



社会发展委员会

第六十一届会议

2023年2月6日至15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

本报告是根据经济及社会理事会第 2022/6 号决议提交的，目的是提高联合国各机构在非洲发展新伙伴关系的社会层面以及《2063 年议程：我们希望的非洲》及其与《2030 年可持续发展议程》的联系方面的工作实效。

本报告是在冠状病毒病(COVID-19)大流行迟迟不退、乌克兰冲突的全球影响和气候变化这三大危机背景下编写的。报告回顾了非洲自大流行病以来取得的社会经济进步和遇到的挑战。报告还介绍了非洲国家及其伙伴，包括联合国系统，为帮助非洲摆脱这三个危机所做的相应努力。报告展示了在确保协调执行《2030 年议程》和《2063 年议程》方面取得的进展，以及联合国和非洲联盟为在疫情后加快执行进度和扩大执行规模而开展的协作。报告最后就非洲国家可如何从这些危机中迈向可持续的复苏提出了建议。

* E/CN.5/2023/1。



一. 引言

1. 2001 年非洲联盟通过的非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)为促进非洲发展、推动非洲融入世界经济提供了愿景和政策框架。《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程：我们希望的非洲》呼应了新伙伴关系的目标，从而进一步推动了努力建设一个包容、繁荣与和平的非洲、不让任何一个人掉队的行动。本报告在冠状病毒病(COVID-19)大流行迟迟不退、乌克兰冲突和气候变化这三大危机的背景下撰写，首先回顾了非洲自疫情以来取得的社会经济进步和遇到的挑战。报告接着阐述了非洲国家及其伙伴，包括联合国系统，为摆脱这三重危机所采取的行动，最后为非洲的可持续复苏提出了政策建议。

二. 自冠状病毒病(COVID-19)大流行以来的进展和挑战

2. 乌克兰冲突爆发时，非洲正缓慢地从 COVID-19 大流行中恢复，冲突加剧了全球气候紧急情况的影响，并使截至 2021 年取得的一些社会经济进步出现了倒退。非洲继续面临多层面挑战，这些挑战使非洲大陆在人类发展的关键方面仍然处于脆弱且易受冲击的状态，并进一步推迟了《2030 年议程》和《2063 年议程》目标的实现。

A. 卫生¹

3. 世界卫生组织(世卫组织)非洲区域办事处报告，截至 2022 年 10 月 28 日，COVID-19 确诊病例为 9 358 829 例，相关死亡病例为 174 681 例。病死率(感染者中死于 COVID-19 的人数比例)为 1.87%，高于 1.05%的世界平均水平。报告的死亡病例集中在几个国家，其中南非、埃塞俄比亚、阿尔及利亚、肯尼亚和津巴布韦的死亡病例几乎占死亡病例总数的四分之三。

4. 在世卫组织的支持下，非洲的 COVID-19 诊断和治疗能力得到改善。住院和死亡人数有所下降，病死率从第一波疫情(2020 年年中)期间 2.5%的高位下降至最近一波疫情(2021 年年底)期间的 0.8%。2020 年 6 月至 2022 年 3 月期间，世卫组织、非洲开发银行(非行)、支持非洲应对 COVID-19 行动基金、爱尔兰卫生服务执行局等多个国际和国家机构以及私营部门实体向 20 多个撒哈拉以南非洲国家捐赠了超过 1 亿件个人防护装备。能够检测新型冠状病毒的实验室数量从 2 个增加到 900 多个，制氧厂数量从 68 个增加到 115 个，增幅达 60%。成立了基因组监测中心，2021 年年中至 2022 年年中期间的测序样本数量较上年同期增加了 6 倍。6 万多名卫生工作者接受了管理 COVID-19 危重和重症病例的培训。

¹ 见世界卫生组织(世卫组织)，世卫组织 COVID-19 看板，可查阅 <https://covid19.who.int/> (2022 年 10 月 29 日查阅)；<https://www.un.org/africarenewal/magazine/february-2022/africa-track-control-covid-19-pandemic-2022>；<https://www.afro.who.int/news/covid-19-vaccination-africa-increases-almost-three-quarters-june-2022>；<https://news.un.org/en/story/2021/09/1100192>；<https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-vaccinations-tracker.html>；以及 <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/361229/9789290234760-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>；<https://data.undp.org/vaccine-equity/>。

5. 在疫苗接种方面也取得了显著进展。截至 2022 年 7 月 10 日已向非洲提供超过 8.92 亿剂疫苗,其中 64%来自 COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制;约 30%通过双边协议提供;6%通过非洲疫苗采购信托基金提供。随着非洲药品管理局的成立,非洲大陆也将能够更好地应对公共卫生威胁。非洲药品管理局是非洲联盟的一个专门机构,旨在改善在非洲获得优质、安全和有效医疗产品的机会。

6. 2022 年,COVID-19 疫苗接种数量大幅增加,完成基础免疫系列疫苗接种的人口比例不足 10%的国家从 14 个减少到 8 个。然而,截至 2022 年 7 月 10 日,非洲大陆只有 2.82 亿人完成了基础免疫系列接种,占总人口的 21.1%,而世界其他地区的这一比例超过 60%。在非洲国家中,只有毛里求斯和塞舌尔达到了到 2022 年年中为 70%的人口接种疫苗的世卫组织目标。

7. 疫苗不公平问题使人们无法平等获得预防感染 COVID-19 的疫苗,再加上国家卫生系统现有的脆弱性,使得非洲难以实现为 70%的人口接种疫苗的目标。这种不平等主要与低收入国家缺乏获得疫苗的财政手段有关。高收入国家只需将卫生保健支出增加 0.8%就能支付实现世卫组织目标所需的费用,而低收入国家则需要将卫生保健支出增加近 57%,因为低收入国家的年人均卫生保健支出平均数仅为 41 美元。COVID-19 危机突显出,有必要在获得疫苗和推动实现全民卫生保健方面向非洲国家提供更多援助,包括投资建设即使在危机时期也能提供基本服务(传染病和非传染性疾病的治疗,以及生殖、孕产妇、新生儿、儿童和青少年保健)的更有韧性的公共卫生系统。

B. 经济增长、贸易和能源²

8. COVID-19 大流行对非洲经济增长造成了不利影响,2020 年非洲经济增长率为负 1.8%。2021 年,非洲经济开始复苏,增长率回升至 4.1%。然而,2022 年增长率估计将放缓至 3.7%,2023 年预计为 3.8%,增速放缓的原因是乌克兰冲突造成的经济混乱,这包括全球层面经济增长严重放缓、通货膨胀压力大和金融条件收紧,以及区域层面粮食和燃料价格上涨,陷入债务困境的风险高企。

9. 与 COVID-19 大流行造成的干扰有关的外生冲击令经济活动减少,造成失业,并导致非洲家庭、特别是有子女家庭的收入大幅下降。对 35 个国家(以撒哈拉以南非洲国家为主)进行的一项研究显示,在疫情暴发之初,有三个或三个以上子女的家庭比没有子女的家庭更有可能报告总收入下降(76%比 55%),也更有可能报告家中有一名成年人全天未进食(24%比 14%)。

10. 虽然 COVID-19 大流行减少了政府收入,但对公共卫生支出和社会干预的需求却增加了。这进一步限制了非洲的财政空间,与此同时,现有债务存量、政府支出增加、税收收入减少和价格上涨导致债务水平上升。2020 年,非洲各国债务

² 见 E/2022/60; 非行,《2022 年非洲经济展望》(2022 年,阿比让);世界银行和联合国儿童基金会,《COVID-19 对有子女家庭福利的影响》(2022 年,华盛顿特区,世界银行); <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37623>; <https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/eca-2022.pdf>; <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=ZG>; 以及 https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA_Market_Africa_2022_Summary.pdf。

与国内生产总值比率的平均值达到 71.9%。虽然这一比率在 2022 年预计将降至 67.6%，但仍远高于 2019 年疫情前的水平。由于 COVID-19 大流行，很有可能或已经陷入债务困境的非洲国家数量从 2014 年的 4 个增加到 2022 年的 21 个。这种情况令外国直接投资、汇款和税收进一步减少，进而导致财政赤字恶化、通货膨胀上升、汇率下跌、借贷成本提高以及民众特别是年轻人的社会不满情绪加剧。自 COVID-19 大流行开始以来，非洲的通胀率一直维持在 10% 以上的高位。2022 年通胀率估计将达到 12.3%，远高于 6.7% 的世界平均水平。这促使各国央行收紧了货币政策。

11. 非洲经济需要进行结构性转型，包括提高生产力和附加值，才能加快为所有人实现包容性繁荣的步伐。《建立非洲大陆自由贸易区协定》³ 是一项非洲内部贸易协定，旨在协调 55 个非洲国家(国内生产总值共计 3 万亿美元)和 13 亿公民之间的贸易，该协定的实施应有助于非洲国家实现这一转型。如果该贸易区的目标充分实现，那么到 2035 年，贸易区内的实际收入可提高 9%，并将有 5 000 万非洲人摆脱极端贫困。

12. 为充分实现非洲大陆自由贸易区的惠益，需要为其配备适当的运输基础设施和服务以及数字贸易工具(电子商务)。因此，在后 COVID-19 时代，非洲国家需要在运输相关基础设施、信息和通信技术以及数据方面进行大量投资。各国还应优先协调与税收、消费者保护、电子贸易以及数据标准和隐私有关的法律。

13. 可持续和可靠的能源也是非洲未来的关键。2020 年，撒哈拉以南非洲地区有一半人口用不上电。非洲大陆拥有丰富的未开发可再生能源(太阳能、风能和水电)，这些能源可使环境和气候受益，并带来更广泛的社会经济效益。可再生能源往往比进口石油和天然气更具成本效益。国际可再生能源署的一份报告指出，从化石燃料转型的过程如果辅以适当政策，可在 2020-2050 年期间使非洲的国内生产总值增加 6.4%，经济体各部门就业机会增加 3.5%，福利指数提高 25.4%。

C. 贫困和不平等⁴

14. 2020 年之前对非洲极端贫困人口比例(每天生活费低于 1.90 美元的人口占比)的预测是，该比例将从 2019 年的 34% 下降到 2020 年的 33.5% 和 2021 年的 33.0%。与这一预测相反，由于疫情造成的经济干扰和封锁，2020 年该比例估计升至 35.2%，2021 年维持这一水平。因此，2020 年的极端贫困人口增加了 2 300

³ 截至 2022 年 5 月，该协定有 54 个签署国，其中 43 个(80%)已批准该协定。

⁴ 见非洲经济委员会(非洲经委会)，《2021 年非洲经济报告》(2022 年，亚的斯亚贝巴)；联合国，《2022 年世界人口展望》；Kibrom A. Abay 等人，“重新审视 COVID-19 大流行期间非洲的贫困趋势和社会保障制度的作用”，政策研究工作文件，第 10172 号(2022 年，世界银行)；Cesar Calderon 等人，“粮食体系在动荡时期的机会”，《非洲的脉搏》，第 26 期(2022 年，华盛顿特区，世界银行)；<https://www.undp.org/africa/publications/2020-africa-sustainable-development-report>；非洲联盟委员会妇女、性别和发展局等，“COVID-19 大流行期间非洲的性别暴力”，政策文件，亚的斯亚贝巴，2020 年 12 月；<https://www.afro.who.int/news/covid-19-vaccination-africa-increases-almost-three-quarters-june-2022>；以及 <https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-vaccinations-tracker.html>。

万人，2021年增加了3 000万人。⁵也就是说，如果疫情没有发生，那么非洲2020年和2021年的极端贫困人口将分别减少2 300万和3 000万人，极端贫困增加的趋势预计将持续到2022年和2023年。

15. 乌克兰冲突造成的经济混乱以及粮食和燃料价格上涨可能使非洲的极端贫困人口在2022年再增加180万人，2023年再增加210万人。

16. 非洲的贫困是高度动态的，其特点是贫困家庭由于未投保的外生冲击而徘徊在贫困线上下，这些冲击是他们无法管理的，从而增加了他们的脆弱性。与干旱和医疗自付费用等冲击有关的任何消费波动，都很容易将勉强生活在国际贫困线(每天消费水平在1.90美元至2.01美元之间)以上的非贫困人口推入贫困，同时使贫困线以下人口更加深陷贫困。在西非和东非，极易跌入贫困的人口比例最大，分别为6.6%和5.6%。

17. 埃及、毛里求斯和塞舌尔等国的初始贫困率低，有能力创造足够就业，抚养比低，且拥有受过教育的劳动力、良好的卫生系统以及为数字经济和教育提供支持的良好互联网基础设施，因此拥有强大的风险管理能力，更有可能承受住疫情带来的冲击。因疫情产生的所谓“新穷人”大多来自不具备上述关键特征的国家。

18. 为了在2030年底前消除撒哈拉以南非洲的极端贫困，必须以2013年至2019年期间四倍的速度减少贫困；只有通过撒哈拉以南非洲国家的经济结构转型，才能达到这样的减贫速度。社会援助方案适合于缓解贫困，但支持民众的主要生计将是防止家庭今后陷入贫困的更可持续战略。简言之，旨在减轻冲击影响的紧急措施(如在卫生保健、教育和社会保护方面提供公共援助，以及干预劳动力市场)需要辅以政府的长期政策，以维持民众在冲击之前的脱贫状态。

19. 疫情除了增加贫困和脆弱性外，还加剧了国家内部和国家之间原有的不平等。在各国内部，依赖非正规经济的民众，特别是妇女、弱势就业者、拥有很少资产的人、残疾人、难民和流离失所者，受疫情的经济冲击最严重，这进一步扩大了非洲的贫富差距。非洲有约5 800万非贫困人口勉强生活在国际极端贫困线以上，他们基本没有能力管理或应对未投保风险，因此很容易跌入贫困。乌克兰冲突加剧了燃料和粮食价格上涨，导致非洲国家内部的不平等进一步增加。

20. 疫情期间性别不平等现象加剧，在教育、保健、就业和增强权能方面对妇女和女童造成了尤其严重的影响。调查数据显示，性别暴力和早婚在埃塞俄比亚增加了68%，在南非增加了70%，在乌干达增加了81%。

⁵ 这些新的估计数由世界银行根据国民账户数据和高频电话调查得出，低于先前的估计数和预测数。

D. 就业、优质教育和数字技术⁶

21. 2021 年，非洲因大流行病而失去了约 2 200 万个工作岗位。妇女和年轻人(15-24 岁)受到失业的影响最大，失业率少计了很多年轻人退出劳动力市场的情况。在北非，青年失业率从 2019 年的 26.3% 上升到 2020 年的 29.3% 和 2021 年的 29.8%。在撒哈拉以南非洲，青年失业率从 2019 年的 10.1% 上升到 2020 年的 11.0% 和 2021 年的 11.3%。北非地区不工作、不读书、不受培训的年轻人比例从 2019 年的 28.0% 上升至 2020 年的 29.1%，撒哈拉以南非洲的这一比例从 2019 年的 20.8% 上升至 2020 年的 21.8%。

22. 在撒哈拉以南非洲，只有 20% 的就业者在正规经济部门工作。大多数人在农业(50%)和服务部门(35%)就业，工业仅提供 15% 的就业岗位。35% 到 38% 的非洲就业人口被归类为极端贫困。由于人口增长率高和正规部门就业岗位少，非洲国家需要发展替代办法，如合作社和其他社会与团结经济组织，为不断增长的人口提供体面工作。国际劳工组织确定，喀麦隆、摩洛哥、塞内加尔、南非和突尼斯等一些国家拥有强大的社会与团结经济组织。许多国家还恢复了合作社，包括金融合作社或储蓄和信贷组织。为使该部门蓬勃发展，需要采取更多干预措施，以了解此类社会组织运作所处的创业生态系统，并确定适当的干预措施，使这些组织能够更快地发展并为体面工作和可持续发展做出贡献。

23. 疫情对性别平等的不良影响继续存在，因为无报酬工作的负担不成比例地落在妇女身上，妇女更有可能担任较无保障的职位(临时或非全时)，而且妇女往往在受封锁和限制影响最严重的部门工作。

24. 学校长期关闭对教育和学习产生了负面影响。例如，在大流行病暴发之初表现不佳的南非三个省份中，2021 年二年级和四年级学生的学习收获不到疫情前同年级学生的一半。在乌干达，学校关闭了整整两年，无法阅读字母表的年轻学生比例在 2018 年至 2021 年期间增加了一倍。在马拉维，公立学校关闭了 7 个月，与疫情前的水平相比，学生总共损失了相当于约两年的学习时间。然而，在其他国家(布基纳法索、布隆迪、科特迪瓦、塞内加尔和赞比亚)的五年级和六年级学生中，一般来说没有证据显示存在学习损失的情况。

25. 虽然非洲各国的辍学率差异很大，但通常在年龄较大的儿童中观察到的辍学率更高。撒哈拉以南非洲的女童也特别容易受到学校停课期间的负面后果的影响，如少女怀孕和早婚，这些影响与辍学有关。例如，在肯尼亚，COVID-19 期间的

⁶ 见国际劳工组织，《2022 年全球青年就业趋势》(2022 年，日内瓦)；<https://library.fes.de/pdf-files/iez/18299.pdf>；https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_856431.pdf；非洲经委会，《2021 年非洲经济报告》；<https://www.cgdev.org/publication/learning-loss-and-student-dropouts-during-covid-19-pandemic-review-evidence-two-years>；<https://blogs.worldbank.org/education/learning-loss-covid-sub-saharan-africa-evidence-malawi>；<https://www.brookings.edu/essay/technological-innovations-creating-and-harnessing-tools-for-improved-livelihoods/>；以及 https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-DIG_TRENDS_AFR.01-2021-PDF-E.pdf。

中学适龄女童辍学率是 COVID-19 前的三倍(9.4%比 3.2%)，COVID-19 期间的怀孕率是 COVID-19 前的两倍。

26. 为了应对 COVID-19 疫情，撒哈拉以南非洲国家政府颁布了 60 项旨在促进技术创新的数字基础设施措施。数字基础设施措施的例子包括与私营机构和大学建立伙伴关系，使教育和学习现代化，并将新兴技术融入教育，使目前和未来的就业者和企业家具备多样化的相关技能，如数字素养，为适应迅速变化的全球经济做好准备。这些政策的重点是增加获得数字工具的机会，有助于加快非洲对新技术的采用和监管。鼓励各国政府继续保持这些支持性政策的势头，进一步激活和利用技术，以实现非洲的包容性增长和繁荣。

27. 然而，非洲大陆的数字基础设施在获得信息和通信技术、研究与开发以及高生产力和劳动密集型产业方面仍然面临挑战。例如，许多非洲国家在研究与开发方面的投资仅占其国内生产总值的 0.42%，远低于 1.7% 的全球平均水平。

28. 面对 COVID-19 疫情，非洲年轻人发挥出了领导作用并转向在线创收机会。鉴于农业是非洲经济的支柱，可以向年轻人展示利用信通技术走上与农业相关的成功职业道路的机会。这不仅将为非洲青年提供就业，还将为非洲农产品部门的转型提供数字解决方案。

29. 考虑到非洲的年轻人口数量，未来的抗冲击能力将取决于扩大青年获得基本服务、数字基础设施和金融资本的机会。虽然疫情期间非洲的互联网接入有所增加，但使用互联网的人数比例仍低于 30%，而世界平均水平在 51% 以上。劳动密集型技术产业对于确保非洲越来越多的青年人口的就业至关重要。摩洛哥的创新者网络、毛里求斯和卢旺达的科学园和技术中心以及肯尼亚的智能非洲联盟分别由这些国家的政府创建，可以为其他非洲国家探索如何对新技术进行富有成效的投资和鼓励创新提供参考模式。非洲大陆自由贸易区为在整个非洲建立一个强大和有竞争力的货物和服务市场提供了机会，这可以刺激就业增长和技术创新投资，帮助解决非洲青年高失业率问题。

E. 获得社会保护⁷

30. 非洲各国政府在其有限的资源范围内迅速采取了 200 多项有针对性的社会保护措施或一揽子刺激计划，以保护穷人和弱势群体，抵消疫情的社会经济影响。大体而言，政府将社会保护的覆盖范围扩大到了以往不受保护的群体，如非正规经济部门的就业者，或推出了新的福利，它们大多涉及现金和实物转移形式的社会援助。根据来自 30 个非洲国家的数据，人均社会保护支出增加到了 10 美元，但这一数额远低于北美的 442 美元和欧洲的 300 美元。

31. 尽管采取了各项新措施，但许多非洲国家政府仍无法提供规模相称的社会保护和刺激措施，以遏制疫情的不利影响，这主要是由于覆盖面和资金缺口严重。2020 年只有 17% 的非洲人口得到了至少一项社会保护福利的有效覆盖，主要原

⁷ 见非洲经委会，《2021 年非洲经济报告》；以及国际劳工组织，《2021-2025 年非洲区域社会保护战略》(2021 年，日内瓦)。

因有两点。第一，非洲的主要就业来源——非正规经济的盛行影响了覆盖面。其次，非洲国家对社会保护的投入严重不足，平均社会保护支出不到国内生产总值的 5%，而全球平均水平为国内生产总值的 12.9%。

32. 此外，疫情暴露了非洲社会保护方案设计的弱点。首先，社会保护方案的规模和覆盖面非常有限，而且侧重于农村地区，因此许多贫困家庭没有得到帮助，特别是城市非正规经济部门就业者的家庭，而他们受到疫情及相关封锁措施的影响格外严重。其次，由于数字连通水平低，提供安全网转移支付极具挑战性。最后，非洲依赖发展援助为社会保护方案和安全网供资，这限制了社会保护方案通过扩大规模惠及更多人的能力，因为较富裕的国家也受到了疫情的负面影响，因此削减了援助额。令人鼓舞的是，非洲各国政府已经在政策层面表现出增加由国内来源供资的社会保护的强烈政治意愿。

33. 社会保护方案虽然存在这些弱点，但仍保护了许多非洲国家中的弱势家庭的福利。拥有坚实社会保障制度的国家能够比其他国家更快、更好地应对 COVID-19 大流行。埃塞俄比亚、肯尼亚和南非的例子表明，社会保障制度是经济的关键稳定器，有助于提高韧性。例如，在埃塞俄比亚，国家生产安全网方案的受益者较少感觉到疫情的不利影响。鉴于持续存在的区域挑战和新出现的全球挑战将推迟非洲经济的复苏，有必要加强社会保护和安全网方案，以保护弱势家庭免受这些多重危机的影响。

34. 据估计，非洲在提供四类社会保护福利(孕产妇、儿童、残疾人和老年人)和卫生保健方面的资金缺口为国内生产总值的 8.5%。在制定协调一致的社会保护战略和政策方面需要加强国家自主权。目前许多国家的非缴费型社会保护方案主要由双边和多边捐助方供资，这使国内利益攸关方无法对社会保护方案的类型、包括其设计和执行提供重要投入。

三. 冲突、气候变化和粮食安全

35. 非洲联盟 2022 年的主题是“加强非洲大陆在营养和粮食安全方面的复原力”，本节专门讨论非洲粮食不安全和营养不良问题的持续存在和所造成负担，这些问题继续阻碍着非洲的发展。

A. 营养和粮食安全⁸

36. 非洲的饥饿和粮食不安全问题正在增加，对贫困人口的影响尤为严重。自 2015 年以来，非洲一直是世界上营养不足发生率最高的地区。非洲的营养不足发生率持续上升，从 2019 年的 17.4% 上升到 2020 年的 19.6% 和 2021 年的 20.2%。2021 年，非洲有五分之一的人口即 2.78 亿人受到饥饿的影响。撒哈拉以南非洲

⁸ 见联合国粮食及农业组织等，《2022 年世界粮食安全和营养状况》(2022 年，罗马)；<https://www.state.gov/u-s-food-security-assistance-to-sub-saharan-africa/>；以及 <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact/cop26-outcomes-finance-for-climate-adaptation#What-are-the-next-steps-in-ensuring-that-more-supp>。

的营养不足发生率(23.2%)远高于北非(6.9%)。在撒哈拉以南非洲,营养不足发生率最高的是中部非洲地区,2021年那里有三分之一的人口受到饥饿的影响。

37. 除饥饿外,2021年非洲估计有3.22亿人面临严重的粮食不安全(粮食压力、危机或紧急情况,或饥荒),这一数字比2020年增加2150万人,比2019年增加5800万人。2021年面临严重粮食不安全的所有人中有超过三分之一生活在非洲,主要生活在撒哈拉以南非洲。据估计,2022年撒哈拉以南非洲地区约有1.4亿人面临严重的粮食不安全,这一数字高于2021年的1.2亿人。在撒哈拉以南非洲地区内,中部非洲面临的粮食不安全程度最高,2020年至2021年期间粮食不安全增加的情况也最严重。

38. 极端气候事件(以缺水或洪水为特点)、虫害暴发(包括东非的沙漠蝗虫)、政治和市场不稳定以及日益频繁和严重的国家和区域冲突,这些都是非洲饥饿和粮食不安全增加的驱动因素。乌克兰冲突是使这些影响加剧的另一个重大冲击,它扰乱了全球粮食、燃料和化肥供应链,导致2022年上半年全球粮食、燃料和化肥以及其他农产品价格大幅上涨。除吉布提外,所有非洲国家都是小麦的净进口国,因此都会受到冲击。2019年,俄罗斯联邦和乌克兰分别占非洲大陆小麦进口总量的27.4%和13%。气候紧急情况正在导致其他严重的经济、社会和环境挑战(如干旱和洪水导致贫困和人口流离失所),从而使粮食不安全状况进一步恶化。

39. 虽然世界人口的17%生活在非洲,但在1850年至2020年期间,非洲大陆的二氧化碳累计排放量仅占微不足道的3%。非洲是世界上气候适应能力最弱的区域,极易受到气候变化的影响,适应气候冲击的准备非常不足。换言之,非洲对气候变化危机所负的责任最小,却首当其冲受到气候变化危机的影响。尽管如此,非洲的人均气候资金流入额是全球最低的。

40. 敦促高收入国家兑现2009年作出的承诺,每年提供总额为1000亿美元的资金,用于资助低收入国家的气候适应和减缓项目。特别是,需要为适应项目提供更多财政支助,因为迄今为止的大部分全球气候资金都投入到了减少和支持减缓温室气体排放的项目中。在这方面,高收入国家在2021年举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议上作出了新的资金认捐,向适应基金和最不发达国家基金的新认捐总额分别超过3.5亿美元和6亿美元,以帮助弱势群体增强对气候变化日益恶化的影响的适应力,这些认捐如果兑现,将使非洲受益。

41. 高度贫困、对雨浇农业的依赖以及缺乏基础设施和社会安全网等支持系统,这些因素加在一起,使非洲成为了最易受到气候变化影响的大陆。非洲各国政府应与国际社会合作,致力于采取持续行动,减缓和适应气候变化的影响,特别是对本国最脆弱人群的影响。这些行动包括投资于农业生态粮食体系做法和气候友好型农业,如高效清洁能源和微灌;提供获取天气和气候信息的便利,特别是向妇女提供此类便利——妇女在农业劳动力中占很大比例,是最脆弱的群体,但能运用基于自然的解决方案来加强抵御自然灾害的能力;大幅度增加对农业研究的投资,因为非洲从所有来源获得的农业研究投资仅占4%;以及扩大获得社会保

护和卫生保健的机会。非洲还将受益于加入全球努力，争取在明确和透明的相互问责框架的推动下，到 2050 年实现向净零排放的过渡。

B. 国际应急支助⁹

42. 国际合作对于应对气候紧急情况至关重要，气候紧急情况对整个地球构成了生存威胁。目前，一些高收入国家和碳排放大国正在向非洲国家提供直接的双边紧急粮食安全援助，并促进通过国际努力支持生计和营养，帮助脆弱国家建立抵御冲击，包括粮食价格波动、供应链问题、气候影响和其他长期威胁的能力。这些国际努力包括非行非洲紧急粮食生产融资机制的工作，其目的是增加适应气候的小麦、玉米、水稻和大豆品种的产量。

43. 此外，国际农业发展基金设立了危机应对倡议，以帮助保护生计和建设农村社区的复原力。非洲国家元首和政府首脑在 2015 年举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届会议上启动了非洲适应倡议，以制定一组非洲适应气候变化的可融资后备项目；“非洲抗风险能力”机构的非洲灾害风险筹资方案正在协助非洲各国政府通过增加获得风险保险产品的机会来应对粮食体系的冲击。联合国粮食及农业组织正在进行一项多国土壤测绘工作，以提供信息，使人们能够更明智地用水、更好地节约肥料和提高气候复原力。

四. 促成包容和有韧性的复苏的政策

44. 鉴于 COVID-19 疫情以及非洲目前面临的其他挑战，非洲迫切需要在国家一级采取包容性政策，以建设更美好的未来，也需要国际社会作出协调应对，这些内容将在下文中介介。联合国系统的应对措施将在下一节中阐述。

A. 全球和区域层面：国际发展合作努力，包括发展筹资¹⁰

45. 2021 年官方发展援助创历史新高。初步数据显示，2021 年从发展援助委员会成员国流向非洲的双边官方发展援助净额增至 350 亿美元，按实际价值计算比 2020 年增加了 3.4%。其中，2021 年向撒哈拉以南非洲提供的官方发展援助净额为 330 亿美元，按实际价值计算增加了 2.0%。然而，官方发展援助仍不足以应对 2030 年之前的中长期挑战和实现可持续发展目标。此外，按相对值衡量，官方发展援助仍远未达到占国内生产总值 0.7% 的国际承诺。

46. 非洲国家正努力从多重全球危机中复苏，在此过程中迫切需要改善流动性和财政空间。二十国集团制定了暂缓偿债倡议，以帮助低收入国家集中资源抗疫，捍卫数百万最脆弱民众的生命和生计。截至 2021 年 12 月该倡议结束时，38 个符合条件的非洲国家中有 32 个国家参与了该倡议，该倡议的实施得到了世界银行

⁹ 见 <https://www.state.gov/u-s-food-security-assistance-to-sub-saharan-africa/>。

¹⁰ 见 <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>; <https://www.uneca.org/stories/com-2022-calls-for-extension-of-debt-service-suspension-and-issuance-of-new-sdrs-to-finance>; <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>; 以及《2022 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物, 2022 年)。

和国际货币基金组织(基金组织)的支持。尽管该倡议向非洲国家提供了急需的流动性,但它并不是为了解决结构性债务问题或长期融资挑战而设计的。

47. 基金组织提供了优惠贷款和偿债减免,以增加流动性并减轻因疫情而加剧的债务脆弱性。2021年8月,基金组织批准向其成员国普遍分配相当于6500亿美元的特别提款权,其中非洲国家预计将收到的特别提款权总额仅为330亿美元。美利坚合众国、日本、中国和德国等较高收入国家一个国家获得的分配额就超过整个非洲。

48. 债务融资使各国能够应对像大流行病这样的紧急情况,并为气候行动和可持续发展目标等长期投资提供资金。然而,债务融资也可能缩小政策空间,危及财政可持续性和金融稳定。主权借贷使政府能够在危机期间增加支出并提供援助。当能够以可持续方式支持公共利益的生产性投资机会出现时,国家可利用主权借贷投资于未来。此类投资可以帮助实现公共政策目标,并可随时间推移增加税基并提高偿债能力。然而,需要谨慎管理风险并有效利用资源,才能使效益持续并适应于气候变化带来的变化。债务融资最适合那些能在相关时间期限内产生直接回报和(或)增强国家财政能力的投资,如基础设施投资。

49. 根据大会关于编写一份载有应对当前和未来挑战的建设的报告的要求,秘书长在关于《我们的共同议程》的报告(A/75/982)中,就就业、社会保护、青年和妇女参与和融入经济以及绿色和数字经济提出了相关建议。大会在第76/307号决议中决定于2024年举行未来峰会,这将为讨论发展筹资和青年的有意义参与等相关问题提供机会。

B. 国家层面¹¹

1. 对综合社会保障制度、全民健康覆盖和人力发展(教育和培训,包括数字技能)的投资

50. 从当前危机中复苏的过程为加强脆弱家庭应对未来冲击的韧性提供了独特机会,这是整体消除贫困工作的一部分。必须实施综合政策措施,通过对综合社会保障制度、优质教育和全民健康覆盖进行投资,加强人的能力,包括风险管理能力和数字技能,并降低其脆弱性。

51. 在这方面,任何包容性复苏战略的基石都包含以下组成部分:国家提供公共品(如获得基本卫生保健服务、优质教育、安全饮用水和环境卫生)、社会保护和劳动力市场干预措施,并辅之以政府刺激经济增长的行动。

52. 特别重要的是建立全民社会保障制度,它对解决贫困和不平等问题有直接影响,同时创建既可用于应对紧急情况和危机,又可促进长期繁荣和包容的基础设施。全民社会保障制度需要以国内资源(国家预算和缴费型计划)为主要资金来源,

¹¹ 见 <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2021-148-mitigating-role-tax-benefit-rescue-packages-poverty-inequality-Africa-COVID-19.pdf>; Katja Juvonen 等人,“释放非洲机构投资者的潜力”,非行工作文件,第325号(2019年,阿比让);以及《2022年可持续发展筹资报告》。

以确保其长期可持续性。还可通过这些制度的设计鼓励企业正规化并减少避税和逃税。因此，调动国内资源的制度应得到加强。

53. 社会保护融资也必须与社会部门的整体融资联系起来，包括在绿色、护理和数字经济中创造体面的工作。此外至关重要的一点是将人力资产与劳动力市场需求和创造就业相联系，从而使人们能够摆脱贫困和非正规就业。在提供公共品、包括卫生和教育方面，也必须利用私营部门的力量，以建立复原力。

2. 调动国内资源

54. 非洲的发展在很大程度上由国内资源供资，2018 年不含赠款的公共收入为 4 836 亿美元，而官方发展援助额为 553 亿美元。然而，非洲要最大限度地调集国内收入，还有很长的路要走。例如，非洲国家税收占国内生产总值的比例低于其他发展中区域。国内生产总值税负率低意味着非洲国家投资于社会发展的财政空间很小，而社会发展投资对于利用非洲人力资本，使之成为非洲国家潜在经济增长和发展的关键组成部分至关重要。

55. 国内资源调动的其他关键组成部分，如国内储蓄、养恤基金和汇款，尽管表现出了对疫情影响的韧性，但没有得到充分利用。例如，2020 年非洲国内储蓄额保持稳定，撒哈拉以南非洲报告的国内储蓄总额为 3530 亿美元(占国内生产总值的 20.1%)，而其他区域出现了大幅下降。据估计，非洲养恤基金规模在 2020 年已达到 1.1 万亿美元。在目前的人口趋势下，包括中产阶级的崛起和整个非洲大陆养恤基金参与人数的增加，预计这一数额将继续增长。

56. 非法资金流动继续从非洲大陆抽走大量财政资源，估计每年数额为 886 亿美元，相当于国内生产总值的 3.7%，其主要驱动因素是与贸易和税务法规滥用有关的商业做法。通过减少非法资金外流，非洲大陆可以增加当地企业可用的资本存量；为疫后的基础设施、卫生和教育投资提供更多财政空间；并促进地方和区域资本市场的发展。

57. 非洲公共支出，包括卫生、教育和基础设施投资的效率低下，导致非洲大陆每年损失 2.87% 的国内生产总值，其中教育部门损失 120 亿美元，基础设施损失 300 亿美元，卫生部门损失 280 亿美元。因此，非洲国家应对本国政府支出进行全面审查，以查明浪费的情况和潜在的预算节约，以及部门内和部门间重新分配支出的潜在收益。与此同时，必须采取措施加强公共管理和行政部门的机构治理。

58. 有效的国内资源调动对于非洲获得必要资金，以有效推动非洲大陆以包容和可持续的方式实现经济增长和发展至关重要，对于非洲重新获得发展的政策空间，将资源用于生产能力发展和结构转型并促进工业化也至关重要。然而，要使国内资源调动在非洲大陆的可持续发展议程方面发挥有效作用，就需要在政策和机构方面进行根本性变革，包括提高公共支出效率、加强税收征收、利用私人储蓄和私人金融部门促进发展，并遏制非法资金流动。

五. 加强《2063年议程》和《2030年议程》的协调执行

59. 本节重点介绍联合国系统和非洲联盟正在开展的活动和已实施(通常是联合实施)的具体干预措施,目的是加强抵御未来冲击的能力,同时加快执行《2030年议程》和《2063年议程》。

A. 加强国家能力,包括在推广疫苗接种方面¹²

60. 获取 COVID-19 工具加速计划是一项全球协作计划,旨在加快 COVID-19 检测、治疗和疫苗的开发、生产和公平获得,特别面向非洲国家等低收入和中等偏下收入国家。该计划分为四个工作支柱:诊断、治疗、疫苗和加强卫生系统。世卫组织正在与流行病防范创新联盟和全球疫苗免疫联盟以及主要交付伙伴联合国儿童基金会共同领导获取 COVID-19 工具加速计划的疫苗支柱,即 COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制。COVAX 机制的目标是确保所有国家特别是发展中国家能够基于需求而非购买力,公平公正地获得疫苗。截至 2022 年 7 月,在向非洲交付的逾 8.92 亿剂疫苗中,64%由 COVAX 提供。

61. 为遏制日益严重的抗微生物药物耐药性威胁,世卫组织非洲区域办事处支持 38 个国家制定国家行动计划,并在“同一健康”方针背景下实施应对抗微生物药物耐药性的行动。共有 33 个非洲区域国家正在使用全球抗微生物药物耐药性和使用监测系统,对抗微生物药物耐药性进行监测。

62. 非洲经济委员会与联合国贸易和发展会议及国际贸易中心等联合国实体以及非洲联盟委员会合作,继续支持非洲国家制定执行《建立非洲大陆自由贸易区协定》的国家战略,以便从《协定》中获益。

63. 《联合国气候变化框架公约》秘书处发起了一个联合国全系统伙伴关系,即国家适应计划联合国行动,以支持最脆弱国家制定和执行国家适应计划。截至 2020 年底,有 6 个非洲国家(布基纳法索、喀麦隆、埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和多哥)向《公约》秘书处提交了计划。2021 年,有 20 个非洲最不发达国家在联合国开发计划署和国家适应计划全球支助方案的支持下制定和实施本国计划。

B. 推动执行《2030年议程》和《2063年议程》¹³

1. 联合国系统内部的协调一致

64. 在联合国改革和联合国发展系统转型的背景下,联合国加强了本组织在发展、建设和和平和人道主义行动方面的合作,改革和转型的目的是在国家一级更好地为民众落实雄心勃勃的发展目标。为此,联合国重新评估了其在全球、区

¹² 见 <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact/cop26-out-comes-finance-for-climate-adaptation#What-are-the-next-steps-in-ensuring-that-more-supp>; 以及 <https://www.adaptation-undp.org/raising-adaptation-action-through-aligning-NAPs-NDCs-in-African>。

¹³ 见 2022 年协调非洲事务部门间工作队的汇编报告; <https://unsdg.un.org/resources/un-development-coordination-office-regional-office-africa-annual-results-report-2020-2021>; 以及 <https://www.un.org/ohrlls/sites/www.un.org.ohrlls/files/eca-2022.pdf>。

域和国家各级的协调安排和问责制。此外，秘书长设立了全球粮食、能源和金融危机应对小组，以帮助决策者调动解决方案，制定战略，帮助各国应对粮食、能源和金融方面相互关联的危机。

65. 在全球一级，两个重要的协调机制使联合国系统作为一个整体为非洲提供支持，它们分别是：联合国可持续发展集团，它是一个为共同制定政策和决策服务的高级别论坛，旨在指导、支持、跟踪和监督发展业务的协调，以落实可持续发展目标；非洲事务部门间工作队，其任务是在和平与安全、发展、人权和人道主义相互关联的问题上，加强联合国系统对非洲支助的战略协调和一致性，非洲问题特别顾问办公室是该工作队的指定秘书处。

66. 2022 年，非洲事务部门间工作队重点关注能源问题，将其作为建设更美好未来的切入点。该工作队动员联合国系统围绕实施非洲能源普及和公正能源过渡路线图开展工作。为此，该工作队组织了四次法定会议，分别讨论：以国内资源调动为催化剂，加速为非洲能源获取和转型提供资金；利用能源技术扩大非洲清洁能源生产和获得清洁能源的机会；为非洲的能源普及和公正能源过渡进行能源规划；以及对联合国系统为非洲提供支助的一致性和协调性进行年度审查。

67. 在区域一级，在非洲开展工作的联合国各实体通过非洲区域协作平台开展协作并协调它们对非洲国家的支助，该平台包括驻地协调员、联合国国家工作队和联合国可持续发展集团。2022 年，该平台继续支持会员国努力应对 COVID-19 疫情影响。该平台的总体工作重点是拯救可持续发展目标和加速实施《2030 年议程》，同时设定年度里程碑以监测进展情况。就实质工作而言，平台以驻地协调员和国家工作队提出的请求为指导，重点围绕四个关键优先领域开展工作，它们分别是：数据；宏观经济框架、债务和非洲大陆自由贸易区；气候行动；以及数字化转型和能源。

68. 在国家一级设立了独立和拥有权能的驻地协调员职能。发展协调办公室非洲区域办事处正在多个方面运用其专业知识，以确保整个非洲大陆的驻地协调员、驻地协调员办事处和国家工作队具有开展工作的最佳条件和能力，不仅落实联合国的改革，而且支持各国更好地从疫情影响中恢复并通过《2030 年议程》和可持续发展目标实现转型。

69. 发展协调办公室非洲区域办事处为第一批国家制定合作框架提供了初始阶段的指导。这方面的第一项工作是设计共同国家分析——这是国家工作队的另一个标志性工具——以充实联合国的最佳集体分析，区域办事处对分析进行严格审查并保证其质量。在整个包容性和参与性进程中，区域办事处展示了它所发挥的战略、技术、咨询和协调作用的重要性。在共同国家分析完成后的合作框架制定阶段，区域办事处向驻地协调员、驻地协调员办事处和国家工作队提供广泛的能力发展服务。为加快从 COVID-19 应急措施向长期可持续发展要务的转变，区域办事处支持 49 个国家工作队制定社会经济应对计划，并将这些计划融入共同国家分析和合作框架。2020 年 8 月至 2021 年 7 月期间，9 个非洲国家完成了新的联合国可持续发展合作框架，该框架在联合国改革背景下，重新定义了落实《2030 年议程》和可持续发展目标方面的国家一级互动合作。

2. 联合国与非洲联盟的协调与协作

70. 联合国和非洲联盟为促进非洲发展而进行的协调努力以《非洲联盟-联合国〈2063年议程〉和〈2030年议程〉执行框架》为指导。在2021年12月举行的第五次非洲联盟-联合国年度会议上，联合国秘书长和非洲联盟委员会主席回顾了《框架》执行进展情况。两位领导人认可最近在疫苗供应和接种方面取得的进展，但呼吁国际社会加大对非洲疫情的应对力度，加快疫苗分发。他们还强调必须加强非洲大陆自由贸易区，以促进国内经济复苏；申明非洲国家迫切需要外国直接投资、流动性和债务减免，以创造就业、扩大社会保护并扭转贫困趋势；指出气候变化作为影响和平、安全与发展的结构性驱动因素的作用；并商定通过推广基于成果的办法，以能源获取、连通性、气候行动、发展筹资和治理为重点，加强《2030年议程》和《2063年议程》的联合执行工作。

71. 秘书处经济和社会事务部通过分析工作和能力发展项目向非洲国家和非洲联盟提供支持。例如，经社部发布了一份题为“人口增长为何关乎可持续发展”的政策简报，其中指出，人口迅速增长既是发展缓慢的原因也是其表现，而撒哈拉以南非洲国家的人口增长速度是世界上最快的。经社部还于2022年10月与非洲同行审议机制共同举办了一次区域能力建设讲习班，讨论如何加强国家机构能力，以促进联合国采取行动实现可持续发展十年和非洲联盟《2063年议程》，支持在非洲各级建立有效、负责任和包容各方的机构，并争取落实《非洲联盟-联合国〈2063年议程〉和〈2030年议程〉执行框架》。

72. 可持续发展问题非洲区域论坛是非洲经济委员会和东道国政府(2022年为卢旺达)在与非洲联盟委员会、非行和联合国系统其他实体合作基础上共同组织的年度多方利益攸关方平台。

73. 第八届非洲区域论坛于2022年3月举行，主题是：“建设更美好的未来：打造一个准备好实现《2030年议程》和《2063年议程》的绿色、包容和有复原力的非洲”。关键讯息包括为加快各级执行工作而制定的非洲优先事项、备选政策和建议，以及非洲对2022年可持续发展高级别政治论坛的集体投入。非洲区域论坛是授权跟进、审查和促进旨在实现可持续发展目标和《2063议程》愿望的运动的三个机制之一。其他机制是自愿国别评估和全球一级的可持续发展高级别政治论坛。2022年，21个非洲国家提交了自愿国别评估：其中7个国家是第一次提交、13个是第二次提交、1个是第四次提交。

74. 2021年联合国粮食体系峰会为世界和非洲提供了机会，以审查和确定符合具体情况的解决办法，应对阻碍实现多个发展框架中与粮食体系相关目标和具体目标的挑战，这些框架包括可持续发展目标、非洲联盟《2063年议程》和《关于加快农业增长和转型，促进共同繁荣和改善生计的马拉博宣言》，该宣言再次对非洲农业发展综合方案进程的原则和价值观作出承诺。粮食体系峰会之后发表的《关于粮食体系的非洲共同立场》综述了非洲国家就影响非洲和全球粮食体系的关键问题所表达的观点、看法、优先事项以及雄心壮志。

六. 结论和建议

75. 《2030 年议程》和《2063 年议程》推动了在应对与非洲社会、经济和政治转型有关的差距和挑战方面的进展，并促使非洲各国政府及其发展伙伴向这个方向努力。COVID-19 大流行、乌克兰冲突和气候变化带来的冲击虽然阻碍了《2030 年议程》目标和《2063 年议程》愿望的实现，但也为促进范式转变和重新制定社会经济政策提供了机会，目的是实现更大的包容性并确保为所有人实现更好的复苏。

76. 为了进一步推动非洲的社会进步，提高联合国机构在非洲发展议程社会层面的工作实效，我建议联合国系统和非洲联盟委员会继续加强伙伴关系和协调，以集体和协调的方式努力支持《2063 年议程》和可持续发展目标的落实工作。我也提请非洲国家在与国际社会、多边组织和双边捐助方合作的基础上：

(a) 将加强卫生部门的政策和行动作为优先事项，使卫生部门更具韧性，更有能力应对未来的突发卫生事件，并能提供优质、负担得起的卫生保健服务以及 COVID-19 疫苗；

(b) 通过投资于绿色和包容性的结构转型，加快消除极端贫困和提供体面工作的行动，并应对气候紧急情况。这方面努力应包括促进发展社会与团结经济的战略——社会与团结经济可提振经济增长和创造就业，以及气候变化适应和减缓战略，特别是清洁能源过渡战略；

(c) 保护生计、支持弱势群体并消除饥饿，为此投资于适合本国国情的全民社会保障制度，改革农业粮食体系，使其能更好地抵御因气候变化和水资源有限导致的更多不利条件，同时维持为应对 COVID-19 大流行而引入的主要由国内资源供资的应急措施；

(d) 投资于能够抵御气候变化的硬、软基础设施，包括运输基础设施、数字系统、信通技术和数据硬件，并投资于技能发展，以推动执行非洲大陆自由贸易区协定，并建立一个更稳健的系统，以应对自然灾害和恶劣天气增多的情况；

(e) 加速实施战略，消除在获得教育、保健、体面工作、数字信通技术(包括互联网)、粮食和农业服务方面的性别鸿沟。