



今天是:

English >

肯尼亚农业政策视探

作者:	魏翠萍	完成时间:	1992-10-1
成果形式:	论文	奖项:	
课题类别:			

简介:

面亚非洲〈双月刊〉 1992 年第 5 期

肯尼亚农业政策视探

肯尼亚是以农业为主的国家，境内耕地虽不充裕，然而气候、土壤等自然条件适宜于种植咖啡、茶叶等各种经济作物以及各种粮食作物，农产品丰富多样。独立以来，肯尼亚农业生产持续增长，取得了引人注目的成就，农产品出口占出口总额的 60% 以上；粮食基本实现自给，有时还有余粮出口；农业上创汇还可以购置机械、加工等设备，帮助并促进了工业和其它产业的发展；农业的发展吸引了大量就业人员，解决了部分失业问题，缓解了社会矛盾，促进肯尼亚农业迅速发展的因素是多方面的，自然条件较为有利和国内政治环境长期比较稳定等客观因素外，从主观上讲，则主要是由于肯尼亚政府始终重视农业，把农业看作是“国家的支柱”，置于优先发展的地位，并采取了一系列较为切合实际的农业政策的结果。本文拟着重论述肯尼亚农业政策，及其农业发展中仍存在的问题。

农业政策与措施

独立以来，政府为促使农业生产持续增长，实行了以下各项农业政策：

一、土地政策

土地问题是肯尼亚长期存在的严重问题。从 1895 年沦为英国“保护地”时起，肯尼亚肥沃土地逐渐被欧洲殖民者霸占，非洲人被赶到荒芜贫瘠的“土著保留地”。那里缺少可耕地，许多非洲人只好被迫到白人种植园和农场去当劳工。1952~ 1956 年著名的“茅茅运动”就是反映非洲人土地要求的反英武装斗争。殖民地政府为了缓和土地问题上的矛盾，1954 年由农业部长的高级助手斯温纳顿提出一项方案，推行土地个人占有制，实现土地商品化，旨在鼓励小农户的分散土地合并为较大规模的经营单位，以利于发展出口作物和粮食作物。此方案称“斯温纳顿计划”，亦即“土地整顿和所有权登记计划”，它原称“肯尼亚非洲人农业强化发展方案”。其具体措施是对土地普遍进行登记，承认个人的土地所有权，改变原有的土地村社集体所有制。它的推行遭到非洲人农民的反抗，进展缓慢，到 1963 年 12 月只有约 60 万公顷的土地经过登记。肯尼亚独立前夕白人移民和殖民地政府官员担心独立后出现非洲人抢掠土地浪潮而不利于新政府的局面，于是 1961 年开始执行一项“土地转让计划”的政策，它也称作“百万英亩计划”或“安置计划”，由政府出钱从欧洲移民手中赎买土地，然后转卖给当地非洲人。上述两项政策并没有解决多少尖锐的土地问题。到肯尼亚独立时仅占国土面积 18% 的优等可耕地，仍有约 1/4 为欧洲人所占有，他们只占肯尼亚总人口不到 1%。这些耕地主要分布在内罗毕以北的高原地带，被称为“白人高地”。

独立以后，肯尼亚政府为了解决土地问题，采取了以下政策：

1. 为了解决迫切的土地不足问题，首先采取了一些速效的措施，使独立后头十年农业生产迅速发展。它们是在比较肥沃的地区扩大耕地面积，主要是鼓励开发闲置的土地；取消殖民地时代限制非洲人种植出口作物的禁令；引进先进的生产技术，特别是优良作物品种。其结果，到 70 年代中期耕地面积增加了约 20%；茶和咖啡的生产每年增长 10%，约占农业产值增长总值的一半左右^③，而引进高产的玉米品种更使得每公顷产量迅速提高，十多年中保持了粮食产量与人口同步增长

2. 着手改革殖民地时代遗留下来的土地制度，加紧推行 1961 年开始的“土地转让计划”，进行大规模的重新分配土地计划，提出“耕者有其田”的口号。肯尼亚政府继续执行“土地转让计划”除赎买欧洲人土地之外，还将他们的闲置土地加以没收卖给非洲人。在推行这项计划时肯尼亚政府执行了以下的原则：（1）最小限度地改变欧洲移民发展起来的高生产能力的农业经济；（2）尽可能维持农业部门已有的基本格局；（3）土地转让应当产生个人拥有的农场而不是集体占有，其规模应能生产经济作物供应出口和提供粮食作物供应市场；（4）提供土地买卖的自由市场，使经营不

善的农场为生产效率高的农场所取代。例如，农业金融公司一类的政府贷款机构规定，借款到期不能偿还就没收其抵押土地，并将农场转售。“安置计划”的执行主要得到英国政府的财政援助，也得到国际复兴开发银行和英联邦开发公司的财政援助。其主体部分是英国政府财政援助兴办的高人口密度农场，平均规模为 32 英亩（约 13 公顷），计划每年净收入约 100-200 美元。后两机构资助的是低人口密度农场，平均规模为 36 英亩（约合 14.6 公顷），每年净收入约为 300 美元。前者安置了 2.9 万户农民，后者仅为 5000 户。据官方统计，从独立到 1967 年中 3 年多时间里，肯尼亚政府共向欧洲人农场主赎买了大约 80 万公顷的土地，安置了 3.5 万户农民，得到好处的农民不及 20 万人。欧洲人综合农场的面积一共只有 35% 受到“转让计划”的影响，而种植园和牧场则很少被触及。实际上自 60 年代中期以后，“土地转让计划”已不再是政府工作的重点，因为“计划”所需要的费用很大，到 1979 年“计划”基本结束。

3. 60年代中期以后肯尼亚政府土地政策的重点转向执行经过修改的“斯温纳顿计划”，在非洲人农村地区推行土地所有权的登记裁定，鼓励在买卖双方自愿转让的基础上出售农田，确定个人土地所有权，较之原来的“斯温纳顿计划”，独立后的政策作了某些修改，例如：在允许土地自由买卖的同时，规定不得使售地者成为无地农户，否则地区的土地委员会可予以否决；又如所有权登记工作集中在现有经营单位的个人土地所有权，不作为硬性的全面推广，采取条件成熟的进行登记，不成熟的暂时搁起。于是“土地整顿和所有权登记计划”推行得比较顺利，到 1984 年，大约有 670 万公顷的土地完成了个人所有权登记，面积几乎为殖民地时代“白人高地”的一倍，包括全国大部分优质可耕地。得到地契的农民约 200 万户，约为独立初期“安置计划”受益户数的 50 倍。政府强调通过土地私有化鼓励土地私有者对农田的开发投资，同时地契可以抵押贷款，又促进了农业投资的发展。

二、农业管理体制的改革

独立前，殖民地政府实行的是中央集权制。独立后，肯尼亚政府承袭过去的制度，到 70 年代初政府开始重视农村发展工作的管理。1970 年至 1977 年在 6 个县进行一项《特别农村发展计划》的试点，建立了一系列的农业发展工作管理体制：1. 在通常的行政区域机构外，设置一名地区协调员，由总统办公室任命（后来改由财政和计划部领导），其职位相当于地区官员一级，负责协调中央政府各部所属地方官员的工作，并同地区的计划项目委员会一起，负责制定农村发展项目，定期检查其进度。2. 建立《计划的编制与实施》的管理信息系统以便向项目委员会提供一套正规的计划程序，如项目进度图表，以及年度工作评估等，随时解决任何项目可能发生的问题。3. 建立“联系人”制度。在每个部指定一名资深的官员负责特别农村发展项目。地区协调员可以直接与各部的联系人联系，提出任何阻碍项目工作的问题或共同找出问题。4. 建立现场管理制度，落实到推广站等最基层的工作人员。此项计划是个成功的尝试，建立了农业发展工作管理系统，在农业机构方面加强了中央与地方的联系。这项计划的经费大部分由国外资助，试点结束后没有进行推广。1976 年全国实行一项新的地区发展计划，把中央权力进一步下放到地区，加强地区农业发展机构的建设。70 年代中期，政府把工作重点放在干旱和半干旱地区。在实行干旱和半干旱地区发展计划中，政府发现由于缺少协调和合作，不能有效地利用资金，而且基层管理人员过分依赖中央，缺乏主动的积极性。为此，政府于 1982 年重新制定一项政策，明确规定农村发展以地区为重点。总统还宣布政府发展重点在地区，并给予地区发展协调员和地区局在发展项目中更大的权力，从而扩大了社区参与农业发展的权力，他们可以参与制定计划或取消重复无用的计划。农业部门逐渐形成了由中央到地方各级乃至农村推广站等基层农业发展组织的管理体制，因此能比较有效地和及时地发现并解决问题，更重要的是既能指导农业发展，又能为它服务。

三、注重扶植和发展小农经济

面对殖民地时代遗留下来的以大农场为主的农业生产体系，肯尼亚政府在政策上一向重视鼓励非洲人经营大农场生产，同时也注意到大多数小农户的利益，大力帮助他们发展。独立后经过土地改革，以及各项扶植政策如提供贷款，调整农产品收购价格，兴办各种农业技术推广训练班，免税供应化肥农药等，使小农户在农业生产中日益发挥重要作用。小农户的生产在独立后有很大发展，在农业总产值中占 3/4 以上，在上市价值中占 50% 以上。最主要的出口作物茶、咖啡和园艺产品的生产都呈现了小农户生产发展迅速的特点。例如 70 年代以来，肯尼亚的茶叶出口仅次于印度、斯里兰卡，居世界第三位；1963 年小农生产的比重约占总产量的 20%，1968-1984 年平均小农生产比重约占总产量的 51%。咖啡和除虫菊生产也有相似的发展趋势。近年占肯尼亚出口产品第三位的园艺作物，在出口总收入中占 10%，其中 27% 以上靠小农经营，小农中约 50% 是妇女生产者。主要粮食作物玉米和豆类的总产量中小农户生产占 90%。②

四、重视引进先进的生产方法和推广农业技术

这些措施极大地提高了单位面积产量。例如政府在全国各咖啡种植区都设有研究机构，从事研究咖啡的栽培和病虫害的防治，用以指导生产；农业部在生产区派驻官员，对生产进行严格的监督和指导，时常在产地召开现场会议，推广咖啡新品种和耕作方法。咖啡每公顷产量由独立前的不到半吨增加到 1975 年 1 吨以上，茶叶产量由每公顷 0.9 吨提高到 1.6 吨。在各种粮食作物以及园艺作物的品种改良方面都有重大突破，玉米采用新的杂交品种，每公顷增产 50-300%（依地区而异）。此外，在牲畜的饲养、疾病防治以及人工授精等方面都取得不少成绩。在提供化肥和杀虫剂等技术推广服务方面，政府基本实行免费或采取补贴方式。

五、农业价格政策

肯尼亚政府采取的方针是较多地考虑生产者的利益，这与其他许多非洲国家不同；后者常压低农产品的收购价格以利于城市集团，而农民得不到适当的生产鼓励。

肯尼亚对农产品收购价格的制订办法依作物种类不同而异。为鼓励出口，政府不规定出口农产品的收购价格，在扣除运输、管理费用之外，尽量使种植者能从按世界市场销售价格中得到更多的收入。这样，小茶农收入平均能得到国际

市场价格的 90% 以上，小咖啡农大约可得到 60-70%，因此这类作物的上市产量迅速增长。从 1965 年至 1975 年，上市咖啡产量大致翻了一番，1988 年达到 12.5 万吨。同期茶叶产量增长约 1 倍半，1988 年达到 16.4 万吨。但政府严格控制主要粮食玉米的价格。玉米种植面积占全国耕地的 35-40%，并提供了全体居民摄取热量的 50-70%。玉米的生产季节是 4 月种植，9-10 月收成，每年 2 月由政府宣布玉米的价格，定价相当于或略低于进口价格，以求得国内需要达到自给，避免有过多的剩余出口，以保证经济作物的生产。玉米价格由国家谷物和农产品局(NCPB)控制，世界银行曾要求取消对粮食价格的控制和使销售结构自由化，肯尼亚政府未予接受。1991 年 5 月，在世界银行以此作为贷款条件的要挟下，全国谷物和农产品局宣布除个别地区外取消对 4 吨以上玉米流通的管制。多年来，肯尼亚政府规定的玉米价格通常高出邻国坦桑尼亚玉米价格 3-4 倍，其他谷物如小麦、稻米、小米、高粱的价格也有类似情况。1978 年肯尼亚玉米获得特大丰收，以致需要出口。于是政府为 1979 年规定的玉米价格特别低，希望减少国家谷物和农产品局的库存。然而 1979 年却遇上旱灾，造成 1980 年玉米需要进口。1984 年遇到特大旱灾，整个春季完全无雨，玉米减产 40%。1984/1985 年度，肯尼亚共进口谷物 95 万吨，主要是用出口咖啡和茶叶挣得的外汇购买。经过 80 年代两次旱灾造成缺粮的教训，肯尼亚政府注意到了历史上粮食储存设施不足曾经多次吃亏的情况，目前，计划到 1998 年建立储存能力达 300 万吨的粮库以求做到以丰补歉。

对于食品和纺织工业的重要原料，食糖、棉花、大麦和烟草 4 种独立时严重依赖进口的农产品，肯尼亚政府采取鼓励国内生产的替代进口的政策，在价格上予以优惠，成效显著。棉花 1978 年实现了自给，1979 年糖和大麦达到自给，烟草于 1982 年达到自给。然而有时在价格政策上还是遇到问题。例如，80 年代世界食糖价格跌到只有 60 年代的 1/6，政府只好不调食糖和玉米的比价，以鼓励某些蔗田改为生产玉米，因两者是互相替代的作物。又如，扶植小农生产棉花的政策，由于进一步扩大棉花种植，需要大面积经营和耗资很大的灌溉计划，也引起意见分歧。总的说来，肯尼亚的农业贸易条件自 80 年代初期以来有不断下降趋势。例如，1982 年的农业贸易条件仅为 1976 年的 80% 左右，1983 年至 1984 年，农产品价格指数上涨 9.2%，同期消费品价格指数上升 13.5%。尽管如此，由于政府保持较高的实际生产价格，小农户的实际收入还是不断增加。据估计，自 1979 年至 1984 年小农户的实际收入差不多增加两倍。

六、外汇政策

肯尼亚以农立国，国内生产约有 1/3 向国外出售，因此外汇政策与国民经济发展，特别是农业生产的发展关系很大。70 年代以来，与其它许多非洲国家不同，肯尼亚政府不是采取僵硬的通货贬值的政策而是实行灵活的浮动汇率调节政策。1978-1981 年肯尼亚货币贬值近 40%，由 7.4 先令兑 1 美元贬至 10.3 先令兑 1 美元；1991 年 4 月更贬至 27.63 先令 1 美元。肯尼亚政府的政策是视情况需要定期地对汇率作小的调整而不是到万不得已时作、大幅度的贬值。结果官方汇率和非官方汇率之间差别很小。肯尼亚的茶、咖啡等主要农产品出口价值占农业生产总值的约近 30%，外汇政策对农业尤其是出口作物的生产发展影响巨大。比较符合实际情况的汇率保证了农业生产者的收入有较高的购买力，使国内贸易条件不利于农民的情况减少到最低限度，也有助于保证工业和农业部门进口投入所需的外汇，因此外汇收入不至于在黑市上消失而转化为私人的国外存款。

七、加强和调整专卖局的作用

在农产品的收购、加工和销售方面，肯尼亚政府依靠一系列半国营公司的专卖系统来贯彻执行其价格政策等，以促进农业生产。肯尼亚的农产品半国营专卖局固然不免染有公营部门官僚主义作风之类的通病，但农业持续增长的纪录说明它的管理工作还是有一成绩的。尤以在农产品出口方面的成绩最为明显。例如，“肯尼亚茶叶发展局”被世界银行推举为促进小农户发展的范例。它在大约 20 年里组织起约 13.8 万户的小农种植了约 5.4 万公顷的茶，是世界上红茶的主要加工者和最大出口者。肯尼亚咖啡局一直使咖啡的世界市场价格收入的很大一部分归咖啡生产者，从而大大促进了出口咖啡的上市数量。

唯一引起争论的是谷物销售专卖机构“肯尼亚谷物和农产品局”(NCPB)。该机构创立于 1979 年，由原来的“玉米和农产品销售局”和“小麦局”合并而成。政府授权 NCPB 垄断全国玉米的收购和进出口工作，大量玉米在地区间流动一度必须得到 NCPB 的许可。世界银行等国际援助机构曾经认为应当解散 NCPB，开放粮食自由市场。但肯尼亚政府认为为实现粮食全面自由贸易，NCPB 的专卖地位是必不可少的。肯尼亚收购价格体系的总目标是尽量多出口优质的咖啡和茶叶和玉米生产的自给自足。为国内玉米价格与主要的出口农产品的价格之间必须保持一定的比例。否则咖啡、茶叶和玉米的生产者彼此间将转而生产得益多的产品，而不考虑整个社会的最大利益。由于咖啡和茶叶的价格受世界市场行情的影响而浮动，而玉米是政府可以控制的主要商品，所以官方经济学家坚持 NCPB 应执行有管理的玉米价格体系。B·格罗什的研究报告认为，“自从 NCPB 创立以来生产者受益超过消费者”。1990 年肯尼亚政府同世界银行、美国国际开发署等国际援助机构达成协议，逐步采取放宽玉米流通的数量限额和减少 NCPB 在各地设立的收购站。到 1992 年 4 月放弃玉米市场的集中管理时，NCPB 的任务只限于维持玉米的储藏量以保障粮食的可靠供应。此项方案如果实现，预计可大大减轻维持 NCPB 的财政负担，这项费用通常占肯尼亚预算支出的 20%。

存在的问题

尽管肯尼亚的农业政策促进了农业发展，并取得了显著成就，但是，肯尼亚农业进一步发展仍然面临许多棘手的问题

题，主要有以下一些方面：

1. 爆炸性的人口增长给社会经济带来极大压力。肯尼亚的人口据估计 1989 年已达到 2490 万，独立以后，1969-1979 年，人口增长率平均为 3.4%，1979 年达 3.8%。此后人口增长率曾高达每年 4.1%，成为世界之最，1987 年降为 3.8%。在第六个发展计划（1989-1993 年）期间，人口按 3.7% 的年平均增长率估计，1993 年人口将达到 2720 万，预测到 2000 年至少将达到 3200 万。在中、高潜力地区，据估计每平方公里的人口密度 1988 年、1990 年和 1993 年分别达到 171 人、193 人和 209 人。人口急剧增长，在耕地分配、粮食供应、教育、就业以及其它基本生活方面都造成紧迫问题，使国家资源出现紧张，也威胁到社会政治的安定。尽管国内生产总值一直有所增长，但因人口不断增加，致使人均国内生产总值增长不大，有时还有所下降，如 1984 年人均国内生产总值的增长为 -0.2%，1987 年为 -2.9%。

2. 土地问题日益成为农业发展中的最突出问题。肯尼亚国土面积中约 4/5（约 47.3 万平方公里）是干旱或半干旱地区，全国人口约 2/3 生活在所谓“中等和高等潜力”（年雨量在 900 毫米以上）地区，这一地区只占国土面积的 18%。中高潜力耕地除少量因野生动物保护区和引种的林地外（不到 4%），大部分用于农业。土地问题概括起来有两个方面：（1）耕地不足，扩大不易。肯尼亚的肥沃土地面积有限。独立初期依靠将“白人高地”中没有很好利用土地的欧洲人农场赎买过来，转让给非洲人经营，同时又鼓励非洲人种植经济作物，从而提高了本地人的生产积极性。并且通过改造林地和牧地以及充分利用闲置的土地，实际耕地面积曾经迅速扩大。但是 10 年后，农田扩大停滞了，农业增长速度也下降了。随着人口压力的增长，有生产潜力土地的闲置部分日趋减少，开发干旱或半干旱地区提上了议事日程，而开发这些地区又将引出环境治理（包括植被保护，防止水土流失等）以及发展灌溉系统等问题，短期既难奏效，资金和技术的筹备更不是易事。（2）土地分配严重不均，农村有大量无地少地农民。肯尼亚的“中、高潜力”地区 87% 的土地为 25% 的肯尼亚人占有，另外 75% 的肯尼亚人只占有余下的 13%。据估计，70 年代末，肯尼亚已有约 200 万（即约 40 万户）完全无地的农民，并且以每年不低于 1.5% 的速度在增加。许多小农户生活十分贫困。据 1977 年官方发表的调查透露，占肯尼亚总人口 80% 的小农户中，41% 的家庭年均收入仅 1650 先令（7.4 先令 = 1 美元），城市贫民的家庭年均收入为 2400 先令。

3. 十年来政府扶助小农户的发展方针对农业生产有很大刺激作用，但推行土地私有化和土地自由买卖的政策，导致土地兼并和农村贫富两极分化。肯尼亚政府为解决土地不足问题，推行比较集约的土地利用方法，即通过投入优质化肥、种子、农药，以及农业机械等提高已有耕地的产量。为此，在第四、第五发展计划期间强调发展小农耕作的生产潜力，以节约政府的资金投入，同时也借此提高小农户的收入以解决农村贫困问题。但是独立后经过

“安置计划”和“土地登记计划”得到土地的小农户，有不少由于无力偿还贷款，抵押的土地被没收拍卖，造成新的无地农户。据估计小农户的贷款拖欠率在 40% 以上。因此，节约政府资金投入和解决农村贫困问题并非易事。另外，虽然政府强调重视发展小农经济，但实际上，很多政策和农业服务还未从有利于大农场转向符合小农户的需要。如大咖啡种植园主既能得到政府提供的化肥、杀虫剂等，又能至少从咖啡的世界市场的销售价格中获得 90% 的收入，而小咖啡农所得仅为 60%。而且农业预算的大部分分配给半官方机构，而占大多数的小农户得到的好处有限。

4. 大农场存在的问题

肯尼亚政府自实行“安置计划”以来，一直强调不打破旧的大农场经济体系，所以很大一部分优质耕地实际上是欧洲人大农场主转到非洲人大农场主手中，无地少地的农民没有得到多大好处。这些大农场主主要是政府官员、政治家和商人，他们利用其地位获取大量贷款，在城镇另有收入，对开发农场潜在的生产力兴趣不大，人们常称他们为“周末农场主或电话农场主”。一些最好的土地没有充分利用起来，有的甚至完全被荒废。一些土地公司和合作社经营的农场，近年来得到政府不少特殊照顾，但产量不高，有不少负责经营的人利用股东的款项使自己发财。此外，有些大农场主在购买农场或兼并土地时几乎用去所有的储蓄，因而缺乏资金进行开发，将土地弃置一旁。还有少数农场主缺乏经验和技能，因而对大农场管理不善。尽管肯尼亚大农场生产率不如小农场的高，但与其他非洲国家比较，有影响的大农场仍能维持较高的收购价格，特别是在出口作物方面。

5. 不利的国际收支情况也是限制肯尼亚农业增长的一个因素。肯尼亚的农产品出口约占出口总额的 70%，而出口作物的产值几占农产品产值总额的 60%，所以农业生产易受国际市场价格影响。近年来，肯尼亚的对外贸易条件严重恶化。1978 年咖啡国际市场价格高涨的时代已成过去，除 1984/1985 年度茶叶价格和 1986、1989 年的咖啡价格上涨以外，近年各项出口农产品的国际价格均逐渐下降，而石油和其他进口商品价格则不断上涨，造成外贸逆差，国际收支赤字严重。政府对制造厂家（包括生产出口品的厂家）需要进口的投入量极少控制，过份强调依赖昂贵的进口材料和设备（包括大农场所需要的农业机械、优质化肥、农药等），以及不加节制的各项公共支出等都加剧了国际收支赤字。国际贸易条件的恶化，不但直接影响出口作物生产者的收入，而且也影响到大农场的生产。

※ ※ ※

综上所述，肯尼亚的农业发展取得很大成就，但也存在不少问题，尤其是人口增长率过高，耕地不足和大农场中土地没有充分利用以及国际收支不平衡的问题，日益成为各方面关切的问题。肯尼亚政府曾设想利用累进土地税的办法来限制农场的规模和闲置的土地，但执行土地税的前提是实现土地登记，然而截至 1977 年，应登记的土地中仅有 37% 已登记或开始登记，按此速度估计需 45 年才能全部登记完毕，执行土地税自然也就遥遥无期。针对耕地难于扩大的情况，政府曾寄希望于用鼓励种植高产作物的办法来增加农业总产值，以弥补耕地的不足，如更多地种植咖啡和茶来替代粮食作物。然而经过 1979/1980 年和 1984 年特大旱灾出现缺粮的现象，政府又不得不以粮食自给作为优先考虑的问

题。近年有的学者认为，建立 300 多万个规模不超过 3 公顷的较小农场会比大农场更有效率。D·亨特在《肯尼亚即将临头的危机：需要进行土地改革》一书中认为，就业机会有限、可耕地缺少和人口迅速增长将使肯尼亚面临灾难，只有彻底重新分配土地才能提供充分就业。她提出土地持有额平均限为 3 公顷，在高潜力土地地区平均限额为 0.75 公顷，在低潜力土地地区可以多达 4.5 公顷。然而就土地转让者而言对高出限额的土地最有利的补偿办法是按照市价立即付款，并可换成外汇。这种转让方式没有大量外援，不可能办到，也不现实。况且这种做法还会引起很多政治问题。所以类似这样的土地改革在近期内不会出现。尽管如此，根据肯尼亚农业生产的特点和肯尼亚政府目前执行的有关农业发展的各项政策，只要社会政治不出现急剧的变化，肯尼亚农业生产还是可能以比较平稳的势头向前发展。但第六个发展计划所订的农业部门平均增长率为 4.5% 的目标是根据 1985-1987 这三年实际增长率平均为 4.2% 而制订的，由于国际贸易条件以及今年的旱灾和国内政局发生的变化，这个目标看来未必能够实现。