

把握未来 迎接挑战

中国实施千年发展目标

进展情况

2003



中国实施千年发展目标进展情况

联合国驻华机构评估报告



出 版：联合国驻华机构协调代表办公室

地 址：中国 北京亮马河南路2号

联合国开发计划署驻华代表处

邮政编码：100600

电 话：86-10-65323731

传 真：86-10-65322567

电子信箱：registry.cn@undp.org

网 址：<http://www.unchina.org>

版面设计：北京瀚祥瑞成图文制作有限公司

印 刷：中外合资明山电脑设计制作有限公司

照片提供：联合国儿童基金会驻华代表处，联合国世界粮食计划署

版权所有 翻印必究

© 2004, 版权所有



序言

丰衣足食、安居乐业是人类世代代的追求。为实现这一目标，人们付出了巨大努力，取得了显著进展。然而，成千上万的人迄今还未摆脱落后、贫困和疾病的困扰。消灭贫困，缩小各国在发展水平上的差距，实现共同发展仍是当今世界的最大挑战。在2000年举行的千年首脑会议上，189个国家的元首和政府首脑通过了《千年宣言》。其中包括的千年发展目标代表了各国为促进发展做出的庄严承诺，已成为国际社会衡量发展进程的重要标尺。

实现经济社会发展，提高人民生活水平是中国政府的首要任务，为此中国制定了全面建设小康社会的目标。这就要求统筹城乡发展，统筹区域发展，统筹经济社会发展，统筹人与自然和谐发展以及统筹国内发展和对外开放。这些与千年发展目标是完全一致或相互吻合的。中国将千年发展目标与国家发展战略相结合，取得了令人瞩目的成就。

由联合国驻华机构编写的《中国实施千年发展目标进展报告》总结了自2000年以来在实施千年发展目标方面的成就和经验，指出了存在的问题和差距，并为今后的工作提出了建议。尽管统计手段和衡量方法不尽相同，分析角度也可能有别，但报告无疑为各方加深对中国发展的现状和挑战、以及未来走向的认识提供了有益参考。

值得一提的是，在报告撰写过程中，联合国驻华机构与中国政府有关部门进行了磋商。围绕千年发展目标的合作进一步密切了中方与联合国的伙伴关系，使我们的合作更加充实。我要特别感谢参与报告编写人员的辛勤工作。

我希望报告能够启发思考，动员更广泛的力量，推动千年发展目标的实施。

沈国放
中华人民共和国外交部副部长助理



前言

2000年9月，世界各国领导人聚首联合国，就《千年宣言》达成历史性一致，倡导共同的价值观，明确承诺在2015年前将全球贫困人口减少一半。随后进行的磋商制定了“千年发展目标”，用18项具体目标和48项指数跟踪进展情况。中国前国家主席江泽民阁下参与了这一标志性文件的签署，重申了中国对这些目标的承诺。千年发展目标强调，在重大发展问题上，发达国家和发展中国家负有共同责任和相互义务。

除将极端贫困减半的目标外，千年发展目标还包括遏制艾滋病病毒/艾滋病传播，普及基础教育，促进性别平等和制止环境恶化。这也是中国与其它发展中国家正努力实现的发展目标。千年发展目标与中国的国家发展规划非常一致。这些规划都包涵于在21世纪头20年建设小康社会的目标中。

小康和千年发展目标都是“人民的议程”，因为它们关注的发展问题对人民生活带来的变化显而易见且易于衡量。社会全体成员的参与对于实现这些目标至关重要。这是在全球实现千年发展目标的前提。因此，需要动员和集合社会方方面面的力量——政府、私营部门、民间社会、公众和媒体。

本报告是首份关于中国在实施千年发展目标方面所取得进展的报告。报告反映了中国在减少贫困和其它领域所取得的令人瞩目的成就，指出了一些关键的因素，并且分析了中国实现诸如艾滋病病毒/艾滋病、环境和性别平等等多项目标还需要走的路。

本报告提出了一些关键性的问题：为什么中国一些地区的发展好于其它地区？我们为实现目标是否做出了足够的努力，还需要做什么？我们希望本报告能够引发人们就向贫困人口倾斜的改革以及发展的有效性进行讨论和辩论。

本报告由联合国驻华机构在与中国政府密切磋商的基础上编写而成。我们对许多政府机构的积极参与和兴趣表示赞赏。我们还要特别提及，在外交部的有力协调下，由各有关部门组成的团队与我们结成了伙伴关系。本报告表明，中国朝着在今后千年发展目标进展报告的编写过程中发挥更重要的作用迈出了重要一步。



中国在世界经济发展和国际关系中的“脚印”越来越清晰。中国对全球实现千年发展目标同样至关重要。毫无疑问，中国在全年实现自身理想和向千年发展目标迈进的进程中将面临挑战。联合国系统将随时准备并致力于与中国一道，通过其自身努力来迎接这些挑战。

马和励

联合国驻华机构协调代表
兼联合国开发计划署驻华代表

鸣谢

本报告的编撰和出版是联合国驻华机构与中国政府协商下共同努力的结果。起草人是中国国家发展计划委员会对外经济研究所副所长毕占耀先生。

本报告的定稿受益于联合国各主题小组和其它发展伙伴的意见、建议。联合国驻华机构对所有以不同方式对本报告提出意见、做出贡献的人和机构表示感谢。



共

ADB	亚洲开发银行
ASEAN	东南亚国家联盟
CBD	生物多样性公约
CCICED	中国环境与发展国际合作委员会
CIDA	加拿大国际开发署
CPR	避孕普及率
DFID	英国国际发展部
EOC	急产治疗
FDI	外国直接投资
g/b ratio	女童与男童比例
GDP	国内生产总值
GFATM	全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金
GMO	转基因产品
HDR	人类发展报告
HIV/AIDS	人体免疫缺陷病毒/获得性免疫缺陷综合征(艾滋病病毒/艾滋病)
IDU	静脉注射毒品使用者
IUD	宫内避孕器
MDGs	千年发展目标
MMR	产妇死亡率
MOPTEC	对外贸易与经济合作部(商务部的前身)
MOTCOM	商务部
MOH	卫生部
NER	净入学率
NGOs	非政府组织
NPA	国家行动纲要
NPHCCO	全国爱国卫生运动委员会办公室
ODA	官方发展援助
RMB	人民币(中国货币单位)
SOE	国有企业
STD	性传播疾病
STI	性传播感染
TB DOTS	结核病短程直接观察治疗法
UN	联合国
UNAIDS	联合国艾滋病规划署
UNCCD	联合国防治荒漠化公约
UNCED	联合国环境与发展大会
UNDP	联合国开发计划署
WHO	世界卫生组织
WSSD	可持续发展世界首脑会议
WTO	世界贸易组织

目录

序言	i
前言	ii
鸣谢	iii
缩略语表	iv
联合国千年发展目标介绍	1
中国：发展状况	2
中国的人类发展	3
经济与贫困	5
政府消除贫困的努力	5
千年发展目标中国实施情况评估	7
目标一：消除极端贫困和饥饿	8
目标二：到 2015 年普及初等教育	13
目标三：促进两性平等并赋予妇女权力	16
目标四：降低儿童死亡率	19
目标五：改善产妇保健	22
目标六：与艾滋病病毒/艾滋病、疟疾和其它疾病作斗争	25
目标七：确保环境的可持续性	29
目标八：建立全球发展伙伴关系	37
结论	39
统计和参考注释	42



联合国千年发展目标(简称千年目标)介绍

在2000年9月举行的联合国首脑会议上，来自189个成员国的149位国家元首和政府首脑通过了《千年宣言》。在《宣言》中，采纳了一套具有普遍性的发展目标。联合国秘书长委托联合国开发计划署署长通过驻地协调代表领导的联合国各驻地机构团监测每个国家落实千年发展目标的进展情况。进展报告旨在提高认识，启发讨论和推动促进发展的进一步行动。这份初步报告对中国落实各项千年发展目标的情况进行了概况。

中国拥有13亿人口，地域辽阔，地区情况多变，发展日新月异，这使编写本报告极具挑战性。某些方面数据的缺乏，使分析和编写工作更加困难。每个致力于实现千年目标的国家都有自己的统计政策和实践，它们未必与千年目标汇报指南的要求相吻合。值得注意的是，中国自1980年以来，制定了自己的发展目标和指标，统称为“小康”。在这方面，中国走在了《千年宣言》的前面。

在本报告中，每一项千年目标的落实情况都从如下几方面进行介绍：

- **现状与趋势：**迈向目标的进展情况陈述
- **有利环境：**对实现目标具有支持作用的政策环境的描述
- **与千年目标的潜在差距：**实现预定目标所涉及的问题和需做出的努力

根据现有资料，到2015年，多数千年目标都可能在中国实现。同时，中国落实千年目标的进展情况表明，需要对某些千年目标和具体指标做出调整。这一点在报告中得到重点阐述。希望这一做法可以发挥指导作用，从而不仅在中国，而且在联合国和其它国家逐步形成灵活有效的千年目标衡量体系。报告指出，尽管多数千年目标可以在中国全国范围内实现，但因不平衡有所加剧，需要努力实现区域经济的协调增长。全国统计数据掩盖了在相对富裕的沿海地区和贫穷的中西部地区之间存在的巨大且不断增长的发展差距。同样，性别差距也在扩大，妇女在一些方面落后于男性。中国政府为应对西部地区面临的发展挑战，缩小目前的发展差距，制定了宏大和雄心勃勃的计划。全国妇女联合会也致力于解决性别差距问题。中国社会的老龄化问题已经成为



一个日益严重的挑战。老年人特别是寡居或无子女的老年妇女贫困比例高于其他群体。

中国其它方面的情况包括中国政府限制城乡人口流动的政策迄今避免了城市贫民窟的产生。然而，随着中国近年来放宽国内人口流动政策，越来越多的流动人口从农村进入城市，有必要密切关注城市贫民窟出现的动向。中国的艾滋病病毒 / 艾滋病才刚刚进入快速传播期。中国政府已采取措施遏制其进一步蔓延。中国只有付出更大的努力才有可能在 2015 年扭转艾滋病病毒 / 艾滋病的蔓延。

中国的经济改革进程取得了令人瞩目的发展成果。与此同时，这些改革政策中的经济自由化、权力下放和放开人口流动的实施也给环境、公平性和性别平等带来了一些始料未及的负面影响。现在的任务是调整政策以消除这些负面影响，并且在政府、私营部门和公民社会之间形成强有力的伙伴关系。这样的伙伴关系有助于决策者找出关键问题，制定对策。只有取得人民的理解和支持，才能确保政策的成功实施、公平和可持续性。

中国：发展状况

主要发展指标				
指标	数值	年份	高数值	低数值
			省 / 地区	省 / 地区
人口规模 (百万)	1,276	2001	95.55	2.63
人口增长率 (%)	6.95	2001	-0.95	12.62
预期寿命	71.4	2000	78.9	65.7
实际人均国内生产总值 (以美元计)	912.5	2001	4522	350
农村每人每天收入少于 1 美元的人口比例	11.5	1998		
国际贫困线以下人口占总人口的比例 (%)	8	2000		
估计艾滋病病毒携带者 80 万到 150 万人占总人口的比例	0.06 - 0.11	2002		
享有安全饮用水人口的比例 (%)	75	1999		
5 岁以下体重未达标儿童 (%)	10	1998		
初等教育净入学率 (%)	98.6	2002	100	94.6
初等教育中女生与男生的比例 (%)	90	2002		
5 岁以下儿童死亡率 (每千例活产)	36	2001		
产妇死亡率 (每十例活产)	53	2000	10	466



中国的人类发展

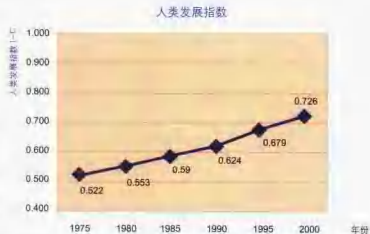
根 据最新资料，在2002年中国没有一个省或自治区属于低人类发展水平组（联合国全球低人类发展水平线是0.5）。换言之，整个中国不是属于“高水平”就是属于“中等水平”发展组。与此同时，中国人类发展指数跨度很大，上海最高，达0.89793，西藏最低，为0.59211，最高与最低之间相差30%。下面的人类发展图以0.8为高发展水平线，0.73为低发展水平线，说明了中国发展的三个层次。



资料来源：中国人类发展指数，2002

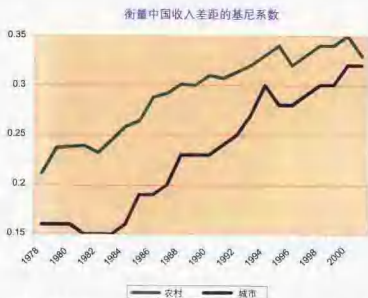


中国令人瞩目的发展从其人类发展指数的持续改善中得到印证：1975年中国的人类发展指数为0.522，2000年提高到0.726。在2002年《人类发展报告》中，中国在173个国家中名列第96位。与此同时，1995年以来中国政府的卫生和教育预算年均增长为14.2%，而同期政府收入年均增长是17.5%。这表明社会投资没有与政府的财政收入保持同步增长。



资料来源：2002年联合国开发计划署《人类发展报告》

中国在总体人类发展方面取得显著进步的同时，以基尼系数衡量，贫富差距也在扩大。下面的图表显示，中国城市的基尼系数或者说贫富差距由1978年的0.16增加到2000年的0.32，同期中国农村的基尼系数则由0.212攀升至0.33。国际经验表明，当基尼系数超过0.400时，国家往往开始出现社会紧张局面。因此，在中国缩小贫富差距是一项紧迫而重要的任务。



资料来源：“中国收入不平等问题回顾”载于《中国经济季刊》（中文版）2003年1月第2卷第2期



经济与贫困

自 20 世纪 70 年代末期开始实施经济改革和对外开放政策以来，中国进入了前所未有的经济社会发展和贫困减少的时期。90 年代，中国经济经历了不同寻常的快速增长，年平均增长率超过 9%，贫困人口从 1978 年的 2.5 亿减少到 2000 年底的 3000 万。1999 年，中国的人均收入超过 755 美元的世界银行低收入国家线，世界银行随之将中国列入中低收入国家。

中国下一阶段改革的优先领域应包括：

- 1) 为在加入世界贸易组织后实现经济的健康、快速和可持续增长创造稳定和有效的宏观经济环境，为此需要在国有企业、银行系统和财政制度改革方面取得重大进展；
- 2) 通过对人类发展、扶贫和环境保护的更有效的政策和投入，加强社会发展；
- 3) 向协商/参与式的治理方式转变，使非国有部门和公民社会成为政府的伙伴，帮助制定和实施政策；
- 4) 确保基础广泛的增长，使收益在城乡之间、沿海和内地之间、男性和女性之间得到更加公平地分配。

政府的扶贫努力

中国有两条官方贫困线：一是人均年收入 625 元人民币，低于此标准为绝对贫困；二是人均年收入 865 元人民币，人均年收入低于此标准但高于 625 元的即为相对贫困。无论是绝对贫困人口还是相对贫困人口，都是国家现阶段扶贫工作的主要对象。自 1990 年以来，农村贫困特别是绝对贫困已经大大减少。事实上，中国已实现了将 1990 年的 8500 万贫困人口减半的目标。



世界银行等国际组织所划的贫困线相对于每天1美元。按照这一定义,由世界银行和联合国开发计划署共同开展的一项研究指出,1998年底中国农村贫困人口为1.06亿,占农村总人口的11.5%。尽管后者估计的贫困人口大于中方的估计,但两者在贫困减少的总体趋势上结论是一致的。

其它经济社会发展指标的改善十分突出,例如人均寿命延长、儿童死亡率下降、文盲率降低等。中国贫困的减少反映出政府在努力促进经济增长和发展的同时,为扶贫提供了重要的政策和预算支持。

扶贫工作面临的新挑战包括:

- (1) 减少生活在恶劣自然条件地区人口的数量;
- (2) 扩大享受卫生、教育和健康环境的机会;
- (3) 最大限度地减少与国有企业改革有关的失业所引起的城市贫困;
- (4) 在加紧设计和建立社会保障体系的同时,保护日益老龄化的人口;
- (5) 对从农村迁徙到城市的大量人口进行管理;
- (6) 缩小日益扩大的地区间的发展差距;
- (7) 减少少数民族、老人和妇女等人群中过高比例的贫困;
- (8) 更好地支持和利用非政府组织在扶贫和其它相关领域具有的独特能力。

2001年5月制定并且适用于2010年的中国农村扶贫政策,一个主要任务就是帮助人均年收入低于625元人民币(按照2000年的绝对贫困标准)的3000万农村特困人口脱贫。扶助对象放在村级,而非县级,并综合考虑了人均收入、经济社会发展水平和地理、自然条件等因素。重点放在边远山区、少数民族地区和极度贫困地区。

该战略强调村一级参与式的规划和对贫困村以及对贫困农民的救助。新政策的核心是帮助贫困人口发展经济,从而使扶贫成果具有可持续性。具体来说,这一政策要求在改善贫穷地区的基本生产和生活条件的同时,发展经济价值更高的作物种植,在农业生产中运用科学技术,向农民发放小额贷款,在条件成熟的情况下创办农村企业。政策还号召动员全社会的力量,包括企业界和非政府组织,援助机构等共同参与扶贫开发工作。

中国的西部大开发战略也是一项重大的扶贫举措。初步工作已于第十个五年计划期间(2001—2005年)启动。西部大开发战略的重点是解决基础设施不足,生态环境恶化和训练有素、经验丰富的人才短缺等问题。在城市地区,社会保障体系的改善将确保下岗工人的最低生活标准,再就业计划将为他们创造就业机会。最后,小城镇的发展将把一些农村剩余劳动力吸纳到城市中去。



中国实施千年发展目标进展情况评估

总体而言，中国在实施千年发展目标方面取得了巨大进展。基础教育等一些目标已经提前13年实现。同时，现有资料表明，中国在实现遏止并开始扭转艾滋病病毒/艾滋病的蔓延，促进性别平等和为农村人口提供安全饮用水等目标方面进展可能并不顺利。中国的许多改革措施带来了新的挑战，例如，在与权力下放相关的改革中，中央和基层政府特别是西部贫穷县乡财政负担不均。

巨大而且仍在继续增加的人口使中国在实现可持续发展方面面临严峻的挑战。1970年，中国每名妇女大约生育5.5个孩子。假设保持该增长速度，现在中国人口就不是13亿，而是25亿。目前，中国每年新增人口1000万。人口增长趋势表明，到2050年中国人口将达到16亿的高峰，然后开始下降。因此，中国政府相信，生育率的下降和全国计划生育政策的实施对于实现千年目标和其他发展目标是十分必要的。根据新的法律，计划生育政策正在向以人为本、优质服务、和采用国际标准和经验方向进行重大转变。

报告接下来将详细描述八个目标的实施情况。



目标1 消除极端贫困和饥饿

目标	目标实施情况	有利环境
到2015年消除极端贫困和饥饿		
将极端贫困人口比例减半	进展顺利	充分
到2015年将食物能量消费低于最低水平的人口比例减半	进展顺利	到位
到2015年5岁以下体重不足的儿童比例减半		

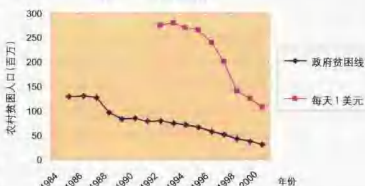
现有能力				
目标	数据收集	统计指标	数据在政策中的采用情况	监测与评估
极端贫困	强	强	良好	良好
饥饿和营养不良	良好	良好	需要注意	需要注意

具体目标（一）：从1990年到2015年，将每日收入不足1美元的人口比例减半。

1. 现状与趋势

中国已将1990年的8500万贫困人口减少了一半，实现了千年目标中的减贫目标。对贫困程度的估计因选择指标的不同而有所差别。按照政府的贫困线，中国农村的贫困人口从1978年的2.5亿（占农村人口的30.7%）减少到1990年的8500万（占农村人

数字1.1 农村贫困人口



资料来源：中国政府扶贫办公室，2001年



口的9.4%)，到2000年，进一步减至3000万(占农村人口的3.2%)。如果使用每天1美元的国际标准贫困线，绝对贫困人口的数字会大幅增加，但减贫的趋势仍相当可观。与此同时，20世纪90年代以来，城乡收入差距增大，目前收入比估计为3比1。

尽管现有农村贫困人口大多数生活在农业生产难以提高的西部偏远高原地区，但在沿海省份的山区仍有零星贫困点。中国改革取得巨大进展，但也出现了新形式的贫困。新的贫困人口包括生活在已确定为贫困县以外地区的农村人口、尚未就业的流动人口、尚未再就业的国有企业下岗工人，以及尚未被现有社会保障网络覆盖的妇女、儿童、老人和残疾人。需特别提及的是，生活在西部边远地区的人和残疾人在农村贫困人口中所占比例过高。中、西部农村贫困人口的比例从1992年的77%增长到1999年的85%。

由于多数人无法在其耕种的狭小土地上谋生，在边远农村消除贫困的最好政策手段之一就是鼓励精心设计的移民和重新安置计划。

三、有利环境

中国政府新的扶贫计划在前面的“政府扶贫努力”部分作过介绍。广义而言，消除贫困将通过总体经济发展以及实施农业、健康、教育、社会保障和计划生育政策和项目等来实现。

为解决日益增长的城市贫困问题，政府正在实施包括创造就业机会、建立提供技能培训的就业中心，将基本养老金和医疗、工伤以及失业保险制度化的综合政策。最后，作为多层次社会安全网络的一部分，还将引入商业保险。

3. 与千年目标的潜在差距

(1) 世界银行和联合国开发计划署所开展的贫困研究表明，需要更好地确定扶贫对象。确定贫困村的新方案优于旧的在全国范围内确定592个贫困县的方案。以县为扶贫单位使援助同时流向指定县内的大量非贫困人口，却漏掉了居住在指定县以外的贫困人口。扶贫项目下放到村一级后，也存在同样问题。针对零散的贫困点，中国的扶贫政策应突破以村为单位的做法，直达居住在所有地区的贫困家庭和无家庭支持的老年贫困人口。国家级小额信贷项目是直达贫困家庭的重要扶贫手段。

(2) 由乡村到城市的人口迁徙也许是推动中国进一步减贫的最强大力量。为充分利用这一自发现象，需要对目前的政策进行再思考，以进一步放开人口流动，将移民视为城市居民，使其免受歧视。同时，改进土地承包制度，使进城农民可以“出售”土地，或将土地作为间接担保，为其迁往城市筹集资金。