

# 全球贫困治理中的非洲减贫国际合作

安春英

**【内容提要】**过去30年,发展中国家在减贫领域取得了不同程度的进展,而非洲仍处于持续贫困状态,其减贫工作仍具有长期性。当前,非洲减贫国际合作进入新阶段:减贫国际合作目标从“千年发展目标”迈进到“2030年可持续发展目标”;国际对非减贫合作模式从“南北合作模式”向“南北合作模式”“南南合作模式”并行发展;中国在非洲减贫国际合作中的影响力不断上升。在此背景下,非洲国家需把握历史新机遇,在减贫国际合作领域处理好主导减贫战略与协调外部方案、国家减贫内源动力与外部援助、分享减贫国际公共知识产品与探索本土减贫道路之间的互动关系。

**【关键词】**减贫国际合作;非洲;发展赤字;“2030年可持续发展目标”

**【DOI】** 10.19422/j.cnki.ddsj.2019.10.004

当今世界正处于百年未有之大变局,国际社会面临“治理赤字、信任赤字、和平赤字、发展赤字”四大挑战,其中,不同国家和地区间的贫富分化、发展失衡是“发展赤字”的重要表现。破解“发展赤字”,既需要落后国家以减贫促发展,也需要国际社会协同联动,大力推动构建人类命运共同体,实现消除贫困的“世界梦”。

## 全球贫困治理态势与非洲贫困状况

第二次世界大战以来,时代主题实现了由“战争与革命”到“和平与发展”的演变。时至今日,减贫仍是重要时代难题。过去数十年,发展中国家通过调动内外资源与贫困持续作斗争,总体上取得了显著成果。

从历史维度看,全球贫困人口规模整体呈下降趋势。据世界银行2018年发布的《2018年贫困与共享繁荣:拼出贫困的拼图》报告统计,按购买力平价计算,以每日支出不足1.9美元的国际贫困线

标准来衡量,全球极端贫困人口数量自20世纪90年代起缓慢下降,从1990年的18.95亿人减至1999年的17.29亿人;进入21世纪以来,在东亚地区尤其是中国减贫成果突出的强劲驱动下,全球极端贫困人口锐减,从2005年的13.52亿人减至2015年的7.36亿人(见表1);在上述四个年份,全球极端贫困发生率分别为35.9%、28.6%、20.7%和10%。<sup>[1]</sup>

从国际比较看,若基于静态观察,世界贫困人口主要分布在三大区域:东亚和太平洋地区、南亚地区、撒哈拉以南非洲地区,三大区域极端贫困人口占世界比例始终保持在90%以上;若基于动态视角,在东亚和太平洋地区、南亚地区,无论是极端贫困人口数量,还是贫困发生率都呈现不同程度的下行趋势,从1990年到2015年分别有9.4亿和3.2亿人口脱贫;而在撒哈拉以南非洲地区,减贫取得进展有限,至2015年该地区贫困发生率仍居高不下,极端贫困人口数量不降反增。撒哈拉以南非洲地区成为世界极端贫困人口最集中、贫困发生率最

表 1 全球极端贫困人口数量变化 (单位: 百万人)

地区	1990年	1999年	2005年	2015年	2018年	2025年	2030年
东亚和太平洋	987.1	695.9	361.6	47.2	34.0	7.0	3.0
欧洲和中亚	13.3	36.7	22.9	7.1	5.0	3.0	2.0
拉美和加勒比海	62.6	69.7	54.9	25.9	26.0	22.0	19.0
西亚和北非	14.2	10.6	9.4	18.6	25.0	26.0	26.0
南亚	535.9	534.4	510.4	216.4	121.0	20.0	5.0
撒哈拉以南非洲	277.5	376.1	387.7	413.3	437.0	431.0	416.0
其他	4.3	5.0	5.3	7.3	8.0	8.0	8.0
全世界	1894.8	1728.6	1352.2	735.9	656.0	517.0	479.0

注: 1990—2015 年为实际数, 2018—2030 年为预计数  
资料来源: <https://www.worldbank.org/en/understanding-poverty>

高的地区。

从未来发展趋势看, 全球极端贫困人口规模预计将从 2018 年的 6.56 亿降至 2030 年的 4.79 亿。在联合国“可持续发展目标”(SDGs) 攻坚收官之年(2030 年), 全球极端贫困人口将愈加集中于撒哈拉以南非洲地区, 该地区极端贫困人口约占总量的 86.8%。<sup>[2]</sup> 这就意味着非洲大陆的减贫成效将在全球减贫进程中扮演关键角色。

### 非洲减贫国际合作的新变化

非洲作为世界上发展中国家最集中的大陆, 一直是国际减贫合作的重点地区。值得注意的是, 近年来国际社会对非减贫合作出现了诸多新变化。

第一, 国际减贫合作目标从“千年发展目标”(MDGs) 迈进到“2030 年可持续发展目标”。进入 21 世纪以来, 致力于推动非洲等贫穷国家发展事业的人们日益认识到, 要实现减贫的国际发展目标, 需要制定有时限、可量化的具体目标。2000 年 9 月, 第 55 届联合国大会召开千年峰会, 各国首脑齐聚一堂, 签署了以减贫为要义的《联合国千年宣言》, 并制定了实现承诺的“路线图”, 即“千年发展目标”。从“千年发展目标”的核心理念和价值观看, 它以

实现发展、和平和人权为标尺, 体现的是自由、平等、团结、宽容、尊重自然、共担责任等一些基本价值观, 亦与人类发展目标相一致, 如追求健康长寿、接受教育、过上体面的生活, 以及享有参与社区生活的政治自由和公民自由, 还与拥有人类发展的必需条件相契合, 如环境可持续性、公平——特别是男女平等, 以及保证全球经济环境等。<sup>[3]</sup> “千年发展目标”的内容包括 8 项大目标、19 个具体目标和 48 个指数, 实际上是诸多国家、地区和国际组织协商的产物。发达国家对非双边援助政策或发展中经济体间民生领域的合作均以“千年发展目标”为政策核心。“千年发展目标”成为 21 世纪初减贫领域国际合作发展的依托与载体。

当“千年发展目标”截止期(2015 年) 来临时, 国际社会开始思考 2015 年后发展议程。经过多轮政府间磋商, “2030 年可持续发展目标”于 2015 年 9 月召开的第 70 届联合国大会上获得通过, 自 2016 年 1 月起正式生效, 成为 2016—2030 年间指导国际发展合作的纲领性文件。“2030 年可持续发展目标”关注人类共同发展问题, 旨在构建一个经济繁荣、社会安定、环境友好、全球和谐、共同发展的人类社会。它包括 17 个大目标和 169 个子目标,

涉及保障个体具有自身发展所需的基本条件、保护和促进集体人力资本开发、确保全球公共产品有效供给三方面内容。<sup>[4]</sup>

“2030年可持续发展目标”对“千年发展目标”的内容既有延续，也有创新，如两者目标基本对应，体现其内在关联与融合。“千年发展目标”中未能完成的项目需要国际社会继续努力推进，但这种推进不是简单的重复，而是对目标提升与深化确定了更高的标准，例如，“千年发展目标”在论及“环境可持续性”时，其具体目标是“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”；而“可持续发展目标”要求保障所有人能获得持续的饮水与卫生设施。“千年发展目标”的“受教育”目标是“普及初等教育”，而“2030年可持续发展目标”则言及“优质教育”“终身学习机会”等更高人力资源开发要求。所谓创新，是指“2030年可持续发展目标”较之“千年发展目标”更加广泛，新增了部分发展目标。例如，“2030年可持续发展目标”涉及减贫制度与条件的目标属于创新性内容，旨在关注为人类减贫与发展提供必需的基础条件与环境，表明人们对贫困与反贫困问题认识的深化。当下，联合国“2030年可持续发展目标”是对终结贫困、保护地球并确保全人类共享和平与繁荣的强劲呼吁，成为国际发展合作的政策指南与重要支撑，也意味着国家间减贫合作要尽量对接这一国际发展合作新机制。

第二，国际对非减贫合作模式从“南北合作模式”向“南北合作模式”“南南合作模式”并行发展。基于历史联系与现实需要，尤其是西方国家出于全球战略以及政治、经济和安全利益的多重考虑，一直注重对非洲大陆提供各类援助，国际对非减贫合作遂长期以“南北合作模式”为主。

发达国家对非援助通过多边机构（如世界银行、欧盟、非洲开发银行、国际货币基金组织和联合国下属机构等）和双边援助进行，经合组织发展援助委员会35个成员是发达经济体对非主要援助方。2010—2017年间，发达国家对非援助流量保持平稳态势，援助额维持在280亿美元左右。2017年，美国、英国、德国、法国和日本对非援助额列居世界前五位，分别为111.9亿美元、38.58亿美元、36.01亿美元、23.61亿美元和16.74亿美元。<sup>[5]</sup>从发达国家对非援助的领域分布来看，减贫指向性特点突出。教育、卫生、饮水安全等社会基础设施占援助总额的近一半（2017年占比为44%），这表明国际社会愈加重视改善贫困人口脱贫条件的重要性；当非洲发生旱涝自然灾害、疾病、内乱等情况时，国际社会则为那些饥民、难民、病患提供急需的人道主义救助，因此人道主义援助占比次之（2017年为23%）；交通、通讯、电力以及涉农类经济基础设施能为非洲国家经济发展提供便利，这使得国际社会近年来不断加大对该领域的援助力度。总体看，近年来发达国家对非援助推动了非洲的减贫进程，但程度有所不同。从官方发展援助占国民收入的比例看，2017年丹麦、卢森堡、挪威、瑞典、英国等国达到了发达国家在1970年联合国大会上承诺的对外援助标准（官方发展援助不低于其国民总收入的0.7%），而德国（0.67%）、法国（0.43%）、日本（0.23%）、美国（0.18%）等国仍未达标。<sup>[6]</sup>

新兴经济体对非援助属于南南合作范畴。南南合作起源于二战后反对帝国主义、殖民主义和霸权主义的斗争，虽然20世纪下半叶非洲大陆域外的发展中国家对非洲展开了不同程度的国际援助，但由于这些国家经济发展水平落后于西方发达国家，对非影响力较小。21世纪以来，中国、印度、土耳其、

巴西等国经济崛起,这些国家渴望在国际舞台上扮演更重要的角色,因此加大了对其他发展中国家的援助力度。新兴经济体对非援助额由2011年的3.4亿美元升至2017年的5.2亿美元,其中2015年达到7.8亿美元。<sup>[7]</sup>这些发展中国家具有受援国和援助国双重属性,与对非传统援助方相比,它们囿于经济实力,对非援助金额较小,但其更强调援助主体和客体间的平等合作关系,且在援助领域具有一定特色。例如,中国注重对非减贫人力资源培训、减贫经验分享;印度对非援助重点领域是健康、教育、水电能源开发利用、信息技术等;巴西以对非农业、食品安全、健康和公共管理等领域技术援助为主。这对国际援助体系产生了重要影响,拓展了非洲减贫国际合作的渠道。当然,发达国家作为“南北合作模式”的一方,是非洲国家减贫战略与实践的重要外部支撑,其提供的援助资金和项目对非洲国家的减贫事业有一定推动作用。但发达国家对非援助存在国际援助价值取向、附带条件性、履约脆弱性、政治偏向性等缺陷,为非洲国家所诟病。<sup>[8]</sup>而新兴经济体在对非援助体系中的出现,为非洲减贫国际合作注入了新鲜血液,并提供了多元化的合作主体。由此,在减贫合作领域出现的“南北合作模式”和“南南合作模式”在非洲形成减贫绩效的国际比较参照系。

第三,中国在非洲减贫国际合作中影响力上升。过去30年,全球贫困人口逐渐减少,中国成为世界上率先完成联合国“千年发展目标”的国家,对全球减贫贡献率超过70%。<sup>[9]</sup>2018年3月,联合国秘书长古特雷斯表示:“过去10年,中国是为全球减贫作出最大贡献的国家。”<sup>[10]</sup>基础设施建设、产业扶贫、金融扶贫、教育扶贫、健康扶贫、生态扶贫、培训转移、易地搬迁、社会保障兜底等“中国式扶

贫”做法丰富了全球减贫国际公共产品,为全球减贫事业贡献了中国智慧和力量,使中国在非洲的国际影响力大幅提升。包括非洲大陆在内的国际社会对中国经济发展与减贫理念、中国减贫方案广泛认同。牛津大学人类与发展研究中心主任萨宾娜·阿尔克教授认为,中国的精准扶贫方略在精准识别、精准帮扶、精准管理、精准退出等方面对其他发展中国家有重要的借鉴意义。<sup>[11]</sup>坦桑尼亚矛星出版社社长瓦特·布戈亚指出,中国在脱贫领域的经验十分宝贵,中非应在脱贫等各领域开展更为深入的交流与合作。在他看来,“西方国家并没有给我们提供任何优秀的案例,资本主义没有带来成功。这么多年我们尝试资本主义,都以失败告终。中国人在脱贫方面取得了成功,是我们的楷模”。<sup>[12]</sup>

近年来,中国在与非洲国家减贫合作中采用的加强基础设施建设、农业技术合作、“一带一路”倡议下的产能合作以及减贫人力资源培训等做法,体现了带有“中国标识”特色的“发展—减贫”理念,可“从根本上增强非洲国家的内生发展动力,撬动其经济和社会协调发展”。<sup>[13]</sup>中国现已成为中非减贫国际合作的有力推动者,为实现“可持续发展目标”注入了强劲动能。由此,中非减贫合作亦从传统的扶贫济困向改善贫困人口生产生活条件、增强自我减贫能力等综合施策方向深化,中非减贫合作层次明显提升。

### 非洲减贫国际合作的发展方向

当今世界百年未有之大变局对非洲而言既是机遇,也是挑战。大变局下,非洲持续贫困不符合世界各国利益,国际社会将加大对非减贫合作。与此同时,非洲国家需抓住历史机遇,顺势而为,破解减贫实效不佳的症结,探索实现大规模减贫之路。

第一, 处理好主导减贫战略与协调外部方案的关系。非洲是非洲人的非洲, 非洲的减贫战略和政策需由非洲国家政府来制定。从非洲国家独立近 70 年的发展历程看, 非洲减贫与发展战略的抉择与实践一直面临着国内和国际两方力量的博弈。20 世纪六七十年代, 非洲国家未做好发展国民经济、摆脱贫困落后面貌的理论准备, 直接接受了早期发展经济学的主流理论, 大部分非洲国家实施了工业化发展战略, 对国家经济增长和工业化确实起到了一定推动作用, 但该战略片面强调国民生产总值的增长, 忽视农业生产和人民福利, 带来分配不均、财政赤字、外债剧增等后果, 使非洲国家陷入“高增长、低发展”的困境。为摆脱上述困境, 1980 年非洲统一组织推出了以自力更生、自主发展等为要义的新经济发展战略——《拉各斯行动计划》, 终因资金掣肘而未能实行。而在发达国家主导的世界银行和国际货币基金组织“胁迫”下, 绝大多数非洲国家不得不步入“结构调整方案”所设定的经济社会发展道路, 实行经济领域市场化、私有化改革, 紧缩社会福利和各项公共开支。政府对基础设施的大力投资、对农产品的补贴、对教育与医疗卫生的保障全然被市场化替代, 由供求力量驱动。政府的反贫职能被扭曲, 出现“错位”和“缺失”, 导致 20 世纪末非洲陷入贫困化、边缘化的艰难处境。

21 世纪以来, 非洲大陆联合自强趋势渐增, 既有全非层面的《非洲新伙伴计划》(2001 年)、《瓦加杜古宣言》(2004 年)、《2063 年议程》(2015 年), 也有国别经济社会发展战略, 如埃塞俄比亚的《可持续发展及脱贫计划》、乌干达的《2040 年愿景发展战略》等。与此同时, 国际社会推出《2030 年可持续发展议程》, 美国推出“可持续发展的全球伙伴关系”, 日本推出《内罗毕行动计划》。在此背

景下, 非洲国家目前仍需协调好自身减贫战略与外部减贫合作方案的关系。基于历史经验和教训, 非洲国家应牢牢把握经济与社会发展战略主导权, 保持战略定力, 使外部减贫方案只能对接非洲地区或国别发展战略, 真正实现发展道路自主。

第二, 处理好国家减贫内源动力与外部援助的关系。非洲长期以来都是接受国际援助的主要区域。2017 年, 非洲接受国际援助占国际援助总额的 26.2%。寻求更多的国际援助由此成为大多数非洲国家解决减贫资金不足的重要路径, 非洲国家均存在不同程度的“援助依赖症”。西方援助国往往利用其主导的国际援助体系, 对援助条件、方式、资金流向等进行干预, 使受援国自主性受损, 非洲国家深受其害。历史发展经验表明, 世界上没有国家能仅靠外援实现大规模减贫。事实上, 可持续减贫的关键在于贫困人口自身具有减贫的内生动力, 主要依靠自我努力来实现减贫目标。在减贫进程中, 中央和地方各级政府通过实施相关减贫计划, 尊重贫困人口在扶贫开发中的主体地位, 调动其脱贫的主动性、积极性和创造性, 实行参与式扶贫。当然, 外援也是一国推进减贫的重要外部力量, 合理利用外援有助于非洲国家吸收和借鉴国际社会多年积累的扶贫经验和成功的扶贫方式, 提高扶贫开发整体水平。中国拥有管理和利用外援的经验, 较好地处理了自力更生和利用外援之间的关系。中国政府确立了“以我为主”和“为我所用”的利用外援指导思想, 在选择外援项目时坚持三大标准: 一是必须符合中国的长期发展规划, 二是必须符合中国的扶贫计划, 三是必须因地制宜。<sup>[14]</sup> 由此, 减贫应是基于受益群体的内在需要, 遵循自主化原则, 争取外援是为了增强自力更生的能力。非洲国家要坚持以自力更生、自我发展为基础, 合理利用外部国际援助,

使贫困人口主要依靠自身力量实现摆脱贫困的目标。

第三,处理好分享减贫国际公共知识产品与探索本土减贫道路的关系。非洲的贫困化具有贫困人口基数大、贫困程度深、致贫原因多元的特点。面对非洲减贫历史进程的长期性、复杂性情势,非洲国家仅靠一国“摸着石头过河”难以迅速取得成效。世界其他国家在减贫过程中积累了不同的经验。例如,孟加拉国首创了小额贷款做法,巴西通过“家庭补助金计划”为贫困家庭提供生存保障,印度尼西亚通过发展劳动密集型制造业成功实现农业贫困人口转移,中国大力发展基础设施解决贫困人口交通通达性问题,印度注重通过人力资源开发为劳动力就业提供坚实保障。上述国家的减贫做法为全球贫困治理贡献了宝贵智慧,也是减贫领域的国际公共知识产品,可为非洲国家提供借鉴。但同时,非洲国家还要思考上述国际经验在非洲当地的适应性问题。当今世界是独特性与复杂性的统一,一国的整体减贫经验对他国来说不具普适性,这就需要非洲国家结合本国国情灵活吸收国际减贫知识产品,与其他发展中国家加强交流、互学互鉴,逐步完善具有非洲国家特色的内生型减贫方式。

## 结 语

从1960年大部分非洲国家独立至今,摆脱贫困、实现国家富强是其一直追求的奋斗目标。毋庸置疑,在非洲国家与国际社会的共同努力下,其取得的经济发展成效不容忽视。但与此同时,非洲国家的经济增长质量未获根本性变化,体现为“贫困化增长”,贫困问题仍然困扰着当地民众。对此,无论是发达国家还是发展中国家,基于对非减贫援助有效性的反思,在机制创新、合作定位、领域拓展等方面不断探索新路径,非洲减贫国际合作进入

新时代。对于非洲而言,各国在国际合作中宜依据本国历史、文化、经济发展特点,坚守自身主导性原则,科学、合理地吸收国际组织推介的减贫方案,有选择地借鉴其他国家的减贫经验,并经历外部减贫经验的本土化过程,最终形成具有本国特色的减贫做法,从而全面加速减贫进程。■

(作者系中国社会科学院西亚非洲研究所编审)

(责任编辑:魏丹丹)

[1] The World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together Poverty Puzzle*, Washington D.C., 2018, p.42.

[2] “The Number of Extremely Poor People Continues to Rise in Sub-Saharan Africa, While Falling Rapidly in all Other Regions”, <https://www.worldbank.org/en/understanding-poverty>.

[3] 联合国开发计划署:《2003年人类发展报告——千年发展目标:消除人类贫困的全球公约》,北京:中国财政经济出版社,2003年版,第26页。

[4] 《可持续发展目标》, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/sustainable-development-goals>.

[5] “Distribution of Net ODA”, <https://data.oecd.org/oda/distribution-of-net-oda.htm#indicator-chart>.

[6] “OECD Library”, <https://www.oecd-ilibrary.org/development/net-oda/indicator/english>.

[7] 同[6]。

[8] 安春英:《非洲的贫困与反贫困问题研究》,北京:中国社会科学出版社,2010年版,第204-212页。

[9] 《2017中国扶贫国际论坛举行中国对全球减贫贡献率超过70%》, <http://news.cctv.com/2017/05/26/ARTIkIyDOSn3DsKDyuvKcOTJ170526.shtml>。

[10] 《“中国式扶贫”贡献全球减贫》,载《人民日报海外版》,2018年3月10日。

[11] 《世界知名专家齐赞中国精准扶贫方略贡献全球减贫可行路径》, <https://news.qq.com/a/20171024/035479.htm>。

[12] 瓦特·布戈亚在2018年1月18日中国社会科学院西亚非洲研究所举办的“中国发展新时代与中非合作新机遇”国际学术研讨会上的发言。

[13] 罗建波:《正确义利观与中国对发展中国家外交》,载《西亚非洲》,2018年第5期,第14页。

[14] 周弘:《中国对外援的管理》,载于中国国际扶贫基金会2009年10月28日举办的“国际发展合作:增长与减贫经验的分享”国际研讨会会议资料。