



联合国  
贸易和发展会议

Distr.  
GENERAL

TD/433  
14 April 2008

CHINESE  
Original: ENGLISH

第十二届大会

阿克拉，加纳

2008 年 4 月 20 日至 25 日

贸发会议第十二届大会

国家元首和政府首脑高级别部分

贸易和发展促进非洲繁荣：行动和方向

议题说明

A. 新的政策背景

1. 过去七年来，非洲的增长率始终高于世界经济：非洲的平均增长率为每年 4.7%，比世界经济的平均增长率高 1.7%。商品价格高涨是一个关键因素，石油出口者的增长率尤其大大高于地区平均水平。然而，宏观经济稳定性加强、债务减免、外国直接投资增加，以及近些年来，援助流量增加都发挥了作用。一些非洲国家采取明显动作，重申其对本国发展战略的掌控。与此同时，非洲的一些新兴大陆和次区域机构也开始为非洲区域的复兴作出积极贡献。新的南南合作形式和新的国际贸易地理格局也为非洲大陆带来新的机遇和挑战。

2. 非洲大部分地区的经济增长浪潮促使人们希望非洲大陆已经越过了一个转折点。然而，近来增长率的持久性和可持续性存在很大隐患。此外，贫穷仍然是一个巨大挑战。

3. 撒哈拉以南非洲是极端贫困不断加剧的唯一地区。它也是按照目前的预测，大多数国家将难以实现《千年发展目标》确定的 2015 年指标的唯一地区。作为该地区主体的青年人大都难以获得就业机会，城市化在加速，艾滋病毒/艾滋病阴云笼罩在千百万非洲人头顶。

4. 增长率应当达到更高水平，人们一致认为，最低应为 7%，同时在相当一段时间保持这一水平，只有如此，才能大大减轻贫困，实现大多数《千年发展目标》的指标。此外，必须促使经济增长更具包容性。目前，增长对非洲贫穷的影响很有限，因为关键商品，例如石油和矿物是在资本密集行业生产，与经济其他部分联系很薄弱。农业生产率在许多国家仍然很低，越来越多的农民是在生态脆弱的土地上耕作。气候变化将加剧这一状况。

5. 本次高级别部分会议是参照近来的趋势以及新的机遇和挑战重新审视非洲发展方面主导观念的一次机会。它同时也是一次为促进非洲贸易和发展繁荣确定行动和方向的机会。

## B. 具体议题

6. 贸易和发展涵盖一系列议题。本说明突出了六个议题，按照贸发会议以往和正在进行的研究，这六个议题对非洲发展和加强贸易在此进程中的作用至关重要，它们是：投资、官方发展援助、贸易、商品、技术和移民。

7. 对这些议题将分头作出讨论。实际上，在非洲，贸易与发展之间的关系受贸易、资金流动、技术引进和移民之间相互作用的强烈影响。在国家一级，可持续发展取决于强大的投资一出口关系以及现有和新兴部门中本国公司和农场技术能力的发展。在全球一级，国际环境下的机遇和挑战取决于国际贸易制度与国际金融结构，包括私人和官方资本流动的相互作用。由于国际竞争日益建立在知识基础上，国际技术转让和技术引进变得越来越重要，此类转让和引进也与贸易、官方发展援助和外国直接投资密切相关。针对气候变化采取的面向发展的方针势必使技术转让成为焦点问题。

## 1. 投 资

8. 长期以来非洲的经济绩效不佳反映了投资不足和生产率低增长的状况。过去 25 年来,在撒哈拉以南非洲的投资率平均为国内生产总值的 18%,与大多数其他发展中地区相比,这一水平很低下。近些年来,投资率有所提升,最新(2006 年)的数字显示增加到大约 19.5%。需要作出进一步努力,将投资率提高到至少在 25%-30%之间,大多数专家认为,这一水平将有助于促成更高的增长率,进而推动大幅度减贫。虽然国家发展战略将帮助确定部门性资本支出配置的指导方针,但据认为,将对提高生产和生产率的生产性部门投资以及资助扩展和提高基础设施,包括贸易便利基础设施的效率给予适当优先考虑。目前,正在通过非洲发展新伙伴关系主导的努力,纠正以往对这些重要部门的相对忽视。

9. 过去四年来,非洲的内向外国直接投资迅速增长,2006 年达到高峰,为大约 400 亿美元。然而,该地区在全球外国直接投资流量中的份额始终为 3%左右,低于其 1970 年代的水平。这些流动明显集中在少数国家和少数部门。虽然一些国家,例如南非、摩洛哥和埃及设法在制造业和为收购现有资产(并购)吸引大量外国投资,进入非洲的外国直接投资主要集中在开采自然资源,尤其是石油和天然气上。虽然有迹象表明在服务业,尤其是基础设施服务业的投资不断增加,但在制造部门,外国直接投资的份额却有所降减,这主要是由于《多纤维协议》的终止。

10. 外国直接投资虽然很重要,但一个国家中自足和活跃的投资过程需要同时有国内和外国投资。二者是互补的,但这种互补性不会自动发生,外国直接投资往往妨碍而不是促成国内投资。因此,需要对国内投资给予更多注意。尽管近来作出努力,加强国内资金调动,但国内储蓄额极低和金融系统薄弱继续严重妨碍私人部门主导的活跃的投资、增长和创造就业机会。

## 议 题

- 必须采取何种政策措施,加强国内资金调动,改进国内金融系统的中介作用,提高国内工商业的投资水平? 这些政策措施与吸引外国直接投资的政策措施有

无不同？非洲如何实现制造业和服务业的投资多样化，以便为不断增长的城市人口创造生产性就业机会？

- 非洲如何最大限度地获取外国直接投资的利益，尤其是在采掘工业中？也即，如何在提高收入、创造就业机会、国内经济的前向—后向联系、技术转让(或技术升级)、技能和技术诀窍转让以及其他积极的溢出效应方面确保双赢结果？

## 2. 官方发展援助

11. 官方发展援助仍然是许多低收入非洲国家一系列发展和减贫政策方案的主要资金来源。然而，援助总流量尽管近来有所增加，但 2006 年比 2005 年降低了 5%。2006 年的流量仅为经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会成员国国民总收入的 0.3%，远远低于为在 2015 年充分实现《千年发展目标》所需要的水平。只有五个国家达到或超过了联合国关于将国民总收入的 0.7%用于官方发展援助的指标，八国集团的格伦伊格尔斯承诺保证到 2010 年将对非洲的援助增加一倍，并减少援助的波动性，这一承诺的实现仍然面临挑战。

12. 与官方发展援助有关并取得了重大进展的一个领域是债务减免。《重债穷国倡议》项下的双边债务注销，以及最近《多边减债倡议》项下的多边债务减免，都在取得重大进展。但这方面进展的一个后果是，在增加的官方发展援助流量中，很大一部分转用于资助债务减免。因此，近来官方发展援助的增长并没有明显导致更多的资金用于发展方案和项目。增量资源的很大一部分转用于债务注销和紧急救助。

13. 宏观经济条件和建议造成了一国实际收到的援助，大部分用于建立国际储备或偿付国内债务的局面。在非洲各国国内用于做些实事的数额因此远远低于捐助者实际支付并以此名义记录的数额。这就需要在这方面的各个论坛中加以严肃讨论。

14. 此外，一些年来，官方发展援助的焦点始终是支持社会部门，《千年发展目标》的通过进一步加强了这些部门的优先性。重新审查这一方针既是及时的，也是适当的，目的是充分关注在基础设施以及生产性部门中的投资。否则，

债务问题就有可能在今后再度发生。但如果援助流量增加一倍，并用于建立非洲经济的生产基础，就可迅速消除对援助和债务减免的依赖。

### 议 题

- 《援助实效问题巴黎宣言》能否解决加强官方发展援助的发展实效所涉各项问题？
- 是否需要重新调整援助的构成？
- 如何才能加强政策的本国自主性？捐助者的要求能否降低？哪些类型的条件是合理的？
- 来自中国和其他迅速工业化国家的新的捐助者可在支持非洲发展努力中发挥哪些作用？

### 3. 贸 易

15. 非洲经济总体上是开放的。在撒哈拉以南非洲，贸易对国内生产总值之比，2006 年相当于 69%，1991 年则为 50%。同样，在大多数国家，关税壁垒低于 15%。这是 1980 年代中期以来长时间深入和持续政策改革的结果，此类改革包括多边谈判框架之外的贸易自由化政策条件。尽管开放程度很高，但非洲在世界贸易中的参与程度很低且不断缩减。非洲在全球出口中所占份额由 1980 年的 6%左右降低到 2006 年的 2.7%。

16. 为扭转这一融合进程中的边缘化状况，需要在国家、区域和全球各级采取行动。在国家一级，目前可以清楚看到，贸易自由化本身不足以促进出口，尤其是出口多样化。贸易自由化加深了对商品的依赖。虽然应当承认，一些国家试图积极促进非传统出口，但实现多样化要求作出更为坚决和持久的努力，其目的在于投入一些有更为切实前景的活动，这些活动有助于持续出口增长、国内增值和创造就业机会。投资于贸易便利基础设施，制定面向发展的贸易政策，促进出口，改革与贸易有关的规章条例和建立技术能力，是为推动出口增长和增强竞争力必须采取的一些关键步骤。

17. 人们久已认识到，区域一体化既是将非洲小经济体与较大经济体和更为活跃的单一市场相联系的明确手段，也是融入全球贸易体系的踏脚石。因此，通过加强和深化非洲区域一体化办法扩大区域市场始终是非洲大陆贸易和发展议程的一个特点。基于这一点，非洲次区域经济共同体都对贸易一体化给予了优先考虑。大多数此类共同体都在自由贸易区协定或关税同盟的框架内推动其一体化贸易和关税制度的自由化。然而，就具体成果而言，跨界贸易增长有限，这主要是由于始终存在非关税和行政壁垒，以及缺乏基本的跨界基础设施。在协调和精减非洲大量一体化计划方面缺乏重大进展，也拖累和妨碍了区域内贸易。

18. 随着多哈回合贸易谈判持续陷入僵局，非洲在全球贸易环境中面临的问题可能一时还得不到解决。目前尚未就 2005 年香港(中国)部长级会议作出的承诺采取任何行动，这些承诺首先是针对棉花，同时在适当时机针对整个农业取消出口补贴和减少国内支持。因此，由于国际社会没有履行香港(中国)共识，非洲的棉花出口者继续处于不利地位。对非农业出口市场准入的壁垒，包括关税升级和最高关税税率，仍未得到解决。与此同时，非关税壁垒，尤其是日益严格的技术标准和更为苛刻的环境和卫生要求，实际上已经成为进入经合组织市场的不可逾越的障碍。

19. 伴随多边谈判多哈回合，正在进行谈判，以缔结欧洲联盟与撒哈拉以南非洲国家各个次区域集团之间的经济伙伴关系协定。但经济伙伴关系协定谈判的现状和最终结果似乎很难捉摸。

## 议 题

- 对非洲贫穷国家的非互惠市场准入有何代价和好处？按照目前谈判的提案，经济伙伴关系协定有何代价和好处？
- 多哈回合如何帮助非洲国家面对外部一体化获得最大好处，付出最小代价？如何缓解对非洲国家的非关税壁垒和应急贸易保护措施的影响？
- 援助促进贸易有何作用？

#### 4. 商 品

20. 目前初级商品需求激增，价格暴涨，这对非洲商品生产者是一个可喜的事态发展。贸发会议的分析表明，2002 至 2006 年之间，各项商品的价格按美元计算增长了将近 90%，或按特别提款权计算增长了 66%。最大的增长来自矿物和金属制品，但虽然有一些明显的例外，例如棉花，其他种类的大部分产品的价格也出现明显上涨。主要的新兴经济体对石油、天然气、其他矿物和农业原材料的需求不断增加，是这一上涨的根本原因。

21. 虽然商品的前景令人兴奋，发展中国家的实际好处取决于它们在销售体系或价值链中所占收入份额。全球供应或价值链日益成为商品贸易中的重要参与者。在全球商品链中，北半球的买方驱动商品链对这一链条中价值的分配握有更多权力和更大的发言权。如此一来，生产者和其他二级参与者被日益边缘化。实施严格的质量标准促使巩固了买方控制的商品链的权利。与此同时，在发展中国家，销售委员会的解体和相关市场自由化措施削弱了生产者的地位。国际生产者—买方商品组织的消失也有类似效应。

22. 随着对能源和矿物的新一轮的争夺，采掘工业的东道国越来越有能力与跨国公司谈判修订合同协议，以提高其所有权地位，确保获得更大的收入份额。但它们并不一定拥有成功地重开谈判的信息或能力。其他一些商品的生产者也在通过成功地开辟利基市场，推广品牌和分割特产供应，谋求与其买方谈判改善市场条件。但这些在更多情况下是一种例外，而非常规，因为绝大多数生产国和商品仍然受制于买方控制的价值链。

#### 议 题

- 如何运用商品暴利实现可持续发展？
- 哪些措施可进一步加强非洲国家在南南商品贸易中的参与？
- 可制定哪些国际商品倡议，援助非洲商品生产者？

## 5. 技 术

23. 非洲国家如果不增加其经济体的知识含量，通过学习和创新使知识多样化，就有可能日益边缘化。但许多非洲国家与世界其他国家的技术差距正在扩大，撒哈拉以南非洲的科学、技术和创新能力非常薄弱，只有南非例外。这些国家通过贸易深深融入市场经济，但经由国际市场的技术扩散和收购仍然很薄弱。

24. 农业内部和外部的技术发展是必要的。倡导基本作物的绿色革命应是许多非洲国家的当务之急。这就要求加强国家和地方的农业研究与开发工作。但在制造部门和服务部门的国际竞争也取决于建立国内公司的技术能力。在初级阶段，这并不一定意味着创造对世界而言的新产品和新工艺，而是有效学习在技术较先进国家已经采用的技术和工艺。不过，特别针对穷人的需求开发新的“金字塔底层”产品，可能也有其作用。

25. 非洲人早已认识到技术开发是非洲发展的主要优先考虑。非洲发展新伙伴关系通过其《科学技术综合行动计划》，确定了共同的设想、目标和行动原则。但国际社会迟迟未将建立科学、技术和创新能力纳入其对非洲的支持中。对科学、技术和创新的援助很少，有利于发展的知识产权制度的要素仍然是一个有争议的问题。

### 议 题

- 非洲政府如何将科学、技术和创新问题纳入其发展和减贫战略，促进其技术迎头赶上世界其他国家？
- 发展伙伴如何增加对科学、技术和创新的援助，同时便利技术转让和发展当地技术能力？
- 南南合作在这一进程中有何作用？

## 6. 移 民

26. 1990 年代初以来，从非洲向其他地区，尤其是发达国家的国际移徙大幅度增加，成为新的关注领域。移民对非洲国家有利有弊。从积极方面来看，汇款如果用于生产性投资，可为长期增长作出贡献。2007 年，对撒哈拉以南非洲的有

案可查的汇款估计达 110 亿美元。从消极的方面来看，人才外流可严重影响到长期发展前景。如果母国和接纳国政府妥善处理，可最大限度地减少国际移徙的消极影响，为双方带来最大利益。

27. 在最高政治层面的对话可帮助解决南—北移徙的许多问题。实际上，在最近的非洲—欧洲联盟首脑会议(里斯本，2007 年 12 月)上，移民是一个主要议题。非洲移民即使不返回，也可以有效参与非洲大陆的发展，只要建立适当机制，利用这一基本上尚未利用的资源。非洲联盟计划将非洲移民按领土区域分类，正就这一外部资源的生产性利用战略进行积极协商。

### 议 题

- 移民(合法和非法)的母国和接纳国如何以更为持久和人道的方式管理移民流？
- 接纳国可采取何种政策，减轻非洲人才外流的代价？
- 关于《服务贸易总协定》(服贸总协定)模式 4 所指自然人的临时流动的承诺如何促进非洲的人才回流、人才循环和知识传播？
- 非洲各国和接纳国可采取何种措施，尽可能扩大汇款的发展影响？

### C. 行动和方向

28. 就应当采取的行动而言，非洲各国及其发展伙伴(传统伙伴和新近出现的双边伙伴以及多边机构)各有其作用。

29. 非洲各国的主要责任是(a) 重新审查、重新制定和执行提高其增长率的战略、政策和其他措施；(b) 推动生产率增长、多样化和出口升级；(c) 创造生产性就业机会；(d) 伴随《千年发展目标》的实现，改善人民福利。以往的教训表明，千篇一律的方针不利于生产。需要根据本国具体情况制定相应的发展战略，并建立“足够的”管理能力，执行此类战略。国际贸易必须成为发展和减贫战略的要素，因为贸易促进资本积累、技术进步和结构变革这一关键进程，进而推动发展。这些进程也有助于扩大生产性就业机会，提高家庭收入。但将本国经济与全球经济相联系的一体化战略不应视为发展战略的替代物。一体化本身不是目的，而是促进发展的手段。

30. 发展伙伴的基本责任是履行其全球发展伙伴关系承诺。这就意味着实现其在援助方面的数量和发展质量保证。如果发展和减贫战略不符合国家的具体情况，则扩大与之相联系的援助是没有意义的。这只会错过近来债务减免倡议和商品价格上涨带来的机会。同样，对非洲的声音和非洲的备选办法保持开放态度，将大大提高在非洲的发展效率。这就意味着发展伙伴应当为非洲国家留有试验新方针的政策余地，以及推行本国发展战略的余地。

31. 全球化在实践中意味着发展前景日益取决于各类国际经济关系。非洲政府需要制定外向型发展战略，利用全球化的机会。与此同时，发展伙伴应当确保国际环境有利于促进而不是限制非洲的发展。这就要求在投资、援助、贸易、商品、技术和移民各个领域采取支助性方针。但除此之外，还需要对全球治理采取综合性方针，以使一个领域的行动不会妨碍其他领域的行动，最大限度地发挥协同作用。

32. 正如已经指出的，中国以及其他新兴经济体，例如印度和巴西的迅速崛起，为非洲出口创造了实际或潜在的新市场，导致对非洲商品的更多需求和商品的更高价格。拟议中的新的供应链包括非洲和上述一些新伙伴，可提供更为公平的备选办法。与此同时，正在建立新的投资伙伴关系。中国官方发展援助的数量和范围都在扩大。这些和其他一些先进的发展中国家(包括已经加入经合组织的国家)可具体执行香港(中国)部长级会议关于免关税和免配额的市场准入的呼吁，并采取其他新的或类似行动，支持非洲国家，尤其是最不发达国家。此类行动如果整体或部分上旨在支持非洲国家的贸易和发展议程，将是一个可喜和及时的姿态。此外，或可考虑将新兴国家的主权财富基金纳入在非洲的投资，这些基金的规模及其预计增长可能不足以维持在非洲的巨额投资，但它们可能对非洲发展产生巨大影响。一些先进发展中国家的私人或公营部门的技术诀窍和专门知识可配合主权基金的财政资源，在非洲开展许多优先发展项目。

33. 还可重新评估多边机构在援助非洲发展方面的责任分工。可进一步加强贸发会议在贸易和发展领域的政策分析和能力建设支持非洲国家的作用。一旦政府有此请求，贸发会议随时可在其具有特定和专门知识的许多领域提供强化和目标明确的技术援助和咨询服务，包括投资促进、贸易谈判、应对价值链、出口促进、竞争力和多样化。