

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/44/315
21 June 1989
CHINESE
ORIGINAL: ARABIC/ENGLISH/
FRENCH

第四十四届会议

暂定项目表 * 项目 12

经济及社会理事会的报告

1989年5月15日

埃塞俄比亚常驻联合国代表给秘书长的信 **

埃塞俄比亚国家中央规划委员会部长梅尔斯·埃吉古先生阁下曾荣幸地担任非洲经济委员会第十五次部长会议主席。根据该次会议的决定，谨附上部长会议于1989年4月10日通过的“非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领”全文（见附件）。

阁下可能已注意到，此一非洲立场是非洲国家为促进区域各国长期发展而加紧努力寻求“经济结构调整方案的可行的理论和实践纲领”的结果。大会第43/27号决议也强调了这一点。

请阁下将本信及“非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领”全文作为经济及社会理事会1989年第二届常会临时议程项目2和6的正式文件和大会暂定项目表项目12的正式文件分发为荷。

常驻代表

大使

特斯法耶·塔德斯（签名）

* A/44/50/Rev. 1.

** 以前曾作为 E/1989/94 分发。

附 件

E/ECA/CM. 15/6/Rev. 3

联合国非洲经济委员会



《非洲社会经济复兴和改革结构调整
方案备选纲领》
(《非洲社经结构调整基础》)

目 录

页 次

前言

第一章：非洲的政治经济结构

第二章：非洲的发展目标

第三章：非洲稳定化方案与结构调整方案的评价

第四章：备选的纲领

第五章：政策方针和手段

第六章：实施战略和监测

附件

附件一：《非洲结构调整方案备选纲领》的一般形式体系

附件二：非洲各国经济规划及发展部长和财政部长关于“非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领”的亚的斯亚贝巴联合声明

附件三：关于非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领的第676(XXIV)号决议

前 言

自1980年非洲国家元首和政府首脑通过《拉各斯行动计划》及《拉各斯最后文件》以来，非洲为根本改革其社会经济结构而作出的努力一直未能奏效。在落实必要的政策改革上，非洲各国国内政策有种种缺点。其次，它们还遇到种种外来的不利因素，其中最显著的是国际经济环境不断恶化。尤其是，初级产品价格暴跌，外债如山，公共及私人资源流动净额日益减少，这还不算，气候条件也每况愈下，出现了大旱和久旱，沙漠化日益严重。

因此，下述情况也就不令人吃惊了：自本十年开始以来，非洲的经济成就一直很不如意。整个非洲的国内生产总值年平均增长率在1980—1987年间仅为0.4%。在1970年代，非洲人均收入已经很低。在1980年和1987年之间，非洲人均收入还一直每年下降2.6%左右。由于非洲人口的生活水平下跌得如此厉害，最为脆弱的人群受打击最重。他们是：妇女、青年、残疾人及老年人。

非洲经济危机的特点一方面是贫困日益加剧，另一方面则是生产性设施及基础设施衰变败坏。农业产量，尤其是粮食产量大幅度减少。此外，非洲大多数工业部门的营运率日益低于其设计能力。第二，独立后随即兴建的一些物质基础设施严重衰落，其原因主要是管理不善，没有修补。第三，各项社会服务及福利迅速走上了下坡路，尤其是教育、公共保健和卫生、住房和饮水等方面。

在此种情况下，许多国家对症下药，着手进行经济政策改革。非洲统一组织1985年通过的1986—1990年非洲经济复苏优先方案及联合国1986—1990年非洲经济复苏和发展行动纲领两者就是最近推行的这种方案。此外，自1980年以来，越来越多的非洲国家推行了一些稳定化方案及结构调整方案，它们通常得到了国际货币基金组织和世界银行的支持。但是，人们日益表示关心的问题是，这些方案是否符合非洲长期发展目标的需要？它们在社会、经济及金融方面有何影响？

从经济学的角度而言，传统的结构调整方案的设定内容已假定，在上了轨道的经济体系中可能行得通的一些经典手段，如控制货币供应、紧缩信用、调整汇率及利率和贸易自由化等，也可以为结构脆弱及失调、未上轨道的非洲各国经济带来积极的成果。但是有确凿的证据表明，在许多情况下，持续的经济增长未能实现，投资率非但未改进反而趋于降低，预算和国际收支逆差经过暂时缓和后往往又再增大，偿债负担已到了难以承受的地步。

对社会造成的影响不仅使非洲内外的决策层产生了更多的疑团和问题，甚至连联合国大会第四十三届会议这样的国际论坛在对联合国1986—1990年非洲经济复苏和发展行动纲领进行中期审查时也提出了许多疑问。众所周知，对上述方案的执行使社会部门的开支大量减少。教育和基本保健首当其冲，公营部门及准国家机构的规模也受到冲击。结果就业也受到了不利的冲击。

对各项传统的调整方案的全面分析得出了下述结论：这些方案通常都是想通过财政及国际收支的平衡及市场力量的自由运作来恢复增长，尽管如此，如不着手处理非洲各国经济中存在的根本性结构障碍，那么上述目标便无法实现。因此，在1988年初，非洲经济委员会在开发计划署的资助下着手寻求非洲结构调整方案的备选纲领，希望能同时兼顾非洲各国经济的调整及结构改革问题。这项工作得到了联合国大会的大力鼓励。在第四十三届会议对1986—1990年非洲经济复苏和发展行动纲领进行中期审查时，大会呼吁非洲各国加紧努力，根据各国、次区域及区域各级长期的发展目标和战略为经济调整方案谋求可行的理论和实践纲领。

从一开始，寻求此种备选纲领的努力即被视为非洲内外一项广泛的协商工作，其目的是使非洲各国及非洲同其他双边和多边发展伙伴之间达成协商一致的看法。为此成立了一个国际咨询委员会，其成员有非洲内外各国政府及国际组织（包括布雷顿森林机构）的高级官员，以便为这项研究规定一个总的方向。正是本着寻

求协商一致的同样精神，1月3日至5日在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行了一次由非洲内外经济学家参与的国际讲习班，讨论了这一研究得出的各项初步调查成果。由于讲习班的讨论非常生动和有成果，非洲经委会得以为各国财政部和经济规划发展部的政府官员们编写了一份纲领初稿。

在政府间一级，各国财政部及各中央银行的高级官员从1989年2月28日至3月5日在马拉维的布兰太尔召开了一次会议，初步审查了这些建议。其后，1989年3月6日至8日在布兰太尔召开的非洲财政部长会议也审查了这些建议。《布兰太尔声明》所载此次会议的各项结论和建议为修改提交给委员会第二十四次会议及第十五届非洲经济规划和发展部长会议的提案提供了实质性内容。在此之前召开了技术筹备全体委员会会议。这两次会议都是于1989年3月27日至4月9日在亚的斯亚贝巴举行的。达成协商一致的最后一个阶段是非洲各国经济规划和发展部长和财政部长于1989年4月10日在亚的斯亚贝巴举行的一次联席会议。会议通过了《非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领》。本文件附件二即载有各位部长在会议闭幕时发表的联合声明，而附件三则是通过上述《纲领》的决议。

这项纲领的主要意义在于其整体性原则，即宏观经济体制、政策方向与措施及实施战略都兼顾到与调整改革有关的各种主要因素之间的能动关系。因此，结构调整与长期发展彼此分开的情况应该消失。这项备选纲领还十分重视全力动员及有效利用国内资源，并认为极需为持续发展创造一种促进环境，实事求是地处理国营和私营部门的关系。最要紧的是，此一备选纲领的核心在于以人为本，即它确认唯有动员人民、给予人民力量、并公平分配收入方可使发展持续不断。不顾人民的调整方案是注定要失败的。

还必须强调《备选纲领》的另外三个主要特征。第一，应该注意到：备选纲领尚不是可在任何情况下随意适用于所有国家的一套标准方案。相反，应根据各

国的国情参照《备选纲领》来制定具体的国别方案，选择适当的政策手段和措施，采用符合国情的实施战略。第二，《备选纲领》以人为本，它意味着要使经济和社会生活的各个方面以及从决策到实施的各个阶段充分民主化。第三，它呼吁加强国家间的合作，设计、实施及监测各国推行改革的调整方案。

最后，《备选纲领》应成为非洲各国同其发展伙伴在实施和资助国别方案上展开建设性对话的基础，这正是非洲经济规划和发展部长及财政部长《联合声明》所强调的内容。希望在这种相互谅解的基础上，国际社会提供的资源——这种资源亟需大量增加——将可利用推行改革的调整过程带来持续的发展，从而使非洲的社会与经济于1990年代得到复兴。

联合国副秘书长

兼

非洲经济委员会执行秘书

阿德巴约·阿德德吉

第一章

非洲的政治经济结构

1. 引言

1. 非洲经济的结构决定了非洲发达不足这个中心问题的基本特点。普遍贫困、粮食短缺、生产力低、生产基础薄弱和技术落后等有害非洲的主要问题都源自生产、消费、技术、就业和社会政治组织的结构的基本障碍。因此，如果不对非洲的政治经济作结构分析就不可能找到这些根深蒂固的问题的解决办法。集中注意非洲经济的结构和集中注意可以改变基本结构的各项措施这两点正是过去和目前的调整政策所欠缺的主要内容。

2. 这种结构分析的适当基础应当首先建筑在对国内外，过去和现在的促进因素和牵制因素的审查之上，因为这些因素造成并继续维持了非洲发达不足的状态。自然，其中包括了静态和动态因素，从物质环境到社会文化的影响及政策和战略问题等等，形形色色。应当在这种背景下审查目前该区域的社会经济危机—社会和经济倒退的一切不祥的预兆已经指出了这一危机的存在。虽然我们认识到非洲发展问题背后各种因素错综复杂，严重性也不一，但本章主要集中讨论对该区域应付危机的努力具有最重要意义的各种因素。

3. 非洲向联合国大会特别会议提出的文件总结指出，非洲的根本问题是“在基本和社会基础结构存在着严重缺陷的环境中赤贫和极端低落的生产水平两种因素的恶性交互作用，尤其是一体化的动态经济不可或缺的有形资本、研究能力、专门技能和人力资源发展等方面的不足。”¹

4. 其他一些问题，例如通货膨胀压力、出口收益不稳定，国际收支逆差、债台高筑和一系列其他对非洲经济成就有影响的外来因素都使危机恶化。这些问题

¹ 非洲经委会/非统组织，《非洲向关于非洲经济和社会危机的联合国大会特别会议提出的文件》，亚的斯亚贝巴，1986年3月31日，第4页。

都是非洲经济缺乏结构改革、物质环境和社会政治环境不利及过度外向和依赖外国所直接造成的。

2. 非洲经济的结构

5. 从非洲经济的生产型态、消费型态和交换型态看得出来的结构特点都是非洲发达不足和倒退的最根本原因。 其中最重要的有：

- (a) 生存经济和商业活动占优势；
- (b) 生产基础狭窄，相互脱节，技术引进不善；
- (c) 非正式部门被忽视；
- (d) 环境衰败；
- (e) 由于一般的公共政策，其中特别是发展政策都偏向于都市，因而发展不平衡；
- (f) 非洲经济破碎不全；
- (g) 经济的开放性和过度依赖性，其中包括依赖外来因素投入；
- (h) 机构体制能力薄弱。

(a) 生存经济和商业活动占优势

6. 非洲经济主要是生存经济，而非生存经济部门的特点也是以商业和贸易活动为主，主要是进出口，国内生产只起次要作用。 服务部门例如银行业、金融业和保险业以及运输部门都是为了适应外贸的需要。

(b) 生产基础狭窄

7. 非洲的生产基础，就其规模和制成品种来说，都很狭窄。 其另一特点是

部门间联系很弱。事实上，最近二十年来，这一生产基础不断在缩小。因此，国内生产总值中农业和制造业部门所占比例合计从1960年代的大约50%不断下降到1980年代大约30%。

8. 在就业、收入、外汇收入和政府岁入方面，多数非洲国家主要依赖农业。非洲农业的特点是采用传统的生产技术，生产率普遍很低。此外农业改革试验主要集中在出口次部门，而一般忽视了发展粮食和原料次部门。尽管妇女在农业生产、特别是粮食次部门中发挥了关键性作用，但在大有必要的农村改革中，她们作为生产者和改革者的作用，却由于她们所占的生产资料（土地、资本、信贷、技术等）份额太小，及其在生产关系中处于边缘地位，而受到严重限制。

9. 工业部门多少反映出了农业生产基础的这些不足和缺点，仍然存在着结构薄弱和狭窄的问题，而且内部联系不够。这些弱点造成制造部门结构性地依赖进口因素投入，例如资本、技术人才、技术和资金，以及零件甚至是原料等。目前，只有极少数非洲国家超越了装配业和轻工业。

10. 非洲国家无法改革和扩大生产基础有几个原因，其中最重要的是：

- (a) 维持物质基础结构的改革投资资本短缺，特别是运输和能源方面，以及具有改革潜力的工业；
- (b) 该区域的科技应用程度低；
- (c) 训练有素人员不足，发展计划与发展规划纲领相结合做得不好；
- (d) 缺乏领导改革与发展的企业家力量；
- (e) 基础结构薄弱；
- (f) 私营部门规模有限，机构体制僵硬。

(c) 忽视非正式部门

11. 非洲非正式部门所占的比例相信比任何其他区域的更大，在经济活动，特别是在生产、分配、金融和创造就业机会等方面发挥着重要而且是越来越大的作用。估计它占了总产量的20%，占总劳动大军的20%以上，预计这些比例将随时间而增加。尽管如此，这一部门目前很不发达，生产力很低。其部分原因是政府政策到目前为止忽视或歧视这一部门。其他的障碍包括：与现代正式部门的联系差、进口制成品的竞争；缺少培训，取用更有生产力的资源的机会不多。因此现在必须以提高生产力的明确政策，支持这部门。

(d) 环境衰败

12. 非洲持续发展所严重依赖的自然资源基础已被天然和人为的因素长时期大幅度破坏了。由于非洲的经济与环境的关系比发达国家更为直接（在发达国家，技术可以补充自然资源），这个问题不仅是对发展的不利物质因素，而最重要的是，它是个需要从政策上紧急关注的宏观经济问题。环境损坏的起因是错综复杂的，主要是土地使用过度和不当，养护政策不妥善，放牧过多，砍伐森林，干旱，盐碱化，江河系统污染和水涝等等。这些因素的积累效应致使土地在目前技术水平上的负荷能力减少，生产力降低，社会失调，农村地区赤贫加剧。

13. 非洲国家明确认识到这种环境衰败的严重社会经济影响，认识到应加以抑止的迫切性。因此非洲国家决定“…实施一个抗旱防沙综合方案，以抑止和控制旱灾和沙漠化对生态环境和发展进程的影响。”²

(e) 发展不平衡

14. 城乡之间、村镇之间、城镇本身之间和社会各阶级之间的差别很大。大

² 同上，第16页。

富与赤贫、同一国民经济的各个部门和各个地区之间的差别也很大。往往首先获得重点注意的是现代部门和不到人口三分之一的城市居民。

15. 因此，城乡社会服务与福利的分配严重不平衡。即使是在城市地区，都市贫富之间在住房、医疗设施和教育方面也有很大的差别。例如教育和培训多数是以城市为中心的，而生产基础的主要部门都在农村。在部门上，问题在于结构的二重性，例如非洲工业结构的二重性很明显，它有一个比较大规模的、资本密集的和以城市为基地的正式部门，可是家庭手工业一般都被忽视了。农业方面，出口次部门在技术上组织上发展得较好，可是传统次部门却长期遭到忽视。各种政策一直以来都歧视传统耕作。改进行政、运输和通讯所做的工作很少，提供支助机构和改进传统次部门现有耕作系统和方法方面所做的工作也很少。事实上，在分配公共投资基金中，这个次部门几乎被完全忽视。这些和其他偏误只会导致进一步的经济和社会失调和不满。

(f) 非洲经济破碎不全

16. 非洲产品和要素市场的破碎不全是对非洲资源的互通有无和实行规模经济的大量可能性的另一个主要限制。这种破碎不全的情况之所以形成，主要是由于物质环境普遍不友善和非洲特有的版图不大的民族国家，加上收入水平相对较低。发展中非洲的50个国家中，有23个国家人口不到500万，10个国家人口不到100万，13个国家面积不到50000平方公里，有14个国家是内陆国。而且，43个最不发达国家中，有28个是在非洲。人口分布不均衡，尤其是在面积大的国家，妨碍了运输网的发展，从而压抑了各国国民经济的一体化。这种情形连同严重抑制其自然资源基础的开发的特征和物质限制均不利于本国市场和区域市场的扩张，也加深了非洲国家对外部市场的依赖。

17. 上面提到的各种结构限制，特别是与农业生产的高度集中性有关的结构限制，以及普遍僵硬的生产结构，合起来使非洲经济很易受外部冲击的伤害。由于

非洲经济脆弱，而且是开放的，越来越不利的国际经济气候——源于商品价格不稳定和暴跌，汇率波动，高利率和保护主义抬头，加上债务情况的恶化——构成了严重的外部制约，进一步使危机恶化。

(g) 开放性和对外依赖性

18. 非洲生产基础脆弱，经济以物物交换为主，加上市场开放，使非洲长期依赖外国。非洲经济的主要特色之一是受对外部门的控制，使非洲经济非常易受外部的冲击。在非洲，几种商品往往就占了出口收入总额和政府收入的80%。因而出口商品种类的集中程度不仅高而且还在上升，与此同时出口数量下降，贸易条件恶化及债务负担增加都加强了资源对发展的约束。资源漏失也反映出非洲经济的开放性和依赖性。资源漏失主要源于外贸交易中作假帐(进口货开高价发票和出口货开低价发票)、不利的贸易条件、对外储备的损失、资本外逃和人材外流。

19. 应当指出，虽然非洲经济的开放性确实有消极的影响，但是这不应导致闭关自守，因为在当今世界秩序中，没有任何经济制度能孤立地生存。事实上，实行某种程度的开放，确保各国在相互依赖中彼此得到好处，是有用的。但同时必须强调：只应该从整个区域对外的角度而不是从个别非洲国家对其他非洲国家的角度来看待非洲经济开放性的消极作用。

(h) 缺乏机构体制能力

20. 非洲经济无法改革和扩大的部分原因是由于缺乏机构体制能力。这可以从经济的不同部门中缺乏重要的体制或者是现有体制没有效率看得出来。

3. 社会政治结构

21. 非洲政治经济的社会政治环境的重要成份包括社会组织、政治制度、体制组织、经济的管理和文化氛围。这些因素同经济的生产结构相互影响，决定了发展过程的能动性质和相对存活能力。

(a) 社会环境

22. 社会环境包括生产的社会组织，其有关的所有权和分配模式，社会分化的形式和文化氛围。这种环境的核心是生产的社会组织。这不仅决定狭小的经济生产和再生产周期，并且还决定群体和个人关系所体现的广泛的社会制度。非洲社会结构由于不受控制的都市化、社会制裁和价值沦丧及邯郸学步式的现代化，当前正在经受严重的压力。甚至非常受珍惜的大家庭制度也有瓦解的危险。由于受到不断恶化的经济危机的累积影响，今日的非洲社会组织比从前日益面临崩溃的危险。此外，这些生产的社会关系也决定了社会分化成各种社会群体和阶级，决定了个人在社会生产的等级制度中所占的位置。基于经济和政治权力的分化越来越大。也有因语言、性别、祖籍或诸如种族或民族和部族的血缘关系造成的社会分化。最主要的模式确定了对发展进程的重要影响，特别是政治进程、平等、社会动员、经济管理和体制建立各方面。

23. 文化氛围在发展进程中是一个重要的因素。文化氛围是社会价值、准则、态度和信仰的总和，它可以创造社会、政治、经济组织和体制，可以左右对发展和有关问题的一般看法。这就是为什么《非洲的建议》认为，当前危机的内部因素包括一些不一定有利于发展的社会价值、态度和做法。这种价值往往会制造文化裂缝，有了文化裂缝，建国便困难，而且容易发生文化冲突，滋生二心，使有效的管理以及行政纪律难以实行。这种文化氛围也展示出一些持续存在的问题，例如缺乏推动发展的认同感和主要的价值观念。喜欢外国专家、选用外国模式、标准和货物是非洲依样葫芦式现代主义的产物。这些都成为了实验、创新和自力更生发展的障碍。但是非洲文化氛围并非全都是消极和有问题的。有许多方面是积极的，可以成功地利用来促进发展。例如非洲视人为发展的支柱的观念，认为大家庭为合作精神和自助发展的核心；传统上要求领导人向人民负责的社会制裁力量。事实上，非洲最大的资产之一是人力资源，尤其是青年。

(b) 政治环境

24. 《喀土穆宣言》业已指出，基本权利、个人自由和多数人民主参与这几条往往都是非洲所缺乏的。由于普遍缺乏民主，动员社会力量和切实向社会负责这两点是很难做得到的。非洲需要更民主的政治结构以便促进发展。这一点是重要的认识。如《阿布贾声明》提到的，非洲必须从政治团结和强调非洲社会民主化和被赋予责任的人更加负责的。新的政治观念中汲取力量，所有这些对非洲的决策进程和领导结构均有极重要的影响。现有的社会分化模式和政治组织形态倾向于助长狭窄的决策基础，没有让人民辩论基本的全国发展政策，没有讨论实施情况。因此《喀土穆宣言》指出，“促进健康的人的发展的政治环境，二十多年来由于不稳定、战争、不容忍、对个人和群体的自由和人权的限制以及权力的过分集中，连同对人民参与决策的限制，已受到损害”。³所有这些都严重地束缚了追求高生产力的动机。

4. 国家的经济管理

25. 非洲的经济管理因为缺乏适当的体制和不良的体制建立和发展，以及由于不良的责任制和政策朝令夕改等基本问题而受到很大的损害。近年来，公共行政结构日益受下列两点所牵制和支配：一方面由于越来越关心和忙着处理短期危机管理，差不多没有进行长期经济规划，另一点是外国专家和管理人员在非洲全国的经济决策中发挥了日益重大的作用。诸如债务负担等不利的外部因素也束缚了经济管理。许多非洲国家必须同捐助界特别是同国际金融和发展机构进行没完没了的方案审查和冗长的政策调整谈判，这是国际收支支助和债务宽减的先决条件，因此非洲的独立决策和国家经济管理范围已逐渐减缩。今天非洲大多数国家的决策基本上都是被牵着脖子进行的。

³ 《阿杜巴声明》非洲问题国际会议：经济复兴和加速发展的挑战，尼日利亚阿布雷1987年6月15日至19日，ECA/CERAD/87/75

⁴ 非洲经委会《关于非洲经济复兴和发展的人的因素的喀土穆宣言》，喀土穆1988年3月6日至8日，第19页。

26. 可得到的资源的有效利用对经济的有效管理也是很重要的。在非洲，资源（财力、物力和人力）不一定用于生产，而且大量漏失。这种现象的最佳明证是：技术人材（甚至是科学和技术毕业生）失业率高，造成越来越多的人材外流，与此同时，外国专家都被大量请到非洲来。

5. 非洲的政治经济对结构调整的主要含意

27. 上述分析的主要含意是：结构障碍和因素是必须用适当的战略、政策和方案予以处理的问题。非洲的政治经济结构雄辩地说明为什么光是为了改进财政平衡和价格结构的政策改革不可能成功地实现经济改革和持久的发展。非洲经济的这种结构上的现实情况有一个主要的必然结果，就是如果任由发展的话，它便会产生一种固有的倾向，即从内部创造危机和吸收外部的危机。因此需要采取有意识的、积极的行动，以矫正结构上的障碍和不均衡，树立适应内部和外部冲击的能力。因此，对于极端强调实现外部和内部的财政平衡及通过市场力量的自由运作使价格“正确”的调整方案是否具有实际意义，非洲的政治经济结构是极重要的因素。

第二章

非洲的发展目标

1. 导言

28. 到了1970年代末，1960年代和1970年代采取的国际发展战略没有对非洲的经济发展产生预计的“扩散”效应已很明显。增长率的实际速度和其他发展中区域比较的相对速度均停留在低水平。更糟糕的是，历史上遗留下来的以生产初级产品为基础的经济结构继续存在，没有发生社会经济和结构性改革。

29. 鉴于这些令人失望的结果，1979年非洲统一组织（非统组织）国家和政府首脑大会通过了蒙罗维亚战略。按照1979年3月在摩洛哥拉巴特举行的非洲经济委员会（非洲经委会）部长会议第十四次会议的建议，非洲将这项战略作为联合国1980年代第三个发展十年国际发展战略的投入¹。战略非常重视自力更生、自力维持的发展。

30. 1980年4月，非统组织国家和政府首脑大会通过了执行蒙罗维亚战略的《拉各斯行动计划》。《行动计划》的草案是非洲经委会在1980年第一季度的会议上得出的，它在粮食与农业、工业、运输与通讯、人力和自然资源、科学和技术以及区域一体化等基本方面制订了一些建议、提案和决议，其基本目标是要在这些方面自力更生，自力维持。拉各斯行动计划又得到拉各斯最后文件的补充，文件的主要目标是通过促进次区域的经济合作与一体化，克服由于非洲大陆的极端巴尔干化所造成的障碍。这一拉各斯最后文件预计于21世纪初建立非洲经济共同体。

31. 拉各斯行动计划所确定的主要目标是缓解非洲人民的普遍贫困，提高生活

¹ 见非洲经委会第332(XIV)号决议，《第三个发展十年非洲发展战略》(E/1979/50, E/CN.14/725)

水平。其次，自力维持的发展这一概念鉴于其与第一项目标的关系，已被认为是根本的要求，特别是在诸如实现粮食自给自足，提供必要物品和服务等基本目标。第三，拉各斯行动计划承认世界各国经济的相互依赖性，但认识到由于非洲的巴尔干化，必须争取达成国家和区域集体自力更生的目标。但是，拉各斯计划在列举这三项目标时没有暗示其相互排斥的关系。事实上，人们完全理解，这三项目标必须同时争取，实现这些目标的战略必须考虑到这一点。

32. 拉各斯行动计划不仅是旨在实现长期的发展目标和指标，而且也认识到短期行动的必要性。但是，所有短期行动都被看作为长期发展与改革进程的组成部分。因此，希望非洲国家不断地改革和转变其社会和经济结构及政策，以便为实现自力更生和自力维持的发展这个长期目标逐步创造条件。可惜，由于1980年代初非洲的经济危机加剧，在许多情况下，拉各斯行动计划的设想都被放弃了，因为多数非洲决策人的当务之急日益成为了挽救经济于万一的危机管理。因此，重点转到主要由外部冲突造成的短期事项，诸如稳定汇率制度和商品市场的崩溃，利率偏高，久旱和债台高筑。实际商品价格自1940年以来到了最低水平。

1980年非洲未清偿债务约为\$480亿，1984年达到\$1700亿，原因是许多国家由于出口收入迅速下降，被迫以很高利率不断借外债。到1988年底，外债总额已达\$2300亿。

33. 在这种情况下，许多非洲国家深深陷入了短期的稳定化方案和调整方案，这些方案往往将重建财务平衡的短期目标与社会经济改革的长期目标分离。也是这种情况使实施1986—1990年非洲经济复兴优先方案和1986—1990年联合国非洲经济复兴和发展行动纲领出现了目前的趋向。虽然上述方案和纲领的目的都是为自力维持的发展奠下基础，但许多非洲国家还是被迫处理危机的种种症状，例如预算和对外收支不平衡，而顾不上危机的根本结构成因。本章的目的是要在当前不可避免的复兴和改革的任务范围内重申非洲的发展目标。

2. 以人为中心的发展：缓解贫困现象，增加人民的福利

34. 非洲发展的最终目标是要通过不断提高人民的生活水平，保证其总的福利。发展事业中这一最根本的人的方面是非洲必须争取的其他一切目标，不管是经济、社会、文化还是政治目标的基本依归。可惜，实现提高人民福利的目标不易办得到。相反，多数人民日益艰难困苦，赤贫人数增加，不断受到自然灾害和社会经济动乱的打击和威胁的人的数目也在增加。如果不立即改善非洲大多数人民的生活条件，则社会经济结构及作为支柱的自然环境就有系统崩溃的真正危险。

35. 应当着重指出，之所以要赶紧减轻非洲人民的广泛贫困，提高非洲人民的福利，其原因不仅是发展的人道主义，也不仅是利他主义。其所根据的首先是这一论点：只有通过人民的充分和积极参与才能策动和维持发展。发展不应由他人代表人民来进行；发展应当是社会价值体制、社会观念、社会所关心的事务及其种种尝试努力的有机联系结果。据此，要实现和维持发展，必须保证人民的教育和培训、卫生、福利和生命活力，使其能充分有效地参与发展进程。

36. 正因为此，拉各斯行动计划将实现粮食自给自足定为非洲应当努力争取的首要目标。不言而喻，非洲的生存能力首先取决于能够以本身的资源喂饱自己的人民。要实现粮食自给自足这一目标，也需要改变非洲区域粮食消费的方式，并努力将人口增长保持在有能力供养的水平之上。由于非洲区域的自然生态状况，有些粮食种类（例如小麦、大麦和燕麦）不能广泛和有效地种植。但是该区域可以相当有效和广泛地生产多种热带主粮。因此，保证使消费方式与生产能力相联系非常重要。如果非洲人民的消费习惯依然是以该区域无法生产的粮食品种为主要食粮，那末非洲粮食自给自足的目标将永远不会实现。在这种情况下，非洲将始终处于粮食依赖他人的羞辱境地。

37. 我们不必强调克服非洲的饥饿和营养不良只是建立以人为中心的发展目标的许多构成部分之一。这一观念还包括其他许多必要的需求和方面，例如个人的

自由和政治自由。所有这些都必须充分纳入非洲改善整个区域人的境况的目标之中。由于目前非洲的贫穷和匮乏程度，在争取实现长期的目标中，必须首先为一些一定要尽快满足的起码需求开展行动，这包括生产和享用某些基本的物品和服务，例如粮食、饮水、住房、初级保健和卫生、教育和廉价运输。

38. 为保证上述物品和服务的享用，有必要为穷人提供能赚取收入的机会。这包括非洲在发展过程中必须不断注意的三个重要因素。它们是：(a) 穷人能利用各种基本生产要素，特别是土地；(b) 创造就业机会；(c) 改善国民财富的分配方式。但是，必须强调，穷人利用各种基本生产要素，特别是土地的一个严重障碍是自然环境的损坏，其中包括土壤侵蚀、旱灾、砍伐森林和沙漠化。贫困与自然环境之间存在着此生彼长的关系。土地贫瘠、缺雨和沙漠化降低农民的生产率，使贫者愈贫。同时，贫困加剧的情况又导致穷人在挣扎着勉强过日子时进一步破坏自然环境。因此有必要确立明确的目标，以便管理环境，并保证后世后代的生存与幸福。

3. 建立经济增长与发展的自力维持过程

39. 要实现减轻非洲人民普遍贫困和提高其生活水平的最终目标，必须同时争取确立自力维持发展的目标。这一点包括了三个相互联系的小目标；即(1)维持持久的经济增长；(2)改革非洲的经济和社会结构；(3)维持持久的资源基础。

40. 但是，必须强调指出，从长远看，持久的经济增长尽管是必要的，但如果没有旨在消除目前经济和社会结构中消耗力量的不正常现象的基本改革，那也是不足够的，事实上是不可能的。在这种情况下，应该强调，社会经济改革至今为止往往被等同于力图照搬发达国家中的生产、消费和体制型态的那种经济和社会现代化进程。这种观念混淆的情况妨碍了改革过程的适当理论、设计和执行，因为改革过程的内容和可变因素要反映非洲的价值观念和现实情况。这种令人忧郁的认识指出，需要有一种新的非洲改革的道德标准，这种标准应当包含，而不是排除非洲目前和今

后的现实情况——经济、政治、社会、文化和环境的现实情况。

41. 社会和经济改革必须有一个长期的目标，不仅是要改变粮食消费型态，而且要改变全非洲的消费型态。目前的消费型态，特别是城市地区的消费型态，是不正常的，因为这种型态往往渊源自发达国家的价值观念系统。这种消费的崇外倾向造成对发达国家产品的依赖，同时损害了内部有能力生产的产品的的发展。应当进一步强调指出，改变非洲消费型态不仅对消除依赖进口奢侈消费品的消耗实力情况很重要，而且对决定非洲区域应当生产的物品和提供服务这方面也很关键。回顾起来，根据目前不适当的城市消费型态决定的进口取代方式一定无法实现预期的改革效果。

42. 非洲经济和社会结构的改革在生产方面更加关键。这必须包括生产什么和如何生产方面的结构变化，特别是选择必须从其他区域取得的技术以达到结构改变和改革的目标，以及发展必要和适当的人材技术以促进这类技术的修改利用和内在化。关于生产什么，非洲必须利用在当前的经济和社会危机以及世界经济的大趋势中得到的教训，以之作为作出正确选择的稳妥基础。其中一项教训是：这项危机明确地证明非洲实现粮食自给自足的公布目标是正确的。它还强调了集中生产所有关键性需求和服务项目的必要性。

43. 另一个教训是非洲必须打破在经济结构和关系上仅依赖供出口的数目有限的越来越廉价的初级产品的桎梏。面对世界生产和贸易型态的新趋势，这一目标具有特别的重要性。除了世界经济力量中心正在转移之外，所需原料的性质和重要性也发生了明显的、重大的长期性变化，因为生产过程已日益变得知识密集，而不是材料密集。这就需要重新研究非洲在中期和长期中应当生产的出口项目。当然，显而易见，而且越来越明显的是，非洲国家靠出口诸如咖啡、可可、铜等原料不会实现发展的冲破。但是，重新审查出口部门的总原则并不是指非洲国家不应出口它们具有相对优势的产品。它所着重指出的是由依赖别人的贸易转变成有独立生存能力的贸易的过程要获得正确的处理。其中的一个含义是需要加紧注意非

洲内部的贸易，这一贸易本身应当影响到非洲国家之间供出口的产品性质。但是，总的说来，非洲主要应当根据各国之间相互依赖的情况，为非洲的需求生产。也许非洲为自力维持的发展而进行的经济和社会结构改革工作中最困难的任务是改变生产程序。这一任务有几个方面，其中最重要的有：提高资源的生产率和效率，减少对外来资源的依赖，保证其人民广泛地参与决定其需要和生产的进程。

44. 无可置疑的是，从长远看，非洲要取得成功的、真正的经济和社会自立和变革的核心将是源于内部的发展。因此，整个区域必须明确地将目标放在提高技术的内在化程度，提高财政自主程度及独立生存能力之上。财政自主的目标有几个组成部分，必须在自立的长期目标范围内予以正确认识。这几方面涉及消除各种依赖关系：对外汇和外来援助的依赖，对外国直接投资的依赖，以及最紧迫的是反映各种财务依赖性关系的累积效应的债务陷阱。实现技术的内在化对自力维持发展的目标也具有关键重要性。对于许多非洲国家，将技术有效地内在化不总是容易或者可能的。因此，非洲国家和国际机构在引进可行的和可修改利用的技术方面需要作出更大努力。

4. 非洲经济的一体化：国家和区域的集体自力更生

45. 拉各斯行动计划特别强调在非洲实现集体自力更生的目标。这一点充分体现于拉各斯最后文件。最后文件呼吁到2000年建立一个非洲经济共同体。但是，必须强调指出，非洲争取集体自力更生的深思熟虑的目标其动机深深根源于非洲区域的历史经验、其独特的文化遗产以及当前的国家和全球经济现实情况的需要。

46. 非洲在政治上被胡乱地割裂成各个民族国家，这很自然地促使非洲要求将这一分裂的区域改革成一个更团结的、较强大的经济和政治实体。非洲的统一和团结的意识也激发了要求加紧进行社会经济合作的愿望。在经济方面，各个非洲国家由于其经济空间有限和破碎不全，面临着真正发展的各种障碍，使非洲看到了

客观的结论，促使非洲坚决争取并实现集体自力更生的目标。总的说，非洲认为自力更生是该区域将最终求得其真正的个性、完全的尊严和历史力量的目标和手段。这也是非洲区域取得掌管其资源、控制其发展和掌握其未来的能力的目标和手段。

47. 非洲各国经济的一体化和区域集体自力更生的全面实现涉及三个相互依存的方面：(a)在物质、体制和社会基础结构方面的一体化；(b)生产结构的一体化；(c)非洲市场的一体化。

48. 经验表明，如果维持区域生产结构和市场的基础结构不充分结合，就不可能有区域一体化的突破。因此，一体化的物质和体制基础结构为区域合作提供有利的环境。因此，非洲必须将目标放在建立一体化的基础结构上，而这一点可以在现有的次区域层面上实现。这方面特别重要的是运输、能源和特别是农业方面的研究的体制基础结构。必须开发边远地区，建立充足的交通联系，以便创造物质上一体化的次区域经济空间。同样，一体化地开发非洲区域不均衡的能源资源，例如水力，可使能源短缺的区域取得改革所亟需的能源。在诸如农业、干旱和沙漠化，热带疾病、虫害控制、草药等方面的次区域或区域研究，除其他外，将能尽量减少国家一级工作的重复，有利于在全区域范围内使研究成果付诸实用。非洲集体自力更生的真正利益无疑地将源于生产结构的一体化。首先，规模经济的好处是在这个层面上取得的。第二，由于非洲区域天然资源的自然相互补充性，生产结构的一体化将能在区域发展过程中产生新的向前和向后的联系。第三，生产结构的一体化将减轻财政资源的持续困难，因为一体化将使各国能够在诸如钢铁和开发湖盆流域等方面筹中资源，建立多国方案。

49. 区域集体自力更生的生产方面极为重要，需要具体集中注意应当定为目标的优先次序或特别生产结构。根据建立以人为中心的发展的目标，集体自力更生的第一个优先领域应是区域的粮食安全。第二个优先领域涉及中间产品和资本财货的生产，特别是钢铁、机床、化肥、化学制品和药物，建筑材料，以及农业、运输和建筑设备。第三个优先方面是非洲内部的贸易。如要将各国生产结构转变

成区域内相互补充的结构，就需要促进非洲内部的贸易，以之作为集体自力更生的工具。发展非洲产品的区域市场是实现产品专门化和产品转变，自立，减少贸易依赖和满足非洲人民需要的关键所在。

5. 结论

50. 要实现这些目标，需要在社会和经济范围内的社会民主化以及在发展战略和政策方面进行广泛的变革。政治体系需要演变，使社会的所有方面均得到充分的民主和参与。只有这样，才能说服人民接受牺牲，同时竭尽所能进行改革。同时，国家调整方案如果要导致复兴和改革，则必须将这些目标作为方案设计、内容和监测的基础。

51. 还必须就经济的适当体制基础作出决定，特别是关于私营和公共部门的作用和生产企业的不同社会所有制形式，例如合作社、国营、社区的或地方当局所有制等方面的决定。另一极为重要的方面是调节机制，即市场和价格，规划以及质量控制以及直接的控制。所有这些战略、政策和体制办法问题均于第4至第6章中讨论。

第三章

非洲稳定化方案与结构调整方案的评价

1. 导言

52. 到1970年代初,非洲各国开始经受一场严重的危机。在整个1980年代,这场危机更形恶化。第一章即已清楚说明这场危机产生的根本原因是非洲各国经济在结构上有缺陷。虽然如此,人们是从内部和外部财政不平衡的角度去理解这一危机的:即贸易条件恶化、国际收支逆差增加、通货膨胀加剧、预算赤字增加、外汇储蓄耗竭等。因此,在国际金融和开发机构的坚持与协助下,非洲各国政府的首要反应是集中力量使内外财政平衡。所以,早在1970年代,越来越多的非洲国家即开始实施稳定化方案。从1980年起,它们又开始执行结构调整方案。特别是从1980年到1988年,三十三个非洲国家同国际货币基金组织达成了《备用贷款协定》,另外十二个国家订立了《展期资金设施》。有十五个国家从世界银行获得了结构调整贷款。

53. 虽然作出了上述的种种努力,危机依旧不退。许多非洲国家的增长停滞演变为增长减退。粮食短缺达到了惊人的程度;失业加剧;工业生产能力得不到充分利用的现象十分普遍;加上环境的衰退,威胁到非洲人民的生存。

2. 现行稳定化方案和结构调整方案的政策内容

54. 上文已分析了非洲各国对外收支不平衡产生的原因是信贷过份膨胀,于是国内总需求量过大。有鉴于此,稳定化方案和调整方案的中心内容是,从信用紧缩来管理需求。据认为,在对国际收支的分析中不平衡现象的背后有两种恒等关系。第一是国民收入核算的恒等关系,它指出国内总需求同国民收入之间的差额总是同国际收支经常项目逆差相等。第二个恒等关系涉及资金的流量,指出国内

总需求同收入之间的差额应同信贷膨胀和货币需求量之间的差额相吻合。这一恒等关系被用来证明下述观点是有理的，即要使开支大于收支，唯一办法是借贷。这便使人得出一项结论：为了改善国际收支状况，应通过货币信贷紧缩来降低国内的需求。国际货币基金组织在设计和资助非洲稳定化方案与调整方案的过程中发挥了主要作用。该机构一直以实现内外财政平衡作为其重点，以下列各项为大目标：

- (a) 降低国际收支经常项目逆差；
- (b) 使政府开支同收入保持平衡，即要减少赤字财政。

55. 从1980年代起，基金组织一直通过信贷份额上限备用协定及展期协定来支助非洲的稳定化方案和结构调整方案。上述两种方法起初都被视为提供给各国的短期（一至两年）国际收支支助贷款。在1980年代中期，基金组织还努力将增长列为它支助的各项调整方案的目标之一。1986年，基金组织设立了结构调整资金，1988年又设立了扩充结构调整资金，以适应低收入国家的需求。

56. 世界银行1980年开始提供结构调整贷款。其主要目标是：协助向受援国引进并实施一系列有助于调整过程的政策，并使“灵活的经济管理”体制化。世界银行协助的结构调整方案的首要政策目标包括如下内容：

- (a) 缩小国营部门的规模，并改进其管理的质量；
- (b) 消除经济各部门中价格反常现象；
- (c) 增加贸易自由化；
- (d) 促进国营及私营部门在国内的储蓄。

57. 世界银行还通过部门贷款方案支助各具体部门的结构调整。同结构调整贷款一样，部门贷款方案的目标也是在农业、制造业、能源及人力资源开发等关键部门中开展并实施政策改革。

58. 货币基金组织与世界银行在其稳定化方案和调整方案中使用的主要政策手段是：

- (a) 调整汇率，主要是靠贬值办法；
- (b) 通过利率政策促进国内储蓄，并适当分配资源；
- (c) 控制货币供应是与信贷额；
- (d) 通过财政政策减少政府开支和赤字财政；
- (e) 贸易和收支自由化；
- (f) 取消对货物、服务及要素收入价格的管制。

3. 对传统调整方案的原则和政策的评价

59. 各调整方案现行方针的依据是以古典经济学理论为基础的一项著名论点，即产出、就业及价格（包括工资、利率和汇率）最好由市场力量自由定夺，并且价格是有效分配资源的最佳手段。当然，这一论点有一项假设，即经济结构永恒不变并且相当灵活，供需变化会迅速对市场的信号作出反应。现行调整的理论基础的另一重要方面在于确信货币手段的效力，尤其是确信可通过对货币供应量的控制来管制产出量及价格水平，社会政治力量和体制所起的作用微不足道。

60. 虽然非洲的经验并未完全否定上述各原则，但它可能已极为深刻地说明了如果这一论点的各种根本假设严重脱离现实，又如果经济综合指标对市场力量的反应不甚敏感即会遇到的困难。就非洲的情况而言，简单的事实是：许多国家已经实行更自由的市场，但由于缺乏能力调整其脆弱的生产结构，所以无法充分利用现有的市场机会。此种结构僵化的后果随处可见，但最明显的是：在有关生产投入的供应缺乏保障的情况下，非洲农民没有能力对价格刺激作出反应；由于技术和供应上的难题不计其数，一旦货币贬值，国内生产无法对出口及国内市场上的新机会

作出反应；而且储蓄对高利率的反应迟缓。这些僵化现象表明，调整的主要后果是使国内开支急剧减少，于是带来严重的经济与社会影响，在许多情况下使结构改革过程受阻而不是受到了推动。根据上述的传统理论架构，国际货币基金组织和世界银行制定了一些关键的政策手段，以推动稳定化方案和调整的方案。兹将这些手段的重要内容及其对非洲各国经济的影响略论如下：

(a) 信贷政策：传统结构调整方案所使用的信贷政策通常都使产出收缩，并使通货膨胀的压力加大。虽然这一政策可能改善经常帐户，但它会导致投资减少。更精确的是，如果持续奉行信用紧缩的政策，现有资本储备即会因其无法重置而减少。此外，任意采用信贷政策对生产部门产生不利影响。

(b) 利率：稳定化方案和调整方案常主张调整利率，以增加储蓄，反映资本的机会成本。虽然储蓄可能会对真正的存款利率作出积极反应，但由于非洲货币和资本市场是不完全竞争的市场，结果提高借贷利率只鼓励了投机，而不是生产活动。使非洲经济占主导地位的交换性质更加严重。此外，高利率还可能使通货膨胀火上加油；并且由于金融基础设施脆弱而狭小，高利率对农村部门可能意义不大。

(c) 汇率政策：将货币贬值的原因之一是猜想这样作会改变相对价格，使需求的物品由进口货变为国产货。但是，国内供需及进口需求的标准条件使贬值奏效的条件，常常无法满足，因为技术结构僵化，难以用地方投入代替进口的投入，而且这也不会大幅度影响到对外需求的弹性。有些国家的主要出口品是初级产品，而这些产品受制于由外部决定的限额和价格。又或有些国家的进口品均属必需品（石油、资本财物、零件、药品等），对这些国家而言，货币贬值对改善国际收支的影响甚微。即使是货币贬值可以改变工资和价格关系，此种看法也忽视了受到复杂的经济、政治和社会因素影响的收入分配公平问题。此外，货币贬值使进口投入的国内成本增加，从而对通货膨胀产生

直接的影响；或者是减少高价进口的投入量，于是，工业生产能力便得不到充分利用。所以，不论通过提高出口部门用国内货币计算的利润这个办法能得到什么好处，这些好处都会因上述后果而被抵消，因为非洲各国经济对外依赖过大。

(d) 贸易自由化：贸易自由化的主要理由来自相对优势这一经典理论。可是，该理论同进口弹性大于出口弹性的状况有矛盾。所以，在非洲当前的状况下，由于工业国对非洲国家的进口品采取保护主义的措施，并由于外国竞争对非洲新生工业的不利影响，过度贸易自由化不是可行的政策。

(e) 私有化政策：传统的稳定化方案和调整方案认为，由于非洲的国营企业表现欠佳，因此应全面、一律、教条地实现私有化。但是，认为私营企业在体制上优于国营企业的说法是没有理论根据的。主张私有化的论点还错误地认为，地方的私营部门已强大到足以接管国营企业的程度。在非洲国家，私营部门通常无此能力。私有化的后果是让跨国公司接管了这些国营企业，从而进一步加深了对外的依赖。如果在供水这样的关键领域内以利润取代社会福利成为标准，那么情况便会更糟，因为非洲大陆的大多数居民都得不到适合饮用的水。

(f) 价格机制：稳定化方案和调整方案过度依赖市场及价格作为分配机制，因为这些方案假定市场富于竞争性，而且资源完全流动。于是提出了实行自由化、取消管制及在资源分配上尽可能降低国家作用的建议。可是由于市场不完全竞争的情况，加上结构的僵化，上述假设是不成立的。过度依赖价格机制的做法没有考虑到政府必须有选择地作出干预，因为在结构问题引起短缺和收入分配不均的国家，国家干预是必不可少的。

(g) 全面降低预算赤字：传统的结构调整方案主张以某一年百分比作为全面削减预算的指标，以解决财政不平衡的问题。此一政策的通货紧缩作用及

随之而来对教育、保健、卫生及供水等社会服务部门的公共开支的削减常对推行调整方案的国家的居民福利产生消极的影响。

61. 许多非洲国家为了得到紧急国际收支援助和急需的外来资金都被迫推行国际货币基金组织和世界银行支持的稳定化方案和调整方案。可是，如下节分析所示，这些方案不见得到顺利解决上述的实际问题。在许多情况下，它们甚至无法处理非洲国家危机背后的真正原因。此外，这些方案通常忽视了非洲国家的政治、社会、文化和经济现实。用《喀土穆宣言》的话来说，这些方案“不完整”，因为执行这些方案时常常设定财政、贸易和价格的平衡本身即是目的，而且实现这些平衡便是实现增长的一套完整的手段。与就业、收入、营养、保健和教育有关的种种人的境况的不平衡现象没有得到人们对宏观经济失调现象所给予的同等重视。……它们过于机械，因为对各国具体的经济、人事及文化的现实不太敏感，或者是没有充分以这些现实情况为出发点……。而且这些方案目光过于短浅。非洲不能等到对外收支平衡和财政平衡实现之后再去改善人们的境况。同样，以长期人力投资来加强环境平衡中的体制、科学、技术和生产能力的工作也不能拖延。

4. 结构调整方案对非洲经济成绩的影响的经验证明

62. 必须慎重地评价结构调整方案的结果，才能判断它们是否成功。在这方面必须探讨一些问题：

(a) 关于经济方面

- (一) 结构调整方案对非贸易品产出的影响，特别是国内消费的粮食和贸易品产出比非贸易品产出增加的数量；
- (二) 自由化政策对国内生产和消费的影响；
- (三) 结构调整方案对国内储蓄和投资水平以及对这两者间的均衡的影响；
- (四) 结构调整方案对进口替代物的产出的影响；

(五) 结构调整方案对出口数量的影响，如果出口数量有所增加，则有没有带来出口收益相应增加。

(b) 关于金融财政方面

(一) 结构调整方案对通货膨胀水平的影响；

(二) 汇率政策和贸易政策的互补性；

(三) 调整方案对外国投资自动流入的影响；

(四) 注入经济以支持调整方案的非自动资源流入（与推行结构调整方案为条件的流入）的水平；

(五) 有何证据表示在非自动资源流动停止时，自动流动将能继续维持调整过程；

(c) 关于社会的影响

(一) 调整方案的社会后果，能容忍这些后果多久而不发生严重的政治和社会动乱；

(二) 结构调整方案对人的发展（教育、保健、营养和就业）的影响，人的发展是结构改革的基本要求；

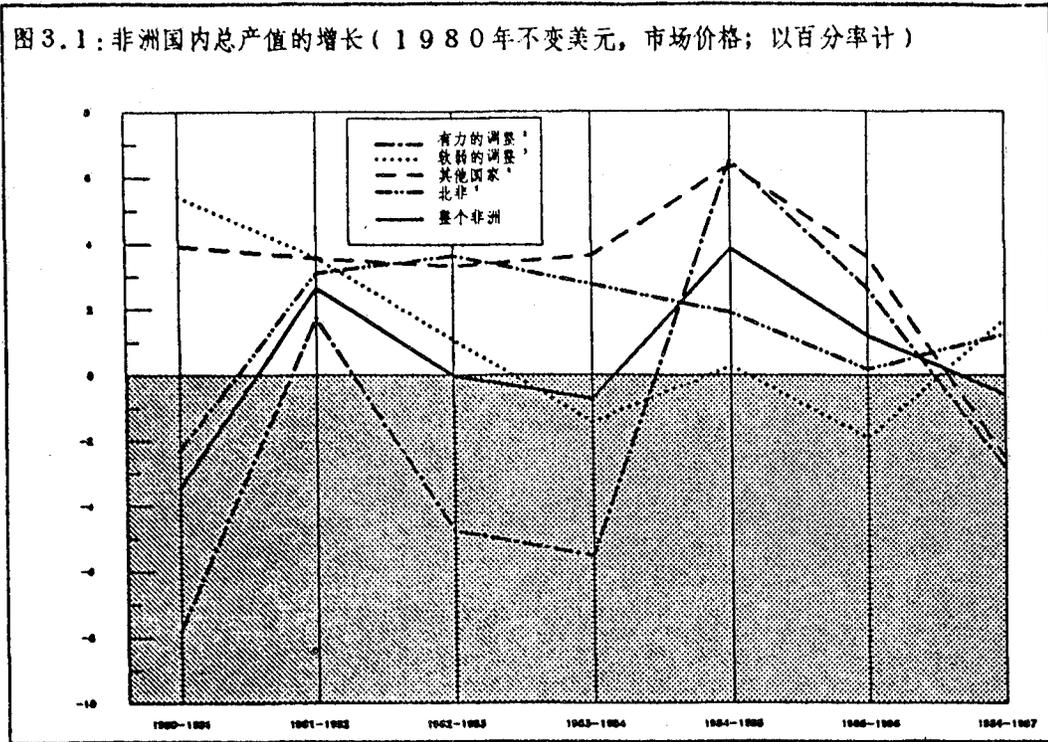
(三) 结构调整方案对收入不公平日形严重及社会中最脆弱群体（妇女、儿童和老年人）生活水平恶化的影响。

63. 在这项结构调整方案研究的第二阶段，将逐国充分探讨所有这些问题。在实行改革的国家中，最有能力改善其经济和财务状况以及其人民的社会经济状况的国家是通过汇率调整、贸易政策和其他措施，使改革进程导致出口货和进口替代物的生产大量扩展以及国内粮食生产持续增加的国家。这些国家有很好的机会完成改革进程而不会让国内通货膨胀大幅度上升，也不会导致严重的社会后果。在这些国家，改革进程也有很好的机会带来自力维持的增长。以下各段对结构调整方案的评价，是各方案对各国的全盘影响的总的看法。

64. 图3.1是根据世界银行的数据文件编制的,它提供所有非洲国家1980年至1987年以1980年以不变市场价格计算的国内总产值增长率的数据。根据世界银行的分类,审议了四组国家的数据。(一) 结构调整方案强而有力的国家;(二) 结构调整方案软弱无力的国家;(三) 撒南非洲所谓不调整的国家;(四) 北非。世界银行最近一份出版物关于结构调整方案的影响的评价的结论指出:“这些证据指明,实行强而有力的改革方案的国家的经济成绩比没有实行这种改革方案的好……”。¹ 同这项结论正好相反,国内总产值增长数据显示第一组国家——结构调整方案强而有力的国家——在1980至1987年总的平均年增长率为负数(约1.5%)。但这一组的成绩年年不同。在1980—1981年调整方案开始时,这些国家的国内总产值增长率减退了约8%,1981—1982年有所改善。1982—1984年,国内总产值的增长大为减少,1984—1986年恢复了一点,1986—1987年又再次大幅下降。第二组和第三组国家——调整软弱无力的国家和不调整国家在1980—1987年总的平均年国内总产值增长率分别为1.2%和3.1%。虽然后两组国家在1980—1982年也有不同的年国内总产值增长率,但它们在整個期间每年的增长率均为正数,除了1983—1984年调整软弱国家、以及1986—1987年“其他国家”出现了负的增长。至于北非,1980—1987年平均年国内总产值增长率是1.5%,只有1980—1981年出现了负的增长率。1980—1987年整个非洲总的平均年增长率较低,只有0.4%,主要是调整方案强而有力的国家的不良成绩牵累的。

¹ 世界银行和开发计划署,《1980年代非洲的调整和增长》(世界银行,华盛顿哥伦比亚特区,1989);参看前言第(三)页第6段。

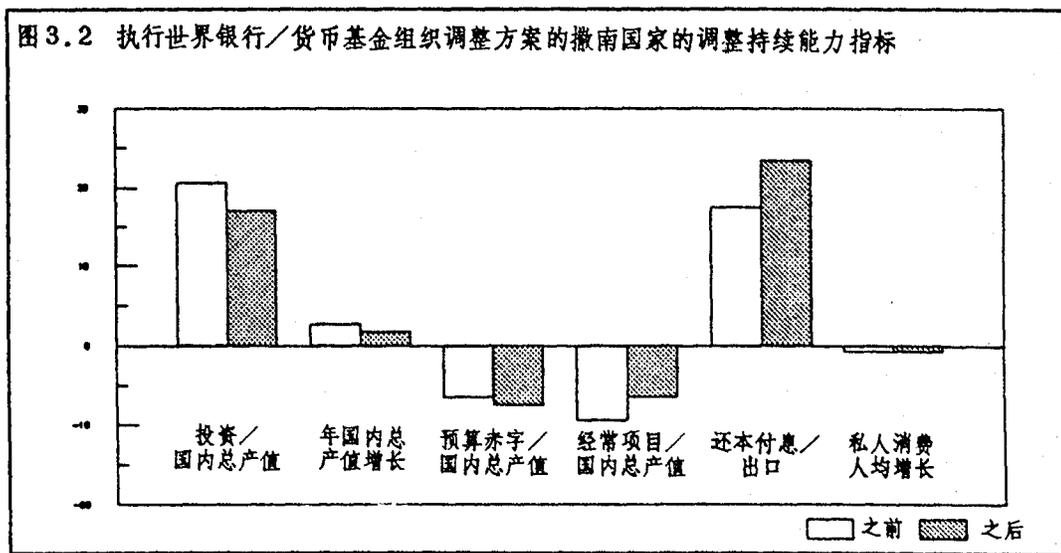
图 3.1: 非洲国内总产值的增长 (1980 年不变美元, 市场价格; 以百分率计)



- 2 包括下列国家: 布隆迪、中非共和国、刚果、科特迪瓦、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚-比绍、肯尼亚、马达加斯加、马拉维、毛里塔尼亚、毛里求斯、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、坦桑尼亚联合共和国、多哥和扎伊尔。
- 3 包括下列各国: 贝宁、布基纳法索、科摩罗、赤道几内亚、埃塞俄比亚、利比里亚、马里、塞拉利昂、索马里、苏丹、赞比亚和津巴布韦。 增长率不包括科摩罗和赤道几内亚; 1986年和1987年不包括索马里。
- 4 包括下列各国: 安哥拉、博茨瓦纳、喀麦隆、佛得角、乍得、吉布提、加蓬、莱索托、莫桑比克、卢旺达、圣多美和普林西比、塞舌尔、斯威士兰和乌干达。 增长率不包括吉布提; 1986年和1987年不包括安哥拉。
- 5 包括下列各国: 阿尔及利亚、埃及、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥和突尼斯。

65. 应当指出，在每组国家，在该期间内，有些经济有负的增长率，有些经济有正的增长率。负增长率的数目部分视下列外生因素而定：诸如气候、商品市场状况、外来资源的流入和债务情况等。因此，任何确定增长趋势和推行传统结构调整方案与否之间的一对一的关系的试图都是不切实际和不可靠的，因为除了结构缺陷外，上述外生因素都不会被考虑在内。

66. 1988年世界银行进行的另一项评价补充了上面的分析，见图3.2的说明。根据这个图，可以看出执行结构调整方案的撒南非洲国家在推行结构调整方案之后的情况：国内总产值的增长从2.7%降到1.8%；投资占国内总产值的比例从20.6%降到17.1%；预算赤字从国内总产值的-6.5%升到-7.5%；还本付息占出口收益的比例从17.5%升到23.4%。该图也显示经常项目占国内总产值的比例只稍微改善，即从-9.4%降到-6.5%。



资料来源：世界银行：华盛顿哥伦比亚特区，《关于调整贷款的报告》，1988年8月8日，（摘自第45页）。

67. 各国经济的成绩和人民的社会经济状况已确定结构调整方案没有成功地减少非洲经济危机的不利后果。结构调整方案对非洲社会各阶层人民的福利的影响一直是无数讨论和辩论的主题。1988年在喀土穆举行的关于非洲经济复兴和发展的人的因素国际会议的议事录以及货币基金组织和世界银行及劳工组织和儿童基金会研究报告都可证明。所有这些研究报告以及《喀土穆宣言》都承认结构调整对非洲人的境况的影响的严重性。有越来越多的证据显示稳定化方案和结构调整方案正在割裂非洲的社会组织。更坏的是，社会上脆弱的群体——儿童、妇女和老年人（占人口的三分之二）——受影响最严重。

68. 结构调整方案有下列主要的过渡性不良社会影响：人均收入和实际工资下降；失业和就业不足上升；由于削减社会公共支出导致社会服务的水平恶化；教育和培训标准下降；营养不良和健康问题增加；贫穷人数和收入不公平都增加。

69. 许多非洲国家政府必须对它们的公共社会支出诸如教育、保健及其他社会服务实行大量削减，以便将资源用于还本付息及减少预算赤字。从长期发展的观点看，由于推行稳定化方案和结构调整方案必须绝对和相对地减少用于教育的公共支出，这意味着要扭转1960年代初期开始的以大量投资于人力资源发展作为实现非洲结构改革的基础的进程。今日在非洲用于教育的人均支出不但是世界上最低的，而且根据教科文组织与儿童基金会的研究报告，这种支出仍在减少。这样下去的话，非洲在未来一千年开始时，其人口中的文盲和非技术人数的比例会比1960年代独立后年代开始时更大。

5. 对调整方案不断进行的再思考

70. 由于所有缺陷指出，而且所有迹象均表示结构调整方案未能实现目标，因而所有各方面——货币基金组织与世界银行及有关各国——都感到沮丧。因此，包括布雷顿森林机构在内的许多组织都在苦恼地重新评价和重新思考。这种情况是毫不奇怪的，其最显著的、可以看得见的结果是儿童基金会提出的一般称为合乎人情的调整的建议。

71. 但是，一般而言，迄今关于稳定化方案和结构调整方案的设计的大部分提议都是倾向于改良主义的，基本上接受现行方案和办法的理论构架。他们往往不怀疑这种方案和办法是否适当。根据对迄今执行的传统稳定化方案和调整方案的实施标准所作的评价，可以非常明显地看出这些方案的成绩指标不符合非洲基本的发展目标。因此，评价这些方案必须根据它们对实现第2章所列非洲的发展和改革目标的影响，而不是只根据传统的成绩标准，诸如国内总产值和出口增长、国际收支平衡和预算平衡，因为这些成绩标准除其他外，充其量只是同实现非洲最重要的发展目标诸如粮食自给自足、减轻贫穷、持续增长和自力更生稍微有点关系。在传统的成绩标准方面取得进步，而在实现非洲区域最重要的发展目标方面毫无进展，是有可能的。这就是为什么尽管国内总产值和出口有增长，尽管一些非洲国家对外收支和预算平衡都有改善，但饥饿和营养不良、赤贫和对外依赖的情况仍然恶化，非洲经济的其他结构弱点和缺陷仍变本加厉的原因。

6. 结论

72. 到现在应该已经非常明显，根据理论和实际经验，传统的结构调整方案不足以处理非洲各国面临的结构性经济、财政和社会问题的真正根原。因此迫切需要采取另外的办法来取代非洲现行的稳定化方案和调整方案。这种备选办法必须除其他事项外考虑到生产与消费的结构，必须考虑到在发展进程中扮演主要角色的人民。这种办法的具体要求详载于下面各章：设计和拟订推行改革的调整方案的新纲领，政策方针和所需要的主要政策手段，以及实施和监测的战略。

第四章

备选的纲领

1. 引言

73. 上述各章已表明，考虑到非洲的经济社会结构和该地区的发展目标，传统的稳定化和结构调整方法并不适于促成经济复苏和经济社会改革。这是因为传统的稳定化方案和结构调整方案的模式只强调利用国内外竞争性市场力量。这种模式基本上不适用于非洲情况，因为非洲的特点是生产结构脆弱和市场不完全竞争。此外，这些方案重点强调实现内外财政平衡，无视对经济增长和经济社会改革极为重要的基本结构因素。

74. 在制定一个充分考虑到改革需求的结构调整新纲领时，重要的是要考虑到第1章阐述的结构特点，第2章刊载的目标以及进行调整和改革工作所处的国际局势现状。因此，需要有一种较为强调整体的方法。这种方法与传统的稳定化方案和调整方案刚好相反。传统方案只孤立地处理整个宏观经济布局的几个方面。虽然传统方案所采用的这种非全面方法也可以实现其有限目标，但它同时也会对持续发展的其他方面，例如增长、社会福利、公平、就业和经济社会变革等产生不良后果，这种不良后果往往多于传统方案可取得的积极效果。

75. 这一整体方法应查明与发展、人力和物力资源有关的主要积极和消极因素，因为它们之间的建设性相互作用为发展提供动力，同时要列明应如何设立一个机构网，以便为改革和发展力量创造适当的环境。它还应适当估计调整与改革过程中不同构成部份可能发生的相互作用，以制定和执行适当的战略和政策。

2. 调整与改革的纲领草案

76. 这里提出的纲领是以三套宏观实体为基础，即推动力量，可用资源和要满足的需求。推动力量（它们可以是积极的或消极的；内部或外部的；临时或永久的）有政治、经济、科技、环境、文化和社会力量。它们合在一起对发展的总格局和速度产生影响。它们的例子有：政府体制、国营企业、私营部门、国内市场、

非政府组织、研究与发展、大自然的力量和气候条件，种族精神和社会价值观，国外商品市场和金融以及跨国公司。关于资源，纲领要加以考虑的主要种类包括(a)人力资源，特别是质量和各种技能的搭配；(b)自然资源，特别是土地，水和森林；(c)国内储蓄；(d)国外财政资源。根据调整 and 改革以人为中心的主旨，纲领草案阐述的各种需求应主要包括必需的物品和服务以及获取它们的能力。应将属于奢侈品的物品和服务置于纲领范围之外。

77. 备选纲领草案的表达形式可用三个模数陈述。第一个模数说明，某些具体力量与资源分配的数额和方式的相互作用将确定不同产出的种类和数量。在这一个模数中要确定在生产物品和服务和创造生产要素收入的过程中的各种关系（因国而异的关系）。其中包括资源效率和生产力等方面。第二个模数说明在确定产出分配特征和生产要素收入的数额和分配方式方面亦有在发挥作用的各种力量。同第一个模数一样，这个模数必须具体说明与收入分配有关的各种关系（也是因国而异的关系）。第三个模数说明有一套推动力量同收入水平和收入分配方式相互作用，可确定国内满足需求的程度和对外进行交易的程度，其中包括出口、进口、债务、援助和资源流通。同前两个模数一样，必须在这一个模数中为每个国家具体确定有关国内需求和对外交易各个构成部份间的各种关系。

78. 这里需要强调指出纲领一般特点的几个方面。首先，所有宏观实体在时间和空间上都各自和集体处于动态。推动力量的构成将随着时间的推移发生变化，不同构成部分的相互影响力将会改变。此外，随着时间的推移，可用或所需资源的组成和相对重要性也将发生变化。同样，社会的需求也不是静止不变的，因为随着发展，社会总需求所发生的变化将促成一系列新的标准需求或认识到的需求。纲领中的所有力量、资源和需求也会因空间而发生变化，也就是说从国民经济或国家和次区域组别的角度来看，它们之间的相互作用的性质都会不同。

79. 第二，由三个模数组成的整个系统必须视为一作不断相互作用的动态系统，该系统相互作用性质的一个例子是有关对外交易变数的数额或价值将影响一些资源

的数额，而资源的数额将影响所产生的要素产品的数额、结构及其分配。此外，由于必须予以满足的需求和产品组合之间有差距，可能需要对有关生产要素收入的产生和（或）分配的变数的参数和价值进行调整，以确保消除这种差距。

80. 最后，此处提出的只是一个纲领，旨在协助非洲国家查明各种力量的主要构成部分，社会的需求，所需资源和上述各项之间的主要相互作用及关系。它并不是一个不用管某一国家的具体国情即可提出标准政策配方的标准模式。恰恰相反，这个纲领范围广，灵活性大，足以与选定的政策方向并举，可为个别非洲国家详细说明适当的模式，然后为它们设计方案，其间考虑到各国特定的社会和经济结构。

3. 推行改革的调整纲领的关键重点

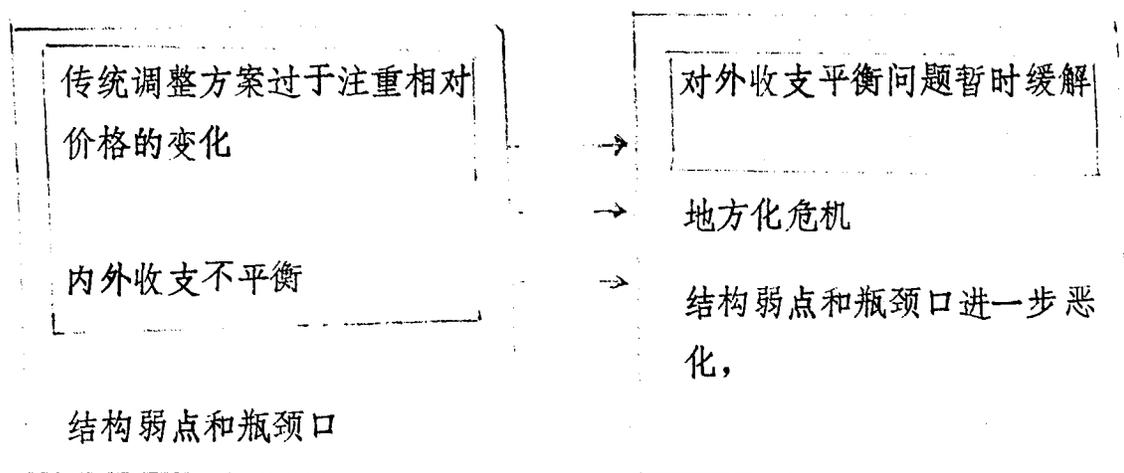
81. 从以上对基本纲领所作的一般概述可以看出，各种不同力量在推行改革的调整过程中起着重大作用。它们不仅影响产品的产量和结构，而且决定各种不同的体制群组，如住户、政府、企业和其他可辨别的社会经济群组之间的财富分配。同样地，这些力量既影响到各种需求的性质及其满足程度，特别是消费型态，也影响到对物质、社会和文化需求之间的社会经济平衡的看法。因此，推行改革的调整的社会内容是备选纲领的一个突出重点。这个纲领的基本出发点是为大多数人创造就业，实行公平的收入分配、特别是住户和脆弱群组的公平收入分配和满足人民的基本需求。

82. 必须再次强调指出，本纲领草案与传统的稳定化方案和结构调整方案的基础模式大不相同，而且突出了后者的内在弱点。在传统方案中，许多重要的社会经济相互作用都被忽略或置诸不顾。例如，在创造收入的过程中，传统方案忽略了国内需求的重大力量，而把重点主要放在出口初级商品的生产上。此外，传统的稳定化方案和调整方案未列入收入分配方面的内容，因而忽视了体制组织，特别是不同社会经济群组的体制组织的作用。最后，传统方案重点主要放在内外收支平衡和相对价格变化之上，将关键需求和服务的一些重要方面，包括生产性就业，

都置于调整过程的边缘地位。因此，它们可能对某些社会经济群组产生严重的消极影响。

83. 目前正在进行的调整过程的先后顺序均渊源于传统方案的这些弱点。图 4. 1 列示了这种先后顺序，表明传统调整过程始于一场危机，其中种种结构弱点，瓶颈口和恶劣的国际经济环境往往使经济衰退、对外依赖增加、农村经济崩溃、资金外逃和人材流失、普遍贫困和苦难增加等问题变本加厉，进而发展到财政不平衡问题暂时得到缓解的局面，但经济结构弱点未得到改善。

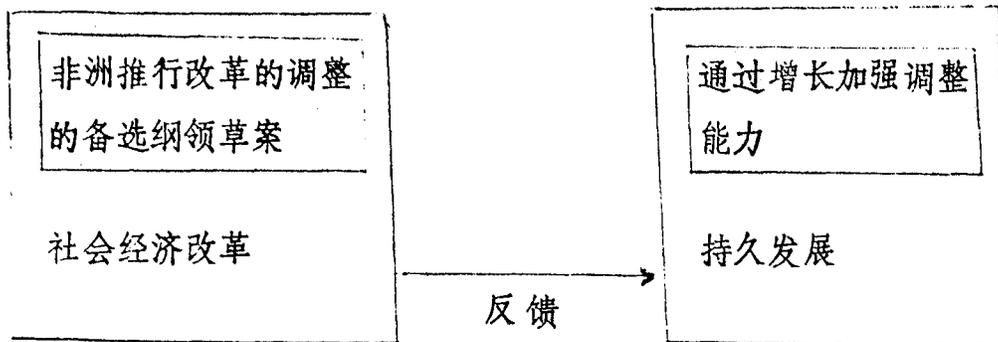
图 4. 1



84. 考虑到致使非洲国家长期不断面临危机的结构弱点，推行改革的调整应以同时加强创造、分配和支用国民收入的过程为目标。通过纲领草案第一个模数的创造收入过程，推行改革的调整纲领的关键重点是开展更加以人为中心发展进程，让各种生产力量发挥重要作用，利用各种资源将非洲经济从主要是交换性的经济变为生产性的经济。关于收入分配进程（第二个模数），纲领的主要重点是确保各社会经济体制群组更多和更有效地参与调整 and 改革过程。最后，关键需求方面（第三个模数）的重点主要是生产和供应基本商品和服务，生产基本要素投入，使投资额保持增加。

85. 如坚持贯彻上述推行改革的调整的关键重点，总会促成持久发展，同时提供必要的能力以适应不断变化的国内外局势。图 4. 2 列示了更为合适的调整顺序。这种顺序使调整能力和经济改革同时得到改进。

图 4. 2



86. 如第 78 和 79 段所述，由新纲领提出的上述顺序涉及另一个重要方面，在采用政策促进改革过程中一定会出现各种反馈。本纲领确认，通过执行政策来实施本纲领确会出现关于各种推动力量及其与资源的相互作用的性质和关于满足社会需求的反馈。从这种意义上来说，纲领还要将推行改革的调整的动力具体化，从而使人们能够更适当地提出关于政策方向和应采方法的效力的理论。

4. 实施推行改革的调整纲领

87. 当然，推行改革的调整纲领的实施必须处理一些重要问题，包括调整的适当准则，应调整成或改革成的经济结构，所涉主要变数和它们之间的各种关系（即各种力量、资源和需求相互作用形式的总结合）。这样就可以适当选定政策参数。

88. 调整的基本准则显然将取决于各国的具体特点或次区域的具体情况。但是不管各国特点如何，准则必须与第 2 章阐述的总发展目标相符，即提高大多数人民的生活水平，确保持久的和可持续的经济增长和发展，减少个别和集体的对外依赖性。调整或改革的结构也必须包括实际和物质结构，生产、消费与技术关系；社会经济体制结构；国内金融结构；和国际贸易和金融结构。

89. 实施纲领的有关变数来自第77段阐述的三个模数。在这方面必须强调指出，需要作出慎重的选择，考虑到有关力量、资源和需求的不同变数的混成和相对重要性肯定会因国而异。实施纲领所需举列和使用的变数也将取决于根据资料的可得性和可靠性对其进行细分的程度以及在特定情况下想进行分析的范围。因此，下面提出的只是在大多数非洲国家在实施纲领时最可能占重要地位的变数。

90. 关于生产要素产品（第一个模数），起作用的变数应包括分为可出口和不可出口商品的部门产出；与生产过程有关的各种力量的指数。如气候、技术、制度、世界商品和金融市场；与资源有关的变数，特别是土地（可耕地），可开发的自然资源，国内储蓄，外部资源，劳力和中间投入（国内和进口）。这些变数之间有相互关系，要通过诸如汇率政策、国内信贷政策、利率政策、生产者价格、生产津贴一类的政策手段来使其起作用。

91. 关于要素收入的分配（第二个模数），要考虑的变数应包括与农村和城市住户、政府、大规模国营和私营企业，小规模企业等体制组织的收入有关的变数；造成收入型态的各种力量，如城乡贸易条件土地分配等数。必须同分配变数一起列入的政策手段包括财政政策、选择性信贷政策、工资和收入政策等。

92. 有关收入的支用（第三个模数）的变数首先涉及需要予以满足需求的性质和程度，根据国内生产型态和收入型态及水平能否提供和消费得起这些需求。这些变数包括粮食和其他基本商品和社会服务，基本基础设施，投资资源，要素投入需要等。需求的数量和结构与产出和收入的数量和结构两者之间的差异将决定与自力更生和改革过程内在化程度有关的变数。这些变数包括进口、贸易平衡、经常项目平衡、债务和偿债负担、粮食自给自足率等。有关政策参数包括与下列各点有关的参数(1)提高对物品和服务的消费能力（如消费者津贴、价格控制等）；(2)改变消费型态（如控制进口、大众教育等）。

第五章

政策方针和手段

1. 引言

93. 第四章概要说明了调整和改革备选途径的宏观纲领。本章提出非洲国家可根据本国独特情况加以修改的政策方针、手段和措施，以使上述宏观纲领付诸实践。从本章中将能清楚地看到，非洲备选纲领包括一些政策领域，这些领域是很多现有结构调整方案的一部分，而且似乎已出现了关于这些领域的某些广泛的一致意见。其中最重要的一致意见包括：(a) 改进财务管理和国营企业的效率并实行更严格的财务责任制；(b) 改进农业鼓励措施；(c) 出口多样化，主要是加工过的农产品的出口；(d) 改善外债管理。它还包括一些尚未出现一致意见的领域。这些领域包括汇率和贸易政策的互补性问题，关于非洲国家对同一范围的传统出口作物提供竞争性刺激的组合谬误，以及支助所有非洲国家的调整的非自主资源的可维持程度。由于纲领草案的整体性方针，它自然以统一和综合的方式处理所有这些问题，而不仅仅是孤立地对待它们，也不是为现行调整方案增添补救措施。

94. 在将《非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领》付诸实践时，有必要指出，所有国家——发达国家或发展中国家——都认为有必要经常进行调整，以适应不断变化的经济参数和情况。两者有不同看法的通常不是有没有需要进行调整的问题，而是进行调整以适应不断变化的经济情况的能力问题。这又取决于不同国家在调整的时间期限，它们的结构特点以及长期发展目标方面所具有回旋余地和选择范围。调整过程中的实际做法是根据这些因素决定的。确实，从以上几章的分析中变得很清楚的一点是，这些问题的征状和严重指征如国际收支不平衡，财政不平衡，通货膨胀压力和物品严重短缺等是无法希望它自动消失，或者是不用处理即自能敷衍过去的。相反，非洲必须调整。但是，在调整时，应集中注意的是对基本上促成非洲社会经济形势恶化的结构进行改革，这是最重要的。这样，必须使调整和改革的设计和实施不可分割地联系起来，使其成为相互交织在一起的过程，以便

在两条战线上同时取得进展。

2. 非洲结构调整方案备选纲领的主要政策方针

95. 鉴于非洲经济的结构瓶颈，必须将调整作为一个不断进行的改革过程的一部分来看待，而不是把它看作为一项断断续续的工作。因此，必须使调整方案与改革的长期需要完全结合起来，而不是采取兵临城下式的临时危机处理做法，因为在改革的范围外，调整政策和措施不大可能产生任何充分的和持久的好处。下面概述的主要政策方针应在这个纲领基础之上加以贯彻。

96. 应该明白指出，政策方针必须与第一章中对非洲政治经济的分析和第二章所列发展目标密切关联。这是因为从理论和实践上来说，政策方针为克服非洲经济的结构瓶颈以及为随后实现该区域的发展目标提供了主要的准则。此外，政策方针应在宏观经济纲领草案范围内为各个非洲国家的具体模式详细规定一般界限范围，以及随后用于选择任一特定国家的具体政策工具和措施。

97. 在加强非洲的生产能力和投资的生产率（生产率是产生要素产品（模数1）的核心）并使之多样化方面，以下是主要的政策方针：

(a) 提高生产和有效率地使用资源：这主要是系统地避免仅仅为了实现财政平衡而限制生产能力。换句话说，只要所涉资源可以有效率地和有生产效用地进行分配和利用，就应反对即使损害增长和生产力也一定要平衡预算的逻辑。要有生产效用和有效率地使用资源，实质上就需要改变政策，以尽量接近生产可能曲线，增加投资利润。

(b) 更多和更有效率地调集国内资源：必须承认，目前钱财漏耗太多——财政、货币、对外付款、资本外流等——所有这些都需加以堵塞，以便为扩大投资和预算积极调集资金。鉴于流入非洲的外部资源总量方面存在着不确定因素，以及对这种资金流入附加越来越严格的条件，这一点变得更为重要。鉴于目前的国际经济环境，所有非洲国家能持续地得到充分的资源流入以用于调整和改革的希望甚微。即使能吸引这种资源，取用这些资源的条件规定几乎可以肯定只是为了暂时减轻非洲

国家的困难，同时会恶化和加深它们的结构问题和缺点。

(c) 提高人力资源能力：这种政策方针的一个重要方面是，削减预算赤字不能以减少社会部门，即教育、保健和其它社会基础结构，包括维持法律和秩序方面的支出为代价，这些都是创造促进环境的先决条件。既然承认缺乏人力资本对创造非洲改革的促进环境是一个限制因素，而且承认在1980年代相对地忽视了这个部门，那就需要作出努力，确保每年平均至少将30%的政府支出总额用于社会部门，以及无论如何社会投资的年增长率都要大大高于人口增长率。

(d) 加强科学和技术基础：为实现结构调整的中期和长期目标，需要有充分的科学和技术基础，这种科技基础是将本国农产品，矿物，森林和水产资源等原材料转化为供应当地和出口市场的消费品和服务所不可缺少的。实现这些目标的战略和所涉的主要问题是：(一)在国家社会经济计划中列入关于科学和技术政策的一章，反映对满足人民的社会经济需要不可缺少的科学和技术的作用，发展和应用；(二)通过以下各种途径提高本国发展和应用科学和技术的能力：加强科学和技术基础结构，建立以技术为重点的教育制度，改进人力训练的质量，将生产与本周的研究努力结合起来，以及安排适当的人员和机制将大学和研究所的研究结果商业化；(三)通过发展新产品和工艺，寻找除出口原料以外的其它出路，以及确保非洲产品具有竞争能力，因为新的和正在出现的科学和技术对非洲产品和原料产生了直接影响，而且通过生物工程制造的产品正在世界市场上取代非洲的基本产品并对其竞争基础产生了不利影响；(四)发展制订协调的次区域和区域政策的当地能力，以便能够实施多国合办项目，和最有效地使用现有的有限资源。

(e) 直向和横向的多样化：多样化的第一个重要方面是生产基本物品和服务以满足所有部门的多数人口的需要。多样化的第二个方面涉及需要减少对单一作物出口的依赖以及由此引起的收入不稳定。这将有必要重新制订出口方针，包括扩大目前狭窄的出口范围和出口市场以包括份额越来越大的加工商品和制成品，以及重新将重点放在非洲市场。

98. 应当强调的是，在推行改革的调整过程中，要素收入分配（模块2）的形式和水平是非常重要的，因为它对生产的动态和形式，国内市场的有效规模，以及减轻普遍的贫困都有很大影响。在这方面，下列各项是基本的政策方针：

(a) 在公营和私营部门之间建立注重实际的平衡：在确定这种平衡时，主要标准应当是有无当地的企业能力和投资的适度社会和经济收益率。但是，应该指出，在建设物质的、人的和机构性的基础结构，环境保护和维持，以及提供基本服务等方面，公营部门可以发挥作用，特别是鉴于非洲国家目前的发展水平。但在国家管的太多，超过了合理限度，特别是在非社会服务和非战略部门，应考虑有选择地实行私有化。

(b) 为持久发展创造促进环境：这个政策方针包括一些重要因素，其中有广泛参与决策，建立一致意见，维护公平和正义，消除国内纷争和不稳定，促进人人机会均等，以及创造良好的投资气氛。根据以上第97(a)段中的政策方针，促进环境应包含通过一致的政策和适当的刺激因素来鼓励创业精神，以及促使私营部门和基层的主动行动对发展过程作出有效贡献的问题。

(c) 资源的重新调配：这个政策方针应旨在尽可能减少非生产性开支和过多的军事开支。非洲的需要是最大的，但其社会优先项目却越来越被置于军事开支之后。各种估计数字显示了在公共福利与国防之间存在着明显的预算差距。这些估计数字表明，在1980年代中期，发展中非洲国家用于教育的公共资源少于用于军事的资源，而拉丁美洲教育支出比国防支出多一倍。以下事实进一步反映了这种军事社会不平衡：非洲用于保健的年公共支出平均不到军事支出的三分之一。不难想象，如果能在国防开支和非生产性开支方面实行节约，考虑到这会产生所有正面的乘数作用，对非洲的社会福利会有多大好处。当然，我们知道，对那些面临不断的外部侵略和破坏稳定活动的非洲国家来说，在消除破坏稳定的外部力量之前，执行这项政策方针可能是很困难的。

(d) 改善属于不同社会经济类别的住户之间的收入分配型态：这是推行改革的调整的一个重要内容，因为它对本国产品的国内市场规模和减轻普遍贫困有直接影响。应该重申的是，执行这种政策方针还包括确保在提高产量的过程中，贫穷者和社会处境不利的人将有更多的机会获得生产资料，特别是土地。

99. 为满足必要的需求而支用收入的情况（模数3）是推行改革的调整过程的一个重要组成部分。因此，以下是基本的政策方针：

(a) 粮食自给自足：在这方面，政策重点必须是在粮食分部门与农产出口商品生产之间实现适当的平衡。为此目的，必须扭转目前的趋势，特别是就价格鼓励而言，因为目前采取的政策往往不利于粮食分部门，而有利于出口商品的生产。

(b) 减轻对进口的依赖：为了确保持续地持久满足人口的关键需要，有必要改变目前的状况：目前非洲国家的大部分基本需要、中间投入和资本财货一般都是靠进口来满足的。

(c) 重新调整消费型态和生产型态：这将需要改变消费习惯，使人民开始消费更多的本国商品，特别是粮食、衣服、住房和其他基本必需品。还有必要在国家 and 分区域两级扩大基本粮食和其它基本物品的交换和贸易机会，以期提高国家和次区域的集体自力更生程度。

(d) 债务的管理和偿还：为了腾出稀少的和急需的外汇资源，有必要建立强大的债务管理制度。这将包括不断地估价短期和长期支付能力，还必须包括使债务的累积合理化，将今后的外部贷款资源集中用于能迅速产生高利润并有相当的外汇收入的生产项目。

3. 推行改革的调整政策手段和措施

100. 上面概述的政策方针将需要使用一些政策手段和措施，以实现推行改革的调整的目标。这些政策方针也呼吁修改或避免采取某些政策手段和措施。

101. 实施《非洲结构调整方案备选纲领》而必须修改的政策手段和措施载于表5.1。第1章和第二章已扼要指出，由于非洲经济的结构僵硬，又鉴于希望达到的改革目标及持久发展，有些政策手段和措施不适合非洲国家的调整进程。它们包括：(a) 事实上导致过分依赖市场机制的一些做法；全面彻底的价格和进口自由化；(b) 教条式的私有化原则；(c) 按通货膨胀调整的利率；(d) 全面信贷紧缩；(e) 全部取消津贴补助；(f) 普遍贬值；(g) 胡乱地促进传统的出口；(h) 实行通货紧缩的预算措施，尤其是大量减少公共支出。从表5.1可以看出这些政策手段和措施对推行改革的调整会产生不利的影晌。虽然对内和对外的财政平衡问题可能会暂时获得缓解，但是长期而言这些措施有更大的可能加重危机，特别是如果非自主资源停止流入有关的国家。这些政策手段加在一起将导致第4章图4.1所列示的不当顺序。

表5.1: 在《非洲结构调整方案备选纲领》下
将要修改的政策手段和措施摘要

政策手段和措施的说明	对推行改革的调整的影响
1. 大量裁减预算，特别是关于社会服务和必需品的支出和补贴。	危害人的境况、促进环境及未来的发展潜力；促使公共部门大规模减缩。
2. 只给予“贸易品”价格刺激，胡乱地促进传统的出口。	破坏粮食生产和自给自足，可能导致不良的环境衰退；会造成供应过剩和价格下降（组合的错误）。
3. 全面信贷紧缩。	导致全面经济紧缩；生产能力利用率减少和企业关闭；关键物品和服务严

<p>4. 通过公开的外汇市场、货币拍卖及大规模和经常的货币贬值将币值普遍贬低。</p> <p>5. 实际利率高到无法维持（按通货膨胀调整后的名义利率）。</p> <p>6. 全面彻底的进口自由化。</p> <p>7. 在结构不正常和不完全竞争的市场状况下，过分依赖市场力量来“纠正价格”。</p> <p>8. 教条式的私有化原则。</p>	<p>重短缺。</p> <p>导致社会无法忍受的关键物品和服务涨价；提高进口投入的国内成本及妨害生产能力的利用；触发全面通货膨胀；将稀有的外汇挪用于投机性活动，加速资本外逃；使收入分配型态变坏；危害增长及造成在结构上固守传统出口的后果，其方法是通过对这类商品或“贸易品”提供价格刺激。</p> <p>成为不利于生产性投资的因素将经济引向投机与贸易活动；助长通货膨胀。</p> <p>导致对外依赖更严重、更牢固；加深外汇拮据；危害诸如粮食自给自足等国家优先事项；损害新生企业的生产能力，因而使工业化慢下来。</p> <p>由于生产成本剧升和提高标价而造成通货膨胀恶化；背离合理的生产和消费型态和优先次序，可能破坏整个改革过程。</p> <p>危害增长和改革；危害社会福利和人的境况。</p>
--	--

102 根据纲领草案，已将理想的政策手段和措施归类成三组；每组包括符合第97段至第99段所述一系列政策方针的一套政策手段和措施。这三组是：(a) 加强生产能力并使其多样化；(b) 改进收入水平及其分配型态；(c) 为满足关键需要

支用收入。此外有确保《非洲结构调整方案备选纲领》的有效实施所需采取的体制支助措施。

表 5.2 : 《非洲结构调整方案备选纲领》下
提议的政策手段和措施摘要

政策手段和措施的说明	对推行改革的调整的影响
A. 加强生产能力并使其多样化	
A. 1 土地改革, 改善获得和拥有土地的机会, 以从事生产性的利用; 加强妇女作为改变粮食生产部门并使之现代化的推动者的作用。	增加生产和有报酬的就业机会; 减轻贫穷和更公平的收入分配。
A. 2 将公共投资总额至少 20% - 25% 用于农业。	改进农村基本建设和农业机构制度; 增加农业生产力; 扩大农村就业。
A. 3 分配越来越多的外汇以进口农业和制造部门的重要投入; 扩大农业和工业的就业; 增加必要商品的本国产量及避免进口窒息; 及增加农业和工业间的互相联系。	满足关键的需要。
A. 4 采用有利于粮食分部门和必需品制造活动的信贷准则、按部门分配信贷。	增加粮食和生活必需的制成品的生产; 增加有报酬的就业。

A. 5 采行专为促进和发展小规模工业而订的投资法和程序。	改善促进环境，增加地方企业家的参与程度。
A. 6 施行选择性名义利率，使投机活动的贷款利率高于生产性活动的贷款利率，所得加权实际储蓄利率将为正数。	加紧动员国内储蓄；减少投机活动；将资源改用于生产性活动。
A. 7 创立和加强农村金融机构。	加紧动员农村储蓄和改进金融媒介活动。
A. 8 使已安装的生产和基础设施能力恢复与合理化；及设立有效的全国维修系统。	更充分地利用生产能力；经济增长；外汇储蓄。
A. 9 以合理的方式利用事实上存在的多重汇率制和（或）创设和精简这种制度，以便转移资源、调动资源和扭转资本外逃，确保必需进口品的供应。	鼓励资本流入，尤其是在海外工作的国民的资本，阻拦资本外逃；改善国际收支情况；满足关键的需要。
A. 10 创立特别基金，向某些经济营运集团提供补贴利率的贷款。	鼓励更大规模的生产性活动。说明各种政策手段和措施对推行改革的调整的影响。

B. 提高收入水平及改善其分配型态

B. 1 扩大计税基准，提高收税机制的效率和廉洁程度。	增加政府岁收。
B. 2 尽量减少政府的国防支出及用	腾出资源用于投资；改善资源的分配；

<p>于非生产公共部门活动的支出。</p> <p>B. 3 废除准国营企业的补助金，但社会部门和国家战略性基本工业不在此列。</p> <p>B. 4 利用有限的、实际的和逐步减少的赤字财政支持进口内容不多的生产性和基础设施投资。</p> <p>B. 5 通过战略粮食储备保证粮食作物的最低限度价格。</p>	<p>改进国际收支状况。</p> <p>腾出资源用于生产性投资；改善财政平衡。</p> <p>支助有关的生产单位以维持增长。</p> <p>持续维持粮食生产；保证农民的收入；使大多数人民有更多机会获得粮食；控制通货膨胀。</p>
<p>C. 满足需要的支出型态</p>	
<p>C. 1 调换支出（不必一定要增加政府开支总额）以提高政府用于社会部门的经费，特别是可能增加生产力的教育、保健和促进妇女参与发展进程诸方面，政府每年的支出总额平均应有30%用于社会部门；此后，这些部门的公共支出增长率应持续高于人口的增长率。</p> <p>C. 2 实施选择性政策，通过补助金、定价政策等，增加维持社会稳定的发展气氛所需的必需商品的供应。</p>	<p>满足关键的社会需要；投资于人力资本；提高大多数人的生活水准。</p> <p>提高对必需物品和服务以及关键的中间投入的消费能力；增加工业原料的生产；控制通货膨胀。</p>

- | | |
|---|--|
| <p>C. 3 选择使用贸易政策，包括禁止某些具体奢侈品；对炫耀性消费征收高税率，对有国内替代物的竞争性要素投入课高税率；教育群众用国货。</p> | <p>改变消费型态；扩大国货市场；改变生产型态；要素投入生产的内在化；改进国际收支状况。</p> |
| <p>C. 4 加强非洲内部的货币和金融合作以及收支清算安排。</p> | <p>增加自力更生，提高资助推行改革的调整的能力。</p> |
| <p>C. 5 还本付息率应限于符合维持和加速增长和发展的水平。</p> | <p>解放资源，以便用于生产活动，以维持推行改革的调整；改进国际收支状况。</p> |
| <p>C. 6 对加工出口品和慎重挑选的初级商品给予具体出口奖励。</p> | <p>增加多样化；减少商品价格波动的为害能力；出口增长和增加出口收益。</p> |
| <p>C. 7 有差别的出口补贴；消除贸易壁垒；鼓励物物交易以促进非洲内部的贸易。</p> | <p>减少对外的依赖及改进非洲的产品组成与一体化。</p> |
| <p>C. 8 关于初级商品的双边和多边协定。</p> | <p>改善与进一步稳定国际收支状况。</p> |

D. 推行改革的调整的体制支持

- | | |
|--|--|
| <p>D. 1 在农村地区设立经费充足的“在监督下的粮食生产信贷制度”；让附属担保物有限的农民能容易地利用。</p> | <p>持续增加粮食生产及采用技术以减少气候可以造成的损害，其方法是增加对小规模灌溉工程等方面的投资。</p> |
| <p>D. 2 加强以生产为重点的农业研究；</p> | <p>加速在非洲实现绿色革命的进程，尤</p> |

<p>设立推广服务和体制，以便推广、应用和落实研究。</p>	<p>其是在对非洲粮食自给自足不可或缺的五种粮食作物（玉米、高粱、小米、大米和块茎作物）方面，以及加速建立有生存能力的工业基础。</p>
<p>D. 3 设立农村机构以支持家庭手工业和小规模工业，其重点在于本土的技术、国内金融、农村基础设施和妇女的参与。</p>	<p>促进一体化的农村发展；提高农村地区的吸引力；推动农村技术的发展；创造就业。</p>
<p>D. 4 制订法律，对不同的社会经济团体（诸如农村合作社、手工业工人、贸易商等）的所有制和参与规定明确的体制办法。</p>	<p>使人民能参与一般的生产、销售和发展；加强非正式部门，使其最终纳入发展的主流。</p>
<p>D. 5 成立社区发展机构，尤其是本土的非政府组织和自助方案。</p>	<p>在自愿基础上利用直接的社区劳力以提供农村基础设施，诸如支线道路和使道、保健中心和诊疗所、校舍和小规模灌溉计划。</p>
<p>D. 6 促使更多群众参与决策和实施方案。</p>	<p>促使人民对自己的社会和政府有更大的信心；更加致力于发展并愿意为发展牺牲；使非常积极的人力资源更有效率。</p>

103. 尽管表 5.2 列有各种各样的政策手段和措施，但本国一揽子政策的拟订、设计和选择还需要灵活变通，因为要考虑到非洲个别国家的国情及其随着时间推移的演变情况。即使在同一个国家，一个时期与另一个时期的一揽子政策，也就是所采用的政策手段和措施及如何将它们结合施行，也会有所不同。但是，不管一个国

家选择何种政策手段和措施，必须保证这些政策手段和措施都是从上列出的四类中的每一类选出。

104. 为了正确对待表 5.2 的政策手段和措施，应根据第 4 章图 4.2 所说明的推行改革的调整过程的顺序加以看待，这样经济通过政策方针的适当改变及通过采用渊源自纲领草案的适当的一揽子政策，同时实现调整和改革。

105. 虽然表 5.2 的政策手段必然出自纲领草案的结构及其相应的政策方针，但是必须记住选择不同政策手段或措施的具体理由。以下就一些政策手段和措施对推行改革的调整的目标所产生的预期的或有关的影响加以简短说明。

106. 在加强非洲的生产能力并使其多样化方面，必须强调加速资本形成速度，适当地补贴粮食生产所需的肥料和其他农业投入，以及给予粮食和农业部门以及生产基本必需品的工业更多的预算和外汇拨款。将生产活动重新转向那些生产基本必需品的以及关键的资本和工业投入。在获得信贷的机会和信贷成本方面，应给予粮食分部门和一些制造业分部门优惠待遇。银行系统可能需要将其资源的较大部分贷给这些“受优惠的”活动领域，以及对这类贷款收取比其他活动的贷款较低的利率。通过适合小规模投资者和工业需要的适当的投资条例和程序，将可鼓励创造比较好的促进环境，让本地企业家更多地参与发展进程。土地改革也是确保绝大多数人民获得有报酬的就业的一项很重要而且是必要的手段。妇女作为主要的农业生产者、尤其是粮食生产者，必须获得特殊注意。她们的作用，除其他外，可以通过增加其获得土地、信贷、农业投入和比较现代化的技术的机会予以提高。

107. 如果要实现更大的国内资源调动，如果要在非洲实现增长和发展力量的内在化，金融自由化就不能够搞得太过分，因为实行金融自由化的目标就是将实际利率提高到不利于生产及有害于小规模现代部门的水平，而且这种利率同经济广大部门的储蓄决定关系不大或无任何实际意义，尤其是农村地区和非正式部门。相反地，必须调动更多国内资源，主要的方法是鼓励节约和加大金融资本密集程度，实行足以鼓励储蓄的名义利率。为了促进在农村地区动员储蓄，提高金融机构在经

济的储蓄—投资过程中的媒介作用，必须建立和（或）加强农村货币和信贷结构。对资源转移实施多重汇率，应该能鼓励在海外工作的国人汇回更多款项，与此同时妨阻资本外逃。通过加强非洲内部货币和财政合作以及支付和结算安排，就能够减少非洲对外金融依赖程度，增加非洲国家在无外汇拮据的情况下资助推行改革的调整的能力。

108. 在更有效地分配和更审慎地使用资源方面，将需要调换支出项目，在裁减政府在国防和非生产活动方面的支出，消除对准国营企业的津贴（社会部门或国家战略基本企业除外），以及限制还本付息比率，使不致损害生产活动，以确保经济增长。为了促进更有效地分配利用的可贷资金，必须对投机活动和生产活动以外的一般贸易的贷款规定较高的利率。推行改革的调整方案应以减少通货膨胀的压力为目的，因为这种压力会引起一些不正常社会和经济现象，诸如将经济活动从生产性投资转移到投机活动和金融操纵活动；破坏收入分配型态；引起资本外逃和储蓄减少。考虑到在非洲国家通货膨胀压力的结构起源，有关的政策措施原则上应集中于扩大生产。此外，预算限制，尤其是关于减少政府非生产活动和边际生产活动方面的开支，应成为控制通货膨胀战略的一部分。

109. 在满足个人需要和国家需要方面，必须开始实行选择性贸易政策，包括进口控制和进口管理的规定，特别是禁止非必需品的进口，关税保护和配额限制，以支持消费型态的改变；鼓励当地投入的生产和利用；及促进有生存能力的新生工业。如果要实现生产力的内在化，如果要创造更大的内部动力，就必须大力促进工业化。因此，如果要使工业化成功，就必须在若干进口保护措施的掩护下进行。

110. 必须有鉴别地探讨促进出口及使传统的出口部门恢复活力这整个问题，不应只是全面加以贬低。非洲国家必须采取步骤使现有单一出口多样化，以便增加它们的抉择范围，减少对增长潜力非常有限的商品的依靠。非洲可以利用静态相对优势尽量求取利润的办法获得即时利益，但是推行改革的调整所需要的是各国政府在它们的方案中纳入一些奖励办法，以新的生产结构和程序为基础，创造长期、

能动的相对优势。出口奖励必须是慎重的、有选择性的，要承认部门和产品之间的机会差别，以便打进出口市场和扩大目前占有的市场份额。需要确定的适当的价格奖励水平也因商品而异，取决于世界价格、进口内容、销售利润、邻国的价格、竞争商品的价格、需要上缴国库的数额等。还有，可用于出口部门的稀少的外汇资源也必须用于能创造最大外汇净收益的那些商品。由于非洲的市场是非常不完全竞争的市场，这种定价和资源分配的决定不能完全任由非洲各国市场定夺，需要由国家进行某些干预。

111. 还必须提高非洲现有资源的有效利用，使该区域各国能有效地使它们的生产结构和市场合而为一。这意味着非洲各国政府必须开始通过区域和分区域的合理化，计划消除一些在独立后化很多钱重复设立的工业生产能力，同时建立旨在提高非洲内部及非洲与世界其他地方的贸易水平的新的工业。因此非洲国家间必须就工业合理化达成双边和多边的协定。这种合理化与协调的计划，如果扩大到非洲主要出口商品诸如咖啡、可可和铜的生产，即能使这个区域的生产国避免“组合的错误”问题，即避免通过再三增加价格刺激，刺激在非洲之内和之外的一些国家生产同一系列的出口产品，结果却发现该商品的世界价格下降，因而提高出口收益的努力不能奏效。进一步阐明汇率和贸易政策的互补性，以之作为推行改革的调整的必要政策手段和措施，可能是有好处的。汇率政策除了对出口和进口有狭义、直接的作用外，对经济也有影响，贸易政策也是一样。因此，根据非洲对多重汇率的需要，非洲也需要进口管理政策，包括进口管制、进口税和出口补贴的各种内容，以代替直接依靠贸易自由化。事实上，非洲的汇率管理必须由目的明确的进口和出口政策支助和补充，以便在现有的面向外国的消费和生产型态中实现所需的调整。

112. 反对使用选择性贸易政策和多重汇率的一些论点提到通过外汇管制或将外汇市场分为自由外汇市场和官方支持的外汇市场，会创造出多重的外汇市场。这些论点谈到管理上的困难、执行费用高以及走私漏税的可能性。必须承认，成功

地应用多重汇率和选择性贸易政策的一个重要的先决条件是要有办事认真的好政府，要有管理和实施管制的能力。但是，有一点常常被忘记的是，许多非洲国家事实上已经有多重汇率存在，在一些情况下由货币基金组织/世界银行列于第一类业务和第二类业务，不太愿意地予以认可。由于大多数非洲国家出现了平行外汇市场，今日几乎没有一个非洲国家事实上不存在双重汇率，或许非洲国家使用多重或双重汇率作为推行改革的调整一揽子政策的一部分的重要意义在于正式承认事实上的情况，以及强化政策，以目的明确、精兵简政的方式利用政策手段，求取最大的利益。

113. 另一重要问题是使用选择性的利率的问题。虽然最好实现实际的正利率，以鼓励储蓄，这是没什么疑问的，但是与此同时必须考虑到一点，即很高的名义利率对整个经济会起不利作用。由于这样，必须仔细考虑下列问题。

- (a) 在整个经济中，利率的储蓄效应是否够大；
- (b) 通过利率调整，市场是否能实际利用诸如在农村地区的潜在储蓄；
- (c) 名义利率会不会引起经济的高度收缩，因而导致周转金成本推动型的通货膨胀；
- (d) 名义利率会不会导致信贷需求的暴跌，尤其是如果经济已经在衰退中。

114. 根据非洲状况考虑这些问题往往让人了解到：为了保证实际正利率而将名义利率向上推得很高，会导致投资窒息，会使资源不用于收益率较低的生产活动，而用于赚钱快而收益率高的投机活动。由于这种考虑，因此提议对投资活动的贷款和生产活动的贷款采用不同的利率。选择采取不同利率应能保证这两种借款利率（就是投机贷款利率和实际生产贷款利率）的加权平均会产生一种适用于储蓄的实际正利率。

4. 推行改革的调整的辩证法

115. 或许值得重申，由于非洲当前的危机，个别国家在《非洲结构调整方案备选纲领》下采用的一揽子政策将因国而异。考虑到上面讨论的政策方针和表5.2

摘述的手段与措施，应当由每个国家考虑到其发展进程的特殊环境，自行在这个总的主旨和范围内设计本国的一揽子政策，及制订适当搭配的补充政策措施和手段，以实现推行改革的调整目的。然而，一定要保证政治纲领与宏观纲领和政策方针手段和措施始终一致。

116. 在《非洲结构调整方案备选纲领》下提议的政策措施和手段应有助于同时实现调整和改革，这是很清楚的。例如，混合使用选择性贸易和信贷政策将会起相互作用，通过增加出口、推动粮食生产和减少进口，导致减轻对国际收支的一些压力。审慎地采用多重汇率，除了刺激生产外，应阻止投机性的资本外逃，鼓励资本遣返和国外赚取的收入转回国内。这应有助于缓和国际收支状况的困境。此外，将腾出一些外汇资源，通过将还本付息的比率限于可管理的水平，用于投资目的。与此同时，通过使用选择性信贷和利率政策，强调供应而非需求，鼓励储蓄和生产性投资，同时不鼓励非生产性交易，将促进国内资源的调动，使非洲经济能取得必要的能力，以便更能够应付国内和国外的冲击，减少结构问题引起的通货膨胀，确保增长。

117. 从提议的政策方针及手段和措施也应清楚知道，国家一揽子办法和推行改革的调整方案对公共部门的作用和规模必须较传统的方案更为不教条、更为讲求实际。必须审慎地搞好促进私人主动精神和实行有效的政府干预二者的搭配关系，以创造能使私人部门和公共部门兴盛及有效地促进增长和发展进程的环境。在非洲，政府干预的作用迄今遭到怀疑，这不是因为另外有一种有效的市场机制可以有效地取代政府干预，而是因为管理无效、成绩不好和资源分配不当。因此，毫无疑问，必须努力改进公共部门的效率，确保政府干预的目标正确，确保有效地执行政府决定的优先事项。但是，在当今非洲的情况下，要求以根本不能运作的市场全面取代政府是讲不过去的，因为唯有建立和利用必要的生产能力，市场力量才有竞争能力，才可逐步发挥越来越大的作用，作为推动增长和发展的火车头。这意味着，第一，必须在公共干预和私人主动精神之间建立实际的平衡，而重点应放在

创造一个有利于这两个部门有效地运作和有助于发展的促进环境；第二，政府只能逐步退让给私人部门。

118. 执行《非洲结构调整方案备选纲领》的提议将需要重新确定和加强各级体制构架，以及加强现有的行政结构，尤其是提高政府有效地管理方案的能力。还需要公共部门更加负责，更加尽忠职守，更加爱国地进行管理。在体制一级，过分中央集权的官僚体制必须退让给地方分权、基层主动及社区的自我管理。还必须充分利用个人和一般私人部门参与发展的潜力和能力。人民在推行改革的调整中所起的更大作用应促进制衡制度的运作，防止官僚体制胡作非为。

119. 《非洲结构调整方案备选纲领》提议的政策方针和手段也要求协调各国调整方案的设计，以避免国家间的政策冲突和代价很高的重复。非洲国家必须缔结双边和多边协定，以具体保证这种和谐。这种协定必须包括：区域粮食安全和粮食自给自足的领域；环境保护；工业生产的合理化，必须考虑到动态相对优势的要求；鼓励在次区域和区域基础上生产中间货物和资本货物；以及增加非洲内部的贸易额，方法为通过财政安排，减少对外汇的依赖，便利非洲内部的贸易，公开鼓励商品的物物交易。需要进一步阐明的一个问题是在《非洲结构调整方案备选纲领》和国家发展计划或方案之间的关系。传统的结构调整方案差不多一律是在非洲国家的纲领性发展计划之外构想和执行的。其不可避免的结果是各发展计划都被搁置，短期的危机管理变成拙劣的代替计划。由于《非洲结构调整方案备选纲领》本质上是推行改革的调整纲领，因此必须与全国发展规划和方案取得一致，而且事实上应成为核心的一部分。

120. 最后，非洲国家在设计它们的调整方案时必须修改利用《非洲结构调整方案备选纲领》，非洲的双边和多边捐助者也必须创造成功地实施这种方案所需的条件。由于备选纲领草案主张同时集中处理调整和改革的整体性原则，因此显然非洲对外来资金筹措的主要需要将是双边和多边伙伴提供更多的自动流入。但是，在当前从传统的结构调整方案过渡到推行改革的调整的情况下，多边发展和金融机

构必须对政策观念和非自主资源流动的需要更为弹性灵活，以支持非洲新一代的调整方案。如果非洲国家没有迎接所需要的增加国内资源调动的挑战，如果非洲的发展伙伴坚持它们的援助和支持所附带的严格条件，即遵循传统的结构调整方案而不是《非洲结构调整方案备选纲领》所载的提议，则执行备选办法的前景将受到很大的危害。纵使在短期内《非洲结构调整方案备选纲领》可能涉及较高水平的外来非自主资源流入，但根据其本质上的改革性质，在结构改变和持续发展取得进展时，所需要的国际收支支助和同类的其他流入即会逐步减少。因此希望大家环绕《非洲结构调整方案备选纲领》的提议，建立广泛的协商一致意见，把这些提议变为成功的实例。

第六章

实施战略和监测

1. 导言

121. 第四章概述了调整和改革的备选纲领（非洲结构调整方案备选纲领），第五章叙述了这项纲领的政策方针和政策手段。为了实施这个纲领，必须对目前的方法作出重大转变。重要的是，今后在非洲落实备选纲领，实施推行改革的调整的国别方案应当是而且仍然是非洲各国政府和人民在新伙伴关系中的主要责任。国际社会有责任支持这些方案。落实备选纲领从根本上有别于目前的做法。根据目前的做法，外部发展机构在制订、设计、实施和监测会员国的调整政策方面起着主要作用。国际金融和发展机构及捐助机构的官员在政策设计、实施和监测方面的作用与日俱增，可是他们并不是对非洲人民负责，这会逐渐削弱各国的主权。如采纳本章叙述的实施和监测战略，这种情况将会扭转。

122. 在制订这些方案的过程中应当避免不让人民充分参与制订、实施和监测调整方案的错误。因为这些方案的实施同人民的福利休戚相关，所以必须建立协商机制，达成为成功地实施各国推行改革的调整方案所必需的共识。

2. 国家一级的实施战略

123. 第五章概述的一揽子政策和政策手段必须通过国家、地方和基层的各种政治、社会和经济组织，以政府和人民之间的真正而积极的合作为基础予以实施。这就要求对有关推行改革的调整方案的设计和实施的决策过程进行改组和重新安排，以便确保国营和私营部门之间、以及政府和人民之间最大程度的合作，动员人民的支持。

124. 在这方面，政府的主要作用将包括创造一种促进环境和建立有效实施的制度，并向基层的主动精神提供有力的支持。另一方面，民主和大众参与将鼓励人民为发展作出更大的努力并接受调整方案可能造成的任何牺牲，从而巩固和深化国家自力斗生的进程。这项实施战略有若干重要因素必须加以考虑。

125. 各国推行改革的调整方案的设计：改革调整方案的制订过程必须将政策制订与政策的实施和评价结合起来。因此这一过程应以下列程序和考虑为基础：

- (一) 在国家、地区和基层各级的决策过程实行民主化，以产生必要的共识，争取人民的支持；
- (二) 各部之间定期进行有效协商，以确保负责生产部门和社会部门的所有各部门、及所有执行机构和公营部门企业的充分参与并为所通过的最后方案负责；
- (三) 中央规划机制充分参与推行改革的调整方案的设计和实施，以便考虑到短期和长期的发展目标；
- (四) 在公营部门和私营部门各部分之间进行协商，使所有社会群组参与调动和利用国家资源，以促进发展；
- (五) 通过地方当局、私人社团，其中包括当地的非政府组织和基层社区，进行基层协商。

126. 方案的宣传：亟须制订程序，向公众传播有关推行改革的调整方案所带来的影响和挑战，宣传这些调整方案对经济和人民的影响。应利用一切可动用的传播媒介。教育公众的工作应尽可能依靠大众和有组织的利益集团，而不是依靠政府机构，以增加民众的参与，提高人民对方案的支持。

3. 在推行改革的调整方案实施过程中的国家间合作

127. 非洲各国之间合作协商其对落实备选纲领的推行改革的调整方案的做法具有重要意义，这种合作可补充非洲各国为实现集体自力更生而作出的努力。在这方面，非洲经委会秘书处，包括次区域多国方案编制和业务中心，可发挥重要作用。

128. 非洲各国，尤其是属于相同经济组别或次区域的国家，应尽力避免超出潜在市场容纳能力的生产单位的重复。非洲国家还必须汇集资源，以获得最佳产出。同样，应协调待满足的必要需求。例如，一个国家改变消费型态或使生产要素投入内在化的企图可能全因邻国不良消费型态的持续而失败。

129. 政策手段和措施的选择和运用可能是需要在非洲国家间协调推行改革的调整方案的最重要领域。例如，由于在汇率、定价或利率政策方面缺乏协调，某些正在进行的结构调整方案往往便受到损害。因为备选纲领涉及短期、中期和长期目标，所以必须确保各非洲国家采取的政策手段和措施彼此协调一致，这样才能取得预期效果。

130. 最后，非洲国家必须确定适当的机制，以保证各国推行改革的调整方案的全面协调。在这方面，某些现有机制，如国家间联合委员会或次区域经济集团必须发挥重要作用。

4. 资助非洲结构调整方案备选纲领的实施

131. 有必要为非洲结构调整方案备选纲领实施在新纲领下制订的各项方案充分动员所需的国内外资源。资助这些方案所需资源的精确估计数不须由各国自己计算。首先必须根据非洲结构调整方案备选纲领的规定制订国家方案，然后再确定所需资源。已经确定的一些政策和措施（见表 5.2）其目的是动员国内外资源，使非洲国家能够资助本国推行改革的调整方案。这些政策和措施包括：

- (a) 改善国际商品贸易环境；
- (b) 动员国内资源的适当政策和措施；
- (c) 更有效地利用有限的国内资源，尤其是将资源用于高度优先的社会部门，如农业和教育；
- (d) 减少偿付外债的费用；
- (e) 因非洲经济的增长而正在产生的更多的资源；
- (f) 双边、多边和私人部门提供更多的外来资金；
- (g) 鼓励侨民向国内转拨资金；
- (h) 防止通过资本外逃、进口货开高价发票和少报出口收入的途径漏失资金。

132. 有力地实施这些措施中的许多措施应可以在非洲结构调整方案备选纲领之下动员更多的资源，比在目前的结构调整方案之下所能调动的多。

133. 出口收入是资助推行改革的调整的自主资源的主要来源。因此重要的是为商品问题和二十多年来国际上一直在讨论的事项寻求解决办法，这些事项包括建立一个稳定出口收入的普遍方案，加速建立共同基金，消除对非洲加工品出口和非传统产品出口设置的障碍。创造更好的贸易环境可能有助于避免1986年的那种形势，那一年由于出口价格暴跌，非洲损失了差不多190亿美元。按1980年价格计算，非洲商品批发价格指数在1988年下跌了54.2%。

134. 外债减免是提供资助实施非洲结构调整方案备选纲领所需资源的另外一个重要领域。通过将偿债比率限制在可应付的水平上，就可以腾出大量资源用于调整进程。1988年非洲的偿债义务达290亿美元。如果这些资源转移中的很大部分可用于资助非洲结构调整方案备选纲领，对非洲各国的经济将会有很大的作用。此外，即使是对货币基金组织来说，非洲也已经成为了一个资金净输出者。据估计，非洲在1986年和1987年大约向货币基金组织净转让10亿美元，这几乎占该区域每年的货物出口和非要素服务出口的1.4%。如果扭转这一趋势，非洲就可以获得更多的资源用于调整进程。

135. 在整个1980年代，公共和私人的自主外资流入实际数额一直在减少。如果这一趋势得到扭转，就会有更多资源用于调整过程。

136. 最后，考虑到非洲结构调整方案备选纲领之下的调整方案的改革性质，为支持非洲结构调整方案备选纲领而流入非洲各国的非自主资金显然具有更大的影响力，对于非洲来说，这实际上是一种更富成果的最佳援助方式。

5. 监测

137. 推行改革的调整方案的监测过程的主要目的是对目的和目标的实现程度进行评价。因此每一个非洲国家都有必要建立适合本国方案的监测制度。

138. 但是一般说来，监测制度的设计应照顾到对实现方案的主要目的、政策和目标的进度进行事前评估和事后评价的需要。在这方面，将仍然需要注重经济增长、总需求的内容、人口和有关数据的宏观经济业绩指标，但除编制这些指标外，有迫切的需要评价各方案对人民生活质量的影响，评价满足人民基本需要的进展及其与改革生产结构和消费型态过程的关系。监测制度还应当衡量人民参与发展和决策过程的程度。

139. 重要的是组织国家、次区域和区域各级的数据系统，促进对推行改革的调整方案影响的评价和监测，以便及早提出有关偏离目的和既定目标的警报。

140. 多国方案编制和业务中心已经设立的体制构架和非洲的各种次区域经济合作集团适合于监测经过协调的国家间财政、货币、贸易、农业、工业发展和其他政策的实施情况和推行改革的调整方案的实施情况。成员国应优先制订和设立后者的监测制度。

141. 此外还迫切需要在整个非洲的区域一级上设立一个全面的制度，监测推行改革的调整方案的主要内容。区域机构，如非洲经委会，不但应当采取适当行动建立这一制度并持续监测非洲推行改革的调整进程，而且应当在协助各国制订本国的非洲结构调整方案备选纲领之下的方案发挥更积极的作用。

6. 对调整和改革备选方案的国际支持

142. 国际社会，尤其是多边发展和金融机构及双边捐助机构在非洲实施备选纲领的各国推行改革的调整过程具有关键作用。如果这些机构希望确保其提供给非洲的援助导致持续的发展进程，那么这些机构就应当鼓励并支持非洲各国政府根据非洲结构调整方案备选纲领制订的方案。

143. 由非洲各国政府承担主要责任设计本国推行改革的调整方案，这一点的道理已经阐明。因此，多边、双边和非政府组织必须同各国政府合作，在充分考虑到国别方案的情况下制订其援助方案。

7. 结论

144. 任何调整和改革方案，无论其设计多么合理和富于革新精神，如果执行不当，也不可能实行发展的目标。对方案半心半意的承诺常常导致政策突变，如果方案的资金不足，尤其是外资不足，也会导致同样情况。因此，实施是改革过程中最重要的内容之一。所以必须象重视方案和政策本身的设计和制订一样重视实施机制和监测制度的组织工作。

145. 毫无疑问，非洲必须遵循本研究报告仔细勘测的路线，同时，在非洲大陆的历史上，现在比过去任何时候更需要就研究报告中所载的纲领、政策方针和手段及实施战略达成协商一致意见。达成这种协商一致意见对非洲大陆的经济福利具有重大意义，非洲领导人应为此竭尽全力。

附 件

附件一

《非洲结构调整方案备选纲领》的一般形式体系

必须认识到，备选纲领的目的并不是提供可适用于所有非洲国家的经济模式。确定模式的工作必须由每个国家根据其具体情况进行。

但是，可以用反映生产过程，收入分配和满足需要这三者之间的关系三个模数来表述这个纲领。

模数 1

模数 1 应用来界定生产函数。在这些函数中，有关的参数与人力资源，自然资源和财力资源起作用，确定各种产出。因此，这个模数可形式化如下：

$$Y = f(F1, R)$$

其中：

Y 代表按货物和服务分类的总产出。这些类别可包括部门分类如农业、矿业、工业、服务等。这些类别还可以细分，如农业部门可分为粮食和非粮食；工业可分为消费制成品，中间货物和资本货物等。

F1 是一套参数，代表各种力量对产出的格局和水平的相对作用。例如，这些参数可能与技术，天气条件，研究和组织基础结构有关。

R 代表将用于生产各类产量的整套现有资源。（这可能包括：人力资源、自然资源、土地，水资源、国内储蓄、外来资金……）。

模数 2

模数 2 应用来界定收入分配函数。在这些函数中，有关的参数与所生产出起作用，确定各种机构的收入。因此，这个模数可形式化如下：

$$I = f(F2, Y)$$

其中：

- I 代表各种体制群组如住户，企业和政府的收入。
- F2 代表一套与各种力量对收入分配的格局和水平的作用有关的参数。（这些参数可能与城乡贸易条件，土地所有权的形式，劳工结构……等有关）。
- Y 定义见模数 1。

模数 3

模数 3 应用来根据国内生产格局和收入的格局和水平产生满足基本需要的支出函数。在这些等式中，有关参数与各种体制群组的收入水平起作用，确定满足需要的种类和程度。因此，这个模数可形式化如下：

$$N = f(F3, I, E)$$

其中：

- N 代表个人和集体需要（必需的货物和服务，如粮食，社会服务；基本基础结构……）。
- F3 代表在确定各种需要方面起作用的各种力量指数，如消费型态，贫困程度，以及决定所需要的中间投入的生产结构……等。
- I 定义见前面的模数 2。
- E 代表生产和需要之间的差距，因此也同时定义有关与外部世界进行的进口、出口、债务等交易的所有变量。

附件二

非洲各国经济规划及发展部长和
财政部长关于“非洲社会经济复兴和改革
结构调整方案备选纲领”的亚的斯亚贝巴联合声明

1. 我们这些负责经济规划及发展的非洲各国部长和财政部长深为关切非洲不断恶化的经济形势以及非洲人民日益恶化的社会状况，于1989年4月10日在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行了一个联席会议。我们的审议工作集中于审查“非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领”。

2. 在这项工作中，我们受到联合国大会在第四十三届会议期间对《1986—1990年联合国非洲经济复苏和发展行动纲领》的中期审查和评价所作建议的启示。这些建议，除其他外，指出非洲国家应加紧努力，为经济结构调整方案寻求一个适合本国、次区域和区域长期发展目标和战略的可行的理论和实践纲领。

3. 在审查《非洲结构调整方案可能纲领》时，我们充分认识到非洲各国政府本着大无畏精神努力实施它们在《联合国非洲经济复苏和发展行动纲领》的范围内承诺进行的政策改革。我们还注意到，在很多情况下，这些政策改革是在国际货币基金组织和世界银行所支持的稳定化方案和结构调整方案的困难背景下实施的。

4. 我们认识到，传统的结构调整方案通常都没有考虑到社会和人的因素、长期发展目标，以及非洲经济的结构改革。

5. 我们认为，《非洲结构调整方案备选纲领》符合《拉各斯行动计划》和《1986—1990年联合国非洲经济复苏和发展行动纲领》中规定的发展目标。这个纲领可作为与非洲的发展伙伴进行建设性对话和设计确保自力维持的发展和公平的国别方案的基础。

6. 因此，我们通过了“非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领”，

并决定这个文件应提交适当的论坛。

7. 我们坚定地相信,《非洲结构调整方案备选纲领》在国家一级的制订、实施和监测都应由全民充分参与。为此目的,每个国家都应采取适当措施,创造为确使人民广泛参加所必要的促进环境,以便加强和深化国家自力更生的发展进程。

8. 我们还认为,为实施《非洲结构调整方案备选纲领》,不仅在非洲各国政府之间,而且在它们与其发展伙伴之间都需要有一种新的合作关系。非洲各国政府有必要保证彼此之间进行双边和次区域一级的协商,以便有效地制订、实施和监测《非洲结构调整方案备选纲领》。国际社会也有必要充分理解和支持《非洲结构调整方案备选纲领》,特别是增加提供持续不断的非自主资源。同样,为成功地实施《非洲结构调整方案备选纲领》,也有必要大量增加自主资源和无条件资源。

9. 我们注意到非洲经济委员会在执行秘书领导下发起这个进程和制订“非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领”所起的杰出作用,对此我们表示感谢和赞赏。

10. 最后,我们再次向埃塞俄比亚人民民主共和国政府和人民,特别是对埃塞俄比亚工人党总书记、埃塞俄比亚人民民主共和国总统兼革命武装部队总司令门格斯图·海尔·马利亚姆主席表示感谢,感谢他们再次为我们提供了历史机会,使非洲能讨论这样一个重要的问题并制定了“非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领”。埃塞俄比亚政府和人民对委员会长期不断的支持一向对委员会各届会议审议工作的成功结束作出了重大贡献。

1989年4月10日于

埃塞俄比亚的斯亚贝巴

附件三

关于非洲社会经济复兴和
改革结构调整方案备选纲领的
第 676(XXIV) 号决议

部长会议，

重申载于《拉各斯行动计划》和《拉各斯最后文件》以及《1986-1990年联合国非洲经济复苏和发展行动纲领》中的非洲发展目标，

回顾联合国大会第 A/43/664 号文件，其中敦促非洲国家“加紧努力按照长期发展目标和国家、次区域与区域各级的战略谋求经济结构调整方案的可行的理论和实践纲领”，

进一步回顾 1989年3月6日至8日在马拉维布兰太尔举行的非洲财政部长会议第三次会议通过的非洲财政部长关于“结构调整方案备选办法：改革和复兴纲领”的布兰太尔声明，

审议了载于 E/ECA/CM.15/6/Rev.2 号文件中的“非洲结构调整方案备选办法：改革和复兴纲领”，决定将之改为非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领，

还回顾 1989年4月10日在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行的联合会议上，非洲各国经济规划及发展部长和非洲各国财政部长关于非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领的“联合声明”，

对非洲国家的经济，财政和社会状况不断恶化表示关切，尽管非洲各国政府为实施政策改革和执行稳定化方案和结构调整方案作出了值得赞扬的努力，而且这往往是分别在国际货币基金组织和世界银行的支助下进行的，

深信非洲经济不仅急需进行调整，而且需要进行结构改革并促成持续的增长和

发展，

1. 通过非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领，作为一项实事求是的纲领，它将协助非洲国家单独或集体制定将调整与改革结合起来的国别方案，并将成为谈判制定确保自力维持的发展和公平的方案的基础；

2. 呼吁国际社会充分支持非洲国家实施其国家方案，并增加其对非洲的财政支助，特别是以自主资源和无条件资源流动的方式提供；

3. 请执行秘书将非洲结构调整方案备选纲领提交国际货币基金组织和世界银行非洲董事工作组1989年7月会议，以便载入交给货币基金组织总裁和世界银行行长的备忘录，以及列入年度会议的联合声明；请他与多边开发和金融机构，特别是非洲开发银行、国际货币基金组织和世界银行的管理人员和技术人员进行密切协商，促使他们接受非洲结构调整方案备选纲领；

4. 请经济规划和发展部长会议第十五次会议主席与非洲经委会执行秘书合作，向联合国大会经济及社会理事会1989年第二届常会提出非洲社会经济复兴和改革结构调整方案备选纲领。在这方面，他的国家的常驻联合国代表应将非洲结构调整方案备选纲领转交联合国秘书长，并要求将其列入第四十四届会议议程，并要求将备选纲领作为大会文件分发；

5. 进一步请非洲财政部长会议主席和负责经济规划及发展的部长会议主席在1989年9月联合将非洲结构调整方案备选纲领提交世界银行和货币基金组织的发展委员会及24国集团的会议。在这方面，非洲经委会执行秘书应与货币基金组织总裁和世界银行行长进行适当接触。