

博茨瓦纳经济社会发展的 成功经验

徐人龙

内容提要 博茨瓦纳独立 40 多年来, 根据本国历史和社会情况, 以及地理位置和自然条件, 走出一条适合本国国情的经济发展道路。其发展经济的经验在于: 灵活务实地处理与原殖民宗主国和敌对邻国的关系, 有效克服了建国初期的财经困难; 实行多种所有制并存的混合经济体制, 为引用外资与技术发展国民经济创造了条件; 因地制宜大力发展畜牧业和采矿业, 夯实了经济基础; 因时制宜实施经济多样化发展战略, 保持经济可持续发展。这些措施使博茨瓦纳经济稳步发展, 民生逐步改善。

关键词 非洲经济 博茨瓦纳 经济多元化 采矿业

作者简介 徐人龙, 中国外交史学会会员 (北京 100078)。

博茨瓦纳是第二次世界大战后摆脱殖民统治获得独立的发展中国家, 也曾是世界上 25 个最贫穷国家之一。像许多其他独立的非洲发展中国家一样, 都有面临独立后怎样克服困难、发展经济和建设国家的艰巨任务。一些非洲国家独立后效仿西方国家的发展模式; 另一些非洲国家照搬东方国家的发展模式, 结果都没有成功。博茨瓦纳立足本国历史和社会情况, 以及本国地理位置和自然条件, 走出一条适合本国国情的经济发展道路。其成功的发展经验值得研究。

灵活务实地与原殖民宗主国和敌对邻国相处

(一) 保持并发展与原殖民宗主国英国的双边关系

博茨瓦纳独立后在恢复和发展经济, 以及管理和建设国家方面, 面临的最大困难是缺乏资金和人才, 主要表现为: 经济拮据, 财政收支入不敷出; 寥寥可数的博茨瓦纳本土知识分子, 难以应对行政部门的管理和技术工作; 工业基础几乎是空白; 农业生产仍是刀耕火种和自然放牧。为应对建国初期的上述困难, 博茨瓦纳政府保持并发展了与原宗主国英国的双边关系。1966~1972 年, 博茨瓦纳政府的一半财政开支连续 6 年靠英国政府补贴, 博茨瓦纳政府还聘请了 2 000 多名英国专业人员, 帮助管理博茨瓦纳的行政和生产部门, 保证了政府和经济部门各项工作有序正常运转和效益。后来, 博茨瓦纳又进一步发展了与英国的经济关系, 持续获得英国的经济与技术援助, 开辟了出口英国的钻石和牛肉贸易市场, 促进了国民经济两大支柱的稳定发展。此外, 博茨瓦纳平稳的内外政策也使一些拥有财产的英国人留下来, 并成为博茨瓦纳公民。他们人数不多, 有的拥有自然条件较好的农牧场, 有的经营工商业, 掌握专门技术或擅长经营管理。博茨瓦纳政府根据宪法保护私有财产的规定及种族和睦相处的原则, 没有对他们的农牧场和工商业实行国有化, 为恢复生产和发展经济起到了一定的作用。

(二) 谨慎务实地处理与敌对邻国南非和罗得西亚¹的关系

博茨瓦纳独立时,其地理位置使本国陷于三面受敌的处境。当时,东面是罗得西亚的白人种族主义政权;南面是南非种族主义政权;西北部是南非霸占的西南非洲^④;只有东北角的卡宗古拉镇与独立的非洲国家赞比亚交界。博茨瓦纳的经济、贸易、海关、交通运输和金融基本上依赖南非。当时,博茨瓦纳85%以上的消费品从南非进口;每年有30万吨货物通过南非的铁路和港口输入,还有几万名劳工在南非矿山和农场充当移民劳工。博茨瓦纳还是以南非为主导的南部非洲四国关税同盟的成员,关税的外汇收入由南非掌管。博茨瓦纳在铁路和通信方面依赖罗得西亚,而博茨瓦纳东北部乔贝区的物品全靠罗得西亚供应。由此,博茨瓦纳首任总统塞雷茨·卡马在阐述本国外交政策时曾明确指出,“博茨瓦纳是南部非洲国家中有生存危机的国家之一,因为它处于敌对和种族主义少数人政权的包围中。因此,博茨瓦纳的外交政策是由保护和促进民族利益的需要决定的,其基本目标是巩固我国的独立和逐渐扩大我们的行动自由。”^(四)根据这些原则,博茨瓦纳政治上未与南非和罗得西亚建交,但在经济上对这两个敌对邻国采取了灵活务实的态度,把同它们的关系“限制在有关民族生存必需的范围内”。博茨瓦纳没有退出南部非洲四国关税同盟。非统组织和联合国对南非种族主义政权实行经济制裁,博茨瓦纳对此做法的态度是:参加制裁。

上述政策为博茨瓦纳创造了恢复和发展经济所必需的外部和平环境与民族生存所必需的物质条件,使博茨瓦纳度过了建国初期的经济困境。

实行混合经济体制

博茨瓦纳宪法规定,保护私有财产。在经济领域,博茨瓦纳独立后实行国有经济、公私合营经济和私有经济并存的混合经济体制。该国农村存在3种土地所有制:国有土地、部族集体所有土地和私有土地,其中国有土地占土地总面积的25%,部族集体所有土地占70%,私有土地占5%。^¼前两类土地不能买卖,只能出租,租借条件相同。该国宪法还规定,工商业和办公用地出租期为50年,住宅用地出租期为99年;私有土地可以自由买卖。

保护私有财产和允许多种经济制度并存,为引进与利用外国资金和技术发展经济提供了法律保障。保留部族土地集体所有制为占人口大多数的部族农民提供了生活保障。1983年,马西雷总统曾命令总统委员会,就是否保留部族土地所有制问题征求部族农民的意见。结果,部族农民一致认为,应保留部族土地所有制,因为此制度能够保证他们分得土地,且能够继承土地使用权和土地上的财产权。^½据1983年博茨瓦纳农业部统计处统计,在部族可耕地从事农作物生产的农民约有10万户,其中2/3农户还户均饲养2头牛和大约10头山羊或绵羊。

私有土地是指数百个私人农场,分布在自然条件较好的4个农场区:哈博罗内-洛巴策私人农场区(46个农场)、图利私人农场区(183个农场)、塔蒂私人农场区(170个农场)和杭济农场区(270个农场,其中42个是罗隆部族人农场,其余为私人农场)。^¾这些私人农场面积很大,平均167公顷。它们使用拖拉机、播种机、中耕机等农业机械,从事大规模商业性生产。它们的主要农产品包括花生、向日葵、烟草和棉花等经济作物,以及小麦、玉米和高粱等谷物。有的私人农场还种植柑橘和苹果树,并生产土豆、西红柿和洋葱等蔬菜。私人农场生产的粮食占全国粮食总产量的37%。由

¹ 殖民地时代的名称,1980年独立后改为津巴布韦。

^④ 今纳米比亚。1968年,在结束南非的非法占领后,联合国大会根据当地人民的意愿,宣布将西南非洲改名为纳米比亚。

^(四) 卡马总统在印度总理英·甘地夫人为他举行的欢迎宴会上的讲话,1976年4月4日。

^¼ “Botswana: A Land of Opportunity, Item 7, Media Communication Pty, Gaborone, 1996.”

^½ See R. M. K. Silitshena and G. M. Claod, *Botswana, A Physical, Social and Economic Geography*, p. 82.

^¾ *Ibid.*

此可见，保留私人农场，并让其继续为恢复和发展农业生产与改善民生条件发挥重要作用。

因地制宜大力发展畜牧业和采矿业

（一）大力发展畜牧业

大自然赋予博茨瓦纳两大财富：辽阔茂盛的天然“甜草”牧场和丰富珍贵的矿产资源，为该国发展农牧业奠定了得天独厚的自然条件。博茨瓦纳总共有 22 万平方公里的天然草场，生长着牛、羊喜食的“甜草”，而且气候适宜，全年都可以放牧。¹ 独立时，全国 80% 的人口直接或间接靠饲养牛、羊为生。畜牧业是国民经济的主要支柱，其产值占国内生产总值的 20%，占农业产值的 80%，而且在矿业兴起前是主要出口创汇产业。^④ 博茨瓦纳首任总统卡马认为，“牛是国家经济的主要财源”。因此，该国十分重视发展养牛业。早在独立前一年，时任自治政府总理的卡马就决定赎买英国海外公司在洛巴策镇的牛肉联合加工厂，并于独立当年成立了国家肉类公司，实现国家对牛肉及其产品出口的统一管理和控制。

博茨瓦纳政府大力发展养牛业，为此采取了一系列重要政策和措施：1975 年实施“部族放牧地政策”，把西部大片荒漠草原辟为商业化牧场。每个牧场面积为 6 400 公顷，政府出租给至少有 400 头牛的大牧户。在东南部部族集体放牧地，政府允许大牧户放养限量牛群，提倡牧户围栏放牧，也鼓励他们联合到西部租赁商业化牧场。到 20 世纪 90 年代，该国已经租出 184 个商业化牧场。为减少旱灾对养牛业的有害影响，博茨瓦纳政府已在农村地区，特别在无地表水的西部新开辟的牧场凿挖机井，这大大减少了干旱对养牛业的危害。此外，为防止牲畜瘟疫，博茨瓦纳于 1971 年在法国帮助下建立了畜病防疫疫苗研究所，生产牛口蹄疫防疫疫苗，消灭了牛口蹄疫，且向邻国供应防疫疫苗。不仅如此，该国农业部还建立了许多检疫站，每年给各地区牛注射防疫疫苗，并免费注射炭疽病和布鲁斯菌防疫疫苗。此外，博茨瓦纳还在全国划分了几个防疫区，建立了防疫隔离线，限制牲畜在各区间自由活动，并在与邻国津巴布韦的交界地带建立了双重防疫线，以防跨境传染。1998 年 5 月，国际防治动物流行病组织宣布，博茨瓦纳为无口蹄疫区。

在良种培育和推广方面，博茨瓦纳农业部在全国建立了许多种牛场和 10 个“种牛人工授精站”。除养育本地著名的博茨瓦纳种牛外，该国还从国外引进了“波罗门”（Brannan）公牛和“西曼塔尔”（Simmental）公牛。并且，博茨瓦纳实行了“公牛补贴计划”，种牛场用科学方法把种牛养到 2~3 岁半，以每头 40~150 普拉^④不等的价格卖给牧民或牧场主；价格由各行政区农业官员根据买主的经济情况确定；经济困难者可获补贴；不购买种牛者，可交少量接种费。良种杂交提高了牛犊出生率、肉牛出栏率和牛肉质量，深受牧户的欢迎。

由于采取了这些促进养牛业的政策和措施，40 多年来，尽管多次遭受严重旱灾和牛瘟疫的侵袭，博茨瓦纳的养牛业仍取得了令人瞩目的发展。全国牛存栏总数从 1966 年独立时的 123 万头增加到 2006 年的 300 万头。牧户的收入也有了较大幅度的增加，每头牛的收入从 1966 年相当于 10 袋高粱米提高到相当于 18 袋高粱米。该国山羊存栏总数从 1966 年的 63 万头增加到 2006 年的 170 万头；绵羊从 1966 年的 15 万头增加到 2006 年的 30 万头。

（二）大力发展采矿业

博茨瓦纳南部、东部和东北部发现的矿物有 30 多种，其中储量较多并已开采的矿物是钻石、煤、

¹ 参见刘国平、蒋宝恩主编：《世界各国经济概况》，经济科学出版社，2001 年版，第 545 页。

^④ 同上书。

^④ 博茨瓦纳货币名称，2002 年 5 月 1 美元 = 6.43 普拉，参见《世界知识年鉴》（2003/2004），世界知识出版社，2003 年版，第 313 页。

铜镍、苏打灰和盐。其中，钻石储量居世界前列；铜镍储量为 6 300 万吨，从铜镍矿石中还可以提炼出少量钴；煤储量为 1 000 亿吨。此外，勘探和试井取样表明，这一地区有良好的油气开采前景。

博茨瓦纳独立后即十分重视发展采矿业。1967 年，首任总统卡马率领内阁部长到各部族说服部族人同意把部族领地内的矿产权归国家所有，国民议会遂据此通过了《部族领地内矿产权法》。“这是一个重要而有远见的立法，它排除了时常发生在一些非洲国家的部族为本部族狭隘利益争夺矿产权而诉诸内战的危险，并为国家统一掌握重要财源提供了可靠的法律保证。”¹ 1970 年，该国成立了国营博茨瓦纳发展公司，负责与国内外投资者合作开发矿产资源和兴办企业。为利用外资和外国先进技术，博茨瓦纳政府制定了关于与外国企业合营开发矿产资源的方针政策：矿产权为国家所有；在政府的参与和监督下，主要由外国公司提供大部分资金、技术和管理经验及产品销售渠道；在勘探方面，发放探矿执照，限定勘探地区和完成期限；在收益方面，既要保证国家从矿业公司中所占股份，同时视不同矿产的利润大小而定；政府派代表团参加董事会的决策和管理，实行监督。

1969 年，博茨瓦纳政府与南非的德比尔斯公司签订协议，成立德比尔斯博茨瓦纳公司（简称“德比博茨瓦纳公司”），合营开办奥拉帕钻石矿（该矿于 1971 年投产）。此后，博茨瓦纳政府又与外国公司合营兴办了煤矿和铜镍矿。1973 年，煤矿投产；1974 年铜镍矿开工。随后，该国政府又先后建立了 3 个钻石矿：莱特拉卡内钻石矿（1977 年投产）、吉瓦嫩钻石矿（1982 年建成投产）和达姆特沙阿姆钻石矿（2003 年 10 月投产）。博茨瓦纳政府可以从中获得钻石矿利润的 65% ~ 70%，包括税收、矿区租赁费和分红。此外，1995 年，博茨瓦纳政府与多家国际公司合股建立了博茨瓦纳苏打灰公司，在马卡迪卡迪东部开采苏打灰和盐，年产 30 万吨苏打灰和 70 万吨盐，运往南非和南部非洲邻国作化工原料，部分盐供国内消费。

采矿业的兴起，特别是建立 4 个钻石矿，使采矿业产值在国内生产总值中所占比重从 1971 ~ 1972 年度的 1% 增加到 2002 ~ 2003 年度的 34.8%；矿业出口额占出口总额的 70%；矿业税收占政府财政收入的 50% 以上。2002 ~ 2003 年度矿业产值为 126.36 亿普拉，矿业成为国民经济的主要支柱。从 1973 ~ 1974 年度起的 30 年间，博茨瓦纳国内生产总值成倍地大幅度增长：从 1966 年的 5 900 万普拉增加到 1973 ~ 1974 年度的 1.975 亿普拉，1982 ~ 1983 年度达到 13.909 亿普拉，1992 ~ 1993 年度上升到 91.19 亿普拉，2002 ~ 2003 年度已超过百亿普拉，达到 363.39 亿普拉。^④

实施经济多样化和可持续发展战略

在经济迅速发展时期，博茨瓦纳政府有远见地看到，矿产蕴藏量毕竟有限，终有一天会枯竭。据估计，塞莱比—皮奎铜镍矿可开采到 21 世纪初。博茨瓦纳政府于 1988 年决定在铜镍矿城开办经济开发区，并在《第七个国家发展计划》（下称“计划”，1991 ~ 1997 年）中明确规定，调整单一经济结构，实行经济多元化和可持续发展战略。在保持矿业稳定发展的基础上，优先发展制造业、金融业、服务业和旅游业等，鼓励建立劳动密集型企业。

1988 年 3 月，博茨瓦纳在塞莱比—皮奎铜镍矿城建立了经济开发区，旨在发展本国出口外向型和进口替代企业。20 世纪 90 年代，该国已有 47 个企业在那里设厂，其中包括一家多国合办的年出口 150 万件运动服装厂及纺织厂。此外，博茨瓦纳政府还与外资在首都哈博罗内合办了 3 个汽车装配厂。

博茨瓦纳政府还致力于扶植和发展本国公民投资的工业项目，特别是小型工业项目。1970 年，该国成立了博茨瓦纳发展公司，参与合作兴办制造业，并划出限于本国公民投资的工业项目，比如校

¹ 陈公元、唐大盾、原牧主编：《非洲风云人物》，世界知识出版社，1989 年版，第 447 页。

^④ 徐人龙编著：《列国志·博茨瓦纳》，社会科学文献出版社，2007 年版，第 176 页。

用课桌椅、校服、工作服、风衣、制砖、面包作坊和高粱粉厂等。1982年5月,实施“财政资助政策”,在资金方面给予业主资助,并通过国家发展银行发放工业贷款。1989年12月,实行鼓励发展工业政策,并把公司税从35%降到15%。为在农村地区发展工业,政府于1980年成立了农村工业促进会,在卡尼耶镇建立了一个工业革新中心,研究运用农村技术革新项目,鼓励农村居民在大村庄开办工业。政府投资改善那里的供水和供电条件及交通运输基础设施。

经过多年的不懈努力,博茨瓦纳制造业有了一定的发展。1990~2001年,制造业年均增长率为5.3%。全国制造业工厂数量从独立时1966年的3个增至2002年的300多个;制造业从业人员从1980年的5600人增加到2003年的30200人;制造业产值从1991/1992年度的4.15亿普拉增至2001/2002年度的14.04亿普拉。2006/2007年度,制造业产值在国内生产总值中所占比重为3.5%。¹

为实行经济多样化,博茨瓦纳政府在大力发展制造业的同时,也致力于发展旅游业。大自然赋予博茨瓦纳珍贵的财富之一是种类和数量众多的野生动物。它们成为博茨瓦纳的主要旅游资源。独立后,博茨瓦纳政府重视保护和利用野生动物资源发展旅游业,为人民谋福利。博茨瓦纳政府划出17%的土地为国家公园和野生动物保护区。此外,政府相关部门又把这些动物保护区周围22%的国家土地划为野生动物控制区。^④现在,全国总共有3个国家公园和5个野生动物保护区。1986年,博茨瓦纳政府颁布了野生动物保护政策,规定在可持续发展的基础上利用国家野生动物资源。为加强对涉及环境保护和生态平衡的旅游业的统一领导和管理,博茨瓦纳1994年成立“环境、野生动物和旅游部”,下设旅游局,专门管理和发展旅游业。2000年开始执行“旅游业总体计划”,要求到2020年旅游业产值每年增长10%,年收入5亿普拉,旅游业产值要占国内生产总值的4.5%。据此,旅游业成为经济多样化和可持续发展的一个重要领域。

综上,独立后40多年来,博茨瓦纳政府和人民因地制宜和因时制宜,采取了符合实际情况的政策和措施,并克服了天灾人祸造成的许多困难,稳步发展经济,取得了引人注目的成就。与此同时,博茨瓦纳政府也努力不断改善民生条件。在医疗卫生方面,该国从独立时巫医治病和几个传教士办的小诊所发展到现包括16所现代化医院在内的1396个公立医疗机构、508名医生、3994名护士和3704张病床。该国农村目前每15公里内有一个保健站。在交通运输方面,该国从独立时仅有6公里沥青公路发展到现在的7000多公里的沥青路面公路,包括一条从南至北的全天候公路和从西向东595公里的横跨卡拉哈里沙漠的泛卡拉哈里公路。现在,该国城镇和主要村庄之间都有公路相通。在饮用水方面,该国城市和工矿区均有水库,农村有1万多眼机井和土井。除边远地区零星住户外,该国城乡居民普遍有洁净饮用水。在教育事业发展方面,该国实现了普及初等教育,公立中小学实行免费教育。独立时博茨瓦纳仅有25所小学,现在已增加到738所;中学由8所增加到现在的270所。1982年,该国建立了博茨瓦纳大学。^④2006年,博茨瓦纳国内生产总值为110.4亿美元,人均国内生产总值达6459美元;外汇储备为86亿美元,可支付27个月的进口货物和服务。^④联合国和世界银行已把博茨瓦纳列为中等收入国家。博茨瓦纳在发展经济和改善民生条件方面所取得的成就受到普遍赞扬。

(责任编辑:安春英 责任校对:詹世明)

¹ EIU, *Country Profile Botswana 2008*, p. 14.

^④ Botswana Department of Tourism, *Discover Botswana*, Gaborone 2004, p. 29.

^④ EIU, *Country Profile Botswana 2008*, p. 11.

^④ EIU, *Country Profile Botswana 2007*, pp. 21, 39.

A Primary Thought on Constructing the Distinctive “Chinese Africaology”

Liu Hongwu

pp. 5– 10

With the increasing accumulation of China's diplomatic practice and experiences within thirty years, and the great change of the framework of relations between China and the outside world, the Chinese academics and scholars have been making efforts to give their own theoretical responses and trying their theoretical innovation and intellectual changes. African studies today is becoming the “new frontier” towards which the Chinese academics are working and the new field of theoretical innovation in constructing the distinctive Chinese

Africaology. From the view of further future—the grand background of the structural change of the relationship of the outside world that is brought about by China's development; the depletion of and probe into the “new academic frontier” of African studies will produce some important leading and beneficial functions for casting the modern nature of China's learning such as exploiting the global vision, structuring the emotion of the world, wakening subjective consciousness and forming the Chinese characteristics.

On the Non- interference Principle of China's Diplomacy in Africa

Zhang Zhongxiang

pp. 11– 16

Non- interference has been the basic principle and main feature of China's diplomacy. However, along with fast development of China – Africa relations in recent years, this principle has been facing more and more criticisms from the west countries. The purposes of the west criticisms are to distain China's development, owing to different value and conflict of economic interests with China. With the changes of African situation and the rise of

its position and influence in the international society, China has been adjusting its African policies, combining principles with flexibility and unifying the non- interference principle and China's responsibilities, and has joined in the peace- keeping actions and hot issue solutions in Africa based on equal consultations, presenting good images as a responsible power.

The Successful Experience of Economic and Social Development in Botswana

Xu Renlong

pp. 29– 33

Within the forty years since its independence, Botswana has stepped into an economic development road in accordance with its own situation of history, society, geographical location and natural conditions. Botswana's development experience depends on flexibly and practically dealing with the relations with its hostile neighbors and former suzerain power, effectively overcoming financial difficulties in the early days of its independence, implementing a mixed economic system of coexistence of diverse forms of ownership, providing conditions of

introducing in foreign investment and technology to develop the national economy, adjusting measures to the local conditions and vigorously developing stockbreeding and mining industry so that the economic base being solidified, adjusting measures to different times and implementing the strategy of diversified economic development so that the economy being developed in sustainability. All the above measures have contributed to the steady development of Botswana's economy and improvement of its people's life.