

刘美武 / 著

重叠机制视域下的 非洲国际减贫机制

INTERNATIONAL POVERTY-REDUCTION REGIMES FOR
AFRICA IN THE PERSPECTIVE OF
OVERLAPPING REGIMES

云南财经大学前沿研究丛书



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



重叠机制视域下的 非洲国际减贫机制

INTERNATIONAL POVERTY-REDUCTION REGIMES FOR
AFRICA IN THE PERSPECTIVE OF
OVERLAPPING REGIMES

刘美武 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

重叠机制视域下的非洲国际减贫机制/刘美武著. —北京:
社会科学文献出版社, 2014. 8

(云南财经大学前沿研究丛书)

ISBN 978-7-5097-6342-1

I. ①重… II. ①刘… III. ①贫困问题-研究-非洲
IV. ①F140.47

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第178766号

·云南财经大学前沿研究丛书·

重叠机制视域下的非洲国际减贫机制

著 者 / 刘美武

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 经济与管理出版中心 (010) 59367226

责任编辑 / 蔡莎莎

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 师军革

项目统筹 / 恽薇 蔡莎莎

责任印制 / 岳阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 22.5

版 次 / 2014年8月第1版

字 数 / 269千字

印 次 / 2014年8月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-6342-1

定 价 / 79.00元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

摘 要

本书在实证分析联合国机制、国际金融机制、国际双边援助机制三大国际减贫机制对非洲援助的基础上，提出了研究问题：援助为何无法实现国际机制的减贫目标。联合国、世界银行、经合组织等对非洲贫穷国家提供了大量的官方发展援助，但非洲仍然无法按期实现千年发展目标。本书认为，国际减贫机制的重叠结构导致非洲无法实现减贫目标。

为了论证这一研究结论，本书从以下 5 方面来展开。

第一，建立了理论分析框架。本书认为，机制是社会有序生活的运行方式，其主要结构包含主体、客体、本体三个部分，机制的功能集中体现为社会治理。本书先把机制的分析层面上升到国际关系领域，论证了国际机制的主体、客体、本体分别是国际行为体、问题领域、国际治理。接着，本书建构了重叠国际机制理论，从问题领域的重叠、行为体重叠、治理重叠三个方面论证了国际机制的重叠结构降低了机制的效能，必须重构国际机制的重叠结构的观点。

第二，建立了研究的实证基础。根据理论分析框架，本书梳理了非洲减贫的三类国际机制：联合国机制、国际金融机制、国

际双边援助机制。在此基础上，从问题领域、行为体、治理三个方面剖析了这三类国际机制及其次级机制，系统发掘了这些国际机制对非洲减贫的援助事实，详细分析了国际机制对非援助的效果，指出了援助效果与减贫目标存在的差距。

第三，本书将理论框架与实证研究相结合，分析了以上三类国际机制在问题领域、行为体、治理三方面的重叠情况，指出这三类国际机制在“贫穷的认定标准”“身份与角色”“减贫手段”等问题上存在冲突与矛盾，影响了援助的有效性，导致了国际机制无法实现减贫目标。

第四，本书提出了重叠国际减贫机制的解决方案。由于重叠减贫机制影响援助有效性，重叠结构危害减贫机制的效能，“千年发展目标”进展缓慢。在分析了产生重叠现象原因的基础上，本书从“厘定贫穷标准”“协调援助工具和援助机构”“统一决策机制”等方面重构国际减贫机制的重叠结构，发挥各种国际机制的减贫效能，以促进千年发展目标按期实现。

第五，本书从服务中国和平发展战略的层面深化理论研究的现实意义。随着中非新型战略伙伴关系深入发展，中国对非援助日益广泛，引起了国内外密切关注。为此本书提出：一要在问题领域把最不发达国家认定标准确定为贫穷的标准；二要在援助行为体方面构建规范的援非体系；三要在援助本体方面不断丰富援助形式，实物援助与经验传播并重。通过上述努力构建具有中国特色的援非机制，帮助非洲国家实现减贫目标。

Abstract

Based on the empirical analysis of three major international poverty-reduction regimes for Africa, including United Nations, international financial regimes, bilateral aid regime, the dissertation raises a research question: Why poverty reduction goals set in international aid regimes can not be achieved? United Nations, the World Bank, OECD provided a large amount of official development assistance to poor countries in Africa, but Africa is still not on schedule to achieve the Millennium Development Goals. The dissertation argues that the overlapping structure of the international poverty-reduction regimes hamper Africa's poverty reduction goal.

In order to demonstrate research conclusion, a theoretical framework must be firstly established. This dissertation argues that the regime is operating mode of social order of life, and its main structure contains subject, ontology, and object. The functions of regime can be expressed as social governance. The dissertation lifts firstly the analysis of regime up to the level of international relations, so as to demonstrate the subject, object, ontology in regime is respectively

international actors, problem area, international governance in the international regime. Then the dissertation develops the theory of overlapping international regime to demonstrate that the overlapping structure of international regimes can reduce their efficiency and effectiveness. Consequently the overlapping structure of international regimes must be reconstructed from the aspects of overlapping problem areas, overlapping actors, overlapping governance.

Secondly, an empirical research basis must be first established. According to the theoretical analysis framework, the dissertation outlines three major international regimes for poverty reduction in Africa: the United Nations regime, international financial regime, bilateral aid regime. On this basis, the dissertation analyzes the three major international regimes and their sub-regimes from the perspectives of problem area, actor, governance, then to explore the facts of international assistance to Africa by these international regimes for poverty reduction. And the dissertation analyzes deeply aid effectiveness by these international regimes, and finds a gap between the target and real effect.

Thirdly the dissertation analyzes overlapping structure in terms of problem area, actor and governance by combination with theoretical framework and empirical research, and finds conflicts and divergences among “poverty standard”, “status and role” and “poverty reduction measures” in three major international regimes, which reduces aid effectiveness and can not achieve poverty reduction goals.

Fourthly the dissertation presents a solution for reshaping the overlapping international regimes for poverty reduction. As the

overlapping regimes affect aid effectiveness, “ the Millennium Development Goals (MDG) ” is off the track. Overlapping structure hurts effectiveness and efficiency of poverty reduction regimes. Based on the analysis of reasons for overlapping the dissertation reforms overlapping structure of international regimes for poverty reduction from the aspects of “ poverty standard ”, “ coordination of assistance tools and aid agencies ”, and “ unification of decision-making system ”, so as to enhance performance of international regimes for poverty reduction and achieve MDG on schedule.

Finally, the dissertation deepens its practical significance for China’s peaceful development strategy. With the development of the new China-Africa strategic partnership China’s aid to Africa widespread increasingly, and attracts close attention at home and abroad. Accordingly the dissertation maintains that firstly the criteria for LDCs must be specified as poverty standard, secondly standard aid system for poverty reduction in Africa must be established in term of international actor, and thirdly aid tools must be enriched in term of ontology, putting equal significance onto material aid and experiential communication. Developing aid regimes with Chinese characteristics helps African countries achieve poverty reduction goals.

序 言

贫困问题已经成了威胁世界和平与发展的重要问题，当今许多全球性问题都是贫困所诱发的。贫困导致精神和物质的匮乏，也使人的心理和生理发生失衡。人为了争夺有限的资源而诉诸暴力手段，从而导致社会动荡。在国际社会，国际关系行为体的经济社会发展水平悬殊，贫困导致的国内问题产生溢出效应，影响到国际社会的稳定与发展，威胁到整个人类的安全。当今世界，恐怖主义、跨国犯罪、生态危机等非传统安全问题与贫困问题密不可分，即便是在传统安全领域，国家之间争夺资源而导致的战争也不胜枚举。传统国际关系的问题领域主要集中在国家安全、国家利益等方面，近年来，贫困问题日益引起了国际关系学者的关注。

贫困是国际社会的共同敌人，减贫是国际社会的共同使命与责任。根据联合国开发计划署发布的《2014年人类发展报告》，基于收入的贫困指数显示，全球约有12亿人每天的生活成本不超过1.25美元，但如果按照联合国开发计划署最新发布的多维贫困指数来衡量，目前在91个发展中国家仍有近15亿人口生活在贫困之中。贫困阻碍了国际社会平等享有发展成果的机会，许

多发展中国家和最不发达国家的民众挣扎在贫困线上，生活艰难，丧失了尊严与体面。贫困地区和国家的社会结构不稳定，生态环境脆弱，各种突发性的生态危机和社会危机频发，族群冲突、社会对抗、政治危机、环境污染、疾病疫情等问题时刻威胁着普通民众。贫困使民众的生活失去依赖，国家的脆弱性徘徊在临界点，也给国际社会带来许多不可确定的风险。在全球化时代，国际风险的传染与扩散更加迅速与普遍，任何国家和地区都无法完全阻隔风险。贫困国家和地区的社会动荡与冲突会影响到周边国家的边境安全，大量难民的出现将给周边国家带来严峻考验。种族冲突、宗教矛盾、族群对抗等问题在贫困的大背景下变得更加激烈，周边国家往往难以置身其外。贫困地区的生态环境脆弱，生态危机和环境污染殃及其他国家。贫困地区疫病频发，并可能迅速向其他国家传染和蔓延，从而导致全球性的公共卫生危机。

贫困带来的灾难使得国际社会的每个成员都无法幸免，减贫是所有国家的共同责任。各国政府尤其是发达国家要把减贫提上政府工作的重要议事日程，努力消除本国的贫困现象，致力于帮助发展中国家和不发达国家减轻贫困，履行必要的国家义务和承诺。发达国家在全球减贫行动中负有更加重要的责任，发达国家要稳定增加对发展中国家的官方发展援助，并达到联合国确定的官方发展援助占发达国家 GDP 0.7% 的目标，给最不发达国家的官方发展援助要占发达国家 GDP 0.15% ~ 0.20%，向发展中国家和最不发达国家提供长期、稳定、可预期的资金援助。然而，现实情况不容乐观，作为最重要的双边援助机构的经合组织在 2013 年对最不发达国家的官方发展援助总额不足成员国国民总收入的 0.10%，一些重要的发达国家如美国、英国等的官方发

展援助不增反降，发达国家没有真正履行国际援助的承诺，国际减贫面临更大的资金压力。当然，近年来发达国家对外援助的形式和途径发生了许多变化，援助的基本原则和价值观也在变化中，对受援国提出了许多标准，这在一定程度上弥补了官方发展援助的不足。作为国际多边援助体系的重要体制，联合国、世界银行、国际货币基金组织在全球减贫进程中应该发挥更大的作用。国际社会应该维护和平与发展的国际环境，尊重发展中国家的自主选择权，提高发展中国家在国际组织中的话语权，建立更加平等公正的国际政治经济新秩序。

当前，联合国千年发展目标进程喜忧参半。截至 2014 年，千年发展目标取得了稳定的进展，有关极端贫困人口减半、将无法获取改善的饮用水源的人口减半的具体目标已提前 5 年完成，以及在实现小学性别均等方面已经到了目标触手可及的阶段，将饥饿人口减半等更多目标也有望在 2015 年的最后期限到来之前如期实现。然而，在普及教育、环境可持续性、关键性的公共卫生指标方面，目标将无法实现，下一个减贫的国际议程还充满变数。

沈丁立

2014 年 7 月于复旦

英文缩写简表

| | |
|-------|---|
| AU | 非洲联盟, African Union |
| CDF | 综合发展框架, Comprehensive Development Framework |
| CRS | 债权人报告系统, Creditor Reporting System |
| DAC | 发展援助委员会, Development Assistance Committee |
| EU | 欧洲联盟, European Union |
| GDP | 国内生产总值, Gross Domestic Product |
| GNI | 国民总收入, Gross National Income |
| HDI | 人类发展指数, Human Development Index |
| HIPC | 重债穷国, Heavily Indebted Poor Countries |
| IDA | 国际开发协会, International Development Association |
| IMF | 国际货币基金组织, International Monetary Fund |
| LDCs | 最不发达国家, Least Developed Countries |
| LIC | 低收入国家, Low Income Countries |
| MDGs | 千年发展目标, Millennium Development Goals |
| MDRI | 多边债务减免倡议, Multilateral Debt Relief Initiative |
| MPI | 多维贫困指数, Multidimensional Poverty Index |
| NEPAD | 非洲发展新伙伴计划, New Partnership for Africa's Development |

| | |
|------|--|
| NGO | 非政府组织, Nongovernmental Organization |
| ODA | 官方发展援助, Official Development Assistance |
| OECD | 经济合作与发展组织, 简称经合组织, Organization for Economic Cooperation and Development |
| PRSP | 国别减贫战略, Country Poverty Reduction Strategy |
| SDR | 特别提款权, Special Drawing Right |
| SRD | 统计报告指针, Statistical Reporting Directives |
| UN | 联合国, United Nations |
| UNCT | 联合国国别小组, United Nations Country Team |
| UNDP | 联合国开发计划署, United Nations Development Programme |
| WBG | 世界银行集团, World Bank Group |
| WTO | 世界贸易组织, World Trade Organization |

目 录

| | |
|------------------------------|------------|
| 绪 论 | 1 |
| 第一章 国际机制与重叠国际机制 | 29 |
| 第一节 机制的哲学解读 | 29 |
| 第二节 国际机制 | 50 |
| 第三节 重叠国际机制 | 66 |
| 小 结 | 92 |
| 第二章 非洲减贫的国际机制 | 93 |
| 第一节 联合国机制 | 94 |
| 第二节 国际金融机制 | 110 |
| 第三节 国际双边援助机制 | 150 |
| 小 结 | 162 |
| 第三章 重叠的国际减贫机制 | 164 |
| 第一节 问题领域的重叠：何为贫穷 | 164 |

| | |
|-------------------------------|------------|
| 第二节 行为体：身份与角色 | 175 |
| 第三节 治理：减贫的途径 | 191 |
| 小 结 | 200 |
| 第四章 重叠的效能与治理 | 202 |
| 第一节 重叠减贫机制影响援助有效性 | 202 |
| 第二节 探析重叠产生冲突的原因 | 211 |
| 第三节 重构国际减贫机制的重叠结构 | 225 |
| 小 结 | 236 |
| 第五章 中国的对非援助 | 237 |
| 第一节 中国的对非政策 | 237 |
| 第二节 中国对非洲的援助 | 247 |
| 第三节 健全中国援非机制 | 264 |
| 小 结 | 292 |
| 结 语 | 294 |
| 参 考 文 献 | 299 |
| 附 录 非洲国际减贫机制的受援国 | 335 |
| 后 记 | 337 |

表目录

| | | |
|----------|---|-----|
| 表 0 - 1 | 撒哈拉以南非洲千年发展目标实现进展 | 18 |
| 表 2 - 1 | 2008 年主要国家捐款统计 (截至 2009 年 4 月 7 日) | 107 |
| 表 2 - 2 | 主要国家在 IDA 的表决权 | 115 |
| 表 2 - 3 | 主要国家投票权变化 | 117 |
| 表 2 - 4 | 各国投票权比重 | 121 |
| 表 2 - 5 | 改革后 IMF 份额最大的 10 个国家 | 123 |
| 表 2 - 6 | 多边减债动议受益国家 | 132 |
| 表 2 - 7 | 债务可持续性评估指标 | 137 |
| 表 2 - 8 | 高债务风险国家和债务困难国家 | 138 |
| 表 2 - 9 | 非洲 IDA 借款资格国 (共 38 个国家) | 142 |
| 表 2 - 10 | IDA 十大借款国 | 143 |
| 表 2 - 11 | IDA 第 15 次资金回补十大捐助国 (2008 年) | 145 |
| 表 2 - 12 | 十大向非洲捐款的 OECD 成员国 | 157 |
| 表 2 - 13 | 对非十大多边援助机构 | 157 |
| 表 2 - 14 | 2008 年 OECD 非洲十大受援国 | 158 |

| | | |
|----------|----------------------------------|-----|
| 表 2 - 15 | 2008 年非洲最不发达国家接收 ODA 情况 | 159 |
| 表 4 - 1 | 援助的有效性 | 204 |
| 表 4 - 2 | 对撒哈拉以南非洲国家和最不发达国家援助的差额 | 208 |
| 表 5 - 1 | 中非政党交往次数统计 (2002 ~ 2006 年) | 241 |