

[ 扶輪社員訪談 ]

# 為何援助他國

開發援助有用嗎？

有用，經濟學家 Steven Radelet 有資料可證明。



VIKTOR MILLER GA USA

Steven Radelet

時下風行悲觀主義。我們不斷聽到事情每下愈況。但真的是這樣嗎？Steven Radelet 認為，全世界各地人們的生活在過去 20 年已有巨大的進步，他要我們看看這個資料：自從 1990 年代初期，死於疾病的兒童每一年少 600 萬人，更多女孩子就學，而且超過 11 億人已經脫離赤貧。

Radelet 是一個在喬治城大學教書的開發經濟學家，他最新出版的書是「大躍升：開發中世界的崛起」，他說理解進步的關鍵在於後退幾步去看全貌。

「我們通常只看個別國家，或只看短短幾年。我們看不到動態影像，因為我們只看幾張靜態照片，」他說。「全球窮人在過去 25 年的進步比人類歷史上任何時期都大。」他坦承並不是每個人都有這樣的進步，但是他說「沒有人去述說」全世界各地貧窮減少、收入增加、健康改善、及自由擴大等的故事。

Radelet 是喬治城大學全球人類開發計畫主任暨賴比瑞亞總統 Ellen Johnson Sirleaf 經濟顧問，曾在數十個開發中國家工作 30 年，主要是在非洲及亞洲。他的工作焦點在於經濟成長、貧窮降低、教育、貿易、金融，及負債管理。他擔任多國政府的顧問，曾任職美國國際開發總署、美國國務院及財政部。Radelet 接受來自華盛頓特區的本刊特約編輯 Vanessa Glavinskas 訪談。

英文扶輪月刊：U2 主持人暨慈善家 Bono 稱「大躍升」為「人類最偉大成就」的研究。您認為過去二十年全球最重要的成就有哪些？

**RADELET：**人類有巨大的進步——貧窮減少、收入成長、健康及教育改善、衝突及戰爭減少、民主擴散。但是我想其中有兩個亮點。

全世界各地赤貧（世界銀行定義為每天生活費少於 1.90 美元）人口在過去 25 年減少 10 億人。赤貧人口從 1990 年代開始下降，而且是以難以置信的速度下降。主要發生在中國及印度，但是在全世界大約 60 個國家都有此現象。

在這段期間，人類的健康普遍進步。開發中國家的平均壽命從 50 歲增加到 65 歲。人們更長壽是因為我們在對抗疾病，例如人體免疫缺損病毒／愛滋及瘧疾，以及根除天花方面有進展，而且在扶輪的大力協助之下，即將根除小

兒麻痺。自 1960 年以來，全世界各地五歲以下兒童死亡人數已減少百分之 76。這數字仍然太高，但它是一項巨大的進步。數以百萬計的兒童活得更久，更健康，他們上學，而且不像以前那樣貧窮。最明顯的是兒童健康的進步是全球性的：自 1980 年起，每一個國家的兒童的死亡率都已下降。我不知道同一時間有其他任何社經指標在全世界每一個國家都改善。這是人類歷史上最大的成就之一——但是幾乎沒有任何一個人知道。

最後，現在大約百分之 80 的女孩子都讀到小學畢業。數十年前那個數字低於百分之 50。我們幾乎使就讀小學的女生比例倍增，我們知道當我們教育一個女孩子，她將更有收入的機會，她會晚一點結婚，而且生的孩子較少——但她的孩子將會更健康，更有可能上學，而且有更多收入的機會。我們知道這些是必然的。

但是我們仍然有很長的路要走。有更多女孩子需要我們去接觸，教育的品質需要改進，而且女孩子的教育需要從小學提升到中學。

**英文扶輪月刊：**我們在過去 20 年做了什麼，才能有這樣的成果？

**RADELET：**部分原因在於改正我們過去所犯的錯誤——特別是，我指的是冷戰及之前發生，但在 1980 年代晚期及 90 年代瓦解的殖民主義。今天的開發中國家在殖民主義之下過了一段很長的時間。他們無法建立他們自己的政府制度。他們沒有良好的教育和保健制度。後來殖民政府大多被美國或蘇聯支持的獨裁者取代。坦白說，當時我們並不是那麼關心整體的進步。我們關切的是如何打敗蘇聯及共產主義。

毛澤東過世，中國在鄧小平領導之下朝新的方向前進之後，共產主義開始垮台。1989 年，柏林圍牆倒下，共產主義隨之粉碎。這導致一個朝向以市場為基礎的經濟政策及制度，呼應了從獨裁朝向民主的演變。今天大約有三分之二的開發中國家是民主國家。

全球整合的重要性無與倫比，因為它增進了貿易機會。開發中國家現在更能從全球市場取得科技：農業科技、保健科技（例如疫苗）、水的新來源、新能源、資訊科技、行動電話。莫三比克北部的孩子之所以能接受在印第安納州的一家工廠生產的疫苗，正是因為全球化。

而且我們在開發中國家看到一整個新世代的領導人——政府領導人、平民的社會領導人、及企業領導人，他們使他們的國家朝新方向前進。

**英文扶輪月刊：**扶輪就由許多這樣的領導人所構成。扶輪社員們在全球進步這件事，能扮演什麼角色？

**RADELET：**我們通常會把焦點放在全國領導人，但是…。我們在扶輪之類團體看到的是地

方領導人們針對解決特別問題有進展。在那些舊殖民地政府或舊獨裁者可能阻擋他們的地方，現在他們能自由前進，而且他們正運用他們的智慧及財務資源及精力，來對抗小兒麻痺或購買教科書給當地學校，或輔導小企業。

**英文扶輪月刊：**可是，並非人人都有進步。哪些人被忽略了而沒進步呢？

**RADELET：**我談到的進步正在影響三分之二開發中國家。這種進步正在對千千萬萬人產生正面影響。但是大約有三分之一的開發中國家根本沒什麼進步，除了保健之外。那些國家是我們經常在新聞看到的，這就是為什麼我們認為他們幾乎有沒有進步。如果你打開電視或收聽廣播，我們總是聽到世界上有哪些地方傳來什麼壞消息，而非好消息。

我們聽不到瘡疾死亡人數減半，我們也聽不到迦納或印尼的選舉成功。我們聽到的是選舉失敗及暴力及疾病爆發。我想這導致我們走偏了。

但是並非每個地方都有進步。仍然由獨裁者領導的國家沒有進步：就像 Robert Mugabe 的辛巴威這類地方。以及政府缺乏效能的地方，例如海地或委內瑞拉，這兩個國家從民主走向不折不扣的獨裁。仍然有許多國家的領導品質相當不好。雖然整體而言衝突比 30 年前少，但是在那些沒趕上進步的國家當中，許多仍然捲入衝突或在地理上孤立，像阿富汗、布吉納法索、或馬利。

**英文扶輪月刊：**我們似乎對過去不好的事情健忘，為什麼？

**RADELET：**在某種程度上，你問的屬於人類思考心理學問題，我不敢說我是這方面的專家。但是有些心理學家說，為了自我生存，人類的思考會把焦點放在危險。我們天生會把焦點放在出差錯的地方，但未必會關切表現正常的地方。第二個理由是記憶會褪色。我們通常會想起美好的往日，雖然在許多方面，過

去糟透了。當我們在思考開發中國家時，我們忘記，在 1980 年代，幾乎整個中美洲遍地烽火，而且幾乎整個拉丁美洲都是由獨裁者主政。哥倫比亞在 11 月簽署一個和平協議，這代表很久以來西半球第一次沒有衝突正在發生。

**英文扶輪月刊：**在美國，我們一直聽到現在的日子比以前差的論調。這是真的嗎？

**RADELET：**我們的確有我們的困難和該做的努力。在美國，過去 30 年，我們的進步沒有以前多。我們的平均所得沒有變多少，雖然近幾年終於增加了。所得不均的問題卻更嚴重了。但是我們國內的問題是因為世界上其他地方的進步造成的嗎？

我相信，我們這個國家沒有對全球化的力量做出適當的回應。在協助因為來自中國或印度或巴西的新競爭而失業的美國工人，以及因應科技變遷方面，我們做的不夠。我們必須在教育、訓練計畫、學徒計畫、以及投資我們的基礎設施等方面，加快腳步。人們對於其他國家的興起感到不安，因為它給一些美國人帶來壓力。但是我相信，而且歷史也已顯示，當其他國家更繁榮且治理得更好，這對我們是好的。我們在世界上看到的衝突不是發生在那些進步很多的國家。衝突發生在那些沒趕上進步的國家。這就是為什麼我們必須擴大進步，但我們也必須更好好投資在沒趕上進步的美國人身上。這兩者息息相關。當我們以反射性的反應動作去阻止其他地方的進步、去關閉我們的邊界、去阻礙貿易，而更好的解決方法應該是讓我們持續進步、去投資在我們自己人及我們自己的基礎設施，以使我們更有競爭力，這是我們的政治制度失效的地方。

**英文扶輪月刊：**現在，全世界各地大約有 6,500 萬人流離失所。這將對穩定造成什麼樣的破壞呢？

**RADELET：**難民危機主要是敘利亞及中東的

衝突所造成——這個地方是世界上進步最少的地方，經濟上以及政治上。人們之所以離開自己的國家是因為國內發生衝突及暴力，或者因為他們在國內看不到他們想要的經濟機會及政治自由。人們越看到國內的進步，他們就越看到自己及子女有更多的經濟機會，他們就越覺得政府有回應他們的需求，他們也就越願意留在國內。他們不會移民到歐洲，他們也不會移民到我們這裡。

實際上，過去 8 年從墨西哥移民進入美國的人數在下降，主要是因為墨西哥在開發方面有許多進步。這種進步是我們許多關於全世界各地安全及穩定的長期目標的核心。

**英文扶輪月刊：**扶輪社員們如何促進這種進步？

**RADELET：**扶輪社員們可以在他們的社區述說進步的故事，讓人們不要以為為發展所做的努力注定失敗。扶輪社員們可以強調國際援助最終對美國也有好處。各項扶輪計畫改善健康及教育。讓人們知道這些東西正在發生作用。我想扶輪的終結小兒麻痺工作是顯示一個組織如何承擔一個問題去發揮重大影響的好範例。我喜歡對扶輪團體講話，因為他們很有趣而且有活力，而且他們當中有許多人承諾要使世界成為一個更美好的地方。

**英文扶輪月刊：**您寫「大躍升」的動力來自何處？您要提醒人們還是有好消息的嗎？

**RADELET：**在過去幾年，有一個現象讓我感到挫折：我明明看到開發中國家有很大的進步，但卻聽到有些人說進步不足為道。我曾在報上讀到有些人認為國外援助沒有用，從來一點進步也沒有，並且這個世界還是充滿獨裁者、飢荒及貧窮。但我從接觸的一般人所見，或開發資料告訴我的，並非如此。我寫這本書的目的是要協助做好在實地工作的人的思想工作，讓他們打消反射性的悲觀主義。因此當某個人說，「所有這些努力都是失敗的，它們

只是幫助腐敗的獨裁者而已，」你可以說，「不，事實上，這些努力有用，腐敗的獨裁者逐漸消失，各個國家都在建立自己的制度。」人們能用資料來反擊悲觀主義。

**英文扶輪月刊：**如果過去 20 年有了不起的進步，您預見往後 20 年會有什麼？

**RADELET：**未來將決定於我們今天所做的行動、承諾及決策。在書中，我簡述了三種情境。其一，未來 20 年會有不均衡的進步，有許多錯誤的開始和走回頭路。另一種可能性是進步停滯，因為世界經濟成長遲緩而且有些國家因領導及選舉問題舉步維艱。第三種可能性是我們將退步，由於氣候變遷或衝突或其他問題。任何一種情境都可能發生。聖賢甘地說，「未來決定於我們今天怎麼做。」

我相信繼續進步這種情境最有可能。這可能反映我對人類社會最後會把事情大體上做對的信心。但是那得需要重大決定。那需要圍繞著替代能源的新科技做大投資。那將需要投資在海水淡化之類的技術，以降低生產清水的成本。我們有能力，我們有頭腦，我們有資源。我不太確定的是我們是否能做出達成那個目標的決定。

它自己不會從天而降。那需要領導及犧牲及妥協，以及合作意願。但是如果我們做了，我們將和世界其餘地方一起做得更好。

有興趣請 Steven Radelet 對貴社演講？  
請寫信至 [steven.radelet@georgetown.edu](mailto:steven.radelet@georgetown.edu)  
聯繫他。

## 哪個地方可能出錯？

在他所著「大躍升」一書中，Steven Radelet 簡述三種預測。如果全球繼續並擴大進步，他預料一個新的全球繁榮的時代的黎明即將到來。數以百萬計的人從赤貧變成小康。在另一種情境，他預料將會繼續進步，但逐漸減少。最後，他簡述可能導致停止進步的因素。關於最糟的情境，他這麼說：

未來有第三種可能：開發被擾亂了，而且進步停止，甚至倒退。氣候變遷及環境壓力導致農業生產力降低及缺少乾淨的水，同時都市人口的成長卻需要更多的糧食及水。糧食價格上漲，導致一些國家減少農業貿易，把糧食留在國內。報復性的貿易緊張攀升到全面貿易戰爭，蔓延到對製造及服務業進行貿易限制。民眾對物價攀高和消費減少感到不滿，在這些壓力之下，政府減少投資，包括減少對於可能有助於解決一些問題的新科技的投資。資源遭到掠奪，而非獲得適當管理。國內外為了爭奪能源、糧食、及水的供應，而升高緊張而且衝突發生。為了有主權糾紛的南海海域，中國與鄰近國家之間的對立爆發為軍事衝突，將美國及日本捲入戰爭。恐怖主義擴散，並升級到利用更精密的武器來傷害開發中國家手無寸鐵的平民。全球經濟成長急遽放緩，開發中國家的人民所得成長停滯，其中多數國家甚至減少。全球貧窮上升，而且氣候改變導致健康威脅增加及疾病的大流行再起。民主開始倒退，由於一些領導人逮住進步放緩的機會來奪權，或由於其他致力於實現進步的人無法兌現更高繁榮的承諾而被拋棄。民主被視為失敗的實驗，獨裁者再起。

二個多世紀以來，人們預測人口增加、資源需求上升、及環境和生態破壞，損失將導致飢荒、戰爭、及進步的逆轉。這種觀點至少可追溯到偉大的英國神職人員及學者馬爾薩斯。…馬爾薩斯在 1798 年認為，由於「兩性之間的情慾」如此強烈，世界人口的成長注定比糧食成長快得多。尤其，他堅稱全球人將呈幾何級數增加，而糧食生產只能以算術級數成長。地球無法維持迅速成長的人口，他相信，人口成長早晚會因飢荒、疾病、衝突、或另外一種災難，而受到遏制。從此以後，馬爾薩斯成了預測全球滅亡的同義詞。

讓我們給 Malthus 合理的評價：他絕不是個傻子。他的描述完全捕捉到整個人類歷史所發生的——直到當時為止。在此之前的農業生產並未成長得特別快，因此越多孩子代表每人可吃的東西越少、更擁擠、而且健康更差。他以工業革命早期及民主萌發時期的觀點來看事情，並未看出快速的經濟和政治變化即將展開。他無法預見知識及科技的巨大成長將導致農業、健康、及營養的大幅進步，讓這個世界今天能支撐 70 億人比當年 10 億人過著更繁榮的日子。他也無法預料到治理的改變及朝向民主的遞變，使人類社會能改善集體制定決策的方法並使人們更有能力要求領導人負起責任。他的基本錯誤是他低估了人類創新及改變的能力。

從馬爾薩斯以降，不同時期都有人做過類似的預測。較為著名者之一是 Paul Ehrlich 的「人口炸彈」——寫於 1968 年，當時全球人口達到空前未有的 35 億人——書中預測 1970 年代及 1980 年代將發生大規模的饑餓及死亡人口攀升，主要是在亞洲。這本書以這個可怕的警告作為開場白：

「提供食物給全部人類的戰爭已經結束。在 1970 年代，數以億計的人將餓死，儘管現在已開始實施一些應急計畫。由於為時已晚，任何作為都無法防止全世界死亡率大幅上升。」就像之前的馬爾薩斯一樣，Ehrlich 也絕非笨蛋：他是史丹佛大學生物系的人口研究 Bing 教授暨史丹佛保存生物學中心主任。但是也跟馬爾薩斯一樣，他沒料到綠色革命——當時才方興未艾——竟大到能擴大亞洲的糧食自足能力。他低估了社會處理新生問題的能力。他絕不是最近幾十年來唯一對地球的未來做出嚴重預測的人。

所幸，至少到目前為止，這些預測尚未實現。每當我們面臨人口壓力和資源需求增加時，人類的回應是以創新、技術的進步、新的治理架構、以及其他方面的進步，來協助對抗威脅。

可是，過去可能不等於未來。雖然我們過去做了犧牲及投資來建立知識，產出讓我們往前進的科技，雖然我們已經發展出更有效的治理及合作機構作為繁榮的基礎，但這並不代表未來將會做出類似的投資及類似的困難決定。馬爾薩斯、Ehrlich、及其他人所做的預測可能會實現。例如，Ehrlich 堅持他的預測只是在時間點沒有算準。全世界人口增加到 90 億或 100 億或 110 億；對能源、水、及其他自然資源的需求不斷增加；以及氣候變遷和生態危機將擾亂開發、削弱繁榮、而且造成巨大的痛苦。世界上最貧窮的國家將承受最大的成本和痛苦，而開發進步的大躍升將是歷史上短短的一章節。

摘自「大躍升：開發中世界的崛起」，Steven Radelet 著。版權 2015 年 Steven Radelet。Simon & Schuster Inc 授權引用