

一个历史性战略失误

——非洲国有化重评

李继东

【内容提要】 独立后黑非洲国家选择国有化作为总的发展推进力量是一个历史性的战略失误,它造成私人资本萎缩、官僚资产阶级形成、国有企业低效率、农业危机、以及政治独裁和家族化。最大的失误是在民间未成长出私人企业阶层,相反导致了官僚资产阶级的畸形发展,工业文明转向内部的承担阶级出现了变异与错位。

【关键词】 非洲 国有化 国有企业 战略失误

【作者简介】 李继东,1958年生,华南师范大学经济学副教授。通讯地址:广东省广州市华南师范大学经济学系;邮编:510631

20世纪60年代初至70年代末,新生的非洲国家曾先后掀起三次大规模国有化浪潮,从而使非洲大陆成为国有化程度很高的地区。据联合国统计,1960~1976年期间,有71个发展中国家共接管外资企业1447家,其中撒哈拉以南非洲国家接管最多,共628家,占总数的43.4%。无论是自称以社会主义为发展方向的国家,还是以自由资本主义为主的国家,都建立了国营或准国营经济,高度的国有化成了非洲经济的一个普遍特征。然而,实践证明,这种大规模的国有化运动是一个历史性的战略失误,它严重阻碍了非洲的现代化进程,使非洲大陆成为世界上最落后的地区。对这一战略失误进行深刻总结和反思,有助于非洲国家在制定21世纪发展战略时作出正确选择。

一、国有化导致私人资本萎缩

独立后非洲国家的国营企业控制着本国的经济命脉,具有很强的垄断性。这种垄断性在一定程度上有利于维护国家的经济主权,集中调动和分配国内有限的资源,但客观上也限制了私人企业与国营企业间以及国营企业之间的自由竞争,阻碍私人经济的发展、国营企业灵活性的发挥和经济效益的提高。

根据有关学者研究,几乎在所有非洲国家,都限制私人资本进入某些国民经济部门。这些领域只允许国营部门经营。国家限制私人在采矿、制造业和公共服务部门拥有资产或参加这些部门的生产活动。

70年代一些非洲国家在实行国有化的同时,对私人资本给予了严厉的限制和打击。几内亚堪称这方面的典型。为了限制私人资本的发展,1964年11月几内亚政府颁布了《根本法》,规定要打击进行走私和投机倒把活动的商人,宣布原有私商的营业执照无效,商人必须重新申请和登记。政府对申请者进行审查后,只批准了少数私商开业。《根本法》还规定,进出口贸易和商业批发只能由国家经营,私人只能进行少部分的零售活动。

《根本法》颁布以后,私人资本的发展受到了限制。居民的日常生活用品主要由国营商店供应。为了进一步打击私商的活动,几内亚政府又在1975年发动了“反奸商运动”,并制订了“经济宪章”,宣称要让社会主义占领一切阵地。在这次运动中,政府逮捕了不少商人,特别是严惩了一批经商的政府官员,并正式取缔一切私商活动。同时还取消县人民商店,关闭农村集贸市场。塞古·杜尔在许多场所多次强调:商业资产阶级不仅是

国家经济发展的障碍,而且是资本主义剥削和帝国主义、新殖民主义的代表,必须给予严厉打击和取缔。

二、国有化与官僚资产阶级的形成

黑非洲国家独立后,其资产阶级构成大致有如下几类:买办商;官僚资产阶级;种植园主;本地小企业家和商业化的封建酋长。其中,官僚资产阶级最为强大并与其他四类资产者有各种联系。之所以如此,与国有化有极大关系。一些黑非洲国家实行的国家干预没有实现向社会主义的政治经济体制过渡,而是导致了官僚资产阶级的兴起。国营公司经理,重要政府官员及政治领袖将他们非法所得以及他们从银行借来的资金投资于大农场、房地产以及零售和批发贸易;有时也购买跨国公司设在本地的分公司的股票。他们利用各种影响力,操纵国家经济。

被国外学者视为“寄生资本主义”的扎伊尔是这方面的范例。¹ 该国独立后的掌权者很快就变成了官僚资产阶级,其转化的途径主要有:实行经济民族主义,如对加丹加矿业公司实行“国有化”;国家有步骤地渗透和把持各经济部门;对国家收回不久的中小企业实行“扎伊尔化”等等。“扎伊尔化”旨在把所有属于外国人的中小农业和商人企业没收后,再将它们分配给本国受益者。国家所有权成为依附总统集团成员的所有权。

法国学者埃·姆博科罗指出:“蒙博托的政策把官僚逐步变成了与新殖民主义相结合官僚的资产阶级。”^④

根据罗建国的研究,扎伊尔的“国家资产阶级”大致可区分为3个集团:(1)总统集团。主要是以总统及其家庭为首的控制政治、军事组织的头面人物及重要企业的首脑,大约几十人。(2)特权集团。他们是部族集团或地区人物,占有全部重要的政治、行政、军事和经济职位,人数有几百人。(3)资产阶级后备集团。主要是中级官员和行政管理人员,他们一边寻觅升迁之路,一边努力积累财富,可望在不太长的时间里进入资产者的行列。直接利用国家政权进行资本积累,是“国家资产阶级”的显著特征。对“国家资产阶级”演变首要推动力是“扎伊尔化”。在扎伊尔化过程中,

被接收企业的“获得者”名单是农商部的部长们根据地区委员的推荐确定的,国家高级官员及其亲朋都获得大量企业。在卢本巴希,最大的“获得者”是地区委员和他的5位合作者,其他地区也大致仿效这一分配模式。在赤道省的利萨拉,行政官员、合作者及其亲属、同高级官员有联系的人都获得了企业。在布姆巴,获得企业的9人中,7人拥有党的职位,1人为军官,1人为商人。“国家资产阶级”的成员一般都拥有大型零售商业企业、农工商企业,或成为外国业主的合伙人,他们都拥有大量财产。^④

在科特迪瓦,从中央到地方的大批官员利用国有化竭力进行资本积累。他们积累的途径主要有:(1)担任国营企业或准国营企业的重要职位。1969年,88个国有公司的董事会中有62%的董事由政府官员担任,其中包括23名议员和14名部长,有23人同时拥有3个以上董事职位。1981年,在首都阿比让股标交易所挂号的27个公司的董事会中,共有48位科特迪瓦人,其中30人拥有政治职位,包括执政党的中央政治局委员3人、中央执行委员会委员2人、中央委员14人。1960~1980年,75%的高级党政官员在公共企业中拥有过高级职位。(2)取得城市房地产。独立以来,在政府中供职的人与与政府有关联的人所得城市土地不断增加。1960年,政府分配给上述人员的城市土地占城市分配土地总额的12%,此后除1964年外,这一比例逐年增长,1970年这一比例达到49.9%。许多重要人物都得到大量城市房地产。1963年政府的10位重要成员,其中包括7位部长,都在首都阿比让科科迪精英住宅区获得了大片地产。城市土地的拥有实际成为统治集团成员的标志。^{1/4}

肯尼亚官僚资产阶级的形成也是通过统治集团利用政治权力发财致富而成的。其暴发的门路大多来自工资、收费、股息、贿赂等。

¹ J·埃立弗:《非洲资本主义的出现》,皮特曼出版社出版,第80页。

^④ 以下对扎伊尔官僚资产阶级化研究见埃·姆博科罗:《扎伊尔资产阶级的形成和发展》,转引吴增田、邵晓山译文,载《西亚非洲》,1982年第4期。

^④ 罗建国:《非洲民族资本的发展》,华东师范大学出版社1999年版,第445页。

^{1/4} 上引罗建国书,第430~431页。另见C·阿伦、G·威廉姆斯主编:《撒哈拉以南非洲》,纽约1982年版,第181~183页。

三、国有化导致企业管理混乱、亏损严重

非洲的国营企业,除独立时接管的外资企业外,多数是独立后各国政府依靠外国贷款和技术力量逐步建立起来的,其机器设备和零配件,甚至生产原料都靠从外国进口。由于缺乏管理人才和技术人才,政府基本上靠行政手段,有时甚至动用军队,来管理企业和组织生产。结果机构不断膨胀,官僚主义滋长,行贿贪污盛行,企业生产成本低,经济效益差,亏损严重。不但无钱向国家缴纳利税,反而靠政府补贴养活企业,国家负担越来越重。一些国家这方面情况非常典型:

几内亚:政府虽然建立了大批国营企业,但经济效益很低,长期亏损。据报道,几内亚工业企业有60%~70%经常处于停产状态,而工厂平均设备利用率只有70%。制造业在国内生产总值中的比重只占3%。企业的停产、减产,往往是由于缺少原料、燃料,或者机器设备损坏不能及时维修或更换等。如英国人承建的最大纺织厂——萨诺亚纺织厂,靠进口美国棉花生产,因为缺少外汇进口足够的棉花,工厂长期开工不足,后来设备又损坏,未能及时维修或更换,就关门停产了。

刚果:虽大力发展国营企业和合作社,但不仅没有形成刚果政府可靠的经济基础,而且成了它的沉重包袱。根据1979年以后刚果两次召开的国营企业工业会议公布的材料,在70多个国营企业中,除14家机构比较健全、生产能够运转外,其他企业或开工不足,或被迫停产,甚至关闭。

扎伊尔:一些工程贪大求洋,得不偿失。60年代末和70年代上半期,铜、钴价格猛涨,出口收入大量增加时,扎为尽量早日实现工业化,建成了一些大型工程项目。这些项目除个别效益好外,多数工程如莫安达炼油厂、巴卢库钢铁厂、国家水泥厂、基桑加尼联合纺织厂、吉姆纳农工联合企业、英加水电站、国际贸易中心大厦、13个卫星接收站等均收益不大,且建设资金基本来自外部,设备全部靠进口。效益低下,有的产量只有设计生产能力的10%左右。80年代后,扎整个工业部门的开工率只有30%~40%,矿业生产日益衰退。

四、国有化使农业危机加深

非洲农业危机的加深与国有化关系密切,可从如下两个方面说明:

1. 国有化导致非洲国家的经济政策不利于农业生产,它是造成当代非洲农业问题严重的主要根源。非洲国家对农产品贸易实行干预和控制,压低其价格,以便为国民经济其他部门和社会发展提供资金。例如,使出口作物的收购价格远远低于国际市场价格,用低价优势换取外汇,购进其他方面所需的物资;压低食物收购价格以保证城市廉价的食物供应并维持社会安定等。另一方面,在高关税保护下发展“进口替代”工业的政策,又迫使农民以高于国际市场的价格,购买化肥、农药和农机具等生产资料(无论是国产的,还是进口的)。其他不利于农业的政策,还包括重工轻农的发展战略,国营收购机构的垄断性以及其机构臃肿、低效率等弊端,不合理外汇比价还使本国农产品在国内市场上面临进口农产品的竞争等等。下列几个国家问题尤为突出:

加纳:恩克鲁玛时期,国营农场的生产效率和效益远远落后于私人耕种。因此,政府无法从集体或国营农场中提取资金,于是为工业提取资金的沉重负担就压在农民头上。其主要办法是提高税收和压低农业生产基金。1960~1961年,世界市场可可价格下降,加纳政府不但不减少行政开支,相反却要求每个可可农交纳60先令的额外税。1963年,国家不但把已经出售、并事前答应按期偿还的国债券一律取消,还“动员”农民向国家上交了总额为1000万英镑的所得税。农业政策失当,使加纳经济受到沉重打击。从1963年3月至1965年9月的两年半时间内,加纳的粮食价格就上涨了83.3%,激起了人民的强烈不满。

坦桑尼亚:坦是落后的农业国,农业产值占国内生产总值的一半以上,农产品出口占总出口额的80%。因此,坦国民经济的发展在很大程度上取决于农业的发展。然而,在坦经济发展战略中,工业始终被置于优先发展的重要地位,农业未得到应有的重视,政府对农业的投入往往无保证,农产品收购价格长期偏低,国家对农产品购销体系一直统得过死。这些因素严重挫伤了广大农民的

生产积极性,遏制了农业的进一步发展,“乌贾马”运动进而把农业推到崩溃的边缘。

扎伊尔:重矿轻农的指导思想造成农业不断衰退。扎具有发展农业的有利自然条件,全国可耕地面积达 1.1 亿公顷,耕地面积约 620 万公顷(1978 年),灌溉条件优越;草地和牧场面积达 2480 万公顷。由于政府长期轻视农业,对农业投入少(如 70 年代农业部门投资只占国家财政预算总额的 2~4%),导致农业衰退。一方面,农村基础设施毁坏日益严重;另一方面,政府部门为照顾城市居民压低农产品收购价格,而供应农民的简易农具和化肥价格又高,农民买不起,生产方式一直落后,不少地方至今仍是刀耕火种。¹

2. 国有化导致国家机构膨胀,人浮于事,铺张浪费,费用激增,农业创造的财富因此被耗尽。

在赞比亚,国营企业是缺乏明确政治意向的国家资本主义的一种形式。这种所谓的社会主义实际上造就了一个比其他官僚享有更多特权的国家资产阶级。作为特权人物,这些经理根本不同意卡翁达所夸耀的社会主义方针。

另据统计,60 年代中期,科特迪瓦有 1.5 万名官员,占居民的 0.5%,他们用去了财政预算开支的 58%。贝宁的国家机构的开支占预算 64.9%。马达加斯加共和国的国会议员每月收入是 12 万到 16 万 5 千法郎,而农民的年平均收入才 1 万到 1.2 万法郎。加蓬由于经济原因,甚至不得不解散国会,因为议员们的薪金造成了国家预算过重的负担。1955 年肯尼亚文官人员 4.5 万人,至 1984 年达到 17 万人,塞内加尔 1960 年政府文官人员为数并不多,但至 1984 年已达 7 万人。^④

庞大的官僚机构消耗了黑非洲国家巨额的国家收入。赫普古曾经这样描绘过非洲的按欧洲方式生活的上层人物与和普通百姓的巨大差别:“80%~95% 的非洲人,都是农民,他们的收成用价值计算每年可得 40~80 元美元……。同农民相比,一个普通的政府书记员或汽车司机每月的收入大约 60 美元,上层政府官员每月可得 600 美元,并且政府供给他们汽车和司机,他们有别墅和仆人……。非洲领导人先是住在欧洲人的豪华邸宅中,后来在各自的首都建造自己的豪华官邸。”

萨米尔·阿明指出,这种制度为了自身的发展

必须从农民身上吮吸、榨取越来越多的剩余劳动,而这种压榨已到达极限。这不仅是农民贫困化的原因,有时也成为发生大规模饥荒的原因。这也是一些非洲国家经济基础崩溃的真正原因。农民躲避日益加深的贫困的办法就是逃亡。这使 20 年来城乡关系发生了巨大的变化。50 年代城市人口的比例还是很低的,现在已经相对提高,往往占总人口的 1/3,有时竟占一半。城市已无法容纳农村的过剩人口,因而出现了大批的失业者。一些城市也日益绝对贫困化了。

R·福斯特将非洲国家的膨胀导致对农村掠夺的恶果,形容为国家吞食掉了自己的尾巴。战后非洲国家高度膨胀所产生的后果,一直为西方和非洲学者们所注意。^(四)在探讨“非洲病”的理论流派中,“后殖民国家过度发展论”从一个侧面论及到了问题的实质。

五、国有化与政治独裁和家族统治

国有化导致经济集权化,进而造成政治专制甚至家族统治。经济集权化是政治专制化的基础。政治专制化又会加强经济集权化。非洲国家独立后为加强对政治经济的控制,大多实行一党制,使执政党在国家事务中处于绝对领导地位。一些领导人往往集党、政、军大权于一身,实行专制统治,不容许反对党的存在,不容许人民发表不同意见,甚至实行家族统治。非洲政治动荡与此密切相关。几内亚总统杜尔执政 20 多年,在国内推行一系列过激政策,提出在经济上立即清除一切殖民主义痕迹,把几内亚建成非洲社会主义样板等口号,脱离本国实际,大搞工业国有化和农业集体化,但不得人心,遭到群众抵制,致使工业生产遭到严重破坏。杜尔不甘心失败,采取任人唯亲,排斥打击异己政策,把成千上万的反对者投入监狱。1970~1975 年间共逮捕了 800 多人,其中包括政府部长、省长、省委书记和高级军官 50 多人,不少人被折磨致死。国家的党政军大权为其

¹ 《非洲国家经济发展与改革》,时事出版社 1992 年版,第 209 页。

^④ K·科姆斯编:《非洲发展的挑战与世界银行》,林尼·里恩纳 1988 年版,第 203 页、206 页。

^(四) P·杜格兰:《非洲国家的政治与政府》,哈佛 1986 年版,第 19 页。

家族把持。1975年，杜尔在几内亚进一步大搞阶级斗争。他动员了数万名学生，“代表一切革命政权”，跟“反动省长、县长和一切贩卖人民利益的人”作斗争，“夺他们的权”。在这场运动中，大批干部又遭逮捕或撤职。通过大搞阶级斗争、不断进行政治清洗和改组政府，杜尔大大加强了个人的权力，成为几内亚至高无上的领袖，而且他还不断培植自己家族的势力。

扎伊尔是另一典型，蒙博托所追求的不是国家的发展，而是个人的威望和国家的虚荣。他没收了5亿美元的外国企业的资产，并把对维持经济运转有重要作用的亚洲商人驱逐出境。大部分比利时的种植园主、技术人员和商人也被赶了出去。蒙博托把没收的企业奖给他的追随者。受益的官僚资产阶级分子大致包括以下几类人：1965年政变后未受损害仍在位的当权者；1979年当权的显要政客；所有当政7年以上的政客、军官；1966年以来担任蒙博托顾问者；所有在蒙博托手下服务一年以上属于最高决策者行列的显贵，如总理、其秘书、政治局要员以及最高法院、立法、司法机构的首脑。

六、国有化——历史性的战略失误

1. 迟发展国家现代化的重要前提之一是不但必须要拥有掌握现代技术的知识精英，而且必须拥有能干的实业家和在市场上以工业品购买者身份出现的消费者，以及广泛地对企业家活动的支持者，以造就工业文明在迟发展国家生根和成长的机制。这之中，民间企业家阶层的兴起是最为至关重要的条件。如果只有政府对工业的援助而国民中却缺乏大量的工业活动的承担者，工业化是不可能开始的，虽然政府也可能成为工业化的承担者，但这仅仅是一种过渡，由其承担基础设施及支柱产业。由于种种原因，非洲未能在民间成长出承担推进工业化的资产阶级，相反却形成了过度的国家资本主义化。

2. 在非洲生产力落后的情况下，过度的国家资本主义化以及不切实际的社会主义实践所产生的消极作用大于积极作用。在扎伊尔这样的国家里甚至没有任何积极作用。在这类国家，其政权没有提供民族经济发展的必要条件。国有企业成

为官僚资产阶级的私有财产，不仅不能为国家提供积累，相反它们成了国家财富的攫取者，耗费了本身就短缺的国家资金不利于非洲的政治发展。独立后黑非洲国家经济发展的结果表明：黑非洲国家选择以国有化作为总的发展推进力量是一个历史性的错误。其最大的失误在于民间未成长出资本家私人企业阶层，相反导致官僚资产阶级的畸形发展。黑非洲国家资产阶级的构成特点，使民间企业家阶层难以成长起来，从而使工业化缺乏推进力量。

3. 黑非洲独立后的现代化历程表明：制定发展战略时，首先应考虑到黑非洲特殊的社会生态环境。外来发展模式之于非洲，如同适合于英格兰潮湿气候的植物，不能移植于热带非洲土壤一般。非洲是一个多部族的社会。独立前的非洲，特别是热带非洲的乡村社会结构，基本上以原始氏族制为基础。黑非洲存在的这种氏族制度形式多种多样，延续的时间很长，它既是社会组织形式，也是经济生产和生活单位。黑非洲的氏族制度在历史进程中虽然也经历了不断的演变。但是，这样的社会基本单位构成了黑非洲社会的细胞。非洲社会的生产、分配主要围绕家庭进行，并由此决定了独立前非洲农村大量存在的氏族部落土地公有制。奴隶贸易掠夺、殖民主义统治又使其社会发展发生了扭曲和变异。符合黑非洲社会生态的模式应该是：它承认和接受多种经济形态并存、部分交叉融合的既成事实，并由此作出集众家之所长，扬结构功能整体优势的正确对策。

社会经济综合发展要求改革以往以工业化单一突进的粗放式发展模式。如果注重综合发展，势必要调动各种社会经济形态的积极性，发掘各方面的潜在功能，以形成强大的合力，有效地推动整个社会均衡而稳健地发展。¹

（责任编辑：邢永平；责任校对：丁 燃）

¹ 参见冯建伟：《尼日尔河流域考察记》，北京语言出版社1994年版。

PROBING THE ROAD TO DEMOCRACY IN AFRICA

——Summary of the Study of African Democratization
Issues in International Academic Circles

Li Anshan

pp. 11– 14

The study of African democracy issue has always been emphasized by international academic circles. A series of relevant achievement has resulted from such study. This dissertation summarizes theoretical probe on the issue by foreign scholars. Major viewpoints from foreign scholars regarding African democracy include: Rule by law, human rights and reliable government are the basic characteristics of African democratic system; the prospect

of African democratic progress is not optimistic, military interference turns democracy into political tragedy; civil society becomes a system—balancing force of state authority, various types of civil society are different in affecting the progress of democracy; such progress in African democracy is in fact the progress of operation in power balance from various stratum. Democracy in certain countries is more in name than crux.

AFRICAN DEMOCRACY: INTERNAL CAUSE AND EXTERNAL ORIGIN

Republic of Congo

M. I. Didier

pp. 15– 18

Factors affecting African democracy may be summarized into internal and external causes. The end of Cold War provided an opportunity for African Democracy, while the dissolution of Soviet Union, changes of policies by US and France towards African is the external origin resulting in African political reform. However, compared with changes in international environment, people's

voice within Africa demanding reform and the actual movement adopted out of this are the decisive factors of the beginning, development and result of African democracy. Interactive functions of internal and external causes bring certain African countries towards successful political reform, but there are those that did not succeed.

A HISTORICAL STRATEGIC ERROR

——Reexamination of Nationalization in Africa

Li Jidong

pp. 19– 23

The choice of nationalization by black African countries as an overall development propulsive force has been a historical strategic error. The result is withered private capital, formation of stratum in bureaucratic assets, low efficiency of state-owned enterprises, agricultural crisis and political dictatorship and familiarization. The biggest mistake is

that there has not been any private civil entrepreneur stratum, but on the contrary, resulting in the lopsided development of stratum in bureaucratic assets, while the turning of industrial civilization into internal undertaking stratum has resulted in changes and dislocation.