

ONTRAC

2005年9月第31期

国际NGO培训与研究中心简报

目录

观点

关于减贫战略文件的一些思索

INTRAC 出版物

马拉维的减贫战略以及扶贫开支的监督情况：民间社会组织发挥的关键作用

能力建设新闻

INTRAC 人物

减贫战略文件（PRSPs）、非政府组织（NGOs）以及民主的四种思路

INTRAC 第六届评估会议（2006）

焦点国家

评估加纳减贫战略文件（PRSPs）的减贫能力

INTRAC 培训

本期内容：作者Kasturi Sen回顾了从结构调整计划（SAPs）到减贫战略文件（PRSPs）的演变进程，并且对由此产生的任何可能的政策变化进行评估。作者Janice Giffen则概述了民间社会联盟在马拉维减贫战略文件（PRSPs）的监督过程中所发挥的作用及其民间社会联盟自身的发展。Alastair Fraser对有关减贫战略文件的各种理论进行了讨论。而作者Hannah Warren关注的是加纳的减贫战略文件在微观层面解决贫困问题的能力，他强调有必要研究减贫战略文件的影响力。

观点

关于减贫战略文件的一些思索

5年来，许多非政府组织（NGOs）和民间社会团体（CSOs）都在为减贫战略文件而孜孜努力；5年过去了，现在我们需要对减贫战略文件进行一些批判性的思考。进行反思的一个重要原因就是：减贫战略文件对民间社会团体的参与经验有着重大的影响。

到二十世纪九十年代末的时候，世界银行和国际货币基金组织这两大国际机构已经意识到，在全球层面继续推广结构调整计划（SAPs）行不通了，因为该计划给推广国造成了巨大的破坏。此外，在许多国家，民间社会各界进行了大规模的政治抗议；而且由于生活水平急剧下降以及各种服务的私有化，在群众中也产生了骚乱。该计划仅仅在少数国家实现了贸易和经济政策的自由化。

人们可能曾经希望，20年的动荡也许终于可以让国际捐助者放弃“下滴理论”的经济增长模式，因为这种模式再次一败涂地。其造成的后果是：2001年，大约有12亿人的生活费用仍然每天不足1美元，而28亿多人的生活费用每天不足2美元(Panos 2002)。因此可以说，在我们这个世界，大部分人都在为饥馑、负债和恐惧所困。

华盛顿的经济学家批评在全球推广的结构调整计划经常凌驾于所有国家级的扶贫计划之上。所幸，在公众的抗议之下，发展计划得以重新制定，并且在1999年引入了减贫战略文件。一直以来，减贫战略文件背后的原则及其主要内容就是，国家所有权和参与性规划。

亟需减债和贷款的国家（尤其是那些重债穷国）必须书写一份有实质内容的规划文件，表明自己将如何在经济和社会各部门解决贫困问题。需要指出的是，撰写这些文件必须与民间社会团体一道协商。如果民间社会团体没有参与到规划过程中，那么减债和贷款都不可能。这样的政策似乎十分全面，既包含了社会的方方面面，又有扶贫的内容，那么问题究竟出在哪里呢？

在大部分反对结构调整计划的国家中，民间社会团体和非政府组织很高兴能够出现一套由自己国家所掌控的政策。许多这样的组织开始积极地踌躇满志地参与到这一进程中来(Cornwall 2003)。一些国际性的非政府组织，如基督救助会、潘诺斯、世界宣明会等等都对首批28个国家的参与进程进行了监督，并将继续对随后加入的国家进行监督。

然而，在计划开展的第一年(2001)，众多民间社会团体开始感到失望，并且越来越失望。一方面，是由于民间社会团体与政府对“参与”理解不一致。但更为重要的原因则是，在政府与民间社会团体的磋商过程中，由于缺乏信息，由于双方对各种问题缺乏了解，再加上时间期限上的压力，最后这些磋商大多草草了事。这既违背了磋商的精神，也不符合磋商的做法。

而导致失望的一个更深层次的原因则在于：减贫战略文件背后的一系列原则。先前引领结构调整计划的核心宏观经济政策并没有实质性的改观，只是靠用“国家所有”和“扶贫”这样的字眼重新包装出台而已。减贫战略文件的中心内容仍然是依赖财政紧缩和削减，这也就对大部分人的生活产生了直接影响。

因此，这里所提到的减贫战略文件都是基于以市场为导向的宏观经济政策，这些政策与国际货币基金组织的减贫基金(Poverty Reduction Facility)紧密挂钩，实质上就是结构调整政策的升级版(Enhanced Structural Adjustment Policy)。所以从本质上来看，除了叫法不同，其他内容并没有什么改变。实施该计划的国家必须贯彻贸易自由化，对社会部门进行调整（如削减公共部门就业开支），并且将诸如水、电、交通等公用事业以及卫生与教育部门交付私营部门管理，因为这些部门越来越多的是采用付费服务。

因此，当塞内加尔的供水部门私有化后，最后的结果是：穷人及城市的低收入群体必须支付高于富人3到4倍的费用。当塞内加尔的花生生产部门私有化后，在城市数百人失去工作，而在农村还有更多的人即将失去生计来源(Moussa Dembele 2003)。在坦桑尼亚，减贫战略文件与国家灭贫战略(National Poverty Eradication Strategy)之间的冲突从来就没有停止过。人们不禁怀疑减贫战略文件是否真的可以为各国所掌控。因为在坦桑尼亚，减贫战略文件从未提交议会讨论或是批准（这一点招到多方批评），而许多民间社会团体仅仅是在计划末期才参与进来，起到的不过是橡皮图章的作用罢了(Mbogora 2003)。在巴基斯坦也有类似的故事。为了得到国际货币基金组织的贷款，政府不得不在短期内马上接受该计划之下各种严格的条件，并且对民间社会的参与夸大其词(Rizvi 2003)。感到被国际捐助方再次利用了的民间社会团体(CSOs)和非政府组织需要仔细考虑的一个问题是：与政府互动的过程（无论这种互动多么微乎其微），是否真的可以使其对国家政策进行游说（哪怕这些政策不过是

新瓶装旧酒)。因为只有有效的游说，他们才能获得足够的信息和影响力为边缘群体说话。而捐助者要仔细考虑的问题则是：在未来同类型的计划中，这种“虚空”的互动过程将导致失望情绪，更糟糕的是导致一种参与疲倦的心理。捐助者还应该意识到，无论在言语上有何种改变，新自由经济政策在民间社会及家庭层面的影响将是深刻的，并将从始至终遭遇挑战。除非政府能意识到，不进行重新分配的经济增长是不可能的。

作者：Kasturi Sen（INTRAC研究部门主任），
Email: ksen@intrac.org

参考书目

- Cornwall, B. (2003) ‘Where is Civil Society... in the PRSP Process?’, paper presented at The INTRAC Official Agencies Workshop, The Hague, November 2003.
- Mbogora, A. (2003) ‘The Tanzanian Poverty Puzzle’, Arusha: Panos.
- Moussa Dembele, D. (2003) ‘Poverty Reduction or Poverty Reinforcement’, *Pambazuka News* 136.
- Panos (2002) ‘Reducing Poverty: Is the World Bank’s Strategy Working?’, London: Panos.
- Rizvi, M. (2003) ‘Poverty Clouds Pakistan’s Democracy Road Map’, Islamabad: Panos.

译文资料!

你是否知道我们有7种不同语言的*Ontrac* 刊物，包括英语、法语、西班牙语、葡萄牙语、俄语、汉语和阿拉伯语。你可以访问我们的网站 <http://www.intrac.org/pages/bulletin.html>，并下载以前的刊物。此外，Praxis Notes和Praxis Papers也有了法语、西班牙语、汉语和俄语的译文，你可以登陆我们的网站 http://www.intrac.org/pages/praxisseries_publications.html，并下载有关机构能力建设方面的资料。

最新出版

《中亚民间社会发展》（NGO管理及政策系列17）by Janice Giffen and

Lucy Earle with Charles Buxton, 2005年9月, 196pp, £15.95, ISBN 1-897748-75-2)

该书主要阐述了民间社会的理念及实践在哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦以及乌兹别克斯坦的运用情况。本书还审视了民间社会团体的作用：民间社会团体究竟是促进变革的进步力量，还是只不过是一张安全网。本书研究了民间社会团体的各种形式：非政府组织及基于社区的组织、工会、政党团体以及历史悠久的苏维埃（Soviet）及各种传统的机构和做法。该书还讨论了民间社会成长过程中的经验和教训，并对其未来的发展提出了思考。

《援助设计：对非政府发展组织及反恐潮的思考》（他类论文系列45）
by Alan Fowler, January 2005, 40pp, £8.95, ISBN 1 897748 89 2)

今天国际援助的设计及反恐措施的影响要求非政府发展组织（NGDOs）拿出精心、全盘考虑的战略。该论文提出了非政府发展组织（NGDOs）对于自己的身份需要自问的一些问题，以及在一个日新月异的环境里需要开展哪些活动。这份资料同样可以在我们的网站上免费下载。如果你想进一步了解有关INTRAC出版物的信息，你可以访问我们的网站：

www.intrac.org，[或者发电子邮件至swindsorrichards@intrac.org](mailto:swindsorrichards@intrac.org)，索取我们2005出版物的目录。

马拉维的减贫战略以及扶贫开支的监督情况：民间社会组织发挥的关键作用

1994年，马拉维过渡到民主体制；此后，在2001年启动减贫战略文件（PRSPs）之前，马拉维有两个与减贫相关的计划：减贫计划及马拉维愿景2020。这两个计划都明确提出了与贫困相关的问题，对贫困群体做出界定，并制定了扶贫政策；不过这两个计划都未能制定出任何行动计划，也没有实际的预算。

相对而言，减贫战略文件有战略部署，有重点项目的成本预算，并且对具体成果实行监督。此外减贫战略文件进程还包括：就重点部门发展的战略问题，与地区研讨会及专题工作小组进行实质性磋商（参见James 2005）。Jenkins和Tsoka（2003）认为，由于减贫战略文件的规划过程在马拉维频频宣传，这对于其卫生、教育和农业部门的部门投资计划起到

了必要的推动作用。

然而，从马拉维减贫战略文件的背后的理论来看，似乎并不仅仅关乎增加扶贫开支（这些开支或者来自于“重债穷国减债计划”减免贷款建立的基金，或者，从长远来看，来自经济增长）。可是，这份文件的第一草案并没有涵盖宏观经济框架，而且负责该框架的专题工作组在整个进程中只有一次会晤。这一部分最后是在布雷顿森林机构的顾问的大力协助下才得以完成。基于马拉维持续增长的出口收入，顾问们假定马拉维的经济将以每年高达7%的速度增长。

然而在2002年启动减贫战略后，马拉维的经济增长其实远未达到7%。在过去5年里，马拉维的年度增长率仅为1.2%，这个数据比非洲低收入国家的平均增长率还要低很多。马拉维仍然是非洲大陆最为贫困的国家之一。减贫战略也许可以看作是对二十世纪八十和九十年代市场自由化的轻度偏移，减贫战略意识到：国家有必要对某些领域进行干预。但是，如果要进行有效的干预，政府就必须对其使命严阵以待。可是在外力的影响下，政府的干预力量着实有限。而期望监督扶贫开支的民间社会团体所遭遇的问题之一就是，尽管马拉维引入了新的预算体系，但是减贫战略文件中列出的预算与政府的年度预算间毫无关联。

民间社会联盟的发展

为了参与到减贫战略文件的磋商进程并且对政府的开支及项目的具体成果进行监督，非政府组织组成了各种联盟。

“优质基础教育民间社会联盟”，就是一个由教育界23个非政府组织组成的联盟。其工作重点是部门投资计划。2002年以来，该联盟在减贫战略进程中进行了两次预算监督。然而，由于缺乏活动预算，该联盟根本不可能跟踪开支情况。最后，该联盟只能就年度预算对教育的分配进行审核，并且只能跟踪某些成果指标的变化，比如入学率和辍学率、师生比例及受训教师数量等等。这些工作的全面开展为该网络赢得了尊重。同样，成立于2000年的“马拉维平等卫生服务网络”对地区医院药品的可及程度，受训卫生工作者数量以及卫生工作者的工资情况进行了监督。成立于2001年的“民间社会农业网络”则负责监督重点贫困开支中与农业相关的项目：农业推广、小规模灌溉以及定点投入的效果。

成立于2000年11月的“马拉维公平经济网络”是一个由27个非政府组织

和民间社会组织组成的联盟。其宗旨是确保政府的经济政策和战略倾向贫困群体。该联盟参与并监督预算过程，并通过培训和顾问服务支持其他网络参与预算过程。“马拉维公平经济网络”在2004/5的年度预算分析中，就提出的开支作出评价，指出缺少前后的一致性，并对一些倡议表示欢迎。该分析最后的结论是：基于以往经验，这份提交的预算与实际开支之间的距离太大。当前现金管理的做法可能会造成无需对议会负责的“隐藏的二次预算”。因此，该年度预算无法律效力。尽管在外部设定的条件下进行运作必定遇到重重困难，但是为了保障扶贫开支，我们显然应该更加努力地制定出既有意义又行得通的预算方案。

现在，民间社会组织对预算的监督力度越来越强。只要这项工作能良好地开展并且赢得信誉，这当然是好事一件。但是，我们也要看到其中的危险。我们知道，某些政府经常只是拿出一些“做秀政策”。如果捐助者给民间社会组织工作的负担过重，那么最终他们也可能像政府一样只做些表面工作。如果出现这样的状况就太遗憾了，因为只有来自民间社会团体的压力才能使政府及行政部门最终提升他们的公信力。

作者：**Janice Giffen**，INTRAC资深能力建设专家

Email: jgiffen@intrac.org

参考书目：

James, R. (2005) ‘Emerging Civil Society Advocacy in Malawi: Reflections on Experience’, Oxford: INTRAC.

Jenkins, R. and Tsoka, M. (2003) ‘Malawi’, in Booth, D. (ed.) *Fighting Poverty in Africa: Are PRSPs Making a Difference?*, London: Overseas Development Institute.

能力建设新闻

欢迎您阅读第19期能力建设新闻。在这一期，Jerry Adams与Simon Forrester将简要介绍INTRAC与吉尔吉斯坦的民间社会团体的合作情况，即 INTRAC如何帮助其民间社会团体建立能力，监督并评估自身在减贫战略文件进程中的参与。

促进民间社会组织/团体监督自身在减贫战略文件（PRSPs）进程中的参与

减贫战略文件（PRSP）进程中至关重要的一点就是，让政府制定出对民间社会(CS)有实质意义的减贫战略。这一点对于把握好度、效果及可持续性十分关键。因此，在制定减贫战略文件进程中，民间社会通过磋商、会晤及讨论全程参与进来。而在中亚，这种参与的形式则是，仅仅是对民间社会团体通通风而已，既没有强调，更没有理解民间社会团体在整个进程中的作用。本文审视了2004年在吉尔吉斯斯坦的一个项目。在此项目中，政府通过研讨会、培训及实地工作与民间社会团体携手合作。本文期望能帮助其他团体分析自身在减贫战略文件进程的参与，提高技能，以便在下一批减贫战略文件（2005/61）¹的进程中能够更为有效地参与其中。

背景材料

减贫战略文件（PRSPs）是由低收入国家政府，在国内利益相关者及国外的发展伙伴（包括国际货币基金组织和世界银行）的协助下一同制定的。该文件描述了在未来几年一国为促进各方面的增长，减少贫困所涉及的宏观经济框架、社会政策及计划，同时还包括从国外融资的需求及融资的相关来源。减贫战略文件有五大原则：

- 尊重当地国情，通过民间社会的广泛参与促进战略的国有化；
- 注重成果，尤其是有利于贫困群体的成果；
- 综合认识贫困本质的多个层面；
- 注重发展合作伙伴的协调参与，包括政府、国内利益相关者及外国捐助者。
- 以减贫的长期目标为基础。²

世界银行对减贫战略文件的参与撰写了一份研究报告 (Waglé et al, 2002)，并且提出了以下批评：信息分享及磋商仅限于首都及省会城市；财政及规划部长占主导地位；缺乏非政府组织（如社区团体和妇女组织）的参与；数据不全；缺乏基于性别的分析。2004年9月，在吉尔吉斯斯坦召开的一次讨论会对以上批评给予了肯定，并提出了以下主要观点：

- 与目标相关的进展指标只有 25% 被使用；
- 缺乏建立有效的监督与评估体系（M&E system）的资源；

¹ 由于 2005 年初在吉尔吉斯斯坦发生的政治变革，第二次减贫战略文件（PRSP）的发布时间也将相应做出调整。

² 参照国际货币基金组织关于减贫战略文件（2005）的股市资料。www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm

- 缺乏对收集分析统计数据的了解与机会；
- 缺乏用于了解变化的质量性信息；
- 缺乏促进学习的机制；
- 一些关键机构（既包括国家的也包括非政府组织的）能力薄弱，中央、地方政府及各部委之间的职能关系不明确；
- 对民间社会组织的贡献未加重视。

对吉尔吉斯斯坦减贫战略文件参与的监督与评估(M&E)

“INTRAC中亚计划” (ICAP)中至关重要的一个环节就是，建立一个参与性的监督与评估体系，该体系包括为培养新技能而启动一系列的培训项目。在一个地区性的培训项目中，来自吉尔吉斯斯坦的代表建议：在吉尔吉斯斯坦减贫战略文件(2003–2005)的框架内，引入参与性的方法来监督各种活动。由此，“INTRAC中亚计划”制定了一个项目，其目的在于：

- 比照减贫战略文件(2003–2005)及地方发展规划的目标，在选定的地区，对吉尔吉斯斯坦减贫战略实施的项目和活动的有效性进行评估；
- 就现行计划做出的调整和增补，向利益相关方提供反馈和建议；
- 在实施参与性监督与评估体系（PM&E system）过程中,为参与组织提供一次学习的体验；
- 在省级及国家层面展示参与性的方式，对监督“全面发展框架”之下的减贫战略的执行有怎样的裨益。

该项目的运作从2004年6月一直持续到该年10月。在此期间，项目一直集中在远离决策中心的一个区域，包含有3个小的中心。项目的合作组织涉及到社会的方方面面，其工作包括正规的培训活动、教练及指导支持以及各种大型及小型的研讨会。

首次研讨会便取得了以下一系列的成绩：

- 就参与式对于监督及评估体系的重要性建立了共识；
- 促进参与者发现，在民间社会参与吉尔吉斯斯坦减贫战略文件的过程中有哪些关键性问题，以及针对这些问题，他们如何进行监督和评估；
- 允许参与者对现有的吉尔吉斯斯坦减贫战略文件进行审议，并找出其中的差距。

首次研讨会的成果让我们清晰地看到在理解减贫战略文件时所涉及的一些重要问题。它们包括：

- 基本理解减贫战略文件进程背后的原则，有参与的愿望，尽管有时各相关方之间并没有什么合作，工作是平行进行的；
- 2001 年促进参与时所采取的机制是不合适的，因为无论是由地方倡议并且与地方当局合作的活动，还是由地方政府倡议的活动都没有坚持到最后；
- 缺乏有关减贫战略文件过程的信息；地方政府与非政府组织之间的合作失败；社会动员不够；决策缺乏透明度；权利意识不够并且从而导致执行权利的能力不足；地方官员对援助社会赤贫人口的支持力度不够；缺乏明确的民间社会参与监督的体系；
- 在 Issykul 省，不仅缺乏一个指导减贫战略文件实施的文件规划，也没有任何关于省级发展干预的正式的监督或评估机制³。

参与者建立了一个日志框架，用以制定和实施一个参与性的监督及评估体系，从而评测各方在减贫战略文件中的参与。他们在两个月后再次会晤，审议并最终敲定减贫战略文件参与的日志框架模式，并且制定出数据收集的具体计划，发展相关技能及知识，从而更好地选择及使用不同工具评测各方在减贫战略文件进程中的参与。该项准备工作完成后，各与会者回到自己的地区，并且开始着手收集、分析数据。

最后一次研讨会采取的是“行动反思”的方法。这次研讨会比照减贫战略文件2003–2005的目标，审议了减贫战略文件的总体进程，并使用相关数据，在选定的区域分析了，吉尔吉斯斯坦减贫战略框架下的项目或活动开展的有效性。该研讨会还为各参与者提供了一次对参与性监督和评估进行反思的机会。在研讨会召开之前，各参与者均被要求就以下问题进行思考：

- 有效取样——如何选择样本以及选择样本的不同方式；
- 提高选择及采用不同数据收集工具的技能——尤其要注重集体讨论和作笔记；
- 数据分析的工具和方法；
- 解决真实性、可靠性和可信度等问题。

从最后一次研讨会的结论来看，这个项目帮助很大，因为它为将来促进非政府组织与民间社会组织参与减贫战略文件奠定了坚实的基础。在4

年前，非政府组织与民间社会组织还只是被动地参与减贫战略文件；而这一次他们从该项目中获得的技能，将促使他们今后更加积极的参与，并且有助于他们分析整个进程。如何实现对减贫战略文件的参与，以及如何通过非政府组织与民间社会组织来评价减贫战略文件，关于对这两个问题的认识，现在各参与方都成了重要的资源。

尽管由于发生在吉尔吉斯斯坦的一些事件，使得我们不得不推迟对下一次减贫战略文件的筹备，但是我们看到了潜在的可能：下一次的减贫战略文件将更切合人民的需求，将可能在政府和民间社会之间建立起有意义的双向参与，并且建立一个合适而有效的体系。令人欣喜的是，自从上一次培训以来，国家统计局委员会建立了一个“全面发展框架资源中心”⁴。该中心的创始成员为INTRAC及地方的两个非政府组织。我们希望该中心能为监督减贫战略及其相关进程的学习提供一个机构上的大本营。所有的这些要素将为将来相关而且可持续的行动铺平道路。

作者： Jerry Adams, INTRAC 能力建设首席专家

感谢： Simon Forrester

Email: jadams@intrac.org

参考书目：

Waglé, S. et al (2002) ‘Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: A Retrospective Study’, The Participation and Civil Engagement Group, Social Development Department, The World Bank, Washington.

INTRAC 人物

7月份，我们非常高兴地欢迎Lizi Bowerman的归来，Lizi Bowerman过去曾作为财务助理在INTRAC做过一些临时工作。这次他是替代Stacy Hennessy的工作。Stacy Hennessy北上去了牛津郡（Oxford shire），我们祝贺Stacy Hennessy的乔迁。令我们遗憾的是，Gabriela Guzman不再担任我们的办公室助理。他将去牛津大学攻读非自愿移民硕士学位，我们祝福他学业有成。此外，我们的研究人员之一，Lucy Earle，她得到了英国国家经济与社会研究理事会（ESRC）的资助，攻读博士学位，其

⁴从法律角度来讲，该中心实际上是一个注册的公共协会（Public Association），由国家统计局委员会提供办公场地，并支付其秘书处的薪酬。

研究课题为：巴西圣保罗的城市社会运动。Lucy Earle将在伦敦经济学院（LSE）学习，该博士课题是INTRAC与伦敦经济学院的合作项目。所以，Lucy仍将与我們保持密切联系，定期向我們反馈。

我們要感谢我們的志愿者Tony Lloyd，在过去的几个月里他一直与我們一起工作，他为财务组的一个项目贡献了他的经验与专业知识。我們还要感谢志愿者Alexis Kiray，他在图书室工作，同样为我們的组织作出了贡献。

INTRAC资深管理层

Brian Pratt – 执行主任

Brenda Lipson – 副执行主任

Anne Garbutt – 顾问与项目管理主任

Peter Howlett – 财务及资源主任

Kasturi Sen – 调研主任

作者：**Shelagh Windsor-Richards**， INTRAC 资源部经理

Email: swindsor-richards@intrac.org

减贫战略文件（PRSPs）、非政府组织（NGOs）以及民主的四种思路

1999年，世界银行宣布饱受非议的结构调整计划（SAPs）将由减贫战略文件（PRSPs）所取代。世界银行认为，减贫战略文件将建立起国家的主人翁感，因为各国无需再接受外加的政策，相反，各国政府自己负责撰写为期3年的国家发展规划，由世界银行对这些减贫战略文件做出评判，并最终决定是否给予该国债务减免或是提供新的贷款。世界银行希望，各国应该更高兴实施自己做出的规划。以前，世界银行由于其强制性的条件而遭受有违民主精神的指责，作为回应，这次世行强调各利益相关方的参与，包括非政府组织、教会、工会组织、商界，而不仅仅是靠政府一方来制定规划。

为发展参与作出很多努力的发展智囊团、北方非政府组织以及双边援助国组织从一开始就对减贫战略文件表示出欢迎，因为该文件能逆转捐助者与政府以及公民与国家之间的权利关系。

截止到2005年2月，减贫战略文件已经在45个国家展开。现在还涌现出

了大量评价参与进程质量的文献。本文将阐述对减贫战略文件的四种截然不同的看法。

第一种观点，新自由主义的批评者认为，参与是虚假的，减贫战略文件不过是一种公共关系的手段。这对于根本的依赖关系产生不了什么影响，而世界银行和国际货币基金组织一直以来在制定政策以期改变这种关系。

第二种观点来自一些捐助者和研究人员。他们认为这次政策制定责任的转移是具有实质性变化。他们认为，政策成果有限的变化来看，世界银行和国际货币基金组织不再起操控性作用，各国政府也逐渐认识到国际经济的现实使他们别无选择，只能进行市场改革。

绝大多数的非政府组织则持第三种观点：尽管世界银行和国际货币基金组织仍然规定了一些强制性的条件，但是参与的要求是一个进步的因子，这必将导致对“条件逻辑”的颠覆。持有该观点的人士认为，参与仍有尚未实现的潜力。至于究竟有多大的进步，仍有激烈的争论。争论的各方都有对参与性规划方法的案例进行研究，看看这些方法的实施是否遵循了它们的“真实性原则”。

然而，还有一种观点认为，减贫战略文件的局限不是来自于参与的方式，而是来自于参与本身背后的原则。比如说，David Brown 就担心，在减贫战略文件的参与中，有可能会形成一种沉默形式的代表。一方面，在任意的安排下被继续排斥在外的群体则仍然没有法定的代表权利。而另一方面，得以参与的群体则出于压力，不得不接受所有的条件；否则，作为受援方，他们可能得到的会更少(Brown 2004: 244)。

对这个参与性进程施以控制，其目的不仅是使政府和世界银行的政策具有合法性。这一参与过程同样会受到相对强大的国际组织的影响，包括非政府组织。这样一来，在这一进程中，这些组织通过建立新的地方及国际的“改革联盟”，也增强了他们自身的影响。从这个观点来看，减贫战略文件，是由这样一些团体来设计，并且为之服务的。这些团体以减贫为目标，并且能够使用逻辑的规划模型来表述自己的项目。但是，这里仍然存在一个问题。这样的组织几乎没有几个，而且这样的组织也几乎不可能从发展中国家的国内社会进程中发展而来。因此，减贫战略文件不可避免地无法具备这些特性，从而无法推动实际存在着的民间社

会。

然而，尽管大部分国际非政府组织意识到，要找到合乎要求的团体面临巨大的困难，这个团体要既能合法代表贫困社区，又愿意用专家政治的形式（这是有效“参与”减贫战略文件的要求）来表述他们的论点。于是“双边援助国组织”（Bi-lateral donors）与非政府组织开始鼓励地方的民间社会来填补减贫战略文件进程的空白，并向他们提供咨询、培训及资金，以确保出现越来越多民间社会团体，并确保它们愿意并且有能力来填补这一空白。

从某种意义上来看，减贫战略文件是国际金融组织、“双边援助国组织”、以及北方非政府组织的一个合作项目，这些组织一道设计整个进程，它们都期望减贫战略文件能符合它们的利益，同时，它们也都清楚，如果没有其他方面的积极参与，减贫战略文件进程就不可能取得成功。北方非政府组织欢迎减贫战略文件的原因之一是：它们相信该文件能在发展中国家开辟一片政治领域，在这片领域中，它们的话语和关注可以得到优先考虑。世界银行和国际货币基金组织对于开辟这样的领域，也比较满意。因为它们看到，“合理的声音”将得到支持，就能主导整个进程。于是减贫战略文件就成了一种合法的工具，对发展中国家政治界进行越来越多的侵入性的监督。而与此同时，地方的政治特性、机构及代表则被削弱，民主也因此而削弱了。

作者：**Alastair Fraser**

Email: alastair.fraser@st-antonys.oxford.ac.uk

本文主要内容基于即将出版的《审视非洲的政治经济》(2005.9).

参考书目：

Brown, David (2004) ‘Participation in Poverty Reduction Strategies: Democracy Strengthened or Democracy Undermined?’ in Hickey, S. and Mohan, G. (eds.), *Participation: From Tyranny to Transformation?*, London: Zed Books.

INTRAC第六届评估会议（2006）

2006年4月，欧洲

INTRAC 已经成功地举办了一系列的监督与评估会议。2006年4月将举

行的INTRAC第六届评估会议将继续这一传统。2005年在非洲、亚洲以及拉丁美洲的地区研讨会上提出来的一些重要问题，将作为本次会议议程的基础。2005年各地区监督与评估研讨会如下：

1. 非洲研讨会：加纳，2005年4月

阅读研讨会报告，请登陆INTRAC的网站：

<http://www.intrac.org/pages/conferences.html>

2. 拉丁美洲研讨会：秘鲁，2005年8月8日—10日

秘鲁研讨会从拉丁美洲的角度来讨论监督与评估问题。

3. 欧洲研讨会：瑞典，2005年10月10日—12日

瑞典研讨会将从欧洲的角度来讨论监督与评估问题。

4. 亚洲研讨会：印度2005年11月9日—11日

印度研讨会将从亚洲的角度来讨论监督与评估问题。

INTRAC大会旨在激发从业人员、学者和政策制定者之间的对话，大会期间将有多次全会、推介会及讨论会。大会不仅会探讨监督与评估的项目与计划，并将审议以下监督及评估问题：

- 倡导
- 能力建设
- 网络
- 公民社会发展
- 减贫战略文件进程
- 性别主流化
- 冲突预防

如果您需要更详细的信息，请与我们的会务负责人Zoë Wilkinson联系。

电子邮件：zwilkinson@intrac.org。您也可以直接访问我们的网站：

www.intrac.org

焦点国家

评估加纳减贫战略文件（PRSPs）的减贫能力

加纳在引入结构调整计划(SAPs)差不多20年以后开始制定并实施加纳减贫战略（GPRS）(2003–2005)。尽管国际金融组织认为两者之间有显著差别，因为后者的核心是减贫。但是，不少人仍然质疑后者是否与前者有着显著区别，并且怀疑后者对贫困及弱势群体所造成的危害不会比前者更小。本文概述了结构调整计划在加纳的影响，并对加纳减贫战略在减贫方面的潜力做出评估。本文还建议，应对加纳减贫战略对贫困人口的影响做出详细的分析。

在二十世纪八十年代，加纳启动了一系列的结构调整计划，旨在通过宏观经济干预遏制经济衰退，稳定经济。加纳的结构调整计划首先是由国际金融组织发起的，并且取得了一定的成功。确实，自从1983年以来，加纳的经济运行似乎很良好：国民生产总值（GNP）平均增长速度5%，人均收入增幅2.4%，农业生产增长5% (Manuh 1994: 65)。不过，这些经济福利并没有“下滴”到加纳的底层人民。相反，结构调整计划对社会发展造成了灾难性的影响，贫困人口与弱势群体的境况每况愈下。在加纳，货币贬值，失业率攀高，公共部门开支萎缩，从而降低了卫生与教育的普及率(Baah 2001)。尽管随后引入了“缓解调整的社会成本行动计划”（PAMSCAD），但是由于附加的干预并未融入宏观经济政策，行动计划以失败告终 (Manuh 1994; Ofei-Aboagye 2001)。

减贫战略文件是否真的涵盖了明晰的减贫政策及减贫目标，是否与以经济为重点的结构调整计划有着本质区别呢？在微观层面的减贫问题上，减贫战略文件又有怎样的活动空间呢？在制定减贫战略文件的过程中，有关人员从几大关键领域分析了贫困成因 (Chapman 2005)。而且该文件将减贫作为自己的明确目标，将提高社会服务作为工作重点，并许诺为弱势群体和边缘群体提供特别计划 (Cheru 2002:8)，这一切似乎都表明：“减贫”是减贫战略文件的内在目标。但是，在不改变宏观框架的前提下进行减贫，究竟能有多大的成绩，不得不令人怀疑。

事实上，确实有为数不少的人士认为，减贫战略文件的减贫目标，与新自由经济的要义存在根本性的冲突。后者强调的是经济增长、私有化和贸易自由化，现在占有主导地位，而前者则被排挤出局。平等问题及结构性不平等的问题，如土地改革的问题通常都没有在文件中提及。而明确与弱势群体挂钩的政策也是空白 (Abugre 2001; Cash and Sanchez

2003)。

有人认为，减贫战略文件中对贫困的分析不够完备，而减贫战略只是一种附属物，既不明确也缺乏细节(Cash & Sanchez 2003)。Abugre(2000:7)评论道：“除非对结构调整计划从根本上重新设计，否则，减贫战略文件不过是，在失败的宏观经济结构政策套上的一件漂亮的外套而已。”此外，新自由主义的宏观经济政策与减贫之间也没有明确的联系，或者说这样，两者之间现在毫无潜在共存的可能(Abugre 2000; Cheru 2002)。

现行的减贫战略文件以及普遍的减贫战略文件与之前的结构调整计划之间是否有根本区别，这一点是令人质疑的。事实的结果是，减贫政策做得再好，也没有什么效果，或者干脆就被边缘化了。还有更糟的结果，那就是，一旦新自由经济主义占据主导地位，将对社会造成负面影响，而贫困人口和弱势群体则是首当其冲的受害者。

因此，减贫战略文件一个必不可少的环节就是，监督其实施效果，包括减贫的成果。然而，Abugre (2001) 认为，在此方面加纳进展甚微。根据结构调整计划的经验来看，我们不仅需要宏观经济政策，我们更迫切需要的是：对减贫战略文件的在微观层面的社会效果进行具体的监督和研究。此类监督（正如前文提及的马拉维式的监督）可以确保损害性的影响得到重视并加以解决，从而未来的减贫战略文件能将减贫再次列为工作重点，并且得到良好发展。

作者：**Hannah Warren**， INTRAC研究员。

Email: hwarren@intrac.org

参考书目：

Abugre, C. (2000) ‘Criticism of the RPSPs: Still Sapping the Poor: A critique of IMF poverty reduction strategies’, Global Exchange, URL: <http://www.globalexchange.org/campaigns/wbimf/imf0600.html>, accessed: 27/06/05.

Abugre, C. (2001) ‘PRSP Monitoring and Information in Ghana’, URL: [http:// www.isodec.org.gh/Papers/prspmonitoringin-ghana.pdf](http://www.isodec.org.gh/Papers/prspmonitoringin-ghana.pdf), accessed: 27/06/05.

Baah, A. (2001) ‘The Social Dimension of Structural Adjustment in Ghana’, Ghana Trades Union Congress.

Cash, K. and Sanchez, D. (2003) ‘Reducing Poverty or Repeating Mistakes?: A Case Study Critique of Poverty Reduction Strategy Papers’,

Church of Sweden Aid, Diakonia, Save the Children Sweden and The Swedish Jubilee Network.

Chapman, R. (2005) 'Ghana Country Case Study', in Mozammel, M. and Odugbemi, S.(eds.) *With the Support of Multitudes*, London: DFID.

Cheru, F. (2002) 'The PRSP Process in Ghana', Brussels: Economic Commission for Africa.

Manuh, T. (1994) 'Ghana: Women in the Public and Informal Sectors under the Economic Recovery Programme', in Sparr, P. (ed.) *Mortgaging Women's Lives: Feminist Critiques of Structural Adjustment*, London: Zed Books.

Ofei-Aboagye, E. (2001) 'Structural Adjustment and Women in Ghana', in Baah, A.

INTRAC 培训

培训师培训

2005年9月19日-23日，英国牛津

学习参与性学习的技能已经有效地规划活动的途径。受训学员还将有机会亲自主持一次培训，并得到有益的反馈意见。

发展中的性别规划：介绍相关概念及具体实施方法

2005年10月3日-7日，英国牛津

现在发展规划师与非政府组织开始越来越多的在工作中考虑性别因素。然而在实际的运用中，他们面临诸多挑战。该课程主要探讨性别规划的相关概念及具体实施方法，以及如何将之纳入到有效的发展行为中去。

支持南半球倡导计划（Supporting Southern Advocacy），

2005年10月10日-12日，英国伦敦

倡导是发展计划中的一个重要组成部分。南半球与东半球的非政府组织正在着力研究如何制定倡导战略，发展倡导能力。而北半球的非政府组织、捐助组织，尤其是那些工作在计划管理部门、政策制定部门以及实地办事处的人员，现在与南半球的倡导计划的接触越来越多。在这里，你可以了解到提供支持，协助能力建设的数种选择。来这里帮助你的伙伴吧！

权力与伙伴（Power and Partnership）

2005年11月2日—4日,英国伦敦

世界各地非政府组织之间的关系已经成为国际发展进程的一个重要部分。你是否也曾考虑过问责及共同管理的问题？这里我们会就伙伴关系和规范的行为展开真实案例讨论。该课程的目的是，审视这种关系的性质，及其对发展的影响。从这些关系中派生出来的问题也将在此探讨。

提高管理效率促发展（Effective Management for Development）

2005年11月7日—11日，英国牛津

该课程不仅将帮助学员提供他们的管理能力，还将帮助他们意识到他们的管理风格将产生怎样的影响，增强他们在领导中的对性别问题的见解，并且提升他们促进机构变革的信心。

尽早报名还有优惠！

电子邮件：training@intrac.org

电话：+44 (0) 1865 263040.

欢迎登陆我们的网站获得更为详细的信息：www.intrac.org

ONTRAC是INTRAC(国际NGO培训与研究中心)的新闻简报。它每年出版三期。在注明原始出处的情况下，可以免费复制和翻译该简报的所有内容。在此，INTRAC对为ONTRAC的出版做出贡献的机构表示感谢，它们是：Christian Aid, Concern Worldwide, Cordaid, DanChurchAid, MS Denmark, Novib, Save the Children Denmark, Save the Children Norway, Save the Children Sweden, South Research和World Vision UK。

如果需要订购ONTRAC，请与INTRAC联系：info@intrac.org。我们将通过电子邮件(英语，阿拉伯语、中文、法语、葡萄牙语、俄语或者西班牙语)或者邮件形式

(只有英语和俄语)发送给您。你也可以登
陆我们的网站 www.intrac.org 进入公告
栏订阅。

ISSN 1476-1327

编辑: INTRAC 研究员 Hannah Warren

INTRAC 出版经理 Jacqueline Smith

设计: Sophie Johnson Colophon Media

印刷与发行: Warwick Printing Ltd.

INTRAC

PO Box 563

Oxford OX2 6RZ

United Kingdom

电话: +44 (0) 1865 201 851

传真: +44 (0) 1865 201 852

Email: info@intrac.org

网址: <http://www.intrac.org>

INTRAC 是一家有限责任公司 (注册号:
2663796) 及慈善机构 (注册号:
1016676)

