

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会

第一届会议

2017年12月6日至8日，曼谷

临时议程* 项目3(a)

亚太最不发达国家，内陆发展中国家和小岛屿发展中国家行动纲领与可持续发展目标：亚太区域的减贫前景：进展、机遇和挑战，尤其在特需国家**亚太区域的减贫前景：进展、机遇和挑战，尤其在特需国家****秘书处的说明****摘要**

本区域有特殊需求国家（由最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家组成）在减少贫穷和实现包容和可持续的发展方面继续面临严重的结构性障碍。这些障碍阻碍了它们发挥自身的发展潜力，并使它们与充满活力的区域和全球经济增长无缘。正如《2030年可持续发展议程》《2011-2020十年期支援最不发达国家行动纲领》《内陆发展中国家2014-2024年十年维也纳行动纲领》和《小岛屿发展中国家快速行动方式》（《萨摩亚途径》）所认识到的，有特殊需求的国家在其发展伙伴的支持下能够克服许多这些结构性挑战并进一步减少贫困，从而走上包容和可持续发展的大道。

鉴于全球贸易和投资增长放缓，有特殊需求国家大体上无法继续依赖廉价劳动力和低附加值产品出口（通常是未经加工的自然资源）来维持经济增长并使人民摆脱贫困。正相反，需要采取前瞻性政策措施和战略，根据各自国家的发展目标、能力和机会而安排政策选择的轻重缓急。在维护和平与安全作的大背景下，为消除贫困，各国必须着手转型到以生产率为主导的经济增长战略，而其支撑基础就是熟练人力资源、高质量机构、善政、有效率和富有成效的基础设施、了解气候的决策以及运作良好的资本和劳动力市场。必须通过采取支持性社会保护措施和补充经济政策的其他努力，更优先地解决社会排斥问题。

请宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会讨论并审议本文件内容，并就应该分析和注重哪些领域和/或政策以协助成员国开展减贫努力，向秘书处提供进一步指导。

* E/ESCAP/CMPF(1)/L.1。

一. 引言

1. 自 1960 年代以来，亚太区域经历了可观的发展进步。其最重要的成就之一就是过去三十年来生活在绝对贫困中的人数稳步下降。然而，尽管总体呈现出积极的趋势，但是由于种种国际因素的影响，本区域在发展进度方面出现一些挫折和紧缩。
2. 随着 2000 年通过《联合国千年宣言》，全球社会开始有系统地监测收入贫困的发生率，及至全球社会转向《2030 年可持续发展议程》时，收入贫困已经大幅度下降。在 2010 年至 2013 年期间，亚太区域的贫困率、或者说生活在极端贫困中的人口比例（按 2011 年购买力平价每天低于 1.90 美元），下降到占总人口的 10.3%，而 2000-2004 年期间为 29.7%。然而，就最不发达国家来说，2010-2013 年期间生活在极短贫困中的人口比例仍为 14.7%。
3. 在《千年发展目标》涵盖时期的 2001 年到 2015 年，显现了经济增长和有利于穷人的社会发展政策对改变本区域贫困状况的作用。这一时期也出现了粮食、燃料、金融和经济危机，对减少收入贫困和其他形式的匮乏产生了重大的不利影响，表明本区域对于外部冲击的脆弱性。首先关注高经济增长造成了一些不利影响，特别是表现为国内外不断增长的环境压力及经济和社会不平等状况加重。为成功付出的代价还包括毫无章法的城市化、基础设施差距拉大和体制薄弱，包括治理不善和服务交付系统投资不足。政策教训十分明显：本区域发展中国家需要追求包容和可持续的发展，不要让任何人掉队，并有助于创造更加繁荣和和平的社会。此外，在区域一级和全球一级需要更有效的协调，以应对那些对扶贫工作造成威胁的超国家因素。它包括特别需要是维持和平和预防国内和国家间的冲突。
4. 尽管亚太区域的收入贫困率大幅度减少，但表现并不均衡，一些国家，包括最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家（合称有特殊需求国家），在减少贫困和实现其他发展目标方面进展缓慢；它们依然属于本区域最贫穷和最脆弱国家之列。在其中几个经济体中，其经济、社会、环境、生态和政治脆弱性都有所增加。
5. 因此，需要重新考虑发展战略以适应特需国家面临的具体发展挑战，同时考虑到其根本的经济结构和资源禀赋不同，并且面临特定的地理和其他制约因素。
6. 例如，虽然有利于贫困弱势群体的简单线性创收活动所支持的高经济增长，业已证明在过去帮助数百万人摆脱贫困相当有效，但是对许多特需国家而言，这种做法可能不再行之有效，原因在于金融资金和人力资源不足，环境挑战加剧，而且不平等现象加剧以及国家在重新分配经济增长收益方面归于失败。要想使特需国家走上自给自足的发展道路并防止人们重新陷入贫困，所需要的就不能像许多国家过去那样仅仅依赖低技能劳工和出口未加工的自然资源。

7. 亚太区域有 36 个有特殊需求国家：12 个为最不发达国家（其中 4 个也属于内陆发展中国家），¹ 12 个是内陆发展中国家，² 21 个是小岛屿发展中国家和经济体³（其中 4 个属于最不发达国家）。这些国家拥有约 4 亿人口。其特点是距离发达市场遥远，运输和过境费用高昂，这些国家和地区的规模、资源禀赋以及获得技术和发展筹资的程度各不相同。它们仍然很容易受到外部冲击，包括自然灾害和气候变化的后果，这些灾害过去吞噬了几十年的发展进步。眼下没有任何有效的国际支持系统来保护有特殊需求国家免于遭受这些往往带有跨界性质的冲击。

8. 《2030 年可持续发展议程》高度重视消除一切形式的贫困。同样，《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》（伊斯坦布尔行动纲领）旨在解决最不发达国家的特殊需求，帮助它们消除贫穷和饥饿，并提高其人民的生活水平。《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》目标之一是减少内陆发展中国家的贫困，并促进其融入区域和全球经济。《小岛屿发展中国家快速行动方式》（《萨摩亚途径》）突出了小岛屿发展中国家的脆弱性，并提供了减少脆弱性的快速行动方式。这四项全球任务之间具有重大的互补性和协同作用，成为国家行动和区域和国际合作的非常有用的框架，以便处理一系列发展问题，包括以系统和连贯一致的方式消除贫困和实现国际商定的发展目标。⁴

二. 可持续发展目标 1 的进展情况：在全世界消除一切形式的贫困

9. 可持续发展目标 1 及其相关具体目标都要求在 2030 年前消除一切形式的贫困，包括赤贫。由亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）、亚洲开发银行（亚行）和联合国开发计划署（开发计划署）共同出版的《2030 年议程》最新区域审查，⁵ 以及世界银行公布的可持续发展目标全球进展报告⁶ 均显示，区域和全球贫困率持续下降。但是，总体情况仍然是既有取得成就也有错失机会，需要在若干关键领域采取紧急政策行动。

¹ 阿富汗、孟加拉国、不丹、柬埔寨、基里巴斯、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔、所罗门群岛、东帝汶、图瓦卢和瓦努阿图。

² 阿富汗，亚美尼亚，阿塞拜疆，不丹，哈萨克斯坦，吉尔吉斯斯坦，老挝人民民主共和国，蒙古，尼泊尔，塔吉克斯坦，土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

³ 美属萨摩亚、库克群岛、斐济、法属波利尼西亚、关岛、基里巴斯、马尔代夫、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、新喀里多尼亚、纽埃、北马里亚纳群岛、帕劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、新加坡、所罗门群岛、汤加、图瓦卢和瓦努阿图。

⁴ 《2017 年有特殊需求国家发展报告：投资于基础设施以促进实现包容和可持续的未来》（联合国出版物，出售品编号：E.17.II.F.9）。可查询：
www.unescap.org/sites/default/files/publications/Final%20%28CSN%29%206%20June.pdf。

⁵ 亚太经社会、亚行和开发计划署，《亚太可持续发展目标展望》，（2017 年，曼谷）。可查询：www.adb.org/sites/default/files/publication/232871/asia-pacific-sdgoutlook-2017.pdf。

⁶ 世界银行，《2017 年版可持续发展目标地图册：来自世界发展指标》（华盛顿特区，2017 年）。

10. 在全球范围内，按每日 1.90 美元衡量的极端贫困发生率从 1990 年的 18.4 亿人下降到 2015 年的 7.66 亿人。⁶ 东亚和太平洋地区改善程度最为壮观，其中贫困率从 1990 年的 9.66 亿人（占该次区域人口的 60%），下降到 7 100 万人（4%），其次是南亚，从 1990 年的 5.05 亿人（45%）下降到 2013 年的 2.56 亿人（15%）。具有众多人口的孟加拉国、中国和印度经历了最显著的改善。

11. 2015 年发布的估计显示，亚太区域极端收入贫困从 1990 年的近 17 亿人下降到 2012 年的 5.69 亿人。因此，本区域生活在极端贫困中的人口比例从 53% 下降到 14%。⁷ 最近的一份报告指出，⁵ 在 2010 年至 2013 年期间，亚太区域极端贫困发生率下降到 10.3%，但大约 4 亿人仍然处于贫困状态，尽管收入贫困的这一下降的同时通常也伴随着其他非收入方面的进展，然而按照多维度贫困衡量标准，至少还有 9.31 亿人仍然处于贫困。⁸ 生活极端贫困的人口主要是年轻人，生活在农村地区并从事农业就业/活动。

12. 2010 年至 2013 年期间生活在 1.90 美元以下的所有 4 亿人中，77.2% 在南亚和西南亚，其中包括几个最不发达国家和内陆发展中国家，即，阿富汗、孟加拉国、不丹和尼泊尔。大部分内陆发展中国家所在的北亚和中亚次区域占该部分人口的 5.4%，⁹ 太平洋次区域占约 0.7%，这比 2000-2004 年的 0.2% 有所增加。

13. 从单个情况来看，最不发达国家和内陆发展中国家的收入贫困下降幅度各不相同，其中大部分穷人生活在最不发达国家。尼泊尔的贫困发生率从 2000-2004 年期间的 45% 降至 2010-2013 年的约 15%，这对一个严重遭受 2007-2008 年粮食和燃料危机以及 2008 年开始的全球经济衰退影响的最不发达国家来说，不啻为一重大成就。同时期内，孟加拉国的贫困率从 34% 下降到 18%。尽管外部环境不利，但该国得以维持平均 6.5% 的增长，因为服装持续出口、侨汇流量稳步增长，这两者均对减贫带来了有益的影响，向首次农村年轻移民（其中许多是妇女）提供就业。有针对性的社会保护措施和提高农业生产率也有助于孟加拉国减少贫困。老挝人民民主共和国也同样成功地将贫困率从 25% 降低到接近 17%。取得高度、持续的经济增长的途径是明智地利用水电，增加农业投资，大幅增加基础设施投资，建立若干经济特区，促进有利贸易的外国直接投资，并且围绕中小企业创造就业，所有这些均有助于取得创记录的消除贫困成果。在最不发达国家中，柬埔寨减贫幅度

⁷ 亚太经社会、亚行和开发计划署，《让梦想成真：亚洲及太平洋技术、金融和统计促进可持续发展—2014/2015 年亚太区域千年发展目标报告》（曼谷，2015 年）。可查询：www.adb.org/sites/default/files/publication/159951/asia-pacific-regional-mdg-report-2014-15.pdf。

⁸ 见经济和社会事务部，“多维贫困”，发展问题，第 3 期（2015 年，纽约），讨论该概念及其衡量标准。开发计划署在 2010 年通过了由牛津贫穷与人类发展倡议协助开发的计数方法，以便以全球多维贫穷指数取代其人类贫穷指数。有一些情况下，多维和收入贫困率相符，另一些则可能不同。千年发展目标和可持续发展目标是运用多维贫困概念做法的实例。

⁹ 亚太经社会、亚行和开发计划署，《在不断变化的亚太区域消除贫穷，促进繁荣》，（2017 年，曼谷）。可查询：http://sdgasiapacific.net/download/AP_SDG_Thematic-Report_2017.pdf。

最大，同时期贫困发生率从 18% 下降到 2%，这主要得益于农业改革及相伴随的生产力提高，发展面向出口的劳动力密集服装行业，并增加对卫生、教育和环卫方面的投资。不断增长的旅游业也促成了极端贫困的快速下降。

14. 在中亚内陆发展中国家中，塔吉克斯坦极端贫困发生率从 2007 年的 10.4% 增加到 2014 年的 19.5%，因为它面临内部经济和社会挑战，出现越来越多的失业，而且在发生经济危机及商品价格崩溃之后侨汇数量下降。吉尔吉斯斯坦努力将贫困率从 2005 年的 15% 减少到 2014 年的 1.3%，这对一个非石油和天然气生产国来说不啻为一重大成就。作为主要石油、天然气和矿物出口国，哈萨克斯坦（2000 年为 10.5%，2013 年为 0.04%）和蒙古（从 2002 年的 10.6% 到 2014 年 0.2%）已设法实质上消除了极端贫困，但是随着商品价格崩盘而面临严峻的宏观经济挑战。两国都需要进行改革以促进增长，保持减贫业绩。

15. 然而，减少收入贫困的总体进度掩盖了城乡之间、不同收入和社会群体之间以及不同性别及族裔群体之间的差距，使本区域许多发展中国家面临危险的经济和社会断层线。

16. 具有特殊需求国家内的不平等现象有多种类别，涉及财富/收入不平等，（获得教育、医疗保健、劳动力市场和体面工作等）机会不平等以及权利不平等，后者是导致社会紧张局势的重要因素之一。例如，在有特殊需求的亚太国家中，3 个国家属于 20 国群体，在这些国家的性别不平等现象在世界上最严重。¹⁰ 此外，获得体面工作的机会仍然有限。3 个有特殊需求国家属于 20 个具有最高劳动人口贫困率的经济体之列。¹¹

三. 亚太消除贫困经验：关键政策问题和对策

17. 近几十年来，亚太区域依靠经济增长作为减少赤贫的主要手段。随着全球和区域增长放缓，¹² 发展中国家（特别是特需国家）再也不能仅仅依靠传统的经济增长方式来对付极端贫困、和促进包容和可持续的发展。相反，增长和发展政策和战略需要更为包容、细致入微和全面，必须考虑快速变化的内外社会经济条件和必要因素。

18. 需要尽快处理在收入和获得机会方面日益加剧的不平等现象，从而不让任何人掉队。需要减少城乡差异，更加重视提高农业生产率，增加非农就业机会。主要是为了寻求更好的经济和社会机会而导致出现的农村向城市无计划的移民，致使大多数发展中国家、包括特需国家迅速城镇化，造成城市拥挤，用水、卫生设施以及体面和经济适用房等城市服务受到严重压力，在一

¹⁰ 开发计划署，《2015 年性别不平等指数》。可查询：
<http://hdr.undp.org/en/indicators/68606>。

¹¹ 国际劳工组织，可持续发展目标劳工市场指数。可查询：www.ilo.org/ilostat/（2017 年 8 月 15 日检索）。

¹² 见《2017 年亚洲及太平洋经济社会概览：治理和财政管理》（联合国出版物，出售品编号：E.17.II.F.8），以全面探讨本区域不断变化的增长情景以及所需要的对应政策。可查询：www.unescap.org/publications/economic-and-social-survey-asia-and-pacific-2017。

些情况下还出现了城市极端贫困的增加。

19. 资源调动战略和资源使用都需要谨慎重新考虑，尤其是因为传统形式的发展援助（特别是官方发展援助和外来直接投资和工人汇款等私人资本流动）的外部条件变得越来越不确定。有特殊需求国家需要确定新的和创新的融资来源，但也需要确保更有效地利用现有资源，特别是官方发展援助和其他形式的双边、区域和多边资源流动。

20. 需要部署财政资源以弥合投资差距，为发展包容和可持续的基础设施、教育、卫生、环保、城市更新和体制能力发展提供资金。

（一）国家政策背景

21. 减少贫困需要解决许多国内外挑战。在国家层面，必须努力确保各国解决不平等程度加剧以及社会保护水平低下的问题；应对粮食无保障；消除基建差距；加强体制和治理水平并解决气候变化的不利影响，在此方面特需国家非常脆弱。

1. 减少不平等

22. 在许多国家，随着人均收入不断增加，按照基尼指数衡量的收入差距水平也有所上升，特别是在本区域的主要经济体。¹³ 为了解决这种因高收入增长而带来的这种意想不到的后果，需要通过政府政策投资于卫生、教育、住房、基础设施和生计机会以便对穷人做出补偿，从而使增长过程更具包容性，而增长的好处得以更加平等地分享。有证据表明，如果能够减少不平等现象、或者至少维持不变，便可更快速地减少贫困和其他匮乏现象。¹⁴

23. 减少不平等和差异的最有效办法之一是促进发展那些穷人和弱势群体所生活和工作的部门和活动。在大多数有特殊需求国家，这就要求经济增长以农业发展为中心，特别针对中小企业促进劳动密集型制造业活动，扩大非正规部门。还应充分考虑到可持续利用自然资源和生物多样性，同时促进穷人赖以生活的农业发展，中小企业和非正规部门活动。

24. 妇女和女童、偏远地区的穷人及青年和老年人是一些需要得到特别政策关注的弱势群体。未确定的产权以及不当地应用、或是缺乏继承权，也会导致边缘化。资产形成，技能开发，改善基本卫生和教育等公共服务机会，以及不受歧视地进入要素市场（包括小额贷款），都可以扩大其参与市场的机会，增强其受益于经济增长过程的能力。

¹³ 《2016年亚洲及太平洋经济社会概览——提高生产率，促进包容性增长和可持续发展》。（联合国出版物，出售品编：E.16.II.F.10）。可查询：www.unescap.org/sites/default/files/Economic%20and%20Social%20Survey%20of%20Asia%20and%20the%20Pacific%202016_0.pdf。

¹⁴ 关于亚太经社会和开发计划署最早尝试之一，试图在经验上确定是否可能遵循一种同时促进增长、减少贫困并避免加剧不平等的战略，见《在亚洲及太平洋推动“千年发展目标”的实施》（联合国出版物，出售品编号：E.03.II.F.29）。

2. 解决粮食无保障、饥饿和营养不良

25. 贫困家庭特别容易受到粮食无保障、饥饿和营养不良的影响。粮食无保障是极端贫困的最严重后果之一，其表现为饥饿和营养不良。2010-2015 年期间，本区域减少营养不良现象的速度已经放缓，南亚和东南亚减少饥饿的步伐比其他次区域慢得多。2016 年约有 3 亿人仍然蒙受饥荒。⁵ 在 2012-2014 年，大多数特需国家营养不良发生率很高，其中几个国家报告发生率为 32.3% 到 21.8%。¹⁵

26. 特需国家解决粮食无保障、饥饿和营养不良的关键是，以穷人可负担得起的价格在他们所需要的时间和地点，为他们稳定地提供有营养和安全的食品。同样重要的是，要拥有生产型农业部门，同时具备有效的推广服务、乡村道路和运输服务以及良好运作的供应链支持，以确保穷人和弱势群体的粮食保障。

3. 增加社会保护

27. 特需国家越来越认识到社会保障在促进增长和平等方面的发展作用。一种更广泛的社会保护方法取代了先前的做法，即，将社会安全网作为应对经济、金融和灾害相关危机和冲击的短期临时方法。普及负担得起的医疗保健、全民免费中小学教育、失业救济金、最低工资、老年抚恤金计划、残疾人福利、寡妇津贴、现金转账、小额融资计划、以及支持哺乳的母亲及新生儿，种种这些形式的社会保护可构成国家减贫战略的重要组成部分，因为它们阻止人们在外部冲击发生后陷入贫困。这些措施有助于提高劳动生产率，促进劳动力流动，并通过刺激消费而不是转向预防性储蓄，创造承担风险的机会并增加国内需求。还有证据表明，在社会保护方面花费更高比例的国家往往收入贫困率较低。¹² 然而，社会保护计划只涵盖了很少的穷人。⁶ 要使社会保护有利于穷人，属于最为贫穷的百分比人口应获得至少 20% 的福利，但在许多国家，最富有的百分比人口所占据的社会保护福利份额远远超过最贫穷的百分比人口。

28. 许多有特殊需求国家普遍表现为缺乏财政空间，大多数政府用于社会保护方案的支出在政府支出中所占百分比均低于区域平均水平、并属于本区域最低行列。¹⁶ 在许多情况下，社会保护计划资金不足，而且未能持久。许多有特殊需求国家也缺乏统一连贯的体制机制和框架，导致支离破碎和往往互不相联的社会保护计划。财政漏洞百出加之治理不善，都增加了这些计划的高昂维持成本。选择目标不当，致使预期受益人无法获利，以至于在一些本来特别需要的、对于社会保护的政治和社会支持却受到侵蚀。

¹⁵ 亚太经社会，《2015 年亚太有特殊需求的国家发展报告：建设生产能力，克服结构性挑战》（联合国出版物，出售品编号：E.15.II.F.9）。可查询：
www.unescap.org/sites/default/files/publications/CSN-Report-2015.pdf。

¹⁶ 《在一个全球充满不确定性的时代实现千年发展目标：2009/2010 年亚太区域报告》。（联合国出版物，出售品编号：E.10.II.F.10）。可查询：
www.unescap.org/sites/default/files/RegionalMDGReport_2009-2010.pdf。

4. 弥补基础设施差距

29. 持续存在的、并且在许多情况下十分严重的基础设施差距，阻碍了特需国家实现包容的增长和可持续发展，对穷人以及对减少穷人脆弱性的努力都造成严重和深远的不良影响，因为基础设施可帮助包括穷人带来广泛的经济、社会和环境利益，更好地利用贸易和投资机会促进区域一体化。¹⁷ 需要有基础设施才能向民众交付服务，连接市场和探索经济和社会机会。

30. 道路、桥梁、铁路和水路对于人员、原材料和生产投入、营销成品流动和提供服务十分重要。能源（其表现形式为电力和天然气）对于保持制造工厂和农村企业的运行至关重要。信息和通信技术提高生产力并创造新的经济机会。教育、卫生和环卫设施对促进包容的增长和发展、特别是对于穷人和弱势群体增强权能至关重要。在所有这些领域中，大多数特需国家面临着相当大的基建赤字，而这种情况往往由于缺乏投资、缺少熟练的人力资源以及制度薄弱而进一步恶化。

31. 鉴于基础设施的多维度特点，亚太经社会创建了一种称为“获取物质基础设施指数”的综合指数。¹⁸ 这一指标显示，有特殊需求国家内的所有三组国家的基础设施发展水平明显低于本区域其他发展中国家。其中最不发达国家的基础设施发展水平最低，而内陆发展中国家在所有三组中水平最高。

32. 基础设施供应与人均国内生产总值的增长呈正相关联系。根据某种设想情况，如果特需国家到 2030 年能够将其基础设施发展水平提高到与本区域发展中国家现在的水平，那么它们的国民收入便可增加 1 300 亿美元。实证证据也表明，特需国家改善基础设施，可提供卫生、教育和环卫等服务机会并更加公平分配利益，从而对加强人类发展做出积极贡献。因此需要制定健全的政策以利用这些机遇和收益，为此加强对基础设施的投资，引入必要的结构性改革，提高体制能力，培养管理和技术技能，以便及时有效地制定和实施大型基础设施项目，从而加快消除目前遏制特需国家增长前景的基础设施差距。

33. 特需国家拥有非常广泛的可动用融资选择方案以满足其基础设施需求的投资需求。如果它们很好地自我定位，查明银行可担保的项目，建立激励机制并确保改进治理，那么在获得基础设施发展投资资源方面遇到的挑战，将不会像即使是 10 年前所面临的挑战那么严峻。然而，26 个国家的估计显示，特需国家每年平均需要花费国内生产总值的 8.3%，按 2010 年价格计算达到 480 亿美元，才能普及水、电和卫生设施；满足新的基础设施的额外需求；并维护现有基础设施。最不发达国家的投资需求为 320 亿美元，占其国内生产总值的 10.7%，因此资源需求最大。尽管特需国家可动用各种各样的融资来源和方式，包括国内公共财政、公私伙伴关系、私营部门参与和官方发展援助，最不发达国家和小岛屿发展中国家若是得不到巨大的外来援助则尤其无法弥补资源缺口。在这方面，除了世界银行和亚洲开发银行等传统的多边融

¹⁷ 关于有特殊需求国家的基础设施状况及普及情况、以及政府和其他利益攸关方可采取的政策选择的全面最新探讨，见《2017 年亚太有特殊需要国家发展报告》。

¹⁸ 见《2017 年亚太有特殊需要国家发展报告》。

资机构和双边官方发展援助外，近年来也建立了几个国际和区域金融机构为基础设施发展提供资金。其中包括亚洲基础设施投资银行，东南亚国家联盟基础设施基金，新开发银行，太平洋地区基础设施基金以及《联合国气候变化框架公约》下的绿色气候基金。

5. 加强机构和服务交付系统

34. 效率低下和机构管理不善造成高昂的交易成本，损害了实现包容性增长和可持续发展的前景。贫穷和弱势群体因机构和服务交付系统效率低下而受害最深，难以以任何有意义的方式消除收入贫困。机构和服务交付系统需要高效透明。还必须听取穷人、妇女、青年和老人和弱势群体（包括面临歧视和排斥的群体）的意见，并且照顾到他们的利益。这种进程使他们具有获得权能和所有权的感受，使他们成为实现变革和发展的代理人。

35. 治理工作可在国家和国家以下两个层面运作。¹⁹ 在国家层面上，这就意味着要砍掉官僚做法，废除过时的法律，精简规章制度，确保透明度和问责制，促使机构有利于用户并以服务为导向。在国家以下一级，各级政府应分散权力，将权力和资源下放到国家以下和地方一级机构，这样，具备各种背景的人们都能够直接参与并表达他们对服务交付制度的兴趣。当国家以下实体获得这种权力时，对穷人和其他预期受益者的服务就可以花费较少的成本，并且按照当地社区所需的时间和地点提供。中央政府必须继续承担消除贫困、饥饿和匮乏的首要责任，但可以利用权力下放和其他措施向穷人提供基本服务，并推动私营部门、非政府组织、民间社会组织和其他实体作为履行责任的伙伴。

36. 治理不善、机构薄弱和服务交付系统效率低下都有碍于消除贫困，并加剧不平等现象。健全的机构和善政可以确保在卫生、教育、饮水和环卫等基础服务方面的公共开支提高效率，并取得更好的健康和教育成果。²⁰ 还有证据表明，善政与国内信贷扩大到私营部门、两性平等及环境绩效具有正相关联系，这些都对减少贫困和不平等有很大的影响。特需国家在确保善政和机构效率方面所面临的一些挑战包括：缺乏政治意愿，缺少熟练和敬业的人力资源，资金紧张，官僚惰性，相互矛盾的任务和模糊的责任界限，以及负责交付服务的机构之间缺乏协调合作。

6. 提高应对气候变化的能力

37. 气候变化的后果对穷人和弱势群体产生最大的不利影响。气候变化可能会侵蚀数十年来取得的发展成果，并且可能到 2030 年时使生活在赤贫的人口再增加 1 亿人。²¹ 在特需国家，处处可以感受到气候变化的后果。对于遭受其中一些影响首当其冲的小岛屿发展中国家以及孟加拉国、蒙古、缅甸和尼

¹⁹ 关于在实现千年目标的背景下这一议题及其他相关问题的讨论，见《2008 年未来在望：亚洲及太平洋实现千年发展目标区域伙伴关系》（联合国出版物，出售品编号：E.08.II.F.15）。可查询：www.unescap.org/sites/default/files/MDGReport2008.pdf。

²⁰ 《2017 年亚洲及太平洋经济社会概览》。

²¹ 世界银行，《2017 年版可持续发展目标地图册》。

泊尔等国家而言，情况尤其如此。海平面上升、荒漠化、洪水和风暴以及极端天气状况，对粮食保障、生计机会、农业、基础设施、供水、健康和生态系统构成重大威胁。

38. 了解气候信息的决定和措施可以预防或减轻气候变化的不利影响。可持续发展目标 13 设定了适应气候变化和加强抵御能力的具体目标和指标。若干特需国家已批准了“巴黎协定”并通过了国家减少灾害风险战略。许多国家或已制定、或是正在制定国家适应计划。在气候融资方面也取得了一些进展，绿色气候基金到 2016 年 10 月已获得了 103 亿美元的认捐。孟加拉国已动用自身资源建立了气候适应基金。

39. 除了将适应气候变化纳入国家发展战略和预算编制过程外，迫切需要向民众和社区介绍气候变化的原因和后果。宣传工作将提高当地社区应对气候变化后果的适应能力，并增强抵御能力。还需要本区域各国更多地分享适应气候和建立抵御能力方面的知识和经验，因为许多气候变化的影响在性质上是跨国界的。由于大多数特需国家过度受到气候变化的影响，而且最缺乏应对能力，应该在共同但有区别的责任的基础上加强对这些国家的国际支持。

(二) 对外政策背景：应对宏观经济冲击

40. 周期性金融和经济危机已成为全球增长和发展情景的一部分。自 1997 年亚洲金融危机以来，本区域特需国家及其他发展中国家经历了另外三次外部危机：2006–2007 年的粮食和燃料危机，2008–2009 年的全球金融和经济危机，以及 2014–2015 年的商品价格崩溃。所有这些都对特殊需求国家产生了不同程度的不利影响，突显了这些国家对外部冲击的严重脆弱性。

41. 这些危机给大多数最不发达国家和内陆发展中国家造成广泛的就业和收入损失，因为出口下降，移民劳工返回家园。许多最不发达国家和内陆发展中国家的失业率急剧上升，在缺乏强有力和持续的国家社会保护政策和方案的情况下，迫使数百万人陷入极端贫困。大多数最不发达国家在社会保护方面的公共开支比例低，使数百万人民重新陷入极端贫困，从而造成巨大挑战。亚太经社会/亚行/开发计划署在《在全球不稳定时代实现千年发展目标》报告中估计，本区域在 2008 年和 2009 年遭受金融和经济危机之后，新增 2 100 万人沦落到到每天 1.25 美元的贫困线以下，若是按照每天 2 美元的贫困线标准，则达到 2 500 万人。

42. 诸如此类的外部冲击也迫使越来越多的人、特别是青年人和低技能的男子和妇女回到非正规和无保障的就业，加剧他们的脆弱性和收入贫困。即使经济增长回归到危机前的水平，就业和实际工资的恢复往往慢半拍，不同程度地进一步加剧贫困、不平等和匮乏程度。

43. 由于外部金融和经济冲击就是构成面向市场交易的一部分，超出了特需国家的影响和控制能力，社会保护计划所支持的逆周期财政和货币政策非常重要，有助于缓解这种冲击对贫困和弱势群体产生的不利影响。这些政策的成功与否在很大程度上取决于具有特殊需求的个别国家的财政空间，突显了在日子好过的时候需要审慎管理财政资源的必要性。

44. 从中期至长期来看，增长和发展战略也必须考虑这种冲击的可能性，为此要促进经济多样化，实现生产能力发展，提高生产率增长和获得技能。发展机构能力并获得更好的数据和更可靠的信息，也可在出现、或预计将出现这样的外部冲击时，有助于政府做出更好的决策。对于外部冲击的脆弱程度也取决于特需国家的财政、贸易和投资风险。一般来说，这些国家应努力使其出口的篮子及出口目的地多样化，同时选择优惠官方发展援助以及不产生债务的财政承诺。

(三) 为消除贫困提供资金

45. 要消除一切形式和方方面面的贫困并赋予弱势群体权力，就需要相当多的财政资源。虽然调动和获得资源促进可持续发展的前景变得明朗了，仍需要做出大量努力探索和评估所有可能的资金来源，并以最明智的方式予以结合利用以获取最大限度的回报。

46. 国内公共资源需要在满足特需国家发展融资需求方面发挥主导作用。然而，融资需求正在上升，从提供基础服务到基础设施发展到适应气候变化不一而是。具有特殊需求国家关于调动国内资源的记录表明明显有着改善余地，税收收入较低就是一个例子。原因之一是，特需国家的贫困家庭普遍属于低税收门槛之下，而高收入群体通常不愿意纳税，而且偷税漏税行为通常十分猖獗。在加强税收管理和扩大税网的同时，政府可考虑逐步引进一般税收制或增值税。此外，利用用户缴费、费用和许可证可以产生额外的非税性质收入，特别是因为特需国家正在经历快速城镇化，而这些收入可用于加强发展支出。

47. 重新调整公共支出，不再用于行政服务和全面补贴、包括为亏损的国营企业的开支，就可为减贫工作增加资源。对不利生态的生产和分配过程征收绿色税收，可以增加资源并劝阻追求开展这类活动。

48. 因此对若干有特殊需求国家来说，官方发展援助将继续成为物质基础设施发展以及卫生、教育、供水和环卫等基本服务获得资金的重要来源。官方发展援助对于直接资助减贫政策和方案、促进有效和可持续利用环境资源、资助气候变化适应政策和选择方案以及改善城市服务，也具有的重要意义。2010年至2014年间，特需国家平均每年从多边机构收到50亿美元，而最不发达国家和小岛屿发展中国家所接受的分别占其国内生产总值的1.4%和1.2%。从这些流动的部门分配来看，社会基础设施吸引了49.6%，经济基础设施占23.6%，其他领域占26.7%。尽管来自多边来源的官方发展援助所占国内生产总值比例很小，但它们有助于带动来自其他来源的资源流入。

49. 最新估计显示，全球范围内流向发展中国家的汇款连续两年下降，2016年降至4290亿美元，比2015年下降了2.4%。²² 区域范围的汇款在2016年下降到1101亿美元，而2015年为1176亿美元。油价低下、资源丰富的

²² 世界银行集团，“移民与汇款：近期发展与展望 - 特别议题：全球移民契约”，移民与发展简报27（华盛顿特区，世界银行，2017年）。可查询：
<http://pubdocs.worldbank.org/en/992371492706371662/MigrationandDevelopmentBrief27.pdf>。

经济体的经济表现疲软以及俄罗斯经济的增长持续低迷，都是造成下降的主要原因。在特需国家中，孟加拉国、尼泊尔和几个中亚内陆发展中国家的侨汇出现下降。但是预计到 2017 年对该区域的汇款将恢复到历史上的上升趋势。

50. 尽管出现如此波动，汇款对于有特殊需求国家来说依然是支持国际收支状况的重要发展资金来源；同时也依然是许多贫困和中等收入群体的重要收入来源。侨汇为农村和贫困家庭提供了收入和提高消费的重要来源，并帮助他们满足教育和医保需求，从而为减贫和促进形成人力资本发挥关键作用。在许多情况下，侨汇支持在农村和城镇建立微型企业，为穷人创造就业机会。

51. 为加强侨汇，特需国家政府需要更多关注迁移人口中的技能形成，降低移民成本，并与劳务输入国家积极合作降低汇款转账费用。

52. 包容性融资是资助可持续发展和消除贫困的关键因素。银行和其他金融机构应超越其传统职能，将服务范围扩大到更广泛的人口群体，包括妇女。许多特需国家已在此取得成果，并且通过建立无分行的移动服务，吸收了越来越多的贫困和弱势家庭进入其信贷业务。它们还利用当地代理商和邮政网络提供金融服务。

53. 尽管对于包容性融资的某些方面依然存在担忧，包括小额信贷机构在正规监管框架之外作业，以及可能导致贫困家庭的负债加重，但是，政府可以帮助这些机构在其成功的基础上更进一步，成为变革和转型的积极推动者。

四. 重新探讨经济增长和可持续发展的性质

54. 有特殊需求国家所采取的经济增长和可持续发展战略在于，以通过借助金融、贸易和投资而日益扩大的区域和全球经济一体化为依托，并得到大量供应廉价、低技能劳动力的支持，同时依赖资源丰富国家出口石油、天然气和矿产。随着外部环境的变化和竞争压力的加剧，特需国家不能继续依靠廉价劳动力和自然资源出口来维持必要的增长速度以消除极端贫困和为不断扩大的劳动力创造就业。发达国家的制造业和服务行业的日益自动化和应用人工智能，对特需国家的制成品出口构成新的挑战。

55. 许多最不发达国家的经济增长已落后于《伊斯坦布尔行动纲领》所设想的 7% 增长目标，中间比率为 5%。这一速度不足以消除极端贫困和实现结构性变革——两者都是振兴就业机会的基本要求。²⁰ 经济增长放缓对劳动力富裕的最不发达国家和内陆发展中国家减贫工作中的两个重要因素——创造就业机会和增加实际工资——都将产生不利影响。

56. 未来经济增长和可持续发展模式必须牢固扎根于致力于提高生产力的增长、生产能力发展、增加对教育、卫生、水、环卫和住房投资，各级技能培训以及基础设施发展。拥有资源的最不发达国家和内陆发展中国家需要摆脱自然资源出口，采取有效政策和战略进入多元化和具有更多附加值的制造业活动，并且在其国内经济内建立强有力的前向后向联系。

57. 要提高特需国家的生产力，就需要进行广泛的结构改革，包括劳动力和资本市场以及管理这些市场的制度框架。通过提高市场的技术效率和制度

结构的运作，可以实现生产力的提高。或者，也可通过消除资源分配的障碍来实现这种生产率的提高。²⁰

58. 许多特需国家已经进行了广泛的改革，但在没有更好的政策一致性以及政府机构与机构之间改进协调的情况下，驾驭改革进程已证明特别具有挑战性。既得利益集团阻碍和抵制实施工作，使许多特需国家的进程受阻。在不平等现象加剧、差距扩大和资本市场不完善的情况下，为提高生产力而进行结构性改革也面临重重困难，特别是当苛刻的抵押条件限制了获取金融资源时。

59. 迫切需要通过提高增长和可持续发展的质量，使其有利于穷人和具有包容性，以便使增长的收益扩大到社会各个阶层。这本质上意味着要追求一种有利于为穷人创造就业的发展模式，而增长要集中在穷人最多从事的部门或经济活动。但由于缺乏全面的技能开发机会，包括获得医保和教育及最低工资，这些策略可能会将穷人和弱势群体陷在低工资、低生产力就业，很少或根本就没有摆脱贫困的指望，在极端情况下这可成为代际传递。

60. 有特殊需求国家数国家大体上继续遵循高污染高浪费的工农业生产流程。因此，其土地、水、空气这些环境资源都承受着严重压力。过度使用农药和化肥已降低了农田的质量和生产力，导致水污染程度显著提高，对穷人和弱势群体的生计机会产生不利影响。未经处理的工业废物对孟加拉国、尼泊尔等最不发达国家的河流和水体造成严重破坏，对有赖于此获得就业和收入的人民和社区构成极大的环境威胁。

61. 因继续使用碳排放能源和运输系统而造成的城市污染，废水管理系统效率低下，水和污水处理设施维护差，仅仅举出的这几个例子已造成重大经济损失，并对环境和社会发展带来重大挑战。因此，迫切需要摆脱不利环境的制造业和农业生产系统和流程。

五. 今后方向

62. 在各个方面减少贫困是特需国家面临的主要挑战，能否成功地消灭贫困将在很大程度上决定能否在全球成功实现可持续发展目标。特需国家在减少贫困的努力中面临着几个挑战。根据《2030年议程》《伊斯坦布尔行动纲领》《维也纳行动纲领》和《萨摩亚途径》，特需国家需要得到更大程度的国际支持，形式包括官方发展援助，私人资金流动，基础设施发展，有益参与国际贸易和投资，以及善政和机构能力发展。

63. 重要的是要认识到发展格局正在发生变化，过去运作良好的传统方法在当前情况下可能行不通。虽然经济增长仍然是消除贫困和支持实施《2030年议程》的重要工具，但是有必要重新考虑发展战略。经济增长必须有利于穷人、可持续和具有包容性，围绕旨在提高生产力的政策和战略，其中支撑所有发展努力的基础包括有技能的人力资源、结构改革和善政。重要的是，减少贫困不仅仅是确保持续的经济增长而已。它关系到解决社会排斥问题。因此，需要采取支持性的社会保护措施以及其他一些努力来补充经济政策。

64. 为此，需要建设强健的体制、法治和强大并富有效力的国家。许多特需国家由于其国内和/或地区极不稳定而被认定为脆弱国家。着手解决经济、社

会和环境挑战时，这种脆弱性是一个重要因素，而这些挑战对消除贫穷的努力产生不利影响。

65. 特需国家需要相当多的财力来消除贫困。必须进行体制能力发展以取得更好的发展成果，特别是在为穷人和弱势群体有效提供公平服务方面。还必须更加注意适应气候变化和加强抵御力，对那些面临生存威胁的特殊需求国家尤其如此。成员国必须进一步注意采取多层面做法消除贫困并促进共同繁荣。

66. 宏观经济政策、扶贫和发展筹资委员会在关注本区域、尤其是特许国家扶贫工作面临挑战的同时，不妨审议的议题举例如下：

(1) 考虑到本文件突出谈到的问题，秘书处的分析工作是否有助于成员国更好地了解减贫挑战的性质？分析工作应如何以及在哪些方面可以进一步展开？

(2) 秘书处应该更加关注哪些领域和/或政策并更深入开展分析工作，以便协助成员国的扶贫努力？
