Why has poverty increased and life expectancy declined in sub-Saharan Africa?

为什么改变撒哈拉以南非洲贫困状态的努力几乎全部失败?

周瑾艳

中国社会科学院西亚非洲研究所, 北京 100007

E-mail: choujy@gmail.com

2017-07-13 收稿, 2017-09-25 修回, 2017-10-20 接受, 2018-02-06 网络版发表

摘要 非洲大陆独立以来, 以欧美为主导的发展援助, 客观来讲并没有为非洲找到本土化减贫路径, 其原因在于西方援助国与撒哈拉受援国的权利和地位是不对等的, 外来干预式的减贫不但忽视了西方的制度、理念和经验在撒哈拉以南非洲的本土适应性, 更削弱了撒哈拉以南非洲的国家治理能力和自主探索动力. 进入21世纪以来, 撒哈拉以南非洲的贫困呈现出有增长、无发展, 贫困人口更多、不平等进一步加剧的新特征, 同时, 主导撒哈拉以南非洲减贫的力量也发生变化. 新兴经济体的新型合作关系为撒哈拉以南非洲的减贫提供了另一种经验和选择, 撒哈拉以南非洲国家的内生发展动力也在提升. 但现行自由主义世界经济和政治体系仍是制约非洲摆脱贫困的根本因素.

关键词 援助, 内生发展动力, 自由主义世界秩序

撒哈拉以南非洲近年来的经济增长是不可否认的, 埃塞俄比亚、尼日利亚、安哥拉等国家快速崛起的基础设施建设、城市化进程和新中产阶级令世界瞩目. 2000年, 《经济学人》仍称非洲为“没有希望的大陆”, 贫穷、落后、内战、政局混乱、援助依赖和资源诅咒、以及“失败国家”是形容非洲的关键词. 但如今“崛起的非洲”、“充满希望的大陆”、“非洲的世纪”已成为西方媒体赋予这个地区的新标签. 与此同时, 消除贫困仍是非洲面临的严峻挑战. 世界银行2016年发布的数据显示, 非洲的贫困率虽然已从1990年的57%下降到2012年的43%, 但由于人口增速较快, 非洲贫困人口的绝对数量在最近20年增加了1亿^[1].

1 对撒哈拉以南非洲贫困的多种解释

对于撒哈拉以南非洲的贫困有很多解释. 从历

史的维度看, 欧洲殖民者用直尺生硬划分非洲国家界线, 造成非洲地区民族和宗教冲突不断, 无法提供和平有利的发展环境; 从现实的维度看, 撒哈拉以南非洲较为低下的劳动生产力水平、糟糕的基础设施和营商环境都是制约经济发展的不利因素; 从人口的维度看, 大量的年轻人口在创造丰富的劳动力资源和潜在的消费市场的同时也为非洲的减贫、粮食安全、就业和医疗带来了巨大挑战. 不容忽视的还有地理因素对于非洲减贫努力的桎梏. 根据《2009年世界发展报告》, 非洲有三分之一的人口居住在资源稀少的内陆国家, 相比之下, 世界上其他国家的人口中, 生活在资源稀少的内陆国家的人口比例只有1%^[2].

尽管有上述不利条件, 但从客观原因的角度难以解释为何撒哈拉以南非洲减贫的努力几乎全部失败. 30多年前, 中国的人均收入只有撒哈拉以南非

引用格式: 周瑾艳. 为什么改变撒哈拉以南非洲贫困状态的努力几乎全部失败? 科学通报, 2018, 63: 606-610

Zhou J Y. Why have almost all efforts to reduce poverty in sub-Saharan Africa failed (in Chinese)? Chin Sci Bull, 2018, 63: 606-610, doi: 10.1360/N972017-00764

洲国家人均收入的1/3。曾面对相似的客观窘境的中国令数亿人口摆脱了贫困。为什么撒哈拉以南非洲却没有成功摆脱贫困呢？西方的新制度经济学认为，人类社会的政治制度大体可以分为包容性制度和攫取性制度两种，非洲的失败和落后是由于缺乏民主和包容性的政府。解决贫困问题的办法在于实现一人一票的民主选举^[3]。但非洲的实践表明国家并不会因为民主制度而变得富强，反之，强加的民主制度有可能导致更多的冲突和内乱。另一种观点认为，文化是造成撒哈拉以南非洲贫困的原因。亨廷顿在《文明的冲突》中认为，加纳与韩国在1960境况相似，但后来呈现不同的经济表现是由于文化和宗教差异^[4]。这样的解释同样充满了“西方中心”的优越感。

撒哈拉以南非洲并不是一个国家，而是四十多个国家，每个国家的具体国情各不相同，贫困的原因也各有差异，在分析时要避免普遍化。但改变撒哈拉以南非洲贫困状态的努力大体可以分为两个阶段来分析。第一阶段是从20世纪六七十年代非洲独立到20世纪末，第二阶段是进入21世纪以来。在这两个阶段，主导撒哈拉以南非洲减贫的努力的力量和动因并不相同，贫困的状态也有差异。在第一阶段的问题是，为何西方主导的改变撒哈拉以南非洲贫困状态的努力几乎全部失败？即西方主导的援助政策失败的原因。在第二阶段的问题则是，为何在西方、新兴国家和非洲自身的共同努力之下，非洲的减贫仍然面临诸多挑战。

2 西方援助在撒哈拉以南非洲减贫的失败

在第一阶段，即从20世纪60年代到20世纪末期，改变撒哈拉以南非洲贫困状态的努力主要是由美国和欧洲主导。20世纪50~60年代，布雷顿森林体系大力推进基础设施和工业化，认为这是经济发展的主要动力。因此，以世界货币基金组织和世界银行为代表的西方曾经支持基础设施等项目，但他们逐渐放弃了对“硬件”的援助，转而主要支持社会部门等“软件”项目。20世纪80年代，西方盛行新自由主义思潮，认为撒哈拉以南非洲国家的贫穷是因为政府对市场干预太多，因此要求国有企业实行自由化和政府退出对经济的调控。美国出于冷战的考虑，推行结构调整方案，实施有条件的援助，将财政紧缩、私有化和去管制的经济自由化与对外援助捆绑在一起，要求撒哈拉以南非洲国家必须推行政府从市场退出的改

革才能获得贷款。欧洲在这个过程中，没有能够保持独立性，而是和美国走到一起推行附加条件的援助。西方的援助侧重点更多地放在“条件性”，忽视了基础设施建设、农业等事关民生的领域。这一减贫思路“把西方工业化的成果当作经济发展的先决条件”，因而致力于解决阻碍非洲发展的不利因素和障碍，例如人权、良治问题，认为只有改变非洲国家的治理和营商环境才能带来经济的持续发展^[5]。

从20世纪90年代开始西方提供发展援助的思路又逐渐转型为支持发展中国家的教育、卫生医疗等社会部门。欧美主导的对撒哈拉以南非洲的发展政策虽然经历了从“援助有效性”到“发展有效性”的探索转变^[6]，但自上而下、附加条件、主导议程设置和话语权的援助路径一直没有真正改变。

西方内部对自身的失败也有很多反思，对西方援助的批评主要来自两个方向。一种观点认为，西方提供的援助仍然太少，例如杰弗里·萨克斯在《贫困的终结》中认为结束世界贫困需要将援助额翻一番^[7]；另一种观点则认为西方提供的援助是无效的。例如威廉·伊斯特利所著的《白人的负担》认为援助本身是问题的一部分，而不是穷国问题的解决方法^[8]。赞比亚女经济学家丹比萨·莫约在2009年出版的《死亡的援助》一书中更尖锐地批评援助，认为对援助的依赖导致非洲陷入贫困、腐败、市场扭曲的怪圈。她直言“对大部分发展中国家来说，援助国过去是，未来仍将是政治、经济和人道主义灾难”。她认为“非洲需要的是贸易和投资”^[9]。

西方主导的以援助减贫的努力失败的主要原因在于两个方面。一是西方援助国与撒哈拉受援国的权利和地位是不对等的，以西方为中心的非洲减贫路径以外来者的身份干预减贫，忽视了西方的制度、理念和经验在撒哈拉以南非洲的本土适应性。二是西方提供的援助削弱了撒哈拉以南非洲的国家治理能力和自主探索动力。贫困问题的解决很大程度上取决于国家治理能力的提升。但20世纪80年代以来撒哈拉以南非洲的减贫在“华盛顿共识”的框架下进行，西方政府和专家不断向撒哈拉以南非洲国家的政府开具药方、施加压力，以附加条件的援助强制一国内部的政治和经济改革。这种外部干预不但未能提高撒哈拉以南非洲国家政府的减贫治理能力，反而使政府产生依赖性，阻碍了其因地、因人施策的自主探索的内源动力。

3 新兴国家减贫经验在撒哈拉以南非洲的勃兴

21世纪以来,撒哈拉以南非洲的贫困呈现出新的特征,20世纪90年代,世界上贫困人口集中在东亚、南亚和撒哈拉以南非洲三大地区,但如今,撒哈拉以南非洲已成为世界上贫困人口最多、贫困发生率最为集中的地区.撒哈拉以南非洲贫困问题呈现的新特征是:(1)有增长,无发展.进入21世纪后,非洲呈现在世人面前的形象是截然不同的两面.一方面是“非洲崛起”,非洲成为世界上经济增长最快的地区和投资的热土,但另一方面则是日益增加的贫困人口.(2)撒哈拉以南非洲的不平等问题进一步加重.由于非洲的高增长率主要由资源价格和国际大宗商品价格上涨带动,但资源丰富的国家在将财富转化为人民福祉方面劣迹斑斑,因此资源驱动的增长进一步加剧了非洲国家内部的不平等.

随着世界格局的变化,主导撒哈拉以南非洲减贫的力量也发生了变化.首先,除了继续接受西方提供的传统援助,撒哈拉以南非洲国家与中国等新兴国家的联系也日益密切.在不干涉内政、平等互利的基础上,新兴国家以援助、贸易和投资等多种方式支持撒哈拉以南非洲的基础设施建设、人力资源建设等,并互相学习发展经验.中国等新兴国家与撒哈拉以南非洲的经贸合作无疑为该地区的国家发展提供了另一种选择和方案:以非洲国家自身的发展议程为主导,进行不附加政治条件的经济合作.例如,中国的“一带一路”倡议与非洲发展议程的对接,中非产能合作与基础设施建设在非洲的跨越性发展;中国还在世界舞台推动对非洲发展议题的重视,在2016年任20国集团轮值主席国期间中国首次将非洲工业化纳入议题,带动世界关注非洲.

其次,非洲地区和国家开始摆脱西方制度和经验的桎梏,自主探索适合自身发展路径.在非洲联盟层面,2001年发布《非洲发展新伙伴计划》(NEPAD),2008年发布《加速非洲工业化发展行动计划》,2013年发布《非洲2063愿景》,均将减贫与发展问题列为非洲地区 and 国家的优先战略目标.在非洲国家层面,以非洲之角的埃塞俄比亚为例,自2003年到2013年,埃塞俄比亚的经济一直保持两位数的增长率^[10].这个内陆国家没有港口,也没有资源,却成功地将贫困人口减少了一半.

埃塞俄比亚的案例从反面佐证了另一些非洲国家的减贫努力没有取得成功的原因:国家的减贫方案并不是自主设计和施行的,而是在外部力量的干预下被动施行.埃塞俄比亚政府推行的“发展型国家”的治国理念虽然受到德国技术和职业教育体系(TVET)、日本的持续改善经营思想(Kaizen)和中国工业园区建设等多种发展理念的启发和影响,但仍是基于本国国情的内生方案^[10].

4 撒哈拉以南非洲减贫的困境与挑战

联合国2030年可持续发展议程的首要目标是在未来15年内彻底消除极端贫困,将每天收入不足1.25美元的人数降至零,撒哈拉以南非洲是如期实现全球减贫目标的关键.但改变撒哈拉以南非洲的贫困仍面临一些困境和挑战.首先,尽管中国等新兴国家与非洲的新型合作关系打破了西方对非洲的控制,在一定程度上改善了撒哈拉以南非洲的基础设施、农业技术和农产品市场、就业机会和民生,但放到世界体系的视野里,新兴国家与非洲的合作仍然是在现行的自由主义世界秩序的框架内进行的,并没有从根本上改变非洲在世界秩序和全球体系中的地位.美国新自由主义思想主导下的全球化不但没有令非洲受益,反而使得整个非洲大陆在全球经济体系中变得更加边缘化和脆弱化,“去工业化”成为非洲精英最为担心的结局.新兴经济体与非洲的合作使得非洲过去作为西方国家原材料和资源供应地的外围地位相对上升,但新兴国家在非洲的存在没有结构性地改变美国领导的自由主义世界经济和政治秩序,也没有显著地改变非洲国家在经济全球化和世界体系中的边缘角色和地位.但是在一定程度上,南南合作挑战了西方的一些常规,减少了撒哈拉以南非洲对发达国家的依赖,改善了其自身的经济结构,增强其经济实力,提高了撒哈拉国家与发达国家谈判时的发言权.新兴国家未来除了为经济增长助力,还应为改善全球秩序贡献新的智慧,使得世界经济、贸易和金融体系为全球人民和社会服务,这也是改变撒哈拉以南非洲贫困状态的关键.

其次,由于西方强大的话语权和国际议程设置能力,非洲在经济发展初级阶段就必须直面经济增长与高标准伦理的两难困境.西方要求非洲国家在欠发达的情况下即考虑环境、劳工、性别、气候变化等西方重视的议题,并为在非企业设置高标准的法律和社

会责任,在劳动密集型行业尤其如此。新兴国家在非洲的存在尽管极大地改善了基础设施、就业和人力资源,却常常遭到西方媒体和政界的批评,“新殖民主义”的指责不绝于耳。联合国2030年议程以可持续发展作为主要目标,非洲的减贫道路必须兼顾环境保护、资源有序利用和社会发展。目前,中国等新兴经济体与非洲的合作正处于转型升级阶段,产能转移和技术转移为非洲融入全球产业链带来新的机遇。但非洲经济发展和减贫之路仍然任重而道远。例如,新兴经济体为非洲提供就业岗位,为贫困人口提高收入,但在西方移植的高标准的商业道德看来,这可能是“尚不完美的工作”。在现实中,非洲贫困人口可能只有“没有工作”或“不完美的工作”两种选项,但西方设置的道德标准常常令人们失去了选择后者的机会。

在科技创新的时代,互联网、数字化生产和人工智能一方面为撒哈拉以南非洲的贫困问题带来跨越式的解决方案,例如远程科技与人工智能为非洲医

疗可及性带来变革。但科技是一把双刃剑,非洲的低劳动力成本要素的优势未来会下降,人工智能对非洲劳动密集型产业的就业影响不容忽视。

要实现撒哈拉以南非洲摆脱贫困的目标,发达国家和新兴经济体都要进一步加大发展援助,但更重要的是撒哈拉以南非洲的国家要增强内生发展动力和国家治理能力。西方理论和政策失灵,新兴经济体虽然提供了另一种选择和经验,但外部力量都不是撒哈拉以南非洲的救星。减贫取决于一个国家是否具备发展的内生动力,如果具备,那么外部助力就成为助推力;如果国家并不具备发展的内生动力,就容易养成对外部援助的依赖性。只有撒哈拉以南非洲国家自身最为了解自己的需求,能够因地、因人制定精准的减贫方案,如何在国家、省、市、村等各级推行减贫方案则取决于一国的国家治理能力。而国家治理能力的提高也应来自一国政府自身的改革,而不是外部干预。

参考文献

- 1 Beegle K, Luc C, Andrew D, et al. Poverty in a Rising Africa. World Bank, 2016
- 2 World Bank. World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. World Bank, 2009
- 3 Acemoglu D, James A R. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. New York: Crown, 2012
- 4 Huntington S. "Goals of development" in Huntington and Weiner. Underst Polit Dev, 1987. 3-32
- 5 Lin Y F, Célestin M. Beating the Odds: Jump-Starting Developing Countries. New Jersey: Princeton University Press, 2017
- 6 He W P. From "aid effectiveness" to "development effectiveness": the aid discourse evolution and the role of China's experiences (in Chinese). West Asia Africa, 2011, 9: 120-135 [贺文萍. 从“援助有效性”到“发展有效性”: 援助理念的演变及中国经验的作用. 西亚非洲, 2011, 9: 120-135]
- 7 Sachs J. The End of Poverty: How We Can Make It Happen in Our Time. New York: Penguin, 2005
- 8 Easterly W. The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good. New York: Penguin, 2006
- 9 Moyo D. Dead Aid: Why Aid is not Working and how There is a Better Way for Africa. London: Allen Lane, 2010.
- 10 Oqubay A. Made in Africa. Industrial Policy in Ethiopia. Oxford: Oxford University Press, 2015

周瑾艳

法学博士,现为中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员。2004年毕业于同济大学文法学院,获法学学士学位。经同济大学选拔,获德国和平基金会提供的全额奖学金公派德国,2004~2005年就读于德国汉堡大学和平与安全研究所,获硕士学位。2006~2012年,在德国伯尔基金会、欧盟驻华代表团政务处工作,负责欧洲与中国政府部门、智库和大学的联络和对话。2012~2015年就读于中国社会科学院研究生院国际关系专业,获法学博士学位。在非洲研究中,注重实地调研和国际交流。目前在研究的课题包括“中国对非援助:软实力、公共产品还是投资机遇?”,属英国国际发展部(DFID)资助的中国国际发展研究网络(CIDRN)研究课题系列。

Summary for “为什么改变撒哈拉以南非洲贫困状态的努力几乎全部失败?”

Why have almost all efforts to reduce poverty in sub-Saharan Africa failed?

Jinyan Zhou

Institute of Western Asian and African Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China
E-mail: choujy@gmail.com

Although the narratives about Africa is changing dramatically from “a hopeless continent” to “rising Africa”, but the poverty problem becomes even more severe. Despite the decline of poverty rate in Africa from 57% in 1990 to 43% in 2012, the absolute number of poor population in Africa has increased by 1 billion in the last 20 years mainly due to the fast population growth.

The poverty in Sub-Sahara Africa can be explained from different dimensions, including historical, demographic, geographical and cultural disadvantage. Some ascribe the African poverty to lack of inclusive institution and western democracy, which is a west-centered perspective.

This article recognizes the diversification of each sub-Saharan African country and the risk to generalize the analysis about why efforts for African poverty fail. It divides the efforts to reduce poverty in sub-Saharan African into two periods, in which the driving forces for poverty reduction are different.

From the independence of African continent in 1960s until the end of the 20th century, the development aid dominated by the United States and Europe has failed in sub-Saharan Africa. First, due to the unequal status of Western donor countries and African recipient countries, the poverty reduction driven by Western forces has ignored the local adaptability of Western institutions, ideas and experiences in the Sahara region. Second, the dependency on external aid has weakened the governance capacity of African national government and hindered their internal motivation to explore their own development paths. African countries thus failed to find home-grown paths for poverty reduction.

Since the beginning of the twenty-first century, the poverty in the Sahara region has shown new features that included increase without development, more poverty population, and further aggravated inequality. In the meantime, with the changing global landscape, the driving forces for the poverty reduction effort in Africa are also changing. Besides the traditional aid from the West, the African countries also have increasingly more trade and investment cooperation with emerging economies on the basis of non-interference, equality and mutual benefit. In the meantime, the internal development driver of sub-Saharan countries is also improving. From regional level to country level, sub-Saharan Africa began to cut loose the shackles of Western institutions and experience and start independent exploration for their own development paths.

However, the current liberal world economic and political system is still the fundamental factor that restricted Africa to eradicate poverty. Although the new partnership between emerging economies and sub-Saharan Africa provides alternative experience and choice for poverty reduction in the region, but the presence of emerging countries has not fundamentally changed Africa's periphery position in the current liberal world order and the world system. Moreover, due to the West's strong voice and capacity for setting international agendas, Africa often faces the dilemma of the primary stage of economic development and high standards of ethics. This might hamper African cooperation with emerging economies in industrial capacity cooperation and technology transfer and further its integration into the global industrial chain.

aid, internal impetus for development, liberal world order

doi: 10.1360/N972017-00764