

Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

2011 年世界发展报告

Conflict, Security, and Development
冲突、安全与发展

由于目前有超过15亿人生活在受冲突影响的国家,《2011年世界发展报告》对21世纪的暴力不断改变的性质进行了考察。国家间的战争和内战是上个世纪暴力的特点,而今天更显著的特点是暴力往往与地方性争端、政治压迫和有组织犯罪有关。本报告强调了持续冲突对一个国家或者一个地区的发展前景的负面影响,并注意到还没有低收入的、受冲突影响的国家实现了一项千年发展目标。

在压力很大同时国家制度又十分薄弱且不合法的情况下,发生大规模暴力的风险是最大的。在社会制度不能保护公民使他们免受侵犯或者使他们享有平等的公正对待和经济机会的情况下,社会是容易受到危害的。在年轻人口众多,收入不公平的情况日益加剧且可以感觉到不公正的国家,这种脆弱性会更加严重。外部因素导致的事件,比如外国武装人员的渗透、非法贸易网络的存在,或者在面临压力的同时还要承受经济震荡,都可能触发暴力。

《2011年世界发展报告》从那些成功地实现了过渡从而摆脱了重复暴力的国家吸取经验,并指出我们特别需要优先采取能在国家和公民间建立信任的行动,形成能够提供安全、司法公正和就业的制度。政府能力是核心问题,但是只有技术上的能力是不够的:制度和规划如果要获得合法性就必须对公民负责。在一代人的时间里通过多次过渡转变才能建立具有适应性的制度,而建立具有适应性的制度并不意味着都要统一采用西方的制度模式。

《2011年世界发展报告》汇集了已经摆脱暴力反复循环的那些国家的改革者的经验。报告主张加强对持续的预防性行动的重视,以平衡有时会出现的对冲突后重建的过分专注。本报告以新近的调查、案例研究和对全球各地领导人及其他行动者的广泛咨询为基础,提出了包含多种方案的用于解决暴力问题的“工具包”,这个工具包可以适应当地的情况,也能适应国际政策的新动向,这些政策旨在增强对国家改革者的支持和应付因全球或地区趋势超出了一个国家的掌控能力而出现的压力。



世界银行



2011年世界发展报告

冲突、安全与发展

清华大学出版社



世界银行

58988

“十二五”国家重点图书出版规划项目

world development report

2011 年世界发展报告

冲突、安全与发展
Conflict, Security, and Development



清华大学出版社

2011 年世界发展报告

冲突、安全与发展



世界银行

Published for the World Bank

World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development
Copyright © 2011
The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
ISBN: 978-0-8213-8439-8
ISSN: 0163—5085
eISBN: 978-0-8213-8440-4
DOI: 10. 1596/978-0-8213-8439-8

This Work was originally published by World Bank in English as World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development in 2011. This Chinese translation was arranged by Tsinghua University Press. In case of any discrepancies, the original language will govern.

This volume is a product of the staff of the World Bank. The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展

2011 年，版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

地址：1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA

本书原版由世界银行以英文出版，书名为《2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展》。中文版由清华大学出版社出版。本书中文版与英文版在内容上如有任何差异，以英文版内容为准。

本书是世界银行工作人员的成果，其中的看法未必反映执行董事会或他们所代表的国家的观点。世界银行不保证本书数据准确无误，并对任何人引用其中的观点和数据所引起的后果不承担任何责任。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料，并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

北京市版权局著作权合同登记号图字：01-2011-6160

权利和许可

本书的材料具有版权。未经许可，复印和（或）转载本作品的全部或部分材料可能违反有关法律。国际复兴开发银行/世界银行鼓励传播其作品，通常可以迅速准许有关复印和转载的请求。如要求复印或重印本作品，请填写资料送交版权许可中心（Copyright Clearance Center Inc.），地址：222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA；电话：978-750-8400；传真：978-750-4470；网址：www.copyright.com。任何其他关于版权和许可证的询问，包括各项附属权利，请寄往世界银行版权部（Office of the Publisher, The World Bank）。地址：1818 H Street NW, Washington DC 20433, USA；传真：202-522-2422；e-mail: pubrights@worldbank.org。

封面设计：Heads of State

照片的版权：概述 Picasso/Corbis Images；第 1 章 Thomas Dworzak/Magnum Photos；第 2 章 Christopher Anderson/Magnum Photos；第 3 章 Jonas Bendiksen/Magnum Photos；第 4 章 Graeme Williams/Panos；第 5 章 Christopher Furlong/Getty Images；第 6 章 Gulbuddin Elham/Aina Photo；第 7 章 Marco Vernaschi/Pulitzer Center；第 8 章 Ron Haviv/VII/Corbis；第 9 章 Werner Bischof/Magnum Photos

2011 年世界发展报告

冲突、安全与发展

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

由于目前有超过 15 亿人生活在受社会冲突影响的国家,《2011 年世界发展报告》对 21 世纪的暴力冲突不断改变的性质进行了考察。国家间的战争和内战是 20 世纪暴力冲突的特点,而今天更显著的特点是暴力冲突往往与地方争端、政治压迫和组织犯罪有关。本报告强调了持续冲突对一个国家或者一个地区的发展前景的负面影响,并注意到还没有低收入的、受冲突影响的国家能够实现一项千年发展目标。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

2011 年世界发展报告:冲突、安全与发展/世界银行著. 胡光宇、赵冰译. —北京:清华大学出版社, 2012. 1
ISBN 978-7-302-27222-9

I. ①2… II. ①世… ②胡… ③赵… III. ①社会发展—研究—世界—2011 IV. ①D569

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 224699 号

责任编辑:周 菁

责任校对:王荣静

责任印制:

出版发行:清华大学出版社

<http://www.tup.com.cn>

社 总 机:010-62770175

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编:100084

邮 购:010-62786544

印 刷 者:

装 订 者:

经 销:全国新华书店

开 本:202×266

印 张:24

字 数:500 千字

版 次:2012 年 1 月第 1 版

印 次:2012 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1~0 000

定 价:00.00 元

产品编号:

目 录

前言
致谢
译校出版与致谢
术语和概念
方法论注释
缩略语和数据注释

概述 1

前言 1

第一部分：暴力反复循环带来的挑战 2

21 世纪的冲突和暴力是一个发展问题，与 20 世纪的模式迥然不同 2

冲突的恶性循环：当安全、公正和就业方面的压力与薄弱的机构交相作用 6

第二部分：打破国家暴力循环的路线图 8

恢复信心、转变制度，为公民提供安全、司法公正和就业 8

国家参与者的实用政策工具与方案工具 16

第三部分：国际政策指南——降低暴力冲突风险 23

路径 1：通过公民安全、司法公正和就业领域的专业化援助，加强防范工作 28

路径 2：转变国际机构的程序及风险与绩效管理 30

路径 3：采取区域或全球行动应对外部压力 33

路径 4：争取低收入国家、中等收入国家和高收入国家、全球和区域性机构的援助，反映国际政策和援助不断变化的格局 34

注释 38

世界发展报告框架与结构 45

第一部分 挑战 49

第 1 章 暴力活动反复发生威胁发展进程 51

国家间战争和内战于 20 世纪 90 年代早期达到顶峰后开始下降 51

现代暴力活动形式多样、循环往复 53

暴力活动严重影响了发展 59

反复发生的暴力活动是世界各国的共同挑战 66

注释 68

第2章 导致暴力活动的脆弱性 73

多重压力提高了发生暴力活动的风险 73

薄弱制度合法性与暴力活动的恶性循环 84

注释 92

第二部分 来自各国及国际社会的经验 97

第3章 从暴力到恢复力：信心重建与制度改革 99

为何制度改革如此困难 99

规避暴力活动，发展弹性制度 103

不要期望太多、太快的结果 107

适应不同的环境 110

注释 115

第4章 重建信心：远离危崖 119

来自国家改革者的经验教训 119

具有足够包容性的联盟 119

实现早期成果 128

注释 138

第5章 改革制度，为人民创造安全、公正的环境与就业机会 145

把握制度改革的速度与顺序 145

公民安全 149

司法公正 153

就业 158

为什么要逐步开展系统化改革 163

制度转型是一个持续的进程 169

注释 174

第6章 国际社会对重建信心与改革制度的支持 181

外部援助的希望与危害 181

不断演进的国际体制 181

重建信心 185

支持制度转型 193

双重问责和管理行动风险 199

国际参与的经验教训 203

注释 206

第7章 减轻外部压力的国际行动 215

外部安全压力 216

外部经济压力 221

资源压力 227

介于国际性与国家性之间：区域性压力和支持 229

注释 237

第三部分 务实的选择与建议 241

第8章 国家行动指南 243

原则和选择，而非菜单 243

持续的暴力预防与恢复的基本原则和针对具体国家的框架 243

重建信心的务实性工具 246

将早期结果与转型制度连接起来的方案 249

外部因素：缓解外部压力与动员国际支持 257

注释 261

第9章 国际行动新指南 265

路径1：通过对公民安全、公正和就业领域的投资，预防暴力活动重复循环发生 266

路径2：改革内部机构的程序 271

路径3：减少外部压力：区域和全球新行动 277

路径4：争取低收入国家、中等收入国家和高收入国家、全球和区域性机构的支持 281

全球继续学习平台 283

注释 285

文献注释 289

参考文献 293

部分指标 331

2011年部分世界发展指标 337

专栏

- 专栏 1.1 1900 年以来爆发的国家间战争和内战
- 专栏 1.2 西非的不稳定局势、政治暴乱和毒品走私
- 专栏 1.3 暴力犯罪和不安全导致巨大经济成本
- 专栏 2.1 暴力的政治经济理论和本报告的关系
- 专栏 2.2 跨国组织犯罪和毒品交易带来的压力
- 专栏 2.3 中非暴力活动的对外溢出
- 专栏 2.4 外部压力：驱逐马拉帮
- 专栏 2.5 失业会引起暴力活动吗？支持和反对论据
- 专栏 2.6 类似的经济因素会产生导致政治冲突或极端暴力有组织犯罪的风险吗？
- 专栏 2.7 人们希望得到公平待遇并惩治不平等行为
- 专栏 2.8 人权侵犯和未来冲突风险
- 专栏 2.9 对制度和暴力风险的定量研究
- 专栏 2.10 脆弱性、薄弱制度、治理和暴力活动
- 专栏 3.1 脆弱国家不切实际的期望会阻碍进步
- 专栏 3.2 过早承担负荷
- 专栏 3.3 在制度的迅速转型中，暴力活动可能增加
- 专栏 3.4 世界发展报告框架和暴力预防理论
- 专栏 3.5 “最佳适合”改革
- 专栏 3.6 制度改革最快进程：对现实范围的评估
- 专栏 3.7 乐观主义还是痴心妄想？
- 专栏 3.8 具体环境下的挑战和机遇谱系
- 专栏 3.9 南非转型的教训：恢复信心和制度改革
- 专栏 4.1 “所有的政治都是地方性的。”
- 专栏 4.2 洛杉矶的帮派谋杀案
- 专栏 4.3 经济管理的信号与承诺：利比里亚的治理和经济管理援助方案（GEMAP）
- 专栏 4.4 巴基斯坦：利用预算传递改革的信号
- 专栏 4.5 在海地建立早期信心：挑战和反思
- 专栏 4.6 恢复信心只需要几项切实可见的成果：内战、有组织犯罪和次国家暴力活动的事例
- 专栏 4.7 不同部门的核心目标
- 专栏 4.8 阿富汗社区主导型发展加强了国家与社会的关系
- 专栏 4.9 尼泊尔：以其他力量补充教育领域的政府能力
- 专栏 4.10 尼日利亚：安全部门非政府能力的优势与风险——巴卡西男孩
- 专栏 5.1 中国逐步试点经济改革的方法
- 专栏 5.2 建立制度需要时间。公民安全、司法公正与就业等优先事项应当优先解决
- 专栏 5.3 政治、安全与发展协力应对暴力活动——来自拉丁美洲城市、次国家区域与有组织犯罪暴力活动的经验
- 专栏 5.4 哥伦比亚公民监督与民主安全政策的确立
- 专栏 5.5 处于逆境中的海地警力改革
- 专栏 5.6 拉丁美洲创新型法院解决方案
- 专栏 5.7 打击腐败的经验
- 专栏 5.8 科索沃与卢旺达的价值链开发
- 专栏 5.9 黎巴嫩电力提供最佳适合方案：技术上并不完美，但是更适合具体环境
- 专栏 5.10 女性的经济赋权：尼泊尔的女性赋权计划
- 专栏 5.11 把握制度改革的速度
- 专栏 5.12 权力下放有助于管理冲突，但循序渐进取得的效果更佳
- 专栏 5.13 发展手段：为最脆弱环境下的女性赋权
- 专栏 6.1 国际援助的好处：莫桑比克
- 专栏 6.2 长期斡旋投资作为具有成本效益的预防和响应暴力活动的方式
- 专栏 6.3 避免冲突升级：2003—2004 年间加纳的对话和妥协
- 专栏 6.4 国际国内制度合作——危地马拉反免罚国际委员会
- 专栏 6.5 快速行动？加纳帮助恢复利比里亚的电力供应
- 专栏 6.6 阿迦汗发展网络：地方知识、长期持续和切合现实的期望
- 专栏 6.7 间歇式援助：所选脆弱国家的波动性
- 专栏 6.8 公布成本估计是最佳方式？透明度和勾结的权衡
- 专栏 6.9 多方捐赠信托基金：阿富汗和南苏丹
- 专栏 6.10 对西非国家预防暴力和从暴力活动中恢复的国际援助是不平衡的
- 专栏 7.1 多国军队遣散和安置计划：解决区域性暴力问题
- 专栏 7.2 以解决“冲突钻石”为目的的金伯利进程
- 专栏 7.3 可卡因非法交易的经济影响
- 专栏 7.4 多边封锁努力：可卡因在美洲

- 专栏 7.5 专家观点：针对受管制的毒品合法化减少暴力事件的支持与反对意见
- 专栏 7.6 与客户国合作、打击世界银行资助项目中的腐败问题
- 专栏 7.7 澳大利亚打击犯罪委员会的高风险资金流动策略
- 专栏 7.8 解决食品不安全问题的区域及全球性手段在不断发展
- 专栏 7.9 全球土地利用对策
- 专栏 7.10 区域机构与行动在制定规范与预防暴力活动方面的作用
- 专栏 7.11 区域集中提供服务
- 专栏 7.12 欧洲在和平中创造共同经济利益的早期举措
- 专栏 8.1 1990—1994 年间南非和 2002 年后哥伦比亚的信心建立
- 专栏 8.2 社区层面的方案要适应具体国情：阿富汗、布隆迪、柬埔寨、哥伦比亚、印度尼西亚、尼泊尔和卢旺达
- 专栏 8.3 利比里亚和莫桑比克的反腐途径
- 专栏 8.4 海地和尼日利亚打击腐败和洗钱的双边合作
- 专栏 8.5 从国际人道主义援助逐步转向地方机构：阿富汗和东帝汶案例
- 专栏 9.1 预防暴力活动：优先对公民安全和司法改革投资
- 专栏 9.2 灵活的维和行动安排
- 专栏 9.3 暴力预防：优先对公民安全和司法改革投资
- 专栏 9.4 区域机构和倡议在设定规范和预防暴力中的作用

专题

概述

- 专题 1 暴力活动如何发生变化
- 专题 2 高压力 + 薄弱制度 = 暴力活动风险
- 专题 3 建立信心和改革制度以实现公民安全、司法公正和提供就业机会的国家经验
- 专题 4 核心工具
- 专题 5 根据具体国情调整针对社区的方案
- 专题 6 对受到暴力活动影响国家的国际援助方式
- 专题 7 内部机构改革
- 专题 8 地区倡议、规范与标准

图

- 图 F1.1 内战导致的死亡数量呈下降趋势
- 图 F1.2 有组织的刑事暴力活动威胁着和平进程
- 图 F1.3 受暴力活动影响的国家与其他国家在贫困方面的差距扩大
- 图 F2.1 平民眼中导致冲突的原因是什么？
- 图 F2.2 促使人们加入叛乱活动和犯罪团伙的原因是什么？
- 图 1 公民享有安全、公正的环境和就业机会：从脆弱和暴力转向具备适应力的制度
- 图 F6.1 西非地区不均衡的国际援助：避免对冲突

章

- 专题 1 当代有组织犯罪的互联性和演进性
- 专题 2 尼泊尔：压力、制度、暴力活动和合法性
- 专题 3 在哥伦比亚恢复安全秩序
- 专题 4 印度尼西亚：重建亚齐省信心
- 专题 5 中美洲的暴力活动——制度改革的深度至关重要
- 专题 6 两个援助项目的故事——利比里亚和几内亚比绍
- 专题 7 中亚：外部压力与外部支援

- 后国家的过度倾斜
- 图 F6.2 暴力冲突时间越长，援助波动就越大
- 图 F6.3 间歇式援助：在一些脆弱国家的援助波动
- 图 2 涉足脆弱和冲突环境的捐赠者面临的双重责任窘境
- 图 3 国际社会采取覆盖安全、发展和人道主义领域的联合行动，支持国家机构转型
- 图 4 2011 年世界发展报告框架：建立应对暴力的弹性机制
- 图 1.1 帮派和非法交易问题是全球性问题

- 图 1.2 恐怖主义活动受害者
- 图 1.3 尽管中美洲实现了政治和平，但暴力犯罪活动仍然在增加
- 图 1.4 暴力活动给家庭造成灾难的方式多种多样：关于过去三年中直系家庭成员遭遇暴力活动影响的调查
- 图 1.5 受暴力影响国家和未受暴力影响国家的贫困差距在不断拉大
- 图 1.6 暴力活动是实现千年发展目标的主要障碍
- 图 1.7 受暴力活动影响国家和其他国家婴儿死亡率的差距日益拉大

- 图 1.8 暴力活动对增长的影响是巨大的、长期的
- 图 2.1 促使人们加入意识形态军事行动的因素是什么？
- 图 2.2 粮价抗议及相关暴力活动集中在脆弱国家
- 图 2.3 暴力活动、上层协议、薄弱制度的恶性循环及脆弱性导致暴力活动反复发生
- 图 3.1 世界发展报告框架：以重复循环行动促进制度弹性
- 图 6.1 西非不平衡的国际援助——预防是冲突后的王牌措施
- 图 6.2 向民族国家提供国际援助——双重问责困境
- 图 9.1 适应风险的援助方式

地图

- 地图 1990 年至 2009 年西非冲突期间的非法交易和暴力活动
- 地图 A 跨界政治暴力活动在中非地区蔓延
- 地图 尼泊尔政治暴力活动中心的转移
- 地图 目前打击美洲毒品犯罪的（较为分散的）国际合作

- 地图 7.1 南非水资源可利用量、脆弱性以及沿岸冲突的可能性
- 地图 7.2 撒哈拉以南非洲脆弱国家的区域基础设施挑战

表

- 表 F1.1 暴力经常反复
- 表 1 安全、经济和政治方面的紧张局势
- 表 2 制度转变的最快进展：对实际范围的估计
- 表 3 章节结构
- 表 4 对比表样板
- 表 1.1 多种暴力形式的国家案例
- 表 1.2 国家常常陷入冲突
- 表 1.3 暴力冲突对两性的影响
- 表 2.1 安全、经济和政治压力
- 表 F2.1 尼泊尔纠结在一起的压力因素
- 表 F2.2 进入尼泊尔政府服务的官员的种姓/民族（%）
- 表 F2.3 尼泊尔 1960 年至今的多种暴力形式

- 表 7.1 打击商品非法交易，注重商品的实物特性与市场特性
- 表 7.2 行政管理共享可以帮助脆弱和受冲突影响的国家提供更高品质的公共服务
- 表 8.1 特定环境的挑战与机遇
- 表 8.2 重建信心的核心工具
- 表 8.3 制度转型核心工具
- 表 8.4 衡量结果的可行性指标
- 表 8.5 核心工具——应对外部压力的国家行动
- 表 9.1 将政治、安全、发展和人道主义领域信心建设和制度改革结合起来的国际工具
- 表 9.2 有说服力的、可行的短期指标

前言

1944年，来自45个国家的代表聚集在布雷顿森林，他们对当时战事仍酣的世界大战的经济根源进行了反思，并对如何保护和平进行了探讨。他们一致同意建立国际复兴开发银行（World Bank Group, IBRD），即后来的世界银行集团（World Bank Group）的前身。正如代表们注意到的那样，“重建和发展的计划将加快各地的经济进步，将有助于政治稳定和促进和平”。国际复兴开发银行于1947年批准了第一笔贷款，帮助法国进行重建。

60年后，国际复兴开发银行中的“复兴”这个词有了新的含义：即对阿富汗、波黑、海地、利比里亚、卢旺达、塞拉利昂、南部苏丹以及其他冲突地区或已经解体的国家进行重建。保罗·科里尔的著作《最底层的十亿人》突出展现了困扰这些地方的问题，即薄弱的治理、贫困和暴力活动的反复循环。还没有一个忙于应对这些问题的低收入国家实现一项千年发展目标。而且脆弱国家的问题其影响很容易扩散：越过边界的暴力活动会把邻国也拖入泥潭，因为麻醉品、海盗行为和性别暴力是冲突滋生的土壤，而冲突会带来难民问题并对基础设施造成破坏。问题丛生的地方会成为影响深远的极端暴力分子网络和有组织犯罪的温床。

2008年我曾在国际战略研究所就“确保发展安全”发表讲话。我选择这次会议来强调安全、治理和发展之间的关系，并表达了这样一个观点：互相割裂的知识是无法很好地形成合力来解决互相关联的问题的。我概括了我们面临的挑战：那就是带来安全与发展，让安全与发展的理念深深扎根，进而打破脆弱与冲突的恶性循环。

正如我们目前在中东和北非地区再次看到的情况一样，21世纪的暴力与20世纪以国家间冲突为模式的暴力不同，解决的方法也不同。即使国家利益或者价值观推动政治领导人采取行动，“烟囱式”纵向结构的政府机构也完全不适合做出应对。低收入、贫困、失业、由食品价格震荡等因素引发的收入波动、快速的城市化以及不同群体间的不平等都会增加暴力的风险。外部压力，比如走私贸易和非法的金融流动都会加剧这种风险。

《2011年世界发展报告》对来自世界各地的知识和经验进行了横向比较，以便就如何摆脱冲突和脆弱以及确保发展安全提供一些意见和切实可行的建议。报告的要旨对包括低、中、高收入的所有国家以及区域性或全球性机构来说都有重要意义：

第一，制度的合法性是稳定的关键。国家制度不能充分保护公民、防止腐败，或提供获得司法公正的渠道；市场不能提供就业机会；或者社区失去了社会凝聚力，在这些情况下发生暴力冲突的可能性会有所增加。在最初的阶段，

国家通常需要恢复公众对基本集体行动的信心，这一点甚至在对基本制度进行改革前就要做到。赶早是制胜之道——能很快带来实际成果的行动是其中的关键。

第二，对公民安全、司法公正和就业加以投入是减少暴力必不可少的手段。然而，我们的集体能力方面存在结构性缺陷，无法对这些领域提供支持。脆弱国家可以找到帮助它们建立军队的地方，但目前我们却没有类似的资源帮助它们建立警察力量或者矫正体系。我们需要更加重视能创造就业的早期项目，特别是通过私营部门创造就业的早期项目。本报告还对妇女参与政治联盟、安全和司法改革以及经济赋权的重要性进行了介绍。

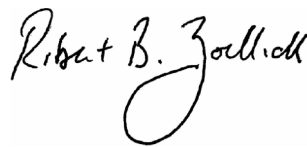
第三，有效地应对这种挑战意味着制度需要变革。国际机构及其来自其他国家的伙伴必须调整工作程序，这样它们才能迅捷地做出应对，并且在做出应对时着眼于长远目标并注重更持久的影响。援助是需要加以整合和协调的，多捐赠者信托基金已经证明，能够在实现这些目标的同时减轻能力还十分薄弱的新政府的负担。我们需要在人道主义机构与发展机构之间实现更好的交接，而且我们需要接受更高的风险：如果立法机构和监察人员只希望看到好的一面，而且一味地处罚失败，那么机构就会避开最棘手的问题并用各种程序和委员会来束缚自己以避免承担责任。本报告提出了一些衡量结果的具体行动和方法。

第四，我们需要采用分级着手的方式。一些问题可以由国家来解决，但另外一些则需要由地区来解决，比如建立将不安全地区容纳进来的市场和统筹资源以进行能力建设。还有一些行动则需要由国际援助来完成，比如建设新能力以支持司法改革和创造就业，比如生产国和消费国之间进行合作以阻止非法走私贸易，再比如采取行动减轻由于食品价格震荡造成的压力。

第五，在采取上述方法时，我们需要意识到世界格局正在改变。区域性机构和中等收入国家正在发挥更大的作用，这意味着我们应该更加重视南—南和南—北交流，也应该更加重视中等收入国家近期的转变。

我们所讨论的问题事关重大。一次内部冲突会使一般的发展中国家付出大约相当于三十年经济增长的代价，而陷入长期危机的国家在克服贫困方面可以落后 20 多个百分点。找到有效的方法帮助这些国家避免新暴力的发生或摆脱暴力的反复循环对全球安全和全球发展来说至关重要，但是做到这一点则需要从根本上进行反思，包括对我们如何评估和控制风险进行反思。

任何这类改变都必须基于一个明确的路线图，必须基于强大的动机。我希望本报告能帮助他人和我们自己描绘出这样一个路线图。



罗伯特·B.佐利克
行长
世界银行集团

致 谢

本报告由 Sarah Cliffe 和 Nigel Roberts 领导的核心小组编写，成员包括 Erik Alda, David Andersson, Kenneth Anye, Holly Benner, Natalia Cieslik, Ivan Crouzel, Markus Kostner, Daniel Maree, Nicholas Marwell, Gary Milante, Stephen Ndegwa, Nadia Selim, Pia Simonsen, Nicholas van Praag, Suranjan Weeraratne 和 Nikolas Win Myint。Bruce Jones 作为小组的高级对外顾问做出了重要贡献。做出重要贡献的还有 James Fearon, Jack Goldstone 和 Lant Pritchett。

Bruce Ross-Larson 是本报告的主编。

《2011 年世界发展报告》由发展经济局 (DEC) 和业务政策和国别服务网络 (OPC) 共同主持完成。这项工作是在发展经济局林毅夫与业务政策和国别服务网络 Jeffrey Gutman 和 Joachim von Amsberg 的指导下开展的。Caroline Anstey, Paul Birmingham Hassan Cisse, Shahrokh Fardoust, Varun Gauri, Faris Hadad-Zervos, Ann Harrison, Karla Hoff, Phillip Keefer, Anne-Marie Leroy, Rui Manuel De Almeida Coutinho, Alastair McKechnie, Vikram Raghavan 和 Deborah Wetzel 也提供了宝贵的指导。对世界银行脆弱和受冲突影响国家小组、脆弱和受冲突影响国家全球专家工作组提供的一系列内置文件和反馈，世界发展报告工作组在此予以特别的感谢。

Madeleine Albright、Louise Arbour、Lakhdar Brahimi、Mohamed Ibn Chamas、Paul Collier、Nitin Desai、Carlos Alberto dos Santos Cruz、Martin Griffiths、Mohamed “Mo” Ibrahim、H.E. Paul Kagame、Ramtane Lamamra、Shivshankar Menon、Louis Michel、Jorge Montaña、Jay Naidoo、大岛贤三、素林·披苏旺、Zeid Ra’ad Al-Hussein、Marta Lucía Ramírez de Rincón、H.E. Ellen Johnson Sirleaf、Dmitri Trenin、吴建民、杨荣文等组成的顾问委员会也提供了一系列宝贵的指导与建议。

世界银行行长罗伯特·B. 佐利克提供了指导与建议。

世界银行内外的许多人士为报告提供了意见和建议。发展数据部门为数据附录做出了贡献，并负责“部分世界发展指标”内容。

工作组从广泛的磋商中获益良多。我们在以下各地举办了会议：阿富汗、奥地利、澳大利亚、比利时、加拿大、中国、哥伦比亚、刚果民主共和国、丹麦、埃及、埃塞俄比亚、法国、德国、海地、印度、印度尼西亚、伊拉克、意大利、日本、肯尼亚、黎巴嫩、马里、墨西哥、尼泊尔、荷兰、挪威、巴基斯坦、卢旺达、沙特阿拉伯、南非、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、东帝汶、英国、美国、西岸和加沙以及也门。工作小组希望在此对参与上述研讨会、视频会议、

在线讨论的学者、政策研究人员、政府官员以及非政府组织、公民社会和私营机构的工作人员表示感谢。

工作组要对以下机构所给予的慷慨支持致以谢意：非洲联盟、东南亚国家联盟、欧洲联盟、澳大利亚政府、加拿大政府、中国政府、丹麦政府、芬兰政府、德国政府、日本政府、墨西哥政府、荷兰政府、挪威政府、瑞典政府、瑞士政府、英国政府、经济合作与发展组织和联合国。

工作组也要对世界发展报告制作团队不懈的支持表示感谢：Jessica Ardinoto, Nga (Ty) Lopez, Bertha Medina, Brónagh Murphy 和 Jason Victor。工作组也感谢 IrinaSergeeva 和 Sonia Joseph 对资源管理的支持，以及 EXTOP 为支持世界发展报告的制作与传播所做的不懈努力。我们还要感谢下列人员对工作组的宝贵支持：Jean-Pierre Djomalieu, Sharon Faulkner, Vivan Hon, Gytis Kanchas, Rajvinder Kaur, Alexander Kent, Esabel Khoury, Nacer Megherbi, Thyra Nast, Nadia Piffaretti, Carol Pineau, Jean Gray Ponchamni, Janice Rowe-Barnwell、Merrell Tuck-Primdahl 和 Constance Wilhel。

我们感谢世界银行纽约办公室 Dominique Bichara 和 Tania Meyer 的支持，我们也感谢所有帮助工作组在全球开展世界发展报告磋商的同仁，包括世行在以下国家办公室的同事们：阿富汗、比利时、中国、哥伦比亚、刚果民主共和国、埃及、埃塞俄比亚、海地、印度、印度尼西亚、伊拉克、意大利、日本、肯尼亚、黎巴嫩、马里、墨西哥、尼泊尔、巴基斯坦、卢旺达、沙特阿拉伯、南非、苏丹、东帝汶、西岸和加沙，以及也门。

译校出版与致谢

《2011 年世界发展报告 冲突、安全与发展》是由中国科学院/清华大学国情研究中心、清华控股有限公司投资孵化企业：道纪忠华公共管理咨询（北京）有限公司、清华大学出版社经过 5 个月的共同努力合作完成的。本书是由中国科学院/清华大学国情研究中心、清华大学教育研究院、清华大学工程教育研究中心教师胡光宇博士与清华大学出版社签约并负责译校工作。

本书翻译工作由胡鞍钢教授主持，是继世界银行的 2004 年《中国国家经济备忘录 中国：推动公平的经济增长》、《2005 年世界发展报告 改善投资环境，促使人人受益》、《2006 年世界发展报告 公平与发展》、《2007 年发展报告 发展与下一代》、《全球化世界中的城市 治理、绩效与可持续发展》、《2008 年世界发展报告 以农业促发展》、《2009 年世界发展报告 重塑世界经济地理》、《2010 年世界发展报告 发展与气候变化》等著作之后，又一重要的学术翻译成果。

本书在译校工作中赵冰、陈若愚、程喆、董颖霞、汤璐等做了大量工作。清华大学出版社的编校人员为本书的如期出版付出了大量的心血，在此一并表示感谢！

术语和概念

有组织暴力活动：群体使用或威胁使用武力，包括针对其他国家或平民的政府行为、内战、选举对立方之间的暴力，由区域、种族、宗教或其他群体特征或竞争性经济利益引起的集体冲突，基于帮派的暴力和有组织犯罪以及具有意识形态目标的国际非政府武装运动。本报告并不涵盖家庭暴力或人际暴力，虽然它也是一个重要的发展课题。本报告有时将“有组织暴力”简写为“暴力”或“冲突”，所指均为上述定义。很多国家认为某些形式的暴力属于国家刑法管辖，例如非政府武装运动发起的恐怖袭击。

暴力活动反复循环：国家或地区在 20 年到 30 年中经历一次以上有组织暴力活动。

紧张局势：与有组织暴力活动相关的政治、社会、安全或经济风险。在机构薄弱的环境下，各种紧张局势联合发生作用时更容易导致暴力行为。紧张局势可以是单个政府可控范围之内的内部紧张局势，也可以是区域或全球动态发展引起的外部紧张局势。

信心：由于暴力活动而分离的公民群体之间、公民和政府之间以及政府和其他利益相关者（邻国、国际伙伴、投资者）之间的信任。

期望：人们对未来以及未来将如何影响自身、家庭及其社区作出判断的方式。在既往暴力已经导致信任程度降低的情况下，期望过低以及过高都可能为政府的政策带来问题。

上层协议：政治、军事或经济权力当权者之间的正式或非正式协议。这些协议经常通过胁迫和互相支援来执行，通常根据单个协议来进行“个性化”。综观历史，促成上层协议的关键因素是遏制暴力、保障协议各方财产、经济利益和经济机会的愿望。报告认为，上层协议可以提供短期保障，但暴力往往会再次发生，除非扩大协议并伴随机构改革。

制度：正式和非正式的“游戏规则”，包括正式的法规、成文法律、组织、非正式的行为规范及共同信念，以及为实施和执行上述规范而存在的组织形式（包括政府和非政府组织）。制度对可以助长暴力的各种利益、刺激和行为有着影响作用。与上层协议不同，制度与个人无关——无论某些领导人存在与否，制度机能仍然可以持续，因而为持续抵御暴力提供了更大的保证。制度对社会的所有层面起作用——地方层面、国家层面、区域层面和全球层面。

脆弱性和脆弱局面：当政府或制度缺乏调停公民群体之间及公民和政府之间关系的能力、公信力或合法性，而令他们更易受到暴力活动影响的时期。本报告的研究进一步证实了制度脆弱性和冲突风险之间的紧密联系。

合法性：在规范上而言，该词是指认为社会、经济或政治安排及结果是正确而且公正的广泛信念。这个概念通常适用于制度。合法性是通过在各方之间建立信任和信心而获得的。合法性的形式包括程序合法性（与作出决定的方式有关）、执行合法性（与行动有关，包括公共产品的交付）以及国际合法性（与价值和责任的履行有关，国际法视这些价值和责任属于政府的责任）。

能力：制度切实高效地履行核心职能的能力。当政府缺乏这种能力时，就无法缓解可能导致有组织暴力的紧张局势。

公信力：制度对公民作出响应的能力，包括遵从他们的集体选择、公布必要信息、允许公民参加决策以及允许公民在公认的规范和程序基础上对政府官员进行制裁。

公民安全：免受实际暴力以及免受对暴力活动的恐惧。与公民的生命相关，包括公民在家里、工作地点以及与其他公民在政治、社会和经济交往中的安全保障。同人类安全类似，“公民安全”在防止暴力活动方面和暴力活动后恢复方面所作的努力皆以人为中心。

公正和包容：本报告对公正一词的使用有两种方式。第一种用法是指广泛理解的公平概念。尽管不同的社会中的公平各有差异，但它也是一个普遍认同的概念，指的是在政治权力、资源、机会和制裁的分配上具备公正的程序和应有的结果。第二种用法更为具体：是指在解决冲突中发挥重要作用的制度；冲突发生的原因是违反了社会为管理成员行为而制定的规则或对规则存在着不同的理解；因此，上述制度对加强影响公众和私人行为的规范框架（法律和规则）发挥着重要作用。它包含了司法体系中对防止暴力或为结束暴力最为关键的因素：刑事司法核心职能（警察、法院和刑罚制度对有组织暴力相关行为进行公正的调查、起诉和处罚的能力）以及负责对导致暴力的争端进行处理的制度（比如，负责解决土地和财产争端的制度）。

转折：作出新的努力防止可能发生的暴力或从暴力中恢复的事件。这些事件可能涉及深入而广泛改变的空间（比如，战争的结束，深度全国性危机，一党执政多年后的政府更替），也可能涉及较为有限的改变（新的政府改革计划或关键任命的转变、不同社会角色之间的谈判或联盟的建立、引发社会深思的事件，如暴乱、军事失败、自然灾害或主要政治事件的周年纪念日）。

足够包容性、合作性的联盟：与上层协议不同，这种联盟涉及更广泛的社会组成部分——地方政府、商界、劳工、民间团体运动，在某些情况下还包括反对党。当联盟涉及一些在恢复信心、改革制度以及帮助创造有益于积极变化的持续动力方面发挥着必要作用的党派时，这种联盟就具有“足够包容性”；当一个联盟拥有排除某些群体的地方合法性时——如通过选举得利或这些群体或个人曾涉及滥用职权，也可以视为有“足够包容性”。

发出信号：表示愿意摒弃以往政策的意愿——在本报告中是指那些增加暴力风险的政策。这种信号旨在发动支持联盟，可以通过公告或行动来实现，比如任命和重新部署安全部队。

承诺机制：说服利益相关者摒弃以往政策的意愿不会逆转的方式，包括建立独立的职能机构来实施或监督协议。

初期结果：在宣布防止暴力危机或恢复政策改变后 100 天内以及 12 个月内，在安全、公正、包容、经济机会和服务方面显著的改善。

排列改革优先顺序：确定需要社会首先进行的变革类型和范围，可以随后进行的变革，以及完成这些变革的时间框架。

注重实效、最佳适用的方法——严格说来，并不是以最低成本实现效果的计划、机构和改革，而是可以适应于当地政治、安全和环境的现实的计划、机构和改革。

制度改革：逐步制定有助于提高抵御暴力风险弹性的“游戏规则”，包括法律、组织、行为规范和共同信念，这些规则确保个体奉公守法的行为选择所得收益大于成本。

方法论注释

在研究预防暴力活动和从暴力活动中恢复的教训时，最大的挑战之一是缺乏可用的定量和定性数据，这是由安全和获取挑战及薄弱的统计能力造成的。即使在世界银行的综合性数据库中，最受暴力活动影响的国家的数据栏也常常空着。受暴力活动影响国家和地区的民意调查、家庭调查以及对政策和项目干预影响的评估也非常有限。

研究内战的文献日益增多，这些文献更重视研究战争的起因而非预防暴力活动或从暴力活动中恢复的政策，而可以使用的对有组织犯罪的分析就更少了。然而，在过去的十年中，本报告从日益增多的多学科研究和政策文献中受益匪浅，这些文献研究和建设、国家建设、冲突预防、重建和稳定行动、和平维持、从冲突中恢复等问题。同时，本报告也从多种渠道中获取了大量的补充数据，这些渠道包括：乌普萨拉武装冲突数据项目，奥斯陆国际和平研究所、人类安全报告项目，来自国家渠道的杀人犯数据，联合国毒品控制和犯罪预防办公室，世界卫生组织，来自武装冲突发生地和事件数据库的冲突事件地理空间代码和数据，来自区域晴雨表的民意调查以及（挪威）劳工和社会研究所。

由于暴力活动和发展的课题超越了学术和政策的范围，制定一些可以被普遍理解的、用于本报告的关键术语就非常重要（见术语表）。一些享有盛誉的学术研究者为本项目准备了背景文件，就制度与暴力活动的关系展开了意义重大的新的经济学研究工作，并进一步以国家和区域案例研究与磋商会对本报告予以补充。

从经验中学习：启动全球对话

世界发展报告工作组通过发动与世界范围内不同区域努力抵制暴力活动的国家改革者、民间社团和私营领域的领袖、区域和国际政策制定者的全球谈话，补充本报告的研究工作。显然，工作组磋商的对象超越了世界银行“传统”的经合组织捐赠国和多边伙伴，与国家改革者、中等收入国家政策制定者，区域机构、外交和安全伙伴进行了磋商，参与磋商会的人员有：

- 在约 20 个目前受到暴力活动影响或近年来成功从暴力活动中恢复的低收入国家和中等收入国家举行了磋商会，与政府领导层、民间社团、私营领域、媒体和国际行动者进行磋商。接受访问的国家包括阿富汗、奥地利、澳大利亚、比利时、加拿大、中国、哥伦比亚、刚果民主共和国、丹麦、埃及、埃塞俄比亚、法国、德国、海地、印度、印度尼西亚、伊拉克、意大利、日本、肯尼亚、黎巴嫩、马里、墨西哥、尼泊尔、荷兰、挪威、巴基斯坦、卢旺达、沙特阿拉

伯、南非、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、东帝汶、英国、美国、西岸和加沙地带，也门。

- 旨在探索不同经验、不同视角和区域行动重要性的，由政策制定者和相关专家参加的区域讨论会，其中包括与非洲联盟和联合国非洲经济委员会在亚的斯亚贝巴联合举办的研讨会，与东南亚国家联盟在雅加达联合举行的会议，在墨西哥市举办的区域研讨会，在贝鲁特举办的中东/北非区域研讨会，与欧盟在布鲁塞尔联合举办的研讨会。

- 与联合国体系在政治、安全、发展和人道主义动力方面面临的挑战进行合作与交流。世界发展报告工作组已经与联合国大会、联合国安理会、联合国经济社会理事会、联合国秘书处和联合国其他机构进行了数次交流。工作组也与建设和平与建设国家国际对话、经合组织冲突与脆弱性国际网络，北大西洋公约组织，非洲、亚洲和美洲间发展银行展开了交流。

- 在一些国家和政府首脑所在地举行了磋商会，从国家决策者、专家、非政府组织和私营领域的代表那里吸取经验教训，其中包括柏林、北京、伯尔尼、开罗、哥本哈根、新德里、海牙、赫尔辛基、雅加达、吉达、伦敦、墨西哥城、奥斯陆、渥太华、巴黎、罗马、斯德哥尔摩和东京。

- 2011 年世界发展报告请一些高层领导和实践者组成了顾问委员会，作为发表新思想的平台，并针对受暴力影响国家的实际情况提供务实的建议（见专栏 1）。

- 世界发展报告工作组还与其他多边机构、智囊团、学术和区域机构合作举办了建言献策讨论会，发掘学术界、决策者和非政府代表的知识和经验。

专栏 1 2011 年世界发展报告顾问委员会

在启动世界发展报告项目伊始，工作组就组建了 2011 年世界发展报告顾问委员会，已与工作组就本报告正在形成的信息和建议交换意见。顾问委员会委员包括来自不同地区和部门的国家、区域、多边和民间团体，在暴力预防和从暴力中恢复等工作中具有丰富经验的领导人。在撰写本报告的过程中，顾问委员会共举行了三次会议：2009 年 9 月在华盛顿特区举行的会议、2010 年 2 月在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴举行的会议和 2010 年 9 月在中国北京举行的会议。顾问委员会委员也利用他们召集会议的权力支持世界发展报告工作组在一些国家首都举行的世界范围内的区域磋商会。基于他们对本报告主题的反思，本报告包括反映顾问委员会委员个人观点的个人贡献。这些专栏包括顾问委员会委员自己应对冲突问题的经验教训，或基于他们自身能力的主题讨论。

顾问委员会委员

马德琳·奥尔布赖特 (Madeleine Albright)，奥尔布莱特石桥集团主席，美国前国务卿
露易丝·阿尔布尔 (Louise Arbour)，国际危机组织主席；前联合国人权事务高级专员
拉赫达尔·卜拉希米 (Lakhdar Brahimi)，前联合国秘书长驻伊拉克和阿富汗特使
穆罕默德·伊本·钱巴斯 (Mohamed Ibn Chambas)，非洲、加勒比和太平洋国家集团 (ACP) 秘书长
保罗·科利尔 (Paul Collier)，牛津大学经济学教授
尼廷·德赛 (Nitin Desai)，前联合国主管社会与经济事务的副秘书长
卡洛斯·阿尔伯托·多斯·桑托斯·克鲁兹 (Carlos Alberto dos Santos Cruz)，前联合国海地稳定特派团指挥官
马丁·格里菲斯 (Martin Griffiths)，人道主义对话中心前主任
莫·易卜拉欣 (Mohamed “Mo” Ibrahim)，易卜拉欣基金会创始人，塞尔特移动通信公司创始人
保罗·卡加梅 (H.E. Paul Kagame)，卢旺达总统
拉姆塔内·拉马姆拉 (Ramtane Lamamra)，非盟和平与安全委员会专员
路易斯·米歇尔 (Louis Michel)，欧洲议会议员
赫希·蒙塔纽 (Jorge Montaña)，墨西哥对外关系理事会会长，原墨西哥驻美国大使
杰伊·奈多 (Jay Naidoo)，全球营养改善联盟主席、南非发展银行原行长
大岛贤三 (Kenzo Oshima)，日本国际协力事业团 (JICA) 资深副总裁
素林·披苏旺 (Surin Pitsuwan)，东盟秘书长
扎伊德·侯赛因 (Zeid Ra'ad Al-Hussein)，约旦 (哈桑王族) 驻联合国大使
玛尔塔·露西娅·拉米雷斯·德·林康 (Marta Lucía Ramírez de Rincón)，基金会主席，哥伦比亚原国防部部长
艾伦·约翰森·瑟利夫 (H.E. Ellen Johnson Sirleaf)，利比里亚总统
德米特里·特列宁 (Dmitri Trenin)，卡耐基国际和平基金莫斯科中心主任
吴建民 (Wu Jianmin)，上海国际问题研究中心主席
杨荣文 (H.E. George Yeo)，新加坡外交部部长

鼓励持续性对话

本报告重点强调沟通，这是因为从一开始，本报告的目的就不仅仅是提供信息，而是接触多个政策群体，加深对冲突趋势的理解，并提倡对我们应对冲突的方式进行务实的改革。以前的报告强调随着时间的推移逐步建立动力，目标是确认挑战、检验政策组合并提出具体的建议。这意味着和以前的报告相比，本报告更重视长期策略。计划广泛的覆盖面不仅有助于形成报告的实际内容，而且和以前的报告相比，更早地开始了沟通的过程。本报告也广泛地利用了录像、网络和社会媒体，扩大关于脆弱问题和冲突问题的公共讨论。世界银行还启动了互动网站，本报告使用的数据、主题背景文件、世界发展报告冲突案例研究、录像资料、博客和意见反馈是该网站的主要特点。（世界发展报告博客网址：<http://blogs.worldbank.org/conflict>，世界发展报告意见反馈网站：<http://twitter.com/wbConflict>）。

缩略语和数据注释

缩略语

AC	2011 年世界发展报告顾问委员会
ACLED	武装冲突发生地及事件数据库
ADB	亚洲发展银行
AfDB	非洲发展银行
AFSIS	东南亚国家联盟食品安全信息系统
AKDN	阿迦汗发展网络
ANC	非洲国民大会
ASEAN	东南亚国家联盟
AU	非洲联盟
AUC	哥伦比亚联合自卫力量
AUPSC	非洲联盟和平与安全理事会
AusAID	澳大利亚政府海外援助计划
Austrac	澳大利亚交易报告分析中心
AZAPO	南非阿扎尼亚人民组织
BRA	亚齐重建和平委员会
BRAVO	出生登记与赦免
CDC	疾病防控中心
CCAI	(哥伦比亚) 统一行动协调中心
CDD	社区主导型发展
CICIG	危地马拉反免罚国际委员会
CODESA	民主南非会议
CPA	全面和平协议
CPA	(伊拉克) 临时管理当局
CPIA	国家政策和制度评估
CV	变异系数
DAC	发展援助委员会
DDR	裁军、复原和安置
DESEPAZ	发展、和平与安全
DfID	英国国际发展部
ECOSOC	联合国经济和社会理事会
ECOWAS	西非国家经济共同体
ECSC	欧洲煤钢联营
EFCC	经济和金融犯罪委员会
EGSC	经济管理督导委员会
EITI	采掘行业透明倡议
ELN	(哥伦比亚) 民族解放军

ETA	(西班牙) 埃塔组织
EU	欧盟
Fafo	(挪威) 劳工和社会研究所
FAO	(联合国) 粮食和农业组织
FARC	哥伦比亚武装革命军
FATA	(巴基斯坦) 联邦管理部族区
FATF	金融行动特别工作组
FDI	外国直接投资
FINCEN	美国金融犯罪执法网络
FINTRAC	加拿大金融交易报告分析中心
FIU	金融情报机构
FMLN	萨尔瓦多民族解放阵线
FRELIMO	莫桑比克解放阵线
GAM	亚齐独立运动
GDP	国内生产总值
GEMAP	治理和经济管理援助方案
GMS	大湄公河次区域
GIS	地理信息系统
GNI	国民总收入
HNP	海地国家警察署
IADB	美洲开发银行
ICRC	国际红十字委员会
ICRG	世界各国风险指南
IDA	国际开发协会
IDP	国内流离失所者
IFAD	国际农业发展基金会
IFC	国际金融公司
IFI	国际金融机构
IMF	国际货币基金组织
INCAF	国际冲突与脆弱性网络
IRA	爱尔兰共和军
ISAF	驻阿富汗国际安全援助部队
KDP	印度尼西亚 Kecamatan 发展计划
KP	巴基斯坦大行政区 MDG 千年发展目标
MDRP	(非洲) 多国军队遣散和安置计划
MDTF	多方捐赠信托基金
MINUSTAH	联合国海地维稳特派团
MONUC	联合国驻刚果民主共和国特派团
MOU	谅解备忘录
NATO	北大西洋公约组织
NCP	(萨尔瓦多) 全国协和党
NGO	非政府组织
NSP	(阿富汗) 国家团结计划
NTGL	利比里亚全国过渡时期政府
ODA	官方发展援助
OECD	经合组织

ONUMOZ	联合国莫桑比克行动
PAC	(南非) 泛非主义者大会
PCNA	冲突后需求评估
PFM	公共金融管理回顾
PRIO	和平研究所
RAMSI	区域援索团
RENAMO	莫桑比克抵抗运动
SADC	南部非洲发展共同体
SALW	小武器和轻武器
SOCA	英国重大组织犯罪署
SMS	短信息服务
STAR	追回被窃资产倡议
START	(加拿大) 稳定与重建特别工作组
SPF	(世界银行) 国家与和平建设基金
UN	联合国
UNCTAD	联合国贸易与发展会议
UNDP	联合国开发计划署
UNDPA	联合国政治事务部
UNDPKO	联合国和平维持行动部
UNHCR	联合国难民事务高级专员公署
UNICEF	联合国儿童基金
UNIFEM	联合国妇女发展基金
UNOHCHR	联合国人权高级专员办公室
UNMIL	联合国利比里亚特派团
UNODC	联合国毒品控制和犯罪预防办公室
UNOGBIS	联合国几内亚比绍建设和平支助办事处
UNPBC	联合国建设和平委员会
UNPBF	联合国建设和平基金
UNSC	联合国安全理事会
UNSCR	联合国安全理事会决议
USAID	美国国际开发署
WDR	世界发展报告
WFP	世界粮食计划署
WGI	全球治理指标
WHO	世界卫生组织

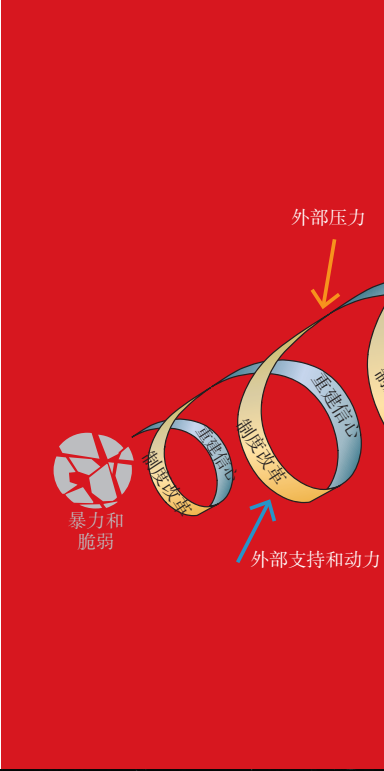
定义和数据注释

本报告中各个地区和收入组别所包含的国家，都列在本报告末尾“部分世界发展指标”里的经济分类表中。收入是根据人均国民生产宗旨（GNP）进行分类的，本报告收入分类的阈值可以在“部分实际发展指标”的引言中找到。除非另有说明，本报告中图表所采用的各组平均值均为该组国家的未加权平均值。

本报告中“国家”一词系其经济含义，并不代表世界银行对某块领土的法律或其他地位的看法。“发展中国家”一词系指中、低收入经济体，为方便起见，也可能包括那些从中央计划经济转型的经济体。

除非另有说明，美元指现值美元。10 亿（billion）为 1 000 百万，1 万亿（trillion）为 1 000 个十亿。





概述

前言

维护集体安全的努力一直是人类历史的核心：从最久远的年代开始，人类安全靠的是合作这种认知就始终是村落社会、城市和民族国家形成的促成因素。毁灭性的世界战争、殖民地斗争和意识形态冲突的遗患以及建立能够促进世界和平与繁荣的国际体系的各种努力主宰了 20 世纪。在一定程度上，这些体系是成功的——国家之间的战争比过去少见多了，而且内战的数量也在下降。

然而，不安全不但依然存在，而且它还成为了我们这个时代中对发展的首要挑战。有 15 亿人生活在受脆弱性、冲突或大规模有组织刑事暴力影响的地区，还没有低收入的脆弱国家或者受冲突影响的国家实现过一项联合国千年发展目标（UN MDG）。除了依然让人忧心忡忡的国家间和国家内部的传统战争外，又出现了有组织犯罪和非法贸易、由全球经济震荡引起的社会动荡、恐怖主义等新的威胁。尽管过去 60 年中世界多数地区在减贫方面取得了飞速的进步，但那些政治

和刑事暴力活动反复循环发生的地区却被远远地甩在了后面，它们的经济增长受到了损害，它们的人类发展指标停滞不前。

对那些生活在稳定环境中的人来说，可能很难理解高收入国家的繁荣以及发达的全球经济与地球上其他地方的极端暴力和穷困何以能够并存。那些在索马里海岸外活动、掠夺通过亚丁湾船只的海盗就说明了现有全球体系的这种矛盾。为什么世界上现代化民族国家的繁荣和能力加到一起却不能防止这个古老问题的出现？为什么在国际社会重新介入阿富汗问题将近 10 年后，和平的前景似乎依然遥远？为什么整个城市的公众会被毒品走私分子吓倒？为什么中东和北非的国家，尽管其中一些维持了高速的增长而且社会状况指标有所改善，仍会面临民众普遍的不满？

本期《世界发展报告》就是什么诱发了暴力的风险、为什么防止冲突与恢复和平被证明如此难以解决，以及国家领导人和他们的发展、安全及外交伙伴们可以做些什么来帮助世界上最脆弱和最受暴力困扰的地区重建稳定发展的道路提出了问题。本报告



的核心思想就是强化合法的制度和治理，为公民提供安全、公正和就业是打破暴力循环的关键。恢复信心和改变安全、司法及经济制度是有可能在一代人的时间内完成的，即使是在经历过严重冲突的国家也能完成。但是这需要意志坚强的国家领导集体以及“经过改造”的国际体系来解决 21 世纪的风险，即：将援助的重点重新放到防止刑事和政治暴力上、改革国际机构的程序、在地区层面做出应对、恢复低收入、中等收入和高收入国家之间的合作。本报告设想将出现分层次的、有效的全球行动，地方、国家、地区以及国际社将分别发挥不同的作用。

鉴于这个论题的性质，本报告是以不同寻常的方式完成的——从一开始就向各国的改革者汲取经验，同时与联合国以及在政治和安全问题方面具备专长的地区性机构密切合作，并且以人类安全这个概念为基础。我们希望这种合作关系能促成持续的努力，去共同深化我们对安全与发展之间联系的了解，并鼓励在本报告调查结果的基础上开展实际行动。

第一部分：暴力反复循环带来的挑战

21 世纪的冲突和暴力是一个发展问题，与 20 世纪的模式迥然不同

20 世纪的全球体系旨在解决国家间的紧张局势以及一次性的内战。民族国家之间的战争和内战都有特定的逻辑和顺序。参与者无论是主权国家还是明确界定的反政府运动者，都是已知的。如果争端升级并演变为全面的敌对，那么敌对最终结束（无论是

通过胜负还是通过谈判达成和解）之后会有一个短暂的“后冲突”阶段并最终恢复和平。全球体系主要是围绕冲突的这种典型模式构筑的，国家和国际参与者都有明确的作用：在发展方面，它们的作用是促进繁荣和提升民族国家的能力（但在冲突激烈的时候则抽身退出）；在外交方面，它们的作用是防止国与国之间以及政府与反政府运动之间的冲突和进行调停；在冲突后的维和方面，以及在人道主义方面，它们的作用是提供救援。

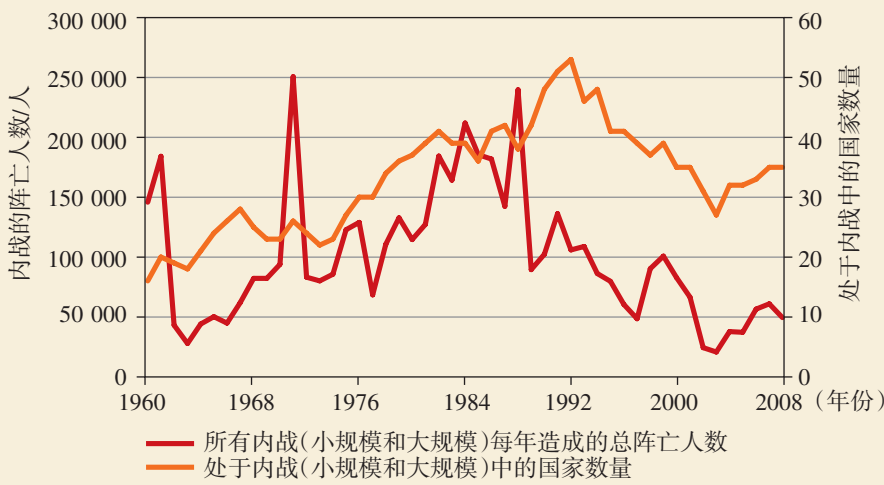
21 世纪的暴力¹与 20 世纪的模式不同。国家间战争和内战尽管仍是一些地区的威胁，但在过去 25 年中它们的数量有所下降。内战造成的死亡，尽管其数量仍然让人不能接受，却只有 20 世纪 80 年代的 1/4（见专题 1 图 F1.1）²。暴力和冲突并没有被消除：这个地球上每四个人中就有一个（总共超过 15 亿人）生活在脆弱或受冲突影响的国家，或者是刑事暴力高发的国家³。但是由于在减少内战方面取得成功，其他形式的冲突和暴力既不完全符合“战争”或“和平”的范畴，也不完全符合“刑事暴力”或“政治暴力”的范畴。（见专题 1，图 F1.1—F1.2 和表 F.1）。

许多国家和地方区域目前面临着重复暴力的循环、薄弱的治理和不稳定的局势。首先，冲突常常不是一次性的事件，而是持续的和反复的：过去 10 年中的内战有 90% 发生在过去 30 年中已经发生过内战的国家⁴。第二，新形式的冲突和暴力活动威胁着发展：许多国家在发生暴力政治冲突后曾成功地协商达成政治与和平协议，如：萨尔瓦多、危地马拉和南非，然而现在这些国家却处在暴力犯罪活动的高发期，这限制了它们的发展。第三，不同形式的暴力之间彼此有着联

专题 1 暴力活动如何发生变化

图 F1.1 内战导致的死亡数量呈下降趋势

随着内战数量的下降，此类冲突每年造成的死亡（战死）总数从 1988 年的 20 多万人降至 2008 年的不到 5 万人。



资料来源：Uppsala 大学/奥斯陆和平研究所（PRIO）武装冲突数据组（Harbom 和 Wallensteen）2010 年、Lacina 和 Gleditsch 2005 年、Gleditsch 等 2002 年、Sundberg 2008 年、Gleditsch 和 Ward 1999 年、Lacina 和 Gleditsch 2005 年、人类安全研究项目 2010 年。

注：在 Uppsala 大学/奥斯陆和平研究所武装冲突数据组（Harbom 和 Wallensteen 2010 年，Lacina 和 Gleditsch 2005 年）中对内战按规模和类型进行了分类。需要进行监督的最低限度是一年造成 25 个人（含 25 个）以上阵亡的小规模内战。对每场冲突每年造成的阵亡人数的最低、最高和最佳估计见 Lacina 和 Gleditsch 的著述（于 2005 年发布并于 2009 年更新）。本报告通篇采用的都是最佳估计，在没有最佳估计的情况下，则采用最低和最高估计的平均值。

表 F1.1 暴力经常反复

很少有国家真正进入“后冲突”阶段。曾发生过冲突的国家发生暴力冲突的几率自二十世纪六十年代以来一直在增加，而且自 2003 年以来爆发的每一次内战都发生在曾经发生过内战的国家。

时期	未发生过冲突的国家发生暴力冲突的概率/%	发生过冲突的国家发生暴力冲突的概率/%	发生的数量
1960 年代	57	43	35
1970 年代	43	57	44
1980 年代	38	62	39
1990 年代	33	67	81
2000 年代	10	90	39

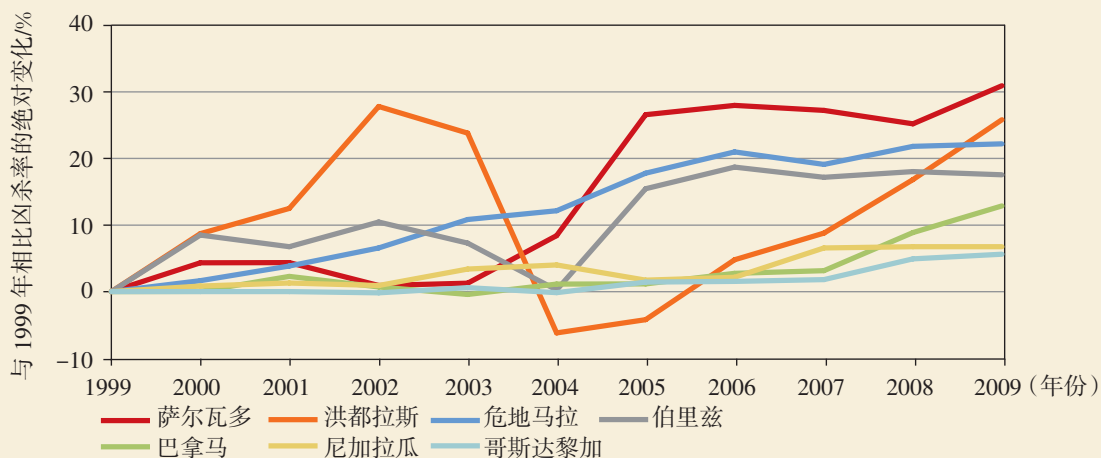
资料来源：Walter 2010 年、世界发展报告工作组的计算结果。

注：发生过冲突指 1945 年以来发生过任何大规模冲突。

专题 1 暴力活动如何发生变化（续）

图 F1.2 有组织的刑事暴力活动威胁着和平进程

自 1999 年以来中美洲每个国家的杀人事件都有所增加，包括那些在解决政治冲突方面取得长足进步的国家，而这并不是中美洲特有的现象，南非这样的国家也面临着类似的第二代挑战。



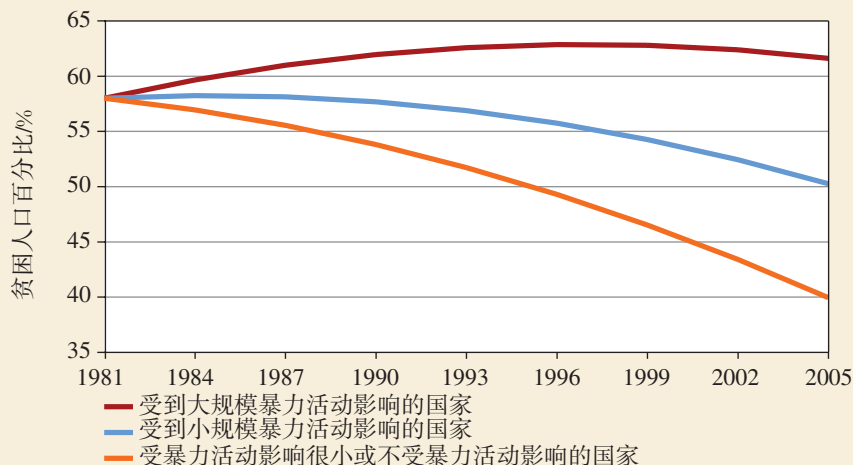
资料来源：世界发展报告工作组根据联合国毒品控制和犯罪预防办公室（UNODC）的数据计算得出、联合国毒品控制和犯罪预防办公室和世界银行 2007；国家来源。

注：凶杀率的基年为 1999 年。

暴力活动如何扰乱发展

图 F1.3 受暴力活动影响的国家与其他国家在贫困方面的差距扩大

有关贫困的最新数据显示，对世界多数地方来说贫困在减少，但是受暴力影响的国家则落在了后面。受重大冲突影响的国家（战死或因杀人犯罪造成的过度死亡与一次重大战争造成的死亡相当），每三年在减贫方面就落后 2.7 个百分点。



资料来源：世界发展报告工作组根据 Chen、Ravallion 等（2008 年）的贫困数据（详见 POVCALNET，网址 <http://research.worldbank.org>）计算得出。

注：贫困人口百分比指每日生活费低于 1.25 美元的人口占总人口的比重。

系。政治运动可以从犯罪活动中获得资金，比如在刚果民主共和国和北爱尔兰⁵。在选举阶段，犯罪团伙可以支持政治暴力，比如在牙买加和肯尼亚⁶。国际意识形态运动常常是导致地方苦难的原因，比如在阿富汗和巴基斯坦。因此，大多数目前面临暴力活动的国家面临的是多种形式的暴力活动。第四，不满可以升级为对改革的迫切要求，那些政治、社会或经济变革落后于人们期待的地方就会出现暴力冲突的风险，比如在中东和北非。

由于反复出现又彼此联系，这些冲突会产生地区性和全球性的影响。冲突导致的死亡、破坏和发展的延迟对受冲突影响的国家不利，而且它们的影响还会波及地区和全球。例如坦桑尼亚这样的在发展方面取得进展的国家，估计每年会因为邻国陷入冲突而损失其 GDP 的 0.7%⁷。过去 30 年中难民和国内流离失所的人增加了 3 倍⁸。全世界将近 75% 的难民是由邻国收容的⁹。

将地方政治冲突、有组织犯罪，以及国际化的争端互相联系起来的新形式的暴力意味着暴力已经成为富人和穷人共同面对的问题：过去 10 年里，恐怖袭击造成的死亡当中 80% 以上发生在非西方的袭击目标中¹⁰，但是，一项对 18 个西欧国家的研究显示，每新增一次跨国恐怖事件，它们一年的经济增长就会减少 0.4 个百分点¹¹。发生在一个地区的袭击可以让全球的市场付出代价——发生在尼日尔三角洲的一次袭击让全球石油消费者付出的代价就是油价增长数十亿美元¹²。利比亚暴动开始后四周内，石油价格增长了 15%¹³。运往欧洲的可卡因自 2003 年以来增加了四倍¹⁴，甚至像西非这样的地区现在都受到与毒品有关的暴力活动的严重影响¹⁵。

抑制暴力活动的行动代价也极其高昂。例如，在非洲之角和印度洋打击海盗的海军行动估计每年耗资 13 亿~20 亿美元，此外还有变更船只航线以及保险费上调带来的额外费用¹⁶。家庭和公司采取的保护自己不受长期暴力影响的措施都带来沉重的经济负担：拉美有 35% 的公司，非洲有 30% 的公司，东欧和中亚有 27% 的公司都指出犯罪是它们业务活动面临的主要问题。犯罪造成的负担对承受能力最小者来说是最沉重的：撒哈拉以南非洲地区的公司因犯罪损失的销售额以及将销售额用于安全方面的比例比其他任何地区都更高¹⁷。

还没有低收入的脆弱国家或者受冲突影响的国家实现了一项千年发展目标。与其他发展中国家相比，在脆弱和受冲突影响的国家中人民营养不良的可能性高两倍，无法送孩子入学的可能性高三倍，看到自己的孩子在 5 岁前死去的可能性高两倍，缺少洁净水的可能性也高两倍。平均来看，在 1981—2005 年间经历过大规模暴力事件的国家贫困率比没经历过暴力的国家高 21 个百分点（见专题 1，图 F1.3）¹⁸。在更富裕和更稳定的国家中受暴力影响的地区也有类似的情形——这些地区发展滞后¹⁹。

冲突和暴力的反复循环对其他人力、社会和经济成本的耗费其影响可长达数代人。有组织刑事暴力的高发会抑制经济发展。在危地马拉，2005 年暴力活动造成的损失超过了 GDP 的 7%，是同一年代的斯坦飓风造成损失的两倍多，而且是农业、卫生和教育预算之和的两倍多²⁰。内战造成的平均损失相当于一个中等规模的发展中国家 30 多年的 GDP 增幅²¹。发生重大的暴力事件后，贸易水平需要 20 年的时间才能恢复²²。换句话说，与自

然灾害或经济周期不同，一次重大的暴力事件可以抹去整个一代的经济增长。

这些数字是会给人类带来严重后果的。在暴力活动多发的社会中，许多人会经历子女早夭的情况：当孩子们晚回家时，父母很有理由担心他们的生命和身体安全。日常的活动，例如上学、上班或者去市场，都成为让人担心的时刻。人们不愿意修建房屋或者投资小生意，因为这些都可能顷刻间化为乌有。暴力的直接影响主要落在青年男性的身上——他们是战斗部队和犯罪团伙的主力——但是妇女和儿童受到的间接影响之大与她们在人口中所占的比例完全不相称²³。男人占被拘押人数的 96%，占失踪人数的 90%，而妇女和儿童占难民与流离失所者的近 80%²⁴。而且暴力活动会招致新的暴力活动：目睹过暴行的男孩在以后的人生中犯下暴力罪行的可能性更高²⁵。

然而，当安全得以重建并得到维持后，这些地区却能够取得最大的发展成就。几个摆脱了长期政治和刑事暴力困扰的国家成为在千年发展目标方面进步最快的国家²⁶：

- 埃塞俄比亚能获得质量得到改善的水的人口增加了四倍多，从 1990 年的 13% 增加到 2009—2010 年间的 66%。

- 莫桑比克的初等教育完成率在仅仅八年的时间内增加了三倍多，从 1999 年的 14% 增加到 2007 年的 46%。

- 卢旺达营养不良的普遍程度有所下降，从 1997 年占人口的 56% 降至 2005 年的 40%。

- 1995—2007 年间，波黑的麻疹疫苗接种率从占 12~23 个月龄儿童的 53% 增至 96%。

冲突的恶性循环：当安全、公正和就业方面的压力与薄弱的机构交相作用

冲突的内在原因来自政治、安全和经济原动力²⁷。然而很难将暴力活动的原因和暴力活动结果区分开。较低的人均 GDP 在很大程度上与大规模的政治冲突以及高发的凶杀犯罪均有联系²⁸。在对公民观念的调查中，年轻人的失业问题一直被引述为促使他们加入反政府运动和城市犯罪团伙的一个动机（专题 2，图 F2.2）²⁹。在各个国家，加入反政府运动和城市犯罪团伙能使人感觉更安全和更强大也被引述为一个重要的诱因，这印证了现有的研究结果，这些研究结果表明就业的原动力不仅与收入有关还与尊敬和地位有关，这既涉及社会凝聚力又涉及经济机会。政治上的不包容和不平等会对地区、宗教，或者种族群体产生不良影响，它与较高的内战风险是有关联的³⁰，而富有和贫困家庭间的不平等则与较高的暴力犯罪风险有着密切的联系（表 1）。

外部因素可以增加暴力活动的风险。重大的外部安全压力，就像新的毒品走私伙伴一样，可以使现存制度的能力无法应付（见专题 2）。收入的波动也可以增加暴力的风险。对撒哈拉以南非洲地区降雨量波动的研究显示，在降雨量很少的年份之后发生国内冲突的可能性增大。用降雨量变化替代收入波动考察 41 个非洲国家 1981—1999 年间的情况，Satyanath、Miguel 和 Sergenti（2004 年）的研究发现，如果某一年经济增长下降 5% 会使得之后那年发生冲突的可能性增加 50%³²。腐败通常都有国际关联，通过非法贸易、洗钱，以及从出售国家资源或国际合同和特许权的交易中收取

表 1 安全、经济和政治方面的紧张局势

压力	内部的	外部的
安全	<ul style="list-style-type: none">● 暴力和创伤的后续影响	<ul style="list-style-type: none">● 入侵、占领● 外部对国内叛乱分子的支持● 跨国界冲突影响的蔓延● 跨国恐怖主义● 国际犯罪网络
经济和社会	<ul style="list-style-type: none">● 低收入、叛乱的机会成本低● 年轻人的失业问题● 自然资源财富● 严重的腐败● 迅速的城市化	<ul style="list-style-type: none">● 经济震荡，包括食品价格● 气候变化
政治	<ul style="list-style-type: none">● 种族、宗教，或地区的竞争● 实际存在的或感觉上认为的歧视● 侵犯人权	<ul style="list-style-type: none">● 感觉上认为的对待不同群体的全球性不平等和不公正

资料来源：世界发展报告工作组。
注：这张表尽管不算全面，但是捕捉到了有关冲突的原因和相关因素的学术文献中出现的主要要素，还有世界发展报告撰写团队在咨询和调查中提出的主要要素³¹。

佣金而环环相扣，腐败对暴力活动的风险具有双倍的恶性影响，因为它可以激起不满，损害国家制度和社会规范的有效性³³。气候变化和自然资源竞争带来的新的外部压力则可能使上述所有风险加剧³⁴。

然而，许多国家虽然面临高失业率、经济上的不平等，或者来自有组织犯罪网络的压力，但并没有一再出现普遍的暴力活动，相反还控制住了它。本期世界发展报告采用的方法强调的是：在任何社会（国家的或地区的）中冲突和暴力活动的风险都是内部和外部紧张局势共同作用的结果，而“免疫系统”的力量或者说应对紧张局势的社会能力体现在合法的机构中³⁵。国家制度和非国家制度都非常重要，制度包括社会规范和行为，比如：领导人超越宗派和政治分歧，达成协议的能力；公民社会倡导加强国家凝聚力和政治团结的能力；还有法规、法律和组织³⁶。凡是国家、市场和社会制度未能给公民提供基本的安全、工作和经济机会的地方，冲突就

会升级。

简而言之，制度的合法性和治理最薄弱的国家和地方最容易受重复暴力和不稳定的影响，而且应对内部和外部压力的能力最低。制度的能力和公信力对政治和刑事暴力来说都是重要的（见专题 2）³⁷。

- 在一些地区——比如 21 世纪即将到来之前的哥伦比亚外围地区³⁸或者今天的刚果民主共和国³⁹——国家政权在国家的许多地区缺失，暴力武装团伙控制着地方上的权力和资源争夺。
- 大部分受暴力影响的地区欠缺和平调解冲突的协作能力⁴⁰。在一些国家，制度不能跨越种族、地区或宗教的分歧，而国家制度又被视为是有党派倾向的，这就像北爱尔兰在达成和平协议前几十年中的情形⁴¹。在一些社区，社会裂痕限制了由上层控制的国家政权与贫困社区间的有效合作，使得暴力的源头问题无法得到解决。
- 正如早些时候发生在拉美和今天发生在亚洲与非洲的情形一样，迅

速的城市化削弱了社会的凝聚力⁴²。失业、结构性不平等以及更容易在市场上获得枪支和非法毒品破坏了社会凝聚力，加大了社会遭受犯罪网络和团伙危害的可能性。

- 制度能力薄弱的国家在 2008 年至 2009 年的食品价格震荡中遭受暴力社会骚乱危害的可能性更大⁴³。

- 一些国家试图通过高压政治和庇护网络维持稳定，但那些腐败和侵犯人权程度严重的国家未来发生暴力的风险会增大（见专题 2）。

薄弱的制度对于解释为什么在同一个国家或者地方暴力会以不同形式反复出现尤为重要。即使是在制度最薄弱的社会，和平也会不时出现。由于达成了几项上层协议，——索马里中南部在过去 20 年中的冲突强度较低⁴⁴。但是无论是在索马里还是在其他地方，临时性的上层协议不能为持续的安全和发展提供基础，除非之后能形成合法的国家政权和社会制度⁴⁵。上层协议通常是不会长久的，因为它们过于富于个人色彩和过于狭隘，不能适应各种压力和变化。当新的内部和外部压力出现时，比如：领导人的死亡、经济震荡、有组织犯罪走私网络的进入、新的机会和佣金，或者外部安全干涉等，却没有持续的能力做出应对⁴⁶，于是暴力再次发生。对合法制度的注重并不意味着都应趋近于西方的制度。历史上不乏外国制度模式最终被证明对一国的发展起不了什么作用的事例，特别是那些作为殖民统治遗产的制度⁴⁷，因为这些制度对形式比对作用更注重。今天的情况依然是这样。在伊拉克，联盟驻伊拉克临时管理当局成立了从旅游到环境的各种专门委员会，与苦撑局面的政府各部并行存在，并通过了示范法律，但这些法律与国家的社会和政治现实几乎

毫无关系⁴⁸。即使是南南国家间组织形式的移植，如果不能适应当地的情况也可能是没有效果的——真相与和解、反腐败以及人权委员虽然在一些国家带来了非凡的效果，但在其他国家未必奏效。分享知识总会有所收获，本报告清晰地表明了这一点，但这只有在适应适当的情况下才能实现。“最适合”的制度是本报告的核心。

第二部分：打破国家暴力循环的路线图

恢复信心、转变制度，为公民提供安全、司法公正和就业

为打破不安全循环并降低其重复发生的风险，国家改革者及其国际伙伴需要建立合法的制度，为公民提供持续的安全、公正的环境和就业机会，让不同的群体在社会中都能拥有一份权益，否则，这些群体可能因从事武装暴力活动而不是通过合法活动赢得更多的尊重和认可，同时对违法活动进行有力的、公平的惩治。

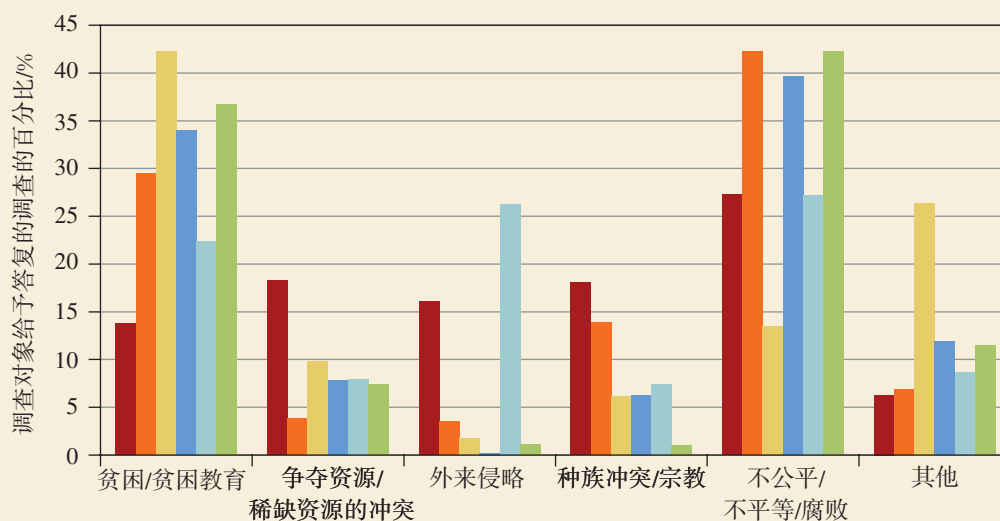
但是，制度改革常常是一项棘手的任务，在脆弱的环境中，就更是困难重重。第一，在有暴力冲突和不信任记录的国家，期望要么过低，要么过高。期望过低，人们不相信政府的任何承诺，合作行动因而难以付诸实施；期望过高，当前的制度又无力实现人们在转折关头形成的迅速实现变革的期望⁴⁹。第二，许多制度改革虽然能够带来更大的抵制暴力的长期适应能力，却常常带有短期风险。任何重要的转变包括举行选举、打破庇护网、赋予安全服务新的职能、下放决策权、赋予弱势群体权力等都会同时产生赢家和输家。输家通常会有效地组织起来抵制改革。第三，外部压

专题 2 高压 + 薄弱制度 = 暴力活动风险

司法公正、就业和暴力活动

图 F2.1 平民眼中导致冲突的原因是什么？

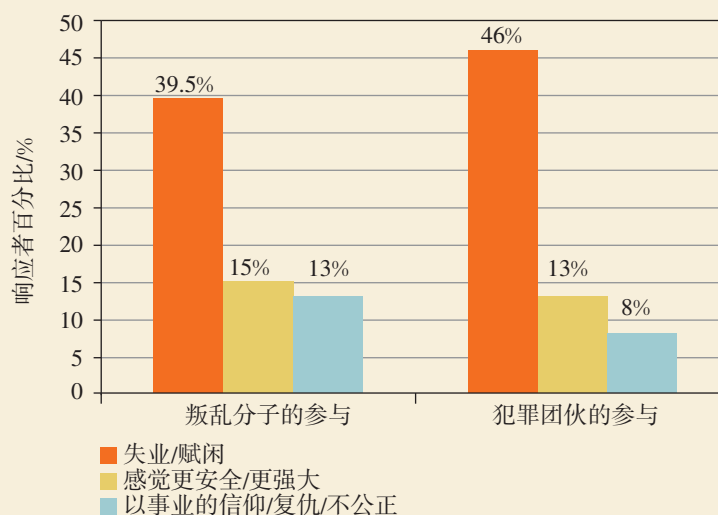
在六个受暴力影响的国家和地区进行的调查，调查选取了各种有国家代表性的样本和地区，公民提出与个人经济福祉（贫困、失业）以及不公正（包括不平等和腐败）相关的问题作为导致冲突的原因。



资料来源：Bøås、Tiltne 和 Flatø（2010 年）。

图 F2.2 促使人们加入叛乱活动和犯罪团伙的原因是什么？

同样的调查发现，人们举出的导致年轻人成为叛乱分子或犯罪团伙成员的主要原因也非常相似——失业是导致这两种现象的主要原因。但具有意识形态色彩的武装组织征募新兵的活动却未必是这种情况（第二章）。



资料来源：Bøås、Tiltne 和 Flatø（2010 年）。

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

赫希·蒙塔纽 (Jorge Montaña), 国际麻醉品管制局 (International Narcotics Control Board) 成员、原墨西哥驻美国大使、世界发展报告咨询委员会委员 (WDR Advisory Council)。

外部压力的作用

毒品走私和贩卖人口、洗钱、非法开发利用自然资源和野生生物、造假以及侵犯知识产权都是赚钱的犯罪活动, 这些活动有助于有组织犯罪对发展中国家业已十分薄弱的社会政治、司法和安全体系的渗透。

例如, 在中美洲, 有几个在 20 年前恢复了政治稳定的国家目前就面临着国家权力的衰落, 它们的制度缺乏应对这种打击的力量。跨国组织犯罪已经将一些加勒比海国家变成了毒品和人口非法流向欧洲和北美的走廊。玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁依然是全球主要的可卡因出产国, 墨西哥由于与最大的移民流入国、毒品消费国以及武器生产市场毗邻而面临着史无前例的暴力浪潮。西非成为毒品从南美运往欧洲目的地的最新通道。几个非洲国家的自然资源遭到非法开发利用, 而亚洲则是数以吨计的、产自阿富汗的鸦片制剂的交易中心。有组织犯罪史无前例的发展可能导致许多脆弱国家政权的瓦解, 这是因为它们的制度受到相关暴力活动的困扰。在世界许多地区, 不稳定的经济发展为这些非法活动的合流提供了刺激因素, 由于在发展中国家不会受到应有惩罚, 这些非法活动将继续发展壮大。

WDR 注释: 不健全的体制往往是反复发生暴力活动的主要原因

在 Collier、Fearon、Goldstone、North、Wallis 和 Weingast 等人之前研究工作的基础上, 政治科学家 Jim Fearon 和 Barbara Walter 在世界发展报告中采用计量经济学的技术对普遍的法治、政府的有效性、轻度腐败问题和有力的人权保护与内战爆发和反复的风险以及刑事暴力导致凶杀频发的风险的降低是否具有相关性进行了检验。Fearon 发现, 那些治理指标高于相同收入水平国家平均值的国家今后 5~10 年内爆发内部冲突的风险要低得多——低 30%~45%, 凶杀频发的国家也有这种相关性。这一研究工作肯定了政策团体之前选择的方向, 比如国际冲突与脆弱性网络 (International Network for Conflict and Fragility) 对缔造和平与构建国家政权之间联系的强调。

责任指标和能力指标在这种考量中同样重要。Fearon 发现, 过去的高度政治恐怖会增加当前发生冲突的可能。Walter 发现, 与侵犯人权较为严重的国家相比, 政治犯和非法凶杀数量的大幅减少会使重新出现内战的可能性降低 2~3 倍。她指出: “对这种结果的一个合理的解释就是: 政府更大的压制和侵犯不仅会带来不满, 还标志着这种政府不是可靠的谈判伙伴; 这说明强制性更小和更加负责任的方式能大幅降低内部冲突的风险。” 其他的责任指标也很重要: 衡量法治和腐败的指标与衡量官员质量的指标一样重要, 甚至更加重要。

力可能使进步偏离轨道。

坦白地说, 建立能够防止暴力活动反复发生的合法制度是一个缓慢的过程, 需要一代人来完成。即使转型最快的国家也需要 15~30 年的时间将其制度绩效从今天的脆弱状态 (比如海地) 提升至正常运作的制度化状态 (比如加纳) (见表 2)⁵⁰。好消息是

20 世纪后期, 随着公民对良治的要求增加, 以及有助于实现良治的技术日益增多, 制度转型的进程大大加快。的确, 在一代人的时间内取得进步实际上是非常快的一个速度: 对今天的阿富汗、海地、利比里亚和东帝汶而言, 如果能以这样的速度进步将意味着取得巨大的发展成果。

表2 制度转变的最快进展：对实际范围的估计

本表说明了20世纪历史上最快的改革者实现基本治理转型所耗时间的范围

指 标	达到临界值所需的年限	
	最快时段/年	超越界限值的最快速度/年
政府官员素质（0~4）	20	12
腐败（0~6）	27	14
军方对政治的影响（0~6）	17	10
政府效能	36	13
对腐败的控制	27	16
法治	41	17

资料来源：Pritchett 和 de Weijer 2010。

本期世界发展报告基本框架的关注焦点就是我们对防止暴力反复循环发生的行动的原动力有了哪些了解，包括短期内的原动力和在实现对暴力具有持续的抵御能力所需时间内的原动力。关于如何打破这些循环，我们的知识是不完全的：本报告列举了从现有的研究、国家调研以及对国家改革者的咨询中吸取的教训。在众多国家中，本报告常常汲取波黑、智利、哥伦比亚、加纳、印度尼西亚、利比里亚、莫桑比克、北爱尔兰、塞拉利昂、南非和东帝汶等国家的经验，这是因为，尽管上述地区仍然面临挑战和风险，但这些社会在防止暴力活动升级或从暴力活动后果中恢复等方面取得了显著的成功。这些经验以及本报告中的其他经验跨度很大，包括一系列高收入、中等收入和较低收入的国家、一系列政治暴力和刑事暴力的威胁，以及不同的制度环境，既有由包容性和问责方面的问题导致健全制度面临合法挑战这样的制度环境，也有薄弱的制度能力本身就是重大制约因素的制度环境。

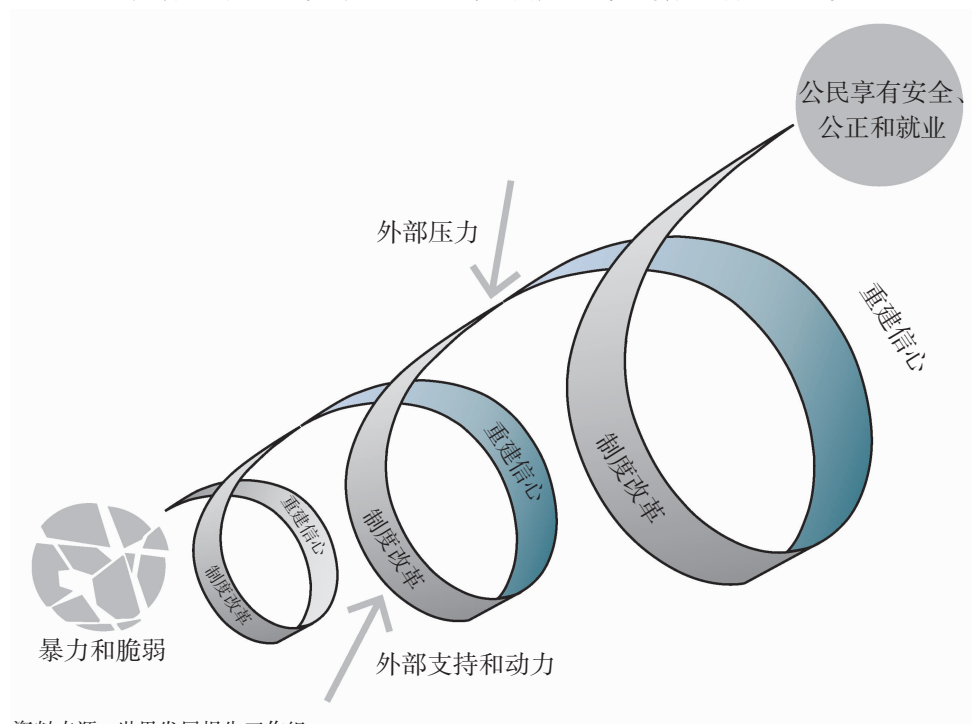
脆弱环境、暴力环境与稳定的发展环境之间存在着一些基本区别。首先是在启动较为广泛的制度转型之前，

需要通过集体行动恢复信心。其次是以公民提供安全、公正的环境和就业机会为制度转型的工作重点。第三是地区行动和国际行动在遏制外部压力中的作用。第四是所需外部支援的专业化性质。

在这些过程中处于中心地位的制度转型和良好治理，在脆弱环境里表现出不同的作用方式。目标更为专一，那就是转变制度，为公民提供安全、公正的环境和就业机会。当面临冲突与暴力风险时，公民安全、司法公正和就业机会就是捍卫人类安全的关键因素，这是因为，如果没有基本的公民安全，社会和经济的发展就不能取得持久的进步⁵¹。引起制度变革的原动力也是不同的。外部压力和制度制衡的弱点共同作用引起的金融危机就是一个恰当的类比。在这种情况下，需要进行特别的努力以恢复民众对国家领导人应对危机能力的信心，如何进行特别的努力呢？那就是通过采取标志着与过去彻底决裂的行动、通过坚持这些行动并向人们表明这些行动是不会取消的。

建立信心是政治斡旋和金融危机中经常使用的概念，但很少在发展领域中使用⁵²，然而它却是暴力环境下

图 1 公民享有安全、公正的环境和就业机会：从脆弱和暴力转向具备适应力的制度



资料来源：世界发展报告工作组。

进行更为持久的制度变革的前奏曲。原因何在？因为缺乏信任意味着需要提供政治、金融或技术支持的利益相关方在确认可能出现积极成果之前不会积极配合⁵³。但是，建立信心本身并不是目的。正如在金融危机中的情形一样，除非为公民提供安全、公正并让其在社会中享有一份经济权益的制度实现了转型，能够防止暴力活动的反复发生，否则进步是不可能持续的。

如同暴力活动的反复出现一样，建立信心和制度转型的努力通常遵循反复的螺旋曲线前进。如图 1 中的螺旋式路径所示，脱离脆弱和冲突状态的国家通常不是通过一次“成败在此一举”的决定性转折、而是通过多次转折实现制度转型的。国家领导人必须逐步建立人们对国家的信心并实现制度转型，比如韩国在朝鲜战争结束后在安全、政治和经济领域的过渡，再比如加纳、智利和阿根廷脱离军事统治的过渡，其间就包括涉及社会规

范和治理的反复的内部纷争⁵⁴。反复的过程为形成合作性的规范和能力提供了空间，也为形成在成功的基础上构筑新的成功的良性循环提供了空间。螺旋曲线的每一环都包括反复发生的两个阶段，在深化制度转型和加强治理成效之前，建立信心以便能带来积极的机会。

建立信心——足够包容的联盟与初期结果

国家仅凭自己的力量难以恢复信心。在暴力与脆弱局势下建立信心的工作要求经过深思熟虑后采取行动，建立足够包容的联盟，印度尼西亚解决亚齐省暴力问题、2006 年东帝汶从再次发生的暴力中恢复、智利在政治过渡期间均采取了这样的措施。只有在建立信任初期与制度转型中必须参与实施工作的各方都参与了联盟的情况下，联盟才称得上是“足够包容的”。联盟不必是“包容一切”的⁵⁵。

足够包容的联盟按以下两种方式开展工作：(1) 在广义的层面上，通过与政府及社会各界、地区内的邻国、捐助者或投资者合作，形成对变革的国家支持、引入有关的利益相关方，以及(2) 在地方层面上，将范围扩大到社区领袖，找出工作重点，制订实施方案。足够包容的联盟也可用于解决刑事暴力与政治暴力，其方式就是通过与受刑事暴力影响地区的社区领袖、商业企业及民间团体进行合作。民间团体——包括女性组织——通常在恢复信心、保持复苏与转型势头方面发挥着重要的作用，利比里亚女性组织“妇女的倡议”在推动和平协议取得持续进展方面的作用就证明了这一点⁵⁶。

要说服利益相关方参与协作，就需要发出与过去决裂的信号：结束对边缘群体的政治或经济排斥、消除腐败现象或侵犯人权的现象并建立此类变革的“锁定”机制，确保它们不会出现逆转。面临机遇或面对危机时，能迅速取得成果和取得显著的成果同样也有助于人们恢复对政府解决暴力威胁、实施制度与社会变革能力的信心。国家与社区间、政府与非政府组织间、国家与国际间、国家与私营部门间的合作关系可以进一步提高国家的执行能力。一个领域的行动可能有助于推动另一个领域取得成果。例如，维护安全的行动能促进安全的贸易、运输以及创造就业的经济活动。向边缘群体提供服务将培养人们对公正的认识。如何维系足够包容的联盟，将在下一节中做详细的讨论。下一节还将讨论各个国家参与者的实际政策与方案。

转变制度能带来公民安全、司法公正和就业

任何社会在任何一个阶段内接受

变革的量都是有限的。在脆弱局面下，许多改革都需要经过一个逐步建立信任、培养能力的过程才能顺利实施。在“过快”和“过慢”的改革行动之间取得恰当的平衡至关重要，而且从其他国家的成功过渡中也可以产生一些基本的经验。

首先，将改革涉及公民安全、司法公正和就业的制度作为早期工作的重点十分关键，新加坡独立后的发展过程就体现了这一点（见专题3）。要支持这些举措，重要的一点是要遏制来自公共资金或自然资源非法交易的非法资金流动。必须采纳适应当地情况的务实且“最适合”的工作方法。例如，尽管单位成本很高，但黎巴嫩在内战期间仍然通过小型的私营供应商网络恢复了经济复苏所必需的电力供应⁵⁷。海地2004—2009年间成功的警务改革以开除滥用职权者，重新建立基本的工作纪律为重点⁵⁸。

第二，专注于公民安全、公正与就业意味着大多数其他改革需要在此后依次展开，包括政治改革、权力下放、私有化以及转变对边缘群体的态度。系统地开展这些改革需要成体系的制度（例如，民主化要求在选举之外具备许多制度上的制衡机制）和社会观念的转变。一些国家成功的政治转型，如巩固了北爱尔兰和平局面的权力移交，以及智利、印尼或葡萄牙的民主过渡都是通过一系列步骤在长达十余年的时间内完成的。

但是也会出现例外情况：当个别群体被排斥在民主参与之外的现象已经成为压倒一切的最的不满根源时，快速采取行动、开展选举是比较合理的举措；当之前阻碍改革的所有利益关系已经消失，就像战后日本或韩国

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专题 3 建立信心和改革制度以实现公民安全、司法公正和提供就业机会的国家经验

南非建立信心的过程

杰伊·奈多 (Jay Naidoo)，全球营养改善联盟主席、南非总工会前秘书长、南非重建与发展部部长、南非发展银行行长、世界发展报告咨询委员会委员。

(《世界发展报告》第 3 章节略)

1994 年，南非在进入过渡“时期”前经历了多个转折点，这就要求国家领导层努力转移争论重点，并使这一过渡过程具备可信性。从非国大联盟一方来说，这包括向更具广泛性、包容性的方法转变，并认识到这种需要以确保南非国民党和白种人有作出改变的动力。从南非国民党一方来说，这包括从团体权利与少数人保护角度向个人权利与多数人统治角度的思维转变。在维系两党互信方面，几件被视为不可逆转的标志性事件（特别是纳尔逊·曼德拉的无条件释放，以及非国大武装斗争的中止）发挥了至关重要的作用。1994 年大选后，推行母婴保健、运用社区结构改善供水系统等几项初期成果的实现在维护对新政府的信心方面也起到了重要的作用。

南非在取得上述成功的同时，也错失了一些机会，这对学习南非经验的其他国家可能也有一些借鉴意义。例如，为青年创造就业机会与防范暴力犯罪风险几乎没有引起重视。这意味着我们没有充分满足青年一代的迫切需要，确保没有像成年人那样经历过种族隔离斗争的他们在新生的民主国家中获得更大的权益，分享经济机会。

有关 1994 年标志着民主化与和解进程达到顶峰的臆断太多，而对于转变为宪制国家意味着什么，以及民间团体在民主化与问责制及其落实的进一步深化方面的持续作用给予的关注则相对较少；对于种族主义、不平等和社会不包容性问题还需要进一步开展更深入、彻底而持久的辩论。

唯一的政治就是地方对安全、公正和就业问题的尽早关注

杨荣文 (George Yeo)，新加坡外交部部长、世界发展报告咨询委员会委员。

(《世界发展报告》第 4 章与第 5 章节略)

成功的举措一定先从地方开始。如果不注重地方成果，公民就会对政府改善公民生活的能力丧失信心。在地方社区开展的恢复安全、建立信任、创造就业、提供服务的行动将为全国性发展打下坚实的基础。仅仅在大城市中取得成果是不够的。在种族与宗教冲突的问题上，彼此间的不安全感会自行滋生蔓延，因此在恢复与复苏过程开始前，建立被所有群体认为是公平公正的地方政府是绝对必要的。这就是新加坡在 20 世纪 60 年代发生种族骚乱后所取得的经验。深得公民信任的领导人将产生决定性的差异。

建立制度需要时间。先完成最为急迫的任务，特别是应该改善安全状况、提供就业机会，使人民对未来更充满希望。一次成功将为今后的成功创造

条件。而如果没有切实可行的手段，新的制度就无法在普通人的心目中、思想中扎根。在新加坡建国后的最初几年，安全、法律与秩序，以及为投资与经济增长创造有利条件是当务之急。信心就是一切。新加坡国民服役制度在一年之内得以推行，地下组织与其他犯罪活动得到了镇压。腐败现象被逐步地彻底根除。为促进投资与创造就业机会，很早就对劳动法与土地征收法进行了改革。与当时许多发展中国家的传统观点不同的是，我们摒弃了保护主义，鼓励跨国公司在新的加坡投资。主持变革中的政局始终是一种挑战。

关键在于赢得人民的信任。人民的尊重与好感是制度能够延续下来的支撑。这个过程至少需要一代人来完成。

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专题 3 建立信心和改革制度以实现公民安全、司法公正和提供就业机会的国家经验（续）

哥伦比亚在安全过渡期间的信心重建

玛尔塔·露西娅·拉米雷斯·德·林康（Marta Lucia Ramirez de Rincon），Ciudadania en Accion 基金会主席、哥伦比亚前参议员和安全委员会前主席、哥伦比亚前国防部部长与前外贸部部长、世界发展报告咨询委员会委员。

（《世界发展报告》第 5 章节略）

2002 年，我们面临的一个严峻的挑战就是避免哥伦比亚沦为失败国家。这意味着要保护我们的公民不受绑架与恐怖主义的威胁，这也意味着要保护我们的基础设施、公路与民主制度免遭游击队、准军事部队与毒贩的袭击。当时，这类团伙趁着人们出行的时候劫持车辆、绑架人质。由于 2002 年大选前这个问题进一步恶化，因此政府将恢复公路与高速公路的安全列为政府工作的重中之重。政府制订了“Meteoro 计划”，也就是众所周知的“生活在哥伦比亚，通行在哥伦比亚”的计划（“Vive Colom-

bia, Viaja por ella”）。

“Meteoro 计划”旨在重新掌握对全国公路与高速公路的控制权，将它们从给人民带来恐惧的非法武装团伙手中夺回来。政府一方面请哥伦比亚人民放心驾车出行，一方面展开了一场声势浩大的军事、情报和警察行动，以保护公路，确保人民安全。政府希望通过这一计划的实施，将国家重新交到人民手中，使贸易与旅游业恢复活力。最为重要的是，新政府在成立之初就开始实施这项计划，使哥伦比亚社会重建信任与希望的工作取得了突破性发展。

在政治进程中速度与仓促不可混为一谈

拉赫达尔·卜拉希米（Lakhdar Brahimi），前联合国秘书长驻伊拉克和阿富汗特使、世界发展报告咨询委员会委员

（《世界发展报告》第 5 节略）

区分政治进程中的速度与仓促是十分重要的：方式过于激进，可能会适得其反。国际社会对于 2005 年伊拉克比例选举民主制的试验抱有很大的希望，这种期望引发了权力竞争，使宗派暴力非但没有缓和而且出现了愈演愈烈的局面。事实证明，伊拉克仓促形成的宪法很难实施。事实同样证明，2009 年阿富汗大选对战后制度的合法性是一种挑战而非一种支持。

这两种选择其实并非互不相容—全球对更具包容性、反应更迅速的国家治理的要求越来越大，而

选举是满足这种需求的一种重要方式。但是时间的选择需要谨慎的把握。大多数国家的民主传统都是在相当长的一段时期内发展起来的。同样地，今天民主化努力也需要关注历史传统与当前的政治分歧，必须将民主化作为社会转型与制度建立的持续过程。制度建立不应是一个可以识别的“事件”，建立起来的制度涵盖的内容必须广泛，且能提供对权力的制衡。民主化既不始于选举，也不止于选举。

的土地改革时期所经历的一样⁹⁹，那么就可以利用这个时机快速采取行动。然而，在大多数情况下，系统的、渐进的行动似乎效果最佳。

缓解外部压力与动员国际支持

外部压力，如有组织犯罪与非法交易网络的渗透、邻国冲突的蔓延、经济震荡，都是可能增加暴力风险的重要因素。脆弱局势下往往存在许多外部压力，而应对这些压力的制度往往十分薄弱。如果这些压力不能得到妥善的解决，或者持续增加，则可能使得防止暴力与恢复和平的努力偏离正轨。特别是在不稳定的发展环境中，解决外部压力应当成为防止暴力与恢复和平的国家战略以及国际援助工作的核心内容。

脆弱局面下对国际援助的需求也会有所不同。建立信心的努力必须迅速取得成效的要求凸显了速度的重要性。对建立合作的、足够包容的联盟的重视以及对公民安全、公正与就业的重视将更广泛的国际能力聚拢在一起，而这些能力必须协调一致地发挥作用，例如，在进行调解、人权、安全援助、人道主义与发展援助等工作时都需要这些能力的协调工作。当政治局势脆弱，而当地制度不具备确保责任到位的能力时，国际激励——如认可机制与惩罚机制——也发挥着重要的作用。以近期发生政变的某西非小国为例，当地和平解决冲突问题的机制十分有限，非洲联盟与西非国家经济共同体向该国施加压力，促使其回到宪政道路上来就显得十分重要了。因此，我们认为，地区和国际社会对负责任的国家领导的认可能够在强化国家层面的激励机制与问责制度方面发挥作用。

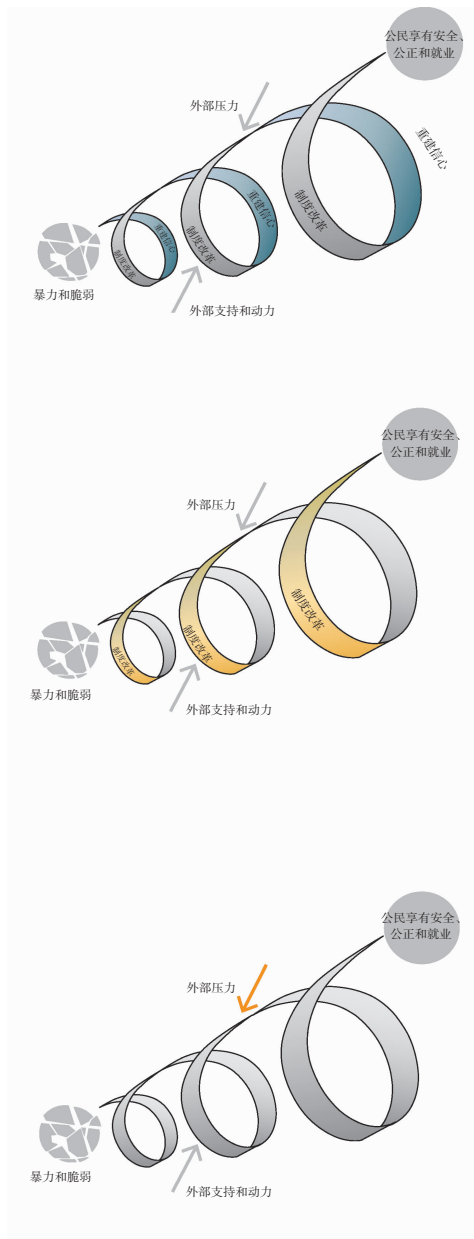
国家参与者的实用政策工具与方案工具

就在脆弱环境下如何预防暴力和恢复秩序的问题，世界发展报告提出了不同的思考方式。本报告并不打算成为一本兼收各类妙方的“菜谱”，由于国家的政治环境不尽相同，因此并不存在“放之四海而皆准”的解决方案。不过，虽然在选择建立信任的方式与建立制度的手段时需要因国制宜，但根据以往经验形成的一系列基本工具可以成为适应性调整的基础。这些核心工具包括建立合作联盟所需的各种信号与保证机制，还有要表明与过去的决裂和建立起对积极成果的信心。工具中还包括对方案的描述，而这些方案中既有能快速取得效果的方案，也有能为公民安全、司法公正和就业提供长期制度保障的方案。本报告首先介绍了这些基本工具，然后通过具体的国家风险和机会的评估，考虑如何根据不同国家的国情，采取差异化的战略与方案。

建立足够包容的合作联盟所需的政治与政策信号

在建立信任与合作联盟的信号方面，各国表现出了惊人的相似性（见专题4）。这些信号包括那些需要即刻采取的行动，比如：由国家或地方任命可靠的人选、增加透明度、在某些情况下还要消除诸如歧视性法律等负面因素。安全部队的重新部署可以视为积极的信号，因为这说明对不安全地区的关注程度有所加强，同时也标志着政府已经意识到哪些单位有不为公众所信任或者侵犯公众的记录并且会取而代之。在建立信心、为持续的制度改革打基础的过程中，提高信息与决策过程透明度的措施是十分重要的。

专题 4 核心工具



恢复信心

信号：未来政策
与工作重点信号：需要即刻采取
的行动

保证机制

辅助行动

- 公民安全目标
- 政治改革、权力下放、腐败与过渡期司法的关键原则与合理进度表
- 国家、社区、非政府组织与国际能力的组合

- 任命可靠的人选
- 支出要有透明度
- 对重点领域的预算分配
- 安全部队的重新部署
- 取消歧视性政策

- 执行机构的独立性
- 独立的第三方监督
- “双匙制”的国家——国际体系
- 一个或多个关键职能的国际履行

- 风险与工作重点评估
- “不作为”的沟通成本
- 对两到三项早期成果的简单规划与推进措施
- 战略性沟通

制度改革

公民安全

司法公正

就业与相关服务

基础性改革与“最佳适合”方式

安全部门改革：

- 以公民安全利益为宗旨
- 与实际工作不断取得的成果以及司法职能相关的能力提升
- 通过市民监督、检查、以及预算支出的透明来摧毁犯罪网络
- 农村与社区警务采用

司法部门改革：与安全

- 改革既相互独立又相互联系；加强基本案件审理；利用传统机制与社区机制，拓展司法服务
- 采取分阶段的反腐措施：在摧毁佣金制度之前表明国家资源是可以服务于公共利益的；控制收取佣金的行为，充分利用社会问责机制

跨部门社区赋能计划：集公民安全、就

- 业、司法、教育与基础设施建设于一体
- 就业计划：针对为私有部门创造就业机会、长期公共项目、资产扩充、价值链计划、非正式部门支持、劳动力转移与女性经济赋能，进行制度简化和基础设施恢复工作
- 人道主义援助与社会保护：有计划地摆脱由国际社会提供人道援助和社会保护的状况
- 宏观经济政策：重点关注消费价格波动与就业问题

渐进式系统方案

- 在专业化的安全职能方面进行阶段化的能力与问责机制建设
- 政治改革与选举改革
- 权力下放
- 过渡期司法
- 全面反腐改革
- 私有化等结构性经济改革
- 教育与卫生改革
- 包容边缘群体

应对外部压力的国家行动

公民安全

司法公正

就业与相关服务

- 边境合作
- 军事、警务与金融情报
- 协调供应方与需求方反馈
- 跨司法管辖区的联合调查与起诉
- 建立正式与非正式系统间的联系
- 集中辅助行政能力
- 跨境开发规划

体现总体进展的可行性成果指标

公民安全

司法公正

就业与相关服务

短期

- 暴力导致的死亡
- 对安全度提高/降低的意见调查数据
- 就福利与过去相比和与他人相比是否有所增加对各群体（种族、地域、宗教、阶级）进行的意见调查
- 有关对国家制度的信任以及腐败问题的意见调查
- 对就业机会是否增加的看法
- 价格调查（相对于实际收入）

中长期

- 受害者调查
- 在从历史的角度看合理的时间范围内，重新聚焦于成果和进展程度的国家治理指标
- 有关横向和纵向的不平等以及能否获得司法服务的家庭调查数据
- 有关就业与劳动力参与的家庭调查数据

信号也可以是有关今后行动的公告，这些行动包括：选择两到三项关键的初期成果；以公民安全目标为重点进行军事与警务规划；确定政治改革、权力下放或过渡期司法的路径与进度表。确保政治和政策信号在范围和时间上都是合理的而且是能够实现的，这在预期管理工作中十分重要，要做到这一点就需要将信号与国家规划和预算程序绑定，并提前与国际伙伴就所需的任何外部支持进行协商。

在信号与未来行动有关的情况下，使利益相关者相信这些信号一定会毫不动摇地得到落实的保证机制将大大提高信号的可信度。哥伦比亚与印度尼西亚的独立跨部门执行机构和第三方监督机构，如东盟—欧盟（东南亚国家联盟—欧洲联盟）亚齐联合监督团，就是很好的例证⁶⁰。在制度能力与问责机制薄弱的情况下，有国际机构参与的一项或多项职能上的单一或“双匙”权力制度也是一种保证机制，比如利比里亚治理与经济管理援助方案⁶¹、消除危地马拉有罪不罚现象国际委员会、或者由联合国维和行动承担维持治安的职责都属于这种情况⁶²。

从战略的高度积极传递这些变革信号始终非常重要——只有在人们知道行动与政策变化已经发生以及这些变化会对实现更广阔的愿景起到何种作用的情况下，这些变化才能够影响人们的行为。在国家领导人尚未完全意识到危机升级风险的情况下，以准确而极具说服力的方式表明无所作为的严重后果，将有助于进一步推动改革的进程。经济和社会分析可以为这种说法提供支持，因为分析表明不断升级的暴力活动与日益失灵的制度如何导致一个国家或一个地方严重落后于相邻国家或其他地方的发展步伐，分析还表明未能解决不断升级的威胁

的国家在发展方面面临着怎样严重与持久的后果。《2011 年世界发展报告》的分析明确传递了下列信息：

- 没有哪个国家或地区能够付出因忽略那些暴力活动频繁发生、公民脱离国家约束的地区而引起的代价。
- 失业、腐败、不包容增加了暴力活动风险——让人人都能从国家繁荣中受益的合法制度与治理结构是防止各类暴力发生的免疫系统。
- 在脆弱环境下，由司法公正和就业支撑的公民安全是首要目标。
- 领导人需要在暴力活动升级或暴力活动反复之前抓住机遇。

精心设计国家方案，恢复信心并改革制度

本报告刻意控制了在不同国家经验基础上形成的核心方案工具的数量，目的是为了集中反映国家经验中的重点。所有工具的设计均着眼于规模化的实施，即在大规模的国家规划或地方规划中实施，而不是在小型项目中实施。这些工具包括将社区结构与国家权力部门联系起来的跨部门规划；安全部门改革；司法改革；国家就业政策与计划；电力保障和社会保护等支撑公民安全、司法公正和就业的相关服务；以及反腐的阶段性的措施。工具还包括对持续的暴力活动防范极为重要的各种计划，即：政治改革、权力下放、过渡期司法、教育改革等计划。一旦早期的公民安全、司法公正与就业改革开始取得进展，就需要对上述计划予以系统的关注。

方案设计中最有效的五个经验是（新起点）：

- 有助于维系不安全地区自下而上的国家—社会关系的方案，其中包括以社区为本的暴力活动防范计划、就业及相关服务实施计划、地方司法

渠道及争端解决计划。例如，在许多高、中、低收入国家实施的社区警务计划、阿富汗国家团结计划以及拉丁美洲的各项多部门暴力活动防范计划⁶³。

- 安全与司法这两大重点关注领域的制度改革补充计划，早期的改革计划应重点关注简单的基本职能（例如刑事案件审理、充分的基本调查以及逮捕程序）；包括旨在摧毁秘密网络或犯罪网络的民众监督、审查、以及预算和支出透明；使警察制度与民事司法制度的改革同步进行，以避免出现由于警务能力提升导致超期羁押或未经法定程序就将违法者予以释放、重返社区的情况。在这一方面，下列国家的经历皆对我们有所启示，这些国家包括：阿根廷、波黑、智利、哥伦比亚、萨尔瓦多、海地、印度尼西亚、莫桑比克、尼加拉瓜、塞拉利昂⁶⁴。

- “回归根本”就业计划。这些计划包括：兴建基于社区的大型公共工程，例如印度和印度尼西亚在全国各地的工程，这些工程将边缘化社区与受暴力影响的社区都囊括进来；简化私营部门监管制度以及解决基础设施瓶颈问题（特别是电力问题，这是影响脆弱与受暴力影响地区商业发展的头号限制因素）；建立融资与投资渠道将生产者与市场联系起来，科索沃和卢旺达的咖啡业、乳业与旅游业的一些规划发挥的就是这种作用⁶⁵。

- 女性参与安全、司法公正与经济赋权计划，例如尼加拉瓜、利比亚和塞拉利昂实施的改革，警察机关雇用女性职员并且提供针对女性的服务；以及尼泊尔的经济赋权措施，这些措施通过向女性群体提供资金与业务培训，解决了曾在不稳定地区引起纷争的性别角色问题⁶⁵。

- 表明新政可以实现规范管理的

反腐败专项举措。具体手段包括：发挥私营部门能力，监督易受大范围腐败影响的职能部门，例如利比亚实行的林业审查与莫桑比克实行的关税征收；同时采用社会问责机制，利用高度透明的支出公布机制与社区/民间团体的监督机制，确保目标对象得到了资金⁶⁶。

通过这些方案可以将建立信心方面的一些初步成果当做目标，这些成果包括：运输线路沿线的行动自由、电力覆盖面、注册企业数目、创造的就业天数、司法案件审理，以及通过审查或起诉减少有罪不罚现象。最重要的是，初步成果将增强公民对国家制度的信心，并对以后的制度建设形成良性激励。

例如，如果安全部队以击毙或俘虏武装叛乱分子的数目或者逮捕罪犯的数目为依据设定目标，那么他们可能会以采取强制手段为主，而缺乏与社区建立长期信任以避免暴力活动反复的动力。相形之下，以公民安全（行动自由等）状况为依据设定的目标可以形成长效激励，促进安全部队在巩固国家统一以及有效的国家—社会关系方面发挥作用。同样地，如果只是通过自上而下的国家方案来提供服务、建设公共工程，那么社区在暴力活动防范方面，国家制度在保护所有弱势公民（无论是女性还是男性）方面，都会缺乏承担责任的动力。只有将国家手段与非国家手段相结合，将自下而上和自上而下相结合，才能更好地支持长期制度改革。

分阶段逐步完成摆脱人道主义援助的过渡，也是制度改革的重要组成部分。那些当前压力远远超出国家制度能力范围的国家，其改革者往往利用国际人道主义援助来取得初步成果。这些方案在拯救生命、建立信心、提

高国家能力方面取得了显著成效。然而在确定将这些职能移交给国家机构所需的时间时，需要进行艰难的权衡。对于粮食计划，这意味着在当地粮食收获之前逐步减少粮食供给，放弃全面分配，采取有针对性的分配方案，在必要的情况下，与政府的社会保障机构协调工作。而对医疗保健、教育、供水与公共卫生工作而言，这意味着随着国家或地方制度能力的不断提升，国际社会的作用将逐步弱化——东帝汶从由国际机构提供医疗保健到由本国提供医疗保健的过渡就是一个很好的例证，它实现了从国际实施到政府与国际非政府组织签订承包合同、再到政府管理的逐步过渡⁶⁷。

地区性倡议与跨境倡议

任何社会都享受不到不受外界干扰的进行制度改革的奢侈：在改革的同时，它们必须应对外部压力，无论压力是来自经济震荡、非法贸易还是国际腐败。许多问题都超出了单个民族国家能力的控制范围，本报告最后一章将讨论减少外部压力的国际政策。国家领导人可以在鼓励有关非法贸易等问题的广泛地区性合作或全球合作，以及鼓励双边合作当中发挥重要作用，可能采取的措施包括：

- 在不安定的边界地区公开讨论安全与发展协作问题，讨论的基础在于公民安全、司法公正与就业方面的共同目标，而不仅仅是军事行动。跨境发展计划可以只涉及一些特殊安排以分享经验，但它也可以发展成正式的联合安排，以便设计和监督不安全的边境地区的发展计划；还可以发展成提供具体的帮助，帮助不安全的内陆地区获得进入市场的渠道。

- 联合调查与起诉助长暴力的腐败事件，正如海地与尼日利亚（与美

国和英国协作）开展打击腐败与洗钱的工作一样⁶⁸。联合行动将有助于相对薄弱的司法管辖区的能力建设，并且可以取得单一管辖区无法取得的成果。

动员国际援助

国际援助受到多边机构总部和捐赠国建立的政策与体系的制约。针对这些问题采取的行动在本报告标题为“国际政策指南”的第三部分中进行了讨论。国家领导人及其当地合作伙伴不能单独地左右国际体系的宏观变化，但可以实现现有援助的效益最大化。

如果国家领导人及其相关领域的国际合作伙伴明确了计划在安全、司法公正与发展领域的工作重点，这将有助于实现效益最大化。各国经验表明，需要将精力集中于两到三项可以快速取得并有助于建立信心的成果以及现实可行范围内的制度建设上来。数量有限的清晰规划能对工作重点——比如不安全地区的基于社区的干预、在主要公路上的通行安全与自由——做出更好的安排，就像内战结束后的利比里亚⁶⁹和2002年面临刑事暴力的哥伦比亚⁷⁰所做的那样。运用国家预算程序来确定重点方案，有助于协调安全与发展相关部门间的信息交流和方案的联合执行。

通过留意国际合作伙伴的成果展示与控制风险的需要，国家领导人可以使外援带来更好的效益。国际合作伙伴自身也面临着内部要求证明援助未被滥用且其成果符合援助目标的压力。就风险与成果展开坦诚的交流，将有助于找到解决分歧的途径。例如，在印度尼西亚，当海啸灾难过去后以及亚齐省和平协议签订之后，政府与捐赠者达成一致意见，所有国际援助都要以印尼重建机构和捐助者双方的

名义提供，并采取了保障透明度的特别措施，使双方能够展示看得到的成果并控制风险，同时又能巩固危机后时代国家—社会关系的合法性。政府与公民之间以及国家与国际合作伙伴之间的“双重契约”是对看待风险的不同观点、反应的速度以及对国家制度建设的长期参与进行管理的另一种方式，“双重契约”是由阿什拉夫·甘尼（Ashraf Ghani）和克莱尔·洛哈特（Clare Lockhart）首次提出的，也是通过明晰对捐助者资金的双重责任制来进行上述管理的⁷¹。

成果监督

为了对方案的成功与否进行评估，并在出现问题时对方案做出适时调整，国家改革者及其国际合作伙伴也需要定期获取有关减少暴力活动的总体成果的信息，以及与公民对安全、司法公正和就业目标的信心相关的信息。对多数发展中国家来说，千年发展目标以及与其相关的目标和指标是占主导地位的国际框架。千年发展目标已经提高了人类普遍发展的问题受重视的程度，而且仍然是各个脆弱和受暴力活动影响的国家重要的长期目标。然而，千年发展目标的不足之处在于，它与暴力活动防范及国家复苏方面的进步并无直接联系，也并未涵盖公民安全、司法公正或就业等领域的问题。这些目标的实现是一个十分漫长的过

程，因此无法为国家改革者或其国际合作伙伴提供快速反馈的回路，以展示取得进展的领域并指出新的风险或仍然存在的风险。

能够更为直接地衡量在减少暴力活动、建立信心以及公民安全、司法和就业方面的进展的指标，对于千年发展目标将是极为有益的补充（参见专题 4）。民意调查数据就可以发挥这样的作用，但是许多脆弱和受冲突影响的国家显然不具备这类数据⁷²。中等和高收入国家一直都运用民意调查的方式就发展与风险问题向政府提供反馈意见，脆弱的低收入国家却很少采用这种方式。也可以通过直接衡量安全状况的改善来表明进展速度，但尽管暴力死亡数据比较容易搜集，但那些可以从暴力死亡数据中受益最多的低收入脆弱国家却无法获取这类数据。

根据国情采取不同的战略与方案

尽管我们从各国经验中总结出一套基本工具，但每个国家都需要认清自己的国情，根据本身的政治环境对来自其他国家的经验做出调整。每个国家都面临着不同的压力，不同的制度挑战，需要参与其中发挥作用的不同的利益相关者，以及不同的过渡机遇类型。这些差异并不是简单的黑与白的区别，而是出现在多个领域——每个国家的暴力活动表现形式都有所不同、内部压力与外部压力的组合有

不同具体情况下的挑战与机遇	
暴力活动种类：民事暴力、刑事暴力、跨境暴力、地方性暴力和/或意识形态暴力	
过渡机遇：缓慢/限于即时的/重大空间的变化	主要利益相关者：内部利益相关者与外部利益相关者；国家利益相关者与非国家利益相关者；低收入利益相关者与中高收入利益相关者
主要压力：内部压力与外部压力；各团体间的严重分歧与微弱分歧	制度挑战：能力水平、责任机制、包容性

所不同，制度挑战也有所不同——而且这些因素会随着时间的推移发生变化。但是，所有国家都面临着一些这样或那样的问题。《世界发展报告》讨论了各国国情中的重大差异，并在下表中简单加以区分。

国家改革者及其追随者需要在综合考虑当地政治环境后，在建立信心与制度改革的各个阶段做出两类决策。第一，确定两类信号，既要有即刻采取的行动，也要公布初期成果和长期政策，这有助于建立变革所需要的“足够包容的”合作联盟。第二，确定重点方案的设计以启动制度改革。

在有针对性地采取不同的政治信号和政策信号时，面临的是何种压力以及采取有效行动最需要哪些利益相关者的支持，这些问题十分重要。当种族、地域、或宗教的分歧与冲突联系在一起，而这些群体间的合作又是取得进展的关键因素时，任命能否获得公信就取决于获得任命的个人能否超越群体分歧，赢得普遍的尊重。在腐败问题成为严重压力的情况下关键职位的任命能否获得公信则取决于个人是否正直的名声。

转折点的类型也同样重要。和当今肯尼亚联合政府或其他协商式改革所面临的形势相比，在战后的日本和韩国、在新生国家东帝汶的诞生后、在利比里亚战后的第一次选举后、在尼加拉瓜取得军事胜利后、在卢旺达大屠杀结束后，迅速宣布长期的政治、社会与制度变革的空间显然更大。

制度能力、问责机制、以及各群体间的信任程度也会影响在初期公布政策时对工作重点的选择和工作进度表的制定。在制度虽然有力，但却因为不包容、会侵犯公民的权利和利益，或者不能对相关机构和人员问责（正如在某些脱离集权统治的过渡阶段中

常见的情形）而被视为不合法的国家，在透明度、参与性和公正性方面采取行动比提供公共产品和服务对短期内建立信心更为重要。在社会凝聚力丧失的情况下，在尝试进行更广泛的改革之前需要花时间来建立不同群体间的信任。以南非为例，在后种族隔离时代第一次大选前⁷³，南非领导人留出了宪政改革的时间与各群体间建立互信的时间，这不失为明智之举。北爱尔兰安全职能与司法职能的移交也是在信任程度增强、问责机制完善之后才完成的⁷⁴。

核心信息是，在任何时刻，暴力活动的任何一次具体表现都没有根本性的制度缺陷严重，这是因为制度缺陷是导致暴力活动反复发生的原因；成功应对政治冲突、社区暴力和刑事暴力的途径有许多共同之处。但是，不同类型暴力的不同组合方式的确会对策略的选择造成影响。各种族、宗教或地理群体间的不平等是引起国内冲突的重要风险因素，因此，就业方案与相关服务应以平等为目标，消除各团体的机遇差异。但是对有组织的暴力犯罪而言，贫富差距问题更为重要（与种族或宗教身份无关）。具有很强国际关联的暴力，比如有组织犯罪、意识形态运动在国际上招兵买马，都要求切实加强国际合作。

国情不同，方案设计也就有所不同，这就要求找到与当地政治条件“最佳匹配”的方案。例如，多部门的以社区为基础的手段可以在科特迪瓦、危地马拉和北爱尔兰等国情各异的国家中奏效，但是科特迪瓦与北爱尔兰采取这些手段时需要更为谨慎，要确保这些手段不会被误解为针对某一种族或宗教群体的手段，而是被视为致力于在各群体间建立纽带的途径。哥伦比亚和海地都在考虑对司法部门进

行改革，但海地在问责机制与能力问题上面临的挑战更大，因此设计改革方案时必须做出相应的考虑⁷⁵。对制度能力较强、但面临不包容与问责机制挑战的中等收入国家而言，有关方案设计、成功和错失机会的教训主要来自曾面临过类似处境的国家（如拉丁美洲、印度尼西亚、东欧或南非的民主过渡）。所以，国家改革者及其国际伙伴需要仔细考虑实施干预措施的政治经济形势，并以各国国情为依据设计方案（见专题 5）。

每个国家都需要对其自身风险进行评估，确定工作重点，以便设计与其政治环境“最匹配”的策略与方案。国际评估工具，如冲突/危机后的需求评估，将有助于明确风险与工作重点。还可采用以下手段来增强评估工具的收效：

- 在过渡过程中的不同转折点——不仅是危机发生后，而且要在风险不断提高的情况下一定期地、经常性地调整评估工具。

- 对过渡期的机遇、压力、制度挑战、利益相关者以及保障公民安全、司法公正与就业的制度进行分析。

- 借助专题小组或民意调查，从公民和利益相关者的角度出发确定工作重点，正如南非在制订其重建工作重点或巴基斯坦在评估边界地区暴力来源时所做的那样⁷⁶。

- 仔细思考过去所做的一切努力，例如，哥伦比亚在解决 21 世纪初期的暴力问题时就回顾了以往所有工作的优点与不足⁷⁷。

- 对工作重点先的数量与进度表采取更务实的态度，正如对联合国—世界银行—欧盟联合发起的后危机时代需求评估所提出的修改意见一样。

第三部分：国际政策指南——降低暴力冲突风险

国际行动对改善安全状况、促进经济繁荣发挥了重大作用。很难想象，如果没有外援，战后欧洲、印度尼西亚、韩国、利比里亚、莫桑比克、北爱尔兰和东帝汶那些身负重任的领导者将如何实现国家或区域的稳定。许多专业人员在脆弱国家或受到冲突影响的国家工作，致力于为各国提供帮助。但是，针对不同环境和目标构建的组织结构、工具和程序常常妨碍他们的工作。确切地说，这些程序的存在是为了提供 20 世纪典型战后援助方式，但是，针对那些努力阻断政治暴力活动和犯罪暴力活动循环发生的国家（专题 6，图 F6.1）、那些谋求制度转型以给予公民安全、司法公正和就业机会的国家，他们的需要没有引起相应的关注。国际机构内部面临着行动缓慢、条块分割、过度依赖平行系统、撤出太快的问题，而且，国际机构之间也存在重大分歧。

随着全球和区域调解能力的增强⁷⁸，以及支持地方和国家联合调解冲突的渠道的增加，例如联合国开发计划署与联合国政治事务部⁷⁹支持下的加纳和平委员会、美洲开发银行旨在促进公民安全的社区项目，国际系统中调解暴力冲突的诸多防范工具已经得到完善。这些项目支持的大多活动确实有助于公民安全、司法公正和就业，但却没有成为外交、安全与发展思维的主流。联合国、区域性和非政府组织承担的调解行动在很多情况下发挥了重要作用：从非洲联盟、联合国、西非国家经济共同体在西非的调解活动，到联合国促使阿富汗波恩协议的

专题 5 根据具体国情调整针对社区的方案

案例国家：阿富汗、布隆迪、柬埔寨、哥伦比亚、印度尼西亚、尼泊尔、卢旺达

冲突后社区发展方案的基本要素十分简单，经过调整可以适应许多不同的国情。任何由国家主导的社区方案都必须包含对工作重点的社区决策机制，以及实施方案所需的资金支持与技术支持。这种模式内部存在很多的变体，可以根据不同的压力类型、不同的制度能力状况以及不同的过渡机遇进行调整。造成变体的三大根源是社区如何作出决策、资金由谁控制、计划由政府的哪个部门负责。

压力类型、制度能力以及问责制度的差异会对社区决策产生影响。许多发生暴力活动地区之前也有社区委员会，不过这些委员会不是被摧毁了，就是丧失了信誉。重新建立具有公信力的参与代议制，这是极为关键的第一步。以布隆迪为例，当地某个非政府组织打破种族界线，在参与的社区中组织选举成立了代议制社区发展委员会。相似地，阿富汗的国家团结计划也是从社区发展委员会的乡村选举着手。但印度尼西亚针对亚齐、马鲁古群岛、苏拉威西和加里曼丹等受冲突影响地区的方案并不涉及新的社区选举。社区委员会几乎原封不动地保留着，而该国法律已对地方的乡村民主选举做了规定。印度尼西亚还尝试着向穆斯林村庄与基督教村庄分别拨款，试图通过这种方式将不同宗教间的冲突降到最低，但最终还是通过统一划拨资金、成立统一的委员会来消除这些社区间的分歧。

所面临的制度挑战不同，也会影响到由谁来控制资金。如下文实例所述，方案必须在建立信任的首要目标与资金不知去向或上层掌控资源的风险间做出权衡：

- 印度尼西亚的地方能力相当强，分区委员会建立了财政管理单位，全权负责财政状况；财政

管理单位接受常规审计。

- 布隆迪的权力下放总体工作缺乏进展，通过社区结构监督资金流向的难度较大，这意味着非政府组织合作伙伴仍然承担着资金管理的职责。

- 阿富汗的国家团结计划中，最初由非政府组织承担资金管理职责，而委员会则接受会计培训，但在一年之内就将一揽子拨款的职责直接移交到社区委员会手中。

- 哥伦比亚面临的主要制度挑战是如何使国家与社区更为紧密地结合起来，如何克服安全机构与民政机构之间的互不信任问题。在这种情况下，资金由各个政府部门掌握，但动用资金则需经多部门小组现场办公室的批准。

- 尼泊尔的社区方案则十分全面：一些方案将对资金进行监督的主要责任交给非政府组织合作伙伴；一些方案中，例如该国的大规模农村办学计划，社区学校委员会则是学校设施的法定所有人，可以运用政府资金来聘请与培训教职员工。

转折点的类型会影响到社区决策机构与正式政府机构间的密切协作。许多刚刚摆脱冲突的国家在启动初期社区应对方案的同时，也会经历重大的制度变革与管理变革。实现社区委员会与新生政府体系间的密切合作，是一件很困难的事。以阿富汗国家团结计划中的社区发展委员会为例，尽管这些社会发展委员会是根据 2007 年的副总统令成立的，但目前仍然处于审核状态，尚未正式融入国家行政管理体系。柬埔寨的 Seila 计划中，联合国开发计划署主导成立了社区委员会，随后转变为政府新型社区治理结构。在卢旺达，大屠杀后的变革空间较大，从一开始就能够将社区委员会统一到政府权力下放计划中去。

资料来源：古根海姆（Guggenheim）2011。

达成，再到非政府组织在亚齐的人权对话中心及危机管理倡议⁸⁰的努力都是如此。

但是这些项目影响范围有限。对国家来说，加强军队建设比加强警力

和司法机构建设更容易得到国际援助；完善宏观经济政策、提高卫生和教育部门能力比创造就业更容易得到国际经济发展援助。联合国警察能力、理论发展和培训已经得到强化，但尚未

完全与司法能力互通互动。尽管某些双边机构为安全和司法改革提供了专业化协助,但是和其他领域相比较,这些能力的发展起步较晚,发育不足。国际金融机构和双边经济援助通常更注重增长,而非就业。千年发展目标就没有提及公民安全、司法公正和就业。

此类项目需要外交、安全和发展(有时候也包括人道主义)机构的联合行动。但是,这些机构往往各有自己的工作重点,自己的工作方案,极个别的情况下他们会帮助国家改革者制订统一的方案,而非惯例。联合国“一揽子计划”和多个双边和区域性“整体政府”和“整体系统”倡议已经发展起来,以应对一体化发展、外交和安全战略与运作中出现的挑战⁸¹。但是,这些是不同的领域,其目标、进度表、决策过程、资金渠道和计算风险的方法也不同⁸²。

尽管联合国、国际金融机构和双边捐赠者努力建立快速支付和快速调度的能力,援助还是常常不能迅速到达受援国。援助被切割成小的项目,因此政府很难集中力量实现几项重大成果。根据2004年经合组织对11个脆弱国家调查的结果,平均每个捐赠者参与了38个项目,每个项目的平均规模仅为110万美元,这些项目多半规模过小,难以对制度变革产生影响⁸³。援助方常常通过与国家机构平行的体系开展援助脆弱国家的活动:独立的项目机构实施发展援助,通过国际非政府组织实施人道主义计划。尽管维和任务和某些捐赠援助项目的时间有所延长,但该体系依然局限于对冲突后局面的短期重视和援助的高波动性⁸⁴。根据欧盟委员会近期的一项调查,在所有援助柬埔寨的项目中,35%的项目持续时间不足一年,66%

的项目持续时间不足三年。尽管脆弱国家更需要持续的、不间断的援助,但是对脆弱国家援助的波动性远远大于非脆弱国家。事实上,前者的波动性是后者的2倍,预计受援国国内生产总值的效率将因此降低2.5%。(参见专题6,图F6.2)⁸⁵。

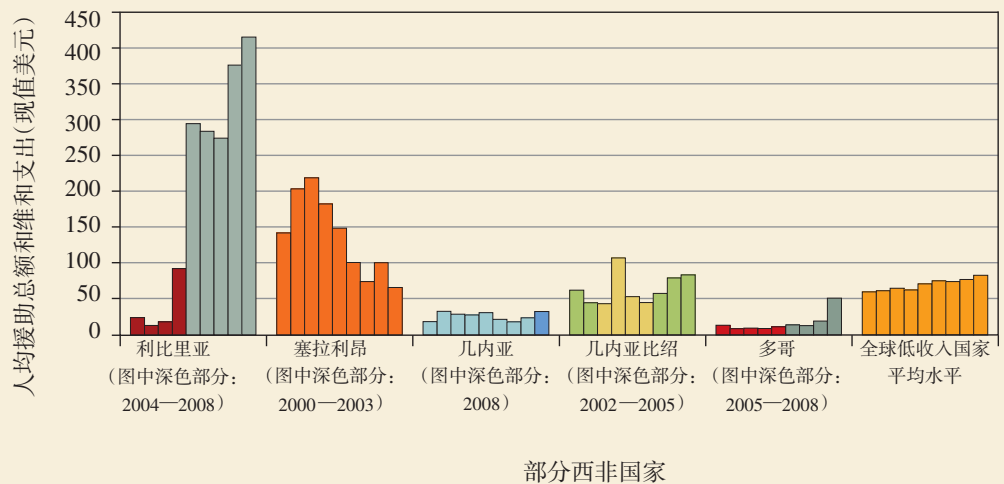
减轻外部压力的区域和全球行动是降低风险的关键因素,但是援助依然主要集中在国家层面。有一些打击非法交易的创新办法,就是从供需两处着手,并把发达国家和发展中国家的各方利益相关者的努力结合起来⁸⁶,如遏制冲突钻石⁸⁷交易的“金伯利进程证书制度”。但是,指导供需双方行动及发达地区和发展中地区合作的基本原则,即共同责任原则尚未形成。薄弱而分散的金融体系造成了“盯紧金钱”的腐败交易,现有努力也因此遭到削弱。而且,现有努力局限于多国疲弱的、重叠的行动,而未能采用强有力的、资源安排合理的区域性手段。除亚洲开发银行和欧盟的长期区域性计划、联合国政治事务部区域办公室及世界银行近期增加区域性贷款的努力之外,大多数发展捐赠机构更注重国家援助而非区域援助。

国际格局日趋复杂。冷战的结束带来了开启一个新时代的可能性,在这个时代,国际社会对受暴力活动和暴力冲突影响地区提供国际援助达成共识。事实上,在过去十年中,复杂的、持续的协调问题增加了。越来越多的政治、安全、人道主义和发展机构在国家层面发挥着作用。随着时间的推移,为负责任的国家领导者设立标准的法律协议已经日益复杂:1948年颁布的《联合国反种族屠杀公约》的有效条款有17段,2003年颁布的《联合国反腐败公约》则有455段。在经合组织国家内部,各国就安全与发展援

专题 6 对受到暴力活动影响国家的国际援助方式

图 F6.1 西非地区不均衡的国际援助：避免对冲突后国家的过度倾斜

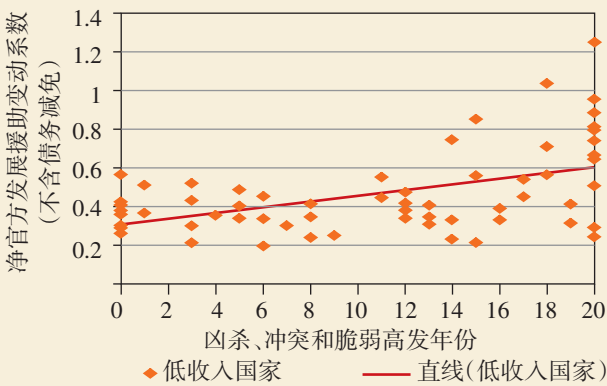
一步到位的成就感和防止冲突的困难性使国际社会过度地重视冲突后转型国家。内战后国家所获得的援助和维和援助远远超过了需要防止冲突升级的国家所获得的额度。



资料来源：世界发展报告工作组基于经合组织（2010d）数据的计算值。

图 F6.2 暴力冲突时间越长，援助波动就越大

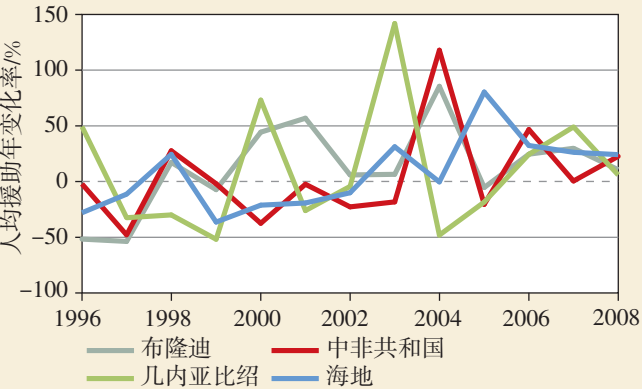
在过去的 20 年中，在较长时期内处于脆弱、暴力和冲突状态的国家，其援助的波动性也较大。如图 6.2 所示，对 1990 年以来即处于长期暴乱状态的国家而言，其净官方发展援助（债务减免除外）的变动系数也较高。从统计的角度而言，图中上行趋势线体现出的关系意义重大，该图表明，一个经过 20 年暴力冲突的国家，其所接受援助的波动性是没有暴力冲突的国家的两倍。收入骤变会让任何政府付出不小的成本，但对于脆弱国家尤其如此，因为收入骤变可能会导致脱离改革轨道、中止制度建设。



资料来源：世界发展报告工作组基于 OECD 2010 的计算。

图 F6.3 间歇式援助：在一些脆弱国家的援助波动

下图四个国家说明了这一实际情况。布隆迪、中非共和国、几内亚比绍和海地某年接受的援助总额降低 20% 或 30%，接下来的一年又增加了 50%（数据中未含人道主义援助和债务减免，如果加入这两项，波动幅度会更大），这种情况屡见不鲜。



资料来源：世界发展报告工作组基于 OECD 2010d 的计算。

助的相对作用、及通过国家机构提供援助的问题意见不一。中等收入国家过去稳定的支持和当前援助力度的加大，不仅带来了宝贵的新动力、资源和思想，也带来了国际伙伴意见分歧的新挑战。世界发展报告磋商会频频发现，国家领导者、区域机构、中等收入国家和经合组织捐赠者对于国家领导层改善治理的期望度、所需时间、良治的“形式”与“功能”之间的关系（选举与更广泛的民主实践与进程、在实践中最大限度减少腐败与制定采购法、成立反腐委员会的关系）等方面存在观念分歧。

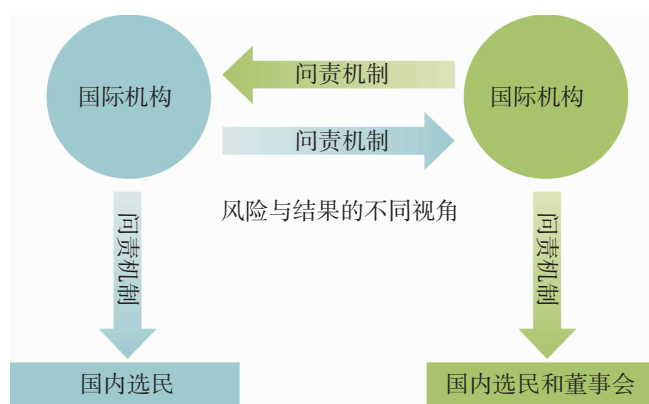
双重责任是国际行动的核心。各国机构明白，要帮助社会摆脱脆弱状态，就需要通过国家和区域性机构提供更快、更巧妙和更长期的援助。但是正如经合组织冲突与脆弱国际网络⁸⁸所强调的那样，各国对引起国内批评浪费、滥用、腐败和计划徒劳无功的风险极度敏感。各国机构需要对其公民和纳税人负责，也需要对伙伴国的需要负责，而这些期望可能并不一致（参见图2）。

改变捐赠者行为的进程如此缓慢与这些基本的动机相关。例如，通过平行体系开展小的项目，强调“形式

重于功能”的变革（重点放在选举、采购标准法、反腐和人权委员会），避免涉足风险较大的制度建设，所有这些均有助于捐赠者满足国内对援助效果的期望，避免失败的批评。在当今世界许多捐赠者财政紧缩的环境下，这一窘境不仅没有减轻，而且日趋突出。国内压力也会造成捐赠者之间的分歧，这是因为某些捐赠者在面临腐败、性别平等或要求海外援助在国内产生经济效应的问题上，面临的压力远远大于其他国家。在对纳税人负责的同时，捐赠者面临的挑战是如何使国内期望与实际援助的需求和现实相吻合。

多边响应也常常受到适合更稳定环境的旧有机制的制约。例如，国际金融机构的采购程序建立在持续的安全保障、适当的国家制度能力和竞争性市场的假设之上。因此，在项目设计和招标期间安全状况发生变化、在只有少数具有资格的政府对口机构勉力管理复杂的采购文件时、在有意参与竞争的合格承包商数量非常有限时，这些机制就难于适应这些环境。同样，联合国秘书处最初形成的采购体系与其作为联合国大会基于总部的顾问服务和秘书处的职能非常匹配。但是，

图2 涉足脆弱和冲突环境的捐赠者面临的双重责任窘境



资料来源：世界发展报告工作组。

当进行维和行动时，尽管环境和目标不同，这些机制在推广应用中几乎没有得到任何调整。

如要真正转变援助方式，帮助受援方恢复信心并预防风险再次发生，国际社会可以考虑如下四种路径，改善全球对安全和支持。

- **路径 1：**针对公民安全、司法公正和就业提供更多的、更完整、更专业化的援助，重点放在新近冲突后和风险加剧局势下的防范工作。

- **路径 2：**改革机构内部制度，快速行动支持受援国工作，帮助其恢复信心、促进长期制度建设。

- **路径 3：**采取区域或全球行动应对外部压力。

- **路径 4：**争取低收入国家、中等收入国家和高收入国家、全球和区域性机构的援助，反映国际政策和援助不断变化的格局。

路径 1：通过公民安全、司法公正和就业领域的专业化援助，加强防范工作

在所有致力于防范大规模政治、刑事暴力的地方，安全与发展都是相辅相成的。防止政治和犯罪暴力行为需要运用“创新思维”，需要跳出传统发展模式进行思考。公民安全、司法不公和就业问题不是“主流”发展的附属议题。不管是面临着国内城市或农村暴力问题的经济繁荣的大国，还是刚刚摆脱冲突和脆弱局势且极力避免再次陷入上述境地的国家，抑或面临着新的或反复的社会抗议和动荡的地区，他们都将面对不同形式的上述问题。强化保障公民安全、司法和就业的机构对于预防暴力和动荡是至关重要的——尽管这不是完全阻止各种暴力行为的“灵丹妙药”，但对于降低

暴力发生的可能性及持续降低风险而言却是非常关键的。

安全、司法和经济压力是相互联系的，这是成功预防暴力并恢复秩序的关键经验：试图单独使用军事、司法或发展措施是难以达到成效的。在脆弱的环境中需要一整套专门计划，同时覆盖安全、司法和经济转型领域。但是，由于这些领域由不同的双边、多边国际机构负责，各方在同一计划框架下联合行动的情况非常少见。综合了安全、司法、发展问题的一揽子计划应该起到催化剂效果，支持受援国的相关工作，一起应对挑战。为支持这种一揽子计划，国际机构的援助方式应做出以下改变（图 3）：

- 放弃分散的预警机制，转向持续的风险评估机制，对所有机构合法性薄弱、内部或外部压力显示有必要关注的地方进行评估，并注重防范与进行和平改革的能力。

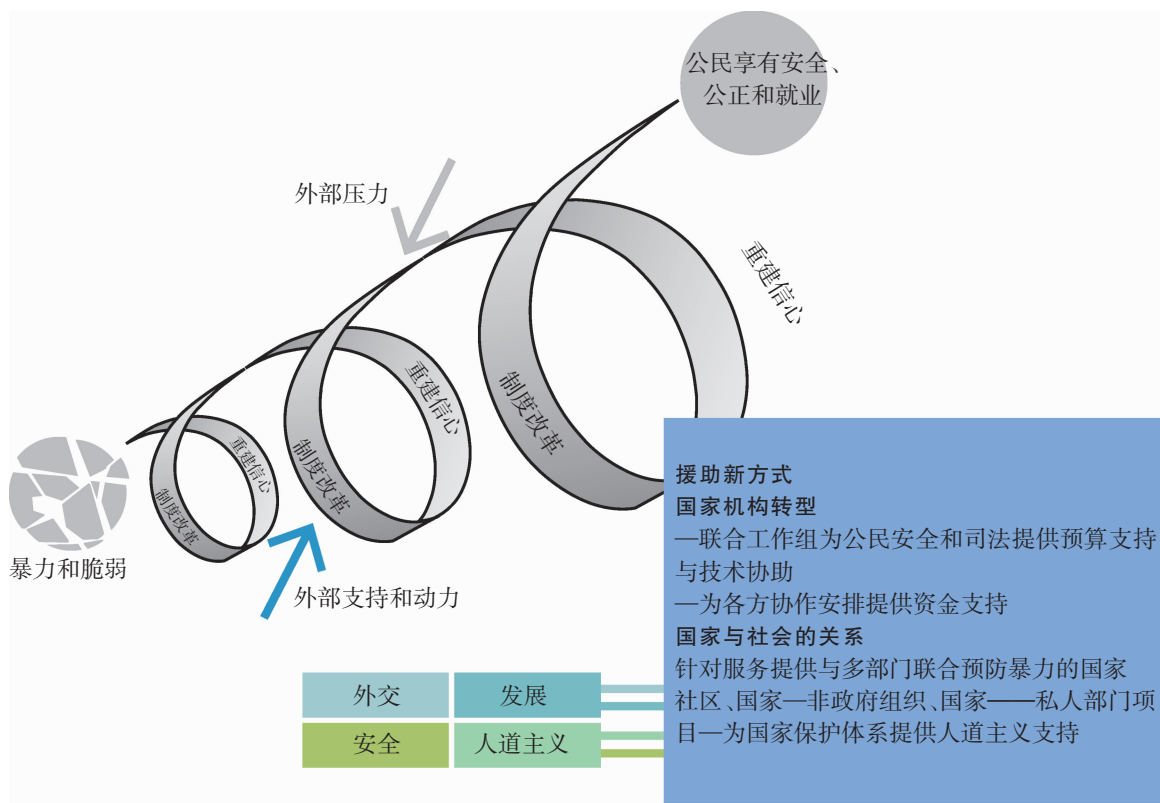
- 简化当前的评估和规划机制，为各国提供一个涵盖了政治、司法、安全、人道主义和发展领域的规划。

- 不要停留在口头的协作上，根据各自的工作范围和专业技能，切实支持安全、司法和当地就业及相关服务的综合计划。综合计划中的两项重点工作分别为——

- ◆ 联合工作组为安全和司法改革提供技术援助和融资。例如，就像在东帝汶独立过程中所做的，发展机构支持安全与司法部门为解决预算和支出问题所采取的各项措施，而具有安全与司法专长的合作伙伴可以在技术能力构建领域发挥所长⁸⁹。

- ◆ 涉及治安、司法以及发展活动的多部门社区计划，如在拉丁美洲所开展的为当地提供纠纷调解与司法服务、社区警务、就业与培训、安全的公共与贸易空间、以及倡导宽容的社

图3 国际社会采取覆盖安全、发展和人道主义领域的联合行动，支持国家机构转型



资料来源：世界发展报告工作组。

会和文化项目等计划。

- 为斡旋者及特使（国内与国际）提供适当机制，以便从国际机构调动更多技术支持，为过渡安排集思广益，也为各方共同确定的活动筹集资源。其中特别应该支持地区和地区内机构发挥越来越重要的作用，如非洲联盟和西非国家经济共同体，帮助这些机构获得发展知识和经验。

- 在不削弱人道主义原则的前提下，考虑将人道主义援助纳入国家系统之中——借鉴联合国开发计划署、联合国儿童基金会（UNICEF）世界卫生组织（WHO）、世界粮食计划署（WFP）及其他机构结合人道主义援助与能力建设的良好实践，使用当地的人员和社区结构，并在当地购买食物。

实施这些计划要求国际社会能力

的系统性变革。为应对反复的政治和犯罪暴力，就需要在公民安全和司法之间建立起有机联系的新能力。要提升该领域的的能力，第一，政府要投资一批预先培训好的预备人员，这些人可以作为承担管理和顾问职责的警察，可以担负起惩戒与司法职责。为有效应对现代暴力行为，国家需要储备警察和法官力量，调集退休人员和志愿服务者，以及其他国家的警察机构。第二，这些力量必须得到完善培训，并且能够投入实际工作，在共同原则指导下，应对不同国家警务模式带来的差异问题。如果联合国和地区中心能够加大投资，形成共同原则并预先培训政府力量，将显著增加效力并增强一致性。

第三，将军事和警务援助与司法

援助联系起来至关重要，几者的分割则是在脆弱情况下产生各种问题的主要根源之一。将刑事司法援助与土地和财产纠纷等当地司法服务联系起来同样非常重要⁹⁰。第四，这种新能力为面临挑战的国家提供全方位的服务十分重要，从联合国安理会或区域性机构授权的治安或司法职能，到应政府要求提供的警察和司法人员（这些人员不担负全球或区域性机构越俎代庖的任务），以及顾问、资金和培训服务。

第五，国际化架构中应当阐明司法改革工作的职责分配，以便多边与双边机构能够投资发展必需的能力和专长。在某些领域，如果政府要求，世界银行和其他国际金融组织可以在其职责范围内发挥更大作用，帮助夯实预防暴力的基础，例如公共财政管理及安全部门改革与机构建设之间的联系、法律实施、社区层面结合治安和司法服务的司法系统发展和多部门方法、发展和创造就业机会的项目等。但国际金融组织并不适合统领这些领域的国际支持活动。来自联合国系统的清晰领导将有助于推动这种努力。

具有经济专长的机构需要更多地关注就业问题。在脆弱的局势下，基于社区的国家公共工程项目应该得到更多、更长期的支持，因为私人部门需要一定时间来吸收年轻人就业。其他创造就业的优先计划包括支持基础设施、尤其是电力和运输的投资。第三组计划是技能和工作经验投资；在制造商、贸易商和消费者之间建立联系；拓展融资和获得资产机会，如低收入家庭住房项目。当前致力于创造就业机会的国际金融机构和联合国项目应明确针对深受脆弱性、冲突和暴力影响区域的具体需求，充分认识到为年轻人提供生产性的角色和职业所带来的远远大于物质利益，评估并拓

展本报告所展示的脆弱情况下的最佳就业政策典范。全球就业工作应包括重新重点关注由青年失业问题所导致的风险。

上述方法将有所助益，但除非进行更多的国际努力，大量的失业青年人口所带来的压力仍将持续下去。一个较为大胆的方法是建立一种全球新型伙伴关系，集中发展机构、私人部门、基金会及非政府组织的资源，共同为因高失业率和社群不和而产生冲突风险的国家和社会投资。其做法是主要通过为中小企业提供资金和咨询支持、培训和担保创造就业机会，同时也支持社会和文化项目，以推动良治、社区协作能力、社会宽容度并认可年轻人的社会和经济角色。要利用私人部门的能力，其中包括在危险地区从事贸易与投资的大企业（与当地企业家建立联系），以及可在危险的边远地区协助联络和培训的技术企业。

路径 2：转变国际机构的程序及风险与绩效管理

为在公民安全、司法和就业领域实施快速、可持续的综合计划，国际机构需要进行内部改革。作为“建设和平与建设国家对话”的活动之一，脆弱国家领导人组成的 G7+ 成员已经开始定期会晤，对他们而言，改革内部机构程序，尤其是采购程序，是针对国际机构改革的头条建议⁹¹。如果国际机构的预算、人员配置、审批与合同程序要花长达数月时间，并且对受援国的机构能力提出不切实际的要求，那么就无法快速为受援国的信心恢复或深层次的机构需求提供支持。为有效实施计划，国际机构系统需要在下述四条原则的基础上进行重大变革（有关实施这些计划的方法请参见专题 7）：

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专题 7 内部机构改革

世界发展报告顾问委员会委员的反思：快速行动？加纳帮助恢复利比里亚的电力供应

艾伦·约翰逊·瑟利夫（Ellen Johnson Sirleaf），利比里亚总统，世界发展报告顾问委员会委员。

2005 年利比里亚全国大选结束后，新政府即宣布了一个 100 天计划，计划包括恢复首都部分地区的电力供应以帮助恢复国家信心，并快速恢复经济活动和基础服务。由于新政府缺乏各种施政资源与机构能力，因此在西非国家经济共同体的支持下，利比里亚政府与各方援助机构联络希望得到帮助。但是，联合国、世界银行、非洲开发银行、欧盟、美国国际开发署等传统援助机构无一能够在其常规体系下及时提供当时所急需的发电机。利比里亚政府最终成功地得到了加纳政府的帮助，后者提供的两台发电机帮助城市部分地区恢复了电力供应。

利比里亚的经验有两处可资借鉴。首先，国家政府和国际合作伙伴需要就快速产生结果与向当地居民展示进程的现实意义尽早展开磋商。其次，捐赠系统中的刚性规定无法快速提供特定类型的援助。实际上，欧盟、美国国际开发署和世界银行能够在 100 天内为电力系统提供其他类型的支持（燃料、输电线路恢复），但无一能够满足发动机的特定需求。毫无疑问，我们确实需要反思当前的政策与流程，针对陷入危机的国家改变我称之为“程序盲从态度”的方式。

在不同情况下依据世界发展报告原则改革内部机构的途径

认识到安全与发展成果之间的有机联系	在不安全局势下,有充分的理由把经济和社会干预的目标设计为促进公民安全与司法成果(在上述利比里亚电力项目中,公民对政府信任度的提升可以作为项目成功的指标,而非电力供应的可持续性)。设计合理的安全项目也可促进发展成果(例如,贸易增长)。这就要求各援助机构使用传统“技术”领域之外的衡量成果的指标,在上述综合计划框架内通力合作。
预算和受托流程要建立在真实情况的基础上:不安全、缺乏完备的竞争性市场、机构薄弱	当局势很不安定时,干预的成本和收益会在短期内发生大幅度改变。这需要尽力提高管理预算和人员规划的灵活性。针对项目预算而言,活动顺序需要精心安排,因为有些活动可能在后期的收益更大,但是要特别重视签订合同的速度(速度权数要大于成本效益和成本的权数),因为速度带来的收益最大。如果竞争性市场不充分、不透明,采用不同的采购控制手段——例如,在国际上预先招标可变数量合同,或可以利用对地区市场的了解进行直接谈判的合同流程——将非常适合。如果机构能力薄弱,则需要将程序精简到必要流程的最简单模式,并且配备能代表受援国机构开展一些活动的灵活机制。
平衡作为与不作为两者的风险	除却自然灾害,国际机构更在意对其支持行动会招致浪费或滥用方面的批评,而非因支持不及时增加暴力或脱离改革工作的潜在风险。将更多职责授权给实际参与工作的国际人员可以提高对不作为风险的响应能力。按照援助机构基金发放和活动的目标时间表来公布业已取得的成果以及延迟原因,同样有所助益。
对在脆弱环境下实施的计划,要预计其失败的可能性,并适时做出相应调整	鉴于项目成功带来的收益可观,国际援助在冲突的环境下应该可以承受较高的失败率。但是,大多数援助的运作情况并非如此:捐助机构希望在危险环境下的成功率与在安全环境下的成功率一样高。较好的一种做法是,把私人部门进行风险投资的原则用于脆弱和受暴力影响地区的援助工作:试验不同的方法,确定最佳的一种;允许较高的失败率;严格评估并快速调整;并推广有效方法的应用。

- 认识到安全和发展成果之间存在联系。

- 受托流程要建立在脆弱与受暴力影响地区真实情况的基础上：不安全、缺乏竞争性市场、机构薄弱。

- 平衡作为与不作为两者的风险。

- 对在脆弱环境下实施的需要创新、需要能力薄弱机构参与的计划，要预计其失败的可能性，并适时做出相应调整。

援助机构主要依赖总部控制来管理风险，而非适合地方情况的“因地制宜”的援助机制。这种做法可以管理援助机构的风险，但却阻碍了实际的机构建设进程。一种可行办法是通过国家机构加快援助进程，但为管理风险和成果，要改变援助的交付方式。某些援助机构可以接受较高的风险，因此能够选择更为直接的通过国家预算和机构的方式；其他援助机构可能对援助的交付需要加强监督，并禁止政府机构参与。有三种补充办法：

- 通过国家机构进行援助时改变监督和交付机制。根据风险调整监督机制，包括从预算支持转向通过政府系统的“可跟踪”支出⁹²，从常规报告和内控机制转向独立的金融监测机构，对投诉的独立监控和独立的技术机构。交付机制有多种形式，其中包括社区机构、公民社会、私人部门、联合国以及与国家机构一起执行项目的其他国际实施机构。

- 在援助机构一般不参与的较为极端的危险情况下，以执行能力来补充国家管理系统，这和“双匙”机制一样。在“双匙”机制中，国际机构管理力量与国家机构一道，按照国家和国际委员会联合管理的流程共同发挥作用。一些政府并不愿意选择此种方式。如果他们不愿意，通过当地人员和社区机构来实施人道主义、经济、

社会项目，那么，地方机构能力仍将受到一定程度的重视，地方技术人才外流的问题也将得到缓解。

- 根据透明规划预测，增加应急预算。在管理不稳定的情况下，如果能在项目预算以及用于政治和维和任务的预算中留出更多应急空间，当新风险或机遇出现时，就可以调整各种活动和交付机制，而不会中断整体的援助规划。这种应急规划假设（例如，如果规定的管理措施逐渐失效，则采用其他的监督机制）对受援国政府和国际机构的管理部门都应该是透明的。

要想取得大规模成果，把多个援助机构的信托基金集中在一起使用也是一种途径，因为这样做的话，受援国政府能得到一个大型的单一项目，而国际援助机构也可以参与远远超出其自身捐助资金规模的项目。同样，这也是集中风险的一种方式，将每一个援助机构独自承担的浪费、滥用或腐败风险责任转移到多边系统中。多援助机构信托基金已经在一些地方取得了卓越成果，例如通过阿富汗重建信托基金（ARTF）与阿富汗法律与秩序信托基金（LOTFA）为该国一系列影响力很大的项目提供资金；通过为霍斯特基金（Holst Fund）提供资金，帮助新成立的巴勒斯坦政府于20世纪90年代中期在西岸和加沙开始关键的启动工作并维护系统的运行；通过和平建设委员会，为尼泊尔提供起到催化作用的资金⁹³。但是多捐赠机构信托基金的绩效优劣不一，人们批评该方式低效、缺乏预期管理以及在国家系统中运行成效不一⁹⁴。随着更多援助资源通过多捐赠机构信托基金（MDTF）（目前仅为整体融资的一小部分）渠道使用，安全、司法和发展一揽子计划及上述内部机构改革减少此类风险。

国际机构需要慎重考虑如何在不断增加成本的情况下延长援助期限以满足一代人机构转型的现实需要。对在长期危机中进行的人道主义项目，应当在当前计划之上支持地方工作人员、地方采购和社区型交付，这可以扩大机构建设的影响并降低单位成本。对维和而言，可以更多地采取灵活措施，如包括外援安全保障，如同非洲联盟和联合国维和行动部为本报告提供的论文所提议，国外力量既可以在紧张时期补充国内力量，也可以在任务结束之后保持外部维和力量的影响力。投资成本较低的调解和外交机制也能降低冲突风险，因此同样也是一条轻松取得成果的途径。

通过降低对改善公民安全、司法和就业项目援助的不稳定性，或仅仅维持社会凝聚力及人员和制度能力，开发机构可以在不增加总成本的同时扩大其影响。如前所述，不稳定性极大地降低了援助的有效性，脆弱国家及受冲突影响的国家更需要持续的社会和国家制度建设，不稳定性引起的援助效益降低的程度相当于在其他发展中国家的两倍。降低不稳定性的方法多种多样，其中包括依据适当的方式提供达到一定数量的援助（如同顾问委员会委员 Paul Collier 在第九章所述）；如果特定类别的项目具备有效的规模化交付能力，就追加对最脆弱国家的援助配额（如全球发展中心近期工作论文所提议）⁹⁵；在发展行动委员会的框架下为脆弱及受冲突影响国家的大型与长期项目提供特定比例的援助。

内部机构改革最后一项，成果指标应该和脆弱及受暴力影响局势的优先事项密切相关。国家及国际机构的核心工具包括作为千年发展目标补充的（参见专题 4）、更好地掌控短期

和长期进度的建议指标。国际机构在外交、安全和援助领域都使用上述指标，将增加大家对一揽子行动的积极性。

路径3：采取区域或全球行动应对外部压力

有效打击非法贸易需要生产国和消费国共同承担责任。为消弭非法走私的长期影响，必须认识到单独一国的有效行动只会将问题推向另一个国家，这就需要区域和国际的共同行动。对于供应、加工和零售市场非常集中且易于监控的走私活动，例如钻石走私，生产者和消费者等多方利益相关者联合打击的工作将非常有效。除钻石行业的金伯利进程和采掘行业透明倡议之外，自然资源宪章和近期世界银行、联合国贸易与开发大会（UNCTAD）、联合国粮食与农业组织（FAO）关于国际土地购买标准的计划也具有同样的意义。非法生产点和加工设备零散的分布加剧了毒品走私情况的复杂性。在这种情况下，供应方单方面禁止行动的作用会受到制约，走私团伙和垄断集团之间的竞争会导致生产国与运输国暴力行为的升级。研究供应方和需求方措施组合不同方式的成本和收益是支持需求方采取更果断行动的第一步。

打击非法毒品和自然资源走私行动的中心任务是追踪金钱，即追踪非法的资金流。大多数严重受到非法走私和腐败影响的地区（如中美洲和西非）并不具备收集和处理复杂金融交易信息或调查与起诉罪犯的国家能力。下述两项重要措施将与全球腐败追查联盟和追回被盗资产倡议（STAR）等协助支持全球消除腐败问题的倡议一道，在这一方面发挥作用。

- 强化对世界资金转移主要发生国达到一定规模的资金流量进行战略分析的能力。现在约有 15 个主要金融市场和金融中心履行这一功能。加强开放性、加强金融情报机构能力、分析可疑资金流量并相互交流信息的一致努力可以大幅度提高全球发现非法资金流并追回被盗资产的能力。全球金融机构也可以进行战略分析，并将信息提供给受影响国家。为保护隐私，上述工作应基于分析总流量而非个体账户信息。

- 把责任从由发达国家和金融中心承担扩展到与脆弱和受暴力影响国家的执法机构联合承担。如上述英国—尼日利亚和美国—海地例证所示，作为共同责任的一部分，发达国家和金融中心还可以与脆弱国家的执法机构一起开展能力建设项目⁹⁶。

区域行动也可把握一些良好机会。捐助机构可以加大对跨境和区域基础设施、以及各种区域管理和经济合作机制的资金和技术支持力度，并优先考虑受暴力影响的地区。这种支持可以通过下述两种形式展开：

- **跨境发展规划** 国际机构可以更多地支持集公民安全、司法和就业行动于一体的跨境项目。即使在尚未建立良好的跨境政治协作关系的区域，针对跨境规划的国际援助也可支持并响应双边政府努力，利用贸易与运输基础设施或跨境健康项目等发展议题逐步建立双方的信任。最近获得世界银行治理结构认可的一种方式是为脆弱内陆区域进入市场提供专项资金，这是另一种鼓励跨境发展合作的方式。

- **共享区域管理能力** 区域内管理能力的集中为各国发展其自身无力达成的制度能力提供了契机。在此方面，加勒比地区共享法庭和西非共享中央银行等堪称典范⁹⁷。创建这些倡

议需要时间，但其能辅助艰难的国家机构转型，因此值得区域和国际发展机构进行援助。

这些具体的跨境倡议是多少有些渐进的方法，国际援助可以采取更有力的措施资助区域性方法。后者的原则建立在地方政治知识和区域机构的合法性之上，并与全球机构的技术和资金能力相结合。区域性机构与全球机构一起合作，可以从之前成功集中地区能力的倡议中汲取经验，也可以从当前的跨境合作中汲取经验，例如大湄公河次区域⁹⁸、西非打击走私与经济联合计划⁹⁹，以及欧盟针对以前受冲突影响的边境地区的项目¹⁰⁰。这种方法将支持区域机构的政治倡议（例如，非盟的边境合作计划¹⁰¹和东盟的次区域倡议等）¹⁰²，并得到全球合作伙伴的资金与技术专长。

此外，人们需进一步跟踪研究气候变化对天气、可用土地及食品价格的影响，其中任何一个因素都会导致冲突风险。当前的研究并不认为气候变化本身会导致冲突，除非在局势紧张和机构薄弱的情况下发生急剧恶化的水资源问题。但一系列环环相扣的问题致使脆弱国家面临的压力日益攀升，这些问题包括全球能源和稀缺资源消费方式的不断改变、对食品进口需求的持续增加（需要土地、水和能源投入），以及为适应气候而改变土地用途。这些问题应当得到深入研究并引起政策关注。

路径 4：争取低收入国家、中等收入国家和高收入国家、全球和区域性机构的援助，反映国际政策和援助不断变化的格局

在过去 20 年中，针对脆弱与受暴

力影响国家的国际援助格局发生了变化，一直提供稳定支持的中等收入国家，其援助和支持投入日益增多。不少区域性机构也在安全和发展问题上发挥着更加重要的作用。但是，有关全球冲突和暴力、应对这些问题的负责任的领导标准、以及国际援助形式的讨论更多是由北方而非南方机构所推动。为弥补这方面的不足，建设和平与建设国家国际对话得以形成。

世界发展报告工作组也与受到暴力影响的国家、区域政策制定者、区域机构以及传统援助机构开展了广泛的磋商，并在许多领域达成了共识，例如，在对制度建设和治理，公民安全、司法和就业予以重视等方面形成了共识，但是，一些领域依然存在分歧。如前所述，人们对于国家领导层改善治理的期望度、所需时间、良治的“形式”与“功能”之间的关系存在观念分歧。参加世界发展报告磋商的人士也对双重标准的成见进行了批评，他们表示，那些同样面临内部治理挑战的捐赠国和组织应该以更谦逊态度来对待脆弱发展中国家的不足，发达国家也存在腐败、贿赂、践踏人权及公共资金用途不清等问题。因此，对发达国家而言，有效实施良治标准同样是一种挑战，特别是当国际社会在受到暴力影响的地区履行管理职能或安全职能时尤其如此。

世界的共同发展是降低暴力风险的关键因素，因此，缺乏一个大家一致同意的负责任领导的标准值得关注。针对合宪性、人权及腐败的区域和全球标准、认可与制裁机制为国家改革者提供了支持和激励，在履行奖励和问责职能体制能力薄弱的地区尤其如此。例如，2000年《洛美宣言》确立了非洲标准和违宪改变政府的区域应对机制¹⁰³，此后，政变次数从20世纪

90年代的15次降低到21世纪头10年的5次，尽管在过去5年内政变有所上升，但旨在恢复合宪性政府的行动在非洲大陆一直很强劲。

如下所述，全球和地方可以通过一些适当措施，强化高、中、低收入国家在应对暴力和发展这些共同问题时的协作力度。

- **加强南南和南北交流。**在当前脆弱和受暴力影响的情况下，南南交流具有提供相关能力和经验的巨大潜力¹⁰⁴。刚刚经历过转型期的中低收入国家能为同类国家提供殷鉴，如同本报告所述，拉丁美洲国家在城市暴力预防和安全与司法改革方面、中国在创造就业机会方面、印度在当地公共工程和民主实践方面、东南亚和非洲国家在冲突地区社区主导型发展方面都提供了宝贵的经验。但是南北交流也同样重要。尽管机构能力各异，但南北国家、省、市都面临着一些相似的压力。针对各种问题的应对办法，例如打击非法走私、前帮派成员和脱离社会的年轻人重入社会、在民族或宗教分裂的社区倡导宽容和社会凝聚力等，都将为其他国家和地区提供有益借鉴。上述交流能够使人们认识到暴力问题并非发展中国家独有的现象，发展中国家在寻找解决方案的过程中也并不是孤军作战。

- **合理安排国际援助，支持区域治理工作。**在区域机构采取行动时，如非洲联盟在合宪性方面或东盟在某些冲突和自然灾害情况下采取行动时（参见专题8），他们在引领其成员国方面拥有非常大的比较优势。区域机构的凝聚作用有望继续增强也得到了参与世界发展报告磋商会的高、中、低收入国家代表的广泛认可。支持在区域平台上讨论治理模式的应用是增强各国主导意识的有效途径。双边和

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专题 8 地区倡议、规范与标准

东盟经验：危机预防与恢复

素林·披苏旺 (Surin Pitsuwan)：东盟秘书长；世界发展报告顾问委员会委员。

东盟地区经常爆发冲突。但是，这不等于该地区完全缺失斡旋与解决冲突的经验。东盟在斡旋和调解冲突的努力中发挥了重要的作用。在 1997—1999 柬埔寨冲突、1999 年以来的东帝汶维和行动、2005 年亚齐和解以及 2008 年 5 月的缅甸纳尔吉斯飓风灾难中，东盟三驾马车发挥了重要作用。在斡旋和最终出台解决方案的过程中，地区和一些东盟成员国做出了宝贵的贡献，也从中吸收了经验。这就像好像拼接外交图、编织和平挂毯一样，利用手边可用的、合适的材料即兴创作出最佳的样式与图案。

我们从中吸取的重要经验之一是：东盟成员国之间发生敏感问题时，东盟的组织结构可以发挥重要的政治召集作用。印尼和东盟参与东帝汶维和行动的成员国之间存在着较高的互信。参与国通过派遣由“东盟”军事首领积极履行领导职能的军队，避免了违背“不干涉”的原则。同时，为方便其东盟合作伙伴的行动，印尼发出驻军援助邀请。纳尔吉斯飓风发生之后，东盟在与缅甸政府的对话中发挥了重要作用，帮助受影响地区开辟接受国际援助的渠道。在那些地区，130 000 多名男人、妇女和儿童丧生，更多的人则饱受创伤的折磨。

我们从中吸取的第二条经验是：我们可以实现

当地知识和政治召集作用以及其他伙伴技术能力之间的有益组合。我们与联合国联合行动支持纳尔吉斯飓风灾后重建工作，并且得到了世界银行技术团队的支持。在亚齐监督特派团中，我们与来自欧盟的同事一起工作，他们给我们带来了宝贵的技术知识。

我们从中吸取的经验之三是：我们执行此类任务的次数愈多，我们的能力提升也就愈快。以东帝汶为例，在美国等外部伙伴的支持下，菲律宾、韩国和泰国的长期联合军事训练与军事演习收到了成效。现场的维和部队人员可以立即交流、合作与执行联合行动，而且在这一过程中，他们自身的能力也得到加强。在缅甸，东盟的作用在于从印度尼西亚、新加坡、泰国等成员国中招募拥有丰富的灾后重建经验的人员，同时在秘书处的框架内进一步加强能力建设。与一些捐赠伙伴长期能力建设项目相联系，这一经历让我们做好了随时应对未来新挑战的准备。管理政治冲突和自然灾害救援工作中积累的经验帮助东盟提升了其协调合作发展战略的能力。我们学会了如何控制突发暴力事件和地区紧张局势，不允许这些突发事件导致我们偏离维持共同安全和可持续繁荣的发展轨道。

多边机构采用更清晰的结构讨论治理方面的重大进步与后退（例如，政变）问题，也可以在无须对国际机构施加不可接受的、约束性义务的前提下提升信息共享能力与协同应对潜力¹⁰⁵。

● **大力推广倡议，认可责任的领导角色。**尽管坦诚、透明的批评总能发挥一定的作用，但是，对脆弱局势过度批评的北方方法可能引起分裂。可以效仿易卜拉欣非洲领袖成就奖等倡议，承认领导在不同领域发挥的作

用（例如，在反腐领域具有长期影响力的部长或在安全领域成功实施改革的军界领导）。采矿业透明行动计划等涉及多个利益相关方的倡议可以考虑表彰已经提高资源收支透明度的领导个人或团队，不论其供职于政府、公民社会还是企业。

对改善治理的时间表抱有更为一致和现实的期望，将帮助弥合国际援助受援国、中高收入的国际合作伙伴、全球与区域机构之间的视角差异。鉴

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

重申国际标准与规范共识——区域组织的职能

露易丝·阿尔布尔 (Louise Arbour)：国际危机组织主席；前联合国人权事务高级专员；世界发展报告顾问委员会委员。

不管是基于人类生命神圣不可侵犯的普世价值，还是基于国际法律规则，我们都具有一些普遍认可的规范，这些规范反映在联合国宪章和其他国际文件中。

这些规范并不能自我实施，而且由于他们包含关于文化多样性权利的条款，因此，对它们的解释必须反映出地方、国家和区域的多样性。对“西方价值观”输出的抵制不过是对以异域方式表达某一具体规范的拒绝，而非对规范本身的拒绝。

地区性机构可以弥合普世规范和当地风俗之间的差异。这些风俗或行为规范必须在实质上符合国际社区赖以获得其凝聚力的核心国际准则。否则，文化多样性可以轻而易举地颠覆并破坏国际框架。

例如，在司法领域，机构模式和程序的统一性可能掩盖实际司法过程中的重大分歧。但可以采取多种形式，以公平、公正、透明、诚实、同情及问责原则为依据对纠纷做出判决。

国际捐赠者在其对发展的援助中，必须抵制形式重于内容的输出，并接受规范的区域化，这是因为规范的区域化能够增强而非削弱其真正的普世特征。根据同一精神，区域机构在解释国际规范时，必须考虑相关文化，摒弃与之不一致的行为规范。

任何参与者都必须承认普世规范所设定的标准是我们的追求。对某一特定国家的绩效评估应该反映出相对于共同的、一致的理想，该国处于进步、停滞或还是衰退状态。

于近期发生的社会抗议表达了对治理变革的强烈不满和期许，这一点尤其重要。安全和发展进程的标准分析中并未纳入治理变革一项。我们需要相关指标来监测国家是否已经走上现实的、一代人可以实现的完善制度、提高治理水平的正确轨道（较快的改革者已经实现了这一目标），来监测公民如何看待政治安全和发展领域内国家机构的合法性与绩效趋势。如路易士·阿波尔所建议（参见专题 8），专题 4 所述指标是对进步、停滞或倒退进行比较的简单方法。确保这类指标不仅要衡量机构的形式（通过法律、成立反腐委员会），更要衡量结果，要确保鼓励而非抑制国家创新行动，以及促进高、中、低收入国家机构的互相学习。将脆弱国家、捐赠者、军队派遣国与区域性机构联合在一起的联合国

建设和平委员会，可以在为如何更好地追踪进步与风险、如何确定治理转型现实的进度表提供建议方面有所作为。

我们在本概述开篇部分提出了这样一个问题，即当今世界为何会发生索马里海盗、阿富汗持续的暴力活动或者美洲的毒品走私新威胁这样的问题。答案很简单，由于不能形成能够为人们带来安全利益、司法利益和经济利益的机构，短期解决方案无法控制上述暴力活动。社会无法从外部实现转型，而且也不能在一夜之间就实现转型。但是，如果国家领导人及其国际伙伴齐心协力、持续不懈地强化旨在支持公民安全、司法和就业的地方、国家和国际机构，实现进步的可能性依然存在。

本报告所有建议均以全球共担风

险这一概念为核心。随着国际有组织犯罪和全球经济不稳定性引发了新的威胁稳定的因素，风险在不断地演变。随着中低收入国家对全球经济影响力及对全球政策思考贡献力度的增加，国家权力关系格局也在发生变化。这种转变要求我们重新彻底思考国际机构以平等伙伴的关系共同管理全球风险的方法。真正的改变需要强大的理论支撑。现在存在两种理论基础：脆弱和暴力是影响发展的主要障碍，脆弱和暴力不再为贫穷和边远地区或城市所独有。这十年见证了不稳定因素对全球生活的渗透，在恐怖主义活动、在不断扩展的毒品贸易、在商品价格所受的影响以及在国际上流动的难民数量的增长当中我们都能看到其影响。因此，打破暴力活动反复循环已经成为我们共同的挑战，这一挑战要求我们采取紧急行动。

注释

1. 《2011 年世界发展报告》将有组织的暴力活动界定为群体对武力的使用或威胁使用，包括针对国家或针对平民的国家行动；内战；对立方之间的选举暴力；基于地区、种族、宗教，或其他群体身份或经济利益争夺的社群冲突；团伙暴力和有组织犯罪以及国际的、非国家的、具有意识形态目标的武装运动。尽管暴力是发展过程中的一个重要课题，但是《世界发展报告》并不涉及家庭或人与人之间的暴力。有时，暴力或冲突在这些术语中被当作有组织暴力活动的简称来理解。许多国家在处理某些形式的暴力活动（比如非国家武装运动的恐怖袭击）时，采用本国的刑法。

2. Uppsala 大学 / 奥斯陆和平研究所(PRIO)武装冲突数据库 (Harbom 和 Wallensteen, 2010; Lacina 和 Gleditsch, 2005); Sundberg, 2008; Gleditsch 和 Ward, 1999; 人类安全研究项目, 2010; Gleditsch 等, 2002。

3. 受脆弱性、冲突和暴力影响的国家包括那些具有以下特点的国家：（1）年凶杀率高于万分之一；（2）大规模内部冲突（2006—2009 年间每年的阵亡人数超过 1 000 人）；（3）有联合国或区域性组织强制执行的重建和平或维持和平行动；以及（4）2006—2009 年间制度水平为 [世界银行的国家政策和制度评估 (CPIA) 指数不到 3.2]，且有很高的暴力和冲突风险的低收入国家。见 Uppsala 大学 / 奥斯陆和平研究所武装冲突数据库 (Lacina 和 Gleditsch, 2005; Harbom 和 Wallensteen, 2010); 联合国维持和平行动部 (UNDPO), 2010a; 联合国开发计划署 (UNDP), 2010b; 世界银行, 2010b。

4. 有关内战发生与终结的趋势的讨论见 Hewitt、Wilkenfeld 和 Gurr, 2010; Sambanis, 2004; Elbadawi、Hegre 和 Milante, 2008; Collier 等, 2003。

5. Demombynes, 2010; 联合国毒品控制和犯罪预防办公室 (UNODC), 2010a。

6. Leslie, 2010; Harriott, 2004、2008; 国际危机组织 (International Crisis Group), 2008b; Ashforth, 2009。

7. Bayer 和 Rupert, 2004; 而 Baker 等人 2002 年发现冲突的影响相当于 33% 的关税壁垒。有关确定冲突对增长影响的方法、原理以及基于首要邻国和次要邻国的新分析的最新讨论见 De Groot, 2010; Murdoch 和 Sandler, 2002。

8. 美国难民及移民委员会 (US Committee for Refugees and Immigrants), 2009; 流离失所监测中心 (Internal Displacement Monitoring Centre), 2008。

9. Gomez 和 Christensen, 2010; Harild 和 Christensen, 2010。

10. 全球恐怖主义事件数据库 (Global Terrorism Database), 2010; 美国国家反恐中心 (National Counter Terrorism Center), 2010; 《世界发展报告》工作组的计算结果。

11. Gaibulloev 和 Sandler, 2008。

12. Davies、von Kenedy 和 Drennan, 2005。

13. 《世界发展报告》工作组根据美国能源信息署 (US Energy Information Administration) 2011 年公布的欧洲布伦特原油现货离岸价格 (美元 / 桶) 计算得出。
14. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室, 2010b。
15. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室, 2010b。
16. Hanson, 2010; Bowden, 2010。
17. 世界银行, 2010d。
18. 《世界发展报告》工作组根据 Chen、Ravallion 和 Sangraula 2008 年贫困数据 (数据见 POVCALNET, 网址: <http://iresearch.worldbank.org>) 计算得出。
19. Narayn 和 Petesch, 2010。
20. 联合国开发计划署, 2006。
21. 关于冲突和暴力的代价的概述, 见 Skaperdas 等, 2009。对与冲突有关的经济代价的具体估计见 Hoeffler, von Billerbeck, and Ijaz, 2010; Collier 和 Hoeffler, 1998; Cerra 和 Saxena, 2008; Collier、Chauvet 和 Hegre, 2007; Riascos 和 Vargas, 2004; 联合国开发计划署, 2006。
22. Martin、Mayer 和 Thoenig, 2008。
23. 联合国儿童基金会 (UNICEF), 2004; 联合国人口基金 (UNPFA), 2001; Anderlini, 2010。
24. 《北京宣言》和《行动纲领》, 1995; 妇女难民委员会 (Women's Refugee Commission), 2009; 联合国儿童基金会, 2004。
25. 美国心理学会 (American Psychological Association), 1996; Dahlberg, 1998; Verdú 等, 2008。
26. 《世界发展报告》工作组的计算结果。
27. 关于冲突起因的理论在正文的第二章有所探讨。就此处讨论的文献而言, 部分推荐读物包括: Gurr, 1970; Hirshleifer, 1995; Skaperdas, 1996; Grossman, 1991; Fearon, 1995; Collier 和 Hoeffler, 2004; Satyanath、Miguel 和 Sergenti, 2004; Blattman 和 Miguel, 2010; Keefer, 2008; Besley 和 Persson, 2010; Besley 和 Persson, 2009; Toft, 2003; Murshed 和 Tadjoeeddin, 2007; Arnson 和 Zartman, 2005。政治、安全与经济原动力之间的联系也得到了各国决策层的承认。见佐利克 2010 年的讲话。
28. 关于收入不平等与内部冲突风险之间的关系见 Fearon, 2010a。关于收入不平等与犯罪暴力之间的关系见 Loayza、Fajnzylber 和 Lederman, 2002a; Loayza、Fajnzylber 和 Lederman, 2002b; Messner、Raffalovich 和 Shrock, 2002。
29. Fearon, 2010b; Bøås、Tiltnes 和 Flatø, 2010; Neumayer, 2003; Loayza, Fajnzylber, and Lederman, 2002a; Loayza、Fajnzylber 和 Lederman, 2002b; Messner、Raffalovich 和 Shrock, 2002; 《世界发展报告》工作组的计算结果。
30. Stewart, 2010。
31. Satyanath、Miguel 和 Sergenti, 2004。
32. 关于制度的弱点与暴力冲突的关系, 见 Fearon, 2010a; Fearon, 2010b; Johnston, 2010; Walter, 2010。
33. 除此之外, 还有结构性和渐进性的因素能增加冲突风险。在这些因素中包括能使反叛行动更容易进行的地形特点。这些地形特点不会引发战争, 只是增加了战争的可能性。多山的地形已经证明会增加战争的风险, 因为多山增加了反叛行动的可行性。周边环境的影响也很大: 既有因为靠近战争或其他暴力犯罪和非法走私高发的国家而受到的负面影响, 也有因为处于以和平为主的周边环境而受到的正面影响。见 Buhaug 和 Gleditsch, 2008; Gleditsch 和 Ward, 2000; Salehyan 和 Gleditsch, 2006; Goldstone, 2010。有关周边环境对内战的影响, 见 Hegre 和 Sambanis, 2006 年以及 Gelditsch, 2007。

34. McNeish, 2010; Ross, 2003。

35. 此处以最近有关国家建立的文献为依据，特别是 North、Wallis 和 Weingast, 2009; Dobbins 等, 2007; Fukuyama, 2004; Acemoglu、Johnson 和 Robinson, 2001、2005、2006。这种知识也在最近的政策文件中得到反映：经济合作与发展组织（OECD），2010a、2010f、2011。

36. 《世界发展报告》中将制度定义为正式和非正式的“游戏规则”，包括正式的法规、成文法律、组织、非正式的行为规范及共同信念，以及为实施和执行上述规范而存在的组织形式（包括国家和非国家组织）。制度对可以助长暴力的各种利益、刺激和行为有着影响作用。与上层协议不同，制度与个人无关——无论某些领导人存在与否，制度机能仍然可以持续，因而为持续抵御暴力提供了更大的保证。制度对社会的所有层面起作用——地方层面、国家层面、区域层面和全球层面。

37. Fearon, 2010a、2010b; Walter, 2010。

38. Arboleda, 2010; 据《世界发展报告》工作组 2010 年对哥伦比亚的政府官员、民间团体代表以及安全人员进行的咨询。

39. Gambino, 2010。

40. 2010 年在联合国开发计划署的召集下，肯尼亚说英语的居民和说法语的居民举行了一次会议，创造了一个新词“合作能力”并进一步改善了与防止暴力和恢复秩序有关的制度，将它们变成“互相依赖的结构、机制、资源、价值和技能的强有力的网络，通过对话和咨询，能够在社会中发挥防止冲突和构筑和平的作用”联合国预防行动机构间协调框架（UN Inter-agency Framework for Coordination on Preventive Action），2010，1。

41. Barron 等, 2010。

42. 世界银行, 2010c; Buhaug 和 Urdal, 2009。

43. 见 Schneider、Buehn 和 Montenegro, 2010。食品问题引发的抗议活动的数据来自新闻报道；治理有效性数据来自 Kaufmann、Kraay 和 Mastruzzi, 2010。

44. Menkhaus, 2006、2010。

45. 关于制度在经济增长和发展中的作用，见 Acemoglu、Johnson 和 Robinson, 2005。还可见佐利克, 2010b。

46. North、Wallis 和 Weingast, 2009。

47. 关于殖民主义对前殖民地国家当代制度形成的影响，见 Acemoglu、Johnson 和 Robinson, 2001。

48. 伊拉克重建项目特别检察官, 2009。

49. 按照 Margaret Levi 观点，“实际上，信任是许多种现象的代名词，在这些现象中个体愿意承担与他人打交道、解决集体行动问题或以看起来违反自身利益标准定义的方式行动等各种风险”。Levi 进一步指出，“问题的核心是合作冒险，它意味着做出托付的人有一种合理的信念，即信任正确的对象会产生积极的结果，而且做出托付的人愿意遵照这一信念行事”。（Braithwaite 和 Levi, 1998，78）

50. Pritchett 和 de Weijer, 2010。

51. 安全与发展之间的内在联系曾在人类安全的大概念下受到讨论，人类安全包括免于恐惧、免于匮乏，以及有尊严地活着的自由。通过将人类的安全和繁荣当作核心，人类安全要解决许多威胁，既有来自贫困的威胁也有来自暴力的威胁，还有两者互相作用带来的威胁。在承认人类安全这个概念以及该概念对将人作为关注焦点的重视的同时，本报告更常采用的是“公民安全”这个术语，以突出我们对免于身体暴力和免于对暴力的恐惧的关注。我们希望借此补充人类安全概念中有关免于恐惧的讨论。在人类安全保障委员会（Commission on Human Security）2003 年报告的基础上，人类安全的重要性得到了 2005 年联合国大会决议的认可，该决议在 2005 年联合国举行的峰会上获得通过。人类安全的重要性还得到了 2009 年

联合国大会报告、2010 年联合国大会决议以及亚太经济合作组织（Asia-Pacific Economic Cooperation）、八国集团（G8）和世界经济论坛（World Economic Forum）的认可。见人类安全保障委员会，2003；联合国大会，2005b、2009、2010。

52. 在调解术语中，“建立信心”的意思是在敌对双方之间建立信任；在金融语境中，术语“信心”表示市场参与者相信政府将采取稳健的政策并有能力实施这些政策。《世界发展报告》对该术语的定义是：在被暴力活动分裂的公民群体之间、在公民和国家之间、在国家和其他重要利益相关方（邻国、国际合作伙伴、投资者）之间建立信任，其他利益相关方在政治上、行为上或金融方面的支持是取得积极成果的必要条件。

53. 关于互信建设和不断变化的期望，见 Hoff 和 Stiglitz，2008。

54. Bedeski，1994；Cumings，2005；Kang，2002；Chang 和 Lee，2006。

55. 见 Stedman，1996；Nilsson 和 Jarstad，2008。关于上层谈判、政治和解与包容，见 Di John 和 Putzel，2009。

56. Anderlini，2000。

57. 世界银行，2008g、2009d；黎巴嫩环境部，1999。

58. 联合国维持和平行动部，2010a。

59. 有关日本土地改革的情况，见 Kawagoe，1999。有关韩国土地改革的情况，见 Shin，2006。

60. Braud 和 Grevi，2005。

61. 治理与经济管理援助方案（GEMAP）是在利比里亚 2005 年大选前引入的，该方案对收入和支出领域引入“双匙”管理。通过由政府和国际社会共同管理，该方案旨在使充满怀疑的公众和捐赠者确信政府官员多年来的掠夺和腐败已经结束，他们将得到可靠的服务。Dwan 和 Bailey，2006；利比里亚共和国政府官邸，2009。

62. 为打击腐败与犯罪现象，危地马拉于 2007 年与联合国签订协议，创建了有罪不罚问题国际委员会，其西班牙语缩写为 CICIG。该委员会受命“支援、加强与协助负责调查与检举非法安全部队和秘密安全组织涉嫌犯罪的危地马拉国家政府机构”。见联合国，2006。

63. 有关阿富汗国家团结计划，见 Christia 等，2010；Ashe 和 Parott，2001；联合国驻阿富汗援助团（United Nation Assistance Mission in Afghanistan）和人权事务高级专员办事处（Office of the High Commissioner on Human Rights），2010。有关拉丁美洲多部门暴力防范计划，见 Alvarado 和 Abizanda，2010；Beato，2005；Fabio，2005；国际预防犯罪中心，2005；Dualibi 等，2007；Peixoto、Andrade 和 Azevedo，2007；Guerrero，2006；Llorente 和 Rivas，2005；Formisano，2002。

64. 有关印度的情况，见印度农村发展部（India Ministry of Rural Development），2005、2010。有关印度尼西亚的情况，见 Barron，2010；Guggenheim，2011。有关科索沃的情况，见美国国际开发署（USAID），2007；国家效能研究所（Institute for State Effectiveness），2007。有关卢旺达的情况，见 Boudreaux，2010。

65. 有关尼加拉瓜的情况，见 Bastick、Grimm 和 Kunz，2007。有关尼泊尔的情况，见 Ashe 和 Parott，2001。

66. 有关利比里亚的情况，见 Blundell，2010。有关莫桑比克的情况，见 Crown Agents，2007。

67. 有关东帝汶卫生计划，见澳大利亚国际发展署，2009；Rohland 和 Cliffe，2002；Baird，2010。

68. Messick，2011。

69. Giovine 等，2010。

70. Guerrero，2006；Mason，2003；Presidencia República de Colombia，2010。

71. Ashraf Ghani 和 Clare Lockhart 在《修复失灵的国家》中通过“双契约”的透镜对在受

脆弱和冲突影响的国家建立合法政府和填补主权空白这一问题进行了分析。双契约以“能够支持国家对主权的主张的权利和义务网络”为焦点，首先指的是“国家与公民间的契约，这种契约植根于一系列互相关联的规则”，其次指的是“国家与国际社会间的契约，这种契约能保证对有关问责机制和透明度的国际规范和标准的遵守”。Ghani 和 Lockhart，2008，8。

72. Agoglia、Dziedzic 和 Sotirin，2008。

73. 据《世界发展报告》工作组 2010 年对南非原非国大和国民党的关键谈判人员进行的咨询。

74. Barron 等，2010。

75. 据《世界发展报告》工作组 2010 年在海地进行的咨询；联合国维持和平行动部，2010。

76. 有关南非的情况，见 Kambuwa 和 Wallis，2002；据《世界发展报告》撰写团队 2010 年对南非原非国大和国民党的关键谈判人员进行的咨询。有关巴基斯坦的情况，见世界银行和亚洲开发银行（ADB），2010。

77. 据《世界发展报告》工作组 2010 年对哥伦比亚政府官员、民间团体代表以及安全人员进行咨询。

78. 这些工具包括联合国政治事务部的调解机构；非盟和其他区域性冲突调解机构；“第二轨道调解”机构，例如人道主义对话中心（Centre for Humanitarian Dialogue）。

79. Ojielo，2007；Odendaal，2010；联合国政治事务部，2010。

80. 危机管理倡议（CMI）是芬兰一家独立的非营利组织，致力于解决冲突问题、建设持久和平。2005 年，危机管理倡议主席，前芬兰总统阿赫蒂萨里促成了印度尼西亚共和国政府和自由亚齐运动之间的和平协议。见危机管理倡议，2011。

81. 关于联合国“一揽子计划”的详情，见 Eide 等，2005。关于“整体政府”的详情，见经济合作与发展组织—发展援助委员会（OECD—DAC），2006；英国国际发展部，2009、2010。关于“整体体系”的详情，见经合组织，2007。关于区域性工具的详情，见非洲联盟，2006、2007b。

82. Stewart 和 Brown，2007。

83. 经合组织—发展援助委员会，2008。

84. 经合组织，2010。

85. 近期一项研究讨论了援助波动使受援国家付出的代价，援助波动会造成政府收入和发展规划的波动。官方发展援助净额的波动性给脆弱国家造成的效率损失是稳定国家的两倍以上，分别占其国内生产总值的 2.5% 与 1.2%（见 Kharas，2008）。

86. 非法贸易本质上是一个区域性与全球性问题，它会导致连锁效应，对生产国、运输国与消费国造成影响。哥伦比亚对贩毒集团的打击行动对中美洲、墨西哥甚至是西非造成了影响；加利福尼亚近期针对毒品合法化的政策辩论也对生产国造成了潜在影响。其他商品也会有类似影响：一个国家对伐木限制可能会导致没有实施类似政策的国家的需求增加，使该国更易发生腐败与暴力。

87. 金伯利进程证书制度由民间团体、工业界和政府共同负责落实，旨在阻止使刚果民主共和国等国家叛乱愈演愈烈的“冲突钻石”的流动。该进程有自己的钻石证书制度，要求其 49 个成员（代表 75 个国家）遵守广泛的规定，以保证毛钻输出不用于资助暴力行为。见金伯利进程证书制度，2010。

88. 经合组织——发展援助委员会，2010。

89. 据 2010 年《世界发展报告》工作组对驻东帝汶办事处进行的咨询。

90. 联合国人权事务高级专员办事处，2006。

91. G7+ 是“脆弱的、受到冲突影响的国家和地区联合成立的一个独立、自治的论坛，以期在国际舞台上发出共同声音”。G7+ 创建于 2008 年，成员国包括阿富汗、布隆迪、中非共

和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、海地、利比里亚、尼泊尔、所罗门群岛、塞拉利昂、南部苏丹和东帝汶。见建设和平与建设国家国际对话（International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding），2010。

92. 埃塞俄比亚是这类转变的例证之一。2005 年，埃塞俄比亚政府和捐赠机构同意由日常预算支持转向给地方和市政府转移支付的方案。该方案的措施包括确保该国所有地区，无论其在选举中如何投票，都能够得到中央政府持续支持。

93. 见 Garassi, 2010。有关阿富汗的情况，见 Atos Consulting, 2009。有关西岸与加沙的情况，见世界银行，1999。有关尼泊尔的情况，见联合国人权事务高级专员办事处，2010；尼泊尔政府，联合国开发计划署以及联合国发展集团（UNDG），2010。

94. 见经合展组织，2010h；Scanteam，2010。

95. Gelb, 2010。

96. Messick, 2011。

97. 见 Favaro, 2008、2010。

98. 大湄公河次区域（GMS）国家（柬埔寨、中国、老挝人民民主共和国、缅甸、泰国和越南）实施了一系列内容广泛的区域项目，涵盖交通、电力、电信、环境管理、人力资源开发、旅游、贸易、私营领域投资和农业等领域。人们普遍认为大湄公河次区域在加强了跨境贸易的同时，降低了贫困水平，并创造了经济稳定与和平的共同利益。

99. 西非海岸倡议（WACI）是联合国毒品控制和犯罪预防办公室（UN Office on Drugs and Crime）、联合国西非办公室（UN Office for West Africa）、联合国政治事务部与国际刑警组织（INTERPOL）在西非联合打击非法毒品走私、有组织犯罪和滥用药物问题的项目。该倡议包括一系列国家和区域层面的能力建设活动，涵盖执法、法医、边境管理、反洗钱和加强刑事司法机构等方面，为和平建设行动和安全领域改革作出了贡献。

100. “欧洲专区”产生于 20 世纪 50 年代末，是一种在接壤的两国或更多国家间开展跨境合作的新模式。为了促进跨境经济、社会文化与休闲产业的合作，欧洲专区模式不断扩大，欧洲共同市场的建立与最近的民主转型事件进一步促进了这种模式的扩张。目前欧洲存在 100 多个欧洲专区，最近这一模式还被复制到了中欧与东欧区域。尽管这种合作在以前受到冲突影响的地区并非一帆风顺，但是在少数民族跨多国居住的区域，或者在遭受过国家间战争或内战的区域都有成功实施的跨境发展、社会与安全项目的良好范例。见 Greta and Lewandowski, 2010；Otocan, 2010；欧洲理事会（Council of Europe），1995；欧洲理事会和戈里齐亚国际社会学研究所（Institute of International Sociology of Gorizia），2003；Bilcik 等，2001。

101. 鉴于动荡的边境一向是冲突反复发生之地，非洲联盟在 2007 年推出了非盟边境合作计划，致力于界定敏感的边境地区的边界，通过推动跨境合作与贸易来防止冲突的发生。该计划包含四个部分：首先是界定各国的土地和海洋边界，因为非洲只有四分之一的边界是正式界定，获得各方认可的，如果未来发现石油，就可能引发争议；其次是加强跨境合作，打击流窜犯罪活动；第三，支持跨境的和平建设计划；第四，加强区域经济体一体化带来的收益。其第一个试点项目在马里的西加索地区和布基纳法索的博博迪乌拉索展开，通过吸引当地人民、私营和公共部门的共同参与来加强合作。见非洲联盟，2007a。

102. 东盟在东南亚地区的斡旋和冲突解决中发挥了重要的作用。实例包括 1997—1999 年的柬埔寨冲突、1999 年以来的东帝汶维和行动、2005 年的亚齐和解以及 2008 年 5 月的缅甸纳尔吉斯热带风暴灾难。

103. 《世界发展报告》工作组基于 Powell 和 Thyne（待出版）的数据组计算得出。

104. 在南—南合作的众多形式中，技术援助是最常见的形式。虽然许多技术援助项目都强调经济和社会发展，但南方国家也形成了冲突后和平建设的专业化能力。实例包括：南非通过与布隆迪、卢旺达和南部苏丹相互学习，为公共服务的结构能力建设提供支持；塞尔瓦

多、危地马拉和洪都拉斯 45 个城市之间合作管理区域公共产品，包括特里菲尼奥（Trifinio）区域的水资源；非洲开发银行（African Development Bank）在脆弱国家也有针对南—南合作的具体机制。同时请见经合组织，2010c。

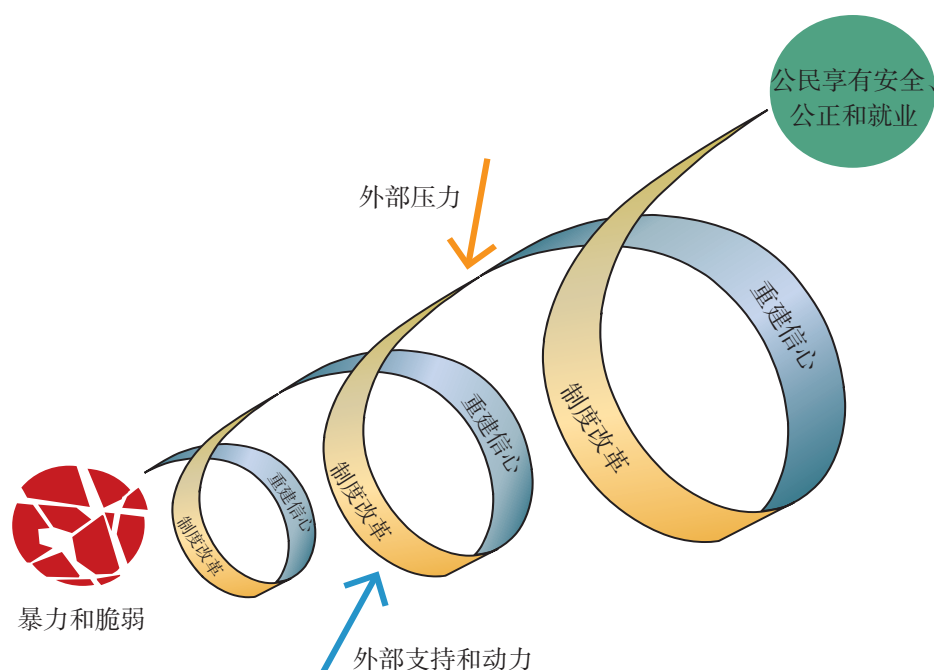
105. 例如，针对近期发生过政变的西非国家，非洲联盟的观点是对这些国家社会和减贫计划的援助应该持续下去，但更大规模的支持应该等到这些国家回归宪政后再继续。在实践中，捐助者分为两派，一方主张中止所有援助，而另一方主张援助不做任何变化，继续进行。据《世界发展报告》工作组于 2010 年在亚的斯亚贝巴对非盟官员进行的咨询。

世界发展报告框架与结构

本报告认为，国内外紧张局势与脆弱制度交织在一起时，发生暴力冲突的风险就会加剧。面对这样的挑战，国家应该如何预防或规避暴力冲突？世界发展报告框架（图 4）建议，首先要恢复信心，其次要改革制度，为公民提供安全、公正的环境和就业保障。

在人类安全的概念中，安全与发展的关系已经得到了讨论。人类安全包括免于恐惧的自由、免于匮乏的自由以及有尊严地生活的自由¹。通过将人类的安全和繁荣置于核心，人类安全问题应该应对贫困、暴力冲突以及贫困和暴力交织引起的一系列威胁。在人类安全委员会 2003 年报告的基础上，联合国大会及其他国际论坛认可了人类安全问题的重要性。在认可人类安全重要性及其强调的人的中心地位的同时，本报告更多地使用“公民安全”这一术语，以重点突出我们对免于身体暴力和免于暴力恐惧的关注。我们希望完善人类安全概念关于免于恐惧方面的论述。

图 4 2011 年世界发展报告框架：建立应对暴力的弹性机制



¹ 2005 年世界峰会通过的 2005 年联合国大会决议、2009 年联合国大会报告、2010 年联合国大会决议以及包括亚太经合组织、八国集团和世界经

本框架在图中呈螺旋式上升，这是因为随着时间的推移，国家经历了连续的、不同的转折点，不断地重复着这些过程。即使当前需要优先解决的一组事项得到解决，其他风险和转折点也会不断涌现，这就要求反复循环的行动来强化应对紧张局势的制度弹性。“统一的路径”并不存在，为创造持续的安全，制度并不一定需要趋同于西方模式。事实上，适应地方的路径才是最佳适用的方法。而且，进步可以在一代人的时期内实现，但是已经经历有组织犯罪周期循环的地区不能在一夜之间实现持续的安全。螺旋下面的箭头表示，外部支持和动力可以促进这一国家领导下的进程，螺旋上面的箭头表示外部应力可以导致这一进程脱轨。如表 3 所述，世界发展报告框架提供了本报告共九章内容的路线图。

表 3 章节结构

第一部分：挑战	
 <p>暴力和脆弱性</p>	<p>第 1 章《暴力活动反复发生威胁发展进程》，探究挑战：周期重复的有组织暴力犯罪和民事冲突威胁地区和区域发展，实现千年发展目标的全球赤字在很大程度上也是由其引起的。</p>
	<p>第 2 章《导致暴力活动的脆弱性》回顾了导致暴力行为的内外紧张局势的叠加和制度因素，认为有能力的、负责任的、合法的制度通常是“缺失的因素”，这解释了面临暴力行为时某些社会比另一些社会更具弹性的原因。由于不重视体制转型，这些国家容易受到暴力活动反复恶性循环的困扰。</p>
第二部分：来自各国及国际社会的经验	
	<p>第 3 章《从暴力到恢复力：信心重建与制度改革》，提出了世界发展报告的框架，或“良性循环”。为说明国家如何成功规避脆弱性和暴力冲突，该章对研究和案例研究的经验教训进行了总结：短期内，发起联盟支持公民安全、司法公正和就业，从而恢复信息；长期上，改革国家制度。这是一个重复的过程，抓住了多个转折点的机遇，逐步实现进步。这需要一代人的时间。</p>
	<p>第 4 章《重建信心：远离危崖》总结了国家通过发起“具有足够包容性”的利益相关者联盟和通过产生结果、从而恢复信心的国家经验教训。合作联盟常常联合政府和非政府领导层，以形成改革的国家支持，发出与过去彻底决裂的信号。在缺乏信任的环境中恢复信心，行动就要立竿见影，这是因为在这样的环境中，没有实际行动，关于改革的政府公告就没有公信力。</p>

续表

	<p>第5章《改革制度，为人民创造安全、公正和工作的环境》总结了优先进行为公民安全、司法公正和就业提供保障的基本制度改革、以及遏制为武装团体提供非法资金等方面的国家经验。在复杂的冲突环境中推进制度变革，案例研究强调对尽善尽美的追求不应当阻挡进步，应当采取注重实效、“最佳适用”的办法应对现实的挑战。</p>
	<p>第6章《国际社会对重建信心与改革制度的支持》的着重点从国际支援经验转向国家进程的经验。本章认为，国际干预虽然取得了显著的成功，但是，国际干预通常具有如下不足：分散化、介入慢、撤出快、依赖国际技术援助、通过平行体系提供。本章探讨了国际行动变化缓慢的原因。国际行动者必须面对来自国内的压力、规避风险并迅速产生结果。国际体系中的不同行动者（例如，中等收入行动者相对于经合组织行动者），面临着不同的国内压力，从而削弱了他们的一致努力。</p>
	<p>第7章《减轻外部压力的国际行动》阐述了国际行动者应对外部安全、经济和资源紧张局势等问题的经验教训，这些问题加剧了发生冲突的风险。紧张局势涉及从贩毒、自然资源到食品不安全、其他经济冲击等一系列问题。本章还阐述了管理这些威胁因素的区域和跨界倡议等方面的经验教训。</p>
第三部分：务实选择与有益建议	
	<p>第8章《国家行动指南》为国内国际改革者提供了务实的选择，以抓住多次转折点带来的机遇，在面临制度挑战、紧张局势和多种形式的暴力冲突的国家中恢复信心，推进制度变革。</p>
	<p>第9章《国际行动新指南》提出了国际行动的四种路径。首先，通过公民安全、司法公正和就业增强预防；其次，改革内部机构制度，为恢复信心和较长的机构参与提供更及时的援助。再次，以区域行动应对外部紧张局势。最后，整合低收入、中等收入和高收入国家的信息和资源。</p>

无论是在完全由犯罪活动引起暴力行为的国家还是在陷入政治民事冲突的国家，无论国家面临压力的组合和制度特点如何不同，无论国家收入如何不同（包括国家省区发生暴力冲突的中等收入国家和高收入国家），改革的动因都具有相似性。也就是说，应用本报告框架时，必须适用其具体环境，考虑所论案例的具体特征。本报告自始至终都对这种差别进行了研究。例如，第 4 章至第 9 章来自国家案例研究的经验教训包括简洁的“对比表”，对比表对国家面临的冲突类型、转型机遇、主要利益相关者、主要压力和制度挑战进行了概括（见表 2）。根据经验，这些表格对犯罪动因进行了简单的评估，这是制定预防、减缓暴力或从暴力中恢复的合适战略时必须考虑的因素。

表 4 对比表样板

暴力活动类型： 民事冲突，政治、犯罪行为或帮派相关的暴力、走私等问题的遗患	
转型机遇： 适度的变革空间、总统选举、强有力的国际支持	主要利益相关者： 政府、投资者、反对党派、前战士、受害者、和平维护者
主要压力： 暴力和创伤的遗留问题、不满和不信任、根深蒂固的腐败行为、失业问题	制度挑战： 经济、安全和政治领域责任和能力限制



第一部分 挑 战

本章阐述了政治和犯罪暴力活动对发展造成的挑战。暴力行动的影响可能令人震惊，它造成人员伤亡、人口流离失所，摧毁人力资本和物质资本，迟滞增长，而且经常跨越国界蔓延。在受到脆弱性、暴力或冲突影响的国家中生存的人口超过了15亿。生活在受到冲突影响或脆弱发展中国家的孩子，罹患营养不良的可能性是生活在其他发展中国家孩子的二倍，辍学的可能性则接近三倍。没有一个低收入脆弱国家或受到冲突影响的国家实现了千年发展目标的一个分目标。但是希望仍然存在。成功减少暴力活动的国家已经取得了某些最快的发展收益。





暴力和脆弱

暴力活动反复发生威胁发展进程

国家间战争和内战于 20 世纪 90 年代早期达到顶峰后开始下降

目前，国家间战争相对少见（与 20 世纪的大战相比较）。重大国内战争自 20 世纪 90 年代早期达到顶峰后也开始下降（见专栏 1.1）。20 世纪 80 年代每年死于内战的人数超过 16 万，到 2000 年这一数字已降至不足 5 万。¹除拉丁美洲、加勒比（可能还包括撒哈拉沙漠以南非洲）外，大多数区域的致人死亡的比率也已经呈现下降趋势。²

在过去的二十年中，世界在制定阻止暴力或强权行径的全球性和区域性标准方面取得了进展。在非洲，政变从 20 世纪 90 年代的 15 次降至 21 世纪前五年的 5 次，这与 2000 年洛美宣言针对政府违宪改革制定的标准和响应机制密切相关。³而且，尽管在过去五年中政变呈现上升态势，但是恢复宪政的大陆行动一直保持强劲势头。1991 年，美洲国家组织采取措施支持民主的、合宪的政府变革，在发生政

变的情况下采取行动；2001 年民主宪章进一步强化了这一决议。⁴发生在拉丁美洲的政变从 1970—1989 年的 30 次降至 20 世纪 90 年以来的 3 次。⁵关于保护人权的新规定及相关制裁使得起诉使用极端暴力和高压统治镇压公民的领袖成为可能：1990 年以来，67 位前国家元首因任期内严重侵犯人权或经济犯罪而被起诉。⁶

从严重暴力冲突中崛起的国家已经取得了令人瞩目的发展成果，这些国家常常得到国际社会强有力的支援。根据人力资本和物质资本状况，受冲突影响的国家往往从低于“自然进程”的较低发展水平开始复兴。如下述案例所示，这使得跨越式发展成为可能⁷：

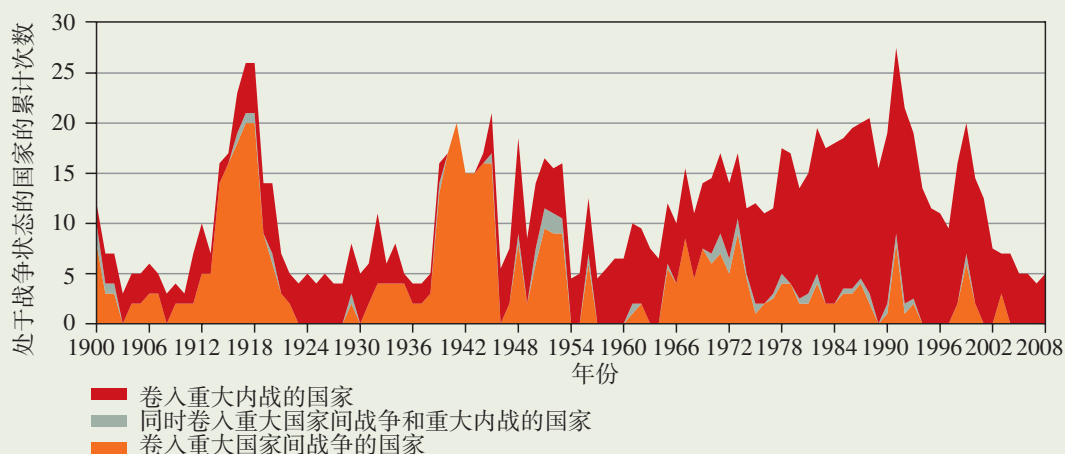
- 埃塞俄比亚净化水的人口覆盖率从 1990 年的 13% 增加至 2009—2010 年的 66%，翻了两番还多。
- 在短短八年的时间内，莫桑比克的小学毕业率增加了两倍多，从 1999 年的 14% 增至 2007 年的 46%。
- 卢旺达人口营养不良的比率从 1997 年的 53% 降至 2007 年的 34%。
- 1995 年至 2007 年期间，波斯尼亚和黑塞哥维那 12~23 个月大婴儿

专栏 1.1 1900 年以来爆发的国家间战争和内战

自 20 世纪上半期发生两次世界大战以来，国家间战争呈现急剧下降的趋势。后殖民时代和冷战时期，重大的国内冲突（每年阵亡人数超过 1 000 人）呈上升态势，20 世纪 80 年代晚期和 90 年代初期达到顶峰（参见图 A）。自 1991—1992 年以来，尽管发生了 21 次激烈的、重大的国内战争，2002 年以来，这一数字还是稳定地下降至不足 10 次。⁸

图 A 国内战争于 20 世纪 90 年代初期达到顶峰后开始下降

1960 年至 20 世纪 80 年代晚期，主要国内战争呈上升趋势，自 20 世纪 90 年代初期以来开始下降

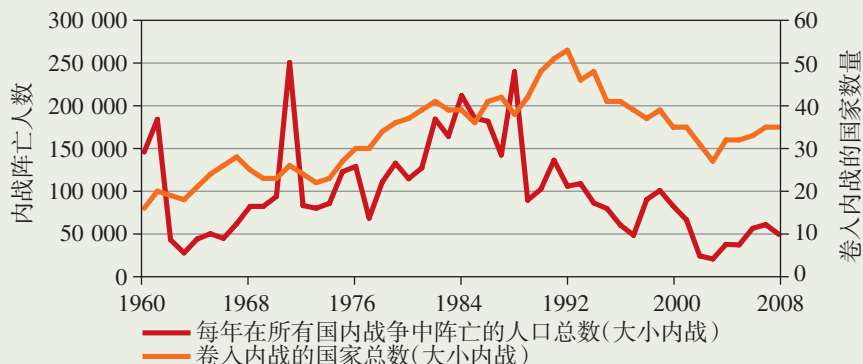


资料来源：乌普萨拉/奥斯陆和平研究所武装冲突数据库（Harbom 和 Wallensteen 2010；Lacina 和 Gleditsch 2005）。

考虑到主权国家数量的迅速攀升（从 1900 年的 50 个左右上升至 2008 年的 170 多个），该下降趋势益发引人注目。尽管在过去的 60 年中，国家的数量增加了两倍多，人口翻了一番，卷入重大冲突（国家间战争或内战）的国家比例并没有增加，1992 年以来反倒出现了下降趋势。而且，内战的激烈程度开始下降。年均阵亡人数从 20 世纪 80 年代的 164 000 人降至 21 世纪的 42 000 人（参见图 B）。这与近来证据所证实的战争、反人权和战争死亡以及战争引起的间接死亡的下降趋势相一致。⁹

图 B 内战死亡人数也在下降

随着内战次数的减少，每年死于这些冲突（阵亡）的人口总数也从 1988 年的 200 000 多人降至 2008 年的不足 50 000 人。

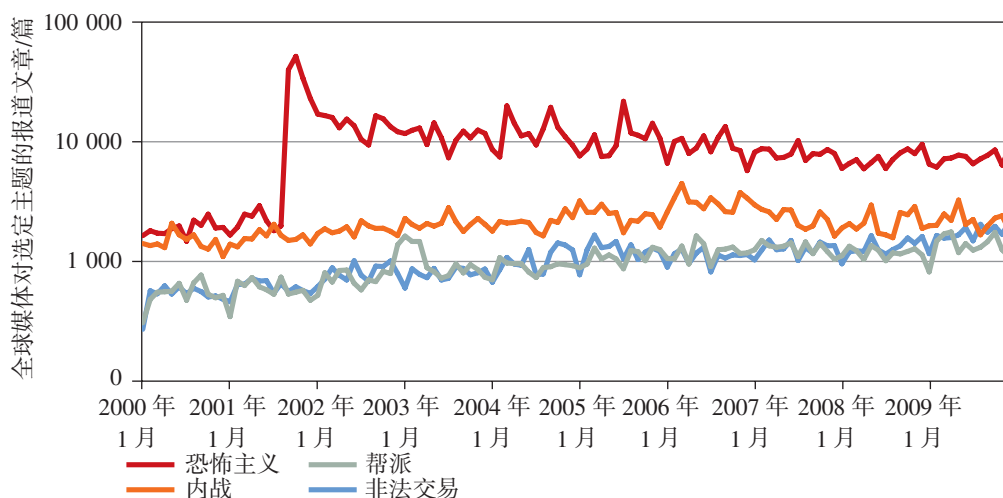


资料来源：乌普萨拉/奥斯陆和平研究所武装冲突数据库（Harbom 和 Wallensteen 2010；Lacina 和 Gleditsch 2005）；Gleditsch 等 2002；Sundberg 2008；Gleditsch 和 Ward 1999，人类安全报告，待出版。

注：乌普萨拉/奥斯陆和平研究所武装冲突数据库根据规模和类型对内战进行分组（Harbom 和 Wallensteen 2010；Lacina 和 Gleditsch 2005）。年阵亡人数达到或超过 25 个是小规模内战得到密切关注的下限。对每次冲突年阵亡人数的低、高和最精确估计数见于 Lacina 和 Gleditsch (2005、2009 年更新)。本报告自始至终采用最精确估计数，除非最精确估计数缺失，此时报告采取最低和最高估计数的平均值。

图 1.1 帮派和非法交易问题是全球性问题

2001年“9·11”恐怖袭击事件之后，媒体对恐怖主义的报道迅猛增长。同时，媒体对帮派和非法交易问题的报道也与日俱增。最近，对帮派和非法交易问题的报道接近了对内战的报道。



资料来源：Factiva。

注：本报告使用 Factiva 搜索引擎，以“恐怖主义”、“非法交易”、“帮派”和“内战”为搜索术语，以多种语言对 2000 年 1 月到 2009 年 12 月期间的新闻进行了搜索。只有搜索术语出现在标题或重要段落的文章才被记为可用新闻来源。图中数据是使用所有可用新闻资料整理出来的结果。

的麻疹免疫率从 53% 提高至 96%，每千位婴儿死亡率从 16 例降至 12.6 例，每百位人口中占有电话主线的人口从 7 位增加至 28 位，增加了四倍。

当然，国际社会的关注依然存在。“9·11”恐怖袭击事件以后，媒体对恐怖主义的报道达到高潮，此后逐渐下降，但是在过去的十年中，对帮派和非法交易的报道却稳步上升（参加图 1.1）。中东和北非经历了众多突发性的社会抗议和政治风波，在某些国家升级为公开的冲突。发生在阿富汗和巴基斯坦的暴乱引起了全球政策制定者的关注。本报告行将付梓时，一个新的民族正在南部苏丹兴起，在其独立活动中既有种种机遇，也有众多风险因素。在中美州，毒品引发的暴力行为呈上升趋势，对地方和国家治理造成了威胁。全球恐怖主义仍然是一个严重威胁。人口压力、气候变化和资源短缺交织在一起时，可能引发

的新的、不可预测的风险。

现代暴力活动形式多样、循环往复

将暴力活动视为国家间战争和重大内战的趋势模糊了有组织犯罪的变体和肆虐，也低估了它对人们生命的影响。扰乱治理并迟滞发展的有组织犯罪还包括地方武装介入的地方暴力、发生在民族之间的地方暴力、帮派暴力、与地方资源相关的暴力、与非法交易相关的暴力（特别是贩毒）以及和全球意识形态斗争相关的暴力（见表 1.1）。这种暴力活动常常反复发生，现在，许多国家正在经历重复发生的国内冲突和犯罪暴力的困扰。

多种暴力行为经常交织在一起

表 1.1 表明，多种暴力形式彼此联系。如下述范例所示：

表 1.1 多种暴力形式的国家案例

国别	地方团体间冲突	“传统”政治冲突 (争夺国家权力、 谋求自治或独立)	广泛存在的帮派 暴力活动	有组织犯罪或伴随有 暴力活动的非法交易	与跨国意识形态 相关的地方冲突
阿富汗	地方武装介入的多个事件, 包括 Amanullah Khan 和 Abdul Rashid Dostum(2002—2008)	塔利班和其他行动者(2002 年至今)	军阀割据	鸦片生产和走私	基地组织和塔利班的勾结
巴基斯坦	部族冲突(2004—2009)	巴基斯坦塔利班(2007 年至今), 俾路支省分裂主义分子(2004 年至今)		毒品生产和走私	跨界意识形态激进分子联系
马里	叛军混战(1994); 加奥、卡伊地区和 Kindal 地区的民族暴力冲突(1998—1999)	马里北部地区的叛军团体(1990 年至今)		非法物资的跨国非法交易, 主要是毒品和武器	基地组织分支伊斯兰马格里布基地组织
巴布亚新几内亚	高地的民族和部族冲突(2001 年至今)	“脱离主义运动”(布干维尔革命军)(1989—2001)	城市犯罪和帮派暴力	人口贩卖、非法木材交易的发源地和运输点	
萨尔瓦多		叛军集团(1979—1992)	拉马拉塞儿瓦塔哈帮、拉 18、拉毛毛和拉玛奇娜帮的帮派活动。	毒品贩运	
肯尼亚	家族和种族团体暴力(2005—2008)	选举暴力	广泛的帮派活动(20 世纪 80 年代至今)	毒品、特别是海洛因贩运中心	
塔吉克斯坦		民主伊斯兰教分子反对团体(1992—1996), 塔吉克斯坦的和平运动(1998)		阿富汗麻醉毒品的主要运输国, 人口贩卖	乌兹别克斯坦的伊斯兰运动
菲律宾	地方家族冲突	棉兰老岛伊斯兰分裂主义团体(摩洛伊斯兰解放阵线和摩洛民族解放阵线)		索取赎金的绑架、人口贩运、东亚和东南亚脱氧麻黄碱的来源地	基地组织和伊斯兰祈祷团和阿布萨耶夫的勾结(棉兰老岛)
北爱尔兰 (联合王国)	宗教和经济不平等引发的地区紧张局势在很大程度上刺激了暴力活动的升级	爱尔兰共和军(1971—1998)	从爱尔兰共和军分裂出来的小团体和教派准军事组织	毒品贩运(冰毒)	

资料来源: Lockhart 和 Glencorse 2010; Straus 2010; Demombynes 2010; Barron 等 2010; Dinnen, Porter 和 Sage 2010; Europa Publications 2001; 经济学家信息部 2010; 牛津线上大辞书 2001; 乌普萨拉大学 2009b, 2009a; 联合国毒品控制和犯罪预防办公室 2010b。

- 石油和矿产资源丰富而又能够进行非法贸易的国家，更有可能发生内战，¹⁰而且内战持续的时间更长，这是因为叛军通过销售利润丰厚的资源，可以获得资金资助其活动，例如塞拉利昂的钻石和刚果民主共和国的钶钽铁矿（钶铁矿—钽铁矿混合矿物）¹¹。非法交易是阿富汗、棉兰老岛和北爱尔兰武装团体的资金来源之一。¹²

- 在科特迪瓦、牙买加、所罗门群岛等差异很大的国家或地区，军事团体或犯罪帮派都活跃在过去的政治竞争和选举中。¹³

- 在美拉尼西亚，前代人仪式化的社区冲突已经演变为与特定民族团体联系在一起的城市帮派暴力。¹⁴

- 在中美州的政治冲突中，国家和反叛运动双方的战斗者都已经介入有组织犯罪。¹⁵

在其他案例中，暴力活动可能通过潜在的制度缺陷联系在一起。也门目前面临着四种互不相同的冲突：北部地区的胡西叛乱、活跃在阿拉伯半岛的基地组织、南部地区的不满以及席卷阿拉伯世界要求变革的抗议。除了应对这些问题的薄弱的国家制度¹⁶，几乎没有直接证据显示这些冲突之间存在着联系。无独有偶，在尼泊尔，长达十年（1996—2006）的叛乱之后，毛派叛乱者和政府签署了全面和平协议。但是内战以来，政治对立者之间的暴力活动、准政治敲诈和帮派犯罪活动等显著增加。¹⁷

现代暴力活动也包括恐怖主义分子的袭击，这些运动具有意识形态动机，并面向国际社会招募成员。恐怖主义通常（尽管不是唯一的）被定义为非国家行为者使用武力迫害公民的行为¹⁸，至少可以上溯到中世纪。当今时代，恐怖主义的策略和组织已经发生了变化。20世纪60—90年代期

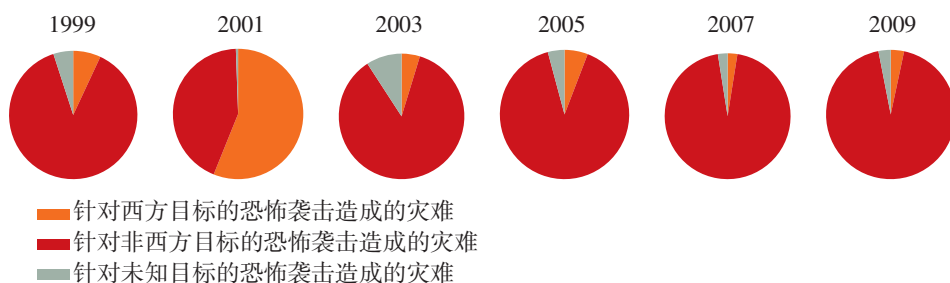
间，占据主导地位的形式和团体是以经合组织国家为基地的左翼或民族主义分子团体（巴德尔—迈因霍夫团伙、红色旅、爱尔兰共和军、巴斯克祖国与自由以及和巴以冲突相联系的组织）。恰恰相反，20世纪90年代经历了右翼民族主义者和西方反政府的自由主义恐怖主义的兴起，¹⁹直到“9·11”恐怖袭击事件以及随后发生在雅加达、伦敦、马德里和孟买等其他地方的恐怖袭击转移了重心，事情才发生了变化。本报告并不就什么是恐怖主义或什么不是恐怖主义进行讨论。相反，本报告主要关注恐怖活动对治理和发展造成特定威胁的因素，恐怖组织跨越国界招募成员及其开展活动的的能力以及那些加入恐怖组织的人员的不同动机（见第2章）。尽管西方国家对恐怖主义的关注甚高，但关注全球的视角是必要的：除2001年之外，每年的灾难几乎压倒性地集中在非西方目标上（见图1.2）。

有组织犯罪和非法交易是当前暴力威胁的重要组成部分

毒品贩运、人口贩运和货物走私是近几十年来国际社会关注的问题之一。犯罪网络利用通信、交通和金融服务，同时绕过根植于国家司法体系或因合作和能力不足而受到削弱的执法机制。毒品将世界上某些相互引发暴力活动的最富裕和最贫困的地区联系在一起，这表明许多解决暴力问题的方案需要从全球的视角来看问题。据估计，全球可卡因和海洛因的年贸易额为1530亿美元（其中海洛因650亿美元，可卡因880亿美元）。欧洲和北美消费了53%的海洛因和67%的可卡因；但是，这些地区市场上较高的零售价格也意味着欧洲和北美消费的金额甚至更高：据估计，这两个地区

图 1.2 恐怖主义活动受害者

在过去的十年中发生了将近 50 000 起恐怖主义灾难，其中 86% 的袭击目标为非西方国家目标。2001 年“9·11”恐怖袭击事件只是一个例外而非规则。长期以来，恐怖主义现象一直影响着世界各个地区。



资料来源：全国反恐中心 2010；全球恐怖主义数据库 2010；世界发展报告工作组的计算。全球恐怖主义数据库的数据覆盖 1998 年至 2008 年数据，全国反恐中心的数据覆盖 2004 年至 2009 年的数据。因此，饼分图 1999 年至 2003 年数据基于全球恐怖主义数据库，2005 年至 2007 年数据库基于两个数据库的平均值，2009 年数据基于全球反恐中心。

注：从 1998 年至 2009 年，全球共发生了 48 828 起恐怖袭击事件，其中 41 753 起事件是针对非西方目标的袭击。这些统计数据基于每次袭击主要目标的所在国；其中“西方”目标被定义为所有位于经合组织国家的目标，“非西方”目标被定义为所有位于非经合组织国家的目标。因此，非西方袭击目标可能偶然包括西方灾难，反之亦然。

消费的可卡因价值为 720 亿美元（全球贸易额为 880 亿美元）²²。毒品、金钱甚至赋予了有组织犯罪者腐化和操控最有实力的团体——城市贫困人口的能力，他们构成了有组织犯罪团体的大部分底层武装犯罪成员，发现自己深陷暴力犯罪破坏的环境中，他们受到的伤害无以复加。²³

因此，贩毒组织具有的资源使那些试图打击他们的政府官员相形见绌。²⁴可卡因从中美洲运到非洲，其增加值相当于该地区国内生产总值的 5%，这是美国为履行梅里达协议所划拨资金的 100 倍。根据梅里达协议，美国为墨西哥和中美州的封锁行动提供 6 500 万美元的资金协助。²⁵保守估计认为，中美州的帮派成员高达 70 000 人，超过了当地的军事人员。²⁶许多国家的毒品卡特尔对省区治理产生了重要影响，偶然也对国家治理产生重大影响（见专栏 1.2）。

有组织犯罪网络涉足众多非法活动，包括贩毒、贩卖人口、贩卖轻小武器，金融犯罪和洗钱活动。非法活动要求法律统治缺位，因此，通常在

受到其他暴力形式影响的国家，这些活动比较猖獗。多项研究表明，有组织犯罪每年产生的收入下限为 1 200 亿美元，上限甚至高达 3 300 亿美元，²⁷其中贩毒的利润最为丰厚。其他预测显示，包括有组织犯罪在内的世界灰色经济可能高达全球国内生产总值的 10%。²⁸

受到政治暴力影响、制度薄弱的国家同样容易遭受非法交易的困扰。2003 年以来，贩毒组织利用西非制度薄弱的空子，在那里建立贩运中心，导致在那里起获的贩往欧洲的可卡因增加了四倍。专栏 1.2 阐明了非法交易和暴力在这个区域是如何共生的。²⁹中美洲武装组织通过采掘并走私黄金等珍贵矿产来保障自己的资金来源。据估计，刚果民主共和国每年走私到国外的黄金约为 40 吨，价值 12.4 亿美元。³⁰这种犯罪非法交易和暴力之间的关系并不是非洲独有的现象。例如，缅甸依然是鸦片的主要来源地，全世界 10% 的鸦片是由缅甸生产的，而且它仍然是东亚和东南亚的主要交易中心；非法采伐木材仍然是缅甸面

专栏 1.2 西非的不稳定局势、政治暴乱和毒品走私

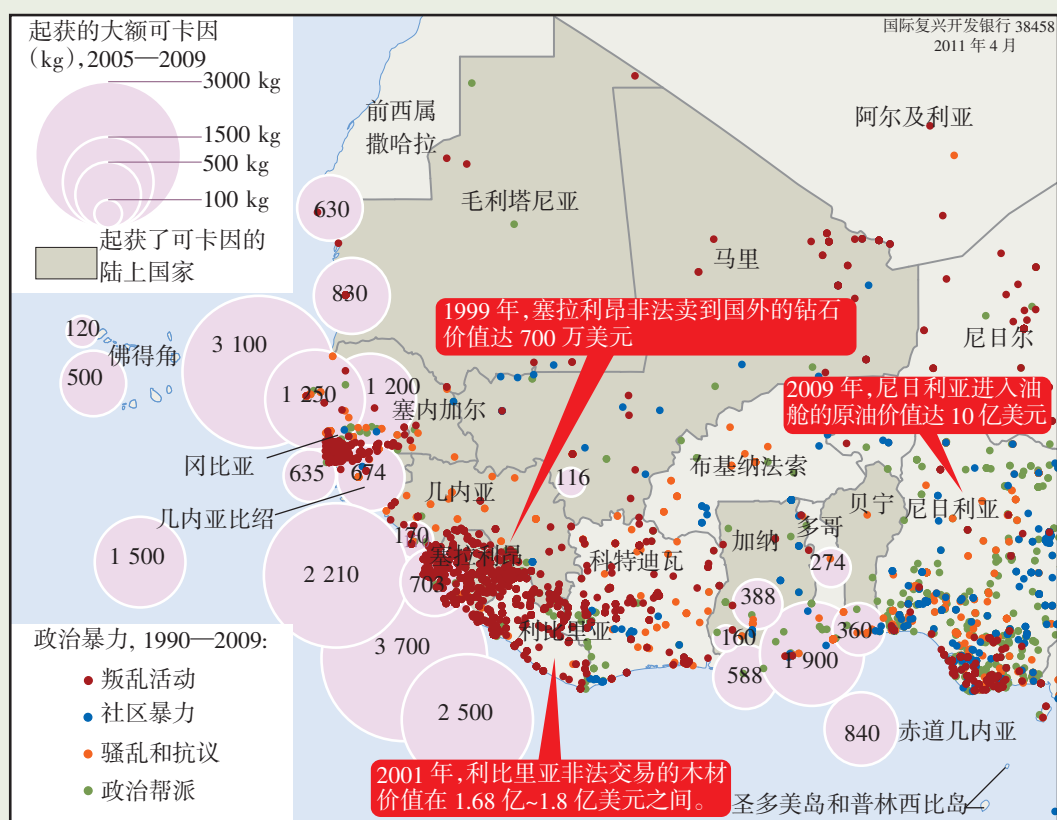
西非是世界上最贫穷、最不稳定的区域之一。西非 16 国中，13 个国家被列入联合国“最不发达国家”名单。自独立以来，该区域已经发生了至少 58 次政变、未遂政变和内战，而且叛乱活动仍然非常活跃。

结束冲突的国家恢复发展、创建弹性机制需要时间，而冲突后薄弱的治理环境也引起了跨国犯罪网络的青睐。2004 年，国际毒品贩运者开始将该区域作为其从南美向欧洲贩运可卡因的运输基地。

据估计，2008 年在西非中转的可卡因约为 25 吨，这些可卡因抵达西非时的运输价值为 10 亿美元，到达目的地西欧的最终价值为 68 亿美元。²⁰ 毒品走私者用一部分利润贿赂政府官员。根据联合国毒品控制和犯罪预防办公室对西非跨国组织犯罪威胁的评估，“执法官员只要睁一只眼、闭一只眼，就能获得比他们一生的工作收入还要高的回报”。²¹

地图 1990 年至 2009 年西非冲突期间的非法交易和暴力活动

自 1990 年以来，西非一直承受着政治、社区和犯罪暴力的困扰。冲突期间，钻石、木材和原油被非法交易。近年来，该区域成为从南美向欧洲贩运可卡因的通道。



资料来源：冲突数据摘自 Raleigh 等 2010 ACLED 数据库（武装冲突发生地及事件数据库），起获数据和非法交易数据摘自 UNODC 2010a；世界发展报告工作组的计算。

注：上面的地图显示西非 1990—2009 年的冲突掩盖了非法交易和起获数据。塞拉利昂和利比里亚的暴力数据为 1990—2010 年数据，其他国家的暴力数据为 1997—2009 年数据。

临的重大挑战；尽管 2005—2008 年间，来自缅甸的木材贸易降低了 70%，流入他国的非法贸易仍在持续。缅甸也是来自非洲和南亚的野生动物贸易

的主要渠道。³¹

当今暴力活动循环发生

发展中国家倾向于认为从暴力到

持续安全的进程基本上呈线性，而重复发生的暴力活动只是一个例外。但是，反复发生的内战已经成为当今世界武装冲突的主导形式。2003 年以来发生的每一次内战都是之前内战的延续。³² 在 20 世纪 60 年代发生的所有冲突中，57%是冲突发生国的第一次冲突（许多是殖民时代结束后新建立的国家）。³³ 每十年都有相当一些国家发生第一次冲突，以致于 21 世纪发生冲突的国家中，90%已经经历了一次内战（见表 1.2）。近来达成的几个政

治协议并没有终止战斗，比如阿富汗和刚果民主共和国。如同前面所述，高水平犯罪暴力可能紧随成功的和平协议之后。

目前，几个结束了内战的中美洲国家死于暴力的人数增加，犯罪活动导致的死亡人口超过了内战。1999 年以来，萨尔瓦多（+101%）、危地马拉（+91%）和洪都拉斯（+63%）的杀人犯率增加了，这是因为与贩毒相关的犯罪网络更加活跃了（见图 1.3）。20 世纪 80 年代和 90 年代，这些国家受

表 1.2 国家常常陷入冲突

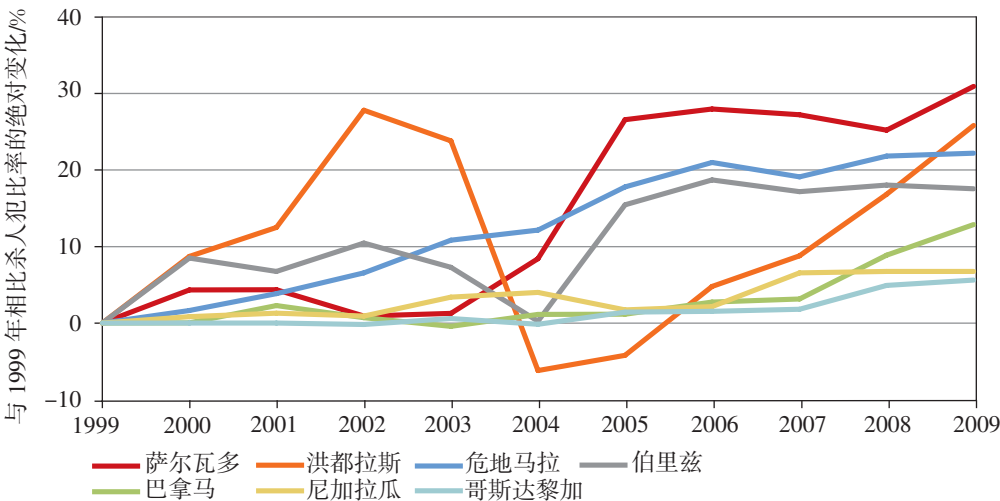
在当今世界，反复发生的暴力活动司空见惯，这表明少数国家从来没有真正过渡到“战后”。20 世纪 60 年代以来，在曾经发生过冲突的国家，袭击率呈上升趋势。2003 年以来任何一个发生内战的国家，都是曾经发生过内战的国家。

十年期	没有发生过冲突的国家的袭击率/%	曾经发生过冲突的国家的袭击率/%	袭击总数
20 世纪 60 年代	57	43	35
20 世纪 70 年代	43	57	44
20 世纪 80 年代	38	62	39
20 世纪 90 年代	33	67	81
21 世纪前十年	10	90	39

资料来源：Walter 2010；世界发展报告工作组的计算。
注：之前发生的冲突包括 1945 年以来发生的任何重大冲突。

图 1.3 尽管中美洲实现了政治和平，但暴力犯罪活动仍然在增加

1999 年以来，中美洲任何一国的杀人事件都增加了：萨尔瓦多每 10 万人当中，杀人犯从 30 人增加至 61 人，危地马拉则从 24 人增加至 46 人。



资料来源：世界发展报告工作组基于联合国毒品控制和犯罪预防办公室 2007 的计算值；联合国毒品控制和犯罪预防办公室和世界银行 2007；国家资料。
注：基准年 1999 年的杀人犯比率为 0。

到内战或政治不稳定的困扰。20 世纪 90 年代，萨尔瓦多和危地马拉签署了和平协议，避免了重新卷入内战。现在，两个国家都面临着能够对发展产生同等毁灭性影响的有组织暴力犯罪的困扰。

暴力活动严重影响了发展

无论是从人类苦难还是从社会经济影响来看，公民、社区、国家和世界都为暴力活动付出了巨大的代价。这种代价既包括死亡、残疾和破坏等直接代价，也包括预防、不稳定和流离失所等间接代价。其中一些损失可以用经济学概念直接测量和定量，但是创伤、社会资本和社会公信的丧失、预防成本和之前的投资和贸易等并不容易测量。³⁴

暴力活动的人力资源成本

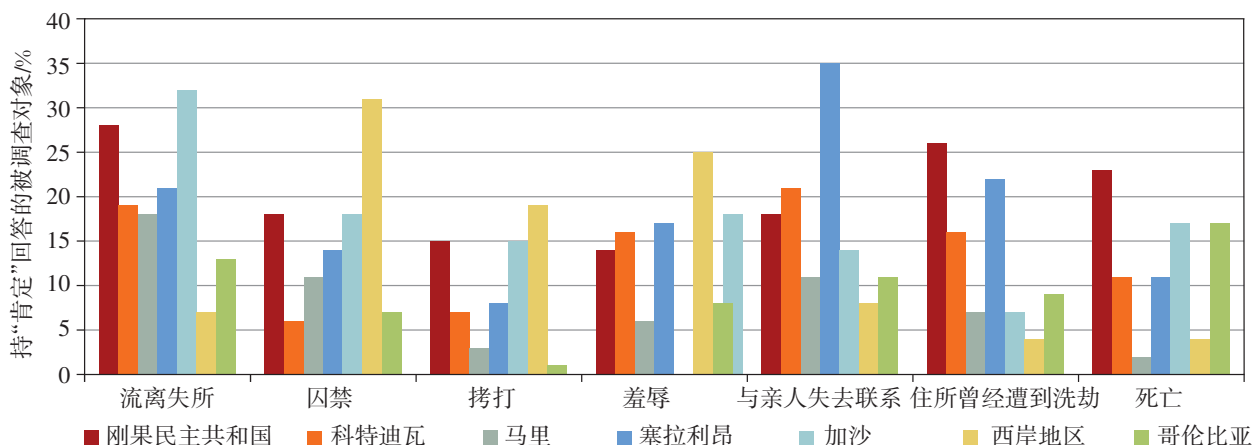
暴力活动最重要的影响是其对人类安全和尊严的危害，因此，免于暴

力和恐惧是一项基本人权。2008 年，90 多个国家签署支持《关于武装暴力和发展问题的日内瓦宣言》；宣言认为，“免于武装暴力威胁的生活是人类的一项基本需求”。³⁵ 为更好地理解暴力对生命和生活产生的影响，世界发展报告工作组请挪威研究机构 Fafo 在几个国家和区域内，围绕受到暴力影响的国家代表性案例和次区域的组合开展调研。³⁶ 在过去三年中，高达 26% 的调查对象报告说他们直系亲属的家曾经被洗劫过，高达 32% 的调查对象曾经无家可归，高达 19% 的调查对象的家庭成员曾经被拷打过（见图 1.4）。

社会中最弱势群体受到暴力的影响最为频繁。受到住宅和工作场所的限制，弱势群体几乎得不到金钱或良好关系可以提供的保护。暴力活动导致人口流离失所或不能取得收入，导致贫穷儿童营养不良，损害了他们的身体功能和认知功能，从而产生了长期的不良影响。暴力活动破坏学校基

图 1.4 暴力活动给家庭造成灾难的方式多种多样：关于过去三年中直系家庭成员遭遇暴力活动影响的调查

受冲突影响国家的人民遭遇的流离失所、与亲人失去联系、囚禁和羞辱的问题对整个家庭产生影响，危害生命并破坏了社会资本。在加纳，1/3 的被调查对象回应说在过去的三年中他们的某个直系家庭成员流离失所。在西岸，1/3 的被调查对象经历过某人被囚禁的事情。在塞拉利昂，35% 的被调查对象回应说在过去的三年中他们与直系家庭的某个成员失去了联系。



资料来源：Boas, Tiltne 和 Flatø 2010。

注：2010 年早期在七个国家、地区或次国家地区进行的调查。样本的选择覆盖了地理条件不同、发展水平不同、面临不同暴力类型或从不同暴力类型中恢复的所有地区。科特迪瓦、塞拉利昂和哥伦比亚使用了国家代表性样本。在刚果民主共和国和马里的部分地区进行了调查。加纳和西岸地区使用了独立的代表性样本。

基础设施，迫使教师离职，中断教育活动，而且常常是中断一代贫穷儿童的教育。战争、劫掠和犯罪活动损害了贫穷人口的家庭资产。由于害怕暴力袭击，他们不去田里耕作，不去诊所就诊，不去工作，不去市场。对贫穷国家的贫穷人口而言，大家庭常常是他们的唯一保障，家庭成员的死亡常常使他们陷入孤独和无保护的境地。³⁷

暴力活动对发展的影响

和没有受到暴力活动影响的国家相比较，受到大规模暴力活动影响的国家的减贫活动年均低 1 个百分点。³⁸ 经过几年大规模暴力活动之后，两者之间的差异非常突出：20 世纪 80 年代受到暴力活动影响的国家，其减贫活动落后 8 个百分点；而那些在 20 世纪 80 年代和 90 年代经历过大规模暴力活动的国家则落后 16 个百分点。1981—2005 年期间一直经历大规模暴力活动的国家，其平均贫困率比未经历暴力活动的国家高出 21 个百分点

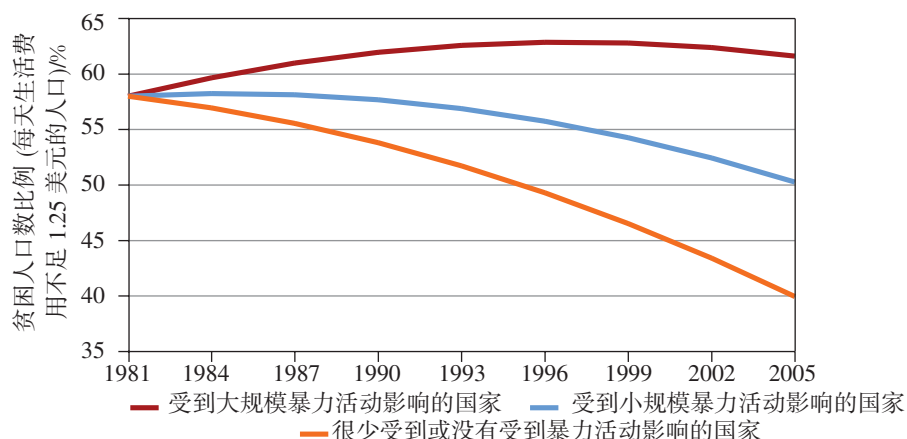
(见图 1.5)。暴力活动对发展的破坏性影响和受冲突影响国家与未受冲突影响国家之间不断拉大的差距，令世界深感忧虑。

青年男性是暴力活动的主要战斗力量，他们是暴力活动直接影响的主要承受者；但是，妇女和儿童过多地承受着暴力活动的间接影响（见表 1.3）。³⁹ 96% 的被拘押人口和 90% 的失踪人口是男性，⁴⁰ 80% 的难民和国内流离失所人口是妇女和儿童。⁴¹ 而且暴力具有自我繁衍性：经历伤害的儿童在他们日后的生活中更有可能卷入暴力活动。⁴²

性暴力和性别暴力依然是一个严重问题，在脆弱和受冲突影响的国家尤其如此。⁴³ 当代大多数武装冲突是“低强度的”内战，参与者是未受严格训练的、武器装备低劣的小股势力，他们避免卷入大规模军事活动，但是经常以极其野蛮的手段对付平民。⁴⁴ 对全球 50 个国家的回顾发现，大规模战争之后，性别暴力显著增加。⁴⁵ 在

图 1.5 受暴力影响国家和未受暴力影响国家的贫困差距在不断拉大

世界大部分地区的贫困率在持续下降，但是受暴力影响的国家却正在被甩在后面。每隔三年，受到大规模暴力活动影响的国家（阵亡人数或凶杀事件超额死亡人数相当于一次主要战争的死亡人数），其减贫成果也落后 2.7 个百分点。某些受到暴力影响的国家，其贫困率实际上上升了。



资料来源：世界发展报告工作组基于 Chen, Ravallion 和 Sangraula 2008 贫困数据的计算（如欲获得详细数据，请登录 <http://iresearch.worldbank.org>）。

表 1.3 暴力冲突对两性的影响

	直接 影响	间 接 影响
男性	较高的发病率和战争死亡率 延迟实现或丧失较高的生活水平 性暴力或性别暴力：性别选择性屠杀，被强征入伍，受到虐待、强奸和伤残，被迫对他人实施性暴力 较高的残障率	前战斗人员卷入犯罪或非法活动的风险以及在寻找生计出路时存在困难 其他形式的暴力活动，尤其是家庭暴力更加猖獗
女性	更有可能成为国内的流离失所人口或难民 性暴力和性别暴力：受到强奸、人口贩卖和卖淫的危害，受到强迫怀孕和强迫婚姻的危害	生殖健康问题 妇女在高压下的生育和护理角色 由于家庭成员死亡和“额外工人效应”而导致参与劳动力市场的变化 较高的家庭暴力发生率 更多参与政治的可能性 冲突期间性别角色的变化提高了妇女的经济参与度
一般	沮丧、创伤、精神痛苦	资产和收入损失 移民倾向增加 婚姻和人口生产的破裂模式 家庭社会网络缺失，包括保险机制和中断的教育福利受损，尤其是贫穷和营养不良造成的身体不佳和残障

资料来源：Anderlini 2010a；尾注对多个资料出处进行了描述。⁵⁰

某些情况下，社会道德秩序的崩溃和增加的大赦是导致性别暴力的原因，但是，针对妇女和儿童的性暴力和身体暴力威胁或犯罪也可能是系统化的战争工具：控制、胁迫和羞辱。波斯尼亚和黑塞哥维那、利比里亚、秘鲁和乌干达已经发生了群奸事件。⁴⁶ 据估计，仅在卢旺达 1994 年的种族大屠杀中就发生了 250 000 起强奸。⁴⁷ 尽管强奸和性虐待的受害者绝大多数是青年女性⁴⁸，男性也可能成为性暴力或暴力的受害者，或者被迫对其他人实施性暴力，甚至是他们的家庭成员。⁴⁹

暴力活动对人类的主要影响是人口被迫离开家园。到 2009 年年底，世界上大约 4 200 万人口由于冲突、暴力和人权侵犯等问题而被迫离开或逃离他们的家园：逃离原籍国或居住国的难民达到 1 500 万，国内流离失所人口（IDPs）达到 2 700 万。发展中国家也成了大部分难民的接收国，地

方和国家能力因此面临着额外的压力。2009 年，发展中国家接受了 1 020 万难民，换言之，全球将近 70% 的难民被发展中国家接受。流离失所人口的不断增加迟滞了从暴力活动中恢复的进程，中断了人类的发展，这些新增的流离失所人口包括巴基斯坦、刚果民主共和国和苏丹等国 2009 年和 2010 年新形成的大规模的流离失所人口。⁵¹

流离失所人口的苦难遭遇常常延续很长时间。乍得、约旦、黎巴嫩和苏丹的营地已经成为许多流离失所人口的家，他们在那里常常一住就是几十年，而不仅仅是数月数年。21 世纪被迫流离失所的人口大多是国内武装冲突所致，而非国际冲突的结果。人口向城市中心的流动增加了犯罪、社会紧张局势、社区暴力和政治不稳定的潜在可能性。⁵² 同时，过去大规模的遣返活动减少了，2004 年以来回归

人口的数字成下降趋势。⁵³

鉴于上述所有原因，受暴力活动影响地区成为实现千年发展目标的重大挑战。受暴力活动影响国家的人类发展指标表现不佳，显然，这些国家的社会发展受阻（见图 1.6）。从几乎所有与千年发展目标相关的指标来看，这些国家的发展都处于落后的状态。发展赤字集中在脆弱的、受到冲突影响的、正在恢复中的地区，⁵⁴ 77% 未入小学的学龄儿童、61% 的贫穷人口和 70% 的婴儿死亡集中在这些地区。⁵⁵

脆弱和受冲突影响国家的人口贫穷、辍学的几率更高，获得基本健康卫生服务的可能性更小。在脆弱国家或受冲突影响国家出生的儿童，罹患营养不良的几率是其他国家儿童的两倍，不能获得净化水的几率将近两倍；小学学龄儿童未入学几率是其他国家儿童的三倍；在 50 岁生日之前死亡的几率将近两倍。在世界对千年发展目标的进程进行评估时，人们很容易发现有暴力倾向的国家和其他发展中国家的差距在拉大。⁵⁶ 没有一个低收入脆弱国家实现了千年发展目标的哪怕一个指标，很少有国家到 2015 年能够实现这些目标。⁵⁷ 由于在过去的十年中，大多数脆弱国家和受冲突影响国家的进展比较缓慢，这一差距仍在继续拉大。例如，在过去的二十年中，几乎所有国家的婴儿死亡率在持续下降，⁵⁸ 但是脆弱国家和受冲突影响国家婴儿死亡率的降低却落在后面（见图 1.7）。1990 年每 1 000 例婴儿死亡超过 100 例的国家中，那些未受到冲突影响的国家的婴儿死亡率降低了 31%，而脆弱国家和受冲突影响国家的婴儿死亡率只降低了 19%。如果这些脆弱国家和受冲突影响国家在降低婴儿死亡率上取得了和其他发展中国家一样的成果，这些国家每年将有几

乎 100 多万儿童将活过一周岁。

在中等收入国家，地区暴力活动可以产生严重的社会经济后果。在经济实力较强、制度比较健全的国家，暴力影响地方化了，但是，暴力仍然是阻碍人类发展的重要环节，流向受影响地区的外国直接投资也会减少。⁵⁹ 据估计，印度尼西亚亚齐省的冲突成本高达 107 亿美元，60% 以上是由农业、畜牧业、企业和渔业的损害或毁灭造成的。而且在冲突期间，亚齐省的婴儿死亡率和贫困率比国家平均水平高 50%。⁶⁰

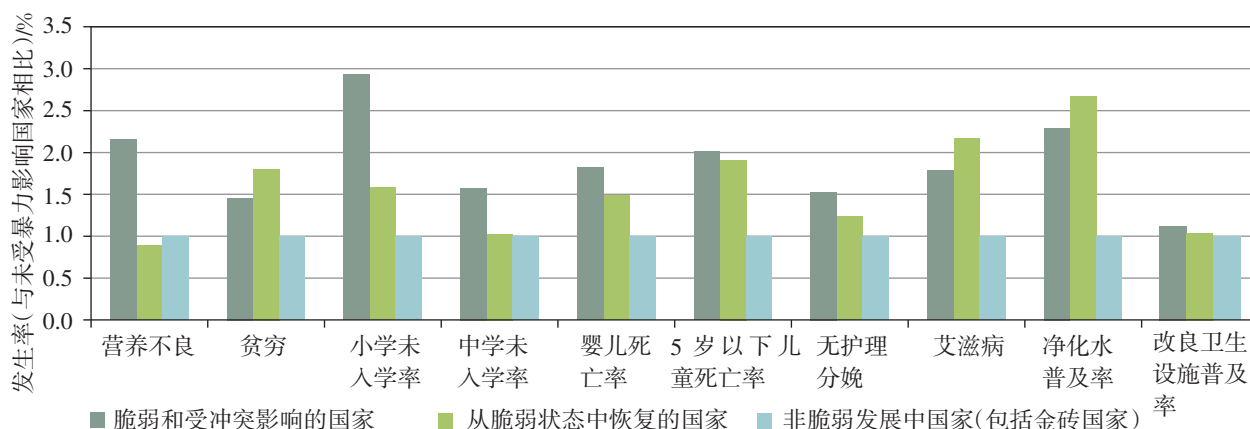
暴力活动的影响是长期的。对经历内战的国家而言，恢复到战前的增长路径平均需要十四年的和平。⁶¹ 直到 1990 年，布基纳法索和布隆迪的收入水平和增长路径平分秋色。布隆迪突然爆发内战后，其实际收入降到了 1970 年的水平。⁶² 由于未经历重大冲突，布基纳法索的当前收入是布隆迪的 2.5 倍还多（见图 1.8）。“走出贫困”研究发现，在过去十年中，受冲突影响村庄需要 2~3 年的时间才能摆脱对暴力活动再次发生的恐惧，从而迟滞了经济发展。相比之下，未受到冲突影响的村庄只需要 2~4 周的时间就能摆脱对暴力活动再次发生的恐惧，经济发展也没有因此放缓。⁶³

受冲突影响国家在重新吸引投资者（包括国内投资者和国外投资者）方面存在困难，这可能是其增长持续低迷的原因之一。内战可能使一国在《世界各国风险指南》中的平均分降低 7.7 分（100 分制），犯罪暴力的影响也大体如此。⁶⁴ 冲突平息后的前三年，国家的分数比类似的非冲突国家低 3.5 分。尽管这些国家的经济活动常常出现冲突后的繁荣，但这种繁荣不可能是体现投资者信心恢复的、基于投资的经济活动。贸易要经过好多年才能

图 1.6 暴力活动是实现千年发展目标的主要障碍

a. 脆弱的、复兴中的和非脆弱发展中国家（non-FCS）的营养不良、贫穷和其他灾祸发生率

脆弱或受冲突影响国家的儿童罹患营养不良的几率是其他发展中国家的两倍，小学辍学率则将近三倍。

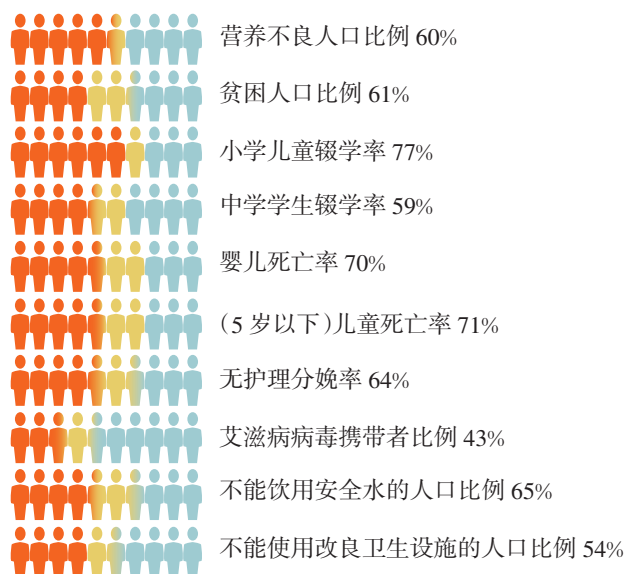


资料来源：世界银行 2010n；世界发展报告工作组基于 Gates 等 2010 的计算值。

注：图 1.6a 比较显示了脆弱的、受到冲突影响的、从脆弱中恢复的国家的每一项与未实现的千年发展目标相关联的灾难的发生率，对比对象是所有其他发展中国家。比率是受影响人口加权后的比率，所以每一条柱状可以被视为受影响人口相对于非脆弱冲突影响国家人口的比值比：比如，脆弱和受冲突影响国家小学学龄儿童辍学的几率是其他发展中国家儿童的三倍。

b. 受暴力活动影响国家的比重：

脆弱和受冲突影响的国家以及那些正在从冲突和脆弱中恢复的国家，占此处所关注的人口的 47%，然而，他们的婴儿死亡率 70%，不能饮用安全水的人口占 65%，小学儿童辍学率 77%。

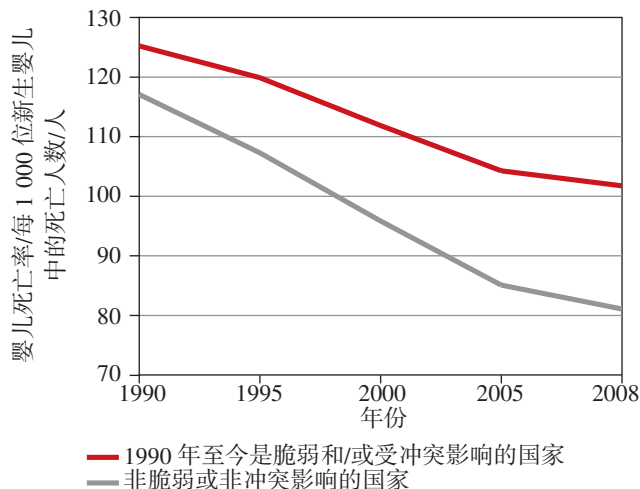


资料来源：世界银行 2010n；世界发展报告工作组基于 Gates 等 2010 的计算值。

注：当前脆弱和受冲突影响国家占此处所考虑国家人口的 33%。从脆弱和冲突中恢复国家占此处所考虑国家人口的 14%。因此，如果世界发展目标的赤字是均衡分布的，那么这些国家在所述各项灾难中占有的比例应为 47%。红色到橘黄色的人口代表了每一项世界发展目标在脆弱的、受到冲突影响的和恢复中的国家的赤字比例。蓝色人口代表其他发展中国家的赤字比例。本图不包括巴西、中国、印度和俄罗斯联盟，这些国家或者大大超越了世界发展目标各项指标的要求，或者不逊色于其他发展中国家（参见专题小组讨论会 panel a）。由于这些国家大，将它们纳入计算将扭曲关于全球人口的任何讨论。

图 1.7 受暴力活动影响国家和其他国家婴儿死亡率的差距日益拉大

1990 年，每十例婴儿出生第一年死亡超过 1 例的国家中，那些受到暴力活动影响的国家在降低婴儿死亡率工作中落后了。1990 年以来，这两组国家之间的差距增加了一倍。



资料来源：世界银行 2010n；世界发展报告工作组的计算值。

注：由于数据有限，本报告估计百分点时，采用了能够获得数据的最近五年期的数据。样本包括每 1 000 例存活新生儿中婴儿死亡率高于 100 例的所有国家。1990—2008 年期间从未脆弱或受冲突影响的国家被列入“非脆弱”组，而此间受到冲突影响的国家或脆弱国家被划入“脆弱和/或受冲突影响”组。

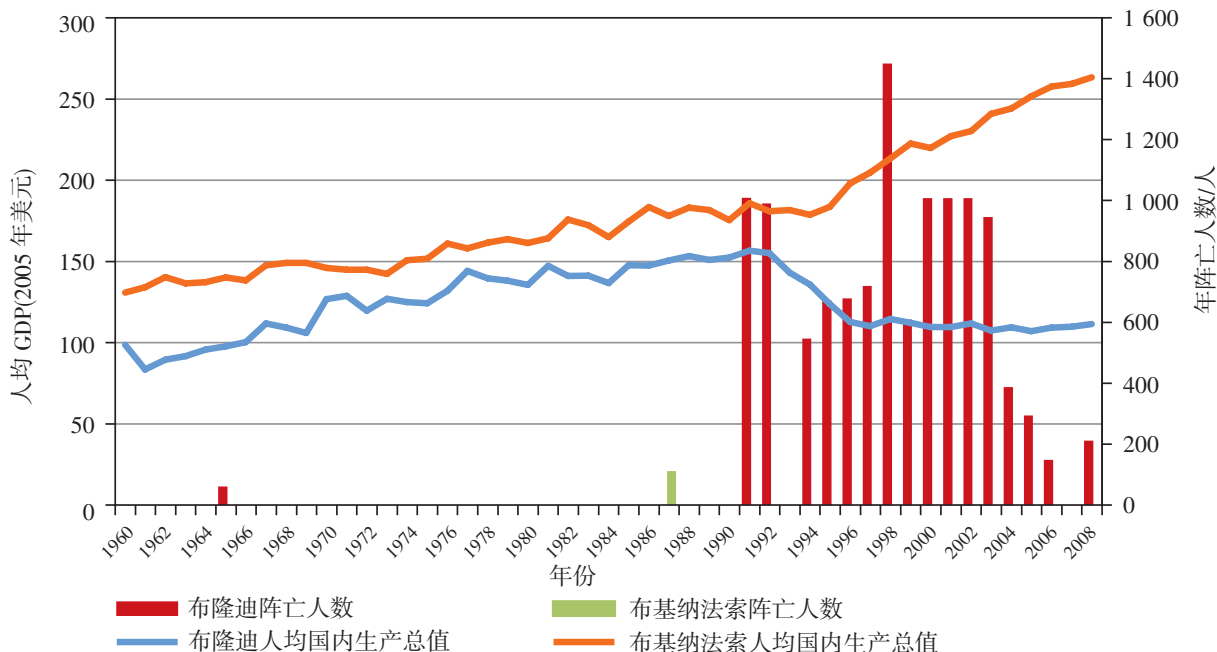
恢复，这是投资者风险观念作用的结果。在内战发生的第一年，贸易可能降低 12%~25%，但是对最为严重的内战而言（累计死亡人数超过 50 000），贸易的损失在 40% 左右。⁶⁵ 甚至在冲突发生后的 25 年以后，中断的贸易仍不能恢复。不太严重的冲突，对贸易的影响也较小，但贸易要恢复到冲突前的水平，平均需要 20 年时间。

暴力活动也对人权产生持久的影响。在大规模内战期间，身体健全权指数⁶⁶平均下降 3.6 分（0~8 分制，0 分表示政府毫不尊重人权。身体健全权指数是衡量对人权尊重程度的指数。暴力发生时期侵犯人权行为的增加是意料中的事情。然而在冲突结束之后，一般社会要经过十多年时间才能恢复到冲突前的人权状况，这有点儿出乎人们的意料。⁶⁷ 第 2 章的讨论将阐述公民之间以及公民对政府的信任。⁶⁸

除人类遭遇的苦难之外，有组织

图 1.8 暴力活动对增长的影响是巨大的、长期的

直到 20 世纪 90 年代早期，布基纳法索和布隆迪的人均收入和增长不相上下。布隆迪发生大规模暴力活动之后，两国的增长路径开始分化。事实上，布隆迪失去了将近 20 年的收入增长，收入水平退回到 1970 年的水平。



资料来源：世界银行 2010n；Gleditsch 等 2002；Gates 等 2010；乌普萨拉/奥斯陆和平研究所武装冲突数据库（Harbom 和 Wallensteen 2010；Lacina 和 Gleditsch 2005）；世界发展报告工作组的计算值。

暴力活动造成的社会经济成本（如经济冲击和自然灾害）超过了其他引起发展实践者关注的事件的影响。尽管所有这些成本都不能量化，保守的估计数字是，内战和极高水平暴力犯罪的生产损失经济成本在国内生产总值的2%和3%之间波动（见专栏1.3）。⁶⁹这还不包括财产的损坏或丢失，而这一损失也可能相当客观。例如，据估计，拉丁美洲和加勒比犯罪活动的物质成本是国内生产总值的1%，几乎是美国的2倍。⁷⁰其他间接成本，比如军事开支增加导致发展和人力资本投资大大削减，可能不能以生产来衡量。内战期间军事开支通常会增加2.2%，冲突结束后，军事开支也比战前高出1.7%。⁷¹正如本章一开始所述，这些估计不包括伤亡、创伤和压力等冲突的人力成本。

暴力活动的溢出效应

暴力活动对发展的影响，如同它的起源一样，跨越边界向外溢出，这意味着其对邻国、对区域、对全球都产生影响。暴力活动可以使一国成为他国的“恶邻”。例如，20世纪90年代晚期发生在利比里亚查尔斯·泰勒总统时期的冲突现象（被暴力活动训练出来的人口、轻武器的泛滥、木材和钻石的非法交易）对科特迪瓦、几内亚和塞拉利昂造成了伤害⁷²。恶邻危害经济前景：估计数字显示，内战邻国每年的损失是其年国内生产总值的0.7%。⁷³据估计，一国恐怖袭击事件增加一倍，它与每个贸易伙伴的双边贸易额降低约4%。⁷⁴随着恐怖主义涉足全球非法交易市场，极端恐怖主义分子可以通过走私、避税、贩毒和造假币；以及在欧洲进行非法外汇交易为自己的活动提供资金。⁷⁵

海盗，例如在亚丁湾活动的索马

专栏 1.3 暴力犯罪和不安全导致巨大经济成本

间接成本远远超过直接成本。间接成本是由压力和创伤、暴力事件导致停工、病伤和心理疾病导致生产率较低等因素造成的。2004年，巴西所有人间暴力造成的直接医疗成本估计为2.35亿美元，间接医疗成本估计为92亿美元。相比之下，牙买加的这一数字分别为2 950万美元和3.85亿美元，泰国分别为4 030万美元和4.32亿美元。不断有研究结果表明，肯尼亚的估计暴力总成本为其国内生产总值的1.2%。据估计，联合王国每年的家庭暴力直接成本为57亿英镑。

如果加上警察、医疗保健、私人保镖和投资降低等其他间接成本，这一数字可能更令人震惊。据估计，2005年，犯罪暴力给危地马拉造成的成本为24亿美元，即其国内生产总值的7.3%，这是同年发生的飓风Stan造成的损失的两倍还多，是农业部、卫生部和教育部2006年预算的两倍还多。2003年，萨尔瓦多犯罪暴力的成本为17亿美元，或者说其国内生产总值的11.5%。据墨西哥政府估计，单是2007年一年，销路、就业和投资机会丧失等犯罪和暴力等引起的成本为国内生产总值的1%。据估计，如果海地和牙买加的犯罪率降至哥斯达黎加的水平，他们的年国内生产总值可以增加5.4%。这些成本和内战的成本估计值之间存在可比性。根据过去50年跨国专题小组讨论会的增长基准线，研究人员估计内战的成本是每年暴力国内生产总值成本的1.6%~2.3%。对受到暴力影响的一般国家而言，这些影响日积月累，造成的成本可能是高达30年的国内生产总值损失。

不安全问题给私营企业造成的损失相当可观，表现为犯罪活动的直接成本（偷盗、纵火或其他破坏形式）和对安全系统的投资。跨国调研发现，在塞内加尔、南非、坦桑尼亚和乌干达，这些成本相当于销售额的1%~3%，在肯尼亚，相当于销售额的6%。几乎在所有的案例中，这些成本的大部分被用于安全技术和安全服务。这些数字是保守估计值：其他研究结果估计犯罪的成本在国内生产总值的3.1%和7.8%之间波动。

资料来源：Collier 和 Hoeffler 2004；Butchart 等 2008；Walby 2004；Geneva Declaration 2008；联合国开发计划署 2005c, 2006；联合国毒品控制和犯罪预防办公室和世界银行 2007；Skaperdas 等 2009；Willman 和 Makisaka 2010；Farrell 和 Clark 2004；Altbeker 2005；Alda 和 Cuesta 2010；肯尼亚卫生部 2007；世界银行 2010d。

里海盗，同样会损害区域贸易和经济活动。⁷⁶为打击非洲之角和印度洋的海盗，部署海军力量执行打击海盗任务的国家超过了27个，据估计，年成本在13亿~20亿美元之间波动。⁷⁷据估计，2010年世界旨在遏制和威慑海盗的行为的成本在17亿~45亿美元之间。⁷⁸据估计，如果将赎金、保险和船只变更航线等包括在内，海盗抢劫的直接经济成本总计为57亿~112亿美元。⁷⁹

暴力活动的溢出效应并不仅限于经济层面。如上所述，世界上将近75%的难民被其邻国收留。⁸⁰ 利比里亚和多哥的难民长期在加纳避难，超越了加纳国家提供服务的能力，造成了与当地居民的紧张关系。⁸¹ 1999 年科索沃战争期间，科索沃阿尔巴尼亚人大规模涌入马其顿，这进一步加剧了斯拉夫多数派和阿尔巴尼亚少数派的紧张关系。⁸² 传染病会在因暴力活动而中断了卫生健康服务或公共服务缺失的地区出现。例如，每 1 000 位难民进入一个非洲国家，东道国就会新增 1 400 例疟疾病例。⁸³

世界各国都能感受到暴力和不安全的外溢。甚至世界上那些因财富和距离而远离不安全困扰的地区，也是如此。全球不安全成本既包括心理层面的（帮派威胁的困扰、非法交易和恐怖主义）成本，也包括实际层面的成本（安全措施成本的增加）。一项对西欧 18 个国家 1971—2004 年期间的研究表面，每百万人口每多经历一次跨国恐怖分子袭击事件，经济增长就降低 0.4 个百分点，而每多经历一次国内恐怖主义袭击事件，经济增长则降低 0.2 个百分点。⁸⁴ 皇家壳牌石油在

石油储藏丰富的尼日尔三角洲拥有出口码头，2009 年 6 月，暴乱分子袭击了该码头，此后，纽约商品交易所的石油价格上升至每桶 2.33 美元（3.4%）。⁸⁵ 利比亚发生叛乱四周后，油价上升了 15%。⁸⁶

反复发生的暴力活动是世界各国的共同挑战

政治暴力和犯罪暴力不仅中断发展的进程，而且反复发生。超越这一范围，将地方冲突、社会抗议、帮派暴力、有组织犯罪和跨国恐怖主义与大规模内战联系起来进行考虑，是一项基本要求。大规模内战是大多数学术研究的重点。这种连锁状况造成了应对不同暴力形式方法的连贯性问题（这些方法常常互相脱离），而且“冲突后”重建和“预防”被视为互不相关的问题。国家无论收入、民族身份、宗教和意识形态如何不同，他们对暴力风险的认识和反应都是共同的。本报告的重要信息之一是：全球和区域和平与繁荣符合共同利益，国家之间就如何应对共同挑战存在更大的交流潜力。

专题1 当代有组织犯罪的互联性和演进性

加勒比地区经历了数十年的政治和犯罪暴力。除古巴以外的每一个大岛国和许多小岛国,巴哈马、开曼群岛、多米尼克共和国、海地、牙买加、圣和尼维斯岛、圣文森特和格林纳丁斯、特立尼达岛和多巴哥岛等每100 000人中的杀人犯均超过10个。其中一些国家的犯罪帮派活动已经渗透到政治暴力领域,二者互相加强。1970年以来,海地的大多数选举都经历了暴力,1987年选举中死亡人数是34个,2004年选举中死亡人数是89个,2010年,海地发生了政治暴力事件。反之亦然,在某些国家,贩毒进一步加剧了地方有组织的暴力活动。⁸⁷

西巴尔干地区因20世纪90年代那场导致南斯拉夫解体的内战而闻名。面对战争造成的混乱局势,许多人转而进行贩毒、贩卖人口、人类器官和武器等犯罪活动,这种状况甚至发展到有组织犯罪实施了大多数大面积的、破坏稳定的暴力活动。⁸⁸近年来,犯罪活动逐渐下降,但是,有组织犯罪仍然很猖獗。⁸⁹约32%的人口贩卖受害者来自或通过巴尔干,巴尔干通道是阿富汗和西欧海洛因非法交易的主要通道,每年通过那里的海洛因价值200多亿美元。⁹⁰帮派暴力活动以政治人物为目标。2003年,与海洛因贩卖联系密切的泽蒙帮,刺杀了塞尔维亚总理佐兰·金吉奇。⁹¹

在西非,肇始于利比里亚的传统政治冲突向塞拉利昂和科特迪瓦蔓延,此后,随着交战方掠夺自然资源、贩毒网络进驻该区域以及法治的松弛,被蔓延于该区域的、组织性更强的有组织犯罪取而代之。为战争募集资金的手段演变为非法交易钻石、木材、武器和人口的成功商业模式。⁹²查尔斯·泰勒是利比里亚交战一方的领袖和后来的总统。塞拉利昂特别法庭在对泰勒起诉书,指控他“共同犯罪集团……(通过)非法杀人、劫持、强迫劳动、躯体和性暴力、使用童子军……(去实施)对塞拉利昂领土的控制……和人民……”⁹³。据估计,泰勒通过这种犯罪活动积累了价值1.05亿~4.5亿美元的财富。⁹⁴2002年塞拉利昂冲突达到顶峰时,非法出口的钻石在其钻石贸易中的比例超过了90%,⁹⁵或者说,非法出口的钻石价值总额超过了2亿美元。⁹⁶

在尼日利亚,一场发生在富油区尼日尔三角洲的

大规模次国家冲突演变为有组织犯罪财团,经营油、武器并绑架外国工人。据估计,每年有250 000~300 000桶油(价值超过38亿美元)通过“装燃油”的方法被盗(从运输管道或储藏设备中偷油)。⁹⁷地方帮派和政治团体也可能卷入种族暴力事件。2007年肯尼亚大选后,帮派和具有政治目的的团体卷入了与种族有联系的暴力活动。⁹⁸

在阿富汗、巴基斯坦以及它们边界的部族区,政府、国际力量、塔利班和其他武装团体之间的冲突成为区域的头条新闻,这些冲突造成的暴力活动与贩毒、犯罪暴力以及绑架、敲诈和众多自然资源的走私联系在一起。新的紧张局势和外籍战士的介入使首都和外围区域争夺权力、治理和资源的长期冲突进一步加剧。

当选举和其他影响权力和资源分配的政治角逐发生时,民族之间的紧张局势和暴力活动可以迅速演变为政治暴力。20世纪90年代晚期,所罗门群岛两大岛屿,即瓜达康纳尔岛和马莱塔岛武装民兵之间的小冲突,导致大约35 000名马莱塔岛居民流离失所,并最终导致马莱塔岛民兵组织的崛起,该民兵组织因政府不能遏制瓜达康纳尔岛的好战性,迫使首相辞职。在巴布亚—新几内亚,传统的不满、资源争夺和土地纠纷等纠结在一起,造成了高地地区长期的民族和部族冲突,并演变为“raskol”帮在莫尔兹比港和其他城市地区的活动。⁹⁹国际社会经营开采木材和矿产的行为又刺激了既有的争夺自然资源的民族冲突。如西非和阿富汗—巴基斯坦边界地区,跨界暴力在邻国的影响已经超越了扰乱避难所的界限。乌干达的圣力抵抗军已经超越了原来的发生地,蔓延到众多国家及其边界地区,同样通过犯罪非法交易募集活动资金。2009年,通过亚丁湾的商船中,被索马里海盗劫持的超过了125艘。

世界某一地区的宗教和意识形态仇恨在相隔甚远的其他地区演变为地方冲突。20世纪90年代波黑战争达到高潮时,该区域之外的伊斯兰团体加入波斯尼亚穆斯林一方作战。¹⁰⁰同样,关于阿富汗和伊拉克外国雇佣兵和武装团体意识形态联系的国家新闻报道铺天盖地。相比之下,尽管涌入萨赫勒地区的具有意识

形态色彩的国际团体对马里这样偏远、历史上和平的国家产生了影响，这些团体却较少引起人们的关注。

在其他情况下，暴力活动可能通过潜在的制度缺陷联系在一起。也门目前面临着四种互不相同的冲突：北部地区的胡西叛乱、发生在阿拉伯半岛的基地组织、南部地区的不满，以及席卷阿拉伯世界的要求改革的抗议。除了应对这些问题的薄弱的国家制度，¹⁰¹ 几乎没有直接证据显示这些冲突之间存在

着联系。

资料来源：Harriott 2004；Curtis 和 Karacan 2002；Shanty 和 Mishra 2008；Andreas 2004；国际危机组织 2003；联合国毒品控制和犯罪预防办公室 2008，2010a；Anastasijevic 2006；塞拉利昂特别法院检察官办公室 2007；Lipman 2009；国际公义联盟 2005；Duffield 2000；Gberie 2003a；Even-Zohar 2003；Davies，von Kemedi 和 Drennan 2005；国际危机组织 2008b；Ashforth 2009；Porter，Andrews 和 Wescott 2010；Kohlmann 2004。

注释

1. 这些数字包括乌普萨拉大学/奥斯陆和平研究所武装冲突数据库对阵亡人数的最精确估计（Lacina 和 Gleditsch，2005；Harbom 和 Wallensteen，2010）。

2. 欲了解杀人犯区域趋势的详细内容，请参阅 Fearon，2010b 和为本报告准备的关于杀人犯的背景文件以及 2008 年全球武装暴力负担报告（2008 日内瓦宣言）。除拉丁美洲和加勒比外，几乎世界上所有地区的杀人犯率都下降了。撒哈拉沙漠以南非洲已有的当前和过去的杀人犯率数据不足以显示区域的趋势。

3. 世界发展报告工作组基于 Powell 和 Thyne 2011 的计算。

4. OAS，2001。

5. 政变企图的次数也减少了，从 20 世纪 90 年代的 22 次降低到 2000—2009 年的 12 次。20 世纪 90 年代政变的平均成功率是 40%，2000—2009 年期间则是 29%。

6. Lutz 和 Reiger，2009。

7. 世界发展报告工作组基于世界银行 2010n 的计算。

8. 在本报告中，受到脆弱制度、暴力和冲突影响的国家包括：（1）受到严重暴力犯罪影响，即每 100 000 人中杀人犯超过 10 个的国家；（2）受冲突影响国家，即 2006—2009 年期间发生了大规模内战（根据乌普萨拉大学/奥斯陆和平研究所武装冲突数据库的定义年阵亡人数超过 1 000 人的内战）的国家（Harbom 和 Wallensteen，2010；Lacina 和 Gleditsch，2005）；（3）联合国或区域性机构执行和平建设或维和等无边使命的国家；（4）脆弱国家，即 2006—2009 年期间制度薄弱的低收入国家（世界银行的国别政策与制度评估指数不足 3.2）（参见世界银行，2010e）。低收入脆弱的、受冲突影响国家指达到上述三个标准中任一标准的低收入国家（许多低收入国家没有完整的杀人率数据）。根据世界银行的定义，“发展中国家”同时包括低收入和中等收入国家。

9. 人类安全报告项目，待出版。

10. Ross，2003；McNeish，2010。

11. Ross，2003。

12. Demombynes，2010；联合国毒品控制和犯罪预防办公室，2010a。

13. Harriott，2004；Shanty 和 Mishra，2008；联合国毒品控制和犯罪预防办公室，2010a；Duffield，2000；Gberie，2003a；国际危机组织，2008b；Ashforth，2009；Porter，Andrews 和 Wescott，2010。

14. 在亚美拉尼亚的仪式化战争中，约束因素发挥着诸如减少被杀人口的数量或限制使用暴力对付他们的组织。国际红十字委员会对这种使用暴力的“传统”制约因素和现代国际人道主义法律相关的制约因素进行了比较。参见 Dinnen，Porter 和 Sage，2010。

15. Brands，2009；Parson，2010。

16. 国际危机组织，2009c。

17. Thapa，2010。

18. 联合国秘书长的下设机构威胁、挑战和改革问题高级别小组将恐怖主义定义为“除既有公约已经规定的恐怖主义行动外，任何以夺取平民或非战斗人员生命或严重伤害其身体为

目标,性质上或背景上旨在胁迫一定人口、一个政府或一个国际组织采取或不采取某种作为的行动”(联合国,2004a,52)。较早时期的辩论焦点是,定义是否应当以非国家行动者为唯一基础;高级别小组指出,国家使用武力对付平民的问题已经在国际战争法、国际刑法和国际人道主义法中得到体现。同时参见 Geneva Conventions, 1949; 联合国, 1998。

19. 2001年“9·11”事件之前,在美国本土发生的最具破坏性的恐怖主义袭击事件,是发生在奥克拉荷马市联邦政府办公大楼的爆炸事件,该事件由美国民兵组织运动的恐怖分子所为,造成168人死亡。见 Foxnews.com, 2001。

20. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室, 2010a。

21. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室, 2010a, 235–236。

22. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室, 2010b。

23. Jordan, 1999; Lupsha, 1991。

24. 参见 Demombynes, 2010。

25. Demombynes, 2010。

26. 帮派成员的估计数来自世界银行, 2010c。关于军事力量,尼加拉瓜和洪都拉斯各有约12 000名士兵,萨尔瓦多有13 000名士兵,危地马拉有27 000名士兵(参见 Rodgers, Muggah 和 Stevenson, 2009)。

27. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室, 2010a。本数字只包括犯罪活动的非法交易额,即毒品、武器、人口贩运、走私、伪钞和假冒产品以及敲诈的恶毒。如果加上腐败和欺诈性商业活动,每年的非法交易额将高达1.1万亿美元。同时参见 Baker, 2005。

28. Van der Elst 和 Davis, 2011; Glenny, 2008; Garzón, 2008; Naim, 2006; Schneider, Buehn 和 Montenegro, 2010。

29. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室, 2010b。

30. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室, 2010b。

31. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室, 2010b。

32. 参见乌普萨拉大学/奥斯陆和平研究所武装冲突数据库(Harboim 和 Wallenstein, 2010; Lacina 和 Gleditsch, 2005)。关于内战开始和终结趋势的讨论,参见 Hewitt, Wilkenfeld 和 Gurr, 2010; Sambanis, 2004; Elbadawi, Hegre 和 Milante, 2008; Collier 等, 2003)。

33. 表1.2中的统计数字基于第二次世界大战结束后内战的发生范围,因此20世纪60年代之前发生冲突的国家是指那些在1945—1959年发生过冲突的国家,20世纪70年代之前发生过冲突的国家是指那些在1945—1969年发生过冲突的国家,以此类推。

34. 关于更精确的成本和测量这些成本的方法,参见 Skaperdas 等 2009 和 2008 年日内瓦宣言。关于计量内战和其他冲突引起的直接和间接死亡数量,同时参见《人类安全报告项目》,待出版。

35. 2008 年日内瓦宣言。

36. 科特迪瓦、塞拉利昂和哥伦比亚使用了国家代表性样本。在刚果民主共和国和马里开展了调研。加沙地带和西岸使用了独立代表性样本。使用原始国家样本的国家包括海地,但是,2010年1月发生地震以后调研被终止了。

37. 参见 Justino 和 Verwimp, 2008; Blattman, 待出版。关于冲突对家庭和个体微观层面影响更广泛的分析,请参见通过冲突中的家庭网(<http://www.hicn.org>)。

38. 这些结果基于针对发展中国家1981—2005年期间一组调查对象国家年度固定影响的广义最小二乘回归估计值,以 Chen, Ravallion 和 Sangraula 2008 的贫困数据(如欲查阅原始资料,请登录 <http://iresearch.worldbank.org>) 和世界发展报告数据库的数据为基础。经过三年大规模内战的国家(大规模内战或每100 000人中死亡人数超过10人的、等同于内战的暴力活动)的贫穷人口的比例比其他国家落后2.7个百分点。经历过小规模内战(或相当于小规模内战的杀人犯率)的国家的贫穷人口的比例比其他没有爆发暴力活动的国家落后1.29个百分点。从统计数字来看, $p < 0.10$ 这样的结果水平相当可观,其期间效应和时间趋势也很强烈。

39. Anderlini, 2010a。

40. 《北京宣言和行动纲领》, 1995; 妇女难民委员会, 2009; 联合国儿童基金会, 2004。

41. 联合国人口活动基金, 2002; Plümper and Neumayer, 2006; Murray 等, 2002; Bastick,

Grimm 和 Kunz, 2007; El Jack, 2003。

42. 美国哲学协会, 1996; Dahlberg, 1998; Verdú 等, 2008。

43. 联合国, 2000, 2011。

44. 人类安全中心, 2005。

45. Bastick, Grimm 和 Kunz, 2007。

46. 参见联合国开发计划署, 2005b; 秘鲁真相及调解委员会, 2003。

47. Bijleveld, Morssinkhof 和 Smeulders, 2009。

48. 本表所述影响有多个来源: 国际特赦组织, 2005; Brück 和 Schindler, 2008; Carpenter, 2006; Chamarbagwala 和 Morán, 2011; Bijleveld, Morssinkhof 和 Smeulders, 2009; Chun 和 Skjelsbæk, 2010; El Jack, 2003; Falch, 2010; Finegan 和 Margo, 1994; Guerrero-Serdán, 2009; Heuveline 和 Poch, 2007; Ibáñez 和 Moya, 2006; 国际红十字委员会, 2001; 境内流离失所监控中心, 2007; 国际境界和东非次区域提高妇女地位支助倡议, 2007; 国际劳工组织, 2009; Jayaraman, Gebreselassie 和 Chandrasekhar, 2009; Kelly, 2010; Lamb 和 Dye, 2009; Lewis, 2009; Menon 和 Rodgers, 2010; Peltz, 2006; Murray 等, 2002; Ndulo, 2009; Plümper 和 Neumayer, 2006; Prieto-Rodríguez 和 Rodríguez-Gutiérrez, 2003; Li 和 Wen, 2005; Rehn 和 Johnson Sirleaf, 2002; Shemyakina, 2006; Torres, 2002; 联合国人口活动基金, 2007; 联合国, 2002, 2006b; Verwimp 和 Van Bavel, 2005; Verpoorten, 2003; Ward 和 Marsh, 2006; Willman 和 Makisaka, 2010; 妇女难民委员会, 2008; Verdú 等, 2008; 世界卫生组织, 2010。

49. Ward 和 Marsh, 2006。

50. Lewis, 2009; Willman 和 Makisaka, 2010; Anderlini, 2010a; Carpenter, 2006。

51. 境内流离失所监控中心, 2010。

52. 联合国难民事务高级专员公署, 2009。

53. Gomez 和 Christensen, 2010; Harild 和 Christensen, 2010。

54. “恢复中国家”是指那些以前十年受到脆弱性、冲突或暴力活动影响的国家。

55. Bowman 等 2008 也阐述了同样的影响。

56. 同时参见日内瓦宣言, 2010。

57. 十年后的 2010 年, 脆弱国家或受冲突影响国家仅仅弥补了实现世纪发展目标 20% 的差额, 而未受暴力活动影响的低收入国家则弥补了实现世纪发展目标 40%~70% 的差额 (参见世界银行, 2010e)。为 2010 年千年发展目标峰会编制的当前数据显示, 没有一个低收入脆弱国家或受冲突影响的国家实现了千年发展目标的一个简单分目标。一些国家近年来接近了目标, 取得了巨大的国内成果, 有可能实现目标。欲了解更多信息, 请查阅世界银行, 2010n, 联合国统计局, 2010; 联合国, 2007。

58. 即使在战区, 基本卫生服务也取得了进展; 欲了解全球趋势状况, 请参见人类安全报告项目。

59. Lacina, Gleditsch 和 Russett, 2006。

60. 兰德公司, 2009。

61. Hoeffler, von Billerbeck 和 Ijaz, 2010。

62. 需要注意的是, 武装冲突数据库中的内战数据并不覆盖所有的政治冲突。正如布隆迪的经历所示, 1991 年政治暴力的爆发导致内战和战争死亡, 但是, 发生在 20 世纪 60 年代至 80 年代的暴力活动是单方面暴力活动。参见乌普萨拉大学/奥斯陆和平研究所武装冲突数据库 (Harbom 和 Wallensteen, 2010; Lacina 和 Gleditsch, 2005)。

63. Narayan 和 Petesch, 2010, 12。

64. Hoeffler, von Billerbeck 和 Ijaz, 2010。

65. Martin, Mayer 和 Thoenig, 2008。

66. 关于指数详情, 请参阅 Cingranelli 和 Richards, 1999。

67. Hoeffler, von Billerbeck 和 Ijaz, 2010。

68. Hoeffler, von Billerbeck 和 Ijaz, 2010。

69. 关于冲突和暴力成本的概况, 请参阅 FSkaperdas 等, 2009。关于冲突相关经济成本的

具体估计, 参阅 Hoeffler, von Billerbeck 和 Ijaz, 2010; Imai 和 Weinstein, 2000; Collier 和 Hoeffler, 1998; Stewart, Huang 和 Wang, 2001; Cerra 和 Saxena, 2008; Collier, Chauvet 和 Hegre, 2007。关于犯罪成本的概况, 请参阅 Skaperdas 等, 2009; 关于具体估计, 请参阅 Riascos 和 Vargas, 2004; 联合国开发计划署, 2006。

70. Skaperdas 等, 2009 对近期的有关犯罪成本的文献资料进行了研究。包括伤害、财产损失和失窃等在内的犯罪活动物质成本, 约占拉丁美洲和加勒比国家国内生产总值的 3.6%, 约占美国国内生产总值的 2.1%。

71. Hoeffler, von Billerbeck 和 Ijaz, 2010。

72. Patrick, 2006。

73. Bayer 和 Rupert, 2004, 尽管 Baker 等 2002 发现冲突的后果相当于 33% 的关税壁垒。如欲了解研究冲突对增长影响的方法论的最新讨论或理论或基于对近邻或次近邻的新分析, 请参阅 De Groot, 2010; Murdoch 和 Sandler, 2002; Bayer 和 Rupert, 2004。Glick 和 Taylor, 2005 总结了冲突对贸易的影响。

74. 研究对 200 多个国家 1960—1993 年的双边贸易流动进行了调查 (参见 Nitsch 和 Schumacher)。

75. Europol, 2007。

76. 参见 Gilpin, 2009。

77. 关于方法论, 参见 Bowden, 2010; 关于美国海军成本, 参见美国政府责任署, 2010a。关于更多的信息, 参见欧洲大事 2010 和 Hanson, 2010。

78. 本数字包括威慑性安全装备的成本、海军成本、私人刑事起诉成本以及反海盗组织的运营成本 (参见 Bowden, 2010)。

79. 本数字包括赎金、保险金、船只变更航线、威慑性安全装备、海军、私人刑事起诉和反海盗组织的成本 (参见 Bowden, 2010; Chalk, 2008)。

80. Gomez 和 Christensen, 2010; Harild 和 Christensen, 2010。

81. 2009 年年末, 加纳的 13 658 名难民中, 将近 11 500 名来自利比里亚 (84%), 1 600 名来自多哥 (12%) (联合国难民事务高级专员公署)。

82. 参见国际危机组织, 1999; Salehyan 和 Gleditsch, 2006。

83. 参见 Patrick, 2006。同时参见 Collier 等, 2003; Garrett, 2005; 国家情报委员会, 2000, 37。

84. Gaibullov 和 Sandler, 2008。

85. Mufson, 2009。

86. 世界发展报告工作组根据美国能源部能源信息管理署 2011 年报告的欧洲布兰特离岸价 (每桶美元) 的计算值。

87. Harriott, 2004。

88. 参见 Curtis 和 Karacan, 2002; Shanty 和 Mishra, 2008; Andreas, 2004; 国际危机组织, 2003。

89. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室, 2008。

90. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室, 2010a。

91. Anastasijevic, 2006

92. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室, 2010a; Harwell, 2010。

93. 塞拉利昂特别法庭起诉办公室, 2007。

94. Lipman, 2009; 国际公义联盟, 2005; Duffield, 2000。

95. Gberie, 2003a。

96. Even-Zohar, 2003。

97. Davies, von Kemedi 和 Drennan, 2005

98. 国际危机组织, 2008b; Ashforth, 2009。

99. Porter, Andrews 和 Wescott, 2010

100. Kohlmann, 2004。

101. 国际危机组织, 2009c。

纵观历史，实力领导者之间的协议是预防大规模暴力活动最常用的策略。我们将这类协议称为“上层协议”。在一定时期内，这类协议确实能强制实现安全，但暴力活动通常也会再次发生。国家不同，暴力活动的直接影响也大不相同。许多国家同时遭遇安全、经济和政治压力的困扰。这些压力可能来自内部（包括低收入或群体间的高度不平等），也可能来自外部（包括全球经济冲击、国际贩毒活动或国外势力的渗透）。本报告认为，在这些环境中，制度和治理是抵制压力的“免疫系统”和堡垒。当制度和治理薄弱的社会中出现这些压力，暴力活动常常尾随而至。在发生暴力活动的环境中推行改革常常是困难重重，甚至于不可能。结果，未能建立合法性制度的国家面临着陷入重复暴力恶性循环和薄弱制度困境的风险。本报告阐述了我们对该恶性循环的见解，解释了某些国家较之于其他国家更易遭受暴力活动冲击的原因。





导致暴力活动的脆弱性

多重压力提高了发生暴力活动的风险

经济、政治和安全因素均可以提高发生暴力活动的风险性。其中某些因素，如低收入、高失业率、不同群体之间的不平等等因素属于内部因素。某些因素，如外部经济冲击、国际贩毒集团或外国雇佣兵的渗透等因素属于外部因素。本报告将暴力活动的导火索归结为“安全、经济和公正压力”（见表 2.1）。这些因素很少孤立存在，常常交织在一起。

本报告对与有组织犯罪和发展相关的因素的已知信息进行了概括。本报告吸收了众多领域的研究成果，特别是吸取了关于内战风险的研究成果，这主要是因为它推进了对有组织暴力犯罪、非法交易、帮派活动或恐怖主义的更进一步的研究（见专栏 2.1）。

本报告采取了跨学科研究方法，同时采纳了定性和定量两种类型的论据。专栏 2.1 对不同学科有关冲突原因的文献资料进行了汇总。该辩论常常被冠为“贪婪或不满”的特征¹。本

章描述了表 2.1 所述的压力如何通过脆弱性与暴力之间的恶性循环导致有组织的暴力活动。接下来，第 3 章的框架演示了国家将如何建立对这些压力具有弹性的制度，从而预防有组织暴力活动的发生，使讨论超越“贪婪和不满”这一根本原因，阐明公正和就业如何协力增强信心、促进保障公民安全的工作。

在条件允许的情况下，本报告以定量和计量的工作对所列压力因素的重要性进行了评估，但是这项工作受到了数据的限制。国家层面的内战数据相当完整，但是在许多发展中国家，通常以暴力活动致人死亡的比率衡量的极端犯罪暴力活动的数据并不完全，更不用说这些国家某个部分的数据了。经济因素（例如收入和增长率）的跨国数据相当完整，但是关于失业问题的比较数据却不足。国家内部关于收入不平等的数据相当可靠，但是关于地理区域间或民族间或宗教团体间收入不平等数据的可靠性则较低，关于政治排斥和不公正的数据也是如此。因此，本报告采用新的调研数据、国家案例研究和国家磋商会对这里的分析予以补充。

表 2.1 安全、经济和政治压力

本表并不包括全部信息，但是反映了学术文献确认的、世界发展报告磋商会提出的暴力活动发生原因等主要因素²。刺激暴力活动爆发的各种因素之间存在着复杂的关系，这种关系和世界卫生组织制定的公共健康/生态框架中个体、关系、社区和社会层面的健康威胁和风险因素之间的关系相似³。

压 力	内 部 压 力	外 部 压 力
安全因素	<ul style="list-style-type: none">● 暴力活动和创伤的后遗症	<ul style="list-style-type: none">● 被侵略，被占领● 外部势力对国内叛乱活动的支持● 冲突跨界外溢● 跨国恐怖主义● 国际犯罪网络
经济因素	<ul style="list-style-type: none">● 收入水平低，叛乱的机会成本低● 青年失业问题● 自然资源财富● 严重的腐败问题● 迅速城市化	<ul style="list-style-type: none">● 价格冲击● 气候变化
公正因素	<ul style="list-style-type: none">● 民族、宗教或区域竞争● 真实的或观察到的歧视● 侵犯人权	<ul style="list-style-type: none">● 观察到的对待民族或宗教团体的全球不平等和不公正

资料来源：世界银行发展报告工作组根据专栏 2.1 所引文献资料及世界发展报告工作组磋商会进行的整理。

安全压力

当特定的精英群体或团体感到威胁（常常是既往压迫造成的结果）而组织起来自卫的时候，内部安全压力就会产生。在国家间战争中，基于对他国意图的认识而采取的先发制人的行动被称为“安全困境”。如果一国认为另一国正在准备发动袭击，它可能决定先行发动袭击，从而取得绝对优势。先发制人自希腊时代以来即被认为是战争的导火索。随着国际关系中现实主义方法论的流行，先发制人成为“冷战”时期战略思维的重要特征，尽管根据国际法它是否合法尚未达成一致的意见⁴。20 世纪 90 年代晚期，研究人员提出了安全困境是否也会引起内战的问题⁵。如果一个群体认为另一个家族、民族或宗教团体正在准备发动袭击，它可能选择首先采取行动。这种情况发生的频率仍有待讨论，但是人们已经认可了这种风险。⁶

对压迫的恐惧心理被利用，这是引起国内冲突的因素之一，发生在 20 世纪 90 年代的卢旺达种族大屠杀和巴

尔干战争就是突出的证据。而且它也可能成为结束暴力活动的障碍：冲突一旦爆发，对敌人的看法就会僵硬化，社会倾向于用扭曲的、耸人听闻的词语来描绘自己的对手。⁷安全困境和防御性武装在犯罪团伙之间也很盛行。毒品市场的非法性意味着贩制毒品者在解决非法交易组织内部和非法交易组织之间的纠纷时，常常诉诸于暴力活动，这是因为他们没有裁决纠纷或限制滥用团伙资金或财产的正当的法律途径。对这些团伙而言，暴力手段成了执行合同的第一手段。⁸

安全的外部威胁因素可能加剧内部压力。许多国家面临外部国家和非国家行为者的压力或侵犯。正如阿富汗和刚果民主共和国的“国际化”那样，外部行为者可能随时采取干预行为，造成内部行为者相互之间很难达成可信承诺。国际非法交易网络也可能给地方制度造成严重的压力（见专栏 2.2）。外部资源和武装干预可能通过支持一方发挥决定性作用，允许该方拒绝与其他行为者达成协议。这可

专栏 2.1 暴力的政治经济理论和本报告的关系

在众多学术学科中，在众多历久不衰的文献中，暴力冲突一直是主题，本报告从这些文献中汲取了多方面的内容。

快速变革和攀升的期望

社会经济的迅速变革等动因的重要性一直是最为普遍接受的一个方面。以心理学家和社会学家的研究为依据，Gurr 认为，当群体感觉到“相对剥夺”和应得的或期望得到的经济或社会地位期望受挫时，社会和政治冲突就会发生。Huntington 认为经济现代化提高了人们的期望，调动了传统社会成员对政治的关注，当政治制度缺乏容纳并管理迅速提高的需求的能力时，冲突就会发生。

未能达成避免暴力活动发生的可信协议

许多经济学家和政治学家视“承诺问题”为暴力活动的根源，承诺问题即利益对立的有组织群体之间因众多原因不能达成避免暴力活动发生的可信协议。这些理论重点强调处于某种环境中的群体或个体，当使用武力对自己有利时，难于避免使用武力。该思想可以追溯到霍布斯，他认为国内暴力冲突是国家能力薄弱，即国家不能震慑挑战者并有效治理社会群体间冲突的结果。在赫舒拉发（Hirshleifer）、斯卡珀达斯（Skaperdas）、格罗斯曼（Grossman）和费伦（Fearon）的著作中可以找到近期关于机会主义武装及其引起的暴力活动的相关理论。贝克尔（Becker）制定了合理的犯罪行为人者模型。“安全困境”思想，即武装防御也可以用于袭击并导致冲突，可以上溯到谢林（Schelling）、普森（Posen）、斯奈德（Snyder）和杰维斯（Jervis）、德·菲格雷多（de Figueiredo）和温加斯特（Weingast）。

贪婪或不满

理论争鸣已经引起了对规范的经济动机相对于暴力活动的重要性的辩论，最近又进一步发展为对是否是经济动因或更广泛的社会政治动机导致社会发生暴力活动这一问题的辩论。科利尔（Collier）和霍夫勒（Hoeffler）将这个问题总结为“贪婪或不满”，认为初级商品、移民社群、低收入、人力资本和分散的人口和国内冲突的爆发存在正相关关系，表明对“贪婪”假设的支持。对这些问题更进一步的研究、考察和评论，可以在内森（Nathan）和萨姆巴内斯（Sambanis）以及萨提亚纳斯（Satyanath）、米格尔（Miguel）、瑟金提（Sergenti）、布莱特曼（Blattman）和米格尔（Miguel）¹²的著作中找到。

横向不平等和身份认同

近期关于两级分化的理论，横向不平等理论，对暴力完全基于身份认同（比如民族主义和种族主义）的分析极大丰富了这一辩论。斯图华特（Stewart）的横向不平等理论、埃斯特班（Esteban）和瑞（Ray）的两极分化理论认为，仅仅不平等并不能导致内战，不平等和身份认同之间的关系会刺激社会暴力的爆发，可能造成暴力活动。¹³此外，民族和种族身份认同可能导致对压迫和边缘化的暴力响应，而且这可能和公平无关，反而可能是由自治安排引起的。¹⁴

种族分裂主义和承诺问题

消除不满、作出合理选择会导致冲突的发生，费伦认为种族间不能达成避免暴力活动的可信承诺时，种族间两级分化最有可能导致冲突。这与本报告的理念是一致的：政治和经济动因常常同时发挥作用，无论是贪婪还是不满，单独都不足以解释暴力活动的发生。

和平竞争的方式

问题是，为什么某些社会避免了暴力活动而其他国家却没有？为回答这个问题，我们以诺斯（North）、瓦利斯（Wallis）和温加斯特（Weingast）提出的假设为基础，强调畅通政治经济机会渠道的客观制度，建立和平的、可信的竞争方式。¹⁵贝斯丽（Besley）和佩尔森（Persson）坚信对法律体系和国家能力的投资可以降低暴力活动的发生率。吉佛（Keefer）认为，当社会丧失了集体惩治卷入掠夺行为的领导人或丧失了集体建立强大的反叛乱力量时，暴力活动就会发生，认为制度化政党通过集体行动和信任机制解决这些问题，发挥了反对暴力活动的堡垒作用。近期的观察数据为这些假设提供了有力的证据，戈德斯通（Goldstone）等发现，在政治危机和内战风险的决定因素中，政治制度的质量远远超过其他因素，而布吕克纳（Brückner）和西科尼（Ciccone）则提出制度是适应价格冲击、避免暴力活动的必要途径。为更好地理解制度抵制暴力活动的途径，我们需要进一步努力来论证这些研究成果。

专栏 2.1 暴力的政治经济理论和本报告的关系（续）

在预防暴力活动的过程中，制度发挥着重要的作用

本章吸取了政治学、社会学和经济学学科对暴力风险因素的现有研究成果，并从下述两个方面阐述了对暴力冲突的理解：

- 介绍了与暴力活动相关的风险因素，并将其分为安全、经济和政治因素。在当前研究的基础上，增加了对冲突动因的研究，并强调外部压力，即不受本国控制的外部因素的作用。其中包括国际有组织犯罪和非法交易、外国雇佣军的渗透、经济冲击等例子。

- 接着介绍了支持诺斯（North）、瓦利斯（Wallis）和温加斯特（Weingast）等理论家关于在预防暴力活动的过程中，制度发挥着重要作用的这一论点的观察数据。最后得出了为什么未能发展合法的、有效的、负责任的制度将导致暴力活动的重复循环发生及如何导致其发生的假设。

资料来源：Gurr 1970；Hobbes 1651；Hirshleifer 1995；Skaperdas 1996；Grossman 1991；Fearon 1995，2004；Schelling 1960；Posen 1993；Snyder 和 Jervis 1999；de Figueiredo 和 Weingast 1999；Collier 和 Hoeffler 2004；Nathan 2005；Sambanis 2004；Satyanath, Miguel 和 Sergenti 2004；Blattman 和 Miguel 2010；Esteban 和 Ray 2008；Stewart 2005，2010；Keefer 2008，待出版；North, Wallis 和 Weingast 2009；Besley 和 Persson 2009，2010；Huntington 1968；Goldstone 等 2010；Becker 1968；Brückner 和 Ciccone 2010。

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 2.2 跨国有组织犯罪和毒品交易带来的压力

赫希·蒙塔纽（Jorge Montaña），国际麻醉品管制局成员，原墨西哥驻美国大使、世界发展报告顾问委员会委员。

跨国组织犯罪活动这一挑战的多样性和复杂性要求全球采取联合行动。毒品和人口贩卖、洗钱、对自然资源和野生动物的非法开发、伪造产品和知识产权侵犯均为利润丰厚的犯罪活动，为有组织犯罪活动渗透社会政治、司法和安全结构原本已经脆弱的发展中国家提供了便利。

例如在中美洲，几个二十年前已经重获政治稳定的国家现在面临着国家腐朽的困扰，这些国家的制度缺乏应付这些问题的力量。跨国组织犯罪致使许多加勒比国家成为向欧洲和北美非法贩毒和贩卖人口活动的走廊。玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁一直是全球可卡因的主要生产国，而墨西哥目前则由于其边境地区规模最大的移民、毒品消费和武器制造市场，面临着前所未有的暴力活动浪潮。西非已经成为毒品从南美运往欧洲的最新通道。几个非洲国家的自然资源被非法开发，亚洲则成为来自阿富

汗的鸦片制剂的交易中心。显然，国际社会并不存在应对这一现象的统一的多边战略，而分散的方式不能有效应对这一现象。

在工业化国家，有组织犯罪集团最大限度限制暴力方式的使用，从而保证了法律不会重拳出击干预他们的活动，无论是其在金融领域的活动还是其满足市场对非法毒品的需求等方面。另一方面，在发展中国家，有组织犯罪团伙利用公开不追究责任的漏洞，找到无限制供应武器的渠道，并以此扰乱国家和地方局势。

有组织犯罪的空前发展可以造成许多薄弱国家的解体，这是因为这些国家的制度陷入了相关暴力活动的困境。世界许多地区不安全的经济发展为这些非法活动的壮大提供了动力，而由于他们在发展中国家不被追究责任，结果，这些非法活动将继续在那里蔓延发展。

以表现为来自邻国“安全港”的袭击（例如，胡图叛军从刚果民主共和国进入卢旺达）⁹。这也可以表现为来自毒品交易者（许多来自当今的中美洲）或跨国恐怖主义分子的活动（比如马里北部“马格理布基地组织”的活动）¹⁰。

某些国家（如阿富汗和索马里）不幸在遭遇内外压力的同时，还遭遇了所有形式的外部安全压力¹⁴。具有跨境民族联系、公民政府薄弱的地区长期以来一直遭遇不安全的困扰，直到今天这种状况也没有得到改善（见专栏2.3）。

外部安全因素也可以在邻国产生暴力活动。如同第1章所述，“邻域效应”既可以增加战争状态国家邻国的内战风险，也可以跨界对发展产生不利的影响。¹⁶ 经暴力活动培训的人员的流动、可能穿越边境成为难民的流离失所的人口、贸易的中断、犯罪网

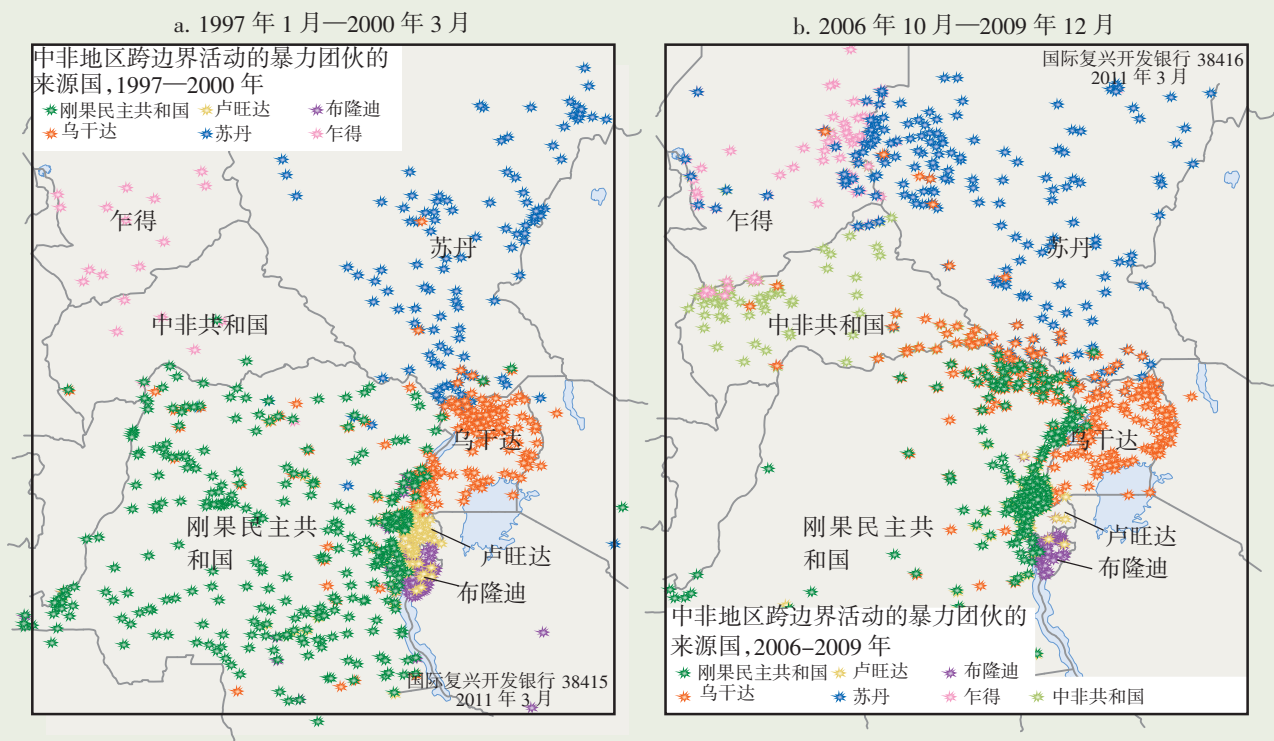
专栏 2.3 中非暴力活动的对外溢出

几十年来，中非国家深陷一系列冲突活动中，这些冲突活动常常跨越边界向外蔓延。专栏地图指出了1997—2000年和2006—2009年两个时期大规模冲突事件的发生地，卷入冲突的叛乱群体的行动跨越了边境。每个彩色小圈表示一个以地理空间信息系统编码的冲突事件，包括卷入团体的来源国，并在图例说明中得到确认（通常是一个战役，尽管建立总部或招募活动也被包括在内）。许多卷入冲突事件的团体的跨境活动非常活跃。

通过突出布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达、苏丹和乌干达以及稍晚时期中非共和国和乍得发生的冲突的跨界外溢，专栏地图展示了暴力团伙是如何扩散并与地区的薄弱治理交织在一起的。如果合适，这些团伙会联合起来；为适应地方政治机会，他们也会转移自己的活动基地。他们存在的理由在很大程度上已经成为攫取利润、劫掠或者仅仅为糊口，政治目的则时强时弱。这样的团伙，比如上帝抵抗军，已经没有强大的国内基地，因此，他们持续在不稳定的地区之间转移，以寻求机会。

地图 A 跨界政治暴力活动中非地区蔓延

遏制暴力活动不是一件简单的事情。彩色小圈代表那些跨边界活动的军事和叛乱团伙制造的冲突事件。近期暴力活动已经跨越众多边界在中非蔓延，中非民主共和国、乍得、刚果民主共和国和苏丹等国家的暴力活动最为突出。



资料来源：Raleigh 等 2010; Raleigh 2010。最精确估计数缺失，此时报告采取最低和最高估计数的平均值。

络通过全球化或非法贸易的扩张以及叛乱者常常跨越边境寻求安全湾等活动表明,遏制暴力活动并不是一件容易的事情,当邻国制度薄弱时更是如此(见专栏 2.4)。¹⁷

某一区域的国家间冲突也可以产生溢出效应。从历史上来看,1990 年科威特被侵略、2003 年伊拉克被占领以及发生在西岸和加沙地带的军事行动和 20 世纪早期的侵略和占领相比,并不常见,但却对邻国产生了巨大的影响。

与地方团体和国内政治运动有共同目标的外部运动可以产生压力。个体加入具有意识形态色彩的团体,其动机可能与对更大目标的信仰有关;相比之下,这些团体获得地方支持的能力取决于将这些更大的目标与地方不公正的呼声联系起来。中美洲地方帮派和跨国贩毒集团之间的生意联盟,物质利益更为明显。

专栏 2.4 外部压力:驱逐马拉帮

中美洲最引人瞩目的外部压力之一是 20 世纪 90 年代美国驱逐马拉帮的行为。作为最主要的帮派之一,(马拉帮)要被驱逐。马拉帮于 20 世纪七八十年代成立于洛杉矶,参与者主要是流入或移居美国的萨尔瓦多和危地马拉难民和移民。1996 年,美国国会通过了《非法移民和移民责任法案》,根据该法案,被判处一年或一年以上监禁的非美国公民将被遣返回他们的原籍国。1998 年至 2005 年期间,美国将将近 46 000 名的重犯遣返回中美洲,此外还另外遣返了 160 000 名非法移民。

萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯接收了 90% 以上的被遣返者,其中许多是孩提时代就移居美国的马拉帮成员。被遣返回一个他们基本一无所知的国家,他们复制了他们在美国赖以获得支持和安全的结构和行为模式,成立帮派组织并迅速吸引当地青年参加。

这次驱逐活动对中美洲各国的影响不尽相同。例如,尼加拉瓜接收的被美国遣返的人员比例相对较低,不足中美洲被遣返人数的 3%。安置和遣返的差异也许是造成萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯的帮派比尼加拉瓜的帮派凶暴的原因之一。

资料来源:Rodgers, Muggah 和 Stevenson 2009; 世界发展报告在墨西哥市举行的与来自中美洲的政府官员、学术界人士和发展实践者的区域磋商会。

经济压力

低收入降低了参与暴力活动的机会成本。正如传统上关于犯罪动机的文献所强调的,¹⁸从经济的角度看,理解那些卷入暴力活动的人员做出决策时进行的成本效益分析,是一件重要的事情。近期对内战的研究多强调经济动机,据观察,叛乱为领导叛乱的人带来经济租金,也为那些没有其他生计来源的追随者提供了一份足以保证生存的收入。注意到这一点,苏丹人民解放运动的领袖约翰·加朗说,“在这样的环境下,南部地区的叛乱活动的边际成本变得很小,或者是零,甚至是负数;也就是说,在南方叛乱很值”¹⁹。在低收入环境中,参与暴力活动的机会成本可能很小。发展缓慢的、依赖自然资源的低收入经济体发生内战的几率是其他国家的 10 倍。²⁰在为本报告总结这些结果的过程中,费伦(Fearon)再次发现收入和国内冲突风险之间存在着密切的关系。²¹当然,正如全球治理指标和世界各国风险指南所显示,人均低收入与薄弱的制度能力也高度相关。²²吉佛(Keefe)和费伦(Fearon)为本报告所做的更多近期工作显示,收入与暴力活动的关系可能是其他基础因素联合作用的产物。²³因此,国家的政治特点和制度特点同时决定了国家应对暴力活动的能力和保证经济增长的必要治理水平。

表面上看,高失业率,特别是青年失业率增加了发生暴力活动的风险。《2007 年世界发展报告:发展与下一代》对青年最初找工作时的失败如何导致持续的失业状态、对继续接受教育失去兴趣、延迟成家、心理疾病和“不良公民表现”进行了描述²⁴。穷人之声项目的发现证实了这一点:战后出现的、有挫败感的失业青年常常与较大的暴力活动、物质滥

用和帮派活动相关。²⁵ 根据本报告在暴力活动影响地区进行的调研，失业和无所事事被引证为唆使青年人参加叛乱活动的最重要的因素。在世界发展报告任何一次磋商会上，它都被列为重要的议题：利比里亚总统埃伦·约翰逊·瑟利夫（Ellen Johnson Sirleaf）这样总结到，“（不能）为我们的青年公民提供工作，我们将面临这样的风险，青年人的脆弱性再次暴露，他们将重新参与暴力活动，从而削弱我们已经取得的进步。”²⁶ 但是经济研究一直没有发现失业和暴力活动之间存在任何联系，也许这是因为数据缺失，或者因为二者之间的联系是间接的而非直接的（见专栏 2.5）。²⁷

剥削性就业也是暴力风险因素之一。失业和暴力活动之间的关系常常牵扯社会认同和社会排斥。对拉丁美洲、非洲帮派和叛乱活动人员招募的几项定性研究显示了就业、尊严和身份认同之间的关系（见专栏 2.5）。这反映了更多文献资料对失业和国内暴力的观点，表明就暴力活动的动因而言，权力关系和“尊严”观念可能比单纯的金钱动机更重要²⁸。这与就业不纯粹是金融交易的观念是一致的。它也是一种社会互动，带有个人地位及其对所受待遇的期望²⁹。换句话说，工作关系的性质事关重大。就反叛活动的原因而言，失业和地位卑下的感觉也是参与帮派活动的风险因素之一（见专栏 2.6）。

研究发现，根据暴力活动致人死亡的比率衡量，收入不平等和犯罪暴力活动之间存在着密切的关系³⁰。许多学者已经对收入不平等和内战是否相关进行了调研，他们发现，就统计数字而言，二者之间关系不大³¹。然而，有证据表明横向不平等（区域间、民族间或宗教团体间不平等）导致政

专栏 2.5 失业会引起暴力活动吗？支持和反对论据

失业可能导致失业人员参与暴力活动这一论点常常追溯到贝克尔（Becker）。为完善针对犯罪活动的政策，贝克尔在犯罪学中应用“经济学计算”。在这样的机会-成本争论中，辛科塔（Cincotta）、英格尔曼（Engelman）、阿纳斯塔恩（Anastasion）和格罗斯曼（Grossman）等学者把失业视为暴力活动和冲突的原因之一。乌尔达（Urdal）认为暴力冲突风险可能和青年人口比例高、经济表现不佳等因素相关。

最近，过于简单化的成本-效益法在适用于动机具有意识形态色彩的团体时，受到贝尔曼（Berman）等人的质疑：

基于对分散潜在暴力活动新成员的机会-成本理论，大部分政府援助支出试图重建社会政治秩序。个中的逻辑是被雇用的、有收益的青年人参与政治暴力活动的可能性较小，这表明，在叛乱活动猖獗的地区，失业和暴力活动之间存在正相关关系。我们使用关于失业的调查数据和两个衡量叛乱活动的新标准（即针对政府和武装力量的袭击和杀伤平民的暴力活动）对伊拉克和菲律宾叛乱活动的预言进行了检验。和机会-成本理论恰恰相反，我们发现失业和针对政府和武装力量的袭击之间存在很强的负相关关系，而失业和杀伤平民的叛乱袭击发生率之间关系不大³²。

其他研究显示，就业和暴力活动可能通过尊严、社会公正和社会身份认同动因而不是纯粹的成本-效益动机联系在一起。就业、身份认同和社会公正观念是如何交织在一起的，这是当代案例研究的重点。帕蒂拉（Padilla）对芝加哥波多黎各人贩毒团伙的研究强调合法工作机会与帮派成员资格相比较的不稳定性和卑下性：帮派成员资格不仅提供收入，而且让他们感受到社会尊敬和归属感。危地马拉那些加入帮派组织的人也出于同样的动机，他们“这样做是因为他们在寻求支持、信任和团结——他们赖以养家的社会资本——不提供这些，这样做也是因为地方环境缺少机会”。³⁴

来自哥伦比亚革命军招募新成员的证据显示，许多新成员在加入之前是被雇用的，和低贱的农业工资苦工相比较，地位的提升和叛乱生活的兴奋促使他们加入了哥伦比亚革命军。萨宁·古铁雷斯（Gutiérrez Sanín）引用了一个被哥伦比亚革命军绑架的农场主的叙述，“游击队员说：我们，拿着镰刀工作？永远不！接着他们说：农民因为这个和我们说话。接着他们吻了吻他们的武器。他们说女人喜欢武器：警察、军人和游击队员”。对塞拉利昂乡村地区武装力量种族志的研究工作和对萨尔瓦多叛乱分子³⁵的研究工作显示，压迫性的工作关系可能成为叛乱的主要动机。

另一个未得到充分研究的动因是此类干预生效所必需的时间。世界发展报告对中国华南地区的一项研究对农民工发展社会网络所需的事件进行了测量，发现他们在找到稳定工作的五年以后，才能形成广泛的社会网络。

为测量失业、无所事事、失业的暂时影响、不同就业形式和被招募参与暴力活动之间的联系，需要开展进一步的研究工作。

资料来源：Urdal 2004；Berman 等 2009；Padilla 1992；Moser 2009；Gutiérrez Sanín 2008；Becker 1968；Cincotta, Engelman 和 Anastasion 2003；Grossman 1991；Wood 2003；Richards 1996；Chauveau 和 Richards 2008；Cramer 2010；Huang 2010。

专栏 2.6 类似的经济因素会产生导致政治冲突或极端暴力有组织犯罪的风险吗？

对国家间的暴力活动进行比较，最可信的数据是暴力活动致人死亡的比率，也称杀人犯率。自 20 世纪 90 年代以来，拉丁美洲和加勒比地区国家的杀人犯率显著增加，近年来该地区国家的杀人犯率从每 100 000 人中 12.6 个杀人犯增加至每 100 000 人中 20 个杀人犯。

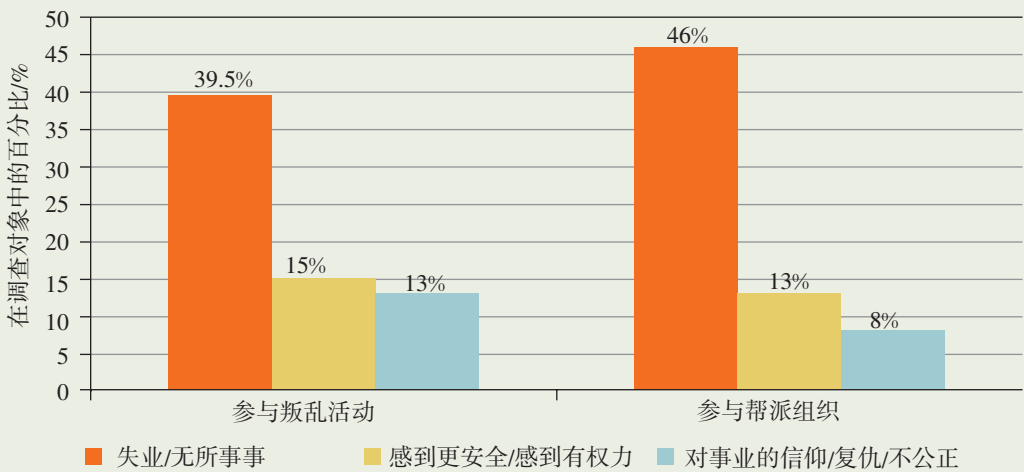
对全球数据的分析肯定了卢互伊扎（Loayza）、法尼柏（Fajnzylber）和莱德曼（Lederman）之前对拉丁美洲杀人犯率的研究工作，指出：

- 制度能力和责任性与低内战风险和低杀人犯率相关。
- 即使对国家不同时期进行比较，较高的国家国内生产总值与内战一样，和较低的杀人犯率相关。
- 和内战一样，民主解体与日益提升的杀人犯率相关联。
- 与内战风险相关的石油生产，并不带来较高的杀人犯率。
- 对同一区域的国家进行比较时，收入不平等程度越高，杀人犯率也越高。这是区别犯罪暴力活动和内战的主要因素。内战和收入不平等不相关，但是与种族或其他社会身份群体的横向不平等之间存在某种关系。

在定性研究中，失业和无所事事同样被认为是刺激加入叛乱运动或帮派组织的风险因素。调研也显示了参与帮派组织与叛乱活动的动机与这一观点有着惊人的相似。在这两种情况下，失业和无所事事被引为青年人口加入帮派组织或参与叛乱活动的首要原因，从而强化了社会不平等和暴力活动之间的联系。

叛乱活动和帮派以同样的动机吸引成员

调研发现，青年人口参与叛乱或加入帮派组织的主要动机非常相似：失业、无所事事、丧失尊严、自我保护等，这些动机远远超过了报仇、不公正或对事业的信念等因素。



资料来源: Fearon 2010b; Bøås, Tiltne 和 Flatø 2010; Neumayer 2003; Loayza, Fajnzylber 和 Lederman 2002a, 2002b; Messner, Raffalovich 和 Shrock 2002; 世界发展报告工作组的计算。

注: 本图反映了在哥伦比亚、刚果民主共和国、科特迪瓦、加沙、马里、塞拉利昂和西岸地区进行的调研中对下述问题最普遍的回答的综合：对“青年人参与叛乱团伙的主要原因是什么？”，“青年参加帮派组织的主要原因是什么？”。

治暴力活动（将在下述政治压力部分进行进一步讨论）。不平等的结构和暴力活动的表现形式可能有联系，但是结果很难当做结论，仍需进行进一步的研究工作。人口变迁也可能为尚未做好准备的社会带来压力。例如较早

发生在拉丁美洲、现在发生在亚洲和非洲的迅速的城市化与社会凝聚力的降低和暴力风险的增加相关。³²

自然资源财富丰厚的国家可能面临争夺这些利益的武装攻击。由于从石油、木材和矿山出售中获利需要控

制一国或某一地区，蕴含丰富自然资源财富的国家尤其容易受到冲突的危害。³⁶刚果民主共和国对立武装组织之间无休止的争夺，从20世纪90年代的³⁷内战到今天，叛军在东部地区对钶钽铁矿、锡矿和金矿开采者征收税款的行为就是证明。尽管不能取得跨国数据，次国家区域对资源的争夺对国家案例研究非常重要。对非法交易及其引起的暴力活动的成本—收益计算是关键因素。此外，在自然资源丰富的国家，国家领导层可能不愿为调停或镇压暴力活动而对制度进行投资，这是因为制度可以挑战他们的统治地位，降低他们所得利益的份额。³⁸例如，在一个军事力量强大而民主监督薄弱的国家，自然资源带来的收益常常被军方领导所攫取。³⁹

经济冲击也可能由超出国家控制能力之外的因素引起，而食品和能源价格冲击能增加发生冲突的风险。对撒哈拉沙漠以南非洲降雨量的研究认为，在降雨量连年不足时，发生国内冲突的可能性增大。以降雨量变量代替收入冲击对1981—1999年期间非洲41个国家进行研究，萨提亚纳斯（Satyanath）、米格尔（Miguel）和瑟金提（Sergenti）发现，经济增长下降5%，随后一年中冲突发生的可能性增加一半。⁴⁰大多数脆弱国家是粮食进口国，和其他发展中国家（49.4%）相比较，脆弱发展中国家的家庭平均粮食支出（57.5%）更高。⁴¹粮价暴涨和城市地区的不稳定形势长期相关。但是，在存在制度保护出口商和消费者免受经济冲击危害的地区，发生暴力活动的风险也比较小。⁴²

经济因素很重要，但并不是问题的全部。许多发展中国家面临着多种经济挑战，比如增长缓慢或停滞、受到全球商品价格趋势的影响和人口的

迅速增长。尽管这些因素非常重要，但是完全从经济动机的角度出发解释暴力现象是不够的：要避免暴力活动，社会必须做的，不仅仅是促进增长。近年来，对经济因素和冲突之间量化关联的关注，引起了经济因素是唯一原因的观点。不仅如此，它还歪曲了研究工作的状况。利用统计学方法测量身份认同、意识形态、不公正和政治动机的重要性，是一件难度更大的事情，但是近期研究表明，对解释暴力活动和冲突的原因而言，这些因素非常重要。⁴³

公正

人类重视公正和公平，对所有公民的政治包容就是最明显的例子。在缺少公平的地方，不公正和社会排斥可能成为压力。尽管心理学实验显示，公正和公平是超越纯粹物质私利的价值，它们是难以衡量的概念（见专栏2.7）。

基于种族、民族、宗教或地理位置和血统的特定群体的政治排斥是不公正和不公平的一个方面。显而易见，政治排斥是反殖民战争和反种族隔离斗争的重要动机。今天，世界上很少有地区存在如此明显不平等的政治表征。但是，锡德曼（Cederman）、维曼（Wimmer）、民（Min）和戈德斯通（Goldstone）等人的近期研究结果显示，政治排斥或民族排斥现象严重的国家发生暴力叛乱的可能性也大。⁴⁴

经济社会不平等和所谓的不公正的确重要。安全 and 经济压力可能因人们对自身身份的认识而扩大，而这种身份可能决定了别人对他的态度。关于横向不平等的数据并不完全（例如，基于宗教、种姓、民族或地区的群体之间的不平等）。⁴⁶但是对1986—2003年期间55个国家的分析显示，政治和

专栏 2.7 人们希望得到公平待遇并惩治不平等行为

经济学家使用最后通牒游戏，即两个参与者在实验室条件下的实验性心理游戏，论证了许多不同文化起源的人宁愿付出代价来惩治他人，从而惩治不公平行为。在这个游戏里，一个参与者提出了与另外一个人分享一笔钱的方案，另一个人有机会接受或拒绝提出的分配方案。

第一个参与者被称为方案提出者，第二个被称为响应者。如果响应者接受了分配方案，每一个参与者获得方案中规定的份额。但是如果响应者拒绝接受分配方案，两个人都将一无所得。如果物质利益是唯一的考虑因素，响应者可能接受该“馅饼”中较少的份额，因为这意味着双方都将得到净收益。

最后通牒游戏在世界各地不同文化的国家中进行了数百次，得到了惊人的一致结果，结果显示了对公正和平等的一致认可。从半定居的多尔干人/恩加纳桑猎人，到西伯利亚的雇用劳动者，从哥伦比亚太平洋海岸定居的渔夫，到坦桑尼亚的流浪者，从定居密苏里州乡村地区的劳动者到阿卡拉的雇用工人，方案提出者提供的份额平均为 26%~48%，而在可分享的份额低于 12% 时，响应者宁愿惩治方案提出者。⁴⁵

响应者宁肯游戏双方一无所得，也不愿接受一份远远小于方案提出者份额的利益。结果表明，许多个体面对他们认为不公正的待遇时，会强烈反击，为惩治他们认为的不公正行为，宁肯放弃物质利益。

资料来源: Hoff 2010; Henrich 等 2010。

经济横向不平等严重的国家，发生冲突的可能性也大大提高。⁴⁷ 科特迪瓦北部和南部数十年的经济社会不平等阐明了这种联系。1993 年 12 月总统费利克斯·乌弗埃-博瓦尼去世后，政治经济因素的交汇最终导致了内战的爆发。⁴⁸ 叛军的《北方宪章》(*Charte du Nord*) 明确表达了北方居民的经济

不满以及他们对穆斯林宗教未能得到国家有力认可的怨恨。完全以经济考虑来描述身份认同的动因，忽视了与定性文献资料所确认因素的一致性，如屈辱、自豪感和渴望归属等作为行动的动机。⁴⁹

国家压迫和人权侵犯常常伴随着以专制主义方法预防不公正引起的暴力活动。这样的策略具有可持续性吗？令人惊奇的是，关于人权侵犯和政治暴力之间联系的定量研究少得可怜。对论据的总结显示，过去的人权侵犯行为和当前的冲突风险之间存在着密切联系（见专栏 2.8）。为确定因果关系的方向并控制可能被省略掉的变量，有必要进一步开展定量研究；而理解侵权和冲突风险之间的关系，有必要进一步开展定性研究。人权侵犯是否会对那些介入武装反对活动的人的动机产生影响；是否会产生刺激对武装叛乱活动更广泛的间接支持的更深层次的影响；或者在某一特定环境中，国家的镇压策略是否会导致军队集团或政治经济权力团体内部的不忠行为，这尚不明朗。无论发挥作用的是哪一种具体机制，结果显示，人权状况的改善常常带来暴力活动风险的降低。⁵²

政治排斥和社会经济排斥的结合，

专栏 2.8 人权侵犯和未来冲突风险

人权状况的改善是否与较低的冲突风险相关？与历来尊重人权的国家相比，近来发生了侵犯人权事件的国家发生冲突的可能性要高的多。政治恐怖层级每加深一级，随后一年发生内战的风险就会增加两倍多。政治恐怖层级是衡量非暴力政治活动、迫害、失踪和法外死亡等随意拘押的概念。

拘押大量政治犯使再次发生内战的可能性增加了一倍，而大量法外死亡人数则使再次发生内战的可能性增加了两倍。⁵⁰ 沃尔特 (Walter) 对此做了最好的总结：“对这些结果的一个合理的解释是，严重的政府压迫和侵权行为会造成不满，表明这些政府不是可以信赖的谈判伙伴；指出胁迫性较低的、更负责任的方法可以大幅度降低发生民事冲突的风险。”⁵¹

资料来源: Fearon 2010a; Walter 2010。

尤其是当其被认为是政府政策时，可用于支持论证社会不公平的观点。在科特迪瓦，社会经济和政治不平等的迅猛结合刺激了内战的爆发。⁵³ 在斯里兰卡，一些历史学家认为，1956年《官方语言法案》和1972年《宪法》造成的对泰米尔少数民族的政治社会排斥促使泰米尔人先是要求较大的自治权，后来又支持泰米尔军事势力；⁵⁴ 《官方语言法案》宣布僧伽罗语是斯里兰卡唯一的官方语言，1972年《宪法》赋予了佛教在斯里兰卡“最重要的地位”。新教徒和天主教徒获得政治权力和经济机会的不平等在北爱尔兰分裂主义冲突中发挥了作用。⁵⁵

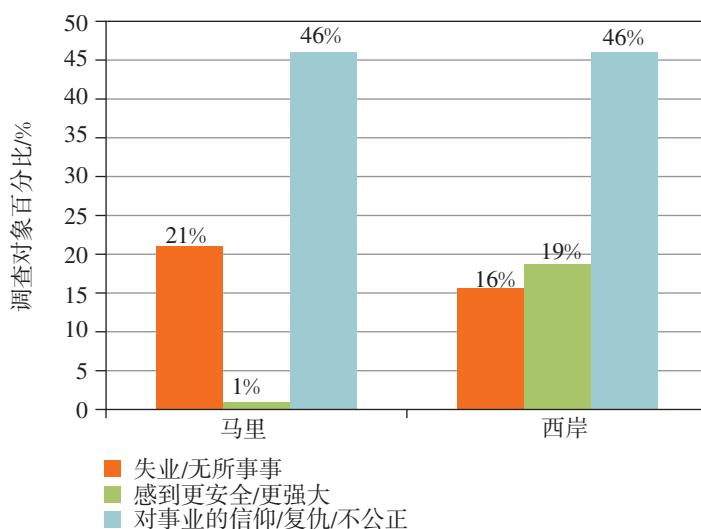
实际或被观察到的排斥可能成为暴力活动强有力的动因，创造出被叛乱者领导利用的敌对分子。⁵⁶ 对极端的暴力犯罪而言，阶级不平等比民族、地理或宗教团体间的不平等要重要得多⁵⁷。阶级不平等也可能带有排斥或不公正的色彩。

不公正和不平等常常被引证为恐怖主义的诱因。侵略、占领、政治压迫以及人权和公民自由剥夺形成了恐怖主义组织发动袭击的理论基础。许多实证文献证实了这些因素的相关性。⁵⁸ 一些学者假设贫穷和恐怖主义之间存在关系，⁵⁹ 但是其他许多学者发现没有直接证据表明贫穷（或缺少教育）会导致恐怖主义。⁶⁰ 恰恰相反，一些研究发现实施恐怖袭击的恐怖主义分子更有可能是富裕的、受过高等教育的人。⁶¹

尽管个体参与具有意识形态色彩的团体的动机可能与对伟大事业的信仰有关，这些团体争取地方支持的能力也取决于将这些较大的信仰与地方对不公正的呼声联系在一起的能力。⁶² 塔利班在巴基斯坦的斯瓦特谷（Swat valley）得到的支持在某种程度上建立

图 2.1 促使人们加入意识形态军事行动的因素是什么？

马里、西岸的调查对象认为复仇、不公正待遇和事业信仰是参与以意识形态为基础的军事活动的原因。这些结果与参与帮派和叛乱团体的原因形成了对比（见专栏 2.5），失业和无所事事是参与帮派和叛乱团伙的主要原因。



资料来源: Boas, Tiltne 和 Flatø 2010。

注: 本图反映了在马里和西岸地区进行的调研中回应下述问题的比例: “促使人们加入意识形态活动的原因是什么?” 关于调研的方法论, 见 Boas, Tiltne 和 Flatø 2010。

在包括地方执法不力和司法体制薄弱在内的地方不满情绪之上。⁶³ 激进意识形态团体的领袖常常支持对不公正或排斥的抗议言论，而这似乎能得到广泛的回应。马里和西岸引用“事业信仰和不公正”对激进宗教团体招募新成员的重要性远远超过了对帮派或叛乱活动招募新成员的重要性（见图 2.1）。

因此，与安全、经济和政治相关的压力可能增加发生暴力活动的风险，而这些因素有结合起来促成实际暴力活动的趋势。但是，压力因素的实际结合以及造成暴力冲突的途径与国家环境高度相关。正如前面所论述，近期研究，虽然仍处于起步阶段，显示了制度因素对调解纠纷和减少暴力活动而言非常重要。如果社会未能改革制度、使自己远离与暴力活动相关的各种压力因素，那么，他将面临暴力活动反复循环发生的风险。

薄弱制度合法性与暴力活动的恶性循环

无论是历史研究（诺斯、瓦利斯和温加斯特），还是对国家强制能力的当代分析（费伦和莱廷），还是对民主化进程的研究，都为制度和暴力活动关系的概念化做了大量有益的工作。⁶⁴ 决策层也强调国家建设和和平建设之间的关系，其中包括经合组织的国际冲突与脆弱性网络和其他双边、区域性或多边制度。费伦（Fearon）、沃尔特（Walter）和霍夫勒（Hoeffler），冯·比勒贝克（von Billerbeck）和伊贾斯（Ijaz）在为本报告开展的新的研究中探索了国家—社会制度的特征和治理结果与暴力活动风险是怎样联系的（见专栏 2.9）。⁶⁵ 同时，近期研究为下述论点提供了论据，即制度薄弱的国家爆发内战、经历反复内战以及极严

重犯罪暴力活动的风险最大。⁶⁶ 这些研究仍有待深入进行并得到检验，但是，这些研究汇总起来，为制度对避免暴力活动十分重要的论点提供了有力的早期证据。

制度能力和制度问责都很重要。制度的问责表现在上述人权结果、腐败和成文宪法的出台等方面，它和制度能力一样重要。能力和问责同样适用于安全、政治和经济体制：例如，政治学家通常使用“问责”指代一个过程或政治代表，而经济学家则更多地使用“问责”指代负责地使用公共资金及对公民需求和上访的响应。在本报告中，“合法性”指代制度的响应性，是能力、包容性和问责的简称。有关国家建设的文献已经确认了合法性的几个来源。⁶⁷ 最重要的来源如下所述：

- 政治合法性（问责）和包容性

专栏 2.9 对制度和暴力风险的定量研究

本报告中，费伦（Fearon）和沃尔特（Walter）对法治、政府效率、腐败现象及对人权的有力保护（以全球治理指标衡量）是否降低了民事冲突爆发及反复发生的风险进行了测验。和之前进行的测验相比，此次测验对这些治理指标进行了更为详细的统计检验。

鉴于高收入国家的治理指标表现通常不错，以往研究者将薄弱制度的影响和低收入的影响区分开来殊非易事。费伦（Fearon）通过控制国家收入的样本，然后确认“非常优秀”的治理（即一国和其他人均收入水平相同的国家相比，治理分数较高），解决了这一问题。某一时期非常优秀或非常糟糕的治理是否与此后暴力活动的爆发或重复发生相关，是确认治理对暴力冲突风险影响的努力。

费伦（Fearon）发现，和治理分数较低的国家相比，治理指标“非常优秀”的国家在随后的 5~10 年内发生内战的风险要低出 30%~45%。而制度一旦成为被分析的因素，它就会成为比收入更重要的内战相关因素。同样，他发现制度与发生极端犯罪暴力活动的风险高度相关，表现在杀人犯率上，1996—1998 年期间治理分数较高的国家在 2000—2005 年的杀人犯率也较低，即使在收入受到限制的情况下也是如此。

沃尔特（Walter）发现，治理对内战重复发生的风险产生类似的影响。规范的宪法是衡量法治程度的简单方法，是社会价值通过正规制度的诉求，它使冲突重复发生的可能性降低了 64%。在本计算中，问责衡量和能力衡量同样重要：如前所述，既往人权侵权行为对未来的冲突风险具有非常重要的影响，对法治和腐败现象的衡量和官僚体制的效率一样重要，甚至可以说更重要。

资料来源：Fearon 2010a, 2010b；Walter 2010。

或实施可信的政治过程，做出反映共同价值和选择的决策，赋予所有公民平等的发言权，并为这些决策负责。这包括为公民提供信息，提供以法律手段解决纠纷和上访（包括针对国家的上访）机制。这也可以考虑包括国际合法性：根据国际法规定，国家行使负责任的主权国的权利。

- 绩效合法性（能力）国家有效履行既定义务，尤其是提供安全、经济监督、服务和公正等赢得的合法性。

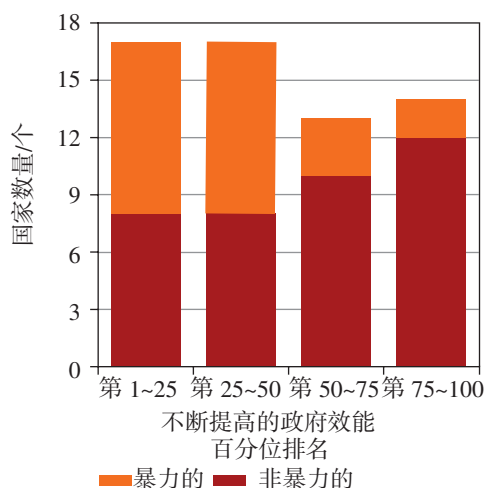
近期发生的事件阐释了制度合法性的不同方面如何与冲突和暴力活动相联系。通常，中东和北非国家具有相对较强的制度能力，但是它们制度体系的问责指标得分向来不高。在某些国家，如利比亚，和埃及、突尼斯等邻国相比较，其制度人治色彩一直较浓，可观察到的地区、民族或部落群体间的紧张局势也比较严重。这也正是埃及和突尼斯最初的改革要求基本以和平方式解决，而利比亚的抗议最终演变为国内冲突的原因所在。

脆弱的制度和不良治理有助于解释为何面临同样的外部冲击，一国发生了暴力活动而另一国却没有。以外部经济压力和粮食价格骤增和城市地区不稳定长期相关为例。在描绘2006—2008年期间粮食抗议活动中价格骤增和政府效率数据时，我们发现，在治理能力较弱的发展中国家，暴力活动的发生率远远高于其他国家（见图2.2）。

制度薄弱、治理和暴力活动之间的基本联系在概念“脆弱性”中得到阐述（见专栏2.10）。能力薄弱、问责和制度的合法性是众多国家脆弱性概念的基础。例如，世界银行以制度力量指标认定脆弱局势。而在过去的十年中，国际社会越来越重视“脆弱局势”对发展与安全的含义，越来越重

图2.2 粮价抗议及相关暴力活动集中在脆弱国家

在2007—2008年粮食危机期间，跟政府效能高的国家相比，政府效能低下的发展中国家遭遇了更多的粮价抗议活动。超过一半以上的抗议演变成了暴力活动。在治理谱系中分数较低的那一半国家中，暴力抗议的次数比分数较高的那一半国家高出3倍。



资料来源：由 Schneider, Buehn 和 Montenegro 2010 编辑；粮食抗议数据来自新闻报告；政府效率数据来自 Kaufmann, Kraay 和 Mastruzzi 2010a。

注：粮食抗议被定义为2007年和2008年发生的罢工、抗议或者与粮食或农业主题相关的骚动。暴力性质的粮食抗议被定义为使用暴力、造成伤亡的抗议，或既使用暴力又造成伤亡的抗议。

视国家建设与和平建设之间的关系。⁶⁸

为什么说缺少合法性的制度造成了暴力活动重复发生的风险？

任何社会都会面临压力，但是只有一些国家遭遇了重复暴力活动的困扰。失业、收入冲击、社会团体间日益增加的不平等现象、外部安全威胁和国际有组织犯罪，所有这些因素都与暴力活动之间存在着合理的因果关系。分析认定暴力活动原因的问题在于，许多国家面临着这些压力，但并非所有的国家都实际经历了完全的暴力活动，一些国家的暴力活动则局限在较小的地区内，或局限在较短的时间内。如前所述，面临暴力活动，尤其是反复暴力活动的国家，其普遍的、未得到充分研究的因素就是薄弱的制度和治理。

专栏 2.10 脆弱性、薄弱制度、治理和暴力活动

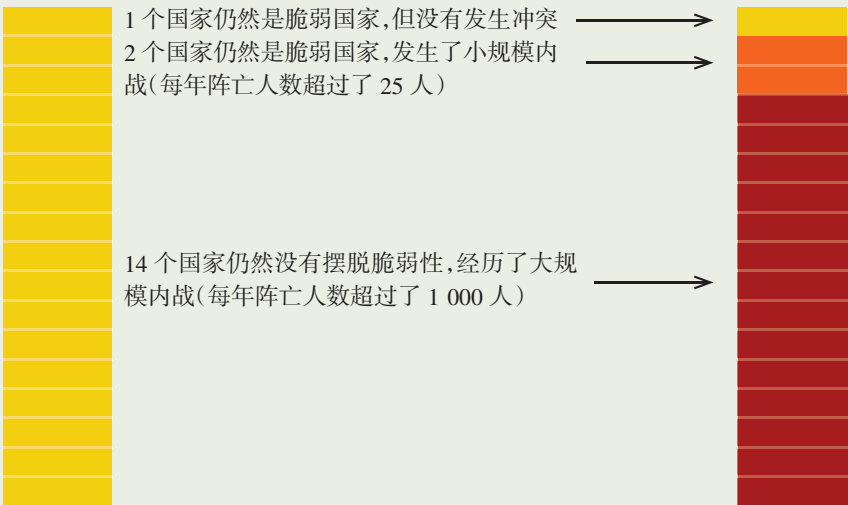
为解释国家脆弱性，世界银行和其他多边发展银行采用了诸如国家政策和制度评估框架等衡量制度缺陷的指标。国家政策和制度评估指数试图衡量主要国家和社会制度及其贯彻实施的政策的质量和影响。国家政策和制度评估综合分低于 3.2 分的低收入国家被定义为脆弱国家。指数本身并不直接衡量政治或暴力犯罪活动的程度。下图显示缺少制度能力和问责机制以消解系统性压力的国家更有可能发生暴力活动，而且，它们将自身拔出暴力活动或遏制其影响的能力也较弱。

如图所示，1990—2008 年期间持续为脆弱国家的 17 个国家中，14 个国家在同一时期内经历了大规模的内战暴力活动，2 个经历了较小的内战。⁷⁰ 换句话说，几乎每一个制度能力长期薄弱的国家都经历了有组织政治暴力活动。当然，这种暴力活动反过来又削弱了发展，进一步损害了制度能力（类似于 Collier 等 2003 所确认的“冲突陷阱”）。尽管国家政策和制度评估指数并不包括对政治安全形势和政策的直接衡量，国家政策和制度评估评分标准所定义的“脆弱性”和主要的有组织暴力活动的发生之间存在着引人瞩目的关联性。通过衡量制度脆弱性，国家政策和制度评估实际上衡量了有组织犯罪发生的风险性。⁷¹

资料来源: Mata 和 Ziaja 2009。

具有脆弱性的国家非常有可能发生内战

1977 年至 1989 年期间，17 个连续五年或五年以上属于脆弱国家的国家，直到 2009 年仍然是脆弱国家。



资料来源: 世界发展报告工作组的计算。

注: 在本报告中，大规模内战包括每年阵亡人数超过 1 000 人的冲突，小规模内战包括每年阵亡人数超过 25 人的冲突。脆弱国家的国家政策和制度评估得分低于 3.2 分。

• 从统计的角度上讲， $p < 0.01$ 表明相关性高。

薄弱制度的合法性与暴力活动之间的因果关系可以被比为人类免疫系统和疾病之间的关系。正如免疫系统不强致使身体容易遭受疾病侵袭一样，制度薄弱致使一个国家容易遭受暴力活动的困扰。恢复身体健康意味着不

仅要治疗疾病，还要恢复身体抵御疾病的能力。薄弱制度的合法性和治理也是如此。每一次暴力活动发生的原因可能不同，但是，社会无力抵制压力的根本原因在于过于薄弱的制度无力和平解决这些压力。因此，永久性

地解决暴力活动问题，仅仅解决单个压力是远远不够的，它要求采取行动解决制度合法性中潜在的薄弱环节。

不转变制度的解决方案可能延迟问题的解决，而不是解决问题。纵观历史，实权领导者之间的协议是预防大规模暴力活动最常用的策略，“如果你阻止你的部队袭击我的领土，我将阻止我的部队袭击你的领土，这样，我们都可以从自然资源的贸易或销售中获利”。正如诺斯（North）、瓦利斯（Wallis）和温加斯特（Weingast）的建议，如果这些安排为实权领导者创造了足够的激励，它们可以遏制暴力活动。⁶⁹

然而，这类安排造成操纵经济的政治体制，这样，经济租金成为稳定的基本因素。遗憾的是，这类安排是个人的安排，很少发展成客观的、不因某一特定领导人是否执政都能正常运作的或广泛改善治理从而保护公民利益的制度。这些“上层协议”可以形成对暴力活动的限制，但是随着环境的变化，这类协议需要不断地进行重新谈判，暴力活动的威胁依然存在。

在没有客观制度的情况下，暴力活动反复发生的原因是否在于上层协议难于适应变化？本报告对制度相关性的研究工作是全新的，为解释规范制度薄弱的国家重复发生暴力活动的原因，还需要做更多的研究工作。假设之一是这些制度难于适应变化，原因在于这些协议具有个人色彩，在领导人死亡或下台的情况下，或者在新的内外压力迫使对经济或政治利益进行重新划分时，需要重新进行谈判。另一个考虑是，随着时间的推移，这些制度可能形成不满情绪：原因可能是腐败和胁迫引起外部谴责和国内抗议。随着全球改革步伐的加快，遭遇外部冲击的可能性增加，对腐败和胁

迫行为的容忍度降低，这些因素当然会变得更重要。

制度经济学就制度（规范和不规范的规则）如何促进和限制经济政治行为者的行为提供了一系列的理论和论据。⁷²关于暴力活动，本报告就制度对形成暴力活动动机的重要性提出了三个重要假设。

● **制度能力**。强大的警察队伍和防御能力赋予了政府战胜叛乱者或有组织犯罪团伙武装威胁的能力。如果个体有意进行政治或犯罪暴力活动，关于国家安全力量的情报能力和胁迫能力薄弱的信息将增加个体选择暴力活动的可能性。相反，如果国家的规范制度不能提供地方公正、教育或就业机会，个体转向能够提供这些机会的非国家团体的动力就会增强，即使这些团体是具有暴力性质的团体。社会和家庭凝聚力也可以是国家能力至关重要的因素：如果个体没有民族自豪感，或者家庭和社区对遵守法律不予以丝毫重视，那么限制该个体拿起武器反对国家或卷入犯罪活动的因素就很少了。但是，强化国家能力的活动伴随着重重风险：当某些国家领导人发现组织严密的安全力量和经济制度威胁了他们自身的利益，或分散的、未能组织起来的公民不能保证经济、公正和安全服务平等地提供给所有的公民时，尤其如此。

● **包容性**。然而，仅有政府能力还不足以解决问题：本章所述的众多压力与制度未能让所有民族、宗教或社会团体感到国家行动为他们提供了平等的服务相关。如果个体所属的地理、民族或宗教社区被排斥在政治或经济机会（例如，被排斥在政治决策、公务员任免、教育机会、健康医疗、社会保护、使用基础设施或商业机会）之外，该个体转而参与暴力活动或犯

罪活动的损失不大。负责任的、包容性的政治、社会和经济制度可以调解不同阶级，不同民族、宗教或区域团体之间的争夺：保证任何团体都感到他们在政治决策中有足够的代表，他们的要求得到了重视，他们的权利得到了保护。但是，对分散的、组织性不强的团体而言，实现包容性的可能较小：事实上，正是他们的分散造成他们容易受到政治体制的伤害。

• **严重的制度滥用和制度问责制。**如果一个人或家庭成员被拷问或被随意监禁或被腐败官员勒索，这个人甘冒伤害或进一步监禁的风险转而进行犯罪活动或参与叛乱的风险就很小。负责任的安全力量和政府机构避免能够激起不满情绪、为暴力反叛行为制造动机的人权侵犯行为或腐败行为。

依靠上层协议、胁迫或庇护行为等控制暴力活动的社会面临着重复性恶性循环的风险。如果上层终止战斗的协议并没有带来国家—社会制度的改革和更好的治理结果，这些国家或社会仍然容易受到同一压力，首先是

突发战争的伤害。在这种情况下，任何改变权力平衡的压力，比如领导人的死亡、外部安全威胁或经济人口压力，都是刺激暴力活动的风险因素。在某个时候这种暴力活动会通过新的上层协议终止，但是，没有进行更广泛的、更深层的制度改革，这一循环将重复发生（见图 2.3）。随着时间的推移，恶性循环更难以打破，这是因为每一次暴力活动的发生都进一步削弱了制度并破坏了社会资本。在某些国家，儿童作为暴力活动的受害者或见证者，或更糟糕一点儿，作为被迫参与暴力活动的童子军而变得残忍，在这些国家，持续的创伤和损失的人力社会资本成为未来社会进步的阻碍因素。⁷³

这些社会面临的挑战是脱离这种暴力活动重复发生的恶性循环。历史上，大规模暴力活动是所有人类社会的特征。除非社会找到调解和控制暴力活动的集体制度，这种循环将反复发生。脱离这种恶性循环是本报告其余部分的重点内容。

图 2.3 暴力活动、上层协议、薄弱制度的恶性循环及脆弱性导致暴力活动反复发生



专题 2 尼泊尔：压力、制度、暴力活动和合法性

第 2 章认为，当内、外压力没有得到有效合法制度的约束，有组织暴力活动就有可能发生。如表 F 2.1 所示，尽管暴力活动的性质以及面临压力的强度和形式在发生变化，尼泊尔制度的薄弱和排斥性导致国家持续面临发生冲突的风险。

表 F2.1 尼泊尔纠结在一起的压力因素

压 力	内 部 压 力	外 部 压 力
安全压力	<ul style="list-style-type: none">● 安全力量不忠诚● 免罪文化● 暴力活动和创伤遗患● 合法安全力量和公共安全危机	<ul style="list-style-type: none">● 塔莱地区的跨境犯罪活动● 难民
经济压力	<ul style="list-style-type: none">● 低收入和失业● 电力、粮食和燃料匮乏● 腐败和勒索	<ul style="list-style-type: none">● 洪涝和其他自然灾害● 价格冲击● 自然资源的非法贸易
政治压力	<ul style="list-style-type: none">● 基于民族、性别、种姓和区域的排斥● 获得机会或在制度中代表席位的歧视● 人权侵犯	<ul style="list-style-type: none">● 区域或国际社会干预内政

资料来源：Thapa 2010；Sharma 2008；Jha 2010。

政治压力和精英政治的持续

封建主义是一种由极少数群体控制权力和财富的治理体制。告别国家旧有的封建制度，转向包容性更强的、开放的社会斗争，是尼泊尔冲突的根源。100 多个民族居住在尼泊尔境内，共有 92 种语言，种姓制度决定了基于群体的机会和成就。尼泊尔大多数人口（将近 70%）由最为边缘化的群体构成。⁷⁴

尼泊尔的近代史可以被描述为国家精英群体与自认为被排斥在国家资产和国家制度之外的群体、阶级和民族之间长期斗争的历史。1950 年，在新近独立的印度的支持下，尼泊尔的政党联盟推翻了拉那的专制独裁统治，尼泊尔进入了现代社会。该行动在尼泊尔恢复了君主立宪制，将尼泊尔引入了民主政治的时代。然而，议会与王室之间的权力争夺从来没有停止，1960 年，马亨德拉国王解散议会，完全掌握了行政权，实行无党派议会制。尼泊尔民族主义效仿精英统治，即一种宗教（印度教）、

一种语言（尼泊尔语）和遏制反对的专制议会制度。

这一政治解决抵住了民主政治的压力。1990 年，由左翼分子、民主党派领导、国际社会支持的联盟发动了第一次人民运动，迫使比兰德拉国王重新进行公开的国家选举，接受对皇权的严格限制。国会党和左翼政党联盟领导的政府更迭频繁，这些政府都承诺实现国家现代化、公平的经济增长和更广泛的社会公正。但是，运动后掌握国家权力的执政党未能维护公共信心，相反，这些政府依靠一小部分政党精英制定新的宪法，保留印度教的主导地位，而军队则持续控制在国王手中（见表 F2.2）。

由于实现重大变革的强烈期望化作泡影，尼泊尔共产党（毛派）⁷⁵于 1966 年 2 月发动了旨在实现国家“社会经济改革”的人民战争。毛派从乡村地区长期被排斥在政治结构之外、缺少社会经济机会的边缘化群体中获得支持。2006 年，毛派运动和其他政治性政党一道推翻了国王的统治，创建了一个“新尼

专题 2 尼泊尔：压力、制度、暴力活动和合法性（续）

表 F2.2 进入尼泊尔政府服务的官员的种姓/民族/%

种姓/民族	1984— 1985	1988— 1989	1992— 1993	1996— 1997
婆罗门—刹帝利	69.3	69.9	80.5	83.1
尼瓦族	18.6	18.8	10.7	9.4
非尼瓦贾那贾提族	3.0	1.6	2.5	1.7
麦德锡族	8.5	9.0	5.3	5.5
穆斯林族	0.6	0.2	0.6	0.2
达利特族	0	0.5	0.4	0.1

资料来源：Thapa 2010。
印度人占领之前的民族群体。

泊尔。”随着 2006 年 11 月全面和平协议的签署，尼共和其他政党开始致力于向民主社会转变，改革尼泊尔的传统结构。然而，自协议签署以来，选举产生的立宪会议没有取得多少进展，加德满都持续的精英政治使少数派群体的挫败感日益加剧。

2007 年，在尼泊尔南部塔莱地带居住的麦德锡族呼吁通过在尼泊尔实行联邦制实现区域自治，自此，这种观点开始具有吸引力。但是，民族封建主义对国家团结、少数人权利保护和行政职能的影响的问题依然存在。

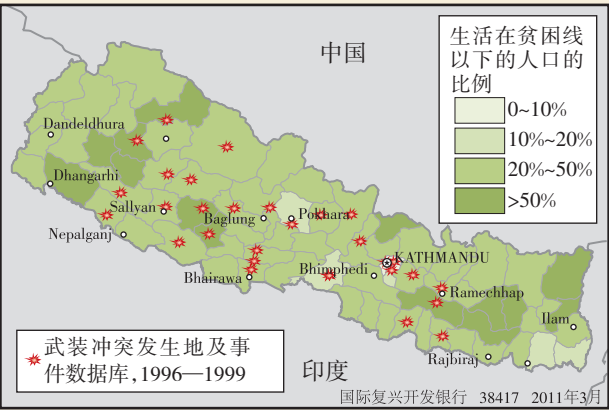
安全压力与安全司法制度的缺陷

毛派运动在尼泊尔激起了新的意识。但是运动的胁迫、恫吓和勒索策略致使尼泊尔陷入满目疮痍的境地。毛派运动在全国上下建立了人民法院和人民解放军等平行的安全和司法结构。尼泊尔十年内战期间（1996—2006），双方均未能解决犯罪和人权侵犯问题，致使公民对警察、武装警察、社会重要群体军队的不信任，而安全力量的领导职位中没有边缘化群体代表的现象进一步加剧了这种不信任。考虑到尼泊尔的战略位置，尼泊尔政治统治集团还需要非常谨慎地处理它的外部关系。多方行动者、利益争夺和要求以及尼泊尔和其邻国间绵长的、难于防御的边界增加了问题的复杂性。

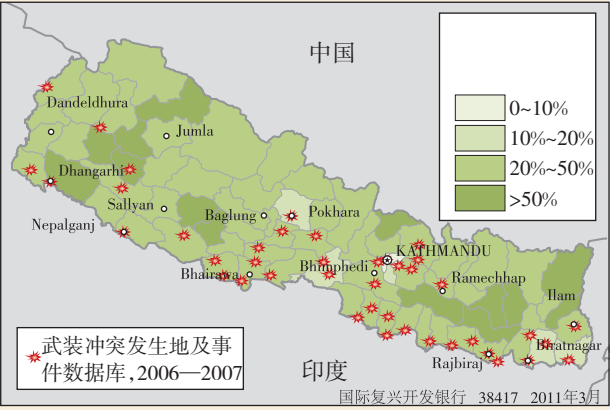
在这种背景下，尼泊尔的不安全问题从毛派起义演变成机会主义暴力活动和犯罪行为。这种目无法纪的意识在南部塔莱地区表现的最为突出，塔莱地方政府认定的暴力团体或犯罪帮派达到 100 多个（地图显示暴力活动的中心从毛派起义时期的中部山区转移到犯罪频发时期的南部塔莱）。

地图 尼泊尔政治暴力活动中心的转移

a. 暴力事件, 1996—1999



b. 暴力事件, 2006—2007



资料来源: Raleigh 等 2010。

专题 2 尼泊尔：压力、制度、暴力活动和合法性（续）

经济困难和排斥

尼泊尔是南亚地区除阿富汗之外最贫穷的国家。20 世纪 90 年代中期，经过数十年发展的尼泊尔，仍然有 42% 的人口生活在国际社会确定的绝对贫困线之下。但是 2003—2004 年期间，这一数字下降至 31%。主要驱动力是：在海湾、印度和马来西亚工作的青年人口的汇款，约占尼泊尔近期强劲的国民总收入增长的一半（2008 财政年度的 5.3% 和 2009 财政年度的 4.7%）。具有讽刺意味的是，逃离内战制造的暴力活动是刺激增长的部分原因。

最近，政治不安全和敲诈勒索已经在塔莱地区引起了撤资现象和投资者对加德满都等其他地区的投资

疑虑；农民工的涌入和不断增加的能源需求，导致经常性停电现象，对经济活动造成了破坏。2008 年，政府不得不宣布全国电力危机，每天的停电时间长达 16 个小时。⁷⁶

持续的脆弱性导致暴力活动

尽管在制度发展与和平建设等方面取得了一些进步，尼泊尔仍然是一个容易遭受不同形式的暴力活动和脆弱性损伤的国家。第 1 章表 1.1 阐释了在许多脆弱国家中，多种不同形式的暴力活动是如何同时发生的。为尼泊尔重新制作的表格显示了如下内容（见表 F2.3）。

表 F2.3 尼泊尔 1960 年至今的多种暴力形式

地方化的或国家次区域的群体间暴力活动	“传统”政治暴力活动（争夺国家权力、谋求自治权或独立地位）	地方化的犯罪或帮派相关暴力活动	跨国犯罪或伴随有暴力活动的非法交易	与跨国意识形态相联系的地方冲突
群体间“被压制”的争夺土地、政治权力的冲突 导致 1996—2006 年人民战争（内战）的种姓和民族排斥 区域主义和塔莱 2007 年人民运动	秘密反对议会统治，被动的监禁，否认人权和政治权利 1990 年一期人民运动 1996—2006 年的人民战争 2006 年二期人民运动 2006 年以后政党相关的敲诈勒索和恫吓（共产主义青年团的活动）	基于帮派的敲诈勒索，偷盗、塔莱地区的走私活动、2006 年以后暴力活动的加剧	始自 20 世纪 60 年代的人口贩运（妓女） 始自 20 世纪 60 年代的海洛因运输 2006 年以后的非法木材交易和非法鸦片种植	自 20 世纪 60 年代以来革命左派和“毛派”的相互交流

资料来源：由世界发展报告工作组编纂。

现存的恶性循环

随着全面和平协议的签署，尼泊尔设立了基础广泛的立宪会议，试图形成新的解决方案，更加公平地将政治和经济权利分配给尼泊尔众多民族和种姓团体。这一过程代表着拓宽尼泊尔政体的性质、打破历史上贵族种姓精英争夺权利状况的重大尝试。

不可否认，从一系列或多或少带有排斥性的上层协议到更有穿透性、包容性的国家，这是一种进步；但是，要遏制当今的目无法纪现象并防止进一步出现暴力活动，就需要创建更广泛的联盟、转变国家制度以及为所有公民提供更好的政治、安全和经济结果的过程。

资料来源: Thapa 2010； Sharma 2008； Jha 2010。

注释

1. Ballentine 和 Nitzschke, 2006; Murshed 和 Tadjoeeddin, 2007。
2. 此外还有其他因素。例如, 结构性因素增加冲突的风险, 其中包括使叛乱更容易发生的自然地理因素。根据该词的一般意义, 这些特征仅仅使战争成为可能, 并不直接引起战争。山岭增加了叛乱的可行性, 因而增加了发生叛乱的风险。见 Buhaug 和 Gleditsch, 2008; Gleditsch 和 Ward, 2000; Salehyan 和 Gleditsch, 2006。同时见 Murdoch 和 Sandler, 2004。关于地理和邻国效应, 见 Fearon, 2010a; Fearon 和 Laitin, 2003; Goldstone 等, 2010。关于邻国效应对内战的影响, 见 Hegre 和 Sambanis, 2006; Gleditsch, 2007。
3. 见 Dahlberg 和 Krug, 2002。
4. 见 Strassler, 1996; Herz, 1950; Jervis, 1978。
5. Posen, 1993; Snyder 和 Jervis, 1999; Walter, 1999; de Figueiredo 和 Weingast, 1999。
6. Stedman, 1996; Jones, 1999; Posen, 1993。
7. Brown, 1996; Stedman, 1996; Fearon 和 Laitin, 2003; Horowitz, 2000。关于民族认同不断变化的性质, 见 Laitin, 1998。
8. Kumar 和 Skaperdas, 2009。
9. 许多响应采取了批评性讨论的形式, 关于例证, 请查阅 Nathan, 2005。Sambanis, 2004 是一项非常有效的“研究中之研究”, 该研究发现人均国内生产总值和政治不稳定是唯一一项持续预测内战爆发的变量。以自然资源为研究领域的人员有着不同的发现, 石油与内战爆发的相关性最具持续性。Satyanath, Miguel 和 Sergenti, 2004 的近期研究将降雨量和农业冲击与内战爆发联系起来, 而 Besley 和 Persson, 2009 则对国际价格冲击对冲突爆发的影响进行了探索。Arnson 和 Zartman, 2005 则覆盖了贪婪或不满辩论的多数核心论据。
10. 关于横向不平等, 见 Stewart, 2005; Østby, 2008 和 Stewart, 2010。关于两级分化, 见 Esteban 和 Ray, 2008; Montalvo 和 Reynal-Querol, 2005。
11. 这一主题的思想可以上溯至 Gellner, 1983, 近期对该讨论的响应见 Toft, 2003; Laitin, 2007。
12. Brückner 和 Ciccone, 2010 也因强调制度对帮助社会抵御自然资源价格冲击、避免暴力活动的观点而受到关注。
13. Clark 和 Kaufman, 2011; 区域整合信息中心, 2010; Gettleman, 2009。
14. Rubin, 2002; Straus, 2010。
15. 如欲查阅例证, 见 Menkhaus, 2007; Lockhart 和 Glencorse, 2010。
16. Buhaug 和 Gleditsch, 2008; Gleditsch 和 Ward, 2000; Salehyan 和 Gleditsch, 2006。同时参阅 Murdoch 和 Sandler, 2004; Fearon, 2010a; Hegre 和 Sambanis, 2006; Gleditsch, 2007。
17. 弱邻、存在竞争关系的邻国以及难民移民社群的出现在跨国叛乱组织的兴起、谈判失败和民事冲突中发挥着重要的作用。参阅 Salehyan, 2007。
18. 参阅 Becker, 1968。
19. 参阅 Collier 和 Sambanis, 2005。同时参阅 Garang, 1987。
20. 参阅 Collier 等, 2003。
21. Fearon, 2010a。
22. Fearon, 2010a。
23. Keefer, 2008; Fearon, 2010a。
24. 世界银行, 2006f, 10。
25. Narayan 和 Petesch, 2010。
26. Sirleaf, 2007a, 4。
27. 发展中国家关于劳动力市场的数据既不经常, 也不准确。例如, 很少有撒哈拉沙漠以南的非洲国家开展劳动力调查。人口统计数字(公布劳动力就业和失业率的重要依据)通常

是过时的，而且即使是近期的数字，也常常是不准确的数字。而且在大多数传统的数据库中，贫穷国家农业领域的工资就业数据“没有”反映在统计表中。参阅 Cramer, 2010。

28. Macmillan 和 Gartner, 1999; Panda 和 Agarwal, 2005; Jeyaseelan 等, 2007; Krishnan 等, 2010; Silberschmidt, 1999, 2001; 见 Cramer, 2010。

29. 这与相对剥夺理论相一致。同时见 Solow, 1990; Argandona, 2001。

30. 见 Loayza, Fajnzylber 和 Lederman, 2002a, 2002b; Messner, Raffalovich 和 Shrock, 2002。

31. Fearon 和 Laitin, 2003; Collier 和 Hoeffler, 2002, 2004; Anyanwu, 2004。

32. Berman 等, 2009, 1。

33. Moser, 2009, 240。

34. Gutiérrez-Sanfín, 2008, 22。

35. 世界银行, 2010m; Willmann, 2010。

36. Collier 和 Hoeffler, 1998, 2002; Anyanwu, 2004; Fearon 和 Laitin, 2003; de Soysa, 2002; Bannon 和 Collier, 2003; McNeish, 2010。

37. Ross, 2003。

38. 见 Keefer, 待出版。

39. Fearon, 2005 认为石油所以能预测内战风险不是因为它是叛乱者的启动资金来源，而是因为国家在既定人均收入水平下展现的相对较低的国家能力。

40. Satyanath, Miguel 和 Sergenti, 2004。

41. Brinkman 和 Hendrix, 2010。

42. 见 Besley 和 Persson, 2010。

43. 更进一步，暴力活动的动机和发生之间关系复杂，正如 Fearon 和 Latin, 2003 所述。

44. Cederman, Wimmer 和 Min, 2010; Goldstone 等, 2010。

45. 这些结果摘自 Henrich 等, 2010 选编的第二次比较研究。

46. 研究该现象存在困难，而我们对身份认同的理解不够深入，数据缺少，进一步加重了研究这一现象的困难。正如 Hegre 和 Sambanis 所示，研究处理民族特征（语言分类、关系衡量等）的不同方式将对因果关系及因果关系的方向产生重大影响（Hegre 和 Sambanis, 2006）。关于身份认同关系的形式产生的影响，见 Fearon, 2006; Berman 和 Iannaccone, 2006。

47. 见 Østby, 2008。Østby, 2008 以民族、宗教和地区定义小组，发现在每一组定义小组中，横向不平等和暴力冲突的爆发之间存在重大联系。经济横向不平等根据平均家庭财产衡量，社会横向不平等根据平均受教育年限衡量。横向不平等的影响非常高：和所有变量为平均值时可能爆发的冲突相比较，当民族群体间的财产横向不平等高达 95% 时，发生冲突的可能性增加了 3 倍。如果地区内部的横向不平等从平均值增加至 95%，发生冲突的可能性将增加 2.5 倍。同时见 Stewart, 2010。

48. Stewart, 2010。

49. Gurr, 1968; Herbst, 2000; Stewart, 2010; Strom 和 MacDonald, 2007。

50. 关于政治犯和法外死亡人数的数据来自 Cignarelli 和（理查德）Richards 人权数据组。每一个指数都在 0~2 之间，0 表示巨大的/严重的人权侵犯行为，2 表示人权侵犯行为不存在。

51. Walter, 2010, 21。

52. 见 Gurr, 1968; Herbst, 2000; Stewart, 2010; Strom 和 MacDonald, 2007; Brown, 1996; Stedman, 1996。关于近期对该主题的定量研究文献，见 Bhavnani 和 Miodownik, 2009；同时见 Abbink 和 Herrmann, 2009; Kalyvas, 2006; Sambanis, 2001。

53. Langer, 2005; Stewart, 2010。

54. De Silva, 2005。

55. Barron 等, 2010。

56. 定性研究和案例研究文献, 以及国家官员和领袖为世界发展报告提供的内置文件都一致强调社会团体间的政治不公正、社会排斥和不平等是冲突的关键相关因素。在众多定性研究和案例研究中, 其中包括 Heraclides, 1990; Murshed 和 Gates, 2006; Salehyan 和 Gleditsch, 2006。关于衡量的困难性, 见 Laitin, 2000; Cramer, 2002; Posner, 200。

57. 见 Loayza, Fajnzylber 和 Lederman, 2002a, 2002b; Messner, Raffalovich 和 Shrock, 2002。

58. Pape, 2003; Krueger 和 Laitin, 2008; Abadie, 2006。

59. Stern, 2003。

60. Atran, 2003; Berrebi, 2007。

61. Krueger 和 Maleckova, 2003; Hassan, 2001; Kimhi 和 Even, 2004。

62. Smith, 2004; Wright-Neville, 2004。

63. 世界银行和亚洲发展银行, 2010; 世界发展报告工作组与捐赠国、多边组织和巴基斯坦民间团体的磋商会, 2010。同时见 Abbas, 2008, 2010。

64. North, Wallis 和 Weingast, 2009; Fearon 和 Laitin, 2003; Goldstone 等, 2010。

65. 见 Fearon, 2010a; Walter, 2010; Hoeffler, von Billerbeck 和 Ijaz, 2010。可以使用一系列指标衡量治理和制度能力。《衡量脆弱性使用者指南》提供了关于文献和概念的中肯的当代评价 (Mata 和 Ziaja, 2009)。世界银行国家政策和制度评估分数是内部整理的数据, 并公开发布国际开发协会国家自 2005 年到目前的数据。最近, 世界银行已经着手将脆弱性定义与区域发展银行 (亚洲开发银行和非洲发展银行) 结合起来的年度协调实践。其他为人熟知的衡量治理或制度质量的标准包括世界银行全球治理指标衡量政府的指标和 PRS 集团编纂的《世界各国风险指南》中的指标。全球治理指标是由多个来源组成的指数, 而《世界各国风险指南》是政治、经济和金融风险等多个维度的专家评估。在一系列关于脆弱性的指数和定义中, 它确认了国家的三个普遍特征, “合法性、权威和效率”, 并对这些指数的结果进行了比较。见 Kaufmann, Kraay 和 Mastruzzi, 2010b。治理结果和制度特征衡量指数之间的界限很模糊。治理结果主要是指代表和参与、对决策和非法行动、对腐败和人权侵犯的问责的实际水平。而制度特征则是如果出现迫害或侵犯等行为, 是否存在法治的范围内调解国家—社会关系的系统和能力。大多数治理指标实际上同时衡量治理结果和制度特征: 制度是否到位 (例如, 宪法或反腐败法、平等提供服务的政府政策), 某些通常不完善的、衡量这些制度在实践中是否能够提供良治结果的衡量标准是否到位 (腐败现象不严重, 自由和公平的选举, 避免人权侵犯犯罪现象等)。

66. 见 Stedman, 1996; Brown, 1996; Posen, 1993; Snyder, 2000; Goldstone 和 Ulfelder, 2004; Goldstone 等, 2010; Besley 和 Persson, 2009, 2010。

67. 国家合法性和既定规则及提倡向公民负责的过程相联系, 无论是通过参与或通过庇护行为相联系。庇护在国家能力弱小的脆弱国家尤其盛行, 但是, 如果庇护行为让人感到不公平或加剧了横向不平等, 它也会削弱国家的合法性 (经合组织, 2010g, 2010)。以结构性方式连接国家和社会 (Bellina 等, 2009), 共同信仰是基本的要素。比如, 当“他们表达了‘人民的意愿’”的信仰普遍牢固地存在人们心中时, 选举就会成为只收集意见的正式途径。和集体身份认同和宗教一样, “传统”是建立国家合法性的一条非常重要的途径 (Clements, 2010)。这些合法性的根源在孤立主义中并不存在: 如果缺少了其他因素, 改善服务提供状况并不一定意味着增加了国家合法性。国家合法性是众多根源结合的结果, 根据具体环境, 可能表现为不同的形式。

68. 发展共同体对脆弱性的重视和 Paul Collier 和 Ngozi Okonjo-Iweala 在困难低收入国家倡议中所做的开拓性工作相关。经合组织—发展援助委员会下设机构国际冲突与脆弱性网络对这一原创性工作的政策含义进行了广义的阐述, 此外, 联合国和多个双边组织, 特别是联合王国的国际发展部也对其进行了阐述。联合王国国际发展部对安全体系改革、在脆弱国家提供服务、国家合法性以及捐赠者角色等问题上都有创新型思维。联合国认为, 制度建设是早

期更安全的发达世界的必要条件，对冲突预防与和平建设尤其如此。关于脆弱性和国家建设的新思维，得到了国际发展部过去十年资助的研究的有力支持。关于对这些资料的综合，见 Garassi, 2010。

69. North, Wallis 和 Weingast, 2009。

70. 为解释国家政策和制度评估随着时间推移不断变化的方法论，当前国家政策和制度评估根据年度规范起止时间。

71. 关于对治理、制度和脆弱性衡量的进一步讨论，见 Mata 和 Ziaja, 2009。

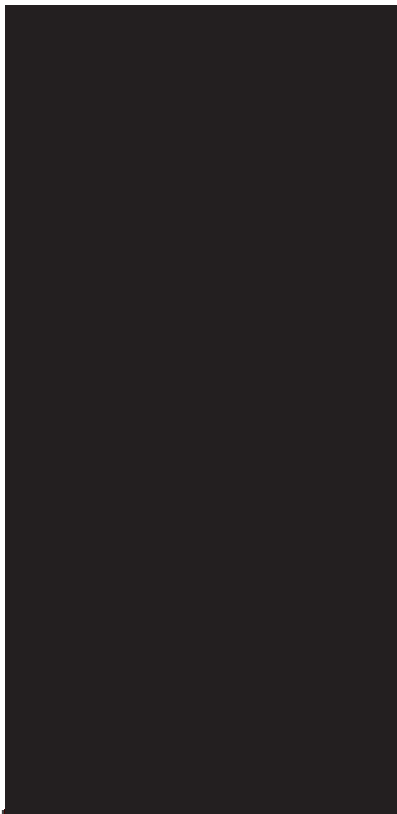
72. 见 North, 1990; Williamson, 1985; Rodrik, Subramanian 和 Trebbi, 2004。

73. Maynard, 1997。

74. 贵族阶级婆罗门—刹帝利占尼泊尔人口的 28%。

75. 2009 年 1 月与尼泊尔共产党团结中心（尼共）合并后，尼泊尔共产党更名为尼泊尔联合共产党。

76. Sharma, 2008。

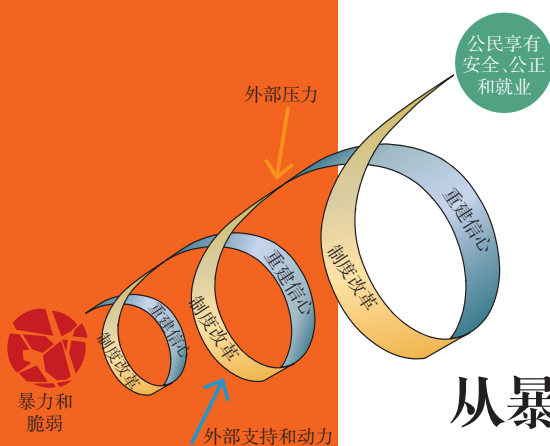


第二部分

来自各国及国际社会的经验

本章为本报告制定了一个框架，即为国家如何摆脱脆弱性的恶性循环并转向信心重建与制度改革，特别是在公民安全、公正和就业领域转向信心重建与制度改革的良性循环制定了框架。由于这些过程随着时间的推移和国家进入和退出多个转折点而重复，该框架表现为不断扩大的螺旋式上升。即使当前的一组重点问题解决了，其他风险也会涌现，这就要求重复循环行动去建设制度弹性。这一过程至少需要一代人的时间。承担这项任务的社会面临着之前遗留下来的普遍的、长期的互不信任问题，致使应对各种挑战和提供公共服务的集体行动非常困难。局外人不能为这些国家重建信心或改革制度，这是因为内部的进程必须由国家自己来领导。但是为帮助这些国家恢复和平并降低区域或全球不稳定性，国际行动者可以提供外部支持和激励，并帮助这些国家减少外部压力。





从暴力到恢复力：信心重建与制度改革

为何制度改革如此困难

权力关系变革及围绕权力进行的斗争是任何社会所持续具有的特征。制度改革通常涉及权力和财富的分配变化，期间遭遇激烈的社会抵制不足为奇。这样的争夺不会在社会发展的某个节点结束。由于欧洲金融危机的影响引起了近期公共领域职能的转变，美国政府对私营银行的支持和国家较多地涉足卫生保健服务的供应激起了激烈的辩论。换句话说，在任何社会环境中，改革都是有争议的，都是痛苦的。但是有些社会可以实现符合国家利益的改革，即使改革导致某些群体的暂时性损失。而其他社会则发现改革更加困难。

造成受暴力活动影响国家进行制度改革如此困难的因素是什么？20世纪中期从战争中恢复的许多国家，包括大部分欧洲国家和日本，迅速地、平稳地实现了制度改革。但是，它们的国家制度发展历史悠久，物质和人力资本水平又较高，而且它们遇到的是外部战争，而不是内部暴力活动。当今受到内部暴力活动困扰的中等收

入和低收入国家面临着更大的挑战，主要原因有三。首先，由于上层人士互不信任、很少有人信任国家，达成关于改革的初步协议困难重重。第二，由于那些在改革中失去权力或经济利益的群体的政治反击，制度改革可能在短期内增加发生暴力活动的风险，因而很难维护协议的实施。第三，国家并不是孤立存在的：在制度改革的脆弱时期，它们可能面临逆转进步的外部安全威胁或经济冲击。在物质、制度和人力资本相对较低的国家中，克服这些挑战殊非易事。

信任度低和期望日益上升造成的挑战

由于履行承诺的信任度和能力不高，在脆弱国家发动初步改革殊非易事。¹和那些国家和公民社会契约长期保持相当稳定关系的国家相比，受暴力影响国家互不信任的程度要严重得多。这使得许多合作形式都难以实行，这首先包括应对激发暴力活动压力的措施。当没有可信的、关于进步的跟踪记录而信息又很贫乏时，个体很容易有过低（他们对改革积极信号的反应迟钝）或过高的（他们有不切实际

专栏 3.1 脆弱国家不切实际的期望会阻碍进步

受暴力影响国家不信任遗患的影响

遗留下来的不信任因素可能意味着面对新的政治信号或新的公共计划，主要行动者并没有做出预期的响应。比如在阿富汗，公民需要计算站在塔利班一边或站在政府与北约一边或不站在任何一边所面临的风险。

在做出决策时，个体会对他认为的他人将可能采取的立场予以考虑。思维过程可能是这样子的：“我将有关塔利班的信息汇报给当局的结果取决于我周围的其他人的行为。如果我的邻居不合作，当局将失去控制能力，帮助他们我将会发疯。因此，虽然我不支持塔利班，我最好还是帮助他们。”这同样适用于提供关于贩制毒品者的信息的思维过程。²

任何制度改革都需要众人的协调行动。这就是为什么改变考虑他人将如何行为的信条这样一件小事情，可能导致个体选择发生重大变化的原因所在。比如，在军事行动中政府一个简单的，但是广为人知的耻辱可以造成失去广泛支持的重大损失。一个简单的，但是广为人知的腐败案件可以使人们对政治经济行为的期望发生重大变化。

脆弱国家和非脆弱国家的期望和信任

对拉丁美洲和非洲 280 个国家的分析显示，脆弱国家和非脆弱国家的公民信任存在着重大差别。结果显示，在非脆弱国家或未受冲突影响的国家，公民对警察、司法机关和国会的信任程度要高得多。这与近期关于对邻居和政府信任程度的跨国差异的研究是一致的。

简单说，人们对脆弱国家未来的预期往往是错误的。使用经济改善期望数据和实际经济增长数据进行的跨国回归分析显示，在非脆弱国家，人们对未来 12 个月的经济发展方向期望与实际发展成果之间存在巨大的相关性。³但是脆弱国家不存在这样的相关性：对调查问题“未来 12 个月中经济前景会改善吗”的回应与其后的经济发展没有关系。这很重要，因为政治经济学所有的期望理论以及与其相关的决策都假设人们具有相当的、对未来进行判断的认知能力。

脆弱国家和受冲突影响国家对治理制度的低信任，为力图发动积极改革的领袖造成了难以突破的限制。国家决策者的运行经验和投入突出了与期望问题迥异的第二个问题，使得局势进一步复杂；期望问题指政治希望和变迁期间引起的普遍过高的期望。政府反复遭遇下述问题：和平协议的签署或捐赠者捐款承诺会议可以激起人们的热情，掀起即将发生的期望。但是当希望破灭，正如实际发生的那样，人们对政府的信任可能迅速降低。

如果决策者理解这些动因，他们就可以利用这些期望改革的政治热情，发出与这些期望相一致的信号，从而有利于自己的改革（见第 4 章）。当公民对政府高度不信任时，他们必须采取行动发出强烈的信号，不言而喻，这些信号代价高昂，比如将前叛军纳入国家军队（如布隆迪）、为之前的反对派提供长期的就业保障（如南非通过“日落条款”为白人公务员提供的就业保障）。他们还必须寻找途径使承诺具有约束力，通常以第三方为保证人。

资料来源: Braithwaite 和 Levi 1998; Hoff 和 Stiglitz 2004a, 2004b, 2008; Schelling 1971, 1978; Axelrod 1984; Nunn 2008; Nunn 和 Wantchekon, 待出版。

注: 这里脆弱国家和非脆弱国家在信任和期望层面差异的统计数字是 5%，这一数字很大。是将 CPIA（国家政策和制度评估）指数高于 3.2 还是高于 3.8 定义为脆弱国家，这些差异将产生很大作用。

的期望，而且极容易失望）期望（见专栏 3.1）。

制度实现能力不高，进一步降低了人们的信任程度。信任程度不高的环境要求实现改革的强烈信号。但是，在治理指标不高的大部分社会中，实现改革的能力非常薄弱。⁴改革失败的另一个原因在于制度“过早地承载负

荷”：短期内对制度的要求和期望过高。而当制度不能实现这些要求和期望时，人们对它的信心和它的合法性就会降低（见专栏 3.2）。

改革过程本身可能带来短期的安全风险。研究表明，从独裁统治转向民主伴随着较高的发生内战和增加犯罪暴力活动的风险。⁵过快地进行过多

的改革，比如服务下放和打击叛乱者或非法商人可能遭遇强烈冲击或导致人们对制度信心的降低。快速改革致使冲突后社会的行为者之间难以做出可信的承诺，这是因为他们并不知道改革将如何影响“权力平衡”。在脆弱国家，选举通常被视为“赢家获得一切”的事件，可能激起输家激烈的反应。⁶如果改革赋予某些处于劣势的群体或地区一些权力，当权者一定会失去某些权力。经济结构调整改变了经济进入和经济机会的平衡。反腐败行动打击了既得利益，某些时候还是非常强大的既得利益。这里的关键点是，发动这类改革没有错，相反，改革者要警惕风险，并顺应改革计划，保证国家能够履行承诺。⁷

近期暴力活动的历史记录进一步加剧了这一窘境。在缺乏有效安全和法治的社会中，潜在改革者可能清醒地意识到改革将可能给他们带来生命危险，从而延迟或避免改革。哥伦比亚1983—1993年“毒品恐怖分子猖獗”期间，卡利和麦德林毒品卡特尔集团约安排了3500次刺杀行动，刺杀反对他们的总统候选人、政治家、司法官员和政府官员。⁸对那些需要保护的群体而言，暴力活动的遗留问题可能削弱他们对政府效力的信任和支持改革的意愿。对那些考虑使用暴力活动的群体而言，免罪的可能性可能增强他们使用暴力手段的意愿。⁹苏联解体后的过渡时期，随着国家进行一系列改革，杀人犯率直线上升，这一经历很好地说明了改革是如何激起暴力活动的（见专栏3.3）。

面临外部压力时的脆弱性挑战

具有薄弱制度的国家尤其容易受到外部冲击的影响。严重的外部冲击甚至可以冲击相当健全的制度：2010

专栏 3.2 过早承担负荷

公共政策（或计划）贯彻实施涉及政府行为者根据一组特定的标准采取行动。比如，贯彻税收政策涉及根据应付税款准则征税（销售所得、进口和物业估值等）。采购涉及根据既定程序对投标进行评估，接着是合同履行。当政府行为者的最佳利益和要求他们采取的行动之间存在分歧时，改革过程中就可能出现过早承担负荷的现象。

比如在贯彻实施修订的海关准则时，如果关税过高，进口商就可能为避税（或者减税）而为海关官员提供额外收入。较高的关税使系统承受更大的压力，但是复杂关税准则中基于预期用途的豁免同样如此。在肯尼亚和巴基斯坦，实收税率随着官方关税的增加（不是一对一，但确实增加了）而增加了60%左右，此后实收率停止增加。此后，关税的进一步增加只是造成官方税率和实收率的差距，因此，导致海关官员误入歧途的诱惑也增加。换句话说，关税准则的复杂性和模糊性诱致海关官员更容易与进口商勾结。在这种情况下，较低的、统一的税率带来的有组织压力也较小。

这一因素同样适用于从警察到司法再到公共财政管理和教育等广大领域的一系列国家活动。不同任务造成的组织负荷压力不同，诱致官员偏离组织标准的诱惑也不同。当这些压力超越了国家能力，而动机又不能相协调，制度就会失灵。

当压力压在个体部分之上，制度常常失灵。有时，压力可以形成工作绩效的非线性降低。在许多某一行为者的绩效取决于他周围的众多其他行为者的组织情景下，为数不大的压力可以导致整体的崩溃。例如，设立乍得社团学会的目的在于提高政府使用新发现石油的收益的责任性。该机制严重依赖地方社团确保、评估政府石油收入资金的分配并提供意见：在民间社团能力高、政府对公民开放性和责任性传统已经确立的地方，这种方式运作的非常良好。然而在压力环境下，民间社团不能约束政府负责，因此，这一机制不能奏效。

资料来源：Pritchett 和 de Weijer 2010；Kaplan 2008；Lund 2010。

年初期欧洲许多地方的社会骚乱就是遏制全球金融危机的严厉措施的结果，或全球毒品非法交易模式的转变冲击治理的结果。当制度既健全又相当稳定时（如经合组织国家），外部冲击可以被消释，但即使这样，它们也会影响改革计划。第2章表明，在近期的食品价格危机中，和非脆弱国家相比，脆弱国家发生的食品抗议活动更多，食品抗议中的暴力活动也更为激烈。同样，近期研究表明，脆弱国家所受自然灾害的影响更为明显。¹⁰脆弱国

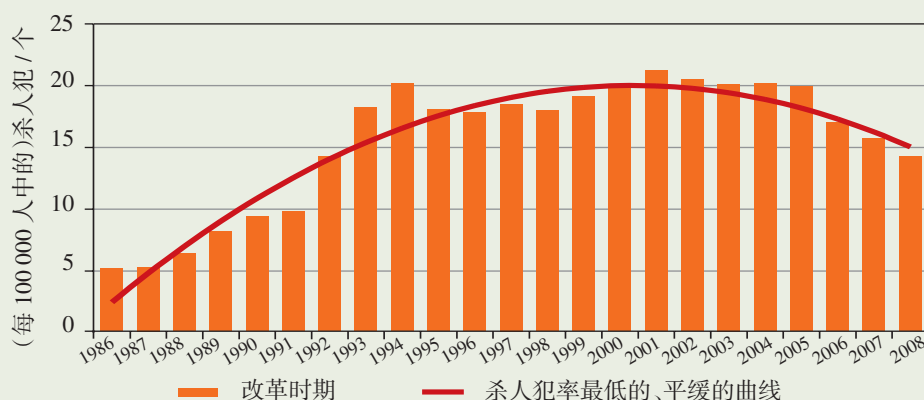
专栏 3.3 在制度的迅速转型中，暴力活动可能增加

20 世纪 80 年代晚期，在戈尔巴乔夫公开性和改革倡议的指导下，苏联经历了一系列重大的经济改革。改革的后果包括严重的失业、之前实行的全面社会福利体制的实质性崩溃以及许多公共服务的大幅度缩减。此后，苏联分裂为独立的共和国，引入了多党制政治。在这一动荡时期，杀人犯率上升，至 1993 年达到顶峰，每 100 000 人中的杀人犯为 18 个，到 2001 年这一数字再次上升至每 100 000 人当中 20 个（见图）。到 21 世纪，随着改革初见成效，社会不稳定现象逐渐消退，杀人犯率开始下降。

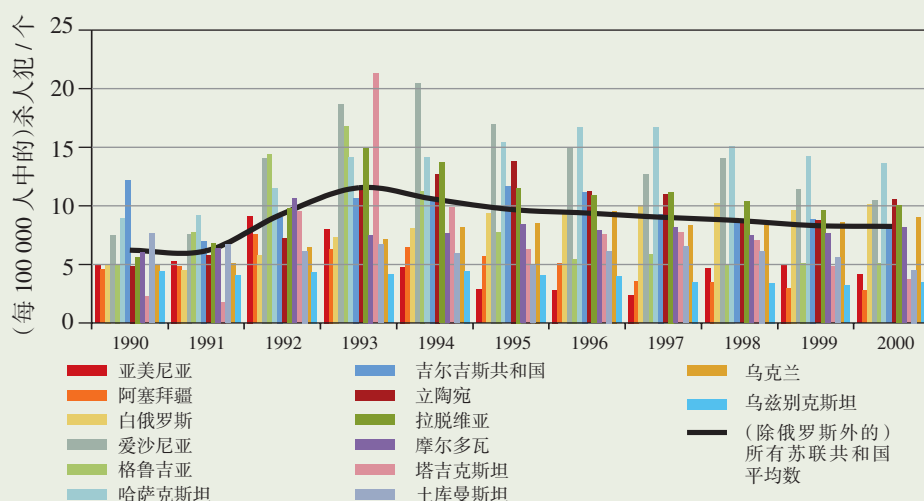
苏联：动荡时期的杀人犯率

随着苏联的解体和 20 世纪 90 年代的迅猛改革，俄罗斯的杀人犯率增加。这种现象并不是俄罗斯所独有的现象：20 世纪 90 年代初期，几乎所有的苏联国家的杀人犯率都增加了。

a. 俄罗斯的杀人犯率，1986—2008



b. 苏联共和国杀人犯率，1990—2000



随着苏联的解体，大多数苏联共和国都经历了杀人犯率的骤增，其中爱沙尼亚（1994 年为 20）、格鲁吉亚（1993 年为 17）、哈萨克斯坦（1996 年为 17）和塔吉克斯坦（1993 年为 21）的增加最为突出。1990 年至 1994 年，除土库曼斯坦和乌兹别克斯坦之外的所有国家的杀人犯率都上升了，此后杀人犯率开始下降，尽管 2000 年平均杀人犯率仍然超过 1990 年的水平，而且到 2000 年之前，只有少数几个国家的杀人犯率较低。

资料来源：PRS 集团 2010；世界银行 2010n；世界发展报告工作组的计算。

家不仅更容易遭遇灾害的影响，而且灾害和外部冲击可以中断制度改革，这就是2010年初期海地发生毁灭性地震后，原来颇有希望的部门经历的事情。¹¹

规避暴力活动，发展弹性制度

考虑到重重困难，国家如何才能规避暴力活动并发展制度弹性？目前对这些途径的研究不足，本报告只给出了部分答案。下述框架显示了脆弱的暴力局势和稳定的发展环境之间的一些基本区别。¹²首先是在启动较为广泛的制度改革之前，需要通过集体行动恢复信心。第二是以公民安全¹³、司法和就业制度的改革为重点。第三是区域行动和国际行动在遏制外部压力中的作用。第四是所需外部支持的专业性性质（见图3.1）。

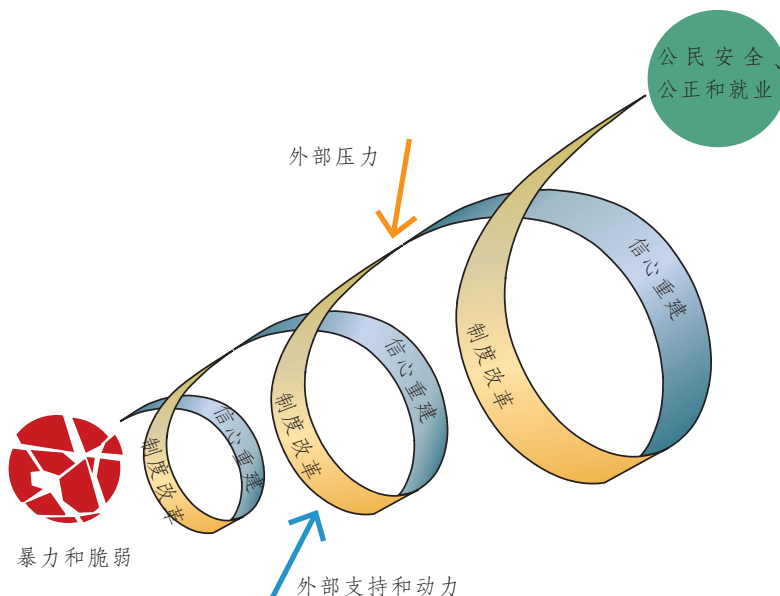
本框架并不打算成为暴力活动的“伟大理论”，也不仅仅是理解暴力预

防的唯一途径。然而，从第1章和第2章所描述的研究活动和国家经验的总结出发，本框架建立并提供了有益的行动组织框架。首先，它为采取何种行动预防暴力活动以及暴力活动随着时间推移而反复发生提供了系统的思维方式。事实上，国家改革者和国际机构最相关的、制度最先强调并置于中心的问题是实际的问题，即“我们可以采取何种行动预防暴力活动？”第二，本框架与不同学科领域的暴力活动理论相一致（见专栏3.4）。第三，从强调危机管理转向强调安全、公正和经济制度改革挑战，本框架将地方、国家和国际行动者以及政治、安全和发展机构的思考集中在一起。

本框架显示，对发展具有普遍重要性的制度改革和良治，在脆弱环境中以另一种方式运行。目标更明确：对预防反复循环暴力活动直接产生重要影响的制度改革。制度改革的动因

图3.1 世界发展报告框架：以重复循环行动促进制度弹性

由于随着时间的推移国家经历了多个转折点，这些过程不断反复发生，世界发展报告框架呈现为不断扩张上升的螺旋形状。即使一组重点问题解决了，其他风险和转折点也会接踵而来，这就要求重复循环行动促进建设制度弹性。螺旋下面的箭头表明外部支持和动力可以帮助这一国家领导的进程，螺旋上面的箭头表明外部压力如何遏制这一进程。



专栏 3.4 世界发展报告框架和暴力预防理论

保罗·科利尔 (Paul Collier) 在《打破冲突陷阱和最贫穷十亿人》中,道格拉斯·诺斯 (Douglass North)、约翰·瓦利斯 (John Wallis) 和巴里·温加斯特 (Barry Weingast) 在其《暴力活动和社会秩序》中的理论表明,他们是关于冲突、暴力活动和发展之间关系最具影响力的理论家。

诺斯、瓦利斯和温加斯特描述了脆弱国家走向长期性制度预防暴力活动的三大“门槛条件”:

- 确保法治,特别是精英财产问题上的法治。
- 创造合宪性权力转移的“永久性”状态以及约束继任领导的国家保证能力。
- 加强对军队的控制。

他们的框架为国家发展动因提供了观察分析,但是没有明确对置于国家之上的国际压力、国际援助或国际规范的影响进行分析。

比较之下,科利尔的研究较少强调国内政治动因,而是更多地强调低收入、腐败和自然资源收益等因素。他对外部安全保障和资源开采的国际标准等予以明确考虑。

本报告将这些不同层次的思想糅合在一起,同时增加了既支持之前假设又为进一步研究提出新问题的分析。本报告使用定量技术来证明制度对暴力预防的重要性,将这些与经济学、政治学和社会学关于制度改革如何发生的思想结合起来。本报告也增加了一些概念和来自国家案例研究的例证以及真实理解这些改革的区域和国家磋商会。

第 2 章对制度在长期暴力预防中的重要性进行了实证主义分析。该章支持科利尔 (Collier)、费伦 (Fearon) 和莱廷 (Laitin),诺斯 (North)、瓦利斯 (Wallis) 和温加斯特 (Weingast) 等强调制度的经济学家和政治学家的理论。有趣的是,该章不仅为高度发达国家暴力活动率较低的论点提供了原始的证据,而且也为制度和良治结果对极低发展阶段非常重要的论点提供了原始证据;这里,诺斯及其同事将高度发展国家定义为“开放准入秩序”。无论是预防暴力犯罪活动和有组织犯罪还是预防政治冲突,制度都很重要。

本章强调可以适用于极度不安全局势和薄弱制度环境的实际经验教训,并从以下三个方面扩展了当前研究:

- **制度改革为何如此困难。**本章思想来自阿西莫格鲁 (Acemoglu) 和罗宾逊 (Robinson)、费伦 (Fearon) 和莱廷 (Laitin)、吉佛 (Keefer)、温加斯特 (Weingast) 等学者的研究,他们对早期过渡阶段进行了研究,从而对在不安全的环境中进行政治经济的制度改革如此困难的原因以及如此多的改革努力归于失败的原因进行了描述。

- **要开展制度改革需要采取哪些措施。**本章采用国家案例研究和国家改革者的投入来审视处于重大危机中的国家如何恢复信心;处于不安全状态,合法性、能力和问责机制薄弱的国家长期上如何改革自己的制度。本项工作基于诺斯 (North) 及其同事对转向更广泛制度改革、预防暴力活动反复发生以及为更长期发展奠定基础的路径分析,但是它强调在极度不安全环境中的早期改革。这样,本章通过明确考虑外部压力和外部支持如何对进程产生影响而超越了现有的理论研究。

- **理解改革需要时间,选取合适的制度模型至关重要。**本章增加了对改革所需时间的实证测量,甚至对 20 世纪晚期那些转型速度最快的国家也进行了实证测量,并思考如何加快改革速度。通过论证这并不意味着与西方制度模型的趋同,本章也增加了一项重要的条件,即“制度对暴力预防至关重要”。社会从自己的历史和实际环境出发制定方案预防暴力活动的反复发生,而且创造或修改制度,而不仅仅是简单地抄袭其他国家的制度。

本章其余部分详细阐述了每一领域的论据。接着,第 4~9 章阐述了国家如何恢复信心和改革制度,以及国际支持如何帮助这些国家恢复信心和改革制度。

资料来源: Collier 等 2003; Collier 2007; North, Wallis 和 Weingast 2009; Weingast 1997; Fearon 和 Laitin 2003; Acemoglu 和 Robinson 2006; Keefer 2008。

也不相同。外部压力和制度制衡的历史性缺陷交织在一起引发的金融危机就是一个很好的类比。在这样的局势下，就需要通过发出标志与过去决裂的行动信号，通过坚持这些行动并表明这些行动不会被逆转的信号来恢复民众对国家领导人管理危机能力的信心。为预防危机重复发生，解决潜在制度和治理缺陷问题的一致行动也是必要条件，但是，不恢复国家和国际利益相关者的信心，这些改革将难于成行。

恢复信心，改革制度

因此，本框架认为信心重建是在发生暴力活动时进行持久性制度改革的前奏，信心重建是政治斡旋和金融危机使用的概念，但极少用于发展领域¹⁴。那么，本报告为什么把这一概念适用于脆弱和暴力挑战呢？这是因为，低信任引起的反复循环暴力活动意味着除非利益相关者相信会产生积极的结果，他们不会合作提供政治、金融和技术支持。第4章审核了在脆弱和暴力环境中恢复主要利益相关者信心的三大机制在国家层面的经验教训：

● **发展合作的、“足够包容性”的联盟。**为解决社会团体之间以及国家和社会之间信任度不高的问题，我们对包容众多利益相关者的联盟在成功退出暴力活动中的作用予以审视：政府领导的联盟是否支持发展和安全行动，或支持在卷入冲突的派系之间达成协议。包容可以产生强大的政治经济动因。它通过为主要利益相关者团体提供支持和资源、确保个体领导或党派不必承担不得人心的决策所造成的一切责难等方式给领导带来好处。¹⁵如果责任方不被责骂，它也能发出改革的信号并为改革提供动因。通过

制造压力促进持续改革并避免国家持续地被少数精英掌控，包容性的方法也可以带来长期的政治经济效益。

● **使用信号和承诺机制获得支持。**没有与过去决裂的强大信号和使利益相关者确信新方向将会持续下去的途径，发展支持改革的联盟可能困难重重。领导需要正确的方式来发现发动支持的正确信号，在不同国家环境中取得成功的信号都得到了审视。当公众对未来政策公告信任度不高时，领导也需要锁定承诺并说服公众这些政策将不会逆转的机制，即政治经济学家所谓的“承诺机制”。我们对面临重复循环暴力风险时有用的承诺机制的类型予以考虑。

● **实现早期结果。**鉴于上述可信性问题，仅仅对政府政策公报的期望可能不足以说服利益相关者相信积极的结果可能发生。在反映主要利益相关者和更广泛的公民优先考虑的领域内实现可见的早期结果，非常重要。我们审视了国家实现早期信心重建结果所使用的机制，包括横跨安全、司法和经济领域的结果，以及联合使用国家、社区、私营领域和民间社团能力实现的结果。

信心重建本身并不是目标。对预防狭隘的上层协议的恶性循环和暴力活动的反复发生而言，提供安全和制约政府官员权力的制度改革是必要条件（见第2章）。为实现这一目标，个人领导必须转向更持久的、非个人的制度能力和问责。除非信心重建信号和早期结果与合法性、责任性和能力更高的制度相联系，国家极易遭受暴力活动的危害。第5章对持续制度改革的两大机制进行了探讨：

● **对保障公民安全、公正的环境和就业机会的制度改革予以及早关注。**安全和发展之间的关系一直在人类安

全的概念下得以讨论，人类安全涵盖免于恐惧的自由、免于匮乏的自由和与尊严地生活的自由。通过将安全和人类繁荣放在核心，人类安全应对众多威胁因素，既包括贫穷和暴力活动的威胁，也包括二者交织作用的威胁。在承认人类安全重要性并将人类置于核心的同时，本报告更多地使用“公民安全”这一术语，以强调本报告对免于身体暴力活动的自由和免于恐惧暴力活动的自由。希望在于完成人类安全概念免于恐惧这一方面的讨论。¹⁶在制度改革的尝试中存在一种倾向，即一次性解决所有问题，而且要立即解决。本报告对已经证实为成功的早期制度改革的努力进行了探讨，这些改革直接应对安全、公正和经济压力等暴力活动的相关因素，而且一般而言，这些改革更具有渐进性。

● **应用并推出“最佳适合”改革方案。**上述反对改革的强烈反应记录认为，在脆弱环境下进行的制度改革更需要顺应政治环境，而不是技术上的完美无缺。非正统的、“最佳适合”的改革方案具有灵活性并允许创新，我们对经常使用这一改革方案的国家在多大程度上具备了应对暴力活动的弹性进行了探讨，例如，公共就业支持，非选举磋商机制，国家、私营领域基于信念、传统和社区结构联合提供服务（见专栏 3.5）。

发动外部支持，抵制外部压力

建立针对暴力活动和脆弱性的弹性是一个国家主导的进程，但是外部支持、外部动力和外部压力可以促进或迟滞这一进程。局外人士不能恢复信心并改革制度，这些进程是国内事务，必须由国家主导。但是为帮助国家恢复常态并减少区域和全球不稳定性，国际行动者可以提供下述帮助。

● **提供有效的外部支持和动力。**一些国家仅仅依靠自身的金融和技术资源就实现了信心重建和制度改革的目标，但是大多数国家从国外争取外交、安全和发展援助。外部行动可以通过外部承诺机制帮助建立信任，快速实现政府合法性的结果，以尊重最佳适合改革选择的灵活性方法支持制度改革；适用切合制度改革进程的切合实际的时间序列，提供了奖励负责任政府并制裁失败领导层的激励措施。

● **减轻脆弱国家的外部压力。**减轻外部压力包括遏制非法交易活动、国际腐败和洗钱等不利影响的行动，同时保护国家免受经济冲击的影响。其中一些挑战超越了个别国家的控制能力。对区域性和全球性倡议的分析可以保证国家改革的努力不至于被新的压力所颠覆，保证一国成功的行动并不是简单地把问题推向邻国。

在不同类型的改革中行动，再行动

正如暴力活动反复发生一样，重建信心和制度改革的努力通常也是一个螺旋式重复上升的过程。如同图 3.1 螺旋式路径所示，通常，脱离脆弱性和冲突的国家并不是通过一次决定性的“成或败”而实现信心恢复和制度改革的。正如韩国在进行安全、政治和经济领域中的改革时国内就战后社会规范和治理产生的争议一样¹⁸，国家领导必须在一定时期内在国内重建信心和改革制度。重复的过程为发展协作规范和协作能力、为一个成功引向另一个成功的良性循环提供了空间。对螺旋上的每一个圈都包括相同的两个阶段：在深化制度改革和强化治理结果之前，恢复信心使积极的变化成为可能。

专栏 3.5 “最佳适合”改革

“最佳改革”的意思是什么？由于之前描述的政治反应风险和过早沉重负荷等原因，在安全形势不佳和制度薄弱的环境中，“最佳实践”技术改革选择可能并不奏效。在安全形势不佳、制度能力薄弱和竞争市场发育不完全的环境中，正统性较低的方法可能更有效，但是可能具有需要被管理的“第二最佳”含义。¹⁷请思索下述五个例证：

- 一国希望通过选举实现政府组成的合法化和新的改革方向，但是不安全问题在大部分地区仍然猖獗，许多投票者不能到达投票站，投票和计票不能得到监督。在短期内可以采用被公民视为真正代表民众声音和负责的非选举代表制，但是在中期上，他们需要重新取得合法性。

- 一国失业率为 20%~30%，犯罪团伙从其青年人口中招募人员，具有比较优势的领域结构性经济投资不足。在短期内公共补贴就业可能是最佳适合的选择，但是长期上，取消补贴转型私营领域的正规就业是必要的途径。

- 一国为恢复经济需要电力，但是叛乱者具有袭击大型发电站和供电设施的能力。中型发电机可能成本较高，但在短期内可能是最佳适合的选择。但是长期上，国家可能需要转向成本较低的解决方案。

- 一国希望公共支出转向教育和基础设施领域，但是常备军和叛军数量不菲。短期内，整合这些力量并给他们支付薪水可能是最佳适合的选择，但是长期上，这些力量可能需要精简并实现职业化。

- 一国控告既往人权侵犯的人口高达数万，但是正规司法体系每年能够处理的案件只有 200 件。基于社区的诉讼程序可能是最佳适合的选择，但是仍需建设正规司法体系，并对最初处理中未得到适当处理的家庭予以补偿。

资料来源：世界发展报告工作组。

通过预防行动和冲突后恢复脱离脆弱性和暴力活动的反复发生。南非过渡并不是内战后过渡的典型：在低层次民事和政治暴力存在的情况下，领导人在国家陷入全面内战之前采取了预防行动（见专题 3）。这种过渡很普遍：在过去的 20 年中，2/3 具有脆弱性特征的国家在没有爆发大规模内战的情况下实现了这一目标。¹⁹当负责任的领导层承认改革的必要性并为改革创造条件，一些机会就会应运而生，如 2003 年，加纳北部地区两大家族争夺继承权的潜在冲突被避免了。²⁰大规模抗议或社会行动产生了其他机会，如 1990 年的贝宁，大众运动促成了国家大会的召开，出台了新宪法，实行多党制选举并结束了 17 年的独裁统治。²¹多重转折也是阿根廷和智利

等从独裁统治中兴起的中等收入国家所普遍采用的模式。

即使是最严重的自然灾害也能为脱离冲突和脆弱性提供机会：尽管印度尼西亚政府和自由亚齐运动之间为达成协议而举行的谈判活动在 2004 年印度洋海啸爆发之前才刚刚开始，随着双方转向救助幸存者和重建亚齐的努力，海啸引起的人道主义危机和大规模重建的努力为双方创造了共同基础。尽管国家可能在很长时期内陷入严重暴力活动的恶性循环，仍然有很多机会使主要参与者承认改革也符合他们自己的利益。

不要期望太多、太快的结果

时间的流失允许发展制度的一致性及支持它的共同价值。而制度在

实现目标方面不断重复的成功既强化了内部的道德规范，又在公众眼里确立了信任。为对时间框架做出合理的判断，找到历史参照点非常重要。方法之一是询问当今高收入或中等收入社会实现当前的制度水平用了多长时间。对最发达和最不发达国家进行比较无济于事：例如，1700 年，荷兰的实际人均国内生产总值已经高出今天最穷的 45 个国家。²² 更有益的方法是，将当今脆弱国家的当前制度发展速度与较近期的“转型国家”进行比较。

历史上，最快的转型需要一代人的时间。人们熟知的制度指数与降低暴力活动的风险相关，如法治、腐败、人权、民主治理、官僚质量、对安全领域的监管及对弱势群体的公平等。²³ 从当前世界范围内脆弱状态的平均水平到“足够良好的治理”这一门槛，我们需要多长时间？结果令人震惊。速度最快的 20 个国家平均花费了 17 年时间才将军队排斥在政治之外，平

均花费了 20 年时间才取得了职能型官僚体系的质量，平均花费了 27 年时间才在一定程度上控制住腐败（见专栏 3.6）。这仅仅是适当，而不是完全的水平。我们也不能将其视为今天大多数脆弱和受冲突影响国家容易实现的目标基准，因为和今天的脆弱国家相比，上述“转型最快的国家”常常具备了有利的起始条件。葡萄牙和韩国是 20 世纪制度转型最快的国家，但是这两国在开始转型时，都具有广泛的国家制度经验基础，识字率均远远高于今天的国家，比如今天刚果民主共和国或海地的人口。²⁴

对制度改革的跟踪记录显示随着时间的推移转型的速度越来越快：现代转型所需的时间和之前一个世纪转型普遍所需的 100 多年时间相当。三大国际趋势对更快转型的“良性螺旋”予以了有力支持：

- 首先，国家并不在彼此孤立或孤立于全球体系之外的状态中运转。现代国家是国际体系的组成部分，国

专栏 3.6 制度改革最快进程：对现实范围的评估

本表显示了 20 世纪最快的改革者实现基本治理改革所需的历史时间安排。

“国家能力”方面的情景

指 标	达到门槛的速度/年	
	最快的 20 个国家所需的时间	最先到达门槛所需的时间
官僚机构质量（0~4）	20	12
腐败（0~6）	27	14
军队介入政治（0~6）	17	10
政府效率	36	13
控制腐败	27	16
法治	41	17

资料来源：Pritchett 和 de Weijer 2010。
注：计算基于全球国家风险指南指标在 1985 年至 2009 年期间对国家进行的 0~4 分的排序。“最快的 20 个国家所需的时间”一栏显示最快的 20 个国家达到门槛所需的平均时间，第二栏显示最快的国家达到门槛指标分数所需的时间。

际体系赋予国家某些利益，也要求国家遵守具体的行为方式。当前，这些行为方式包括协助维护国家间安全（例如，不威胁其他国家，遵守“战争规则”），维护国际法，遵守条约义务；在国内采取与国际规范一致的行为方式（例如保护人权、规避腐败行为或不符合宪法的政府变革）。第6章将更详细地论述全球和区域规范。²⁵

● 第二，新技术为不断增长的良治要求提供了支持。今天的公民具有获知他人想法的极为畅通的信息渠道（世界范围内），致使政府忽略国内最广大人群利益的难度大大增加²⁶。苏联时代末期的事件录像显示了从尼泊尔到罗马尼亚的公民运动通过群体性抗议实现，而近期的革命²⁷则利用较新的通信技术，例如摩尔多瓦的“推特革命”（Twitter Revolution），以及社会媒体在中东和北非发挥的作用。²⁸国家有时候确实会拒绝公民的要求，但是今天国家为此要付出更高的代价，这一代价可以用遏制、经济停滞和国际孤立来衡量。新技术的传播加强了国际准则和政府及民间团体组织评价政府绩效基准的传播。这些，连同内置于新技术中的组织能力，将对人们向国家制度施压的能力产生巨大的影响（例如2009年发生在伊朗伊斯兰共和国事件）²⁹。但是，通信渠道的扩大是一把双刃剑。例如肯尼亚2007年12月的竞争性大选之后，2008年初期，移动电话发挥了鼓励暴力活动和预防暴力活动蔓延的双重作用。³⁰

● 第三，即使在最脆弱的环境中，新技术也为改善服务提供状况创造了机会。使公民群体国内和跨国通话成为可能的技术能够帮助政府加速制度改革，提高绩效并取得合法性。

2004年以来，刚果民主共和国通过移动电话为10万名前战士支付过渡工资，并使用短信息服务进行公民调查。³¹在技术革命到来之前，在缺乏基础设施的广大区域内，这类服务成本高昂，供应不足。

当涉及治理和制度建设时，发展援助设想的时间安排是一种痴心妄想。这部分源于迅速达到国际标准的愿望，这可以理解：人权侵犯和严重的腐败现象令人发指。但是，这样设定的目标要求相应的国家能力，有时候没有考虑这些能力是否存在，有时候假设可以迅速形成这些能力（考虑到资源和“政治意愿”）。这是一种错误的观念。即使拥有资源和政治意愿（人力资本也高于当今许多脆弱国家）的韩国也用了一代人的时间才完成了这些改革。³²国家领导人和国际社会通常

专栏 3.7 乐观主义还是痴心妄想？

2004年，让·贝特朗·阿里斯蒂德总统免职后，海地爆发了危机，此后至2009年年底，海地在恢复安全和改善治理方面取得了显著的进步。城市地区的安全得以恢复。对政府机构，包括对警察的信任程度上升了。基本公共财政职能在发挥作用。海地还启动了相当多的人道主义服务、社区服务以及小型的重建计划。

在2010年受到地震冲击之前，海地政府正在讨论国际社会不同部分，即外交、维和与发展对制度改革造成的压力。其中包括：为在农业和纺织业领域创造就业机会而需要调整基本经济结构；为在司法领域恢复更好的基本职能对最高法院及下属法院的人事任命；改革宪法以（其中包括）减少选举次数；行政机关权力的持续下放；警察力量的迅速扩张；避免援助资金不当分流的反腐败措施；增加税基的收入改革；反对毒品交易者将运输路线转入加勒比而采取的行动。所有这些行动将在18个月内发生，而此间海地还有两次列入议程的选举活动。

2010年1月席卷全国的悲剧使人们不能预知这些改革是否能够完成。暴力活动与制度之间的联系以及其他地方国家建设的历史经验显示，这些变革将使海地社会对再次发生的暴力活动更具弹性，然而没有哪个国家曾经在18个月内成功地完成这一水平的改革。

资料来源：世界发展报告于2010年在海地与政府官员、联合国和捐赠者代表、地方非政府组织及基于社区的组织的代表进行的磋商会。

设定的时间为 3~5 年，而今天，没有国家可能在 3~5 年的时间内完成这些改革（见专栏 3.7）。

适应不同的环境

在面临不同压力和制度特征组合的国家之间，在低收入和中等收入国家甚至面临次国家区域暴力活动的高收入国家之间，在面临纯粹犯罪暴力活动和面临政治民事冲突的国家之间，恢复信心和改革制度的必要进程都是相似的。尽管变革的动力可能相似，本报告框架必须根据具体问题的具体特征采用不同的适用方式。

在某些国家，来自自然资源国际非法交易或国外武装团体渗透的压力非常重要，而在另一些国家，贩毒可能是主要的外部压力。群体间实际或可观察的不平等所造成的内部压力在某些国家可能表现为城乡分割，在一些国家可能表现为民族或区域分割，在另一些国家可能表现为总价差异。经济冲击或高失业率在某些国家可能很重要，但是在其他国家则不重要。

应对这些压力的制度挑战也各不相同（见专栏 3.8）。一些国家不得不同时应对国家制度和公民社会制度能力薄弱和问责机制薄弱的问题；一些国家可能具有相当强的能力和资源，但是由于国家的政治代表制度、公共资源管理制度或尊重人权方面缺乏问责机制，或被视为仅仅代表了国家人口中一部分人的利益、排斥其他人的利益而面临国家合法性的挑战。有些国家面临的挑战是全国性的，国内所有地区都受到影响。在某些国家，挑战受到了遏制，但仍然举足轻重：次国家区域呈现脆弱性的特征，存在实际暴力活动或潜在暴力活动的风险。

压力和制度特征也随着时间的推移而变化，新的压力不断产生，新的

能力也不断发展。此外，改革的发展轨迹也很重要。在某些国家，事件可能为国家提供进行重大政治、社会和经济改革的机遇。在其他国家，国家近期局势恶化的重大事件可能意味着即将到来的转折，为逆转这一局势下的恶化趋势提供了机遇，但可能不能带来实现决定性改善的真正机遇。当然，能够带来改革机遇的转折点的类型差异很大：从选举到外部危机到新政府的改革计划再到对国家民族精神至关重要的纪念日。

因此，差别化应用本报告框架是基本条件。应用本框架时，选择不同类型的、“足够包容性的”联盟和早期结果的重点，确定制度改革努力的优先次序以及发展具有政治创新性的制度都取决于国家的具体环境。同样，外部支持和动力及应对外部压力的国际行动需要适应每一个国家的具体环境。本报告自始至终采用了一种差别化的政治经济框架，提出了下述问题：

- 国家面临哪些压力时会增加发生或反复发生暴力活动的风险？需要研究的领域包括：外部武装团体的渗入和非法交易网络；自然资源或其他形式的非法交易引起的潜在的腐败压力；政治、社会或经济不平等和群体间的紧张关系；高失业率或不断上升的失业率和收入冲击；前战士或帮派成员活动及武器流通引起的压力。

- 那些制度特征是首要的特征：能力，包括不同国家和非国家制度的能力；问责机制，包括政治代表、腐败、尊重人权等不同方面的问责机制；还是对不同群体、民族、宗教、阶级和地区的包容？这些制度特征为国家行为者和国际行为者带来了何种风险？

- 哪一利益相关者群体在建立信心和改革制度中发挥着关键作用，对这些群体而言，什么样的信号、承诺、

专栏 3.8 具体环境下的挑战和机遇谱系

暴力活动类型： 民事、犯罪、跨界、次国家区域、意识形态或这些类型的任一组合	
转型机遇： 改革渐进的/有限的直接的/重要的空间	主要利益相关方： 内部和外部利益相关者；国家和非国家利益相关者；低收入和高收入利益相关者
主要压力： 内部和外部压力；经济和政治压力；群体间高水平 and 低水平的差异	制度挑战： 低能力限制和高能力；低责任能力和高责任能力；排斥和包容

资料来源：世界发展报告工作组。

机制和结果是最重要的？这可能包括政治行动者、安全力量领导层、被排斥的公民、商行、劳动者、基于信仰的机构或其他有影响力的民间团体以及邻国政府、捐赠者和投资者等外部行动者在内的不同组别。

● 来的是哪一种类型的转折点，该转折点带来了什么样的机遇？这就要求不仅将改革机遇的创造性评估包括进去，也要将对这些机遇可以和不可以实现的结果的现实性评估包括进去。例如，某些即将到来的转折点可能带来了扭转局势恶化的机遇，但是未能巩固改革各维度所需的应对暴力活动的长期弹性机制。

制度的确重要，对受暴力活动影响的国家而言制度的重要性增加了一倍。众所周知在经济学文献中，制度对经济发展的作用举足轻重。³³ 不断涌现的计量经济学证据显示，极度薄弱制度对国家的影响要增加一倍，这不仅是因为制度缺位会减缓发展，

也是因为薄弱制度使自己极易遭受暴力活动的影响并进而逆转发展。他们发现自己掉进了陷阱：为脱离暴力活动恶性循环和短暂性上层协议所需要进行的制度改革难以实现，准确地说是因为暴力活动的威胁仍然是真实的存在。³⁴ 结果，由于暴力活动（包括暴力活动的遗患或暴力威胁）存在的地方缺少信任，恢复信心和改革制度的良性螺旋就不能推广，领导层首先必须通过足够包容性的协议和表明其承诺可信的早期结果来建设信心。

只有在行为者通过信心建设确立了信任关系与和平发展的承诺之后，他们才能可靠的开展必要的制度改革，从而规避恶性循环。由于改革需要时间，世界发展报告的螺旋框架重复扩展事关重大。领导层、利益相关者和国际社区必须记住，在国家获得“照常发展”所需的、针对暴力活动的弹性机制之前，社会将经历信心重建和制度改革的多次循环。

专题 3 在哥伦比亚恢复安全秩序

暴力类型： 非法交易，犯罪和帮派暴力活动，民事冲突	
转型机遇： 在犯罪行为增加与和平谈判失败时采取预防行动	主要利益相关方： 政府、武装团体、公民、民间社团、区域和国际伙伴、犯罪网络
主要压力： 暴力活动遗患，国际非法交易和犯罪网络猖獗，社会经济不平等问题	制度挑战： 国家制度在国内部分地区的缺失；遗留能力、包容性和问责机制挑战

哥伦比亚是一个中等收入国家，在它独立的第一个 200 年中，和平年份只有 47 年。直到 21 世纪之交，国家制度缺失仍是哥伦比亚很大一部分地区的特征，长期以来对武装团体的赦免和谈判只是重复着，并没有解决暴力活动的动机问题。

在过去的 20 年中，哥伦比亚采取了一些新的倡议来恢复信心和安全。这些倡议同时由地方政府和国家政府领导，近年来产生了重大的影响。

安全与和平计划（即 DESEPAZ，发展、安全和平的缩略语）于 1992 年在卡利启动，该计划基于对侵扰城市的暴力活动的流行病学研究（谋杀率从 1983 年的每 100 000 居民 23 例增至 1992 年的 93 例）。该计划包括对武器控制、警察和司法、教育、住房和娱乐活动等领域的多部门协调，大大促进了暴力活动的减少。

波哥大的致人死亡的比率也非常高。20 世纪 90 年代，波哥大和卡利一样实施多部门方法，其中包括社区警察与当地居民的合作和刺激地方经济的倡议。这些措施和其他干预措施使波哥大的杀人犯率从 1993 年的每 100 000 人 80 例降低至 2004 年的 28 例，同时逮捕率增加了 4 倍。

更近一点儿，麦德林的犯罪暴力活动也大大减少。麦德林直接受到叛乱群体和毒品集团暴力活动的影响，1991 年它成为世界上暴力活动最猖獗的城市，杀人犯率高达每 10 万人 381 例。国家和地方安全政策的作用与社会发展战略一道促使杀人犯率降至 2007 年的每 10 万人 29 例。

20 世纪 90 年代，哥伦比亚开始与叛乱群体进行严肃的谈判，其中包括创建于 1998 年、处于哥伦比亚革命武装力量控制之下的中立地区。这些努力的失败招致了许多人对哥伦比亚革命武装力量的谴责，从而为将哥伦比亚革命武装力量定为犯罪团体的策略转

变赢得了广泛的支持。2002 年开始，新政府决定不在继续前政府与哥伦比亚革命武装力量和哥伦比亚民族解放军持续 4 年的谈判。相反，新政府重视加强对哥伦比亚全国的控制，保护人口并打击非法毒品贸易，这是政府实施“民主安全”政策后形成的目标。在通过安全、私营部门就业创造和社会凝聚力的联合方法恢复信心的基础上，新政策旨在“制度化”，或建设与改革制度。

从 2002 年到 2008 年，该方法取得了显著的成功：武装力量从 2002 年的 30 万人扩张到 2007 年的 40 万人，³⁵ 国家在全国范围内的作用减少了暴力活动，尤其是减少了乡村地区的暴力活动。国家杀人犯率约降低了一半，从每 10 万人 70 例降至 36 例，³⁶ 被迫流离失所的家庭降低了 60%，绑架降低了 83%。³⁷ 为提升政府的透明度，哥伦比亚完善了反腐措施（-44%~24%）、法治（-92%~-50%）、政府效率（-40%~13%）和问责机制（-50%~-26%）。³⁸ 暴力活动的减少有助于经济的持续快速增长：2002 年到 2008 年期间以年均 4.9% 的速度增长，这一增长率几乎是之前 7 年的 3 倍。³⁹ 然而，这些引人瞩目的安全成就也付出了代价：2008 年，新近流离失所的人口超过了 30 万人。随着有组织犯罪新形式的涌现，某些城市地区（如麦德林）的犯罪和不安全问题也开始加剧（2007—2009 年期间，杀人犯率从每 10 万人中 33.8 例增至 94.5 例）⁴⁰。哥伦比亚革命武装力量的叛乱活动也没有彻底结束。

从中可以汲取以下教训：

- 政府在终止与哥伦比亚革命武装力量的谈判时，实行了“足够包容性”的方法，从而形成了对安全目标广泛的国家支持。在与商业团体深入对话后，2002 年国家引入了由最富裕纳税人支付的“财富税”，这标志着国家对安全的重视。政府还发动了社

专题3 在哥伦比亚恢复安全秩序（续）

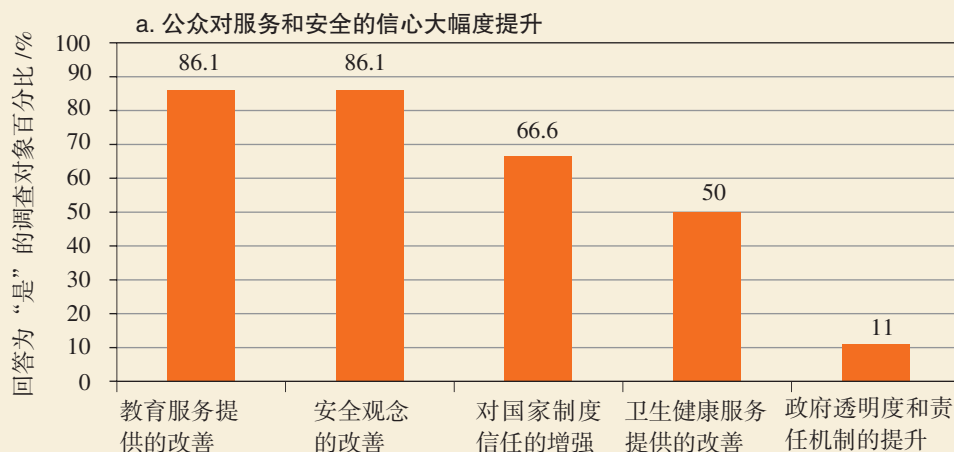
会网络运动打击绑架行为，该网络运动后来又被用于抵制哥伦比亚革命武装力量的暴力活动。

- 早期信心建设措施至关重要。政府部署军事资源对主要公路网络予以保护，第一次对运载众多哥伦比亚人在各大城市间安全旅行的私人车辆提供护送保护。流动性显著增加：通过收费站的交通工具数量从2003年的6万辆增加至2009年的将近15万辆。

- 方法的重点在于将政治、安全和经济发展措施联合起来。政府设立了向总统报告的国家机构，协调最不安全地区的军队、警察和民间发展努力。（哥伦比亚）统一行动协调中心的跨部门工作队也在

同一机构下工作，并制订指导其行动的联合计划。“民主安全”和在国家缺位的地区恢复“制度”等普通概念，对军队和民众行动者之间的密切合作至关重要。

世界发展报告磋商会强调即将面临的两大挑战。第一大挑战是将恢复信心和安全的成功与更长期的制度改革相匹配。针对公众看法的调查显示，公众对安全局势和教育服务提供以及对国家的整体信任都有极大的增长（见表a）。然而，2008年大赦国际对哥伦比亚的评分是最低的，自由之家2002年至2008年对哥伦比亚的评分保持在4分（总分为7分）。



资料来源：世界发展报告工作组基于 Boas, Tiltne 和 Flatø 在 2010 年初期进行的代表性调查所得结果的计算值。

第二大挑战与安全司法制度相关。尽管司法制度保留了独立性，它的改革并未与军队、警察同步，而且难以与因警察办案效率的提高而涌现的案件相匹配。免罪文化在持续，而且对安全领域改革的进步构成威胁。国家制度也面临着与所谓的误判死亡相关的信任考验：正在进行的调查和检察活动正在审查无辜贫穷青年被害和被错误描述为死于军事行动中的叛军的证据。

哥伦比亚对较大贩毒集团的成功打击也对邻国

产生了意想不到的影响。玻利维亚和秘鲁的古柯种植面积增加了。这和生产率的提高一起促使南美可卡因的生产从2002年的800公吨增至2008年的865公吨。

资料来源：Arboleda 2010；联合国毒品控制和犯罪预防办公室 2010b；世界银行 2010n；Guerrero 1999；（哥伦比亚）统一行动协调中心 2010；世界发展报告工作组与哥伦比亚政府官员、民间团体代表和安全力量的磋商会 2010；世界发展报告对前总统阿尔瓦罗·乌里韦的采访 2010；世界发展报告工作组的计算。

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 3.9 南非转型的教训：恢复信心和制度改革

杰伊·奈多 (Jay Naidoo)：全球营养改善联盟主席；南非总工会前秘书长；南非重建与发展部部长；南非发展银行前主席；世界发展报告顾问委员会委员。

基于与 Mac Maharaj, Sydney Mufamadi, Roelf Meyer, Leon Wessels, Fanie van der Merwe 和 Jayendra Naidoo 的讨论。

2010 年 5 月，作为 2011 年世界发展报告进程的一部分，我参与了与非洲国民大会主要谈判者的部分讨论，对可以从 1994 年民主政治过渡汲取的教训进行了思考。我们一致同意政治转型成功的前提条件必须是强大的国家所有制，支持政治转型的和平进程必须深入到地方层面，并带来造福地方社区的和平收益。下述要点是我从南非经验中总结出来的：

1994 年出现了不仅仅一个转折“点”，多个转折点要求领导者采取行动转变争论。其中包括公民抗议和罢工，黑人人工联制度的合法化，始于 20 世纪 80 年代晚期的秘密联系，1990 年 2 月纳尔逊·曼德拉的释放和对非洲人国民大会及政治政党的解禁；1991 年的国家和平协议；1992 年民主南非会议的成立；1993—1994 年成立的过渡行政委员会及相关机构；1993—1994 年的重建和发展计划；1996 年的增长、就业和再分配计划；以及到 2000 年才达到高潮的地方政府的民主化转型。

信心重建

20 世纪 90 年代早期南非开始转型之前，领导层经历了一个较长时期的心理转变，或者说范式转变，从而赋予这一转型进程以可信性：

- 就非洲人国民大会联盟而言，这包括转向更宽泛、包容性更强的方法，同时要实现维护国大党和白人动力的必要条件。
- 就国大党一方而言，这包括从考虑群体权力和保护少数人利益转向考虑个体权力和大多数人统治。
- 某些被视为不可逆转的信号（最突出的信号是纳尔逊·曼德拉的无条件释放和非洲人国民大会武装斗争的中止）对维系党派之间的信任至关重要。
- 双方领导必须迅速行动，从而避免陷入各自支持者的狭隘利益而不能自拔，在重大危机时期

（如对克里斯·哈尼的政治谋杀）尤其如此。

1994 年选举后取得的早期成果，包括母婴保健及使用社区结构改善水供应等，对维系民众对新政府的信心产生了重大作用。

改革制度

非正统的，适应地方情况的改革。参与者认为针对南非过渡的多数全球沟通采用了具体的制度组织形式（例如，真相与和解委员会，国家和平委员会）；认为在任一国家为完全主导政治进程而需要设计自己的制度形式的基础上，考虑潜在的原则和方法（包括上面描述的方法）实际上可能更有益。

确定重点事项优先序的挑战。除南非成功转型形成的一些主要原则之外，参与者对所犯错误或所失机遇的回顾可能对其他参考这些经验的国家有益。尤其重要的四点内容是：

- 直到 1994 年，讨论基本上没有考虑通过行政系统进行实现改革的准备工作。结果，此后涌现了众多问题，包括缺乏设立省区、界定地方政府责任的准备。在增设新省和建立新制度时，我们必须预料到能力限制这一因素。
- 青年人创造就业机会的事情基本没有引起关注，犯罪暴力活动的风险依然存在，这意味着我们没有全力应付在新的民主国家保障新一代关键利益需求和经济机会的问题，新一代不像成人一样经历过种族斗争。
- 为管理重建与发展计划愿望目标的错配、支付重建与发展计划费用的宏观财政框架以及贯彻实施该计划的制度能力，就需要协调时间安排并维护社会一致意见。
- 我们对 1994 年标志着民主化与和解进程达到高潮的设想太多。转向立宪国家的含义；民主社会不仅要加深民主化和责任性，还有提供服务；需要更深入更彻底地讨论当前正在讨论的种族主义、不平等问题和社会排斥等问题予以的关注相对较少。

注释

1. 根据莱维 (Margaret Levi), “信任实际是赋予个体采取冒险行动对付他人、解决集体行动问题或以与自我利益标准定义相背离的方式行动的一系列现象的代名词。”莱维进一步指出, “由于问题是一种合作性冒险行为, 这意味着信任他人的人有足够的理由相信正确的信任会产生积极的回报并愿意按照这一信念行动” (Braithwaite 和 Levi, 1998, 78)。

2. 从共产主义向法治国家过渡也产生类似的问题。思维过程可能如下所述, “如果我在新的公司创造价值而不是从国家攫取财产, 只有实现法治我才能获得利益。只有别人也要求实行法治才能建立法治社会。如果别人不相信能够确立法治, 他们就倾向于攫取财产而不是创造价值。这样, 他们将不可能要求实行法治。在那样的情况下, 在新公司里创造价值将会使我发疯。这样, 在一个法律缺位的国家中, 尽管大多数人会在法治下创造价值实现富裕, 鉴于我对政治发展的期望, 我更愿意攫取财产。”

3. 相信未来 12 个月增长将提高的人数提高 30%, 来年的实际增长率就会增加 1%, 相关度在 5% 的水平。

4. 有些社会国家能力很强, 但是治理指标的分数不高, 这是因为社会排斥性很强, 处于种族隔离制度之下的南非就是例证之一。由于军队和民间组织的能力强, 这些国家兑现承诺的困难较小。但即使在这样的情况下, 共同价值和凝聚力中的制度缺陷也可能使得改革难以进行。事实上, 南非改革并不是一个简单的过程。

5. Collier, Hoeffler 和 Süderbom, 2008; Fearon, 2010a; Acemoglu 和 Robinson, 2006。

6. Goldstone, 2010。

7. de Figueiredo 和 Weingast, 1999; Acemoglu, Johnson 和 Robinson, 2005。

8. Rich, 2010。

9. 经济理论帮助我们理解免罪观念的后果, 即免罪观念增加了使用暴力手段的意愿。第 2 章提到了不安全动因导致“囚徒的困境”的方式, 两个行为者之间缺乏信任时, 他们合作产生共同利益结果的能力就会降低。经济学理论显示, 如果两个行为人认为未来他们将遭遇同一困境, 他们的打算会不同: 他们可能承认当前冒险信任同伴在未来可能产生重要的回报。所谓的囚徒的困境虽然不能保证合作, 但却使合作成为可能。如果许多行为者认为社会中的其他人可能使用暴力手段抵制改革, 遇到这种情况, 他们对未来合作下注的意愿就会降低。在不安全问题不是首要问题的情况下, 为未来收益下注具有意义; 而在未来具有高度不确定性时, 逻辑规定过度强调保护现有特权和资源带来的收益, 而不是冒失去既有特权和资源的风险追求集体收益。见 Axelrod, 1984。

10. 见 Keefer, Neumayer 和 Plümper, 2010。

11. 见联合国安理会, 2010a, 世界发展报告与海地政府官员、联合国捐赠者代表、地方非政府组织和基于社区的组织的磋商会, 2010。

12. 关于对制度和暴力活动交织关系的另一个视角, 见 Cramer, 2006。

13. 世界发展报告将“公民安全”定义为同时免于身体暴力和免于暴力恐惧。该定义适用于社会中所有的成员 (无论是否是国家的公民), 它包括在家的安全, 在工作场合的安全, 在与国家和社会其他成员政治、社会和经济互动中的安全。和人类安全一样, “公民安全”将人类置于预防暴力活动发生和从暴力活动中恢复努力的核心。同时见 Frühling, Tulchin 和 Golding, 2003。

14. 在调停情景下建立信心意味着在敌对者之间建立信任; 在金融危机中, 对市场信任意味着政府将采取稳健的政策并具有实施这些政策的能力。世界发展报告将术语定义为在因暴力活动而割裂的公民团体之间、在公民和国家之间、在国家和其他主要利益相关者之间 (邻国、国际伙伴和投资者) 建立信任; 为实现积极的结果, 就需要主要利益相关者的政治、行为和财政支持。

15. 这些动因并不总是充分条件。第 4 章对领导人不愿承认即将来临的危机或不愿采取行动的案例及解决这些问题的方法进行了讨论。

16. 在人类安全委员会 2003 年报告的基础上，人类安全的重要性得到了 2005 年世界峰会通过的联合国大会 2005b 决议的承认，得到了联合国大会 2009b 报告、联合国大会 2010 年决议和亚太经合组织、八国集团和世界经济论坛等其他论坛的承认。

17. 贯穿本报告，术语“最佳适合”描述适合当时环境的解决方案，根据其他衡量标准，该解决方案可能不是首选的最佳方案。这样，这些解决方案引起了“第二最佳”的概念，正如在经济学理论中使用的那样：一旦所有的扭曲和意见都考虑进去，改革可能只能是最理想的。这样，考虑到所有的经济、政治、物质和制度限制和条件，最佳适合方案可能是最理想的。

18. Bedeski, 1994; Cumings, 2005; Chang 和 Lee, 2006。

19. 根据国家政策和制度评估历史分数，1977 年至 1989 年期间，40 个国家将被划入五年或更长时间处于脆弱状态的国家。专栏 2.10 显示，17 个国家直到 2009 年仍然保持脆弱，16 个国家经历了或大或小的内战。1990 年至 2009 年期间，在 23 个“摆脱”了脆弱状态的国家中，15 个国家没有发生战争，4 个发生了小规模内战，4 个发生了大规模内战。世界发展报告工作组的计算。同时见 Mata 和 Ziaja, 2009。

20. Odendaal, 2010; Ojielo, 2007; 联合国政治事务部, 2010a。

21. 国家百科全书, 2010。

22. Pritchett 和 de Weijer, 2010。

23. 指数是政府机构质量的“政府质量”指标（来自国际国家风险指数的数据，Kaufmann, Kraay 和 Mastruzzi 指标的“政府效率”，失败国家指数的“公共服务渐进退化”指数和贝特斯曼转型指数的“资源效率”指数）。见 Pritchett 和 de Weijer, 2010。

24. Pritchett 和 de Weijer, 2010。

25. 通过限制领导层滥用权力、通过强调制度转型的目标和制度的职能而不是强调特定的制度形式实现对地方制度转型的支持，全球和区域规范在其中发挥了基本的作用。这些规范可以表现为正式的国际协议，也可以表现为社会运动等其他形式，例如 Otpor 运动。

26. 例如，尽管缅甸和朝鲜均实行通信和旅行禁令限制信息获得并维系对国内的控制（取得了不同程度的成功），但是随着因特网进入缅甸，随着卫星电视覆盖两国并将外面世界的形象传递过来，近年来缅甸和朝鲜的信息控制能力大幅下降。见 Horsey 和 Win Myint, 2010。

27. 颜色革命是指 21 世纪早期连续发生在苏联共和国和一个巴尔干国家的一系列自发的运动。主要是要求民主和反对看似腐败和/或专制的政府的非暴力抗议活动。一开始只是自发的小规模行动，数日或数周内就演变为大规模的运动，推翻了政府并建立了新的民主政体。每一运动都选取了一种具体的颜色或花朵作为标志，处于运动中心的是非政府组织，特别是学生运动。塞尔维亚（2000）、格鲁吉亚（2003 年的红色革命）、乌克兰（2004 年的橙色革命）和吉尔吉斯共和国（2005 年的郁金香革命）的运动取得了成功。见 Kuzio, 2006; D'Anieri, 2006; Michalcik 和 Riggs, 2007。

28. 见 Mungiu-Pippidi 和 Munteanu, 2009。

29. 例证请见 Afshari 和 Underwood, 2009。

30. Goldstein 和 Rotich, 2008。

31. （非洲）多国军队遣散和安置计划, 2006。

32. Bedeski, 1994; Cumings, 2005; Chang 和 Lee, 2006。

33. North, 1989, 1995; Rodrik, 2000; Acemoglu, Johnson 和 Robinson, 2005。

34. 本报告所论与科利尔（Collier）等，2003 描述的“冲突陷阱”有重大差异。在“冲突陷阱”中，低收入导致冲突，冲突导致低收入，形成了低层次的平衡状态。世界发展报告强调制度缺陷：脆弱环境没有能够促成和平解决正义的制度。由于行动者缺乏做出可信的改革

承诺的途径，社会不能脱离暴力活动的威胁。低水平平衡状态的不良制度和反复的暴力活动由此形成。

35. 见 Arboleda, 2010。

36. 世界发展报告工作组的计算。

37. 见 Arboleda, 2010。

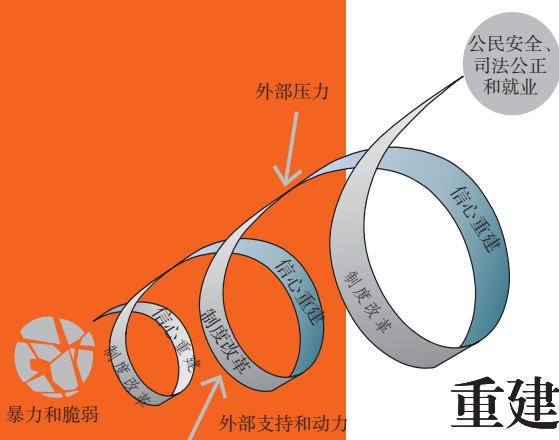
38. Kaufmann, Kraay 和 Mastruzzi, 2010a。

39. 世界发展报告工作组基于世界银行, 2010n 的计算。

40. Municipio de Medellín, 2010。

第4章分析了通过建立联盟和实现早期成果重建信心国家的经验。大多数力图远离暴力活动危崖的国家都建立了行动所需的“具有足够包容性的”联盟，为适应具体环境，这些联盟采取了不同的形式。为组建这样的联盟，领导者采取了行动，通过发出新政策区别于以往任何政策且永远不会被逆转的信号，在国民中建立信任。领导者通过实现几项具体的成果作为大规模制度转型的开端，从而在国民中建立信心。成功实施信心建设措施的国家，常常将一些务实性的政策工具组合在一起，并寻求民间或国际社会等非国家能力的支持。





重建信心：远离危崖

来自国家改革者的经验教训

对 远离暴力危崖而言，重建利益相关者及公民对改革集体能力信心的领导行动，是至关重要的第一步。如第2章和第3章所述，如果不安全局势加剧或冲突活动重复爆发，利益相关者和人民对国家制度应对暴力活动的能力的信心就会动摇。关于在受暴力影响国家重建信心的有效途径的知识，目前还很有限。因此，本章扩大了研讨范围，涵盖了政策和学术领域的研究，广泛从世界银行背景资料以及与各国举行的磋商会中汲取经验，其中包括那些领导自己国家远离暴力危崖的国家改革者的观点。¹

通过分析各国案例我们发现，有多种途径可以让国家远离暴力危崖，但是这些途径都有两个基本要素。第一是要建立“具有足够包容性的”联盟、识别信号和承诺机制，赢得对改革的支持，这非常重要。²第二，国家改革者要实现实际成果，从而建立对公民安全、公正和经济前景的信心。在这两个要素中，成功的改革都巧妙地利用了政府能力以外的能力：即来

自于私营领域、传统制度和非政府组织（NGOs）的能力。本章探索如何使联盟具有“足够的包容性”，如何能使信号、承诺机制和早期成果为后期的制度转型积聚动力。³

学术文献已对脱离暴力的途径进行了分析。斯特德曼（Stedman）和尼尔森（Nilsson）认为，终止暴力的协定不一定是“包容一切的”，即使那些包容性最小的协定也可以促进和平。⁴费伦（Fearon）、吉佛（Keefer）、阿扎姆（Azam）和梅斯纳德（Mesnard）为何一些冲突会因为不信任而愈加难以控制，如何制定承诺机制（确保承诺难于被推翻的机制）来解决这些问题等进行了研究；例证包括和平协议，权力共享安排和安全领域改革。⁵

社会根据实际情况运用上述和其他承诺机制。但是，随着社会发生多个转折点，承诺机制对不断变化的环境的适应性要比承诺机制的形式更重要。本章所探索的教训建立在实际的国家案例和跨国经验教训的基础上。

具有足够包容性的联盟

本节将讨论下述问题：国家在达

成改革所需要的“具有足够包容性的”协议方面的经验；在国家、次国家区域和地方层面建立联盟的不同方法；针对什么是“具有足够包容性的”联盟而出现的指导原则。本节还将对立刻行动的类型和未来政策中有助于改革的信号模式进行探讨。

达到什么程度可以被视为足够包容性？

在转型期间，国家领导人采取的行动对预防暴力具有决定性的作用。两个背道而驰的案例证实了这一点。2007 年，肯尼亚接到可能发生与选举相关的暴力活动的警报，促使肯尼亚各群体和一些外国政府为和平委员会提供支持及其他一些形式的调解活动或预防暴力发生的行动；但是各政治派别的领导人拒绝了他们。⁶选举结果公布后，肯尼亚随即发生了暴力活动，导致近 1 000 人死亡，30 万人流离失所。相比之下，2003 年，加纳政府采取果断行动，预先阻止了北部达贡巴宗族敌对双方因继承权问题而可能发生的一起重大纠纷。当政府的努力无法使纠纷双方达成和解时，政府请求联合国（UN）援助制定恢复信心的干预措施，其中包括促进政府与民间社团的对话和磋商。⁷此次行动降低了发生暴力活动的可能性，并且避免了可能会危及 2004 年国家大选的严重冲突。

领导权时而共享，时而掌控在个人手中。比如马里共和国的总统阿马杜·图马尼·杜尔（Amadou Toumani Touré），他愿意以不同的方式应对图阿雷格人的叛变，从而开创了永久性的民主决议传统。⁸南非不仅受益于总统纳尔逊·曼德拉杰出的个人领导才能，同时，由来已久的集体领导制也使南非获益匪浅，集体领导制是在动

乱时期由非洲国民大会、南非共产党和南非联合民主阵线的民间社会组织共同制定的。

在领导者建立了改革联盟的地方，转型机遇引起了更多的果断行动。⁹具有足够包容性的方式可以是正式的权力共享的协议，比如北爱尔兰的民主统一党和新芬党的政府。¹⁰但非正式联盟通常是更为普遍的形式，比如下述哥伦比亚和东帝汶的方式。在发生国内冲突和政治冲突的情况下成功建立联盟的经验和挑战如下所述：

包容性方式而非排斥性方式对预防暴力冲突重复发生有着非常重要的意义。2007 年，东帝汶领导层开始与其他政党和企业家接触，其中包括一些独立人士和来自政府其他党派的人士，寻求他们对重建的支持并希望他们提供本地商业合作的机会。而从 2002 年东帝汶正式独立到 2006 年暴发新一轮暴力冲突期间，东帝汶政府采取了截然相反的方式，当时执政党与民间社团、教会以及其他国内行动者的接触相对较少，也没有寻求他们对政府方案的支持。¹¹

- 在某些情况下，明确强调争取国家层面和省级层面对改革的同时支持可能非常重要。长期内战使印度尼西亚亚齐省付出了惨重的代价，经过慎重的调解过程，自由亚齐行动（也称为民政党亚齐独立或 GAM，是叛乱运动）领导层、雅加达和亚齐省的政府领导人于 2005 年达成了一项和平协议，获得了广泛利益相关者的支持，并扩大了国际接触面和参与面（见专题 4）。

- 包容性策略会随着时间的推移而改变。在塞拉利昂，1999 年《洛美协定》最初包容了塞拉利昂革命联合阵线（RUF），但是这一包容随着条件的变化和随即再次发生的侵犯行为而于 2000 年被否决了。虽然最初的协议

没有取得成功，但在敦促革命联合阵线领导者停火方面是完全必要的。让叛军领导人留在首都，一旦协议失败有助于监视叛军的行动。¹²

- 相反，苏丹南北地区只有少数领导人参与了2000—2005年的和平对话，2005年1月签署和平协议¹³后，南北双方仍继续面临着内部分裂，而没有试图通过扩大联盟解决问题。

如下述案例所示，建立具有足够包容性的联盟对于非冲突后国家的成功的政治转型也非常重要：

- 智利1990年及此后的政治转型涉及：政治机制高度制度化，在五大政党间达成政策协议“民主协定”；与劳动者和民间社团接触；向商界发出负责任的经济管理将是新方向的一部分的明确信号。和印度尼西亚等其他中等收入国家的政治转型一样，智利以微妙平衡的方式来进行安全领域和司法领域的改革，同时维持军界对改革的支持。¹⁴

- 虽然非洲国民大会（ANC）保留了等级制度，在非洲国民大会的其他联盟和民主阵线成员的决策过程中居于领导地位，但在1994年南非大选预备阶段建立具有足够包容性的联盟意味着南非所有政党和民间社团都将参与讨论国家未来的命运。

- 2003年，哥伦比亚政府动员军队、公务员、商业群体和民间团体的成员对其民主安全政策给予支持。该进程将哥伦比亚革命武装力量（FARC）排除在外，哥伦比亚革命武装力量从20世纪90年代末期到2002年不断违反和平对话的条款，造成全国上下一致要求对绑架和暴力活动采取行动。政府沟通和沟通面的扩大增加了民众对步履维艰的军事和政治行动以及行政机构改革的信心。¹⁵

- 在向多党民主制转型的过程

中，加纳为起草新宪法而设立的协商会议（CA）是建立具有足够包容性的联盟的基础。协商会议（CA）由260名成员组成，其中包括来自于地方和城市议会的117位代表，来自于不同的“已经成立的机构”（公司集团）和协会的121名代表，以及22名政府委任的代表。协商会议中有很多位反对派的同情者，他们显示出了自身的独立性，他们起草的宪法在全民投票中得到了通过，从而为进行有序的非暴力转型奠定了基础。¹⁶

在不同的和平协议、军事胜利和政治危机磋商环境下，领导者常常会利用拥有广泛基础的政府传递积极的包容信号，但这并不是一件简单的事情。发达国家的内阁不会受暴力行动的影响，效率是首要的关注点，每届政府大约有15~20个职位。但是当稳定的重要性超过了效率的重要性，内阁常常会更庞大，比如肯尼亚和津巴布韦的内阁。¹⁷当分散的决策因内部分歧而进一步恶化，就会造成相当大的效率成本。

激发暴力的紧张压力可能根源于省级或地方层面及国家层面，地方联盟可能在预防暴力活动的行动发挥至关重要的作用。亚齐省中央政府和地方政府之间的联系就是例证之一（见专题4），上述加纳预防暴力活动的方法和新加坡注重地方管理公正性的方法也是例证（见专栏4.1）。各国经验也为我们提供了支持建立地方联盟和在地方层面加强国家—公民关系的两大发展机制：第一，政府直接为社区的发展活动提供资源（通过社区主导型发展，或CDD）；第二，社区并不一定控制资金，而是地方行政当局、非政府组织或国际合作伙伴等其他行为主体，这些行为主体为实现自身利益而积极开展活动。

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 4.1 “所有的政治都是地方性的。”

杨荣文 (George Yeo): 新加坡外交部部长; 世界发展报告顾问委员会委员。

成功的举措一定先从地方开始。如果不注重地方成果, 公民就会对政府改善公民生活的能力丧失信心。在地方社区开展的恢复安全、建立信任、创造就业、提供服务的行动将为全国性发展打下坚实的基础。仅仅在大城市中取得成果是不够的。在种族与宗教冲突的问题上, 彼此间的不安全感会自行

滋长, 因此在恢复与复苏过程开始前, 建立被所有群体认为是公平公正的地方政府是绝对必要的。这就是新加坡在 20 世纪 60 年代发生种族骚乱后所取得的经验。深得公民信任的领导人将产生决定性的差异。

通过建立地方联盟, 政府和社区领导人通力合作抵制暴力活动, 可能是回应犯罪暴力和政治暴力非常重要的组成部分。在拉丁美洲, 与地方社区领导人合作, 将安全与发展目标相结合的新方法已经取代了以前只关注安全的“铁腕政策”(mano duro) 方法。高收入国家也曾使用类似的方法, 比如英国和法国的社区治安, 洛杉矶为对抗贩卖毒品和帮派活动建立的地方联盟(见专栏 4.2)。

私营部门对国家应对和脱离暴力活动也起着至关重要的作用。从短期来看, 从暴力活动中恢复可以依靠国际援助和自然资源收入, 但从长远发展路径来看, 还是要依赖于健全的私营部门。私营部门经常打破民族和宗教的界限, 基于规则的竞争是私营部门的基石。暴力活动缩短了消费者、生产者、贸易商和政策制定者的可用时间。覆盖私营部门有助于建立一种对未来长期投资和可持续增长的意识, 这对规划而言至关重要。¹⁸ 在上述哥伦比亚、智利和东帝汶的案例中, 与私营部门的合作是建立联盟不可或缺的一部分。¹⁹

领导者掌控和引导改革的能力还

取决于民间社团、非正式机构和行动者所构成的网络——国家和非正式机构之间的相互作用在遭受过暴力活动破坏的国家显得更为重要。²⁰ 许多非政府倡议曾经遏制或阻止了暴力活动。²¹ 让民间社团、非正式机构和传统机构都参与到具有足够包容性的联盟中, 这有助于获得更为广泛的社会合法性并确保社会每一个角落都能实现公民安全、司法公正和就业。在国家管理和信任程度都不高的受暴力影响地区, 社区、传统机构和民间社团这样的结构也可以是国家实现早期成果的重要合作伙伴。利用非国家能力, 政府可以扩大自己提供公共物品的能力, 并发出政府和社会其他各界是包容性合作伙伴关系的信号。

在许多脆弱环境中, 非正式庇护网络也对预防暴力活动的尝试产生影响: 长期来看, 这些网络可以削弱制度转型, 而制度转型是发展针对暴力活动的弹性机制所需要的; 但是短期上它常常难以被取代。国家经验表明, 初期联盟建设努力(腐败个体或群体的加入可能削弱初期联盟建设的努力)的公信力与随着时间推移、制度能力建立而摧毁庇护网络的需要之间存在

专栏 4.2 洛杉矶的帮派谋杀案

在洛杉矶，很大一部分犯罪案件属于帮派或贩毒相关的暴力事件（占谋杀案的近50%），这对洛杉矶的教育水平、健康水平、商业发展、公民就业、房地产价格以及居民享受城市公园和其他娱乐活动的权利造成了很严重的负面影响。然而帮派活动对洛杉矶来说并不陌生，帮会组织从1970年微不足道的人数激增到30年后的7万~10万人。1995—2006年，死于帮派暴力活动的人数将近6000人，与同期乌干达内战的死亡人数相比，据估计，1995—2006年死于乌干达内战的人数为3300~1.6万人，最准确的估计是7500人（乌干达人口总数是洛杉矶城市人口总数的两倍多）。²²

在致力于解决帮派暴力问题数年后，一个专家小组最近写道，“洛杉矶需要一个马歇尔计划来结束帮派暴力”（推进项目2007，1）。新倡议旨在暴力活动升级前阻止它，包括提供资金来培训服务工作人员，以调解争端、制止谣言传播并与挑起暴力活动的人员周旋（“shotcallers”）。战略包括通过频繁召开与主要利益相关者的磋商会而定期开展建设信心的活动，主要利益相关者包括改过自新的帮派成员和社区领导者。新倡议还包括多部门协作，从而发展社区与执法部门之间的良好关系和信任，执法官员要在假释官、教育工作者、儿童服务人员、政府其他部门代表和民间社团代表的陪同下才能到社区履行职责。

资料来源：世界发展报告工作组和洛杉矶执法部门，民间社团以及布莱恩中心（执行董事，A Better LA）举行的磋商会，2010.8；推进项目2009；乌普萨拉/奥斯陆国际和平研究所武装斗争资料库（Lacina和Gleditsch 2005；哈尔布姆和瓦伦斯滕2010）；洛杉矶年鉴（桑顿等2011）。

注：在这些环境下衡量进展和提高成功率所面临的挑战与本报告其他部分所讨论的并没有什么不同。所谓的推广模型在洛杉矶还处于实施的早期阶段，还未完全融入洛杉矶警察局或县治安实践中。

着平衡。第5章讨论了在脆弱环境下开展反腐败行动的先后顺序。

妇女参与政治改革有助于扩大最初的联盟，从而为更广泛的公民群体服务。2003年，当查尔斯·泰勒领导的利比里亚政府与叛乱群体进行和平谈判时，利比里亚妇女和平行动动员了利比里亚和加纳（二者为谈判所在地）成千上万的支持者，他们将与会代表围堵在会议室中，推动国际调停者设定内战结束的最终期限，并保证达成协议。²³在巴布亚新几内亚的布干维尔岛，妇女代表与布干维尔岛革命军进行结束战争的谈判，倡议建立和平地区，召集并领导和平谈判。²⁴1999年，新苏丹教会理事会的南苏丹妇女组织的Wunlit部落首领会议结束了丁卡人和努尔人之间的战争。Wunlit盟

约最终达成一致协议，双方部落共享水资源、渔业资源和牧场，这些原来是双方争议的焦点。²⁵在拉丁美洲，妇女组织一直积极地参与抵制侵犯人权的活动。最知名的组织之一是“五月广场的母亲”——一个由母亲组成的团体，该团体从1977年开始发起非暴力示威活动，她们质问阿根廷政府在肮脏战争（1976—1983）期间“消失”的孩子们到底在哪里。²⁶

政府积极主动的进行沟通以取得公众的理解和支持，这是成功摆脱暴力活动众多要素中常常被低估的一个基本要素。成功的联盟通常设法去“捕捉故事”——也就是说，要展现给公众一个充满希望的诱人前景，营造一种共同的身份感，创造广泛的公众归属感，进而动员公众，得到支持，

即使要实现这个前景支持者必须在短期内做出一些牺牲。无论是个人还是集体，成功的领导者都有重新定义公众和上层人士期望愿景的能力，让他们将负面的思考框架抛诸脑后，改革公共政策和体制，使政府不仅有能力处理当前冲突的根源问题，还可以应对长期冲突的根源问题。

如果公众得不到有关已取得的进展和仍将面临的挑战的可靠消息，那么他们就会将没有明显的改善归咎于缺乏政治意愿，这样一来公众就会失去信心甚至转而反对那些他们曾经信任和选举出来的领导者。²⁷ 一个包容性的公共对话需要容纳力和资源，不仅需要国家机构和民间团体的参与，还需要媒体的参与，媒体在确保公众问责制和表达民声方面发挥着重要作用。经验显示发展这样的容纳力需要协调推进——媒体的发展不应只关注基本技能的掌握和新闻专业人才的培训，还应重视为媒体设立专业标准和监管环境。与此同时，政府也要具有适当的拓展能力和沟通能力。

达到什么程度的包容才能被视为足够的包容呢？看起来只有社会各界齐心协力才能将社会引向一条新的道路。从某种角度上来说这是正确的：成功预防暴力活动和成功从暴力活动中恢复已经建立了联盟。但如上所述，具有足够包容性的联盟不一定非要纳入社会的全部团体。

以下是构建具有足够包容性的联盟的四个关键经验之谈：

- 民众逐渐形成了一个信念，鉴于过去的暴力活动已经导致他们失去了参与权，这些团体可以被排除在外而不违背法律。

- 将某些具有政治合法性、金融和技术资源并继续要求更深入的制度改革的团体（比如商业团体、劳动者

团体、妇女团体或者其他民间社会团体）包括进来十分可贵。但在联盟成立初期可能存在决策等级制，也就是出席会议的团体对决策的政治领导权不同。

- 当下设有众多部委的政府成立后，政府就要平衡广泛的包容性和制定国家决策的效率性。

- 当包容性战略持续边缘化腐败群体成为可能时，它可以随着时间的推移而改变。

信号和承诺机制

在转型初期，赢得利益相关方的信任就需要发出与过去决裂的信号，并且使他们相信新方向不会被逆转。发出与过去决裂的信号可以通过立刻采取行动或者宣布未来的行动。对未来行动作出承诺就需要使利益相关方相信改革很难被逆转；由于政府过去违背诺言的行为，利益相关者常常对承诺持怀疑态度。国家发出的、使远离危崖的初期转型成功实现的信号包括安全—经济或政治—经济领域的联合行动。

最强有力的信号显示领导们并不是他们的支持者中反对改革、反对妥协势力的囚徒。战略任命是未来意图最重要的信号。尼加拉瓜和平协议签订后当选的第一任总统留用了原军队总参谋长。这一举动向反对党发出了一个可信的信号，她不会利用竞选胜利发起新一轮军事行动。²⁸ 前 REN-AMO（莫桑比克全国抵抗运动，曾经的反叛运动组织，现在转变为反对党）的最高首领被任命为莫桑比克防御部队的副参谋长，7 名成员被任命为全国选举委员会委员（委员会中还有 10 名政府代表）。²⁹

在安全部门，来自政府或者武装反对运动的信号已经展示了安全部队

将不会做什么——也就是说安全部队将会做什么。莫桑比克政府单方面宣布开始军队限制作为遣散军队的一部分。这产生了足够的信任，使 RENAMO 宣布开始遣散自己的军队。³⁰

2006—2007 年，从不安全城市地区撤离警察并以军队取而代之的决策，开启了伊拉克恢复秩序的“浪潮”，伊拉克警察被指控参与了派系间的暴力活动。尽管这一举动为今后军队恢复常规职能和治安体系建设带来了长期挑战，这一举动确实恢复了民众的信心。³¹ 叛乱活动同样可以传递强有力的信号：1999 年，尽管城市遭到大面积破坏，沙纳纳·古斯芒仍命令自己的军队，东帝汶民族解放革命武装部队远离这场浩劫，从而避免了重蹈 1975 年内战的覆辙。³²

当政治排斥是引起暴力活动或人民抗议的关键因素时，政治改革信号将发挥重要的作用。这些信号包括针对选举而展开的快速行动或出台一系列预备步骤——比如南非成立的过渡期行政管理委员会和宪法改革进程，这些信号得到了公民教育和实施“国家和平协议”（见专栏 3.9）政治进程中维持安全的国家和地方行动的支持。在迅速举行选举的地方，向人们展示选举并不是最后的结果，而是迈向制度改革（正如专栏 5.11 中拉赫达尔·卜拉希米和尼廷德赛在内置文件中所述）的一步，这非常重要。设立承诺机制可以确保政治改革中公布的内容在具体实施时得到兑现——比如稳健的独立选举管理委员会，依靠来自国内或国际的技术能力和监控能力——进而促使建立信任。

尽早发出旨在纠正人权侵犯问题的信号也是可能的，即使这一过程需要花费长久的时间。从严重暴力活动中恢复的国家通常伴有侵犯人权的遗

留问题和创伤，这些问题会动摇社会规范或打破国家与公民间的社会契约。³³ 贫穷落后的边缘化社区通常会遭受来自国家或非国家行为体掠夺行动的冲击，解决如此明目张胆的不公正问题，是一个誓与过去决裂的政府要考虑的头等大事，同时要启动重建的规范司法体制的行动。

鉴于信任对国家稳定和恢复的重要性，一些社会已经发出司法体制转型的早期承诺的信号。具体的举措主要有逐步成立真相委员会，受害人赔偿程序，消除有罪不罚的倡议。其中有罪不罚倡议包括对罪大恶极的滥用权力者进行起诉和对安全部队进行审查。³⁴ 这些倡议是新政府发出的承诺实施法治的强有力的信号。即使由于机制或者政治因素不能对其进行完全纠正，但尽早收集侵犯人权的证据和援助受害者相当于发出了一个信号，旨在发出国家在社区和国家层面克服有罪不罚和侵犯人权遗留问题的信号。从军事统治中转型的中等收入国家也曾经尝试使用这些方法，并取得了一些成功。巴西在军事独裁时期，政府通过向一些政治暴力的受害者提供早期经济补偿，鼓励公众披露真相和公开讨论过去的罪行。³⁵

考虑到腐败和暴力之间的关系，明智的、迅速的透明措施和反腐败措施有助于重建利益相关者和公民的信心。在一些国家，腐败的遗留问题产生了严重的积怨和不信任，这是新的政治格局为了赢得公信力而必须解决的问题。利比里亚的政府腐败被普遍视为 1980 年叛乱的主要导火索，在利比里亚引起了旷日持久的内战、临时过渡政府、政变和下一次战争。利比里亚总统艾伦·约翰逊·瑟利夫首先采取的、最得人心的行动是将两名被控腐败的“大人物”处以火刑，并且继

续严格控制腐败（见专栏 4.3）。信号的持续影响力取决于让民众知道，领导者会拒绝那些不履行对民众承诺的支持者（第 6 章论述对司法系统的临时性外部援助，特别是对暴力活动时期的罪案予以纠正）。

成功实现稳定的早期措施，通常都具有以透明度较高的决策和预算改善公民和国家之间信任关系的特征。2008 年，东帝汶新一任政府打破传统，通过电视和广播向民众播放了财政预算案辩论的全过程。³⁷ 智利的公

开政策磋商会议和阿根廷有公众参与的任命确认程序都增强了公众的信心，这些举措预示着新方向将不可逆转。

还有一些国家的政府提高了基层决策和预算的透明度。在 20 世纪 90 年代早期，乌干达教育预算经费和实际支出之间的明显差异引起了民众的忧虑，这也促使了第一次“公共支出跟踪调查”的展开。第一次调查选择了 250 所公立小学，这次调查收集了 1991—1995 年间的数

专栏 4.3 经济管理的信号与承诺：利比里亚的治理和经济管理援助方案（GEMAP）

暴力活动类型：国内冲突、政治暴力、犯罪和帮派相关暴力活动、非法交易	
转型机遇：转型的适度空间、总统选举、强大的国际支持	主要利益相关方：政府需要重建反对党和民间社团，邻国和地区机构，捐赠者和投资者的信心
主要压力：长期暴力活动、创伤、不满和不信任、腐败、青年失业	制度挑战：极严重的腐败和极低的国内收入，逐渐削弱的政治治理和增强政府能力的努力受到限制

2003 年，随着利比里亚 14 年内战的结束，国际社会开始对利比里亚国家过渡政府（NTGL）的管理不善和腐败问题予以更多的关注。腐败不仅仅是个经济问题：伯特政府统治时期贪污腐败成风，由此导致的政治和军事反应被广泛视为政变的导火索，最终导致了利比里亚 1989 年历史上第一次内战，流失的国家资源不断地流向暴力组织。极端腐败限制国家收入和分流外部资源，从而导致政府能力不能提高与改善。

经过紧张的谈判，在外交压力和外来援助禁令的威胁下，NTGL 和利比里亚的国际合作伙伴同意成立治理和经济管理援助方案（GEMAP）。非洲联盟（AU）和西非国家经济共同体（ECOWAS）与 NTGL 进行讨论，2005 年 9 月 19 日联合国安理会第 1626 号决议决定实施 GEMAP。GEMAP 旨在增加税收、预算和有效管理支出；提高采购质量；加强国家资源特许权的透明度；控制腐败；建设政府能力。

GEMAP 的主要特点就是给予外国专家与政府各部门及国有企业的共同签署权利，对特许权和合同（包括木材和钻石）的审核权利，建立监督机制，经济治理指导委员会（EGSC）指导和监督 GEMAP 的执行情况。EGSC 采取责任共担机制，由总统约翰逊·瑟利夫出任主席，美国大使出任副主席。

GEMAP 帮助利比里亚取得了快速的进步，同时也对利比里亚当时面临的特定压力、主要利益相关者和制度方面的挑战作出了适当的响应。2005—2006 年利比里亚的财政收入是 84 500 000 美元，预计 2010—2011 年的财政收入可增加到 347 000 000 美元，2007—2009 年间，利比里亚的透明国际清廉指数从第 150 位跃至第 97 位。但是，GEMAP 已经引起了一场针对外来管理者的争论。总统约翰逊·瑟利夫对联合国安理会说：“正如其他的技术援助方案一样，这个方案依然存在着一个主要的缺陷——欠缺持续性发展所需要的能力发展，这一问题已经导致本国和外国专家之间的紧张关系，由此引发了所有权和主权的争论话题。”³⁶ GEMAP 的经验教训是一定要随着时间的推移而分阶段移交责任的过程予以密切关注，并且还要设法获得本地的理解和支持。

资料来源：非洲 2009；Andersen 2010；Atkinson 2008；Bøås 2009；Dwan 和 Bailey 2006；Jahr 2010；利比里亚共和国政府 2009。

显示只有 13%的教育基金真正拨到了学校，而其余的 87%则是被个人挪用或用于非教育支出。第一次调查之后，乌干达又开展了新的调查，结果显示，在 1999—2000 年间，流向学校的资金已经增加到教育经费的 80%~90%。在内战结束后的一段时期内，公共支出跟踪调查鼓舞了公众和捐赠者的信心。但是此后，该系统的作用开始弱化。³⁸

在国家的稳定时期和转型期，财富共享可以获得支持和信心。大多数自然资源丰富的国家都会抽出大量国家收入与次国家区域的政府共享（比如巴西、墨西哥和尼日利亚）。对自然

资源引发的内战或为争夺自然资源控制权而引发的纠纷来说，这种财富共享协定常常具有至关重要的作用。共享苏丹石油收入是 2005 年全面和平协议的一项基本内容（全面和平协议第 3 章财富共享协定，签署于 2004 年初）。巴基斯坦政府通过预算拨款给予危险不断加剧的地区更多的关注（见专栏 4.4）。将这些承诺写进协议转变成法律，而且在苏丹，由少数第三方监管协议的实施。

社会凝聚力政策是另一个强大的信号，它有助于在广大社会群体中形成公平和社会公正的意识。这项政策可以促进被排斥在经济政治决策之外

专栏 4.4 巴基斯坦：利用预算传递改革的信号

暴力活动类型：次国家的、政治的、跨境、非法交易、意识形态（包括跨国界）暴力活动	
转型机遇：2008 年新政府成立和 2009 年史瓦特河谷军事行动带来的有限的改革空间	主要利益相关方：联邦、区域和地方政府（包括部落地区）；被排斥的群体；邻国；国际合作伙伴；国内和跨国激进组织
主要压力：边境冲突外溢；跨国恐怖主义；区域竞争；腐败；政治和社会不平等；收入和资产不平等；区域不平等；青年人口失业；自然资源财富分配问题导致的周边地区的紧张局势	制度挑战：公共管理方面的能力与问责有限；安全、司法和政治制度挑战

2009 年年末，巴基斯坦联邦和省政府领导对第七次国家财政委员会决议达成一致，“对那些相信未来巴基斯坦强大与否取决于民主联盟的人们而言”，此事被誉为“重大的成就和具有积极意义的事件”⁴²。

在巴基斯坦，对于收入分配不均的不满由来已久，并且已成为地区间更大范围紧张局势的一部分。而有关政治权力分配的争论及最近关于问责制，尤其是司法领域问责制独立性的争论进一步加剧了不满情绪。所有这些都发生在巴基斯坦，一个面临着恐怖主义威胁，次国家紧张局势，分裂行动，地区不稳定和极严重的经济不平等的国家。

17 年来，巴基斯坦试图达成一项新协议，然而却没有取得成功。作为 2009 年五年期间公共财政决议的一部分，联邦政府将部分国家资源让渡给各省，以有利于各省的发展。各省均得到一份额外的资源，其中两省同意减少自己应得的资源分配，以使俾路支省和开伯普赫图赫瓦省得到更多的资源，这两个省都受到了国内冲突和阿富汗战争的影响。

此项决议对在平息分裂主义者的分裂情绪以及解决信德省和旁遮普省围绕水源分配问题而持续了三十多年的争端，也起到了十分重要的作用。但是单凭此项决议并不能应对地方治理和制度的挑战。在公共收入减少和 2010 年洪水的冲击下，经费划拨和分配的整体潜力受到了限制，法律和资源挑战仍然是实施决议的制约因素。

资料来源：Porter、Andrews 和 Wescott 2010。

的组织或地区的参与，确保他们从发展援助中受益，同时保证公务员考试是无歧视性的。向暴力活动受害者或之前被排斥在国家服务之外的人表示政府关心，例如，卢旺达为国内无家可归的人提供住房保障，东帝汶为流离失所者提供现金转移支付。

信号可以包括废止或者修正那些被视为不公正或带有歧视性的法律。比如，南非废除了关于种族隔离的法令，巴基斯坦在讨论边境犯罪条例，该条例在联邦直辖部落地区实行与巴勒斯坦其他地区不同的法律制度。

中产阶级是改革的重要政治支持力量，恢复针对中产阶级的公共服务，这是推进社会凝聚力政策进程中的另一个重要信号。比如在 20 世纪 90 年代，智利通过增补公务员养老金和职位任命来平衡社会投资的增加；³⁹ 在南非，针对白人公务员的夕阳条款平衡了最贫穷地区妇幼保健的快速行动。⁴⁰ 为这些人群争取切实有效的成果的政策并不是亲贫政策，因此通常发展规划人员很难同意将这些政策列入优先考虑的事项。但是这些政策可以作为成功的政治经济改革的一部分。⁴¹

实现早期成果

国家经验显示，具有足够包容性的联盟必须辅之以恢复对国家制度的信心的实际成果。之所以重视信心恢复，原因如下。第一，实际成果是政府向民众展示的美好愿景的具体指标。第二，实际成果展示了政府实现承诺的能力。第三，通过表明领导者能够顶住来自自己支持者“赢家获得一切”游戏的压力和为全体公民利益着想的行为，重建民众信心。重建信心需要倾听民众的心声，设定可以实现的、

切合实际的优先事项，利用非政府能力去实现成果，并与民众交流成果。本章确定了多种向受暴力影响地区民众传递成果的切实可行的方式（第 5 章针对短期内或长期上安全、公正和就业领域可能的干预方法提供了实例）。

在非洲和拉丁美洲进行的观点调查显示，就业和安全是公民面临的最为紧迫的两大问题。⁴³ 电力是最“显而易见的”的成果，可以在促进公民就业和安全进程中发挥十分重要的作用。在许多国家，保障受到排斥的人群得到公正的待遇，不仅仅是司法机构本身的行动，同时也包含更广泛的社会公正行为，包括提供更好的医疗、教育和社会保障服务。对于恢复信心至关重要的具体短期成果将取决于民众优先考虑的重点问题以及主要利益相关方的喜好（见专栏 4.5）。

什么是迅速可见的成果和长期的制度建设之间恰到好处的平衡？

虽然短期内达成切实可见的成果是必要的，但是如果不同时采取行动实现制度转型，就不能阻止暴力活动的重复出现（见第 5 章）。求得平衡需要时刻关注可用的能力并对其进行权衡取舍。世界发展报告在几个国家举行的磋商会议强调在关于改革的新协定产生后的第一年中，政府至少需要向民众展示两到三项切实可见的成果，理想状况是在第一个月中有一项或两项切实可见的成果（见专栏 4.6）。成果需要定期重复，但同时也要保持良好的势头和民众信心。

通常，我们需要将政治、安全和发展能力结合到一起，以迅速实现重建信心的成果并启动跨部门制度改革。政府曾使用与一个领域的行动

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 4.5 在海地建立早期信心：挑战和反思

卡洛斯·阿尔伯托·多斯·桑托斯·克鲁兹，巴西军队中将，前联合国海地稳定特派团指挥官；世界发展报告顾问委员会委员。

在我担任联合国海地稳定特派团指挥官期间，特派团面临着许多挑战。最初，最严峻的挑战就是如何平衡安全和发展的需要。

从一开始，联合国部队的首要目标就很明确，即保护海地的人民并为海地人民的利益服务。同时，也鼓励军队对暴力活动负有责任的个人和组织采取果断行动。这就意味着军队需要开展可靠的情报工作，并在必要的时候采取强硬措施。同时，军队也在竭力表明是尊重和支持民众的。

在这种环境下，机构和个体并不是孤立的，他们必须与国际组织和非政府团体团结协作，也要鼓励他们摒弃狭隘的心态和偏颇的举动。如果在这方面不能得到成功，那么可能就会出现浪费大量时间空谈协调和合作却毫无进展的风险。

一旦安全的环境到位，当务之急就是向民众提供基本服务，创造就业和改善基础设施。在特派团击败街头帮派组织后，维和部队开始每天为民众运送饮用水，并与当地领导合作，帮助当地小规模项目的建设，比如整修社区中心和清扫校园。军队也和非政府组织合作清理运河，向当地民众分发食品、床垫和火炉。

在开展工作时，要特别注意杜绝将本已紧缺的资金投入不适合当地的项目中。实际上，争取到尽可能多的资金来源一直是军队首要考虑的事情。此外，防止在个人欲望的驱使下迅速盲目行动，除非确定这个项目是适合长期发展的，这也是很重要的一点。比如我们向一个小渔村提供了一台用于鱼市的发电机。这在当时看来是一个好主意，但是当地

人不习惯共同承担燃料和维护费用，不久后发电机就坏了。

地方机构的表现也很重要。没有强大的政治领导、合理的法律和司法体系，所有的努力和工作都将是徒劳的。实际上，有些行动可能会使事情变得更糟。在索莱伊，多年以来既没有法院也没有警察局，一个援助机构重建了那里的法院，军队联合国家警察开始巡逻。很快，随着警察逐渐得到了当地人民的信任，事态开始有所好转。

看着那些在法院门外排着长队等着通过法律解决问题的人们以及越来越多奔向警察局寻求帮助的人们，这样的改变真令人赞叹。当某人想试图提供帮助时，人们都会知道，并会做出正面回应。在海地，仅仅过了几个月，民众开始向联合国部队提供有价值的情报，上缴他们的武器，与罪犯和施暴者周旋。他们也开始参与到社区工作中，商业活动也一并兴起。人们搬回了自己的房屋，重建市场，涌入先前被遗弃的街道。海地的经验使我相信，如果国家领导者能够专注于最基本最关键的几点去开展重建工作，并配合国际组织适当的援助，那么民众自己将会解决所面临的问题，重建他们的家园。

世界发展报告注：海地经常被称为“后冲突”国家，但这是不准确的。海地确实经历了反对杜瓦利埃独裁统治的民众起义；1986年，让-克劳德（“宝贝 Doc”）杜瓦利埃逃离了海地。自从那时起，海地已经经历了一连串的军事统治，不合理的选举，政变，民主选举，武装活动和帮派暴力活动。

（公民安全、司法公正和经济发展）相联系的工具来实现其他领域的目标。实行改革要特别强调引发暴力活动的压力，并设计出能够减轻这些压

力的计划。这就意味着跨部门战略不是基于行业的规划和成果，而是基于公民安全、司法公正和经济机遇的平衡（见专栏 4.7）。

专栏 4.6 恢复信心只需要几项切实可见的成果：内战、有组织犯罪和次国家暴力活动的事例

利比里亚

暴力活动类型：内部冲突、政治暴力、犯罪和帮派暴力活动、非法交易	
转型机遇：适度的改革空间，总统选举，强大的国际援助	主要利益相关方：政府需要恢复反对派和民间组织，邻国和区域机构，捐赠者和投资者的信心
主要压力：长期的暴力历史，创伤，不满和不信任，腐败，青年人失业	制度挑战：腐败和国民收入低削弱了政治治理并加大了对政府能力提升的限制

利比里亚政府利用一个管理完善的捐赠计划和长期缺乏公共服务精神的政府来传递切实可见的公共产品，恢复民众对政府的信心。关键是要搞清楚许下的承诺是什么——比如，在一年内恢复蒙罗维亚的供电——并确定政府真的兑现了当初的承诺。利比里亚卫生部副部长 Tornorlah Varpilah 对世界发展报告工作小组说，利比里亚采取了一些即时行动来满足民众的要求。首先是利用联合国军队保证国家和平和民众安全。然后总统采取行动向国民提供免费的基础教育，免费的基础医疗服务，恢复首都的供电。这些干预措施有助于重建民众对政府的信心。⁴⁴ 同时，政府也着手增强提高自身司法系统和公共财政的长期能力。

哥伦比亚

暴力活动类型：内部冲突、非法交易、犯罪和帮派暴力活动	
转型机遇：针对越来越猖獗的犯罪问题和失败的和平谈判所采取的预防行动	主要利益相关方：政府、武装组织、民众、民间社团、区域和国际合作伙伴
主要压力：暴力行动遗留问题，犯罪网络和毒品生产、走私活动的存在，社会和经济剥夺	制度挑战：缺少国家的影响力；责任挑战

2002 年，哥伦比亚政府将恢复国家安全作为首要任务，为受暴力影响地区设定了一系列相当精细的目标：通过部署军事力量保护主要公路交通网并对私人汽车护卫队予以支持，从而恢复运输安全，实现了哥伦比亚人多年来第一次在主要城市之间安全往返；减少凶杀案和绑架案的发生；恢复社会服务达到全国平均水平；增强民众对国家的信任。竞选活动期间在全国范围内召开的会议及对既往工作的成绩与不足的回顾为选择上述目标提供了信息。比如，对先前的国家政治复兴（PNR）⁴⁵ 计划的回顾显示，政府过去的努力过于分散在不同区域，认识到这一点，新政府选择了少数受暴力影响的地区着手行动。政府在实施计划时，吸收了多方的力量，其中包括美国针对安全部门能力建设的援助，哥伦比亚非政府组织的支持以及在对受暴力影响的农村地区实施的社会计划进行捐赠的其他捐赠者。经常性的的民众意见调查确保让政府始终能够得知计划的最新进展。

巴基斯坦

暴力活动类型：次国家区域暴力活动、政治冲突、跨境暴力、非法交易、思想意识冲突（包括超界冲突）	
转型机遇：2008 年新政府接任执政和 2009 年史瓦特河谷军事行动形成了有限的改革空间	主要利益相关方：国家、区域和地方政府（包括部落地区），被排斥的团体；邻国；国际合作伙伴；国家和跨国的激进组织
主要压力：跨边境冲突外溢，跨国界恐怖主义，区域竞争，腐败；政治，社会，收入和财产不平等；区域不平等；青年失业；周边区域争夺自然资源的紧张局势	制度挑战：公共管理，公民安全，司法公正和政治制度的问责机制不健全，能力不足

专栏 4.6 恢复信心只需要几项切实可见的成果：内战、有组织犯罪和次国家暴力活动的事例（续）

2009年，巴基斯坦政府发起军事行动驱逐来自联邦直辖部落地区（FATA）和开伯尔—普赫图赫瓦省（KP；原来的西北边境省）的激进分子，此后，政府与世界银行、亚洲发展银行、联合国和欧盟一道，对需求问题进行了评估并理解暴力活动的根源。除了传统的社会与经济数据分析以外，评估还包含由来自 FATA 和 KP 社区 1 000 多名代表参与的危机分析和磋商活动。专题小组讨论同样由当地的非政府组织和妇女团体组织召开。就业问题和司法体制改革成为首要议题，其中包括国家的整体法律框架（FATA 与巴基斯坦其他地区不同）和土地及家庭纠纷的解决方式。本次评估凸显了给与过多承诺的风险：最初制订计划时没有考虑自身能力，结果导致不切实际的时间框架。自评估开始后，巴基斯坦经历了更为直接的挑战，即 2010 年 8 月特大洪水导致的毁灭性的人道主义大灾难。但是评估仍然详细提供了国民最优先考虑的问题。

资料来源：Baily 和 Hoskins 2007；McCandless 2008；世界银行和亚洲发展银行 2010；世界发展报告工作组与来自受冲突影响的脆弱国家领导人在柏林举行的磋商会议，2009；世界发展报告工作组和哥伦比亚及巴基斯坦政府官员、民间社会团体代表和安全人员的磋商会议，2010；Arboleda 2010；（哥伦比亚）统一行动协调中心 2010。

当国家面临能力和合法性不足的遗留问题时，如何实现成果？

成功恢复利益相关者和民众信心的政府通常都会动员非国家力量参与其中，而不仅仅是自己单干。⁴⁶ 利用“补充力量”意味着利用当地的非国家机构（社区和社区组织、传统司法机构、国内的私营部门和非政府组织）和外来援助（区域组织、国际捐赠者和国际私营部门；见第 6 章）。

政府通常担心让非政府组织、私营部门或者社区力量介入会减损政府自身的权威；或者随着这种方式的深入发展，国家机构能力提升后难于改变这些实现成果的模式。事实上，非政府计划，特别是国际计划给予了政府合理的、切实的声望，这是至关重要的。印有国际机构标识的发展计划不能为国家机构建立信任。但是，如同专栏 4.8 中阿富汗的国家团结计划所显示的那样，可以利用非政府机制促进民众对政府对公民响应的信心。同样，在阿富汗和东帝汶（见第 8 章），政府协调下的非政府组织参与改善了对卫生部门政府效

率的想法。

社区主导型发展（CDD）方式已经被应用于多种环境中。但是仅有社区主导型发展方案不足以改变暴力活动发生地区的公民安全、司法公正和经济发展问题。社区主导型发展（CDD）方式是可以为众多目标服务的良好指标，比较容易根据不同的需求修改方案的设计。⁴⁷ 社区主导型发展（CDD）计划的特点可以发出政府改变其对待社区态度的信号，甚至在实际项目完成之前就已经起到了这样的效果；社区主导型发展计划的特点包括参与式计划和决策，地方当局和由社区成员选举产生的委员会针对社区主导型发展计划的合作，由社区控制资金运行等。因此，社区主导型发展计划可以加强国家与社会之间的关系，提高民众对机构的信任度，从而为长期制度建设做出贡献（见专栏 4.8）。来自社区主导型发展计划广泛应用⁴⁸的经验显示，社区主导型发展计划可以产生下述作用：扩大政府的影响范围（特别是冲突期间政府曾经缺位的地区）；重建社会资本和加强社会凝聚

专栏 4.7 不同部门的核心目标

国家计划（有时伴有国际援助）使用一个“部门”的工具去实现其他部门的目标。这些方式可以在不同的环境中产生效果——从正在从内战中恢复的国家到受毒品相关暴力活动影响的社会，从低收入国家到中等收入国家，都可以运用这些方式。

公正和包容目标——安全干预。在布隆迪，阿鲁沙和平进程中能够平息长久以来内战的关键因素就是2004年创建了新的国家军队国防军，其中40%的军官来自胡图民族。这对胡图人来说非常重要，胡图人占国家总人口比例的80%以上，但却长期被排斥在军队之外，并且早在1972年就开始受到针对他们的军事行动的迫害。

公正和包容目标——经济干预。牙买加的市中心也是国家犯罪和暴力问题的集中发生区，再加上不断增长的贫困，进一步加剧了社会分裂，市中心社区民众组织的力量也变得越加薄弱。在捐赠者的支持下，2006年政府启动了一项计划，向市中心社区的穷人提供基础设施和服务，其中包括采取措施促进短期内冲突的缓解和解决，中期内对社会预防和能力提升进行干预。

安全目标——经济干预。在莫桑比克，平民百姓被卷入了接连不断的军事活动中。在国家改革期间，国际力量和国内政府联合努力向参与先前战争的士兵和国内流离失所人口提供协助和可长久安居的地方，缓解战后人口流动和其他原因导致的生计困难问题。

安全目标——多部门干预。为了解决哥伦比亚卡利市越来越严重的都市暴力问题，哥伦比亚实施了 DESEPAZ 计划（发展、安全与和平的西班牙文缩写），将青年就业和小型企业计划、城市升级以及基础教育与安全干预结合在一起。此项计划还因组织对犯罪活动的理解而引人注目：鉴于大多数凶杀案发生在周末、假日和晚上，所以这个时间段是禁止卖酒和携带枪支的。这项计划产生的直接效果是1994—1997年期间凶杀案减少了30%。

经济目标：公正和包容干预。达顿协议开始在波黑实施后，国际监控者通过与商人的访谈发现，波斯尼亚、克罗地亚和塞尔维亚等多数民族地区之间的贸易受到民族管控的牌照制度的严重影响。高级代表办事处下令为波黑境内的轿车颁发非民族管控的牌照，数周后，波黑的交通和贸易趋向繁荣。

经济目标——安全干预。1999年6月，在科索沃成立了联合国临时特派团后，联合国官员注意到科索沃和邻国的贸易持续低迷。从普里什蒂纳到边境的主要公路不安全是主要障碍，所以北大西洋组织的维和部队被派驻到那里保护主要公路和过境点。结果，科索沃的出口额从2002年的276万欧元上升到了2010年的2.97亿欧元，进口额从8.548亿欧元上升到了21亿欧元。

经济目标——安全干预。在利比里亚，联合国维和特派团，联合国开发计划署和世界银行合作维修了国内破旧的公路，这样一来雨季时节部分地区与首都的交通就可以畅通无阻，民众的信心也随之提高。

资料来源：Roque 等 2010；经济学人信息部 2008a；国际危机组织 2007；Igreja 和 Dias-Lambranca 2008；Villaveces 等 2000；世界银行 1999b，2006e；Cousens 和 Harland 2006；科索沃统计局 2010；Chesterman 2004；Giovine 等 2010。

力；⁴⁹发出接纳被排斥群体（比如妇女和年轻人）的信号；随着时间推移通过设计或修改计划的方式促进权力下放。

社区参与地方层面干预的重要性可以用社会心理支持计划来说明。政治和刑事暴力都可以导致十分严重的心灵创伤和社会苦难。旨在提升处在危险中的民众心理健康和福利的心理支持行动，如果得到社区

的参与支持，效果将更为显著，这已经得到证实。比如，1999—2001年针对印度尼西亚两个受冲突影响地区实施的社会心理计划进行的评估显示，功能更全面、涉及社区更广泛的计划，其效果大于强调运用医疗模式治疗创伤的计划。⁵³相似地，我们发现，在安哥拉、利比里亚和乌干达北部，将社区力量引入针对儿童兵的传统治疗和净化仪式中，可以让儿童

专栏 4.8 阿富汗社区主导型发展加强了国家与社会的关系

暴力活动类型：社会团体间、种族和政治暴力；有组织的犯罪和非法交易；跨境暴力；跨界意识形态冲突	
转型机遇：变革所需的最初空间较大：波恩协议，阿富汗大国民议会、总统选举、议会选举和省级选举、国家发展预算	主要利益相关方：国家和地方政府、安全部队、社区领导者、民间社团、民众、国际合作伙伴、跨国激进组织
主要压力：暴力行动和创伤的遗留问题、跨国恐怖主义、犯罪网络、低收入、青年人失业、腐败、性别歧视	制度挑战：公共管理、公民安全、司法公正和政治制度方面责任感和能力不足

阿富汗是世界上最贫穷的国家之一，从 19 世纪 70 年代末开始几乎是连续地经历了入侵和占领、内战和压迫。从 1979 年苏联入侵阿富汗前夕推翻总统达乌德的统治到 2002 年签订波恩协议，在这期间中央政府从未掌控过全国的权力。除了长久的暴力和贫穷问题，这个国家还面临着内部冲突，恐怖主义，种族矛盾，区域和全球安全问题以及极度的腐败所形成的巨大压力。

显然，在这种情况下求发展是一种挑战。但是阿富汗最大的发展计划，国家团结计划，已经取得了一些重要的成就。自 2003 年实施以来，该计划已经在全部 34 个省区的 361 个选区建立了 22 500 多个社区发展委员会，为 50 000 个发展项目提供贷款。通过民主选举的、性别平衡的委员会，该项计划为乡村治理设立了代表机构。典型的项目包括建设或改善关系国计民生的基础设施，比如公共饮用水设施，灌溉渠，地方铁路和桥梁以及发电机，向村民提供专业培训和文化课程。

经济评估显示，所有部门数据都表明了持续的高额回报（超过 12%）。2005—2006 年英国约克大学进行的中期评估发现了确凿证据，证实具有较高公信力的国家政府，社区关系也比较好。2010 年，对阿富汗国家团结计划第二期进行的独立随机影响评估⁵⁰重新证明了这个发现，这次评估运用随机对照试验进行大量样本的定量描述，将国家团结计划覆盖的 250 个乡村的发展成果与未参加国家团结计划的乡村进行了比较，从而证实了以上发现。作为上述独立评估的一部分，一份从 2007 年 10 月持续到 2008 年 5 月的调查发现，选举委员会和计划本地投资的简单过程增强了村民对各级政府的信任。所有参加了国际团结计划乡村的村民都更加信任政府官员，这就说明完全可以通过地区干预大幅度改变村民对国家机关的印象。

此外，另一项由华盛顿特区战略和国际研究中心进行的研究发现，“和省政府和省委员会相比，社区发展委员会和种族舒拉⁵¹更能反映阿富汗村民的需求，在很多情况下，是阿富汗村民在过去五年中看到的唯一的好转迹象。”⁵²

资料来源：Beath 等 2010；Patel 和 Ross 2007；Selvarajan 2008；Brick 2008；Barakat 2006。

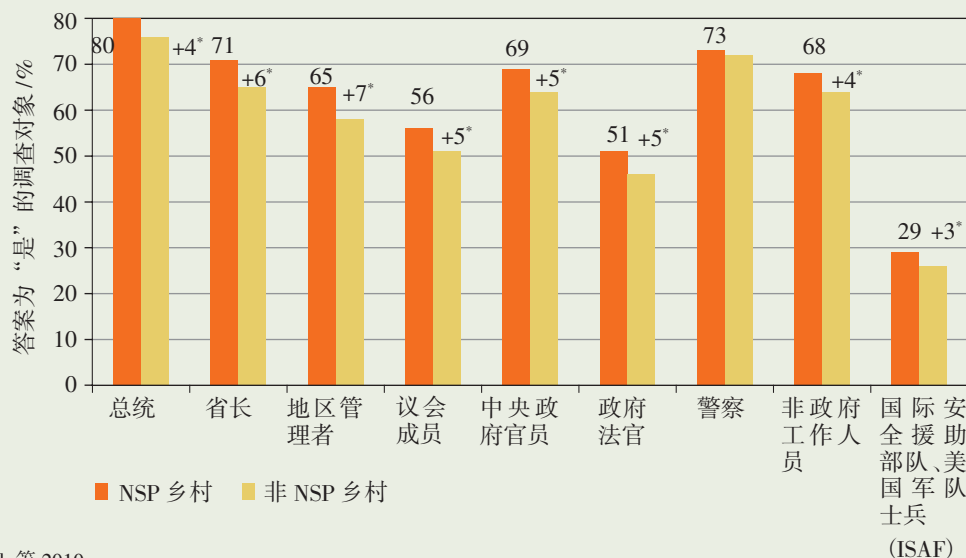
(专栏下页继续)

兵的传统治疗和净化仪式与安置工作相互增强，这比传统的心理学方法更为有效——儿童兵感到心灵“被净化”了，社区也更愿意接受他们重新回归社会。⁵⁴

用来解决争端的传统社区方式也是传递早期结果的潜在合作伙伴，因此，忽视它们不是明智之举。在许多脆弱的社会环境下，旨在保障公正的正规制度要么薄弱，要么失效。正规制度的失效不仅仅让处于核心位置的刑事司法体系出现了漏洞，同时也令土地和家庭纠纷的调解体制产生了漏洞。这样的漏洞会导致普遍的挫败感，同时也给塔利班那样的暴力反动派运动提供了机会，塔利班已经在阿富汗和巴基斯坦某些地区建立了隐蔽点，向当地

专栏 4.8 阿富汗社区主导型发展加强了国家与社会的关系（续）

官员工作是为了全体村民的利益吗？



资料来源：Beath 等 2010。

注：参与 NSP 计划的乡村显示出对国家和地方政府更多的信任。和没有参与 NSP 计划的乡村相比，来自参与 NSP 计划的乡村的被调查者更多地认为国家和地方政府官员是为全体村民的利益而工作的。非 NSP 乡村条形上带星号的百分比表示了统计数据的显著差异。X 轴的 ISAF 代表阿富汗的国际安全援助部队。

民众提供了替代性争议解决机制。⁵⁵ 而帮派在城市社区中扮演着类似的角色，在受暴力影响城市中进行的世界发展报告聚焦家庭研究和政策服务的看法调查发现，大多数调查对象认为传统政权是解决土地争端的最佳选择，虽然他们认为国家和地方政府机构也应该履行其他关键的管理职能⁵⁶（第 5 章论述了传统制度和正式制度在司法改革中的互补性）。

在暴力环境下，当政府的能力和范围有限时，民间社团和基于信仰的行动者在传递服务方面也可以起到十分重要的作用。许多成功的最初变革都十分依赖与国家制度信誉相关的非政府能力。比如，在刚果共和国，通过一项基于协议的学校管理体制⁵⁷，宗教组织经营着 81% 的公立

小学和 77% 的公立中学，在动荡的 20 世纪 90 年代，维持着全国学校的运转。⁵⁸

社区也在服务提供中扮演着关键角色（见专栏 4.9）。在许多脆弱环境下，非政府组织通常会确保持续地为民众提供包括医疗保健、教育、饮水和卫生设备等在内的基本社会服务。实现模式可以包括政府机关签约将一些社会服务项目外包给当地非政府组织，⁵⁹ 在没有政府参与的情况下，国际非政府组织与当地非政府组织和社区团体紧密合作，非政府组织与社区团体联合工作。

安全部门不与非国家行为体合作以实现快速结果。非国家行为体可以有效地支持安全部门的工作，比如通过与社区结成伙伴关系加强社区治安管理，减少犯罪；市政府、民间社团

和私营部门联合打击犯罪的计划；社区参与预防和回应基于性别的暴力活动的行动（见第 5 章）。应该尽可能避免再进一步的发展，或者间接地将国家对安全领域的垄断权拱手让给别人。最新研究显示，当国家和竞争精英利用已存在的社会网络时，会引发冲突或带来永久的负面社会影响——正如尼日利亚治安维持会的演变（见专栏 4.10）。⁶⁰ 形势变幻莫测，这些团体发展成掠夺性或难于遣散的团体的风险非常大，这是因为他们的征兵方式通常不是基于功绩，他们的武装身份稀释了他们的社会责任感。国际支持的行动中也存在类似的与私人保安公司的平衡关系。例如，伊拉克联合军队就面临着应对私人保安公司虐待问题的任务，而私人保安公司肩负着核心的国家安全任务。⁶¹

一个相关的议题是关于私人保安公司在全球的蓬勃发展。他们提供包括监视、调查服务和保卫工作在内的一系列职能。极其普遍的不安全感和对警察及司法部门的不信任导致了私人保安公司的蓬勃发展。20 世纪 90 年代，随着和平协议的签订，私人保安业在中美洲急剧扩张。在萨尔瓦多和危地马拉，私人保安公司有时招募参加过内战的前战斗人员，在整个地区，许多私人保安公司工作人员以前是政府安全部门的工作人员。2008 年，危地马拉和洪都拉斯合法的和非法的私人保安公司分别雇佣了 12 万和 6 万名保安人员，保安人员与警察的比例为（5~6）：1。⁶² 危地马拉安全议院的主席注意到，由于严重缺乏受过正规训练的私人保安人员，一些通常被边缘化的小公司最后开始招聘农民，并让他们在几乎没受过任何训练的情况下开始工作，这种发展状况令人担忧。

专栏 4.9 尼泊尔：以其他力量补充教育领域的政府能力

暴力活动类型：国内冲突、种族暴力和政治暴力、刑事暴力、非法交易	
转型机遇：适度的变革空间，2001 年的“王室血案”和毛派运动加快	主要利益相关方：国家和地方政府，民间社团，边缘化种族团体，国际合作伙伴，邻国
主要压力：暴力行动和创伤的遗留问题；社会、政治和经济不平等；青年人失业；腐败；侵犯人权；对未兑现承诺不断增加的期望	制度挑战：封建制度及相关排他性；公共管理、公民安全、司法公正和政治制度方面的问责限制和能力限制；不同团体间缺乏包容性

2001 年，认识到利用广泛的地方力量提供教育服务可以比国家教育系统取得更大的成功，政府修订了《教育法》，把小学教育的责任移交给了学校管理委员会（1971 年以前，政府完全依赖社区提供基础教育服务）。委员会的责任包括开发资源；制定预算（用政府激励补助金、国际援助和地方资源）；聘请教师。重要的地方资源是全面放开的，同时政府 1 卢比的补助金就可以撬动桥东 1.5 卢比的社区资金。

聘请教师权力下放的同时也赋予了社区责任和义务。因为政府冻结了大量政府指定的教师职位，推行工资津贴制，允许社区在当地自行招聘教师，并让他们负责课堂教学质量。优质的学校管理方式减少了教师的旷工情况，也促进了国际基础教育毕业率（从 1998 年的 42% 上升到了 2003 年的 60%）。

虽然国家处于激烈的冲突中，但是小学教育的净招生率依然从 1998 年的 69% 上升到了 2008 年的 92%，性别平等度也从 2003 年的 83% 上升到了 2008 年的 98%。这对女性儿童，贱民和贾那贾提人（尼泊尔低级阶层群体）的孩子产生了十分显著的影响：贱民儿童、贾那贾提人儿童和女性儿童的失学率分别从 2004 年的 50%、42% 和 44% 下降到了 2008 年的 15%、11% 和 11%。

资料来源：世界银行 2009e。

早期成果要与长期制度建设协调一致，而不是破坏长期制度建设。对于成果及其实现方式的选择是十分重要的，因为它为以后的长期制度建设指明了方向。例如，如果社区是被动地接受援助，他们会缺少承担起预防暴力活动这一责任的动力；如果由外来行为者独自承担起社会保卫的责

专栏 4.10 尼日利亚：安全部门非政府能力的优势与风险——巴卡西男孩

暴力活动类型：刑事暴力和帮派暴力猖獗、治安维持会	
转型机遇：局势愈加动荡、犯罪愈加猖獗	主要利益相关方：国家和地方政府、自卫团体、犯罪的行凶者和受害者、民众
主要压力：犯罪网络、青年人失业、腐败	制度挑战：警察局和司法机构责任感和能力不足

治安维持会通常在国家不能有效维持稳定局面时向民众提供安全保障。可能它最初看起来是合法的，但它给国家和民众带来了巨大风险，在保护法定诉讼程序的普适标准（司法程序常常过于简单），或在隔离请愿者、起诉人和法官时尤其如此（犯罪活动常常甚嚣尘上）。

虽然尼日利亚的石油收益很丰厚，但人均收入仍然处于低水平，且不见任何发展有效制度的迹象。整个 20 世纪 90 年代和 21 世纪初，尼日利亚政治面貌的显著特征一直是腐败和没有责任的制度。分裂主义冲突（在比夫拉）的早期迹象并没有重新出现，但是南部的富油地区已经爆发了民事暴力活动，尼日利亚的东部省区也爆发了宗教暴力事件。

20 世纪 90 年代末期和 21 世纪早期，治安维持会在尼日利亚东部地区甚是猖獗。为了应对连续发生的盗窃和入室抢劫案，居民们自发组成了自卫团体，在夜间巡逻和保卫社区。巴卡西男孩就是其中的一个团体，最初他们赢得了政治家和公众的支持，因为他们帮助减少了犯罪。正如一期新闻专栏所写：“在 2000 年到来前的 3 年中，我是那段事实的幸存目击者，当时我生活在伊莫州，武装强盗的冷酷暴行令人们生活痛苦不堪。武装强盗的人数突然之间迅速增加，任何人在黄昏之后出门都有可能危及生命。然后突然之间事情开始发生变化。那些曾是警察的朋友的臭名昭著的暴徒逐渐意识到他们处在危险当中，于是有的人逃走了有的人留了下来。家园再次重现安乐景象，晚宴和外出约会又重新回到了社区生活中。这对人们来说是个非常大的解脱。从那以后让村民在巴卡西男孩和警察之间选择，村民们都更愿意选择前者。”⁶³

自卫团体受到尼日利亚流行文化的赞美，他们作为公众抵抗犯罪的最称职的保卫者，被拍成电影，印在日历上。就连尼日利亚社会主流观察家，包括杰出的政治科学家比如 Peter Ekeh 在内，都认为巴卡西男孩的本质不同于其他自卫团体。但是，正如 2002 年的“人权观察”所述，巴卡西男孩被视为难以控制的非法组织，虽然他们填补了脆弱国家的空缺，但他们逐渐蜕变为冷酷无情的雇佣军，被雇佣来干掉政敌和商业竞争对手。除了这些指控，巴卡西男孩也存在其他问题，这是因为巴卡西男孩缺少严惩被认定的罪犯的正当的法律程序。正如一位人类学家所说：“巴卡西男孩起源于面对恐怖时所采取的必要行动。但是高尚的意愿，在当时那样的政治环境下留存下来的可能是那么地渺小，腐败盛行、政治党派主义、选举阴谋是当时尼日利亚政治面貌的真实写照。所以说尼日利亚人还是不放心将权力交给治安维持会。”⁶⁴

资料来源：Ekeh 2002；Nwana 2000；McCall 2004。

任，那么国家机关也会缺少动力去承担起保护弱势公民的责任。因此，为了取得成果，我们需要建立包括国家和非国家、自下而上和自上而下方式在内的联盟。这些联盟可以更好地支撑长期的制度转型；实际上，一些早期成果为制度转型提供了动力，例如

阿富汗的国家团结计划。当国家刚结束了暴力活动或者正在进行最初的政治改革时，暴力行为重复出现的风险是相当大的。这时所需要的就是建立具有合法性的社会机构和政府机构，创造繁荣的经济前景。第 5 章将讨论这个议题。

专题 4 印度尼西亚：重建亚齐省信心

暴力活动类型：内部冲突、帮派暴力、治安维持会	
转型机遇：2004 年印度洋海啸，2005 年和平协议	关键利益相关方：国家和省政府；GAM（政治和军事派别）；冲突受害者；东南亚国家联盟（ASEAN）、欧盟（EU）和更广泛的国际社会
主要压力：自然资源的分配、冲突遗留问题、退役士兵的遣返、海啸造成的巨大破坏和人员伤亡	制度挑战：省政治和行政机构责任感和能力不足，协调外部投入

在众多令人眼花缭乱的和平谈判中——从争取国家支持和地方包容到谨慎使用外来援助——印度尼西亚亚齐省的和平进程在经过了 30 年的猜疑和敌意后，举例论证了有效预防和解决冲突的方式的特征。

具有足够包容性的联盟

和平协议的各项内容达成共识——2005 年在赫尔辛基签署了谅解备忘录（MOU）——这是印度尼西亚政府与自由亚齐行动（GAM）历时六个月的斡旋谈判取得的成果。双方都尽了最大努力保证斡旋活动的顺利进展。代表印度尼西亚政府的团队成员由总统苏西洛·班邦·尤多约诺和副总统尤素夫·卡拉亲自挑选。在极力安抚自由亚齐运动对于非爪哇人是否得到足够的代表席位的顾虑时，挑选的小组核心成员都来自于其他省份。政府汲取先前谈判进程的经验，谨慎细致地应对在雅加达的交流，从国家层面出发论证和平进程的好处，避免关注于以牺牲国家支持为代价的省的获利。由前芬兰总统马尔蒂·阿赫蒂萨里领导的芬兰非政府组织“危机管理倡议”组织也在促进谈判中起到了十分关键的作用。

为动员国家层面对和平谈话的支持，政府强调了国家预算中的冲突成本——安全设施的支出（约为 23 亿美元，约占冲突总经济成本的 21%）以及石油和天然气出口的下降使得税收收入流失——以及亚齐省必要的稳定对国家私人投资的重要性。⁶⁵

发出建立信心的信号

赫尔辛基谅解备忘录明确表述了和平协议的主要内容，发出了与过去真正决裂的信号。随着政治自治权的条款在新的《亚齐自治法》中以制度的形式确定

下来，亚齐人在统一的印度尼西亚共和国中得到更多的政治自治权的要求得到了明文规定。这将给予省级和地方政府在公众问题上广泛的自治权，但是外交事务、对外防御、国家安全以及货币和财政政策例外，中央政府将保留对这些领域的管辖权。谅解备忘录同时允许亚齐人享有更多的政治参与权，其中包括一项促进建立亚齐主导的政党的承诺，而其他省份不享有这项特权。条款同时阐明要尽快在亚齐省召开地方选举。

同样重要的是，谅解备忘录还处理了关键的安全和司法问题：对前战斗人员予以安置，对冲突受害者予以援助。条款内容包括在谅解备忘录签订的 15 天内释放所有政治犯和在押人员；赦免所有参与“自由亚齐运动”的人；给予政治犯和在押人员完全的政治、经济和社会权利。印度尼西亚和亚齐省当局保证全力支持安置前战斗人员，包括提供农田、就业机会和社会保障（如果没有工作能力的话）。“自由亚齐运动”同意遣散所属 3 000 人的武装部队并上缴武器。作为交换，印度尼西亚政府同意撤出“非编制”军队，保留基本由亚齐人组成的永久驻军。⁶⁶

自然资源的支配权问题一直是争论的焦点，谅解备忘录规定现在和未来在亚齐省开发的石油资源及其他一切资源所得全部收入的 70%都由本省支配。这与其他石油资源生产地区相比，是一种更优惠的方案。⁶⁷为了消弭人们对法治和人权根深蒂固的恐惧，谅解备忘录规定政府的行政机构、立法机构和司法机构的权力要分开行使。

锁定信号的承诺机制

印度尼西亚国会于 2006 年 8 月通过的《亚齐自

专题 4 印度尼西亚：重建亚齐省信心（续）

治法》是重要的承诺机制之一。该法使赫尔辛基谅解备忘录所达成的许多条款实现了制度化，成为处理亚齐和中央政府关系的框架。

为履行和平和经济一体化的承诺，政府引入了一股特别的力量。2006 年，省长颁布法令建立了亚齐和平复兴委员会（BRA），作为最重要的地方机构负责监管和平进程和前战斗人员、政治犯和冲突受害者融入经济和生活情况。BRA 是一个向亚齐省省长汇报工作的省级机构，它被赋予了广泛的权力，负责与和平进程有关的政策和行动的规划、财政支持和实施工作。

“亚齐监督代表团”成立于谅解备忘录签订后，是外部机构监督利益相关方履行承诺的一个很好的典范。“亚齐监督代表团”由来自欧盟、挪威、瑞士和五个东南亚联盟成员国的代表组成，旨在监督“自由亚齐运动”军队的遣散、武器上缴、安置“自由亚齐运动”军队士兵以及政府武装部队和警察的撤离。除此之外，欧洲委员会对亚齐和平进程支持计划予以资助，以协助在四个领域推行和平协议，这四个领域是：电力支持、警务改革、司法改革和地方治理改革。

实现早期成果

亚齐省政府和外界及地方各机构团结合作，为建设和平实现了一些关键的早期成果。承诺用来安置人员和建设和平的资金共计 9 万亿卢比。⁶⁸ 资金分配涉及各个地区，这证明对援助进行了有效的地理目标锁定。受冲突影响最严重的四个地区——北亚齐、比伦、东亚齐和阿切——收到了占全部金额 50% 以上的资助。“自由亚齐运动”成员（包括士兵和非士

兵）和政治犯收到了地区援助资金中最大的一部分援助，共计 4 000 亿卢比。⁶⁹

这些条款有助于前士兵和关键目标群体重新成为劳动力。由世界银行委托的“亚齐安置和生活调查”显示，男性退役士兵全职工作的比率比市民高出 7%。大多数退役的士兵和前政治犯都回到了参加叛乱前所从事的职业——主要是养殖业和农业雇佣劳动者。调查还发现男性暴力冲突受害者全职工作的比率比男性非暴力冲突受害者高出 14%。⁷⁰ 自从冲突结束以来，亚齐省的贫穷人口开始减少，受冲突影响的地区比未受冲突影响地区减少的更加迅速，但仍落后于国家平均水平。

亚齐省还证明了社区主导型的计划可以帮助推动地区重建和社会保障。和平协议签订后不久，BRA 通过 Kecamatan 发展计划发起了社区主导的复兴援助。计划主要针对冲突受害者，2007 年计划为 1 724 个村庄一次性提供了 2 270 万美元的政府资金资助。⁷¹ 计划关注受冲突影响的社区通过一些小型计划帮助它们改善生活状况。参加计划的村庄的贫穷率比未参加计划村庄的贫穷率降低了 11%。⁷² 鉴于几乎 90% 的资金都用来购买私人物品，社区主导型发展（CDD）计划是一个在紧急情况下一次性分配现金资助的很有效的机制。⁷³ 调查数据显示，88% 的居民认为亚齐和平复兴委员会—Kecamatan 发展计划和 Kecamatan 发展计划的资金都用在了刀刃上。⁷⁴

资料来源：Aspinall 2005；国际危机集团 2005；Morfit 2007；MSR 2009；世界银行 2010a；印度尼西亚政府和自由亚齐运动 2005；Braud 和 Grevi 2005；Schulze 2007；世界银行 2008a；Barron 2010；Barron 等 2009；Morel，Watanabe 和 Wrobel 2009；亚齐政府，印尼亚齐大学和世界银行 2008。

注释

1. 报告的背景工作包括对近 30 个低收入和中等收入国家成功或较少成功从暴力活动中转型的案例进行了评估，如第 1 章和第 2 章所述，这些国家都经历了交织在一起的各种形式的压力和各种类型的暴力活动。在案例中，各国制度特征差异很大，从具有相对负责任的机构的低能力国家到问责意识淡薄的高能力国家，无所不包。此项工作还包括与政府和非政府机构的政治家及分析家进行的国际和地区磋商。

2. 如世界发展报告导读中所述，承诺机制是说服利益相关者相信目标将不会发生逆转的方式。接着叙述了承诺机制或承诺策略的一般经济学定义。见 Dixit，1980；Schelling，1960；Spence，1977。

3. 见 Hartzell, Hoddie 和 Rothchild, 2001; Walter, 2004; Nilsson 和 Jarstad, 2008; Wenmann, 2009。
4. 见 Stedman, 1996; Adam 和 Mesnard, 2003; Nilsson, 2008。
5. Fearon, 2004, Keefer, 2008。关于和平协议, 见 Suhrke, Wimpelmann 和 Dawes, 2007。关于权力共享协议, 见 Papagianni, 2009; Gates 和 Strøm, 2008; Spears, 2002; Sawyer, 2004。关于安全部门改革, 见 Azam 和 Mesnard, 2003。关于联合政体, 见 Lijphart, 1969, 1977 和 Andeweg, 2000。
6. 国际危机组织, 2008b; 公益会国家立法委员会, 2009。
7. Odendaal, 2010; Ojielo, 2007; 联合国政治事务部, 2010a。
8. Seely, 2001; Keita, 1998; Straus, 2010。
9. 根据领导力发展文献, 有效领导力的三项特征包括: 指明方向的能力, 为相关的个人和团体制定和审定理想目标; 创造联盟, 协调一个集体的智慧与力量, 为了大方向和理想目标齐心协力工作; 坚守大方向和理想目标的承诺, 通过扩大团体的努力来实现集体目标, 而不仅仅是个人的目标。更多关于领导力理论的信息见 Northouse, 2008; Hughes, Ginnett 和 Curphy, 2005; McCauley 和 Van Velsor, 2004。
10. Knox, 1996。
11. 东帝汶财政部, 2010; 世界发展报告工作组在东帝汶举行的磋商会, 2010。
12. Dupuy 和 Binningsbø, 2008。
13. de Waal 和 Flint, 2008。
14. 见 Sapelli, 2000。其他案例包括阿根廷, 在阿方辛总统统治期间, 在安全部门快速推进司法改革的过程中发生了四次叛乱和一次政治危机, 后来梅内姆总统采取更谨慎的方式进行改革。见 Addison, 2009; de Greiff, 2010。
15. 世界发展报告工作组对前总统阿尔瓦罗·乌里韦的采访, 2010; 世界发展报告工作组在哥伦比亚举行的由政府官员、民间组织代表和安全人员参与的磋商会, 2010。
16. Jeffries 和 Thomas, 1993。
17. Kimani, 2008; 国际危机组织, 2009d; Cheeseman 和 Tendi, 2010。
18. Mack, 2003。
19. 世界发展报告工作组在哥伦比亚举行的由政府官员、民间组织代表和安全人员参与的磋商会, 2010; 世界发展报告工作组在东帝汶举行的磋商会, 2010。
20. Walter, 1997。
21. 包括索马里兰的集团间协定; 马里的国家层面传统的纠纷解决方式; 在巴布亚新几内亚布干维尔社区行动斡旋下达成的停火协议; 以及南非的和平委员会。同时见 Menkhaus, 2010; Bradbury, 2008; Van der Graaf, 2001; Dinnen, Porter 和 Sage, 2010; Carl 和 Garasu, 2002。
22. 乌干达阵亡人数数据来自于全球武装冲突数据库 (Lacina 和 Gleditsch, 2005; Harborn 和 Wallenstein, 2010)。杀人案数据来自洛杉矶治安局、加利福尼亚司法部门和洛杉矶警察局, 这些数据由洛杉矶年鉴编辑 (Thornton 等, 2011)。
23. Anderlini, 2010b。
24. Sirivi 和 Havini, 2004。
25. Hunt 和 Posa, 2001。
26. “五月广场的母亲”最初是作为一个独特的群体发起于 1977 年 4 月 30 日, 14 位妇女决定聚集在布宜诺斯艾利斯的五月广场的石碑前, 呼吁要求专制的军政府告诉她们自己失踪的孩子到底在哪里, 她们的孩子因为政治理想及相关原因而被军队逮捕, 随即便消失了。军政府最初是予以驱逐, 然后转为嘲笑, 最终残忍地迫害参加组织的母亲们, 但母亲的团体却日趋庞大, 当时社会笼罩在一片“白色恐怖”下, 所有传统形式的公众言论, 异议和抗议都是被禁止的, 她们在这样社会形势下展开的非暴力示威行动得到了国际社会的认可。随着时间的流逝, “五月广场的母亲”转变为一场政治运动, 成为了抵制军事独裁统治的象征。见 Navarro, 2001。
27. 例如, 在民众和政府间形成积极的而又包容的关系, 是自 2007 年来东帝汶制度和政

治议程的部分重要内容。政府积极开展工作提高自身交流和沟通能力；放宽国家的语言政策（虽然大多数东帝汶的青年人讲印尼语，很少一部分人讲葡萄牙语，但官方语言政策明令自2000年开始，葡萄牙语被定为用于教育和管理的国家语言。这就导致了行政机构功能差，媒体发展滞阻和政府与民众缺乏沟通）象征着政府态度的全面转变。与此同时，国际社会给予了更多持续性的支持，倡议推动文明对话（见 Von Kaltenborn-Stachau, 2008）。

28. Hartzell, 2006; Paris, 2004。

29. Cadeado 和 Hamela, 2009。

30. Cadeado 和 Hamela, 2009。

31. 美国联邦会计总署, 2007。

32. 法国新闻社, 1999。

33. 见 de Greiff, 2010, 11: “如何用改革司法的方法提升公民信任感？起诉可以看成是通过重申罪犯违反的相关准则，和能将自然人变为权利承担者的相关准则来提升公民信任感。司法机构，特别是在司法机构传统上被视为国家权力工具的背景下，如果它可以确立无人能够凌驾于法律之上的准则，那么它就可以赢得信任。通过讲真话的做法来面对过去的制度化努力，可能会被暴力活动受害者视为诚心坦白错误，理解社会化的长期模式，并且，在这个意义下，开创一个全新的、以当时当地大家共享的行为规范和价值观为中心的政治方案。通过证明机构是如何严肃处理侵犯公民权利的行为，赔款可以提高公民的信任感……审查程序也可以促进信任，不仅仅是通过‘新形象’的机构外加一些新面孔，而是要做出承诺，通过系统的行为规范来管理员工的雇佣和留任，进行纪律监督，防止任人唯亲等。”

34. 司法改革的方法被联合国定义为“伴随着社会为了确保问责制，服务公平性和实现和解而试图接受过去大规模侵权所带来的后果的一整套进程与机制。这些包括司法机制和非司法机制、个人起诉、赔款、说实话、制度改革、审查和撤职或者以上几者的结合”。联合国，2004b, 4。同时见 Orentlicher, 2004, 2005；联合国大会，2005a。

35. Gonçalves, 2008。

36. Sirleaf, 2007b。

37. Porter 和 Rab, 2010。

38. 见 Kanungo, 2004。

39. Sapelli, 2000。

40. 世界发展报告工作组在南非举行的由前非洲国民大会联盟和国家党的主要谈判者参加的磋商会，2010。

41. 当一个团体认为自己被体系排斥在外并且不被尊重时，成功的社会团结政策需要承认语言和/或文化实践。这样做，必须注意避免产生更深层的分歧和防止出现更进一步剥夺妇女、种族团体等群体的权利的行为。见 Easterly, Ritzen 和 Woolcock, 2006；Gupta, 1970。

42. 巴基斯坦新闻广播部，2010, 10。

43. 世界发展报告工作组基于“拉丁美洲民主动态调查”（1993—2008）和“非洲公共调查机构”的调查报告（1999—2009）进行的计算。见拉丁美洲民主动态调查，2009；非洲公共调查机构，2009。

44. 世界发展报告工作组在柏林举行的由受冲突影响国家和地区现任及前任领导人参加的磋商会，2009。

45. 国家政治复兴（PNR）是共和国总统的计划，旨在建设和平；促成民族和解；使受发展失衡、国家制度薄弱和社会冲突影响的地区回归正常发展。见 Presidencia República de Colombia, 1993。

46. 见 Pavanello 和 Othieno, 2008；Baird, 2010。

47. Barron, 2010。

48. 有关在脆弱和冲突的形势下社区主导型发展的文献有很多，比如，Baird, 2010；Cliffe, Guggenheim 和 Kostner, 2003。

49. 关于社区主导型发展计划的实验性评估是很少的。Fearon, Macartan 和 Weinstein, 2009 是案例之一，他们在利比里亚的 42 个社区针对社区主导型重建计划的影响进行了研究。

“我们随机选取利比里亚北部的一些村庄进行实验，向它们提供国际发展援助，以此来证明引入新的地方机构能够改变社会合作的形式，从而使计划结束后合作仍然可以继续下去。用社区范围的公共产品博弈来衡量，参与社区主导型重建计划的村庄与实验对照组的村庄相比，显示了更高的后继社会合作程度。这些结果是惊人的。结果显示社区凝聚力的改变可以在短时期内发生；可以因外部力量的干预而发生；可以在不造成经济关系结构或者更宏观层面的政治进程发生重大改变的情况下发展。随机抽选社区的处理方式为关系的因果性质提供了信心，使用行为结果方法进一步证实影响是实际存在的。这些发现表明冲突后发展援助可以对社会凝聚力产生显著的影响。”（Fearon, Macartan 和 Weinstein, 2009, 12）关于暴力冲突和社会资本转型的较为广泛的讨论，见 Colletta 和 Cullen, 2000。

50. 国家团结计划（NSP）的随机影响评估是一项用来量化 250 个“实验村庄”的改变并与未参加国家团结计划（NSP）的村庄进行对比的多年研究计划，其指标包括经济活动、农业生产、基础设施和服务及地方政府的结构和观念。此项评估由哈佛大学 Andrew Beath、麻省理工学院 Fotini Christia 教授、世界银行 Shahim Kabuli、新经济学院 Ruben Enikolopov 教授倡议发起，并与脆弱性分析所一起实施。评估得到了世界银行、联合国粮农组织（FAO）、阿富汗农村复兴和发展部（MRRD）的支持。欲知更多信息，请登录国家团结计划网站：<http://www.nsp-ie.org/index.html>。

51. “舒拉”是阿拉伯语，为“磋商会”或“委员会”。词汇本身是指议会，有组织的代表机构、行政机构或委员会，或者可能指决策程序。自 1978 年阿富汗处于无政府状态后，种族舒拉在社区安全和管理问题上扮演着十分重要的角色，并一直在司法制度方面发挥着关键性作用。

52. Patel 和 Ross, 2007, 43。

53. 见 Melville, 2003。

54. Verhey, 2001。

55. Carter 和 Clark, 2010; Siddiqui, 2011。

56. 如第 1 章所述，世界银行邀请挪威研究所对 7 个国家和地区进行调查，这里面包含了一系列受暴力影响的国家和次区域的典型样本。其中一个调查方向关注行为实体是否应该负责提供降低失业率和保护国家安全方面的公共产品。此项调查为被调查对象列出了一系列行为实体（国家政府、私营企业、传统的权力机构等）。在回答下述问题时：“哪一方应该是配置土地的主要行为实体？”，大多数被调查对象（来自于七个地区——哥伦比亚、科特迪瓦、刚果民主共和国（北基伍省和南基伍省）、马里、塞拉利昂以及西岸和加沙地带）将传统的领导者选为仅次于国家政府的第二个最主要的配置土地行为体。甚至在一些国家（比如，科特迪瓦），认为传统领导者是主要行为实体的被调查对象的百分比（57%）实际上超过了认为国家政府是主要行为实体的被调查对象的百分比（33%）。在所有的职责中，认为应由传统领导者作为主要行为实体的领域平均最高的是土地分配（22%），其次是保护河流和森林（6%）。见 Bøås, Tiltnes 和 Flatø, 2010。

57. 基于协议的学校管理系统是采取分散式管理控制的学校管理系统。政府授权私营部门运营学校，但要遵守政府的相关方针和法律、法规。方针内容涉及课程安排、班级人数的标准、教师资格和教师薪水以及评估体系。

58. Baird, 2010。

59. 签约外包是政策制定者和服务提供者之间责任分配的一个机制，如果双方都致力于做出成果并保持过程的灵活性，这种方式的效果就比较好。有效的监督和结果评估对奖励表现优秀者、提高工作绩效不佳者的工作或开除他们是至关重要的。见 Baird, 2010。

60. 例如，Wood, 2008 说明了交战双方是如何利用次国家层级的网络的，以及冲突的后果如何通过网络进入到政治和军事生活、地方认同和权威结构、性别角色和政治关系中的。另见 Peterson 和 Zuckerman, 2010。关于此话题更进一步微观层面的研究，见 Blattman, 待出版；Spear 和 Harborne, 2010。

61. 有关将某些促进和平、维护和平和执行和平协议方面的部分安全职能私营化的讨论，见 Gerson 和 Colletta, 2002。

62. Gómez, 2008; Meléndez, 2007; Munoz, 2010; Arias, 2009。

63. Nwana, 2000, 1。

64. McCall, 2004, 1。

65. 世界银行, 2010a。

66. 印度尼西亚共和国政府和自由亚齐运动, 2005。

67. MSR, 2009。

68. 这个数额只是投入海啸重建工作资金总额的 1/7——而预估的战争所消耗的经济成本是 2004 年 12 月海啸所造成损失的近两倍。

69. MSR, 2009。

70. MSR 报告假设这可能是因为战争爆发期间工作的人更有可能成为受害者, 而非受害者更有可能是学生。此外, 也有可能是因为创造就业计划只把战争受害者作为援助目标而忽略了同样需要援助的非受害者 (MSR, 2009)。

71. Barron, 2010。

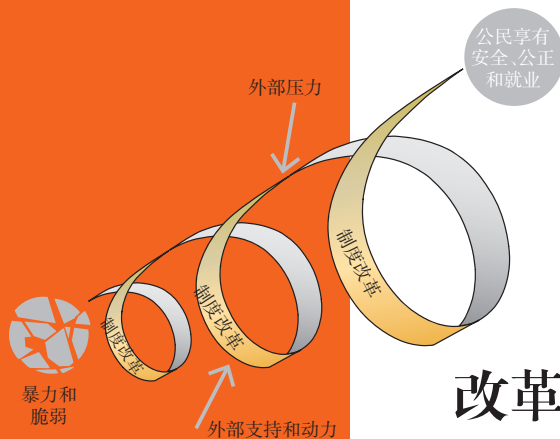
72. Barron 等, 2009。

73. Morel, Watanabe 和 Wrobel, 2009。

74. Barron 等, 2009。

第5章对通过制度转型建立针对暴力活动的弹性机制所面临的窘境进行了描述。首先是时间框架。改革进程“过慢”会延长国家面对暴力活动的脆弱性的时间。制度转型的历史经验告诫我们，改革进程太快也会引发发生其他风险的强烈反应。成功应对暴力活动的国家为改革制定优先顺序，常常以一代人的时间形成社会共识，允许社会慢慢接受改革并发展自己的制度能力。其次是制度改革的优先顺序。本章就试验、适应和把握改革速度如何带来适应地方政治环境的最佳适合改革提供了经验教训，这些经验教训主要来自安全、司法和就业以及选举和腐败等更宽泛领域的国家改革。





改革制度，为人民创造安全、公正的环境与就业机会

把握制度改革的速度与顺序

目前在脆弱与转型环境中进行改革的要求一直受到抑制，而建立合法、健全与负责的暴力预防制度又极为重要，这意味着制度改革是将安全与发展方式有效联系起来的中心环节。本章主要讲述在把握改革速度、工作重点与顺序方面的经验教训。

避免“过多过快”，找到“最佳适合”方案

大多数脆弱局势下，政府在许多领域的治理能力都存在缺陷，开展快速而全面的制度改革似乎是最好的办法。但是改革的范围与速度本身就是风险，企图在过短的时间内取得太多的成果，可能反而会增大冲突持续的风险。“过多过快”综合征导致众多症状，我们从艰难的改革案例中发现了下述症状：

- 对国家改革者目前所拥有的政治及社会交往能力要求过高（例如，21世纪初中非共和国和海地的实例）。¹
- 引进并照搬照抄国外“最佳实

践”模型，但没有投入足够的时间或精力对其进行本地化（例如，伊拉克的实例）。²

- 以首都在法律领域的产出来定义成功的导向（例如，以通过法案、制订行业规划与政策或设立新的委员会或组织结构的方式），而不是以人们真实生活的世界发生改变的效果为导向（改善不安全与边缘化城乡地区的服务，即使服务水平并不高），例如 2002—2005 年期间的东帝汶就是这样。³

- 回避国家组织与制度，将所有努力“局限于”平等渠道，便于短期内取得成效，但却会损害中长期的制度建设，2001 年至 2003 年的阿富汗就出现了这种情况，甚至若干年后在一定程度上还会存在这种情况。⁴

一旦国家与地区的改革者设定了制度改革的重点和目标的优先序，接下来的工作看起来就比较明确。在其他国家与地区有“最先进的科学技术”、“最佳实践”与“技术上完美”的解决方案。常理告诉我们要“重复发明轮子”，而应当采取能够很好运行的方案。因此，国际与国家参与者都希望应用现成的最佳国际实践。但是这些实践通常都是为局势稳定、国

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 5.1 中国逐步试点经济改革的方法

吴建民大使，上海国际问题研究中心主席，世界发展报告顾问委员会委员。

过去的 32 年间，经济改革与对外开放的政策使中国保持着稳定与有力的经济增长。这一政策使中国发生了巨大的变化。中国经济改革之所以能取得成功，主要归功于三大因素：自下而上的改革路径、循序渐进的改革步骤，以及在论辩改革是否应该成为基本国策前开展的改革试点并对其成效进行衡量的原则。

中国的经济改革肇始于农村地区。1978 年，中国的城市化率仅为 17%。中国的绝大多数人口生活在农村。1978 年，安徽省小岗村的 18 位农民决定打破中央计划经济，并签订了一份秘密合同。根据这份合同，他们将可以自己支配的土地划分成若干小片。每个农民负责自己那一片土地的农业生产。对他们来说，为了能够得到更多的回报，就必须生产出更多的粮食，无疑，这份合同成为推动他们发展生产的强大动力。安徽省政府非常支持这 18 位农民的行动。同时，在广东省，一些人在地方政府的默许之下创立了私营企业。然而，当时的其他各省对此仍持怀疑观望的态度。在他们眼中，这种改革是错误的，是“资本主义的”，是社会主义中国所不

能够容忍的。

中国中央政府并未要求其他各省开展同样的改革。他们希望用改革取得的成果，说服那些仍然摇摆不定的省份。事实胜于雄辩。三年后，实施改革的安徽省的餐桌上见到了更丰富的粮食成果。渐渐地，其他各省开始效仿改革。

中国经济改革之初，人们对此举的看法大相径庭。许多人认为，正处于起步阶段的改革不符合毛主席的一贯教导。而从邓小平为核心的中国政府采取了先试点、先衡量、再讨论是否应该成为国家政策的原则，使人们的思维在经历“文化大革命”后逐步发生了转变，即从分裂性的意识形态争论转变为“解放思想”。

为了使改革顺利进行，我们最需要的是人民的支持。只有改革为人民带来了实惠，我们才能取得人民的支持。以改革实效为基础的关于发展的一致意见逐渐形成。历史证明，邓小平是正确的，避免了中国人民分裂为不同阵营，或者陷入无休止的争论中，而是切实改善了人民的福利。

家制度能力高且具有正常运行的竞争性市场环境设计的。发生重复暴力活动的环境通常都局势不稳定，制度不完善，而且一般只有部分市场能够正常运行。因此，“不重复发明轮子”以及单纯采用最佳实践的简单意愿通常并不如人们所期望的那样成功。

强调适应政治现实、制度能力与不安定程度的务实的、最佳适合方案，是另一种选择。成功脱离脆弱或暴力的国家都对引进的境外方案进行了修改调整，以适应本国国情。机械地照搬照抄无法取得应有的效果，这样的事实并不能否定学习他国经验的价值。在学习他国经验的基础上，各国可以

制订出适应自身现有制度与能力的、切实可行的解决方案。中国的乡镇企业就是一个很好的例证：它们根本不是“私有企业”。乡镇企业是一种过渡性策略，在不具备私有企业所需的所有法律与制度配套机制的情况下，提供了许多私营企业的功能（活力、创新与投资）。这样，中国政府并不等着时机成熟来建立一种制度（私营企业），而是创建了一种新的企业形式（见专栏 5.1）。

及早关注公民安全、司法公正与就业创造的基本职能

第 2 章强调与暴力活动相关的压

2011年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 5.2 建立制度需要时间。公民安全、司法公正与就业等优先事项应当优先解决

新加坡外交部杨荣文部长、世界发展报告顾问委员会委员

建立制度需要时间。先解决紧要大事，特别是要改善公民安全、提供司法公正、提供工作机会，帮助人们对未来怀有更大的希望。这些方面所取得的成功将为今后的成功创造条件。如果没有务实的方法，新制度就不能在老百姓心目中扎根。新加坡独立早期，务实不仅是一种选择，更是一种必然。意识形态是一种我们承受不起的奢侈品。我们必须先做需要优先做的事，做好需要优先做的事情。随着经济的起飞与生活的改善，我们可以逐步完善和精简公共政策。我们是幸运的，许多对我们抱有良好祝愿的朋友在大小各个方面给予我们支持与协助。

独立之初的首要任务是安全、法律与秩序、为投资与经济增长创造有利条件。信心就是一切。不到一年的时间里，新加坡开始实行国民兵役。地下组织与其他犯罪活动得到了镇压。腐败现象逐步得到根除。为促进投资，新加坡早早对劳动法与土地征收法进行了改革。与当时许多发展中国家的传统观念不同，我们避开了保护主义，鼓励跨国企业对新加坡进行投资。我们并没有把利润视为洪水猛兽。

打开国门、对外开放是基本条件——海港、飞机场、电信。管理政治改革从来都是一种挑战。这条路上的每一步，我们都不得不给民众明天会更好的希望。我们启动了长期的大规模公有住房计划，将居者有其屋作为重点工作来抓。该计划使新加坡的每户居民都与新加坡的发展息息相关。新加坡通过强制储蓄体系的手段为该计划提供资金。国家同时还关注了教育体系，帮助我们解决种族与宗教分歧。要在新加坡这样一个小岛上满足如此多的人民的食宿问题，我们必须提高城市规划能力，包括良好的公共交通、以稀缺公路空间定价为基础的交通管理，以及提供对国民士气十分重要的绿色空间。我们研究了其他国家的经验，并因地制宜，使之适应新加坡国情。

实施上述所有改革措施，都必须在大选中获得大多数支持。问题的关键在于赢得人民的信任。能够经得住考验的制度，都是由人民的尊重与爱戴所支撑的。这个过程可能需要一代人的时间。单纯立法或聘请顾问都无法确定制度。

力可能会在安全、司法与经济领域出现。第2章所研究的与暴力风险相关的压力与制度因素、国家案例研究以及各国改革者的磋商会都指出，将提供公民安全、司法公正（包括对腐败的控制）以及就业的制度改革列为首要事项，从而避免暴力重复发生并为未来改革奠定基础，非常重要。⁵《穷人之声》项目以及为撰写世界发展报告开展的国家层面的调查研究成果都证实了这种优先顺序排列的重要性：继基本安全以及法律与秩序之后，自身的经济生存是人们最为关注的问题。⁶将公民安全、司法公正与就业列为首要工作，并不意味着就要解决社

会发展过程中这些领域所需具备的所有职能，而是着重关注脱离暴力局面早期过程中这些领域的基本进步（专栏 5.2）。

本章提出了一系列适用于安全、司法与就业领域的务实的干预措施。这些干预措施包括：为建立公民信心而提供早期成果，这样为制度改革生根发芽留出时间，或积极支持这些改革。本章还十分重视运用最佳适合制度的干预措施，为现有问题提供务实的解决方案；这些干预措施可能要依具体情况而定，但却展现了各类手段的适应性。早期行动和最佳适合方法与重点改革相联系，重点改革可以在

专栏 5.3 政治、安全与发展协力应对暴力活动——来自拉丁美洲城市、次国家区域与有组织犯罪暴力活动的经验

多部门暴力预防计划提出了一种使不同参与者联合起来应对复杂暴力活动的方式。在快速城市化地区——不仅是发展中国家，而且在中高收入国家——暴力都具有集中多种风险因素的特点，包括居住环境拥挤、不平等、青年失业与毒品犯罪。尽管传统上暴力管控工作是由刑事部门与强制性响应机制应对，但近期多部门方法，特别是拉丁美洲一些城市所采用的多部门方法已经显示了更为综合性的响应所带来的收益。此类手段强调长期结构性预防与管控手段间的平衡，同时处理多种压力因素。重视地方政府和社区在设计、实施与监督方面的参与，可以更好的诊断出暴力的驱动因素，保证社区主人翁精神得到加强。

从 1997 年到 2001 年，巴西的贝洛哈里桑塔市的凶杀率大幅度提高。暴力活动的受害者与实施者往往都是居住在贫民窟里的 24 岁以下的青年人。米纳斯吉拉斯州政府与该市政府及非政府组织联手采取了预防措施，推行了 Fica Vivo 计划，向目标青年人提供社会支持、教育与体育活动。采取社会干预措施的同时，还采用了一种新的治安监管形式，即抓获在逃犯后将其安置在永久社区警察单位里，此举获得了当地民众的信任。对目标社区其中之一的计划评价显示，与城市其他地区相比，该社区每半年每 10 万居民内的凶杀案件减少 45 例。Fica Vivo 的投资回报率为计划总成本的 99%~141%。

1993 年到 2002 年间，哥伦比亚首都波哥大在打击城市暴力方面所取得的进展也要归功于多部门策略。该策略包括推动解除公民武装与控制酒类消费的运动、居民犯罪监测委员会，并为控制家庭暴力与性侵犯而设立的家事派出所，同时实施警务改革，开展市区改造（如快速公交城市交通计划）与就业计划。评估显示，一些干预措施使暴力犯罪水平大大降低。例如，凶杀率降低 14%，这要归功于周末与节假日枪支携带限制措施。而城市实施交通计划——即快速公交计划，使波哥大一些暴力最为频发的地区的总体暴力犯罪率降低 86%。司法系统方面，加强警力的相关干预措施、减少案件积压量的干预措施以及审判提速也使暴力犯罪水平显著下降，暴力袭击率直降 76%。⁷

资料来源：Alvarado 和 Abizanda 2010；Beato 2005；Fabio 2007；国际预防犯罪中心 2005；Duailibi 等人 2007；Peixoto, Andrade 和 Azevedo 2007；Guerrero 2006；Llorente 和 Rivas 2005；Formisano 2002；世界发展报告工作组与法律执行机构、民间团体咨询小组和布莱恩中心（执行董事，更美好的洛杉矶）2010 的磋商会。

能力有限甚至是脆弱局势下开展。但是应当区别重点改革与那些需要逐步开展的改革，因为后者需要更多基本的社会、经济与政治上的转变。

多部门手段

本章将分别阐述公民安全、司法公正、就业与相关服务领域的干预措施。但是，正如第 4 章中所强调的那样，这些干预措施的组合，无论是在各个领域内还是在各个领域之间，都具有可行性，而且事实上在大多数情况下是可取的。因此，不应当孤立地看待这些干预措施，而应将其视为取得成果、改革制度的综合方案的组成部分。将这些领域联系起来的具体的多部门方法已经产生了可喜的成果。

例如，在拉丁美洲和美国等加速城市化的地区，帮派与毒品相关的暴力一直顽固地抵制警察行动。⁸ 随着时间的推移，社区层面已经逐步向多部门计划转变。这些计划既包括短期见效的计划（如针对性的整顿、城市改造与社会服务提供），又包括长期预防措施（转变文化准则，建立替代性冲突解决机制）。巴西和哥伦比亚已经集中努力，鼓励多机构模式，组建由部队、警察与平民服务机构人员构成的团队，在国家与地方联合办公室协作，解决减少当地犯罪问题与预防暴力等各个方面的问题（见专栏 5.3）。尽管此类计划对机构间协作的要求比较高，但所取得的结果表明其基本原则值得其他区域受暴力影响地区的思考。

公民安全

统一与协调安全服务是以制度改革预防暴力的基本的初步步骤。负责维持和平行动的前联合国副秘书长让·马里·盖埃诺指出：“因此，重建国家与人民间的信任，必须从国家的核心职能开始，即维护唯一使用武力合法性的能力。”⁹

如果叛军或武装犯罪集团在一个国家的疆域内横行而不受到任何惩罚，或者这个国家的安全服务比较零散，指挥与控制缺乏一致性并相互抵触，那么这个国家可能会丧失唯一合法使用武力的独占权。在约旦河西岸与加沙地区，2005年安全改革实施之前，巴基斯坦的安全力量分为12个部门，拥有多个指挥部门与多个主管部门，下属人员共计4万余名。武装力量缺乏唯一的、明确的权利体系，会增大腐败与诈骗的潜在风险。¹⁰ 2007年，经合组织—发展援助委员会制定了安全部门改革框架，其中也明确了考虑以协调方式进行治安与军事改革的必要性。¹¹

如果动用安全力量保护国家利益、防止滥用职权，那么公民对安全力量的监督十分重要。这涉及政治安全战略与公共财政之间的联系。成功的市民监督应具备以下三个基本要素：

- 请政治与军事领导人讨论安全力量在支持国家目标方面的任务。在哥伦比亚，这是民主安全政策的一部分（见专栏5.4）。与此相反，2000—2005年期间东帝汶很少就军队与警察任务开展对话，有些人认为这导致新一轮暴力在2006年达到顶点。¹²

- 运用公共财政体系，加强对文职人员的控治。毋庸置疑，安全部门人员的有效运转需要经费和充分的装备。同时他们也需要为其资金状况负责：如果安全部队的收入来自于预算

之外，那么市民监督无法取得实效。同时，确保安全与司法部门通过透明的渠道得到充足的资金，对于遏止自然资源或非法交易取得的非法收入转移至安全力量具有至关重要的意义。改革安全服务部门的预算体制也是哥伦比亚民主安全政策的一部分（专栏5.4）。¹³ 印度尼西亚在改革军队政治职能时，削减预算外资金来源（如企业收入）也具有同样的重要性。巴勒斯坦领导人最终以预算与支付体系完善政治与安全战略，加大问责力度，从而解决了安全力量分散化的问题。¹⁴

- 部队也应承担强化责任制与改善人权状况的义务。派遣不健全的安全力量参加强化任务，最终可能会招致迫害平民的指责，比如发生在刚果民主共和国的事情。¹⁵ 这种滥用职权的行为触犯了国家保护公民义务的核心，对于国家的合法性是一种潜在的灾难。

冲突过后，短期内存在大量的安全力量是一种不可避免的必然，即使他们消耗了大量的财政资源。在昔日的敌对势力间建立信任，要求交战双方的部队进行融合，而不是立刻裁军、复员和重返社会。例如，1986年乌干达内战结束、敌对势力签署协议后，双方士兵先是被编入民族抵抗军，1992年才启动以复员与重返社会为目的的乌干达退伍军人救助计划。¹⁶ 相似地，作为一种过渡性措施，南非增加了安全服务部门的工资开支。¹⁷ 由于军人缺少其他谋生机会，实行裁军、复员和安置计划时应采取慎重的态度。许多前哥伦比亚联合自卫力量游击队员裁军、复员和重返社会计划实施后，沦落为现有毒品走私犯的雇佣杀手和新贩毒集团的头目或行动者。¹⁸ 财政支出与安全风险之间“损失最小的答案”可能是允许超编的安全部门在过

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 5.4 哥伦比亚公民监督与民主安全政策的确立

玛丽塔·露西亚·拉米雷斯·德林孔 (Marta Lucía Ramirez de Rincón), Fundación Ciudadanía en Acción 主任、哥伦比亚安全委员会理事与主席、哥伦比亚国防部与对外贸易部前部长、世界发展报告顾问委员会委员。

2002 年,我们面临的挑战是避免哥伦比亚成为失败的国家。这就意味着保护我们的公民不受绑架与恐怖主义的侵害。这还意味着要保护我们的基础设施、公路与民主制度不受游击队、准军事部队与毒品走私犯的袭击。

哥伦比亚总统乌里韦的民主安全政策要求军事和警备力量在 6 个月内覆盖全境。这不仅要求武装军队人数更为充实,同时需要给他们提供更多数量的装备与更好的人权与基本理念训练,这样警备与军事力量才能够在统一的指挥下成功行动。这也是通过哥伦比亚计划进行美洲合作的结果,该计划由安德烈斯·帕斯特拉纳 (Andrés Pastrana) 领导的上一届政府发起。从一开始,我们就强调加强公民对国防监控的重要性。我们将普通公民引入部委与军事指挥人员共同就防御与安全政策进行合作。这一举措也带来了几项附加收益,如大大提升了预算分配与管理其他军事资源的透明度。公民参与预算规划,同安全部队并肩协作,促成了民主安全政策的成功。

加强了平民对国防部的监督后,我们开始着手制定十年战略规划及其绩效指标,并据此制定了实施总统安全政策的进展阶段,这是一项前所未有的任务。作为国防部部长,我引入了企业界代表与具有不同意识形态倾向的学者,为国家安全政策献计献策。我们的目标是提高政策的合法性,在武装力量中建立信心。这也是哥伦比亚第一次召开这种形式的协商会。我还号召企业家们与我们分享他们的经验,帮助政府改善采购系统、物流体系并采用最先进的技术。

很难明确指出哪些原因促成了我们的成功。但在过去的八年间,我们重新取得了对国家领土的控制权。我们结束了公路绑架现象——也就是所谓的“Pescas Milagrosas”。我们也目睹了恐怖组织数量的剧降,并很难想象这些恐怖组织能再度抬头。目前我们的工作重点是维持这种势头。我们必须继续贯彻实施近年来已经取得成功的政策。我们必须进一步强化制度,保证公民对武装力量的民主监督,同时认可与尊重武装力量对武力的唯一控制权。

世界发展报告注:重视安全与司法预算流程为什么重要?

安全和司法是有利于发展与减贫的基本公共产品。国家应当且必须为安全维护与司法渠道分配资源。因此,必须重视安全与司法部门的财务管理,确保资源以透明与负责任的方式得以运用,切实保证高效实现既定的首要目标。

在管理安全与司法支出方面存在着以下相互联系的三个关键组成部分:

- 同公共部门的其他领域一样,安全与司法领域的预算应当根据部门战略编制。政府必须能够确定安全与司法部门作为一个整体的需求与主要目标,以及要求各类安全与司法参与者发挥的具体作用。
- 必须根据安全和司法领域内部的优先事项以及安全和司法与其他领域间的首要任务对资源进行分配。部门战略与绩效信息则是分配过程中的重要组成部分。主要的财政与经济管理者与立法机构必须有能力充分参与到这一过程中来。所有相关行动者都必须参与这一进程。安全与司法部门为取得资金必须全力与其他部门竞争。整个政府的公共支出分析将为这一过程提供信息协助。
- 最后,所分配的资源必须得到高效与有效的利用。这就要求对安全与司法服务部门内部以及公务员的运营表现进行严密监督与评估。从这一角度出发,运行良好的基本财政管理信息系统的重要性就十分突出。此外,在监督过程中的非常规情况也必须得到解决,这一点也是极其重要的,避免形成或强化违规行为的氛围。安全与司法部门的采购流程透明度的重要性,并不逊于其他部门。国防、司法与内政部内的内部审计股或检察长职能都可以在确保资源高效利用方面发挥重要的作用。

渡期间成为士兵的就业基地，否则这些人找到工作的机会很小。¹⁹

盖埃诺还指出“信任源于合理，但合理又是效率的函数。改革后的安全力量需要表现出专业性。新兵征募与审核可能是最为重要的因素”²⁰。通过新兵征募与审核消除安全部队内部存在的隐蔽性的、滥用权力的腐败网络，也是许多国家持续取得脱离暴力的成功的制度改革的重要早期改革之一。1999年到2002年间，联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团对该国所有执法人员进行了审查。²¹

国家通常可以通过间接的职业化措施来清除渎职者。例如，阿根廷并未对安全服务部门开展资格审查，但要求在确定安全部门职位任命时接受非政府组织提交对以往渎职的意见书，从而以含蓄的方式将那些不希望因为过去记录接受问询的官员“审查出局”。智利和阿根廷都采用招募大学毕业生入伍的方式，强调专业训练，营造了进一步推行职业化标准的环境，使渎职者很难站稳脚跟。²²

根据国情，可以根据三大方式量身定制审查计划：

- 审查方案的目标不同。没有哪个处于过渡期的社会会同时改革或审查所有的机构，事实上，也极少对单一机构的所有层面进行改革或审查。必须确定哪些机构需要开展审查，这些机构的哪些职位需要进行审查。

- 审查方案的审查标准也不同。准确地说，体系要根除哪一类渎职行为？

- 在处罚方面，各个审查方案也有所不同；甚至解聘也有许多不同的处理方式（可以采用相对温和的方式，给人辞职的机会，而不需要揭露他们参与渎职行为的事实）。审查处罚方面，处罚的公开程度不同，禁止在各

个部门应聘的潜在限制也有所不同。²³

在过渡期内对安全服务部门进行改革，通常不会采取可能削弱军方对改革支持力度的行动。以印度尼西亚为例，国家极大的削弱了军队在民政管理与经济方面的作用，但极少对其过去侵犯人权的行为采取行动。而智利很快地开展了公民监督、削减腐败的安全单位，并对过去侵犯人权的行为进行检控，但最初的检控目标范围较小，军队收入根据“铜法”（copper law）得到了保护。²⁴

关注性别问题敏感性以及女性全面参与安全部门的改革也有助于实现成功。²⁵ 女性将会给更广泛领域的安全任务增加具有性别特征的增加值，包括拓宽女性提供服务的渠道，减少不当性行为的发生，取得平民对安全部门的更大信任。此外，对治安监管的研究表明，女性警官较少使用暴力，在化解潜在暴力局面方面表现更为出色，可以很好地推动社区治安工作的开展。²⁶

尼加拉瓜公安部门的性别改革始于20世纪90年代，使该国警察队伍被称为该地区“对女性友善”程度最高的警察队伍，并因在解决性暴力问题方面取得的巨大成功而赢得人们的赞誉。²⁷ 联合国利比里亚特派团旗下一支全部由女性构成的警察部队同利比里亚当地警方联合开展犯罪预防夜间巡逻，帮助他们消除那些内战期间对警察失去信任的公民挥之不去的疑虑。²⁸ 纳米比亚在警察部队里建立了女性和儿童保护大队，解决家庭暴力的问题。²⁹ 塞拉利昂的女性也不愿意主动站出来寻求警方的帮助。联合国塞拉利昂特派团在公安部门下设有女性警官参与的家庭支助股。这种对受害者更富有同情心的环境使得性暴力的告发率大大提高，其中90%来自于

妇女与女童。³⁰

应当在国家层面与地方层面上解决公民安全的问题。在地方层面上，鼓励社区与私营部门参与进来，将改善国家与公民间的关系，从而避免暴力与冲突。有效的干预措施包括以下几个方面：

- 社区治安通过社区合作的方式降低犯罪发生率。社区治安队伍与社区成员合作，识别、响应并解决犯罪与其他影响社区的问题。³¹ 邻里治安与社区治安队伍相似，提供居民能够看得到的、以居民为中心的、对社区成员负责的警力队伍，展现地方团结性并满足社区需求。例如，科索沃的社区治安将居民、市政府与安全提供者联合起来，就具体的“社区安全计划”达成一致意见。先解决交通违章等难度低、敏感度低的安全问题，从而快速赢得认可。在这个过程中建立信心后，就可以着手解决难度较大的安全问题，如非法武器的没收与解除等。与居民的面谈显示，在减少未成年人安全危害方面，在改善社区与警方关系方面，以及安全感知方面取得了明显的进展。³² 同样，哥斯达黎加的 Hatillo 市采用了社区巡逻，将社区成员纳入公共安全行动计划当中。一年后，该方案对违法犯罪行为的影响并不明显，但具有不安全感的社区成员的比例却从 36% 降低到 19%，公众对警务部门的印象也得到了改善。³³

- 私营部门可以给市政府与民间社会的地方犯罪与暴力预防行动方案以支持。巴西里约热内卢的警察稳定单元计划启动于 2008 年年末，该计划以长期的警力与社会服务工作取代针对贫民窟的短期干预措施。该计划旨在通过提倡公民权利和发展，确保加强干预措施实施地区的领土控制与和

平，从而将这些地区全面融入到大城区。私营部门能够为行动提供资金支持，从而为稳定后的贫民窟的社会经济发展作出贡献。³⁴

- 社区已经对性别暴力作出了预防和响应。欧盟驻刚果民主共和国的军事部队与当地妇女组织开展合作，后者为欧盟部队提供了遇到性暴力问题时应联系哪些人取得心理、医疗与法律支持等信息。联合国驻刚果民主共和国特派团还组织村民建立了社区报警机制，提醒村民抵制入侵部队的暴力活动，特别是针对女性的暴力活动。³⁵

如果能够使长期确立下来且行之有效的措施得以持续，即使这些措施并不是技术性非常强的解决方案，都将十分有助于解决治安管理与公共安全问题。海地首相让—马克斯·贝勒里夫指出，国家的大城市地区需要一支配备先进技术设备的现代化力量，那里面临着非常复杂而极为暴力的帮派网络与有组织犯罪。不过对于农村地区而言，常规农村警备力量已经可以很有效率地解决小型土地与财产纠纷。建立一支具有高端技术设备的队伍与更适合城市地区的力量“不应当让警察感觉到他们的职责不再是财产或家庭纠纷升级为暴力事件前，步行上山解决这些纠纷”。³⁶

将安全改革作为工作的重中之重，并不意味着这些系统的所有方面都要进行全面的改革与现代化。改善公民安全、避免制度被俘虏的基本改革，可以使其他政治与经济领域的改革向前迈进，逐步推进全面改革与专业化进程。海地的警察部队从十分脆弱的起点开始，推进了安全机构基本职能的转变和国家—社会间信任度的提升，是一个很好的典范。

司法公正

刑事司法职能与纠纷调解

经验表明，司法机构间的协调对于减少有罪不罚的现象具有至关重要的作用，警方与法院、检察院、监督等其他司法机构之间必须有效联合起来，以解决犯罪与暴力问题。³⁷ 尽管2004年以后的海地警方取得了令人瞩目的进展（见专栏5.5），但法院与监狱系统的进展未能与警察部队能力与合法性的提升相匹配，因此犯罪人往往在没有经过合法程序的情况下被释放回社区、继续从事非法活动。

相比之下，区域援助所罗门群岛特派团（区域援索团）在推行法制改革的同时关注警务改革，进一步发展曾经享有较高声誉的法院制度，并翻修全国的监狱。³⁸ 中等收入国家方面，如智利与阿根廷处于脱离军事统治的过渡期，当时的问责限制比能力限制更大，安全与司法机构改革基本属于同步，并相互加强（有些转变在早期完成，有些则逐步完成）。³⁹ 相反，正如第3章所述，哥伦比亚的军事和警力的提高与法庭的资源供应和能力增长不相匹配，从而限制了总体上的进展。⁴⁰

上文提到安全部门的人员审查，对法官与检察官也十分重要。在2002年到2004年间，由国际与国内人员共同组成的波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会，完成了对法院系统的重组，并重新任命了所有的法官与检察官。宣布空缺职位近千个，并通过公开竞聘完成了职位的招募工作。⁴¹ 同时也采用了间接机制促进司法部门的专业化。智利进入军事统治的过渡期后，迅速开展了对宪兵的平民监督，同时开展了法官的转正与晋升程序的改革，鼓励基层的检察权独

专栏 5.5 处于逆境中的海地警力改革

暴力活动类型： 范围极广的犯罪与帮派相关暴力活动、民兵活动、有组织犯罪、毒品走私	
转型机遇： 改革空间巨大，新的国家与警察领导层，大量外部支持	主要利益相关方： 政府、公民、国际合作伙伴、警方
主要压力： 暴力与不信任、毒品走私与有组织犯罪活动、低收入、青年失业与腐败	制度挑战： 政治、司法、安全制度薄弱；缺乏问责机制；对安全部门的信任度低

在五年的时间里，改革使海地国家警察署从最不受信任的国家机关转变为最受信任的国家机关，这种转变归功于国内外参与者的改革计划。改革不仅被视为内部技术活动，而且首先被视为一个政治进程，要求海地领导人予以支持。国家领导人的政治支持保证了获得财政资源，用于支付工资与日常的警务工作。另一个外部因素是联合国海地维稳特派团，通过其在当地的军事与治安行动，推动内部安全的改进，为彻底的警察训练计划提供了空间。

有了这些起关键作用的外部因素，海地国家警察署在联合国海地维稳特派团的支持下，开展了队伍的专业化建设，提高了警署人员的斗志，提高了民众的信心。该署有步骤地完成了现有警员的审查与新警员的招募工作。将女性纳入到警察队伍中来，是政府与警务领导层的一项工作重点。强化内务部职能，果断采取行动处理不法行为，强调警员诚信的价值与需要。除其他专业训练计划外，还实施了为期七个月的新警察训练计划（而不是在后冲突环境下通常开展的两周到三周的训练计划）。每个警员都得到合理的装备配备以执行其治安管理职能且能够定时领取工资。过去与腐败及侵犯人权紧密联系在一起的警服被更换，从而避免之前的警员利用旧警服从事非法活动，而且更为重要的是警服成为警务部门转变的公共象征。海地国家警察署也加强了管理，将更多的权限下放给基层，并加强其行政管理与支持职能。

海地人民也对海地国家警察署的改革予以认可：2009年在被问及他们是否看到了过去一年间警察工作的变化时，72%的受访者都作出了肯定的回答，83%的受访者认为海地的安全局势比上一年“好许多”或“好一些”。在经受洪水、飓风、地震和全国食品骚乱时，每一次的警察行动都值得称赞。2010年1月12日地震发生后，警察是唯一工作在海地街头的政府部门。

资料来源：联合国和平维持行动部（2010a）。

立与以业绩为标准向上级法院晋升的程序。⁴²

在能力建设方面，关注基本行政管理职能，变更过时的司法程序，设定案件审理状况改善目标，往往能够

比宏观上的法律与司法改革计划取得更好的效果。⁴³ 政府与捐赠国往往会摒弃实用主义的司法系统改革方法，更倾向于重新起草基本的司法公正与基本制度建设的法律条文（正如阿富汗与伊拉克分别在 2001 年与 2003 年以后所做的那样）。⁴⁴ 地方层面的司法服务提供对维系人们对制度改革努力的信心具有十分重要的意义，与社区或民间团体展开合作，提供司法服务，将成为早期成果与之后开展的制度建设之间的重要一环。拉丁美洲创新型地方法院在为人民提供司法公正方面取得了显著的成效（见专栏 5.6）。

在正规体系缺位的地区拓宽司法服务渠道的其他方法有流动法庭和助理律师，这些方法已经取得了积极的成果。2000 年初尼加拉瓜的流动法院与基于社区的助理律师使方案实施地区的犯罪率降低了 10%。⁴⁵ 塞拉利昂非营利组织司法公正路径图（Timap for Justice）提供免费司法服务的方法也取得了重要成果。自 2003 年以来，在律师的支持下，助理律师协助社区解决了许多纠纷与投诉。定性研究显示，Timap 的干预措施使客户（特别是女性客户）能够维护自身权利。由于 Timap 的努力，社

专栏 5.6 拉丁美洲创新型法院解决方案

二十四小时法庭——听审控诉并审核新的证据的提讯法庭展示了如何加快刑事案件的审理。危地马拉最高法院 2005 年设立的 24 小时法庭就是范例之一。该法庭的设立是机构间协作的结果，参与者不仅有司法部门，还包括公共部、政府部、国家民警部、公共防御学院。除一年 365 天、每天 24 小时开庭之外，24 小时法庭便于警方遵照在 6 小时期限内向法庭提交被拘留人员的程序要求行动。24 小时法庭设立后的前三年，法庭驳回不予处理的案件数量比例从 77% 下降到 15%。近 50% 的案件最终以非拘留的其他方式结案，如保释、软禁、每周当地法庭露面、或旅行限制。毒品消费案件比例从 30% 以上降低至 7% 左右。法庭加大了对审讯替代方案的利用力度。

为缩短刑事案件审理时间，哥斯达黎加于 2008 年在圣何塞省设立了试点作案现场法庭。作案现场法庭是在现有法律框架内设立的，不需要进行进一步的法律改革。其目的在于程序简化后确保用正当的法定诉讼程序对实施犯罪活动时被抓的被告人进行审理（即作案现场）。此类法庭一年 365 天全天开庭，由法官、检察官与公设辩护律师倒班审理。案件会即刻移交给检察官，检察官可能会要求法官即时听审案件，分析即决审判或防范性拘留等替代性机制。当被告与公设辩护律师一方选择加速审判时，可以立即进行审理或在几日内结案。

哥伦比亚以司法所这样一体化的多机构服务中心解决冲突问题。司法所设立于 1995 年，最初由美国国际开发署设计与实施，自成立以来已为 780 万公民提供帮助，这些公民主要来自低收入社区。目前全国城乡地区共有 50 所人员齐备的司法所，其中包括一些区域性的机构。由于司法所在减少地方冲突、维护和平等方面取得了成功，哥伦比亚计划与内务司法部协作新建了 10 所区域性司法所。其他社会服务机构包括和平中心，是司法所的扩展版本，社区通过和平中心接触到提升公民价值观、和平共处与友好解决冲突的方案。第一个和平中心于 2002 年 12 月在巴兰卡贝梅哈市成立，该地区是哥伦比亚暴力问题最为严重的地区之一。目前哥伦比亚全国共有 15 个和平中心。

资料来源：世界银行 2010i；美国国际开发署 危地马拉 2008；美国国际开发署 2009b。

区对警察机关的制度公平与责任、传统领袖与法院的社区认识也得到了改善。⁴⁶ 2010年，捐赠国与塞拉利昂政府联合非政府组织和社区为基础的团体，制订全国性司法服务政策，包括一线社区助理律师与数量相对较少的律师支持核心队伍。

并未在人口登记册上登记的人口通常无法取得司法（与服务），登记行动是承认边缘化团体的公民权与社区身份的一种重要形式。⁴⁷ 圣·艾智德社区通过 BRAVO（Birth Registration for All versus Oblivion）计划，⁴⁸ 国际红十字会、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员公署等组织，以及非政府组织都支持国家政府在全球困境中进行出生登记。有效手段包括在和平协定中针对出生登记与有效证明制订相应条款，利用产婆等社区“通讯员”通过流动登记计划，将出生登记与免疫等补充服务提供结合起来。⁴⁹

另一种最佳适合解决方案是以传统社区系统对正规司法体系进行补充。深层次的、全面的司法改革很难在短期或中期内完成。在转型早期创建正规制度与非正规制度的联系，是司法改革面临的挑战之一。全世界的传统制度都可以解决土地、财产纠纷与家庭矛盾。在今天的脆弱国家，依赖非国家行为者获得各类安全与司法服务的公民高达80%。⁵⁰ 例如在肯尼亚，土地常常是挑起个人和宗派纠纷的根源、甚至有时候是因为土地被登记，人们广泛认为传统制度在解决冲突方面比国家机关更为可靠。⁵¹ 近年来，马里将当地的传统制度与国家结合起来解决土地纠纷，社区团体对原被告双方进行审判，各方在地方政府记录判决结果。⁵² 非正规女性法庭也可以补充正规司法结构，它一般由民间团体召集，允许女性对受虐遭遇起诉。

在处理危地马拉内战中女性受虐的遭遇、处理1982年夏蒂拉大屠杀期间巴勒斯坦在黎巴嫩境内难民营的强奸案件以及处理日本第二次世界大战期间的“慰安妇”问题时，均采用了女性法庭。⁵³

这里的经验是，采用认证和改革的程序利用传统社区结构的能力，并逐渐引导其走向尊重平等与国际惯例的方向。东帝汶将传统习惯法条文引入正规的法律制度中，就是这方面的实例。东帝汶独立后，事实上形成了一种混合制度，地方司法机制与正规法律制度并行不悖。对传统制度信心的主要原因在于，和正规的法律制度相比较，它根据文化规范与传统（51%的被调查者的观点）解决冲突，而且费用较低，效率更高（38%的被调查者的观点）。⁵⁴ 随着正规司法制度能力的逐步增强，政府并没有试图完全取代非正规制度，而是根据宪法的设想，于2009年就从法律上认可习惯法在全国范围内征询民意。习惯法的处罚条款，如经济补偿等，都被纳入到正规的法律条文中。在征询过程中还对强奸等罪行是应该用正规方式还是用习惯方式处理展开了论辩。⁵⁵

腐败

司法公正还涉及保证公民平等利用国家资源的权利，也就是关系到腐败的问题。2003年“玫瑰革命”将萨卡什维利政府推上格鲁吉亚的权力平台之后，政府通过提高公务员资产披露透明度、加强对举报人的保护、加强公共财政控制与完善公共采购等措施严厉打击公共部门的腐败问题。此外，政府将主动受贿与被动受贿都定为刑事犯罪，加强刑事立法并创建了反腐败机构间委员会，负责制定与实施新的全国反腐败战略。三年后，格

鲁吉亚在多项全球有效治理指标中被列为最优反腐败改革者，78%的格鲁吉亚人感觉到腐败现象在过去三年间减少了，在接受调查的 86 个国家中，格鲁吉亚排名第一。⁵⁶

在脆弱环境中应用最佳适合手段打击腐败现象，可以以私人和国际能力补充国家制度。利比里亚意识到在冲突后时期，国家政府缺乏合理监督国家林业的能力，转而以非政府力量确保伐木收入的恢复（在前总统查尔斯·泰勒的管理下，林业收入所缴税收不足应缴数额的 15%），并防范非法木材销售收入通过合法的供应链洗钱。政府与私营检验公司签订合同，建立与运营一个从伐木点到运输再到销售的木材追踪系统，并规定七年后该系统将移交给国家。由于只有在中央银行确认所有税项已经缴清后才会发放出口许可证，这样的系统可以确保政府收到所有应缴税款。⁵⁷ 同样，印度尼西亚和莫桑比克也利用私营海关征税公司，提高这一极易发生腐败问题的领域的效率。⁵⁸

预算与支出信息的透明化是早期容易实现的转变，而且对遏制非法资金资助暴力活动具有重要意义。例如，东帝汶《石油法》生效于 2005 年，但早在走向独立的过程中该法就已经确立。该法律大大提高了资金的透明度，并建议政府只开采所需数量的石油，以保持该国石油资产的资本价值。⁵⁹ 即使在 2005—2006 年间不安全局势再次出现的时期，石油收入的结构仍然十分稳定，保护了国家财产，并辅之以其他措施，即使包括安全部门在内的各部委公开向国会和公众报告开支。

地方社区与民间团体组织也可以打击腐败。“社会责任性”方法可以调动公民与社区的积极性，对最直接

影响他们福利的支出进行监督。这些工具包括公民报告单、社区计分卡、参与式政府预算、公共支出跟踪调查以及地方层面支出发布透明化的社区主导型发展。在脆弱局势下，此类社会责任性手段有助于建立公民对国家与地方政府的信任。⁶⁰ 该方法可能取得巨大的成果。在印度尼西亚亚齐省 Kecamatan 发展方案中，88%的受访者认为方案资金得到了妥善的管理，并且用在了刀刃上。⁶¹ 在马达加斯加，社区（通过社区计分卡的方式）对卫生医疗部门进行监督，在短短四个月的时间里使卫生服务消费者满意度提高了 10%（从 39%提升到 49%）。计分卡方式还有助于保证薪水的正常发放，改善计分卡使用者、卫生工作人员与村级干部之间的互动。⁶²

即使在困难的环境下，坚定的改革者，在同样坚定的国际伙伴的支持下，可以在提高公众责任意识与透明度方面取得重大进展（见专栏 5.7）。2002 年，巴勒斯坦当局着手对其公共财政管理体系进行改革，在不到两年的时间里就取得了几项重大进展。所有财政收入支付权限都集中到中央财政账户，杜绝了之前主管部门的自由裁量权与非透明支出。财政部下设供应和招标司对所有部委（价值在 15 000 美元以上）的所有采购拥有管辖权，包括安全财务管理局。安全部门工作人员的薪水支付会打入其银行账户，而不是采取以前的现金发放形式。之前总统办公室较大金额的转账划拨基本消除，并将这些款项转移至服务部门（如卫生、教育与社会事务）。⁶³

私营部门企业也可以制订自己务实的、最佳适合的流程应对腐败风险，即使是在制度能力薄弱的情况下也可以制定（见专栏 5.7）。

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 5.7 打击腐败的经验

在私营部门建立灵活健全的反腐机制

莫·易卜拉欣，易卜拉欣基金会创始人，塞尔特移动通信公司创始人，世界发展报告顾问委员会委员。

1998 年我创立塞尔特移动通信公司，开始在撒哈拉沙漠以南的非洲地区建立与运营移动电话网络时，好心的朋友怀疑地摇着头，告诉我两件事：你不会成功的，因为这种新技术在这块贫穷的大陆上根本没有潜在市场，而且你必须准备去贿赂各个层级的所有决策者。

事实证明，塞尔特取得了巨大的成功。非洲成为手机市场增长最为迅猛的大洲。至于腐败，我只做了两件事。第一，我建立强大且有声望的董事会，规定价值在 30 000 美元以上的付款必须经过董事会批准。

事实证明，这一决定对于执行公司反贿赂立场起到了决定性的作用，并为一线管理人员提供了无

法估量的保护。这一决策确实加强了各地运营过程中的财务自律。而公司董事会成员的有力支持及其迅速响应任何无法预见的资金要求的承诺也起到了至关重要的作用。公司员工迫于压力而支付报偿的事件的发生率远远低于预计水平，这对非洲官员也是公平的。我们诉诸法律的法庭行动一共只有三次，每次我们都能够胜诉。我学到的宝贵经验是，公司治理结构将带来收益，它会提高你的底线。公司董事会仅仅对腐败做出高调声明，还远远不够。如果不能制订出能够得以执行并支持一线管理人员的政策，他们的声明就不过是摆脱信托责任的一纸空文。

卢旺达种族灭绝大屠杀后采取措施使反腐制度生效

保罗·卡加梅，卢旺达总统，世界发展报告顾问委员会委员。

在大屠杀结束后早期，卢旺达的主要恢复工作集中在稳定、恢复安全、建立社会信任以及重建和改革政治制度等方面，并为经济复苏与增长奠定基础。大屠杀与内战结束三年后，以重塑道德与打击腐败为目的的制度建设切实展开了。这类工作包括创建卢旺达税务局、申诉专员办公室、审计总署、国家检察署、国家警察署和卢旺达公共采购管理局等。此外还采取了立法措施，制定了领导层行为准则管理法等法律、法规，为制定长期经济发展战略铺平道路，确保我国脆弱的经济发展不会被偷窃与贪婪行为所腐蚀。

从以往经历中吸取的重要教训是，制度建设与

适当的法律是必不可少的。然而，使制度与法律高效运行难度更大。根据我们的情况来看，致力于反腐工作是 1994 年 7 月上任新政府工作的重中之重。零容忍政策导致公职人员辞职或被解雇，其中包括国民团结政府的一些成员。行动由议会和行政部门展开，目的是在我国历史关键时刻推行政治公信力的概念，此次行动孕育了效率日益提高的治理制度。持续检举控诉腐败官员的政策持续又进一步提高了治理效率。回顾过去，针对高层官员采取行动表明谁都可以被惩治，这显然具有重要意义。由于这项工作仍然在进展，公众对反腐工作持续有力的支持曾经是、依然是极为重要的。

就业

私营部门的复苏

减少对私营部门限制的主要瓶颈问题，向企业家发出重建商业友好型环境的信号，有助于恢复信心，从而实现经济的复苏，并为更大范围的改革创造条件。事实证明，早期重视商业规则的简化——而不是扩展或改善——是有效的。2002 年波斯尼亚和黑塞哥维那政府开展的“推土机行动”以及后来的“断头台”行动促使当地商业界积极游说政府取消阻碍私营经济增长的官僚体制障碍。“推土机行动”在 150 天内开展了旨在精简政府程序的 50 项改革，从而改善了投资环境。⁶⁴ 使贸易往来更自由、使内向性投资过程得到简化的选择性法律修正取得了早期成果。同样，2001 年，作为私营经济主导型发展战略的组成部分，卢旺达全面修订了合约执行体制，希望借此消除投资障碍。2001 年到 2004 年间，国内企业登记数量年均增加 10%，使 2003 年至 2004 年的正规部门增长达到 6% 到 7%。⁶⁵

在企业信心极低的暴力环境中，创造良好的商业环境常常不足以吸引投资；为刺激私营部分发挥其催化剂作用，我们需要采用更为直接的干预措施。一种方法是支持价值链的发展。⁶⁶ 暴力活动会切断生产商、贸易商与消费者之间的联系，削弱社会团体之间的信任。

通过集中市场参与者并为其提供关于市场趋势的信息来恢复这种联系，可以创造就业岗位并重建社会凝聚力。⁶⁷ 同时，这也为地方企业提供了取代非法活动的合法新市场联系，正如科索沃的乳制品行业和卢旺达咖啡行业（见专栏 5.8）所经历的那样。拨款支持新兴市场发展，利用私营部门的创

新帮助企业家开发新的生产线，同时与他们共担投资风险，这种手段是发展新兴市场非常有前景的一种方法，即使在脆弱局势下也是如此。⁶⁸

基本基础设施投资

国内外投资者都需要基本基础设施。电力成为脆弱环境下私营部门恢复工作的重要制约因素——但在不安全局势下很难对电力部门进行全面改革。根据世界银行集团的企业调查，电力不足是冲突地区企业所面临的头号商业环境制约因素。⁶⁹ 通常，最先进的电网中极少有发电机位于远离消费者的地方（发电具有规模效应，规模越大效益越好，这是因为煤炭、天然气和水能等燃料来源的移动成本很高）。这样的设计假设远离暴力冲突：技术意义上完美的设计尤其易受干扰的影响，而且建设周期长，维护难度大。黎巴嫩的电力恢复经历同时展示了电力部门改革与制度建设的最佳适合方法的积极方面和消极方面，而电力部门的改革与制度建设对私营部门创造就业岗位具有重要意义。另一种最佳适合方法使所有家庭都能使用电力，不过从长期来看这种方法成本较高（见专栏 5.9）。

道路修复也是一项恢复私营部门和创造就业岗位的重要基础设施投资。可以通过利用当地承包商和劳动力密集型工作方式直接进行援助，也可以通过促进市场准入间接进行援助。例如，2001 年《波恩协定》的签署结束了对 Salang 隧道长达四年的封锁，Salang 隧道是唯一一条连接喀布乐和阿富汗北部、可以全年通行的通道，协议签署后几周内，该隧道重新开放通车，将旅行时间从 72 个小时缩短到 10 个小时。⁷⁰ 而刚果共和国为连接基奎特与奇卡帕两座城市而建设的大桥

专栏 5.8 科索沃与卢旺达的价值链开发

科索沃

暴力活动类型：国内冲突；种族暴力；政治、刑事与帮派暴力	
转型机遇：改革空间大，宣布建国，国家大选与市政选举，新宪法	主要利益相关方：农民、私营部门、民族团体、国家中央政府与市政府、塞尔维亚政府、区域与国际合作伙伴
主要压力：失业、暴力与创伤遗留、腐败、种族分裂、非法交易、失业、低收入	制度挑战：公立与私立机构的公信力与能力限制，基础设施被毁坏，排他性后遗症

乳制品是科索沃传统消费产品。20 世纪 90 年代，生产指挥系统解体，合作社解散。许多家庭成为自给自足的社会单位，从事生产以满足自身消费的同时将盈余部分用于交换其他产品和服务。1998 年到 1999 年的冲突摧毁了大部分生产基地，基础设施被破坏，人民流离失所，种族分裂加大，损害了科索沃人民彼此之间的信任及其对政府的信任。科索沃的农业生产与经济活动恢复后，捐赠者迅速开展与价值链参与者们的合作，升级乳制品产业。价值链实施者首先同个体农民合作，在零成本或低成本条件下完成转变，提高产量与质量，然后将合作范围拓展到与较大型团体与协会组织的合作。此后，他们引导农民走向商业渠道，帮助他们进一步提升生产工艺，提高产品产量与质量，并与加工商重新建立了联系。与此同时，他们还同加工商进行合作，使他们适应终端市场，并根据终端市场的需求，改良加工工艺与产品，从而提高质量、扩大生产、提高市场份额。随着科索沃走出救济走向发展，捐赠者与实现者从微观层面到宏观层面，支持乳制品业的产业升级与持续增长。举例来说，在短短三年多的时间里，科索沃乳制品业价值链项目使国内乳制品销售额增长了 3 600 万欧元，投资 390 万欧元后新增就业岗位 624 个。对社会凝聚力的影响尚不明确。尽管成立了明确包含阿尔巴尼亚人和塞尔维亚人的乳制品局，但乳制品局是否对各方的参与产生了直接影响或提高了种族间合作，尚无明确证据。

卢旺达

暴力活动类型：种族灭绝屠杀；政治、宗派与跨境暴力	
转型机遇：种族屠杀后的转型空间较大	主要利益相关方：小农、私营部门、政府、国际合作伙伴
主要压力：宗派间紧张局势与种族分裂，持续的安全威胁——怀疑/恐惧、暴力带来的创伤和后遗症、难民和国内流离失所者的回归	制度挑战：司法、安全与政治机构——无论是公立还是私立——都在公信力与能力方面存在着严重制约；宗派猜忌与暴力的后遗症

长期以来，主要由自耕农种植的咖啡是农村地区重要的收入来源，也是卢旺达经济的创汇来源。但是 1994 年战争和种族屠杀对咖啡业造成了毁灭性破坏，大批农民丧生，咖啡林区被毁或疏于管理。到 1996 年，咖啡产量仅仅是 1993 年水平的一半。2002 年到 2006 年，美国国际开发署为卢旺达农业企业发展援助项目提供了 500 万美元资金，推动待出口咖啡产量，并创造了几千个季节性工作岗位。

农民们一直沿用手工清洗咖啡果的传统工艺，然后将其出售给传统的半水洗咖啡出口商。现代咖啡收购站鼓励农民出售未经清洗的咖啡果，他们可以利用现代设备更高效地加工咖啡果。直接将咖啡果出售给咖啡收购站而不是中间商，农民每磅可以得到更高的报酬，而且避免了繁重的手工劳动。

由此取得了极为显著的成效。2000 年到 2006 年间，卢旺达的咖啡果产量从 18 吨充分清洗的咖啡果增长到 940 吨。也有一些证据证明，由于咖啡价值链参与者的经济安全性提高了，种族间距离缩短了，对其他种族的怀疑减少了，并且产生了有条件宽恕的趋势。

资料来源：美国国际开发署卢旺达 2006；Boudreaux 2010；Grygiel 2007；Parker 2008；Chuhan-Pole 2010。

专栏 5.9 黎巴嫩电力提供最佳适合方案：技术上并不完美，但是更适合具体环境

暴力活动类型：内战、宗派暴力事件	
转型机遇：快速重建与信心建设空间，但会面临持续的动荡与暴力威胁	主要利益相关方：公民、政府、私营部门、宗派利益、邻国政府、国际合作伙伴
主要压力：腐败、宗派竞争、暴力遗留问题、跨境冲突溢出、区域性政治干预	制度挑战：公共服务供给的制度能力薄弱，包容性安排几无进展

《黎巴嫩民族和解约章》(1989) 的签订结束了黎巴嫩内战 (1975—1990)，此时，国内大面积基础设施被毁，到处充斥着一种不安定的气氛。当时公众对国家及其提供基本服务的机构几乎没有任何信心。电力部门在战争过程中遭到了大范围的严重破坏，电费收入大幅度降低。尽管如此，大多数黎巴嫩人在战争期间及复苏初期仍然有电可用，并从中受益，在接下来的动荡期仍然如此。

即便是在内战结束后，私营部门仍然是重要的能源供应方。私人发电机（主要是在断电时）持续向家庭与企业输送电力，常常覆盖整个居民区。据估算，截至 1994 年，98% 的企业和 95% 的家庭都曾获得过 24 小时不间断供电服务，其中相当大的比例来自于私营部门。

尽管小型私营发电设施能够填补公共电力匮乏形成的空白，但从长期来看，这种由不受管制的私营部门提供的小规模供电制度有着严重的经济缺陷与环境缺陷。对黎巴嫩家庭来说，私营电力成本是公共电力成本的近两倍，公共电力部门亟须改革。据估计 2007 年国家对电力行业的补贴达到该国国民生产总值的 4%。这样，黎巴嫩电力行业证明了危机期间最佳适合方法的优势所在，同时也指出应逐步使私营部门退出该行业以避免长期效率低下的必要性。

伊拉克重建过程中的电力危机就提出了这样一个问题，即是否能够找到短期的最佳适合解决方案。伊拉克选择重建其国家电网，但如此宏大的事业进展缓慢，2003 年未得到满足的电力需求比例基本维持在 40%~50% 的水平上保持不变。伊拉克的政治环境、经济环境与安全环境是否为私营部门主导的解决方案提供了合适的环境呢？2003 年到 2004 年，几家黎巴嫩企业开始在巴格达建立二级居民区电网，由小规模私营发电厂供电。2005 年，伊拉克政府意识到在短期间政府还缺乏满足市场需求的能力，因此也开始考虑实施鼓励小型私营企业进入电力领域的政策。然而，巴格达不断加深的安全危机，肆虐的、针对小型私营供电商的活动，预先制止了这种方法。与黎巴嫩相比，伊拉克的传统私营企业较弱，再加上自进入 20 世纪 90 年代以来公共服务的有效供给，可能也是过去十年间较少出现私营发电企业的又一原因。

资料来源：世界银行 2008f，2009d；黎巴嫩共和国环境部 1999；联合国机构间信息分析股 2010。

也有类似的效果。行程时间从之前的几天缩短到几个小时，大大降低了从基奎特市及其周边城市的农业区向奇卡帕这个钻石之城输送食品、燃料及大多数其他产品的成本。⁷¹

公共就业资金及其他“最佳适合”方法

然而，通过监管改革与基础设施投资创造就业岗位需要时间。以在不安全地区创造就业岗位为目标的政府可能需要先搭一座“桥”。⁷² 世界银行

2009 年对过去二十年中在 43 个中低收入国家实施的劳动密集型项目进行了评审，评审结果发现，管理得当的项目对贫困受益人的福利与营养状况能够产生实质性的影响，而且大规模推行此类项目是具有可行性的，如埃塞俄比亚的生产安全网络计划（2006 年使 700 万人受益）与印度的《全国农村就业保障法》⁷³。在脆弱与暴力环境下实施劳动密集型项目可以迅速稳定高风险局势，例如 20 世纪 90 年代以来在加沙地带进行的分散的就业行

动，以及利比里亚两年内创造了9万个就业岗位。阿富汗的全国紧急就业方案，也就是现在人们所了解的“全国农村准入计划”，在初期取得成功后就开始推广，2010年在阿富汗34个省区内创造了1240万个劳动日，建设或修复了1万多公里的公路。⁷⁵

但是在脆弱局势下，劳动力密集型公共工程的建设很少能持续下去。此类计划通常是由捐赠者提供资金，而捐赠者通常都倾向于在2~3年的较短周期内完成项目。短期干预措施的替代性方案可以是农村地区的季节性或季节间强度差异较大的劳动密集型公共建设工程，以此来补充农业就业的不足（且可以统一到社区主导型发展项目中；见第4章），也可以是与国家中长期战略联系在一起的项目，如莫桑比克自1981年起实施的支线公路计划，以及印度长期的全国农村就业保障计划。⁷⁶有证据显示，目标明确（如以解决一次性冲击或贫困问题为目标）、选择可以创造有价值公共产品的项目，并确保可预测的资金支持，是公共工程计划成功实施的重要因素。⁷⁷

提供（短期）就业岗位的同时需要提高技能与就业能力。低技能水平会限制人们、特别是前青年帮会成员和战斗人员的可持续就业机会。国际经验表明，尽管传统职业培训计划经常得以举办，但由于脱离劳动力市场，收效并不理想。⁷⁸而传统的学徒计划与包含工作安置机会的计划是收效更高的干预措施。⁷⁹

对于那些没有完成小学教育的人，二次机会计划（如同等教育或生存技能训练）是继续教育、培训与就业机会的重要阶梯。二次机会计划可以直接地（增加了他们得到就业机会、拿到更高薪水的机会）与间接地（为他

们提供信息与技能使他们能够做出正确的决定，使他们拥有成功人生的更美好前景，从而减少他们涉足危险活动的概率）对高危青少年产生积极影响。⁸⁰也可以通过技术与生存技能训练及其与就业机会（如国际青年建设）的联系⁸¹，将有条件现金转移与重点解决违法者与违法者重返社会社区项目联系起来。国际青年建设在十几个国家发挥着积极作用，并可为青年提供最长24个月的支持。⁸²

支持受暴力影响国家的农业也是必要的。在受冲突影响的地方，农业同非正式部门一样，可能是最大的就业来源。⁸³据估算，即使是在波斯尼亚和黑塞哥维那这样相对发达的经济体，非正规就业的比例占就业总量的1/3以上，⁸⁴农业是重要的收入来源。许多复员的士兵都选择返回农村地区经营小型农场，这种农业自就业获得了支持。他们可以获得牲畜与设备（需要在最短时限内持有，确保他们不会将其出售）与咨询建议，使他们有能力重新生活。⁸⁵可以用很多活动来支持这一行业，包括加强农业服务，提供将投入与基本商业技能培训为一体的地方推广计划，重修农村公路，改善促进农业综合企业的环境，加强水土资源管理，组织农民形成协会，将其与商品采购商与农业信贷联系起来。

支持自就业也是创造就业岗位与取得收入的最佳适合手段。⁸⁶自就业的主要制约因素有：缺乏开辟市场、将贸易引入农村地区的基础设施；缺少允许采用生产率更高的技术的电力；缺少正规市场与劳动场所；地方税费高；非官方储蓄与金融服务的渠道不畅通（采用诸如阿富汗的M-Paisa系统等移动金融服务，可以缓解问题），⁸⁷缺少适当的培训（培训设计应满足那

些教育水平有限的人群，同时应强调识字、算术等基本技能)。为了保证效率并避免使贫困家庭背负债务，自就业援助计划需要解决所有限制问题，而不仅仅局限于提供资金支持。⁸⁸虽然自就业在脆弱与稳定的环境中很受欢迎，但极少有证据能证明此类计划的效果。(中等收入国家)有证据显示，自就业至少在短期内可以大大提高青少年参与者找到工作的概率。但是成本效益与中长期效果仍有待证明。⁸⁹

资产扩张计划也有助于一些国家成功脱离暴力，例如韩国与日本的土地改革，⁹⁰以及新加坡的住宅计划(见专栏 5.2)。土地改革有助于这些国家冲突后的稳定，土地改革与有利于农业发展与出口的政策相结合，为接下来几十年的高经济增长率创造了条件。然而，事实证明，由于存在政治阻力与制度能力薄弱，这些正面的经验难以推广。⁹¹将资金直接转移至公民手中也是帮扶受暴力影响社区重谋生计、恢复财产的一种特别计划。可以直接由政府转移，如安哥拉、莫桑比克、卢旺达政府向复员士兵划拨的过渡期工资，以及东帝汶向国内流离失所者及退伍军人发放的现金。此类计划可以使曾被排除在国家政府关注之外的人群产生公平的感觉。人们普遍认为，现金转移计划中更容易出现腐败或漏损的情况，但多年的实践也凸显了一些已被证实的、有助于减少现金漏损的保障措施。⁹²

向邻国或距离更远一些国家的暂时性劳动移民，可以为脆弱或受冲突影响国家的技术性劳动力与非技术性劳动力提供就业机会，且对改革因素的要求较少。俄罗斯联邦对冲突后的塔吉克政权的援助，⁹³以及太平洋岛民向其他地区特别是澳大利亚与新西兰的多次移民流就是成功的典范。⁹⁴

此类措施包括年度移民固定配额，季节性临时就业、技术型与专业劳动力供应以及教育奖学金等。劳动力转移可以缓解劳动力市场上的压力，创造用于学校教育与企业启动资金等社会经济活动的汇款收入。这样，精心设计的双边计划可以在实现重要经济效益的同时，减轻劳动力输出国和输入国的经济社会成本。⁹⁵

女性经济赋权

女性参与经济活动可以创造就业与收入，为中长期赋权奠定基础，并促使女性为社区的恢复贡献力量。女性也可能成为暴力参与者，以萨尔瓦多和厄立特里亚为例，两国近 1/3 的战斗人员是女性。⁹⁶但是如第 1 章所述，更多时候，暴力会夺去女性的生命，毁掉她们的生活。从社会与经济角度帮助女性从暴力中恢复，不仅有利于女性自身，也有利于其家庭与社区。例如，萨尔瓦多允许之前的女游击队员参与土地改革，使之与男性一样成为此项改革的受益者，从而确保对这些问题的不满不会影响冲突后问题的解决。⁹⁷尼泊尔在经济赋权方面迥然不同的案例则证明，深思熟虑的项目如何在短短几年之内产生微小却意义重大的社会变化(见专栏 5.10)。

然而，发动女性参与脆弱与冲突后国家的经济活动，也不是没有挑战。女性流动性和参与市场能力不足，获取市场信息的渠道不全，获得信贷及其他金融服务的渠道有限，而且还会在不利的立法中遭受到限制与系统的性别歧视和排挤。⁹⁸但是这些障碍并不是不可超越的。开拓为女性提供金融服务的渠道，帮助金融机构在获利的前提下为女性企业家提供支持(如阿富汗案例)，建立具有性别视角的基

专栏 5.10 女性的经济赋权：尼泊尔的女性赋权计划

暴力活动类型：国内冲突、种族间暴力、政治暴力、犯罪暴力、非法交易	
转型机遇：变革空间不大：2011 年的皇室血案与加速的毛主义运动	主要利益相关方：联邦与地方政府、民间团体、边缘化种族、国际合作伙伴、区域内的邻国
主要压力：暴力与创伤的遗留问题：社会、政治、经济不平等；青年失业；腐败；侵犯人权；先前的无代表团体的期望不断高涨	制度挑战：封建制度及与之相关的排他性；公共管理、安全、司法与政治制度中的责任与能力限制；缺乏对女性的包容

尼泊尔的女性在长达十年的内战及此后持续的政治暴力、犯罪暴力与种族驱动暴力中遭遇了太多的痛苦，尼泊尔南部的塔莱地区也不例外。女性是最为贫穷的人群，她们传统的社会经济网络受到了严重的影响，由于冲突，许多女性不得不成为一家之主，而她们所受教育程度又远远低于男性。在这种条件下，要同过去决裂，实现可持续经济增长与国民发展，赋予女性权利是极为重要的。

1999 年至 2001 年间，女性赋权计划向塔莱地区 6 500 个团体的 13 万成员提供了比较经济的培训与支持。该计划对女性参与者的生活产生了鼓舞人心的影响。近半数参与该计划的女性都具备了读写能力，2/3 的女性自参与计划之日起开始经商，从而第一次有了独立的收入来源。当 200 个团体被问及此项计划如何改变了她们的生活时，频率最高的回答包括：建立了信心，提高了在家庭中的影响力，学会了阅读，得到了更多的权利。

资料来源：Ashe 和 Parrott 2001。

准，协助政府将女性参与国家重建工作作为一种规范固定下来（如利比亚案例），向女性企业家推广培训与商业指导机会（如伊拉克和约旦案例），推动法律改革行动，确保具有性别歧视性的法律得到修正，同时通过立法给女性提供平等的竞争场所（如刚果民主共和国案例），如上所述的各方面努力都是使性别天平向对女性更为公平的方向倾斜的有效手段。⁹⁹

为什么要逐步开展系统化改革

重视公民安全、司法公正与就业，意味着大多数其他各项改革，包括政治改革、去集权化改革、私有化、转变对边缘群体态度等都需要有次序地、有步骤地逐步开展。系统化地实施这些改革，必须具备一整套制度（例如，民主化要求在选举之外具备许多制衡

机制）与社会态度的转变。但也有一些例外情况，如南非将多个群体排除在民主参与之外已经显然成为社会不满的第一大来源，迅速采取行动改革选举制度则是比较合理的选择。但是在大多数情况下，逐步推进的系统化行动是最佳行动。

选举只是制度改革的手段，而不是目的

如果国家层面与地方层面具有经济、政治或军事影响力的各方之间不能够实现高度合作，那么选举就不可能实现其更广义上的目标。各国最初向多党选举制过渡的经历表明，虽然长期上民主体制健全的国家会降低暴力风险，但仍然可能会提高其短期内的冲突概率。¹⁰⁰精英合作可能要求采取先期措施建立信任与信心，比如南

非所采取的步骤。¹⁰¹相反,对“胜者获得一切”局势下未获信任的领导者会操纵结果与抗议,可能会引发严重的暴力事件,如2005年的伊拉克和2007年的肯尼亚所发生的那样。¹⁰²在没有实现一定程度的安全、没有建立非胁迫的投票环境下举行大选基本没有意义(见专栏5.11)。

在不具备信任与安全条件使快速选举提高合法性的情况下,还存在着其他选择。建立在传统决策机制基础上的手段(如阿富汗大国民议会¹⁰³)被用于向更强的包容性过渡。20世纪90年代,非洲法语国家主权会议在大多数情况下代表的是社会的横断面,在从一党专政向多党民主政体转变的协商过程中发挥着重要作用,并为权力的和平转移提供了可行的框架。¹⁰⁴一些非选举产生的机构,如南非立宪会议与传统的执政机构,都通过正常的内部辩论对所代表的群体成员、企业与劳动者群体负责。当选举条件具备时,采用替代性选择方案可以腾出时间形成民主实践的氛围(见专栏5.11)。

权力下放可以扩展权力分享范围,但最好有步骤地开展

领土移交与政治、行政、经济权力下放也提供了拓宽权力共享范围的可能性,不过也遇到了一些问题。1946—2008年间,49个国家经历了分裂企图及由此引发的暴力冲突。¹⁰⁵以武力方式打击自治或独立运动的脆弱国家常常发现它们陷入了无止无休的、代价高昂的战争,如尼日利亚与本国比夫拉地区的战争(1967—1970);苏丹与苏丹南部地区的战争(1955—1972,¹⁰⁶1983—2002);巴基斯坦与巴基斯坦东部地区的战争,后者独立后成为孟加拉国(1971);缅甸与克伦

人、掸人等其他民族间的战争(1948至今)¹⁰⁷。支持加大权力下放力度的(如通过联邦制组织结构将更大的自主权下放到地方代表手中)观点认为,这样可以避免中央—地方的种族冲突或分裂。例如,经济合作发展组织报告称2010年塞拉利昂“权力下放是重要的建设和平与建设国家的活动”,“权力下放对纠正塞拉利昂原始政治结构中的根本性缺陷发挥了重要作用”。¹⁰⁸

然而,权力下放也有风险。经合组织—发展援助委员会在“不要伤害”一文中提出警告,称如果“中央的政治权力高度分化,或地方权力组合被误读”,那么捐赠者在未对政治环境或能力限制加以分析的情况下支持权力下放,可能会导致严重的问题。¹⁰⁹同样,有迹象表明,当制约或问责措施缺失的时候,权力下放进程可能会使地方民主更易受到政治俘虏。¹¹⁰权力下放也可能导致地方责任感的缺乏和腐败的可乘之机¹¹¹,并会加强或培养出一群运用下放权力追求自身利益、损害地方与国家利益的上层人士。¹¹²

成功的权力下放要求逐步筹划。就安全、司法公正与经济职能的“辅助作用”(将权力推向最底层)程度的细节达成一致,是预防进一步发生中央—地方摩擦的首要因素。第二个成功因素是确保获得下放权力的组织能够恰当地对地方公民负责,抵消被地方上层政治俘虏的风险。¹¹³确保新的制度能够得到足够的技术支持与财政资源用以提供服务,这一点也非常重要。¹¹⁴各国各具特色的权力下放历程表明,要在三条战线——政治安排、技术能力与充分的补偿资金——上同时取得成功的难度很大,必须就这三条战线的先后安排达成一致意见,这一点至关重要,北爱尔兰的经历即可

2011年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 5.11 把握制度改革的速度

选举不是万能神药

拉赫达尔·卜拉希米，前联合国伊拉克和阿富汗问题特别代表，世界发展报告顾问委员会委员。

《联合国和平行动问题小组报告》发布已有十年，我当时有幸主持了这项工作。报告呼吁，应在对是否符合和平建设与制度建设要求进行广泛的、认真的研究基础上，确定是否撤出联合国部队。我们认为选举不是万能神药。我觉得在过去的十年里我们沿着正确的方向取得了进展，但仍然存在某种更好的办法理解何时、以何种方式举行选举，从而最大限度地促进和平进程。

需要关注的是，应确保新实行的民主程序加强而非削弱已经实现但依然脆弱的和平局面，并促进制度合法性与责任制的确立。国家层面与地方层面上设计的政治参与制度和制衡制度，从本质上讲可以采取多种不同形式，如选区大会、协商会议与分权协议。例如，阿富汗大国民议会将其合法性建立在政治交流与决策的传统制度的基础上（尽管一些阿富汗人与许多外国人对某些大议会成员的参与持批评态度，认为他们应对过去的恶行承担责任）。

区别政治过程中的速度与草率十分重要：操之

过急的手段可能会适得其反。国际社会对伊拉克2005年的比例式选举民主怀有很高期望，然而这些过高的期望引发了一场权力竞赛，非但没有缓解反而加剧了宗派暴力事件，而事实证明此后匆忙出台的宪法几乎不具有可行性。同样，2009年阿富汗举行总统选举，并没有对冲突后的制度合法性认识起到支持作用，反而形成了一种挑战。

选择方案并不冲突，全世界都要求国家治理更具有包容性与响应性，选举则是实现这一目标的重要途径。但是选举的时间选择需要慎重考虑。大多数国家的民主传统都是在相当长的一段时期内形成的。今天的民主化工作也同样需要考虑到历史基础与眼前的政治分歧，而且必须将民主化过程看作是社会变革与建立具有制衡作用的多项制度的持续性过程，而不能简单地看作是一个具有明确起止时间的“事件”。选举既不是民主化进程的起点，也不是民主化进程的终点。

建设民主文化

尼廷·德赛，前联合国主管社会与经济事务的副秘书长、印度财政部秘书兼首席经济顾问，世界发展报告顾问委员会委员。

制定宪法与举行选举不过是正常运转的民主制度的开始。民主化进程很大程度上取决于尊重反对党权利、设立政治行为标准并最终形成传统。即使是像由独立选举委员会监督选举程序这样的宪法条款，在生效前都需要不成文时期的实践检验。这就是印度在改革过程中取得的经验，当时由潘迪特·尼赫鲁（Pandit Nehru）和早期国会领袖所表现出来的对议会准则的尊重设立了重要标准，至少是在面临威胁之时。因此，反对党领袖得到了与政府首脑同等的尊重，而且有权得到有利于他/她有效履行其职

能的公共服务。

人们可以创立传统，但只有未列入法典并为政治权力平衡变化留有一定的弹性时，传统才能发挥最大的作用。这些传统往往来源于对诸如英国或美国等老牌民主国家惯例的模仿。人们如何才能传授一些应当保持不成文状态的事物的知识呢？向冲突后各方解释说明已经得到时间检验的民主程序如何在发展中国家发挥作用，可能是一种很好的方式，印度就是一个非常突出的实例。或许这正是一些年轻的民主国家本身对冲突后工作的贡献。

说明这一点（见专栏 5.12）。¹¹⁵

承认既往罪行的转型期司法程序

一些国家运用转型时期的司法手段早早地解决了昔日的罪行，借此彰显一种健康的新型国家观念。第二次世界大战后，德国有意地解决过去的问题，包括关注高中课本中的极权主义与犹太人大屠杀暴行内容可能带来的威胁，并在全国设立纪念与教育场所，其中还有“二战”时的集中营。¹¹⁶包括阿根廷和智利在内的其他国家在脱离专制进入过渡时期后也制定了过渡时期的司法程序。在阿根廷，除了成立真相委员会¹¹⁷和制订各类受害者方案外，军政府领导接受审判并因严重侵犯人权而被判刑。尽管最初的程序力度很弱，并中止了十年之久，但对人权践踏者的检举诉讼一直在继续，

目前诉讼案例已达 600 余起。¹¹⁸智利的经历也较为相似：寻求真相¹¹⁹与补偿受害者之后开始检控，迄今检控案件 600 余起，定罪 200 余起。¹²⁰

其他国家较少依赖检控和正式司法程序。对已经在脱离暴力转型中取得显著进步的五个国家（柬埔寨、莫桑比克、卢旺达、南非、越南）的转型期司法公正措施进行对比¹²¹后发现，非司法性手段包括真相委员会¹²²、受害者赔偿方案¹²³以及审查等行政处罚手段¹²⁴，以及传统或地方司法手段。¹²⁵尽管所采用的各类手段迥然差异，但手段和稳定之间并没有直接的联系。¹²⁶

如果暴行范围太过广泛，正规司法系统无力处理，那么启动特殊程序可能是比较合理的。卢旺达种族大屠杀中，近 80 万人死于同胞之手，此时

专栏 5.12 权力下放有助于管理冲突，但循序渐进取得的效果更佳

暴力活动类型：政治与宗派暴力	
转型机遇：有取得进展的空间——《耶稣受难日协定》，提供权力分享安排的全民公投	主要利益相关方：英国与爱尔兰政府、北爱尔兰的政党与武装部队/组织、公民、散居国外者
主要压力：政治与经济权力的不平等利用机会，宗派紧张，歧视观念	制度挑战：安全与司法制度的包容性与问责制不佳，信任度低，存在司法程序外的纠纷遗留问题

在许多的中央—地方冲突中，一些团体采用暴力手段争取自主权或从国家分裂出去，权力下放被视为解决冲突、维护或恢复法律与秩序、重新平衡中央与地方政府关系的方法。

但是权力下放并不是解决区域紧张问题的必然答案，而且权力下放有时可能会导致冲突扩大。在北爱尔兰，导致冲突的不仅有 1921 年爱尔兰的分裂，将权力下放至新设的北爱尔兰议会的措施及其对中央—地方关系的影响也是导致冲突的原因。统一论者认为，少数派天主教徒已经对基本无法为他们提供保护的政治组织失去信心，在这种情况下有必要重申他们是英国人的一部分这一事实。

权力下放新进程成为北爱尔兰《耶稣受难日协定》的核心，通过协定的逐步推行，允许信心慢慢建立起来。该协定签订于 1998 年，但解除爱尔兰共和军的武器和安全改革一直到 2005 年才全部完成，而将治安与司法权力下放给北爱尔兰议会，则是在 2010 年 3 月 8 日最终完成的。

资料来源：Barron 等 2010。

的卢旺达就面临着这样的挑战。1994年11月，联合国安理会在坦桑尼亚的阿鲁沙市设立了国际法庭，对受到违反国际法指控的人进行起诉。卢旺达国内的监狱此时已经爆满，关押了被指控犯下种族大屠杀罪行的犯人12万名，而审判案件的法官只有15名。这种情况要求采取非常措施。卢旺达的解决办法是采取传统的社区冲突解决机制——加卡卡法庭，并培训了25万名社区成员在1.2万个社区法庭上担任陪审团成员。加卡卡是一种以延伸的认罪辩诉原则为基础的审判方式，同时具有判罚与调解的要素；目前在加卡卡法庭已经审理150万件案件，预计会在2011年结束。这是一种极富争议的审判方式，但是鉴于目前国际法庭上仅有30件案件定罪结案，国家司法体系大部分遭到严重破坏，监狱爆满、无力承担的现状，除了通过社区程序来缓解巨大的司法压力外，再也没有更多的选择。¹²⁷

经济改革要适度

国家需要开展经济改革，从而摆脱无休止的暴力循环，但是经济改革一定不能成为改革“过急—过缓”之间平衡的牺牲品。脆弱和容易发生冲突的局面通常都会遇到许多共同的结构性问题——人均GDP低、财政结构失衡、法律和法规混乱、依赖农业和自然资源、高文盲率和实体基础设施贫乏。所有这些都会提高暴力活动的风险，但过快地解决这些问题也会增大重新引发暴力活动或加剧社会分裂的风险。投资者的主要问题是“重大跌价风险”，这表明在初期，和传递包括安全领域在内的总体路线的信息相比，单独的经济政策的重要性较低。¹²⁸大多数经济改革造成了真正的或人们眼中的“赢家”和“输家”。

对社会紧张局势尤为敏感的改革领域包括水土资源的获取。因此，注重发展的分布是很重要的。

宏观经济政策方面，按照轻重缓急逐步依次推进改革，可以留有一定的喘息空间，在不引起政治对抗风险的前提下，促成根本性制度改革。采用渐进主义手段的益处莫桑比克表现得十分明显，1992年签订《和平协定》后开展的早期宏观经济改革，侧重渡过财政危机、打击恶性通货膨胀、创造稳定局面并树立必要的信心与信任来实施更深层次的改革。¹²⁹为了使改革落到实处，早期改革工作必须反映特定局面下的具体政治经济环境与宏观经济问题，而不是将自己包装成放之四海而皆准的万能解决方案。例如，2002—2004年间刚果民主共和国政府果断采取稳定政策，大幅度紧缩银根以抑制恶性通货膨胀；而波斯尼亚和黑塞哥维那则在冲突结束后的早期制定了货币发行委员会，避免中央银行乱发纸币。

经验表明，为促进经济增长而实施的私有化改革最好能够循序渐进。将公共经济资产转变为私人资产有两个明显的动机：一个是财政方面的目的，即通过出售资产借以减少损失或取得收入；另一种是生产效率方面的目的，即刺激经济增长。目标明确有助于避免常见的一些错误。关掉消耗财政收入却无关紧要的企业应是早期私有化的重点。但对基本资产或有价值资产过早或快速地进行私有化会承担很大风险。综观各国在脆弱局面下开展的私有化历程，我们可以得出一个结论，私有化改革需要慎重筹划。¹³⁰这可能是一个漫长的过程，但它既有助于提高透明度，同时也有利于管理收益预期、并安抚输家。

转变对被排斥群体的态度很重要，但这需要时间

解决社会群体间的横向不平等问题¹³¹尤其富有挑战性，因为这要求实现转变“排他者”根深蒂固的习惯、态度与行为方式的行为转变。弗朗西斯·斯图尔特（Frances Stewart）将解决这个问题的手段划分为直接手段（优待这些群体）、间接手段（减少群体间差异）与取消隔离手段（打破群体间界限）。¹³²

排他性历史抑制了人们为纠正历史遗留问题而要求采取行动的需求，如就业或教育的优惠配额。遗留问题的风险在于，有可能使现有的差异更为持续与突出，并进而阻碍了融合的进程。普拉塔普·梅赫塔（Pratap Mehta）提出，“减少冲突或避免冲突的最佳途径是创造政治结构与身份，逐步使权利问题和公民身份问题与人们属于哪些特定社区的问题脱离开来”。¹³³平等权利计划的实施通常是与反对情绪高涨和对腐败的感知有关系的。

解决经济赋权外的性别平等问题也需要时间。性别角色与关系会在冲突期间发生改变，这标志着社会的进步。但当家庭和社区受到威胁时，这种进步可能无法持续，或者可能会因为回归传统身份与规范轨道而被抵消掉。实际上可能会出现经济状况朝一个方向发展、而社会传统向另一个方向发展的局面。许多国家的妇女因暴力事件而寡居，她们的经济状况意味着需要寻找工作与创业的机会，而社会习俗却给她们带来了许多困难。阿富汗的全国团结方案的实施经验表明，使女性参与公共领域的方案具有巨大的潜在价值，但同时也表明社会变化与文化变化需要时间（见专栏 5.13）。

教育与医疗卫生改革是重大的中期挑战

从长期来看，教育制度具有缓解冲突、促进和平建设的潜力，但是也可能加剧和延长暴力局面，这取决于政策、计划与实施工作的细微差别，以及冲突和脆弱的不同驱动因素。例如，2002 年到 2003 年阿富汗展开的一场国际社会主导的教育运动没有能够从课程中删除一些传达仇恨与偏执的内容，人们担心这种偏执情绪的共同化可能最终会加剧社会紧张局势。¹³⁴相反地，在波斯尼亚和黑塞哥维那，国际社会经过深思熟虑做出努力，删除了教育内容中分裂性质的信息，但是仍然增加了人们对于教育被外部政治化的怀疑，实际上加剧了地方上的分化，这种后果是国际社会始料未及的。¹³⁵

教育不应当仅在学校里进行。父母行为、家庭环境以及青少年内心感觉与父母（或对起到父母作用的看护人）的亲密程度要么成为青少年生活的最有力保护因素，要么成为最大的风险因素。有迹象表明，对以家庭为单位的、提倡积极、健康与保护性的亲子互动的育儿培训进行投资，可以减少家庭暴力发生率，弱化青少年与少年犯的联系，减少酒精与药物滥用情况，降低辍学率与被逮捕率。¹³⁶因此，育儿培训是预防青少年危险行为最为经济有效的途径之一。

卫生服务改革与全国人力培训可能需要几年的时间才能完成，但运用过渡期取得的国际资源提供公共服务，将为中长期内建设国家能力创造空间。1999 年全民公投后，东帝汶面临着严重的卫生问题，基础设施毁坏严重，几乎没有受过训练的专业人员。东帝汶临时卫生局没有立刻推行从上到下

的卫生医疗服务改革，而是与每个行政区内的国际非政府组织签订协议，着重制订合理的计划并监督实施，培训一批新的卫生工作人员。东帝汶模式设定百天计划周期，设立了明确的学习目标，注重实效，并通过目标的达成建立信心、培养能力，从而形成了学习氛围。随着时间的推移，政府逐渐撤出非政府组织并承担卫生医疗服务的职责。当然这项计划也有其不足之处——比方说单位成本较高——但是它提供了一条能够在继续满足当下需求的同时进行制度改革的路径。¹³⁷ 阿富汗也采用类似的手段，事实证明该手段在不稳定局面下能够保持相当的稳定性（见第8章）。

制度转型是一个持续的进程

速度合理、灵活而具有弹性的改革手段所固有的风险是要么推进得过快，要么又没有在需要的时候迈出下一步，这是一种进退维谷的境地。从长期来看，许多最佳适合解决方案可能仍然有效——例如，司法系统就可能会出现这种情况，因为司法系统在社区层面上能够更为有效地维护社会团结——而其他则是暂时性的权宜之计。对于后者来说，对待时间进度的现实主义态度对于避免失掉来之不易的成果具有很重要的意义。为使此处所论的改善所需的动力持续下去，我们可以采用许多方法。

对内培养集体荣誉感、对外建立合法性的一种方法是，从能够实现的小目标开始，逐步实现更为宏大的目标。以谨慎的方式缓解压力，以不对组织能力产生颠覆威胁的方式选择任务。2006年，在世界银行学院的支持下，布隆迪政府推行了一种快速成果法。快速成果法将长期发展计划拆分成为易于控制的一百天短期计划。此法

目前已经在80个政府项目中得到应用。教育部开展试点，在60天之内将25万册课本颁发到各个小学，此前这样的项目要花费一整个学年的时间。在医疗试点计划中，一个月内有482名孕妇在医疗中心接受了HIV/AIDS的筛查，该月接受筛查人数约为此前月均筛查人数（71人）的7倍。¹³⁸ 20世纪60年代暴乱结束后的头几年，印度尼西亚也采取了一种类似的简化措施，各部设定了提高服务的年度简明目标。

本章开篇就描述了制度改革中的“过快—过慢”窘境。那么能够取得成功的中间道路原则应该是什么呢？近年来，从经济政策到社会政策再到制度建设等多个领域关于发展方式的文献提倡灵活务实的“试验性最佳”发展方法。¹³⁹ 主要包括下述几种方法：

- 围绕重大目标施加绩效压力。总体上说，这是从围绕“产出（预算是否得到使用，物资采购，通过法案，采取的政策）”衡量进展的导向向围绕“包括公民信任在内的成果”来衡量绩效的转变。

- 实现目标方式的实用主义精神与灵活性。施加绩效压力的同时必须给予政府相关负责部门一些灵活性。应当给予改革者以“颠覆性”创新的空间，这些创新可能并不中看，但却孕育着发展的种子。¹⁴⁰

- 对以决策周期为导向的循环反馈和持续学习进行监督、通报与评价的系统。对成果的严格评价也是评价替代性方案的一大关键要素，但不是唯一要素。¹⁴¹ 计划需要设定内在的学习机制，以便在较短的持续反馈中推广前景良好的方案，改变不起作用的方案。有关哪些方案有效、哪些方案无效的证据也可以有助于其他试图

专栏 5.13 发展手段：为最脆弱环境下的女性赋权

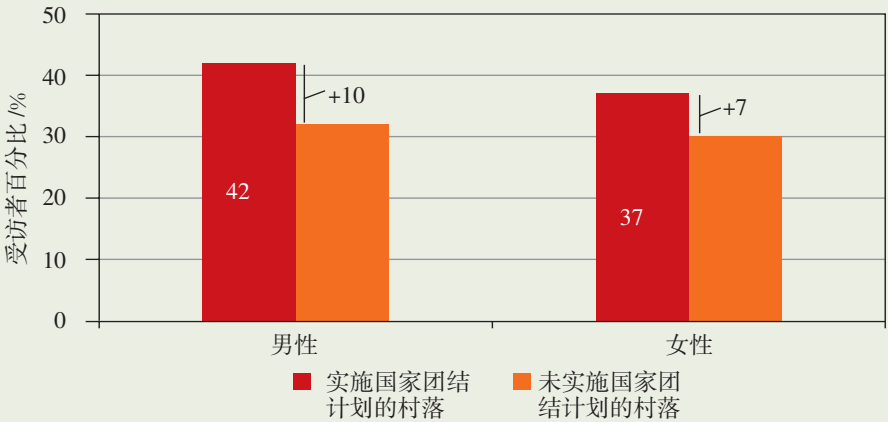
阿富汗

暴力活动类型： 团体间暴力、种族暴力与政治暴力；有组织犯罪与非法交易；跨境暴力；跨国意识形态暴力	
转型机遇： 初期变革空间很大：《波恩协议》；大国民议会；总统选举、议会选举与省级选举；国家发展预算	主要利益相关方： 联邦与地方政府、安全部门、社区领袖、民间团体、公民、女性、国际合作伙伴、跨国武装集团
主要压力： 暴力与创伤的遗留问题，跨国恐怖主义，犯罪网络，收入偏低，青年失业，腐败	制度挑战： 公共管理、安全、司法与政治制度中的责任与能力严重不足；缺乏女性代表席位

一个世纪以来，性别一直是阿富汗政治色彩最为政治化的问题之一。时至今日，阿富汗的妇女和少女仍然因女性社会地位与角色的歧视性观念而遭遇苦难、羞辱与边缘化的待遇。性别差异遍布医疗卫生、教育、资源渠道和控制、经济机遇以及政治权力和发言权等各个领域。然而，这种角色并不是一成不变的。该国迄今为止规模最大的发展计划——国家团结计划由全国各村民主选举产生的社区发展理事会实施。女性通过合作伙伴的动员参与投票，而社区发展理事会模式则提供了促使性别参与更加平衡的若干不同组织（如男女混合社区发展理事会、向男女混合社区发展理事会负责的平等委员会（一男一女）、与男性社区发展理事会磋商的女性委员会）。在独立评价中采用严谨的研究设计，对实施国家团结计划的村落与未实施该计划的村落进行对比，得到的研究结果显示，由女性负责社区项目决策，能够改善男女两性对处于领导地位的女性的看法（见下图）。本文无意宣扬这是“唯一的”解决方案，但这说明，即使包容性这个文化上的大难题，也可以通过循序渐进的方式不断取得进展。

图 A 对女性在社区生活中所扮演角色的意见：“村子里是否存在受到男性和女性高度尊重的女性？”

和没有参与国家团结计划的村庄相比，参与该计划的村庄中认为其村庄中存在受人尊重的女性的男女两性受访者的数量要高。柱状图中以百分比的形式在数据柱上方标明统计意义上的显著差异。



资料来源：Beath 等 2010；联合国阿富汗援助团和联合国人权高级专员办公室 2010。

借鉴他国经验适用于自身国情的其他国家。

“中间道路”要求具备的能力在脆弱国家中比较缺乏。这也是为什么

“最佳适合”方案与慎重的改革排序需要同时进行的原因所在。如果集中现有能力进行需要优先开展的事项（而不是试图同时一把抓），那么一些重点

工作就能很快向前推进，一旦这些领域有足够的动力来支持渐进的发展，这个国家就可以集中力量解决下面的问题。

取得实效与改革制度是受暴力影响国家的政府参与者和非政府参与者的首要责任。然而，国际社会——双边捐赠者、国际组织、非政府组织、

企业——可以为取得进展给予必要支持，而且国际社会已经在许多情况下完成了这样的使命，其中包括本章内所讲述的许多倡议。然而，自“冷战”时期以来，国际社会本身也受到了暴力不断演进的挑战，而且也在转变自身以适应新的局面。这将在第6章中进行论述。

专题 5 中美洲的暴力活动——制度改革的深度至关重要

暴力活动类型：国内冲突，（国内与跨境）非法交易，刑事暴力与帮派暴力	
转型机遇：和平协定、停火协议、选举、迅速出现的不安定与犯罪现象	主要利益相关方：政府、武装团体、难民、前战斗人员、冲突受害者、公民、国际合作伙伴
主要压力：暴力和创伤的遗留问题：国际犯罪网络的存在、嫌疑帮派成员的遣返、社会剥夺与经济贫困、青年失业、对人权的践踏	制度挑战：司法与安全制度领域存在着严重的责任与能力限制

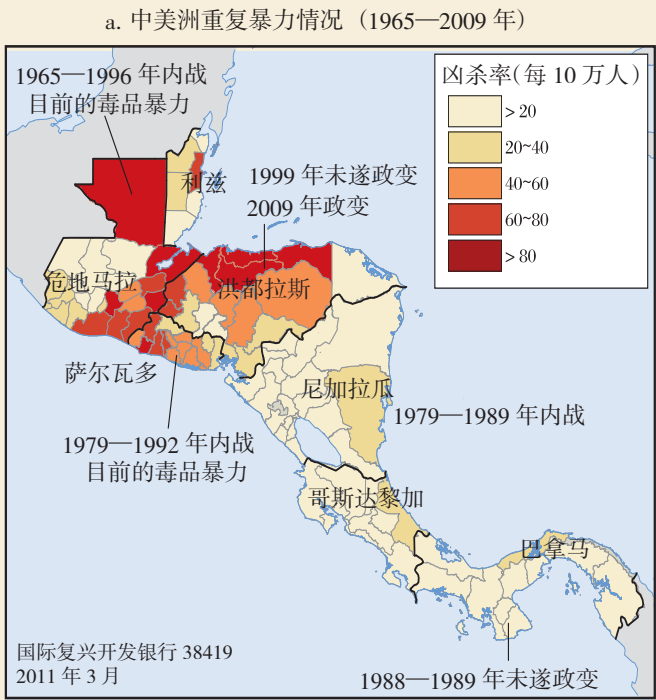
20 世纪 80 年代到 90 年代，大多数中美洲国家都经历了国内暴力冲突。尽管所有遭受战争侵袭的国家都签订了和平协定，但内乱的后遗症造成了深远的消极影响。内战虽然结束了，但是非法交易和有组织犯罪等新的暴力形式一直呈上升趋势。据估算，内战期间，流离失所或向其他国家寻求避难的人数达到了两百万。而这些冲突造成的创伤形成了一种持久的暴力文化传统。

近来，外部压力——或者更具体地说，以中美洲为中转站进行的毒品运输活动越来越猖獗——也是导致暴力冲突发生的部分原因。以哥伦比亚卡

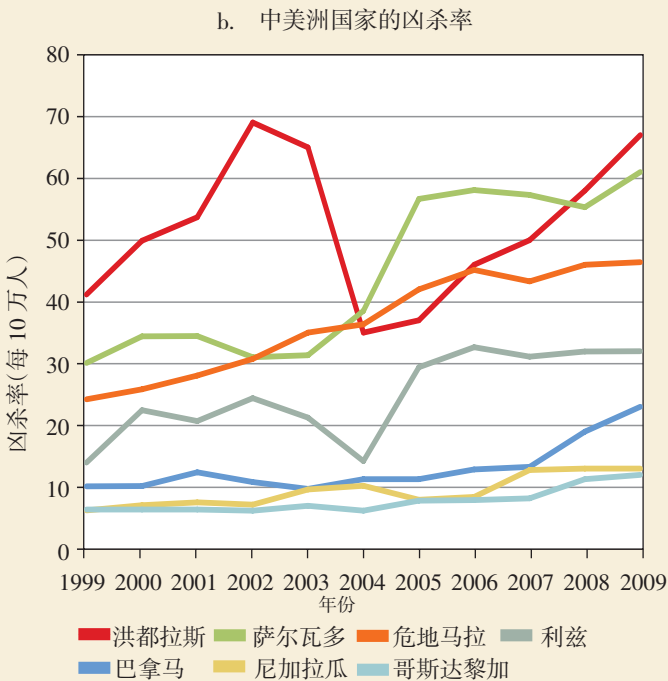
利市和麦德林市为老巢的贩毒集团曾经控制着毒品制造与运输，两市贩毒集团的瓦解造成各地毒贩间的相互竞争，争夺对毒品运输路线的控制权，对该地区的多个国家造成严重影响，特别是在“北部三角”萨尔瓦多、洪都拉斯和危地马拉。今天，南美洲的大部分毒品由中美洲借道墨西哥或加勒比运往美国。

过去的十年间，凶杀率再次出现大幅上升，据估算中美洲的帮派成员数量已经达到 7 000~30 000 人。不过，并非所有国家都受到同等程度的影响：根据官方统计数据，萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉

中美洲重复暴力与不断升级的凶杀率



资料来源：世界发展报告工作组。



资料来源：世界发展报告工作组根据世界发展报告数据库凶杀率作出的计算。
注：凶杀率以每 10 万人内发生的凶杀案件数量计算。

斯三国的凶杀率远远超过中美洲其他国家。2009年危地马拉发生谋杀案6450起,凶手得到法律制裁的仅有231例。萨尔瓦多的逍遥法外的凶手比例也很高:2005年,只有4%的凶杀案件通过法律途径解决。

中美洲国家所遭受的外部压力及制度改革方式的差异可以解释目前暴力水平的差异。

外部压力

将嫌疑帮派成员从美国驱逐回中美洲的行动对帮派文化与成员构成产生了影响。萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯都因为美国大规模遣返嫌疑帮派成员与非法移民而受到影响,而尼加拉瓜受到的影响则要轻得多(见专栏2.4)。非法交易越频繁,暴力水平也越高。危地马拉的彼藤(Peten)地区是转船进入墨西哥的通道,因而在2008年和2009年饱受高凶杀率之苦,每10万人中间发生的凶杀案件高达100起。¹⁴²

制度能力、包容与责任

内战结束后,所有国家都着手改革——包括改革安全部门以及最终改革司法部门。危地马拉和萨尔瓦多都将这些改革纳入经过长期谈判达成的全面和平协定内,而尼加拉瓜的改革则是在战争结束后就开始的。根据1992年1月签署的和平协定,萨尔瓦多削减了部队规模(从6万人缩减至1.5万人),解散了精锐部队与两个警察机构,并逐渐建立起由前游击队运动、前警察官员与新兵组成(首次组建时军团构成比例为20:20:60)的全新的国家民警体系。这种方式非常普遍。不出意料的是,危地马拉于1996年12月29日签订的全面和平协定中也包含了一些同样的条款:重新组建军队与警察队伍这两个职能部门,削减军队规模,解散精锐部队,实施民警改革。

每个国家在结束其内部冲突时所面临的转型类型对其他相似措施的普及面产生了影响。在尼加拉瓜,桑地诺阵线在冲突中取得了全面胜利。因此尼

加拉瓜推行制度改革的能力远远超过了危地马拉或萨尔瓦多。尼加拉瓜的安全部门与司法部门都进行了全面审查。不仅如此,尼加拉瓜还对其警力布署进行了大规模改革,通过了武器管制法案与国家纲领,试行社区巡逻,并针对武装暴力风险发起了公共卫生项目。尤其值得注意的是,尼加拉瓜国家警察部队的现代化进程中还纳入了一些主流性别观点,提高女性的参与程度,如在警校的培训中加入性别暴力的培训模块;创立女性警局(录用女性警官,专门解决性别暴力案件);改革录取标准,包括女性体能,调整女性的身高与体能训练要求;推行透明晋升规定;制定有利于家庭的人力资源政策;组建女性员工工作条件评估与改进工作组。

与此形成鲜明对比的是,萨尔瓦多的冲突以陷入军事僵局而告终,没有优势明显的赢家。这导致双方作出妥协:例如,萨尔瓦多民族解放阵线决定放弃对司法部门进行审查的要求,以换取对军队的深入改革,不过后来对司法部门还是进行了一定程度的改革。另一方面,军方必须接受平民对军事官员的审查(根据和平协定成立的特设委员会建议开除或调离103名军官)同时将前萨尔瓦多民族解放阵线成员纳入新的国家民警队伍。

解决危地马拉冲突的《全面和平协定》的谈判以萨尔瓦多经验为背景,同时面临着国际社会要求其取得与萨尔瓦多相似结果的压力,但当时危地马拉政府基本上已经将叛乱镇压了下去。从属于或支持中央政府的部队所犯罪行的严重性可以解释为什么在国际压力下政府会作出了让步。然而当一些武装部队被撤销,警察队伍得到改革的同时,这些变化不足以使安全局面发生持久性的变化。在面临非法走私毒品网络的新压力下,暴力活动会快速抬头。¹⁴³

资料来源: Bateson 2010; CODEH 2008; 危地马拉反免罚国际委员会 CICIG 2010; Dudley 2010; Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad 2010; 斯特拉福战略预测公司 STRATFOR 2009; 联合国毒品控制和犯罪预防办公室 UNODC 2007; 联合国开发计划署 UNDP 2008a; Zamora 和 Holiday 2007; Popkin 2000; 世界发展报告工作组 的计算值。

注释

1. 世界银行, 2006c; 世界发展报告举行的与政治官员、联合国、捐赠者代表、地方非政府组织、海地基于社区的组织的代表的磋商会, 2010。

2. 伊拉克重建特别检察总署, 2009。

3. Porter 和 Rab, 2010。

4. Lockhart 和 Glencorse, 2010。

5. Spear 和 Harborne, 2010; Harbone 和 Sage, 2010; de Greiff, 2010; Guehenno, 2010; Sherman, 2010; Sage 和 Desai, 2010; Roque 等, 2010; Dobbins 等, 2007; Collier 等, 2003; Collier, 2007; Johnston, 2010。

6. Narayan 和 Petesch, 2010。

7. Guerrero, 2006; Llorente 和 Rivas, 2005; Formisano, 2002。

8. Crawford, 1999; Sutton, Cherney 和 White, 2008; Willman 和 Makisaka, 2010。严厉(“铁拳”)政策在短期内可能有效, 但在长期内会带来负面影响——短期内提倡青年监禁、减少犯罪率, 但从长远看可能最终导致严重的累犯与更为严重的罪行(见 Cunningham 等, 2008)。

9. Guehenno, 2010, 2。

10. Pan, 2005。

11. 经合组织—发展援助委员会(OECD-DAC), 2007a。

12. 联合国安理会, 2006。

13. Ball 和 Holmes, 2002; 透明国际, 2011。

14. 公共财政管理审查是提高安全部门工作透明度与改善部门管理的一种有效手段。在中非共和国开展的一项公共财政管理审查发现, 25%的国家财政预算花费在安全部门, 其中部队与宪兵队(具有警察职责的执法机构, 但组织按照部队编制)的预算开支占 21%, 警察开支仅占 3%, 安全部门的 75%支出都用于支付薪水, 并受到相对明晰的控制。周期性支出主要用于超龄人员, 占到部队人数的 1/3 以上。主要关注的方面是收入与收据, 这些仍然处于预算之外, 包括人员流动税与商务税。本报告发布后, 欧洲委员会开始筹备资金、向部队超龄人员发放养老金令其退休, 世界银行向安全部门的关键人员提供公共财政管理实务培训, 这也是世界银行为提高政府能力、改善公共财政系统运转效率的计划的组成部分。(世界银行, 2009 f)。

15. Perry, 2008; 国际危机组织, 2009a; 人权观察, 2009; Reyntjens, 2007; Kelly, 2010。

16. Colletta, Kostner 和 Wiederhofer, 1996。

17. 南非国防部, 1996; Williams, 2005; Batchelor 和 Dunne, 1998。

18. Rozema, 2008。

19. Guehenno, 2010。

20. Guehenno, 2010, 5。

21. 经合组织—发展援助委员会(OECD-DAC), 2007a。

22. 国际转型时期司法中心, 2010; Mayer-Rieckh 和 de Greiff, 2007; Patel, de Greiff 和 Waldorf, 2009; de Greiff 2006; Hayner, 2010。

23. de Greiff, 2010。

24. Addison, 2009。

25. 冲突后国家在警察与其他安全机构中的女性代表的总体目标比例为 30%。然而, 实现这个目标需要一定的时间, 而且并不具有可行性, 特别在目前最为发达的社会并不实行这一目标的情况下。例如, 这一比例在芬兰为 10%, 在美国为 12%~14%, 在加拿大则为 18%。Mobekk, 2010。

26. Mobekk, 2010。

27. Bastick, Grimm 和 Kunz, 2007。

28. 联合国妇女发展基金(UNIFEM), 联合国打击冲突中性暴力行动和联合国和平维持行动部(UNDPKO), 2010。

29. 经合组织—发展援助委员会 (OECD-DAC), 2007a。
30. 经合组织—发展援助委员会 (OECD-DAC), 2007a。
31. Sherman, 2010。
32. 经合组织—发展援助委员会 (OECD-DAC), 2007a。
33. Willman 和 Makisaka, 2010; 国际预防犯罪中心 (International Centre for the Prevention of Crime), 2008。
34. O Dia 在线, 2010; Jornal O Globo, 2010。
35. 联合国妇女发展基金 (UNIFEM), 联合国打击冲突中性暴力行动 (UN Action Against Sexual Violence in Conflict) 和联合国和平维持行动部 (UNDPKO), 2010。同样地, 可以调整传统的争端解决制度, 解决针对妇女的暴力行为。例如, 西孟加拉的农村女性团体提出的 Shalishi 程序 (一种社区争端解决制度) 受到了 90% 女性的欢迎, 2/3 的女性认为她们变得更幸福, 近 90% 的女性称丈夫的身体暴力有所减少或停止。见国际妇女研究中心, 2002; Bott, Morrison 和 Ellsberg, 2005。欲知关于 Shalishi 程序的更多信息, 请见 Samity, 2003。
36. 世界发展报告工作组对海地总理让—马克斯·贝勒里夫的访问, 2010。
37. 例如, 《经合组织安全体系改革手册》主张将警务改革同法院与监狱改革一道纳入司法部一体化改革时强调了这种方式。见经合组织—发展援助委员会 (OECD-DAC), 2007a; 联合国毒品控制和犯罪预防办公室 (UNODC) 和世界银行, 2007。
38. Dinnen, Porter 和 Sage, 2010; Wainwright, 2005。
39. 国际转型时期司法中心, 2010; Mayer-Rieckh 和 de Greiff, 2007; Patel, de Greiff 和 Waldorf, 2009; de Greiff, 2006; Hayner, 2010。
40. 欲知更多相关信息, 见第3章专题三。
41. Guehenno, 2010; 经合组织—发展援助委员会 (OECD-DAC), 2007a。
42. 国际转型时期司法中心, 2010; Mayer-Rieckh 和 de Greiff, 2007; Patel, de Greiff 和 Waldorf, 2009; de Greiff, 2006; Hayner, 2010。
43. 世界银行, 2010i。
44. 2001 年至 2009 年间, 阿富汗政府共通过的法案、颁布的法令、通过的法规与法案修正案, 以及增订与废除的法律、法规共 244 项。此外, 政府还签订的宪章、公约、协定与议定书共 19 项。参见世界银行, 2010g。
45. 在采用和平法官和流动法院、从而改善弱势群体诉诸司法的渠道方面, 洪都拉斯也是一个成功的案例, 这些措施也是其司法部门现代化项目的一部分。项目取得了多项成果: (1) 加强弱势群体 (每年 3 万使用者) 的司法地位, 农村地区的一审法院 (每年 1 000 使用者) 和城郊地区的流动法院 (每年 7 000 使用者); (2) 向 10 000 名女性提供家庭法院的专项服务; (3) 增强对 15 000 名妇女与儿童的反家庭暴力保护; (4) 向 1 000 名弱势群体成员提供专项服务; (5) 建立一体化财政管理体系, 提高法院的透明度与效率; (6) 发展司法事业, 编写人员遴选、定级与评价的各项手册, 推动 3 200 名司法人员的透明公平遴选; (7) 采用新的案件管理模式, 对 1 200 名法官进行监督与评价; (8) 通过信息技术系统和司法信息终端, 改进对法院内部与外部人员的服务。见 Scheye, 2009。
46. Dale, 2009。
47. 以安哥拉为例, 20 世纪 90 年代中期, 70% 以上的儿童都未进行人口登记。联合国儿童基金会 (UNICEF), 2007。
48. Comunità di Sant'Egidio, 2010。
49. 联合国儿童基金会 (UNICEF), 2007。
50. 经合组织, 2007。
51. Berger, 2003; Coldham, 1984。
52. Straus, 2010。
53. Bastick, Grimm 和 Kunz, 2007。
54. Everett, 2009, 33。
55. 东帝汶综合需求独立评估小组, 2009; 世界发展报告工作组与东帝汶总检察长安娜·

佩索阿 (Ana Pessoa) 的磋商, 2010; Everett, 2009, 33。

56. 参见经合组织 (OECD), 2010e; 世界银行, 2006a。

57. Blundell, 2010。

58. 关于印度尼西亚的情况, 见印度尼西亚国内国际公证行 (SUCOFINDO), 2002。关于莫桑比克的情况, 参见皇家代理机构, 2007。

59. Porter 和 Rab, 2010。

60. Boko, 2008。

61. Barron 和 Burke, 2008。另一种手段包括社会审计, 即社区参与对政府记录的交叉检验工作, 如印度安得拉邦在实施全国农村就业保障计划时就成功采用了这种手段 (良治中心, 2009)。

62. Agarwal, Heltberg 和 Diachok, 2009。

63. 世界银行, 2004。

64. Herzberg, 2004。

65. BizCLIR, 2007。

66. 有关受冲突影响环境下的价值链类项目的综合实践经验, 参见 Parker, 2008; 也可见 Bagwitz 等, 2008; SEEP 网络, 2009; Stramm 等, 2006。

67. 有关社会凝聚力的价值链项目的影响的证据参差不一。例如, 尼泊尔新鲜蔬菜价值链项目的参与者指出, 由于社区的共同利益得到了拓展, 社区关系也得到了改善。卢旺达的共同努力和研究则表明, 对咖啡价值链项目的参与, 是与种族距离和种族猜疑程度较低分不开的。而几内亚实施的落花生价值链项目虽然加强了两个种族间的联系, 但并没有将作为造成当地紧张局势的重要一方——当地的难民群体纳入其中。有关几内亚和尼泊尔的价值链项目情况, 见 Parker, 2008。有关卢旺达的价值链项目情况, 见 Boudreaux 和 Tobias, 2009。

68. 以西非和加沙为例, 自 2008 年起, 由英国国际开发部和世界银行联合资助的促进新兴市场开发计划 (FNMD) 一直向寻求扩大生产线和市场的巴勒斯坦私有企业提供配套赠款和技术援助。在短短的两年多的时间里, 参与该项目的企业利用 240 万美元的资金援助从该项目资助的市场开发计划中实现的出口增量与地方销售额达到 3 270 万美元; 42 家企业进入了分布在五大洲的 34 个出口市场; 48 种产品得到改良, 其中 15 种产品得到了国际和地方标准机构的认证; 新开发产品 92 种; 新雇用员工 670 人以促进业务拓展; 85 个企业服务供应商通过 FNMD 在线登记簿为项目参与企业提供服务。不同发展路径公司, 2010。

69. 接受企业调查的 181 个国家中, 有 22 个处于脆弱与受冲突影响的局面中。对于其中的 10 个国家来说, 电力问题是企业面临的最大的环境制约因素 (而且通常电力问题比其他任何问题都严重得多)。在接受评估的 22 个国家中, 有 17 个国家将电力问题列为最重要的三大问题之一。只有两个国家——科特迪瓦和汤加——没有将电力问题列入前六大环境限制因素。其他限制因素还包括资金、政治稳定、非正式部门的实践和腐败。世界银行, 2010 d。

70. 英国国家广播公司新闻网 (BBC News) 2010。

71. 世界银行 2011a。

72. 有关冲突后环境中的就业创造方案的全面评估, 也可参见国际劳工组织, 2010。

73. 埃塞俄比亚 2005 年启动的生产性安全网方案是政府与捐赠者发动的一项重要政策倡议, 旨在使数百万长期得不到食品安全的农业人口从接受周期性的应急食品援助转向更稳定、可以预计的以现金为主的社会保障形式。见 Sharp, Brown 和 Teshome, 2006。印度于 2006 年 2 月开始实施《全国农村就业保障法》, 第一阶段在最为贫困的 200 个行政区实施。2007 年到 2008 年第二阶段中, 该法案又将 130 个行政区纳入了覆盖范围。其余社区也将逐步纳入该法的覆盖范围。见 del Ninno, Subbarao 和 Milazzo, 2009; 印度农业发展部, 2005, 2010; Blum 和 LeBleu, 2010。

74. Giovine 等, 2010; Arai, Cissé 和 Sock, 2010; Sayigh, 2010。

75. Lockhart 和 Glencorse, 2010; 联合国项目事务厅 (UNOPS), 2009。

76. Wilson, 2002; McLeod 和 Dávalos, 2008; 良治中心, 2009; 印度农业发展部, 2005, 2010。

77. del Ninno, Subbarao 和 Milazzo, 2009。

78. Lamb 和 Dye, 2009; Tajima, 2009。

79. Beasley, 2006。

80. Cunningham 等, 2008。

81. Mattero 和 Campbell-Patton, 2008。

82. Cross, 2010 年讨论了这种方法带来的机遇与挑战。

83. Mills 和 Fan, 2006。

84. Demirgüç-Kunt, Klapper 和 Panos, 2011; Cunningham 等, 2008。

85. Heinemann-Grüder, Pietz 和 Duffy, 2003。

86. 关于例证, 见世界银行等, 2009。国际金融公司的“企业优势”计划是一项成功的以中小型企业为对象的管理培训计划, 该计划提供了根据当地情况改编并翻译成当地语言的成人学习材料, 并对当地培训师进行培训, 培养当地培训公司 (本身就是中小型企业) 的能力, 并建立起质量保障机制, 这样当地企业还可以反过来培训当地人民。“企业优势”计划主要在伊拉克、巴布新几内亚、约旦河西岸和加沙地带、也门这几个受冲突影响而脆弱的经济体实施。2006 年到 2010 年, 也门有近 3 万参与者接受了培训。一项独立评估报告显示, 该计划对该国产生了深远的影响。“企业优势”培养了一个充满活力的管理培训市场, 即使在国家取消补贴后依然保持十分活跃。巴基斯坦一项对该计划的评估显示, 接受培训后编制现金流量表的中小型企业数量增加了 20%, 71% 信用记录不规律的参与者在参加培训的 6 个月后结清或减少了未结款项。见 Peschka, 2010。

87. M-Paisa 是根据肯尼亚 M-PESA 的经验建立的; 见 Mas 和 Radcliffe, 2010。

88. 关于例证, 见世界银行等, 2009。国际金融公司的“企业优势”计划是一项成功的以中小型企业为对象的管理培训计划, 该计划提供了根据当地情况改编并翻译成当地语言的成人学习材料, 并对当地培训师进行培训, 培养当地培训公司 (本身就是中小型企业) 的能力, 并建立起质量保障机制, 这样当地企业还可以反过来培训当地人民。“企业优势”计划主要在伊拉克、巴布新几内亚、约旦河西岸和加沙地带、也门这几个受冲突影响而脆弱的经济体实施。2006 年到 2010 年, 也门有近 3 万参与者接受了培训。一项独立评估报告显示, 该计划对该国产生了深远的影响。“企业优势”培养了一个充满活力的管理培训市场, 即使在国家取消补贴后依然保持十分活跃。巴基斯坦一项对该计划的评估显示, 接受培训后编制现金流量表的中小型企业数量增加了 20%, 71% 信用记录不规律的参与者在参加培训的 6 个月后结清或减少了未结款项。见 Peschka, 2010。

89. Cunningham 等, 2008。

90. 关于日本土地改革, 见 Kawagoe, 1999; Tsunekawa 和 Yoshida, 2010; 关于日本更广泛的国家建设经验, 见 Tsunekawa 和 Yoshida, 2010; 关于韩国土地改革, 见 Shin, 2006。

91. Lipton, 2009; Rosset, Patel 和 Courville, 2006; 综合区域信息网 (IRIN), 2009。

92. 关于突发情况下的现金转移计划的设计与实施, 见世界银行, 2008d。

93. 预计在俄罗斯生活和工作的塔吉克人数量有 65 万之多, 占塔吉克成年人口的 18%, 占有海外塔吉克人人口的 80%。侨汇预计占到国内生产总值的 50%, 该比例在世界名列前茅。(Kireyev, 2006 年, 3, 7)。

94. 印度《经济时报》(Economic Times), 2008。

95. 人们认为支持计划取得成功的因素有四个: (1) 工作人员的选择, 确保雇用的是具有适当技能而非条件过高的工作人员, 后者可能会将该计划作为跳板; (2) 工作人员周期性循环, 使优秀员工在接下来几年内能够回国, 而不要接受一次性的境外就业机会, 从而缓解违反协议的冲动; (3) 与雇主分担差旅相关费用, 这样不会因移民承担的固定成本太高而提高逾期逗留的吸引力; (4) 商业可行性, 计划仍然由私有部门驱动, 反映所在国的劳动力市场条件, 而不应在目标国劳动力市场条件发生变化时主观设定不合时宜的配额。

96. Kingma, 1997。

97. 国际警讯组织 (International Alert) 和妇女发动和平网络 (Women Waging Peace), 2004。

98. “例如, 在刚果民主共和国, 由女性经营的小型企业比例仅占 18%, 《家庭法》中的歧视性条款规定已婚女性必须取得夫妻间的许可才能够参与民事诉讼、购买与出售财产, 或

订立合同，包括建立企业。如果女性要获得贷款，银行普遍要求丈夫的共同签名/许可。《家庭法》还影响了所有女性找到工作的能力，因为就业要求出具婚姻状况证明，而这在身份证件尚未普及的环境中是难以取得的。而在邻国卢旺达就没有这样的法律规定，由女性经营的小型企业比例占 41% 有余。” 国际金融公司（IFC），2008，3。

99. 国际金融公司（IFC），2008。

100. Fearon，2010a。

101. Eades，1999；世界发展报告与非洲人国民大会联盟及南非民族党主要谈判者的磋商会，2010。

102. 见 Snyder，2000；Fearon 和 Laitin，2003；Epstein 等，2006；Goldstone 等，2010；Zakaria，2003；Mansfield 和 Snyder，2005。关于伊拉克的情况，见伊拉克重建中的特别检察总长，2009。关于肯尼亚的情况，见国际危机组织，2008b。

103. 阿富汗大国民会议是阿富汗特有的一种会议，按照传统各个部落会因国务治理或某种原因聚集在这个会议上。长期以来，大国民会议都是解决部落间争端、讨论社会改革和批准新宪法的地方。塔利班政府倒台、签订《波恩协定》后，阿富汗于 2002 年召开了大国民会议，为国家选择新的临时政府。参见英国国家广播公司新闻网，2002。

104. 然而，并非所有的主权会议都能够取得成功，一些会议没有能够为和平过渡铺平制度道路（Robinson，1994；Clark，1994；van de Walle 和 Bratton，1997）。

105. Harbom 和 Wallensteen，2010。

106. 从历史上看，苏丹第一次内战始于 1955 年，1972 年《阿迪斯阿巴协定》的签署宣告了它的终结（见 Gadir，Elbadawi 和 El-Batahani，2005）。然而，苏丹南部的反叛势力（主要是安那亚（Anyanya）势力）直到 20 世纪 60 年代早期才有了组织，暴力阵亡人数到 1962 年才达到了大规模内战标准，到 1973 年才有所下降。（Harbom 和 Wallensteen，2010）。

107. 同时见 Horowitz，2000；Barron 等，2010。

108. 经合组织（OECD），2010c，24。

109. 经合组织（OECD），2010a。

110. Narayan 和 Petesch，2010。

111. Narayan 和 Petesch，2010。

112. Wilkinson 等人认为，比例代表制可能会致使各个种族为争夺少数令人垂涎的政治职务、有限的经济资源和社会地位而展开内斗；比例代表制还可能导致种族首领更坚定地与竞争对手谈判并高估自己的实力（Wilkinson，2000；de Zwart，2000）。也有一些人认为，权力下放会强化种族认同感，出现歧视性法规，为叛乱提供资源，促进分裂所必要的集体行动。而那些近来支持权力下放、认为权力下放可以维护国家统一的人们也提出了告诫：Brancati 认为，权力下放可以减少发生分裂与种族冲突的可能性，但是如果区域性党派过于强势，则会起到反作用。Lustick 等人也进行了多次仿真模拟，模拟结果表明多元文化国家实行权力分享可以降低分裂风险，但同时也会将少数民族动员起来。（Brancati，2006；Lustick，Miodownik 和 Eidelson，2004；经合组织（OECD），2004。

113. Crook 和 Manor，1998。

114. Schelnberger，2005；Tukahebwa，2000。

115. Crook 和 Manor，1998；Ndegwa 和 Levy，2004。

116. Grimm，2010。

117. 真相委员会是不具有司法性质的独立调查小组，设立的目的通常是证实某个国家过去严重侵犯人权或违反国际人道主义法的事实和背景。委员会成员通常得到授权开展研究、援助受害者并提出政策建议，以避免此类罪行的再次发生。国际过渡时期转型中心，2010。

118. 见 Filippini，2009。

119. 寻求真相的过程，是社会试图了解冲突或专制过程中所遭受的暴行并避免今后再次遭受不公正待遇的过程。通过寻求真相，受害者可以更多地了解他们所遭受的事件，如失踪人口的死亡，或者为什么某些人成为了暴行的对象，以此来寻求内心的平静。这个过程还包括证据保护、档案开放与维护、状态信息开放与公布，以及全面报告的撰写。通常这些工作

都由称为真相委员会的官方调查小组来完成。参见国际转型时期司法中心，2010。

120. 近年来的数字请参见 Estrada, 2010。

121. Roque 等，2010。

122. 见 Hayner, 2010；联合国人权高级专员办公室（UNOHCHR），2006。

123. 见 de Greiff, 2006。

124. 见 Mayer-Rieckh 和 de Greiff, 2007。

125. 见 Huyse 和 Salter, 2008。

126. Roque 等，2010。

127. Roque 等，2010。

128. Svensson, 2000。

129. 联合国开发计划署（UNDP），2008b。

130. 世界银行开展的一项研究显示：“一些冲突后环境中存在这样的倾向，即将立刻开展广泛的私有化列为重要的优先事项。尽管研究各国历史后可以得到不少支持将国有企业私有化列为工作重点的证据，但这并不意味着首批改革中应当进行全面而彻底的私有化”（Kreimer 等，1998，34）。

131. 横向不平等衡量的是个人之间或家庭之间的不平等，而不是群体间的不平等。它不同于“纵向”不平等，纵向不平等通常仅限于衡量群体间收入或消费的不平等。参见 Stewart, 2010。

132. Stewart, 2010。

133. Mehta 2010, 23。

134. 机构间危境教育网络（INEE），2010。

135. 机构间危境教育网络（INEE），2010。

136. Betancourt 和 Williams, 2008；Melville, 2003。

137. 1999 年全民公投后，东帝汶面临着严峻的卫生困境，基础设施毁坏严重，几乎没有受过训练的专业人员。东帝汶临时卫生局没有立即推行从上到下的卫生医疗服务改革，而是与每个行政区内国际非政府组织签订协议，着重制订合理的计划并监督实施，培训一批新的卫生工作人员。最初的工作重点是提供卫生医疗服务。第一个阶段，国际与国内的非政府组织起到了核心作用，他们独立地通过人道主义援助取得资金支持，向全国提供紧急卫生服务。第二阶段和第三阶段，东帝汶设定百天计划周期，对国内各地区的服务组合进行标准化，设立了明确的目标，注重实效，通过目标的达成建立信心、培养能力，从而形成了学习性氛围。随着时间的推移，东帝汶临时卫生局由新的卫生部所取代，后者承担着卫生系统与设施的行政管理。2001 年年底，在此架构的基础上，全部由东帝汶人组成的卫生部聘用了 800 余名卫生工作者，使全国 60% 人民能够在步行两小时的范围内即可得到基本服务，并提高了医疗设施的使用率，使人均门诊就医率达到 1.0。据估算，截至 2004 年，90% 的东帝汶人民在步行两小时范围内即可到达医疗设施，医疗设施使用率大大提高，人均门诊就医率从 0.75 提高到 2.13。2005—2006 年间暴力重袭东帝汶时，在众多国家职能部门中，卫生部及其各行政区内分支机构属于为数不多坚守阵地的部门，而且一直向流离失所者提供援助。世界银行，2002 a, 2008 h；Baird, 2010；Rohland 和 Cliffe, 2002；Tulloch 等，2003。

138. 世界银行，2008c。

139. 关于相关经济政策，参见 Rodrik, 2007；关于相关社会政策，参见 Grindle, 2010；关于相关制度建筑，参见 Andrews, 2010。

140. Christensen, 2003。

141. Banerjee 和 Duflo, 2009；Demombynes 和 Clemens, 2010。

142. 根据危地马拉国家警署搜集的凶杀率统计数据，彼藤（Peten）地区 2008 年的凶杀率为 101，2009 年这一数据为 96。世界发展报告工作组的计算。

143. 和平协定保证 1997 年内减少 1/3，从 45 000 人的基准数目缩减到 31 000 人。然而在签订协定不久后，部队报告称其军队实际成员水平在 35 000 人，因此只需要裁军 4 000 人，后来也确实实现了这一目标（军衔与档案的裁减比军官部队的裁减更为系统化）（Stanley 和 Holiday, 2002）。参见缩编过程中联合国危地马拉核査团的报告（危地马拉核査团，2003，2004）。

第6章审视了国际援助在暴力预防和恢复中所取得的成就和不足。多边、双边和非政府组织已经帮助恪尽职守的国家领导者在减缓内战方面取得了巨大的成绩。然后，施暴者在不断地调整适应着周围的环境，国际体系却未能保持同步适应，而且其方式不足以克服暴力活动的重复发生或有效甄别政治冲突和犯罪暴力活动之间的模糊边界。国际组织日益专注于寻求国内信誉风险和信托风险的最小化，而不是支持符合政治现实的最佳制度性解决办法。而且国际组织中存在重大漏洞：长期以来发展机构仅关注国家能力建设，而忽视了安全和司法公正等领域的能力建设。安全机构在这些领域中起着作用，但对国家制度建设的长期关注不足。“对创造就业机会的支持力度不足是国际制度的一个重大缺陷。”





国际社会对重建信心与改革制度的支持

外部援助的希望与危害

一般而言，在力图预防暴力活动或从暴力活动中恢复的社会里重建信心，需要领导力和国际援助的共同作用，二者缺一不可。国际体制在支持此类进程上已经取得了十分显著的成就：从哥伦比亚的有组织犯罪和帮派暴力活动到莫桑比克长期血腥的内战（见专栏 6.1），面临不同压力的社会依靠国际援助结束暴力活动、拯救生命、重建经济。第 4 章和第 5 章所述的许多从犯罪和政治暴力中恢复信心和转变制度的办法都获得了国际行动者的财政支持和技术支持。

这些成就固然重要，但却并不完整：重复暴力活动和新形式的暴力活动意味着数以千万的人仍然深陷于暴力活动、低信任、脆弱制度和持续风险的恶性循环中。本章描述了对国际体制有效响应脆弱环境和易发生暴力活动环境的能力产生影响的模式和趋势。本章的分析包括以下内容：国际社会在多个转折点预防暴力活动的行动所形成的经验教训、鼓励建立具有足够包容性的联盟、支持初期成果实

现、为体制改革提供可持续的、可预测的援助等。本章也确认了国际行动者应对双重问责困境的方法；双重问责困境是指同时受到来自援助国国内选民和利益相关者的压力和受援国国家领导和公民的压力，这种双重压力常常会降低国际援助的实际效果。

不断演进的国际体制

近几十年来，国际社会在建设国际体制和提高技能以缩减内战发生范围方面取得了重大进步。然而，国际体制的调整还无法与对冲突的分析保持同步——尤其是无法与对冲突本身的重复性和相互关联性的认识及对有组织犯罪和非法交易的挑战日益加重的认识保持同步。同时，国际援助的扩展造成了人道主义、发展、安全和政治倡议等方面活动的重叠和脱节。

在过去的 15 年中，在世界范围内，国际社会对受暴力影响国家的援助增加了。国际社会扩大了维和行动的规模。目前，参与联合国维和行动的人员数量超过了 124 000 名，这些人员来自 115 个国家。¹当前，非洲联盟拥有相当的维和能力。人们对联合国、各区域机构和民间团体行动者调



专栏 6.1 国际援助的好处：莫桑比克

暴力活动类型：内部冲突	
转型机遇：停火、和平协议、选举	主要利益相关方：政府、叛乱分子、民间团体、区域和国际合作伙伴
主要压力：社会和经济剥夺、侵犯人权、外部政治和安全干涉	制度挑战：公信力、包容性、能力限制

长达 17 年的暴力活动使约 90 万人丧失生命，约 1/4 的人口流离失所。从 1990 年 6 月到 1992 年 10 月，罗马天主教社区圣艾智德团体协助达成了一份总和平协议。最终的结果是在执政党莫桑比克解放阵线领导的莫桑比克政府和反对党莫桑比克抵抗运动之间达成了全面和平协议。结果，莫桑比克形成了复杂的法律与政治制度，为过渡到 1994 年大选提供了转型的制度和办法。在联合国莫桑比克行动强化它在该国监督和平协议的执行、支持难民安置并帮助组建国家军队之前的 7 个月真空期中，莫桑比克没有发生任何战斗，从而证明了和平协议的可持续性。联合国莫桑比克行动任务首次在联合国干预中将政治、军事、选举和人道主义因素结合在一起，并重视提高各要素间的协作。

作为停战保证人，联合国莫桑比克行动基于其为各方承认的中立性，发挥了稳定的作用并促进双方建立信任。在圣艾智德团体长达 27 个月的谈判所达成的和平协议的内容和质量也促进了联合国莫桑比克行动的作用，这次谈判设定了一系列停火保证条件，并证明了停火后促进可持续和平的关键因素。强有力的捐赠者参与和资金贡献对双方参战人员的复员工作也起到了关键作用，同时人道主义援助在总和平协议签署的几年中帮助缓解了流离失所人口当中的紧张态势。自总和平协议签署以来，莫桑比克获得了快速发展：1993 年到 2007 年之间莫桑比克国内生产总值以年均 8% 的速度增长。公民自由和政治权利也得到了提高，² 这在 1994 年、1999 年、2004 年和 2009 年的选举中得到了体现。

在转型过程中，双边和多边捐赠者做好提供大规模重建资金以支持和平协议实施的充分准备，这是非常重要的因素。据计算，20 世纪 90 年代莫桑比克平均每年约接收 5 亿美元的援助（包括人道主义援助和发展援助），这相当于它进口总额的 2/3 和政府预算的 60%。外部援助在支持私人消费和随后的提供投资资金以及强化制度等驱动莫桑比克经济发展方面起到了重要作用。³

资料来源：Quinn 2007；Dobbins 等 2005；Manning 和 Malbrough 2009；Moran 和 Pitcher 2004；Jones 2008；Cingranelli 和 Richards 2010；Brück, Fitzgerald 和 Grigsby 2000；Cadeado 和 Hamela 2009；世界银行 2005b；Hume 1994；Morozzo Della Rocca 2003；Morozzo Della Rocca 和 Riccardi 2003；Edis 1995；Alden 2001；Bartoli 2005；Walter 1997。

解行动的支持增加了。针对脆弱国家和受冲突影响国家的援助在援助总量中的比例由 1996—1998 年的 29% 上升到 2006—2008 年的 41%。然而，上述变化更多是由人道主义援助和债务减免引起的，而人道主义援助和债务减免越来越集中在脆弱国家和受冲突影响的国家中。在 1996—1998 年间，

34% 的人道主义援助和债务减免指向了脆弱国家和受冲突影响的国家，这个比例在 2006—2008 年间上升到了 75%。一旦人道主义援助和债务减免不被计算在内，1996—1998 年间向脆弱国家和受冲突影响国家提供的援助在援助总量中比例就成了 28%，在 2006—2008 年间成了 30%。⁴

有互相支持渊源的中等收入国家参与程度的不断提高，也正在从根本上改变许多地区的国际局势。过去十年间，众多行为者带来了新的能源、资源和影响力。中等收入国家和新兴高收入国家已成为脆弱的、受暴力和冲突影响的国家的重要捐赠者、投资人、外交和贸易伙伴。他们带来了额外的资源、自身经济和制度转变的经验和很强的地区联系。从中国对非洲的经济投资和贸易关系（2002年以来，预计投资额至少增加了2倍）⁵、巴西在海地维和行动中的作用、印度对阿富汗提供的发展援助、沙特阿拉伯增加其对世界粮食计划署的援助、南非、卡塔尔和阿联酋在国际斡旋中所发挥的作用中，可以看出援助的作用⁶。

人道主义、发展、安全和政治行动者与倡议也随着援助的增加而增加，这增加了问题的复杂性。2009—2010年期间，仅向阿富汗就派出了14位特使⁷。甚至安全响应也因多个行动者参与而变得复杂：2009年部署的54项维和或监督行动中有40项涉及2个及2个以上的国际或地区组织，这造成了协调、共同管理和问责方面的挑战。⁸国际非政府组织数量大大增多。根据海地计划部，2010年1月地震之后在海地的非政府组织的数量高达10 000个。同样，过去十年间国际人道主义工作者的数量在全球范围内也呈现出平均每年6%的增长，2009年人道主义工作者的数量大约是211 000位，而且人道主义资金比十年前增加了2倍。⁹

因此，尽管对改革给予了持续的政策关注和建议，目前的援助管理和更为宏观的战略合作状况比20年前还要糟糕。在阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、海地、约旦河西岸及加沙地区等备受关注的地区，战略重要性、

大量的资金和当地有限的 ability 造成了大量国际和双边援助及人道主义组织、非政府组织和承包商竞相行动的混乱局面，而且常常取代地方的方案。

目前的国际援助关注恢复而非预防

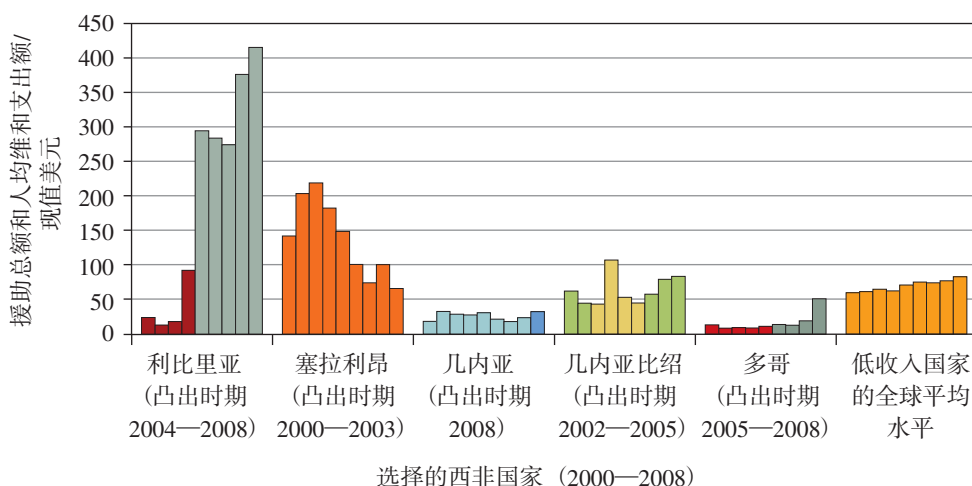
在过去的60年中，国际合作体系有了明显的改进，这证明了国际制度随环境和挑战的改变而调整其援助的能力。现在，国际体系需要再次调整：它关注政治而非社会抗议和犯罪暴力活动，它对暴力到和平的线性转变观念，它对不同领域参与者的分割，还有经合组织高收入国家数量过多导致发展政策不再反应目前的实际情况。

自“冷战”结束以来，国际援助关注的焦点一直在终止内战上。合理的原因如下：“冷战”结束之后，内战成为暴力活动的最主要形式，夺走了全球数百万人的生命并阻碍了发展中国家的发展。双边及多边组织经过了重大转型，调整行动促进内战的终止并支持重建行动，这些努力取得了重要的成功。但是，在这个过程中国际合作制度忽视了社会抗议、有组织犯罪、非法交易和跨境暴力等其他形式的冲突。

对内战的关注导致援助和安全体系优先考虑冲突后转型。正如西非的情况所表明（见图6.1），除某些例外情况外，受暴力和脆弱性影响的国家只有在冲突后才能得到特殊的关注。和竭力遏制冲突升级的国家相比较，内战结束后国家接受的援助和维和帮助的总量要高得多。当然，经历过重大冲突的国家可能亟须对基础设施等昂贵的领域进行额外投资。但是，竭力避免暴力活动的社会也有特定的需求。某些干预手段，例如国家—社会磋商会，成本不高。正如哥伦比亚捐赠者支持的制度改革和社区项目所示，针对不断加剧的暴力活动而提供有形

图 6.1 西非不平衡的国际援助——预防是冲突后的王牌措施

过去十年中，处于转型期的西非五国的援助总额和人均维和金额。2008 年“冲突后”的利比里亚收到的人均援助金额超过了 415 美元，2000—2003 年间塞拉利昂收到的平均人均援助额为 186 美元。与此相对的是，“脆弱的”几内亚、几内亚比绍和多哥接收的人均援助仅为 42 美元。



资料来源：世界发展报告工作组基于经合组织 2010 年进行的计算。

注：援助总额和维和协助总额。上文中，冲突后国家接收到更多人均援助的结果不取决于国家的大小（小国的人均接收援助金额通常更高）：利比里亚比几内亚比绍更大，塞拉利昂跟多哥大小相同。维和支出约占利比里亚总支出的 55%，约占塞拉利昂总支出的 63%。

的经济和安全协助可以起到决定性作用。此外，向冲突后国家提供的援助通常很少关注国家面临的“第二代挑战”，即重复暴力活动的风险，如危地马拉和也门所示。

国际参与者的确为非“冲突后”国家预防暴力发生的行动提供援助，但是援助的程度和性质随暴力类型的不同和国家的不同而存在很大的差异。国际外交家和安全行动者较少参与暴力犯罪事件中；联合国和平建设委员会在几内亚比绍的行动是一个例外。双边反恐和反暴力行动提供了行动支持，但很少进一步发展为对政治对话和发展项目的支持。据笔者所知，没有双边或多边组织明确制定政策，对面临犯罪暴力或社会抗议升级的国家提供援助。

最初设计外交、国防和发展等应对暴力活动的国际工具时，并没有遵

循相辅相成的方式。人们早就认识到了国际制度的这个弱点，而且，应对暴力冲突和促进经济发展都需要更深入地理解政治、安全和发展之间的紧密联系，这已是一项日渐得到认可的国际政策共识。¹⁰ 目前已经出现联合国“综合特派团”¹¹ 和各种双边和区域“整体政府”¹² 和“整体系统”¹³ 倡议，以处理发展、外交和安全战略和行动逐渐融合的挑战。¹⁴

然而不同学科具有不同的目标、计划时间框架、决策流程、资金流和风险计算方式。当捐赠国的每个机构均通过本国的同人开展工作时，它们也能带来复杂性，致使难以设定国家优先目标。¹⁵ 整体系统实体也经常将处理有组织犯罪和非法交易问题的部委排除在外。而且大多数的国际行动者都没有明确的流程以确保整体政府的方案在代表它们的多边组织中得以

实施,从而使同一受援国给国际金融机构和联合国体系内不同组织部分提供了不同的优先行动信号。

一些政府已经在整合整体政府战略设计和资源配置方面取得进展。澳大利亚政府在所罗门群岛设立的真实跨政府机构(区域援助所罗门特派团)也许是发展最完备的整体系统;显而易见,它依赖总理亲自参与及总理办公室来推动由澳大利亚国防部、财政部、司法部、联邦警察、外交部以及其他机构深层介入的澳大利亚海外援助计划。¹⁶加拿大稳定与重建特别工作组于近期最终制定了一份跨部门指南,根据该指南,在就加拿大是否应该介入某一特定高风险事件提出建议之前,必须由国防部、外交部和发展部(及其他任何相关部门)对事件进行联合评估。荷兰外交部批准了一项关于所属安全部门改革工作的方案,该方案继续将资源和战略设计的问题分离开来,以避免某项行动受到官方发展援助合法性问题的阻碍,许多时候正是官方发展援助合法性问题阻碍了行动的实施。英国国际发展部下属的稳定机构与美国重建和稳定协调办公室设有跨机构发展评估和计划框架,以鼓励联合行动,其中包括在阿富汗、海地、苏丹进行的双边干预行动,¹⁷此外英国的《多边机构评论》还对为脆弱国家和地区提供的多边援助进行评估。

重建信心

国际行动者已支持或促进建立“具有足够包容性”的联盟;帮助目标国在广泛的职能领域内发展领导力;采取第三方调解和预防暴力的行动;支持建立承诺机制;并且在具有建设性的动力不能将国家领导人凝聚在一起时对其实施制裁。国际行动者也促成了早期成果的实现(见第4章国际

社会对国家行动的支持)。但是国际干预并非总是能足够快速、足够灵活或者足够有针对性地满足当地政治情况的需要,从而无法总是有效地支持初期重建信心的行动。¹⁸

支持建立具有足够包容性的联盟

在具有不同特点并面临不同压力的不同案例中,国际行动者可以采用一系列工具创造形成联盟的激励因素,从而避免暴力活动的发生。这些工具包括

- **提供局势恶化的证据。**比如在21世纪早期,多哥和津巴布韦的外交人员和国际行动者之间的沟通就对国家间差距拉大给予关注,这些国家曾经是区域社会经济建设的领先者,但在脆弱时期被邻国甩在了后面。

- **凸显不作为的潜在负面后果。**在2000年秋季,以色列、巴勒斯坦之间再度爆发冲突之后,世界银行在联合国及其他捐赠者的协助下,完成了一系列针对以色列安全措施和巴勒斯坦社会经济发展状况之间关系的报告。上述机构正是在这些报告分析的基础上和2005年以色列撤出加沙地带的背景下,重新启动了双边磋商。

- **联合发出政府有必要应对危机局面的信号。**2008年“纳吉斯”台风袭击缅甸时,政府最初拒绝接受国际援助。依托联合国、世界银行和亚洲发展银行的技术支持,东南亚国家联盟的斡旋和联合国秘书长的到访促使缅甸改变了政策,敞开边境接受大规模的人道主义援助。与印度和印度尼西亚曾参与过自然灾害应对的政治和技术领导者之间的南南交流促进了对话的开展。

避免暴力活动或最小化暴力活动损失的行动可以给国际社会节省大量的潜在成本。根据1997年卡耐基委员

会针对预防致命性冲突的报告，20 世纪 90 年代国际上七次主要的冲突后干预行动约耗费了 2 000 亿美元的总成本，而预防冲突发生的行动只需耗费 700 亿美元。¹⁹ 一份针对六个案例的更近期研究结论表明，即使预留出成本和收益估算错误的额度，每个案例避免暴力活动的行动都是有成本效率的：每一美元预防成本将为国际社会节省 4.1 美元。²⁰ 巴西的珍爱生命计划每阻止一人被杀就相当于节约了 82 000 美元。²¹ 然而，由于在特定情况下预防性行动的成功几率未知，也由于预防性行动通常需要承担外交风险，因此要调动政治和经济支持资源仍然困难重重。比如，尽管成功的预防性行动可以带来很高的投资收益，联合国政治事务部在为其特使筹措旅行经费时常常面临着困难。

外部斡旋已经帮助建立合作性联盟，从而推动暴力的预防工作和暴力后恢复的工作。外部斡旋具有经济性。斡旋在一系列案例中发挥了重要作用，例如西非国家经济共同体在西非的斡旋活动（见专题 6），联合国对阿富汗波昂协议的推动作用，挪威在苏丹的促进作用，以及非政府组织的努力（例如危机管理倡议和印度尼西亚亚齐的人道主义对话中心）。

我们很难将某种成果归功于斡旋；也很难展示如果没有斡旋，事情将如何发展；但是我们确实知道它成本不高。根据联合国政治事务部的估计²²，“轻度斡旋”的启动预算是 33 万美元，而“重大斡旋”的启动预算则是 110 万美元。²³ 但是，为管理转型而进行的斡旋行动倾向于忽视经济因素，从而受到能力和人员的限制（见专栏 6.2）。由于斡旋主要通过外交机制进行，现在几乎没有为困难重重的转型中国家提供综合性政治斡

旋和经济诊断的援助案例。令人遗憾的是，这种问题基本上得不到处理。²⁴ 世界银行对波斯尼亚和黑塞哥维那的戴顿谈判、关于科索沃最终地位的磋商，以及《巴以当局关于行动和准入的协定》的签署所给予的支持属于例外。²⁵

在和平谈判的过程中，国际斡旋者常常通过鼓励或敦促达成包括重要少数派权益、人权条款以及早期政治参与等内容的协议，建立具有足够包容性的联盟。随着针对内部冲突和暴力活动的第三方促进和斡旋活动的发展，人们越来越重视将核心人权规定纳入和平协议。1999 年，联合国正式出台指南，反对支持含有赦免战争罪犯条款的协定。²⁶ 同样，外部行动者也在敦促将民主化进程或其他形式的问责机制和话语机制作为解决冲突的常规组成部分。自“冷战”结束后，联合国安理会授权的 54 项行动中，大部分都包括了这样的条款。²⁷ 在初期协议中包括此类规定可以为建立具有包容性的社会经济战略提供动力。

然而，国际援助时常在“足够包容”和“不够包容”之间摇摆不定。某些磋商进程面临着平等对待所有政治群体并且赋予每个人席位的压力：1999 年在东帝汶，国际行动者告诉帝汶抵抗全国委员会，尽管在它的旗帜下 80% 的帝汶人已经投票表示愿意独立，它也只是所有政治群体中的一个。国际行动者还敦促国家当局不与被联合国、区域组织，或双边捐赠者列为恐怖组织的群体进行对话，即使这些群体在国内拥有可观的拥护者。因此，一旦国家当局选择了另一条道路，国际行动者就会撤回援助。

尽管有联合国安理会第 1325 号决议和第 1960 号决议，女性仍然常常被排除在建立联盟的国际行动之外。²⁸

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 6.2 长期斡旋投资作为具有成本效益的预防和响应暴力活动的方式

马丁·格里菲斯 (Martin Griffiths)，人道主义对话中心前主任；世界银行发展报告顾问委员会委员。

正如常常观察到的，如今大多数的冲突都发生在国家内部而非国家之间。针对这些冲突的预防性斡旋活动却很少。而且斡旋的时间也很短暂。这部分是因为斡旋仍然被视为干涉其他国内政的行为，部分是因为国内斡旋者和具有必要外交智慧和外交技巧的国际斡旋者十分有限。斡旋被视为万不得已时才会启用的方法，只有当依靠武力取胜无望和当非国家武装集团获得了公信力和一定国际承认的时候，斡旋才被视为是可以接受的方式。

然而，关于斡旋的历史记录因地区而异。非洲的斡旋传统一向活跃，斡旋行动一般由非洲大陆国家前资深政治家领导，并得到非盟和平与安全委员会的协助，而且该委员会日益要求其成员国在达成广泛共识的基础上承担其政治责任。亚洲的情况非常不同。斡旋，尤其是邻国斡旋极为罕见。因此和非洲相比较，亚洲的区域机制比较落后，这并不令人吃惊。进一步比较，欧洲接受第三方斡旋，但这种第三方斡旋通常由个人或国际非政府组织进行。

斡旋者的特点加剧了斡旋的困难。总体来说，斡旋者由现任高级军事将领或前资深政治家和政府官员担任。这个群体的人数非常有限，并且愿意接

受从事具有不确定性的斡旋活动的人通常又是非常繁忙之人。斡旋者主要是男性，女性斡旋者非常少见；但这种性别比例失衡并不对斡旋的结果质量产生影响。

另一种降低斡旋成效的因素完全是人为因素：许多斡旋者不喜欢参与协议签署后执行阶段的行动，因为这将延长他们的工作时间，而且通常比较混乱和复杂。一个引人注目的反例是 2008 年非盟委员会在肯尼亚的斡旋行动，前联合国秘书长科菲·安南在这次行动中做了 41 天的“和平的囚犯”——他全程参与了连续 41 天的谈判。那 41 天的不懈努力被视为对标准斡旋活动本质的前无古人的行动语言。

旨在实现长期和平的协议必须解决所有与社会转型相关的问题，即使不能马上处理这些问题。因此，政治协议是实现和平的必要条件，而不是充分条件。然而当前斡旋方式的缺点使得不可能在谈判过程中综合、深入地讨论这些问题。因此，难以解决的问题一般被搁置到日后解决。所以，由才华横溢的斡旋者短暂参与达成的和平协议在执行过程中因艰巨的考验而失败，并不是偶然的事情。

在谈判中，女性能提出许多新问题，这些问题不仅仅是性别相关的问题，而且也包括如何分享权力、处理安全问题、促进人权等方面的不同视角。²⁹ 根据联合国妇女发展基金，2000 年以来，女性谈判者在和平进程官方代表团总人数中的比例不到 7%。此外，在全球范围内，女性仅占维和人员总数的 2.3%。³⁰ 在支持和平的行动中情况也大同小异，2003 年年底，女性仅占全部专职文职人员的 25%，占全部民警的 4%。³¹

尽管面临着众多挑战，国际政治

行动者和国际发展行动者已经展示出了他们在脆弱的转型时期有效支持预防暴力发生的能力。捐赠者为各种针对脆弱国家和受冲突影响国家的干预活动提供资助，以支持建设领导力和提高合作能力、³² 联盟建设，以及国家和地区的战略发展。2006 年，经过一段不断加剧的政治紧张局势之后，圭亚那首次进行了无暴力的选举。³³ 社会凝聚力方案做出了重大贡献。该方案是由联合国开发计划署和联合国政治事务部联合发起的国家倡议，包括国家对话、有助于缓和社区间紧张

专栏 6.3 避免冲突升级：2003—2004 年间加纳的对话和妥协

暴力活动类型：政治、地方和群体内冲突	
转型机遇：在关键性国家大选之前采取预防性行动，从而实现和谈	主要利益相关方：地方和国家政府、氏族、警察、民间社团、反对党、国际组织
主要压力：与政治竞争相关的种族竞争	制度挑战：正式和非正式治理制度的能力和合法性

加纳被视为撒哈拉以南非洲最稳定的国家之一，但它也经历过地方或社区暴力活动的困扰；一项近期研究显示，1994—2002 年期间，加纳发生的低层次冲突超过了 200 起。在达戈巴（Dagbon）族首领安达尼（Andani）氏族首领及 40 名追随者被敌对的阿布杜（Abudu）族杀害后，围绕着 2002 年新达戈巴酋长继位一事可能爆发严重的暴力冲突。这具有国家意义：加纳的副总统是达戈巴人，而主要的反对党已经从竞争酋长之位的部族里挑选了一名副总统候选人。因此中央政府在下次竞选之前需要化解民族紧张局势。达戈巴王国宣布进入紧急状态，并建立了调查委员会。但是该委员会未能解决问题：它的报告遭到了冲突双方的拒绝。

加纳政府向联合国寻求帮助以便在青年人、妇女和劳动者领袖和国家机构（包括警察）中实现对话。最终双方达成了妥协，内容包括为遇难领袖安达尼举行国葬并提名一名安达尼摄政王候选人。一张双方认可的“路线图”赋予双方未来从本氏族内产生继承人的机会。在诸多酋长和警察的合作下，2004 年国家大选得以和平举行。

在这次对话的基础上，加纳内政部在联合国开发计划署和联合国政治事务部的支持下建立了由区、地区和国家委员会组成的国家和平体系，各级委员会将在各地区享有声望、政治中立的加纳人集中在一起，为开展社区对话和在分歧问题上达成共识提供了平台。各级委员会也发挥着早期预警机制的作用，国家官员借此及早发现问题。目前，国家政府已在内政部中成立支持和平建设机构，负责协调国家、地区和区政府机构的暴力预防行动，并为政府和非政府行动者的能力建设提供引导和支持。

资料来源：Ojielo 2007；GhanaWeb 2006；联合国政治事务部（UNDPa）2010 a。

局势的地方调解人网络和政党间协议。在布隆迪，世界银行等机构为当地领导者提供了经济支持，帮助树立了转型期经济重建的前景，而且，该项目进一步延伸至军队和叛乱活动指挥者，从而为即将到来的停火做好了准备。³⁴ 另一种类型的计划是支持一国建立预防冲突和降低风险的制度性基础设施（见专栏 6.3）。

承诺机制

国际行动者还提供了持续性的监

督和实施保障，即第 4 章所描述的承诺机制。³⁵ 在“后冷战”时代，它们最重要的作用在于当信任度低时帮助实施冲突的解决方案。通过方案实施进行监控和提供可靠的信息，外界力量可以起到稳定政党并重建信心的作用，从而实现目的。外部力量也可以通过部署军队为避免冲突再次发生提供物质安全保障。³⁶ 跨国研究再三显示，拥有第三方保障的和平方案比没有第三方保障的和平方案更加稳定。³⁷ 同样，国际货币基金组织和世界银行

专栏 6.4 国际国内制度合作——危地马拉反免罚国际委员会

暴力活动类型：内战遗留问题、日趋严重的犯罪和帮派暴力活动、非法交易	
转型机遇：日趋严重的危机、适度的改革空间	主要利益相关方：政府、反对党、受害者、帮派、国际毒品网络、公民、区域伙伴、更广泛的国际伙伴
主要压力：毒品走私导致外部压力升级、暴力受害者和边缘化群体所认为的不公正和免罚	制度挑战：正式和非正式治理制度的能力和合法性

为打击腐败和犯罪活动，2007 年，危地马拉与联合国签署协议创建了反免罚国际委员会，该委员会以其西班牙语缩写 CICIG 闻名。它的使命是“支持、强化和协助危地马拉负责调查和起诉被指控为与非法安全武装和秘密安全组织有联系的犯罪活动的国家机构”。⁴¹ 这是鲜见的为帮助一国处理帮派和犯罪暴力问题而实行的国际承诺机制之一。

在经过了 36 年的内战之后，危地马拉面临着与帮派暴力活动和警察及司法腐败相关的持续的、不断升级的压力，危地马拉反免罚国际委员会响应了这一现实。研究表明，危地马拉内战结束时复员士兵无法重新融入社会的遗留问题导致了现在犯罪暴力和帮派活动猖獗的局面。

危地马拉反免罚国际委员会依托于国际和地方调查专门技能，并且将案件提交给危地马拉国内司法系统的检察官。公诉人办公室成立了专门的反免罚国际委员会特别检察官办公室，此外反免罚国际委员会也为国家警察、内政部和公诉人提供技术协助和能力建设支持。⁴² 截至 2010 年 3 月，反免罚国际委员会提起了 1 544 起公诉并逮捕了 135 人，其中包括被指控为贪污公款的前总统阿方索·波蒂佑（Alfonso Portillo）。

反免罚国际委员会是对高外部压力和低内部能力双重挑战的创新性响应办法。然而，虽然反免罚国际委员会在危地马拉取得了成功，但它还不能控制更大区域内的有组织犯罪和非法交易活动。

资料来源：危地马拉反免罚国际委员会（CICIG）2009；Férrnandez 2010；Donovan 2008；经济学家 2010；联合国（UN）2006a；联合国大会 2009a；Hudson 2010。

的项目，包括那些不涉及资金援助而只认可其良好财政运作的项目，有助于政府使投资人和公民确信它对财政责任和廉洁政府的承诺。在非政府行动者中，采掘业透明度倡议³⁸和新自然资源宪章³⁹通过与民间社团、私有部门和政府合作，成功设定了负责任地使用某些自然资源的新标准。遵守这些标准和汇报要求也可以发挥承诺机制的作用。

将国际国内能力结合在一起的承诺机制可以引导经济恢复和司法进步

的进程。由于将国际保证的力量和国内制度建设的因素结合在一起，这样的承诺机制尤其具有吸引力。利比里亚的治理和经济管理援助方案⁴⁰（见第 4 章）展现了国际—国内协作机制在经济领域的效果，而危地马拉反免罚国际委员会则展现了该机制在司法领域的效果（见专栏 6.4）。

在国内行动者迟迟不愿采取有效措施避免爆发新一轮暴力活动的极端情况下，国际行动者可能会威胁采取一系列制裁措施。⁴³ 尽管制裁经常被

视为迫使目标国做出政治改变的重要措施（例如，促进了南非种族隔离制度的终止），但是它的因果效应仍存在着争议。⁴⁴ 批评者引用人道主义的负面效果和为独裁政府敛财的非法经济来证明这一点。⁴⁵ 过去 20 年间，人们力图通过使用“针对性”制裁（如对领导人个人和群体进行经济和出行限制）手段降低上述不利效果。⁴⁶ 比如，在津巴布韦无力应对经济衰退并且压制政治紧张局势时，欧盟对其领导人的出行进行限制。

但国际和区域规范（以及认可和制裁机制）并不总是完全一致的。一些区域制定了承认负责的国家领导的规范和原则。非洲联盟和美洲国家组织不合宪政府变动、尤其是军事政变制定了规范。⁴⁷ 但即使某地区具有很强的基于原则的标准，国际机制也不是总能强制实施这样的标准。例如，在非洲联盟对其成员国实施制裁后，没有非区域双边伙伴、联合国和国际金融机构之间的国际合作进行结构性磋商。⁴⁸

最初达成协议的领导集团要建立信心，必须迅速取得成果；而及时的国际协助可以支持这些努力。对建立信心的快速援助可以表现为很多形式（见第 4 章）。正如第 4 章和第 5 章所述倡议所明确表示的，合理设计的项目可以实现早期成果。然而，针对优先发展任务的援助进展十分缓慢，当切合实际的最佳需求不符合正常捐赠流程时尤其如此（见专栏 6.5）。人道主义行动者和发展行动者共同参与计划制订是弥补差距的关键要素。

作为国际体系快速救援的主要工具，人道主义援助可以起到拯救生命和稳定局势的重要作用。有证据表明“间接死亡”（在暴力环境中由疾病和营养不良导致的死亡）人数下降的

速度快于战争引起的直接死亡的下降速度。这部分证明了人道主义援助的效果在提升，但是仅靠人道主义援助还无法满足政治、安全和发展的优先需求。⁴⁹

正如国内社会要求捐赠者展示成果的压力在增加一样，将品牌作为交流工具的呼吁也在增加。比如，美国国际开发署的政策规定，所有由开发署资助的项目和物资都必须打上它的标识。当然这一政策也具有灵活性：必要时也可以加上伙伴国家或其部委的标志，而当有迹象表明项目的中立性受到损害时也可能不使用任何标志。⁵⁰ 其他捐赠者，例如欧盟委员会，也有类似的做法。⁵¹ 如果国民看到所有的援助都印有国际机构的标志，那么国民对本国改革者和制度将国家带出暴力困境的信心可能会降低。在某些情况下，“联合标识”可以在保留捐赠者痕迹的同时增进本国制度的合法性，例如在对印度尼西亚亚齐的援助中，就采用了印度尼西亚政府和捐赠者的“联合标识”。

当人道主义援助期限延长时，它将面临两难的困境：人道主义援助基本上不通过受援国国家制度来实施，因而它可能削弱该国的制度能力。但是，同时肩负人道主义和发展任务的国际机构和非政府组织可以将救援与早期成果和制度转型连接起来。例如，联合国儿童基金一直致力于培养目标国和地区行动者保护弱势群体的能力。最成功的活动是能同时支持个体（比如教师）、提高组织能力（比如学校管理结构）和提高国家及民间社团能力的活动。在斯里兰卡，联合国儿童基金与斯里兰卡教育部及社区联合行动，采用了一种儿童友好型学校的方法，即使在受冲突影响的地区也实行该方法，在提高学生和教师出勤率的同时

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 6.5 快速行动？加纳帮助恢复利比里亚的电力供应

埃伦·约翰逊·瑟利夫 (H. E. Ellen Johnson Sirleaf)，利比里亚总统；世界发展报告顾问委员会委员。

2005 年利比里亚选举之后，新政府宣布实行一项百日计划，其内容包括恢复首都部分地区的电力供应以重建人们对国家的信心并启动经济复苏活动和基本服务。在西非国家经济共同体的帮助下，利比里亚政府向一系列捐赠者寻求帮助，这是由于新政府缺乏资源和实施计划的制度能力。包括联合国、世界银行、非洲发展银行、欧盟和美国国际开发署在内的传统捐赠者，在常规体制下无一能在预定时间内向利比里亚提供计划所需的发电机组。利比里亚政府最终从加纳政府处获得了援助，加纳提供给利比里亚的两组发电机组有助于恢复部分城市地区的电力供应。

利比里亚的经历凸显了两大教训。第一，国家政府需要就迅速取得成果和向当地居民展示进步的现实可能与国际伙伴开展早期磋商。第二，现有捐赠者体制僵硬，成为阻碍它们快速提供某种援助的

因素。事实上，欧盟、美国国际开发署和世界银行能够在 100 天内为电力系统重建提供其他类型的援助（如燃料、输电线重建等），但它们的援助项目无法涵盖发电机组。

我们的确需要重新思考现行的政策和程序，并修改我所谓的“墨守流程主义”，从而为处于危机中的国家提供方便。另一个切中肯綮的例证是在利比里亚重建两条主干道的工程。世界银行及其他捐赠者对此项工程做出了承诺。但是，一项新的流程将要被启用，而新的流程要求达成多年建设和维护的安排。这是创新型新流程的典范，但这项新流程要求执行前进行长时间的准备。世界银行同意在更加灵活的流程下先建设一条道路，这对利比里亚十分有利，但是根据新流程另一条道路很可能延迟两年开工。这个例证既明确展示了“墨守流程主义”的问题，又指明了更加灵活的思考方式的可能性。

降低了辍学率。同样，世界粮食计划署也提高了在当地采购粮食的数量，从而支持提高该国的农业生产能力。

人们早已认识到人道主义和发展援助之间的潜在差距。⁵² 如上述例证所示，肩负人道主义和发展任务的联合国机构和国际非政府组织在转型初期的关键时期可以大有作为，在提供快速援助的同时关注长期制度建设。另一个例子是东帝汶卫生部门的恢复过程：当地政府依靠人道主义非政府组织的能力快速地提供亟须的服务，而这种快速服务是逐渐将管理和服务提供转移给国家制度的计划的组成部分（见第 5 章和第 8 章）。⁵³

即使公民安全被公认为优先事项，响应仍然可能很缓慢。2005 年，联合国驻苏丹特派团部队用了九个多月的

时间才部署了 3 600 名士兵，只达到应有水平的 40%。联合国维和行动部队用了 12 个月的时间才部署了联合国驻刚果民主共和国特派团所要求部署的部队数量。⁵⁴ 克服困难并快速地雇用和招募人员可以大大改善联合国和区域组织及时部署维和行动以抵制暴力的能力。2010 年春实施的联合国全球援助一揽子计划朝着这个方向迈出了重要的一步。

类似的拖延已经对双边安全合作产生了影响。2008 年到 2010 年之间，美国承诺为梅里达倡议提供 16 亿美元的资金。梅里达倡议旨在为墨西哥和中美洲国家的执法工作提供支持。而截至 2010 年 6 月，仅有 9% 的经费得到了使用。⁵⁵

近年来，全球和平与国家建设资

金也有所增加，以弥补对转变国家经济援助的资金缺口。例如，联合国建设和平基金在连接人道主义与转变发展阶段中发挥了促进作用，世界银行国家与和平建设基金能够调动技术和经济资源并通过长期发展计划促进援助的连续性。⁵⁶以尼泊尔为例，联合国建设和平基金提供了 220 万美元的资金，用于促进未成年士兵的退伍和改造、停火后征兵工作以及让妇女重归平民生活。地处全国最偏僻地区的七个主要兵营的遣散过程得以在四周内完成；随后，挪威和英国政府又投资对重新融合努力予以支持。⁵⁷

近年出现了旨在为受冲突影响国家设定目标、优先资助项目和进程指标的国内国际战略发展合作工具。尽管这些工具通常关注早期成果，它们也包括支持制度转型的办法。这些工具包括冲突后需求评估⁵⁸、国际协定及战略性和平建设框架等一系列方法。⁵⁹这些工具一旦得到有效实施，就可以激励国际国内利益相关者支持实施各方同意的、有效协调的优先行动计划，而冲突的根本原因极易受到该计划的影响。

实践中，总体来说计划和评估工具的作用仍未发挥到极致。在已经认识到的缺陷中，经济、安全、人道主义和政治项目欠缺实际的整合即是其中之一——因此对经济和技术发展问题的关注就势必削弱对政治和安全问题的关注，甚至导致对转型期司法公正的完全忽略。⁶⁰一些双边政府（如英国和美国⁶¹）已将整合了外交、发展和安全评估工具，但却很少跟其他国际评估及计划进程进行协调，更为严重的是，它与国内评估及计划过程的协调也很少。仅在格鲁吉亚和利比里亚这两个冲突后需求评估的案例中，人道主义和发展合作伙伴才实现了对

人道主义呼吁和需求评估过程的全面协调，以确保人道主义和转型发展行动的一致性并推动人道主义援助持续响应发展援助。⁶²

国际评估和计划流程已经显示，国内行动者的参与和与战略发展进程相联系产生了复杂的结果。它们通常是按照冲突到冲突后阶段分散的一次性转型而设定的，但却忽略了这个过程需要经过多次转变。它们也经常忽视安全和司法部门。尽管它们可以适应一系列情况，但却很少被用于预防暴力活动或分析相互联系的跨边境暴力形式（如有组织犯罪和非法交易），它们也很少关注外部压力。⁶³

初期转型阶段的国际计划流程已经得到推广。⁶⁴在 2008 年到 2010 年期间，除自己的减贫战略外，布隆迪还实施了 13 项国际或国际国内合作战略和计划，这些计划和战略具有不同的时间框架和不同的优先事项。⁶⁵在某些国家，对政府计划的强力支持以及和捐赠者就成果进行的密切对话能将这种风险降到最低。2001—2002 年东帝汶转变的基准点和 2002 年利比里亚以成果为重点的转型框架均采用了简单的矩阵计划形式，以从政府和捐赠者那里获得预期的结果。⁶⁶这些计划有“双重协议”的效果（该想法首先由阿什拉夫贾尼和克莱尔洛克哈特提出）。⁶⁷双重协议以简单的形式描述政府希望向公民提供的成果，并可用于促进在脆弱制度环境下的跨政府行动。设计双重协议时，可以明确捐赠者的承诺，并监管这些承诺是否被实现。实际上，在受援国中，关于资金如何分配和用于何种活动的捐赠者报告机制通常十分薄弱，致使国内改革者汇报公共承诺实现状况的努力更加复杂。⁶⁸

专栏 6.6 阿迦汗发展网络：地方知识、长期持续和切合现实的期望

数十年以来，阿迦汗发展网络支持着北阿富汗、北巴基斯坦和东塔吉克斯坦的地方发展计划——这些地方在地理和经济上被孤立，在环境上被边缘化，并具有种族关系紧张的特征。阿迦汗发展网络（AKDN）在自助的传统下诞生，并以“促进具有长期效果和未来可持续性的改革”为目标。⁶⁹在阿富汗、塔吉克斯坦和巴基斯坦，阿迦汗发展网络坚持它与地方、地区和国家政府签署的协议、合同和协定中的承诺。它建立了差异化的捐赠者基础，包括了当地、国家和国际的捐赠；对地方管理和执行能力建设进行大规模投资；设计了即使在捐赠者失去兴趣后仍可以由地方伙伴和机构继续维持的措施和服务；并对区域和项目的扩大持谨慎态度，除非这种扩展符合地方需求、优先事项并得到妥善准备。⁷⁰一般而言，阿迦汗发展网络的参与时间超过 20 年。

在与社区、地方机构和政府机构密切合作的前提下，阿迦汗发展网络的发展方式建立在信任的基础上，这种信任是通过向这些地区 and 人民做出长期承诺取得的。这种承诺也体现在它的成员中：约 95% 的成员是这些国家和地区的居民或多年致力于社区进步的侨民。

资料来源：阿迦汗发展网络 2003，2010；法国开发署等 2005；增长与发展委员会 2008。

支持制度转型

支撑制度成功转型的国际援助基本要素是时间和耐心，适应地方政治环境的最佳方法，支持安全、司法和就业等领域关键制度改革的能力。国际社会关于支持这些基本要素的跟踪记录毁誉不一。

时间和耐心

支持长期制度转型，国际援助至少需要延续 15 年。一段时间以来，一些国际非政府组织已经理解了持续性的重要性（见专栏 6.6），双边和多边捐赠者已经开始采取更加长期性的框架。比如，英国国际发展部的 10 年合作协议，近期荷兰与布隆迪所达成的为其 10 年安全领域改革计划协议，世界银行向冲突后国家提供的 10 年特别援助。但是，大部分战略捐赠和资助框架的期限都只有三年到五年，许多项目的生命周期甚至更短。根本性改革几乎不可能在如此短的时间内实现，

因此在战略或项目结束后它们不得不再次举行磋商。

长期的安全承诺也十分少见。大部分维和行动持续两年到六年，这可以理解。长期驻留受援国，成本十分高昂，而且不被社区和国家所欢迎。的确有联合国维和部队在目标国驻扎了数十年的情况——例如驻印度和巴基斯坦联合国军事观察团（自 1949 年以来）和驻塞浦路斯的联合国维和部队（自 1964 年以来）——但这些部队的规模和职责范围都较小。超越地平线的部队或长期安全承诺可以取代过短和过长的军事部署。但采用这种手段提供长期安全支持的行动却很少见。欧盟驻刚果部队是一个例外，在 2006 年刚果国内选举时期，它为联合国驻刚果民主共和国特派团提供快速的战略性支持。⁷¹

虽然制度建设需要持续的支持，援助的波动性仍是一个主要问题，在脆弱的国家尤其如此。实践者早就指

出,捐赠援助的波动性导致预算和财政赤字的不稳定性,为提高受援国合理计划支出的政府能力,就需要可预见的援助。⁷² 由于被打断的改革被逆转的可能性很高,不安全的环境尤其需要稳定的援助。然而,和其他发展中国家相比,针对脆弱国家和受冲突影响国家的援助显得更加波动,其波动程度超过制度更为完善国家的两倍,而波动造成的效率成本也更大(见专栏 6.7)。一项近期研究表明,官方发展援助的波动对脆弱国家造成的影响比对强大国家造成的影响要大两倍以上(GDP 的 2.54% 比 1.19%)。⁷³ 这些估计表明 30%~50% 的波动性是由捐赠者造成的,与受援国发生的事件或行动无关。采用哈拉斯的方法论和保守的假设,捐赠者波动降低 30% 将可以为每个脆弱国家和受冲突影响的国家带来每年 2 700 万~3 900 万美元的价值。⁷⁴

项目期限短、规模小进一步加剧了问题。虽然国际开发协会(世界银行的“贫穷基金”)的中等项目额度是 2 270 万美元,但是某些双边捐赠的额度仅有 116 000 美元到 65 000 万美元。⁷⁵ 根据欧洲委员会的研究,柬埔寨 63% 的捐赠项目期限短于三年,超过三分之一的项目期限短于一年。⁷⁶ 一项莫桑比克援助伙伴绩效评估表明,虽然援助项目的数量有所增加,但绝大多数的项目期限仍只有两年。⁷⁷ 根据制度转型所需的时间框架,即使以最快的速度进行,较长的项目周期非常重要。

国际社会对形式的重视超过对实际功效的重视。⁷⁸ 例如,在建立的第一年,伊拉克临时管理当局颁布了 100 多项单独的法规和命令,涉及安全、经济、管理等领域。尽管国际法规起草者力图在复杂和波动的环境中即兴发挥作用,但他们对阿拉伯民族、

地方社会政治现实、伊拉克宏观法律原则缺乏了解,这削弱了他们的努力。正如美国伊拉克重建特别监察长所说,“临时管理局——以及支持它的美国政府机构——对伊拉克文化及伊拉克内外各群体之间复杂的政治关系缺乏了解”。⁷⁹

针对脆弱局势中普遍存在的能力缺陷问题,国际社会的一般响应是技术援助。由于受到短期合同的约束和面临着提交报告的压力,技术顾问常常强调嫁接其他国家的最佳实践方案,这通常阻碍他们探索针对具体国家的、合适的最佳方案。在脆弱国家,技术援助在转折期可以发挥最佳作用,此时国家领导者和改革者会寻求特定领域的帮助。⁸⁰ 脆弱局面下有效的技术援助特性早已得到确认。⁸¹ 然而,尽管人们普遍了解良好设计的要素,但技术援助仍未妥善准备或得到有效执行。批评意见如下:

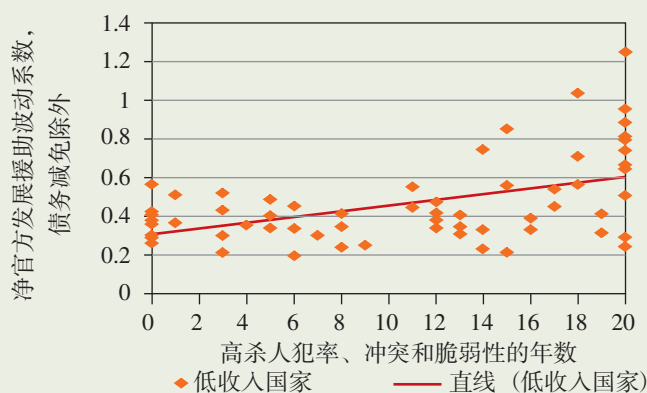
- 向阿富汗提供的援助中,有四分之一为技术援助,旨在支持政府能力建设并将影响降低到最低。⁸²
- 科索沃每收到 1 美元的援助,其中就有 80 美分是技术援助,但这并未形成政府制度的长期能力。⁸³
- 尽管只有五家捐赠者参与了 2007 年在塞拉利昂的技术合作,仅有 22% 的援助资金为该项目协调使用。⁸⁴
- 捐赠者技术援助服务比其他可用的援助成本高出 11%~30%。⁸⁵

双边及区域行动者⁸⁶所拥有的可随时派遣到受暴力影响国家的专家名单形成了民间爆发能力。⁸⁷ 但是,正如“常规”技术援助那样,大量侨居人员很难帮助受暴力影响国家建立可持续发展的能力,在侨居人员不了解当地情况且留存时间较短时尤其如此。最近,联合国民间能力独立评估也得出了类似结论,强调国有制和伙伴关系

专栏 6.7 间歇式援助：所选脆弱国家的波动性

在过去 20 年里，较长时期内受到脆弱、暴力和冲突困扰的国家在接受援助时波动性也更大。图 A 显示，1990 年以来发生较多暴力活动的国家的净官方发展援助（ODA）的波动系数（CV）也更高，净官方发展援助不包含债务减免。这种关系不遵循上升倾向的直线，且具有统计上的显著性，它表明，一个被暴力活动困扰 20 年的国家所接受援助的波动性平均是一个未受暴力活动困扰的国家所接受援助的波动性的两倍。对所有政府而言，收入波动将造成较大的成本，当这些国家处在脆弱局势之下时尤其如此，这是因为这种波动可能暂停改革努力并扰乱制度建设。

图 A 受到暴力活动困扰的国家面临的援助波动性更高

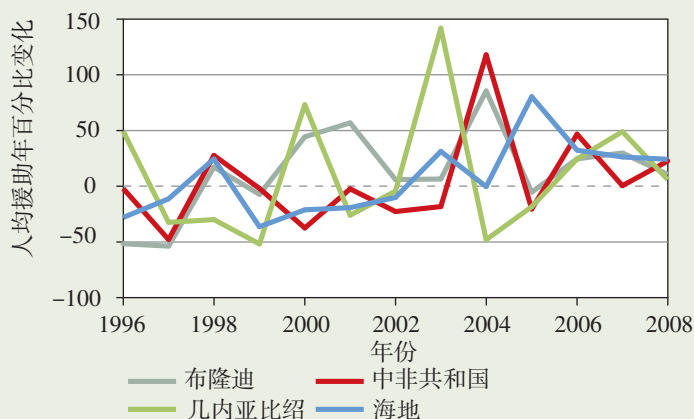


资料来源：世界发展报告工作组基于经合组织（OECD）2010d 的计算。

这种波动性展现在图 B 中——向布隆迪、中非、几内亚比绍和海地提供的援助在某年下降 20% 或 30%，而在第二年升高 50%，这是很正常的事情（这些统计数字不包括人道主义援助和债务减免，如果包含在内波动性将会更大）。

图 B 年人均援助支出百分比变化，净债务减免和人道主义援助

过去 15 年内，向以下 4 个脆弱国家提供的援助极为波动。2003 年向几内亚比绍提供的援助增长超出一倍，而在次年又减少了一半。中非的情况相似，在 2004 年援助增加了一倍，而 2005 年削减了 25%。这种现象适用于所有脆弱国家，脆弱国家援助波动为 0.7 而其他发展中国家为 0.3。



资料来源：世界发展报告工作组基于经合组织（OECD）2010d 的计算。

是联合国民间响应的主要原则。⁸⁸ 无论是在理念上还是在方法上，提供能力以开展捐赠者设计的项目来支持国家制度提供优质公共服务都十分不同。⁸⁹

南南学习为有效的能力建设和最佳方案带来了希望，因为它可以从刚刚经历转型期或者拥有相同区域、政治、经济或社会文化特质国家中吸取经验。⁹⁰ 现在，非洲发展银行、联合国开发计划署和世界银行都建立了具体的南南合作机构，其中非洲发展银行以其规模和对脆弱国家的关注而闻名。⁹¹

向近期经历转型的中等收入国家学习经验尤其有价值。巴西非政府组织“里约万岁”在海地贫民窟贝尔艾尔开展工作以减少武装暴力活动时，吸收了它在巴西贫民窟的经验。⁹² 支持南南合作的三角合作包括一个资金捐赠者、提供技术援助的南方国家伙伴，这种三角合作也在维和中取得了一定的成功。⁹³ 爱尔兰共和国、利比里亚和东帝汶组成了三角学习伙伴，增进了解女性在预防冲突、管理和问题解决方面发挥的作用。⁹⁴ 南南合作在支持执行管理方面尤其具相关性。⁹⁵ 南南合作的另一个重要领域是有效领导和成功管理冲突方面的同行学习。⁹⁶

原先针对稳定环境设计的内部流程也阻碍了在脆弱情况下符合地方情况的行动的开展。例如，国际经济组织的采购流程建立在长期安全、国家具有一定制度能力和竞争市场的假设之上。因此，当安全局势在项目设计和投标阶段发生变化时，当少量的政府伙伴艰难地试图管理复杂的采购文件时，当准备参与竞争和行动的合格承包商数量十分有限时，这些采购流程很难做出相应的适应性调整。

同样，联合国秘书处最初建立的采购系统用于支撑它作为总部建议提

供者和联合国大会秘书处的功能。当维和行动被启动时，尽管它的背景和目标都不同于其他活动，采购系统被扩展了，但基本上却未根据维和行动的需要做出足够的调整。大多数双边援助机构都没有针对脆弱性和受冲突影响局面的特定“风险政策”，恰恰相反，它们仍沿用了普通的标准。一些捐赠者所采用的措施和方法能够发现问题，但它们并不是国家战略或项目投资决策标准的主流。⁹⁷

在不安全的环境中，这些标准流程（利比里亚总统埃伦·约翰逊·瑟利夫称之为墨守流程主义，见专栏 6.4）通常无法实现预期的目标。由于复杂和耗时，制度较弱的合作伙伴很难管理这些流程而且可能延误进程。在柬埔寨、利比里亚和苏丹这样的国家，通常很难找到合格的国际承包商来投标项目，而且它们的行动通常比较迟缓。⁹⁸ 标准流程也可能削弱旨在建设能力的最佳适合制度方法的效果，当需要考虑困难的政治经济时，它们可能难以实现透明度和反腐败的目标（见专栏 6.8）。脆弱国家 G7+集团的 2010 年 5 月帝力宣言称：“虽然我们都接受国际标准，但捐赠者必须了解我们的情况和需求。正是如此，我们才必须给自己一个转型期，以加强我们的能力和体系，并避免强加于我们身上的复杂、迟钝的流程要求和条件。”⁹⁹ 负责任的领导者欣赏运作良好的信托系统在大幅度减少投机性寻租行为和强化符合规范行为等方面的能力——但是它们需要建立能适当地实际情况的流程。¹⁰⁰

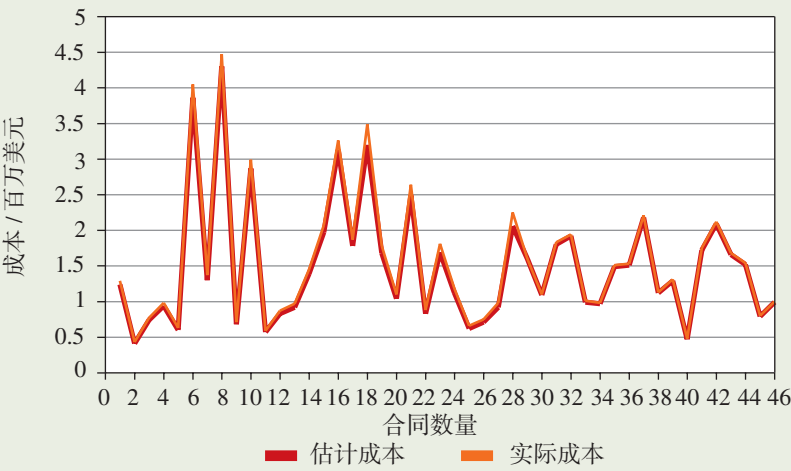
提出“最佳适合”采购安排的建议并不是难事。国家经验显示，我们需要在了解区域市场的情况下直接磋商和约，关注承包商的行动落实速度和在不安全环境下的运营经历，为私

专栏 6.8 公布成本估计是最佳方式？透明度和勾结的权衡

转型机遇：脆弱环境下快速行动的压力	主要利益相关方：参与投标的政府机构、国内公民、国内企业、国际捐赠者和企业
主要压力：在工程招投标过程被认为与特定政治、民族和地区群体的承包商带有裙带关系，这可能加重暴力风险	制度挑战：高度不安全、低制度能力、非充分竞争、既往腐败行为遗留下来的问题
双重问责困境：行动过程既要被国际捐赠者和投资人接受又要满足地方对速度和合法性的要求	

这种采购实践与利益相对应的坏处是，可能导致违背其初衷的现象——勾结。当企业间互相勾结并达成价格协定时，成本估计恰好为其协议提供了一个目标或焦点。世界银行机构廉政局（World Bank Institutional Integrity）对东欧某国 2009 年和 2010 年间由银行贷款建设的 46 个道路建设和维修租赁项目的成本估计价格和中标价格进行的比较极大地引证了这种效应。如果不存在勾结，两个数字不可能如此接近（见图）。因此，采购规范既未实现其快速提供支持的目标——公布成本推迟了进度，而由于实际存在或被观察到的勾结问题，它也未实现其培养流程合法性和透明度的目标。

图 A 不存在勾结行为时，中标价格无法如此接近



资料来源：整理自 2010 年与世界银行机构廉政局副局长的讨论记录。

营部门提供关于采购过程的更充分信息，将工程分包给当地承包商以提高他们的能力，在合同数量不同的情况下在国际范围内进行预招标，为建立信任而鼓励民间社会对采购过程的监督，在符合现有捐赠协议的前提下简化过程和文件，将捐赠者决策权分给

目标国政府。¹⁰¹ 某些捐赠者在寻找最佳适合采购实践的道路上走得更远，而且多边体系还未赶上双边采购的创新。

国际援助的分散也不利于提供足够规模的制度支持。不但捐赠者和垂直项目的数量已超过了受援国的数量，¹⁰² 而且援助自身也变得更加分散

了。在民主刚果共和国，30 家积极的捐赠者为卫生领域的 362 个项目提供资助，其中 262 个项目的金额不足 100 万美元，在司法领域的 305 个项目当中，199 个项目的金额不足 100 万美元。¹⁰³ 经合组织的一项近期研究确认，32 个受援国家受到了 15 个或 15 个以上国家的援助。¹⁰⁴ 相反，对博茨瓦纳和韩国的研究表明这些国家的成功发展案例至少可以部分归结于它们的捐赠者只有一个，或它们主要只受一个捐赠者的援助。¹⁰⁵ 分散的援助给能力薄弱的国家造成了巨大的管理压力，不但没有支持它们反而使它们疲惫不堪。

与军事能力建设接受的援助相比，面临多变暴力活动威胁却力图建立治理完善的警察、司法和纠错系统的国家所接受的援助显得非常有限。由于许多国家不具有跟军事储备力量一样的警察和司法储备力量，它们也面临人员的限制。关于司法领域，联合国民间能力独立评估发现它是国际民间机制中最大的空缺，尽管已经采取了填补这项空缺的努力。¹⁰⁶ 联合国维和行动部、双边捐赠者、美洲开发银行、联合国发展计划署以及其他机构都提高了自己在公民安全、司法领域的援助提供能力，世界银行也在某种程度上扩大了对法律和司法问题的援助，但人员和援助提供的主要缺口依然存在。

因为民族国家提供者之间的政策、法律框架和组织结构大不相同，为司法系统提供援助常常比向军事改革和能力建设提供援助更具挑战性。¹⁰⁷ 从波斯尼亚到东帝汶的经验显示，这些差异在历史上导致了对警察及民事司法的国际援助的矛盾。¹⁰⁸ 区域性组织，如欧盟，把重点放在通过培训弥补各国实践的差异。联合国强大的常设警察能力（由 50 人组成）和联合国法制

与安全机构办公室在为愿意参与联合国行动的警察单位建立标准规章和培训方案等方面已经取得进展，但相对于所部署的、需要管理的警察的数量而言，这种能力仍然太小，更不用说支持宏观的国际能力了。¹⁰⁹ 尚无类似的机制来共同培养司法人员并使他们接触到不同的系统和做法，而如何在脆弱局面下推进制度建设知识更是欠缺。

国际体系中的结构性限制也限制了对安全和司法领域的国际援助。联合国维和预算可用于支持一国警察部队的部署，但前提是该国必须遵守联合国安理会的命令。这对有意寻求警察领域国际合作但却犹豫是否同意安理会议程的国家而言，是主要的政治障碍。如果没有维和行动，国际政府可以向联合国寻求民间和顾问协助，并向双边行动者寻求运营支持。但是前者不包括警察单位的实际部署行动，而后者缺乏目标国所属多边组织援助的合法性。

第 5 章描述了对军事和警察援助和对民事司法的援助之间的脱节所造成的国家层面常见的问题。而国际体系作为一个整体，在犯罪司法问题上缺少明确的重点，这可能导致问题更加严重：虽然众多职能都有相应的国际机构，但是没有一家在犯罪司法问题上居于前沿的国际机构。目前所谓的“发展援助委员会领导下的官方发展援助”的分割，维和行动采用的不同财政规则和这些领域的自愿援助造成了对安全领域和民事司法功能资金支持分散，这种分散进一步加剧了不同方法的脱节。

关于就业创造，为实现千年发展目标，捐赠者将很大一部分援助投入健康、教育、水、卫生等基础服务领域的发展，而对就业创造却关注甚少。

总体上，国际经济政策咨询只关注发展而不是就业。这包括了采用劳动密集型发展方式以减少贫困的考虑，但却相对忽视了就业对避免暴力活动的价值，以及何种就业能提高社会凝聚力并促进青年人在社区中扮演积极的角色。因此，关于何种就业干预能够系统性地改变脆弱环境还没有达成共识。基于社区的公共工程服务属于例外：虽然设计各不相同，但双边捐赠者、联合国机构和国际金融组织在阿富汗、印度尼西亚、尼泊尔、布隆迪、卢旺达和一些拉丁美洲国家开展的项目创造了众多转型期就业机会。一些双边捐赠者，如美国和印度，也将相当一部分对脆弱国家的援助投入到创造收入的活动中的。

当前，私营部门在地方和国家层面面对降低暴力活动后果和在暴力重建中的作用已得到广泛认可，¹¹⁰ 当创造就业和收入的效果超过捐赠者资助的短期救援工作时尤其如此。实践已经证明，若干创新性计划，包括由国际金融公司和其他双边捐赠者资助的项目，在建设私营部门和培养创业能力方面很有成效；将地方创业者与更大的国家和国际企业相联系以及将教育与创业发展相联系的活动都是这方面的例子。¹¹¹ 多边发展银行、日本和中国对基础设施建设提供了大量投资，以支持私营部门的发展。¹¹² 但是，国际社会并未对劳动密集型私营部门的发展给与足够的关注，而劳动密集型私营部门的发展的重要性体现在它所带来的合理增长和创造就业岗位对预防暴力活动的预防作用。¹¹³

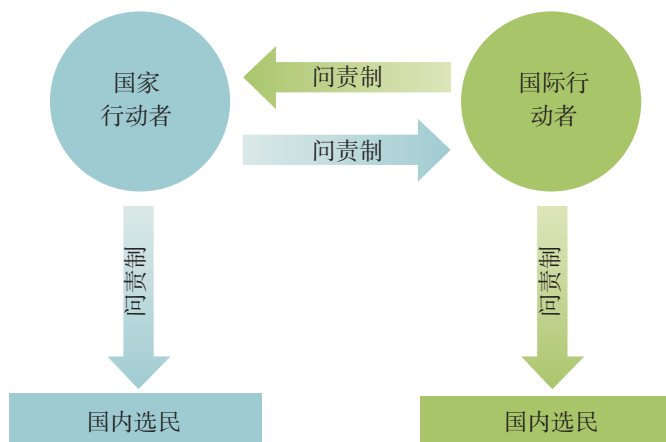
双重问责和管理行动风险

国际行动者知道快速参与、长期承诺和对国家制度建设的支持是预防暴力活动重复循环发生的核心要素。¹¹⁴

那么为什么国际行动的改革迟迟不前呢？我们认为这是因为“双重问责困境”——国际行动者，无论是双边行动者还是多边行动者，首先对本国选民和利益相关者负责，其次才对其合作伙伴或者对受援国公民负责。这使它们重视某一套风险，即在薄弱制度下合作时的行动风险和参与风险，这是以不作为风险和缺乏长期制度建设成果为代价，因为这样的问责压力较小（见图 6.2）。结果具有两面性：优先考虑行动的声誉风险，而将延迟通过脆弱国家制度预算提供资金和援助的结果风险放在其次。

在脆弱国家开展工作不可避免地面对不确定性、流动性和高风险问题——但是行动有风险，不作为也有风险。一个高度简化的例子阐明了这个问题：一个 10 万人的社区面临可怕的人道主义风险。外界有意提供帮助，并有两种可选援助的方式。每种方式的成本都是 5 000 万美元。在选项 A 中，外部捐赠者要等待六个月，以确保所有资金都得到合理使用，但这意味着只有 20% 的人可能得救。在 B 选项中，捐赠者可以保证拯救所有人的

图 6.2 向民族国家提供国际援助——双重问责困境



资料来源：世界发展报告工作组。

生命，但只能保证 80% 的资金得到合理使用。那么，应该选择那种方案呢？大部分人会说应该选择 B 选项。毋庸置疑，对不作为风险的敏感性和对一定信托风险的容忍度是人道主义援助的基础——然而，大部分人道主义行动者将会选择选项 B。

现在，为发展或维和干预考虑以下问题：为部队提供空运支持；提供支付警察、教育和健康工作者工资的经费，和保证电力系统正常运作；开展一项项目以重开学校；这些行动被视为很有可能阻止暴力活动的扩散。还是类似的选项以供选择——选项 A，等待六个月，确保所有经费将得到合理使用后再行动，但却只能避免约 20% 的风险；选项 B，立即采取行动并且有信心能避免全部的暴力风险，但却只能有 80% 的资金得到合理使用。大多数人仍然会说应该选择选项 B。

我们无法确定发展援助将拯救生命并阻止暴力活动的扩散，但仓促的干预通常难以取得成功。但如果风险发生变化，又当如何？我们大概可以做出以下判断，如果不采取行动，维和部队和用于工资及电力系统资金等援助的延迟有可能会刺激暴力活动的发生——为便于说明，假定刺激暴力活动发生的可能性为 80%。然而，对于学校项目而言，花费几个月的时间来进行项目设计可能带来更好的结果。因此大多数人会支持先提供空运、工资和电力的资金，然后再为学校项目提供资金。但在实际操作中，发展社区有可能同等对待电力问题和学校问题；尽管有时候联合国会快速做出决定，维和部署的支持机制常会带来选项 A 的结果。战略性挑战是实现从应然到将然的转变——换句话说，需要重新设计风险管理系统以实现风险测量和风险承担的更佳配比，并最终带来最

佳结果。

关于双重问责影响的另一个例子是捐赠者对通过受暴力影响和脆弱国家的预算和制度提供援助的犹豫态度，尽管这样的援助将会对制度转型产生影响。除了避免平行系统的负面效果之外，通过国家预算提供的援助支持政治决策的制度机制以确定优先事务和做出取舍，支撑公共财政管理和问责体系，并且创造协调国际援助的工具。¹¹⁵ 然而，捐赠者面临着一个困境：脆弱制度需要援助以变强，但脆弱制度本身会带来政治和信托风险。¹¹⁶ 在参与这些高风险的活动时，国际社会倾向于依靠双边和多边组织来提供许多通常由国家提供的功能，¹¹⁷ 从而避免受支持党派在使用资源时出现腐败问题、避免出现暴力活动或侵犯人权的行为。

一系列处理不同程度的信托和声誉风险的方法都与国家制度有关。这些方法包括加强对政府实施项目的独立监督和监管。例如，针对阿富汗、约旦河西岸及加沙地带的多方捐赠信托基金由世界银行管理，聘请独立监管机构对该国机构和国际承包商的采购和支出进行严格的审查。¹¹⁸ 另一个相关案例是只有在外审公司完成月度或季度无保留审计后才发放捐赠资金，如乌干达退伍军人协助计划就采用了这种方法。¹¹⁹ 第三个例子是聘请外部财务管理和采购机构，让国际公司全权负责项目的财务管理和采购并维持项目统一预算和账户，如安哥拉、几内亚比绍和塞拉利昂的武装人员复员和重返社会项目就采取了这种方法。¹²⁰ 第四个例子是“双密钥”项目，比如第 4 章提到的利比里亚治理和经济管理援助方案。第五个例子是对国家预算中的某些项目进行实物支持，如在津巴布韦，一家双边捐赠者就直接通

过承包商资助、购买和提供了所需的物品，如向国营诊所提供药品。

上述办法可管理捐赠者信托风险并为建立和强化国家体系提供空间。但由于它们依赖国际专业机构，所以成本通常较高。一系列的本地化办法同样可以在与国家机构协作的同时应对不同程度的信托和信誉风险。这些办法包括社区主导型发展项目（见第4章），以及在重要部门中采用将基于结果的资助和基于结果的援助承包给非政府组织的做法。在治理能力较弱的情况下，通过雇用本地劳动力的非政府机构向次国家级政府机构提供直接支持和援助，是另一种在政府预算系统外管理援助的方式，这种方式重视地方制度能力和熟练劳动力。

集资也是管理风险的一种方法。多方捐赠信托基金也越来越多地用于脆弱和受冲突影响的环境——比如，阿富汗和苏丹南部（见专栏6.9）、伊拉克、印度尼西亚、约旦河西岸和加沙地带以及海地就应用了多方捐赠信托基金。多方捐赠信托基金有助于减缓双重问责困境。对国家行动者而言，该方法可以提高捐赠投资的透明度，确保和国家计划的一致，并为资源调配提供了平台。对捐赠者而言，该方法可以减少交易成本并为捐赠者与国家的合作与对话提供了平台，同时多方捐赠信托基金秘书处可为捐赠各方提供他们靠一己之力无法获得的资产的相关信息。¹²¹ 多边捐赠信托基金可以使捐赠者采取集体行动应对转型期内生的风险。¹²² 在人道主义援助的情况下，统筹机制可以提高资金水平，这是因为它能让捐赠者比自己直接管理时支出更多的资金。

然而在冲突环境中，多边捐赠信托基金远远不是最重要的筹资工具——2007年约18家多边捐赠信托

基金的总金额仅为12亿美元，在脆弱和受冲突影响国家所接受的援助中，所占的比例很小。¹²³ 另外，就速度和成果、过程质量和利益相关者对成功的认识等方面而言，多边捐赠信托基金的绩效在各国间并不平衡。对多边捐赠信托基金的近期评估指向了其内部和多机构间管理过程的不一致性，更好的预期管理需求，更有力的监管和影响评价，支持国家重建信心的更快速的资金提供，以及更强调通过制度建设的国家体系给与支持。¹²⁴ 南苏丹多边捐赠信托基金的经验展现了平衡短期资金需求和长期制度能力建设的重要性。

由于它的高姿态和复杂的治理体系，多边捐赠信托基金可以提高其东道国机构内部的风险规避。从效果上讲，双边捐赠者将其风险转移给了多边捐赠信托基金管理者。¹²⁵ 还可以通过多边信托基金组合、资金的专款专用，削弱根据国家主导的战略和预算进行调整的方式来进行微管理。¹²⁶

对摆脱脆弱性的过程进行监管

缺乏对摆脱脆弱性过程进行监管的系统进一步加剧了双重问责困境。全球公认的用于衡量发展援助成果的唯一框架是千年发展目标及其相关指标。目前尚无对改善人类和公民安全的行动进行评估的测量方法。所以，一套公认的、用以测量减少暴力和建设更好制度过程的简单指标体系可以让国际社会和各国领导人根据千年发展目标跟踪评估暴力风险管理的过程。

此外，关于不安全程度和模式的可靠全球数据也不存在。关于战争死亡的基本数据十分匮乏——36%的事件没有该项数据的最佳估计，而最低和最高估计通常又是以不同规模区分，十分分散。¹²⁷ 关于战争导致的间

专栏 6.9 多方捐赠信托基金：阿富汗和南苏丹

暴力活动类型：群体内、民族和政治暴力，有组织犯罪和非法交易，跨境暴力，跨国暴力，意识形态暴力	
转型机遇：初期较大的改革空间，波昂协定 / 全面和平协议，选举，国家发展预算	主要利益相关方：联邦和地方政府，安全部队，民兵，社区领袖，民间社会团体，公民，妇女，国际伙伴，跨国武装群体
主要压力：暴力遗留问题和创伤，跨境暴力，犯罪网络，低收入水平，青年失业问题，腐败，性别歧视	制度挑战：公共管理、安全、司法和政治机构严重的问责和能力限制，缺少女性代表
双重问责困境：国家层面的问责和能力限制使多方捐赠信托基金成为具有吸引力的解决办法，信托基金利用了联合国和世界银行的命令及能力优势	

阿富汗

联合国发展计划署成立了阿富汗临时当局基金，该基金由 24 个捐赠者在六个月的期限内提供价值 7 300 万美元的支援，用于解决发放薪水、修缮政府建筑和采购设备等重建公共服务最紧迫的需求。在转型早期，这项支持措施支撑了政府能力和合法性，并在后续多方捐赠信托基金可以提供长期预算支持和资助投资项目之前，填补空缺。

阿富汗重建信托基金由 32 个捐赠者支持，它通过“周期窗口”提供预算资金（公务员薪水和政府雇员工资，特别是在教育和健康领域），通过“投资窗口”支持国家优先发展计划。阿富汗重建信托基金旨在协调资金并减轻政府压力，提高透明度和公信力，并强化国家预算在促进国家发展目标实现方面的作用。自 2002 年成立以来，各捐赠者共出资 40 亿美元（截至 2010 年 12 月），这是对阿富汗预算最大的一笔资助。阿富汗重建信托基金行动迅速，它在 2003—2004 年间支付了计划 99% 的资金，在 2005—2006 年支付了计划 75% 的资金，成为了政府工资资金以及某些重点工程的主要资金提供者（如萨朗隧道和国家团结计划）。另一项辅助性基金——阿富汗法律和秩序信托基金（LOTFA）由联合国发展计划署管理，它提供了大量警察工资。现阶段，阿富汗法律和秩序信托基金由 15 家捐赠者提供，总资金约有 3.06 亿美元。

南苏丹

南苏丹多方捐赠信托基金成立于 2005 年，由 14 家捐赠者出资，资金总额为 5.45 亿美元，世界银行被任命为该基金的管理者。

南苏丹政府、捐赠者、非政府组织和民间社会批评该多边捐赠信托基金行动迟缓、效率低下、支付拖拉和灵活度不够。各种评论指出世界银行低估了物流难度、制度缺陷和沟通挑战，而且管理监督断断续续，在关键的初期阶段尤其如此。世界银行所面临的困境是造成这一问题的部分原因，它试图在快速行动的风险（可能导致资金滥用）和不行动风险（未能支付资金和实现目标）之间找到平衡点。世界银行为提高基金管理采取了一系列措施——2010 年支付的资金达到了 1.88 亿美元，截至 2010 年 12 月，总支付金额达到了 4 亿美元（几乎达到全部承诺资金的 75%）。

资料来源：Scanteam 2007；Fenton 和 Phillips 2009；Randel 2010；Atos Consulting 2009；Scanteam 2010；经合组织（OECD）2010c；阿富汗政府和联合国发展计划署（UNDP）2010；世界银行 2005a，2009a，2010b，2010j；Randel 和 Mowjee 2006。

接死亡的数据质量显然更差——关于2003—2006年伊拉克战争伤亡人数的估计是50 000人到600 000人。¹²⁸关于他杀死亡的数据同样不足以用作监控暴力活动。虽然在过去五年中每个世界经合组织成员国每年都会报告他杀死亡的数据，但仅有62%的发展中国家在过去五年中有一次或一次以上的数据，仅有29%的撒哈拉以南受暴力影响的非洲国家报告过一项他杀死亡率数据。

自2005年8月签署和平协议后，在亚齐采用了一种创新型方法，即跟踪当地媒体报道的冲突和暴力事件。¹²⁹另外，关于民众对国内暴力态度的另一个数据来源是联合国儿童基金阶段性进行的《多指标类集调查》，该调查涵盖了约100个国家，其中许多国家是脆弱和受暴力影响的国家。但是，总体来说，几乎没有公认的用于衡量暴力活动减少的基准。改善收集数据状况是提高国际响应能力的捷径（见第9章）。

脆弱国家很少进行民意调查来反应民众信心和预期随着时间推移的变化。基于认知的民意调查可以成为衡量公民优先事务和公民对政府信任度的重要组成部分。而由于通信手段落后、机构资金不足到担心信息应用不

当¹³⁰等一系列原因，脆弱国家很少持续收集这些数据。¹³¹然而技术进步使得收集调查数据更加简单，比如，本世界发展报告使用短信息服务（SMS）对刚果民主共和国进行了调查。¹³²

国际参与的经验教训

各地行动者对双重问责悖论都十分了解，问题在于如何改善这一问题。过去十年中任何关于受冲突影响国家国际援助的主要报告都强调了脆弱局势下国际援助在减少冲突和促进制度转型方面的局限性。本章呼吁持续地实施经过实践检验具有作用的最佳适合方案，并得出以下三条结论：

- 第一，全力预防暴力活动发生的国家在公民安全、司法和就业等方面存在巨大的援助缺口。

- 第二，国际机构的“墨守流程主义”已不适合快速建立信心和采用最佳适合方案转型制度的挑战。需要更好地管理对国内纳税人和地方伙伴双重负责的方法。

- 第三，新挑战和国际援助不断变化的形势要求努力实现通力合作。政治和犯罪暴力的复杂问题要求整合外交、安全、发展行动者等领域能力，同时加强经合组织，低收入、中等收入和区域伙伴之间的理解。

专题 6 两个援助项目的故事——利比里亚和几内亚比绍

利比里亚：强有力的领导，关键的重建援助

暴力活动类型：内战、政治暴力、犯罪和帮派相关暴力活动、非法交易	
转型机遇：2003 年 9 月全面和平协议签署后为改革提供了巨大的空间	主要利益相关方：前参战人员、受害者、政府、反对党、国际伙伴和维和人员
主要压力：侵权遗留问题、暴力活动、精神创伤、不满和不信任、腐败、失业、种族竞争	制度挑战：经济、安全、司法和政治领域的问责和能力限制
双重问责困境：在极端信托风险的环境中提高国家制度能力的必要性	

国际社会可以为处于艰难转型期的脆弱国家提供关键的援助。如果采取合适的做法，这种援助可以为努力避免暴力活动或努力从暴力中恢复的国家带来重大变化，但前提是该国国内必须朝着积极的方向发展。最近一段历史中对利比里亚和几内亚比绍的援助提供了两个截然不同的故事（见专栏 6.10）。

国际社会在支持阿克拉全面和平协议（CPA）方面扮演了重要角色，该协议于 2003 年 9 月签署于加纳的阿克拉，它终结了两场使利比里亚饱受破坏的内战。联合国向利比里亚派遣了一支 25 000 人的维和部队。这是历史上维和部队人数与当地人口数之比最高的一次维和行动，它坚定地遏制了和平进程的反对者，并为和平的持续提供了第三方保证。

然而，利比里亚过渡政府面临着严重的治理和腐败问题（见下文）。但是由于和平协议和国际安全担保的作用，2004—2008 年期间利比里亚的国内生产总值以年均 6.4% 的速度健康增长（2003 年国内生产总值缩水了近三分之一）。同期，国际援助团体向利比里亚提供了 26 亿美元的援助，每年人均接受的援助额为 146 美元（2008 年总国际支出，包括安全支出，高达人均 415 美元——这是到目前为止非洲国家接受的最高援助水平）。

故事到此并未完结。国际行动者（如联合国和世界银行）与利比里亚政府合作，通过实施一项创新项目创造就业岗位，重启经济，并提供了和平进程的实质证据，这项举措重建了公众信心。“联合国利比里亚特派团与道路”修复了成千上万公里的道路，将利比里亚许多因战乱而相互孤立的地区重新连接起来，使贸易得以恢复，并促进了人道主义援助行动。依托不同机构在政治、安全和发展领域的资源和专业能力，

该项目在短期内取得了成果，并在中期内推动了交通部门的改革。该项目超越了基础设施建设的限制，为许多前战斗人员和非战斗人员提供了短期就业机会。

利比里亚的恢复过程同样显示出了区域组织的作用。西非国家经济共同体和许多捐赠者合作，按照利比里亚的国内环境为其量身定制了重建信心的措施。治理和经济管理援助方案（见专栏 4.2）在 2005 年大选前夕开始实施，在收入和支出等领域提供了“双密钥”权威。该项目由政府和国际社会共同管理，专门向挑剔的公民和捐赠者保证，利比里亚多年的掠夺和腐败政府已经终结了，新政府将会提供可靠的服务。治理和经济管理援助方案提高了政府经济治理能力，而且，由于具有稳定的国际承诺和共担风险的意愿，援助有助于加强对国家机构的信心。在注意到积极面的同时，批评者也指出知识和能力向地方政府和利益相关者转移速度过慢可能造成依赖性——强调了外部力量持续地、全面地参与国家制度建设的重要性。

全面和平协议签署七年后，符合世界银行/国际货币基金组织重债穷国计划标准的利比里亚开始了史上最大规模的人均债务注销。从此，坚定的、注重成果的国家政府和务实的国际援助者共同推动着和平进程。如今，利比里亚已经启动了若干年前人们不敢想象的稳定进程。现在的挑战是如何确保这项不同寻常且成功的国际援助事例不过早终结，新出现的压力不断被认识到，合法的、负责任的机构能获得持续的援助。

和利比里亚相比，邻国几内亚比绍所接受的国际援助完全无法相提并论。这部分反应了国际社会对其国家治理和领导能力的信心不足，但是 2005 年之前的利比里亚也存在相似的情况。

几内亚比绍：缓慢的国家进程，微小的国际援助

暴力活动类型：内战、政治暴力活动、有组织犯罪和非法交易活动、跨国犯罪活动	
转型机遇：重复和短暂的改革机会：多党选举，内战后的和平协议，国家稳定公约	主要利益相关方：联邦和地方政府，军队，公民，地区性机构，国际伙伴，国际贩毒集团
主要压力：暴力遗留问题和精神创伤，种族竞争，外部对国内叛乱的支持，国际犯罪网络，低收入水平，青年失业问题，腐败	制度挑战：公共管理、安全、司法和政治机构严重的问责制约和能力制约；公共服务的不可达性；缺乏对不同群体的包容性
双重问责困境：国际社会将预防性行动视为过度冒险；国家行动者需要获得早期和可持续支持以抵制国内暴力和国际非法交易的影响	

在过去 15 年里，几内亚比绍出现过机会的窗口，但由于领导层关于克服社会分裂的承诺明显不足，国际社会对它的援助微不足道。目前，几内亚比绍仍在全球最贫穷国家和“援助的孤儿”之列，在 2010 年对 169 个国家进行的人类发展指数排名中，它名列第 164 位。

自 20 世纪 60 年代独立以来，几内亚比绍主要处于一党专政之下，这种局面被政变和内战（1998—1999 年）所中止。以民主作为援助条件的国际压力迫使几内亚比绍在 1991 年开始朝多党制迈进。1994 年首次多党选举提供了转型机遇。但除了几内亚比绍自己宣称选举的“透明、自由和平等”之外，国际社会仍未介入该国。在内战期间情况也相似，国际社会仍然与几内亚比绍保持一定的距离，而区域组织如西非国家经济共同体和非盟曾试图进行斡旋和维和行动。

1999—2000 年的和平与选举带来了新的希望，联合国在几内亚比绍建立了联合国几内亚比绍建设和平支助办事处（UNOGBIS）。支持战后恢复和重建的捐赠者会议得以召开，国际货币基金组织和世界银行为其提供了紧急援助。然而持续的薄弱治理能力打破了希望，几内亚比绍缺乏利比里亚那样的支持机制。

国际社会对此的响应是：进一步孤立。在风险似乎增加的情况下，国际货币基金组织暂停了援助，非洲发展银行和世界银行撤回了项目。失去了预算的支持，公务员工资无法发放。2002 年和 2003 年的实际 GDP 分别收缩了 4.1% 和 0.6%。一场政变接踵而至。

2005 选举之后，新政府成立了，国际社会再次缓慢地介入几内亚比绍。联合国强化了建设和平支助办事处，将支持政治对话和国家调解以及维护法制和人权纳入了它的使命。新政府和为数不多的捐赠者之间就战略性优先事务达成了协议——改革安全领域，支付

军队和公务员薪水，以及部分恢复首都的电力服务。

国际货币基金组织恢复了援助，并于 2005 年在里斯本召开了捐赠者会议。但各方总共只承诺捐赠 150 万欧元。2006 年的捐赠者圆桌会议相比之下显得更加成功：由于对毒品交易和犯罪网络影响的关注增加，各方承诺捐赠 2.8 亿美元，但是政治不稳定仍是资金到位的障碍。

2007 年，作为对总统违宪解除总理职务的响应，议员们组成了一个多数派联盟。他们承诺议会中的三大政党将实施国家稳定公约，在经过数月的谈判后，他们通过了一项不信任投票迫使总统任命了一名新首相。然而公约的坍塌冲垮了希望，并引发了新一轮政治危机和政府的垮台。2008 年举行了另一轮选举，但只收到了有限的、用于确保选举工作人员工资的国际援助，新的政府随后建立。

几内亚比绍继续处于脆弱和不安全局势当中。2009 年，随着总统、一名最高将军和两名部长的遇刺，国家再度陷入混乱。毒品交易成了主要关注的问题。安全部门改革仍旧是应对这场日趋严重的暴力危机不可或缺的措施，但到目前为止它所收到的国际援助却十分有限。欧盟和西非国家经济共同体帮助解决了部分工资欠款问题，安哥拉和南非也已开始了一些中等规模项目。但是国际社会仍大部分处于缺席状态——没有负责任的国家领导力，国际社会不愿意或无法承担风险向几内亚比绍提供其恢复所需的可持续的援助。

资料来源：AllAfrica 2009；Andersen 2010；Atkinson 2008；Bøås 2009；Dwan 和 Bailey 2006；Jahr 2010；利比里亚共和国政府行政官邸 2009；Giovine 等 2010；联合国发展计划署 2010b；国际危机组织 2008a，2009b；Gberie 2003b；经济学人信息部 2008b；联合国综合区域信息网络（IRIN）2005；Vulliamy 2008。

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 6.10 对西非国家预防暴力和从暴力活动中恢复的国际援助是不平衡的

穆罕默德·伊本·钱巴斯 (Mohamed Ibn Chambas)，非洲、加勒比和太平洋国家集团 (ACP) 秘书长，西非国家经济共同体前主席；世界发展报告顾问委员会委员。

我们想当然地认为利比里亚的成就足以使国际社会信服并在几内亚比绍采取类似的快速而强有力响应行动，以帮助它摆脱暴力和冲突的重复循环发生。事与愿违。结果，由于毒品交易造成的现实威胁，这个国家仍在不稳定、冲突或国家瓦解的边缘摇摇欲坠。

国际社会的忽视让若干区域行动很难将这个国家扶回平稳发展并最终实现经济起飞的道路。2006 年在日内瓦召开的为其安全部门和国家建设计划筹款的会议门可罗雀；结果西非国家经济共同体反而成了作出最大捐赠承诺的一方。即使毒品交易对该国和该地区造成的不稳定影响有目共睹，但其抵制

毒品交易的国家战略也资金不足。

首先，未能对最亟须改革的安全部门予以资助尤其令人沮丧和困惑。对军队不断干政的容忍只能通过全面的安全部门改革解决，这样的改革旨在解决若干安全机构（军队、警察、移民、监狱、海关）和司法系统在法律、制度和能力等方面的缺陷。西非国家经济共同体并未成功向几内亚比绍提供用于该战略部门改革的急需的资源。

利比里亚和几内亚或几内亚比绍接受的国际援助截然不同，这让在西非国家经济共同体工作的我们感到十分沮丧。

注释

1. 1990 年，美国自由之家给莫桑比克人权状况和政治权力状况分别打出了最差和倒数第二差的分数（分数在 1~7 分之间），而到 2009 年，莫桑比克的这两项评分都提高到了 3。自由之家采用的是 1~7 的分值区间，7 表示最差的自由状态，这表示由于严重的政府压迫或再加上内战的影响，公民没有或仅有极少政治权利。评分为 1 的国家和主权地区的公民享有广泛的政治权利，包括自由和平等的选举权利。

2. 这些巨型项目包括莫扎尔炼铝厂、卡布拉巴萨水电站和萨索尔天然气项目。见 Cadeado 和 Hamela, 2009；世界银行，2005 b。

3. 联合国和平维持行动部，2010 b，2010 c。

4. 世界发展报告工作组基于经合组织 2010 的数据计算得出。

5. Davies 等，2008；Meidan，2006。

6. 2004—2008 年间，南南双边援助增加了 68%，约增加 6.26 亿美元。该估算数字不包括几个主要非发展援助委员会 (DAC) 成员国伙伴，如中国、印度的数据（见经合组织—发展援助委员会 (OECD-DAC)，2010 年 d）。

7. 下列多边组织和政府在 2009—2010 年向阿富汗或阿富汗和巴基斯坦派遣过特使或代表：英国、美国、联合国、欧盟、荷兰、瑞典、挪威、法国、澳大利亚、比利时、中国、德国、日本、丹麦。

8. 纽约大学国际合作中心，2009。

9. Harvey 等，2010。

10. 比如，世界银行针对危机和紧急情况的快速响应行动框架就明确地认识到了这种互相依存的关系，这使得它能够参与到与某些非世界银行核心能力领域相联系的全面国际援助行动当中，并同时保证其在核心能力地区的活动（世界银行 2007d，2008b；Stewart 和 Brown，2007）。

11. 联合国综合特派团是联合国用于帮助某些国家从战争向持久和平转变或处理需要联合国采取系统性措施的类似复杂局面的工具，它将不同因素和方法分类归入综合政治战略性危机管理框架。见 Eide 等，2005；Campbell, Kaspersen 和 Weir，2007。

12. “整体政府方法”指脆弱国家政府内部的机构和部门联合工作，发展在脆弱国家应对危机局面的综合性响应方法。见英国国际发展部（DFID）2010，Stewart 和 Brown，2007，经合组织—发展援助委员会，2006。

13. “整体系统方法”特指地区、国际组织和国际体系总体上实现政策最佳连贯性并发展对脆弱国家危机全面响应的方式。见英国国际发展部（DFID），2010。

14. 它们包括：英国稳定部队（U.K. Stabilization Unit，作为战后重建部队创建于2004年）、美国重建和稳定协调员办公室、加拿大稳定和重建工作组、联合国建设和平委员会和建设和平支助办公室；以及澳大利亚政府海外援助计划脆弱国家部（AusAID Fragile States Unit，成立于2005年）。

15. 经合组织—发展援助委员会，2006。

16. Wainwright，2005；Dinnen, Porter 和 Sage，2010。

17. Stewart 和 Brown，2007。

18. 经合组织—发展援助委员会，2007 b。

19. Harborne 等，2010。

20. Chalmers，2007。

21. Peixoto, Andrade 和 Azevedo，2008。

22. 联合国政治特派团、欧洲安全与合作组织（OSCE）特派团和欧盟代表的年度预算由纽约大学国际合作中心搜集整理。

23. 轻度斡旋启动预算包括应要求应对有限冲突的小规模斡旋工作组的成本。这样的冲突一般发生在两国之间或一国内部的政党之间（不涉及地域维度），通常能在短期内（很可能是一年内）得到解决。轻度斡旋启动预算可以使联合国政治事务部快速展开斡旋行动，最多可使其维持三个月，这期间它可以制定行动的完整成本预算并调集足够的资源。重大斡旋启动预算包括了处理复杂冲突局面的初期成本。复杂冲突一般具有本地和地域维度，因而斡旋工作组可能将被派遣到多个地方。复杂冲突还很可能要求在首都开展更密集的斡旋活动并在该地区 and 邻国也进行斡旋。考虑到这点，重大斡旋启动预算旨在促进联合国一年期初期行动的快速实施，同时联合国可制定整个斡旋工作组第一年和其后几年的成本并调集资源。

24. 关于该问题的一篇早期但仍相关的批评载于 de Soto 和 del Castillo，1994。

25. 世界银行，2008 b。

26. 关于人权和斡旋团体之间的互动以及人权条款在和平协议中积极的和更大篇幅的体现，请见 Stedman，1996。

27. Stedman，1996。

28. 联合国，2000，2011。

29. 比如，危地马拉和平协议包括关于性别平等的重要承诺，该承诺旨在消除针对女性的歧视，包括提高女性的政治参与度和对教育、卫生、住房和其他资源的可达性——这是和谈中唯一一名女性成员的贡献。见 Potter，2005。

30. 联合国妇女发展基金（UNIFEM），联合国制止冲突中性别暴力的行动，和联合国和平维持行动部（UNDPKO），2010。

31. 国际警觉组织和妇女发动和平网络（Women Waging Peace），2004。

32. 2010年，由联合国开发计划署在肯尼亚召集的讲英语和讲法语的代表参加的会议创造了“合作能力”一词，并进一步将与暴力预防和恢复相关的机构定义修改为“由互相依存的结构、机制、资源、价值观和技能，通过对话和磋商而组成的动态网络，旨在为一个社会内预防暴力避并建设和平做出贡献”（联合国机构间预防行动协调框架，2010年1月）。

33. 英联邦秘书处，2006；卡特中心，2007；联合国政治事务部（UNDPA），2010 b。

34. Wolpe 和 McDonald，2006。

35. 世界发展报告术语表将承诺机制定义为说服利益相关者摒弃以往政策的意愿不会被逆

转的方式，包括建立独立的职能机构来实施协议或监督协议的实施。这种定义沿袭了一般的承诺机制或承诺手段的经济定义（例如，见 Dixit, 1980, Schelling, 1960, 和 Spence, 1977）。Doyle 和 Sambanis（2006，第 111 页）发现和平协议和联合国行动二者相辅相成，他们还注意到“联合国命令与和平协议的签署之间存在正相关性（虽然不大），因为对于联合国行动而言，和平协议是十分必要的。”联合国可以促进各方签署和平协议，并强化失效的协议，这正如“如果没有和平协议或联合国的过渡行动，成功的可能性可能从最初的 80% 骤降为极端敌对情况下的 5%”所述（见 Doyle 和 Sambanis, 2006，第 130 页）。又见人类安全中心 2005；Forta, 2008；Walter 和 Kydd, 2002。

36. Hartzell, Hoddie 和 Rothchild, 2001。

37. Walter 和 Kydd, 2002。

38. 采掘业透明度倡议（Extractive Industries Transparency Initiative, EITI）是一个由政府部门、企业、民间社会团体、投资者和国际组织组成的联盟。它的目标是通过在石油、天然气和矿业领域建立国际标准来提高采掘业的透明度和公信力，从而强化其治理能力。见采掘业透明度倡议，2009。

39. 自然资源宪章（Natural Resource Charter）是为政府和社会提供的一系列关于如何最佳管理自然资源创造的发展机会的经济原则。该宪章由 12 条准则或原则组成，对政府可采用的选项和建议战略进行了总结，以提高自然资源开采带来的持续经济发展前景。见自然资源宪章，2010。

40. 关于利比里亚治理和经济管理援助方案的更多信息，请见第 4 章，专栏 4.3。

41. 一项关于 1914—2006 年间 204 个制裁案例（半数案例发生在 1990 年之后）的综合研究发现，约三分之一的制裁取得了成功（Hufbauer 等，2007）。

42. Nossal, 1999；Wallenstein 等，2007。

43. Van Genugten 和 de Groot, 1999；Bessler, Garfield 和 McHugh, 2004。

44. Cortright, Lopez 和 Gerber, 2002。

45. 联合国，2006a，3。

46. 危地马拉反免罚国际委员会向危地马拉国会提供了两项以改善其治内罪犯刑事检控的法律和制度改革的计划。迄今为止，危地马拉国会已通过四项重要的法律：《武器弹药法》、《改善刑事检控法》、《高风险刑事诉公司法管辖权法》和《反对有组织犯罪和事件改革法案》。见危地马拉反免罚国际委员会，2009。

47. 例如，参见关于非洲统一组织应对不合宪政府变动框架的洛美宣言（非洲统一组织 2000）和美洲民主宪章（美洲国家组织，2001）。

48. 联合国和国际金融机构均会考虑与政府接触时应采用的区域姿态，但没有成形的机制来让他们与区域机构讨论此问题。

49. 过去几年人道主义援助的重点在四类致命性疾病群上——急性呼吸道感染、腹泻疾病、疟疾和麻疹——全部是战争时期的主要杀手。这些疾病都可以用很低的成本来预防和治疗。过去三十多年里全球范围内的免疫行动对降低这些疾病的死亡率起到了很大作用。1974—2006 年间，针对六种可用疫苗预防疾病的疫苗接种率从全球总人口的 5% 上升到了 75%。除预防和治疗疾病外，人道主义援助预算的很大部分被用于应对严重的营养不良问题。由于这个原因和更好的治疗方法，营养严重不良的儿童死亡率出现了下降。和平时期免疫行动，以及人道主义援助对挽救生命的影响，都促进了战争时期疾病和营养不良导致的死亡率的下降。见人类安全报告项目，待出版；Guha-Sapir 和 D'Aoust, 2010。

50. 这些例外情况包括标识可能“在以独立性或中立性为内在属性的项目或物资中损害项目或物资的独立性和中立性”。美国国际开发署 2009a，2010，第 16 页。

51. Stoddard, Harmer 和 Haver, 2006。

52. 2000 年“布鲁金斯进程”将联合国难民事务高级专员署、联合国开发计划署和世界银行召集到一起以更有效地处理援助—发展项目、融资和战略中存在的缺口。

53. 见第 5 章关于教育和卫生改革作为关键的中期挑战部分。同时见世界银行，2002a，2008g。

54. Jones, Gowan 和 Sherman, 2009。

55. 美国政府问责办公室, 2010b。

56. Garassi, 2010。

57. 尼泊尔政府, 联合国开发计划署和联合国发展小组, 2010。

58. 世界银行和联合国, 2007。

59. 国际冲突和脆弱性评估框架包括: 美国: 机构间冲突评估框架, 2009; 英国: 战略冲突评估; 英国国际发展部: 冲突评估: 指引, 2002; 瑞士国际开发署: 冲突分析手册, 2006; 联合国开发计划署: 冲突相关的发展分析, 2003; 美国国际开发署: 开展冲突评估, 2005; 世界银行: 冲突分析框架, 2002。

60. Chandran, Slotin 和 Sorensen, 2010。

61. 美国国务院, 2009; 英国国际开发部, 2002。

62. 世界银行和联合国, 2008。

63. 经合组织—发展援助委员会, 2010a。

64. 世界银行和联合国, 2007; 建设和平与建设国家国际对话, 2010。

65. 战略由下列组织制定: 非洲发展银行 (国家战略报告, 2008—2011); 欧盟委员会 (国家战略报告及指导方案, 2008—2013); 联合国 (联合国发展援助框架, 2010—2014); 世界银行 (减贫战略报告, 2006—2009; 2008 国家援助战略); 奥地利 (奥地利发展政策三年计划, 2006—2008); 比利时 (指导性合作计划, 2007—2009; 指导性合作计划, 2010—2013); 法国 (框架伙伴关系协定, 2006—2010); 瑞典 (大湖区战略, 包括布隆迪, 2004—2008); 美国 (战略宣言, 2006—2008)。见非洲发展银行, 2008; 欧盟委员会和布隆迪共和国, 2007; 布隆迪政府和联合国, 2009; 布隆迪共和国, 2006; 世界银行, 2008e; 奥地利联邦欧洲和国际事务部, 2006; 比利时发展局, 2006, 2009; 法国外交部, 2006; 瑞士国际开发署, 2005; 布隆迪政府, 2005。

66. 一个突破了捐赠者援助战略分散化问题的引人注目的例外是准备刚果民主共和国国家援助框架的工作。2006 年选举之后, 捐赠者需要在脆弱和不确定的政治情况下开始为选举后时期制定规划。建立在减贫战略计划所谓五大支柱之上的联合战略框架, 在为合作伙伴与新政府党员成立后立即就预先确认和预先同意的议题进行实质性对话做好准备的同时降低了风险, 这契合了刚果民主共和国合作伙伴的要求。根据联合国驻刚果民主共和国维和行动综合办公室和世界银行的倡议, 制定了国家援助框架, 作为解决恢复和发展援助问题的一般战略措施, 该框架得到 17 家国际伙伴机构的认可。然而, 随之而来的挑战是如何保持该框架的灵活性, 以适应新的挑战, 如后来刚果民主共和国所面临的那样。见 Rohland 和 Cliffe, 2002; 利比里亚共和国和联合国, 2007。

67. 阿什拉夫贾尼 (Ashraf Ghani) 和克莱尔洛克哈特 (Clare Lockhart) 在《矫正失败国家》一书中通过“双重协议”的视角分析了在脆弱和受冲突影响国家建立合法性和缩小主权缺口的问题。双重协议的关注焦点是“支持国家主权宣称的权利和义务网络……”并将第一种称为“根植于一系列规则之中的……国家和公民之间的……协议”将第二种称为“国家和国际社会之间为确保遵守问责和透明度的国际规范和标准的协议” (Ghani 和 Lockhart, 2008, 8)。

68. Cox 和 Thornton, 2010。

69. 阿迦汉发展网络, 2003。

70. 这同近年来许多发展评估和研究相一致, 这些评估和研究包括: 法国开发署等机构, 2005 和增长与发展委员会, 2008。

71. Gowan, 2007。

72. 在 2002 年和 2003 年两次冲突后经验总结活动中, 非洲 12 个受冲突影响国家的财政部长以极大的力度共同强调了这些要点 (世界银行, 2002b, 2003)。

73. Kharas, 2008。

74. 波动会给所有预期经济活动带来成本, 这反应在风险溢价中。波动的相关损失可表现为若干形式, 如额外的金融管理成本; 游资的机会成本 (横财) 或错失的投资机会 (短缺);

在不清楚所需资金量时借贷的堆积所造成的相关成本并使用到优惠信贷；财政支出波动以及援助波动导致的实际利率波动的相关成本（Kharas，2008）。捐赠者的“指导”行为可能进一步扩大这些成本，而这样的行为通常对政治不稳定和暴力更加敏感。此外，脆弱和受冲突影响国家的短缺成本可能更高。典型发展中国家的援助短缺可能导致上述成本，但在脆弱或受冲突影响国家，这样的短缺可能彻底破坏转型机遇，中断改革并可能导致政治危机。

75. Birdsall 等，2010。

76. 柬埔寨发展委员会，2010。

77. Killick, Castel-Branco 和 Gerster，2005。

78. 但一些形式的确很有效。比如，在大多数情况下，无记名投票和将妇女、儿童与男性分开囚禁的确对原则性结果起到了支撑作用。

79. 伊拉克重建特别监察长，2009，326。但是，国际社会为许多复杂冲突环境的最佳适合措施提供了支持（见第 5 章）。再举例如下，2003—2004 年，虽然海地未能开展全面裁军行动，联合国发展计划署开展了一项创新性项目，通过社区行动开展裁军相关工作，该社区行动包括信息宣传，支持社区冲突解决机制，以及惠及社区群体和前武装帮派人员的小型项目。2002 年以来，世界银行和其他几家捐赠机构一直通过紧急服务援助项目多方捐赠信托基金向约旦河西岸和加沙地带的卫生、教育和高等教育和社会事务等部门提供周期性非工资性支出的援助，以缓解不断深化的财政和经济危机。

80. 见 Collier，2007。

81. 这些特性包括，例如，专家的素质和经验（政府应该预期并得到高能力、决心坚定并能在艰苦环境下工作的专业人士）；简单、考虑周密、并能被快速实施的计划；捐赠者间的有效协调以保证政策的连贯性；国家事业忠实卫士的参与以不断推动进程；以及与特定项目的联系（以便建议和培训能强化新的行动）（世界银行，2000）。

82. Waldman，2008，10；Michailof，2007。

83. 国家效率机构，2007。

84. 经合组织（OECD），2008。

85. 国家行政学院，2006。

86. 民间爆发能力一般被分为常备能力（可在 72 小时内按需求部署，并至少持续 60 天）；待命能力（可在 60 小时内按需求部署，并持续至少 180 天）；在册能力（可在 180 日内完成部署，时间由合同约定）（见 Chandran 等，2009；Sisk，2010；Korski 和 Gowan，2009）。例如，澳大利亚国际部署集团是由 500 多名澳大利亚联邦警察组成的常备力量，他们训练有素且随时可以参加维和行动（见 Peake 和 Brown，2010）。美国重建和稳定协调员办公室也正在组建一支由跨机构人员组成的民间储备力量。

87. 例如，美国、英国、欧盟和澳大利亚。

88. 联合国，待出版。

89. 见 Baird，2010。

90. 技术援助是南南合作已有的多种形式中最为常见的一种。虽然不少技术援助项目都强调经济和社会发展，南半球的发展中国家也建立了支持冲突后和平建设的专门能力。例如南非通过与布隆迪、卢旺达和南苏丹行政部门开展公立学校的同行学习（管理发展机构），促进公共领域的结构性能力建设。萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯 45 座城市间的合作有助于管理特里菲尼奥地区的水资源等公共产品。见经合组织，2010 f。

91. 2008 年，非洲发展银行集团成立了脆弱国家基金，旨在“有效协助符合条件的脆弱国家巩固和平、稳定经济、为持续减贫和长期发展奠定基础”（非洲发展银行集团，2011，1）。脆弱国家基金有三大支柱：支柱一，基础设施建设、国家能力建设和公信力建设的补充援助窗口；支柱二：债务清除窗口；支柱三，技术援助和能力建设窗口。符合条件的国家是那些在非洲发展银行/世界银行国家政策和制度评级（CPIA）统一分数中低于 3.2 的国家，或者是过去三年中曾接受联合国或地区和平建设、维和行动和斡旋行动的国家。支柱三通过向邻国借用能干的专业人员和在职培训机会以建立可持续的高级公务员干部队伍的方法，填补精心选定的公共部门领域的关键漏洞，为具有管理能力和实施改革的脆弱国家提供技术

援助和能力援助。该项目通常是综合能力建设计划的组成部分。截至2010年3月,南南合作基金已收到8 539万UA(会计单位)的资金,相当于脆弱国家基金资源总额的13.2%(非洲发展银行集团,2010,5)。

92. 里约万岁与14个敌对团体磋商并达成了和平协议,使贝尔艾尔的凶杀率从2006—2007年的26人/10万人下降到了2008—2009年的17人/10万人,低于任何其他拉丁美洲城市(经合组织,2010f)。

93. 见联合国和平建设支助办公室(UNPBSO),2010。

94. 经合组织,2010f。

95. 联合国,待出版。

96. 例如,由联合国发展计划署和联合国政治事务部联合部署以帮助受暴力影响国家建设此类能力的“和平与发展顾问团”中近三分之一的人员是参与过国内斡旋行动的人员或参与过在南非举行的“弗雷尔山”远景训练项目的人员(该项目得到了联合国的独立支持),或经过他们培训的人员。见联合国发展计划署,2010a。

97. 通过美国国际开发署(USAID)下属的转型行动办公室提供的资金就是一个例子。此项转型资金的提供不需要遵循美国国际开发署的其他资助项目的政策和流程。英国国际发展部(DFID)的中东和北非部建立了项目风险评估矩阵以评估冲突项目中的风险因素。欧盟目前正在发展用于分析脆弱国家预算援助相关风险的框架。

98. 关于柬埔寨,见Jones,2009。关于利比里亚,见世界银行,2010k。

99. 建设和平与建设国家国际对话,2010,9。

100. Colletta和Tefamichael,2003。

101. Colletta和Tefamichael,2003。

102. 世界银行,2007a。

103. 世界银行为2009年金沙萨援助效率工作会议准备的分析资料。

104. 经合组织—发展援助委员会,2008。

105. Azam,Devarajan和O'Connell,2002;Bräutigam,2000。

106. 联合国,待出版。

107. Etzioni,1999。例如,美国采用了多级警察机构,其中大部分归地方政府管辖,而欧洲国家更倾向于设有特别部门的国家警察部队。相似社会的安全条款的基础原则可能大为不同:欧洲城市普遍使用安装在街道的监视器来追踪普通民众,而这种做法在美国则被视为侵犯个人隐私,因为美国素有尊重个人隐私的历史和传统。

108. Lemay-Hébert,2009;Graydon,2005;Greenfell,2006;Wisler,2005;Vetschera和Damian,2006。

109. 联合国警察,2011。

110. 关于冲突后私营部门的特点和发展团体参与其中的方式,见Mac Sweeney,2008。

111. 例如,国际金融公司(IFC)与雀巢和一家软件产品贸易公司ECOM合作为世界小规模咖啡种植农场主(利用投资和顾问干预的混合方法)提供帮助,和渣打银行合作以强化巴基斯坦中小型企业创业者的商业实用技能。国际金融公司也同BBC开展合作在阿富汗进行一系列广播项目,该项目采用寓教于乐的方法报道失业、基础设施缺乏、服务提供不足等问题,旨在提高公众对小型企业益处的认识,同时提供小型企业相关问题的实用信息。一份近期的听众反馈调查发现,听众通过聆听他人的故事学习到了如何创办小型企业并实现收入的经验,而且许多听众根据节目中的信息采取了行动来提高他们自己的财务状况(英国广播公司世界服务信托基金,2010)。经合组织和世界贸易组织,2008;Kawai和Takagi,2004;Davies等,2008;Meidan,2006。

112. 经合组织和世界贸易组织,2008;Kawai和Takagi,2004;Davies等,2008;Meidan,2006。

113. Battle,2008;世界银行,2011b。

114. 经合组织—发展援助委员会,2007b。世界银行和非洲发展银行,2010。

115. 世界银行和非洲发展银行,2010。

116. 准确说, 由于预算是政治博弈的工具, 当政府预算内资源很少时, 它对通过协商签订具有足够包容性的协议的期望便会降低。同时降低的还有它平衡建设更加包容性机构过程的能力, 而提供社会服务是建立更加包容性机构的重要工具 (又见 Ghani, Lockhart 和 Carnahan, 2005)。

117. 见 Boyce 和 Forman, 2010; Porter, Andrews 和 Wescott, 2010。

118. 关于约旦河西岸和加沙地带霍尔斯特基金的描述, 见 Schiavo-Campo, 2003。

119. Mondo, 1995; Colletta, Kostner 和 Wiederhofer, 1996。

120. 有关安哥拉的信息, 请见世界银行, 2009c。关于几内亚比绍的信息, 见 Arzeni, Cesanelli 和 Pes, 2004。

121. Scanteam, 2010; Garrasi, 2010。

122. 经合组织, 2010i; Scanteam, 2010; Garrasi, 2010。

123. Boyce 和 Forman, 2010。

124. 经合组织, 2010i; Scanteam, 2010; Garrasi, 2010。

125. 经合组织, 2010i。

126. Garrasi, 2010。

127. 见 Harbom 和 Wallensteen, 2010。

128. 有关伊拉克估算数据的讨论见 Roberts, 2010; 关于与安德鲁·麦克 (Andrew Mack) 进行的对刚果民主共和国人类安全报告项目的估算数据的类似讨论, 见 Butty, 2010。

129. 有关亚齐冲突和暴力的最新信息见印度尼西亚冲突与发展项目的网站。网址: <http://www.conflictanddevelopment.org>。

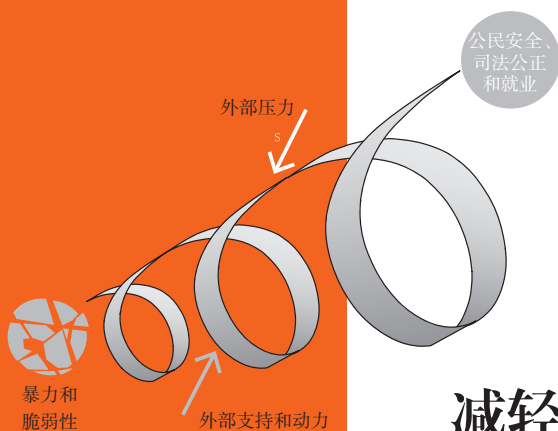
130. 一个例子是由近东咨询公司对巴勒斯坦政治、经济和社会状态认识的月度监控报告, 更多详情, 请登录 <http://www.neareastconsulting.com>。

131. Scheye 和 Chigas, 2009; Agoglia, Dziedzic 和 Sotirin, 2008。

132. 刚果民主共和国之声是一项采用手机技术进行的地理民意调查项目。它由 Mobile Accord 与《世界发展报告》合作开发, 并收到 Vodacom Congo 对短信 (SMS) 服务的慷慨捐赠。通过使用手机短信, 该项目让 140 000 名刚果人在不经任何过滤的情况下自由的发表他们的想法、感受和顾虑。

本报告第7章对应对与暴力活动风险相关的区域和全球外部压力的国际行动进行了分析。这里，我们遇到了不同的遗漏问题：解决国家层面支持问题的机构忽略了全球压力，而应对全球压力的国际机构则对受暴力影响国家的具体国情的关注不足。为纠正这一问题，我们需要一把双刃剑：一方面，凭自身的力量采取更多果断的措施应对全球压力；另一方面，在实施这些行动的过程中，有意识地采取步骤加强制度薄弱国家建立应对全球冲击的缓冲地带的国家能力。该方法可能常常要求在区域层面发动，国家可以从区域层面汲取能力并共同努力管理全球体制的影响。没有国家或社会可以孤立存在，大多数国家的经济紧紧与全球和区域经济体制交织在一起。





减轻外部压力的国际行动

经济全球化将各国置于从国际腐败到资源短缺的种种外部经济压力之下。政治制度薄弱的国家在进行内部协商时一直都受到各种形式的外部干预。各国的社会团体通常与外部人士保持着联系，这些外部人士可能是重要的外部支持者，但是也可能干预政治与安全问题。怀有意识形态动机的跨国团体正在与内部团体建立联系，从而实现向国家政府施压或引起政府—社会关系间暴力活动的目的，这种现象正与日俱增。

同内部压力一样，来自外界的安全压力与经济压力交织在一起。以非法交易为例。军火贩子往往会使用诈骗、贿赂、洗钱等¹相同的伎俩参与毒品和其他商品的非法交易。²非法交易会对国家安全体系与经济体系造成严重损害。

如果缓冲机制薄弱，那么外界压力可能会颠覆国家内部治理。想想毒品走私对欧洲与美国众多城市的影响就可以知道，即使是具备弹性机制的国家也会遭遇到国际压力。这些压力虽然很严重，但并没有破坏国内制度的合法性或活力，也没有引发大规模

暴力事件。但是对于制度薄弱的国家来说，石油或食品价格的大幅度变化会加剧社会紧张局势，而内部机制的力量不足以应对这种局面。

许多脆弱国家的人口少，经济规模小，因此它们对全球市场与体系的冲击较小。重视毒品走私等全球问题或跨国问题的国际机制往往忽略了对脆弱国家的影响。对脆弱国家的援助与维和行动一般是针对具体国家的，从而忽略了从区域层面对国家的经济与安全进行安排，也忽略了跨国或国际力量的影响。在跨国或国际机制与脆弱国家互相作用的情况下，所制定的政策往往仅适用于规模大一些、能力强一些且为对世界国内生产总值贡献比例较大的国家，在这样的过程中脆弱国家的能力局限性被忽略了。

不仅如此，针对跨国问题设计的国际体系通常较为零散、互有重叠。对行政能力强大的国家而言，国际体系的分散化带来了许多麻烦；而为响应零散的国际体系对某一问题领域的要求，行政能力薄弱的国家几乎消耗了所有可用之力。

区域合作有助于国家行动者疏散内部压力，并建立抵制外部压力的缓

冲空间。对于大多数国家和大多数问题来说，遭受暴力事件溢出效应冲击最大的是区域，而不是整个世界。因此，对于商品非法运输、扩大合法高效贸易机遇等问题，区域合作的潜在回报更为丰厚。

跨境不安全与非法交易，特别是轻武器与毒品交易，可能会对国家的治理和稳定合法制度的制定产生腐蚀性作用。在得不到大规模国际支援的情况下，更为脆弱的国家和地区也没有能力应对这些挑战：单单是非国家行动者就可以耗尽这些国家的资源与人力。

外部安全压力

跨境不安全问题 and 非法交易问题，尤其是小武器和毒品问题，可能对治理和发展稳定的、合法的制度产生极端负面的影响。在不具备大规模国际支持的前提下，较为脆弱的国家和地区不能应对这些挑战：非国家行动者可以耗尽国家行动者所能动用的资源和人力。

跨境不安全

区域性不安全在许多脆弱国家的中心问题。第2章已经说明了外部安全压力是如何加剧内部紧张局势、破坏终结冲突的最初解决方案的。侵略、外国驻军或占领可能会颠覆整个国家。今天，包括近年来阿富汗、伊拉克、西岸和加沙地带在内的此类情况，成为围绕脆弱国家的辩论的主要内容，尽管直到今天，这类辩论并不多。

正如第1章所述，更为常见的情况是，跨境活动的非国家组织已经卷入到脆弱国家的暴力活动中。疏于防备的边境可以给叛乱分子或有组织犯罪团伙提供逃脱国家武装部队追捕的逃跑路线。世界上许多地区——南亚、

东南亚、西非、中非、非洲之角、中东、中美洲、安第斯山脉地区——的国家都面临着非国家团体的袭击、邻国对内部叛乱分子的支持或走私贩和跨国恐怖分子的危害。³许多不安全与暴力活动都集中在边境地区。由于殖民时期划分边界线时完全没有考虑聚落形态，因此不安全边境线内外两边的人口可能属于同一种族，拥有同样的文化规范，彼此间存在亲属关系或贸易关系。

第1章对跨境或全球动力引发或支持了多少内部冲突进行了描述。当行动者响应邻国政府，那么邻国所实施的措施可能会对成功转型起到至关重要的影响。直到2007年卢旺达与刚果民主共和国达成协议后，刚果东部地区才恢复了相对的稳定。⁴中美洲的“埃斯基普拉斯进程”于1987年结束了尼加拉瓜的内战，进程内容包括由中美洲五个国家的总统签署协定，美国改变其对桑地诺政权的政策。⁵“友之组合”和相似机制成功地将寻求应对跨境压力的稳定内部协定的各个邻国联合起来。⁶

即使如此，国际安全响应通常是在国家层面而不是次国家区域层面上组织的。正如第6章所述，国际维和行动很少是因为应对跨境安全威胁而组织的，即使在次区域层面上活动的团体已经成为不安全的主要根源时也是如此。例如，联合国曾经在上帝抵抗区渗透的非洲地区分别布署了三次维和行动，但是每次行动授权与管理都是国家层面的，不能分享其他行动区域的资源或跨越区域行动。这一政策背后的逻辑是，安全理事会和联合国成员国对于国家主权十分敏感；讽刺的是，这一政策给予无视主权边界的人群以战术上的优势。显然，这种脆弱性要求加强区域的作用与能力，

这一点将在第9章进一步讨论。不过中美洲的多国军队遣散和安置计划是一个例外（见专栏7.1）。

发展计划通常也是在国家层面上组织实施的，即使是在国家边界将具有紧密社会经济联系的区域分离开来的地区也是如此。例如，横跨阿富汗—巴基斯坦边界的普什图部落地区的开发计划要求两国政府解决不安全、地方行政管理薄弱、种族与社会意识强烈的类似问题，但是两国国家机构之间很少交流讨论所得到的经验教训。⁷当然，设计国家间的稳定与发展行动时要强化而非废除国家主权。当邻国之间的关系紧张时，协调跨境计划就具有了政治复杂性。

确实也存在一些创新型跨境计划。在意识到不安全边境地区会成为冲突反复发生的地方后，非洲联盟于2007年成立了非洲联盟边境方案，标定敏感边界区域，促进跨境合作与贸易，以此来预防暴力事件的发生。该计划有四个组成部分。第一，鉴于此前正式划定并达成一致的非洲边界还不到四分之一，而且可能随着未来石油的发现而继续发生纠纷，因而该计划要求同时划定陆地边界与海域边界。第二，该计划推动针对打击流动犯罪活动的跨境合作。第三，该计划支持跨境和平建设计划。第四，该计划巩固区域经济网络创立带来的经济一体化收益。马里的锡卡索地区和布基纳法索的博博迪乌拉索地区启动了一个试点项目，召集地方、私营方与公共参与者加强经济合作，但该计划一直面临着资源不足的困扰。⁸

联合国机构间倡议自2004年至2009年支持厄瓜多尔稳定与柬埔寨接壤的北部边界地区，是跨境计划的另一例证。已经遭受内部社会冲突冲击的厄瓜多尔，又受到了柬埔寨武装组

专栏 7.1 多国军队遣散和安置计划：解决区域性暴力问题

多国军队遣散和安置计划是由世界银行发起的区域倡议，根据该项倡议，2002年到2009年间，40多个合作伙伴共同努力完成了非洲大湖地区30万名战斗人员的武装解除、复员和重返社会的任务。安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、刚果共和国、卢旺达和乌干达等卷入刚果民主共和国区域性战争的七个毗邻国家参与了（非洲）多国军队遣散和安置计划。

这一区域性计划是对跨境区域性冲突最好的响应。尽管解除武装、复员和重返社会计划是在国家层面上实施的，（非洲）多国军队遣散和安置计划的区域性框架通过提高各计划之间的透明度，支持共同学习与合作活动，从而帮助各国建立起对共同解除武装的信心。这种区域性解决方案也为解除武装、复员和重返社会的资金储集提供了条件，并相应地促进了各参与国之间资源的有效分配。作为一个区域性计划，多国军队遣散和安置计划将对跨境活动提供支持，包括对需要遣返回国的非正规部队的武装解除、复员和重返社会工作予以支持。

对于像多国军队遣散和安置计划等具有国家元素和区域元素的计划而言，首先要重视区域方面，包括要投入专门小组与资源。发起区域集体行动，为参与者跨越国家进行思维提供动力，这并不是一件容易的事，特别是当各国后方出现问题的时候。发起像多国军队遣散和安置计划等多利益相关者的大型区域性举措本身就是一项高风险、高回报的事业。

世界银行、捐赠国以及更广泛的发展共同体必须作好准备，接受在冲突后环境下实施此类计划所伴随的风险、困难和不确定性，在各国的和平进程与选举决定了解除武装、复员和重返社会行动的推进速度的情况下尤其如此。

资料来源：Correia 2010。

织活动蔓延的影响，边界社区受到大批难民、帮派暴力活动和毒品走私活动的困扰。但是到了2009年，随着跨境计划的实施，犯罪与暴力发生率降低，服务得到改善，并建立了解决地方冲突的对话机制。更为重要的是，尽管两国的外交关系起起落落，但在这些问题上却形成了持久的双边协作。⁹

区域性组织在解决跨境暴力活动方面也扮演着重要角色。正如非洲联盟案例所示，也正如“二战”后欧洲合作的经验所证明的那样，区域性组织能够帮助国家解决跨境流动人口和暴力活动的渗透问题。这些组织还能

够敦促该区域采用全球原则。然而，许多区域性组织需要外部支援才能发挥这些作用。欧元区的跨境合作和一体化能够为其他区域解决棘手的边境地区问题提供启发（见专栏 7.1 以及下文中对区域经济一体化的讨论）。

国内的安全与经济布署也会受到外界非法交易的破坏。2010 年 2 月，联合国安理会注意到，“某些情况下毒品走私与跨国有组织犯罪对世界不同地区的国际安全构成了严重威胁”。¹⁰ 第 1 章讨论了非法交易在引发脆弱国家发生暴力事件方面的负面效应，当非法收入为非国家团体提供了可以压倒国家警察与武装部队的资金时尤其如此。

过去的十五年间开展了以打击非法走私为目的的多项区域性与全球性活动。这些活动通常会从两大机制中选择其中一个来根除非法交易活动并将犯罪分子绳之以法：或者在生产¹¹、运输、加工或消费阶段识别并拦截走私产品，或者查明并扰乱既资助非法交易活动又来源于非法交易活动的资金流。

其他活动，如近期发布针对“受冲突影响及高危地区的负责任的矿产供应链”尽职调查指南等，不仅关

注追踪非法交易流，也关注人权保护与生计的丧失。¹² 本章将讨论打击物质非法交易；涉及金融层面的非法交易将在下一节外部经济压力中进行讨论。

打击物质商品非法交易的手段取决于其实物特性和市场特性；这些特性也决定了实物追踪与封锁相对比较容易实现。集中生产、加工或批发的商品的非法交易比较容易监控（见表 7.1）。这也是解决“冲突钻石”问题的金伯利进程取得初步胜利的部分原因（见专栏 7.2）。同宝石或点源资源不同的是，木材踪迹较为明显，上流生产与加工点数目较多，很容易同合法木材混在一起，必须通过复杂的系统核实其产地合法性，而且需要许可证和鉴定限制木材种类的专有技术。

与钻石不同的是，军火（特别是小武器）便携性强，制造企业多，销售范围广，而且价格便宜。虽然“冷战”结束后军火贸易的总价值一直在下降，但轻小武器的国际转移并没有相应地出现明显的下降。据估算，轻小武器的年度总贸易值在 40 亿美元到 60 亿美元之间，其中近一到两成都是非法交易。²² 在全球流通的 9 亿件轻小武器由 100 多个国家的 1 000 多家厂商制

表 7.1 打击商品非法交易，注重商品的实物特性与市场特性

商 品	非法交易流的年度 估算价值	价值重量比	生产集中度	加工或批发市场集中度	追踪产品原产地的难易程度	消费者辨别难易程度
钻石	1.27 亿美元 ¹³	高	高	高	不定 ¹⁴	高
石油	10 亿美元 ¹⁵	中	中	高	难	中
木材	60 亿美元 ¹⁶	低	低	低	难 ¹⁷	低
军火	1.70 亿美元~ 3.20 亿美元 ¹⁸	中	低 ¹⁹	低	有限 ²⁰	低
毒品（可卡因、 海洛因）	1 430 亿美元 ²¹	高	中	低	易	低

资料来源：联合国毒品控制和犯罪预防办公室 2009a，2010a；Lawson 和 MacFaul 2010；小武器调查项目 2001；Greene 2001。

造。²³ 轻小武器每年造成 50 万人的死亡，其中 5 万到 30 万人死于武装冲突，而这些武装冲突大多发生在贫穷国家。²⁴ 尽管轻小武器并不是引起内部冲突的原因，但它们却使冲突的影响呈几何级数增加。轻小武器不仅造成了巨大的平民伤亡事故，滥用轻小武器还会对发展造成负面影响。非法使用轻小武器使人类不安全状况恶化，加重了医疗卫生体系的负担，使犯罪行为与侵犯人权行为不断升级。²⁵

脆弱国家的军火走私呈现从国际层面转向次区域层面的趋势。²⁶ 联合国裁军事务部加大了与主要捐助者打击次区域内军火走私的合作——其中包括在西非等国家开设区域办事处。但是联合国维和针对具体国家的性质限制了对跨境军火流动的封锁。相似地，联合国在黎巴嫩南部的维和部队在调查跨境运往非国家武装团体的非法轻重武器时，受到了授权和政治限制的制约。²⁷

毒品走私对于脆弱国家的影响也日益凸显。几乎所有国家都将海洛因、

可卡因及多种消遣性药物列为非法药物。近年来这些药物的需求压力加大，推高了药物价格，也为非法贩毒网络创造了巨额利润。为保护自身不受竞争对手的危害和执法机构的制裁（见专栏 7.3），海洛因和可卡因的贩毒网络都是按照准军事机构组织的，正是这些贩毒网络导致死亡率与重伤率居高不下。

追踪和封锁毒品贩子的行动较为分散。追踪与抓获毒品走私犯的国际行动频繁，但由于很少的毒品就可以带来不菲的回报，这些行动未能成功阻止毒品在世界上的流通。相反，一个地区集中打击贩毒的活动往往只能改变非法交易的路线。由于转船成本，包括贿赂和恐吓沿途官员的费用，都只占到毒品走私利润的极小部分，犯罪网络已经可以绕过或适应最为复杂的封锁系统。此外，打击贩毒行动的分散性也加剧了这种内在的困难（见专栏 7.4）。

打击毒品走私的行动主要集中于供应方，或者集中于生产国与运输国。

专栏 7.2 以解决“冲突钻石”为目的的金伯利进程

作为一项保证毛坯钻原产地免于冲突的证书制度，金伯利进程旨在阻止为刚果民主共和国等国家的内乱提供资助的“冲突钻石”流动，金伯利进程由民间社团、行业与各国政府共同实施。该进程是联合国安理会制裁委员会提出的，该委员会调查非法商品交易与刚果民主共和国发生的暴力活动之间的关系。金伯利钻石证书制度对其（代表 75 个国家）49 个成员提出了非常广泛的要求，以确保装船运输的毛坯钻没有用于资助暴力活动。

尽管钻石的价值重量比很高，便携性很强，但钻石的批发市场与加工厂都集中在特定的地点，前者主要集中在比利时的安特卫普，后者主要集中在孟买。近 80% 的毛坯钻和 50% 的已抽样打磨钻石都会借道安特卫普。只有高价值的钻石才会在纽约进行打磨；而大多数低价值的小钻石都是在孟买或孟买周边完成打磨的，2009 年那里的钻石工场出品的钻石约占全球已打磨钻石产量的 90%。合法的钻石生产商的数目也较少。所有这些因素都使进行冲突钻石的交易而不引起注意的难度很大。

资料来源：Goreaux 2001；Montgomery 2010；金伯利进程证书制度 2009，2010。

专栏 7.3 可卡因非法交易的经济影响

2008 年，进入美索美洲交通走廊的可卡因平均一千克卖到一千美元。²⁸而在边境另一边的美国，同样一千克可卡因可以卖到 3.35 万美元。这些价格是根据市场平均价值进行的点推定值，可能会因为市场条件、纯度、组织和可卡因生产与走私的纵向融合程度的差异发生很大变化。然而，就以这些估算值作为出发点，通过美索美洲交通走廊进入美国的每公斤可卡因的平均潜在利润为 3 万美元，其中包括走私的其他成本。

如果其中 10% 到 20% 的成本用于运输、安全与人工，且 20% 到 30% 的可卡因在运输中被截获了，这时每公斤走私可卡因的潜在利润可以降低到 1.5 万到 2.1 万美元之间。即使扣除这些成本，这个利润区间仍远远高出 2008 年该地区任何国家的人均国内生产总值。但是从经济意义来看，毒品贩子必须要考虑其他两项潜在成本：从事其他利润丰厚的行业机会成本，以及与贩毒这危险的非法职业相联系的风险溢价。近期封锁与抓捕行动升级也提高了这些成本。

资料来源：世界发展报告工作人员根据 Demombynes 作出的计算，2010；联合国毒品控制和犯罪预防办公室 2010a。

由于毒品消费在大多数国家都是违法的，通过采取需求方措施减少其与暴力活动联系的机制相当有限。全球制止毒品非法的行动表现不佳，这些行动又与极端暴力活动相联系，这引发了对于毒品合法化的争论以及为检验该命题的一些尝试（主要是大麻，但葡萄牙实行毒品合法化的范围更广）。在这一问题上，人们之间存在着很大的分歧。

不安全与不公正：跨国意识形态威胁

激烈的跨国意识形态运动可能在受暴力影响的脆弱国家繁衍成长，²⁹为地方运动提供普遍的理由并吸收跨国走私路线的资源。跨国意识形态运动对原本属于地方化的暴力事件增加了资源、专门技术与意识形态动力，将大大改变力量对比，并向国内机构能力施加严重压力迫使其作出反应。³⁰

本报告并不针对世界性或区域性反恐怖主义方法的绩效展开全面讨论。去年联合国大会通过的反恐怖主义综

合战略提供了参与多边战线的起点，各国政府（通过双边和区域性机制）正在加强反恐行动的合作。³¹

然而，本报告强调的对建立针对暴力活动的弹性机制至关重要的因素的缺失会成为全球恐怖主义行动的根源，这些因素包括机构问责制、合法性与能力。具有意识形态动机的群体有一种向合法政府受到限制的地区延伸（如萨赫勒地区 and 阿富汗）的能力。这些在全球范围内开展恐怖主义运动通常都会以不公正与排斥为名来掩盖其真实目的³²——而这种信息很容易与各地对精英驱动的排他性政治与政策的感知形成共鸣。这就要求在减少恐怖主义威胁的全球和地方手段间形成平衡。

有关恐怖分子招募与动员的地方层面与国际层面的相互作用的研究十分有限，无法对暴力、发展、制度改革与恐怖主义之间的关系做出权威性的表述。然而，根据我们所知道的信息，致力于支持国家联盟和制度转型的国际发展实践者与外交家应当关注

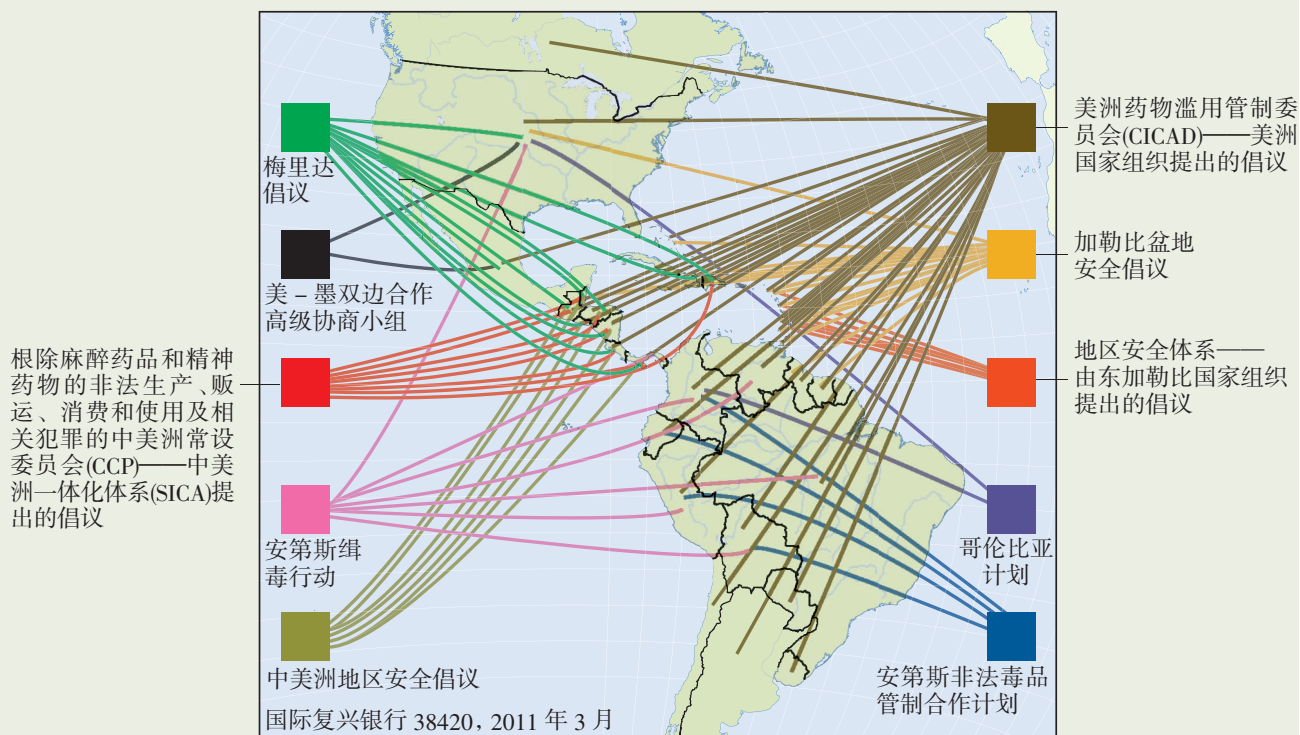
专栏 7.4 多次封锁努力：可卡因在美洲

美洲的可卡因足迹始于三个南美国家的田间生产（2008 年，在可卡因的全球产量中，哥伦比亚占 51%，秘鲁占 36%，玻利维亚占 13%）；³³ 可卡因运输通道分布于中美洲、墨西哥和加勒比地区；并在美国进行批发与零售。目前已采取大量措施以阻止可卡因的流通：10 项双边或区域性计划，许多国家都参加了两个或两个以上的多个计划（参见下文地图）。

这种局面提出了国际响应的一致性问题的，特别是加强某一领域的执法力度后通常会分散对另一领域的注意力。由于“近期加强美国西南部边境线上的毒品执法力度似乎导致将运输路线移回加勒比地区的后果”，在某种程度上说明了提出加勒比倡议的合理性。³⁴

目前打击美洲毒品犯罪的（较为分散的）国际合作

下图所示为美洲毒品走私相关的 10 项举措中较为分散的区域重点和相互重叠的管辖范围。每种颜色的线条代表一个单独的举措，并将参与该举措的成员国连接起来。



资料来源：联合国毒品控制和犯罪预防办公室 (UNODC) 2009b；美国国家药物管制政策办公室 1999；Seelke, Sun Wyler 和 Beittel 2011；中美洲一体化体系 2009；美洲药物滥用管制委员会 2010；安第斯外长理事会 2001；美国驻墨西哥大使馆 2010。

被排挤的群体和被忽视的地区成为以意识形态招募暴力活动成员的沃土的可能性，而制定全球反恐怖主义政策的国际参与者则应对地方暴力和制度薄弱支持全球运动的行动予以关注。

外部经济压力

脆弱国家和地区可能还会受到外界施加的经济压力。其中比较突出的有由外部企业财团利益驱动的腐败、与腐败相关的非法资金流动、逃税和

非法交易——以及随着全球对食品和燃料需求的不断上涨带来的价格冲击和获取重要自然资源（土地、水、能源）的使用权和所有权的压力。同样地，我们无法期待治理体系与谈判能力相对较弱的国家在没有全球和区域性援助的条件下应对这些外部压力。

跨国腐败

正如第 5 章中所强调的那样，反腐败工作是国家改革过程中极重要和具有政治挑战性的一部分。腐败往往不仅仅是一项地方性挑战；国际罪犯在腐败动态中扮演着重要的角色，并为国家改革工作设置了极大的障碍。至少从某种程度上说，反腐败工作能否取得进展，要取决于解决腐败问题的国际努力。国家应当判定向其他国家官员行贿的国民有罪，这一原则已经在国际法中得到牢固地树立，但是执行方面还有很大的改进空间。

直到 2000 年，许多发达国家实际上是鼓励跨境行贿行为的，允许其公民或企业向他国政府官员行贿以享受税收减免待遇。³⁵ 十年来，这种情况发生了戏剧性的转变。《经合组织反贿赂公约》（即《禁止贿赂外国公职人员公约》）和《联合国反腐败公约》要求缔约国规定贿赂外国公职人员的刑事处罚。对治理制度薄弱的国家来说，这种巨大的转变极为重要。以取得矿产特许权、军火合约及其他有利可图的商业机会为目的而向这些脆弱国家的公职人员行贿的行为几乎都是发生在国境之外，因此，将跨国贿赂拒之门外对这些国家的反腐工作具有重要意义。

然而，惩罚那些向外国公职人员行贿的人员仍然是一项在进行中的工作。2010 年，透明国际在《经合组织反贿赂公约》评价报告中指出，公约

的 38 个缔约国中仅有 7 个国家在积极地执行本国法律中关于向外国公职人员行贿属于违法的条款。另有 9 个缔约国正在努力实施禁令。其余 20 个缔约国在这方面几乎没有或根本没有作为。透明国际 2005 年发布第一份报告时，只有 4 个缔约国提出了一件以上的公诉案例。尽管这已然是一种进步，但透明国际仍然在结语中指出“目前的执法水平太低，根本无法使这项公约取得成功。”³⁶

国际社会目前正在制定检举跨国腐败涉案公职人员的创新型措施。然而，即便有证据表明脆弱国家的公职人员收受贿赂，要证明该案件成立，往往还会遇到超出脆弱局面下的调查机关和公诉机关能力范围的法律挑战、技术挑战与统筹挑战。当能力局限或政治局限妨碍公诉，司法制度薄弱的国家当局就会用其他国家法律来克服这些障碍。例如，在英国法律中，运用腐败所得收入在英国进行投资的行为违反反洗钱法，构成了犯罪行为；于是，尼日利亚经济和金融犯罪委员会向英国政府提供相关信息，协助英国检举有关窃取尼日利亚国家财产的案件。海地官员和美国官员联手使海地电信管理局的一名高级官员在美国法庭认罪伏法，供认其从美国企业收受贿赂的事实。三个美国公民也因向海地企业行贿而被判刑。³⁷

随着发达国家与发展中国家的执法机关间的联系越来越紧密，执法机关开始根据两国诉讼程序需要的现有证据展开共同调查。共同调查中，来自发达国家经验丰富的调查员与发展中国家的调查员相互协作，提供了宝贵的培训机会。事实上，世界银行机构廉正部计划将世行项目腐败案件的证据移交国家机关时就采用了这一模式（见专栏 7.6）。

专栏 7.5 专家观点：针对受管制的毒品合法化减少暴力事件的支持与反对意见

针对这一问题，世界发展报告工作组向两位知名的权威人士询问了他们的建议。

反对意见

Mark A. R. Kleiman，加州大学洛杉矶分校公共事务学院。

如果避免国家失灵是这项政策的唯一目标，那么显然，所有毒品的合法化都是可取的：国家失灵与国内冲突会为非法毒品交易提供便利条件，而非法毒品生产会削弱国家实力并刺激内部冲突，毒品收入用来支持叛乱分子和其他非国家武装参与者和贿赂官员。然而，滥用毒品还会给瘾君子及其家庭、邻里与同事带来麻烦。禁止毒品并不是一个最圆满的答案：禁止使用毒品可能会激化这些问题，引发围绕非法市场（生产国、运输国与消费国）展开的暴力活动与腐败活动，并致使大批人入狱。然而发布毒品禁令也会减少毒品消费量。与任何非法毒品滥用相比，酒精滥用的普遍程度要高得多，引发的激情暴力案例也得多得多。因此安全和治理与毒品滥用管控间存在着一种矛盾关系：毒品全面合法化将对恐怖主义形成沉重打击，但会提高药物滥用异常的普遍程度。

有人主张，通过实施税收与法规的合理组合就可以在实现禁毒在减少药物滥用方面所有效果的同时而不发生暴力事件，也不会造成较高的成本。但是，这种主张是建立在两种错误观点之上的：即税收和法规不会经受利益诱惑，而且新的合法化的毒品行业的经济力量和政治力量不可能成功地逐渐破坏掉限制其市场范围的监控机制。

有效的税收与规范可能从技术上是可行的，如实行营销禁令，将毒品贸易局限于合作社，或向医生和药剂师授权令其根据专业限制使用。然而没有理由相信这些有效管控体系能够得以建立或者保持稳定。

当前的药物滥用控制制度也建立在两大谬误之上：第一，产地国的行动能够极大地限制毒品滥用的“下游”；第二，由于毒品生产给安全和治理方面带来了许多问题，任何一种打击毒品的活动都有助于解决这些问题。“源头控制”的努力基本上是徒劳的，来源国的执法领域还有替代性发展领域的禁毒努力会加剧而不是改善安全和治理问题。这些禁毒努力会使价格（与收入，由于最终需求对农场出价极度不敏感）提高，并使走私犯得到最多的枪支和最大的影响的竞争优势：恐怖主义者、叛乱分子、军阀、跨国武装犯罪组织和腐败官员。“作物替代”或“替代发展”等手段也是一样。阿富汗的执法与发展努力使罂粟种植区集中在塔利班的控制之下，从而增加了塔利班从罂粟种植者和海洛因加工者身上收缴任何“税收”的收入。

人们可以想象到，强调毒品交易和安全治理问题交叉点的毒品缉私行动追踪走私犯和毒品生长区，这二者是造成不稳定的最重要因素。但是在税收与法规方面，想出一项更好的政策，与实施这项更好的政策，并不是一回事。

削弱毒品来源国的执法力度，对富裕消费国的毒品问题影响极小。适宜非法药品作物生长的土地并非稀缺资源，减少某个生产国的供应量往往意味着其他产地产量的相应增加。

减少毒品需求量的成功策略应当是在打击药物滥用的同时，缩减非法企业的收入，其中包括那些威胁到产地国政府稳定的企业。迫使药物滥用者因其他罪行接受刑事司法监管，是减少毒品需求总量方面极具潜力的一种手段。我们应当尝试着不断完善禁令的落实政策，逐步形成毒品管控体制，从而以最低的安全治理成本，实现缩小药品异常滥用的延伸范围、减少药品滥用造成的损失的目的。

赞成意见

Jeffrey A. Miron, 哈佛大学经济系。

世界范围内的禁毒历史已近百年。在这一百年间,各国政府与次国家政府在警察部队、检察机关与监狱建设方面耗费了巨额支出,力图使禁毒得到切实有效的实行。禁毒倡导者们认为,尽管禁毒的代价不菲,但可以大大抑制药品滥用、药物成瘾和其他负面事件不断攀升的发生率,使整个世界受益。因此,从这个角度上判断,禁毒利大于弊。

然而,实际上禁毒所引发的后果要比禁毒所避免的恶性事件严重得多。要探明其中的原因,需要认真考虑一下禁毒带来的后果。

首先,禁毒使毒品市场转入地下,因而引发了更多的暴力事件。合法市场的市场参与者会用宣传与法律诉讼的手段解决争端,而地下市场并不具备非暴力争端解决机制,于是市场参与者们选择使用暴力解决问题。毒品走私贩会与同行争夺地盘,并开枪打死那些偷窃毒品的员工、付不起钱的客户以及背信的供应商。走私贩还会采用暴力手段对付执法者的追捕行动、对付支持向美国引渡罪犯的政治家以及与警方合作的平民。

以美国的联邦禁酒令为例,该禁令颁布于1920年,此后暴力事件激增,但禁令撤销之后暴力事件数量迅速减少。禁令还是滋生腐败的温床。违法人员都有对警察、法官与政客行贿的强烈动机。

禁毒令抬升了毒品价格,从而助长了艾滋病、肝炎与其他血液传播疾病的扩散。由于毒品价格昂贵,使用者们采取注射方式吸食毒品的意愿就比用风险较低的方式吸食毒品的意愿要强烈,这是因为注射方式能够让毒品发挥最大效用。这不仅对吸毒者产生了很大的影响,也对广大民众产生了不良影响。

禁令为包括恐怖组织和叛乱组织在内的暴力集团提供了资金来源。毒品走私贩需要得到保护使其免受执法队伍与军事部队的制裁,于是雇佣了恐怖组织。恐怖组织则可以从获利,支持组织的运转。没有这种资金支持,阿富汗的塔利班、哥伦比亚的革命武装力量、秘鲁的光辉道路游击队都会在筹集活动资金支持方面遇到更多的问题。另一方面,合法化能够使警方与军事部队转而将更多用于打击毒品走私贩资源投入到打击恐怖主义或叛乱集团的活动中。

上述就是禁毒令带来的不利后果。因此,支持禁毒的唯一合理理由是,它可以降低毒品使用率或减少吸毒的有害副作用。

然而,大量证据表明,禁毒在降低毒品使用率方面的作用也很有限。禁酒令撤销之后,酒类消费量只增加20%;而2001年葡萄牙颁布的针对个体合理毒品消费的合法化政策也并没有导致毒品使用率的大幅度提升(实际后来的使用率还有所降低)。从各个国家的经验来看,使用率与禁毒制度的严密性关系不大。例如,荷兰采用了一种宽容的政策对待吸食大麻的问题,但是毒品使用率与美国的毒品使用率并没有出现太大的差异。

这些证据并未排除毒品使用率会在合法化后大幅度提高的可能性,但是贸然断定毒品使用率或药物成瘾发生率会激增的判断与现有证据并不吻合。社会可以选择将毒品使用合法化,与此同时打击毒品滥用行为,正如在大多数人都负责任地使用酒精和其他产品的情况下也可能会出现不负责任的使用酒精和其他产品一样。因此,这种相似性要求用同样的方式解决毒品问题。

总而言之,禁毒会带来各种各样的不良影响,而且最多能够侥幸地带来些许益处。毒品合法化意味着毒品主要伤害到那些选择冒险的人,而不是那些无辜的旁观者与执法机构。而且本身这些选择冒险的人中已经有许多人在实施禁毒的情况下仍然选择冒险。因此,是选择禁毒,还是选择毒品合法化,答案已经不言自明。毒品合法化并不是万能的,但绝对是二害相权取其轻的一种选择。

专栏 7.6 与客户国合作、打击世界银行资助项目中的腐败问题

世界银行负责廉政局的副行长对有关世界银行资助项目中的腐败、欺诈、胁迫、勾结与掩盖此类行为的指控进行调查。如果该项指控得到证实，将会启动程序，将取消企业或个人参与世行资助项目合约的投标资格，并将提交相应的执法机关，根据国家法律进行刑事诉讼。

在过去的6年间，被取消参与世界银行合约竞标资格的个人与企业共有67个，取消期限为两年以上至无限期。这一列表中有来自发展中国家的、规模非常小的企业与非政府组织，也有英国出版商麦克米伦有限公司和中国路桥集团总公司——一家大型国有企业。在这期间，世界银行还与西门子股份公司签订了和解协议，西门子股份公司同意在2年内自愿不参加世行资助项目合约的竞标。西门子将在接下来的15年内投入1亿美元支持打击欺诈与腐败行为的国际行动。麦克米伦和其他公司同意与世界银行一道努力，打击世行项目中的欺诈与腐败行为，并实施反腐败合规计划。

世界银行、非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴与开发银行和美洲开发银行同意互相承认各行的资格取消，因此以后一家企业被其中一家银行取消资格，就没有资格参与其他行资助的合约的竞标。

世界银行廉政局自2001年成立以来，已向多国执法机关移交案件112起。2001年到2006年间移交的收受贿赂、贪污或其他腐败案件在玻利维亚、几内亚、挪威和美国国家法院得到依法审判。近期一项移交的案件使肯尼亚反腐败委员会展开了38项刑事调查，其中2项正在等待起诉。挪威政府根据世界银行提供的信息已对三名前挪威顾问集团员工提出了贿赂指控。巴勒斯坦司法部长办公室开始对世界银行资助项目承包商展开欺诈调查。

资料来源：世界银行2010h。

国际非法资金流

封锁实物腐败和其他腐败活动的资金（包括毒品非法交易的资金）流动的工作，也是对实物腐败案件起诉的补充。许多国际行动都已着手开展这方面的工作。大量的法律与计划旨在识别与阻止通过合法的金融体系洗清非法资金——腐败活动、偷逃税款与毒品非法交易的资金——的活动。这对暴力预防具有重要意义：许多民事冲突政治冲突中的武装运动都从这些渠道取得资金支持。为控制毒品利润流动而成立于1990年的金融行动特别工作组，已经制定了非法洗钱条例，并在国家层面上建立了打击洗钱犯罪的金融情报中心。³⁸ 116个国家建立了

此类金融情报中心，并根据埃格蒙特集团倡议进行紧密合作。³⁹ 金融情报范围得到扩展的同时，银行及其他金融机构也对客户交易监控与报告投入了更多的关注，同时执法机构也更注重追踪“黑钱踪迹”。⁴⁰

情报收集、监控与证据积累方面的措施提高了国际社会举证有组织犯罪与跨国犯罪的能力。根据1931年阿尔·卡彭（Al Capone）偷漏所得税一案审判中的同一原则，非法资金交易证据提供了审判“代理犯罪”的暴力罪犯的途径，而不需要依靠可能收受贿赂或受到威胁的暴力目击者。2009年8月，70个国家及其属国同意设立全球税务信息透明与交流论坛，以此

减少通过信托基金、公司和其他国境以外征税手段偷逃税款的现象。该论坛仿照金融行动特别工作组设立，对成员国和选定的非成员国进行同业审查，以确定它们是否签订了至少 12 项税收信息交换协议，是否制定法律满足伙伴成员国对信息的要求，是否真正应伙伴国请求及时提供了相关信息。

然而，倡议的数量本身就已经是一个挑战。目前，收集与使用洗钱、国际腐败、特殊商品的非法交易和恐怖主义数据的全球性、区域性和多国行动已经超过了 74 项。其中 30 项是针对洗钱或腐败问题，而 37 项则针对特定商品（毒品、军火、非法矿物与自然资源）。⁴¹ 此外，还有众多的国家办事处，仅经合组织四个成员国之间负责处理这些问题的办事处就有 22 个。⁴²

认定洗钱或恐怖分子金融活动的体系是个人与交易的纽带。数据越详细，就越有可能发现违法行为。但是追踪与调查“基于标准的”活动（外

汇交易、国际电汇）使金融情报中心的数据流量成倍增加。要顺利实施这些行动，就要具备丰富的经验能力。跨国资金流动分析能够发现供多个司法管辖区需要的信息，因而在能力较高的环境下进行的分析可能对发展中国家大有裨益（见专栏 7.7）。虽然几个较富裕国家的分析能力较强，但大多数中低收入国家并不具备这样的能力。⁴³

提取信息并揭开复杂网络要求具备能源和分析能力，而许多金融情报中心尚未具备这些能力。而且基本的起诉与司法系统能力并不一定总能到位。有效的国际行动取决于司法管辖区间有力的网络与信息交换。即使从中期来看，发展中国家都不可能建立达到要求的能力，从而以可以产生结果的方式运营金融情报中心。资源可能会更多地用于阻止资金流入秘密辖区⁴⁴ 而不是控制资金流出脆弱国家。

跨境合作并不总是一帆风顺。为了审理跨境洗钱与非法交易案件，辖

专栏 7.7 澳大利亚打击犯罪委员会的高风险资金流动策略

根据打击金融犯罪方案，澳大利亚打击犯罪委员会正在试行一种基于风险的、识别与有组织犯罪相关资金的方法。此种打击洗钱的方法由澳大利亚打击犯罪委员会和澳大利亚交易报告与分析中心共同制定，能够在分析金融交易数据的基础上识别与监控“高风险”资金流动（即最有可能涉及非法资金的资金流动）。为了认定这些资金流及与其相关的犯罪集团组织与实体，该委员会已经制定出一套通过澳大利亚交易报告与分析中心和环球银行间金融电信协会银行业务处理系统识别金额异常的资金流动。

这种高选择性的认定方法使调查人员能够高效地、有针对性地使用资源。通过被这种手段认定的个人与团体都要与警方刑事记录进行对照检验，一旦发现可疑人物，则会通过监视、面谈并在必要的时候使用强制力量进行调查。这些情报使得调查机构能够追踪进出澳大利亚的高风险交易，找到资金链两端的潜在犯罪者。

这种手段曾协助查获一个东南亚犯罪集团，该集团曾于 2001 年在 5 个星期内进口了价值 1.29 亿澳元的毒品。该集团可能在之前的 12 个月内完成了规模相似的毒品进口，或价值超过 10 亿澳元的非法资金流动。另一个由 4 家小店构成的东南亚犯罪集团在 2001 年 12 个月内将 3 亿澳元毒品利润转移到海外。

资料来源：澳大利亚打击犯罪委员会 2010；澳大利亚政府 2010。

区必须共享不会影响本国国民或机构的数据，必须信任其他辖区不会将数据泄露给涉案人士。挪威发展合作署发起成立了一个非正式沟通网络，每两年将发达国家与发展中国家的检察机关与反腐机关官员召集起来，分享信息并协理案件。由亚洲开发银行和经合组织主办，东亚与太平洋的反腐官员定期会晤以讨论共同面临问题。世界银行还支持国际腐败猎人联盟，并通过联合国毒品控制和犯罪预防办公室（UNODC）支持追回被盗资产倡议。

为最大限度地发挥当前体制的作用，就必须坚持不懈。尽管到目前为止该体制已经取得了一些进展，但我们仍然需要注意三大问题。第一是不同辖区之间存在能力差异，发达国家组织的影响力偏大。第二是国与国之间，甚至同一国家的机构与机构之间存在着力量不统一的情况。第三是不同国际倡议间的协调尚不完善。从原则上看，具备分析资金流动、加强各国金融体系能力的更统一的全球体系将有利于所有国家，而加强受冲突影响国家的司法体系则会使这一全球体系更为巩固。如此复杂与宏大的全球性承诺要求多个层面具有坚强的政治意志并大幅度增加资源投入。尽管进行大额全球金融交易的辖区数量相对较小，但挑战仍然不可小觑（见第9章）。⁴⁵

资源压力

脆弱国家极易受到全球驱动的资源冲击的影响。同其他低收入国家不同的是，脆弱国家严重依赖食品进口，极易受到全球驱动的商品价格上涨与基本资源缺乏加剧的影响。随着中等收入国家的经济增长而形成的新中产阶级会沿用经合组织的食品和能源消

费模式，从而加大了脆弱国家的压力。气候变化及寻找适应性措施的行为有可能进一步扩大这些压力。

正如第1章所述，气候变化对食品生产、水资源可利用量、能源需求和土地使用模式（如碳汇和生物燃料生产）具有潜在影响，因而使与自然资源相关的压力成倍增加。气候变化已经对供水系统产生了影响，不仅如此，气候变化对可耕地的供给也产生了影响。气候变化与经济压力并不是独立存在的：富裕国家也面临着水资源供应下降的问题，并且开始在海外（往往在脆弱国家）寻找新的食品和水土资源。

食品脆弱性需要引起高度重视。农业在官方发展援助中的比重从20世纪80年代17%的高点滑落到2006年到2008年的5%，其中这部分支出只有18%（约为12亿美元）用于脆弱与受冲突影响国家。⁴⁶一些以解决食品安全和提高农业生产力为目标的全球性与区域性运动正在进行中（见专栏7.8），但是要发展这些国家的农业需要在国家层面上做出更多努力。

与之形成鲜明对比的是，国际水资源条约在降低暴力风险方面已经显示出成功的迹象。水资源的共享能够更多地激发人们寻求妥协而非冲突，在过去的五十年中，沿岸国家之间的合作互动与冲突的比例超过了二比一。⁴⁷国际社会针对沿岸国家解决用水的问题伸出了援助之手。但是这是有条件的。尽管许多共用水系都有合作框架，但其中150个水系是没有合作框架的。一个或多个沿岸国家都同时面临着较大的用水压力（人均水资源可利用量）与脆弱。气候变化可能会改变以划定水流的水量（而不是比例）为基础的框架（见地图7.1）。因此，有些情况下对现有水资源条约体系的特定方面进

专栏 7.8 解决食品不安全问题的区域及全球性手段在不断发展

有效的预警系统。运用卫星数据预测作物减产和食品短缺的多机构食品不安全预警系统包括全球信息预警系统和饥荒预警系统。前者旨在改善易受旱灾的 22 个非洲国家的食品安全响应计划；而后者则监控所有国家的食品供应与需求，重点关注 80 个食品短缺的低收入国家。

区域专门技术。南部非洲发展共同体设立于津巴布韦首都哈拉雷的遥感中心，以及设在尼日尔共和国的尼亚美的区域农气水文中心是两个专门机构，提供国家与地方食品安全评估，帮助培养制订农业政策和计划的地方能力。近期区域性能力包括由东盟成员国以及中国、日本和韩国于 2002 年创立的东盟食品安全信息系统。该系统旨在通过对食品安全相关信息的系统搜集、分析与传播改善该地区的食品安全状况。

区域价格稳定机制。东盟食品安全信息系统与东亚国家稻米紧急战略储备计划间存在着紧密的关系，该项目旨在建立互助机制，在 13 个东盟与东盟食品安全信息系统国家间共享大米储备，应对该地区的粮食短缺问题，有助于该地区稳定粮食价格。

金融机制。在旱涝灾害或其他气候造成的资源紧缺阶段，有些国家针对资源获取权与掌控权的冲突将会加剧。在这些国家里，针对农区的保险可能被证明是有效的。基于指数的险种取决于对降水量（过少、过多）的客观测量数据，可以使保险市场与农民共担风险。此类保险计划已经在（埃塞俄比亚）出现农作物减产或（蒙古）出现牲畜大量死亡的情况下进行试点。尽管指数保险计划已经在 15 个国家得到实施，但仍然需要逐步扩大或得到持续发展，在低收入国家尤其如此。

资料来源：Bora 等 2010；Brinkman 和 Hendrix 2010。

行更新和完善是合理的（见第 8 章）。

全球寻求能源与食品供应的现象正在使发展中国家、特别是制度薄弱的发展中国家的耕地面临的压力成倍增加。土地引起的冲突通常都会被当作单纯的国内问题来处理，或至多被当作次国家区域问题来处理，但土地的使用越来越受制于外部竞争压力的影响。外国政府或外国政府支持的企业进行的商业租赁或采购可能会与公用土地征用要求重叠，从而引发紧张局面——发生在马达加斯加的事件广为人知，大规模的土地租赁交易引起了民愤，再加上长期以来的其他紧张关系，引发了社会动乱，并最终导致马

达加斯加政府于 2009 年年初被推翻。⁴⁸

近期世界银行研究显示，外国土地投资并不随着国家治理的改善而增加，这和其他类型的外国投资不同。相反，那些土地治理制度薄弱、土地资源丰富同时机械化程度较低的国家吸引的外国土地投资额最高。这一研究成果表明，人们对在土地获得过程中地方或国家机构无法向弱势群体提供足够的担心，并不是杞人忧天。

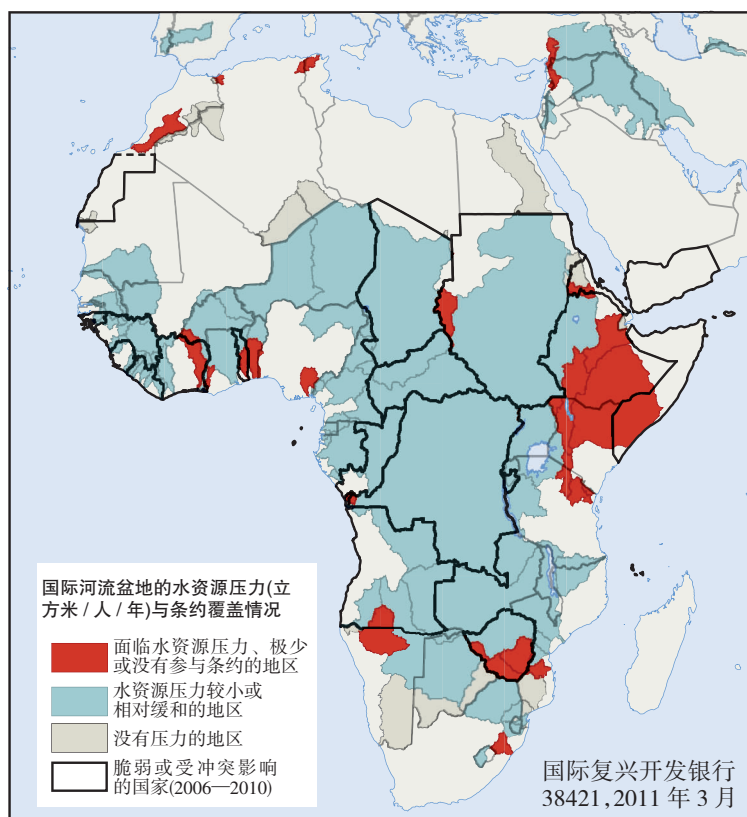
未经尽职调查发放项目许可、职能交叉的机构间相互竞争、能力不足，这些都是造成土地需求不断增加地区的治理处于薄弱状态的原因。而透明度的缺乏又进一步加剧了这些问题。土地获得的官方记录往往不完整；土地转让的数据不足减少了土地使用权安全与投资，增加了发生冲突的可能性，加大了地税收缴与项目进度监控的难度。⁴⁹

国际方面对土地压力的关注较为分散。联合国粮农组织研究了改变食品生产与消费模式对土地使用的影响；国际移民组织探索了不断变化的土地利用模式对移民的影响；国际穷困人口财产权利委员会分析了随意或不受监管的土地权转让与最贫困人口的关系。世界银行针对国际压力如何影响国内土地供应与利用提出了一种综合性观点，国际工作组也提交了如何改善土地与其他自然资源治理的指导方针草案（见专栏 7.9）。这种做法有待继续加强，确保土地投资不会剥夺当地人口赖以维生的手段。

在有关食品、能源与气候的国际对话中，脆弱国家发言权很小，却要承担重大影响。正如国际反恐对话往往忽视恐怖主义对脆弱国家的冲击，而且最不发达国家作出贡献的能力也是最为有限的。在 2010 年的坎昆气候变化磋商会上，非洲国家在埃塞俄比

地图 7.1 南非水资源可利用量、脆弱性以及沿岸冲突的可能性

脆弱国家不一定都有水资源压力。许多脆弱国家都签署了国际条约。然而，仍然存在着一一定程度的脆弱性（地图上的红色区域是面临水资源压力而且很少或没有签署国际公约的沿岸地区。蓝色区域表示水资源压力较小或相对缓和的区域）。



资料来源：De Stefano 等 2010。

亚的领导下，积聚外交力量，促成与会国达成了关于每年划拨 1 000 亿美元适应性基金的协议，该模式是重要的特例，值得其他论坛效仿。⁵⁰ 更进一步，关于气候、能源和食品安全的国际磋商需要密切关注这些问题对脆弱国家的影响。

国际捐赠国也可以对社会保障方案投资，以帮助脆弱国家承受波动的外部压力。这种协助可以通过多种形式实现（见第 8 章和第 9 章）。尽管这些系统是全球性的，但是许多最值得重视的缓冲机制仍然是区域性的，不仅在解决资源相关问题时如此，而且能更多地为国家和社会缓解外界压力。

介于国际性与国家性之间：区域性压力和支持

和所有国家一样，脆弱国家也是生存于区域与全球范围内。区域范围很重要，原因如下。次区域内的私人关系往往比较浓厚，使区域性参与者和区域性机构得以实行道义劝告，激发负责任的领导力。邻国是贸易来源，甚至也是行政能力共享的潜在来源。至于消极的一面，邻国可能会成为不稳定与政治干预的来源。

区域性组织提供了日益强大的行动平台。⁵¹ 自“冷战”结束后，根据《联合国宪章》第八章中详细规定的

专栏 7.9 全球土地利用对策

近来涉及大量利用发展中国家与新兴国家农业用地、水资源、牧地和林地的投资出现了激增，针对这一现象，联合国粮农组织、国际农业发展基金组织、联合国贸易与发展会议和世界银行启动了磋商进程，邀请各国政府、民间团体、国际组织以及私营部门参与磋商，为负责任的大规模土地权利收购制定非强制性指导方针。

此类指导方针旨在通过设定国内食品、住所、可持续发展需求的优先事项，协助这些国家“减轻饥饿与贫困、改善环境、支持国家与地方经济发展、改革公共行政管理”。《尊重权利、生计与资源的负责任的农业投资指导原则》草案如下：

承认与尊重现有土地权利与相关自然资源所有权。

投资不应危及食品安全，而是加强食品安全。

取得土地和其他资源使用权并进行相关投资的流程应当透明，接受监督，并且能够确保所有利益相关者在适当的商业、法律与法规环境中承担责任。

应当与所有受到实质影响的人们进行协商，协商达成的一致意见应当得到记录与执行。

投资者们应确保项目遵守法规条约、反映了行业内的最佳实践、具有经济可行性并且能够带来长久的共赢价值。

投资能够产生有益的社会与分配效果，同时不会加剧脆弱性。

量化项目的环境影响，采取鼓励可持续资源利用的措施，同时将负面影响的范围/规模最小化，尽量减少负面影响。

2011 年上述原则草案将提交给各方进行审议。

资料来源：联合国粮农组织等 2010。

“区域性辅助原则”，区域性组织的重要性日渐突出。⁵² 本报告第 1 章讨论了非洲与拉丁美洲在打击政变与滥用军事统治方面取得的令人瞩目的进展。非洲联盟的非洲国家相互审查机制以及西非国家经济共同体的斡旋努力表明，邻国的支持具有优势。⁵³ 非洲国家相互审查机制的成员都是自愿参与的，并运用这一论坛致力于实现非洲发展新伙伴计划设定的目标。该机制对一系列较高的治理指标、经济增长与区域一体化方面取得的进展进行评估与审核。⁵⁴ 各个区域之间的行动能力大小各有不同：区域安全、政治与经济安排强大与否取决于各自在其中的利益如何。

区域组织也正在将其政治领导力比较优势与全球技术能力结合起来。

以东南亚为例，东南亚国家联盟为多项国际承诺提供了政治领导力，并从其他组织那里获取技术支持。在东帝汶，东南亚国家联盟在联合国维持和平特派团框架内提供了不少最重要的外交与维和能力。在印度尼西亚的亚齐省，东南亚国家联盟应印度尼西亚政府的邀请与欧洲联盟带领联合监察团，支持和平。缅甸遭遇纳尔吉斯强热带风暴袭击后，东南亚国家联盟在联合国、亚洲开发银行与世界银行的协助下，帮助缅甸与人道主义工作者取得联系。

经历冲突的区域都面临着一种进退两难的境地。有组织犯罪团体与对叛乱分子的跨境支持削弱了跨境合作的潜力。但是合作和行政服务共享能够创造能力方面的净收益，使成员国

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 7.10 区域机构与行动在制定规范与预防暴力活动方面的作用

东盟在危机防范与危机后恢复方面的经验

索林·比苏宛 (Surin Pitsuwan)，东南亚国家联盟秘书长，世界发展报告顾问委员会委员。

东盟地区存在着许多一触即发的冲突。但是这一区域在斡旋与冲突解决方面也并非完全没有自身的经验。东盟在这方面的努力发挥着重要的作用。东盟在 1997 年到 1999 年的柬埔寨冲突中、1999 年之后的东帝汶维和行动、2005 年亚齐省的和解、以及 2008 年 5 月缅甸纳尔吉斯强热带风暴带来的灾难中，都是冲突斡旋与最终解决的实例，区域与一些东盟成员国参与其中，作出了重要贡献，并从这一过程中吸取了经验。冲突斡旋与解决如同拼接一块块外交拼图，又如纺织和平的绣绵，利用手中现有且适合的材料即时创造出最佳的形态与图案。

经验之一，是当出现一些对特定成员国比较敏感的问题时，东盟组织可以发挥重要的政治召集作用，这对我们来说是重要的经验。印度尼西亚和参与东帝汶维和行动的东盟成员国彼此间的信赖程度更高一些。东盟绕开了“互不干涉内政”这一严格的原则，派出了由“东盟”军事领导人联合指挥的部队，在维和事业中扮演了积极的领导角色。印度尼西亚政府则发出了协助邀请，使所有东盟合作伙伴能够更容易地参与其中。缅甸遭遇纳尔吉斯强热带风暴袭击后，死亡男性、女性与儿童人数超过了 13 万，而且有更多的人遭到严重创伤的困扰，在这种情况下，东盟在与该国政府的对话中扮演了重要

的角色，协助缅甸政府开放受灾地区接受国际援助。

第二条经验是，我们能够实现自身地方知识和政治召集能力和其他合作伙伴的技术能力之间的有益组合。纳尔吉斯强热带风暴后的恢复支援工作就得到了世界银行技术团队的支持，并且是与联合国联手展开的。在亚齐监督行动中，我们与欧盟的同事共同合作，他们给我们带来了宝贵的技术知识。

第三条经验是，我们开展的此类行动越多，我们的能力就越强。在东帝汶维和行动中，菲律宾、韩国和泰国多年的联合军事训练和演习在美国等区域外合作的支持下终于实现了预期的效果。陆路部队可以无延迟地进行沟通、合作与采取联合行动，但是东帝汶的经历也增强了它们的能力。东盟在缅甸灾后恢复中的作用体现在从印度尼西亚、泰国和新加坡等多个成员国中抽调在灾后恢复管理方面具有大量经验的工作人员，同时增强东盟秘书处自身的能力。这些经验与一些捐赠伙伴的长期能力建设计划联系起来，使我们能够为迎接未来的新挑战做好准备。管理政治冲突与自然灾害救援所有努力的不断累积，有助于东盟加强自身在发展协作策略间的协调能力。我们学会了遏止区域内偶尔发生的暴力事件与紧张局面，避免因此使旨在实现区域人民共同安全与可持续繁荣的地区发展努力偏离既定轨道。

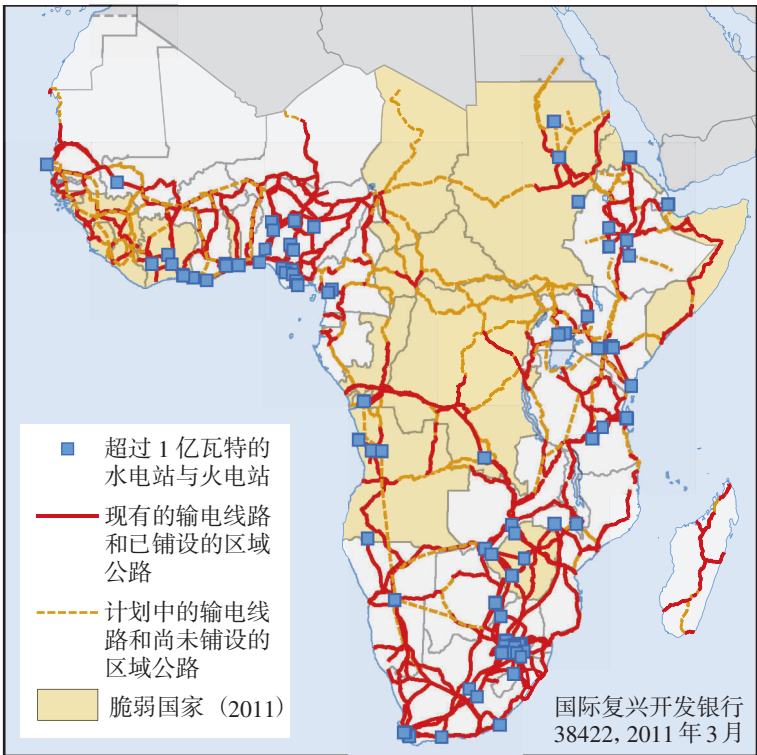
能够更好地应对有组织犯罪。在中美洲，和平进程明确将邻国与监控实施安排联系起来，包括在各国境内的实施安排。这不仅有利于减少犯罪，还为更大程度上的次区域经济一体化奠定了基础。即使是那些经历过紧张关系，或受到邻国之间境内团体侵扰的国家都能够在解决跨国威胁与保护共享水资源等诸多资源方面找到共同兴趣。中东地区的跨境水资源管理行动承

受住了政治与安全关系方面的动荡；⁵⁵ 泰国与缅甸也都在卫生问题与非法交易方面实现了成功的合作。

许多脆弱国家的自然特点、人口特点和经济特点增加了区域合作的潜在收益。目前被世界银行列为脆弱国家的有 38 个，其中 24 个国家的人口不足千万，13 个国家要么是内陆国家要么是远离主要海上航线的岛国。许多脆弱国家的经济体制都存在着结构

地图 7.2 撒哈拉以南非洲脆弱国家的区域基础设施挑战

非洲许多脆弱国家的区域基础设施都极为有限。下图为目前撒哈拉以南非洲的电厂、输电线路与区域公路示意图（脆弱国家标为粉色）。一些缺乏基础设施的地区人口稀少，另有一些地区——如中非共和国、乍得、苏丹的边境地区——则主要由于不安全而成了基础设施绝缘地带。这大大减少了跨境贸易，降低了电力供应普及率，将不安全地区隔离在了经济连通的大门外。



资料来源：Briceño-Garmendia and Foster 2010.

性缺陷：部分或整个国家处于隔离状态，向目标市场的出口运输费用高昂，内需有限（经济规模效应有限），国家制度薄弱，专门人才稀缺。这种缺乏竞争力以及由此导致的国家收入低的现象往往只能通过外国援助和自然资源开采租金来补偿。这些因素可以构成一种被称为“孤立发展与依存”的不健全组合。⁵⁶

偏远与不安全地区的基础设施极少，这些地区需要更多的基础设施。⁵⁷ 政府很难向多山地区或公路较少的地区提供基本服务或在那里维持治安秩序。孤立往往会导致种族意识分化与边缘化。而且这些地区的经济机会较

少：所有内陆性发展中国家的人均国内生产总值只有相邻海运国家的五分之一。⁵⁸ 以经济地理为主题的 2009 年世界发展报告强调了撒哈拉以南非洲发展中国家面临的距离与分割带来的挑战，呼吁建立无空间区别的制度作为一体化努力的基础。⁵⁹ 世界上许多偏远和不安全地区都不具备公路和其他基础设施（见地图 7.2）。对于太平洋地区来说，承运能力小、运输成本高，同非洲北部的撒哈拉地区和萨赫勒地区缺少公路，缅甸的毒品生产山区一样，都是造成隔离的原因。

缺乏投入基础设施的经济动力可以解释基础设施匮乏的问题。经济活动少和运输不安全削弱了对商业利益的需求，导致基础设施投资项目的低回报率，这就是基础设施在偏远地区渗透率低的原因。如果此类投资能够成为区域网络的组成部分，则回报能够得到改善。但是政府可能出于主权的考虑而不愿意让国际或区域投资进入原本就令人棘手的边境地区。

不信任感的问题可以通过诸如引入中立第三方或联合组织来解决，共享区域性服务历来表现不错。由区域机构提供的某些政府服务，比国家提供的服务的质量要高，而且能够建立一支高素质的公务员干部队伍。对脆弱与受冲突影响的国家而言，区域集中提供服务能够强化而不是削弱国家主权与公民对政府的信心（见专栏 7.11）。加勒比地区与撒哈拉以南非洲地区就证实了这一点，区域解决方案大大提高了这两个地区各项公共事业的品质。东加勒比最高法院是 6 个独立国家⁶⁰ 和 3 片英国海外领土⁶¹ 的区域性高等记录法庭。在世界银行学院 2008 年通过企业、公民与专家调查形式而开展的法治评级活动中，该法庭辖区内的国家名列前茅。太平洋岛

专栏 7.11 区域集中提供服务

过去三十年间，在撒哈拉以南非洲和东加勒比地区，区域组织作为公共服务提供者的角色越来越突出。政治独立带来了独立自主，但同时意味着之前由殖民机构提供的服务不得不转由尚不成熟的国家机构提供。为解决这一难题，一些国家实行区域集中提供服务，将一些公共服务提供任务外包给一些新成立的区域组织。

大多数情况下，外包出去的公共服务基本是咨询性服务而非执行性服务。例如，一些国家（如东加勒比中央银行或中部非洲国家银行⁶⁶和西非国家中央银行）在银行业监管咨询领域的服务依靠区域组织提供，⁶⁷同时保留着各国政府的执行职能。反观过去，各国独立之前，在中央银行具有合作传统的情况下，这种模式取得了不错的效果。

与各国单独行动可能取得的效果相比，通过集中资源，各国在提供了更高品质服务的同时，培养了更高素质的公务员队伍。这种模式的成功鼓励了各国在其他领域进行一些尝试。继东加勒比中央银行、民用航空管理局、最高法院，以及《东加勒比国家组织条约修订版》的区域实体成立之后，电信联合监管机构——东加勒比电信管理局，以及自然灾害风险分担机制——加勒比巨灾风险保险基金相继成立。这些组织提高了公众与政治家对公共服务的预期。同样，继区域中央银行建立后，中非与西非地区的非洲商法协调组织又于1993年成立，旨在协调该组织成员国之间的商法，同时超越国家诉求法院审理商法案件。于2002年达成的西非电信监管协定致力于西非电信市场的协调与一体化发展。

虽然作为公共服务的供应者，区域组织所发挥的作用还没有发展到太平洋地区的同等水平，但这种现状部分是由于广阔的地域及多样的历史文化背景造成的。其他地区可以从成立南太平洋大学的倡议中有所收获。南太平洋大学是由12个太平洋岛国创办于1968年的学校，是国际公认的可信赖的高等学府。

资料来源：Favaro 2008，2010。

国论坛的太平洋区域一体化与合作计划包括区域统一提供国家服务（海关、卫生、教育与体育）。⁶²

行政管理共享也有着极大的潜力。脆弱的小国可以从集体实施行政职能受益。正如第4章中讨论的那样，公共服务品质低下是经济增长的严重阻碍，并且会削弱公民对政府的信心。⁶³大多数国家将国民生产总值的12%花费在政府产品与服务上，但从人均的角度来看，非脆弱国家的政府产品与服务支出是脆弱国家该项支出的两倍⁶⁴（一般低收入的脆弱国家或受冲突影响的国家在政府产品与服务上人均消费38美元，而一般低收入非脆弱国家的该项人均支出为80美元）（表7.2）。公共服务品质低下严重阻碍了经济发展，也销蚀了人民对政府的信心。⁶⁵

打造区域共享的安排通常会受益于被视为中立的第三方调解的支持。例如，演进中的欧洲联盟机构发起了多项国家层面或地区层面上支持跨区域合作的安排（见专栏7.12）。邻国之间的猜疑可以通过双方信任的第三方消除，亚洲开发银行在大湄公河次区域就扮演着这样的角色并且取得了良好的效果。⁶⁸区域组织一直鼓励国家领导人探讨研究此类安排，并且寻求第三方在暴力管控与转型指导方面的帮助。

外部支援有助于区域行动与区域机构充分发挥其在处理稳定与发展关系方面的潜力。正如欧洲早期一体化（见专栏7.12）进程中，各区域均对探索共享行政能力或共同履行职能或集中提供服务方面有着政治意愿，对这

表 7.2 行政管理共享可以帮助脆弱和受冲突影响的国家提供更高品质的公共服务

	产品与服务的政府支出		
	政府支出占国民生产总值的比重	人均 / 美元	人均购买力 / 美元
低收入			
脆弱与受冲突影响国家	11	38	131
非脆弱国家	15	80	267
中等低收入			
脆弱与受冲突影响国家	13	247	858
非脆弱国家	13	470	1 296

资料来源：Favaro 2010。
注：根据 88 个低收入国家与中等低收入国家近期（2001 年到 2008 年）可获数据（其中 11 个脆弱与受冲突国家的数据缺失）得到的平均值。

专栏 7.12 欧洲在和平中创造共同经济利益的早期举措

欧洲煤钢共同体是欧洲联盟的前身，它的设立表明了经济一体化是如何巩固加强和平与安全的。欧洲煤钢共同体的成立，目的是创建共同市场，共同监督煤炭和钢铁这两种具有重大战略意义的产品的生产与利用。欧洲煤钢共同体条约于 1951 年在巴黎签订，允许煤炭与钢材自由流动，自由获得生产材料来源。由共同的高级管理局对市场进行监督，尊重竞争规则与价格透明。

欧洲煤钢共同体取消了战后对德国重点工业煤炭与钢材生产的上限，同时不会对邻国的安全产生威胁。取消产量上限、培养西欧地区对煤炭和钢材市场的信心，这一举措不仅对于德国的经济增长具有重要意义，而且对于欧洲整体的经济复苏具有同样重要的意义。刺激投资、调节生产、开放市场、树立信心与信任方面的跨境合作理念适用于容易受到政治局势不稳定或冲突恢复期影响的其他地区。

其他形式的欧洲合作也卓有成效地实现了跨境与跨区域交流。“欧元区”于 20 世纪 50 年代末成为跨境合作（即两个或多个接壤的国家之间的合作）的一种新形式。为了促进跨境经济、社会文化与休闲娱乐合作，欧元区模式不断发展，而欧洲共同市场的设立和近期的民主过渡也对欧元区的发展起到了推动作用。目前欧洲共有一百多个欧元地区，这种模式在东欧和中欧地区也得到了复制。之前受到冲突影响地区的合作也并非一帆风顺，但涉及少数民族生活在多国或生活在遭受过去国家间战争与内战创伤的地区，也出现了一些跨境发展、社会与安全计划的优秀实例。

资料来源：Lockhart 2010；Eichengreen 2010；Kelley 2004；Kubicek 2003；Schimmelfennig 和 Sedelmeier 2002；欧洲联盟 1951；Greta 和 Lewandowski 2010；Otocan 2010；欧洲委员会 1995；欧洲委员会和戈里齐亚社会学国际研究所 2003；Bilcik 等 2000。

一进程的外部支援是非常宝贵的。迄今为止，国际援助倾向于支持国家层面上的事业而非区域性的事业。近年来对区域组织的支持呈现发展态势，但一般都是对组织的技术支持，而很少是大规模的区域执行计划（欧洲对非洲的维和援助是一大例外）。区域安排在创造应对外界威胁缓冲区方面以及在提供提高制度能力的有效手段方面有很大的潜力，因此值得国际援助的更多关注——这一问题将在第 9 章中进行讨论。

专题 7 中亚：外部压力与外部支援

暴力类型：政治暴力、当地团体间冲突、带有跨国意识形态联系的地方冲突	
转折点：存在适度的变革空间	主要利益相关方：政府、反对党、区域合作伙伴
主要压力：殖民历史遗留问题、跨境自然资源管理、人权践踏问题、实际或被感知到的歧视现象、腐败	制度挑战：缺少政治公信力与包容度、区域论坛与机构能力有限

区域合作作为防范冲突、促进经济发展、推动国家与区域乃至国际社会一体化的过程与手段，已经普遍为人们所接受。欧洲联盟就是最为成功的范例，从最初只有六个国家参与的欧洲煤钢共同体开始，经过半个多世纪的不断发 展，最终演变成成为欧洲联盟。东南亚国家联盟及其他次区域组织也常常被援引为中亚预防冲突和经济发展应当效仿的范例。但是哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦共和国、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦脱离苏联、宣布独立之后的二十年间，中亚的区域合作进展缓慢，冲突风险不断加剧。

这五个中亚国家尽管有着很深的文化渊源，而且作为大型中央计划经济的组成部分，在 20 世纪大多数时间里有着相同的发展经历，但最终却踏上了不同的经济转型与政治转型之路，转型步伐也并不一致。这部分是由于各国决策选择存在差异，部分是由于受到苏联传统的影响。发展方式不同，自然资源禀赋不均 衡，使各国在经济增长、消除贫困以及最终在社会稳定方面出现了越来越严重的分化。不仅如此，这些国家在跨境水资源利用与管理等方面还存在着利益冲突，影响了各国是否加强区域合作的态度，进而影响了区域合作的发展前景。

区域合作是否重要？

中亚的地理、历史、民族、内陆位置，以及承袭自苏联的能源、交通和水利的一体化基础设施，使中亚五国间的相互依存度相当高。事实上，对跨境油气管道、输电线路、水资源分配进行必要的日常协调是这五国的实际需要。

考虑到这五个经济体规模小、处于相对隔绝的状态、并且依赖农产品出口，原则上这些国家的区域一体化和市场开发将有助于形成供应商与配套公共服务的集群式发展，使中亚五国更好地联通世界市场。形成于苏联时期的、建立于费尔干纳盆地等经济发展次

区域范围内形成的诸多地方性业界协会与网络可以恢复往日生机，为加快区域内贸易流通、降低跨境冲突风险奠定基础，不过目前的费尔干纳盆地被三国边境线所分割。

如果采取并加强区域化发展方式，一些负外部性可以得到更有效的解决。负外部性包括环境恶化，其中濒危的咸海只是最明显的例证；导致粮食减产、耕地面积减少的土地退化与沙漠化；毒品过境与交易；以及气候变化的影响。

据两项国际性研究预测，加强区域合作将使中亚地区的 GDP 在十年内增长 50%到 100%，区域人均收入提高 100%。降低运输成本，能够大大提高与中国、伊朗伊斯兰共和国、俄罗斯联邦等较大邻国的贸易额，进而间接提高与南亚的贸易额。跨境管理与开发水资源、灌溉农业和相关水电及其他能源资源的成本效益将会大大提高。生物多样性、环境与公共卫生等区域性公共产品的合作模式也将受益于规模效益，同时还能够增强治安管理、控制自然灾害、遏止毒品走私。

既然区域合作如此重要，为什么还会出现倒退现象？

区域合作不仅没有向前发展，甚至还出现了倒退，区域合作方面目前的状况还不如独立后头二十年的状况。出现这种局面的原因是，各国对区域合作的兴趣点不同，各个国家仍在开展国家建设。导致这一状况的其他因素还包括：

- 经济转型方式与速度差异很大，哈萨克斯坦相对开放的经济与乌兹别克斯坦相对封闭的经济间形成的鲜明对比就是明证。
- 两个上游国家（吉尔吉斯斯坦共和国和塔吉克斯坦）与三个下游国家（哈萨克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦）在对区域内进行水力发电与灌溉的

两大跨境水资源管理问题上存在着分歧。

- 竞争对手也在寻求相同的区域外市场与全球市场，次区域主要外部参与者间相互冲突的利益与动机使得局面变得更为复杂。

- 苏联时期 70 年的压抑统治结束后，五个民族群体重新兴起了文化、种族与宗教认同，同时伴随着现代国家建设的种种压力与限制。

目前唯一涵盖五国的区域性机构是拯救咸海国际基金会，该专门机构成立于 20 世纪 90 年代初，旨在调动财力减轻咸海干涸造成的环境影响、人文影响与社会影响。此外，联合国还发起成立了三大区域机构。肇始于哈萨克斯坦发动的一项定期对话框架的中亚经济体特别计划所拥有的资源极为有限。设立于土库曼斯坦阿什哈巴德市的联合国冲突解决区域中心促进了区域对话、安全与理解。近期设立于哈萨克斯坦的阿拉木图的中亚区域信息与协调中心负责情报交换，确认与瓦解毒品走私网络、加强区域的刑事司法能力。中亚区域经济合作计划主要由亚洲开发银行发起并提供资金，是由八个国家与六个多边机构形成的伙伴关系，旨在促进与推动交通运输、贸易促进、贸易政策与能源领域的区域合作。

可以从中吸取哪些经验？

2008 年进行的一项区域合作机构全球调查显示，中亚区域合作取得了五条相关经验：

- 有效的区域合作需要投入时间与不懈的努力，要求循序渐进地、灵活地实施合作计划，并取得切实可见的成果。
- 要求国家、机构与个体均具备持续的领导力。
- 区域机构的规模与成员数量应保持在可控范围内。
- 需要财力资源与金融工具来支撑区域投资与合作。
- 在可能的情况下外部参与者应予以协助。

除了上述调查成果以外，2007 年世界银行独立评估小组在对区域计划——其中包括两项中亚区域计划——的分析中列出了符合这些原则的成功计划的五项设计特点：国家对区域合作的大力投入；与国家及区域

能力相匹配的目标；国家与区域机构角色的清晰界定与协调；负责任的治理安排；计划成果可持续规划。

中亚地区基本上没有满足这些标准。具体来说，由于上文提到的一些原因，除了为确保彼此一体化的基础设施有效运转而开展的最低限度的政府协调与技术协作之外，各国对区域合作的额外投入极少或基本没有。事实上，过去两年间的关系出现了恶化，特别由于苏联时期的两个水力发电项目完工计划致使一些国家之间出现了紧张局面。一些国家同意接受在外界资金支持下针对其中一个项目开展的经济、环境与技术可行性独立评估所得出的结论，显然说明各国对于彼此都能接受的双边解决方案是感兴趣的。

从冲突到合作

以往经验似乎证明了至少一位中亚学者（例如 Matveeva, 2007）的分析，即区域合作的“良方”无论在理论上具有多大的吸引力，都不应当由区域以外的机构设计的结论。这五国承袭的冲突最终调解或解决方案，是开展更广泛的区域合作的前提条件。在明显具有共同利益或共同关心且界定明确的有限区域内，区域合作更有可能得到发展。

另有两位学者——Linn 和 Pidufala（2008——）认为，这五国之间的关系主要由影响力、领导力、市场和资源方面的竞争与对抗推动，并且提出警告，这种现象并不是与国家建设相关的暂时现象。按照这种观点，中亚的区域问题不太可能在近期内得到解决，而外部参与者的首要任务是降低可能加剧或引起实质性冲突的风险。

中亚地区紧密开展合作以预防冲突、维持与巩固区域稳定的需要可能比以往任何时候都更为迫切，特别是在能源、水源、贸易与运输方面。这些领域的问题都十分棘手，这一点目前已经得到证实。加强合作的前景可能不容乐观，因而外部参与者重新调整关注的重点、提高工作协调能力就显得尤为重要。在这种环境下，中亚区域经济合作计划将重点放在有利于两个及两个以上国家的能源与交通基础设施国别投资领域的协调，这种务实的做法可能成为其他合作伙伴效仿的范例。⁶⁹

注释

1. 关于此类犯罪间联系的讨论，见 Naim, 2006。
2. 见 Baker, 2005。
3. Rubin, 2002；小武器调查项目，2005，2009。
4. Gambino, 2010；美国国务院，2010。
5. Oliver, 1999。
6. 联合国“友之组合”出现于后“冷战”时期，成为希望防范冲突或脱离冲突的国家的一种调解手段。“友之组合”成立二十年来，由相关利益国家组成核心小组，运用胡萝卜加大棒的外交游说手段促进冲突的和平解决。大多数情况下这些核心小组都是非正式组织，根据具体国情磋商灵活决定解决冲突的方式，而不是一成不变的方式。见 Whitfield, 2007。
7. Patel 和 Ross, 2007；O’Loughlin, Witmer, 和 Linke, 2010。
8. 见非洲联盟，2007a。
9. 联合国开发计划署（UNDP），2010a。
10. 联合国安理会，2010b。
11. 几乎在所有的国家中，海洛因和可卡因都属于非法药品。
12. 参见经合组织（OECD），2010h。
13. 冲突与非法钻石的估计值。据估算，2008 年全球毛坯钻石产出总价值为 127 亿美元，冲突钻石的比重占到其中 0.1%。参见金伯利钻石证书制度，2009，2010。
14. 如果收到来自同一地区的几包宝石，宝石学家一般是能够确定钻石的原产地的。但是如果产自不同地区的宝石被混装在一起，宝石学家们就很难分辨出原产地，而且完全无法辨别已打磨宝石的原产地（见 Goreaux, 2001）。
15. 该数字仅是尼日利亚一国走私石油的估算值，尼日利亚的石油走私问题比较集中，而且是按照 20 美元一桶、每天 150 000 桶的数字得到的估算值。每桶单价大大低于国际油价，以吸引大宗买主（参见联合国毒品控制和犯罪预防办公室（UNODC），2009）。
16. 2008 年非法进口的木制品的估算值（见 Lawson 和 MacFaul, 2010, 125）。
17. 尽管追踪木材原产地的做法具有技术可行性（而且这实际上也是多项“负责任的林业”举措的工作重点），但能否真正有效实行取决于原产国标识和可靠的监管链认证，或者取决于更为复杂的 DNA 分析。
18. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室（UNODC），2010a, 129。
19. 据估算，小武器的合法制造商的数目已经从 1980 年的不到 200 家增长到 2001 年年底的 600 多家。截至 2001 年，至少 95 个国家具备了合法生产小武器的能力。参见小武器调查项目，2001。
20. 大多数轻小武器在制造时都会标记上序列号，制造商标时会印刷、蚀刻或雕刻在武器的金属部件上，但是并不是所有轻小武器都具有标识。然而，即使在存在此类标识的情况下，这些标识通常传达的信息不足以确定其身份的唯一性并据此进行可靠的追踪，而且也不存在集中的记录备案。见 Greene, 2001。
21. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室（UNODC），2010a, 82, 111。
22. 轻小武器的非法交易会在黑市和灰色市场中进行。黑市与灰色市场的定义，参见 Stohl 和 Grillot, 2009。有关轻小武器的信息，参见小武器调查项目，2006。有关非法贸易所占比重的估测，可参见 Marsh, 2002。
23. 小武器调查项目，2011。
24. 见 Cukier, 2002；Markowski 等，2009。
25. 有关轻小武器对发展的影响，见 Bourne, 2007。
26. 见小武器调查项目，2009。
27. Ben-Ari, 2010 年；Worsnip, 2009；联合国安理会，2009。
28. Demombynes, 2010。

29. 尽管有关恐怖主义的定义数目繁多,而且哪些团体应当被看做是恐怖组织仍然存在争议,联合国大会通过的12项公约明确规定了应当划为恐怖主义的行径。

30. 目前与基地组织有关的跨国恐怖组织参与对印度尼西亚和菲律宾的次国家冲突中,就是此类情况的一个现实例证(见Putzel, 2003; Kilcullen, 2009; Acharya 和 Acharya, 2007)。

31. 联合国大会, 2006。

32. Berman 等 2009; Berman, 2009; Berman 和 Iannaccone, 2006。

33. 联合国毒品控制和犯罪预防办公室 (UNODC), 2009 年 b, 65。

34. 美国国家药物管制政策办公室, 1999, 26。

35. 经合组织 (OECD), 1996, 2009; Greenberger, 1995; Gantz, 1998; Hines, 1995。

36. 透明国际, 2010, 8。

37. Messick, 2011。同时见第8章专栏8.4。

38. 金融行动特别工作组成立于1990年,由G7成员国的财政部长组成,通过加强国际合作严厉打击麻醉品非法交易与洗钱活动。金融行动特别工作组的首要任务是重点防范利用银行体系及其他金融机构从事洗钱活动。在对当时局势进行分析的基础上,金融行动特别工作组的第一步工作是针对具体措施提出了一系列有助于发现、预防、查处滥用金融系统从事洗钱活动的建议,其中包括对国家法律、法规体系作出调整。在“9·11”恐怖主义袭击事件发生后,金融行动特别工作组发布了打击资助恐怖主义行为的附加指导方针。金融行动特别工作组依托由全世界180多个司法辖区构成的独一无二的合作网络,其中包括G20、联合国、世界银行和国际货币基金组织等多边组织。此外,金融行动特别工作组成立多年以来,已经相继成立了四个金融行动特别工作组类型的区域性机构,成为合作网络的一个组成部分。参见金融行动特别工作组, 2010。

39. 金融情报中心埃格蒙特集团是由金融情报中心于1995年成立的非正式国际会议。金融情报中心是在国家层面上搜集金融行业及其他实体或行业可疑或非同寻常的金融活动信息,只有具备了这些信息才能够举报可疑的洗钱或资助恐怖主义的交易行为。金融情报中心通常不是执法机构;它们的任务是分析搜集到的信息。如果找到充足的证据证明存在不法行为,相关事宜则会移交给公诉部门。埃格蒙特集团的目的是为全球的金融情报中心提供公开讨论的机会,以此加强对洗钱与资助恐怖主义等不法行为的打击力度,促进国内在这一领域内实施相应计划。Intscher, 2010。

40. Intscher, 2010。

41. 世界发展报告工作组的计算值。

42. 如美国金融犯罪执法网络、英国重大组织犯罪局、澳大利亚交易报告和分析中心和加拿大金融交易和报告分析中心。

43. 大部分的金融情报中心(约占60%~65%)只接收可疑交易报告,即受过某种可疑检测的报告,这些报告总体上是国内交易,通常数量相对较少。这是金融行动特别工作组建议的强制性最低报告要求。还有相当比例的金融情报中心(约占25%~30%)也接收或有渠道获取大额现金交易报告,这项报告仅以超过法律或法规中明确规定的临界值的交易为依据。较少比例的金融情报中心(约占10%~15%)通常会接到一些外汇交易报告,所报告交易额通常高于规定临界值。极少比例(可能在5%~8%)的金融情报中心会接收或有渠道获取电子资金转账报告(“电汇”),通常所报告交易为高于临界值的转账交易,大部分是国际交易,也有些情况下是国内转账。见Intscher, 2010。

44. 秘密辖区指的是为三大交叉来源——贿赂、犯罪活动与跨境贸易价格扭曲——的非法资金流动提供便利的司法管辖区。由于秘密辖区的存在,不法个人利用这些辖区从事偷逃税款、拒付赡养费、洗钱、资助恐怖主义、毒品走私、贩卖人口、非法武器交易、伪造货币、内幕交易、盗用公款、逃离破产令、欺诈等犯罪行为,大大阻碍了最贫困国家的发展。

45. 与隐私权相关的一个障碍:电汇信息渠道意味着侵犯采用合法手段使用电汇的千百万客户的隐私权。

46. 经合组织 (OECD), 2010b; Willman, 2010。

47. De Stefano 等, 2010。

48. Cooke 和 Brown, 2010。

49. 世界银行, 2010f。

50. 绿色气候基金 (Green Climate Fund) 将通过主题筹资窗口支持尚属于发展中国家的缔约国的项目、计划、政策和其他活动。基金将由绿色气候委员会负责治理, 绿色气候委员会由 24 名成员和候补成员组成, 其中发展中成员国和发达成员国各占一半。绿色气候基金的资产将由受托人管理, 世界银行接受邀请成为临时受托人。世界银行能否继续担此重任, 取决于基金投入运行三年后的审议。坎昆会谈也决定将由独立秘书处支持该基金的运作。同时还决定, 绿色气候基金的设计方案将由 40 名成员构成的过渡委员会完成, 其中 15 名成员来自发达成员国, 25 名成员来自发展中成员国。

51. 国与国之间数个世纪的暴力终于以历史上最富毁灭性的战争而告终后, 欧洲逐渐兴盛, 这在冲突预防区域合作中是一个极为突出的事例。从马歇尔计划和欧洲合作组织到欧洲联盟的设立, 再到苏联阵营国家进入欧盟, 这种不断发展演进的社会影响已经能够引导反复无常的政治与社会发展, 实现 65 年前几乎无人能够预见的高度的政治统一与经济统一。目前的欧盟准入进程促使申请加入欧盟的国家努力达到规定的国家治理、安全与人权标准。Lockhart, 2010; Eichengreen, 2010; Grimm, 2010。

52. 见 Wulf 和 Debiel, 2009。

53. 见 Shiawel-Kidanekal, 2004。

54. 更多信息, 参见非洲发展新伙伴计划 (NEPAD), 2010。

55. 世界银行, 2007b; Kramer, 2008。

56. “与规模小、人力资本和制度欠发达、市场距离相关的成本‘楔子’意味着工业制成品或服务出口的余地极小; 太平洋地区国家的经济活力大体来自三大对外收入流: (1) 自然资源开采取得的租金; (2) 援助与财政收入; (3) 劳务输出的侨汇。”参见世界银行, 2009b。

57. 见 Fearon 和 Laitin, 1999, 2003。

58. Faye 等, 2004。

59. 世界银行, 2008h。

60. 安提瓜和巴布达、多米尼加、格林纳达、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯。

61. 安圭拉岛、英属维尔京群岛、蒙特塞拉特岛。参见 Byron 和 Dakolias, 2008。

62. 见太平洋岛屿论坛秘书处, 2005。

63. 同时见 La Porta 等, 1999; Acemoglu, Johnson 和 Robinson, 2001; Hall 和 Jones, 1999。

64. 对于以名义购买力平价和调整后的购买力平价排序的低收入和中等低收入国家来说, 结论也同样成立。

65. Favaro, 2010。

66. 中部非洲国家银行为喀麦隆、中非共和国、乍得、赤道几内亚、加蓬、刚果共和国六个国家提供服务。

67. 西非国家中央银行为贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、几内亚比绍、马里、尼日尔、塞内加尔、多哥八个国家提供服务。

68. 大湄公河次区域国家 (柬埔寨、中国、老挝民主共和国、缅甸、泰国和越南) 都实施了范围广泛的系列区域项目, 其中包括交通、电力、电信、环境管理、人力资源开发、旅游、贸易、私营部门投资和农业等领域。这些项目都是在亚洲开发银行的援助下开展起来的。亚洲开发银行历来与这些国家保持着双边合作, 能够提供对话平台, 并贡献技术支持与专有技能, 有助于设定各方均能接受的一致标准。大湄公河次区域国家被公认为在加强跨境贸易的同时, 减少了贫困、并创造了经济稳定与和平的共同利益。

69. 联合国开发计划署 (UNDP), 2005a; 亚洲开发银行, 2006; Linn 和 Pidufala, 2008; 世界银行, 2007c; Matveeva, 2007; Olcott, 2010。

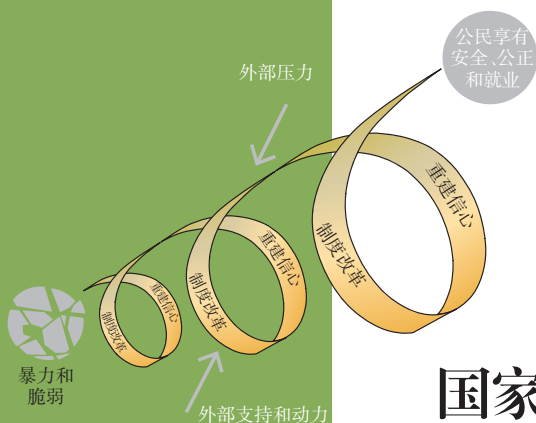


第三部分

务实的选择与建议

本章对预防有组织犯罪和政治暴力及从其影响中恢复的务实性国家经验和选择进行了总结。读者是那些正与暴力活动较量的国家或力图预防暴力活动的国家的战略决策者，即政府和民间社团的国家改革者与该领域的国际代表。正如本报告自始至终所强调的，在公民安全、司法公正和就业领域恢复信心和实现制度转型的努力需要顺应每个国家、每个转折点的地方政治环境；而且由于应对格局不断变化的重复暴力活动的方法根据实际情况一直在改进和扩展，这就需要虚心地向他人学习。因此，本章根据不断涌现的国家经验，制定了基本原则和务实选择的工具组，并阐述了如何使这些原则和工具适应不同的环境。





国家行动指南

原则和选择，而非菜单

本报告就脆弱环境下如何预防暴力和恢复秩序的问题提出了不同的思维方式。本报告并不打算成为一本兼收各类妙方的“菜谱”，由于每个国家的历史和政治背景不尽相同，因此不存在一个放之四海而皆准的解决方案。如前所述，从脆弱的情况中恢复并非一个短期的、线性的过程。国家至少需要一代人的时间和一系列转折点，才能建立具有弹性的制度。因为高风险环境中信任度低，建立利益相关者的信任和政治支持是每一轮变化中制度转型的前奏。管理这些复杂的动力因素和多个转折点是治国方略的基础，本章从第 4 章和第 5 章国家改革者和国家经历中汲取了大量经验教训。政治判断、对行动者的深入了解、创新和只有国家改革者可以掌控的战术等因素的慎重融合是不可替代的。

第一节介绍在不同环境下兴起的基本原则，在这些环境中，一些国家实现了预防暴力的目标并从暴力中恢复，发展了具有弹性的制度，以及制

定了区别这些国家战略原则的框架。第二节总结了建立信心的务实性工具，并举例说明这些工具如何适应不同国家的具体环境。第三节讨论了方案设计思想、初期结果与长期制度建设的关系，并再次对共同工具如何适应国家情况进行了阐述。最后一部分扼要总结了应对外部压力和整合外部资源的经验教训。与外部援助、区域和全球压力相关的一些挑战超出了单个国家和捐赠国代表的能力范围，因此阅读本章的同时也应当阅读第 9 章，第 9 章对国际行动新指南进行了讨论。

持续的暴力预防与恢复的基本原则和针对具体国家的框架

基本原则

本报告分析指出，对整体发展至关重要的制度和治理，在脆弱环境下发挥的作用不同。在进行更广泛的制度改革之前，通过包容和地方层次可见的早期结果重建信心非常重要。面对近期或不断升级的暴力活动和脆弱性时，国家改革者及其合作伙伴用以重建信心所使用的主要策略是建立“具有足够包容性”的联盟。只有在联

盟可以解决增加暴力重复循环发生的潜在缺陷，即安全、司法公正和就业创造等缺陷的前提下，联盟建设行动才能保持持续成功。随着时间的推移，建立信心和制度转型的周期不断重复。面对反复暴力活动和薄弱制度能力的深层挑战，在激发和维持这一“良性循环”的过程中形成了四大主要原则。

- **包容对于恢复信心非常重要，但联盟不必是“包容一切”的。**具有“足够包容性”的联盟通过两种途径发挥作用。在广义的层面上，对进行改革的国家给予支持，引入能提供必要支持的有关国际利益相关方。在地方层面上，与社区领导人和组织合作，确认工作重点并参与实施方案。通过与社区领袖，商业企业，议会和民间团体，以及与区域邻国，捐赠者和投资者的合作，就像它可以用于政治暴力活动一样，具有足够包容性的联盟也可用于暴力犯罪活动。

- **建立公民信心，创造长期制度转型的动力需要一些初期结果。**当信任度不高时，人们不相信宏伟的改革蓝图会成功实施。一些展示出成功的潜在可能性的初期结果可以产生信任，恢复对集体行动前景的信心，并能推动更深层次的制度转型。制度转型需要一代人的时间，但政治周期很短，初期结果既能满足政治需要，也能激励长期的制度建设。

- **先建立为公民提供安全、司法公正和就业（及相关服务）的基本制度职能，这是明智的选择，同时要确保新措施不因腐败而失去信誉。**这些领域的进展及它们之间的协作是实现更广泛的改革的基础。一旦这些基础的改革取得进展，对社会共识和能力要求更高的其他改革，如政治改革、权力下放、经济改革的深化、对边缘

群体的社会观念的变化等，会随着时间的推移而得到最好的、系统的解决。

- **不因为追求完美而阻碍进步，采取务实的、最佳适合的选择应对眼前的挑战。**在不安全的局势中，追求技术意义上完美的方法解决安全、司法公正或发展问题基本上是不可能的。必须以务实的态度、随着时间推移可以不断改进的方法，根据政治现实应对面临的挑战。有时候这些方法将具有与之相关的暂时的第二最佳方面。例如，所创造的就业机会可能不会立即实现高技能和高薪的长期目标。社区和传统组织中女性或青年代表还很少。反腐倡议可能不得不只处理重大腐败现象，而宽容其他方面的金融缺陷。

制定适应不同国家战略的框架

根据这些一般性原则，每个国家都需要评估其具体国情，找到适合自己的道路。国家改革者将面临不同类型的暴力行为、不同的国际和外部压力组合、不同的制度挑战、实现改变所必须的不同的利益相关者、不同的转型机遇。本报告自始至终都以简单的方式评估各国国情中某些最重要的变量（见表 8.1）在适用针对特定国家的策略时，需要考虑五个因素。当然，每一个变量都受到政治判断的调节。

一是转折点和改革机遇。由于政治，经济和安全因素，有些环境会为与过去决裂和改革提供更大的空间：和平协议、领导或选举继任、甚至是危机都能带来改革的机会。其他情况，如越来越多的问题引起的争论、政府以外团体施加的改革压力或新的政府改革计划，带来的改革空间有限。我们所提倡的策略类型需要对此予以考

表 8.1 特定环境的挑战与机遇

暴力类型： 民事暴力、刑事暴力、跨境暴力、地方性暴力和/或意识形态暴力	
转型机遇： 缓慢/受限的机遇，或可能为改革提供即时的/重大的空间	主要利益相关方： 内部利益相关者与外部利益相关者；国家利益相关者与非国家利益相关者；低收入利益相关者与中高收入利益相关者
主要压力： 环境具有不同的内部压力与外部压力组合；民族、社会、区域或宗教团体间大小不同的分裂程度	制度挑战： 国家和非国家制度的能力水平、责任机制、包容性影响策略

虑。现在是提出长远转型目标或取得更多进步转折点吗？

二是压力的类型。凡种族、宗教、社会或地域集团的内部分裂是引发暴力活动主要因素的地方，必须将政治、经济或社会包容性纳入战略。应对外部压力，如贩毒网络入侵或全球经济冲击，显然需要区域或全球伙伴的合作。

三是暴力威胁的类型。应对政治暴力、社区暴力和犯罪暴力的成功方法都面临着共同的问题，如存在使暴力重复发生的制度缺陷；同时还有相同的工作重点，如完善制度、为公民提供安全、司法公正和就业保障。但不同类型的暴力的组合确实存在一些差异。比如在发生有组织暴力犯罪的情况下，正式调查、警方检控和民事司法机构的能力比在内战时期或发生社区冲突时更为重要，虽然这种能力在两种情况下都很重要。意识形态引发的暴力行为可能更需要关注安全、司法公正和社会包容，因为这种形式的暴力似乎较少受就业或经济因素的影响。

四是制度挑战的类型。当国家有较较强的能力但包容性差时，改革行动需要将边缘群体纳入决策程序，并确保他们从国家经济增长、服务和福利改善中受益。在问责制缺位一直是导

致紧张局势原因之一的地方，必须把战略重点放在公民响应并打击权力滥用的行动上。在能力和公信力低下的情况下，加大利用国家—社区、国家—民事团体、国家—私营部门以及国家—国际机制的力度，以实现和监控初期结果，这是很有意义的。

五是利益相关者。国家或地区的政治和经济领导者以及当前或以前的战斗人员，虽然不是最贫穷的人，在实现安全与初期结果的过程中可以是主要的利益相关者。如果想要他们支持改革，那么他们可能需要看到自己从改革措施中获益。如果周边国家、国际捐赠者和投资者对改革成功与否产生影响，就需要他们参与就战略和成功提供初期成果进行的讨论。

为了更深入地分析每个国家的背景，各国领导人及其国际合作伙伴需要工具来评估风险，确定工作重点和制订行动计划。各国政府往往可以从自己的直属部委或政党中汲取专业意见，比如 1993 年和 1994 年南非制订的重建和发展计划、哥伦比亚审视 21 世纪早期解决暴力工作中的弱点和优势时所做的那样。¹

在外部行动者发挥重要作用时，国家领导人可以在区域机构、联合国、国际金融机构或双边合作伙伴的协助下，发起一个国家与国际联合评估行

动，比如利比里亚 2003 年签署全面和平协议后、巴基斯坦 2009—2010 年进行的危机后需求评估均采用了国家国际联合评估的方式。许多良好的国际评估工具，比如世界银行、联合国和欧洲委员会制定的冲突后/危机后需求评估工具，都是因此而存在。更为正式的国家—国际程序可以具有从国际合作伙伴获得某种身份和可能的金融援助，尽管它们也可能对获得需要谨慎管理的即时金融援助的期望过高。

评估和规划进程中的重要教训之一是，这些进程往往成为冗长的仪式，难以适应日后新的挑战。意识到本报告所针对暴力威胁的重复性质和各国为解决暴力所经历的一系列转折点的分析，对风险和机遇进行更便捷、定期的评估是很有意义的。可以通过下述方式加强评估：

- 考虑在转型机遇、压力、制度挑战和利益相关者等组成的谱系种，社会处在什么样的位置上。
- 明确考虑到过去采纳行动的历史和早期暴力事件的遗留问题。
- 确定建立利益相关者的信心和长远制度转型所需要的初期成果。
- 保持战略的简单化，并以实际

的态度面对确定的工作重点的数量和时间进度表，正如针对联合国—世界银行—欧盟的危机后联合评估提出的变革建议一样。

● 确保国家和国际层面的政治、安全和发展行动者联合评估和实施战略。比如，当评估和计划交由一个部门领导时，其他部委可能会抵制执行。同样，如果战略将得到众多外部伙伴的外交、安全和发展协助时，那么在准备过程中需要与这些外部伙伴进行磋商。

重建信心的务实性工具

基本工具

在面对危机升级或转型机遇时，国家改革者及其国际合作伙伴可以在各国经验教训的基础上，采取各种可用的工具建立信心和具有足够包容性的联盟（见表 8.2）。联盟建设中常常要寻求一些主要利益相关群体的支持（国家环境不同，联盟的组合也不同），这些群体包括受暴力影响或成为暴力袭击目标的领导人和公众；政府和非政府安全行动者；具有影响力的执政党和反对党政治领导人；企业和民间社团，它们的支持可能是改革所需要

表 8.2 重建信心的核心工具

信号：未来政策与工作重点	信号：即刻行动	保证机制	辅助行动
<ul style="list-style-type: none">● 公民安全目标● 政治改革、权力下放、腐败与转型期司法服务的关键原则与合理进度表● 运用国家、社区、非政府组织与国际能力	<ul style="list-style-type: none">● 参与进程● 地方安全、司法公正和发展结果● 任命可信赖的政府工作人员● 支出要有透明度● 安全部队的重新部署● 取消歧视性政策	<ul style="list-style-type: none">● 主要执行机构的独立性● 独立的第三方监督● “双密钥”体系● 国际社会履行管理职能	<ul style="list-style-type: none">● 风险与工作重点评估● “不作为”的沟通成本● 对两到三项早期成果的简单规划与推进措施● 战略性沟通

资料来源：世界发展报告工作组。

的；以及邻国和国际合作伙伴。根据良好的历史记录，将女性领导人和女性团体纳入联盟建设将有助于持续施加要求改革的压力。

要获得国家和地方支持，发出与过去决裂的政治信号和政策信号很重要。如果信号建立在立刻行动而不仅仅是目的宣告，这些有助于获得利益相关群体政治支持的信号将特别有效。

立刻行动信号可以包括任命能获得利益相关者群体信心（国家和地方）的可信赖人选。重新部署安全部队加强对平民的保护，这一信号可以重塑信心，如2002—2003年哥伦比亚特遣队保护公共道路运输的信号。²撤销在社区中有过暴行或不信任行为的机构，也可以产生类似的效果。在某些情况下，快速撤销带有歧视性和有暴行倾向的法律制度，如种族隔离法律、集体惩罚、政府雇用特定群体的成员设置限制等，有利于恢复信心。预算和支出的透明度是改善治理的一个重要信号，比如2006—2007年暴力和不稳定活动再次发生后，东帝汶建立了公共财政预算辩论和议会申报制度。³大多数成功的信号都要求实现安全、政治和经济方面的配合，同时还需要可靠的资源分配和透明度措施，例如支持政治和安全计划。

选择与过去决裂的某些信号时，未来行动宣言（而非立刻行动）将必然被包括进去。例如，关于政治和安全部门改革、权力下放、转型期司法的方法和时间表等明确的信号往往是建立信心的一部分——但是，从一代人的时间中得出经验借鉴，往往需要完成第3章所述的全面制度改革。

政治改革信号可能包括迅速的选举行动或一系列筹备步骤，比如南非在政治进程中通过《国家和平协议》，在公民教育及维护和平的国家和地方

行动的支持下，建立了转型期执行机构并进行宪法改革。在选举将快速进行的地方，重要的是要向人们表明选举不是结束，而是加强制度转型和民主实践的开端（见第5章专栏5.11中Lakhdar Brahimi和Nitin Desai的结论）。同时也应当对地方参与的进程予以特别关注，如承诺参与认定受暴力影响社区的工作重点并实施方案。⁴

在低信任环境中争取利益相关者的支持，建立特别承诺机制使重要的政治经济利益相关群体和公民相信行动宣告会贯彻到底，这是一种有用的手段。这些措施包括设立专门的独立机构来实施计划，比如印度尼西亚亚齐的重建机构，⁵并且对承诺实行独立的第三方监督。第三方可以是国家（如独立机构或地方民间社团的监督），或者也可以是国家和国际合作，比如利比里亚治理与经济援助方案⁶、消除危地马拉有罪不罚现象国际委员会⁷就属于这种情况。第三方也可以是国际机构，在转型时期进行监督或直接参与执行，比如联合国或区域维和特派团对选举进行监督，或东盟和欧洲联盟促进亚齐和平协议实施的监督团。⁸

一些支持行动有助于重建信心、说服利益相关者以实现协作收益。在某些情况下，国家可能不愿公开承认潜在的暴力升级风险和挑战问题的严重性。在国家领导人尚未完全意识到危机升级风险的情况下，以准确而极具说服力的方式表明不作为的严重后果将有助于推动改革的进程。⁹比如，可以对暴力活动造成的损失和恢复安全的利益进行技术分析，比如对阿富汗和平带来的区域利益和一些国家商业犯罪造成的成本。¹⁰经济和社会分析也可以表明不断升级的暴力与日益失灵的制度如何导致一个国家或次国

家地方严重落后于邻国或其他地方的发展步伐，或表明未能解决不断升级的威胁的国家将面临如何严重与持久的发展后果。

本报告为说服相关利益者相信行动的紧迫性，从全球经验出发，明确传递了以下信息：

- 任何国家或地区都不能承担因忽略暴力活动重复循环发生、或公民脱离国家约束的地区而造成的代价。

- 失业、腐败和排他性增加了暴力活动的风险——让人人都能从国家繁荣中受益的合法制度与治理结构是防止各类暴力活动发生的免疫系统。

- 由司法公正和就业机会支撑的公民安全是首要目标。

- 领导人需要在暴力升级之前或反复发生之前抓住机遇。

就改革的必要性和美好未来前景进行战略沟通非常重要，这是因为如果新的倡议不为人知或其宗旨和内容在公布的过程中被扭曲，人们不能被说服去支持新倡议。战略沟通的常见教训有：确保政府各部门之间就改革愿景和具体计划进行持续的沟通；形成促进民间社团和国际合作伙伴支持的信息；引导沟通，在减轻顾虑的同时避免做出无法兑现的承诺。传统磋商机制和新技术也为更广泛的公民辩论提供了可能，正如西非运用传统社区会议，¹¹ 或哥伦比亚青年积极分子使用社会网络工具以动员民众支持并反对哥伦比亚武装革命军暴力活动所展现的那样。¹²

如实对待时间进度表和资源情况，明确初期结果以及长期制度建设的方法，对于制订明确的计划和预算非常有帮助。国家经验的重要教训之一是，没有必要在所有领域同时产生初期结果。在建设信心的每一阶段，两到三项初期结果就足以帮助建立信心。一

旦追求这些结果的过程得到了合理的资源配备并实现了结果，那么其他能力（领导和管理，技术和财政）可以成为制度转型的目标。当然，结果必须定期重复，并促进而非阻碍长期制度建设。¹³

早期结果可以表现为政治司法、安全或发展成果的进步，而且往往表现为所有三个方面的成功组合。南非转型机制确保人们广泛参与政治、安全和经济决策，这在转型期发挥了关键作用。在科索沃，高速公路安全是促进贸易和增加就业的一项重要早期成果。¹⁴ 在利比里亚，安全、电力和反腐行动的基本进步对恢复信心至关重要。¹⁵ 在阿富汗¹⁶ 和刚果民主共和国¹⁷，通过安全和发展努力，重新开放主要进出口运输路线，从而增加了首都的产品供应，降低了生产者价格。在脱离军事统治的转型中，智利和阿根廷采取负责任的宏观经济管理措施、社会保障措施以及转型期司法措施促进了信心的恢复。

初期结果的选择及其实现方式非常重要，因为它确定了日后制度建设的动力。例如，如果只通过国家自上而下的方案提供服务和建设公共工程，或只通过国际人道主义援助提供社会保障，那么社区很少有动力承担预防暴力活动的责任；国家机构也没有动力承担保护所有弱势公民的责任。与民间社团、社区、宗教组织或私营部门进行合作来落实早期成果有两大好处：可以扩大可用的国家能力的范围，并使更广泛的利益相关者和公民形成参与危机预防和危机后恢复的意识。由于以上这些原因，必须将短期信心建立和长期制度转型的努力结合起来。

为适应国家具体情况而区分信心重建的工具

转型机遇、压力、利益相关者以及制度挑战的组合不同，选择的信心建设的方法也不同。在政治权力角逐激烈、反对派可能阻碍进步的情况下，发展政党间的协作能力至关重要。在不存在争夺政治领导权的情况下，建立执政党和能提供必要支持的主要利益相关者（如次区域领导人、民间社团、军事和商业利益相关者）之间联盟这一更具针对性的方法，将具有创造改革动力的足够包容性。在投资者、捐赠者、外交伙伴、邻国等外部伙伴可以提供额外支持或协助管理外部压力的情况下，建立它们信心的信号就变得更重要了（专栏 8.1 对哥伦比亚和南非初期建立信心和构建具有足够包容性的联盟的经验进行了对比）。

在不同的国家环境中，使用包容性战略建立信心要进行两种权衡：包容与对过去施暴者司法处罚之间的平衡，包容与效率之间的平衡。关于针对群体的包容性和司法公正问题，国家经验表明，由于群体可能被合法的规定排斥在政治对话之外，人们逐渐相信由于过去的侵权行为，它们牺牲了自己参与的权利，比如在哥伦比亚，哥伦比亚革命武装军就被排斥在政治对话之外。但是如果得到地方强力支持的国际反对势力对这种排斥性行为进行操纵，就可能带来危险。转型时期的司法程序能够而且应该经常成为针对新行动指南的对话的一部分，但是，随着时间的推移，当具备了边缘化某些持续滥用暴力手段的群体的条件，包容性策略可以发生变化，正如塞拉利昂对待其革命联合战线一样。¹⁸

关于包容性和效率的平衡问题，主要问题在于要实现多大程度的平衡。

核心集团或联盟将某些群体或地区排斥在外可能造成怨恨或产生新一轮争夺和暴力活动的潜在压力。但是将所有人都包括进来又会分散协同决策的能力。这种紧张局势常常表现为特定的形式，如政治领导人通过增设高级职位和扩大决策参与范围来扩大权力任命的范围，这些行为也可能延缓早期成果的出现。就国家政策而言、政党和政府从来都很清楚，决策过程中存在分工等级，参与观点陈述和实施战略行动的人很多，但是只能由一个机构做出最后决策。对地方参与式决策而言，社区参与的事实本身往往被视为积极的信号，值得花费时间获得地方参与。

将早期结果与转型制度连接起来的方案

基本工具

方案设计方式必须因国家情况而异，但经验表明，基本方案工具的核心，无论是在国家还是在次国家区域的大规模实行，都可以适应不同国家的情况——无论是低收入国家还是高收入国家，无论犯罪暴力和政治暴力的组合如何不同（见表 8.3）。这些方案都以持续成功的概念为基础，并将建立信心的常规早期成果与长期制度转型联系起来。这些方案刻意保持小数目，反映了在公民安全、司法公正和就业等重点工作方面的国家经验教训。这些基本方案工具要联合实施。就以往记录来看，仅仅采取安全行动并不能带来良好的长期成果。经济方案也不足以单独解决暴力问题。设计方案时考虑下述五大启示可以将快速信心建设和长期制度转型联系起来：

专栏 8.1 1990—1994 年间南非和 2002 年后哥伦比亚的信心建立

暴力类型： 两国都面临长期的国内冲突和严重的犯罪暴力活动。	
转型机遇： 在准备 1994 年大选和结束种族隔离制度时，南非面临着更为根本性的转型。2002 年大选前，由于和谈失败，暴力不断升级，哥伦比亚的危机感加深，但起初制度转型空间不大。	主要利益相关方： 南非两大改革倡导者，即执政党（南非）国民党和非洲国民大会党的主要利益相关者包括各自的成员和联盟团体、因卡塔和其他小党派、安全力量、国内外企业及邻国。哥伦比亚总统大选之前和大选期间，确定新方向的主要利益相关者是执政党、企业、军队和一些民间社会团体。
主要压力： 南非的压力主要来自内部，包括黑人公民和白人公民严重不平等；种族关系紧张；高失业率。哥伦比亚既承受着国内严重的社会不平等，还受到外部有组织犯罪网络的压力。	制度挑战： 两国都具有较强的能力，但国家机构的问责机制薄弱，社会凝聚力低。

南非

在准备 1994 年选举期间，南非建立的具有足够包容性的联盟就包含了所有政党和民间社会社团的具有足够包容性的联盟，针对国家未来进行讨论，虽然非洲国民大会党保持了等级结构，和领导其他非洲国民大会党的联盟和联合民主阵线成员相比，在进行决策过程中居于领导地位。在哥伦比亚，贯彻落实新政府的民主安全政策的具有足够包容性的联盟其实并不包括所有各方：由于哥伦比亚政府不承认哥伦比亚革命武装军是一个政治组织，因而它作为反政府人员被自动排除在联盟之外。相反，执政党从军队、大多数企业组织、在领导群众诉求安全需求方面也起领导作用的一些民间社会团体以及在暴力影响地区的社区领导人那里争取支持。商业团体在支持新政府征收财产税中发挥了突出作用，是民主安全政策的重要资金来源。

在这两个国家，主要行动者都发出了与过去决裂的信号。在南非，这种信号包括在非洲国民大会党内部采取一种包容其他党派和利益的方法，（南非）国民党从强调群体权利转向强调个人权利——立刻行动包括非洲国民大会党单方面停止武装斗争，（南非）国民党决定释放纳尔逊·曼德拉，并解除对非洲国民大会党、共产党、泛非主义者大会和阿扎尼亚人民组织的禁令；公布未来政策，如建立省级政府为小党派获得权力提供机会，为白人公务员提供工作安全保证，并免费为广大民众提供免费的母婴保健。

哥伦比亚

哥伦比亚使用“民主”一词来描述安全方法，目的是要表明，曾经在哥伦比亚和其他拉丁美洲国家普遍存在的侵犯人权行为，将不会存在于未来政策中。为赢得商界、军界和民众的支持，哥伦比亚增加军事预算并重新部署军事力量，保护民用道路安全和运输渠道畅通。哥伦比亚只是就社会制度转型实施了重建和发展计划，南非却走得更远，这表明，非洲国民大会党联盟的政治背景较好，转型时改革的空间更大。尽管从长期来看，这些初始信号能够在多大程度上保持运行还有待讨论，但毫无疑问，它们对获得支持具有重要的作用。

各国领导人采用不同的承诺机制确保政策公告不会被逆转：南非转型期决策、宪法和法律改革、选举监督等广泛的机制，反映了更具包容性的联盟建设；而哥伦比亚则采用狭窄的机制，如创建向总统汇报的新的协调框架——统一行动协调中心来保证军队和民事机构的合作。

资料来源：南非：世界发展报告工作组与参与南非非洲国民大会党联盟和国家党谈判的主要谈判人员的磋商会，2010；Eades 1999；Piron 和 Curran 2005；Roque 等 2010。哥伦比亚：Arboleda 2010；Guerrero 1999；统一行动协调中心 2010；世界发展报告工作组与哥伦比亚政府官员、民间社会代表、安全人员的磋商会，2010；世界发展报告对前总统阿尔瓦罗乌里韦的采访，2010。

表 8.3 制度转型核心工具

公民安全	司法公正	就业与相关服务
基础改革与“最佳适合”方案		
安全部门改革： <ul style="list-style-type: none"> 旨在提供公民安全利益 与不断取得实际工作成果以及司法职能相关的能力提升 通过市民监督、检查、以及预算支出透明化来摧毁犯罪网络 乡村与社区警务采用低资本系统 	司法部门改革： <ul style="list-style-type: none"> 与安全改革既相互独立又相互联系 加强基本案件审理 利用传统机制与社区机制，拓宽司法服务范围 采取分阶段的反腐措施： <ul style="list-style-type: none"> 向人们表明，在摧毁寻租制度之前，国家资源是可以服务于公共利益的 控制租金俘获 利用社会问责机制 	跨部门社区赋权计划： 集公民安全、就业、司法、教育与基础设施建设于一体 就业计划： <ul style="list-style-type: none"> 针对私营部门创造就业机会的规章制度简单化和基础设施恢复 长期公共项目 资产扩充 价值链计划 非正式部门支持 劳动力移民 女性经济赋权 人道主义援助与社会保护： 有计划地摆脱由国际社会提供人道援助和社会保护的状况 宏观经济政策： 重点关注消费价格波动与就业问题
渐进式、系统性方案		
<ul style="list-style-type: none"> 专业化安全职能的阶段性与问责机制建设 	<ul style="list-style-type: none"> 政治改革与选举改革 权力下放 转型期司法 全面反腐改革 	<ul style="list-style-type: none"> 私有化等结构性经济改革 教育与卫生改革 包容边缘群体

资料来源：世界银行报告工作组。

启示一：对自下而上的国家与社会的关系的建立、实现发展进步而言，多部门社区赋权方案非常重要。自上而下的方案有利于发展技术能力，但在建立和重建对国家制度和国家—社会关系信任的过程中偏离方向。自下而上的方案与社区机构一道确定和实施预防暴力活动的工作重点。最明显的信号是给予社区机构确定并落实地方活动的资金，正如阿富汗国家团结方案所采取的方式。第二种模式是与社区补贴相结合的方式，国家机构和非政府组织一致行动，就社区活动与社区委员会进行磋商。比如拉丁美洲多部门暴力预防方案。该方案将社区警力与获得司法公正和纠纷解决服务

的渠道结合起来，创造一个安全的环境（如公开交易场所、运输）；就业和职业培训，公民教育；以及社会和文化活动。“认证”社区成员资格的活动可以成为计划的重要部分，比如通过出生和大事登记的方案。

启示二：优先实施基本安全和司法改革方案一直是国家发展抵御暴力的弹性机制的核心工具。以社区为基础的方案是重要的，但它们本身不能实现更广泛的制度转变。来自安全和司法改革方案的教训是重视建立信任和绩效的基本功能，如下所述：

- 重要的早期行动可以包括：在能力提高时，加强公民对安全力量的监督；提高法院刑事案件的处理效率；

在治安行动中，保证充分的基本调查和逮捕程序；提高预算审核和支出透明度，以确保在整个安全和刑事司法体系中摧毁秘密或犯罪网络。分析预算和支出，加强公共财政程序是这些领域早期改革的一部分。在某些情况下，必须容许安全领域支付过高的工资账单（如南非的早期改革中的情况），直到前安全部队成员有机会重新融入平民生活为止。阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、智利、萨尔瓦多、印度尼西亚、莫桑比克、尼加拉瓜和塞拉利昂等国家的经验可以提供启示。

- 将安全和司法改革联系起来非常重要。国家经验中最常见的弱点之一是越来越多的安全系统改革行动缺乏配套的司法改革措施。这会导致几个问题。首先，如同 20 世纪 90 年代和 21 世纪前十年海地相对成功的警务改革所示，安全力量未经法院程序批准而实施逮捕次数的增加会引起人们对无正当程序长期拘留或释放罪犯的不满情绪。¹⁹ 其次，当不安全地区缺乏民事司法系统时，军队和警察在履行司法和纠错职能时将超越其职权和能力范围，甚至会引起暴行。

- 安全和司法改革应该超越书面改革，落实到地方社区。在缺乏服务的地区建立正式司法系统，如流通法庭，将有助于推进这项工作。但是，正式司法系统处理地方争端的能力往往十分有限。将正式和非正式制度结合起来，如东帝汶将传统司法措施纳入正式制度；²⁰ 社区律师助理；以及非政府组织为穷人提供司法渠道的能力（如尼加拉瓜和塞拉利昂），有助于弥合这一鸿沟。²¹

启示三：转回强调就业创造的基本工作，通过为青年提供生产性角色和工作，所带来的不仅仅是物质利益。全球金融危机过后，无论是在脆弱地

区还是在全球范围内，人们就什么能够创造就业机会并扩大繁荣的经济利益存在着争议。鉴于尚未就能够创造就业的具体政策达成共识，而在不安全因素限制贸易和投资的地方更未能达成共识，计划方案时必须从之前采用过的务实有效的干预中汲取经验教训。从第 5 章所述经验中得出了下述教训：

- 正如印度或印度尼西亚经验所示，就业在预防暴力中的作用要求慎重使用就业方案的公共资金。为确保这些方案与长期就业创造相适应并加强社会凝聚力，通过社区制度实施就业方案，确保所定工资不会破坏私营部门的活动和方案，保持适应行政能力的简单设计，并实施配套的职业培训和生活技能方案，非常重要。²²

- 对实现早期成果和长期的劳动密集型增长而言，缓解私营部门活动所面临的基础设施制约非常重要。公路和港口等贸易和运输基础设施对私营部门的活动至关重要，但世界银行对暴力发生地方的企业调查显示，电力是商业活动中最大的制约因素。²³ 如同黎巴嫩和利比里亚内战后的经验所示，恢复电力供应能力的做法可能包括快速的、但在前期阶段技术上并不是最理想的方案。²⁴

- 简化规章制度可以使企业获得信心，如波斯尼亚和黑塞哥维那接触官僚体制对商业活动的限制。²⁵ 简化而不是复杂化商业管理制度，对于快速展示成果、适应制度能力的限制至关重要。

- 如同卢旺达对咖啡业的投资和科索沃对乳制品的投资所示，对劳动力密集型产业的价值链进行投资，将生产商、贸易商和消费者聚集起来，有利于创造就业岗位，妥善处理受暴力影响区域不同地区、社会或种族群体的关系。²⁶

- 与正规部门相比，农业和非正

规部门往往被视为次佳就业领域，但是它们通常是提供大规模就业机会的唯一现实的途径。对农业和非正规部门的支持可以包括提供资金和培训渠道、支持性管理、基本市场和运输基础设施。

- 资产扩张方案，如韩国、日本的土地改革和新加坡的房屋计划，有助于促进某些国家或地区成功脱离暴力活动。²⁷但是为成功地进行再分配（韩国和日本的地主阶级的权力已大大减弱），它们需要政治资本，还需要大量的公共资源，获取私人资金的渠道和制度能力。为暴力活动受害者提供转移支付的小规模方案，如东帝汶为流离失所者提供的转移支付，是较为简单的资产扩张模型。²⁸

- 劳动移民协定还为某些环境提供了最佳适合政策的典范：所有国家更愿意在国内创造就业机会，但在青年大量失业的地方，为工人提供信息和保护工人的移民管理协议是“最佳适合”的替代方案。²⁹

启示 4：让妇女参与安全、司法与经济赋权方案可以取得成果，并支持长期的制度转变。虽然地方环境不同，妇女参与改革的程度也不同，各地区的经验和暴力形式展现出了加快妇女参与改革的重要性。由于受暴力影响的社区中女户主家庭数量众多，出于需要女性往往参与经济活动。如同尼泊尔经验所示，以妇女经济赋权为目标可以成为创造就业机会方案的核心部分，³⁰而且与国家性别行动计划性相比，经济赋权将对妇女地位产生更久远的影响。提高安全部队和司法系统女性工作人员数量和区分性别的服务的改革（如尼加拉瓜、利比里亚和塞拉利昂的改革），以及增加针对城市暴力活动的高收入警员数量的改革已经产生了优秀的成果。³¹让女性领导人参与社区主导型方案的决策还可以

改变对性别的态度，但是如同第5章所提到的阿富汗一样，这需要时间。

启示 5：反腐专项举措表明可以得到良好管理的新方案，是维护公信力的关键。这并不意味着能一次性解决所有的腐败问题，正如经合组织成员国在其早期发展阶段不能消除所有腐败问题一样，腐败问题严重的发展中国家也不可能在一夜之间根除所有问题。此外，根深蒂固的保护体系是控制潜在暴力的方法之一，无论这一体系多不完善，在没有其他更透明的机构来取代这一保护体系之前就取消它会提高风险。然而，严重的腐败问题会增加暴力活动的风险，因而采取反腐举措非常重要。在极度脆弱的情况下加强对腐败问题的控制，形成了被视为早期务实性措施的两大机制：

- 首先，通过提高过程的透明度和引入私营部门的审计和监督，防止在新的重大特许权和合同（其中包括针对自然资源的特许权和合同）中出现严重的腐败问题。

- 其次，利用社会问责机制监督资金的使用——预算透明化，利用社区和民间社团的能力对其进行监督，正如社区主导型项目地方预算的使用要透明化一样。

管理平衡性：实现更加系统化的改革

在最佳适合方案中，将快速建立信心与长期制度转型连接起来的最重要的平衡关系是实现最佳适合方案积极效应和可能带来的负面效应或扭曲效应之间的平衡。一个过度臃肿的安全部门从其他生产性活动中分流资源。非政府组织或私营部门的服务提供成本太高。而政府资助的就业方案，如果计划不当，可能会使人们摒弃私营部门的工作机会。一旦安全、国家制

度能力和竞争市场恢复正常，最佳适合方法的成本可能会超过它所带来的益处，这时制定清晰而灵活的退出策略将有助于推进改革。这可以包括从非政府组织转向国家制度，或从非正式制度转向正式制度。

其次，减轻消极后果。例如，以为工人提供信息和保护补充劳务移民协议。采取公共行动支持就业时，可以通过使工资保持在自选的水平、控制雇主提供更多的工作岗位，从而避免私营部门的招聘压力。

类似的教训也适用于系统的但更渐进式的改革（见表 8.3）。把这些地区标记为“系统的、渐进式的”地区并不意味着它们不重要——它们在成功的转型中发挥了很大的作用，无论是北爱尔兰的权力下放，还是南非和德国的司法转型和教育改革。³² 然而，这些转型的共同点在于，它们涉及到复杂的制度和社会规范网络。因此，大多数情况下，系统的渐进式行动似乎效果最佳。

成果监督

国家改革者及其境内的国际合作伙伴需要有效的方法来监测这些方案的成果，以便在展示成就的同时为落后地区提供反馈。千年发展目标对引起人们对贫困问题和社会问题的关注发挥了关键作用，并且即使在最脆弱的局势下也仍然是重要的长期目标。但是对决策者而言，千年发展目标的反馈速度太慢，而且不关注公民安全、司法公正或就业问题。

表 8.4 显示了对干预方案早期成果进行衡量的样本指标。这些结果导向型措施因国家情况而异，但都可以包括，沿着运输路线的自由通行、电力覆盖范围、注册企业数量和创造的就业天数等。但是，这些不会为风险和进展情况提供更系统的描述。有用

的补充性指标将覆盖那些短期和长期上与公民安全、司法公正、就业有最直接关系的领域：实际的不安全程度，就业，司法渠道，以及种族、宗教、地理和社会团体之间福利和观察到的福利之间的差距（如表 8.4 所示）。它们还将包括发展信任、国家—社会关系以及体制的合法性。治理指标的转变需要一段时间——一个有用的短期措施是就公民对制度的看法进行民意测评，正如海地衡量警察绩效的初期转变一样。³³ 在高收入国家和许多中等收入国家，这样的民意测评数据是政府政策信息的常见组成部分，但我们可以说，这些数据对脆弱的最低收入国家的政策制定者最有用处。

正如对早期成果的讨论，发展指标要为日后的制度建设提供正确的激励，这很重要。例如，如果安全部队以击毙或俘虏武装叛乱分子的数目或者逮捕罪犯的数目为依据设定目标，那么他们可能会以采取强制手段为主，而缺乏与社区建立长期信任以避免暴力活动反复发生的动力。相比之下，以公民安全（行动自由等）为依据设定的目标可以形成长效激励，促进安全部队在巩固有效的国家—社会关系方面发挥作用。同样，如果只通过准入指标监测安全、司法公正和就业的进展，国家机构就鲜有动力与社区协力预防暴力活动并对响应制度需求的公民予以关注。衡量公民观念一组混合指标和监督安全、司法公正和就业成果的发展指标，有利于解决这两个方面的问题。

方案设计要适合具体环境

最佳适合方法贯穿世界发展报告始终：本报告并不仅仅复制已经在其他地方适用的方案，而是根据地方具体环境调整方案设计，以确保方案在地方政治动力的范围内实现成果。例

表 8.4 衡量结果的可行性指标

指 标	公 民 安 全	司 法 公 正	就 业 与 相 关 服 务
样本方案指标：成果导向型的结果 (括号中是涉及的样本方案)	<ul style="list-style-type: none"> 沿着运输路线自由通行（重新部署安全部队，重视公民安全） 犯罪率下降 	<ul style="list-style-type: none"> 获得司法（比如：流动法庭、社区律师助理、传统司法体系）服务的新增人数 起诉案件和积压案件数量（提高司法案件处理量） 决策透明化和目标实现（公开预算、支出和审计） 	<ul style="list-style-type: none"> 国家和社区决策机制的覆盖面和参与度（多部门社区方案） 创造的就业天数、小型基础设施和创收项目数量（就业方案） 注册企业和运行企业数量，包括不安全地区重新运营的大型、劳动力密集型企业（安全，简化管理，基础设施瓶颈） 通过国家机构获得服务和转移支付的弱势群体比例（社区社会保护，人道主义援助，接种疫苗） 电力覆盖/停电小时数 消费价格水平的降低和波动（宏观政策和/或基础设施瓶颈）
对制度信心的短期的、系统性的监督	<ul style="list-style-type: none"> 暴力活动导致的死亡人数 对安全趋势和对安全力量信任度的意见调查数据 	<ul style="list-style-type: none"> 就福利与过去和与他人相比是否有所增加对各群体（种族、地域、宗教、阶级）进行的意见调查 就对国家制度的信任、司法领域以及腐败问题的国家、区域和群体意见调查数据 	<ul style="list-style-type: none"> 对就业机会是否增加的观点 商业信心调查
对制度转型的长期的、系统性的监督	<ul style="list-style-type: none"> 受害者调查 	<ul style="list-style-type: none"> 有关横向和纵向不平等及能否获得司法服务的家庭调查数据 在从历史角度看合理的时间框架内，重新强调进步程度的治理指标 	<ul style="list-style-type: none"> 有关就业与劳动力参与的家庭调查数据

资料来源：世界银行报告工作组。

如，虽然多部门社区方法在科特迪瓦、危地马拉和北爱尔兰等不同的情况下都有效力，但是科特迪瓦和北爱尔兰地理或宗教分裂造成的特殊压力迫切要求方案的设计必须确保该方案不被视为是针对某一个民族或宗教群体的，而应该加强群体之间的团结。专栏 8.2 展示了多部门社区方案的核心工具是如何适应不同的环境的。

压力和制度挑战的类型不同，情况也不同。专栏 8.3 列举了利比里亚和莫桑比克反腐方法的实例，二者都利用非政府能力监控关键职能。在利比里亚，历史上形成的来自自然资源开采的腐败资金问题以及人们对 2003 年全面和平协议达成后可能出现转移公共资金风险的担忧，敦促国家利用国家—私营部门、国家—国际伙伴关系

专栏 8.2 社区层面的方案要适应具体国情：阿富汗、布隆迪、柬埔寨、哥伦比亚、印度尼西亚、尼泊尔和卢旺达

基于社区的暴力预防和恢复方案的基本要素十分简单，经过调整可以适应许多不同国家的国情。任何由国家主导的社区方案都必须包含确定工作重点的社区决策机制，以及实施方案所需的资金支持与技术支持。这种模式内部存在大量变量，可以根据不同的压力类型、不同的制度能力状况以及不同的转型机遇进行调整。变量的三大重要根源是社区如何做出决策、资金由谁控制、计划由政府的哪个部门负责实施。

压力类型、制度能力以及问责制的差异会对社区决策产生影响。在许多发生暴力活动的地区，之前的社区委员会不是被摧毁了，就是丧失了公信力。重新建立具有公信力的参与式代表制，这是极为关键的第一步。以布隆迪为例，当地某个非政府组织打破种族界线，在参与社区中组织选举成立了代表制社区发展委员会。同样，阿富汗的国家团结计划也是从社区发展委员会的乡村选举着手的。但印度尼西亚针对亚齐、马鲁古群岛、苏拉威西和加里曼丹等受冲突影响地区的方案并不包括新的社区选举。社区委员会基本上被保留了下来，而该国法律已经对地方乡村民主选举做了规定。印度尼西亚还尝试着分别给穆斯林村庄与基督教村庄拨款，试图通过这种方式最大限度降低不同宗教间的冲突，但最终还是通过统一划拨资金、成立统一的委员会来消除社区间这些分歧。

制度挑战不同，也会对由谁来控制资金产生影响。方案必须在建立信任这一首要目标与资金流失或精英俘获资源的风险之间做出权衡：

- 在地方能力相当强的印度尼西亚，分区委员会建立了财政管理单位，全权负责资金绩效；财政管理单位接受常规审计。
- 在布隆迪，由于权利下放进展缓慢和社区机构难以监控资金，资金管理责任仍然由非政府组织合作伙伴承担。相比之下，卢旺达在种族灭绝后存在更大的改革空间，因而从一开始委员会就被纳入到政府的权力下放计划中。
- 阿富汗国家团结计划的资金管理职责最初由非政府组织承担，同时委员会接受会计培训，但不到一年，分类财政补贴就被直接移交到社区委员会手中。
- 哥伦比亚面临的主要制度挑战是拉近国家与社区的距离并克服安全机构和民政机构之间的互不信任问题。资金由各个政府部门掌握，但需经多部门工作小组与社区磋商后批准才能动用资金。
- 尼泊尔的社区方案则体现了众多的选择：一些方案将监督资金的主要责任交给非政府组织合作伙伴；对该国的大规模农村办学计划而言，社区学校委员会是学校设施的法定所有人，可以运用政府资金来聘请与培训教职员工。
- 在柬埔寨的 Seila 计划中，联合国开发计划署主导成立了社区委员会，随后转变为政府新型社区治理结构。

转折点类型和治理环境也会对社区决策机构与正式政府机构间密切协作的方式产生影响。许多刚刚摆脱冲突的国家也将经历重大的制度变革和管理变革，政府早期响应社区计划被启动一样。国家治理与地方治理之间，中央与社区当权者之间可能会存在紧张关系。在阿富汗，中央—地方问题是引起冲突的主要原因，军阀对稳定构成持续威胁，因此社区主导型发展方案必须关注国家与地方的力量平衡。尽管根据 2007 年副总统令成立了社区发展委员会，但目前仍然处于审核状态，尚未正式融入国家行政管理体系。

无论是在长期危机还是专制制度的其他背景下，社区主导型发展方案的设计应该维持人力资本，并为在缺乏国家层面进展的情况下提供地方层面的辩论途径。在改革限制较多的地方，社区主导型发展方案可能会更多地依靠非政府提供服务，聘请当地的工人发展技术，在社区辩论中注重“中立”和非政治问题。

资料来源：古根海姆（Guggenheim）2011。

专栏 8.3 利比里亚和莫桑比克的反腐途径

暴力类型：两国均曾经历长期内战。	
转型机会：两国都经历了重大转折点：和平协定达成后开始选举转型。	主要利益相关方：两国政府、反对党、民间社团和捐赠者都是腐败问题的重要利益相关者：就腐败问题而言，区域机构在利比里亚发挥了比在莫桑比克更大的利害作用。
主要压力：2002—2004 年利比里亚过渡政府的腐败问题极为严重，剥夺了该国大量自然资源，并有可能为选举暴力的复发提供资金，从而威胁到该国和平协议的进展。莫桑比克的贸易为海关增收带来可能，但同时加大了发生腐败问题的可能性。两国都存在高失业问题和区域、种族紧张关系的遗留问题，同时均需要吸引投资者和捐赠者资金来补充公共资金的不足。	制度挑战：两国国家制度能力薄弱，国家收入低，利比里亚比莫桑比克存在更大的问责制问题。

两国将一些主要职能交由私营部门执行，并对其进行监控，以防止腐败问题并提高收入。然而，两国交由私营部门执行的职能不同，外部监督的性质也不同。利比里亚注重林业巡查和自然资源的特许权，这反映出自然资源收入资助暴力活动的作用，而莫桑比克的重点则放在海关，因为海关是额外收入的来源，但是容易受到腐败的影响。

通过治理与经济管理援助方案，利比里亚采用“双密钥”机制，由重大合同和特许权的区域和国际专家进行监督。国际金融机构、联合国、美国和欧洲联盟也认识到日益严重的腐败问题区域外溢效应的可能性，和非洲联盟、西非国家经济共同体一起促成了关于上述安排的协议。在其初始阶段，这种安排对问责制的关注多于对能力转移的关注，这反映了当时腐败挑战的严重性。最近，该方案对能力转移的强调大大加强。在选举之后，新政府还与一家私人检验公司签署了合同，建立并运行一个木材跟踪系统，对所有木材从砍伐到运输再到销售的全过程进行跟踪。该系统保证了政府获得所有应得收入，因为在中央银行确认所有税款都已缴付之前，系统不会签发出出口许可证。在莫桑比克，政府与一家私营公司签署了合同，执行海关的监督职能并收集所有海关收入。这两种战略都取得了实际效果，国内收入和捐赠者资金都增加了。

资料来源：Giovine 等 2010；Dwan 和 Bailey 2006；Jahr 2010；利比里亚共和国政府官邸 2009；Hubbard 2005；Mosse 2007；De Wulf 和 Sokol 2004；Crown Agents 2007。

预防腐败行为引发的反复性暴力活动。在冲突期间，莫桑比克的腐败问题并不是十分严重的分裂问题，但在与贸易相关的重建方案中引发了新的风险（例如海关职能的腐败），导致问题的严重性增加。

外部因素：缓解外部压力与动员国际支持

社会无法孤立地进行制度转型——它们需要在动员外部对改革支持的同时管理外部压力，无论这些压

力是来自经济冲击还是来自非法交易和国际腐败问题。许多外部援助和外部压力管理的制约因素已经超出了各民族国家自己解决的能力范围。第 9 章就这些问题讨论国际政策指南。但是，国家领导人及其国家层面的国际合作伙伴可以帮助动员外部支持，促进合作方案，与外部合作者一起应对共同的压力。

外部压力因素

国家发展战略很少包括对外部压力或解决这些问题而与他人联合行动进行评估，然而，应对外部压力的行动可能是有效预防暴力活动的关键。如前所述，对风险和机遇的定期评估，还应考虑和规划可能出现的外部压力。经济压力（比如食品价格波动性）带来的潜在安全性影响就是案例之一。外部压力还包括邻国持续的不安全局势，比如如何减轻索马里海盗对毗邻经济体和渔业的经济外溢效应³⁴。具有讽刺意味的是，外部压力还包括成功打击非法交易或叛乱集团的行动对邻国造成的影响，例如，这些行动是否会将不安全因素推到域外国家，正如哥伦比亚在清除毒品集团时对中美洲和墨西哥造成的影响一样。

可以同时安全、司法和发展领域采取行动应对外部压力（见表 8.5）。某些应对潜在外部压力和机遇的行动完全在外交和安全领域展开（本报告并不试图对此进行详细阐述，但很显然，它们对建立外部利益相关者的信

心至关重要）。边境合作、重新部署部队，发出不干涉或参与共同安全方案的信号，都可以成为恢复信心的基本工具的重要组成部分，这类信号有：谢赫谢里夫当选索马里总统后，立即于 2010 年 3 月访问埃塞俄比亚政府；东帝汶与印度尼西亚政府的接触等。

融安全和发展方法于一体的跨境方案可以由各国政府发起。在公民安全、司法公正和就业的共同目标基础上，对安全和发展合作的开放讨论有可能实现成果。根据大湄公河次区域倡议，中国东南各省和东盟邻国开展的合作已经解决了其中的一些问题，尽管这种合作还有扩大的可能性。³⁵ 欧盟成员国有多种跨边界合作的模式：虽然有些模式可能只适于先进的经济和体制环境，但是很多适用于“二战”后或更近的巴尔干战争后历史文化落后并受冲突影响的地区。³⁶ 从欧洲跨境合作中得出的教训有：包括必须首先解决经济和社会问题（包括集中高校的管理能力），在边境安全和非法交易领域采取共同行动，同时要避免可能导致政治或文化紧张的行动，特别是避免涉及居住在边境的民族群体的行动。

通过联合调查或联合起诉解决复杂的腐败问题和洗钱网络，是前景不错的应对外部压力的双边合作方式。当司法能力更强的国家与制度相对薄弱的伙伴合作时，这些措施有可能在提高司法能力的同时，实现减少有罪不罚现象的成果。对非法交易的调查

表 8.5 核心工具——应对外部压力的国家行动

公 民 安 全	司 法 公 正	就 业 与 相 关 服 务
<ul style="list-style-type: none">• 边境合作• 军事、警务与金融情报	<ul style="list-style-type: none">• 协调供需双方的响应• 跨司法管辖区的联合调查与起诉• 建立正式与非正式体系间的联系	<ul style="list-style-type: none">• 集中补充性行政能力• 跨境开发规划• 减轻全球经济压力的社会保护

专栏 8.4 海地和尼日利亚打击腐败和洗钱的双边合作

主要压力： 在这两个国家，与国际洗钱交织在一起的腐败问题削弱了国家机构打击暴力活动的能力。
关键利益相关方： 政府、反对党、民间社团和捐赠者是海地腐败问题的重要利益相关者，其中美国的作用尤其重要。对尼日利亚而言，捐赠者重要性较低，但是民间社团的作用远远超过海地。
制度挑战： 两国起诉重大腐败案件的政治阻碍都很严重。尼日利亚的刑事司法系统有起诉腐败案件的能力，而海地没有。

两国都与其他国家的执法机构建立了联系。从调查阶段到起诉阶段，海地政府都借用了美国的能力。相比之下，尼日利亚的地方官员主要借用了英国的调查能力，收集法院定罪时所使用的证据。

自 2004 年前海地总统让-贝特朗·阿里斯蒂德流亡国外以来，历任海地政府都设法收回因与美国电信公司签订腐败性质的协议而损失的资金。海地政府认为，海地国有电信公司海地 Teleco，以较低的价格向美国供应商提供服务，而政府高级官员和 Teleco 高层工作人员则拿到了回扣。案件涉及到复杂的关税优惠计划，回扣通过中间人的海外银行账户返到官员和员工手中。海地缺乏处理复杂金融犯罪案件经验的警察和检察官，因此在海地审判是一个挑战，而且 2010 年 1 月海地发生地震后，这几乎成为不可能的了。2009 年 12 月，美国司法部起诉了两名涉嫌收拿回扣、洗钱罪的 Teleco 前员工。2010 年 6 月，其中一人罪名成立，判处了四年有期徒刑，并责令其将 180 万美元归还海地政府，并没收另外 160 万美元。另一位员工还在等待审判。

在尼日利亚，经济和金融犯罪委员会与英国皇家检察署和苏格兰法院密切合作，搜集针对尼日利亚三个腐败州长的犯罪证据。经济和金融犯罪委员通知英国当局，尼日利亚的几个州长可能把腐败所得资金存在伦敦的银行或投资房地产。其中一个案件中，州长在英国因洗钱而被起诉，在其他案件中，证据被用于在尼日利亚起诉他们。根据尼日利亚宪法，州长在任职期间享受豁免权。在其中一个案件中，一位英国执法人员向海地立法委员会呈上英国刑事司法机构搜集的证据，立法委员会投票罢免了州长的职位，从而解除了他的豁免权，从而使他在尼日利亚接受审判。在这些调查中，经济和金融犯罪委员会与英国官员密切合作，从而接受了在职培训。

资料来源：Messick 2011。

和起诉可以加强这类合作，如海地和尼日利亚所示（见专栏 8.4）。

动员国际支持

如果国家领导人及相关国际合作伙伴为安全、司法和发展领域制定了明确的、方案层面的工作优先顺序，这将有所助益。如果国家行动者对工作重点存在分歧（比如各部委提出不

同的要求，或捐赠方现场代表对总体总作优先顺序意见不统一），国际资本和多边管理机构将无法收到关于重点行动的明确的信息。工作优先顺序最好列在少数明确的计划中，比如利比亚内战后和 2002 年哥伦比亚面临犯罪暴力上升时那样。³⁷ 利用国家预算过程来决定优先方案可以协调安全部门和发展部门之间的信息和执行。

专栏 8.5 从国际人道主义援助逐步转向地方机构：阿富汗和东帝汶案例

暴力类型： 两国都有外部和内部冲突的历史，阿富汗严重的暴力活动一直在持续，2005—2006 年东帝汶存在范围相对较小的新的政治、社区和冲突以及帮派暴力浪潮	
转型机遇： 两国都发生了重大的转变：特别是在 1999—2002 年，东帝汶在联合国过渡权力机构监督下具备了较大的改革空间	主要利益相关方： 政府、民间社团、人道主义和发展捐赠者是主要利益相关者
制度挑战： 有限的服务提供能力、严重的能力限制和捐赠者数量是主要挑战	

东帝汶

1999 年 8 月，东帝汶在联合国监督下举行了全民公投，此后，东帝汶遭遇了广泛的暴力活动，基础设施和国家服务遭到严重破坏。但是，在 2002 年独立前后的转型时期，东帝汶卫生部门四阶段改革实现了快速成果和长期制度建设。

在第一阶段，国际和国内非政府组织在整个东帝汶紧急医疗服务中发挥了中流砥柱的作用，由人道主义援助独立提供资金。在第二阶段，成立于 2000 年的临时卫生局制订了健康计划和业绩指标，并与非政府组织签订了谅解备忘录，对在不同地区提供的一揽子服务进行规范，资金仍由人道主义援助独立提供。在第三阶段，非政府组织直接与过渡期权力机构签订协议，执行地方管理和提供服务的职能。在第四阶段，临时卫生局被新的卫生部取而代之，卫生部直接管理制度和设施，非政府组织在提供专业服务和能力建设方面发挥着重要作用，但随着时间推移，本地员工有所减少。卫生领域的所有主要国际机构在这一框架下共同努力。

到 2004 年，这种渐进的责任和能力建设使得 90%的人能够在两小时的步行距离获得卫生设施。2000 年至 2004 年，这些设施的使用率从平均每个门诊病人使用 0.75 次上升到 2.13 次。在 2005—2006 年再次爆发的暴力活动中，卫生部和地区诊所是少数几个具有弹性的国家机构之一，持续运行，并且为流离失所的人提供援助。

阿富汗

2002 年塔利班倒台后，阿富汗的基本卫生服务状况很糟糕，产妇死亡率达到每 10 万新生儿出生，约 1 600 个产妇死亡。阿富汗公共卫生部提出了优先保健服务一揽子方案（每年耗资约人均 4 美元），并与非政府组织签订合同，让非政府组织执行该项目，同时还进行严格的监测和评价。非政府组织通过竞争选出，如果表现不佳会受到制裁。

初期结果非常乐观，2002 年至 2007 年有效运作的初级卫生保健设施的数量增加了 136%。尽管安全形势日益恶化，2004 年至 2007 年门诊病人的就诊次数也增长了近 4 倍。这些成果不仅依赖于政治上的支持，而且也得益于公共卫生部不对这一进程进行微观管理的承诺。

在保证公信力的同时签订合同让非政府组织自主运行，阿富汗政府既赢得也保持了在卫生领域的领导地位。这种方式使公共卫生部能够解决人力资源稀缺、物质设施匮乏，后勤服务有限等问题。在阿富汗，持续不断的暴力程度不允许国家机构像东帝汶的国家机构一样，承担非政府组织的责任，但是阿富汗政府和公共卫生部仍设法在充满不安全和制度挑战的不确定环境中实现亟须的卫生成果。

资料来源：Baird 2010；Rohland 和 Cliffe 2002；Tulloch 等 2003。

通过高度重视国际合作伙伴对成果展示与控制风险的需要，国家领导人可以提高国际援助的效益。国际合作伙伴也面临着国内要求证明援助资金未被滥用且其成果符合援助目标的压力。就风险与成果展开坦诚的交流，将有助于找到解决分歧的途径。例如，印度尼西亚海啸灾难过后以及亚齐省和平协议签订之后，政府与捐赠者达成一致意见，所有国际援助都要以印

尼重建机构和捐赠者双方的名义提供，并采取了特别的保障透明度的措施，使双方能够展示看得到的成果并控制风险，同时又能巩固危机后时代国家—社会关系的合法性。在高度依赖援助的国家，捐赠者协调安排的“双重契约”，如第6章中所述，可以成为一个有用的工具。这些协议为实现政府希望为本国公民实现的成果奠定了基础，并且明确了政府和捐赠者之间的相互承诺。

在确保国际提供能力促进产生快速成果的同时提高国家机构的合法性，是国家改革者及其国际合作伙伴需要平衡的重要关系之一。例如，国际人道主义援助不仅可以挽救生命，而且大大有助于快速产生信心建设的成果。但是，粮食进口人道主义援助也可能扰乱地方市场的生产，并且卫生、教育、供水和卫生服务等领域长期的人道主义援助可能削弱地方机构提升公信力的努力。通过从人道主义援助逐步过渡到地方机构（见专栏8.5），

国家在很大程度上可以避免这些问题。类似的方法可以用于其他领域：比如，国际委员会将地方司法能力建设与国际工作人员协助调查和起诉结合起来，从而解决危地马拉有罪不罚的现象。³⁸ 利比里亚的治理和经济管理方案，已从关注对公共资源问责制的国际行政支持转向关注国家制度能力的建设。³⁹

无论是评估国家过去的行动还是修改世界各地的经验，国家改革者和境内的国际伙伴已经有丰富的经验。本章所述工具为这种修改提供了选择。通过合作方法和早期结果建立信心，以及为公民提供安全、司法和就业服务的基础性改革有一些共同特点。但它们必须很好地适应当地的政治环境。全球政策、双边行动者和全球机构总部的支持环境会使国家改革者和该领域的国际代表的工作变得更加容易或困难。第9章转而讨论支持各国预防暴力发生和恢复工作的全球政策指南。

注释

1. 《世界发展报告》与之前非洲国民大会联盟和（南非）国民党主要谈判者进行的磋商会，2010；《世界发展报告》工作组对前总统乌里韦（Álvaro Uribe）的采访，2010；《世界发展报告》工作组举行的与哥伦比亚政府官员、民间社会组织的代表、保安人员等的磋商会，2010。

2. Arboleda, 2010；《世界发展报告》工作组举行的与哥伦比亚政府官员、民间社会组织的代表、保安人员等的磋商会，2010。

3. Porter 和 Rab, 2010。

4. 关于更深入的探讨，见第4章关于落实早期成果章节。

5. Barron 和 Burke, 2008；世界银行，2010a。

6. Dwan 和 Bailey, 2006；Jahr, 2010；利比里亚共和国政府官邸，2009；另见第4章专栏4.3。

7. 危地马拉免罚国际委员会（CICIG），2009；Férrandez, 2010；Donovan, 2008；联合国，2006a；Hudson, 2010。另见第6章专栏6.4。

8. Braud 和 Grevi, 2005；Schulze, 2007。另见第4章专题4。

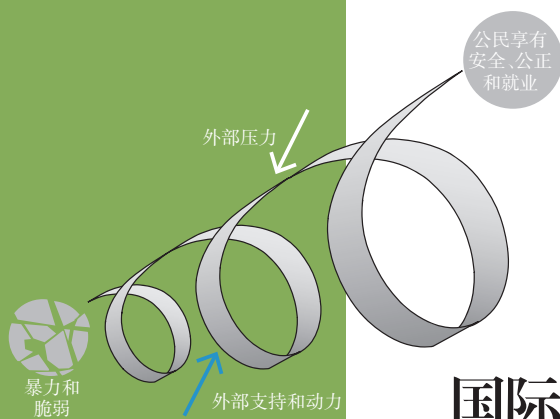
9. 见第6章关于支持建立具有足够包容性的联盟的章节。

10. 见联合国毒品控制和犯罪预防办公室，2010a；Duffield, 2000；Kohlmann, 2004。另见第1章有关暴力外溢效应的章节和专题1。

11. Robinson, 1994; Kingah 和 Kingah, 2010。
12. Salazar, 2007; Murphy, 2008; Bronstein, 2007。
13. 更多信息见第 4 章关于落实早期成果的部分。
14. Cousens 和 Harland, 2006; 科索沃数据办公室, 2010; Chesterman, 2004。另见第 4 章专栏 4.7。
15. Dwan 和 Bailey, 2006; Jahr, 2010; 利比里亚共和国政府官邸, 2009; Baily 和 Hoskins, 2007。另见第 4 章专栏 4.3 和专栏 4.6。
16. BBC 新闻, 2010。
17. 世界银行, 2011a。
18. Dupuy 和 Binningsbø, 2008。另见第 4 章关于具有足够包容性的联盟的讨论。
19. 联合国和平维持行动部, 2010a。另见第 4 章专栏 4.5。
20. Graydon, 2005; Greenfell, 2006; 东帝汶独立全面需求评估团队, 2009。
21. 关于尼加拉瓜的信息, 见 Scheye, 2009。关于塞拉利昂的信息, 见 Dale, 2009。更深入的讨论, 另见第 5 章关于司法公正的部分。
22. Lamb 和 Dye, 2009; Tajima, 2009; 更深入的讨论见第 5 章关于为就业提供公共资金的章节。
23. 世界银行, 2010d。
24. 关于黎巴嫩, 见世界银行, 2008f, 2009d; 黎巴嫩共和国环境部, 1999 年, 第 5 章专栏 5.9。关于利比里亚, 见 Bailey 和 Hoskins, 2007; McCandless, 2008; 第 4 章专栏 4.6; 第 6 章专栏 6.5。
25. Herzberg, 2004。另见第 5 章关于就业的部分。
26. 美国国际开发署 卢旺达, 2006; Grygiel, 2007; Parker, 2008; Chohan-Pole, 2010; Boudreaux, 2010。另见第 5 章专栏 5.8。
27. 关于日本土地改革, 见 Kawagoe, 1999; 关于日本广泛的国家建设经验, 见 Tsunekawa 和 Yoshida, 2010; 关于韩国土地改革, 见 Shin, 2006。关于新加坡的情况, 见第 5 章专栏 5.2。
28. Lopes, 2009。
29. 世界银行, 2006b; Kireyev, 2006; 《经济时代》, 2008。另见第 5 章关于为就业提供公共资金的部分。
30. Ashe 和 Parrott, 2001。另见第 5 章专栏 5.10。
31. Mobekk, 2010; Bastick, Grimm 和 Kunz, 2007。更多信息见第 5 章关于安全的部分。
32. 关于北爱尔兰的情况, 见 Barron 等, 2010。另见第 5 章关于权力下放的部分。关于南非的情况, 见 Hayner, 2010; 联合国人权高级专员办公室, 2006。关于德国的情况, 见 Grimm, 2010。另见第 5 章“承认既往犯罪行为的转型期司法公正”一节。
33. 联合国和平维持行动部, 2010a。另见第 5 章专栏 5.5。
34. Bowden, 2010; Gilpin, 2009。另见第 1 章关于暴力外溢效应的部分。
35. 世界银行, 2006d。见第 7 章“全球与国家: 区域压力与区域支持”一节。
36. Greta 和 Lewandowski, 2010; Otocan, 2010; 欧洲理事会, 1995; 欧洲理事会和戈里齐亚国际社会学研究所, 2003; Bileik 等, 2000。另见第 7 章专栏 7.11。
37. 利比里亚: Giovine 等, 2010; 第 4 章专栏 4.6。哥伦比亚: 《世界发展报告》工作组采访前总统乌里韦 (Álvaro Uribe), 2010; 《世界发展报告》工作组举行的与哥伦比亚政府官员、民间社会组织的代表、保安人员的磋商会, 2010。
38. 危地马拉反免罚国际委员会 (CICIG), 2009; Fernández, 2010; Donovan, 2008; 联合国, 2006a; Hudson, 2010。另见第 6 章专栏 6.4。
39. Dwan 和 Bailey, 2006; Jahr, 2010; 利比里亚共和国政府官邸, 2009。另见第 4 章专栏 4.3。

第9章指明了国际政策的新方向。国际援助有助于加强提供公民安全、司法公正和就业的国家制度和治理，并减少削弱国家制度和治理能力的因素，对突破本报告所描述的暴力活动重复循环发生非常重要。但是为应对21世纪暴力风险问题，就需要一个更具适应性的国际体制。这样意味着通过以下几方面重新聚焦对犯罪和政治暴力预防的援助：对安全、司法公正和就业的更大、更综合性的支持；改革国际机构程序；从区域层面做出积极反应；重新加强低收入、中等收入和高收入国家的合作。





国际行动新指南

国际体系在减少 20 世纪暴力活动方面取得了重大进步。国家间战争的减少在很大程度上得益于“二战”后建立和形成的国际机构，这些国际机构将和平和繁荣视为相互联系的、具体化的全球共有标准和应对威胁集体行动的新方法。“冷战”结束时该国际体系的调整为减少内战数量和降低内战严重性提供了新的工具。本报告强调，克服暴力活动和降低风险首先是国家进程，国家行动者需要主导自己的制度改革。然而正如本报告第二部分《来自各国及国际社会的经验》所分析的那样，这些国家的制度变革都得到了国际社会的支持。很难想象，在没有国际支持的情况下，战后欧洲、印度尼西亚、韩国、利比里亚、莫桑比克、北爱尔兰、新加坡或东帝汶等国家或地区坚定的领导人如何维护国家或区域的稳定。

但是，国际体系却因不能充分适应当前挑战（如第 6 章和第 7 章所述）的结构和程序因素而受阻。相对而言，支撑预防暴力活动核心制度挑战（即公民安全、公正和就业）的国际能力不高。国内机构的反应过程通常太慢，

不足以支撑信心建设；退出太快，不能充分参与国家制度建设；而且常常纠结于技术上的“最佳实践”，而不是适应当地政治环境的功能。外交部门、安全部门和开发机构之间及其应对政治冲突和犯罪暴力的倡议之间的分割持续存在着，尽管实质上它们是互相联系的。行动更多的针对国家层面的目标而不是区域层面的目标，而关于腐败和非法交易问题的全球性倡议在脆弱司法环境下缺乏有力的“追踪金流向”的工具。由于当前援助预算从紧的形势，当务之急是强调更为灵活的援助工具。

国际权力平衡的不断变化也使具有影响力的行动者的范围不断扩大。随着中低收入国家的经济和外交影响力的持续提升，针对国家行为的影响力重点也在转移。许多中等收入国家过去都具有团结一致的支持和不断增加的援助项目，正在承担在境外创造成果的更大责任。区域组织也在扮演越来越重要的角色。在脆弱局势下，经合组织捐赠者、受援国和中等收入国家面临着不同的国内压力（双重责任困境），这常常意味着它们在关于优先事项的观点和对国家行动者的何种

期望是合理的问题上存在着分歧；“双重责任困境”即第 6 章所述来自国内选民和利益相关者的责任压力和来自受援国领导人和公民的责任压力。

综合起来考虑，这些限制因素表明，国际援助并没有有效整合资源，从而应对 21 世纪暴力活动和薄弱治理重复交织发生的问题。为实现方法的实质性改革，本报告提出下述四种路径，提高对安全和发展的全球响应。

- **路径 1：**通过对公民安全、公正和就业领域的投资，预防暴力活动重复循环发生。

- **路径 2：**改革内部机构体制，支持恢复信心的快速行动和长期制度建设。

- **路径 3：**采取区域或全球行动应对外部压力。

- **路径 4：**争取低收入国家、中等收入国家和高收入国家、全球和区域性机构的援助并汲取这些国家的经验，反映国际政策和援助不断变化的格局。

路径 1：通过对公民安全、公正和就业领域的投资，预防暴力活动重复循环发生

要求国际支持帮助地区预防大规模政治和犯罪暴力活动的呼吁很高。预防不仅仅是指防止在和平地区发生新的暴力活动，也包括降低在已经发生过循环暴力活动的国家（如危地马拉或也门）再次发生暴力活动的风险。重复循环的政治与犯罪暴力活动要求我们跳出传统的发展范式对其进行思考。相对于“主流”发展问题，公民安全问题并不是无关紧要的小问题。公民安全问题是较大、较富裕国家具有不同表现形式的次国家区域问题，

无论是正在摆脱冲突、需要预防冲突再次发生的国家还是面临新的或暴力活动复发威胁的地区。更多有效减少风险的国际支持要求具备：（1）将公民安全、司法公正和就业及相关服务等领域有效结合起来的工具。（2）对司法公正和就业容量结构性的投入。

克服行动能力差距：联合行动新工具

国际主体日益意识到发展和安全是相辅相成，齐头并进的关系。但是大多数国际工具却没有反映出这一点。第 8 章提出了预防暴力活动重复循环发生的基本工具，这些工具要求政治、安全、发展和人道主义领域行动者的联合行动。但是这些行动者一般都独立评估事项的优先序并独立开发项目，他们帮助国家改革者建立统一方案的行动是一种例外，而不是必须遵守的规则。为应对发展、外交和安全领域不断涌现的战略与行动挑战，联合国“联合使命”和各种双边及区域“整体政府”倡议已经出现。但是这些方式依然在现实中挣扎，不同学科带给它们不同的目标、不同的商务模型、不同的时间计划框架、不同的决策过程、不同的投资流向和不同的风险计算体系。联合行动往往停滞在初步的“协调”层面，并没有走向切实联合起来的行动计划。¹ 国际体系中可用于支持预防暴力活动反复循环发生的统一方法的实际经验范围已经扩大。全球和区域（外交）调停增加，安全部门改革得到更大的重视，警察能力建设加强，维护和平与平民援助之间的联系也得到强化。一些创新型项目被开发出来，如联合国开发计划署（UNDP）和联合国政治事务部（UNDPA）² 支持的“和平基础设施”项目，美洲开发银行致力于公民安全的社区项目，

以及世界银行和联合国维和部队在和平过渡上的合作等。这些倡议往往支持公民安全、司法公正和就业等相关领域的联合行动，但是实际上它们在外交、安全和发展工作中并不占据主流地位。

我们需要新的解决方法。我们需要摒弃将现有实践方法简单糅合在一起的方式，构建一套将发展与安全、发展与调解、发展与人道主义援助联系起来的新的、务实的工具。新工具体系的目标在于对信心建设和长期制度改革具有支持性的催化作用。

国际援助国家经验的关键教训在于，在不安全的局势下，四种类型的方案要求发展、安全、政治和人道主义援助方面的行动者联合起来行动（见表 9.1）。这些将是国际行动者实现实质性联合行动最优选择的行动工具。发展一套专业化的、具有催化作用并可在国家层面和次国家区域层面应用的工具，将有助于提高国际机构在预防暴力活动重复循环发生过程中有效响应政府援助请求的能力。多边组织成员国家在多边治理机构中采取更一致更协调的立场将有助于形成联合行动。

联合行动原则

管理联合行动的共同原则也是必要条件，这同样超越了单纯“协调”的范围。在国内管理中，许多国际行动处于停滞状态，正如一句格言所述，“人人都想协调，人人都不想被协调”。在这样的情况下，本报告建议使用辅助性原则：越接近暴力活动的地区，就越能更好地理解需要优先解决的地区事务序列，联合管理也就越能有效地进行。一般来说，这意味着授予国家领导层协调援助的权力，并

保证他们获得处理这些事务所需的支持。在其他方面，考虑辅助性原则意味着授予区域机构补充国家政府协调职能的权力。

在国家协调机制缺乏足够的权威性或以影响更强大的国际行动者时，“全球—地方”或“全球—区域—地方”的联合领导可以提高信心和动力。热带气旋纳吉斯过后，东南亚国家联盟、联合国和缅甸政府三方核心团体的联合领导就是一个典范，国际行动者和高级政府官员参与的波斯尼亚责任委员会³也是一个典范。在区域或联合国专门代表被赋予协调的任务时，世界银行可以考虑让自己现场代表的工作紧跟他们的领导，为支持联合国和区域组织的政治召集作用而明确对资源动员的领导。

能力结构差距问题：司法公正和就业服务

正如本报告所述，对建立应对暴力活动反复循环发生的弹性机制而言，提供公民安全、司法公正和就业服务的制度至关重要。但是，这些需要优先应对的领域不仅资源不足，而且在当前国际格局中缺乏主导地位。几乎每个领域都存在知识和运作能力上的结构性差距问题。尽管在由于失业和赋闲青年人口而导致脆弱局势的国家中，对就业政策的援助需求迅猛上升，经济政策援助对经济增长的关注仍然高于对就业的关注。面临易变的暴力威胁，致力于发展管理良好的警力、公民司法公正和纠错体制的国家在援助方面受到的限制远远大于建设军事能力受到的限制。而且，警力和公民司法公正之间存在着脱节问题。下面一节将为弥补在支持就业和法治方面存在的差距提供建议。

表 9.1 将政治、安全、发展和人道主义领域信心建设和制度改革结合起来的国际工具

风险和机遇评估	<p>针对暴力活动反复循环发生的早期预警机制向应急计划的转变。尽管早期预警机制的机构和学术模型不断获得有益的进展，但是还没有一个模型能够预测在不同的地域条件下暴力活动发生的准确实践或获取所有的地方变量。以具有脆弱制度的国家和次国家区域持续地遭遇一系列压力的风险作为出发点的计划模型更为有益。</p> <p>计划和评估工具调整作为联合行动的基础。为适应暴力活动重复循环发生和多次转型的现实，评估过程应该变得更便捷更灵活，以对风险和机遇进行经常性的、重复性的评估。更切合实际的事项优先序和时间表，更完善的政治经济学分析和对公民安全、司法公正和就业目标更大的重视将有益于评估。</p>
公民安全、司法公正和就业	<p>多部门社区计划的技术援助和融资涉及警力、司法公正和发展活动等。这些行动可以建立在拉丁美洲和非洲倡议的基础上，为当地提供纠纷解决方案和司法服务、配备社区警力、促进就业和提供培训、提供安全的公共场所和交易市场和提倡宽容的社会文化项目。联合技术团队和融资去支持安全和司法领域的战略性、技术性和公共融资性制度变革，同时经济方面、治理方面和公共财政方面的专家将对安全、警力和司法工作人员提供帮助。这些努力建立在本报告所提出的观点之上，该观点强调建立信任和绩效的基本功能（包括预算和支出功能），警力、公民司法和纠错机制之间联系，在地方获得司法服务的途径（包括通过正式和非正式司法体制的混合）等。</p>
与可持续调停的联系	<p>支持国家和地方的外交调停和联盟建设能力。面临快速转型和暴力循环的国家需要就应对众多挑战的有效政策协商新的内部协议并建立共识。反过来，这些协商要求这些国家的党派有接触内部调停者的渠道，并具有进行对话和解决冲突的自身技能和自主平台。通过促进建立和应用这些能力，发展援助已经对和平选举作出相应的贡献，比如 2004 年以来的几件成功案例，近期有 2010 年肯尼亚的宪法公投。国家和地方对循环性冲突管理能力、适应变化能力和快速转型能力的进一步发展，不仅是必要的，而且是可行的。</p> <p>支持发展国际调停专业技能。提供可持续结果的行动应该与发展援助联系在一起，发展援助可以促成信心建设和制度改革，应当长期提供给政府。此外，来自双边机构和国际金融机构（IFIs）以及来自联合国区域和社团的特使和斡旋者都将有助于消弭政治、安全 and 经济支持方面的差距。</p> <p>危机突发时期的发展性帮助。许多国家在预防犯罪和政治暴力升级的斗争中，需要及时的金融援助，尽管提高调停资金的可预测性、启动计划性发展支持和重视威胁持续上升地区的安全或发展活动可以部分满足这一需求。当行动需要更多额外资金的支持（比如在外压力很大、内部制度薄弱并存的局势下），可以通过国家领导层准备发出的信号判定国家改革者领导层是否负责，比如，他们可能接纳国际力量介入受暴力影响地区的工作，比如在接受区域预防计划支援时预算和支出数据的透明化。（见专栏 9.1 预防投资）</p>
对国家制度建设的人道主义支持	<p>对国家制度能力长期建设进行分阶段人道主义援助的方针。当国家制度能力和治理不断改进时，联合国开发计划署（UNDP）、联合国儿童基金、世界卫生组织（WHO）、世界粮食计划署（WFP）和许多非政府组织（NGO）合作伙伴将人道主义服务供给和能力建设结合起来的良好实践成为产生方针的基础。从国际人道主义援助到国内制度能力分阶段改革的时间界限因国家而异。</p> <p>在强化的框架下，国际人道主义援助可以与地方制度“联合标识”，或以人道主义非现金物资援助和人员提供支持国家的社会保护行动，并配以适当的监督。当不可能采取这种方式时，使用社区主导型机制和增加地方员工以提供人道主义援助，这将有助于建设具有弹性的地方能力。</p>

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 9.1 预防暴力活动：优先对公民安全和司法改革投资

预防投资

大岛贤三，日本国际协力事业团（JICA）资深副总裁，前日本驻联合国长期代表；世界发展报告顾问委员会委员。

人们早就理解了预防冲突的重要性，预防冲突观点支持者还就此展开了热烈讨论。但是，起草联合国宪章时将“采取有效的一致行动预防和消除威胁和平的因素”列入第一章，主要关注的是国家间战争。此后，武装暴力活动的性质发生了变化。尽管多年来我们并未意识到问题的严重性，从国家间战争到国内冲突，从“典型”内战到犯罪、政治暴力等交织在一起的问题的重大转变，要求我们相应地转变预防工作的重点。

从阿富汗的例子中，我们可以了解忽视这些问题的后果。苏联从阿富汗撤军之后，国际社会基本上没有注意阿富汗从未间断的国内斗争。结果，21 世纪初期，“被遗忘的冲突”构成了对全球安全的严重威胁。我们在全球范围内预见到特定国家会陷入冲突活动并及时地降低这种风险的能力薄弱，从而导致了我们的未能防止冲突活动的发生。

重要的是，国际社会通过包括联合国机构、国际金融机构和非盟（AU）、东盟（ASEAN）和西非国家经济体（ECOWAS）等区域/次区域组织在内的机制寻求更好的协调方式。我十分希望 2011 年世界

发展报告能够使利益相关者相信联合投资预防暴力活动是当务之急，刻不容缓。

根据国际法，联合国安理会是预防武装冲突的主要权威机构，但是其他组织也可以发挥重要的作用。其中最主要的是国家自己的政府，管理暴力活动的主要责任最终由政府承担。这些组织都要列席联合国建设和平委员会关于具体国家的会议。联合国建设和平委员会（PBC）是根据联合国秘书长的威胁、挑战和改革问题高级小组的建立，设立于 2005 年的机构。高级小组建议建设和平委员会的任务主要有两项。其中一项强调对新发冲突风险急剧增加响应的任务，即“帮助国家避免陷入崩溃和战争”被排除在核心职能之外。在这样的限制面前，2010 年联合国和平建设机构回顾中，在承认授权局限性的前提下提出，委员会应最大限度利用已有授权赋予自己的潜力，将自身职能扩展到预防方面。事实证明，不管是通过该方式还是其他方式，政治、安全 and 经济行动者的联合行动是国际体系更好地帮助国家预防暴力活动新威胁和其他形式的暴力活动的重要组成部分。

公民安全和司法公正作为基础性改革：解决暴力和犯罪问题

扎伊德·侯赛因，约旦（哈桑王族）驻联合国大使；世界发展报告顾问委员会委员。

战争滋生犯罪；我并不是说通常和战争联系在一起的是邪恶罪行，我是指战争最原始的“同伴”和“从业者”——战争投机者。他们通常走私武器、燃料、车辆和麻醉品等，在战争中，他们相互勾结形成利益网络，高效地从事黑市交易；当和平达成时，他们的力量意味着他们不仅在战争中毫发无伤地、组织机构高度良好地生存下来，而且在这一过程中表现出强大的动力。

在动荡局势下新成立的政府只能跟他们配合，实际上，新政府只能在具备了两个早期条件并获得国际社会必不可少的行动支持的前提下，从长期上克服或打击这些战争投机者。

目标国家必须首先得到安全援助，然后必须能够为其公民提供有效的司法体系，包括警力和纠错

机制。如果新生的政府不能做到后者，而且在很多情况下由于制度薄弱新生政府也做不到这一点，国际社会必须和他们一道行动。国际社会必须为国际警力配备和犯罪司法支撑行动制定指导原则，也必须为政府执行治安和司法职能提供快速灵活的援助实施和纠错机制。这就是要做的全部事情，不需要再做其他的事情。

在公民安全和运行良好的司法体系到位的前提下，从战争中恢复的国家有望维持较低的腐败程度、消除有组织犯罪活动，做好接受外国直接投资及其他形式金融援助的准备。如果我们未能意识到公民安全和司法公正对整个和平建设事业的基础性作用，战争投机者就会成为唯一的受益者，而使他们高兴的是，战争的后遗症——有组织犯罪将继续下去。

促进就业

正如第 5 章和第 8 章所述，在高失业环境中，人们很少能够就一套能够促进持续的劳动密集型增长的政策达成一致意见，在暴力环境中更是如此。我们现有的政策意见是一系列“最佳适合”的政策与计划典范，这些政策与计划可以在不同的国家环境中创造就业岗位。在国际层次上，对于预计划及其宏观实施环境的更准确评估是需要着重关注的优先事项。

在国家层次上，各国领导层不能等国际社会针对就业政策达成更广泛的一致意见后才去解决问题，他们需要在现有工具的基础上，立即应对不安全地区青年失业造成的挑战。一个切合实际的方法是去支持第 8 章所述的不同计划类型，通过评估和反馈流程提供信息，从而更好地改进政策和方案设计。

为创造就业岗位，这些方法应当优先实施的项目包括对基本基础设施、尤其是电力和交通设施的投资。次优先的方案包括对技能的投资，建立生产者、贸易商和消费者之间的联系并扩展资金和资产获得的渠道。最后，认识到在脆弱的局势下，私营部门主导的增长足以吸纳新进入劳动力市场的青年，这种状况可能持续一代人的时间，这就需要同时支持和评估过渡时期的就业措施。

提高对就业的国际支持的努力需要联合使用公民安全、司法公正和经济工具。失业通常被简单地视为经济状况的函数。但是，在极度不安全的地区，国际安全援助有助于确保安全贸易和交通，从而吸引国内外的生产性投资。预防暴力活动也应当重视就业、司法公正和身份认同之间的关系。重视失业青年作为社区成员的作用和支持创造就业岗位的社会文化活动的

项目值得投资，并应得到进一步评估。

这些方法将有助于解决问题。但是除非国际支持的力度大幅度提升，大量的失业青年人口造成的压力将持续下去。在高失业导致冲突风险增加的国家或社区，将发展机构、私营部门、基金会、非政府组织的力量聚合起来，支持刺激投资的新的全球合作方式，是一种更大胆的方法。该方法通过项目融资、对中小企业的咨询支持、培训和保障工作强调创造就业岗位，将有助于支持提倡社会协作能力、社会宽容和认可青年人群社会经济作用的社会文化倡议。需要争取的私营领域能力包括与不安全地区进行投资和贸易的大公司（与地方企业家建立联系），和可以协助偏远不安全地区建立联系和进行培训的技术公司。

警力和司法公正

为了满足刑事司法问题不断增长的协助需求，针对警务和司法的支持体系应当具有灵活性。这包括三方面的含义。第一，有些国家有足够的警力，但是公民司法体系的其他方面存在差距——有些国家相反，警力上存在不足，司法体系不存在差距。还有一些国家在两方面都存在差距。第二，许多国家需要国际援助作为冲突管理支持一揽子计划的组成部分，通常这些援助与支持来自于联合国安理会或其他区域机构。还有一些国家需要专业化的援助来加强它们的警力和公民司法部门，同时避免广泛的政治介入。第三，一些国家希望在本区域内寻找援助，而另一些国家则倾向于从全球机制中寻找援助。任何提升国际援助能力的努力都要包括这一具有灵活性的响应机制。该体系还应当为国家应对从金融犯罪到非法交易等专业化的跨境挑战提供协助。下一节将对这些

专业化的挑战予以阐述。

提高对刑事司法能力建设的国际响应能力应当以增加人员供给为出发点。高收入国家和中等收入国家的政府，通过双边和多边合作项目投入（或持续投入）增加警力或其他刑事司法部门的人员储备，以便于海外部署。有三大切实可行的增加人员供给的方案备选：聘请退休官员为顾问；服务人员的积极借调；以及预备警察部队。警察部队是在联合国维和任务下少数国家的请求，但是随着军事部署的展开，近年来对于警察部队的需求不断上升。服务人员的积极借调可以在职业晋升体系的协助下得到更好的实施，该体系认可和重视国际经验。在这三个方面，女性警官的派遣被证明是有价值的。

就公民司法体系的功能而言，目前的司法体系人员供给能力显然弱于警察系统。在当前制定公民技能登记的行动中，司法专业人员和管理人员的可用性应当持续得到特别的关注：但是也要强调能够提供在政治竞争激烈的艰难环境中改革薄弱制度经验的南半球能力。

警察和司法部门人员也必须经过适当的培训后才能调度部署。在警察部门和更广泛的公民司法公正领域，国家体系在他们的组织结构、法制框架以及实践运作上都有很大的差异，这种差异性远远超过军事能力在这一方面的差异。正如第6章中所述，联合国常备警力及其法治和安全机构厅在警察部队指令标准化和培训方面取得了进展，这些警察部队自愿参与联合国行动。但是国家司法机关人员联合培训缺乏使他们适应不同体系和方法的相似的机制，而在脆弱环境中获得关于制度建设的知识和方法的机制就更少了。通过全球和区域中心扩展

这两方面的训练，将促进增补人员能力的影响力。在双边援助项目里，机构之间长期制度合作关系提供的技术援助和相应的国家机构可能是另一种强化适应地方环境的援助敏感性的机制。

和就业一样，司法公正是需要将安全和发展结合起来的方法。在政府的要求下，世界银行和其他国际金融机构可以考虑在权限范围内发挥更大的作用，支持预防暴力的发展基础：比如公共财政管理和安全部门改革与制度建设之间的管理、依法行政、社区层面将治安、司法服务与社会凝聚力、发展和创造就业岗位计划结合起来的司法体系发展和多部门方法。

但是国际金融机构并不足以支持刑事司法体系核心层面的运作。在联合国体制内明确的领导权将发挥作用。这一领域较为温和的变革包括目前正在讨论的“全球服务提供者”模型，在这一模型下，一个机构领导警务工作，另一个机构领导公民司法体系其他方面的工作，或者说，一个机构领导行政职能工作，另一个机构领导制度改革。由于将支持与治安和公民司法体系联合起来的需要是贯穿本报告始终的一条主线，国际体系中的劳动分工将促进这一联合而不是进一步将各种能力割裂开来。更大胆的改革选择是打破警力援助和司法援助的界线，通过在国家层面上促进警力和司法援助资金和计划管理的一体化或通过确认单一组织的责任来打破这一界线。⁴

路径 2：改革内部机构的程序

只有在国际机构能够迅速提供援助并在必要时冒险支持国家制度发展的情况下，针对将公民安全、司法公正和就业连接起来的方案的新的国际承诺及支持司法公正和解决就业挑战

的结构性能的增加才能有效发挥作用。没有这些行动，对预防的重视就不能表现为实际绩效的改进。为解决这一问题，就需要进行内部机构改革，引进管理风险和结果的新工具，并结束间歇式国际援助的模式。

内部机构改革原则

为快速援助国家的信心重建和长期制度改革，国际机构需要进行内部改革，提高自身的响应能力。许多在脆弱和受冲突影响国家工作的个体都是致力于国家改革的专业人士。但是他们却受到结构、工具和针对不同环境和目的的过程设计改革步骤的限制。适应地方情况的最佳适合方式对国际方案和国内改革同等重要。为最佳适合脆弱环境，所有多边机构和许多双边机构都需要进行预算、人员配备、结果测评以及信用系统等方面的重大改革。绝对避免风险的现有制度未能持续提供结果，这是因为该制度坚持实施原本为更为稳定的、能力更高的国家设计的严密控制方法，而且在风险较高时，常常选择延迟援助。七国集团和脆弱国家⁵领导人已经将定期会晤视为和平建设和国家建设国际对话机制的一部分，改革内部机构程序、特别是采购程序是国际改革的头号建议。将捐赠者和受援国关于风险的不同观点联系起来的原则和本报告分析所形成的内部结构改革指导方针如下所述：

- 第一，接受安全和发展结果之间的联系。目前支持安全和发展成果关系的多边机构很少。设定的计划目标狭隘。对不安全局势的经济社会干预以公民安全和司法公正（比如杀人犯的减少）为结果目标具有合理依据。安全计划也可以用于促进发展成果（比如贸易的增长）。这些要求机构采

用超越传统“技术”领域的成果衡量标准，同时使用上述联合计划框架。对参与合作的人员予以奖励也有助于促进合作。

- 第二，适应脆弱环境中安全、制度能力和完全竞争市场缺位的现实。当不安全局势很严重时，干预的成本和效益都会在短期内发生急剧变化。这就要求行政预算和人员配备具有较高的灵活性。在计划预算中，这意味着谨慎排序将使某些计划在日后产生更大的效益，但在快速行动带来更高效益时，也更看重人员、商品、工作和服务确定的速度（这种重视超越了成本—效益和质量考虑）。当竞争性市场发育不全且不透明的时候，采用不同的采购控制是恰当的，比如数量可变合同在国际社会的预招标，或在具备区域市场信息的前提下允许直接谈判的合同订立过程。在制度不健全时，程序需要被精简成最简单的必要过程，配以灵活机制代表受捐国的机构开展相应的活动。

- 第三，平衡作为和不作为的风险。该原则的首先含义在于，需要援助的国家及其国际伙伴必须接受彼此对于风险的认识考虑。脆弱国家的总理寻求及时帮助以支付薪水并为安全部队提供装备，这没有错；发展合作部长担心腐败和侵犯人权的风险也没有错。为实现他们之间利益的一致性，他们必须理解彼此的限制因素。该原则的第二个含义是，解决方案要求实现彼此需求的相互平衡，而不是让风险厌恶占据主导。将更多的责任和权力赋予国际组织工作人员可以提高对危机的响应能力，避免不作为风险。对照捐赠者基金发放和活动目标时间表透明地公布成果及延迟的原因，也将有助于国际动机向支持行动的方向转变。然而捐赠者将需要不同的方法

对他们参与的风险进行管控，下一节将对此予以详细论述。

- 第四，要接受某些机会会失败的现实并迅速做出响应。在脆弱局势下实施的援助项目的成功率比在稳定发展环境下的成功率要低得多，这是因为根据定义环境风险较大。但是，由于根据千年发展目标，这些国家从如此低的基础起步，所以无论从和平安全的角度还是从发展的角度讲，如果计划运行良好，其收益也会远远高于稳定国家，因此计划具有合理性。捐赠国接受一定程度失败这一政治问题的观念基础在于，国际参与者对风险天真无知，问题发生时响应速度也较慢。具有快速转变模式的选择菜单，供出现失败情况时使用是在不放弃国家制度支持的前提下管理捐赠者风险最重要的因素。为避免破坏计划的连续性，在计划前期设计中置入紧急情况考虑至关重要，下一节将对此予以讨论。

采纳这些原则将有助于双边和多边机构以合适的方式改革内部体制，无论是在风险管理方面还是在实现更好的结果方面。可以通过下述集中方式将这些原则纳入机构程序：（1）在适当的监督下，充分使用意外损失准备基金；（2）国家采购过程采用已经根据市场发育不完全和制度能力薄弱等进行了调整的模式，比如社区采购；（3）引入能够增加透明度和成本控制的、有效的、最佳适合方法，比如在非竞争性的采购程序中员工有权监督合理的区域价格；（4）简化程序，分权授权，加速周转；（5）改变激励机制和绩效监管机制，确保那些不断从失败中吸取教训并迅速适应的人得到奖励。机构不同，响应机制也将不同，而且应当不同：但是共同原则将有助于促进国际机构支持的互补性。

风险和结果管理

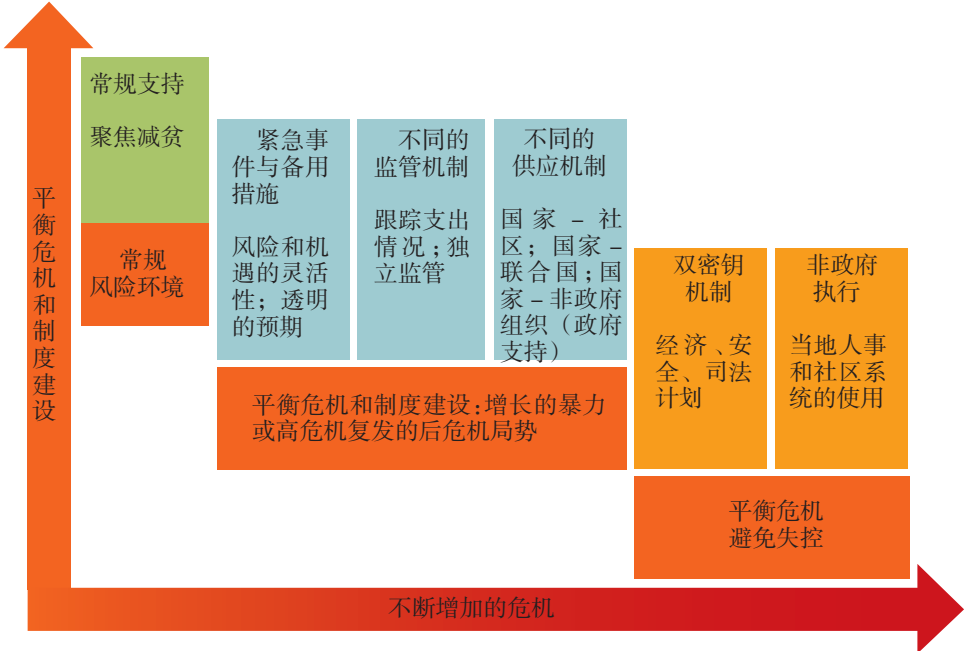
现行的捐赠国风险管理以两个基本的机制为基础：当风险太高时，推迟或者暂停援助，启动总部控制，而不是寻找适应地方情况的最佳适合提供机制。两者在很大程度上是面临双重责任压力时被迫作出的选择，即国内选民为避免腐败、浪费、滥用权力的风险而施加的压力。这可能管理了捐赠国风险，但是实际上它会阻滞制度建设的进展。当需要持续援助而风险又确实存在时，就需要创新国家战略以适应政治环境（见图 9.1）。另一种方式是，通过国家制度实现更快、更持续的参与，但是为管理风险和结果，应当改变援助发放的方式。有些捐赠国对危机的容忍度较高，能够选择直接通过国家预算和制度进行援助的方式；其他捐赠国将需要加大监管力度或非国家机构参与援助发放。管理危机的可选方案很多，其中包括以下几个方面：

- 在透明化计划假设中，增加紧急事件的预算。在治理具有波动性的情况下，加大紧急事件措施力度将使发展预算和政治维和任务预算受益匪浅，这是因为当新的风险或机遇出现时，活动和提供机制都可以得到适当调整而又不扰乱整体支持计划。关于紧急事件的计划假设（例如，如果某一得到一致统一的治理标准变质了，就会适用其他监督机制）应当对受援国政府和国际机构管理主体透明。

- 当通过国家预算和制度进行干预时，需要不同类型的监管机制。适应风险的监管机制包括：从预算支持转向通过政府体系进行“跟踪”支出⁶，由日常报告和内控机制转向独立的财务监管机构、独立的投诉监管和独立的技术机构。

- 当通过国家制度干预时，需要

图 9.1 适应风险的援助方式



资料来源：世界发展报告工作组。

不同的供给机制。多种供给机制包括：社区结构、公民团体、私营部门、联合国和其他与国家制度联合实施计划的国际执行机构。

在捐赠国通常不会介入的极度风险局势下，可以考虑下述选择方案：

- 考虑以国家执行能力增加国家控制体系，如同“双密钥”机制一样，一方面，国际线性管理能力与国家行动者并行不悖；另一方面，由国家和国际委员会联合管理机构进程。

- 使用地方人员和社区结构实施人道主义的、经济的和社会的计划，这种方式保持了对地方制度能力的重视，从而减缓了地方人才流入海外的趋势。

可以通过筹集资金的方式共担风险。筹集资金的方式可以使受援国实施更大的单一计划，可以使国际伙伴以超过自身贡献的力量支持计划的进行。筹集资金是集中风险的有效途径，将浪费、滥用职权或者腐败风险责任

的负担从单一捐赠者的肩上转移到多边体系中。多边捐赠者信托基金（MDTFs）已经在某些领域获得显著成效。但是这些基金的绩效参差不齐，引起的批评包括反应慢、程序繁冗、管理运转不灵等，也包括缺乏有力的监管和绩效评估体系，国家体系支持也有限。一小部分对受暴力影响国家的国际援助通过多边捐赠者信托基金，削弱了它们的整体影响力。安全、司法和发展的联合计划以及上述内部机构改革可以减轻某些挑战。

如同第 8 章从国家改革者的视角所论，评估转型进程也有助于国际行动者对风险做出响应。国家改革者和捐赠者需要向议会、媒体、纳税人及公民展示他们的成果。经济增长和千年发展目标等标准化发展标准是良好的长期目标和指标，但是在短期内，它们在脆弱局势下并不总是有益的目标和指标。这些指标进展太慢，不能就进程的速度和方向给予政府及其国

际伙伴以及及时的反馈，这些指标也不能直接考量公民安全或不平等、失业、对国家制度的信任等公民关心考虑的事务。

制定可以显示短期进展的指标不仅仅是个技术问题。——在政治层面，这些指标对国家政府和捐赠者展示短期成果并维持对持续投资的支持很重要——有时候，对偶发性风险和艰难的制度改革也很重要。通过展示即使在发生挫折的时候也取得了一些进展，第 8 章所述的指标将有助于捐赠者和国家改革者；这些指标主要是关于公民安全，对国家制度的信任、与一些国家长期的制度变革的历史记录相关联的治理的进展等方面的指标。

国际主体也可以发挥作用帮助国家发展考量这些指标的能力（见表 9.2）。世界发展报告（WDR）估测显示，发展中国家内部冲突死亡人数的信息都可以得到，尽管只有 24% 的脆弱国家具有有杀人犯率数据，阵亡人数信息的精确度也可能很低。成员国家的合作伙伴关系、联合国毒品控

制与犯罪预防办公室、国际金融机构、大学和非政府组织等收集冲突数据的机构可以推动这一进程。类似的方法可以形成其他有用的指标：通过投票来衡量对制度的信任度。大多数高收入国家和一些中等收入国家可以获得关于安全和公民对国家的认识等制度信任方面的信息，但是鲜有脆弱国家能够获得这些数据，而脆弱国家最需要这些信息。民意调查成本低，可以经常使用。新的技术逐渐涌现，比如通过手机进行调查，本报告中也采取这种方法对刚果民主共和国的背景进行研究⁷。本报告估测显示，大多数国家都有民意数据，但是脆弱国家很少收集这些数据。区域合作关系的晴雨表——统计 40，以及国际金融机构可以支持较贫穷和较脆弱国家使用这些富裕国家经常使用的民调工具。

结束间歇式援助模式

成本不提升的制度改革需要一代人的时间，面对这一现实，国际机构也需要仔细考虑如何延长援助期的问

表 9.2 有说服力的、可行的短期指标

		当前数据覆盖率：大部分是近 5 年的数据		
		暴 力		对国家制度的信任度
		战争死亡	谋杀率	
低收入国家	脆弱国家	100% 覆盖率； 低精确度	24% 覆盖率	许多是每 3 ~ 4 年的， 不经常的
	非脆弱国家	100% 覆盖率； 低精确度	48% 覆盖率	每两年的
中等收入国家		100% 覆盖率； 中精确度	64% 覆盖率	每年的，经常性的
高收入国家		100% 覆盖率； 高精度度 (低发生率)	78% 覆盖率	每月/每周的

资料来源：世界发展报告工作组的计算。

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 9.2 灵活的维和行动安排

拉姆塔内·拉马姆拉，非盟和平与安全委员会专员；世界发展报告顾问委员会委员；及联合国维和行动副秘书长勒罗伊。

试图摆脱暴力阴影的社会面临着许多尖锐的问题，比如对国家基本制度的不信任、不确定性，和失去信心。如同本报告所述，以外交调停和维护和平为主的“承诺机制”，可以帮助这些社会克服稳定过程中的障碍。它也可以帮助这些国家增强权威并建立法治。

在这样的背景下，我们十分认同本报告所传递的信息，即维护和平具有帮助国家摆脱暴力活动的作用，这基本上跟我们的经验是一致的。本报告发现，国际维和行动者的部署，将延长政治协议的持续时间，这也和我们的经验一致。结论也显示，维和行动对经济增长也有积极的作用，这更加证明发展和安全携手并进的论断。我们也认可本报告关于长期上转变国家制度，使其成为安全和繁荣的保障者的重要性的强调。

为实现这些目标，维护和平行动需要被赋予恰如其分的能力。尽管非盟和联合国权限不同，面临的需求不同，我们在没有得到成功所需要的全部能力的情况下，共同面临着向苦难地区部署管理维和行动的挑战。20 世纪 90 年代中期，国际社会经过一番苦难的经历，认识到了当维和人员没有得到履行使命所需的全部必要资源时所需要付出的人力和政治成本。在某些情况下，这是一个规模的问题；在其他情况下，这是质量或灵活性的问题。和“冷战”时期缓冲地带或有争议的边境地带的静态维和

行动不一样，当代的维和行动是动态的、在政治复杂的环境中进行，而且常常覆盖广大的地区。

为应对这样的挑战，联合国和非盟（AU）在苏丹和索马里采取了联合行动。这两个组织之间重要的合作伙伴关系也存在着复杂性和争议，但是却表现了我们应对所遇现实挑战的共同决心。

世界发展报告指出，不确定性和脆弱性使得暴力能在一个社会中存在数十年，即传统的集中维和行动结束后的很多年暴力依然存在。在许多情况下，维和部队在短暂的修养之后又被重新召回，因为这个社会又陷入了新一轮的暴力循环。

困境在于：国家当局和国际授权机构通常并不愿意长期关注维和行动。我们必须寻找更具创新性的解决方案。这些方案包括：将安全部门发展和改革结合起来的长期计划、轻度监管和超视距强化措施。在密集的维和阶段中，超视距安排具有很好的效果，欧盟在刚果民主共和国的阿尔特弥斯维和行动就是例证之一。如果“发展”和“安全”齐头并进，那么对国家制度改革进程的和平维护和经济援助也会齐头并进，例如，通过联合项目对安全部门改革和自然资源管理的支持。我们支持本报告中的呼吁：更慎重地审核成本、利益，对寻求长期摆脱暴力风险的国家改革者给予可能的、更长期的安全和政治支持的安排。

题。正如和平与安全委员会委员、拉姆丹·拉马姆拉大使和联合国维和行动副秘书长勒罗伊（见专栏 9.2）所建议：灵活使用不同的维和形式可以在这方面发挥重大作用，包括超视距能力。在合作不断增强的基础上，多边安全机构——非洲联盟和平与安全委员会、联合国维和行动部、欧盟、还有北大西洋公约组织——可以与国际金融机构合作，通过全面的超视距部

署的成本效益分析及其他灵活的维和形式，以合理成本为脆弱地区提供长期性援助。

由于成本低并可以降低暴力活动升级的风险，优化调停和外交促进的资源配置也是快速取得成功的路径之一。应当形成比当前模式持续时间长的、随时可以启动的调停或外交促进支持的规范，从而使正在进行的信心建设超越及时解决危机的行动。

对发展机构而言，结束间歇式援助模式可以在不增加总体成本的同时增加影响力；这些计划提供公民安全、司法公正或就业方面的成果，或仅仅维系社会凝聚力、人力资源能力和制度能力。如前所述，尽管脆弱国家更需要持续建设社会和国家制度，援助波动性大大降低了援助效果，在脆弱和受冲突影响国家的程度是在其他发展中国家的两倍。降低援助波动性有以下几个方案（见专栏 9.3）：在适当形式的基础上设定援助数量门阀；当某一特定类型的计划已经展示了有效提供规模化的成果时（如全球发展中心近期工作文件所提议的那样），最大限度地提高对最脆弱国家的援助配额⁸；在经合组织—发展援助委员会框架下，对脆弱国家和受冲突影响国家较大的、较长期的计划提供目标比例的援助。如同第 6 章所述，援助波动性降低 30%，每个脆弱和受冲突影响国家每年可以实现价值 3 000 万美金的成果。

路径 3：减少外部压力：区域和全球新行动

对国家的直接援助需要辅之于区域和全球减少外部压力的行动。本报告分析一直强调外部压力导致暴力风险不断增长的作用，因此，采取行动时不应忽视这一重要领域的建议非常重要。坚定的、务实的、协调的行动可以减轻在短期或长期扰乱稳定的外部压力。可以加大对发展区域和国际“缓冲地带”的支持力度，缓冲地带可以消化和减轻这些压力。本报告分析建议在三个领域采取行动：跨境合作，加强打击可以为暴力活动提供资助的非法交易和非法资金流的行动力度，保护脆弱国家免受食物和资源危

机的冲击。

跨境商品：发展，公民安全和联合管理

对区域商品的资源支持力度不够。承认外部压力对暴力活动的重要意义，捐赠者可能提高针对跨境发展计划和区域基础设施建设以及多种形式的区域管理和经济合作等的资金和技术支持的比例，并优先支持受暴力影响的区域。这些支持可以采取下述几种方式：

- **贸易和运输基础设施。**许多冲突和受暴力影响地区明显缺少生产地区和消费地区之间进行贸易的基础设施和港口、机场等基础设施。这些地区既包括中非和中亚等较大的区域，也包括印度东北部等基本没有贸易渠道的、较小的次国家区域。在受暴力影响地区建设基础设施，应当注意使用劳动密集型技术，为地方劳动力提供收入，从而避免争夺利益导致的紧张局势。在一些区域，关于具有共同利益的共享型经济基础设施建设的讨论也可以为后来的政治或安全讨论创造契机。在大多数情况下，需要同时进行一些简单的政策改革，这是因为政策可能和基础实施匮乏一样成为跨境贸易的限制因素。

- **跨境发展计划。**许多不安全的边境地区具有相似的社会经济结构，在那里，共同的地域、民族或历史创造了自然的联系。然而，能够利用这一优势分享不安全边境地区双方发展计划教训的国家寥若晨星。例如，社区驱动型发展计划在社区组织里可能面临相似的优势和劣势，正如私营领域一样。卫生医疗等具有区域和国家公共物品性质的发展部门可以成为跨境合作的非争议形式。跨境发展计划可以仅仅是一种共享经验教训的特殊

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 9.3 暴力预防：优先对公民安全和司法改革投资

解决捐赠者风险和结果困境问题：学习丁伯根法则

保尔·科利尔，经济学教授，牛津大学非洲经济研究中心主任；世界发展报告顾问委员会委员。

在分配援助时，捐赠者目前考虑两个基本目标：按需援助和有效使用援助。然而，在脆弱国家，这两个目标通常相互冲突；对援助的需求远远大于任何其他地方，而政府通常缺乏有效使用援助的能力。结果常常是：随着捐赠者在援助需求和援助有效性两个方面之间进行权衡，援助量也沿着较低的平均线上下摆动。

简·丁伯根，一位广受尊敬的诺贝尔奖获得者，制定了一个简单原则阐述捐赠者的困境及其解决方案。他指出：实现 N 种经济目标需要有 N 种相互独立而且有效的政策工具。捐赠者已经在尝试以援助额这一简单的工具实现两个目标，即满足需求和确保有效性。这种方式注定要失败：或者一个目标未能实现，或者必须引入第二个工具。而由于任何一个目标都不能被摒弃，捐赠者就必须开发新的工具。

援助提供的形式是工具之一：方式应当因政府能力而异。尽管无条件 and 不受监管的预算支持或非紧急项目投资适合安全和治理良好的国家，开发另一种用于脆弱局势援助资金流通渠道机制是必要的。从用意良苦但面临不安全和脆弱制度的政府到更加腐败的政府，都需要新型工具并承认风险谱系。如果政府在要在公民眼中重获合法性，就可以支持经常性开支，但是应当支持与稳定相关的行动，而且

只有在辅助监管机制跟踪支出的条件下才能提供支持。通过政府流动的资金可以被直接输送到地方层面，并通过社区汇报机制进行监管。如果援助可以通过传统公民服务体系之外的公共机构进行分配，社会服务覆盖面将会扩大，并且受到政府、第三方（如公民团体）和捐赠国的共同监管。这些机构可以为诊所、学校、教会运营的社会工作机构、非政府组织和当地社区提供资金，反之，这些受到资助的组织也将承担自己的公共责任，提供符合质量标准的服务。

丁伯根法则也论述了目标与政策工具的结合方式。捐赠者困境可以通过下述方式得到解决：满足需求的目标与援助量相联系；有效使用援助的目标与精心选择援助方式相联系。脆弱国家需要大量的援助，但是与政府部委效率很高的环境相比，援助方式有很大不同。在脆弱国家有效使用援助资金并不复杂：例如在社区驱动模式下，多年来在最为困难的环境中，教会学校和诊所一直运营的很成功。和其他环境相比，脆弱环境的需求明显更大，所以援助的回报也可能更多。但是为以符合成本效益原则的方式满足需求并建设长期的制度弹性，就需要鼓励试验、评估结果并迅速响应成败经验而得到调整的援助方式。

世界发展报告注释：降低援助波动性的额外途径

全球发展中心提议在脆弱国家和受冲突影响国家中推广成功的项目。如同盖博在 Gelb2010 中所述，这要求及时的监管、完全的透明性以及对项目独立评估。一些展示了早期成果的项目可以通过多边信托基金吸纳更多的资金，多边信托基金是作为扩大项目的资金来源部分而设立的。通过缩短项目监管和评估反馈回路的长度，该方式可以将援助国和受援国各种激励因素以及对项目早期成果的奖励连接起来，从而使该方式完全适合基于成果的援助方式。

经合组织—发展援助委员会（OECD-DAC）的承诺。另一个可能性在于，在经合组织—发展援助委员会框架下，寻求一定比例的援助计划承诺，实现更长期，更大规模的支持。对脆弱局势小规模、快速的干预是有价值的，但是失去提供这类援助灵活性是不可取的。但是目前小规模、分散化的短期援助在援助中的比例似乎太高（见第 6 章），无益于长期制度建设。阿克拉议程（The Accra Agenda）授权捐赠者发展长期的援助模式，从而对建设“有能力的、负责任的、反应灵敏的国家”予以支持。

安排，或者在某些情况下，它可以发展为设计和监控计划的正式的联合安排。

- **区域安全支持。**尽管暴力活动经常跨越边境，国际响应基本上仍然局限在边境内。有必要对两种已经试用过的方法进行进一步思考：区域政治使命——包括联合国驻非和驻中亚办公室，其中后者获得与边境海关管理和打击非法交易倡议相关的预防性外交授权。第二是打击非法交易的区域性倡议，例如联合国/西非经济共同体共同针对有组织犯罪而提出的西非海岸倡议。

- **区域技术和管理能力共享。**正如第7章所述，集中次区域行政能力可以促使国家发展它们自身不能管理的制度能力。根据区域需求，这些地区可以实施一系列倡议，包括从区域层面为公民安全和司法部门改革、多边社区计划提供专业化协助的倡议到集中管理能力为青年提供技能和培训（如共享大学设施）的倡议。

和这些多少带点补充性质的具体跨境倡议方法相比较，国际捐赠者可能更重视资助区域性方法。这类倡议的原则将建立在地方政治知识和区域制度合法性的基础之上，同时也考虑全球机构的技术和资金能力。通过区域制度与全球机构联合实施，该方法可以适应那些已经成功将共享区域能力集中起来的倡议的经验教训（例如加勒比的司法）。⁹ 它也可以从现存的跨境合作中吸取经验教训，比如从大湄公河次区域经济合作、西非打击非法交易和加强经济一体化倡议、以及欧盟针对先前受冲突影响边境地区的计划中吸取经验教训。¹⁰ 它将以国际伙伴的资金和技术技能支持区域制度的政治倡议（比如非盟边境计划¹¹和东盟的次区域倡议）。推广这类精心设

计的区域行动倡议也将有助于保护某些活动免受援助波动性的影响，援助波动性通常是由国家治理的动荡造成的。

遏制资助暴力活动的交易和资金流

追踪现金：打击毒品和自然资源非法交易的核心行动是追踪非法资金流。在受到非法交易和腐败严重影响的地区（比如中美洲和西非），大多数国家没有收集和处理金融交易信息或者调查和起诉嫌疑人所需的国家能力。除帮助国际社会应对腐败问题的倡议（例如国际腐败猎人联盟和追回被窃资产倡议）之外，下述三项措施将有助于减少暴力活动及支持暴力活动的非法资金流：

- **加强对主要国家资金流的战略分析能力，全球大部分金融交易发生在这些主要国家。**主要金融市场或金融中心有很多金融信息机构，这些机构有诚信、独立性和进行这类分析的技术能力。分析可疑资金流的一致行动和信息交换可以增强它们侦查非法资金流的能力。

- **全球金融中心可以提高信息开放度，并加大与“追回被窃资产倡议”的合作力度。**作为行动的一部分，全球金融机构可以进行战略分析，并允许受暴力影响地区使用这些分析。为尊重隐私，分析将建立在总流量变化的基础上，而不是建立在个人账户信息的基础上。如第7章对澳大利亚腐败或洗钱引起的非法现金流的分析所示，这样的分析工具是存在的。但是这些方法并没有在全球范围内应用。

- **发达国家和金融中心承诺保证，以腐败收益在它们国家进行投资违犯反洗钱法案。**作为承诺的组成部分，它们可以推进它们与脆弱国家执

法机构的合作。这种合作将建立在近期的联合平行调查的先例之上，如第 8 章所述的联合王国和尼日利亚之间、美国和海地之间的合作。¹²

协调国内警力国际间行动的机制至关重要。一国成功打击非法交易的行动所产生的溢出效应可以影响其他国家——哥伦比亚打击毒品集团的行动对中美洲、墨西哥、甚至西非产生了涟漪效应。¹³ 类似的效应也可以发生在其他商品上：例如，一国针对伐木的禁令或者约束，会增加没有类似政策的其他国家的需求。在损害主权国家决策权的前提下，国家间对话平台将有助于政府提前识别潜在影响，在区域层面讨论成本和效益，考虑协调政策或行动以降低他国决策对受影响国家不利影响的选择。区域机构可以主导这样的对话，正如联合国毒品控制和犯罪预防办公室（UNODC）等全球机构所做的那样。

联合打击自然资源非法交易也可以引起更有效的行动。新的《自然资源宪章》是通过重视广泛的沟通和公民压力制定早期倡议的有效途径，如金伯利进程和采掘业透明度倡议。¹⁴ 国际市场管制要求是打击非法交易的另一种形式，即消费国行动。在木材业，这些机制包括美国根据雷斯法案的认证制度，欧盟要求政府机构只能采购那些可证实为合法的木材的规定，欧盟即将出台的、涉及与选定生产国双边合作的尽职调查（审慎调查）规定。为协助消费国打击可疑货物，消费国和生产国执行计划中的信息共享安排可以进一步强化这类市场管制制度。消费国和国际行动者应当提供额外援助，帮助生产国建立有效的监管链认证制度能力，将非法来源商品排斥在供应链之外。

就打击非法交易形成共同责任的

新观念也将形成对选择方案的更好分析。比如，理解将需求方选择（毒品，包括合法化）和供给方执行结合起来的当前辩论的含义，对生产国和消费国之间联合行动具有意义。这些要求对在不同管制体制下合法使用毒品的健康、社会和经济意义，以及消费模式的发展趋势进行深入分析。它也要求对毒品合法化地区的毒品管制体系进行分析，对毒品依然非法地区的执行体系进行分析。

保护脆弱国家新行动：从食品不安全到资源危机

关于食品、能源和资源冲击影响的知识是有限的。全球对食品和能源需求的上升可能严重影响脆弱国家和受暴力影响的国家。新的分析努力是理解这种现象重要的第一步。世界银行、联合国能源机制、国际能源机构及其他相关机构协力将这些机构已经独立完成的报告和分析汇总起来，完成《世界能源展望》报告。¹⁵ 该报告可以为决策者提供有价值的综合分析，而这正是决策者当前所缺乏的信息。报告可以审核包括石油、食物、饮用水和可开发土地在内的、可以获得的关键资源的科学知识状况以及气候变化将如何对他们产生影响；资源可得性的经济因素，包括价格冲击风险、通胀趋势以及资源价格如何与国际经济趋势相影响；穷人和受暴力影响地区更容易出现物资稀缺性趋势等。没有这些分析，政策的意外结果风险可能得不到处理，正如生物燃料那样，促进能源安全的措施没有充分考虑其对食品安全的含义。

对无力支持综合食品安全计划的脆弱国家而言，最佳适合选择可能是可取的。一个可靠的全球食品储备系统是理想的，但是一个较小的、独立

的、区域管理的紧急储备，可以缩短食品援助的响应时间。在战略地区既有国家储备设施中的这类储备、使快速响应成为可能。东亚国家稻米紧急战略储备计划由东盟十国和中国、日本、韩国共同建立，在出现紧急情况时或开展减贫活动时，它提供食品援助并加强食品安全。¹⁶

有效的早期预警计划也是应对食品不安全问题的次优方案。降低食品价格冲击发生的可能性及其影响是第一选择，有效的食品与农业早期预警系统可以被用于识别、评估和监控冲突风险和食品安全状况，特别是在脆弱国家。使用卫星数据预测农业歉收和食品紧缺的早期预警系统，以联合国发起的全球信息和早期预警系统¹⁷和美国国际开发署发起的饥荒早期预警系统网络¹⁸为典范，前者旨在改善22个易受干旱侵扰的非洲国家的食品安全响应计划，后者对世界各国、特别是对80个低收入食品匮乏国的食品供需进行监控。

国际贸易体系应当保护脆弱国家免受土地或能源方面的国际资源竞争压力。针对这些问题的倡议，比如采掘业透明度倡议（EITI）、赤道原则（EPs）¹⁹、和圣地亚哥原则²⁰等已经制定了参与特定领域的指导标准，许多机构和大型企业也制定了自己的指导方针。但是我们还需要在此基础上进一步出台私人部门行动倡议。在尚未达成自我管制行业协议的大规模农业投资领域，世界银行和联合国粮农组织（FAO），国际农业发展基金（IFAD），联合国贸易和发展大会（UNCTAD）以及其他合作伙伴在近期制定了一系列负责任的农业投资原则，这些原则强调尊重土地和资源权利、食品安全、透明度、良治、创建有利环境、磋商与参与，以及社会和环境

的可持续发展（见专栏7.9）²¹

在气候变化的潜在新影响发生之前，可以对脆弱国家共享河流边境的次区域提供国际支持。根据环境条件，这些努力包括基于精确流量的协议转向基于比例的协议，考虑流量下降的潜在影响，转向基于所有河岸拥有人均受益的河盆扩大发展利益共享的协议。即使气候影响并没有终止对流量的影响，促进跨境或次区域水资源管理安排的努力也可以缓和区域紧张局势。

路径4：争取低收入国家、中等收入国家和高收入国家、全球和区域性机构的支持

在过去的20年中，对脆弱和受暴力影响国家的国际援助状况发生了变化，中等收入国家的援助和政策投入长期呈稳定上升状态。一些区域制度也在安全和发展问题上发挥了重要作用。但是，对全球冲突和暴力、对响应冲突和暴力的负责任的领导力标准、对国际援助形式的讨论更多地由北半球国家而不是南半球国家推动。创建建设和平和建设国家国际对话的目的在于帮助解决该问题。在撰写世界发展报告的过程中，工作组也与受暴力影响的中低收入国家、区域政策制定者，区域机构以及传统捐赠者进行了广泛的磋商，发现了许多达成共识的领域，主要强调制度建设和治理，公民安全、司法公正和就业等，同时也发现了一些存在分歧的领域。

世界发展报告磋商会频频揭示不同国家主体、区域组织、中等收入国家、经合组织（OECD）国家之间的意见分歧，分歧表现在：对国家领导层改善治理的哪些期望是切合实际的、需要多长时间、良治的“形式”与“功

能”（比如，选举与更广泛的民主实践和过程，实际腐败问题最小化与建立采购法和反腐委员会）。

世界发展报告磋商会参与者也对所谓的双重标准进行了抨击，他们表达了这样一种情绪，即自身面临内部治理挑战的捐赠国和组织可以以更谦恭的态度处理脆弱国家的缺陷。发达国家并不具有对腐败、贿赂、人权侵犯和公共预算失败等问题的免疫力。因此，对先进国家而言，有效实施良治标准也是一项挑战，在国际社会在受暴力影响地区发挥政府管理或安全维护职能的时候，尤其如此。

由于国际规范的发展对降低暴力风险至关重要，缺乏对负责任领导力标准的一致支持值得关注。区域和全球标准、以及对合法性、人权和腐败的认证和制裁机制已经为国家领导层提供了支持和动力，尤其是在国内激励和责任制度薄弱的地方。例如，对许多地区致力于领导专制军事政权向更负责任的制度转变，从而促进公民安全和更广泛发展的改革者而言，人权标准是重要的参照标准。如前所述，2000 年洛美协定针对违宪政府变革建立了非洲标准和区域响应机制，从而使 20 世纪 90 年代以来的政变大大减少，支持合宪政府的大陆行动强劲发展。²²

可以推动高收入、中等收入和低收入国家在全球和地区层面协力应对暴力活动和发展等共同问题的适度行动，如下所述：

- **同时加强南南、南北在暴力预防方面的交流。**南南交流可以为当前脆弱和受暴力影响局势提供众多相关的能力和教训。²³如本报告所述，刚刚经历了转型的中低收入国家可以为同类国家提供许多经验教训，例如拉丁美洲国家可以提供城市暴力预防、

公民安全和司法改革等方面的经验，中国可以提供创造就业方面的经验，印度可以提供地方公共工作和民主实践方面的经验，东南亚和非洲国家可以提供在冲突地区开展社区主导型发展方面的经验。但是，南北交流同样重要。尽管制度能力不同，南北之间许多国家、省区和城市面临着相似的压力。计划方法，如应对非法交易、整顿前帮派成员和失业青年、在民族或宗教分裂的地区培育宽容精神和社会纽带等，将为其他地区带来相关的经验教训。这类交流将增加对下述观点的理解，即暴力挑战并不是发展中国家独有的现象，发展中国家在努力寻求解决方案的过程中并不是孤军奋战。

- **国际援助要更好地支持区域治理行动。**当区域机构发起倡议时（如非盟的合宪性倡议），在引导成员国方面，它们具有很大的比较优势。区域机构的潜在召集作用同样得到了世界发展报告磋商会与会者的广泛承认，与会者包括高收入、中等收入和低收入国家成员（见专栏 9.4）。对讨论治理规范应用的区域平台予以支持，这是增强归属感的有效途径。在双边和多边主体之间实行更清晰的结构，讨论针对治理重大进步或退步（比例政变）的响应机制，也将提高信息共享的程度和联合响应的可能性，同时并不形成针对国际行动者的难以接受的约束性义务。²⁴

- **推广认可负责任领导力的行动倡议。**尽管直率的、透明的批评一直具有一定的作用，被视为过分批评脆弱局势的北半球方法可能引起分裂。可以复制非洲领导力易卜拉欣奖这样的倡议，认可发挥不同作用的领导人（比如，对反腐有持续影响力的部长，或者成功实施安全部门改革的军事领

2011 年世界发展报告顾问委员会委员的思考

专栏 9.4 区域机构和倡议在设定规范和预防暴力中的作用

重申对国际规范和标准的共识——区域组织的作用

路易斯·阿尔布尔，国际危机小组主席；前联合国人权事务高级专员；世界发展报告顾问委员会委员。

不管是基于普世价值（如人类生命神圣不可侵犯），还是基于国际法则，国际社会存在一些被普遍接受的规范，这体现在联合国宪章和其他国际文件中。

这些规范不能自我执行，而且由于它们包含文化多样性权利，对其进行诠释时必须反映当地的、国家的、区域的多样性。抵制“西方价值观”的输入，不过是拒绝表达特定规范的外国方式，而不是拒绝规范本身。

区域机构可以消弭普世规范和地方风俗之间的差距。实际上，这些风俗习惯必须遵守核心国际原则，这些原则是国际社会凝聚力的源头。否则，文化多样性可以轻而易举的颠覆和破坏国际框架。

例如，在司法部门，制度模型和程序的一致性可能会缩短实际司法公正提供过程中的巨大差距。但是，对纠纷公正、公平、透明、诚信、同情和负责任的判决可以表现为许多形式。

提供发展援助时，国际行动者必须抵制形式大于内容的输出，接受促进而不是阻止其真正普世特征的规范区域化。根据同样的精神，区域主体必须以符合当地文化的方式阐释国际规范，摒弃不符合国际规范的实践。

必须承认的是，普世规范设定的标准体现了强烈的愿望，衡量绩效应当反映出某一特定国家相对于普遍的理想，是进步了，停滞着还是倒退了。

袖)。多利益相关者倡议，如采掘业透明度倡议，可以考虑制定规范，对提高资源收入和支出透明度的个体领导或领导层予以承认，无论是政府、公民团体还是公司的透明度。

在改善治理议程时间表中设定更具针对性的、切实可行的期望值，将有助于消弭国际援助受援国、中高收入国家国际伙伴以及全球和区域性机构之间的观念分歧。这在当前发生社会抗议的情况下尤其重要，当前社会抗议表示了强烈不满和对改革治理的期望，这并不是对安全和发展进程进行标准分析得出的结论。第8章所述指标旨在通过强调下述方面解决这些缺陷：在被前代改革者已经证实的能够实现目标的切实可行的代际时间框架内，国家是否处于制度和治理改善的轨道上，公民又是如何看待合法性

趋势和贯穿政治安全和发展领域的国家制度绩效。

如路易斯·阿尔布尔在专栏9.4中提出的建议，这将对进步、停滞或者退步进行比较的简便方法。确保这些指标衡量结果而不仅仅是制度形式（通过法案，成立反腐委员会），这对保证这些指标鼓励而不是遏制创新型国家行动并促进低收入、中等收入和高收入国家之间的学习非常重要。将脆弱国家、捐赠国、军队派遣国和区域机构集中起来的联合国建设和平委员会，具有为制定切实可行的时间框架提供建议的无穷潜力。

全球继续学习平台

本报告将众多关于安全与发展的研究整合起来，并引进了新的定性和定量方法。但是，本报告在准备过程

中就明确了知识的差距，包括：有组织犯罪和政治暴力关系的研究明显不足，缺乏概念模型和对制度转型进程的检测，没有对关键政策和方案选择（例如司法公正和就业干预）的评估数据。未来研究和政策任务的重点是：

- **填补数据空白。**暴力（特别是犯罪暴力）和公民对国家制度的信任度方面的数据不完整。充分验证概念模型和评估政策的其他变量同样缺失。世界发展报告的工作优先强调刑罚司法体系、安全和刑罚司法体系的能力和和责任制度绩效指标和就业数据。

- **验证概念模型。**世界发展报告根据区域和国家磋商会的讨论提出了假设，该假设与可得的跨国数据和定性案例分析相一致。旨在识别成功改革具体路径和失败改革具体原因的进一步验证和研究可以使所有国家从中受益。它们包括：国家制度转型和治理结果对可持续暴力预防的重要性；信心建设作为更广泛的制度改革的序曲；在脆弱局势中进行改革建立足够包容性的联盟的特征；在多重转型中如何调整或巩固这些行动；针对公民安全、司法公正和就业等的早期制度行动的设计和利益。如第2章所论（见专栏2.5），我们需要就就业和暴力预防之间的联系开展更多的研究。

- **评估政策和计划选择。**对具体政策、计划干预和安全成果之间的影响评估也有不足。在宏观政策层面，不安全和薄弱制度形势下的次优改革的成本效益值得进一步关注，正如旨在增加收入和扩大政府支出的改革次序和区域一体化的成本效益值得关注一样。在项目层面，对快速发展成果和安全—发展综合方法的重要性进行评估，将极大地帮助决策者。在脆弱或暴力不断加剧的环境中应对失业问题的务实性干预政策，用于分析该政

策影响的针对性评估议程将有助于形成创造就业岗位的更为主动的国际方法，其中包括私营领域发展的作用。非盟和平与安全委员会委员长拉姆丹·拉马姆拉和联合国负责维和事务的副秘书长勒罗伊认为：对灵活性维和方案的经济成本和效益进行分析，可以促进未来政策的发展。²⁵

- **追踪新现象不断变化的影响。**包括面临暴力风险地区对能源和稀缺资源供给需求的激增和气候变化的影响。

未来研究议程任务繁重²⁶，公共机构、思想库、大学和非营利性组织之间密切的合作网络，可以协力应对这一问题并产生积极成果。关于暴力、脆弱性和发展知识的共享合作平台也将具有将政治社会学（包括经济学），将政治、安全、人道主义和发展机构在这一学科交叉性最强领域的研究成果集合起来的优势。这样的平台可以促进脆弱和受暴力影响国家、经历过暴力活动的中等收入国家的研究院所的研究活动，从而帮助形成这里强调的教训和知识，并就新的评判标准和对国情的适应性达成新的共识。这个平台也可以从“民主发展经济学”这一新的研究倡议中吸取教训和知识，也可以从提倡“数据开放化、知识开放化和解决方案开放化”的世界银行研究团队那里吸取教训和知识，从而对南南学习和协力研究传统挑战和解决方案给予支持。²⁷

平行行动议程

国际社会能帮助重复面临威胁或面临新威胁的国家建立弹性制度吗？北非和中东、中亚、非洲之角、西非、西南亚和中亚以及中美洲等重要地区目前都面临着新的或重复发生的暴力活动风险。国际社会有能力帮助它们

既终止某一次严重的冲突，又要减少发生持续循环的风险吗？一切照旧的方式不可能提供可持续的结果。在原则的、现实的期望基础上，国际行动者和国家领导人通过对话达成新的共识，是我们的需要。在实践层面支持这项共识，要求对有助于预防暴力活动升级的制度进行针对性的及时援助。它也要求有意尝试以新的方式开展人道主义、发展、公民安全、调停方面的援助事务，促进建设国内制度的合法性。它也要求采取果断行动预防国外颠覆性脆弱局势带来的压力。

本报告的所有建议都以共担全球风险这一概念为核心。危险在扩大，国际有组织犯罪和全球经济的动荡构成了对稳定的新威胁。随着中低收入国家对全球经济影响和对全球决策思

想贡献的增加，国际权力关系的格局也在不断变化。我们有必要对国际行动者作为平等伙伴集体管理全球风险的方式进行彻底的再思考。

实施这些建议并非易事。这要求发达国家和发展中国家明确实施政治领导，要求双边发展机构和多边机构对改革予以持续的关注。真正的改革将要求政治领导层具有有力的理论依据。但是这里存在双重依据：脆弱性和暴力是发展的主要障碍，而且不再局限于贫困遥远的地区或者城市。近十年来，不稳定因素持续渗入全球生活，表现为恐怖主义、不断扩大的毒品交易和国际流动移民数量的持续增加。因此，突破重复暴力的恶性循环是共同挑战，这一挑战要求我们立即行动起来。

注释

1. Stewart 和 Brown, 2007。

2. Ojielo, 2007 和 Odendaal, 2010; 联合国政治事务部, 2010。

3. 应和平执行委员会的要求，波黑国际高级代表办公室（波斯尼亚和黑塞哥维那公民和平执行机构）开展了一项广泛的研究，此后，国际社会驻波斯尼亚和黑塞哥维那的协调结构于 2002 年得到“精简”，减少机构职能重叠，提高效率和效能。高级代表办公室领导成立的委托方委员会成为国际社会在波斯尼亚和黑塞哥维那活动的主要协调机构。委托方委员会每周在萨拉热窝会晤一次，高级代表办公室、北约（NATO）领导的维稳军队力量（SFOR）、欧洲安全与合作办公室（OSCE）、欧盟警察部队、联合国难民事务高级专员（UNHCR）、欧洲委员会、世界银行、国际货币基金（IMF）和联合国开发计划署（UNDP）等都出席会议。见高级代表办公室和欧盟特别代表，2011。

4. 由于经合组织—发展援助委员会正在考虑为这些地区提供汇报援助的专门渠道，承认某些类型的安全援助带来的公共物品利益，也将发挥助益作用。

5. G7+ 是经历过冲突和脆弱性的低收入国家组成的开放式组织，成立于 2008 年，由以下国家组成：阿富汗、布隆迪、中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、海地、利比里亚、尼泊尔、所罗门群岛、塞拉利昂、南苏丹和东帝汶。

6. 2005 年埃塞俄比亚转型就是实际例子，政府和捐赠者均同意从常规预算支持转向针对地方和市政府的转移支付计划。该计划包括确保国家所有地区无论在选举中投票方式如何不同都能得到中央政府持续支持的措施。

7. 世界发展报告工作组，在刚果（金）的移动协议和慷慨的短信息服务捐赠的辅助下，进行了一项被称为刚果民主共和国之声的民意测验项目。该项目利用手机技术进行调查。使用手机的短信息服务，该项目让 14 000 个刚果人参与分享自己的思想、感觉和关心的事情，而且他们的观点不被过滤。关于更多信息，见第 6 章关于监控脱离脆弱性进程的部分。

8. Gelb, 2010。

9. 见 Favaro, 2010。

10. 关于大湄公河次区域, 见世界银行 2006d 和第 7 章关于区域压力和支持的部分。关于西非, 见 Favaro, 2008, 2010; 第 7 章专栏 7.10。关于欧洲边境区域, 见 Greta 和 Lewandowski, 2010; Otocan, 2010; 欧洲委员会, 1995; 欧洲委员会和戈里齐亚国际社会机构, 2003; Bilecik 等, 2000; 第 7 章专栏 7.11。

11. 关于非盟边境计划合作, 见非盟, 2007a。

12. 见 Messick, 2011; 第 8 章专栏 8.4。

13. 见 Arboleda, 2010; 联合国毒品控制和犯罪预防办公室, 2010a; 世界发展报告与政府官员、公民团体代表、哥伦比亚安全力量人员的磋商会; 第 3 章专题。

14. 《自然资源宪章》是为规避“资源诅咒”而制定的一套普遍性原则和务实的、逐步的指导方针。它没有政治背景, 也没有赞助者, 它是由独立的全球专家团队制定的, 该团队关注资源经济上可持续的开采利用, 由牛津大学非洲经济研究中心主任保罗·科利尔发起。该宪章旨在通过提供统一的、总体的行动框架, 促进国际行动者与利益相关者从开采到利用的决策链上的合作。它为避免不当管理这些正在消失的自然资源并确保它们带来持久的利益提供了必要的工具和知识基础。宪章包括 12 个法则, 对一般原则、具体建议和务实的指导方针进行了详细的解释。它也是一个信息工具组, 指导政府和社会团体抓住自然资源带来的机遇, 以一种能够为公民带来最大化、最持久利益的方式使用自然资源。宪章提供了信息整理和集散的场所, 并为治理和管理资源丰富的经济体提供了最佳实例。欲知关于本宪章的更多信息, 请登录: <http://www.naturalresourcecharter.org/>。

15. Evans, 2010。

16. Brinkman 和 Hendrix, 2010; Bora 等, 2010。

17. 联合国粮农组织, 2010。

18. 美国国际开发总署, 饥荒早期预警体系网络, 2010。

19. 赤道原则 (EPs) 是一套旨在判定、评估和管理项目融资过程中社会环境风险因素的自愿标准。赤道原则被视为金融业可持续项目融资的“黄金标准”, 并以国际金融公司社会环境可持续发展绩效标准和世界银行环境、健康、安全总则为基础。赤道原则旨在为那些具有与项目融资活动相关的自身社会环境政策、程序和标准的机构提供共同的基准和框架。这类原则不为任何人、任何公共机构和私营部门带来权力或义务, 而且采取并实施赤道原则的机构并不依赖或向国际金融公司求援。欲知关于赤道原则的完整信息, 请登录: www.equator-principles.com/documents/Equator_principles.pdf。

20. 圣地亚哥原则于 2008 年由主权财富基金 (SWF) 国际工作小组提出, 体现了先进国家、新兴国家和发展中国家共同努力, 制定 24 个自愿性“最佳实践指导方针”, 以更清楚地理解主权财富基金的运作机制。在自愿基础上接纳这一原则可以被视为承诺遵守原则的有力信号, 而原则的贯彻实施应当进一步提高主权财富基金稳定金融市场的作用, 并有助于维系跨境投资的自由流动。迄今为止, 主权财富基金已有 23 个成员国。欲知更多信息, 请登录主权财富基金国际工作小组的网站, 网址是: <http://www.iwg-swf.org>。

21. 联合国粮农组织等, 2010。

22. 见非洲联盟组织, 2000。同时见第 1 章“国家间战争和内战于 20 世纪 90 年代早期达到顶峰后开始下降”一节。

23. 在南南合作采用的不同形式中, 技术援助是最为普遍的一种形式。尽管许多技术援助项目强调经济社会发展, 南半球的许多国家也发展了许多冲突后和平建设的专业化能力。如南非通过公共领域学校的同伴学习 (管理发展学院), 支持布隆迪、卢旺达、南苏丹等国的公共管理部门建设公共服务的结构性能力, 这些国家都是刚刚脱离暴力冲突的国家。萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯 45 个城市之间的合作将有助于管理包括特里菲尼奥区域的水资源在内的区域公共产品。在特里菲尼奥, 区域南南合作使一个紧张地带 (武装边境) 变成了一个一体化和发展的地区。见经合组织, 2010f。

24. 非盟对近期经历过政变的西非国家的观点是, 捐赠者对这些国家的社会项目和减贫项

目的支持应该持续下去，但是对重归“宪治路径”的支持应当加大力度和规模。在实践中，捐赠者被分为完全中止援助的捐赠者和援助持续下去不发生变化的捐赠者两类（世界发展报告工作组于非盟总部亚的斯亚贝巴官员的磋商会）。

25. 近期评估脆弱国家进展的例子，包括新发展影响评估（DIME）倡议，该倡议重视下述问题：公共机构的合法性和效能、公共服务提供、地方集体行动、社会资本以及对在亚齐（印度尼西亚）、阿富汗、安哥拉、中非共和国、柬埔寨和几内亚进行的项目中被选举出来的官员的信任度。

26. 本报告对2011年待出版的研究进行了补充，其中包括来自日内瓦宣言的第二个议题《武装暴力的全球负担》，本报告交付印刷时出版的下一期《人类安全报告》以及即将出版的《牛津和平与冲突经济学手册》。

27. Zoellick, 2010a。

文献注释

本报告广泛参考了世界银行自身的文件以及许多外部资料来源。背景分析由以下人员提供：Beatriz Abizanda、Aga Khan 发展网络、Nathalie Alvarado、Sanam Naraghi-Anderlini、Matthew Andrews、Jairo Arboleda、Paul Arthur、Claus Astrup、Alexandra Avdeenko、Kathryn Bach、Mark Baird、Patrick Barron、Peter Bartu、Christina Biebesheimer、Arthur G. Blundell、Morten Bøås、Saswati Bora、James Boyce、Henk-Jan Brinkman、Tilman Brück、Rex Brynen、Iride Ceccacci、Brian Center、Pinki Chaudhuri、Asger Christensen、James Cockayne、Blair Glencorse、Tara Cooper、Maria C. Correia、David Craig、Christopher Cramer、Martha Crenshaw、Olivia D'Aoust、Victor A. B. Davies、Pablo de Greiff、Alex de Waal、Dimitri F. De Pues、Frauke de Weijer、Christopher Delgado、Gabriel Demombynes、Deval Desai、Peter Dewees、Sinclair Dinnen、Le Dang Doanh、Barry Eichengreen、Gregory Ellis、Sundstøl Eriksen、挪威 FAFO 研究基金会、Alexander Evans、Doug Farah、Edgardo Favaro、James D. Fearon、芬兰外交部、Hedda Flatø、Shepard Forman、Paul Francis、Anthony Gambino、Esther Garcia、Scott Gates、Alan Gelb、Luigi Giovine、Jack A. Goldstone、Margarita Puerto Gomez、Sonja Grimm、Jean-Marie Guehenno、Scott Guggenheim、Debarati Guha-Sapir、Paul-Simon Handy、Bernard Harborne、Niels Harild、Emily Harwell、Håvard Hegre、Cullen S. Hendrix、Anke Hoeffler、Karla Hoff、Richard Horsey、Fabrice Houdart、Yasheng Huang、Elisabeth Huybens、美洲开发银行、Syeda S. Ijaz、Horst Intscher、Kremena Ionkova、Michael Jacobson、Prashant Jha、日本国际协力机构（JICA）、Michael Johnston、Patricia Justino、Tarcisius Kabutaulaka、Gilbert Khadaglia、Anne Kielland、Robert Krech、Christof P. Kurz、Sarah Laughton、Constantino Lluch、Norman V. Loayza、Clare Lockhart、Megumi Makisaka、Alexandre Marc、Keith Martin、Omar McDoom、Mike McGovern、John-Andrew McNeish、Pratap Bhanu Mehta、Kenneth Menkhous、Richard Messick、印度农村发展部、Nadir Mohammed、Hannah Nielsen、Håvard Mogleiv Nygård、David Pearce、Mary Porter Peschka、Nicola Pontara、Douglas Porter、葡萄牙外交部、Monroe Price、Habib Rab、Clionadh Raleigh、Martha Ramirez、Anne Sofie Roald、Paula Roque、Narve Rotwitt、Caroline Sage、Yezid Sayigh、Mark Schneider、Richard Scobey、Jake Sherman、Sylvana Q. Sinha、Judy Smith-Höhn、Joanna Spear、Anna Spenceley、Radhika Srinivasan、Frances Stewart、Håvard Strand、Scott Straus、Nicole Stremlau、Naotaka Sugawara、Deepak Thapa、Åge Tiltnes、Monica Toft、Robert Townsend、Bakary Fouraba Traore、Keiichi Tsunekawa、联合国开发计划署（UNDP）、联合国维持和平行动部（UNDPKO）、联合国政治事务部（UNDPA）、Bernice van Bronkhorst、Philip Ver-

wimp、Joaquin Villalobos、Sarah von Billerbeck、Henriette von Kaltenborn-Stachau、Barbara F. Walter、Jusuf Wanandi、Xueli Wang、Clay Wescott、Teresa Whitfield、Alys Willman、Michael Woolcock、Michael Wyganowski、Kohei Yoshida。

本报告的背景文件可以通过互联网获得，网址为：www.worldbank.org/wdr2011，也可以通过《世界发展报告》办公室索取。这些文件中表达的观点并不代表世界银行或本报告的观点。

许多世界银行的内部人员及外部人士向撰写团队表达了他们的意见。这些有价值的意见、指导和贡献由以下人员提供：Patricio Abinales、Ségolène Adam、James W. Adams、Douglas Addison、Ozong Agborsangaya-Fiteu、Sanjeev S. Ahluwalia、Ahmad Ahsan、Bryant Allen、Noro Andriamihaja、Edward Aspinall、Laura Bailey、Bill Battaile、Ferid Belhaj、Eric Bell、Christina Biebesheimer、Anna Bjerde、Brian Blankespoor、Chris Blattman、Edith H. Bowles、Mike Bourke、Sean Bradley、Cynthia Brady、Anne Brown、Gillie Brown、Colin Bruce、Paola Buendia、Roisín de Burca、William Byrd、Charles Call、Otaviano Canuto、Michael Carnahan、Francis Carneiro、Paloma Anos Casero、Mukesh Chawla、Judy Cheng-Hopkins、Fantu Cheru、Punam Chuhan-Pole、Laurence Clarke、Kevin Clements、Cybèle Cochran、Colombia's Departamento Nacional de Planeación (DNP)、Daniele Conversi、Louise Cord、Pamela Cox、Jeff Crisp、Geoffrey Dabelko、Beth Daponte、Monica Das Gupta、Elisabeth David、Martin David、John Davidson、Scott Dawson、Shanta Devarajan、James Dobbins、Joost Draaisma、Gregory Keith Ellis、Ibrahim Elbadawi、Obiageli Kathryn Ezekweli、Kene Ezemenari、Judith Fagalasuu、Oscar Fernandez-Taranco、Ezzedine Choukri Fishere、Cyprian F. Fisiy、Ariel Fiszbein、Robert L. Floyd、Verena Fritz、Francis Fukuyama、Ivor Fung、Varun Gauri、Madhur Gautam、德国技术合作公司 (GTZ)、Coralie Gevers、Indermit S. Gill、Chiara Giorgetti、Giorgia Giovannetti、Edward Girardet、Jack Goldstone、Kelly Greenhill、Pablo de Greiff、Scott E. Guggenheim、Tobias Haque、Bernard Harborne、David Harland、Jenny Hedman、Joel Hellman、Bert Hofman、Virginia Horscroft、Elisabeth Huybens、Elena Ianchovichina、Patchamuthu Illangovan、Sana Jaffrey、Martin Jelsma、Emmanuel E. Jimenez、Hilde Johnson、Mary Judd、Sima Kanaan、Alma Kanani、Phil Keefer、Caroline M. Kenderobb、Homi Kharas、Young Chul Kim、Mark Kleiman、Steve Knack、Sahr Kpundeh、Aart Kraay、Keith Krause、Aurélien Kruse、Arvo Kuddo、Sibel Kulaksiz、Julien Labonne、Tuan Le、Theodore Leggett、René Lemarchand、Anne-Marie Leroy、Brian Levy、Esther Loening、Ana Paula Fialho Lopes、Chris Lovelace、Andrew Mack、Charles Maier、Sajjad Malik、David Mansfield、Alexandre Marc、Roland Marchal、Ernesto May、Alastair McKechnie、Dave McRae、Pratap Mehta、Piers Merrick、Jeffrey Miron、Peter Moll、Mick Moore、Adrian Morel、Edward Mountfield、Robert Muggah、Izumi Nakamitsu、Eric Nelson、Carmen Nonay、Antonio Nucifora、Liam O'Dowd、经济合作与发展组织 (OECD) / 冲突与脆弱问题国际网络 (INCAF)、Adyline Waafas Ofusu-Amaah、Patti O'Neill、Robert Orr、Marina Ottaway、Phil Oxhorn、Kiran Pandey、Andrew Parker、Martin Parry、Borany Penh、Nadia Piffaretti、Nicola Pontara、Rae Porter、Ben Powis、Giovanna Prennushi、Gérard Prunier、Vikram Raghavan、Bassam Ramadan、Peter Reuter、Joey Reyes、Dena Ringold、David Robalino、Mi-

chael Ross、Mustapha Rouis、Jordan Ryan、Joseph Saba、Abdi Samatar、Nicholas Sambanis、Kirsti Samuels、Jane Sansbury、Mark Schneider、Colin Scott、John Sender、Yasmine Sherif、Janmejay Singh、David Sislen、Eduardo Somensatto、Radhika Srinivasan、Scott Straus、Camilla Sudgen、Vivek Suri、瑞士发展与合作机构 (SDC)、Almamy Sylla、Stefanie Teggemann、Thomas John Thomsen、Martin Tisné、Alexandra Trzeciak-Duval、Anne Tully、Carolyn Turk、Oliver Ulich、英国国际发展部 (DFID)、美国国际发展署 (USAID)、Peter Uvin、Manuel Vargas、Antonius Verheijen、Thierry Vircoulon、M. Willem van Eeghen、Axel van Trotsenburg、Juergen Voegelé、Femke Vos、Tjip Walker、John Wallis、ElGhassimWane、DewenWang、Achim Wennmann、Alys Willman、Andreas Wimmer、Susan Wong、Rob Wrobel、Tevfik Yaprak、and Philip Zelikow。

参考文献

The word processed describes informally reproduced works that may not be commonly available through libraries.

- Abadie, Alberto. 2006. "Poverty, Political Freedom, and the Roots of Terrorism." *American Economic Review* 96 (2): 50–56.
- Abbas, Hassan. 2008. "From FATA to the NWFP: The Taliban Spread Their Grip in Pakistan." *CTC Sentinel* 1 (10): 3–5.
- . 2010. "Inside Pakistan's North-West Frontier Province: The Political Landscape of the Insurgency." Counterterrorism Strategy Initiative Policy Paper, New America Foundation, Washington, DC.
- Abbink, Klaus, and Benedikt Herrmann. 2009. "Pointless Vendettas." Center for Research in Experimental Economics and Political Decision-Making, University of Amsterdam, Amsterdam.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91 (5): 1369–401.
- . 2005. "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth." In *Handbook of Economic Growth*, ed. Philippe Aghion and Stephen N. Durlauf. Amsterdam: Elsevier.
- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Acharya, Amitav, and Arabinda Acharya. 2007. "The Myth of the Second Front: Localizing the 'War on Terror' in Southeast Asia." *The Washington Quarterly* 30 (4): 75–90.
- Addison, Tony. 2009. "The Political Economy of the Transition from Authoritarianism." In *Transitional Justice and Development: Making Connections*, ed. Pablo de Greiff and Roger Duthie. New York: International Center for Transitional Justice.
- Advancement Project. 2009. "Advancement Project." Advancement Project, Washington, DC. <http://www.advancementproject.org>.
- African Development Bank. 2008. "Burundi: 2008–2011 Country Strategy Paper." African Development Bank, Tunis.
- . 2010. "The Fragile States Facility (FSF) Guidelines on Administration of the Technical Assistance and Capacity Building (TCB) Program of Pillar III Operations." African Development Bank, Tunis.
- . 2011. "Accompanying States Towards Sustainable Development." African Development Bank, Tunis. <http://www.afdb.org>.
- African Union. 2006. "Draft Policy Framework for Post-conflict Reconstruction and Development (PCRD)." African Union, Addis Ababa.
- . 2007a. "Declaration on the African Union Border Programme and its Implementation Modalities as Adopted by the Conference of African Ministers in Charge of Border Issues Held in Addis Ababa." African Union, Addis Ababa.
- . 2007b. "Framework for Post-conflict Reconstruction and Technical and Vocational Education and Training (TVET)." African Union, Addis Ababa.
- Afrobarometer. 2009. "Afrobarometer." Afrobarometer, Accra.
- Afshari, Ali, and H. Graham Underwood. 2009. "The Green Wave." *Journal of Democracy* 20 (4): 6–10.
- Aga Khan Development Network. 2003. "Speech by His Highness the Aga Khan." Annual Meeting of The European Bank for Reconstruction and Development. Tashkent, May 5.

- . 2010. “The Aga Khan Development Network: A Long-Term Approach to Development in Conflict-prone Areas.” Background note for the WDR 2011.
- Agarwal, Sanjay, Rasmus Heltberg, and Myrtle Diachok. 2009. “Scaling up Social Accountability in World Bank Operations.” Social Development Department, World Bank, Washington, DC.
- Agence Française de Développement, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, DFID (U.K. Department for International Development), and World Bank. 2005. “Pro-poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries.” World Bank, Washington, DC.
- Agence France-Presse. 1999. “East Timorese Rebels Vow to Confine Troops to Barracks: UN.” *Agence France-Presse*, July 28.
- Agoglia, John, Michael Dziedzic, and Barbara Sotirin, eds. 2008. *Measuring Progress in Conflict Environments (MPICE): A Metrics Framework*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Alda, Erik, and José Cuesta. 2010. “A Comprehensive Estimation of Costs of Crime in South Africa and Its Implications for Effective Policy Making.” *Journal of International Development (Online Edition)*.
- Alden, Christopher. 2001. *Mozambique and the Construction of the New African State: From Negotiations to Nation Building*. London: Palgrave Macmillan.
- AllAfrica. 2009. “Liberia: GEMAP Has Succeeded.” *AllAfrica.com*, October 30.
- Altbeker, Antony. 2005. “Paying for Crime: South African Spending on Criminal Justice.” ISS Working Paper 115, Institute for Security Studies, Pretoria.
- Alvarado, Nathalie, and Beatriz Abizanda. 2010. “Some Lessons Learnt in Citizen Security by the IADB.” Background note for the WDR 2011.
- American Psychological Association. 1996. “Violence and the Family: Report of the American Psychological Association Presidential Task Force on Violence and the Family.” American Psychological Association, Washington, DC.
- Amnesty International. 2005. “Israel and the Occupied Territories: Conflict, Occupation and Patriarchy: Women Carry the Burden.” Amnesty International, London.
- Anastasijevic, Dejan. 2006. “Organized Crime in the Western Balkans.” Paper presented at the First Annual Conference on Human Security, Terrorism and Organized Crime in the Western Balkan Region, Ljubljana, November 23.
- Andean Council of Foreign Ministers. 2001. “Andean Cooperation Plan for the Control of Illegal Drugs and Related Offenses.” Andean Community General Secretariat, Cartagena, Colombia.
- Anderlini, Sanam. 2000. “Women at the Peace Table: Making a Difference.” UN Development Fund for Women, New York.
- . 2010a. “Gender Background Paper.” Background paper for the WDR 2011.
- . 2010b. “What the Women Say: Participation and UNSCR 1325.” International Civil Society Action Network, Washington, DC; Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.
- Andersen, Louise. 2010. “Outsiders Inside the State. Post-conflict Liberia between Trusteeship and Partnership.” *Journal of Intervention and Statebuilding* 4 (2): 129–52.
- Andeweg, Rudy B. 2000. “Consociational Democracy.” *Annual Review of Political Science* 3: 509–36.
- Andreas, Peter. 2004. “The Clandestine Political Economy of War and Peace in Bosnia.” *International Studies Quarterly* 48 (1): 29–52.
- Andrews, Matthew. 2010. “Good Government Means Different Things in Different Countries.” *Governance* 23 (1): 7–35.
- Anyanwu, John C. 2004. “Economic and Political Causes of Civil Wars in Africa: Some Econometric Results.” *Peace, Conflict, and Development* 4: 1–15.
- Arai, Yukiko, Ata Cissé, and Madjiguene Sock. 2010. “Promoting Job Creation for Young People in Multi-national Enterprises and Their Supply Chains: Liberia.” Employment Sector Report 7, International Labour Organization, Geneva.
- Arboleda, Jairo. 2010. “Security and Development in Colombia.” Background note for the WDR 2011.
- Argandoña, Antonio. 2003. “The Social Dimensions of Labour Market Institutions.” In *The Social Dimensions of Employment: Institutional Reforms in Labor Markets*, ed. Antonio Argandoña and Jordi Gual. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing.
- Arias, Patricia. 2009. “Seguridad Privada en América Latina: El Lucro y los Dilemas de una Regulación Deficitaria.” Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago.
- Arnson, Cynthia J., and I. William Zartman, eds. 2005. *Rethinking the Economics of War: The Intersection of Need, Creed and Greed*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- Arzeni, Simone, Enrico Cesanelli, and Stefano Pes. 2004. "Programme de Démobilisation, Réinsertion et Réintégration des Ex-combatants (PDRRI): Rapport Final." International Organization for Migration, Bissau.
- Ashe, Jeffrey, and Lisa Parrott. 2001. "Impact Evaluation: PACT's Women's Empowerment Program in Nepal: A Savings and Literacy Led Alternative to Financial Institution Building." Brandeis University; Freedom from Hunger, Waltham, MA.
- Ashforth, Adam. 2009. "Ethnic Violence and the Prospects for Democracy in the Aftermath of the 2007 Kenyan Elections." *Public Culture* 21 (1): 9–19.
- Asian Development Bank. 2006. "Central Asia: Increasing Gains from Trade through Regional Cooperation in Trade Policy, Transport, and Customs Transit." Asian Development Bank, Mandaluyong City, Philippines.
- Aspinall, Edward. 2005. *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?* Washington, DC: East-West Center.
- Atkinson, Philippa. 2008. "Liberal Interventionism in Liberia: Towards a Tentatively Just Approach?" *Conflict, Security and Development* 8 (1): 15–45.
- Atos Consulting. 2009. "Evaluation of the Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA) Phase IV: Report." Atos Consulting, Paris.
- Atran, Scott. 2003. "Genesis of Suicide Terrorism." *Science* 299 (5612): 1534–39.
- AusAID. 2009. "Australian Aid to Water Supply and Sanitation Service Delivery in East Timor and Indonesia: Evaluation Report." AusAID, Canberra.
- Australian Crime Commission. 2010. "Australian Crime Commission: Unite the Fight Against Nationally Significant Crime." Australian Crime Commission, Sydney.
- Austrian Federal Ministry for European and International Affairs. 2006. "Three Year Programme on Austrian Development Policy 2006–2008." Austrian Federal Ministry for European and International Affairs, Vienna.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Azam, Jean-Paul, Shantayanan Devarajan, and Stephen A. O'Connell. 2002. "Equilibrium Aid Dependence." University of Toulouse, Toulouse, France. Processed.
- Azam, Jean-Paul, and Alice Mesnard. 2003. "Civil War and the Social Contract." *Public Choice* 115 (3–4): 455–75.
- Bagwitz, Daniel, Reinhold Elges, Helmut Grossmann, and Gabriele Kruk. 2008. "Private Sector Development in (Post-) Conflict Situations: Guidebook." Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn, Germany.
- Baily, Virginia, and Veronica Hoskins. 2007. "Liberia: Peacebuilding Fund." *Africa Research Bulletin: Economic, Financial and Technical Series* 44 (9): 17550B.
- Baird, Mark. 2010. "Service Delivery in Fragile and Conflict-Affected States." Background paper for the WDR 2011.
- Baker, Paul, Friedrich von Kirchbach, Mondher Mimouni, and Jean-Michel Pasteels. 2002. "Analytical Tools for Enhancing the Participation of Developing Countries in the Multilateral Trading System in the Context of the Doha Development Agenda." *Aussenwirtschaft* 57 (3): 343–69.
- Baker, Raymond W. 2005. *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Ball, Nicole, and Malcolm Holmes. 2002. "Integrating Defense into Public Expenditure Work." U.K. Department for International Development, London.
- Ballentine, Karen, and Heiko Nitzschke. 2006. "Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict." In *Security and Development: Investing in Peace and Prosperity*, ed. Robert Picciotto and Rachel Weaving. Oxfordshire, U.K.: Routledge.
- Banerjee, Abhijit V., and Esther Duflo. 2009. "The Experimental Approach to Development Economics." *Annual Review of Economics* 1: 151–78.
- Bannon, Ian, and Paul Collier. 2003. *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, DC: World Bank.
- Barakat, Sultan. 2006. "Mid-term Evaluation Report of the National Solidarity Programme." Post-war Reconstruction and Development Unit, University of York, York, U.K.; Ministry of Rural Rehabilitation and Development, Islamic Republic of Afghanistan, Kabul.
- Barron, Patrick. 2010. "Community-Driven Development in Post-conflict and Conflict-Affected Areas." Background paper for the WDR 2011.

- Barron, Patrick, Paul Arthur, Peter Bartu, and Teresa Whitfield. 2010. "Sub-national Violence in Middle- and Higher-Income Countries." Background paper for the WDR 2011.
- Barron, Patrick, and Adam Burke. 2008. "Supporting Peace in Aceh: Development Agencies and International Involvement." Policy Studies 47, East-West Center, Washington, DC.
- Barron, Patrick, Macartan Humphreys, Laura Paler, and Jeremy Weinstein. 2009. "Community-Based Reintegration in Aceh: Assessing the Impacts of BRA-KDP." Indonesian Social Development Paper 12, World Bank, Washington, DC.
- Bartoli, Andrea. 2005. "Learning from the Mozambique Peace Process: The Role of the Community of Sant'Egidio." In *Analyzing Successful Transfer Effects in Interactive Conflict Resolution*, ed. Ron Fisher. Lanham, MD: Lexington Books.
- Bastick, Megan, Karin Grimm, and Rahel Kunz. 2007. *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Batchelor, Peter, and Paul Dunne. 1998. "The Restructuring of South Africa's Defence Industry." *Africa Security Review* 7 (6): 27–43.
- Bateson, Regina. 2010. "Summary of Recent Research: Public Security in Post War Guatemala." PhD thesis, Yale University, New Haven, CT.
- Battle, Clare. 2008. "'Fighting Talk': The DCED Expert Meeting on Private Sector Development in Post-conflict Situations." The Donor Committee for Enterprise Development, Cambridge, U.K.
- Bayer, Resat, and Matthew C. Rupert. 2004. "Effects of Civil Wars on International Trade, 1950–92." *Journal of Peace Research* 41 (6): 699–713.
- BBC News. 2002. "What is Loya Jirga?" *BBC News*, July 1.
- . 2010. "The Salang Tunnel: Afghanistan's Lifeline." *BBC News*, February 10.
- BBC World Service Trust. 2010. "Afghan Education Projects." BBC World Service Trust, London. <http://www.bbc.co.uk>.
- Beasley, Kenneth W. 2006. "Job Creation in Postconflict Societies." Issue Paper 9, Center for Development Information and Evaluation, U.S. Agency for International Development, Washington, DC.
- Beath, Andrew, Christia Fotini, Ruben Enikolopov, and Shahim Ahmad Kabuli. 2010. "Randomized Impact Evaluation of Phase-II of Afghanistan's National Solidarity Program: Estimates of Interim Program Impact from First Follow-up Survey." World Bank, Washington, DC. <http://www.nsp-ie.org/reportsimpacts.html>.
- Beato, Claudio C. 2005. "Case Study 'Fico Vivo' Homicide Control Project in Belo Horizonte." World Bank, Washington, DC.
- Becker, Gary S. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach." *Journal of Political Economy* 76 (2): 169–217.
- Bedeski, Robert. 1994. *The Transformation of South Korea: Reform and Reconstitution in the Sixth Republic Under Roh Tae Woo, 1987–1992*. London: Routledge.
- Beijing Declaration and Platform for Action. 1995. "Chapter IV. E. Women and Armed Conflict." Fourth World Conference on Women, United Nations, Beijing.
- Belgium Development Agency. 2006. "Indicative Cooperation Programme (2007–2009)." Belgium Development Agency, Brussels.
- . 2009. "Indicative Cooperation Programme (2010–2013)." Belgium Development Agency, Brussels.
- Bellina, Séverine, Dominique Darbon, Stein S. Eriksen, and Ole J. Sending. 2009. "The Legitimacy of the State in Fragile Situations." Report 20/2009 Discussion, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo; The French Ministry of Foreign and European Affairs, Paris.
- Ben-Ari, Benyamin. 2010. "An International Band-Aid: UNIFIL II and the Endeavor into Southern Lebanon." Publications in Contemporary Affairs, Provo, UT.
- Berger, Rachel. 2003. "Conflict over Natural Resources Among Pastoralists in Northern Kenya: A Look at Recent Initiatives in Conflict Resolution." *Journal of International Development* 15 (2): 245–57.
- Berman, Eli. 2009. *Radical, Religious and Violent: The New Economics of Terrorism*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Berman, Eli, Joseph Felter, Jacob N. Shapiro, and Michael Callen. 2009. "Do Working Men Rebel? Insurgency and Unemployment in Iraq and the Philippines." Working Paper 15547, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Berman, Eli, and Laurence R. Iannaccone. 2006. "Religious Extremism: The Good, the Bad, and the Deadly." *Public Choice* 128 (1): 109–29.

- Berrebi, Claude. 2007. "Evidence About the Link Between Education, Poverty, and Terrorism among Palestinians." *Peace Economics, Peace Science, and Public Policy* 13 (1): 1–38.
- Besley, Timothy, and Torsten Persson. 2009. "Repression or Civil War?" *American Economic Review* 99 (2): 292–97.
- . 2010. "State Capacity, Conflict and Development." *Econometrica* 78 (1): 1–34.
- Bessler, Manuel, Richard Garfield, and Gerard Mc Hugh. 2004. "Sanctions Assessment Handbook: Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions." UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs; Inter-Agency Standing Committee, New York.
- Betancourt, Theresa S., and Timothy Williams. 2008. "Building an Evidence Base on Mental Health Interventions for Children Affected by Armed Conflict." *Intervention* 6 (1): 39–56.
- Bhavnani, Ravi, and Dan Miodownik. 2009. "Ethnic Polarization, Ethnic Salience, and Civil War." *Journal of Conflict Resolution* 53 (1): 30–49.
- Bijleveld, Catrien, Aafke Morssinkhof, and Alette Smeulers. 2009. "Counting the Countless: Rape Victimization during the Rwandan Genocide." *International Criminal Justice Review* 19 (2): 208–24.
- Bilcik, Vladimir, Alexander Duleba, Michal Klyap, and Svitlana Mitryayeva. 2000. "Role of the Carpathian Euroregion in Strengthening Security and Stability in Central and Eastern Europe." Paper presented at the Carpathian Euroregion: Prospects and Challenges workshop, Truskavets, Ukraine, November 23–25.
- Birdsall, Nancy, Homi Kharas, Ayah Mahgoub, and Rita Perakis. 2010. "Quality of Official Development Assistance Assessment." Brookings Institution; The Center for Global Development, Washington, DC.
- BizCLIR (Business Climate Legal and Institutional Reform). 2007. "Overhauling Contract Enforcement: Lessons from Rwanda." BizCLIR Issues Paper 17, U.S. Agency for International Development, Washington, DC.
- Blattman, Christopher. Forthcoming. "Post-conflict Recovery in Africa: The Micro Level." In *Oxford Companion to the Economics of Africa*, ed. Shantayanan Devarajan, Ernest Aryeetey, Ravi Kanbur, and Louis Kasekende. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Blattman, Christopher, and Edward Miguel. 2010. "Civil War." *Journal of Economic Literature* 48 (1): 3–57.
- Blum, Rachel, and Jerome LeBleu. 2010. "Employment Generation in Post-conflict Environments: Linking Short- and Long-Term Initiatives." In *Civil Power in Irregular Conflicts*, ed. Franklin D. Kramer, Thomas Dempsey, Joseph Gregoire, and Susan Merrill. Alexandria, VA: CNA Analysis & Solutions; Carlisle, PA: U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute; Arlington, VA: Association of the U.S. Army.
- Blundell, Arthur G. 2010. "Forests and Conflict: The Financial Flows That Fuel War." Background paper for the WDR 2011.
- Bøås, Morten. 2009. "Making Plans for Liberia: A Trusteeship Approach to Good Governance." *Third World Quarterly* 30 (7): 1329–41.
- Bøås, Morten, Åge Tiltne, and Hedda Flatø. 2010. "Comparing the Cases." Background paper for the WDR 2011.
- Boko, Sylvain H. 2008. "Social Accountability in Post-conflict and Fragile States." Paper presented at the Affiliated Network for Social Accountability: Africa Annual Stakeholder Conference, Addis Ababa, May 19–20.
- Bora, Saswati, Robert Townsend, Iride Ceccacci, and Christopher Delgado. 2010. "Food Security and Conflict." Background paper for the WDR 2011.
- Bott, Sarah, Andrew Morrison, and Mary Ellsberg. 2005. "Preventing and Responding to Gender-Based Violence in Middle- and Low-Income Countries: A Global Review and Analysis." Policy Research Working Paper 3618, World Bank, Washington, DC.
- Boudreaux, Karol C. 2010. "A Better Brew for Success: Economic Liberalization in Rwanda's Coffee Sector." World Bank, Washington, DC.
- Boudreaux, Karol C., and Jutta Tobias. 2009. "The Role of Entrepreneurship in Conflict Reduction in the Post-genocide Rwandan Coffee Industry: Quantitative Evidence from a Field Study." Working Paper 09-24, Mercatus Center, George Mason University, Arlington, VA.
- Bourne, Mike. 2007. *Arming Conflict: The Proliferation of Small Arms*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bowden, Anna. 2010. "The Economic Cost of Maritime Piracy." One Earth Future Foundation, Louisville, CO.

- Bowman, Brett, Richard Matzopoulos, Alexander Butchart, and James A. Mercy. 2008. "The Impact of Violence on Development in Low- to Middle-Income Countries." *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 15 (4): 209–19.
- Boyce, James, and Shepard Forman. 2010. "Financing Peace: International and National Resources for Post-conflict Countries and Fragile States." Background paper for the WDR 2011.
- Bradbury, Mark. 2008. *Becoming Somaliland*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Braithwaite, Valerie, and Margaret Levi, eds. 1998. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- Brancati, Dawn. 2006. "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?" *International Organization* 60 (3): 651–85.
- Brands, Hal. 2009. "Los Zetas and Mexico's Transnational Drug War." *World Politics Review (Online Edition)*.
- Braud, Pierre-Antoine, and Giovanni Grevi. 2005. "The EU Mission in Aceh: Implementing Peace." Occasional Paper 61, European Union Institute for Security Studies, Paris.
- Bräutigam, Deborah. 2000. *Aid Dependence and Governance*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Briceño-Garmendia, Cecilia, and Vivien Foster, eds. 2010. *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington, DC: World Bank.
- Brick, Jennifer. 2008. "The Political Economy of Customary Village Organizations in Rural Afghanistan." Paper presented at the Annual Meeting of the Central Eurasian Studies Society, Washington, DC, September 18–21.
- Brinkman, Henk-Jan, and Cullen S. Hendrix. 2010. "Food Insecurity and Conflict: Applying the WDR Framework." Background paper for the WDR 2011.
- Bronstein, Hugh. 2007. "Outraged Colombians March Against Rebel Kidnappers." *Reuters*, July 5.
- Brown, Michael E. 1996. "Introduction." In *The International Dimensions of Internal Conflict*, ed. Michael E. Brown. Cambridge, MA: Center for Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Brück, Tilman, Valpy Fitzgerald, and Arturo Grigsby. 2000. "Enhancing the Private Sector Contribution to Post-War Recovery in Poor Countries." Queen Elizabeth House Working Paper 45, University of Oxford, Oxford, U.K.
- Brück, Tilman, and Kati Schindler. 2008. "The Impact of Conflict and Fragility on Households: A Conceptual Framework with Reference to Widows." Research Paper 2008/83, United Nations University–World Institute for Development Economic Research Paper, Helsinki.
- Brückner, Markus, and Antonio Ciccone. 2010. "International Commodity Prices, Growth and the Outbreak of Civil War in Sub-Saharan Africa." *The Economic Journal* 120 (544): 519–34.
- Buhaug, Halvard, and Kristian S. Gleditsch. 2008. "Contagion or Confusion? Why Conflicts Cluster in Space." *International Studies Quarterly* 52 (2): 215–33.
- Buhaug, Halvard, and Henrik Urdal. 2010. "An Urbanization Bomb? Population Growth and Social Disorder in Cities." Paper presented at the Urban Affairs Association Annual Conference, Honolulu, HI, March 10.
- Butchart, Alexander, David Brown, Alexis Khanh-Huynh, Phaedra Corso, Nicolas Florquin, and Robert Muggah. 2008. "Manual for Estimating the Economic Costs of Injuries Due to Interpersonal and Self-Directed Violence." World Health Organization, Geneva; Department of Health and Human Services, Washington, DC; Centers for Disease Control and Prevention, Atlanta, GA.
- Butty, James. 2010. "A New Study Finds Death Toll in Congo War Too High." *Voice of America*, January 21.
- Byron, Dennis, and Maria Dakolias. 2008. "The Regional Court Systems in the Organization of Eastern Caribbean States and the Caribbean." In *Small States, Smart Solutions: Improving Connectivity and Increasing the Effectiveness of Public Services*, ed. Edgardo Favaro. Washington, DC: World Bank.
- Cadeado, Calton, and Hipolito Hamela. 2009. "A Suis Generis Case of Power-Sharing in Mozambique." Peace and Development Research, World Bank, Washington, DC.
- Campbell, Susanna P., Anja T. Kaspersen, and Erin Weir. 2007. "Integrated Mission Revisited: Synthesis of Findings." Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Oslo.
- Carl, Andy, and Lorraine Garasu. 2002. "Weaving Consensus: The Papua New Guinea–Bougainville Peace Process." Conciliation Resources, London.
- Carpenter, R. Charli. 2006. "Recognizing Gender-Based Violence against Civilian Men and Boys in Conflict Situations." *Security Dialogue* 37 (1): 83–103.

- Carter, Stephen, and Kate Clark. 2010. "No Shortcut to Stability: Justice, Politics and Insurgency in Afghanistan." Chatham House, London.
- Cederman, Lars-Erik, Andreas Wimmer, and Brian Min. 2010. "Why Do Ethnic Groups Rebel?: New Data and Analysis." *World Politics* 62 (1): 87–119.
- Central American Integration System. 2009. "Central American Integration System." General Secretariat of Central American Integration System, Antiguo Cuscatlán, El Salvador. <http://www.sica.int>.
- Centre for Good Governance. 2009. "Social Audit of NREGS (AP) in Andhra Pradesh." Centre for Good Governance, Hyderabad, India.
- Centro de Coordinación de Acción Integral. 2010. "Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación." Centro de Coordinación de Acción Integral, Bogotá.
- Cerra, Valerie, and Sweta C. Saxena. 2008. "Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery." *American Economic Review* 98 (1): 439–57.
- Chalk, Peter. 2008. "The Maritime Dimensions of International Security: Terrorism, Piracy and Challenges for the United States." RAND Corporation, Santa Monica, CA.
- Chalmers, Malcolm. 2007. "Spending to Save? An Analysis of the Cost Effectiveness of Conflict Prevention." *Defense and Peace Economics* 18 (1): 1–23.
- Chamarbagwala, Rubiana, and Hicías E. Morán. 2011. "The Human Capital Consequences of Civil War: Evidence from Guatemala." *Journal of Development Economics* 94 (1): 41–61.
- Chandran, Rahul, Jake Sherman, Bruce Jones, Shepard Forman, Anne le More, Andrew Hart, and Yochino Funaki. 2009. "Rapid Deployment of Civilians for Peace Operations: Status, Gaps and Options." Center on International Cooperation, New York University, New York.
- Chandran, Rahul, Jenna Slotin, and Gigja Sorensen. 2010. "Strategic Planning, Peacebuilding and State-building: Background Paper for the International Dialogue." Center on International Cooperation, New York University, New York.
- Chang, Yun-Shik, and Steven H. Lee. 2006. *Transformations in Twentieth Century Korea*. New York: Routledge.
- Chauveau, Jean-Pierre, and Paul Richards. 2008. "West African Insurgencies in Agrarian Perspective: Côte d'Ivoire and Sierra Leone Compared." *Journal of Agrarian Change* 8 (4): 515–52.
- Cheeseman, Nic, and Blessing-Miles Tendi. 2010. "Power-Sharing in Comparative Perspective: The Dynamics of 'Unity Government' in Kenya and Zimbabwe." *Journal of Modern African Studies* 48 (2): 203–29.
- Chen, Shaohua, Martin Ravallion, and Prem Sangraula. 2008. "Dollar a Day Revisited." *World Bank Economic Review* 23 (2): 163–84.
- Chesterman, Simon. 2004. *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. New York: Oxford University Press.
- Christensen, Clayton M. 2003. *The Innovator's Dilemma: The Revolutionary Book that Will Change the Way You Do Business*. New York: HarperCollins.
- Chuhan-Pole, Punam. 2010. "Yes Africa Can: Success Stories from a Dynamic Continent." Office of the Chief Economist, Africa Region, World Bank, Washington, DC.
- Chun, Suk, and Inger Skjelsbæk. 2010. "Sexual Violence in Armed Conflicts." Policy Brief I/2010, International Peace Research Institute of Oslo, Oslo.
- CICIG (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala). 2009. "Two Years of Work: A Commitment to Justice." CICIG, Guatemala City.
- . 2010. "Mensaje a los Jóvenes de Guatemala Acerca de la Elección de Fiscal General de la Nación." CICIG, Guatemala City.
- Cincotta, Richard, Robert Engelman, and Daniele Anastasion. 2003. "The Security Demographic: Population and Civil Conflict after the Cold War." Population Action International, Washington, DC.
- Cingranelli, David L., and David L. Richards. 1999. "Measuring the Level, Pattern, and Sequence of Government Respect for Physical Integrity Rights." *International Studies Quarterly* 43 (2): 407–17.
- . 2010. "CIRI Human Rights Data Project." Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project, Binghamton, NY. <http://ciri.binghamton.edu/>.
- Clark, John F. 1994. "The National Conference as an Instrument of Democratization in Francophone Africa." *Journal of Third World Studies* 11 (1): 304–35.
- Clark, Phil, and Zachary A. Kaufman. 2011. "Rwanda: Recent History." In *Africa South of the Sahara 2012*, ed. Iain Frame. London: Routledge.

- Clements, Kevin P. 2010. *Traditional, Charismatic and Grounded Legitimacy*. Eschborn, Germany: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- Cliffe, Sarah, Scott Guggenheim, and Markus Kostner. 2003. "Community-Driven Reconstruction as an Instrument in War-to-Peace Transitions." Conflict Prevention and Reconstruction Series Working Paper 7, Social Development Department, World Bank, Washington, DC.
- Coalition for International Justice. 2005. "Following Taylor's Money: A Path of War and Destruction." Coalition for International Justice, Washington, DC.
- CODEH (Comité de Defensa para los Derechos Humanos en Honduras). 2008. "Crimen, Delincuencia e Impunidad: Manifestaciones de Violencia y Conflictividad Social." CODEH, Tegucigalpa.
- Coldham, Simon. 1984. "The Settlement of Land Disputes in Kenya: An Historical Perspective." *The Journal of Modern African Studies* 22 (1): 59–71.
- Colletta, Nat J., and Michelle L. Cullen. 2000. *Violent Conflict and the Transformation of Social Capital: Lessons from Cambodia, Rwanda, Guatemala, and Somalia*. Washington, DC: World Bank.
- Colletta, Nat J., Markus Kostner, and Ingo Wiederhofer. 1996. "Case Studies in War-to-Peace Transition: The Demobilization and Reintegration of Ex-combatants in Ethiopia, Namibia and Uganda." Discussion Paper 331, Africa Technical Department Series, World Bank, Washington, DC.
- Colletta, Nat J., and Gebreselassie Tesfamichael. 2003. "Bank Engagement after Conflict: A Client Perspective." World Bank, Washington, DC.
- Collier, Paul. 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It*. New York: Oxford University Press.
- Collier, Paul, Lisa Chauvet, and Håvard Hegre. 2007. "The Security Challenge in Conflict-prone Countries." Challenge Paper, Copenhagen Consensus 2008, Copenhagen.
- Collier, Paul, Lani Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, DC: World Bank.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 1998. "On Economic Causes of Civil War." *Oxford Economic Papers* 50 (4): 563–73.
- . 2002. "On the Incidence of Civil War in Africa." *Journal of Conflict Resolution* 46 (1): 13–28.
- . 2004. "Greed and Grievance in Civil War." *Oxford Economic Papers* 56 (4): 563–95.
- Collier, Paul, Anke Hoeffler, and Mans Söderbom. 2008. "Post Conflict Risks." *Journal of Peace Research* 45 (4): 461–78.
- Collier, Paul, and Nicholas Sambanis, eds. 2005. *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*. Washington, DC: World Bank.
- Commission on Growth and Development. 2008. "The Growth Commission Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development." Commission on Growth and Development, Washington, DC.
- Commission on Human Security. 2003. "Human Security Now: Protecting and Empowering People." Commission on Human Security, New York.
- Commonwealth Secretariat. 2006. "Guyana General and Regional Elections: Report of the Commonwealth Observer Group." Commonwealth Secretariat, London.
- Comunità di Sant'Egidio. 2010. "The BRAVO! (Birth Registration for All Versus Oblivion) Programme." Comunità di Sant'Egidio, Rome.
- Cooke, Julian, and Mervyn Brown. 2011. "Recent History: Madagascar." Europa World Online, London. <http://www.europaworld.com>.
- Correia, Maria C. 2010. "MDRP and Regionality." Background note for the WDR 2011.
- Cortright, David, George Lopez, and Linda Gerber. 2002. "Sanctions Sans Commitment: An Assessment of UN Arms Embargoes." In *Sanctions and the Search for Security Challenges to UN Action*, ed. David Cortright, George Lopez, and Linda Gerber. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Council for the Development of Cambodia. 2010. "The Cambodia ODA Database." Cambodian Rehabilitation and Development Board, Government of Cambodia, Phnom Penh. <http://cdc.khmer.biz>.
- Council of Europe. 1995. "Examples of Good Practice of Transfrontier Co-operation Concerning Members of Ethnic Groups Residing on the Territory of Several States." Council of Europe, Strasbourg, France.
- Council of Europe and Institute of International Sociology of Gorizia. 2003. "Cross-Border Co-operation in the Balkan/Danube Area: An Analysis of Strengths, Weaknesses, Opportunities and

- Threats.” Council of Europe, Strasbourg, France; Institute of International Sociology of Gorizia, Gorizia, Italy.
- Cousens, Elizabeth, and David Harland. 2006. “Post-Dayton Bosnia and Herzegovina.” In *Twenty-First Century Peace Operations*, ed. William J. Durch. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Cox, Marcus, and Nigel Thornton. 2010. “Applied Knowledge: Managing Results in Conflict-Affected and Fragile States: A Stock-Take of Lessons, Experience, and Practice.” U.K. Department for International Development, London.
- Cramer, Christopher. 2002. “Homo Economicus Goes to War: Methodological Individualism, Rational Choice and the Political Economy of War.” *World Development* 30 (11): 1845–64.
- . 2006. *Violence in Developing Countries: War, Memory, Progress*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- . 2010. “Unemployment and Participation in Violence.” Background paper for the WDR 2011.
- Crawford, Adam. 1999. *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. New York: Oxford University Press.
- Crisis Management Initiative. 2011. “Aceh.” Crisis Management Initiative, Helsinki. <http://www.cmi.fi/>.
- Crook, Richard C., and James Manor. 1998. *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Cross, Tim. 2010. “Youth Violence Prevention around the World: The Youth Build Case Study.” In *Beyond Suppression: Global Perspectives on Youth Violence*, ed. Robert Cohen, Joan S. Hoffman, and Lyndee Knox. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- Crown Agents. 2007. “Customs Reform Programme 1997–2006: The Modernisation of Alfândegas de Moçambique.” Crown Agents, Sutton, U.K.
- Cukier, Wendy. 2002. “Small Arms and Light Weapons: A Public Health Approach.” *Brown Journal of World Affairs* 9 (1): 261–80.
- Cummings, Bruce. 2005. “State Building in Korea: Continuity and Crisis.” In *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, ed. Matthew Lange and Dietrich Rueschemeyer. New York: Palgrave Macmillan.
- Cunningham, Wendy, Lorena M. Cohen, Sophie Naudeau, and Linda McGinnis. 2008. “Supporting Youth at Risk: A Policy Toolkit for Middle-Income Countries.” World Bank, Washington, DC.
- Curtis, Glenn E., and Tara Karacan. 2002. “The Nexus among Terrorists, Narcotics Traffickers, Weapons Proliferators, and Organized Crime Networks in Western Europe.” Federal Research Division, Library of Congress, Washington, DC.
- D’Anieri, Paul. 2006. “Explaining the Success and Failure of Post Communist Revolutions.” *Communist and Post-Communist Studies* 39 (3): 331–50.
- Dahlberg, Linda L. 1998. “Youth Violence in the United States: Major Trends, Risk Factors, and Prevention Approaches.” *American Journal of Preventive Medicine* 14 (4): 259–72.
- Dahlberg, Linda L., and Etienne G. Krug. 2002. “Violence: A Global Public Health Problem.” In *World Report on Violence and Health*, Etienne G. Krug, Linda L. Dahlberg, James A. Mercy, Anthony B. Zwi, and Rafael Lozano. Geneva: World Health Organization.
- Dale, Pamela. 2009. “Delivering Justice to Sierra Leone’s Poor: An Analysis of the Work of Timap for Justice.” World Bank, Washington, DC.
- Davies, Martyn, Hannah Edinger, Nastasya Tay, and Sanusha Naidu. 2008. “How China Delivers Development Assistance to Africa.” Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch, Matieland, South Africa.
- Davies, Stephen, Dimieari von Kemedi, and Mark Drennan. 2005. “Illegal Oil Bunkering in the Niger Delta.” Niger Delta Peace and Security Strategy Working Group, Port Harcourt, Nigeria.
- de Figueiredo, Rui J. P. Jr., and Barry R. Weingast. 1999. “The Rationality of Fear: Political Opportunism and Ethnic Conflict.” In *Civil Wars, Insecurity and Interventions*, ed. Jack Snyder and Barbara F. Walter. New York: Columbia University Press.
- de Greiff, Pablo. 2006. *The Handbook of Reparations*. New York: Oxford University Press.
- . 2010. “Transitional Justice, Security, and Development.” Background paper for the WDR 2011.
- De Groot, Olaf J. 2010. “The Spillover Effects of Conflict on Economic Growth in Neighbouring Countries in Africa.” *Defence and Peace Economics* 21 (2): 149–64.
- De Silva, K. M. 2005. *A History of Sri Lanka*. New York: Penguin Books.
- de Soto, Alvaro, and Graciana del Castillo. 1994. “Obstacles to Peacebuilding.” *Foreign Policy* 94: 69–83.

- de Soysa, Indra. 2002. "Paradise Is a Bazaar? Greed, Creed, and Governance in Civil War, 1989–99." *Journal of Peace Research* 39 (4): 395–416.
- De Stefano, Lucia, James Duncan, Shlomi Dinar, Kerstin Stahl, Kenneth Strzepek, and Aaron T. Wolf. 2010. "Mapping the Resilience of International River Basins to Future Climate Change: Induced Water Variability." Water Sector Board Discussion Paper 15, World Bank, Washington, DC.
- de Waal, Alex, and Julie Flint. 2008. *Darfur: A New History of a Long War*. London: Zed Books; London: International African Institute.
- De Wulf, Luc, and José B. Sokol, eds. 2004. *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*. Washington, DC: World Bank.
- de Zwart, Frank. 2000. "The Logic of Affirmative Action: Caste, Class and Quotas in India." *Acta Sociologica* 43 (3): 235–49.
- del Ninno, Carlo, Kalanidhi Subbarao, and Annamaria Milazzo. 2009. "How to Make Public Works Work: A Review of Experiences." Social Protection Discussion Paper 905, World Bank, Washington, DC.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Leora F. Klapper, and Georgios A. Panos. 2011. "Entrepreneurship in Post-conflict Transition: The Role of Informality and Access to Finance." *Economics of Transition* 19 (1): 27–78.
- Demombynes, Gabriel. 2010. "Drug Trafficking and Violence in Central America and Beyond." Background paper for the WDR 2011.
- Demombynes, Gabriel, and Michael Clemens. 2010. "When Does Rigorous Impact Evaluation Make a Difference? The Case of the Millennium Villages." Working Paper 225, Center for Global Development, Washington, DC.
- Development Alternatives Incorporated. 2010. "Facility for New Market Development (FNMD)." Development Alternatives Incorporated, Bethesda, MD.
- DFID (U.K. Department for International Development). 2002. "Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes." DFID, Center for Conflict Analysis and Prevention, London.
- . 2009. "Building the State and Securing the Peace." DFID, London.
- . 2010. "Working Effectively in Conflict-Affected and Fragile Situations." DFID, London.
- Di John, Jonathon, and James Putzel. 2009. "Political Settlements." Governance and Social Development Resource Centre, International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, U.K.
- Dinnen, Sinclair, Douglas Porter, and Caroline Sage. 2010. "Conflict in Melanesia: Common Themes, Different Lessons." Background paper for the WDR 2011.
- Dixit, Avinash. 1980. "The Role of Investment in Entry Deterrence." *Economic Journal* 90 (357): 95–106.
- Dobbins, James, Seth G. Jones, Keith Crane, and Beth C. DeGrasse. 2007. *The Beginner's Guide to Nation-Building*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Dobbins, James, Seth G. Jones, Keith Crane, Andrew Rathmell, Brett Steele, Richard Teltschik, and Anga Timilsina. 2005. *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Donovan, Megan K. 2008. "The International Commission against Impunity in Guatemala: Will Accountability Prevail?" *Arizona Journal of International and Comparative Law* 25 (3): 779–824.
- Doyle, Michael W., and Nicholas Sambanis. 2006. *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Duailibi, Sergio, William Ponicki, Joel Grube, Ilana Pinsky, Ronaldo Laranjeira, and Martin Raw. 2007. "The Effect of Restricting Opening Hours on Alcohol-Related Violence." *American Journal of Public Health* 97 (12): 2276–80.
- Dudley, Steven S. 2010. "Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras." In *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, ed. Erik L. Olson, David A. Shirk, and Andrew Selee. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars; San Diego, CA: Trans-Border Institute, University of San Diego.
- Duffield, Mark. 2000. "Globalization, Transborder Trade, and War Economies." In *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Mats R. Berdal and David M. Malone. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Dupuy, Kendra, and Helga M. Binningsbø. 2008. "Buying Peace with Diamonds? Power-sharing Agreements in Sierra Leone." CSCW Policy Brief 7, Center for the Study of Civil War, Peace Research Institute of Oslo, Oslo.
- Dwan, Renata, and Laura Bailey. 2006. "Liberia's Governance and Economic Management Assistance Program (GEMAP): A Joint Review by the Department of Peacekeeping Operations' Peacekeeping

- Best Practices Section and the World Bank's Fragile States Group." Fragile States Group, World Bank, Washington, DC; Best Practices Section, Department of Peacekeeping Operations, United Nations, New York.
- Eades, Lindsay M. 1999. *The End of Apartheid in South Africa*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Easterly, William, Jozef Ritzen, and Michael Woolcock. 2006. "Social Cohesion, Institutions, and Growth." *Economics and Politics* 18 (2): 103–20.
- Economic Times*. 2008. "Australia Announces Pacific Guest Worker Scheme." *Economic Times*, August 17.
- Economist Intelligence Unit. 2008a. "Country Profile: Burundi." Economist Intelligence Unit, London. <http://www.eiu.com>.
- . 2008b. "Country Profile: Guinea-Bissau." Economist Intelligence Unit, London. <http://www.eiu.com>.
- . 2010. "Country Profiles." Economist Intelligence Unit, London. <http://www.eiu.com>.
- Edis, Richard. 1995. "Mozambique's Successful Peace Process: An Insider's View." *Cambridge Review of International Affairs* 9 (2): 5–21.
- Eichengreen, Barry. 2010. "Lessons from the Marshall Plan." Background paper for the WDR 2011.
- Eide, Espen B., Anja T. Kaspersen, Randolph Kent, and Karen von Hippel. 2005. "Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations." UN Executive Committee on Humanitarian Affairs, New York.
- EITI (Extractive Industries Transparency Initiative). 2009. "What is the EITI?" EITI, Oslo.
- Ekeh, Peter. 2002. "A Review of HRW's and CLEEN's Report *The Bakassi Boys: The Legitimization of Murder and Torture* on State Sponsored Vigilante Groups in Nigeria." Dawodu.com, May 27.
- El Jack, Amani. 2003. "Gender and Armed Conflict Overview Report." Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, U.K.
- Elbadawi, Ibrahim, Håvard Hegre, and Gary J. Milante. 2008. "The Aftermath of Civil War." *Journal of Peace Research* 45 (4): 451–59.
- Embassy of the United States in Mexico. 2010. "Borders and Law Enforcement. A Border Community United: The U.S.-Mexico Border." U.S. Department of State, Mexico City. <http://mexico.usembassy.gov/>.
- Encyclopedia of the Nations. 2010. "Benin-History." Encyclopedia of the Nations. <http://www.nationsencyclopedia.com/>.
- Epstein, David L., Robert H. Bates, Jack A. Goldstone, Ida Kristensen, and Sharyn O'Halloran. 2006. "Democratic Transitions." *American Journal of Political Science* 50 (3): 551–69.
- Esteban, Joan, and Debraj Ray. 2008. "Polarization, Fractionalization and Conflict." *Journal of Peace Research* 45 (2): 163–82.
- Estrada, Daniela. 2010. "Unfinished Business." *Inter Press Service News Agency* July 30.
- Etzioni, Amitai. 1999. *The Limits of Privacy*. New York: Basic Books.
- Europa Publications. 2001. "Europa World Online." Europa Publications. <http://www.europaworld.com>.
- European Affairs. 2010. "Led by the EU and NATO, International Efforts to Stem Maritime Piracy Begin to Pay Off." European Affairs, European Institute, Washington, DC.
- European Commission and Republic of Burundi. 2007. "République du Burundi: Communauté Européenne: Document de Stratégie Pays et Programme Indicatif National 2008–2013." European Commission, Lisbon.
- European Union. 1951. "Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty." European Union, Brussels. <http://europa.eu>.
- Europol. 2007. "EU Terrorism Situation and Trend Report 2007." Europol, The Hague, Netherlands.
- Evans, Alex. 2010. "Resource Scarcity, Climate Change and the Risk of Violent Conflict." Background paper for the WDR 2011.
- Even-Zohar, Chaim. 2003. "Sierra Leone Diamond Sector Financial Policy Constraint." Management Systems International, Washington, DC; Peace Diamond Alliance, Freetown, Sierra Leone.
- Everett, Silas. 2009. "Law and Justice in East Timor: A Survey of Citizen Awareness and Attitudes regarding Law and Justice." The Asia Foundation, San Francisco, CA.
- Fabio, Sanchez. 2007. *Las Cuentas de la Violencia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Falch, Åshild. 2010. "Women's Political Participation and Influence in Post-conflict Burundi and Nepal." Peace Research Institute of Oslo, Oslo.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2010. "Global Information Early Warning System on Food and Agriculture." FAO, Rome.

- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), IFAD (International Fund for Agricultural Development), UNCTAD (UN Conference on Trade and Development), and World Bank. 2010. "Principles for Responsible Agricultural Investment That Respects Rights, Livelihoods and Resources." Discussion Note, FAO, Rome; IFAD, Rome; UNCTAD, Geneva; World Bank, Washington, DC.
- Farrell, Graham, and Ken Clark. 2004. "What Does the World Spend on Criminal Justice?" HEUNI Paper 20, European Institute for Crime Prevention and Control, Helsinki.
- Favaro, Edgardo, ed. 2008. *Small States, Smart Solutions: Improving Connectivity and Increasing the Effectiveness of Public Services*. Washington, DC: World Bank.
- . 2010. "Using Regional Institutions to Improve the Quality of Public Services." Background paper for the WDR 2011.
- Faye, Michael L., John W. McArthur, Jeffrey D. Sachs, and Thomas Snow. 2004. "The Challenges Facing Landlocked Developing Countries." *Journal of Human Development and Capabilities* 5 (1): 31–68.
- Fearon, James D. 1995. "Rationalist Explanations for War." *International Organization* 49 (3): 379–414.
- . 2004. "Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer than Others?" *Journal of Peace Research* 41 (3): 275–301.
- . 2005. "Primary Commodity Exports and Civil War." *Journal of Conflict Resolution* 49 (4): 483–507.
- . 2006. "Ethnic Mobilization and Ethnic Violence." In *Oxford Handbook of Political Economy*, ed. Barry R. Weingast and Donald A. Wittman. New York: Oxford University Press.
- . 2010a. "Governance and Civil War Onset." Background paper for the WDR 2011.
- . 2010b. "Homicide Data." Background note for the WDR 2011.
- Fearon, James D., and David D. Laitin. 1999. "Weak States, Rough Terrain, and Large-Scale Ethnic Violence Since 1945." Paper presented at the 1999 Annual Meetings of the American Political Science Association, Atlanta, GA, September 2.
- . 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *American Political Science Review* 97 (1): 75–90.
- Fearon, James D., Macartan Humphreys, and Jeremy Weinstein. 2009. "Can Development Aid Contribute to Social Cohesion after Civil War? Evidence from a Field Experiment in Post-conflict Liberia." *American Economic Review* 99 (2): 287–91.
- Fenton, Wendy, and Melissa Phillips. 2009. "Funding Mechanisms in Southern Sudan: NGO Perspectives." *Humanitarian Exchange Magazine* 42: 25–7.
- Fernández, Carlos Castresana. 2010. "CICIG Review: A Report on CICIG's Activities." Paper presented at the Central American Regional Workshop on the World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development, Mexico City, June 21.
- Filippini, Leonardo. 2009. "Criminal Prosecutions for Human Rights Violations in Argentina." International Center for Transitional Justice, Buenos Aires.
- Financial Action Task Force. 2010. "20 Years of the FATF Recommendations: 1990–2010." Financial Action Task Force, Paris; Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Finegan, T. Aldrich, and Robert A. Margo. 1994. "Added and Discouraged Workers in the Late 1930s: A Re-examination." *Journal of Economic History* 54: 64–84.
- Formisano, Michel. 2002. "Econometría Espacial: Características de la Violencia Homicida en Bogotá." El Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Bogotá.
- Fortna, Virginia P. 2008. *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Foxnews.com. 2001. "The Oklahoma City Bombing: Fast Facts." *FoxNews.com*, September 5. <http://www.foxnews.com/>.
- French Ministry of Foreign Affairs. 2006. "Framework Partnership Document: France; Republic of Burundi (2006–2010)." French Ministry of Foreign Affairs, Paris.
- Friends Committee on National Legislation. 2009. "Kenya: Temporary Ceasefire or Lasting Peace?" Policy Brief, Friends Committee on National Legislation, Washington, DC.
- Frühling, Hugo, Joseph S. Tulchin, and Heather A. Golding, eds. 2003. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gadir, Ali A., Ibrahim A. Elbadawi, and Atta El-Batahani. 2005. "Sudan's Civil War: Why Has It Prevailed for So Long?" In *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*, ed. Paul Collier and Nicholas Sambanis. Washington, DC: World Bank.

- Gaibullov, Khusrav, and Todd Sandler. 2008. "Growth Consequences of Terrorism in Western Europe." *Kyklos* 61 (3): 411–24.
- Gambino, Anthony W. 2010. "Democratic Republic of Congo." Background paper for the WDR 2011.
- Gantz, David. 1998. "Globalizing Sanctions Against Foreign Bribery: The Emergence of a New International Legal Consensus." *Northwestern Journal of International Law and Business* 18 (2): 457–97.
- Garang, John. 1987. *John Garang Speaks*. London: Kegan Paul International.
- Garrasi, Donata. 2010. "Funding Peacebuilding and Recovery: A Comparative Review of System-wide Multi-donor Trust Funds and Other Funding Instruments for Peacebuilding and Post-conflict Recovery." U.K. Department for International Development, London.
- Garrett, Laurie. 2005. "HIV and National Security: Where Are the Links?" Council on Foreign Relations, Washington, DC.
- Garzón, Juan C. 2008. "Mafia and Co.: The Criminal Networks in Brazil, Mexico, and Colombia." Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC.
- Gates, Scott, Håvard Hegre, Håvard M. Nygård, and Håvard Strand. 2010. "Human, Economic, and Social Consequences of Fragility and Conflict." Background paper for the WDR 2011.
- Gates, Scott, and Kaare Strøm. 2008. "Power Sharing and Civil Conflict." CSCW Policy Brief I/2008, Center for the Study of Civil War, Peace Research Institute of Oslo, Oslo.
- Gberie, Lansana. 2003a. "L'Afrique de l'Ouest: Entre Pierres et Étincelles. L'Économie Politique des Diamants et la Déstabilisation Régionale." Partenariat Afrique Canada, Ottawa.
- . 2003b. "ECOMOG: The Story of an Heroic Failure." *African Affairs* 102 (406): 147–54.
- Gelb, Alan. 2010. "How Can Donors Create Incentives for Results and Flexibility for Fragile States? A Proposal for IDA." Working Paper 227, Center for Global Development, Washington, DC.
- Gellner, Ernest. 1983. *Nations and Nationalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Geneva Conventions. 1949. "Geneva Conventions Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War." Diplomatic Conference of Geneva of 1949, Geneva.
- Geneva Declaration. 2008. "Global Burden of Armed Violence." Geneva Declaration on Armed Violence and Development, Geneva.
- . 2010. "More Violence, Less Development: Examining the Relationship between Armed Violence and MDG Achievement." Geneva Declaration on Armed Violence and Development, Geneva.
- Gerson, Allan, and Nat J. Colletta. 2002. *Privatizing Peace: From Conflict to Security*. Ardsley, NY: Transnational Publishers.
- Gettleman, Jeffrey. 2009. "Radical Islamists Slip Easily Into Kenya." *New York Times*, July 21.
- GhanaWeb. 2006. "Workshop on Conflict Resolution Ends at Dodowa." *GhanaWeb*, April 1. <http://ghanaweb.net>.
- Ghani, Ashraf C., and Clare Lockhart. 2008. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. New York: Oxford University Press.
- Ghani, Ashraf C., Clare Lockhart, and Michael Carnahan. 2005. "Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State-Building." Working Paper 253, Overseas Development Institute, London.
- Gilpin, Raymond. 2009. "Counting the Costs of Somali Piracy." Center for Sustainable Economics Working Paper, United States Institute for Peace, Washington, DC.
- Giovine, Luigi, Robert Krech, Kremena Ionkova, and Kathryn Bach. 2010. "Holding on to Monrovia: Protecting a Fragile Peace through Economic Governance and Short-Term Employment." Background paper for the WDR 2011.
- Gleditsch, Kristian S. 2007. "Transnational Dimensions of Civil War." *Journal of Peace Research* 44 (3): 293–309.
- Gleditsch, Kristian S., and Michael D. Ward. 1999. "Interstate System Membership: A Revised List of the Independent States since 1816." *International Interactions* 25 (4): 393–413.
- . 2000. "War and Peace in Space and Time: The Role of Democratization." *International Studies Quarterly* 44 (1): 1–29.
- Gleditsch, Nils P., Peter Wallenstein, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg, and Håvard Strand. 2002. "Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset." *Journal of Peace Research* 39 (5): 615–37.
- Glenny, Misha. 2008. *McMafia: A Journey through the Global Criminal Underworld*. New York: Alfred A. Knopf.
- Glick, Reuven, and Alan M. Taylor. 2005. "Collateral Damage: Trade Disruption and the Economic Impact of War." NBER Working Paper 11565, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- Global Terrorism Database. 2010. "Global Terrorism Database." National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, University of Maryland, College Park, MD. <http://www.start.umd.edu/gtd/>.
- Goldstein, Joshua, and Juliana Rotich. 2008. "Digitally Networked Technology in Kenya's 2007–2008 Post-Election Crisis." Research Publication No. 2008–09, Berkman Center for Internet and Society, Harvard University, Cambridge, MA.
- Goldstone, Jack A. 2010. "Representational Models and Democratic Transitions in Fragile and Post-conflict States." Background paper for the WDR 2011.
- Goldstone, Jack A., Robert H. Bates, David L. Epstein, Ted R. Gurr, Michael B. Lustik, Monty G. Marshall, Jay Ulfelder, and Mark Woodward. 2010. "A Global Model for Forecasting Political Instability." *American Journal of Political Science* 54 (1): 190–208.
- Goldstone, Jack A., and Jay Ulfelder. 2004. "How to Construct Stable Democracies." *Washington Quarterly* 28 (1): 9–20.
- Gómez, Armando C. 2008. "Diagnóstico de la Seguridad Pública y Privada en Guatemala, Honduras y El Salvador." Organization of American States, Washington, DC.
- Gomez, Margarita P., and Asger Christensen. 2010. "The Impacts of Refugees on Neighboring Countries: A Development Challenge." Background paper for the WDR 2011.
- Gonçalves, Danyelle N. 2008. "Os Processos de Anistia Política No Brasil: Do Perdão à 'Reparação.'" *Revista Ciencia Sociais* 39 (1): 38–48.
- Goreaux, Louis. 2001. "Conflict Diamonds." Africa Region Working Paper Series 13, World Bank, Washington, DC.
- Government of Aceh, Syiah Kuala University, and World Bank. 2008. "Managing Resources for Better Outcomes in a Special Autonomy Region: Aceh Public Expenditure Analysis Update 2008." Government of Aceh; Syiah Kuala University; World Bank, Jakarta.
- Government of Afghanistan and UNDP (UN Development Programme). 2010. "ARTF Administrator's Report on Financial Status: As of December 21, 2010." Government of Afghanistan; UNDP, Kabul.
- Government of Australia. 2010. "Australian Transaction Reports and Analysis Centre." Government of Australia, West Chatswood, Australia.
- Government of Burundi, and UN (United Nations). 2009. "Strategie Integree D'Appui des Nations Unies au Burundi 2010-2014: Consolidation de las Paix et Relèvement Communautaire." Government of Burundi; UN, Bujumbura.
- Government of Nepal, UNDP (UN Development Programme), and UNDG (UN Development Group). 2010. "Third Consolidated Annual Report on Activities Implemented Under the United Nations Peace Fund for Nepal: Report of the Administrative Agent of the United Nations Peace Fund for Nepal for the Period 1 January to 31 December 2009." Government of Nepal; UNDP; UNDG, Kathmandu.
- Government of the Republic of Indonesia and Free Aceh Movement. 2005. "Helsinki Memorandum of Understanding." Government of Republic of Indonesia; Free Aceh Movement, Helsinki.
- Government of the Republic of Liberia Executive Mansion. 2009. "Liberia Makes Progress on Corruption, Transparency International Index Shows." Government of the Republic of Liberia Executive Mansion, Monrovia. <http://www.emansion.gov.lr>.
- Gowan, Richard. 2007. "EUFOR RD Congo, UNIFIL and Future European Support to the UN." Paper presented at the Security and Defence Agenda: The EU's Africa Strategy: What are the Lessons of the Congo Mission? Brussels, March 7.
- Graydon, Carolyn. 2005. "Local Justice Systems in Timor-Leste: Washed Up, or Watch this Space?" *Development Bulletin* 68: 66–70.
- Greenberger, Robert S. 1995. "Foreigners Use Bribes to Beat U.S. Rivals in Many Deals, New Report Concludes." *Wall Street Journal*, October 12.
- Greene, Owen. 2001. "Enhancing Traceability of Small Arms and Light Weapons Flows: Developing an International Marking and Tracing Regime." Biting the Bullet Briefing Paper 5, British American Security Information Council; International Alert; Saferworld, London.
- Greenfell, Laura. 2006. "Legal Pluralism and the Rule of Law in Timor Leste." *Leiden Journal of International Law* 19: 305–37.
- Greta, Maria, and Krzysztof Lewandowski. 2010. "Euroregion's 'Mission' and the Success of the Lisbon Strategy." *Business and Economic Horizons* 1 (1): 14–20.

- Grimm, Sonja. 2010. "Germany's Post-1945 and Post-1989 Education Systems." Background note for the WDR 2011.
- Grindle, Merilee S. 2010. "Good Governance: The Inflation of an Idea." Faculty Research Working Papers RWP10-023, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.
- Grossman, Herschel I. 1991. "A General Equilibrium Model of Insurrections." *American Economic Review* 81 (4): 912–21.
- Grygiel, Julie. 2007. "Kosovo Dairy Value Chain Case Study: Guided Case Studies in Value Chain Development for Conflict-Affected Environments." Micro Report 95, U.S. Agency for International Development, Washington, DC.
- Guehenno, Jean-Marie. 2010. "Public Security, Criminal Justice, and Reforming the Security Sector." Background paper for the WDR 2011.
- Guerrero, Rodrigo. 1999. "Programa Desarrollo, Seguridad y Paz DESEPAZ de la Ciudad de Cali." Paper presented at the Banco Interamericano de Desarrollo Programas Municipales para la Prevención y Atención de la Violencia, Rio de Janeiro, July 29–30.
- . 2006. "Violence Prevention Through Multi-sectoral Partnerships: The Cases of Cali and Bogotá." *African Safety Promotion: A Journal of Injury and Violence Prevention* 4 (2): 88–98.
- Guerrero-Serdán, Gabriela. 2009. "The Effects of the War in Iraq on Nutrition and Health: An Analysis Using Anthropometric Outcomes of Children." Households in Conflict Network Working Papers 55, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, U.K.
- Guggenheim, Scott. 2011. "Community-Driven Development versus Flexible Funding to Communities in Conflict and Post-conflict Environments." Background note for the WDR 2011.
- Guha-Sapir, Debarati, and Olivia D'Aoust. 2010. "Demographic and Health Consequences of Civil Conflict." Background paper for the WDR 2011.
- Gupta, Jyotirindra D. 1970. *Language Conflict and National Development: Group Politics and National Language Policy in India*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gurr, Ted R. 1968. "A Causal Model of Civil Strife: A Comparative Analysis Using New Indices." *American Political Science Review* 62 (4): 1104–24.
- . 1970. *Why Men Rebel*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. 2008. "Telling the Difference: Guerrillas and Paramilitaries in the Colombia War." *Politics and Society* 36 (1): 3–34.
- Hall, Robert E., and Charles I. Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics* 114 (1): 83–116.
- Hanson, Stephanie. 2010. "Combating Maritime Piracy." Council on Foreign Relations, Washington, DC.
- Harbom, Lotta, and Peter Wallensteen. 2010. "Armed Conflicts, 1946–2009." *Journal of Peace Research* 47 (4): 501–09.
- Harborne, Bernard, and Caroline Sage. 2010. "Security and Justice Overview." Background paper for the WDR 2011.
- Harborne, Bernard, Mike McGovern, Gilbert Khadaglia, and Paul Francis. 2010. "Avoidance or Prevention." Background paper for the WDR 2011.
- Harild, Niels, and Asger Christensen. 2010. "The Development Challenge of Finding Durable Solutions for Refugees and Internally Displaced People." Background note for the WDR 2011.
- Harriott, Anthony, ed. 2004. *Understanding Crime in Jamaica: New Challenges for Public Policy*. Kingston, Jamaica: University of West Indies Press.
- . 2008. *Organized Crime and Politics in Jamaica: Breaking the Nexus*. Kingston, Jamaica: Canoe Press, University of West Indies.
- Hartzell, Caroline, Mathew Hoddie, and Donald Rothchild. 2001. "Stabilizing the Peace after Civil War: An Investigation of Some Key Variables." *International Organization* 55 (1): 183–208.
- Hartzell, Caroline A. 2006. "Structuring the Peace: Negotiated Settlements and the Construction of Conflict Management Institutions." In *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies: Sustaining the Peace*, ed. T. David Mason and James D. Meernik. New York: Routledge.
- Harvey, Paul, Abby Stoddard, Adele Harmer, Glyn Taylor, with Victoria DiDomenico, and Lauren Brander. 2010. "The State of the Humanitarian System: Assessing Performance and Progress." Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, London.
- Harwell, Emily. 2010. "Forests in Fragile and Conflict-Affected States." Background paper for the WDR 2011.

- Hassan, Nasra. 2001. "An Arsenal of Believers: Talking to the 'Human Bombs.'" *The New Yorker* November 19, 2001.
- Hayner, Priscilla. 2010. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. New York: Routledge.
- Hegre, Håvard, and Nicholas Sambanis. 2006. "Sensitivity Analysis of Empirical Results on Civil War Onset." *Journal of Conflict Resolution* 50 (4): 508–35.
- Heimann, Fritz, and Gillian Dell. 2010. "Progress Report: Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention 2010." Transparency International, Berlin.
- Heinemann-Grüder, Andreas, Tobias Pietz, and Shay Duffy. 2003. "Turning Soldiers into a Work Force: Demobilization and Reintegration in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina." Brief 27, Bonn International Center for Conversion, Bonn, Germany.
- Henrich, Joseph, Jean Ensminger, Richard McElreath, Abigail Barr, Clark Barrett, Alexander Bolyanatz, Juan C. Cardenas, Michael Gurven, Edwina Gwako, Natalie Henrich, Carolyn Lesorogol, Frank Marlowe, David Tracer, and John Ziker. 2010. "Markets, Religion, Community Size, and the Evolution of Fairness and Punishment." *Science* 327 (5972): 1480–84.
- Heraclides, Alexis. 1990. "Secessionist Minorities and External Involvement." *International Organization* 44 (3): 341–78.
- Herbst, Jeffrey. 2000. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Herz, John. 1950. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma." *World Politics* 2 (2): 157–80.
- Herzberg, Benjamin. 2004. "Investment Climate Reform: Going the Last Mile: The Bulldozer Initiative in Bosnia and Herzegovina." Policy Research Working Paper 3390, World Bank, Washington, DC.
- Heuveline, Patrick, and Bunnak Poch. 2007. "The Phoenix Population: Demographic Crisis and Rebound in Cambodia." *Demography* 44 (2): 405–26.
- Hewitt, J. Joseph, Jonathan Wilkenfeld, and Ted R. Gurr. 2010. *Peace and Conflict 2010*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- Hines, James R. 1995. "Forbidden Payment: Foreign Bribery and American Business After 1977." NBER Working Paper 5266, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hirshleifer, Jack. 1995. "Anarchy and Its Breakdown." *Journal of Political Economy* 103 (1): 26–52.
- Hobbes, Thomas. 1651. "Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiastical and Civil." Andrew Crooke, London.
- Hoeffler, Anke, Sarah von Billerbeck, and Syeda S. Ijaz. 2010. "Post-conflict Recovery and Peace Building." Background paper for the WDR 2011.
- Hoff, Karla. 2010. "Experiments and the Study of Conflict." Background note for the WDR 2011.
- Hoff, Karla, and Joseph E. Stiglitz. 2004a. "After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies." *American Economic Review* 94 (3): 753–63.
- . 2004b. "The Transition Process in Postcommunist Societies: Toward a Political Economy of Property Rights." In *Toward Pro-Poor Policies: Aid, Institutions and Globalization*, Bertil Tungodden, Nicholas Stern, and Ivar Kolstad. Washington, DC: World Bank; New York: Oxford University Press.
- . 2008. "Exiting a Lawless State." *Economic Journal* 118 (531): 1474–97.
- Horowitz, Donald L. 2000. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Horsey, Richard, and Nikolas Win Myint. 2010. "Engaging with Countries in Situations of Political Impasse." Background paper for the WDR 2011.
- Houdart, Fabrice, and David Pearce. 2011. "World Bank Staff Analysis for the WDR 2011." Background note for the WDR 2011.
- Huang, Yasheng, and Xueli Wang. 2010. "Employment and Social Capital Formation in China: Evidence from Rural Migrant Worker Surveys." Background paper for the WDR 2011.
- Hubbard, Michael. 2005. "Changing Customs: Lessons from Mozambique." International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, U.K.
- Hudson, Andrew and Alexandra W. Taylor. 2010. "The International Commission against Impunity in Guatemala: A New Model for International Criminal Justice Mechanisms." *Journal of International Criminal Justice* 8 (1): 53–74.
- Hufbauer, Gary C., Jeffrey J. Schott, Kimberly A. Elliott, and Barbara Oegg. 2007. *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

- Hughes, Richard L., Robert C. Ginnett, and Gordon J. Curphy. 2005. *Leadership: Enhancing the Lessons of Experience*. New York: McGraw-Hill Irwin.
- Human Rights Watch. 2009. "Soldiers Who Rape, Commanders Who Condone: Sexual Violence and Military Reform in the Democratic Republic of Congo." Human Rights Watch, New York.
- Human Security Report Project. 2005. *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- . eds. forthcoming. *"Human Security Report 2009/2010: The Causes of Peace and the Shrinking Costs of War."* Vancouver: Human Security Report Project.
- Hume, Cameron R. 1994. *Ending Mozambique's War: The Role of Mediation and Good Offices*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Hunt, Swanee, and Cristina Posa. 2001. "Women Waging Peace." *Foreign Policy* 124: 38–47.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Huyse, Luc, and Mark Salter, eds. 2008. *Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict: Learning from African Experiences*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Ibáñez, Ana María, and Andrés Moya. 2006. "The Impact of Intra-state Conflict on Economic Welfare and Consumption Smoothing: Empirical Evidence for the Displaced Population in Colombia." Household in Conflict Network Working Paper 23, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, U.K.
- ICRC (International Committee of the Red Cross). 2001. "Women Facing War." ICRC, Geneva.
- IFC (International Finance Corporation). 2008. "IFC Smart Lessons: Creating Opportunities for Women Entrepreneurs in Conflict-Affected Countries." IFC, Washington, DC.
- Igreja, Victor, and Beatrice Dias-Lambranca. 2008. "Restorative Justice and the Role of Magamba Spirits in Post-Civil War Gorongosa, Central Mozambique." In *Traditional Justice and Reconciliation After Violent Conflict: Learning from African Experiences*, ed. Luc Huyse and Mark Salter. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- ILO (International Labour Organization). 2009. "Socio-Economic Reintegration of Ex-combatants: Guidelines." ILO, Geneva.
- . 2010. "Local Economic Recovery in Post-conflict: Guidelines." ILO, Geneva.
- Imai, Kosuke, and Jeremy Weinstein. 2000. "Measuring the Economic Impact of Civil War." Working Paper 51, Center for International Development, Harvard University, Cambridge, MA.
- Indian Ministry of Rural Development. 2005. "The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act." Government of India, New Delhi. <http://www.nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>.
- . 2010. "Background Material for the World Development Report on Conflict, Security and Development." Background note for the WDR 2011.
- INEE (Inter-Agency Network for Education in Emergencies). 2010. "Multiple Faces of Education in Conflict-Affected and Fragile Contexts." INEE, New York, Paris, and Geneva.
- Institute for State Effectiveness. 2007. "Kosovo: Developing a Strategy for the Future." Institute for State Effectiveness, Washington, DC.
- Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad. 2010. "Observatorio de la Violencia en Honduras, Muertes Violentas y No Intencionales." Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad Observatorio Nacional de la Violencia Edición, Tegucigalpa.
- Inter-American Drug Abuse Control Commission. 2010. "Statute of the Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD)." Organization of American States, Washington, DC.
- Internal Displacement Monitoring Centre. 2007. "International Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2006." Internal Displacement Monitoring Centre of the Norwegian Refugee Council, Geneva.
- . 2008. "Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007." International Displacement Monitoring Centre of the Norwegian Refugee Council, Geneva.
- . 2010. "International Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2009." International Displacement Monitoring Centre of the Norwegian Refugee Council, Geneva.
- International Alert and Eastern Africa Sub-Regional Support Initiative for the Advancement of Women. 2007. "Women's Political Participation in Countries Emerging from Conflict in the Great Lakes Region of Africa: Report of the Consultation Workshop." International Alert; Eastern Africa Sub-Regional Support Initiative for the Advancement of Women, London.
- International Alert and Women Waging Peace. 2004. "Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action." International Alert, London.

- International Center for Research on Women. 2002. "Women-Initiated Community Level Responses to Domestic Violence: Summary Report of Three Studies." International Center for Research on Women, Washington, DC.
- International Center for Transitional Justice. 2010. "Truth Seeking." International Center for Transitional Justice, New York. <http://www.ictj.org>.
- International Centre for the Prevention of Crime. 2005. "Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from Around the World." Paper presented at the 11th United Nations Congress on Crime and Criminal Justice, Bangkok, April 18–25.
- . 2008. "Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives." International Centre for the Prevention of Crime, Montreal.
- International Crisis Group. 1999. "Macedonia: Towards Destabilization?" Europe Report 67, International Crisis Group, Brussels.
- . 2003. "Serbia After Djindjic." Europe Briefing 46, International Crisis Group, Brussels.
- . 2005. "Aceh: So Far So Good." Asia Briefing 44, International Crisis Group, Brussels.
- . 2007. "Burundi: Finalizing Peace with the FNL." Africa Report 131, International Crisis Group, Brussels.
- . 2008a. "Guinea-Bissau: In Need of a State." Africa Report 142, International Crisis Group, Brussels.
- . 2008b. "Kenya in Crisis." Africa Report 137, International Crisis Group, Brussels.
- . 2009a. "Congo: Five Priorities for a Peacebuilding Strategy." Africa Report 150, International Crisis Group, Brussels.
- . 2009b. "Guinea-Bissau: Building a Real Stability Pact." Africa Briefing 57, International Crisis Group, Brussels.
- . 2009c. "Yemen: Defusing the Saada Time Bomb." Middle East Report 86, International Crisis Group, Brussels.
- . 2009d. "Zimbabwe: Engaging the Inclusive Government." Africa Briefing 59, International Crisis Group, Brussels.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. 2010. "Dili Declaration and Annex: Statement by the g7+." International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Dili.
- Intscher, Horst. 2010. "Financial Intelligence Unit Capabilities." Background note for the WDR 2011.
- IRIN (UN Integrated Regional Information Networks). 2005. "Guinea-Bissau: Donors to Firm up Aid Pledges after 2005 Presidential Election." UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Bissau.
- . 2009. "South Africa 2009: Land Reform: Same Problem, Different Approach." UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Johannesburg.
- . 2010. "Kenya-Somalia: Insecurity without Borders." UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Garissa/Mandera.
- Jahr, Nicholas. 2010. "Can Liberia's Anti-corruption Program Serve as New Model?" *World Politics Review*, May 14.
- Jayaraman, Anuja, Tesfayi Gebreselassie, and S. Chandrasekhar. 2009. "Effect of Conflict on Age at Marriage and Age at First Birth in Rwanda." *Population Research and Policy Review* 28 (5): 551–67.
- Jeffries, Richard, and Clare Thomas. 1993. "The Ghanaian Elections of 1992." *African Affairs* 92 (368): 331–66.
- Jervis, Robert. 1978. "Cooperation under the Security Dilemma." *World Politics* 30 (2): 167–214.
- Jeyaseelan, L., Shuba Kumar, Nithya Neelakantan, Abraham Peedicayil, Rajamohanam Pillai, and Nata Duvvury. 2007. "Physical Spousal Violence against Women in India: Some Risk Factors." *Journal of Biosocial Science* 39 (5): 657–70.
- Jha, Prashant. 2010. "Politics and Violence in the Tarai." Background note for the WDR 2011.
- Johnston, Michael. 2010. "Anti-Corruption Strategies in Fragile States." Background paper for the WDR 2011.
- Jones, Bruce D. 1999. "Military Intervention in Rwanda's Two Wars: Partisanship and Indifference." In *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*, ed. Barbara F. Walter and Jack Snyder. New York: Columbia University Press.
- Jones, Bruce D., Richard Gowan, and Jake Sherman. 2009. "Building on Brahimi: Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty." Center on International Cooperation, New York University, New York.
- Jones, David S. 2009. "Public Procurement in Cambodia." In *International Handbook of Public Procurement*, ed. Khi V. Thai. Boca Raton, FL: Auerbach Publications.

- Jones, Sam. 2008. "Sustaining Growth in the Long Term." In *Post-stabilization Economics in Sub-Saharan Africa: Lessons from Mozambique*, ed. Jean A. P. Clément and Shanaka J. Peiris. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Jordan, David C. 1999. *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Jornal O Globo. 2010. "Cálculo Mostra ser Viável Beneficiar com UPPs Moradores de Todas as Favelas do Rio." *Jornal O Globo*, December 14.
- Justino, Patricia, and Philip Verwimp. 2008. "Poverty Dynamics, Violent Conflict and Convergence in Rwanda." Research Working Paper 4, MICROCON, Brighton, U.K.
- Kalyvas, Stathis. 2006. *The Logic of Violence in Civil War*. New York: Cambridge University Press.
- Kambuwa, Marvin, and Malcolm Wallis. 2002. "Performance Management and Integrated Development Planning in South Africa." Paper presented at the Twenty-Fourth Round Table Conference of the African Association for Public Administration and Management (AAPAM). Maseru, November 25–29.
- Kang, David. 2002. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Kanungo, Prameeta. 2004. "Public Expenditure Tracking Surveys: Application in Uganda, Tanzania, Ghana, and Honduras." Working Paper 51468, World Bank, Washington, DC.
- Kaplan, Seth D. 2008. *Fixing Fragile States: A New Paradigm for Development*. Westport, CT: Praeger Security International.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2010a. "Governance Matters 2009: Worldwide Governance Indicators 1996–2008." World Bank, Washington, DC.
- . 2010b. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues." Policy Research Working Paper 5430, World Bank, Washington, DC.
- Kawagoe, Toshihiko. 1999. "Agricultural Land Reform in Postwar Japan: Experiences and Issues." Policy Research Working Paper 2111, World Bank, Washington, DC.
- Kawai, Masahiro, and Shinji Takagi. 2004. "Japan's Official Development Assistance: Recent Issues and Future Directions." *Journal of International Development* 16 (2): 255–80.
- Keefer, Philip. 2008. "Insurgency and Credible Commitment in Autocracies and Democracies." *The World Bank Economic Review* 22 (1): 33–61.
- . Forthcoming. "Why Follow the Leader? Action, Credible Commitment and Conflict." In *Oxford Handbook of the Economics of Peace and Conflict*, ed. Michelle Garfinkel and Stergios Skaperdas. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Keefer, Philip, Eric Neumayer, and Thomas Plümper. 2010. "Earthquake Propensity and the Politics of Mortality Prevention." Policy Research Working Paper 5182, World Bank, Washington, DC.
- Keita, Kalifa. 1998. "Conflict and Conflict Resolution in the Sahel: The Tuareg Insurgency in Mali." Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle, PA.
- Kelley, Judith G. 2004. *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kelly, Jocelyn. 2010. "Rape in War: Motives for Militia in DRC." USIP Special Report 243, United States Institute of Peace, Washington, DC.
- Kenya Ministry of Public Health and Sanitation. 2007. "An Estimate of the Economic Costs of Injuries Due to Interpersonal and Self-Directed Violence in Kenya, 2007." Government of Kenya. Nairobi. Processed.
- Kharas, Homi. 2008. "Measuring the Cost of Aid Volatility." Wolfensohn Centre for Development Working Paper 3, Brookings Institution, Washington, DC.
- Kilcullen, David. 2009. *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*. New York: Oxford University Press.
- Killick, Tony, Carlos N. Castel-Branco, and Richard Gerster. 2005. "Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004." Programme Aid Partners; U.K. Department for International Development, Maputo.
- Kimani, Mwaura. 2008. "Kenya: MPs Push for Cut in Cabinet Size." *Norwegian Council of Africa: Africa News Update*, May 15.
- Kimberley Process Certification Scheme. 2009. "Kimberley Process Rough Diamond Statistics." Kimberley Process Certification Scheme, Kinshasa.
- . 2010. "The Kimberley Process." Kimberley Process Certification Scheme, Kinshasa. <http://www.kimberleyprocess.com>.

- Kimhi, Shaul, and Shemuel Even. 2004. "Who Are the Palestinian Suicide Bombers?" *Terrorism and Political Violence* 16 (4): 815–40.
- Kingah, Petronilla K., and Stephen S. Kingah. 2010. "African Traditions and the Modern Human Rights Mechanisms: The Case for Women in Cameroon and Africa." *Cameroon Journal on Democracy and Human Rights* 4 (2): 81–105.
- Kingma, Kees. 1997. "Post-War Demobilization and the Reintegration of Ex-combatants into Civilian Life." Paper presented at the USAID Conference: Promoting Democracy, Human Rights, and Reintegration in Post-conflict Societies, Washington, DC, October 30–31.
- Kireyev, Alexei. 2006. "The Macroeconomics of Remittances: The Case of Tajikistan." IMF Working Paper 06/2, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Knox, Colin. 1996. "Emergence of Power Sharing in Northern Ireland: Lessons from Local Government." *Journal of Conflict Studies* 16 (1): 7–29.
- Kohlmann, Evan F. 2004. *Al-Qaida's Jihad in Europe: The Afghan-Bosnian Network*. Oxford, U.K.: Berg.
- Korski, Daniel, and Richard Gowan. 2009. "Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities." European Council on Foreign Relations, London.
- Kramer, Annika. 2008. "Regional Water Cooperation and Peacebuilding in the Middle East." Initiative for Peacebuilding; Adelphi Research, Brussels.
- Kreimer, Alcira, John Eriksson, Robert Muscat, Margaret Arnold, and Colin Scott. 1998. "The World Bank's Experience with Post-conflict Reconstruction." World Bank, Washington, DC.
- Krishnan, Suneeta, Corinne H. Rocca, Allan E. Hubbard, Kalyani Subbiah, Jeffrey Edmeades, and Nancy S. Padian. 2010. "Do Changes in Spousal Employment Status Lead to Domestic Violence? Insights from a Prospective Study in Bangalore, India." *Social Science and Medicine* 70 (1): 136–43.
- Krueger, Alan B., and David L. Laitin. 2008. "Kto-Kogo?: A Cross-Country Study of the Origins and Targets of Terrorism." In *Terrorism, Economic Development, and Political Openness*, ed. Philip Keefer and Norman Loayza. New York: Cambridge University Press.
- Krueger, Alan B., and Jitka Maleckova. 2003. "Education, Poverty, and Terrorism: Is There a Causal Connection?" *Journal of Economic Perspectives* 17 (4): 119–44.
- Kubicek, Paul J., ed. 2003. *The European Union and Democratization*. London: Routledge.
- Kumar, Vimal, and Stergios Skaperdas. 2009. "On the Economics of Organized Crime." In *Criminal Law and Economics*, ed. Nuno Garoupa. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Kuzio, Taras. 2006. "Civil Society, Youth and Societal Mobilization in Democratic Revolutions." *Communist and Post Communist Studies* 39 (3): 365–86.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics, and Organization* 15 (1): 222–79.
- Lacina, Bethany, and Nils P. Gleditsch. 2005. "Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths 2005." *European Journal of Population* 21 (2–3): 145–66.
- Lacina, Bethany, Nils P. Gleditsch, and Bruce Russett. 2006. "The Declining Risk of Death in Battle." *International Studies Quarterly* 50 (3): 673–80.
- Laitin, David D. 1998. *Identity in Formation: The Russian-Speaking Populations in the Near Abroad*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- . 2000. "What Is a Language Community?" *American Journal of Political Science* 44 (1): 142–55.
- . 2007. *Nations, States, and Violence*. New York: Oxford University Press.
- Lamb, Guy, and Dominique Dye. 2009. "Security Promotion and DDR: Linkages between ISM, DDR, and SSR within a Broader Peacebuilding Framework." Congeso Internacional de Desarme, Demovilización y Reintegración, Cartagena, Colombia; Republic of Colombia, Cartagena, Colombia.
- Langer, Arnim. 2005. "Horizontal Inequalities and Violent Group Mobilization in Côte d'Ivoire." *Oxford Development Studies* 33 (1): 25–45.
- Latinobarómetro. 2009. "Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana." Latinobarómetro, Santiago. <http://www.latinobarometro.org>.
- Lawson, Sam, and Larry MacFaul. 2010. "Illegal Logging and Related Trade: Indicators of the Global Response." Chatham House, London.
- Lemay-Hébert, Nicolas. 2009. "UNPOL and Police Reform in Timor-Leste: Accomplishments and Setbacks." *International Peacekeeping* 16 (3): 393–406.
- Leslie, Glaister. 2010. "Confronting the Don: The Political Economy of Gang Violence in Jamaica." Occasional Paper 26, Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva.

- Lewis, Dustin A. 2009. "Unrecognized Victims: Sexual Violence against Men in Conflict Settings under International Law." *Wisconsin International Law Journal* 27 (1): 1–49.
- Li, Quan, and Ming Wen. 2005. "The Immediate and Lingering Effects of Armed Conflict on Adult Mortality: A Time-Series Cross-National Analysis." *Journal of Peace Research* 42 (4): 471–92.
- Lijphart, Arend. 1969. "Consociational Democracy." *World Politics* 21 (2): 207–25.
- . 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Linn, Johannes, and Oksana Pidufala. 2008. "The Experience with Regional Economic Cooperation Organizations: Lessons for Central Asia." Wolfensohn Center for Development Working Paper 4, Brookings Institution, Washington, DC.
- Lipman, Janna. 2009. "Charles Taylor's Criminal Network, Exploiting Diamonds and Children." Graduate Student Research, Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center, George Mason University, Fairfax, VA. Processed.
- Lipton, Michael. 2009. *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*. New York: Routledge.
- Llorente, Maria V., and Angela Rivas. 2005. "Case Study of Reduction of Crime in Bogotá: A Decade of Citizen's Security Policies." Policy Research Working Paper, World Bank, Washington, DC.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber, and Daniel Lederman. 2002a. "Inequality and Violent Crime." *Journal of Law and Economics* 45 (1): 1–40.
- . 2002b. "What Causes Violent Crime?" *European Economic Review* 46 (7): 1323–57.
- Lockhart, Clare. 2010. "EU Accession: Norms and Incentives." Background note for the WDR 2011.
- Lockhart, Clare, and Blair Glencorse. 2010. "Afghanistan and Its Neighbors: State-Building and State Failure in the Post-Taliban Period." Background paper for the WDR 2011.
- Lopes, Iber. 2009. "Land and Displacement in Timor-Leste." *Humanitarian Exchange Magazine* 43: 12–4.
- Lund, Michael. 2010. *Engaging Fragile States: An International Policy Primer*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Lupsha, Peter A. 1991. "Drug Lords and Narco-Corruption: The Players Change but the Game Continues." *Crime, Law, and Social Change* 16 (1): 41–58.
- Lustick, Ian S., Dan Miodownik, and Roy J. Eidelson. 2004. "Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It?" *American Political Science Review* 98 (2): 209–29.
- Lutz, Ellen L., and Caitlin Reiger, eds. 2009. *Prosecuting Heads of State*. New York: Cambridge University Press.
- Mac Sweeney, Naoise. 2008. "Private Sector Development in Post-conflict Countries: A Review of Current Literature and Practice." The Donor Committee for Enterprise Development, Cambridge, U.K.
- Mack, Andrew. 2003. "Re-building Business: The World Bank and Private Sector Development in Post-conflict Nations." World Bank, Washington, DC.
- Macmillan, Ross, and Rosemary Gartner. 1999. "When She Brings Home the Bacon: Labor-Force Participation and the Risk of Spousal Violence against Women." *Journal of Marriage and Family* 61 (4): 947–58.
- Manning, Carrie, and Monica Malbrough. 2009. "Learning the Right Lessons from Mozambique's Transition to Peace." *Taiwan Journal of Democracy* 5 (1): 77–91.
- Mansfield, Edward D., and Jack Snyder, eds. 2005. *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Markowski, Stefan, Stephanie Koorey, Peter Hall, and Jurgen Brauer. 2009. "Multi-channel Supply Chain for Illicit Small Arms." *Defence and Peace Economics* 20 (3): 171–91.
- Marsh, Nicholas. 2002. "Two Sides of the Same Coin: The Legal and Illegal Trade in Small Arms." *Brown Journal of World Affairs* 9 (1): 217–28.
- Martin, Philippe, Thierry Mayer, and Mathias Thoenig. 2008. "Civil Wars and International Trade." *Journal of the European Economic Association* 6: 541–55.
- Mas, Ignacio, and Dan Radcliffe. 2010. "Mobile Payments Go Viral: M-PESA in Kenya." Bill and Melinda Gates Foundation, Seattle, WA.
- Mason, Ann. 2003. "Colombia's Democratic Security Agenda: Public Order in the Security Tripod." *Security Dialogue* 34 (4): 391–409.
- Mata, Javier F., and Sebastian Ziaja. 2009. "Users' Guide on Measuring Fragility." Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Oslo; UN Development Programme, New York.

- Mattero, Minna, and Charmagne Campbell-Patton. 2008. "Measuring the Impact of Youth Voluntary Service Programs: Summary and Conclusions of the International Experts' Meeting." World Bank, Washington, DC; Innovations in Civic Participation, Washington, DC.
- Matveeva, Anna. 2007. "The Regionalist Project in Central Asia: Unwilling Playmates." CSRC Series 2, Working Paper 13, Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science, London.
- Mayer-Rieckh, Alexander, and Pablo de Greiff, eds. 2007. *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*. New York: Social Sciences Research Council: International Center for Transitional Justice.
- Maynard, Kimberly A. 1997. "Rebuilding Community: Psychosocial Healing, Reintegration, and Reconciliation at the Grassroots Level." In *Rebuilding Societies After Civil War: Critical Roles for International Assistance*, ed. Krishna Kumar. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- McCall, John C. 2004. "Juju and Justice at the Movies: Vigilantes in Nigerian Popular Videos." *African Studies Review* 47 (3): 51–67.
- McCandless, Erin. 2008. "Lessons from Liberia Integrated Approaches to Peacebuilding in Transitional Settings." ISS Occasional Paper 160, Institute for Security Studies, Pretoria.
- McCauley, Cynthia D., and Ellen Van Velsor, eds. 2004. *The Center for Creative Leadership Handbook of Leadership Development*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- McLeod, Darryl, and Maria E. Dávalos. 2008. "Post-conflict Employment Creation for Stabilization and Poverty Reduction." UN Development Programme, New York.
- McNeish, John-Andrew. 2010. "Natural Resource Management: Rethinking Resource Conflict." Background paper for the WDR 2011.
- MDRP (Multi-Country Demobilization and Reintegration Program). 2006. "Reinsertion: Bridging the Gap between Demobilization and Reintegration." MDRP, Washington, DC.
- Mehta, Pratap B. 2010. "Some Notes on Conflicts and Decentralisation in India." Background note for the WDR 2011.
- Meidan, Michal. 2006. "China's Africa Policy: Business Now, Politics Later." *Asian Perspective* 30 (4): 69–93.
- Mejía, Daniel, and Daniel M. Rico. 2010. "La Microeconomía de la Producción y Tráfico de Cocaína en Colombia." Universidad de los Andes, Bogotá; El Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Bogotá.
- Meléndez, Quiñónez. 2007. "Una Visión sobre la Situación de la Seguridad en Nicaragua, Costa Rica y Panamá." Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. Managua. Processed.
- Melville, Amanda. 2003. "Psychosocial Interventions: Evaluations of UNICEF Supported Projects (1999–2001)." UN Children's Fund Indonesia, Jakarta.
- Menkhaus, Ken. 2006. "Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building, and the Politics of Coping." *International Security* 31 (3): 74–106.
- . 2010. "Somalia and the Horn of Africa." Background paper for the WDR 2011.
- Menon, Nidhiya, and Yana van der Meulen Rodgers. 2010. "War and Women's Work: Evidence from the Conflict in Nepal." Working Paper Series 19, Department of Economics and International Business School, Brandeis University, Waltham, MA.
- Messick, Richard. 2011. "Anti-Corruption Approaches in Nigeria and Haiti." Background note for the WDR 2011.
- Messner, Steven F., Lawrence E. Raffalovich, and Peter Shrock. 2002. "Reassessing the Cross-National Relationship between Income Inequality and Homicide Rates: Implications of Data Quality Control in the Measurement of Income Distribution." *Journal of Quantitative Criminology* 18 (4): 377–95.
- Michailof, Serge. 2007. "Review of Technical Assistance and Capacity Building in Afghanistan: Discussion Paper for the Afghanistan Development Forum." World Bank, Kabul.
- Michalcik, Vladislav, and Ceara Riggs. 2007. "People Power: Country Studies and Lessons Learned from National Non-Violent Movements 2003–2005." Occasional Paper 18, Institute for Multi-Track Diplomacy, Washington, DC.
- Mills, Rob, and Qimiao Fan. 2006. "The Investment Climate in Post-conflict Situations." Policy Research Working Paper 4055, World Bank, Washington, DC.
- Mobekk, Eirin. 2010. "Gender, Women and Security Sector Reform." *International Peacekeeping* 17 (2): 278–91.
- Mondo, Emilio. 1995. "Uganda's Experience in National Management of Demobilisation and Reintegration." Paper presented at the Workshop on Demobilisation in South Africa, Institute for Defence

- Policy; The Hanns Seidel Foundation; and the German Agency for Technical Cooperation (GTZ), Pretoria, May 17–18.
- Montalvo, José G., and Marta Reynal-Querol. 2005. "Ethnic Polarization, Potential Conflict, and Civil Wars." *American Economic Review* 95 (3): 796–816.
- Montgomery, Michael. 2010. "India's Diamond Industry Strengthening." *Diamond Investing News*, March 15.
- Moran, Mary H., and M. Anne Pitcher. 2004. "The 'Basket Case' and the 'Poster Child': Explaining the End of Civil Conflicts in Liberia and Mozambique." *Third World Quarterly* 25 (3): 501–19.
- Morel, Adrian, Makiko Watanabe, and Rob Wrobel. 2009. "Delivering Assistance to Conflict-Affected Communities: The BRA-KDP Program in Aceh." Indonesian Social Development Paper 13, World Bank, Jakarta.
- Morfit, Michael. 2007. "The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development." *International Negotiation* 12 (1): 111–43.
- Morozzo Della Rocca, Roberto. 2003. *Mozambique: Achieving Peace in Africa*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Morozzo Della Rocca, Roberto, and Luca Riccardi. 2003. "The Peace Process in Mozambique." In *Community and the State in Lusophone Africa*, ed. Malyn Newitt, Patrick Chabal, and Norrie Macqueen. London: King's College.
- Moser, Caroline O. N. 2009. *Ordinary Families, Extraordinary Lives: Assets and Poverty Reduction in Guayaquil, 1978–2004*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Mosse, Marcelo. 2007. "Corruption and Reform in the Customs in Mozambique." Centro de Integridade Publica, Maputo.
- MSR (Multi-Stakeholder Review). 2009. "Multi-Stakeholder Review of Post-conflict Programming in Aceh: Identifying the Foundations for Sustainable Peace and Development in Aceh." MSR, Jakarta.
- Mufson, Steven. 2009. "Nigerian Rebels Drive Up Oil Prices." *Washington Post*, June 30.
- Mungiu-Pippidi, Alina, and Igor Munteanu. 2009. "Moldova's 'Twitter Revolution.'" *Journal of Democracy* 20 (3): 136–42.
- Muñoz, Mercedes G. 2010. "Las Jornadas de Trabajo en Las Empresas de Seguridad Privada: Flexibilidad Laboral o un Sistema de Explotación del Sudor?" *Diálogos Revista Electrónica de Historia* 11 (2): 233–63.
- Murdoch, James C., and Todd Sandler. 2002. "Economic Growth, Civil Wars, and Spatial Spillovers." *Journal of Conflict Resolution* 46 (1): 91–110.
- . 2004. "Civil Wars and Economic Growth: Spatial Dispersion." *American Journal of Political Science* 48 (1): 138–51.
- Murphy, Helen. 2008. "Colombians Stage 'Million Voices' March Against FARC: Update 3." *Bloomberg*, February 4.
- Murray, Christopher J. L., Gary King, Alan D. Lopez, Niels Tomijima, and Etienne G. Krug. 2002. "Armed Conflict as a Public Health Problem." *British Medical Journal* 324 (7333): 346–49.
- Murshed, S. Mansoob, and Scott Gates. 2006. "Spatial-Horizontal Inequality and the Maoist Insurgency in Nepal." In *Spatial Disparities in Human Development*, ed. Ravi Kanbur, Anthony Venables, and Guanghua Wan. Tokyo: UN University Press.
- Murshed, S. Mansoob, and Mohammad Z. Tadjoeeddin. 2007. "Reappraising the Greed and Grievance Explanations for Violent Internal Conflict." Research Working Paper 2, MICROCON, Brighton, U.K.
- Naim, Moises. 2006. *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats Are Hijacking the Global Economy*. New York: Anchor.
- Narayan, Deepa, and Patti Petesch, eds. 2010. *Moving Out of Poverty: Rising from the Ashes of Conflict*. Washington, DC: World Bank.
- Nathan, Laurie. 2005. "The Frightful Inadequacy of Most of the Statistics: A Critique of Collier and Hoeffler on Causes of Civil War." Discussion Paper 11, Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science, London.
- National Academy of Public Administration. 2006. "Why Foreign Aid to Haiti Failed: A Summary Report of the National Academy of Public Administration." Academy International Affairs Working Paper 06-04, National Academy of Public Administration, Washington, DC.

- National Counterterrorism Center. 2010. "Worldwide Incidents Tracking System." National Counterterrorism Center, McLean, VA. <http://wits.nctc.gov>.
- National Intelligence Council. 2000. "National Intelligence Estimate: Global Infectious Disease Threat and Its Implications for the United States." National Intelligence Council, Washington, DC.
- Natural Resource Charter. 2010. "The Twelve Precepts." Natural Resource Charter, London. <http://www.naturalresourcecharter.org>.
- Navarro, Marysa. 2001. "The Personal Is Political: Las Madres de Plaza de Mayo." In *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, ed. Susan Eckstein. Berkeley, CA: University of California Press.
- Ndegwa, Stephen, and Brian Levy. 2004. "The Politics of Decentralization in Africa: A Comparative Analysis." In *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*, ed. Brian Levy and Sahr Kpundeh. Washington, DC: World Bank.
- Ndulo, Muna B. 2009. "The United Nations Responses to the Sexual Abuse and Exploitation of Women and Girls by Peacekeepers during Peacekeeping Missions." *Berkeley Journal of International Law* 27: 127–61.
- NEPAD (The New Partnership for Africa's Development). 2010. "African Peer Review Mechanism (APRM)." NEPAD, Midrand. <http://www.nepad.org>.
- Neumayer, Eric. 2003. "Good Policy Can Lower Violent Crime: Evidence from a Cross-National Panel on Homicide Rates, 1980–97." *Journal of Peace Research* 40 (6): 619–40.
- New York University Center on International Cooperation. 2009. *Annual Review of Global Peace Operations 2009*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Nilsson, Desirée. 2008. "Partial Peace: Rebel Groups Inside and Outside of Civil War Settlements." *Journal of Peace Research* 45 (4): 479–95.
- Nilsson, Desirée, and Anna K. Jarstad. 2008. "From Words to Deeds: The Implementation of Power-Sharing Pacts in Peace Accords." *Conflict Management and Peace Science* 25 (3): 206–23.
- Nitsch, Volker, and Dieter Schumacher. 2004. "Terrorism and International Trade: An Empirical Investigation." *European Journal of Political Economy* 20 (2): 423–33.
- North, Douglass C. 1989. "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction." *World Development* 17 (9): 1319–32.
- . 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- . 1995. "The New Institutional Economics and Third World Development." In *The New Institutional Economics and Third World Development*, ed. John Harris, Janet Hunter, and Colin M. Lewis. London: Routledge.
- North, Douglass C., John J. Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- Northouse, Peter G. 2008. *Introduction to Leadership: Concepts and Practice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Nossal, Kim R. 1999. "Liberal-Democratic Regimes, International Sanctions, and Global Governance." In *Globalization and Global Governance*, ed. Raimo Väyrynen. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers.
- Nunn, Nathan. 2008. "The Long-Term Effects of Africa's Slave Trades." *Quarterly Journal of Economics* 123 (1): 139–76.
- Nunn, Nathan, and Leonard Wantchekon. Forthcoming. "The Slave Trade and the Origins of Mistrust in Africa." *American Economic Review*.
- Nwana, Harry. 2000. "Who Are the Bakassi Boys?" *Vanguard*, December 28.
- O Dia Online. 2010. "Rio Assina Convênio para Investimentos Privados nas UPPs." *O Dia Online*, August 24.
- O'Loughlin, John, Frank D. W. Witmer, and Andrew M. Linke. 2010. "The Afghanistan-Pakistan Wars, 2008–2009: Micro-geographies, Conflict Diffusion, and Clusters of Violence." *Eurasian Geography and Economics* 51 (4): 437–71.
- OAS (Organization of American States). 2001. "Inter-American Democratic Charter." OAS, Lima.
- Odendaal, Andries. 2010. "Local Peacebuilding in Ghana." Paper presented at the Experience-sharing Seminar on Building Infrastructures for Peace, Naivasha, Kenya, February 2–4.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1996. "Recommendation of the Council on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials." OECD, Paris.

- . 2004. "Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance." OECD, Paris.
- . 2007. "Enhancing the Delivery of Justice and Security." OECD, Paris.
- . 2008. "Sierra Leone." In *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010*, ed. OECD. Accra: OECD.
- . 2009. "Recommendation of the Council on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions." OECD, Paris.
- . 2010a. "Do No Harm: International Support for Statebuilding." OECD, Paris.
- . 2010b. "Focus on Aid to Agriculture." OECD, Paris. <http://www.oecd.org/dac/stats/agriculture>.
- . 2010c. "Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations: Fragile States Principles Monitoring Survey Global Report." OECD, Paris.
- . 2010d. "OECD Stat Extracts." OECD, Paris. <http://stats.oecd.org>.
- . 2010e. "Second Round of Monitoring: Georgia Monitoring Report." Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Istanbul Anti-Corruption Action Plan, OECD, Paris.
- . 2010f. "South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness: Telling the Story of Partners Involved in More Than 110 Cases of South-South and Triangular Cooperation." OECD, Paris.
- . 2010g. "The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity." OECD, Paris.
- . 2010h. "Towards Clean Minerals from Conflict Zones." OECD, Paris.
- . 2010i. "Transition Financing: Building a Better Response." OECD, Paris.
- . 2011. "Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance." OECD, Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), and WTO (World Trade Organization). 2008. "Japan." In *Aid for Trade at a Glance 2007: Country and Agency Chapters*, ed. OECD and WTO. Paris: OECD; Geneva: WTO.
- OECD-DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development–Development Assistance Committee). 2006. "Whole of Government Approaches to Fragile States." OECD-DAC, Paris.
- . 2007a. "OECD-DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice." OECD-DAC, Paris.
- . 2007b. "Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations." OECD-DAC, Paris.
- . 2008. "Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation, and Aid Predictability: Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans." OECD-DAC, Paris.
- . 2010a. "Aid Risks in Fragile and Transitional Contexts: Key Messages from the Forthcoming Publication Aid Risks in Fragile and Transitional Contexts." International Network on Conflict and Fragility, OECD-DAC, Paris.
- . 2010b. "Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States: Annual Report 2008." International Network on Conflict and Fragility, OECD-DAC, Paris.
- Office of the High Representative and European Union Special Representative. 2011. "Basic Information." Office of the High Representative; European Union Special Representative, Sarajevo. <http://www.ohr.int>.
- Ojielo, Ozonnia. 2007. "Designing an Architecture for Peace: A Framework of Conflict Transformation in Ghana." Paper presented at the First Biennial Conference and General Assembly of the Society for Peace Studies and Practice, Abuja, January 22–25.
- Olcott, Martha B. 2010. "Rivalry and Competition in Central Asia: Bringing People Together to Accelerate Growth and Well-Being in Emerging Markets." Paper presented at the Eurasia Emerging Markets Forum, Thun, Switzerland, January 23–25.
- Oliver, Johanna. 1999. "The Esquipulas Process: A Central American Paradigm for Resolving Regional Conflict." *Ethnic Studies Report* 17 (2): 149–79.
- Orentlicher, Diane. 2004. "Independent Study on Best Practices, Including Recommendations, to Assist States in Strengthening Their Domestic Capacity to Combat All Aspects of Impunity." UN Economic and Social Council, New York.
- . 2005. "Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity." UN Economic and Social Council, New York.
- Organization of African Unity. 2000. "Lomé Declaration on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Change of Government." Organization of African Unity, Lomé.

- Østby, Gudrun. 2008. "Inequalities, the Political Environment and Civil Conflict: Evidence from 55 Developing Countries." In *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multi-ethnic Societies*, ed. Frances Stewart. Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan.
- Otocan, Mariano. 2010. "Euroregion as a Mechanism for Strengthening Transfrontier and Interregional Co-operation: Opportunities and Challenges." Paper presented at the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and Council of Europe's Interregional and Trans-frontier Co-operation: Promoting Democratic Stability and Development Seminar, Trieste, Italy, February 22–25.
- Oxford Reference Online. 2001. "The Oxford Companion to the Politics of the World." Oxford University Press. <http://www.oxfordreference.com>.
- Pacific Island Forum Secretariat. 2005. "The Pacific Plan for Strengthening Regional Cooperation and Integration." Pacific Island Forum Secretariat, Fiji.
- Padilla, Felix M. 1992. *The Gang as an American Enterprise*. Piscataway, NJ: Rutgers University Press.
- Pakistan Ministry of Information and Broadcasting. 2010. "Promise, Policy, Performance: Two Years of People's Government 2008–2010." Government of Pakistan, Islamabad, Pakistan.
- Pan, Esther. 2005. "Middle East: Reorganizing the Palestinian Security Forces." Council on Foreign Relations, Washington, DC.
- Panda, Pradeep, and Bina Agarwal. 2005. "Marital Violence, Human Development and Women's Property Status in India." *World Development* 33 (5): 823–50.
- Papagianni, Katia. 2009. "Political Transitions after Peace Agreements: The Importance of Consultative and Inclusive Political Processes." *Journal of Intervention and Statebuilding* 3 (1): 47–63.
- Pape, Robert R. 2003. "The Strategic Logic of Suicide Terrorism." *American Political Science Review* 97 (3): 343–61.
- Paris, Roland. 2004. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Parker, Joan C. 2008. "A Synthesis of Practical Lessons from Value Chain Projects in Conflict-Affected Environments." Micro Report 105, U.S. Agency for International Development, Washington, DC.
- Parson, Devin. 2010. "In the Wrong Hands: Los Zetas and the Gun Laws that Help Them Thrive." Council on Hemispheric Affairs, Washington, DC.
- Patel, Ana C., Pablo de Greiff, and Lars Waldorf, eds. 2009. *Disarming the Past: Transitional Justice and Ex-combatants*. New York: Social Science Research Council.
- Patel, Seema, and Steven Ross. 2007. "Breaking Point: Measuring Progress in Afghanistan." Center for Strategic and International Studies, Washington, DC.
- Patrick, Stewart. 2006. "Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of Spillovers." Working Paper 73, Center for Global Development, Washington, DC.
- Pavanello, Sara, and Timothy Othieno. 2008. "Improving the Provision of Basic Services for the Poor in Fragile Environments." Overseas Development Institute, London.
- Peake, Gordon, and Kaysie Studdard Brown. 2010. "Policebuilding: The International Deployment Group in the Solomon Islands." *International Peacekeeping* 12 (4): 520–32.
- Peixoto, Betânia Totino, Mônica Viegas Andrade, and João Pedro Azevedo. 2007. "Avaliação Do Programa Fica Vivo No Município De Belo Horizonte." Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Rio de Janeiro.
- . 2008. "Avaliação Econômica do Programa Fica Vivo: O Caso Piloto." Textos para Discussão Cedeplar, UFMG td336, Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Peltz, Amelia T. 2006. "Gender Based Violence in Palestine." MIFTAH (The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy), Jerusalem.
- Perry, Alex. 2008. "Congo: The Forgotten Conflict." *Time.com*, June 18.
- Peruvian Truth and Reconciliation Commission. 2003. "Peruvian Truth and Reconciliation Commission Report." Peruvian Truth and Reconciliation Commission, Lima.
- Peschka, Mary. 2010. "The Role of the Private Sector in Fragile and Conflict-Affected States." Background paper for the WDR 2011.
- Peterson, Roger, and Sarah Zuckerman. 2010. "Revenge or Reconciliation: Theory and Method of Emotions in the Context of Colombia's Peace Process." In *Law in Peace Negotiations*, ed. Morten Bergsmo and Pablo Kalmanovitz. Oslo: Forum for International Criminal and Humanitarian Law.

- Piron, Laure-Hélène, and Zaza Curran. 2005. "Public Policy Responses to Exclusion: Evidence from Brazil, South Africa, and India." Overseas Development Institute, London.
- Plümper, Thomas, and Eric Neumayer. 2006. "The Unequal Burden of War: The Effect of Armed Conflict on the Gender Gap in Life Expectancy." *International Organization* 60 (3): 723–54.
- Popkin, Margaret. 2000. *Peace Without Justice: Obstacles to Building the Rule of Law in El Salvador*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Porter, Douglas, Matt Andrews, and Clay Wescott. 2010. "Public Finance Management in Fragile and Conflicted Settings." Background paper for the WDR 2011.
- Porter, Douglas, and Habib Rab. 2010. "Timor-Leste's Recovery from the 2006 Crisis: Some Lessons." Background note for the WDR 2011.
- Posen, Barry. 1993. "The Security Dilemma and Ethnic Conflict." *Survival* 35 (1): 27–47.
- Posner, Daniel N. 2004. "Measuring Ethnic Fractionalization in Africa." *American Journal of Political Science* 48 (4): 849–63.
- Potter, Antonia. 2005. "We the Women: Why Conflict Mediation is Not Just a Job for Men." Centre for Humanitarian Dialogue, Geneva.
- Powell, Jonathan M., and Clayton L. Thyne. 2011. "Global Instances of Coups from 1950 to Present: A New Dataset." *Journal of Peace Research* 48 (2): 249–59.
- Presidencia República de Colombia. 1993. "Decreto Numero 2707 de 1993." Presidencia República de Colombia, Bogotá.
- . 2010. "La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional." Presidencia República de Colombia, Bogotá. <http://www.accionsocial.gov.co>.
- Prieto-Rodríguez, Juan, and Cesar Rodríguez-Gutiérrez. 2003. "Participation of Married Women in the European Labor Markets and the 'Added Worker Effect' in Europe." *Journal of Socio-Economics* 32 (4): 429–46.
- Pritchett, Lant, and Frauke de Weijer. 2010. "Fragile States: Stuck in a Capability Trap?" Background paper for the WDR 2011.
- Putzel, James. 2003. "The Philippine-US Alliance in Post September 11 Southeast Asia." In *Global Response to Terrorism: 9/11, Afghanistan and Beyond*, ed. Mary Buckley and Rick Fawn. London: Routledge.
- Quinn, Michael J. 2007. "Mozambique 1975–1992." In *Civil Wars of the World: Major Conflicts since World War II, Volume 1*, ed. Karl DeRouen Jr. and Uk Heo. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- Raleigh, Clionadh. 2010. "Conflict Contagion Patterns." Background paper for the WDR 2011.
- Raleigh, Clionadh, Andrew Linke, Håvard Hegre, and Joachim Carlsen. 2010. "Introducing ACLED: An Armed Conflict Location and Event Dataset." *Journal of Peace Research* 47 (5): 651–60.
- RAND Corporation. 2009. "National Socioeconomic Survey (SUSENAS)." RAND Corporation, Santa Monica, CA.
- Randel, Judith. 2010. "Experience with Humanitarian Funds." Paper presented at the OECD-INCAF/EU Risk Management Conference, Brussels, June 15.
- Randel, Judith, and Tasneem Mowjee. 2006. "Review of Trust Fund Mechanisms for Transition Financing." Development Initiatives, Somerset, U.K.
- Rehn, Elisabeth, and Ellen Johnson Sirleaf. 2002. "Violence Against Women." In *Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace Building*, ed. Elizabeth Rehn and Ellen Johnson Sirleaf. New York: UN Development Fund for Women.
- Republic of Burundi. 2006. "Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)." Republic of Burundi, Bujumbura.
- Republic of Lebanon Ministry of Environment. 1999. "Lebanon's First National Communication Report." Government of Lebanon, Beirut.
- Republic of Liberia and UN (United Nations). 2007. "United Nations Development Assistance Framework Liberia 2008–2012: Consolidating Peace and National Recovery for Sustainable Development." Republic of Liberia; UN, Monrovia.
- Reyntjens, Filip. 2007. "Briefing: Democratic Republic of Congo: Political Transition and Beyond." *African Affairs* 106 (423): 307–17.
- Riascos, Alvaro J., and Juan Vargas. 2004. "Violence and Growth in Colombia: What Do We Know After 10 Years of Quantitative Research?" Webpondo.org: Recursos para Economistas & Colombia. http://www.webpondo.org/files_ene_mar04/rgc.pdf.

- Rich, Patricia. 2010. "Politician's Assassination Raises Doubts over Mexico Drug Policy." *Open Security: Contemporary Conflict*. http://www.opendemocracy.net/opensecurity/security_briefings/290610.
- Richards, Paul. 1996. *Fighting For the Rainforest: War, Youth and Resources in Sierra Leone*. Oxford, U.K.: Heinemann Educational Books.
- Roberts, Adam. 2010. "Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?" *Survival* 52 (3): 115–36.
- Robinson, Pearl T. 1994. "The National Conference Phenomenon in Francophone Africa." *Comparative Studies in Society and History* 36 (3): 575–610.
- Rodgers, Dennis, Robert Muggah, and Chris Stevenson. 2009. "Gangs of Central America: Causes, Costs, and Interventions." Occasional Paper 23, Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva.
- Rodrik, Dani. 2000. "Institutions for High-Quality Growth: What They Are And How to Acquire Them." NBER Working Paper 7540, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- . 2008. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." *Journal of Economic Growth* 9 (2): 131–65.
- Rohland, Klaus, and Sarah Cliffe. 2002. "The East Timor Reconstruction Programme: Successes, Problems and Tradeoffs." CPR Working Paper 26361, World Bank, Washington, DC.
- Roque, Paula, Judy Smith-Höhn, Paul-Simon Handy, Le Dang Doanh, David Craig, and Omar McDoom. 2010. "Exit Pathways: South Africa, Mozambique, Vietnam, Cambodia, Rwanda." Background paper for the WDR 2011.
- Ross, Michael. 2003. "The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor." In *Natural Resources and Violent Conflict*, ed. Ian Bannon and Paul Collier. Washington, DC: World Bank.
- Rosset, Peter, Raj Patel, and Michael Courville, eds. 2006. *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*. Oakland, CA: Food First: Institute for Food and Development Policy.
- Rozema, Ralph. 2008. "Urban DDR Processes: Paramilitaries and Criminal Networks in Medellín, Colombia." *Journal of Latin American Studies* 40 (3): 423–52.
- Rubin, Barnett R. 2002. *Blood on the Doorstep: The Politics of Preventive Action*. Washington, DC: Century Foundation: Council on Foreign Relations.
- Sage, Caroline, and Deval Desai. 2010. "Public Security, Criminal Justice, and Reforming the Security Sector." Background paper for the WDR 2011.
- Salazar, Hernando. 2007. "Colombians Against Kidnapping." *BBC News*, July 15.
- Salehyan, Idean. 2007. "Transnational Rebels: Neighboring States as Sanctuary for Rebel Groups." *World Politics* 59 (2): 217–42.
- Salehyan, Idean., and Kristian S. Gleditsch. 2006. "Refugees and the Spread of Civil War." *International Organization* 60 (2): 335–66.
- Sambanis, Nicholas. 2001. "Do Ethnic and Nonethnic Civil Wars Have the Same Causes? A Theoretical and Empirical Inquiry (Part I)." *Journal of Conflict Resolution* 45 (3): 259–82.
- . 2004. "What Is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition." *Journal of Conflict Resolution* 48 (6): 814–58.
- Samity, Sharmajibee M. 2003. "'Shalishi' in West Bengal A Community-Based Response to Domestic Violence." *Economic and Political Weekly* 38 (17): 1665–73.
- Sapelli, Claudio. 2000. "The Political Economy of the Chilean Transition to Democracy." *Cuadernos de Economía* 37 (112): 537–56.
- Satyanath, Shanker, Edward Miguel, and Ernest Sergenti. 2004. "Economic Shocks and Civil Conflict: An Instrumental Variables Approach." *Journal of Political Economy* 112 (4): 725–53.
- Sawyer, Amos. 2004. "Violent Conflicts and Governance Challenges in West Africa: The Case of the Mano River Basin Area." *Journal of Modern African Studies* 42 (3): 437–63.
- Sayigh, Yezid. 2010. "The West Bank and Gaza Strip." Background paper for the WDR 2011.
- Scanteam. 2007. "Review of Post-crisis Multi-Donor Trust Funds: Final Report." Scanteam, Oslo.
- . 2010. "Flexibility in the Face of Fragility: Programmatic Multi-Donor Trust Funds in Fragile and Conflict-Affected Situations." World Bank, Washington, DC.
- Schelling, Thomas C. 1960. *Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 1971. "Dynamic Models of Segregation." *Journal of Mathematical Sociology* 1 (2): 143–86.
- . 1978. *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W. W. Norton & Company.

- Schelnberger, Anna K. 2005. "Decentralisation as a Means of Conflict Management: A Case Study of Kibaale District, Uganda." IEE Working Papers 181, Institute of Development Research and Development Policy, Ruhr University, Bochum, Germany.
- Scheye, Eric. 2009. "State-Provided Service, Contracting Out, and Non-State Networks: Justice and Security as Public and Private Goods and Services." The International Network of Conflict and Fragility, Development Assistant Committee, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Scheye, Eric, and Diana Chigas. 2009. "Development of a Basket of Conflict, Security, and Justice Indicators." Online Publication. <http://www.scribd.com/doc/23391272/Conflict-Security-Justice-Global-Indicators-Final-Report>.
- Schiavo-Campo, Salvatore. 2003. "Financing and Aid Management Arrangements in Post-conflict Situations." CPR Working Papers 6, World Bank, Washington, DC.
- Schimmelfennig, Frank, and Ulrich Sedelmeier. 2002. "Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research." *Journal of European Public Policy* 9 (4): 500–28.
- Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro. 2010. "New Estimates for the Shadow Economies all over the World." *International Economic Journal* 24 (4): 443–61.
- Schulze, Kirsten E. 2007. "Mission Not So Impossible: The Aceh Monitoring Mission and Lessons Learned for the EU." Internaitonal Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.
- Secretaría de Gobierno de Medellín. 2010. "Informe de Indicadores Objetivos sobre Seguridad Ciudadana." Medellín Como Vamos, Medellín. <http://www.medellincomovamos.org>.
- Seelke, Clare R., Liana Sun Wyler, and June S. Beittel. 2011. "Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs." Congressional Research Service, Washington, DC.
- Seely, Jennifer. 2001. "A Political Analysis of Decentralisation: Co-opting the Tuareg Threat in Mali." *Journal of Modern African Studies* 39 (3): 499–524.
- Selvarajan, S. 2008. "Ex-post Economic Analysis of the National Solidarity Programme (NSP)." World Bank, Washington, DC.
- Shanty, Frank, and Patit P. Mishra, eds. 2008. *Organized Crime: From Trafficking to Terrorism*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- Sharma, Gopal. 2008. "Nepalis Face 16 Hour Daily Power Cuts by February." *Reuters*, August 24.
- Sharp, Kay, Taylor Brown, and Amdissa Teshome. 2006. "Targeting Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP)." Overseas Development Institute, London.
- Shemyakina, Olga. 2006. "The Effect of Armed Conflict on Accumulation of Schooling: Results from Tajikistan." HiCN Working Papers 12, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, U.K.
- Sherman, Jake. 2010. "Criminal Justice." Background paper for the WDR 2011.
- Shiaw-Kidanekal, Teferia. 2004. "Conflict Prevention and Management in Africa." In *Conflict Prevention: From Rhetoric to Reality*, ed. Albrecht Schnabel and David Carment. Lanham, MD: Lexington Books.
- Shin, Gi-Wook. 2006. "Agrarian Roots of Korean Capitalism." In *Transformations in Twentieth Century Korea*, ed. Chang Yun-Shik and Steven H. Lee. New York: Routledge.
- SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency). 2005. "Strategy for Swedish Support to the African Great Lakes Region Including Country Strategies for Rwanda, the Democratic Republic of the Congo and Burundi: November 2004–December 2008." SIDA, Stockholm.
- Siddiqui, Niloufer. 2011. "Broken Justice." *Foreign Policy*, February 1.
- Silberschmidt, Margrethe. 1999. *Women Forget that Men are the Masters: Gender Antagonism and Socio-Economic Change in Kisii District, Kenya*. Uppsala, Norway: Nordiska Afrikainstitutet.
- . 2001. "Disempowerment of Men in Rural and Urban East Africa: Implications for Male Identity and Sexual Behavior." *World Development* 29 (4): 657–71.
- Sirivi, Josie T., and Marilyn T. Havini. 2004. *As Mothers of the Land: The Birth of The Bougainville Women For Peace And Freedom*. Canberra: Pandanus Books, Research School of Pacific and Asian Studies.
- Sirleaf, Ellen Johnson. 2007a. "Challenges for New Leadership Teams in Fragile States." Capacity Development Briefs 21, World Bank Institute, World Bank, Washington, DC.
- . 2007b. "Key Note Address by Her Excellency Ellen Johnson Sirleaf, President of the Republic of Liberia." UN Institute for Training and Research, Torino Retreat, Turin, Italy, August 31.
- Sisk, Timothy D. 2010. "Cooperating for Peace: The Challenge and Promise of Partnerships in Peace Operations." Geneva Centre for Security Policy, Geneva.

- Skaperdas, Stergios. 1996. "Contest Success Functions." *Economic Theory* 7 (2): 283–90.
- Skaperdas, Stergios, Rodrigo Soares, Alys Willman, and Stephen C. Miller. 2009. "The Costs of Violence." World Bank, Washington, DC.
- Small Arms Survey Project. 2001. *Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- . 2005. *Small Arms Survey 2005: Weapons at War*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- . 2006. *Small Arms Survey 2006: Unfinished Business*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- . 2009. *Small Arms Survey 2009: Shadows of War*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- . 2011. "Small Arms Survey: Weapons and Markets." Small Arms Survey, Geneva. <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets.html>.
- Smith, Anthony L. 2004. "Trouble in Thailand's Muslim South: Separatism, not Global Terrorism." *Asia-Pacific Security Studies* 3 (10): 1–4.
- Snyder, Jack. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W.W. Norton & Company.
- Snyder, Jack, and Robert Jervis. 1999. "Civil War and the Security Dilemma." In *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*, ed. Barbara F. Walter and Jack Snyder. New York: Columbia University Press.
- Solow, Robert M. 1990. *The Labor Market as a Social Institution*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- South Africa Ministry of Defence. 1996. "White Paper on National Defence for the Republic of South Africa." Government of South Africa, Pretoria. <http://www.info.gov.za/whitepapers/1996/defencwp.htm>.
- Spear, Joanna, and Bernard Harborne. 2010. "Improving Security in Violent Conflict Settings." Background paper for the WDR 2011.
- Spears, Ian S. 2002. "Africa: The Limits of Power-Sharing." *Journal of Democracy* 13 (3): 123–36.
- Special Court for Sierra Leone Office of the Prosecutor. 2007. "The Prosecutor vs. Charles Ghankay Taylor—Indictment." Special Court for Sierra Leone, Freetown, Sierra Leone. <http://www.sc-sl.org/CASES/ProsecutorvsCharlesTaylor/tabid/107/Default.aspx>.
- Special Inspector General for Iraq Reconstruction. 2009. "Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience." U.S. Independent Agencies and Commissions, Washington, DC.
- Spence, A. Michael. 1977. "Entry, Investment, and Oligopolistic Pricing." *Bell Journal of Economics* 8 (2): 534–44.
- Stanley, William, and David Holiday. 2002. "Broad Participation, Diffuse Responsibility: Peace Implementation in Guatemala." In *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, ed. Stephen Stedman, Elizabeth Cousens, and Donald Rothchild. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Statistical Office of Kosovo. 2010. "Export-Import." Kosovo Ministry of Public Administration, Pristina, Kosovo. http://esk.rks-gov.net/eng/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=36.
- Stedman, Stephen. 1996. "Negotiation and Mediation in Internal Conflict." In *The International Dimensions of Internal Conflict*, ed. Michael E. Brown. Cambridge, MA: Center for Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Stern, Jessica. 2003. *Terror in the Name of God: Why Religious Militants Kill*. New York: Harper Collins.
- Stewart, Frances. 2005. "Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development." In *Wider Perspectives on Global Development*, ed. UNU-WIDER (United Nations University–World Institute for Development Economics Research). Helsinki: UNU-WIDER.
- . 2010. "Horizontal Inequalities as a Cause of Conflict: A Review of CRISE Findings." Background paper for the WDR 2011.
- Stewart, Frances, Cindy Huang, and Michael Wang. 2001. "Internal Wars: An Empirical Overview of Economic and Social Consequences." In *War and Underdevelopment*, ed. Frances Stewart and Valpy Fitzgerald. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Stewart, Patrick, and Kaysie Brown. 2007. *Greater than the Sum of its Parts?: Assessing 'Whole of Government' Approaches to Fragile States*. New York: International Peace Academy.
- Stoddard, Abby, Adele Harmer, and Katherine Haver. 2006. "Providing Aid in Insecure Environments: Trends in Policy and Operations." HPG Briefing Paper 23, Overseas Development Institute, London.
- Stohl, Rachel, and Suzette Grillo. 2009. *The International Arms Trade*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Stramm, Andreas, Christoph Jost, Konstanze Kreiss, Katharina Meier, Mike Pfister, Philipp Schukat, and Henning A. Speck. 2006. "Strengthening Value Chains in Sri Lanka's Agribusiness: A Way to Reconcile Competitiveness with Socially Inclusive Growth?" Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, Germany.

- Strassler, Robert, ed. 1996. *The Landmark Thucydides: A Comprehensive Guide to the Peloponnesian War*. New York: Free Press.
- STRATFOR. 2009. "Central America: An Emerging Role in the Drug Trade." STRATFOR, Austin, TX.
- Straus, Scott. 2010. "Mali and Its Sahelian Neighbors." Background paper for the WDR 2011.
- Strom, Kevin J., and John M. MacDonald. 2007. "The Influence of Social and Economic Disadvantage on Racial Patterns in Youth Homicide Over Time." *Homicide Studies* 11 (1): 50–69.
- SUCOFINDO (Superintending Company of Indonesia). 2002. "Sucofindo International Certification Services." SUCOFINDO, Jakarta. <http://222.124.12.244/sics.htm>.
- Suhrke, Astri, Torunn Wimpelmann, and Marcia Dawes. 2007. "Peace Processes and State Building: Economic and Institutional Provisions of Peace Agreements." Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway.
- Sundberg, Ralph. 2008. "Collective Violence 2002–2007: Global and Regional Trends." In *States in Armed Conflict 2007*, ed. Lotta Harbom and Ralph Sundberg. Uppsala, Sweden: Universitetsstryckeriet.
- Sutton, Adam, Adrian Cherney, and Rob White. 2008. *Crime Prevention: Principles, Perspectives and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Svensson, Jakob. 2000. "The Cost of Doing Business: Firms' Experience with Corruption in Uganda." Africa Region Working Paper 6, World Bank, Washington, DC.
- Tajima, Yuhki. 2009. "Background Paper on Economic Reintegration." Congeso Internacional de Desarme, Demovilización y Reintegración, Cartagena; Republic of Colombia, Cartagena, Colombia.
- Thapa, Deepak. 2010. "Nepal." Background paper for the WDR 2011.
- The Carter Center. 2007. "Final Report to the Guyana Elections Commission on the 2006 General and Regional Elections." The Carter Center, Atlanta, GA.
- The Economist*. 2010. "Crime and Punishment in Guatemala: Kamikaze Mission: The UN's Prosecutor Resigns, Taking an Enemy with Him." *The Economist*, June 17.
- The PRS Group. 2010. "International Country Risk Guide." The PRS Group, East Syracuse, NY. <http://www.prsgroup.com>.
- The SEEP Network. 2009. "Minimum Standards for Economic Recovery after Crisis." The SEEP Network, Washington, DC.
- Thornton, Gary, Ray Yannoni, Larry Martinez, and Vanessa Trevino. 2011. "Los Angeles Almanac." Los Angeles Almanac, Los Angeles, CA. <http://www.laalmanac.com>.
- Timor-Leste Independent Comprehensive Need Assessment Team. 2009. "The Justice System of Timor-Leste: An Independent Comprehensive Need Assessment." UN Integrated Mission in East Timor, Dili.
- Timor-Leste Ministry of Finance. 2010. "Timor-Leste Development Partners Meeting: Background Paper." Government of Timor-Leste, Dili.
- Toft, Monica D. 2003. *The Geography of Ethnic Violence: Identity, Interests, and the Indivisibility of Territory*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Torres, Anastasia B. 2002. "Gender and Forced Migration." Forced Migration Online, Oxford, U.K.
- Transparency International. 2011. "Building Integrity and Countering Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms." Defence and Security Programme, Transparency International, London.
- Tsunekawa, Keiichi, and Kohei Yoshida. 2010. "State Building, Economic Development, and Democracy: The Japanese Experience." Background note for the WDR 2011.
- Tukahebwa, Geoffrey B. 2000. "The Role of District Councils in Decentralisation." In *Decentralisation and Civil Society in Uganda: The Quest for Good Governance*, ed. Apolo Nsibambe. Kampala: Fountain Publishers.
- Tulloch, Jim, Fadia Saadah, Rui M. de Araujo, Rui P. de Jesus, Sergio Lobo, Isabel Hemming, Jane Nasim, and Ian Morris. 2003. *Initial Steps in Rebuilding the Health Sector in East Timor*. Washington, DC: National Academies Press.
- U.S. Committee for Refugees and Immigrants. 2009. "World Refugee Survey 2009." U.S. Committee for Refugees and Immigrants, Arlington, VA.
- U.S. Department of State. 2008. "Interagency Conflict Assessment Framework." Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, U.S. Department of State, Washington, DC.
- . 2010. "Background Note: Democratic Republic of the Congo." U.S. Department of State, Washington, DC.
- U.S. Energy Information Administration. 2011. "Petroleum & Other Liquids." Independent Statistics and Analysis, U.S. Energy Information Administration, Washington, DC.

- U.S. Government Accountability Office. 2007. "Stabilizing and Rebuilding Iraq: U.S. Ministry Capacity Development Efforts Need an Overall Integrated Strategy to Guide Efforts and Manage Risk." Report to Congressional Committees, U.S. Government Accountability Office, Washington, DC.
- . 2010a. "Maritime Security: Actions Needed to Assess and Update Plan and Enhance Collaboration among Partners Involved in Countering Piracy off the Horn of Africa." U.S. Government Accountability Office, Washington, DC.
- . 2010b. "Mérida Initiative: The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures." U.S. Government Accountability Office, Washington, DC.
- U.S. Office of National Drug Control Policy. 1999. "FY1999 Drug Budget Program Highlights." U.S. Office of National Drug Control Policy, Rockville, MD. <http://www.ncjrs.gov/ondcppubs/publications/policy/budget99/spending.html>.
- UN (United Nations). 1998. "Rome Statute of the International Criminal Court." UN, Rome.
- . 2000. "UN Security Council Resolution 1325." UN, New York.
- . 2002. "Women, Peace and Security." UN, New York.
- . 2004a. "A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the Secretary General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change." UN, New York.
- . 2004b. "The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies: Report of the Secretary General." UN, New York.
- . 2006a. "Agreement between the United Nations and the State of Guatemala on the Establishment of an International Commission Against Impunity in Guatemala." UN, New York.
- . 2006b. "Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards." UN, New York.
- . 2007. "MDG Monitor: Tracking the Millennium Development Goals." UN, New York. <http://www.mdgmonitor.org/>.
- . 2011. "UN Security Council Resolution 1960." UN, New York.
- . Forthcoming. "United Nations Review of International Civilian Capacities." UN, New York.
- UN Assistance Mission in Afghanistan and UNOHCHR (UN Office of the High Commissioner on Human Rights). 2010. "Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan." UN Assistance Mission in Afghanistan; UNOHCHR, Kabul.
- UN General Assembly. 2005a. "Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of the International Humanitarian Law." UN, New York.
- . 2005b. "Resolution Adopted by the General Assembly: 2005 World Summit Outcome." UN, New York.
- . 2006. "Resolution Adopted by the General Assembly: The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy." UN, New York.
- . 2009a. "Activities of the International Commission Against Impunity in Guatemala: Report of the Secretary General." UN, New York.
- . 2009b. "Human Security: Report of the Secretary General." UN, New York.
- . 2010. "Resolution Adopted by the General Assembly: Follow-up to Paragraph 143 on Human Security of the 2005 World Summit Outcome." UN, New York.
- UN Inter-Agency Information and Analysis Unit. 2010. "Electricity in Iraq Factsheet." UN Inter-Agency Information and Analysis Unit, New York.
- UN Inter-Agency Framework for Coordination on Preventive Action. 2010. "The United Nations Inter-agency Framework Team for Preventive Action." UN Interagency Framework Team for Preventive Action, New York.
- UN Security Council. 2006. "Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council resolution 1690." UN, New York.
- . 2009. "Ninth Semi-annual Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolution 1559 (2004)." UN, New York.
- . 2010a. "Haiti Can Return to 'Path of Stability' in Two Years, Given Necessary Support in Weathering Risks of Next 18 Months, Security Council Told." UN, New York.
- . 2010b. "Statement by the President of the Security Council." UN, New York.

- UN Verification Mission in Guatemala. 2003. "Fourteenth Report on Human Rights of the United Nations Verification Mission in Guatemala." UN Verification Mission in Guatemala, Guatemala City.
- . 2004. "Informe de Verificación: El Estado de Cumplimiento de las Recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico." UN Verification Mission in Guatemala, Guatemala City.
- UNDP (UN Development Programme). 2005a. "Central Asia Human Development Report: Bringing Down Barriers: Regional Cooperation for Human Development and Human Security." Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, UNDP, Bratislava.
- . 2005b. "International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World." Human Development Report Office, UNDP, New York.
- . 2005c. "¿Cuánto Cuesta la Violencia a El Salvador?" UNDP, San Salvador.
- . 2006. "El Costo Económico de la Violencia en Guatemala." UNDP, Guatemala City.
- . 2008a. "Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala: Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD en Guatemala." UNDP, Guatemala City.
- . 2008b. "Post-conflict 'Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity.'" Bureau for Crisis Prevention and Recovery, UNDP, New York.
- . 2010a. "Building 'Collaborative Capacity': UN Development Assistance for Conflict Prevention through Internally Negotiated Solutions to Crises." Background note for the WDR 2011.
- . 2010b. "The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development." Human Development Report Offices, UNDP, New York.
- UNDPA (UN Department of Political Affairs). 2010a. "Input to World Development Report on the Theme of Fragility and Conflict: Conflict Prevention Efforts in West Africa." Background note for the WDR 2011.
- . 2010b. "Lessons Learned from Guatemala and Guyana." Background note for the WDR 2011.
- UNDPKO (UN Department of Peacekeeping Operations). 2010a. "Haiti Police Reform." Background note for the WDR 2011.
- . 2010b. "List of Operations." UNDPKO, New York.
- . 2010c. "United Nations Peacekeeping Fact Sheet." UNDPKO, New York. <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.
- UNFPA (UN Population Fund). 2002. "The Impact of Conflict on Women and Girls: A UNFPA Strategy for Gender Mainstreaming in Areas of Conflict and Reconstruction." Paper presented at the Impact of Conflict on Women and Girls: A Consultative Meeting on Mainstreaming Gender in Areas of Conflict and Reconstruction, Bratislava, November 13–15.
- UNHCR (UN High Commissioner for Refugees). 2009. "2008 Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons." UNHCR, Geneva.
- . 2010. "Global Appeal 2010–2011: Real People, Real Needs." UNHCR, Geneva.
- UNICEF (UN Children's Fund). 2004. "The Situation of Women and Girls: Facts and Figures." UNICEF, New York. http://www.unicef.org/gender/index_factsandfigures.html.
- . 2007. "Birth Registration and Armed Conflict." Innocenti Research Centre, UNICEF, Florence, Italy.
- UNIFEM (UN Development Fund for Women), UN Action Against Sexual Violence in Conflict, and UNDPKO (UN Department of Peacekeeping Operations). 2010. "Addressing Conflict-Related Sexual Violence: An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice." UNIFEM; UN Action Against Sexual Violence in Conflict; UNDPKO, New York.
- UNODC (UN Office on Drugs and Crime). 2007. "Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire." UNODC, Vienna.
- . 2008. "Crime and its Impact on the Balkans and Affected Countries." UNODC, Vienna.
- . 2009a. "Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment." UNODC, Vienna.
- . 2009b. "World Drug Report 2009." UNODC, Vienna.
- . 2010a. "The Globalization of Crime: The Threat of Transnational Organized Crime." UNODC, Vienna.
- . 2010b. "World Drug Report 2010." UNODC, Vienna.
- UNODC (UN Office on Drugs and Crime) and World Bank. 2007. "Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean." UNODC, Geneva; Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington, DC.

- UNOHCHR (UN Office of the High Commissioner for Human Rights). 2006. "Rule of Law Tools for Post-conflict States: Truth Commissions." UNOHCHR, Geneva.
- . 2010. "Voice of Victims: Transitional Justice in Nepal." UNOHCHR, Geneva.
- UNOPS (UN Office for Project Services). 2009. "Rural Roads Connect Villages to the World." UNOPS, New York.
- UNPBSO (UN Peacebuilding Support Office). 2010. "Background Note: The Role of the PBC in Marshalling Resources for Countries on Its Agenda." UNPBSO, New York.
- UNPOL (UN Police Division). 2011. "Office of Rule of Law and Security Institutions." UNPOL, New York. <http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/orolsi.shtml>.
- UNSTAT (UN Statistics Division). 2010. "United Nations Statistics Division." UNSTAT, New York. <http://unstats.un.org/unsd/default.htm>.
- Uppsala University. 2009. "Uppsala Conflict Data Program Database." Uppsala University, Uppsala, Sweden. <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase>.
- Urdal, Henrik. 2004. "The Devil in the Demographics: The Effect of Youth Bulges on Domestic Armed Conflict, 1950–2000." Social Development Papers 14, World Bank, Washington, DC.
- USAID (U.S. Agency for International Development). 2009a. "ADS Chapter 320: Branding and Marking." USAID, Washington, DC.
- . 2009b. "Bringing Justice to Rural Colombia." USAID, Washington, DC.
- . 2010. "USAID Branding." USAID, Washington, DC. <http://www.usaid.gov/branding/>.
- USAID Burundi. 2005. "Burundi Strategy Statement 2006–2008." USAID, Bujumbura.
- USAID Famine Early Warning Systems Network. 2010. "USAID Famine Early Warning Systems Network." USAID, Washington, DC. <http://www.fews.net>.
- USAID Guatemala. 2008. "Fact Sheet: 24-Hour Courts Rule of Law Program." USAID, Pinula, Guatemala.
- USAID Rwanda. 2006. "Restoring Hope through Economic Opportunity: Final Report of the Agribusiness Development Assistance to Rwanda (ADAR) Project." USAID, Kigali.
- van de Walle, Nicolas, and Michael Bratton, eds. 1997. *Democratic Experiment in Africa: Regime Transformations in Comparative Perspectives*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Van der Elst, Kristel, and Nicholas Davis, eds. 2011. *Global Risks 2011: An Initiative of the Risk Response Network*. Geneva: World Economic Forum, 6th ed.
- Van der Graaf, General Henny. 2001. "Flames of Peace: Disarmament and post-Conflict Peacebuilding in Mali." In *Managing the Remnants of War: Micro-disarmament as an Element of Peacebuilding*, ed. Sami Faltas and Joseph Di Chiaro III. Bonn, Germany: Bonn International Center for Conversion.
- Van Genugten, Willem J. M., and Gerard A. de Groot, eds. 1999. *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights*. Antwerp, Belgium: Intersentia.
- Verdú, Rodrigo G., Wendy Cunningham, Linda McGinnis, Cornelia Tesliuc, and Dorte Verner. 2008. *Youth at Risk in Latin America and the Caribbean. Understanding the Causes, Realizing the Potential*. Washington, DC: World Bank.
- Verhey, Beth. 2001. "Child Soldiers: Preventing, Demobilizing and Reintegrating." Africa Region Working Paper 23, World Bank, Washington, DC.
- Verpoorten, Marijke. 2003. "The Determinants of Income Mobility in Rwanda, 1990–2002." Katholieke Universiteit, Leuven, Belgium. Processed.
- Verwimp, Philip, and Jan Van Bavel. 2005. "Child Survival and Fertility of Refugees in Rwanda after the Genocide: Special Issue of the Demography of Violent Conflict." *European Journal of Population* 21 (2–3): 271–90.
- Vetschera, Heinz, and Matthieu Damian. 2006. "Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina: The Role of the International Community." *International Peacekeeping* 13 (1): 28–42.
- Villaveces, Andrés, Peter Cummings, Victoria E. Espitia, Thomas D. Koepsell, Barbara McKnight, and Arthur L. Kellermann. 2000. "Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide Rates in Two Colombian Cities." *Journal of the American Medical Association* 283 (9): 1205–09.
- Von Kaltenborn-Stachau, Henriette. 2008. "The Missing Link: Fostering Positive Citizen-State Relations in Post-conflict Environments." Brief for Policy Makers, Communications for Governance and Accountability Program, World Bank, Washington, DC.
- Vulliamy, Ed. 2008. "How a Tiny West African Country Became the World's First Narco State." *The Observer*, March 9.
- Wainwright, Elsina. 2005. "How is RAMSI Faring? Progress, Challenges, and Lessons Learned." Australian Strategic Policy Institute, Canberra.

- Walby, Sylvia. 2004. "The Cost of Domestic Violence." Women and Equality Unit, Department of Trade and Industry, London.
- Waldman, Matt. 2008. "Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan." Agency Coordinating Body for Afghan Relief, Kabul.
- Wallensteen, Peter, Damien Fruchart, Paul Holtom, Siemon Wezeman, and Daniel Strandow. 2007. "United Nations Arms Embargoes: Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour." Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm; Uppsala University, Uppsala, Sweden.
- Walter, Barbara, and Andrew H. Kydd. 2002. "Sabotaging the Peace: Politics of Extremist Violence." *International Organization* 56 (2): 263–96.
- Walter, Barbara F. 1997. "The Critical Barrier to Civil War Settlement." *International Organization* 51 (3): 335–64.
- . 1999. "Designing Transitions from Civil War." In *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*, ed. Barbara F. Walter and Jack Snyder. New York: Columbia University Press.
- . 2004. "Does Conflict Beget Conflict? Explaining Recurring Civil War." *Journal of Peace Research* 41 (3): 371–88.
- . 2010. "Conflict Relapse and the Sustainability of Post-conflict Peace." Background paper for the WDR 2011.
- Ward, Jeanne, and Mendi Marsh. 2006. "Sexual Violence Against Women and Girls in War and Its Aftermath: Realities, Responses, and Required Resources." Paper presented at the Symposium on Sexual Violence in Conflict and Beyond, Brussels, June 21–23.
- Weingast, Barry. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law." *American Political Science Review* 91 (2): 245–63.
- Wennmann, Achim. 2009. "Getting Armed Groups to the Table: Peace Processes, the Political Economy of Conflict and the Mediated State." *Third World Quarterly* 30 (6): 1123–38.
- Whitfield, Teresa. 2007. *Friends Indeed? the United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Wilkinson, Steven I. 2000. "India, Consociational Theory and Ethnic Violence." *Asian Survey* 40 (5): 767–91.
- Williams, Rocky. 2005. "Demobilisation and Reintegration: The South African Experience." *Journal of Security Sector Management*, Rocky Williams Tribute Issue. http://www.ssronline.org/jofssm/issues/jofssm_sp_04_rocky_ddr.pdf?CFID=2695055&CFTOKEN=53045118.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Willman, Alys. 2010. "Preventing and Reducing Armed Violence in Urban Areas: OECD Programming Note." Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Willman, Alys, and Megumi Makisaka. 2010. "Interpersonal Violence Prevention: A Review of the Evidence and Emerging Lessons." Background paper for the WDR 2011.
- Wilson, Scott. 2002. "Re-opening Mozambique: Lessons Learned from the Feeder Road Programme." International Labour Organization, Geneva; UN Development Programme, Maputo; Swedish International Development Cooperation Agency, Stockholm; and Administração Nacional de Estradas, Maputo.
- Wisler, Dominique. 2005. "The Police Reform in Bosnia and Herzegovina." In *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies: From Intervention to Sustainable Local Ownership*, ed. Anja Ebnother and Philipp Fluri. Vienna: Bureau for Security Policy, Austrian Ministry of Defence; Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces; and Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies, Garmisch-Partenkirchen, Germany.
- Wolpe, Howard, and Steve McDonald. 2006. "Burundi's Transition: Training Leaders for Peace." *Journal of Democracy* 17 (1): 126–32.
- Women's Refugee Commission. 2008. *Disabilities Among Refugees and Conflict-Affected Populations*. New York: Women's Refugee Commission.
- Women's Refugee Commission. 2009. *Refugee Girls: The Invisible Faces of War*. New York: Women's Refugee Commission.
- Wood, Elisabeth J. 2003. *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- . 2008. "The Social Processes of Civil War: The Wartime Transformation of Social Networks." *American Review of Political Science* 11: 539–61.

- World Bank. 1999a. "Aid Coordination and Post-conflict Reconstruction: The West Bank and Gaza Experience." *Precis* 185, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, DC.
- . 1999b. *Violence in Colombia: Building Sustainable Peace and Social Capital*. Washington, DC: World Bank.
- . 2000. "The Economics of War-to-Peace Transition." Post-conflict Unit Discussion Note 4, World Bank, Washington, DC.
- . 2002a. "East Timor SP: Third Community Empowerment Project." World Bank, Washington, DC.
- . 2002b. "Post-conflict Learning Event." World Bank, Dar Es Salaam, Tanzania.
- . 2003. "Post-conflict Workshop." World Bank, Maputo.
- . 2004. "West Bank and Gaza: Country Financial Accountability Assessment." West Bank and Gaza Operational Core Services Unit, Middle East and North Africa Region, World Bank, Washington, DC.
- . 2005a. "Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposal for the World Bank to Administer Two Multi-Donor Trust Funds for Sudan." World Bank, Washington, DC.
- . 2005b. "Mozambique Country Economic Memorandum: Sustaining Growth and Reducing Poverty." Poverty Reduction and Economic Management, Africa Region, World Bank, Washington, DC.
- . 2006a. "Anti-Corruption in Transition 3: Who is Succeeding and Why?" World Bank, Washington, DC.
- . 2006b. "At Home and Away: Expanding Job Opportunities for Pacific Islanders Through Labor Mobility." World Bank, Washington, DC.
- . 2006c. "Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress." World Bank, Washington, DC.
- . 2006d. "Labor Migration in the Greater Mekong Sub-Region Synthesis Report: Phase I." World Bank, Washington, DC.
- . 2006e. "Project Appraisal Document for a Proposed Loan in the Amount of US\$29.3 Million to Jamaica for an Inner City Basic Services for the Poor Project." World Bank, Washington, DC.
- . 2006f. *World Development Report 2007: Development and the Next Generation*. Washington, DC: World Bank.
- . 2007a. "Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows." World Bank, Washington, DC.
- . 2007b. "Making the Most of Scarcity: Accountability for Better Water Management in the Middle East and North Africa." MENA Development Reports, Office of the Chief Economist, Middle East and North Africa Region. World Bank, Washington, DC.
- . 2007c. "The Development Potential of Regional Programs: An Evaluation of World Bank Support of Multicountry Operations." World Bank, Washington, DC.
- . 2007d. "Toward a New Framework for Rapid Bank Response to Crises and Emergencies." World Bank, Washington, DC.
- . 2008a. "Aceh Poverty Assessment 2008: The Impact of the Conflict, the Tsunami, and Reconstruction on Poverty in Aceh." World Bank, Jakarta.
- . 2008b. "Activities within World Bank Core Competencies in the Context of Crises and Emergencies: A Good Practice and Guidance Note." World Bank, Washington, DC.
- . 2008c. "Burundi: Investing in Leadership Development through the Rapid Results Approach." World Bank, Washington, DC.
- . 2008d. "Cash Transfer Programs in Emergency Situations: A Good Practice and Guidance Note." World Bank, Washington, DC.
- . 2008e. "Country Assistance Strategy for the Republic of Burundi for the Period of FY09–FY12." World Bank, Washington, DC.
- . 2008f. "Republic of Lebanon: Electricity Sector Public Expenditure Review." World Bank, Washington, DC.
- . 2008g. "State (Trans-) Formation in Timor-Leste: Building Institutions that Contribute to Peace." OPCFC Occasional Note 3, Fragile and Conflict-Affected Countries Unit, World Bank, Washington, DC.

- . 2008h. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank.
- . 2009a. “Afghanistan Reconstruction Trust Fund: Newsletter Issue 01.” World Bank, Washington, DC.
- . 2009b. “Blue Water: Towards a World Bank Group Pacific Strategy.” World Bank, Washington, DC.
- . 2009c. “Implementation, Completion and Results Report on an IDA Grant in the Amount of SDR 24 Million (US\$3 Million Equivalent) and a MDRP Grant in the Amount of US\$48.4 Million and a European Commission Grant in the Amount of EUR 13.4 Million (US\$16.6 Million Equivalent) to the Republic of Angola for an Emergency Demobilization and Reintegration Project.” Sustainable Development Department, Fragile States, Conflict and Social Development Unit, Africa Region, World Bank, Washington, DC.
- . 2009d. “Lebanon: Social Impact Analysis for the Electricity and Water Sectors.” World Bank, Washington, DC.
- . 2009e. “Nepal: Bringing the Poorest into Schools.” World Bank, Washington, DC. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/0,,contentMDK:22324235~menuPK:158937~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:223547,00.html>
- . 2009f. “Rapport sur l'Évaluation de la Gestion Financière des Forces de Défense et de Sécurité en République Centrafricaine.” World Bank, Washington, DC.
- . 2010a. “Background Brief on Aceh.” Background note for the WDR 2011.
- . 2010b. “Business Warehouse Data.” World Bank, Washington, DC. <http://go.worldbank.org/Q8GHD25UA0>.
- . 2010c. “Crime and Violence in Central America.” World Bank, Washington, DC.
- . 2010d. “Enterprise Surveys.” World Bank, Washington, DC. <http://www.enterprisesurveys.org>.
- . 2010e. *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis*. Washington, DC: World Bank.
- . 2010f. “Implementation and Completion and Results Report (IDA Grant Nos. H246, H325, H451) to the Republic of Tajikistan.” World Bank, Washington, DC.
- . 2010g. “Index of Legislative Instruments Applicable from the Beginning of Afghanistan Interim Administration 2001 until 2009.” Background note for the WDR 2011.
- . 2010h. “Integrity Vice Presidency Annual Report: Fiscal 2010.” World Bank, Washington, DC.
- . 2010i. “LCSPS Comments to the 2011 WDR on Justice Sector Reform in Latin America.” Background note for the WDR 2011.
- . 2010j. “Multi-Donor Trust Fund for Southern Sudan: Taking Stock and a Way Forward.” World Bank, Washington, DC.
- . 2010k. “Project Paper on a Proposed Additional Grant in the Amount of SDR 13.6 Million (US\$29 Million Equivalent) from the Pilot Crisis Response Window Resources (As a Part of a Total of US\$47 Million Equivalent, including US\$27 from Liberia Reconstruction Trust Fund) to the Republic of Liberia for the Urban and Rural Infrastructure Rehabilitation Project.” World Bank, Washington, DC.
- . 2010l. “The Global Land Rush: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?” World Bank, Washington, DC.
- . 2010m. “Violence in the City: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence.” World Bank, Washington, DC.
- . 2010n. “World Development Indicators 2010.” World Bank, Washington, DC.
- . 2011a. “In DR Congo, a Bridge Proves Key to Lower Food Prices.” World Bank, Washington, DC.
- . 2011b. “World Investment and Political Risk 2010.” World Bank Group Multilateral Investment Guarantee Agency, Washington, DC.
- World Bank and ADB (Asian Development Bank). 2010. “Post Crisis Needs Assessment.” World Bank, Washington, DC; ADB, Islamabad.
- World Bank and AfDB (African Development Bank). 2010. “Providing Budget Aid in Situations of Fragility: A World Bank–African Development Bank Common Approach paper.” World Bank, AfDB, Washington, DC.
- World Bank and UN (United Nations). 2007. “In Support of Peacebuilding: Strengthening the Post Conflict Needs Assessment.” World Bank, Washington, DC; UN, New York.

- . 2008. "Georgia: Joint Needs Assessment." World Bank, Washington, DC; UN, New York.
- World Bank, USAID (U.S. Agency for International Development), IFC (International Finance Cooperation), and MIGA (World Bank Multilateral Investment Guarantee Agency). 2009. "A Rough Guide to Investment Climate Reform in Conflict-Affected Countries." World Bank, USAID, IFC, and MIGA, Washington, DC.
- WHO (World Health Organization). 2010. "Violence and Injury Prevention and Disability." World Health Organization, Geneva. http://www.who.int/violence_injury_prevention/en/.
- Worsnip, Patrick. 2009. "UN Council Extends Lebanon Force with Same Mandate." *Reuters*, August 27.
- Wright-Neville, David. 2004. "Dangerous Dynamics: Activists, Militants and Terrorists in Southeast Asia." *Pacific Review* 17 (1): 27–46.
- Wulf, Herbert, and Tobias Debiel. 2009. "Conflict Early Warning and Response Mechanisms: Tools For Enhancing the Effectiveness of Regional Organisations? A Comparative Study of the AU, ECOWAS, IGAD, ASEAN/ARF and PIF." Crisis States Research Centre Working Paper 49, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science, London.
- Zakaria, Fareed. 2003. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W.W. Norton & Company.
- Zamora, Ruben, and David Holiday. 2007. "The Struggle for Lasting Reform: Vetting Processes in El Salvador." In *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, ed. Alexander Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff. New York: Social Science Research Council.
- Zoellick, Robert. 2010a. "Democratizing Development Economics: An Address by the Honorable Robert Zoellick, President of the World Bank." Georgetown University, Washington, DC, September 29.
- . 2010b. "Keynote Speech at the International Institute for Strategic Studies 6th Global Strategic Review Conference." International Institute for Strategic Studies, Washington, DC, September 12.

部分指标

表 A1 安全

技术注释

部分世界发展指标

引言

按区域和收入划分的经济体：2010 财政年度

表 1 主要发展指标

表 2 贫困

表 3 千年发展指标：消除贫困、改善生活

表 4 经济活动

表 5 贸易、援助与金融

表 6 其他经济体的主要经济指标

技术注释

表 A1 安全

	难 民				和平建设与和平维护		军 费 开 支			青 年 人 口			
	战争相 关死亡 人数	蓄意杀人 犯率(每 10 万人)	根据庇护 国统计难 民数量	根据原籍 国统计难 民数量	境内流离 失所者 (人数)	行动 代号 ^a	军队、警察 与军事观 察员 (人数)	占中央政 府支出的 比例	占 GDP 的比例	自然 灾害 (次数)	自然灾 害死亡 人数	占 15 ~ 34 岁年龄人 群的比例	占 15 ~ 34 岁男性人 群的比例
	2000–2008	2000–2009	2009	2009	2008	2010	2009	2009	2009	2000–2008 ^b	2000–2009	2009	2009
阿富汗	26 589	4.5	37	2 887 123	200 000	UNAMA ^c	18	9.2	2.1	..	..	34	18
安哥拉	3 535	..	14 734	141 021	61 700			..	4.6	..	..	34	17
亚美尼亚	0	2.5	3 607	18 000	8 000			16.1	4.0	..	..	37	19
孟加拉	0	2.6	228 586	10 432	65 000			10.8	1.1	137	13 241	34	15
伯利兹	0	32.7	230	17	..			..	1.1	..	..	36	19
贝宁	0	..	7 205	411	..			6.8	1.0	..	..	34	17
不丹	0	1.4	..	89 070	..			..	..	..	..	40	21
玻利维亚	0	12.6	679	573	..			7.9	1.6	39	916	36	18
布基纳法索	0	3.6	543	990	..			12.1	1.3	..	..	34	17
布隆迪	4 937	..	24 967	94 239	100 000	BINUB	13	..	3.8	36	833	33	17
柬埔寨	0	..	135	17 025	..			12.8	1.2	..	..	39	20
喀麦隆	0	5.9	99 957	14 766	..			..	1.6	..	..	36	18
佛得角	0	..	..	24	..			2.1	0.6	..	..	38	19
中非	350	..	27 047	159 554	108 000	MINURCAT ^d	1 456	..	1.8	..	..	35	17
乍得	4 328	..	338 495	55 014	186 000	MINURCAT		..	6.5	..	..	32	15
中国	0	1.2	300 989	180 558	..			17.9	2.0	731	111 029	32	17
科摩罗	0	..	..	268	..			..	..	14	187	33	17
刚果(金)	75 118	..	185 809	455 852	1 400 000	MONUSCO	19 008	..	1.1	126	8 164	34	17
刚果(布)	116	..	111 411	20 544	7 800			5.3	1.3	..	..	33	17
科特迪瓦	1 265	3.9	24 604	23 153	621 000	UNOCI	9 080	8.8	1.6	..	..	36	18
吉布提	0	0.7	12 111	622	..			..	3.7	..	..	38	17
厄瓜多尔	0	18.0	116 557	1 027	..			..	3.3	..	..	35	17
阿拉伯埃及共和国	0	0.6	94 406	6 990	..			7.6	2.1	98	3 189	37	19
萨尔瓦多	0	51.8	30	5 051	..			2.9	0.6	28	1 813	36	17
厄立特里亚	57	..	4 751	209 168	32 000			..	..	..	..	34	17
埃塞俄比亚	3 555	3.3	121 886	62 889	200 000			..	1.3	..	..	33	16
冈比亚	0	..	10 118	1 973	..			..	0.7	..	..	33	17
格鲁吉亚	648	7.1	870	15 020	300 000			29.3	5.6	..	..	29	15
加纳	0	1.8	13 658	14 893	..			1.9	0.7	..	..	36	18
危地马拉	0	46.0	131	5 768	..			3.6	0.4	41	2 216	33	16
几内亚	1 174	..	15 325	10 920	19 000			..	..	35	1 103	33	17
几内亚比绍	0	..	7 898	1 109	..	UNIOGBIS		..	..	..	..	35	17
圭亚那	0	20.7	..	727	..	..		..	..	..	..	34	18
海地	244	18.6	3	24 116	6 000	MINUSTAH	11 797	..	0.0	..	..	36	18
洪都拉斯	0	58.0	19	1 166	..			3.8	0.8	31	435	37	19
印度	31 599	2.8	185 323	19 514	500 000			16.3	2.8	365	63 679	35	18
印度尼西亚	1 940	1.1	798	18 213	150 000			..	0.9	232	182 209	34	18
伊拉克	124 002	..	35 218	1 785 212	2 842 000	UNAMI	233	..	6.3	..	..	37	19
约旦	0	1.8	450 756	2 129	160 000			16.1	6.1	..	..	36	19
肯尼亚	0	4.8	358 928	9 620	400 000			8.9	1.8	85	2 075	37	19
基里巴斯	0	5.2	..	33	..			..	..	..	..	36	18
朝鲜民主共和国	0	..	..	..	30 000			..	..	..	..	31	16
科索沃	0	..	423	..	..	UNMIK	16	..	..	..	..	37	19
吉尔吉斯斯坦	0	7.8	..	2 612	..			21.4	3.6	16	323	38	19
老挝	0	..	..	8 398	..			3.7	0.4	..	..	35	18
莱索托	0	34.8	..	10	..			3.1	2.6	..	..	40	19
利比里亚	2 487	1.3	6 952	71 599	6 000	UNMIL	9 369	..	0.8	10	103	33	16
马达加斯加	0	..	..	274	..			9.9	1.1	..	..	34	17
马拉维	0	..	5 443	130	..			..	1.2	38	2 390	35	17
马尔代夫	0	1.1	..	16	..			..	..	..	..	48	30
马里	97	..	13 538	2 926	..			14.4	2.0	..	..	32	16
马绍尔群岛	0	..	..	..	..			..	..	..	..	36	18
毛里塔尼亚	0	..	26 795	39 143	..			..	3.8	..	..	35	17
密克罗尼西亚	0	..	1	..	..			..	..	..	..	36	18
摩尔多瓦	0	7.7	141	5 925	..			1.9	0.5	..	..	35	18

(续)

	难 民				和平建设与和平维护		军 费 开 支				青 年 人 口			
	战争相 关死亡 人数	蓄意杀人 犯率(每 10 万人)	根据庇护 国统计难 民数量	根据原籍 国统计难 民数量	境内流离 失所者 (人数)	行动 代号 ^a	军队、警察 与军事观 察员 (人数)	占中央政 府支出的 比例	占 GDP 的比例	自然 灾害 (次数)	自然灾 害死亡 人数	占 15 ~ 34 岁年龄人 群的比例	占 15 ~ 34 岁男性人 群的比例	
	2000—2008	2000—2009	2009	2009	2008	2010	2009	2009	2009	2000—2008 ^b	2000—2009	2009	2009	
蒙古	0	11.9	11	1 495	..			5.8	1.4	..	..	39	20
摩洛哥	0	0.5	73	2 286	..			11.0	3.4	52	1 545	36	18	
莫桑比克	0	..	3 547	136	..			..	0.9	50	2 017	33	17
缅甸	2 833	0.2	..	406 669	503 000			..	..	17	138 968	37	19
尼泊尔	11 520	1.8	108 461	5 108	50 000	UNMIN	72	12.8	1.6	51	3 120	36	17	
尼加拉瓜	0	13.0	120	1 478	..			..	0.7	20	335	39	20
尼日尔	128	..	325	822	..			10.6	..	..	..	33	17
尼日利亚	124	1.3	9 127	15 609	100 000			..	0.9	..	..	35	18
巴基斯坦	11 107	7.3	1 740 711	35 132	50 000			21.8	2.9	123	78 582	36	19	
巴布亚新几内	0	8.8	9 703	70	..			..	0.5	25	397	35	18
巴拉圭	0	12.3	89	77	..			5.0	0.8	..	..	36	18
菲律宾	5 433	3.8	95	993	314 000			4.9	0.8	163	10 331	36	18	
卢旺达	3 800	1.5	54 016	129 109	..			..	1.5	..	..	36	18
萨摩亚	0	..	..	..	..			..	..	..	..	33	17
圣多美普林西比	0	..	..	33	..			..	..	..	..	34	17
塞内加尔	184	3.0	22 151	16 305	10 000			..	1.6	..	..	35	17
塞拉利昂	212	2.4	9 051	15 417	3 000			..	2.3	..	..	34	16
所罗门群岛	0	..	..	66	4 000			..	..	..	..	37	19
索马里	3 983	..	1 815	678 309	1 100 000			..	..	53	3 161	32	16
斯里兰卡	24 807	7.4	251	145 721	500 000			18.5	3.5	25	35 891	33	17	
苏丹	12 363	..	186 292	368 195	6 000 000	UNMIS ^e	10 592	..	4.2	68	3 794	36	18	
斯威士兰	0	1.0	759	32	..			..	2.1	..	..	38	20
阿拉伯叙利亚	0	3.0	1 054 466	17 914	65 000			..	4.2	..	..	38	19
塔吉克斯坦	0	2.3	2 679	562	..			..	..	31	180	39	20
坦桑尼亚	0	1.0	118 731	1 204	..			..	1.0	67	1 466	36	18
泰国	2 067	7.9	105 297	502	..			8.3	1.8	79	9 929	32	16	
东帝汶	0	..	1	7	30 000	UNMIT	1 518	..	11.8	..	..	36	19
多哥	0	..	8 531	18 378	1 000			13.0	2.0	..	..	37	18
汤加	0	..	..	5	..			..	..	..	..	40	21
突尼斯	0	1.2	92	2 260	..			4.4	1.4	..	..	38	19
土库曼斯坦	0	2.9	60	743	..			..	..	..	..	39	19
图瓦卢	..	..	..	..	..			..	..	..	..	..	..
乌干达	5 432	8.7	127 345	7 554	869 000			17.1	2.2	75	1 817	34	17	
乌克兰	0	6.3	7 334	24 522	..			7.2	2.9	..	..	30	15
乌兹别克斯坦	247	2.5	555	6 669	3 000			..	..	..	..	39	20
瓦努阿图	0	..	4	..	..			..	..	..	..	38	20
越南	0	1.9	2 357	339 289	..			..	2.2	..	..	38	19
约旦河西岸 及加沙地区	0	3.9	..	95 201 ^f	100 000			..	..	..	..	37	19
也门共和国	0	4.0	170 854	1 934	..			..	4.4	..	..	37	19
赞比亚	0	7.5	56 785	206	..			5.7	1.7	..	..	38	19
津巴布韦	0	8.4	3 995	22 449	880 000			..	..	..	..	35	15
低收入国家	..	..	..	..	..			..	1.5	..	..	..	..
下中等收入国家	..	..	..	..	..			16.1	2.1	..	..	..	..

a. 截至 2010 年 10 月的数据。UNAMA 指联合国驻阿富汗援助特派团, BINUB 指联合国布隆迪综合办事处, MINURCAT 指联合国中非共和国和乍得特派团, MONUSCO 指联合国组织刚果民主共和国稳定特派团, UNOCI 指联合国科特迪瓦行动, UNIOGBIS 指联合国几内亚比绍建设和平综合办事处, MINUSTAH 指联合国海地稳定特派团, UNMOGIP 指联合国驻印度和巴基斯坦军事观察团, UNAMI 指联合国伊拉克援助团, UNMIK 指联合国驻科索沃临时行政当局特派团, UNMIL 指联合国驻利比里亚特派团, UNMIN 指联合国驻尼泊尔特派团, UNMIS 指联合国驻苏丹特派团, UNMIT 指联合国驻东帝汶综合特派团。b. 该时间段总计。c. 由联合国和平维持行动部管理的政治特派团。d. 包括乍得的维和部队。e. 不包括非洲联盟-联合国参与达尔富尔混合行动的 22 061 名驻军、警察与军事观察员。f. 仅包括联合国难民署管辖内的难民。

技术注释

表 A1. 安全

战争相关死亡人数

是 2000 年到 2008 年期间内战阵亡人数总和的最佳估算值。对发生过多内战的国家，本报告采用的是在所有冲突中阵亡人数总和的最佳估算值。资料来源：奥斯陆国际和平研究所（PRIO）阵亡人数数据库第 3.0 版。如果奥斯陆国际和平研究所（PRIO）阵亡人数数据库第 3.0 版中没有相应的最佳估算值，则采用乌普萨拉武装冲突数据计划（UCDP）阵亡人数数据库（第 5 版）中的最佳估算值。如果奥斯陆国际和平研究所（PRIO）阵亡人数数据库第 3.0 版和乌普萨拉武装冲突数据库（UCDP）阵亡人数数据库（第 5 版）中都没有相应最佳估算值，则对奥斯陆国际和平研究所（PRIO）阵亡人数数据库第 3.0 版中的较低估计值与较高估计值取加权平均数，得到最佳估算值。

蓄意杀人犯率

表示从 2000 年到 2009 年间最近一年可获数据中每 10 万人中的蓄意杀人犯率。对从卫生部门与刑事司法部门获取的所有凶杀统计数据调节，得到统一数据。联合国毒品控制和犯罪预防办公室的（UNODC）犯罪趋势调查（CTS）和世界卫生组织是本表中凶杀统计数据的两大主要来源，同时由于联合国毒品控制和犯罪预防办公室犯罪趋势调查的覆盖面相对较广，本报告更倚重它的数据。本报告运用回归分析确定其他刑事司法/警察部门和卫生部门数据来源和两大主要数据来源间的关联度。如果与其他数据来源的关联度较高，则运用其他来源的数据对主要数据来源中缺失的单项数据进行估算。填补了数据空白之后，再次进行回归分析，将两类数据来源结合到一套杀人犯率数据中，并用各国来源的统计数据对其进行补充。资料来源：联合国毒品控制和犯罪预防办公室（UNODC）犯罪趋势调查（CTS）；欧盟统计局（卫生与刑事司法）；Archer 和 Gartner 比较犯罪数据（1978）；世界卫生组织和联合国儿童基金会（UNICEF）；泛美卫生组织；TransMONEE 数据库；

各国统计数据来源。

根据庇护国统计难民数量

指截至 2009 年年底一国收容的难民数。

资料来源：联合国难民事务高级专员公署（UNHCR）。

境内流离失所者

指截至 2008 年年底一国境内流离失所者的数量。

资料来源：美国难民与移民委员会。

联合国维和行动或联合国政治特派团

截至 2010 年 10 月之前存在过的联合国维和行动或联合国政治特派团的名称。

资料来源：联合国。

联合国工作人员

指截至 2010 年 10 月的联合国驻军、民警和军事观察员的数量。

资料来源：联合国。

军费开支占中央政府支出的比例

军费开支占当年中央政府支出的比例。获自斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）的军费开支数据源于北大西洋公约组织（NATO）对这一概念的定义，该定义包含以下机构的经常性开支和资本开支：包括维和部队在内的所有武装部队；国防部和从事国防项目的其他政府机构；被认定为以军事行动为目的、得到培训与装备的预备部队；太空军事活动。此类支出包括军事与民事人员支出，包括军事人员的退休养老金和社会福利；经营与维护支出；采购支出；军事研究与开发支出；军事援助支出（计入捐助国的军费开支）。但不包括民防以及之前军事活动的经常性开支，如退役军人福利、复员、转业以及武器摧毁的开支。由于这一定义对信息要求的详细程度超出了目前军费预算和预算外军费开支可得数据的详细程度，因而这一定义并不适用于所有国家。（例如，军费预算可能不包括民防、储备与辅助部队、警察和预备部队的费用、民警和宪兵等两用部队、军事援助、军事人员养老金、以及政府部门向另一部门缴纳的社会保险费用。）

资料来源：斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）《武装、裁军和国际安全年鉴》。

注：一些国家的数据不完整或不确定，也有一些是粗略估算。

军费开支占 GDP 的比例

军费开支占当年国内生产总值的比例。获自斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）的军费开支数据源于北大西洋公约组织（NATO）对这一概念的定义，该定义包含以下机构的经常性开支和资本开支：包括维和部队在内的所有武装部队；国防部和从事国防项目的其他政府机构；被认定为以军事行动为目的、得到培训与装备的预备部队；太空军事活动。此类支出包括军事与民事人员支出，包括军事人员的退休养老金和社会福利；经营与维护支出；采购支出；军事研究与开发支出；军事援助支出（计入捐助国的军费开支）。但不包括民防以及之前军事活动的经常性开支，如退役军人福利、复员、转业以及武器摧毁的开支。由于这一定义对信息要求的详细程度超出了目前军费预算和预算外军费开支可得数据的详细程度，因而这一定义并不适用于所有国家。（例如，军费预算可能不包括民防、储备与辅助部队、警察和预备部队的费用、民警和宪兵等两用部队、军事援助、军事人员养老金、以及政府部门向另一部门缴纳的社会保险费用。）

资料来源：斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）《武装、裁军和国际安全年鉴》。

注：一些国家的数据不完整或不确定，也有一些是粗略估算。

自然灾害次数

自 2000 年到 2008 年一国发生自然灾害的次数总和。其中包括生物灾害、洪水灾害、气象灾害、技术灾害、气候灾害和地球物理灾害。

资料来源：灾害流行病学研究中心（CRED）。

自然灾害死亡人数

自 2000 年到 2009 年所有因自然灾害而死亡的人数。其中包括生物灾害、洪水灾害、气象灾害、技术灾害、气候灾害和地球物理灾害。

资料来源：灾害流行病学研究中心（CRED）。

年龄在 15~34 岁之间的青年人口

年龄在 15~34 岁之间的青年人口占总人口（男性和女性）的比例。

资料来源：基于美国普查国际数据库数据计算得来的数据。

年龄在 15~34 岁之间的男性青年人口

年龄在 15~34 岁之间的男性青年人口占总人口的比例。

资料来源：基于美国普查国际数据库数据计算得来的数据。

人身权利完整性指数

本指标是一项由四个部分构成的综合指标，衡量一国的人权侵犯程度。这四个部分是：虐待、政治驱动的失踪、法外处决、政治驱动的监禁。该指数取值范围为 0（政府无视这四项权利）到 8（政府充分尊重这四项权利）。

资料来源：CIRI 人权数据项目，纽约州立大学宾汉顿分校。

领导人在位年数。根据 Archigos 政治领袖数据库（H. E. Goemans, Kristian Skrede Gleditsch 和 Giacomo Chiozza）和《中央情报局世界统计年鉴》数据计算得出。

2011 年部分世界发展指标

在

今年版的世界发展指标中，本报告通过 6 个表为 130 多个经济体提供了最近一年所获得的可比经济社会发展数据，其中一部分是前一年的指标。另外，数据较缺乏或人口不到 300 万的 78 个经济体的基本指标由附表提供。

这里所述指标只是 2010 年世界发展指标 800 多个指标中的一部分。每年出版的世界发展指标 (WDI) 是世界发展进程的综合反映，其六大部分反映了以下领域的发展：千年发展目标和人力资本发展；环境可持续性；宏观经济运行状况；私营部门发展和投资环境；以及对发展的外部环境产生影响的全球交流。

作为世界发展指标的补充，独立出版的数据库为 237 个经济体和区域提供了 900 多个时间序列指标。在开放性数据网站上可以找到该数据库，网址：<http://data.worldbank.org>。

数据来源和处理方法

本报告提供的关于经济社会和环境的数据来源如下：世界银行搜集的原始数据、成员国的统计出版物、研究机构和国际组织（如联合国及其专门机构、国际货币基金组织和经合组织等）。（完整的数据来源，请参阅技术注释之后的“数据来源”）。尽管各国和各国际机构报告的大部分统计资料在统计口径、定义和分类等方面都使用了国际标准，但由于基本数据来源收集和汇编能力存在差异，数据的及时性和可信度也必然存在差异。对于一些互相冲突的数据来源，世界银行工作人员需要进行审核，以确保提供最可靠的数据。然而在一些情况下，由于可得数据不足以客观解释实际发展水平或发展趋势，或者没有完全忠实于国际标准，此处不予提供这种数据。

今年提供的数据基本与 2010 年世界发展指标的数据一致。然而在得到新的数据后，本报告对数据进行了修正与更新。数据的差异也反映了对历史数据的修改以及处理方法上的改变。因而，历年的旧数据也可能在世界银行出版物中以不同的版本出现。建议读者勿对不同出版物或同一出版物的不同版本间的数据进行汇编。可以从开放性数据网站获取前后一致的时间序列数据 (<http://data.worldbank.org>)。

除非另有说明，所有美元数据均按当前美元价格计算所得。技术注释已对各国货币数值折算所使用的不同方法进行了说明。

鉴于世界银行的首要工作在于为其低收入和中等收入成员国提供贷款和政策建议，这些表格涉及的问题主要集中在这些国家。为便于比较，在可能的情况下，表格也提供了高收入国家的信息。有关高收入国家经济体的更多信息，读者可参阅各国统计出版物或经合组织与欧盟的出版物。

经济体的划分和概括性指标

大部分表格底部的概括性指标包括根据人均收入和地区进行划分的各类经济体。这里采用人均国民收入 (GNI) 对经济体进行如下分类：2009 年 995 美元及以下为低收入经济体；996~12 195 美元之间为中等收入经济体；12 196 美元及以上为高收入经济体。进一步划分中等收入经济体，3 945 美元成为中低收入经济体和中高收入经济体的分界线。由于每年都会根据人均收入对经济体进行重新划分，所以各收入组别的经济体构成每年也会发生变化。当组别变化以最近的估计值为依据时，必须在新收入分类的基础上重新计算过去所有时期的汇总数值，以维护时间序列的持续性。关于各组经济体的列表（包括人口不足 300 万的经济体），请参阅稍后经济体的划分表。

对经济体进行组别划分的概括性指标既可以是总数（如果总数包括对缺少数据及未报告数据国家的估计值，标以 t；如果只是简单加总，标以 s）、加权平均数（w）或中位数（m）。只要数据可得，主表未纳入的国家的数据（表 6 提供的数据）已通过概括性指标的方式提供；否则则假设这些国家会跟随报告国家的趋势。通过实现每一阶段的国家覆盖范围的标准化的，提供了更具一致性的概括性指标。然而，如果缺乏的数据达到总数据的 1/3 或以上，则该组测算值则报为不可得。“技术注释”中“统计方法”小节对概括性指标提供了更详细的解释。各表的技术注释中列举了计算概括性指标的权重。

术语和国家覆盖范围

“国家”一词并不指其政治上的独立性，而可能是指当局分别提交了社会经济统计数据的任一地区。本报告提供了已于 2009 年成立的经济体的数量，并修改了其历史数据以反映当前的政治布局。所有表格都对例外情况加以说明。除非另有说明，有关中国的数据并不包括中国香港、中国澳门以及中国台湾的数据。除非另有说明，关于印度尼西亚的数据包括 1999 年以前东帝汶的数据。2006 年 6 月 3 日，黑山脱离塞尔维亚宣布独立。但是，只要数据可得，就会分别提供这两国的数据。然而，一些关于塞尔维亚的指标仍然包括 2005 年以前的数据；这些数据在表中附有脚注。1999 年以后，根据联合国安理会第 1244 号决议，科索沃被置于国际托管之下，因此自 1999 年后塞尔维亚大多数指标的数据中都不包含科索沃的数据；凡有例外，均有说明。科索沃于 2009 年 6 月

9 日成为世界银行成员国，在数据可得情况下其相关数据都列入表中。

技术注释

由于数据质量与国家间比较往往存在问题，因此鼓励读者查阅表格后的“技术注释”、“按区域和收入划分的经济体”列以及表下注释。请参阅 2010 年世界发展指标以获得更全面的数据。

符号表示

.. 表示数据不可获得，或者表示由于所示年份数据缺失而无法计算汇总。

0 或 0.0 表示零或不足所示单位的一半。

/ 表示日期，如 2003/04 中表示横跨两个日历年之间的时间段，通常是 12 个月，指的是作物年度、调查年度或财政年度。

\$ 表示现值美元，除非另有说明。

> 表示大于。

< 表示小于。

读者可以通过网上、电话、传真找到有关 2010 年世界发展指标的更多信息。

咨询与在线订购方式：

<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

电话：1-800-645-7247

传真：1-703-661-1501

邮购地址：The World Bank, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, USA.

按区域和收入划分的经济体：2011 财政年度

东亚和太平洋地区		拉丁美洲和加勒比地区		南亚		高收入经合组织国家	
萨摩亚	中高收入国家	安提瓜和巴布达	中高收入国家	阿富汗	低收入国家	澳大利亚	
柬埔寨	低收入国家	阿根廷	中高收入国家	孟加拉	低收入国家	奥地利	
中国	中低收入国家	伯利兹	中低收入国家	不丹	中低收入国家	比利时	
斐济	中高收入国家	玻利维亚	中低收入国家	印度	中低收入国家	加拿大	
印度尼西亚	中低收入国家	巴西	中高收入国家	马尔代夫	中低收入国家	捷克共和国	
基里巴斯	中低收入国家	智利	中高收入国家	尼泊尔	低收入国家	丹麦	
朝鲜民主共和国	低收入国家	哥伦比亚	中高收入国家	巴基斯坦	中低收入国家	芬兰	
老挝	低收入国家	哥斯达黎加	中高收入国家	斯里兰卡	中低收入国家	法国	
马来西亚	中高收入国家	古巴	中高收入国家			德国	
马绍尔群岛	中低收入国家	多米尼加	中高收入国家	撒哈拉以南非洲		希腊	
密克罗尼西亚	中低收入国家	多米尼加共和国	中高收入国家	安哥拉	中低收入国家	匈牙利	
蒙古	中低收入国家	厄瓜多尔	中低收入国家	贝宁	低收入国家	冰岛	
缅甸	低收入国家	萨尔瓦多	中低收入国家	博茨瓦纳	中高收入国家	爱尔兰	
帕劳	中高收入国家	格林纳达	中高收入国家	布基纳法索	低收入国家	以色列	
巴布亚新几内亚	中低收入国家	危地马拉	中低收入国家	布隆迪	低收入国家	意大利	
菲律宾	中低收入国家	圭亚那	中低收入国家	喀麦隆	中低收入国家	日本	
萨摩亚	中低收入国家	海地	低收入国家	佛得角	中低收入国家	韩国	
所罗门群岛	低收入国家	洪都拉斯	中低收入国家	中非共和国	低收入国家	卢森堡	
泰国	中低收入国家	牙买加	中高收入国家	乍得	低收入国家	荷兰	
东帝汶	中低收入国家	墨西哥	中高收入国家	科摩罗	低收入国家	新西兰	
汤加	中低收入国家	尼加拉瓜	中低收入国家	刚果民主共和国	低收入国家	挪威	
图瓦卢	中低收入国家	巴拿马	中高收入国家	刚果共和国	中低收入国家	波兰	
瓦努阿图	中低收入国家	巴拉圭	中低收入国家	科特迪瓦	中低收入国家	葡萄牙	
越南	中低收入国家	秘鲁	中高收入国家	厄立特里亚	低收入国家	斯洛伐克共和国	
		圣基茨和尼维斯	中高收入国家	埃塞俄比亚	低收入国家	斯洛文尼亚	
欧洲和中亚		圣卢西亚	中高收入国家	加蓬	中高收入国家	西班牙	
阿尔巴尼亚	中高收入国家	圣文森特和格林纳德斯	中高收入国家	冈比亚	低收入国家	瑞典	
亚美尼亚	中低收入国家	苏里南	中高收入国家	加纳	低收入国家	瑞士	
阿塞拜疆	中高收入国家	乌拉圭	中高收入国家	几内亚	低收入国家	英国	
白俄罗斯	中高收入国家	委内瑞拉	中高收入国家	几内亚比绍	低收入国家	美国	
波斯尼亚和黑塞哥维那	中高收入国家			肯尼亚	低收入国家	其他高收入经济体	
保加利亚	中高收入国家	中东和北非		莱索托	中低收入国家	安道尔	
格鲁吉亚	中低收入国家	阿尔及利亚	中高收入国家	利比里亚	低收入国家	阿鲁巴	
哈萨克斯坦	中高收入国家	阿布提	中低收入国家	马达加斯加	低收入国家	巴哈马群岛	
科索沃	中低收入国家	阿拉伯埃及共和国	中低收入国家	马拉维	低收入国家	巴林	
吉尔吉斯斯坦共和国	低收入国家	伊朗伊斯兰共和国	中高收入国家	马里	低收入国家	巴巴多斯	
立陶宛	中高收入国家	伊拉克	中低收入国家	毛里塔尼亚	中高收入国家	百慕大	
马其顿	中低收入国家	约旦	中低收入国家	毛里求斯	中高收入国家	文莱达鲁萨兰国	
摩尔多瓦	中低收入国家	黎巴嫩	中高收入国家	马约特	中高收入国家	开曼群岛	
黑山共和国	中高收入国家	利比亚	中高收入国家	莫桑比克	低收入国家	海峽群岛	
罗马尼亚	中高收入国家	摩洛哥	中低收入国家	纳米比亚	中高收入国家	克罗地亚	
俄罗斯联邦	中高收入国家	阿拉伯叙利亚共和国	中低收入国家	尼日尔	低收入国家	塞浦路斯	
塞尔维亚	中高收入国家	突尼斯	中低收入国家	尼日利亚	中低收入国家	赤道几内亚	
塔吉克斯坦	低收入国家	约旦河西岸及加沙地区	中低收入国家	卢旺达	中低收入国家	爱沙尼亚	
土耳其	中高收入国家	也门共和国	中低收入国家	圣多美普林西比	中低收入国家	法罗群岛	
土库曼斯坦	中低收入国家			塞内加尔	中低收入国家	法属波里尼西亚	
乌克兰	中低收入国家			塞舌尔	低收入国家	直布罗陀	
乌兹别克斯坦	中低收入国家			塞拉利昂	低收入国家	格陵兰	
				索马里	低收入国家	关岛	
				南非	中高收入国家	中国香港	
				苏丹	中低收入国家	马恩岛	
				斯威士兰	中低收入国家	科威特	
				坦桑尼亚	低收入国家	拉脱维亚	
				多哥	低收入国家	列支敦斯登	
				乌干达	低收入国家	中国澳门	
				赞比亚	低收入国家	马耳他	
				津巴布韦	低收入国家	摩纳哥	
						荷属安的列斯	
						新喀里多尼亚	
						北马亚纳群岛	
						阿曼	
						波多黎各	
						卡塔尔	
						圣马力诺	
						沙特阿拉伯	
						新加坡	
						中国台湾	
						特立尼达和多巴哥	
						特克斯和凯科斯群岛	
						阿拉伯联合酋长国	
						美属维尔京群岛	

资料来源：世界银行数据。

本表对世界银行的所有成员经济体以及人口超过 30 000 以上的其他国家和地区进行了分类。本表使用世界银行阿特拉斯法按 2009 年人均国民总收入来划分不同收入级别的国家和地区。这些级别为：低收入（LIC），995 美元以下；下中等收入（LMC），996~3 945 美元；上中等收入（UMC），3 946~12 195 美元；高收入，12 196 美元以上。

表 1 主要发展指标

	人 口			人口年 龄构成 /0~14 岁	国民总收入		国民总收入		国内生产 总值人均 增长率/ %	出生时预期寿命(岁)		成人识字率 占15岁及15 岁以上人口的 百分比/%
	百万	年均增 长率/%	每平方 千米人 口密度		10 亿 美元	人均 美元	10 亿 美元	人均 美元		男性年龄	女性年龄	
	2009	2000-2009	2009	2009	2009	2009	2009	2009	2000-2009	2008	2008	2008
阿富汗	30	2.6	44	46	10.6	370	32.1 ^c	1 110 ^c	-0.4	44	44	..
阿尔巴尼亚	3	0.3	115	24	12.5	3 950	25.8	8 170	1.8	74	80	99
阿尔及利亚	35	1.5	14	27	154.2	4 420	283.6 ^c	8 130 ^c	0.6	71	74	73
安哥拉	18	2.9	14	45	64.5	3 490	91.9	4 970	-2.3	45	49	70
阿根廷	40	1.0	15	25	304.7	7 570	568.8	14 120	-0.1	72	79	98
亚美尼亚	3	0.0	109	20	9.5	3 100	16.7	5 420	-14.6	70	77	100
澳大利亚	22	1.5	3	19	957.5	43 770	835.7	38 210	-0.8	79	84	..
奥地利	8	0.5	101	15	391.8	46 850	322.5	38 550	-3.8	78	83	..
阿塞拜疆	9	1.0	105	24	42.5	4 840	79.3	9 030	8.0	68	73	100
孟加拉	162	1.6	1 229	31	95.4	590	256.2	1 580	4.4	65	67	55
白俄罗斯	10	-0.4	48	15	53.5	5 540	119.6	12 380	0.4	65	77	100
比利时	11	0.6	354	17	488.8	45 310	394.0	36 520	-3.7	77	83	..
贝宁	9	3.3	78	43	6.7	750	13.5	1 510	0.6	60	63	41
玻利维亚	10	1.9	9	36	16.0	1 620	42.0	4 260	1.6	64	68	91
波斯尼亚和黑塞哥维那	4	0.2	74	15	17.7	4 700	32.9	8 740	-3.2	73	78	98
巴西	194	1.2	23	26	1 557.2	8 040	1 988.1	10 260	-1.1	69	76	90
保加利亚	8	-0.7	70	13	43.7	5 770	93.2	12 290	-4.6	70	77	98
布基纳法索	16	3.3	56	46	8.0	510	18.4	1 170	0.1	52	54	29
布隆迪	8	2.8	314	38	1.2	150	3.3	390	0.6	49	52	66
柬埔寨	15	1.7	82	33	9.7	650	27.4	1 850	-3.7	59	63	78
喀麦隆	20	2.3	40	41	22.8	1 170	43.0	2 200	0.1	51	52	76
加拿大	34	1.0	4	17	1 423.0	42 170	1 268.2	37 590	-3.7	79	83	..
中非共和国	4	1.8	7	41	2.0	450	3.3	750	0.5	45	49	55
乍得	11	3.2	9	46	6.9	610	13.8	1 230	-1.1	47	50	33
智利	17	1.1	23	23	159.9	9 420	227.9	13 430	-2.5	76	82	99
中国	1 331	0.6	142	20	4 778.3	3 590	9 018.8	6 770	8.5	71	75	94
中国香港	7	0.6	6 696	12	219.2	31 420	307.5	44 070	1.6	79	86	..
哥伦比亚	46	1.5	41	29	225.2	4 930	388.1	8 500	-0.9	69	77	93
刚果民主共和国	66	2.9	28	47	10.7	160	19.6	300	0.0	46	49	67
刚果共和国	4	2.1	11	40	6.7	1 830	10.8	2 940	5.6	53	55	..
哥斯达黎加	5	1.7	89	26	28.5	6 230	50.1 ^c	10 940 ^c	-2.8	77	81	96
科特迪瓦	21	2.2	65	41	22.4	1 060	34.5	1 640	1.4	56	59	55
克罗地亚	4	0.0	82	15	61.2	13 810	84.9	19 170	-5.8	72	80	99
捷克共和国	10	0.2	135	14	181.5	17 310	247.7	23 610	-4.8	74	81	..
丹麦	6	0.4	129	18	325.8	58 930	208.5	37 720	-5.5	77	81	..
多米尼加共和国	10	1.5	206	31	45.5	4 510	81.8 ^c	8 100 ^c	2.0	70	75	88
厄瓜多尔	14	1.1	49	31	53.4	3 920	109.5	8 040	-0.7	72	78	84
阿拉伯埃及共和国	83	1.9	82	32	172.0	2 070	471.9	5 690	2.8	68	72	66
萨尔瓦多	6	0.4	296	32	20.8	3 370	39.2 ^c	6 360 ^c	-3.0	67	76	84
厄立特里亚	5	3.6	49	42	1.5	300	3.1 ^c	640 ^c	-1.0	57	62	65
埃塞俄比亚	83	2.6	81	44	27.0	330	77.4	930	5.9	54	57	36
芬兰	5	0.3	17	17	243.9	45 680	183.8	34 430	-8.2	76	83	..
法国	63 ^d	0.7 ^d	114 ^d	18	2 754.6	42 680	2 192.9	33 980	-3.2	78	85	..
格鲁吉亚	4	-1.2	62	17	11.1 ^e	2 530 ^c	20.6 ^c	4 700 ^c	-4.1 ^c	68	75	100
德国	82	0.0	235	14	3 484.7	42 560	3 026.7	36 960	-4.7	78	83	..
加纳	24	2.2	103	38	16.6	700	35.3	1 480	1.4	56	58	66
希腊	11	0.4	87	14	323.1	28 630	320.8	28 440	-2.4	78	82	97
危地马拉	14	2.5	128	42	36.8	2 620	64.4 ^c	4 590 ^c	-2.1	67	74	74
几内亚	10	2.0	40	43	3.8	370	9.5	940	-2.6	56	60	38
海地	10	1.7	358	36	..	..	..	..	1.3	59	63	..
洪都拉斯	7	2.0	65	37	13.6	1 820	27.9 ^c	3 730 ^c	-3.9	70	75	84
匈牙利	10	-0.2	112	15	130.1	12 980	186.1	18 570	-6.2	70	78	99
印度	1 155	1.4	383	31	1 368.7	1 180	3 768.1	3 260	6.2	62	65	63
印度尼西亚	230	1.3	125	27	513.4	2 230	933.2	4 060	3.4	69	73	92
伊朗伊斯兰共和国	73	1.5	44	24	330.6	4 530	837.7	11 490	0.5	70	73	82
伊拉克	31	2.5	70	41	69.7	2 210	105.1	3 340	1.6	64	72	78
爱尔兰	4	1.7	64	21	197.2	44 310	148.1	33 280	-6.5	78	82	..
以色列	7	1.9	338	28	191.6	25 740	201.2	27 040	-1.1	79	83	..
意大利	60	0.6	203	14	2 112.5	35 080	1 886.6	31 330	-5.7	79	85	99
日本	128	0.1	350	13	4 830.3	37 870	4 245.7	33 280	-5.1	79	86	..
约旦	6	2.4	66	34	22.3	3 740	34.8	5 840	0.4	71	75	92
哈萨克斯坦	16	0.7	6	24	107.1	6 740	163.2	10 270	-0.2	61	72	100
肯尼亚	40	2.6	68	43	30.7	770	62.7	1 570	-0.5	54	55	87
韩国	49	0.4	502	17	966.6	19 830	1 331.4	27 310	-0.1	77	83	..
吉尔吉斯斯坦共和国	5	0.9	28	29	4.6	870	11.7	2 200	1.5	63	72	99
老挝	6	1.7	27	38	5.6	880	13.9	2 210	4.5	64	66	73
黎巴嫩	4	1.3	410	25	33.6	7 970	55.9	13 230	7.2	70	74	90
利比里亚	4	3.7	39	43	0.6	160	1.2	290	0.3	57	60	58
利比亚	6	2.0	4	30	77.2	12 020	105.5 ^c	16 430 ^c	0.1	72	77	88
立陶宛	3	-0.5	54	15	38.1	11 410	55.9	16 740	-14.6	66	78	100
马达加斯加	20	2.8	33	43	7.9	420	20.1	1 050	-2.2	59	62	71
马拉维	15	2.8	158	46	4.2	280	11.6	760	4.8	52	54	73
马来西亚	27	1.8	82	29	198.7	7 230	371.8	13 530	-3.3	72	77	92
马里	13	2.4	10	44	8.9	680	15.4	1 190	1.9	48	49	26
毛里塔尼亚	3	2.6	3	39	3.2	960	6.5	1 960	-3.4	55	59	57
墨西哥	107	1.0	55	28	958.8	8 920	1 515.5	14 110	-7.5	73	78	93

(续)

	人 口			人口年 龄构成 /0~14 岁	国民总收入		国民总收入		国内生产 总值人均 增长率/ %	出生时预期寿命(岁)		成人识字率 占15岁及15 岁以上人口的 百分比/%
	百万	年均增 长率/%	每平方 千米人 口密度		10 亿 美元	人均 美元	10 亿 美元	人均 美元		男性年龄	女性年龄	
	2009	2000-2009	2009	2009	2009	2009	2009	2009	2000-2009	2008	2008	2008
摩尔多瓦	4	-1.4	110	17	5.7 ^g	1 590 ^g	10.9 ^g	3 060 ^g	-6.4 ^g	65	72	98
摩洛哥	32	1.2	71	28	90.7 ^h	2 790 ^h	144.8 ^h	4 450 ^h	3.7 ^h	69	74	56
莫桑比克	23	2.5	28	44	10.0	440	20.1	880	3.9	47	49	54
缅甸	50	0.8	76	27	..	..^f	..	..	11.8	59	64	92
尼泊尔	29	2.0	201	37	13.0	440	34.7	1 180	2.8	66	67	58
荷兰	17	0.4	487	18	815.8	49 350	669.6	40 510	-4.5	78	82	..
新西兰	4	1.2	16	20	114.5	26 830	112.8	26 430	-1.6	78	82	..
尼加拉瓜	6	1.3	47	35	5.8	1 000	14.1 ^c	2 450 ^c	-2.3	70	76	78
尼日尔	15	3.6	12	50	5.2	340	10.1	660	-2.9	51	52	29
尼日利亚	155	2.4	166	43	175.8	1 140	305.7	1 980	0.6	47	48	60
挪威	5	0.8	16	19	417.3	86 440	270.6	56 050	-2.8	78	83	..
巴基斯坦	170	2.3	215	37	172.9	1 020	459.4	2 710	1.5	66	67	54
巴拿马	3	1.7	46	29	23.2	6 710	43.3 ^c	12 530 ^c	0.8	73	78	94
巴布亚新几内亚	7	2.5	15	40	7.9	1 180	15.3 ^c	2 270 ^c	2.1	59	63	60
巴拉圭	6	1.9	16	34	14.4	2 270	28.1	4 430	-5.5	70	74	95
秘鲁	29	1.3	23	30	120.9	4 150	237.5	8 140	-0.2	71	76	90
菲律宾	92	1.9	303	34	164.5	1 790	326.1	3 540	-0.9	70	74	94
波兰	38	-0.1	125	15	467.5	12 260	703.5	18 440	1.6	71	80	100
葡萄牙	11	0.4	116	15	222.6	20 940	243.1	22 870	-2.8	76	82	95
罗马尼亚	21	-0.5	94	15	178.9	8 330	310.6	14 460	-8.4	70	77	98
俄罗斯联邦	142	-0.3	9	15	1 329.7	9 370	2 609.0	18 390	-7.8	62	74	100
卢旺达	10	2.5	394	42	4.6	460	10.6	1 060	2.4	48	52	70
沙特阿拉伯	25	2.3	12	32	439.0	17 700	595.4	24 000	-2.2	71	75	86
塞内加尔	13	2.6	63	44	12.9	1 030	22.4	1 790	-1.1	54	57	42
塞尔维亚	7	-0.3	83	18	43.8	5 990	83.6	11 420	-2.5	71	76	..
塞拉利昂	6	3.3	78	43	1.9	340	4.5	790	1.5	46	49	40
新加坡	5	2.4	6 943	16	185.7	37 220	248.6	49 850	-4.2	78	83	95
斯洛伐克共和国	5	0.1	112	15	87.4	16 130	117.1	21 600	-6.4	71	79	..
索马里	9	2.3	14	45	..	..^f	..	..	..	48	51	..
南非	49	1.3	40	31	284.5	5 770	496.4	10 060	-2.8	50	53	89
西班牙	46	1.5	91	15	1 464.7	31 870	1 453.6	31 630	-4.5	78	84	98
斯里兰卡	20	0.9	312	24	40.4	1 990	95.9	4 720	2.8	70	78	91
苏丹	42	2.1	17	39	51.6	1 220	84.6	2 000	1.7	57	60	69
瑞典	9	0.5	22	17	455.2	48 930	358.7	38 560	-5.7	79	83	..
瑞士	8	0.8	191	15	431.1	56 370	319.9	41 830	0.5	80	85	..
叙利亚	21	2.7	112	35	50.9	2 410	97.5	4 620	1.5	72	76	84
塔吉克斯坦	7	1.3	49	37	4.8	700	13.5	1 950	1.7	64	69	100
坦桑尼亚	44	2.8	48	45	21.3 ⁱ	500 ⁱ	57.5 ⁱ	1 350 ⁱ	2.5 ⁱ	55	56	73
泰国	68	0.9	132	22	254.7	3 760	518.0	7 640	-2.8	66	72	94
多哥	7	2.6	119	40	2.9	440	5.6	850	0.0	61	64	65
突尼斯	10	1.0	66	23	38.8	3 720	81.5	7 820	2.1	72	76	78
土耳其	75	1.3	96	27	653.1	8 730	1 027.3	13 730	-5.9	70	74	89
土库曼斯坦	5	1.4	11	29	17.5	3 420	35.7 ^c	6 990 ^c	6.6	61	69	100
乌干达	33	3.2	161	49	15.0	460	39.0	1 190	3.6	52	53	75
乌克兰	46	-0.7	80	14	128.8	2 800	284.8	6 190	-14.6	63	74	100
阿拉伯联合酋长国	5	3.9	54	19	..	..^j	..	..	-3.2	77	79	90
英国	62	0.5	254	17	2 567.5	41 520	2 310.5	37 360	-5.6	78	82	..
美国	307	0.9	33	20	14 502.6	47 240	14 345.3	46 730	-3.3	76	81	..
乌拉圭	3	0.1	19	23	31.3	9 360	43.2	12 910	2.5	72	80	98
乌兹别克斯坦	28	1.3	64	29	30.5	1 100	80.2 ^c	2 890 ^c	6.3	65	71	99
委内瑞拉	28	1.7	32	30	288.1	10 150	351.1	12 370	-4.8	71	77	95
越南	87	1.3	278	26	88.0	1 010	249.1	2 850	4.2	72	76	93
约旦河西岸及加沙地区	4	3.3	654	45	..	..^k	..	..	..	72	75	94
也门共和国	24	2.9	43	44	25.0	1 060	55.1	2 340	0.8	61	65	61
赞比亚	13	2.4	17	46	12.6	970	16.5	1 280	3.7	45	46	71
津巴布韦	13	0.1	32	40	..	..^f	..	..	..	44	45	91
全世界	6 775s	1.2w	52w	27w	59 219.0t	8 741w	72 038.7t	10 633w	-3.0w	67w	71w	83w
低收入国家	846	2.2	48	39	425.7	503	1 014.5	1 199	2.5	56	58	66
中等收入国家	4 813	1.2	61	27	16 231.0	3 373	30 593.8	6 357	1.4	67	71	83
下中等收入国家	3 811	1.2	122	28	8 757.7	2 298	18 130.0	4 758	5.6	66	70	80
上中等收入国家	1 002	0.9	21	25	7 483.6	7 471	12 500.6	12 479	-3.4	68	75	93
中、低收入国家	5 659	1.3	58	29	16 671.5	2 946	31 607.3	5 586	1.3	65	69	80
东亚和太平洋	1 944	0.8	122	23	6 109.6	3 143	11 640.7	5 989	6.6	70	74	93
欧洲和中亚	404	0.1	18	19	2 746.1	6 793	5 104.6	12 628	-6.2	65	74	98
拉丁美洲和加勒比地区	572	1.2	28	28	3 970.9	6 936	5 920.5	10 342	-2.9	70	77	91
中东和北非	331	1.8	38	31	1 189.2	3 594	2 623.1	7 927	1.6	69	73	74
南亚	1 568	1.6	324	32	1 704.9	1 088	4 658.6	2 972	5.4	63	65	61
撒哈拉以南非洲	840	2.5	35	43	919.8	1 096	1 675.7	1 996	-1.2	51	53	62
高收入国家	1 117	0.7	33	17	42 583.9	38 139	40 723.8	36 473	-3.9	77	83	98

注：数据可比性及统计口径，见技术注释。斜体数字为非特指年份的数据。

a. 采用世界银行阿特拉斯法计算。b. PPP 即购买力平价，见技术注释。c. 估算基于回归分析得出；其他数据来自对最近国际比较方案基准估算的推断。d. 不包括法属圭亚那、瓜德卢普岛、马提尼克和留尼汪岛这四个法国海外省的数据。e. 不包括哈布哈兹和南奥塞梯的数据。f. 根据估计，995 美元及以下为低收入。g. 不包括德涅斯特的数据。h. 包括前西撒哈拉的数据。i. 仅指坦桑尼亚大陆的数据。j. 根据估计，12 196 美元及以上为高收入。k. 根据估计，996 ~ 3 945 美元为下中等收入。

表 2 贫困

	国家贫困线				国际贫困线							
	国家贫困线下人口				调查年份	每天生活费 低于 1.25 美 元的人口比例 (%)	每日 1.25 美元标准下 的贫困缺口 比例 (%)	每天生活费 低于 2 美元 的人口比例 (%)	调查年份	每天生活费 低于 1.25 美 元的人口比例 (%)	每日 1.25 美元标准下 的贫困缺口 比例 (%)	每天生活费 低于 2 美元 的人口比例 (%)
	调查年份	国家百分比 (%)	调查年份	国家百分比 (%)								
阿富汗	2007	42.0		..		..	..	..		..	..	..
阿尔巴尼亚	2002	25.4	2005	18.5	2002 ^a	<2.0	<0.5	8.7	2005 ^a	<2.0	<0.5	7.8
阿尔及利亚	1988	12.2	1995	22.6	1988 ^a	6.6	1.8	23.8	1995 ^a	6.8	1.4	23.6
安哥拉		..		..	2000 ^a	54.3	29.9	70.2		..	..	..
阿根廷		..		..	2005 ^{b,c}	4.5	1	11.3	2006 ^{b,c}	3.4	1.2	7.3
亚美尼亚	1998—1999	55.1	2001	50.9	2003 ^a	10.6	1.9	43.4	2007 ^a	3.7	0.7	21
澳大利亚		..		..	2001 ^a	6.3	1.1	27.1	2005 ^a	<2	<0.5	<2
奥地利		..		..		..	..	..		..	..	..
阿塞拜疆	1995	68.1	2001	49.6		..	..	..		..	..	..
孟加拉国	2000	48.9	2005	40.0	2000 ^a	57.8 ^d	17.3 ^d	85.4 ^d	2005 ^a	49.6 ^d	13.1 ^d	81.3 ^d
白俄罗斯	2002	30.5	2004	17.4	2005 ^a	<2	<0.5	<2	2007 ^a	<2	<0.5	<2
比利时		..		..		..	..	..		..	..	..
贝宁	1999	29.0	2003	39.0	2003 ^a	47.3	15.7	75.3		..	..	..
玻利维亚	2000	45.2	2007	37.7	2005 ^c	19.6	9.7	30.3	2007 ^c	11.9	5.6	21.9
波斯尼亚和黑塞哥维那	2001—2002	19.5		..	2004 ^a	<2	<0.5	<2	2007 ^a	<2	<0.5	<2
巴西	1998	22.0	2002—2003	21.5	2005 ^c	7.8	1.6	18.3	2007 ^c	5.2	1.3	12.7
保加利亚	1997	36.0	2001	12.8	2001 ^a	2.6	<0.5	7.8	2003 ^a	<2	<0.5	<2
布基纳法索	1998	54.6	2003	46.4	1998 ^a	70	30.2	87.6	2003 ^a	56.5	20.3	81.2
布隆迪	1998	68.0		..	1998 ^a	86.4	47.3	95.4	2006 ^a	81.3	36.4	93.4
柬埔寨	2004	34.7	2007	30.1	2004 ^a	40.2	11.3	68.2	2007 ^a	25.8	6.1	57.8
喀麦隆	2001	40.2 ^e	2007	39.9 ^e	1996 ^a	51.5	18.9	74.4	2001 ^a	32.8	10.2	57.7
加拿大		..		..		..	..	..		..	..	..
中非共和国		..		..	1993 ^a	82.8	57	90.7	2003 ^a	62.4	28.3	81.9
乍得	1995—1996	43.4		..	2002—2003 ^a	61.9	25.6	83.3		..	..	..
智利	2003	18.7 ^e	2006	13.7 ^e	2003 ^c	<2	<0.5	5.3	2006 ^c	<2	<0.5	2.4
中国												
中国香港		..		..	2002 ^a	28.4 ^f	8.7 ^f	51.1 ^f	2005 ^a	15.9 ^f	4 ^f	36.3 ^f
哥伦比亚	2002	55.7	2006	45.1	2003 ^c	15.4	6.1	26.3	2006 ^c	16	5.7	27.9
刚果民主共和国	2004—2005	71.3		..	2005—2006 ^a	59.2	25.3	79.5		..	..	..
刚果共和国	2005	42.3		..	2005 ^a	54.1	22.8	74.4		..	..	..
哥斯达黎加	1989	31.7	2004	23.9	2005 ^c	2.4	<0.5	8.6	2007 ^c	<2	<0.5	4.3
科特迪瓦		..		..	1998 ^a	24.1	6.7	49.1	2002	23.3	6.8	46.8
克罗地亚	2002	11.2	2004	11.1	2001 ^a	<2	<0.5	<2	2005 ^a	<2	<0.5	<2
捷克共和国		..		..	1993 ^c	<2	<0.5	<2	1996 ^c	<2	<0.5	<2
丹麦		..		..		..	..	..		..	..	..
多米尼加共和国	2000	36.5 ^e	2007	48.5 ^e	2005 ^c	5	0.9	15.1	2007 ^c	4.4	1.3	12.3
厄瓜多尔	1999	52.2 ^e	2006	38.3 ^e	2005 ^c	9.8	3.2	20.4	2007 ^c	4.7	1.2	12.8
阿拉伯埃及共和国	1995—1996	22.9	1999—2000	16.7	1999—2000 ^a	<2	<0.5	19.3	2004—2005 ^a	<2	<0.5	18.4
萨尔瓦多	2000	38.8 ^{e,g}	2006	30.7 ^{e,g}	2005 ^c	11	4.8	20.5	2007 ^{c,g}	6.4	2.7	13.2
厄立特里亚	1993—1994	53.0		..		..	..	..		..	..	..
埃塞俄比亚	1995—1996	45.5	1999—2000	44.2	1999—2000 ^a	55.6	16.2	86.4	2005 ^a	39.0	9.6	77.5
芬兰		..		..		..	..	..		..	..	..
法国		..		..		..	..	..		..	..	..
格鲁吉亚	2002	52.1	2003	54.5	2002 ^a	15.1	4.7	34.2	2005 ^a	13.4	4.4	30.4
德国		..		..		..	..	..		..	..	..
加纳	1998—1999	39.5	2005—2006	28.5	1998—1999 ^a	39.1	14.4	63.3	2006 ^a	30	10.5	53.6
希腊		..		..		..	..	..		..	..	..
危地马拉	2000	56.2	2006	51.0	2002 ^c	16.9	6.5	29.8	2006 ^c	11.7	3.5	24.3
几内亚	1994	40.0		..	1994 ^a	36.8	11.5	63.8	2003 ^a	70.1	32.2	87.2
海地	1987	65.0	1995	..	2001 ^c	54.9	28.2	72.1		..	..	..
洪都拉斯	1998—1999	52.5	2004	50.7	2005 ^c	22.2	10.2	34.8	2006 ^c	18.2	8.2	29.7
匈牙利	1993	14.5	1997	17.3	2002 ^a	<2	<0.5	<2	2004 ^a	<2	<0.5	<2
印度	1993—1994	36.0	1999—2000	28.6	1993—1994 ^a	49.4 ^f	14.4 ^f	81.7 ^f	2004—2005 ^a	41.6 ^f	10.8 ^f	75.6 ^f
印度尼西亚	1996	17.6	2004	16.7	2005 ^a	21.4 ^f	4.6 ^f	53.8 ^f	2007 ^a	29.4	7.1	60
伊朗伊斯兰共和国		..		..	1998 ^a	<2	<0.5	8.3	2005 ^a	<2	<0.5	8
伊拉克		..		..		..	..	..		..	..	..
爱尔兰		..		..		..	..	..		..	..	..
以色列		..		..		..	..	..		..	..	..
意大利		..		..		..	..	..		..	..	..
日本		..		..		..	..	..		..	..	..
约旦	1997	21.3	2002	14.2	2002—2003 ^a	<2	<0.5	11	2006 ^a	<2	<0.5	3.5
哈萨克斯坦	2001	17.6	2002	15.4	2003 ^a	3.1	<0.5	17.2	2007 ^a	<2	<0.5	<2
肯尼亚	1997	52.0	2005/2006	46.6	1997 ^a	19.6	4.6	42.7	2005—2006 ^a	19.7	6.1	39.9
韩国		..		..		..	..	..		..	..	..
吉尔吉斯斯坦共和国	2003	49.9	2005	43.1	2004 ^a	21.8	4.4	51.9	2007 ^a	3.4	<0.5	27.5
老挝	1997—1998	38.6	2002—2003	33.5	1997—1998	49.3 ^d	14.9 ^d	79.9 ^d	2002—2003	44 ^d	12.1 ^d	76.8 ^d
黎巴嫩		..		..		..	..	..		..	..	..
利比里亚		..		..	2007 ^a	83.7	40.8	94.8		..	..	..
利比亚		..		..		..	..	..		..	..	..

(续)

	国家贫困线				国际贫困线							
	国家贫困线下人口				调查年份	每天生活费 低于1.25美 元的人口比例 (%)	每日1.25 美元标准下 的贫困缺口 比例(%)	每天生活费 低于2美元 的人口比例 (%)	调查年份	每天生活费 低于1.25美 元的人口比例 (%)	每日1.25 美元标准下 的贫困缺口 比例(%)	每天生活费 低于2美元 的人口比例 (%)
	调查 年份	国家 百分比 (%)	调查 年份	国家 百分比 (%)								
立陶宛	..	..	..	2002 ^a	<2	<0.5	<2	2004 ^a	<2	<0.5	<2	
马达加斯加	1999	71.3 ^c	2005	68.7 ^c	2001 ^a	76.3	41.4	88.7	2005 ^a	67.8	26.5	89.6
马拉维	1997—1998	65.3	2004—2005	52.4	1997—1998 ^a	83.1	46	93.5	2004—2005 ^{a,h}	73.9	32.3	90.4
马来西亚	1989	15.5	..	1997 ^c	<2	<0.5	6.8	2004 ^c	<2	<0.5	7.8	
马里	1998	63.8	..	2001 ^a	61.2	25.8	82	2006 ^a	51.4	18.8	77.1	
毛里塔尼亚	1996	50.0	2000	46.3	1995—1996 ^a	23.4	7.1	48.3	2000 ^a	21.2	5.7	44.1
墨西哥	2002	50.6	2004	47.0	2006 ^a	<2	<0.5	4.8	2008 ^c	4	1.8	8.2
摩尔多瓦	2001	62.4	2002	48.5	2004 ^a	8.1	1.7	28.9	2007 ^a	2.4	0.5	11.5
摩洛哥	1990—1991	13.1	1998—1999	19.0	2000 ^a	6.3	0.9	24.3	2007 ^a	2.5	0.5	14
莫桑比克	1996—1997	69.4	2002—2003	55.2	1996—1997 ^a	81.3	42	92.9	2002—2003 ^a	74.7	35.4	90
缅甸	2004—2005	32.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
尼泊尔	1995—1996	41.8	2003—2004	30.9	1995—1996 ^a	68.4	26.7	88.1	2003—2004 ^a	55.1	19.7	77.6
荷兰	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
新西兰	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
尼加拉瓜	1998	47.9	2001	45.8	2001 ^c	19.4	6.7	37.5	2005 ^c	15.8	5.2	31.8
尼日尔	1989—1993	63.0	..	1994 ^a	78.2	38.6	91.5	2005 ^a	65.9	28.1	85.6	
尼日利亚	1985	43.0	1992—1993	34.1	1996—1997 ^a	68.5	32.1	86.4	2003—2004 ^a	64.4	29.6	83.9
挪威	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
巴基斯坦	1993	28.6	1998—1999	32.6	2001—2002 ^a	35.9	7.9	73.9	2004—2005 ^a	22.6	4.4	60.3
巴拿马	1997	37.3	2003	36.8	2004 ^c	9.2	2.7	18	2006 ^c	9.5	3.1	17.8
巴布亚新几内亚	1996	37.5	..	1996 ^a	35.8	12.3	57.4	..	..	..	..
巴拉圭	1990	20.5 ⁱ	..	2005 ^c	9.3	3.4	18.4	2007 ^c	6.5	2.7	14.2	
秘鲁	2003	52.2	2004	51.6	2005 ^c	8.2	2	19.4	2007 ^c	7.7	2.3	17.8
菲律宾	1994	32.1	1997	25.1	2003 ^a	22	5.5	43.8	2006 ^a	22.6	5.5	45
波兰	1996	14.6	2001	14.8	2002 ^a	<2	<0.5	<2	2005 ^a	<2	<0.5	<2
葡萄牙	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
罗马尼亚	1995	25.4	2002	28.9	2002 ^a	2.9	0.8	13	2007 ^a	<2	<0.5	4.1
俄罗斯联邦	1998	31.4	2002	19.6	2002 ^a	<2	<0.5	3.7	2007 ^a	<2	<0.5	<2
卢旺达	1999—2000	60.3 ^c	2005—2006	56.9 ^c	1984—1985 ^a	63.3	19.7	88.4	2000 ^a	76.6	38.2	90.3
沙特阿拉伯	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
塞内加尔	1992	33.4	..	2001 ^a	44.2	14.3	71.3	2005 ^a	33.5	10.8	60.3	
塞尔维亚	..	..	..	2003 ^a	<2	<0.5	<2	2008 ^a	<2	<0.5	<2	
塞拉利昂	1989	82.8	2003—2004	70.2	1989—1990 ^a	62.8	44.8	75	2003 ^a	53.4	20.3	76.1
新加坡	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
斯洛伐克共和国	2004	16.8	..	1992 ^c	<2	<0.5	<2	1996 ^c	<2	<0.5	<2	
索马里	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
南非	2000	38.0 ^c	2008	22.0 ^c	1995 ^a	21.4	5.2	39.9	2000 ^a	26.2	8.2	42.9
西班牙	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
斯里兰卡	1995—1996	25.0	2002	22.7	1995—1996 ^a	16.3	3	46.7	2002 ^a	14	2.6	39.7
苏丹	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
瑞典	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
瑞士	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
叙利亚	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
塔吉克斯坦	2003	72.4	2007	53.5	2003 ^a	36.3	10.3	68.8	2004 ^a	21.5	5.1	50.8
坦桑尼亚	1991	38.6	2000—2001	35.7	1991—1992 ^a	72.6	29.7	91.3	2000—2001 ^a	88.5	46.8	96.6
泰国	1994	9.8	1998	13.6	2002 ^a	<2	<0.5	15.1	2004 ^a	<2	<0.5	11.5
多哥	1987—1989	32.3	..	2006 ^a	38.7	11.4	69.3	..	..	..	..
突尼斯	1990	7.4	1995	7.6	1995 ^a	6.5	1.3	20.4	2000 ^a	2.6	<0.5	12.8
土耳其	1994	28.3	2002	27.0	2002 ^a	2	<0.5	9.6	2006 ^a	2.6	<0.5	8.2
土库曼斯坦	..	..	..	1993 ^c	63.5	25.8	85.7	1998 ^a	24.8	7	49.6	
乌干达	2002—2003	38.8 ^c	2005—2006	31.1 ^c	2002 ^a	57.4	22.7	79.8	2005 ^a	51.5	19.1	75.6
乌克兰	2000	31.5	2003	19.5	2005 ^a	<2	<0.5	<2	2008 ^a	<2	<0.5	<2
阿拉伯联合酋长国	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
英国	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
美国	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
乌拉圭	..	..	..	2005 ^{b,c}	<2	<0.5	4.5	2007 ^c	<2	<0.5	4.3	
乌兹别克斯坦	2000—2001	31.5	2003	27.2	..	..	..	..	..	..	..
委内瑞拉	1989	31.3	1997—1999	52.0	2003 ^c	18.4	8.8	31.7	2006 ^c	3.5	1.2	10.2
越南	1998	37.4	2002	28.9	2004 ^a	24.2	5.1	52.5	2006 ^a	21.5	4.6	48.4
约旦河西岸及加沙地区	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
也门共和国	1998	41.8	..	1998 ^a	12.9	3	36.3	2005 ^a	17.5	4.2	46.6	
赞比亚	1998	72.9	2004	68.0	2002—2003 ^a	64.6	27.1	85.1	2004—2005 ^a	64.3	32.8	81.5
津巴布韦	1990—1991	25.8	1995—1996	34.9	..	..	..	..	..	..	..

注：数据可比性及统计口径，见技术注释。斜体数字为非特指年份的数据。

a. 采用世界银行阿特拉斯法计算。b. PPP 即购买力平价，见技术注释。c. 估算基于回归分析得出；其他数据来自对最近国际比较方案基准估算的推断。d. 不包括法属圭亚那、瓜德卢普岛、马提尼克和留尼汪岛这四个法国海外省的数据。e. 不包括哈布哈兹和南奥塞梯的数据。f. 根据估计，995 美元及以下为低收入。g. 不包括德涅斯特的数据。h. 包括前西撒哈拉的数据。i. 仅指坦桑尼亚大陆的数据。j. 根据估计，12 196 美元及以上为高收入。k. 根据估计，996 ~ 3 945 美元为下中等收入。

表 3 千年发展目标:消除贫困、改善生活

	消除极端贫困与饥饿			普及初等 小学教育 状况	促进 性别 平等	降低 儿童 死亡率	改进母 亲健康 状况	抗击艾滋病和 其他疾病	保证环境的 可持续发展		促进发展建 立全球性的 合作关系	
	最贫困的 20%人口占 国家消费或 收入比例	弱势群体 就业人数 占就业总 人数的比重	5 岁以下 儿童面临 营养不良状 况的比例	初等 教育 完成率 (%)	中小学 中女生 和男生的 入学 比例	5 岁以 下儿童 死亡率 (每 1 000 人)	每 10 万 婴儿活 着的出 生的产 妇死亡 率	艾滋病毒 在 15 岁至 49 岁人 群中的 普及率	结核发 病率(每 10 万人)	人均二 氧化碳 排放量 (公吨)	改善后的 卫生设施 获取渠道 与人口的 比例	每 100 人 中的网络 用户数量 ^a
	1995—2008 ^b	2008	2000—2008 ^b	2008	2008	2009	2008	2007	2008	2007	2008	2008
阿富汗	..	..	32.9	..	58	199	1 400	..	190	0.0	37	1.7
阿尔巴尼亚	7.8 ^c	..	6.6	..	..	15	31	..	16	1.4	98	23.9
阿尔及利亚	6.9 ^c	..	11.2	114	..	32	180	0.1	58	4.1	95	11.9
安哥拉	2.0 ^c	..	27.5	..	..	161	1 400	2.1	290	1.4	57	3.1
阿根廷	3.4 ^{d,e}	19 ^f	2.3	102	105	70	77	0.5	30	4.6	90	28.1
亚美尼亚	8.6 ^c	..	4.2	98	104	22	29	0.1	73	1.6	90	6.2
澳大利亚	..	9	..	..	97	5	8	0.2	7	17.7	100	70.8
奥地利	8.6 ^c	9	..	99	97	4	4	0.2	0	8.3	100	71.2
阿塞拜疆	13.3 ^c	53	8.4	121	98	34	38	0.2	110	3.7	45	28.2
孟加拉	9.4 ^c	..	41.3	54	106	52	340	..	220	0.3	53	0.3
白俄罗斯	8.8 ^c	..	1.3	96	101	12	15	0.2	43	6.9	93	32.1
比利时	8.5 ^c	10	..	86	98	5	5	0.2	9	9.7	100	68.1
贝宁	6.9 ^c	..	20.2	65	..	118	410	1.2	92	0.5	12	1.8
玻利维亚	2.7 ^c	..	5.9	98	99	51	180	0.2	140	1.4	25	10.8
波斯尼亚和黑塞哥维那	6.7 ^c	..	1.6	..	102	14	9	<0.1	51	7.7	95	34.7
巴西	3.0 ^c	27	2.2	..	103	21	58	0.6	46	1.9	80	37.5
保加利亚	8.7 ^c	9	1.6	90	97	10	13	..	43	6.8	100	34.7
布基纳法索	7.0 ^c	..	37.4	38	85 ^g	166	560	1.6	220	0.1	11	0.9
布隆迪	9.0 ^c	..	38.9	45	91	166	970	2.0	360	0.0	46	0.8
柬埔寨	6.5 ^c	..	28.8	79	90	88	290	0.8	490	0.3	29	0.5
喀麦隆	5.6 ^c	..	16.6	73	84	154	600	5.1	190	0.3	47	3.8
加拿大	7.2 ^c	10 ^f	..	96	99	6	12	0.4	5	16.9	100	75.3
中非共和国	5.2 ^c	..	21.8	35	69	171	850	6.3	340	0.1	34	0.4
乍得	6.3 ^c	..	33.9	31	64	209	1 200	3.5	299	0.0	9	1.2
智利	4.1 ^c	24	0.5	95	99	9	26	0.3	11	4.3	96	32.5
中国	5.7 ^c	..	6.8	96	104	19	38	0.1h	97	5.0	55	22.5
中国香港特别行政区	5.3 ^c	7	..	..	..	..	..	..	91	5.8	..	67.0
哥伦比亚	2.3 ^c	46	5.1	110	104	19	85	0.6	36	1.4	74	38.5
刚果民主共和国	5.5 ^c	..	28.2	53	76	199	670	..	380	0.0	23	..
刚果共和国	5.0 ^c	..	11.8	73	..	128	580	3.5	390	0.4	30	4.3
哥斯达黎加	4.4 ^c	20	..	93	102	11	44	0.4	11	1.8	95	32.3
科特迪瓦	5.0 ^c	..	16.7	48	..	119	470	3.9	410	0.3	23	3.2
克罗地亚	8.8 ^c	16 ^f	..	102	102	5	14	<0.1	25	5.6	99	50.5
捷克共和国	10.2 ^c	13	2.1	95	101	4	8	..	9	12.1	98	57.8
丹麦	8.3 ^c	5	..	101	102	4	5	0.2	7	9.1	100	83.3
多米尼加共和国	4.4 ^c	42	3.4	91	103	32	100	1.1	73	2.1	83	21.6
厄瓜多尔	3.4 ^c	34 ^f	6.2	106	100	24	140	0.3	72	2.2	92	28.8
阿拉伯埃及共和国	9.0 ^c	25	6.8	95	..	21	82	..	20	2.3	94	16.6
萨尔瓦多	4.3 ^c	36	6.1	89	98	17	110	0.8	32	1.1	87	10.6
厄立特里亚	..	..	34.5	47	77	55	280	1.3	97	0.1	14	4.1
埃塞俄比亚	9.3 ^c	52 ^f	34.6	52	85	104	470	2.1	370	0.1	12	0.4
芬兰	9.6 ^c	9	..	98	102	3	8	0.1	7	12.1	100	82.5
法国	7.2 ^c	6	..	..	100	4	8	0.4	6	6.0	100	67.9
格鲁吉亚	5.4 ^c	62	2.3	100	96	29	48	0.1	110	1.4	95	23.8
德国	8.5 ^c	7	1.1	104	98	4	7	0.1	5	9.6	100	75.5
加纳	5.2 ^c	..	13.9	82	96	69	350	1.9	200	0.4	13	4.3
希腊	6.7 ^c	27	..	101	97	3	2	0.2	6	8.8	98	43.1
危地马拉	3.4 ^c	..	17.7	80	94	40	110	0.8	63	1.0	81	14.3
几内亚	5.8 ^c	..	22.5	55	77	142	680	1.6	300	0.1	19	0.9
海地	2.5 ^c	..	18.9	..	..	87	300	2.2	250	0.2	17	10.1
洪都拉斯	2.5 ^c	..	8.6	90	107	30	110	0.7	64	1.2	71	13.1
匈牙利	8.6 ^c	7	..	95	98	6	13	0.1	16	5.6	100	58.5
印度	8.1 ^c	..	43.5	94	92	66	230	0.3	170	1.4	31	4.5
印度尼西亚	7.4 ^c	63	19.6	106	98	39	240	0.2	190	1.8	52	7.9
伊朗伊斯兰共和国	6.4 ^c	43	..	117	116	31	30	0.2	20	7.0	..	32.0
伊拉克	..	..	7.1	..	..	44	75	..	64	3.3	73	1.0
爱尔兰	7.4 ^c	12	..	99	103	4	3	0.2	9	10.2	99	62.7
以色列	5.7 ^c	7	..	99	101	4	7	0.1	6	9.3	100	47.9
意大利	6.5 ^c	19	..	101	99	4	5	0.4	7	7.7	..	41.8
日本	..	11	..	..	100	3	6	..	22	9.8	100	75.2
约旦	7.2 ^c	..	3.6	100	102	25	59	..	6	3.8	98	27.4
哈萨克斯坦	8.7 ^c	..	4.9	105 ^g	98 ^g	29	45	0.1	180	14.7	97	10.9
肯尼亚	4.7 ^c	..	16.5	..	96	84	530	..	330	0.3	31	8.7
韩国	7.9 ^c	25	..	99	97	5	18	<0.1	88	10.4	100	75.8
吉尔吉斯斯坦共和国	8.8 ^c	47	2.7	92	100	37	81	0.1	160	1.2	93	16.1
老挝	8.5 ^c	..	31.6	75	87	59	580	0.2	150	0.3	53	8.5
黎巴嫩	..	..	4.2	87	103	12	26	0.1	14	3.2	..	22.5
利比里亚	6.4 ^c	..	20.4	58	86	112	990	1.7	280	0.2	17	0.5
利比亚	..	..	5.6	..	105	19	64	..	17	9.3	97	5.1
立陶宛	6.8 ^c	9	..	92	100	6	13	0.1	71	4.5	..	54.4
马达加斯加	6.2 ^c	..	36.8	71	97	58	440	0.1	260	0.1	11	1.7
马拉维	7.0 ^c	..	15.5	54	99	110	510	11.9	320	0.1	56	2.1
马来西亚	6.4 ^c	22	..	96	103	6	31	0.5	100	7.3	96	55.8
马里	6.5 ^c	..	27.9	57	78	191	830	1.5	320	0.0	36	1.6
毛里塔尼亚	6.2 ^c	..	23.2	64	103	117	550	0.8	320	0.6	26	1.9

(续)

	消除极端贫困与饥饿			普及初等 小学教育 状况	促进 性别 平等	降低 儿童 死亡率	改进母 亲健康 状况	抗击艾滋病和 其他疾病	保证环境的 可持续发展		促进发展建 立全球性的 合作关系	
	最贫困的 20%人口占 国家消费或 收入比例	弱势群体 就业人数 占就业总 人数的比重	5岁以下 儿童面临 营养不良状 况的比例	初等 教育 完成率 (%)	中小学 中女生 和男生 的入学 比例	5岁以 下儿童 死亡率 (每1 000 人)	每10万 婴儿活 着的出 生的产 妇死亡 率	艾滋病毒 在15岁 至49岁 人群中 的普及 率	结核发 病率(每 10万人)	人均二 氧化碳 排放量 (公吨)	改善后 的卫生 设施获 取渠道 与人口 的比例	每100 人中的 网络用 户数量 ^a
	1995—2008 ^b	2008	2000—2008 ^b	2008	2008	2009	2008	2007	2008	2007	2008	2008
墨西哥	3.8 ^c	30	3.4	104	102	17	85	0.3	19	4.5	85	22.2
摩尔多瓦	6.7 ^c	32	3.2	91	102	17	32	0.4	170	1.3	79	23.4
摩洛哥	6.5 ^c	51	9.9	81	88	38	110	0.1	120	1.5	69	33.0
莫桑比克	5.4 ^c	..	21.2	59	87	142	550	12.5	420	0.1	17	1.6
缅甸	..	..	29.6	99	99	71	240	0.7	400	0.3	81	0.2
尼泊尔	6.1 ^c	..	38.8	..	..	48	380	0.5	160	0.1	31	1.7
荷兰	7.6 ^c	9	..	..	98	4	9	0.2	7	10.6	100	87.0
新西兰	6.4 ^c	12	..	..	103	6	14	0.1	8	7.7	..	71.4
尼加拉瓜	3.8 ^c	45	4.3	75	102	26	100	0.2	46	0.8	52	3.3
尼日尔	5.9 ^c	..	39.9	40 ^f	74	160	820	0.8	180	0.1	9	0.5
尼日利亚	5.1 ^c	..	27.2	..	85	138	840	3.1	300	0.6	32	15.9
挪威	9.6 ^e	6	..	98	99	3	7	0.1	6	9.1	100	82.5
巴基斯坦	9.1 ^c	62	31.3	60	80	87	260	0.1	230	1.0	45	11.1
巴拿马	2.5 ^c	28	..	102	101	23	71	1.0	47	2.2	69	27.5
巴布亚新几内亚	4.5 ^c	..	18.1	..	..	68	250	1.5	250	0.5	45	1.8
巴拉圭	3.4 ^c	47	..	95	99	23	95	0.6	47	0.7	70	14.3
秘鲁	3.6 ^c	40 ^f	5.4	101	99	21	98	0.5	120	1.5	68	24.7
菲律宾	5.6 ^c	45	26.2	92	102	33	94	..	280	0.8	76	6.2
波兰	7.3 ^c	19	..	96	99	7	6	0.1	25	8.3	90	49.0
葡萄牙	5.8 ^c	19	..	..	101	4	7	0.5	30	5.5	100	42.1
罗马尼亚	7.9 ^c	31	3.5	96	99	12	27	0.1	130	4.4	72	28.8
俄罗斯联邦	5.6 ^c	6	..	95	98	12	39	1.1	110	10.8	87	31.9
卢旺达	5.4 ^c	..	18.0	54	100	111	540	2.8	390	0.1	54	3.1
沙特阿拉伯	..	..	5.3	95	91	21	24	..	19	16.6	..	31.3
塞内加尔	6.2 ^c	..	14.5	56	96	93	410	1.0	280	0.5	51	8.4
塞尔维亚	9.1 ^{c,i}	23	1.8	100	102	7	8	0.1	18	.. ^j	92	44.9
塞拉利昂	6.1 ^c	..	28.3	88	84	192	970	1.7	610	0.2	13	0.3
新加坡	5.0 ^c	10	3.3	..	..	3	9	0.2	39	11.8	100	69.6
斯洛伐克共和国	8.8 ^c	11 ^f	..	96	100	7	6	<0.1	12	6.8	100	66.0
索马里	..	..	32.8	..	53	180	1 200	0.5	390	0.1	23	1.1
南非	3.1 ^c	3	..	86	100	62	410	18.1	960	9.0	77	8.6
西班牙	7.0 ^c	12	..	107	103	4	6	0.5	17	8.0	100	55.4
斯里兰卡	6.8 ^c	41 ^f	21.1	98	..	15	39	..	66	0.6	91	5.8
苏丹	..	..	31.7	57 ^g	89 ^g	108	750	1.4	120	0.3	34	10.2
瑞典	9.1 ^c	7	..	94	99	3	5	0.1	6	5.4	100	87.7
瑞士	7.6 ^c	10	..	94	97	4	10	0.6	5	5.0	100	75.9
阿拉伯叙利亚共和国	..	..	10.0	114	97	16	46	..	22	3.5	96	17.3
塔吉克斯坦	7.8 ^c	..	14.9	98	91	61	64	0.3	200	1.1	94	8.8
坦桑尼亚	7.3 ^c	88 ^f	16.7	83	..	108	790	6.2	190	0.1	24	1.2
泰国	6.1 ^c	53	7.0	87	103	14	48	1.4	140	4.1	96	23.9
多哥	5.4 ^c	..	22.3	61	75	98	350	3.3	440	0.2	12	5.4
突尼斯	5.9 ^c	..	3.3	93	103	21	60	0.1	24	2.3	85	27.1
土耳其	5.4 ^c	35	3.5	93	93	20	23	..	30	4.0	90	34.4
土库曼斯坦	6.0 ^c	..	..	..	..	45	77	<0.1	68	9.2	98	1.5
乌干达	6.1 ^c	..	16.4	56	99	128	430	5.4	310	0.1	48	7.9
乌克兰	9.4 ^c	..	4.1	99	99	15	26	1.6	100	6.8	95	10.5
阿拉伯联合酋长国	..	..	..	105	101	7	10	..	6	31.0	97	65.2
英国	6.1 ^c	11	..	..	101	6	12	0.2	12	8.8	100	76.0
美国	5.4 ^c	..	1.3	95	100	8	24	0.6	5	19.3	100	75.8
乌拉圭	4.3 ^c	25	6.0	104	98	13	27	0.6	22	1.9	100	40.2
乌兹别克斯坦	7.1 ^c	..	4.4	95	98	36	30	0.1	130	4.3	100	9.0
委内瑞拉	4.9 ^c	30	..	95	102	18	68	..	33	6.0	..	25.7
越南	7.1 ^c	..	20.2	..	..	24	56	0.5	200	1.3	75	24.2
约旦河西岸及加沙地区	..	36	2.2	82	104	30	..	..	19	0.6	89	9.0
也门共和国	7.2 ^c	..	43.1	61	..	66	210	..	88	1.0	52	1.6
赞比亚	3.6 ^c	..	14.9	93	95	141	470	15.2	470	0.2	49	5.5
津巴布韦	4.6 ^c	..	14.0	..	97	90	790	15.3	760	0.8	44	11.4
全世界	.. ^w	22.4 ^w	..	88 ^w	96 ^w	61 ^w	260 ^w	0.8 ^w	140 ^w	4.6 ^w	61 ^w	23.9 ^w
低收入国家	..	..	28.1	63	91	118	580	2.3	300	0.3	35	2.3
中等收入国家	..	..	22.2	92	97	51	200	0.6	140	3.3	57	17.0
下中等收入国家	..	..	25.0	90	95	57	230	0.4	150	2.8	50	13.7
上中等收入国家	26	..	..	100	101	22	82	1.5	100	5.3	84	29.9
中、低收入国家	..	..	23.5	87	96	66	290	0.9	160	2.9	54	15.0
东亚和太平洋	..	..	11.9	99	102	26	89	0.2	140	4.0	59	19.4
欧洲和中亚	19	..	..	96	97	21	32	0.6	94	7.2	89	26.4
拉丁美洲和加勒比地区	32	..	4.5	101	102	23	86	0.5	47	2.7	79	29.0
中东和北非	37	..	12.2	95	96	33	88	0.1	44	3.7	84	18.9
南亚	..	..	41.0	79	91	71	290	0.3	180	1.2	36	4.7
撒哈拉以南非洲	..	..	25.2	64	88	130	650	5.0	350	0.8	31	6.5
高收入国家	12	..	..	98	99	7	15	0.3	15	12.5	99	68.3

注：数据可比性及统计口径，见技术注释。斜体数字为非特指年份的数据。

a. 数据来源于国际电信联盟世界电信发展报告数据库。第三方使用这些数据时请注明引自国际电信联盟。b. 这是近年可获得的最新数据。c. 指一定人口比例的支持份额，以人均支出排名。d. 城镇数据。e. 指一定人口比例的支持份额，以人均支出排名。f. 优先的数据覆盖面。g. 数据为2009年数据。h. 包括中国香港特别行政区的数据。i. 包括黑山共和国的数据。j. 包括科索沃和黑山共和国的数据。k. 包括未分配给特定国家的排放量。

表 4 经济活动

	国内生产总值		农业生产率		占 GDP 增加值			家庭最终	一般政府最	资本形	商品和服	GDP 平均
					比重/%			消费支出	终消费支出	成总额	务的对外	隐含平
	年均增长		每个农业								贸易差额	减指数
	率(%)		工人的农业	增加值	农业	工业	服务业	在 GDP 中	在 GDP 中	在 GDP 中	在 GDP 中	年均增长
	2009	2000—2009	1990—1992	2005—2007	2009	2009	2009	的比重/%	的比重/%	的比重/%	的比重/%	率/%
				(以 2 000 美元计)								
阿富汗	10 624	..	..	..	32	26	42	98	10	28	-36	6.9
阿尔巴尼亚	11 834	5.3	837	1 663	21	20	59	84	10	29	-25	3.4
阿尔及利亚	140 577	4.0	1 823	2 232	12	55	34	41	14	41	4	8.6
安哥拉	69 067	13.1	176	222	10	54	36	..	..	17	9	40.5
阿根廷	308 741	5.4	6 919	11 192	10	32	58	59	13	23	4	12.9
亚美尼亚	8 714	10.5	1 607 ^a	4 510	21	35	45	81	11	31	-24	4.5
澳大利亚	924 843	3.3	20 676	30 830	3	29	68	57	17	28	-2	4.0
奥地利	384 908	2.0	13 607	20 744	2	31	67	53	18	23	5	1.7
阿塞拜疆	43 019	17.9	1 000 ^a	1 198	8	60	32	37	14	22	28	9.9
孟加拉	89 378	5.9	255	387	19	29	53	80	5	24	-10	5.2
白俄罗斯	48 984	8.3	2 042 ^a	4 017	10	45	45	57	15	38	-8	23.3
比利时	468 552	1.7	..	35 974	1	23	76	54	23	24	-1	2.1
贝宁	6 656	4.0	429	661	..	..	..	..	..	25	-14	3.4
玻利维亚	17 340	4.1	703	732	12	29	58	74	11	18	-3	6.8
波斯尼亚和黑塞哥维那	17 122	5.0	..	10 352	9	27	64	85	20	20	-25	4.0
巴西	1 571 979	3.6	1 611	3 315	7	27	66	64	20	17	0	8.1
保加利亚	47 100	5.3	2 686	8 015	6	30	64	73	8	26	-8	5.8
布基纳法索	8 141	5.4	126	182	33	22	44	75	22	18	-15	2.5
布隆迪	1 325	3.0	117	70	..	..	..	91	29	16	-36	10.4
柬埔寨	10 028	9.0	..	366	35	24	41	83	3	21	-8	4.8
喀麦隆	21 837	3.4	409	703	19	31	50	72	9	18	-6	1.9
加拿大	1 336 067	2.5	28 541	46 138	..	..	..	55	19	23	2	2.3
中非共和国	2 006	0.8	322	404	56	15	30	93	4	11	-8	2.7
乍得	6 680	10.4	209	..	24	36	40	69	7	18	6	5.3
智利	163 670	4.1	3 618	6 160	4	43	53	60	12	19	7	6.3
中国	4 984 731	10.9	269	459	10	46	43	34	11	45	5	4.3
中国香港特别行政区	215 355	5.2	..	..	0	8	92	60	8	20	11	-1.7
哥伦比亚	230 844	4.7	3 342	3 001	9	36	55	66	9	23	2	6.7
刚果民主共和国	10 779	5.2	209	162	43	24	33	74	8	30	-12	27.2
刚果共和国	8 695	4.0	..	..	5	68	27	40	14	26	21	6.1
哥斯达黎加	29 225	5.1	3 158	5 132	7	28	65	80	7	17	-3	10.2
科特迪瓦	23 042	0.8	652	875	25	25	50	72	9	11	8	3.4
克罗地亚	63 034	3.9	5 545 ^a	14 804	7	29	64	58	18	28	-4	3.9
捷克共和国	190 274	4.1	3 256	5 945	2	37	60	51	22	22	6	2.2
丹麦	309 596	1.2	15 190	34 613	1	26	73	49	27	22	2	2.3
多米尼加共和国	46 598	5.5	2 055	3 829	6	30	64	94	6	8	-8	13.7
厄瓜多尔	57 249	5.0	1 801	1 879	8	49	43	63	14	27	-4	9.1
阿拉伯埃及共和国	188 334	4.9	1 826	2 758	11	35	53	82	7	19	-8	8.3
萨尔瓦多	22 174	2.6	1 774	2 404	14	27	59	92	11	13	-16	3.8
厄立特里亚	1 654	1.3	..	118	24	19	56	86	31	11	-28	18.0
埃塞俄比亚	28 537	8.5	..	187	47	14	39	88	10	20	-18	10.8
芬兰	237 512	2.5	19 011	35 783	3	33	64	52	22	22	4	1.0
法国	2 649 390	1.5	22 126	47 679	2	20	78	57	23	22	-2	2.1
格鲁吉亚	10 737	7.4	2 359 ^a	1 871	10	21	69	82	15	29	-23	7.0
德国	3 346 702	0.9	13 863	27 015	1	30	69	56	18	19	6	1.1
加纳	15 619	5.6	352	388	33	25	42	74	19	30	-25	18.3
希腊	329 924	3.6	7 668	8 383	3	20	77	71	17	21	-9	3.1
危地马拉	36 788	3.8	2 304	2 736	11	29	59	89	6	15	-11	5.2
几内亚	4 103	2.5	156	311	11	33	57	84	5	14	-3	20.1
海地	6 693	0.7	..	..	..	..	..	..	..	29	-29	15.2
洪都拉斯	14 632	4.9	1 227	1 842	13	31	55	83	21	34	-30	6.6
匈牙利	128 964	2.9	3 943	8 136	4	29	66	67	9	22	1	4.9
印度	1 310 171	7.8	359	530	17	28	55	58	12	35	-5	5.3
印度尼西亚	540 277	5.3	519	657	14	47	39	56	3	28	-10	11.1
伊朗伊斯兰共和国	331 015	5.4	2 042	2 931	10	44	45	45	11	33	11	16.4
伊拉克	65 837	-0.3	..	..	..	..	..	..	..	..	..	11.6
爱尔兰	227 193	4.0	..	15 308	2	34	64	47	16	26	11	2.0
以色列	194 790	3.5	..	..	..	..	..	57	24	16	2	1.4
意大利	2 112 780	0.5	11 714	26 800	2	27	71	59	20	21	0	2.5
日本	5 067 526	1.1	20 350	41 492	1	29	69	56	18	24	2	-1.1
约旦	22 788	7.1	2 348	2 440	3	34	63	86	17	18	-22	4.8
哈萨克斯坦	109 155	8.8	1 776 ^a	1 730	5	40	54	42	11	39	8	14.6
肯尼亚	30 200	4.4	379	367	28	20	52	73	17	21	-11	6.3
韩国	832 512	4.2	5 804	14 501	3	36	61	55	15	31	-1	2.2
吉尔吉斯斯坦共和国	4 578	4.6	684 ^a	1 018	29	19	51	86	23	22	-31	8.3
老挝	5 939	6.9	382	495	35	28	37	66	8	37	-12	8.9
黎巴嫩	34 450	4.5	..	31 410	5	18	78	89	15	19	-23	2.6
利比里亚	876	0.0	..	..	61	17	22	202	19	20	-142	10.3
利比亚	62 360	5.4	..	..	2	78	20	23	9	28	40	17.9
立陶宛	37 206	6.3	..	4 635	4	31	64	65	19	27	0	4.0
马达加斯加	9 052	3.9	210	182	24	18	59	85	4	34	-24	11.3
马拉维	4 975	4.9	86	126	36	21	44	68	13	22	-3	17.7
马来西亚	191 601	5.1	398	583	9	55	36	54	13	24	17	3.9
马里	8 996	5.3	405	515	37	24	39	77	10	22	-9	4.5
毛里塔尼亚	3 031	4.7	671	414	13	47	41	61	20	26	-7	10.6

(续)

	国内生产总值		农业生产率		占 GDP 增加值			家庭最终	一般政府最	资本形	商品和服	GDP 平均
	年均增长		每个农业		比重/%			消费支出	终消费支出	成总额	务的对外	隐含平
	率(%)		工人的农业		增加值			在 GDP 中	在 GDP 中	在 GDP 中	在 GDP 中	均增长
			(以 2 000 美元计)		农业	工业	服务业	的比重/%	的比重/%	的比重/%	的比重/%	率/%
	2009	2000—2009	1990—1992	2005—2007	2009	2009	2009	2009	2009	2009	2009	2000—2009
墨西哥	874 902	2.2	2 274	3 022	4	38	58	65	13	25	-2	7.8
摩尔多瓦	5 405	5.6	1 349 ^a	1 276	11	10	79	98	20	19	-36	11.0
摩洛哥	90 859	5.0	1 788	2 306	20	27	53	63	15	36	-14	2.0
莫桑比克	9 790	7.9	117	174	29	24	47	86	13	22	-20	7.9
缅甸	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
尼泊尔	12 531	3.7	245	241	34	16	50	81	11	30	-22	6.6
荷兰	792 128	1.7	24 752	39 634	2	25	73	46	25	21	8	2.1
新西兰	125 160	2.9	19 148	25 946	..	..	..	58	19	24	-1	2.6
尼加拉瓜	6 297	3.2	..	2 334	20	30	50	90	13	32	-35	8.3
尼日尔	5 384	4.4	242	..	..	..	..	..	..	..	..	3.0
尼日利亚	168 994	6.4	..	..	33	41	27	..	..	..	4	15.3
挪威	381 766	2.1	19 077	38 445	1	46	53	39	19	23	19	4.6
巴基斯坦	166 545	5.3	765	890	21	24	55	79	11	20	-10	8.6
巴拿马	24 711	6.9	2 341	4 011	6	17	77	73	11	26	-10	2.4
巴布亚新几内亚	7 893	3.4	555	643	36	45	20	71	11	20	1	6.5
巴拉圭	15 015	3.4	1 648	2 136	24	19	57	74	9	18	-1	10.5
秘鲁	126 734	6.0	879	1 390	7	36	56	64	8	25	3	3.4
菲律宾	160 476	4.9	905	1 148	15	33	53	83	11	14	-6	5.1
波兰	430 076	4.4	1 605	2 629	5	31	64	64	16	20	-2	2.7
葡萄牙	227 676	0.7	4 642	6 135	2	24	74	67	21	22	-10	2.8
罗马尼亚	161 110	5.6	2 129	6 179	7	26	67	61	15	31	-7	15.9
俄罗斯联邦	1 230 726	5.9	1 917 ^a	2 913	5	37	58	49	18	23	11	15.9
卢旺达	5 064	6.8	193	215	39	13	48	86	10	23	-18	10.5
沙特阿拉伯	369 179	3.7	8 476	17 419	2	69	28	39	26	25	10	7.5
塞内加尔	13 059	4.2	251	223	16	21	63	81	10	29	-20	3.0
塞尔维亚	42 594	5.0	..	..	13	29	58	78	21	19	-16	16.4
塞拉利昂	1 942	9.5	..	..	51	22	27	84	14	15	-13	9.5
新加坡	182 232	6.5	22 695	50 828	0	26	74	43	10	29	18	1.2
斯洛伐克共和国	87 642	5.8	..	8 149	3	35	63	47	20	38	-4	3.4
索马里	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
南非	285 983	4.1	2 149	3 149	3	31	66	61	21	19	-1	7.2
西班牙	1 460 250	2.8	9 583	17 939	3	29	68	57	19	30	-6	3.7
斯里兰卡	41 979	5.5	697	823	14	28	58	67	16	25	-8	10.7
苏丹	54 677	7.3	526	844	27	36	37	58	17	25	0	10.0
瑞典	406 072	2.3	22 319	41 905	2	27	71	47	26	19	7	2.0
瑞士	500 260	2.0	19 369	22 884	1	27	71	59	11	22	9	1.1
阿拉伯叙利亚共和国	52 177	4.4	2 778	4 479	21	34	45	72	14	16	-2	8.0
塔吉克斯坦	4 978	8.2	370 ^a	501	22	24	54	93	28	22	-43	20.9
坦桑尼亚	21 623	6.8	261	324	45	17	37	73	16	17	-6	9.5
泰国	263 856	4.6	480	654	12	44	44	56	12	29	3	3.2
多哥	2 855	2.5	345	394	..	..	..	..	9	..	-21	1.4
突尼斯	39 561	4.9	2 975	3 424	8	30	62	63	13	27	-3	3.2
土耳其	617 099	4.9	2 198	3 223	9	28	63	72	15	15	-1	15.3
土库曼斯坦	19 947	13.9	1 272 ^a	2 087	12	54	34	49	10	11	30	13.0
乌干达	15 736	7.5	175	191	38	30	32	83	12	24	-19	5.7
乌克兰	113 545	5.6	1 232 ^a	2 010	10	52	38	65	18	19	-1	16.4
阿拉伯联合酋长国	261 348	7.0	10 414	29 465	2	61	38	46	10	20	23	10.2
英国	2 174 530	1.9	21 236	27 450	1	24	76	64	22	17	-3	2.6
美国	14 256 300	2.1	20 353	45 285	1	21	77	71	16	18	-5	2.9
乌拉圭	36 093	4.1	6 278	9 370	10	26	64	68	9	23	0	7.7
乌兹别克斯坦	32 817	6.9	1 427 ^a	2 231	21	32	47	56	16	20	7	24.7
委内瑞拉	326 498	4.9	4 584	7 386	..	..	..	60	14	22	3	25.0
越南	91 854	7.6	229	335	22	39	39	63	6	38	-7	8.2
约旦河西岸及加沙地区	..	-0.9	..	..	..	..	..	..	..	..	..	3.4
也门共和国	26 365	3.9	412	..	..	..	..	..	..	..	..	13.0
赞比亚	12 748	5.4	189	227	21	58	21	74	8	20	-1	16.5
津巴布韦	..	-5.7	271	239	..	..	..	..	..	..	..	232.0
全世界	58 228 178 t	2.9 w	801 w	1 035 w	3 w	28 w	69 w	61 w	17 w	22 w	0 w	
低收入国家	419 652	5.5	244	278	27	26	47	81	9	24	-15	
中等收入国家	16 095 002	6.4	493	743	10	36	54	57	13	28	0	
下中等收入国家	8 805 089	8.5	368	569	13	39	47	50	11	36	-1	
上中等收入国家	7 280 007	4.3	2 132	3 232	6	33	61	63	16	21	1	
中、低收入国家	16 526 605	6.4	463	674	10	36	54	57	13	28	0	
东亚和太平洋	6 345 309	9.4	307	491	11	46	43	41	11	40	4	
欧洲和中亚	2 585 329	5.8	2 012	2 806	7	33	59	60	16	21	3	
拉丁美洲和加勒比地区	3 976 530	3.7	2 213	3 274	6	32	62	66	15	20	-1	
中东和北非	1 059 429	4.7	1 846	2 824	11	43	46	55	13	28	5	
南亚	1 634 623	7.3	372	534	18	28	55	62	12	32	-6	
撒哈拉以南非洲	926 544	5.1	305	322	13	30	57	66	17	21	-4	
高收入国家	41 718 726	2.0	13 758	23 429	2	26	73	62	18	21	0	

注：数据可比性及统计口径，见技术注释。斜体数字为非特指年份的数据。

a. 缺少三年的所有数据。

b. 数据仅为坦桑尼亚大陆的数据。

表 5 贸易、援助与金融

	商品贸易		制成品出口	高技术出口	经常账户	外国直接投	官方发展	外债		银行部门提供的	
	出口	进口	占商品出口	占商品出口总	余额	资产净流入	援助	总额/	现值(占 GNI	国内信贷占 GDP	净移民数
	(百万美元)	(百万美元)	总量比/%	总量比重/%	(百万美元)	(百万美元)	(人均美元)	百万美元	的百分比)/% ^b	的百分比/%	千人
	2009	2009	2009	2008	2009	2009	2008	2008	2008	2009	2005—2010 ^c
阿富汗	530	4 200	35	..	..	185	168	2 200	4	3	1 000
阿尔巴尼亚	1 088	4 548	70	4	-1 875	978	123	3 188	21	67	-75
阿尔及利亚	43 689	39 103	2	1	..	2 847	9	5 476	3	-12	-140
安哥拉	39 000	17 000	..	..	6 408	2 205	20	15 130	24	32	80
阿根廷	55 750	38 771	33	9	8 635	4 009	3	128 285	48	27	30
亚美尼亚	698	3 304	33	2	-1 326	777	98	3 418	27	17	-75
澳大利亚	154 043	165 471	19	12	-47 786	47 281	..	..	..	144	500
奥地利	137 217	143 527	81	11	8 731	7 287	..	..	..	..	160
阿塞拜疆	21 570	6 469	3	1	10 178	473	27	4 309	12	17	-50
孟加拉	15 081	21 833	88	1	3 345	674	13	23 644	20	59	-570
白俄罗斯	21 282	28 564	48	2	-6 402	1 884	11	12 299	24	31	0
比利时	369 760	351 035	77 ^d	8	1 298	34 087	..	..	..	..	200
贝宁	1 000	1 800	..	0	-535	93	74	986	10 ^e	19	50
玻利维亚	4 850	4 410	6	4	2 015	423	65	5 537	14 ^e	55	-100
波斯尼亚和黑塞哥维那	3 953	8 811	61	4	-2 764	235	128	8 316	44	58	-10
巴西	152 995	133 609	39	12	-24 302	25 949	2	255 614	19	118	-229
保加利亚	16 435	23 300	53	7	-4 340	4 489	..	38 045	91	67	-50
布基纳法索	800	1 900	..	..	..	171	66	1 681	14 ^e	15	-65
布隆迪	65	410	18	8	-212	10	63	1 445	80 ^e	35	323
柬埔寨	4 550	5 390	96	..	-1 051	530	51	4 215	42	16	-5
喀麦隆	3 100	3 800	..	3	-1 137	340	27	2 794	4 ^e	7	-19
加拿大	315 552	330 268	50	15	-22 612	19 898	..	..	..	178	1 050
中非共和国	110	300	..	..	..	42	59	949	41 ^e	17	5
乍得	2 700	2 100	..	..	..	462	38	1 749	19 ^e	8	-75
智利	53 024	42 378	12	6	4 217	12 702	4	64 277	41	116	30
中国	1 201 534	1 005 688	94	29	426 107	78 193	1	378 245	10	145	-1 731 ^f
中国香港	329 739 ^g	352 688	79 ^g	22	18 278	48 449	..	..	..	125	113
哥伦比亚	32 853	32 898	28	4	-5 146	7 260	22	46 887	23	43	-120
刚果民主共和国	3 200	3 300	..	..	..	951	26	12 199	100 ^e	9	-100
刚果共和国	5 700	2 700	..	..	-2 181	2 083	129	5 485	74 ^e	-18	-50
哥斯达黎加	8 777	11 395	47	39	-2 729	1 347	15	8 812	33	54	30
科特迪瓦	9 300	6 500	12	16	1 670	381	30	12 561	76 ^e	23	-145
克罗地亚	10 474	21 203	67	9	-3 154	2 906	90	..	..	75	10
捷克共和国	113 319	104 982	87	14	-2 147	2 666	..	..	..	58	226
丹麦	93 102	82 893	67	16	12 490	7 712	..	..	..	211	30
多米尼加共和国	5 460	12 230	70	8	-4 437	2 067	15	10 484	24	39	-140
厄瓜多尔	13 724	15 093	9	5	1 120	316	17	16 851	34	20	-350
阿拉伯埃及共和国	21 150	44 946	37	1	-3 349	6 712	17	32 616	20	78	-340
萨尔瓦多	3 797	7 255	72	4	-1 596	431	38	10 110	47	50	-280
厄立特里亚	15	515	..	..	..	0	29	962	38 ^e	113	55
埃塞俄比亚	1 490	7 310	9	6	-1 806	94	41	2 882	8 ^e	37	-300
芬兰	62 586	60 037	81	21	3 444	2 570	..	..	..	..	55
法国	474 972	551 092	79	20	-51 857	59 989	..	..	..	..	500
格鲁吉亚	1 135	4 378	55	3	-1 257	764	206	3 380	24	33	-250
德国	1 120 927	931 434	82	14	168 019	35 841	..	..	..	..	550
加纳	5 530	8 140	19	1	-1 198	1 685	55	4 970	20 ^e	..	-51
希腊	19 886	59 398	54	10	-37 043	3 340	..	..	..	..	150
危地马拉	7 360	11 521	43	4	-217	566	39	15 889	42	40	-200
几内亚	980	1 400	32	0	-434	141	32	3 092	49 ^e	..	-300
海地	549	2 140	..	..	-232	38	92	1 935	17 ^e	26	-140
洪都拉斯	5 235	7 830	35	1	-1 977	500	77	3 430	12 ^e	56	-100
匈牙利	83 965	77 550	80	24	409	-5 858	..	..	..	81	75
印度	155 249	243 636	67	6	-36 088	34 577	2	230 611	18	73	-1 000
印度尼西亚	119 776	91 720	41	11	10 746	4 877	5	150 851	35	37	-730
伊朗伊斯兰共和国	78 050	51 450	..	6	..	3 016	1	13 937	4	45	-500
伊拉克	39 500	37 000	0	0	15 519	1 070	322	..	..	-25	-577
爱尔兰	114 662	61 871	86	26	-6 499	25 233	..	..	..	..	200
以色列	47 670	49 150	94	16	7 189	3 894	..	..	..	78	85
意大利	404 653	410 385	83	7	-66 199	28 976	..	..	..	..	1 650
日本	580 845	550 679	89	18	142 194	11 834	..	..	..	379	150
约旦	6 366	14 075	73	1	-1 265	2 382	128	6 577	32	109	250
哈萨克斯坦	43 189	28 374	14	22	-3 405	12 601	21	107 595	106	34	-100
肯尼亚	4 335	9 670	37	5	-1 978	141	35	7 441	19	40	-189
韩国	363 534	323 085	87	33	42 668	1 506	..	..	..	112	-30
吉尔吉斯斯坦共和国	1 439	3 037	34	2	-631	189	68	2 464	42 ^e	14	-75
老挝	1 070	1 430	..	..	107	190	80	4 944	83	10	-75
黎巴嫩	4 187	16 574	71	0	-7 555	4 804	257	24 395	95	165	-13
利比里亚	165	640	..	..	-1 187	378	330	3 484	340 ^e	145	248
利比亚	35 300	10 150	..	..	35 702	2 674	10	..	..	-63	20
立陶宛	16 288	18 193	55	11	1 492	307	..	31 719	78	64	-100
马达加斯加	1 150	2 900	57	1	..	1 384	44	2 086	20 ^e	11	-5
马拉维	960	1 600	10	2	..	60	61	963	9 ^e	30	-20
马来西亚	157 433	123 832	70	40	38 914	1 609	6	66 182	35	116	130
马里	2 100	2 600	22	3	-1 066	109	76	2 190	11 ^e	11	-202
毛里塔尼亚	1 360	1 410	0	..	..	-38	97	1 960	41 ^e	..	10
墨西哥	229 707	241 515	76	19	-5 238	11 418	1	203 984	20	46	-2 430
摩尔多瓦	1 298	3 278	23	4	-439	86	82	3 787	67	40	-172
摩洛哥	13 848	32 804	65	9	-4 570	1 333	39	20 825	24	99	-425
莫桑比克	1 950	3 750	12	4	-1 171	881	89	3 432	15 ^e	14	-20
缅甸	6 620	4 600	..	..	..	323	11	7 210	35	..	-500

(续)

	商品贸易		制成品出口	高技术出口	经常账户	外国直接投	官方发展	外债		银行部门提供的	
	出口	进口	占商品出口	占商品出口总	余额	资产净流入	援助	总额/	现值(占 GNI	国内信贷占 GDP	净移民数
	(百万美元)	(百万美元)	总量比/%	总量比重/%	(百万美元)	(百万美元)	(人均美元)	百万美元	的百分比)/% ^b	的百分比/%	千人
	2009	2009	2009	2008	2009	2009	2008	2008	2008	2009	2005—2010 ^c
尼泊尔	680	3 550	67	..	-10	38	25	3 685	21	53	-100
荷兰	498 648	445 802	55	22	42 819	31 938	..	..	..	..	100
新西兰	24 936	25 583	22	9	-3 694	470	..	..	..	156	50
尼加拉瓜	1 391	3 454	35	4	-1 513	434	131	3 558	32 ^e	71	-200
尼日尔	900	1 550	7	8	-351	739	41	966	13 ^e	12	-28
尼日利亚	52 500	39 000	5	0	22 889	5 787	9	11 221	6	27	-300
挪威	120 710	68 506	20	20	53 531	6 870	..	..	..	..	135
巴基斯坦	17 695	31 720	76	2	-15 663	2 387	9	49 337	24	46	-1 416
巴拿马	885	7 785	10	0	-4	1 773	8	10 722	54	85	11
巴巴亚新几内亚	4 530	3 480	..	..	..	424	46	1 418	21	26	0
巴拉圭	3 191	6 940	11	9	-196	274	21	4 163	29	21	-40
秘鲁	26 885	21 706	16	2	247	4 760	16	28 555	28	19	-625
菲律宾	38 335	45 802	86	66	8 552	1 948	1	64 856	37	46	-900
波兰	134 452	146 626	80	5	-7 207	11 546	..	218 022	46	60	-120
葡萄牙	43 192	69 238	72	8	-23 380	2 808	..	..	..	..	200
罗马尼亚	40 500	54 075	79	7	-7 139	6 310	..	104 943	57	41	-200
俄罗斯联邦	303 978	191 868	17	7	48 971	37 134	..	402 453	30	26	250
卢旺达	205	1 750	4	7	-379	119	96	679	8 ^e	..	15
沙特阿拉伯	188 500	92 200	9	1	22 765	10 499	-5	..	..	1	150
塞内加尔	2 180	5 210	41	5	-1 311	208	87	2 861	16 ^e	26	-100
塞尔维亚	8 345	15 582	66	..	-2 413	1 921	142	30 918	70	39	0
塞拉利昂	205	505	..	..	-193	74	66	389	10 ^e	11	60
新加坡	269 832 ^g	245 785	70 ^g	51	27 181	16 809	..	..	..	94	500
斯洛伐克共和国	55 933	55 186	86	5	-2 810	-31	..	..	..	54	20
索马里	..	..	..	..	..	108	85	2 949	..	..	-250
南非	62 627	71 950	47 ^h	5	-11 295	5 628	23	41 943	16	215	700
西班牙	218 027	290 240	73	5	-78 683	6 451	..	..	..	..	1 750
斯里兰卡	7 360	9 883	67	2	-215	404	36	15 154	35	43	-300
苏丹	7 800	8 200	0	0	-1 314	2 923	58	19 633	78 ^e	16	135
瑞典	130 742	118 758	76	16	30 232	10 708	..	..	..	133	150
瑞士	172 742	155 595	90	23	23 636	24 803	..	..	..	181	100
阿拉伯叙利亚共和国	10 400	16 300	35	1	66	1 434	7	..	..	37	800
塔吉克斯坦	1 010	2 569	..	..	-180	16	43	1 466	23	28	-200
坦桑尼亚	2 970	6 347	25	1	-2 307	645	55	5 938	14 ^{e,i}	17	-300
泰国	152 498	133 801	75	25	20 284	5 956	-9	64 798	31	146	300
多哥	780	1 400	62	0	-222	50	51	1 573	51 ^e	30	-5
突尼斯	14 449	19 100	75	5	-1 711	1 595	46	20 776	58	75	-20
土耳其	102 139	140 869	80	2	-13 961	7 955	27	277 277	40	53	-44
土库曼斯坦	6 595	6 750	..	..	..	1 355	4	638	5	..	-25
乌干达	3 560	4 410	27	1	-875	604	52	2 249	10 ^e	11	-135
乌克兰	39 782	45 487	70	3	-1 801	4 816	13	92 479	63	82	-80
阿拉伯联合酋长国	175 000	140 000	4	3	..	..	..	..	..	115	343
英国	350 728	479 890	72	19	-28 690	24 799	..	..	..	229	948
美国	1 056 895	1 603 768	67	27	-419 870	134 710	..	..	..	272	5 052
乌拉圭	5 386	6 907	26	4	259	1 139	10	11 049	40	34	-50
乌兹别克斯坦	9 850	7 615	..	..	..	750	7	3 995	15	..	-400
委内瑞拉	57 595	42 220	67	3	8 561	-3 105	2	50 229	21	20	40
越南	56 574	68 936	55	9	-10 706	7 600	30	26 158	29	95	-200
约旦河西岸及加沙地区	..	..	..	..	535	52	659	..	..	..	-10
也门共和国	9 270	9 300	2	0	-1 251	129	13	6 258	18	19	-135
赞比亚	4 238	3 791	8	2	-1 046	699	86	2 986	6 ^e	19	-85
津巴布韦	1 700	2 900	34	3	..	60	49	5 199	177	..	-700
全世界	12 465 631t	12 553 525t	70w	17w	1 116 269s	19w	..s	185w	..js	..js	..js
低收入国家	76 234	124 812	50	3	12 033	45	129 218	32	..	..	-2 737
中等收入国家	3 708 999	3 509 321	64	17	346 573	11	3 329 192	78	..	..	-13 203
下中等收入国家	2 090 954	2 027 292	78	22	177 941	11	1 342 220	127	..	..	-9 231
上中等收入国家	1 617 007	1 476 640	53	9	168 632	13	1 986 972	61	..	..	-3 972
中、低收入国家	3 785 241	3 634 105	64	16	358 605	23	3 458 409	77	..	..	-15 941
东亚和太平洋	1 747 818	1 492 279	80	28	102 488	5	771 628	145	..	..	-3 781
欧洲和中亚	650 221	624 980	34	6	85 053	20	1 138 859	38	..	..	-1 671
拉丁美洲和加勒比地区	676 338	669 803	60	12	73 902	16	894 367	72	..	..	-5 214
中东和北非	273 042	290 458	..	4	28 095	73	131 545	36	..	..	-1 089
南亚	197 030	316 340	68	5	38 311	8	326 311	73	..	..	-2 376
撒哈拉以南非洲	241 607	248 900	33	3	30 756	49	195 699	78	..	..	-1 810
高收入国家	8 682 510	8 926 538	72	18	757 664	0	..	245	..	..	15 894

注: 数据可比性及统计口径, 见技术注释。斜体数字为非特指年份的数据。

a. 2005 年, 官方援助(其受援国是经合组织发展援助委员会第二部分名单上的国家)与官方发展援助间的区别缩小。区域接受援助总量中包括表中未列出的经济体的数据。世界和各收入组别的援助总量包括未按国家和区域分配的援助。

b. 分子为 2008 年数据, 分母为 2006 年到 2008 年数据的三年平均值。

c. 五年期的总和。

d. 包括卢森堡。

e. 数据来源于低收入国家的债务可持续性分析。

f. 包括中国台湾。

g. 包括再出口。

h. 进出口总量数据仅指南非。出口商品份额数据指南非关税同盟(博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚、南非)。

i. GNI 仅指坦桑尼亚大陆。

j. 由联合国计算的世界总量为零, 但由于本表中总量计算采用的是世界银行定义, 因此区域和各收入级别国家总值并不为零。

表 6 其他经济体的主要经济指标

	人 口			人口年龄 构成 0~14 岁人 口比例/%	国民总收入 (GNI) ^a		按 PPP 衡量的 国民总收入		国内 生产总值 人均 增长率/%	出生时预期寿命(岁)		成人识字率 占 15 岁以上 人口的百分 比/%
	千人	平均 增长率/%	密度		百万 美元	人均 美元	百万 美元	人均 美元		男性年龄	女性年龄	
2009	2000—2009	2008	2009	2009	2009	2009	2008—2009	2008	2008	2008		
萨摩亚	67	1.7	331	..	..	..^c	..	..	..	..	..	..
安道尔	85	3.3 ^d	178	..	3 447	41 130	..	..	1.6	..	..	..
安提瓜和巴布达	88	1.4	197	..	1 058	12 070	1 550 ^e	17 690 ^e	-9.5	..	..	99
阿鲁巴	107	1.8	586	19	..	..^f	..	..	..	72	77	98
巴哈马群岛	342	1.3	34	26	7 136	21 390	..	..	1.5	71	76	..
巴林	791	2.2	1 092	26	19 712	25 420	25 967	33 480	4.1	74	78	91
巴巴多斯	256	0.2	593	17	..	..^f	..	..	..	74	80	..
伯利兹	333	3.2	14	35	1 205	3 740	1 917 ^e	5 950 ^e	0.4	74	78	..
百慕大	64	0.4	1 284	..	..	..^f	..	..	0.4	76	82	..
不丹	697	2.4	18	31	1 406	2 020	3 697	5 300	5.8	64	68	53
博茨瓦纳	1 950	1.4	3	33	12 159	6 240	25 065	12 860	-7.4	54	54	83
文莱达鲁萨兰国	400	2.0	74	27	10 211	27 050	19 598	50 920	-1.3	75	80	95
佛得角	506	1.6	124	36	1 520	3 010	1 785	3 530	1.4	68	74	84
开曼群岛	55	3.5	209	..	..	..^f	..	..	..	..	..	99
海峡群岛	150	0.2	787	16	10 242	68 610	..	..	5.7	77	82	..
科摩罗	659	2.2	346	38	571	870	860	1 300	9.6	63	68	74
古巴	11 204	0.1	102	18	..	..^c	..	..	..	77	81	100
塞浦路斯	871	1.1	93	18	21 366 ^g	26 940 ^g	22 248 ^g	28 050 ^g	2.4 ^g	77	82	98
吉布提	864	1.9	37	36	1 106	1 280	2 143	2 480	3.2	54	57	..
多米尼加	74	0.3	98	..	359	4 870	624 ^e	8 470 ^e	-1.3	..	..	..
赤道几内亚	676	2.7	24	41	8 398	12 420	13 088	19 350	-7.8	49	51	93
爱沙尼亚	1 340	-0.2	32	15	18 846	14 060	25 316	18 890	-14.1	69	80	100
法罗群岛	49	0.7	35	..	..	..^f	..	..	..	77	81	..
斐济	849	0.6	46	31	3 356	3 950	3 878	4 570	-3.1	67	71	..
法属玻里尼西亚	269	1.5	73	26	..	..^f	..	..	..	72	77	..
加蓬	1 475	2.0	6	36	10 869	7 370	18 381	12 460	-2.7	59	62	87
冈比亚	1 705	3.0	166	42	743	440	2 273	1 330	1.8	54	58	45
直布罗陀	31	0.8	3 103	..	..	..^f	..	..	..	..	..	..
格陵兰	56	0.0 ^h	0 ^h	..	1 857	32 960	..	..	0.8	66	71	..
格林纳达	104	0.3	305	28	577	5 550	803 ^e	7 720 ^e	-7.1	74	77	..
关岛	178	1.5	325	28	..	..^f	..	..	..	73	78	..
几内亚比绍	1 611	2.3	56	43	826	510	1 706	1 060	0.7	46	49	51
圭亚那	762	0.1	4	30	1 109	1 450	2 313 ^e	3 030 ^e	3.1	64	70	..
冰岛	319	1.4	3	21	13 789	43 220	10 653	33 390	-7.0	80	83	..
马恩岛	80	0.6	141	..	3 972	49 310	..	..	7.4	..	..	..
牙买加	2 700	0.5	248	29	13 481	4 990	19 749 ^e	7 320 ^e	-3.1	69	75	86
基里巴斯	98	1.7	119	..	185	1 890	328 ^e	3 350 ^e	0.0	59	63	..
韩国	23 906	0.5	198	22	..	..ⁱ	..	..	..	65	69	100
科索沃	1 805	0.7	165	..	5 842	3 240	..	..	3.4	67	72	..
科威特	2 795	2.7	153	23	116 984	43 930	142 710	53 590	1.9	76	80	94
拉脱维亚	2 255	-0.6	36	14	27 936	12 390	37 236	16 510	-17.6	67	78	100
莱索托	2 067	1.0	68	39	2 139	1 030	4 027	1 950	1.3	44	46	90
列支敦斯登	36	1.0	223	..	4 034	113 210	..	..	1.0	80	85	..
卢森堡	498	1.5	189	18	37 056	74 430	28 694	57 640	-5.2	78	83	..
中国澳门	538	2.2	18 659	13	18 142	35 360	26 890	52 410	10.4	79	83	93
马其顿	2 042	0.2	80	18	8 983	4 400	21 550	10 550	-0.8	72	77	97
马尔代夫	309	1.4	1 017	28	1 197	3 870	1 620	5 230	-4.4	70	73	98
马耳他	415	0.7	1 287	16	6 826	16 690	9 259	22 640	3.1	77	82	92
马绍尔群岛	61	1.9	331	..	186	3 060	..	..	-2.2	..	..	..
毛里求斯	1 275	0.8	625	23	9 236	7 240	16 924	13 270	1.6	69	76	88
马约特	197	2.9 ^j	511	39	....^c	..	..	..	..	72	80	..
密克罗尼西亚	111	0.4	158	37	246	2 220	311 ^e	2 810 ^e	-15.4	68	69	..
摩纳哥	33	0.3	16 358	..	6 670	203 900	..	..	9.7	..	..	..
蒙古	2 671	1.2	2	26	4 361	1 630	8 895	3 330	-2.7	63	70	97
黑山共和国	624	-0.6	46	19	4 089	6 550	8 194	13 130	-7.3	72	77	..
纳米比亚	2 171	1.9	3	37	9 323	4 290	13 908	6 410	-0.9	60	62	88
荷属安的列斯	198	1.0	244	21	..	..^f	..	..	..	73	79	96
新喀里多尼亚	250	1.8	13	26	..	..^f	..	..	..	72	81	96
北马里亚纳群岛	87	2.6	186	..	..	..^f	..	..	..	..	..	..
阿曼	2 845	1.9	9	31	49 833	17 890	67 892	24 370	10.4	74	78	87
帕劳	20	0.7	44	..	182	8 940	..	..	-2.6	66	72	..
波多黎各	3 967	0.4	446	20	..	..^f	..	..	..	75	83	90
卡塔尔	1 409	9.2	111	16	..	..^f	..	..	-0.7	75	77	93
萨摩亚	179	0.1	63	39	508	2 840	764 ^e	4 270 ^e	-5.5	69	75	99
圣马力诺	31	1.3 ^k	517	..	1 572	50 670	..	..	0.4	79	85	..

(续)

	人 口			人口年龄	国民总收入		按 PPP 衡量的		国内	出生时预期寿命(岁)		成人识字率
	千人	平均 增长率/%	密度	构成	(GNI) ^a		国民总收入		生产总值	男性年龄	女性年龄	占 15 岁以上 人口的百分 比/%
				0~14 岁人 口比例/%	百万 美元	人均 美元	百万 美元	人均 美元	人均 增长率/%			
				2009	2009	2009	2009	2009	2008—2009			
	2009	2000—2009	2008	2009	2009	2009	2009	2009	2008—2009	2008	2008	2008
圣多美普林西比	163	1.7	167	41	185	1 140	302	1 850	2.4	64	68	88
塞舌尔	88	0.9	189	..	746	8 480	1 480 ^e	16 820 ^e	-8.7	68	79	92
斯洛文尼亚	2 043	0.3	100	14	48 063	23 520	53 821	26 340	-8.8	76	83	100
所罗门群岛	523	2.6	18	39	478	910	976 ^e	1 860 ^e	-4.5	65	67	..
圣基茨和尼维斯	50	1.3	189	..	501	10 100	677 ^e	13 660 ^e	-8.8	..	..	..
圣卢西亚	172	1.1	279	26	890	5 170	1 527 ^e	8 880 ^e	-4.9	70	76	..
圣文森特和格林纳瑞斯	109	0.1	280	27	558	5 110	965 ^e	8 840 ^e	-2.8	70	74	..
苏里南	520	1.2	3	29	2 454	4 760	3 447 ^e	6 690 ^e	4.2	66	73	91
斯威士兰	1 185	1.0	68	39	2 787	2 350	5 428	4 580	-1.0	46	45	87
东帝汶	1 134	3.7	74	45	2 706	2 460	5 162 ^e	4 700 ^e	-1.3	60	62	..
汤加	104	0.6	144	37	339	3 260	476 ^e	4 580 ^e	-0.8	69	75	99
特立尼达和多巴哥	1 339	0.4	260	21	22 076	16 490	33 599 ^e	25 100 ^e	-4.8	66	73	99
特克斯和凯科斯群岛	33	6.1	34	..	..	..^f	..	..	..	..	..	..
图瓦卢	..	..	348	..	..	..^l	..	..	..	..	..	..
瓦努阿图	240	2.6	19	39	628	2 620	1 029 ^e	4 290 ^e	1.4	68	72	81
美属维京群岛	110	0.1	314	21	..	..^f	..	..	..	76	82	..

注：数据可比性及统计口径，见技术注释。斜体数字为非特指年份的数据。

a. 采用世界银行阿特拉斯法进行计算。b. PPP 即购买力平价，见技术注释。c. 根据估计，3 946 ~ 12 195 美元为中高收入。d. 2003—2009 年的数据。e. 估算基于回归分析得出；其他数据来自对最近国际比较方案基准估算的推断。f. 根据估计，12 196 美元及以上为高收入。g. 该项数据为塞浦路斯共和国控制区域的数据。h. 小于 0.5。i. 根据估计，995 美元及以下为低收入。j. 2002—2007 年的数据。k. 2004—2007 年的数据。l. 根据估计，996 ~ 3 945 美元之间为下中等收入。

技术注释

技术注释讨论本报告所选用指标的资料来源和编纂方法，这些指标包括在今年的“世界发展指标”中。具体指标的注释根据指标在表中的顺序编排。

资料来源

本报告中部分世界发展指标中的数据选自《2010 年世界发展指标》。在可能的情况下，我们还融合了该年报告截止日期后的修订数据。此外，表 1 和表 6 包括了最新公布的 2009 年人口和人均国民总收入的估算数值。

世界银行出版物《世界发展指标》中的统计数据有多种资料来源。发展中国家外债数据资料是由发展中国家成员国通过“债务人报告制度”直接向世界银行汇报的。其他数据资料主要来源于联合国及其专门机构、国际货币基金组织以及提交给世界银行的国别报告。为提高及时性和一致性，《世界发展指标》同时使用了世界银行工作人员的估算数。大多数国家的国民账户估算值可以通过世界银行经济考察团从成员国政府那里取得。在某些情况下，为保证与国际通用的定义与概念协调一致，工作人员对数据进行了调整。从各国取得的绝大多数社会数据来源于日常行政管理的档案、特别调查或定期普查。

有关更详细的数据注释，请参见《2010 年世界发展指标》。

数据的一致性与可靠性

虽然我们在实现数据的标准化方面做出了大量努力，但仍难以保证其具有完全的可比性，因此，在解释这些数据时必须小心谨慎。影响数据可得性、可比性和可靠性的因素很多，主要有：许多发展中国家的统计体系仍然薄弱；国与国之间统计方法、统计口径、做法和定义的差异很大；跨国和跨时期比较涉及一些复杂的技术性和概念性总量，而这些问题又不能得到明确解决，等等。由于特殊情况，或者由于一些经济体正在经历着一些问题（比如冲突导致的问题），影响了数据的收集和报告，所以报告中的数据覆盖范围也许并不全面。因此，虽然认为这些数据最具权威性，但它们只能被视为不同国家之间的发展趋势标志和主要差别的表征，而不是这些差别的准确计量。世

界银行不同版本的出版物提供的数据可能有所不同，这是各国更新数据并对历史数据进行修订的结果，也是统计方法改变的结果。

因此，本报告建议读者不要对不同版本的数据序列进行比较。如果读者需要前后一致的时间序列数据，请登录开放性数据网站。网址是：<http://data.worldbank.org>。

比率和增长率

为方便参阅，各表列示的通常是一些比率或增长值，而不是简单的基数值。读者可以从开放性数据网站中获取这些数据的原始数据值。除非另有说明，增长率都是根据最小平方回归法计算的（参阅下文“统计方法”一节）。由于该方法考虑了一定时期内可以得到的全部数据，该方法产生的增长率所反映的一般趋势不会过于受异常数值的影响。为排除通货膨胀的影响，在计算增长率时使用了不变价格的经济指标。斜体数据是一年或一个时期的数据，而不是栏首特指年份或时期的数据——对经济指标而言，特定时期指所标时间的前后两年；社会指标则指前后三年，这是因为社会指标的收集一般都是不定期进行的，而且短期内的变化也不会太大。

不变价格序列

一国或地区的经济增长是用该国或地区进行生产经营的个人和经营所创造出来的增加值来测算的。因此，测算实际的增长要求用不变价格来测算 GDP 及其组成要素。世界银行收集以各国货币计值的不变价格国民账户序列，并以该国的原始基年来记录。为获得可比的不变价格数据序列，以共同的基准年份（本版的世界发展指数是以 2000 年为基准年），按产业起源重新测定 GDP 和增加值。这一计算过程导致重新测定后的 GDP 值和 GDP 各组成部分加总值之间的偏差增大了。鉴于这些偏差的划归会加大各国增长率的扭曲，这些偏差被置于一边，不作划归。

汇总数值

大多数表格最后列出了不同地区和收入组别国家的汇总数值，这些数值在按级别表示时只是简单的加总计算值。总增长率和比率通常以加权平均的方式计

算。社会指标的汇总数值根据人口或人口组别加权得出，但婴儿死亡率则是根据出生婴儿数加权计算得出的。欲知更多的信息，请参阅具体指标的注释。

对于涵括多年的汇总数值，则是以前后一致的经济体组别划分为基础计算出来的，这样，汇总数据的构成不会因时间的变化而变化。只有当某一个特定年份得到的国别数据占整个组别的至少 2/3 时，这种计算方法才能以 2000 年为基年编制出该国组别的测算值。只要符合标准，即可认为数据缺失经济体的各项指标与提供了估计数据的经济体相同。读者应当记住，汇总数值旨在为每一个统计项目提供代表性的总量，因此，根据国家组别指标而回溯推断出斜体国家的情况是毫无意义的。此外，这种估算过程也可能导致总计数和次级组别汇总数据之间的差异。

表 1 主要发展指标

人口的定义基于事实，即一国人口包括所有居民，无论其法律地位或公民权状况；但不在避难国永久居住的难民除外，他们通常被认为是原籍所有国的人口。表中数据显示的是年度中期估算值。

人口年均增长率即一个时期内人口指数的变化（参见下面的“统计方法”部分）。

人口密度即年度中期人口与土地面积的比值。土地面积是指一个国家除内陆水域和沿海水域外的总面积。该指标用最近可以获得的土地面积的数据计算。

0~14 岁人口年龄构成是指 0~14 岁人口在总人口中所占的比例。

国民总收入（GNI）是对国民收入最广义的测算，它测算的是居民所拥有的来自国内和国外资源的全部增加值。国民总收入包括国内生产总值（GDP），加上源自国外的初级收入净额。数据运用世界银行阿特拉斯法将本国货币换算成现值美元。该方法使用三年汇率平均数以消除汇率的短期波动（参见后面“统计方法”部分关于“世界银行阿特拉斯法”的进一步讨论）。

人均国民总收入（GNI）即国民总收入与年度中期人口的比值，并通过“世界银行阿特拉斯法”换算成现值美元。为便于分析，世界银行使用按美元计价的人均国民总收入对国家和地区进行划分并以此确定借贷资格。

按 PPP 衡量的国民总收入是使用购买力平价

（PPP）换算因子将国民总收入转换成国际美元，因为名义汇率并不总是反映各国间的价格水平差异，此表按照购买力平价汇率，将国民总收入与人均国民总收入估算值转换为国际美元。使用购买力平价指数可以对各国实际支出水平进行标准化的比较，这与使用传统的价格指数可以对一段时间内的实际价值进行比较一样。这里使用的购买力平价换算因子取自 2005 年“国际比较项目”对 146 个国家所进行的价格调查。经合组织国家的数据取自 2005 年完成的最新一轮调查。对本调查不包括的国家的估计数，可以使用可得数据并利用统计模型推导出来。欲知更多有关 2005 年“国际比较项目”的信息，请登录 <http://www.worldbank.org/data/icp>。

按 PPP 衡量的人均国民总收入是按 PPP 计算的 GNI 与年度中期人口的比值。

国内生产总值（GDP）人均增长率是基于按照不变价格测算的 GDP。GDP 增长率是衡量一国经济增长的广义尺度。可以通过以下方法估算以不变价格计算的 GDP：即测算出一段时间内商品与服务的生产总量，以一组被认可的基年价格对它们进行估值，并减去以不变价格计算出来的中间投入的成本。详情请参阅“统计方法”一节中的最小平方增长率部分。

出生时预期寿命指假定婴儿出生时的死亡格局在他一生中保持不变的情况下，该婴儿可能生存的年数。指标中分别提供了男性与女性的数据。

成人识字率是指 15 岁及 15 岁以上的识字者与 15 岁及 15 岁以上总人口的比值；识字者指那些能够理解和读写有关日常生活的简单陈述句的人。在实践中，这一指标难以量度。以上述定义来测算识字率，需要在假定一些条件不变的情况下进行人口普查或者抽样调查测算。许多国家用自己报告的数据来估计识字人口数。一些国家利用教育程度作为中介变量，但适用的入学率的程度或教育完成率的水平却不尽相同。由于数据收集的定义和方法因国而异，所以应当谨慎使用这些数据。

表 2 贫困

世界银行与各国机构、其他发展机构以及包括贫困人群组织在内的民间社会团体开展紧密合作，在世界银行积极推行项目的国家，定期进行贫困状况评估。贫困状况评估报告贫困覆盖率与导致贫困的根

源,并提出减贫的相关策略。自1992年起,世界银行已经完成了200次左右的贫困状况评估,这也是表2中运用国家贫困线得到贫困状况估计值的主要数据来源。作为减贫战略的一部分,各国也会开展类似的评估并完成贫困状况评估报告。

同时,世界银行还运用国际贫困线对贫困状况进行估算,以监控全球减贫事业的进展。世界银行于1990年针对发展中国家进行了第一次全球贫困状况估算,并发布在《1990年世界发展报告中》:22个国家的贫困状况(使用家庭调查数据)(Ravallion, Datt 和 van de Walle, 1991)。此后家庭收入与支出实地调查覆盖的国家数目出现了很大的增长。

国际贫困线与国家贫困线

国家贫困线用于对与各国特定经济社会国情相吻合的贫困状况进行估算,其目的并不是进行贫困率的国际比较。国家贫困线的划定反映了该国对脱离贫困的消费水平或收入水平的理解。人们理解中的贫困与非贫困之间的界线会随着一国平均收入的提高而不断提高,因此并不能够作为统一的指标来比较各国的贫困率。然而,国家贫困状况估算显然是制定各国减贫政策并监督目标达成结果的合理指标。

贫困测量的国际比较面临着理论和实践两方面的问题。不同国家不同的贫困定义标准导致很难实现跨国比较的一致性。当采用普遍的贫困标准时,国家贫困线在富裕国家的购买力要比在贫穷国家的购买力高。国际贫困线力图使贫困线的实际价值在各国之间保持不变,跨时间的比较已经实现了这一目标,而不去考虑各国平均收入水平如何。

自《1990年世界发展报告》发布之后,世界银行就致力于根据世界上最贫困国家的贫困定义制定并应用统一的标准衡量极度贫困。调整货币购买力差异后即可用同一尺度衡量不同国家人民的生活福利水平。《1990年世界发展报告》选用了以1985年国际价格计算并经购买力平价调整后每天生活费用1美元的标准,这是因为每天生活费用1美元是当时低收入国家普遍采纳的贫困线。此后,每天生活费用为1美元的贫困线修订为以1993年国际价格计算的每天生活费用为1.08美元。最近,国际贫困线运用2005年国际比较方案得到的新购买力平价数据以及覆盖范围

扩大后的家庭收入与支出调查所得数据进行修正。新的极端贫困线设定为以2005年国际价格计算并经购买力平价调整后每天生活费用1.25美元,这是人均消费排名最为贫困的15个国家的贫困线的均值。新设定的贫困线对极端贫困采用了相同的标准——即世界上最贫困国家中具有代表性的贫困线,同时运用发展中国家生活费用的最新数据进行了修正。

调查数据的质量与可得性

根据实地调查搜集样本家庭的收入或消费数据可以得到贫困状况估计值。出于对贫困估计有效性的考虑,调查必须具有国家代表性,且包含足量信息,从而能够全面地估计出家庭总消费或收入(包括自营性生产的消费或收入),这样才可能对人均消费或收入形成一个合理的加权分布。在过去二十年间,开展实地调查的国家数目以及调查频率出现了相当大幅度的提升。数据质量也有了很大的改观。世界银行贫困监测数据库目前包含了覆盖115个发展中国家的600项调查。调查访谈涉及120万家随机样本家庭,代表了发展中国家人口的96%。

运用调查数据的计量问题

除调查数据的频率与时效性之外,衡量家庭生活标准时还存在着其他数据问题。选择收入还是选择消费作为福利指标,就是其一。一般来说,准确衡量收入的难度较大,而且消费与生活水平的概念更为接近。同时,可能出现收入随着时间而发生变化而生活水平不变的现象。然而并不是所有的消费数据均可获得:报告中最新的估计值采用消费数据的国家约有三分之二。另一个问题是,即便是类似数据,严格来说可能并不具有可比性,这是因为设定的消费品数目不同,受访者回想支出的时间长度不同,人口调查员的素质与培训不同等。某些调查中,选择性的无应答也是一个需要考虑的问题。

对发展水平不同的国家进行比较,也存在一个潜在的问题:各国的非市场产品消费的相对重要性存在差异。所有实物消费(包括自营性产品消费,这在欠发达的农业经济体中占据着尤为重要的地位)的当地市场价值都应包含在总消费支出内,但实际情况往往并不如此。来源于自营农场产品的实物消费的估算值

目前已经作为常规数据包含在调查当中。估算得出的非市场商品生产所得利润则应当计入收入当中，不过有时却被忽略（20 世纪 80 年代以前的调查中这类问题比较重要）。目前大多数调查都包含自营生产的消费或收入估值，但估值方法不尽相同。

定义

调查年份是指基本数据收集的年份。

位于国家贫困线以下的人口是指生活在国家贫困线下的人口比例。国家估计数基于对家庭调查中次级分组进行人口加权而得到的估计数。

每天生活费不足 1.25 美元的人口和每天生活费不足 2 美元的人口是指以 2005 年国际价格计算每天生活水平低于 1.25 美元和低于 2 美元的人口百分比。以购买力平价调整后，个别国家的贫困率与早期版本的《世界发展报告》中所报告的贫困率不具有可比性。

贫困缺口是指不足贫困线（非贫困家庭计为 0 差距）的平均差距，用相当于贫困线的百分比表示。这一指标反映了贫困的深度与广泛程度。

表 3 千年发展目标：消除贫困、改善生活

最贫困的 20% 人口占国民消费或收入的比例指的是最贫困的 20% 人口占国家消费或收入的比重。此项指标为分布性指标。在平均收入一定的情况下，消费（或收入）分配越不平等，贫困率越高。数据来源于各国具有代表性的家庭调查。由于基础家庭调查在数据搜集方法与类型方面存在差异，因此得到的分布数据并不具有严格意义上的可比性。世界银行工作人员已通过自身努力，使数据尽可能地具有可比性。在可能的情况下会优先采用消费数据，而非收入数据。

弱势就业人数是指不领取报酬的工作人员以及自营性工作人员总数占就业人员总数的比重。不领取报酬的工作人员以及自营性工作人员总数占就业人员总数的比重可从就业状态相关信息中得出。每个就业状态组都对应着不同程度的经济风险，而不领取报酬的工作人员以及自营性工作人员则是最为脆弱的群体，因此也最有可能陷入贫困。他们最不可能得到正式的工作安排，遇到经济波动时最不可能得到社会安全保护网络的保护，而且往往无法积累足够的储蓄应对经

济波动。

儿童营养不良状况是指体重低于国际参照人群组该年龄（即 0~59 个月）体重中位值负 2 个标准偏差的 5 岁以下儿童所占的百分比。表格介绍了世界卫生组织（WHO）2006 年公布的儿童成长的新数据。儿童营养不良状况的估计值来自于国家调查数据。低于标准体重的儿童百分比通常作为衡量营养不良程度最常用的指标。低于标准体重，即使程度轻微，也会增加儿童的死亡风险和限制认知能力的发育。这个问题甚至还会一代代传递下去，因为营养不良的母亲更有可能生育低于标准体重的婴儿。

初等教育完成率指完成小学最后一年教育（或毕业）学生的百分比。小学最后一级的学生总数与本级复读学生之间的差数与人口中法定毕业年龄儿童的总人数比值，即为初等教育完成率。该指标反映了各国按照《国际教育标准分类》（ISCED）界定的小学周期，周期范围存在差异，有很小部分的国家初等教育是 3 年或 4 年，大多数国家为 5 年到 6 年，还有小部分国家为 7 年。由于课程设置和学业完成的标准不同，初等教育完成率高并不一定就代表学生的学识程度高。

中小学中女生和男生的入学比例指在小学和中学中入学女生总人数与入学男生总人数之比。

消除各级教育的性别不平等有助于女性提高地位和增强能力。该指标不是用来计量女孩上学机会的完美手段。各国入学率数据由各国教育机构上报到联合国教科文组织统计研究所。初等教育使儿童具备基本的读、写和算术能力，以及初步理解历史、地理、自然科学、社会科学、艺术和音乐等学科的能力。中等教育将完成自初等教育就开始的基础教育内容，通过更专业化的教师，提供更偏重于学科导向或技能导向的指导教育，为孩子的终身学习和人类发展目标打下基础。

5 岁以下儿童死亡率指如果按照目前特定年龄的死亡率，新生儿在 5 岁以前的死亡率。这一概率以在每千人中所占的比率来表示。死亡率数据的主要来源是人口动态登记系统以及基于抽样调查或普查得到的直接或间接估计数。为了使各国 5 岁以下儿童死亡率的估计值更具有可比性，从而确保不同机构间估计值的一致性，联合国儿童基金会和世界银行开发并采用了一种统计方法，通过利用可得的所有信息协调数据

间的差异。该方法采用加权最小平方法，将死亡率与参照时期的相关性拟合得到回归曲线。

产妇死亡率指的是每十万活产婴儿中，由在孕期和分娩期间相关原因造成死亡的妇女人数。数据为模型估计值，基于世界卫生组织（WHO）、联合国儿童基金会（UNICEF）、联合国人口基金会和世界银行的做法。对于人口动态登记系统中死因信息明确的国家来说，所得数据直接计入报告，而对于数据来源于（1）死因信息不确定或不明确的人口动态登记系统或（2）家庭调查的国家来说，报告中的产妇死亡率会考虑到统计漏查或分类有误的因素并进行调整。对于那些不具备实证数据的国家（此类国家比例为 35%）来说，产妇死亡率可运用社会经济数据（包括人口出生率、助产人员和 GDP）根据回归模型估算得出。

艾滋病毒感染率是指 15~49 岁人口感染艾滋病毒的百分比。成人艾滋病毒普及率反映了各国人口中艾滋病毒感染程度。然而，国家艾滋病毒感染率低可能存在误导性。在艾滋病潜伏严重的地区，艾滋病毒通常只集中在特定区域或特定人群中，继而蔓延开来威胁到更广泛的人群。发展中国家的很多地区，大多数新感染人群为年轻人，尤其是年轻妇女更容易受到感染。联合国艾滋病规划署和世界卫生组织基于监察、基于群体的调查和特别研究对艾滋病毒感染率进行估计。

结核发病率指的是新增结核（肺结核、涂阳肺结核、肺外结核）患者估计数目。结核是发展中国家成人群体因单一感染源致病死亡的主要原因之一。高收入国家的结核病再度出现往往是因为移民中有结核患者。表中结核发病率覆盖范围的估测值即采用如下方法得出的数值：采用案例报告与世界卫生组织召集的 80 名流行病学专家委员会估测的病例之间的比例对报告案例进行调整。

二氧化碳排放量是指矿物燃料燃烧和水泥制造过程中产生的二氧化碳排放量，其中包括固体、液体、气体燃料和天然气燃烧产生的排放量，再除以年中人口数（世界银行二氧化碳信息分析中心）。

改善后的卫生设施获取渠道是指拥有足够、并且能够有效地预防人类、动物和昆虫与排泄物接触的排泄物处理设施（私有或共用设施，但不属于公共设施）的人口比例。这些设施不一定必须具备污水处理净化措施。从简单而有防护装置的坑式厕所，到有排

污装置的抽水马桶，都属于改善后的设施。要真正做到切实有效，必须运用正确的方法建造这些设施并使之得到妥善的维护。

网络用户指的是能够使用全球网络的人。

表 4 经济活动

国内生产总值（GDP）是指按购买者价格计算的、居住在一国的所有生产者在经济中的总增加值，加上所有税收，减去不包括在产品增加值中的所有补贴的总值。计算中没有扣除制造资产的折旧值或自然资源的损耗和退化值。增加值是一个部门的所有产出减去中间投入后的净产值。产业增加值的起始值根据《国际标准产业分类》（ISIC）第三次修订版确定。世界银行按惯例使用的美元及官方的平均汇率来自 IMF 当年公布的数字。如果根据判断官方汇率极大地偏离了外国货币和贸易产品交易时使用的汇率，可使用替代换算因子进行换算。

GDP 年均增长率按当地货币不变价格的 GDP 数据计算。

农业生产率指以 2000 年不变美元得出的农业增加值与农业生产工人数量的比率。农业生产率以每单位产出的增加值来衡量。农业增加值包括林业、渔业。因此应谨慎解释土地生产力。

增加值指用所有的产值减去中间投入以后的产业净值。产业增加值的起始值根据《国际标准产业分类》（ISIC）第三次修订版确定。

农业增加值指符合 ISIC 第 1~5 类的行业，包括林业、渔业。

工业增加值包括采矿业、制造业、建筑业、电力、水利和天然气（ISIC 第 10~45 类的行业）。

服务业增加值指 ISIC 第 50~99 类的行业。

家庭最终消费支出指全部商品和服务的市场价值，包括家庭购买的耐用品（如小汽车、洗衣机、家用电脑）。它不包括住房的购买，但包括自有住房的推算租金。它也包括为取得政府有关的许可证和执照而支出的有关费用。这里家庭消费支出还包括对来自非营利机构为家庭提供服务上的支出，尽管这方面的支出只在个别家庭有所报告。在具体操作中，家庭消费支出也可能包括不同资料来源的数据在使用中的统计差异。

一般政府最终消费支出包括所有政府用于商品和

服务采购的所有经常性支出（包括工资支出）。它还包括用于国防和安全的大部分支出，但不包括作为政府资本形成部分的军事支出。

资本形成总额指经济单位固定资产支出加上存货和贵重物品的净变化值，固定资产包括土地的改进（如围墙、沟渠、排水系统等）；工厂、机器和购置的设备，以及建筑物、公路、铁路以及其他基础设施，包括商业和工业用建筑、办公楼、学校、医院和私人住宅。存货是指公司在生产和销售“运行过程”中由于暂时的和未预想的经济波动而发生的货物储存。根据 1993 年 SNA 的规定，贵重复制品净获得值也是资本形成总额的组成部分。

商品和服务的对外贸易差额是指商品和服务的出口减去其进口得出的差额。商品和服务的贸易包括一国居民之间及其与世界其他国家之间涉及所有权变动的一切交易，包括一般商品，需要加工和维修的货品、非货币性的黄金和服务等。

GDP 隐含平减指数反映了所有最终需求项，包括政府消费、资本形成、国际贸易，以及主要构成因素——私人最终消费等方面的价格变化，用现价 GDP 对不变价格 GDP 的比率来计算。GDP 平减指数也可以由帕氏（Paasche）价格指数直接得到，在帕氏价格指数中，是报告期的产出数量。

大多数发展中国家的国民账户指标由世界银行访问和常驻代表团从各国统计组织和中央银行处获取。高收入国家的数据则来自 OECD 数据库。

表 5 贸易、援助与金融

商品出口指以美元计的向世界其他地区提供的以离岸价格（FOB）计的货物价值。

商品进口指按美元计的从世界其他地区购买的以到岸价格（CIF）计算的货物价值（货物成本包括保险费和运输费）。商品贸易的数据来源于世界贸易组织（WTO）的年度报告。

制成品出口由贸易标准产业分类（SITC）第 5 节（化学品）、第 6 节（基本制成品）、第 7 节（机械和运输设备）和第 8 节（杂项制成品）中所包括的商品组成，但不包括第 68 条款的商品。

高技术出口是指研发供应量高的产品。包括航空航天器、计算机、药品、科学仪器及电子机械等高技术产品。

经常账户余额是商品和服务出口净值、净收入和经常性转移支付净值之和。

外国直接投资是指投资者在其所属经济体之外，为获得对一个企业经营的持续管理权益（10%以上有股票权的股份）而进行的投资净流入量。它是国际收支账户中列示的股权资本量、收益的再投资、其他长期资本和短期资本之和。外国直接投资数据以国际货币基金组织（IMF）的国际收支平衡数据为主，以世界银行工作人员运用联合国贸易和发展会议和各国官方来源数据进行的估算数据为补充。

官方发展援助净额来自经合组织高收入成员国，是向发展中国家提供官方外部资金的主要来源，但提供官方发展援助的一些重要的捐助国也并非经合组织“发展援助委员会”（DAC）的成员。发展援助委员会对官方发展援助设有三项标准：它由官方部门执行；它以推动经济发展或提高福利为主要宗旨；该援助按特惠条件提供，贷款的赠款成分占 25% 以上。

官方发展援助（ODA）由符合发展援助委员会关于 ODA 的定义、提供给 DAC 受援国名单上的国家和地区、赠款、贷款和偿还款项净额组成。与过去的受援国名单相比，新的 DAC 受援国名单是基于更为客观的需求标准排列的，包括所有中低收入国家，但不包括 G8 或欧洲联盟的成员国（包括已确定加入欧盟日期的国家）。

外债总额是对非居民所拥有的、且应以外币、货物或服务偿还的债务。它是公共的、公共提供和私人无提供的长期债务、所使用的国际货币基金信贷，以及短期债务之和。短期债务包括原偿还期为一年和一年以下的所有债务以及长期债务的利息拖欠额。

外债现值是短期外债，加上公共的、公共担保的以及私人无担保的长期外债，以及现存贷款有效期内债务还本付息总额的贴现值之和。

外债数据的主要来源，是世界银行从已获得世界银行贷款的成员国那里根据债务人报告制度所提交的报告，其他信息源于世界银行、国际货币基金组织、非洲开发银行、非洲开发基金、亚洲开发银行、亚洲开发基金和美洲开发银行。世界银行年度性出版物《全球发展金融》发布发展中国家的外债汇总表。

银行部门提供的国内信贷包括在总量基础上向不同部门发放的所有信贷，但不包括向中央政府的信贷，因为它是净值。银行部门包括货币当局、货币存

款银行以及其他可得到数据的银行机构（包括那些不接受可转让的存款，但因定期和储蓄存款而负债的机构）。其他银行机构的例子有储蓄和抵押贷款机构，以及建筑和贷款协会等。数据来源于 IMF 的《国际金融统计》。

净移民数是指在一定时期内的移民总数，即移民入境人数减去移民出境人数，计算同时包括本国和非本国居民。表中显示的数据为 5 年的估计值，来自联合国人口司《世界人口展望：2008 年修订版》。

表 6 其他经济体的主要经济指标

参考表 1 的技术注释。

统计方法

本节描述最小平方增长率、指数（终点）增长率的计算，以及以美元表示的计算 GNI 和人均 GNI 换算因子的世界银行阿特拉斯法。

最小平方增长率

无论是否能够得到足够长时间内的数据序列以保证数据计算的可行性，都使用了最小平方增长率方法。如果一个时期半数以上的观测数据缺失的话，则不予计算增长率。

最小平方增长率 r 是这样估算的：对相关期间内该变量的对数年度值趋势线做线性回归，回归议程采取以下形式：

$$\ln X_t = a + bt$$

这相当于复合增长率议程的对数转换形式：

$$X_t = X_0(1+r)^t$$

在这个方程中， X 是变量， t 是时间， $a = \log X_0$ 和 $b = \ln(1+r)$ 是待估参数。如果 b^* 是 b 的最小平方估计值，平均增长率 r 就是 $[\exp(b^*) - 1]$ ，乘以 100 以表示为百分比。

计算出的增长率是一个平均比率，是整个时期可获得的观察数的样本值。它未必能使任何两个时期的实际增长率相匹配。

指数增长率

对于特定人口统计数据来讲，特别是劳动力和人口数量，两个时点之间的增长率按以下方程计算：

$$r = \ln(p_n/p_1) / n$$

这里的 p_n 和 p_1 是期间的最终和最初观察值， n 是期间的， \ln 是自然对数符号。这种增长率以这两个时点间的连续指数增长模型为基础，没有考虑这一数据序列中的中间值。还需要注意的是，指数增长率并不与用一年的间隔期内所测算出来的年变化率相一致，年变化率表示为

$$(p_n - p_{n-1}) / p_{n-1}$$

世界银行阿特拉斯法

世界银行在计算以美元计算的 GNI 和人均 GNI 时，为了某些操作上的考虑，使用了阿特拉斯换算因子。使用阿特拉斯换算因子的目的，就是要减少汇率波动在对各国投入的跨国比较中的影响。阿特拉斯任何年份的换算因子是一国当年和前两年的汇率（或替代换算因子）的平均数，对日本、英国、美国和欧元区的通货膨胀率之间的差异进行了调整。一国的通货膨胀率是根据该国 GDP 平减指数的变化来测算的。代表国际通货膨胀率趋势的日本、英国、美国和欧元区的通货膨胀率，使用特别提款权（SDR）减缩指数的变化测算的（特别提款权或 SDRS，是 IMF 的记账单位）。SDR 减缩指数是由按 SDR 计值的日本、英国、美国和欧元区的 GDP 平减指数的加权平均计算出来的。权重代表一个 SDR 单位中所包含的各国货币的数量。由于 SDR 的构成和每种货币的相对汇率都在发生变化，上述权重也会随着时间而变化。SDR 减缩指数首先以 SDR 计值计算出来，然后用 SDR-美元的阿特拉斯换算因子来折算成美元计值。阿特拉斯换算因子用于各国 GNI 的计算，得出的以美元表示的 GNI 年中人口数，即得到人均 GNI。

当一段时期内的官方汇率视为不可信或不能够代表有效汇率时，阿特拉斯公式（如下式）使用了另外一种汇率的估测法。

下面的公式描述了 t 年的阿特拉斯换算因子计算方法：

$$e_t^* = \frac{1}{3} \left[e_{t-2} \left\{ \frac{p_t}{p_{t-2}} / \frac{p_t^{S\$}}{p_{t-2}^{S\$}} \right\} + e_{t-1} \left\{ \frac{p_t}{p_{t-1}} / \frac{p_t^{S\$}}{p_{t-1}^{S\$}} \right\} + e_t \right]$$

以及计算 t 年以美元表示的人均 GNI 的方法：

$$Y_t^{\$} = (Y_t / N_t) / e_t^*$$

这里， e_t^* 是 t 年的阿特拉斯换算因子（本国货币对美元）， e_t 是 t 年的年均汇率（本国货币对美元）； $p_t^{S\$}$ 是 t 年用美元计算的人均阿特拉斯 GNI 值； $Y_t^{\$}$ 是 t 年的本期 GNI（以本国货币表示）； N_t 是指 t 年的年

中人口数。

替代换算因子

世界银行系统地评价了作为换算因子的官方汇率的适宜性。当官方汇率由于与国内外货币交易和产品贸易中实际使用的汇率存在极大的差额而被判定为越轨时，就使用替代换算因子；这仅是在少数国家出现的情况（见《2010 年世界发展指标》的“基本数据文献”表）。替代换算因子也被用于阿特拉斯方法中，并作为单一年份的换算因子而被用于“部分世界发展指标”的其他地方。