



博鳌亚洲论坛 亚洲减贫报告

2019年9月



博鳌亚洲论坛
亚洲减贫报告
2019

序 言	X
第 1 章 导论	1
第 2 章 亚洲国家贫困现状	3
2.1 亚洲国家的收入贫困	3
2.2 亚洲国家的多维度贫困	8
第 3 章 亚洲国家发展与减贫不均衡	15
3.1 亚洲国家发展与减贫概览	15
3.2 亚洲国家发展不均衡	16
3.3 亚洲国家收入不平等	19
第 4 章 亚洲减贫的挑战	23
4.1 青年失业问题	23
4.2 营养不足发生率居高不下	25
4.3 基础设施与公共服务供给短缺	28
第 5 章 亚洲国家减贫成就与经验分享	31
5.1 亚洲国家减贫成就	31
5.2 亚洲国家的发展与减贫经验	33
5.3 东亚及东南亚部分国家的发展进程	37
第 6 章 中国减贫的成就与经验	41
6.1 中国减贫背景简介	41
6.2 中国 1978 年后的发展与减贫轨迹	42
6.3 改革开放：发展性的扶贫实践（1978 年 -2012 年以前）	43
6.4 精准脱贫攻坚：中国扶贫的新实践（2012 年 - 现在）	46
第 7 章 未来减贫措施与亚洲国家合作方向	51
7.1 未来减贫措施	51
7.2 亚洲国家合作的方向	52

表目录

List of Tables

表 1	亚洲国家贫困发生率与贫困人口现状	5
表 2	亚洲国家人均国民收入	7
表 3	与人类发展相关的指标	9
表 4	亚洲发展中国家多维度贫困与国家收入贫困现状	11
表 5	亚洲贫困人口分布情况	13
表 6	亚洲国家底层 40% 人口发展状况	18
表 7	按世界银行每天 1.9 美元贫困标准的贫困发生率与早期比较	32
表 8	按现行农村贫困标准衡量的农村贫困状况	47
表 9	精准扶贫以来贫困地区扶贫资金总额及结构变化	48

图目录

List of Figures

图 1	亚洲（含太平洋地区）减贫趋势	5
图 2	亚洲多维度贫困发生率及城乡差异	12
图 3	亚洲发展中国家人均国民收入与多元贫困发生率	16
图 4	亚洲部分国家 2018 年经济增长情况	17
图 5	亚洲国家 2017、2018 年国内生产总值增长情况	18
图 6	亚洲国家底层 40% 人口家庭人均支出与平均水平的差异	19
图 7	亚洲部分国家基尼系数	20
图 8	亚洲与非洲国家之间的人均 GDP 比较	21
图 9	亚洲国家失业率统计	24
图 10	按联合国分类的部分亚洲国家示意图	26
图 11	亚洲国家营养不足人口分布	27
图 12	亚洲国家减贫效果	33
图 13	发展中的东亚和太平洋地区经济阶层和国家的人口分布， 2002 年和 2015 年国家人口的百分比	38
图 14	中国贫困发生率随人均国民收入下降的趋势	42
图 15	中国农村减贫效果	43

货币单位：1 美元 ≈ 人民币 7 元

亚洲基本情况与本报告所用国家划分标准说明

《亚洲减贫报告》中的分析是基于2019年8月份的可获得数据。

本报告中所涉及的国家分类包括：

亚洲国家47个¹：阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、巴林、孟加拉国、不丹、文莱、柬埔寨、中国、格鲁吉亚、印度、印度尼西亚、伊朗、伊拉克、以色列、日本、约旦、哈萨克斯坦、科威特、吉尔吉斯斯坦、老挝、黎巴嫩、马来西亚、马尔代夫、蒙古、缅甸、尼泊尔、朝鲜、阿曼、巴基斯坦、巴勒斯坦、菲律宾、卡塔尔、沙特阿拉伯、新加坡、韩国、斯里兰卡、叙利亚、塔吉克斯坦、泰国、东帝汶、土耳其、土库曼斯坦、阿拉伯联合酋长国、乌兹别克斯坦、越南、也门。

亚洲经济合作与发展组织（OECD）成员国家4个：日本、韩国、以色列、土耳其。

本报告所采用的亚洲次地区分类基本参照联合国粮农组织（FAO）分类，但不包括塞浦路斯。

亚洲低收入缺粮国家² 11个：阿富汗、孟加拉国、朝鲜民主主义人民共和国、印度、吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、越南和也门。构成上的变化包括巴基斯坦的退出和越南的进入。巴基斯坦根据粮食净出口国标准毕业，而越南因为没有达到排除的三个标准而被列入名单。

亚洲内陆发展中国家³14个：阿富汗、不丹、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝、蒙古、尼泊尔、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、亚美尼亚、阿塞拜疆。

亚洲最不发达国家⁴9个：阿富汗、孟加拉国、不丹、柬埔寨、老挝、缅甸、尼泊尔、东帝汶和也门。

采用世界银行最新的收入标准⁵，这47个国家中，除巴勒斯坦无数据外，可划分为：

高收入国家11个：巴林、文莱、以色列、日本、韩国、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、新加坡、阿联酋；

较高中等收入国家15个：亚美尼亚、阿塞拜疆、中国、格鲁吉亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、约旦、哈萨克斯坦、黎巴嫩、马来西亚、马尔代夫、斯里兰卡、泰国、土耳其、土库曼斯坦；

较低中等收入国家14个：孟加拉国、不丹、柬埔寨、印度、印度尼西亚、吉尔吉斯共和国、老挝、蒙古、缅甸、巴基斯坦、菲律宾、东帝汶、乌兹别克斯坦、越南；

低收入国家6个：阿富汗、朝鲜、尼泊尔、叙利亚、塔吉克斯坦、也门。

1 中国领事服务网（http://cs.mfa.gov.cn/zggmccg/ljmd/y_z_645708/）中列出了46个国家，加上中国，共47个国家。

2 联合国粮农组织Low-Income Food-Deficit Countries (LIFDCs) - List for 2018, [HTTP://WWW.FAO.ORG/ COUNTRYPROFILES/LIFDC/EN/](http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc/en/) Retrieved on 2019年7月22日星期一

3 参见联合国网站 <http://unohrlls.org/about-ldcs/country-profiles/>

4 List of Least Developed Countries (as of December 2018), <http://unohrlls.org/about-ldcs/>

5 对于当前的2020财年，低收入经济体被定义为使用世界银行地图集方法计算的人均国民总收入在2018年为1,025美元或更低；较低的中等收入经济体是人均国民总收入在1,026美元至3,995美元之间的经济体；中高收入经济体的人均国民总收入在3,996美元至12,375美元之间；高收入经济体是指人均国民总收入为12,376美元或以上的经济体。 <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>

序 言

博鳌亚洲论坛是亚洲以及世界其他地区有关国家政府、工商界和学术界精英就亚洲以及全球重要事务进行对话的高层次平台。论坛立足亚洲，面向世界，致力于促进本地区内和本地区与世界其他地区间的经济交流与合作，促进亚洲和世界的共同发展。民生问题是论坛长期关注和讨论的问题。中国国家主席习近平在 2015 年和 2018 年博鳌亚洲论坛年会讲话中分别提到亚洲国家改善民生、消除贫困的任务依然艰巨，并倡导加强双边和多边框架内的减贫等领域合作，通过迈向亚洲命运共同体，推动建设人类命运共同体。我们编写和发布亚洲减贫报告，旨在促进亚洲国家减贫经验的分享和在减贫及其相关领域的合作。

我们在《亚洲减贫报告 2019》中打破了亚洲次区域的限制，首次对亚洲全部国家减贫领域的现状进行了比较全面的介绍，包括收入贫困和多维度贫困现状。按照每人每天 1.9 美元的贫困线标准，亚洲国家目前的极端贫困发生率大幅降低，总体消除了绝对贫困，且趋势向好。亚洲国家在 1990-2015 年实现千年发展目标的过程中实现了绝对贫困人口减半的目标，到目前一直保持良好的发展趋势，但是，亚洲国家在减贫领域也出现了分化，且贫困集中的现象明显，大量贫困人口主要集中在几个国家。因而实现 2030 年可持续发展目标的分目标 1，消除一切形式的贫困尚存在挑战。

发展与减贫不均衡主要表现在增长不均衡与分配不均衡两个方面。在经济增长方面，有国内生产总值增长率超过 7% 的国家，也有负增长的国家，各国的情况差异很大，出现明显的国家之间发展的不均衡态势。在收入分配方面，基尼系数反映了一个国家内部的收入分配不平等，在国家之间，由于亚洲次区域差异甚至同一次区域之间的资源禀赋、治理效果各不相同，因而国家之间存在的生产效率的差异，从而也导致收入差异也较大。亚洲国家的基尼系数从 0.29 到 0.51 不等。亚洲国家之间的收入差异与非洲国家比较，性质不同。亚洲国家主要是在发展中形成的不平等，而非洲国家主要是不发达导致的不平等。这是亚洲贫困的又一个明显特征。

在亚洲国家减贫面临的挑战方面，重点梳理出了包括与经济增长和减贫直接相关的就业、与人类生存与发展密切相关食物短缺以及基础设施与服务的提供三个方面。联合国秘书长 2019 年报告中指出“青年失业的可能性是成年人的三倍”，高失业率是危及人民生活水平提高和未来减贫的一大障碍，可以预见高失业率的国家其青年人的失业率可能更高，对这些国家减贫将构成直接挑战。在粮食安全方面，各国营养不足人口的规模显示出与贫困人口在国家间分布类似的情形，营养不足人口也显示出了高度集中的特征。目前亚洲营养不足人口约为 5.26 亿人，主要分布在营养不足人口超过 1000 万人的 11 个国家，总人口 4.84 亿人，占总数的 91.84%，其余 4300 万人分布在其它（有数据的）32 个国家。其中印度与中国这两个人口大国占营养不足人口的 62%。粮食短缺国家除了内部因素以外，外部因素也有重要影响，除了战争与冲突以外，那些气候安全脆弱国家不得不面对更加严峻的挑战。基础设施与公共服务的短缺主要表现在教育和医疗资源在城乡之间供给的不均衡、初中教育完成率以及通电人口比例和城市用自来水人口的比例来衡量。那些基础设施落后以及社会服务供给短缺的国家将在进一步减贫方面面临严峻挑战。

在亚洲国家减贫成就方面，年度减贫表现最突出的前三位包括塔吉克斯坦（2.63个百分点）、土库曼斯坦（2.45个百分点）和中国（2.33个百分点）。另外，哈萨克斯坦和巴基斯坦的年度减贫也在两个百分点及以上，这样的减贫速度是前期亚洲国家减贫取得成功的基础。在亚洲国家减贫经验方面，重点梳理出了如下五个方面：1、和平的环境是发展与减贫的前提条件；2、产业发展与创造就业是减贫的直接驱动力；3、人力/社会资本的效应（包括企业参与扶贫）是发展与减贫的根本；4、资金投入是减贫的必要条件；5、媒体宣传与全民参与发挥了重要作用。在亚洲国家减贫与发展的路径方面，一般经历“发展落后——摆脱极端贫困——脱贫致富——逐步繁荣”这四个阶段，但也不能被这种路径依赖所束缚，马来西亚与韩国的案例表明，发展的核心是人力资本，起始条件并非起决定性作用。以促进减贫为重要标志的社会经济发展，并不需要过分考虑太多的起始条件的作用，中国的“一穷二白”的早期发展就是一个很好的证明。

总结中国减贫成就与经验，有两个重要时期，即**发展减贫**与**精准减贫时期**。在早期很长一段时间是靠经济增长促进减贫，后期单纯靠经济增长来实现减贫时不能很好地发挥作用，应运而生的是“精准减贫”。精准扶贫是在发展减贫过程中的政策累加而不是替代，原有的发展扶贫措施同时继续发挥作用，这样，在2012年以后的扶贫实践突出了一个政策累加的效应，发挥了卓越成效。在发展减贫阶段的显著特征是农业驱动、工业化驱动以及国家主导的、有计划、有目标的农村开发式扶贫实践，在精准减贫制度创新方面体现在如下方面：第一，扶贫领导机制和资源筹措机制创新，第二，直接瞄准贫困群体的建档立卡贫困户识别机制，第三，确保扶贫效果的精准施策，第四，扶贫方式的创新，第五，确保脱贫攻坚质量的第三方独立考核评估。

在未来减贫措施方面，结合发展方式与社会保护相结合的国际经验，提出四种减贫途径，即

- 1、确定通过快速经济转型消除农村绝对贫困人口的综合战略；
- 2、发展农村地区；
- 3、采用合作方式来理解和解决多维贫困问题。
- 4、自下而上的举措，广泛调动社会群体的内生动力，提高群体的发展拥有感和获得感。

亚洲国家合作的方向：

- 1、开展合作研究
- 2、创新合作领域
- 3、创新性扶贫政策合作
- 4、创新性减贫实践合作与人力资源培训
- 5、建立网络或通过平台开展序列性的研究和报告的发布
- 6、加强减贫与评级机构的合作

第 1 章

导论

随着社会发展与技术的进步，贫困问题成为学界和国际社会广泛讨论的话题。那么什么是贫困？贫困是如何度量的？首先对减贫过程中的几个基本概念进行简要介绍。

什么是减贫？

按照联合国的定义，贫困不只是缺乏收入和资源导致难以维持生计，还表现为饥饿和营养不足、无法充分获得教育和其它基本公共服务、受社会歧视和排斥以及无法参与决策⁶。根据该定义，尽管没有陷入到收入贫困，但定义中的非收入方面匮乏，也属于贫困。

贫困又可分为极端贫困⁷（赤贫或绝对贫困）与相对贫困。联合国（UN）在其 1995 年社会发展问题世界首脑会议报告中将其界定为“严重剥夺基本人类需求，包括食物、安全的饮用水、卫生设施、健康、住所、教育和信息”。相对贫困是已经脱离了极端贫困，但与其它收入群体比较处于贫困的状态。由此可见，绝对贫困可以完全消除，比如中国将在 2020 年消除绝对贫困。而相对贫困永远会存在，比如经济合作组织（OECD）国家的贫困线设定为收入中位数的 50% 或 60%，采用这种形式界定的相对贫困永远都不会消除。

减贫是通过采取一系列经济和人道主义措施，旨在使人们永久摆脱（绝对）贫困的过程。减贫过程中首先需要考虑的问题是哪些人属于贫困人口，也就是贫困人口的识别。

贫困人口识别是一个比较复杂的过程。首先，需要确定一个贫困标准，也叫贫困线。一个国家需要了解究竟有多少人口陷入贫困，这就需要有一个界定贫困人口的标准。通常采用的贫困线标准是收入和消费标准，世界银行采用 1985 年每人每天 1 美元（国际购买力平价）⁸ 的最基本消费需求标准，界定极端贫困人口，各个国家也参照世界银行的模式制定自己国家的贫困线标准。其次，有了标准以后，再进行全国调查，并按照这个标准计算出有多少贫困人口。虽然已经知道一定年份的贫困人口数量，但随着时间的变化，每年进行大规模的调查，对于发展中国家而言非常昂贵，所以通常使用的方法是靠抽样调查。中国采用抽样住户调查，其它有一些国家进行普查，像印度采取的是 5 年一次的住户普查，在两次普查之间的收入贫困线按照物价进行调整。再次，需要确定贫困人口“在哪里”。即便有了全国的贫困人口数据，但还是不知道贫困人口在哪里，在瞄准穷人方面需要在微观层面上确定。中国目前采取的是精准扶贫“建档立卡”的形式，巴基斯坦采取的是为住户打分的制度，低于某一分值的确定为减贫对象。

6 消除贫困。联合国网站 <https://www.un.org/zh/sections/issues-depth/poverty/>。浏览日期 2019.7.25。

7 资料来源：https://en.wikipedia.org/wiki/Extreme_poverty。

8 购买力平价是根据各国不同的价格水平计算出来的货币之间的等值系数。即一美元在一个国家购买的商品和服务与一美元在美国购买的商品和服务数量相当。

确定了减贫对象以后，随之而来的就是减贫的基本策略。减贫有两条路径，一个路径是消除绝对贫困，要设定绝对贫困的标准（按基本生存需要设定），第二个是缩小不平等、缓解相对贫困。消除绝对贫困与缓解相对贫困的路径不同。绝对贫困主要反映的是整个社会发展水平导致的收入低的问题，相对贫困主要是收入和社会公共服务分配不平等的问题。因此消除绝对贫困在很大程度上需要有经济发展进步，而且要使贫困人口从中受益；而收入不平等主要是在社会转型、生产效率在不同地域、不同群体之间提高的幅度差异方面导致的收入与社会服务供给差异，因而缩小不平等、缓解相对贫困主要靠收入结构的调整，通过政府政策调整来实现。

在不同的社会经济发展时期，减贫又分为有明确目标的针对性的减贫与目标群体为绝大多数民众的间接性减贫两种方式。

在贫困人口较少、贫困发生率较低的情况下，有明确的针对目标和具体精准措施的减贫，通常称为直接减贫。它包括两种方式：

一是针对明确人口目标的减贫，比如最低生活保障、异地搬迁、贫困家庭助学金项目等。世界银行所倡导的“促进共享繁荣”，定义为促进每个国家最贫穷的40%人口的人均实际收入增长⁹，这也属于直接减贫的范畴。

二是针对明确区域目标的减贫，比如针对落后地区的财政转移支付、区域开发式扶贫。这两种方式都具有很强的目标针对性，属于直接减贫范畴。

另一种情况是，当社会经济发展程度较低，民众生活水平普遍不宽裕，扶贫主要是通过包括就业、税收等国家宏观政策的实施来促进人民整体生活水平的提高。这属于间接减贫。

总结所有国家的减贫实践，可以发现所有国家都普遍采用了间接扶贫，且在不同的时期，采用直接减贫和间接减贫的可能会重合，上述三种方式在中国同时存在。

亚洲国家什么时间消除极端贫困？

联合国2030年可持续发展目标第1项提出，到2030年，在全球范围内消除一切形式的贫困，亚洲国家也不例外，均希望在2030年实现可持续发展目标，包括消除极端贫困。

本报告的目的：

- 1、了解亚洲国家的贫困概况；
- 2、了解亚洲国家减贫的主要成果、政策和存在的问题；
- 3、促进亚洲国家在减贫领域的经验分享与相互合作。

本报告中所采用的分析方法及数据来源

本报告中所采用的分析方法主要是比较分析，在分析各国的贫困现状时，采用世界银行人均每天1.9美元和3.2美元购买力平价贫困线标准做统一比较以外，还采用了联合国《可持续发展目标》进展报告中的相关数据以及联合国开发计划署的《多维贫困报告》中的有关数据。在分析各国减贫成就时，由于贫困数据的不完整性或滞后性，本研究中除了采用世界银行的国际购买力平价贫困标准以外，还采用各国自己制定的贫困线标准进行了比较。

本报告的内容安排：

- 1、引言
- 2、亚洲经济增长与减贫，介绍亚洲国家的经济发展与减贫现状
- 3、亚洲国家发展与减贫不均衡
- 4、亚洲国家减贫困难
- 5、本报告的目的主要目的——分享经验
- 6、亚洲国家相互合作的方向。

9 资料来源：世界银行全球贫困委员会网站 <https://www.worldbank.org/en/programs/commission-on-global-poverty>

第 2 章

亚洲国家贫困现状

衡量贫困通常使用贫困人口数量和贫困发生率两个指标，都是在特定标准下识别出贫困人口。对于大多数发展中国家而言，通常使用收入贫困指标。但在收入指标不能全面反映贫困群体的总体需求或该指标对贫困群体不敏感时，又采用多维度贫困指标或发达国家采用的相对贫困指标。

2.1 亚洲国家的收入贫困

为了便于进行国家之间的比较，目前发展中国家普遍接受世界银行确定的按消费支出计算的国际贫困标准，而发达国家普遍采用收入中位数比例标准。

国际贫困标准按价格基期不同，数值也有所不同。以国际极端贫困标准为例，世界银行在《1990 年世界发展报告》中采用了按 1985 的价格计算的标准，为每人每天 1.01 美元，这就是全球熟知的“1 天 1 美元”标准。世界银行后来更新了价格基期年份，按 1993 年价格为 1.08 美元，按 2005 年价格为 1.25 美元，按 2011 年价格为 1.9 美元，年份不同，标准的数值不同，但其仍为“1 天 1 美元”标准。随着世界各地生活成本的差异不断变化，必须定期更新全球贫困线以反映这些变化。新的全球贫困线使用最新的价格数据，更准确地描绘了世界各地基本食品、

衣服和住房需求的成本。换句话说，今天的价格 1.90 美元的实际价值与 2005 年的 1.25 美元相同¹⁰。

国际贫困线反映了当地每日最低营养、衣服和住所必需的收入或消费成本。根据低收入国家的国家贫困线计算每天 1.90 美元（2011 年购买力平价，下同）是最低标准，生活在该贫困线以下的人被认为是“极端贫困人口”，而根据中低收入国家和中高收入国家的收入和消费水平计算的国际贫困线分别为 3.20 美元和 5.50 美元。每天 1.9 美元的标准被广泛采用，也称为“一般标准”，目的是在减贫过程中瞄准最贫困的群体；每天 3.2 美元的标准也成为适度贫困线（moderate poverty line）¹¹，每天 5.5 美元的标准用的较少。

贫困线的确定一般包括确定基本食物需求、确定最低非食物需求线和确定较高非食物需求线三个步骤。

各国分别参照国际贫困线标准制定了自己的贫困线。比如中国农村贫困线¹²“1978 年标准”指的是按 1978 年价格每人每年 100 元，这是一条低水平的生存标准，是保证每人每天 2100 大卡路里的食物支出，食物支出比重约 85%。“2008 标准”是按 2000 年

10 资料来源：世界银行网站 <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>。

11 联合国 2019。《2019 年亚洲及太平洋经济社会概况：超越增长的夙愿》（UNITED NATIONS Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) 2019. ECONOMIC AND SOCIAL SURVEY OF ASIA AND THE PACIFIC 2019: Ambitions beyond growth）

12 中国的贫困线测算方法与步骤可参见鲜祖德、王萍萍、吴伟（2016）中国农村贫困标准与贫困监测，《统计研究》第 33 卷第 9 期 2016 年 9 月。

价格每人每年 865 元，这是基本温饱标准，保证每人每天 2100 大卡路里的食物支出，是在“1978 标准”基础上适当扩展非食物部分，将食物支出比重降低到 60%。可基本保证实现“有吃、有穿”，基本满足温饱。

“2010 年标准”，即现行农村贫困标准，是按 2010 价格每人每年 2300 元，按 2014 年和 2015 年价格每人分别为每年 2800 元和 2855 元，这是结合“两不愁，三保障”¹³测定的基本稳定温饱标准。

在世界银行的贫困标准划分以外，尚有经济合作与发展组织（OECD）成员国家自己的界定标准，即按照家庭的可支配收入低于所有家庭可支配家庭收入中位数的 50%，则确定家庭处于贫困状态。可支配家庭收入按当期收入减去公共账户支出计算，如社会保障、保险和税收。根据经合组织的标准，使用家庭成员的数量来平衡家庭收入。这种界定很明显是把收入最低的四分位家庭所占比例作为贫困发生率，而且这种贫困永远存在，其目的是促更多低收入家庭向中产阶级转移。

按收入贫困指标衡量，亚洲国家减贫总体趋势向好。一方面，就亚洲地区整体而言，贫困人口主要集中在东亚（数据中包含太平洋国家）和南亚地区，按每人每天 1.9 美元的国际贫困标准，这两个地区 1990 年的贫困人口为 15.2 亿人，占全世界贫困人口的 80.1%，到 2015 年，贫困人口降低为 2.63 亿人，占全世界贫困人口的 36%，降低了 44 个百分点，年均下降 2.93 个百分点（图 1，世界银行数据仅更新至 2015 年）。因而亚洲地区整体减贫趋势令人鼓舞。另一方面，就亚洲国家而言，按照每人每天 1.9 美元的贫困线标准，《可持续发展报告 2019》¹⁴的最新数据显示（表 1），亚洲国家目前的极端贫困发生率为 1.85%，处于 2% 一下，总体消除了绝对贫困，且趋势向好。根据现有贫困发生率与最新人口数据¹⁵计算现有极端贫困人口¹⁶为 8112 万人左右。这与非洲国家绝

对贫困人口在此期间不降反增形成鲜明对比。

但是，亚洲国家在减贫领域也出现了分化。这种分化有两个主要特征：

首先，就亚洲地区整体而言，与撒哈拉以南非洲国家之间的贫困趋同¹⁷现象不同，亚洲的贫困表现出了跨国之间贫困分化的特征，即不同国家之间的贫困发生率与表现不一样。例如，同样是在南亚这个普遍认为贫困发生率较高的地方，不丹的绝对贫困目前已降为零，这与不丹国家政府追求的幸福生活涉及到多元贫困的维度有关。这也反映出亚洲国家在发展过程中“争上游”的一种趋势。目前亚洲国家的极端贫困发生率范围在 0-33.86% 之间不等。其中有五个国家在此标准下的贫困发生率为零，这五个国家分别是土耳其、阿塞拜疆、泰国、马来西亚和不丹。可以看出，这五个国家分布在亚洲除了低收入国家以外不同的收入群组，即反映出在不同收入群组中的不同的减贫进展，而不是国家之间的贫困趋同。

其次，亚洲的贫困表现出贫困人口集中的现象，即目前的贫困人口主要集中在某几个国家，这与非洲跨国家之间贫困人口几乎均匀分布形成鲜明对比。亚洲高收入国家的极端贫困发生率最低，为 0.36%，该比例在中上等收入国家为 0.23%，中下等收入国家为 3.2%，低收入国家最高，为 6.94%。就人口数量而言，极端贫困人口主要集中在中等收入国家，占 91.31%，其次是中上等收入国家，占 5.01%。极端贫困人口超过千万人的国家有 3 个，分别是印度（3890 万人）、印度尼西亚（1183 万人）和孟加拉（1181 万人）；人口超过百万人的国家还有 6 个，分别是菲律宾（438 万人）、中国（344 万人）、巴基斯坦（217 万人）、尼泊尔（205 万人）、乌兹别克斯坦（203 万人）和缅甸（157 万人）。其它国家均在百万人以下。

13 “两不愁、三保障”是指不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、住房安全有保障。

14 Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. (2019): Sustainable Development Report 2019. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development. <http://unsdsn.org/resources/publications/sustainable-development-report-2019/>

15 《世界人口展望 -2019: 数据手册“》World Population Prospects 2019: Data Booklet. https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_DataBooklet.pdf

16 该数据是利用《全球可持续发展报告 2019》的贫困发生率与人口数计算得出。原报告中未提供贫困人口数量。

17 Yusi Ouyang, Abebe Shimeles, Erik Thorbecke (2019). Revisiting cross-country poverty convergence in the developing world with a special focus on Sub-Saharan Africa. World Development 117 (2019) 13-28.

当贫困发生率的标准由每人每天 1.9 美元提高到 3.2 美元时，高收入国家和部分上中等收入国家（阿塞拜疆、泰国、马来西亚、黎巴嫩、哈萨克斯坦、土库曼斯坦）的贫困人口变动幅度不大，即在 1.9–3.2 美元这个标准范围内，贫困人口变动不敏感，具备良好的发展基础。

在部分上中等收入国家，当贫困标准由 1.9 美元提高到 3.2 美元时，高贫困线下的贫困人口变为低贫困线人口的至少 5 倍以上，比如中国，由 344 万人上升为近 3600 万人（是前者的 10.46 倍）。在下中等收入国家，同样存在类似现象，比如印度，贫困人口由 3900 万提高到 3.74 亿人（是前者的 9.38 倍）。说明这些国家的适度贫困人口数量随着贫困标准的提高敏感度也大幅提高。

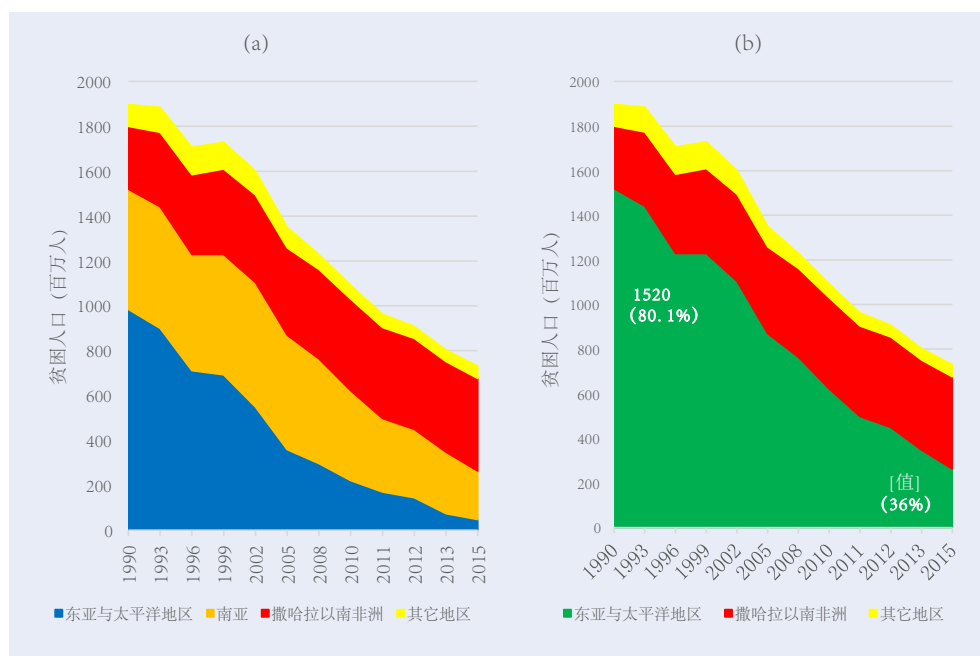


图 1 亚洲（含太平洋地区）减贫趋势

资料来源：根据世界银行 PovcalNet 网站¹⁸数据绘制。

表 1 亚洲国家贫困发生率与贫困人口现状

国家	2019 年人口 (千人)	每天 1.9 美元标准		每天 3.2 美元标准	
		贫困发生率 (%)	贫困人口 (千人)	贫困发生率 (%)	贫困人口 (千人)
高收入国家	275838	0.36	987	0.64	1758
以色列	8519	0.24	20	0.64	55
日本	126860	0.52	660	0.68	863
韩国	51225	0.50	256	0.66	338
土耳其	83430	0	0	0.53	442

18 网址：<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx>

新加坡	5804	0.88	51	1.05	61
中上等收入国家	1812572	0.23	4165	2.56	46447
阿塞拜疆	10048	0	0	0	0
泰国	69626	0	0	0.01	7
马来西亚	131950	0	0	0.02	26
黎巴嫩	6856	0.02	1	0.06	4
哈萨克斯坦	18551	0.01	2	0.13	24
土库曼斯坦	5942	0.03	2	0.43	26
中国	1433784	0.24	3441	2.51	35988
伊朗	82914	0.14	116	3.2	2653
亚美尼亚	2958	0.89	26	8.42	249
马尔代夫	531	1.49	8	8.83	47
约旦	10102	0.73	74	13.08	1321
伊拉克	39310	1.26	495	15.52	6101
中下等收入国家	2368935	3.20	75891	25.57	605788
越南	96462	0.74	714	4.28	4129
蒙古	3225	0.32	10	4.33	140
斯里兰卡	21324	0.32	68	8.87	1891
不丹	763	0	0	12.04	92
柬埔寨	16487	0.20	33	12.72	2097
格鲁吉亚	3997	3.27	131	14.28	571
吉尔吉斯斯坦	6416	0.95	61	17.05	1094
缅甸	54045	2.91	1573	18.12	9793
巴基斯坦	216565	1.00	2166	22.09	47839
菲律宾	108117	4.05	4379	23.53	25440
印度尼西亚	270626	4.37	11826	23.67	64057
乌兹别克斯坦	32982	6.15	2028	27.13	8948
印度	1366418	2.92	39899	27.38	374125
孟加拉国	163046	7.24	11805	37.91	61811
老挝	7169	10.61	761	39.06	2800
东帝汶	1293	33.86	438	74.36	961
低收入国家	29902	6.94	2074	32.83	9816
塔吉克斯坦	1293	1.78	23	12.83	166
尼泊尔	28609	7.17	2051	33.73	9650
总计	4487247	1.85	83118	14.79	663809

资料来源：根据《可持续发展报告 2019》和《世界人口展望 2019：数据手册》数据整理。

由此可见，亚洲国家的绝对贫困人口出现了大幅度的减少，也在全球实现千年发展目标过程中做出了成就，且为未来减贫打下了良好的基础。同时也要注意，亚洲总体情况向好的前提下，有些国家还有相当数量的绝对贫困人口，也为未来消除绝对贫困人口提出了挑战。

总体上，贫困与国民收入密切相关，为了很好了解不同国家的收入状况，需要对不同国家的人均国民收入做一简要介绍。

2. 亚洲国家的人均国民收入

亚洲国家在近几十年来经济发展取得了显著进步，人均国民收入有大幅提高。按照2018年的数据，目前有高收入国家11个，中上等收入国家15个，

中中等收入国家14个和低收入国家6个（表2），不断有国家从低收入向中等收入国家迈进，出现了亚洲国家在人均国民收入方面“争上游”的良好局面。这与非洲国家目前仅有一个高收入国家（塞舌尔）形成鲜明对比。

然而，具体到每个国家，出现亚洲国家的人均纯收入也是高低不均，国家之间的发展相当不平衡，出现严重分化的势态。最高值为卡塔尔61190美元，最低值为阿富汗的633美元，均值为12103美元，介于阿曼和马来西亚之间的水平；中位数为4220美元/人，介于亚美尼亚和约旦之间的水平。最高人均国民收入（卡塔尔）是最低人均国民收入国家（阿富汗）的92.3倍，是中国的6.5倍。上中等收入中的马来西亚的人均国民收入是阿富汗的15.8倍。这一差距也显示了在亚洲国家之间的人均国民收入不平等现象。

表2 亚洲国家人均国民收入

单位：2018年现价美元

编号	国家	人均国民收入	编号	国家	人均国民收入	编号	国家	人均国民收入
高收入 12376 及以上			16	哈萨克斯坦	7,830	32	越南	2,400
1	卡塔尔	61,190	17	黎巴嫩	7,690	33	印度	2,020
2	新加坡	58,770	18	土库曼斯坦	6,740	34	乌兹别克斯坦	2,020
3	日本	41,340	19	泰国	6,610	35	东帝汶	1,820
4	阿联酋	41,010	20	伊朗	5,470	36	孟加拉国	1,750
5	以色列	40,850	21	伊拉克	5,030	37	巴基斯坦	1,580
6	科威特	33,690	22	亚美尼亚	4,230	38	柬埔寨	1,380
7	文莱	31,020	23	约旦	4,210	39	缅甸	1,310
8	韩国	30,600	24	格鲁吉亚	4,130	40	吉尔吉斯斯坦	1,220
9	巴林	21,890	25	斯里兰卡	4,060	低收入 1025 及以下		
10	沙特阿拉伯	21,540	26	阿塞拜疆	4,050	41	塔吉克斯坦	1,010
11	阿曼	15,110	中中等收入 1026-3995			42	尼泊尔	960
中上等收入 3996-12375			27	印度尼西亚	3,840	43	也门	960
12	马来西亚	10,460	28	菲律宾	3,830	44	阿富汗	663
13	土耳其	10,380	29	蒙古	3,580	45	叙利亚	-
14	中国	9,470	30	不丹	3,080	46	朝鲜	-
15	马尔代夫	9,310	31	老挝	2,460	47	(巴勒斯坦)	-

资料来源：根据世界银行数据整理 2019。

备注：伊朗数据为2017年数据，其它均为2018年数据。叙利亚的数据为2007年的数据，未包含其中。朝鲜和巴勒斯坦无数据。

总之，尽管亚洲在经济发展方面取得了显著进步，然而在整个发展过程中，中低收入国家需要继续努力发展经济，促进人均国民收入的进一步提高，并在提高最底层 40% 人口收入方面做出极大努力，才能实现共同繁荣，避免落入“中等收入陷阱”。

2.2 亚洲国家的多维度贫困

贫困的多维度性提示我们，除了收入以外，基础设施与社会服务的提供是以人为中心的减贫所必须密切关注的指标。本部分介绍与亚洲国家多维度贫困相关指标的最新进展以及多维度贫困最新现状。

1. 与人类发展相关的指标

介绍与人类发展相关的指标有两个主要目的，第一，通过这些指标可以第一时间感受到这个国家的发展情况，比如在网络电信高度发展的今天，使用电力的人口不到 50% 是一个什么景象；第二，通过这些指标可以看出哪些国家在未来的消除贫困过程中哪些领域可能存在挑战或机遇。

纵观包括营养、卫生、教育和基础设施等方面的指标，总体上看，越是经济高度发达的国家，这些方面发展的越好，而经济水平较差的国家，这些方面存在缺陷甚至严重滞后的现象，而中等收入国家情况不一，有领先的领域，同时也有落后的方面（表 3）。

具体而言，在高收入国家组中，三个经合组织（OECD）成员国家（日本、韩国、以色列）以及新加坡的各项指标均在各个国家前列。中高收入的 OECD 成员国土耳其，只是在人均预期寿命方面略低（76.4 岁）。其它亚洲高收入国家，沙特阿拉伯的初中完成率（81.89%）和城市人口用自来水的比例（80.4%）较低、卡塔尔的初中毕业比例较低（83.37%），其它方面的指标均居前列。

在中上等收入国家中，优势领域是通电率均为 100%，产妇死亡率均较低（每 10 万新生儿中产妇死亡率均低于 68 人）。在营养不足人口比例方面，伊拉克比例最高，为 27.7%（中国为 8.7%）。在完成初中教育方面，完成率最低的三个国家分别是伊拉克（48.08%）、黎巴嫩（52.41%）和约旦（60.76%）。在利用最基本卫生服务方面，人口比例最低的国家是中国（75.04%）。

在中下等收入国家中，所有指标均比中上等收入国家的表现要差很多。营养不足发生率高于 15% 的国家有 6 个，东帝汶（27.2%）最高。初中教育完成情况差距很大，格鲁吉亚（107.44%）和蒙古（106.61%）的比例最高，该比例最低的两个国家是巴基斯坦（53.34%）和柬埔寨（54.26%）。享受最基本医疗服务的人口比例最高的两个国家是乌兹别克斯坦（100%）和吉尔吉斯斯坦（96.59%），这一比例最低的四个国家是东帝汶（44.01%）、印度（44.15%）、孟加拉（46.92%）和柬埔寨（48.83%），均未超过 50%。在用电方面，不丹、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦和越南五个国家达到了 100%，最低的是柬埔寨（49.77%）。在城市人口利用处理过的自来水方面，人口比例最高的是乌兹别克斯坦（100%）和不丹（99.01%），最低的三个国家分别是印度尼西亚（25.32%）、蒙古（34.77%）和孟加拉（37.95%）。

亚洲低收入国家中，表现较好的是塔吉克斯坦，用电人口达到 100%，初中教育完成率为 94.23%，享受基本医疗服务人口为 95.49%。阿富汗在各方面指标方面都落后，孕产妇死亡率为亚洲最高，每 10 万活产婴儿中有 396 人，初中教育完成率为 54.14%，享受最基础医疗服务人口比例为 39.22%。营养不足人口比例最高的是朝鲜（43.4%），也门（34.3%）和阿富汗（30.3%）。

这些指标与人力资本的发展密切相关，在不同领域落后的发展中国家可以向先进的国家学习，并在未来的发展中需要巨大的投资来实现包容性发展，共享繁荣。

表3 与人类发展相关的指标

国家	营养不足人口比例(%)	产妇死亡率(每10万活产婴儿)	5岁以下儿童死亡率(每1,000名活产婴儿)	出生时预期寿命(岁)	初中完成率(%) ¹⁹	使用至少基本卫生服务的人口(%)	获得电力(人口百分比)	城市人口使用自来水的比例(%)
高收入国家								
以色列	2.50	5.00	3.60	82.30	101.41	100.00	100.00	100.00
日本	2.50	5.00	2.60	84.20	102.51	100.00	100.00	-
韩国	2.50	11.00	3.30	82.70	101.47	99.89	100.00	-
阿联酋	2.50	6.00	9.10	77.20	81.89	99.98	100.00	80.41
巴林	1.17	15.00	7.30	79.10	97.28	100.00	100.00	-
文莱	2.60	23.00	10.50	76.40	102.33	96.33	100.00	99.60
科威特	2.50	4.00	8.10	74.80	90.35	100.00	100.00	-
阿曼	5.40	17.00	11.30	77.00	99.67	99.32	100.00	92.07
卡塔尔	1.17	13.00	7.60	78.10	83.37	100.00	100.00	-
沙特阿拉伯	5.50	12.00	7.40	74.80	116.12	100.00	100.00	-
新加坡	1.17	10.00	2.80	82.90	107.37	100.00	100.00	100.00
高中等收入国家								
土耳其	2.50	16.00	11.60	76.40	95.11	96.37	100.00	98.63
亚美尼亚	4.30	25.00	12.60	74.80	89.17	91.58	100.00	99.09
阿塞拜疆	2.50	25.00	23.00	73.10	88.45	89.35	100.00	92.70
中国	8.70	27.00	9.30	76.40	102.22	75.04	100.00	90.02
伊朗	4.90	25.00	14.90	75.70	94.38	88.29	100.00	94.80
伊拉克	27.70	50.00	30.40	69.80	48.08	85.66	100.00	89.52
约旦	13.50	58.00	17.00	74.30	60.76	96.71	100.00	87.37
哈萨克斯坦	2.50	12.00	10.00	71.10	109.74	97.81	100.00	92.64
黎巴嫩	10.90	15.00	7.80	76.30	52.41	95.36	100.00	-
马尔代夫	11.00	68.00	7.90	78.40	103.93	95.87	100.00	94.31

19 这里用的是初中最后一年的总入学(注册)人数与适龄入学人数的比例,总入学人数包括所有年龄段的学生。换句话说,它包括年龄超过官方年龄组的学生(例如,复读生)。因此,如果有延迟入学、提前入学或重复入学,总入学人数可能超过与官方教育水平相对应的年龄组人口——导致比例超过100%。由于净入学率不包括超龄和低龄学生,它比毛入学率更准确地反映了教育体系的覆盖面和内部效率。然而,毛入学率和净入学率之间的差异有利于捕捉超龄和低龄学生的入学率。详细情况参见《世界发展指标》常见问题回答。网址: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/114955-how-can-gross-school-enrollment-ratios-be-over-100>。

国家	营养不足人口比例(%)	产妇死亡率(每10万活产婴儿)	5岁以下儿童死亡率(每1,000名活产婴儿)	出生时预期寿命(岁)	初中完成率(%) ¹⁹	使用至少基本卫生服务的人口(%)	获得电力(人口百分比)	城市人口使用自来水的比例(%)
马来西亚	2.90	40.00	7.90	75.30	84.78	99.57	100.00	98.46
泰国	9.00	20.00	9.50	75.50	78.37	95.01	100.00	83.89
土库曼斯坦	5.50	42.00	47.30	68.20	-	96.57	100.00	78.65
低中等收入国家								
孟加拉国	15.20	176.00	32.40	72.70	77.58	46.92	75.92	37.95
不丹	-	148.00	30.80	70.60	80.04	62.87	100.00	99.01
格鲁吉亚	7.40	36.00	10.80	72.60	107.44	84.88	100.00	96.97
印度尼西亚	7.70	126.00	25.40	69.30	90.38	67.89	97.62	25.32
印度	14.80	174.00	39.40	68.80	85.88	44.15	84.53	68.65
吉尔吉斯斯坦	6.50	76.00	20.00	71.40	96.31	96.59	100.00	97.95
柬埔寨	18.50	161.00	29.20	69.40	54.26	48.83	49.77	71.78
老挝	16.60	197.00	63.40	65.80	69.66	72.59	87.10	72.92
斯里兰卡	10.90	30.00	8.80	75.30	96.47	94.21	95.59	75.37
缅甸	10.50	178.00	48.60	66.80	60.60	64.70	57.01	51.91
蒙古	18.70	44.00	17.20	69.80	106.61	59.22	81.78	34.77
巴基斯坦	20.50	178.00	74.90	66.50	53.34	58.25	99.15	55.42
菲律宾	13.70	114.00	28.10	69.30	85.68	74.98	90.98	58.81
东帝汶	27.20	215.00	47.60	68.60	80.23	44.01	63.39	65.98
乌兹别克斯坦	7.40	36.00	22.50	72.30	91.01	100.00	100.00	100.00
越南	10.80	54.00	20.90	76.30	87.56	78.24	100.00	78.36
低收入国家								
阿富汗	30.30	396.00	67.90	62.70	54.14	39.22	84.14	30.46
尼泊尔	9.50	258.00	33.70	70.20	89.37	46.13	90.70	60.05
朝鲜	43.40	82.00	19.00	71.90	-	77.13	39.24	93.46
叙利亚	-	68.00	17.00	63.80	50.49	92.95	100.00	90.23
塔吉克斯坦	-	32.00	33.60	70.80	94.23	95.49	100.00	89.45
也门	34.40	385.00	55.40	65.30	52.55	59.68	71.64	75.92

备注：“-”表示无数据。资料来源：根据《可持续发展报告 2019》数据整理。

2. 亚洲中低收入国家的多维度贫困现状

联合国开发计划署与剑桥贫困与人类发展倡议组织联合发布的《2019年全球多维贫困指数》²⁰报告，多维贫困指标包括健康、教育和生活标准领域的10个指标，涵盖了101个国家，多维贫困人口为13.26亿人，多维贫困发生率为23.1%。在这101个国家中，包含了亚洲的27个发展中国家(表4)。

总体上，亚洲国家的多维度贫困发生率普遍高于每天1.9美元的极端贫困发生率比例。多维贫困在农村与城市间的分布也不均衡，农村多维贫困普遍高于城市的多维贫困发生率(图2)。亚洲多维贫困发生率高的国家主要位于南亚和东南亚一带，这些国家主要是：阿富汗、也门、东帝汶、孟加拉、缅甸、巴基斯坦、柬埔寨、尼泊尔、不丹、印度和老挝。

27个亚洲国家多维贫困人口6.8亿人，占全球多维贫困人口的51.31%。也就是说，全球过半的多维贫困人口分布在亚洲。这些贫困人口主要分布在：南亚地区5.48亿人(80.6%)，东南亚地区5800万人(8.6%)和东亚地区5500万人(8.1%)。这些贫困人口主要分布在9个国家：印度(54.9%)、巴基斯坦(11.1%)、孟加拉(10.1%)、中国(8.0%)、缅甸(3.0%)、阿富汗(2.9%)、印度尼西亚(2.7%)、也门(2.0%)和尼泊尔(1.5%)。这九个国家的多维贫困人口占该地区多维贫困人口总数的96.2%，其中前四个国家占总84.1%。

多维贫困的数据反映了收入以外的贫困状况，数据显示，占全球半数以上的多维贫困人口在亚洲，反映出了亚洲贫困的另一个重要方面。

表4 亚洲发展中国家多维度贫困与国家收入贫困现状

	国家	总体多维度贫困发生率	城市	农村	按国家标准的贫困发生率	多维度贫困人口(千人)
1	阿富汗	55.9%	21.2%	66.9%	54.5%	19,865
2	亚美尼亚	0.2%	0.0%	0.5%	25.7%	5
3	孟加拉	41.7%	23.0%	48.6%	24.3%	68,663
4	不丹	37.3%	9.3%	48.4%	8.2%	302
5	柬埔寨	37.2%	8.2%	42.8%	17.7%	5,952
6	中国	3.9%	2.1%	6.1%	3.1%	54,437
7	印度	27.9%	9.2%	36.8%	21.9%	373,735
8	印度尼西亚	7.0%	2.8%	11.2%	10.6%	18,512
9	伊拉克	8.6%	6.9%	12.6%	18.9%	3,305
10	约旦	0.4%	0.3%	1.1%	14.4%	42
11	哈萨克斯坦	0.5%	0.2%	0.8%	2.5%	82
12	吉尔吉斯斯坦	2.3%	0.3%	3.2%	25.6%	138
13	老挝	23.1%	5.3%	30.9%	23.4%	1,582
14	马尔代夫	0.8%	0.5%	0.9%	8.2%	3
15	蒙古	10.2%	3.6%	21.5%	21.6%	313
16	缅甸	38.3%	11.9%	47.0%	32.1%	20,449

20 United Nations Development Programme and Oxford Poverty and Human Development Initiative (2019). Global Multidimensional Poverty Index 2019 Illuminating inequalities, <https://ophi.org.uk/global-mpi-2019/>

17	尼泊尔	34.0%	25.2%	46.9%	25.2%	9,961
18	巴基斯坦	38.3%	18.0%	49.8%	24.3%	75,520
19	巴勒斯坦	1.0%	0.9%	1.3%	29.2%	47
20	菲律宾	5.80%	3.80%	7.40%	21.60%	6,081
21	叙利亚	7.40%	5.60%	9.50%	35.20%	1,350
22	塔吉克斯坦	7.40%	3.60%	8.70%	31.30%	664
23	泰国	0.80%	0.50%	1.00%	8.60%	542
24	东帝汶	45.80%	18.20%	56.00%	41.80%	594
25	土库曼斯坦	0.40%	0.30%	0.40%	-	23
26	越南	4.90%	2.00%	6.30%	9.80%	4,677
27	也门	47.70%	16.90%	61.30%	48.60%	13,475
	合计	-	-	-	-	680,319

资料来源：根据《2019年全球多维贫困指数》报告整理。

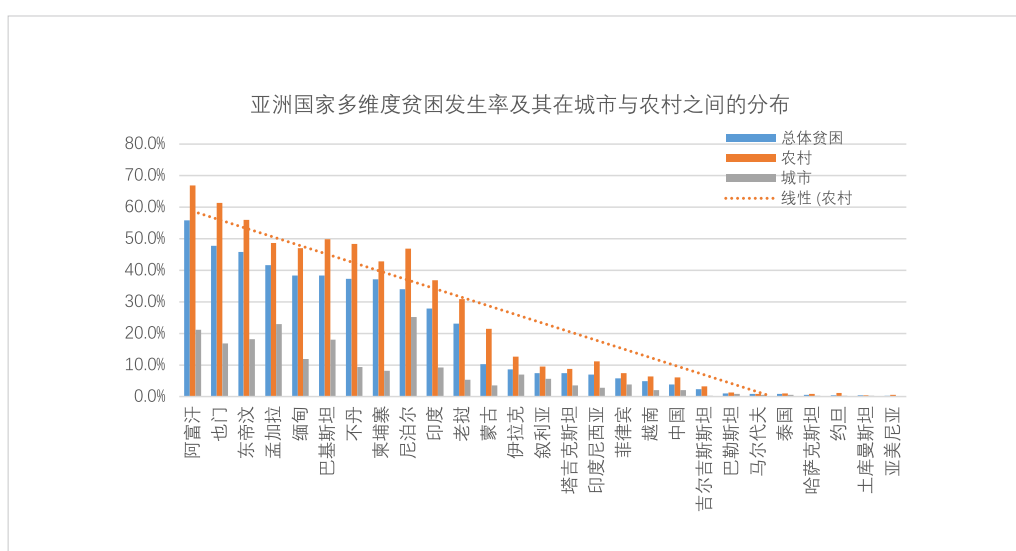


图2 亚洲多维度贫困发生率及城乡差异

综合亚洲国家收入贫困和多维度贫困现状，每人每天1.9美元的标准下，亚洲贫困人口已经减少到8312万人，占全部有数据国家（样本总量）44.87亿人的1.85%；在每人每天3.2美元标准下，亚洲国家贫困人口尚有6.64亿人，占样本总量的14.79%。而《全球多维贫困指数》指出亚洲尚有6.8亿多维度

贫困人口，该数据与3.2美元标准下的亚洲贫困人口6.64亿人非常接近（比6.8亿人少2.43%），说明按照每人每天3.2美元标准计算的亚洲国家贫困人口与UNDP/OPIH报告的亚洲不同国家多维度贫困人口数据高度相关（相关系数为0.986）²¹。

21 利用有数据的23个国家的数据进行统计检验，按国家标准的贫困发生率与多维度贫困发生率之间的相关系数为0.544，按国家标准的贫困发生率与国际贫困线（3.2美元购买力平价）的贫困发生率之间的相关系数为0.713，国家标准下的贫困发生率与多维度贫困发生率之间的相关系数为0.667，而多维度贫困人口与3.2美元标准的贫困人口之间的相关系数为0.986，均在1%的置信水平上显著。

如果说非洲的贫困是分散在各个国家，属于分散型贫困的话，那么亚洲的贫困属于集中贫困（concentrated poverty），大量贫困人口集中在有限的几个国家；同时，亚洲国家的贫困还表现在主要集中在农村地区，在这一点上亚、非国家又有类似之处。

明确了亚洲贫困人口总量以后，接下来的问题是这些贫困人口在哪些国家？按照3.2美元的贫困标准，贫困人口主要分布的前10个国家，占全部贫困人口的97.1%。按照多维度贫困指数分类，贫困人口分布的前10个国家，占总贫困人口的95.8%。两种比较方法中有8个国家一致，占贫困人口92%以上（表5）。由此可以推断，亚洲的12个国家（印度、巴基斯坦、孟加拉、中国、印度尼西亚、菲律宾、缅甸、尼泊尔、阿富汗、也门、老挝、越南）容纳了亚洲国家超过95%

的贫困人口，也是未来减贫的重点国家。

总之，亚洲国家在1990-2015年实现千年发展目标的过程中实现了绝对贫困人口减半的目标，到目前一直保持良好的发展趋势，绝对贫困人口降低到8312万人，适度贫困人口的数量基本与多元贫困人口的数量相当，在6.64-6.80亿人之间。但同时也应该看到，亚洲国家的极端贫困人口分布不均，为实现2030年可持续发展目标，尚需付出巨大的努力。消除一切形式的贫困是2030年可持续发展议程17个目标中的第一个。可持续发展目标主要在具体目标1.A中提到与贫困作斗争：“确保从各种来源，包括通过加强发展合作充分调集资源，为发展中国家、特别是最不发达国家提供充足、可预见的手段以执行相关计划和政策，消除一切形式的贫困。”

表5 亚洲贫困人口分布情况

编号	国家	多维度贫困人口 (千人)	国家	每天3.2美元贫困人口 (千人)
1	印度	373735	印度	374125
2	巴基斯坦	75520	巴基斯坦	47839
3	孟加拉	68663	孟加拉国	61811
4	中国	54437	中国	35988
5	印度尼西亚	18512	印度尼西亚	64057
6	菲律宾	6081	菲律宾	25440
7	缅甸	20449	缅甸	9793
8	尼泊尔	9961	尼泊尔	9650
1-8 小计		627,358		628703
(%)		(92.22%)		(94.71%)
9	阿富汗	19865	老挝	2800
10	也门	13475	越南	4129
1-10 合计		660,698		635632
(%)		(97.12%)		(95.76%)
总计		680319		663809

资料来源：根据表1与表4整理。

第 3 章

亚洲国家发展与减贫不均衡

亚洲国家地域辽阔，国家与人口众多，各个国家的资源禀赋差异大，在发展过程中也出现了起始时间、区域和国家内部政策的差异。这些差异直接导致了减贫的不同结果，出现了减贫的不均衡。对现有发展与减贫不均衡现象的了解，有助于了解亚洲各国的发展与减贫特征，了解其潜在需求，促进国家间的合作与各国的共享繁荣。

发展与减贫中必然涉及到“把蛋糕做大”的问题，用经济学术语来说就是促进增长，产出更多的产品。其次，是“把蛋糕平等分配”，也就是通过政策调整促进收入最底层的人口的收入增长。

本部分介绍亚洲国家发展与减贫不均衡概览、增长不均衡与分配不均衡情况。

3.1 亚洲国家发展与减贫概览

亚洲国家的人均国民收入与贫困情况不均衡，目前出了四种情形（图 3）。

贫困发生率在 10-20% 之间的国家少（只有蒙

古为 10.2%），总体分成了两个部分：多维度贫困程度高于 20% 和不超过 10.2% 的国家。后一种情况又可大致分成三个部分，于是出现了如下四种情况：

- **低收入高贫困率：**阿富汗、孟加拉国、不丹、柬埔寨、老挝、缅甸、尼泊尔、东帝汶和也门这 9 个最不发达国家均分布在左上角的位置，另外两个国家是南亚人口大国印度和巴基斯坦，这些国家 2018 年的人均国民收入均只有不丹接近 3080 美元，其它 10 个国家均低于 3000 美元，而这些国家的多元贫困发生率均高于 20%。
- **高收入低贫困率：**包括泰国、土库曼斯坦、哈萨克斯坦、马尔代夫和中国。
- **低收入低贫困发生率：**包括塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、叙利亚和越南。
- **中等收入低贫困率：**这些国家有约旦、亚美尼亚、菲律宾、印度尼西亚、蒙古和伊拉克。

由此可以看出亚洲国家的发展是不平衡的，那么这些国家的发展不均衡表现在哪里？

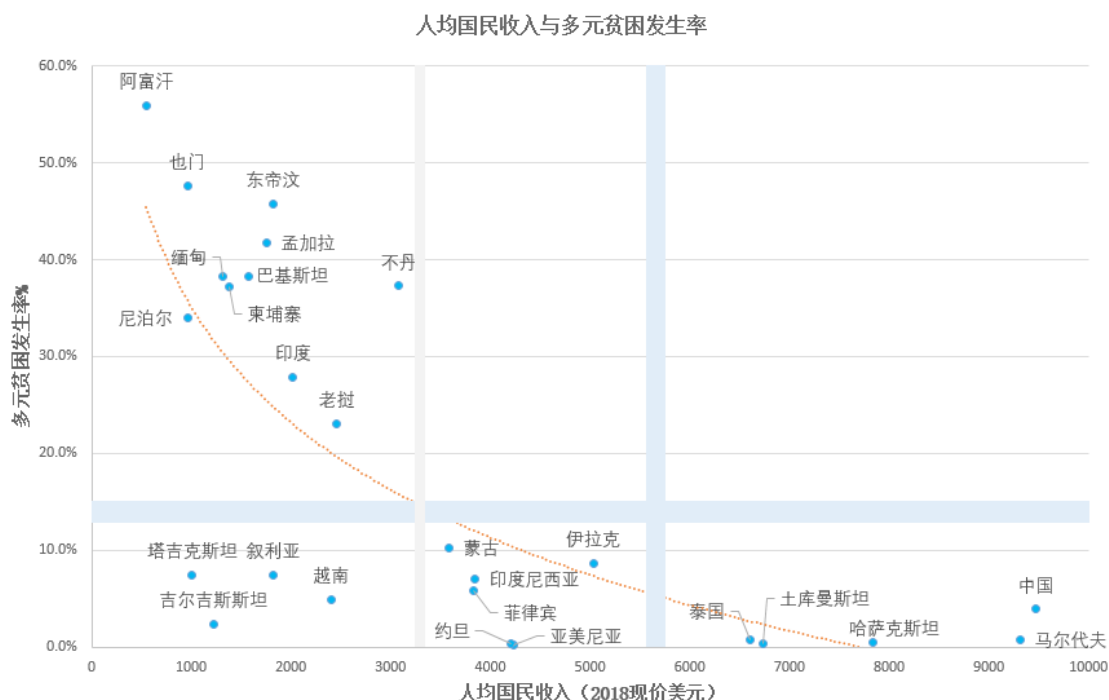


图 3 亚洲发展中国家人均国民收入与多元贫困发生率

资料来源：根据世界银行 2018 年人均国民收入（现价美元）与联合国开发计划署的《全球多维度贫困指标 2019》数据绘制。

3.2 亚洲国家发展不均衡

发展包括增长与分配两个方面，这里先介绍亚洲国家增长现状。

增长必然涉及产业的增长，因此本部分将对亚洲各国的国内生产总值、三个产业增长情况进行说明——亚洲国家的总体增长趋势较强劲，但维持这种增长尚需要持续的努力。²²

首先，与全球经济放缓的大背景形成鲜明对比，亚洲国家的经济增长依然强劲。回顾亚洲国家在近两年的最新发展速度，表现突出的无疑是年均增长率在 7% 以上的六个国家：孟加拉国（7.9%）、马尔代夫（7.6）、塔吉克斯坦（7.3%）、柬埔寨（7.3%）、越南（7.1%）和印度（7.0%），其工业增长带动国民生产总值增长的贡献不容忽视，尤其是前四个国家，其第二产业的增长速度均超过 10%，马尔代夫最高，

达到 12.9%（图 4）。

孟加拉国在 2018 年的发展速度处于亚洲国家领先地位，这得益于其 12.1% 的工业增长率和 6.4% 的服务业增长率；排名第二的马尔代夫除了在工业发展速度在亚洲国家中 fastest 以外，其农业的发展也非常突出，2018 年的增长率高达 9.4%。

2018 年经济增长率在 5.1%–6.9% 的国家有 12 个，在 5% 以下的也有 12 个，其中包括两个经济出现负增长的国家东帝汶（-0.5%）和文莱（-1%）。

由此看出，亚洲大多数发展中国家的增长状况良好，但也有增长速度缓慢的国家，最高速度与最低速度的国家之间的差别巨大。

其次，各个国家之间在三次产业增长方面喜忧参半、差异更明显。农业领域的增长率普遍较低，除

22 该部分采用亚洲开发银行《基本统计 2019》中的涵盖 30 个亚洲国家（未包括西亚部分国家）最新数据予以展示。

了马尔代夫最高以外，其次是泰国（5.0%）、土库曼斯坦（4.8%）、斯里兰卡（4.8%）、阿塞拜疆（4.6%）、不丹（4.5%）、蒙古（4.5%）、孟加拉（4.2%）、塔吉克斯坦（4.0%），这9个国家均在4%及以上，18个国家介于0.1-3%之间，马来西

亚（-0.4%）、文莱（-2.4%）出现负增长，最低的为亚美尼亚（-9.85%）。大多数国家出现低增长与负增长，说明亚洲国家的农业在行业发展中的脆弱性，在强调通过发展农业实现减贫的过程中，这种状况很令人担忧。

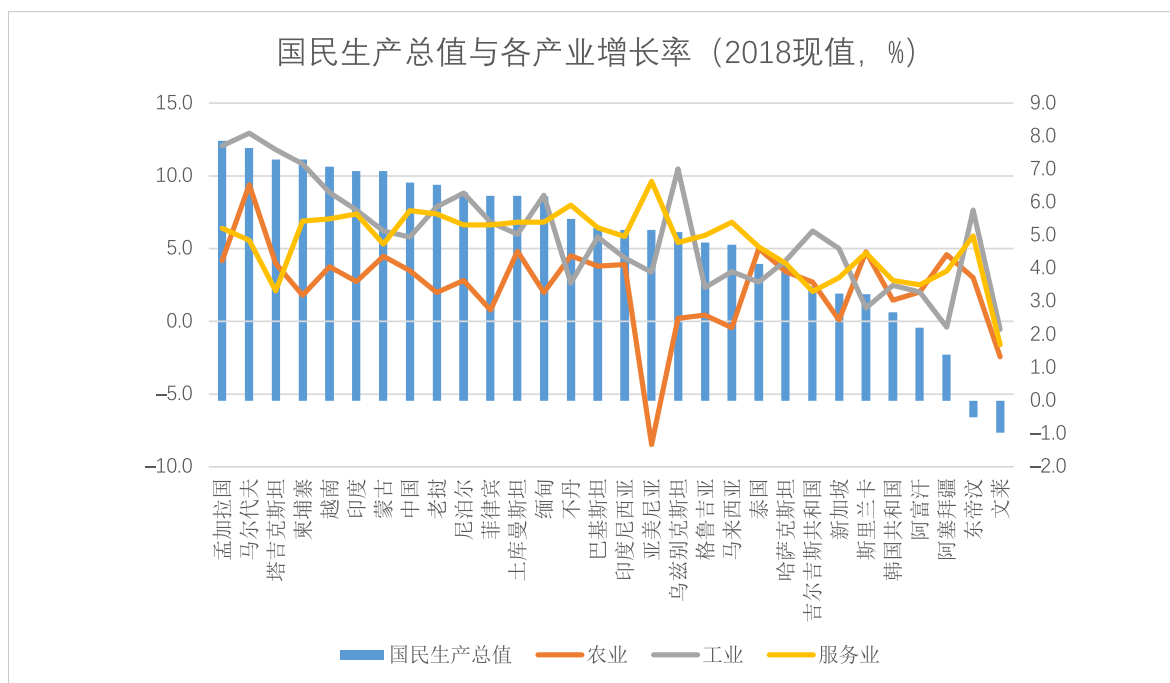


图4 亚洲部分国家2018年经济增长情况

资料来源：亚洲开发银行《基本统计2019》²³。

在工业发展方面，大部分国家的增长率均在5%以上，总体趋势向好，这也是亚洲国家减贫过程中贡献最大的领域。但也有少部分国家增长缓慢，在2-3%之间，斯里兰卡的工业增长率仅为0.9%，阿塞拜疆（-0.4%）和文莱（-0.6%）出现了负增长。工业增长缓慢尤其是负增长的国家，将会在未来减贫中面临巨大挑战，尤其是在就业方面的困难不容忽视。

第三产业的增长方面势头良好，大多数国家增长较快。最突出的是亚美尼亚（9.6%）、不丹（8%）和中国（7.6%）、印度（7.4%）和越南（7%）五个国家，均超过7%的增长率，其它国家也表现不俗，比如柬埔寨（6.9%），马来西亚、缅甸和土库曼斯坦均为6.8%。出现负增长的唯一一个国家是文莱（-1.6%）。由此可见，未来亚洲经济发展的一个强劲动力可能是在服务业领域。

总结亚洲国家国内生产总值以及三次产业的增长率可以发现，农业在增长中速度缓慢，工业发展居于中间水平，而服务业的发展势头较强。在农业领域，增长率普遍较低，在30个国家中，农业增长超过国内生产总值增长率的只有五个：泰国、斯里兰卡、马尔代夫、阿塞拜疆和东帝汶。除了马尔代夫的总体经济发展较快以外，其余四个国家的发展速度缓慢，是农业的发展带动了整体经济的增长。在工业领域，30个国家中有17个国家的增长率超过国内生产总值的增长率，而在服务业领域，30个国家中有20个国家的增长率超过国内生产总值增长略。因此，在2018年的亚洲国家经济增长中，服务业和工业的发展为各国经济的发展贡献极大。然而，各国的情况差异很大，出现明显的国家之间发展的不均衡态势。

23 网址：www.adb.org/publications/basic-statistics-2019

为进一步了解经济增长情况，将 2018 年的国内生产总值增长率与 2017 年进行对比（图 5），可以看出 2018 年的增长在绝大多数国家中比 2017 年的

增长率有所放缓，超越 2017 年增长率的 国家不多，说明要维持各国持续的增长并不是易事。

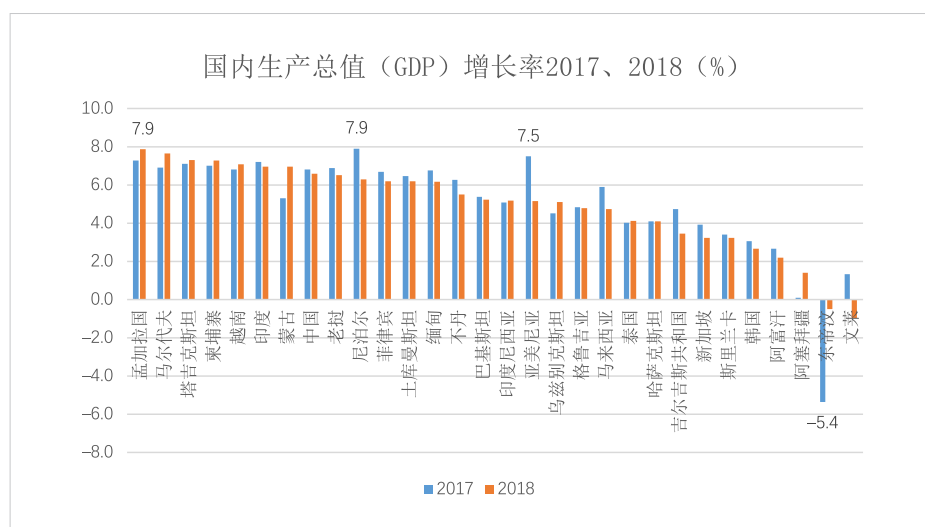


图 5 亚洲国家 2017、2018 年国内生产总值增长情况

由此可见，亚洲国家近两年的总体增长趋势较强劲，但维持这种增长尚需要持续的努力，才能达到可持续发展的目的，从而为“把蛋糕做大”累积物质基础。

况进行了解，因为这是可持续发展目标的要求，也是一个国家实现共享繁荣的客观要求。

纵观亚洲发展中国家的情况，不难发现，如同世界其它率先进入高收入群体的国家一样，减贫是伴随着经济的发展而加快进程的，经济增长为促进就业和减贫创造了条件，尽管不充分，因为还涉及到收入平等问题，因而还需要对平等问题进行了解。

有数据的部分亚洲国家底层 40% 的人口家庭开支或人均收入的增长率显示，在不同的时间段，高于本国平均增长水平（中国最高为 9.1%）和低于本国平均水平（表 6）的国家各占一半。其中，菲律宾、马来西亚和中国三个国家表现良好，而巴基斯坦、亚美尼亚和塔吉克斯坦底层 40% 的人口增长明显低于平均水平（图 6）。这种现象从一个侧面反映了亚洲国家分配与发展的不平等。

在了解了亚洲国家整体增长情况以后，需要对亚洲国家的底层 40% 的人口的人均消费或收入增长情

表 6 亚洲国家底层 40% 人口发展状况

国家	底层 40% 人口中家庭支出或人均收入增长率 (%)		家庭支出或人均收入增长率 (%)	
亚美尼亚	1.8	(2012-2017)	3.2	(2012-2017)
孟加拉国	1.3	(2010-2016)	1.5	(2010-2016)
不丹	1.6	(2012-2017)	1.7	(2012-2017)
中国	9.1	(2013-2015)	7.4	(2013-2015)
格鲁吉亚	4.5	(2012-2017)	3.8	(2012-2017)

印度	3.2	(2004-2011)	3.7	(2004-2011)
印度尼西亚	4.8	(2015-2017)	4.8	(2015-2017)
哈萨克斯坦	0.0	(2012-2017)	-0.6	(2012-2017)
吉尔吉斯斯坦	0.9	(2012-2017)	0.8	(2012-2017)
老挝	1.4	(2007-2012)	2.1	(2007-2012)
马来西亚	8.3	(2011-2015)	6.0	(2011-2015)
蒙古	1.7	(2010-2016)	1.3	(2010-2016)
菲律宾	5.1	(2012-2015)	2.6	(2012-2015)
斯里兰卡	4.2	(2012-2016)	4.7	(2012-2016)
塔吉克斯坦	2.3	(2009-2015)	3.6	(2009-2015)
泰国	2.5	(2014-2017)	2.1	(2014-2017)
越南	4.9	(2012-2016)	4.8	(2012-2016)

资料来源：亚洲开发银行《基本统计 2019》。

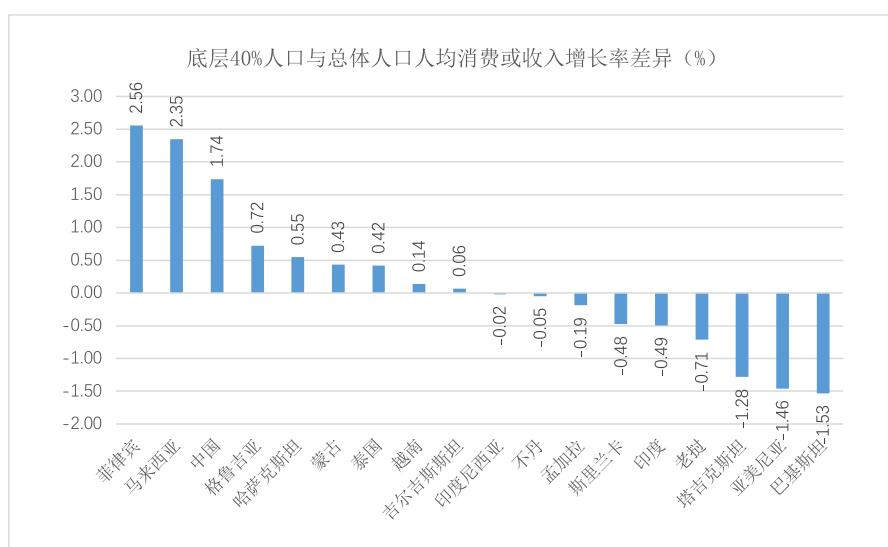


图6 亚洲国家底层40%人口家庭人均支出与平均水平的差异

3.3 亚洲国家收入不平等

衡量一个国家的收入平等程度通常用基尼系数（在0和1之间的比例数值），是国际上用来综合考察居民内部收入分配差异状况的一个重要分析指标。按照联合国有关组织规定：低于0.2（或百分制的20分，下同）为收入绝对平均，0.2-0.3代表收入比较平均，0.3-0.4表示收入相对合理，0.4-0.5代表收入差距较大，0.5以上表明收入差距悬殊。

《可持续发展报告 2019》显示35个亚洲国家中，大多数国家的基尼系数在0.35以上（图7），这也是国际社会普遍关注的问题。具体情况如下：

- 只有伊拉克的基尼系数为0.295，低于0.30；
- 基尼系数在0.30-0.35之间的国家有六个，包括柬埔寨、东帝汶、韩国、阿联酋、尼泊尔和吉尔

吉斯斯坦；

- 基尼系数在 0.35-0.40 之间的国家有 14 个；
- 基尼系数在 0.40 以上的国家有 15 个。

数据显示，这些基尼系数的高低与国家的发展阶段关系较密切，即处于要素驱动的发展阶段，往往基

尼系数较低，而在效率驱动阶段，基尼系数会升高。以中国的发展为例，在改革开放之初，为了集中利用有限的资源，国家允许一部分人先富起来，从而采取了不平衡发展战略，沿海地区得到更多的政策支持。随着时间的推移，国内地区之间的不平等会逐渐显现。因而这种不平等是伴随经济增长逐渐产生的，需要适时进行调整。

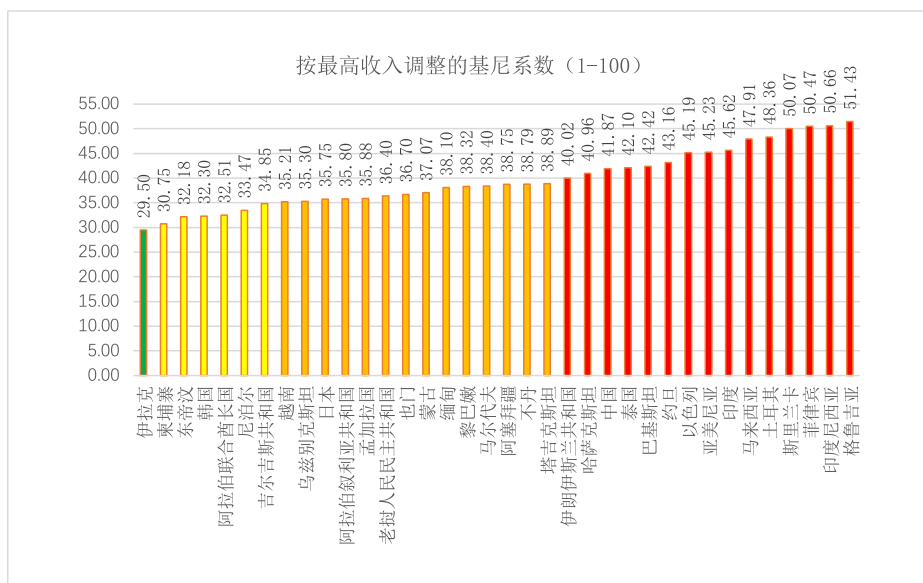


图 7 亚洲部分国家基尼系数

基尼系数反映了一个国家内部的收入分配不平等，在国家之间，由于亚洲次区域差异甚至同一次区域之间的资源禀赋、治理效果各不相同，因而国家之间存在的生产效率的差异，从而也导致收入差异也较大。

亚洲国家之间的收入差异与非洲国家比较，性质不同。亚洲国家主要是在发展中形成的不平等，而非洲国家主要是不发达导致的不平等。这是亚洲贫困的又一个明显特征。

非洲国家的经济增长缓慢（包括减贫速度），总体而言处于要素驱动阶段，所以若干年基尼系数变化不大。亚洲国家与非洲国家之间的人均国民收入（购买力平价美元，2017年）显示，非洲国家的高收入国家只有一个，塞舌尔，人均26657美元，低于亚洲高收入国家中的最低值33132美元，而亚洲国家的高收入国家较多，且有一个很高的离散值（卡塔尔，

人均116931美元），平均收入高出中间数值（50%线），说明人均收入中间数值下面50%国家的人均GDP有被该组中平均数拉高的现象（图8a）。

在中上等收入国家一组，亚洲 13 个国家，非洲 8 个国家，收入的中位数基本相等，且非洲的均值基本与二分位数重合，而亚洲的均值略高于二分位数，且上、下均出现两个离散值国家（图8b）。从图形上看，非洲的图比较标准，国家之间的人均 GDP 差异不大，而亚洲国家之间的差异较大。

在下中等收入国家一组，亚洲和非洲均有 16 个国家，亚洲国家的人均 GDP 普遍高于非洲国家。均值均略高于二分位数。

在低收入组别的国家中，亚洲仅有 4 个国家（有数据的国家），非洲 25 个国家。图中显示中值与平均值几乎重合，因而出现了国家间差距不大的现象。

上述现象揭示出，亚洲国家的贫困与非洲的贫困也有本质的差异，亚洲的贫困在基本消除了极端贫困以后，主要是由于收入不平等（效率驱动）造成，而非洲的贫困主要是由于要素驱动的低水平发展造成的

贫穷现象，这也是为什么从1990年到2015年非洲国家的贫困人口不但没有减少，反而增加的一个重要原因。希望无论是亚洲国家还是非洲国家，脱离路径依赖，探索出“跳跃式”的发展与减贫模式。

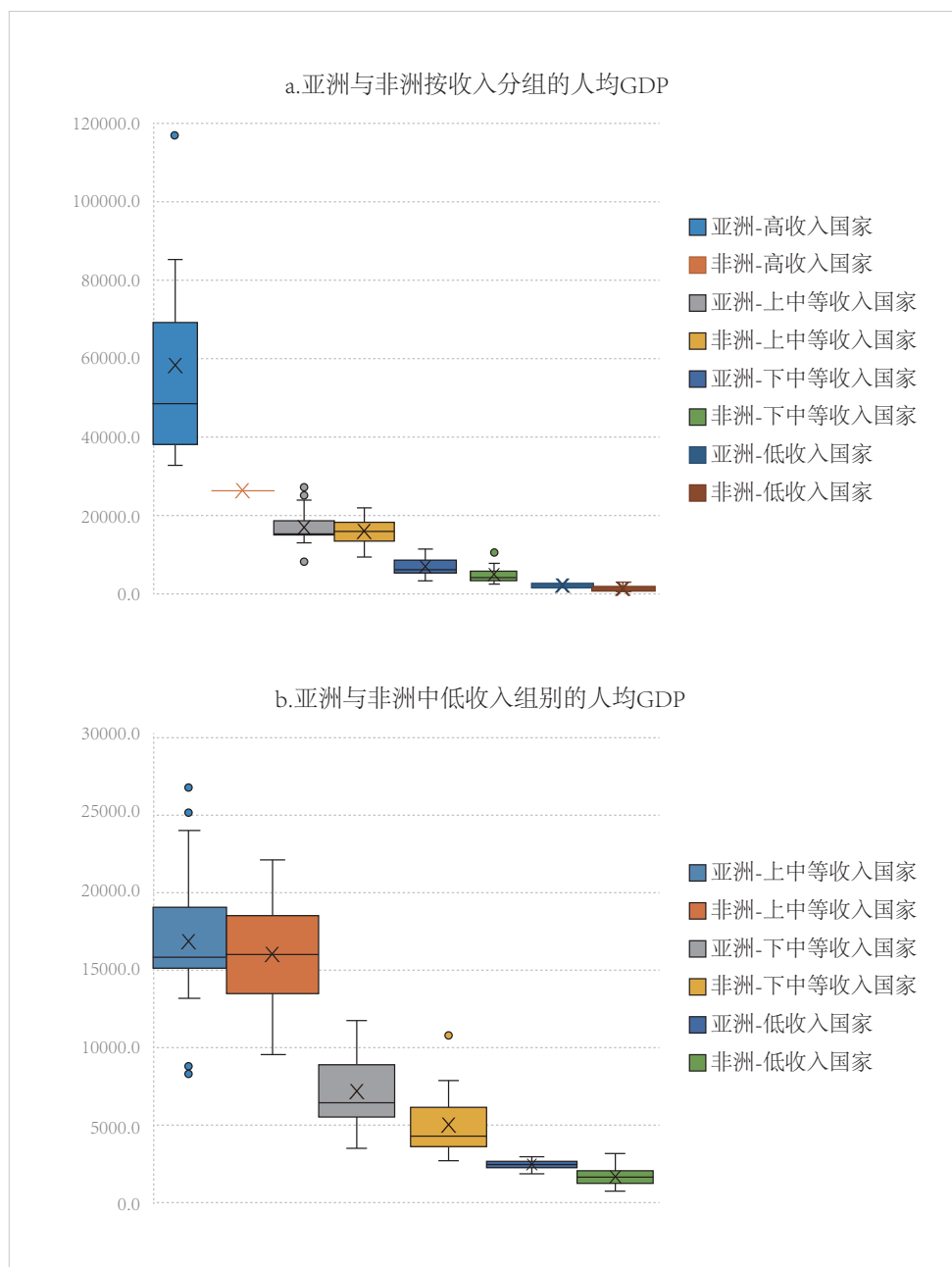


图8 亚洲与非洲国家之间的人均GDP比较

资料来源：根据《可持续发展报告2019》数据绘制。

第 4 章

亚洲减贫的挑战

在亚洲国家减贫取得阶段性成功（千年发展目标），接下来的可持续发展目标牵涉到多维度贫困，挑战极大。由于贫困的多维度性，与可持续发展目标的其它 16 项目标交织在一起，其它目标的实现比如饥饿问题，实质上是贫困的一个方面，从这些不同方面，可以梳理出亚洲国家在实现可持续目标 1（消除一切形式的贫困）存在的困难，重点包括与经济增长和减贫直接相关的就业、与人类生存与发展密切相关食物短缺以及基础设施与服务的提供三个方面。

4.1 青年失业问题

青年失业是未来减贫的第一挑战，没有青年人的充分就业，将会在未来的家庭收入增加中产生极大困难。联合国秘书长 2019 年报告中指出“青年失业的可能性是成年人的三倍”²⁴，这种状况令人担忧。

在亚洲很少几个国家中有该项统计，统计结果都比较高。比如阿塞拜疆，2017 年，15-24 岁青年失业率为 12.9%（总体失业率为 5%）²⁵，亚美尼亚的失业率高达 18%，青年失业率是 25-64 岁劳动人口

失业率为的两倍，为 36.6%。²⁶ 从一个侧面可以反映出青年失业率状况的严峻。尽管亚洲诸多国家没有青年失业统计，但可以通过总体失业率的高低得到一个基本的概念。

那么亚洲国家的失业率处于一种什么样的状态？就高失业率国家数量与比例而言，亚洲的就业率总体形势要优于非洲。非洲 54 个国家中，失业率 10% 以上的国家中有 17 个国家（占国家总数的 31.5%），失业率在 5% 以上 10% 以下的国家有 18 个（33.3%），这两类国家占全部国家数量的 64.8%；亚洲 46 个有数据国家中，失业率超过 10% 的国家有 8 个（17.4%），失业率在 5% 以上 10% 以下的国家有 10 个（21.7%），这两类国家占全部国家数量的 39.1%。²⁷

然而，也应当看到，在亚洲高失业率国家中，发展情况不容乐观。首先，超过 10% 失业率的 8 个亚洲国家分别是：亚美尼亚、叙利亚、约旦、也门、伊朗、格鲁吉亚、土耳其和塔吉克斯坦。约旦是阿拉伯国家中面临就业挑战的国家之一，当地市场缺乏机会导致有才能的人力资本外迁到海湾国家。大学教育与劳动力市场之间的不匹配使失业率上升²⁸。其次，失

24 United Nations (2019). Special edition: progress towards the Sustainable Development Goals, Report of the Secretary-General, 2019 E/2019/68. 下载网址: <https://undocs.org/E/2019/68>.

25 欧洲培训基金会 2019. 阿塞拜疆教育、培训与就业发展报告 2018. European Training Foundation, 2019. AZERBAIJAN EDUCATION, TRAINING AND EMPLOYMENT DEVELOPMENTS 2018.

26 UNDP 亚美尼亚网站: <http://www.am.undp.org/content/armenia/en/home/sustainable-development.html>. 下载日期: 2019 年 8 月 28 日。

27 根据《可持续发展报告 2019》数据计算得来。

28 UNDP 约旦网站: http://www.jo.undp.org/content/jordan/en/home/ourwork/povertyreduction/in_depth/

失业率在5%–10%之间的国家包括阿富汗等10个国家（图9）。

总之，体面劳动和经济增长（可持续发展目标8）

密切相关，这些失业率高的国家其经济增长水平一般都不高。高失业率毕竟是危及人民生活水平提高和未来减贫的一大障碍，可以预见其青年人的失业率可能更高，对这些国家减贫将构成直接挑战。

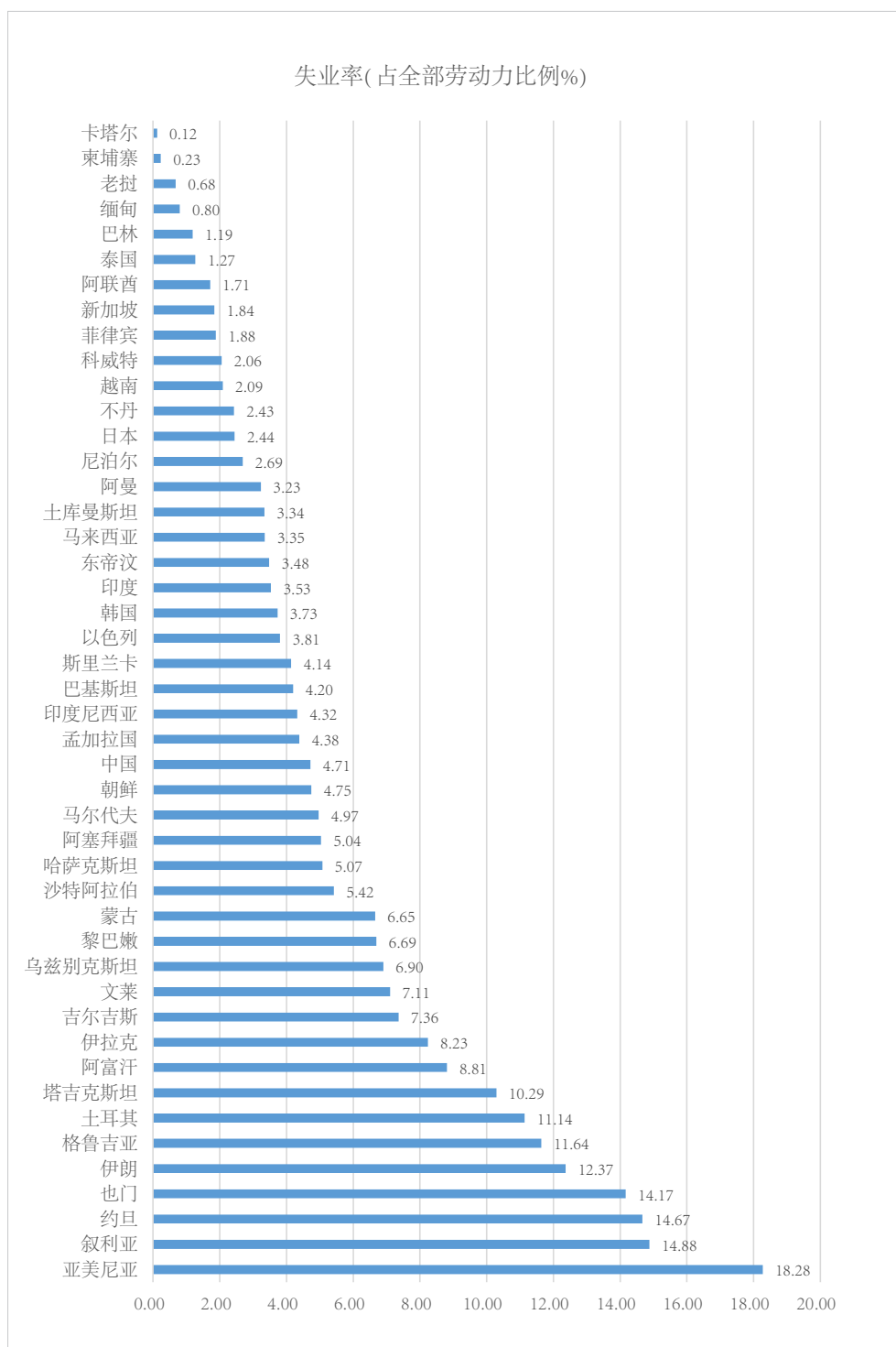


图9 亚洲国家失业率统计

资料来源：根据《可持续发展报告2019》数据绘制。

4.2 营养不足发生率居高不下

“民以食为天”，粮食是人类赖以生存的食物和营养来源，粮食安全是与人类发展最密切的要素。“粮食安全（Food Security）”的“粮食”不单纯指谷物，它还包括水产品、食用菌类和瓜果蔬菜等一切可以进食的食材或食物。在实现可持续发展目标和实现脱贫过程中，就亚洲国家现有的发展进程而言，要在2030年完全实现“零饥饿”（可持续发展目标2），还是一项巨大挑战。本部分将展示亚洲哪些国家的粮食存在短缺以及营养不足人口主要分布在哪些国家。

在衡量方法方面，主要采用“营养不足发生率（联合国可持续发展指标2.1.1）”这一比例来展示饥饿程度。今天世界上仍有超过8.2亿人仍然处于饥饿状态，这突显出到2030年实现零饥饿目标的巨大挑战。在亚洲，尽管过去五年取得了很大进展，但南亚仍然是营养不足发生率最高的次区域，接近15%，其次是西亚，超过12%，情况正在恶化。从各地区来看，营养不足人口分布不均，大多数人生活在亚洲（超过5亿）。联合国《亚太地区可持续发展目标进展报告2019》指出，对于超过一半的可持续发展目标而言，亚洲和太平洋地区的进展停滞不前或朝着错误的方向前进。其中就包括亚洲进展缓慢的可持续发展目标2（零饥饿）。

另一种衡量方法是“粮食不安全状况”，即中度和严重水平的粮食不安全状况（联合国可持续发展指标2.1.2）。目前中度和严重粮食不安全的估计发生率达到世界人口的26.4%，总计约20亿人。世界粮食不安全人口的分布表明，亚洲有10.4亿人（52%），非洲6.76亿（34%）；拉丁美洲近1.88亿（9%）。根据粮食不安全的严重程度，各区域在人口分布方面存在显著差异。粮食不安全可能在许多方面影响健康和福祉，对精神、社会和身体健康可能产生负面影响。²⁹

在宏观层面上，粮食短缺国家给出了一个地域的概念，即粮食短缺发生率高的国家主要有哪些？联合

国2018年最新确认的低收入缺粮国家名单包括全球51个国家³⁰，其中有11个在亚洲。这些国家分别是阿富汗、孟加拉、吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、叙利亚、乌兹别克斯坦、越南和也门（图10）。最新名单中亚洲国家的个数没有变化，但结构上进行了调整，即把巴基斯坦移出了该名单，因为巴基斯坦达到了粮食净出口国的标准，同时把没有达到排除该名单标准的越南纳入了进来。

在亚洲的11个粮食短缺国家中，他们的特征不同。越南、朝鲜、印度和叙利亚四个国家仅仅受到粮食短缺这一维度的影响；孟加拉和也门属于缺粮的最不发达国家；吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦属于缺粮的内陆发展中国家，而尼泊尔和阿富汗属于受三个维度覆盖的国家，即最不发达的内陆缺粮国家。

营养不足

在微观层面上，营养不足人口及其比例，反映出一个国家真实的粮食短缺状况，无论是否属于联合国的粮食短缺国家。《世界可持续发展报告2019》中的数据显示（参见本报告表3），亚洲国家按营养不足人口比例排序展示如下：

- 超过30%的有三个国家，分别是朝鲜（43.4%）、也门（34.4%）和阿富汗（30.3%）；
- 介于20-30%的三个，伊拉克（27.7%）、东帝汶（27.2%）和巴基斯坦（20.5%）；
- 介于10-20%的国家有12个，分别是蒙古（18.7%）、柬埔寨（18.5%）、老挝（16.6%）、孟加拉国（15.2%）、印度（14.8%）、菲律宾（13.7%）、约旦（13.5%）、马尔代夫（11.0%）、黎巴嫩（10.9%）、斯里兰卡（10.9%）、越南（10.8%）和缅甸（10.5%）；
- 介于5-10%之间的国家有9个，分别是尼泊尔（9.5%），泰国（9.0%）、中国（8.7%）、印度尼西亚（7.7%）、格鲁吉亚（7.4%）、乌兹别克斯坦（7.4%）、吉尔吉斯斯坦（6.5%）、沙特阿拉伯（5.5%）、土库曼斯坦（5.5%）、

29 资料来源：联合国粮农组织网站。<http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/212/zh/>。

30 列入该名单的国家不会轻易退出，即使条件改善了，也要观察3年，即在第四年才能退出。详细参见联合国粮农组织网站：<http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc/en/>。

和阿曼（5.4%）。

- 低于5%的国家有15个，它们是伊朗（4.9%）、亚美尼亚（4.3%）、马来西亚（2.9%）、阿塞拜疆（2.5）、土耳其（2.5%）以及除去沙特阿拉伯以外的10个亚洲高收入国家；

- 不丹、叙利亚和塔吉克斯坦没有该项数据，但5岁以下儿童发育迟缓（低身高）的患病率（%）与营养不良比例这一指标关系密切，因此认为这三个国家的营养不良比例也很高，因为这三个国家的5岁以下儿童发育迟缓的发生率分别为不丹33.6%，叙利亚27.5%和塔吉克斯坦26.8%。

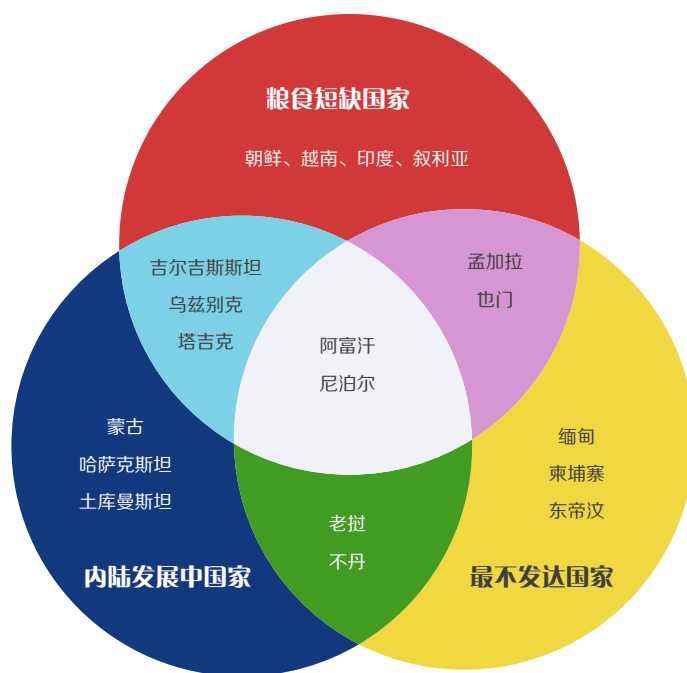


图 10 按联合国分类的部分亚洲国家示意图

通过一个国家的总人口与营养不良发生率计算出的营养不良人口的规模，显示出与营养不良比例不同的画面，即营养不良发生率高的国家其总体营养不良人数在亚洲总体中未必高。这与贫困人口分布类似，营养不良人口也显示出了高度集中的特征。营养不良人口主要集中在印度与中国这两个人口大国（占62%）。根据每个国家的营养不良发生率和总人口，推断出目前亚洲营养不良人口为5.26亿人，主要分布在营养不良人口超过1000万人的11个国家（图11），总人口4.84亿人，占总数的91.84%，其中前6个国家印度、中国、巴基斯坦、孟加拉、印度尼西亚和菲律宾的营养不良人口高达4.29亿人，占比81.52%。其余4300万人分布在其它（有数据的）32个国家。

一个值得注意的事实是，在这营养不良人口最多的11个国家中，有9个包括在表5中（伊拉克与朝鲜因无贫困数据未包括在表5），它们的人口排名最多的前六个国家完全一致！由此可见，如果说按照表5中的每天3.2美元贫困标准计算的贫困人口与多维度贫困人口分布最多的前六个国家一致是一种巧合的话，那么营养不良人口分布最多的前6个国家也与其完全重合，便是偶然中存在着必然。一方面，充分说明了亚洲国家的收入贫困、多维贫困与营养不良人数高度集中在了这六个国家（印度、中国、巴基斯坦、孟加拉、印度尼西亚和菲律宾）。另一方面，也证明了贫困不是单纯的收入贫困，它与营养不良等多维度因素高度缠绕在一起的一种复杂现象。这种复杂现象也充分预示了在这些贫困集中的国家减贫的难度与未来消除饥饿需要面临的严峻挑战。

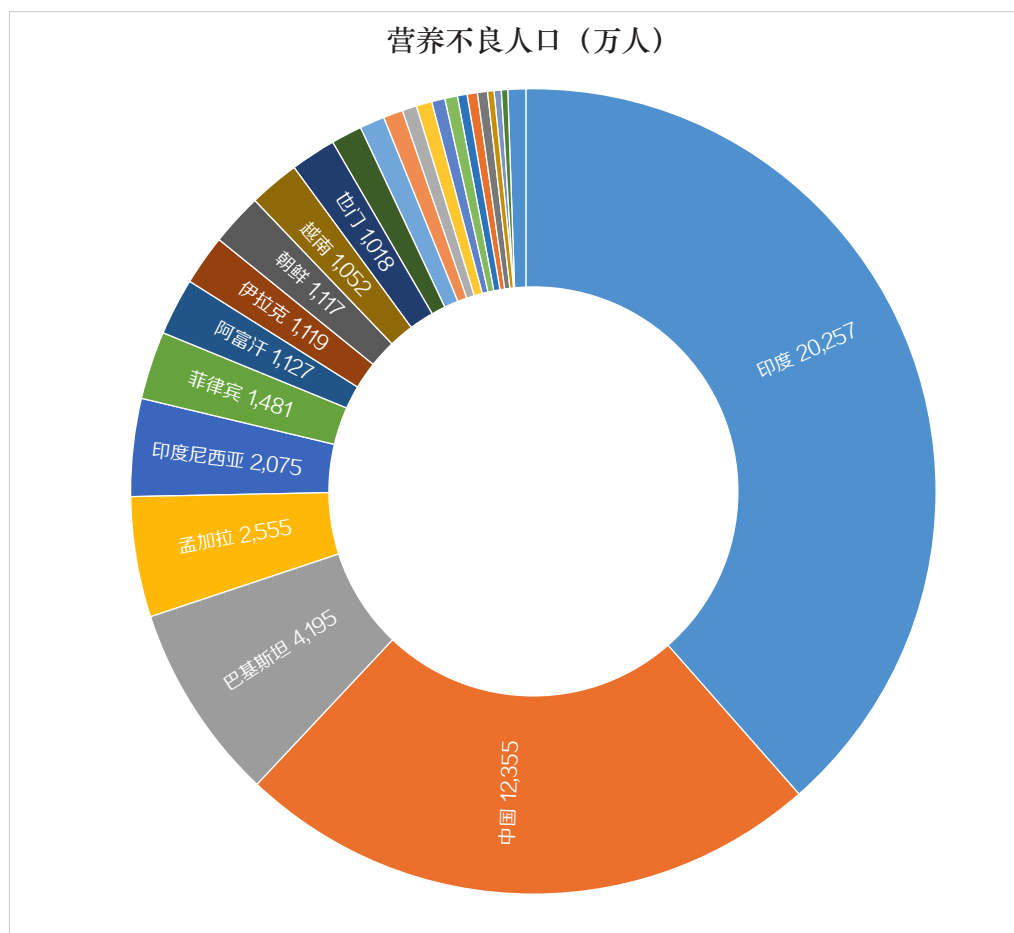


图 11 亚洲国家营养不足人口分布

资料来源：根据《可持续发展报告 2019》数据整理绘制。

造成亚洲国家粮食短缺和营养不足的原因包括两个方面，内部原因与外部原因。内部原因比较复杂，有制度与治理的原因，有资源利用的原因。各个国家的情况不同。但外部原因比较明显，除了战乱与冲突以外，气候变化带来的冲击不容忽视。

亚洲国家是受气候相关危害影响人数最多的国家，因此遭受大规模死亡的风险最大。洪水、干旱和风暴总是在试探着政府和国际人道主义援助机构。然而，气候变化可能会通过增加气候相关危害的强度和频率来使问题更加恶化。人道主义紧急情况可能颠覆和扭转发展优先事项的进展，使可能热点的发展领域转变为适应和准备的优先事项，例如本来准备的粮食援助，可能会在人员出现伤亡时首先考虑抢救生命。

气候安全脆弱性是指由于暴露于气候相关危害而导致大量人员死亡的地区以及暴露的后续后果，包括但不限于冲突。在南亚和东南亚 11 个国家绘制次国家“气候安全漏洞”的工作成果显示，孟加拉国、缅甸南部和西部的部分地区（伊洛瓦底地区和若开邦）以及巴基斯坦南部和西北部（信德省和开伯尔－普赫图赫瓦省）的部分地区就气候安全而言最脆弱。就绝对数字而言，暴露于气候灾害的人数最多的是印度，其次是孟加拉³¹。

由此可见，粮食短缺国家除了内部因素以外，外部因素也有重要影响，除了战争与冲突以外，这些气候安全脆弱国家不得不面对更加严峻的挑战。

31 Joshua Busby, Todd G. Smith, Nisha Krishnan, Charles Wight, Santiago Vallejo-Gutierrez (2018) World Development 112(2018)88-118.

4.3 基础设施与公共服务供给短缺

基础设施与公共服务的供给与减贫和可持续发展目标密切相关³²，在亚洲国家呈现出具体的国别差异特征。总体而言，中下等收入和低收入国家一个明显的特征是基础设施建设与公共服务供给落后。具体而言，又表现出不论收入高低的区域差异性，比如缺水的西亚国家，城市自来水供给短缺；在内陆发展中国家，互联互通成为对基础设施的基本要求，他们要求通向市场，无论是物理的还是互联网的。

由于这些基础设施与公共服务的供给是相互交织的，在这些领域面临较大挑战的国家情况如下：

泰国：不平等的教育质量是一个巨大的挑战，贫困地区得不到充分服务。该国面临新的健康挑战，包括非传染性疾病的增加。在泰国，只有85%的15岁儿童能够存活到60岁。这低于全球中位数，仅占东盟国家的平均水平。³³

土库曼斯坦：没有公布有关生活水平的人口统计数据，并且对该国的劳动力市场了解也很少。数据限制阻碍了对经济增长放缓所带来的社会影响的全面分析。2019年结束免费供水、天然气、电力和住房的政策，可能导致穷人的生活水平恶化。³⁴

中国：异地搬迁脱贫农户的产业基础尚不稳定，谨防再次陷入贫困；城乡教育和医疗卫生服务不均等。

伊拉克：初中完成率在有统计的亚洲国家最低，48.08%。

越南：机会不平等加剧了群体之间的现有差距。

虽然福利全面改善，但群体之间的不平等并没有足够快地结束。近45%的少数民族仍然生活在贫困中。³⁵

蒙古：存在不稳定的经济增长，以及与此相关联的人们社会福利不稳定风险和不断增长的环境压力。按照蒙古的官方贫困线估计，蒙古的贫困率从2010年的38.7%下降到2014年的21.6%，再次上升到2016年的29.6%。³⁶这也说明社会保障制度不完善，一旦经济出现波动，贫困发生率随之波动。

不丹：农村基础设施落后，基尼系数上升。³⁷

柬埔寨：基础设施落后，初中教育完成率54.26%，通电率49.77%。

吉尔吉斯斯坦：贫困具有很强的季节波动性，说明该国高度的脆弱性。增长并没有带来必然的减贫。³⁸

缅甸：地区之间贫困差异大，基础设施落后。获得电力人口占57.1%，使用最基本卫生服务的人口64.7%，初中教育完成率60.6%。

巴基斯坦：为民众提供免费医疗和教育，但水平很低。目前初中教育完成率仅为53.34%，使用最基本医疗服务的人口比例仅为58.25%，城市使用自来水的人口比例仅为55.42%，俾路支省还存在农户无照明电的现象。

尼泊尔：基础设施差，使用基本卫生服务的人口比例46.13%。

通过上述国家的基础设施与公共服务的供给面临的困难，可以看出，在未来的减贫过程中尚需付出持

32 说明：基础设施与可持续发展目标9（工业、创新与基础设施）密切相关，公共服务与目标3（良好的健康和福祉）、目标4（优质教育）相关，并且都与目标10（减少了不平等）密切相关

33 世界银行《泰国经济监测：不平等，机会和人力资本》，2019年1月。

34 世界银行（2019）. 土库曼斯坦 / 宏观贫困展望。（Turkmenistan / Macro poverty outlook）。<http://pubdocs.worldbank.org/en/875491492011113248/mpo-tkm.pdf>。

35 世界银行2018。爬上梯子：越南减少贫困和共同繁荣 更新报告。

36 蒙古：系统的国家诊断。2018年11月。（MONGOLIA: Systematic Country Diagnostic, Mongolia SCD / November 2018）

37 不丹皇家政府与世界银行2017。不丹贫困分析报告2017。不丹国家统计局。www.nsb.gov.bt

38 世界银行2018。吉尔吉斯共和国：从脆弱性到繁荣的系统性国家诊断2018年。（Kyrgyz Republic: From Vulnerability to Prosperity Systematic Country Diagnostic 2018, World Bank Group）

续的努力，弥补在这些领域的短缺，才有可能去除减贫障碍，实现“零贫困”。

总之，本章中的青年人就业、粮食安全以及基础设施和公共服务的供给领域所面临的关键性挑战，是目前的现实存在，需要积极面对。

要在2030年实现可持续发展目标，目标1仅仅是全部发展目标的一个标志性目标，因而在实现目标1的过程中，需要综合发展、共享繁荣。面对这些挑战，没有“包治百病的灵丹妙药”，由于各国的政体不同、制度有差异，任何一个国家的发展模式在应用于其它国家时，不可能产生同样的效果。这就需要各国相互学习和借鉴它国的成功经验并创新实践，从而摸索出一条适合自己国家的发展道路。

第 5 章

亚洲国家减贫成就与经验分享

在过去 40 年，亚洲的减贫效果，总体上是令人满意的。世界银行《贫困与共享繁荣 2018》³⁹ 的报告中指出：东亚和太平洋国家的极端贫困显著减少。1990 年，该地区有 9.87 亿人生活在赤贫之中，到 2015 年，这一数字下降到 4700 万人。平均而言，东亚和太平洋地区的极端贫困人口每年减少了约 3800 万。虽然南亚仍有许多极端贫困人口，但很可能很快就会出现与东亚地区类似的故事，这是个好消息。1990 年，南亚有超过 5 亿人生活在赤贫之中；到 2015 年，这一数字降至 2.16 亿人。目前相当大一部分的极端贫困人口仍然生活在南亚，但预测表明（结合印度消费量的预期变化），贫困人口总数会迅速下降。

《可持续发展报告 2019》（第 22 页）指出，东亚和南亚国家总体而言，可持续发展目标 1（无贫困）、目标 4（优质教育）和目标 7（负担得起和清洁的能源）方面获得了最佳表现。

本章主要回顾亚洲国家取得的减贫成就、可分享的经验与发展演化路径。

5.1 亚洲国家减贫成就

减贫成就可以通过两个方面来反映，一是在一段时期贫困人口绝对量的减少或贫困人口比例减少的百

分点，反映总量的变化；另一个是在该段时间内的年均变化率，反映减贫的快慢程度。

总体上，按照世界银行 1.9 美元每天的标准，极端贫困人口降低比例在绝大多数国家均有良好表现。这是亚洲国家减贫取得成就在不同国家层面的直接体现。与不同的早期年份相比，降幅在 50 个百分点以上的有 8 个国家，分别是中国、尼泊尔、巴基斯坦、印度尼西亚、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、印度和土库曼斯坦。降幅在 10-37 个百分点之间的有个别国家有 13 个国家，只有个别国家出现了贫困率上升，也门共和国与 1998 年相比上升了 11%（参见表 7）。高收入国家的早期贫困发生率已经极低，因而这种变化没有发展中国家明显。

转型经济体国家，大部分国家表现突出。亚美尼亚、格鲁吉亚、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦这八个国家中，前五个国家属于中上等收入国家，乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦属于中下等收入国家，塔吉克斯坦属于低收入国家。这些国家中，按照每人每天 1.9 美元的贫困线标准，乌兹别克斯坦最高，为 6.15%，其次是格鲁吉亚为 3.27%，均高于低收入国家的塔吉克斯坦（1.78%），其它国家均低于 1%。阿塞拜疆通过社会转移支付保障了减贫成就，成为世界银行的典范。⁴⁰

39 World Bank (2018). Poverty and shared prosperity 2018: Piecing Together Poverty Puzzle. 2018 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 1818 H Street NW, Washington DC 20433.

40 欧洲培训基金会 2019. 阿塞拜疆教育、培训与就业发展报告 2018. European Training Foundation, 2019. AZERBAIJAN EDUCATION, TRAINING AND EMPLOYMENT DEVELOPMENTS 2018.

东亚国家中，有数据的国家显示现有极端贫困人口比例均低于 1%。

总之，这些减贫进展令人鼓舞。但由于不同国家有贫困年发生率的早期记录年份不一致，这种减贫幅

度只能了解大体减贫成就，因此，通过有记录的年份的年度减贫百分点，可以考察各个不同国家的减贫绩效或速度（图 12）。结果显示，有近半数的国家年度减贫在 1 个百分点以上。

表 7 按世界银行每天 1.9 美元贫困标准的贫困发生率与早期比较

国家	2019 年贫困发生率 (%)	早期年份	贫困发生率 (%)	减贫幅度 (%)
亚美尼亚	0.89	1996	17.91	17.02
阿塞拜疆	0	1995	7.32	7.32
孟加拉国	7.24	1991	44.19	36.95
不丹	0	2003	17.64	17.64
中国	0.24	1981	88.7	88.46
格鲁吉亚	3.27	1997	16.28	13.01
印度	2.92	1983	54.8	51.88
印度尼西亚	4.37	1990	58.75	54.38
伊朗	0.14	1990	5.61	5.47
伊拉克	1.26	2006	2.12	0.86
以色列	0.24	1986	0.24	0
日本	0.52	-	-	-
约旦	0.73	1992	2.86	2.13
哈萨克斯坦	0.01	1993	54.37	54.36
韩国共和国	0.5	2006	0.25	-0.25
吉尔吉斯斯坦	0.95	1998	30.59	29.64
老挝	10.61	1992	32.24	21.63
黎巴嫩	0.02	-	-	-
马来西亚	0	1984	2.28	2.28
马尔代夫	1.49	-	-	-
蒙古	0.32	1995	12.69	12.37
缅甸	2.91	-	-	-
尼泊尔	7.17	1984	74.77	67.6
巴基斯坦	1	1990	58.87	57.87
菲律宾	4.05	1985	28.07	24.02
斯里兰卡	0.32	1985	13.27	12.95

叙利亚	-	-	-	-
塔吉克斯坦	1.78	1999	54.37	52.59
泰国	0	1981	19.85	19.85
东帝汶	33.86	2001	45.98	12.12
土耳其	0	1987	2.4	2.4
土库曼斯坦	0.03	1998	51.43	51.4
乌兹别克斯坦	6.15	1998	40.18	34.03
越南	0.74	1998	35.5	34.76
也门	18.82	1998	7.42	-11.4

资料来源：2019年贫困发生率来自《可持续发展报告2019》，其它年份数据来自世界银行网站。

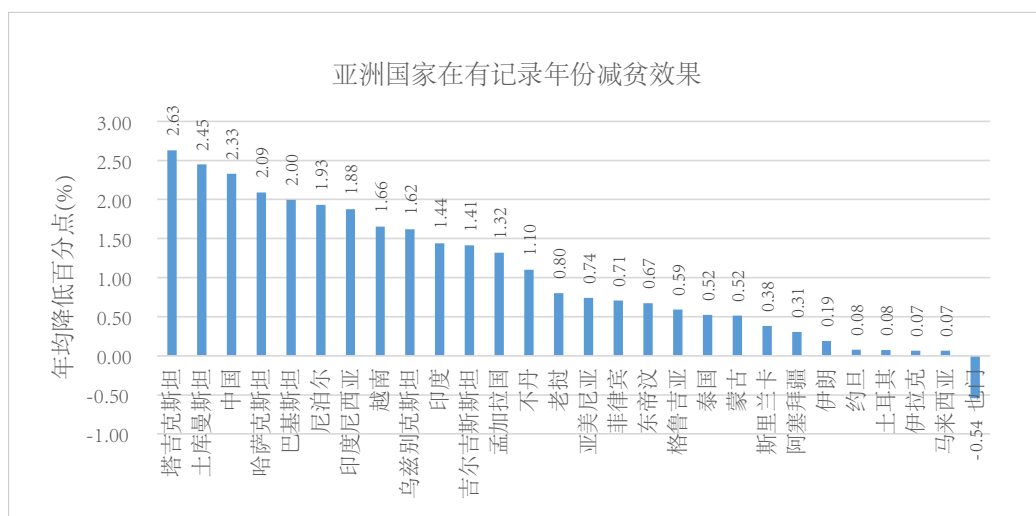


图 12 亚洲国家减贫效果

资料来源：根据表 7 数据整理绘制。

年度减贫表现最突出的前三位包括塔吉克斯坦（2.63 个百分点）、土库曼斯坦（2.45 个百分点）和中国（2.33 个百分点）。另外，哈萨克斯坦和巴基斯坦的年度减贫也在两个百分点及以上。这与总体减贫幅度反映的信息基本一致。

总之，亚洲减贫奇迹是各国减贫努力的共同结果，这一成就的取得，无疑为后期的 2030 年实现可持续发展目标 1 的实现提供了坚实的基础。

5.2 亚洲国家的发展与减贫经验

亚洲地区地域辽阔，虽然每个国家的国情不一，但在国家发展与减贫方面，一些共性的宝贵经验值得分享。亚洲的快速经济增长和减贫，吸引了大量学者的目光，总结了一些针对亚洲国家发展与减贫的经验，其中包括营造和平的发展环境、产业发展与促就业、促进人力资本发展、加大资金投入等方面，在此概要阐述。

1. 和平的环境是发展与减贫的前提条件

没有和平，就难以保障人们的健康，甚至连人们最基本的人权——生存权都难以保障。可持续发展目标 16（和平、正义和强有力的制度）强调了和平的重要性。

一个和平的环境有利于发展与减贫。战争带来难民问题，难民又对其邻国的经济与社会发展带来冲击。对巴基斯坦的难民研究发现，当地居民以及与难民合作的非政府组织认为，生态和基础设施因素是受难民影响的最重要领域。此外，阿富汗难民是影响巴基斯坦的难民群体。这可能是由于阿富汗难民人数众多⁴¹。同样，逃离家园又返回母国的难民也是一种冲击，约有 290 万阿富汗人“在国内流离失所”，仅在 2016 年，约有 25 万无证移民和 37 万登记难民从巴基斯坦返回，另有 46 万无证移民从伊朗返回。⁴²

战争对农民的收入也带来显著影响。在巴基斯坦瓦济里斯坦地区（Waziristan—联邦管辖的部落地区）恐怖主义引发的军事行动中，遭遇战争的农民比情况类似地区但没有遭受战争的农民的收入明显减少⁴³。

这两个实例表明，战争与冲突，不利于发展与减贫，和平的环境是发展与减贫的最基本外部环境条件。

2. 产业发展与创造就业是减贫的直接驱动力

总体而言，农业是一个国家发展的基础，工业化是长期经济增长的关键支柱之一，而现代服务业是未来经济的新增长点。这些产业发展直接促进就业，进而促进减贫。

第一、农业发展对减贫的直接作用及其效果。在贫穷国家，农业生产率的提高通常比工业或服务业生产率的提高具有更大的减贫效果。这种差异随着平均收入的增加而下降，部分原因是农业在经济中的份额变小，部分原因是农业生产率增长在减贫方面变得不那么有效。随着创新被更广泛地采用——从生产者回报的增加转向消费者价格的降低，减贫的来源受益于农业生产率增长。在大多数发展中国家，提高农业生产率对贫困的影响大致相似，并非只有在中国和印度这样的大国如此⁴⁴。在农场规模大小方面，小型农户的商业化农场减贫作用更大。在低收入和中等收入国家，小农户的农业生产和收入的快速增长是减少农村贫困的主要手段。这种影响来自较小的商业农民对贫困、劳动密集型、非贸易性农村非农业部门的消费支出增加，从而增加了农村非农业人口的收入并降低了贫困水平⁴⁵。

第二、工业化直接促进经济增长与减贫。过去三十年中，东亚发展中国家的发展道路表明，它们实现了快速的经济增长和减贫。这些国家采用了一种基于积极利用全球价值链的经济模式，并得到了大量劳动力资源的支持。劳动力过剩的存在以及从农村部门到城市部门劳动力的顺利流动，使生活水平得到提高，供给廉价劳动力的产业使其在国际市场上具有比较优势⁴⁶。由于制造业吸收劳动力，加强多样化和结构转型的能力，同时通过上下游产业链条的纽带刺激其他部门的增长，因而许多发展中国家仍然必须促进其自身的工业化⁴⁷。

第三、服务业尤其是现代服务业是新的经济增长点。通过对亚洲国家三次产业增长率与国内生产总值（GDP）增长率的比较发现，大多数国家的第三产

41 Yousaf Ali1 & Muhammad Sabir & Noor Muhammad (2019) Refugees and Host Country Nexus: a Case Study of Pakistan. Int. Migration & Integration (2019) 20:137–153.

42 Ministry of Economy, Islamic Republic of Afghanistan and World Bank. AFGHANISTAN POVERTY STATUS UPDATE: PROGRESS AT RISK (未标注日期，根据引用最新文献 (2017 年) 推断，该报告出版日期为 2017 年底或 2018 年)

43 Murad Khan, Tanvir Ahmed (2019). Terrorism, military operations and farmer's income in Waziristan (Pakistan). Journal of Policy Modeling 41 (2019) 623–635.

44 Maros Ivanic, Will Martin (2018). Sectoral Productivity Growth and Poverty Reduction: National and Global Impacts. World Development 109 (2018) 429–439.

45 John W. Mellor and Sohail J. Malik (2017). The impact of Growth in Small Commercial Farm Productivity on Rural Poverty Reduction. World Development Vol.91, pp.1-10, 2017.

46 Fukunari Kimuraa, Mateus Silva Chang (2017). Industrialization and poverty reduction in East Asia: Internal labor movements matter. Journal of Asian Economics 48 (2017) 23–37.

47 Nobuya Haraguchi, Bruno Martorano, Marco Sanfilippo (2019) What factors drive successful industrialization? Evidence and implications for developing countries. Structural Change and Economic Dynamics 49 (2019) 266–276.

业增长率高于国内生产总值增长率。这一现象说明未来说明在高度工业化的过程中，工业和农业容纳的就业劳动力几近饱和，而服务业尤其是现代服务业的发展成为了新的经济增长点，比如菲律宾的国际呼叫中心，中国的快递产业、大数据产业的发展，直接促进就业和减贫。

最后，产业的发展是促进创新、整合资源实现发展的过程。印度的情况进一步表明，虽然提高部门生产力对于减贫至关重要，但工人转向生产率增长的部门与减贫之间的关系明显加强。因此，在生产率增长的部门创造就业机会对加速减贫至关重要⁴⁸。在此过程中，政策制定者可以通过政策的制定与实施促进投资和贸易、金融部门的发展以及促进宏观经济和体制稳定，来营造一个共享繁荣的发展环境。

由此看来，产业化发展是一个整合多因素综合作用于发展的驱动与创新力量，其创造的就业和公共服务的供给具有直接的减贫效果。

3. 人力/社会资本的效应是发展与减贫的根本

人的因素是一切发展活动的核心，“以人为本”的发展才具备长久可持续效果。本部分通过人力资源的开发与企业家精神促进增长与摆脱贫困的案例来说明其对长期发展与减贫的作用。

韩国建设成“发达国家”的核心要素是人力资本。韩国的经济增长，特别是从1962年到现在，经济增长最为突出。关于韩国这一显著成就的原因有很多解释，大多数解释都将韩国的快速工业化和增长归因于该国在20世纪60年代初采用外向型战略。多年来，南亚国家一直在努力采取以贸易为导向的战略，但南

亚国家中没有一个国家能够达到“发达国家”的地位。比较南亚与韩国发展的差异，显然造成韩国与孟加拉国、印度、巴基斯坦、尼泊尔和斯里兰卡之间人均国民生产总值差异的主要因素是劳动力，人均人力资本和物质资本。因此，从韩国增长经验中学到的最关键的一点是，无论一个国家增加贸易或开放经济的程度如何，如果该国无法通过这些政策改善其人力资本和生产技术，从长远来看，不会繁荣⁴⁹。

企业扶贫、创业扶贫都是反映企业家精神的人力资本的积累与发挥作用的过程。从集体人力资本的角度而言，企业也是减贫的重要人力资本角色并通过以下方面发挥作用：

- 首先，通过言传身教或者让被帮扶对象通过“干中学”帮助当地民众提高人力资本。提高人力资本的途径除了教育和培训以外还有很多，中国的精准扶贫中所倡导的“扶贫先扶智”，就是开发当地人力资本的一条有效途径。
- 其次，帮助矫正传统上对于企业家创新精神的误解，从思想意识上改变一个人对贫困状况的认识并寻找脱贫途径。迄今为止，解决亚洲贫困问题的努力主要集中在维持生计创业，而不是创造能够使它们摆脱贫困的企业。也就是说，已经使用的机制，例如小额贷款，通常会导致企业家创建提供基本生活必需品的企业，而不是帮助他们建立能够创造资本以提高企业家生活水平的企业。在日益全球化的知识密集时代，各国关于促进增长创业创新的企业家政策可能比以往的减贫方法具有更大的希望和潜力⁵⁰。在最不发达国家，中小企业在减贫方面发挥了重要的作用⁵¹，即使在遭受战争创伤的阿富汗也有这样的案例⁵²。在中国，也有一个与贫困地区人民融为“命运共同体”、“把富足与文明带到他所帮助过的地方”、曾受到联合国前秘书长潘基文誉为“社会公仆、合作

48 Abhijit Sen Gupta, Vishal More, Kanupriya Gupta (2019) Why Generating Productive Jobs is Essential for Reducing Poverty in India: Evidence from Indian Regions. *The Indian Journal of Labour Economics* (2018) 61:563-587.

49 Abeer Khandker (2016). Why is the South Korean growth experience different? An analysis of the differences of per capita GDP between South Korea and South Asian countries. *Econ Change Restruct* (2016) 49:41-69.

50 Garry D. Bruton & David Ahlstrom & Steven Si (2015). Entrepreneurship, poverty, and Asia: Moving beyond subsistence entrepreneurship. *Asia Pac J Manag* (2015) 32:1-22.

51 Vladislav Maksimov, Stephanie Lu Wang, Yadong Luo (2017). Reducing poverty in the least developed countries: The role of small and medium enterprises. *Journal of World Business* 52 (2017) 244-257.

52 Said Ahmad Maisam Najafizada and Maurie J. Cohen (2017). Social entrepreneurship tackling poverty in Bamyán Province, Afghanistan. *World Development Perspectives* 5 (2017) 24-26.

先锋”的企业家扶贫案例（参见框图一）。

- 再者，企业通过履行社会责任，依托产业链或者电商渠道形成一个巨大的社会网络，这时的人力资本转化成了巨大的社会资本，在减贫中发挥着巨大的作用，同时企业也得到了发展。例如，贫困地区农户对市场信息不灵通、对市场的反应不

敏感，有时出现产品滞销。而中国的以经营农产品起家的电商企业“拼多多”，通过举办农货节等方式，直接把农户推向了市场。在中国，这种电商扶贫手段极大缩短了农户与市场的距离，发挥出了良好的社会效益。

框图一：

社会力量助力汶川地区精准救灾扶贫

动员全社会力量广泛参与扶贫事业，鼓励支持各类企业、社会组织、个人参与脱贫攻坚，同时，引导社会扶贫重心下沉，促进帮扶资源向贫困村和贫困户流动，实现同精准扶贫有效对接。这是目前中国的政策背景。而早在2008年中国四川省汶川大地震时期，已经有这么一位企业家积极地参与了汶川县映秀镇渔子溪村的灾后重建与扶贫济困工作，而且一直坚持到现在，这位企业家就是天津泰达能源集团有限公司（简称泰达能源，原天津泰达蓝盾集团有限公司）董事长邹凌。邹凌在2018年5月被汶川县委组织部任命为渔子溪村的“精准扶贫”第一书记⁵³。

扶持领域：原有土地丧失后的灾后重建、居民灾后信心重建、基础设施建设、思路创新（培训、考察学习）、精准产业扶贫。

扶持方式：结合村里的实际情况，成立映秀集团公司，坚持生态环保的可持续发展理念，发展农业、培训、旅游等产业，吸引村民返乡就业，并将股份无偿赠送给全体村民，让村民变股东，增加农户的财产收益，达到共同富裕。

扶持效果：从灾后废墟上重建家园，有国家的支持，但长远的发展还要靠产业的发展。2018年渔子溪村人均总收入已超过人民币2万元，这得益于泰达能源不断引入资源，在村里投资的乡村发展项目。总投资400万元人民币的栖霞山景旅游服务有限公司已经建好营业，为村里提供了15个就业岗位。计划投资500万元的矿泉水厂目前已开始建设施工。除此之外，村里70岁以上的老人每天都有免费营养餐，未来还将投资300万从山下映秀镇莞香广场修一座300米长的电动扶梯到村里，方便村民出行和拉动旅游。旅游公司有了收益后，除了一部分分给村民，再成立一个“爱心基金”，继续用来支持村里的发展。

产生的影响：该精准扶贫案例充分体现了扶贫过程中的“四个结合”：物质文明与精神文明结合，经济社会效益与生态效益结合，人力资本与社会资本的结合，企业家精神与企业社会责任的结合。

——资料来源，根据《新华每日电讯》⁵⁴网络资料整理

可见，无论是国家的长远经济增长还是经济社会的发展，人力资本以及企业家精神始终是社会的最宝

贵的财富，在减贫过程中也起着关键性的作用。

53 非正式的“编外书记”，一般派出的“第一书记”是公务员、事业单位职工。

54 奔走 25 万公里，扶危助困践行信仰。新华每日电讯 2019-04-22。网址：http://www.xinhuanet.com/politics/2019-04/22/c_1124397434.htm

4. 资金投入是减贫的必要条件

在国家层面，减贫必须投入国家财政资金，而在家庭层面，贫困往往与缺乏投入密切相关。这里我们就金融机构的减贫效果与国外劳务汇款对亚洲国家减贫的作用作一简单介绍。

首先，金融发展可以帮助消除贫困，但可能无法帮助最贫困人口。针对 11 个南亚和东南亚国家（孟加拉国、不丹、印度、尼泊尔、斯里兰卡、文莱达鲁萨兰国、印度尼西亚、菲律宾、新加坡、泰国和越南）1990–2013 年期间数据的研究⁵⁵发现，金融发展和经济增长减少了这些国家的贫困，而城乡收入不平等加剧了贫困。而小额信贷的发展仍处于初期阶段，并且在减轻贫困方面肯定还有很长的路要走。许多研究报告了小额信贷机构在微观层面的减贫效果，但这些影响尚未出现在总体水平上。因而小额信贷可以用于并不是最贫困者的群体中。穷人需要付费才能参与正规金融市场，这些费用可能是导致市场失灵的原因，根据 Stiglitz（1993）的说法，这是发展中国家贫困的根本原因⁵⁶。

其次，国外劳务汇款有助于减少家庭贫困，但不能用于公共项目。

由于穷人一般不容易从银行得到贷款，那么出国劳务汇款是对经济增长和减贫有益的财务资源，尤其是汇款对减贫产生的直接作用更为可观。汇款可能是对基础广泛的发展努力的有益补充。然而，它们不应被视为增长和减贫的灵丹妙药，因为它们与复杂程度低的劳动、人才流失和荷兰病⁵⁷等有关。此外，汇款

不能代替官方的资本来源，如援助，因为私人资金不能用于公共项目⁵⁸。然而对于最不发达国家，这也是减贫的一条途径，比如尼泊尔的外国劳务移民 – 尤其是到印度以外的其他国家的劳务输出者的汇款，有助于改善经济福祉或减少家庭的贫困⁵⁹。汇款对孟加拉国摆脱贫困陷阱也起着重要作用⁶⁰。

5. 媒体宣传与全民参与发挥了重要作用

减贫依靠全社会的参与，因此媒体的宣传起着重要作用。我们发现无论是在联合国网站的博客上，还是在各个国家的报刊杂志上，都有关于减贫的宣传。中国的中央电视台也经常播出关于扶贫工作者的事迹和减贫成效。这无疑对传播减贫政策、促进公众对贫困的了解起了重要作用。中国政府把每年 10 月 17 日定为“扶贫日”，在此期间组织开展集中宣传，动员社会各界向贫困人口捐资，产生了良好的社会反响。

以上介绍了亚洲国家经济增长与减贫过程中的共性的经验和具体的案例，以供各国学习借鉴，并结合自己国家的发展进程，制定自己的发展与减贫策略。

5.3 东亚及东南亚部分国家的发展进程

在东亚及东南亚地区⁶¹，区域增长趋势导致各阶层人员的分布在不同国家以不同方式发生变化。在 2002 年至 2015 年期间，该地区大多数的国家将极端贫困率降至个位数（巴布亚和新几内亚和老挝人民

55 Madhu Sehrawat and A.K. Giri (2016). Financial development, poverty and rural-urban income inequality: evidence from South Asian countries. *Quality and Quantity* (2016) 50: 577-590.

56 Stiglitz, J., 1993. The role of the state in financial markets. In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, pp. 19-52.

57 荷兰病 (the Dutch disease)，是指一国（特别是中小国家）经济的某一初级产品部门异常繁荣而导致其他部门的衰落的现象。20 世纪 60 年代，已是制成品出口主要国家的荷兰发现大量石油和天然气，荷兰政府大力发展石油、天然气业，出口剧增，国际收支出现顺差，经济显现繁荣景象。可是，蓬勃发展的天然气业却严重打击了荷兰的农业和其他工业部门，削弱了出口行业的国际竞争力，到 20 世纪 80 年代初期，荷兰遭受到通货膨胀上升、制成品出口下降、收入增长率降低、失业率增加的困扰，国际上称之为“荷兰病”。

58 Katsushi S. Imai, Raghav Gaihab, Abdilahi Alia, Nidhi Kaicker (2014). Remittances, growth and poverty: New evidence from Asian countries. *Journal of Policy Modeling* 36(2014)524-538.

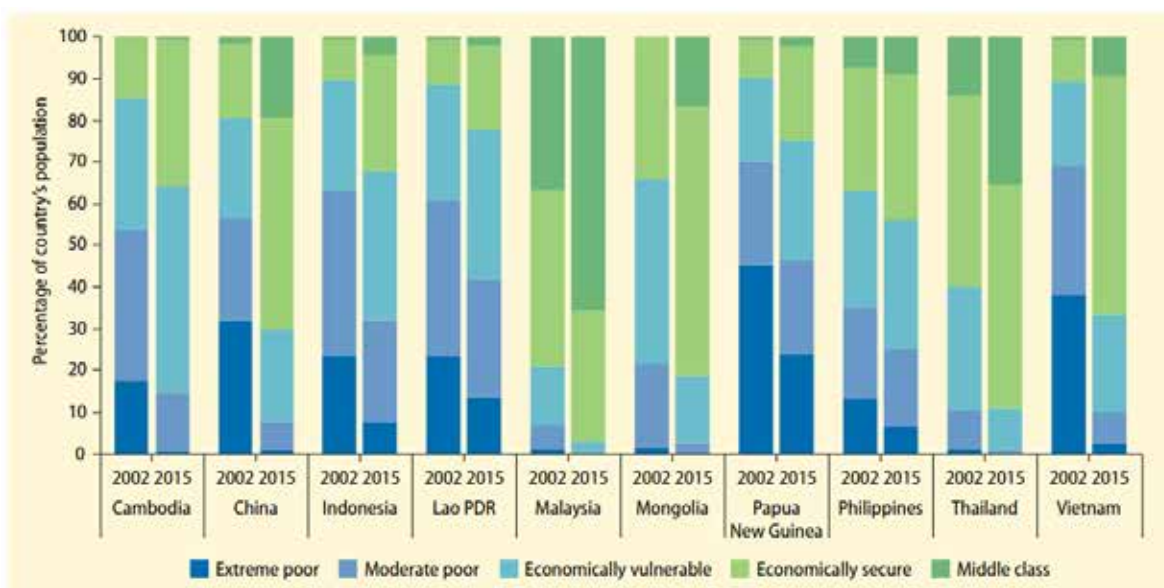
59 Udaya R. Wagle, Satis Devkotab (2018). The impact of foreign remittances on poverty in Nepal: A panel study of household survey data, 1996–2011. *World Development* 110 (2018) 38-50.

60 Silvio Traverso (2016). How to escape from a poverty trap: The case of Bangladesh. *World Development Perspectives* 4 (2016) 48-59.

61 本部分主要源自世界银行东亚与太平洋地区报告《Riding the Wave: An East Asian Miracle for the 21st Century》2018 年。https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2147。

民主共和国除外)。但是，其他类别的相对变化因国家而异。菲律宾的经济阶层结构在此期间基本保持不

变，自2002年以来，印度尼西亚的极端和中度贫困发生率急剧下降（图13）。



Source: EAP Team for Statistical Development.

图 13 发展中的东亚和太平洋地区经济阶层和国家的人口分布，2002 年和 2015 年国家人口的百分比

这些趋势不仅改变了各国阶级的集中程度，而且改变了各国内部经济阶层的分布，特别是农村 - 城市范围内的经济阶层分布。随着城市化进程的推进，生活在城市地区的穷人的比例也在增加。然而，在东亚和太平洋地区，与其他地方一样，农村地区的贫困发生率仍然较高。一般在大多数国家城市的经济安全会上升，一个有些意外的发现是，在一些国家（包括老挝人民民主共和国、泰国和越南），农村地区的经济安全也在急剧上升。在某种程度上，这种经济安全可归因于城市化，城市化减少了农村劳动力的供应，从而提高了农村工资，同时也增加了农村地区从城市务工人员那里获得的汇款。

对国家一级经济阶层结构变化的分析，加上各国目前的差异，表明东亚和太平洋国家遵循的繁荣之路如下：

- **逐步繁荣：**马来西亚和泰国，该地区较富裕的国家已经消除了极端贫困。大部分人口（马来西亚约三分之二，泰国三分之一）现在属于中产阶级。
- **脱贫致富：**在中国、蒙古和越南，由于持续减

贫，大多数人至少在经济上是安全的，而中产阶级正在增长。总的来说，这些国家现在的收入分配就像早在2002年的马来西亚和泰国。

- **摆脱极端贫困：**柬埔寨、印度尼西亚和菲律宾的极端贫困程度很低，但这些国家的中产阶级也很少。相当大一部分人口仍然处于中等贫困状态，或者很容易陷入贫困状态。
- **落后的进展：**老挝人民民主共和国（和巴布亚新几内亚，属于大洋洲）面临着更严峻的挑战，尽管每个国家都有着鲜明的特点。这些国家在减少极端贫困方面取得了进展，但仍然比该地区大多数其他国家的极端贫困发生率高得多。换句话说，老挝人民民主共和国和巴布亚新几内亚极端贫困的增长弹性相对较低。因此，这些国家的收入分配类似于在2002年时的印度尼西亚。

从上述减贫历程看，马来西亚被认为是亚洲减贫的成功案例之一。有些项目经验可以借鉴并激发本国的减贫创新，因而在这里展示一下新视角下的马来西亚案例。

框图二：

马来西亚减贫经验案例

马来西亚经常被描述为通过再分配增长的成功案例。但与经济发展水平相似的国家相比，马来西亚的进步是特殊的。马来西亚在实现千年发展目标之前15年将绝对贫困率降低了一半。最急剧的减少发生在1970年至1985年期间，恰逢经济快速增长和实施新经济政策的时期（1970-1990），目标是较贫穷的人口群体。如果与20世纪70年代其他发展中国家的经验形成对比，早期减少贫困就是例外。相比较而言，马来西亚在1985-2000年期间贫困率以显著较低的速度下降。与收入水平相近的其他发展中国家比较，马来西亚在1970年代和1980年代的婴儿和儿童死亡率显著降低且女性入学率显著较高，这表明人类发展的进步源于早期。

在进步渠道方面，公共支持导向以及收入导向机制都很重要。特别是，马来西亚的公共支出通过优先发展教育和健康方面的投入产生了影响，使该国能够享受异常高水平的这些支出效果。此外，以公共支持为主导的渠道在物质和通信基础设施方面具有早期优势。再者，由于马来西亚的增长和人类发展起源较早，马来西亚国家的行政、法律和财政能力对于成功实施大规模贫困计划和促进增长的政策至关重要，因此可以解释该国在1970-2010年期间人类发展的进步。反过来，这可能是由于独立时的有利初始条件，包括人力资本渠道。与亚洲其他成功案例不同，与不平等水平低有关的有利条件并未出现。⁶²

这个案例可以看出，发展的核心是人力资本，起始条件并非起决定性作用。以促进减贫为重要标志的社会经济发展，并不需要过分考虑太多的起始条件。实际上，中国在1949年刚刚建国的时候，国家面貌

一贫如洗，其发展条件比亚洲绝大多数国家的条件都糟糕。总之，起始条件不能成为阻止经济与社会发展进步的借口。

62 Asadullah, Niaz M, Mansor, N and Savoia, A (2019) Explaining a 'development miracle': poverty reduction and human development in Malaysia since the 1970s. GDI Working Paper 2019-038. Manchester: The University of Manchester.

第 6 章

中国减贫的成就与经验

中国的减贫世界公认，总结中国减贫成就与经验，有两个重要时期，即发展减贫与精准减贫时期。在早期很长一段时间是靠经济增长促进减贫，后期单纯靠经济增长来实现减贫时不能很好地发挥作用，因此，应运而生的是“精准减贫”。

很多人好奇中国的减贫奇迹是如何创造的呢？有哪些经验？本部分将循着中国发展与减贫的轨迹予以分享。

6.1 中国减贫背景简介

中国早期的发展实施的是城乡二元化发展模式，因而在严格的户籍制度限制下，避免了城市贫民窟的出现。同时，也出现了城乡发展的差距，因而中国的贫困人口绝大多数居住在农村，消除农村贫困人口是中国减贫的大背景。这里所谈到的减贫成就，从时间上来看，主要指 1978 年中国改革开放以后。

事实上，尽管从 1949 年到 1978 年间的社会主义建设实践出现的波折直接影响了贫困的变化，在某些阶段甚至加剧了贫困状态，但是国家的发展战略至始至终都没有脱离贫困问题。

首先，新中国成立后面临的第一个问题就是普遍性的贫困，普遍的饥饿导致了温饱问题在很长时间内

成为中国政治、经济、社会议程的核心。建国初期的土地改革和农业技术改革就是围绕着这个问题。

其次，以教育、卫生和人均预期寿命的改善为主要标志的非收入性贫困的极大缓解是 1978 年之前中国减贫成就的主要方面，这也是 1978 年之前中国减贫的突出成就。

最后，更重要的是 1978 年之前的发展为之后大规模的收入性贫困的减少奠定了条件。第一，1978 年之前农业部门的灌溉、农业机械、化肥、良种等方面的技术进步是 1978 年开始的家庭联产承包责任制发挥作用的基础；第二，教育、医疗等方面的进步一方面为经济发展提供了数量巨大的人力资源，同时也极大地直接缓解了非收入贫困，减轻了 1978 年以后基本公共服务供给的压力；第三，1978 年之前社会收入普遍的平等状态消除了结构性的约束，据估算，1978 年中国农村居民纯收入基尼系数大致在 0.21 左右⁶³，这为之后经济的起飞和大规模的减贫提供了极为有利的政治社会条件。改革前社会主义建设所积累的滞后收益使改革的初始条件非常有利于增长和减少收入性贫困。很显然，尽管在这个阶段中国还没有类似现在的扶贫开发计划，并且缓贫的成就也无法与 1978 年之后的成就相比较，但是从反贫困的历史基础的角度讲，1978 年之前的减贫依然是中国反贫困故事中不可或缺的部分。因此，这个阶段的社会主义建设实质上可以称为广义性的扶贫实践。⁶⁴

63 该数据来自中国经济与社会发展统计数据库。

64 本部分内容主要源自李小龙、徐进、于乐荣（2018）中国减贫四十年：基于历史与社会学的尝试性解释，《社会学研究》2018 年第 6 期。

在沿时间维度介绍具体的减贫经验之前，首先了解一下中国随着人均国民收入的提高而减贫的轨迹。

6.2 中国 1978 年后的发展与减贫轨迹

用一句话来概括，中国的发展与减贫轨迹是一条数学上所称的“渐进线”，而不是通常情况下的后期“减不动”的“L”型曲线。

按现有国家农村扶贫标准⁶⁵来推算，中国的减贫在人均收入从 1978 年的 200 美元到 2000 年 960 美元时贫困人口降幅最大（图 14），时间也最长（22 年），贫困发生率从 97.5% 降到 49.8%，减少了 47.7 个百分点。之后从 2000 年到 2005 年，随着人均国民收入从 960 美元上升到 1760 美元，贫困发生率又下降到 30.2%，降低了 19.6 个百分点，这是贫

困人口降幅第二快的时期（5 年）。2010 年人均国民收入超过 5000 美元以后，贫困发生率为 12.7%，又下降了 17.5 个百分点，这是减贫速度第三快的时期。之后随着人均国民收入的上升减贫的速度开始放缓，实际上这段时间也是减贫难度最大，任务最艰巨的时刻，因为此时的贫困人口是贫困深度最深，受到多维贫困维度影响最多的群体。虽然从绝对数量上看没有前期减贫人数多，但每年 1000 多万的人口减贫，年度减贫速率之高，超过历史上的任何一个时期（图 15），不能不说是个奇迹。

总体而言，中国的减贫是伴随着高速增长带来的收入增长过程，在不同的发展阶段有不同的贫困特征与挑战，但其它亚洲发展中国家能够从中国减贫中借鉴的是要抓住经济增长在什么阶段能够最大限度地减贫这个机遇期，结合自己国家的国情，尽快实现可持续发展目标的第一目标——消除贫困。

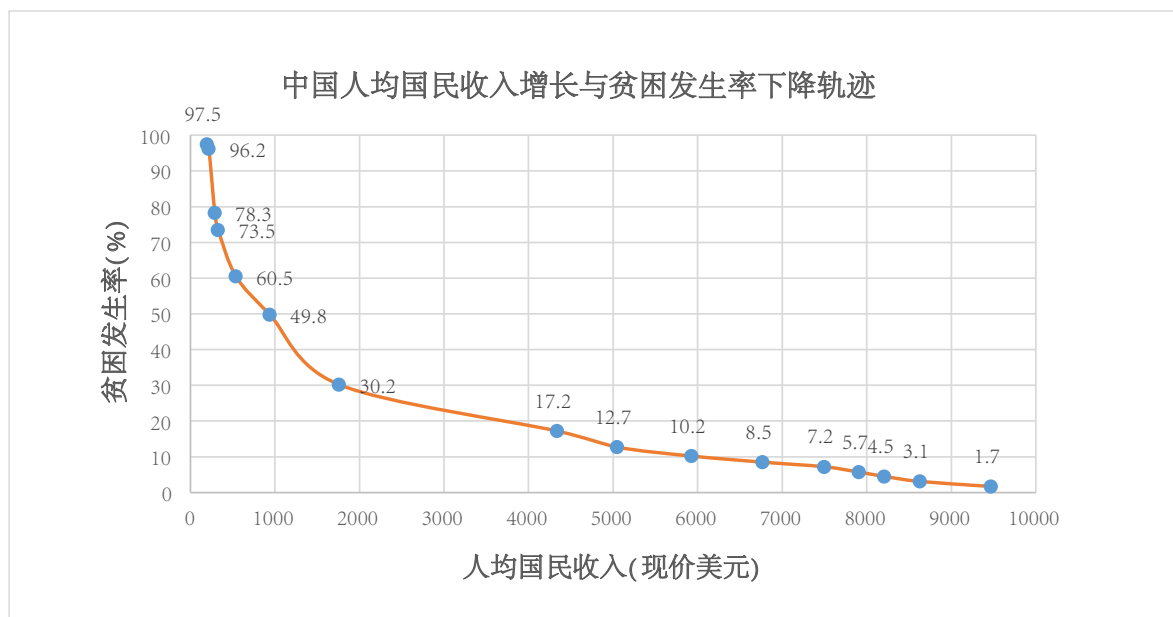


图 14 中国贫困发生率随人均国民收入下降的趋势

资料来源：根据世界银行人均国民收入与中国国家统计局数据绘制。

65 贫困人口数据来自于中国国家统计局网站 http://www.stats.gov.cn/ztc/ztxf/ggkf40n/201809/t20180903_1620407.html 和 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190215_1649231.html

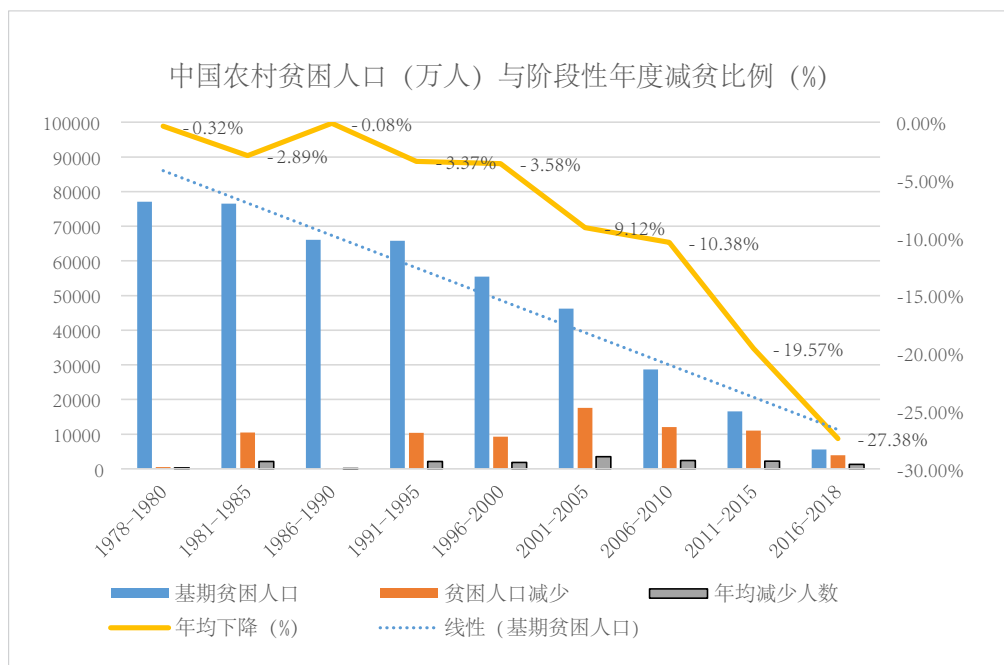


图 15 中国农村减贫效果

资料来源：根据中国国家统计局数据计算而绘制。

6.3 改革开放：发展性的扶贫实践（1978年-2012年以前）

中国政府历来高度重视扶贫开发工作。改革开放以来，中国实施大规模扶贫开发，使7亿多农村人口摆脱贫困，取得了举世瞩目的伟大成就，中国也成为全球最早实现联合国千年发展目标中减贫目标的发展中国家，为全球减贫事业作出了重大贡献。

1978年以来，中国消除贫困的努力比以往任何时期都更为系统和具体。具体表现在，第一，1978年以来中国保持了接近40年的高速增长，农村贫困人口大幅减少，农村居民生存和温饱问题基本解决。这个过程中农村改革所引发的农业增长、其后的农村工业化和国家整体的工业化及迅速的城镇化构成了中国大规模贫困减少的基本动力，开创了有利于穷人的经济发展模式，这是改革开放以来中国减贫的背景。第二，中国政府充分认识到即便是益贫性经济增长模式也无法避免不断扩大的收入差距导致的减贫

效益递减的问题，因此从1986年开始启动了国家有计划、有目标的农村扶贫工作。有利于穷人的经济增长和社会转型以及有计划、有目标的扶贫共同构成了中国特色开发式扶贫的模式。

1. 农业发展驱动的减贫实践(1978-1985年)

按照中国政府1986年所设定的农村贫困线，1978-1985年农村贫困人口由2.5亿减少为1.25亿，一半的农村贫困人口在七年的时间里摆脱了贫困⁶⁶。虽然中国政府在1982年开始实施“三西”地区开发建设、1984年实施“以工代赈”、同年发布《关于尽快改变贫困地区面貌的通知》，划定了18个贫困地带进行重点扶持，但这些计划投入资金，覆盖范围很小，因此在全国范围的扶贫影响十分有限，只能算是中国大规模农村扶贫开发工作的准备阶段。

1978年到1985年期间农村贫困的缓解主要是在农村经济体制改革下所取得的。

66 中国发展研究基金会，2007：《中国发展报告2007：在发展中消除贫困》，北京：中国发展出版社。

首先，以家庭联产承包责任制为主的农村体制改革所推动的农业高速增长。改革开放，中国由计划经济向市场经济体制转变，在农村领域则实行了家庭联产承包责任制，农民获得土地经营权，由此解决了集体经济和合作化时期农业生产激励不足的问题。由体制改革所激发的活力体现为农业部门的高速增长。这一时期，农村社会总产值从1978年的2038亿元猛增到1985年的6340亿元，年增长率达到15.3%；1985年粮食总产量为37911万吨，较1978年提高了24.4%；农村居民人均纯收入从1978年的133.6元提高到1985年的397.6元，年均增长14.7%，达到了历史最高水平；另外，人均占有的粮食、棉花、油料、肉类产品都有所增加⁶⁷。除了农村土地制度变革外，这一时期还进行了农副产品市场化改革。1985年1月，中共中央、国务院下发了《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，标志着我国长期实行的农产品统购统销制度开始改革，此后合同定购和市场收购逐步推行，农产品市场化程度不断提高。正是由于市场化改革，20世纪80年代中期以来我国的水果、水产品、蔬菜、畜禽蛋奶在产量迅速增长的同时也为农民带来实质的增收效果。农民从农副产品提价中普遍受益，1978—1985年，扣除因农用生产资料涨价而多支出的部分，农民从提价中实际得到的好处为1257.4亿元，占该时期农民实际增收总额的15.5%。⁶⁸

其次，这一时期相对公平的起始条件有利于经济增长中涓滴效应的发挥。改革开放初期，家庭联产承包责任制的推行使得土地占有变得相对平等，同时改革开放之前所形成的平均主义分配政策使得收入分配相对平等，总体而言，这一时期农民收入差异没有出现根本性的变化，仍处于相对平等的阶段。这种相对平等的起始条件有益于经济增长的涓滴效应的发挥，即随着经济增长特别是农村经济的增长，广大农民均能够从中普遍地获益，解决温饱的同时增加农业经营收入。当然，这一阶段非农产业发展特别是乡镇企业发展成为推动农村经济增长的重要力量，并且为农村劳动力向非农产业转移提供了空间，但是乡镇企业在

1978—1985年间仍处于成长阶段，还未充分发挥其对减贫的作用，1985年农民收入中工资性收入只占7.7%。

2. 工业化与城镇化驱动的减贫实践（1986-2000年）

1986—2000年期间中国农村贫困发生率持续下降，贫困人口持续减少。按照中国政府原有的农村贫困线计算，中国农村贫困人口从1985年的1.25亿，下降到1990年的8500万，并持续下降到2000年的3200万；按照最新的国家贫困线标准，1986—2000年十五年间农村贫困人口共减少了19877万人。这一时期推动贫困人口减少的因素主要有三个方面。首先，面向市场的改革持续推进，特别是农村政策的调整和改革。继1985年农副产品市场化改革后，国家在1994年又提高了粮、棉收购价格，1993—1996年政府粮食采购价格增加了75%。同时国家进一步完善了农地使用制度，在稳定家庭联产承包责任制的基础上将土地承包延长30年并建立了农地使用权的流转机制。总体而言，这一阶段农民收入仍在增长，但是增长速度出现波动甚至放缓。从1985年到2005年，农民人均纯收入从398元增加到3255元，但是同期农民收入中来自农业的收入的增长仅维持2%。⁶⁹

其次，1985年之后中国的农村工业化开始加快，特别是乡镇企业迅速发展，为农村减贫提供了农业以外的减贫动力。根据《中国乡镇企业年鉴》，1978年各类社队企业的数量大致为152万个，到80年代中期增加到1888万个，到1991年则增加到1908万个。与此同时，乡镇企业从业人员数量由1978年的2826.6万人增加到2000年的12820万人，增加了近3倍；占农村劳动力的比重由9.2%增加至27.3%。这期间，虽然农业增长开始出现波动甚至放缓，农民收入增长随之开始出现波动，但是农民来自乡镇企业的收入开始不断上升。1985—1990年间，农民净增收入的一半以上来自乡镇企业；1995年乡

67 历年中国统计年鉴。

68 谢国力，1988：《1979年以来农产品价格变化趋势评述》，《农村经济文稿》第1期。

69 （李小云等，2018）。

镇企业人均工资3553元，全国农民人均从乡镇企业得到的纯收入达467元，占全国农民人均纯收入净增部分的39.9%⁷⁰。工资性收入占全国农民家庭人均净收入的比重从1983-1984年间的10%左右，增加到1990年的20.2%⁷¹。很显然，上世纪80年代末期以后，乡镇企业对农村减贫发挥了重要的作用。

再次，上个世纪90年代中期以来，城镇化背景下的农村劳动力乡城流动的缓贫效应开始显现。这一阶段中国经济增长明显放缓，乡镇企业吸纳农村劳动力的能力开始下降，农村劳动力开始进入城市从事非农就业并间接缓解农村贫困。据统计，乡城劳动力流动人数由1983年的200万人增加到2005年的12578万人⁷²。随着大量农村富余劳动力向第二、第三产业转移，工资性收入成为拉动农村居民收入快速增长的重要来源，农民收入中来自打工的收入比例从1995年的33%增加到2005年的48%⁷³。大量的农村流动人口在城市和工业服务业中获得了收入，一方面提高了农村人口的收入水平，另一方面可以通过收入转移的形式改善农村的生活条件，比如改善住房和支付孩子的教育费用。据《中国的农村扶贫开发》白皮书的信息，四川是全国劳务输出最多的省份，每年有800多万人实现异地就业，通过邮局寄回家乡的资金每年约200亿元⁷⁴。需要指出的是，这个阶段的减贫不仅仅是工业化和城市化的驱动，1986年启动的有计划的扶贫开发已经开始在中国的减贫中发挥作用。

3. 国家主导的、有计划、有目标的农村开发式扶贫实践

1986年以后虽然农村贫困人口仍在持续下降，但是农村减贫难度开始加大，贫困发生率减少的速度开始放缓。按照最新的国家贫困线标准，1986-2000年十五年间农村贫困人口共减少了19877万

人，而1978-1985年七年间农村贫困人口就减少了10938万人。贫困减少速度放缓的主要原因在于农村体制改革的边际效益逐渐下降，虽然与第二、三产业相比，农业部门的增长仍具有较高的减贫效应，但是农民收入增速下降，农业增长对农民收入增长和减贫的贡献则开始降低⁷⁵。20世纪80年代后半期，农民收入增长由上一阶段的增长“奇迹”过渡到长时期的增长“困难”阶段，1986-2003年农民收入年均实际增速仅为4.2%，远远低于1978-1985年年均14.1%的增长速度⁷⁶。尤其是革命老区和国家落后地区，共享经济发展成果的收益并不明显，贫困问题仍比较突出。

很显然，经济增长是贫困减少的必要条件，但非充分条件。而且，随着经济的增长，不平等也在不断扩大。中国农村居民人均纯收入基尼系数从1978年0.21增加到了2000年0.35⁷⁷，不平等的扩大则会不断削弱减贫的效率。在此条件下，政府的直接干预则成为了维持持续性减贫效益的重要条件。1986年中国政府成立了国家级的农村扶贫机构，开始了制度化、组织化和计划性的大规模的农村扶贫工作。这一工作包括：明确扶贫开发方针要用“造血”替代“输血”，对贫困地区进行开发性生产建设，在发展中逐步形成贫困地区和贫困户的自我积累和发展能力；继续执行“支援不发达地区发展经济”、“以工代赈”、“三西扶贫”等资金投入，并实施信贷扶贫。从扶贫成果上看，1993年农村极端贫困人口减少到8000万人，贫困发生率为8.8%。1994年，国家出台《八七扶贫攻坚计划》，目的是加快扶贫开发步伐。八七扶贫攻坚计划将奋斗目标确定在三个层面上：解决贫困人口温饱、加强基础设施建设、改善教育文化卫生落后状况，实现了从救济式扶贫向开发式扶贫的转变。从1986年开始启动的政府有计划的农村扶贫及1994年启动的《国家八七扶贫攻坚计划》这样更具明确目标的扶贫行动，对这一阶段的农村减贫发挥了重要的

70 1991年和1996年《中国乡镇统计年鉴》综述部分。

71 朱玲、何伟，2018：《工业化城市化进程中的乡村减贫四十年》，《劳动经济研究》第4期。

72 叶敬忠、王维，2018：《改革开放四十年来的劳动力乡城流动与农村留守人口》，《农业经济问题》第7期。

73 23. 中华人民共和国国家统计局网站，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>。

74 中华人民共和国国务院新闻办公室，2001年。

75 李小云、于乐荣、齐顾波，2010：2000～2008年中国经济增长对贫困减少的作用：一个全国和分区域的实证分析，《中国农村经济》第4期。

76 黄季焜，2018：《四十年中国农业发展改革和未来政策选择》，《农业技术经济》第3期。

77 该数据来自中国经济与社会发展统计数据库。

作用。据统计 1985 年到 2005 年，中央政府三项扶贫投入累计 3228 亿⁷⁸，年投入从 1986 年 42 亿元增加到 2004 年的 121 亿元⁷⁹。总体看，1986-2000 年的农村扶贫开发是一个瞄准贫困地区的区域性扶贫模式，其基本的思路是通过特殊性的支持启动落后地区的经济发展，从而带动贫困人口收入的增加。这个模式是与经济增长模式一致的，而且是辅助于总体经济增长的减贫方案，所以被称为开发式扶贫。自实施有计划的农村扶贫开发以来，贫困地区的经济发展明显增强，贫困地区农民收入持续提高。到 2000 年，贫困人口进一步下降到 4.6 亿人，贫困发生率下降为 49.8%，这一时期减贫人口占 40 年间累计减贫人口的 26.8%。农村居民可比人均纯收入从 1985 年的 359.3 元提高到 2000 年的 646.0 元，年均增长率为 4.0%⁸⁰。农村扶贫开发工作的实施首先是补偿了经济增长益贫效益的下降；其次则是通过瞄准贫困地区以及对贫困人口人力资源的开发加强了经济增长的益贫效益。

区域性扶贫模式的最大弊端是缺乏直接瞄准贫困人口机制。进入 21 世纪，继完成国家“八七扶贫攻坚计划”后，国务院于 2001 年 5 月印发《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010 年）》，开展整村推进扶贫开发，扶贫瞄准单元下落到村，通过瞄准到村间接瞄准更多的贫困人口。整村推进扶贫方式的实施虽然还没有直接瞄准到贫困群体，但是由于瞄准单元的下降，在贫困村的农村居民仍然获益较多。国家扶贫资金投入使得贫困县、贫困村的农户收入增速超过全国平均水平，其中扶贫重点村农户人均纯收入从 2002 年的 1196 元增加到 2008 年的 2485 元，平均每年增长近 13%，而同期全国农村居民收入年均增速为 11.5%。虽然中国政府从 1986 年就制定了农村绝对贫困线，但是农村绝对贫困线一直都作为扶贫资源筹措与分配的重要依据之一，并没有利用贫困线直接瞄准贫困群体。⁸¹

实际上，由于中国农村扶贫工作长期秉承开发式扶贫的理念，而开发式扶贫的方式在性质上与保护式或救济式不同，后者瞄准的群体贫困特征明显，如残疾、大病贫困人口等，这些群体容易识别，而识别哪些农户能在市场中创业则很困难。所以从这个意义上讲，从中国政府正式实施国家有计划有目标的农村扶贫工作到 2011 年为止，虽然新世纪以来农村社会保障等具有贫困群体瞄准特点的扶贫方式开始不断出现，但是中国贫困治理的模式在总体上一一直是区域开发为主、兼顾贫困群体的开发式治理模式。

6.4 精准脱贫攻坚：中国扶贫的新实践（2012 年 - 现在）

2011 年，中国政府制定了 2011 - 2020 年新的农村贫困标准，以 2010 年不变价 2300 元为基数。2011 年我国现行农村贫困标准是 2536 元⁸²，中国农村贫困人口在 2011 年为 12238 万。贫困线调整导致的贫困人口的增加改变了 2011 年以来中国农村贫困的图景，加上新的发展阶段对变革扶贫机制的客观要求共同引发了中国农村扶贫机制的重大转变和创新。

进入到新世纪以来，原本大规模贫困减少基于的经济社会条件开始发生变化。首先，统计显示中国 GDP 增速从 2011 年的 9.5% 左右逐年下降到 2015 年的 6.9%，经济增长的动力从要素投入转向以创新和消费为动力⁸³。这给中国扶贫带来了新的挑战，即经济增长速度放缓，特别是投资放缓会影响贫困人口就业；同时贫困人口的消费和人力资本储备又很难适应经济增长动力转变的趋势，经济结构的转型越来越不利于贫困人口直接受益于经济发展。其次，收入不平等日益加剧，社会分化日益明显，环境资源问题凸显，农村以及城乡差距等问题更是受到社会的广泛关注，中国开始面临公平和效率的双重挑战。社会不平等程度的加大一方面会影响高经济增长的可持续性，

78 三项扶贫投入主要包括：一、“三西”建设资金、财政发展资金和财政扶贫资金；二、以工代赈资金；三、扶贫贴息贷款。

79 中国发展研究基金会，2007

80 汪三贵，2018：《中国 40 年大规模减贫：推动力量与制度基础》，《中国人民大学学报》第 6 期。

81 汪三贵、郭子豪，2015：《论中国的精准扶贫》，《贵州社会科学》第 5 期。

82 按 1 美元 = 3.696 人民币的购买力平价指数换算，每天 1.9 美元贫困标准以人民币表示为 2011 年每年 2564 元。因此，我国现行农村贫困标准是每天 1.9 美元标准的 1.21 倍。详情参见鲜祖德、王萍萍、吴伟，2016：中国农村贫困标准与贫困监测，《统计研究》第 33 卷第 9 期 2016 年 9 月。

83

同时也会极大的削弱减贫的效益。最后，在这样的条件下，即使不提高贫困线，扶贫的难度已经加大，如果提高贫困线，扶贫工作无疑更加困难，如再考虑到中国政府到2020年全面消除农村绝对贫困的目标的要求，扶贫任务则会比历史上的任何时候都要困难的多，这意味着新的阶段的农村扶贫工作需要采用超常规的扶贫策略。

1. 精准脱贫攻坚战的减贫成就

2011年，国务院印发新千年第二个扶贫开发纲要，《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020年）》，

为了完成《纲要》提出的到2020年消除农村绝对贫困的目标，2013年中国政府启动了精准脱贫攻坚战。如表8所示，脱贫攻坚实施以来，农村绝对贫困人口的数量和贫困发生率大幅下降。全国农村贫困人口从2010年的16567万人下降到2018年的1660万人，贫困发生率从2010年的17.2%下降至1.7%。与此同时，农村居民家庭恩格尔系数从2010年的41.1%下降到2018年的30.1%，下降11个百分点；贫困地区农村居民可支配收入从2012年的4732元增加到2017年的9377元，年均实际增长10.4%，比全国农村平均增速快2.5个百分点。

表8 按现行农村贫困标准衡量的农村贫困状况⁸⁴

年份	全国农村贫困人口 (万人)	贫困发生率 (%)	农村居民家庭恩格尔系数 (%)	贫困地区农村居民人均可支配 收入(元)
2010	16567	17.2	41.1	3272.8
2011	12238	12.7	40.4	-
2012	9899	10.2	39.3	4732
2013	8249	8.5	37.7	6079
2014	7017	7.2	37.9	6852
2015	5575	5.7	37.1	7653
2016	4335	4.5	32.2	8452
2017	3046	3.1	-	9377
2018	1660	1.7	30.1	-

注：2012年国家统计局实施了城乡住户调查一体化改革，贫困地区开始使用农村常住居民人均可支配收入

精准脱贫攻坚战的巨大成就不仅表现在收入性贫困指标的大幅改善，还体现在贫困地区基础设施、教育、卫生以及居民住房等生产、生活环境和公共服务的改善。据统计，截至2017年底，贫困地区农村居民居住在钢筋混凝土房或砖混材料房的农户比重为58.1%，比2012年上升18.9个百分点；户均住房

面积也比2012年增加21.4平方米；饮水无困难的农户比重为89.2%，比2013年提高了8.2个百分点；贫困地区有文化室的行政村比例达到89.2%，有卫生站（室）的行政村比重达到92.2%，贫困地区通电的自然村接近全覆盖，84.7%的农户所在自然村上幼儿园便利，88.0%的农户所在自然村上小学便利。

84 数据来源：历年《中国农村贫困监测报告》

2. 精准扶贫的制度创新

新时期的扶贫工作之所以能在相对不利于减贫的社会经济条件下依然取得几乎与改革开放之初相当的成就的主要原因在于精准脱贫攻坚战的一系列扶贫制度创新。

(1) 扶贫领导机制和资源筹措机制创新

政府主导是中国发展的主要经验，也是长期以来扶贫工作的基本模式。脱贫攻坚实施以来，中央在此基础上，实行“第一书记挂帅”的集中统一领导体制，将扶贫工作悬置于各级政府工作之顶，通过以党的领导权威超越行政治理的规范的方式进一步强化政府的主导性，从而为克服各种结构性制约提供了制度供给。这一新的制度供给在扶贫资源的筹措方面效果显著。在脱贫攻坚中，中国政府对扶贫资金和涉农资

金的使用与管理做出改革，从计划和审计等基础性制度方面做出调整，要求涉农项目按照中央精准扶贫的战略安排，尤其是以深度贫困地区的需要为重点进行配置。同时，通过“五级书记挂帅”的机制，克服行政官僚的部门利益制约，统筹涉及到农业、林业、水利、教育、卫生、交通和基础设施等几乎所有的政府部门的各种资源，使之迅速向投向最为需要的贫困地区和贫困人口。从某种意义上讲，脱贫攻坚实施以来，之所以能够取得如此大的成绩，很大程度上得益于新的制度条件下用于扶贫的资源供给强度。据统计，2017年包括扶贫重点县以及连片特困地区贫困县在内的贫困地区（832个县）所获得的扶贫资金总额达到4419.5亿元，比2010年增加了6倍多，其中中央拨付2053.6亿元，包括对口帮扶、东西扶贫协作、企业帮扶在内的其他资金为2027亿元；省级财政332亿元，比2010年的25.4亿元增加了10倍多（见表9）。

表9 精准扶贫以来贫困地区扶贫资金总额及结构变化

	2002	2010	2014	2015	2016	2017
扶贫资金总额（亿元）	250.2	606.2	1420.9	1902.6	2958.6	4419.5
其中：中央拨付	200.8	419.6	862.7	1177.5	1670.2	2053.6
所占比例（%）	80.3	69.2	60.7	61.9	56.5	46.5
省级财政	9.9	25.4	125.2	171.3	259.7	332
所占比例（%）	4	4.2	8.8	9	8.8	7.5
其他资金	22	141	429.5	551.7	1025.4	2027
所占比例（%）	8.8	23.3	30.2	29	34.7	45.9

注：中央资金包括中央扶贫贴息贷款、中央财政扶贫资金（含以工代赈）、退耕还林还草工程补助、低保资金；其他资金包括对口帮扶、东西扶贫协作，企业帮扶、非政府组织资金和社会公众捐款等。

数据来源：根据历年《中国农村贫困监测报告》整理。

(2) 直接瞄准贫困群体的建档立卡贫困户识别机制

由于到2020年消除农村绝对贫困的目标要求不能落下一个人，这需要识别谁是扶贫的对象，从客观上为根本改变长期以来针对穷人的瞄准失灵问题的机制发育奠定了条件。2014年，中国政府开始在全国展开贫困户的建档立卡制度。为了准确识别农村贫困人口，中国政府采用了2010年不变价格2300元的收入标准，同时附加容易识别的“两不愁、三保障”的非收入性贫困指标，这一指标体系一方面把握了收入标准的维度，但更重要的是克服了利用收入维度难以识别穷人的缺陷，将容易识别的衣、食、住房、教育、医疗作为瞄准的指标内容，从而从技术的角度解决了识别穷人的方法问题。这是中国扶贫历史上第一个真正意义上的穷人瞄准机制。在这样一个体系的基础上，各地根据自己的情况创造出了众多的瞄准创新，如贵州广泛采用的“一看房，二看粮，三看劳动力强不强，四看家中有没有读书郎”，极大地丰富了识别穷人的方法。按照这个方法，2014年全国共识别出2948万户建档立卡贫困户、8962万贫困人口⁸⁵，为了确保建档立卡农户的精准性，中国对已识别的建档立卡农户进行了反复的核查，扶贫标准设置在技术上的可识别性以及相应的核查机制，最大程度地减少了挤入和漏出，从而确保了真正穷人的覆盖度。

(3) 确保扶贫效果的精准施策

中国政府在建档立卡的基础之上对贫困户的致贫原因进行了分类并做出了“五个一批”的具体部署。通过发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批，还有就业扶贫、健康扶贫、资产收益扶贫等方式对贫困户进行分类施策，从扶贫的角度看，分类施策有助于直接瞄准已经发生的贫困问题，从而避免扶贫资源使用的偏离，确保扶贫效果。基于致贫原因的分类施策将统筹之后的扶贫资源再次回到各个专业部门，使得部门的专业作用得以发挥，调动了各个部门的专业积极性，同时也为这些部门回应部门业绩考核和审计提供了合法的依据。

(4) 扶贫方式的创新

精准脱贫攻坚战实施以来，在2020年高质量脱贫目标的约束下，出现了大量的扶贫创新模式，极大地丰富了中国的扶贫实践。更为重要的很多扶贫实践模式的意义超越了扶贫本身。比如，土地流转扶贫实践为农村土地改革提供了经验；“扶贫车间”为缓解外出就业与留守矛盾提供了很好的解决方案；旅游扶贫为乡村产业兴旺和农业多功能化提供了方向；电商扶贫则很好地解决了农产品销售难的问题。

(5) 确保脱贫攻坚质量的第三方独立考核评估

精准脱贫是中国政府在进入到新世纪第二个十年以来实施的重大的民生工程。中国政府从实施这一计划开始即提出了脱贫攻坚的效果要经得起历史的考验的要求，因此对于脱贫攻坚的每一个环节都设置了严格的考核评估制度，比如针对建档立卡、精准施策等实行定期核查，对于贫困退出则采用了严格的第三方独立的评估机制。精准脱贫中的第三方独立评估体系的建立和实践，是自2004年中国正式成立第一家政府业绩评估专业机构展开独立评估以来，在政府绩效管理中最系统和严谨的独立评估机制。这一机制不仅是确保扶贫资源使用效率的制度性约束，更重要的是确保到2020年如期完成全面消除农村绝对贫困目标的制度性保障。

精准脱贫攻坚是在中国经济社会的结构趋向于不利于减贫的条件下实施的立足社会公平的政治行动。虽然很多的政策和措施都是基于以往的实践基础，但是精准脱贫将保护式和开发式扶贫进行了有机对接，将中国的经济社会发展与减贫在制度层面进行了整合，在一系列扶贫方式上进行了创新，将瞄准到施策再到评估整合为一个系统，形成了迄今为止最为系统的科学减贫战略和政策框架，从而构成了中国扶贫的新实践体系。

总之，中国的减贫实践具有明显的时代特色和方式方法创新。就实践阶段而言，绝大部分的时间是在贫困人口较多情况下开展的发展扶贫，当贫困人口减少到

85 汪三贵、郭子豪，2015：《论中国的精准扶贫》，《贵州社会科学》第5期。

20% 以下，精准扶贫发挥了关键作用，精准扶贫是在发展减贫过程中的政策累加而不是替代，原有的发展扶贫措施同时继续发挥作用，这样，在 2012 年以

后的扶贫实践突出了一个政策累加的效应，发挥了卓越成效。

第 7 章

未来减贫措施与亚洲国家合作方向

7.1 未来减贫措施

亚洲国家的贫困状况与挑战显示，有些国家甚至没有系统的对贫困人口进行调查和数据统计，这为减贫工作带来难度，因为不知道贫困人口在哪里。仅靠外部机构估计，本身就难以明确目标。目标不明确就难以采取针对性的扶贫措施。好在大多数亚洲国家已经签署了联合国可持续发展目标，这是一个良好的开端。

为了促进亚洲国家的繁荣与发展，消除贫困是一项重要指标。这里一个关键原则就是“以人为中心”，以人的基本需求为出发点开展发展活动。离开了人的需要，一切基础设施与服务都是空谈。以人为中心，首先要营造一个安居乐业的生活环境，然后让各国的人民在衣食无忧的前提下得到充分的健康、医疗与社会保障。

政治和社会稳定以及一贯的发展战略是减贫的重要条件。来自柬埔寨、中国、印度尼西亚、马来西亚和越南的经验表明，减贫可以从长期系统的政府干预中获益。改善的减贫绩效提高了执政党的合法性，从而有助于实现长期实施发展举措所需的稳定政治体系。

经济增长是减贫的基础。减贫有两种主要方法：投资企业“涓滴”以使社会各阶层受益，或通过政府干预实现收入再分配计划。世界各国的经验表明，如果在有利于穷人的部门实现增长，经济增长可以“涓滴”并减少贫困。此外，作为减贫工具的经济增长在

经济和社会状况相对平等的状况下最为有效。随着不平等的加剧，需要政府采取干预措施，以确保穷人从经济增长中受益，并保护落后者。

农业对于实现农村持续减贫是不可或缺的。农业是减少农村贫困的主要动力，特别是在大多数人口居住在农村地区并从事农业活动的国家。通过改善基础设施，更好地进入市场以及提供改良的种子品种和种植技术，提高农业部门的生产力，直接减少农村地区的贫困。在土地资源有限的国家，提高现有油田的生产力是促进该部门增长的关键方法。

工业化可以成为摆脱农村贫困的有效途径。非农就业可以通过向工人提供另一种收入来源，特别是在农业占 GDP 的份额较低且容纳就业劳力少的期间，使从农业中转移出来的劳动力能够从非农业中得到收入，减少农村地区的贫困。农业工业化变得越来越重要，因为农业活动在更广泛的经济中相对重要，而农村劳动者通过多样化收入增加了对冲击的抵御能力。通过在中小城市提供就业机会，非农业农村企业可以帮助减缓可能无法容纳大量农民工涌入的大城市的扩张。这需要与城市化过程与城市治理相协调，避免出现大量贫民窟的现象。

有针对性的政府干预可以减少经济增长无法达到的地方的贫困。中国的经验表明，当经济增长的涓滴效应减弱、贫困率相对较低时，扶贫干预措施才能取得成功。中国政府已投入多种资源支持有针对性的干预措施，旨在解决该国的多维极端贫困问题。有针对

性的干预措施可以是基于行业、教育和现金转移的社会保护措施。对这些措施的选择将主要取决于对贫困人口的确切识别以及对贫困根源的诊断。

当多维贫困增加时，减贫的社会保护计划更有效。在经济增长的初始阶段，财政和组织资源往往有限，因此很难实施社会保护计划。随着增长的继续，重新分配收入变得更加可行。随着贫困变得多方面，仅仅通过经济增长就越来越难以克服贫困。虽然许多农村家庭的收入水平并不低，但他们仍可能缺乏足够的教育或医疗保健。社会保护计划则有助于切断贫穷的代际传播。

因此，世界各国的反贫困政策从发展方式转变为结合发展和社会保护的方法，可以为何时引入以及如何设计有利于穷人的社会保护计划提供一些启示。

为此提出了四种减贫途径，即

- 1、确定通过快速经济转型消除农村绝对贫困人口的综合战略；
- 2、发展农村地区；
- 3、采用合作方式来理解和解决多维贫困问题。
- 4、自下而上的举措，广泛调动社会群体的内生动力，提高群体的发展拥有感和获得感。

各国的国情、民生基础不同，因而需要根据实际情况制定符合当地发展的适合的减贫措施。

7.2 亚洲国家合作的方向

历史的发展进程表明，在全球化的过程中，越是开放、合作，越能促进创新性和可持续的发展。针对整个亚洲国家的减贫进行系统的回顾，尚属首例，在对亚洲国家的碎片化的描述和浩瀚的文献中找寻到促进亚洲国家整体发展的“药方”难度极大。为此，我们需要在“亚洲消除一切形式的贫困”方面加强创新性合作与创新性实验与示范，包括将现代科技方法（大数据、地理信息系统、多元决策系统等）应用于减贫的合作。

- 1、开展合作研究。在贫困人口占人口的总量极大的

情况下，通过宏观经济的发展提高整体居民收入的广义扶贫的作用明显，在贫困人口尤其是绝对贫困人口降低到一定程度后，需要对贫困发生的机理、传导路径进行广泛的研究，探讨哪些要素的作用更直接、哪些要素起到的是媒介或调解作用，从而在扶贫政策的制定过程中更能做到“精准瞄准”。

- 2、创新合作领域。数据的管理创新能够更有效地促进各领域的扶贫。在我们所做的中国的扶贫绩效评价以及贫困线第三方评估过程中，地方政府官员一个最大的体会就是扶贫数据系统的建立极大地提高了农村地区减贫的效率，尤其是在卫生、教育和社会保障领域，只要是在扶贫系统中能够查到的住户和人口，凡是符合扶贫条件的，该享受的政策一律快速通过。以大学生外地助学金的发放为例，通过网络识别，减少了家庭调查的麻烦，减少了交易成本。从另一个侧面而言，这也是社会公信力建设的一部分，可以避免各种腐败现象。
- 3、创新性扶贫政策合作。一项在其它国家充分发挥作用的政策，在引入他国之后，需要对具体的作用条件与资源供给相配套，在充分调研的情况下，可以做出适当矫正与修订，从而使政策更具备可行性、可实施与实施效果的可检验性，而不是仅仅落在字面上。
- 4、创新性减贫实践合作与人力资源培训。单纯的教室培训或参观考察是减贫经验分享不可或缺的，未来的减贫可通过“研修”的形式，相互取长补短，在情况相似的地区选择研习地点，比如尼日利亚的西北省专门到甘肃学习经验，因为当地人员到中国考察后发现地理位置、地形地貌以及穆斯林群体的生活特征均类似，学习甘肃的经验能够快速见效。
- 5、建立网络或通过平台开展序列性的研究和报告的发布。充分利用现有的网络与平台，建立起对减贫领域的持续的、前沿性的研究报告发布制度，起到可持续的公众关注与智识的传播。这对企业合作具有重要启示：哪里有贫困，哪里就有挑战与机遇。重大民生领域（道路、基础设施、社会服务）招标工程就会在哪里。

6、加强减贫与评级机构的合作。减贫是一项经济社会发展的重要指标，但不是孤立的目标，因而一个国家的扶贫工程是在国家的总体经济社会发展目标的实现过程中体现出来，比如穆迪评级机构对菲律宾的良好评价，增加了外资对该国的投入。因此，扶贫与评级结合起来会产生良好的企业和社会力量参与的良好效果。

亚洲国家在实现千年发展目标的过程中取得了令世界瞩目的成就，希望在2030年实现可持续发展目标方面目标的过程中取得更好成就。亚洲国家在实现千年发展目标过程中累积了不同的经验，都有可以向它国展示的案例，同样也有向其它国家学习的必要。在全球经济放缓、局部武装冲突不断、贸易保护主义剃头的下，亚洲国家只有密切合作，才能实现共赢。在实现零贫困领域，路，就在亚洲国家的脚下。

编写说明与致谢

为了帮助读者了解亚洲国家减贫最新情况，并为加强南南合作框架下的减贫领域的交流与合作搭建新的平台，在博鳌亚洲论坛秘书处的组织下，由中国农业大学中国南南农业合作学院的研究人员负责编写亚洲减贫报告 2019。该报告以亚洲 47 个国家为研究对象，力求以准确的数据、翔实的资料以及深入的分析反映亚洲各国减贫情况的最新进展。

博鳌亚洲论坛《亚洲减贫报告 2019》由中国农业大学一带一路农业合作学院 / 中国南南农业合作学院名誉院长李小云教授率领的研究团队完成，团队成员包括李小云教授和王海民、季岚岚、武晋和徐进等研究人员。

在报告写作过程中，博鳌亚洲论坛秘书长李保东先生给予了多方面的帮助与指导，陈延军先生和杨诗蓓女士为报告的撰写和出版提供了大量支持，在此一并表示诚挚的谢意。

在报告撰写过程中，由于所掌握的材料和作者水平所限，错漏之处在所难免，敬请广大读者批评指正。本报告并不必然代表博鳌亚洲论坛的观点，所有文责由作者承担。

