

非洲城市间伙伴制的前景

艾尔·哈吉·姆博吉

伙伴制一词已经被人用滥了,于是我们很有理由问一问:这到底是个含义丰富的概念,抑或仅仅是句空洞的口号?不过,这个词真正有趣的地方,不能从语义的角度看,而要从发展的角度看。联合国第二届人居大会(伊斯坦布尔)确定了保证“所有人有充分的居住空间”以及“在都市化的世界中求得人居的可持续发展”的全球行动,伙伴制一词被提升到这一行动的战略的高度。

这个词使用得越来越多,并对传统的合作结构提出了尖锐的质疑,这是因为它反映了三个方面的需要:

1. 根据不同部门之间的互补性及其相互依存性,使它们以新方式联系起来,并取长补短的需要——这是对爱德华兹(Edwards, 1996)的定义的解释。
2. 重新肯定已有的伙伴制,建立新的伙伴制,包括为改善我们的生活环境而发展起来的或可能发展的伙伴,以此作为对合作的反思。从这个角度看,伙伴制是我们实现目标的新途径。这些目标实际上早在《联合国宪章》通过时就提出

了,以后国际社会和各国相续加入《世界人权宣言》,更进一步强调了这些目标。改善生活环境包含了经济和社会权利,这些是第二代人权中提出的权利。这就对公共管理机构提出了要求,人们要依靠它们才能享受到上述那些权利,首先是拥有体面的生活环境——包括住房——的权利。

3. 最后是通过伙伴制的民主化求得均衡的国际关系的需要。达到这一目的的途径,是扩大合作范围,不论国际、国家或地方,不论公私,凡能巩固和强化社会伙伴的行为能力的机构,都应包容进来。传统的纵向关系为横向关系所取代,基础是伙伴制而不是协作。

毕竟,伙伴制由于使更多方面参与了相关政策的制定和实施,因此能加强公共政策决策的合法性,也因此对所有第三世界国家,尤其是非洲国家——那里的经济、文化和社会不平衡严重阻碍了发展政策的实施——确有启发。

非洲城市间伙伴制的前景如何?要回答这个问题,我们首先要确定方法。从本文的标题可以看出,这是一个非常宽泛的问题:

艾尔·哈吉·姆博吉(El Hadj Mbodj)教授是柴克·安塔·蒂厄普(Cheikh Anta Diop)大学法学院人权与和平研究所所长。通讯处: B. P. 15401 Dakar Fann, Senegal; Email: elmombo@hotmail.com。

提起非洲的城镇,我们可能会将非洲不同社会的文化、生态、经济、政治状况规整划一,采取一种囫圇的、简单化的方法。地理、经济、政治和文化都是突出环境差异的因素。

只有不发达国家才有共同的弊病,例如极度贫困、经济和财政资源匮乏、对空间的无序占用以及破坏居住环境的棚户区的蔓延。这些弊病造成了危害健康和安全的的环境,亟待适当的政策加以解决。这些在非洲都是新问题。非洲历来是乡村社会,直到1973年第一次石油危机,当时适逢萨赫勒地区国家遭受旱灾,与城乡人口相比,还是乡村人口较多。聊举几个数字,借以说明这种变迁。塞内加尔城镇居民1976年占总人口的32%,1988年占39%,1994年占44%,而现在占了54%。

这种情况导致了一些问题,需要我们认真思考,需要确定参与的行为人,需要制定切实的策略。本文还将描述一个具体实验,即塞内加尔城镇与柴克·安塔·蒂厄普大学的伙伴制。实验的目的是增强地方政府的人力资源。

发现的问题

问题很多,范围很广,因此我们只能择其要者,这些问题也是伊斯坦布尔会议的核心。

住房条件的恶化

住房条件恶化的原因,是家庭人口过多;而家庭人口过多,又是由于非洲人对家庭没有固定的概念。家境较好的人念着家庭关系,收留穷亲戚,收留的人多了,家里就不舒服了。

棚户区和非法居住区的蔓延

对住房的需求增大,而供应相对不足,工人收入低,失业率居高不下,贫困化日益

加剧,这些都使得城市空间的占用长期处于紧张状态,也是棚户区迅速蔓延和搭建非法建筑的起因。

普遍的不安全感

非洲所有城镇都有普遍的不安全感。造成社会不公的严重不平等、乡村人口大量外流及其加在本已不堪重负的城市基础设施和服务上的额外负担,以及无家可归和住房条件差的居民人数增长,都是在社会最弱势群体导致暴力的因素。暴力越来越成为生活中的家常便饭,因为人们已经拿它当作正常的生存手段了。

对国家的经济、政治限制

城市规划和住房政策的制定和实施障碍重重。用地计划和排水历来问题多多,建筑材料价格昂贵(许多材料要依靠进口),融资途径不畅,分配给住房建设的资源不足。国营房地产公司要对此负主要责任。建立这些公司本是为了帮助人们在社会普遍接受的条件下获得房屋所有权,可它们却使非洲由国家独揽社会经济发展的弊端暴露无遗。

必须引进其他行为人,与他们共同制定切合实际的政策,改善城市人口的状况。

城市发展的责任人

国家依然是城市发展主要的但已不再是惟一的责任人,因为地方政府、私营部门、市民社会中的联合会、团体和当地居民也参与了进来。

国家

长期以来,所有的发展都得依靠国家,国家是最大的雇主、签约人和生产商。福利国家随着民族独立的风起云涌而出现,



塞内加尔达卡尔柴克·安塔·蒂厄普大学。M. Renaudeau 摄影/Hoaqui 供稿。

在第一代领导人的意识形态中扎了根。第一代领导人除了少数例外(如乌弗埃-博瓦尼),一律瞄准了科学的或民主的社会主义。于是,住房主要由公共机构经营,它们负责房屋建造、房地产销售,更重要的是住房建设资金的筹集。官僚作风的政府机构把事情办得几乎瘫痪,不仅没有拿出任何令人满意的办法解决住房问题,还成了一个吞钱的无底洞。这样,结构调整计划中包括解散(国营)公司、加入私营伙伴进行重组,也就不足为奇了。不过,国家仍是“户主”,把持着最终的责任。它负责审批大型投资项目,并且是计划的最终决定者。

地方政府

受伊斯坦布尔世界行动计划的鼓舞,

去集中化(decentralization) 成为推动基层民众发展的最常用策略。促进地方政府承担较大责任的措施,必须与自由化政策和脱钩(disengagement) 政策比肩而行。去集中化是就组织和文化两个方面而言。在非洲,人们常认为去集中化不过是纯粹的技术问题,中央政府规定一些条件,然后按照这些条件把工作分下去。而实际上,只有地方政府真正成为推动基层民众发展的责任者,积极做出选择,并为其政策提供资金,去集中化才能取得成效。

私营部门

私营部门长期处于昏睡状态,现在终于越来越积极地参与到住房和人居建设中来。在朝着自由化和公共脱钩(public dis-

engagement) 方向的努力中, 私营部门的计划受到鼓励。由于效率和收益成为标准, 私营部门在这个领域内日益活跃起来, 尤其意欲在弥补住房短缺(估计城市地区短缺 1500 万套住房) 方面有所作为。然而, 由“非洲住房”进行的一项研究表明, 私营部门目前还远远没有放开手脚, 非洲每年需要建设住房 300 万套, 而私营部门提供的住房不到 5%。

非政府组织

非政府组织是发展进程中的新伙伴, 是市民社会的产物。它在提供公共教育、抵制贫困和不健康的生活环境以及城市问题管理方面, 日益取代着国家和地方政府的作用。

当地居民

当地居民是促进和改善住房政策计划的受益者。他们必须成为社会基层发展的行为者, 而不是受众。这些群体必须积极参与社区管理, 应该接受传统和现代联合会或其他组织的培训, 加深对与之相关的事务的理解。

伙伴制的战略前景

发展的责任人在超国家、国家和次国家层面上的关系, 改变着传统的国际合作形式。为了维护《联合国宪章》提出、《世界人权宣言》加以发展的理想, 伊斯坦布尔会议决定对促进国际和平、安全、公正、稳定的协作和合作赋予了实质性内容。这样的合作应采取基于横向关系的伙伴制形式, 以集聚不同行为人的资源。

从以此为主题的各次会议上看得出, 公共部门和私营部门的伙伴制或城镇之间的伙伴制前景光明。最重要的是国家在这

方面的意识日益提高, 建立了负责解决城市问题的机构, 将权力分散到地方政府, 通过行为人的多元化达到资源的多元化。至少在法语非洲, 各国实行了统一的政策(协调商业法、发展社区规章, 等等), 伙伴制成为发展的关键渠道。城镇间的伙伴制的主要基础是通过结成姊妹城市或成立城镇联合会, 相互交流经验。已经建立起来的伙伴制组织有:

┌ 非洲城镇联盟(UVA), 旨在促进非洲城市发展和城市间合作。

┌ 完全或部分法语地区首都和大城市市长、领导人国际联合会(AIMF), 主要针对法语城市。

┌ 联合城镇组织(UTO)及其特别机构, 主要负责在全世界的城市间建立姊妹城市关系、合作和互助。

伙伴制的成功在很大程度上依靠地方政府和当地居民的强大动员和积极参与, 这需要制定目标、确定资源的使用。在这方面对地方行为进行培训/提高, 能为地方政府和其他发展伙伴提供充足的、符合当地发展的技术、金融和管理要求的高质量人才。

达卡尔城市共同体、塞内加尔市长联合会与达卡尔柴克·安塔·蒂厄普大学的伙伴制, 旨在提高地方政府工作人员的素质。这是一个值得推广的例子。

城市/大学伙伴制的范例

为应对波及各种教育体系的变化, 柴克·安塔·蒂厄普大学——法语黑非洲最古老的大学——自 1993 年开始实施改革, 使培训面向就业机会, 将学院向社会开放。

政法学院决定为地方政府提供培训,

提高其专职工作人员的素质。1995年仿照波尔多“当地生活研究中心”(CERVL)的模式建立了“去集中化研究中心”(CERDEC),并设立了地方政府研究领域的研究生课程。这项改革的目标是留住地方政府专职人员,过去这些专职人员都是送到法国接受继续教育。这项改革证明,完全可以通过这种方式留住资金,更重要的是,以这种方式将节省下来的资源分配到大学,大学急需这些资源。

这一项目初期得到法国发展合作计划的资助。该计划为中心提供了部分资金,用于去集中化支持项目(PADDUS),资助有硕士学位或获得B级5年以上学历的政府官员的培训。

达卡尔城市共同体就市政府官员的培训和提高与学院签署了一项协议草案。后来这项协议扩展到塞内加尔市长联合会。教学计划既考虑地方政府的需要,也符合学术标准。课程中包括一些一般科目,如

行政法和经济法,但也包含了公共工作以及社会、健康、城市规划、住房建设方面的产权和公共政策。由大学的教授以及私营和公共部门的专家任教。

学员完成两年的课程,可获得“地方政府学研究生证书”。证书持有者可以在原工作单位得到提升,如果已经有丰富的实践经验,则可以在地方政府担任高级职务。目前已有近50名中级管理人员参加了这一课程,1998年还录取了两名毛里塔尼亚伊斯兰共和国学员。去集中化研究中心是达卡尔博士学校的一部分,因此是地区性机构。

世界行动计划的重点在于为地方代表提供继续教育,为社会伙伴提供公共教育,使之能够在社区发展中发挥积极作用。去集中化研究中心以自己的方式实施了这一计划。

[黄 觉译]

Reference (参考文献)

EDWARDS, MICHAEL 1996. Quels partenariats entre secteurs public et privé dans la fourniture de logement? *Les débats d'habitats*. Publications of CNUEH Vol. 1 No. 4 (March): 9.

念制定其城市政策。但是,很显然,有关机构使用的这些术语的确切含义一向是含混不清的。结果,有关的辩论或者流于过度模糊的理论分析,或者仅仅讨论有关项目的现有成果。在这种情况下,多边机构以外的评论者便经常承担起解释这两个术语的任务,即以有关的文本为基础,推断其含义。我不否认该方法的有效性,本文只尝试提出另一条路径,即追溯这些概念产生的历史进程。着眼点将特别集中在传递和连续——或相反,断裂——的关系上,这些关系构成了上述进程,同时考察有关术语的含义究竟是起源于哪一种关系。

〔祝东力译〕

社区治理与新的中央—地方关系

格哈德·班纳

中央权力下放以前是一个自上而下的过程,由国家“给予”地方更大的自治权。今天,在大多数发达国家中,中央分权的过程还包括了自下而上的过程,这是因为这些国家国内决策中相当大的区域具有跨政府的性质。在这一过程中,城市的发言权越来越大,而它们的上级政府则要依赖它们来实施立法和完成项目计划。地方政府也通过地方的支持、结成伙伴关系以及科层机构的现代化来增强解决自身问题和“社区治理”的能力。这样,一种经过调整的中央—地方平衡似乎正在形成,其基础是“合作二元论”的思想。不过,要想充分发挥新的中央—地方平衡所具有的现代化潜力,就需要立法的坚定支持和地方当局考虑到国家的基本利益后采取具有预见性的策略。

〔项 龙译〕

非洲城市间伙伴制的前景

艾尔·哈吉·姆博吉

伙伴制一词已经被人用滥了,于是我们有理由问一问:这到底是个有意义的概念,抑或仅仅是句空洞的口号?不论这个词是怎样的,它总反映出三方面的需要:联系不同却又互补的部门;从一个新的角度反思合作问题;将发展中的各种关系民主化。为了分析在非洲城镇间建立伙伴制的前景,我们必须尽可能全面地考察每一社会的具体状况。达卡尔柴克·安塔·蒂厄普(Cheikh Anta Diop)大学、达卡尔城市共同体和塞内加爾市长联合会之间的伙伴制,或许能够成为一个范例,在整个西非城市中推广。

〔黄 觉译〕

波兰地方权力的新社会伙伴

雅克·奥茨

波兰的政治变迁始于1989年,即地方一层民主体制缺席多年之后。1990年后的头几年,乡村简直就是一个“政治真空”地带。只是到了1990年代下半期,地方当局与地方共同体之间的伙伴制才露头角。然而,这一“政治真空”已经被政党活动所填充。1990年代末以来,地方当局的诸社会伙伴已经大致可辨。目前这些潜在的伙伴有三种:(1)社会专家:他们探讨涉及各类人(地方的、职业的、年龄的)的社会问题,并且成为行政管理伙伴;(2)年轻人:他们没有过去习俗的负担并且极力表达自己的利益;(3)天主教教区:它们在一些小城市经常组织社会生活。新成立的企业,一般为外来投资者,也算是伙伴制的补充。

〔舒建军译〕