

中国—发展援助委员会研究小组概念框架

促进中国与非洲各国分享增长与减贫的经验

目标、活动与方式

在当前国际社会所面临的诸多挑战当中，发展中国家的减贫首当其冲。然而，解决这一挑战的环境与过去发生了很大的变化。许多发展中国家，特别是中国和印度，已摆脱积贫积弱的形象，形成了新的发展模式。在许多非洲国家，虽然起伏不定，但仍在社会治理和经济发展方面实现了显著的改善，实现千年发展目标也成效突出，尽管进一个时期出现的食品、燃料和金融危机对其造成了不小的负面影响。国际援助体系日趋复杂，许多新的利益关联方——新的捐助国和私人基金会加入，援助的方式日益多元。此外，随着信息技术的传播和全球化程度的提高，各国人民相互了解发展经验和共同应对减贫挑战的条件更加完善。

日益变化的形势为中国与非洲各国政府以及国际捐助方提供了一个推动相互学习进而有效应对目前重大发展挑战的有利机会。中国近年来取得显著发展与减贫成效的经验与启示是什么？国际捐助方在其中发挥了什么作用？其他发展中国家，特别是非洲国家，学习借鉴中国经验需要什么条件？中非日益扩大经济合作对非洲减贫带来了什么样的影响？怎样才能使中非合作成为传播中国成功经验的有效途径？在开展对非援助方面，中国能从经合组织发展援助委员会成员国吸取哪些经验？

中非发展与合作研究小组的组建旨在提供一个国际平台，整理相关领域现有政策信息并推动发展经验的交流。其目的是通过增进相互了解，提高发展援助的效果与效率，从而完善中国与其他发展中国家及国际发展援助机构促进增长与减贫的多边合作框架，最终让非洲大陆摆脱对国际发展援助的依赖实现自立发展。

组建中国——发展援助委员会（经合组织）研究小组是中国国际扶贫中心与经合组织发展援助委员会减贫网络于 2008 年 2 月合作举办的题为“减贫与促进有利于穷人的增长：中国农村减贫的经验”的研讨会的一项后续行动。它正式成立于 2009 年 1 月，

成员包括中国政府和科研机构的代表以及经合作发展委员会部分成员国和观察员（包括比利时、欧盟、法国、德国、日本、挪威、世界银行、英国和美国等）的代表。

中国过去三十年的发展经验向人们展示了经济增长涵盖不同部门、区域和人群的重要性。就其他发展中国家（特别是许多国家仍然依赖外援的非洲大陆）的需求以及对其启示而言，中国取得发展成就的关键环节，包括中国与国际捐助方合作的模式、农业和农村发展的政策、基础设施建设的战略以及优化经济环境扩大就业的措施等，值得关注。非洲各国以及国际捐助方十分重视对中国在这些领域政策与经验的研究，特别是实施各类社会经济发展战略的机制与条件。

与此同时，研究小组也认识到，其他一些因素也对中国的发展起到了重要的促进作用，包括政府的管理、教育、卫生、能力建设以及性别平等。对于这些因素，研究小组将在其研究和对话活动中充分予以考虑。

为实现上述目标，研究小组集中关注如下两个专题：

- 中国发展与减贫的经验（包括国际援助的贡献）及其对其他发展中国家（特别是非洲国家）的启示；
- 中非经济合作及其对非洲减贫的影响。

每个专题下设四个主题，分别是：（1）发展合作；（2）农业增长与农村发展；（3）基础设施建设；（4）企业发展环境培育。

研究小组开展专题研究所遵循的原则：

- 研究小组的工作将重在应用。其成果应有利于中国和其他发展中国家以及国际捐助方完善国际合作框架的决策进程，提出有效实施国际发展合作战略的政策建议，从而促进发展中国家的经济增长与减贫；
- 研究小组的工作将以总结、提炼与拔高现有研究与实践成果为主。鉴于目前国际社会关于国际发展合作已有大量的理论研究和经验总结成果，研究小组将从自己的角度来综合并进一步深入分析这些成果现今有大量相关资料存在，研究小组的主要工作应当结合自身观点，提出符合新时期应对国际发展挑战的政策建议；
- 研究小组的工作将注重实际。研究小组将在重视中国和其他国家具有可借鉴意义的经验教训的同时，关注各国之间存在的各种巨大的差异；
- 研究小组的工作经尽可能地吸收来各个方面的看法。它将不仅将和中国与经

合组织发展援助委员会成员国的机构及人员合作，还将吸收来自非洲国家的专家以及私人部门与民间组织的人员参与；

- 研究小组的工作应具有针对性。它将集中在提高减贫成效和发展中国家相互学习借鉴经验两个方面。

研究小组将最终出版一份联合报告，为中国和非洲各国的决策者以及国际捐助方提出完善国际发展合作框架的政策建议。

运行背景

在过去数十年间，中国与非洲——拥有 53 个国家的大陆在减贫领域有着两种截然不同的经历，尽管中国在改革开放之初与非洲许多国家存在诸多相似之处，且在有些方面甚至更差。1981 年，中国有 64% 的人口每天生活在不足一美元的水平之下，而撒哈拉以南非洲当时这一数字为 42%。但到了 2004 年，情况发生了逆转，中国的贫困发生率下降至 10%，而撒哈拉以南非洲只有微幅下降，仅降至 41%。

通过努力构建基础广泛、社会包容的增长模式，中国令人瞩目的经济增长在过去数十年间使大量人口脱离了贫困。1980 至 2003 年，中国经济年均增长 10%，是全球增长最快的经济体（Dicken, 2007），而同期撒哈拉以南非洲年均增幅仅为约 3%（非洲发展银行，2007）。据估计，在该时期，中国有大约 5 亿人口摆脱了绝对贫困（Ravallion, 2007）。农业生产力的显著提升、制造业部门的发展以及城市化的迅速推进都是重要的推动因素。中国在减贫方面的巨大进步，为在 2015 年实现减贫方面联合国千年发展目标起到了重要的促进作用。2008 年千年发展目标报告再次重申了全球整体实现绝对贫困减贫的目标（联合国，2008）。

另一方面，非洲各国却一直没能在经济增长和减贫方面取得与中国类似的进展。虽然非洲一些局势稳定的国家实现了一定程度的经济增长与减贫，但大多数非洲国家依然落后于世界其他地区。联合国开发计划署人类发展指数（用来衡量人类发展状况，指标因子包括收入、预期寿命和识字率）显示，大多数非洲国家排名都很低，显著低于其他亚洲和拉丁美洲的发展中国家。疾病与饥荒频发导致人员死亡以及社会混乱，实现可持续的经济增长依然看不到前景。有证据表明，大多数非洲国家可通过实施新的战略来打破贫穷落后的恶性循环。

近年来，中国与其他发展中国家的经济联系日益扩大，在非洲，中国已成为一个重要的合作伙伴。中国对非贸易、投资以及援助将对促进非洲与世界经济的融合以及加快

非洲的经济增长与减贫的步伐产生巨大的影响。要使这一前景变为现实，就需要中国总结并整理其经济增长与减贫的成果经验，向发展中国家推介。

中国的国际发展合作政策有其自身的特点，追求的是与其他国家实现互惠互利。近些年，中国对非援助增加很快，且与其他捐助方一道，投入了农业、卫生和其他重要部门，以帮助非洲国家实现脱贫。经合组织发展援助委员会成员国在非洲有着丰富的援助经验，中国可从其中获取提高国际合作效率与减贫成效的有益启示。同时，发展援助委员会成员国和其他国际捐助方同样也可学习中国受到非洲国家欢迎发展合作经验。

经验传播与提高学习效率

中国—发展援助委员会研究小组工作的成效取决于其能否提炼出可供有关各方相互参考借鉴的经验。由于各国的经验与其自身的政治经济背景有关，相互学习不能知识地区之间简单的经验照搬。但是，如果存在有利条件，包括良好的人力资源和制度能力以及有效的学习吸收机制，各类经验可以被成功地借鉴。经验学习不是要复制，而是要试验并吸收。

中国是一个通过实验进而吸纳国际发展经验的极好范例。虽然中国的社会、经济与政治状况不同，但其在过去 100 年的时间里一直在积极地向西方发达国家学习，成功地吸纳了许多发展的经验。当然，在成功的背后，中国也曾有过失败的经验教训。

要确定中国经济增长与减贫的经验是否能够为其他发展中国家特别是非洲国家所借鉴，就需要了解中国的增长战略、体制改革以及发展政策推动大规模减贫的途径。从中国学者的观点来看，建国初期的土地改革、妇女解放、农业投资和教育卫生的改善以及后来在 1980 年代的经济转型是中国实现长期可持续发展的重要促进因素。

对非洲国家而言，要学习中国的经验，需要对自身初始的条件进行分析并对其发展绩效与中国进行比较。在进行分析和比较时，要注意中国不同阶段和地区的发展历程与模式。目标是要确定哪些内外部因素影响了发展的绩效，从而找出最有用的经验。

在中国成功的发展成为那些努力促进本国经济增长与减贫的国家竞相学习的目标时，一些重要的教训也应引起足够的重视，如城乡差别、环境可持续利用以及收入分配不公平等问题。为了实现工业化，中国在 50 年代末采取了城市地区先发展的策略。经过几十年的发展，城乡差距逐渐扩大，到目前，则是通过不断增加对农村的投资来弥补这一差距。快速的工业化以及对原材料和能源的巨大需求使对自然环境的索取严重透支。此外，随着经济的发展，居民收入差距也在不断扩大。同时，强调经济增长的战略

也导致社会事业的发展受到了一定程度的忽视。

主要关注领域

前面已提及，中国—发展援助委员会研究小组将集中关注几个重要领域——农业增长与农村发展、基础设施建设和企业发展环境的培育——这些因素不仅推动了中国的经济增长与减贫，而且也是非洲发展的迫切需要解决的问题。因此，非洲各国与国际捐助方都愿意中国在这些方面的做法和经验，包括开展国际合作的方式。

发展合作：发挥了积极作用的外部因素

虽然中国成功的发展大部分应归因于内部因素的支持，但国际捐助方通过资金和技术援助对中国经济增长与减贫的支持也不容忽视。自上世纪 70 年代接受日本政府提供的贷款开始，中国建立了三种类型的发展合作模式：双边捐助、多边捐助以及国际非政府组织支持。同时，中国还建立了一个经实践证明行之有效的战略框架，用以管理各种类型的发展合作，并不断加以充实和完善。

随着人们对提高援助效率发展合作重要性认识的不断加强，如巴黎援助有效性宣言所强调，关于中国与其发展援助方建立合作关系经验与教训也日益引起了有关各方的关注。其中最引人注目的问题是中国是怎样做到能够有效吸收外部支持和建议，但又不依赖援助的。另一个问题是，中国是如何将外部支持从社会、经济与文化各个方面融入自身发展进程的。这些问题对于那些研究依赖国际援助的非洲国家至关重要。

随着中国独立自主国际合作的逐步拓展，现在有必要对中国与其他发展中国家，特别是非洲国家，所建立的发展合作框架进行分析评估，包括中国自身经验的引入方式，以及中国发展合作的实践与公开声明的原则之间吻合的程度。可以预见，所有支持非洲发展的有关各方，皆可从彼此的经验中获得有益的启示，并将有助于中国、国际捐助方和非洲国家新型发展合作伙伴关系的建立。

农业增长与农村发展：增长与减贫的初始动力

农业增长与农村发展向来是中国稳定增长与减贫的重要推动力量。农业生产力的提高不仅保障了食品安全，而且还创造了机构转型所需要的初始资本。首先，农业生产力的提高源自于对人民公社的改革、土地经营方式从集体经营向家庭承包经营的转变、取消对农产品价格的控制以及允许农民自主处理农产品。价格由市场决定，农村市场全面搞活，乡镇企业迅速发展，农村非农就业水平显著提高。与此同时，农村基础设施建设

明显加强。结果，农业生产力水平持续提高，尽管增长的过程出现了一些波折。

据估计，从1981年到2004年，中国农业增长的减贫效应要比制造业和服务业大4倍（Ravallion, 2008）。由于中国绝大多数贫困人口集中在农村，农业增长与农村发展使数以亿计的中国人摆脱了极端贫困。相对公平的土地分配也在减少贫困人口方面发挥了重要的作用。此外，农业的发展释放出了大量的农村劳动力，使其得以在非农部门就业，从而为中国制造业部门的飞速发展奠定了坚实的基础。中国也曾在农业研发方面进行了大量的投资，显著地提高了农业技术水平。

与之相反，在非洲，许多国家的农业却依然步履蹒跚，生产手段十分落后。非洲巨大部分人口居住在农村，其比例甚至高于改革开放之初的中国。很明显，农业增长与农村发展对非洲国家的减贫同样至关重要。加强农业部门的发展，或许也是非洲国家制造业发展的重要基础，就像中国的经历所证明的那样。同时，人们也必须要注意到，非洲的人口、气候和政治条件与改革开放之初的中国有很大的差别。非洲的人口密度远低于中国，土地资源相对丰富。此外，非洲国家的政府相对较弱且稳定性较差。因此，他们需要进一步提高在内存地区实施政策的能力。不过，非洲国家与国际捐助方正在积极地认识和了解中国在这一方面的做法，并探索让非洲国家从中获取有益经验的途径。中国也已将农业作为其对外投资和国际发展合作的优先领域。在这一背景下，考察中国经验与非洲国家的相关性很有意义。国际捐助方在支援非洲农业发展方面有着数十年的历史，中国也可从中吸取经验提高援助的效果。

基础设施：发展与减贫的基石

另一个因素在中国今年来的发展过程中也发挥了重要的作用，即内外两种资源进行基础设施建设。对一个国家来说，糟糕的基础设施——特别是交通、能源、水利、卫生及灌溉设施——是发展的巨大瓶颈。在过去三十年的时间里，中国在农村基础设施建设方面花费了大量的投入，如灌溉设施、农村市场建设、农产品加工技术等，这使得在人均耕地资源极其匮乏的情况下提高农业生产力成为可能。铁路、公路及其他交通设施的飞速发展，为发挥地区比较优势和进入国际市场做出了巨大的贡献。“要想富，先修路”的至理名言在中国的各个角落都得到了印证。

中国基础设施建设的关键经验，不仅在于投资，还在于有效融资的政策和维护这些设施的能力。出台各种政策的目的是，要在一个既定的体制和财政框架下推进经济增长与减贫。这包括分权化的财政投资于收入再分配，还包括中央与地方政府、政府与市场、

公共和私人部门之间的责任划分。关于基础设施建设对中国减贫所做出的巨大贡献，有关研究和分析很多。然而，重要的问题是，要更好地了解中国基础设施建设发挥出减贫效应的机制，从而确保在非洲也出现同样的效应。

撒哈拉以南非洲许多国家目前正在遭受基础设施严重不足的困扰。在该地区，每年基础设施建设的资金需求为 170—220 亿美元，但是实际每年仅投入（包括内外资以及公私投入）100 亿美元左右，缺口达 70—120 亿美元之多，约占国内生产总值的 4.7%。中国目前正在填补这个资金缺口，已成为非洲基础设施建设最大的外部资金来源。在 21 世纪初的几年中，中国每年对非洲基础设施的援助徘徊在 5 亿美元左右，而在 2006 年升至顶峰，达到了 70 亿美元。中国对非的基础设施投资主要分布在两个部门：电力和交通，之后是通信和水利。中国根据自身的经验，将投资的重点放在了能有效激发经济生产潜能的领域。通过进一步的分析来了解这些投资是否能对非洲国家减贫发挥更大的作用会很有用。比如，与中国相比，对非洲国家而言，建设跨边界的基础设施可能的需求要迫切的多。

培育企业发展的环境：支撑发展的重要举措

自 1970 年代末以来，中国发展战略的重要成就之一，是促进劳动密集型企业的发展与吸引外资，这使得中国的经济增长更有利于穷人。最近，中国成为全球第四大商品出口国 (Dicken, 2007)，对外贸易额占国内生产总值的比重高达 64% (Naughton, 2007)。由于其为数以千万计的中国农村居民提供了就业，中国工业部门的增长有力地促进了减贫。许多农村外出务工人员向仍留在农村的家庭汇款，显著提高了农村居民的收入。据估计，中国 1/4 的劳动力目前受雇于工业部门。在过去三十年中，中国促进工业发展的主要措施，包括开放搞活经济、建立各种类型的经济特区和开发区。

在 1970 年代末期中国改革开放之初，所有的中国企业皆为国家所有。到了 1980 年代，这一体制发生了变化，私营经济不断发展，国有企业逐步后退。中国在南部沿海地区建立了经济特区，吸引了大量外商投资。在这些地区，中国实施了与其他地区不同的宽松的经济政策，鼓励外商直接投资与出口。特区的存在，使中国所实施的新的政策得到了检验，还引进了大量外资，同时又保护了内地市场。随后，中国其他地区也逐渐开始向外资开放市场，金融市场也日趋市场化。不断从国外引进技术并与地方实际条件，特别是大量的劳动力，进行了有机的结合

除南非以外，撒哈拉以南非洲大多数国家的工业依然十分薄弱。由于政局不稳定、

基础设施匮乏、人力与制度缺陷以及大量非正规经济的存在等因素影响，难以吸引外资进入。鼓励地方商业发展的努力常常因技能培训、投资和技术不足而受阻。目前，大多数非洲国家的经济仍然主要依赖初级产品的出口，供其他国家进行提炼和加工处理。然而，这种产业发展模式并不能向制造业部门那样，带给当地人很多的就业机会，而且还使非洲国家在国际商品价格波动面前不堪一击。对自然资源出口的依赖还助长了贪污腐败与管理不善。一些专家提议在非洲放弃强制性工业化的道路，使其集中发展农业，充分发挥非洲大陆的自然优势。而另外一些专家认为，如果要使非洲国家实现可持续的经济增长和减贫，就必须要建立强大的制造业部门。如果后者的意见正确的话，那么中国可通过提供必要的培训服务与经验交流以及直接投资工业部门两个途径予以帮助。当然，这样做也需要与非洲各国政府和国际捐助方加强合作，消除一些阻碍非洲大多数国家工业发展的结构性矛盾。