

粮农组织

非洲农业：今后二十五年

附件 I

非洲社会经济和政治因素



中 国
农业科技出版社
北京 1988



联合国
粮食及农业组织

非洲社会经济和政治因素

粮农组织
非洲农业：今后二十五年
附件 I

粮农组织非洲研究报告

中 国
农业科技出版社
北京 1988

中国农业科学院科技文献信息中心

根据其同
联合国粮食及农业组织
的协议出版



联合国
粮食及农业组织

非洲社会经济和政治因素

责任编辑 段道怀

中国农业科技出版社出版 (北京海淀区白石桥路30号)
新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售
中国农业科学院科技文献信息中心印刷厂印刷

开本: 787×1092毫米 1/16印张: 2.5字数: 44千字

1988年8月第一版 1988年8月第一次印刷

印数: 1—3000册 定价: 2.00元

ISBN 7-80026-089-5/S · 59

本书原版为联合国粮食组织的 非洲农业：今后二十五年附件 I 《社会经济和政治因素》。(FAO: African agriculture the next 25 years Annex I. Socio-economic and political dimensions. W/Z0196/E/10.86/2/1000)

本书中所用名称及材料的编写方式并不意味着联合国粮农组织对于任何国家、领地、城市或地区或其当局的法律地位或对于其边界的划分表示任何意见。使用“发达经济”和“发展中经济”这两个词是出于统计上的方便，并不是对某个国家或地区在发展阶段中已达到的发展阶段作出的判断。

CPP/87/7

ISBN 7-8 0026-089-5/S. 59

版权所有。未经版权所有者事前许可，不得以电子、机械、照相复制等任何方法或其他程序全部或部分翻印本书，或将其存入检索体系，或发送他人。申请这种许可应写信给联合国粮农组织出版司司长（意大利罗马 Via delle Terme di Caracalla, 00100）并说明希望翻印的目的和份数。

目 录

	<u>页 次</u>
<u>第一章 绪 论</u>	1
非洲危机的农业方面	1
危机的诸要素	3
<u>第二章 人口危机和自然资源危机</u>	6
人口与农业	6
人口增长：其规模 and 影响	7
人口政策	9
对农业的挑战	10
<u>第三章 发展战略的危机</u>	12
对农业重视不够	12
消费结构的变化	14
农业资助分配不均	15
不适当的干预	16
<u>第四章 外部经济危机</u>	18
进口与出口	18
出口收入的减少	18
忽视农业的进口重点	20
农业援助	21
<u>第五章 政治危机</u>	23
政治纷争对农业的影响	23

第一章 绪 论

非洲危机的农业方面

1.1 二十世纪八十年代,非洲遭受了一些经济危机和气候危机的打击,这些危机所带来的严重后果引起了国际上的关注。粮荒波及20多个国家。与此同时,非洲许多国家遭受着各种问题的夹击,外汇严重缺乏,债务负担沉重,工业生产能力利用不足,失业率高。

1.2 本文认为,这些粮食危机和经济危机是相互联系着的,它们与一场潜在的、长期的、根本的农业危机密不可分。虽然在不同类型和不同领域行动之间的侧重点各国有所不同,但在其中大多数国家,农业却是解决当前经济问题的中心。目前的和预测的对其他如矿产等初级产品的疲弱需求使农业的中心作用愈加突出。

1.3 农业在这些经济问题的起源及解决中的重要作用,是本研究报告的主题。这份附件的目的是研究酿成非洲困境的经济和政治因素。它提供着附件II至附件V中技术分析的另一面。附件V对这场危机的一些关键性的社会经济方面作了详尽阐述,而这在本附件中仅简短述及。即使已经有了解决非洲问题的技术办法,也往往由于社会经济和政治上的限制因素而执行不力。主要报告中所作的分析和提出的处理方法,是以通盘考虑危机的政治经济和技术因素为基础的。

1.4 当前这场粮食危机的第一个标志是1982年初谷物产量的下降。南部非洲的产量因严重旱灾而减少,到这年底,这被证明是一个多世纪以来最惨重的。东非大多数国家的收成低于平均水平,然而到1982年底,几乎所有的萨赫勒国家也都歉收。埃塞俄比亚北部主季作物失收。

1.5 1983/84年度,西非和南部非洲大多数国家的谷物产量再度锐减,而东非和中部非洲的几个国家也都低于平均产量。牧地状况恶化,牛瘟形势仍很严重。到1983年8月,22个国家被粮农组织鉴定为急需特别紧急援助的国家;随后又增加了两个国家。1983年这24个国家的谷物产量比上年低11%,比1981年最近一次的正常收成少14%。

1.6 1984年,西部、东部和南部非洲许多低收入国家的收成再次低于正常水平。21

个国家被鉴定为面临特大粮荒的国家，其中15个国家在1983年遭受过严重影响。1984年这些国家的总体谷物产量估计比1983年低12%，比前5年的平均数低21%。

1.7 1985年，大多数受灾国家终于获得了好收成，尽管一些国家1986年仍需巨额援粮。

1.8 虽然旱灾促成了粮荒，但它却不能完全说明问题。非洲发生旱灾丝毫没有什么新奇之处。这在该大陆半数国家屡见不鲜，尽管旱灾持续3年之久是比较罕见的。在雨水较多的年景，气候不能成为半干旱国家农业表现不佳的理由，也不是西非和中部非洲湿润国家人均粮食产量缓慢增长的理由。

1.9 在非洲近半数国家，1964-1981这17年间的农业生产增长率下降。即使采用三年为一期的移动平均数算法来排除短期气候变动因素，结果也还是如此。例如在北非（见表1.1），农业产值在1964/66-1974/76这10年中每年平均增长2.8%，但在1969/71-1979/81这10年仅增长1.9%。在这两个时期，东非下降更猛，从3.4%降到1.5%。

1.10 农业增长的这些慢速度又被人口增长速度甩在后面。虽然非洲营养不足人口的比例在七十年代略有下降，但其绝对人数却增加了（粮农组织1985年《第五次世界粮食普查》：表3.11）。根据所采用的估计方法，1979/81年和1969/71年相比，非洲营养不足人口增加了1,300-1,800万。即使摄取的热量增加，一部分也往往是靠增加粮食进口来实现的。在人均热量增加10%以上的半数国家，农业产量比人口增长缓慢。

表1.1 连续10年期间农业总产值的增长率^①

	1964/66- 1974/76	1965/67- 1975/77	1966/68- 1976/78	1967/69- 1977/78	1968/70- 1978/80	1969/71- 1979/81
北 非	2.8	2.6	2.2	1.9	1.9	1.9
苏丹-萨赫勒	1.7	1.6	1.7	1.8	2.0	2.1
西 非	2.0	1.9	1.8	1.6	1.7	2.0
中部非洲	2.4	2.4	2.2	2.0	1.8	1.6
东 非	3.9	3.8	3.5	2.9	2.1	1.4
南部非洲	2.9	2.9	2.8	2.6	2.4	2.1

① 产值（定值美元）年平均增长率是从三年期移动平均数估算出来的。

1.11 为什么非洲国家变得更易于遭受旱灾的影响？原因之一是人口对有限的土地资源的压力增加了。另一个原因是农业受忽视，由此给整个经济带来不良后果。过去15年，各种物品和劳务增产率均明显降低。虽然说得最多的是工业增长率的下降，但是农业增产率也在大幅度

下降。总体产量的缓慢增长是同出口增长率下降和对增加进口的强大压力有联系的。它还导致政府的收入增长速度放慢，支出增长速度加快。造成产量如此衰减的根本原因是对生产能力的投资不够（有时则是因为效益差）。

1·12 八十年代，局势明显恶化。新增人口的绝对数在增加，债务负担更加沉重，多种货物的短缺现象在一些地区严重发生这些都使总体生产能力利用低下。

1·13 非洲正在灾难中走下坡路。避免这种趋势的唯一方法是，通过更多和更有效的投资连同政策的变化，来刺激产量。在许多国家，倘若政策环境是亲农业的，农业部门增加投资就会在最大程度上促使国民产出和就业迅速持续增长和增加。

1·14 并非所有非洲国家的农业均表现不佳。10来个国家在1970-84年期间农业增产率每年达到2·5%以上，但是其中一些国家，甚至连这些比较高的增长率都跟不上人口的增长率（表1·2）。有几个国家在改善粮食和营养水准方面取得了长足的进步。现在北非全部国家和撒哈拉以南地区3个国家人均食物供应量超过2,500千卡，而在六十年代初期只有一个国家（表1·3）。然而，在另一端，现在却有4个国家（加纳、马里、乍得、莫桑比克）人均食物供应量极低——介于1,550和1,700千卡之间。而1969-71年非洲没有一个国家低于1,800千卡。

危机的诸要素

1·15 非洲的问题在两个方面表现出一场持续性的危机。第一，目前的发展方式是不能维持的；非洲国家当前的许多政策不能继续下去。第二，由于非洲的回旋余地十分有限，任何一揽子解决办法都必须在中期内得以持续。对有限财政、行政及其他资源加重负担的“解决办法”将只能是权宜之计。

1·16 这场危机是如此的广泛和复杂，以致完全有必要为了剖析它而作某种形式的分类，由于相互联系着的问题不可分割，所以任何分类多少带有些武断之处。这项研究查明6场小危机：人口，自然资源，发展战略，技术，对外经济关系以及政治事务。

1·17 作这样的分类是为了说明危机的某些成分是属于非洲内部的，而某些则来自外部，某些在物质限制因素中有其根源，而另外一些则由于政策失灵而产生或者加重；一些纯属农业因素，而另一些却反映出政府的全盘发展态势；有些发生在经济领域内，另有一些则是政治危机所致。应该牢牢记住，非洲是一个多样化的大陆，这种多样性通过适当列举分区域和各国经验的繁多差异就可得到反映。

1·18 非洲的中心问题是人口和农业生产增长率之间的不平衡。只有涉及特定的生态或生产环境，才存在“人口问题”。由此看来，人口危机和自然资源危机是紧密联系着的。由于

表 1.2 按 1970-84 年农业总产值增长率大小排列的非洲国家

(百分比, 每年)^①

国家或地区	总 计	人 均
1. 利比亚	6.0	1.9
2. 斯威士兰	4.7	1.9
3. 卢旺达	4.6	1.2
4. 科特迪瓦	4.5	0.5
5. 尼日尔	3.3	0.7
6. 几内亚比绍	3.2	-0.9
7. 马 里	3.1	0.8
8. 马拉维	3.0	0.1
9. 突尼斯	2.9	0.5
10. 坦桑尼亚	2.8	-0.6
11. 肯尼亚	2.7	-1.3
12. 尼日利亚	2.5	-1.0
13. 苏 丹	2.5	-0.5
14. 布隆迪	2.3	0.5
15. 扎伊尔	2.3	-0.6
16. 贝 宁	2.3	-0.3
17. 阿尔及利亚	2.2	-1.0
18. 科摩罗	2.1	-1.5
19. 刚 果	2.1	-0.4
20. 赞比亚	2.0	-1.1
21. 津巴布韦	1.9	-1.4
22. 布基纳法索	1.9	-0.2
23. 埃 及	1.9	-0.5
24. 利比里亚	1.8	-1.4
25. 埃塞俄比亚	1.6	-0.6
26. 马达加斯加	1.6	-1.0
27. 喀麦隆	1.6	-0.8
28. 佛得角	1.6	-0.0
29. 中非共和国	1.5	-0.6
30. 乌干达	1.4	-1.7
31. 多 哥	1.4	-1.1
32. 摩洛哥	1.3	-1.6
33. 塞内加尔	1.3	-2.1
34. 几内亚	1.2	-1.0
35. 乍 得	1.2	-0.9
36. 索马里	1.1	-4.2
37. 塞拉利昂	1.1	-0.5
38. 加 蓬	0.9	-0.4
39. 毛里塔尼亚	0.9	-1.8
40. 莱索托	0.1	-2.2
41. 毛里求斯	0.1	-1.4
42. 博茨瓦纳	-0.2	-3.8
43. 莫桑比克	-0.5	-4.3
44. 纳米比亚	-0.7	-3.3
45. 冈比亚	-0.8	-2.8
46. 加 纳	-0.9	-3.9
47. 圣多美和普林西比	-2.4	-3.9
48. 安哥拉	-2.6	-5.6

① 增长率是按统计拟合法从每个国家全部 15 年的各年生产数据的指数函数中估算出来的。

表 1·3 按 1969/71 年人均食物供应量 (千卡) 大小排列的 43 个非洲国家

国家或地区	人均热量		增减百分比
	1969/71	1981/83	
1. 埃及	2507	3201	27.7
2. 马达加斯加	2494	2548	2.2
3. 塞内加尔	2445	2267	-7.3
4. 乌干达	2445	2275	-7.0
5. 摩洛哥	2425	2627	8.3
6. 科特迪瓦	2389	2643	10.6
7. 利比亚	2366	3682	55.6
8. 布隆迪	2363	2430	2.8
9. 毛里求斯	2300	2691	17.0
10. 马拉维	2279	2288	0.4
11. 突尼斯	2259	2815	24.6
12. 肯尼亚	2253	2037	-9.6
13. 冈比亚	2249	2227	-1.0
14. 加纳	2231	1623	-27.3
15. 斯威士兰	2222	2500	12.5
16. 扎伊尔	2218	2164	-2.4
17. 利比里亚	2209	2409	8.9
18. 多哥	2202	2223	4.9
19. 尼日利亚	2197	2237	1.8
20. 赞比亚	2195	2034	-7.3
21. 刚果	2179	2414	10.8
22. 索马里	2163	2002	-7.4
23. 中非共和国	2158	2127	-1.4
24. 喀麦隆	2152	2108	-2.3
25. 博茨瓦纳	2135	2152	0.8
26. 布基纳法索	2119	2113	-0.3
27. 苏丹	2118	2226	5.1
28. 乍得	2117	1611	-23.9
29. 塞内加尔	2074	1702	-17.9
30. 贝宁	2056	2075	0.9
31. 埃塞俄比亚	2042	2097	2.6
32. 几内亚	2040	1935	-5.1
33. 津巴布韦	2036	2106	3.4
34. 安哥拉	2031	2036	0.2
35. 莱索托	2025	2363	16.7
36. 尼日尔	2004	2392	19.4
37. 毛里塔尼亚	1970	2123	7.8
38. 卢旺达	1967	2174	10.5
39. 塞拉利昂	1967	2079	5.6
40. 马里	1950	1692	-13.2
41. 坦桑尼亚	1948	2330	19.6
42. 加蓬	1892	2311	22.1
43. 阿尔及利亚	1826	2691	47.3

问题如此严重，因而需要在这两个方面采取紧急行动。

1.19 同时发生的发展战略危机使得更加难以采取行动。非洲农业问题有很大一部分扎根于其较为宏大的发展方针中。不适当的消费结构、偏重城市的物价和外汇政策、农产品出口的沉重税务连同不适当的政府投资和不合理的资源分配，共同削弱了农业。

1.20 重振农业的可能性因技术危机而受到限制，这一危机的中心问题是农业研究和培训失策不能发展和推广了的生产技术。附件Ⅲ对技术危机作了全面的分析。因此，本文只是在需要说明政治经济形势时，才论述其中某些方面。

1.21 扎根于非洲过去和现在政策中的这4种危机又被在很大程度上带有国际性的外部经济危机给加重了。非洲许多国家的农业出口收入下降或停滞，1980年以来尤其如此。这给总的经济活动带来了后果，并使供农业投入用的外汇更加紧张。非洲制造业的开发不足使这块大陆特别易于遭受1980年以来农产品价格暴跌的影响。对非洲农业的援助虽然部分地补足了短缺，但是捐助者对促成不适宜的政策、加重非洲行政和经常性资金的负担也负有责任。此外，由于许多捐助国政府谋求减少总体公共支出，所以援助现正处在压力之中。七十年代国际债务的迅猛增长现在正使得偿债工作日益难做。

1.22 最后，非洲正在遭受一场包括暴动和其他内乱、军变在内的政治危机。1982年世界上难民与本国人口比率最高的20个国家中，有12个在非洲。虽然农业生产同政治稳定可能没有直接关联，但是没有什么人会不同意这样的观点：伴随着激烈的政治、军事斗争的社会动乱可严重损害农业，而乡村贫困和饥荒又会促使政治的不稳定。

第二章 人口危机和自然资源危机

人口与农业

2.1 人口和农业之间的关系不是一个简单的关系。仅涉及特定的生态/生产/政策环境，才存在“人口问题”。一方面，农业应该有赖于寿命较长、身体较好、教育较多的劳动力。另一方面，人口的迅速增长却又造成紧张局面。

2.2 在非洲许多地区，主要问题不在于人口的绝对数，而是人口增长过快，其速度比可能的农业发展速度还要快。1970和1984年之间，整个非洲发展中国家的农业总产值增长了30%。可是人口增长得更快，所以人均产值同期下降了13%。1970-84年期间，只有9个国家提高了人均农业产值（表1.2）。此外，人口的增长还产生了粮食绝对供应量问题

以及分配问题。粮食分配问题又同收入分配和土地占有问题分不开。

2.3 人口和农业之间的联系在非洲表现得尤为突出,因为非农业来源的产出和就业领域的发展工作做得较差。和其他低收入发展中国家相比,非洲国家的制造业在国内生产总值中所占的比例较小。在非洲37个低收入国家中,33个国家的制造业在1981年国内生产总值中所占的比重小于全体低收入国家的平均数(工发组织, UNIDO 1984: 表2)。这可部分地反映出非洲低收入国家在收入方面处于这类国家的底层这样一个事实。

人口增长: 其规模 and 影响

2.4 作为一个区域来说,非洲特别是非洲撒哈拉以南地区,人口增长速度在世界上最快,生育力最高。但并不是增长率高这个事实本身使非洲不同于其他区域。在某些特定发展阶段,人口增长速度加快是正常的。使非洲与众不同的是,人口增长高峰期较其他发展中地区要长,而且程度更大。

2.5 不仅非洲人口增长率高于亚洲和拉丁美洲,而且差别在拉大。五十年代初期,非洲的人口状况仅仅稍逊于南亚。但是到1980/85年,非洲的人口年增长率上升到了3%,而亚洲是2.2% (不包括中国,其人口年增长率已经降至1.2%),拉丁美洲为2.3%。据推测,到1995年,非洲的增长率将增至3.1% (非洲撒哈拉以南地区3.3%),而亚洲、拉丁美洲的增长率将分别下降到1.9%和2.0%。

2.6 非洲人口增长峰期持续时间长,增长幅度大,这在表2.1中是显而易见的。按照预测的1980-2000年平均人口增长率,非洲国家可分为三组:人口年增长率超过3.5%的国家;增长率介于2.5%和3.5%之间的国家;增长率低于2.5%的国家。按3.5%的增长率,20年后人口将接近翻番;按2.5%的增长率,人口需28年增加一倍;按2%的增长率,则为35年。非洲1980年的人口中只有16%属于第三组增长率低的国家;34%属于增长率很高的第一组。况且,在前两组中的大多数国家,增长率仍在上升。增长率很高的国家中的半数,以及第二组中的近四分之三的国家,尚未达到人口增长高峰期。

2.7 在最近一段时期,以等同于预测人口增长速度增加农业产值的国家很少。

2.8 非洲的人口增长方式很独特,生育率没有象其他地区所发生的那样在较短时期内随死亡率的下降而下降。这有两个原因。第一,保健事业的发展不仅降低了死亡率,还提高了生育力。保健和计划生育方面的计划减少了妇女中的不育症和生育力低下症,而营养和产妇保健教育方面的计划则有助于幼儿存活。第二,与其他地区相比,非洲的死亡率的下降和生育率的上升出现在比较早 因此,的发展阶段。当死亡率开始下降时,促使改变生育态度的社会经济因素在非洲就没有象在其他地区那样很好地表现出来。

表2·1 按1980-2000年人口增长率大小排列的非洲国家

国 别	1980年 的人口	人口增长率		Z
		平 均	峰 期	
	(000)	1980-2000	峰期增长率	峰 期
A. 预测人口增长率				
<u>很高的国家</u>				
1. 肯尼亚	16766	4.2	4.3	1990-1995
2. 坦桑尼亚	18867	3.7	3.8	1995-2000
3. 津巴布韦	7360	3.7	4.2	1960-1965
4. 博茨瓦纳	908	3.7	3.8	1970-1975
5. 卢旺达	5144	3.7	3.7	1995-2000
6. 利比亚	2974	3.6	4.1	1975-1980
7. 乌干达	13179	3.6	4.1	1960-1965
8. 尼日利亚	80555	3.5	3.6	1995-2000
9. 赞比亚	5648	3.5	3.6	1995-2000
B. 预测人口增长				
<u>率高的国家</u>				
10. 马拉维	5969	3.4	3.5	1990-1995
11. 加 纳	11457	3.3	3.3	1985-1990
12. 利比里亚	1871	3.3	3.3	1995-2000
13. 科特迪瓦	8247	3.2	4.2	1965-1970
14. 阿尔及利亚	18667	3.2	3.3	1980-1985
15. 斯威士兰	558	3.2	3.2	1990-1995
16. 扎伊尔	28532	3.1	3.2	1995-2000
17. 毛里塔尼亚	1631	3.1	3.2	1990-1995
18. 贝 宁	3472	3.1	3.2	1995-2000
19. 尼日尔	5311	3.1	3.2	1995-2000
20. 埃塞俄比亚	32012	3.1	3.3	1990-1995
21. 摩洛哥	20050	3.0	3.3	1980-1985
22. 莫桑比克	12094	3.0	3.1	1980-1985
23. 多 哥	2534	3.0	3.1	1995-2000
24. 苏 丹	18681	2.9	3.1	1970-1975
25. 马达加斯加	8704	2.9	3.0	1995-2000
26. 马 里	7009	2.9	2.9	1990-1995
27. 塞内加尔	5708	2.9	3.6	1975-1980
28. 刚 果	1529	2.8	2.9	1995-2000
29. 布隆迪	4052	2.7	2.8	1990-1995
30. 喀麦隆	8554	2.7	2.7	1995-2000
31. 安哥拉	7723	2.7	2.9	1995-2000
32. 布基纳法索	6174	2.7	2.8	1995-2000
33. 莱索托	1339	2.6	2.7	1995-2000
C. 预测人口增长				
<u>率低的国家</u>				
34. 几内亚	4832	2.5	2.6	1995-2000
35. 中非共和国	2290	2.5	2.6	1995-2000
36. 乍 得	4477	2.5	2.6	1995-2000
37. 埃 及	41251	2.3	2.6	1975-1980
38. 索马里	4612	2.2	2.8	2005-2010
39. 冈比亚	583	2.2	2.3	1995-2000
40. 突尼斯	6393	2.1	2.6	1975-1980
41. 加 蓬	1074	2.1	2.9	2005-2010
42. 塞拉利昂	3296	2.0	2.0	1990-1995
43. 毛里求斯	955	1.5	3.2	1955-1960

2·9 关于人口迅速增长如何影响到生产和消费的确切方式虽然我们并不完全了解，但很显然它能够加重技术和社会两方面的问题。贫瘠土地被开发，森林被毁。由于毁林轮垦和森林皆伐无规划，1981-85年非洲热带37个国家的森林以平均每年360万公顷的速度被毁。土壤盐渍化、流动沙丘对农田的侵袭以及土壤的耗竭和侵蚀，正在减少已经开垦的农用地。不适合于农作物生产的新垦土地上的植被被严重缺少土地的小农清除得一干二净，从而加重了环境的不平衡，使之更易遭受洪涝和旱灾的袭击，造成水库淤积，加快湖泊富集养分，增加水传疾病的发生。

2·10 当人口的高速增长与畜群的快速增加相结合时，对环境的影响可就更加严重。非洲的畜群迅速增多。1963和1983年间，整个非洲的牛群增加45%，苏丹-萨赫勒地带高达74%，南部和西部非洲为60%。它对基本资源的需求一般远远超过当地的饲料供应。因此，放牧过度现象已经导致了一些地区的广泛退化。

2·11 人口的迅速增长还带来社会后果。它使得难以维持营养水平，并使基本卫生设施、学校、住房和基础设施的短缺加剧。如果提供不了新增人口的基本需要，保健计划就有可能前功尽弃。

2·12 农村人口的大量外流，且往往是男青年的大批外流，减少着农村有效劳动力的供应。现在居住在城镇的非洲人近30%。城市扩展的高速度一般不是人口高速增长的直接产物，而是偏向城市政策的后果。然而，在人口迅速增长时，城市化所造成的问题的绝对数也随之增加。城市的扩展导致粮食进口量的增加，因为农业部门供应不了这么多粮食或者满足不了所需粮食的种类。

人口政策

2·13 人口迅速增长的原因与结果的所涉范围很广；所以人口政策需要涉及到同样广泛的范围。虽然在许多国家，人口的总体增长率是个问题，但它的分布状况却是个更为重要的政策课题。

2·14 一项有关人口措施的综合计划一般有六个成分。第一，人口资料需要得到改进；需要登记注册、普查和调查机构来帮助规划人员预测人口增长的部位和规模。第二，规划人员需要了解可加速或抑制人口增长的手段。第三，不专门针对人口问题的政策需对人口形势施加深刻的影响。比如，土地的重新分配，拓居，信贷的提供，对农场外就业的鼓励以及对参加农业劳动的妇女的支持，都可在这方面起到作用。第四，当保健计划减少了婴儿死亡率时，就需要提供计划生育服务，以便做父母的能够比较准确地实现他们的计划生育愿望。第五，应

该向人们宣传人口的迅速增长对农业发展和整个社会经济发展的影响。第六，妇女在村社中的地位应该得到增强。

2.15 虽然一些国家的政府已声明支持制定适宜的人口政策，但是迄今已把减轻人口增长作为一项目标的国家却不多，而已把这些政策付诸实践的国家就更少了。非洲经济委员会的一项研究发现，非洲大约有三分之二的国家把死亡率的降低作为一个优先领域，40%多的国家的目标是稳定或者改善人口空间分布，近四分之一的国家以限制农村人口向城市移动为目标。

2.16 只有8个国家（其中两个是很小的岛国）已把人口增长率的减低作为一项政策目标来实行（非洲经济委员会，ECA1982：12）。肯尼亚、加纳、毛里求斯从六十年代后期或七十年代初期以来，都制定了明确的旨在抑制人口迅速增长的政策，但迄今只有毛里求斯在执行中获得了成功。非洲撒哈拉以南地区有半数左右的国家政府提供计划生育服务，但是有12个国家既未制定人口政策也不支持计划生育。非洲撒哈拉以南地区正在使用现代避孕药具的已婚育龄妇女大概还不到10%（世界银行，World Bank 1984a：162）。

2.17 对于这个缺少适当人口政策的问题，现已提出了诸多原因，其中包括许多国家对这个问题的政治敏感性以及缺乏对问题严重性的认识。造成这种认识上的不足有几个原因。第一个原因是，对人口趋势及其决定因素和后果了解不够。

2.18 第二个原因是，人口变量没能充分结合到规划工作中去。

2.19 第三个原因是，缺乏对现有人口政策手段的了解。计划生育计划在实行时往往忽视了社会文化环境。知道对人口流动实行可能的干预措施的国家极少。

对农业的挑战

2.20 一般地说，非洲农业具有对付人口增长挑战的潜力，但是，只有实行适当的人口政策并大大修改农业政策，才会具有这样的潜力。尽管存在潜力，但是没有理由骄傲自满。虽然这块大陆拥有大量的农田保留地，其分布却非常不均。

2.21 在非洲的28.78亿公顷面积（不包括南非）中，大约有半数地区太干燥，不适合于靠天降雨的非灌溉农业。只有五分之一的土壤不存在先天性肥力限制。过去10年，干旱和洪涝灾害袭击了几乎半数非洲国家。由于病虫害和储运条件差而造成的收获前后的粮食损失可达30-40%。家畜疾病如锥虫病、牛瘟、蜱传疾病，到处蔓延。这些疾病可致使牛犊死亡率高达30%，并限制土地资源的利用。

2.22 基础设施差阻碍了新地区的开发、投入的供应以及生产从农村向城市地区的移动。因为这些急速发展的城市通常同国际通信系统有着较好的联系，所以从国外获得城市粮食供应

往往比从内地较偏远地区要容易获得。

2·23 在本项研究划定的6个生态分区域中，只有1个分区域（中非）有大片可耕保留地，这些主要是湿润热带郁闭林地，从理论上讲，无须作大的努力就可使其生产（见附件Ⅱ）。然而，甚至在这个地区，在开垦新的土地和鼓励人口向这类地方移居的过程中，也遇到了许许多多的经济、技术、卫生、社会问题。

2·24 粮农组织／联合国人口活动基金／国际应用系统分析研究所合办的一个项目，通过综合人口和潜在产量两方面的资料，对这些国家的“潜在人口维持能力”作了评估。这项研究的主要目标是，通过假定全部或者部分潜在可耕地被开发用于粮食生产，来估算能够吃饱的人口。

2·25 研究中使用了非常广泛的土壤、气候图以及不同作物的农业气候需求方面的资料。这项研究综合分析了大约18种粮食作物生长对土壤、光照、温度和水分的需要，从而得以估算可供这些作物持续生长的潜在土地面积，也就是说，不使土壤退化。那么，把土地面积估计数字同目前人口和预测人口数字综合起来计算，就可确定人口／供养能力，尽管只是些大致的数字。况且，通过研究不同假设对使用肥料、改良种子等的作用，还可以估算出技术进步对人口／供养能力的作用。

2·26 目前非洲农业的特点是投入使用的水平低。按照这样的水平，接近人口供养限度且土地资源受到威胁的国家多得惊人。1975年，非洲人口几乎有一半生活在人口供养能力处于低水平投入危机边缘的国家中。然而，如果农业能够转而达到中等水平的投入使用，前景就会大大改观。在这种情况下，甚至到2000年，也只有大约八分之一的人口居住在形势危急的国家。

2·27 最后，非洲人口和生产增长率之间的不平衡问题如此严重，以致需要在这两方面迫切采取行动。在许多国家，人口的增长已经破坏了农业的增长。当前的趋势如果继续下去，形势将会严重恶化。

2·28 如今的任務不是去阻止非洲的人口到二十世紀初增加一倍，這種情況肯定要發生的。當務之急是確保人口不以更快的速度增長。預測目前某些國家的人口到2025年可能增加到1980年的4倍或5倍，絕不是聳人聽聞。在採取措施提高農業生產率的同時，必須採取其他措施限制人口增長。如果不很快採取行動，那麼將來很有可能不得不採取更為強制性的措施。

第三章 发展战略的危机

3.1 非洲农业问题的很大一部分是总的发展战略的结果。一言以蔽之，非洲的农业在殖民地时代和殖民地以后时代的很长时期内，没有受到足够的重视。这在如下三个方面注意得不够：一是注意得太少，二是注意得太偏，三是注意得不对头。因为这一忽视而造成的一个特别严重的后果是加快了消费结构的改变，而这种变化可能难以逆转。

对农业重视不够

3.2 非洲许多国家因为实行偏向城市的发展战略而没有能够向农业提供按照它在经济中的基础作用所应该得到的财政和行政资源或者政治支持。偏重城市的做法有着深刻的政治根源，这种偏见对农业的不利影响复杂而又普遍。它是农业发展的巨大障碍，而这一障碍必须拔除。国际捐助社会由于在过去促进执行了工业化项目和资本密集项目，因而对这些偏向城市的政策负有部分责任。这使那些反映出城市人口既得政治利益和新独立国家通过采用工业化国家的模式来实现“现代化”的自然愿望的政策受到重视。

3.3 许多国家追随的战略使得国内贸易条件极不利于农村部门。货币估值过高人为地使粮食和其他产品的进口较国内生产低廉，价格政策因为不能刺激国内生产而经常遭到批评。

3.4 在1969/71-1981/83年这一时期，非洲的价格政策与其他发展中区域相比，显然更不利于农民。对于出口作物来说，尤其如此。这一时期，非洲出口作物的生产者价格实际下降17%，而近东上升3%，亚洲上升11%，拉丁美洲上升17%。这一下降现象是因为非洲国家的政府政策造成的，而不是世界市场价格的下落引起的。

3.5 甚至在八十年代初世界价格大幅度下跌之后，生产者价格同国际价格相比仍然不利。1981/83年，国际价格比1969/71年的水平约高16%，而生产者价格却较之低17%。

3.6 谷物生产者价格和出口作物的生产者价格相比，一般对农民比较有利，但是非洲农民的处境仍然不如其他发展中区域的农民。在1969/71-1981/83年这一时期，非洲谷物生产者价格实际上升3%，但是亚洲上升18%，近东上升23%，拉丁美洲上升30%。一个令人鼓舞的情况是，最近世界谷物价格的下降并没有反映到非洲谷物生产者价格上去；相反，在1978/80年和1981/83年间，生产者价格却有所上升（3%）。

3.7 甚至在农业投入受到补贴时，这也往往弥补不了产出的低价格问题。对11个国家进行的一项调查发现，尽管国际肥料价格相对较低（粮农组织，FAO 1985b），大多数国