

非洲的发展型政治和工业化:赞比亚的教训

[赞比亚] 恩琼加·迈克尔·穆里基塔

【内容提要】 本文通过回顾赞比亚共和国的发展历程，系统评析撒哈拉以南非洲的国家主导型工业化。除非彻底改造全球经济秩序，否则非洲的国家主导型工业化肯定失败，事实上对资本主义宗主国的技术依赖更加深化。本文主张，国家主导型工业化若要取得成功，非洲的政治精英必须重新致力于提高国有企业的效率。本文还呼吁非洲政府节约使用搞工业化的借贷资源。

【关键词】 工业化；进口替代；准国有公司；国有企业；赞比亚

【作者简介】 恩琼加·迈克尔·穆里基塔，赞比亚穆隆古希大学社会科学院高级讲师。

一 引言

本文通过回顾赞比亚共和国的发展历程，系统评析撒哈拉以南非洲的国家主导型工业化。20世纪60年代，朱利叶斯·尼雷尔的一句箴言——“别人行走前进，我们必须跑步”最能概括发展主义的精髓，实际就是国家主导的工业化。这种工业化发展方式强调减少制成品的进口，以节省外汇用于实现各项国家发展目标。进口替代型工业化也旨在减少对宗主国的技术依赖，实现非洲各国自力更生的发展战略。

让人意想不到的是，过去50年里，撒哈拉以南非洲（SSA）的工业化十分令人失望。

1. 因此, 笔者认为, 除非彻底改造全球经济秩序, 否则非洲的国家主导型工业化肯定失败, 事实上对资本主义宗主国的技术依赖更加深化。

2. 本文主张, 国家主导型工业化若要取得成功, 非洲的政治精英必须重新致力于提高国有企业的效率, 而非将他们用作政治庇护和个人致富的工具。

3. 本文也呼吁非洲政府节约使用搞工业化的借贷资源。撒南非洲政治精英浪费和滥用这些借来的资金, 本应用于工业化的资源被用于政治庇护或官员自肥, 这种趋势着实令人担忧。

发展主义政治: 概述

一般来说, 发展主义可以概括为一种理智分析方法, 囊括各种阐释发展中国家经济增长或停滞的逻辑的观点和理论。发展主义与自由主义思想和进步观念有关。

现代化理论的核心是进化, 声称欠发达国家会模仿西方国家那样经过一系列的发展阶段。这种理论通过一系列的二元对立概念来看社会, 典型的二元论: 现代和传统的对立, 工业化和前工业化的对立。这一理论认为, 社会结构在从“传统”过渡到“现代”的过程中, 西方工业国已经完成过渡, 社会变革和经济发展之间复杂的相互作用, 以及居间促成的政治, 都可以通过“结构—功能分析”方法相当精确地予以描述。20世纪50年代的发展主义则仅仅关注非殖民化前夕如何转变前殖民地的经济, 令其产出更多。

本文关注的重点是探讨如何实现发展的各种观念。经济增长是发展目标, 政府是发展推动者, 发展方式则是宏观政策工具, 基本而言就是审慎进行政府干预。具体而言有以下几种实施方式:

第一, 通过教育传播现代价值观, 向边缘国家的“精英”转移技术。这就需要“大力推动”工业化, 基于资本密集型的技术引进, 发展资本密集型大企业的规模化制造业。

第二, 出于对自由放任市场的不信任, 应该引入政府干预, 建立市场导向、政府主导的进口替代工业化 (ISI) 的基础。经济发展主义的“经典”假定是, 某个现代产业作为一个发展极, 该产业的工业化最终会扩散到其他落后经济部门。

欠发达国家一般难以在国内生成足量资本, 因此需要利用外国资本。在发展论者看来, 资本短缺必然要求这些国家采取“非均衡增长”的政

策——集中投资于回报最大的领域，从而最快速地积累资本。他们强调外国资本和对外贸易的积极作用。新资源流入、创造就业、获得技术、进入国外市场等被视为外国资本促进发展的重要方式。因此，第三世界国家追随第一世界国家，启动“大力推动”、快速的追赶式工业化。

“大力推动”观念的前提是资本密集型大企业的规模化制造业和超大项目，之所以提倡此类项目而非小规模项目，原因在于各国认为最高回报率和生产率增长一般出现在第二产业的资本主义“增长极”。这种想法背后的逻辑假设是：资本和技术的扩散和“涓滴”能够促进发展。

这些逻辑假定导致进口西方资本密集型技术，完全无视发展中国家自身劳动力充裕的要素优势。这种偏爱大资本和城市化倾向构成许多西方原创发展理论的基石，这些理论包括：罗斯托的经济成长阶段论、艾伯特·赫希曼（Albert Hirschman）的不均衡增长理论、亚瑟·刘易斯的二元经济理论，以及各种理论家提出的涓滴理论。所有这些经济学家都主张第三世界国家应该采取重城市、大规模资本密集型工业化的战略促进经济发展。

发展中国家独立后的第一代领导精英渴望本国经济快速发展，因此接受这类处方。这也体现在许多发展中国家采取资本密集型进口替代工业化战略。欠发达国家依靠资本和技术转移，然后扩散影响各个经济部门的这种发展机制假定有许多局限性。

首先，这种效能扩散理论未能认识到，它声称强化市场关系的解决方案行不通，因为这正是欠发达国家面临重重困难的症结所在。

其次，只是引进先进科技以保证最前沿的生产技术转移到第三世界，但国内经济却没有相配套创新性体制机制，无法实现可持续的工业化进程。

再次，认为发展中国家欠发达的原因完全来自本国内部，这是非常狭隘的见解。显然未考虑到各种国际力量和地方势力的关系对发展过程的影响。

最后，通过使用强力或是建立共识扫除影响经济扩散性发展的障碍，最终创建机制会带来可持续的变迁。这种想法过于简单幼稚。

正是在这种背景下，进口替代工业化（ISI）开始崭露头角。20世纪60年代发展中国家面临发展的挑战，当时各国对于比较优势理论并不满意，这种理论认为发展中国家只有通过全力出口原材料才能最有效地摆脱

经济落后的局面，因此进口替代工业化应运而生。按照国际劳动分工，专门出口初级大宗商品也许应该是发展中国家最理性的政策选择。然而，许多依附学派学者，尤其是在联合国拉美和加勒比经济委员会（UNECLAC）中工作的学者，开始质疑比较优势理论背后的逻辑假定。阿根廷经济学家劳尔·普雷维什（Raul Prebisch）为首的拉美经委会依附学派开展的实证研究显示，比较优势理论掩盖了发达国家和七十七国集团亚非拉发展中国家之间的严重不平等。当下全球资本主义如此发展：原材料的实际价格不断下降，宗主国出口的制成品成本却不断上升，导致发展中国家陷于贫困不得脱身。在此背景下，发展中国家希望缩小出口收入减少和进口开支增加之间的逆差，被迫去国际市场上借贷，现已债台高筑。发展中国家政治精英，尤其是撒哈拉以南非洲国家领导人最关心的问题就是建立起本地工业，为国内市场生产制成品，从而减少本国稀缺外汇的使用，改善国家的收支平衡。坦桑尼亚开国总统朱利叶斯·尼雷尔的一句话最生动地说明了非洲实现工业化的理由：“别人行走前进，我们必须跑步。”

二 进口替代型工业化(ISI)

进口替代型工业化方面的文献资料基本上来源于拉美和东亚发展经验。在第三世界，这些地区的国家率先开启工业化进程。艾伯特·赫希曼指出，在进口替代工业化过程中，国家先集中精力生产最终消费品，取代原有进口消费品，然后较快和顺利进入制造业的“高级阶段”，通过产业向后关联，逐步开始生产中间商品和机械产品。一般而言，进口替代指的就是“有关许多国家一直普遍贫困而一些国家脱贫致富的一系列想法，和消除贫困的普遍方法。”在实际操作中，特别是在撒哈拉以南非洲国家，通常认为只要控制进口，同时支持国内工业投资，就足以实现合理的工业化。

开展进口替代型工业化主要有三个原因。人们认为它能够带来：（1）相比农业，工业的技术创新转移更快，更能提升整个经济的生产力水平；（2）在人口快速增长、城市扩张的时代增强吸收劳动力的能力；（3）生产要素从出口行业流向工业，使出口占国民生产总值的比重下降，改善贸易条件。

实际上，进口替代型工业化是一种贸易模式，即进口品逐渐被国内产

品所取代。这是选择某些特定的产品、生产方式和组织技术实现进口替代,随后必须设计相关激励机制。进口替代工业化所属的学派将发展看作是一个“追赶”过程。为了迎头赶上,第三世界国家走了两条不同的工业化路线:进口替代和进口加工。

发展主义在不同非洲国家体现为不同的发展战略,如乌贾马(坦桑尼亚)、人文主义(赞比亚)、庶民宪章(乌干达),等等,但出发点都是“自力更生”。因此,朱利叶斯·尼雷尔和肯尼思·卡翁达等很多非洲国家开国总统制定的发展战略核心就是进口替代工业化。按尼雷尔的话来说,非洲要做的不仅仅是“追赶”,而是“在发达国家走路前进时,非洲国家不得不跑步前进”。

赞比亚独立后的发展战略:概述

赞比亚继承了以铜为主的经济。1964年,铜业贡献了该国90%的外汇收入和40%的国内生产总值。独立后,新政府出台一系列经济政策,旨在发展农业和工业的多元化经济。后来开展的改革以及1968年加强改革,切实可行。但是到1974年,铜出口价格下跌40%,燃油价格涨了4倍,再加上国内经济政策失误,国内生产总值从1965—1974年间的每年增长5%落到1981—1985年间的年均下降1.4%。结果,实际人均国内生产总值从1975年的538美元下滑至1990年的336美元。1964—1974年期间,平均预算赤字为5%,而1986—1990年间,年均赤字达到12%。政府再也无法维持其工业化战略。

表1 1965—1991年若干宏观经济指数变化趋势

	1965—1974	1975—1980	1981—1985	1986—1990	1991—2000
国内生产总值增长率(%)	5.42	-0.8	-1.5	1.7	-1.8
人均国内生产总值(美元)	538.0	498.7	260.0	336.0	420.0
通货膨胀率(%)	6.0	14.4	20.7	72.0	94.0
预算赤字相当于国内生产总值比例(%)	-5.00	-15.20	-12.58	-12.00	-7.00
经常项目相当于国内生产总值比例(%)	3.00	-11.00	-12.92	-14.00	-15.00

续表

	1965—1974	1975—1980	1981—1985	1986—1990	1991—2000
国内生产总值农业占比 (%)	4	15	15	13	12
国内生产总值矿业占比 (%)	45	16	15	15	8
国内生产总值制造业占比 (%)	8	26	25	26	38
国内生产总值服务业占比 (%)	43	42	44	45	42
NETs 占出口总值比重 (%)	3	4	25	11	9

数据来源：中央统计署数据库。

为了应对 1972—1973 年的石油危机和 1975 年的全球经济衰退，赞比亚于 1983—1985 年期间在国际货币基金组织的指导下尝试进行经济结构调整。这些改革要求进行市场导向的经济自由化，放弃价格控制措施。当时由于政府不再控制国内商品价格，结果粮食价格大幅上涨，导致公众反对改革。为了平息抗议，政府以结构调整代价过高为由放弃此轮改革。

在独立之初头四年里（1964—1968 年），赞比亚大体上走的是资本主义经济道路，公共部门几乎没有参与国民经济。这个时期铜价利好，国家经济发展态势非常好。赞比亚的铜业贡献了 90% 的国家出口收入。但是工业发展水平很低，制造业只占 GDP 的 8%（见表 1），雇佣人数约 1800 人。《政府工业政策纲要白皮书（1964 年，1966 年）》、《第一期国民发展计划（1966—1970 年）》、《穆隆古希宣言（1968 年）》和《第二期国民发展计划（1972—1976 年）》等多份政府政策文件都明确了国家的产业政策。商贸和工业部出台的 1964—1966 年产业规划包括以下工业化的目标和指南：

- 经济发展和多元化
- 减少进口，提高外汇储备
- 重点发展劳动密集型产业，促进就业增长
- 重视产业关联效应
- 创造生产盈余，用于出口
- 向主要（城市）生产中心以外扩展工业

总体而言，这些政策提出了一个宏大的发展计划，但基本没有改变继承下来的资本主义工业发展战略。该计划认识到国内缺乏本土企业、资本和市场，寄希望于国外私人企业家带来资本、技术和管理，这完全是殖民

时代遗留的发展方式。该项政策强调进口替代,认为向市场出口并不可行,但考虑向区域市场出口。《穆隆古希宣言》及其后续计划秉承社会主义的人文理念,强调自力更生。决策者认为,自由市场经济是“资本主义”管理经济的方法,不能有效推进经济转型和工业化。政府通过直接投资和培养赞比亚企业家来进行直接干预。然而,由于大型垄断性企业也被视为“社会主义国家中的资本家”,本地企业的经营不得超过一定规模。

三 内向型工业化发展战略

赞比亚采取内向型发展战略,具体形式就是进口替代工业化(ISI)战略。主要因为这种战略对于重视自力更生发展的决策者很有吸引力,也是出于政治的需要。就政治必要性而言,是由于津巴布韦(时称罗德西亚)单方面宣布独立,随后又关闭与赞比亚的边界,本来津巴布韦是赞比亚制成品的重要来源国,赞比亚必须自己开始生产原本依靠进口的消费品。此外,由于赞比亚经济不景气,无法创造充足的外汇来购买进口品,因此进口替代工业化战略在一定程度上是其无奈之举。

政府利用较高的铜业收入资助本土国有产业发展,生产原本进口的商品。在贸易政策方面,需要通过同类进口品施加高关税来保护本地产业。关税从资本商品零税率到对成品消费品征税150%不等。国家还实施进口许可制度和优先配外汇给重要经济部门,以便推进进口替代工业化战略。

第一,该国的进口替代工业化战略主要聚焦于进口依赖型行业。本地产品生产应用的是进口的技术、进口的工厂设备、进口的中间材料和进口的原料。本地材料只在很有限的情况下能匹配各行业使用的进口技术。结果这个战略并未节省外汇,反而增加了外汇之需。由于只做一些进口零件和材料的最终成品组装加工,所以成本高昂而毫无竞争力。此外,几乎全部生产投入均依赖进口,意味着与国内创建的企业并无产业关联。赞比亚进口替代工业化战略严重依赖进口,加上外汇短缺,导致企业无法正常运营。面临外汇短缺,政府采取外汇分配策略。政府先根据必要性和产品奢侈程度确定各产业的优先等级,据此分配外汇额度。由于难以获得外汇,

很多行业被迫减产，产能闲置，管理费用上涨。

第二，大多数制造产业都是资本密集型的，采用大规模工艺流程。由于采用的都是资本密集型技术，这些行业对创造就业的贡献不大。工业就业只占总就业人数的15%。

第三，进口替代战略并未创造多样化的外汇收入来源。1984/1985年，制造业出口贡献了1.3%的外汇收入。到1998年，制造业创汇比重也还不到5%。而且，在20世纪80年代前半叶，这些制造业企业却占了进口总额的60%—70%。

四 准国有和国有企业的发展

1964年，政府干预工业发展本意是为了弥补私营部门市场失灵方面的缺陷。工业发展公司的作用就是投资于一些私营企业不愿冒险进入的产业。然而，政府在1968年提出了一个更为宏大的产业发展方案，通过购买私营企业和半国有事业51%以上的股份，采取直接国有的新战略。

改变政策的目的在于推动经济多元化、工业化、赞比亚化和资本本土化，以确保所得利润能够在赞比亚进行再投资。为了实现这一目标，政府授权工业发展公司（INDECO）运营国有企业，同时创办新公司。工业发展公司成为了政府控股制造业的工具。到20世纪70年代，政府不许工业发展公司再控股和管理金融、运输、酒店、石油、贸易、物流和渔业等企业，而是专注发展工业，尤其是金属产品加工、建筑材料以及各种工业和消费品等制造业。

从1968年到20世纪70年代中期，国家主导的工业化取得成功，主要因为政府能够利用铜出口的巨额收入资助大多数工业企业。但是在20世纪70年代中期，铜价大幅下跌和借贷成本上升，影响到对国有企业的投资。进口替代工业化有关的问题主要影响国有企业而非私有企业。尽管政府采取准国营工业化的战略，但仍允许私营部门经营。但是国内环境并不有利于私营部门的发展。

国有企业的管理有一套复杂的机制安排。赞比亚工业矿业公司（ZIMCO）是一家控股公司，负责监管工业发展公司和矿业发展公司（MINDECO）。工业发展公司则是制造业这个分行业的控股公司，其董事

会对赞比亚工业矿业公司董事会负责。工矿公司则指导工发公司的政策,检查后者的业绩以及定价等决策。

控股公司及其子公司理应执行国家发展计划的政策和其他产业部门政策及战略。虽然国家发展计划委员会(NCDP)设想在产业战略制定阶段对于特定经济部门展开细致的规划研究,但是并未真正进行研究,往往是根据国家的迫切需要确定投资方向。通常,总理、内阁部长和常秘都参与运营工业矿业公司,并担任工业发展公司和矿业发展公司的董事。不过,1979年的机构改革,减少了政府对公司的政治参与,限制官员在矿业发展公司董事会中的职位数。工业发展公司董事会也减少政府代表,任命私营部门人员担任董事。

政府干部安排到准国有公司,导致这些机构冗员充斥,生产和效率双双下降。相关的另一个问题是,国有企业经营亏损,蚕食中央有限的财政资源,高管们却只顾自己获取丰厚高薪和额外福利。审计总长报告列举众多国企滥用资源案例,却无人为此负责。

坦赞铁路局(TAZARA)是一个管理不善和政治化影响严重的准国有公司。非洲国有企业的各种弊端在坦赞铁路局都有所体现。按照惯例,一般都是赞比亚政府任命该局的局长,都是委任前大使或退休将军,而非铁路工程师或经济学家主管国企。

这导致企业巨额亏损,现在则濒临倒闭。即便中国政府为坦赞铁路局注入更多资金,在缺乏根本管理改革的情况下,这个国企也未必能够重整旗鼓。

五 结 语

进口替代工业化的初衷是实现尼雷尔所说的“别人在走,我们要跑”,但是这种发展方式未能增强国家自力更生的能力。恰恰相反,进口替代工业化加剧了赞比亚对于资本主义宗主国势力的技术依赖。这种情况导致赞比亚和其他发展中国家在20世纪七八十年代呼吁建立公正平等的国际经济新秩序。

进口替代工业化在赞比亚的尝试还表明,不善经营的国企不断蚕食有限的中央财政资源。国企人事臃肿,董事会任命执政党的忠仆,而非任人

唯贤，使这些工业化进程中挑大梁的企业徒增一些毫无价值的人。赞比亚的教训显示，国企董事会成员开会，主要目的不是为企业建设性的政策指导，而仅仅是为了赚些坐班津贴。

There is need for strengthening of integrity institutions and mechanisms to ensure that resources that are supposed to promote industrialization and employment creation are deployed to do exactly that; rather than on elite rent-seeking self-enrichment and political patronage.

非洲国家要实现工业化，需要在国际货币市场上借贷。但是在一些非洲国家里，批评借贷资金的使用方式的声音越发强烈。弱势政权会让准国营公司和国企中的政界人士及其盟友有可乘之机，卷走资源用于自己谋利的项目，而不顾国家的工业化。因此，有必要加强廉洁体制机制建设，确保用于工业化发展和创造就业的资金能够落到实处，而不是成为精英阶层寻租、谋利、获取政治赞助的手段。

(赵毓琛译 舒展校)

参考文献

- Mudenda, Dale Trade and Industrialization Policies Experienced from Zambia, December 2009; http://www.tips.org.za/files/zambia_paper.pdf.
- Mwanza A. (1998) The structural Adjustment Programme In Zambia, in Mwanza A. (ed.) Structural Adjustment Programme in SADC region, SAPEs Books series, Harare.
- Okuku Juma A, Informing Industrial Policy in Uganda: Interaction Between Institutions, Technology and Market Reforms, thesis submitted to the Graduate School of Public & Development Management at University of the Witwatersrand for the degree of Doctor of Philosophy; <http://mobile.wiredspace.wits.ac.za/bitstream/handle/10539/5589/Juma%20Anthony%20Okuku%20PhD%20Thesis.pdf?sequence=1>.
- Okuku, Juma A., 'Why industrial transformation failed in Uganda and Africa' Thursday, 04 December 2008 <http://www.independent.co.ug/column/comment/355-why-industrial-transformation-failed-in-uganda-and-africa>
- Seshamani V. (1994) "Zambia's Industrial Strategies: Problems and Pros-

pects”, in Kashioki .

M, M. Lemba, C. , Milimo, V. Seshamani (eds.) African Social Research, Vol. 38/38 University of Zambia, Lusaka.

Todaro , Michael P. & Smith Stephen C. Economic Development, 11th Edition, Pearson Education, limited, 2011.

The Politics of Developmentalism & Industrialization in Africa: Lessons from Zambia

Dr. Njunga-Michael Mulikita

Abstract: This paper critiques the performance of state led industrialization in Sub-Saharan Africa by critically reviewing the experience of the Republic of Zambia. Without a fundamental restructuring of the global economic order, Import substitution industrialization in Africa is bound to fail, as technological dependency on metropolitan capitalist powers is in fact deepened. The paper argues that for state led industrialization to succeed; Africa’s political elites should re-focus on efficiency of Public Enterprises. The paper also calls for more prudent utilization of resources borrowed by African governments to finance industrialization.

Key words: Industrialization; Import substitution; Parastatal; State owned enterprise; Zambia;