

千年发展目标报告卡

在地区层面，东亚与太平洋地区在 2015 年之前提前实现九个千年发展目标（MDG）方面表现突出（图 1）。在上世纪 90 年代，东亚与太平洋地区的起点与撒哈拉以南非洲和南亚地区相似，现已成为所有地区中表现最佳的地区。

1. 该地区在减贫方面的记录也是独树一帜。在 1990 年，该地区有将近 10 亿人（占世界比例 50%）生活在每天生活费低于 1.25 美元的贫困线下，贫困率居世界之首（56%）。到 2010 年，其贫困率已降至 12%，预计到 2015 年将降至 6%。很明显，这一成就主要归功于中国的贡献。
2. 然而，在国家层面，该地区的表现则喜忧参半（表 1）。除了两个千年发展目标（基础教育中的性别平等和获得安全饮用水）以外，其他八个目标中的每一个目标都至少有 12 个国家无法完成。该地区有 18 个国家无法实现营养不良和孕产妇死亡率的目标。

城乡差距

1. 贫困的空间维度对于实现千年发展目标是很重要的。当人与贫困分布于一端为人口稀少的农村另一端为人口稠密的城市而中间为较小的城镇的空间范围，要想实现千年发展目标，还需要将城乡贫困的动力机制纳入进来。这一点可以用越南的例子来说明。河内和胡志明市各有人口 400 多万，占城市居民的比例达 30%，但仅占贫困人口的 10%。越南的 634 个较小的城镇（1 万人口左右）占城市贫民的比例达 55% 以上（图 3）。在泰国，城市贫民的比例为 17%，其中 76% 居住在小城镇。
2. 东亚与太平洋地区在缩小农村与小城镇的贫困差异方面成绩斐然，将每天生活费低于 1.25 美元的城市贫困率从 1992 年的 24% 降低到 2008 年的 4% 以下，农村贫困率从 1990 年的 67% 降低到 2008 年的 20%。
3. 该地区在缩小非收入性贫困的空间差距方面的成就同样令人瞩目，在获得安全饮用水方面的城乡差距从 1990 年的 37% 降低到 2010 年的 13%。在 1990 年至 2010 年期间，获得卫生设施的相应差距从 34% 降低为 19%。

城乡动力机制与政策建议

东亚与太平洋地区是国家如何利用城市化从低收入向中等收入转变和实现非收入性千年发展目标的一个典型例子。该地区在整体上的成功对于地区内千年发展目标进展滞后的国家以及其他国家可能都有重要的借鉴意义，特别是因为所有国家都在快速城市化。在东亚太平洋地区，到 2030 年之前城市化的压力会很严峻。城市新增人口预计将会增加 4.3 亿人，其中 2.62 亿人来自于农村人口的减少。几乎所有的新增人口预计都会生活在城市。

东亚展示了城市化/集聚化如何创造了成千上万个薪酬更高的就业岗位，特别是通过建立轻工制造业为农村妇女创造了就业岗位。在越南、老挝、柬埔寨和中国，当技术密集型程度较低的出口工业出现时，具有小学文化程度的农民工直接受益，比如服装配饰、皮革加工业，女性员工比例占 56% 至 66%。大量的农村移民得益于城市增长产生的积极溢出效应。其他低收入国家也效仿了东亚的城市化与工业化模式。

虽然东亚太平洋地区在实现千年发展目标方面成就斐然，但城市化的压力也导致了贫民窟的出现。东亚地区约有 25% 的城市人口居住在贫民窟，妇女儿童的负担最重。贫民窟居民住在简陋的住房里，很容易传染疾病和陷入极贫境地，往往还面临着被驱逐的威胁，2003 年雅加达就有 10 多万人有过这样的经历。然而，审慎的政策给贫民窟带来了积极的效果。在老挝，政府通过给予一个低收入棚户区长期租赁权，使得已占据公用土地的贫民窟居民的身份正规化。在越南的荣市，政府行动起来，通过调整现有规划标准使其更加符合现实，为贫民窟提高更好的服务，并降低成本使城市贫民得以建设符合他们需要的住房。

千年发展目标实现情况。因为千年发展目标反映了所有公民的基本需要，东亚各国政府应力争在城乡地区充分实现这些目标。

1. 鉴于农村人口占 50%，而且并非所有的农村贫困人口都能一下子转移到城市，所以东亚太平洋地区在提供与千年发展目标相关的服务方面遇到的挑战是如何缩小城乡差距。在拥有广袤农村和农业发展潜力大的国家，推进千年发展目标的战略必须包括通过引进新型农业技术和针对农村居民的人力资本开发投资提高农村生产率的政策，消除土地市场的扭曲现象，改善与城市市场的连通性，扶植非农经济活动。
2. 在经济承受能力有问题的情况下，就需要安排好优先顺序。在人口转移规模大和农村人口密度低的国家，通过改善大城市的服务提供来增强吸引力以促进城市化，加快农村向城市的人口转移。在人口稠密地区提供上下水服务的成本效益比较高。根据一项全球范围的研究，平均来看，在人口稠密地区每立方米管道供水的成本为 0.70 到 0.80 美元，而在人口稀少地区的成本为 2 美元。要想在城里找到薪酬较好的工作，农民工就需要具备基本教育水平和身体健康。基础教育和卫生保健投资应当直接针对城乡地区的贫困人口。
3. 在人口转移有限但人口密度高的国家，服务差的农村地区和服务较好的大城市之间在贫困与获得基本服务方面的差距不可能充分收缩。通过在贫困人口集中的地区提供初级教育、初级卫生保健和上下水（安全饮用水和卫生设施）等服务，可以加快实现千年发展目标的进程。
4. 在人口集中在小城镇而且不太可能转移的情况下，政策应立足于改善与其他城市中心的连通。将小城镇的经济活动与大城市的经济更好地连接起来的措施，对于创造非农就业岗位极为重要。这种方式比较适合越南和泰国。
5. 政府可以利用各种配套的宏观经济政策工具，通过包括计划、连通和融资在内的一种协调的方式来促进城市化。
 - i. 计划——通过设定城市化的条件、特别是城市土地利用和扩大基础设施和公共服务的政策来规划城市的发展方向。加强土地管理制度是关键。一个成功典范是哥伦比亚的波哥大。
 - ii. 连通——使一个城市的市场（劳动力、货物和服务市场）与该城市的其他街区、其他城市乃至国外出口市场连通。只有在公共交通可以负担得起的情况下，才能成功地将企业和人与市场连通。提供负担得起的公共交通的一个成功典范是巴西的库里蒂巴。
 - iii. 融资——随着城市发展扩大和城市化速度加快，找到提供基础设施和服务所需要的大量资本支出的融资来源。
6. 为了减少贫民窟居民人数，需要采取一种专用的方式。土地权属、土地价格和住宅及商业区域政策对贫民窟的连通性，这些都应与城市的相应政策协调一致。政府应当利用贫民窟居民付费购买服务的意愿和城市提供服务的单位成本低廉来为贫民窟提供基本卫生保健、教育服务以及上下水（为贫民窟居民提供公厕和供水，可以采取创造性的方式，比如在公共场所安装饮水机）。

图 1. 东亚与太平洋地区：实现 MDG 的典范 (发展中国家, 按人口加权)

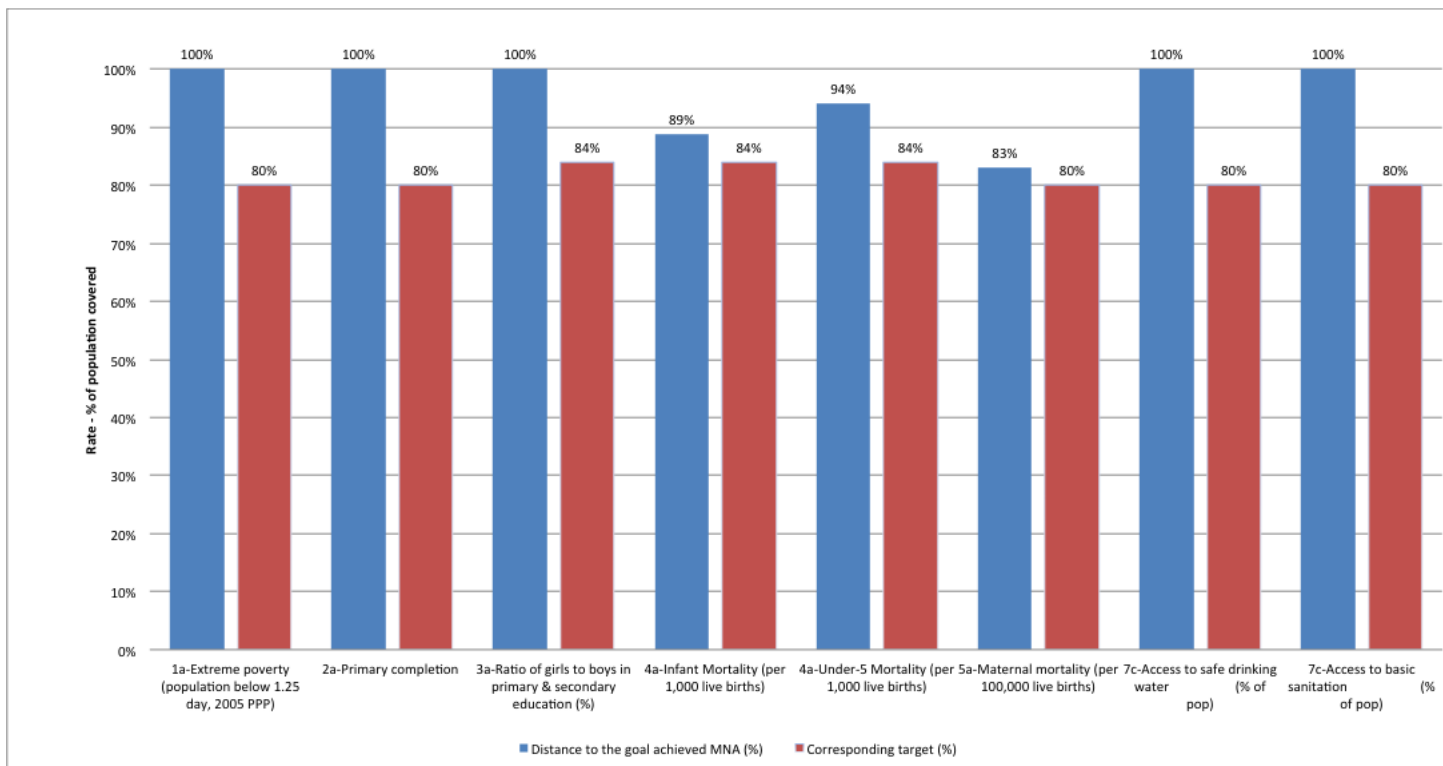


Table 1. East Asia and Pacific: Country-level progress in attaining the MDGs

	Poverty	Under-nourishment	Primary Completion	Gender Parity	Under 5 Mortality	Infant Mortality	Maternal Health	Water	Sanitation
Met	Cambodia, China, Fiji, Indonesia, Lao DPR, Malaysia, Thailand, Timor-Leste, Vietnam	Cambodia, Indonesia, Samoa, Thailand, Vietnam	Mongolia, Myanmar, Palau, Tonga, Tuvalu	China, Fiji, Indonesia, Kiribati, Malaysia, Marshall Islands, Micronesia, Fed. Sts., Mongolia, Myanmar, Palau, Philippines, Samoa, Thailand, Tuvalu, Vietnam	China, Lao PDR, Mongolia, Timor-Leste, Vanuatu		Vietnam	Cambodia, China, Fiji, Korea, Dem. Rep., Malaysia, Mongolia, Myanmar, Samoa, Thailand, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Vietnam	China, Fiji, Korea, Dem. Rep, Malaysia, Myanmar, Palau, Thailand, Vietnam
Sufficient Progress (<2015)	Philippines		Lao PDR	Timor-Leste	Cambodia, Indonesia, Malaysia, Thailand	China, Mongolia	Cambodia, China, Lao PDR, Timor-Leste	Micronesia, Fed. Sts., Philippines	Cambodia, Marshall Islands
Insufficient Progress (2015-2020) - acceleration can help to attain target		Mongolia		Cambodia, Lao DPR, Solomon Islands	Philippines, Vietnam	Cambodia, Lao PDR, Malaysia, Thailand, Timor-Leste, Vanuatu	Indonesia	Indonesia	Philippines, Vanuatu