



看得到， 但还无法实现

在加纳，医生正给一个男孩治病。

目标期限过半，许多千年发展目标可能无法实现日益引起关注。

Zia Qureshi

世界各国首脑在2000年曾经保证在2015年之前实现8个联合国千年发展目标（MDGs）——包括贫困、健康、教育、性别和环境（见专栏1）——以期提高生活水平。虽然在某些方面已经取得了很进展，但是大多数地区和国家的很多目标依然无法实现。

现在扭转这种情况是否太晚？还不算晚。对于大多数国家，如果它们及其发展伙伴付出更大努力，大部分MDGs还是能够实现的。抱着这种想法，2008年下半年安排了一系列高层国际会议——为中期报告确定基调——试图为实现MDGs加油鼓劲。本文分析了在哪些方面取得或者没有取得进展及其原因。它还关注了应着力推进以使其发生改变的6个优先领域，这6个重点在由IMF和世界银行共同发布的今年的《全球监测报告》中逐个列出。拟议的日程强调了相关主题的广泛性和可持续性。它还呼吁推动落后国家的经济增长和确保经济增长的利益惠及穷人。它也强调经济发展与环境可持续性相结合的必要性。

一半满的还是一半空的？

实现千年发展目标的期限已过半，形势复杂。与人类发展领域（完成初等教育、儿童死亡率和孕产妇健康）或者性别平等（在初等和中等教育的性别平等

方面取得了较大进展，但是在高等教育和更广泛地赋权于妇女方面进展缓慢）相比，经济增长或者基础设施网络扩张（收入性贫困或洁净水的获取）更有利于目标的实现，影响也更直接（见图1）。不同国家、地区、收入组别和制度状况之间的进展也存在显著差异——脆弱的饱受战争冲突影响的国家总是落后的。如果当前趋势持续下去，世界作为一个整体将实现减贫目标，但却可能错失实现其他大部分千年发展目标的机会，即使不是全部目标。

在地区层面上，撒哈拉以南非洲地区在所有千年

专栏1 千年发展目标

1. 消除极端贫困和饥饿
2. 实现普及初等教育
3. 提高性别平等并赋权于妇女
4. 降低儿童死亡率
5. 改善孕产妇健康
6. 战胜HIV/AIDS、疟疾和其他疾病
7. 确保环境可持续性
8. 为发展建立全球伙伴关系

发展目标上都严重落后。南亚可能能够实现减贫目标，但是在大部分人类发展目标上进展非常缓慢。其他地区情况稍好，但是按照目前的趋势，任何地区都不可能实现所有千年发展目标。

在国家层面上，许多国家可以列出他们努力实现千年发展目标过程中的突出成绩和重大事件，但是大多数国家目前都脱离了实现大部分目标的轨道。

贫困和饥饿。全世界正在实现MDG1下的第一个目标——到2015年使极端贫困人口（日消费低于1美元）比例减半。这一成功来自于过去5年发展中国家年均7%以上的经济高速增长。由于国内改革和更有利于贸易、金融、技术和移民的全球环境，大部分低收入和中等收入国家过去10年经济增长加速。总体而言，发展中国家极度贫困人口的比例有望从1990年的29%下降到2015年的10%（使用依据2007年12月公布的新的购买力平价指标修订的贫困人口数）。

1990—2004年间发展中国家极度贫困人口减少了2.78亿。贫困人口绝对数量的大规模减少是在不考虑同一时期发展中国家人口增加10亿的情况下实现的。在经济增长最强劲的地区贫困人口减少最多。但是进展并不平衡，落后的国家集中在非洲。虽然在全球层面上将实现减贫目标，撒哈拉以南非洲却可能无法实现。过去10年这个地区出现了经济增长，但是大约20个国家依然被低增长所困扰。

在非洲以及其他地区，脆弱国家减贫进展最缓慢——它们受到战争冲突的折磨和管理水平低下、生产力落后的阻碍（见图2）。事实上，总体来说，这类国家出现极度贫困的几率增加了。脆弱国家（大部分在撒哈拉以南非洲地区）人口占低收入国家人口的不足1/5，而占这些国家贫困人口的1/3以上。

千年发展目标1也要求将饥饿人口减半。在减少儿童营养不良方面已经取得了很大进展，但是营养不良发生率似乎无法减半，特别是在撒哈拉以南非洲和南亚，那里35%的5岁以下儿童发育不良的情况很难改善。这一目标上缺乏进展的影响很大，因为减少儿童营养不良就有很大可能改善儿童的健康状况和教育水平，以及最终改善个人和家庭福利。近期粮食价格迅速上涨反而增加了采取有力措施对抗营养不良的紧迫性。

人类发展。在当前形势下，大部分与人类发展有关的MDGs很难在全球层面上实现。有些地区将实现其中某些目标，但是撒哈拉以南非洲和南亚很可能严重落后。实现健康目标的前景最不乐观，无论在全球层面上还是在某些地区，在减少母婴死亡率和提高基本卫生设施的可及性方面都存在巨大差距。HIV患病率在非洲略有下降，但在其他地区却增加了。教育目标的前景较好。世界可能无法实现普及初等教育的目

标，但是将接近这一目标。

回到正轨

实现千年发展目标的动力将越来越集中到低收入国家，特别是脆弱国家身上。许多中等收入国家，特别是那些聚集了大量贫困人口的国家，在实现某些目

图1

得与失

全球范围内各国在MDGs上的进展和前景差异很大。

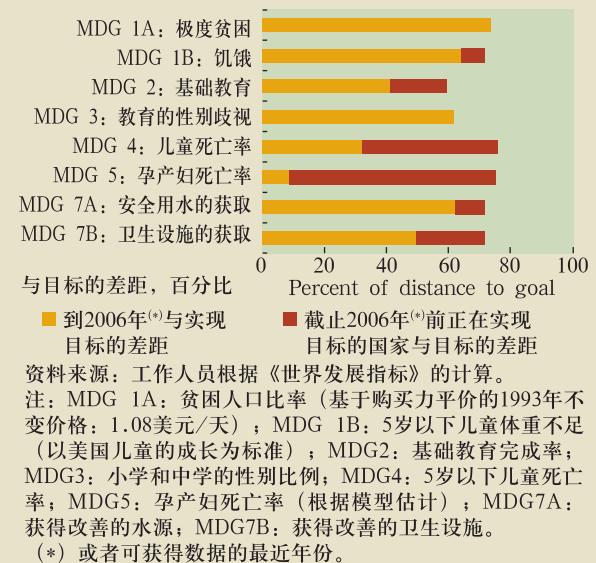
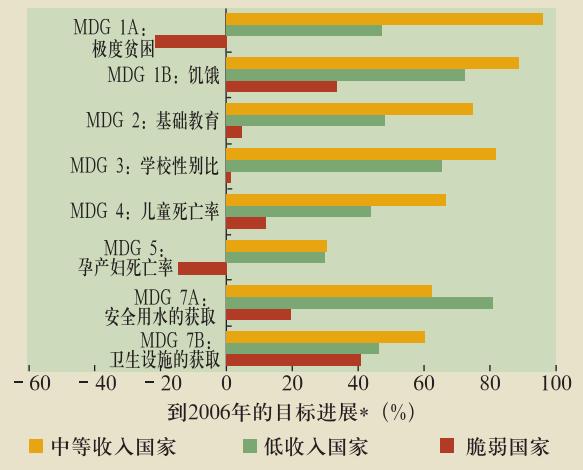


图2

领先和落后

脆弱国家在MDGs进展方面最落后。



标方面也将面临重要挑战。怎么办？《全球监测报告》提出了六方并举的议程。

保持和扩大增长势头。为了实现千年发展目标，全面有力的经济增长必须成为战略核心，包括共同致力于推动落后国家的经济增长。穷国必须实现7%以上的GDP年均增长，以消除严重贫困。虽然非洲的经济增长状况已经改善，但是只有1/3的人口生活在过去十年达到这一GDP平均增长水平的国家。各个国家促进经济增长的具体措施不同，但有3个方面是最基本的：有效的宏观经济政策；有利的私人投资环境，包括有权使用主要基础设施；良好的治理（在脆弱国家也包括较好的治安）。在许多低收入国家，有活力的农业部门是实现全面有力的经济增长的关键——并将有助于缓和食品价格上涨的压力。发展中国家经济增长的风险来自于金融市场的混乱，并与发达国家的经济减速有关，需要谨慎监督并作出适当的政策反应。

在人类发展方面取得更好成果。除了投入更多资源外，改善治理结构、加强责任机制、健全支出管理对于改善教育和保健水平并确保穷人和得不到服务的人口受益也很重要。必须更加重视消除营养不良，特别是儿童营养不良，以便为取得更好的人类发展成果奠定坚实基础。政策干预必须考虑健康和教育成果、

专栏2

环境如何配合

环境的可持续性对于经济持续增长和减贫至关重要。它也提升了人类发展目标，例如健康、营养和教育程度的提高。因此，穷国的经济发展可以通过提高对现代能源（发展中国家人口的1/3尚未通电）和清洁高效技术的利用能力，以及减少对砍伐森林等损害环境的行为的依赖性，为环境的可持续发展做出贡献。

自然资源管理：大多数发展中国家高度依赖自然资源。一般来说，自然资本占其国民财富的40%以上，而高收入国家仅占5%。森林砍伐的损失集中在拉美和撒哈拉以南非洲，每年消失的林地与巴拿马或塞拉利昂的面积相当。中东地区许多国家的淡水存量将很快降到临界水平以下。低收入国家主要城市的空气污染物浓度平均来说几乎比高收入国家高3倍。有效地管理自然资源（下层土、土地、水、空气质量）对于经济长期可持续增长至关重要。

气候变化的影响：由于穷国严重依赖自然资源和发展不足，它们更易受到气候变化的影响，适应能力较差。20世纪90年代，每年平均有2亿人受到气候灾难的影响，而发达国家只有大约100万人。预测表明，到2080年，撒哈拉以南非洲、南亚和拉美部分地区将因为全球变暖而导致60%的农业产出损失。

营养以及环境因素—水和卫生设施、污染以及气候变化之间的密切联系。例如，环境危害导致的健康问题会使各国的GDP年增长率下降1.5%—4.0%。

综合考虑发展和环境的可持续性。环境的可持续性必须与核心发展任务相整合，使协同效应最大化（见专栏2）。这些年，各国不断把能源的可及性和能效、污染控制、改善供水和卫生设施系统、森林资源和土地使用管理、保护鱼类和生物多样性纳入他们的发展战略。当前全球变暖的威胁迫切需要把防止气候变化纳入发展战略。发展中国家需要资金和技术转移的支持以实现向气候适应性强碳排放低的经济增长的转变。

按比例增加援助和提高援助效率。如果官方发展援助（ODA）目前的趋势持续下去就可能出现大量援助资金短缺。由于经济改革，当许多国家扩大生产能力以有效利用增加的生产性资源的时候，援助正在停止，实际上在下降。2007年主要工业国ODA的实际水平下降了8.4%，超过了2006年5%的实际下降水平。这种趋势必须改变。援助架构随着新的资金来源和援助模式的出现而改变，包括像中国和印度这样新的捐助国、全球不同层次的基金以及私人捐助者的作用越来越大。这种新架构推动着更多的资金来源和创新，但是也对援助效果和连贯性提出新的挑战。

利用贸易实现有力、包容性的、可持续的经济增长。2008年国际社会必须在多哈贸易谈判中取得成果。当前的高粮价为打破农产品贸易自由化的僵局创造了机会。必须增加贸易援助以帮助穷国加强与贸易有关的基础设施和服务，使它们能够从贸易机会中获利。贸易政策的目标应该是，通过消除环境产品和服务业中的贸易壁垒，帮助对环境有利的技术转让。

利用国际金融机构的支持实现包容性的可持续发展。国际金融机构在支持这项议程方面发挥着重要作用。在更加复杂的国际金融和发展架构中，这些机构的协调和影响作用越来越重要，即使它们直接融资的作用下降了。

关键的一年

为了避免较大落差，实现千年发展目标的进度必须加快和扩大。国际社会对于千年发展目标中间点的关注使2008年成为向目标冲刺的关键一年，计划今年召开的高层国际会议将为达成优先行动方案提供一个必须把握的机遇，并将成为取得进展的里程碑。

Zia Qureshi,世界银行负责发展经济学和首席经济学家的高级副行长办公室高级顾问。