



经济及社会理事会

Distr.: General
11 June 2008
Chinese
Original: English

2008 年实质性会议

2008 年 6 月 30 日至 7 月 25 日

临时议程* 项目 2(c)

高级别部分：年度部长级审查

2008 年 6 月 2 日老挝人民民主共和国常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信

谨转送《老挝人民民主共和国执行国际商定发展目标进展情况的国家报告》（见附件），该报告将在经济及社会理事会 2008 年实质性会议高级别部分的年度部长级审查时提出。

为此，请将本信及其附件作为经济及社会理事会临时议程项目 2(c) 的文件分发为荷。

常驻代表

大使

卡尼卡·蓬马占（签名）

* E/2008/100。



2008年6月2日老挝人民民主共和国常驻联合国代表给经济及社会理事会主席的信的附件

《老挝人民民主共和国执行国际商定发展目标进展情况的国家报告》

国家自愿提交的报告

摘要

本报告简略介绍过去几年老挝人民民主共和国执行选定的国际商定发展目标的情况。报告突出说明已取得的成就，并指出所遇到的重大挑战，还阐明了所获经验教训。报告着重阐述老挝政府认为重要的5个重大领域，即消灭贫穷、教育、保健、两性平等和可持续发展。

一般而言，在执行这些领域的国际发展目标方面已取得相当大的进展。1992/3至2002/3年十年期间，整体贫困率从46%稳步下降至33%，2006年又降至28.7%。按照这个进度，老挝将于2015年达到千年发展目标中将贫穷减半的具体目标。不过，由于减贫是通过经济增长推动的，老挝人民民主共和国在持续减贫方面遇到的挑战是维持过去十年期间所取得的经济增长水平。

在教育和保健方面取得了积极的进展。各个关键指标方面连续取得的进展反映出教育方面的进步，例如：小学入学率从1991年占小学适龄儿童的58%增至2005年的84%；保留率虽然增长缓慢，但也有所提高；全国识字率有所提高，优先地区的改善幅度超过国家平均数，尤其在小学适龄（基本教育）阶段。识字率从31%增至58%，几乎增加一倍。在保健方面，儿童死亡率指标的改善令人满意。1995年至2005年期间，5岁以下儿童死亡率从170降至98，婴儿死亡率从每1 000例活产104例死亡降至70例。

促进两性平等方面的进展各不相同。关于妇女在决策过程中所起的作用，特别是妇女在议会中的代表人数，取得了相当大的成绩。但男童与女童入学率仍然存在差距，妇女能力建设方面遇到挑战。关于可持续发展，老挝政府已采取各种举措保护环境，同时促进经济增长。

本报告指出，尽管过去几年取得进展和成绩，老挝政府和国际社会仍有很多工作要做，目的是帮助老挝人民民主共和国实现所有国际发展目标和指标。不过，可从在该国实施的执行过程中吸取良好做法和经验教训。

1. 引言

老挝被联合国归类为最不发达国家，是亚洲最穷的国家之一。人均收入估计为 678 美元，人口约 560 万，¹ 土地面积为 236 800 平方公里。该国拥有大量自然资源，包括森林、矿藏和水力发电。农业仍然是老挝最大的经济部门，但所占份额逐步下降，2006 年占国内生产总值的 42%，雇用几乎 80% 的劳动力。老挝是一个内陆国家，与陆地的联系日益密切。老挝人民民主共和国与柬埔寨、中国、缅甸、泰国和越南接壤，大多数邻国的经济都在迅速增长。

老挝人民民主共和国也是世界上族裔最多的国家之一，有 49 个经正式认定的族裔群体，其中包含大约 200 个族裔子群。老挝人口可以分为 4 大族裔类别：佬-泰族、孟-高棉族、赫蒙-瑶族和汉-藏族。不同族裔讲各种不同语言，丰富了老挝人民民主共和国的语言多样性，但也使这些群体融入国家发展的任务更为复杂。大多数非佬-泰族裔住在高原地区，其地理、经济和社会生活条件差异甚大且具有文化多样性，从而使已经十分艰巨的减贫任务更为复杂，更难以在 2020 年之前使这个以维持生计为主的低收入国家摆脱其最不发达国家地位。

1986 年该国启动“新的经济机制”，开始从中央计划经济转向市场经济。从那时起，老挝人民民主共和国的国民经济就稳步增长。1990 年代，老挝平均经济增长率为 6.3%。2000-06 年期间，年平均增长率为 6.5%，2007 年达到 7.5%。政府的目的是维持快速的经济增长，以改善人民的生活条件，并于 2015 年之前实现千年发展目标，2020 年之前摆脱最不发达国家的地位。²

减贫是政府发展议程的基石。2002 年 4 月最后确定了临时减贫战略文件。政府将临时减贫战略文件与现行第五个国家社会经济发展计划结合起来，用于编写《国家消除贫穷方案》。经与国民议会进行协商和讨论后，《国家消除贫穷方案》于 2004 年被升格为《国家增长和消除贫穷战略》（《增长和除贫战略》）。《增长和除贫战略》为该国未来的增长和除贫方案提供一个框架，并概述使老挝于 2020 年之前摆脱最不发达国家地位所必需的政策改革和公共支出方案。《增长和除贫战略》完全符合千年发展目标，构成目前第六个《国家社会经济发展计划》（2006-2010 年）的中心部分。

老挝政府坚定地致力于执行第六个《国家社会经济发展计划》（2006-2010 年），其目的是创造有利于经济增长、消灭贫穷和稳定宏观经济的环境。《国家社会经济发展计划》有助于实现国际发展目标，包括千年发展目标，《国家社会经济发展计划》的各项指标和具体目标也与千年发展目标的大多数指标和具体目标相一致。

¹ 2006 年的估计数。

² 最不发达国家地位的资格标准见附文。

2. 国际发展目标的执行情况

2.1. 消灭极端贫穷和饥饿

老挝人民民主共和国的城市贫困率低于边远地区；有公路通达的地点的贫困率低于没有公路通达的地点。贫困现象主要集中于高原地区，《国家增长和消灭贫穷战略》和《国家社会经济发展计划》（2006-2010年）中提出的老挝政府减贫战略确认了这个特点，着重为47个最穷地区优先制定特别减贫方案。

鉴于该国部分地区地理情况复杂，位置偏远，《增长和除贫战略》核准了一项贫困地区发展战略。执行重点放在总共142个地区中的47个优先地区，这是根据家庭、乡村和地区一级的指标确定的。³后来，执行范围扩大到其他25个贫困地区。⁴作为政府农村发展和减贫战略的一部分，政府采用偏远社区重新安置和迁址的方法来追求多重目标，如减少轮垦、消灭鸦片种植、提供社会服务及加强文化融合和国家建设。

因此，过去十五年期间，在政府和国际捐助者的执著努力下，减贫工作取得了相当大的成就。1992/3年至2002/3年的十年期间，老挝人民民主共和国的贫穷率从46%减至33%，2006年又降至28.7%。按照这个进度，国家势必在2015年之前实现千年发展目标中将贫穷减半的具体目标。1992/3至2002/3年期间，粮食短缺率下降速度超过总体贫困率。1997/8至2002/3年，乡村平均缺米月数有所减少。

重要的挑战

然而，有些挑战仍有待处理。在老挝人民民主共和国，营养不良仍然是一个公认的问题。儿童营养不良程度引人关注，但1990年以来略有改善。估计数字表明，尽管作出相当大的努力，38%的五岁以下儿童仍体重不足。在老挝，长期营养不良或发育不全仍然是一个问题（影响到41%的五岁以下儿童），政府和国际社会必须对此予以紧迫注意。

过去二十年来，尽管很大一部分增长都来自非农业部门，但劳动队伍的整体结构没有什么改变。逾80%的工人仍从事维持生计农作和相关活动。近年来的高速增长对劳动队伍（特别是农业部门和未受保护的部门）的影响甚为微弱。劳动队伍普遍技能低下，健康不良。

³ 例如，家庭指标包括收入、粮食适足程度、服装、住房、教育和保健。

⁴ 这些地区是根据家庭、乡村和地区一级的基本最低需要指标确定的，其中包括收入、粮食适足程度、服装、住房、教育和保健。

所获经验教训：老挝人民民主共和国的持续减贫工作需要着重注意可持续农业、农村就业和创收，以及鼓励另谋生路和不断发展农村基础设施。2003年，农业仍占国内生产总值大约一半，并为80%的劳动队伍提供就业机会。过去十年期间，农业年平均增长率接近5%，是减少农村贫穷的最重要的驱动力。农村非农收入机会有限，农业对农村家庭甚为重要。

为了持续减贫，老挝人民民主共和国需要提高就业率和非熟练工人工资率。老挝人民民主共和国具有提高可持续农业增长率的潜力，而提高可持续农业增长率是不断减少农村贫穷的关键。合理的目标是在下个十年达到5-6%的年度增长率。要实现这个目标，就必须摆脱过去对粗放型增长的依赖，今后将更加倚重集约型增长源。

2.2. 教育

“教育是政府减贫战略的一个重要支柱”

教育部门是老挝人民民主共和国成绩较佳的部门之一，表现为所有关键指标都连续取得进展。小学净入学率从1991年小学适龄儿童的58%升至2005年的84%。但小学生保留率提升缓慢，与人类发展水平相当的其他国家的情况相似。1991至2003年期间，小学结业率升幅每年略超过1个百分点。按照这个增长速度，千年发展目标中的这项具体目标似乎遥不可及。全国识字率有所提高，优先地区高于全国平均数。小学适龄（基础教育）识字率差不多翻了一番，从31%增至58%。中学适龄识字率则增长较慢。

过去十年来教育方面的改进乃是经济增长以及政府政策和干预的结果。《国家社会经济发展计划》（2006-2010年）把教育列为减贫战略的四个支柱之一。为满足国家社会经济发展需要乃至减少贫穷而开发人力资源，是《国家社会经济发展计划》的重要目标。《国家社会经济发展计划》为这一时期制订了详细的具体目标，并继续将老挝人民民主共和国教育发展的三个“支柱”（与以前的计划相似）定为：（一）公平和机会；（二）质量和关联性；（三）加强行政和管理。该计划还表示致力于设计一套“综合、均衡和统一的全部门办法”。

老挝政府决心成为一个“快车道倡议”国家。“快车道倡议”是捐助者与发展中国家之间的一个全球伙伴关系举措，目的是确保发展中国家更快地取得进展，于2015年底之前普及初级教育。“快车道倡议”以相互承诺为基础，伙伴国通过制订综合国家教育计划为初级教育作出优先安排，发展伙伴则以透明和可预测的方式提供更多协调一致的技术和财政援助。“快车道倡议”通过国家自主方案在国家一级付诸实施，使发展伙伴能通过现有渠道更有效地提供更多援助。

最近，教育部开展了全民教育十年中期评估，审查和评估了老挝人民民主共和国在实现 2000 年达喀尔世界教育论坛所商定的全民教育目标方面取得的进展。全民教育是扩大初级教育、初中教育和成人识字的普及范围的主要途径，《国家社会经济发展计划》对此也予以确认。《全民教育国家行动计划》的目标体现了《国家社会经济发展计划》的各项目标，应通过加强以下三项主要任务加以实现：(一) 公平机会；(二) 提高质量和加强关联性；(三) 加强教育管理。

教育部致力于全民教育和“快车道倡议”，因此在非洲开发银行和澳大利亚国际开发署的技术援助下，正在制订 2008-2018 年《教育部门发展十年框架》。在制定该《框架》时，必须对初级教育、初中教育和高中教育、技术和职业训练、非正规教育和高等教育的扩展计划以及这种扩展对实际设施、师资、教科书、学习材料以及体制和管理能力需求的影响进行评估。《框架》将促成：(一) 能对教育部门的资源需求进行全面预测；(二) 重视和改善协调一致的外部援助；(三) 使部门发展更为均衡。

《教育部门发展十年框架》还将作出与资源拥有情况相匹配的优先安排。这个过程能帮助制订《万象宣言国家行动计划》所要求的年度费用计划和优先计划。此类预算规划将根据按各年级和各校制学生人均单位费用计算的最低要求编列，并按照《万象宣言》所载的原则，加强教育部门的预算管理制。

老挝人民民主共和国政府已制订一些扶贫政策倡议，以鼓励农村和偏远地区的教师和多年级学校的教师。

关键挑战

政府致力于实现千年发展目标中关于入学和识字的具体目标，为此须将教育服务扩大到人口中条件最不利和成绩最差的阶层，并消除基于地点、性别、族裔背景或财富多寡的歧视障碍。

目前预算的分配不足以满足教育部门的需要，如果要实现具体发展目标，公共行政必须进行不断的改革。国民预算中的教育拨款所占比例较低。老挝人民民主共和国公共教育支出于 1997-98 年亚洲金融危机发生时陷于崩溃，到 2006-07 年，支出数额无论是与国内生产总值相比，还是占公共支出总额的比例都恢复到 1995 年的水平。这主要归于发展伙伴的投入，而不意味着国内资金所占份额或经常预算与投资预算比率有任何改善。

自 2004-05 年起，外来资金占教育投资的 90%。2005-06 年，近 60% 的教育预算总额是外部资金。外来投资与经常预算支出之比正在逐步下降。下降的结果是，学校建成后缺乏必要的业务预算，无法支付教师薪酬、购买教科书或其他资源，也无法进行一般维修。

国家平均数掩盖了区域和族裔群体之间的差异，入学率低的省份往往是农村、穷人和不同族裔群体儿童比例偏高的省份。

所获经验教训：任何政府的第一项政策干预行动往往是提高入学率和识字率。迄今为止，这两项指标的进展情况令人满意，但要在最后 15 至 20% 的总人口中推广起来往往是很困难的，往往需要更多的努力和资源。还须确保在政府的推动下实现千年发展目标中的入学率和识字率具体目标，使其有利于全体人民，而不论其地点、性别、族裔背景或财富多寡。需要实施有效的公共支出管理改革，为各个省份分配足够的资源和基础设施，使所有学生完成初级教育和初中教育，并提高教育质量，培养合格师资和改善课程以建立人力资源能力，使人人均享教育机会。必须作出特别的努力，使那些无法充分获得基本教育的人享受教育的好处。入学率的提高必须与师资培训的改进结合起来，以确保采用新的教学理论、语言和技术方法。

2.3. 保健

减少儿童死亡率

在全国范围内，老挝人民民主共和国儿童死亡率指标不断改善，令人满意。1995 年至 2005 年期间，5 岁以下儿童死亡率从 170 降至 98，婴儿死亡率从每 1 000 例活产 104 例降至 70 例。虽然农村地区特别是最偏远地区的死亡率大大高于城镇地区，但按照这个比率计算，2015 年千年发展目标中的死亡率目标似乎有望实现。

死亡率指标虽有改进，但一岁以下儿童麻疹免疫接种的进展情况却没有相应取得同样的稳步进展。直至 2007 年，儿童接受免疫接种的比例基本上保持不变，仅为 69% 左右。最近麻疹免疫接种运动扩及到逾 95% 的目标群体，这是因为协调一致地动员了高级别的政治支持和资源。当前的挑战是进行必要的体制改革，今后几年保持这一成功。

儿童营养不良是一个令人关注的问题。对于接种运动覆盖范围以外的儿童而言，营养不足使他们较易患上传染病，如疟疾和登革热、急性呼吸道感染、腹泻以及麻疹和脑膜炎等可用接种疫苗预防的疾病。反之，无法获得基本儿童保健服务的儿童也较易患上营养不良。儿童死亡率同时有所下降是因为初级保健服务更加普及，如乡村药物包、乡村保健志愿人员、医疗和预防性外联服务以及较易获得抗生素。

要了解老挝人民民主共和国的整体儿童健康状况，就必须将总的儿童死亡率方面的进展情况与相互联系的指标（如免疫接种、营养和获得保健服务）方面的进展作一比较。这样会有助于制订适当的干预措施，使这一积极趋势趋于稳定。

所获经验教训：大多数儿童死亡案例都是由新生儿疾病和传染病（特别是疟疾、急性呼吸道感染、腹泻和登革热、麻疹和脑膜炎等流行病）引起的。为此政府必须设法解决一些更难的问题，如确保普及优质保健和特别熟练接生员服务、消除营养不良、扩大和维持免疫接种覆盖范围。

降低孕产妇死亡率

普遍认为，为了减少孕产妇死亡率，妇女需要获得更广泛的生殖健康服务，特别是计划生育、熟练助产以及提供产科急诊和新生儿护理，以应付并发症。

如果没有健全的生命出生和死亡登记系统，孕产妇死亡率（即 MMR）就难以准确估计，也难以在短期内降低。如 1995 年和 2005 年人口普查所示，老挝人民民主共和国似乎在减少孕产妇死亡率方面取得进展——从 1995 年每 100 000 例活产 650 例降至 2005 年每 100 000 例活产 405 例。由于孕产妇死亡率估算本身所具有的困难，政府估计数与全球估计数（660）不符乃属意料之中，其不确定范围在每 100 000 例活产 190 例至 1 600 例之间。不管估计取得多大进展，老挝的孕产妇死亡率仍为该区域最高之一。鉴于目前孕产妇保健方面的投资水平，老挝人民民主共和国能否达到千年发展目标 5 的具体目标令人怀疑。

减少孕产妇死亡率的工作不能单独进行，而是取决于若干复杂的因素；要评估孕产妇死亡率方面的进展，就必须审查这些因素。同样，孕产妇死亡率不能衡量产妇保健情况，因为相对于在妊娠或生产期间患并发症而死亡的每名妇女而言，还有 20 名妇女活下来，但她们健康不佳或带有残疾。

大多数与妊娠有关的死亡都发生于分娩期，或于终止妊娠后不久。如增加熟练保健人员助产的比例，提供向产科急诊和新生儿护理转诊的能力，孕产妇死亡率和围产期死亡率就会大大减少。1994 至 2005 年期间，千年发展目标有关熟练保健人员助产比例的达标情况提高不到 5 个百分点。普遍获得生殖保健服务的情况是通过获得和采用避孕药具、产前护理和青少年生育率等指标来衡量的。在获得和采用避孕药具方面虽已取得重大进展，但产儿与接受产前护理的妇女人数之比仍然偏低，为 28.5%（2005 年老挝生殖健康调查）。在农村地区，早婚和早孕仍然是普遍现象，若出现因妊娠引起的并发症，获得救生服务的机会十分有限。

所获经验教训：主要的优先干预行动包括旨在减少意外怀孕的计划生育、熟练接生员在场接生、提供产科急诊和新生儿护理。这些干预措施只有向农村和偏远社区的妇女推广才会产生效果。《国家社会经济发展计划》的主要优先考虑是改善人民健康状况。取得了若干重大成绩，但某些领域的进展十分有限。1995 年至 2005 年，特定年龄组生育率降低了 25%，避孕普及率翻了一番，这些都是显著的成果。另一方面，熟练接生员助产数目增长缓慢，产科急诊和新

生儿护理机会有限，表明在保健服务提供方面存在弱点，可能危及今后在孕产妇死亡率方面的进展情况。为了提高保健服务利用率，提供增进孕产妇和新生儿健康所必需的生殖保健，必须为保健人员特别是熟练接生员的培训和能力建设进行投资。卫生系统必须达到人力资源、基本设施、供应和管理方面的最低标准。为此，必须增加保健部门包括生殖健康方面的经常预算支出，还应拨出足够的收入用于整个保健部门。

防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病

老挝人民民主共和国一般人口中的艾滋病毒流行率依然很低，但不同危险群体和地点之间有很大差异。虽然对疾病传播的了解程度颇高，但知识和理想行为之间仍有巨大差距。避孕套正确一贯使用率偏低，性传播感染水平在服务业妇女中居高不下。由于老挝周边国家的艾滋病毒流行率很高，老挝劳动适龄人口的境内外流动人数又不断增多，艾滋病毒在国内的流行范围不断扩大的威胁依然存在。

大部分老挝民众都会感染疟疾，1990年代初期，疟疾发病率有所提高。此后又出现明显下降、主要原因可能是，在驱虫蚊帐内睡觉的人数有所增加。疟疾死亡率从1990年的10万分之9下降到2006年的10万分之0.4。为了实现千年发展目标，仍有大量工作要做。结核病例查验取得了重大进展，截至2005年底，千年发展目标的这项具体目标似乎已经实现。

要持续以恒地防治疟疾和结核病，就必须有新的药物来消灭越来越具有抗药性的疟原虫，防范出现具有多种抗药性和与艾滋病毒感染结合的新结核杆菌菌株。

2004年，国家疟疾防治方案修订了其治疗政策，将青蒿素类复方疗法列为无并发症疟疾的一线治疗办法。老挝目前对例行抗药性监控情况的监测表明，青蒿素类复方疗法没有抗药性。

所获经验教训：预防艾滋病毒新感染病例工作仍是老挝人民民主共和国的优先事项，但包括抗逆转录病毒药物在内的医疗和支助服务需要得到加强。对适当目标人口的整个一揽子服务需要得到扩大和维持。输血服务要确保进行适当对比，还要确保在输血和使用血液产品方面遵循适当的指南。防治疟疾和结核病的工作要持续不断，经久不衰。另外，对结核病和疟疾防治工作的供资和捐助也需要更加多样化。需要有新的药物来消灭对传统治疗办法有更大抗药性的疟原虫。要通过政府分配和社会销售扩大驱虫蚊帐的供应范围。应该努力加强跨界疟疾防治工作。要通过全面初级保健办法来早日发现和有效治疗疟疾。社区参与也对确保早日发现至关重要。

2.4. 促进两性平等和增强妇女力量

为了实现两性平等，有必要将增强妇女力量置于国家发展计划的核心位置。这包括确保妇女和女童掌握一整套由教育、卫生和营养指标计量的人类基本能力；享有利用或应用其基本能力的平等机会，包括非农业有薪就业和政治代表权；降低易受暴力和虐待的脆弱性。这已明确反映在老挝政府促进男女平等的承诺中，并被定为《国家社会经济发展计划》（2006-2010）的优先事项。旨在减少贫穷的两性平等战略以老挝妇女在社会中发挥重要作用为依托。妇女特别是贫困少数民族妇女的有效参与对国家实现减贫和提高生活水平的目标至关重要。

《老挝人民民主共和国宪法》为两性平等奠定了重要基础，规定老挝公民不分性别、社会地位、信仰和族裔在法律面前一律平等，老挝公民在政治、经济、文化和社会领域并在家庭事务中享有平等权利。现行国家框架——由《宪法》（第22条和24条）、《妇女发展和保护法》（2003年）等各项法律以及老挝妇女联合会和老挝提高妇女地位委员会等机构组成——为国家实现两性平等提供了有利环境。另外，老挝人民民主共和国还批准了各项国际公约，包括《消除对妇女一切形式歧视公约》（1981年《消除对妇女歧视公约》）和《北京行动纲要》（1995年）。政府还致力于落实千年发展目标，其中包括两性平等和提高妇女地位。

根据《消除对妇女歧视公约》的执行情况，老挝人民民主共和国通过修改有关两性问题的法律和政策，在两性平等和消除歧视方面取得了稳步进展。政府承诺执行《消除对妇女歧视公约》，因此于2003年4月成立老挝提高妇女地位国家委员会，国民议会也于2004年10月通过了《妇女发展和保护法》。在老挝提高妇女地位国家委员会牵头下，一些部门已着手将两性平等问题纳入其各项主要活动，有些单位正在成立工作队，以贯彻这一进程。根据政府指令，已在部厅和相应级别的组织内的各单位和各省中成立了提高妇女地位小组委员会，以期确保更加务实地落实性别平等主流化工作。

另外，《国家社会经济发展计划》（2006-2010年）的目标是在社会各领域实现两性平等。这就是承认：如果没有全体妇女特别是贫穷和使用族裔语言的少数民族妇女的积极参与，老挝人民民主共和国就无法实现其各项社会经济发展目标。《国家社会经济发展计划》确认，性别平等是一个与其他优先领域相互依赖的问题，因此，必须让妇女参与地方决策，在制定各项方案和计划时考虑到她们的需要，支持贫穷妇女的经济活动，并改善她们享有基本服务的机会（教育、卫生和生产性资源，如推广服务）。

《国家社会经济发展计划》还详细阐述了改善两性教育差别的若干战略。其中包括招聘族裔教师、奖励女童上学、安排中小学课时以鼓励到校出勤、为住得太远而无法每天来上学的女童建造宿舍，并提供远程教育和升级课程，使女生能够进入职业学校和技术学校。公共行政和民政管理局正在制定《公务员行为守则》，力求解决公务员制度中的歧视问题，并着手为救助受影响者奠定基础。

消除性别差距的结果好坏参半。教育方面的进展情况十分缓慢。各级女生人数都低于男生，这个比例在高等教育各级更低。小学教育中每 100 名男生的相应女生人数从 1991 年的 77 人提高到 2006 年的 86 人。同期，初中教育指数也有所改善，从 66% 升至 78%，高中从 56% 升至 74%，大学从 49% 升至 62%。女生受教育水平偏低对妇女非农业有薪就业的前景产生不利影响。在有数据的十年（1995-2005）期间，有薪就业妇女的所占比例每年提高不到一个百分点，接近于女生入学人数差距的缩小速度。由于性别差距缩小速度十分缓慢，实现千年发展目标中到 2015 年消除各级性别差距的具体目标似乎力不从心。不过，妇女政治代表权方面的情况有所不同。国民议会中女议员的比例大幅提高，从 1990 年的 6% 升至 2006 年的 25%，是本区域中百分比最高的国家之一。政府中有三名女部长、一名女副部长和五个由女性填补的相当级别职位，因此显然取得了进展。

关键挑战

虽然在国家一级，两性平等和增强妇女力量达标情况总的来说有所改善，但在查明和解决城乡之间和不同种族之间巨大差距的根源方面仍存在挑战。

老挝提高妇女地位国家委员会的成立，国家对在各部和各省内成立提高妇女地位小组委员会给予的支持，是一个极为积极的步骤，但人们普遍认识到，这些组织目前缺乏重要的执行任务能力。为了确保这些组织能够在两性平等政策和提高妇女地位的战略行动方面向政府提供必要的支持，有必要开展能力建设活动。还有必要对公共开支以及改革与性别问题敏感政策和方案之间的联系进行审查。公共开支制度的改革必须能使教育获得更多的适当投资，使预算拨款有所增加，用于缩小性别差距和增强妇女地位国家委员会等国家机构的能力。

尽管国民议会中的女议员人数有所增加，但目前仍需要以更系统的方式提高她们的技能和能力，使她们能够更充分地参与，发挥更大的作用。还需要与国民议会全体议员合作，着重处理两性作用以及立法对妇女的影响，并使议员们掌握适当的技能和知识，从而能够对立法问题和潜在影响进行审议和讨论。要创造条件使妇女更好地参与各级政策和决定的制定过程，让她们越来越多地分担不同领域的责任。

所获经验教训：要进一步实现两性平等，就要在各级更好地了解使两性不平等现象长期存在和（或）造成两性不平等现象的情况动态；就要有定向政策、战略、行动，并重新安排公共开支的优先次序。进而又需要坚定的领导和政治意愿。由于两性不平等现象在各种顽固成见、社会体制和市场力量中根深蒂固，最高国家级别的政治承诺对制定可激发社会变革的政策、对分配必要资源用于实现两性平等和增强妇女力量都至关重要。

新成立的老挝提高妇女地位国家委员会为政府提供了最佳机会，使之能够将两性平等问题纳入各部门的主要工作。虽然政府已开始收集性别分列数据，但有必要进一步设法收集和传播有关两性问题的数据，提高决策者和社区对女性人口所面临问题的敏感认识。

2.5. 可持续发展

老挝人民民主共和国拥有多样、多产和生态独特的自然资源。贫穷与环境条件有关，因为穷人过分依赖环境尤其是农业生物多样性资源来满足其日常需要。例如，森林为穷人提供了非木材森林产品，用于消费、住房、燃料和作为重要的收入来源。在老挝人民民主共和国，农业生物多样性的养护和可持续利用为实现千年发展目标 1 至 7 发挥了重要作用，因为在这个国家中，自然资源和营养之间存在着重要的联系。

老挝人民民主共和国有丰富的自然资源：森林覆盖面大大高于周边国家；（国内）可再生水资源的人均拥有量在该区域最多；并蕴藏金矿、褐煤和铜矿等大量矿物资源。老挝人民民主共和国还是本区域中生物多样性最丰富的国家之一。相对于邻国，老挝的人口密度较低，自然资源利用率适中，⁵ 使得大量自然生物资源和耕作生物资源得以生存。

这些自然资源过去有助于老挝人民民主共和国全境的经济增长，在支持农村生计方面发挥了重要作用，并为国家经济作出贡献。例如，80%多的人口都从事农业和渔业活动，因此直接依赖自然资源基础。木材和水利发电是老挝人民民主共和国的主要出口产品，占总出口价值的三分之二。根据老挝的经济监测数据（2008 年 4 月），2007 年的实际国内生产总值为 7.5%，2008 年预计达到 7.9%。

目前，北部几个省份的森林覆盖地区占国土面积的 25%，南部几个省份则高达 70%。森林资源在老挝经济中发挥着重要作用。1998 年，森林产品占国家外汇收入的 42%，但其所占份额 2006 年降至 10% 左右。对于住在农村地区靠非木材森林产品为生和弥补季节性粮食短缺的 80% 的老挝民众来说，老挝人民民主共和国境内的森林为其营养、收入、能量和住房作出了重要贡献。林区内的生物系统丰富多样，并有大量对国家乃至在国际上具有重大意义的物种。另外，这些林区还通过控制土壤侵蚀、保护分水岭和支持农业，在环境上对当地人民的福祉颇有裨益。不过，由于管理不当，木材和非木材森林产品正在以无法持久的方式采伐，⁶ 使森林的完整性和功能不断恶化。

⁵ 实际上，在老挝，一个地区一旦可以进入，就会出现非常高的自然资源利用率。自然资源开采规模受限的实际原因是该国的许多地方无法进入。过去十年的情况不断变化，利用情况有所改善，但缺乏管理，国内许多动植物物种的数量急剧减少。

⁶ 老挝正在遭受“空林”综合症。除了根本无法进入的地区外，老挝森林因采掘无度，林中大多数野生动物的数量异常之低。

森林资源继续骤减。1940 年代期间，森林覆盖面曾占国土总面积的 70%，1990 年代初期减少到大约 64%，到 2002 年则降至 42%。这主要是因为砍伐低地森林用于永久性农业和无法持久以恒的伐木作业。鉴于老挝经济多样化程度有限，森林砍伐仍在以每年估计 134 000 公顷的速度进行，按照这个速度，该国最后剩余森林可能到 2070 年丧失殆尽。

已建立大约 146 000 公顷人工林，尤其是在最近 2006 年以来的植树高潮期间，这主要是大型外国公司所为。还有一些农民开始将农田改为种植园而非用于农业生产。有时还为建造人工林而砍伐天然林。目前正在开展一个多方利益攸关者进程，为尽责管理人工林制定国家指南，以提高人工林的社会、文化、环境和经济效益。

虽然老挝人民民主共和国不是造成气候变化的主要角色，但全球和区域的气候变化也会对老挝人民民主共和国产生重大影响。该国助长温室气体排放的因素主要涉及广泛使用木柴和农业烧荒，或刀耕火种。农业生物多样性的养护和可持续管理可在适应气候变化影响方面发挥作用。应该对全球和区域气候变化的情况及其对老挝人民的影响进行审议。

政府的可持续发展战略

老挝人民民主共和国的环境管理体制包括：(一) 指导各机构部门间协调的国家委员会；(二) 在环境保护和养护方面发挥核心作用的国家级部厅和机构；(三) 下放环境保护责任的省级和区级实体；(四) 协助政府促进公共参与和提高认识的群众组织。

为加强可持续森林管理，2007 年修订了《森林法》，还为加强生物多样性养护方面的法律框架颁布了《野生动植物法》。上述法律的执行和实施是能否实现各项具体目标的关键。另外，政府还制定了各种旨在养护和保护环境的立法和条例。《环境保护法》(1999 年) 在其《执行令》(2002 年) 的支持下成为该国的主要环境立法。其中包括各项环境保护、减轻影响和环境恢复措施，以及环境管理和监测指南。

可以在以下几个方面采取重要步骤：调整渔业立法、更有效地设计和实施水管理制度（如灌溉），更好地理解湿地和水生境对维持水生物多样性的贡献，并更严格地承诺注重水利开发举措的环境影响，计算其真正成本价值，由老挝政府乃至私营部门投资和工程利益集团以及向它们提供支助的借贷机构加以落实。

所获经验教训：政府颁布了各项环境养护和保护立法、条例和行动计划，包括在卫生等其他领域制定的立法、条例和行动计划。《环境保护法》(1999 年) 在其《执行令》(2002 年) 的支持下成为主要的环境立法。其中包括各项环境保护、减轻影响和环境恢复措施，以及环境管理和监测指南。2007 年，为保障公共卫生颁布了《卫生影响政策总理令》。为了就国内的环境和卫生方

案开展多部门协作与合作，目前正在拟定《国家环境卫生行动计划》。各机构执行和实施环境条例和环境行动计划的能力需要得到加强。另外，还迫切需要提高大众对保护环境的需要和对环境卫生纠偏办法的认识。2007年，为加强森林可持续管理修订了《森林法》，还为加强多样性养护法律框架颁布了《野生动植物法》。执行和实施上述法律是实现这些具体目标的关键之一。

附文

千年发展目标各指标统计汇总表

目标 1：消灭极端贫穷和饥饿

	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2015 年具体目标
具体目标 1.A：在 1990 年和 2015 年之间，将每日收入低于 1 美元的人口比率减半					
1.1. 每日收入低于 1 美元的人口比率 ¹	46 (1992)	39 (1997)	34 (2002)		24
1.2. 贫穷差距比	11 (1992)	10 (1997)	8 (2002)		8
1.3. 最贫穷的五分之一人口在国民消费中所占份额	9 (1992)	8 (1997)	8 (2002)		未决定
具体目标 1.B：使所有人包括妇女和青年人都享有充分的生产就业和体面工作					
1.4. 受雇者人均国内总产值增长率		每年 5% (1995-97)		每年 8.5% (2002-05)	
1.5. 就业与人口比率		47		49	审议中
1.7. 自营工作者和贡献收入的家庭劳力在就业总人数中的比例		90		88	审议中
具体目标 1.C：在 1990 年至 2015 年期间将挨饿的人口比例减半					
1.8. 五岁以下体重不足儿童的普遍程度		44 (1993)	40	38 (2006)	26
1.8A 五岁以下儿童发育不良的普遍程度		48 (1993)	42	41 (2006)	35
1.9. 粮食贫穷线以下的人口比例 ²		38	33	22	19

注：¹ 系指国家贫穷线。

² 以该指标代替“食物能量摄入量低于最低标准的人口比例”

来源：第一次老挝开支和消费调查（1992-93）、第二次老挝开支和消费调查（1997-98）、第三次老挝开支和消费调查（2002-03）；人口普查（1995、2005），第三次多指标整群调查（2006）、老挝社会指标调查。

目标 2：实现普及初等教育

	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2015 年具体目标
具体目标 2. A：确保到 2015 年各地儿童不论男童或女童都能完成全部初等教育课程					
2.1. 初等教育净入学率	58 (1991)		80 (2001)	84	98
2.2. 从一年级读到五年级的学生比例	48 (1991)		62 (2001)	62	95
2.3. 15 至 24 岁年龄组识字率	71 (1995)		79 (2001)	84	99

来源：教育部、人口普查（1995、2005）、老挝国家扫盲调查。

目标 3：促进两性平等并赋予妇女权力

	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2015 年具体目标
具体目标 3. A：最好到 2005 年消除初等教育和中等教育中的两性差距，并迟于 2015 年消除所有各级教育中的这种差距					
3.1. 下列级别的入学女生对男生的比率(每 100 名男生的相对女生人数)	(1991 年全部)		(2002 年全部)	(2006 年全部)	
- 小学	77		84	86	100
- 初中	66		74	78	100
- 高中	56		68	74	100
- 大学	49		57	62	100
3.2. 非农业部门从事有薪职业的妇女所占份额(%)		38		44 50(2006)	无具体目标
3.3. 国家议会中妇女所占席位比例	6		23 (2002)	25 (2006)	具体目标在审理中

来源：教育部、人口普查（1995、2005）、国家统计局、“经济普查”，2007 年；国民议会。

目标 4：降低儿童死亡率

	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2015 年具体目标
具体目标 4. A：在 1990 年至 2015 年期间将五岁以下死亡率降低三分之二					
4.1. 五岁以下死亡率		170	107	98	70
4.2. 婴儿死亡率		104	82	70	45
4.3. 接受麻疹免疫接种的 1 岁儿童比例		68	60	69	90

来源：1995 年和 2005 年人口普查数字（1995，2005）；2000 年老挝生殖健康调查数字（2005）；卫生部（免疫中心）。

目标 5：改善产妇保健

	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2015 年具体目标
具体目标 5. A：在 1990 年至 2015 年期间将产妇死亡率降低四分之三					
5.1. 产妇死亡率(每 100 000 例活产死亡数)		650	530	405	260
5.2. 由熟练保健人员接生的比例		14 (1994)	17	23*	50
具体目标 5. B：到 2015 年实现普遍享有生殖保健					
5.3. 避孕药具普及率		20 (1994)	32	38	无具体目标
5.4. 产前护理覆盖率			96	76	无具体目标
5.5. 特定年龄组生育率			21	28.5	无具体目标
5.6. 未得到满足的计划生育需要(放弃)			40	27	

* 这是加权估计数，因此高于老挝生殖健康调查中的 18.5。

来源：卫生部、老挝生殖健康调查（2005）。

目标 6：与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争

	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2015 年具体目标
具体目标 6. A：到 2015 年遏制并开始扭转艾滋病毒/艾滋病的蔓延					
一般人口艾滋病毒感染率 (%)			0.06 (2001)	0.1 (2007)	<1
6.1. 15 至 24 岁高风险群体的艾滋病毒感染率 (%)			0.4 (2001)		<5
15 至 49 岁商业性工作者的艾滋病毒感染率 (%)			0.9 (2001)	2 (2004)	<5
商业性工作者使用避孕套的百分比			72.7 (2001)	54.4 (2004)	
具体目标 6. B：到 2010 年向所有需要者普遍提供艾滋病毒/艾滋病治疗					
6.5 可获得抗逆转录病毒药物的艾滋病毒重度感染者比例					
具体目标 6. C：到 2015 年遏制并开始扭转疟疾和其他主要疾病的发病率					
6.6. 与疟疾有关的死亡率(每 100 000 人)	9	14	7	0.4 (2006)	0.2
疟疾造成的发病率(每年每 1 000 人确诊病例)	10 (1991)	12	8	3 (2006)	
6.7. 可在驱蚊蚊帐内睡觉的 5 岁以下儿童比例			82	87 (2006)	95
6.8. 与结核病有关的流行率和死亡率(每 100 000 人)	472		357	306	240
6.9. 在短期直接观察治疗中查出并治愈的结核病例的比例					
- 查出		24	42	72	70
- 治愈		72	80	90	85

来源：艾滋病毒/艾滋病/性传染病防治中心、世卫组织、艾滋病规划署、疟疾学寄生虫学和昆虫学中心和多指标整群调查的各年数据；世卫组织的结核病数据。

目标 7：确保环境的可持续能力

	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2015 年具体目标
具体目标 7. A：将可持续发展原则纳入国家政策和方案，并扭转环境资源的损失					
7.1. 森林覆盖地所占比例(%)	47 (1992)		42 (2002)		审议中
7.2. 二氧化碳排放量：总量、人均量和国内总产值(购买力平价)每 1 美元排放量，以及臭氧消耗物质消费量(公吨)		50 (1999)	42 (2002)	18 (2006)	0
7.4. 所使用水资源总量的比例(%)		2 (1999)		2-5 (2006)	
具体目标 7. B：减少生物多样性的丧失，到 2010 年显著降低丧失率					
7.6. 面临灭绝威胁的物种比例(%)				1.6 (2004)	
具体目标 7. C：到 2015 年将无法持续获得安全饮用水和基本卫生设施的人口比例减半					
7.7. 使用经改善的饮用水源的人口比例(%)	28		52	74 ⁷ (2007)	80
7.8. 使用经改善的卫生设施的人口比例(%)		29	37	49 ⁸ (2007)	60

来源：农业和森林部、科学技术环境局、老挝开支和消费调查、人口普查、国家环境卫生和水供应中心。

⁷ 本报告使用的经改善的水和卫生覆盖定义和标准由国家环境卫生和水供应中心提供，各省使用的定义和标准不尽相同，因此有必要制定一套商定的标准（和定义），用于报告未来的水和卫生覆盖情况。

⁸ 同上。

目标 8：制订促进发展的全球伙伴关系

	1990 年	1995 年	2000 年	2002 年	2005 年	2015 年具体目标
具体目标 8. A：进一步发展开放的、遵循规则的、可预测的、非歧视性的贸易和金融体制						
对向给予老挝人民民主共和国下述地位或与之达成下述协定的发达市场经济体出口的农产品、服装和纺织品征收的平均关税						无具体目标
- 最惠国地位	21		20	8	8	
- 特惠贸易协定	17		17	7	6	
允许老挝人民民主共和国向发达市场经济体免关税出口的农产品、服装和纺织品(价值)的比例	99		98	100	99	
进口一个集装箱的相关边界费用(每集装箱美元数)					1 690	
出口一个集装箱的相关边界费用(每集装箱美元数)					1 420	
具体目标 8. B：满足最不发达国家的特殊需要						
具体目标 8. C：满足内陆发展中国家的特殊需要						
8.1 经合组织/发援会捐助国为基本社会服务提供的双边官方发展援助总额所占比例				32 (2003)	35 (2004)	无具体目标
8.3 经合组织/发援会捐助国提供不附带条件的双边官方发展援助比例						
所获官方发展援助						
- 占国内生产总值的比例				21	13	
- 人均美元数				74	81	
8.4 收到的官方发展援助占其国民总收入比例	17	17	17	16	11	
用于帮助建设贸易能力的官方发展援助比例						
老挝人民民主共和国获得的给予最不发达国家的官方发展援助赠款比例	0.6	1.8	2.3	1.7	0.9	
老挝人民民主共和国从经合组织/发援会捐助国获得的官方发展援助净额占其国内生产总值的百分比		9.7	11.2	9.8	5.5	
具体目标 8.D：全面处理发展中国家的债务问题						
债务还本付息占物品和服务出口的百分比	8.5	6.1	9 (2001)			无具体目标
具体目标 8.F：与私营部门合作，普及新技术、特别是信息和通信的利益						
8.14 每 100 人电话线用户	0.2	0.5	0.7	1.5	1.6	无具体目标
8.15 每 100 人手机用户			0.6 (2001)	9.8	13.5	

	1990年	1995年	2000年	2002年	2005年	2015年具体目标
8.16 每100人因特网用户				0.05 (2004)	0.08	
收听广播比例		36 (1997)	46 (2002)			
收看电视比例		31 (1997)	41 (2002)			

来源：世界银行商业经营情况数据库、外援报告、外交部、联合国、经合组织、Song。