

国际社会对津巴布韦的援助及其借鉴

王国庆

一、津巴布韦近年经济社会发展状况及受援需求

津巴布韦属低收入国家,自1999年起,津巴布韦经历了十年严重的经济衰退,通货膨胀惊人,2009年经济开始恢复,当年GDP增长5.7%。2010年,GDP增长8.1%,人均GDP为517美元。津巴布韦外债负担较重,2010年达69亿美元,约为当年GDP的103%。津巴布韦社会发展状况堪忧,据联合国开发计划署计算,2010年津巴布韦人类发展指数为0.13,远低于撒哈拉以南非洲地区0.39的平均水平。

2009年津巴布韦联合政府成立后,尽管经济有所恢复,但与2000年之前相比,津巴布韦的工农业产量下滑仍然十分明显。2000年实施土改政策之后,津巴布韦粮食产量由2000年的400万吨下降至2010年的170万吨,降幅达58%,粮食不能自给,大部分农产品需进口。2000年至2010年,年均进口粮食60万吨,年均接受国际粮食援助30万吨。2010年,制造业产能利用率恢复到45%,但大多数工业产品的生产能力仍难以保障国内的消费需求

求,化肥消费的68%、药品需求的35%等均依赖进口,许多生活必需品的进口依赖性也较强。2009年,津巴布韦采用以美元为主的多元货币体系后,由于外汇储备缺乏,津巴布韦面临严重的流动性短缺。同时,津巴布韦财政资源不足,政府日常开支与公务员薪金支出占财政支出的80%以上,政府财政及货币政策能力受到很大局限。金融体系中,2010年全国金融机构存款仅为25.7亿美元,贷款投向主要集中在短期融资需求的行业,矿业、通讯业、交通业等中长期建设行业贷款明显不足。

二、国际社会对津援助的主要情况

自2006年以来,国际社会对津巴布韦的援助总额开始逐年增加,从2006年的3亿美元上升至2009年的7.7亿美元。2009年,国际援助占津巴布韦GDP的13.7%,是津巴布韦当年财政收入的5.8倍,人均受援额为58美元。其中,双边援助占大多数,双边援助额为6.5亿美元,占全部援助的84%,主要双边援助方为美国、英国、瑞典、德国和挪威等

国。多边援助方主要为联合国粮农组织、粮食计划署、儿童基金会、非洲发展银行、国际红十字会和国际移民组织等。美国为最大的援助方,2007年至2009年,美国年均向津巴布韦提供约2亿美元援助,约占津巴布韦三年年均受援总额的30%,英国的年均援助额为1亿美元,约占年均受援总额的15%。2000年以后,经济合作与发展组织国家及世界银行、国际货币基金组织几乎取消了对津巴布韦的贷款援助,援助资金主要采用无偿援助和债务减免的形式。

近年来,对津巴布韦国际援助多数为人道主义援助,2009年达5.4亿美元,占全部援助资金的61%,主要以粮食、食品、水处理设备和医疗药品援助为主,医疗援助以艾滋病治疗药品为主。生产领域援助占援助资金总额的13%,主要以农业机械为主,教育援助占援助资金总额的3.8%。

三、国际社会对津援助的基本特点

(一) 津巴布韦矿产资源丰富,美、英等西方国家在津巴布韦拥有大量矿权

2000年津巴布韦实行土改政策,驱赶了大量当地白人,强行将土地分给当地黑人。2009年后又开始执行严格的本土化政策,要求在津巴布韦的外资企业股权中当地黑人必须占51%,美、英等国家因此一度停止开采。为了维护两国在津巴布韦的长期经济利益,美、英一方面在政治上孤立、经济上制裁津巴布韦,另一方面也在津巴布韦社会开展了大量援助。在东南部非洲国家中,像马拉维、马达加斯加等战略意义上不太重要的国家,美、英选择了撤出援助,这彰显了其援助津巴布韦的真实目的。美、英对津巴布韦开展援助在一定程度上缓解了其与津巴布韦政府的“紧张”关系,为其在国际人道主义和人权“卫士”形象方面赢得了分数。同时,由于近年津巴布韦政坛纷争不断,利用人道主义援助甚至政党援助也为美、英在津巴布韦开展政治、外交活动创造了空间。可以说,西方国家对津巴布韦的援助是充分发挥援助“政治润滑剂”和“外交铺路石”作用的典型案例。

(二)注重了解和调查当地需求和产业发展状况

西方国家和联合国等多边组织十分注重对津巴布韦经济社会发展、民生及产业方面的考察,每年开展大量相关领域的调查和研究,为援助规划工作提供了大量的数据和事实支持,这势必大幅提高援助的针对性和效果。近年来,由世界银行召集,美国、英国、德国、荷兰等国家每年筹资近800万美元,在津巴布韦开展基础设施、农业及经济管理等方面

的研究。联合国儿童基金会每五年发布津巴布韦妇女及儿童权力状况调查,公布津巴布韦妇女、儿童在健康、营养、受教育、卫生方面的状况。由于津巴布韦统计局对国家经济社会统计能力不足,在津巴布韦开展援助的国际多双边机构都把提升津巴布韦统计局能力作为工作重点之一。目前,世界银行正计划针对津巴布韦统计局的统计系统开展相关援助。

(三)注重对受援国整个产业、部门的扶持及对政府政策的影响

以农业领域的援助为例,农业是国际社会对津巴布韦援助的主要领域,根据2010年至2015年西方各主要援助国对津巴布韦农业领域的援助规划,各援助国在紧急人道主义粮食援助、保障食品安全、提高农民收入和种粮积极性、恢复农业生产力及农业政策规划等各个领域都进行了援助规划和布局,该规划利用方案援助(Programme Assistance)的形式,对农业技术、市场、金融、政策等领域进行投入和扶持,试图推进津巴布韦农业部门的全面发展。这种援助形式在一定程度上避免了项目援助(Project Assistance)在单个项目上效果明显,在整个行业和全局上影响较小的问题。2010年,美国利用方案援助的形式向津巴布韦提供约2000万美元的援助,用于推进津巴布韦民主进程和政府治理,其中包括津巴布韦的制宪、议会改革、地方政府以及民间团体等方面,帮助津巴布韦推进“民主化”进程。例如,美国曾资助召开了一

个由津巴布韦民众和制宪大会成员组成的610人会议,目的是“帮助普通津巴布韦人和民间团体了解制宪过程,并促进一个更加民主的津巴布韦宪法的产生”。另外,西方国家对津巴布韦援助十分注重结合津巴布韦政府的经济社会发展规划,各援助方会按照津巴布韦政府颁布的经济政策及行业发展规划来制订具体援助计划,并提前向受援国提供援助计划,增强援助的可预测性。

(四)国际援助方按照《巴黎宣言》的有关规定,开展援助协调

国际援助方经常召开援助协调会,协调、分配各方在某一援助领域的援助资源,避免在某一领域和地区进行重复性援助,以增强多方援助的有效性,“Fishmonger Group”、“Friends of Zimbabwe”是著名的西方对津援助协调组织。为提高各国在津巴布韦的健康、教育及社会保障领域的援助效果,美、英、欧盟等将上述领域的援助统一交由联合国儿童基金会执行。目前正在实施的援助项目中,社会保障方面约8000万美元,饮水方面1.5亿美元,母婴保护430万美元,教育4500万美元。联合国“Consolidated Appeal”基金统一接受国际社会每年对津巴布韦的援助汇款,以增加募捐的影响力和捐款的规模。另外,津巴布韦政府也积极采取协调措施,配合国际社会在津巴布韦的援助。2009年,津巴布韦政府接受西方援助机构建议,制定了一个援助协调框架,该框架主要由四个机构组成:以总理为首的援助内阁协调委员会,领导所有对

津援助事务；以各部部长和各援助机构领导组成的政府发展论坛，协商并制定协调对津援助规划；由津巴布韦各政府部门常务秘书和援助方高级专家组成的援助技术委员会及设在津巴布韦财政部的援助技术办公室，负责援助协调的具体事务。

(五)项目实施具体方式上的不同

出于对津巴布韦政府的不信任，美、英等主要援助国及国际组织经常同津巴布韦当地非政府组织或国际非政府组织 Worldvision、Christiancare、Mercycorp、Concern 等合作，或者直接深入民众实施援助。并且不直接向津巴布韦政府提供预算援助(Budget Assistance)。这在一定程度上减少了由于受援政府项目执行效率低下和执行方式不透明造成的援助效果的损失。

(六)美、英两国直接开展援助工作

美、英两国对外援助机构国际开发署均在津巴布韦设立机构，专门负责对津援助事务，职员均在 10 人以上，并按照津巴布韦行业领域进行分工，负责各自领域的援助工作。

四、对中国援助工作的借鉴及建议

(一)加强对津巴布韦受援需求的调查研究

做好援助需求调查研究是做好援助规划和项目立项工作的前提，只有全面了解受援国经济社会和行业发展状况才能更好地利用援助帮助其发展经济、改善民生，否则难以做到“有的放矢”和“对症下药”。由于粮食、卫生、教育等领域受众面较广，生产部门、基础设施等领域涉及面大，向这些领域提供援助尤其需要对受援国的相关情况有所掌握，否则很可能导致项目效果不佳。中国开展援助时往往在前期调查工作方面有所欠缺，特别是对受援国社会发展、贫困状况、产业发展等受援领域的研究不足。建议中国借鉴西方援助调查方式，增设相关机构和人员，开展全面的受援需求调查，同时结合西方援助国的调查成果和受援国的相关统计、规划，为中国援助规划和立项工作提供全面的信息支持。

(二)合理分配人道主义援助及生产性、基础设施建设等发展援助

近年来，中国对外援助较为注重基础设施建设及生产性设施的投入，这在很大程度上弥补了受援国在此方面的资金和财政投入不足，从中长期来看，对受援国经济发展和改善民生起到了较好的促进作用。然而，大部分非洲国家包括津巴布韦在内，都面临着严峻的粮食安全、引水、卫生等问题，这些问题都是在短期内迫切需要解决的问题。如何更好地分配人道主义援助和中长期发展援助，协调受援国短期、紧急和长期利益，也是中国对外援助部门需要不断权衡和完善的。

(三)注重对津巴布韦产业政策的扶持和对政府经济政策的影响

2009 年 3 月，津巴布韦政府颁布了紧急短期经济恢复计划，

力图在短期内恢复和提振经济。2011 年 7 月，津巴布韦政府计划发布《2011 年至 2015 年经济中期规划》，部署和规划了各产业政策，并重点介绍政府推荐的投资项目。中国应密切关注受援国的迫切需求，紧密结合津巴布韦政府颁布的经济规划和政策，利用无偿援助、贷款等多种形式帮助津巴布韦实现经济恢复和产业升级。可以尝试采用方案援助的形式，对受援国某一部门进行整体性援助，进一步提升中方援助的效果。例如，首先派遣专家对受援国某一行业 and 领域进行整体调查和规划，制订整体援助计划后，采取规划咨询、资金投入、成套项目建设，并且提供物资、技术合作和人力资源培训等一系列方式对该领域进行系统性援助，并配合做好项目协调及评估等工作。

(四)尝试多边合作及通过非政府渠道提供援助

目前中方在援助理念和方式上同西方主要援助国和国际多边组织存在较大差别，全面参与国际援助多边合作并不具备条件。但中国仍可坚持在个别项目尝试进行多边合作，增加中国在国际援助合作上的参与度和话语权，并增进对西方援助的了解。另外，如个别国家政府存在效率低下、腐败严重或者政治不稳定等情况，中国可尝试通过非政府组织或直接深入民间提供人道主义援助，这样既可以保证援助效果，又拓宽了中方的援助渠道。

(作者单位：中国驻津巴布韦大使馆经济商务参赞处)