，必须被评估以便确信能够予以满足。以往许多综合社会政策方案失败，原因是政府启动时没有负责任的财政融资。有效的社会成果往往来自累进税制度；政府常常为富人减税，这破坏了社会发展能力。如果现有财政收入不足以满足承诺，而政策又被认为相当重要，那么必须审议提高收入的方法，包括新的累进税，否则就削减社会重要性不高的其他领域，如军事支出。

外部融资是又一个办法，前提是债务不得危害宏观经济稳定。对于最贫穷国家，赠款、优惠援助和债务减免办法比较可取，尤其是如果融资来自本指导说明最后一节陈述的一般预算支助和全部门办法。宏观经济政策指导说明中讨论了外部融资对汇率的影响。

**承受能力:** 许多人说发展中国家无力承担社会政策，因为（一）由于所谓的公平/效率平衡引起的可能的投资/GDP 的损失，（二）社会需要庞大，可能造成财政赤字无法管理。本说明在上文中讨论过：

- 社会发展也是一项重要的投资。对人民投资增加他们的生产力，因而经济增长；世界上生产力最高的经济体在发展早期都承付了社会支出。在经合组织各国，人均社会支出高的国家其生产力都高许多。
- 提高穷人收入促进内需，从而使经济增长。
- 国家预算有很大一部分用于非生产性活动，如军事，或者回报很低的活动；社会投资并不需要挤掉高度生产性经济投资。
- 对发展中国家来说，社会政策必须和 GDP 或援助增长所提供的财政空间同时增长。

归根结底，承受能力取决于社会通过税收和缴费为社会政策供资的愿意。承受能力是政府同公民之间契约的核心：社会愿意再分配多少，如何分配。经济发展水平相同的国家，社会支出相当悬殊 — 经合组织国家支出占 GDP 的 15% 至 35%。



表1. 教育和卫生公共支出（占GDP的百分比），按区域分列

区域	教育 <sup>a</sup>	卫生 <sup>a</sup>
经合组织国军	5.6	6.7
东亚和太平洋	3.2	1.9
东欧和中亚	4.1	4.5
拉丁美洲	4.3	3.3
中东和北非	n. a	2.7
南亚	2.4	1.1
撒哈拉以南非洲	n. a	2.4

资料来源：(a) 世界银行《世界发展指标，2006年；》Legend； n. a. =没有。

劳动和社会保护支出没有可比的世界范围的估算。但是援助机构估计即使是最具分配性的社会政策，如无条件现金转移（或社会养恤金）也是可以承受的：

- 国际劳工组织估算，大多数国家都可承受普及非缴费公共养恤金篮子（老年人和残障人）和儿童福利，约占 GDP 的 1% 至 2%；这些计划可以将贫穷减少 35—40%。
- 向 10% 最贫穷的家庭提供比较简单的定向社会转移，相当于一日 0.50 美元，占非洲最贫穷国家 GDP 的比例由 0.1% 至 0.7% 不等；对于 GDP 较高的国家，这一比重大大下降。
- 这必须同社会回报较低其他社会部门方案比较，例如，巴西私人缴费养恤金计划成本达 GDP 的 7.3%。

**再分配：**再分配是社会政策的首要合法目标。未监管的市场力量造成经济增长利益的不平等分配，需要提高公平的政策去均衡。公共政策可以减轻或加剧社会差异；构想任何社会政策应当细致评估其分配性影响，以便（一）确保覆盖到穷人等被排斥群体；（二）尤其要避免累退性再分配，即用公共资源构建主要有利于较高收入群体的体制。为社会政策供资意味着要转移一些资源，或者从纳税人转给正规部门之外的人，或者如社会保险，从工作人口转移给失业人口和老年人。

**执行安排：**构思新社会方案或扩大现有方案时，必须规定由谁执行并提供充足的人力资源确保成功。社会政策失败，往往是由于有名无实（例如，劳动部只有一小批劳动检查员监测全国的标准）。

- 有关部委是否有能力（就工作人员数量、技能/能力、设备、交通工具、程序而言）充分实施方案？还有什么需要？有没有为需要做出充分预算？
- 是否存在现成的机制支持新方案的运作？如果没有，能否迅速设立？可以使用什么其他体制性提交机制？
- 公民，尤其是穷人和被排斥群体在获取方案福利时有没有遇到制约（交通费用高，语言障碍、社会轻蔑、缺少证件或信息）？
- 制度是否足以容纳人们参与，听取人民的呼声？受惠人有无参与构思？有没有监察员和（或）公民投诉受理处？他们有无效率，是否容易接触到？

存在四大社会服务提供机制：

- *公共部门为基础*，通常通过中央职能部委和地方政府最可能在全国范围扩大服务面和减少贫穷及社会排斥；
- *市场为基础*，通常可以有效率地向较高收入群体提交服务；
- *非政府组织和慈善机构*，通常与社区群体合作得好；
- *以上各项的组合*：鉴于发展中国家用于社会政策的资源很少，最好的解决办法或许是有有一个组合提付体系。

每一种机制都有局限性。尽管提交公共服务的效率需要提高，但是应当看到 1980 年代和 1990 年代私人提供公共服务缺点很多并且多经历了失败。有些领域的公共机构私有化了并另作他途，代表了社会资本的净损失。公司签定了垄断性提交服务合约，而后挟持地方（和中央）政府为“人质”，要求增加用户费和补贴，这种故事不可胜数。此外，社会服务商业化加强了性别不平等，增加了妇女的工作量，在服务费用变得无法承受时，她们不得不承担更多家庭照料工作。这意味着，如果要建立公私伙伴关系，必须周密构思，仔细监管，并弄清市场失败的可能性。

存在天然或准天然垄断（如，水、电），在私营供应不足或者即将来临时（例如，到偏远或人口稀少地方的交通服务），或者是在大量资本需求阻碍新公司进入时，特别需要政府干预。以市场为基础的计划常常感到为低收入社群服务没有吸引力，因为相比之下，为较高收入群体服务回报较高。私营部门往往对较低收入群体和（或）偏远地区没有兴趣，因为相关的交易成本高，回报低。在人口中穷人比重大的国家，一般建议国家普遍提供初级/中等教育和保健以及基本社会保护。

非政府组织可以同被排斥群体灵活合作，可以较处理好发展最困难的方面——改变行为和赋予人民能力。在发展中国家里，地方非政府组织常常是社会方案的提供者，虽然不是理想的提供者：地方非政府组织经常缺乏全国性协调，分布不均衡，一般范围不够广，不能保证在全国扩大服务面；这些组织的供资常常零零星星，断断续续；它们的评价、监测、审计和问责制度通常都不一致。不妨鼓励地方非政府组织继续在赋予能力方面开展工作，不过政府可能要接管社会服务，发展普适体系。

### **监测：**

监测使得政府能够评估执行国家发展战略的进展情况，及早对发展成果有所了解。

- 与方案执行情况相关的一套监测指标（活动、付款等）。
- 监测成果也同样重要，国家发展战略的影响在于：
  - 实现千年发展目标。
  - 人口群体：“实况检查”：什么方案帮助什么社会群体？他们的生活质量提高了多少？
  - 及早发现瓶颈可以采取对国家发展战略的矫正和修订，以保证达到拟议的目标。

制定行动计划评估人民的地位，比如，对青年、老年人和土著社群的国家行动

计划，规定具体的里程碑和时间框架，以此协助监测人口群体状况。这些计划发挥一国各部委的“检查员”作用，确保每一人口群体的需要都纳入各部门主流。通常由一个局或者一个政府办公室负责报告和监测，同部门部委联络。监测极需有适当参与技术来听取受惠人的看法和要求，并从公民角度很好了解发生了什么。同其他政府单位的接触越早越好，报告的成果应当是切实的可计量的。

## 参与和政治可持续性的确保

决策的各阶段都应当是服从于参与性的：

- 查明问题和确定优先事项
- 起草计划
- 编制预算

### 方框 8：

#### 巴西的参与性预算编制

Porto Alegre 是一个负债累累、工业化倒退的城市。1989 年，工人党在地方选举中获胜，决定打破关门起草市政预算的传统，同公民磋商如何支配市府稀少的资源。公众磋商导致了壮观的地方发展。从 1989 年至 1996 年除其他成就之外：

- 获得饮用水的家庭由 80% 上升至 98% 。
- 有排水系统的家庭由 46% 上升至 85% 。
- 入学人数翻了一番。
- 地方税收收入增加 50%，反映出公民对公共服务的满意度。

参与性预算编制模式已为拉丁美洲和欧洲左倾的地方政府普遍采用，目前正向亚洲和非洲传播。

See: Wagle and Shah, 2003: *Porto Alegre – Participatory Approches in Budgeting and Public Expenditure Management*, The World Bank.

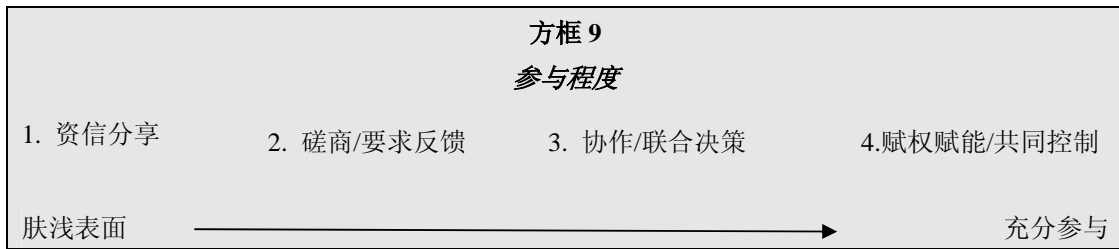
- 实施方案
- 监测和评价，包括追踪支出和评估惠益。

各个阶段都实行参与是一个好的实践，帮助改善公共行政的问责制和透明度。这种机制吸收所有相关的角色参与决策，吸收他们参与发展进程，解决冲突起因，保证更公平地配置资源。参与对于构建促进国家发展的政治联盟十分必要，并可在长时间内维持再分配承诺。

参与从表面的到“构建良好”，从被动交换信息

到全面参与（方框 9）。透明性和通过磋商达到的提案的确认都很重要，但是只有人民感到他们对涉及他们生活的决定和资源可以发生影响，而且他们可参与问责机制时，公民才形成主人翁感和对政府的信任。关键问题是同谁磋商，磋商程度。

参与通常从一个社会和政治群体的联合会或者一个社会契约着手，包括国家、工商界、有组织的公民社会以及一国的合法民主机构（议会、政党）；但是应当作更多努力以达到范围更广的利益相关者，他们很可能是关键。常常发生没有同关键的利益相关者磋商公共政策，或者磋商不足，结果政策不匹配，发生本可避免的紧张和冲突，使人民对政府丧失信心，最终则是政策失败。必须考虑到政策变化的赢家和输家。凡可能遇到较大抵制的改革，则需要采取更深入的参与方法并同有关的利益相关者更广泛磋商。



当人民被赋予做出知情的决定的能力时，参与就获得成功：参与进程需要坚持透明和公平原则。如果操纵参与，提供很片面的资讯，不给予主要利益相关者足够的机会发出声音等等，结果将是盲目决定，发展后果不理想。参与性预算制定获得成功，看来是因为地方政府明确向公众介绍了公共投资的社会后果。

参与既费时又费资源。许多发展举措的特别磋商费用很高，有时因为程序不足效果寥寥。从成本效益角度，确保充分参与的一个好办法是将永久磋商机制体制化，如国家经济社会理事会，可以不断开展后续工作。

**方框 10**  
**爱尔兰经济社会理事会**

爱尔兰经济社会理事会成立于 1973 年，是一个独立机构，由下列伙伴组成：

- 主要政党。
- 雇主联合会。
- 行业联合会。
- 农民组织。
- 社区和志愿部门（妇女团体、老年人和残障人团体、青年理事会、反对贫穷网络）
- 中央和地方政府。

经社会的职能是分析和向总理报告有关经济和社会决策的战略问题，提出改进社会成果的其他办法。爱尔兰经社会十分成功地促进了社会团结。1986 年经社会制定了一致赞同的战略，使爱尔兰脱离呆滞和失业的恶性循环，随后制定国家复苏方案以及地区办法，克服贫穷和社会排斥。此后，常常举出爱尔兰经社会作为极其成功的实例。

See: <http://www.nesc.ie/>; Wagle and Shah, 2003: *Ireland, Participation in Macroeconomic Policy Making and Reform.*

全国经济和社会理事会（经社理事会）是社会具有代表性的利益相关者参与体制化的一个范例。经社会是一个顾问团，向国家上一级当局（议会、总统等）报告，系统评估公共政策的社会影响，为创造就业、经济发展和社会正义提出其他提议。在许多欧盟和拉丁美洲国家里，经社理事会是受尊重的“公民社会呼声”，能影响决策。经社理事会根据社会伙伴关系原则发挥作用，为达成社会共识提供政策建议，由重要社会经济团体如工商联合会、工会、社会运动和非政府组织选举的代表组成。在西班牙和尼加拉瓜还包括消

费者协会；在荷兰和墨西哥包括大学教授和智囊团；在哥斯达黎加土著代表也参与全国经社理事会。

对于非常具体的或者是地方性的问题，最标准的机制是直接同影响所及的人民磋商，找出最佳解决办法。

没有公民社会的斗争，历史上就不会有社会发展。组织公民社会，最重要的是

形成共识和统一口径。工会是有组织公民社会的范例；从 19 世纪开始，工会都做到了民主选举领导人，征收会费，动员成员致力于共同事业，并组成全国和世界联合会。有时还须同其他团体结成战略同盟向对方传递信息，不尽一致也无妨大局。到 20 世纪末，民间社会往往因为过于分门立户，丢失了阵地。

### 三. 公平纳入各部门主流

社会政策历来依靠教育、卫生、社会保障/社会保护和劳工措施，下面几节内还有解释。如果构想全面并且供资充足，它们可以是促进公平的主要手段。但是建立公平社会还有更多要求。它要求所有领域，从金融到交通，都保证公平。要求公共服务向全体公民，尤其向可能受排斥者问责。这就是说要再造公共行政及部门部委，责成它们解决穷人、妇女、非正规部门工人、残障人和其他受社会排斥、边缘化和弱势群体的需要。

所有部门，不论是住房或能源，将公平主流化需要有部门战略：

- 查明不同人口群体对有关部门的需要。是否在解决这些需要？解决得如何？
- 评估现有部门政策在分配上的缺失。
- 评估体制弱点/障碍，制定克服措施。
- 将短期内有利于大多数公民和具体人口群体的部门创新置于优先地位。
- 评估预算分配是否充足，估算所确定的优先干预措施所需开支。
- 征询受惠人意见，作为社会问责的一个内容。制定计划、决策和拟订预算是否透明？政府机构是否协助获得信息？社群是否知情后才做出投资决定？是否充分了解实施各种办法和选择的意义？
- 制定监测和评价制度，确保实现公平目标。

要不惜一切代价避免一种玩忽职守的做法，即根据部门的具体问题构想政策/方案，而后说这是公平的，因为长期而言，最终会对穷人/社会排斥群体有所裨益，而短期利益则归于富人。这种现象在大型基础设施项目和金融/企业改组方案中尤为常见。在审查分配问题时，必须区分：

- 短期和长期
- 再分配性影响的强度：

方框 11 公平纳入各部门主流				
领域	具有公平/累进后果的典型措施	具有不公平/累退后果的典型措施	优良的指导来源	评论
文化	反歧视公共联盟活动，培育社会和谐的多元文化活动，大众化活动	津贴权贵活动/高雅艺术	联合国教科文组织、人口基金、经社部	文化不属于捐助者领域，需要加强

教育	普及小学和中学教育，确保学生有机会接受教育和留校方案	初等教育和中等教育用户付费	世界银行减贫战略文件 原始资料、儿童基金会，教科文组织	
能源与矿业	农村电气化；生命线关税（补助低收入家庭基本消费）	大型发电厂、无税石油/矿物开采	世行减贫战略文件 原始资料 国际开发部	没有同外国公司（再）谈判合同等事务
金融	地区乡村银行、小额金融服务；金融管理（经常帐户，资本外逃…）	改革/拯救银行系统（转移给大银行）；补助大型私人企业	经社部 援助最贫穷者协商小组	
卫生	普及初级和中级保健服务和营养方案	用户付费、保健商业化、第三级高度专门化诊所（如，心脏病学中心）	世卫组织、世行减贫战略文件 原始资料、社发所、经社部/开发署	需要从公平立场注意保健融资问题
住房	补贴住房融资，将标准住房升级	为较高收入群体住房融资	国际发展战略、联合国人类住区中心	这一部门需要强有力的公平方法
工业	支持有竞争力、创造就业的国内中小型产业	撤销管制/违反规定	经社部	
劳动	主动和被动的劳工方案	劳工灵活性	劳工组织，经社部	
宏观经济	有利就业的货币和财政政策，反周期政策；直接所得说	周期性政策，间接税（增值税）	经社部/社发所	
公共支出	扶贫和其他专题社会预算	军事开支	减贫战略文件 原始资料	
农村发展	为小土地所有者争得获取土地、水、市场、牲畜、信贷的机会	大规模投资，例如直接有利于地主而不是贫穷雇工的灌溉系统	减贫战略文件 原始资料	土地改革等议题应当扩大
社会保护	非缴费养恤金、现金转移、社会服务等，所有社发方案目的都是再分配	私人养恤金制度	劳工组织、国际开发部、减贫战略文件、原始资料、社发所、经社部/	特别是世界银行的养恤金改革要更好解决排斥和公平问题，
旅游业	小型地方公司	低税率的豪华连锁酒店	国际开发部、海外发展研究所	旅游业是一个很新的课题，需要加强
贸易	创造就业公司同出口市场连接	主要是双边自由贸易协定	经社部/	

交通和基础设施	农村道路、可以承受的公交服务、家庭非机动车交通工具	机场、公路	减贫战略文件 原始资料、国际开发部	
城市发展	提升贫民窟，可接触的通用设计	富有地区的大型城市基础设施项目	减贫战略文件 原始资料、国际开发部	
水和卫生设备	农村供水和卫生	缺乏协商的私有化	减贫战略文件 原始资料	

凡以部门措施处理公平问题时，要避免含混提到社会利益。分析/评估应当考虑到不同人口群体的需要在发展中可能发挥的作用，并向高影响低成本、最有利于他们的措施倾斜。

这需要包括事先，即执行措施之前，进行分析，一开始就评估分配影响，并且如有必要，矫正政策设计。事先评估分配影响的例子见发展机构，如开发银行和国际开发部，所做贫穷和社会影响分析。他们分析重点是对穷人的影响，但是可以扩大处理对其他收入群体的影响，如中产阶级，以便更好了解一项政策的总的分配性影响。随着时间的过去，应辅之以事后分析，即在执行措施之后评估分配性影响。

Links:

- World Bank: *PRSP Sourcebook*  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:20175742~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html>
- World Bank: *Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)*  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTSOCIALANALYSIS/0,,contentMDK:20504399~hlPK:1233434~menuPK:1230633~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:281314,00.html?>
- ILO: *Decent Work and Poverty Reduction Strategies*, ILO Geneva.  
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/integration/departme/national/prsp/index.htm>
- UN *Millennium Development Handbook*  
<http://www.unmillenniumproject.org/policy/handbook.htm>

#### 四. 普适政策还是标的政策?

关于普适相于对标的政策（面向特定群体的政策）的辩论并非新鲜事物。大多数发展中国家一开始就实行普及政策。‘晚工业化者’为了促进国内发展、国家建设和社会标准，认识到标的政策没有必要，而且行政成本很高；普及政策可更快实现社会目标，政府政策因而受益并且还赢得政治支持（方框 12）。

### 方框12 福利模式

存在三大类福利制度：

- 自由主义制度常有剩余性福利，安全网面对那些需求极多的个人；这是英语国家的主要模式。最远可以追溯到《1598年英国济贫法》，在国际金融机构中影响仍然很大；
- 社会民主主义制度往往赞成普适主义，其原则是团结，福利/服务同等地给予每一个人，如现代瑞典、荷兰。
- 法团主义制度倾向于普适主义，将第一福利同人民对国家发展的贡献联系起来，而后随着时间推移通过津贴扩大。“晚工业化者”，如德国和日本，应享福利首先给予团体，政府认为其合作对经济现代化和国家建设必不可少，以及从事“生产性”工作的和中间阶级；普遍性逐步扩展，随着时间推移，根据新资格标准的具体规定增添新的受惠者。

Source: Esping Andersen, 1990: *Three world of Welfare Capitalism*; Mkandawire, 2005: *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. UNRISD Geneva

但是大多数发展中国家的经验并不这么成功，普及服务没有达到目标；地覆盖面，常常只为一部分正规部门及社会中最富有部分获益服务，穷人和社会排斥群体还是得不到服务。

在 1990 年代，减贫再次受到重视，大多数发展机构强烈建议面向穷人提供服务。因为这是在 1980 年代意识形态转向后提出的，那时福利国家受攻击，社会服务商业化和向用户收费等做法被引进，给许多发展中国家遗留下了割裂的体系，公共体系为穷人服务，私营

体系为中上阶级服务。这日益导致中产阶级的不满，严重破坏了普适政策背后赋予政府合法性的政治联盟和社会契约。另外，由‘标的’理论驱动的结构调整方案和减贫战略文件着手拆毁正规就业劳动力的专属权利，理由是为使劳动力市场更加灵活和“扶贫政策”（Mkandawire, 2005: 5）。这种政策组合效果不佳，看来是不正确的政策选择。面对穷人同中上阶级服务商业化相结合，加上劳动力市场灵活化，没有起到鼓励建立必要的政治同盟，促进经济发展和国家建设的作用，而是削弱了政府、发展进程和社会团结。“晚工业化者”使用的普适主义看来是远为优越的经济选择。



### 方框 13

#### 标的方法

- **面向类别或群体:** 为特定的人口群体，例如母亲、残疾人、儿童或者某一特定地区的社群提供福利。这是最简单、最便宜的标的方法。虽然通常大量福利漏给了非穷人，普及目标群体得到更大政治支持，方案可以持续。
- **经济情况调查法:** 经济调查定向方案根据某一标准为个人和家庭提供福利（例如，单亲母亲、生活在贫困线以下的家庭）；经济调查可更加准确定向贫穷，可是交易成本高，还会造成对受惠人的社会轻蔑，并且一般因为行政程序复杂，会将大量合格受惠人排除在外。
- **经济情况调查替代法:** 这是一小套经济情况调查，通过其他（比较容易收集）的受惠人收入/贫穷水平指标或替代指标，例如由地方政府或社区团体斟酌决定，因为它们知道谁有需要；替代经济情况调查法比较低廉，但准确性低于经济情况调查；使用这一方法是赋权赋能社群，但是有一点需要警惕，大众价值观念常常歧视最受排斥的社会成员，例如，认为单身母亲“不纯洁”或“肮脏”，挫败了许多社会政策的目的。此外还造成轻蔑，可以很简单的被地方政客拿夺去犒赏支持者。
- **自选法 - 自选法**通过给方案参与者施加限制来避免道德公害，或者是福利太低，或者是因为带来社会轻蔑与之相联，例如，以工换粮方案或公共工程，通常只有实在需要的人才会接受。

标的方法伴有重大问题：

- 成本高；经济情况调查平均占方案总成本的 15%。
- 行政管理复杂，需要很大国家公务服务能力并且还会有大量遗漏面（人民得不到服务），遂使标的方案无效。世界上最成功的案例也有很大的遗漏面（例如巴西的 *Bolsa Escola*，百分之七十三的穷人无法接触到；美国食品券，百分之五十的穷人无法接触到）
- 造成动机扭曲和道德公害。
- 造成二级服务，一为高收入群体，另一为低收入群体，并且给予穷人的常是低质服务。
- 有些国家，标的法取消向中间阶级提供服务，削弱了政治团结，促成剩余性福利法。定向法在政治上会事与愿违，因为中等收入群体可能不愿意看到在他们必需为私营服务付高价时，他们缴纳的税用于穷人。
- 人口中穷人比重小，标的法常常有效；贫穷遍地，行政成本以及与确定、监测和执行方案相关问题的负担往往超过收益。

发展中国家，尤其是穷人和社会排斥群体数量大的国家，有很强的理由采用普适政策一些发展组织，就以联合国经社部、开发署、劳工组织、世卫组织、社发所、人口基金、教科文组织和世界银行为例，目前都在建议普及向公众提供服务。

不过，标的可以有益地补充普适政策：

- 确保迅速扩大覆盖面（例如，为穷人和受排斥群体建立非缴费定向福利和服务，加速普及）。
- 解决少数民族和特定人口群体的具体需要（例如，视力有缺陷者）。

## 五. 速度至关重要： 长期政策和短期高影响举措

政府打算制定公平社会政策时，不妨审议以下两套：

- **中期和长期政策**包括最重要的举措，比如扩大教育服务、卫生保健和社会保障面，改善劳动标准，适当的工资和就业政策，多元文化方案加强社会团结，或者其他公平政策，比如，农村创收、土地改革等等。
- **短期高影响举措**：政府一方面必须重点构建长期结构政策，可是制定需要时间。承诺实现公平的政府常常需要快速见效，解决紧迫的社会需要和达到选民对他们的期望。一套快速高影响举措可以协助政府解决人口中需要最迫切部分的基本需要。这些定向方案可包含，例如：
  - 食品券和学校免费供餐方案，母幼营养补充，
  - 紧急就业项目
  - 提升不达标准的住房方案（水、卫生设备、能效、房屋修缮），
  - 免费的基础卫生保健和基础必备药品，
  - 扫盲战役，免费的全民基础教育，
  - 有条件的现金转移，保证学生留校和儿童接种疫苗，
  - 无条件现金转移，如给贫穷老年人和残障人的养恤金。

比如巴西的零饥饿方案对迅速减贫，争取对卢拉·达席尔瓦总统政府的支持十分重要，这样政府就能继续构建较长的结构政策。如果设计得当，这些高影响方案成本很低（零饥饿方案成本只占用 GDP 的 0.2%）。这与其他低成本高影响社会转移一同执行，如巴西非缴费养恤金方案（占用 GDP 的 1%），见方框 14。

方框 14 巴西和阿根廷的短期高影响措施		
	巴西：零饥饿（2003 年）和相关方案	阿根廷：紧急饥饿（2003）和相关方案
优先人口 / 普通定向标准	贫困地区家庭有： <ul style="list-style-type: none"> <li>● 5岁以下的儿童</li> <li>● 残障者</li> <li>● 营养不良者</li> <li>● 孕妇</li> <li>● 老年人</li> </ul>	贫困线以下的家庭有： <ul style="list-style-type: none"> <li>● 户主失业</li> <li>● 至少1个儿童/年龄低于18岁的年轻人</li> <li>● 家庭成员患病或残障</li> <li>● 怀孕的母亲</li> <li>● 无养恤金高于60 长者</li> </ul>
机构：	非政府组织 Ciudadanía	非政府组织红十字会及其他
协调	总统（府）	全国社会政策协调理事会（同下列各部委：社会发展、卫生、教育、科技经济和生产、劳工就业和社会保障、联邦计划和公共投资）
执行	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 食品安全部</li> <li>● 其他职能部委</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国家一级：社会发展部和卫生部</li> <li>● 地区和市政府</li> </ul>

方框 14		
巴西和阿根廷的短期高影响措施		
	巴西：零饥饿（2003 年）和相关方案	阿根廷：紧急饥饿（2003）和相关方案
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 私营部门和非政府组织</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 非政府组织</li> </ul>
融资	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公共</li> <li>• 私人（公司“认领”城市，为之融资）、捐款</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公共</li> <li>• 接受私人捐助</li> </ul>
食品与营养部分	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 食品卡（每月每户 17 美元）有条件转移</li> <li>• 对家庭耕作提供激励</li> <li>• 食品券</li> <li>• 用超市/零售商店的产品创建食品银行</li> <li>• 在贫穷城市地区（不在农村地区）分发食品篮</li> <li>• 补贴社区施食所</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 准许向银行出纳员支取 50 美元的家庭卡</li> <li>• 激励食品生产和分配（低价饮食店、社区中心、幼儿园、学校及其他）</li> <li>• 对家庭耕作提供激励</li> </ul>
教育部分	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Bolsa 家庭</i>：转移方案（每月 6 美元至 19 美元）条件是学生出勤达 85%，免疫接种，母亲和儿童前往诊疗所</li> <li>• 扫盲方案</li> <li>• 学校午餐方案</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 在校进餐</li> </ul>
供水 / 住房部分	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Cisternas</i> 方案：供水和卫生赠款</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 住房援助</li> </ul>
就业部分	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 青年人首次就业方案</li> <li>• 支持农村地区家庭农业—技术援助，信贷，等等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 提倡微型企业</li> <li>• 合作社</li> <li>• 能力建设</li> <li>• 提倡促进地方发展和社会转变领导人协会</li> <li>• 残障者特别项目</li> </ul>
卫生部分	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Bolsa 家庭</i>：转移方案（每月 6 美元至 19 美元）条件是学生出勤达 85%，免疫接种，母亲和儿童前往诊疗所</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>保健和社会培训</i> - 方案面向贫穷地区，免费获得初级保健</li> <li>• 药品和药物援助</li> <li>• 社区中心（在地方一级，保健和社会发展统一）</li> </ul>
非缴费社会养恤金	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 农村养老保险金</li> <li>• 城市收入低于最低工资的老年人养恤金</li> <li>• 残障者养恤金</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 70 岁以上老人养恤金</li> <li>• 残障者养恤金</li> <li>• 育有 7 个以上子女的母亲养恤金</li> </ul>
网页	<a href="http://www.fomezero.gov.br/">http://www.fomezero.gov.br/</a>	<a href="http://www.desarrollosocial.gov.ar/">http://www.desarrollosocial.gov.ar/</a>

这些方案涉及多部门干预措施，还可用作在各部门启动公平主流化的工具。如果成立部际委员会，受总统这样国家高权威人士指导，这一政治承诺的信号可以说服各部委改变传统路线，并表现出为穷人和受排斥群体需要服务的责任义务。

## 六. 促进包容性社会的一些工具

本节提出在就业、教育、卫生、社会保护、文化和冲突预防领域快速实现公平和包容性社会发展的某些工具和政策选择。

选择包容性工具的依据是：

- 首要优先事项是创造体面就业，以减少贫穷和提高生活水准；
- 通过适宜的社会保护和多部门方案，解决紧迫社会需要。
- 关于**社会服务**，通常建议：
  - 供应方：
    - 增加社会方案预算，以扩大服务面，以求达到普遍提供。
    - 消除穷人和社会排斥群体获得服务的障碍，例如：
      - 服务费和隐性费用，如校服、课外活动、私下操作付款，等等。
      - 复杂或限制性的行政程序。
      - 用人们不使用的语言提供服务。
    - 处理男女的不同需要，例如解决妇女的双重工作负担，确保其拥有使用供水、卫生、交通和儿童保育的适当基础实施的途径。
    - 面向难以前往的偏远地区。
    - 将少数民族和特殊人口群体纳入其中，如有必要设计标的方案。
    - 从用户角度出发改善服务质量。
  - 需求方：
    - 提高认识，促进行为改变。
    - 支持服务需求（如有必要，确保人们知晓并使用有条件现金转移。）

### 就业和劳工

**创造体面的就业**必须是发展的主要目标。据估计，为提供就业，下一个十年需要创造 4.3 亿个工作，但是近几年中，创造工作的模式恰恰相反：劳工无保障增加，“失业增长”，割裂的劳工市场工资差别悬殊。

劳工市场政策在第二次世界大战至1970年代中期得到广泛采用，与实际工资和就业同步巨幅增长。从历史上看，有着成功发展经验的国家对其劳工市场皆有干预；政府逐步地将劳动力正式化作为扩大税收基础的一个手段，建立社会保护体系，提高社会水平并发展国内市场。但是，在1980—1990年代“美国劳工市场松绑，剩余性福利法国家被普遍公认为就业成绩好的范例，…工资较低、工作保障较少、收入支持减少” (Howell, 2005年: 2)。劳工市场改革使得包括美国在内的大多数国家工资和收入更加不平等。1965年企业首席执行官的薪金是美国最低工资收入者的51倍；2005年已经扩大到大约821倍；在大多数发展中国家，尤其是在非洲，“有工作的穷人”增多。劳工灵活性改革没有导致就业增加；根据国际劳工组织统计显示，在1995

至2005年期间，世界平均失业率和就业人数同人口的比率都维持不变。相反劳动改革却加剧了劳动力队伍的非正规化，主要在拉丁美洲、东欧和前苏联。工作更加不牢靠，不仅对出售劳动力的人们带来负面影响，而且降低了国家税收基础，促使了移民。<sup>3</sup>。

国家发展战略应该倡导吸收劳动力的发展模式。这需要一切与发展相关的部委协同行动，充分领会经济和社会政策之间的相互联系。不同的增长政策、不同的部门增长模式会影响减贫；增长是劳动密集型的，减贫就更加有力。在1980-90年代经济政策与社会目标是分离的，如创造就业保护人们的收入。经济政策仅被关注为包含通货膨胀，预算赤字，自由化的产品/因素的市场和贸易，同时也是不平等在世界发展的主要原因。归根结底，只有一国的增长和活动吸收劳动力时才会实现全面就业。为此政府需要就业敏感的宏观经济政策，如经社部政策说明中陈述的。同常规的宏观经济理论的常理相反，货币和金融政策的总需求效应对于就业很重要。

创造就业是减贫的必要条件，但不是充分条件；发展中国家很多人工时长但是报酬不足，工作条件恶劣，不能使他们的家庭摆脱贫困。这就是为什么劳工组织于1999年提出“体面的工作议程”。它涉及（一）公平合理的收入，（二）工作场所标准，（三）全民社会保护，（四）发展技能提高生产力，（五）社会对话。

#### 方框 15

##### 如何创造体面就业

体面工作是适当的宏观经济政策和劳动政策的结果：

1 就业敏感型宏观经济和部门政策：

- 货币财政政策促进总需求，关注包容性通货膨胀的从紧的货币政策不能创造就业。
- 适当的汇率政策与技术政策相结合会刺激增长的产出，逐步与连续的贸易开放会支持它。

2 劳动力政策：体面就业不仅是创造就业，绝大多数的穷人长时间工作但并不能使他们的家庭脱离贫困；这也与适当工资和工作条件有关。

- 社会契约/对话
- 主动与被动劳动力市场政策，包括劳动标准和合理收入

**劳动力市场政策和方案**在下列方面都很重要：减贫、协助人力资本发展、处理歧视、改善工作条件、将人力资源配置于最具生产性的用途，激励增长和发展。以下方案和政策可供审议：

- 积极的劳动市场方案
  - 直接创造就业（倡导中小型企业、合作社、工资津贴、公共工程、有保障的工作计划）。
  - 劳动力交换或就业服务（工作介绍所、咨询办公室）
  - 技能发展方案（劳动力的培训和再培训以提高就业能力和生产力）
  - 青年和残障人特别方案。
- 被动劳工市场政策

<sup>3</sup>经济政策研究所，2006年 Economic Policy Institute, 2006: *The state of working America*. ILR Press, Cornell University; ILO, 2006: *Global Employment Report (trends brief)*, ILO, Geneva.

- 失业保险。
- 收入支助政策。
- 劳动规章和标准，如恰当的工资政策（最低工资标准、工资指数化、同值工作同等报酬）、工作保障规定（招聘/解雇员工）、工作条件（最低年龄、最高工时和加班时数、休假规定、职业健康和安全）、行业关系、对母亲的特殊保护以及保护妇女和少数民族的反歧视规定。
- **劳工行政管理问题**非常重要，尤其是劳动部要有充足监察工作条件的能力，以确保执行和遵守规定。
- 劳动部在国家 and 地方一级需有足够的工作人员。
- 有两种类型的监察（一）公司的常规合同和薪水册报告（二）现场视察。
- 需有解决争端的机制：勘查委员会、劳资争议法庭。这些必须包含雇主和雇员双方的申诉和上诉进程。

## 关键政策问题

### (1) 启动体面工作议程：社会契约促进创造就业政策

国家发展战略最能阐明具有经济和社会发展正面协同作用的劳工市场政策。国家发展战略通过其社会契约，很适合在宏观经济政策之内达成最佳解决办法，解决为对生产力的需要、工作和收入保障以及支持创造就业的企业等。保护、收益和灵活性的水平因国而异；关键在于如何实现均衡，以确保可持续的经济活动和积极的社会产出，使实现雇主因为生产力增长，工人因为工作和收入有保障的双赢。

#### 方框 16

##### 西班牙—MONCLOA 社会公约

1975 年，西班牙进入了数十年极权制度向民主制度的过渡期。随着经济衰败劳工动乱增长，没有集体谈判机制，政局不稳。1977 年 10 月，新当选的政府呼吁全国达成政治协议，争取过渡获得成功。主要政党、经济和劳工团体将他们的分歧搁置一旁。它们在 Moncloa 的政府宫举行会议，就国家发展达成新的共识。其中包括建议将工资提高 20%，减少对企业的控制和限制，财政改革、改善治理和重新界定国家、军队和警察的作用以及言论、结社自由。Moncloa 公约被认为是近代最成功的社会公约之一。

See: Maravall 1986: "Political change in Spain and the prospects for democracy", in O'Donnell, Schmitter and Whitehead: *Transitions from authoritarian rule*. Johns Hopkins UP.

经济和社会政策恰当协调是成功的关键。就劳工和竞争力等事项进行社会对话是不够的；从紧，则就业被限制，高度压缩的宏观经济政策高度对就业具有负面影响。劳工和竞争政策同货币及财政政策需要协调一致。新近成功的事例有丹麦、爱尔兰、荷兰和瑞典等国家；这些国家在宏观经济政策、社会保护和工人的劳动标准、以及雇主的竞争政策之间实现了

平衡。这其中一些国家没有实行劳工灵活化方案就拥有了优于美国的创造就业的经验。

信息透明和社会对话是促进有关各方达成共识和寻找最佳解决办法的最好工具；为此需要一些条件：

- 对经济和社会政策之间的内在联系的良好理解。
- 工会会员众多、协调得好时，集中统一进行谈判（非工厂一级），往往使集体谈判获得成功。
- 倡导结社自由可能需要为工人提供保护和保障，因为破坏他们结社权利的情况以不同形式持续存在，包括谋杀、暴力、拒不给予各组织合法存在和运作的权利。
- 工会可以是促进发展的积极力量，但是如果对抗性过强，可能损害发展。理想的形式是，工会、公司和政府一同努力，恰当地把握创造就业的宏观经济政策的时机，实现提高生产率，以增加企业竞争能力，并且维持劳动保障和社会保护。此外，工会可同政府一起致力于改进公司治理，帮助消除企业家当中的渎职和滥权行为。
- 不进行社会对话的代价包括由于劳工纠纷和冲突，以及国家发展需要的社会契约可能崩溃所引发的生产力的损失。

## (2) 劳动标准和公平收入

国家必须要有一个适当的法律框架，均衡经济效率和劳动保护，包括关于最低工作年龄，职业健康和安全，最低工资标准，最高工时和加班时数，工作福利的规定，或者保护妇女、残障人、少数民族的反歧视规定。

- 大多数国家已经认可了关于这些事项的国际惯例，并有国家法律规定。
- **核心劳动标准：**成为一国法律框架的组成部分无需明确批准；因为所有国家都是国际劳工组织成员，有义务倡导根本的核心劳动标准，包括：（一）结社自由和承认集体谈判权利有效，（二）废除一切形式的强迫或强制劳动，（三）消除就业和职业歧视，（四）消除童工。

### 方框18

#### 马来西亚的平权行动

作为对1969年的种族骚乱回应，马来西亚根据1970年颁布的亲马来人政策，于1970年采用新经济政策。目的是进行“重构社会”降低种族间的不平等，在华人族裔控制当地企业部门的情况下，运用配额（大学和学院招生、公共奖学金、政府职位和企业所有权）作为给马来族裔人口提供机会的战略，当时他们是在经济和社会上受排斥的群体，主要是贫苦农民。在为马来西亚多数人实施平权行动30年之后，该制度已经不再合理，正在淡出，代之以较为知识精英化的制度。然而，那样的方案一旦实施，就很难淡出。

See: Jomo KS, 2004: *The New Economic Policy and Interethnic Relations in Malaysia*, UNRISD, Geneva.

- 正常情况下，劳动标准先由关键方面或关键部门开始逐步执行；比如，有时限的反对童工方案，第一阶段，从避免童工从事危险的活动（卖淫、采矿、炸药，等等）开始。

**招聘立法**包括提升某些群体（如妇女、种姓低下的人、或受排斥的族裔群体、残障人；见方框 18）的平权行动，各种国家制定了平权行动政策赋权赋能受排斥的社会群体；这一政策遭到支持知识界精英治理者与获得福利群体的反对。



## 方框 17

### 体面工作议程的理由

在1980年代和1990年代，常规的自由市场理论认为监管较少而灵活的劳工市场更利于发展，因为它降低公司成本使公司更具竞争性，扩展企业活动，因而创造较多就业。然而，最近的证据指出：

- **就业**：在劳工需求低的地方，就业并没有随劳工灵活性一起增加，这种情况大多数国家普遍存在。相反，它导致了非正规化和工作不稳定。许多欧洲国家（丹麦、爱尔兰、荷兰、西班牙、瑞典）没有通过改革劳工市场，就大量减少失业同时还维持了慷慨的失业制度（Howell，2005年）。就业同劳工市场的灵活性不相关，但是同与社会政策有效协调的宏观经济政策相关。北欧重要福利国家（丹麦、荷兰、挪威和瑞典）就业率同美国和英国一样高，显示了就业和“刚性”的劳工市场、高度社会保护和集体判谈完全兼容。
- **生产力**：事实已充分证明，体面的工作提高生产率，改善工人健康，提高技能，激发积极性，降低浪费的劳动翻覆。
- **劳动成本**：对于劳动成本的影响争论较多。提高标准和增加劳动成本相关，但是也有证据显示：
  - 较高的劳工标准，除非太高（经合组织，2000年），并不减少外国直接投资；发展中国家外国直接投资表明更关切非劳工问题，如国内市场准入、腐败或基础实施的质量。
  - 较高的劳工标准对于劳动密集型的当地公司有影响，这些公司雇佣无技术工人，工资极低又无保护；但是，一国靠廉价劳动的竞争力可能不会长久，这是推动国家去“恶性竞争”，无助于国内市场的发展。
  - 发达国家的积极的投资者和消费者都要求较高的标准，当地出口公司可以在此基础上发展（国际开发部，2004年）。
  - **减贫**：对减贫影响大。工伤会使家庭陷入贫困，有适当的职业保健、安全和社会保护则可避免。较好的收入可减轻贫穷，对减少童工有积极影响，增加了儿童受教育的机会
  - **国内需求**：通过提高收入，体面工作议程可促进国内需求和扩大国内市场
  - **平等**：劳工标准专门针对就业中的歧视问题，是支持妇女或族裔和少数民族群体的包容性政策的关键。结社自由甚至可让非正规就业工人通过谈判争得较好的工作回报。
  - **政治稳定**：社会对话可以形成国家发展联盟；生活得更有尊严和收入更多的公民，往往会支助他们的政府。

2005年世界首脑会议上，世界上所有政府都承诺支持“充分就业和人人有体面的工作…是我们国家发展战略的中心目标…”。体面工作议程受到联合国各机构以及像欧洲联盟这样的主要财政家的正式支持。

Sources: DFID, 2004: *Labour standards and poverty reduction*, London; EU Commission, 2006: *Promoting Decent Work for All: The EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world*, Brussels; Howell, 2005: *Fighting Unemployment: Why Labour Market Reforms are not the Answer*; OECD, 2000: *International trade and core labour standards*, Paris. General Assembly, 2005: *World Summit Outcome*.

**终止任用法**：要求雇主解雇员工之前给予一段法定通知时间，满足最低的离职条件，大量裁员要同工会谈判，帮助被取代的工人追讨未解决的法定应享权益，如拖欠的工资。

- **问题**：最小限度或不存在的终止就业法将赋予公司一切权力，尤其是允许他们不提前通知或不给补偿就解雇员工，这对生产力有负面影响，因为工作没

有保障，不能鼓励工人为公司去提高业绩。以社会发展观点看，停止任用的提前通知、公平补偿和调动政策是必要的。另一方面，劳动规章过多/过于刚性抑制企业活动；尤其不鼓励终身制。最佳办法还是适度平衡工作保障和支持创造就业的企业。

- *执行*：适当的的劳工招聘和解雇法。需要有解决争端的机制。

*工资政策*从人权角度看很重要。在衰退、危机或大多数发展中国家劳动力极大地供过于求的情况下，雇主感到他们处于强有力的谈判地位。即便是生产力标准容许支付较高的工资，雇主也能够雇用到工资低至只值每天一餐的劳动力，因为工人除了挨饿别无选择。适当强制执行最低工资法能够也应当避免这样的弊端出现。

在 1980—1990 年代，由于非正式部门人数众多，执行困难以及公司寻求低劳动成本，使工资政策无效而发展中国家不鼓励执行。但是新近的经验研究显示，最低工资和减贫之间呈现正关系（Lustig 和 McLeod, 1997 年）。这种关系存在于各种不同的减贫措施（极端贫困和一般贫穷线的人头比、贫穷差距、卡路里摄取）和各种人群（城、乡）之中。另外，也有强有力证据证明工资增长会提高生产力和促进内需；这使得大公司有时支付个人的工资高于国家标准，如福特（美国）和菲亚特（意大利）汽车制造。

- *确定适当的最低工资增长水平*：
  - 最低工资各国不同，甚至地区之间也不同。原则上，应使工资能让一般家庭满足最低基本需要，不仅仅是食品。
  - 虽然最低工资可能是减贫的良好工具，但是不应不顾一切地增长。应该仔细评估公私部门的成本（其与养恤金和其他社会收益的联系，这些往往根据最低工资指数化），确保这是一项能够承受的政策，并实现有助于发展和减贫的最佳平衡。应当通过平衡社会缴费/福利、税收和雇主的利润份额，来确定适当的工资水平。
- *实施最低工资*：
  - 按照法令或法律，最好是普遍适用于国内每一个工人；
  - 颁布法律并不保证执行；通常依靠劳动视察员和工会监督来公司问责和遵守。需要落实解决争端的机制。

其他工资决定机制是*工资按照通胀指数化*。全世界工人的一大关切是维持工资实际值。在三方交涉涉及提高工资时，雇主（关心劳动成本）和政府（关心通胀）常常发现他们处于同一立场，指数化往往低于通胀。

- *确定工资增长的适当水平*：一些欧洲和亚洲国家已经设立了全国工资理事会，进行三方谈判，以求确保最佳解决办法并维持良好生产力水平及国际竞争力。在新加坡，除了通过全国工资理事会增加工资之外，还鼓励以奖金形式分享利润，以激励提高生产力，这也是工会分享企业发展利益的方法；2006 年作为‘*逆展篮子*’的一部分，政府出台了一项在新加坡人当中加强重新分配增长利润的

方案，称作*工作福利奖金计划*，支助低工资工人（每月 75—375 美元，其中 90 %是现金转移，10%缴入*医疗安全*（Medisafe）医疗计划）

- *实施*：依照法令/法律，或作为政府建议。

### (3) 发展技能提高生产力

*发展技能*包括各种青年人就业前培训方案，以及工人再培训和技能更新方案。培训可包括从熟练工人（如，司机、机器操作工人）至技师和准专业人员（电工、医助、护士等）。发展技能方案一般由公共机构（劳动部或教育部）和私人公司提供。关键是要同劳动市场的需求和顾主的要求充分链接；最好是同公司的实习计划合在一起。

短期培训更新技术还通常由*劳工交换或就业服务*单位提供。这些是工作介绍所和咨询办公室。主要目的是连接劳动力供与求，将求职人员和职位空缺搭配，协助求职人员提高履历或个人资料质量，进行首次面试，帮助工人提高生产能力，以及找到更好的工作（如，打字、电话服务技能，等等）。劳工交换或就业服务比较便宜，应予推广，因为它们是协助活跃劳工市场的重要因素；然而，必须懂得，在劳动力需求低的国家它们具有的局限性。

### (4) 生产性就业和自主择业

直接的就业创造措施，去促进公共工程、自营职业、青年就业方案、有保障的工作计划和给予公司工资补贴，支持合作社或中小型企业。这些是经合组织国家供资最多的就业方案。这些措施可以积极地创造就业和支持处境不利者或有风险的工人，但是替代、负担沉重和被取代效应会消耗他们的潜在福利。良好的方案设计和执行，尤其是仔细监测都是必不可少的，需要受益的公司透明地公布信息。

- *工资和就业补助*：经常有这样的情况，公司获得抵税、赠款、有保证的政府合约、信贷津贴和其他金融激励；这样的公共策略的逻辑是吸引投资。创造就业也可以作为接受公共支持的一项标准。可按照合作社、中小企业和大型企业创造职位的数目给予补贴。通过支持公司，政府可鼓励较长期的就业创造和经济发展。决定工资补贴的持续期限和程度因国而异；根据美国《标的工作税收抵免》，公司可以获得不超过两年的 50%的工资补贴。如果公司雇佣机会较少的群体，如年轻人或残障者，还可以再给予公司特别福利，如澳大利亚和英国的青年人“首次工作”方案。
- 公共工程方案是广范采用的短期就业措施。公共工程不减少长期失业；其目的是：  
（一）提供应急工作（如，在经济危机时期的反贫措施），（二）保持工人和劳工市场的联系，减少他们因为失业过久而被打上烙印的机会。通常这种标的方法由自己选择。（方框 19）

### 方框 19

#### 印度农村就业保障法

受到 1976 年马哈拉斯施特拉邦就业保障法的启发，2005 年 9 月颁布了全国方案。方案是印度农村反贫困的重大战略，它许诺，只要每个农户成人自愿参加非技术体力工作，至少获得 100 天有工资的就业。根据该法，申请工作的每个成人有权在 15 天内到公共工程就职，这样，就业保障法就提供了普及的、可执行的法定基本就业权利。方案在 200 个地区开始实行，5 年内推广到全印度 600 个地区。邦政府，Panchayat Raj 机构和非政府组织都参与其实施。预期该方案成本占 GDP 的 2%，对于保护农户免于贫穷和饥饿、减少农村—城市迁徙，在农业地区培育一个较为公平的社会秩序，具有重要的正面影响。

See: <http://rural.nic.in/rajaswa.pdf>

## (5) 全民社会保护

这是体面工作议程的一个内容，不过本政策指导说明在社会保护政策一节中讨论。

Links:

- ILO Decent Work Webpage <http://www.ilo.org/public/english/decent.htm>
- ILO Employment <http://www.ilo.org/public/english/employment/index.htm>
- ILO: Standards <http://www.ilo.org/public/english/standards/index.htm>
- World Bank: Labor Markets
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTLM/0,,menuPK:390621~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:390615,00.html>

## 教育

教育几乎同人类、经济和社会发展所有层面紧密联系。受过良好教育、技术熟练的劳工队伍对于长期经济增长是必不可少的。扩大女童教育，对于孕育、婴儿死亡率、营养、下一代的入学率都有正面影响。教育也是改善治理的关键因素，因为教育赋予人们能力，使他们能发展批判性思维和人生技能。教育包括：

- **幼儿发展：**通过基本营养、预防保健和教育方案，确保儿童均衡的心理发展
- 初等（基础）教育
- 中等教育
- 高等教育
- 职业和技术教育与培训（职技教培）
- 非正规教育和成人方案
- **特殊教育**针对智力或心理—社会残障者。

## 关键政策问题

### (1) 取消费用和提倡普及免费基础教育

近些年来实现千年发展目标转换为入学比率大增。其中部分进展是取消学校各种费用的结果，包括取消隐性费用，如校服、课余活动、私下付款等等。收费在 1980—1990 年代期间实行，是回收成本机制的组成部分，目的是提倡部门效率，应对调整方案造成的预算巨幅削减；该政策产生了巨大的社会负面影响。乌干达是首先取消费用的国家之一，于 1996 年采取普及免费初等教育政策，成功地首先缩小了穷人受教育的差距，而后减少了两性入学差距。其他国家的经验（如，喀麦隆、肯尼亚、马拉维、坦桑尼亚）有力地证明了收费减少学生入学的论点，目前全世界对于取消小学和基础教育费用达成共识。

取消学费并不足以确保受教育人口；教育需要把学生留在学校。许多地方留校和完成学业率很不平等，尤其是女童，因为贫困家庭有迫切需要（家庭照料经济使女童脱离学校，儿童上学而不工作的机会成本，营养不足等等）。有条件现金转移如墨西哥的大好机会方案（方框 20），以学生出勤为条件是确保女童上课的好方法，阻遏了将童工作为应对风险的战略，促进了对服务的需求并给贫困/受排斥家庭的儿童提供了机会。其他留校学习政策可包括学校供餐方案，奖学金、免除学杂费和女童特殊安全措施（交通、单用厕所、女教师数量增加）。

#### 方框 20

#### 墨西哥大好机会方案

方案始于 1997 年，目前覆盖占墨西哥人口总数 20% 的低收入城、乡家庭。方案包括给予母亲的有条件现金转移，具体有：

- 教育：若儿童出勤达 85%，男童至多 58 美元，女童至多 66 美元。
- 保健：家庭全体成员免费基本保健；几次体检和保健训练，营养赠款可获得营养现金转移。
- 营养：每户 15 美元供儿童和怀孕/哺乳期母亲改进食品和维生素/微量元素补充剂

这一方案极其成功。向贫困户提供现金，在几年之内就使贫困线以下的家庭减少了 10%。通过倡导使用教育和保健服务，大好机会方案对家庭健康和学生，尤其是女留校学习以及人民对公共服务方面满意度提高产生了积极的影响。现金转移还对农村地区货币化非常积极的效果。方案如此成功以致于福克斯政府将其扩大，增加供青年人学习的储蓄计划和其他内容。

See: <http://www.progesa.gob.mx/> and Coady and Skoufias, 2000: *The Education, Health and Nutrition Program of Mexico (PROGRESA)*.

### (2) 中等教育、职技教培和高等教育的重要性：

为优先实现千年发展目标，基础教育被放在优先位置，而其他必要教育服务的重要性往往被忽视了，损害发展努力。中等、职技教培和高等教育对于一国发展专业技能和批判性思维是必不可少的。国家在发展的各个阶段都需要受过训练的专家如医学院毕业生、教师、以及公共行政管理和经济活动所必须的管理技能。这可能看起来明显，但是，强调基础教育，往往以牺牲高等教育为代价，忽略了大学的积极外在效应。技术和职业教育特别重要，因为它向人们提供了与市场相关的技能，

改善了就业前景。在课程设置面向当地的生产性活动时，尤其如此。一旦同年轻人“首次工作”等就业支助方案相联系，就会产生巨大的正面社会影响。关键问题是资金。历史上，许多经合组织国家包括美国，在 19 世纪提供免费的中等和高等教育作为发展战略的组成部分，但是许多发展中国家的现实资金情况不可能让其成为现实，在许多地方，中等教育、职业技术教育和培训以及高等教育得到公共支助，但是要向学生收费。《联合国儿童权利公约》支持免费初等教育，凡有可能就扩大接受免费中等教育的机会。

### (3) 教育质量和相关性：

教育制度需要确保儿童和青年获得批判性思维、解决问题的技能和知识，这是在当今的世界上取得成功所必须的。课程改革，包括改进课程设置满足地方需要（尤其在农业地区，要和当地的经济活动联系起来）、教师培训、学校资格鉴定和强化国家教育标准对于教育成为增长和减贫的催化剂都是必不可少的。

### (4) 全民教育的其他方案

人人受教育要求把教育的利益带给所有国家的每一个社会成员，特别关注女孩、土著社群和残障儿童。确保招收具有风险的儿童，并且使他们留校学习，再结合多元文化和特殊教育，可以减少教育中的不平等。成人文盲众多是一个国家不公平和存在排斥的重大表现。成人和校外青年的非正规基础教育和扫盲方案对一国增进平等和提高生产力十分重要。此外，受过教育的育龄妇女对于家庭有重大的积极效应。

Links:

- UNESCO: <http://www.unesco.org/>
- World Bank: <http://www.worldbank.org/education>
- UNICEF: [http://www.unicef.org/siteguide/resources\\_development.html](http://www.unicef.org/siteguide/resources_development.html)

## 健康卫生

保健和社会保障（或社会保护）方面的积极进展与教育相比，少说也差得很远。根据劳工组织统计，世界人口仅有 20% 享有某种类型的健康和社会保障，撒哈拉以南非洲和南亚仅有 10% 的人口有某种形式的基本保障。也就是说 80% 的世界人口根本没有保障。

拥有保健服务和获得服务的途径对于个人和社区的良好适应至为关键，并直接影响他们的生产力和经济业绩。许多人认为保健是个人消费问题，没有认识到改善健康提供重大的经济回报。在低收入国家，私人融资的保健有 95% 是个人自付，高收入国家中个人仅自付 37%。发展中国家应该考虑公共出资的方式方法。公共支助保健服务有重要理由：健康改善提高了工人的生产力，减少病假天数；至于儿童，营养不良降低智力、体重和教育投资的回报。公共保健干预措施对于社会整体健康至关重要，也是防止传染病大范围传播的唯一有效方法，如疟疾、艾滋病毒/艾滋病、结核病、霍乱、小儿麻痹症等。

- **初级（基本）保健**包括向人人平等提供必要水平的保健，如急救、基本治疗，包括小外科手术，药物管理；牙科和口腔保健、妇产生殖健康以及预防性服务（保健宣传、卫生教育、控制传染病媒介、免疫和疫苗）。由于初级和二级保健对于人口总体健康影响最为重大，所以鼓励公共和免费（或收取名义费率）服务。
- **二级保健**包括门诊救护医疗服务和由初级保健服务转诊的普通医院治疗（门诊和住院服务）。
- **高级保健**包括专门医疗服务（如，心脏科），通常是国家一级，只在首都才有。

保健融资有多种问题，一般有三种主要选择：

- 完全公共保健制度，由税收出资，任何公民都可免费享用或仅名义上缴纳费用；如果管理得当和资金充足，对一国健康影响最佳。
- 完全私人保健制度，由个人出资；从公平的立场看，不建议采用这种办法，特别是在发展中国家。低收入群体免费是一种可选的办法。
- 社会保险计划由许多个人共同承担风险，投保家庭使用服务时不向执业人员支付全部费用。这是最普遍的做法，因为有大量的私人提供保健服务。政府从正规部门工人的保险计划着手，然后以补充计划的形式逐步扩大到其他群体，通常由交叉补贴和/或一般税入支助。下文提供一些扩大保险的方法。关键是给谁保险，保险内容；后者需要仔细分析，因为政府可能不愿意让昂贵的治疗耗尽预算。

## 关键政策问题

### (1) 扩大保健面

为了提高人口的健康状况，重中之重就是扩大可承受的保健服务。这需要某种程度的公共支持。历史上，许多国家以普及为目标实行了再分配性保健，或者是通过补贴社会保险或是依靠税收的公共保健服务。大多数经合组织国家（美国除外）、一些低收入和中等收入的国家，如哥斯达尼加、台湾（中国的一个省）和韩国都是这样。很多非洲国家在它们独立的初期阶段，曾经打算将公共提供保健服务迅速扩及全民，但是有始无终。此外，所有社会主义国家如中国、古巴、斯里兰卡和前苏联在 1980 年代前都曾经建立了公共保健服务。

1980 年代，推动市场改革和对社会政策采取剩余性办法，引起了中等和低收入国家保健服务商业化的趋势。发展机构鼓励“私—公组合”；私人诊所服务、保险和药品销售自由化，脱离以税收为基础的体制，以鼓励地方资源流通，包括用户交费使用政府提供的服务、药品和供应品。这是国家提供保健服务的倒退。政府被劝说保持尽最简的管理作用，但有责任处理市场失败，在私人部门不提供服务的方面，向穷人提供基本的保健服务。

1990 年代末减贫重新受到关注，并质疑这种模式，因为出现证据表明这样做加

剧了不平等、造成贫困加剧。

- 费用和成本回收机制是累退的；没有支付能力的人被排除在外，在人们自己掏腰包支付保健费用的地方，灾难性的保健成本是变穷的关键缘由。根据儿童基金会和世卫组织，用户收费一般只提供保健预算的极小部分，很少超过 5%，但是对于穷人有极大的负面影响，因为他们可能承受不起。
- 由于公共资源非常有限，穷人的保健服务扩大得不够，即便得到扩大，质量也很差，所以世界上大多数人仍然得不到服务。
- 扶贫保健服务，不包括境况较好和健康的人，不允许交叉补助和集中风险，而两者是大多数发达国家公共保健制度的实质。
- 私营保健昂贵，有许多失败和不正当的激励（业者可能对病人作多余的治疗致使成本上升）。在美国，保健不公平问题很突出，低收入/无保险公民，特别是老年人的剩余性公共制度实际上吸走了大量的公共资金。管理良好的公共制度可以具有成本效益。
- 说来矛盾，发达国家几乎普遍建立了累进的社会保险或政府提供的保健制度（唯有美国和新加坡 50% 以上属于私人保健），而大多数低收入和中等收入的发展中国家，无力承担医药费用的穷人为数最多，却是累退的私营保健制度，包括印度和中国，其人口无法获得保健的这一障碍而异常严峻。
- 据统计，预期寿命较长、发病率较低和生产力较高的国家，具有再分配的保健制度和较高的公共保健支出。

目前，联合国各机构和开发银行的各部门在保健政策上都集中注意扩大保健面和重建公共部门能力。处理保健障碍从对全面保健服务投资着手，在地方一级提供适当的保健服务，包括获得应急的妇产护理。不鼓励对基本保健服务和必要的药品收费（除非名义上收费）。

扩大保健面的主要选择有：

- *选择 1 — 逐步扩大现有社会保险计划，由面向穷人和受排斥群体而达到普及：*首先从正式部门的人员开始，再扩大到包括自营职业者。普及化需要大量补贴正式部门以外人员，他们就业形式不规则，无法实行标准的保险安排。最近一个引人注目的范例是韩国；政府仅用了 12 年时间，就实现了全面医疗保险。如果要用这一办法，关键问题是时机。
- *选择 2：立即普及福利/服务，由一般税收/国家财政收入出资。*在泰国，他信总理于 2001 年宣布，通过收取名义费用的普及保健制度，立即向全体泰国人提供保健（即所谓 30 铢保险计划），每次就诊个人负担费用相当于 0.75 美元。这一办法的关键问题是资源；作出这种政治承诺胆略或许可以有助于确保得到资源。
- *选择 3：鼓励非正规部门实行小型缴费保险计划，在正规和非正规部门之间的保险差距最终可以消失的期望中，等待其扩大，如在孟加拉国和印度。*这一办法引发了几个重要问题。首先是一些小型保险计划的可持续性；尽管有孟加拉国 Grameen Kalyan 和印度的自营职业妇联极为成功的事例，



无数其他较小的计划出现了可持续性和收益是否充足的问题，因为穷人只能承受少量缴费；必须鼓励小额信贷和再保险计划更好链接。其次，进展极其缓慢；自愿性计划可能需要数十年的时间，还不一定能包括非正式部门的每一个人。如果真的实现了，第三个问题是协调和合并各种计划。不能对这些互助和自助计划泼冷水，因为计划协助多达四千万的贫穷和受排斥的人们；但是，它们不是万灵药，不应代替全国性普及社会保障制度。

#### 方框 21

##### *印度自营职业妇联小额保险计划*

自营职业妇女联合会（自营职业妇联）是一个注册的贸易联盟（工会），主要为非正规部门妇女工作。从1972年起，其斗争目标是确保获得最低工资，必要时提供法律援助，并在该组织的各级都实现民主代表制。该工会有近25万成员。他们大部分是叫卖小贩和摆摊小贩，家庭作坊主和雇工。保险计划包括健康保险（有少量妇产福利）、人寿保险（死亡和伤残）以及财产保险（住房单元或工作设备的损毁）。该组织成员可以自愿加入保险计划（目前只有14%的成员投保）。资产和医疗是一揽子保险，人寿保险自选。每年资产和医保篮子全部预缴保费约1.5美元（折合6卢比），另缴15卢比就有人寿保险。目前正在改组预缴保费和福利。成员资格和报销通过自营职业妇联银行处理，同时在各地也派驻了不少人。还可通过移动服务收取预缴费（通常同小额存款和收集还贷结合）。

See: <http://www.sewainsurance.org/>; Ortiz, 2001: Social Protection in Asia and the Pacific, ADB, Manila.

从多种角度看，选择1最为可行。在大多数低收入国家（撒哈拉以南非洲、南亚），初级保健的主要形式是小规模的私人业者向就诊个人收费，在农业地区尤其如此。在社会保险计划下，可用较好的公共保健服务补充这种私人保健。在多数中等收入国家国营和私营的保健制度并存，其服务也可以根据社会保险计划合并。可从正规部门（中间和工人阶级）保险着手，通过对于穷人/受社会排斥群体的非缴费标的福利快速实现普及，由一般预算收入出资。例如，向低收入家庭提供保健卡，允许他们免费享受保健服务或只在名义上收取费用，这样迅速减少穷人和非穷人之间的差距——1993年哥伦比亚制定了类似政策，效果极好：仅仅四年医疗服务的获得率就在人口最贫穷的五分位数中，从10%扩大到50%。

### **(2) 孕产和生殖保健**

这种服务包括育龄妇女的治疗性和预防性保健服务。生殖保健挑战巨大，建议实现免费公共服务，因为对（一）妇女健康，（二）婴幼儿健康，（三）生育调节有积极影响。每分钟约有一名妇女死于怀孕及难产并发症；但是生殖健康不仅有关死亡/发病，还关系到承认妇女控制自身生育和性行为的权利，并赋权妇女避免性暴力、强奸、切割生殖器官、名誉被杀，仅举少数几个例子。

### **(3) 艾滋病毒/艾滋病与疟疾防治**

这是全球优先事项，也是千年发展规划承诺的组成部分。发展中国家由于财政空间有限和医治昂贵，防止艾滋病毒/艾滋病和疟疾扩散需要大量国际援助。在坦桑尼亚，来自捐赠方的直接预算支助占保健开支的50%。全球基金也必不可少，如防治疟疾。

### **(4) 促进人人健康的其他方案**

- 营养方案成本低，对穷人影响大。本政策指导说明已多处强调，是各国政府

可考虑的成本效益很高的优先事项。

- 卫生教育对于家庭也是极其重要—如健康的生活方式、恰当的用水、营养、防止包括艾滋病毒/艾滋病在内的传染疾病、职业健康和工作安全、警觉社区的卫生问题，都可以传授，会对人口的福祉产生重大影响。
- 免疫方案也属于低成本高效益措施范畴。
- 有保健服务常常不能确保使用服务：必须促进需求，方框 14 和 20 当中所述阿根廷、巴西和墨西哥的有条件的现金转移是促进需求的良好工具，本指导说明下文中具体解释。
- 偏远社区的可通过移动服务获得服务，如巴西的保健旅，他们向安第斯土著社区提供定期体检和急诊服务。
- 残障人需要特殊服务，其中必须包括整形和康复。
- 在土著社区为避免排斥需征求他们同意，医务人员讲土语，以辅助方式结合传统做法（但决不是替代）。

Links:

- WHO: <http://www.who.int/en/>
- UNRISD: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/B3F2CBF4A638E53DC12570A10045C2D4?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/B3F2CBF4A638E53DC12570A10045C2D4?OpenDocument)
- DFID: <http://www.dfidhealthrc.org/>

## 社会保护

社会保护或者社会保障提供了一整套工具，弥合弱势群体和非弱势群体之间的差距，方法是减少人们的风险暴露，加强他们保护自身防护危害/损失收入的能力。由于大多数社会保护政策具有重大的再分配特性，1980—1990 年代常规方法不赞成（养恤金改革项目除外）；极端的例子有玻利维亚，社会保障部被迫关门。然而社会保护在任何社会都是必须的，因为经济增长带来的利益没有惠及全民，人们没有同等的克服风险的能力。鉴于消灭贫穷的紧迫性，社会保护目前处于社会发展议程的最前线。

社会保护方案包括

- **社会保险**缓冲失业、健康不佳、残障、工伤、老龄等相关风险。
- **社会援助**是为没有其他适当支持手段的群体的，例如：
  - 体制化或以社区为基础的社会服务，面向弱势群体，如严重残障、孤儿、街头流浪儿童、受虐待妇女、药物滥用者、移民工、难民。
  - 有条件和无条件的现金或物品转移。
  - 临时补贴，如平价能源、住房补贴或价格支助机制（如危机时期主食价格支助）。
- **协助社区和非正规部门的其他计划**包括农业保险，食品无保障方案，社会基

金，防灾和救灾。

恰当的社会保护政策组合因国而异，取决于国家发展战略中对具体风险和脆弱性的诊断。社会保护工具纷繁多样，不可能在本指导说明中详细阐明；为此，推荐文献已列在了参考书目中。下面讨论某些优先政策：养恤金和社会转移，以及其他非正式部门、妇女和儿童辅助方案。

## 关键政策问题

### (1) 扩大养恤金面

1990年代，在发展中国家，尤其是拉丁美洲和东欧各国，许多养恤金方案改革得到了支持。其想法是为避免社会开支淹没了政府支出而形成的老龄化危机，倡导个人缴费，缓减工人流动，避免政府对养恤基金管理不善，并且由于个人储蓄投资于资本市场，对金融部门产生了积极的外在效应。

用于改革的普遍模式是多支柱体制。支柱1包含缴费和非缴费养老金，通常有固定的福利，以所得税预扣方法（Pay-As-You-Go：多付多得）为公共体系提供资金（现在工作的一代通过纳税支付退休者），是全世界最普遍的养老金计划。支柱2固定缴费（而不是可靠的固定福利），一般通过私人保险/养恤基金投资到金融工具当中。支柱3由高收入群体自愿额外养老金构成。最激进的改革涉及完全抛弃所得税预扣（支柱1），以发展全面供资（支柱2）养恤金制度。

如前所述，社会保险之所以重要是因为可实行公平交叉补贴，例如，医疗保险，健康者为病患支付；公共提供的养恤金是较年轻的一代照管较老的一代。许多国家由于采用私人出资制度，致使此种公平的代际社会合约荡然无存；然而，迫切的减贫需要和为实现千年发展目标，引起人们质疑发展中国家的这种做法。理由是：

- 改革对扩大保险面没有产生任何影响，因为穷人没有能力支付昂贵的私人保险制度，私人养劳基金公司也没有兴趣为穷人服务。
- 从公共体制向私人制度的转换代价太大，对于很多国家过于昂贵。因为目前的一代必须为旧体制下的退休者缴费同时也为自己缴费。许多发展中国家正在为基本的社会投资的资源而挣扎，在改革他们的养老保险制度，并且在为转型支付高昂的财政成本，
- 保险/养恤基金公司的行政成本往往非常之高，致使回报率较低。
- 金融市场上的波动风险留给领取养恤金的人们承担，如果金融市场崩溃，他们就有失去一生积蓄的风险。在很多情况下，国家（纳税人）起着最后担保者的作用，一旦经济低迷，不得不拯救私人公司并为公民提供安全网。
- 私人出资制度对资本市场通常确有积极影响，使之更具流动性和更加成熟；可是，养老金制度的目的不是发展资本市场，而是有效提供老龄收入支持。
- 另外，将储蓄投资金融工具而不是国家债券，意味着政府丢失资源，因为对于许多‘晚工业化者’，养老金储蓄为公共投资融资（如，芬兰的电气化，新加坡的住房，等等）非常关键。

改革养恤金制度可有多种办法，应当仔细评估，以避免来自保险公司和其他既得

利益集团的压力。最近的经验表明，从公平观点着眼，在发展中国家里还是治理得好的公共养恤金制度（所得税预扣/支柱 1）最合适；同时不妨辅以面对较高收入群体的私人养恤金计划。

阿根廷、玻利维亚、巴西、纳米比亚及南非诸国已经引进了全民非缴费养老金计划作为脱贫工具（方框 22）。已存在多种形式，从玻利维亚的全民的 Bono Solidario (BONOSOL)（相当于每位 65 岁以上老人每年 225 美元），到巴西的为农村地区 60 岁以上男性、55 岁以上女性每月提供相当于国家最低工资水平（约等于 87 美元每月）的养老金。尽管提供的福利不多，但是减贫影响却大。劳工组织指出，社会养恤金和转移计划将南非的贫穷差距减少了 47%。劳工组织估计，在塞内加尔和坦桑尼亚等国，可以减贫 35%—40%。对于农村贫困家庭，拥有一位老年人已成为一笔资产，是维持全家基本需要的收入来源。再有，转移作为现金注入农村经济，对地方发展具有积极影响。正如前面提到的，这种非缴费基本养老金多数国家都承担得起，估计平均占 GDP 的 1%至 2%，至少比私人出资的缴费性养老金容易承受得多。在巴西，缴费养老金成本占 GDP 的 7.3%，而非缴费减贫农村养老金方案估计只占 GDP 的 1%。

#### 方框 22

##### 纳米比亚的社会养恤金

1990 年纳米比亚从南部非洲的殖民统治独立后，其政府不得不应对社会极大的悬殊和由于艾滋病/艾滋病影响而极端脆弱的人口群体，以及种族隔离的排斥后果 — 纳米比亚成为世界上收入悬殊最大的国家之一。政府改革了遗留下的社会保障制度，扩大了非缴费社会养恤金覆盖面，以应对脆弱性。它提供了统一的经济情况调查无条件现金转移给（一）所有 60 岁以上的纳米比亚人（每月 30 美元，2001 年达到目标人口的 92%），（二）残障人（每月 25 美元），（三）儿童支助福利（约每个儿童每月 15 美元），（四）领养儿童父母额外赠款（每个儿童每月 15 美元，鼓励收养艾滋病/艾滋病孤儿）。全部成本占 GDP 的 2.6%。目前纳米比亚政府正在研究如何进一步给方案定向，为穷人（非穷人除外）提供更高的福利。

See: Schlegelger, 2002: Namibia's Universal Pension Scheme, ILO.

在低收入国家，无论是有条件或无条件的现金转移都是快速再分配机制，更多用于（一）有效减少贫穷和低收入家庭食品无保障，（二）在社会保障不完美的国家迅速扩大养老金面，（三）促进对社会服务的使用/需求，（四）农村经济货币化。方框 23 说明了这些机制。

## (2) 解决社区紧迫需要

非正规部门其他社会保护工具包括：

- 上文已经说过的多部门短期高影响方案。
- 食品保障方案 应该是政府的重中之重，必须从预警机制着手，摸清食品无保障家庭的情况(通过食品消费不足和缺乏营养程度)，并且选定中期政策办法，如小型农业和现金转移，消除造成食品脆弱状况的原因。除非特别紧急或特殊情况，不建议直接分发食品，因为会妨碍发展努力；尤其在地区分发外来食品对当地农民有负面影响，他们可能无法出售自己的产品，导致更加贫困。最好是用预警机制监测食品无保障状况，向贫穷家庭提供食品券和现金转移以及农业投入，刺激当地经济活动。

- *以社区为基础的社会基金*通常由地方一级管理，赋与社区、非政府组织和地方政府能力。让它们为小型项目如生计方案和基础设施等项目供资，使用当地劳动力，鼓励发展技能，增加社区的社会资本。
- *备灾和管灾*对于协助有风险的社区应对和降低灾害影响十分必要。发展中国家，由于建筑标准低和人群的脆弱性，一遇灾害，伤亡、受伤、受影响以及无家可归的人数最多。最近，有加强援助救灾方案的趋势；可是，由于灾害造成重大经济和人命损失，关键是为备灾投资。救灾工作因管理不善臭名昭著；据世界银行估计，有时，多达 50% 的资金/物资都因腐败而消失，并且无论如何，救灾不降低脆弱性。将资金用于提供比较好的建筑标准和住房方案，设立救灾管理中心评估危害，制定风险降低和检测方案、危机应急援助体制，以及加强以社区为单位的准备，是降低生命损失和破坏规模的更好机制。

### 方框 23 社会转移如何运作

**社会转移类型：**有两种：

(a) **社会养恤金或无条件现金转移**（如，向任何残障人，老人以及有儿童的人提供残障、老年养恤金、儿童福利）（见方框 22 和 14 的例子），

(b) **有条件现金转移**（符合预定条件即行发放，如儿童出勤达到 85% 并接种免疫疫苗）（方框 120 和 14）。必需明白，有条件转移仅在具备教育/保健服务以及政府有很大行政能力的情况下才能制定。无条件现金转移要容易操作，并且减贫效益更快。

**范围：**附带条件的转移通常是从选定地区开始，视计划效果逐步扩大；社会养恤金往往是全国性的。

**标的或普适福利？**有条件转移往往是面对特定目标群体的（如方框 13 和 14 的社会方案和 Bolsa 家庭都定向贫困线以下的家庭）；无条件转移可能是普适性的，给予全国人口，（如，普及儿童福利），或目标群体（例如任何有残障的人、慢性病患或老年人）。

**融资：**公共，通常是低成本。基本养恤金一般占用 GDP 的 1% 至 2% 之间；有带条件转移成本占用 GDP 的 0.1% 至 0.7%，取决于规模。

**典型的实施安排：**

- **支付** — 为有效起见，社会转移必须按期并且可以预见。两个主要方面很重要：付款定期性和方法。金融体制发达的地方，福利就应该按月转移给受惠人，因为这最能确保稳定收入用于基本需要。体制不够成熟，或者行政成本较大，政府可选择按年支付（如，玻利维亚的 BONOSOL）或者半年一付（如，印度养恤金）。至于付款方式，有不同的方法
  - **银行体系：**在巴西和阿根廷受益人使用电子卡，其正面的外在效应是在当地商店成为信用工具。如果没有电子银行体系，可使用农村银行或小额金融机构；这可成为将银行服务拓展到社区的一种方法。
  - **使用邮政服务，**如印度的养恤金的做法。
  - **偏远地区的学校和保健中心**（教师或护士从地区银行取出资金送往家庭；这种机制在赞比亚的 Kalomo 很成功）。
  - **非政府组织也可以递交转移，**如在莫桑比克。
  - **武装运钞车队** — 在极不安全的情况下，如纳米比亚，曾经使用过武装车辆。
- **监测条件**（对于有条件的转移）：由专业/技术工作人员执行，如儿童出勤上课由老师填表；母亲和儿童前往诊所接种疫苗次数等等，由护士填写特制表格。应当看到这些行政程序复杂，以致延缓了有条件现金转移的扩大；有条件方案的覆盖不足率往往很高。

Source: DFID (2005) *Social Transfers and Chronic Poverty*; Help Age, IDS, Save the Children (2005) *Making Cash Count*; Cichon et al (2006) *Changing the Paradigm in Social Security: From Fiscal Burden to Investing in People*, ILO

### (3) 支助妇女和无酬照料经济

在发展中国家和发达国家，社会保护的基石是妇女对家庭的无酬照料。如果妇女（和女童）不承担许多任务，包括家务、烹调、照管儿童、老人、患病的家庭成员和总的维系社会机体，社会就无法生存。这种无酬工作掩盖了正规的社会保护的缺失，但是妇女（和女童）却付出了重大的代价，她们往往在教育 and 有酬经济成就方面远远落后于男子。更糟的是，通常，这种无酬工作甚至没有社会尊严。其结果往往是屈辱、限制自由，甚至奴役。妇女发展需要得到更多的社会保护。在发达国

家，生育津贴、儿童福利、长产假、幼儿园、家庭护理、免费或低费用医疗服务对妇女解放，进入有酬劳工队伍十分关键，并具有调控人口的正面外在效应。

#### (4) 儿童保护

儿童和青年约构成世界人口的半数。因此向他们投资对于提高劳动队伍的生产力和一国的国际竞争优势至为关键。保护不够和营养不足的后果是，发育迟缓、体弱、智力低下，社会成本很高。再有，《联合国儿童权利公约》一致认为，儿童应该被保护不受一切形式的虐待和剥削，如童工，童妓或女孩遭受的厄运。幼儿教育，营养和学校供餐方案，儿童津贴，帮助流浪儿童的举措，青年赋权方案，可避免边缘化、犯罪、性传染疾病、早孕和药物成瘾，是社会保护的一些重要工具。

Links:

- ILO: <http://www.ilo.org/public/english/protection/index.htm>
- World Bank: <http://www.worldbank.org/sp>
- ADB: <http://www.adb.org/SocialProtection/default.asp>
- DFID: <http://www.dfid.gov.uk/news/files/social-transfers.asp>

#### 传统社会政策之外：解决偏见，改变行为，建立社会信任与和谐

1995年正值南斯拉夫和卢旺达种族灭绝性屠杀之后，在哥本哈根举行了社会峰会，会议强调需要传播容忍、和平、民主和社会整合的价值观。

这是指价值观念的形成。价值观念的传递在儿童时代特别密集，因为这个时期儿童正将态度、规则、父母师长的期望内在化。然而在成年时期，由于同类群体、传媒、艺术、文化、宗教、经历的影响和个人思考，价值观念再度发展并不断变化。虽然价值观念的传递（在代际或代中）产生某些连续性和凝聚力，价值观念的内容却关系重大。倡导容忍、非暴力、多样性、团结的价值取向可建设更加团结的社会。社会科学家很久前就提出规范、信仰和价值观念是社会重要粘合剂的理论，然而这一主题仍然大体处于发展社区的雷达屏幕之外，大概因为其难以把握，援助机构把注意力集中在基础设施等最硬核的投资上，很少涉足这样的题目。

价值观念可以被建立和提倡；容忍、崇尚多元化、非暴力、团结、信任在社会中、为社区做贡献都是可以教导的信仰和行为。态度和行为的改变对改造歧视和抑制妇女享有实质上平等的刻板印象和关系也很重要。这需要方案设计者们：

- 了解现有文化价值观。
- 对于促进社会进步需要转变的价值观念具有明确的目标。
- 赢得地方机构，包括宗教领袖的支持；一种技巧是把情感和价值判断搁置一边，提供其他国家由此得到利益的坚实科学证据。
- 支持同盟者和“转变的带头人”；鼓励地方一级的群体和组织对话。
- 设计恰当的方案。可考虑以下选择：
- *教育课程*：多元文化教育最适宜在存在超过一种语言和族裔群体的国家确保公平和尊重文化多样性，赋予学生了解和尊重其他文化的机会，而不是强制

独尊一种语言，排除一种文化，它也培育儿童尊重并渴望了解国际上的其他文化。

- **传媒方案：**传媒在转变态度、对付歧视和排斥方面能够发挥重要作用。新闻工作者是帮助公众获得信息、得以了解和参与发展辩论的关键。其他的办法包括，在发展问题上寓教育于娱乐；英国广播电台、教科文组织、开发计划署和其他机构以及非政府组织，在通过经精密调研的具有教育娱乐型的大众广播和电视节目（如肥皂剧）宣传价值观和转变行为方面，有着丰富的实践经验。（方框 24）

#### 方框 24

#### 阿富汗的“新家，新生活”

#### —通过大众媒体传递价值观念

1994年在塔里班政权期间英国广播公司普什图语节目开始播出一个教育性广播肥皂剧“新家，新生活”，该剧由英国广播公司工作人员和捐赠机构编制，为的是满足阿富汗难民和国内民众的教育需要。故事情节表现的是虚构的阿富汗村民生活，传递了和以下相关的重要社会信息：涉及战后返回者的社会融合、妇女、警惕地雷、保健、个人卫生和污水处理、容忍和冲突解决。时至今日，该肥皂剧还深受欢迎，因为许多阿富汗人都能同剧里的角色对上号。

See:UNESCO <http://www.unescobkk.org/index.php?id=1647>

- **公共教育和信息运动**一直用于提高敏感度和进行教育的目的。它们运用市场营销技巧传递明快、清晰、目标明确的内容信息（如电视和广播小品）。开展教育运动对于宣传健康的生活方式、反对歧视和其他问题效果极好。可用来让人们了解自己的权利，应对一切形式的歧视、社会污名、违反劳工标准。
- **文化投资：**如能撇开偏见和制造神话，用人们自己文化的遗产和其他文化的遗产教育人们，提倡理解、容忍和尊重多样性。对物质和非物质文化遗产投资也会对旅游业具有正面的外生效应。遗产必须有文化活动支持（一）艺术，促进新艺术家发挥创造性，使文化生机勃勃，（二）人人共享的通俗的集体活动，如，体现休闲、欢乐、非正式的“文化间聚会”精神的街头活动/聚会，是促进社会团结的一个重要途径。
- **支持变化的带头人：**提倡公平理论和包容办法的社群和国家领导人，是逐步转变价值观念的天然盟友。
- **赋权人民和倡导结社：**受排斥的人们常常将自卑感深藏心中，压抑自己的声音。不声不响、不会对话，产生社会风险，可能导致暴力。人们结社讨论共同问题，结果往往更受鼓舞，更有能力宣传自己，组织起来，为自身和社区求得积极的转变。结社帮助社群保卫自身利益，可同小额供资机构、合作社以及其他地方发展方案联系起来。因为人民的联合会有时会起而反抗强大的既得利益集团，有必要保护它们免遭敲诈和恐吓。
- **要使政府问责：**不信任和冷漠是人们受孤立、是与影响他们生活的决策脱节的结果，可能导致疏离、边缘化和暴力。归根结底，人民信任的政府，应回应人民的问题和期待，可靠，避免大的不公平，努力建设稳定社会，造福人民、实现社会正义。维持政府和公民之间的社会合约是促进社会信任所必不



可少的。

## **冲突预防**

冲突预防比社会团结/统一吸引了更大的注意力，虽然二者具有内在联系。根据世界银行的最新文件，具有从暴力冲突复原的能力的社会有下列关键特征：

- 政治和社会体制大体是包容、公平和问责的。
- 经济、社会和民族多样性，而不是分化和惟我独尊。
- 增长和发展给全社会提供了公平的福利。
- 文化对话而不是暴力。

然而，实践中，冲突预防仍然是由防范冲突专家们处理的专门问题。大多数国家和部门战略是经济学家和部门专家制定的，他们对冲突事实视而不见，设计时不顾及内部摩擦和紧张的根源，因为认为那是“政治性的”，因而超越了发展领域。至今，社会主张往往塑造着国家，并在历史上引发社会改革；如果一味的忽视和镇压，就会引发更深重的暴力。国家发展战略在紧张升级之前就认识到冲突根源至关重要。

- **预警：**冲突的根源因国而易，但是一般涉及由社会纵向不平等（阶层冲突和斗争）和横向不平等（民族和宗教分歧）所引发的严重的怨愤。风险鉴别指标包括：（一）过去的冲突历史，（二）贫穷和不平等普遍存在，（三）政治不稳定，政府不负责任，经济结构和出口品（统计上显示，仰赖少数主要出口产品的国家风险较高），（四）否定政治权利和公民权利，（五）军国主义/黠武主义，（六）小型武器泛滥，（七）民族统治，（八）邻国之间发生冲突，（九）大量男青年失业，和（十）暴力文化，制造神话，公众观念。
- **解决冲突的潜在根源：**国家发展战略提供了理想的优先采取措施的框架，在冲突采取暴力形式之前，处理已经查明的紧张情势内在根源，比如，实行改革，目的是做到公平以及实施年轻人就业方案。这包括支持让人们倾吐气愤不平参与性进程，以及有效的纠纷调解机构。

## 方框 25

### 布隆迪：布隆迪 — 防止冲突的战略

自 1962 年独立以来，布隆迪历经多次大规模灭绝种族杀戮（1965 年至 1969 年、1972 年、1988 年、1991 年、1993 年），大约有 35 万人死亡，130 万难民和境内流离失所者。胡图和图西族裔再次发生暴力冲突的风险极高。一个时期少量捐助者援助（无害）之后，布隆迪经济社会改革常任秘书处于 2004 年和捐助者共同分析如何防止冲突，解决冲突的结构性原因，以确保发展援助有效帮助防止暴力重演。分析发现冲突的主要原因是极端贫穷加上不平等；为了解决差异，确定为受排斥群体开展支持就业、分配土地、发展农村、社会保护和人力开发方案。还发现冲突受权贵驱使和操纵；为此，提议开展传媒项目和公共信息运动，以倡导社会团结，摒弃制造神话和偏见的文化。分析还显示冲突是由黥武主义、小型武器泛滥，还有在这样的环境中暴力行为不受惩罚的文化引起的；为加以解决，确定以下措施：支持国家司法和安全体系、事实及和解进程，以及复员和重返社会方案。

Source: Brachet and Wolpe, 2005: *Conflict Sensitive Development Assistance – The case of Burundi*. The World Bank.

除了发展公平和容忍的价值观和防止冲突，社会团结也涉及公民福祉的其他无形方面，他们尊严生活的权利、自由使用母语、与自己的社群欢度时光、嬉笑、欢乐、创新，涉及人类的所有基本方面以及健康社会的种种标志。这不仅是物质福利的结果，也是在没有恐惧、不受排斥的社会里生活的结果。

#### Links:

- UNFPA: <http://www.unfpa.org/culture/>
- UNESCO: <http://portal.unesco.org/culture>
- World Bank: Conflict Prevention and Reconstruction
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTCPR/0,,menuPK:407746~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:407740,00.html>

## 七. 国际再分配和社会正义

20 世纪末期出现的全球体系引发了巨大的抵抗。国家之间和国家内部不平等加剧。世界人口中最富有的 10% 获得全球收入的 85%，而最穷的 90% 仅仅得到其中的 15%。如果权力是群体保护和增进自身利益的能力，世界上 80% 的人口就被解除了权力。全球规则反映了全球的权力，世界 10% 精英权贵的利益享有几乎所有人类创造的财富。贫富之间的巨大鸿沟已变得更加令人忧虑，因为世界面临基于某些最贫穷国家群体的有组织的恐怖主义威胁。

通过加强和改进的发展援助来实现国际再分配的正当性不可能更强烈了。全球化要被接受，就必须惠及大多数人，是为所有人，而不是为少数人。

承担全球责任，促进社会发展的方法可能有：

- 实现千年发展目标的全球问责制，提倡国际标准，制止“恶性竞争”。
- 构建全球和区域的社会政策。

- 支持决心执行公平的国家发展战略的发展中国家政府，增加彼此协调一致的援助，特别是提供预算支助。

## 全球和区域社会政策

跨界的问题，如影响健康的流行病或非法移民，已经突显管理全球公共产品的需要。许多社会问题已经超越国界，各国政府不妨考虑协调全球和区域的社会政策，如：

- 保健（如非典、禽流感等传染性疾病）。
- 社会再分配机制如针对受压迫地区和消除不平等的全球/区域社会基金。
- 社会投资中的范围经济，如并不是所有国家都有能力通过发展高质量的大学和研究中心，或者制药业，来制造低廉的基因药物，但是这些可以在特定区域内得到发展。
- 劳动规章（如，移徙协定、劳动标准）以防止恶性竞争。
- 在公共和私人承办社会服务（水、电）监管方面合作；理论上讲，较之孤立的政府，地区联盟在同商业服务私人提供者的谈判中可更有力确保服务的通畅、价格可负担、质量标准合格。
- 通过如社会宣言、人权理事会、欧盟欧洲公平法庭或者欧洲人权法庭等有效的社会赋权机制，公民们被赋予了挑战国家政府失误，实践自身权利的能力。
- 促进合作以推进创造就业的地区投资，并实行更累进的税收制度（如，通过协调措施控制资本外逃、避税港和税收竞争）。
- 危机风险分担管理机制，如针对庄稼和牲畜微机的国际农业保险；绝大多数的农业保险经验是失败的，因为它们规模太小，当灾难来临时往往土崩瓦解；然而，通过国际的危机风险分担，以及充足的再保险，这一计划可以奏效。
- 具体专题之外，还迫切需要一个全球治理框架，去建设比较安全和比较公平合理的世界，需要国际共识让全球化为人人服务，即一个全球社会合约。

## 新的发展援助工具：

援助工具已经由发达国家对发展中国家的项目援助逐步演变为资金转移，其形式或是对政府的一般预算支助（GBS）或是全部门办法（SWAps）（如对卫生部这样的具体部门的预算支助），支持实行良政、具有多年预算/中期支出框架并尽量缩小信用风险的政府。

政府如何确保新的援助手段支持社会发展并最终惠及人民呢？一般预算援助和全部门办法如何才能最好地用于支持公平的国家发展战略呢？

- 全部门办法和一般预算援助必须被用作重新分配和实现社会正义的手段，也就是援助到人而不是用来维持机构（比如，一个部）或者发展进程（如完成一项中期支出框架），或者简单地用作迅速分配捐助者援助的机制。
- 某些一般预算援助的捐助者，如欧盟，认为应将付款和成果相联系，其中可以包括是否实现了对受排斥群体的有效影响。
- 从直接和快速影响低收入家庭着眼，社会转移特别具有吸引力；政府可以通过一般预算援助和全部门办法为社会转移出资。

- 一般预算援助能使公民能够对政策和预算的辩论作出贡献 — 在有些国家，一般预算援助支持了参与性预算制定进程和性别回应预算；政府也可以倡导其他专题预算（例如，显示对其他被排斥群体的分配影响）。
- 实际上，这意味把援助从捐赠项目和小规模基层活动转移到支持结构性变化和公平社会体制的建设。最终，一般预算援助支持政府这样具有社会合约的合法机构，去监督指导一国的经济和社会发展，造福公民。
- 必须通过专用基金出资，扩大国家和地方一级公民社会活动。

增加的援助能够支持公平的国家发展战略，其中，良政下的社会政策和经济发展携手并进。这样，发达国家和发展中国家会更好分担责任，以实现全球繁荣和千年发展目标。

## 八. 结论

采取有效政策消除贫穷、不平等和缺少机会是刻不容缓的当务之急。社会政策是公共政策不可分割的内容，提供了一整套工具，以调节和补充市场机制和社会结构，确保再分配、保护、团结和社会正义。社会政策提升人力资本和生产性就业，补充和强化经济发展。

政府启动国家发展战略，为的是建设社会包容、创造就业、经济兴旺、政治稳定的国家。国家发展战略不仅仅是技术统治论者的实践；也是再思考国家社会契约的机会。这需要创建支持性的政治联盟，同时抗拒精英权贵或既得利益集团掌控政策。

本政策指导说明陈述了起草具有包容性的国家发展战略的必要步骤：社会优先事项的诊断、作出政策选择、融资、实施、监测、参与和政治可持续性。

文中讨论了一组关键问题：将公平纳入从能源到交通等各个部门的主流的需要；需要普适性政策，关注穷人和受社会排斥群体；需要短期举措补充长期政策，以确保快速处理紧迫的社会问题，并且稳定维护对政府的政治支持。

文中陈述了在就业、教育、卫生、社会保护、文化和冲突预防领域能够快速实现公平、包容性的社会发展的某些社会政策工具。与此同时又列出了实际执行问题。没有最佳解决办法，也没有“一概适用”的公式。每个国家都有不同的社会需要、发展目标和实现它们的财政能力，都会选择一套不同的政策。

最后，本政策指导说明结束语里谈到需要更好的全球治理来减轻全球贫穷和社会不平等。我们这一代人的挑战是去塑造全球化，并公正和可持续地加以管理。可以由国际和区域社会政策，连同更多协调一致的发展援助，以及支持公平的国家发展战略等加以实现。为人人建设更美好 21 世纪的重任现在就落在我们肩上。

## 九. 参考书目

- Birdsall, N. (2005) *Why Inequality Matters in a Globalizing World*. WIDER Annual Lecture.
- Booth, D. and Curran, Z. (2005) *Aid Instruments and Exclusion*. ODI, UK
- Bourguignon, F. (2004) *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*. World Bank, Washington DC.
- Cichon, M. et al. (2006) *Changing the Paradigm in Social Security: From Fiscal Burden to Investing in People*. ILO, Geneva.
- Deacon B. (2002) *Tracking the Social Policy Discourse: From Safety Nets to Universalism*. BIEN, Geneva.
- Deacon, B. et al (2005) *Copenhagen Summit Ten Years On: The need for effective social policies nationally, regionally, and socially*. GASP/STAKES, Helsinki.
- Devereux, S and Sabates-Wheeler, R. (2004) *Transformative Social Protection*. Institute of Development Studies, Sussex, UK.
- DFID (2004) *Labour Standards and Poverty Reduction*. DFID, London.
- DFID (2005) *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion: A DFID policy paper*. DFID, London.
- DFID (2005) *Social Transfers and Chronic Poverty: Emerging Evidence and the Challenge Ahead*. DFID, London.
- Esping-Andersen, G. (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Blackwell, London.
- Helpage (2004) *Age and Security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families*. Helpage, London.
- Helpage, IDS, Save the Children (2005) *Making Cash Count: Lessons from cash transfer schemes in east and Southern Africa for supporting the most vulnerable children and households*. London
- Holzmann, R. and Jorgensen, S (1999) *Social Protection as Social Risk Management*. The World Bank, Washington, D.C.
- Howell, D. (2005) *Fighting Unemployment: Why Labor Market Reforms Are Not The Answer*. Schwartz Center for Economic Policy Analysis, New York.
- ILO (1999) *Decent Work. Report of the Secretary General 87<sup>th</sup> International Labour Conference*. Geneva.
- ILO (2004) *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All. Report of the World Commission on the Social Consequences of Globalization*. ILO, Geneva.
- ILO (2005) *Decent Work and Poverty Reduction Strategies*. ILO Geneva.
- Kanbur, R. and Lustig, N. (1999) *Why is Inequality Back on the Agenda*. Paper presented at Annual Bank Conference on Development Economics, 1999.

- Lustig, N. and McLeod, D. (1997) Minimum Wages and Poverty in Developing countries: Some Empirical Evidence, in S. Edwards, and N. Lustig eds., *Labor Markets in Latin America*. Brookings Institute, Washington D.C.
- Mackintosh, M. and Koivusalo, M. (eds) (2005) *Commercialization of Health Care: Global and Local Dynamics and Policy Responses*. UNRISD, Geneva.
- Mesa-Lago, C. (2002) *Reassessing Pension Reform in Chile and Other Countries in Latin America*. Paper presented at Social Protection for the Poor Conference, ADB, Manila.
- Mkandawire (2005) *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. UNRISD, Geneva.
- Mkandawire, T (2006) *Lessons from Social Policy in a Development Context*. Paper presented at UN Forum on Productive Employment and Decent Work.
- Ocampo, J.A. (2006) *Market, Social Cohesion, and Democracy*. DESA Working Papers No. 9. UN, New York
- Ortiz, I, Ed. (2001) *Social Protection in Asia and the Pacific*. ADB, Manila.
- Pal, K. Cichon, M. Et al (2005) *Can Low-Income Countries Afford Basic Social Protection? First results of a modeling exercise*. ILO, Geneva.
- Perry, G. et al. (2006) *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington DC
- Pogge, T. and Reddy, S. (2006) Unknown: Extent, Distribution and Trend of Global Income Poverty. *Economic and Political Weekly*, June 3 2006.
- Ranis, G. and Stewart, F. (2005) *Dynamic Links between the Economy and Human Development*. UN DESA Working Paper 8.
- Ravallion, M. (1998) *Poverty Lines in Theory and Practice*. Living Standards Measurement Study Working Paper 133, World Bank, Washington DC.
- Sachs, J. (2005) *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the MDGs*. UN Millennium Project, New York.
- UNDESA (2005) *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005*. UN, New York.
- UNFPA (2004) *Tips for Culturally Sensitive Programming*. UNFPA, New York.
- UNFPA (2005) *Adding it Up: The Benefits of Investing In Sexual and Reproductive Health Care*. UNFPA, New York.
- UNFPA (2005) *Combating Gender-Based Violence: A Key to Achieving the MDGs*. UNFPA, New York.
- UNIFEM (2006) *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. UNIFEM, New York.
- UNRISD (2005) *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*. UNRISD, Geneva.
- Van der Hoeven, R. Dagdeviren, H. Weeks, J. (2001) *Redistribution Matters: Growth for Poverty Reduction*. Geneva, ILO

Van Ginneken, W. (2003) *Extending Social Security - Policies for Developing Countries*. Extension of Social Security Paper No. 13, ILO, Geneva.

WHO (2004) *Reaching Universal Coverage via Social Health Insurance*. WHO, Geneva.

WHO (2005) *Health and the Millennium Development Goals*. WHO, Geneva.

World Bank (2002) *PRSP Sourcebook*. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (2003) *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (2003) *Preparing Public Expenditure Reviews for Human Development*. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (2005a) *Conflict Analysis Framework*. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (2005b) *World Development Report 2006: Equity and Development*. World Bank, Washington, D.C.