

对中尼扶贫合作的考察与建议

李小云 武晋 王海民

尼日利亚是中国在非洲的重要战略合作伙伴,中尼两国都是发展中国家而且已经建立了密切的经贸合作关系。今后,在扶贫领域进行合作应是中尼合作的一个重要方面。

一、尼日利亚的基本国情

尼日利亚位于西非东南部,领土面积 92.38 万平方公里,有人口 1.4 亿(2006 年的统计数字),占西非总人口的 47%。尼日利亚有 250 多个部族,官方语言为英语,主要民族语言有豪萨语、约鲁巴语和伊博语。居民主要信奉伊斯兰教(占 50%)和基督教(占 40%)。

尼日利亚是非洲古国。早在两千多年前就有了比较发达的文化。16 世纪中叶英国入侵,1914 年沦为英国殖民地,称“尼日利亚殖民地和保护国”。1947 年英国批准尼日利亚新宪法,成立联邦政府。1954 年尼日利亚联邦取得内部自治权。1960 年 10 月 1 日宣布独立,并成为英联邦成员国。1963 年 10 月 1 日成立尼日利亚联邦共和国。

尼日利亚原为农业国。70 年代起成为非洲最大的产油国,农

业日渐萎缩。80 年代后,随着国际市场油价下跌,尼日利亚经济陷入困境,由于人均 GDP 水平非常低,1992 年国际货币基金组织把尼日利亚列入低收入贫困国家。农业生产方式目前仍以小农经济为主,粮食不能自给,每年仍需大量进口。根据尼日利亚的《国家赋权与经济发展计划》,减少贫困是国家和人民所面临的最大挑战,也是社会经济可持续发展的重要措施。

二、尼日利亚的贫困状况与减贫措施

(一) 贫困发生率

尼日利亚的贫困线的界定如下:食品贫困线每年每人 2.1743 万奈拉或每人每日 60 奈拉;非食品贫困线每人每年 8385 奈拉或每人每日 23 奈拉;综合贫困线每人每年 3.0128 万奈拉,或每人每日 83 奈拉。按

照这种划分,尼日利亚的相对贫困发生率为 54.4%。贫困发生率在 1980-1985 年之间是上升的,1985-1992 年之间略微下降,1992-1996 年又有所上升,1996-2004 年之间又略微下降。

(二) 政府的减贫政策措施

自 1999 年开始,尼日利亚联邦政府逐渐注意到贫困问题的严重性,采取了多项措施来应对贫困,包括成立专门工作机构,通过尼日利亚农业合作银行、人民银行、家庭经济进步计划、河流流域管理局等机构开展减贫工作,但是所有这些措施对改变贫困状况

表 1 贫困原因调查结果

原因	5 为最严重/重要 1 最不严重/不重要					评价
	5	4	3	2	1	
脆弱的基础设施条件	68.2%	18.2%	9.1%	2.3%	2.3%	4.5
财力	27.9%	46.5%	16.3%	11.6%	2.3%	4.0
卫生保健和服务系统缺乏	32.6%	32.6%	27.9%	7.0%		3.9
农业生产能力低下	33.3%	24.4%	31.1%	8.9%	2.2%	3.8
环境退化	22.7%	34.1%	36.4%	6.8%		3.7
执行能力	27.5%	37.5%	20.0%	10.0%	5.0%	3.7
一致的发展战略和政策	27.5%	32.5%	20.0%	17.5%	2.5%	3.7
发达国家影响	28.9%	15.8%	42.1%	13.2%		3.6
国家的作用	22.5%	25.0%	42.5%	10.0%		3.6
创新能力	27.5%	30.0%	22.5%	15.0%	5.0%	3.6
民族国家概念	17.9%	35.9%	30.8%	15.4%		3.6
高文盲率	18.2%	27.3%	43.2%	11.4%		3.5
高 HIV/AIDS	18.6%	23.3%	41.9%	16.3%		3.4
社会和谐	15.0%	32.5%	30.0%	20.0%	2.5%	3.4
职业化程度	11.9%	28.6%	33.3%	26.2%		3.3
自然资源	16.7%	31.0%	23.8%	14.3%	14.3%	3.2

收效甚微。在这种情况下,尼日利亚政府于2001年1月专门制定了面向全国的《国家经济赋权与发展计划》(National Economic Empowerment and Development Programs),各州也据此拟定了自己的相应的计划,而在地方政府和村一级的层面上,也有类似的计划。

对尼日利亚来说,根据尼日利亚《国家经济赋权与发展计划》并借鉴中国甘肃省整村推进建设的经验制定的《整村推进发展计划》是一个独一无二的全新的计划。2008-2011年该计划的预算为2486.4亿奈拉(约合20亿美元),这一期共覆盖8288个村,平均每个村2500万奈拉。该期项目筹资计划的资金缺口将由发展伙伴、私有企业、海外尼日利亚人、关注该计划的尼日利亚人、外国政府、宗教组织、工会、媒体以及其他组织通过赠款、软贷款或通过现金或实物捐赠等筹款解决。

尼日利亚在扶贫领域的上述政策框架为实现世纪发展目标提供了一个蓝图,但能否实现取决于诸多因素,尤其是该国政府改革的进程和治理的效率。

三、中尼合作项目进展情况与评价

中国对尼日利亚的双边援助始于2002年。为了促进尼日利亚的经济和社会发展和减少贫困,中国政府向尼政府提供了力所能及的援助。中国对尼日利亚援助规模约为每年600-1000万美元,主要用于向尼日利亚提供抗疟药品、防虫蚊帐、抗禽流感物资,为

尼日利亚培训人员,为尼日利亚的贫困地区打井供水,兴建中尼文化中心等。为促进尼日利亚《粮食安全特别计划》的实施,2003年3月,我国政府、尼日利亚政府以及联合国粮农组织在罗马签署了《中尼南南合作项目三方协议》。根据协议,中国政府在四年时间内向尼日利亚分批选派水资源管理、作物可持续集约化生产(包括农业、机械化、加工和营销)以及多种经营(重点是畜牧、传统渔业和水产养殖)方面的专家20人、实地技术员504人,为尼日利亚制定和开展《粮食安全特别计划》提供技术指导。尼日利亚联邦政府提供该项目所需要的资金(包括中方人员的工资)。该项目是联合国粮农组织《粮食安全特别计划》框架内已实施的南南合作项目中规模最大的项目,项目一期工作已于2007年3月结束,目前项目的二期工作正在展开。我们在尼日利亚重点调查了当地官员和民众对打井供水项目和南南农业合作项目的反映和评价。

(一)打井供水项目

尼日利亚是一个水资源丰富但饮用水供应不足的国家,据尼日利亚水资源部公布的数字,2003年底全国只有60%的人口基本生活用水得到保证。长期以来,该国供水设施不足且落后,加之人口增长过快,全国大部分地区尤其是农村和小城镇,生活及生产用水均严重不足,制约了当地经济的发展,人民基本的生活条件得不到满足。为了帮助尼日利亚解决饮用水供应不足的困难,2005年10月中尼两国政府

正式签订援尼打井供水项目协议,该协议是我国政府在不援项下为尼日利亚首都区和其他18个州打井598眼,通过我国商务部组织招投标,选定北京地矿工程建设有限责任公司承担项目的实施。

在通往阿布贾机场的路上我们访问了两个有打井项目的村子,所到之处都受到了当地村民的欢迎,因为打井项目确实给当地的百姓带来了切实的利益。这两个村原先没有卫生用水,吃的是附近河里的水,但这条河地处首都阿布贾的下游,因此河水中含有城市污水,老百姓喝了河水后,浑身出疹子,很容易生病。中国打井队在此打井之后,居民才吃上了卫生用水。在调查的第一个村,3000多人吃一口井的水,另外一个村7000多人吃两口井的水,村民每天排长队取水。中国的援建队伍为他们解决了吃水问题,但水井还是太少,他们希望有更多的井。当地农民为了表达对打井队的感激,纷纷送山药给他们。

在两个打井项目村有中方人员12人,主要是技术人员,在打井过程中主要招募当地人员做辅助工作,这样既为当地居民提供了就业机会,同时也为当地培训了日常维护技术工人。

(二)南南农业合作项目

我们在中国驻尼日利亚大使馆商务处的帮助下找到了南南合作农业技术专家组组长徐元方研究员,有机会对南南合作情况进行比较详细的了解。

从各方面的反映来看,这是

一个相当成功的项目。特别是在水稻高产示范、中国小米种植示范;实用工具和农机具制作、农业机械的使用与维修、沼气池建设、标准养蜂技术示范、食品加工与储存;水产的鱼苗孵化、饲料加工、捕捞技术改进;畜牧的饲料改进、家禽孵化、疾病检查和防疫;以及水坝建设、饮水工程等方面,都取得了令人鼓舞的成绩。此外,在项目执行伊始,联合国粮农组织的出发点就是技术传播,而且它的前提条件是尽量传播少花钱甚至不花钱的技术项目。由于在项目实施过程中,诸多承诺不能兑现,许多农业专家和技术人员用自己有限的工资购买材料制作器械或灌溉水车,进行技术传播。

(三)对中尼合作项目评价的分析

从尼日利亚方面来看,最高层的总统以及部分了解中国情况的高级政府官员了解并理解中国的立场,基层受益者和相关社区工作人员最了解中国工作人员所从事的解决他们燃眉之急的事务,因而对援助项目给予积极评价,然而中间层次的一些执行者对合作项目褒贬不一。

少数居于高级决策层和基层受益者之间的执行人员对合作项目提出了批评。因为中国提供的援助项目是“BOT 交钥匙”项目,处于中层的执行人员从中渔利的机会很小,这是某些官员更喜欢西方国家资金支持的真正原因。此外,尼日利亚部门之间信息沟通差,致使不同部门对合作项目的认识产生了分歧。

另外,中国的对外援助项目

是通过国内招标进行的,企业之间的恶性竞争给中国的形象带来了某些负面影响,为此我们有必要建立一套完善的监管制度。

四、中尼扶贫合作的对策建议

(一)政策思路

随着我国经济实力的增强,在与非洲国家开展合作方面取得了很大成绩,但是仍有值得改进和完善之处,特别是在总的政策思路上有必要进行审视与反思。

2006年4月26日,胡锦涛主席在访问尼日利亚时指出:“非洲有着丰富的资源和市场潜力,中国在现代化建设中积累了有益经验和实用技术,中非互利合作前景广阔。中非扩大合作领域,促进合作方式多样化,实现优势互补,符合双方的共同利益。中国将继续推动双方合作从贸易往来向贸易、投资、技术、项目承包等多领域并重的方向发展,从政府间合作向政府、企业、其他经济实体共同参与的方向发展,特别是要增加能力建设、人力资源培训、科技交流等智力合作项目,积极发展初级产品加工增值、传统制造业优化升级,注重促进当地社会发展和民生改善。”这里有两点非常值得注意:第一,讲话中充分肯定了“合作”的重要性;第二,突出“互利合作”、“优势互补”。但如何在实践中真正贯彻这一指导思想还是一个有待解决的问题。

温总理曾经强调“要把好事办好”,但好事办好并不容易。例如,尼方提出的项目没有监测与评价。中国的项目给许多非洲人

的印象是建设质量良好,但建完后缺乏后续服务,到底后续效果如何,出现的问题又是如何解决的?始终没有答案。而在国际上的通行做法是,需要有一个专门的机构负责项目发展,在项目执行过程中需要进行连续的项目监测与影响评价,在援助项目完成并正式移交给受援方以后,要对资产监管15年。又如,欧洲在提供援助的时候保证至少30%的费用用于本国的人员就业,主要用于技术支持。再譬如,欧盟对中国援助的奶业项目不仅帮助中国发展奶业,而且把他们的奶业设备甚至奶制品推销到中国。日本在尼日利亚打井,打完井以后接下来就是推销他们的钻井设备,修好路以后就是卖汽车。而中国的整体思路是什么呢?这方面的政策似乎还缺乏整体的构建,而国内中标赴尼的公司也得不到相关的指导,对这些问题需要进行一次整体的梳理。

1.战略地位。在非洲,尼日利亚不是最发达的国家但确是人口最多的国家,在这个国家进行扶贫领域的合作,战略意义十分重要。如果在尼日利亚的扶贫合作取得成绩,那么其效果会很快传播到其他非洲国家,并且带来良好的社会效应。

2.战略时机。扶贫工作类似于作战,挑选优势地理位置能够取得明显成效,能够取得良好的示范效果,介入的时间越晚,工作的难度就越大。

3.战略地点。目前非洲开发银行以及国际机构在尼日利亚的扶贫发展项目主要集中在最贫困的

省份,如 Zamfara 州。我们考虑,在选择地点上宜在贫困的州并兼顾资源与发展潜力。

(二) 扶贫合作方向的选择

在尼期间,我们对受访者进行了中非合作优先领域的问卷调查,优先农业发展和基础设施建设是当地人员较为一致的看法,对有利于小农发展的技术支持一项得到普遍的认可,这说明尼日利亚在目前的经济发展阶段,迫切需要农业技术等方面的援助,以提高生产力水平,改变贫困面貌;而对国际社会比较注重的“改善治理”和“保护环境”等内容,认可度稍差。

实际上,扶贫不是单一的领域,应当与现有的领域相结合。以下是所列出的一些研究人员认为需要优先考虑的领域。这些领域有助于实现世纪发展目标,有助于建立长期示范效应。

1. 基础设施领域。目前,我国正在开展帮助尼日利亚解决供应卫生用水的项目,但目标过于分散,598 口井遍布全国,难以发挥集中效益。今后应当在战略地区进行集中建设。水利是发展农业的重要保障,尼日利亚的降水分布不均,但雨量充沛,很多地方适合修建水库,水库与配套灌溉设施的建设是一项战略选择,条件适合的地方可以进行水利发电,以解决用电问题。在道路建设上,中国公司已经在尼日利亚修建了许多公路,我们可以考虑选择一些适合的地段建设道路,尤其是通往市场的道路可以作为优先选择的项目。

2. 农业领域。可结合南南合作

的成功经验,按照尼方提出的领域,如养鱼、养蚕、种蘑菇、竹业生产、发展沼气等开展合作。

3. 政府能力建设。包括人员的培训与设备的配备。

4. 选派基层医疗人员到中国培训。

不管选择哪个领域,应当坚持一个原则,即从社会营销学的角度出发从事援助工作,选取最贫困地区进行建设,同时也要考虑到官方的心态和他们的需求,因为他们中的许多人也并不富裕,甚至本身也是扶贫的对象。

(三) 扶贫合作方式

尼日利亚已经为国外资金参与扶贫搭建了一个平台,而最好的合作方式正如尼日利亚政府官员所建议的那样,我们可以有自己的援助特色,但我们应该与他们的政策周期同步。尼日利亚每三年制定一个发展计划,我们可以参与到他们的发展计划中,这样有助于集中资源,形成发展合力,同时我们也可以获得发表意见的正规渠道。在这个框架下,中方可以考虑提供项目管理费,把费用放在明处也有利于调动政府官员的积极性。

可考虑像非洲发展银行那样,建立相关监测制度,每个季度开展一次监测检查。当然我们可以拿出部分资金参与尼日利亚国家计委的项目,应该允许按照自己的资金管理权限进行援助,但不宜把所有的资金全部交给尼方管理,以防止资金被挪作他用,这要根据所选的扶贫地点或长期目标进行调整。例如,先拿出 20% 的资金参与计委计划,待发展效果和拨款渠道

落实以后,逐渐加大资金参与的力度。除了这些资金参与以外,农业项目的参与应该尽量利用南南合作的中方技术人员,为这些工作人员提供一定的工作经费,因为他们熟悉当地情况,可以对今后合作项目的实施发挥积极作用。

(四) 体制与机制

建立起有利于开展国际间扶贫合作的管理体制和有效的运行机制是进行扶贫合作的重要保证。为此建议:

1. 建立开展国际合作的机构。目前,中国的援助项目是通过中国驻尼日利亚大使馆执行,在受援国没有设立专门的发展机构,这对于项目的执行非常不利。借鉴国外的成功经验,(例如,澳大利亚有 AusAid,德国有 GTZ,英国有 DFID),在扶贫合作达到一定规模的情况下,可考虑在对方国家建立一个类似的发展合作机构,以利于对项目的执行进行管理、协调和跟踪监测。同时,在国内也要有一个设在政府机构内部的常设的主管实体,负责管理和协调工作。条件成熟时,可借鉴国外经验,通过整合分散在有关部委的相关机构和职能,成立中国国际合作署,负责执行多边、双边合作项目。

2. 建立中国发展与合作基金。其资金来源可以集中国内用于发展与合作的零散资金,吸收民间资金,吸纳外来资金,主要用于支持各种跨区域的多国合作项目,重点领域是扶贫、环保、能源和防治艾滋病等。

3. 启动中国海外志愿者项目。招聘懂外语、懂技术的中国人员到海外工作,帮助开展扶贫合作

和支援其他发展中国的经济建设。

4. 建立中国国际扶贫合作信息中心。改变过去自我封闭、浪费信息的局面。

(五)加强国际联系与合作

扶贫无国界，消除贫困是人类面临的最严峻的挑战之一，1992年第47届联合国大会确定每年10月17日为“国际消除贫困日”，2000年联合国千年首脑会议明确提出以消除贫困为核心内容的人类发展目标。目前，世界上有不少国家在开展对第三世界贫困国家的扶贫工作。因此，在扶贫领域加强国际间的交流与合作甚为必要且具有紧迫性。目前可以主要依托国家各部委的相关机构和2005年5月正式成立的“中国国际扶贫中心”开展相关工作：

一是加强与国际扶贫合作组织和国际金融机构的联系，互通与分享信息；

二是面向世界发展中国家开展国际扶贫领域的政策研究与经验总结；

三是重视和鼓励国际社会包括非政府组织、私营部门、志愿者参与中国的扶贫开发；

四是承担国际组织和中国政府委托的国际培训和能力建设项目。

总之，减贫是包括中国在内的广大发展中国家共同面临的一项艰巨任务。中国将与世界各国加强合作，拓展协作领域，为推动全球减贫进程、共同建设和谐世界做出贡献。

(作者单位：中国农业大学人文与发展学院)

·译文选登·

复苏之路的开始？

作者：James Cooper

《商业周刊》2008年10月6日

在美国金融发展史最混乱、最迷茫的这个时期，有一点非常清楚：信贷市场的瓦解已经把经济推向了崩溃的边缘，而决策者正想方设法挽救这一局面。当投资者开始从目前仍是避风港的货币市场基金中逃离出来，转向回报率只有0.04%的国库券时，情况已经显而易见，人们对金融体系的信心正在瓦解。政府为阻止倒闭机构拖累整个金融体系而出台的特别措施并未奏效。目前，在类似于大萧条的环境下，华府出台了总价值为7000亿美元的计划，重整市场、挽救经济。

不管这项计划是否通过，当下的坏消息是经济仍然一团糟，而且近期内经济发展的颓势愈发强烈了。由于投资者采取了审慎的态度并且远离风险资产，因此信贷条件将变得更加苛刻。银行在同业拆借的问题上犹豫不决，公司甚至是AAA级的公司在筹集资金方面也面临着新的难题。担忧情绪和不确定因素将进一步打击信心、抑制消费。公司将冻结资本项目和招聘计划，因此劳动力市场肯定会更加不景气。近三个月来，家庭财富不断缩水，今后还将进一步萎缩。与此同时，一些原本推动美国经济增长的外国经济体也开始出现衰退。

从积极的角度来看，通过减少金融系统崩溃的风险，政府的大规模救助措施应该能够重振信心，美国经济至少能够在明年晚些时候，而不是两三年后走上缓慢复苏的轨道。大规模的救助解决了经济的核心问题：住房市场衰退启动了破坏性的经济周期。这个周期首先从住房价格暴跌和拖欠抵押贷款的环节开始。此举破坏了与抵押贷款有关的证券的流动性，并且促使银行严格对购房者和其他贷款者的信贷条件。反过来，信贷危机进一步遏制住房需求，从而压低房价并且像

癌症扩散一样，传染更多的证券。

这项计划的目的是阻止这个周期的运转。购买廉价的抵押贷款和其他丧失流动性的证券将改善银行的资产负债表，从而放宽借贷条件。此外，鉴于房利美和房地美准备大规模购入优质抵押贷款，抵押贷款的评级的降幅应该会有所缓解。到明年，所有这些举措将有利于扩大住房需求、提高房价。

与此同时，投资者正密切关注这次紧急救助的潜在成本，尤其是它对联邦预算的影响以及即将大规模发行的新国库券所造成的后果。经济疲软以及接管房利美、房地美和美国国际集团，再加上向美联储提供额外资金，已经使财政部2009财年的预算赤字达到近7000亿美元。现在又必须花7000亿美元购买不良资产。

人们的一个担忧是，持有近一半美国国库券的外国人将停止提供新的资金。这股担忧情绪使美元最近的升值趋势突然发生逆转。不过，国债仍然具有吸引力，尤其是在通货膨胀的预期不断扩大的前提下，而且紧急救助计划给经济发展带来的益处最终将有利于美元升值。

还有一种担心是，这种大规模的政府贷款会排挤私人投资并且提高利率。不过这种观点似乎还站不住脚。由于人们预计经济会缓慢复苏，因此私营领域的信贷需求不可能很快出现大幅增长，而且愈加节俭的消费者很可能会增加个人储蓄比例。

切记，从已经承诺的投资金额以及可能投资的金额来看，这次救助的成本相当巨大，它接近国内生产总值的7%。不过，重要的是：不采取救助措施的成本，以及因此失去的产出、工作岗位、收入和利润将会大得多。(王虎)

(原文刊登在本刊2008年第10期上。)