



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
4 December 2013  
Chinese  
Original: English

### 社会发展委员会

#### 第五十二届会议

2014 年 2 月 11 日至 21 日

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

本报告根据经济及社会理事会第 2013/26 号决议编写，说明在非洲发展新伙伴关系的社会层面方面继续取得的进展情况，尤其关注减贫、粮食安全、教育、卫生、就业和性别平等诸问题。报告着重指出了可用于加强非洲发展轨迹的机遇，包括结构转型、利用人口红利、快速城市化和改善宏观经济条件。报告吁请非洲各国政府和国际社会形成有效伙伴关系，以支持落实非洲的发展重点。



## 一. 导言

1. 非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)继续在指导非洲大陆作出努力,以进行社会和经济转型并降低非洲在世界中的边缘化程度。非洲的发展伙伴还继续在按照关键的新伙伴关系优先事项调整其援助承诺,尤其是与农业和粮食安全、人类发展、增强妇女权能、区域一体化和发展基础设施有关的优先事项。由新伙伴关系提供信息和指导下制定的所有发展战略都力图确保非洲的经济增长具有包容性、公平性和可持续性,从而消除贫穷、创造就业机会和促进社会包容。

2. 随着经济高速增长,非洲大陆在收入、生活水平和基础设施发展方面都有了相当大的改善。但是,进展情况并不平衡。最不发达国家、处于冲突状态的国家 and 刚摆脱冲突的国家面临的挑战特别大。

3. 从好的一方面来看,预计非洲经济在 2014 年将继续保持高增长,2013 年为 4.6%,2014 年则为 5.1%。高增长所产生的更多财政资源是实现结构转型的一个重要基石,而结构转型对于消除极端贫穷和饥饿及对于改善所有公民的社会和经济福祉而言是不可或缺的。在塑造这样一个现实时,区域和全球合作及强大的政治意愿是必不可少的。

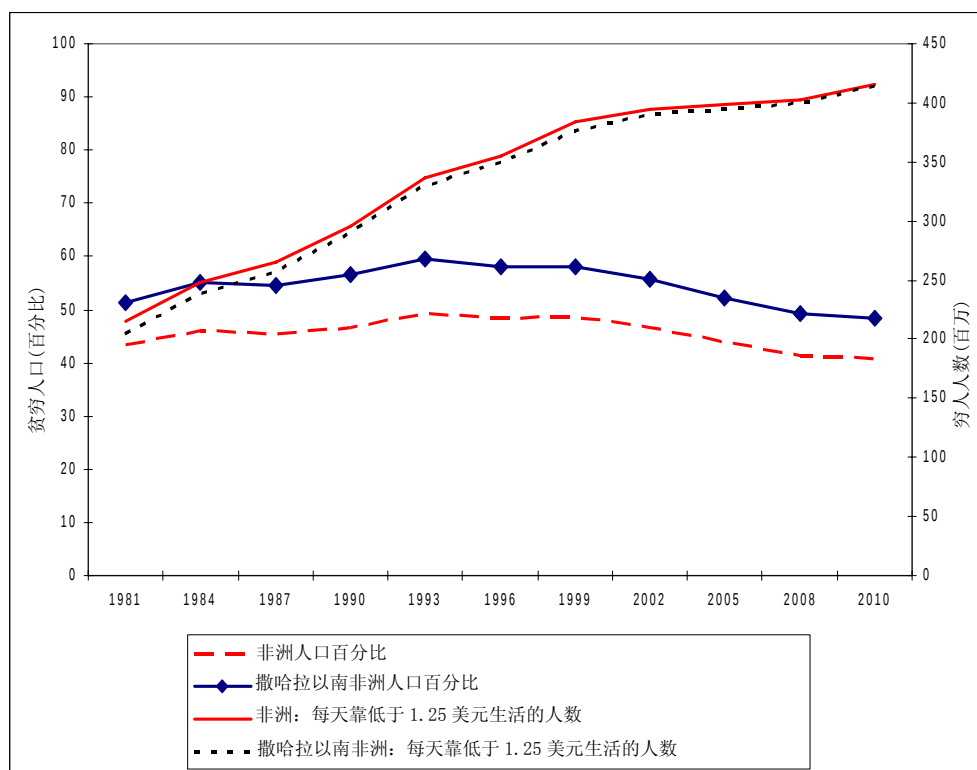
## 二. 评估在新伙伴关系的社会层面方面的进展情况

### A. 消除贫穷

4. 尽管取得了令人印象深刻的经济增长,但同其他发展中区域相比,非洲在消除贫穷方面的进展仍缓慢得多。非洲每天靠低于 1.25 美元生活的人口比例从 1990 的 46.8%减少到 2010 年的 40.8%。在撒哈拉以南非洲,贫穷人口在 1990-2010 年期间同样从 56.5%减少到 48.5%。相比之下,发展中世界的贫穷率在同期减少了一半以上。尽管极端贫穷人口的比例降低了,但整个非洲及撒哈拉以南非洲极端贫穷人口的绝对数却增加了(见图),这种趋势是非洲大陆独有的。

5. 撒哈拉以南非洲穷人人数的增加使该次区域占世界极端贫穷人口的比例从 1990 年的 15.2%一下子跃升到 2010 年的 34.1%。在其他发展中区域里,南亚是唯一一个具有类似跃升的区域。

1981-2010 年非洲及撒哈拉以南非洲每天靠低于 1.25 美元生活的人口人数和比例



资料来源：世界银行 Povcalnet 数据库。

6. 非洲一些增长最快的经济体的减贫经验显示，单靠增长并不足以消除贫穷。虽然在 2000 年至 2010 年期间，安哥拉、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、加纳、利比里亚和莫桑比克名列世界 10 个增长最快的经济体之中，但是这几个国家的总和贫穷人口比例在 1990 年为 59.9%，在 2010 年则为 51.4%。同期，这些国家的穷人人数从 7 520 万增加到 11 290 万。虽然这些国家的人口在 1990 年和 2010 年分别占非洲人口的 19.9% 和 21.7%，但同期其穷人在非洲所占比例则从 25.4% 上升到 27.2%。在这 6 个国家中，只有加纳和埃塞俄比亚有能力实现将每天靠低于 1.25 美元生活的人口比例减半的目标。

7. 在经历了最近的商品繁荣之后，一些非洲国家利用获得扩大的财政空间，加大了减贫力度。在当前的财政空间下，各国可继续投资于减贫方案。但对非洲穷国而言，用于消除极端贫穷和饥饿的相对费用在国内生产总值(国内总产值)<sup>1</sup> 中的所占比例超过了 2%，这一比例可从毛里塔尼亚的 1.4% 高至马拉维的 18.1%。对

<sup>1</sup> 购买力平价，按 2005 年不变国际元计算。

资源丰富的国家而言，所需费用也不低，在国内总产值所占比例中可从安哥拉的 2.6% 高至尼日利亚的 7.6%。<sup>2</sup>

8. 穷国面临众多挑战，需要国际社会继续支持，特别是提供官方发展援助、减免债务和增加外国直接投资。在 2006-2013 年期间，国际金融机构通过重债穷国债务倡议和多边减债倡议作出的取消或重组债务的决定使具有高度风险陷入或已陷入债务困扰的国家数从 18 个减至 8 个。

9. 该区域农村地区及脆弱和弱势群体的贫穷现象仍然很严重。非洲农村居民、妇女、残疾人、青年和城市贫民可获得的基础设施服务常常很差并且不足，他们的资产基础往往薄弱，获得体面工作的机会经常也有限。即使在那些已就业的人中，高度非正式性和劣等工作条件导致了低工资和工作无保障境况。这就造成了很难从中逃脱的贫穷陷阱。贫穷率在以下国家仍然居高不下：脆弱和受冲突影响国家和在应对市场失效、改善服务交付质量、设计更好的社会政策、打击腐败或筹措和分配必要资源以为发展活动提供资金方面缺乏较强国家能力的国家。因此，必须继续消除各种表现形式的贫穷现象。

## B. 确保粮食及营养安全

10. 尽管非洲有庞大的农业资源，但却仍然是一个粮食净进口大陆。2011 年，撒哈拉以南非洲粮产地每公顷土地谷物产量为 1 361 千克，比 2000 年每公顷 1 131 千克有所增加。同这一改善同样重要的是，这种产量仍不足以满足该次区域对粮食日益增长的需求。

11. 撒哈拉以南非洲将无法实现在 2015 年底前将挨饿人口比例减半的目标。尽管近几年在降低营养不足状况方面略有进展，但是该区域仍是全世界营养不足症发病率最高的地区。《2013 年世界粮食安全无保障状况：粮食安全的多个层面》报告<sup>3</sup> 估计，在 2011-2013 年期间，撒哈拉以南非洲有 22 270 万人（即占总人口的 24.8%）患营养不足症（第 10 页）。

12. 撒哈拉以南非洲占世界饥饿人口的比例在 1990-1992 年和 2010-2012 年期间从 17.0% 上升到 27.0%，反映了该次区域在全球穷人人口中所占比例的急剧增加。该次区域处于粮食安全无保障状况的绝对人数将从 2012 年的 35 700 万增加到 2022 年的 41 100 万，尽管预计粮食安全无保障人口的比例将从 42% 降至 38%。<sup>4</sup> 在北非，预计粮食安全挑战在此期间将基本维持不变。

<sup>2</sup> Andy Sumner, *From Deprivation to Distribution: Is Global Poverty Becoming a Matter of National Inequality?*, 国际发展战略工作文件，第 2012 卷第 394 号（2012 年 6 月，联合国王国布赖顿发展研究所）。

<sup>3</sup> 罗马，联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金和世界粮食计划署，2013 年。

<sup>4</sup> Stacey Rosen 和其他人，“*International Food Security Assessment, 2012-22*”；《展望》，第 GFA-23 号（哥伦比亚特区华盛顿，美国农业部经济研究处，2012 年 7 月）。

13. 由于存在一些制约因素，区域内粮食产量仍然相对较低；其中关键因素就是区域内的政策环境和机构虚弱、区域内价格扭曲和发达国家的农业补贴、国际社会对农业的支持不够、在对主要粮食作物的研究和发展方面投资不足、土地利用率低、灌溉系统不好及未充分使用化肥和现代农耕技术。收获后损失和气候变化进一步加剧了这一状况。弱势社区尤其是生活在靠天吃饭或易受干旱地区如非洲之角和萨赫勒地区的那些社区成员的粮食及营养安全严重无保障状况就更趋恶化了。

14. 因此，持续提高农业生产力对于非洲的发展和实现千年发展目标而言是不可或缺。由于非洲大陆的经济和就业结构以农业为主，因此农业增长在减贫方面比其他任何部门都更有实效。农业部门已显示了希望：在 2001 年至 2010 年期间，农业年均增长率达到 3.4%，超过了非洲 2.5% 的人口增长率。但是，预计下一个十年非洲人口的年均增长率为 2.3%，这就需要农业商品继续保持增长。

15. 要纠正这一状况就需要公共和私营部门作出务实和协调一致努力，以提高农业生产力，尤其是小农的生产力。必须投资于气候智能型农业和增强农民应对气候变化和粮食价格波动冲击的能力和复原力。通过扩大社会保护体系以进一步加强贫穷和弱势家庭的复原力和生计。必须按照《非洲联盟关于非洲农业和粮食安全的马普托宣言》<sup>5</sup> 对扩大在农业方面的公共投资作出持续政治承诺，并吸引私营部门向农业投资，改善农村技术推广服务的质量和数量，以及确保小农有获得关键投入、信贷和进入市场的机会。

16. 已经启动了一些用于支持区域倡议(如“非洲生长”倡议、促进粮食安全和营养新联盟及全球农业和粮食安全方案)的公私伙伴关系，以加强落实非洲农业发展综合方案和增加私营部门对该方案的投资。个别国家也在实施在妇女和青年中促进农业创业精神的政策。注重园艺、粮食加工和包装业附加值的政策正在加强农村经济和改善生计。各国还正通过提高效率 and 最佳管理做法及处理因储存条件不好或不足而造成的巨大粮食损失问题，以改善粮食供应情况。

17. 非洲为消除极端贫穷和饥饿及可持续利用环境而作出的努力是否有效越来越有赖于各国如何管理土地、渔场和林地，因为现在国际投资人对土地的需求达到了前所未有的高度。对非洲大陆绝大多数农村穷人而言，获得土地、渔场和林地的机会是保障食物和住所的一个重要手段。因此，应特别欢迎那些旨在改善土地治理的倡议，例如非洲联盟委员会/非洲经济委员会/非洲开发银行的土地政策倡议。这些努力得到了其他倡议的补充，例如得到世界粮食安全委员会认可的《关于在国家粮食安全范围内对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》。<sup>6</sup>

<sup>5</sup> A/58/626；附件一，Assembly/AU/Decl.7(二)。

<sup>6</sup> 联合国粮食及农业组织，CL144/9(C2013/20)号文件，附录 D。

## C. 创造生产性就业机会

18. 现已显示，很有可能把非洲的正增长转化为更多的生产性就业和体面工作机会。尽管全球金融和经济危机、欧元区的紧缩措施及北非的内乱造成了消极影响，但是该区域成功地维持了增长，增加了就业机会和提高了生产力。就业与人口的比例一直保持强劲，尤其是在撒哈拉以南非洲，其比例达到 65.1%。

19. 许多非洲国家政府都选择注重创造就业机会，启动了就业战略，例如公共工程方案。但是，为使就业与非洲大陆人口增长率保持一致，估计每年必须创造 700 万至 1 000 万个就业机会。此外，非正式经济、脆弱就业和工作贫穷现象仍继续主导劳动力市场。

20. 《2013 年全球就业趋势：从工作机会二次探底中复苏》<sup>7</sup> 报告估计，2012 年撒哈拉以南非洲处于脆弱就业状况的工人有 24 700 万，多于 2000 年的 18 500 万和 1991 年的 14 700 万。国际劳工组织(劳工组织)将绝大多数非洲工人归类为接近贫穷(靠每天 2 美元至 4 美元生活)、相当贫穷(靠每天 1.25 美元至 2 美元生活)或极端贫穷(靠每天低于 1.25 美元生活)。在北非，这三类工人估计占 2011 年就业人口的 39%，其中比例最高的是接近贫穷的工人(28%)。在撒哈拉以南非洲，这三类工人占就业人口的 85.9%，其中比例最高的是极端贫穷的工人(41.7%)。

21. 强劲增长与创造高质量就业机会之间看起来的脱节在很大程度上是因为农业和采掘行业在非洲经济发展中的作用造成的。在把这两个主要部门与制造业的增值活动相联系方面进展甚微。因此，农业仍然是就业机会的主要来源，而采掘业的资本密集性又限制了其吸纳劳动力的能力。服务部门对增长的贡献也在增加，尽管生产力和工资仍然很低。

## D. 教育和卫生

22. 非洲发展新伙伴关系继续要求对优先考虑改善卫生、教育和技能发展成果的社会政策进行明智和持续投资。这类投资不仅将确保非洲工人的教育和技能有助于全面提高生产力，而且还确保这一劳动力大军能跟上结构变革和全球化进程的步伐。

23. 过去 10 年来，许多非洲国家在提高教育普及率方面表现非常出色，并正从仅注重提供机会向确保有公平机会和提高质量方面迈进。非洲国家启动了一些战略，包括取消学费、提供津贴、培训教师和向家长传播关于返校读书的信息(尤其是提供把教育与高收入及改善儿童和孕产妇健康联系在一起的信息)。

24. 2011 年，撒哈拉以南非洲的小学入学率达到 77%，北非达到 97%。但在 2011 年，撒哈拉以南非洲的失学儿童人数仍比 2000 年多 3 200 万。在整个非洲大陆，在实现普遍入学方面的实际进展情况差异很大。2010 年，厄立特里亚的小学净入

<sup>7</sup> 日内瓦，国际劳工局，2013 年。

学率最低，为 34.9%，卢旺达则高达 98.7%。该区域还继续面临在小学毕业方面的挑战。虽然该区域一开始远远落在后面，但小学平均毕业率有迅猛提高，从 2000 年的 54% 上升到 2010 年的 71%。不过，自那时以来进度减缓了。在 2010 年至 2015 年期间，预计毕业率的年均增长率将比前 10 年减少 2.3 倍。

25. 教育质量、学校中持续存在的性别差距和高辍学率使改善教育的挑战更为复杂。许多国家在每个儿童身上的支出占国内总产值的比例仍然很低。学生与教师的比率也居高不下。在现有数据的 38 个非洲国家中，13 个国家的识字率超过 90%，15 个国家的识字率低于 75%。虽然识字率方面的成果部分来自于毕业率，但许多儿童在小学毕业时却缺乏基本的算术和识字技能。这些问题延续到中学和大学教育，导致在争取体面工作机会和改善劳动生产力方面出现明显挑战。

26. 卫生方面的进展情况同样充满希望。在 2000 年至 2012 年期间，预期寿命增加了 5.5 岁，而在 1990 年至 2000 年期间因艾滋病毒/艾滋病大流行造成预期寿命停滞不前。非洲大陆在降低儿童死亡率方面也充满希望。在 1990 年至 2011 年期间，非洲五岁以下幼儿死亡率年均减少 2.2%。但是，这一进展并不平衡，具有差异。同期有 11 个国家将儿童死亡率减少了 60%，但有 12 个国家却增加了。类似进展(和差异)同样出现在婴儿死亡率和孕产妇死亡率上，因为一些国家注重采取保健干预措施以改善新生儿和产前护理及早期儿童免疫工作，从而加快了实现千年发展目标的进程。除了对保健进行强有力的直接投资外，提供补充营养和进行教育对于改善保健成果同样非常重要。特别是，改善对妇女的教育不仅可改善其本身的保健成果，而且还可改善其子女的保健成果。

27. 非洲在抗击艾滋病毒/艾滋病、疟疾、结核病和其他传染病方面同样在继续取得进展。《2012 年世界疟疾报告》<sup>8</sup> 指出，非洲国家在过去 10 年中将因疟疾死亡的人数减少了三分之一。相比之下，全球一级的疟疾死亡率仅降低了 25%。之所以能取得这样的进展是因为非洲国家及其参与减少疟疾伙伴关系和其他保健倡议的发展伙伴作出了努力。疟疾流行国为进一步降低疟疾死亡率采取了关键步骤。尼日利亚(该国同刚果民主共和国一起占全球因疟疾死亡估计总人数的 40% 以上)已设立了一个石油补贴再投资基金，以帮助为国家卫生优先事项筹措资金。

## E. 性别平等

28. 性别平等仍然是为实现非洲社会、经济和政治目标所作努力的核心重点。在该区域里发生的许多收入和非收入不平等现象在很大程度上是以下因素造成的：性别不平等、未增强妇女权能，以及缺乏平等获得教育、保健和信贷的机会。非洲区域在实现性别平等和增强妇女权能方面已经取得了很多进展，尤其是在消除阻碍妇女参与经济和公民活动的障碍方面和在改善获得教育和保健服务的机会方面。但在提高妇女在正式部门的参与度方面仍存在重大挑战。

<sup>8</sup> 日内瓦，世界卫生组织，2012 年。

29. 许多国家在提高各级教育特别是小学教育中的女男生比例方面做得很好。在现有数据的 49 个国家中, 17 个国家的小学入学女男生比例已达到或超过了均等, 另有 28 个国家也已非常接近均等, 即相对于每 10 名男孩就有 8 至 9 名女孩入学。在中学和大学两级, 北非取得了特别大的进展, 其性别均等指数在 1990 年至 2011 年期间分别提高了 22 个和 43 个百分点, 达到了 0.98 和 1.07。一些国家在女生教育方面的成果已超过了男生。

30. 妇女取得的教育成果并非总能转化为更多的劳动力市场机会。在北非, 劳工组织估计, 2012 年女性劳动力的参与率仅达到男性的三分之一(24.4%); 女性的失业率高达 17.2%, 而男性则为 7.9%。此外, 女性在非农业部门工资型就业中所占比例自 1990 年以来一直几乎没有变化。在整个非洲大陆, 女性在脆弱就业中所占的比例一直要高得多。在 2012 年, 女性在北非所从事的工作中 61.2% 属于脆弱就业, 而男性所从事的工作则为 35.5%。在撒哈拉以南非洲, 这一比例分别为 84.9% 和 70.6%。

31. 认识妇女对粮食生产和家庭幸福的重要贡献对于实现性别平等而言也很重要。例如, 如果不保护妇女权利和改善对土地、渔场和林地保有权的治理就可能加重性别不平等问题和加剧贫穷现象。同样, 无报酬照料工作占据了非洲妇女一大部分可用的时间。实施能承认妇女在照料中所发挥的作用并给予相应补偿的税收政策和社会方案将有助于解决性别不平等问题。提供公共照料服务同样可以为妇女释放使用时间的机会, 使她们能接受教育和从事有工资收入的正式职业。

32. 至于决策权, 妇女在北非各国议会中占据的席位比例从 2000 年的 3% 上升到了 2013 年的 17.6%, 在撒哈拉以南非洲各国则从 13% 上升到了 21%。推出自愿和法定配额的做法是推动这类进展的一个重大因素。

### 三. 实现非洲社会发展目标的机会

33. 为进一步推进社会发展目标, 非洲各国必须利用正在出现的一些积极事态发展, 包括经济强劲增长和宏观经济条件改善、侨汇和外国直接投资流增加、青年人口庞大、教育水平不断提高、快速城市化、对关键基础设施项目的投资强劲, 以及获取信息和通信技术的机会得到改善。只要与新的和现有的伙伴关系和创新性资源调动努力相结合, 就可利用这些事态发展促进经济体的经济转型和提高生活水平。

#### A. 包容性高增长和结构转型

34. 非洲各经济体 2013 年的估计平均增长率为 5%, 预计 2014 年为 5.3%。<sup>9</sup> 由于撒哈拉以南非洲将近三分之一国家的年均增长率超过 6%, 该区域现在已是世界

<sup>9</sup> 非洲开发银行、经济合作与发展组织、联合国开发计划署和非洲经济委员会: 2013 年非洲经济展望: 结构转型和自然资源(2013 年 5 月 27 日, 巴黎)。

第二大增长最快区域，只次于发展中的亚洲。但是，当前水平的经济增长并不足以在 2015 年底前将每天靠低于 1.25 美元生活的人口比例减半。目前，非洲的收入增长弹性估计为大约-0.7，而发展中世界其他区域(中国除外)则为-2.0。<sup>10</sup> 非洲经委会估计，非洲的年均增长率必须至少达到 7%才有可能在 2015 年底前将 1990 年的贫穷水平减少一半。

35. 为更快减少贫穷和实现社会发展目标，非洲国家不仅要维持高增长率，而且还必须实施能促进结构变革并确保实现包容性、公平和可持续增长的社会和经济转型政策。要推动这一结构转型进程就必须持续改变经济结构，实现产业多样化、技术创新和升级换代及开展新经济活动。

36. 为使结构转型对创造财富、减少贫穷及不平等现象产生积极影响，这一转型速度的快慢与如何在全社会分配转型带来的裨益同样重要。不应在通过结构变革追求高增长率时忽视社会公平和正义问题。恰恰相反，在进行结构变革时应同时为所有人创造充分生产性就业机会和体面工作、增加收入和吸纳不断增长的人口。

37. 为实现社会和经济转型，非洲国家可重视一些与促进包容性经济发展和建设人力资本有关的政策领域。

38. 首先，农村发展政策对于实现非洲的积极社会和经济变革具有举足轻重的影响。促进小农农业、中小企业和合作社的繁荣是这一战略不可或缺的组成部分。各国还应优先发展基础设施，尤其要重视道路、灌溉系统和电力。如此就能使农产品进入市场并改善农村的非农经济。生计农业的随之减少可能不仅增加非农业部门可雇用的工人人数，而且还可能减少夫妻想多生子女的念头。还应为扩大农村地区的教育和保健服务包括生殖健康服务提供专门预算资源。这类投资将有助于人们较易脱离生计农作，从而过渡到进入正式劳动力市场。

39. 第二，各国应大力促进经济多样化、新型服务和技术能力。鉴于商品在推动非洲增长中所具有的作用，各国可在更大范围内利用其丰富的自然资源并追求以商品为基础的工业化，尤其是在劳力密集型工业。这将成为一块跳板，用以实现经济多样化，提高附加值及加强前向和后向联系。工业发展政策可以将退出主要新兴国家的某些轻工制造业为目标，因为那些经济体在往上攀爬全球价值链并因为劳动力成本在上升。

40. 第三，应继续作出努力，以吸引私营部门投资和外国直接投资。当非洲国家在继续投资于人力资源发展和改善宏观经济治理时，它们应能将自己定位于向以知识为基础的产业转向，并扩大国内市场的规模。

<sup>10</sup> Luc Christiaensen、Punam Chuhan-Pole 和 Aly Sanoh, “Africa’s growth, poverty and inequality nexus - fostering shared prosperity” (世界银行, 2013 年, 誊写件)。

41. 第四，增长速度缓慢或温和的国家必须加快经济增长率。高经济增长率提供的新的财政政策空间应使各国能扩大对以下方面的投资：农业、卫生和教育、技能发展、提供优质公共基础设施服务和社会保护。

42. 第五，各国还必须根据关于疟疾、艾滋病毒/艾滋病、结核病及其他相关传染病问题的马普托宣言<sup>11</sup> 拟订和实施人口和卫生政策，并确保可普遍获得性健康和生殖健康服务的机会和生殖权利。

## B. 以商品为基础的工业化、就业和社会发展

43. 对非洲自然资源部门的开发多年来一直在吸引外国直接投资进入并不能促进结构转型的资本密集型飞地部门。由于裨益或附加值不多，那些本可增加非洲大陆主要出口产品价值的国家失去了创造就业的机会。此外，采掘业产生的收入被过多地送出了非洲大陆。尽管有这些挑战，但仍有新的希望：非洲经济 2000 年后强劲的增长轨迹为该区域提供了一个经济转型、改善人民生活并在此进程中降低非洲在世界经济中边缘化程度的真正机会。

44. 正如在 2013 年 3 月 25 日和 26 日在阿比让举行的非洲经济委员会和非洲联盟国家经济和财政部长会议第六次财政、规划和经济发展部长年度联席会议上所强调的，以商品为基础的工业化已成为非洲发展的当务之急。以增加初级商品价值的方式推动的增长可增强国内经济中的后向和前向联系、产生收入并为创造更多更好的就业机会提供新机遇；同时还有助于促进地方和次区域经济体出口产品及知识和技术技能基础的多样化；此外，还能减少非洲经济体遭受全球市场商品价格波动及所造成的经济不稳定之害的风险。

45. 同样，资源贫瘠的国家应力图改变其经济结构，力争进入与全球价值链相连的创新性非资源基经济活动和服务，包括吸引全球轻工制造业进入其沿海地区。估计在下一个 10 年里由于可能丧失相对于高收入国家和其他中等收入国家的竞争优势，8 500 万至 1 亿个劳力密集型工作机会将离开中国。劳力密集型制造业的外流早已发生，预计在未来 10 年里将加大势头。这一潮流为工资较低、劳动力丰富的非洲国家提供了实施能将这类工作吸引至其沿海地区的经济发展战略和政策的新机遇。这类战略的主要目标应是发展适合并能增强地方经济动态比较优势的新行业。

46. 非洲的努力应以发达国家的相应对策作为补充。特别是，同发达国家订立的贸易协议应包括免关税和免配额准入发达国家市场的条款，允许非洲国家在不面对高昂关税的情况下出口高价值产品。就其本身而言，非洲国家也必须消除基础设施方面的制约和瓶颈，促进发展当地技能和技术能力，以及加强体制和生产能力，从而能利用向其提供的各种贸易优惠。若能成功结束世界贸易组织谈判的

<sup>11</sup> A/58/626；附件一，Assembly/AU/Decl.6(二)。

多哈回合就能进一步改善非洲国家的市场准入机会，从而增强贸易在创造就业机会和消除贫穷方面的作用。

### C. 利用潜在人口红利促进社会发展

47. 非洲年均 2.5% 的人口增长率仍然是世界最高的。但是，不断下降的生育率正在整个非洲大陆促发各种人口结构变化。目前发生的一组人口结构变化就是年龄结构的改变，造成青年人数出现前所未有的增加。联合国的估计数显示，在非洲大陆的 10.3 亿人口中，34.6% 的人年龄在 15 岁和 34 岁之间。青年人数的这一暴增给非洲国家提供了一个利用人口红利的历史性机遇——一个利用不断变化的年龄结构潜力的独有窗口，实现加速经济增长和社会发展。这类红利可包括经济收益、改善劳动力大军的质量、教育和卫生成果、更健康的子女和改善儿童早期认知能力的发展。

48. 但是，人口红利不会自动出现：非洲各国政府必须致力于增加和持续进行公共投资以促进结构转型，并要特别关注加强青年生产力的问题。战略目标应是提供高质量教育和保健服务、技能发展、降低孕产妇和儿童死亡率及促进儿童早期教育。还应采取战略干预措施以促进青年创业和自营职业，加强劳动力市场和教育之间的匹配。特别是，非洲的青年企业家必须有获得资金以启动微型和中小型企业的机会。因此，金融包容战略至关重要。在这方面，信息和通信技术及社交媒体可发挥重要作用。青年人作出的创业努力不仅可以创造就业机会和改善生计，而且还可以增进社会融合和包容，增强弱势社会群体的权能。

### D. 快速城市化

49. 新伙伴关系社会层面的实现和非洲的经济增长与非洲城市面貌的快速转型密切相关。预计在未来几十年中，非洲的城市化速度将超越其他区域。预计到 2030 年城市居民将达到 48%，到 2050 年则将达到 58%。随着城市居民人数的增加，尤其是中产阶级的增多，将出现众多利用城市化动力、改造经济和提高生活水平的机遇。众所周知，城市有利于服务的提供和经济前景，因为城市是基础设施、经济活动的集中地，并因集聚和经济规模效应而具有更高的服务效率。

50. 非洲城市早已产生了非洲大陆国内总产值总量的大约 55%。非洲不断增多的中产阶级较高的人均收入有可能会促成劳力密集型轻工制造业和服务业的增长。一些估计数显示，到 2015 年底前，多达 2 亿非洲人将进入消费品市场。<sup>12</sup> 城市发展除了提高国内总产值中的城市消费份额外，还能密切技术和多样化劳动力大军的互动，分享其知识和创新经验。快速城市化还产生了对水和环卫服务、电力、粮食、土地及教育和保健服务的需求。虽然这种服务需求给地方政府的预算带来了压力，但也以建立新企业和扩大现有企业提供服务和生产能力的�式创造了更

<sup>12</sup> [http://www.mckinsey.com/insights/economic\\_studies/africas\\_path\\_to\\_growth\\_sector\\_by\\_sector](http://www.mckinsey.com/insights/economic_studies/africas_path_to_growth_sector_by_sector)。

多的工作机会。改善城镇规划和管理工作还为应对气候变化、环境退化和贫民窟增长等问题带来了机遇。

## **E. 在社会发展推进手段方面的进展**

### **1. 通过发展基础设施改善生计**

51. 非洲国家继续优先进行能消除基础设施瓶颈的投资，其中包括区域和非洲大陆道路网络、能源、信息和通信技术、供水和环卫。如果基础设施方面的欠账居高不下，非洲未来的增长就不可能是包容性和高质量的。非洲开发银行估计，因基础设施不足每年使非洲大陆的经济增长至少减少 2%，而私营部门因此减少的生产力高达 40%。这意味着每年损失了 400 亿美元的国内总产值。因此，正如非洲基础设施发展方案所呼吁的，每年必须至少投资 930 亿美元。基础设施发展能增进贸易和深化区域一体化，促进经济增长，从而推动实现非洲社会发展目标。

52. 类似非洲开发银行提议的非洲 50 基金这种用于促进基础设施发展的金融平台是非洲利用自己的资源解决非洲基础设施挑战的一个重要手段。同样，目前由新伙伴关系机构主导的关于制订一个旨在发展和建设所有经济发展部门基础设施的战略框架的讨论将加快结构转型和创造就业机会的速度。此外，正在启动新的倡议，例如美利坚合众国政府 70 亿美元的“电力非洲”倡议。除了使撒哈拉以南非洲的电力供应加倍外，“电力非洲”倡议还将进一步促进作出区域努力，以期在 2030 年底前实现普及供电，并吸引新投资、促进经济增长和创造就业机会。八大经济体国家集团(8 国集团)、欧洲联盟、日本、中国和其他大型新兴经济体提供的官方发展援助同样在帮助改善非洲的基础设施。但是，鉴于非洲面临巨大的基础设施挑战和资金缺口，非洲各国政府必须同私营部门、区域经济委员会和组织及国际发展伙伴合作，作出持续和协调一致的努力。

### **2. 宏观经济改革**

53. 整个非洲的经济治理情况在继续得到改善，从而减少了在非洲大陆的经商成本。这有助于加强各国的财政状况和决策空间。除了改善投资环境外，改善宏观经济治理还能确保非洲国家得到较好保护，不易受商品价格波动之害。

54. 但是，在该区域各国继续改善宏观经济治理的同时，应特别注意在对采掘部门和土地交易的管理方面实施强有力的透明度和问责制度，以及切实和具有良好监管的金融制度。这将确保资源丰富的国家更好地具备向多国企业征税的能力。这类努力将有助于打击腐败、遏制资源的非法流动，以及确保公平分配因开发自然资源而获得的裨益。

### **3. 和平与安全**

55. 维护和平与安全对于非洲的社会和经济繁荣及可持续发展而言至关重要。几十年来，国家内的冲突和次区域冲突对该区域的社会和经济发展愿望造成了抑制

性影响。虽然在大湖区、非洲之角、中非共和国、几内亚比绍和马里出现了伤害人民发展愿望的逆流，但重大冲突的发生率降低了。今天绝大多数非洲国家正处于稳定期，而这是实现社会发展目标和为所有人创造可持续就业机会的不可或缺的先决条件。

56. 这种稳定局面促进了投资者对非洲的信心，进入采掘部门和农业的大量外国直接投资流就是实证。2012 年，在非洲的外国直接投资增加了 5%，达到 500 亿美元，尽管全球直接投资流下跌了 18%。政治稳定除了能挽救生命和减少人才流失外，还能确保经济活动不会中断，确保类似道路、学校和医院这样的关键基础设施不因冲突而被摧毁。稳定局面还提高了公民在国家发展方面的参与度。科特迪瓦、利比里亚和塞拉利昂等国和平与安全局势的改善使更多的人能从事可改善其生计的经济和社会活动。

#### 4. 民主改革

57. 今天非洲大陆大部分地区在民主和民选官员的治理之下。在 2011 年和 2012 年，非洲大陆举行了 50 多次总统、议员和其他立法委员选举。这些选举清楚表明，民主改革正植根于非洲大陆。但是，如果要让这类改革对人民的生活产生积极影响，就应做到改善问责制和改善提供服务的质量，特别是清洁饮水和环卫、电力、住房及教育和保健服务。

58. 为进一步促进善治做法和促进和平、稳定和社会经济发展及非洲大陆一体化，非洲国家继续自愿加入非洲同行审议机制。到目前为止，已有 33 个国家加入了这一机制。17 个国家已完成第一个审查进程并接受了作为该机制最高决策机构、由参加该机制的非洲联盟成员国国家元首和政府首脑组成的非洲同行审议论坛的审议。确保进行最高政治层级的同行审议对于维持对实现新伙伴关系目标作出的政治承诺是很重要的。

59. 该机制取得的关键成就包括，为公民、民间社会和发展伙伴参与政策辩论开放政治空间。该机制促进了对国家拥有和主导的发展进程展开开放性、包容性和参与性对话，加强倡导善治及对各项承诺的监测和评价；一些国家因此明显改善了提供社会服务(如水、环卫和电力)的质量。该机制还成功创造了一个供非洲同行进行学习、交流经验及最佳做法的平台，并为决策者和公民提供了相互问责的机会。

### 四. 为社会发展筹资和重建非洲发展全球伙伴关系

60. 近年来，可用于为非洲社会和经济发展筹资的工具种类扩大，数量大增。在作出加大调动国内资源的努力后，对非洲基础设施、农业、教育和卫生部门的投资继续在吸引来自主权财富基金、外国直接投资、私人资本的资金及以发行债券方式募集的资金。这些资本流入因来自新兴经济体不断增加的流入而得到增强。

## A. 调动国内资源促进社会发展

61. 在非洲实现包容性、公平和持续增长及改善生活水平的前景越来越有赖于非洲国家是否有能力产生自己的发展资金。根据《2013 年非洲经济展望》，政府税收在 2011 年达到 5 130 亿美元，即占该区域国内总产值的 26.8%。预计在未来 20 年中，非洲的自然资源采掘业还将每年为政府收入贡献 300 亿美元以上。非洲国家还以在国际资本市场发行债券的方式募集必要的财政资源。在 2013 年发行了创纪录的 80 亿以美元为面值的主权债券，而 10 年前则仅发行了 10 亿美元债券。与其他商业债务来源不同，主权债券在货币的用途方面给予政府更多决策灵活性，包括可用于社会部门。

62. 这些本地来源资金加上类似侨汇和养老基金这样的其他资源可改变非洲大陆的增长轨迹，促进社会和经济变革。更为重要的是，这些资源向非洲国家提供了一个历史机遇，使关于援助的对话变为关于由国内供资的包容性发展战略的对话。调动国内资源来实现非洲的社会发展目标是确保非洲对其发展优先事项具有自主权的最有效方法。除了确保可持续性外，调动国内资源还可创造政策空间，增强公民对发展优先事项的自主权及国家问责制。事实上，越来越多的捐助者强调必须用国内资源对援助进行补充。

63. 但是，国内资源的可用性并不是确保在任何一个国家都能实现全球及国家关键社会发展目标的一个充分条件。必须将资源分配到有助于取得关键社会发展成果的部门。还必须实施累进式再分配政策，包括提供基本社会保护和某种形式的就业保障。此外，为确保能保障社会支出长期可持续性所必需的财政空间，政府必须加强负责征收税赋、租金和其他形式收入的机构。同样，必须加大努力，确保政府对全体公民的有效问责制，尤其是在分配增长裨益方面的问责制。

64. 虽然非洲经济在继续增长，但由于资金非法外流、避税、资金转移和隐秘的采矿交易等部分原因，大多数当地人似乎并未从自然资源热潮中受益。根据非洲开发银行和全球财政健全组织的数据，1980 年至 2009 年期间非洲因非法资金流动而估计损失了 5 970 亿美元至 14 000 亿美元。这超过了同期流入非洲大陆的官方发展援助资金额。估计每年因非法资金外流造成的损失达 500 亿美元。

65. 非洲国家还因矿物资产价值被低估及因跨国公司在其附属公司之间进行交易以将利润人为转移至低税管辖区而继续损失数以几十亿美元计的潜在收入。这些资源外流阻碍了为实现非洲社会发展目标包括千年发展目标所作出的努力，包括以对社会发展方案进行公共投资的模式所作出的努力。非法资金外流还增加了国内经济的风险和不确定性，并在这一过程中阻止了具有潜在变革性的外国直接投资。

66. 在 2013 年厄恩湖首脑会议上作出的一项受人欢迎的决定中，八大工业化国家集团商定提高采掘业付款的透明度，并协助发展中国家征收积欠它们的税赋。

提议的措施包括，确保跨国公司向对其利润产生地有管辖权的税务机关报税并支付其在世界各地所欠的税赋。解决与跨国公司逃税和避税相关的众多问题将有助于增加国家可用的国内资源，以为其预算供资和投资于关键部门。

## B. 利用侨汇促进社会发展

67. 包括卫生、教育和科学在内的各个领域里熟练工人的损失对实现非洲社会发展目标产生了不利影响。尽管人才外流造成不利影响，但是许多国家已开始认识到大量侨民人口在转变国家经济和改善生活水平方面所具有的巨大潜力，因为在很大程度上侨汇已成为促进社会和经济发展的一个主要并富有弹性的资金来源。

68. 侨汇已成为非洲大陆最重要的外汇流入来源，超过了官方发展援助和外国直接投资。《2013 年非洲经济展望》指出，2012 年流入非洲的侨汇达到 604 亿美元。同一年，非洲吸引外国直接投资 497 亿美元，并分别收到来自所有捐助者和经济合作与发展组织发展援助委员会的官方发展援助 561 亿美元和 289 亿美元。预计在未来几年这一趋势将继续下去。但是，由于一些国家缺乏侨汇数据，这类侨汇流入有可能会被低估。移徙者还往往通过非正式渠道汇钱。

69. 移徙者送来的私人汇款被家庭用于减贫、提高小农农业的生产力及改善保健和教育成果。侨汇除了提高收款家庭的收入外，还维持了对基础设施和其他部门的总需求和财政投资。在此过程中，侨汇促进创造就业机会和增加当地工资。但是，若要有效利用侨汇对发展的潜在影响，就必须实施适当政策，减少与汇款相关的费用并使部分侨汇流入生产部门。创新性政策包括发行侨民债券和使未来的侨汇流入证券化。

70. 侨汇对非洲发展的重要性已得到最高政治层面的确认。2012 年，非洲联盟委员会同欧盟委员会、世界银行、非洲开发银行和国际移徙组织合作创建了非洲侨汇研究所，目的就是帮助各国拟定战略，以有效利用侨汇潜在的发展裨益。

71. 通过正式渠道汇款的高费用仍然是对利用侨汇潜力的一个关键挑战，尤其是在非洲。向撒哈拉以南非洲国家汇款的费用仍然是发展中区域里最高的，必须解决这个问题。来源国已认识到必须降低汇款的高昂费用。8 国集团在 2009 年承诺，到 2014 年底前将汇款平均费用从 10%减少到 5%。20 国集团也在 2010 年承诺，要大幅度减少汇款费用，并制定了“侨汇发展行动”。非洲内部也必须采取类似行动，以减少该区域内跨国界汇款的费用。

## C. 对非洲发展的国际支持

72. 在落实非洲社会和经济优先事项方面的国际支持继续在许多非洲国家里发挥着举足轻重的作用。以官方发展援助、侨汇、外国直接投资、贸易援助、取消债务和债务重组方式调动起来的资源正在帮助非洲大陆许多穷国克服其所面临的财政能力赤字。这些资金来源正在促进创造就业机会、收入增长和减贫。

这些发展事态，再加上商品出口收入增加和税基不断扩大，使政府有能力分配更多资金用于发展基础设施、提供基本服务和社会保护及实施其他转型政策。

73. 虽然非洲大陆的经济活力继续在吸引外国直接投资，尤其是来自新兴经济体的投资，但并非所有非洲国家都能指望从预计到 2015 年底前每年流入非洲大陆的估计 540 亿美元中吸引到显著份额。外部流入非洲大陆资金总量的 50% 以上仅被 5 个资源丰富的国家获得，即尼日利亚、南非、埃及、摩洛哥和刚果民主共和国。

74. 由于外国投资的这种非对称流动，有将近一半非洲国家继续依赖援助来为其发展需求供资。因此，非洲的传统捐助者需要兑现其援助承诺及取消或重组重债穷国的债务，尤其是那些面临陷入债务困境高度风险的国家。还应特别关注刚摆脱冲突的国家的特定发展需求。在实现千年发展目标方面，这些国家偏离了轨道，落后的程度也最高。非洲的发展伙伴在支持非洲大陆落实发展优先事项时还必须确保政策的一致性和连贯性。

75. 2012 年，经合组织发展援助委员会给予非洲的双边援助为 289 亿美元，减少了 9.9%；而之前在发生 2011 年的社会政治危机之后，对一些北非国家的援助曾有过大幅增加。同样，2012 年承诺给撒哈拉以南非洲的双边援助为 262 亿美元，即与 2011 年相比实际减少 7.9%。欧元区的持续经济不确定性和债务危机导致许多国家政府实施紧缩政策和减少其援助预算。但是，发展援助委员会的 9 个成员国实际上在 2012 年设法增加了对发展中国家的援助。最近的援助统计数据还表明，分配给最贫穷国家的援助额明显减少。现在更多的发展援助正流向中等收入国家。

76. 新兴的南半球国家对非洲日益浓厚的兴趣对非洲的社会和经济转型同样产生着积极影响。特别是，非洲来自大型新兴市场的伙伴继续在促进与该区域的贸易，并在自然资源部门投资数十亿美元和大规模建设基础设施。这种南南合作并不是取代而是补充了在支持非洲落实发展优先事项方面的南北合作。类似欧洲-地中海与马格里布国家伙伴关系这样的倡议也在吸引新的外国直接投资，从而进一步促进经济增长和创造就业机会。

77. 但是，不断增加的外国投资也带来了新的挑战。在某些情况下，在没有足够的监管和保障下就开放类似电信业、银行业和零售业这样的关键部门的做法摧毁了当地产业和就业机会。因此，各国必须努力使这两者达成微妙平衡。

## 五. 结论和建议

78. 考虑到迄今已取得的进展、仍然存在的挑战和新的机遇，非洲领导人所作出的政策选择将明显决定自己国家将以何种速度实现区域和全球期望的发展目标。现在在国家、次区域和非洲大陆各级都有各种机遇，可在改善生活水平的同时确保非洲实现公平、包容性和可持续增长。在这方面，委员会不妨考虑以下建议：

- 各国应调动更大的政治意愿和加大财政承诺，以发展和培育一个有能力推动实现包容性、公平和可持续社会和经济发展的受过教育、有技能的健康人口。
- 应扩大公共和私营部门对农业的支持，以减少贫穷、创造就业机会及增进粮食及营养安全。如要释放小农农业和农村非农经济的潜力就必须改善农村基础设施和灌溉系统，改善获得对农业的投入和信贷的机会。
- 为创造财富、就业机会及减少贫穷，应大力推行和实施能加快资源型工业化和结构转型速度的明智务实政策。这类政策应促进以农业、矿业和木材业为基础的高价值产品的多样化。
- 为进一步促进社会包容及减少贫穷和不平等现象，应更多地创造就业机会，以使非洲经济能吸纳人数不断暴增的青年并为社会各阶层创造体面工作机会。应在地方、国家和非洲大陆各级设计并实施能减少性别不平等现象和促进增强妇女、残疾人、青年、老年人和土著群体权能的政策。
- 非洲国家应继续加强在进行动态长期规划和协调经济活动方面的国家能力和机构能力，收集更为可靠的数据并改善统计体系，以期更好地衡量和监测进展情况。
- 各国应尽快制定关于规范外国投资者收购土地的法规，以保护农村和弱势社区的生计、文化和特征。这类法规应防止对土地的投机性收购并保护受影响社区对土地、水域和林地的使用权。被收购的土地应有助于促进创造就业机会和增进国家粮食安全。
- 为扩大发展筹资规模，各国应制定务实政策，以有效利用所有资金来源，包括国内资源、官方发展援助、外国直接投资和侨汇。还应作出努力，解决非法资金流问题。发展伙伴应以维持对资源稀少经济体和在社会经济指标方面落后的那些经济体的官方发展援助承诺、取消和重组债务及促进贸易援助的方式辅助这类努力。