



经济及社会理事会

Distr.: General
1 December 2009
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第四十八届会议

2010年2月3日至12日

临时议程* 项目3

社会发展问题世界首脑会议和大会

第二十四届特别会议的后续行动

非洲发展新伙伴关系的社会层面

秘书长的报告

摘要

经济及社会理事会第2009/20号决议请秘书长提交关于非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)社会层面的报告,供社会发展委员会第四十八届会议讨论,同时也考虑到大会题为“非洲发展新伙伴关系:执行进展和国际支持”的第62/179号决议。本报告审查了在全球粮食和能源危机、金融和经济危机以及气候变化多重危机的背景下执行新伙伴关系的进展情况及新伙伴关系的社会层面。

* E/CN.5/2010/1。



一. 导言

1. 非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)是根据 2001 年 7 月非洲统一组织第三十七次首脑会议正式通过的非洲社会经济发展战略框架、并作为该组织的一个方案设立的。新伙伴关系代表了非洲领导人的共同愿景,并说明他们坚信消除贫穷、使非洲各国走上可持续增长和发展道路并在同时积极参与世界经济是他们的紧迫责任。

2. 新伙伴关系在确定非洲区域的主要发展优先事项方面一直发挥着关键作用。新伙伴关系还改变了发达区域和发展中区域与非洲发展伙伴对话的性质。这一点促进了在相互尊重和相互负责的基础上进行可持续发展方面的讨论,并在重大发展项目的筹资和执行方面以及在解决气候变化、粮食和能源危机及全球金融和经济危机等全球新挑战方面促进了密切合作。

3. 为了促进新伙伴关系的执行,非洲联盟、非洲开发银行(非行)和非洲经济委员会(非洲经委会)于 2005-2006 年制订并于 2009 年订正了《非洲联盟/新伙伴关系非洲行动计划》。该计划的主要优先事项包括基础设施;农业和粮食安全;人力资源开发;科技;贸易、产业、市场准入和私营部门发展;环境、气候变化及旅游业;治理和公共行政;和平与安全;两性平等的发展。

4. 新伙伴关系的目标是通过促进对这些优先领域的投资,建立有政治、经济和社会实力、具有包容性并保护环境的非洲社会。在这些领域进行投资使非洲各国再次看到希望,并有机会重点满足穷人,特别是妇女和儿童、青年、老人、残疾人、移民和其他社会弱势群体的多方面需求。

5. 此外,新伙伴关系使各国有机会通过和执行可加强社会所有成员的发言权、参与和赋权的多部门政策。这些政策包括使更多人有机会在高质量的学校就读和获得可承受得起的基本保健服务、获得种子和化肥等基本农业投入、水和卫生条件及更好的道路以及更多地参与地方和国家决策过程。从广义上而言,新伙伴关系为非洲消除贫穷并实现可持续增长和发展奠定了更强大的基础。

6. 自 2001 年设立新伙伴关系以来,非洲各国政府及其发展伙伴在执行新伙伴关系方面取得了明显的进展。在加强区域一体化努力和使非洲更多参与全球经济方面取得了进展。改善治理的努力也加强了势头。为了对这些区域努力作出补充,国际社会增加了对非洲的援助流量。根据经济合作与发展组织(经合组织)的初步估计,2008 年对非洲援助的总额为 260 亿美元,其中 225 亿美元用于对撒哈拉以南非洲的援助。

7. 然而,这些区域和国际努力仍不足以全面解决非洲大陆的发展挑战,包括不足以达到在 2015 年之前实现千年发展目标各项具体目标的目标。尽管非洲各经济体在过去几年实现了近 5% 的经济增长,但是这一增长水平仍不够高。更重要的

是，近期的估计说明，由于全球金融和经济危机，非洲各经济体的经济业绩急剧下降。鉴于增长幅度下降将对各国的财政空间形成限制，因此可能对社会发展方面取得的进展造成不利影响，尽管这些影响并非不可避免（见 E/ECA/COE/28/6）。

8. 本报告审查了执行新伙伴关系社会层面的进展情况，并评估了已对发达国家和发展中国家均造成影响的全球多重危机给社会发展带来的冲击。这些危机包括 2007-2008 年的粮食和能源危机、当前的全球金融和经济危机以及正在发生的气候变化。

二. 促进良政及其社会层面的进展情况

9. 新伙伴关系使非洲各国踏上了追求民主和良政的道路。该区域日益形成的共识是，在治理不善、腐败、持续的国内冲突或战争的条件下，是不可能实现可持续的人类发展的。

10. 非洲各国认识到，和平、安全和更好的治理是发展的必然条件，因此非洲各国已通过新伙伴关系的非洲同行审议机制进程致力于打造良政文化，并促进广大非洲公民广泛参与治理。这些努力取得的早期成果令人鼓舞。

11. 作为支助新伙伴关系工作的一部分，非洲经委会通过发布《非洲治理报告》跟踪调查了这一领域的进展情况。非洲经委会在最新一期的报告中指出，非洲在改善政治和经济治理方面取得的进展甚微。¹ 在和平与安全、经济增长、提高非洲人民生活水平等领域取得了积极的进展。在经济治理、公共部门管理、公司治理和私营部门发展方面逐步取得了成果。因此，非洲各国的经济如今得到了更好的管理，收入调动、征税和预算管理制度得到了加强。

12. 在和平与安全领域，经历暴力冲突的非洲国家数目从 1990 年代的 14 个减至 2006 年的 7 个。² 对于发展愿望多次因漫长而残酷的内部冲突和战争而受挫的这个大陆而言，这一国家数目减少的情况是令人欣慰的消息。利比里亚、卢旺达和塞拉利昂等摆脱冲突局面的国家及其邻国正在巩固和平红利、恢复治理结构和重建支持优先发展项目所必须的公共机构和私营机构。³

13. 然而，《2009 年非洲治理报告》还指出，在过去 5 年里，非洲各国在政治治理方面取得的进展微乎其微。尽管一些国家政府在加强政治代表性和竞选政治、人权和法治方面迈出了很大的步伐，但在政党和选举制度方面仍缺乏进展。为了提高人民对选举进程的信心，各国政府必须继续开展工作改进选举进程。在这个

¹ 见非洲经济委员会，《2009 年非洲治理报告，第二版》（牛津，牛津大学出版社，2009 年）。

² 非洲开发银行，《2008/2009 年非洲发展报告：非洲解决冲突、和平和重建》（牛津，牛津大学出版社，2008 年）。

³ 开发计划署，《预防危机和复原局：2008 年年度报告》（纽约，2009 年）。

领域取得的成果也将给社会经济领域带来意外的有利影响。要想做到这一点，一个途经是通过非洲同行审议机制进程分享各国的经验和最佳做法。截至 2009 年 7 月，30 个国家已加入这一机制，⁴ 12 个国家已得到同行的审议，并另有 16 个国家通过接待支助团启动了这一进程。

三. 各社会部门的进展情况

A. 贫穷和饥饿

14. 根据世界银行近期的估计，撒哈拉以南非洲每日生活费不足 1.25 美元的人从 1981 年的 2.02 亿人增加到 2005 年的 3.84 亿人。相对而言，生活在贫困线以下的人所占比例几乎没有变化。1981 年这个比例是 50.8%，2005 年则是 50.4%。相比之下，全球绝对贫穷的人从 1981 年的 19 亿人减至 2005 年的 14 亿人。在这一期间，北非绝对贫穷的人也从 880 万人减至 400 万人。⁵ 相对而言，贫困率从 9.7% 降至 2.7%。

15. 虽然撒哈拉以南非洲极端贫穷人口的绝对人数已增加，但是这一次区域的趋势掩盖了各国之间存在的巨大差异。例如，1981 年，各国生活在贫困线（每日不足 1.25 美元）以下的人口所占比例各不相同，加蓬的比例低至 3.6%，而斯威士兰则高达 89.9%。2005 年这种模式仍持续存在，加蓬的极端贫穷人口所占比例仍然很低（4.8%），而利比里亚则高达 86.1%。各国之间存在如此巨大的差异突出说明，必须通过认识到并且应对每个国家具体需求的方式来解决极端贫穷问题。

16. 撒哈拉以南非洲生活在贫困线以下的人口之所以增加，主要是由于未能实现持续和快速的经济增长和未能创造生产性就业。由于很多国家未能从根本上改变经济结构和有力地解决不断恶化的不平等问题，减少穷人人数的努力受挫。虽然资源丰富的国家因近期商品价格飞涨而受益，并跻身世界上经济表现最佳的国家行列，但是穷人数并未伴随这些高增长率的出现而大幅减少。例如，尼日利亚每日生活费不足 1.25 美元的人口所占比例从 1981 年的 47.2% 跳升到 2005 年的 62.4%。因此，到 2015 年将极度贫穷人口减半的目标将仍然是整个区域的重大挑战，需要有持续的政治领导和资源承诺。

17. 在饥饿问题上，该区域已取得了一些进展。2007 年，有 2.36 亿人长期挨饿。总体来讲，1995–1997 年和 2003–2005 年期间，长期挨饿的人所占比例从 34% 降

⁴ 这些国家是阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、布基纳法索、喀麦隆、佛得角、刚果、吉布提、埃及、埃塞俄比亚、加蓬、加纳、肯尼亚、莱索托、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、莫桑比克、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、南非、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、多哥、乌干达和赞比亚。

⁵ 世界银行，PovCalNet，在线数据库载于 <http://iresearch.worldbank.org> (2009 年 10 月 12 日查阅)。

至 30%。⁶ 降幅最大的国家是加纳、刚果、尼日利亚、莫桑比克和马拉维。然而，联合国粮食及农业组织(粮农组织)近期的估计说明，由于近期的粮食和能源危机以及当前的全球金融和经济危机，撒哈拉以南非洲没有粮食保障的人预计将增加 6%。⁷

18. 为了在新伙伴关系框架内部解决贫穷带来的挑战，大多数国家政府均已实行广泛的除贫战略，并将除贫倡议纳入了方案规划和执行以及预算流程的主流。此外，非洲同行审议机制的几份国别审查报告⁸指出，执行合理的宏观经济政策和着手建立有章可循的机构和参与形式的政府，使减贫斗争产生了一些积极的成果。然而，这些国别报告也显示，旨在加强宏观经济政策和有章可循的机构的努力微乎其微，因此并没有减轻非洲大陆的普遍贫穷现象。

B. 教育和保健

19. 为了弥补非洲和世界其他地区在教育上存在的差距，以及为了普及初等教育，使更多人接受中等教育和缩小非盟成员国之间在两性平等接受教育方面存在的差距，新伙伴关系的人力资源发展倡议在国际捐助伙伴、联合国系统和其他多边机构的支持下，在入学率和在校率及基础设施发展方面取得了显著进展。根据教育、科学及文化组织(教科文组织)《2009 年全民教育全球监测报告》，⁹ 撒哈拉以南非洲各国平均将国民生产总值的 4.4% 用在教育上。几个国家用在教育上的公共开支在国民生产总值中所占的百分比出现上升，其中埃塞俄比亚、肯尼亚、莫桑比克和塞内加尔的升幅极大。¹⁰ 然而，该报告还指出，所有低收入的非洲国家中，有近一半国家的教育开支不到国民收入的 4%。

20. 总体来讲，教育方面的公共开支日益增加有助于提高女孩和男孩的入学率和识字率。根据《2009 年联合国千年发展目标报告》，在 2000 年和 2007 年之间，小学的入学率提高了 15 个百分点。但是，入学率只是问题的一部分。很多学生在完成学业之前辍学。有三分之二的校外儿童预计根本不会入学。越来越多人认识到，教育质量也是需要考虑的主要因素。学校长期面临资金和工作人员不足的

⁶ 联合国粮食及农业组织，《2008 年世界粮食无保障状况：粮食价格偏高与粮食安全：威胁与机会》(罗马，2008 年)。

⁷ 联合国粮食及农业组织，《2009 年世界粮食无保障状况：经济危机：影响和吸取的教训》(罗马，2009 年)。

⁸ 非洲同行审议机制提供了下列国家的国别审查报告：阿尔及利亚、贝宁、加纳、肯尼亚、卢旺达、南非和乌干达。

⁹ 联合国教育、科学及文化组织，《2009 年全民教育全球监测报告：消除不平等：施政为何事关重大》(牛津，牛津大学出版社，2009 年)，第 368 至 370 页。

¹⁰ 《2009 年全民教育全球监测报告》指出，1999 年和 2006 年之间，教育方面的公共开支总额在国民生产总值中所占的百分比，在埃塞俄比亚从 3.6% 上升到 6.0%，在肯尼亚从 5.4% 上升到 6.9%，在塞内加尔从 3.5% 上升到 5.0%，1999 年和 2005 年之间，在莫桑比克从 2.5% 上升到 5.3%。

问题，很多学生离校时尚未掌握基本识字能力。接受过培训的教师短缺，教科文组织估计，该区域要想实现教育方面的千年发展目标，将需要 380 万名教师。

21. 在两性均等入学方面也取得了进展。1999 年和 2007 年之间，在北非，女孩和男孩之间的两性均等比例从 90 比 100 增至 94 比 100，在撒哈拉以南非洲则从 85 比 100 增至 90 比 100。在中等学校的入学率方面，北非的两性均等比例从 93 比 100 增至 98 比 100，但撒哈拉以南非洲的两性均等比例从 82 比 100 降至 79 比 100。在高等教育方面，2007 年女孩人数多于男孩，比例是 104 比 100，而 1999 年的比例为 68 比 100。在撒哈拉以南非洲，高等教育中女孩和男孩之间的两性均等比例略微下降，从 69 比 100 降至 67 比 100。¹¹

22. 政府实现全民教育的行动促使小学数量增加。但是，初等教育的普及扩大给政府带来扩大中等教育和高等教育机会的压力。尽管非洲各国政府最初力争通过补贴公立机构普及高等教育，但是大多数国家政府鼓励设立私立高等教育机构。由于这些努力，2009 年非洲大约有 200 所公立高等教育机构和 468 所私立高等教育机构。¹²

23. 在普及基本保健服务方面，几个国家在调集、分配和管理财政资源以应对日益加重的疾病负担方面仍然面临严重的挑战。因此，基本保健制度中普遍存在薄弱环节，这些薄弱环节体现在整个区域的健康指标过低。例如，世卫组织估计非洲区域出生时预期寿命只有 52 岁。在所有产妇死亡案例中，有一半案例仍然发生在撒哈拉以南非洲，并且自 1990 年以来没有出现可测量的改善。儿童死亡率仍然很高，撒哈拉以南非洲每 1 000 名活产儿童中有 145 名儿童死亡。每 7 名儿童中有近 1 名儿童在满 5 岁之前死亡。然而，近期的调查表明，与儿童健康有关的重要干预工作取得了某些进展。这些干预工作包括为遏制疟疾提供经杀虫剂处理过的蚊帐、全母乳喂养、免疫接种以及为预防母婴之间传播艾滋病毒而广泛提供抗逆转录病毒疗法。

24. 疟疾仍然是撒哈拉以南非洲儿童的主要杀手。然而，由于执行了像减疟伙伴关系的《全球疟疾防治战略》这样的方案和全球为重要的疟疾干预工作投入了更多资金，所以取得了进展。用于疟疾干预工作的资金从 2004 年的 2.5 亿美元增至 2007 年的 7 亿美元。2008 年的资金接近 11 亿美元。正如 2008 年 9 月关于千年发展目标的高级别会议上所见证的那样，世界各国领导人继续承诺为疟疾控制工作投入数十亿美元。承诺投入更多资金和采取更多行动促使睡在经杀虫剂处理过的蚊帐下的儿童所占比例大幅上升，从 2000 年的 2% 上升到 2006 年的 20%。¹¹ 此外，

¹¹ 《千年发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号：E.09.I.12)。

¹² N. V. Varghese, “非洲高等教育发展中的私营部门伙伴”，促进非洲教育发展协会、高等教育工作组、非洲大学联合会(大学联合会)和国际教育规划研究所应大学联合会请求编写的政策简介(教科文组织，2009 年)。

国际社会已承诺为大会第六十四届会议期间启动的非洲领导人防治疟疾联盟(防治疟疾联盟)投入 30 亿美元。为了减少疟疾导致的不必要死亡人数,防治疟疾联盟的目标是到 2010 年年末在非洲所有流行疟疾地方病的国家分发 2.4 亿个经杀虫剂处理过的蚊帐。

25. 在非洲,艾滋病仍然是保健方面的重要优先事项。尽管 2001 年和 2008 年之间新感染艾滋病毒的病例从 230 万例降至 190 万例,但是,撒哈拉以南非洲迄今仍然是受艾滋病毒/艾滋病影响最严重的区域,2008 年该区域在新感染艾滋病毒的所有病例中占 71%。在 2001 年和 2008 年之间,抗逆转录病毒疗法的普及使死于艾滋病的人数保持在 140 万人,导致艾滋病患者人数增多,因为病毒感染者的寿命得到了延长。¹³

26. 其他保健领域也得到改善。2000 年和 2007 年之间,接受麻疹免疫接种的儿童所占比例从 55%上升至 73%。1990-2006 年期间,可获得经改善的饮用水源和卫生条件的人也出现增加,大部分改进情况发生在农村地区。

四. 促进农业发展

27. 在加强农业以促进可持续的经济增长、创造生产性就业和加强粮食和营养保障方面,非洲各国仍然面临重大挑战。其中有些并非新出现的挑战,这些挑战包括干旱和洪水等气候带来的冲击、无法进入市场、内部冲突和缺乏利用可带来高效率生产方法的新农业知识和技术的能力。2007-2008 年的粮食和能源危机极大地突显了整个区域忽视农业导致的社会后果。导致这一局势更加恶化的是,当前的全球经济危机预示非洲农业增长前景不佳,因为很多国家的政府已经在公共资源有限的环境下运转。

28. 几十年以来,即便是在繁荣时期,农业部门始终没有在资源分配方面得到非洲各国政府和捐助界的高度重视。在大多数非洲国家,农业在国内生产总值中占 25%以上,在劳动力中占 70%。¹⁴ 调查表明,在有些国家投资于农业可对促进增长和减贫产生最大的积极影响(见表 1)。该表说明,在加纳、乌干达和坦桑尼亚联合共和国,农业支出带来的相对增长和收入最高。相比之下,在埃塞俄比亚投资修建道路产生的增长收益最高。在加纳,农村教育开支带来负增长收益的原因是从农村向城市迁徙的人员中,大多是受过较好教育和有技能的农民。总体来讲,投资于农业部门可降低极端贫穷程度,提高农业出产率,而农业生产率的提高往往会为农业家庭创造更多收入和降低粮食价格。因此,解决政府用于农业部门和

¹³ 联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署和世界卫生组织,《2009 年艾滋病流行病最新统计》(日内瓦,2009 年)。

¹⁴ 非洲经济委员会/非洲联盟,《2009 年非洲经济报告:通过区域价值链发展非洲农业》(亚的斯亚贝巴,非洲经委会,2009 年)。

农村发展的支出不足问题和这方面的官方发展援助资金流量过低问题，应成为各国政府和捐助界的高度优先事项。

表 1
非洲公共开支产生的收益

部门	加纳	乌干达	坦桑尼亚 联合共和国	埃塞俄比亚
农业或农村的收入回报(当地货币/当地货币开支)				
农业	16.8	12.4	12.5	0.14
教育	0.2	7.2	9.0	0.56
保健	1.3	0.9	未估计	0.03
道路	8.8	2.7	9.1	4.22
减贫方面的收益排名				
农业	未估计	1	2	未估计
教育	未估计	3	1	未估计
保健	未估计	4	未估计	未估计
道路	未估计	2	3	未估计

来源：Shenggen Fan、Tewodaj Mogues 和 Sam Benin，“将非洲的公共开支优先用于农业和农村发展”。国际粮食政策研究所政策简介第 12 期，2009 年 4 月。

29. 很多非洲国家尚未实现《2003 年马普托宣言》中概述的非洲农业发展综合方案的增长和支出目标。在这份宣言中，非洲各国国家元首和政府首脑商定至少将国家预算的 10% 用于农业。迄今只有 7 个国家实现了这一并不算高的目标，而大部分国家政府用于农业的预算平均约为 4.5%。例如，2006 年马里将其预算的 14% 分配给农业，2006/2007 年马拉维将其预算的 12% 分配给农业。¹⁵ 因此，很多非洲国家仍然依赖官方发展援助来资助农业发展。这一战略是不可持续的，因为援助资金流量是不可预测和不稳定的。如果非洲各国政府想要提高粮食产量、减轻贫穷和饥饿现象并实现农发综合方案设定的到 2015 年农业每年至少增长 6% 的目标，这些国家必须重新确定预算中的优先事项并加强国内资源调动工作。迄今为止，只有埃塞俄比亚、马里、莫桑比克、尼日利亚、塞内加尔和冈比亚近年超过了农发综合方案设定的 6% 的最低农业增长率。¹⁶

30. 在对一系列国家的农业增长和减贫投资备选方案进行的案例研究中，国际粮食政策研究所指出，加纳、马拉维、卢旺达、乌干达和赞比亚等国家有可能实现

¹⁵ 非洲发展新伙伴关系，“非洲农业发展综合方案 2007 年年度报告摘要”。

¹⁶ Shenggen Fan, Tewodaj Mogues 和 Sam Benin,《将非洲的公共开支优先用于农业和农村发展》。国际粮食政策研究所政策简介第 12 期，2009 年 4 月。

农发综合方案设定的到 2015 年年度农业增长达到 6% 的目标。¹⁷ 然而，为了实现这一目标，这些国家必须在所有作物以及渔业和畜牧业生产等次级部门实现更高的增长。依赖有限的几种作物或较高价值的出口作物是不够的。恰恰相反，重要的是要追求基础广泛的农业增长并至少将公共收入的 10% 分配给农业部门。长期而言，这类投资将有助于刺激基础广泛的经济增长，促使国内粮食资源降价并提高城乡收入。

31. 为了支助非洲和其他低收入国家建立可持续的农业制度，20 国集团国家的领导人在匹兹堡首脑会议闭幕时重申，他们致力于通过多边信托基金扩大对低收入国家的农业援助。这个信托基金将以农发综合方案这类方案为资助对象。此外，有些国家政府已承诺通过农发综合方案加强对非洲农业的支助。例如，联合王国已承诺在下一个三年期间将农业发展方面的开支增至 11 亿英镑，以此作为 8 国集团对全球粮食生产承付的 200 亿美元资金的一部分，美国则(通过结束非洲饥饿倡议)与非盟/新伙伴关系及其他捐助国合作支持农发综合方案议程，并努力实现到 2015 年将非洲饥饿人口减半的千年发展目标。

五. 促进基础设施的发展和区域一体化

32. 由于基础设施不足，每 4 名非洲人中只有 1 人有电可用，31% 的非洲人口可使用改进的卫生设施，58% 可获得改善的饮用水水源。能够使用全天候道路的人口所占比例甚至更低。因此，整个区域基础设施服务的缺乏严重制约了经济发展、贸易和区域一体化。对道路、电力、电信、信息和通信技术以及用水和卫生进行投资，对于社会发展，特别是对消除贫穷和城乡地区的粮食安全而言同样重要。基础设施的发展确实可对非农部门的工资和就业机会产生重大的积极影响。

33. 然而，尽管与可持续基础设施投资有关的积极附带影响众所周知，非洲各国政府用在基础设施上的国家预算份额仍然很低。用于运输和通信方面的公共开支，1980 年平均占国家总预算的 6.3%，2000 年占 3.9%，2005 年占 3.7%。¹⁶ 这一趋势可在很大程度上归因于这些国家自 1980 年代以来实施的结构调整方案，这些方案旨在减少公共债务和将通货膨胀保持在很低的水平上。然而，这一政策框架并未如所期望的那样增加私人基础设施投资以补偿公共投资减少的部分。新伙伴关系的基础设施方案旨在扭转的正是这一不利的趋势和投资额较低的局面，该方案强调政府持续的高额预算分配将成为驱动非洲技术设施发展的主要因素。

34. 为了解决该区域基础设施不足的问题，也为了弥补非洲和世界其他地区之间在基础设施方面存在的差距，越来越多的非洲国家在利用新伙伴关系《基础设施短期行动计划》及由非行管理的新伙伴关系基础设施项目筹办基金会方面取得了重大进展。该基金会的目标是铲除对非洲大陆提高生产率和竞争力构成严重障碍

¹⁷ 见国际粮食政策研究所 00791、00794、00784、00790 和 00689 号讨论文件。

的基础设施瓶颈。迄今为止，该基金会已调集了近 16 亿美元来资助新伙伴关系在运输和能源部门的基础设施项目。这些项目包括东部和南部非洲共同市场的区域通信电信项目、尼日利亚-贝宁-多哥-加纳电力联网项目、东非海底电缆系统、肯尼亚-赞比亚电力联网项目、肯尼亚-埃塞俄比亚高速公路修建项目和肯尼亚-乌干达输油管项目。为了持续开展这些工作，2007 年非行核准了新伙伴关系下的 5 个区域项目，项目费用总额为 3.27 亿美元。新伙伴关系的基础设施项目筹办特别基金也另外核准了 42 亿美元。这些资金将用于资助能源、交通和通信部门 7 个项目的筹办工作。

35. 通过促进基础设施方面的筹资，这种性质的项目将从长远角度加强非洲的增长前景，深化区域经济一体化，为很多人创造体面就业的机会，并因此促进消除贫穷的努力。此外，促进进入当地、区域和国际市场，将从长远角度通过降低在非洲经商的成本吸引投资资本。

36. 然而，由于外国直接投资减少，全球危机将对非洲的基础设施发展和区域一体化努力造成影响。这场危机改变了新伙伴关系基础设施项目长期融资的需求参数，而这些项目是促进非洲区域一体化的关键。很多公私基础设施发展项目因巨额预算赤字和非洲新兴经济体资本流失，或者规模被缩小，或者完全被放弃。因此更难以筹集非洲千年发展目标指导小组估计解决非洲基础设施不足问题每年所需的 522 亿美元公共和私人投资。努力执行新伙伴关系《基础设施短期行动计划》的非洲各国可能通过两个主要渠道受到危机的影响。首先，由于信贷市场紧缩，无论是在国际市场还是国内市场上，很多国家政府及其私营部门的对等机构获得资金的希望越来越渺茫。如果各国或私营企业能够获得资金，借贷的成本即便不是高得令人却步，也是相对更高。其次，全球经济危机导致政府收入和企业利润降低。这一点反过来限制了公私伙伴关系为重大项目筹资的能力和倾向。

六. 全球金融和经济危机与非洲发展新伙伴关系的优先领域

37. 该区域未能躲过先进经济体发生银行业危机之后全球经济放缓造成的影响。随着西方国家对商品和旅游的需求急剧下降，非洲各大小经济体的制造业、贸易和旅游业收入骤然下跌。因此，令人日益关切的是，全球金融和经济衰退将不仅突显重要社会部门缺乏进展的局面，而且将导致这个多年来很多社会指标令人沮丧的大陆在某些领域取得的成果发生倒退。

38. 联合国经济和社会事务部的近期预测表明，2008 年非洲经济表现欠佳，危机将导致整个区域 2009 年的增长下降 2 至 4 个百分点。在危机发生以前，非洲的经济增长为 5% 以上，预计实际国内生产总值平均增长率为 6.5%。此外，由于不平等现象加剧，以及集中体现在初级部门和矿业部门的增长基础薄弱，该区域近期经历的相对强势增长尚未转化为生产性就业增长，也尚未广泛促进减贫。

39. 全球危机的影响正通过若干渠道波及非洲社会，并影响到新伙伴关系所载的发展优先事项，以及其他国际商定的目标，包括千年发展目标。

40. 在全球金融和经济危机爆发之前，全球对非洲初级商品的需求曾达到历史最高点。商品需求剧增和价格剧升对于促进该区域的增长发挥了关键作用。结果使很多国家设法扩大了财政空间并增加了国内收入，并将其中一些收入用于资助农业、教育、保健和基础设施方面的重大投资项目。然而，由于西方经济体严重紧缩，不仅全球对非洲商品的需求出现骤降，而且商品价格也出现了剧跌。例如，联合国的基线预测估计表明，2009 年世界总产值增长将放缓到 1.0%，而 2008 年的增长是 2.5%。¹⁸ 因此，这一预测的全球增长率将导致发展中国家 2009 年的产出增长从 2008 年的 5.9% 放缓到 4.6%。而 2009 年发达国家的产出则将下降 0.5%。因此，全球危机将通过削弱全球对非洲商品的总体需求和降低大多数出口商品的价格这一主要渠道波及非洲各经济体。这将妨碍很多国家国内生产总值的增长。

41. 第二个波及渠道与通过提高利率收紧全球信贷资金的发放有关。对于很多非洲国家而言，借贷成本的提高将遏制信贷的发放并导致在很多情况下与美元挂钩的外债的偿还成本增加。由于各大投资商寻求往往在先进经济体存在的安全投资环境，提高信贷成本也将限制非洲获得贸易资金和外国直接投资流量。根据贸发会议的最新估计，非洲得到的外国直接投资流量在历经 6 年的不间断增长以后，于 2008 年创纪录地达到最高点 880 亿美元。¹⁹ 这一数额中很大的份额是投资到生产自然资源的国家和商品丰富的国家。然而，因金融和经济危机的持续，2009 年流入的外国直接投资将可能减少。初步数据表明，2009 年第一季度流入的外国直接投资骤降 67%。由于外部直接投资是促进固定总资本形成的主要因素，这一骤降对非洲的基础设施投资具有重大影响。然而，必须指出，对非洲的南南外国直接投资流量，特别是来自中国、印度、新加坡、马来西亚和巴西的流量一直在增加，这在某种程度上帮助减轻了先进经济体收紧外国直接投资流量造成的影响。

42. 第三，先进国家的经济大幅放缓，可能诱使某些主要捐助国恢复关于提供国民总收入的 0.7% 作为对发展中国家的援助的蒙特雷承诺和 2005 年它们在格伦伊格尔斯 8 国集团首脑会议上做出的增加对非洲援助的承诺。因此，非洲各国得到的官方发展援助流量出现大幅下降的威胁，将削弱各国政府在投资和它们认为重要的社会方案方面的开支能力。

43. 第四，随着先进和新兴经济体的很多移民工人被裁员，非洲散居国外侨民的汇款将减少。汇款大幅减少将对家庭消费、儿童就学和保健成果以及在很多国家

¹⁸ 《2009 年世界经济形势和前景》（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.C.2）。

¹⁹ 《2009 年世界投资报告：跨国公司、农业生产和发展》（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.D.15）。

促进创造就业的中小企业的创建带来不利的影响。世界银行估计，全球汇款额继 2005-2007 年达到 15%至 20%的年增长以后，2009 年将下降 5%至 8%。汇款额的下降将对原籍国的经济形成不利的冲击，因为在很多国家的国内生产总值中汇款构成很大一部分。在莱索托，汇款约占国内生产总值的 25%。在埃及、埃塞俄比亚、摩洛哥、尼日利亚和塞内加尔等国家，汇款占国内生产总值的 5%到 10%。据估计，在非洲，汇款与国内生产总值之间的比例每增加 1 个百分点，就意味着穷人人数减少 0.29%。²⁰

44. 在用于社会各部门的公共开支方面，全球危机可能不仅削弱非洲各国政府将投资维持在过去几年内设法达到的水平上的能力，而且也可能导致用于社会各部门的公共开支在国内生产总值中所占的百分比下降。虽然用于社会各部门的公共开支尚未反映出危机的影响，但是，教科文组织近期评估危机对公共教育开支影响的一项调查²¹已表明，2008-2009 年期间，非洲各国总体上尚未大幅减少公共开支在国内生产总值中所占的百分比。在参加教科文组织这项全球调查的 11 个非洲国家中，2009 年的公共教育开支与 2008 年相比可能减少的国家只有 3 个，即喀麦隆、刚果和苏丹。在肯尼亚，2009 年的公共教育开支可能低于 2007 年。

45. 在非洲，由于正规部门的失业者在没有任何社会保障的情况下努力应付局面，进入普遍就业不足的农业或非正规部门，因此危机可能导致数千工人沦为在业穷人。撒哈拉以南非洲在业人群中的贫困率预计将从 2007 年的 58.9%上升至 2009 年的 67.9%。²²同时令人关切的是，危机将导致该区域的脆弱就业率上升。劳工组织预计，撒哈拉以南非洲的脆弱就业率将从 2008 年的 72.9%上升至 2009 年的 77.8%，和北非的脆弱就业率将从 2008 年的 36.8%上升至 2009 年的 42.4%

46. 这场危机还使穷人和其他弱势群体面临极大困境。粮农组织估计，撒哈拉以南非洲将有 2.65 亿人因受全球经济危机以及粮食和能源危机的波及而营养不良。2007 年和 2008 年之间，仅是粮食和能源危机就已经导致 1.15 亿人陷入长期贫穷的境地。粮农组织还警告说，2009 年，营养不良可能导致该区域近 50 万名儿童死亡，而世界银行近期的一项研究预测到，每年因危机导致死亡的婴儿将有 3 万至 5 万名，大部分死亡情况发生穷人中。²³

47. 然而，必须指出的是，由于非洲各国在如此巨大的外部冲击面前原有的脆弱性各不相同，全球危机在这些国家的深度和严重程度也各不相同。因此，各国承

²⁰ John Anyanwu 和 Andrew Erhijakpor, “国际汇款是否影响非洲的贫穷？”，非洲开发银行文件。

²¹ 联合国教育、科学及文化组织, “危机对公共教育开支的影响：教科文组织快速调查的结果”，全球金融和经济危机对教育部门影响的系列文件第 1 份文件(巴黎, 2009 年)。

²² 国际劳工组织, 《全球就业趋势：2009 年 1 月》(日内瓦, 2009 年)。

²³ Jed Friedman 和 Norbert Schady, “非洲还有多少个婴儿可能因全球金融危机而死亡？”，世界银行 5023 号政策研究工作文件(华盛顿市, 世界银行, 2009 年)。

受这一风暴的能力取决于各经济体的生产和出口结构、受国际金融制度影响的程度和各国是否已积累了足够的外汇储备以缓冲危机的影响。通过一揽子财政刺激措施等方案应对危机的财政政策空间的大小也很重要。各国对外部预算支助来源的依赖程度也同等重要。因此，财政基础强健、具有多元化的经济、有大量外汇储备和未收到大量官方发展援助以增加国家预算的那些国家更有能力缓和危机对其经济以及对妇女、儿童和老人等弱势群体造成的影响。

48. 对于大部分不得不依靠自身应对全球金融和经济危机的非洲国家而言，这将有可能会危及实现新伙伴关系各项目标和包括千年发展目标在内的其他国际商定的发展目标的前景。主要原因是资源有限。大多数非洲国家没有足够的资源，无法在本国实行能够增加信贷流量、提高需求或刺激产业增长的一揽子刺激措施（见表 2）。因此，由于缺乏反周期性开支的适当能力，非洲本已脆弱的产业不具备任何优势来与那些已受益于一揽子经济刺激措施的先进国家的竞争对手进行平等竞争。

表 2
应对全球金融和经济危机的财政刺激措施

	占国内生产总值的份额 (%)	财政刺激 (10 亿美元)
埃及	1.7	2.7
肯尼亚	1.0	0.3
尼日利亚	0.8	1.6
南非	4.0	9.9
坦桑尼亚联合共和国	6.9	1.3

来源：Yanchun Zhang、Nina Thelen 和 Aparno Rao, “一揽子财政刺激措施总的社会保护：若干实证”，联合国开发计划署/发展研究办公室的工作文件（纽约，开发署，2009 年）。

七. 气候变化和非洲发展新伙伴关系的社会发展优先事项和目标

49. 在非洲联盟/新伙伴关系环境倡议下，各国明确认识到必须在可持续发展和消除贫穷的背景下回应非洲在环境方面面临的挑战。这一关切也符合 2004 年非洲联盟大会通过的《关于非洲实施农业和水务综合可持续发展的挑战的苏尔特宣言》、《社会发展问题哥本哈根宣言》和千年发展目标。然而，除了全球金融和经济危机以及粮食和能源危机带来的不利影响以外，气候变化问题也妨碍了非洲联盟/新伙伴关系环境倡议的执行。

50. 正如近期 2009 年 9 月秘书长召开的气候变化问题首脑会议和非洲经委会在 2009 年 9 月主办的非洲伙伴关系论坛气候变化问题特别会议所指出，气候变化已

对非洲养活非洲人民、保护非洲人民并使他们免受多变的自然的影响、促进非洲经济增长和养护非洲环境的能力造成严重影响。

51. 虽然非洲各国对全球变暖和海平面上升所产生的影响最小，但是非洲大陆是预计首当其冲受到影响的主要地区之一，特别是受荒漠化、干旱、洪水、淡水资源减少和其他极端天气现象威胁的主要地区之一。政府间气候变化专门委员会预测，到 2020 年，非洲将有 7 500 万至 2.5 亿人面临用水极度紧张的局面，在有些国家，依赖雨水的农业作物产量可能因气候变化而下降的幅度最高可达 50%。²⁴ 气候专委会的报告还预测到，21 世纪末低地沿海地区将受海平面上升的影响，到 2080 年旱地和半干旱土地将增加 5%至 8%。气候变化还可能导致病媒传染病传播区扩大和渔场衰退。这一潜在的动向给该区域的生存造成威胁。

52. 气候变化对整个区域的影响将可能加重穷人现有的脆弱性，例如极端贫穷和饥饿。其他后果包括气候难民人数日益增多；因社会和政治不稳定而导致社会解体以及发生陆地资源冲突；因洪水和干旱等极端天气情况的频率和强度发生变化而在健康方面出现新威胁。正如近期的天气情况所表明，很多东非和西非国家已因干旱和洪水遭到巨大破坏。联合国人道主义事务协调厅估计，该区域 2008 年有近 697 000 人因突发灾害而撤离。

53. 非洲应该获得在不破坏环境的前提下实现经济增长的机会。投资于可再生能源和清洁能源技术将不仅帮助非洲应对气候保护带来的挑战，也将使非洲有机会创造新的就业和建立新产业。然而，非洲仅靠自身无法克服气候方面的挑战及其对人类福祉的影响。为了使非洲避免采用不洁能源解决方案、加强适应能力和采取可持续的低碳增长战略，非洲将需要财政援助和技术转让。该区域将不仅需要更多的资金，而且需要及时和可预测地兑现现有的官方发展援助承诺。

54. 为了扭转直接影响人民生计的主要环境变化，非洲各国政府已与欧洲联盟、联合国环境规划署、非行、区域经济共同体和当地社区结成伙伴，以执行“刚果盆地森林整合计划”和非洲联盟/新伙伴关系“撒哈拉绿墙”倡议等项目。²⁵ 这些倡议的目的是促进可持续的森林资源和保护区管理并改善这方面的管理，并用树木在整个撒哈拉建起一道“绿墙”，以防止荒漠化、改善农业并为居住在非洲撒哈拉和萨赫勒区的人改善生计。这些庞大的养护和绿化项目将不仅形成缓冲，防止脆弱群体受气候变化的影响，而且还将创造就业并据此帮助各国实现千年发展目标。萨赫勒-撒哈拉国家共同体 2008 年在贝宁正式核准最初为期两年的“绿

²⁴ 政府间气候变化专门委员会，“2007 年气候变化：影响、适应和脆弱性，第二工作组为政府间气候变化专门委员会第四次评估报告提供的资料”，M. L. Parry 等人编辑（联合王国牛津和纽约，牛津大学出版社，2007 年）。

²⁵ 该倡议将在非洲撒哈拉和萨赫勒区的国家执行。

墙”倡议，在这个两年期内将花费 300 万美元种植 7 000 公里长、15 公里宽的绿化带。

八. 建立联盟加强非洲发展新伙伴关系的社会层面

55. 要想加强新伙伴关系的社会层面，必须拥有执行新伙伴关系各种多部门项目的能力和资源。加强各捐助国政府、私营部门、民间社会和慈善组织之间就新伙伴关系各项商定优先事项建立的伙伴关系和开展的协调，将有助于非洲大陆得到直接投资、官方发展援助和必要的技术转让。非洲各国政府自身并不具备顺利执行新伙伴关系所有优先领域所必须的财政和人力资源。因此，必须加强促进非洲发展的伙伴关系，提高其成效并为其提供更好的支助。发达国家将需要兑现其援助承诺，并采取具体行动以实现将国民总收入的 0.7% 用于官方发展援助的目标。还必须解决官方发展援助附加条件、不可预测和指定用途的问题，这些问题是确保援助成效面临的主要挑战。

56. 迄今为止，越来越多的非洲国家与主要发展机构进行了密切的合作，以统一农业战略和投资机制。例如，这些努力促使世界银行的非洲农业战略与农发综合方案支柱保持一致。瑞典、联合王国和美国等国家也再次强调支持非洲农业。然而，为了保证取得成功，这类伙伴关系应以促进各国自行掌握国家方案为目标。

57. 为了支持涉及非洲两性平等方面的关切(例如，贫穷的性别层面)和涉及艾滋病毒/艾滋病问题的发展项目，西班牙政府和新伙伴关系签订了一份价值 5 000 万欧元、为期 5 年的执行新伙伴关系非洲妇女赋权西班牙基金的协定。该基金于 2008 年 5 月开始运作，为非洲项目提供赠款。该基金迄今已为 23 个国家的 46 个项目支付了 620 万欧元。

58. 各伙伴关系也通过改善基础设施在深化非洲区域一体化方面发挥着关键作用。例如，《新伙伴关系基础设施计划》得到了非行、世界银行(通过《非洲行动计划》)、欧洲联盟-非洲基础设施伙伴关系和 8 国集团非洲基础设施银团的支助。非洲基础设施银团所在的非行已将 2008-2010 年 89 亿优惠贷款资源的 60% 用于非洲大陆修建和改造基础设施的项目。欧洲联盟也为该区域提出了新战略，该战略旨在通过解决现有网络缺乏联系和统一整个大陆的运输政策来推动大陆一级的相互联接。瑞典国际开发合作署和联合王国国际发展部等各大国际捐助机构也在积极开展工作，以在区域运输走廊沿线改善道路安全情况和促进贸易便利化。

59. 在保健部门，各伙伴关系继续在填补这个部门存在的巨大资金缺口方面发挥着关键作用。例如，美国近期宣布开展为期 6 年、耗资 630 亿美元的全球卫生倡议，作为该国对防治艾滋病、肺结核和疟疾所做的贡献。在保健方面，欧洲联盟也仍然是非洲最大的捐助者，并致力于至少完成到 2010 年将其国民总收入的 0.56% 用于对非官方发展援助和到 2015 年将国民总收入的 0.7% 用于官方发展援

助这一集体总目标的 50%。日本也正在通过减少疟疾倡议协助厄立特里亚、冈比亚、卢旺达、圣多美和普林西比和赞比亚等国减少发病率和死亡率。

60. 在教育领域, 22 个非洲国家已加入全民教育——快车道倡议, 该倡议是 2002 年作为低收入国家和捐助国之间帮助穷国实现教育方面千年发展目标的全球契约启动的。因此, 8 国集团领导人在 2009 年意大利拉奎拉首脑会议上做出的支持教育倡议的承诺是非常值得称赞的。此外, 非洲联盟的非洲社会政策框架要求加强与捐助国、民间社会组织、私营部门和慈善组织的伙伴关系。

61. 在南南合作框架内, 正在根据非洲大陆的发展优先事项进行大量投资。中国、印度和新加坡等国增加了对基础设施发展、信息和通信技术、农业、两性平等主流化、能力建设、技术合作、公共卫生和环保的投资。另外还为促进非洲与新兴经济体以及与其他发展中国家之间的贸易关系做出了重要的努力。例如, 这些努力促使 2008-2009 年印度与非洲的贸易额达到 360 亿美元, 2008 年非洲与中国的贸易额创纪录地达到 1 070 亿美元。

九. 结论和建议

62. 由于全球危机的爆发, 因改善经济业绩而在福祉方面带来的成果可能丧失, 过去十年中取得的进步也可能发生倒退。对于非洲而言, 不良的社会后果可能甚至在先进经济体加速复兴之后仍然长期存在。缺乏公共社会安全网络来抵消全球衰退对个人和家庭所造成不利影响的可能导致这一局面恶化, 在业穷人和其他弱势群体将首当其冲受到全球危机的影响。因此, 非洲各国更有可能是最后走出这些全球危机的国家, 在全球复兴之后, 它们可能处于比危机发生之前更糟糕的境地。因此, 非洲各经济体的增长可能会减缓, 失业率和贫困率上升, 实现新伙伴关系各项目标和包括千年发展目标在内的其他国际商定发展目标的前景日益暗淡。

63. 非洲各国要想确保由本国承担起自身发展的最大责任, 它们就应该继续将新伙伴关系的各项优先事项纳入国家发展计划的主流。它们还应该继续加强努力, 提高人的能力和机构能力, 以高成效、高效率进行方案构想、规划、执行、监测和评价。这些努力应通过分享南北和南南区域经验和最佳做法得到加强。

64. 为了有效地管理新伙伴关系设想的发展进程, 非洲各国需要加强涉及一整套广泛政策或任务的机构, 而不应该重点加强高度受限、面向市场的机构。放松对公共机构的限制将有助于各国制订最适合各自国情的政策。国家的作用在这方面至关重要, 当前的全球金融和经济危机更突显了这一作用。

65. 非洲的发展伙伴应继续将新伙伴关系的各项优先事项、价值观和原则纳入其发展援助方案。

66. 非洲各国及其发展伙伴应在政府的发展行动中以人为本，并保证将核心投资用于健康、教育和学校供餐方案等社会安全网络，以限制全球经济放缓对主要社会部门造成的威胁。
67. 应扩大教育、健康、两性平等、可持续农业、能源和基础设施领域已得到验证的各项倡议(例如全民教育——快车道倡议)的规模，并为其全面供资。
68. 国际社会应协助非洲各国应对气候变化的挑战，增加支持适应和减轻影响行动所需的资源。
-