

非洲国家独立初期的经济政策

郭淑红

内容提要 由于多种因素的影响,非洲^①国家独立后普遍实行以政府干预为主的经济政策,政府对经济活动实行全面的干预和控制。可以说,在一定时期内以政府干预为主的经济政策是非洲国家独立初期经济发展的重要保证。但是,随着时间的推移和内、外部条件的变化,以政府干预为主的经济政策日益暴露出弊端,逐渐影响到经济的发展。从20世纪80年代起,非洲开始实行以市场为导向的经济政策调整与改革。

关键词 非洲 经济政策 结构主义 “国家干预”理论

作者简介 郭淑红,中国社会科学院西亚非洲研究所研究人员、法学硕士(北京100007)。

20世纪60年代多数非洲国家获得独立,为巩固政治独立,发展民族经济刻不容缓。民族资本薄弱、国内市场体系不完善、发展资金短缺等因素使非洲国家普遍强调国家对经济活动的干预和控制,并在独立初期制定了以政府干预为主的经济政策。

经济政策

在政府制定的各项经济政策中,政府将大量资金用于兴建基础设施、公共部门和提供各类补贴;干预信贷资金规模、配置及规定了较低的利率;实行广泛的国有化,等等,处处体现政府对经济活动的全面干预和控制。

(一) 财政金融政策

由于资金短缺,加之国内市场又极其分散、落后,税收成为非洲国家财政收入的主要来源和动员国内资金的重要工具。各国政府普遍规定较高的农产品出口税。与此同时,由于基础设施落后、经济结构单一、人民生活水平低下等因素,政府将大量资金用于兴建基础设施、公共部门和提供各种补贴。例如,1965~1975年间坦桑尼亚总投资额中基础设施项目投资占1/5。^② 科特迪

瓦^③ 1960~1970年间用于改善和兴建基础设施的公共投资年均占政府预算的10%。

绝大多数非洲国家都加强对金融业的控制和干预,以动员有限的资金重点支持国家急需发展的战略性项目。政府对金融体系的干预通常包括:(1)对外资银行实行国有化,建立国有银行。其目的在于摆脱对外资的依赖,从根本上改变外资控制本国金融体系的状况。例如,肯尼亚独立后接管外资控制的格林银行、肯尼亚国民银行、商业银行和其他一些金融机构,并在此基础上成立本国的商业银行,打破了外资控制本国金融业的局面。(2)对信贷资金规模、分配进行干预。通过“优惠利率”、“信贷分配”和其他“政策性融资”,政府将银行资金集中分配给国家重点发展的产业部门。中央银行贷款主要向国企倾斜,私企很难从正式金融机构融资。例如,1962年科特迪瓦设立“稳定和维护农产品价格金库”。通过国家特别投资预算和信贷等渠道,用于资助

① 本文特指撒哈拉以南非洲国家。

② R. H. Green, D. G. Rwegasira & B. Van Arkadie, *Economic Shocks and National Policy Making: Tanzania in the 1970s*, Hague: Institute of Social Studies, 1980, p. 10.

③ 原名“象牙海岸”,从1986年1月1日起改为现名。

各种发展计划,特别是资助出口农产品多样化计划的实施。^①科特迪瓦还设立了农业信贷银行,为广大种植园主提供信贷保证和信贷利率。^②(3)规定较低的利率。多数国家出于鼓励投资、推动经济增长、进行收入分配,以及方便政府获得低息贷款等方面的考虑,利率规定普遍偏低。加之通货膨胀的影响,实际利率经常为负值。

(二) 价格政策

在劳动力市场上,为保障人民生活和政治、社会的稳定及公平,很多非洲国家实行最低工资制,政府规定统一的工资标准。喀麦隆在这方面的做法比较典型。1967 年喀麦隆颁布《劳动法》和《社会救济法》,规定全国实行统一的工资标准和福利标准,各个企业都实行 12 级工资制,每个级别又分为 6 个等级。后来因通货膨胀严重,为保障人民生活,从 1973 年 9 月到 1981 年 2 月,政府曾先后 7 次提高职工工资。^③

在商品市场上,独立后多数非洲国家保留了殖民时期的农产品销售局,负责农产品的购销。政府规定农产品销售局为法定的农产品收购机构,并赋予其专卖权。为了让穷人以其能够承受的价格购粮、满足其基本生活需要,并让其他城市居民从较低的粮价中受益,保持社会稳定,非洲国家普遍规定较低的官方零售价格。农民被迫将其产品廉价地出售给农产品销售局。

在外汇市场上,非洲国家普遍实行外汇管制和外汇配给制,货币不能自由兑换,只能在指定的银行机构以官方汇率购买外汇。出口商的收入也只能按官方汇率卖给指定的银行。货币的实际汇率一般都高于实际购买力,本国币值严重高估。在 1969~1971 年和 1981~1983 年间,非洲整体实际汇率上升了 31%。^④

(三) 国有化政策

独立后,非洲国家还广泛地实行国有化,建立国营企业。他们认为国有企业“既能发挥私人企业的职能,动员、充分利用闲置或外资控制的资源,还可以帮助政府进行公共投资,改善人民的社会福利,逐步实现社会公众的目标。”^⑤此外,多数国家还制定经济发展计划,确定经济发展目标。走社会主义道路的国家在制定经济发展计划时尤为积极,并以此作为建设社会主义的主要手段。事实上,非洲大量国营企业和公共部门

的建立正是计划经济的产物。选择资本主义道路的喀麦隆、科特迪瓦等国也制定了庞大的经济发展计划,由国家制定统一的发展目标,并投入大量资金保证计划的顺利实施。

多数非洲国家还限制外资和私人经济的发展。加纳、坦桑尼亚、几内亚等独立后选择“非资本主义道路”的国家规定限制外资和私人经济的发展。科特迪瓦、喀麦隆、尼日利亚等国虽然一度鼓励外资和发展私人经济,但后来又限制外资。例如,尼日利亚独立初期没有限制外资,但逐渐意识到外资控制关键经济部门对长期经济发展极为不利。1972 年 2 月政府颁布《尼日利亚企业振兴法令》,对外资加以限制,逐步实现经济本地化。^⑥

由此可见,非洲国家独立初期在制定和执行经济政策时普遍强调政府的职能,政府对经济生活实行直接干预和控制。

政策成因

总体而言,独立后非洲国家普遍实行的以政府干预为主的经济政策是内外主、客观因素综合作用的结果。

(一) 独立后非洲各国国情的客观需要

非洲国家刚独立时,外资控制了经济命脉。例如,殖民时期建立的各种机构控制着非洲棕榈仁出口贸易的 90%,咖啡出口的 80%,茶叶出口的 65%,以及 60%的原棉出口贸易。^⑦民族资

① See Paul M. Lubeck (ed), *The African Bourgeoisie Capitalist Development in Nigeria, Kenya, and The Ivory Coast*, Boulder, Colo: L. Rienner Publishers, 1987, pp.223-225.

② 转引自贾克·博来:《博瓦尼的对内政策》,巴黎,阿马丹出版社 1982 年版,第 87 页。

③ 参见陈宗德、吴兆契主编:《撒哈拉以南非洲经济发展战略研究》,北京大学出版社 1987 年版,第 203 页。

④ 参见世界银行:《1986 年世界发展报告》,中国财政经济出版社 1986 年版,第 67 页。

⑤ Goran Hyden, *No Shortcuts to Progress: African Development Management in Perspective*, University of California Press, 1982, p.96.

⑥ See Robert Dibié & Felix M. Edoho, “Business - Government Partnership in Nigeria: A Framework for National Development”, *Journal of African Business*, Vol. 2 No. 2, 2001, p.104.

⑦ 葛信主编:《简明非洲百科全书》,中国社会科学出版社 2000 年版,第 336 页。

本尚处于萌芽阶段,且多集中于流通领域,商业资本多于工业资本^①。为数有限的工业资本基本上属于轻工业。即使是那些在第二次世界大战后才发展起来的原料加工、食品、纺织、卷烟等轻工业,也主要集中在诸如尼日利亚、塞内加尔、津巴布韦、肯尼亚等少数国家。绝大多数国家薄弱的民族资本难以胜任经济发展“领头羊”的重担。而要发展工业、尤其是重工业,不仅要求较高的技术水平,还需要大量的资金投入,只能靠国家在全社会范围内配置资源才能实现。

非洲不发达的市场体系同样决定了政府干预的必要性。落后的市场体系主要表现在:产品货币化程度很低,价格信号无法发挥调节生产、配置资源的作用;百姓对商品货币的意识较差;有些地方甚至还没有统一的市场;经济主体常常缺乏理性,无法作出最优的甚至是“次优”的选择;消费者的选择受习俗和知识水平低的影响常常缺乏理性,生产者也常因知识的贫乏、不确定性因素和信息不对称等做出错误的决策;生产要素缺乏流动性,等等。

民族资本力量薄弱、市场体系落后,决定了非洲国家控制战略经济部门,以及在全社会范围内配置现有各种有限经济资源的必要性。因此,对于刚获得独立的非洲国家来讲,政府往往成为启动经济并实现其深入发展的最重要的推动者,在经济生活中起到至关重要的作用。

(二) 领导人意识、政党制度等因素的影响

非洲国家第一代领导人因在领导民族解放运动中的显著功勋而成为各国的领袖,独立后在制定经济政策时具有决定性的作用。非洲各国领导人深切意识到殖民统治对他们国家经济的危害和国家控制经济命脉、摆脱对外国资本依赖的必要性与重要性。尼雷尔、恩克鲁玛、杜尔等一大批比较激进的非洲民族主义领导人,在本国独立后纷纷表示走“非资本主义”发展道路。他们认为,社会主义建设赋予政府在经济政策和发展方面很大的责任,社会主义意味着中央计划,惟有如此,才能保证所有的人力和物质资源按照全体人民的利益有效地使用,^②并为此制定经济发展计划,建立国营企业控制国民经济命脉,实现政府对经济生活的全面控制。

独立后,新兴的非洲国家普遍建立起以一党

制为主要特征的集权政治,“以便动员一切力量,一道建设和发展。”^③广泛建立一党制有利于在多元化的非洲社会协调各地区间的差别和矛盾,克服部族主义和地区偏见,统一全民族的意志,便于执政党维持对全国的有效控制。

(三) 苏联庞大的国有经济和中央计划模式的影响

加纳、几内亚、坦桑尼亚等独立后选择“非资本主义道路”的国家,因曾饱受殖民统治与剥削之苦,对资本主义制度深恶痛绝,拒绝实行资本主义生产方式。由于没有政策经验,便在经济政策和管理制度上纷纷效仿苏联高度集中的计划经济体制,建立庞大的国有经济。另外,很多非洲国家独立后与原来的宗主国断绝关系,迫切需要寻找新的贸易伙伴和援助者。但苏联的援助绝大多数是给政府,还对非洲经济发展提出政策建议,如建立国营企业。因此,为了获取及有效利用苏联提供的经济援助,非洲国家政府直接参与生产性活动,建立国营企业,加大政府对经济生活的干预力度。苏联除了向非洲国家提供援助外,还派出“专家”、“顾问”等对非洲经济发展提供政策指导和技术支持。至1978年,苏联派往安哥拉、几内亚、马达加斯加和莫桑比克的各类技术人员多达21 810名。^④

(四) 外部经济学理论或思潮的影响

20世纪五六十年代在结构主义思想的影响下,发展经济学家普遍否定市场机制对经济发展的推动作用,强调国家干预和计划管理,认为政府可通过计划协调发展经济的各个部门,以便同时扩大所有部门的市场,形成经济的良性循环。由于以上经济思想符合非洲国家改变殖民统治遗留的经济结构的愿望,独立后它们普遍强调政府的作用。例如,在加纳,恩克鲁玛深感本国贸易条件的不利,对当地企业组织的能力极为悲观。

① 张宏明著:《多维视野中的非洲政治发展》,社会科学文献出版社1999年版,第26页。

② Tony Killick, “Development Economics in Action, A Study of Economic Policies in Ghana”, New York: St. Martin's Press, pp. 47-48.

③ 转引自K·恩克鲁玛:《非洲必须统一》,巴黎,非洲存在出版社1965年版,第247页。

④ 转引自[美国]克劳福特·杨著:《非洲的意识形态和发展》,耶鲁大学出版社1982年版,第268页。

他说,“贫困的恶性循环使我们陷入‘贫困化’而无力自拔,打破贫困的惟一途径是实行大规模的计划工业化。”同样,他还对市场机制促进经济发展的能力表示怀疑,认为“计划有无尽的优点,在不发达国家,为实现经济增长而实行政府干预是一个被人们普遍接受的准则。”在这种经济思想指导下,加纳发展起大规模的进口替代工业,在限制外国资本的同时大力发展国营企业。至 1966 年加纳共建立起 53 家国营企业和 12 家公私合营企业。政府还对进口、资本转移、利息、外汇等实行管制。总之,政府主导着一切主要经济活动。^①

一些非洲国家经济政策的制定还受到了凯恩斯“国家干预”理论的影响。非洲国家刚独立时几乎没有任何制定经济计划的人才和计量经济学家,一些国家不得不把以前的殖民统治者请来。因此,凯恩斯主义便通过政治、经济、文化等渠道渗透、推广到与原宗主国联系较紧密的非洲国家,凯恩斯主义的国家干预思想,即以政府干预弥补市场机制的不足相应成为这些国家行动的指南。

政策执行结果

以政府干预为主的经济政策确立了国家对经济的控制地位,在一定程度上改变了外资控制经济命脉的状况,巩固了政治独立,建立和发展了一批民族工业,为以后非洲工业的发展奠定了一定的基础。占据主导地位的庞大国营企业和由政府幼稚的民族工业提供保护的进口替代工业化战略加快了非洲工业化进程。例如,1965~1973 年,撒哈拉以南非洲地区的国内生产总值平均增长率为 6.1%,工业增长率年均高达 13.5%,工业在国内生产总值中的比重由 1965 年的 18% 上升到 1973 年的 24%。^② 政府为国民提供的消费补贴、价格补贴、最低工资制等一定程度上保障了国民生活。强有力的政府干预是非洲国家独立初期经济发展的重要保证。

但是,“大部分非洲国家获得政治独立 20 年来曾经预想的那种紧急伴随政治独立而取得的经济解放”并未出现。随着时间的推移和条件的变化,以政府干预为主的经济政策日益显露出弊端,逐渐影响到经济的发展。

首先,财政金融领域的政策失误抑制了生产的发展,导致通货膨胀严重。高昂的农产品出口税降低了农民的收益,农民被迫通过非官方渠道走私出口农作物,政府的税收由此减少。高昂的农业税和币值高估政策使撒哈拉以南非洲的农业增长率由 1965~1973 年间的年均 2.2% 降至 1974~1980 年的 1% 以及 1981~1985 年的 0.6%。^③ 政府为保障人民生活提供的消费补贴等庞大财政支出导致巨额的财政赤字。为弥补财政赤字,政府不得不向中央银行或外国金融机构借款。这种做法的代价是货币供应量剧增,物价普遍上涨,进而引发通货膨胀并日趋严重。1980 年非洲国家的加权平均消费价格上涨率为 28%,1981 年又增长 19.2%。加纳、乌干达和马里则分别上涨了 116.5%,75% 和 44.4%。^④

政府规定的低利率政策也带来严重的不良影响。一方面,低利率抑制了人们储蓄的欲望。资金持有者宁愿去购买房地产、金银首饰等非生产性投资而不愿存入银行。由此,储蓄率普遍下降,这使资金本来就短缺的非洲国家在经济发展中更是捉襟见肘。实际投资不但没有得到预期的增长,反而减少了。另一方面,低利率意味着较低的融资成本,投资需求因而普遍上升。有限的金融资源决定了在投资者之间进行分配的必要性。政府对银行贷款方向的干预和管制的贷款利率制度使金融机构在提供贷款时常常不会以投资回报率作为标准,而是出于某种政治考虑。结果,进入 20 世纪 80 年代后,巨额的呆账、坏账使很多银行丧失清偿能力而纷纷破产倒闭,非洲金融业普遍陷入困境。政府对信贷资金的管制还使一些落后地区和部门、个体企业和小农难获贷款,地区间的经济发展差距由此进一步拉大。

其次,价格政策的失误进一步扭曲了市场体系,造成资源配置效率低下。多数非洲国家人为压低产品价格虽然减轻了城镇居民的负担,却以牺牲广大农村生产者的利益为代价。农民觉得无利可图,便转而生产其他产品或离开土地进城

① Tony Killick, op. cit., p. 48.

② 世界银行:《1989 年世界发展报告》,第 146 页。

③ The World Bank, World Development Report 1997: The State in a Changing World, Oxford University Press, Inc., 1998, p. 48.

④ 葛信主编:前引书,第 356 页。

以获取高收入。结果,农产品产量下降,粮食不能自给而不得不大量进口。这对于外汇短缺的非洲各国无疑是雪上加霜。

1985年世界银行的列温·M·克利弗(Revin M. Cleaver)在《撒哈拉以南非洲价格和外汇政策对农业的影响》一文中就农业增长率和价格歧视之间的关系作了研究。他以31个非洲国家为调查对象,并将它们分为高、中、低三类。^①结果表明:1970~1981年坦桑尼亚、加纳等高度价格歧视的10国农业年均增长率为0.8%,塞内加尔、赞比亚等中等价格歧视的8国为1.8%,而喀麦隆、科特迪瓦等低价格歧视的13国则为2.9%。^②

本币币值高估使外汇变得相对便宜,外汇需求普遍上涨。为解决这一问题,非洲国家的做法通常有3种:利用高进口关税、进口配额和许可证等措施限制进口,降低外汇需求;动用外汇储备或向外国借款满足外汇需求;对外汇市场进行直接干预和调节,限制购买外汇的数额。这几种做法通常都对经济运行产生不良影响:限制进口会受到其他国家的贸易报复;向外国借款或用外汇储备扩大了流通中的货币量,加重了通货膨胀的压力;对外汇市场直接干预则使外汇市场进一步扭曲。

最后,国营企业效率低下,造成资源严重浪费。国营企业由于其被政府赋予的法定垄断地位而缺乏外部竞争压力和提高经营效率、促进出口的内在动力,只是把较高的生产成本转嫁给消费者;追求最大利润和社会公正的双重目标常会导致决策的两难选择,实际结果往往适得其反:为了缓解就业压力,国营企业雇佣的人员远远超过了吸收能力,过量的工资支出和人浮于事的现象使企业的生产成本上升;管理人员倾向于用行政机构的一套方式和原则来管理企业,导致企业经营活动的无效;政策制定中还存在官僚主义,企业没有充分的经营自主权,常因政府部门插手而使其经营决策受到损害,最终仅能维持效率低下的一般生产经营活动,而不能进行扩大再生产。基于上述原因,非洲国家的国营企业在20世纪70年代中后期开始严重亏损。例如,1977年坦桑尼亚财政部对24家国有企业做的一项调

查表明:他们的总损失高达2 200多万美元,占其股本的91%。^③为了弥补其经营损失而由政府提供的转移支付支出给国家财政造成巨大压力,成为政府负债的重要组成部分。

国营企业还成为腐败的重要根源。为获取政府支持,得到某种特殊待遇和优惠政策,企业将大笔资金用于贿赂政府官员的“非生产性投资”,影响了生产规模。在政府的庇护下,这些企业进行一些如偷税、逃税、避税,走私、囤积居奇和哄抬物价等非法活动。腐败和寻租行为破坏了市场的公平竞争,扭曲了资源的配置。

综上所述,进入20世纪80年代以后,非洲国家经济普遍陷入困境。非洲的经济增长率1982年和1983年连续两年出现负增长,分别为-0.5%和-0.7%。^④非洲人均国内生产总值自80年代后也在逐年下降,1984年的人均产值甚至低于1970年的水平。^⑤

因此,为促进经济发展,必须重新确定政府职能,更多地依靠价格和市场机制,充分发挥私人经济的作用。非洲国家领导人已意识到这一问题。从20世纪80年代起,开始实行以市场为导向的经济政策调整与改革,其标志是大多数非洲国家开始实行结构调整方案。虽然有些国家未进行结构调整,但政府也逐渐退出经济领域,转而实行市场调节。

(责任编辑:邢永平 责任校对:吴传华)

① 生产价格(farmgate price)低于进、出口同类产品价格的40%的国家为高价格歧视的国家,包括:扎伊尔(今刚果民主共和国)、埃塞俄比亚、乌干达、坦桑尼亚、几内亚、贝宁、塞拉利昂、马达加斯加、多哥和加纳;生产价格低于进、出口同类产品价格的15%的国家为低价格歧视的国家,包括:乍得、马拉维、上沃尔特(今布基纳法索)、卢旺达、索马里、中非共和国、肯尼亚、莱索托、津巴布韦、喀麦隆、博茨瓦纳、刚果和科特迪瓦;生产价格低于进、出口同类产品价格的15%~40%的国家为中等价格歧视的国家,包括:马里、布隆迪、尼日尔、苏丹、塞内加尔、利比里亚、赞比亚和尼日利亚。

② Revin M. Cleaver, "The Impact of Price and Exchange Rate Policies on Agriculture in Sub-Saharan Africa", *World Bank Staff Working Paper*, No. 728, 1985, p. 9.

③ *Weekly Review* (Nairobi), October 31, 1977, p. 7.

④ 联合国贸发会议:《1984年贸易和发展报告》,第73页。

⑤ 联合国贸发会议:《贸易和发展统计手册》(1984年),第388页。