



经济及社会理事会

Distr.: General
1 February 2024
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二十三届会议

2024 年 4 月 15 日至 19 日，纽约

临时议程* 项目 10

脆弱和受冲突影响地区的机构建设

在脆弱和受冲突影响的环境中进行健全的公共财政管理，消除一切形式的贫困

秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递委员会成员拉米亚·穆罕默德·比萨特与委员会其他成员保罗·杰克逊和卡塔琳娜·奥特合作编写的文件。

* E/C.16/2024/1。



在脆弱和受冲突影响的环境中进行健全的公共财政管理，消除一切形式的贫困

摘要

消除一切形式的贫困对于可持续发展和履行不让任何一个人掉队的承诺至关重要。然而，在消除贫困方面加快进展一直很困难，相关努力依然因当前的多重危机而受到阻碍。冲突对消除贫困工作产生破坏性影响，其后果(例如流离失所、激进化和外国干预以及冲突复发)可能使数年或数十年的进展出现倒退。

在本文件中，作者考察了贫困与冲突之间互为利害的关系，这种关系源于治理不善、机构薄弱和公共财政管理不足，并往往因这些因素而恶化，从而加剧不平等和边缘化，使人们陷入贫困，有时甚至导致新的冲突和加剧贫困。

作者认为，在脆弱和受冲突影响的环境中，减少贫困的行动首先需要应对公共财政管理的缺失。问责制、透明度和效率往往退居次要地位，利用公共支出减少贫困可能导致赤字支出、高债务、货币贬值和援助依赖陷阱。这可能威胁到长期稳定，使穷人和弱势群体获得的任何短期收益发生倒退，有时甚至导致新的冲突。

作者解释说，正如某些实例所表明的那样，即使为减少贫困采取的、具有善意的公共财政管理措施也可能带来风险，例如效率低下和导致通货膨胀的扶贫预算编制、“花钱买”和平的风险以及增加对援助的依赖。

最后，作者就在脆弱和受冲突影响的环境中通过更健全的公共财政管理减少贫困的关键战略提出建议。

一. 背景

1. 本文件借鉴了公共行政专家委员会之前就在脆弱和受冲突影响环境中为加强《2030 年可持续发展议程》而建立强有力机构所开展的工作。本文件阐述了通过体制建设消除贫困的前景，重点是把健全的公共财政管理作为减少贫困的杠杆。本文件将使用世界银行对脆弱和受冲突影响环境的分类，即：(a) 根据衡量政策和机构质量的指标以及脆弱性表现所确定的、存在高度制度性和社会性脆弱的国家；(b) 根据与冲突有关的死亡人数相对于人口的阈值所确定的受暴力冲突影响国家。
2. 消除一切形式的贫困，包括极端贫困，是可持续发展不可或缺的条件。可持续发展目标 1 旨在消除世界各地一切形式的贫困，并涵盖若干减贫措施，如建立社会保障制度、增强能力和基于扶贫和对性别问题有敏感认识的发展战略制定更健全的政策框架，以便不让任何一个人掉队。其中的具体目标 1.4 旨在到 2030 年确保所有男女、特别是穷人和弱势群体享有平等获取经济资源的权利，享有基本服务，获得对土地和其他形式财产的所有权和控制权，继承遗产，获取自然资源、适当的新技术和包括小额信贷在内的金融服务。这一点尤为重要，因为根据联合国开发计划署《2021/2022 年人类发展报告》，2022 年至少有 13 亿人生活在多层面贫困中，其中一半人是儿童。
3. 保障和加快消除贫困方面的进展一直是一场持续战斗。冠状病毒病 (COVID-19) 疫情的影响、多重全球危机以及世界各地持续的战争和冲突进一步加剧了这一情况，对实现可持续发展目标 1 的努力产生负面影响。在疫情之后，可能另有 1.1 亿至 1.5 亿人陷入极端贫困，这还不算 2018 年全球每天靠不到 1.90 美元生存的 6.89 亿人。《2023 年可持续发展目标报告》指出，如不扭转当前趋势，那么，由于减贫进展缓慢且不均衡，到 2030 年可能有数亿人陷入极端贫困，5.75 亿人仍生活在极端贫困中，只有三分之一的国家将本国贫困水平减半。
4. 冲突对包容性发展和减贫产生破坏性影响，其后果(如流离失所、激进化和外国干预，以及冲突的复发)可能使数年或数十年的进展出现倒退。发展中国家尤其受到影响。2023 年 6 月 29 日，经济及社会理事会和建设和平委员会联席会议重申，在全球不确定性加剧的背景下，可持续发展目标对于在实地将和平与发展联系起来而言具有核心作用。会员国强调了消除冲突根源和加强预防对于实现《2030 年议程》的重要性。
5. 2023 年 9 月，在联合国大会主持下举行的可持续发展问题高级别政治论坛通过的政治宣言中，会员国认识到，在世界许多地区，武装冲突和不稳定局势持续存在或加剧，从而造成无尽的人类痛苦，并不利于实现可持续发展目标。会员国承认，其为预防和解决冲突以及促进和平、公正、包容性社会所作的努力往往支离破碎、本就不足，在当前的全球背景下还受到阻碍。例如，自 2007 年以来，生活在至少有 25 人死于冲突的 60 公里半径范围内的人数几乎翻了一

番。¹ 因此，迫切需要加快落实联合国第三个消除贫困十年(2018-2027 年)，以建成一个没有贫困的世界。

6. 贫困和冲突之间存在着一种互为利害的关系，这种关系源于治理不善、机构薄弱和公共财政管理不足(包括公共资源分配效率低下、不负责任和不透明)，并因这些因素而得到加强。扭曲的公共财政管理和治理做法会因加剧不平等和边缘化而破坏和平，而不平等和边缘化是冲突的前兆，也会导致更多贫困。因此，在脆弱和受冲突影响的环境中，减少贫困的行动首先需要应对公共财政管理的缺失。

7. 自第十七届会议以来，委员会一直强调必须将摆脱冲突的途径与良好的公共行政联系起来。然而，在存在主权争议、人力和财力资源匮乏的复杂冲突局势中，公共行政部门很难发挥作用。尽管如此，在平衡短期安全需求与影响冲突根源和当地居民福祉的长期发展战略方面，它们确实起到至关重要的作用。为了发挥这一作用，必须以公平和杜绝腐败行为的方式，在创造资源和管理资源方面实行健全的财务管理。

二. 贫困与冲突：互为利害的关系

8. 贫困与冲突之间互为利害的关系并不简单。由于冲突造成的长期代价，冲突往往被视为贫困的驱动因素和加剧贫困的独立变量。这一办法使人们能够评估战争和冲突对国内和区域经济的影响，但并没有触及这种互为利害的联系。²

9. 冲突使人们陷入绝望和流离失所的循环，这往往导致贫困率上升和减贫进展发生倒退。大量的知识探讨了贫困与冲突之间的关系，贫困被认为是国内冲突爆发的内在原因。³ 然而，必须区分细微差别，因为在与排斥和歧视等其他因素结合在一起时，这种因果联系似乎最明显。联合国发展集团开发了一个冲突与发展分析工具，为在受冲突影响的环境中进行冲突分析以及将分析结果用于各种目的提供指导；该集团还强调，排斥或边缘化造成的贫困特别容易引发冲突。⁴

10. 加沙的情况就说明了这几点。在以色列-哈马斯战争之前，加沙 61%的人口生活在贫困之中，62.9%的家庭存在严重或中度粮食无保障，每日用水量低于世

¹ World Bank Group, *Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight Against Poverty* (Washington, D.C., 2020).

² 例如，见 World Bank Group, *The Fallout of War: The Regional Consequences of the Conflict in Syria* (Washington, D.C., 2020)。

³ 例如，见 Alex Braithwaite, Niheer Dasandi and David Hudson, “Does poverty cause conflict? Isolating the origins of the conflict trap”, *Conflict Management and Peace Science*, vol. 33, No. 1 (February 2016)。

⁴ 联合国发展集团，进行冲突与发展分析(2016 年)。

界卫生组织建议的每日 100 升，46%的人口失业。⁵ 这些情况值得进一步审视，其原因是，如果再加上边缘化和历史积怨，这些情况可能会在推动激进化和外国介入方面发挥重要作用，从而导致冲突。⁶

11. 工作报告证实，社会经济、地理排斥等复杂因素最终可能助长冲突。⁷ 世界银行的调查结果还确认，虽然贫困本身不足以作为解释冲突的一个独立变量，但由于排斥和歧视而造成的社会流动性崩溃成为可能导致暴力爆发的催化剂。⁸

12. 因此，贫困可能与冲突相互作用，既是原因，也是结果。流离失所、外国干预和介入以及冲突复发往往出现在国内因素导致冲突达到临界点之时，而普遍存在的不平等、排斥和歧视则催生了贫困。自 2001 年以来，全世界的暴力冲突数量增加两倍，几乎一半的冲突会再次发生，近 20% 的冲突会再次发生三次以上。⁹ 这不仅给直接相关的政府和社区带来负担，也给广大国际社会带来负担，每 10 美元的人道主义资金中约有 8 美元流向受冲突影响的地区。¹⁰

13. 冲突是造成许多人发展不足的一个有害而持久的根源。政府可以在打破冲突和贫困的循环方面发挥关键作用，即使在治理不善已成为冲突本身的一个关键根本原因的情况下也是如此。在第十七届会议上，委员会认为，实施有效治理促进可持续发展的原则对于在受冲突影响地区重建善治至关重要。健全的财政管理是与这些原则相关的常用战略之一，同时也是在提供服务和建立国家合法性以支持和平与发展方面的一个关键领域。

三. 金融治理效率低下是贫困和冲突的系统性原因

14. 对于穷人和其他弱势群体(如妇女、儿童和青年、老年人、残疾人、少数群体、移民、难民和流离失所者)，政府管理财政事务的方式具有深刻影响。例如，无法有效地为医疗保健和教育等基本服务提供资金并进行管理，或无法以公正的方式执行安全措施，往往是一个生死攸关的问题。同样，如果政府无法通过征税为战略性公共投资提供资金，就会阻碍经济增长，使人民无法摆脱贫困。最终，这会使国家和人民陷入对援助的依赖，不利于长期稳定。

15. 虽然在脆弱和受冲突影响的环境中难以实现预算的可信度和可预测性，但这对于减少政策偏差至关重要，这些偏差可能会削弱包容性，使贫困成为武器，

⁵ 联合国开发计划署(开发署)和西亚经济社会委员会(西亚经社会)，“加沙战争：对巴勒斯坦国的预期社会经济影响——截至 2023 年 11 月 5 日的初步估计”(2023 年)。

⁶ 例如，获准在以色列工作的加沙民众不超过 1%。见 Reuters, “Israel sends back thousands of cross-border Palestinian workers back to Gaza”, 3 November 2023。

⁷ 例如，见开发署，不让一个人掉队：在阿拉伯国家实现包容性公民身份(2019 年，纽约)。

⁸ 例如，见 World Bank Group, *Eruptions of Popular Anger: The Economics of the Arab Spring and Its Aftermath* (Washington, D.C., 2017)。

⁹ 联合国-世界银行，《和平之路：以包容性办法防止暴力冲突》(2018 年，华盛顿特区)。

¹⁰ 人道主义筹资问题高级别小组，“重要到不能失败：解决人道主义筹资缺口”，2016 年 1 月。

并导致暴力争夺。预算偏差可能对最弱势群体造成灾难性后果，并危及可持续发展目标方面的进展。跟踪公共财政的分配情况是保障横向包容性和防止公民与国家关系受到侵蚀的一个重要组成部分。如果以财政规则和框架为支撑作出政策宣示，就可以减少预算支出出现“黑箱”的空间。¹¹

16. 鉴于在脆弱和受冲突影响的环境中实施这些办法有困难，必须强调，要做的往往不是什么复杂的工作，而是重建管理资金的基本构件，并通过简单的簿记等方式跟踪这些资金。有一种倾向是，强调特别复杂的系统，需要高素质的人来管理，却忘记需要的是实际解决方案，而且甚至往往缺乏基本的培训或对预算的了解。

17. 建立健全的簿记制度对于从基于项目或条目的预算过渡到更加基于目标的预算至关重要，这样的预算可以纳入可持续发展目标 1 的各项具体目标。这在脆弱和受冲突影响的环境中至关重要，因为在这些环境中，对政府的信任往往因资源分配过程的不透明而受到损害。如果腐败(“滥用公职谋取私利”)被容忍，特别是如果腐败被认为有利于一个社会或族裔群体而不利于另一个群体，信任就会进一步受到侵蚀。2017 年，国际货币基金组织(基金组织)报告称，在发展中国家，每四人中就有一人表示曾经行贿。此外，薄弱的外部监督会滋生腐败和非正规网络，这可能阻碍私营部门的发展和创造就业机会。这可能导致完全通过公共支出为减贫供资的长期趋势再次出现，从而加剧而不是减轻国家的长期脆弱性。

18. 要对收入和支出进行健全的核算和报告，就需要有正常运作的财政机构，包括训练有素的公务员，以及利用支出和收入数据集的能力。在脆弱和受冲突影响或易发生冲突的环境中，有必要更加关注数据和人力资本这两大支柱，因为建设财政机构是一个长期性、人力和财政资本密集型过程。

19. 在脆弱和受冲突影响的环境中，重建政府核心职能和建立更健全的公共财政管理，对于防止社会经济紧张局势达到临界点、消除多层面贫困和防止更多人陷入贫困具有核心作用。各种调查结果(包括与中东和北非有关的调查结果)都证实了这一评估。¹² 更加协调一致地实现财政成果，可以提高国家的合法性，并使整个私营部门的总体生产力得到更大提高。¹³ 此外，事实证明，更协调一致的公共财政管理做法可降低冲突复发的风险。¹⁴ 另一方面，财务管理不善，

¹¹ International Monetary Fund (IMF), “Trust what you hear: policy communication, expectations, and fiscal credibility”, working paper, February 2022.

¹² 例如，见 World Bank Group, *Eruptions of Popular Anger: The Economics of the Arab Spring and Its Aftermath*.

¹³ 例如，见 World Bank Group, PEFA, *Public Financial Management, and Good Governance* (Washington, D.C., 2019)。

¹⁴ 例如，见 International Budget Partnership, “Making and keeping promises: why budget credibility matters”, July 2018.

特别是在使某一特定团体受益或在涉及腐败或偏见的情况下，可能增加发生冲突的根本原因，破坏国家的合法性。

20. 公共支出和财务问责框架使各国能够评估其在公共财政管理关键领域的行动促进实现可持续发展目标 1、特别是具体目标 1.4 的情况。该框架用于评估一个国家的公共财政管理，并报告其长处和弱点。其中四项指标与委员会制定并在 2018 年获得经济及社会理事会核可的有效治理原则重叠，即：“基于政策的财政战略和预算编制”和“预算执行的可预测性和控制”与效率原则重叠；“外部监督和审计”与问责制原则重叠；“核算和报告”与透明度原则重叠。

21. 若要确定正确战略和所需支持，关键第一步是，要认识到在脆弱和受冲突影响的环境中实施健全的公共财政管理以及建立或重建其核心组成部分存在困难和挑战的。

四. 为减贫采取公共财政管理措施的风险

22. 即使为减少或消除贫困采取善意的公共财政管理措施也会有风险，下面的例子就说明了这一点。

扶贫预算编制：通货膨胀和效率低下？

23. 公共预算在恢复旨在满足基本需求的公共服务方面发挥根本作用。公共预算编制如果通过基于预测和面向目标的中期框架进行设计，就可以成为减贫的杠杆。¹⁵ 此外，以政策为基础的预算编制如果采用参与式方法，就可以确定基层需求。这对于避免具有排斥性的倾向至关重要，因为具有排斥性的倾向会将贫困武器化。¹⁶

24. 基于政策的预算编制需要整合六个关键概念：财政纪律、财政空间、中期预算视角、现有政策和新政策的分离、为推动持续改进开展系统性评价以及为改善预算编制采取滚动式概算。所有这些概念都意味着必须对绩效目标进行整合，¹⁷ 从而整合涉及可持续发展目标 1 的具体目标。¹⁸

25. 扶贫预算编制是通过公共支出实现减贫的政策性预算编制的主要形式，在全世界范围内越来越多地被采用。这一趋势起源于 1990 年代后期，当时国际社会将消除贫困作为其主要目标，公共支出被视为将资金用于为穷人提供服务的一个关键杠杆。

26. 这一趋势也得到重债穷国倡议的支持，该倡议把债务减免与将公共财政用于减贫的能力联系起来。这一点很重要，因为联合国已经认识到，由于公共财

¹⁵ 另见经济及社会事务部，《公共行政专家委员会关于战略规划和前瞻的指导说明》，2021 年 2 月。

¹⁶ 另见经济和社会事务部，《公共行政专家委员会关于参与式预算编制的指导说明》，2022 年 1 月。

¹⁷ Institute for State Effectiveness, “Performance and policy-based budgeting: how to spot the fakes”, January 2019.

¹⁸ 开发署，“促进可持续发展目标的编制预算：起源和做法”（2022 年，纽约）。

政转移减少，在那些对实现可持续发展目标至关重要的领域，进展停滞不前。西亚经济社会委员会最近的一项研究确认，需要将整个中东和北非区域的公共财政转向面临不可预测支出的部门。¹⁹

27. 虽然在扶贫预算编制的影响方面证据仍然很少，而且仍然是一个有争议的问题，但现有调查结果表明，政府支出可以作为一个杠杆，促进在小学教育和医疗保健等关键领域取得进展，而这些领域的支出往往是渐进的。²⁰ 许多研究发现，政府支出与减贫之间存在因果关系，但最近的一项元回归分析发现，没有明确证据表明，政府支出减少了收入贫困。这与财政政策的再分配作用往往比以前认为的要小这一观点是一致的。研究证实，当支出增加与贫困加剧存在关联时，发表性偏倚和少报估计数可能会夸大这种关系的重要性。事实上，在 19 项跨国计量经济学研究的 169 项估计中，有近一半的估计表明，根本不存在显著关系。研究还发现，在被视为有利于穷人的部门，支出往往最终会使人口中较富裕的五分之一人受益。例如，在印度尼西亚，80% 的汽油补贴收益被该国收入最高的一半人获得。²¹ 尽管如此，证据并非明显具有普遍性，这表明有必要就扶贫预算编制的含义进行公开对话，而不是在结果不明确的情况下给政策贴上扶贫标签。

28. 在脆弱和受冲突影响的环境中，有利于穷人的预算编制和通过支出来推动减贫，从长远来看也可能产生某些影响，例如增加债务。其原因是，如果支出增加，而在收入方面采取的再分配财政政策(例如累进所得税)在现金短缺和低收入的情况下无效或滞后，这时就可能出现失衡现象。

29. 此外，研究指出，经济增长率不足、缺乏基础设施和私营部门受损，可能使扶贫方面的支出和努力成为多余。一个例子是，为提高中等教育和高等教育的毕业率进行财政支出，但劳动力市场却又无法吸收这种更高技能的劳动力。²² 这甚至会导致“不快乐发展综合症”的滋生，这反过来又可能助长冲突。

以问责为代价“花钱买和平”

30. 联合国开发计划署指出，恢复公共服务和核心公共行政职能是冲突后的紧迫目标。在这方面，公共部门征聘是实现冲突后稳定的一个核心组成部分。有证据表明，公务员征聘应辅以奖励和激励结构、劳动专业化、择优录取计划、财政和政治权力下放以及薪金和工资改革的出台。²³

¹⁹ 西亚经社会，重新思考阿拉伯地区的财政政策(2018 年，贝鲁特)。

²⁰ Overseas Development Institute, “Following the money: examining the evidence on pro-poor budgeting”, background note, June 2012.

²¹ Edward Anderson and others, “Does government spending affect income poverty? A meta-regression analysis”, *World Development*, vol. 103, issue C (2018).

²² 西亚经社会，重新思考阿拉伯地区的财政政策(2018 年，贝鲁特)。

²³ 另见开发署，《恢复还是改革：联合国对冲突后政府核心职能的支持》(2015 年，纽约)。

31. 然而，在脆弱和受冲突影响的环境中，公共部门的征聘往往披上社会阶层和减贫机制的外衣。在一些阿拉伯国家尤其如此，在这些国家，社会契约建立在“没有代表权就不纳税”的概念上，作为利益交换，政治上的服从得到保证。²⁴ 例如，在突尼斯，公共部门的社会福利和工资水平超过私营部门，这使政府部门就业在一个以脆弱和普遍失业为特点的国家最具吸引力。²⁵

32. 不能认为这些做法可以替代财政共识和发展高效的私营部门和劳动力市场。然而，公共部门征聘和文职和军事人员培训不应成为“花钱买和平”的一种方式，因为这会带来重大、长期的政治风险和宏观经济风险²⁶ 其中一个风险是寻租行为(如游说和贿赂)和对国家控制加剧，这可能会削弱减贫工作的几个支柱，包括包容性和问责制。²⁷ 腐败最终会提高公共合同的成本，并可能导致过度借贷，从而导致高债务和高通胀。通货膨胀侵蚀了穷人的购买力，最终会抵消公共部门就业在减贫方面可能取得的任何短期收益。此外，如果对这些政策没有辅之以适当的创收渠道，短期收益就可能被长期的政治和宏观经济压力所抵消。与此同时，防止人们加入武装团体的最可靠办法仍然是提供就业，这是不言而喻的。

33. 如果把扶贫预算编制和扩大公共部门征聘结合起来，就会增加债务负担、破产风险和货币贬值风险，从而加剧长期宏观经济压力。如果这种趋势在确立和平解决办法之后没有逐步消失，使私营部门得以发展，那么，它们最终会被扩张主义货币政策所裹挟，而这些政策以牺牲人民的储蓄和购买力为代价，有效地掩盖了脆弱性。例如，这是 2019 年黎巴嫩金融危机的一个基本特征，这场危机实际上使 30 多年的减贫努力化为乌有，有 80% 的黎巴嫩人生活在贫困线以下。²⁸

依赖援助的风险

34. 全球在脆弱和受冲突影响的环境中支持发展和治理的实践表明，官方发展援助对于补偿战争和冲突造成的低增长率甚至负增长率和收入损失至关重要。因此，官方发展援助可以对减贫起到催化作用，支持政府的核心职能，促进实施有利于更健全的公共财政管理的改革，这在官方发展援助的支付中需要得到应有重视。

²⁴ 见 Rolf Schwarz, “The political economy of state-formation in the Arab Middle East: rentier states, economic reform, and democratization”, *Review of International Political Economy*, vol. 15, No. 4 (2008)。

²⁵ 国际货币基金组织：“为什么突尼斯的失业率如此之高？政策因素的证据”，2023 年 10 月。

²⁶ 另见世界银行集团，“公共部门规模和绩效管理：革命后突尼斯的案例研究”，第 7159 号政策研究工作文件，2015 年 1 月。

²⁷ 基金组织，《治理促进包容性增长》，2021/098 号工作文件，2021 年 2 月。

²⁸ European Union, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, “Lebanon: €60 million in humanitarian aid for the most vulnerable”, 30 March 2023.

35. 在脆弱和冲突后环境中推出的官方发展援助应针对支持长期减贫的国内结构，并使政府更好地满足其选民的需求。干预措施的设计应优先考虑参与性办法和各行为者之间的协调。²⁹ 设计不当的干预措施会抑制地方创新，鼓励寻租行为。

36. 此外，有证据表明，在脆弱和受冲突影响的环境中，汇款在减缓贫困方面发挥重要作用。例如，在政治动荡和脆弱时期，从身居国外的家庭成员那里得到的资金使乌干达的贫困率降低近 11%，在 1995 年至 2004 年期间使尼泊尔的贫困率至少降低 5%。在索马里，汇款占国内生产总值的 70% 以上。黎巴嫩是中东和北非地区人均接收汇款最多的国家。

37. 然而，汇款是有代价的。接收汇款的国家可能面临实际汇率升值，这可能使其脆弱的冲突后经济在国际上的竞争力下降。大量汇款还可能降低工作积极性，造成依赖性，从而阻碍国内私营部门的发展。³⁰

38. 关于在脆弱和受冲突影响的环境中的减贫问题，一些早期研究结果证实，对人道援助的依赖程度低于人们的假设，但这种依赖损害了主动性。最近的研究进一步批评了援助依赖是一种改变行为的因素这一说法。³¹ 因此，考虑到减少这种援助可能对急需援助的人不利，但在没有证据表明最初导致人道援助的需求已经得到满足的情况下，不应停止人道援助。³²

39. 还必须避免将所有形式的外部援助贴上只会产生负面影响的标签。例如，虽然官方发展援助有其风险，但也可将其用于加强评价方法，并可对其作出调整，把扶贫预算编制或公共部门就业同与经济增长相关和基于业绩的可衡量目标挂钩。

五. 建议

40. 善治显然与摆脱冲突有关，在资源管理可能具有挑战性的冲突后环境中尤其重要。就政府采取切实有效干预措施的能力而言，其核心是财务管理，而在有效治理促进可持续发展的原则中提出的财政办法可有助于进行更健全的公共财务管理，以在脆弱和受冲突影响的环境中减少贫困。这将使各国能够建立合法性，同时从长计议，承认和管控长期压力因素，以便确保和深化短期和中期收益。

41. 承认有效治理原则、公共支出和财务问责框架及可持续发展目标 1(特别是具体目标 1.4)之间的联系，是弥合理论与实践之间鸿沟的重要一步。这样，在制

²⁹ World Bank Group, *(Re)Building Core Government Functions in Fragile and Conflict-Affected Settings* (Washington, D.C., 2017).

³⁰ 基金组织，“汇款：为国内亲人提供的资金”，2023 年。

³¹ 例如，见 Peter Little, “Food aid dependency in northeastern Ethiopia: myth or reality”, *World Development*, vol. 38, No. 5 (2008)。

³² Overseas Development Institute, *Dependency and Humanitarian Relief: A Critical Analysis* (London, 2005)。

定减贫战略时就可以考虑治理不善和公共财政管理赤字对实现目标 1 的影响。需要指出的重要一点是，虽然情况可能有很大不同，特别是在冲突后环境中，但有效治理原则的重要性仍然没有改变。

42. 金融治理效率低下是贫困和冲突的系统性原因。在脆弱和受冲突影响的环境中，更健全的公共财政管理做法和更好的能力(包括更大的预算公信力)虽难以落实，但二者对于防止社会经济紧张关系达到临界点、消除多层面贫困和防止更多人陷入贫困至关重要。

43. 应持续评价减贫支出倡议、特别是扶贫预算编制。必须认识到，促进经济增长的投资，例如对基础设施、农业和私营部门发展的投资，可以在减少贫困和抵消导致通货膨胀和债务融资等长期压力因素的支出增加方面发挥作用。

44. 要认识到扶贫预算编制是一种带有宏观经济风险的工具，特别是在公共资源的长期分配以及这种分配对私营部门发展的效率影响方面，但这并不意味着应该削减对教育和医疗保健等关键领域的供资。相反，将短期目标与促进经济增长的战略挂钩，可能会产生更大的投资回报。一个例子是将教育筹资与当前的就业市场需求挂钩。

45. 在采取扶贫预算编制以及建设和平和建设复原力等举措的同时，往往会扩大公共部门工作人员队伍，以此作为减贫的“速效”战略。然而，这也带来大规模和长期的政治和经济风险。为了减少这种风险，必须将公共部门的就业与目标和业绩指标以及 11 项治理原则和公共部门征聘的相关战略联系起来。

46. 捐助方和多边开发银行应开展有条件的官方发展援助，以确保征聘工作择优录取、以绩效为导向，从而减少对国家控制和削弱包容性的可能性，因为二者贫困问题政治化的催化剂。就货币政策和业绩提出透明的报告也是一个重要的先决条件。

47. 毫无疑问，汇款将继续在脆弱和受冲突影响的环境中发挥作用。若要减少对汇款的长期依赖，首先要承认，必须通过一项有利于经济增长、创造就业和能力建设的公共财政管理议程，而不是仅仅致力于通过支出减少贫困。

48. 值得注意的是，不能把减少对最贫困和最弱势人群的人道援助视为一种避免依赖的战略，因为这对其生计和福祉造成直接负面影响。相反，参与性办法——这对于提高包容性至关重要——仍然是评估弱势群体实际需求的核心。在经济增长战略可以推动在私营部门创造就业机会以及在通过创造新的生计和收入流满足需求之前，相较于以可能加深对援助的依赖为理由削减救济的风险，开展人道救济的风险要小。如果逐步缩减用于公共部门就业的公共支出，同时将资金转向基础设施发展、以促进获得适应市场需求的技能为导向的终身学习以及制定自愿退出战略，就可以避免加剧这种依赖。

49. 最后，承认在脆弱和受冲突影响的环境中实施健全的公共财政管理面临各种困难和挑战，是就正确战略以及各国为加强《2030 年议程》和减少所有人的贫困所提供支持作出决定的关键第一步。