

地方行动与城市扶贫： 以塞内加尔约姆博尔为例

莫哈麦德·苏马雷

在撒哈拉以南非洲以及世界的其他地方,都市化已对人们的心态、社会转变、经济增长以及发展产生了相当大的影响。撒哈拉以南非洲仍有大片乡村地区,但将对21世纪的非洲起决定作用的社会实践、文化创造力和经济动力,却是来自都市和城镇。

然而,在斑斓喧嚣的背后,该地区大部分城市都在变化和紧张中,前途未卜。经过数十年的连续增长,这些城市如今缺乏长治久安的办法来更新年久失修的设施、缩小市内差别、阻止贫困蔓延。

虽说城市规划的确有实质性进步,但总体形势危急,已到了管理者和政治家不容忽视的地步:城市组织和管理空前混乱,大部分城镇居民仍生活在肮脏和设施缺乏的地区,难以享受城市的基本服务如学校、医疗机构、清洁水和交通。他们面临的最大问题是失业以及就业不足。十多年来,大部分非洲国家受到接二连三的结构调整计划的限制,人民饱受其苦。

国民经济的“现代”支柱——公共管理与私营制造部门——经过重组,已无法提

供足够的工作岗位。城市民间经济历来是最贫困人群的避难所,如今虽然遍地开花,却因为没有技术和制度环境促进其现代化,以致长期处于经济生产力低下的状态中。城市失业和贫困四处蔓延,年轻人首当其冲,求助无门。于是,整个社会对内罗毕、阿比让、达卡尔等大城市中有数的几个

鼓胀的钱包越来越不满,而发泄不满的途径通常是城市暴力。

解决撒哈拉以南非洲城市不均衡发展的问题,需要在政府的制度反应——包括以部门为单位同时开展的城市项目、多党制和行政分权——之外另辟蹊径。目前最紧迫的需要是创造性的方法和策略,一面在当地改善城市治理,一面支持最贫困人群的行动,持续改善他们的生活条件和提高

其公民地位。

达卡尔市的贫困及其影响

从历史上看,都市化进程总会造成某种形式的贫困。在达卡尔以及非洲其他城市,农村新移民居无定所,人口中的一部分是文盲,一部分人缺乏资质,他们形成了社

莫哈麦德·苏马雷 (Mohamed Soumar) 是非政府组织第三世界环境发展行动的项目协调人。
Email: ecopop@enda.sn。

会贫困阶层,在城市的经济、社会生活中毫无地位。在公共管理部门和发展专家眼里,这些人的贫困向来只是边际现象,经济一旦增长,贫困自会萎缩。然而自1980年代初期以来,贫困在西非国家,尤其在塞内加尔,不仅没有萎缩,反而愈演愈烈,并波及其他社会群体。

城市贫困的蔓延缘于多种因素,如一轮接一轮的旱灾和农业的不景气,这两方面的原因导致农村人口减少。城市基础设施不足也是一个原因。但最主要的原因是经济自由化政策和结构调整计划,这两方面的原因造成了工业和公共管理部门的大量失业。

宏观经济紧缩自然会减损家庭平均收入以及此前对最贫困人群的深切关怀。最近的几项研究涉及了贫困现象。近五六年来,我们对贫困及其影响有了较清楚的认识。

最新研究表明,贫困最先影响农村地区,而且影响最为剧烈。农村地区的贫困家庭数量最多¹。塞内加尔人口中至少有32%生活在贫困线以下,在粮食歉收的年份,全国人口的一半以上生活在极度贫困中。调查显示,贫困人口的困难越积越多。一个家庭的收入如果按当地标准不足以支付对食物、医疗、儿童的教育等方面的基本需求,这个家庭就算贫困家庭。来自贫困家庭的人也无法享受住地的公共服务,最难以参与市民生活,并且最难以在与其整体生活条件相关的决定中发表意见或产生影响。

达卡尔有20%到25%的家庭生活在贫困线以下,具体的数字由于定义和计算方法的不同而有些出入。受贫困影响的主要是户主不识字的扩展家庭。还有大量贫困家庭是由妇女独自支撑的。据估计,达卡尔有10万人没有固定收入保证其日常

生活。

公共发展策略一旦放到大城市的具体环境中,并不总是对贫困者有利。1970年到1990年间的城市规划项目,实际上多是把贫困家庭赶出市中心,赶到缺少基本福利设施的新建居民区。

1980年代末,政府终于认识到贫困现象是一个特别的问题,需要采取适当的行动。在国际合作机构的协助下,塞内加尔政府近年来在几个部门展开了一些项目(如人力资源开发、劳动密集型工作、社区营养等),为最贫困人群提供安全网,改善他们的生活条件。

以下对约姆博尔(Yuembeul)几个市民社会组织所采取的一种独特的扶贫方法做一简要分析。约姆博尔是达卡尔市郊的一个贫困区。

改善约姆博尔生活条件的项目

背景

皮金(Pikine)是达卡尔郊区的一个居民镇,约姆博尔是镇上很大一个工人宿舍区。1970年以来,皮金镇吸收了市区溢出的大批人口。塞内加尔政府在这里兴建了第一批住宅,提供给那些从市中心贫民窟被清理出来的家庭。随后又增建了几个“不正规”区。这些住宅匆匆忙忙建起,匆匆忙忙入住,事先既没有经过城市发展规划,过后也没有称职的公共服务部门进行监督。到今天,就这么形成了一个庞大的区域,容纳着80万居民。该区40%的地方没有一点儿城市地区该有的基础设施,如平整的道路、排水系统和供水系统。

约姆博尔就是这样一个贫困区,这里原来是一个莱布人^④村庄,现已完全被城市发展吞没。这里的居民一般都很年轻,



塞内加尔约姆博尔的一个水泵,摄于 2000 年。G. domenadr Chich 摄影并供稿。

52% 的人年龄不满 20 岁。成年人中超过 60 岁的只占 5%。这样的年龄结构,说明居民主要由工作人口构成。

当地的经济活动以第三部门(“非正规”部门中的贸易和服务)和第一部门(农业、家禽饲养业等)为主,因为这里的传统职业是鲜花种植和牧场。这里另外一个突出特征是妇女特别热衷于积极行动。她们结成群体,或合伙经营小企业,就地从事食品加工、洗染,或开些店铺。

大部分住宅建在原先的大田里,没水没电。60% 的家庭得到公用水塔或低地的水井去打水。生活垃圾本该由市政管理机构收走,可是这种服务时断时续,而且永远只走区里的两条大路。这个区共有 8 万居民,却只有 1 所中学和 7 所公立小学。

艰难的生活条件使这里的居民走到一起,基层组织(青年会、居民委员会、经济互助组等)越来越多,目的在于排忧解难。当地人的这些自发行动内容包罗万象,有的致力于改善日常生活环境和排水系统,有的努力举办创收活动。

约姆博尔的地方行动

最多的是这里的男男女女甚至年轻人的个人行动,他们从家禽饲养、鲜花种植、小本生意和手工艺品起步,跻身于民间经济和城市非正规部门。这些个人行动常常从储蓄和信贷银行、合作会、妇女组织和文化协会等互助组织得到帮助。

还有一些当地组织明确表示以改善环境和生活条件为己任,他们发起卫生运动、

申请修建水塔或延长供水管线、修建教室、为成人和正规公共教育体系外的年轻人创建扫盲学校。

这些个人行动、集体行动和当地组织的出现,说明人们自我组织、自我表达的能力增强了。其结果将是更广泛的社会动员。

约姆博尔改善生活条件的项目

这个项目是本地最大的几个组织发起的。多年来,他们利用有限的资源,组织各种活动,促进该区的社会发展。

在第三世界环境与发展行动(四城市社会发展项目)的支持下,他们决定搞一个统一的项目,改善生活条件。该项目就是要加强当地的地方发展行动,为实质性的扶贫措施寻找资金。当地居民和组织共同商议本区最主要的问题以及可以共同实施的援助行动。

各方人士(主要是成年男女和社区领导)一致表示,应走以社区为主的道路,他们提出了以下要点:

- ┌ 清洁的水
- ┌ 较好的卫生条件
- ┌ 对创收性经济活动的支持
- ┌ 社会活动以及促进本地区社区发展的活动

该活动第一阶段(1995—1997年)得到了联合国教科文组织社会转型管理项目(MOST)和第三世界环境与发展行动城市发展项目的帮助,共获得8万美元资金,用这些钱在最贫困地区做了下列事情:

- ┌ 延长了供水管道,修建了5个水塔,每个水塔覆盖120户人家。
- ┌ 在没有废水收集设施的地方修建了65

个卫生设施(厕所或污水池)。

- ┌ 在垃圾车无法到达的地方配备了3辆畜力车,收集生活垃圾。

该项目还支持了十多个妇女组织的储蓄和信贷银行,每个妇女组织在50人上下。此外还开办了几个能力培训课程:

- ┌ 为地方领导人开办卫生和健康培训。
- ┌ 为妇女开办储蓄和信贷培训,以及小型社区项目管理培训。
- ┌ 为泥瓦匠和工人举办修建卫生设施的培训。

这一改善生活条件的项目采取参与式方法,各实施模式从一开始就包含社区管理,并针对计划中的措施着力提高当地组织的能力,因此具有高度的组织性,也能与当地几个机构建立积极的伙伴关系。

项目中的各种活动是与当地公共机构或志愿者组织共同决定的,有时还得到他们的技术支持。经批准而建起的卫生设施在设计和施工上得到地区自来水与卫生中心(CREPA)的技术支持。国家卫生部门和达卡尔大学也参与了环境教育模块以及社区卫生事务培训重点的设计和制定。妇女组织的储蓄和信贷银行也从当地其他非政府组织的专家那里获得了帮助。

几个小区的3个主要组织参与了确定项目目标的过程,直接从卫生设施获益的人也是他们选定的。为了监督各小区的工作,对水塔进行管理(收费、维修、向自来水公司缴费等),还专门成立了管理委员会。

第一阶段是试验阶段,对各种安排和程序进行微观调整,以保证措施的可持续性。从项目获益的家庭同意为供水或生活垃圾收集服务缴纳少量费用,因而项目提出的每一项措施都在当地创造出一种小型

经济。

专门成立的管理委员会负责收缴这些费用,并用这些钱给负责维修或服务的年轻人或妇女付一点工资。同样,获益于卫生设施的家庭也需交一点钱,这些钱放入本地基金,使本区的卫生设施工程能够不断进行下去。该项目的第二阶段计划通过“地方发展基金”使新方法和新组织制度化。基金将由公众代表、当地政府和提供支持的组织,如第三世界环境与发展行动,共同管理。这样做的目的,是希望将来凡希望改善住房条件的居民都能够向地方发展基金管理委员会申请有偿贷款。由项目建立的系统一旦变得持久灵活,就能把它变为政府行为。

结论以及项目前景

项目的影响和局限

由于资源有限(8万美元),该项目集中于该地区发展的几个关键方面。其他的问题(学校的复兴与扩建、卫生设施改建、运动场地的兴建)需要持续性较高的资源,没有包括在第一阶段内。

总之,与项目认定的需要以及公众的总需求相比,该项目所做的事情微不足道。但是项目第一阶段对该区居民的生活产生了很大影响。项目的动员取得了实质性的效果,使人们看到工人居住区的环境可以靠相对有限的资源得到显著的改善。而且,项目创造了真正的社会动力,增强了当地管理者的信心,提高了居民继续改善该地区的积极性。

如何帮助最贫困者?

该项目的目标是支持邻里行动,对最贫困人群的需求做出回应。然而事后的评

估显示,有一些地方,能够在家里修建卫生设施的是那些马上拿得出现钱的家庭。而最贫困的人没有直接从项目的基础设施建设中获得好处。这说明当地组织和提供支持的组织都没有足够注意这一特别敏感的问题。要求受益者为获得的益处付出代价,这本身就是歧视的根源,把最贫困者迎头赶了出去。我们需要多多注意这些反面效应,制定较为灵活的收费方案,以免最贫困者无法从这类项目中获益。

增加收入:社区策略还是个人行动?

该项目在这方面的目标,是鼓励创收性经济活动。然而,在项目实施的头两年却无法找到“实在的”(小型)经济项目,为人们提供永久性的、持续的就业岗位。主要的原因是受整体经济的限制(当地有效需求不足、新建小企业竞争力低下等),而且,项目所支持的不是个体企业家,而是由多方出资的集体计划。由于财政资源有限,支持集体经济计划的想法在纸上看起来不错,一旦实施却毫无效果。最后,那些有一定管理小型经济活动经验的妇女组织受到该项目的帮助,建立互助循环贷款体系,她们应该进一步强化其经济活动。

基层发展与地方合作

每次在约姆博尔实施这类基层发展项目,几乎不可避免地要引起社区内的矛盾和纷争。社区的每一部分——每个社会群体和每个组织——都希望项目首先给自己的成员带来好处。因此需要大量的解释和交流来统一看法、组织协商、达成共识。总之是要申明公共利益、平等和社会公正之大义。市政府和当地组织在合法性和能力方面也常常你争我夺。有时,当选官员的政治表述与社区组织标榜的实际效果不完全是一码事。

项目遇到的客观限制说明, 非政府组织和社区群体没有也不能取代国家和当地政府。他们的行动和成就只能作为国家和当地政府行为的前奏和变奏加以评估和批准。

总体上说, 目前需要进一步强化地方的试验, 将这些试验结果纳入扶贫和地方发展的公共策略。

我们认为, 由于最近的去集中化, 目前急需在当地组织和当地政府之间为双向交流创造条件, 也必须增强城市地方发展中这两股主要力量的行动能力。我们通过这种方式, 就能逐步建立真正的地方合作, 强化地方的扶贫能力。

〔黄 觉译〕

注 释

1. 经济与财政部, *Enquêtes sur les priorités*, 1992。
2. 莱布人是达卡尔半岛最早的居民。
3. 第三世界环境与发展行动是一个支持发展的国际组织, 总部设在达卡尔。

城市管理中的地方涉入：
突尼斯市的经验

塞密亚·阿可罗特-亚差

突尼斯的麦地那既是需要保护的历史文化遗产,也是需要复兴的城市地区,因此需要一个综合的发展政策,一个能在保护遗产和满足社会需要之间保持平衡的政策。本文描述了与复原麦地那计划密切相关的组织,重点强调了“保护麦地那协会”(ASM)的制度、经济安排和主要作用。

〔林国荣译〕

浅析韩国公私合作的利弊

崔相哲

城市问题越来越尖锐,政府部门难以独立解决;要想解决,需要受困于当前城市问题的各方群策群力。本文旨在回顾公私合作的历史沿革,着重讨论公私伙伴制的利弊。本文选取两个实例,用来说明公私伙伴制运作的现实状况。这两个实例在韩国已经过多年实践。第一个实例称为合作型城市改造方案,即由居民、建筑公司和市政部门三方参与,对棚户区实施改造。第二个实例是土地整治方案,由土地所有者和公用事业部门共同参与,将荒地转化为城市建筑用地。本文旨在为公私伙伴制的进一步完善提出新问题,从而为跨文化比较提供一些借鉴。

〔张大川译〕

地方行动与城市扶贫：
以塞内加尔约姆博尔为例

莫哈麦德·苏马雷

城市地区需要长期有效的办法,更新年久失修的设施,缩小城市内差别,阻止贫困蔓延。这是今天大部分城市地区的基本需求。约姆博尔是塞内加尔达卡尔城郊的一个贫民区。本文简要分析了几个市民社会组织在该区实行的一种独特的扶贫方法。

〔黄 觉译〕

基础设施发展：印度的公私伙伴制

德班拉那·萨郎基

基础设施政策对于经济发展是极其重要的,应当予以充分重视,发展中国家尤其如此。其中,一个主要问题是缺乏将基础设施建设项目付诸实施的资金。解决之道在于提供高质量的基础设施建设立项,这将带来大规模的投资。就印度而言,包括自愿、合作以及伙伴制在内的多种投资方式已被用来解决资金问题。由联合国开发署支持的可持续发展城市计划就是在基础设施建设中开展公私伙伴制的典范之一。在马德拉斯实施的这一计划需要公共机构、私人企业以及社会组织的参与。印度正呈现出有利于政府在基础设施投资上实施某种坚定政策的态势。

〔林国荣译〕