

非洲大陆经济落后和发展缓慢早已成为举世瞩目的严重问题。为了促进非洲经济的发展,从而推动世界经济持续稳定地增长,联合国与非洲各国一同制定,并于1986年开始实施了“联合国

非洲经济复兴行动规划”。“规划”的目的是要消除非洲经济发展的内部障碍。这些障碍主要是:缺乏基础设施;内部资源的开发能力及资源使用效益低下;消费品和生产投入品严重依赖进口;高人口增长率;缺乏熟练劳工;干旱、

近年来非洲国家的经济政策调整

桑 穆

沙化和蝗害等。为解决这些问题,非洲各国在联合国及世界银行和国际货币基金组织的帮助下,于1986年开始按照“规划”,大规模地调整了各自的经济及社会政策。

一、宏观经济政策调整

自1986年以来,非洲国家的宏观经济政策调整的重点是改进国内经济管理措施和改善协调机制。调整的内容包括:理顺公共投资政策;更充分地动员国内储蓄;改善金融管理和财政管理;控制公共开支;提高资源的使用效益并降低资源的浪费和资源的错误配置以及阻止外汇流失。非洲国家这次重大的政策调整的最终目的,是要为经济增长创造较好的条件,也就是说要为社会、经济的发展奠定稳固的基础。调整的第一步是解决宏观经济上的失衡。财政收支、货币供应和总需求与总供应之间的持续平衡以及合理的外汇汇率,是宏观经济增长和提高效益的首要条件。非洲国家自1986年以来在这些方面所进行的政策调整已略见成效。

1. 外汇政策调整 在实施“联合国非洲经济复兴行动规划(下称“规划”)之前,非洲各国的外汇汇率都普遍严重地高于本币价值。例如,1986年乌干达和莫桑比克的官方汇率与市场汇率相差6.9倍。自1986年以来,非洲各国都对本币实行了大幅度贬值。若以非洲作为整体的外汇汇率指数在1980年为100的话,1984年为115,1985年为105,1986年则从年初的94降为年底的65,1987年为59,1988年为55,1989年和1990年则维持在54至56之间。参加联合国特别援助计划的国家(贝宁、布隆迪、

中非共和国、乍得、冈比亚、加纳、几内亚比绍、肯尼亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼日尔、圣多美普林西比、塞内加尔、索马里、坦桑尼亚、多哥、乌干达、扎伊尔和赞比亚)在1981~1987年间本币贬值了35%,并于1988年和1989年又贬值了10%。但非洲法郎国家的外汇调整相对来说缺少弹性,这主要是因为非洲法郎与法国法郎有着固定的比价关系。近年来,法国法郎与其他货币相比更趋坚挺,这就使非洲法郎随之上扬,尽管有些非洲法郎国家的经济情况并不好。

2. 财政政策调整 通过限制政府开支和改进赋税的征收,非洲国家在“规划”期间的财政管理取得了实质性的成绩。撒哈拉以南国家的政府岁入(包括捐赠)占国民生产总值的比例数由1986年的22.4%增加到1989年的23.8%,参加联合国特别援助计划的国家的情况更好些,由17.8%增加到23.5%。撒哈拉以南国家的财政赤字占国民生产总值的比例数由1986年的7.1%降为1989年的5%,其中加纳、冈比亚、塞内加尔、坦桑尼亚和马达加斯加等国在消除财政赤字方面所取得的成绩更明显一些。然而,也有些国家,如扎伊尔、圣多美普林西比和莫桑比克等,却未能取得成功。从以上数字可以看出,财政状况的改善并不显著。非

洲国家在财政政策调整上十分困难,其中收入水平过低和经济增长极其缓慢是最主要的障碍。在前一阶段,削减财政开支的重点是放在一些基本的社会开支方面,即削减了保健、教育和其他社会基础设施的建设开支。尽管世界银行和国际货币基金组织对非洲国家的财政政策调整有着强大的影响力,但它们却未努力要求各国削减军费开支,不过现在已开始注意在这方面进行努力。削减基本的社会服务开支对国民经济的发展有着巨大的负作用,这一点已经为许多非洲国所深刻地感受到了。今后的财政政策调整将会尽可能地维持住基本的社会服务开支,而重点将放在削减军费和发展经济增加财政收入上。

3. 通货膨胀和利率调整 与控制财政赤字和货币发行相配合,许多非洲国家还努力一方面降低通货膨胀率、一方面提高利率,以缓和通货膨胀的加速作用。北非国家在控制通货膨胀方面所取得的成绩,要比其他非洲国家更为明显,不过在北非各国之间仍有很大的差别。例如,埃及在1985~1989年间的通货膨胀率为20.6%,远高于这一地区12%的平均通胀率。在这一期间,非洲有些国家的通胀率仍然很高,

如索马里为57.5%,赞比亚为61.8%,扎伊尔为81%,塞拉利昂为88.7%。象加纳、尼日利亚、坦桑尼亚等国,一开始在降低通胀率方面取得了一些成绩后,再想进一步降低通胀率就未能成功。一些西非国家(象牙海岸、尼日尔、塞内加尔、多哥等)在同一期间的通胀率较低,有的甚至为负通胀,但这可能并不反映有关的实际价格。造成这种情况的原因是这些国家的货币与法国法郎保持着固定比率,高估了本币的价值,从而对于进口的货物和服务来说,本币成本就相对的低。在16个参加联合国特别援助计划的国家中,1988年已有2/3实现了正利率,而在1986年以前则有2/3为负利率。撒哈拉以南国家的中央银行实际年贴现率,已从1987年的1.9%提高到1989年的8.9%,而同期通胀率则由6%降为4.6%。这是在本币大幅度贬值的情况下取得这些成效的。然而,非洲还有许多国家的利率为负数,并且从总体上讲,非洲的通胀率仍高于除拉美以外的世界其他地区。非洲国家仍需进一步努力降低通胀率和提高实际利率,否则将无力增加储蓄和有效地配置资源。

二、部门政策调整

非洲国家在执行“规划”期间对一些经济部门的政策也作了调整,这也加强了宏观经济政策的调整。调整主要涉及贸易、农产品价格、公用事业、能源价格结构等。但作为“规划”的主要支持力量的世界银行和国际货币基金组织,对经济多样化和工业化却未能充分重视。有关部门的政策调整情况如下。

1. 贸易政策调整 为配合外汇政策的调整,许多非洲国家进行了贸易政策调整。冈比亚、加纳、毛里塔尼亚、塞内加尔等大多数非洲国家都已废除了对外贸易上的数量限制,简化了关税结构,并几乎对所有的进口贸易实行了自由化。几内亚比绍、马里和尼日尔还放松了国家在进出口贸易上的垄断。大多数非洲国

家已经在逐步放宽对国内贸易的控制,其中包括取消价格控制、消除人为的贸易障碍和放宽私人贸易。例如,坦桑尼亚已经取消了400种商品的价格控制,布隆迪对除石油和水泥等少数商品以外的所有商品实行了贸易自由,贝宁、几内亚比绍、加纳、毛里塔尼亚、莫桑比克和塞内加尔也都在不同程度上实施了类似的调整。

2. 农业政策调整 许多非洲国家对农产品进出口仍然实行政府控制,但有些国家(几内亚、马拉维、马里、尼日利亚、尼日尔、索马里、扎伊尔等)最近在自由定价和减少政府垄断方面已经有所动作。在农产品上的政策调整的标志是改变以往的低价格政策。对主要出口农产品继续维持政府控制的加纳,自1983年以来也

已把可可的实际价格提高了150%。加纳和马达加斯加一直努力把农产品的价格增长维持在通货膨胀率之上。维持较高的农产品价格和减少农业税收,为农业生产增加了动力。一些非洲国家还作出努力以改善农业生产条件和提高农业生产率。自1986年以来,埃及、利比亚、尼日利亚、塞内加尔和乌干达,每年都从公共投资中拨出25%以上投入农业。最近新成立的马格里布国家组织的一个主要目标都是实现以农业为重点的社会经济进步。然而,非洲农业面临的难题太多,饥荒仍在困扰着非洲大陆。在联合国九十年代非洲复兴规划中,农业仍是一个突出的重点。

3. 工业政策调整 世界银行和国际货币基金组织对非洲工业调整提出了多项建议,但非洲国家在实施中仅限于国有企业的私有化。某些国家为促进中、小企业的发展也采取了一些措施。埃塞俄比亚政府已批准实施一项综合改革方案,目的是鼓励私人投资建立小型工业企业、开发旅游业和组建合资企业。埃及的重点是发展中间品和机械工业,以改善工业生产各环节的连结和提高质量及竞争力。由于铝矾土价格曾猛烈下跌,几内亚已决心发展铝的冶炼工业。马格里布国家组织已决定共同发展人造纤维工业和在毛里塔尼亚铁矿的基础上发展钢铁工业。非洲国家在工业政策调整上动作不大,原因是存在种种困难。

4. 公用事业政策调整 非洲国家在这方面的调整主要是使公共服务系统化,减少工资开支和提高服务质量。具体措施包括冻结雇用新人员,以及在某些方面裁员或降低工资。例如,对于公共服务业的就业人员,冈比亚裁减了20%,几内亚裁减了16%,莫桑比克裁减了10%。加纳重新调配和裁减了2.5万名政府工作人员。以严格控制公共服务开支为目的而采取有关措施的国家还有贝宁、布隆迪、中非共和国、乍得、马达加斯加、马里、毛里塔尼亚、圣多美普林西比、塞内加尔、乌干达和扎伊尔等。这些收入水平低而又没有失业保险的非洲国家实施这样的调整是十分艰难的。这一调整在提高

公共服务业的效益和质量的同时,也带来了严重的社会问题。这些调整措施还使国有企业发生了重组。1987年,参加联合国特别援助计划的国家中已有200多家国有企业被股份化或完全私有化了,几内亚一国就有100多家国有企业被出售。

5. 人口政策调整 1984年1月9日至13日,非洲各国政府在坦桑尼亚的阿鲁沙制定了一项“乞力马扎罗人口控制规划”,重点是要解决非洲的高出生率、高死亡率、城市人口膨胀过速及人口增长对环境的破坏。“规划”重申了“乞力马扎罗规划”的目标。然而,尽管有越来越多的非洲国家制定并实施了人口控制计划,但非洲人口增长的速度与其资源开发及经济社会发展速度相比还是太高了。非洲的经济和文化发展水平以及生存所必须的物质水平都十分低下,这就使得人口控制计划难以有效地被执行。1980~1985年,非洲总人口的年增长率为3%,1986年实施“规划”以来,非洲各国的人口年增长率在2.5~3.1%之间,增长速度有所放慢。加蓬、马拉维和留尼旺的人口增长在非洲是比较慢的,而肯尼亚、利比亚、乌干达、坦桑尼亚、赞比亚和津巴布韦仍保持着非洲最高的人口增长速度。更为严重的是,在目前的非洲人口中有50%在20岁以下,这不但使非洲国家面临更艰巨的人口控制任务,还在教育、保健、就业、城市等方面承受更大的压力。

6. 环境保护政策调整 非洲生态环境已遭到了相当严重的破坏,并且已经降低了某些产品的生产能力,特别是农、林、畜产品。世界银行估计,非洲每年有370万公顷的森林在消失,若按目前1:29的森林再造率,70年后非洲将不再有树木。曾有80%的森林复盖率的马达加斯加的情况最具代表性,按照目前的砍伐量和再造速度,该国到2020年将不再会有森林。非洲自然环境急剧恶化的主要原因是人口增长过速,对自然资源的过度索取,不适当的工农业生产方法和产品的低价格。非洲的大片森林被砍作燃料和转为农田,而落后的农业生产

(下转第59页)

