



贸易和发展理事会

第五十五届会议

2012年7月2日至5日，日内瓦

临时议程项目2

非洲发展新伙伴关系：绩效、挑战和贸发会议的作用

贸发会议秘书处的说明

内容提要

2001年，非洲领导人通过了《非洲发展新伙伴关系》(《新伙伴关系》)，承诺承担起对非洲大陆未来的责任，并建立与其发展伙伴的新的关系。本说明提供关于《新伙伴关系》的背景情况。本说明还叙述《新伙伴关系》在过去十年中取得的一些成绩，并讨论非洲国家面临的一些重大的发展挑战。最后，本说明讨论贸发会议如何能够支持非洲国家处理这些发展挑战的问题，并提出一些问题供讨论。

一. 《新伙伴关系》背景情况

1. 在新千年期开始之际，非洲国家元首和政府首脑通过《非洲发展新伙伴关系》(《新伙伴关系》)作出承诺，决心承担起对非洲大陆未来的责任，并在相互信任、尊重和负责的基础上(NEPAD and African Union, 2001)建立与双边发展伙伴和多边组织的新的关系。《新伙伴关系》于 2001 年通过，2002 年获得批准，不过，它的起源可追溯到非洲三项独立而又相关的倡议，即：塞内加尔总统阿卜杜拉耶·瓦德 2001 年 1 月发起的《欧米加计划》；南非总统塔博·姆贝基 2001 年推出的《千年期非洲复苏计划》；以及《新非洲倡议》。这项倡议在《欧米加计划》与《千年期非洲复苏计划》合并之后产生，随后转变为《新伙伴关系》。

2. 《新伙伴关系》是由非洲国家政府发起、实施和掌控，得到国际社会全力支持的第一项全面的发展方针。《新伙伴关系》提出了非洲国家政府想要创建的社会和经济的愿景。此外，《新伙伴关系》不仅是一种发展框架、理念或愿景，而且还是一个带有旨在处理非洲的发展需要和挑战的实际项目的发展方案。《新伙伴关系》的广泛、长期的目标是铲除贫困，使非洲走上可持续发展道路，并遏止非洲的边缘化势头。在《新伙伴关系》框架文件中，非洲领导人认为，以下问题和优先领域对于实现《新伙伴关系》的广泛目标至关重要：

(a) 通过维持和平与安全为可持续发展创造条件，并且改善经济、公司和政治治理；

(b) 在基础设施、人力资源开发、农业、环境及科学和技术等优先领域促进投资和政策改革；

(c) 通过增加国内储蓄以及官方发展援助和私人资本流动，减少外债以及生产和出口多样化，加强资源筹措。

3. 联合国大会在 2002 年 11 月 4 日第 57/7 号决议中，请所有联合国部门和机构进行协调，并使其与非洲有关的工作与《新伙伴关系》的优先事项相一致。联合国还设立了区域协调机制，以便加强联合国向非洲联盟及其《新伙伴关系》方案提供支持方面的协作、协调和一致性。此外，联合国与非洲联盟委员会合作，拟订了《非洲联盟十年期能力建设方案》，以确保联合国的支助与非洲各国政府的需要相一致。贸发会议也被请求加强对《新伙伴关系》的支持。例如，在《阿克拉宣言》和《阿克拉协议》中，贸发会议成员国商定加强对《新伙伴关系》的支持，总的来说，是加强对非洲区域一体化进程的支持。

4. 2011 年标志着《新伙伴关系》通过和实施的第一个十年期的结束。因此，2012 年本届执行会议将为贸发会议成员国提供一次机会，据以在《新伙伴关系》进入实施的第二个十年期之际对其绩效进行审查，以便找出：行之有效的方面；需要作出更多努力的领域；现有的机遇和挑战；吸取的经验教训；并明确如何推进这一进程，同时重点研究贸发会议如何能够为这一进程出力的问题。在这

一背景下，本说明提供有关《新伙伴关系》的背景情况。本说明还将叙述《新伙伴关系》在过去十年中取得的一些成绩，并讨论非洲国家面临的一些重大的发展挑战。最后，本说明将讨论贸发会议如何能够支持非洲国家处理这些发展挑战这一问题，并提出一些问题供讨论。

二. 《新伙伴关系》的绩效和成绩

5. 评估《新伙伴关系》的总体绩效并非易事，因为很难将《新伙伴关系》对明显的经济结果的贡献与其它方案和政策所作的贡献区分开来。不过，现有数据显示，在推出《新伙伴关系》的十年(2000-2009年)中，非洲的经济增长表现明显好于推出之前的十年(1990-1999年)。具体而言，非洲的实际产出年平均增长率由1990年至1999年的2.7%升至2000年至2009年的5%。此外，同一时期，人均实际产出增长率由0%升至2.6%。不过，应当指出，2000年至2009年这一时期非洲增长表现的改善并没有对就业或减贫产生明显的影响。在这一背景下，非洲领导人在实施《新伙伴关系》方面遇到的挑战之一，是如何确保在实现增长的同时创造就业机会和实现减贫。

6. 《新伙伴关系》还在农业领域取得了一些进展。《新伙伴关系》正在通过《非洲农业发展综合方案》(《农发综合方案》)，逐步为提高非洲农业生产率和产出奠定基础。由于执行了《农发综合方案》，非洲国家正在更多地注重农业部门。例如，有8个国家达到了《农发综合方案》规定的将10%的预算拨款用于农业的指标，有9个国家达到了农业产出平均年增长率至少为6%的指标(United Nations, 2011b)。《新伙伴关系》还采取措施发展非洲的基础设施，因为基础设施对非洲区域的农业发展至关重要。例如，在2010年非洲联盟坎帕拉首脑会议上推出的《非洲基础设施发展方案》，是发展非洲区域和大陆基础设施的一项连贯一致的战略，为非洲区域提高农业生产率和产出奠定了基础。

7. 《新伙伴关系》的另一项成绩是，它将非洲列入了全球议程，而且还调动起了国际上对该区域的支持。由于《新伙伴关系》的通过，八国集团于2002年6月推出了《非洲行动计划》，并承诺为《新伙伴关系》的实施提供支持。自那时以来，流向非洲的官方发展援助显著增加。流向非洲的官方发展援助总量由2002年的214亿美元增至2010年的479亿美元，同一时期，经合组织发展援助委员会成员提供的双边援助从134亿美元增至293亿美元。尽管出现了此种增加，但发展援助委员会目前对非洲的援助量仍然低于对该区域作出的承诺。在这方面，八国集团需要履行对非洲作出的现有承诺。《新伙伴关系》的通过还在八国集团领导人决定让某些非洲国家领导人参加八国集团峰会及随后参加20国集团会议方面起到了关键作用，此种安排能够确保非洲发展问题留在全球议程上。

8. 《新伙伴关系》还在经济和政治治理领域取得了一些进展(United Nations, 2011a)。《2011年非洲经济展望》认为，非洲区域一些国家的经济环境得到改善，尤其是在税务改革、获取信贷以及执行合同等方面。此外，政治治理方面也

取得了显著进展，尤其是就选举问题和进程而言。例如，2010 年有 13 个国家举行了和平选举，2011 年有 20 个国家举行了和平选举。由《新伙伴关系》国家元首和政府首脑实施委员会于 2003 年 3 月通过的非洲同级审评机制，通过充当对政府行为进行约束的机构，在经济和政治治理状况最近的改善方面发挥了作用。现有 33 个国家加入了非洲同级审评机制，14 个国家已经完成了程序，目前处在审评建议执行的不同阶段。

9. 《新伙伴关系》的另一项成绩是，它迫使联合国采取行动，增强向非洲提供支持方面的一致性。自从在联合国大会 2002 年 11 月 4 日第 57/7 号决议中得到核可以来，《新伙伴关系》已经获得广泛认可，被视为联合国和国际社会应当据以为非洲发展努力提供支持的框架和机制。联合国还建立了区域协商机制，从而加强了向非洲提供支持方面的一致性和协调(Economic Commission for Africa, 2012)。应当指出，区域协商机制的加入并不限于联合国机构。具体来说，非洲开发银行和非洲区域经济共同体等区域组织现已成为区域协商机制的成员。

10. 尽管迄今为止在《新伙伴关系》的方案和活动的实施方面取得了进展，但是，显然，非洲国家还远远没有实现铲除贫困，使该区域走上可持续发展道路以及遏止非洲大陆在全球经济中的边缘化势头的最终目标。实现《新伙伴关系》的总体目标方面进展缓慢的一些原因有：(a) 人力资源和资金资源水平较低；(b) 能力制约因素；(c) 《新伙伴关系》秘书处和区域经济共同体之间存在协调上的问题；(d) 当地重要利害关系方对进程的参与不足或缺乏；(e) 基础设施薄弱；(f) 缺乏监测和评估所需的可量化基准(Economic Commission for Africa, 2007)。

三. 处理非洲的发展挑战

11. 非洲国家必须处理一些发展挑战，这些挑战有：贫困、失业、依赖初级商品、粮食无保障、城市化、气候变化以及易受外部冲击等。贸发会议的研究显示，如果非洲国家政府及其发展伙伴的努力侧重以下主要政策领域，非洲国家就可能在处理这些发展危机方面取得显著进展：

(a) **促进结构转型。**为创造就业和减轻贫困，非洲国家需要实现高速、包容性和持续经济增长。近代经济发展史表明，要实现增长以便创造就业和减贫，就需要进行结构转型。具体而言，在创造就业和减贫方面取得显著进展的国家均成功地进行了结构转型。它们在部门之间和部门内部重新分配资源和生产要素，实现了从低生产率活动向高生产率活动的过渡。遗憾的是，多数非洲国家尚未进行这种至关重要的结构转型进程，而且尚未扭转最近的非工业化趋势。例如，制造业增加值在非洲国内生产总值中所占比重从 1990 年的 15% 降至 2008 年的 11%。因此，非洲国家在中短期内须处理的关键问题之一，是如何遏止这种非工业化态势，提高制造业和现代服务业在经济中的比重。

(b) **加强国内资源筹措。**筹措国内资源对处理非洲国家面临的发展挑战也至关重要。筹措资源使国家能够为重要发展项目提供资金，并对发展进程和结果

拥有本国控制权。为了加强资源筹措，将资源输送到生产性投资中，非洲需要发展型国家。此种国家还能够确保本国公司获得长期资金，尤其是对面临严重的借款限制的国家来说。在这方面，非洲国家在最近的全球经济危机期间在获取外部资本方面遇到的困难应当视为一种警示，提醒各国有必要在筹集发展资金方面降低对外部资本的过渡依赖。非洲国家，尤其是撒哈拉以南非洲国家，国内储蓄量较小。撒哈拉以南非洲储蓄与 GDP 年平均比率从 1980 年至 1989 年的 20% 降至 2000 年至 2009 年的 16%。非洲国家应当促进增长，扩大税收基础，改革税收和海关管理，阻止资本外逃，从而加强国内资源筹措。

(c) **推动区域一体化。**区域一体化将在扩大非洲的市场规模，增强非洲经济竞争力以及加强非洲融入全球经济的能力方面发挥关键作用。区域一体化还能够推动基础设施发展，支持非洲的工业化努力。虽然区域一体化列入非洲国家的议程已有几十年，但该区域的一体化水平仍然很低。例如，非洲内部贸易仅占贸易总量的大约 10%。致使非洲区域一体化水平较低的一些原因有：缺乏多样化，基础设施薄弱，关税壁垒和非关税壁垒较高，以及区域一体化协定执行不力等。最近，非洲领导人已经采取了一些措施，以便加强区域一体化。例如，在 2012 年 1 月举行的第十八届非洲联盟首脑会议上，非洲领导人通过了一项建立《非洲大陆自由贸易区》的计划。这项计划如果得到执行，将在很大程度上推动非洲内部贸易。

(d) **加强南南合作。**南南合作能够通过增加非洲区域可用于发展的资源，使该区域的出口市场多样化以及提供获取现代技术的途径，推动非洲的发展努力。贸发会议(2010)认为，贸易是非洲发展中国家和非洲以外发展中国家之间开展合作的最重要的渠道。非洲以外发展中国家在非洲的贸易中所占比重，从 1995 年的大约 15% 增至 2008 年的 29%。尽管非洲与其它发展中国家之间的关系日益增强已经产生了一些积极影响，但是，这也会使本国公司面临更多的竞争，并且加重对初级商品的依赖。为此，非洲国家应当设法利用南南合作提供的机遇，同时最大限度地减少风险。

(e) **发展基础设施。**非洲的基础设施状况较差，这是阻碍该区域结构转型和实现持续经济增长的一个主要因素。为满足基础设施开支需要，非洲每年将需要大约 930 亿美元，而由于基础设施状况差，非洲区域每年损失 1% 的人均收入增长。较差的基础设施状况使交易成本上升，并使该区域的本国公司难以在全球出口市场展开竞争。因此，消除基础设施限制因素是非洲实现结构转型和增长的一项必要条件。

12. 贸发会议认为，鉴于非洲国家面临的资源和能力上的制约因素，在中短期内，非洲决策者应当把重点放在以上列出的几个优先领域上。值得提及的是，这些问题多数已经列入《新伙伴关系》优先事项清单。然而，由于《新伙伴关系》当前的优先事项清单过于宽泛，因此这些关键问题没有受到足够重视，也无法得到足够资源。非洲国家需要重新评估《新伙伴关系》当前的优先事项，考虑突出其重点。

四. 贸发会议的作用

13. 贸发会议如何在上一节讨论的优先领域向非洲国家提供支持？应当指出，贸发会议一直在处理列出的优先问题中的多数问题，而且能够在其研究和政策分析工作基础上向非洲国家提供援助。在《新伙伴关系》实施的头十年中，贸发会议就对处理非洲的发展需要和挑战至关重要的一些经济问题开展了研究。贸发会议最近有关非洲发展问题的研究报告有：

(a) 《2007 年非洲经济发展报告》。该报告论述了如何加强国内资源筹措问题，以及国内资源筹措在为非洲国家创造政策空间方面的作用。该报告还重点论述了发展型国家在国内资源筹措方面的关键作用；

(b) 《2009 年非洲经济发展报告》。该报告重点讨论了如何加强区域经济一体化以促进非洲发展问题。该报告认为，区域一体化可帮助非洲国家提高生产能力，增强竞争力，实现规模经济并融入全球经济；

(c) 《2010 年非洲经济发展报告》。该报告研讨了非洲发展中国家和非洲以外发展中国家之间逐步发展的关系，并就如何使这些伙伴关系有利于支持非洲的技术进步、资本积累和结构转型提出了建议；

(d) 《2011 年非洲经济发展报告》。该报告提出了有关非洲制造业状况的新的典型事实。该报告还提出了一个工业发展战略框架，并就在新的全球环境中如何促进非洲工业发展提出了建议。这一新的全球环境的特点是：国际贸易规则不断变化，南方工业大国的影响力日益上升，生产国际化，以及对气候变化的关注不断增加；

(e) 《2012 年非洲经济发展报告》，副标题为“非洲的结构转型，脱钩和可持续发展”。该报告主要论述非洲国家如何通过提高资源使用效率和减轻资源使用对环境的影响，实现可持续结构转型的问题。

14. 以上有关非洲发展问题的政策研究报告，可为在中短期内向非洲国家提供技术援助和与政策相关能力建设支持奠定基础。

五. 供讨论的问题

15. 选定供小组讨论会讨论的主要问题有：

(a) 《新伙伴关系》的实施方面有哪些挑战、机遇和吸取的经验教训？

(b) 为加速在实现《新伙伴关系》的目标方面取得进展，需要采取何种行动？贸发会议如何提供援助？

(c) 联合国系统如何在向《新伙伴关系》提供支持方面加强协作、一致性和协调？

(d) 非洲区域经济共同体和其它当地利害关系方在实施《新伙伴关系》方面应当发挥什么作用？

参考资料

Economic Commission for Africa (2007). *Challenges and Prospects in the Implementation of NEPAD*. Report by the RCM-Africa secretariat.

Economic Commission for Africa (2012). Report on United Nations system-wide support to the *African Union* and its NEPAD programme. E/ECA/COE/31/14. Addis Ababa. 10 February.

NEPAD and African Union (2001). *The New Partnership for Africa's Development*. October.

贸发会议(2010). 《2010年非洲经济发展报告》，南南合作：非洲与新形式的发展伙伴关系。联合国出版物，出售品编号 E.10.II.D.13，纽约和日内瓦。

United Nations (2011a). *New Partnership for Africa's Development: Ninth consolidated progress report on implementation and international support*. Report of the Secretary-General. A/66/202. 28 July.

United Nations (2011b). NEPAD: Building foundations for a new Africa. *Africa Renewal*. December.
