



大会

Distr.: General
15 August 2023
Chinese
Original: English

第七十八届会议

临时议程* 项目 67(a)

非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持：

非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持

解决非洲发展的矛盾：筹资、能源和粮食体系

秘书长的报告**

摘要

本报告根据大会第 77/270 号决议提交。报告分析了阻碍非洲发展的涉及筹资、能源和粮食体系的三个矛盾，及其截至 2022 年的影响。非洲国家拥有丰富的财政和自然资源，但却遭受债务困扰，缺乏能源获取途径，并面临严重的粮食不安全。根据这一分析，本报告评估了国内资源调动作为改变游戏规则手段的作用、能源和粮食体系作为推动因素的作用以及国家体制(根据可持续发展目标 16)作为发展能动因素的作用。报告还建议进行必要的改革，消除这三个矛盾，释放非洲大陆实现可持续发展的潜力。

* A/78/150。

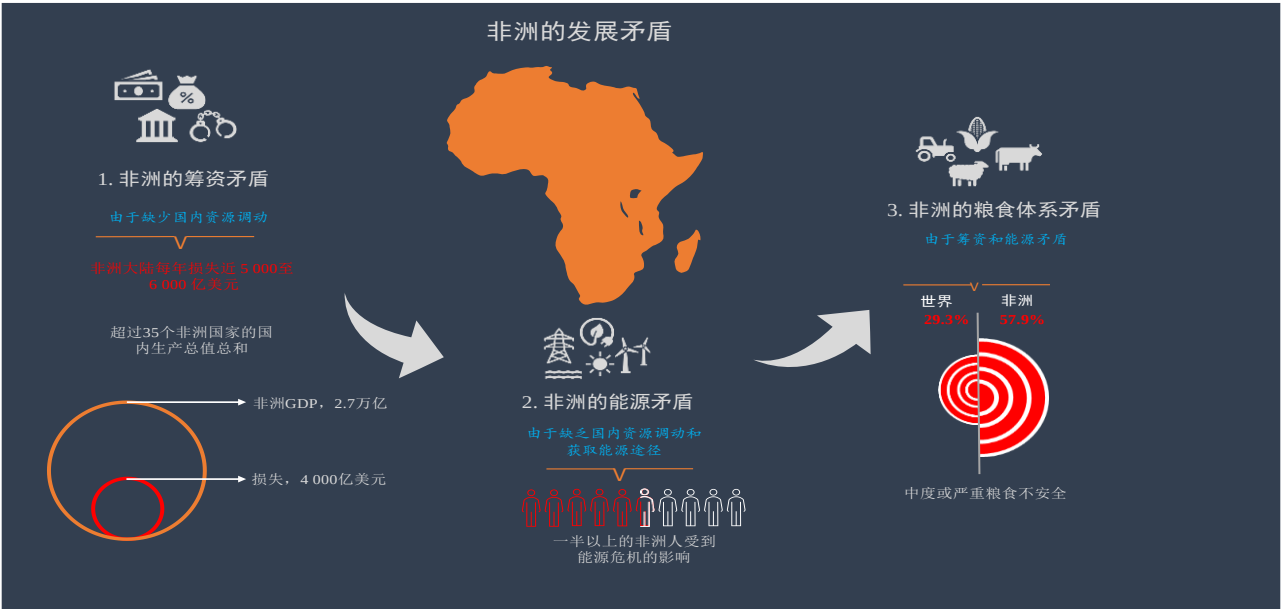
** 由于提交办公室无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交处理。



一. 导言

1. 非洲的特点是可持续发展水平相对较低，许多地区普遍贫穷，同时拥有丰富的资源禀赋。尽管在过去十年中取得了进展，但非洲大陆仍然是面临最艰巨发展挑战的区域之一。非洲大陆的发展潜力受到三个矛盾的阻碍，而不公平的国际金融和贸易体系又加剧这三个矛盾：虽然非洲国家拥有丰富的财政和自然资源，但它们遭受债务困扰，缺乏能源获取途径，并面临严重的粮食不安全。这三个矛盾不仅相互关联，而且构成一个链条，其中筹资矛盾助长和放大能源矛盾，而能源矛盾又加剧粮食矛盾(见图一)。因此，只有从链条的起点着手，才能解决能源和粮食矛盾，这就解释了为什么尽管作出了几十年的努力，粮食不安全仍然是非洲的一个重大挑战。对饥饿和粮食不安全的传统对策未能解决作为粮食矛盾根源的筹资和能源矛盾。

图一
矛盾链



资料来源：非洲问题特别顾问办公室工作人员根据世界银行(世界发展指标数据库)、非洲开发银行(非行)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)(粮农组织统计数据库)，统计司(全球可持续发展目标指标数据库)、经济合作与发展组织(经合组织)和马萨诸塞大学政治经济学研究所的数据计算。

缩写：GDP，国内生产总值。

2. 一些内部和外部因素促成了这些矛盾。主要成因之一是非洲经济体的结构，这种结构是从殖民主义继承下来的，严重地面向外部市场。这种结构基本上是为了确保从非洲经济体获取盈余，让更先进的经济体获益。因此，尽管各国政府最初努力实现经济多样化和推进工业化，但非洲的政策制定一直受到以初级商品出口为重点的商业和经济模式的影响，1980 年代以来尤其如此。这种模式使非洲国家无法在采掘业之外寻找农业、能源和工业部门的经济引擎，导致经济组成部分有限，妨碍非洲大陆对内部增长刺激作出有意义的反应或应对外部冲击的能力。国际金融和贸易体系中继续盛行的新殖民主义结构助长这一模式的持续存在。

3. 问题的结构性质及其顺序特征要求创建价值链来打破矛盾链。解决链条起点问题的发展筹资是引发多米诺骨牌效应的关键。需要改变模式，把调动国内资源作为改变游戏规则的手段放在首位。建立支持非洲国家更好地控制和管理其经济和资金流动的国家体系，将是朝着开启能源筹资、能源技术以及能源获取途径迈出的重要一步。因此，能源将成为发展的驱动力，成为成功转变粮食体系的关键因素，并促进从卫生和教育到工业化和创造体面就业等多个领域的进展。只有这样，非洲国家才能成功地解决粮食矛盾并实现复原力。

4. 调动国内资源改变游戏规则，利用能源推动发展，利用粮食体系转型实现复原力，这就需要发动公共机构，使其成为变革的能动因素。以坚实、透明的政策和问责框架为指导的有效公共机构对于确保发展举措的效率并扩大其影响不可或缺。要释放非洲发展潜力，并进一步释放非洲大陆中产阶级的力量，以实现《2063 年议程：我们希望的非洲》的愿景，实施这一价值链是一个必要步骤。

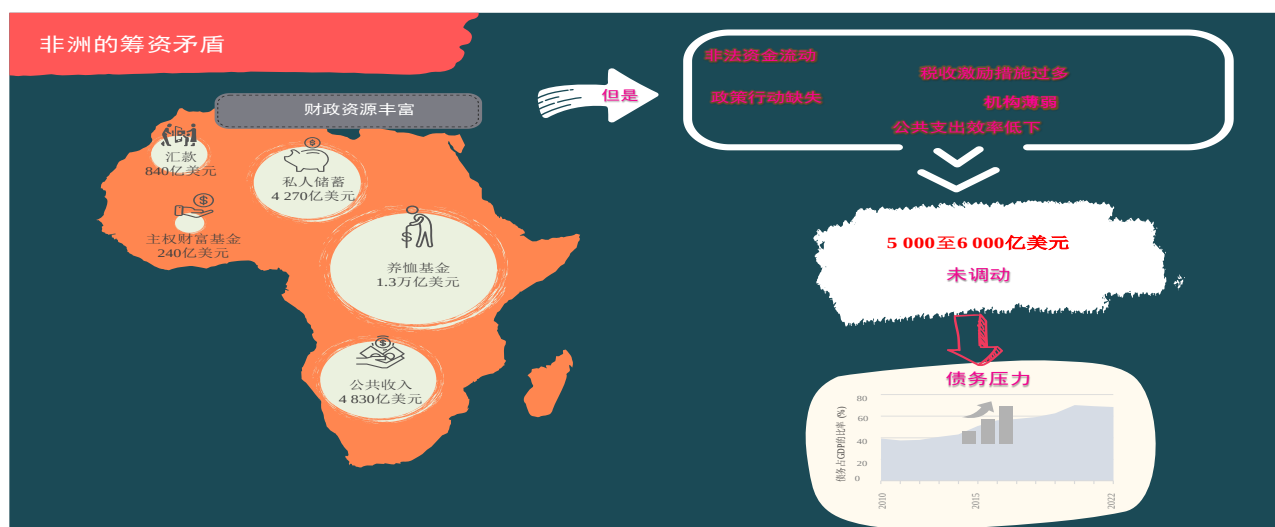
二. 三重矛盾

A. 财政资源丰富却遭遇债务困扰

5. 非洲的筹资矛盾表现为两个对比鲜明的现实：非洲大陆面临长期债务困扰，同时又是世界其他地区的净贷方；非洲因非法资金流动和国内机构投资者的外国投资遭受的损失大于从外部来源获得的收入(见图二)。这种令人困惑的两极分化的原因是，非洲国家能够创造丰富的财政资源，但却无法调动这些资源。这些资源如果得到充分和有效利用，可以在很大程度上满足该区域的发展和筹资需求。

图二

非洲的筹资矛盾



资料来源：非洲问题特别顾问办公室工作人员根据世界银行(世界发展指标数据库)、非行、经合组织、马萨诸塞大学政治经济研究所以及题为“COVID-19 时代的发展筹资：国内资源调动的首要地位”的联合国出版物的数据计算。

缩写：GDP：国内生产总值。

6. 非洲的发展常常被认为取决于国际支持。然而，这种方法没有考虑到一个关键事实，即非洲已经通过税收和非税收收入以及国内储蓄为其发展提供了很大一部分资金，这些资金占 2021 年筹资总额的四分之三以上，是外国直接投资价值的 20 倍以上，是官方发展援助价值的 30 倍以上。¹ 此外，非洲大陆每年损失 5 000 亿至 6 000 亿美元，这些资金是非洲创造的，但没有调动起来。

7. 国际上的说法过分注重外部资金来源，这不利于为应对非洲大陆的可持续发展挑战而寻求内生的、本土的解决方案。非洲拥有尚未得到充分利用的重要资金来源。其中包括在很大程度上投资于国外的养恤基金、保险基金和主权财富基金。例如，博茨瓦纳和纳米比亚这两个拥有大量养恤基金的国家将其一半以上的资产投资于国外。鉴于仅养恤基金就高达约 1.3 万亿美元，不能调动这些资金意味着错失了本可投资于发展项目的至少 1 000 亿美元的机会。2022 年，汇款达到 1 000 亿美元，但也没有充分利用汇款促进非洲大陆的发展。由于传统观念认为汇款不是一种可以调动的国内资源，因此没有将汇款作为一种潜在的资金来源加以管理，尽管事实上至少有 25% 的汇款可用于储蓄或投资。此外，一些国家积累了过多的外汇储备，这给发展带来了相当大的机会成本。

8. 据报告，除了尚未开发的潜在筹资来源外，由于国内资源调动系统效率低下，包括公共支出效率低下和税收支出过多而造成的资源损失每年至少达 1 160 亿美元。² 非法资金流动也耗减非洲大陆的重要资源，每年约 886 亿美元被转用于发展以外的用途。

9. 该区域相当一部分财政资源外流的直接结果是，许多非洲国家必须求助于往往成本高昂的外部借款，为其增长、结构转型和社会部门投资提供资金(见图三)。这种做法导致债务水平不断增加，尽管债务水平仍低于 1980 年代债务危机期间的平均水平。外债构成方面的变化构成额外的风险：商业借贷的份额从 2011 年的 27% 增加到 2021 年的 56%。这引起了人们对非洲大陆债务可持续性的关切，因为商业借款条件不如多边和双边公共债务的借款条件对非洲国家有利。

¹ OECD, *Africa's Development Dynamics 2023: Investing in Sustainable Development* (2023).

² Christian von Haldenwang, Agustín Redonda and Flurim Aliu, *Shedding Light on Worldwide Tax Expenditures: Global Tax Expenditures Database Flagship Report 2021* (Bonn, Germany, German Development Institute, 2021).

图三
非洲公共债务总额趋势

(十亿美元)



资料来源：非行，数据门户。可查阅 <https://projectsportal.afdb.org/dataportal>。

10. 在此背景下，2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行和乌克兰武装冲突造成的经济混乱加剧了非洲大陆的债务问题，63%的非洲国家要么面临债务困境的高风险，要么已经陷入债务困境，需要接受债务减免倡议。例如，2022 年底，加纳发生外债违约，估计金额为 284 亿美元；2020 年，赞比亚发生外债违约，估计金额为 170 亿美元。虽然加纳成功地重组了其 105 亿美元的内债，并已同意根据 20 国集团暂缓偿债倡议后续债务处理共同框架重组其双边债务，但加纳尚未与国际货币基金组织就一揽子救援计划达成协议。此外，非洲大部分主权债务预计将在 2024 年和 2025 年到期。这种情况遵循一个共同的模式，即债务脆弱性在外部冲击和危机时往往恶化。它说明了非洲债务状况的严重性，这是结构性问题，因此需要采取全面的办法。这也解释了为什么非洲尽管财政资源丰富，却再次面临债务困扰，预示着可能发生类似于 1980 年代的严重债务危机。

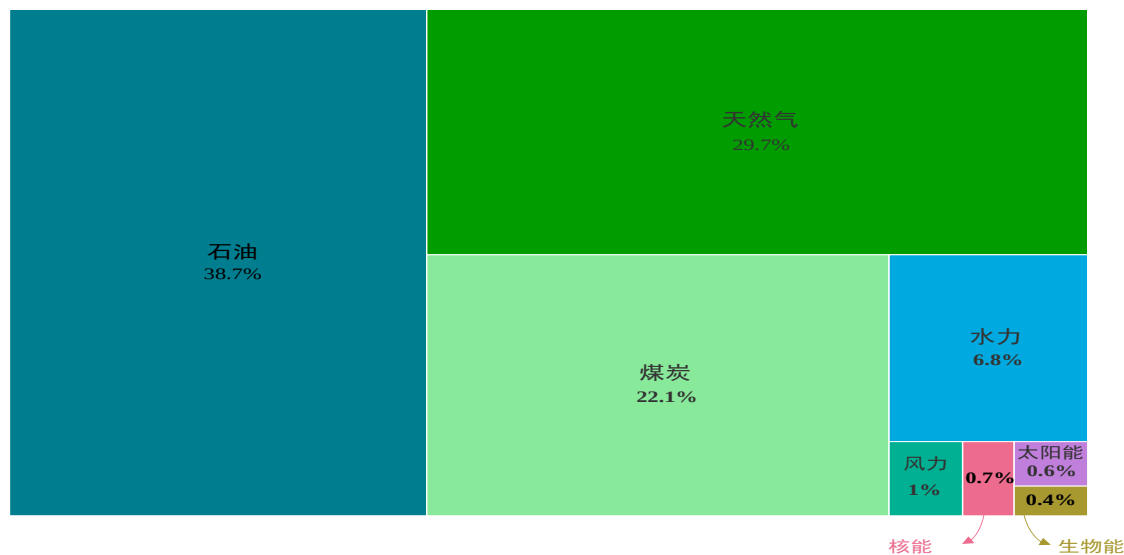
11. 这一筹资矛盾不仅使公共资源流向非洲发展努力之外的用途，而且对非洲国家的风险状况产生了负面影响，从两个方面挤出了国际资本：减少这种投资的总量并增加其成本。这种挤出效应使非洲在从国际资本市场调动资金以进行可能有利可图的基础设施投资方面处于边缘地位，最明显的例子是能源筹资。这样一来，筹资矛盾就会助长能源矛盾。

B. 能源丰富但缺乏光亮

12. 非洲拥有丰富的能源资源，占世界石油储量的 7.2%，天然气储量的约 13%。然而，由于筹资、安全、监管和基础设施挑战以及全球推动碳中和的努力，其化石燃料生产主要以出口为导向，仍然利用不足。水电、太阳能和风能也具有巨大潜力；然而，对可再生能源部门的投资仍需与能源潜力相匹配。例如，尽管仅刚果河就能产生高达 100 000 兆瓦的电力，相当于世界水力发电潜力的五分之一，

但迄今为止装机容量仅为 1 424 兆瓦。³ 同样，到 2020 年，非洲的太阳能和风电装机容量分别仅为 7.5 吉瓦和 6.4 吉瓦左右，并且区域差异明显。⁴ 例如，南非约占非洲大陆风力发电能力的 70%。地热能源也未得到充分利用。尽管地热潜力估计为 14 000 兆瓦，但据估计非洲大陆的装机容量仅为 1 吉瓦(见图四)。⁵

图四
非洲的能源生产组合



资料来源：普华永道会计师事务所，“2021 年非洲能源评论”。

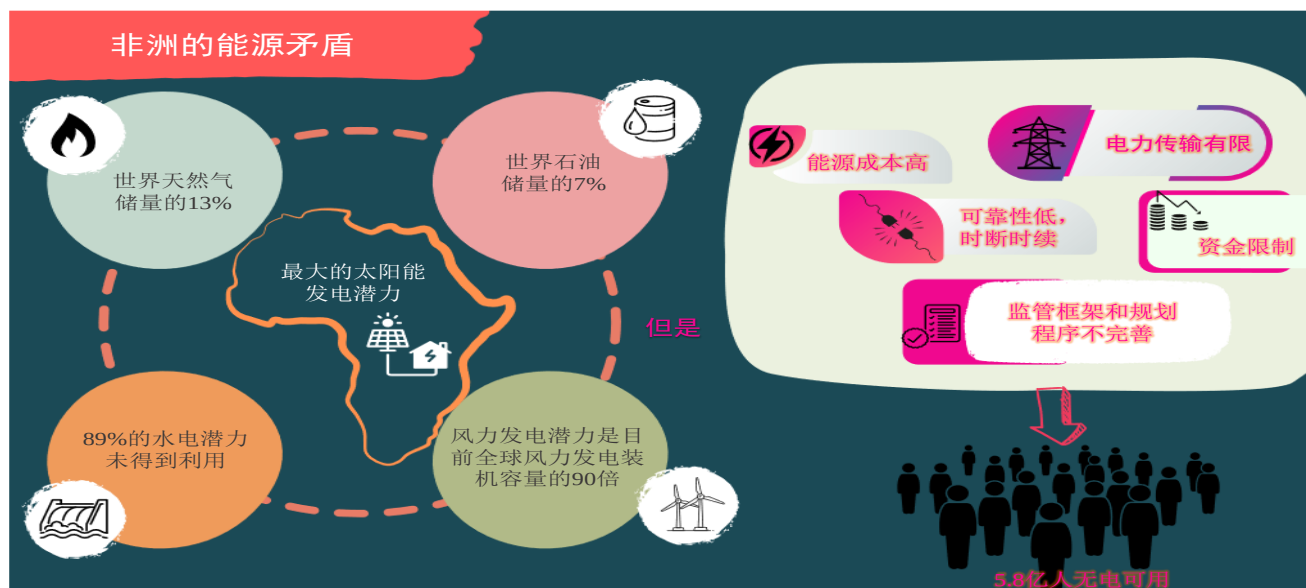
13. 尽管有这一潜力，非洲国家仍然遭受长期能源短缺和能源供应不足的困扰。虽然非洲人口占世界人口的 17%，但它仅占全球初级能源消费的 3.3%，发电量的 1.1%，国际工业能源使用量的 3%。此外，全球无法获得现代能源服务的人口中有 75%生活在非洲。非洲的人均用电量是世界上最低的大陆之一，每年约为 600 千瓦时，而全球平均每年约为 3 000 千瓦时。这一矛盾阻碍非洲大陆的经济、社会进步和环境可持续性(见图五)。

³ Makhtar Diop, “为非洲可再生能源革命提供动力”，世界银行，2014 年 8 月 3 日。

⁴ International Energy Agency, *World Energy Outlook 2021*, (2021).

⁵ Samah Elbarbary and others, “Geothermal renewable energy prospects of the African continent using GIS”, *Geothermal Energy*, vol. 10, No. 8 (2022).

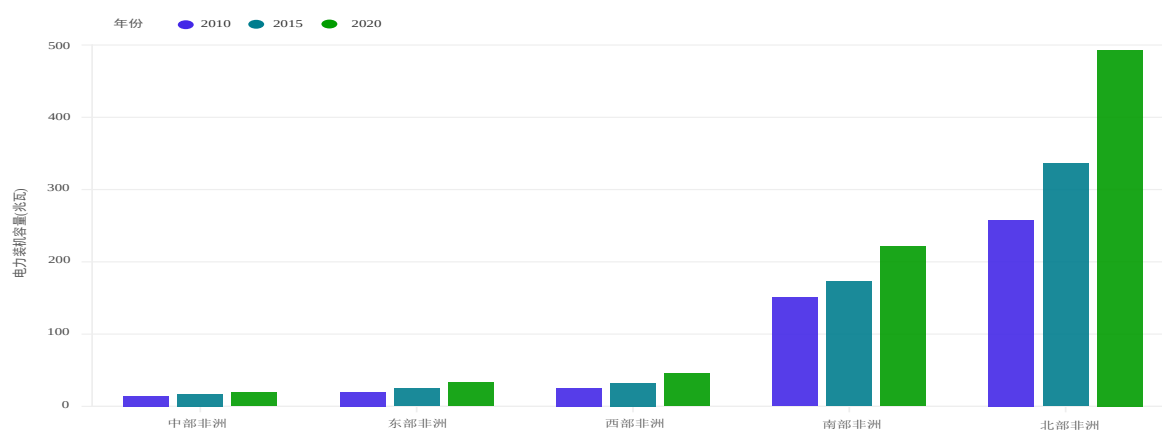
图五
非洲的能源矛盾



资料来源：非洲问题特别顾问办公室工作人员根据世界银行(世界发展指标数据库)、国际能源署、国际可再生能源署和 Statista 的数据计算。

14. 这一矛盾的另一个方面是，在能源消费方面存在巨大次区域间差距，在获取能源方面存在城乡差距。非洲农村人口中只有约 25%有电力供应，而城市地区的电力供应率约为 75%。⁶ 从区域来看，北部非洲国家和南非占非洲大陆能源消费的 71%，而所有其他非洲国家加起来占其余的 29%(见图六)。

图六
按非洲次区域分列的发电装机容量趋势



资料来源：国际可再生能源署，IRENASTAT 数据库。可查阅 www.irena.org/Data/Downloads/IRENASTAT。

⁶ Moussa P. Blimpo 和 Malcolm Cosgrove-Davies, 《撒哈拉以南非洲的电力供应：用电率、可靠性和经济影响的补充因素》(华盛顿特区，世界银行，2019 年)。

15. 这一矛盾还表现在电网故障造成的高停电率上。能源基础设施不足使非洲大陆损失了 2% 的国内生产总值，使非洲公司的年销售额损失了 6% 以上，并影响到国际竞争力。⁷ 根据世界银行的企业调查，非洲公司(不包括北部非洲公司)平均每年停电 56 天，而全球平均为 14 天。除了停电的频率外，非洲的平均停电时间约为每天 5.7 小时。例如，最近南非的估计数字显示，2007-2022 年期间，停电和切断负载每年造成的损失占国内生产总值的 1% 至 1.3%。如果没有这些停电，目前的经济规模可能会扩大 17%。

16. 有几个因素造成了能源矛盾和能源体系的相关弱点，其中包括：非洲大陆的自然资源与其使用率之间的不匹配；基础设施成本高昂，阻碍能源的获取和可负担性，从而加剧贫困；能源项目的筹资数量和获取渠道有限；由于技术过时和效率低下，能源强度高，造成能源浪费和生产率低下；监管框架不能适当地使私营部门或不同的发电、输电和配电备选方案(包括可再生能源的备选方案)得到整合。

17. 预计到 2050 年非洲人口将达到 25 亿，能源需求预计将大幅增加，到 2030 年可能增加两倍。对平衡的能源组合，重点是清洁能源进行投资，对于可持续地满足这一不断增长的需求至关重要，方式包括为此建设新的发电厂，升级现有发电厂，扩大输电和配电网络。

18. 虽然能源供应最近受到一连串相互交织的全球危机的进一步影响，但非洲大陆缺乏能源供应不仅是外部冲击的结果，而且也是结构性问题的结果，这些问题使非洲国家无法利用其自然禀赋为非洲大陆供电，从而导致能源矛盾，其后果是深远的。每个部门都需要能源，但能源对农业转型尤其重要。用于自动灌溉和促进气候适应的智能系统，用于延长产品保质期的冷链和用于食品加工工业化的电力只是能源、水和粮食体系相互关联及其各自矛盾的一些例子。因此，当全球能源价格在 2022 年年中升至 30 年来的高点时，非洲人感受到了严重的影响，因为食品和能源成本占非洲家庭支出的 50% 以上。

C. 农业资源丰富但面临长期粮食不安全

19. 非洲拥有世界上 60% 的未开垦可耕地和丰富的淡水和阳光，拥有巨大的农业潜力。⁸ 农业仍然是非洲经济的支柱和最大的就业部门，约 70% 的撒哈拉以南非洲人靠农业谋生。⁹ 然而，农业生产一直难以满足非洲大陆人口的营养需求。2021 年，非洲有 2.78 亿人(占总人口的 20.2%)营养不良，比 2019 年增加 22%，比 2000 年增加 42%。¹⁰ 共有 57.9% 的人口处于中度或严重粮食不安全状态，几乎是 29.3% 的世界平均水平的两倍。¹¹ 严重粮食不安全的发生率从 2014 年的 16.7% 上升到 2021 年的 23.4%。巨大的经济潜力与严峻的健康和营养状况共存，构成了粮食矛盾的特征(见图七)。

⁷ Gregor Schwerhoff 和 Mouhamadou Sy, “阳光照耀的地方：可再生能源，特别是太阳能，是满足非洲电力需求的理想选择”，《金融与发展》(国际货币基金组织，2020 年 3 月)。

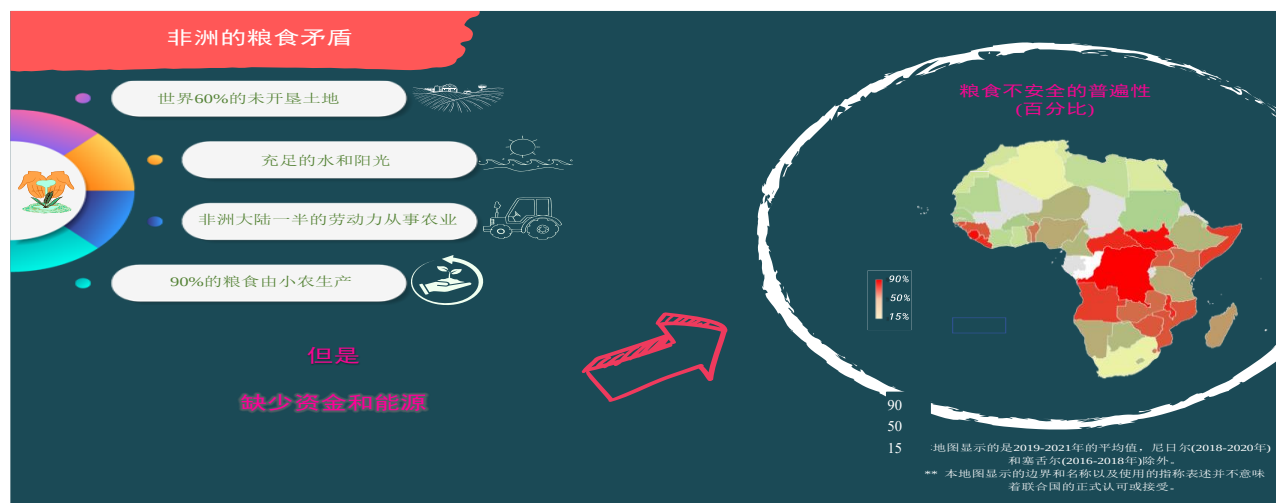
⁸ 见非洲开发银行“养活非洲”方案。

⁹ The Rockefeller Foundation, Alliance for a Green Revolution in Africa. 见 www.rockefellerfoundation.org/initiative/alliance-for-a-green-revolution-in-africa/。

¹⁰ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，《世界粮食和农业：2022 年统计年鉴》(罗马，2022 年)。

¹¹ 粮农组织，粮农组织统计数据库。可查阅 www.fao.org/faostat/en/#data。

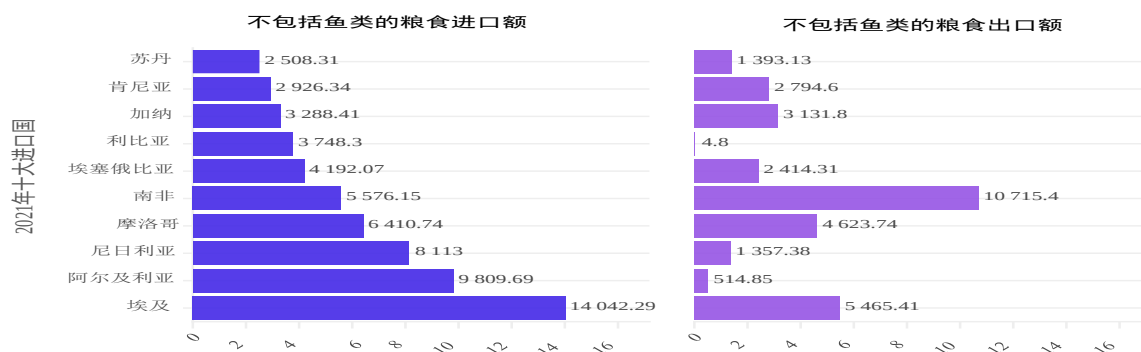
图七
非洲的粮食矛盾



资料来源：非洲问题特别顾问办公室工作人员根据世界银行(世界发展指标数据库)、粮农组织统计数据库(粮农组织统计数据库)、国际劳工组织和统计司(全球可持续发展目标指标数据库)的数据计算。

20. 这一矛盾现象的另一个直接结果是该区域严重依赖粮食进口。仅在2021年，如果不包括鱼类，非洲大陆的粮食进口总额为 944.5 亿美元，而粮食出口额仅为 530.3 亿美元，净进口额为 414.2 亿美元。¹² 这种依赖性导致对外部冲击的抵御能力较弱，加剧了非洲大陆因最近的全球危机而出现的粮食不安全状况。例如，乌克兰武装冲突对非洲大陆粮食安全造成的过于严重的影响与以下事实有关：2021 年，11 个非洲国家 50%以上的小麦从俄罗斯联邦和乌克兰进口，4 个国家至少 20%的化肥从俄罗斯联邦采购。这一矛盾也明显体现在各国粮食出口值与进口值之间的关系中(见图八)。

图八
2021 年按非洲国家分列的不包括鱼类的粮食进出口值
(十亿美元)



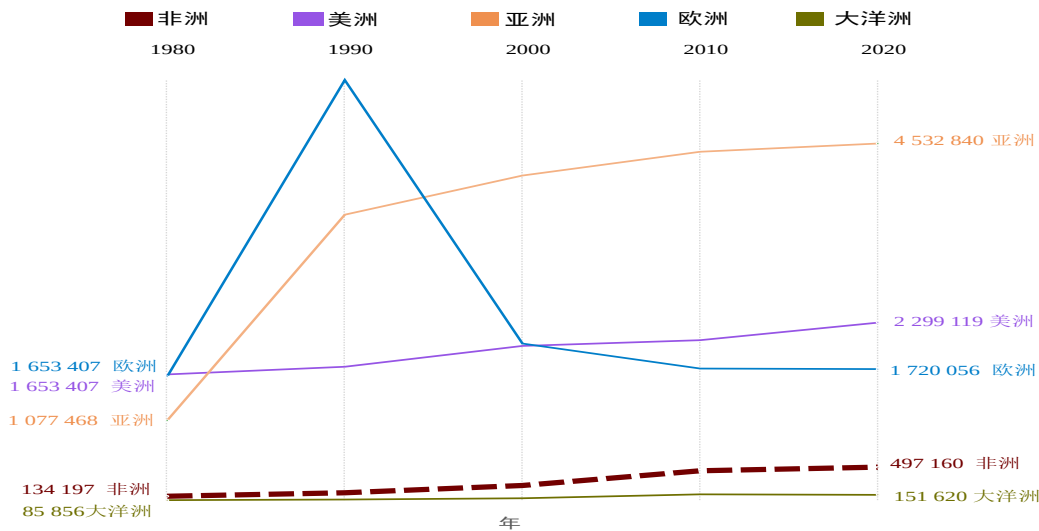
资料来源：粮农组织，“贸易：农作物和畜牧产品”，粮农组织统计数据库。可查阅 www.fao.org/faostat/en/#data。

¹² 同上。

21. 总而言之，粮食矛盾表明，非洲的农业潜力在很大程度上仍未得到开发。虽然农业、林业和渔业的增加值在非洲大陆国内生产总值中所占的份额逐渐上升，从 2000 年的 14.5% 升至 2020 年的 16.2%，但该区域在全球农业产值中所占的份额仍然相对较低。例如，从 1980 年到 2020 年，非洲农业生产总值从 800 亿美元增加到 2 190 亿美元，但仅占世界总值的 8.1%，远低于其潜力。

22. 困扰非洲不发达农业部门的问题是多方面的。¹³ 然而，获得能源的机会持续有限是最严峻的挑战，因为这影响到所有其他方面。例如，能源获取方面的挑战限制了现代设备和气候智能型技术的使用，制约采用灌溉技术以更好地利用可耕地的能力，并普遍影响生产力。在这方面，粮食体系中的能源获取途径几乎不存在。非洲农业部门仅占总用电量的 2%，非洲在全世界与农业有关的能源使用中所占份额仍然最低，在过去四十年中仅略有上升，从 1980 年的 2.9% 增至 2020 年的 5.4% (见图九)。

图九
全球农业能源使用总量(万亿焦耳)



资料来源：粮农组织，粮农组织统计数据库。可查阅 www.fao.org/faostat/en/#data。

三. 通过综合办法解决矛盾

23. 筹资、能源和粮食矛盾之间的相互关系具有倍增效应。筹资体系的弱点影响到能源部门，限制为发展能源体系、更新和加强现有体系以及采用尖端能源技术调动所需的公共和私人资金的能力。这种情况会减损获取可靠能源的机会。非洲

¹³ 其中包括投入使用有限、缺乏现代设备和技术、土地利用不足、生产力低下、气候脆弱性、小农获得信贷的机会有限以及技能和能力不足。见 Vibeke Bjornlund, Henning Bjornlund and Andre F. Van Rooyen, “Why agricultural production in sub-Saharan Africa remains low compared to the rest of the world: a historical perspective”, *International Journal of Water Resources Development*, vol. 36, No. S1 (2020)。

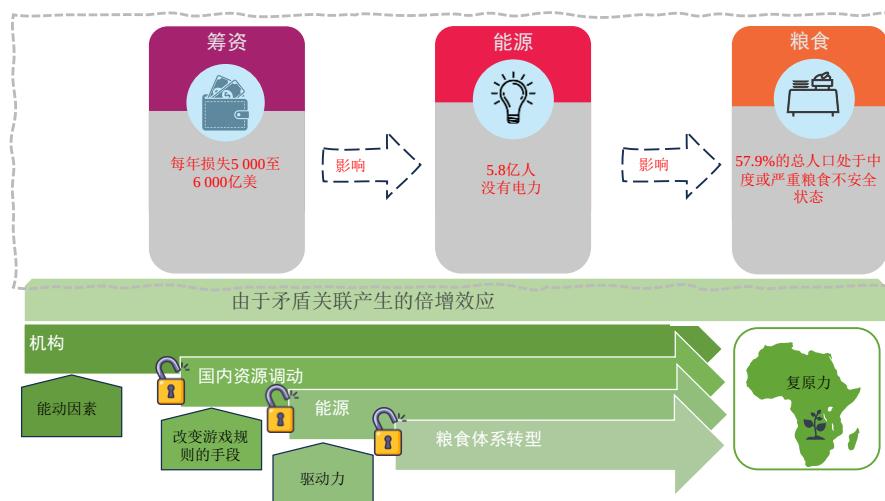
大陆能源部门的局限性进而又影响到粮食体系，加剧结构性障碍。能源供应不足影响农业生产，阻碍粮食体系转型。如果不能获得负担得起的可靠能源，非洲小农就无法实施气候适应战略，无法通过技术提高生产力，也无法延长其产品的保质期。这三个矛盾结合在一起，对非洲大陆的发展具有破坏性影响，阻碍建立复原力和实现可持续性的努力。

24. 在这些领域的发展干预措施的无效性与矛盾的相互关联性有关。未能解决筹资矛盾影响能源和粮食体系的方式或未能解决能源矛盾给粮食体系转型带来的后果的项目成为临时解决方案，能够缓解短期挑战，但无法促进结构转变。如果将这一系列矛盾的倍增效应视为机会，可以缓解这种风险。在这方面，可以利用筹资、能源和粮食体系之间的关联，使价值链运作起来，最大限度地发挥这些体系的积极影响，实现复原力和长期发展。

25. 要激活这一价值链，就需要采取干预措施，最大限度地扩大这一关联的倍增效应；各利益攸关方必须了解每一个组成部分所发挥的作用，并将行动和资源集中在能够引发连锁效应的领域(见图十)。从这个角度来看，国内资源调动被认为是改变游戏规则的因素，因为这是能够实现从受外部优先事项和冲击影响的发展模式到内部驱动的发展战略转变的唯一因素。能源被视为在从数字化到卫生和工业化的所有发展领域引发变革的不可或缺的驱动力。粮食体系转型是复原力的关键，粮食安全是发展的基础。机构是能够确保干预措施有效性的能动因素。在设计这些干预措施时，必须确定解决每一个矛盾的因素。

图十

通过价值链解决三重矛盾



A. 解决筹资矛盾：将调动国内资源作为改变游戏规则的手段

26. 筹资矛盾是非洲国家国内资源调动不足的结果，这迫使它们依赖外部资源。建立有效的国内资源调动体系，在内部调动资源，使各国能够从注重外部资源的发展筹资办法转向注重内部能力和优先事项的发展筹资办法。这一转变将创造必

要的财政和政策空间，使非洲能够通过每年提供 5 000 亿至 6 000 亿美元来推动非洲国家的优先事项，主导自己的发展。

27. 实现这一目标取决于加强国内资源调动体系的情况，其中包括从优化预算管理(即支出和收入)到加强促进经济活力的国家金融市场的各种措施。积极的溢出效应是巨大的。例如，加强政府从国内来源收取收入并最有效地利用这些收入的能力，将改善非洲国家的风险状况，使它们能够以更有利的地位并以优惠的条件利用国际资本市场。这要求非洲国家采取大胆步骤，投资于建立稳健的国家体制，加强税收，提高公共支出效率，并产生可预测的资金流，这是降低可持续发展目标筹资风险的关键。

1. 加强收入调动

28. 强健的国家体制加强透明度、问责制和善治。在公共财政管理、采购和收入调动方面，运用这些体制可以改善服务的提供和资源的分配。有效调动国内资源对税收和支出的积极影响包括：撒哈拉以南非洲 460 亿美元的潜在税收(这些收入原本因过多的税收激励措施而无法征收)，在整个非洲避免 700 亿美元的低效支出，以及因遏制非法资金流动而增加高达非洲大陆国内生产总值 3.7%的收入(见 A/76/888)。

29. 在这方面，采用技术和数字解决方案，如采用电子税务申报和支付系统以及增值税业务数字化，可有助于提高国内资源调动机构的效率和效力。例如，2003 年南非采用电子征税系统后，遵守增值税规定的时间和金钱成本分别减少了 21.8%和 22%。此外，税务申报和支付系统的数字化可能会给各国带来重大惠益，例如多哥就实现了这样的惠益，该国海关收入在 2020 年至 2021 年期间增加了 20%。¹⁴ 在海关部门数字化之后，也取得了类似的积极成果(见 A/77/908)。税务机关的数字化成熟还可以促进税务管辖区之间的税务信息交流，事实证明，这对减少税收滥用是有效的，并对税收产生积极和有统计意义的影响，估计税收将增长 5%至 19%。¹⁵

2. 降低国家概况中的风险

30. 强有力、透明和可问责的机构也可以发挥降低风险的作用，吸引和调动投资。事实上，投资者认为在作出在非洲投资决定方面的最关键因素之一，就是要有稳定、可预测的投资氛围和强有力的国家机构。¹⁶ 此外，可靠和有效的机构和政策框架有助于改善商业环境，确保必要的基础设施到位。有助于降低投资风险和提高投资回报率的其他措施是放宽对长期基础设施项目的投资限制，以鼓励不同类别的资产多元化，并在国家或次区域一级集中资源。这些措施有助于吸引更多样

¹⁴ 执行联合国贸易和发展会议海关数据自动化系统产生的数据。

¹⁵ Mohamed Traore、Seydou Coulibaly 和 Yannis Arvanitis, “非洲跨境信息交流和税收流动性”，政策研究工作文件，第 10299 号(2023 年，世界银行)。

¹⁶ Emmanuel Cleeve, “How effective are fiscal incentives to attract FDI to sub-Saharan Africa?” *The Journal of Developing Areas*, vol. 42, No. 1 (2008).

化的外国直接投资，目前外国直接投资仅为 459 亿美元。然而，最重要的是，这些措施有助于调动非洲养恤基金、主权财富基金和私人储蓄中的 1.7 万亿美元，这些资金大多投资于国外。例如，与其他区域相比，非洲养恤基金在基础设施发展筹资方面的参与度很低，约为 1%。¹⁷

31. 强有力的国家体制与私人投资之间的联系与风险和利润之间的相互关系相对应。私人投资追求利润，而利润又受到风险的影响。大多数非洲国家的风险评级都很高，这不仅增加了偿债额，而且使投资者望而却步。有效的机构和政策框架可通过三种方式减轻风险：首先，它们改善公共债务管理并建立信任，这对国家的风险状况具有直接影响；第二，它们使非洲国家能够在全球价值链中发挥更公平的作用；第三，它们带来可预测和持续的现金流。现金流动可预测性的提高将转化为更好的国家信用评级，使非洲国家和投资者能够以更优惠的条件进入国际资本市场。因此，非洲国家通过优先进行改革以加强国家体制，可以增强投资者的信心，充分释放其经济的潜力。

3. 降低机会成本

32. 外汇储备对于维持经济稳定，特别是汇率，偿还外债和为进口融资非常重要。2021 年，不包括黄金在内的非洲国家外汇储备总额超过 3 200 亿美元。从宏观经济角度看，维持相当于三个月进口量的储备被认为足以应对潜在的外部风险。为了减轻对宏观经济稳定的担忧，解决投资组合选择问题，一些国家采取了有助于积累超过这一数额的储备的战略。¹⁸

33. 保持高水平的外汇储备是各国获得短期利益和稳定的有效途径。然而，也需要考虑发展方面的权衡取舍。持有大量外汇储备的机会成本很高，因为这些资源通常投资于低风险、低回报的资产，而在动员对可持续发展目标的投资至关重要时，这些资源可以帮助推进发展优先事项。加强国家体制是缓冲经济冲击和减少对外汇储备过度依赖的有效途径。

4. 利用新的机会

34. 碳融资为非洲调动额外收入、推进气候适应和促进可持续发展提供了一个重要机会。目前，全球约 23% 的排放量属于某种形式的碳定价范围。2021 年，全球碳定价收入增加了近 60%，达到约 840 亿美元。然而，各区域在碳融资方面的进展并不均衡。同年，来自非洲的交易信用额价值仅占总额的 15%，而亚洲为 56%，拉丁美洲和加勒比为 22%。¹⁹

35. 碳融资可以为非洲国家带来可观的收入，因为非洲已经是一个碳汇。然而，需要强有力的国家体制来利用这些资源。需要在国家一级建立碳市场的监管和政策框架，并与新出现的全球气候要务保持一致。此外，还需要建设国家评估和认

¹⁷ OECD, *Pension Markets in Focus 2022* (2023).

¹⁸ 国际货币基金组织，评估储备充足率数据集。可查阅 www.imf.org/external/datamapper/datasets/ARA。

¹⁹ 世界银行，《2022 年碳定价状况和趋势》(华盛顿特区，2022 年)。

证碳信用额的能力。建立这种框架进而又会鼓励私营部门的参与。目前，南非是唯一实施碳税的国家。尼日利亚《2021 年气候变化法案》旨在到 2060 年实现净零排放，到 2030 年可能产生超过 3 000 万吨碳信用额，以及超过 5 亿美元的年收入。²⁰ 专家们建议，通过适当的改革，非洲在全球碳市场的参与可以大大增加，达到每年 1 200 亿至 2 000 亿美元。由联合国牵头的非洲碳市场倡议可有助于促进碳信用额的增长和调动更多资金。

B. 解决能源矛盾：释放发展动力

36. 解决能源矛盾首先需要调动国内资源，将其作为改变游戏规则的手段。如果得到有效利用，国内资源调动体系将成为一种工具，可最大限度地减少风险，使非洲国家能够以更有利的地位利用国际资本市场，有效地开启能源筹资，并为非洲国家提供积累各种技术所需的资源，以最大限度地提高非洲大陆的发电效率，实现均衡的能源组合。这样的能源组合要求进行全面的能源规划，考虑到每个国家的独特情况、能源资源和区域相互联系。

1. 调动和利用能源筹资

37. 筹资是解决非洲能源矛盾的一个重要部分。国际能源署估计，非洲(不包括北非)的能源部门每年(2018-2030 年)至少需要 400 亿美元才能实现普遍供电，并且在 2040 年之前每年需要投资 1 200 亿美元支持非洲大陆的能源部门。然而，在 2019 年，该行业得到的投资额仅为 160 亿美元。鉴于这一巨大的筹资缺口，非洲大陆必须在传统的公共和多边筹资之外，为能源部门吸引私人和创新筹资。非洲各国政府可发挥关键作用，鼓励私人投资，制定政策和条例，推动独立电力生产商，将可再生能源纳入国家和区域能源生产。

38. 甚至在 COVID-19 大流行和随之而来的债务危机引发动荡之前，吸引新资金的努力就面临障碍。结构性问题、信用评级以及总体基础设施筹资中的实际或预期风险一直制约着非洲国家获得信贷和发展项目筹资的能力。此外，许多非洲国家政府需要加强能力，以有效和及时地实施能源项目。由于这些限制，在 2010 年至 2021 年期间，大多数投资侧重于通过升级现有基础设施来扩大农村地区的电力供应，而不是投资于建设新的发电和输电能力。

39. 与公共或多边供资相比，私营部门对非洲基础设施项目筹资的参与程度很低。不过，近年来，一些因素使得私营部门增加了对非洲大陆能源部门的投资。其中包括开放能源部门的政策改革，监管框架的改善(例如制定可再生能源目标和引入上网电价)，以及投资者对该区域的兴趣增加。投资尤其集中在清洁能源转型所需的发电和采掘业，而对输电和配电的投资较少。例如，埃及和摩洛哥等国实施了上网电价计划，以激励私人投资可再生能源。包括肯尼亚和卢旺达在内的许多国家都设立了专门的政府机构来促进独立的能源开发。然而，还需要做更多

²⁰ Yemi Osinbajo and Iván Duque Márquez, “Unlocking the potential of African carbon markets”, *Project Syndicate*, 8 November 2022.

的工作,以进一步激励私人投资,并消除阻碍投资的风险因素,包括政治不稳定、基础设施不足和缺乏体制框架。

2. 加强监管框架

40. 为解决非洲的能源矛盾,必须制定有利于企业的政策、方案和监管框架,包括关于公用事业治理的政策、方案和监管框架。政策措施的一些例子包括农村电气化目标;让私营部门投资于分散式能源解决办法的激励措施,特别是在农村和偏远地区;独立电力生产商的整合;对低收入家庭和现代能源服务提供定向补贴。这些干预措施对斯威士兰、几内亚比绍和肯尼亚等国的电气化产生了巨大影响。

41. 为能源部门建立一个全面、包容、透明和循证的规划和监管框架,有助于提高其可预测性和透明度。这种规划将概述能源生产和分配过程中各方明确的作用和责任、促进良性竞争的监管程序和标准,确保服务的可靠性和质量,促进区域合作,并通过有效的关税制定机制保护消费者。资源限制,包括具备所需技能组合的人员不足,以及独立性和自主性有限,是阻碍能源监管机构执行能源规划目标的挑战。

42. 设计良好的电价制定机制是能源监管生态系统中吸引私人投资的最有效措施之一。应采用透明和客观的方法确定这种电价,其中应包括成本回收,并根据健全的经济原则和独立审查提供合理的投资回报率。与此同时,还应辅之以消费者保护措施和条例,包括客户服务标准、投诉解决机制和客户信息中心,以确保消费者能够从独立的能源供应商获得可靠、负担得起和高质量的能源服务。

3. 前沿技术和关键矿产资源

43. 解决能源矛盾还需要转变,使非洲国家能够利用其矿物、金属和全球绿色转型所需投入的资源禀赋。例如,刚果民主共和国拥有世界已知钴储量的 64%,卢旺达拥有世界 31%的钽,南非拥有世界 93%的钒、85%的铀、83%的铀和 70%的铂。从出口这些关键矿物转向投资于能力建设和技术转让,将使非洲国家能够根据国情调整各种能源技术,实现清洁能源转型,并利用潜在的绿色就业机会。负担得起和可靠的能源供应对于利用这些资源、创造绿色就业、建立增值产业和加强非洲大陆制造太阳能电池板、燃料电池、风力涡轮机和电池等可再生能源部件的能力至关重要。开发非洲大陆的资源以建立平衡的能源组合还需要专门培训、研究和开发,以及对以非洲为中心的前沿技术进行投资。一个利用和使用关键矿物的统一的非洲大陆战略,将有助于利用这些资源,实现利益最大化。

44. 绿色氢等前沿和新兴技术也为解决能源矛盾提供了机会。埃及、摩洛哥、纳米比亚和南非等一些非洲国家已经在探索绿色制氢的机会。例如,摩洛哥正在利用其重要的可再生能源资源和现有的氢供应链,开发一个使用太阳能生产用于运输、工业和发电的氢的绿色氢项目。利用这一机会的关键步骤包括培训一支专门的劳动力队伍,并投资于相关的基础设施,以便在技术成熟时成为“先行者”。

4. 区域合作和跨界能源输送与贸易

45. 区域合作和电力部门整合对于降低能源成本和增加获得可靠和负担得起的能源服务的机会至关重要。对非洲电力联营体进行投资，以发展跨界输电和配电系统，将改变区域能源市场，使可再生能源能够纳入能源组合，并最大限度地减少能源资源分布方面地域差异的影响。然而，为跨界非洲能源项目筹集资金，特别是从私营部门筹集资金，是一项挑战。一些障碍可归因于对公共部门能力的认知风险。跨境项目通常需要多个国家的监管机构进行协调和批准。国家之间不同的监管框架也可能对项目规划和实施造成挑战，导致延误、成本超支甚至项目失败。

46. 非洲基础设施发展方案是非洲大陆在运输、信息和通信技术、跨界水域和能源部门开展跨界基础设施项目的旗舰举措。该方案的优先行动计划包括 54 个能源部门项目，涉及水力发电、电力互联、基础设施升级和石油或天然气管道。

C. 解决粮食矛盾：复原力的关键

47. 国内资源调动将对能源获取和农业生产产生连锁效应。有效的制度将创造更多的财政空间，提高私人投资的盈利能力，增加农业生产和食品加工业筹资。农业相关基础设施筹资的增加将带来更具竞争力的成本结构，并使尖端技术得以使用。对负担得起的可再生能源的投资将改变农业生产力。非洲大陆自由贸易区的实施将通过建立包容和统一的粮食和商业价值链来促进非洲内部的农业贸易，这将提高国内生产能力并减少进口。非洲国家将由此实现粮食安全和农业自力更生。需要采取一系列政策干预措施来解决粮食体系矛盾，并释放非洲大陆农业的潜力。

1. 促进农业筹资

48. 通过改善农业投入、技术和工艺来提高非洲的农业生产力，可以使谷物产量增至两到三倍，使世界产量增加 20%。在园艺作物和牲畜生产方面也可以看到类似的增长。²¹ 这一改善对于使非洲大陆能够养活其未来人口是必不可少的。预计到 2050 年，非洲人口将增加 12 亿，占世界预计人口增长的一半。²² 因此，需要在投入和市场开发方面进行大量投资，以实现非洲大陆的农业潜力。然而，农业在政府总支出中的份额从 2013 年的 2.77% 下降到 2021 年的 2.27%，低于 2003 年《非洲农业和粮食安全马普托宣言》设定的 10% 的目标。²³ 有效的国内资源调动体系有助于实现这一目标。在这方面，在 2023 年 1 月举行的达喀尔题为“养活非洲：食物主权和复原力”的第二次首脑会议上，发展伙伴承诺提供 300 亿美

²¹ Lutz Goedde, Amandla Ooko-Ombaka and Gillian Pais, “Winning in Africa’s agricultural market”, McKinsey & Company, 15 February 2019.

²² 联合国，《世界人口展望》数据库。可查阅 <https://projectsportal.afdb.org/dataportal>。

²³ 粮农组织，“可持续发展目标 2.a.1：农业在政府支出中所占份额(政府最高一级)”，粮农组织统计数据库。可查阅 www.fao.org/faostat/en/#data。

元，支持非洲提高农业生产力。²⁴ 将这些资金的一部分集中用于加强国家体制可有助于确保长期影响和可持续性。

49. 还需要建立国内资源调动系统，通过减少与农业企业相关的风险，从私营部门伙伴那里吸引资金。也可以通过建立机制，减少为农业企业部门资金不足领域服务的风险和成本，以及通过发展结构性筹资机制，利用私营部门资本，在实现这一目标方面取得进展。例如，国际金融公司通过有针对性的部门和项目一级的干预，帮助建立和扩大市场；还通过投资于非洲的金融机构，促进农民和合作社获得资金。²⁵ 调动私营部门资金可以通过加强能力发展、支持基础设施升级和为农业食品价值链数字化提供资金，在推进粮食体系转型方面发挥作用。²⁶

2. 为粮食体系提供动力

50. 只有当小农能够从更好的能源基础设施和更多的能源获取途径中受益时，非洲才有可能实现农业转型。撒哈拉以南非洲区域 90% 的粮食由小农生产，但其能源供应往往不可靠，损害生产力。能源主要通过促进自动化和具有成本效益的灌溉方法以及支持农产品加工来促进农业生产。灌溉可以使作物产量提高多达四倍。然而，非洲只有 5% 的农田得到灌溉。与此同时，由于缺乏用于粮食储存的能源和收获后加工的基础设施，非洲每年的损失估计达 40 亿美元。将需要大量投资来满足这些方面的能源需求。尽管将能源纳入农业部门的程度有限，但 1980 年至 2020 年期间，非洲与农业有关的能源使用量仍增加了 370%。如果非洲大陆要达到其他区域的能源使用水平，就需要在短得多的时间内实现类似的增长(见下表)。

表

农业生产的能源使用

	1980(万亿焦耳)	2020(万亿焦耳)	百分比变化
非洲	134 197	497 160	370
美洲	1 653 407	2 299 119	139
亚洲	1 077 468	4 532 840	421
欧洲	1 624 909	1 720 056	106
大洋洲	85 856	151 620	177
世界	4 575 836	9 200 794	201

资料来源：粮农组织，粮农组织统计数据库。可查阅 www.fao.org/faostat/en/#data。

51. 为非洲农业提供动力需要采取综合办法，将大规模投资结合起来，建设能源基础设施、投资农村电气化和建立公私伙伴关系，以扩大负担得起的可再生能源

²⁴ AfDB, “Dakar 2 Summit: development partners to commit \$30 billion to boost food production in Africa”, 27 January 2023.

²⁵ Yusoke Kotsuji, “Attracting investment into Africa’s food industries”, International Finance Corporation, 4 October 2021.

²⁶ AfDB, *Feed Africa: Strategy for Agricultural Transformation in Africa 2016-2025* (2016).

解决方案。通过结构化农业合作社有针对性地利用微型电网和离网能力，可以促进规模经济，提高能源的可负担性。低成本太阳能水泵和太阳能灌溉系统等创新解决方案有助于为小农带来粮食安全，增强经济权能，并促进减缓和适应气候变化。

3. 通过非洲大陆自由贸易区发展农业食品价值链

52. 迄今为止，非洲的粮食和农业贸易主要包括初级商品和原材料以及各种加工品。作为非洲大陆自由贸易区的一部分，各国可以通过包容和协调的粮食和商业价值链释放其粮食系统的潜力。此外，估计表明，通过利用整个价值链，该贸易区的实施可使非洲内部农产品贸易增加 20%至 35%。²⁷ 建立有效的国内资源调动体系对于调动这些潜在的贸易流量和利用其提高非洲国家筹资的可持续性是不可缺少的。

D. 释放非洲中产阶级的潜力

53. 在过去十年中，非洲的中产阶级对整个非洲大陆的教育、政治和经济发展至关重要。新的企业主和企业家创造了就业机会，这又进一步为其他人提供了机会。受过教育、精通技术的中等收入家庭加快了对消费品的需求，并推动了高质量的学校和医疗保健服务。据估计，到 2025 年，消费者支出预计将达到 2.1 万亿美元，到 2030 年将达到 2.5 万亿美元，高于 2015 年的 1.4 万亿美元。²⁸ 在非洲建立国际消费者零售连锁店反映了全球对非洲中产阶级提供的经济动力的信心。

54. 非洲中产阶级对商品和服务的新需求可以带来更强劲的经济增长。非洲大陆自由贸易区的成功取决于潜在的非洲大陆市场。据估计，通过建立一个泛非市场，该贸易区可使非洲内部贸易增加约 52%，从而增加非洲大陆的制造业出口。²⁹ 目前，制造业平均仅占非洲国内总产值的 10%左右，落后于其他发展中区域。不过，到 2030 年，非洲制造业的企业对企业支出预计将达到 6 663 亿美元，比 2015 年增加 2 012.8 亿美元。³⁰ 此外，预计非洲将成为世界下一个大的制造业中心，这有可能使非洲经历与东南亚国家和中国相同的工业化和发展进程。非洲还可以获取多达 1 亿个制造业密集型工作岗位，预计到 2030 年这些国家将失去这些工作岗位。³¹ 然而，该贸易区能否实现非洲的结构转型，从而开启增长、转变经济结构、创造就业和促进减贫，取决于能否解决三重矛盾。只有这样，非洲国家才能充分利用贸易和工业化，并释放非洲大陆人力资本的潜力。

²⁷ African Union Commission and OECD, *Africa's Development Dynamics 2022: Regional Value Chains for a Sustainable Recovery* (Paris, 2022).

²⁸ Landry Signé, "Africa's consumer market potential: trends, drivers, opportunities, and strategies", Africa Growth Initiative (Brookings Institute, 2018).

²⁹ Angelle B. Kwemo, "The AfCFTA: the first step of a long marathon", Brookings Institute, 3 September 2019.

³⁰ Landry Signé, "Africa's consumer market potential: trends, drivers, opportunities, and strategies", Africa Growth Initiative (Brookings Institute, 2018).

³¹ Irene Yuan Sun, "The world's next great manufacturing center: how Chinese investment is reshaping Africa", *Harvard Business Review*, vol. 95, No. 3, (May-June 2017).

四. 激活能动因素：强有力的国家体制

55. 虽然外部冲击加剧了三重矛盾，但非洲国家在筹资、能源和粮食安全方面面临的结构性挑战并不是由最近的外部冲击造成的。这是几十年来对这些领域长期投资不足的结果，而缺乏有效的国家体制又加剧了这种情况。

56. 国家体制由两个因素组合而成：负责制订和执行公共政策的机构，以及指导公共机构的工作并保障可靠和公平环境的政策和监管框架。任何一个因素的缺失或薄弱都会导致国家体制的无效。相反，正如可持续发展目标 16 所示，有效的国家体制会带来善治。在这方面，对治理趋势的分析有助于深入了解非洲国家体制的状况。

57. 莫·易卜拉欣基金会以 0 到 100 分来评估非洲国家的治理情况，100 分代表治理结构运行良好。在 2012-2021 年期间，非洲大陆的总体分数为 48.9，略微提高了 1.1 个百分点。然而，在这一时期的最后五年，改善速度放缓，这表明所观察到的改善大多是前期的。COVID-19 疫情以及随后的社会动荡和政治不稳定导致的生活水平下降可能是导致改善速度放缓的原因之一。然而，正如所有治理指标的趋势所显示的那样，由于各种外部和内部因素，包括历史因素，非洲国家体制的机构和监管框架尚未发展到可以促进解决这些矛盾所需的改革的水平(见 [A/77/644-S/2022/959](#))。缺乏能动因素是这些结构性挑战持续存在的原因。

58. 由于缺乏有效和透明的机构以及可靠的监管框架，导致资源损失和支出决策效率低下，使非洲国家无法解决筹资矛盾，并减少了可利用的财政空间，而这是实现可持续性所必需的。税收和支出机制缺乏问责制，导致税基较低，使经济活动处于税收制度的边缘，并造成对非正规经济的依赖。缺乏善治加剧了非法活动，如逃税、腐败贸易做法和资金非法流出非洲大陆。薄弱的机构削弱包括知识产权在内的财产权安全和法治的基础。这些因素加在一起，会增加风险认知，减少以中小微型企业为主的私营部门参与社会经济活动的动力，也减少从国内和外部来源吸引急需投资的动力。

59. 不透明和不可预测的监管框架对能源部门的损害尤其严重。调动国内储蓄、养恤金和主权基金以及影响有利于主要能源基础设施的投资决定的能力有限，这与缺乏现实的能源规划进程和长期监管框架直接相关。对能源基础设施的投资减少，使非洲国家无法满足不断增长的人口的需求，导致某些区域持续欠发达，提供的公共服务有限，并依赖于被动应对粮食不安全、气候危机和灾害等外部冲击的措施。不断恶化的社会经济状况加剧不平等，破坏社会凝聚力，并对和平与稳定构成威胁(见 [A/75/917-S/2021/562](#))。因此，投资于治理是在非洲大陆实现可持续发展和持久和平的必要步骤。治理在建立信任方面发挥着关键作用，而信任是通过健全的投资友好型环境调动更多资源所必需的。

五. 结论和建议

60. 全球金融体系的不公平和功能失调加剧了非洲大陆在建立有效的国内资源调动体系方面的困难。一连串相互交织的全球危机加剧了非洲目前发展模式的缺点和脆弱性。危机通过复杂的宏观经济、贸易和金融渠道网络，以各种方式影响了整个非洲大陆的筹资、能源和粮食体系，包括财政状况恶化、金融环境收紧、利率上升、债务水平升高以及粮食和能源价格飙升，最终在非洲大陆大部分地区助长内乱和政治不稳定。

61. 要扭转这种局面，就需要通过一个价值链来解决筹资、能源和粮食体系的矛盾，利用强有力的体制安排，作为释放非洲年轻和不断增长的人口的发展和创造潜力的关键能动因素。数字化可有助于简化流程、降低机会成本、加强跨境市场一体化、加强网络以及提升透明度和提高资源调动和使用的效率。这种改善进而将促进政府对公民负责，有助于重建社会凝聚力和公平感以及公平分担责任，为非洲大陆的可持续发展与和平创造条件。

62. 为了实现这一目标，需要在短期内采取紧急行动，为非洲国家最大限度地利用可持续发展目标刺激计划提供的机会奠定基础，以实现《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程》。在这方面，提出以下建议：

(a) 非洲国家应优先巩固全面、综合和稳健的国内资源调动体系，并将其作为降低可持续发展目标投资风险的工具。这一办法需要通过公共财政流程的数字化来提高税收和支出效率。这还需要建立以可持续发展目标为基础的公平政策和监管框架，创造资金流并促进资金调动，将其作为利用资本市场和确保债务可持续性以及长期和负担得起的发展筹资的不可或缺的工具；

(b) 非洲国家应利用尚未开发或利用不足的资金来源，如碳市场、外汇储备、养恤基金和汇款，在短期内大幅度增加其财政空间；

(c) 非洲国家应开启能源筹资，以吸引私营部门行为体，并为实现人人享有可持续能源调动所需的大量资金。这一办法要求通过健全的国内资源调动体系、监管框架和区域协调，建立一个有利于投资的环境。这还需要开展中期和长期能源规划工作，以确保非洲国家最大限度地利用所有现有能源，包括与前沿技术有关的能源，特别是可再生能源基础设施；

(d) 非洲国家应增加可靠和可持续能源的供应，以成倍提高粮食体系的生产力。在短期内，这需要将支持农业生产的能源使用量增至 10 倍。还需要引进支持适应气候变化和充分发挥农业企业流程潜力的技术；

(e) 非洲的发展伙伴应加强对政策和机构能力的支持，促进解决这三个矛盾。这种努力要求至少将 10% 的官方发展援助用于加强国家体制。其中还包括促进技术转让和对非洲能源和粮食体系的投资；

(f) 国际社会应解决全球金融架构中现有的不平等问题，以期创造一个全球环境，支持非洲国家努力进行必要的结构改革，解决三重矛盾。