联合国 E

经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/56
18 January 2001
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十七届会议
临时议程项目 10

经济、社会和文化权利

重债穷国倡议：从人权角度对减贫战略文件的评估

独立专家 Fantu Cheru 先生提交的关于结构调整政策和外债对充分享有所有人权，尤其是经济、社会和文化权利的影响的报告

GE. 01-10183 (C)

目　录

	段　次	页　次
内容提要		3
背　景	1 - 7	4
导　言	8 - 11	6
一、为什么皇帝没有衣服：重债穷国与筹资危机	12 - 20	7
二、减贫战略文件：一项新的结构调整方式	21 - 23	10
A．政策的脱节：贫困与宏观经济目标	24 - 30	12
B．公民的参与	31 - 35	15
三、虚假的指标：债务“持续”率能否说明一国经济的恶劣程度？	36 - 45	16
四、建议：前进的道路	46 - 47	19

附　件

一、乍得和莫桑比克：减贫战略文件摘要	23
二、贝宁、加纳、肯尼亚、塞内加尔、坦桑尼亚、乌干达和赞比亚：减贫战略文件摘要*	31

---

* 由于篇幅有限，附件二未能译成中文，因此只有英文复印文本。

内容提要

作者虽然承认重债穷国倡议背后的良好意愿，但他指出，仍然存在着若干问题，而最关键的一个问题是如何为该倡议筹资。世界银行和国际货币基金组织这两个赞助重债穷国倡议的机构，以及各区域开发银行和其他一些相对不太知名和较小的多边机构日益关切的是，没有足够的资源来资助重债穷国倡议。此外，作者还着重指出，重债穷国倡议并未解决重债穷国所欠非巴黎俱乐部债权国的债务问题。因此，重债穷国的实际债务比表面看来情况更加严重，甚至因重债穷国相互之间所欠的债务而愈发恶化。因而，像这样的一项重债穷国倡议不足以解决问题。

关于减贫战略文件，作者说，各国政府期待着正在编写的减贫战略文件能够更加清晰地展示，宏观经济政策与议定于 2015 年实现的国际社会发展目标之间的关系。对附件所载的八个国家(贝宁、乍得、肯尼亚、莫桑比克、塞塞内加尔、坦桑尼亚和赞比亚)的临时减贫战略文件和一个国家(乌干达)的正式减贫战略文件的审查揭示，各国文件的质量存在很大的差距。此外，审查还表明，大多数受调研国家的主要宏观经济目标与减贫目标不相符。出现这种不相一致的原因之一是，急于提供债务减免的愿望与缺乏适当减贫框架之间存在严重矛盾。另一个造成这种脱节现象的原因是，负债国与管理重债穷国倡议的布雷顿森林机构之间存在不平等的权力关系。鉴于在相当大的程度上是 7 国集团确定了这些机构议程的事实，因此，7 国集团政府应当与世界银行和货币基金组织同样为继续对这些负债国乱下诊断而受到指责。

独立专家还指出，重债穷国政府在减贫战略文件中试图迎合世界银行和货币基金组织的需要。因此，这些文件过多强调宏观经济的考虑、财政制度的改革和私有化措施，而既不考虑到这些政策对减贫的影响，也不顾及国情。他强调指出，所有经审查的减贫战略文件都强调，必须实行结构调整、精简压缩、收回成本以及减少支付给教员的酬金。他对这种做法能否铲除贫困表示疑问。作者批评说，把减贫战略文件进程作为一项过渡性措施的做法，并没有考虑到以下这项工作的难度：必须在征得所有利益攸关者同意的情况下，才能制订出可靠的、基于协商一致意见的国家减贫战略。货币基金支持的方案仍然僵化、死板，有时甚至带有

惩罚性，一些国家几乎毫无机动的余地。减少贫穷促进增长信贷额度(减贫信贷额度)(即原来的扩充调整金)仍牢牢地把重点放在宏观经济和金融问题上。

虽然减贫战略文件应该以国家为动力，在公民社会的广泛参与下，以具有透明度的方式进行编制和制定，但独立专家说，所审查的国家中大多数并没有尊重编制减贫战略文件过程中的参与性和透明度。因此，各国的减贫战略文件缺乏民众信任。

然而，尽管提出上述种种批评，独立专家还是认为，减贫战略文件进程确实提供了一种可能的办法，各发展中国家可借以真正实施本国所有的参与性减贫战略。世界银行和货币基金组织在这一进程中可发挥重大的作用，但这将取决于它们对条件限制和宏观经济改革的态度。

最后，独立专家建议，债权国政府和机构“对整个问题再作重新审查”。他的其他几项建议所针对的问题是，如何加快对合格重债穷国实行直接减免的进程。他的主要建议是：免除重债穷国的债务应与减贫战略文件进程脱勾；加给享受债务减免国家的唯一条件是，它们必须设立一个独立的实体，以便将因免债而腾出的资金用于社会发展；不只是让世界银行和货币基金组织起到监督减贫方案的作用，也应当让联合国的其他机构起到这一作用；组织新的几轮会谈，目的在于寻找解决许多贫困国家债务负担的办法；取消减贫增长法；开展一系列的对话，探讨如何将宏观经济政策问题融入更广泛的社会发展目标。

背　景

1. 1999 年，独立专家 Fantu Cheru 先生向结构调整方案和经济、社会和文化权利问题不限制成员工作组第二届会议提交了他的第一份关于结构调整政策对充分享有人权的影响的报告(E/CN.4/1999/50)。随后，又将此份报告提交给了人权委员会第五十五届会议。独立专家在该报告中审查了第三世界的发展危机的根源；探讨了结构调整方案与实现经济、社会和文化权利之间的关系；提出了“在改革中调整”的基本原则，并提出了在国际、区域和国家各级采取行动的建议。

2. 考虑到外债与结构调整政策相关的性质，关于外债对充分享有经济、社会和文化权利的影响问题特别报告员 Reinaldo Figueredo 先生与结构调整政策对充分享有人权的影响问题独立专家于 2000 年向人权委员会第五十六届会议提交了一份

联合报告(E/CN.4/2000/51,附件)。他们在报告中集中分析了重债穷国倡议、艾滋病病毒/艾滋病的流行对非洲发展的影响、飓风米奇的影响以及债务减免与最恶劣的童工形式之间的关系。他们在报告的最后提出了一般性的建议。

3. 本报告是根据人权委员会第 2000/82 号决议提交的。在该决议中，委员会决定中止关于外债对充分享有经济、社会和文化权利的影响问题特别报告员的任务和关于结构调整政策独立专家的任务。然而，委员会决定设立结构调整政策和外债对充分享有所有人权，尤其是享有经济、社会和文化权利的影响问题独立专家的任务。

4. 本报告审查了自 1999 年以来在批准合格国家债务减免方面所采取的各种步骤。基于对十九份临时减贫战略文件中的 9 份文件作出的分析，对减贫战略文件进程进行了严格审查。

5. 1980 年代中期，根据货币基金组织和世界银行的指导原则，推行了结构调整方案。方案宣称的目标是推动增长和开发能力。通过稳定化政策呼吁实行的市场开放往往造成了增长滞缓。为了减轻增长滞缓的负面影响，货币基金组织于 1987 年 9 月针对一些贫穷国家推出了扩充调整金，以使这些国家能得到为期长达三年的援助，偿还期可延长到 10 年以上(这不同于常规信贷，常规信贷的偿还期是一至二年)。1999 年 11 月，以减少贫穷促进增长信贷额度(减贫信贷额度)取代了扩充调整金。减贫信贷额的目的是支持有关方案，以便用可持续方式明显加强国际收支状况并促进持久性增长。

6. 与此同时，减贫战略文件取代了作为扩充调整金基础的政策框架文件。国家减轻贫困方案是世界银行和货币基金组织的贷款方案和实行重债穷国债务减免的基础。减贫战略文件的基本特征是：(a) 是以参与方式制定的，(b) 立足于本国和(c) 提出了消除贫困的政策框架和议程。

7. 重债穷国和申请扩充调整金国家必须写出一份减贫战略文件，才可寻求货币基金组织或世界银行新方案给予的支助。货币基金组织和世界银行董事会首先必须核准一国的减贫战略文件，然后才会同意其借贷方案。货币基金组织与世界银行的董事会根据一项连贯的政策战略，接受减贫战略文件。减贫战略文件将由世界银行和货币基金组织的工作人员按文件的目标及政策内容联合作出评估。此外，两个组织的董事会还必须审查有关国家政府与公民社会的磋商程度以及处理施政问题的办法。

导　言

8. 自 7 国集团政府在德国科隆举行的 1999 年年会上宣布的重大债务减免倡议以来，一年半已经过去。当时，许多减免债务的倡议者，包括 2000 年大庆组织，都对增加优惠的重债穷国倡议表示欢迎，认为它是世界银行和货币基金组织朝着寻求一项永久性解决贫困国家债务问题办法的目标迈出的重要的一步。重债穷国倡议二的中心部分是以下几个方面的提案：批准更大幅度地削减累计债务总额，并加快削减偿债支出；放宽苛刻的资格标准；最重要的是，将减轻贫困作为增加优惠的重债穷国倡议的中心。

9. 在发起增加优惠的重债穷国倡议(重债穷国倡议二)时，对 33 个贫困国家承诺了总额达 900 亿美元的债务清偿额，各债权国承担的数额估计将近 270 亿美元，主要是由于大幅度地削减了贷款额，其好处在于勾销今天的债务以免贷款期拖延形成沉重的利息负担。然而，到了 2000 年 9 月货币基金组织/世界银行在布拉格举行年会时，关于科隆倡议下的债务减免几乎没有取得进展任何实质性。7 国集团政府没有兑现在 1999 年夏季科隆最高级会议上所作的到 2000 年至少免除 20 个国家的债务的承诺。逐步递增办法只为九个国家提供了些许债务减免，未按规定的速度和幅度实现减免。

10. 联合国秘书长科菲·安南在他提交联合国大会第五十五届会议的有关报告(2000 年 9 月 26 日 A/55/422)中表达了上述看法，该报告涉及发展中国家债务情况的最新动态。他指出关键的障碍是：(a) 7 国集团政府未能为重债穷国信托基金提出足够的资金；以及(b) 增加优惠的重债穷国倡议虽然做了一些表面上的修改，却继续陷入货币基金组织和世界银行有关资格条件评审的复杂罗网。各国在完成点以后，为了得到充分减免的资格，必须在减贫战略文件中证实自己符合资格的条件。但这套繁文缛节的工作程序往往需要数月、甚至数年的时间，吞噬了申请国匮乏的发展资源。面临这些挫折，少数几个合格国家已经撤回或扬言要撤回它们的申请。

11. 本报告审查了自 1999 年以来在批准合格国家的债务减免方面的进展速度，并从评论角度审查了减贫战略文件进程。报告是在认真分析了截止 2000 年 9 月提交给货币基金组织和世界银行供其审议的十九份临时减贫战略文件(I－PRSP)中的九份的基础上编写的。这九份临时减贫战略文件都是来自非洲，但也对洪都拉斯的临时减贫战备文件进行了粗略审查。在本报告编写之际，只有三份正式完成的减贫战略文件：乌干达、布基纳法索和玻利维亚。专家与这三个国家广泛进行了磋商。由于联合国规定的篇幅限制，无法详述已审查的九份减贫战略文件。附件摘要概述了每一国的减贫战略文件并应按所列分析案文一并阅读。

一、为什么皇帝没有衣服：重债穷国与筹资危机

12. 重债穷国倡议旨在将那些施行经济和社会改革的贫困国家的债务减轻至可持续水平，并且专门用于应付传统的债务减免机制将不足以帮助一些国家走出重订偿债期限进程的困境。在增加优惠的重债穷国倡议下，有三十几个重债穷国可望有资格得到援助，其中大多数是撒哈拉以南非洲国家。迄今为止，在增强的框架下已对 17 个国家进行了审查，这些国家在一段时期内获得一揽子总计 310 亿美元的偿债减免。[1] 目前正在从事的工作拟于 2000 年 12 月底为大约 20 个国家提出免除债务的成套计划。

13. 然而，尽管出发点是好的，但强化的倡议却遇到了若干问题，其中关键性问题是筹资问题。正如本文开头所述，多边和双边债权人都可望提供(按现值计算)大约 280 亿美元资助债务减免方案。在这笔数额中，世界银行、货币基金组织、非洲开发银行和美洲开发银行这四个多边债权人预期将出资 140 亿美元；双边债权人将拨款 132 亿美元，剩余的由商业债权人提供。双边债权人基本上是巴黎俱乐部债权人做出的承诺，其中许多债权人除了按重债穷国倡议提供了援助外，还勾销了大笔数额的双边债务。不过，帐簿上仍然保留着那些重债穷国欠非巴黎俱乐部债权人的债务。关于这一问题，本报告将在稍后部分再作分析。

表 1

债权人减免重债穷国债务的分摊份额

债 权 人	在重债穷国总减免额中所占百分比(%)
多边总额其中：	50
世界银行	22
货币基金组织	8
非洲开发银行	8
美洲开发银行	4
其他(共 23 个债权人)	8
双边—巴黎俱乐部	41
双边—非巴黎俱乐部	6
商业金融机构	3

资料来源：美国财政部、货币基金组织和世界银行数据。

14. 没有充足的资金资助这项倡议，这已成为这两个主持重债穷国进程的机构日益关切的问题。货币基金组织本身也表示，除非将黄金重新估值所得的、目前投在一个长期帐户的款项腾出来以增加资源，否则对于在 2000 年之后是否参与重债穷国进程持有保留。许多债权人，特别是多边和较小的双边债权人难以获取必要的资金，以支付其资助重债穷国信托基金的分摊份额。控制这些金融机构运作的法律限制一直无法克服。

15. 致使为该倡议筹资的期望下降的主要原因与主要捐助国的预算拨款策略有关。在年会期间，7 国集团首脑可以作出免除债务的承诺，但最终还得由其各国的立法机构和议会来决定拨款多少或是否拨款。由于债务减免不属双边援助的年度拨款范围，会导致各国的预算成本增加，因此许多双边债权人要克服巨大的政治障碍，才能从各自议会获得增拨的资金。这在反对提供外援的情绪日益激化的西方国家尤其困难。

16. 对区域性开发银行如非洲开发银行和美洲开发银行来说，由于担心会损害其本来健全的财政状况，因此银行的管理规则对于可拨出用于债务减免数额规定的资金最高限额。在 29 个非洲国家的 102 亿美元未偿债务索还总额中，非洲开发银行已承诺准予免除总计 22 亿美元的债务(净现值)。非洲开发银行将从其本身资源中拨出 3.7 亿美元，其余将从外部来源解决。同样，美洲开发银行计划批准免除 11 亿美元的债务(净现值)，而其未偿债务索还总额为 38 亿美元。该银行将从其

本行资源中拨出 1.8 亿美元，其余的将从双边来源筹措。鉴于债务减免在未偿债务索还中所占比例较高，因此上述两个银行都正在努力从外部双边捐助方筹资，以兑现其承诺。但还有待于捐助方做出承诺。

17. 例如，2000 年初，美洲开发银行因未能获得双边来源的自愿捐款，导致推迟货币基金组织对洪都拉斯的临时援助的发放。由于该国政府未能加速实施私有化方案亦使问题变得更加复杂。由于双边捐助方在争取各自的立法机构批准在各自双边债务减免计划外，再增拨用于多边债务减免的资金时往往遇到困难，也可能会出现上述类似的情况。由于资源的不足，再加上重债穷国政府在实施商定的改革时步履缓慢，结果造成债务减免在管道另一端受阻的局面。这就是下文所探讨的为何债务减免应与减贫战略文件脱勾的其中一个原因。

18. 除了上述四个主要的多边金融机构外，还有 23 个知名度不太高的、规模较小的多边机构，例如东非开发银行(坎帕拉，乌干达)和中美洲经济一体化银行(特古西加尔巴，洪都拉斯)，都预期参与为重债穷国倡议的筹资。这三个基于区域的多边机构虽然支持倡议的目标，但并不愿意完全从本行的资源中拨款捐助，因此它们担心这样做会威胁到其健全的财政状况。由于这一原因，重债穷国信托基金仍将处于资金严重不足的局面。除非 7 国集团政府都同意在规定期限内出售货币基金组织的黄金并拨出世界银行年利润的一小部分，以资助整个债务减免倡议，否则整个项目很可能于 2001 年初中止。

19. 除了筹资危机之外，目前的这个增加优惠的重债穷国倡议是不够的，因为它并没有解决重债穷国欠非巴黎俱乐部债权人的债务问题，而且这些债务长期以来既未重新订过偿债期限，也从未清偿过。因此，这些负债国的债务可持续率是有误导性的，因为这些国家的实际负债情况比表面看来更加严重。这是因为它们的国际收支储备帐户中有本该支付给非巴黎俱乐部债权人的款项。一些对非巴黎俱乐部债权人欠有债务的重债穷国很可能因目前的做法缄口不谈如何解决非巴黎俱乐部债务问题而再度“休克”。[2]

20. 最后，对于重债穷国之间的债务问题知之甚少，对此基本上不存在解决的机制。例如，坦桑尼亚是乌干达的一个债权国。同样，哥斯达黎加和危地马拉对尼加拉瓜的贷款尚未偿还。这些国家欠其邻国的债务都计入各自的国际收支储备金，致使这些负债国各国的储备状况都出现了膨胀。还有许多其他重债穷国也处于与乌干达和尼加拉瓜同样的情况。

二、减贫战略文件：一项新的结构调整方式

21. 临时减贫战略文件(I-PRSP)起到正式减贫战略文件的引路图的作用，不起到长期的减贫战略文件目标与一国的短期筹资和债务减免需要求之间的桥梁作用。I-PRSP 为一国争取达到“决定点”的资格铺平道路，一旦达到“决定点”，便可为政府争取到由货币基金组织的减少贫穷促进增长信贷额度即原先的扩充调整金提供的临时资助(或贷款)。根据增加优惠的重债穷国倡议框架，“完成点”是一个对政策起到影响作用的额外的杠杆作用点。大多数国家在正式减贫战略文件编制完毕之后，还必须有至少一年的业绩，才可取得减免债务额的资格。此外，减贫战略文件还将为国际金融机构提供的所有新的减让性援助建立框架。

22. 在编制减贫战略文件时，各国政府必须明确展示宏观经济政策与议定拟于 2015 年实现的国际社会发展目标之间的联系。[3] 此外，临时减贫战略文件还应当阐明逐步递增的减轻贫困资源的拟议用途。临时减贫战略文件载有以下内容：

政府对减轻贫困的承诺及其减贫战略的要素；

对时限的承诺，以及将为编制正式减贫战略文件拟与货币基金组织、世界银行和其他债权人及捐助人磋商的进程；

三年期的的宏观经济框架和政策矩阵，重点是通过加快经济增长减轻贫困(见附件二有关政策矩阵的实例)。这一矩阵基本上是一份政策条件的清单(例如坦桑尼亚有 114 条)。

23. 对八份临时减贫战略文件(I-PRSPs)和一份载于附件一和二的来自非洲的正式减贫战略文件的审查表明，这些文件的质量极不平衡，[4] 其展示如下：

减轻贫困战略和公民社会参与程度的质量因确定的兑现这些计划时限不切实际而受到损害；

许多经审查的文件显示出的主要特征是政策性指令或条件为数过多。例如以坦桑尼亚的 2000 至 2002 年的政策矩阵，货币基金组织和世界银行在该文件后附上了一份约有 157 条政策的清单，这些都是该国政府必须在这段期间实施的政策。此外，还有与债务减免挂勾的 20 多项政策条件，有 10 项政策条件是与世界银行的国别援助战略挂勾的，还有一些政策条件是与货币基金组织和世界银行资助的结构调整信贷挂勾的；

贝宁的临时减贫战略文件也包括了一项政策矩阵，载有政府必须履行的大约 111 项条件。在减贫战略文件中几乎未论及究竟如何使用债务减免，只是泛泛地称在调拨外部援助时将把社会服务列为优先重点；

加纳、肯尼亚和莫桑比克的临时减贫战略文件以及乌干达的正式减贫战略文件均载有最新数据，但是乍得、塞内加尔和坦桑尼亚的临时减贫战略文件的质量则因住房调查数据过时或相对较少而受到影响；

本报告审查的所有减贫战略文件除肯尼亚外，普遍都存在没有按性别分类的详细数据问题；

临时减贫战略文件中没有一份试图融入主要的国际人权原则，即《儿童权利公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和国际劳工组织的若干劳工公约；

在问题重点方面，所审查的九份文件全都强调了促进增长以减轻贫困的重要性，但文件未能证明增长与减贫之间的关系；

其他的共同主题包括乡村发展和援助处境不利群体(诸如妇女和儿童)特别努力的重要性。文件着重强调了必须增加社会开支，但未能清楚地说明宏观经济的各个方面与减贫目标有何关系；

所审查的九份文件都强调了增加透明度、加强财务责任制和增进贫困者获得公共服务机会的重要性。然而，所有文件都只字未提当“有贪污行为的”当权人主持减贫战略框架的实施工作时，如何实现透明度与财务责任制的问题。法治与经济公正之间的关系未能充分地或切合实际地得到处理。光凭透明度和责任制不足以导致实现经济公正。为此，除其他之外，尤其需要采取反腐败的措施；

一些文件(加纳、肯尼亚和坦桑尼亚)明确地说明了国家的减贫优先重点与 2015 年国际发展目标之间的联系。要做到这一点，可以通过对目前的预算重新确定优先次序的办法；

肯尼亚和加纳的临时减贫战略文件提出了新的问题，例如施政、反腐败等问题；

肯尼亚的减贫战略文件指出了土地改革的重要性，并提议为 300,000 名无耕地农民颁发个人土地证。

表 2

世界银行和货币基金组织董事会为本报告
审查的减贫战略文件/临时减贫
战略文件以及审议日期

国 家	随 附	文 件	世界银行董事会讨论的日期	货币基金组织董事会讨论的日期
加 纳	减贫信贷额度	临时减贫战略文件	2000 年 8 月 24 日	2000 年 8 月 22 日
乍 得	重债穷国倡议 减贫信贷额度	临时减贫战略文件	2000 年 7 月 25 日	2000 年 7 月 25 日
乌干达	重债穷国倡议	减贫战略文件	2000 年 5 月 2 日	2000 年 5 月 1 日
赞比亚	减贫信贷额度	临时减贫战略文件	2000 年 8 月 4 日	2000 年 7 月 26 日
贝 宁	重债穷国倡议 减贫信贷额度	临时减贫战略文件	2000 年 7 月 13 日	2000 年 7 月 17 日
坦桑尼亚	重债穷国倡议	临时减贫战略文件	2000 年 4 月 4 日	2000 年 3 月 31 日
塞内加尔	重债穷国倡议	临时减贫战略文件	2000 年 6 月 20 日	2000 年 6 月 21 日
肯尼亚	减贫信贷额度	临时减贫战略文件	2000 年 8 月 1 日	2000 年 7 月 27 日
莫桑比克	重债穷国倡议	临时减贫战略文件	2000 年 4 月 6 日	2000 年 4 月 7 日

资料来源：货币基金/开发协会“减轻贫困战略文件的执行进展情况”，2000 年 9 月 7 日，第 7 页。

A. 政策的脱节：贫困与宏观经济目标

24. 在所审查的大多数国家中，总的宏观经济目标与减轻贫困的目标不相一致。美国总审计局最近的一份报告也得出了同样的结论。结论指出，希望尽快实现债务减免的愿望与必须确保建立适当的减轻贫困框架之间存在着严重的矛盾。[5] 只有乌干达的减贫战略文件坚定地遵循了政府于 1997 年首次制定的综合铲除贫困行动计划，并参照新的贫困数据、具体的部门计划，经与贫困阶层进行直接磋商后进行了修订。但这一进程花费了两年多时间才得以完成。公民社会目前正参与监测这一计划的实施。

25. 如何解释临时减贫战略文件的宏观经济要素与减轻贫困目标之间出现的脱节问题？其答案是，负债国家与管理重债穷国倡议的机构，即货币基金组织和

世界银行之间权力关系的不平等。从我们的分析可以明确地看出，一些国家过分琢磨货币基金组织和世界银行的心思。各重债穷国政府力求使其减贫战略文件符合货币基金组织和世界银行的借贷标准，因而过多地强调宏观经济考虑、财政改革和私有化措施，以迎合这些实权在握的机构，而不考虑这类政策会对减轻贫困工作产生什么样的影响，也不考虑处于什么样的国情之下。最终，对这些国家的政府来说最重要的是，它们能从这些金融机构获得迫切需要的现款资金。正如为编写本报告而采访的一位财政部长简捷指出的那样，“我们并不想去琢磨货币基金组织的意思。我们宁可直冲它们的心思而去，它们要什么就给什么，免得它们对我们指手划脚。这么做，我们传递了一个明确的信息，表明我们知道我们正在做什么，那就是，我们相信结构调整”。

26. 负债国“迎合”货币基金组织的决定既是政治性的也是财政性的，因为要获得重债穷国倡议二下的债务减免资格的条件是，在执行货币基金组织和世界银行政策方面取得“良好的业绩”。虽然应当鼓励和支持各国采取合情合理的、具有经济和政治意义的政策，但是货币基金支持的方案仍然僵化、死板而且有时甚至带有极大的惩罚性，[6] 致使各国几乎没有回旋的余地。扩充调整金方案以其改头换面的形式(目前重新命名为减少贫穷促进增长信贷额度)仍然牢牢盯住宏观经济和财政关注问题。尚无任何迹象表明减贫战略文件如何辅助减贫信贷额度的宏观经济重点。

27. 重债穷国倡议的制定者们未能实现的是，20 年的结构调整方案未能帮助这些国家“以出口摆脱危机”，无力清偿它们的债务以及随之带来的社会退化，而正是这些因素促使制定了重债穷国倡议。导致日趋严重的营养不良状况、在校学生人数的下降以及失业率的上升的原因是结构调整政策。然而，这些金融机构却继续开出同样的药方作为免除债务的条件，全然无视结构调整方案加剧了贫困这一昭然若揭的事实。

28. 迄今为止，编制临时减贫战略文件已经是较为容易的工作，因为大多数国家政府基本上依靠现有的国家贫困战略报告编制其减贫战略文件。而这些报告在极大程度上反映了诸如结构调整方案等经济改革战略，尽管这些方案尚未证明可成功地减轻贫困。所审查的所有减贫战略文件均如出一辙，竭力鼓吹结构调整、精简机构、回收成本和降低教师报酬的必要性。这种做法如何去铲除贫困

呢？利用临时减贫战略文件进程作为一项过渡性措施，同时解决现金流动的燃眉之急问题，这样做并未考虑到在征得所有利益攸关者同意的情况下，制定出一项有效的、基于协商一致意见的国家减贫战略的困难。世界银行和货币基金组织视这一进程为不可或缺的技术专家政治论方法。下一个阶段将证明具有更大的难度，而且直至最近，世界银行和货币基金组织仍然未能意识到必须实行深刻的政治变革才能使它行之有效。许多重债穷国根本不实行民主制度，因此对它们来说，这将是一个长期的进程。[7] 这很可能会延误债务减免的进程。

表 3

九个非洲国家为达到重债穷国倡议的目标
而必须符合的条件

国 家	宏观经济稳定性和财 政	外汇制度改 革	税 收改 革	财政部门改 革	公营部门改 革	社会部门改 革	私有化	施 政
塞内加尔	√	√	√	√	√	√	√	√
莫桑比克	√	√	√	√	√	√	√	√
坦桑尼亚	√	√	√	√	√	√	√	√
贝 宁	√	√	√	√	√	√	√	√
肯尼亚	√	√	√	√	√	√	√	√
乍 得	√	√	√	√	√	√	√	√
加 纳	√	√	√	√	√	√	√	√
乌干达	√	√	√	√	√	√	√	√
赞比亚	√	√	√	√	√	√	√	√

29. 在制定国家贫困战略框架的过程中采用的参与做法是一项重大的创新举措，而货币基金组织和世界银行可发挥建设性作用，协助各国实现这一目标。不幸的是，大多数重债穷国根本没有必要的最新贫困数据，也没有体制和分析能力，以开展广泛的贫困监测并将减轻贫困战略融入宏观经济框架。在这种缺乏关键的知识性基础结构的情况下，期待这些国家能够拿出基于协商一致意见的国家减贫框架是不现实的。世界银行和货币基金组织所处的地位应当比任何人更能清楚地认识到，在许多重债穷国很难收集到有关经济和社会部门政策各个领域的这

一类资料。[8] 即使要勾划出贫困的概况也是困难的，因为大多数重债穷国近期内并未展开过全国性住户调查。

30. 鉴于上述种种问题，把编制出正式的减轻贫困文件作为债务减免条件的决定是不现实的。既然在编制正式减贫战略文件期间全国性磋商的结果难以预料，那么可取的做法是，将债务减免与减贫战略文件进程脱钩，以便能毫不迟疑地将资源用于减贫方案。但是必须十分小心地确保债务减免基金不被挪用于腐败的目的。

B. 公民的参与

31. 减贫战略文件本来应该是以国家为动力，在公民社会的广泛参与下公开透明地进行编制和拟订的。然而编制减贫战略文件的“模板”，即文件中所载的内容是捐助方设定的，这些内容根本谈不上国家所有权的真实可靠性。

32. 独立专家指出，除了乌干达的正式减贫战略文件之外，其他几个受审查国家的临时减贫战略文件均未体现出公民参与的透明度。尽管公民社会团体曾应邀广泛地参与了临时减贫战略文件中有关社会政策规划部分的讨论，但在涉及讨论宏观经济政策选择的内容时，它们却被排斥在外。以加纳、坦桑尼亚和肯尼亚为例，作为临时减贫战略文件一个组成部分的政策矩阵内容，在全国磋商期间从未公布过。在少数其他国家中，只是让有关的所涉各部参与了磋商，尽管政策文件声明，在编制正式减贫战略文件期间，应当进行此类磋商。

33. 坦桑尼亚的公民社会各组织要求更积极地参与整个减贫战略文件的编制进程。然而，坦桑尼亚政府却以一种敷衍了事和半心半意的态度，让这些组织参与了编制进程。[9] 政府内部拟订了临时减贫战略文件，而公民社会各团体却参与了由坦桑尼亚债务与发展联合会举行的另一项进程。一些关键性的宏观经济和结构调整问题都是在与减贫战略文件磋商同时进行的秘密谈判中商定的。在稍后阶段，公民社会的一些工作组才得以参与就政府已经拟定的一些文件举行的分享会议。这不是一项使公民社会和政府的信息以最佳的方式合为一体的分享进程，公民社会各组织编制的一些文件只是送交政府引导的进程供其吸收采纳。所有的磋商都是仓促从事，并不允许展开真正的对话、讨论和辩论。虽然公民社会各团体

据理力争最后定稿阶段应当有公民社会各组织的代表参加，然而，在临时减贫战略文件最后定稿时并未邀请他们参加。[10]

34. 坦桑尼亚目前的减贫战略文件缺乏信誉，因为编制过程未得到公民团体知情的参与。磋商进程的不完善，将给编制正式减贫战略文件带来严重的影响。许多公民社会团体感到他们受了政府和捐助方、特别是世界银行的欺骗，因为后者一直强调公民社会参与减贫战略文件编制和核准进程的重要性。处理政府与公民社会之间这种不协调的政治手段将成为一个更加难以克服的问题，其难度将超过在编制正式减贫战略文件时所遇到的数据和技术专门知识的问题。临时减贫战略文件应被视为正式减贫战略文件的一份基础材料，而不是一项政治上的权宜之计，以使尽可能多的国家取得决定点的资格，从而使它们能够获得临时补救。

35. 尽管提出了上述批评，但是减贫战略文件进程确实可能成为发展中国家能用于真正执行本国和参与性减轻贫困战略的一个工具。世界银行和货币基金组织可在这一进程中发挥重要的作用，但它们必须改变其对附加条件和宏观经济改革的做法。这两个金融机构虽然越来越意识到必须将宏观经济政策与广泛的社会发展目标相联系，但在制订宏观经济政策时，却仍然存在着将重点放在基于市场的标准和财政关注问题上的倾向。[11] 这一倾向始终导致一种把社会和人的发展以及公平方面的关注问题放在次于财政方面考虑因素的地位的局面。如果要促进以人为中心的发展或采取以权利为基础的发展，那么所希望的社会和人权目标，例如公平、解决基本的需要等，都必须成为宏观经济决策的中心。

三、虚假的指标：债务“持续”率能否说明一国经济的恶劣程度？

36. 牛津饥荒救济委员会最近一份报告总结说，接受重债穷国债务减免的大多数国家年度预算储蓄较少。一些国家，包括塞内加尔、坦桑尼亚和赞比亚，将在重债穷国债务减免过程中处于为清偿债务而支出更高数额的有悖常情的境况。债务清偿将继续过多地吞噬政府的一大部分收入，有六个国家占 15%以上，赞比亚、喀麦隆和马拉维达 40%以上。[12] 竟然会发生这样的情况！这使人们对重债穷国倡议是否可行产生了疑问。向这些极度贫困的国家施加这种压力是没有意义的。[13]

37. 目前的向合格重债穷国提供债务减免的战略总的说来是不够的。莫桑比克和赞比亚就证明了这一点。当莫桑比克于 1996 年成为重债穷国倡议下第一个候选国时，人们以为，债务减免一揽子计划将最终使该国摆脱债务的束缚。但是，到 1998 年，负有 60 亿美元债务的莫桑比克发现尽管已经免除了欠货币基金组织和世界银行的大约 14 亿美元，自己仍需每年负担 1 亿多美元的债务清偿。实际免除的债务仅相当于每年约 1 千万美元多一点，致使莫桑比克继续拿出 20%以上的外汇收入来清偿债务。[14]

38. 由于 1998 年 3 月世界银行与莫桑比克政府之间的一份秘密协议书的公布，致使莫桑比克的情况更为复杂。这份协议书一直没有向议会或公民社会透露，其中，政府同意履行若干宏观经济条件，包括对市政供水的私有化，以获得重债穷国的债务减免资格。这些债务减免的附加条件引起了公众的强烈不满，特别是 2000 大庆组织施加的压力，致使在 1999 年年中作出了较大程度的让步。预期在 1999 至 2005 年期间，年债务清偿额平均下降到 7,300 万美元，而 1995 至 1998 年期间，年偿债额为 1.14 亿美元。为了获得进一步的减免，政府同意执行货币基金组织规定的 71 项新的条件，其中包括一项禁令，即不使用传统的工业政策措施重新恢复腰果加工业。

39. 赞比亚也面临着与莫桑比克同样的命运。[15] 根据货币基金组织本身的分析，即使赞比亚充分实施重债穷国债务减免办法，它的债务到 2005 年以后也不可能达到“可持续水平”。2000 年 9 月初，货币基金组织提出了四项顺利履行重债穷国倡议后偿债义务的选择方案：

根据倡议，前期提供临时援助 75%。按照这项备选方案负担的偿债额仍然高于目前的偿付债务开支，因此不符合重债穷国倡议的目标；

重新安排对货币基金组织的结构调整基金贷款。这一办法只会把债务负担的“危机”转嫁给将来的另一个时期；

重债穷国倡议贷款；这一办法不会受今后任何进一步债务减免的影响；

最后，(a) 把重债穷国倡议的赠款和贷款相混合；(b) 使赞比亚的债务与出口比率 2001 年减少到 11.7%，2005 年减少到 8.5%。这一变量将

使债务与收入的比率 2001 年达 23%，由于这一比率在 2007 年以前不会下降到 15%以下，所以仍然是不够的。

40. 在 2000 年 10 月 17 日致货币基金组织执行董事 C. D. R. Rustomjee 先生的信中，赞比亚财政和经济部长 Katele Kalumba 博士重申，其政府对货币基金组织以这种方式提出的建议表示失望：

> “……倘若增加优惠的重债穷国倡议的根本目标是减轻贫困，那么以目前形式提出的这些提案如果转化为更高的或不可改变的偿债水平，是不符合整个倡议的精神的，而且也确实不符合减少贫穷促进增长信贷额度(减贫信贷额度)的精神。偿还货币基金组织的债务这一事实就更加突出了这种不一致性，因为该组织是重债穷国倡议和减贫信贷额度方案的设计者和资助者，而这种不一致性将随着以下决定点而大大加剧。”

41. 货币基金组织与赞比亚政府之间的交涉结果引起了公众极大的不满，并竭力促使基金改变其立场，采取更为明智的立场，以免加剧恶化赞比亚的社会状况。面临这种公众压力，货币基金组织执行董事会于 2000 年 12 月 1 日修改了根据增加优惠的重债穷国倡议向赞比亚提供基金援助的管理规则，以便基金加快对赞比亚的债务减免。货币基金组织同意将赞比亚欠基金的债务有效地减免大约三分之二。据基金非洲部主任称，向赞比亚的纯资金转移 2001 年将增长约 1 亿美元，约占该国国内生产总值的 15%；货币基金组织投入的资金将超出其从债务清偿中所获得的款额。[16]

42. 债务减免水平的不足只是与增加优惠的重债穷国倡议相关的问题之一。货币基金组织规定各国为获取减免债务资格所必须遵从的不现实的条件是第二大致命问题。虽然没有明确的证据证明，货币基金组织和世界银行直接将这些政策强加于重债穷国，但各国政府根据切身经历知道，这两个强大的金融机构要求它们干些什么。在为编写本报告所审查的 10 项临时减轻贫困战略文件(I-PRSPs)中，都把严格的宏观经济目标(通常见于一般结构调整方案)摆在突出的地位，因为各国都力争向货币基金发出一项明确的信号，以力求获得临时性援助。

43. 因此，为了使增加优惠的重债穷国倡议获得成功，就必须避免过分的条件限制，尤其是在几乎没有任何事实证明减轻贫困的方案附加条件可获得成功的情况下，更加应当避免。最关键的是，必须给那些面临重大人道主义危机的国家

以更大的灵活性。考虑到必须对资金重新调拨，以便作为一项优先考虑事项，保证人民的生存，这些国家不得不以非同寻常的发展计划和管理方式作出决定和拨出资源。时间因素显然是制约关键。面临着大规模的贫困和人道主义及健康问题的紧急状态，无法等待时间来评估三年来对附加条件的执行情况是否达到可以获得充分债务减免的完成点。

44. 然而，最好的办法是，将债务减免与整个减贫战略文件进程脱钩，从而使各国花费必要的时间拟订出基于协商一致意见的国家减贫计划，不必蒙受任何压力，不必为了获得临时性债务减免，而迎合货币基金组织和世界银行的需要。债权方和债务方都应认真地关注将宏观经济政策与社会发展目标挂钩的紧迫需要。按照目前的做法，这两者之间的脱节太大，无法导致预期的结果。

45. 最后要说的是布雷顿森林机构与 7 国集团政府政策之间的关系，7 国集团政府的政策有效地确定了这两个机构的日程。这两个机构在极大程度上服务于主要股东的利益。[17] 鉴于货币基金组织和世界银行没有垄断对经济发展和社会政策的了解，尽管这两个机构摆出了这样的姿态，7 国集团政府亦应当与货币基金组织和世界银行一样，为继续对那些负债国作出错误诊断而承担同样的责任。在这方面，也不可低估美国财政部的作用。[19]

四、建议：前进的道路

46. 重债穷国倡议的筹资不足，由于一些国家在编制减贫战略文件过程中难以符合所有条件而引起的给予立即债务减免的不必要拖延，以及关于把公民社会群体包括在内的不适当的表面参与战略，这些都是以证明债权国政府和债权机构必须对整个问题作重新审查。

47. 与此同时，鉴于其目前的不稳定的经济和政治形势，不应低报向合格重债穷国给予立即债务减免的需求。但是为了加快进程，建议采取以下措施：

(a) 使重债穷国债务减免与减贫战略文件脱钩。只有货币基金组织和世界银行消除对易受害国家政府附加“条件限制”的威胁，才能使减贫框架真正成为本国所有。把债务减免与编制减贫战略文件相联系的作法取消了一些国家提供一项明确表明宏观经济政策与减贫目标之间存在一种明示联系的“自主权”。这需要时间、研究并与其民众各界进行

周密磋商。唯一的条件应当是接受债务减免的国家建立一个独立的实体，例如乌干达的减贫行动计划，使腾出的资源流向社会发展。这种实体——最好是一个独立的非政府机构——的任务是管理基金。这个实体必须遵循重要的制约财政控制、业绩监测和评价制度的规则，以保证政府无法从债务减免基金中提取资金用于其他非生产目的。一个由非政府机构、政府和捐助各方的代表组成的指导委员会的任务应当是对这个独立实体的管理工作进行监督，以确保财政和方案责任制；[19]

(b) 不应当仅仅由世界银行和货币基金组织起到监督穷国的减贫方案的作用。也应当让其他联合国机构，例如开发计划署、儿童基金会、贸发组织和劳工组织参与这一进程；

(c) 忆及秘书长关于这一主题的报告，必须努力发起新的几轮会谈，以达成一项持久的解决许多穷国、包括重债穷国的沉重债务负担的办法。新的几轮会谈一开始就应当作出明确承诺：无条件一笔勾消重债穷国所欠的全部债务；应当扩大合格国家的清单，以包括一些由于未能按指定时间达到货币基金组织条件而以前未能进入重债穷国进程的国家；

(d) 取消货币基金组织的减少贫困促进增长信贷额度(即以前的扩充调整金)，因为这只是一项由双边捐助方为清除重债穷国政府所欠货币基金组织的债务而承担的资助性贷款。货币基金组织若要勾消欠它的债务，可以通过黄金销售(重新估价过程)，而不是通过双边捐助方的自愿捐款。相反，流向减贫信贷额度的双边资源应当用于：资助额外的双边债务减免、增加双边援助或直接资助一项已定目标的方案，例如在重债穷国的艾滋病毒病毒/艾滋病、女孩的教育或冲突后重建和恢复方面；

(e) 最后，对第三世界债务国政府来说重要的一点是，多边金融机构和致力于全球经济正义问题的社会运动必须就如何把宏观经济政策与更加广泛的社会发展目标相结合问题开展严肃的对话。这种对话的出发点应当是一致商定就结构调整的经济和社会影响问题的研究结果进行讨论和辩论，所收集的研究结果来自 10 个国家的案例研究，其中大多

数研究是根据一项称为结构调整参与性审查国际网络的倡议与世界银行共同进行的。这种对话如果以一种建设性方式进行管理，将会给这些在拟定和执行更具改革性和非后退性的可供选择的结构调整政策过程中的行为主体各方带来好处。

注

[1] 货币基金组织/国际开发协会，减贫战略文件：执行情况的进展，货币基金组织和世界银行工作人员编写的报告，2000 年 9 月 7 日。

[2] 根据增加优惠的重债穷国倡议框架，债务现值将减少到最高达出口额的 150%(根据原先的债务穷国倡议，为 200%-250%)和政府收入的 250%(以前为 280%)。债务减免总额将根据实际数据在决定点确定。

[3] 目标包括如下：使赤贫率下降一半；使婴幼儿死亡率下降三分之二，使孕产死亡率下降四分之三；实现所有国家普及初级教育；使所有适龄个人能够得到生殖卫生服务；到 2005 年，消除初等和中等教育中的性别差异；到 2005 年实现国家可持续发展战略，以确保目前的环境资源损失到 2015 前在全球得以逆转。

[4] 为本报告目的，已对下属国家的临时减贫战略文件进行了审查：加纳、塞内加尔、坦桑尼亚、莫桑比克、贝宁、乍得、赞比亚和肯尼亚。正式减贫战略来自乌干达。

[5] 美国总审计局，关于穷国的债务减免倡议面临挑战，向各国会委员会提交的报告，GAO/NSIAD-00-161,哥伦比亚特区华盛顿。

[6] 见附件中关于贝宁的临时减贫战略文件摘要。这份临时减贫战略文件附加了 117 项条件。

[7] 世界银行/货币基金组织，“重债穷国倡议和减贫战略文件：进度报告”，世界银行行长 James D. Wolfensohn 与货币基金组织总裁 Horst Kohler 的联合备忘录，2000 年 9 月 7 日，第 6 页。

[8] 在 2000 年 9 月 7 日致发展委员会全体委员和国际货币和金融委员会全体委员的备忘录中，世界银行行长 James D. Wolfensohn 和货币基金组织总裁 Horst Kohler 写道：“向正式减贫战略文件的过渡有可能引起其他问题，其中包括投入和结果的有效成本计算；追踪与贫困有关的公共开支；以及把减贫战略纳入一项一致的宏观经济框架”，第 5 页。

[9] 坦桑尼亚两性联网项目对货币基金组织和世界银行核准的坦桑尼亚政府的“减贫战略文件”的评论，请查阅 http: /www.global.challenge.juno.com。

[10] Charles Abugre, “谁控制着低收入国家？访谈摘要”，《新闻和预告》，第二卷，第三期，2000 年秋。

[11] Fantu Cheru, “把人权纳入宏观经济决策的主流：对结构调整方案作一次更加严密的审查”，为开发计划署人权培训研讨会编写的论文，纳米比亚，温得和克，1999 年 10 月 9 日。

[12] 牛津饥荒救济委员会国际，“重债穷国倡议使穷国债务负担沉重”，2000 年 9 月 18 日。

[13] 在一篇刊登在 2000 年 9 月 26 日伦敦《金融时报》中的题为“债务可持续性把戏”的文章中，经济学家 Jeffrey Sachs 写道，“货币基金组织和世界银行一直充当 7 国集团政府的谎言代言人，玩弄其分析最贫困国家的“债务可持续性”的把戏。这些分析在任何实际意义上都与债务可持续性毫无关系，因为他们忽视了千百万人民由于得不到基本的医疗和营养而造成的不必要死亡。本来可以用于公共卫生的资金却被用于偿还欠西方国家政府和货币基金组织以及世界银行的债务。”

[14] Joseph Hanlon, “新的官方数据表明莫桑比克从债务减免中几乎没有得到任何好处”，2000 年大庆组织联盟，1998 年 6 月 4 日。

[15] 非洲政策信息中心主任 Salih Booker 先生致负责美国财政部国际事务副国务卿 Tim Geithner 关于赞比亚债务问题的信函，2000 年 11 月 27 日。

[16] “修改重债穷国倡议规则将有助于赞比亚”，国际货币基金组织非洲部主任 G.E. Goudwe 先生给编辑的信，《金融时报》，2000 年 12 月 8 日。

[17] 见注 13 中 Jeffrey Sachs 引文。

[18] 例如，美国的财政大臣 Gordon Brown 一直是债务减免的提倡者。他强调加速债务减免速度的观点与其美国对手财政部长 Lawrence Summers 的立场存在分歧。尽管 Summers 也赞成债务减免，但他认为，这些国家必须实行广泛的经济改革，并且如果他们希望得到债务减免的话，则必须向世界银行/货币基金组织承诺核准减贫战略。但是存在政治和实际的技术问题，这使得许多重债穷国由于上述具体原因无法编制出可靠的和基于协商一致意见的减贫战略。由于在涉及国际经济协调时，7 国集团政府间存在权力差别，因此世界银行和货币基金组织所能尽到的努力也是有限的。对穷国的债务减免问题正是在这种复杂和竞争的国际政治背景下提出来的。

[19] Fantu Cheru, “债务减免和社会投资：把重债穷国倡议与非洲的艾滋病毒/艾滋病流行挂钩，赞比亚案例”，载于《非洲政治经济评论》，2000 年 12 月。

附 件 一

减贫战略文件内容摘要：乍得和莫桑比克

<table>
<tr><td colspan="2">乍　得</td></tr>
<tr><td colspan="2">关键组成部分</td></tr>
<tr><td colspan="2">尽管与贫困有关的数据有限而且并不可靠，但是据估计该国人口的 54%受贫困影响。年平均收入为 98,000 非洲金融共同体法郎(180 美元)。77%的妇女和 55%的男子没有受过任何教育。只有 27%的住户可以得到安全饮用水，5 岁以下的儿童有 40%长期患有营养不良。
1998-2005 年定向计划中明确阐述了该国政府把战胜贫困作为发展战略的基础的宗旨，该计划的战略目的是：战胜贫困，改善其公民的生活条件。其具体目标有以下四项：
• 继续并巩固政治和社会生活的民主化进程，以便保障个人及其财产的安全，增加人民参与政治、经济和社会生活以及决策过程的机会、建立法治和健全的施政和管理规章；
• 实现高水平的持续地经济增长，以便创造就业机会并增加收入；
• 开发人力资源以便通过提供更好的基本社会服务、卫生保健、教育和社会保护以及进入就业市场的机会，促进长期提高劳动生产率；
• 通过特别强调与人类活动有关的环境问题，恢复和保证生态系统的生态平衡。</td></tr>
<tr><td>宏观经济政策</td><td>社会政策</td></tr>
<tr><td>指　标(2000-2002)：
• 实际国内生产总值增长率至少达到 5%；
• 年通货膨胀率在 3%以下；
• 到 2002 年，使经常主要盈余增长率相当于国内生产总值的 1.7%；
• 到 2002 年，使经常对外赤字(不包括石油收入和增款)下降到 14%。</td><td>总体减贫活动：
• 改进农村发展；
• 扫雷和复员军人生活安置；
• 非政府组织和发展组织培训；
• 发展基层经济联合会；
• 发展储蓄和信用合作社及其工会独立网；
• 保护易受害群体的措施。</td></tr>
</table>

结构调整(2000-2002 年)： 1. 保持宏观经济稳定，继续进行财政巩固并加速经济增长； 2. 提高政府的一般管理部门、尤其是财政资源管理部门的效率； 3. 继续努力放宽经济政策、取消政府对生产活动的控制权并鼓励个人主动行动； 4. 编制一份参与性减贫战略文件作为乍得的总体框架。	教　育： • 通过立法框架； • 提高教育支出效率； • 实行关于教师教育水平及其报酬水平的新标准，并为执行新标准提供培训； • 增加划拨给初等学校的教育经费的比例；减少行政开支在教育预算中的比例； • 改进教学和实习条件； • 提高预算资源的比例并增加这一部门的投资支出； • 规定降低学生/教师比率和学生/教室比率并增加教室数量； • 通过权力下放和精简措施，提高教育系统的管理部门效率； • 更新教学课程并增加其对工作场所的实用性； • 提高识字率；文盲率达 67%；其中 78%为妇女； • 提高社区参与率。
增　长： • 提高中期增长率必须刺激投资，增加国内可用于投资的资金，办法是加强公共储蓄，同时执行调动资源和外国储蓄的政策； • 获得外部合作伙伴的财政援助，以资助大部分公共投资并满足额外资金需求。	卫生保健： • 逐步向所有地区提供职能服务，以实现卫生保健完全覆盖率； • 巩固孕产和婴儿卫生保健目标； • 加强机构能力； • 培训人员； • 提供药品，改进制药政策； • 增加当地社区参与卫生保健服务工作的机会； • 确定把服务外包给执行卫生保健政策的非政府组织的机制； • 加强控制流行病和艾滋病； • 改进信息、教育和通信。

<table>
<tr>
<td>财政政策：
加强财政方案编制工作，以使它针对减轻贫困、改进税收和关税管理以及加强公共开支程序和管理等目标；
采用新的预算和核算术语，加强宏观经济和公共开支框架，并逐步巩固公共资源管理以便使社会、经济和财政政策前后一致。</td>
<td rowspan="2">农业/农村发展：
增加生产；
竞争性活动部门兴起；
增加产出以提高粮食安全；
通过修订和启动提供渔业、畜牧业和农业技术方面培训的方案，并通过加强生产者组织和转让管理职能，促进农村部门的发展；
确定一项以提高农村地区的妇女儿童地位为目标的行动纲领；
改进自然资源的开发；
通过启动一项旨在加强设计和监测农村发展战略和政策的能力的方案，提高政府干预和公共服务的效应；
完成旨在放宽棉花部门的限制的改革。</td>
</tr>
<tr>
<td>税收政策：
通过减少偷税漏税扩大税收基础，从而增加资金可获量以用于发展；
改进非正规部门的税收；
到 2000 年初，以单一税率增值税取代营业税。</td>
</tr>
<tr>
<td>货币政策：
继续以降低通货膨胀率为目标；
巩固乍得在中非银行内的对外状况；
继续恢复银行和金融部门；
增加使用间接货币政策手段，并使用基于市场的利率，以减少金融中介活动的费用；
继续限制国内银行信贷手段。</td>
<td>环境保护：
防止沙漠化努力；
通过一项行动计划，包括植树、防止土壤侵蚀和土壤肥力管理；
加强规章制度，提高国家管理环境的能力；
公布关于环境法律制度和制定饮水法规的法律方面规章条例的执行情况；
培训国家环境专家；
开展一项环境状况参与性评估并公布评估结果；
通过一项国家环境计划。</td>
</tr>
<tr>
<td>预算支出；
改进预算资源分配，使用预算资源流向以战胜贫困为目标的优先部门；
精简并压缩政府开支以提高效率，加强管理控制手段和审计程序，提高透明度和公众对预算执行情况的了解。</td>
<td></td>
</tr>
</table>

<table>
<tr>
<td>结构改革和私营部门发展：
• 私营部门的发展；
• 加强经济和行政管理；
• 完成政府的脱离商业活动的计划；
• 加强金融部门，重点是恢复商业银行和促进微型信贷机构，尤其是农村地区的信贷机构；
• 改革司法制度和规章制度，以便向经济行为主体提供进一步安全感；
• 对公营部门和私营部门之间的经济政策的所有各个方面进行协调；
• 尤其致力于维护和扩大公路交通网。</td>
<td>城市发展：
• 改进住房条件提供适当、安全和清洁的住房；简化行政管理程序；
• 促进城市就业；
• 改进向城市地区的农业部门提供的服务；
• 恢复社会和社区基础设施；
• 恢复/创建市场设施；
• 制定城市/城镇规划的计划；
• 开发城市土地；
• 加强土地占有制度法；
• 加强地方政府资源；
• 保护/支助易受害群体；
• 鼓励非政府组织和城市社团组织动员人民积极参与；
• 制定一项预防自然灾害的框架。</td>
</tr>
<tr>
<td>经济和行政管理：
• 制定广泛的机构和能力建设方案，以便通过精简工作人员并使职能合理化提高政府效率；
• 控制薪资表，特别是以人事考核制度取代自动晋升制度；
• 下放政府权力。</td>
<td>债务减免/管理：
尚未讨论。</td>
</tr>
<tr>
<td colspan="2">磋商进程</td>
</tr>
<tr>
<td colspan="2">为了制定一项透明度高和参与性强的减贫战略文件进程，确定了以下三个阶段：
1. 进行特征评估，目的是收集和加强对贫困及其动态的了解；
2. 确定按优先秩序采取行动的战略方法；
3. 广泛执行国家减贫战略。
已选举产生一个由所有利害攸关者——议会、政府、民间社会以及私营部门代表——组成的指导委员会，以指导这一进程。委员会每月举行一次会议。由一名高级政府官员和一名民间社会代表领导的参与性磋商会议目前正在乍得各地区举行，以便让尽可能广泛的群体和地区都参与这一进程。正在采取专门措施，确保贫困阶层中最贫困群体参与咨询小组。
2000 年 11 月专门举行了一次民间社会特别论坛，2000 年第 4 季度进行了一次标准方案评价。将于 2001 年 2 月 15 日至 22 日举行一次全国研讨会，以确定战略方法和优先考虑行动。然后将起草国家减贫战略文件草案，起草工作将于 3 月完成。将于 4 月举行各区域研讨会，对该草案进行审查。2001 年 4 月至 5 月，将开始进行战略规划阶段，随后将于 5 月至 6 月开始进行减贫战略文件进程的批准工作，来自政治当局的反应将被纳入这一进程。国家减贫战略/减贫战略文件的制定工作将于 2001 年 6 月 30 日或 6 月 30 日以前完成。</td>
</tr>
</table>

<table>
<tr><td colspan="2">莫桑比克</td></tr>
<tr><td colspan="2">关键组成部分</td></tr>
<tr><td colspan="2">国家目标：提高人口的生活标准(减少贫困)
减贫战略文件有五项目标：
1. 改善农村地区的生活条件；
2. 对人力资本进行投资；
3. 改进社会安全网；
4. 拟订一项人口政策；
5. 提高国家分析和监测贫困问题能力。</td></tr>
<tr><td>宏观政策</td><td>社会政策</td></tr>
<tr><td>• 通过刺激工业和建筑业的发展并提高农业生产力，保持经济的迅速增长。</td><td rowspan="2">贫困问题：个人无力保证自己及其受抚养人维持生活的最低基本条件。
• 按照根据每人每天大约 2,150 千卡的营养水平制定的绝对贫困线确定最低基本条件；
• 赤贫率为 69.4%；
• 四分之三的莫桑比克妇女为文盲；
• 绝大多数人口得不到洁净水；
• 婴儿和孕产死亡率仍然很高。
目标是，在今后十年内，使贫困人数从目前的 70%这一水平下降到大约 50%。</td></tr>
<tr><td>增长前景以农村和区域为重点：
• 提高家庭部门的农业生产力；
• 建立销售网，以便提供必要的生产投入并保证剩余农产品的出售；
• 建立一个农村金融体系，以支持中小农场主和商人的生产活动和销售；
• 通过利用资本的机会刺激销售和竞争。</td></tr>
<tr><td>• 近年来的经济政策侧重于稳定化；
• 莫桑比克正在走向经济调整，致力于减轻宏观经济失调现象。</td><td>• 通过对教育、保健、就业、获得安全饮用水和卫生设施等方面的投资开发人力资本的目标。</td></tr>
<tr><td>• 战胜贫困的斗争意味着将匮乏的预算资源用于促进持续的经济增长的活动，并对经济体内的资源更合理地进行分配；
• 经济稳定是确保穷人的资产不会贬值的关键因素。</td><td>• 对以下家庭给予优先考虑：
受抚养人数较多的家庭；单一收入来源；户主是妇女的家庭；平均 machamba 低于标准的家庭；户主没有长期固定收入来源的家庭。</td></tr>
</table>

实现国际贸易自由化： • 通过减少申请营业执照过程中的官僚作风，鼓励新的商人从事经商活动； • 改革税收政策； • 提高关税； • 改善基本基础设施； • 维护法律、秩序、正义和国内安全。	教　育： • 保证所有儿童都有机会接受初级教育； • 降低成人文盲率； • 提高女孩入学率； • 招聘合格专业教师； • 建造新的教室； • 免费提供教材和校服； • 鼓励公司和非政府组织向其工人和周围社区提供识字课程
• 保持经济体低通货膨胀率和外汇稳定性。	健康保健： • 改善初级保健护理和妇女儿童享有保健的机会； • 预防主要流行病； • 预防艾滋病病毒/艾滋病； • 主要通过有关卫生饮食习惯的教育提高营养水平； • 宣传计划生育。
• 关键性工业的增长。	• 使机构执行覆盖率增加到 50%； • 确保今后十年内 75%的儿童在一岁前接受全部免疫注射； • 改进堕胎并发症治疗； • 使 1,200 名吸毒者参加康复方案。
	安全饮用水： • 改进安全饮用水条件(城市人口达 50%，农村人口达 40%)。
• 改善邮政和银行系统，以便利通信和汇款。	公共卫生： • 改善公共卫生设施； • 增加城市地区的低成本公共卫生设施覆盖率，使之达到 50%。

<table>
<tr>
<td rowspan="3">加强贫困分析：
• 分析宏观经济框架，预测在这一框架范围内是否会出现经济稳定化和持续的经济增长；
• 在贫困分析和评估技术方面培训 10 名本国技术人员；
• 把贫困分析研讨会引进大学课程。</td>
<td>农　业：
通过以下办法实现提高住户部门农业生产力的目标：
• 鼓励使用改良种子、推广服务、堆肥、杀虫剂和化肥；
• 使有机会利用推广服务的人口比例从 17.5%增加到 27%；
• 鼓励发展小型灌溉系统；
• 改进获得土地、进入市场和利用金融服务的机会；
• 促进农民协会；
• 通过促进当地主要作物的加工和保存的办法利用剩余农产品。</td>
</tr>
<tr>
<td>• 改进捕鱼技术；
• 通过鼓励消费肉类、奶类和蛋类，促进发展养牛和食品储备方案，鼓励发展牲畜饲养业作为粮食安全和收入的来源。</td>
</tr>
<tr>
<td>农村基础设施和发展：
社区参与、部门间协调和权力下放是农村发展的基本条件。
• 改善农村公路交通、住房和利用能源服务的机会；
• 改变农村地区闭塞状况；
• 制定货物和服务的优惠贸易条件，减少交易成本并确保适当的金融服务；
• 保证 100,000 个客户能得到适当的金融服务；
• 把中央政府的权力下放到省级政府；
• 建立当地体育俱乐部和文化中心以促进农村交流；
• 降低居住棚屋人口的百分比</td>
</tr>
</table>

	就　业： • 促进农村就业和职业培训； • 促进创收微型项目和企业； • 确保每个工人都能享受社会保障制度。
	营　养： • 向所有 5 岁以下儿童分发维生素 A 胶囊，增加其对富含维生素食品的消费； • 向学龄儿童分发碘剂； • 提高农村地区的饮食质量。
	粮食安全： • 从物质和经济上保证所有人都有机会得到充足的食品，以保持一种积极和健康的生活； • 通过以下措施确保家庭资源的进一步稳定性： 1. 增加产出； 2. 使自然经济作物多样化； 3. 通过农业和非农业活动扩大创收机会并使之多样化； • 为 54,390 名残疾人提供粮食补助。
	性传播疾病/艾滋病病毒/艾滋病： 1998 年成人流行率为 14.5%；导致艾滋病病毒/艾滋病流行的主要原因是贫困、失业和性禁忌和习俗： • 优先考虑的行动： 1. 通过性教育预防感染； 2. 通过咨询和自愿检查治疗病性传播疾病； 3. 增加避孕套分发量； 4. 在主要城市设立 6 个咨询办公室； 5. 为 30,000 名患有艾滋病者提供门诊治疗，为 9,500 名患有艾滋病者提供上门治疗。

	家　庭： • 加强家庭在保护其成员和其成员成长方面的作用； • 使少年犯和卖淫及性虐待行为受害儿童恢复社会生活； • 促进对流落街头儿童和孤儿的心理社会康复、教育和职业培训； • 吸收 7,500 名青年参加发展组织。
	债务减免： 没有提到债务减免问题。
磋商进程	
减贫战略文件由一个部门间小组编写，该小组由计划和财政部领导，参加的部门和机构包括：宏观经济规划司，卫生、教育、劳工、社会行动、农业和渔业、公共工程和住房等部以及社会行动和农村发展研究所。人口技术办公室、学术和研究机构以及马托拉市政府工作人员也参加了文件的编制工作。 政府机构、民间社会(生产者协会、工会、非政府组织和宗教团体)以及国际捐助各方内部在发展方案的拟订、执行和调整过程中的磋商进程。 减贫战略文件在全国范围内的复制和分发。另外，所有各省通过无线电、电视和研讨会传播有关信息。	