

能力建设的内涵及其在发展中国家的实践

中国社会科学院 潘家华
世界经济与政治研究所

[提要] 能力建设需要从可持续发展的目标上来理解其内涵。能力建设不是一个简单的经济增长的代名词,它包含着平等的伦理观念、发展的能力基础及环境保护的物资需求。能力既可以从外部输入,也可以由内部积累。通过对发展中国家能力建设实践的解析,作者认为,外部能力的机械输入和控制,必须要转化为内部能力。由于经济增长是能力建设的主要途径,发展中国家要防止将经济增长等同于能力建设,而使之服从于能力建设,促进可持续发展。

[关键词] 能力建设 可持续发展 发展中国家

能力建设(capacity building)是在“可持续发展(sustainable development)”的口号下,环境保护与经济发展相妥协的产物。其形成与发展具有一定的国际经济与政治背景,因而有着其特定的内涵。发展中国家有关能力建设的实践经验与教训,对协同经济发展与环境保护有着极其重要的理论与实践意义。

可持续发展的国际背景

第二次世界大战以后,发达国家的经济得以迅速恢复和发展,而工业的扩张和经济的快速增长,则造成了严重的污染和对自然资源及环境的巨大压力。另一方面,发展中国家人口和自然资源的恶化,也日益引起人们的关注。60年代末期,罗马俱乐部的成立及其工作使世界各国对人类环境问题的严重性更为警觉。1972年6月5日,联合国在斯德哥尔摩召开首次全球人类环境问题大会,第一次将人类环境问题摆上国际政治的议事日程,世界各国政府的代表共同考虑和协商日益加剧的环境恶化对地球及世界未来发展的影响。然而,各国对人类环境问题的认识和解决途径存在争议。发达国家担心的主要是污染、人口过剩和自然保护;而发展中国家认为污染和自然资源恶化等环境问题是次要的,他们所面临的是更为迫切的贫困问题:饥荒、疾病、文盲和失业。以巴西为代表的发展中国家坚持认为,其环境问题的首要原因是贫困和欠发达。尽管如此,大会还是形成了一定的共识:经济发展要持续下去,人类环境就必

须加以保护,从而建立了国际环境保护新纪元的基础。

1983年,环境问题再次摆上联合国大会的议事日程。大会通过决议,决定成立世界环境与发展委员会,其职责是:(1)提出在2000年及其以后取得可持续发展的长期环境战略。(2)推荐发展中国家之间和处于不同社会经济发展阶段的国家以相互合作的方式,形成共同和相互支撑性的目标,以协调人、资源、环境和发展的相互关系。(3)考虑国际社会更为有效地进行环境保护的方式和手段。(4)明确长期环境问题的内涵及协同工作,以成功地应付保护和改善环境的各种问题。该委员会于1987年提交了《我们共同之未来》的报告。该报告阐述了可持续发展的基本概念、主要问题及行动方略。它明确指出,向可持续发展的过渡,无论是发展中国家还是工业化程度较高的国家,都是绝对必要的。所不同的是,实现这一过渡的条件对穷国来说有特殊困难,对富国来说有着特殊责任。

1992年6月,在斯德哥尔摩大会召开20周年之际,联合国环境与发展大会在巴西里约热内卢召开。会议的重点在于发展和经济变化。与会代表一致认为,人类通过发展过程对环境施加影响。只有通过在经济行为、生活方式和发展过程的管理等方面作出根本性改变,我们才会取得综合环境与发展的积极效果,产生经济与环境上可持续的生活方式。

由此可见,基于斯德哥尔摩大会的分歧和世界环境与发展委员会报告的建议,里约大会关于环境与发展关系的基本认识,倾斜于发展和经济变化,将发展中国家

的能力建设作为可持续发展的前提与核心内容。自1992年以后,根据有关环境保护的国际公约和联合国大会协议,已建有全球环境基金等多边基金,将发展中国家的能力建设落在实处。

能力建设的内涵

能力建设途径考虑了发展中国家的困境与愿望,是近20年来国际政治经济关于环境与发展论争妥协的产物。这里的能力涉及科学、技术、管理和专业技能等方面。这一途径的提出,在伦理、实践及其应用上都有其自身的特点。揭示这些特点,有助于我们认识并利用能力建设途径来实现持续发展。

平等、能力与持续。能力建设中所用的平等的概念,不是一个纯伦理上的考虑。其中掺有相当的社会经济方面的实践意义,与持续密不可分。平等在这里有三层含义:(1)当代人与子孙后代不同代人之间的平等;(2)同一代人社会成员间的平等;(3)实现持续发展各社会成员或集团间责任与义务方面的平等。

代际平等在很大程度上属于伦理学范畴,表明当代人从道义上讲,不应该“吃祖宗饭,砸子孙锅”。当代人没有权力过度消耗和破坏子孙后代赖以生存的自然环境资源。这一点在世界环境与发展委员会的报告^①中十分明确。在其给持续发展的定义中,把不损害子孙后代满足其自身需求的能力作为一个约束条件。尽管当代人的能力建设有助于代际平等,但这一平等不是能力建设最需要解决的问题。

当代人各社会成员间的平等与持续联系更为密切。一方面,从社会公正的角度上,社会需要兼顾穷人的利益,减少贫富悬殊。这一点在布伦特兰德报告中得到了强调,要求世界上穷人的基本需要应放在绝对优先的位置。这是出于伦理上的考虑。另一方面,当代社会各社会成员间的平等也是持续发展的条件。乍看起来平等与持续联系不大或不直接。但稍加分析就可见,社会成员对资源占有的不平等是造成持续发展困难的一个主要原因。这是因为,即使在社会总体上以人均水平而论资源充裕,但资源占有的贫富悬殊会迫使资源匮乏的社会成员过度利用或滥用有限的资源以求生存。由于环境问题是相互联系和影响的,社会上的部分不持续很可

能导致整体的不持续。因此,平等也是持续发展实践的需要。

环境持续、社会责任与义务的平等,一直是发达国家和发展中国家争论的一个问题,是谁污染了环境?是谁在造成环境的恶化?这是一个责任和义务问题,尽管它属于当代社会各成员或集团间的平等问题,但实际上是一个国际政治经济的实际问题。责任上的平等便意味着义务上的平等。但现实世界中每个社会成员或集团,即使其愿意承担义务,也要看他是否有能力实现这个义务?可见在这里平等、能力与持续密切联系。

总之,平等的上述三层含义,尤其是后两层含义与持续不仅有着道义上的联系,而且在政治经济上存在着一定程度上的因果关系。而能力正是这种因果关系的中介因子。这样,通过能力建设来实现持续发展,从道义与实践上,都存在着逻辑上的必然。

能力、阻力与动力。之所以要进行能力建设,是因为缺乏能力会阻碍持续发展,充裕的能力会促进和保证持续发展。缺乏科学、技术和管理的能力,对环境与发展的后果是综合性的,其主要表现为:贫困;资源浪费与滥用;难以逆转的环境恶化。

贫困。贫困是指基本生存的需要难以满足。人类生存需要衣、食、住和工作机会。为了生存,人们处于一种被迫和无奈的状态,只好顾及眼前利益,采用高贴现率的方法,去利用资源。这样势必加剧资源的退化以至枯竭。发展中国家一直把贫困看作是环境问题的根源,认为它是人类社会最为严重的污染源。由于许多发展中国家的人口出生率高,贫困仍呈加重和扩展之势。在布伦特兰德报告中,将贫困看作是生态和其他灾难的根源。显然,贫困与持续是矛盾的,互不相容的。贫困阻碍着持续的实践与实现。不消除贫困,持续将只是一句空话。

浪费与滥用。在一些不是很贫困的地区,自然资源又不是十分匮乏,应该说持续是可能的,但事实并不完全是这样。由于技术、资金和管理能力的缺乏,自然资源难以得到最优或最合理的利用。这种利用一方面是经济上的,消耗了资源,但得到的产出十分有限,经济收益低,造成资源利用上的浪费。另一方面是环境生态上的。有时资源利用的经济收益很可观,但在利用过程中忽略了生态环境上的考虑,破坏了自然资源系统的平衡

① 见世界环境与发展委员会,《我们共同的未来》,英国牛津大学出版社。

关系,导致资源的退化。而且,这两方面是相互联系的。由于经济收益低,为了达到某一产出指标,如满足人们的基本物质生活需求或维系生计,必然要消耗更多的资源,从而破坏资源的再生能力和系统的稳定性。不顾自然系统特点的滥用,就是一种浪费和缺乏效率。由于资源是有限的,而浪费和滥用在缺乏能力的情况下会呈不断加剧之势。在这样一种状况下,即使初始资源存量十分可观,持续也是不可能实现的,尤其是在自然资源匮乏的条件下,浪费和滥用可能导致眼前的不持续。

难以逆转的环境恶化。在缺乏能力的情况下,环境恶化的不可逆转性很可能出现。主要原因在于:(1)对环境恶化的趋势及其后果缺乏足够的认识。(2)生态系统有一个阈值,如果突破这一阈值,生态系统的稳定性和系统结构便出现不可逆转的退化,导致整个系统的毁灭。对这一阈值的认识和判别,也需要科学与技术能力。因此,缺乏能力,很可能会不自觉地突破这一阈值,而导致不可逆。(3)即使人们对不可逆有足够的认识,在主观上愿意防止并逆转不可逆趋势,但由于没有技术和管理能力,对不可逆的防止也是无力的。不可逆一旦出现,至少在局部范围内,持续就成为不可能的了。

而且我们还要看到,这三种特征有一种互为强化的恶性循环关系:贫困—资源破坏—环境恶化—贫困。这种恶性循环关系的介质便是能力的缺乏。由于贫困,浪费和滥用资源便不可避免,其结果便是环境恶化乃至不可逆。环境恶化更加剧了贫困。每一个环节都阻碍着可持续发展,而每个环节的互为强化,更加剧了环境的不可持续。

相反,能力的提高,不仅可以减缓阻力,还可以成为促进可持续发展的动力。这是因为,技术与管理方面的能力可以科学地组织农业生产,从而提高农业产出,满足人们的基本生存需要而脱贫。脱贫以后,人们对知识的掌握和更新便成为可能。这样,技术和管理能力进一步增强,从而提高资源利用率,防止资源浪费,避免滥用现象。效率的提高增加了产出,这便使资本积累成为可能。这一部分资本,一方面可继续用于能力建设;另一方面又可用于环境改善投资,增大环境容量。这样可进一步缓解和避免贫困的出现。可见在每一个环节,由于能力的提高,都可能促进经济发展和环境持续。在这里,能力显然是持续的动力。人们的物质生活、经济发展和环境持续形成一种良性循环。能力的提高,便是这一良性循环的催化和保证。

能力的来源有两种:外部注入和自身形成。在许多情况下,因贫困或其他原因所困扰,社会经济体系内部难于生成相应的能力,促成良性循环。此时,系统外部的能量注入,便成为良性循环的启动因子。

发展中国家的能力建设实践

既然缺乏能力阻碍持续发展而能力提高促进持续发展,那么能力建设便成为持续发展的唯一有效途径了。这一道理看起来很简单,一些国际机构和组织寄希望于此,发展中国家倾心致力于此,发达国家也在相应赞助之。由于能力建设需要以经济发展为基础,那么经济增长便在一定程度上表现了能力建设的速度与水平。因此,可以计算出与消除贫困所需要的能力水平相对应的经济增长率。世界环境与发展委员会在其报告中,对这一增长率进行了概算。

如果要把一个发展中国家的贫困率从50%减少到10%,人均收入增长率越高,则所需时限就越短。如果年增长率为3%,需要18-24年;如果增长率只有1%,则需要51-70年时间。低限时间实现的前提,是对社会中最富有的20%人群的1/4的收入增量进行社会再分配;如果没有收入再分配,则需要更长时间。表1是对发展中区域减少绝对贫困所需要的国民收入增长率:

表1 减少绝对贫困所需要的增长率

欠发达地区	亚洲	拉丁美洲	非洲
所需年均国民收入增长率	5%	5.5%	6.0%
1989/1991 实际年均增长	6.5%(a)	1.7%	2.1%

注:(a)不包括西亚。

资料来源:WCED, Our Common Future. Oxford University Press, Oxford, 1987, 世界银行,《1993年世界发展报告(中文版)》,中国财政经济出版社,北京,1993年。

表1的数字考虑了人口增长。如果是较低的人口增长率,则脱贫的效果会更好些。但世界环境与发展委员会认为,从发展中国家整体来看,3%的人均收入增长率是脱贫所需的最低限。从1989-1991发展中国家经济增长的实际来看,亚洲国家略高于减少绝对贫困所需的的增长率,而拉丁美洲和非洲地区的实际年均增长率只有需要值的1/3;甚至低于世界环境与发展委员会所估

算的3%的低限。实际上,这些地区的许多国家的绝对贫困化也处于增加趋势。

经济增长可以作为能力建设的一个指标。但如何实现这一指标,也存在有不同方式。根据经济增长动力的来源及系统内部的吸收反应状况,可分为三种典型类型:输能型、控能型和造能型。

输能型 指某一发展中国家和地区能力缺乏,外部地区或社会只是将所需“能力”单向输入,输入后便告能力建设工作的完成。最为典型的例子是灾区或贫困地区救灾物资或救济物资和款项的发放。作为一种能力建设方式,这里输入的“能力”可能更广,除资金和物资外,还包括技术、管理技能、社会组织方式等。许多发展中国家或地区欢迎这种“能力”的输入,发达国家或地区出于国际区域政治经济的考虑,尤其是政府,也常以此种方式进行“能力”输入。这种输入为解燃眉之急,作为启动能量有着非常积极的作用。如果这种输入“能力”能够得以消化吸收,变为受援国家或地区的内部能力,那么这种能力建设便可以促进经济发展,导致该地区的持续发展。

但是,这种输入型很有可能不能建设内部持续发展所需的能力。主要原因有:(1)救济性的输入,“能力”量有限,对于十分贫困的国家或地区,很可能初始驱动力不够,从而不能转化为内能,得不到持续。(2)输出的“能力”与实际需要的“能力”衔接不上,致使输入不能够发挥应有的作用。这在技术方面表现特别突出。输入的单项技术,在发达国家或地区,足以形成内部可以持续的能力。但在发展中国家或地区,由于配套设施、技术、管理水平等原因,高新技术发挥不了作用。发达国家已明确认识到了这一点,承认以前的技术转让常是供给引导的,几乎没有考虑当地的技术和知识状况。(3)容易造成对外部“能力”输入的依赖,缺乏对内部“能力”的激励。这与前两个原因有关。(4)在许多情况下,这种输入与输出带有政治色彩,名义上为能力建设,实际上并不一定用于能力建设。尤其是以资金和物质输入的那部分“能力”,很可能被挪用或浪费掉。

非洲的一些发展中国家的“能力”输入属于这一类型。每年西方慈善机构和发达国家政府以资金、技术、物资、管理技能等形式,对这些国家进行能力输入。但这些输入并未能转化为可以持续的内部能力。这种输入可以使有关地区的经济发展,暂时地产生局部高速增长。但由于不能转化为内能,而难于持续。一旦输入减

少或终止,很有可能导致系统的崩溃。

控能型 指输入的“能力”仍然控制在输出一方。输入能力的来源主要是跨国公司和发达国家企业的资本输出。输入多为资源丰富的国家或地区,可以带来高额资本回报。输入的能力较为系统、配套,包括资金、技术、设备乃至管理。这种能力建设形式,输入的“能力”层次高,能量大,可以独立起作用,对发展中国家和地区的经济发展促动可能较大,带来高的经济增长。这种类型在两种情况下,有可能建设当地自身的能力,而导致持续发展。一种是在控制能力放松或放弃的情况,这种能力为当地所吸收、转化,形成内部持续发展的能力。另一种是在控制能力不变的情况下,由于这种输入能力的带动,使当地内在的能力不断提高,通过一段时间,成长为独立的可以持续的能力。

在控能条件下进行能力建设,困难是较多的。(1)这种控能的目的是为了牟取利润,而不在于能力建设自身。输能者所看重的,是发展中国家丰富的自然资源、廉价的劳动力和市场,是可能带来的高额利润。应该说,这些利润可投资于能力再建设。但在许多情况下,输能者在实际上将这些利润转移走了。(2)这种输能一般不考虑当地的社会、经济需要,输入的能力很有可能与当地需要衔接不上,影响不大。由于输入能力的系统配套,它可以独立于当地社会而存在。(3)当地社会不可以控能,因而这些“能力”难以为当地所吸收而转化为内能。因此,这种能力建设的效果也可能不十分理想。

拉丁美洲在过去几十年的经济发展历程,明显属于这一类型。六、七十年代,西方国家企业和跨国公司的大量资本输入到拉美国家。与这些资本一起,技术、设备、管理等一同输入。但是,这些“能力”控制在西方国家财团或公司手里。产品、技术与当地社会联系不大,常依赖于西方市场。由于这些“能力”的大量涌入,这些国家的基础设施和工农业生产都得到了较快发展,经济增长率在六、七十年代一直较高。但是这些发展并未使当地社会的能力有较大提高。贫困现象不仅未缓解,反而有加重之势。而且,由于控能方对投入回报的转出,造成80年代的债务问题,使拉美的经济蒙受较大的损失。环境主义者反对控能型的增长,因为它在一定程度上,带有对发展中国家资源破坏和掠夺的色彩。而许多国际机构、组织乃至发展中国家政府鼓励这一形式,因为它在客观上提高了当地的能力。但在实践中,它是否促进和维护持续发展,需要做具体分析。

造能型 指当地社会内部能力建设的一种类型。其初始能力可能来自于外部社会,也可能来自于内部“能力”的积累与提高。但其结果都是当地社会内部能力得以建设,从而带来经济增长和持续发展。如果初始能力来自于外部社会,使之成为造能类型,一方面要求这种输入能力与当地社会经济的实际相一致,当地可以吸收、转化之,用以形成自己的能力。另一方面,当地社会需要有承受和转换外来能力的机制。如果对输入能进行抵制或只是表面上的吸收,那么这个社会不可能进行能力的自我建设与更新。要说内部能力的积累与提高,只是一种相对的概念,发展中国家即使自己可以积累资金,为了较快地进行能力建设,也需要从外部吸收技术、管理等能力。这是因为有些发展中国家,如一些石油输出国家在资金上很富有,但自己尚没有完全吸收外来技术和管理的的能力,其能力建设不能说是完善的。因为资金只是“能力”的一个并非最为关键的部分。为了尽快造能,外部能力输入可能比自身的能力积累所需时间短些。

亚洲“四小龙”可能是这一类型较好的例证。它们接受外部社会的能力输入,但同时也有自身的积累与提高。应该说,它们造能之初,“能力”之来源是混合型的。它们将这些能力消化、完善、提高,形成了自身的造能机制。尤其值得指出的是,它们对西方发达国家技术和社会组织管理能力同时吸收和转化。对技术的吸收没有社会组织管理的保证,即使是吸收了也难以充分利用,更谈不上完善发展了。而这种社会组织管理主要是民主与法制的建设。这需要否定许多传统的社会结构和组织管理方式。亚洲“四小龙”在过去几十年里社会经济的变革,十分明确地印证了这一点。

从以上的三种类型看,能力建设需要经济增长,但经济增长并不一定导致与持续发展相适应的能力建设类型。应该说,输能型和控能型均可导致经济增长,但这种增长并不等于持续发展,因为它没有形成当地社会的内部造能机制。然而我们也要看到,不论是输能还是控能,它毕竟提供了内部造能的条件与基础。如果吸收转换适当,有可能变为造能型。

增长与能力建设

前面我们已经说明经济增长是能力建设的主要途

径。但我们必须明确,经济增长并不等于能力建设。仅有增长是不够的,强调增长甚至是危险的。

首先,经济增长并不意味着平等。而不论从实际上还是从伦理上讲,平等是持续发展的一个重要条件和目的。如果不通过收入再分配实现人均收入上的相对平等,社会上一部分人的能力就不能得以提高,能力建设也就不会成为全社会的。许多发展中国家贫富差异,实际上阻碍了社会的能力建设,妨碍着持续发展。由于穷人在能力建设过程中处于一种不利的地位,他们需要帮助。穷人的概念可以延伸到穷国,即发展中国家,它们需要发达国家的援助。在这里,平等包含有三层意思:一是对自然资源的使用。脆弱的环境及匮乏的资源常常使发展中国家的能力建设受到自然的约束。二是对技术的分享。发展中国家要靠自己积累来发展技术,即使能够,也需要时间。与发达国家进行技术分享,可以加速能力建设,促使它们尽快走向持续。三是收入分配上的平等。一些发达国家利用发展中国家的资源,占有全部利润,而将环境成本留给当地。至少应将利润中的一部分归还当地,用以改善环境。

其次,能力建设需要相应的社会组织形式。庞大的官僚机构、决策的官僚化显然不利于能力建设。这可能是能力中较为无形的内容,但决不是可有可无的内容。民主、法制、决策的科学化,是能力建设的必要保证。

第三,纯粹以增长为目标,可能是危险的。我们可以计算在一定时间内,实现持续发展所需要的经济增长率。但是,这一目标的实现,是要受自然环境和社会经济等多方面制约的。如果为了满足某一经济增长速率而破坏环境资源,即使这样可以创造一些暂时的能力,但绝不可能导致持续发展。如果增长目标不考虑当地社会的实际能力,再好的目标也只是一句空话。因此,强调通过经济增长进行能力建设,需要进行认真分析,防止进入各种误区,以使经济增长真正促进持续发展。

[责任编辑 谭秀英]