

亚洲开发银行

**加强亚太地区的减贫工作：
亚洲开发银行减贫战略**

2004年12月

声明:

为扩大读者范围，特将该文件由英文翻译为中文。英语是亚洲开发银行的官方语言，因此，该文件的英文原版为唯一具有权威性的文本。任何对该文件内容的引用，必须以其英文原版内容为准。

序 言

亚洲开发银行（亚行）于 1999 年正式将减贫作为其根本目标，并公布了旨在实现这一目标的减贫战略。在采纳减贫战略四年后，亚行对该战略进行了一次全面回顾，征求战略的实施经验反馈，研究在本地区和全球局势均发生重大变化的情形下该战略是否仍然适宜。此项工作于 2004 年 7 月结束。亚行当前的减贫战略根据检查的反馈信息进行了改进，本文概括阐述了新战略的核心要素。

1999 年的时候，亚太地区尚未完全摆脱两年前的那场经济危机所造成的伤害。虽然自 1997 年金融危机以来，亚洲的经济复苏颇为强劲，但现在整个地区又遭遇了新的政治和经济挑战。此外，随着千年发展目标成为监测减贫进展的基准，一个新的发展合作全球架构已经形成。这个新的架构更加强调发展合作伙伴关系、和谐、结果导向和发展中国家的能力建设在支持减贫的过程中所发挥的作用。

减贫战略检查发现，尽管面临着所有这些挑战和变化，亚行减贫战略由益贫式、可持续经济增长，社会发展和改善治理三大支柱构成的基本框架仍然契合时宜。不过，为提高该战略的实施效果，检查建议对其战略方向进行微调，包括加强国别针对性，从而更好地将亚行业务与相关国家自身的减贫战略结合起来，以及围绕这一战略发展合作伙伴关系。检查还建议加强对结果、监测和评估的关注，以及更加重视能力建设。

尽管取得了很大进展，但亚太地区依然存在着广泛的贫困，全世界三分之二的穷人位于亚太地区。最近数年来该地区的收入性贫困可能有所减少，但在其它许多方面，进展却极其缓慢。我们能够，并且必须加快努力，参照过去的成功经验，重新抖擞精神，大力提高亚行干预活动的减贫影响。减贫战略根据亚行发展中成员国的经验和本次检查的发现进行了改进。新的减贫战略将指引亚行朝着实现没有贫困的亚太地区这一愿景继续前进。

行长
千野忠男

2004 年 12 月

目 录

序 言.....	1
I. 亚洲开发银行的任务.....	11
A. 减贫：亚行的根本目标.....	11
B. 通过发扬成功经验实现减贫.....	11
C. 亚行应对挑战的举措.....	12
II. 减贫框架.....	13
A. 减贫战略的三大支柱.....	13
III. 减贫战略.....	16
A. 加强国别针对性.....	16
B. 主题重点.....	18
IV. 战略的实施.....	20
A. 发展结果导向管理.....	20
B. 鼓励学习，发展新的工具.....	21
C. 培育亚行实施改进后战略的能力.....	21
附录 1. 千年发展目标及其子目标以及进展评估.....	23

缩 略 语

ADB	-	亚洲开发银行
ADF	-	亚洲开发基金
CSP	-	国别战略与规划
DMC	-	发展中成员国
M&E	-	监测与评估
MDG	-	千年发展目标
MfDR	-	发展结果导向管理
NGO	-	非政府组织
NPRS	-	国家减贫战略
PRS	-	减贫战略
RSDD	-	区域与可持续发展局
SWAp	-	全部门援助方法

I. 亚洲开发银行的使命

A. 减贫：亚行的根本目标

1. 亚洲开发银行的使命就是实现一个没有贫困的亚太地区。亚行将以最有助于实现这一目标的方式来力图实现所有其它战略目标。贫困是21世纪无法接受的一种人类境遇。贫困并非不可改变；公共政策和行动能够并且必须帮助消除贫困。尽管亚太地区已经在减贫方面取得了显著进展，但全世界将近三分之二的穷人依然位于这一地区。这种情况必须得到改变。

2. 贫困的特征是缺乏获得每一个人均有权获得的基本食品、服务、资产和机会的条件。每个人都应当免受饥饿之虞、战乱之苦，并且应当得到基本的教育和卫生保健服务。贫困家庭需要通过劳动来维持生活，他们应当得到合理的劳动报酬，并且应当得到一定的保障，来缓解外部冲击。此外，个人和群体，如果他们没有权利参与影响其生活的决策过程，也属于贫困人口，并且很可能难以脱贫。

3. 亚行一直关注减贫问题。亚行最初的关注点是经济增长，但此后亚行逐渐将其发展方法的涵盖范围扩大到一系列社会和环境问题。根据从亚太地区得到的经验，亚行有绝对的信心，坚信可以大幅减轻赤贫现象。

4. 在联合国千年宣言发布之后，亚行将千年发展目标融入了自己的减贫战略。千年发展目标明确提出了减少收入性和非收入性贫困的目标。在实现千年发展目标方面取得的进展将被用于衡量亚行减贫战略的效果。在业务层面上，亚行协助其发展中成员国将千年发展目标同其各自的国家减贫战略结合起来，并监测所取得的进展。

B. 通过发扬成功经验实现减贫

5. 在 1970 年代初期，亚太地区超过一半的人口属于贫困人口。到 1990 年时，大约 32% 的人口，即 9 亿人，每天的生活开支不足 1 美元。到 2000 年时，这一数字已经减少了大约 1.8 亿，为 7.2 亿——尽管期间发生了 1997 年的严重金融危机，整个地区的经济增长减缓，减贫进程一度出现倒退。¹

6. 但是，前面的路还很长。贫困率依然居高不下，本地区各国的减贫进展参差不齐。在 1970 和 1980 年代，东亚和东南亚的减贫进展最为显著。但是，在过去十年中，减贫成就最为突出的是中国和印度。根据官方统计数字，中国的贫困率已经从 31% 下降到 16%，印度的贫困率则从 41% 降低到了 33%。亚太其它地区的减贫进展相比较为有限。

7. 在非收入性贫困方面，亚太地区的进展稍逊一筹。例如，该地区 5 岁以下儿童的天折率从 1990 年的每 1000 个成活婴儿中 85 人下降到 2000 年的千分之 70，改善速度太慢，难以达到千年发展目标中在 2015 年前将 5 岁以下儿童夭折率降低三分之二的子目标。实现该子目标的最大障碍在于南亚地区——这里的婴幼儿死亡率一直居高不下。南亚的 5 岁以下儿童夭折率在 1990 年代中仅从千分之 120 小幅降低到千分之 94，同时婴儿死亡率从千分之 69 减少到千分之 58。在减少营养不良儿童比例，扩大疫苗接种范围，提高分娩时的熟练护理比例，以及预防 HIV/艾滋病等方面的进展也较为缓慢。而这些指标都与妇女的贫困状况密切相关¹。

¹ 见联合国亚太经济和社会委员会（ESCAP）和开发计划署（UNDP），2003：《推进亚太地区实现千年发展目标》，曼谷。

8. 因此，尽管从整体上讲，亚太地区似乎能够按期实现消除收入性贫困的千年发展目标，但也有数个国家可能落后。而即使是那些可望实现整体目标的国家也可能依然存在为数不少的贫困人口。此外，加快在实现非收入性千年发展目标方面的进展依然是亚太各国所面临的一项重大挑战。

C. 亚行应对挑战的举措

9. 2002 年 1 月，亚行对业务进行了重组，以便将其架构和业务流程更好地与减贫这一根本目标结合起来。为加强国别针对性和客户导向，亚行正在逐渐将业务运作下放给各代表处负责，并大力加强代表处的机构职能。亚行聘用了更多的贫困和社会发展专业人士，来加强自身应对减贫问题的能力。亚行在总部成立了区域与可持续发展局，帮助将各项政策更好地与减贫战略结合起来，检查业务运作质量，促进知识管理。亚行还进行了贫困影响分析研究，以便更好地制订国别战略和进行项目设计。

10. 减贫战略检查表明，加强有关减贫的战略针对性对亚行及其业务有着显著的影响。亚行强化了与民间团体和其它发展机构之间的合作伙伴关系。在国别层面，贫困评估为更好地制订援助规划提供了条件，《国别战略与规划》的减贫针对性也得到了提高。检查结论认为，1999 年制订的减贫战略的战略重点和导向依然契合时宜。检查建议，更加紧密地将亚行的国别援助与对应国家自身的减贫战略相结合；采取更加全面的监测方法；并且将亚行绩效监测的重点对象改为发展中成员国在实现千年发展目标方面的成果。

11. 亚行在减贫方面有着独特的优势。亚行是亚太地区的国际组织，其主要股东也是本地区国家和地区。同时，区外股东的参与确保了亚行能够运用全球资源和观点来应对本地区发展问题。亚行同时从事基于赠款的援助，公共部门贷款和私营部门业务，并且充分利用这种三位一体的业务优势。

12. 尽管减贫的主要责任需要由发展中成员国自身来承担，但亚行的智力和财务支持能够在其中发挥关键和催化性的作用。经过改进的减贫战略表明了亚行对于在亚太地区消除贫困的承诺。

II. 减贫框架

减贫战略的三大支柱

13. 贫困的性质十分复杂，成因也多种多样。贫困人口可能是因为居住在偏远地区，冲突频发地区或者资源贫瘠的地区，因此无法获得基本的维生资产和能力。贫困人口也可能是因为年龄、健康、生活环境或者职业的缘故致贫。经济滞胀可能会制约创造有益或生产性就业的机会。贫困人口也可能因为属于某个所谓劣等少数民族或者社会阶层，或者只是因为妇女、残疾人甚至仅仅与众不同而被剥夺了获得所需资产和服务的机会。在更广阔的层面上，贫困可能源于存在严重不平等，而由于既得利益和根深蒂固的权利结构一时难以改变的环境。由于贫困情况和缘由多种多样、纷繁复杂，减贫所需的干预行动也必须依据实际情况量身打造。

14. 一个有效的减贫战略必须有助于实现益贫式、可持续的经济增长，全面的社会发展和改善治理。这三大支柱构成了亚行减贫战略的框架，它们之间有着密切的相互联系，并且相互促进。因此，要成功实现减贫目标，相应的政策就必须同时加强这三方面的工作。三大支柱当中哪一个相对更为重要取决于特定时间特定国家的具体情况。

15. 在这三大支柱的框架下，减贫干预可以是短期（实现向贫困人口提供可持续的基本服务）、中期（针对性的干预）和长期（培育人力资源、促进益贫式增长和鼓励私营部门扩展）的行动。亚行的主要优势在于为相对大型的，具备中长期影响的投资项目提供融资，以及同政府进行对话，支持具有广泛间接影响的政策和体制改革。

A. 益贫式、可持续的经济增长

16. 迅速全面的经济增长是实现可持续减贫最为重要的要素。东亚和东南亚经济体的经验突出表明，灵活的公共政策和政府的积极参与对于创造有利于经济快速增长的环境具有重要的意义。

17. 增长与贫困之间的关系。经济增长和减贫之间的复杂关系在亚洲的长期发展趋势中得到充分体现。从 1960 年代开始直到 1990 年代中期，东亚“奇迹”经济体的经济增速高于任何其它发展中国家群体。到了 1990 年代，东亚新兴的工业化经济体已经基本消除了贫困现象，同时印度尼西亚、马来西亚和泰国也取得了骄人的减贫成绩。许多这些国家的社会发展指标都正在逐渐向工业化国家的平均水平靠拢。相比之下，南亚地区在 1980 年代早期之前的三十年中增长缓慢，人均收入增长率仅为每年 1.5 - 2.0%。相应的，南亚诸国的减贫进展也乏善可陈。

18. 经济增长和贫困之间的关系具有双向影响的性质。持续的高速增长会增加对劳动力的需求，提高工资水平，从而减少贫困。收入增加会相应地提高劳动生产率和进一步促进增长。经济增长也能扩大公共财政收入，使得更多的公共资金能够投向物理和社会基础设施建设，从而有助于减贫和提高经济体的生产潜力。

19. 劳动力密集型增长政策。经济增长可以促进减贫，而全面、劳动力密集型增长的减贫影响更为巨大。健全的宏观经济管理和鼓励就业稳定增加的政策组合已经被证明是有力的益贫措施。这类政策包括逐渐取消扭曲市场的干预措施，以及为私营部门创造有利发展环境的政策，旨在增加妇女和其他可能处于正式劳工队伍之外的群体之就业和创收机会的政策。类似的，自我雇佣机会也对减贫做出了重大贡献。

20. **增长与私营部门发展。**私营部门是经济增长的引擎，有着直接的减贫作用。私营部门能够参与物理和社会基础设施建设，包括提供惠及穷人的各种基本服务。为使私营部门更加有效地协助提供这类服务，必须创造一个有利的环境，并且还应力发展金融部门。随着私营部门的作用不断扩大，政府扮演的角色应当从商品与服务的所有者和生产商过渡到促进者和监管人。一个有效的监管框架对于促进竞争、实现公平操作和标准，确保穷人得到基本服务均是至关重要的。

21. **增长与基础设施。**基础设施建设既有社会效果，亦有经济效果。它可以通过培育增长与发展来间接促进减贫，也能够通过创造工作机会和改善进行经济活动和获得基本社会服务的条件来直接促进减贫。对于经济增长而言，扩大基础设施和相关的，有利于增强服务能力和效率的服务是至关重要。要扩大地方层面的机会，就需要同全国市场实现一体化，而这正是基础设施所能发挥作用的地方。市场驱动型增长一般更多惠及基础设施和人力资本已经比较发达，经济状况更好的地区。而在欠发达地区，贫困家庭可能难以分享其它地区的经济增长所提供的更多机会。因此有必要通过针对性的公共投资来加以协调。

22. **区域合作支撑增长。**另一个加快经济增长的重要途径是能够扩大市场、实现规模经济和改善劳动力分工的区域和次区域合作。这种合作对于选择有限的小国而言特别有利。这种合作可能在次区域层面的效果最佳，如大湄公河次区域经济合作和亚行在东南亚国家联盟（东盟）、南亚和中亚共和国分别倡导的“增长三角”所示。为加强和支持这种合作，亚行制订并实施了相应的区域合作战略与规划。亚行制订并正在实施数个这种区域合作战略与规划，比如大湄公河次区域经济合作规划和中亚经济合作规划。2003年，亚行为太平洋地区制订了首个区域合作战略与规划。

23. **环境可持续性。**环境可持续性是益贫式经济增长的核心。如果不能实现自然环境和资源的保护，增长将无法持久。尽管过去许多破坏是由于影响力巨大的既得利益集团所致，贫困和人口的压力所导致的森林砍伐、过渡放牧和渔业的过度捕捞也增加了对于环境的威胁。农村贫困人口经常不得不依靠脆弱的土地和水源维生，而这些资源由于不断退化，需要进行精细的资源管理。城市贫困人口则受到人口密度过高和生活环境污染所带来的各种疾病的威胁。减贫战略需要融入改善环境和自然资源质量，提高其生产效率的各项政策和措施。

B. 全面的社会发展

24. **经济增长必须与有效的社会发展规划一同发生，从而让社会中的弱势群体能够从经济增长所带来的更多机会中受益。**亚行为其发展中成员国的发展努力提供支持，帮助它们制订人力资本发展规划和制订向贫困人口提供高效基本服务所需的各项政策、制度和发展相应的基础设施。正如千年发展目标所指出的那样，亚行认为，每个人都应当得到基本教育、基本卫生保健和其它基本服务。这些基本条件为穷人提供了改善其生活质量和更加充分地参与社会活动的机会。需要采取更加积极的办法来帮助扭转社会和经济歧视，推动实施各项举措，满足那些原本被排除在外的边缘群体的需求。社会发展的触及面和可持续性的改善表现为所有人，特别是穷人和边缘群体，均有机会参与公共政策和规划的制订。确保在各级决策中均能倾听穷人的声音是社会发展举措取得成功的关键所在。

25. **人力资本。**人力资本通常是穷人拥有的唯一资产，因此发展人力资本对于减贫具有根本性的重大意义。培育可以出售的技能，保护穷人免遭健康危险与风险，杜绝诸如使用童工这样的有害做法均是发展人力资本的核心内容。有必要确保社会服务的适宜性、质量和数量，从而增进社会所有成员的工作效率和参与。

26. **人口政策。**家庭规模和自我持续的贫困之间通常存在较为密切的联系，特别实在农村地区。大多数国家均意识到，需要优先采取以下措施来减少人口增长：（1）确保普及女童教育；（2）提供便利的生殖健康服务；（3）增加妇女的经济机会。

27. **性别与发展。**在很多社会中，贫困人口中的妇女比例均大大高于男性，并且妇女在体制上被剥夺了获得基本资产和服务的机会。提高妇女地位触及了贫困的一个重要方面，并且能够通过降低卫生保健和福利成本，降低生育率和母婴死亡率来实现极大的社会经济回报。倾听妇女的声音，促进其充分参与可以为实现整个社会的进步做出重大贡献。

28. **社会资本。**如果贫困随处可见，则社会的凝聚力通常较低，冲突、边缘化和排挤现象充斥其间。这种情形需要积极有力的政策来扭转社会和心理上的劣等公民观念，培育赋权意识，营造真正的参与型体制。可以通过反歧视立法、土地改革、明确用户群体的法律地位，和提供便利的司法体系来促进社会资本的发展，让社会更加包容。可能需要采取具体措施来提供适当的社会服务，为少数民族群体提供平等的经济机会。

29. **社会保障。**每个社会均有因为年龄、疾病、残疾、自然灾害、经济危机或者民间冲突造成的弱势群体。社会保障由一系列旨在帮助个人、家庭和社区更好地管理风险，确保经济安全的规划构成。这些规划包括养老金、失业与残疾保险和社会安全网；还包括改善劳动力流动性、贯彻劳动标准的各项政策。采取高效的战略和公共规划来管理风险和保护弱点有助于让穷人和边缘人参与经济增长和发展进程。

C. 改善治理

30. **公共部门改革。**良治对减贫至关重要，治理不力对穷人的伤害尤其大。由于公共部门效率低下、腐败盛行和浪费严重，导致用于提供基本的公共服务和扶贫规划的资源捉襟见肘。改善治理有助于推行参与式、益贫式的政策，实现健全的宏观经济管理，促进经济增长，保持物价稳定。改善财政收入管理和财政支出的计划和实施，特别是用于提供基本服务的支出，是极为重要的。缺乏问责、地方精英支配、腐败盛行、长期存在的的不平等模式，以及缺乏贫困人口的参与都是必须在提供公共服务的过程中加以解决的问题。只有这样，贫困人口的生活水平才能得到改善。

31. **公司治理。**私营部门也需要改善治理，以保护存款人、投资人和消费者的利益；促进竞争；提高效率；扩大公众享有的金融资源。正如1997年的亚洲经济和金融危机所示，在这个自由化和全球化不断发展的时代，改善治理对于避免或者减轻经济冲击的严重后果是绝对必要的。

32. **良治的主流化。**亚行力图将改善治理作为其业务运作的重要组成部分。亚行致力于将提供公共服务的职责下放到尽可能低的层面。亚行协助其发展中成员国政府实现透明和问责的运作，支持基本权利，提供公共安全保障，促进法治，并且强调法制改革的重要性。亚行还注重发展涉及民间团体和贫困人口的参与式流程，以促进政府实现并保持及时响应、高度负责的作风。

33. **与民间团体的合作伙伴关系。**民间团体在促进改善治理方面发挥着重要的作用。为数众多的国内和国际非政府组织在从事发展工作，或者捍卫贫困人口的合法权益。2001年成立的亚行非政府组织中心极大地改进了亚行与非政府组织之间的协调和协作。非政府组织也密切参与了亚行各项政策的制订过程，特别是水、能源、环境和社会保障领域的政策。亚行将继续同非政府组织合作，借鉴其经验和见解，利用其基层网络来更好地推进减贫工作。

III. 减贫战略

34. 以下各节阐述了亚行减贫战略的三大支柱如何构成一个全面的战略，引导亚行在各国的政策改革，投资项目和能力建设。

A. 加强国别针对性

35. 强调国别针对性是减贫战略的一个核心要素。它要求改善贫困分析和其它分析研究的质量，强化围绕国家减贫战略形成的合作伙伴关系，制订高质量、结果导向的国别战略与规划。

1. 国别贫困分析

36. 国别贫困分析首先对在每个国家开展减贫工作的限制因素和机会进行全面的分析和研究，评估贫困的性质、强度和广度，贫困的各种原因，公共政策的效果，公共支出的重点和效率，以及政府规划和体制的效果。亚行将让其它利益相关方参与分析，并借鉴相关政府和捐资机构所能提供的各种数据。亚行还将检查千年发展目标 and 部门战略之下的贫困子目标。此外，国别贫困分析将探讨贫困发生率和主题区域和部门的干预行动之间的联系。如有可能，亚行将充分运用其它发展合作伙伴完成的贫困评估成果。

37. 亚行认为，亚太地区目前的减贫相关工作正在如火如荼地进行，许多借款国均具备了良好的减贫战略和监测体系，其中部分战略和体系是在亚行协助下制订和建立的。亚行还将支持改进数据搜集和管理、研究和贫困分析工作。亚行学院也将协助制订长期经济与社会发展战略以及减贫战略。贫困评估将对国别战略进行评估和评论，并给出相应的政策建议。

2. 围绕国家减贫战略发展合作伙伴关系

38. 如果发展中成员国能够在国家扶贫战略的制订过程中发挥领导作用，并且坚定不移地加以充分贯彻实施，则减贫的前景最为乐观。亚行应当充分动员所有利益相关方，加强合作伙伴关系，改善《国别战略与规划》的质量，以加强其业务运作与国家减贫战略之间的联系。亚行各代表处将在这些努力中发挥主导作用。

39. 发展合作伙伴关系是减贫和实现千年发展目标的关键所在。发展中成员国政府必须在其中发挥领导作用。亚行与联合国机构和多边银行协作，一道进行贫困评估，了解减贫的各种途径，支持国家减贫战略的制订和实施。这种合作伙伴关系还使得亚行能够动员更多的资源来加强其干预活动，得到赠款资金来检验减贫的创新方法。非政府组织也积极参与了亚行新的《亚行-非政府组织合作框架（2003 - 2005）》的制订工作。

40. 发展合作伙伴之间的密切合作和协调一致可以降低交易成本，加强发展效果。亚行将进一步加强与国际货币基金组织和世界银行、联合国机构、双边发展组织之间在国别战略、规划实施、分析研究、联合融资、全部门援助方法、政策倡议、有关千年目标和其它贫困指标的衡量和监测等方面的合作。通过其代表处，亚行将加强与捐资机构的合作，同各利害相关人和民间团体一道，监测减贫进展。

3. 国别战略与结果导向规划

41. 自 2000 年以来，大多数亚行发展中成员国已经制订和采纳了国家减贫战略，或者将其融入国家发展计划当中。如有要求，亚行将协助其成员国提高制订和更新这些战略的能力，并且参

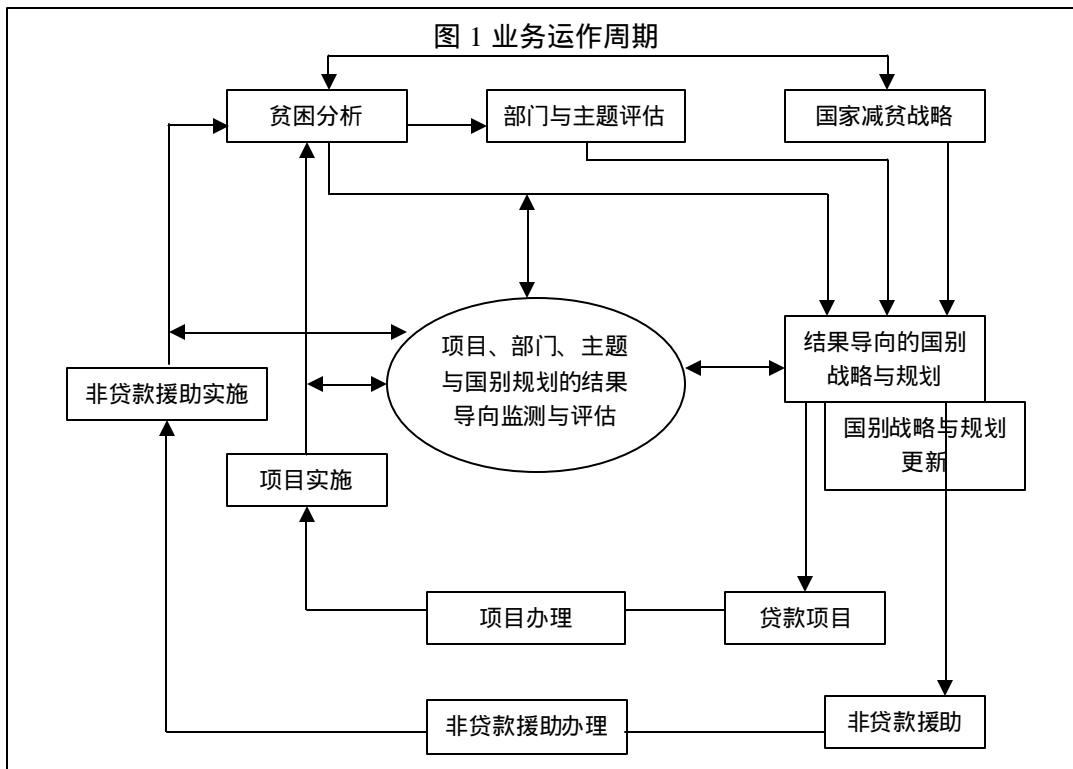
与由政府，也是主要的利益相关方，牵头组织的相关磋商²。《国别战略与规划》将国家减贫战略的内容和重点转化为具体的行动和贷款与援助规划。

42. 《国别战略与规划》通常每 3 - 5 年编制一次，同时也会定期加以更新。国家扶贫战略中确定的发展目标将在制订《国别战略与规划》的过程中进行仔细评估，确保亚行的角色和目标明确，《国别战略与规划》能够提出可信的战略与规划来加以实现，并且规定了有时间限制的衡量指标。《国别战略与规划》应当在与发展合作伙伴和利益相关方密切磋商的基础上制订，并且应当充分体现相应的发展中成员国的归属感。

43. 《国别战略与规划》将根据国别贫困状况、国家战略与减贫重点，以及是否具备推广减贫成果的优良做法来确定援助部门、次部门和项目类型。《国别战略与规划》还将明确亚行业务是否会直接针对贫困人口，抑或通过间接方式提供援助。这将在深入了解国别情况和经验的基础上加以选择。

44. 所有新的《国别战略与规划》均会包含一个结果框架。该结果框架将包括相应的监测，并将贫困评估所明确的减贫限制因素与建议的规划内容、期待产出和期望成果联系起来。加强国别评估的质量保障，包括贫困、部门、主题和亚行国别援助的既往绩效，有助于改进《国别战略与规划》的内在一致性和连贯性。

45. 《国别战略与规划》的成果通过针对不同支柱、部门和主题重点领域的指标进行量化。《国别战略与规划》将把每个贷款、技术援助或者知识型产品与一个或多个国别成果指标联系起来，从而清楚地表明将如何通过国别规划来实现期望的成果。作为结果框架的补充，将在部门路线图中强调项目产出与部门成果之间的联系。对《国别战略与规划》中的部门成果指标进行比较可以展现国别规划对于战略支柱和主题重点领域成果的整体贡献（图 1）。



² 在 1999 年采纳减贫战略之时，亚行还与各发展中成员国政府签订了减贫合作协议（PPA），表明亚行实现国别减贫目标的决心。到目前为止，亚行已经签订了 24 个减贫合作协议。现在国家减贫战略将替代减贫合作协议。相应的，在发展中成员国采纳国家减贫战略时，亚行将不再与之缔结减贫合作协议。在已经签订了减贫合作协议的国家，国家减贫战略所确定的目标和中期子目标将作为未来规划的指导方针。

B. 主题重点

46. 五大主题与三大支柱形成互补，也是减贫战略的核心要素。这五大主题包括：性别平等、环境可持续性、私营部门发展、区域合作和能力建设。

47. 性别平等。亚太地区三分之二的贫困人口是妇女，因此提高妇女地位是本地区任何减贫战略的核心要点。亚行在其经济与部门研究、贷款、技术援助以及其它活动中均会考虑性别与发展问题。亚行撰写国别性别简报，与民间团体和发展合作伙伴一道，共同了解其发展中成员国的妇女地位情况。亚行的《国别战略与规划》和项目设计均直接考虑性别研究成果，并且亚行支持进行政策对话，更有效地将性别考虑融入其业务和更为广泛的公共政策改革中去。亚行敦促相关项目采纳促进性别平等的措施，并且规划和实施针对性别问题的独立项目或者子项目。制约妇女发展的结构性因素和障碍一天不消失，这种干预行动就有必要继续存在。特别是在存在性别歧视的文化传统或者妇女需要额外帮助方可充分参与社会经济活动的情形下，这种干预尤为必要。

48. 环境可持续性。环境可持续性对减贫至关重要，并且与促进经济增长的发展战略密切相连。环境可持续性提供包括清洁供水和排水在内的基本服务，提高农业劳动生产率，改善贫困人口的整体生活质量。要实现全面发展，就必须更好地了解各项减贫政策的环境后果，以及环境政策的减贫影响。亚太地区的环境和自然资源均面临较大压力。因此，亚行采纳了一个涵盖以下方面的环境政策：（1）环境干预行动；（2）将环境问题作为旨在培育经济增长的项目的重要组成部分；（3）维护全球和地区生命支持体系；（4）培育有效的合作伙伴关系；（5）将环境考虑融入亚行业务当中。亚行通过咨询性、区域性和项目型干预来帮助防治环境退化。除了着眼于具体环境目标的独立干预措施以外，亚行还通过有着其它发展目标的项目来应对许多重大的环境问题。环境评估得到了广泛的传播和讨论，并且采取了适宜的保障措施来确保亚行项目遵循最高的可持续发展标准。

49. 私营部门发展。强有力的私营部门发展对于长期、快速的经济增长是不可或缺的，也是减贫的必要保证。亚行帮助其发展中成员国营造有利环境，促进私营部门参与发展进程，并且通过公共部门业务为私营部门创造商业机会。通过发展私营企业，进行基础设施建设和扩大其它公共服务，以及通过加强公司治理和问责来改善就业质量和条件，私营部门可以为减贫做出更大的贡献。如此一来，私营企业就能够提供基础设施建设和公共服务，实施针对穷人的项目。在采取部门性的方法，比如私有化、合同外包和发展公私合作伙伴关系等之前，应当进行相应的监管改革。在《国别战略与规划》的框架下，亚行的无担保私营部门业务寻求通过新方法的示范和消除投资障碍来实现发展影响。

50. 区域合作。发展中成员国积极开展区域和次区域合作能够加快经济发展。区域合作还能够刺激私营部门发展，增进和平与稳定，为边境地区的人民——在许多国家他们通常属于最为贫困的群体之一——提供更大的经济机会。对于提供区域性的公共商品，消除共同面临的制约因素，利用共享机会——比如防治传染性疾病和环境退化——来讲，区域合作有着重要的意义。亚行将发挥自己在促进区域合作上的丰富经验，继续把区域合作摆在优先位置，使之成为帮助发展中成员国消除阻碍贸易和投资的物理和体制壁垒，从而降低交易成本，增加对潜在投资者的吸引力的一种途径。区域合作能够帮助发展中成员国更好地实现规模经济，实现国内生产和出口结构的多样化，协调各种标准，共享技术，共同发展提供诸如卫生保健、教育、卫生、电气化和社会保障等基本公共服务所需的体制和设施。区域合作还能够促进区域环境的可持续性，有助于打击诸如洗钱和人口拐卖等国际犯罪行为，增强单个国家在国际上讨价还价的能力。它还有利于各种形式的知识共享。

51. **能力建设：减贫战略的新重点。**要实现全面增长，必须加强发展中成员国规划和实施政策、改革和投资的能力。随着国家减贫战略在管理减贫事业中所发挥的作用越来越得到强调，能力建设的重要性也更加突出。为此，需要提供战略性援助，不断提高发展中成员国的相关团体、组织和包括穷人在内的个人的知识和技能。亚行很早就认识到能力建设的重要性，并且为此提供了大量支持。亚行将着眼于提供战略性的支持，增强发展中成员国规划和实施减贫所需的各项政策、改革和投资的能力。通过发展和共享新的知识产品，评估制约因素，提供需求驱动的咨询服务，支持向旨在发展充分问责、成果显著、高效运作和及时响应穷人需求的机构和组织的项目投资，亚行将一如既往地支持能力建设。

IV. 战略的实施

52. 亚行一直并且还将继续把减贫战略的实施摆在极为优先的位置。亚行将坚定不移、竭尽所能地致力于减贫事业。本章阐述了亚行将要采取的，旨在实现减贫的各项重要措施和活动。

A. 发展结果导向管理

53. 亚行的管理和业务运作将更加注重结果导向，显著提高业务运作的发展影响。亚行进行了一系列旨在增强公开性、问责性和响应性的管理改革，包括（1）建立发展结果导向管理局；（2）制订该局的战略和运作流程/程序；（3）使该局成为亚行上下举足轻重的部门；（4）改善人力资源管理系统和流程，实施新的人力资源战略；（5）将业务政策、战略和方法同亚行的关键战略议程，如改进后的减贫战略和长期战略框架，结合起来；（6）改进亚行支持发展中成员国能力建设的方法。将在项目、部门、主题、国别和机构层面建立一个符合发展结果导向管理局整体框架的，全面、结果导向的监测与评估系统。

54. 项目的监测与评估。加强项目绩效管理有助于确保取得更好的成效，更好地实现《国别战略与规划》中明确的支柱和主题举措。每个项目的逻辑框架将继续明确该项目对部门成果的贡献。项目团队将确保项目设计质量，项目的有效实施以及项目完工时的自我评估。此外，业务评估局还将对项目进行独立的事后评估。

55. 行业和主题层面的监测与评估。亚行将监测、评估和报告行业业务运作和主题重点活动中实施减贫战略的进展。亚行将在编制年报的过程中考虑区域局、行业和主题网络的意见，以及项目绩效管理系统对当年行业和主题领域业务运作的总结和对来年计划的概括。年报将评估亚行在实行业业和主题政策或战略，改进技术质量，将项目与减贫战略相结合并据此实施项目，实现主题考虑的主流化，以及促进知识管理等方面的成败。区域与可持续发展局将负责行业和主题报告的编制。

56. 国别层面的监测与评估。与亚行涵盖全行的发展结果导向管理框架一致，所有新的《国别战略与规划》都将包括一个结果框架（该框架还包括一个监测框架），将国家减贫战略中明确的减贫制约因素同拟议的规划、期望产出和期待成果结合起来。国别成果将根据三大支柱和主题重点来进行监测，并将体现亚行在该国的所有干预活动（贷款和非贷款）的汇总情况。亚行国别团队还将负责国别层面的减贫战略监测。每年的《国别战略与规划更新》将监测产出和成果的进展情况。

57. 机构层面的监测与评估。减贫战略在区域层面的减贫影响将通过第 1 - 7 项千年发展目标（共有 11 个子目标和 31 个指标）的实现情况来加以监测。虽然发展结果并非完全取决于亚行的努力，但是进行趋势监测对于确保亚行努力能够有效地与千年发展目标相契合也是非常重要的。实施减贫战略的期望成果包括《国别战略与规划》和项目成果的改进，发展中成员国减贫政策和机构能力的改善，以及亚行减贫能力的提高。实施减贫战略的产出将通过以下量度进行衡量：（1）《国别战略与规划》的质量改善；（2）项目质量的改善（亚行业务与减贫战略关键组成部分更好地结合起来）；（3）有效的项目实施；（4）增强知识库对于减贫的贡献；（5）旨在实现千年发展目标的更为牢固的合作伙伴关系。将由区域与可持续发展局在战略与政策局的协助下总体负责机构监测的职责。将每年编制一份报告，总结在机构层面上对上年实施减贫战略的经验进行评估的结果。

58. 用于跟踪产出的项目分类。由于贫困人口受到地缘、文化或者社会环境的“羁绊”，需要采取针对性的干预行动来确保提供平等机会，克服这些不利因素，让穷人得以参与发展的主

流。尽管没有设定任何量化的目标，但专注于家庭、具体的地理区域或者直接支持实现有关非收入性贫困的千年发展目标的行业/次行业的项目将被归入针对性干预行动类别。

B. 鼓励学习和发展新工具

59. 在减贫事业中充分利用全球、区域和地方知识是成功实施减贫战略的关键。有效的知识传播将确保当前业务的经验教训能够在规划未来项目，帮助发展中成员国制订减贫战略、计划和规划的过程中得到有效利用。

60. 在某些情况下，可能需要采用新的工具或者以新的方式使用现有工具。一些发展中成员国已经开始试点新的减贫方法。在1999年采纳减贫战略后，亚行开始积极向——特别是大国的一——地方政府提供贷款，进行减贫能力建设。目前已经投入使用的现有工具的变体将被正式确立，以实现更加适宜和广泛的应用。这些变体包括：（1）国别规划中的全行业援助方法，以便更加有效地与其它机构合作，共同实现行业目标；（2）给予国家减贫战略的政策贷款，以便向战略实施提供长期支持；（3）可调整的规划贷款，灵活性更大，以便支持政策改革和机构发展；（4）更多运用试点项目来检验创新减贫方法；（5）促进社会投资基金的发展；（6）向具备与穷人合作的成功经验的非政府组织提供支持。已经在亚洲开发基金第9次补充时引入了相应的赠款。

C. 培育亚行实施改进后战略的能力

61. 财务能力。亚行实施减贫战略的能力取决于财务资源，特别是优惠资金，是否持续可用。亚行迫切需要捐资方承诺在中期提供更多资源，改善亚行资金援助的可预测性和可持续性，特别是在亚行发展中成员国实施中期减贫战略和规划之时。高质量的分析研究和对能力建设的持续支持非常依赖于充分且得到高效运用的赠款。类似的，向有可能难以实现千年发展目标的国家那些无力进一步举借外债的国家提供援助需要借助亚洲开发基金的资源方可实现。根据其中等收入框架，亚行正在简化普通资金来源借款人的借款条件，改进贷款条款，从而加强其业务的减贫针对性。

62. 亚行将扩大可用金融工具和模式的范围，更好地提供量身订做的援助，满足复杂的减贫需求。亚行将致力于有选择地向最为贫穷的国家提供赠款援助；支持中等收入国家实现千年发展目标；并且探索新的途径，增加用于区域合作的资源。

63. 有效的全球发展合作伙伴关系是任何减贫战略实现成功的必备条件。在利用国际援助推进减贫和实现千年发展目标方面的缓慢进展使得减贫战略的实施面临严重的风险。亚行将支持推进第8项千年发展目标的国际努力。

64. 组织能力。亚行将继续加强其组织能力，有效推动其发展中成员国的减贫事业。各业务局将在区域与可持续发展局的支持下主要负责减贫战略的实施。为此业务局和区域与可持续发展局的职能均将得到加强。亚行正在依照新的人力资源战略加强其组织竞争力。亚行将致力于改善工作负荷的均衡分配，将员工激励与减贫目标更加紧密地结合起来，特别是在进行高质量的国别分析研究工作和制订《国别战略与规划》，改善项目实施绩效，促进合作伙伴关系，和实现知识共享和减贫创新等方面。

65. 为有效实施其业务战略，亚行全体员工都必须充分了解减贫战略。亚行将继续通过具有较强针对性的技能培训和监测规划来建立所需的知识基础。亚行将为包括行业负责人和经理在内的所有业务员工和新进员工提供减贫方法和技巧方面的培训。

66. 为加强其国别针对性，亚行将加强代表处的能力建设，从而改善其贫困监测与报告，更好地协助将减贫融入亚行业务。后者需要代表处持续不断地积极参与国别规划编制与各种政策对话，并在项目管理中发挥更大的作用。亚行将进一步鼓励代表处与包括双边机构和非政府组织在内的发展合作伙伴加强合作，实现双方在贫困评估与分析能力方面的互补。

附录

千年发展目标及其子目标以及进展评估

目标 1: 消除极端贫困和饥饿

子目标 1: 在 1990 - 2015 年间, 将日均收入不足 1 美元的贫困人口比例降低一半。

子目标 2: 在 1990 - 2015 年间, 将挨饿的人口比例降低一半。

目标 2: 普及小学教育

子目标 3: 确保到 2015 年, 所有的儿童, 无论男孩还是女孩, 都能够完成全部小学教育。

目标 3: 促进性别平等和赋予妇女权利

子目标 4: 争取在 2005 年之前杜绝小学和中学教育中的性别不平等现象; 在 2015 年之前杜绝各级教育中的性别歧视。

目标 4: 降低儿童死亡率

子目标 5: 在 1990 - 2015 年间, 将 5 岁以下儿童的死亡率降低三分之二。

目标 5: 改善产妇保健

子目标 6: 在 1990 - 2015 年间, 将孕产妇死亡率降低四分之三。

目标 6: 与艾滋病、疟疾和其它疾病作斗争

子目标 7: 在 2015 年前遏制并开始扭转艾滋病的蔓延势头。

子目标 8: 在 2015 年前控制并开始降低疟疾和其它主要疾病的发病率。

目标 7: 确保环境的可持续性

子目标 9: 将可持续发展原则融入国家政策与规划当中, 扭转环境资源的破坏趋势。

子目标 10: 在 2015 年前将缺乏可持续的安全饮用水供应的人口比例降低一半。

子目标 11: 到 2020 年前显著改善至少 1 亿贫民的生活。

目标 8: 全球合作促进发展

子目标 12: 进一步发展一个开放、可预测、没有歧视并且基于规则的贸易和金融体系 (包括对于改善治理、发展和减贫的国别和国际承诺)

子目标 13: 应对最不发达国家的特殊需求 (包括零关税和无配额限制的出口, 更好的债务减免规划, 免去官方双边债务, 向决心推动减贫的国家提供更加慷慨的官方发展援助)

子目标 14: 应对内陆国家和小型发展中岛国的特殊需求 (依据联大第 22 届发展中小岛国家可持续发展行动计划特别会议的规定进行)

子目标 15: 采取国内和国际手段, 全面解决发展中国家的债务问题, 实现债务的长期可持续性。

子目标 16: 同发展中国家一道, 共同制订和实施为青年提供体面和生产性工作的战略。

子目标 17: 与制药公司合作, 共同向发展中国家人民提供价格合理的基本药品。

子目标 18: 与私营部门合作, 推广新技术, 特别是信息通讯技术的益处。

千年发展目标进展评估
亚洲实现千年发展目标的情况

国家	日均收入不足 1 美元的人口比例 (按 1993 年购买力平价计, %)		男女童比率		5 岁以下儿童死亡率 (每 1000 例活产婴儿)		婴儿死亡率 (每 1000 例活产婴儿)	
			小学教育					
	1990	2000	1990 年代早期	1990 年代晚期	1990	2001	1990	2001
阿富汗	---	---	0.52 (90)	0.47 (95)	260	257	162	165
阿塞拜疆	<2.0	---	0.94 (90)	0.95 (98)	105	105	74	74
孟加拉国	35.9	29.1	0.81 (90)	0.92 (98)	144	77	96	51
不丹	---	---	0.74 (93)	0.82 (98)	166	95	107	74
柬埔寨	48.3	35.5	0.81 (93)	0.84 (98)	115	138	80	97
中国	31.3	15.3	0.86 (90)	0.92 (98)	49	39	38	31
库克群岛	---	---	---	0.91 (98)	32	23	26	19
斐济	---	---	0.95 (91)	0.93 (98)	31	21	25	18
印度	52.5	44.2	0.71 (90)	0.81 (98)	123	93	84	67
印尼	20.6	8.3	0.95 (90)	0.94 (96)	91	45	60	33
哈萨克斯坦	<2.0	<2.0	0.97 (93)	0.97 (98)	67	76	54	61
基里巴斯	---	---	0.98 (90)	0.96 (97)	88	69	65	51
吉尔吉斯共和国	---	---	0.99 (90)	0.96 (98)	83	61	69	52
老挝	53.0	34.6	0.77 (90)	0.82 (98)	163	100	120	87
马来西亚	0.5	0.0	0.95 (90)	0.94 (98)	21	8	16	8
马尔代夫	---	---	0.96 (92)	0.96 (98)	115	77	80	58
马绍尔群岛	---	---	---	0.93 (98)	92	66	63	54
密克罗尼西亚	---	---	---	--- (98)	31	24	26	20
蒙古	13.9	---	1.00 (90)	1.01 (98)	107	76	77	61
缅甸	---	---	0.94 (90)	0.97 (98)	130	109	91	77
瑙鲁	---	---	---	1.02 (98)	---	30	---	25
尼泊尔	37.7	---	0.56 (90)	0.72 (98)	145	91	100	66
巴基斯坦	47.8	31.0	0.48 (90)	0.55 (98)	128	109	96	84
巴布亚新几内亚	23.7	18.5	0.8 (90)	0.82 (98)	101	94	79	70
菲律宾	19.1	13.2	0.95 (90)	0.94 (95)	66	38	45	29
韩国	<2.0	---	0.94 (90)	0.89 (97)	9	5	8	5
萨摩亚群岛	---	---	0.98 (90)	0.95 (98)	42	25	33	20
所罗门群岛	---	---	0.8 (90)	---	36	24	29	20
斯里兰卡	4.0	6.6	0.93 (90)	0.94 (98)	23	19	20	17
塔吉克斯坦	---	---	0.96 (90)	0.95 (96)	78	72	57	53
泰国	12.5	5.2	0.94 (90)	0.93 (98)	40	28	34	24
东帝汶	---	---	--- (90)	---	---	---	---	85
汤加	---	---	0.92 (90)	0.86 (98)	27	20	23	17
土库曼斯坦	20.9	12.1	--- (90)	---	97	99	56	76
图瓦卢	---	---	0.91 ^a (90)	0.85 (98)	56	52	40	38
乌兹别克斯坦	3.3	---	0.96 (90)	---	62	68	47	52
瓦努阿图	---	---	0.89 (90)	0.91 (98)	70	42	52	34
越南	50.8	9.6	--- (90)	0.9 (98)	50	38	36	30

--- = 无数据

^a 包括社区培训中心提供的三年制教育。

数据来源：联合国亚太经济社会委员会 (ESCAP) 《促进亚太地区实现千年发展目标：迎接减贫挑战》，2003 年。可见于 <http://www.unescap.org/LDC&Poverty/MDG.asp>

千年发展目标进展评估
亚洲实现千年发展目标的情况 (续)

国家	15-24 岁青年 HIV 感染率估计, 截止 1999 年				陆地森林覆盖率 (%)		城市自来水覆盖率 (%)		农村自来水覆盖率 (%)	
	女性		男性		1990	2000	1990	2000	1990	2000
	低	高	低	高						
阿富汗	---	---	---	---	2.1	2.1	---	19	---	11
阿塞拜疆	---	---	---	---	11.5	13.1	---	93	---	58
孟加拉国	<0.01	0.01	<0.01	0.02	9.0	10.2	99	99	93	97
不丹	---	---	---	---	64.2	64.2	---	86	---	60
柬埔寨	2.31	4.70	0.94	3.77	56.1	52.9	---	54	---	26
中国	0.02	0.03	0.07	0.18	15.6	17.5	99	94	60	66
库克群岛	---	---	---	---	95.7	95.7	---	---	---	---
斐济	---	---	---	---	45.5	44.6	---	43	---	51
印度	0.40	0.82	0.14	0.58	21.4	21.6	88	95	61	79
印尼	0.02	0.04	0.01	0.04	65.2	58.0	92	90	62	69
哈萨克斯坦	---	---	0.05	0.09	3.7	4.5	---	98	---	82
基里巴斯	---	---	---	---	38.4	38.4	---	82	---	25
吉尔吉斯共和国	---	---	---	---	4.0	5.2	---	98	---	66
老挝	0.05	0.05	0.02	0.05	56.7	54.4	---	61	---	29
马来西亚	0.08	0.10	0.03	0.82	65.9	58.7	---	---	---	94
马尔代夫	---	---	---	---	3.3	3.3	---	100	---	100
马绍尔群岛	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
密克罗尼西亚	---	---	---	---	34.8	21.7	---	---	---	---
蒙古	---	---	---	---	7.2	6.8	---	77	---	30
缅甸	1.13	2.30	0.42	1.67	60.2	52.3	---	89	---	66
瑙鲁	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
尼泊尔	0.13	0.26	0.06	0.23	32.7	27.3	93	94	64	87
巴基斯坦	0.03	0.1	0.02	0.10	3.6	3.1	96	95	77	87
巴布亚新几内亚	0.16	0.33	0.03	0.13	70.1	67.6	88	88	32	32
菲律宾	0.04	0.08	0.01	0.05	22.4	19.4	93	91	82	79
韩国	<0.01	0.01	0.01	0.03	63.8	63.3	---	97	---	71
萨摩亚群岛	---	---	---	---	46.1	37.2	---	95	---	100
所罗门群岛	---	---	---	---	90.3	88.8	---	94	---	65
斯里兰卡	0.0	0.07	0.02	0.07	35.4	30.0	91	98	62	70
塔吉克斯坦	---	---	---	---	2.7	2.8	---	93	---	47
泰国	1.53	3.11	0.47	1.89	31.1	28.9	87	95	78	81
东帝汶	---	---	---	---	36.6	34.3	---	---	---	---
汤加	---	---	---	---	6.5	5.5	---	100	---	100
土库曼斯坦	---	---	---	---	8.0	8.0	---	---	---	---
图瓦卢	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
乌兹别克斯坦	---	---	---	---	4.6	4.8	---	94	---	79
瓦努阿图	---	---	---	---	36.2	36.7	---	63	---	94
越南	0.09	0.10	0.15	0.38	28.6	30.2	86	95	48	72

--- = 无数据

HIV = 人类免疫缺陷病毒

数据来源：联合国亚太经济社会委员会 (ESCAP) 《促进亚太地区实现千年发展目标：迎接减贫挑战》，2003 年。可见于 <http://www.unescap.org/LDC&Poverty/MDG.asp>