

消除全球贫困的理论缺陷与中国经验

檀学文 欧阳鑫

内容提要 为实现2030年消除全球贫困的可持续发展目标，需要回答两个问题：欠发达国家应采取何种减贫战略？国际援助方如何改善其对欠发达国家的援助与合作？本文通过理论梳理发现，已有减贫理论对国家主权以及国家积极角色体现不足，援助理论不仅分歧巨大而且忽视了对受援国减贫战略的嵌入。本文通过对中国减贫经验的再归纳得出理论启示，进而对上述两个待解决的问题进行了回答。一方面，拓展“三支柱”战略，明确积极政府角色定位，建立面向消除贫困目标的“四支柱”战略；另一方面，尊重受援国主体地位，将外部援助有机嵌入受援国自主发展之中，建立嵌入式援助战略。本文结论是，正视中国减贫经验，尊重欠发达国家发展自主性和发挥积极政府角色，按照“四支柱”战略思路建设国家体制和培育国家减贫能力，按照嵌入式援助思路优化减贫国际合作机制。

关键词 消除贫困 中国经验 国家自主性 国际发展合作 嵌入式援助

中图分类号 F113.9, F124

文献标识码 A

基金项目 国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”（编号：22&ZD059）、中国社会科学院农村发展研究所创新工程研究类A类项目“面向2035年中国反贫困和促进共享繁荣发展战略与政策研究”（编号：2021NFSA02）

联合国2030年可持续发展议程将“在全世界消除一切形式的贫困”作为17项可持续发展目标之首，这一目标的实现兼具时间的紧迫性和任务的艰巨性。一方面，全球贫困越来越集中于非洲、南亚和拉美地区。截至2022年底，全球有25个国家贫困发生率高于10%，最高超过70%，其中22

个国家位于非洲，是消除贫困最为困难的区域。^①另一方面，新冠疫情、地区冲突、自然灾害等风险冲击给国际减贫带来巨大挑战。根据世界银行的数据，在考虑和不考虑新冠疫情影响的情况下，2030年全球贫困发生率分别为6.8%和6.5%，均远高于3%的极端贫困率目标。^②21世纪初，威廉·

檀学文系中国社会科学院农村发展研究所研究员，中国社会科学院大学应用经济学院教授、博士生导师，研究方向为贫困与福祉；欧阳鑫系中国社会科学院大学应用经济学院博士生，研究方向为减贫与发展。通讯作者：檀学文，电子邮箱：tanxw@cass.org.cn。感谢《国际经济合作》匿名审稿专家的意见和建议，文中疏漏由笔者负责。

^① <https://pip.worldbank.org/poverty-calculator?src=CHN> [2024-06-08].

^② World Bank, “Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course,” p. 9, <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity> [2024-06-08].



伊斯特利 (William Easterly) 针对长期持续存在的全球贫困, 批评西方发达国家未能兑现其带领欠发达国家摆脱贫困、走向繁荣的承诺, 称之为“白人的负担”。^① “白人的负担”揭示了西方发达国家主导的大规模国际减贫援助战略的失败。^② 这表明全球贫困治理问题不仅需要欠发达国家采取有效的减贫战略, 还需要国际社会为欠发达国家营造有利的国际环境和提供更有效的外部援助。

本文采取理论分析与经验借鉴相结合的方式, 尝试回答以下两个问题: 欠发达国家应当采取什么样的发展战略以实现消除贫困的目标? 国际援助方如何更好地开展合作以促进欠发达国家消除贫困? 本文共分为五个部分: 第一部分梳理减贫理论和援理论, 探讨已有理论的不足; 第二部分归纳中国消除贫困的成功经验, 着重讨论其对完善减贫战略的理论启示; 第三和第四部分按照双重战略完善思路, 分别论述国家减贫战略从“三支柱”向“四支柱”转型, 以及国际援助战略从外生性援助向嵌入式援助转型; 第五部分对研究发现和结论进行总结, 提出将中国消除贫困的经验纳入已有理论框架以弥补理论缺陷, 进而对增强欠发达国家发展和减贫的自主性、有效性以及优化减贫国际合作机制提出建议。

一、减贫理论与援理论的研究进展与缺陷

贫困是经济发展和社会进步的对立面, 学者对贫困形成原因、减贫战略和政策已展开了广泛

研究。在贫困理论方面, 低水平均衡陷阱理论认为, 只要人均收入低于某一阈值, 国民收入的增长将被更快速的人口增长所抵消, 人们始终生活在仅能维持基本生存水平的状态; 只有人均收入超过这一阈值, 国民收入增长速度才能超过人口增长速度, 人均收入水平增加, 直到达到下一个更高水平的均衡。^③ 贫困循环积累理论认为, 存在“收入低—生活质量低—劳动力素质低—全社会劳动生产率低—产出低—收入低”的恶性循环困境, 循环困境的打破需要强有力的外部冲击。^④ 二元经济理论认为, 只有当农业剩余劳动力全部转移到工业部门, 工业劳动力的工资由劳动边际生产率决定时, 经济体进入工业化阶段, 城乡差距才能缩小。^⑤ 人力资本理论认为, 贫穷国家落后的根本原因不在于物质资本短缺, 而在于人力资本的匮乏和对人力资本投资的轻视。^⑥ 能力贫困理论认为, 贫困的根本原因是个体缺乏可行能力, 进而无法实现自己想要的基本物质生活和自由, 收入低下只是贫困表象。^⑦ 权利贫困理论认为, 保障个体基本权利是摆脱饥饿和贫困的重要因素。^⑧ 在减贫战略方面, 20世纪五六十年代, 政策制定者普遍认为物质资本不足是贫困的主要原因, 推进基础设施投资和工业化进程是减贫战略的重点。随着人力资本等理论的影响逐步扩大, 减贫战略聚焦于治理结构和治理机制, 呈现出超越经济领域的多维性和整体性特征。世界银行在《1990年世界发展报告》中首次总结了“两支柱”减贫战略, 并建议实施“两个半支柱”战略。^⑨ 两支柱分别为

① [美]威廉·伊斯特利:《白人的负担:为什么西方的援助收效甚微》,崔新钰译,中信出版社2008年版。

② 蔡昉:《金德尔伯格陷阱还是伊斯特利悲剧?——全球公共品及其提供方式和方案》,《世界经济与政治》2017年第10期,第4—22页。

③ [美]理查德·R·纳尔逊、悉尼·G·温特:《经济变迁的演化理论》,胡世凯译,商务印书馆1997年版。

④ [瑞典]冈纳·缪尔达尔:《亚洲的戏剧:对一些国家贫困的研究》,谭力文、张卫东译,北京经济学院出版社1992年版。

⑤ William Arthur Lewis, “Economic Development With Unlimited Supplies of Labor,” *The Manchester School*, Vol. 22, No. 2, 1954, pp. 139-191.

⑥ Theodore W. Schultz, “Investing in Poor People: An Economist’s View,” *The American Economic Review*, Vol. 5, No. 1/2, 1965, pp. 510-520.

⑦ Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press, 1981.

⑧ Jean Areze and Amartya Sen, *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press, 1989.

⑨ World Bank, *World Development Report 1990*, Oxford: Oxford University Press, 1990, pp. 2-3.

劳动密集型经济增长和人力资本投资，半个支柱则为起辅助作用的社会救助。后来，为实现2030年全球减贫目标，世界银行认为有必要建立“三支柱”战略，将作为半个支柱的社会救助扩展为作为完整支柱的社会保障。^① 进入21世纪以来，世界经济、战争冲突、气候变化、公共卫生等领域危机四伏，这些变化都验证了社会保障对减贫和防贫的重要意义。与此同时，中国取得了举世瞩目的减贫成就，学术界尝试从中国减贫经验中提炼新的理论蕴含。李小云等（2018）将中国减贫动力归纳为社会发展政策、经济发展政策与专项扶贫政策；^② 檀学文（2020）将中国减贫模式概括为包容性增长、基本公共服务均等化和社会保护；^③ 张晓颖等（2023）将中国减贫的公共政策框架概括为利贫性经济增长政策、包容性社会发展政策和多维度开发式扶贫政策。^④

为了消除贫困、促进发展，欠发达国家可以借助国际援助来弥补本国在资源和经验上的短板，国际援助成为第二次世界大战后国际合作的主要方式之一。然而，国际援助的作用机制和减贫效果受到援助国政治意图和经济扩张等动机的影响而变得十分复杂，学者对国际援助的评价不一。罗森斯坦·罗丹（P. N. Rosenstein-Rodan）1943年在《东欧和东南欧国家工业化的若干问题》中提出“大推进”理论，认为一国贫困是地理环境、

资源条件、技术落后、财政不足、文化障碍等因素共同导致的，摆脱贫困需要国际社会提供援助以实施全面推进的发展战略。^⑤ 杰弗里·萨克斯（Jeffrey Sachs）提出，如果发达国家每年将占其GDP 0.7%的资金作为对落后国家的援助，则可以促进落后国家人力资本、基础设施、自然资本、公共制度资本以及知识资本的投资，从而实现全球减贫目标。^⑥ 然而从国际援助的现实进程看，尽管发达国家作出了巨大的援助努力，全球贫困人口仍然长期持续存在，全球减贫与国际援助之间似乎并无必然联系。国际援助不仅没能帮助欠发达国家实现经济起飞或消除贫困，甚至还会抑制欠发达国家的自我发展动力。^⑦ 因此，一些学者认为，现行国际援助需要在内容、方式和作用机制等方面做出改变。一是援助机制的转变，国际发展援助对穷国来说是必要且有益的，但是传统援助的寄生依赖机制是错误的，需建立共生发展机制^⑧，取缔将援助与贸易割裂的错误做法，使援助成为促进投资、贸易、基础设施建设的手段，推动欠发达国家实现结构转型和产业升级。^⑨ 二是援助内容的转变，国际援助需要在贫困人口最急需的教育、营养、卫生等方面发挥辅助性的救助作用。^⑩ 三是援助模式的转变，国际减贫援助应该被视为一种多元共治的全球公共品，转向南北合作、南南合作、三方合作等国际

① Indermit S. Gill, Ana Revenga and Christian Zeballos, “Grow, Invest, Insure: A Game Plan to End Extreme Poverty by 2030,” *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 7892, 2016, p. 39.

② 李小云、徐进、于乐荣：《中国减贫四十年：基于历史与社会学的尝试性解释》，《社会学研究》2018年第6期，第45页。

③ 檀学文：《走向共同富裕的解决相对贫困思路研究》，《中国农村经济》2020年第6期，第31页。

④ 张晓颖、王小林、陈爱丽：《“一带一路”沿线国家贫困治理挑战及减贫合作启示》，《国际经济合作》2023年第4期，第33—45页。

⑤ P. N. Rosenstein-Rodan, “Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe,” *The Economic Journal*, Vol. 53, No. 210/211, 1943, pp. 202-211.

⑥ [美]杰弗里·萨克斯：《贫穷的终结：我们时代的经济可能》，邹光译，上海人民出版社2007年版，第216、257页。

⑦ Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, London: Penguin Books, 2009.

⑧ 王翠梅：《共生式国际发展合作新范式下的中国对外技术援助：以菌草技术援外为例》，《国际经济合作》2024年第1期，第59—72页。

⑨ 林毅夫、王燕：《超越发展援助：在一个多极世界中重构发展合作新理念》，宋琛译，北京大学出版社2016年版。

⑩ Abhijit Banerjee and Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York: Public Affairs, 2012.



发展合作模式。^①

可见，无论是减贫理论还是援理论都处于动态发展过程，并没有形成普遍适用的理论。就国家减贫理论而言，世界银行概括的“三支柱”战略看上去具有一般性，但对于中国经验的囊括有过于简化的嫌疑，无法凸显政府的积极角色。就国际援助理论而言，已有理论存在的分歧及其与国家减贫理论的割裂表明其有进一步完善的必要。

二、中国减贫经验及其理论启示

中国经济的快速增长和贫困人口的大规模减少成为中国改革开放以来的核心叙事。^② 无论以何种贫困标准，中国都是全球贫困人口减少最多的国家。按每人每天2.15美元（2017年购买力平价）的世界银行贫困标准，1981年中国贫困发生率为91.6%，2020年下降至0.11%。^③ 按家庭人均年纯收入2300元（2010年不变价）的中国贫困标准，1978年农村贫困发生率高达97.5%，2020年下降为零。^④ 就全球贡献和影响而言，有必要对中国减贫经验进行再归纳，既要体现已有理论内涵，也要归纳其尚未得到认可的新理论蕴含，这样才能对完善现有理论有所裨益。

（一）中国减贫经验再归纳

中国减贫经验丰富完备，对此已有大量总结。^⑤ 本文侧重于从减贫战略和国际合作两个角

度，从五个方面进行再归纳。

一是推动持续性、包容性经济增长。中国从农村起步实行改革开放，短期内迅速提高了农业生产率，并进一步通过发展乡镇企业和促进沿海城市对外开放，快速发展起符合中国比较优势的劳动密集型经济发展模式。^⑥ 减贫弹性反映的是经济每增长1%带来的贫困发生率下降的百分比，1981—2001年中国经济增长的减贫弹性约为2.6。^⑦ 由于改革开放初期农村几乎普遍贫困，所以农业发展、劳动力转移就业都产生了明显的减贫效果。当前中国有近3亿农民工^⑧和3.8亿流动人口^⑨，工资性收入成为农村居民收入结构中最重要的一部分。中国改革开放以来的经济发展是国家逐步放松计划与管制、开展市场建设、引导产业结构调整的结果。因此，国家采取有效措施实现持续性、包容性经济增长是中国最具主导性的减贫途径。^⑩

二是由国家承担反贫困责任。世界上大多数国家都制定了反贫困战略并实行反贫困政策，但这并不代表各国政府均直接承担反贫困责任。中国由国家承担反贫困主体责任和消除贫困最终责任，有三个方面突出表现。首先，党和政府直接领导农村扶贫并将其纳入经济社会发展总体战略。包括反贫困在内的重大经济社会发展事务由中国共产党直接领导并由政府加以落实。中国于

① 唐丽霞、赵文杰、李小云：《全球公共产品视角下的中国国际发展合作》，《国际展望》2022年第1期，第95—114页。

② 李小云、季岚岚：《国际减贫视角下的中国扶贫：贫困治理的相关经验》，《国外社会科学》2020年第6期，第46页。

③ <https://pip.worldbank.org/poverty-calculator?src=CHN> [2024-08-17].

④ 国务院发展研究中心、世界银行：《中国减贫四十年：驱动力量、借鉴意义和未来政策方向》，中国发展出版社2022年版，第6页。

⑤ 参见魏后凯、王镭主编：《中国减贫成就、经验和国际合作》，社会科学文献出版社2021年版；陈锡文、韩俊主编：《中国脱贫攻坚的实践与经验》，人民出版社2021年版等。

⑥ 林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》（增订版），格致出版社2014年版，第117—150页。

⑦ Martin Ravallion and Shaohua Chen, "China's (uneven) Progress Against Poverty," *Journal of Development Economics*, Vol. 82, No. 1, 2007, p. 15.

⑧ 国家统计局：《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》，2024年2月29日，https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/tjgb2020/202402/t20240229_1947923.html [2024-08-16].

⑨ 国家统计局人口和就业统计司：《中国人口和就业统计年鉴2023》，国家统计局出版社2023年版，第25页。

⑩ 国务院发展研究中心、世界银行：《中国减贫四十年：驱动力量、借鉴意义和未来政策方向》，第5—8页。

1986年建立国务院扶贫工作机制，1994年制定第一个国家扶贫规划，1996年起不定期召开中央扶贫开发工作会议，将历次扶贫专项规划的主要内容写入国民经济和社会发展规划。其次，实施专项反贫困行动。主要措施包括：自上而下设置专门扶贫机构；划定贫困地区作为扶贫工作的重点区域；实施开发性扶贫，如产业开发、生态扶贫搬迁、以工代赈、小额信贷、整村推进等；实行行业扶贫，各相关政府部门在其职权范围内承担相应扶贫责任；开展东西部扶贫协作以及社会扶贫等。再次，适时开展精准扶贫和扶贫攻坚战。中国在1994年开展八七扶贫攻坚战，2013年提出精准扶贫，2016年开展脱贫攻坚战，大幅度增加扶贫投入和创新扶贫方式。

三是提高贫困地区和贫困人口的自我发展能力。提高自我发展能力是减贫理论和实践的共识，物质资本、社会资本、自然资本、人力资本、金融资本都是农户能力建设的内容。中国形成了从地区到个人的提升发展能力的政策体系，不断消除由于外部条件不佳或基本能力不足等因素对贫困人群的发展限制。^①个人层面提升能力的主要措施包括确保适龄儿童完成义务教育、为劳动力提供技能培训、确保脆弱性群体获得基本医疗保障、为外出就业人员提供信息支持等。地区层面提升能力的主要措施包括普及基本医疗设施和服务、普及义务教育和发展学前教育、修建“村村通”道路、提供生产用电和通信网络基础设施、发展普惠金融和扶贫小额信贷等。

四是健全社会保障的脱贫支撑作用。社会保障有助于贫困家庭获取基本生存条件、平抑风险冲击影响。^②进入21世纪后，中国建立起由居民医疗保险制度、居民养老保险制度以及由最低生活保障制

度、特困人员供养制度、专项社会救助制度等构成的农村社会保障体系，为贫困家庭增收、减支、解决生活困难和脱贫起到了支撑作用。^③在脱贫攻坚期，中国统筹推进扶贫政策与社会保障政策，一方面为建档立卡贫困户提供义务教育、基本医疗、住房保障以及安全饮水保障，形成对专项社会救助的扩展；另一方面，为符合条件的贫困户提供综合性保障措施，包括养老助残服务、资产收益分红、代缴养老和医疗保险费、教育补贴等，使其能获得更多转移性收入以达到脱贫标准。

五是积极主动接受国际发展援助。反贫困是中国改革开放后最早接受国际援助和开展国际合作的领域，中国在其中始终坚持“以我为主”的合作方针，强调以中国政府为主体。1999年中国政府制定了《关于接受外国政府、国际组织无偿援助项目的管理办法（试行）》，规定接受援助的依据是国民经济和社会发展规划、国务院批准的经济建设及技术重点发展领域等，以确保援助资源“为我所用”。1985—2015年，中国与50多个国际多边援助机构开展了合作，先后在260个贫困县实施了110多个扶贫项目，中国利用国外优惠贷款和无偿援助资金近122亿元人民币，超过2000万贫困人口直接受益。^④国际对华援助不仅提供了大量资金，还带来了先进的减贫经验和理念，加快了中国扶贫进程，为中国减贫做出了独特贡献。

（二）中国减贫经验的理论启示

中国减贫经验在很多方面体现了已有的减贫理论，例如，“三支柱”理论在很大程度上可以用来解释中国的减贫成就。与此同时，中国减贫经验也呈现出三个方面未被充分认识的独特性：第一，有效减贫要求实现一定的经济增长速度，这不是假设性外生条件而是内在的必然要求；第二，

^① 魏后凯、吴国宝、檀学文：《精准扶贫：走向共同富裕的中国减贫之路》，载魏后凯、王镭主编：《中国减贫成就、经验和国际合作》，第29—30页。

^② 杨穗：《社会保障助力精准脱贫的机理、挑战与对策》，《中国发展观察》2018年第8期，第36—38页。

^③ 宋晓梧：《中国社会保障制度70年演变及展望》，《中国劳动》2019年第10期，第5—15页。

^④ 孙同全、潘忠：《中国减贫中的国际援助与合作》，载魏后凯、王镭主编：《中国减贫成就、经验和国际合作》，第151页。



政府在促进增长和减贫进程中发挥积极作用，应充分利用政府自身力量；第三，“以我为主”开展国际减贫合作，并主动担当、投桃报李，同时开展对外援助。这三个独特经验可以为完善减贫战略提供三方面的理论启示：一是欠发达国家消除贫困，首先要建立切实可行的经济增长战略，换句话说，增长战略与减贫战略应当是一体的，经济增长与减贫应同步推进；二是由于市场不健全，经济增长和减贫难以自发实现，政府必须发挥积极作用而不能仅扮演有限政府角色；三是国际减贫援助无论来源及规模大小都应“以我为主”，纳入本国自主的反贫困规划和项目。

在此基础上，以欠发达国家为主体，可从两方面对减贫战略进行完善，才能在理论上具备实现消除全球贫困目标的条件。一方面，完善国家经济增长和减贫战略，发挥积极政府角色，将“三支柱”战略转型为“四支柱”战略；另一方面，完善国际减贫援助战略，重塑国际减贫合作机制，将外生性援助转变为嵌入式援助。

三、完善减贫战略：从“三支柱”到“四支柱”

世界银行提出的“三支柱”减贫战略被广泛认可，但在减贫效果不佳的大部分非洲国家和南亚国家难以适用。基于中国减贫经验，当政府不仅致力于促进经济增长，而且直接采取反贫困行动时，其内涵已经超出了“三支柱”战略的范畴，从而可将“三支柱”拓展为“四支柱”以体现其减贫战略中所包含的新内涵。

（一）“三支柱”战略与有限政府假设

“三支柱”战略的理论基础是新古典主义经济学。在经济体系自动良性循环运转的情况下，第一支柱通过涓滴效应将经济增长红利辐射至有劳动能力的贫困人口，第二支柱保障和增强贫困人口利用经济增长脱贫的能力，第三支柱缓解致贫风险并为无劳动能力的贫困人口提供社会保障。因此，政府无需额外干预也能够实现减贫目标。

然而这一模式包含了一些严苛的假设条件：一是在减贫相关的农业和非农产业部门之外，整个国民经济体系会自发成长；二是只要三个支柱能够模块化、制度化地良好运行，涓滴效应会自发产生而且是充分的；三是贫困国家可能是农业国家、转型国家、城市化国家的特定类型，不存在经济发展水平、经济模式差异和地区差距，所以可适用“均码式”政策菜单。显然，这三方面条件在大多数欠发达国家都难以成立。全国性可持续经济增长即使不是贫困地区和部门经济增长的绝对前提条件，后者也不可能脱离前者而长期存在。涓滴效应在快速增长和转型期会比较明显，但是会逐渐衰减。各国内部不同程度地呈现兼有农业地区、转型地区、城市化地区的混合性结构特征，而且也都存在地区差异和差距。尤其是前两个条件意味着无需政府过多干预增长和减贫，暗含着有限政府假设。

（二）“四支柱”战略与积极政府角色

“三支柱”战略在一些国家产生了良好的增长和减贫效应，但还有不少欠发达国家经济增长迟迟不能启动，贫富差距过大，贫困发生率居高不下。看似具有普适性的“三支柱”战略并非真的普遍适用。“三支柱”战略过多地依赖于市场经济的自发性，其背后的政府角色是有限政府，只有少数欠发达国家具备类似条件，在多数欠发达国家难免“水土不服”。参考中国的发展和减贫经验，应将欠发达国家政府角色定位为积极政府，在经济发展和减贫中发挥更加积极的作用，充当第四个支柱。

政府要在促进经济增长中发挥积极作用。对于欠发达国家来说，经济增长不仅要具有利贫性，还要具有可行性、可持续性和包容性。可行的经济增长要求经济发展战略符合本国资源禀赋的比较优势，选择使经济增长得以启动的有效路径。中国采取的行之有效的经济起飞战略是集中有限资源进行市场开发并实行对外开放，其要义就是政府开展市场建设而不是假设市场天然存在。可持续增长要求宏观政治、经济的稳定性以及对市场和国际形势变动的逆周期、抗扰动能力。可持

持续增长并不只是增长速度和规模的线性扩张，而且要主动引导结构调整，包括国际格局中的动态结构升级以及国内不同地区的优势互补和动态升级。包容性增长则是指经济增长模式对各地区、各阶层劳动力都较为友好，既包含利贫性因素，也不能为了减贫而损害其他群体的就业机会。

政府应当针对贫困地区和贫困人口实施专项反贫困行动。专项反贫困行动的措施包括建立组织、筹集资源、制定规划、实施专门的反贫困项目和政策、帮助贫困地区和贫困人群发展生产，代表着对扶贫资源进行整合使用的反贫困能力。比较而言，大部分欠发达国家都有自己的反贫困战略和政策，也提供相应的财政资源，但是更多依赖国际援助，政策手段以提供有条件转移支付为主，统筹使用扶贫资源的能力缺失。

通过发挥积极政府作用，有望克服“三支柱”战略的缺陷。从局部市场建设起步的非均衡经济发展战略使可持续、包容性经济增长有望成为现实，不再只是预设的外生条件。开发式扶贫和精准扶贫可以将发展生产形式的扶贫项目输送至贫困地区和贫困家庭，克服涓滴效应扩散程度有限的缺陷。开发式扶贫遵循因地制宜原则，精准扶贫遵循因人因户制宜原则，适应了欠发达国家贫困异质性的现实。因此，为减少和消除贫困，“三支柱”战略可以转化为“四支柱”战略。原有的三个支柱之间存在耦合关系，构成一个市场加保护的完整机制，其背后是一个维护市场机制和提供社会保护和公共服务的有限政府。但三个支柱之间存在交叉重叠的“真空地带”，需要由第四支柱加以填补，即政府直接承担反贫困责任和实施专项反贫困行动。

四、完善援助战略：从外生性援助到嵌入式援助

在“四支柱”战略中，国际发展合作、减贫

援助等外部因素的角色依然是缺失的。这在当代国际格局中并非事实，无论援助方还是受援方都期待在国际援助中找到更有效的角色定位。国际减贫援助不是最终公共品而只是中间性公共品，需要转化为各国自己提供的减贫公共品才能发挥作用，这为嵌入式援助提供了理论依据。

（一）重新认识国际减贫援助的全球公共品属性

近年来，国际社会将减贫援助视为全球公共品。各种国际减贫援助都是出于全球的公共目的而不是私人目的，消除贫困是各国、国际组织以及国际社会的全球发展共识目标。全球公共品理论可以很好地解释有关减贫援助性质的诸多观点，即无论出于何种意图，都可以通过提供全球公共品的方式实现全球减贫。然而，由于将国际减贫援助等同于均一性的全球公共品，或者将减贫援助与其他的国际发展合作混为一谈，在很大程度上带来了误解。

参照全球公共品的界定，^①国际减贫领域的公共品具有两个特征。第一，它们不是单一的公共品，而是由多层次、多类型公共品组成。例如，在全球层面提供减贫的知识、经验以及治理方案属于真正的全球公共品；在国家和区域层面制定减贫战略和实施减贫政策是国内的以及区域性的公共品，具有俱乐部产品属性，往往由于资源、能力短缺而供给不足。国际减贫援助不是非排他、非竞争性的最终公共品，而是具有排他性和竞争性的“中间品”，要与各国的减贫资源结合起来形成最终公共品才能发挥作用。第二，全球减贫公共品不是孤立地发挥作用，而是作为混合多元的全球公共品的一部分。在全球层面与减贫公共服务相伴随的还有经济发展合作、粮食安全和公共卫生救济等。在国际援助中，既有国际社会为欠发达国家提供的减贫知识和方案这样的最终全球

^① International Task Force on Global Public Goods, *Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest*, Sweden: Erlanders Infologistics Väst AB, 2006, pp. 13-16.



公共品，也有国际减贫援助这样的局部中间性公共品。欠发达国家自我提供完整充分的国家层面减贫公共品是其消除贫困的必要条件。在存在缺口的情况下，需要以国际援助以及知识、经验等全球公共品作为有益补充。如果能对全球减贫公共品作如此界定，那么发达国家便可以放弃那种认为提供足够援助资金便可消除他国贫困的理论预设，转而接受国际援助需要嵌入欠发达国家自主构建的减贫公共品方能有效减贫的科学论断。

（二）国家自主性与嵌入式援助

在国际发展援助体系中，接受援助方制定的脱贫计划是欠发达国家获取国际援助和贷款的前提条件。^①这种“有条件的国际援助”侵蚀了欠发达国家的国家利益，换言之，欠发达国家不具有援助资金和援助项目的自主选择权和执行权。^②要实现发展有效性，欠发达国家不仅要拥有援助项目的所有权，也应该拥有国家战略的自主权。但仅有自主性而缺乏嵌入，还不足以形成强大的国家能力。嵌入泛指一种力量、体系或结构植入另一种力量、体系或结构，并形成多元互动关系。埃文斯（Peter Evans）在《嵌入性自主：国家与工业转型》中提出，为实现工业化，欠发达国家形成一个不被寻租集团所操控的成熟的官僚体制还不够，还需要使得官僚体制嵌入社会和市场，嵌入是国家对社会的整合和规制能力，有助于构建全新的治理规则，从而保障政策实施效果。^③嵌入性自主为欠发达国家利用外部援助提供了新思路：将国际发展援助转化为本国实际发展资源，将外来投资、贷款以及国际援助所能产生的效益以及潜在风险结合起来进行评估和管理。

因此，在国家自主性基础上可进一步界定嵌入式援助，即包含外部资源和知识的国际发展援

助因有机地嵌入自主发展和减贫战略中而有效发挥作用。嵌入式援助可以成为国际减贫援助的新思路，在欠发达国家的自主减贫战略和行动中，国际减贫援助由于提供知识以及弥补资源缺口而成为必要的组成部分。嵌入式援助在欠发达国家的减贫战略中可以发挥如下作用。第一，帮助欠发达国家将一般性以及个体化的扶贫知识和经验加以内化并生成本土化知识。由于贫困的异质性以及在地性，有效减贫需要依靠本土化的扶贫知识，其形成途径包括学习和实践。国际减贫援助在欠发达国家落地，既可以带来作为全球公共品的一般性减贫知识，也可以带来援助组织和团队的个体化知识，而这些知识无一例外地要在实践中加以检验和调适，因此这是一个相互学习的过程。^④第二，填补扶贫资源缺口。无论在区域、社区、家庭还是个体层面，致贫原因都是多样的，需要有针对性地配置扶贫资源，有些扶贫措施所需的资源在扶贫初期是地方政府所不能提供、无力提供甚至并不了解的，如贫困监测和统计体系建设、新品种新技术、小额信贷等，这些资源可以通过国际援助，与知识和经验共同引进和采用。第三，以智力引进促进能力建设。欠发达国家需要形成自己的贫困治理能力，包括体制机制、工作队伍、工作程序等。能力提升是一个缓慢过程，国际援助能够适当加快这个过程。

（三）对嵌入式援助的一个验证分析

嵌入式援助是否有效，可以从经验事实中寻求验证。嵌入式援助具有双向要求，既要求受援方掌握自主性，也要求援助方放弃某些权利和利益。基于资料可获得性，本文选择中国对其有密切国际合作和减贫援助的埃塞俄比亚为对象进行进一步验证分析。

① 叶玉、周太东：《世界银行与低收入国家主权债务治理：责任分担的视角》，《国际经济合作》2023年第3期，第51—52页。

② William Savedoff, “What Is ‘Country Ownership’? A Formal Exploration of the Aid Relationship,” *CGD Working Paper*, No. 519, 2019, pp. 1-2.

③ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995.

④ 徐佳君：《世界银行援助与中国减贫制度的变迁》，《经济社会体制比较》2016年第1期，第184—192页。

埃塞俄比亚近年经济增长较快但贫困程度依然严重。2022年，该国总人口为1.23亿人，人均GDP为2698.7美元，相当于中国1995年水平（2763.8美元，均为2021年不变美元价格）。^①按照每人每天2.15美元的世界银行贫困标准测算，2004年和2015年贫困发生率分别为34.58%和26.98%。^②据估计，2023年埃塞俄比亚贫困发生率仍高达25%，与2015年相比几乎无变化。^③

中国在消除自身贫困的同时，积极对外开展国际减贫援助与合作。中国减贫援助与合作项目的内容^④和方式^⑤十分丰富，其减贫机制主要包括：减贫知识和经验分享，协助提升人力资本和治理能力，实施减贫援助示范项目，开展三方国际减贫合作，以及通过国际发展合作带动减贫。中国的这些对外合作和援助方式在埃塞俄比亚都有体现，包括“交钥匙”项目、技术合作项目、物资项目、人道主义援助或救灾、培训项目、优惠贷款项目等。尽管缺少明确的统计，埃塞俄比亚接受了数量可观的中国援助和经贸合作，产生了明显的减贫效应。^⑥不过，对中国援助的减贫机制与贡献存在争议性观点，批评性意见将中国的“援助—贸易—投资”一体化模式与西方援助模式进行对比，认为中国援助与合作更强调经济利益而忽视减贫。^⑦近年来，埃塞俄比亚的减贫速度不尽如人意，其自主减贫角色缺失应是减贫停滞的主因，未能实现嵌入式援助是其表现之一。

首先，尚未建立“四支柱”战略。有效实施“四支柱”战略需要两方面条件。一方面，国家要拥有完整的自主发展能力，自主掌控发展进程并拥有调控利用国际援助的能力；另一方面，国家要建立完整的减贫战略框架，要求前三个支柱都要有效发挥作用，并在此基础上构建第四个支柱。有研究指出，埃塞俄比亚向中国出口的农产品很少，而从中国进口了大量工业品，贸易赤字导致资本外流，削弱了经济发展基础。农业理应是减贫效应最大的部门，然而埃塞俄比亚农业发展停滞不前，在农业部门引入的中国投资也较少。^⑧类似观点既不谈埃塞俄比亚的经济模式如何促进农业和就业，也不涉及其是否专门开展农村反贫困，而是将责任归咎于援助模式，反映出该国尚未建立“四支柱”战略，只能将减贫希望单纯寄托于国际援助的现实。

其次，嵌入式援助的条件尚不具备。为将国际援助嵌入本国减贫计划，既要求受援国率先制定自主发展议程和减贫计划，拥有将外国援助纳入本国计划的能力，同时要求援助国拥有“功成不必在我”的国际主义精神和制度设计。有研究认为，中国援助和投资项目具有带动埃塞俄比亚经济发展的效果，但是减贫效果不明显。事实上，中国企业在埃塞俄比亚建立的东方工业园发挥了显著的就业和减贫效应。^⑨总体上，埃塞俄比亚还没有很好地在经济发展和减贫之间建立有机联系，没有充分发挥

① <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD> [2024-08-22].

② <https://pip.worldbank.org/country-profiles/ETH> [2024-08-22].

③ Nistha Sinha, “Poverty & Equity Brief: Ethiopia,” April 2024, <https://pip.worldbank.org/country-profiles/ETH> [2024-08-22].

④ 王逸舟、郭语：《中国对外援助探析》，《国际经济合作》2023年第5期，第1—12页。

⑤ 张春、张紫彤：《创新“发展+市场”复合型三方合作的中国实践》，《国际经济合作》2022年第5期，第40—52页。

⑥ Ehizuelen Michael Mitchell Omoruyi et al., “China’s Aid and Poverty Reduction in Africa: The Case Study of Ethiopia,” *Journal of Poverty, Investment and Development*, Vol. 40, 2017, pp. 8-18.

⑦ Yingxue Wu and Anniek Sienot, “Donor Competition in Africa: Comparing China and the EU’s Aid in Ethiopia,” February 2, 2023, <https://www.stearthinktank.com/post/donor-competition-africa-china-eu-aid-ethiopia> [2024-08-22].

⑧ Manickam Venkataraman and Solomon M. Gofie, “The Dynamics of China-Ethiopia Trade Relations: Economic Capacity, Balance of Trade & Trade Regimes,” *Journal of the Global South*, Vol. 2, No. 1, 2015, pp. 1-17.

⑨ 《东方工业园助力“非洲屋脊”工业化进程》，新华网，2024年3月19日，<http://www.news.cn/20240319/f093638a4b454fd688e7dda43a343c08/c.html> [2024-08-22].



外资项目的溢出效应。埃塞俄比亚从中国进口的纺织和皮革产品相比于本地产品具有较大价格优势而更获市场青睐，这给本地小微企业带来了挑战，然而埃塞俄比亚政府并未出台政策支持本地小微企业发展以减缓进口商品带来的负向冲击，^①也没有推动援助与双向贸易、双向投资的结合。^②

再次，援助项目中的“捆绑”现象反映了发展合作条件和机制的缺失。中国反对西方式的“捆绑援助”，但是中国援助项目在执行中同样面临公司选择、物资采购等方面的难题。一方面，当地缺乏有竞争力的市场条件是客观事实，如埃塞俄比亚缺乏技能劳动力，导致中国企业很难在当地雇佣到合适工人；另一方面，国际合作及援助项目在设计和实施中带动当地企业共同发展机制也存在改进空间。

最后，减贫示范项目未能实现大范围推广。中国实施的整村推进式减贫示范项目作为最直接的减贫援助措施，项目本身效果明显，但是似乎并没有产生大范围示范效果。这可能是由于项目规模有限，也可能是因为这些国家缺乏将小规模试验转化为大规模行动的能力。当前埃塞俄比亚仍然面临安全和不稳定问题，包括政权更替、恐怖主义和种族间暴动、边境冲突和地区战争等，这些因素极大分散了政府的减贫精力，减弱了政府的资源动员能力。

综上，虽然中国对埃塞俄比亚的发展援助在项目设计上符合嵌入式援助的基本特点以及“援助—贸易—投资”一体化机制设计思路，但在实施中由于受援国未能建立自主发展和减贫战略，对国际援助主导性不足，从而未能实现有效嵌入。

五、启示性结论

已有理论可谓丰富，却无法解释欠发达国家

减贫进展迟缓以及如何实现全球消除贫困目标的问题。中国减贫经验可以得出新的理论启示，承认和发挥积极政府作用，将“三支柱”战略转化为“四支柱”战略，将外生性援助转化为嵌入式援助，有望解决消除贫困的难题。欠发达国家应采取具体举措增强发展和减贫自主性，援助方也应优化减贫国际合作机制，发挥嵌入式援助作用。

（一）弥补已有理论的不足

消除绝对贫困是反贫困理论的重大命题。受限于发达—欠发达“两分法”的思维定式，很多关于消除贫困的理论围绕国际援助展开，忽视欠发达国家的主体性，认为外生性援助可以脱离受援国经济增长而发挥作用，其结果是无法从各国实践中得到广泛验证。世界银行从几十个国家脱贫的成功经验中总结出“三支柱”战略，但是该理论仅在少数国家适用，原因在于其将增长视为给定的自动条件。进一步说，已有理论多数来自发达国家和国际组织，内含的一个共同假设是有限政府，未能提出欠发达国家政府要更加积极地发挥作用，这可能是已有理论根本缺陷之所在。

中国消除绝对贫困的成就举世瞩目，其理论意义亦不可忽视。对中国经验的再归纳有助于弥补已有减贫理论的不足，如将推动经济增长的战略视为减贫的必要条件，政府扮演同步推动增长和减贫的积极角色，以及“以我为主”利用国际援助等，其结果可推演出一个更加积极作为的“四支柱”战略。相对而言，“三支柱”战略着眼于减贫，而“四支柱”战略着眼于消除贫困，比前者更加符合当前全球需要。消除贫困的前提是国家所有权，但这不是空泛的主权权力，也不只是对外国投资和援助的管制权，而是要真实地体现在实施“四支柱”战略这样的国家能力上。同理，只有将外生性援助转化为嵌入式援助，从国

^① Cetachew Toma Bilate and Xiaolong Zou, “50-Year China-Ethiopia Diplomatic Relations: Achievements and Challenges,” *Journal of African Foreign Affairs*, Vol. 8, No. 1, 2021, pp. 77-96.

^② 俞子荣：《不平凡的探索与成就：中国对外援助70年》，《国际经济合作》2020年第6期，第12页。

际公共品转化为国内公共品，才能真正实现援助及减贫有效性。

（二）增强国家发展和减贫的自主性和有效性

为消除绝对贫困，国家应增强发展和减贫的自主性和有效性。首先，各国不仅要按照世界银行建议的“三支柱”战略建设相应的国家体制，提供教育、卫生、社会保障等公共服务，也有必要建立扶贫工作系统，开展专项反贫困行动，即建立“第四支柱”。其次，欠发达国家需要确立可行的经济起飞策略。通过对外开放、投资于局部地区和产业的软硬件基础设施建设，以及开展适当的国际经贸合作和援助，发挥本国的劳动力和自然资源比较优势，形成国际国内产业分工。一些非洲国家在开放、吸引外资和接受外国援助过程中产生债务危机、减贫停滞等问题。^①这表明非均衡性的局部经济起飞策略并未奏效，各国需要对此进行反思，尤其是作为大前提的发展自主性问题。

在“四支柱”战略基础上，欠发达国家需要通过国际发展合作获得知识、资源、投资的支持，但是绝不能形成对外资和援助的依赖，而是要基于战略自主性和国家治理自主性，将外部资源嵌入国家经济发展和社会治理过程，由国家调控外部资源而不是被其控制。这样的嵌入性治理涉及基础设施投资和贷款、吸引外国直接投资、利用外国援助等各个层面。在“四支柱”战略框架下，欠发达国家可在公共知识转化、稀缺资源补充、地方能力培育等层面加强利用国外减贫援助资源。欠发达国家可立足于本国的政治和行政体制，将充裕的国际减贫公共知识转化为本国的反贫困战略和政策。应当科学评估本国优势和不足、资源缺口以及利用外部投资和贷款的潜在收

益和风险，在此基础上科学制定规划，发挥援助资源“雪中送炭”的作用。减贫既是国家整体性发展的结果，也是专项反贫困的结果，欠发达国家需要系统性培育国家减贫能力。总的来说，这需要通过“干中学”机制在开展反贫困行动的过程中实现，国际援助在其中发挥试验、示范、推广等助力作用。

（三）优化减贫国际合作机制

从以受援国为中心的嵌入式援助视角看，当前的减贫国际合作机制存在很大的优化空间。首先，整合和优化国际减贫合作力量。当前，西方发达国家的对外减贫援助有弱化趋势，中国逆势增强但还有不足。鉴于国际减贫任务的艰巨性，建议在国家国际发展合作署增设减贫合作司，赋予其统筹管理对外减贫与发展合作的职能并增强其力量。完善中国与国际组织和各地区的多边合作、与国际组织和欠发达国家的三方合作、与欠发达国家的双边合作的多层次国际减贫合作框架。其次，共同管控风险问题。中国要客观评估“援助—贸易—投资”三结合模式的效果和问题，主动与欠发达国家加强合作，进一步提升投资收益，加强产业和技术扩散，实现债务可持续，加强自然资源开发利用，从而提升就业和减贫效果。再次，丰富多层次国际减贫公共品。在全球治理层面，整合中国和其他国家经验，与世界银行等国际组织合作，打造更具包容性的全球减贫公共知识产品。在合作机制层面，借鉴中国的东西部协作经验，主动适应欠发达国家自主性的贫困治理机制和嵌入式援助运用机制。在合作行动层面，增强“一带一路”项目在当地的适应性和嵌入性，加大整村推进、区域治理、产业培育、易地扶贫搬迁等有效经验在各国的试验、示范和推广力度。

（来稿日期：2024-04-07 修回日期：2024-07-27 责任编辑：裴桂芬）

^① 王钊、张圆圆：《赞比亚何以成为新冠疫情以来第一个主权违约的非洲国家》，《国际经济合作》2023年第3期，第16—32页。