

上海合作组织框架下 发展主导型减贫合作探析*

杨 进 张慧聪

【内容提要】 随着联合国2030年可持续发展议程要求落实减贫目标的期限迫近，上海合作组织成员国普遍希望建立能够有效维护区域稳定、提高各国发展水平、共享繁荣的减贫合作机制。上海合作组织框架内的减贫合作是近年来提出的议程，尚处于探索阶段，需要对组织框架内重点发展的合作方向进行梳理，使该组织框架下的减贫合作更有系统性和针对性。本文探讨如何在上海合作组织框架下开展减贫合作问题。上海合作组织多数成员亟待解决的仍是绝对贫困，迫切需要破解发展不足难题。减贫合作应以发展为主导动力和基本定位，以促进各国发展为中心任务，以改善就业和提升民生福利为重要目标，在减贫合作可行性的基础上进一步探讨减贫合作的具体实现路径，包括注重经验互鉴、理念对接和战略共识的达成，制定专门的减贫规划或纲领，加大在重点领域对成员国物质资本和人力资本的投资力度，针对弱势群体开展小型民生项目，以及减少制度性约束、降低成员国之间劳动力的迁移成本等，通过合作推动各成员国加快实现减贫目标，促进地区稳定与繁荣及上海合作组织命运共同体的构建。

【关键词】 上海合作组织 命运共同体 减贫 减贫合作机制
可持续发展 高质量发展

【作者简介】 杨进，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所中亚研究室副主任，副研究员，中国社会科学院上海合作组织研究中心副秘书长；张慧聪，中国社会科学院大学博士研究生。

* 本文为国家社科基金重大项目“上海合作组织命运共同体研究”（19ZDA130）阶段性成果。

一 问题的提出

近年来的国际变局对上海合作组织成员造成较大冲击。扩员后，上海合作组织一方面具备更好的发展机遇和更广阔的发展空间，另一方面也面临更大的发展压力。随着联合国 2030 年可持续发展议程要求落实减贫目标的期限迫近，各国普遍希望在上海合作组织框架下建立能够有效维护区域稳定、提高各国发展水平、共享繁荣的减贫合作机制。2020 年，中国历史性地解决了国内绝对贫困问题，在巩固脱贫攻坚成果的基础上全面推进乡村振兴，为全球减贫事业贡献了经验、智慧和办法，得到上海合作组织成员的普遍认可。同年，巴基斯坦提议在上海合作组织内设立专门的减贫工作组和减贫先进经验中心。2021 年上海合作组织杜尚别峰会期间，中国国家主席习近平在主旨演讲中特别承诺要在上海合作组织框架内向成员国提供 1 000 名扶贫培训名额，并提出在“丝路一家亲”行动框架内开展扶贫救助项目，乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫在这次峰会上提出了在上海合作组织框架内制定开展减贫合作规划的相关倡议。2022 年上海合作组织成员元首理事会撒马尔罕峰会通过了关于减贫特别工作组的决议，提升本组织框架内的产业和金融合作。2023 年元首理事会新德里峰会更进一步强调要在当下全球迅速发展与变革的新时期，拓展上海合作组织成员在科技、教育、农业、数字经济等领域的合作，帮助各成员国实现可持续发展，提高人民生活水平。

贫困问题与国家经济社会发展进程紧密相关。贫困既包括因物质条件匮乏造成的绝对贫困，也包括因社会不平等造成的相对贫困。一般来说，经济增长的速度是对贫困率影响最大的因素。经济增长强劲的国家，整体贫困率降低较为迅速，社会保障和收入分配公平性往往也会随之有所改善^①。发展与增长并不完全等同，发展的关键在于经济增长，同时也涉及实现包容性发展和可持续发展等多个方面^②，经济增长与社会进步相辅相成，既要避免出现“共同贫穷”，又要避免贫富差距过大。上海合作组织成员国都面临着转型与高质量发展、减贫与改善民生等问题的挑战，促进高质量发展和减少贫困是上海合作组织的首要任务，也

① [美] 威廉·伊斯特利：《经济增长的迷雾：经济学家的发展政策为何失败》，中信出版集团 2016 年版，第 11～13 页。

② [英] A. P. 瑟尔瓦尔：《增长与发展》，中国人民大学出版社 1992 年版，第 9～11 页。

是各国政府努力实现的重要目标之一。

上海合作组织成立二十余年，对挖掘成员国之间合作潜力、促进各国经济发展和提升民众福祉发挥了重要作用。上海合作组织建立的初衷是解决各国之间遗留的边界问题，以及应对组织成员共同面对的地区安全挑战。实际上，除了宗教极端势力的渗透，贫困也是上海合作组织所在地区安全问题频发的重要原因。可以说，贫困问题与安全问题互为因果，对于贫困的忽视将对地区安全和发展产生长远的消极影响，减少贫困特别是消除极端贫困也就成为保障地区安全的一条可靠路径。如阿马蒂亚·森所言，贫穷和不公与暴力相互关联，在全球经济发展中被边缘化的群体所产生的被剥夺感、不公平感和耻辱感为极端主义的招兵买马提供了有利环境^①。在全球可持续发展和共享繁荣的时代目标、上海合作组织深化自身职能的发展要求和成员国的迫切需求等因素的共同推动下，探索如何在上海合作组织框架下开展减贫合作的问题应尽早提上日程。

对于上海合作组织成员国来说，发展是减贫的关键，减贫是发展的首要目标。上海合作组织虽然并不是一个专门的多边发展与减贫机构，但在推动发展和减贫目标实现方面有良好的理念和实践基础。从理念层面来说，上海合作组织自成立以来秉持“上海精神”，即“互信、互利、平等、协商，尊重多样文明，谋求共同发展”；从实践层面来说，上海合作组织的核心目标是“对内谋求成员国共同发展，对外展示和实践国际合作新模式”，在各领域的合作都是为了实现上述目标^②。在上海合作组织框架内的减贫合作是近年来提出的议事议程，尚处于探索阶段，本文提出，上海合作组织成员国减贫合作应当以促进各国发展为主导动力和基本定位，以解决各国发展问题为中心任务，以改善就业和民生福利为重要目标，并在各国减贫合作可行性的基础上进一步探讨减贫合作的具体实现路径。

二 既有研究回顾：发展中国家如何在发展中实现减贫

“发展中国家”是二战后摆脱了殖民统治的亚非拉新兴民族国家所认同的对

^① [印度] 阿马蒂亚·森：《身份与暴力——命运的幻象》，中国人民大学出版社 2012 年版，第 118 ~ 121 页。

^② 张宁、杨正周、阳军：《上海合作组织农业合作与中国粮食安全》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 384 页。

自身所处国家群体的称谓^①。按照联合国和世界银行的划分，上海合作组织成员国绝大多数都是发展中国家^②，均不是高收入国家^③，并且部分成员国所在的南亚地区是全球贫困问题最突出的地区之一^④。贫困问题在社会学领域的探讨由来已久，但对于发展中国家经济发展与减贫的重点关注则始于第二次世界大战结束后，有代表性的研究成果主要集中在发展经济学领域，得到较多关注的典型区域是东亚、南亚、拉丁美洲和非洲，其原因一方面在于上述地区的经济体量、贫困问题的典型性和突出性以及在全球经济发展中的重要性，另一方面在于这些地区对主流发展经济学家所来自国家的战略重要性^⑤。与上海合作组织相关的研究多数关注政治、经济、外交和安全等议题，与贫困和减贫相关的研究也大多局限于对各成员国自身情况的梳理和分析，与上海合作组织框架下的减贫合作直接相关的研究尚处于起步状态。因此，本文着重梳理关于发展中国家经济发展、贫困与减贫以及通过双多边合作推动减贫进程的代表性研究。

具体来说，第二次世界大战后贫穷的发展中国家大多是工业落后的初级产品

① 张培刚、张建华主编：《发展经济学》，北京大学出版社 2009 年版，第 5~6 页。

② 根据联合国的定义，发展中国家是指生活水平较低、工业基础不发达、人类发展指数（HDI）低的国家。2023 年最新发展中国家名单参见：<https://worldpopulationreview.com/country-rankings/developing-countries>。值得注意的是，俄罗斯和哈萨克斯坦虽然不在这份名单中，但这两个国家都属于能源出口依赖型经济体，产业结构并不合理，经济发展前景的不稳定性很强，因此是否属于发达国家是有争议的。按国民人均收入来划分，也可以将这两个国家归为中高收入的发展中国家。

③ 根据世界银行集团 2024 财年按国民人均收入水平划分的国家分类（2023 年 7 月 1 日~2024 年 6 月 30 日），上海合作组织成员国中属于中等偏上收入国家的包括哈萨克斯坦、中国和俄罗斯，中等偏下收入国家包括印度、伊朗、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦，参见：<https://blogs.worldbank.org/zh-hans/opendata/new-world-bank-group-country-classifications-income-level-fy24>，访问时间：2023 年 10 月 9 日。

④ 当前全球贫困问题最突出的地区包括撒哈拉以南非洲和南亚，March 2023 Global Poverty Update from the World Bank: The Challenge of Estimating Poverty in the Pandemic. <https://blogs.worldbank.org/opendata/march-2023-global-poverty-update-world-bank-challenge-estimating-poverty-pandemic>，访问时间：2023 年 9 月 15 日。

⑤ 上海合作组织成员国中印度的发展和贫困问题具有典型性，得到国际社会更多关注，俄罗斯贫困问题并不十分突出，其他成员国包括中亚五国、巴基斯坦和伊朗虽然长期面临贫困问题带来的较为严峻的挑战，但由于国内民众并未像印度底层民众一样处于挣扎在温饱线上的极端赤贫状况，另一方面也由于这些国家长期处于被国际社会边缘化的状态，与这些国家贫困与减贫问题相关的研究文献相对较少。

出口国，各国在贫困问题特征和贫困人群特点方面存在普遍共性。发展中国家在二战后普遍贫困，美国经济学家托达罗将这些贫困特征归纳为发展中国家“多样性中的相似性”，包括：缺乏经济发展必需的资金，劳动生产率水平较低；人均国民收入低且分配不平等，存在普遍的严重失业和不充分就业；人口增长率高，卫生和健康状况较差，社会抚养负担重；经济严重依赖小规模农业和初级产品出口，穷人大多分布在农村地区，往往从事农业或在非正规就业部门工作；妇女占穷人的大多数，且往往影响到子女教育，贫困容易产生代际传递；穷人往往集中在某些社会阶层、某些族群或弱势群体中，等等^①。20世纪50年代到60年代初，早期的发展经济学家对发展中国家贫困问题的关注主要集中在经济发展方面，当时经济发展的核心被认为是经济增长，也就是经济总量的持续上升，贫困的成因被认为是增长不足，因此他们提出“增长减贫”和“收入减贫”的方法，主要路径是通过施行以工业化为重心的发展战略实现经济增长、吸纳就业和提高国民收入^②。

不管学者之间的具体观点如何分歧，早期的主流观点基本认同发展中国家减贫的关键在于通过工业化实现经济增长^③。刘易斯提出了经济的“二元结构论”，即发展中国家落后的传统农业部门和现代工业部门并存，经济的二元结构也造成了地区发展的二元结构即落后地区和相对繁荣的地区并存^④。库兹涅茨则进一步指出，随着传统农业逐渐向现代农业转型，二元经济导致的部门之间和地区之间的收入差距将不断缩小，发展中国家农村地区的贫困问题将不断改善^⑤。

早期的发展经济学家的研究也存在诸多方面的局限，例如：经济发展目标较为狭窄，主要追求经济总量和国民平均收入的增长，忽视了社会公平；把工业化视作最重要的经济增长手段，忽视了农业和农村地区的发展，而发展中国家的农

① [美] M. P. 托达罗：《第三世界的经济发展（上）》，中国人民大学出版社1988年版，第33~64页。

② 参见：[美] 吉拉德·M. 米耶、都德莱·西尔斯编：《经济发展理论的十位大师》，中国经济出版社2013年版，第3~21页；[澳] 海因茨·沃尔夫冈·阿恩特：《经济发展思想史》，商务印书馆1999年版，第55~61页。

③ [美] 吉拉德·M. 米耶、都德莱·西尔斯编：《经济发展理论的十位大师》，中国经济出版社2013年版，第1~3页。

④ [英] 阿瑟·刘易斯：《经济增长理论》，商务印书馆1983年版，第4~6页。

⑤ [美] 西蒙·库兹涅茨：《各国的经济增长：总产值和生产结构》，商务印书馆1985年版，第356~358页。

村恰恰是贫困人口最集中的地区；将贫困仅仅视为收入低下，忽视了教育、健康、公共物品获取等更多非货币维度的现象，等等。美国德裔经济学家西奥多·舒尔茨则填补了这一缺失，他反对以牺牲农业为代价发展工业，更反对只有工业才能对经济增长作出重大贡献的看法。舒尔茨提出技术进步是发展现代农业的关键，通过引进新的现代农业生产要素使农业成为经济增长的源泉，而技术进步带来的设备更新则需要有能力的人去管理和使用，因此对人力资本和物质资本进行投资同等重要^①。中国学者张培刚论证了农业与工业的相互依存关系，强调农业在粮食、原料、劳动力、市场和资金五个方面对工业以及整个国民经济发展都起到了重要作用，是工业化和国民经济的基础^②。托达罗重点关注发展中国家的城市失业和贫困问题，他提出了城市“非正规就业部门”这一概念，指出在城市中存在劳动力在大部分合法但未经注册的非正规部门就业、自谋职业或者为小企业工作。例如印度就存在大量的非正规就业部门^③。托达罗认为，部分发展中国家城市化的推进速度明显超过工业化速度，导致出现“超城市化”现象，城市人口急剧膨胀，进而产生严重的城市失业和随之而来的城市贫困。要想减少甚至消除城市失业，必须重视城乡共同发展，特别要鼓励和支持农村发展，防止由于城乡之间收入差距过大而使农民过度迁往城市。

20 世纪 80 年代中后期，学者认识到贫困问题并不能够通过经济增长得到完全解决，需要消除导致贫困的制度因素和能力因素，对社会公平和收入分配给予特别关注，并为此制定专门的战略和政策，逐步从增长减贫、收入减贫到以上两者与分配减贫和福利减贫并重。阿马蒂亚·森提出了关于发展的新概念和评价发

① 舒尔茨于 1979 年获得诺贝尔经济学奖，其关于农业经济发展和人力资本的观点参见：〔美〕西奥多·W. 舒尔茨：《改造传统农业》，商务印书馆 1987 年版；《经济增长与农业》，中国人民大学出版社 2015 年版；《对人进行投资》，商务印书馆 2020 年版。

② 参见张培刚：《农业与工业化》，商务印书馆 2019 年版。

③ 参见：〔美〕迈克尔·P. 托达罗、斯蒂芬·C. 史密斯：《发展经济学》，机械工业出版社 2020 年版，第 229 ~ 233 页；〔美〕M. P. 托达罗：《第三世界的经济发展》（上），中国人民大学出版社 1988 年版，第 33 ~ 64 页；Michael P. Todaro, *The Urban Employment Problem in Less Developed Countries: An Analysis of Demand and Supply*, Yale University dissertation, 1967; Michael P. Todaro, "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries", *The American Economic Review*, Vol. 59, No. 1, 1969, pp. 138 - 48; Harris, John R., and Michael P. Todaro, "Migration, Unemployment and Development: A Two - Sector Analysis", *The American Economic Review*, Vol. 60, No. 1, 1970.

展的新方法，更多从权利关系的角度考察贫困的成因，指出解决贫困不仅依赖于生存资源的供给，还依赖其分配，分配涉及权利关系，穷人之所以贫穷是因为被剥夺了充分获取生存资源的权利，森由此提出“权利贫困”的概念^①，而权利的缺乏是由于没有足够获取以及支配资源的能力，森进而将这一概念引申至“能力贫困”，指出贫困实际上是对“可行能力”的剥夺，消除收入贫困不应该成为减贫的最终目标，必须提高人的基本能力，增强贫困人口增进生产和提高收入的能力^②。森所提出的“以人中心”的发展与减贫价值观，以及在发展中国家建立“社会安全网”的理念被应用于联合国的人类发展目标制定以及世界银行消除贫困、实现可持续发展和共享繁荣目标的制定，对世界各国的发展理念与减贫实践产生了深远影响。

关于地区合作对推动减贫事业所能够起到的积极作用，上述研究也有相关论述。如前文所述，各个国家减贫事业的推进都需要以经济发展和社会进步作为基础，不论是增长减贫、收入减贫还是分配减贫、福利减贫都需要国家经济实力和社会福利制度的保障。在地区合作中建立畅通的贸易体系、投资和援助体系、金融体系，实际上能够加强国家之间的联系，扩大资源交换的范围，降低国家之间劳动力迁移的成本，跨国跨地区解决就业岗位和劳动力匹配的问题，促进地区内各国共同发展，为各国减贫事业提供“新燃料”。合作总是比不合作能为各国提供更多好处，但仍然需要关注合作收益分配在减贫方面的有效性和公平性。特别是需要将合作收益投入完善教育、卫生保健系统和保险体系等基本公共服务和基础设施，让小企业、小商户、小农户、弱势群体等享受到合作收益的红利，改善他们的收入水平和生活状况^③。

三 上海合作组织成员国的减贫目标与挑战

上海合作组织各成员国大都具有上文提到的发展中国家贫困问题的普遍特征。各个成员国的发展和减贫阶段不尽相同，对于大部分成员国而言，绝对贫困

^① [印度] 阿马蒂亚·森：《贫困与饥荒》，商务印书馆 2001 年版。

^② [印度] 阿马蒂亚·森：《以自由看待发展》，中国人民大学出版社 2012 年版。

^③ 参见：[印度] 阿马蒂亚·森：《身份与暴力——命运的幻象》，中国人民大学出版社 2012 年版，第 111 ~ 113 页。

仍然是当前面临的主要问题，减少贫困的关键在于积累更多物质资本，推动经济增长，破解发展难题。重点是创造充分就业的有利条件，同时提升劳动力质量，使就业岗位和劳动力技能相匹配，解决就业问题。

（一）成员国贫困问题：共性与特性

上海合作组织成员国的贫困问题具有非常显著的共同特征。首先，贫困率变化与经济发展进程密切相关，经济增长强劲则贫困率下降迅速，经济陷入停滞或衰退则贫困率下降缓慢甚至出现返贫现象。其次，不管采用国际贫困线标准，还是采用各国国家贫困线标准，对各国贫困率的统计数字都只是全国性的平均数，各国内部都存在非常显著的城乡差距、地区差距和群体差距。究其原因，一方面是不同地区和不同经济部门之间存在收入差距，另一方面则是妇女、儿童、残疾人等弱势群体获得的教育、医疗、就业资源相对较少。不过，与很多发展中国家不同的是，上合成员国贫困人口集中在特定族群中的现象并不明显，印度传统上以种姓划分社会阶级，虽然种姓制度在法律上已被废除，但由于低种姓人群职业选择范围受限，穷人往往集中于低种姓人口中。再次，改善就业问题是各国的共同关切，失业率高是一些国家贫困率居高不下的主要原因。

上海合作组织成员国的贫困问题也有各自的特点。中国是上海合作组织成员国中率先消除绝对贫困的国家。作为世界上最大的发展中国家，改革开放前，中国存在大规模的贫困现象。从 1978 年改革开放开始，中国开展了大规模、有计划、有组织的扶贫开发。到 2020 年，中国国家贫困线标准下接近 1 亿贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，实现了消除绝对贫困的目标。目前中国已转入巩固脱贫成果和乡村振兴的新阶段。

转轨初期，失业与贫困问题一度成为俄罗斯的显著社会问题。进入 21 世纪后，俄罗斯经济出现恢复性增长，就业率和社会保障水平明显改善，贫困问题得到明显改善。到 2014 年前俄罗斯国家贫困线标准下的贫困率已经从 1992 年的 49.3% 下降到 15.5%，2014 年后，受乌克兰危机和西方制裁影响，俄罗斯贫困率有一定波动，但由于俄罗斯政府采取的一系列社会经济政策，贫困率维持在 20% 以下^①。目前，俄罗斯仍有超过 2 000 万贫困人口，城乡之间、地区之间的贫

^① 贫困率数据来自俄罗斯联邦统计局：Численность населения с денежными доходами ниже границы бедности (величины прожиточного минимума), абсолютные значения, Неравенство и бедность. <https://rosstat.gov.ru/folder/13723>, 访问时间：2023 年 8 月 10 日。

富分化比较严重^①。多子女家庭、残疾人和儿童贫困现象突出，儿童贫困在农村地区尤为严重。

中亚多数国家生活水平普遍较低，由于数据统计不完善，真实的贫困现象比数据反映出来的更加严重。由于国家落后，用于分配的财富总量有限，提高民众生活水平面临很大困难^②。在上海合作组织成员国中，哈萨克斯坦的贫困率最低。独立初期贫困问题是重要的社会问题，贫困人口接近总人口的一半，到2001年哈萨克斯坦在国家贫困线标准下的贫困率仍高达46.7%^③。进入21世纪，随着经济转轨初步完成、发展方向逐步明确以及国际大宗商品特别是石油价格上涨，哈萨克斯坦的经济步入发展快轨，国家用于促进就业、改善贫困的相关社会政策也得到有力的经济支撑。前总统纳扎尔巴耶夫将发展经济和提高公民收入福利水平置于国家工作首位，他在执政期间极力推动哈萨克斯坦国家工业化和城镇化进程，并且在石油收入猛增时期着眼国家的长期可持续发展，创立了国家基金，用于促进多元经济发展，为下一代创造更好的发展条件，积累更多的发展资源^④。到2019年纳扎尔巴耶夫卸任时，哈萨克斯坦贫困率已经降到4.3%的较低水平^⑤。托卡耶夫总统执政以来，进行有利于改善社会分配的综合改革，哈萨克斯坦的贫困问题整体逐年改善。

乌兹别克斯坦是中亚人口第一大国，在从计划经济向市场经济体制渐进过渡的进程中产生了大批失业者，失业成为独立早期贫困现象的主要原因。独立后，新的社会保障制度缺乏经济增长的有效支撑，养老金领取者、残疾人、多子女家庭、妇女和学生等弱势群体成为贫困群体的主要构成部分。不过独立初期乌兹别克斯坦贫困率从数值上来讲并不高，但由于人口基数大，贫困人口总量相对较

① 刘博玲：《俄罗斯贫困问题：现状、特点与治理》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2020年第6期；庞大鹏：《俄罗斯的发展道路》，社会科学文献出版社2020年版，第95~97页。

② 孙壮志在1995年指出，研究中亚国家贫困问题需要注意“实”与“虚”两个层面。参见：孙壮志：《中亚五国贫困化问题初探》，载《东欧中亚研究》1995年第1期；杨进：《贫困与国家转型：基于中亚五国的实证研究》，社会科学文献出版社2012年版，第4页。

③ 贫困率数据来自哈萨克斯坦国家统计局：Indicators of Standard of Living of Population. <https://stat.gov.kz/api/iblock/element/48010/file/en/>, fangwen, 访问时间：2023年10月2日。

④ 中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所等联合课题组：《光辉岁月：第三视角看哈萨克斯坦首任总统纳扎尔巴耶夫》，中国社会科学出版社2020年版，第113~127页。

⑤ 贫困率数据来自哈萨克斯坦国家统计局：Indicators of Standard of Living of Population. <https://stat.gov.kz/api/iblock/element/48010/file/en/>, 访问时间：2023年10月2日。

大。从地域上看，一些山区、边远地区，尤其是农村地区贫困问题较为明显^①。米尔济约耶夫新政实施以来，乌兹别克斯坦政府逐步强化减贫工作，强调减贫工作要坚持“以人为本”的原则。乌兹别克斯坦国家贫困线标准下的贫困率已经从 2001 年的 27.5% 下降至 2022 年的 14%^②。

在独立后 30 多年的转型进程中，政治相对动荡和经济发展缓慢是始终困扰吉尔吉斯斯坦的问题。与独立初期相比，吉尔吉斯斯坦贫困率已经有所改善，国家贫困线标准下的贫困率从 2001 年的 56.4% 下降至 2019 年的 20.1%，但贫困问题仍旧突出^③，至今仍有占总人口 1/3 的贫困人口。30 多年来，吉尔吉斯斯坦工业化和城市化进程较为缓慢，农村人口向城市流动趋势不明显^④，本国无法提供足够的就业岗位，约有 80 万劳动力成为流向俄罗斯的劳务移民，还有 6 万多劳动力流向哈萨克斯坦、土耳其等国家^⑤。

塔吉克斯坦经济发展水平依然较低。为了降低贫困率，该国先后出台多个减贫国家战略，增加就业岗位，对弱势群体采取一系列支持和保护政策。不过在经济发展缓慢的背景下，该国的贫困问题非常突出，就业岗位严重不足，大约有 120 万劳动力流向俄罗斯^⑥。塔吉克斯坦国家贫困线的制定考虑的是居民生存最基础的食物热量需求，标准也是相对较低的，虽然该国贫困率从 2003 年的

① 杨进、张慧聪：《乌兹别克斯坦的减贫战略及其成效》，载《欧亚经济》2023 年第 5 期。

② 贫困率数据来自乌兹别克斯坦国家统计局：<https://stat.uz/en/official-statistics/living-standards>，访问时间：2023 年 11 月 3 日。

③ 数据来自吉尔吉斯斯坦国家统计局：Численность бедного населения, Уровень жизни населения. <http://www.stat.kg/ru/statistics/uroven-zhizni-naseleniya/>，访问时间：2023 年 11 月 3 日。

④ 张慧聪、杨进：《中亚国家贫困问题、治理与成效》，载《俄罗斯学刊》2023 年第 4 期。

⑤ “The Impact of Economic Sanctions Against the Russian Federation on the Labor Rights of Migrants from Kyrgyzstan”. <https://kyrgyzstan.fes.de/news/the-impact-of-economic-sanctions-against-the-russian-federation-on-the-labor-rights-of-migrants-from-kyrgyzstan>，访问时间：2023 年 10 月 2 日。

⑥ Doctor Drain, “‘Exodus’ Of Tajiks To Russia Seen As Migration Laws Eased”. <https://www.rferl.org/a/tajikistan-russia-exodus-migration-brain-drain/31700293.html>，访问时间：2023 年 10 月 2 日。

72.4%下降至2022年的25.9%^①，但仍有超过1/4的人口处于极端贫困状态。

印度的贫困问题十分突出，作为典型案例长期受到国际社会关注。一方面，印度的贫困人口绝对数量庞大，另一方面，印度经济和社会发展在内因和外因的共同作用下，存在诸多制约因素，减贫进程复杂曲折。随着经济的快速发展，印度在减贫方面也取得了积极进展^②，但其经济增长并非呈稳定的线性趋势，而是不断上下波动^③。作为人口大国和以农业为主导产业的国家，印度经济呈现产业、城乡、地区发展的不均衡状态，贫富差距突出。按印度国家贫困线标准，2011年印度贫困人口约占总人口的21.9%，在当时约为2.69亿人^④，2011年之后印度官方没有更新过贫困率数据，据国际机构测算，2023年印度贫困率可能高达29.5%，贫困人口多达3.73亿人^⑤。印度的农村贫困问题和城市贫困问题都非常突出，农村人口占总人口的60%以上^⑥，农村劳动力受教育程度与职业技能培训不足，向城市和非农业产业转移缓慢^⑦，并且由于城市化速度超出了工业化的速度，以及低效的管理体系、难以彻底完成的土地改革、大量家庭作坊式的非正规就业等因素，孟买、加尔各答等地存在大规模城市贫民窟。印度各邦之间的贫富差距也在逐渐增大，中部各邦更为贫穷。印度有大量缺乏教育、

① 贫困率数据来自世界银行：Poverty Headcount Ratio at National Poverty Lines (% of population) – Tajikistan. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=TJ>, 访问时间：2023年10月5日。

② 关于印度城市贫民窟的讨论，参见温铁军等：《全球化与国家竞争：新兴七国比较研究》，东方出版社2021年版；〔美〕马克·戈特迪纳、雷·哈奇森：《新城市社会学（第四版）》，上海译文出版社2018年版；涂勤、田丰、田慧芳、宋锦、毛日昇：《中国与主要经济体发展道路比较研究》，中国社会科学出版社2016年版，第82~90页。

③ 参见世界银行印度GDP增长率数据：<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2020&locations=TJ-UZ-1W&start=1991>，访问时间：2023年10月8日。

④ “Mass Poverty is Back in India”. <https://www.downtoearth.org.in/blog/governance/mass-poverty-is-back-in-india-76348>，访问时间：2023年9月15日。

⑤ “How Many People Live Below the Poverty Line in India? It Could Be 34 Million or 373 Million”. <https://scroll.in/article/1048475/how-many-people-live-below-the-poverty-line-in-india-it-could-be-34-million-or-373-million>，访问时间：2023年10月8日。

⑥ 印度城市和农村人口数据来自：“Rural and Urban Population in India from 2018 to 2021”. <https://www.statista.com/statistics/621507/rural-and-urban-population-india/>，访问时间：2023年9月20日。

⑦ 涂勤、田丰、田慧芳、宋锦、毛日昇：《中国与主要经济体发展道路比较研究》。

营养不良的贫困学龄儿童和农村留守儿童，妇女受教育机会较少，职业选择余地小，难以获得较好的生活保障。

巴基斯坦也是南亚地区人口大国，在贫困率测量上采用了多维贫困指标，目前全国仍有超过 1/5 的人生活在国家贫困线以下。自独立以来，巴基斯坦经济增长速度较快，贫困率总体上有显著下降。2016 年巴基斯坦发布了第一份《巴基斯坦多维贫困报告》^①，统计了城乡区域之间贫困情况差异。巴基斯坦农村人口多于城市人口，2014 年巴基斯坦农村地区贫困率高达 54.6%，而城市地区贫困率只有 9.4%；巴基斯坦城市地区和农村地区的贫困率总体上都在逐年下降，但城乡之间的差异并未缩小。巴基斯坦不同地区之间贫困情况差异也非常明显，西部地区地广人稀，贫困率高于东部地区，尤其是安全环境最差的联邦直辖部落区和俾路支省，安全问题和贫困问题互为因果，形成恶性循环，联邦直辖部落区贫困率高于 70%，俾路支省贫困率超过 90%，首都伊斯兰堡及附近地区贫困率最低，伊斯兰堡、拉合尔和卡拉奇的贫困人口占比不到 10%。2019 年巴基斯坦贫困地域分布格局与 2016 年相比变化不大^②。巴基斯坦女性和儿童的贫困现象也非常突出，主要原因是女性受教育机会和就业机会少，童工和低龄儿童契约奴役问题严重。

伊朗地理条件特殊，生态环境脆弱，人地关系非常紧张，虽然在沙漠和戈壁中有丰富的油气资源，但严重缺水，适合居住的地方不多。伊朗国内发展长期受到教派冲突、外部干涉、国际制裁等多种因素的综合影响，经济增长并不稳定。根据伊朗官方公布的数据，1979 年伊斯兰革命时国内贫困率大约是 20%，40 多年来通货膨胀加剧了贫困水平，食品、服装以及其他各类消费品价格上涨，住房和食物是伊朗家庭最大的两项开支。2022 年伊朗约有超过 2 000 万人口处于极端贫困状态，占伊朗总人口数的 1/4 ~ 1/3，60% 的人口生活在相对贫困线以下，首都德黑兰和其他城市之间的最低收入差距显著，富裕阶层和贫困群体之间的贫富

① “Multidimensional Poverty in Pakistan”. <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Multidimensional-Poverty-in-Pakistan.pdf>, 访问时间：2023 年 8 月 20 日。

② Global MPI Country Briefing 2021: Pakistan (South Asia). https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/CB_PAK_2021.pdf, 访问时间：2023 年 9 月 15 日。

差距也在扩大^①。伊朗国内贫困水平居高不下的另一个主要原因是国内高失业率的长期存在，由于经济疲软且 30 岁以下人口占比过半，伊朗的经济增长不足以吸纳大量青年劳动力。伊朗女性地位长期得不到根本性改善，多数底层女性仍要面对高失业率、不公正的性别歧视和极度贫穷等现实^②。

（二）成员国减贫事业：进展与挑战

上海合作组织各成员国都高度重视贫困治理问题。各国在国家发展战略中越来越重视减贫工作，制定了专门的减贫政策，在事关国民经济与社会改革的重要法律文件中，往往都包含促进就业、确保普通劳动者权益、增加社会福利、对弱势群体给予充分权益保护的相关条款。

中国减贫事业的发展以改革开放为起点，从以举国之力发展现代化经济、消除致贫的制度性因素，到以贫困区域为单位推进、以贫困县为单位推进、整村推进、入户式精准扶贫再到乡村振兴，经历了一个渐进的过程，坚持中央政府主导，以发展为导向、数字化管理、分级实施等为核心原则，有效措施包括产业扶贫、精准扶贫、探索生态友好型扶贫、重视社会安全网建设、重点保障妇女儿童权益等^③。

后苏联空间国家保留了一些苏联时期的基本理念，国家为全体居民提供基本的社会福利，同时为弱势群体提供额外的教育培训、就业机会和社会补贴。各国成立了专门的减贫机构或者社会保障部门，乌兹别克斯坦由一名副总理主管财政、经济和减贫事务，并成立了经济发展和减贫部；塔吉克斯坦成立了总统办公厅直属减贫战略监测办公室，对减贫战略的实施情况进行监测和评估^④；在俄罗斯和哈萨克斯坦，劳动与社会保障部作为直接为贫困人口及其他

^① Iran: 60% of Population Is Poor. <https://iranfocus.com/economy/49299-irans-population-is-poor/>; Iran's Poverty Line Soars, Sending More People into Misery. <https://iranfocus.com/economy/49817-irans-poverty-line-soars-sending-more-people-into-misery/>; Poverty Doubled in Iran in One Year - Welfare Ministry. <https://www.iranintl.com/en/202301025682>, 访问时间: 2023 年 2 月 10 日。

^② 关于伊朗青年和女性贫困问题的探讨，参见 [英] 迈克尔·阿克沃西：《伊朗：被低估的文明与未完成的变革》，浙江人民出版社 2021 年版，第 154 ~ 158 页。

^③ 新华社中国减贫学课题组：《中国减贫学：政治经济学视野下的中国减贫理论与实践》，人民出版社、新华出版社 2021 年版，第 3 ~ 6 页。

^④ 杨进：《贫困与国家转型：基于中亚五国的实证研究》，第 149 ~ 150 页。

社会弱势群体提供公共服务的政府部门，在解决本国贫困问题上发挥了重要作用。

印度更重视将经济发展和社会保障政策相结合，其减贫工作由政府主导。从 1991 年经济自由化改革至今，印度政府重视改善贫困人口的营养、医疗卫生、教育等条件，主要通过设立扶贫项目、增加扶贫生产性就业和健全社会保障等方式将国民经济整体增长的成果向贫困人群转移^①。印度政府自 2005 年后制定包容性增长战略，在促进社会公平、增加就业、缩小各地区和各阶层之间收入差距等方面采取了诸多措施^②。促进农业发展、保障粮食安全一直是印度经济改革的重点，印度政府也不断提升工业和服务业的发展速度，在上述领域取得了巨大成效^③。

巴基斯坦独立后，为缓解国内贫困状况，政府通过开展土地革命、增加社会福利等一系列措施帮助民众脱贫。特殊教育和社会福利局是巴基斯坦主要负责减贫工作的官方机构，其职责包括制定综合性减贫措施和为贫困群体提供就业、教育、医疗等领域的系列帮扶。巴基斯坦重视社会保障和减少社会不平等，例如 2008 年启动的“贝娜齐尔收入支持计划”旨在缩小收入差距。巴基斯坦的农村地区贫困现象突出，近年来巴基斯坦进行了一系列改革，包括向农户提供免费农药和化肥、提供农业信贷、制定惠民农村经济政策、向贫困农户提供非农就业机会，以及为工业发展提供政策支持，以提升整体国民经济发展水平。2020 年后，

① 扶贫项目包括：1997 年启动的“公共分配系统”，旨在解决印度农村地区的粮食不安全问题；2006 年启动的“圣雄甘地国家农村就业保障法”，旨在保障农村地区人民的安全和生计；2011 年由农村发展部启动的“全国农村民生任务”得到世界银行援助，旨在激发贫困人口潜力；2013 年由住房和城市事务部启动的“全国城市生计使命”计划，致力于为城市贫民提供培训和住所，为商人和手艺人提供职业资格认证；2014 年由莫迪政府创办的“理想乡村计划”，专注农村地区的社会建设和文化发展；2016 年启动的“全民有房住”计划，政府承诺到 2022 年让民众人人有房住，改善住房基本设施；2020 年推出经济救助计划，通过发放现金和食品补贴等方式，帮助贫困人口纾困。参见：“4 Poverty Alleviation Schemes in India for Rural Development”. <https://borgenproject.org/poverty-alleviation-schemes-in-india/>；“5 Poverty Reduction Initiatives in India”. <https://borgenproject.org/poverty-reduction-initiatives-in-india/>，访问时间：2023 年 7 月 23 日。

② 涂勤、田丰、田慧芳、宋锦、毛日昇：《中国与主要经济体发展道路比较研究》，第 82~84 页。

③ 张文凤：《印度的贫困问题：源与流》，云南大学 2019 年硕士学位论文。

巴基斯坦政府增加扶贫支出，为贫困群体提供了额外的社会福利和医疗服务。2022年政府还推出了一项有针对性的粮食补贴计划^①。巴基斯坦近年来经济社会发展相对平稳，在解决贫困问题上取得了一定成就。

伊朗的现代化进程始于巴列维王朝在20世纪60年代推进的“白色革命”和土地改革，其时城市化、基础设施建设、医疗、教育等领域都取得显著发展。20世纪70年代石油危机造成国际油价上涨，伊朗国家财富迅速积累，国家实力有了质的跃升。但巴列维王朝的改革过于激进，造成严重的社会不公和贫富分化。底层人民的生活状况日益恶化，社会矛盾加深，由此产生了大量“反现代化”群体^②。1979年伊斯兰革命后，霍梅尼领导的伊斯兰政权被称为“穷人的政权”，采取了一系列保护贫困群体的社会政策，设立救济基金，缩小贫富差距^③。此后伊朗在基础设施建设、农业发展、城市化和工业化等方面进展较大，就业人数也增长迅速，减贫事业总体上是成功的。2018年美国对伊朗采取“极限施压”至今，西方制裁叠加国际油价下跌导致伊朗外部环境不断恶化，财政收入减少，国内失业率上升，贫困人口增加，社会矛盾突出。

上合组织各成员国都非常重视与发达国家和国际组织合作，使用世界银行、亚洲开发银行和欧洲复兴开发银行等国际金融机构的优惠贷款发展中小企业、促进就业，或者直接对弱势群体进行社会救济。哈萨克斯坦、印度和巴基斯坦在同发达国家和国际组织合作引入资金、改善国内社会民生方面均取得了较好成效。乌兹别克斯坦经济研究与改革中心和联合国开发计划署、世界银行等国际组织的专家合作，优化对贫困的定义及评估标准和方法，在全球层面扩大减贫合作，使其减贫工作更具有系统性和长期性^④。吉尔吉斯斯坦开放程度较高，也认识到本国减贫事业进程依赖外部资源的注入，积极与美、日、中、德、俄等国家以及世

① 冀志江：《巴基斯坦的贫困现状与反贫困路径研究》，兰州大学硕士学位论文，2018年；“6 Facts about Poverty in Pakistan”. <https://borgenproject.org/poverty-in-pakistan/>，访问时间：2023年10月20日。

② 对伊朗经济社会发展的探讨，参见咎涛：《从巴格达到伊斯坦布尔：历史视野下的中东大变局》，中信出版集团2022年版；〔英〕迈克尔·阿克沃西：《伊朗：被低估的文明与未完成的变革》；〔美〕阿巴斯·阿玛纳特：《伊朗五百年》，人民日报出版社2022年版；张铁伟、魏亮编著：《列国志：伊朗（第二版）》，社会科学文献出版社2020年版。

③ 张铁伟、魏亮编著：《列国志：伊朗（第二版）》。

④ 杨进、张慧聪：《乌兹别克斯坦的减贫战略及其成效》。

界银行等国际组织和跨国公司合作，改善本国农村灌溉系统，升级基础设施、完善教育和医疗等公共服务，以及通过合资办企业等方式增加当地民众就业^①。近年来西方对伊朗持续制裁，伊朗则通过“向东看”等策略谋求外部环境的改善，以缓解国内贫困问题带来的压力。

上海合作组织成员国减贫工作均取得了显著成效，但进一步推进减贫工作则存在一些困难与挑战，主要包括：国内资本形成和外部投资不足，缺少用于生产建设、基础设施投资和进一步工业化的物质资本，可用于减贫的资源也相应缺乏；劳动力资源配置低效，在教育、职业培训、卫生医疗等人力资本方面投资不足；社会保险覆盖面窄，社会救助项目规模较小，对改善贫困问题难以起到应有作用；政治制度和社会民主化进程对减贫工作形成制约，腐败和对基层减贫工作缺少监管和评估，很大程度上阻碍了经济发展的成果广泛惠及社会各阶层民众，削弱了政策的益贫性；失业仍然是各国亟待解决的重大问题，一方面人力资本投资不足，人口规模并未充分转化为人力资本优势，无法匹配部分岗位的技能要求，另一方面国家工业化程度低以及由于其他原因的限制，无法创造足以吸纳本国劳动力的就业岗位，导致劳动力外流。

四 从共同发展走向共同繁荣： 上海合作组织框架下减贫合作的实现路径

上海合作组织各成员有强烈的减贫合作意愿，也有地理上相邻的便利条件和良好的合作基础。当前各成员之间的合作项目既有双边的也有多边的，总体来说双边合作较多，多边合作有待加强，在投资、贸易和农业等重点领域则已有比较成熟的合作框架。上海合作组织框架下的减贫合作首先要通过合作促进地区各国共同发展，通过物质资本投资和人力资本投资、发展援助、地区贸易等各种方式推动各国工业化进程，刺激各国经济增长，解决就业问题，阻断贫困的代际传递，同时对弱势群体提供有针对性的帮扶，由共同发展走向共同繁荣。

^① Государственная политика Кыргызстана по повышению благосостояния народа. https://revolution.allbest.ru/economy/00608496_1.html, 访问时间：2023 年 10 月 1 日。

（一）重视减贫经验交流互鉴，解决各国面对的共同问题

上海合作组织成员国在贫困问题上有很多共同之处，也有各自国情差异，成员国对减贫合作的理解存在巨大差别，对贫困的定义、贫困标准、统计方法也不同。已有的减贫合作实践表明，各国在合作理念上达成共识非常关键。因此，在上海合作组织框架内的减贫合作应注重经验互鉴、理念对接和战略共识的达成，一些国家减贫的成功经验可为其他国家提供参考和借鉴。目前在减贫经验交流方面已有不少良好实践，特别是上海合作组织主办的各类减贫相关论坛，如妇女教育与减贫论坛、乡村发展和减贫论坛、减贫与可持续发展论坛和研讨会，等等。部分论坛在举办期间组织各国代表开展实地考察和农业技术交流培训，展示最新减贫成果，对各国扩大减贫合作、共同寻求解决贫困问题的途径有积极的推动作用。双边减贫对话也是各国开展经验互鉴的重要方式，特别是中国消除绝对贫困的成功经验起到引领作用，得到了上海合作组织多数成员国的认可^①。

（二）多领域合作基础较为成熟，减贫领域的直接合作逐步加强

各国此前开展的减贫国际合作多是与联合国及其下属机构或国际金融机构的合作，与上海合作组织成员国的减贫合作多集中在发展援助领域，其他形式的减贫合作较少。中国和俄罗斯曾长期提供对外援助，对改善上海合作组织成员国贫困问题起到了重要作用。减贫是中国对外援助的优先领域，重点是促进

^① 俄罗斯重视并借鉴了中国在农村地区的减贫实践；吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦在优化社会保障、重视家庭整体脱贫和发展乡村企业等方面借鉴了中国的做法；乌兹别克斯坦正处于形成和发展综合性脱贫方案的新阶段，非常重视研究国际消除贫困的经验和做法，邀请中国专家参与制定《2030年扶贫纲领》，并且已经开始在一些领域运用中方“扶贫与扶智扶志相结合”的经验，包括开展农村经济体制改革、建立扶贫机制、完善垂直管理体系、提供财政支持、培养贫困人口创业致富能力等，希望可以扩大中乌减贫基层工作者的交流与合作。巴基斯坦希望将中国的成功经验与本国国情相结合，特别是中国以农村体制改革为主导、以专项计划推进减贫的模式可为巴基斯坦减贫工作提供科学合理的借鉴。塔吉克斯坦赞赏中国“以人民为中心”的发展思想，认为中国为各国实现减贫可持续发展目标提供了重要范例。参见：Узбекская модель сокращения бедности и опыт Китая. <https://nuz.uz/ekonomika-i-finansy/1190685-uzbekskaya-model-sokrasheniya-bednosti-i-opyt-kitaya.html>, 访问时间：2023年10月8日；“China's Belt and Road Projects will Help Lift Pakistan from Poverty, Says Imran Khan”. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3166407/chinas-belt-and-road-projects-will-help-lift-pakistan-poverty>, 访问时间：2023年10月8日。

发展中国家的农业和农村发展，其他关注点还包括工业、经济基础设施、公共设施、教育、医疗卫生等^①。对外援助也是俄罗斯外交政策的重要组成部分，包括中亚国家在内的独联体地区是俄罗斯对外援助的优先方向，援助重点包括减贫、卫生、教育、能源等领域，主要受援国是吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦^②。

上海合作组织成员多数是“一带一路”沿线国家，“一带一路”倡议与各国发展战略对接，也为各国减贫合作提供了推力^③。各国在经贸、基础设施建设、农业、金融等领域已有较为成熟的合作基础和成功实践，对促进各国就业、改善民生发挥了关键作用。近年来部分国家开始推动在减贫领域的直接合作，由负责减贫工作的部门或机构牵头，以签署合作协议或合作备忘录的形式，致力于开展减贫政策制定、人才培养、基础研究等领域的合作。各国还特别重视加强现代信息技术在减贫领域的应用。应把对成员国贫困人口的准确识别作为信息化建设的重点工作之一，尽早建立减贫数字信息化平台，在此基础上帮助各国制定有效的减贫政策。

（三）兼顾渐进性与有效性，完善减贫机制的顶层设计

上海合作组织围绕安全、经济和人文合作三大职能已经构建了一系列合作机制，要发挥本组织在减贫合作领域的重要作用、加强成员国之间的沟通协调，可以尽早成立上海合作组织框架内的政府间减贫合作委员会、上海合作组织减贫合作部长级会议、减贫合作国际论坛等合作平台，由各国负责减贫事务的有关部门具体组织实施。米尔济约耶夫总统也提议在上

^① 1978 年后，中国同其他发展中国家的经济合作由过去单纯提供援助转向多种形式的互利合作，支持受援国能力建设，帮助受援国提高自主发展能力，在上海合作组织区域内，除了农业领域外，投向医疗、教育、女性发展、清洁饮水和环境保护等社会福利项目的资金比重也在不断上升。2021 年，中国以“国际发展合作”取代“对外援助”的提法，将更多资源投向亚洲、非洲地区最不发达国家和“一带一路”沿线发展中国家，减贫合作也是国际发展合作的重要组成部分。参见：中华人民共和国国务院办公厅：《中国的对外援助》，2011 年 4 月；《中国的对外援助（2014）》，2014 年 7 月；《新时代的中国国际发展合作》，2021 年 1 月。

^② 姜怀祥：《俄罗斯对中亚国家的援助——政策演进、援助规模和援助方式》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2021 年第 2 期。

^③ 江思羽、袁正清：《“一带一路”倡议与上海合作组织：理念嵌入与合作实践》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2023 年第 4 期。

海合作组织框架内，建立成员国减贫部长和部门负责人会晤机制，制定合作计划。

上海合作组织的发展须有章可循，可以尽早把制定具有战略引领和指南作用、可操作性强的“上海合作组织成员国减贫合作五年规划”（或行动纲领）纳入上海合作组织工作的内容。这些减贫规划或纲领，必须通过深入研究和充分协商，找到减贫国际合作利益的最大公约数，在制度安排上兼顾公平与效率，在成员之间达成共识，把减贫合作落到实处。

（四）以发展合作为主导，综合采取援助式减贫合作、福利式减贫合作等方式

1. 加大对成员国的物质资本和人力资本投资，促进各国经济增长和发展。可以通过建立减贫合作基金的方式，加大对成员国重点领域的投资，特别是可以为各国的工业和基础设施建设项目制定明确预算，提供资金支持，同时畅通融资渠道，使融资不仅能够提供给大型项目，也能够开放给小型生产性建设项目。农业仍然是各国最薄弱的产业，也是贫困人口最多的经济部门，农业发展在各国减贫进程中发挥着关键作用。许多农村贫困地区地处偏远，缺乏道路和通信等基础设施，因此对农村地区的投资不仅需要投向灌溉、卫生医疗、清洁饮用水等设施，也需要为农村地区修建道路桥梁。另一方面需要加大对农业乃至各领域的人力资本投入，减少“能力贫困”的消极影响，提供更完善的教育和职业能力培训，提高劳动力质量。此外，农业发展离不开良好的气候和生态环境，各国也应加强在应对气候变化和生态危机方面的合作。

2. 对弱势群体给予特别关注，提供小型民生项目，将福利直接惠及弱势群体。根据国际组织的减贫合作经验，以社会民生项目方式向成员提供减贫合作公共产品是有效的，因而在上海合作组织减贫国际合作机制内可以设计一些立足长远的社会福利、职业培训、清洁饮用水、妇女、儿童相关的专项项目，在成员国推行实施。减贫合作可以使上海合作组织的相关工作深入到成员国社会弱势群体，让各国基层民众感受到本组织带来的实实在在的利益。

3. 强化地区产业分工合作，降低劳动力迁移成本，促进劳动力跨国、跨地区就业。部分成员国存在季节性农村劳务移民，例如乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦外出务工人员，在俄罗斯从事建筑业、批发和零售业、运输业等，说明他们具备一定的职业能力，但本国无法为这些劳动力创造就业岗位。特别是内陆资源贫乏型国家的农业和工业基础相对薄弱，主要依靠

邻国为其带来贸易和劳动力迁移的机会。既然这些国家难以在短期内创造充足的就业岗位，那么可以在不影响其他国家就业市场的前提下，降低劳动力迁移成本，使得劳动力可以通过实现跨国、跨地区就业来改善自身生活条件。

结 语

发展是上海合作组织成员国应有的权利，是各国实现长治久安的根本保证。上海合作组织的职能已经得到了极大丰富和完善，还有很大的发展潜力尚待挖掘。随着上海合作组织影响力的扩大，未来更多国家会提出加入上海合作组织、谋求更广泛发展合作的诉求。中国作为最大的发展中国家，已经通过自身的发展在推动全球减贫事业方面作出了重要贡献，中国脱贫攻坚的经验也为上海合作组织成员国在减贫领域的合作提供了可资借鉴的参照。在上海合作组织框架下的减贫合作应当以发展为主导，促进各国更好地融入世界经济、改善就业问题、提高民众生活水平，最终实现各国共同发展和共享繁荣。上海合作组织成员通过推动减贫合作，共同消除绝对贫困滋生的土壤，对于推动全球发展治理、促进世界稳定和繁荣、增进人类福祉，具有重大现实意义。

(责任编辑 胡冰)