

现在是该反思的时候了

要反对千年发展目标是一件很困难的事情，但这并不意味着这些目标制定了一个有效的发展蓝图

Jagdish Bhagwati

印度哈里亚纳邦罕德哈村的女人。

在“多哈回合”多边贸易谈判开始时，很多人建议将其命名为“千年回合”。不过，一位智者指出，这样命名可能意味着参与谈判的各国要花上一千年的时间才能最终达成一致意见从而结束该回合的谈判，该项建议最终未被采纳。

不过，千年发展目标所面临的问题并非如此（千年发展目标；见本期《金融与发展》“重装上阵”专栏1）。千年发展目标并非是联合国成员国的具体承诺。而在世界贸易组织的多国贸易协议所产生的义务中，如果成员国不履行义务或者未达到所要求的义务，就必须承担相应的责任。事实上，千年发展目标在某些领域只是一些理想化的改良目标，通常带有量化的指标（如使饥饿人口比例减半，而不仅仅是减少饥饿人口），并设定有明确的日期——敦促于2015年9月前在世界各地实现所有这些目标。然而，如果在特定的国家中这些目标未能实现（这在很多情况下似乎很可能发生），并不会对这些国家造成任何影响。

因此，联合国所有成员国一致认可并多次重申实现千年发展目标也就不足为奇了；在这种情形下（即便无法实现这些目标也不会遭致任何处罚）选择弃权或者投反对票，那真是太令人不可思议了。不过，当联合国前任秘书长科菲·安南根据助理秘书长约翰·鲁吉率领的团队所编写的《千年报告》提出千年发展目标时，并非没有成员国对具体的千年发展目标提出反对意见。例如，南非最初就不希望千年发展目标中有涉及艾滋病病毒/艾滋病的目标。同时，当世界银行等多边机构开始评估各国在实现千年发展目标方面的进展，并可能对各国的受援助资金带来影响时，印度等国的代表开始对某些千年发展目标提出异议。如果我们要在千年发展目标第十届年会上对其进展情况做出有意义的评估，就必须

首先提出和回答一些质疑的，乃至敌对的问题。

确定优先领域

从一开始，千年发展目标的批评者们就提出了这样一个问题，即为什么要制定这些具体的千年发展目标，而不是其他可能更为合理的目标？比如，千年发展目标3和5中有关性别问题的目标没有涉及拐卖妇女等问题，很多激进主义者尤其关注这一点。同时，很多关注性别问题的学者和激进主义者指责千年发展目标中未具体针对男女同酬的问题。尽管千年发展目标要求综合全面，但在具体地确定“用于监测目标实施进度的指标”时，这些指标又明显不具有普遍性。令人遗憾的是，负责千年发展目标项目的联合国官员从未解释过，这些挑选出来的千年发展目标与那些被排除在外的目标相比为何从社会效益上讲更为合理，也从未研究过是否有必要重新制定千年发展目标。似乎千年发展目标与相关的指标一旦被选定出来，联合国官员们的注意力就转向了监督，乃至指导联合国各成员国如何朝着该目标迈进。因而，即便对选定的千年发展目标也未从社会成本效益分析方面进行过系统的研究，包括不同千年发展目标之间的得失权衡——这是所有千年发展目标如果无法同时实现时我们必须面临的一个问题。

事实上，即便在每个千年发展目标内，实现其具体目标也有多种不同的方法。比如，千年发展目标3中有关性别平等和女性赋权的指标是“女性在国会中所占席位的比例”。然而，如果我们参照最近的一些研究，比如在印度西孟加拉邦妇女入选乡村自治委员会后对公共产品支出决策的影响，就可发现，女性在当地管理机构（如印度的“乡村自治委员会”）的有效代表性的重要意义可能远远超过在中央政府中的代表性（Chattopadhyay和Duflo，2004）。此外，尽管有关确

保环境可持续性的千年发展目标7列出了多项指标，但是鉴于去年哥本哈根全球环境峰会并未达成实质性的协议，该目标将在可用资源方面面临众多的局限性。

事实上，应该对所有千年发展目标的具体目标的位次排列进行更多的分析，这样在无法实现所有具体目标时可以做出更有意义的选择。在此方面一个引人注目的尝试不是来自于千年发展目标的官员们，而是来自哥本哈根共识中心Bjørn Lomborg所开创的颠覆性工作。在过去数年间，他组织了几位世界一流的经济学家，对其他替代性具体发展目标展开了科学和经济分析研究，其中包括去年利用环保超级基金对有关缓解和调节气候变化的替代方式展开的研究。他们所开展的工作可以作为针对每项千年发展目标所必须开展的工作的一个典范，而不是像联合国开发计划署那样对所有千年发展目标一味拍手称赞。

达到合理的具体目标

与此同时，对所有国家采用统一的千年发展目标也不合理。比如，在1990年的基础上显著减少极度贫困人口（千年发展目标1是在1990—2015年期间将贫困人口比例减半），对于印度来说，这一目标在10年前（那时千年发展目标还未实施）就几乎确切无疑地已经实现了。这是因为从1991年印度开始真正推行“自由化”改革后，其国民收入增长率就得以提高，并且使近2亿居民脱贫。相反，部分非洲国家由于诸多原因导致政府管理水

平极差，在实现千年发展目标中有关减贫的具体目标方面处于不利地位，前景不容乐观。将同一个目标强加给这两种不同的国家，然后表扬前者谴责后者，这不仅从经济学上是不合理的，同时也无益于问题的解决。

同样，泰国的童妓和拐卖儿童问题非常严重。而在印度这一问题并不严重。如果能让泰国政府和非政府组织如同印度一样重视女性在国会中的参与性，也没有多大的意义。

此外，千年发展目标中的具体目标并非总是具有重大意义：有时，千年发展目标中的某个具体目标可以在千年发展目标力求改善的现状未有重大改善的情况下得以实现。例如，千年发展目标2将普及初等教育列为一项具体目标。但是，某个国家可以让所有的儿童上学，但他们的读写能力（更不用说算术能力）未必能得到显著的提高。在印度，教师旷工的现象就削弱了入学率增加的效果：如果老师们不来上课，孩子们即便上了小学，也学不了多少东西。

目标与工具

不过，千年发展目标的一个更为严重的问题是，制定目标的中心任务不是确定合理的具体目标（考虑到不同国家的历史、文化和政治背景），而是确定那些实现这些目标的政策工具。如果将千年发展目标的前七个目标（实际是具体目标）与第八个目标（即建立全球发展合作伙伴关系）进行对比，我们就会发现混淆具体目标

熟练劳动力的瓶颈

正如一系列良好的政策将推动一国走向成功一样，大量不利的政策因素则通常会导致其以失败告终。不过，我们一般可以针对某些影响发展的关键且匮乏的因素进行调整。目前，非洲所面临的一个首要问题就是缺乏熟练劳动力。

比如，很多非洲国家由于缺乏合格的医护人员和社区工作人员，使其应对人类免疫缺陷病毒与艾滋病的工作受到阻碍。同时，这些国家在发生饥荒和瘟疫需要援助时也往往需要大量训练有素的境外救援人员。

不过，那些无论是在本国还是国外接受训练的大量非洲专业人才正移居国外。例如，加纳有接近90%的医生在国外工作。正如很多非政府组织建议，富裕国家应禁止雇佣来自非洲贫困国家的医生和其他专业人才：“阻止人才外流”成为一个不断重复的主题。不过，一方面，当今从人权角度来看限制移民令人无法接受；另一方面，专业人才被迫留在国内也许并不能有效地发挥其作用。

20世纪50年代和60年代，印度等国的专业人才开始移居海外。关注这一时期的“人才外流”问题的经济学家在认识到上述问题后，提出散居国外者模式。其目的是通过一系列措施为散居国外者带来最大限度的利益，

包括鼓励散居国外者在本国进行短期工作、提供向国内汇款的激励政策、向国外工作的本国公民征税——现称之为“巴格沃蒂税”，如同针对资本流动征收的托宾税一样（Bhagwati和Hanson，2009）。同时，向这些散居国外者提供包括选举权在内的政治利益可用于平衡上述措施。

发展中国家可以从其专业人才在国外工作中受益这一事实，意味着富裕国家应该向来自非洲的熟练劳动力移民敞开大门。同时，富裕国家应该扩大对非洲籍公民的奖学金资助范围，逐步加大对非洲居民的培训力度，并取消针对那些滞留在这类富裕国家中的非洲专业人才所设置的不合理障碍。散居国外者的人数将由此大量增加，也将使其来源国从中受益。事实上，没有其他更加切实可行的替代方案。根据以往的经验，一旦非洲国家的经济开始腾飞，这些散居国外者就将回国，如同目前散居国外的印度籍专业人才已开始大量回国一样。

现在的问题是：发展中国家在经济腾飞前如何才能满足其对熟练劳动力的需求？很多富裕国家面临人口老龄化这一问题，建议这些富裕国家可以组织一个老年和平队（如同传统的美国和平队）。老年和平队可以使那些退休的医生、学者、工程师和商界人士等很好地利用其技能，有组织地参与非洲国家（如博茨瓦纳和加纳等）的人才援助计划。

与实施工具之间所存在的重大差异的情况非常明显。与分歧相比，合作伙伴关系当然更好，不过合作伙伴关系并不能成其为一个发展目标。千年发展目标8不仅倡导私营部门推动信息技术的发展和改善贫困国家中普通药品的可获取性，同时还提倡为自由的贸易关系和增加援助（包括债务减免）。

上述将工具作为目标的情况使千年发展目标的执行受到指责，称目标不仅在选择方面存在问题，同时还明显支持在部分激进主义组织看来存在企业利益和新自由主义倾向的政策以及其他诸如此类的问题。比如，南非夸鲁纳塔尔大学公民社会研究中心主任Patrick Bond就如此写道：“千年发展目标的进程、国际社会努力执行千年发展目标以及为实现这些目标所制定的具体战略（包括对水和电力等基本公共服务进行私有化的战略），实际是弊大于利”（Bond, 2006；楷体表示强调）。“新时代妇女发展选择”组织的Peggy Antrobus对千年发展目标给予了带有偏见的批评，她认为千年发展目标所存在的问题主要是让各国政府在实现这些目标方面发挥主导作用。同时，她对“新自由主义”成为千年发展目标的指挥棒（毫无疑问，其矛头指向千年发展目标8）也明显表示反感。她说：“我不赞成所谓的千年发展目标。我认为这些目标完全是些分散人注意力的噱头……比如那些与政府职能有关的目标，试问：那些因为新自由主义的要求而被削弱、因为私有化和贸易自由化而收入下降的政府，怎么可能期望它们能够实现千年发展目标所确定的各项具体目标？”（引用Bond, 2006，第341页；楷体字表示强调）。

作为一位研究自由多边贸易数十年之久的“新自由主义者”，我很高兴地看到，千年发展目标的制定者们认为“一个开放、非歧视性贸易体系”有助于推动社会的发展。不过，我们不能就到此为止。一旦制定了优先政策，反对的声音总是不可避免的，我们必须系统地应对这些反对意见。事实上，很难找到那种真实可信的自由贸易的反对者。不过，作为联合国前秘书长科菲·安南授予的实施千年发展目标的管理机构，联合国开发计划署本可以集国际贸易领域的众多名流来打击反对者的士气。在过去十年间对特惠贸易协定大量增加的状况听之任之，那么在此之前建立的“非歧视性”贸易体系又有何意义（Bhagwati, 2008）？

将对外援助作为千年发展目标8的一项实施工具带来了另外一个问题。不加鉴别的依赖于境外援助已损害了千年发展目标本身的可信度。很多非洲知识分子和经济学家已公开谴责境外援助，甚至声明与其支持者断绝关系。这些支持者包括美国哥伦比亚大学教授兼联合国开发计划署有关千年发展目标的顾问杰弗里·萨克斯，以及身为歌手的激进主义者Bono等。如果缺乏一个良好的政策框架，国内外资源（包括援助在内）都无法产生很高的回报。印度并未大量使用境外援助，但当向印度提

供的境外援助事实上已经终止，同时（Bond和Antrobus发自内心的非常厌恶的）新的“自由”政策框架取代了无法达到预期效果的援助框架时，印度开始实现实质性的经济增长，其贫困人口比例也因此下降。但是，如果简单地断言那些担心援助效果（该问题由著名的发展经济学家保罗·罗森斯坦·罗丹基于吸收能力理论提出）的人都是道德败坏者，则是对贫困国家发展至关重要的援助问题一个过于简单的处理方法。

此外，千年发展目标8存在一项重大的疏漏之处。近年来，移民问题已成为一个非常重要的问题；一方面，非法移民本身引发了严重的人权和经济问题；另一方面，熟练劳动力从贫困国家合法移民到富裕国家也带来了众多不同的问题，并使得其他千年发展目标的实现面临威胁，尤其是在非洲。非洲的很多专业人才要么移民，要么在出国后滞留不归。由于非洲的工作环境以及法制和政治环境迫使这些专业人才离开自己的祖国，因此上述状况也就无法避免。不过，非洲仍需要大量熟练劳动力来解决该地区所面临的各种问题。目前，非洲面临的巨大挑战是在非洲的经济发展开始腾飞、散居在外的人才开始陆续回国（如同现在印度已经出现的状况一样）之前，如何能满足这一需求（参见专栏）。

现在是做出调整的时机了

联合国的成员国应利用千年发展目标十周年纪念的这一契机，考虑推选管理这些目标的新的领导者，以便公正地利用这些工具，并增加一些关键的差异化因素。精选出来的千年发展目标的管理方式已成为一种对援助需求增加的纯技术性管理方式。现任领导者在任已接近十年，他们所倡导的计划缺乏对政府管理限制因素和当地具体条件的考虑——这种方法使人们无法关注有效实现千年发展目标这一问题。显而易见，我们在此方面可以做得更好。■

Jagdish Bhagwati 现为美国哥伦比亚大学经济学和法学教授，同时兼任位于纽约的对外关系委员会国际经济高级研究员。

参考文献：

Bhagwati, Jagdish, 2008, *Termites in the Trading System: How Preferential Trade Agreements Undermine Free Trade* (New York: Oxford University Press).

———, and Gordon Hanson, eds., 2009, *Skilled Migration Today: Prospects, Problems, and Policies* (New York: Oxford University Press).

Bond, Patrick, 2006, “Global Governance Campaigning and MDGs: From Top-down to Bottom-up Anti-poverty Work,” *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 2, pp. 339–354.

Chattopadhyay, Raghendra, and Esther Duflo, 2004, “Women as Policymakers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India,” *Econometrica*, Vol. 72, No. 5, pp. 1409–1443.