



ORGANISATION  
FOR ECONOMIC  
CO-OPERATION  
AND DEVELOPMENT



ORGANISATION DE  
COOPÉRATION ET  
DE DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUES

中国-发展援助委员会研究小组

## 着力推动农业发展

坦桑尼亚实地研究报告

---



## 目录

---

概述.....	1
坦桑尼亚农业发展概况.....	2
国际社会对坦桑尼亚的支持——以中国和美国为例.....	4
坦桑尼亚获得的农业发展援助.....	7
坦桑尼亚政府对本国发展合作的看法.....	12
联合研究小组的观察和研究成果.....	13
对后续行动的建议.....	16
附录 1：联合研究小组.....	17
附录 2：实地调研日程.....	18

**中国-发展援助委员会研究小组**成立于 2009 年，旨在促进发展中国家分享减贫与增长的知识，交流经验，探讨最有效的国际援助方式。研究小组的核心原则是促进减贫领域的共同学习。小组成员包括中国相关机构的专家、政府官员代表以及经合组织发展援助委员会（OECD-DAC）部分成员国和观察员代表，他们都非常了解并实际参与过经合组织发展委员会援助国及中国的对外援助项目。中国国际扶贫中心（IPRCC）与经合组织发展援助委员会共同发起组建研究小组，并成立了联合秘书处。研究小组欢迎非洲机构参与其相关活动。

有关中国-发展援助委员会研究小组的详细资料，请访问 [www.iprcc.org](http://www.iprcc.org) 或 [www.oecd.org/dac/cdsg](http://www.oecd.org/dac/cdsg)。



## 概述

---

中国-发展援助委员会研究小组 2011-2012 年工作计划的重点是促进中国和发展援助委员会成员国/观察员间的相互学习，为发展中国家提供更为有效的发展和减贫援助。提高对外援助的质量是中国和发展援助委员会的共同目标。2011 年发布的《中国的对外援助》白皮书强调，中国政府将着力优化对外援助结构，提高对外援助质量。发展援助委员会也将提高发展援助的质量和有效性，尤其是将支持益贫经济增长和减贫方面的发展援助作为自身的工作重点。

作为 2011-2012 年工作计划的一部分，研究小组拟在北京召开主题为通过国际援助有效支持农业发展的圆桌会谈。开展此类知识分享活动的目的是了解发展援助委员会成员国和中国在支持所在国实现农业增长和减贫目标的有关活动，推动整合相关资源。为向圆桌会谈提供基于事实的研究报告，来自中国和一些发展援助委员会成员国的人员组成研究小组（见附录 1）于 2011 年 10 月 24 日至 28 日赴坦桑尼亚开展了实地调研，与坦政府官员、合作伙伴、民间组织的代表进行了一系列会谈。研究小组还实地考察了中国及发展援助委员会一些成员国资助的发展项目（见附录 2 调研日程）。

本报告介绍了实地研究的背景、坦桑尼亚农业概要、考察活动基本情况及主要发现。这些发现来自联合研究小组成员的观察和讨论，并不代表小组成员的观点，亦不代表小组成员所在机构的立场。

总体而言，通过此次赴坦考察活动，联合研究小组加深了对通过发展农业促进经济发展和减贫的不同途径的认识。小组对坦桑尼亚政府与合作伙伴一道为提高和加强协调能力所做的努力表示赞赏，并对莫罗戈罗区的社区自我发展水平表示认可。联合小组还发现了坦桑尼亚外部援助中存在的一致性、可持续性、协作性、所有权、约束性和管理等重要问题。

基于此次实地研究，联合研究小组提出了未来的行动建议，以便能够扩大坦桑尼亚、中国、发展援助委员会成员国以及坦桑尼亚其他合作伙伴间的合作，加强协作。

## 坦桑尼亚农业发展概况

---

坦桑尼亚过去 10 年的经济年增长率为 6-7%，但仍有三分之一的贫困人口，且营养不良率高。其中，五岁以下儿童发育迟缓率高达 42%，孕产妇贫血率高达 58%。该国有 75% 的农业人口，其中大部分为女性。农业仅占国内生产总值的三分之一。近来，其它行业（例如采矿业）开始呈现增长态势，而非小农种植的农作物（如烟草）的产量也有所提高。

农业是坦国民经济的命脉，但很多因素使其无法促进增长和减贫。坦桑尼亚农业主要是小农耕作，人均种植面积为 0.9-3.0 公顷。70% 左右的农田耕种采用锄头、20% 采用牛犁、10% 用拖拉机。坦桑尼亚的农业主要为雨养农业，粮食作物生产占据主导地位（在 510 万公顷耕地上，85% 的面积用于种植粮食作物）。由于坦桑尼亚农业技术水平低，气候条件变化无常，劳动生产率和土地产量在不断下降（周期性干旱严重影响着种植业和畜牧业）。其他影响农业投资的因素有：农业生产者的税赋和地方政府向农民和养殖户征收的税费，土地无法用于抵押，缺乏激励银行向农业提供贷款的优惠措施，政策经常变化（例如私人种植的农作物常被禁止出口）。

1985 年以来，坦桑尼亚农业发展缓慢，增长率仅为 3.3%。而这一增长主要得益于种植面积的扩大。对于到 2010 年赤贫人口减半的总体目标而言，3% 的增长率远远无法达到 6%-7% 的 GDP 增长目标。大多数农民仅能自给自足，不愿承担那些能帮助他们脱贫的活动的风险，虽然这些活动能帮助小农脱贫，而且能使农业在经济中发挥更大的活力。提高灌溉水平是稳定坦桑尼亚农业生产的决定性因素，有利于提高粮食安全、农民生产率和收入，促进园艺产品等高价值作物的生产。

近年实行的改革措施对农业产生了重大影响，生产加工、物资进口和配销、农产品营销等环节已允许私人投资。农民创收的来源不再拘泥于种植和养殖，粮食和出口农作物的生产价格上涨，农民出售农产品的速度加快。政府仍然履行监管和公共支持的职能，或发挥引导作用。

坦桑尼亚政府认识到农业在促进经济增长和减贫方面具有重要作用。坦桑尼亚第二个国家增长和减贫战略（即 Mkukuta II）强调，农业可以并应该在推动坦桑尼亚经济转型、减少贫困方面发挥更大作用。

为更好地发挥农业的潜力，政府近期鼓励私营企业开展“农业优先”（即 Kilimo Kwanza）行动计划以及新型公私合作形式——坦桑尼亚南部农业增长走廊计划。这些战略都与非洲农业综合发展计划（CAADP）下的坦桑尼亚投资计划中的农业发展项目（ASDP）有关。

从更为实际的角度而言，政府将重点推动以下行动：

- 1) 实行宏观经济政策，鼓励小农和大型商业化农民对农业进行投资。
- 2) 优化环境，积极支持向小农提供信贷的私人经营者、农民组织、非政府组织和社区组织。
- 3) 在财政预算中增加对农业研究和推广的预算，使其占到 GDP 的 10%。
- 4) 提供专项投资支持农产品，特别是水果和蔬菜的加工。
- 5) 优先实施新土地法。

中国和很多发展援助委员会成员国都支持坦桑尼亚的发展，其中包括支持其农业发展。对坦桑尼亚的实地研究也正契合了中国—发展援助委员会研究小组推广知识和经验的宗旨。

## 国际社会对坦桑尼亚的支持——以中国和美国为例

长久以来，中国和美国是坦桑尼亚主要的发展合作伙伴。

- 中国于 1961 年 12 月 9 日与坦噶尼喀建交，1963 年 12 月 11 日与桑给巴尔建交。1964 年 4 月 26 日坦、桑联合后，我国自然延续与坦、桑的外交关系。在之后的 47 年间，两国政府建立了密切的联系。
- 美国国际发展署 (USAID) 成立于 1961 年，成立初始即在坦桑尼亚开展工作，帮助该国公共领域发展人力资源。坦桑尼亚总理迈曾戈·平达先生在莫罗戈罗举行的庆祝美国国际发展署成立 50 周年庆典活动的发言中，将美国比作“坦桑尼亚的挚友”，对“美国国际发展署在坦桑尼亚经济、社会和政治发展所做的杰出贡献”给予了高度评价。

作为联合研究的工作内容之一，研究小组收集了中国和美国外交使团对坦援助的相关情况介绍。

### 中国

坦桑尼亚是非洲国家中接受中国援助最多的国家之一。中国政府向坦桑尼亚提供了一系列赠款和软贷款，支持坦桑尼亚的发展。

1961 年以来，中国援助坦桑尼亚的项目超过 140 个。坦赞铁路 (TaZaRa)、达累斯萨拉姆的友谊纺织厂 (被称为“Urafiki”) 和坦桑尼亚南部稻米农场就是早期的援助项目。20 世纪 70 年代，中国政府在桑给巴尔岛建立了 Mahonda 糖业公司，拥有两个甘蔗种植园，占地面积 1400 公顷。同时还兴建了一家农具工厂。除此以外，“穆巴拉农场”于 1971 年建成，占地面积超过 6000 公顷，其中可耕种面积 3300 公顷。近几年，中国援助的项目有：能容纳 6 万人的国家体育场、尼雷尔国际会议中心、莫西比利国立医院的心脏外科手术治疗与培训中心等。2011 年，中国将莫罗戈罗附近的中国农业技术示范中心的管理权交给坦方。每年，中国为 200 所左右的大专院校提供奖学金，为 200 名官员提供为期两至三周的培训。此外，中国举行的各种研讨会也在推动中坦官员开展一系列政策对话。

中国使馆估计，中国是坦桑尼亚的第七大或第八大赠款提供者。中国不通过预算支持或一揽子基金形式提供支持，因为这些援助形式与通过项目援助相比都存在着不足。

中国与坦桑尼亚的经济交往并不局限在对外援助领域：



- 在过去三年中，中国通过进出口银行发放了多项低息贷款，资助了电信纤维电缆网络、桑给巴尔机场新航站楼的建设、530 公里达累斯萨拉姆输送燃气管道、煤矿、达累斯萨拉姆的新港口、260 公里中央铁路轨道的修缮、坦赞铁路的翻修和电网的扩建。
- 很多中国企业也在坦桑尼亚开展业务。2000 年以来，50 多家中国公司与坦桑尼亚签订了合同，总额超过 360 万美元。这些合同项目主要集中于建筑、基础设施和通信等领域。坦桑尼亚目前正在建设的 67 条公路中，中国企业投资建设的占 70%。这些项目得到了非洲发展银行 (AfDB)、日本国际协力机构 (JICA)、世界银行和其它发展合作伙伴的资助。
- 在坦桑尼亚的中国投资者表现活跃，投资项目的总数超过 260 个。近期的一个大项目由中国四川宏大有限责任公司竞标成功，赢得了 Mchuchuma 煤矿、600 兆瓦火力发电站和坦桑尼亚南部 Liganga 铁矿山的建设权。四川宏大拥有 80% 的股权，其余股权由坦桑尼亚国家发展公司持有。

## 美国

目前，有多个美国政府机构为坦桑尼亚的发展献计献策。其中有些机构在坦桑尼亚的员工数量庞大，例如美非发展基金会、美国农业部、疾病预防与控制中心 (CDC)、千年挑战公司 (MCC)、美国和平部队、国务院、财政部和美国国际发展署。这些美国机构采取了官方做法来推动坦桑尼亚的发展和减贫，主要目的是找到协调互补的方法。美国政府机构也根据坦桑尼亚政府确定的协作框架，与坦桑尼亚的其它发展合作伙伴扩大合作。

美国政府非常支持坦桑尼亚政府的重点工作和计划。2011 年至 2012 财年，美国对坦援助预算为 5 亿美元，其中 3.4 亿由美国国际开发署援助。美国认为目前尚缺乏制衡机制来为坦桑尼亚政府提供预算支持或一揽子基金。虽然预算资金已有所增加，但美国并未将多少资金投放至坦桑尼亚的国家政府机构（虽然美国正在向当地政府和非政府机构提供一定资金）。

美国正在通过一个全面的农业发展战略——“未来粮食保障行动计划”提高全球的粮食安全，旨在通过实行综合国家计划来减少贫困，改善营养状况。在此项全面资助计划下，每年将有七千万美元被投资到下列 10 个行业，支持坦桑尼亚提高农业生产率、改善营养状况：

- **价值链：**提高水稻、玉米种植户和园艺从业者的竞争力来改善主食供应情况

和人们的营养状况。

- **灌溉与农村公路：**通过能够大幅提高目标作物年产量的灌溉计划来提高生产率。建设农村支线道路，吸引外部市场。
- **粮食加工：**提高中小型面粉厂的产能，提高公共部门和私人部门解决政策限制、粮食加工与深加工方面问题的能力，以生产出更加营养的强化食品。
- **营养干预：**以降低发育迟滞和贫血的发生率为重心，提高家庭营养状况，特别是妇女儿童的营养状况。
- **政策改革：**与政府、民间社团、私人部门合作，为私人部门的投资、经营、发育营造良好的政策环境。
- **领导力：**提高国家制定政策、规划和协调的能力，实现农业和营养方面的战略目标。
- **研究与培训：**支持与地方机构开展共同研究，提高坦桑尼亚的创新能力，提高生产率，提供 120 个赴美国等地学习的研究生奖学金项目。
- **监测与评估：**通过监测与评估，确保问责制、目标进展情况和学习状况，采用参与式的方法，与坦桑尼亚的制度相结合，提高所在国的能力。
- **农业金融：**资助坦桑尼亚南部农业增长走廊（SAGCOT）催化基金，为合作农村发展银行（CRDB）和 Pride Micro-finance 提供担保。

为“未来粮食保障行动计划”制定一套目标——参见专栏 1。

#### 专栏 1 未来粮食保障行动计划设定的目标

- **提高** 10 万家庭的**粮食安全**，使包括妇女儿童在内的弱势群体能够直接受益。
- 2015 年目标地区的**贫困率**从 38%**降到** 32%。
- 2015 年目标地区的**农业年均增长率**从 3.2%**提高到** 6.3%。
- 目标作物的**产量至少增加** 50%（水稻从 2 吨/公顷增至 3-4 吨/公顷，玉米从 1.5 吨/公顷增至 2.5 吨/公顷）。
- 在莫罗戈罗和桑给巴尔开发 7 个小型灌溉区，**灌溉面积**从 306,000 公顷**增加到** 353,000 公顷，增幅 15.5%。
- **改建至少三千公里农村公路，扩大市场可及程度**，将玉米和水稻的**采后损失**从 20%**降到** 10%。
- **改善农村基础设施建设**，提高价值链的效率，目标价值链的**贸易规模扩大至少** 25%。
- 未来五年目标地区的发育迟缓、儿童死亡和产妇贫血比率降低 20%，**改善** 400,000 多名儿童的营养状况。

## 坦桑尼亚获得的农业发展援助

---

作为联合研究访问工作内容的一部分，研究小组视察了坦桑尼亚发展合作伙伴援助地区之一——莫罗戈罗地区。该地区由于农业发展潜力巨大，农业教育研究机构相对集中，与坦桑尼亚其它重要的农业地区关系密切，毗邻达累斯萨拉姆，得到了发展合作伙伴的大力支持。联合研究小组参观了发展合作伙伴在莫罗戈罗地区的部分农业援助项目，并重点关注了中国和美国的援助项目。

### 达卡瓦灌溉区

---

1982 年坦桑尼亚政府指派国家农业与食品公司建设达卡瓦灌溉区，该区距离莫罗戈罗市 42 公里，属于国有农业生产稻田。由于管理不善、基础设施不断损毁，灌溉渠产量出现下滑。1988 年，灌溉区转为私有稻田。2003 年，当地农民获得该稻田所有权。

该灌溉区目前由达卡瓦灌溉者合作联社（UWAWAKUDA）经营管理。该组织由 800 多名农民组成，其中 360 名为女性，每位农民拥有 2-12 公顷土地。该区可灌溉面积约 3000 公顷，但目前仅开发了 2000 公顷，其余 1000 公顷依靠雨水灌溉。

达卡瓦灌溉区目前存在的主要问题有：灌溉和排水设施老化，供水量不足，未开发地区农村公路道路状况较差，缺乏灌溉基础设施。美国国际发展署目前援助的项目内容包括：

- **灌溉**，即通过改造现有灌区和开发新的地区来提高生产率，尤其是灌溉水稻和园艺的生产率，以实现水稻产量翻番、稻田增产的目标。
- **农村公路**，即通过改善一些道路的路面状况，减少运输时间和成本来扩大农民进入市场和获得其它服务的机会。美国国际发展署将帮助开发改造灌溉区目标覆盖地区和与灌溉区相连的市场和干线公路 3000 公里以上的农村公路。
- **机构能力建设**，即加强农民合作社、莫罗戈罗区灌溉办公室、地方政府机构等坦桑尼亚政府部门以及参与灌溉、公路修缮维护的地方承包商的能力。

### 中国农业技术示范中心

---

中国农业技术示范中心为 2006 年召开的中非合作论坛北京峰会暨第三届部长级会议的一个农业项目成果，由重庆中坦农业发展有限公司成立。重庆中坦农业发展有限公司系一家合资公司，由坦桑尼亚政府（以邻近的达卡瓦农业研究所

为代表)和中国重庆市农业科学院共同组建。农业综合企业的成立背景依赖于中国应用农业研究的经验以及自 20 世纪 90 年代开始的各项改革。中国农业改革的关键内容是为农业研究和拓展服务创造公共和混合型市场机制。因此该项目采取了相同的模式,项目组成部分从一开始就注重成果的持续性。

中国政府已向该中心拨款逾 600 万美元,以期三年内实现商业利益。

中心建设工作于 2009 年 10 月 16 日启动,13 个月内竣工,中坦双方均参与建设工作。2011 年 4 月 2 日,中心正式移交坦桑尼亚总统。

目前,三位来自中国的驻地技术员负责中心的运营工作。中心总占地 62 公顷,包括三大区域:

- 1) **办公和培训区域:** 占地 2 公顷,包括一座 1444 平方米的办公楼、一间组织培养实验室、多间会议室和教室、一间图书馆、一间储藏室、一间餐厅和若干宿舍;室内均配设备和家具。
- 2) **实验和展示区:** 占据 10 公顷农田,用于展示农作物、机械、加工和畜牧业领域的新品种和技术。该区域包括一间温室、一个加工车间和一间家禽饲养产蛋室。
- 3) **生产和示范区:** 占据 50 公顷农田,配有道路系统、排水渠和为灌溉系统建立的配套管道系统。

应用研究和示范将着重水稻、玉米、蔬菜、植物组织培养和家禽生产。一些初步的水稻品种试验已经展开并取得可喜的成果。由于集中使用化肥并有水源保障,一些中国杂交水稻品种的产量已达到 12 吨/公顷,而使用地方品种的产量仅约 4.5 吨/公顷(坦桑尼亚平均水稻产量为 2 吨/公顷)。

该中心还计划每年招收 300 位学员,安排为期 10 天至两周时间不等的寄宿课程。目标受众为农业官员、技术员/推广人员和当地群众,学员将由坦桑尼亚当局选拔。这些课程旨在教授学员现代农业技术知识,鼓励他们使用新品种,在农事活动中使用新技术。当中心不运行培训计划时,中心设施可供其他发展合作伙伴使用【韩国国际协力团(KOICA)已经在该中心举办了一些培训课程】。

### Pangawe 村综合农村开发计划

Pangawe 村综合农村发展计划依据与坦桑尼亚政府签订的一项协议,由韩国国际协力团提供支持。该项三年计划耗资 450 万美元,惠及全村 2701 位居民,包含四个组成部分:

- **农村基础设施:** 100 公顷农田、1 处取水口、11 公里输水管和 5 公里农村公路。

- **建筑设施：**1 所小学、1 个社区中心和 1 个农业中心。
- **经营农业：**牛、鸡、山羊、玉米、木薯和其他蔬菜。
- **乡村领导培训计划**

该项目由韩国农村社区公司（Korea Rural Community Corporation）与莫罗戈罗区议会区域行政秘书处共同实施，以韩国上世纪 70 年代的农村发展运动为原型。在韩国总统的鼎力支持下以及区级、社区级和政府官员的奉献和参与下，该运动取得了成功。项目使用了以社区为导向的发展方式，旨在将自上而下的规划人员转变成以客户为导向的服务供应商，赋予农村社区权力，使农村地区的贫困人口协会能够参与设计和实施影响他们生活的各项计划，同时加强公共支出对当地经济的影响。然而，上世纪 70 年代的韩国与今日的坦桑尼亚存在较大的差异，这些差异可能会影响到项目的实施效果。

## **基隆贝罗（Kilombero）优质水稻种植者协会**

Mang’ula “A” 是由基隆贝罗优质水稻种植者协会（AKIRIGO）管理的八大仓库之一。城乡发展行动计划组织（RUDI）利用美国国际发展署及其他发展合作伙伴的出资于 2008 年对该仓库进行了修缮。仓库仓储容量为 150 公吨，供所属的 4 个农民协会使用（共有 620 位成员，其中 420 人为女性成员）。在过去的 4 年中，仓库通过坦桑尼亚仓库收据系统（WRS）存储了 202.6 公吨的稻谷。虽然农民已从 WRS 中获益，但稻谷的价格在不断下滑，而水稻价格却一直保持在较高水平；由此可见，水稻业务利润更大。

在这个背景下，该协会改变了其销售战略，用大米取代了稻谷。这一转变之所以成为可能，是因为美国国际发展署提供了每天工作 18 小时，每小时能碾磨 2000 公斤稻谷的碾米机。这些碾米机归该协会所有，由一位合约磨坊主管理。

有了这些碾米机，农民从中获益，收入增加。碾磨操作还为社区创造了新的就业岗位。由于稻谷送达仓库后马上被碾磨，农民的仓储费用也降低了。碾磨后的稻谷被加工成木炭板，为农民提供了额外的收益。随着木炭板可用性的提高，人们减少了对薪柴的需求，这反过来有利于环境保护。

此外，美国国际发展署还为协会成员提供了包括市场营销在内的相关培训，协助该集团建立市场联动机制，共同在坦桑尼亚及其他国家销售集团产品。

## **Mkula 灌溉区**

Mkula 灌溉区位于距莫罗戈罗市区 180 公里处，始建于 20 世纪 80 年代，占

地面积 80 公顷，可灌溉面积 320 公顷。

由于维护不当，基础设施不断退化，水流失现象严重。2004 年，日本联合坦桑尼亚政府对该灌溉区进行修复，当地农民也为此做出了贡献。此项工作涉及取水建筑物和运河的修复。

2007-08 年间，坦桑尼亚政府利用国家灌溉发展基金（从一些发展合作伙伴处获得一揽子基金）进行进一步改善。此项工作包括利用烧制的粘土砖将 1913 公里长的干渠截弯取直，改善了输水状况，最大限度地减少了输水损失。

随着新型农耕技术培训力度的加大和技术的日益普及，这些修复措施对当地社区产生了积极的影响。农业产量增加，土地价值上涨，疟疾、血吸虫病等水生疾病的发病率有所降低。

大多数农民已经有能力供孩子上学；有些农民还能将孩子送往寄宿学校。大部分农民已经能够用粘土砖和波纹铁皮建造房屋，树木、泥土和茅草等原材料已逐步被淘汰。

## 坦桑尼亚南部农业增长走廊（SAGCOT）中心

坦桑尼亚的南部走廊将达累斯萨拉姆港、莫罗戈罗和坦桑尼亚其他内陆地区以及马拉维、赞比亚和刚果民主共和国连接起来。南部走廊享有良好的‘骨干’基础设施，包括道路、铁路和电力，穿过非洲最富饶的部分农田。该地区可能成为全球重要的粮食和牲畜生产区之一。然而，如今大部分农业潜力仍待挖掘，大部分农业人口依旧贫困，并且食物得不到保障。

近年来，农业增长走廊的理念已初步形成，成为一种充分利用非洲农业潜力的方式。这一理念最早由 2008 年召开的联合国大会提出，并在 2009 年初的达沃斯世界经济论坛上进一步完善。2009 年 10 月在挪威驻坦大使馆召开的一次会议上，政府、援助者、私营部门支持者一致同意这一理念。2010 年 5 月，世界经济论坛非洲峰会在达累斯萨拉姆召开，介绍并通过了这一理念。这使得建立在坦桑尼亚“Kilimo Kwanza”（“农业优先”战略）基础上的投资蓝图问世，该蓝图计划如果能通过公共部门 13 亿美元的补助和贷款推动为期 20 年、金额达 21 亿美元的私人投资，该区域农业产量将翻两番。通过将大约 35 万公顷农田用于经营性生产，由小农经营大部分农田的做法，上述目标将得以实现。

随着坦桑尼亚南部农业增长走廊正从设计阶段转向实施阶段，三家主要机构发挥着至关重要的作用：

- 执行委员会，一家公私合营机构，支持方包括坦桑尼亚政府、本土和跨国企业、

私营部门组织和发展合作伙伴（包括爱尔兰援助署和美国国际发展署）。

- 坦桑尼亚南部农业增长走廊中心，一家独立的秘书处，充当中立的协调机构，重点负责该行动计划的规划、实施和监控。中心从发展合作伙伴处（包括挪威和美国国际发展署）获得资金。
- 投资 5000 万美元的催化基金，旨在开创早期投资机遇。该基金由坦桑尼亚政府和发展合作伙伴提供支持（包括美国国际发展署和世界银行）。



## 坦桑尼亚政府对本国发展合作的看法

一直以来，坦桑尼亚政府与不同的发展伙伴保持着良好的合作关系。首相办公室和农业、食品安全与合作部向联合研究小组简要介绍了坦桑尼亚政府与各发展合作伙伴之间的合作情况。两个部门均强调，发展伙伴在坦桑尼亚的发展战略框架内开展工作并参与到其国内业已建立的协调机制中，具有重要的意义。

自上世纪 90 年代中期以来，坦桑尼亚协调国际援助的机制已经进行了改革。坦桑尼亚早期的大量援助都是以项目形式提供，遵循发展合作伙伴自有的程序和流程，对坦桑尼亚政府而言，既费时费力又浪费财力。同时，这种援助也在坦桑尼亚本国的公共财政框架之外。因此，议会既不能挪用这些资金，也无法监管资金的落实情况。此外，项目采用的独立执行方式也导致能力无法得到提升，知识无法进行转移交换。一旦外部援助停止，很多项目都陷入了停滞状态。此外，大量援助受限，对坦桑尼亚和发展伙伴之间的伙伴关系提出了挑战。

现在，发展伙伴在坦桑尼亚政府框架内开展工作，以预算支持、一揽子基金、专用捐款或特定项目（大多数坦桑尼亚的发展合作伙伴仍然采用项目方式提供援助）的形式提供支持。无论发展伙伴采用何种形式为坦桑尼亚的发展提供支持，坦桑尼亚都尊重他们的选择。

虽然援助形式可以灵活多样，但是坦桑尼亚政府更青睐发展伙伴采用一般预算支持和一揽子基金（在农业、教育、卫生和水方面的基金）的形式。原因在于：它们增加了透明度和问责机制，提供了相互协作和进行政策对话的平台，提高了可预见性，降低了交易成本并强化了政府自身的审批和分配系统。为建立发展合作伙伴对这两种援助形式的信任，坦桑尼亚政府对预算和支付系统进行了改革，主要利益相关者，包括发展合作伙伴在内，都可以参与到公共部门的年度评审过程中。同时，一般预算支持和一揽子基金不受限制。

在第一批的农业部门发展计划中，坦桑尼亚首先鼓励发展合作伙伴为一揽子农业基金提供支持。在这之后，非洲开发银行、国际农业发展基金、爱尔兰、日本国际协力团以及世界银行都做出了回应。农业、食品安全与合作部积极努力，使该发展计划覆盖范围更加包容，从而发展伙伴也能通过专款基金、以地区为基础的项目或者特定项目的形式提供支持。农业、食品安全与合作部也希望，为农业发展提供支持的发展合作伙伴能与他们共享信息，对优先发展产业、援助金额及所要求达成一致。现在，扩展后的协调框架已经落实，中国成为坦桑尼亚的发展伙伴适得其时。



## 联合研究小组的观察和研究成果

联合研究小组的所有成员一致认为，坦桑尼亚的访问非常有帮助，他们了解到了大量信息。坦桑尼亚通过发展农业带动了经济增长，减少了贫困。访问加深了研究小组对此的了解。尤为值得注意的是，坦桑尼亚政府与发展合作伙伴们一起，为改善和加强协调框架积极努力，而莫罗戈罗的社区自助水平也令人关注。

联合研究小组的中方组员深有感触的是：

- 美国国际发展署承诺支持坦桑尼亚的农业发展，并通过配置人员以及提供其他设备来实现承诺。
- 中国大使全面阐述了长期以来中国为坦桑尼亚发展所做出的贡献。同时，中国农业示范中心的开放，也为中国和其他发展合作伙伴的合作提供了可能的机会。

联合研究小组中的发展援助委员会代表深有感触的是：

- 中国对坦桑尼亚的发展提供了包含援助、贸易、投资的全面持续支持，创造了协同效益，达到了相互促进的效果。
- 中国农业示范中心建成的速度惊人，无论从中方还是从坦方，都得到了高度的政治支持。

联合研究小组也注意到了帮助坦桑尼亚发展所涉及的一些重要难题：

1) **一致性：**虽然坦桑尼亚政府有意引领开发进程并希望援助经由自身渠道引入，但是它仍然不具备完全实施这一过程的能力，而且一些发展合作伙伴（包括中国和美国）也不能，或者还没有准备好，提供坦桑尼亚政府更加青睐的预算支持或一揽子基金。可以说，能力方面的限制允许援助资金形式灵活多样，但同时也对发展伙伴协助提升坦桑尼亚的领导能力提出了更高的要求。发展伙伴要保证他们的行动符合坦桑尼亚的优先规划，项目实施方法要尊重国家的主要作用，强化国家提供公共产品供给的责任，并保证所有这些活动中信息能够得到广泛共享。目前，只有 14 个国家提供预算支持。大多数援助仍然是以项目形式提供，反映了各发展伙伴的自身政策以及对达成发展目标的期望。此外，有效的协调是降低坦桑尼亚机构交易成本、最大限度减少重复劳动的关键，然而目前协调仍然

只在政治层面上进行。

2) **持续性**: 坦桑尼亚大力推行农业部门发展计划和国家增长和减贫战略 (Mkukuta II), 虽然莫罗戈罗省某些具体活动能够与上述规划保持一致, 但是这些活动由不同的发展合作伙伴资助, 而且在实际操作时独立开展, 其实施通常采用各发展合作伙伴的方法。此外, 尽管我们可以预期短期内产生何种影响, 但是如何创造收入、外部资助逐渐停止之后国内资金如何接管, 坦桑尼亚尚欠缺考虑。比如, 现在尚不能确定中国农业示范中心在三年之后是否能够盈利 (这种模式在中国行得通, 因为公立研究和推广机构能够为农业持续增加收入提供帮助, 但是在坦桑尼亚却难以实现, 因而这种模式仍然令人质疑)。持续性也是灌溉方案中的重要议题。为促进达卡瓦灌溉方案的持续性, 美国国际发展署资助了一系列的活动, 包括对本地区水文情况深入研究后再进行设计, 培训当地农会进行水和收入管理, 强化地区灌溉办公室的能力以保养基础设施。尽管如此, 这些方法也未能保证之前一些相似项目的可持续性。

3) **协调性**: 尽管坦桑尼亚的国内协调机制早已建立, 发展战略也受到了发展合作伙伴的好评, 但是显然, 很多协调仍然处在基层, 更多地依靠个人主动性而非政府体系进行。以莫罗戈罗省为例, 虽然不同发展伙伴支持的活动能够很好地融入政府的项目, 但给人的印象仍然是政府希望发展伙伴自己解决开发过程中遇到的挑战。政府制度在平衡各发展伙伴不同的政策和偏好时发挥的作用相当有限, 因此有必要在实施层面加强和改进协调机制。中国农业示范中心的建成, 是国内和国际提高农业研究水平的又一举措, 但是如何整合不同资源并使之相互促进, 坦桑尼亚政府仍然缺少清晰的整合战略。在这种情况下, 就存在着资源重叠、重犯错误的风险。

4) **自主性**: 在经济增长和减贫战略的规划及融资方面, 中国和坦桑尼亚有不同的操作方式, 而这对政府所有权产生了影响。中国的做法是, 首先由国内专家提出本国的规划, 而不仅仅是战略, 然后为规划的具体方面募集援助资金, 作为前期阶段的辅助性资金来源。坦桑尼亚的方法则更为开放, 欢迎不同的发展伙伴提供支持, 从而使援助方, 以美国国际发展署为例, 参与到国家的决策制定过程中, 成为长期的合作伙伴。在坦桑尼亚, 发展合作伙伴积极参与国家发展战略和规划的制定及实施过程, 为坦桑尼亚的决策建言献策。坦桑尼亚的情况是, 国家开发战略由广泛的伙伴联盟“所有”, 因此本国与国际、援助者与受益者之间的区别都变得模糊。而在中国, 开发战略完全由政府掌控, 因而外部伙伴的角色比较清晰。

5) **约束性**: 在依据某项政策或规定提供援助时, 中方专家常常发现援助的“约束性”问题阻碍了中国同发展援助委员会进行合作。除要求对方必须坚持“一

个中国”政策外，中国提供的援助不附加任何条件。但是，坦方官员并未将 50 年来接受的援助视为有条件援助，且“传统”援助国甚至在坦桑尼亚经济、农业政策有悖于援助国建议或偏好的情况下仍给与援助。鉴于此，有关各方应对中国在参与更为广泛的发展合作时可能遇到的障碍重新进行考量。

6) **管理：**过去 30 年中，作为受援国的中国从发展援助委员会成员国那里学到了大量有关高效管理发展过程的经验。尽管如此，中国在向其他国家提供援助时，却未将这一经验加以有效运用。中国对坦援助主要以坦桑尼亚政府要求为依据，以物资供应和技术支持为主要援助形式。仅有 2-3 名中国驻坦官员负责对大量援助活动进行管理。与此形成对比的是，美国国际开发署在支持坦桑尼亚农业发展的过程中展示了强大的人员能力和雄厚的财政实力，从而推进了不同援助活动之间的协同和互补，形成了更具纲领性的援助方式（见“未来粮食保障行动计划”）。虽然中方将管理成本保持在较低水平，但人们依然对其援助有效性和问责制度表示疑虑。而另一方面，美国国际开发署的庞大驻坦技术专家和援助管理者团队将产生更高的管理成本，因此，在有限的援助预算下，它并不是将受益国数目最大化的理想模式。在中国—发展援助委员会研究小组主持下，有关方面将与中方决策者就援助形式、实地工作人员、责任性和成本效益等问题展开更为全面的讨论。

## 对后续行动的建议

---

基于对坦桑尼亚的实地考察和对单一领域进行研究的基础上，联合访问小组为坦桑尼亚、中国和发展援助委员会成员国提出了若干后续行动建议，以供参考：

• **坦桑尼亚：**坦桑尼亚已经制定了较完善的农业发展战略。在近 10 年中，坦桑尼亚农业增长率已达 4%，高于撒哈拉以南非洲国家平均水平。但是，此增长主要是建立在种植面积扩大的基础之上；提高生产力虽具有至关重要的意义，但在更为广阔的社会背景下却被政府所忽视。对此，中国与经合组织-发展援助委员会成员国可帮助坦桑尼亚应对这一挑战。具体而言，坦桑尼亚政府可考虑要求中国及经合组织-发展援助委员会成员国制定联合支持计划，将中国的农业发展与减贫经验以及经合组织-发展援助委员会成员国的长期发展经验纳入其中。该计划可以中国农业示范中心为基地，将坦桑尼亚南部农业增长走廊作为战略重点。中国在借助强大的政府职能来发展商业粮食集群方面具有丰富经验，而经合组织-发展援助委员会成员国则在市场开发方面具备互补经验。

• **中国：**通过制定战略以明确如何支持坦桑尼亚农业发展，中国也将受益其中。目前，中国农业示范中心的运作设想及其与坦桑尼亚相关系统的整合仍未得到明确，而该中心将如何在三年内具备商业可行性也有待商榷。因此，中国需探寻如何整合示范中心与现有研究、推广网络。从更广层面而言，示范中心可与国际农业研究磋商组织（CGIAR）就非洲农业发展问题进行更为紧密的合作，或与非洲农业综合发展计划的区域战略相衔接。

• **发展援助委员会成员国：**发展合作伙伴农业工作小组可就如何与中国农业示范中心合作这一问题展开讨论。该中心可与其他发展合作伙伴进行更为广泛的协作。由于农业示范中心运作灵活，且商务部驻坦办事处对协作机制的参与能力有限，因此委员会成员国可从技术层面着手进行合作。

## 附录 1：联合研究小组

---

2011 年 10 月 24-28 日，来自全球的 11 名代表以及 6 名驻坦小组成员参加了联合访问考察。联合研究小组成员包括：

- 美国国际发展署（北京）Jennifer Adams（联合组长）
- 中国农业大学 李小云（联合组长）
- 日本国际协力机构（坦桑尼亚）Minoru Homma（莫罗戈罗访问考察）
- 经合组织（巴黎）Michael Laird
- 中国国际扶贫中心（北京）李琳一
- 中国国际扶贫中心（北京）李绍君
- 美国国际开发署（华盛顿）Adrian Ng' asi
- 中国国际扶贫中心（北京）童朗
- 中国农业大学王伊欢
- 世界银行（坦桑尼亚）Paolo Zacchia（莫罗戈罗访问考察）
- 中国国际扶贫中心（北京）张德亮
- 中国外交部（北京）张养吾
- 中国农业部（北京）周勇
- 美国国际发展署驻达累斯萨拉姆项目工作人员  
(Mary Hobbs, Tom Hobgood, Crispin Mwashala, David Nyange)

## 附录 2：实地调研日程

<b>第 1 天：2011 年 10 月 23 日（周日）</b>	
<b>18:30</b>	欢迎会、简要介绍考察行程
<b>第 2 天：2011 年 10 月 24 日（周一）</b>	
<b>8:30 – 9:30</b>	美国国际开发署简报 <i>Rob Scott</i> , 美国使馆代办 (DCM) <i>Rob Cunnane</i> , 美国国家开发署/坦桑尼亚项目主任
<b>10:00 – 11:30</b>	美国国际开发署对坦农业援助概况 <i>Tom Hobgood</i> , “未来粮食保障行动计划”小组组长 <i>David Nyange</i> , 高级农业经济学家 <i>Tanya Trevors</i> , “未来粮食保障行动计划”高级营养顾问
<b>12:45 – 13:45</b>	坦桑尼亚南部农业增长走廊 (SAGCOT) 工作午餐 <i>Jennifer Baarn</i> , SAGCOT 中心副总裁
<b>14:00 – 15:00</b>	中国大使馆 中国对坦援助概况 <i>刘昕生</i> 大使
<b>15:30 – 16:30</b>	农业部, 食品安全与合作社 <i>Sophia E. Kaduma</i> , 副常秘 <i>Geoffrey Kirenga</i> , 作物发展主任 <i>Emmanuel Achayo</i> , 政策与规划主任 讨论: 非洲农业综合发展计划 (CAADP) 与援助国/GoT 农业活动协作
<b>18:30 – 20:00</b>	<b>Pride 小额信贷公司 (Pride Microfinance) 及坦桑尼亚减贫研究所 (REPOA)</b> 工作午餐 <i>Rashid Malima</i> , <i>Pride</i> 总裁 讨论: 2010 年美国国际开发署支持 <i>Pride</i> 发行 1000 万美元企业债券 <i>Samwel Wangwe</i> 教授, 行政董事 <i>Rehema Tukai</i> 讨论: 通过中国国际扶贫中心进行能力建设合作以主办国家机构和进行政策分析
<b>第 3 天：2011 年 10 月 25 日（周二）</b>	
<b>10:00 – 11:00</b>	鲁菲吉流域开发局 <i>Wenceslaus B. Myanjuma</i> , 代理局长 讨论: 潜在的灌溉/水电合作
<b>14:00 – 15:00</b>	世界银行 <i>David Rohrbach</i> , 高级农业经济学家 <i>Paolo Zacchia</i> , 国家经济学家 <i>Zainab Semgalawe</i> , 农村发展经济学家

15:30 – 16:30	总理办公室 <i>Peniel Lyimo</i> – 常任秘书 讨论: GoT 对 SAGCOT 援助
18:30 – 20:00	援助国农业工作小组工作午餐 <i>Tom Hobgood</i> – AWG 主席 <i>Emma Isinika</i> – AWG 协调人 讨论: 援助国协调
<b>第 4 天: 2011 年 10 月 26 日 (周三)</b>	
06:00	前往莫罗戈罗
11:00	考察达卡瓦灌溉区 <i>Chrispin Mwashala</i> , 美国国际开发署灌溉与农村道路专家 <i>Keith William CDM</i> , 咨询工程公司 Zonal 灌溉办公室, 农业部 讨论: 达卡瓦“未来粮食保障行动计划”与中资技术转让中心的联系
12:30	考察达卡瓦中国农业示范中心 <i>Harry Chi</i>
16:00	韩国国际协力团 (KOICA) 发言: 介绍 KOICA 项目 – 莫罗戈罗省 Pangawe 村农村发展计划项目 <i>Sun Ho Kim</i>
19:00	工作晚餐 <i>David Kraybill</i> 教授, 创新农业研究动议 讨论: 美国国际发展署与 Sokoine 农业大学合作
<b>第 5 天: 2011 年 10 月 27 日 (周四)</b>	
10:30	美国国际发展署 Sokoine 农业大学 50 周年纪念活动
14:00	前往德尊格瓦
<b>第 6 天: 2011 年 10 月 28 日 (周五)</b>	
8:30	访问 Mang'ula 稻农协会 城乡发展行动计划组织
10:00	考察 Mkula 灌溉区
12:00	联合研究小组总结报告
13:00	返回达累斯萨拉姆