



期待突破

要加快千年发展目标的实施进程，必须促进那些让贫困人口直接受益行业（如农业）的增长

南非儿童在玩游戏抽水机的“旋转木马”。

Pedro Conceição和Selim Jahan

在2009年全球衰退袭来之前的10年间，绝大多数发展中国家都曾经历了快速的经济增长。自20世纪90年代末以来，发展中国家的经济增长率持续超过了发达经济体。撒哈拉以南非洲地区在经过了长期的经济停滞（从20世纪70年代中期至90年代中期）后，其经济发展状况也开始好转。

在经济增长的同时，该地区的人类发展状况以及在千年发展目标的进展方面也得到了改善（千年发展目标；见本期《金融与发展》“重装上阵”专栏1）。20世纪90年代末，撒哈拉以南非洲地区的极端贫困人口比例开始快速下降。1990年（千年发展目标的基准年），撒哈拉以南非洲地区生活在极端贫困（按照购买力平价和2005年时的物价，日均生活费用不足1.25美元）之中的人口比例为57%（联合国，2010a）。到1999年，该地区的极端贫困人口比例实际增加了1个百分点，增至58%。不过，到2005年，该地区的极端贫困人口比例已下降至51%。尽管没有最新的统计数据，但据估算2008年撒哈

拉以南非洲地区的极端贫困人口比例继续走低，已降至46%左右（世界银行和IMF，2009）。如果这些估算数据可靠的话，该地区从1999年到2008年的极端贫困人口比例就已下降了12个百分点。

不过，发展中国家在经济增长和减贫方面总体表现不错的状况掩盖了不同国家之间的不同发展状况。以加纳为例，该国的极端贫困人口比例从1992年的51%下降至1998年的39%和2006年的30%（联合国，2010b）。在实现联合国千年发展目标1中有关消除极端贫困的具体目标方面，加纳正取得良好的进展。显而易见，经济增长在此方面发挥了非常重要的作用，但并非唯一因素。

相反，很多撒哈拉以南的非洲国家在减贫方面的成果远逊于加纳，尽管该地区部分国家的经济增长速度远在加纳之上。那些经济增长速度与加纳持平或者超过加纳，但在减贫方面却毫无作为的国家不在少数。事实上，根据历史数据，撒哈拉以南非洲地区的经济增长在减贫方面所发挥的作用要远远小于世界其他地区。根据部分估算数据显示，

与其他发展中国家相比，撒哈拉以南非洲地区的收入贫困弹性（即收入增长转化为减贫的程度）要低近1/3（Fosu, 2009）。

向包容性增长迈进

因此，尽管经济增长十分必要，但仅有经济增长仍不足以减轻贫困和实现千年发展目标。经济增长的性质至关重要。包容性增长以及为极端贫困人口创收的增长，在减贫方面发挥着更加积极的作用。目前在撒哈拉以南非洲地区以及以往在其他部分国家中，农业增长不仅对于减贫，并且对于减少饥饿方面均起着至关重要的作用。比如，从20世纪90年代初到2006年加纳减少的极端贫困人口比例中，有大约59%来自于农村贫困人口的减少（世界银行，2008）。与此同时，加纳的营养不良人口比例也从1991年的34%降至2005年的8%（联合国，2010b）。因此，如果增长为包容性增长，同时造福于贫困人口的行业出现增长，就会更为有效地实现减贫。

要提高增长的包容性，并在其他社会指标方面取得进展，必需实施多项相应的政策。撒哈拉以南非洲地区的经济增长在减贫方面相对效率低下，表明该地区存在“政策方面的差距”，因此可以通过改善这些政策，使经济增长在促进减贫方面的贡献度至少达到其他发展中国家水平。

那么，在此方面必要的政策包括哪些呢？来自千年发展目标国别报告的有关事实依据清晰地表明，某些因素能有助于实现千年发展目标（联合国开发计划署，2010a）。从这些事实依据中我们了解到，促进那些直接造福于贫困人口的行业的增长，同时制定有利于贫困人口的政策，将显著减少贫困和饥饿状况。这些政策包括在扩大经济创收机会、增强合法权利以及增强妇女在政治进程中的参与度方面进行投资。此外，还包括让所有人口，尤其是妇女和女孩获得教育和医疗服务的相关政策。此类政策有助于推动所有千年发展目标的实现。

执行行动议程

2010—2015年千年发展目标行动议程就是基于以上事实依据制定的（联合国开发计划署，2010b）。正如此前有关非洲发展的讨论所强调的，那些能为贫困人口扩大创收和就业机会的高人均经济增长率才会带来贫困和饥饿人口比例的快速减少。对于非洲地区而言，这往往意味着农业的增长。农业的增长通常伴随着收入、财产和机会更加平等的分配。

要实现包容性增长和有利于贫困人口的经济增长，要求必须在基本的社会服务（即学校、医院和农村医疗卫生中心）以及人力资源开发方面进行投资。所有这些投资将扩大医疗卫生服务的覆盖面并改善医疗卫生服务的水平。因此，必须增加在教育、医疗、供水、卫生和基础设施等公共领域的投资。

不过，修建学校和医疗设施、取消有关费用和排除其他障碍，并不能确保妇女和女孩能够获得这些服务。这要求必须面向女性健康和进行有针对性的投资。宪法和其他法制改革如果能够直接提高女性的政治参与度，将有助于对女性的赋权。事实上，有证据表明，赋权于女性将有助于各项千年发展目标的实现。

在实施这些总体政策和战略的同时，还必须扩大那些有针对性的干预措施的实施范围，这种干预措施包括大规模的免疫接种、蚊帐和抗逆转录病毒药品的发放，这些措施将有助于挽救生命，尤其是进行综合实施的情况下。社会保障、现金转移支付和促进就业计划不仅能在经济动荡时期为弱势群体提供有效的支持，同时也能使这些弱势群体获得营养补品、定期身体检查以及受教育的机会。

此外，千年发展目标2010—2015年行动议程必须应对气候变化导致的脆弱性，并转而支持那些顺应减缓气

候变化要求的就业和经济活动。必须尽快达成应对气候变化的全球协议，以帮助那些资源较为有限的国家作出调整，以适应气候变化并且迈向低碳发展道路。

调动更多的国内资源来为千年发展目标行动议程提供融资，这一点至关重要。目前，很多国家正扩大其计税基数，并提高其征税效率。必须增强各国税务部门的管理能力，同时确保公共资源使用中的透明度和问责制。各国政府可以通过在确保公共服务的质和量的前提下降低提供公共服务的单位成本以及减少浪费性支出来提高公共支出的效率。

在上述的行动议程框架下，必须强调两个前提条件。其一，千年发展目标的实现取决于各国对这些目标的承诺。也就是说，各国的发展必须基于各国广泛的共识，并通过有效的管理以及所有相关国家的协商和有效参与来实现这一点。其二，国际合作必须提供一个有助于实现千年发展目标的外部扶持环境。也就是说，必须实现官方发展援助（ODA）的承诺；提高官方发展援助分配的可预测性和效率；并尽快结束多哈回合多边贸易谈判，就那些有助于发展的协议达成一致意见，从而为促进南南贸易和地区一体化提供更大的支持。

目前，撒哈拉以南非洲地区在实现千年发展目标方面面临极其严峻的挑战。不过，已有证据表明，只要采取适宜的政策并获得国际支持，这些国家可以在诸多目标的实现方面取得显著进展。同时，必须采取措施消除部分长期结构性制约因素，以实现可持续性进展。另一方面，我们拥有相关的资源、知识和技术，完全能够在撒哈拉以南非洲地区实现千年发展目标方面取得突破性进展。■

Pedro Conceição现为联合国开发计划署非洲局首席经济学家兼战略咨询小组组长，Selim Jahan现为联合国开发计划署减贫实践处处长。

参考文献：

Fosu, Augustin Kwasi, 2009, "Inequality and the Impact of Growth on Poverty: Comparative Evidence for Sub-Saharan Africa," BWPI Working Paper 98 (Manchester, United Kingdom: Brooks World Poverty Institute, University of Manchester).

United Nations, 2010a, The Millennium Development Goals Report 2010 (New York).

———, 2010b, United Nations MDG database.

United Nations Development Programme, 2010a, The Path to Achieving the Millennium Development Goals: A Synthesis of Evidence from Around the World (New York, June).

———, 2010b, What Will It Take to Achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment (New York, June).

World Bank, 2007, World Development Report 2008: Agriculture for Development (Washington).

———, and IMF, 2009, Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency (Washington).