



### 非洲五国执政党如何领导国家扶贫

孙承波 梁安平(2005.6)

卢旺达、刚果(布)、多哥、几内亚、赤道几内亚等五个中西部非洲国家的执政党从实际出发,把减贫工作作为发展经济、维护社会稳定、争取民心 and 巩固执政地位的重要工作来抓,建立了专门的机制,采取了若干有效的做法,取得了一定成效,其做法和经验值得关注和研究。

#### 五国贫困化现状及原因

当前,上述五国的贫困化问题十分严重。卢旺达1994年大屠杀导致了100万人死亡、300万人流亡国外,并留下无数的孤寡和残疾人。目前,在全国仍有60.3%的人口生活在贫困线以下,40%的人口为文盲,人均预期寿命不到49岁,43.7%的儿童体重不达标。由于受民主化浪潮的冲击和世界经济衰退的影响,多哥1995年全国贫困率和赤贫率分别达72.6%和57.4%;超过三分之一的人口没有固定住房,无法享受医疗和接受基础教育。刚果(布)3次内战使经济、社会和行政基础设施遭到严重破坏,国家经济急剧衰退,人民贫困加剧。

五国贫困人口大多集中在农村和城郊地区。卢旺达和多哥分别有96%和79%的贫困人口生活在农村地区。在贫困人口的结构方面,农村人口尤其是偏远地区的农民和无地农民,以及战乱造成的难民、妇女、残疾人、城市失业者、艾滋病患者等等都是各国的主要弱势群体。

五国执政党认为,非洲的贫困化主要原因有以下几个方面:(一)长期的殖民掠夺和不合理的国际政治经济秩序;(二)非洲国家独立后的发展战略和政策的失误;(三)20世纪90年代民主化浪潮导致非洲国家部族冲突和战乱,进而造成政局动荡;(四)人口增长过快,与经济发展速度失衡;(五)艾滋病等疾病阻碍经济发展;(六)西方制裁与援助减少;(七)世界性经济危机的影响。

#### 五国执政党重视减贫问题

基于以上认识,五国执政党普遍感到,贫困问题在本国十分突出,减贫工作不仅关系国民经济的可持续发展和社会稳定,而且关系到执政党能否继续执政。因此,各国执政党在选举中提出的重要承诺之一就是减少贫困,选举后也将推行减贫战略视为维系民心、保持执政地位的关键。这一点主要体现在如下方面:

(一)将减贫纳入党的竞选纲领和执政目标。为了有效地减少贫困,这些国家的政党及其总统候选人在选举中均将减少贫困、提高人民生活水平作为施政纲领和执政目标之一,并做出了具体承诺。在取得大选和议会选举胜利后,总统和执政党将减贫工作作为实践选举诺言和施政纲领的重要方面加以贯彻实施。多哥人民联盟副书记阿吉求表示,该党将减贫工作看作是该党以民主、公开和负责的方式执政并确保资源和财富在全社会公平分配的重要保证之一。卢旺达爱国阵线针对本国情况,将经济恢复和减贫作为国家复兴计划的核心内容。刚果劳动党主席萨苏总统在2002年总统竞选时提出了“新希望”社会计划,其中减贫和促进经济增长就是基层社会计划的要旨。

(二)推动政府制定减贫战略和纲要,提出具体目标。上述国家执政党充分利用执政资源,推动本国政府将减贫工作纳入国家发展战略,并专门制定减贫计划。卢爱阵在全国调查研究的基础上,推动政府提出了《2020年发展计划》,并于2002年6月通过了减贫战略文件。几内亚统一进步党和政府经过全民大讨论,通过了《减贫战略》框架文件,其目标是实现国内生产总值年均增长5.2%,2010年达到10%。刚劳党提出了“新希望”社会计划,制定了减贫战略文件,提出了经济增

长和消除贫困的目标，并将党的新千年发展目标纳入国家发展的战略目标。

（三）在党和政府内成立专门减贫机构。五国执政党为了实现减贫战略目标，均在党内和政府中成立了专门机构，确保减贫计划的制定、实施和监督。卢爱阵为保证减贫政策的切实贯彻执行，在中央设立了专门的经济金融委员会，每年专门向总统报告工作。赤几成立了国家农业促进研究院，向农业部门提供资金和服务，培训小农，推动农业职业合作社和协会的发展。2002年，几内亚统进党为充分发挥其在减贫斗争中的核心作用，在总统的直接支持下，在青年组织基础上设立了农民组织，并在全国各地都设立了办公室。刚劳党提议政府成立了一个全国反贫困斗争委员会，领导和协调各有关职能部门制定减贫战略。

（四）党的高层领导和各级组织重视减贫工作。五国执政党中央和各级地方组织均十分重视减贫工作。几内亚统进党名誉主席孔戴总统为支持该党青年组织组建的“几内亚农民组织”，不仅提供了50公顷土地和建立了2处示范农场，还亲自出资购买了150辆拖拉机赠送农场，并为农民组织的启动提供了全部资金。卢爱阵主席卡加梅总统每年亲自听取该党中央经济金融委员会关于减贫问题的专门报告。各党还十分重视动员党的各级组织力量参与减贫工作，尤其是发挥各级干部、妇女和青年组织的作用。刚劳党已派遣大批干部到农村地区帮助、指导和带领农民从事生产，共同参与减贫工作。

（五）推动政府外交为减贫工作服务。由于国家经济困难，五国执政党和政府在解决贫困化问题的过程中，均十分重视通过外交手段争取国外援助和支持。赤几在实行减贫计划的过程中，通过政府的外交努力共争取到非洲开发银行37.5亿非洲法郎的贷款，该项资金为减贫计划的启动和实施发挥了关键作用。刚果（布）政府积极与国际货币基金组织（IMF）等国际金融机构进行谈判，签署有助于减贫和经济增长的“结构调整计划”。卢旺达政府与IMF一起制定了减贫和发展计划，并将巩固与世界银行、IMF、欧盟、世贸组织等国际组织的合作视为外交重点之一，以便积极争取外援，促进经济增长和减贫工作的发展。

### 加强减贫工作的主要措施

五国执政党及其政府在实施减贫战略的过程中，根据各国的实际情况，主要采取了以下措施：

（一）重视促进农业的发展。由于几内亚等国大部分人口从事农业，贫困人口在农村较为集中，因此，各国都十分重视农业的发展，不断加大在农村地区的投入和推动农村的发展，以解决农民的贫困问题。赤几将农业视为实现经济发展和国家粮食自给自足的优先领域之一。几内亚将农业、畜牧业、林业等确定为重点行业，并大力为青年在这些行业中创造就业机会，确保农业生产有足够的劳力。多哥将农业视为减贫工作的战略基础之一。刚果（布）的减贫战略文件也将振兴农业作为其基层社会计划的重要内容之一。卢旺达将农村发展及农业转型列为减贫战略的首要目标。为了促进农业的发展，这些国家还专门成立了农业咨询服务机构、合作社组织，培育国内农产品市场，并利用世界银行贷款培训农民等。

（二）加强教育和培训工作。在实施减贫战略的过程中，五国均十分强调促进人力资源开发，努力提高贫困地区劳动者的知识水平和生产技能。几内亚将普及农村地区的基础教育、提高入学率、加强业余教育和改善各阶段教学质量作为根治贫困的重要手段。赤几农业研究院不仅负责农业科技的研究，还直接负责领导和组织对青年农民的培训工作。卢旺达政府2003年通过并实施了《全民教育行动计划》、《2003—2008年教育战略计划》，并启动了小学免费教育计划，小学入学率大幅提高。

（三）加强基础设施建设。鉴于基础设施落后是非洲国家贫困化的另一重要原因，五国都十分重视加强基础设施建设。几内亚提出将基础公共设施的建设作为减少贫困和发展经济的重要手段，并将医疗体系、农村水利、电力、住房等基础设施建设作为政府工作的重点之一。多哥政府采取了较为系统的措施，国家为基础设施建设提供资金、技术和培训，鼓励各地建设公路等设施。刚果

（布）政府则通过在各大城市轮流举办独立日庆祝活动的方式，带动各地基础设施的改善。

（四）鼓励外资和私营企业发展。各国执政党普遍认识到，只有靠经济的发展才能逐步消除贫困化问题。为此，五国党和政府都做出巨大努力创造良好的政治、社会和投资环境，吸引外国企业到本国投资设厂，并积极鼓励本国私营企业的发展。在加强稳定与安全的基础上，强调实行“权力下放”、“良政”和“民主”，提高透明度，反对腐败，创造良好的投资环境。五国都制订一些方便投资者的法律和制度，如卢政府为吸引外国投资者，设立专门办公室，简化审批程序，投资者在15天内就可以办好投资手续。

### 减贫工作中存在的问题

（一）对减贫工作的认识仍参差不齐。由于社会体制、经济发展水平的局限，五国执政党和政府对减贫的认识虽有所深入，但尚不全面。比如，多数党对自力更生的重要性认识不足，过于看重外援，存在等靠要的思想。此外，五国执政党对减贫的认识水平也参差不齐。多哥人盟和几内亚统进党对减贫问题的认识相对全面和统筹兼顾，其减贫战略包含了加强政治制度和法制建设、产业结构调整以及财政、教育、医疗、卫生政策，并且考虑了比较完善的监督机制和后续行动。相比之下，有的政党的减贫措施过于简单粗浅，不够系统。

（二）对减贫工作的投入不足且严重依赖外援。由于这些国家经济严重困难，党和政府虽然重视减贫问题，但由于国家财政收入不敷出，难以向贫困人口提供长期稳定和实质性的资助和扶持。刚果（布）政府千方百计努力争取，才勉强使公务员能发上工资，而且政府还面临着安置退伍军人、难民等诸多紧迫问题，在基础设施建设和减贫工作方面很难进行实质性投入。多哥由于财力有限，也不得不依据西方减贫标准来制定和修改本国的减贫战略。

（三）刚果（布）等国减贫工作面临国内反对派掣肘等困难。刚果（布）政府已同反政府武装签署停火协议，但反政府武装却屡屡违约，不断破坏铁路和抢劫财物，严重阻碍了刚果（布）铁路私有化计划的推行。多哥政府采取种种措施力图修复与欧盟的合作，以争取更多的投资与援助。但多哥国内反对派为了搞垮政府从中竭力阻拦，导致多哥与欧盟关系迟迟没有进展。多哥14年间未获得欧盟提供的任何援助，严重滞后了减贫计划的实施。

（《当代世界》2005年第6期）