



## 贸易和发展理事会

第七十二届执行会议

2022年10月17日至21日，日内瓦

临时议程项目5

## 非洲的经济发展：反思非洲出口多样化的基础——工商业和金融服务的催化作用

## 概述\*

## 概要

非洲是世界上出口多样化程度最低的区域之一。54个非洲国家中，有45个国家的初级商品出口占商品出口总额的60%以上，因此极易受到全球初级商品价格冲击的影响，这有损于非洲大陆的包容性增长和发展前景。《2022年非洲经济发展报告：反思非洲出口多样化的基础——工商业和金融服务的催化作用》表明，忽视信息和通信技术以及金融服务等知识高度密集型服务业的潜在变革作用，是导致该地区在出口多样化方面仍然面临挑战的主要原因之一。报告就此指出，在非洲大陆自由贸易区下解决服务贸易壁垒问题，将是发挥服务业在提高非洲产品多样性和复杂性方面变革作用的关键所在。此外，报告建议，为了让出口多样化战略发挥作用，应采取政策来促进普及创新融资技术，包括向中小企业提供创新融资技术。有效利用知识高度密集服务型服务来提高私营部门的生产力和竞争力，将是在非洲大陆自由贸易区下实现附加值更高的多样化和增长的关键所在。

\* 本文件是对贸发会议《2022年非洲经济发展报告：反思非洲出口多样化的基础：工商业和金融服务的催化作用》(联合国出版物，出售品编号：E.22.II.D.31，日内瓦)的概述。



## 导言

1. 尽管非洲国家为实现出口多样化作了努力，其出口却仍然主要依赖农业、采矿和采掘业的初级产品。除其他外，这不利于工业化和人力资本的发展前景，因此从长远来看，对包容性增长有负面影响。由于市场价格时涨时跌，45 个依赖初级商品的非洲经济体的出口收入非常不稳定。近年来，非洲的多个地区实现了经济正增长，但这种增长部分是由于初级商品的超级周期。出口高度集中于少数初级商品可能会导致宏观经济的不稳定，特别是在初级商品价格波动和全球冲击期间，例如在供求关系受此影响的情况下。这些冲击对贸易平衡、出口收入和资金流动的破坏性影响反过来又会对生产力、经济增长、(政府和国民)收入以及投资产生负面影响。初级商品价格冲击还与依赖初级商品国家的金融部门发展水平较低有关。

2. 对这些国家来说，要在全球经济中实现繁荣，并克服因初级商品价格波动而加剧的脆弱性和经济不确定性，实现非洲出口及经济的多样化是最可行的手段。目前，非洲经济在转型和实现更高程度的多样化和竞争力方面有很大潜力。非洲大陆自由贸易区的成功实施、不断壮大的中产阶级、新兴的消费市场、对金融服务和技术的更多利用以及充满活力的私营企业将推动非洲的出口多样化和可持续经济增长。

3. 然而，通过审查非洲国家在区域和全球层面为实现出口多样化和提高竞争力而实施的各种战略，可以明显看出，作为工业、制造业和农业生产活动的基石，服务部门的潜力被低估。此外，许多出口多样化方案忽视了私营部门和金融服务在实现方案目标方面的潜力。包括中小企业在内的私营部门可以为非洲经济的多样化和转型提供创新和高效途径；中小企业可以将金融服务作为一个可持续渠道，用以筹集资金，以便打入新市场、实现出口多样化、升级生产活动和提高竞争力。

4. 在这方面，《2022 年非洲经济发展报告：反思非洲出口多样化的基础：工商业和金融服务的催化作用》强调，非洲国家通过加强知识高度密集型服务，特别是信息和通信技术及金融服务的内部化，在实现转型和更高程度的多样化和竞争力方面拥有巨大潜力。报告确定并分析了促进服务部门增长的新途径，这些途径可以加强非洲国家在全球高端价值链中的后向和前向参与。在推动这一进程方面，报告重点关注了：

(a) 包括中小微型企业在内的充满活力的私营部门可为非洲经济多样化和转型提供创新和高效途径；

(b) 包括中小企业在内的私营部门可以将催化性金融服务作为一个可持续渠道，用以筹集资金，以便打入新市场、实现出口多样化、升级生产活动和提高竞争力。

## 一. 主要结论

5. 报告中的分析说明了服务部门如何能够有力地推动非洲经济的多样化、增长和结构转型。然而，这需要调整政策，在服务部门和其他经济部门，特别是制造业之间建立互补性。非洲大陆自由贸易区的实施可能有助于推动各国努力将这些服务和产业挂钩，并有助于优先考虑与对某一国家具有战略意义的价值链相关的服务部门。

6. 几十年来，出口多样化一直是非洲的政策优先事项。然而，所有非洲国家中，只有不到一半的国家取得了成功。虽然一些国家在出口篮子中增加了新的产品种类，但在引导工业部门转向高附加值制成品方面进展不足，而高附加值制成品是成功实现部门增长并有效融入区域和全球价值链高价值环节的关键。

7. 许多文献都论述了服务业在区域和全球价值链中的关键作用，但报告显示，非洲的服务贸易水平低，2005 至 2019 年期间仅占其出口总额的 17% 左右。此外，旅行和交通运输等传统服务业在服务贸易中占主导地位，占服务贸易总额的三分之二以上，这表明在非洲大陆内部获得各种基本竞争性服务投入的机会有限。

8. 在 12 个服务业分类标准中，有 8 个为知识密集型服务，这类服务有可能带来更高价值的服务出口，促成商业运作和生产系统的创新，并推动部门增长。然而，这类服务在非洲服务出口中的份额不足，仅占非洲大陆服务出口总额的 20%。尽管传统服务业(旅行、交通运输、保养和维修服务)对促进生产和供应间联系具有重要意义，并在净贸易成本方面深刻影响着企业的总体竞争力，但却不直接影响出口篮子的复杂性和多样性，而在信息和通信技术服务等知识高度密集型服务的影响下，出口篮子的复杂性和多样性都会增加。

9. 服务业通过提供工商业、金融以及信息和通信技术服务，降低了开拓新市场和制造新产品的难度，因此对于加强出口多样化至关重要。然而，对于确保提供相关服务以保证制成品的复杂性和多样性都能增强而言，服务贸易在国内市场参与者和产品多样性方面的表现仍很关键。例如，大多数非洲国家对工商业和通信服务投入的利用率较低，在生产和出口产出中平均约占 10%。虽然生产投入的 50% 以上流向了各项服务，但其中分销服务占比最大。

10. 大多数国家的制造业内部关联程度都不错。制造业内部投入平均约占制造业生产投入的 48%，约占该部门出口增值的 46%。这表明，如果加强各项服务间的联系，提高质量和多样性，区域价值链将发挥潜力。加强服务部门并增加各部门的附加值，被认为是提高出口生产力和竞争力以及促进各国切实融入生产性价值链的关键。然而，在大多数非洲国家，服务业在其他经济部门的内部化程度很低。

11. 服务部门可以有力地推动非洲经济的多样化、增长和结构转型。然而，这需要调整政策，在服务部门和其他经济部门，特别是制造业之间建立互补性。非洲大陆自由贸易区的实施可能有助于推动各国努力将这些服务和产业挂钩，并有助于优先考虑与对某一国家具有战略意义的价值链相关的服务部门。

12. 非洲若要更好地利用服务贸易的潜力，服务业方面的政策和监管需要更好地面向市场失效的领域，即可获得性、质量、可负担性、竞争、服务贸易的高成本、保护主义政策、较低的数字化和技术水平、获得金融服务方面的困难和较差的基础设施。解决生产能力受限问题和强化区域一体化将是加强重要服务内部化的关键所在。

13. 工商业可以在实现出口多样化的工作中发挥重要作用，包括促进出口的集约边际和扩展边际，以及利用知识高度密集型的服务促进新产品或现有产品进入新市场。

14. 非洲的中小企业将受益于服务部门的众多机遇。然而，这些企业需要有创新头脑，并充分利用服务部门的网络，改善有关市场和其他发展情况的信息的获取。克服信贷限制，便利中小企业获得可负担的融资，对中小企业的发展、竞争力和成为增长和多样化的潜在动力非常重要。

15. 此外，中小企业是非洲经济的支柱，占该地区企业总数的90%左右，雇用了该地区约60%的劳动力。服务贸易为加强非洲中小企业的参与提供了许多机会。然而，由于获得融资的机会受限，在区域和全球市场的融入程度不高，以及技能基础有限，中小企业几乎不可能与主导该部门的大型公共和私营公司竞争。在部门内或产业集群间打造基于价值的可行网络，并建立更强健的伙伴关系，促进更深入地融入区域和全球价值链，是在不同服务分部门发挥中小企业作用的最有效方式。

16. 在发挥中小企业潜力促进非洲出口多样化和整合服务贸易联系方面，可能会面临重大挑战。这些挑战包括非正规性问题、资金缺口和外包服务所必需技能的缺失。非正规经济仍然普遍存在于许多非洲国家，在经济总体中占很大比例。2010至2018年，非正规经济占非洲国内生产总值的36%。约5,000万家正规微型企业和中小企业每年4,160亿美元的融资需求未得到满足。出口企业，特别是新进入出口市场的企业和小规模出口企业，需要获得外部融资来支付进入出口市场所需的大量成本。这些成本包括信息成本(更好地了解潜在国外市场的法规和标准)、合规成本(重新设计符合特定市场需求标准的出口产品，建立符合国外市场法规和标准的新流程)以及与贸易壁垒有关的其他成本(海关、物流、前置期和关税)。

17. 克服信贷限制，促进中小企业获得可负担的融资，对中小企业的发展和竞争力以及使它们成为增长和多样化的潜在动力非常重要。许多非洲国家现有的金融结构没有提供更多的灵活性和资源来支持小企业的增长和出口实绩，后者需要有风险资本和天使投资等有针对性的融资机制，以及能够改善传统信贷渠道和提供其他可以弥补微型企业和中小企业融资缺口的有前景渠道的金融技术。

18. 虽然金融产品和服务市场尚未发展和深化至足以影响非洲出口增长和多样化模式转变所需的成熟度，但在扩大和升级金融产品和服务组合以及提供更多以企业为中心的可以提高中小企业运营效率和竞争力的创新产品方面，替代融资办法具备潜力，或许可以在出口多样化方面带来重大变革。为有效实施出口多样化举措，需要有基于规则的治理框架和协调一致的金融部门政策，包括与金融技术有关的政策。

19. 鉴于目前的投资模式无法满足非洲中小企业，已经到了探索新选择的时机。如果有适当的法律和制度框架，金融技术和替代融资办法就可能带来变革，不仅可以促进中小企业的融资和增长，还可以利用这些企业的潜力推动出口多样化。最近，金融技术的发展和替代融资办法的创新已开始对中小企业和成年人口中约42%的无银行账户的人(主要是青年和农村居民)产生重大积极影响，让这些企业和个人更容易获得更适合其具体特点和需要的融资机会，并扩大了获得这种融资的机会。尽管金融技术和其他中小企业替代融资模式(股权融资、风险资本、信用保险和点对点借贷)的潜力巨大，但许多法律、监管、运作和透明度方面的障碍可能会妨碍贸易惯例和非洲公司(包括出口型公司)使用这些技术和模式。

## 二. 政策建议

20. 关于出口多样化战略或驱动因素的大部分讨论都集中于公共部门的作用，但对私营部门等更具活力和变革性的因素的讨论却有限。金融技术等知识高度密集型服务部门和系统对非洲出口和整体经济转型至关重要。

21. 要提高非洲出口的复杂性和多样性，需要采取双管齐下的办法，即一方面着眼于提高制造业部门服务利用率的激励措施，扩大开发潜在新产品的创业活动，并惠及结构改革；同时优化机会，深化融入区域和全球价值链，并促进有利的商业和金融服务。这就需要应对那些有损服务贸易业绩的壁垒。还需要增加获得竞争性服务的机会，同时调整国家和区域投资和贸易政策，从战略上提高企业的生产能力，以开发那些有可能改变和完善生产结构和市场活动，但未必会挤占现有产品和企业多样化潜力的新产品和服务。

### 提高个人和企业的效仿及创新能力

22. 有几种渠道可以提高个人和企业效仿现有产品和开发新产品的能力。在效仿和开发新产品以促进出口多样化方面，知识产权发挥着关键作用。更强有力的国家知识产权是创新活动的重要动力，有利于出口多样化。企业在开发新产品时面临风险，但一旦成功，其他公司就会跟风，从而加剧竞争，导致利润下降。因此，创新和企业层面产品多样化的社会效益要大于私人效益。然而，保护知识产权的限制性国际架构限制了企业对其试图效仿的产品进行逆向工程和复制的机会，进而可能有损于出口多样化战略。因此，非洲的政策制定者应确保在国家层面建立和(或)依法落实知识产权，以保护企业的创造力。此外，非洲的政策制定者应倡导支持提高灵活性，如世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协定》下的自愿许可证，这有助于实现发展目标。制定协调一致的区域框架有助于推广使用和实施知识产权相关政策以及其他可以促进非洲企业的增长和竞争力的措施。

### 支持企业创新

23. 大多数中小企业一般没有多余的创新资源，在尝试多样化的过程中可能会失败。获得用于促进经济多样化的融资工具，例如开发银行提供的资金，可以促进效仿。此外，提供研发补贴以激励企业创新，也是扩大多样化的重要手段。政府应就所有这些渠道采取行动，提高企业的效仿能力，从而提高仿效率。强化市场信息工具也可以减少市场的不确定性，提高成功几率。因此，非洲各国政府应设

计和使用政策工具，教导企业如何创新和效仿。其中一些政策工具包括：公私合作研发、创新中心、推广服务和产业研究所。投资创建国家创新体系，利用大学、研究机构、金融机构、认证和计量机构以及监管机构的技术和科技专业知识，是促进创新企业成长的有益措施。此外，非洲各国政府应提供培训，让人们掌握必要的创业技能，利用创新体系创建新企业，生产和提供“本国所没有”的商品和服务。这将包括除创建企业以外的多项具体技能，其中的核心技能是在人们已作工作的基础上识别效仿机会所需的能力。

### 扩展技术集合，扩充基础设施

24. 另一种促进效仿的方法是扩展技术集合并提高基础设施的质量。这包括进入某一部门的新企业在重要领域的技能和技术，其中包括电力和数字基础设施。促进技术转让是一项常用机制，可用于提高某经济体的技术水平并增加出口多样性。报告述及了多种促进技术转让的方式，包括最终产品的出口或进口(贸易)、许可证、购买外国公司(合并和收购)、战略联盟或合资企业、出于工作或教育目的的人口迁移、开放知识来源、与研究实体签订的合同、合作研发、大学之间的技术转让合作，以及双边或多边技术协定。例如，为促进向最不发达国家转让技术，设立了最不发达国家技术库。“技术促进机制”的在线平台提供可用于实现可持续发展目标的现有技术信息，也有助于这项工作。在职培训对于转让不可交易的技术(诀窍、隐性知识以及在实践中掌握的方法和程序)至关重要。某一发展中国家的某一公司获得了新技术的许可，技术便发生了转移，但此时技术转让并未全部完成。因此，非洲各国政府应建立中央开源技术数据库，以促进信息共享、技能差距需求评估以及为本国企业和个人设计更有效的技术转让举措。非洲的政策制定者应制定的政策和投资协定应能确保技能转让、掌握技术诀窍和创新，并有助于满足本国企业和劳动力的具体技能升级需求，从而促进本国竞争力，创造就业机会。

25. 一国在推动新部门发展时，应让更多的人接受相关领域的培训。因此，非洲各国政府应为能在新部门提供比较优势的人员和企业作更多的投入。这包括培训工程师使用新机器，培训技术人员从事新工艺并通过观察和实践来学习新技术。此外，在打造非洲各国政府与私营部门间更密切的伙伴关系时，应着眼于提供可以促进工业化的有针对性的基础设施和技术，并为此调动更多的国内资源；还应采取战略，包括面向区域的整体办法来解决经济基础设施(电力、信息和通信技术以及交通运输)不足的问题。这种办法将有助于促进切实有效地融入区域和全球价值链。同样重要的是，产业政策应面向本地的中小企业，例如，通过制定公共采购条款和外国投资规定来建立与国内私营部门的联系，或通过激励措施来促进合资企业。

### 加强产业间联系，鼓励国内企业使用本地成分和本地供应商

26. 在非洲服务贸易的部门和模式方面已经取得了一些进展，特别是通过非洲大陆自由贸易区取得的进展，以及在各成员国实施非洲大陆自由贸易区之前取得的进展。进展主要涉及交通运输、旅游和模式服务，这些都是人员流动的渠道。例如，在非洲交通运输政策方案下，交通运输部门取得了里程碑式的重要部门发展，该方案旨在通过建立综合公路和交通运输走廊及网络，更有效地在非洲各地

运输货物和人员，改善非洲地区连通性。然而，提供的服务仍然不尽人意，而且成本很高。各种监管和政策缺陷普遍存在，阻碍了非洲充分利用服务部门的潜力。因此，非洲各国政府应定期评估和审查消除中小企业有效参与服务贸易多样化主要障碍的进程。这包括鼓励那些在非正规部门经营的中小企业在正规系统注册。正规的注册系统将带来诸多益处，如政府对打造和提高技能和技术的支持方案，以及增加利用创新融资工具和制度的机会。

27. 非洲各国政府还应采取面向中小企业的产业政策，尽量减少这些企业的规模对其技术和财政能力的影响。为此，可以促进外国直接投资在某一国家设立的工厂使用本地公司作为供应商(例如，通过制定公共采购条款和外国投资规定来建立与国内企业的联系或促进合资企业)。为加强国内供应商和大企业之间的联系从而替代进口，非洲各国政府和相关合作伙伴可以通过投资促进机构或其他相关体制或监管安排等方式制定供应商发展方案。同一行业或相关行业的企业都可受益于专业供应商、服务和技能外溢。在非洲大陆自由贸易区方面，应促进以纳入本地区公司为基础的区域方针。例如，在《非洲大陆自由贸易区竞争政策议定书》下开展的区域合作和协调应以更有效地处理跨界反竞争行为为目标，并为行政能力有限的国家(如最不发达国家)提供特别规定或特殊待遇。

### 增加中小企业获得替代融资的机会

28. 促进金融部门参与者和产品多样化的相关政策将是确保企业间和部门间金融包容性的关键。例如，虽然促进银行业的增长至关重要，但报告强调了保险服务对出口多样化的重要性。在非洲，开发新的出口产品种类通常被认为伴随着风险，这表明只有在使用保险产品和服务来对冲这种风险的情况下，才有可能开发新产品。在初创企业和中小企业融资方面，银行一般会为现有产品线而不是新的产品线融资。除了保障企业(特别是中小企业)拥有公平的竞争环境外，更有力的产权保护和基于规则的治理，是促进出口多样化的先决条件。例如，非洲的政策制定者可以与金融机构和市场参与者合作，制定新的政策和方案，为中小企业提供专门的金融和非金融产品和服务，如政府贷款担保和风险分担，更好地帮助满足中小企业的长期资金需求。应开发包括金融技术在内的替代融资手段，同时制定适当的监管框架，为中小企业解决融资决策中固有的信息不对称问题，使资金更容易流入这一传统上被忽视但前景广阔的部门。

29. 此外，应鼓励非洲监管机构和金融服务提供商促进不同国家和区域管辖范围内的数字服务和产品和技术、规则和标准方面的互操作性。应鼓励非洲的监管机构、监督机构、标准制定机构和金融技术公司更密切地合作，为金融服务中技术的使用制定一致的测试框架，并采用适当的规则和标准，以确保金融技术和其他创新的广泛使用。金融技术的风险或不确定性会阻碍市场参与者使用这些技术，为减少这些风险或不确定性，上述合作机制应辅之以立法和规则。除其他外，应包括防止洗钱的立法、客户资产保护规则、对受监管金融机构所面临数字威胁风险和其他系统性风险的审慎处理以及“了解客户”的程序和要求。此外，还必须建立培训机制和其他信息共享机制，以支持监管和监督机构就金融服务业对技术的使用形成适当的内部理解和发展专门知识，并建立能够建设这些机构监测和减轻与应用此类技术有关的集中风险、业务风险和系统风险能力的机制。非洲各国政府、国家及区域层面的金融机构和监管机构应促进区域一体化和不同制度、法规和平台的融合，以促进金融技术的发展和增加跨界获得替代性融资的机会。这

包括建立区域清算、结算和支付系统，立法制定区域政策，并制定旨在统一对创新金融技术的使用进行监管和监督的战略。

### **通过与包容性增长和金融普惠的目标和做法保持一致，最大限度地发挥非洲大陆自由贸易区促进出口多样化的潜在作用**

30. 报告指出，克服一些结构性制约因素的一个可能办法是，通过区域一体化促进与密切贸易伙伴的贸易，并通过营销和咨询如何进行产品市场定位来促进商业服务。报告指出，进口商的需求和国内生产总值比非洲出口商的市场规模更重要，这一结论强调了区域一体化在克服小国所受制约、增加企业扩大规模的机会和促进出口多样化方面的潜在作用。冗长的创业过程、繁琐的贸易法规以及价值链中的特定要求或偏好造成的进入壁垒，对本地企业和边缘化群体开展商业活动和进入市场构成了重大挑战，即便在价值链的低端也是如此。打破市场准入的监管障碍和确保所有群体平等获得生产资源，应被视为实现多样化的前提条件。报告就此提出以下建议供审议。

31. 有必要进行金融技术方面的监管创新并对竞争政策、投资便利化、促进和保护采取区域性方针，跨境保护消费者和中小企业免受大企业反竞争行为的影响，同时保持效率和负担得起的产品的供应。非洲国家和区域机构应特别关注弱势群体的需要，并应加强努力，消除妨碍女企业家拥有和经营企业或妨碍她们切实和有力地参与正规跨境贸易的正规法律壁垒。此外，非洲各国政府和区域机构应承诺采取那些促进平等获得资金、商业服务和市场机会以及平等享有获得教育、卫生保健和生产资源的权利的举措，并为此作更多投入。减少占主导地位企业反竞争行为的国家和区域竞争政策在制定时，应更加注重性别问题，支持妇女的经济和金融赋权。只有和女企业家和相关协会密切合作，或让她们更多地参与这一过程，才能有效设计并实施这类政策和举措，并产生切实影响。

### **加大力度改善贸易和金融数据**

32. 报告强调，对非洲而言，拥有高质量的数据仍然是评估和确定有益贸易和金融政策的关键。为国家统计局配备人力和财政资源以及提供技术支持，对于促进数据收集工作和确保提供服务贸易和关键指标(如全球价值链、服务贸易限制性指数以及金融服务中技术的创新使用等)的分类数据至关重要。因此，非洲各国政府和合作伙伴应设计和执行有针对性的能力建设和技术援助方案，以发展知识高度密集型服务的具体技能。这些方案可以包括公私合作研发、创新中心、推广服务和行业研究所。非洲各国政府、区域组织和相关机构还应通过立法，规范个人和公司处理和分享金融数据和金融服务数据的权限。其中可以包括一个执行机制，授予非洲联盟或非洲大陆自由贸易区[秘书处]监督职能，用来确保所有管辖区贸易和金融服务数据提供和处理的一致性。



### 三. 结论

33. 过去 20 年中，尽管做出了努力，但只有不到一半的非洲国家实现了出口多样化。面对结构性挑战，各国政府必须从战略上制定针对性激励措施，促进有利于结构改革的多样化。服务部门可以有力推动非洲的经济多样化、增长和结构转型。然而，这需要调整政策，在服务部门和其他经济部门，特别是制造业之间建立互补性。非洲大陆自由贸易区的实施或有助于推动各国努力将这些服务业和产业挂钩，并有助于优先考虑与对某一国家具有战略意义的价值链相关的服务部门。非洲中小企业在服务部门有尚未利用的机会。然而，这些企业需要大力创新，并充分利用服务部门的网络，增加获取市场信息和其他发展情况信息的机会。为中小企业解决信贷限制，并便利它们获得可负担的融资，对于这些企业的发展、竞争力和成为增长和多样化的潜在动力非常重要。尽管金融技术和其他替代融资模式(包括股权融资、风险资本、信用保险和点对点借贷)在帮助弥补非洲中小企业资金缺口方面具有巨大潜力，但法律、监管、运作和透明度方面的诸多挑战可能会阻碍非洲公司(包括出口型公司)和贸易惯例使用这些技术和模式。此外，为有效实施出口多样化举措，需要制定协调一致的金融部门(包括金融技术)政策和基于规则的治理框架。因此，要提高非洲出口的复杂性和多样性，就需要采取双管齐下的办法，即一方面着眼于提高制造业部门服务利用率的激励措施，扩大开发潜在新产品的创业活动，并惠及结构改革；同时优化机会，深化融入区域和全球价值链，并促进有利的商业和金融服务。