



## 贸易和发展理事会

## 第五十九届会议

2012年9月17日至28日，日内瓦

临时议程项目6

## 非洲经济发展：非洲的结构转型和可持续发展\*

## 概述

## 提要

《2012年非洲经济发展报告》论述非洲协调结构转型与可持续发展要求这项挑战。事实上，非洲各国政府面临的两难处境是：一方面，非洲国家需要通过转变结构和实现经济多样化加快结构转型，以大幅度广泛改善人们的生活；另一方面，即使非洲目前国内资源用量只占全球平均水平的一半，但由于密集使用自然资源，垃圾和污染的产生速度加快，因此结构转型有可能加重环境压力。

报告建议，要克服这一两难处境，可以采取可持续的结构转型战略。这就需要采取措施，使结构转型成为发展政策的优先要务，同时保证增长进程与自然资源利用和环境影响相对脱钩。相对脱钩意味着应更有效地利用资源，减少单位经济产出使用的投入。相对脱钩也意味着应努力减轻使用任何资源或开展任何经济活动对环境的影响。报告讨论如何确定相对脱钩的战略要务以及如何处理有关投资和技术发展的战略问题，它们被视为脱钩的两大动力。

可持续结构转型要由私营部门的发展带动，由有效的发展型国家主导，有一套国家和国际政策提供支持。为此，报告强调适当的国际扶持环境至关重要，其中包括采取支助措施，如增加对能源部门的援助，以生产更多能源，特别是可持续能源，提高能源效率。工业部门必须作为非洲可持续结构转型的核心，要发展绿色工业，强化的技术转让机制就必须到位。在农业部门，政策应着眼于促进非洲的绿色革命，以可持续的农业生产集约化为基础。

\* 本概述应结合报告全文(UNCTAD/ALDC/AFRICA/2012)阅读。

## 导言

1. 要解决非洲面临的发展挑战，就必须实现结构转型。这个概念是指不同经济部门和活动的相对重要性随时间推移而发生变化的过程。具体到非洲，这就意味着生产率较低的农业和附加值较低的采掘活动相对下降，而制造业和生产率较高的服务业相对增加。然而，结构转型是一把双刃剑。它在为经济高速持续增长奠定基础的同时，也会导致环境质量的恶化，除非有意识地采取行动在转型过程中确保环境可持续性。

2. 报告探讨非洲国家如何能够促进结构转型同时又不损害环境可持续性目标，特别关注经济增长与资源利用和环境影响相对脱钩如何能够促进转型进程的问题。此外，报告提供了关于非洲资源利用和效率的程式化资料，这是了解该地区所面临的可持续发展挑战性质和规模的关键。最后，报告提出了一个可持续结构转型的战略框架，指出为促进非洲可持续结构转型可以采取的政策。

### 一. 主要观点

3. 与全球平均水平相比，非洲国内资源开采水平是很低的。2008年，非洲国内资源人均开采量为5.4吨，而全球平均水平为10.2吨。不过，非洲国家之间差别也很大。例如，阿尔及利亚和南非的人均开采量分别为10.4吨和14.4吨，而马拉维和科特迪瓦的人均开采量分别为2吨和2.7吨。

4. 过去三十年间，非洲的国内资源开采量有所增加，但人均水平在下降。尽管非洲的国内资源人均开采水平很低，但该地区国内资源总开采量从1980年的28亿吨上升到2008年的53亿吨，相当于过去三十年中开采总量增长了约87%。然而，就人均水平而言，同一时期国内资源开采下降了约8%。

5. 生物质占非洲资源开采的一半以上，但是在资源开采总量中，不可再生资源的份额从1980年的38%增加到2008年的47%。就资源种类而言，生物质占非洲国内资源开采的大头，尽管其开采份额从1980年的62%下降到了2008年的53%。因此，不可再生资源占总开采量的份额同一时期从38%增加到47%。

6. 化石燃料是非洲主要的进出口原材料。此外，非洲是不可再生资源净出口区和可再生资源净进口区。2008年，化石燃料在资源出口总量中所占份额为75%，远高于50%的全球平均水平。在进口方面，化石燃料占进口总额的37%左右，生物质占32%，非金属矿物占18%，金属占13%。如果按可再生资源 and 不可再生资源分类，则非洲是可再生资源(生物质)净进口区，不可再生资源净出口区。

7. 非洲地区人均国内资源消费水平约为全球人均平均水平10.4吨的一半，从1980年的人均5.6吨到2008年的5.3吨，略有下降。2008年，该地区人均资源消费为5.3吨，全球人均平均水平为10.4吨。此外，该地区人均资源消费没有显著变化，主要原因是人口的高速增长。虽然同一时期亚洲和拉丁美洲的人均消费

有所增加，但非洲地区从 1980 年的 5.6 吨略微降到 2008 年的 5.3 吨。尽管非洲人均国内资源消费水平较低，但该地区国内资源消费总量却从 1980 年的 25 亿吨增加到 2008 年的 49 亿吨，相当于同一时期资源消费略增长了约 90%。此外，2008 年，非洲在全球资源消费中约占到 7.2%，1980 年为 6.8%，而非洲在全世界人口中的份额为 13.8%。

8. 在工业发展水平相对较高的非洲国家，不可再生资源在国内资源消费中占到较大的份额。在拥有按资源种类分类的高质量数据的 16 个非洲国家中，人均国内资源消费水平超过 5.3 吨的非洲平均水平的国家的工业发展水平也相对较高。例如，南非、塞舌尔、阿尔及利亚、摩洛哥和埃及的人均国内资源消费水平较高，人均制造附加值也高于 125 美元的非洲地区平均水平。

9. 非洲的原料生产在全世界各地中是最低的，但过去三十年间有所进步。三十年来，非洲的原料生产相对于全球平均水平是非常低的。例如，2008 年，非洲原料生产平均水平约为每吨原料生产 520 美元，相对于全球每吨原料生产 950 美元的平均值是非常低的。尽管非洲原料生产水平很低，但从 1980 年的每吨原料生产 338 美元到 2008 年的每吨原料生产 520 美元来看，还是有很大的增长。

10. 非洲的能源利用量很低，增长速度也远远低于原料使用量的增长。2009 年，非洲人均用电量只有 561 千瓦时(kWh)，亚洲为 741 kWh，拉丁美洲是 1,884 kWh，世界水平则为 2,730 kWh。但非洲的能源用量从 1980 年到 2008 年增长了约 16.3%。

11. 非洲对全球温室气体排放的贡献最少，但受气候变化影响最大。2009 年，非洲排放的二氧化碳(CO<sub>2</sub>)总量为 9.28 亿吨，亚洲为 100.30 亿吨，经济合作与发展组织成员国为 120.45 亿吨。2009 年，非洲在全球 CO<sub>2</sub> 排放总量中只占 3.2%，这反映出非洲的工业发展水平低得多，因此收入和能源消费水平都较低。至于气候变化影响，据估计，农业产量的下降到 2020 年会高达 50%，预计非洲会有 7,500 万至 2.5 亿人口因气候变化而面临缺水压力增大的风险。

12. 非洲大部分地区的土地利用没有效率。撒哈拉以南非洲土地利用效率很低，主要是由于大规模的土地植被变化(毁林)和土地退化。在有几个非洲国家，人类土地利用带来的生产力损失远远高于收获的生物物质。此外，与许多欧洲和亚洲国家相比，许多非洲国家没有能力提高土地利用效率，例如不断提高单位土地面积的作物产量。例如，在塞内加尔、乌干达和刚果民主共和国，土地利用效率几十年来是下降的。在本地区，埃及和南非拥有相对发达的农业生产体系，它们是不符合这一趋势的少数特例。

## 二. 启示和建议

13. 报告提出，尽管要解决非洲的主要发展需求和挑战就必须实现结构转型，但结构转型的方式要符合环境的可持续性。在这方面，报告建议非洲国家不应沿袭当代工业化经济体所采取的发展道路，即以牺牲环境为代价来促进经济增长。

14. 报告传达的主要信息是，非洲要实现可持续发展，就需要采取深思熟虑、协调统一和较积极的措施，推动结构转型，使资源利用和环境影响与增长进程相对脱钩。特别是，报告强调需要制订一个可持续结构转型的发展战略，所谓可持续结构转型就是伴随资源利用和环境影响与经济增长进程相对脱钩的结构转型。

15. 非洲国家目前应当促进可持续结构转型有几个原因。首先，当前工业化国家奉行的“先增长，后清洁”的战略已经不再可行，因为事实证明修复对环境的破坏有多么困难。其次，当前的经济增长模式就中长期而言是不可持续的，目前资源枯竭和生态系统退化的趋势今后可能会随着人口增长、生活水平提高和结构转型而进一步加快。第三，基础设施和技术的选择具有锁定效应，使国家固守于特定的发展道路。因此，推迟实施可持续结构转型可能在今后变得极其昂贵，特别是如果恶化的环境条件迫使我们提前更换以前的投资。而同时，相对脱钩可产生潜在的经济利益，特别是在提高资源的生产率方面。

16. 报告强调，非洲国家是各式各样的；因此，相对脱钩政策工具的最佳选择依国家不同而有所差别。报告提出，脱钩是可持续结构转型的核心，但它认为，鉴于非洲的特殊发展需要和较低的资源利用水平，非洲决策者的重点应当是相对而不是绝对脱钩。相对脱钩意味着资源的利用可以增加，但增加速度要低于产出的增长速度，而绝对脱钩要求不论产出水平如何，都要降低所用资源的绝对数量。非洲各国应继续利用其自然资源推动增长，但要采取更加有效和可持续的方式。

17. 在这方面，报告建议，非洲国家应当优先考虑对提高资源生产率和减轻资源利用的环境影响至关重要的三个领域，即能源、工业和农业。

18. 能源：推动非洲可持续结构转型要求改进现代能源供应，提高能源效率，推动从不可再生能源到可再生能源的转变。改进现代能源供应的政策选择包括推行农村电气化项目和经济激励措施，降低家庭和企业获得现代能源的相对成本。能源生产和分配方面的区域合作对改进本地区获得现代能源情况也至关重要。在提高能源效率和利用可再生能源方面，报告建议，改进获得技术是一项关键因素，可以采取的途径包括由发达国家和新兴国家伙伴向非洲转让技术，培养本国获得、利用和改造现有技术并在可能情况下创造所需技术的能力。

19. 工业：要使结构转型与环境保护相一致，就需要提高资源生产率，降低工业化的环境影响。报告建议，非洲国家应鼓励国内企业提高资源生产率，例如补贴采用清洁或有利环境的技术，推动低碳外国直接投资。报告还建议非洲国家应更加重视降低工业部门资源利用的环境影响，例如使用经济激励措施和监管措施来引导企业采取回收技术。此外，报告建议，取消化石燃料补贴也可以发挥重要的作用，在有可能采取替代品的情况下，吸引企业采取可再生能源替代化石燃料。报告建议非洲各国政府应当使用财政、贸易和监管手段，培养和提高生产和出口环境产品和服务方面的竞争力，如太阳能热水器、再生产品和荧光灯。

20. 农业：切实推动非洲的可持续结构转型要求提高农业生产率，推进具备环境可持续性的农业做法。在这方面，报告建议非洲各国政府应补贴采取提高生产率的技术，改进对土地和自然资源的可持续管理，改革土地使用权制度，更好地界定和落实产权，限制或规范危险化学品、杀虫剂和其它污染品进口。

21. 技术和创新：报告强调，技术和创新在促进可持续结构转型方面非常重要。在这方面，报告建议，旨在实现资源和影响脱钩的战略要包括科学、技术和创新政策。这些政策应当强调获取、采用和改造清洁和节能技术，培养非洲国家尽可能实现向此类技术飞跃的能力。以可持续为导向的创新体系的出现可以支持这一目标。但是，技术飞跃需要增加发达国家和新兴国家伙伴对非洲国家的技术转让，需要提高国内吸收能力，需要加强本国的科学技术基础。

22. 国家应为促进可持续结构转型发挥关键性作用。鉴于促进可持续结构转型所涉及到的外部因素以及所需投资的长期性，企业(或私营部门)本身不太可能自我承诺进行这些投资。因此就需要国家采取有意识的行动，启动转型进程。更具体说来，国家应当发挥主导作用；与本地其它利益方联络，确定优先领域或活动，利用现有工具支持这些优先领域。在要求国家在促进可持续结构转型方面发挥主导作用的同时，国家还要切实努力让本地其他利益方参与这一进程，特别是私营部门，以提高成功的机率。

23. 非洲的环境问题应当作为发展问题对待。报告主张，非洲国家不应孤立地处理环境问题。要将环境问题作为促进发展的整体努力的一部分加以解决。而政府处理环境问题的部门与财政、贸易、农业和能源等关键部门之间往往很少进行协调。这就导致政策设计和实施上的不统一问题。非洲国家政府需要加强部委间关于这些问题的协作，确保以整体的方式加以处理。这就需要使环境问题成为国家发展战略的主要内容。

24. 改进自然资源租金管理：调集财政资源是促进可持续结构转型成功的关键。它可以由本地掌控可持续转型和发展进程，并提供亟需的长期资金来源。在这方面，报告建议，非洲国家应更好地利用自然资源租金，例如，将一定比例的租金投入专项基金，用于资助对基础设施、人力资本形成、技术开发和收购、能源开发和保护自然资本的投资。必须实施透明和问责原则，以确保这个基金不被挪用，而是用于其真正的目的。

25. 对政策的监督和评价非常重要。非洲国家需要建立一个有效的系统，以监督和评价在实施可持续方案和政策方面的进展情况。因此就需要加强国内收集环境统计数字的能力，这是制订可持续指标和评价环境政策措施影响所必需的。

26. 需要国际支助。非洲各国政府必须在制订和实施可持续结构转型战略方面发挥领导作用，同时，在国际层面上建立适宜的扶持环境，包括支助措施也至关重要。国际扶持环境应争取采取共同但有区别的责任原则，即 1992 年联合国环境与发展会议上阐明的原则。从广义上说，它意味着以下几点：

(a) 不应限制非洲国家追求加快经济增长和结构转型的努力，非洲国家应努力通过相对脱钩而不是绝对脱钩来提高环境可持续性，绝对脱钩更适于已经取得较高生活水准的国家；

(b) 发达国家应提供资金支持，特别是帮助发展能源部门，促进技术转让以支持可持续结构转型，制订有利于可持续结构转型进程的国际贸易制度和知识产权制度。

27. 在国际层面上需要有政策空间。国际贸易、货币和金融体系影响到非洲国家促进可持续结构转型的能力，因为这些制度决定了各国可以用来支持转型进程的一套可行的政策工具。因此，报告强调，国际社会需要为非洲国家提供充足的政策空间，以促进可持续结构转型。例如，国际贸易规则要反映环境保护和减贫的目标。

28. 在区域和国际层面上还需要政策的连贯性。如果区域和国际层面的政策与国家层面的政策相一致，则非洲推进可持续结构转型的努力会产生最大的效果。例如，非洲国家之间往往相互竞争，为外国投资者提供丰厚的奖励，以吸收对采掘业的外国直接投资，而没有对此类投资在国家和区域层面的环境影响给予应有的考虑。非洲国家需要避免“逐底竞争”，而要制订外国投资者必须遵守的区域环境标准。国际社会也需要制订更统一的对非贸易、金融、投资和环境政策，确保它们对非洲各国推进可持续结构转型的努力起到补充和辅助作用。

---