

失败的改革

——20 世纪末撒哈拉以南非洲国家结构调整评述

舒运国 著

吉林人民出版社

失败的改革

——20 世纪末撒哈拉以南非洲国家结构调整评述

著 者:舒运国

责任编辑:崔剑昆 封面设计:张 迅 责任校对:山 佳

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 4646 号 邮政编码:130021)

印 刷:长春市第四印刷厂

开 本:850mm×1168mm 1/32 印 张:8.125

标准书号:ISBN 7-206-03320-2/F·828

版 次:2004 年 1 月第 1 版 印 次:2004 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1-500 册 定 价:16.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

序

撒哈拉以南非洲（以下简称非洲）国家在 20 世纪 60 年代初获得政治上的独立后，面临着巩固政权和发展民族经济的艰巨任务。新生的民族国家一方面积极探索政治发展道路，另一方面又努力实践各种经济发展模式。恩克鲁玛在加纳独立之初就多次语重心长地指出：如果不迅速发展经济，争取经济独立，就难以维持政治独立，并且有可能因为没有改变人民的贫穷落后状态而被人民所推翻。^①十分明显，加快发展经济、迅速提高国家综合国力，不仅是巩固新生政权的需要，也是非洲国家领导人和广大人民群众的共同心愿。

非洲人民曾经创造过光辉灿烂的古代文明，然而，西方殖民主义在近代对非洲的入侵和统治，中断了非洲人民独立自主发展民族经济的历史进程。近一个世纪的殖民统治使非洲经济成为对宗主国经济 and 世界市场具有强烈依赖性的依附型经济。这种畸形的经济形式是非洲国家在特定社会历史条件（殖民地）下的产物，它曾经严重损害了非洲民族经济利益。因此，非洲国家独立后，必须改造殖民地经济，必须建立和发展独立的民族经济。然而，这对非洲国家来说，确实是一个难题。从主观上讲，非洲国家在独立后经济发展道路上，没有传统的经验可以继承；从客观上讲，在二战后的两极格局下，苏美为争夺世界霸权，都竭力向非洲国家渗透，两极的挤压使非洲国家自主探索的空间十分窄

^① 陈公元：《非洲风云人物》，北京：世界知识出版社，1989，129 页

小。在这种形势下，非洲国家或者借鉴原宗主国的经济发展模式，走资本主义市场经济的道路，或者模仿前苏联和其他社会主义国家，走“非资本主义道路”。

20世纪60年代和70年代前期，非洲国家的经济建设和发展取得了令人瞩目的成绩。1960~1970年，国民生产总值年均增长3.8%^①。然而经济增长仅仅保持了十余年，70年代中期，非洲的经济发展逐步放慢，80年代，经济已经停滞不前，甚至倒退。更为糟糕的是，频繁的自然灾害（20世纪70年代和80年代的2次大旱灾）和国际经济不景气，更加剧了经济形势的恶化。为了克服危机，1980年4月，非洲统一组织召开特别首脑会议，通过了《拉各斯行动计划（1980~2000）》（Lagos Plan of Action, 1980~2000），非洲国家领导人认为危机的起因主要是殖民地遗留的恶果同国际经济旧秩序的作用，在总结了非洲国家独立后经济发展的经验教训的基础上，他们强调依靠非洲国家的集体自力更生，通过发展来消除危机。非洲的经济危机也引起了国际社会的关注，1981年，世界银行发表了《撒哈拉以南非洲加速发展的行动纲领》（Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action），因文件起草人是世界银行的艾里奥特·伯格，遂也被称为伯格报告。伯格报告认为非洲经济危机的主要原因是非洲国家经济发展的决策失误所致，因此必须对非洲国家进行经济结构调整。两种观点各持己见。赞成非洲统一组织观点的还有联合国非洲经济委员会、非洲发展银行和多数非洲国家政府，新古典主义学派的经济学家则给以理论的支撑；支持世界银行观点的有国际货币基金组织和西方国家政府，新自由主义学派的经济学家则是它们的思想库。双方各抒己见，展开了一场世界范围的

^① R. J. Berg. *Strategies for African Development*. London. 1986. p129

大辩论。

为克服经济危机，非洲国家急需大量资金。世界银行和国际货币基金组织承诺，非洲国家如果能按照它们的结构调整方案实施经济改革，那么，它们将提供贷款。在经济危机的沉重压力下，许多非洲国家在 20 世纪 80 年代被迫接受了结构调整方案。至 90 年代前期，在撒哈拉以南非洲的 45 个国家中，已经有 3/4 的国家实施了结构调整。

毫无疑问，结构调整是非洲国家独立后又一次大规模的经济改革运动。因此，改革的成败对于非洲国家的日后的经济发展将产生重大的影响。这次经济改革运动的最大特点是，众多的非洲国家，不论其具体国情如何，被全部纳入一个统一的改革方案之中。所以人们自然会提出这个问题：世界银行和国际货币基金组织的结构调整方案是否能根治非洲国家的经济危机，并推动非洲国家的经济发展呢？

非洲国家于 20 世纪末进行的结构调整，就其实质而言，是非洲国家在经济全球化进程中的一次实践。所谓经济全球化，是指资本、商品、人才、服务和信息的跨国流动的规模和形式日益扩大，生产要素按照市场的要求合理配制和重组，国际分工不断深化，世界各国经济相互依赖程度不断加深的趋势。经济全球化是社会生产力发展的必然结果，因而也是无法逆转的历史潮流。然而，经济全球化给不同类型的国家所带来的发展机会却是不均等的。由于西方发达国家在世界经济中占据着统治地位，因此它们在经济全球化进程中发挥着主导作用，成为最大的受益者；发展中国家，在世界经济中长期处于弱势地位，因而它们将面临着更多的挑战 and 风险。非洲国家结构调整为发展中国家在经济全球化浪潮中将遭遇的困难和处境提供了一个实例。

对于结构调整的评价，在伯格报告问世的最初一刻起就开始

了不同意见的争论。随着结构调整的不断深入，以世界银行和非洲统一组织为代表的两种观点的争论也日益激烈。经过争论和对改革实践的观察分析，双方在某些问题上的看法趋于接近，但还没有结束。直到今天，关于非洲国家经济结构调整的讨论还在继续。

中国学者始终关注非洲国家的结构调整，因为非洲是世界上发展中国家最集中的大陆，也是发展中穷国最集中的地区。非洲国家经济改革的成败，不但对于非洲国家本身，而且对于整个发展中国家、乃至整个世界，将产生深刻的影响。因此，对 20 世纪末非洲国家的结构调整进行剖析和研究，从中获得一些有益的启示，是一件十分有意义的工作。

本书研究范围仅限于撒哈拉以南非洲。因此，书中所说非洲，就是指撒哈拉以南非洲。

本书为上海市教委哲学社会科学课题的研究成果。

本书得到上海师范大学出版基金的赞助。

舒运国

2004 年 1 月

目 录

序	1
第一章 非洲的经济危机	1
一 非洲经济发展的历史回顾	1
二 非洲国家独立后的经济发展	6
三 经济危机的降临	30
四 非洲国家对经济政策的调整	47
第二章 关于经济危机的根源及其解决方案的争论	52
一 新古典主义与新结构主义	53
二 拉各斯计划	55
三 撒哈拉以南非洲加速发展的行动纲领	69
四 分歧与争论	83
第三章 结构调整的内容和实践	94
一 参加结构调整的国家	95
二 结构调整的具体实践	99
第四章 结构调整的效果	133
一 世界银行和国际货币基金组织的评价	133
二 国际社会的不同看法	137
三 结构调整所产生的负面效果	147
四 非洲国家的反应	154
五 替代方案	160
第五章 对结构调整的剖析	166
一 结构调整的正面作用	166

二	世界银行和国际货币基金组织的认识偏差	174
三	结构调整在实践中遇到的矛盾	197
四	对于结构调整的评价	214
第六章 结构调整给我们的启示		223
一	对于经济改革的几点认识	223
二	走经济一体化之路	233
附录一		239
附件 1	坦桑尼亚如树坚果行业的销售改革	239
附件 2	肯尼亚、坦桑尼亚和马拉维对粮食市场的改革	240
附件 3	取消化肥补贴后	242
附件 4	津巴布韦、几内亚和科特迪瓦的国有企业改革	244
附录二		246
参考书目		246
后 记		251

第一章 非洲的经济危机

非洲曾经创造过光辉灿烂的古代文明。到了近代，西方殖民主义者用暴力打开了非洲的大门，使非洲逐步沦为西方的殖民地。非洲国家丧失了独立自主发展的机会，其经济被纳入殖民地的轨道。在第二次世界大战后掀起的民族解放运动高潮中，非洲国家纷纷走上了独立之路。独立后，非洲国家采取各种手段对殖民地经济进行了改造，并在此基础上逐步建立和发展民族经济。

附录一

参考书目	246
后 记	251

代人们的生活场景：妇女从事农耕，男子放养牲畜；人们有的还是穴居，有的则搬入圆顶草屋。大约距今一万年前，北非气候发生了急剧变化，引起了雨带的转移，草原和森林因气候干旱而枯萎，逐渐变成沙漠。浩瀚广袤的撒哈拉沙漠犹如一道难以逾越的天然屏障，把非洲大陆一分为二。撒哈拉以南非洲基本上与外界隔绝了。但是，撒哈拉以南非洲居民在长期的生产和生活实践中，依靠自己的聪明才智，独立自主地创造了光辉灿烂的古代文明。

大约在公元前二千年左右，撒哈拉以南非洲居民已经学会驯养动物和培植农作物；公元前三百年左右，西非的许多地区已经广泛使用铁器；公元1世纪，中部非洲也进入铁器时代。铁器的使用推动了农业和手工业的发展。13世纪，西非居民普遍学会棉花的栽培和加工；14世纪，马达加斯加岛的居民已经掌握先进的水稻栽培技术。非洲古代的农作物有玉米、谷子、高粱、棉花、蔬菜和水果。与之相适应，手工业也得到发展。手工业包括制陶、编织、打铁、皮革和雕刻等行业，其产品达到了较高的水平。

撒哈拉以南非洲出现了许多古代文明：

在东北非，阿克苏姆王国于公元前1世纪开始向外扩展，在公元3~6世纪达到鼎盛时期，成为东西方商人的云集中心和商品集散之地。公元初成书的《古红海环航记》对阿克苏姆的港口阿杜利斯的贸易繁荣作了很好的描述，该书认为此港是非洲东部最重要的贸易中心，它输出象牙、黄金、生皮和香料，进口软铜薄板、手斧、意大利葡萄酒、印度的铁器和棉布等。

在东非，公元7~10世纪的沿海地区出现了许多城邦，他们创造了闻名于世的斯瓦希里文明。一位访问者曾经赞不绝口地介绍东非城邦：“城市很大很美丽，城里都是高大漂亮的粉壁石屋，

街道也很整齐。……这个城市贸易兴旺，还有一个优良的港口，港内经常停泊者许多船只。”^①

在西非，早在公元一千年左右，就产生了闻名于世的、铁器时代的“诺克文化”。随着生产力的发展，此地又诞生了加纳王国、马里帝国和桑海帝国，三国的富足曾经震惊欧洲。1324年，马里国王穆萨前往麦加朝圣，前有500名奴隶开道，每位奴隶各执一根6磅重的金棍，后面紧跟由100头骆驼组成的大队人马，每头骆驼驮着300磅黄金。穆萨在沿途挥金如土，乐善好施，据说许多穷人因此而致富。

在南部非洲，大津巴布韦石头城是当地文明的标志。专家们指出，在公元500~700年间，南部非洲的居民已经掌握了高超的建筑技术，雄伟的建筑代表了当时高度的文明。

客观地说，非洲各地的发展是不平衡的。除了上述地区外，也有一些地区比较落后。但从总体看来，在西方殖民者入侵前，非洲的社会生产力得到一定的发展，铁器已经普遍使用，农耕有所发展，农业和畜牧业提供了主要的食品来源。农业和畜牧业已经分工，农业和手工业的分工也已经开始。社会组织水平差异较大，有的已经形成了国家组织，而有的尚处于原始社会。如果从整体发展水平而言，非洲虽然不及亚洲和欧洲的发展水平，但是却高于美洲和澳洲。

总之，非洲人民依靠自己的力量，沿着人类文明的道路不断前进。

到了近代以后，非洲的命运发生了变化。公元1415年，葡萄牙殖民者入侵摩洛哥的休达城，揭开了西方殖民非洲的序幕。从此，非洲逐渐失去了自主发展的机会。

① 佐伊·马什：《东非史简编》，上海：上海人民出版社，1974.23页

公元 15~18 世纪,是西方的资本原始积累时期,在长达 400 年的时间里,西方殖民者在非洲的活动主要表现为奴隶贸易。在奴隶贸易中,西方殖民者唆使非洲的部落酋长发动“部落战争”(或称为“猎奴战争”),从非洲内陆猎取大量黑人,然后贩运到美洲新大陆和其他西方殖民地。非洲黑奴用血汗开发了新大陆,为西方创造了源源不断的财富。然而,奴隶贸易却给非洲人民带来了巨大的灾难,并造成了不可估量的损失。首先,奴隶贸易使非洲丧失了巨量人口,据一般的估计,至少为一亿人。劳动力(其中主要是青壮年劳动力人口)的大量外流,使非洲的生产无法正常进行,在奴隶贸易肆虐的地区,甚至出现了无人区;其次,“猎奴战争”毒化了非洲各部族之间的友好关系。各部族为获取奴隶而相互厮杀,造成了部族之间的严重对立。部族主义使非洲近代民族的形成进程大大延缓,使非洲民族国家的形成进程大大延缓;再次,奴隶贸易的恶浪席卷非洲大陆后,正常的生产和生活秩序遭到破坏。在“猎奴战争”的冲击下,当地居民或者背井离乡,逃亡他处,或者东躲西藏,进入山区和沼泽地带。在这种动荡的形势下,大片土地荒芜,生产停顿,传统生产工艺失传,非洲各族人民正常的历史发展进程被阻断。在奴隶贸易期间,非洲经济不进反退,至 19 世纪,非洲许多地区的社会发展水平尚停留在 15 世纪的水平上。

19 世纪初,西方国家完成工业革命后,生产力飞速发展,产品总量的急剧扩大和国内市场容量有限的矛盾,迫使西方列强改变其在非洲的殖民政策。为了把非洲改造成西方的商品市场和原料产地,西方列强提出了“禁止奴隶贸易”的口号。与此同时,西方列强发起了“内陆探险”运动,数以百计的西方探险队进入非洲内陆,考查地理环境、人口分布、物产资源,为西方瓜分非洲准备条件。

19 世纪 70 年代，资本主义由自由竞争向垄断（帝国主义）过渡。自 80 年代起，西方列强发起了对非洲的瓜分狂潮，至 20 世纪初，非洲被瓜分完毕。西方列强对非洲殖民地实行政治和经济上的改造。在第一次世界大战之前，西方宗主国采取的措施有：其一，剥夺非洲土著居民的最重要的生产资料——土地；土地的易手使西方殖民者确立了它们在非洲经济生活中的统治地位，同时也使失去土地的当地居民沦为雇佣劳动者。其二，大力推广热带经济作物的生产；殖民当局一方面鼓励欧洲移民在非洲开办种植园或者农场，专事生产热带经济作物，另一方面则采用各种强制手段，迫使非洲居民放弃传统作物，转而生产热带经济作物。其三，肆意掠夺非洲的矿产资源。至第一次世界大战前夕，非洲经济仅仅是开始了殖民地化的进程。在第一次世界大战期间，为了维持旷日持久的战争，西方加快对非洲经济的改造，而且更多采用超经济的强制手段，比如强迫劳动制和强迫种植制等。大战期间，非洲得到发展的是西方认定的经济部门和产业，主要是经济作物生产和采矿业。因此，第一次世界大战推动非洲向殖民地经济的进一步演化。第一次世界大战后，随着西方资本输出的大量增长，非洲经济结构和生产结构得到全面改造，非洲成为西方的商品市场、原料产地和投资场所。非洲经济沦落为西方经济的附庸。

殖民地经济的最本质特点，用一句话来形容，就是“奴仆经济”。具体地讲，殖民地一切经济活动（包括生产、流通、交换）的全部目的，就是为了满足宗主国的最大经济利益。因此，非洲经历了数世纪的磨难后，已经面目全非。它失去了昔日蓬勃向上的雄姿，失去了自主的地位，沦落为世界经济中的配角。

综上所述，我们可以对非洲经济发展的历史进程，得出以下的结论：

第一，15 世纪初叶之前，非洲居民同世界上其他地区的居民一样，独立自主地从事生产，发展经济。在长期的生产和生活实践中，非洲人民以其聪明才智和勤奋，创造了独具特色的非洲文明。非洲文明对人类的进步作出了不可磨灭的巨大贡献。

第二，15 世纪初叶以后，非洲遭到西方殖民主义的渗透、入侵和占领。在西方殖民势力的强制下，非洲失去了独立自主发展经济的权利和机会，非洲传统的经济结构逐渐解体。取而代之的是殖民地的经济结构，即以牺牲非洲利益为前提、为满足西方最大经济利益为目标的畸形经济结构。在这种经济结构下，非洲经济发展完全失去了传统的特点和个性，被融入世界经济，并成为西方的“奴仆”。

二、独立后的经济发展

第二次世界大战后，非洲掀起了声势浩大的民族解放运动，昔日的殖民地纷纷摆脱殖民主义和帝国主义的统治，走上了独立之路。（20 世纪 50 年代有 6 国独立，60 年代有 32 国，70 年代达 8 国，80 年代初津巴布韦独立，90 年代初纳米比亚独立）独立之初的非洲国家，面临的迫切任务是：迅速发展经济，摆脱贫穷落后。许多非洲国家认识到，如果没有经济上的独立，政治独立就缺乏保障。1961 年在开罗举行的第三届全非人民大会上，通过了《关于改组结构和消除殖民主义残余的决议》和《关于经济问题的决议》。两个决议指出：“享有完全政治独立的国家，必须以获得经济独立来保卫与巩固它”；决议进一步指出：必须“消

除殖民主义和新殖民主义的经济基础以及同时建设本国民族经济”。^①然而要真正实现经济独立，对于独立之初的非洲国家而言，困难是巨大的，这是因为：

第一，长期的殖民统治，使非洲成为世界上生产力水平最低下和经济发展最落后的地区。在殖民统治期间，西方殖民者一方面肆意掠夺非洲的自然资源和人力资源，另一方面却蓄意保留非洲的原始公社制度和氏族部落制度，这些落后的社会制度成为非洲社会生活的基础，从而有力遏制了非洲民族资本主义的发展。自殖民主义统治以来，农业的生产工具和耕作方法，几乎没有任何的改进，原始的手锄和镰刀还在沿用，农业生产长期处于停滞状态。独立前夕，农业人口所占比重极高，例如：中部非洲为 70%，法属赤道非洲为 74%，法属西非为 84%，比属刚果为 79%，尼亚萨兰为 89%，冈比亚为 98%，尼日利亚为 85%，肯尼亚为 74%，乌干达为 98%。^②自给自足的自然经济在广大农村占据主导地位，在许多地区，生产仍以刀耕火种为主要手段。原始落后的生产技术使生产长期在低水平上徘徊。非洲国家多为农业国，然而粮食却还要进口，1962～1964 年非洲平均每年进口粮食 230 万吨。

与落后的农业相匹配的是极不发达的工商业，非洲的民族工业十分弱小，尚处于萌芽阶段。在独立之初，非洲国家主要的工业制成品依靠进口，国内的工业局限于某些初级加工业和轻工业。加工业主要有榨油、净棉、锯木和矿石的分离等；轻工业包括食品、肥皂和服装等。产品的品种和数量都十分有限。

至 1960 年，撒哈拉以南非洲国民生产总值仅为 172.3 亿美元，人均收入为 110 美元，许多国家甚至不足 100 美元。据联合

① 第三届全非人民大会文件汇编，北京：世界知识出版社，1962.320 页

② J. C. De Graft - Johnson. *An Introduction to the African Economy*. Bombay. p56

国统计,独立前夕,毛里求斯的人均收入最高,为 232 美元;埃塞俄比亚最低,为 30 美元;其他国家如下:肯尼亚 78 美元,马达加斯加 119 美元,乌干达 57 美元,比属刚果 76 美元,罗得西亚 132 美元,喀麦隆 142 美元,尼日利亚 56~70 美元等。^①

第二,殖民地时期形成的单一经济结构造成了非洲国家经济对外部市场(主要是宗主国市场)的强烈的依赖性。所谓单一经济结构,就是在殖民地时期,由于殖民当局的强制作用,非洲国家片面发展热带经济作物和采矿业,因而形成了这些国家的国民经济收入主要依靠一种或几种农矿初级原料产品生产和出口的局面,如东非国家在农业上主要生产棉花、咖啡、烟草、丁香和剑麻;西非国家主要生产棕榈仁、棉花、花生和可可;南部非洲国家主要生产玉米和烟草;中非国家生产橡胶、咖啡和棉花。必须指出的是,这些产品并非供应国内市场,为本国消费者服务,而是主要输入宗主国,为西方国家提供原料。片面发展单一经济作物,排斥了其他农产品(尤其是粮食)的生产,使农业生产的产品结构十分单调。单一经济不但影响了国民经济的全面和协调发展,它的致命弱点还反映在对外依赖性。由于生产、流通和销售都与国外市场紧密联系,外部市场的供需变化和价格消长直接制约了非洲国家的经济发展。此外,非洲国家在经济发展中所需的技术、设备和资金,也主要依靠宗主国。从这个角度讲,非洲国家即便在政治上获得了独立,如果不能及时改变单一经济结构,那么,它们依然无法掌握经济发展的主动权。

第三,西方资本控制了非洲国家的经济命脉。长期的殖民统治使西方资本完成了对非洲国家经济的渗透和控制。到第二次世界大战前夕,西方在非洲的总投资额达到 40 亿美元,其中英国

^① United Nations. *Department of Economic and Social Affairs - Economic Survey of Africa Since 1950*. New York. 1959. p15

居首，占 1/2，其次是法国、比利时和意大利。第二次世界大战后，英、美、法的投资有较大增长，日本和联邦德国也积极介入。因此，在非洲国家独立之初，主要的国民经济部门，诸如银行、铁路、矿山、海关、农场和种植园等都掌握在西方资本手中。独立后的非洲国家在经济上依然没有完全摆脱西方资本的控制。以尼日利亚为例，英国资本达 20 亿英镑，拥有 170 家公司和企业；美国资本为 10 亿美元，拥有 150 家公司和企业；德国资本为 3.1 亿马克，主要投资于汽车工业和建筑业。^①类似尼日利亚的状况不但在非洲国家十分普遍，而且在短时间内也无法得到没有根本的改观。十分明显，外国资本对非洲国家经济的控制，不利于非洲国家独立发展经济。

由上可见，非洲国家在独立后面临的形势十分严峻。如何积极发展民族经济，成了非洲新生国家十分棘手而又必须解决的一大难题。由于自身没有现成的历史经验可以借鉴，非洲国家就把眼光投向外国，投向国际社会。战后，由于帝国主义殖民体系的崩溃和社会主义阵营的建立，极大打击了资本主义世界，西方国家内部矛盾激化，一度出现了政局不稳、国内阶级关系紧张、经济发展缓慢和国际地位下降的颓势。相比之下，社会主义国家对旧制度进行改造（消灭私有制、实行计划经济），在一段时间内，经济获得迅速发展。社会主义国家欣欣向荣的景象和所取得的建设成就，对非洲国家产生了强劲的吸引力。在这种形势下，许多非洲国家学习前苏联和其他社会主义国家经济发展模式，走社会主义的发展道路，或被称为“非资本主义”的发展道路。塞内加尔总统桑戈尔说，中国人找到了适合于他们国家的社会主义道路，为我们提供了榜样。赞比亚总统卡翁达参观了南斯拉夫后，

① 杨德贞，苏泽玉：非洲市场经济体制，兰州：兰州大学出版社，1994.30 页