

# 评 1980 年代撒哈拉以南非洲国家的经济结构调整<sup>\*</sup>

舒运国

(上海师范大学人文学院历史系, 上海 200234)

**摘 要:** 1980 年代, 在世界银行和国际货币基金组织的指导下, 大部分撒哈拉以南国家进行了经济结构调整。世界银行和国际货币基金组织所制订的结构调整方案, 有一定的合理因素, 比如建立市场经济体系和重视农业生产等。但是, 由于方案以西方国家经济发展模式为蓝本, 与非洲国家的国情不符, 改革最终失败。

**关键词:** 1980 年代; 撒哈拉以南非洲国家; 结构调整

**中图分类号:** F114.44      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1672-0695(2004)02-0097-07

自 1970 年代中期起, 撒哈拉以南非洲(以下简称非洲)国家的经济发展普遍出现了停滞、衰退、甚至恶化的局面, 农业生产出现危机, 粮荒比比皆是, 国有企业面临困境, 亏损累累, 出口贸易急剧萎缩, 收入大幅下降, 国家财政入不敷出, 债台高筑。非洲的形势引起了国际社会的关注。非洲统一组织和联合国非洲经济委员会为解决非洲国家的经济危机, 早在 1979 年的非统组织首脑会议上就通过了《蒙罗维亚战略》, 1980 年又制定了《拉各斯行动计划》。非洲统一组织和联合国经济委员会认为: 非洲的经济危机主要是西方殖民统治的后遗症和现行国际经济旧秩序作用的结果, 因此强调在独立自主和自力更生的基础上发展非洲经济。世界银行和国际货币基金组织的看法截然不同, 认为危机的根源在于非洲国家经济发展上的决策失误, 并提出了解决经济危机的结构调整方案。在西方国家的支持下, 世界银行和国际货币基金组织对非洲国家施加经济压力, 迫使 30 多个非洲国家采纳该方案, 在 1980 年代开始了经济改革的进程。本文试图对这次经济改革作一剖析和评价。不妥之处, 请指正。

对于 1970 年代中期出现的非洲国家经济危机的成因及其解决办法, 世界银行曾发表了 3 份报告: 1981 年的《撒哈拉以南非洲的加速发展: 行动纲领》(因该报告由世界银行的伯格起草, 故又称伯格报告); 1983 年的《撒哈拉以南非洲: 关于发展前景和计划的进度报告》以及 1984 年的《走向持续发展: 撒哈拉以南非洲的一项共同行动纲领》。世界银行认为, 非洲经济之所以陷入困境, 主要是由下述 3 种因素综合作用的必然后果。其一是结构性因素, 包括历史、政治、地理和气候等方面。从历史上看, 非洲国家在独立之初就面临许多困难, 比如缺乏训练有素和经验丰富的科技人员和管理人员, 因此对资源, 尤其是农业方面的基础知识的了解十分有限; 从政治上, 非洲国家大多由多民族(或部族)组成, 政治基础显得脆弱。独立之初, 政府把主要注意力投入到各民族的政治团结上, 因此把经济发展置于次要地位。此外, 建国之初的各种体制(如行政管理、卫生保健和教育等)基本上都是仿照原宗主国, 不能适应新生非洲国家的需要; 地理和气候条件对经济发展也能产生很大影响, 如赤道气候对土壤保护、疾病控制和降雨量的分布都带来不利条件。其二是人为因素。这是由非

<sup>\*</sup> 收稿日期: 2004-01-07

作者简介: 舒运国(1945-), 男, 浙江宁波人, 上海师范大学人文学院历史系教授、博士生导师, 兼任中国非洲史研究会副会长、上海世界史学会副会长、北京大学非洲研究中心特约研究员。

洲国家经济政策的决策失误造成的。比较突出的表现为:不适宜的农业政策导致了对农业生产的忽视,其结果是农业生产持续滑坡,农业危机不断;国家过多使用行政手段干预经济活动并使公共(国营)部门在社会经济生活中占据了不恰当的重要地位,对经济发展产生了负面作用;政府对汇率、价格、信贷和贸易等领域的控制过严,造成了人为扭曲,遏制了生产和贸易的发展。其三是外部(环境)因素。这主要是由国际经济形势恶化而形成的不利影响引起的,比如1970年代初期石油和粮食价格的上涨,使非洲国家增加了支出,相反,农、矿原料产品价格的连续下跌,又使非洲国家的收入减少。世界银行认为,在上述3种因素中,非洲国家在经济方面的决策失误即人为因素起了决定性作用。《伯格报告》对此进行了深入剖析,列举出决策失误的两个主要表现:首先,在价格、税收、汇率和贸易政策方面,过分向工业倾斜。这种重视工业、轻视农业的政策,抑制了农业的发展;其次,政府过多干预经济活动,在动员、管理和开发资源方面都出现了严重的决策失误,而且政府管理的国营企业的发展也问题成堆(管理水平低下,经济效益差,行贿贪污盛行)。国际货币基金组织则把决策失误归纳为以下方面:过高的汇率;居高不下的预算赤字;政府保护和垄断的贸易政策;国有企业政策;经济领域中的许可证制度;损害农户利益的出口政策以及重工轻农的经济发展战略。基于这样的认识,世界银行和国际货币基金组织建议非洲国家政府采取3方面的措施:第一,把农业放到优先发展的地位加以考虑。由于非洲的小农经济在农业中占有重要地位,各国政府对小农应予以特别的关照(在少数国家,如津巴布韦、赞比亚、马拉维和喀麦隆,大农场也十分重要);在价格、服务和销售方面,要建立更有实际效果的激励机制;发展农业的科学研究,开发新技术,促进粮食生产。第二,改革汇率以保证经济的稳定发展。除实现货币贬值外,应该注意财政、货币、工资和价格方面政策的配套实施。第三,有效使用现有资源。发展私营经济,对私营经济和其他经济成分开放政府垄断的市场(如交通和其它服务行业),并引入竞争机制,使私营经济发挥更大作用<sup>[1](P46-47)[2](P20)</sup>。

按照世界银行和国际货币基金组织的建议,非洲国家开始了经济结构调整。尽管各国启动的时间有先有后,结构调整的强度也不尽一致,但是,所采取的措施基本上是相同的,大致包括以下几个方面。

农业政策:1、加大国家对农业的投入,减少对农民的税收。政府改变过去重工轻农的倾向,视农业为国民经济的发动机,把农业置于国民经济的重要地位,加大投入,改善农业生产的环境和条件。典型的例子是加蓬。该国自从1960年独立以来,始终以发展石油工业为重心,农业生产停滞不前,粮食依赖进口。实施结构调整后,加大对农业的投入,其占国家投资总额的比重,1986年为7%,1987年为21.7%,1988年为26.5%,1989-1990年达到29%<sup>[3](P72)</sup>。与此同时,减轻农民的税收负担,以此刺激其生产积极性。2、放宽价格控制,提高农产品价格。许多非洲国家自独立以来,就对农产品实行政府定价,统购统销。实施结构调整后,政府减少了对价格的各种控制,农产品,尤其是出口产品的价格,都有较大的上升。在坦桑尼亚,1980/81-1986/87年间,农产品价格平均提高24%;加纳的可可价格更是提高了近3倍<sup>[4](P32,35)</sup>。3、改革农业生产方式。不少非洲国家在独立后,效仿社会主义国家,强行实行农业集体化。在结构调整中,它们放弃了这种做法,转而支持个体农业。以几内亚为例,政府已经解散了所有的国营集体农场,并在政策上鼓励和支持个人经营农牧业,欢迎外资进入农牧业。

工业政策:1、整顿国有企业,对部分国有企业实行私有化。非洲国家独立后,建立了大批国有企业。由于各种原因(如管理机制僵死,企业缺乏活力等),这些企业效益差、竞争力弱,因而亏损严重。实行调整政策后,各国一方面进行全面整顿,强化管理体制,实现企业的自主经营和自负盈亏;另一方面,通过公开出售(或拍卖)部分乃至全部股权或者委托私人经营管理等方法,把一些亏损严重的国有企业私有化。多哥和加纳是这方面的典范(世界银行评价语)。多哥总共有70多家国有企业,在1982-1988年间关闭8家,全部私有化5家,部分私有化2家,实行租赁的4家。加纳实行私有化较晚,但在1988年就对12家国有企业实行私有化。加纳为此制定了专门的规章制度,并建立了专门的组织结构<sup>[2](P104-105)</sup>。2、制定优惠投资法规,吸引外资。许多非洲国家在独立后,把发展民族经济与吸引外资对立起来,因而对外资采取限制、排除和打击的态度。在结构调整中,非洲国家纠正了过去的做法,积极吸引外资,以加速发展经济。为了打消外商顾虑,顺利开展工作,各国出台了新的投资法,给外资较优惠的投资条件。几内亚1984年颁布的新投资法规定:保证外商享有资本转移和定期获得利润的自由;保证外商在同几内亚企业相同条件下享有其经营活动所需的一切权利;保证在

管理上给外商以特许权和许可权;国家保证不干预企业的经营活动。3、鼓励出口。为了引导本国工业产品打入国际市场,许多非洲国家设立了不同类型的出口加工工业区。以马达加斯加为例,该国于1989年创办工业免税区,政府对外向型企业提供各种优惠,包括对办厂所用的材料减免进口税,对出口的物资减免出口税;企业从开工之日起12年内免缴利润税等。

对外贸易政策:1、降低进出口关税。参加结构调整的非洲国家都程度不同降低各类关税。马达加斯加最高税率由原来的200%降到88%,肯尼亚由170%降为60%,卢旺达由270%降为100%,坦桑尼亚由120%降为40%。刚果(布)于1989年发布总统令,免除了农产品、农业机械设备的进口税;马达加斯加把原有的69种进口税减至16种<sup>[2](P74)</sup>。2、放松进出口限制,实行贸易自由化。非洲国家采取措施,逐步取消进出口许可证制度和配额体系。如津巴布韦取消了塑料粒、马口铁、染料、包装材料、工业机械和工业零配件等8种商品的外汇配额制度,而马拉维则宣布解除对30%的进口商品、50%的进口原材料、配件和部分进口之间产品的外汇管制<sup>[2](P67)</sup>。

财政金融政策1、削减预算赤字,控制通货膨胀。非洲各国政府普遍压缩公共开支,减少财政补贴。原先实施的各种社会福利政策,诸如免费医疗、免费教育、失业救济和价格补贴等,在结构调整中,都被定为逐步取消之列。通过这些措施,来缩减开支,平衡预算。2、改革汇率,实行货币贬值。按照结构调整方案,非洲国家都放弃了过去较高的汇率,实行货币贬值。尼日利亚、几内亚、坦桑尼亚、赞比亚和马达加斯加等国都对本国货币贬值几倍至几十倍,坦桑尼亚在1985-1990年间,先令对美元的比价从16:1降至195:1;加纳塞地对英镑的比价则由2:1降到1700:1。与此同时,各国通常都紧缩信贷,控制货币发行量<sup>[5](P88)</sup>。

不难看出,结构调整完全根据世界银行和国际货币基金组织的思路设计,其核心是要求非洲国家进入市场经济的轨道,其标准是西方国家的经济运作模式。客观地说,结构调整的目标与非洲国家的现实存在很大的距离。

## 二

结构调整方案从出台到实施,始终充满了分歧和争议。非洲统一组织和联合国非洲经济委员会批评结构调整方案采取了与拉各斯计划相反的立场,因此是没有必要的<sup>[1](P65)</sup>。而世界银行和国际货币基金组织则坚持自己的立场。双方见智见仁,各执一词。究竟该如何评价这次经济改革?笔者以为,应以全面和辩证的眼光审视世界银行和国际货币基金组织制定的结构调整。客观地说,结构调整有其合理的成分:

第一,结构调整引入了市场经济机制,有利于非洲国家资源的优化配置,有利于经济的更快发展。非洲国家独立后,鉴于当时的现实(如商品经济不发达,市场发育不全等),大多实施了国家对经济生活的干预。那些选择走社会主义道路的国家,由于受到计划经济模式的影响,更加强调国家在经济生活中的主体作用和垄断地位。通过行使行政权力,国家根据主观需求来制定价格和汇率;通过颁发出口许可证、征收高额关税和成立各类产品销售委员会,国家对贸易实行垄断;通过国家提供的各种优惠和保护条件,国有企业得以生存和发展。国家随意干预经济生活,使市场机制受到遏制和排斥,经济活动在某种意义上成为政府主观愿望的产物。其结果是非洲国家的资源在无序和低效的条件下实行配置,因而产生了极大的浪费,并在一定程度上导致了1970年代后期非洲国家普遍出现的经济衰退和经济危机。结构调整恰恰瞄准了非洲国家的这一弊病,以市场机制替代国家的行政干预,通过市场合理调节资源配置,并促进经济发展。以国有企业为例,在参加结构调整的30多个国家中,至少有15国具有75家以上的国有企业。加纳、坦桑尼亚、尼日利亚等国建立的国有企业达300多家,产值占本国GDP的10%<sup>[1](P101)</sup>。国有企业在政府策划下诞生,在国家的种种保护下生存。政府向它们提供贷款、外汇、免税及其他各种优惠。然而,占用了大量国家资源的国有企业,却并没有相应的高产出。大多数国有企业由于远离市场,缺乏竞争力,因而获利水平低下。其中不少企业甚至出现巨额亏损。值得指出的是,国有企业占用大量资金,直接挤压了国家投向社会服务的资金,也排斥了政府对私营企业的贷款。在结构调整中,非洲国家区分企业的性质(如战略性企业 and 非战略性企业等),采取不同的对策。如对关系到国民经济命脉的企业,进行整顿和改革,让其摆脱对政府的依赖,让其独立走进市场;对其它的企业,或出售部分股权,实行合资,或出售全部股权,实行私有化。资源重新进行优化配置后,效果十分明显。几内亚自

来水公司 51% 的股权出售给外资后,成为几外合资公司。由于按照市场规律运作,公司的业绩迅速上升,其回收水费率从 20% 提高为 70%。津巴布韦铁路公司尽管实行了行业垄断,而且得到不断增加的政府补贴,但是依然亏损严重,1982 年的亏损额为 800 万美元,1990 年达 2.3 亿美元。作为国家结构调整计划的组成部分,该公司的旧管理体制被革新,市场机制被引入,结果工作人员减少了 3%,而第 1 年的营业收入却增加了 75%<sup>[2](P11, 109)</sup>。

第二,优化产业结构,促进了农业生产的发展。非洲国家独立后,为了尽早摆脱落后,实现现代化,都一味发展工业。许多国家甚至以牺牲农业为代价,通过剥夺农业来为工业积累资金。一项对全球 18 个国家的调查表明,非洲国家征收的农业税比发展中国家的平均水平高 70%<sup>[2](P76)</sup>。此外,非洲国家对农户生产的产品的定价过低,有的甚至低于生产成本。1985 年的一项调查发现,按世界市场的售价计算,非洲农户通常只能拿到其中的 50—60%,而其余部分则落入政府的口袋。此外,政府对农业提供的贷款也不断萎缩。据坦桑尼亚农村发展银行的统计,对粮农的贷款,1971—72 年占 6.7%,1979—80 年跌为 5.1%<sup>[2](P86) [7](P75)]</sup>。牺牲农业,不仅使农业生产停滞不前,而且使农业人口长期陷于贫困状态。非洲国家的贫困人口绝大部分生活在农村,加纳的这个比例为 80%,马达加斯加为 92%,马拉维为 99%<sup>[2](P86)]</sup>。同时,农业在非洲国家的国民经济中占据举足轻重的地位,农业产值占非洲国民生产总值的 33% (低收入国家占 50%),农产品出口占总出口的 40%,农业劳动力占劳动力总数的 72%<sup>[1](P7)]</sup>。因此,长期忽视和排斥农业,势必对国民经济的发展产生不利影响。非洲国家的农业生产日趋萎缩,粮食无法自给,经济作物出口下降,实质上已大大制约了国民经济的发展。结构调整纠正了重工轻农的倾向,73 的非洲国家降低了农业税;政府加大了对农业的投入;各国程度不同地提高了农产品的售价。这些措施调动了广大农民的生产积极性,农业生产形势逐步好转。据资料显示,1981—1985 年,非洲国家的农业年均增长率仅有 0.6%,但到 1986—1989 年,已上升到 2.4%。农业形势的好转,又带动了农产品的出口和国民经济的增长。1986—1992 年,非洲农产品出口平均增长 4.5%,而国内生产总值的年均增长率也由 1980—1985 年的 1.3% 提升到 1986—1993 年的 1.8%<sup>[8] [189, 33)]</sup>。

第三,顺应了经济全球化的潮流,推动非洲经济进一步融入世界经济。非洲国家独立后,为了减少对西方经济市场的依赖,为了尽早建立和健全独立的民族经济体系,在经济发展中长期实施进口替代发展战略。该战略对非洲民族工业的发展曾发挥了积极的推动作用。然而,伴随进口替代,政府还出台了一系列保护政策。在政府的行政保护下生存的民族工业,既远离国际市场,更缺乏竞争能力。于是,非洲经济难免陷入了近于封闭的状态,与国际经济缺少联络,日趋内向化和边缘化。应该指出,在 20 世纪 80 年代,经济全球化的发展势头已经十分凶猛,它有力推动生产要素在全世界范围内的自由流动和优化配置,促进了世界经济的发展。因此,非洲国家的状况对非洲经济的发展十分不利。在结构调整中,通过自由贸易、引入外资和其它措施,使非洲的企业和产品走出非洲,进入世界,从而促进了非洲国家的国内市场与国际市场的接轨,拓宽了非洲国家经济与世界经济的沟通和交往。

与其合理的成分相比,结构调整的不合理成分更加明显和突出。无论剖析其方案或者实践,结构调整从一开始就表现出许多缺陷。随着实施进程的深入,这些缺陷日益明显:

第一,世界银行和国际货币基金组织对非洲国家经济衰退根源的诊断具有明显的片面性。所以,建立在诊断基础上的结构调整方案也带有先天的片面性。世界银行和国际货币基金组织认为,非洲国家在 1970 年代出现的经济衰退的根本原因是非洲国家经济发展政策的失误。基于这种认识,结构调整方案所提出的改革措施,主要是围绕着这一主题展开的。然而,事实并非完全如此。世界银行和国际货币基金组织只是强调了问题一个方面(或曰内因),而问题的另一个方面(或曰外因)则受到忽视。非洲统一组织和联合国非洲经济委员会(它们代表了许多非洲国家)恰恰强调了外部环境因素的作用。

外部环境因素对非洲国家经济衰退的作用至少表现在两个方面:首先,长期的殖民统治所形成的殖民地经济结构,至今仍影响和遏制着非洲国家的经济发展。殖民地时期形成的单一经济结构(每个国家以生产和出口一、二种初级农矿产品为其经济活动的重心)对宗主国经济具有强烈的依附性。非洲国家在独立后,力图建立独立自主的民族经济体系,但是效果不佳。究其外部原因,一是没有现成的模式可以借鉴,西方模式和苏联模式都不适用于非洲国家。二是二战后苏、美争霸,两极竭力向第三世界渗透,非洲国家受到两极的挤压,

自主探索的空间也十分有限。因此,殖民地经济结构及其强烈的对外部世界的依赖性没有得到根本的改造,相反还有加强的趋势。据统计,9种主要产品占农产品出口总量的比重,1960年代为70%,1980年代为76%<sup>[8](P18)</sup>。此外,非洲国家在独立后的经济发展中,资金、技术和设备依然依靠西方国家。于是,非洲国家在殖民地时期对宗主国的经济依附在独立后转变为对西方国家所主宰的世界市场的经济依附。这种经济依附决定了非洲国家经济发展在很大程度上受制于外部环境(主要是西方国家和世界市场)。其次,非洲国家独立后,不合理的国际经济旧秩序仍然发挥作用。诸如高科技产品与初级原料产品之间巨大的剪刀差,有利于西方国家的贸易和金融政策等,都使非洲国家深受其苦。二战后,随着科学技术的发展,产品中原材料的含量不断降低,而科技含量则相应提高,因此世界市场上初级原材料(农矿)产品的价格呈下降走势。尤其在经济危机年代,西方国家为了转嫁危机,更是大肆打压初级原料产品的价格,大幅度提升工业制成品的价格。这样,非洲国家的出口收入减少,而进口支出上升,其经济损失惨重,也直接恶化了国内的经济形势。据统计,1980-1985年,非洲出口的农矿原料产品的世界市场价格平均下降了27%<sup>[7](P33)</sup>。联合国非洲经济委员会的统计表明,1986年,因为世界市场初级原料产品的跌价及美元的贬值,非洲国家损失外汇收入高达190亿美元<sup>[9](P52)</sup>。世界市场的变化直接影响到非洲国家的经济形势。最典型的例子是赞比亚。该国经济以铜矿原料产品的生产和出口为重心。在1964年独立后的10年间,由于世界市场的铜矿价格上升,赞比亚的经济年均增长率始终保持在10%左右;1970年代中期,伴随着西方国家的经济衰退,铜价一路下滑,每吨售价由2500美元跌至700-800美元,赞比亚经济因此急转直下,至1980年代初,经济已经出现负增长<sup>[1](P88)</sup>。

十分清楚,非洲国家在独立后继承了殖民地时期形成的外向型经济结构。这种经济结构的本质,就是对外部环境(世界市场)的依附性。因此,非洲国家的经济发展在很大程度上取决于世界市场的形势。从这个意义上讲,非洲国家的经济衰退与外部环境因素存在着紧密的关联。世界银行和国际货币基金组织对此缺乏足够的认识,因而在结构调整方案中缺少相应的对策,这势必造成结构调整中的严重缺陷。

第二,世界银行和国际货币基金组织无视非洲国家的国情,试图用西方经济发展模式改造非洲经济,这显然是难以奏效的。撒哈拉以南非洲是当今世界经济发展最落后的地区。在撒哈拉以南非洲的农村,许多地区至今仍是刀耕火种,农民使用的是很落后的生产工具。而这种落后的农业,却组成了国民经济的基础。在大多数非洲国家,农业和同样落后的矿业,占据了国民生产总值中举足轻重的地位。在大多数国家,现代经济有所发展,但自然经济仍占主导地位。于是,形成了传统市场和现代市场并存的市场二元结构,即发达的商品货币市场与落后的原始市场并存。传统市场因为传统的土地制度的广泛存在而变得顽强有力,并顽固地阻拦商品经济和现代市场的发展。现代市场发展缓慢,而且因为受到交通不便、信息不灵等条件的限制,呈现出比较分散和闭塞的倾向。在非洲国家,商品生产和交换尚不发达,这不但表现在广大民众的商品经济和市场意识淡薄,而且表现在产品的商品化程度低。许多劳动产品仅满足自身的消费需求,即使作为商品,也往往采取以货易货的方式,避开了货币媒介。根据1970年代国际货币基金组织的一份报告,在经济发展初期,非货币化产出占国内生产总值的比重,发展中国家的平均水平为20%,而非洲国家则要高得多,如埃塞俄比亚为45%,马里为31%,坦桑尼亚为28%<sup>[10](P29)</sup>。由于非洲国家的商品交换和市场经济的发展水准都十分低下,因此市场机制发育不全。诸如市场价格、市场规范运作、现代企业制度等现代市场必须具备的制度和机制,在非洲国家至今尚未建立。

与非洲国家的现实相比,世界银行和国际货币基金组织所提出的结构调整方案的起点太高,完全脱离了非洲国家的现实。稍稍阅读一下世界银行和国际货币基金组织的文件,不难得出这样的结论,即结构调整方案是以发达的商品生产和完善的市场经济体系为其基础而设计的一套改革方案。由于改革方案与非洲国家现实之间存在着巨大差异,因此,在改革实践中,就产生出矛盾和冲突。请看下文数例:

例一,价格开放与通货膨胀的矛盾。结构调整方案的本意是通过实施价格政策,让价格机制发挥作用,以此刺激生产,发展经济。然而,由于非洲国家商品经济不发达,市场狭小,因此当非洲国家放松价格管制后,不但不能引导生产者增加生产,丰富市场供应,反而引发了商品价格的普遍上涨。以坦桑尼亚为例,在世界银行和国际货币基金组织的敦促下,该国数次放宽价格管制,结果诱发了市场的涨价风,食品支出在普通居民消费中所占的比重从47%上升到64.2%<sup>[11](P18)</sup>,居民因生活水平下降而怨声载道。在赞比亚,价格放开后,玉米粉

售价翻了一番,当政府进一步取消物价补贴时,铜带省和首都卢萨卡爆发了大规模的群众抗议活动,最终迫使政府暂时中断了改革。

例二,出口增加与收入减少的矛盾。结构调整方案通过各种途径,鼓励扩大出口,其目的是增加外汇收入,减少外贸逆差,平衡国际收支。然而,非洲国家的现实是,出口产品的品种单一,且绝大部分是初级农矿原料产品。在国际市场需求疲软和非洲贸易条件持续恶化的形势下,大幅度增加这些产品的出口,只能导致这些产品价格的进一步下跌。据专家估计,一些主要的初级原料产品的世界产量每增加1%,其价格就下降1%以上。事实也是如此,1980年代是非洲国家结构调整的时期,而这一时期非洲国家的主要初级原料产品的世界市场售价平均下降5%以上。于是出现了出口增加却收入减少的反常现象。据非统组织的统计,1986和1987年的出口收入低于1985年的20%,只相等于1980年的57%。被世界银行和国际货币基金组织列为结构调整样板的加纳,大幅度增加可可产量,1989年达到30万吨,比1988年增长58%,然而由于世界市场的可可价格从每吨1800美元跌到1000美元,结果1989年的可可收入比1988年还少了6250万美元<sup>[3](P86)</sup>。

例三,贸易自由化与发展民族工业的矛盾。结构调整方案一方面通过货币贬值、降低进口关税、减少进出口限制等措施加强贸易自由化;另一方面又要求非洲国家通过国有企业私有化、鼓励发展中小企业、引进外资等方法减少政府对企业的控制,加快民族工业的发展。然而,由于非洲民族工业和私营经济发展的起点低,如非洲大国尼日利亚的私人资本还不足阿根廷或马来西亚的1%,与西方国家的差距巨大,因此,上述措施给西方国家以有乘之机。首先,非洲国家的经济本来就严重依赖西方市场,扩大初级原料产品的出口,实质上使非洲国家的经济更加依赖于西方市场。其次,西方资本和产品大举进入,不但非洲的本地产品受到排斥,非洲的民族企业也同样遭到打击,如加纳的服装业几乎全部倒闭。结构调整中的货币贬值引发了进口原料、设备和技术价格的大幅度上升,民族企业的生产成本也同步上升,这些企业因此而陷入困境。在改革的1980年代,非洲的民族工业发展缓慢,有些国家甚至出现了负增长。据有关资料显示,1980—1986年,在统计的21个非洲国家中,8国的制造业转为负增长,2国基本持平,其余国家虽勉强保持增长,但速度已明显不如1960和1970年代。

例四,压缩开支、削减赤字与发展教育、加强卫生医疗工作的矛盾。为了减少赤字,结构调整方案把教育、卫生医疗等经费都列入削减的范畴。因此,非洲国家用于教育的经费下降了50%以上,而人均卫生医疗的费用,有1/2以上的非洲国家低于1980年的水平。被世界银行和国际货币基金组织誉为结构调整样板的坦桑尼亚,上述两项费用均下降了1/2。教育经费的大幅度下降,首先导致教师因待遇过低而离开学校,造成教师的大批流失;其次是学校的各类教育设备无法补充和更新。对于教育出现的问题,世界银行提出了缴费的对策,即对学生收取一定的费用。在肯尼亚,初等教育原来是免费的,现对每个学生收取44美元,而对中等教育的收费则比原先增加1倍。许多家庭无力支付学费,大量学生被迫辍学。非洲国家的适龄儿童入学率,1980年为80%,1990年降为68%。卫生医疗的情况也相同。医疗收费后,许多居民无钱看病,死亡率上升。津巴布韦的孕妇在生产时的死亡率上升了3倍。一些已经得到控制的传染病(如黄热病),出现死灰复燃的趋势。营养不良者,1979—81年为21%,1983—85年已经达到26%<sup>[11]</sup>。

第三,非洲国家在经济困难的压力下,被迫接受结构调整方案。因此非洲国家并没有表现出高涨的积极性。1970年代后期的经济衰退迫使非洲国家面对现实,决心改革。然而为什么非洲国家最终实施结构调整方案?其根本原因还是在经济上,在于世界银行和国际货币基金组织能够提供改革所需的资金。世界银行和国际货币基金组织明确宣布,非洲国家是否接受和实施结构调整方案,将直接与贷款、捐赠、及债务调整联系起来。拒绝接受和实施的国家,将不能得到世界银行和国际货币基金组织的各类贷款。更有甚者,它们与西方国家串通一气,宣布这些国家也不能得到西方国家的双边或多边援助,不能通过巴黎俱乐部或伦敦俱乐部进行债务调整。当时,非洲国家已经债务累累。据统计,1984年非洲债务总额达1250亿美元,占国民生产总值的36%<sup>[12]</sup>。在这样的形势下,非洲国家必须获得新的贷款或援助,才能维持经济生活的正常运转。因此,非洲国家只能接受结构调整方案。也有一些非洲国家由于这样或那样的原因,违反了世界银行和国际货币基金组织的某些规定,结果无一例外地受到经济上的处罚。这样的例子很多。1985年,赞比亚在实施结构调整方案中遇到困难,在不得已情况下,中断了改革,世界银行、国际货币基金组织和英国等西方国家立即取消了

对赞比亚的经济援助。1984年,塞拉利昂没有按照国际货币基金组织的要求,对汇率实现贬值,国际货币基金组织终止了对它的援助,世界银行宣布停止提供计划中的贷款。更有甚者,世界银行和国际货币基金组织在1980年代后期进一步提出政治要求(如政治多元化和多党制等),更增加了非洲国家经济改革的难度。由于世界银行和国际货币基金组织采取了顺我者昌,逆我者亡的强硬态度,非洲国家在实施结构调整方案中即使遇到了一些问题,也无法与世界银行等平等协商解决。这种高压政策挫伤了非洲国家的改革积极性。

总之,结构调整是非洲国家独立后探索经济发展道路的一次改革尝试。必须指出的是,这次改革的设计师是代表西方利益的世界银行和国际货币基金组织,而非洲国家只不过是改革的执行者而已。结构调整方案是以西方国家经济发展模式为蓝本的一套改革方案。客观地说,其中的一些内容,如引入市场和竞争机制,优化资源配置;调整产业结构,优先发展农业等,都不乏积极意义。这些内容的实施,给非洲国家的经济发展注入了新的动力。然而,由于改革方案与非洲国家的现实差距甚大,或者说它脱离了非洲国家的社会经济生活实际,因此在实施过程中出现了程度不同的扭曲和变形,其效果令人遗憾。1989年,联合国非洲经济委员会公布了《结构调整计划非洲替代方案:改革和复苏框架》,认为世界银行和国际货币基金组织的结构调整方案已经失败。下述几组数字的比较大致可以说明这个结论,第一,国内投资总额占国民生产总值的比例,改革前的1980年为23.9%,而1989年为19.2%;第二,国内储蓄率,1980年为24%,1986-89年为16%;第三,外债总额1990年已经达到1980年的2倍,为2720亿美元;第四,调整力度大的国家,1981-1990年人均国民生产总值增长率为-0.9%,而没有参加调整的国家为-0.1%<sup>[13]</sup>。这些数据说明,结构调整没有解决非洲国家的经济困难,因此改革没有取得成功。

回顾历史,非洲国家在独立后始终坚持探索经济发展道路。1960年代,非洲国家或者奉行非资本主义道路,或者效仿西方经济发展模式,结果无一奏效。1980年代的改革实践再次失败。非洲国家的改革经历告诉我们,经济改革不但要迎合世界经济发展大潮,而且要密切结合本国的国情。

## 参考文献:

- [1] J. Ravenhill. Africa in Economic Crisis[M]. New York, 1986.
- [2] World Bank. Adjustment in Africa, Reforms, Results and the Road Ahead: A World Bank Policy Research Report[R]. Oxford, 1994.
- [3] 中国现代国际关系研究所非洲经济编写组. 非洲国家经济发展与改革[M]. 北京: 时事出版社, 1992.
- [4] H. Campbell. The IMF and Tanzania[M]. Harare, 1991.
- [5] L. Brydon. Adjustment in Urban Ghana[J]. Africa, Journal of the International Africa Institute, 1999, 69(3): 374.
- [6] Himmelstrand. Africa Perspectives on Development[M]. New York, 1994.
- [7] L. Timberlake. Africa in Crisis[M]. London/ Washington, 1986.
- [8] World Bank. Africa Development Indicators, 1994-1995[M]. Washington, 1995.
- [9] 罗建国. 非洲民族资本的发展[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1997.
- [10] 杨德贞. 非洲市场经济体制[M]. 兰州: 兰州大学出版社, 1995.
- [11] D. Hellinger, R. Hammond. Debunking the Myth[J]. African Report, 1994, 39(6): 54.
- [12] J. Haynes. Debt in Sub-Saharan Africa[J]. African Affairs, 1987, 86(344): 343.
- [13] A. Shepherd. The Lost Decade[J]. Africa Report, 1992, 37(1): 37.

(责任编辑: 王本立)

## On the Structural Adjustment of Sub-Saharan African Countries in 1980s

SHU Yur guo

(History Department, School of Humanities and Communications, Shanghai Normal University, Shanghai, 200234)

**Abstract:** "Structural Adjustment" was carried out in most countries of Sub-Saharan Africa during the 1980s. The program of Structural Adjustment was designed by World Bank and IMF. On one hand, there were some positive elements such as the establishment of the market system and great importance paid to the development of agriculture. On the other hand, the program copied the mode of economic development in west countries and could not solve the problems of African countries. The Structural Adjustment ended in failure.

**Key words:** 1980s; Sub-Saharan African Countries; Structural Adjustment