

乌兹别克斯坦的减贫战略及其成效

杨进 张慧聪

【内容提要】 乌兹别克斯坦的贫困问题与经济转轨及社会经济发展趋势密切相关。独立初期该国经济一度陷入缓慢发展阶段,加之转轨后收入分配和社会福利制度的变化,贫困问题开始成为社会问题。乌兹别克斯坦的贫困问题具有典型的人群分层特征、地域差别特征并与失业率正相关。自米尔济约耶夫执政以来,乌兹别克斯坦政府制定了一系列减贫战略和减贫政策,主要从经济改革入手,努力增加就业,抹平收入分配鸿沟并在社会福利方面不断完善社会保障政策,对贫困人口进行帮扶和社会救济,贫困状况正在得到有效改善。在联合国千年发展目标的全球减贫合作框架内,减贫国际合作也成为乌兹别克斯坦国家战略的有机组成部分。乌兹别克斯坦积极参与减贫国际合作,加入了一系列减贫国际机制,以此推动国家减贫事业取得积极进展。

【关键词】 乌兹别克斯坦 贫困 社会保障 减贫战略

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“上海合作组织命运共同体研究”(项目编号:19ZDA130)。

【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;张慧聪,中国社会科学院大学博士研究生。

引言

自1991年独立以来,乌兹别克斯坦的经济增长整体呈现先降后升态势,经济实力有较大改观,经济结构也有显著改善,国民经济的整体增长促进了人均收入的增长,但人均收入增长并不均衡,且与发展中国家的平均水平仍有很大差距,与此相关的贫困问题始终是乌兹别克斯坦政府和社会关注的问题。2020年新冠疫情给世界经济带来消极影响,乌兹别克斯坦经济受到冲

击,经济增长态势放缓,贫困问题凸显,成为社会焦点之一。从群体看,失业者、妇女、青年、多子女家庭成员等是贫困的主要人群。从地域看,不同地区的贫困发生率也存在显著差别。乌兹别克斯坦政府为减少贫困制定了国家减贫战略,从宏观经济发展、收入分配、就业、社会保障等多个维度对贫困进行治理。贫困问题与经济发展水平关系密切,高速发展的经济显然有助于减少贫困的发生,社会政策及其执行水平也对贫困发生率产生直接影响。2020年,乌兹别克斯坦首次将减贫列为经济改革的重要目标之一。2022年,乌政府推出“2022~2026年创新发展战略”,强调在社会领域进行高投入,增强国内减贫效果,提出到2026年贫困人口减半的目标。这标志着乌兹别克斯坦不仅将减贫问题上升到国家战略层面,而且其减贫政策也发生了新调整,减贫不仅更加重视社会保障,而且把减贫与发展、减贫与创新经济相融合,注重减贫的可持续性。当然,在世界经济放缓的情况下,乌兹别克斯坦减贫目标的实现将面临一些新阻力。

一 两种贫困线标准下乌兹别克斯坦的贫困率

贫困可以分为绝对贫困和相对贫困,本文旨在研究乌兹别克斯坦的绝对贫困治理。绝对贫困有两个方面的含义:一是指界定贫困的尺度是绝对的,它以维持或满足人的基本生存或基本需要为参照标准;二是指贫困的程度较深,处于绝对匮乏或剥夺状态。在发展中国家,绝对贫困主要体现为生存贫困或基本需要贫困。度量个人或家庭是否处于绝对贫困状态,其基本方法是由国家或社会设定一条民众可接受的能满足最低限度基本生存或基本需要的物质福利标准(即绝对贫困线),然后将个人或家庭的实际福利水平(收入或消费)与绝对贫困线相比较,处于绝对贫困线下的个人或家庭就被确定为绝对贫困人口或家庭^①。衡量一国的贫困程度一般采用贫困率作为主要指标,而贫困率又会基于不同的贫困线标准进行统计。贫困线的制定基于大量的学术研究、实地调查和数学模型分析,世界各地制定贫困线的方式各不相同,目前主要有世界银行制定的国际贫困线(International Poverty Line, IPL)、社会贫困线(Social Poverty Line, SPL)、多维贫困测度(Multidimensional Poverty Measure, MPM)以及各国制定的国家贫困线(National Poverty Line, NPL)。

^① 中国关键词网站, http://keywords.china.org.cn/2021-01/11/content_77102349.html

(一) 国际贫困线标准下乌兹别克斯坦的贫困情况

为了便于在同一个基准线下对贫困情况进行跨国和跨区域比较,各国主要使用世界银行划定的国际贫困线衡量其绝对贫困程度,收入水平低于国际贫困线的人群被归类为贫困人口。自《1990 年世界发展报告》中提出每人每天 1 美元的贫困线标准以来,世界银行一直使用考虑了各国汇率差异的购买力平价(PPP)来推导国际贫困线并估算全球贫困人口。由于价格水平随着时间的推移而上升,世界银行也不断调整国际贫困线:从每人每天 1 美元调整为 1.08 美元(1993 年)、1.25 美元(2005 年)、1.9 美元(2011 年)。2022 年 9 月,世界银行开始使用 2017 年购买力平价计算全球贫困数据,将国际贫困线上调至 2.15 美元。新的贫困线对贫困的理解更为广泛,不仅考虑了基本的物质需要,也将医疗卫生、教育等社会福利需求纳入考量,每天生活费低于这一数额的人都将被视为处于绝对贫困之中^①。根据国家发展程度不同,2018 年世界银行在原有标准基础上又补充了两档新标准:中等偏低收入国家贫困线为每人每天 3.2 美元,中等偏高收入国家贫困线为每人每天 5.5 美元。2022 年将这两档标准调整为:中等偏低收入国家每人每天 3.65 美元,中等偏高收入国家每人每天 6.85 美元^②。需要注意的是,国际贫困线的上调并不等同于国际社会减贫成果的增加。国际贫困线会定期更新,以反映世界各地的价格变化^③。

按照汇率法以现价美元统计,2021 年乌兹别克斯坦 GDP 为 692.4 亿美元,人均 GDP 为 1 983.1 美元,被世界银行归入中低收入国家^④。因此当前世界银行主要以 2.15 美元和中低收入国家的 3.65 美元两条国际贫困线来计算乌兹别克斯坦贫困率。由于难以获取在国际贫困线下估算贫困率所需要的乌兹别克斯坦国别信息,在对乌兹别克斯坦贫困问题进行研究时,主要

① Fact Sheet: An Adjustment to Global Poverty Lines, <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines#9>

② An Adjustment to Global Poverty Lines, https://blogs.worldbank.org/voices/adjustment-global-poverty-lines?cid=eap_wc_worldbank_zh_ext

③ 同①。

④ 世界银行统计数据只更新到 2021 年,而国际货币基金组织则提供了 2022 年和 2023 年的统计数据,但是为了保证经济数据和贫困数据来源的一致性,本文使用的相关统计数据均来自世界银行(获取时间为 2023 年 4 月)。世界银行以人均国民收入 2 572.7 美元划线,乌兹别克斯坦被归入中低收入国家。资料来源于世界银行数据库, <https://data.worldbank.org/?locations=UZ-XN>。2015 年在权力交接前,乌兹别克斯坦 GDP 为 856.6 亿美元,人均 GDP 为 2 760 美元,在统计数据上达到独立后的最高值。

以其官方制定的国家贫困线估算贫困率。包括世界银行在内的国际组织发表的与乌兹别克斯坦贫困问题相关的报告,如世界银行每年在春季和年底发布的《宏观贫困展望——发展中国家的国别分析和预测》报告^①和国际货币基金组织发布的乌兹别克斯坦国家情况概览^②等,所参照的也主要是乌兹别克斯坦官方发布的贫困率数据。再如,2023年4月世界银行发布《欧亚地区经济概览》指出,2022年乌兹别克斯坦居民收入有所提高,贫困率降至14%,并预测2023年贫困率将进一步降至12%,也是由国家贫困线估算^③。

(二) 国家贫困线标准下乌兹别克斯坦的贫困率及其变化趋势

国际贫困线主要用于追踪全球极端贫困,以及衡量世界银行、联合国等国际组织制定的全球减贫目标的进展情况。而各国的国家贫困线则更适合被作为制定该国减贫政策的依据。国家贫困线经常随着国家的发展而进行调整^④。乌兹别克斯坦制定国家贫困线时参考了国际贫困线,以人口最低消费支出为基础划定,由国家统计局公布。2021年乌兹别克斯坦统计局在对1万户家庭进行了调查后,将用于确定贫困线的最低消费支出暂定为每人每月44万苏姆(约合40.48美元),每人每天1.44万苏姆(约合1.29美元),即每人每天2100卡路里的消费标准,不包括非食品项目。此后,国家统计局对1.06万户家庭进行调查后,2022年1月更新国家贫困线,将最低消费支出增至每人每月49.8万苏姆(约合58.1美元),每人每天1.63万苏姆(约合1.5美元),新标准考虑了每人每天2200卡路里食品、非食品和服务方面的最低消费支出,并考虑到贫困人群的真实消费特征和需求^⑤。

以乌兹别克斯坦国家贫困线为标准,该国全国贫困率从2001年的27.5%降至2020年的11.5%。2022年年初公布的2021年贫困率为11%,年底又根据新国家贫困线将其调整为17%,2022年的贫困率降至14%(见表1)。从贫困率的变化趋势可以对乌兹别克斯坦的减贫成效作出积极有效的整体评价。

① Macro Poverty Outlook: Country - by - country Analysis and Projections for the Developing World, <https://www.worldbank.org/en/publication/macro-poverty-outlook>

② 国际货币基金组织国别数据库, <https://www.imf.org/en/Countries/UZB>

③ 《世界银行预测2023年乌兹别克斯坦经济增速将领先欧亚地区》, https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/jwtzcx/202304/t20230427_1354965_ext.html

④ Poverty and Inequality, <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/poverty-and-inequality.html>

⑤ Черта бедности обновлена в Узбекистане. <https://www.gazeta.uz/ru/2022/01/09/npz/>

表1 2001~2022年乌兹别克斯坦国家贫困线标准下的贫困情况

年份	贫困率(%)	年初人口总数(万人)	贫困人口总数(万人)
2001	27.5	2 448.77	673.41
2002	26.5	2 481.31	657.55
2003	27.2	2 511.58	683.15
2004	26.1	2 542.79	663.67
2005	25.8	2 570.74	663.25
2006	24.9	2 631.27	655.19
2007	23.6	2 666.38	629.27
2008	21.8	2 707.22	590.17
2009	19.5	2 753.34	536.90
2010	17.7	2 800.14	495.62
2011	16.0	2 912.34	465.97
2012	15.0	2 955.54	443.33
2013	14.1	2 999.35	422.91
2014	13.3	3 049.28	405.55
2015	12.8	3 102.25	397.08
2016	12.3	3 157.53	388.38
2017	11.9	3 212.05	382.23
2018	11.4	3 265.67	372.29
2019	11.0	3 325.55	365.81
2020	11.5	3 390.52	389.91
2021	17.0	3 455.89	587.50
2022	14.0	3 527.13	493.80

资料来源:贫困率数据来自世界银行,Macro Poverty Outlook: Country - by - country Analysis and Projections for the Developing World, <https://www.worldbank.org/en/publication/macro-poverty-outlook>;人口数据来自乌兹别克斯坦统计局, <https://www.stat.uz/en/official-statistics/demography>

二 乌兹别克斯坦贫困问题的主要特点

乌兹别克斯坦作为发展中国家,其贫困问题既有发展中国家普遍具有的特点,也有自身个性化特征,主要表现在以下三个方面。

(一) 受宏观经济增长的影响大

一国的经济增长与就业和收入密切相关,而就业和收入对人们的生活水

平至关重要。按照汇率法以现价美元计算^①,乌兹别克斯坦独立 30 年来,GDP 从 1991 年的 136.8 亿美元增至 2021 年的 692.5 亿美元,增长了 5.06 倍。2020 年的新冠疫情对乌兹别克斯坦国民经济造成影响,导致乌 GDP 增长率降至 1.9%。不过乌兹别克斯坦有较好的经济基础,经济依然保持正增长,2021 年恢复至 7.4% (见表 2)。

表 2 2001 ~ 2021 年乌兹别克斯坦经济增长和贫困率变化情况

年份	GDP(亿美元)	人均 GDP(美元)	GDP 增长率(%)	贫困率(%)
2001	114.0	456.7	4.2	27.5
2002	96.9	383.3	4.0	26.5
2003	101.3	396.4	4.2	27.2
2004	120.3	465.1	7.4	26.1
2005	143.1	546.8	7.0	25.8
2006	173.3	654.3	7.5	24.9
2007	223.1	830.4	9.5	23.6
2008	295.5	1 082.3	9.0	21.8
2009	336.9	1 213.3	8.1	19.5
2010	497.7	1 742.3	7.6	17.7
2011	601.8	2 051.1	7.5	16.0
2012	675.2	2 267.6	7.1	15.0
2013	731.8	2 419.7	7.3	14.1
2014	808.5	2 628.5	6.9	13.3
2015	862.0	2 754.0	7.2	12.8
2016	861.4	2 704.7	5.9	12.3
2017	620.8	1 916.8	4.4	11.9
2018	526.3	1 597.1	5.4	11.4
2019	599.1	1 784.0	5.7	11.0
2020	598.9	1 749.7	1.9	11.5
2021	692.5	1 983.1	7.4	17.0

资料来源:GDP 和人均 GDP 数据来自世界银行,以汇率法现价美元计算, <https://data.worldbank.org/country/uzbekistan>; 贫困率数据来自乌兹别克斯坦统计局, <https://stat.uz/en/official-statistics/living-standards>

① 核算 GDP 有不同方法,使用最多的是汇率法和购买力平价(PPP)法,二者各有优缺点。汇率法受汇率波动影响大且易低估发展中国的经济实力;购买力平价法相对客观,但在数据难以采集的国家计算误差较大。考虑到乌兹别克斯坦在数据获取方面的难度,本文最终采用了汇率法,将乌本国货币换算成美元,以现价美元进行 GDP 核算。对于以不同方法计算 GDP 的利弊分析参见:Publication; Measuring the Real Size of the World Economy; The Framework, Methodology, and Results of the International Comparison Program – ICP, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/ec73e88f-70d8-5332-91cb-1357da94c05b>; [美]黛安·科伊尔:《重新考虑国内生产总值》, <https://www.imf.org/external/chinese/pubs/ft/fandd/2017/03/pdf/coyle.pdf>

从表 2 可以看出,自独立以来,乌兹别克斯坦宏观经济增长对贫困率的变化有明显影响。随着经济增长,贫困率整体呈下降态势。乌兹别克斯坦人口数量在中亚国家中排名第一且逐年增加,因此其人均 GDP 并不高,而且人均 GDP 增长率要低于 GDP 增长率。从乌兹别克斯坦国民总收入和人均国民收入来看,国民总收入从 2000 年的 237.7 万亿苏姆(约合 210 亿美元)增至 2022 年的 634.8 万亿苏姆(约合 554.2 亿美元),人均国民收入从 2000 年的 964 万苏姆(约合 842 美元)增至 2022 年的 1 780.7 万苏姆(约合 1 554.5 美元)(见图 1)。

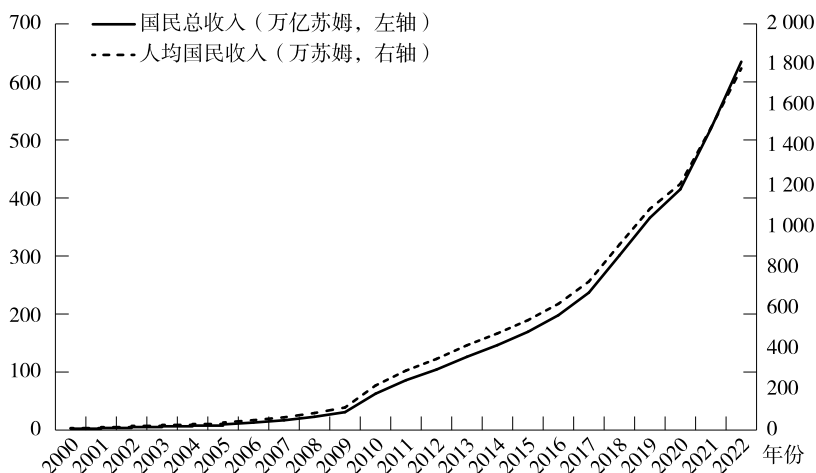


图 1 2000 ~ 2022 年乌兹别克斯坦国民总收入和人均国民收入变化趋势图

资料来源:乌兹别克斯坦统计局, <https://stat.uz/en/official-statistics/living-standards>

(二) 贫困问题存在地域差异

第一,城乡贫困差距显著。在苏联时期乌兹别克斯坦的贫困率就比较高,这与该国农村地区人口众多有关^①。乌兹别克斯坦以农业人口为主,农村地区的贫困程度高于城市地区。近年来,乌兹别克斯坦的城市化进程不断加快,但 75% 的贫困人口仍生活在农村地区。在农村地区,一些贫困群体没有正式且足够的收入来源,此类人群占乌兹别克斯坦总人口的比重约为 12% ~ 15%,有 420 万 ~ 530 万人左右,日收入不超过 1.3 万苏姆(约合 1.2 美元)^②。

① 杨进:《中亚五国贫困问题研究》,中国社会科学院研究生院 2010 年博士学位论文。

② Сокращение бедности: возможности, действия и результаты. <https://xs.uz/ru/post/sokraschenie-bednosti-vozmozhnosti-dejstviya-i-rezultaty>

第二,各地区贫困差异明显。因自然条件、地理位置、资源禀赋和基础设施等条件不同,乌兹别克斯坦各地区发展水平差异明显,进而贫困差异明显。乌兹别克斯坦地形多样、气候干旱、水资源分布不均,经济发展在很大程度上受制于自然条件。工农业发达地区主要位于自然条件好、水源充足、交通便利的绿洲、盆地、河谷,如布哈拉和费尔干纳就属于灌溉绿洲,首都塔什干则地处锡尔河右岸支流奇尔奇克河谷绿洲的中心位置,这些地区工农业都比较发达,人口也大量集中,贫困率相对较低。相比之下,位于克孜勒库姆沙漠西北部的卡拉卡尔帕克斯坦共和国受咸海生态危机的影响,自然条件较差,人口密度低;南部以沙漠、草原和山地为主的卡什卡达里亚州自然条件也较差,人口稀疏。这两个地区是工农业较为落后的地区,贫困发生率较高^①。

第三,因经济发展水平不同,各地区就业率和失业率情况存在差异,就业率高地区往往贫困率低,失业率高的地区往往贫困率也高。塔什干市就业率高于全国平均水平,其他各州不论人口密度高低,就业率都与全国平均水平相差不大(见图2)。不过乌兹别克斯坦劳动力市场上非正式的劳动关系较多,失业人员登记不完善,因此,仅凭统计数据很难对乌兹别克斯坦的就业情况作出准确判断。

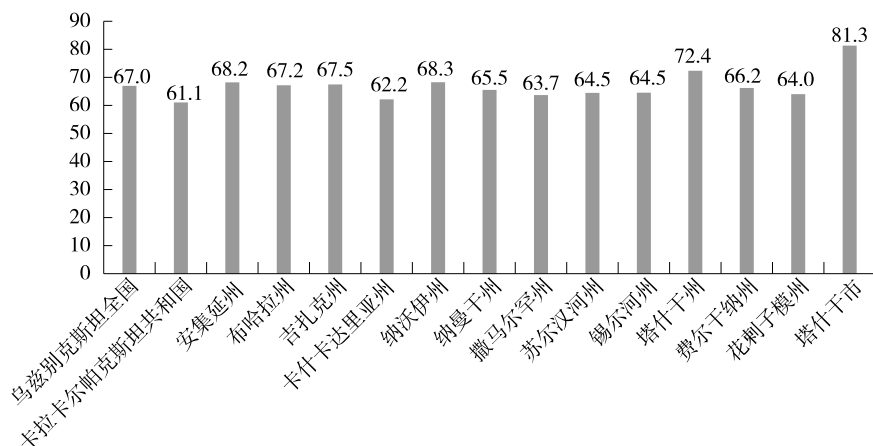


图2 2021年乌兹别克斯坦各地区就业率(%)

资料来源:乌兹别克斯坦统计局,<https://stat.uz/en/official-statistics/labor-market>

^① 孙钰、贾亚男、查依马达诺娃·阿依娜尔:《米尔济约耶夫的“新政”:继承与变革》,《俄罗斯东欧中亚研究》2019年第3期。

(三) 贫困问题群体性特征明显

首先,乌兹别克斯坦低收入家庭主要集中在农村地区,尤其是多子女家庭。贫困家庭主要特点有家庭规模大、16岁以下人口数量较多、家庭成员受教育程度低、没有在高收入工业部门工作的家庭成员、没有赴境外务工的家庭成员,缺少侨汇收入。

其次,从贫困个体看,青年失业者、妇女、养老金领取者、学生、残疾人等为贫困的主要群体。其中,青年贫困是该国独有特点。2023年乌兹别克斯坦30岁以下的人口总数为19.46万,占全国总人口的55.3%,其中15~24岁的青年人占比为14.7%,自2009年以来,这一比重在缓慢下降,但青年失业率高企且在波动中不断增长,2022年约为13.8%^①。这一态势在费尔干纳州、撒马尔罕州、安集延州、卡什卡达里亚州等地较为明显,青壮年高失业率造成了这些地区的贫困率相对较高^②。

三 乌兹别克斯坦的减贫战略、成效与挑战

独立初期,乌兹别克斯坦确立了向市场经济过渡的道路,制定了国家建设和经济改革的基本原则,其中包括:经济高于政治、分阶段向市场经济过渡、实行强有力的社会保障等。在其指导下,乌兹别克斯坦经济保持了稳步增长,社会保持总体稳定。卡里莫夫总统执政时期很少提“贫困”(бедность)一词,而是用“生活没有保障”(малообеспеченность)一词描述^③。米尔济约耶夫总统执政后,于2017年首次提出要正视国内存在的贫困问题,并围绕“五大战略优先方向”推动国内务实改革,通过发展经济来提振民生,使经济增长转化为惠及民生、减少贫困的成果^④。从2020年开始,在米尔济约耶夫的指示

① 一个国家或地区的青年失业率是指:15~24岁的劳动力中没有工作但正在积极寻找工作的人口占该国总劳动力人口的比重,不包括全日制学生、长期失业者等不参与该国经济活动的群体。乌兹别克斯坦人口数据来自乌兹别克斯坦统计局,Population Distribution by Age - Total, <https://stat.uz/en/official-statistics/demography>; 青年失业率数据来自世界银行,Unemployment, Youth Total (% of total labor force ages 15 - 24) (modeled ILO estimate) - Uzbekistan, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=UZ>

② The Concept of Reducing Poverty in Uzbekistan, <https://www.ankasam.org/the-concept-of-reducing-poverty-in-uzbekistan/?lang=en>

③ Как сократить бедность в Узбекистане? <https://hook.report/2021/10/bednost/>

④ 孙钰、贾亚男、查依马达诺娃·阿依娜尔:《米尔济约耶夫的“新政”:继承与变革》,《俄罗斯东欧中亚研究》2019年第3期。

下,乌政府把减贫上升为国家经济发展战略优先解决的问题之一,随后出台了一系列新的减贫政策与措施。目前,这些措施取得了成效,贫困问题得到有效治理。

(一) 减贫理念与行动

1. 以“不让任何人掉队”的减贫理念保障平等

贫困对一个国家的主要负面后果之一是抑制发展,尤其是缺乏必要的医疗服务和教育资金的贫困会阻碍一国民众在经济和社会发展领域发挥潜力,进一步阻碍一国生产力发展^①。2020年1月24日,米尔济约耶夫总统在致最高会议的致辞中将消除贫困确定为政府优先事项。为达到减贫目标,乌政府在改革中遵循“人的利益高于一切”原则,并坚持“不让任何人掉队”的理念。乌政府认为,消除贫困不仅意味着提供社会援助,还意味着建设一个更具包容性的社会^②。

2020年以来,乌兹别克斯坦政府明确将减贫和增进民生福祉确定为经济改革主要目标,希望通过经济高速增长以及保障机会平等来实现该目标^③。乌政府认为,不平等与贫困密切相关,当前乌兹别克斯坦城市化进程在加快,城市是经济和技术发展的中心,农村人口大量向更繁荣的城市迁移,社会不平等现象更加严重,富裕人群和贫困人群之间并不只有物质上的不平等,还有机会上的不平等,政府的任务就是要消除不平等、及时解决贫困问题,确保社会经济长期稳定发展^④。

2. 制定与减贫相关的宏观战略

独立初期,乌兹别克斯坦政府每年通过国家福利计划和各种社会政策削减贫困,扩大就业人口,在产业布局方面着力缩小地区发展差距。解决适龄

① Борьба с бедностью начинается с мест. <https://www.cer.uz/en/post/publication/borba-s-bednostu-nacinaetsa-s-mest>

② Young People Explore Impacts of COVID-19 on Poverty Across the World and in Uzbekistan, <https://www.uz.undp.org/content/uzbekistan/en/home/presscenter/pressreleases/2020/10/poverty-eradication-day--undp--uzbekistan.html>

③ Ловушка для бедности. Как узбекистан планирует сокращать долю бедного населения. <https://ia-centr.ru/publications/lovushka-dlya-bednosti-kak-uzbekistan-planiruet-sokrashchat-dolyu-bednogo-naseleniya/>

④ Как в узбекистане борются с бедностью. <https://ia-centr.ru/publications/kak-v-uzbekistane-boryutsya-s-bednostyu/>

劳动人口的就业问题是乌兹别克斯坦政府的工作重点,私营中小企业是乌兹别克斯坦扩大居民就业和提高居民收入的载体,劳务移民成为家庭脱贫的主力。米尔济约耶夫总统执政后,更加强调减贫与就业齐头并进,对职业培训、金融素养、创业、基础设施、儿童教育、优化待遇、针对性福利等方面进行系统改革,实施长期减贫战略。

在 2017 年 2 月出台的《2017 ~ 2021 年五大优先领域发展行动战略》中“发展社会领域”部分提出:创造新的就业机会并确保人口合理就业,确保劳动力市场基础设施的平衡和发展,减少失业;为身体健康的人口充分就业和创业创造条件,提高劳动力素质,扩大职业培训体系,对有就业需求的人员提供再培训和进修的机会^①。

2021 年 2 月 17 日,根据总统令,乌兹别克斯坦批准了《2021 ~ 2030 年国家人口社会保护战略》,简化了居民获得社会福利的程序^②。2022 年 1 月 28 日,米尔济约耶夫总统批准了新的国家发展战略,该战略进一步强调经济自由化,致力于改善市场竞争、消除垄断、吸引更多外国投资、稳定价格和权力下放,着力改善民生,同时强调个人和社会在推动乌兹别克斯坦国家改革中的作用^③。

在新发展战略中,国家致力于实现以下主要目标:第一,确保各经济部门稳定高速增长,到 2030 年人均 GDP 比 2021 年增长 1.6 倍,人均国民收入达到 4 000 美元,为乌兹别克斯坦进入中高收入国家创造先决条件;第二,确保宏观经济稳定,将 2022 年通胀率降至 9%,2023 年进一步降至 5%;第三,实施公平的社会政策,发展人力资本,显著提高教育机构的教学质量,将学前教育系统的入学率从 2021 年的 67% 提高至 75%,合格教师的月薪达到 1 000 美元,令受过高等教育的人口比重达到 50%;第四,采取一系列措施,消除对居民健康和基因有害的环境问题,如在咸海地区增加 50 万公顷绿地,到 2026 年年底,国家绿地总面积达到 250 万公顷;第五,加强“经济外交”,为国内发

① History of the Ministry, <https://mehnat.uz/en/pages/history-of-the-ministry>

② Узбекская модель сокращения бедности и опыт Китая. <https://nuz.uz/ekonomika-i-finansy/1190685-uzbekskaya-model-sokrashheniya-bednosti-i-opyt-kitaya.html>

③ Comment: Uzbekistan's Constitutional Reforms Are for the People, <https://intellinews.com/comment-uzbekistan-s-constitutional-reforms-are-for-the-people-247401/?source=uzbekistan>

展创造更好的外部合作环境^①。

乌兹别克斯坦重点实施的减贫措施主要涉及三个方向:第一,发展经济,改善劳动力市场,实施就业创业激励措施,改善工资制度,加强职业培训,提高生产力,旨在短期内减少贫困,长期彻底消除贫困。第二,为民众自主脱贫创造条件,避免对可就业人口进行大规模的社会救助。第三,对无法自主脱贫的人口政府给予扶持。当遭遇流行病、人为或自然灾害导致大规模失业时,政府将采取特别措施。

3. 优化各级减贫工作组织机构

为更好地统筹和开展减贫工作,米尔济约耶夫总统于2020年2月签署总统令调整内阁组织结构,设立主管财政、经济和减贫事务的副总理职务,并在政府内设立了专门的秘书处,同时要求各州政府设立主管财政、经济和减贫事务的第一副职。随后,乌兹别克斯坦原经济和工业部被改组为经济发展和减贫部,主要负责乌兹别克斯坦减贫工作,该部门的职能是向最脆弱的人群提供援助,并制定消除贫困、创造就业机会和提高居民收入的区域计划。马哈拉是乌兹别克斯坦传统基层自治组织,在开展贫困人口摸底登记、建立贫困家庭档案等方面发挥了促进减贫的重要作用。每个马哈拉还设置了专门负责青年和妇女就业问题的职位。乌兹别克斯坦2020年2月成立马哈拉和家庭支持部(Mahalla and Family Support Ministry),2020年6月通过第367号决议,在马哈拉和家庭支持部下设马哈拉和家庭研究所,旨在进一步发挥马哈拉社区管理制度优势,支持弱势群体和低收入家庭,让民众有效参与创业^②。2023年1月1日,乌兹别克斯坦开始行政改革,大幅度缩减政府机关和行政人员数量,调整的部委包括在2020年改组的经济发展和减贫部,其经济功能转移至新设立的经济和财政部,取消原有就业和劳动关系部,成立新的就业和减贫部,同时取消副总理兼任部长的制度。新成立的就业和减贫部在各地区设立主要就业部门和就业促进中心、劳动力海外迁移代表处、就业和劳动保护中心、职业

^① Development Strategy of New Uzbekistan for the Period of 2022 – 2026, Interview with Eldor Tulyakov, <https://cabar.asia/en/development-strategy-of-new-uzbekistan-for-the-period-of-2022-2026-interview-with-eldor-tulyakov>

^② Mahalla and Family Support Ministry Established in Uzbekistan, <http://www.uzdaily.com/en/post/54895>; The Functions of the Research Institute "Mahalla and Family" under the Ministry of Support of Mahalla and Family, https://uzbekembassy.com.my/eng/news_press/the_functions_of_the_research_institute_mahalla_and_family_under_the_ministry_of_support_of_mahalla_and_family.html

培训中心、资格评估中心等^①。

通过行政机构调整,乌兹别克斯坦更加重视贫困问题,将就业与减贫统筹推进。

4. 加大减贫相关政策制定与执行力度

乌兹别克斯坦从国家的贫困现状出发,综合考虑了贫困人口的具体特征,尤其是农村地区的极端贫困人口,强调要加强基层自治组织马哈拉在减贫工作中的作用,并提出了以下旨在消除贫困的具体措施。

第一,乌兹别克斯坦国内所有机构、部门和社会对贫困的定义达成一致。此前,乌兹别克斯坦政府、基层自治组织马哈拉和贫困群体等各贫困治理主体对贫困的理解不同,统一标准有助于政府更好地制定减贫社会政策,使得进一步增进社会福利成为可能,并扩大对贫困者的援助范围,有针对性地地为低收入家庭的每个孩子提供社会援助,为其建立新的职业培训体系。此外,乌兹别克斯坦政府引入统一的社会登记册,引入了最低消费支出,制定计算“生活工资”和“最低消费篮子”的方法并在 5 个地区进行测试,从而为引入公平的工资、养老金、福利制度奠定基础,这首先将对低收入家庭产生积极效果。

第二,采取一系列提高就业率的措施。确保人口就业、支持家庭创业、恢复重点行业生产的措施,将有助于为贫困线以下的人口提供更可持续的收入来源,从而帮助他们摆脱贫困。乌兹别克斯坦政府通过建立全国统一劳动制度、实施公共工程、为失业人口提供补贴和免费教育来提高就业率。2021 年,乌兹别克斯坦政府从促进就业和公共工程资金中安排专项资金,新增永久性工作岗位、季节性和临时性工作岗位,保障困难群体就业,并在马哈拉设立 1 000 多个职业培训中心,为贫困群体提供职业培训。此外,乌兹别克斯坦继续推动经济加速向绿色和数字经济转型,以期创造更多的就业岗位。

第三,特别关注妇女、青年、儿童、残疾人、农村人口等弱势群体的贫困改善与生活保障情况。妇女在乌兹别克斯坦贫困家庭中的比例相对较高,而且在某些情况下,妇女也要为家庭提供经济支持。对此,乌兹别克斯坦计划组织农产品加工合作社,并确保妇女在其中得到充分就业。政府已确定优先任务,对失业青年和妇女进行必要的专业和创业培训,为其提供就业机会,并为创业提供资金支持。此外,乌兹别克斯坦政府正在建立一个

^① About Ministry, <https://mehnat.uz/en/pages/about-ministry>

新的面向儿童(来自低收入家庭的儿童以及孤儿、残疾儿童)和老年人的特殊支持系统,为了支持农村人口就业,还为农场和家庭用地提供优惠贷款和补贴。

第四,发展现代基础设施。建设经济适用房、道路交通、工程、通信和社会基础设施,促进基础设施现代化,以改善城市和农村居民的生活条件。2020年乌兹别克斯坦政府宣布,未来三年将加大投入,在公路建设、供水管网建设、电网建设、供气等领域增加专项资金。2021年,乌兹别克斯坦政府在33个落后地区和970个困难地区改善了道路、水电供应和灌溉网络^①。

第五,确保教育和医疗覆盖面和可获得性。在教育方面,乌兹别克斯坦学前教育发展的战略目标是为大城市和偏远地区儿童教育全覆盖创造必要条件。到2023年年底,乌兹别克斯坦学前教育覆盖率要提高至75%,并将与联合国儿童基金会和世界银行合作,推出残疾儿童居家进行学前教育的模式。为了向农村学校提供合格的人才并提高教育质量,乌兹别克斯坦政府正在实施一项特别计划:为偏远学校任教的教师发放补助,补助标准为工资的50%~100%。在医疗方面,到2023年年底,乌兹别克斯坦政府进一步扩大初级卫生保健机构的覆盖面。其中包括:开设315个家庭医生点和85个家庭综合诊所,修订国家提供免费医疗服务和药品的目录,逐步建立全民免费医疗服务和药品保障制度。在“乡村医生”计划框架内,1000多名在偏远地区工作的医生将获得物质援助和公用住房^②。此外,引入低成本医疗技术,并免费提供药品、儿童疫苗、孕妇破伤风疫苗、抗贫血药物等,为学龄儿童提供疾病预防补贴,帮助贫困人群获得预防性医疗保健服务^③。

第六,在危机冲击下,积极采取纾困政策,对贫困群体进行帮扶。新冠疫情暴发后,马哈拉在对全国家庭挨家挨户走访的基础上,为54万个低收入家庭建立了“贫困户帮扶花名册”,并为3.77万人提供了固定工作岗位,为9.32万人提供了季节性工作,为7.2万人提供了租用土地。此外,向低收入家庭提供食品、药品、牲畜、禽类等物资,政府还在土地资源的重新分配政策

^① Узбекская модель сокращения бедности и опыт Китая. <https://nuz.uz/ekonomika-i-finansy/1190685-uzbekskaya-model-sokrashheniya-bednosti-i-opyt-kitaya.html>

^② 同^①。

^③ Борьба с бедностью начинается с мест. <https://www.cer.uz/en/post/publication/borba-s-bednostu-nacinaetsa-s-mest>

上向贫困家庭倾斜^①。

第七,强调发展农业经济,深化土地改革,提高农业生产力,确保粮食安全。特别是在 2022 年乌克兰危机全面升级后,由于出口限制以及运输和物流链中断,乌兹别克斯坦粮食安全风险加剧,政府将加大农业发展支持力度,一方面解决农村就业问题,另一方面减轻国内粮食供应压力。米尔济约耶夫总统认为,农业是乌兹别克斯坦最重要的就业岗位来源之一,2023 年减少失业的一项主要任务就是发展农业,包括向贫困人口分配 10 万公顷土地,扶植棉花加工、养蚕业和丝绸产品生产,增加永久性和季节性工作岗位,解决 200 万人的就业问题^②。

5. 扩大国际合作以促进减贫工作

(1) 优化贫困评估标准和方法,制定更有效的减贫战略

乌兹别克斯坦政府对其国内经济改革和社会转型采取开放态度,针对减贫制定了一系列措施,但也认识到在衡量贫困、制定更加有针对性的政策、引入更多外部投资改善经济和民生方面的不足。为此,乌兹别克斯坦政府扩大了与国际社会的减贫合作,旨在令其减贫战略、规划和措施更加有效。

乌兹别克斯坦政府与联合国、世界银行等国际组织的专家合作,优化了贫困的定义及评估标准和方法,制定了更有效的减贫战略。乌兹别克斯坦经济研究与改革中心是设计减贫战略、规划和措施的主要机构之一,该中心正在与联合国开发计划署等国际组织合作,制定乌兹别克斯坦《2022 ~ 2026 年国家减贫战略》。该战略强调创造就业是减贫的核心,提出了旨在提高就业率(特别是年轻人口就业率)的一系列措施,如增强对创业者的支持、提高教育和医疗保健服务质量、改善人力资本、完善公共基础设施、应对生态恶化等。通过这些举措为年轻劳动力提供体面工作,支持年轻人成为乌兹别克斯

① Ловушка для бедности. Как узбекистан планирует сокращать долю бедного населения. <https://ia-centr.ru/publications/lovushka-dlya-bednosti-kak-uzbekistan-planiruet-sokrashchat-dolyu-bednogo-naseleniya/>

② Мирзиёев обозначил четыре пути сокращения безработицы в Узбекистане. <https://fergana.media/news/128649/>; Мирзиёев поручил увлечь сельским хозяйством свыше двух миллионов человек. <https://fergana.media/news/128957/>; Мирзиёев: Узбекистанцы тратят на продукты питания до 50% своих доходов. <https://fergana.media/news/127030/>; Мирзиёев пригрозил уволить хокимов, не снизивших зависимость областей от импорта продовольствия. <https://fergana.media/news/127613/>

坦国家改革与转型的积极推动者^①。

在 2022 年 5 月 26 日布哈拉“乌兹别克斯坦国际减贫论坛”上,来自联合国开发计划署、牛津大学等组织和机构的学者建议乌兹别克斯坦采用“多维贫困指数”(Multidimensional Poverty Index, MPI)衡量其贫困问题,以更加有效地量化乌兹别克斯坦国内的不平等程度,增强教育、医疗等领域社会民生政策的包容性^②。乌兹别克斯坦对世界银行通过《2022 ~ 2026 财年对乌兹别克斯坦国别伙伴框架》表示欢迎,该框架将侧重实现三个战略目标:增加私营部门的包容性就业;发展人力资本;通过绿色经济增长促进国家繁荣和可持续发展。这些目标背后均有促进减贫的导向。此外,实现既定目标和实施改革不仅需要财政资源,还需要机构能力建设,包括扩大国际合作,培训乌兹别克斯坦本国专家^③。

(2) 加强与双多边发展援助机构及非政府组织合作,推动减贫工作进程

对乌兹别克斯坦的减贫支持与援助包括双边援助、国际组织援助、国际贷款等,其中部分项目是通过经济合作来助力经济发展,同时通过民生项目惠及贫困人口,部分项目则是直接针对贫困人口的资金、技术或培训援助。

第一,积极与其他国家开展双边减贫国际合作。与乌兹别克斯坦开展减贫双边合作的国家主要有俄罗斯、中国等,日本国际协力机构(JICA)也与乌政府签署了发展援助贷款协议。俄罗斯是乌兹别克斯坦第二大贸易伙伴,也是其主要投资者之一,大量俄罗斯的投资和企业进驻促进了乌兹别克斯坦经济发展和劳动力就业,对乌减贫起到了积极作用^④。中国是乌兹别克斯坦重要的贸易伙伴和投资来源国,乌兹别克斯坦积极推动在“一带一路”倡议框架内的中乌双边务实经贸合作。中乌两国政府减贫机构于 2020 年 10 月建立伙伴关系,围绕调查和解决失业、性别不平等和贫困问题展开合作^⑤。中国

① Revisiting Uzbekistan's Recent Progress: What Can be Improved from Lessons Learned? <https://www.undp.org/uzbekistan/news/revisiting-uzbekistan-s-recent-progress-what-can-be-improved-lessons-learned>

② 同①。

③ ВВ обновил программу партнерства с Узбекистаном, чтобы помочь за пять лет вдвое сократить бедность. <https://fergana.media/news/126261/>

④ Russian - Uzbek Cooperation Distinctive for Being Profound, Intensive - Putin, <https://tass.com/economy/1362903>

⑤ Paulownia Trees Reduce Poverty in Uzbekistan, <https://borgenproject.org/paulownia-trees/>

的减贫经验也给乌兹别克斯坦减贫工作带来有益借鉴。日本国际协力机构于 2021 年 3 月与乌兹别克斯坦政府签署了官方发展援助贷款协议,计划为乌应对新冠疫情提供高达 150 亿日元的政府开发援助贷款,帮助乌兹别克斯坦恢复经济、保持社会稳定。该计划的主要内容包括:提高乌兹别克斯坦市场和财政资源配置效率、可持续性和透明度;改革国有企业;增强经济包容性和社会韧性,通过改进居民登记制度和增加低收入家庭津贴,实现乌兹别克斯坦经济可持续发展目标^①。

第二,加强与国际金融机构合作,力争获取国际金融机构的减贫援助。在宏观经济改革、农业、卫生、教育、供水、能源、交通、社会保障、城乡发展等关键领域,很多项目直接事关减贫。乌兹别克斯坦需要国际金融机构在这些领域提供支持和援助。包括世界银行、亚洲开发银行、国际货币基金组织、欧洲中央银行、伊斯兰开发银行在内的国际金融机构以及联合国开发计划署均向乌兹别克斯坦提供了援助性贷款,其中很大部分指向减贫合作。

世界银行自 2000 年开始实施对乌兹别克斯坦的无偿援助计划,主要投向教育、保健、排水、灌溉及土壤改良、城市供水、乡镇企业扶持、农村供水及卫生设施建设、社会保障和城乡发展等关键领域。尤其是 2017 年以来,世界银行通过对乌兹别克斯坦 25 个项目进行财政和技术援助,在支持政府实施“2017~2021 年发展战略”方面发挥了重要作用^②。

亚洲开发银行自 1995 年吸纳乌兹别克斯坦成为其成员国起,对乌国有经济领域的多个贷款项目和技术援助项目进行了融资,提供的支持包括加强乌农村地区住宅建设、加强农业及自然资源、教育、能源、金融、保健、营养及社会保护、工业及贸易、交通及通信、供水、卫生及垃圾管理等领域的建设。

国际货币基金组织自 1995 年以来向乌兹别克斯坦提供贷款,以支持乌兹别克斯坦经济改革计划,主要投向技术领域,如完善银行法规、统计核算系

① Signing of Japanese ODA Loan Agreement with Uzbekistan; Contributing to COVID - 19 Crisis Response in Uzbekistan Through Providing Budgetary Support, https://www.jica.go.jp/english/news/press/2020/20210326_30.html

② Uzbekistan to Receive World Bank Emergency Financing to Combat COVID - 19, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/24/uzbekistan-to-receive-world-bank-emergency-financing-to-combat-covid-19>; Additional Support from the World Bank to Help Sustain Economic and Social Reforms in Uzbekistan, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/12/16/additional-support-from-the-world-bank-to-help-sustain-economic-and-social-reforms-in-uzbekistan>

统及会计制度、预算分类、支付系统开发及机关人员培训等。

欧洲中央银行对乌兹别克斯坦投资的领域主要集中在农业、能源、金融、工业生产、市政及生态基础设施、自然资源、不动产及旅游、信息与通讯技术、交通等领域。

伊斯兰开发银行向乌兹别克斯坦提供的贷款主要投向基础设施建设、城市公共服务、公共卫生、宗教团体和公立学校设施完善等方面^①。

联合国开发计划署在乌兹别克斯坦实施的减贫计划集中在农村发展领域,主要是针对乌兹别克斯坦农村地区特点,支持创收、发展基础设施建设和社会服务、应对环境条件恶化等方面。

乌兹别克斯坦于 2011 年加入联合国农业发展基金,自 2014 年以来,该基金支持了 3 个投资项目,其投资总额超过 4.353 亿美元,直接针对约 10.5 万个乌兹别克斯坦农村家庭^②。美国国际开发署在农业发展方面为乌兹别克斯坦提供了援助。乌兹别克斯坦经济高度依赖农业,因此,农业发展和多样化是美国国际开发署对乌兹别克斯坦提供援助的主要目标。在过去 10 年中,美国国际开发署的国际粮食救济伙伴计划向乌兹别克斯坦提供了 1 300 吨粮食援助,援助金额超过 350 万美元^③。

(二) 减贫成效评价及其新挑战

自独立以来,乌兹别克斯坦通过全面实施改革,持续扩大对外开放,在减贫工作方面取得了重大进展^④。在短时间内建立了减贫制度体系,并采取了一系列有效措施,改善了农村地区生活条件和交通网络、供电线路、燃气管道、农业灌溉设备等基础设施。乌兹别克斯坦已开始从低收入国家向中等收入国家转型,这得益于乌兹别克斯坦政府在提高居民收入、提升养老金标准以及扩大对低收入家庭成员、妇女、残疾人等弱势群体帮扶等方面的举措。到 2021 年,乌兹别克斯坦为残疾人以及失去收入的家庭成员增加了最低养

① Uzbekistan Gets 275 Mln USD Loan for Rural Development Project, http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2021-09/21/c_1310200980.htm

② IFAD and Uzbekistan Bring Improved Incomes and Livelihoods to the Fergana Valley, <https://www.ifad.org/en/web/latest/-/news/ifad-and-uzbekistan-bring-improved-incomes-and-livelihoods-to-the-fergana-valley>

③ USAID Improves Malnutrition in Uzbekistan, <https://borgenproject.org/malnutrition-in-uzbekistan/>

④ 《减贫是全球的共同事业》, http://paper.ce.cn/jjrb/html/2021-04/12/content_441559.htm

老金和福利,所有地区都建立了妇女创业中心,改善了弱势群体生活条件和就业空间。

综合乌兹别克斯坦政府推动减贫工作的坚定决心、对国际合作的开放心态以及相对稳定的经济发展态势等因素判断:其减贫成效积极,其减贫前景也值得期待。与此同时,乌兹别克斯坦减贫工作也存在诸多挑战。

第一,乌兹别克斯坦对于贫困群体的界定和相关统计方法仍不完善。乌兹别克斯坦的经济统计数据尚存不足之处,并且对其国内减贫工作的具体成效缺乏成熟的评价依据。此外,乌兹别克斯坦整体经济能力受限,对贫困的认定很大程度上不得不考虑政府的财政支付能力,因此,乌兹别克斯坦国家贫困线的划定需要经过反复论证,一直在不断调整,导致每年的数据可比性较差。如前文所述,2021 年年初公布的贫困率为 11%,8 月采用新标准后,贫困率修改为 17%,数据变化给分析工作造成了阻碍。

第二,乌兹别克斯坦仍有大量家庭需要改善生活条件。乌兹别克斯坦的非正规就业部门在劳动力市场占比较大,接近半数,“影子经济”影响到所得税缴纳,妨碍了贫困问题的解决^①。乌兹别克斯坦正通过深化改革,构建强有力的劳动力市场,保障卫生教育等领域的公共服务供给,解决结构性的制约因素,加快减贫进程。乌兹别克斯坦在改善居民生活方面取得了长足进步,中低收入者从国民经济增长中受益,但仍需进一步厘清基层民众需求,改善贫困人口生活,缩小贫富差距,避免让贫困群体承受过多经济社会转型带来的困难,甚至被极端组织所利用。

第三,乌兹别克斯坦经济发展中创新能力不足,新就业岗位不能满足减贫需求。创新活动的主体是私营部门,需要强大的科学基础和知识产品市场支撑,由于创新的代价很高,很少有投资者愿意投资初创公司^②。2016 年,乌兹别克斯坦启动了国内创业融资机制,但培育成熟的创新创业市场环境仍需时日。由于新岗位不足,无法吸纳全部新增劳动力,因此需要对外输出劳务移民来解决劳动力资源过剩问题,这导致了乌兹别克斯坦财政对侨汇收入的依赖,增大了乌兹别克斯坦经济在国际危机中的脆弱性。

① Борьба с бедностью начинается с мест. <https://www.cer.uz/en/post/publication/borba-s-bednostu-nacinaetsa-s-mest>

② Как в узбекистане борются с бедностью. <https://ia-centr.ru/publications/kak-v-uzbekistane-boryutsya-s-bednostyu/>

第四,乌兹别克斯坦减贫目标在世界经济放缓的背景下面临新困难。米尔济约耶夫总统设定了到2030年将贫困人口减半的目标,但当前世界经济增长放缓,大量劳务移民回流乌兹别克斯坦,乌经济发展和减贫进程面临新挑战。

结 论

乌兹别克斯坦贫困问题的发生、发展与世界上其他发展中国家的贫困问题既有相似之处,也有自身的特点。独立后,该国经济增长整体呈现先降后升态势,随着转型全面深入,乌兹别克斯坦经济结构发生了显著变化,经济实力整体增长,这促进了人均国民收入增长,对于贫困的整体改善发挥了积极作用。一个时期以来,乌兹别克斯坦存在较为明显的财富分配不均、人群与地区贫富差异较大等典型特点。作为发展中国家,受社会财富总量的限制,国家难以拿出充分资源给予民众建立完善的社会保障体系,因此,贫困问题长期成为乌兹别克斯坦政府和社会关注的问题。新冠疫情和世界经济放缓给乌兹别克斯坦经济带来了消极影响,使得贫困再次上升为该国主要社会问题之一。

米尔济约耶夫政府长期重视减贫工作,近年来已经把减贫工作上升为国家战略。其制定的减贫战略、减贫规划和减贫措施具有较好的针对性,从宏观经济发展、收入分配、就业、社会保障等多个维度对贫困进行治理。其减贫人群瞄准失业者、妇女、青年、多子女家庭成员等贫困群体。针对地区发展差异,政府制定了针对贫困地区的投资、税收、环保、就业、社会救济和社会保障等优惠政策,大力抹平地区发展鸿沟。这些政策目前已经取得了积极效果,乌兹别克斯坦的贫困发生率正在逐年降低,减贫前景光明。

贫困问题的最终解决依赖于国民经济的整体发展、收入分配制度的改进、社会保障体系的完善以及国际减贫合作。米尔济约耶夫政府制定的可持续发展目标不仅涵盖宏观经济的增长,而且强调在社会领域进行高投入,重视减贫国际合作。这一系列政策和措施都有助于增强减贫效果。同时,考虑到世界经济整体放缓的国际大背景,乌兹别克斯坦政府减贫目标的实现也面临一些新阻力。

(责任编辑:于树一)