

东盟落实联合国 2030 年可持续发展议程减贫目标分析

张 春*

摘要：与联合国千年发展目标相比，尽管仍将消除贫困当作重要目标，但由于议程范畴拓展，联合国 2030 年可持续发展议程对削减贫困的重视程度仍有所下降。联合国千年发展计划在减贫目标方面取得了不俗成绩，但东盟国家仍面临严峻的减贫挑战。随着 2030 年议程拓展带来的资源分散压力，结合 2030 年议程的落实推进减贫工作的挑战正逐渐加大。东盟及其成员国已经开展了一系列努力，试图将减贫与 2030 年议程有机对接。但迄今为止，东盟及其成员国均未发展出完整的对接战略以推动减贫事业。面对 2030 年议程对减贫工作的新要求，以过去十余年双边减贫合作所取得的成绩为基础，中国—东盟减贫合作可大有作为，甚至可能为中国—东盟整体关系增添新的润滑剂和增长点。

关键词：东盟；减贫；联合国 2030 年议程；周边外交

[中图分类号] F133

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-2479(2018)04-0056-11

Analysis on ASEAN's Implementation of UN's 2030 Sustainable Development Agenda on Poverty Reduction Goals

Zhang Chun

Abstract : comparing with United Nations' Millennium Development Goals , although poverty eradication is still an important goal , the United Nations' 2030 Agenda for Sustainable Development has reduced its emphasis on poverty reduction due to the expansion of the agenda. The UN Millennium Development Plan has achieved good results in poverty reduction goals , but ASEAN countries still face severe poverty reduction challenges. With the decentralized pressure brought about by the expansion of the 2030 Agenda , the challenge of promoting poverty reduction in conjunction with the implementation of the 2030 Agenda is gradually increasing. ASEAN and its member states have launched a series of efforts to try to integrate poverty reduction with the 2030 Agenda. But so far , neither ASEAN nor its member states have developed a complete docking strategy to promote poverty reduction. In the face of the new requirements of the 2030 Agenda for poverty alleviation , based on the achievements of bilateral poverty reduction cooperation over the past decade , China-ASEAN poverty reduction cooperation can make a big difference and may even become a new lubrication and growth point to China-ASEAN overall relationship.

Key Words : ASEAN ;Poverty Reduction ;United Nations' 2030 Agenda ;Peripheral Diplomacy

2015 年 9 月，联合国发展峰会通过联合国 2030 年可持续发展议程（以下简称“2030 年议程”），以接替于同年年底到期的联合国千年发展目标（以下简称“千年发展目标”）。至此，尽管 2030 年议程的第一个目标便聚焦消除贫困，曾经作为千年发展目标核心要素的减贫议题的重要性事实上大

为下降。由于目标覆盖范围大为拓展，2030 年议程不仅关注减贫，更关注宏观的经济、社会、环境相互协调的可持续发展。这样，如何继续聚焦减贫挑战，确保相对前瞻的可持续发展议题不会分散自身有限

* 上海国际问题研究院外交政策所所长、研究员，博士

的资源,便成为广大发展中国家严峻的政策挑战。换句话说,如何继续千年发展目标未竟事业,并确保自身减贫工作与2030年议程的最佳对接是当前发展中国家所要解决的重要问题之一;这对仍面临严峻减贫挑战的东盟各国来说尤其正确。东盟目前是全球第六大经济体,预期到2030年可能成为全球第四大经济体。同时,东盟拥有约6.5亿人口,是全球第三大劳动力集中地。尽管经济增长稳定,但东盟仍有25.2%的人口生活在贫困线以下,这意味着东盟国家要实现2030年议程消除贫困的目标仍有很长的路要走。当然,东盟整体及各成员国均高度重视贫困问题,并努力将自身的减贫战略与东盟2025年愿景和联合国2030年议程等有效对接,这也为其贫困问题的应对创造了良好的战略环境。本文首先分析东盟落实千年发展目标期间所取得的成就及其当前面临的减贫挑战,进而分析东盟及其成员国对接自身减贫努力与落实2030年议程的既有努力,最后考察东盟在2030年议程落实背景下的减贫工作所面临的机遇与挑战。在结论中,本文尝试就中国—东盟减贫合作加以简要讨论。

一、千年发展目标落实与东盟贫困现状

自2000年以来,除了文莱,东盟其他9个成员国年均经济增长率都在4%以上。同时,东盟各成员国的发展水平也有明显提升,最不发达国家正摆脱低级农业化迈向工业化,而更发达一些的成员国的经济多元化、服务型经济等均取得重要进展。更重要的是,自1997—1998年亚洲金融危机以来,东盟成员国面对经济和金融危机的复原力明显提升,特别明显地体现在应对2008年全球金融危机方面。例如,从就业人口比例来看,由于2008年全球金融危机的冲击,全球就业率从1991年的64%下降到2015年的60%,2015年全球失业人口高达2.04亿,比1991年多出5300万,比2008年全球金融危机前多出3400万。尽管如此,东盟的就业率总体保持稳定——尽管期间略有波动。以生活在极端贫困状态的就业人口比重衡量,东盟国家的表现明显高于全球平均水平,从1991年的50%下降到2015年的7%^①。

贫困是东盟及其成员国长期面临的一项重要挑战。东盟是一个充满多样化的组织,其10个成员国中有2个高收入国家、2个中高收入国家、4个中低收入国家、2个低收入国家,如柬埔寨的人均国民生

产总值仅相当于新加坡的1/5。东盟绝大多数成员国农村人口占总人口的比重都相当高(表1)。为推动减贫努力和减贫合作,东盟将自身宗旨与千年发展目标实现有效对接。2009年3月在泰国举行的第14次东盟峰会上,东盟各国领导人在《东盟实现联合国千年发展目标联合宣言》(Joint Declaration on the Attainment of the MDGs in ASEAN)中呼吁制定东盟实现千年发展目标的路线图,该路线图是东盟成员国实现千年发展目标的集体行动框架,聚焦5个关键领域,即倡导与联系、知识、资源、专家与区域合作、区域公共产品^②。2011年,东盟又通过《东盟实现千年发展目标路线图》(ASEAN Roadmap for the Attainment of the Millennium Development Goals),以促进贫困削减和包容与可持续的发展目标^③。此外,区域一体化特别是贸易一体化也是东盟促进区域减

表1 东盟成员国的多元化特征
(单位:%)

国别	GDP占东盟总量比重	人口占东盟总人口比重	贸易与GDP比	农村人口占全国总人口比重
高收入国家				
新加坡	12	1	358	0
文莱	0.7	0	109	23
中高收入国家				
马来西亚	13	5	154	27
泰国	16	11	144	52
中低收入国家				
印度尼西亚	36	40	49	48
菲律宾	11	16	60	55
越南	7	15	164	68
老挝	0.5	1	83	64
低收入国家				
柬埔寨	0.6	2	140	80
缅甸	2	9	33	67

资料来源:ASEAN. *Report of the ASEAN Regional Assessment of MDG Achievement and Post-2015 Development Priorities*, Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2015, p.14.

① United Nations. *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York: United Nations, July 2015, pp.17-18.

② ASEAN. *2009 Joint Declaration on the Attainment of the Millennium Development Goals in ASEAN*, Jakarta: The ASEAN Secretariat, March 1, 2009.

③ ASEAN. *ASEAN Roadmap for the Attainment of the Millennium Development Goals*, Jakarta: The ASEAN Secretariat, August 5, 2011.

贫的重要方法。自东盟于 1992 年启动东盟自由贸易区创建以来,96%的贸易和关税壁垒已被消除,70%的非关税壁垒也已被消除,而协调标准与法规的目标有 80%已经实现。贸易增长推动了区域人均 GDP 的增长,其中以越南、缅甸、柬埔寨和老挝增长最快^①。

千年发展目标为全球减贫努力做出了重要贡献。1990 年,发展中国家有近一半的人口生活在 1.25 美元/天以下的极端贫困状态之中,到 2015 年,这一比例下降到 14%。就绝对数量而言,生活在极端贫困中的全球人口从 1990 年的 19 亿下降到 2015 年的 8.36 亿,远超过一半以上,其中绝大多数进展是在千年发展目标启动后取得的;有工作的中产阶级(即生活在 4 美元/天以上)的人口在 1991—2015 年间翻了三番,其占总人口的比重从 1991 年的 18%增长到 2015 年的约 50%;发展中国家营养不良人口占总人口的比重也大幅下降,从 1990—1992 年的 23.3%下降到 2014—2016 年的 12.9%^②。

在千年发展目标落实期间,东盟所取得的减贫成绩远高于全球平均水平,仅次于中国。1990—2015 年,东盟国家生活在 1.25 美元/天以下的人口比重从 46%下降到 12%,下降幅度达 84%;中国从 61%下降到 4%,下降幅度达 94%^③。总体而言,东盟在冷战结束后不到 20 年的时间里,逐渐从一个极端贫困区域提升为一个中度贫困区域。20 世纪 90 年代初,东盟以 1 美元/天以下收入衡量的极端贫困发生率接近 50%,以 2 美元/天以下收入衡量的中度贫困发生率达到 66%。除了新加坡、马来西亚和文莱,其余东盟成员国的贫困都是一个长期性问题,影响到绝大多数人口。过去几十年里,贫困人口的数量和比重都大幅且持续下降。到 2015 年,极端贫困发生率已经降到 12%,中度贫困发生率则降到 33%左右。东盟成员国也设法维持了较长时间的发展动力,20 世纪 90 年代的强劲增长态势在 21 世纪以来总体上得以延续。结果是,东盟的贫困发生率在 2015 年时约为南亚地区的一半和撒哈拉以南非洲的 1/4^④。

东盟的减贫进展主要体现在几个人口大国。例如,在越南和泰国,极端贫困事实上已经消除。目前泰国有 10.5%的人口生活在国家贫困线以下,以购买力平价计算,生活在 1.9 美元/天以下的就业人口占 0.1%,每 1000 名新生儿中有 11 名在一周岁前死亡;越南有 7.0%的人口生活在国家贫困线以下,以

购买力平价计算,生活在 1.9 美元/天以下的就业人口占 4.5%,每 1000 名新生儿中有 17 名在一周岁前死亡^⑤。换句话说,仅越南和印度尼西亚的发展就使极端贫困人口数量减少了约 1 亿人。但在人口相对较少的东盟成员国,减贫进展可能没有那么明显,特别是就脱贫人口数量而言。1990 年,柬埔寨有约 50%的人生活在极端贫困状态下,2011 年这一比重已经下降到 11%。令人鼓舞的是,以 2 美元/天衡量的中度贫困发生率也在持续下降,经济增长不仅使人民收入超过最低水平,也帮助大量人口完全摆脱贫困^⑥。

尽管取得不俗成绩,东盟减贫仍面临着严峻的挑战(表 2 和表 3)。首先,东盟各成员国的减贫进展并不一致。尽管从全球视角看是成功的,但从东盟视角看,老挝和菲律宾的减贫成效并不突出,其极端贫困发生率的下降还不到一半,换句话说,老挝和菲律宾并没有实现千年发展目标的减贫目标。在老挝,仍有 23.3%的人口生活在国家贫困线以下,以购买力平价计算,生活在 1.9 美元/天以下的就业人口占 59.4%,而每 1000 名新生儿中就有 51 名在一周岁前死亡。菲律宾的情况与老挝较为相似,有 21.6%的人口生活在国家贫困线以下,以购买力平价计算,生活在 1.9 美元/天以下的就业人口占 10.8%,每 1000 名新生儿中有 22 名在一周岁前死亡^⑦。缅甸甚至缺乏可进行国际比较的数据,但通过对国家贫困线的估算,2001—2010 年间的情况并没有太大变化。目前,缅甸有 25.6%的人口生活在国家贫困线以下,每 1000 名新生儿中有 40 名在一周岁前死亡^⑧。

①“Way Forward for Trade Integration in Addressing Poverty in ASEAN,”NTS-Asia, March 2 2017, <http://rsis-ntsasia.org/way-forward-for-trade-integration-in-addressing-poverty-in-asean/>.

②③ United Nations. *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York: United Nations, July 2015, p.4, p.14.

④⑥ ASEAN. *Report of the ASEAN Regional Assessment of MDG Achievement and Post-2015 Development Priorities*, Jakarta, The ASEAN Secretariat, 2015, p. 18.

⑤⑦ Asian Development Bank. *Basic 2017 Statistics*, ADB Economic Research and Regional Cooperation Department, April 2017.

⑧ Asian Development Bank. *Basic 2017 Statistics*, ADB Economic Research and Regional Cooperation Department, April 2017; ASEAN. *ASEAN Community in Figures (ACIF) 2016*, Jakarta, The ASEAN Secretariat, 2016, Table 44, “ASEAN Social Development: Poor Population based on National Poverty Line” p. 46.

其次,就绝对数量看,东盟仍有相当多的贫困人口。仅老挝、印度尼西亚、菲律宾和柬埔寨就有 1.6 亿人仍生活在 2 美元/天以下的中度贫困状态。柬埔寨仍有 14% 的人口生活在国家贫困线以下,以购买力平价计算,生活在 1.9 美元/天以下的就业人口占 33.6%,每 1000 名新生儿中有 25 名在一周岁前死亡;印度尼西亚有 10.9% 的人口生活在国家贫困线以下,以购买力平价计算,生活在 1.9 美元/天以下的就业人口占 10.4%,每 1000 名新生儿中有 23 名在一周岁前死亡^①。

表 2 东盟部分国家贫困人口比重(以国家贫困线衡量)
(单位:%)

国别	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
柬埔寨	-	-	-	-	-	14.0
印度尼西亚	21.1	19.8	-	16.0	-	10.9
老挝	13.3	12.5	11.7	11.4	11.3	23.2
马来西亚	3.8	-	1.7	-	0.6	0.6
缅甸	25.6	23.6	-	-	-	25.6
菲律宾	25.6	-	25.2	-	-	21.6
泰国	16.4	13.2	12.6	10.9	10.5	7.2
越南	14.2	12.6	11.1	9.8	8.4	7.0

资料来源:ASEAN. ASEAN Community in Figures (ACIF) 2016, Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2016, Table 44, "ASEAN Social Development: Poor Population based on National Poverty Line", p. 46; 部分国家 2015 年数据来源于 ADB. Basic Statics 2017, April 2017, <https://www.adb.org/publications/basic-statistics-2017>.

表 3 东盟部分国家贫困人口比重
(单位:%)

国别	1.25 美元(PPP)		2 美元(PPP) (最新年份)	国家贫困线 (最新年份)
	2005 年	2010 年		
柬埔寨	36	28	41.3 (2011)	16.0 (2013)
印度尼西亚	21	16	43.3 (2011)	11.3 (2014)
老挝	39	31	62.0 (2012)	23.2 (2013)
马来西亚	-	-	2.3 (2009)	0.6 (2014)
缅甸	-	-	-	23.6 (2011)
菲律宾	22	23	41.7 (2012)	25.2 (2012)
泰国	0	0	3.5 (2010)	7.2 (2015)
越南	23	14	12.5 (2012)	7.0 (2015)

资料来源:ASEAN. ASEAN Community in Figures (ACIF) 2016, Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2016, Table 45, "ASEAN Social Development: Proportion of Population Living in Poverty", p. 47.

再次,在东盟成员国内部,不同区域的减贫成果也存在重大差异,说明在国家层面上的发展极不均衡。需要指出的是,东盟国家的城市与农村贫困发生率差异较大。除了印度尼西亚,所有东盟成员国的农村贫困发生率都在城市贫困发生率的 2 倍以上。在越南,尽管减贫成效显著,但少数民族与主要民族——京族的贫困发生率的差距却在扩大。

最后,贫困与饥饿互成因果,食物不足或饮食搭配不当是造成儿童发育不良、成人生产能力不足和妇女生育能力下降等的重要原因。尽管遭受饥饿威胁的人口比重明显下降,但营养不良的改善情况却明显不如减贫。东盟国家中仅有马来西亚、越南和泰国成功实现了千年发展目标 1.3 所设定的体重不达标儿童比重减半的目标。削减挨饿人口目标所取得的进展明显不如减贫目标,这是一个全球性现象,与政策和社会习俗等因素密切相关^②。

二、东盟落实 2030 年议程减贫目标的努力

东盟及其多个成员国事实上早在 2030 年议程正式通过前便已经开始思考如何实现自身国家发展战略与后者的有效对接,并推动自身未完成的千年发展目标特别是贫困削减目标得以继续落实。

东盟一直高度关注 2030 年议程的制定进程并积极参与其中。更为重要的是,自开始思考在 2015 年东盟共同体建成后的发展愿景起,东盟就试图对照新的全球发展议程制定自身的东盟发展目标(ASEAN Development Goals, ADGs)。2014 年年底,《东盟共同体 2015 年后愿景内比都宣言》(Nay Pyi Daw Declaration on the ASEAN Community's Post-2015 Vision)正式通过,提出了东盟共同体建成后的东盟发展愿景。但东盟发展目标的制定努力并未产生预期成果。一方面,《东盟共同体 2015 年后愿景内比都宣言》中缺乏对东盟发展目标的明确界定,事实上仅有两个目标相对明确:一是到 2030 年实现东盟 GDP 翻番,即从 2014 年的 2.2 万亿美元增长到

^① Asian Development Bank. Basic 2017 Statistics, ADB Economic Research and Regional Cooperation Department, April 2017.

^② ASEAN, Report of the ASEAN Regional Assessment of MDG Achievement and Post-2015 Development Priorities, Jakarta, The ASEAN Secretariat, 2015, pp. 18-20.

4.4 万亿美元 ;二是东盟实现贫困减半的目标 ,即贫困人口占总人口的比重从 2014 年的 18.6% 降到 9.3%^①。另一方面 ,成员国对于东盟 2015 年后愿景目标有着不同的观点 ,因为每个国家的具体情况差异明显。例如 ,泰国认为 ,东盟发展目标应当“具体、可衡量且可落实 ,能对基层民众的需要与渴望做出响应” ,并包括“消除贫困与不平等 ,缓解灾害风险和预防 ,更好地获得优质医疗和全民医疗保障”^②。

正是由于东盟发展目标制定的困难 ,东盟最终尝试将 2030 年议程整合到其 2025 年发展规划中 ,即 2015 年通过的《东盟 2025 :携手前行》(ASEAN 2025 :Forging Ahead Together)。这是一项对东盟经济共同体、政治安全共同体和社会文化共同体到 2025 年的发展目标加以规定的战略性文件 ,其中涉及减贫的总体目标包括 :建立一个复原力强、包容、以人为本的共同体 ,确保平等发展和包容性增长 ;建立一个支持减贫的具有更多经济机会的共同体^③。

更为具体地 ,东盟经济共同体和社会文化共同体的战略目标中均涉及减贫。例如 ,东盟经济共同体的第二项目标中就明确规定 ,要推动更加平等与包容的经济增长 ,缩小发展差距 ,如不能消灭贫困则至少要大幅削减贫困 ,维持人均 GDP 的高速增长和中产阶级的增长^④。又如 ,东盟社会文化共同体战略认为 ,2015 年通过的 2030 年议程将延续千年发展目标的努力 ,并重点应对如贫困、不平等、极端暴力、自然资源退化和气候变化等实现可持续发展的挑战。因此 ,东盟社会文化共同体要与东盟经济共同体的包容性增长议程形成互补 ,实现机会平等、消除贫困、体面就业和医疗保健等目标。东盟共同体建设还要与东盟成员国的努力相配合 ,支持成员国的减贫努力 ,推广多维度贫困指数应用 ,为失业、贫困和其他边缘化团体创造平等获得资源和机会的环境 ,促进国家层次的包容性增长 ,确保穷人和脆弱群体同等获得经济及其他机会^⑤。

与作为整体的东盟通过将自身发展愿景与 2030 年议程相结合相似 ,东盟成员国也在自身发展战略中强调与 2030 年议程相似的战略目标 ,并将减贫置于优先地位。由于新加坡和文莱的经济发展水平相对更高 ,已不存在贫困问题 ,而缅甸则缺乏相关统计数据和政府资料 ,因此 ,下面就其余 7 个东盟成员国对接 2030 年议程落实减贫目标的既有努力进行逐一分析。

(一)柬埔寨

基于其前期发展战略所取得的成就 ,柬埔寨政府于 2013 年通过 2014—2018 年发展战略 ,确立了到 2018 年摆脱最不发达国家地位、进入低收入国家的目标 ,具体包括增长、减贫、稳定和人类发展 4 个支柱。根据这一战略 ,柬埔寨将保持 7% 以上的 GDP 增长率 ,进而实现可持续、包容和有弹性的经济增长和经济多元化。以其在千年发展目标落实期间取得的减贫成就为基础 ,柬埔寨制定了在 2014—2018 年间年均 1% 以上的减贫目标 ,并将降低收入性不平等、人力资源和可持续管理、环境与自然资源使用等列为优先关注。柬埔寨在 2008 年和 2009 年的减贫成绩相当明显 ,此后表现较为稳定 ,进而使其农村贫困发生率从 2007 年的 53% 下降到 2011 年的 19.8%。如果按照这一趋势 ,2018 年柬埔寨的贫困发生率将降至 12.9%。考虑到柬埔寨国内贫富不均现象严重 ,尤其是南部和东南部省份的减贫成果明显好于东北、西北和北部地区省份 ,柬埔寨政府也提出了不同地区的年度减贫目标^⑥。柬埔寨政府的战略规划也充分顾及政策延续性 ,其代表性的减贫计划即“四角”发展战略第 3 期也被纳入 2014—2018 年发展战略之中。因此可以认为 ,柬埔寨对落实 2030 年议程减贫目标的政策优先是继续关注千年发展目标的落实 ,以期为实现 2030 年议程目标奠定更好的基础。

(二)印度尼西亚

根据印度尼西亚学者的观点 ,削减贫困仍是印度尼西亚落实 2030 年议程时最为优先的目标^⑦ ,尽

① ASEAN. *Nay Pyi Taw Declaration on the ASEAN Community's Post-2015 Vision* ,Nay Pyi Taw ,November 12 ,2014 ,http://www.asean.org/storage/images/pdf/2014_upload/Nay%20Pyi%20Taw%20Declaration%20on%20the%20ASEAN%20Communitys%20Post%202015%20Vision%20w.annex.pdf.

② “Thailand and Its ASEAN Partners Working Toward The ASEAN Community's Post-2015 Vision ,” Royal Thai Embassy Singapore ,May 19 ,2014 ,<http://www.thaiembassy.sg/press-media/news-highlights/thailand-and-its-asean-partners-working-toward-the-asean-communitys-post>.

③ ④ ⑤ ASEAN. *ASEAN 2025 :Forging Ahead Together* , Jakarta :The ASEAN Secretariat ,2015 ,p.15 ,p.60 ,pp.104~108.

⑥ Royal Government of Cambodia , *National Strategy Development Plan ,2014-2018* ,2013 ,pp. 85-88.

⑦ Armida Alisjahbana. “Focusing on Indonesia's SDG Priorities ,” *The Jakarta Post* ,September 14 ,2016 ,<http://www.thejakartapost.com/academia/2016/09/14/focusing-on-indonesias-sdg-priorities.html>.

管在过去 10 年里,印度尼西亚成功使贫困发生率从 2006 年的 17.75% 降到 2016 年的 10.7%,但其绝对数量仍非常庞大,约为 2276 万人^①。印度尼西亚政府的减贫战略是在其 2005—2025 年国家长期发展规划(National Long-Term Development Plan 2005—2025, RPJPN, 以下简称“印度尼西亚长期发展规划”)框架下展开的。根据印度尼西亚长期发展规划,到 2025 年,印度尼西亚的人均 GDP 将达到约 6000 美元,同时社会财富相对均衡,贫困人口总量不超过总人口的 1/5,粮食能够实现自给自足,并维持在安全水平。考虑到时间跨度,印度尼西亚长期发展规划又被分为 4 个阶段,每个阶段 5 年,被称作国家中期发展规划(National Medium Term Development Plan, RPJMN, 以下简称“印度尼西亚中期发展规划”)。印度尼西亚实施中期发展规划(2005—2009)期间,由于全球金融危机的冲击,减贫和就业等计划受到消极影响,未能完成目标。印度尼西亚中期发展规划(2010—2014)重点强调全面改革,特别是提高人力资源质量,包括促进科技能力建设和提高经济竞争力。根据印度尼西亚中期发展规划(2010—2014),印度尼西亚政府的减贫战略由 3 个要素组成,即直接为贫困家庭提供援助以满足其基本需求的社会救助计划,为贫困社区提供资助以改善其基本社会和经济服务的社区赋能计划,聚焦为小微企业提供无抵押贷款的小微企业赋能计划。由于精准救助的困难和粮食价格变动,这一时期的减贫战略成效难以判断。根据 2015 年 2 月通过的印度尼西亚中期发展规划(2015—2019)而制定的新的国家减贫政策框架聚焦通过提高增长的包容性而实现减贫,具体目标包括:缩小不同收入群体的人均消费差距,将贫困发生率从 2014 年 3 月的 11.25% 降低到 2019 年的 6%~8%;在 5 年时间里,印度尼西亚政府通过以下措施削减贫困和消除不平等:通过改善劳动密集型工业和小商业的投资环境而增加就业;通过改善互联互通和加速基础设施发展支持农村和边境地区的经济活动;改善对穷人和弱势群体的教育、医疗等社会服务;推出更为全面和更为精准的社会保障计划^②。由此可见,印度尼西亚的减贫政策在很大程度上采用了与 2030 年议程相似的关联性思维,寻求减贫的整体性方法。

(三)老挝

根据老挝政府于 2014 年的贫困评估,老挝全国

共计有 76604 户贫困家庭和 1736 个贫困村,占全国村庄总数的 23.09%;贫困发生率从 2007 年的 27.6% 下降到 2015 年的 20% 左右^③。尽管未明确提出对接 2030 年议程,但老挝落实其国内 2030 年愿景(2030 Vision)的努力仍很大程度上与 2030 年议程的落实相一致,特别是就减贫方面而言。为推动可持续发展,老挝于 2016 年推出了 2030 年愿景,并将其分解为 2020 年主要方向(2020 Main Directions)和 2025 年战略(2025 Strategy)。根据 2030 年愿景,老挝将通过创新、绿色和可持续经济增长成为一个中上收入水平的发展中国家,有重要的工业支柱和强有力的基础设施体系支持工业化和现代化,国家全面实施市场经济。老挝政府 2016—2025 年十年社会经济发展战略列出了 7 项战略目标以助推 2030 年愿景的实现,包括:优质、包容、稳定、可持续和绿色经济增长;到 2020 年摆脱最不发达国家身份并推进可持续发展目标落实;人类发展;可持续与绿色环境;实现自然资源的有效和高效使用;在有效法治下提升政府的社会管理作用;地区与国际一体化;工业化与现代化。老挝第 8 个五年规划(2016—2020)列出了到 2020 年时推动 2030 年愿景实现的 5 个主要方向,即确保优质和宏观稳定的可持续经济增长,实现预算和发展目标的动态调整与工业化和现代化的新环境保持一致;确保经济发展、社会文化发展与环境保护的可持续发展,准备及时处理自然灾害,确保综合性农村发展与减贫保持紧密联系;通过提高劳动力技能、鼓励工人更富纪律性与宽容性而提高人力资源能力,增加技术专家数量,提高公务员、私营部门和事业人员的技术和职业能力以确保其国内、国际竞争力;维持政治稳定、和平与社会秩序,使社会形成公正、民主、正义和文明的氛围,积极拓展国际合作^④。其中,到 2020 年的减贫目标具体包括:贫困发生率从 2012 年的 23.2% 降至 10%,

^① “Indonesia : 2017 National Voluntary Reviews at the High-Level Political Forum,” Sustainable Development Knowledge Platform, <https://sustainabledevelopment.un.org/member-states/Indonesia>.

^② Priasto Aji. “Summary of Indonesia’s Poverty Analysis,” ADB Papers on Indonesia, No. 4, October 2015, pp. 5~6.

^{③④} Lao People’s Democratic Republic. *8th Five-Year National Socio-Economic Development Plan (2016–2020)*, Ministry of Planning and Investment, June 2016, p.12, pp.86~87.

贫困家庭比重不超过 5% ,贫困村庄不超过 10% ,贫困区不超过 10%等^①。

(四)马来西亚

1970—2014 年 ,马来西亚的贫困发生率从 49.3%下降到 0.3% ,极端贫困已经完全消除。家庭月收入从 1970 年的 264 林吉特增长到 2014 年的 6141 林吉特 ;收入中位值也从 166 林吉特增长到 4585 林吉特。同一时期 ,收入性不平等大幅降低 ,基尼指数从 1970 年的 0.513 下降到 2014 年的 0.401^②。因此 ,以较好的发展基础为起点 ,马来西亚在落实 2030 年议程时 ,其对减贫的核心关注已经从消极的削减绝对贫困或极端贫困转向更加积极的质量型目标 ,即通过采纳多维贫困指数 ,不仅致力于减贫 ,更致力于削减不平等。从 1971 年至今 ,马来西亚政府共计出台 4 项连续性经济政策 ,即 1971—1990 年的新经济政策、1991—2000 年的国家发展政策、2001—2010 年的国家远景政策、2011—2020 年的国家转型政策。根据 2011—2020 年国家转型政策 ,马来西亚政府将聚焦 12 个事关国家持续增长的关键领域 ,力争到 2020 年使马来西亚成为高收入国家。马来西亚第 11 个经济发展计划明确提出 ,2016—2020 年 ,马来西亚将使收入最低的 40% 家庭进入中产阶级。2015 年 ,马来西亚收入最低的 40% 家庭的月收入中位值为 2537 林吉特 ,相当于全国平均收入的 1/2。因此 ,马来西亚政府决心使收入最低的 40% 家庭的月收入中位值到 2020 年增长至 5270 林吉特 ,在全国家庭总收入中的占比从 2014 年的 16.5% 增长为 2020 年的 20% ,其家庭成员中接受高等教育的比重从 2014 年的 9% 增长到 2020 年的 20%。为了推动这一目标的实现 ,马来西亚政府将成立相关机制以协调各种推动最低收入的 40% 家庭发展的计划 ,并将采用多维贫困指数 (Multidimensional Poverty Index ,MPI) 以弥补传统的贫困线收入法 (Poverty Line Income ,MPI) 的不足 ,以及更好地识别较低收入家庭并予以精准扶持^③。

(五)菲律宾

尽管没有明确提及 2030 年议程 ,但菲律宾政府于 2016 年 10 月发布的“我们的 2040 雄心” (AmBisyon Natin 2040) 战略旨在指导菲律宾到 2040 年的发展努力 ,因此与 2030 年议程落实有很大的交集。“我们的 2040 雄心”战略的基本目标是 ,使菲律宾人均收入到 2040 年增加 2 倍并消灭饥饿

与贫困 ,2040 年的菲律宾将是“没有任何穷人的繁荣的中产阶级社会”^④。这样 ,菲律宾 2017—2022 年发展规划就是其“我们的 2040 雄心”战略框架下的第一个 5 年规划 ,旨在为实现这一雄心奠定扎实的基础。根据 2017—2022 年发展规划 ,菲律宾将使其贫困发生率从 2015 年的 21.6% 下降到 2022 年的 14.0% ,相当于使 600 万人口脱贫。农业人口和落后地区由于贫困发生率更高 ,因此也是菲律宾政府下一阶段的关注重点^⑤。更为具体地 ,菲律宾在未来 5 年里的发展目标特别是减贫目标被确定为 :一是使增长更具包容性。在全国性减贫目标的基础上 ,大幅度促进农村地区的减贫 ,使其贫困发生率从 2015 年的 30% 下降到 2022 年的 20% ;同时 ,使温饱性贫困人口从 8.1% 降到 5.0%。二是大幅降低失业率 ,从 2015 年的 5.5% 降至 2022 年的 3%~5% ,青年失业率从 11% 降至 8% ,首都以外地区的失业率到 2022 年降到 16%~18%。由于人口增长将导致适龄劳动力增长到 64.1% ,因此每年需要新增 95 万~110 万个就业岗位^⑥。

(六)泰国

因应 2030 年议程、气候变化《巴黎协定》、全球金融危机和内部发展放缓等因素 ,泰国于 2016 年出台了未来 20 年 (2017—2036) 的发展战略 ,旨在推动国家转型发展 ,实现 2030 年议程目标。泰国 20 年国家战略 (2017—2036) 包括 6 个支柱 ,即稳定、富有竞争力、人的能力发展、机会与社会平等、生态友好型增长以及均衡与公共部门管理。具体而言 ,到 2036 年 ,泰国要跨入高收入国家行列 ,人均 GDP 达到 1.3 万美元/年 ,GDP 增长速度保持在 5%~6% 之间 ,将基尼指数控制在 0.36 左右 ,使最穷的 10% 人口的收入占到全国收入的 1.06%。根据泰国 20 年发展战略制定的泰国第 12 个发展规划 (2017—2021)

^①Lao People's Democratic Republic. *8th Five-Year National Socio-Economic Development Plan (2016-2020)* , Ministry of Planning and Investment , June 2016 , pp. 124~127.

^②Malaysian Government. *Eleventh Malaysia Plan 2016-2020 : Anchoring Growth on People* , Kuala Lumpur , 2015 , chapter 1 , p.1~4.

^③Malaysian Government. *Eleventh Malaysia Plan 2016-2020 : Anchoring Growth on People* , Kuala Lumpur , 2015 , chapter 3 , pp.3~17 , 3~22 , 3~23.

^{④⑤⑥}Philippine Government. *Philippine Development Plan 2017-2022* , Manila , 2016 , p.1~1 , p.1~7 , p.4~4.

设定了6个发展目标:全面发展的泰国人民;削减收入性不平等和贫困;强大且有竞争力的经济;生态友好型增长;由自然资源和环境所强化的粮食、能源和水安全;充足、现代、透明和可追踪的公共管理;权力分配和人民参与型政治;国家安全;安全社会;团结、良好的国家形象和更强的国际信心。由于泰国已经消除绝对贫困,因此,尽管仍有约700万人存在经济性困难,但泰国更加关注整体性的减贫方法。考虑到贫困人口主要是在农村地区,泰国在很大程度上将减贫与经济发展和生态友好型增长等有机结合起来。在泰国第12个发展规划的10项战略中,有多项与减贫直接相关,如第一项“人力资源发展”,第二项“社会公正与削减不平等”,第三项“经济强大与竞争力”,第四项“促进可持续发展的生态友好型增长”以及第九项“地区、城市与经济区发展”等^①。

(七)越南

2006年以来,越南已经执行了16项全国性精准扶贫计划和30个国家资助的扶贫项目,涉及新农村建设、就业与职业培训、持续性减贫和儿童保护等。国家精准扶贫计划(National Targeted Poverty Reduction Programs)聚焦沿海、河、岛地区的贫困村庄,针对贫困家庭提供社会救助、免费或优惠医疗、免费就学及优惠信贷等,也为乡村基础设施提供投资。少数民族和山区极端困难乡村社会—经济发展计划(Program for Socio-Economic Development in Communes Facing Extreme Hardship in Ethnic Minority and Mountainous Areas,又称135计划)已进入第3个执行期,于2013年批准且为期10年。而其快速与可持续减贫计划(Rapid and Sustainable Poverty Reduction Program,又称30a计划)也于2009年启动,针对贫困家庭比重高的62个区级单位展开^②。2016年,越南政府通过2016—2020年减贫计划,称将在5年内提出217亿美元减贫预算,包括为低收入家庭免费提供2万个职业培训名额,以实现越南贫困家庭数量减少1%~1.5%的目标;其中,极端贫困地区的贫困家庭比重必须每年降低4个百分点,少数民族聚居区的贫困家庭比重必须每年降低3~4个百分点。这意味着,到2020年,越南的极端贫困地区将减少一半,30%的困难沿海地区和岛屿实现脱贫,20%~30%的少数民族聚集的特困山区脱贫。以收入衡量,到2020年,越南贫困家庭的人均收入将比2015年增长1.5倍,在极端贫困地

区应增长2倍^③。总体而言,越南尚未开展有关对接2030年议程的正式努力,其减贫目标在很大程度上仍是延续千年发展目标的逻辑。

三、东盟落实2030年议程减贫目标的主要挑战

东盟及其多个成员国已经对2030年议程做出积极响应,并在其区域发展愿景和国别发展战略中设定了减贫目标。尽管如此,以总体福利指标(General Welfare Index)、治理与情感分布指标(Governance and Emotional Landscape Index)和社会气候指标(Social Climate Index)等组成的多维贫困指数衡量,东盟实现2030年议程减贫目标仍有很长的路要走^④。例如,老挝、缅甸和菲律宾仍有超过20%的人口生活在国家贫困线以下,这要求东盟及其成员国采取更多、更为协调的措施。具体而言,东盟落实2030年议程的主要挑战来自以下几个方面。

(一)2030年议程对减贫合作的新要求

在延续千年发展目标的同时,2030年议程在很大程度上对千年发展目标做了重大升级,特别是将“削减贫困”升级为“消除贫困”,并将其与其他社会和环境目标等相互联系起来。这意味着,2030年议程为全球减贫努力和减贫合作设定了更高标准,提出了全新要求,这对东盟的减贫努力而言同样适用。这些新的要求主要包括以下内容:

① “Sufficiency Economy Philosophy: Thailand’s Path towards Sustainable Development Goals”, Thailand Ministry of Foreign Affairs, 2016, pp. 10~11; “12th Development Plan in Accordance with National Strategy”, The Government Public Relations Department, December 16, 2016, http://thailand.prd.go.th/ewt_news.php?nid=3807&filename=index; “National Strategy to Help Thailand Achieve Its Vision”, The Government Public Relations Department, March 21, 2017, http://thailand.prd.go.th/1700/ewt/thailand/ewt_news.php?nid=5009.

② “Inclusive and Sustainable Growth Assessment, Vietnam 2016-2020”, ADB, August 2016, p.17 <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-vie-2016-2020-ld-01.pdf>.

③ Phan Thao. “Poverty Reduction Plan for 2016-2020 Announced”, Saigon Giai Phong Online, September 4, 2016, <http://sggpnews.org.vn/national/poverty-reduction-plan-for-20162020-announced-7521.html>.

④ Jayvee Faust B. Anga, Jonah Marie S. Enerlas, Kristine June D. Uy, Marjurie Lourince E. Zanolria. “Multidimensional Poverty Indicators in light of ASEAN Integration”, *Recoletos Multidisciplinary Research Journal*, Vol. 3, No. 1, 2015.

一是 2030 年议程诸多质量型目标的设定要求国际减贫合作超越既有的数量型目标思维。传统的包括减贫合作在内的发展合作更多地强调数量型目标,这尤为明显地体现在千年发展目标上。例如,千年发展目标中有关“消除极端贫穷与饥饿”下的 3 个具体目标中有两个是数量型目标,仅具体目标 1.B 是质量型目标,因其强调“充分的生产性就业和适合的工作”。相比之下,2030 年议程目标 1 (“在全世界消除一切形式的贫穷”)本身就是质量型目标,其 7 个具体目标中仅具体目标 1.1 和 1.2 是数量性目标,其余 5 个具体目标都是质量型目标。由于质量型目标相比数量型目标而言更难实现且更难评估,因此,国际减贫合作需要从根本上改变传统的数量聚焦思维。

二是 2030 年议程对目标间关联性的强调要求国际减贫合作完善影响评估。考虑到人类发展中经济、社会和环境等要素的复杂互动,2030 年议程相当重视各目标之间的关联性(nexus)。例如,尽管一般认为贫困的最主要原因是经济增长不充分^①,但事实上还有更多的因素可能导致贫困,如因病致贫涉及公共卫生与贫困的关联^②、因灾致贫则事关环境与贫困的关联^③等。因此对 2030 年议程而言,削减或消除贫困不能仅聚焦贫困本身——如同千年发展目标那样,而应从更广泛的议题或目标间相互关联的角度思考特定政策行为的关联后果或影响。因此,联合国可持续发展目标指标机构间联合专家组(Inter Agency and Expert Group on SDG Indicators, IAEG-SDG,以下简称“指标专家组”)在设定具体目标的指标时提出了“多用途指标”(multi-purpose indicator)概念——即一个指标同时与多个具体目标对应。以与减贫目标(SDG1)的具体目标和指标为例:具体目标 1.5 的两个衡量指标 1.5.1 和 1.5.2 均为多用途指标,前者与具体目标 11.5、13.1、1.3、14.2、15.3、3.9、3.6 和 3.d 等相联系,后者与具体目标 11.5、13.1、2.4、14.2、15.3 和 3.d 等相联系。又如,其他具体目标的指标也有多项与目标 1 下的具体目标相互关联。正是由于目标相互关联性得到更多的重视,对落实 2030 年议程的评估也正逐渐从传统的绩效评估转向影响评估^④。

三是 2030 年议程落实所需资金远远超出千年发展目标,要求国际减贫合作建立更加合理、高效的全球伙伴关系。相比千年发展目标,2030 年议程更加普遍、更加宏大,因此所需资金也更多,人们形象

地用“从百万美元到亿万亿美元”(from millions to trillions)来形容 2030 年议程与千年发展目标相比的资金需求增长^⑤。例如,根据亚洲开发银行的报告,到 2030 年,亚洲新兴经济体需要投资多达 26 万亿美元用于建设电力、交通、通信和公共卫生等设施,平均每年 1.7 万亿美元,以确保 2030 年议程减贫目标的实现^⑥。巨额资金缺口要求各利益攸关方发展合理、高效的伙伴关系。对各国政府而言,如何动员国内资源、更好地发挥官方发展援助的效用、综合使用包括官方发展援助在内的官方可持续发展资助总量(Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD)等都是未来值得关注的问题。但仅有官方公共资源仍是不够的,因此,具体目标 17.17 要求“借鉴伙伴关系的经验和筹资战略,鼓励和推动建立有效的公共、公私和民间社会伙伴关系”。但需要指出的是,衡量这一具体目标的指标 17.17.1 却没有将公共伙伴关系考虑在内,只考察“为建立公私伙伴关系和民间社会伙伴关系承付的美元数额”。就此而言,面对 2030 年议程下的国际减贫合作资金要求,全球伙伴关系的构建仍充满某种不确定性。

四是 2030 年议程所强化的指标化治理方法对国际减贫合作提出更高的数据要求,对中国和东盟的统计能力提出更高的要求。2030 年议程的通过和落实标志着自 20 世纪 90 年代起逐渐兴起的指标化治理方法的全面强化。所谓指标化治理,即基于结

① Akram Esanov. “The Growth-Poverty Nexus: Evidence from Kazakhstan,” ADB Institute Discussion Paper, No. 51, July 2006, pp.1~18.

② Kaiser Bengali. “Health-Poverty Nexus: Preventing Families from Falling into the Poverty Hole,” PIMA Biennial Convention 2012, pp. 54~59, <http://pima.org.pk/articles/kaiser.pdf>.

③ Juha I. Uitto. “The Environment-Poverty Nexus in Evaluation: Implications for the Sustainable Development Goals,” *Global Policy*, Vol. 7, No. 3, September 2016, pp. 441~447.

④ Simon Hearn and Anne L. Buffardi, “What is Impact?” Methods Lab, ODI, February 2016; Greet Peersman, Patricia Rogers, Irene Guijt, Simon Hearn, Tiina Pasanen and Anne L. Buffardi, “When and How to Develop an Impact-Oriented Monitoring and Evaluation System,” Methods Lab, ODI, March 2016.

⑤ Gavin E. R. Wilson. “Billions to Trillions: Financing the Global Goals,” *Voices*, The World Bank, September 24, 2015, <http://blogs.worldbank.org/voices/billions-to-trillions-financing-the-global-goals>.

⑥ Asian Development Bank. *Meeting Asia's Infrastructure Needs*, Manila, ADB, February 26, 2017, p. xi.

果管理而来的主要通过设定行动目标、具体目标和衡量指标来推动政策目标实现的治理方法。指标化治理是相对于规范化治理而言的,前者更强调政策目标及其追踪,后者则强调对行为模式的设定,其政策目标往往较为宽泛和模糊^①。由于指标化治理强调目标明晰和可跟踪、可验证,因此对辅助政策决策、跟踪的数据提出了相当高的要求,这也体现出对千年发展目标多项目标未能如期实现的反思。其具体体现便是所谓“数据革命”的提出。2013年5月,联合国2015年后发展议程(以下简称“2015年后议程”)高级别名人小组(High Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda,以下简称“高级别小组”)在其提交联合国秘书长的报告中首次提出“数据革命”,作为推动实现2015年后议程的重要支持手段。此后,数据革命迅速得到广泛接受,最终体现为目标17下的具体目标17.18和17.19。这意味着包括中国和东盟在内的国际减贫合作需要极大地提升自身的统计能力进而满足数据革命的要求以推动2030年议程的落实。为提高数据的国际可比性、为国际合作提供更为可靠的依据,东盟及其成员国应当在数据统计方面加强合作,特别是可考虑采用统一的方法推进东盟所有成员国的国内社会经济统计^②。

(二)东盟落实2030年议程的差距

面对升级版的全球发展议程特别是减贫要求,东盟及其成员国尽管已经做出重大努力以对接自身减贫努力与2030年议程,但就实现2030年议程对减贫工作的更高要求而言仍存在重大的差距:

一是,东盟及其成员国必须进一步提高自身的经济发展水平,确保2030年议程减贫目标的落实有切实的经济和社会基础。具体而言,东盟需要重点关注以下问题:使经济发展更具包容性,管理和增加城市发展的受益范围,提供更为优质、更加体面的工作,提高现代经济技能,满足持续的和新出现的卫生需求,对气候变化和自然灾害做出有力响应,建立有较强复原能力的社会保障体系,改善社会治理表现^③。

二是,东盟及其成员国需要加快与2030年议程的正式对接,出台落实2030年议程的国别方案。尽管已有原则性的东盟发展目标和东盟2025年愿景,但东盟整体的2030年议程对接方案直到2017年10月才正式出台,相应的落实机制建设仍需要时间。具体就减贫而言,在2015年12月举行的第9

届东盟农村发展与减贫部长会议(ASEAN Ministers Meeting on Rural Development and Poverty Eradication, AMRDPE)原则性意见^④的基础上,2017年10月第10届东盟农村发展与减贫部长会议正式通过《东盟农村发展与减贫框架行动方案2016—2020》(ASEAN Framework Action Plan on Rural Development and Poverty Eradication 2016—2020),将东盟社会文化共同体目标B.1、B.2、B.3、C.2、C.3、D.4及D.5等7项目标细化为14项具体目标,并就每项具体目标确定了应采取的行动、具体落实时间、主要协调国家及潜在的合作伙伴关系等^⑤。尽管如此,东盟成员国相对更为缓慢的对接2030年议程的步伐可能会成为东盟整体减贫努力的阻碍。

三是,东盟落实2030年议程的区域协调机制有待建立。在千年发展目标落实期间,东盟整体反应迟缓,直到2009年才出台第一份文件以讨论东盟千年发展目标的落实,第二份也是最后一份相关文件于2011年出台,对整个东盟的千年发展目标落实情况加以评估的文件数量也相对较少。可以认为,在千年发展目标落实的15年间,东盟本身并未建立相关的内部协调机制,这也正是各成员国千年发展目标落实差异明显的原因之一。就2030年议程的落实而言,东盟内部协调机制的建立和发展不仅可以促进东盟各国减贫目标的实现,也有利于东盟共同体的长期发展。

四是,东盟落实2030年议程特别是减贫目标的伙伴关系有待强化。尽管东南亚与非洲等其他发展中地区相比有着更强的财政能力来推动2030年议

^①有关规范化治理与指标化治理的论述,可参见张春:《G20与2030年可持续发展议程的落实》,《国际展望》2016年第4期,第34~36页。

^②Sudarmo Sumarto and Sarah Moselle. "Addressing Poverty and Vulnerability in ASEAN: An Analysis of Measures and Implications Going Forward," ERIA Discussion Paper No.2015-63, September 2015, p.1 <http://www.eria.org/ERIA-DP-2015-63.pdf>.

^③ASEAN, Report of the ASEAN Regional Assessment of MDG Achievement and Post-2015 Development Priorities, Jakarta, The ASEAN Secretariat, 2015, pp. 32~47.

^④Joint Statement The Ninth ASEAN Ministers Meeting on Rural Development and Poverty Eradication (9th AMRDPE), October 17, 2015, Vientiane, Lao PDR.

^⑤ASEAN. ASEAN Framework Action Plan on Rural Development and Poverty Eradication 2016—2020, Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2017, pp. 3~14.

程的落实,但国际的公共和公私伙伴关系仍不可或缺。东盟强调,为使东盟共同体成为区域、全球事务特别是2030年议程落实的积极伙伴,必须建立“东盟2015年可持续发展的公共、私营与人民伙伴关系”(Public, Private, People Partnership (4Ps) for the Post-2015 Sustainable Development in ASEAN)。尽管越南、菲律宾和泰国等均已发展出落实2030年议程的伙伴关系,但仍有必要进一步强化南南合作、三角合作及其他伙伴关系。

余论:中国—东盟减贫合作

接替千年发展目标的2030年议程已于2016年1月1日正式开始落实。尽管如此,共同推动2030年议程落实并未成为中国与东盟合作的战略优先——特别是与中国与非洲围绕2030年议程的合作相比。考虑到中国围绕减贫的重大成就与东盟当前面临的严峻挑战,可以认为,减贫合作有潜力成为中国与东盟合作的重要领域,并可成为中国与东盟战略关系的重要支柱——这对缓解双方政治互疑和安全摩擦等将有重要的积极作用。笔者认为,在持续推动减贫合作促进东盟2030年议程的落实上,中国与东盟应将重点放在以下方面:

一是通过经验交流促进东盟国家发展战略与2030年议程的对接。中国已就国内落实2030年议程展开了重要努力,同时也正积极推动2030年议程全球落实或全球伙伴关系的建设。相比之下,尽管可能在诸多文件或场合中提及国别对接落实的重要性,大部分东盟成员国尚未出台2030年议程国别落实方案,为推动中国—东盟减贫合作与2030年议程的对接,有必要强化中国与东盟国家关系国别对接方案的制定与落实的经验交流。这一经验交流主要包括两个层次:一是政府层次的战略对话,由相关政府部门结对交流;二是智库交流与合作,强化2030年议程落实的智力支持能力。

二是建立健全中国与东盟及其成员国的减贫合作机制。迄今为止,中国—东盟减贫合作的机制化与系统化水平仍相对较低,主要体现为论坛或会议的定期举行,其他合作平台的建设仍相对缺乏。全球可持续发展伙伴关系要求全面发展公共伙伴关系、公私伙伴关系、民间伙伴关系以推动2030年议程的落实。就公共伙伴关系而言,中国—东盟减贫合作的既有论坛和机制应发挥更大的作用;同时,在

条件成熟时可考虑设立中国—东盟减贫合作中心,并在各成员国设立分中心。就公私伙伴关系而言,应从扶贫开发角度思考政府与私营部门的相互合作。就民间伙伴关系而言,除了为盈利性民间行为体创造更大空间,还应思考如何引入更多的非政府组织、慈善组织和互助组织等进入中国与东盟的减贫合作框架。

三是应建立开放性的资金动员机制与公私伙伴关系,使中国—东盟减贫合作的效用最大化。一方面,帮助东盟国家提升国内资源动员能力,应创建相应的能力培养机制。2030年议程相当强调国内资源动员的重要性,可考虑建立中国—东盟国内资源动员能力培养中心,开展国内资源动员的联合研究、建设孵化基地、发展种子基金等,使中国与东盟的减贫合作拥有更为扎实的资金基础。另一方面,从托底、扶贫与开发三位一体的角度思考中国—东盟减贫合作中公私伙伴关系的建设及优化。需要在中国—东盟减贫合作中识别出最为基础的必须使用公共资金的托底与扶贫工程,并将其与后续的可动员大量私营资本参与的开发工程有机地结合起来。通过以公共资金发展托底、扶贫基础设施,以私营资本投入开发性工程的方式,实现公私伙伴关系的建立与健全。

四是应建立科学、系统的评估体系,如建立中国—东盟统计能力培养中心、中国—东盟减贫评估体系、中国—东盟减贫智库网络等。其中,创建中国—东盟统计能力培养中心具有相当重要的意义,它不仅有助于加强中国与东盟及其成员国的双边性统计能力培养,也有助于帮助东盟建设有效的内部数据协调机制,还可间接地贡献于2030年议程全球可持续发展数据伙伴关系的建设。

注:本文系2017年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“‘一带一路’背景下中国特色周边外交理论与实践创新研究”(17JZD035)的阶段性研究成果。

(责任编辑:张磊)