

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



THE GLOBAL GOALS

For Sustainable Development

2030 年可持续发展议程研究书系

主 编：蔡 昉

副 主 编：潘家华 谢寿光

执行主编：陈 迎

迈向 2030

中国减贫与全球贫困治理

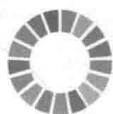
TOWARDS 2030

China's Poverty Alleviation and
Global Poverty Governance

王小林 张晓颖 著

非 外 借

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES LITERATURE PRESS (CHINA)



THE GLOBAL GOALS

For Sustainable Development

2030 年可持续发展议程研究书系

主 编：蔡 昉

副 主 编：潘家华 谢寿光

执行主编：陈 迎

迈向 2030

中国减贫与全球贫困治理

TOWARDS 2030

China's Poverty Alleviation and
Global Poverty Governance

王小林 张晓颖 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

迈向 2030: 中国减贫与全球贫困治理 / 王小林, 张晓颖著. --北京: 社会科学文献出版社, 2017. 11

(2030 年可持续发展议程研究书系)

ISBN 978-7-5201-0907-9

I. ①迈… II. ①王… ②张… III. ①贫困问题-研究-世界 ②扶贫-研究-中国 IV. ①F113.9 ②F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 126729 号

· 2030 年可持续发展议程研究书系 ·

迈向 2030: 中国减贫与全球贫困治理

著 者 / 王小林 张晓颖

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 陈凤玲

责任编辑 / 陈凤玲 汪 涛

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 12.5 字 数: 143 千字

版 次 / 2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0907-9

定 价 / 68.00 元



本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

1 NO POVERTY



End poverty in all its forms everywhere

在全世界消除一切形式的贫困

“2030 年可持续发展议程研究书系”

编 委 会

专家委员会

主 任：蔡 昉 解振华

委 员（按姓氏笔画排序）：

王玉庆 王国刚 田雪原 朱 玲

刘燕华 杜祥琬 李 林 汪同三

金 碚 张车伟 张宇燕 张晓山

陈光金 陈泽宪 赵白鸽 秦大河

高培勇 黄群慧 魏后凯

主 编：蔡 昉

副 主 编：潘家华 谢寿光

执行主编：陈 迎

编委会成员（按姓氏笔画排序）：

于法稳 王小林 王 谋 尹 慧

孙若梅 李英桃 李 际 李春玲

何晶晶 张建平 顾佳峰 郜亮亮

徐奇渊 高文书 郭朝先

总 序

可持续发展的思想是人类社会发展的产物，它体现着对人类自身进步与自然环境关系的反思。这种反思反映了人类对自身以前走过的发展道路的怀疑和扬弃，也反映了人类对今后选择的发展道路和发展目标的憧憬和向往。

2015 年 9 月 26 ~ 28 日在美国纽约召开的联合国可持续发展峰会，正式通过了《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》，该议程包含一套涉及 17 个领域 169 个具体问题的可持续发展目标（SDGs），用于替代 2000 年通过的千年发展目标（MDGs），是指导未来 15 年全球可持续发展的纲领性文件。习近平主席出席了峰会，全面论述了构建以合作共赢为核心的新型国际关系，打造人类命运共同体的新理念，倡议国际社会加强合作，共同落实 2015 年后发展议程，同时也代表中国郑重承诺以落实 2015 年后发展议程为己任，团结协作，推动全球发展事业不断向前。

2016 年是实施该议程的开局之年，联合国及各国政府都积极行动起来，促进可持续发展目标的落实。2016 年 7 月召开的可持续发展高级别政治论坛（HLPF）通过部长声明，重申论坛要发挥在强化、整合、落实和审评可持续发展目标中的重要作用。中国是 22 个就落实 2030 年可持续发展议程情况进行国别自愿陈述的国家之一。当前，中国经济正处于重要转型期，要以创新、协调、绿色、开放、

共享五大发展理念为指导，牢固树立“绿水青山就是金山银山”和“改善生态环境就是发展生产力”的发展观念，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设，加快落实可持续发展议程。同时，还要继续大力推进“一带一路”建设，不断深化南南合作，为其他发展中国家落实可持续发展议程提供力所能及的帮助。作为 2016 年二十国集团（G20）主席国，中国将落实 2030 年可持续发展议程作为今年 G20 峰会的重要议题，积极推动 G20 将发展问题置于全球宏观政策协调框架的突出位置。

围绕落实可持续发展目标，客观评估中国已经取得的成绩和未来需要做出的努力，将可持续发展目标纳入国家和地方社会经济发展规划，是当前亟待研究的重大理论和实践问题。中国社会科学院一定要发挥好思想库、智囊团的作用，努力担负起历史赋予的光荣使命。为此，中国社会科学院高度重视 2030 年可持续发展议程的相关课题研究，组织专门力量，邀请院内外知名专家学者共同参与撰写“2030 年可持续发展议程研究书系”（共 18 册）。该研究书系遵照习近平主席“立足中国、借鉴国外，挖掘历史、把握当代，关怀人类、面向未来”，加快构建中国特色哲学社会科学的总思路和总要求，力求秉持全球视野与中国经验并重原则，以中国视角，审视全球可持续发展的进程、格局和走向，分析总结中国可持续发展的绩效、经验和面临的挑战，为进一步推进中国乃至全球可持续发展建言献策。

我期待该书系的出版为促进全球和中国可持续发展事业发挥积极的作用。

王伟光

2016 年 8 月 12 日

目 录

第一章 中国减贫对 MDGs 的贡献	001
一 MDGs 减贫目标进展评价	001
二 中国 MDGs 减贫目标进展	010
三 中国对全球减贫的贡献	016
四 结论与讨论	023
第二章 SDGs 减贫目标：内涵和政策取向	026
一 减贫目标的内容和关系	027
二 如何认识和评价一切形式的贫困	029
三 有利于穷人的全民社会保护制度	033
四 平等的经济权利和基本服务	036
五 增强贫困人口应对风险打击的韧性	039
六 结论与讨论	041
第三章 中国贫困现状及面向 2030 年的减贫挑战	044
一 中国的贫困标准	044
二 中国的贫困现状	049

三	中国面向 2030 年的减贫挑战	053
四	结论与讨论	066
第四章	中国特色扶贫开发制度	068
一	中文关于“贫困”的多维度定义	068
二	设置跨部门的减贫机构	071
三	制定专门的减贫战略	074
四	实施片区扶贫开发	087
五	实施精准扶贫方略	093
第五章	中国扶贫开发政策体系	104
一	有利于穷人的经济增长政策	104
二	促进包容性发展的社会政策	112
三	专项扶贫政策	121
第六章	中国减贫展望：2021 ~ 2030 年	128
一	2021 ~ 2030 年中国减贫背景	128
二	面向 2030 年的贫困标准	133
三	城乡统筹的减贫战略	140
四	减贫与可持续发展相结合	142
第七章	全球贫困治理的现状与反思	148
一	全球贫困治理概况	148
二	代表性国际多边组织及其减贫战略	154
三	全球贫困治理的困境	158

四 本章小结	164
第八章 中国参与全球贫困治理概况	166
一 中国参与全球贫困治理的简要历程	166
二 中国参与全球贫困治理的理念	174
三 中国参与全球贫困治理的主要方式	178
四 本章小结	184
索 引	187

第一章 中国减贫对 MDGs 的贡献

近年来，中国取得举世瞩目的减贫成就，在发展中国家中率先实现千年发展目标的减贫目标。在实现减贫目标的过程中，中国探索出一些符合本国国情的模式，既坚持政府主导的开发式扶贫和社会保障制度相结合的方针，也充分发挥市场和社会的作用。中国还积极投身于完善全球贫困治理，积极开展减贫国际交流合作，用自己的经验推动其他发展中国家实现联合国千年发展目标和可持续发展目标。本章首先对千年发展目标进展进行简要评价；其次，评述中国实施千年发展目标的减贫目标进展；最后，就中国对全球减贫的贡献进行总结评价。

一 MDGs 减贫目标进展评价

（一）MDGs 减贫目标的设立

2000 年是国际发展史上重要的一年。在 9 月的联合国千年峰会期间，来自 189 个国家的首脑共同签署了《联合国千年宣言》（以下简称《千年宣言》），并制定了具体的行动目标，郑重承诺在 2015 年之前实现在 1990 年基础上将全球贫困人口比例减半、普及小学教育、促进男女平等、降低母婴死亡率、抗击艾滋病和疟疾、

促进环境可持续发展和推动全球合作伙伴关系等 8 项目标，即联合国千年发展目标（Millennium Development Goals，MDGs）。

这 8 项目标的进展通过 21 项具体目标和 60 项官方指标来监测。MDGs 的首要目标是“消灭极端贫困和饥饿”，其具体目标包括 3 项：目标 1A，1990 ~ 2015 年，将每天收入低于 1 美元的人口比例减半^①；目标 1B，让包括妇女和年轻人在内的所有人实现充分的生产性就业和体面工作；目标 1C，1990 ~ 2015 年，将挨饿的人口比例减半。笔者认为，目标 1A 和 1C 是直接地消灭极端贫困和饥饿的目标，目标 1B 是实现目标 1A 和 1C 的重要手段之一（见表 1-1）。

表 1-1 MDGs 目标 1：消灭极端贫困和饥饿

序 号	具体目标
目标 1A	1990 ~ 2015 年，将每天收入低于 1 美元的人口比例减半
目标 1B	让包括妇女和年轻人在内的所有人实现充分的生产性就业和体面工作
目标 1C	1990 ~ 2015 年，将挨饿的人口比例减半

资料来源：联合国第 55/162 号决议。

1981 ~ 1990 年，全球极端贫困人口基本徘徊在 19.5 亿人左右。1990 ~ 2000 年，全球极端贫困人口从 19.26 亿人减少到 17 亿人，仅减少 2.26 亿人。特别是撒哈拉以南非洲贫困人口规模和贫困人口比例不仅没有减少还有所增加，南亚的极端贫困问题也相当突出。因此，2000 年联合国峰会将“消除极端贫困”作为最大的全球性问题之一。在这种背景下，“贫困人口比例减半”目标的提出，是全球公认的，得到支持最广泛、最全面和最具体的发展指标。^② 减贫作为

① 这一标准在 2005 年国际购买力平价（PPP）出来后，更新为 1.25 美元/天。
② 联合国：《发展投资：实现千年发展目标的实际计划概览》，2005，第 4 ~ 17 页。

MDGs 的首要目标，这不仅源于贫困是阻碍发展中国家经济、社会发展的最大障碍，更重要的是，减贫目标是所有目标的核心。没有减贫目标的实现，千年发展目标 2~7 就无法实现。即便通过短期的援助项目得到暂时缓解，其成果也无法保持。

（二）推动减贫目标执行的全球行动

为全面实现 MDGs，推动 2015 年减贫目标如期实现，各签署国共同承诺要“在全球和国家两个层面创造有利于发展和消除贫困的环境”，推动相关政策出台，引起民众对发展问题的广泛关注，这样才能在 2015 年让全球 19 亿多的极端贫困人口中的一半摆脱贫困的生存状态。这种“有利环境”有赖于发达国家与发展中国家的双重努力。对发达国家而言，主要是增加对发展中国家，尤其是对非洲的援助，解决这些落后地区发展的资金、技术及管理障碍，让生活在极端贫困线以下的人群能够在 MDGs 的 15 年中实现跨越式发展；对发展中国家而言，努力更宽更广，主要包括鼓励发展中国家进一步开放、创新发展理念，开展更加广泛、深入的新型南南合作。

按照联合国《千年宣言》和发展目标的路线图（以下简称路线图）的规划，千年发展目标的执行主体为三个部分：联合国及其他国际发展机构、发达国家（主要是指 OECD - DAC 成员国）和发展中国家。参与者包括各签署国政府、联合国系统、政府间组织、国际机构及区域性组织等。^①

① United Nations (2001), *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, A/56/326.

1. 联合国的角色和行动

《千年宣言》、千年发展目标路线图及多项倡议中都指出要强化联合国在千年发展目标中的作用，主要包括顶层计划设计、推动政策对话、开展示范项目、问责监督等。除了前面提到的路线图，联合国还牵头开展了各种类型规划和可行性分析研究，例如 2002~2005 年开展的联合国千年项目（UN Millennium Project）。该项目由联合国开发计划署牵头，共组建 10 个工作组，参与的专家超过 250 名，主要通过对多米尼加、埃塞俄比亚等 7 国的调研，分析 MDGs 的执行情况及困难，并制定一个可行的全球行动计划以期在 2015 年实现承诺。该项目于 2005 年发布 1 个总报告和 13 个分报告，是联合国公认的较为全面的工作报告。^①

为满足贫困国家发展的外部要求，联合国通过推动各发展组织间、国家间开展有效的、真正的对话，出台相应的优惠政策以促进南北合作。例如，2001 年推动世贸组织启动多哈回合多边贸易谈判、2001 年举行艾滋病毒/艾滋病问题世界首脑会议、2001 年出台《布鲁塞尔支援最不发达国家行动纲领》、2002 年举办发展筹资问题国际会议、2005 年举办世界首脑会议、2005 年通过《援助有效性问题巴黎宣言》等。^②

除此之外，联合国还开展了部分农村发展示范项目，如“千年村项目”（Millennium Villages Project, MVP）。千年村项目是联合国开发计划署与日本政府、哥伦比亚大学共同开展的农村发展

① UN Millennium Project (2005), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York.

② OECD (2005), “The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Five Principles for Smart Aid”, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827300.pdf>.

项目。千年村项目并不是另起炉灶建立新村，而是在非洲选择政局较为稳定但贫困饥饿问题十分严重的村庄开展农村发展项目，旨在通过发展农业改善该区域内贫困人口的生存状态。2004~2006年，共开展千年村项目12个，分别位于埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、马拉维、马里、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、坦桑尼亚和乌干达。

联合国的另一个重要角色是监督和评估。针对大量的 MDGs 政策和行动，联合国通过多种渠道鼓励私营部门、非政府机构及其他类型的社会资源积极参与并监督 MDGs 项目。联合国制定了缜密的自我审查和第三方评估制度。按照联合国2000年12月18日第55/162号决议和2001年12月14日第56/95号决议要求，联合国秘书长每年需就联合国系统和各会员国执行《千年宣言》所取得的进展编写年度报告。从2005年开始，联合国千年发展目标各项指标间专家组每年向社会公开发布《千年发展目标报告》，这个专家组由联合国秘书处经济和社会事务部牵头，成员包括联合国环境规划署、开发计划署等联合国系统组织，同时还包括世界银行、国际货币基金组织等联合国系统以外的国际组织。

2. 发达国家的角色和行动

按照 MDGs 的逻辑，造成全球范围内贫困和不平等的根源是在全球化的过程中大量的发展中国家被边缘化，尤其是非洲。在20世纪90年代，世界经济发展良好，但这些贫困的国家几乎没有分享到世界贸易、投资、技术进步带来的好处；相反，这些国家的发展要素缺乏、内生动力不足，因此只有通过广泛的全球干预才能使发展的天平回到中心位置，经济发展的成果才能惠及最不发达地区。

这种全球干预主要是通过增加发达国家的官方发展援助（Official Development Assistance, ODA）来实现的。这里的发达国家主要是指经济合作组织发展援助委员会（OECD - DAC）的成员国。在 MDGs 路线图中多处提出要增加国际发展援助数量，同时设置专项目标（8）来监督发达国家的承诺，即“采取特别措施来应对非洲消除贫困和促进可持续发展的挑战，包括减免债务、改善市场准入条件、增加官方发展援助、增加外国直接投资的流入量以及药物和技术”等。具体包括 DAC 成员国每年 ODA 总额达到国民总收入（GNI）的 0.7%、加倍援助非洲、加大对最不发达国家（LDCs）的援助力度、增加对发展中国家的贸易援助、增加发展中国家免关税进入发达国家市场的机会等。然而从千年发展目标各年度报告中看，这一承诺从来没有实现过，尤其是在金融危机以后。

以 ODA 为例，按照《千年宣言》、2001 年《布鲁塞尔支援最不发达国家行动纲领》、2002 年蒙特雷（Monterrey）发展筹资问题会议等决定，DAC 成员国对发展中国家的 ODA 总额应占到国民总收入（GNI）的 0.7%，然而从 2000 年到 2015 年，仅卢森堡、丹麦、挪威、瑞典全部年份达标，荷兰、英国部分年份达标，一些传统援助国家，如美国从未达标。DAC 成员国的平均水平在 0.2% ~ 0.3%（见图 1-1）。

3. 发展中国家的任务和行动

在 MDGs 中，广大的发展中国家，尤其是非洲被认为处于全球化的最边缘地位，因此在这些发展落后的国家实现 MDGs 除了需要有利的外部环境外，主要还需自身的努力。与联合国倡导的另一个全球行动——“二十一世纪议程”不同，联合国并没有要求

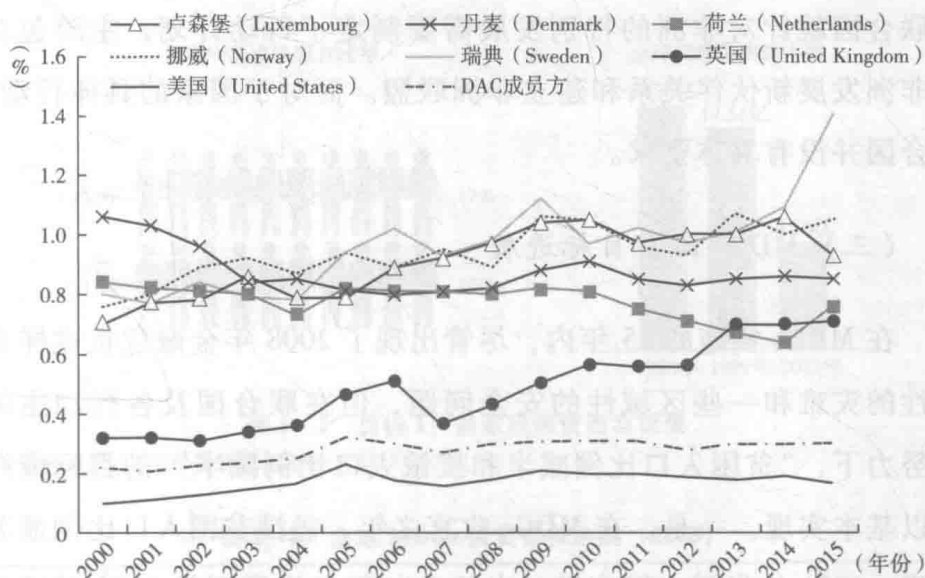


图 1-1 DAC 成员方及部分国家 ODA/GNI 情况 (2000 ~ 2015 年)

资料来源: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>。

MDGs 签署国制定相应的国家路线图以保证各项目标的实现。在联合国的宣传推动下,非洲各国领袖在多种场合承诺要积极行动,建立法治、人权、民主、善治的政府,开放市场,加强基础设施建设,为国际和国内的农业、制造业企业提供发展机会,要积极提供教育、培训和服务,加强对艾滋病毒/艾滋病和其他传染性疾病的预防等。但多数发展中国家只是在国家中长期规划和政策制定过程中将 MDGs 融入本国的发展战略,并没有出台针对 MDGs 的一揽子政策,尤其是在非洲,缺乏资金成为多项政策难以发挥作用的根本原因。

联合国在早期的评估中已经注意到非洲将成为减贫的重点区域。在非洲大陆,约一半人口在贫困线之下生活。^① 因此,从一开

① 联合国:《〈联合国千年宣言〉执行情况》(秘书长的报告),联合国大会第五十七届会议临时议程项目 44, 2002。