

粮农组织
经济和社会发展
文集
124

结构调整与农业： 非洲和亚洲的经验

中国农业科技出版社
北京

联合国
粮食及农业
组织



结构调整与农业： 非洲和亚洲的经验

著者：S. Subramanian
E. Sadoulet
A. de Janvry

译者：张蕙杰 郑洪涛 李佳兴 沈恒胜
审校：郑洪涛 李 锐

中国农业科技出版社
北 京

粮农组织
经济和社会
发展文集
124

中国农业科技
出版社
北 京



联合国
粮食及农业
组 织

图书在版编目 (CIP) 数据

结构调整与农业：亚洲和非洲的经验/S. Subramanian, 著；
张蕙杰，李佳兴译.-北京：中国农业科技出版社，2000.12
(农村政策系列)
ISBN 7-80167-030-2

I. 结… II. ①撒… ②张… ③李… III. ①经济结构-调整-作用-农业经济-经济发展-亚洲②经济结构-调整-作用-农业经济-经济发展-非洲 IV. F312

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 52829 号

终 审	冯志杰
出版发行	中国农业科技出版社 (北京海淀区中关村南大街 12 号 邮编：100081)
经 销	新华书店北京发行所发行
印 刷	北京晨光印刷厂
开 本	787×1092 毫米 1/16 印张：7.75
印 数	1~3000 册 字数：170 千字
版 次	2000 年 12 月第一版 2000 年 12 月第一次印刷
定 价	(全套共 4 册) 35.00 元

序

自 80 年代初期起，在大多数欠发达国家实施的稳定及结构调整计划业已对农业生产和农村福利水平产生了深刻的影响。这些计划所产生的效果在不同大陆和不同国家之间也是各不相同。特别是非洲和亚洲的贫穷国家，在他们之间的差异十分明显。这些国家如何决定实施稳定和调整计划，以及为什么相似的政策和改革措施却产生了极具差异的经济结果和社会影响，通过对其进行对比分析我们可以从中获得许多启示。

稳定和调整本身就意味着双重的效应，它们有时是累加性的，但多数情况下是对立的。一方面，实际汇率（根据国际物价上涨率差异而计算的汇价）的贬值、产业保护主义的削弱、农业的贸易自由化以及基本食物价格管制的取消等措施从总体上对农业起到了鼓励和刺激作用。二战以后偏爱城市并以进口替代发展工业化为特点的发展战略已经弱化，市场放开的刺激作用对农业产生了积极的影响，特别是在 20 世纪，农业的响应超过了其它产业部门。拥有市场交易剩余之后的农民往往是这些政策和改革措施的主要受益者。从农村福利方面说来，关键的问题在于农村的贫困者是否已经有能力将其资源转为这些市场商品的生产或在商品生产中找到就业机会。

另外一方面，稳定和调整还意味着国家职能的削减。财政紧缩要求削减经常支出和投资支出。用于社会保险、教育卫生等方面的福利开支因而也下降。更重要的是，农业的公共性投资如用于灌溉、基础设施建设、技术进步和推广等方面的投入也明显减少，这就极大地损害了农业产业的长期发展。

调整计划要求对一部分以往建立起来的管理市场运营、信贷发放、提供投入和保险等事物的公共机构进行关闭或非国有化处理。在某些情况下，通过对上述公共机构的非国有化处理，或者由于重要的并行市场的存在，国家对上述机构的放弃会促使私有化的替代部门迅速涌现。而在另外一些情况下，国家对以上部门的放弃会形成一个没有私有部门来填补的真空，这对于农业生产来讲是破坏性的。在这种状况下，国家必须采取积极的管理措施来刺激可以取代这些公共部门的替代机构的出现。这种机构重建的过程通常需要很长的时间并要求配以大量的公共投入，这种投入应该来源于农业结构调整贷款的一部分。如果没能做到这一点，那么国家职能的削减很可能将会抵消市场放开给农业带来的潜在效益。

本书就非洲及亚洲贫穷国家的多重国家职能进行了仔细的对比研究，运用一般均衡分析的方法，对市场放开和国家职能削减的直接和间接影响进行了全面彻底的追踪，并且，为了说明不同国家之间的这些差异，对其利用稳定和调整的方式进行了研究。本书作者的结论是，在目前和未来相当长的一段时间内，同亚洲国家相比，非洲国家的政府必须发挥更加广泛的作用才行。结果表明，完全相同的稳定和调整的普遍方法在亚非两类国家中可能会具有截然不同的含义。本研究将有助于制订适合于不同国家的稳定和调整的一揽子计划，这些计划会更加有利于农业的发展，并将成为减少农村贫困的有力工具，并在政治上，它们也是可行的，也是可持续性的。

本研究对政策问题研究者及发展中国家的政策制订者有重要参考价值。

T. Kelley White

政策分析部主任

绪 论

在过去的十年中,非洲和亚洲的许多贫穷国家曾一度出现经济停滞甚至经济负增长现象。伴随本次危机的症状表现为:经常项目收支中产生巨大的通常是无法承受的赤字额、外债的累积、政府预算中的巨额赤字及通货膨胀的压力等。国际机构和捐赠者所提供的对策还是老一套:促成宏观经济稳定的政策和结构调整的政策。这两套政策相互重叠且相互作用,实现宏观稳定的措施包括调低汇率、财政及货币政策的紧缩、抑制工资水平等。结构调整计划通常会涉及贸易自由化、财政改革、财务部门改革和减少政府过度干预等措施 (Williamson, 1990)。据称,上述措施能够促进经济增长是因为它们共同作用能够抑制通货膨胀,因而也就减少了投资环境中的不确定因素,降低了政府消耗,随后便是私人投资的大量涌现,盘活存款并刺激按比较优势原则来进行资源重新配置¹。

结构调整起作用了吗?它是否已将经常项目收支失衡和政府赤字降至合理水平并成功地控制了通货膨胀?在它的帮助下,经济增长得以恢复了吗?它是否阻止了日益恶化的贫困和收入分配状况?很明显,报刊对结构调整的评论众说纷纭,莫衷一是。正如本书所叙述的那样,评估结构调整在恢复对外平衡、控制通货膨胀或促进经济增长等方面的成功并不难,而判断它对贫困和收入分配的影响则是一项艰苦的工作,那将需要来自诸如家庭调查等项工作的大量资料。在本研究后面将会提到,无论采用什么方法,所取得的成功都会是极不平衡的。例如,在非洲实施调整计划要比在亚洲困难得多,因为非洲的初始失衡规模比亚洲的大,而且非洲社会有一些结构特征导致其经济体制缺乏灵活性,政治体制对调整则具有更强的对抗性。

结构调整计划早期的侧重点是削减政府支出。这一侧重点现在已经有所变化,因为人们认识到,削减公共开支会严重限制公共事业的发展,如基础设施、市场服务、研究和推广活动以及信贷等,反过来,这种做法会抵消或大幅度降低放开价格所产生的所有积极的推动作用 (Taylor, 1982)。人们同时还认识到,当政府真的从那些可能会由私营部门替代的领域中退出时,由于种种原因私营机构可能不会出来填补空缺,市场不足可能会持续。由此可以看出,成功的调整必须超越简单的市场自由化,和 Lipton (1989) 所说的“政府职能的削减”,其内容必须包括重新界定

¹ 另外,贸易自由化及其相关措施可能可以消除无用的租金-寻找活动,促进增长,或者允许长期压制的市场恢复活力,从而降低交易成本(贸易和运输成本)

政府的行为，当私营部门不能有效提供某种物资时增强政府供应这种物资的能力，并在相对于私营机构没有特殊优势的领域减少政府的干预。这一点与农业有着特殊的关系，因为农业部门对政府所提供的“财物”如基础设施投入、投资、信贷和新技术等有着极强的依赖性。

政府成为结构调整关注的焦点还有另外一个原因。有鉴于一些国家完全不能遵循结构调整计划的原则，还有一些国家的改革时断时续，这时，改革的政治持续性就显得至关重要了。决定可持续性的关键因素主要有：1) 各利益集团的社会身份和其所处的部门位置，其资产组合的构成情况，实施调整时他们所面对的损失或收益，包括短期的和长期的；2) 在制定政策和分配租金方面，他们组织政府和影响政府的能力。本研究分析了这样一个问题：在有条件限制的体系中所采用的结构调整改革一旦这种限制条件被解除，其自身是否会产生政治上的可持续性。由于改革措施会在收入的分配继而在政治权利的分配上引起变化，那么改革能否继续下去将有赖于改革的受益者在限制条件被取消之前是否已经获取了足够的政治权利。我们认为，亚洲和非洲在这方面存在着根本的结构性差异，导致这些差异的原因在于社会集团之间不同的资产组合状况以及他们施加政治压力的相对力量，正是这些差异才造成了在非洲实现改革可持续性比在亚洲要困难得多。这就引出了一个非常重要的问题：如果经济改革所产生的长期收益其自身并不足以确保可持续性的话，那么政治改革的配合就是有必要的了。此外，如果出现了社会总损失，且需要被迫接受损失及其连带成本的社会集团已经明确，那么，改革的短期政治可行性就必然会成为问题。

本研究的焦点内容是非洲及亚洲贫穷经济实体中调整计划和政府角色之间的对照。出于以下几方面原因的考虑，我们假定在非洲实施调整计划比在亚洲更困难。第一，如前所述，非洲的调整负担（例如，在作为 GDP 一部分的贸易差额中所看到的）更大，而且非洲的经济较之亚洲的经济又缺乏弹性和“灵活性”。第二，经济结构的差异导致了调整期间损失和收益在社会集团之间的分布差异，在非洲现行的政权分配状况下，这些差异的存在就意味着政治可持续性的水平会较低。

本文试图运用以亚非贫穷经济主体为原型的可计算一般均衡（CGE）模型来进行上述对照研究。原始模型并不代表某一单独的国家，它只试图集中反映一组国家的重要结构特征。如果所关注的只是质量变化或比较分析，那么就可以将此类模型用于模拟研究。运用这些模型，我们检验了削减公共开支所引起的公共投入在农业和其他经济部门中的变化，以及这些变化对整个经济的影响。这种原始模型还可用来检验不同的“无调整”和调整方案，以突出调整计划的政治可持续性在非洲和亚洲之间的差异。我们检验了使用补偿（援助性资助）手段来诱导那些有影响力的受

损失者短期内脱离反对政治改革的联盟的可能性。我们还观察了改革的长期收益是否足以形成其自身的政治可持续性。

本书共分七章。第一章论证的是，发展过程中的政府角色在理论上和实践中都不是静止的，它要随着意识形态的转变和发展过程中出现的特殊问题而有所变化。最近，由于政府指导的增长模式在许多发展中国家遭遇失败，出现了更多依靠市场导向、减少政府干预的发展趋势。不过我们认为，现在这一趋势又在经历进一步的修正，因为无端削减政府开支的负面影响越来越突出，而且还出现了关于政府和发展之间关系的新的理论和经验研究，这些研究都支持这样一个观点：政府在发展中起着至关重要的作用。

第二章根据一些宏观经济总量的走势，如国际收支差额、实际汇率、国内生产总值等，提出了关于调整经验的类型学。在此基础上，研究对象被分为几类：一是需要进行调整且在调整中取得成功的国家（以对外逆差的持续缩减来衡量）；二是需要调整但在调整中失败的国家；三是不需要进行调整的国家。第一类又可分为调整后增长率提高的国家和增长率没有提高的国家。本章的一个主要关注点是，削减的政府开支是如何被分配的。这里，我们从总体水平和部门水平两个层次上对经常支出与基本建设支出的实际水平和比例关系的发展趋向和变化情况进行了分析研究。由于许多国家缺少这样的资料，因此我们没有轻易作出一般性结论，讨论范围仅限于 8 个非洲国家和 3 个亚洲国家，他们可以提供 1975 到 1986 年的相关资料。

第三章追溯了 70 年代和 80 年代政府角色的演变历程，以及近期在非洲和亚洲进行的政策改革尝试及其对农业的影响。我们推测，亚非国家政府控制改革能力的差异与国家的性质及对城市和农村的政治的相对政治影响不同有关，这一点 Bates (1981) 已经作过强调。调整计划中的不同措施对农业的刺激作用也不同。因此，间接税可能会随着实际汇率的下跌和工业的贸易自由化而下调。而政府可能会通过增加对农业的直接税来弥补在其他地方损失的收入，还可以在实际汇率的变动中获取部分收益。在说明这些变化时我们使用了 3 个非洲国家和 4 个亚洲国家的生产者 and 消费者剩余等值 (PSEs/CSEs) 等数据资料。

第四章和第五章对典型国家进行了描述。第四章首先介绍了典型国家的社会会计表 (SAMs)，并对这些典型的真实面结构和财务面结构进行了比较，指出了亚非之间可能会显著影响他们对调整政策作出反应的主要区别。第五章总结了用于典型国家的 CGE 模型的主要特征。此处使用了两组模型。反映真实经济的模型（实际的可计算一般均衡模型）用来研究公共财务供给变化的影响，还用来模拟不同的调整方案。这些模型经过动态变化并加入财务部门的次级模型便得到了另一组模型

（财政的可计算一般模型）。这时的模型用来研究信贷政策和财政货币政策的变化对经济的影响，以及那些真实面 CGE 模型没有谈到的问题。

第六章阐述了运用典型国家进行模拟研究所取得的成果。第一套方案研究的是政府在提供公共物品（基础设施及研究和开发所产生的生产率）和信贷中所起的作用。第二套是一组结构调整方案，研究了改革的政治可持续性问题。最后一章对此项研究进行了总结，并利用所得到的研究成果为政府在寻求持续公平的增长途径中应起的作用提出了重要的政策建议。本章之后是两个附录，其中给出了关于实际 CGE 模型和财政 CGE 模型的更加详尽的信息。

目 录

序	(V)
绪论	(VII)
 第一章 国家在发展中的作用：历史透视	(1)
 第二章 非洲和亚洲的调整.....	(5)
成功的和不成功的调整.....	(6)
非洲.....	(6)
亚洲.....	(9)
调整和政府支出	(9)
 第三章 非洲和亚洲国家的政府与农业	(21)
政策改革与农业	(21)
非洲.....	(21)
亚洲.....	(23)
价格改革：针对农业的直接 和间接的价格扭曲.....	(25)
 第四章 基于典型国家的社会会计表	(31)
社会会计表 (SAM) 帐户.....	(31)
典型国家的社会经济结构	(33)
1982 到 1988 的增长道路	(40)
 第五章 可计算的一般均衡 (CGE) 模型的基本结构	(49)
实际 CGE	(49)
财政 CGE	(51)

第六章 政策模拟	(55)
在两类典型国家中的政策实验.....	(55)
基础设施和经常支出.....	(56)
公共投资和生产率	(61)
信贷	(63)
非洲	(63)
亚洲	(67)
结构调整的可持续性.....	(70)
亚洲	(72)
非洲	(73)
短期补偿.....	(74)
改革的长期可持续性.....	(75)
 第七章 结论	(77)
国家控制和放开	(77)
调整和政府支出	(77)
亚洲和非洲的政策改革	(77)
政策模拟	(78)
结构调整与政治上的可持续性	(80)
政策影响	(81)
 附录 1	
实际 CGE 模型的结构	(83)
 附录 2	
财政 CGE 模型的结构.....	(97)
 参考文献	(109)

第一章 政府在发展中的作用：历史透视

无论在思想史上还是在经济发展的实践中，政府与市场的相对作用一直都是摇摆不定的。它们的相对作用既被定义为某些特殊社会团体在某一特定社会视角和特别方案上的思想纲领的一部分，也被认为是亟待解决的特殊历史问题的一部分。目前正在实施的谋求稳定和结构调整进程正是这样一种政府与市场间相对作用的摆动。这一进程初始于 20 世纪 80 年代，起因是意识形态的转变和难以承受的债务危机。早期的反应曾一度趋向于新自由主义：政府在经济和社会事务中的作用缩减，自由主义化扩张。最近，重新界定政府相对于市场的角色、重组政府机构使其有效地履行新的政府职能等问题又成为讨论的中心。对于农业来讲，政府行为一直起主要作用，例如政府的鼓励性政策和公共财物投入等。因此，政府作用缩减和政府机构重组对于农业就显得格外重要。非洲和亚洲的经济主体在经济结构和社会结构上存在着巨大的差异，因此，二者在政府和市场的相对作用上也明显不同。从效率和福利的角度讲，政府作用的缩减对于这两个大陆的影响也不会一样。进而，一旦获得了稳定，重新界定政府职能时，两个大陆间政府所承担的新角色当然就会不同。本文所探讨的正是亚非贫穷国家重新界定各自政府职能这样一个对比的过程。

市场作用和政府作用之间的摆动最初发生在 19 世纪。在 19 世纪的进程中，通过实现工业化来赶上英国的观点在越来越多的国家形成，如 19 世纪 20 年代的法国和德国，以及 19 世纪 60 和 80 年代的俄国、美国和日本。正是在这种背景下，相对经济落后（REB）理论中明确地提出了政府在经济发展中的作用。这一点可以在保护主义下的工业化理论和进口替代理论中捕捉到，宣扬该理论的主要有美国的 Alexander Hamilton，德国的 Friedrich List，俄国的 Sergei Witte 和日本的 Meiji Restoration。这一理论也是在与 Smith，Malthus 和 Ricardo 的自由化理论的对比中发展起来的，Smith，Malthus 和 Ricardo 都强调市场在英国的成功经验中所起到的作用。Gershenkron (1962) 对 REB 工业化战略的本质进行了分析，指出了政府干预在“工业化使命”中的强制性作用，新生产业的资本集约度越高和经营规模越大，农业生产率增益作为市场启动点的作用就越小。

二战后期，新古典发展经济学和现代化理论在西方经验向最不发达国家 (LDCs) 传播的过程中再一次强调了市场的作用。这些理论把重点集中在劳动市场的表现上，以压倒二元论 (Jorgenson, 1969)、创新传播论 (Rodgers, 1962) 以及不论贫穷

和缺乏新技术机遇的农民行为最优化论 (Schultz, 1964)。这些理论还强调技术变迁以及政府在提供公共财物方面对于农业的作用, 然而没有强调政府在运用价格刺激或直接干预生产方面的作用。尽管如此, 一种新的倾向在较发达国家 (MDCs) 中也在不断发展, 它认为政府在经济增长和经济发展中应该发挥更加积极的作用。这种趋向可以追溯到大萧条和新政策时期, 并在战后凯恩斯主义被广泛接受时达到了顶峰。同时, 为指导新兴国家赶上较发达国家还出现了“发展经济学”。这再度引起了人们对进口替代工业化 REB 战略的兴趣, 使人们对政府管理稀缺投资资本所发挥的作用有了新的认识, 并对忽略农业的可能性和吸收农业部门剩余的必要性进行重新评价, 因为增长来源于工业部门的资本积累。这一点反过来又促成了普雷维什 (Prebisch) 和拉丁美洲及加勒比海经济委员会 (ECLAC) 的进口替代理论, Hirschman 和 Rosenstein-Rodan 对关联效应产生大推动的理论以及马哈拉诺比斯 (Mahalanobis) 的印度中央计划理论。经济增长在发展的头十年 (60 年代) 中进展顺利, 而同时, 快速的工业增长未能有效减少绝对贫困, 却经常助长了收入分配的不公平性, 这种不良现象在这十年中变得越来越明显。这就促使经济学家不能把政府只看作是实施增长策略的工具, 还要考虑到政府对于维护公平性的作用, 尤其是在福利国家的传统中。因此, 主张政府发挥再分配作用的替代策略被大大推进了, 它包括基本需要 (Streeten, 1981), 增长前再分配 (Adelman, 1975), 随着增长进行再分配 (Chenery 等, 1974), 还包括关注对非正式部门和适当技术所起作用 (ILO/PREALC, 1981)。

20 世纪 80 年代初期的危机暴露了政府管理经济发展失败的广泛性。引发本次危机的原因是债务 (美国的与货币政策相关的利率陡增, 和墨西哥的拖欠债款使私人放贷者丧失信心, 而使大量金融资本停止向欠发达国家流动)、国际商品价格下跌、欠发达国家中难以承受的财政赤字政策和放松银根政策。这些情况引起了新自由主义学派的反应, 他们研究了政府干预所造成的价格扭曲的普遍性, 以及求租和双重成本之间的必然联系, 因为求租本身就意味着价格扭曲与资源浪费。

以恢复经常项目均衡及抑制通货膨胀为目的的稳定政策, 在早期阶段受到了这种新自由主义学派的过度影响。到了 70 年代, 各项失衡只是简单地转化成了更加深重的外债。新自由主义因此提倡大力剪除激励机制中的扭曲现象 (贸易自由化、浮动汇率、财务部门解除管制、取消对私营企业和外国投资的控制), 并通过紧缩财政和脱离私人商品的直接生产 (私有化) 来削减政府的规模。

在稳定政策的这个阶段内, 稳定速度和成功与否在各国之间并不平均, 但经常项目均衡通常都得到了恢复, 通货膨胀也得到了有效的控制, 而代价往往是严重的经济衰退、失业率上升、社会项目锐减、绝对贫困增加、收入分配不均现象急剧恶

化，以城市中产阶级（60、70 年代发展起来，分布在进口替代部门和政府雇员之中）受伤害最严重。这种谋求稳定的方法在调整和恢复增长过程中还导致了一个明显的矛盾，那就是放开市场所形成的价格激励机制——这种放开对作为贸易产品生产者的农业特别有利——与政府在提供公共物品和社会福利方面作用收缩之间的矛盾——这种收缩对农业特别不利，因为农业历来对政府就存在着广泛的依赖性。

到了 80 年代后期，一种可供选择的理论已经出现。出于经济增长及实现“富于人性的调整”（Cornia, Jolly 和 Stewart, 1987）的需要，这种理论主张“请回政府”（Evans, 1984），使其成为结构调整策略的必要因素。政府作用的恢复，在主要问题上遵循了几个可供选择的、相互竞争的认识论和意识形态论的方法。但从方法论的观点来看，它们之间又存在着许多共同之处。以下是其中最主要的：

● **新增长理论**（Krugman, 1991; Lucas, 1988; Arthur, 1990; Rivera-Batiz 和 Romer, 1991; Murphy, Schleifer 和 Vishny, 1991）：该理论强调规模经济的效益和外部经济在国际竞争中的作用，还强调在一个阶段内实行保护主义或补贴措施的必要性，目的是使产业部门在具有国际竞争力之前实现规模经济效益。对政府作用的规范解释很容易使人联想起 50 年代在亚洲（Pack 和 Westphal, 1986）和拉丁美洲（Prebisch, 1959）所盛行的进口替代工业化理论。

● **从理性选择的角度来看的政府新政治经济学**：不从决策者着眼于政策工具使社会福利功能最大化的角度来考虑，新方法把政策看成是在特定的政治机构和政治制度范畴内的、决策者和私人机构之间的游戏。政策的形成有两种途径，它们在决策的时间延续性方面所表现出的方法不同。一种途径不考虑决策的时间延续性，它注重的是通过游说使政府批准支出项目以及政府对这些游说压力的反应。政府通常综合考虑其自身目的和以相对影响力来衡量的游说要求（Becker, 1983; Zusman, 1976; Roe 和 Yeldan, 1988; de Janvry, Sadoulet 和 Fafchamps, 1989）。另一种途径则强调政策决定的时间连贯性，因此也强调为了进行有效决策而获取可信度的重要性。可信度的获得通常需要一些策略，包括许诺、取得好的名誉、代表的指定和夸大其词等。内生的政策成果决定于政府机构的类型，因此，对于这些机构的改革相对于提出政策意见更能够改变政策成果。

● **从比较历史的角度来看的政府新政治经济学**：关于特定国家背景下政府作用的大量详实的专著已经发表。这些专著特别注意了亚洲的发展中国家政府以及促成它们行使特定政府职能的条件（Gold, 1986; Wade, 1990）。另外还有关于政策改革的政治可行性的详细的比较分析，特别是针对成功的稳定计划的政治决定因素（Nelson, 1984; Stallings 和 Kaufman, 1989）。

●**新制度经济学**：这一理论强调交易成本 (Coase, 1960; Williamson, 1990; North 1984; Eswaran 和 Kotwal, 1985)和不完全信息(Stiglitz, 1985; Akerlof, 1984; Bardhan, 1984)的重要性。这种不完全信息可能会导致市场失败，私人机构或政府干预都可以克服这一缺陷。从这个角度来看，政府通过机构改革来减少市场失败的不良后果就可以产生增益，因此，它也应该有能力积极地承担起发展的职能，而不是被各种掠夺性的游说牵着鼻子走。

以上是关于政府和市场关系的思想演进历程。由此回顾我们可以看出，政府的作用正在逐渐返回到发展经济学的主旋律中。很清楚，危机和新自由主义思想侵袭所造成的经济局限使政府职能发生了深刻的改变。然而，这种职能被削减了的政府最终还是必须承担起发展的职能，这对恢复增长和维护政权稳定是十分重要的。人们对重新界定政府的职能在理性认识上已经很清楚了，然而一旦实施起来，各国之间却表现出极大的不平均性，正如我们将会看到的，亚洲在这方面先进一些（还有部分拉美国家如墨西哥和智利），而非洲则严重落后。

第二章 非洲和亚洲的调整

削减政府开支经常是稳定和调整计划的重要组成部分。支出的削减如何分布是一个关键问题。首先，如果将削减比重大部分落在基础设施投入或人力资本上，那么，未来的增长和调整的成果很可能就会受到损害。其次，削减如何分布，即哪些类型的开支被大幅度压缩，哪些得以保留，将有助于人们了解不同社会竞争集团的相对影响力及调整计划如何影响这些集团的福利水平。最后，削减的分布状况还将表明，政府在哪些领域上的作用被削减、削减的程度又如何¹。

有关政府支出及其分布的资料不全，而且经常让人难以理解。这方面信息的主要来源是国际货币基金组织的《政府财务统计年鉴》，其中提供了按经济类型（即经常支出和资本支出，工资和薪金，利息支付，补贴费等）分类的有关政府支出的数据，和按功能（国防，教育，社会保险，住房和经济服务如燃料和能源，农业和制造业）分类的有关经常支出和资本支出的数据²。

另外一个数据来源是世界银行的《世界报表》，其中有关政府支出的信息不如前者详细，但有关 GDP、政府消费和国内投资总额（GDI）的资料则比较全。此外，政府消费和 GDI 在分析调整政策的影响方面与其他政府支出手段具有同等的重要性，因为政府消费通常是政府经常性支出净支付利息的主要部分，而 GDI 即包括私人投资也包括政府投资，是长期经济表现的一个关键因素。《世界报表》还提供了有关官方净转让或赠款的数据，它们是援助计划的一部分，经常伴有调整和稳定项目。如前文所述，这种援助资金可以用来补偿那些在改革中定会受到损失的关键的社会集团，帮助他们脱离改革的对立面，因而能从根本上增强改革的可持续性。另一方面，增加的援助款项还可以通过允许外部不平衡状态的存在从而容许暂缓实施调整计划。此外，增加的援助资金还可以利用改变实际汇率的下跌状况，恢复部分贸易自由化带来的假定收益³。

我们利用《世界报表》中的数据，选取 29 个撒哈拉周边的非石油出口国家和 4 个亚洲贫穷国家作为样本，对哪些国家针对加重的外部失衡进行了调整并在恢复经

¹ 当然，需要对国家的详细研究以用来提供满足这些目的的信息。

² 《政府财务统计年鉴》经常只提供有关中央政府的数据，如果地方和省政府的支出较大时，该数据可能起误导作用。另外，公共部门的范围在国与国之间有不同，但是又没有在数据中反映出来，所以由私有化或国有化带来的长期变化可能未被注意。

³ 此处实际汇率的定义是相对于不可交易价格的交易价格。

济增长中取得成功（或失败），以及哪些国家没有实施调整进行了确认，并检验了政府消费和 GDI 在调整过程中的变动情况。此外，我们还使用了来自《政府财务统计年鉴》的 7 个非洲撒哈拉周边国家和 3 个亚洲国家有关经常性和资本性支出的资料，以及 5 个撒哈拉周边国家和 2 个亚洲国家有关经济服务开支的资料。1973 到 1986 年间的有关这方面的数据大部分都可以获得。

成功的和不成功的调整

非洲

虽然大多数撒哈拉周边低收入的非洲国家都被迫采取了结构调整措施以应付难以承受的外部 and 内部失衡，但几乎没有哪个国家在此方面取得了成功。对于那些确进行了调整的国家，已经设法恢复经济增长的更是微乎其微。在本节中我们建立了调整计划的类型学。我们还检测了官方转让之前国际收支（BOP）的走势，以此确定一个国家是否需要进行调整，调整是否成功。如果一个国家的 BOP 赤字水平在 GDP 的 10% 以上，那么我们就假定，某种形式的调整对该国是有必要的。BOP 赤字上升趋势的逆转被认为是调整成功的标志。在我们所抽样的 29 个撒哈拉周边低收入国家中，没有一个不需要进行调整的。其中有 15 个国家控制 BOP 赤字失败；余者在不同程度上改善了 BOP 赤字状况。

除了按调整国和未调整国进行分组以外，我们还根据各国的经济增长历程进行了分组，即把研究对象分为调整后增长速度加快的国家，以及调整后增长放慢的国家。BOP 赤字表现出急剧上升趋势的起始点被认为是第一阶段或调整前阶段的开始。这一趋势发生逆转的那一点被认为是第一阶段的结束和调整后的开始（一直持续到 1988 年，既我们所获资料的最后一年）。这一过程并不适用于那些调整失败的国家，因为在这种情况下 BOP 赤字走势不能表现出明显的转折点。对于这些情况，我们多少有些武断地把 1980 到 1984 和 1985 到 1988 这两个阶段看成是调整前阶段和调整后的阶段。此外，对于那些需要进行结构调整以克服内部失衡的国家，外部失衡可以保持在较低程度上，但作为指标，外部失衡对于阶段化研究也许没有什么帮助。在这些情况下，判定处于危机期的调整前阶段和增长得以恢复的调整后的阶段是在对一组有时间跨度的 GDP 数据进行目测检验的基础上完成的。需要强调的是，正如我们已经明确指出过的，不必与世界银行调整贷款或 IMF 项目的安排相一致。这方面的详情请参阅 Sahn, 1990 (表 2 和表 3)。

调整获得成功的国家包括：博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、冈比亚、肯尼亚、马里、毛利塔尼亚、塞内加尔和多哥，它们在调整后的增长速度加快（或持平）。调整成功但调整后增长速度没有加快的国家有：贝宁、马拉维、塞拉利昂和苏丹。其余国家，包括中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、加纳、几内亚比绍、莱索