

从人权视角看博茨瓦纳的农村电气化扶贫政策

爱德华·E·马兰度

导 言

本文从权利视角考察博茨瓦纳扶贫性的农村电气化政策。此项研究的动因基于这样一个事实——博茨瓦纳即将使电力部门私有化，并已采取两项措施以应对其后果。2000年，成立了国有企业评估与私有化机构 [Ministry of Finance and Development Planning (MFDP), 2000; Public Enterprises Evaluation and Privatisation Agency, 2008]。2007年，政府修订了《电力供应法》，以容纳独立电力供应商的存在 (Republic of Botswana, 2007)。2008年，只有48%的农村家庭与电网联网，而城市地区则有80%的家庭与电网相联 (Matshameko, 2009, 私人通信)，有鉴于此，有人担心私有化的电力系统将无助于改善现状。穷人能否从私营电力系统中获益；农村为数不多的、用电的贫困人口是否会发现，随着改革的深入，电价逐渐水涨船高，以至不堪重负；是否应该强制供电商向农村贫困人口提供电力？

爱德华·E·马兰度 (Edward E. Marandu) 博茨瓦纳大学市场营销学副教授，1996—2001年任“非洲能源政策研究网络”(African Energy Policy Research Network) 首席研究员，2003—2006年任“东南非洲社会科学研究组织”(Organization for Social Science Research in Eastern and Southern Africa) 首席研究员。他的研究兴趣包括国际贸易、经营业绩、顾客满意度、私有化、企业重组与监管。他在以上领域及市场营销学这一综合领域均发表过论著。Email: marandue@mopipi.ub.bw; haika27@yahoo.com

经验表明，规划电力部门改革的国家必须遵循以下步骤 (Albouy, 1999, p.1; Bacon, 1999, p.3)。首先，国有企业必须市场化。这为成功的私有化提供了良好的过渡，因为它通常会催生有助于为私有化提供基础的管理和统计结构。其次，必须立法，为电力部门的监管和私有化提出法律依据，从而向投资者保证，他们可以在法院对不公平的决策提出质疑。第三，实行保持一定距离的监管。保持距离的监管意味着政府在管理电力部门中扮演的角色仅限于一般性的政策问题，是该部门日常管理的监管者。改革过程中的第四步是分割，即将一种公用事业纵向和横向分割为各种企业。最后，私营部门的参与随之成为可能，在现有资产私有化之前，这种参与最初也许会以新型投资的形式出现。

一些已经进行了重大改革的非洲国家 (乌干达、马拉维、坦桑尼亚和赞比亚) 的经验表明，它们似乎并没有令人满意地解决贫困人口中电气化程度低的问题。焦点一直集

公用事业纵向和横向分割为各种企业。最后，私营部门的参与随之成为可能，在现有资产私有化之前，这种参与最初也许会以新型投资的形式出现。

中在短期的商业目标上,如通过增加收费提高公用事业的商业可行性,通过增加独立供电商来促进电力生产,以及通过管理合同来促进技术发展,提高财务业绩。

研究背景

1966年博茨瓦纳独立时,从人均收入看,它是世界上最贫穷的20个国家之一,仅为70普拉,即12美元(UNDP, 2005)。其主要收入来源是养牛、自给性农业及在南非打工的移民劳工的汇款(Osei-Hwedie, 2003)。从许多方面看,20世纪70年代钻石的发现在博茨瓦纳经济史上是一个重大转折点,因为这使它可以摆脱对农业和汇款的依赖,实现经济多样化,因而深受欢迎。从那时起,博茨瓦纳一直是世界上经济增长率最高的国家之一。通过财政纪律和有效管理,它已经从世界上最贫穷的国家之一转变为中等收入国家,2004年人均收入为18340普拉(3056美元)(Central Intelligence Agency, 2005)。

尽管博茨瓦纳的生活质量总体上得到了提升,但贫穷问题依然存在。一项有关缓解贫困的研究(MFDP, 1996)运用了1985—1986年及1993—1994年进行的“家庭收入与开支调查”的数据。在这项研究中,贫穷的定义以三条标准为依据:一揽子基本需要的花费、单个家庭的结构、单个家庭的定位。基于这一定义,这项研究发现,在1985—1986年及1993—1994年间,全国贫困水平从59%降低为47%。该国《2016年远景》确定的发展目标是,到2016年,所有博茨瓦纳人都脱离贫困。

博茨瓦纳的减贫政策与规划

博茨瓦纳政府已经出台了许多政策与

规划,以应对贫困问题。将人权方法用作主要的概念框架,有望让人们更加重视减贫,这是极其必要的。在本研究中,农村电气化意味着中央电力网向农村地区延伸。如果孤立分散的资源生产出等量的电力,也有可能产生类似的影响。据估计,大多数博茨瓦纳人居住在没有任何公共电力供应的地区,也就是说,主要居住在农村地区。接下来的问题是,如果政府有意解决贫困问题,它就应当考虑采取干预措施,提高农村人口利用当代能源的可能性及可承受性。

博茨瓦纳农村的日常生活充满艰辛。用以照明的煤油(石蜡)不但昂贵易燃,而且会产生油烟,引发当地的空气污染和健康问题。农村人口几乎完全依赖木柴烧火做饭,结果是森林的乱砍滥伐。如果能获得用于烹饪的(电网或非电网)电力,就有可能避免这些不利的趋势。非电网的电力包括柴油发电站、微型水电站、生物燃料发电厂、沼气发电、太阳能发电、风力发电等。

然而,农村地区的电力供应是十分困难和花费高昂的。事实上,每向农村电网输出一个单位的电力,都意味着这一公用事业的一些亏损,从财务角度看,这就使得农村电气化的发展目标失去了吸引力。有鉴于此,农村电气化计划如果想取得成功,就必须采用一种不同的策略。如果听之任之,没有一套精心设计的刺激手段,公用事业部门不可能将充足的资源分配到其所辖的耗费现金的农村电力部门。私人电力供应商更是不可能这样做,除非将为农村地区提供服务作为其获取营业执照的条件之一。

本研究对博茨瓦纳非常重要,因为它考察了这个国家经济中一个关键部门的政策问题。作为一种服务,电力设施必需满足基本的人类需要,并且能为向穷人赋权奠定基础。人们需要电力,主要是为了照明、烹饪和提供用于家庭消费的洁净水。

间接的电力需要,是为了食品生产、储存、加工和分销。这意味着电力服务可通过开辟创收活动的可能性来实现贫困人口的发展目标。出于这样的目的,本研究采用了两种临时性的工作假设:

假设 1:该国农村电气化的业绩相对较差,这部分是由于有关扶贫的法律和监管框架的缺位。由于博茨瓦纳是个相对富裕的国家,所以可以假定农村问题是缺乏相关政策、法律和监管的结果,而非由于资源的匮乏。

假设 2:法律和监管框架未纳入与电力供应有关的权利条款。这一假设建立在这样一种猜测的基础上:能源服务有助于某些商品和服务的供应,此类商品和服务已逐渐被视为基本人权,如食品、水和健康。例如,接近 95%的主要食物在食用之前需经过烹饪,因此,能够获取用以烹饪的基本能源服务及诸如水等其他必需品,可以视为一种人权(Department for International Development, 2002)。

大多数有关农村电气化的研究,都重点关注完善的结构(如强调建立一个农村电气化机构),或者强调各种策略,如维持经营的收费、补贴、成套的投资激励措施、帮助穷人凑足连接电网的初期费用的信贷等。其他研究则聚焦于法律和政策。除以上因素外,很少有研究关注那些在制定和实施政策过程中扮演重要角色的人们的意见是否一致。专家与政策制定者如果未能就某项政策达成一致,会导致政策实施的可能性降低,因而很有可能阻碍政策的制定与实施。本研究运用包括探讨政策共识度在内的更为全面的分析,拓展了此前的研究。

概念性框架

看待发展的人权方法

看待发展的人权方法是近年来的一种趋势或框架,它强调将发展与人权理论实践相结合。这一趋势源于人们与日俱增的担忧:经济发展并没有实现其通过“滴漏效应”来使人们摆脱贫困的承诺。相反,市场经济驱动的发展导致国与国之间以及国家内部不平等的加剧,据估算,有 12 亿人生活在极贫状况之下(Defenders of Human Rights, 2005)。对发展所持的人权方法使人们承认,人类拥有某种与生俱来的尊严,它必须被当作一切发展活动的首要目标,得以确保和维护。

世上并没有一种已达成共识的以人权为依据的方法,尽管人们或许就某些基本构成要素的看法渐趋于一致。目前,国际人权法是唯一公认的国际框架,它为发展提供了一整套具有连贯性的原则和实践意涵。联合国已经确认了人们享有水、食物和居所等基本服务的权利。此外,就是受教育和享有自由的权利。

以权利为依据的方法是全新的方法吗?一直以来,虽然这一方法受到了前所未有的关注,但将社会经济发展视为人权事项的一部分的理念并不新鲜。它可以追溯到《世界人权宣言》(UN, 1984)起草之时,在草案中,经济、社会、文化、公民和政治方面的人权都在同一个文件中得到明确的表达,旨在防止大规模战争的再次发生(Ljungman, 2005)。然而,将此文件转变成具有法律约束力的义务的种种努力,却因东西方意识形态的分歧而屡遭挫败,因为西方优先考虑的是公民权和政治权利,而东方则把经济、社会和文化权利放在首位。

这就将人类发展与人权分离开来了。人类发展与人权在概念和行动上走上了平行的轨道——前者由经济学家、社会科学家和政策制定者所主导,后者则由政治活动家、律师和哲学家主导(UNDP, 2000)。这两个阵营一方面推动了不同的经济与社会进步战略;另一方面则催生了政治压力、法律改革和伦理问题。

冷战的结束为两种方法的整合提供了机遇。人类发展事项与人权事项之间的概念和政治区别缩小了。人们似乎围绕这样一种观念达成了共识:当人类发展与人权携手并进时,它们会相互促进。人类发展是一个增强人类拓展选择与机会能力的过程,目的是使每个人都能够过上尊严、有价值的生活。人权为发展事项增加了价值。它将人们的注意力集中在全人类的责任、尊重和保护的观念之上。简言之,人类发展是实现人权的基本要素,而人权是人类充分发展的根本要素。这一概念上的联系已经使人们认识到,将人权整合进所有的发展工作(其中包括消除贫穷这一压倒一切的发展目标)之中,是非常重要的,而且,对经济增长的强调不能高于公民权利和政治权利(Overseas Development Institute, 2001)。缺乏人权的发展是有局限性的、不可持续的。

电力与人权间的联系

获取电力本身尚未被视为一种人权;然而,就许多方面而言,如果无法获取当代能源服务,大部分其他权利就无法实现。

第一,电力提供了一种洁净的取暖、照明、动力和制冷资源,所有这些在实现关键的经济、社会和文化权利(如食品、饮水、住房、教育和健康)方面扮演着重要角色。

第二,初等教育对于摆脱贫困至关重

要。统计表明,在被剥夺了基本教育权利的1.25亿儿童中,大多数是女童(ABB, 2005)。由于没有当代能源,儿童特别是女童每天要投入大量时间从事单调而辛苦的劳动,如捡拾柴禾,或是蹲在满是动物粪便和尿液的泥沼中捡拾、风干、储存用于烹饪、取暖和照明的肥料。能够利用、负担得起的电力,可以使她们有时间上学。一位作家(Schultz, 1993)观察发现,这些需求耗费掉女童的时间,是限制她们接受学校教育的部分原因。于是,这位作家指出,电力和制冷的利用可以减少家庭对女童劳动力的依赖。

第三,缺乏电力是健康状况差的原因之一。住房由于烟熏火燎而变得空气污浊,充满有毒气体。每年约有400万婴儿和儿童死于这种污染——主要是由于呼吸道方面的疾病。气喘在艰辛地活到成年期的妇女中恣意蔓延(Driessen, 2003)。电力或其他能源形式的不可靠,可能导致疫苗及药物的损坏,而且此时通常没人意识到它们已经毫无价值。

第四,不得不依赖木材,而非由水力、煤炭、天然气甚至核电站提供的电力,还会危害环境。人们砍伐树木,因为他们没有电。这导致水土流失,野生动物减少,农作物产量下降,从而导致贫困。更进一步,穷困家庭燃烧木柴是城市空气污染和烟云聚集的一个重要原因。

丰富、可靠和负担得起的电力,是贫穷社区获得更多机会、更多财富、更健康身体和更高环境质量的关键所在。尽管利用电力本身并不能减少贫困,但电力服务在数量和质量上的不断改善将是发展中国家实现人权的必要因素。这一问题在撒哈拉以南的非洲及南亚尤为重要,在这些地方,超过60%的人口无法利用电力(International Energy Agency, 2005)。



图1 三阶段参与模式(修订版)

政策制定的方法

无论何时，只要政府不得不制定某种新政策，它就面对该由谁来参与决策的问题。政府可以任用寥寥几位专家在泛泛的技术层面上作出决定。这种方法可能会遭到被排除在决策之外的人的反对。或者，政府可以扩大决策者的范围，将众多的利益相关者和受影响的民众都纳入其中。在许多团体实际上拥有否决权的地方，其最终结果有可能是无休止的争论(Bobbio, 2000, p.20)，而在民主政府中，目前的主要趋势是与所有相关各方进行咨询和磋商，直至最终达成共识。

文献资料描述了若干种模式，说明公众是如何参与政策形成过程的(Schneider et al., 1998, p.379)。较为流行的选择是三阶段模式(图1)，它牵涉到许多参与者，因而与政策由几个人来决定的情况相比较，它会更困难，耗时更长。当政策问题涉及难以找到简单容易的技术性或社会性解决办法的复杂难题时，则应采用这一模式。这一状况可能导致遭到某些技术群体和社会群体反对的后果。电力正是这样的政策领域之一。下述观点在文献资料中仍有争论。

目前的看法认为，用以保障和促进扶贫政策的有效法律和政策框架既是经济上的(技术上的)迫切需要，也是社会的迫切需要。经济上的迫切需要源于这样一个事实：

电力工业中的某些功能展现了自然的垄断特性。当一家公司能够以低于其他许多公司的价格提供某种商品或服务时，就会产生自然垄断。就此意义而言，电网就是自然垄断。日益增长的规模经济使得重复的传输或配给网络显得不那么经济合算。况且，这种垄断与一种必需品的供应有关。

电力工业的投资者必须知道，对他们的收费会有各种限制。他们必须明白，有时他们要承担繁重的责任义务，以使电力系统能扩展至无法获得经济收益的地区，这既包括乡村也包括城市，因为电力能够使有助于减少贫穷的创收活动成为可能。作为交换，投资者需要反复确认，未来的电价将高到足以与他们的投入相符的程度。这些经济和社会的考虑，是政策手段、法律权利、责任义务及独立监管者进行某种形式的监管的依据。

当今，在撒哈拉以南非洲的电力部门的重组和调整过程中，将服务延伸至农村贫困人口，也是一个重大的社会目标。对穷人境遇的考虑，既是伦理上的考虑，也是可持续性的考虑。就伦理方面而言，能源供应被视为一种基本人权，对实现社会公正的目标至关重要。此外，如果改革后的电力部门被私人投资者所把持，对穷人的困境置若罔闻，这也许会形成可行的经济政策，但从政治和社会方面看，这样的政策是不可持续的。因此，确保政策和法律改革对贫困的大多数人的需要保持敏感，是非常

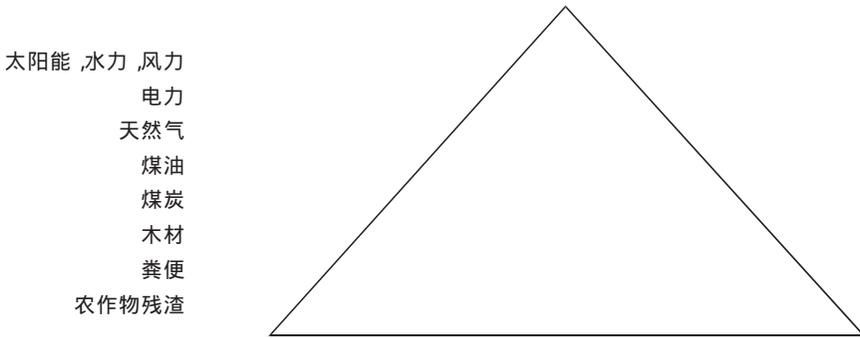


图 2. 能源阶梯

资料来源 :Burning Issues(2005)。

必要的。

能源阶梯

政策制定者有必要了解用来满足贫困人口的需求及其优先考虑事宜的能源服务。方便快捷的切入点是一种有关能源和电力的理论。第一种理论是一个经济命题:普通百姓,特别是穷人,会混合使用可获取的传统能源和当代能源,使自己的福利最大化(Barnes and Floor, 1996; Foster and Tre, 2000)。穷人很少仅仅使用一种能源。影响他们选择的因素包括可承受性、有效性和可获得性。例如,虽说农村电气化也许可以增加使用电力照明的家庭数量,但不大可能显著改变传统烹饪方式,因为用以购买灶具的费用可能会超出家长的承受能力。这意味着政府做出干预,促进贫困人口能够获取一种以上的当代能源,会对能源使用产生更大的影响,同时对穷人的福利也会有潜在的积极影响。

第二种理论是过渡理论。根据这一理论,家庭会在一种能源阶梯或金字塔上渐渐攀升(图 2)。此理论最先讨论的是,固态燃料或生物质燃料没有液态燃料或天然气

的功效高。就燃烧用燃料的数量而言,固态燃料(杂草、木柴、粪便、木炭或煤炭)所产生的热量较低,却会产生较多的污染(烟)。越是高效的燃料,产生的污染越少。这被描述为能源阶梯。最脏的燃料,如杂草和动物粪便,排在阶梯的最下端。按阶梯步步递升,木材、木炭和煤炭位列杂草和动物粪便之上,是更有效的燃料类型。当阶梯上升至液态的煤油时,污染显著减少。与固态或液态燃料相比,天然气和丙烷造成的污染更少。电力不会在当地造成污染,尽管发电会在别处产生污染。风力、太阳能和水力是最清洁的发电形式,因为不存在燃烧的过程。随着阶梯的步步提升,形成了一个能源金字塔,象征着随着能源阶梯的升高所使用的燃料数量和造成的污染量(Burning Issues, 2005)。此阶梯中的攀升被认为与收入和城市化程度的提高有关,尽管人们还没有充分理解这一点。这对根据贫困人口在阶梯中的位置来满足他们的优先需求的能源服务来说非常重要。这种需要可以分为家庭需求和社区需求两类。

家庭需求

穷人首先需要烹饪用的能源 (Alam et

al., 1998)。最贫穷的人普遍通过使用生物质,如木材、粪便、木炭或农业废料(稻草和秸秆)满足这一能源需求。随着收入的提高,用以烹饪的能源可能会变为木炭、煤油或天然气,这取决于这些能源的可获取性及费用。当收入达到一个相对较高的水平时,电力开始用于烹饪。第二种优先需求是用于空间取暖的燃料。此项优先需求对居住在寒冷国家中的穷人来说是一项重要的基本需要。不过,大多数非洲人对空间取暖的能源需求很少。一般而言,烹饪燃料也可以用作取暖燃料。与之形成对照的是,电力绝对是照明的最佳能源。使用电池照明费用昂贵。石油和燃气照明的功效相对而言没有电力照明那么高。穷人还使用用于娱乐的电器,如收音机、录音机和电视机。所有这些活动都需要电,不管是否有电网电力供应。只要人们能够负担得起,他们就会使用电池。然而,研究业已证实,用电池来满足这些需求是一种相当昂贵的办法(Fitzgerald et al., 1990)。

社区需求

尽管农村贫困人口也许不可能使用电力来满足其众多的家庭能源需求,但电力却能够通过促进社区服务及农村创收活动等给他们带来帮助。农村电气化政策和策略应当聚焦于此。医疗诊所、泵水供应及公共照明等都需要用电。这会对穷人的生活质量产生显著的影响。公共服务是实现医疗和教育方面的“千年发展目标”的中心所在,而当代能源构成了服务供给的根本投入。电力乃为农村小型企业提供动力所必需。当代能源能够提高农业生产力。农村环境下的许多能源需要都以石油为基础,因为设备需要在农场四处移动。但电力的可获取性增加了在农场社区进行农产品加工的机会,从而为穷人增加工作机会

和财产收入。农村企业的其他选择包括将锯屑、农业废料或炭粉之类的废料纳入能源之中。没有能源,就不可能消除农村地区的贫困。

能源服务对穷人权利的影响

当代能源对农村贫穷社区的影响可以分为四类:经济影响、环境影响、健康影响和动力影响。电力类的当代能源服务能够节省时间,使农民能开垦更多的土地、种植更多的蔬菜和树木。这会改善整个家庭的经济状况,增加食品的安全性(Klingshirn, 1992)。当代能源被引入农村家庭,还增加了农村居民的非农业生产工作机会。这包括许多的产业活动,如修窖,以及用节省下来的额外时间从事其他创收活动,如饲养牲畜、培育苗圃、出售种雏苗木等。正如我们已经强调过的,当代能源服务可能意味着儿童有更多的时间上学,有更多的时间进行课后学习,对女童来说尤其如此。一项研究(Alderman and King, 1998)显示,向节约时间的基础设施投资,对所有家庭成员都有益,特别是对女童有益。

当人们使用固态的生物质燃料在通风不畅的室内烹饪时,最严重的健康隐患是烟雾所造成的空气污染。这种烟雾包含的污染物有害颗粒中有一氧化碳、苯并芘、甲醛、二氧化氮等。这些物质会引发呼吸系统疾病,对常在厨房劳作的妇女而言,患呼吸系统疾病的可能性更大。与生物质燃料造成的健康影响有关的还有:因长距离地搬运沉重的木质燃料而精疲力竭的母亲,以及由于缺乏燃料而很少烹制温热、健康的饭食而导致的营养不良。较清洁能源服务的提供,尤其会影响到农村家庭的生产力,因为健康人的生产力更强。

通过有效技术的使用来增加获取当代

能源的可能性,或减少木质燃料的消耗,会减少森林的砍伐率,从而对保护环境作出贡献。在森林砍伐不能满足能源需求已达到燃烧动物粪便阶段的地区,这一趋势可以在中期得到逆转,粪便可以再次被当作肥料来使用。当妇女从诸如担柴挑水之类耗时的日常劳作中解放出来时,她们便可以获得组织、技术和管理方面的技能,从而参与到整个发展进程中去。

支持农村电气化的论点

电力更起作用、更高效

农村电气化的倡导者指出,电是一种更有效的能源形式,家庭可从更良好的照明以及电熨斗、电风扇之类的节省家庭劳动力的设备中受益,它们能够在相对合理的价格基础上提高农村的生活质量。即使利用电力烹饪为许多农村人口力所不及,但诸如手工艺之类的创收活动,天黑之后仍可在有电的家庭中继续顺利进行。此外,倡导者还指出,在能够用得起来家用设备的家庭中,妇女和儿童是农村电气化的主要受益者(Barnes, 1988)。在农业方面,使用电泵灌溉可使农民增加亩产,每年种植不止一季的庄稼,提高产量。最后,倡导者认为,农村地区的农业加工企业可以利用电力来研磨谷物和压榨油菜籽。除了食品加工,电力服务还可以引领各种新产业的出现,包括使用电动工具的家庭手工业,以及可修理农村设备工具的小机械厂。

电力倡导者还认为,电网电力较其他选择便宜。例如,从花费和质量两方面看,电力照明都比煤油照明更可取。一项研究(National Rural Electrification Cooperative Association, 1976)显示,同样是家庭照明,每月使用煤油灯的开支是使用电灯照明开支的

两倍。他们认为,与水车或其他传统灌溉系统(如驱赶一队公牛将盛满水的皮口袋从井中拽出)相比,使用电泵灌溉的单位取水量不仅高效,而且通常开支也较少(Barnes, 1988)。由于灌溉的时间非常重要,风力也许在需要时不能抽出足够的水量。柴油发动机是除电动机之外用于抽水灌溉和乡村产业的又一选择,但其使用成本通常更高,需要更多的维护,也许还会涉及因购买柴油燃料而产生的外汇交换等问题。

反对农村电气化的论点

批评者指出,农村电气化工程有三个缺点:它可能还不成熟,将焦点放在家庭用电可获得性上的普遍做法是不恰当的,电气化过于昂贵。农村地区的贫困人口负担不起电费。低收入阻止了穷人成为农村电气化工程的受益者,这一事实导致联网数量的增长比预期的要低,使公用事业承受了过重的资金紧张压力。批评者的结论是,其他优先发展项目应放在农村电气化之前(McCawley, 1978, p.68)。同样可以说,对居民用电的强调是不正确的,因为只有较富有的家庭才负担得起与农村电网联网的费用。因此,强调家庭用电的农村电气化工程其实是对农村地区富人的补贴。农村贫困人口不可能从富有家庭的电气化中获益。由此,农村电气化应立足于促进生产而非家庭用电(Tendler, 1979, p.21)。

一些批评者推论,兴建乡村产业的经济效益是微不足道的,特别是在将其与用以扩大中央电网的投入资金相比较时更是如此(Smith, 1980)。他们争辩说,许多对农村电气化有利的评估研究,引用的都是起步于村庄电气化之时的电气化企业的数字。这也许有不同的原因。再者,这些企业的电力可能来自其他能源。同样的论证也



博茨瓦纳，人们聚集在一部水泵旁。Interfoto/Zill

可用于灌溉方面。个人用的柴油发动机水泵能够起到与电动机同样的功能，却无需用于营建昂贵的生产、传输、分配电容设备所需的巨额投入。

批评者总结说，没有多少可靠的证据可专门用来证明农村电气化与经济或社会收益之间的直接联系。为落实其他社区服务或其他能源规划，农村电气化投资是可以放弃的投资。例如，供水、医疗保健服务、学校和道路方面的投资也许会对扫盲、入城迁移和其他社会福利产生更直接的影响。批评者判断，农村电气化的机会成本远远大于小规模、非实质性的社会福利。

花在农村其他发展规划或其他能源规划上的金钱，可能会更公平，能更有效地发展农村生产力，提高农村居民的生活质量。

有关农村电气化的争论，是关于发展中国家能源策略的观点不断变化的一个方面。电气化肯定不是在任何环境下都能刺激发展的魔法性力量。农村电气化本身如果离开了支撑项目或良好的社会经济条件，是不会成为一种发展刺激因素的。所以，坚定的农村电气化倡导者已不再断言农村电气化是发展的关键，但他们仍坚持认为，农村电气化是发展的必要条件。最严厉的批评者则避而不谈农村电气化，认

为它对发展没有成效，而是倡导一种立足于可再生技术的、新的能源政策。在这两种极端态度之间有一种更宽泛的意见，包括强调农村生产力、分散型的电力生产，以及在发展水平极低的国家推迟农村电气化项目，用以支持能快速获得更多回报的其他项目。

方法论

研究设计

本研究运用的是三角测量法，这种研究方法和分析分为三大部分。第一部分是《电力供应法》和《能源政策草案》的文本分析，以评估它们是否有一些专门的条款，用以从人权角度出发，促使贫困人口获取负担得起的电力。第二部分调研实际情况。第三部分是对关键的业内主要利益相关者（公共政策制定者和专家）的意见的综合评述，以判断他们对一些有关电力可获取性及电价可承受性的陈述的看法是否一致，这些陈述都是从权利视角出发，经过筛选提出的，具有扶贫性质。第二和第三部分的目的是为了更好地了解中心目标。本文使用的分析方法是：第一和第二部分主要采用定性分析，第三部分主要采用定量分析（频率统计）。本节的其余内容，主要关注的是本研究综合评述部分的方法论。

研究范围

本研究在博茨瓦纳的十个地方进行，它们分别是：哈博罗内（Gaborone）、弗朗西斯顿（Francistown）、马恩（Maun）、塞莱比 - 布奎（Selebi Phikwe）、朱瓦能（Jwaneng）、塞罗韦（Serowe）、帕拉佩（Palapye）、马哈拉佩（Malahalape）、卡内（Kanye）和莫丘迪（Mochudi）。

抽样

本研究的调查对象是博茨瓦纳中央或地方政府中的电力政策制定者，以及致力于电力问题的专业人士和专家。与此相应，不存在可用以选择科学样本的抽样框架。为了解决这一难题，我们决定遵循一些特定的程序，以甄别政策制定者。我们访问了位于哈博罗内的能源部的首席执行官（CEO）、公共关系和人力资源方面的负责人，以及位于各研究点的能源部各级官员，请求他们允许我们在他们的组织中展开研究，并甄别负责农村电气化政策的官员（们），以便进行访谈。我们运用了相同的方法，以甄别在基层政权、公共事业专家、学术界和非政府组织中的政策制定者。

程序

在征得各部门领导的同意，并在他们的帮助下确认其组织中最了解此话题的人之后，将调查问卷发放给被调查者。

共识评估

一些分析人士（Frechfling, 1996, p.192）建议，要么使用平均差和标准差，要么使用中位数和四分位数间距来进行团体共识的评估。平均差有助于找出样本中的中心点或平均响应度。但要理解共识程度，还需要了解从平均差扩展开来的响应程度（Kane, 1983, p.157）。标准差是最有用、运用最广泛的离中趋势度量法。它在同一单位中作为其所涉及的数据系列被评估。这就使得它对那个系列具有专门性，意味着要比较在不同的下级单位做出了评估的两个系列的绝对标准偏差将会相当困难，或是产生误导。为了比较两个不同系列的变量（离中趋势），就必须计算标准差的相对度量。这被称为变差系数（coefficient of variation），被定义为被平均

差相除的标准差。当变系数的最大值为 50% 时, 共识就将中止。因此, 当有关政策陈述的答案的变系数大于 50% 时, 它们就会被认为未达成共识。

我们还可以把中位数当作评估群体共识或异议的基础。尽管标准差适宜用来度量围绕平均差展开的分布的离中趋势, 但对中位数来说, 对离散趋势的相似度量方法则是四分位数间距。

研究发现 : 法律和政策文本

本节介绍对电力部门采用的主要法律法规文件进行文本分析后的研究发现, 并且对这些发现进行了解释。这些文件包括: 《电力供应法》第 73.01 章, 以及 2004 年 7 月由矿产、能源与水资源部能源署所提交的《能源政策草案白皮书》。目的是考察博茨瓦纳的电力立法和草拟的能源政策是否以穷人为对象 (特别是从提供可获取和负担得起的能源供应这些方面而言), 以及电力供应是否被当作一种权利来对待。

《电力供应法》分析

《电力供应法》于 1973 年生效, 直到 2007 年允许独立电力供应商存在时才进行修订。此法中有不少条款都以促进电力可获取性和电价可承受性为宗旨。但这些条款只是泛泛而论, 因此很难确定它们是否支持穷人。下列条款有助于证明这一点。第 15.1.e 节允许部长经过与公司的磋商, 制定有关电力供应收费规定的法规。但在部长决策时应知晓哪些情况的方面却没有制定任何相关准则。第 4.2 节规定, 在发放执照时, 必须始终优先考虑公司的利润。这意味着, 假如一位新的执照持有人因为穷人减少费率而对现存公司产生负面影响, 那么公司利润将成为优先考虑的对

象。尽管第 41 条规定要求执照持有人确保供应的持续性, 但这一规定也允许执照持有人在客户没有付钱的情况下中断供应。

关于定价的条款中并没有包括平均家庭经济情况调查、价格折扣或考虑社会经济状况方面的内容。同样, 被视为高于一切的公司利润也许并不一定与穷人的预期相符。如果商业指标要求公司征收高额电费, 以保持财务上的可行性或满足股东(政府)的期望, 那么具有扶贫性质的费率就不大可能被纳入考虑的范围。

《能源政策草案》分析

《能源政策草案》的一个中心目标, 是提供“负担得起的、对环境友好的、可持续的能源, 以促进社会和经济的发展”。这项政策承认, 能源服务不仅必须以最低的价格供应, 而且必须是充足的、负担得起的。它还意识到, 可能会出现需要对液态油气产品进行价格控制的情况, 从而使更多的家庭客户都能承受得起。特别是在与家庭相关的部分, 这份政策草案确定了以下政策目标:

- 增加家庭获取负担得起的当代能源服务的途径。
- 促进贫困家庭的木材燃料的持续供应。
- 使家庭能在经济和财务上做出与他们的能源服务相关的低成本决定。
- 提高家庭的能源使用效率。

由此看来, 《能源政策草案》似乎包含了某些扶贫条款。但是, 《电力供应法》和《能源政策草案》没有从人权的角度体现和处理能源供应问题。换言之, 尽管它们提及了持续的、负担得起的能源供应的必要性, 但这一需要并没有被当作权利提出。这不足为奇, 因为即使从国际层面上看, 持续

的、负担得起的能源供应的权利也尚未成为人们关注的中心议题。

实际情况分析

本节旨在从获取、可承受性和人权等方面探寻农村电气化的实际状况。文中使用的主要信息来源是：关于农村电气化的部长报告、2001年人口普查结果、2001年人口普查传播研讨会以及对能源事务部门中负责农村电气化的高层官员的访谈。

可获取性

“博茨瓦纳国家电网农村电气化工程”始于1975年，是政府促进农村用电工作的组成部分。人们期望通过获取电力来刺激经济活动，对提高农村人口生活水平做出贡献。一旦配电网络延伸到某地，当地的村庄就被称为已经电气化。通过用进户线更贴近农村客户，配电网络的延伸减少了联网费用。在本文写作期间，电网延伸至的村庄总数一直是238个（Ministry of Minerals, Energy and Water Resources, 2006）。在2006—2007财政年度，政府拨出专款，以在2009年“第九个国家发展规划”（NDP9）结束前使剩余的村庄全部电气化。如果这一规划得以实现，博茨瓦纳1975年开始的农村电气化规划在实施34年后，将使所有村庄都实现电气化。困难在于没有现行的法律或政策框架来确保其实现。2009年实现100%电气化的目标已被推迟到2016年，就连这也被普遍认为是种奢望。

可承受性

尽管一些村庄已经通电，但村民却未必能够负担得起用电的费用。为了解决这一难题，政府于1990年制定了“农村电气化集体方案”，以应对与国家电网联网的农村客户

用电率低的问题（Energy Affairs Division, 2004）。在这一方案的指导下，客户的初始财务负担被减少到全部联网费用的40%，可用10年时间付清剩余费用的60%，这部分费用先由政府垫付。2000年4月，该方案的财务条款放宽了限制。首付比例降至5%，剩余的95%可在10—15年内付清。方案包含从8个月到18个月的四种还款选择，时间越长，利息越高。一旦向博茨瓦纳电力公司交纳了包括增值税在内的5%的保证金，联网工作通常会在三个月内开始进行。减少联网的首付费用，极大地提升了博茨瓦纳各地贫困人口的用电水平。

用于照明的能源

穷人对某种能源的可承受性的第二项指标，是用该种能源照明的家庭数量，用于照明的能源开支通常比用于烹饪的能源开支低（Kabaija, 2003）。博茨瓦纳全国用电率从1981年的5.4%上升到2001年的24.8%（城市地区的用电率从21.7%上升到37%，农村地区的用电率从1.2%增加到8.1%）。这提供了在乡村、城镇及城市层面上能够负担得起某种能源的家庭的数量指标，以及“农村电气化集体方案”的影响指数。2004年12月，该方案已拥有61743个联网客户（2003年12月的统计数据是40478个）。据估计，联网家庭的比率为25%（Energy Affairs Division, 2004）。对博茨瓦纳农村电气化实际情况的分析，依据的是已经实施的财政方案和有关用电水平的指数。分析表明，特别是在2000年放宽了资金方案限制后的数年间，农村电气化方案的运作相当良好。

业内利益相关人士的意见

本节介绍对政策制定者和专家群体有

关政策陈述的普遍意见以及对这些意见的共识的研究结果,并对这些结果进行了解释和讨论,由四个主要论题组成:关于贫困人口获取电力的政策表述;关于提高农村贫困人口对电气化服务价格可承受性的政策;有关农村电气化政策争论的陈述;以及人们感受到的农村电气化的影响。

农村贫困人口的电力供求

让我们先来考察一下政策制定者和专家是如何看待农村范围内的电力需求和供应的。对于这些广泛的基层问题的感知,最有可能影响到关键的政策制定者和专业群体中的政策理念的形成。广泛了解农村贫困人口的电力需求及向他们供电的经济原理,是设计现实可行的农村电气化政策的先决条件。我们提出了5条概括性陈述,以调查关于需求(3条陈述)和供应(2条陈述)的意见。多数陈述的设计思路是,某人如果同意这些陈述,他就很有可能支持某种专事扶贫的农村电气化政策,也有可能将电气化视为一种权利。

第一条概括性政策陈述是,电力服务是受博茨瓦纳农村低收入家庭关注的头等大事。以平均差为基础的分析结果显示,无论是政策制定者还是专家,对此都普遍持中立意见(两者的平均响应值分别是3.19和3.5)。第二个逻辑问题是询问受访者:他们如何比较博茨瓦纳低收入家庭与较高收入家庭对改善了的电力服务的重视程度。就这一问题,公共政策制定者和专家再次给出了中立意见。第三个也是最后一个问题是一种概括性陈述,旨在评估受访者如何感知农村人口对于电气化的好处(健康、安全、经济利益和社会利益)的意识。公共政策制定者和专家又一次表达了中立意见。

对于供应问题,平均响应值显示,公共政策制定者和专家都同意这样的陈述:“不必给予电力公用事业某种程度的独享性(避免竞争)来维持其财务上的可行性。”然而,对于“应鼓励非官方供电商的电力服务供应,因为这样做的好处大于与之相伴的健康和安全方面的风险”这一陈述,尽管公共政策制定者持中立意见,专家却表示反对。读者应注意到,用平均差进行度量时,公共政策制定者对所有陈述都没有持反对意见。

与每一平均响应值相对应的变动系数显示,公共政策制定者对有关供需的5种概括性陈述都表达了一致的意见(变动系数小于50%)。另一方面,专家在两种陈述上没有达成共识。这两种陈述分别是:“博茨瓦纳低收入家庭对于有所改善的电力服务的优先考虑与较高收入家庭的优先考虑非常相似”;“应鼓励非官方供电商的电力服务供应,因为这样做的好处大于与之相伴的健康和安全方面的风险”。这些结果表明,公共政策制定者和专家似乎都持中立立场,有时则持赞同意见。然而,专家更有可能对某个扶贫政策问题表示异议,也更有可能缺乏共识。

促进农村贫困人口获取电力的职责

如果广泛了解农村的电力供求问题是设计合理的扶贫政策的先决条件的话,那么最先出台的专项政策就必须与充足的电力基础设施相配套,这是向能负担得起的人提供电力可获取性和电价可承受性的重要条件。足够的基础设施,会促进需求转化为实际供应。

第一部分的陈述,测试的是受访人在多大程度上赞成能够提高电力可获取性以

满足家庭需求的政策。研究结果显示,政策制定者和专家都同意,《电力供应法》应当规定政府有义务通过这种公用事业向农村地区提供用于照明、烹饪、空间取暖和娱乐的电力。

第二部分的陈述涉及使四种经过选择的社区服务得以运行的电力供应。公共政策制定者同意这样的陈述:《电力供应法》应规定政府通过这种公用事业向农村地区提供电力,以实施其中的一项服务(医疗保健诊所),并坚决赞成政府有责任为其他三项社区服务(抽水、学校晚自习照明、公共区域出于安全考虑的街道照明)提供电力。专家也同意有必要为两项服务供电(学校晚自习照明和公共区域出于安全考虑的街道照明),并坚决赞成为两种服务(医疗保健诊所和抽水)供电。

第三部分关于提高可获取性的政策陈述,涉及的是规定政府应向农村地区提供电力,以满足生产活动或创收活动。公共政策制定者和专家都同意向被提及的5种活动或产业,即灌溉、锯木厂、磨房、砖厂和电信服务(如给手机充电)供电。

第四部分关于提高可获取性的政策陈述涉及的是放宽监管尺度。公共政策制定者对于下列陈述持中立意见:取消对执照的要求、放宽监管尺度、改善对农村贫困家庭的服务而非迎合少数家庭对服务质量水平的需求、通过一种收费机制使收回全部成本成为可能,以激励私人供电商提供电力服务。政策制定者只同意一种陈述,即“政府应当允许公共事业部门通过代理机构履行义务”。与此类似,专家在放松监管方面持中立意见,并同意有必要在电力部门中引入代理机构。

与提高农村贫困人口电力可获取性职责的每一平均响应值相关的变动系数显示,对于除取消对农村地区电力生产和供应的

执照要求之外的全部18项政策陈述,公共政策制定者意见一致(变动系数小于50%)。与之类似,专家对除放松农村地区的监管力度之外的所有18项陈述意见一致。这表明,在博茨瓦纳,对于与农村电气化的可获取性和可承受性相关的多数政策,政策制定者和专家的基本意见是一致的。

提高农村贫困人口对电气化服务价格的可承受性的职责

电网对电力使用非常重要,但不能决定所有农村贫困人口是否都能够利用电力,或者说,不能决定如果他们能够获取电力,他们是否实际负担得起用电费用。提高使用率,需要有一系列好的政策,以增加穷人用电比率。此外,还需要一系列同样好的政策来提高可承受性。

研究结果显示,公共政策制定者同意10项政策陈述中的8项,其中平均同意值最高的3项陈述是:电力应当得到补贴,以确保穷人能够联网;交叉补贴是使低收入家庭负担得起基本设施服务的好方法;通过资金设备层面上的补贴对社区社会福利进行投资是合理的。公共政策制定者在两项政策陈述上持中立意见,即:应当通过贷款为农村电气化提供资金,尽可能减少补助金;政府应当为生活在贫困线以下的人担负包括内部布线在内的全部服务费用。

另一方面,专家赞成6项陈述,在4项陈述上持中立意见。专家持中立意见的政策陈述有以下几项:公共事业应当从金融机构借取资金,以折扣利率或零利率进行农村电气化的运营;政府应当补偿由金融机构提供的利息补贴;政府应当向所有生活在贫困线以下的农村家庭提供免费的电力联网;农村电气化应当得到贷款支持,尽可能少地依赖补助金;政府应当承担生活

在贫困线以下的家庭的费用。我们注意到一个有趣的事实：无论是公共政策制定者还是专家，对 10 项陈述中的任何一项都普遍没有表示异议。

农村电气化的影响

本节评估赞成和反对的平均值，以及在政策制定者和专家当中对三项赞成农村电气化的陈述和三项反对农村电气化的陈述的共识。平均差值显示，公共政策制定者和专家都同意三种支持农村电气化的论点，反对三种反对农村电气化的论点。变化系数显示，平均而言，政策制定者不支持这样的陈述：因为农村地区的贫困人口还用不起电，现在在博茨瓦纳农村实现电气化还为时过早，但这种不赞成意见没有表现为共识。与此类似，尽管平均值显示，专家不赞成有关农村电气化应当依据在生产方面的用电而非家居用电的陈述，但受访者并没有表现出意见一致。读者应注意到，由于反对农村电气化的论点是否定形式写出的，因此对一项陈述表示反对，就可以解释为一种表示赞成的响应，反之亦然。

我们试图根据农村电气化对发展的影响程度，就其对所列的五项基本服务的影响进行排序。我们向受访者询问，他们是如何察觉到电力对每项服务的影响的，我们所依据的是他们对下列说法的同意度：农村电气化对农村人口的生活以及农村地区的发展起到了显著的积极影响，同意度从“没有影响（1分）”到“影响重大”（5分），共分为五等。我们将所有受访者（最多 48 人）给每项服务的分值全部相加，然后计算平均响应值，从而为影响排序提供依据。

平均响应值显示，政策制定者认为，农村电气化对教育、经济和健康都产生了重

大的积极影响，但对环境和赋予妇女权利只有中等影响。专家的看法与此相同。与对农村电气化可知影响的每一平均响应值相对应的变化系数显示，公共政策制定者和专家对五个领域中的四个都达成了共识，只是在赋予妇女权利方面意见有所不同。

小 结

以上几节就博茨瓦纳农村的 44 项电气化扶贫政策陈述进行了调研，所使用的数据来自对 48 位政策制定者和专家的访谈。一项简单的计算显示，政策制定者和专家对大多数（44 项中的 41 项）陈述的意见基本一致。专家对 30 项陈述表示赞同，而政策制定者对 32 项陈述表示赞同。政策制定者和专家都对几项陈述表示了中立意见。专家对 12 项陈述持中立意见，其中有 11 项陈述与政策制定者的态度一致。政策制定者同意所有陈述；专家只对一项陈述表示不赞成。在 44 项扶贫陈述中，政策制定者内部达成一致意见的有 41 项陈述，专家则在 44 项具有扶贫性的陈述中对 39 项陈述意见一致。两者在 36 项陈述上都意见一致。这表明，无论是在专家群体内部和政策制定者群体内部，还是在专家和政策制定者之间，似乎都赞同具有扶贫性的陈述。

结 论

文本分析的证据表明，现有与电气化有关的法律和政策文件都没有专门或清晰的扶贫条款。根本没有一条法律或政策暗示，能够利用负担得起的电力是一种人权。事实上，有力的证据表明，通过融资机制大幅降低联网的初装费，非常有利于提高农村居民的电力使用率。这一制度安排可以用来解释为什么 2000 年之后农村电气化

程度会出现显著的提高。

一些证据显示,政策制定者并不把电气化视为一种可以通过行动获得的权利。不过他们能够认识到,政府有提供电力的社会责任,因为它促进了几项基本人权的实现。因此,向农村贫困人口提供电力是立足于伦理、道德或福利的基础上,而非立足于权利或法律的基础上。有证据表明,在政策制定者与专家这两个群体之间(平均差值)和政策制定者群体内部、专家群体内部(共识),对于向农村提供电力(以供家庭使用、社区服务、生产或创收活动)的责任,都要么赞成,要么强烈赞成。这表明,采取促进农村贫困人口获取电力的政策,也许会比较容易的。

尽管如此,政策制定者只赞成一项放宽监管尺度的陈述,即有必要将代理机构引入电力部门。专家的反应与此相同。政策制定者在取消对于在农村地区发电和供电的执照要求方面没有达成一致意见,专家在对农村地区放宽监管力度这一点上也没有达成共识。这表明政策制定者和专家都不确定是否有必要放宽适用于电力部门

的监管体制。有证据显示,在博茨瓦纳,政策制定者和专家普遍都赞成农村电气化。不过,反对农村电气化的论点也确实得到了一些人的支持。对于“因为农村贫困人口还用不起电,所以现在在博茨瓦纳实现农村电气化还为时过早”这样的陈述,政策制定者存在分歧,而专家则在“农村电气化应当建立在促进生产而非家用的基础上”这一陈述上没有达成共识。

证据表明,政策制定者和专家普遍认为农村电气化对教育、经济和健康有着重大的积极影响,但对环境和赋予妇女权利只有中等程度的影响。平均结果显示,除妇女权利一项之外,群体成员在其他所有陈述上都达成了共识。总体上说,有力的证据表明,在博茨瓦纳,政策制定者和专家支持大多数提议的具有扶贫性质的农村电气化政策陈述。这可以部分地解释在缺乏专门和清晰的法律和政策框架的情况下,农村电气化工程何以取得了引人注目的进展。

[邵文实译]

致 谢

作者要诚挚感谢联合国教科文组织(UNESCO),它通过驻达累斯萨拉姆的 UNESCO 办事处为本研究的进行提供了资金资助;感谢驻坦桑尼亚达累斯萨拉姆的 UNESCO 办事处的国家规划项目官员助理查尔斯·索克勒(Charles Sokile)博士,他为本研究提供了文献、管理和其他方面的支持;感谢博茨瓦纳大学为本研究的进行提供了时间和设备;感谢博茨瓦纳大学法律系的赞恩·卡布昂(Zein Kebonang)博士,他

为我解释了《电力供应法》的各项条款。作者还要感谢博茨瓦纳矿产、能源和水资源部能源事务署的卡巴伯佩(Kebabope)先生(公共关系负责人)和萨索·克伊尔·马特萨梅科(Thuso Cryil Matshameko)先生(首席能源工程师),他们促成了本项研究在该部门的展开;感谢博茨瓦纳各行各业的受访者分享了他们的知识、观点和感受,感谢他们为此付出的时间和提供的合作。

References (参考文献)

- ABB, 2005. *ABB Ltd rural electrification in Africa*. Available from <http://www.abb.com/cawp/abbzh258/E4A78414737F8923C1256F710031B545.aspx?> [1 March 2010].
- ALAM, M., SATHAYE, J. AND BARNES, D.F., 1998. Urban household energy use in India: efficiency and policy implications. *Energy policy*, 26 (11), 885–891.
- ALBOUY, Y., 1999. Impact of power sector reforms. The World Bank Staff Note.
- ALDERMAN, H. AND KING, E.M., 1998. Gender differences in parental investment in education. *Structural change and economic dynamics*, 9 (4), 453–468.
- BACON, R., 1999. A scorecard for energy reform in developing countries. *Viewpoint*. World Bank, no 175.
- BARNES, D.F., 1988. *Electric power for rural growth – how electricity affects rural life in developing countries*. Boulder, CO: Frederick A. Praeger.
- BARNES, D.F. AND FLOOR, W.M., 1996. Rural energy in developing countries: a challenge for economic development. *Annual review of energy and environment*, 21, 487–530.
- BOBBIO, L., 2000. Strategies of inclusive decision-making processes. In: P. Bellaviti, et al. eds *Rassegna ragionata delle procedure di negoziazione-concertazione e delle normative e dei metodi di valutazione dei progetti infrastrutturali*. Milan: PIM Milano, 20–38.
- BURNING ISSUES, 2005. Energy ladder: a concept in fuel cleanliness. A project of Clean Air Revival Inc. Available from <http://burningissues.org/energy-ladder.htm> [1 March 2010].
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2005. *The world fact book 2005*. Available from <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bc.html> [20 December 2005].
- DEFENDERS OF HUMAN RIGHTS, 2005. *A human rights approach to development*. Available from <http://www.frontlinedefenders.org/manuals/118>
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, 2002. *Energy for the poor: underpinning the Millennium Development Goals*. London: Department for International Development.
- DRIESSEN, P.K., 2003. Electricity – a basic human right. Blackouts remind us what life is like without electricity. Available from <http://www.eco-imperialism.com/content/article.php3?id=10> [1 March 2010].
- ENERGY AFFAIRS DIVISION, 2004. *Annual report 2004* No. 4. Gaborone: Energy Affairs Division, Ministry of Minerals, Energy and Water Resources.
- FITZGERALD, K.D., BARNES, F. AND MCGRANAHAN, G., 1990. Inter-fuel substitution and changes in the way households use energy: the case of cooking and lighting behaviour in urban Java. Industry and Energy Department Working paper, Energy series 29. Washington DC: World Bank.
- FOSTER, V. AND TRE, J., 2000. Measuring the impact of energy intervention on the poor – an illustration from Guatemala. *Infrastructure for development: private solutions and the poor*. Proceedings of an international conference sponsored by the Public–Private Infrastructure Advisory Facility. London: DFID and the World Bank. 31 May–2 June.
- FRECHFLING, D.C., 1996. *Practical tourism forecasting*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2005. The developing world and the electricity challenge: workshop summary. The Electricity and Development Workshop. Paris 17–18 January 2005.
- KABAJA, S.E.A., 2003. Sources of energy used in households in Botswana for lighting, cooking and space heating. In: *Proceedings of the 2001 Population and Housing Census Dissemination Seminar*. 8–11 September. Gaborone: Central Statistical Office, 262–288.
- KANE, E., 1983. *Doing your own research: basic descriptive research in the social sciences and humanities*. Dublin: Turoe Press.
- KLINGSHIRN, A., 1992. *Improved cookstoves as focal points of development*. GATE and GTZ.
- LJUNGMAN, C.M., 2005. Applying a rights-based approach to development: concepts and principles. In: B. Mikkelsen, ed. *Methods for development work and research – a new guide for practitioners*. New Delhi: Sage. Available from http://www.sed.manchester.ac.uk/jidpm/research/events/february2005/documents/Ljungman_000.doc. [24 December 2005].
- McCawley, P., 1978. Rural electrification in Indonesia – is it time? *Bulletin of Indonesian economic studies*, 14 (2), 38–69.
- MINISTRY OF FINANCE AND DEVELOPMENT PLANNING (MFDP), 1996. *Study of poverty and poverty alleviation*. Gaborone: Government Printer.
- MFDP, 2000. Privatization policy for Botswana. Summary of government paper no. 1. Gaborone: Government Printer.
- MINISTRY OF MINERALS, ENERGY AND WATER RESOURCES, 2006. Rural electrification plan for NDP9 (2003–2009). Draft working paper. Energy

Affairs Division. Gaborone: Ministry of Minerals, Energy and Water Resources.

NATIONAL RURAL ELECTRIFICATION COOPERATIVE ASSOCIATION, 1976. *Rural electrification for Indonesia. Report of the National Rural Electrification Cooperative Association (NRECA) study team*, Jakarta.

OSEI-HWEDIE, K., 2003. Social policy and poverty reduction in Botswana. In: M. Mulinge and P. Mufune, eds *Debt relief initiatives and poverty alleviation: lessons from Africa*. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 254-272.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE, 2001. *Economic theory, freedom and human rights: the work of Amartya Sen*. Available from http://www.odi.org.uk/publications/briefing/poly_final.pdf [24 December 2005].

PUBLIC ENTERPRISES EVALUATION

AND PRIVATISATION AGENCY, 2008. *Public Enterprises Evaluation and Privatisation Agency, annual report 2008*. Gaborone: Government of Botswana.

REPUBLIC OF BOTSWANA, 2007. MPs rally behind electricity. Available from http://www.gov.bw/cgi-bin/news.cgi?d=20071210&i=MPs_rally_behind_electricity_bill [1 March 2010].

SCHNEIDER, E., OPPERMAN, B. AND RENN, O., 1998. Implementing structured participation for regional level waste management planning. *Health, safety and environment*, 9 379-395.

SCHULTZ, T., 1993. *Clusters for overcoming poverty traps*. Available from http://www.sarpn.org.za/documents/d0000900/P1013Poverty_Econ_Development_Feb2004_Chapter3.pdf [19 September 2006].

SMITH, D.V., 1980. Rural electrification or village energisation? *Interciencia*, 5 (March-April), 86-91.

TENDLER, J., 1979. *Rural electrification: linkages and justifications*. Office of Evaluation, Bureau for Programme and Policy Coordination. Washington, DC: U.S. Agency for International Development.

UN, 1948. Universal declaration of human rights. Available from <http://www.un.org/Overview/rights.html> [19 September 2006].

UNDP, 2000. *Human development report 2000*. Oxford: Oxford University Press.

UNDP, 2005. Poverty reduction: overview. Available from <http://www.unbotswana.org.bw/undp/poverty.html> [1 March 2010].

政策领域。

〔项 龙译〕

从人权视角看博茨瓦纳的农村电气化扶贫政策

爱德华·E·马兰度

本文从人权视角考察博茨瓦纳的农村电气化扶贫政策，之所以选取这种研究视角主要基于以下情况：2007年，博茨瓦纳政府修订了《电力供应法》，将独立供电商纳入其中，这一事实促成了本文从人权视角进行考察的研究思路。鉴于相对而言，农村家庭极少与电网相联，有人担心私营供电系统根本无助于改善现状。穷人能否从私营供电系统中获益；随着改革的深入，那些能够利用电力的农村贫困人口会不会发现电价水涨船高，不堪重负；是否应强制供电商向农村穷人提供电力？为了回答这些问题，本文采用了三种研究方法：对《电力供应法》和《能源政策草案》进行文本分析；对实际情况进行实地调研，审视业内主要利益相关者（公共政策制定者和专家）的意见，以判断他们对有关电力可获取性及电价可承受性的一些陈述的看法是否一致，这些陈述都是从权利视角出发，经过筛选，具有扶贫性质。本文的分析方法为：第一、二种研究方法主要采用定性分析，第三种研究方法主要采用定量分析（频率统计）。本研究依托来源于博茨瓦纳全国各地的实证和文本（具有法律和政策倾向的）材料，旨在从扶贫和人权视角来评估农村电气化政策。

〔邵文实译〕

人权和减贫战略的整合：津巴布韦的民事登记权利案例

鲁本·穆萨兰德加

高贫困率是包括津巴布韦在内的撒哈拉以南非洲的一大特征。2003年，津巴布韦超过80%的人口生活在消费贫困线以下，70%的人口生活在食物贫困线以下。这种社会指标的急剧恶化，肇始于该国自20世纪90年代开始在国际金融机构倡议的结构调整项目实施失败之后的经济急剧下滑。随之而来的社会经济退化、政治危机和在国际上的孤立，使津巴布韦在20世纪80年代取得的社会指标进步从20世纪90年代末开始逆转。发展理论将贫困归结于无节制的人口增长及政治、经济和环境的管理不善，而发展中国家的领导人则将其归因于历史遗留下来的不平衡和全球政治经济的不公正。尽管存在这样的争论，贫困现象仍在蔓延，并在不断加重和深化，消除贫困的必要性变得越来越迫切。是什么原因导致贫困，贫困会导致什么，对于这些复杂问题，永远有人在讨论，新的想法也不断涌现。最新的观点认为，由于没有将发展定位为以人为中心，没有宣称贫困是对人权的侵犯，导致了世界范围内贫困的加剧。本文运用一种假定的贫困原因——民事登记——来举例说明贫困的人权本质，以及如何将人权政策作为消除贫困的手段。这一研究成果说明，从手段上看，民事登记是一种与贫困相关的权利；实现民事登记，能够保证人们获得许多权利，而其中的某些权利又能够使人们摆脱贫困。相反，未能实现民事登记，将导致人们无法获得生计，进而使得他们陷入贫困而无法摆脱困境。

〔夏 晴译〕