



大会

Distr.: General
19 July 2022
Chinese
Original: English

第七十六届会议

临时议程* 项目 63(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：关于执行情况和国际支持的第十九次 综合进度报告

COVID-19 大流行时代的发展筹资：国内资源调动的首要地位

秘书长的报告**

摘要

本报告是根据大会 2021 年 9 月 9 日第 75/322 号决议提交的，本报告审查了面对冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响非洲的发展筹资情况。虽然疫情重塑了非洲的发展筹资并加剧了现有脆弱性，但它为非洲国家提供了一个加强国内资源调动以支持可持续发展筹资的机会。

有效的国内资源调动对于获得以包容和可持续的方式有效推动非洲大陆经济增长和发展所需的资金至关重要。增加国内资源调动对于非洲重新争取其发展政策空间、将资源引向生产能力发展和结构转型以及工业化也至关重要。然而，要使国内资源调动在推进非洲大陆的可持续发展议程方面发挥有效作用，就需要从根本上改变政策和机构，包括提高公共支出的效率，加强税收征收，利用私人储蓄和私人金融部门促进发展，遏制非法资金流动。

* A/77/150。

** 由于提交部门无法控制的技术原因，本报告是在截止日期后提交处理的。



一. 引言

1. 部分由于不可持续的债务负担造成的资金不足和财政空间有限，多年来一直是非洲发展的主要障碍，限制了非洲国家为社会和生产部门投资大规模提供资源的能力。因此，非洲的金融部门仍然缺乏深度，无法在调动储蓄方面发挥有效作用。许多非洲国家的机构和能力薄弱，阻碍了它们对付逃税和避税的能力，特别是跨国公司的逃税和避税。因此，非洲大陆不得不经常以非常高的利率向外借款，以填补资金缺口。此外，没有始终利用大量的机构储蓄(养老金、保险和主权财富基金)为本区域的可持续发展提供资金。

2. 当冠状病毒病(COVID-19)大流行在 2020 年袭来时，该区域的经济已经相对薄弱，生产和多样化有限，严重依赖进口，债务负担不断增加，国内收入基础狭窄，这使该区域在应对疫情的多层面社会经济影响方面处于弱势。为遏制 COVID-19 蔓延而采取的措施，包括全国封锁和关闭边境，加剧了疫情的影响。

3. 不过，这些挑战不仅仅是由 COVID-19 大流行造成的，而是几十年来不断积累的。¹ 疫情扩大并加剧了多边治理体系和国际金融和债务架构中的这些和其他现有断层线。除了受到持续的 COVID-19 大流行带来的挑战的影响，这些结构性不对称还因乌克兰战争而加剧，乌克兰战争对非洲的影响体现在粮食、能源和化肥价格上涨以及通货膨胀加剧上。因此，在当今多重和连锁危机的情况下，需要大规模的国际支援来帮助非洲克服 COVID-19 大流行，更好地向前发展。

4. 经历了成功增长和结构转型的国家的经验表明，持续和持久的变革始于内部。因此，虽然需要国际社会提供额外支持，使非洲国家能够经受住今天危机的直接影响，但非洲也必须与过去决裂，审视并依靠自己的国内财政资源，² 为其发展筹资需求找到可持续的解决办法。³ 这种转变必须包括优先考虑国内和区域生产和价值链，并融入全球价值链。非洲大陆自由贸易区为促进国家和区域价值链和经济多样化提供了巨大的机会。

5. 虽然与 COVID-19 大流行有关的破坏对非洲大陆的发展构成了重大挑战，但它们也提供了一个机会，可以通过结构转型和工业化促进新的发展方法，加强非洲大陆抵御外部冲击的能力。在这方面，强有力的国内资源调动系统是关键。国际金融问责、透明和廉洁以利实现 2030 年议程高级别小组的报告提出了一个大胆的愿景，即建立一个以廉洁和合法性价值观为基础、以强化的政策和体制框架为支撑的更加公平的国际税收制度。⁴

¹ 这种积累的根源是错误的政策、薄弱的能力和机构、不利的外部条件以及不对称的权力关系和多边体系以及国际金融和债务结构中的不平等。

² 事实上，不仅是财政资源，还有自然资源的实际流动。

³ Economic Commission for Africa, *Economic Report on Africa 2019: Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa* (United Nations publication, March 2019)。

⁴ 联合国，《金融廉洁利可持续发展：国际金融问责、透明和廉洁以利实现 2030 年议程高级别小组的报告》(2021 年)。

6. 本报告概述融资情况以及非洲自身财政资源在发展筹资中的重要性，以期展示调动国内资源填补筹资缺口的潜力；讨论通过增加税收和改善支出来调动国内资源；展示私人储蓄在发展筹资中的潜在作用；表明解决国际税收不平等问题是确保公平全球化和在大流行后的世界中为非洲争取更美好未来的核心；强调需要使全球伙伴关系符合非洲的发展愿望；提出了资源调动路线图。

7. 本报告系通过对相关文件的深入审查和对相关数据集的分析编写。咨询的利益攸关方包括非洲问题特别顾问办公室非洲知识网络的工作人员。还成立了一个由从事发展筹资问题的非洲大陆组织和联合国系统实体(包括非洲发展新伙伴关系、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国开发计划署(开发署)和非洲开发银行)组成的咨询委员会。

二. 非洲发展筹资概况和 COVID-19 大流行的影响

8. COVID-19 大流行给非洲大陆带来了不利的社会经济影响，2020 年国内生产总值实际增长率下降了 2.2%。2021 年，区域增长恢复，达到 3.8%，预计 2022 年将达到 4.0%，2023 年将达到 3.6%。不过，这低于该区域恢复到疫情前的增长轨迹所需的 6% 的数字。⁵

9. 疫情重塑了非洲的发展筹资格局。包括收入和私人储蓄在内的国内融资受到了负面影响，但仍是最大的资金来源。外国直接投资和官方发展援助等外部融资在疫情前已经停滞不前，现在又进一步受挫。与此同时，事实证明，汇款具有韧性。⁶ 正在进行的乌克兰战争的地缘政治影响和全球贸易供应链的中断可能引发一场粮食危机。

10. 非洲的发展在很大程度上已经由自己的资源提供资金(表 1)。2018 年，公共收入和私人储蓄总额为 9 114 亿美元，约为外国直接投资的 20 倍，官方发展援助净额的 16.5 倍。⁷ 银行向私营部门提供了 5.665 亿美元的国内信贷。这支持了对非洲大陆的新叙事，即让非洲掌握自身发展的主动权，同时不贬低外部融资的催化作用。

⁵ 《2022 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：C.22.II.C.1)，第三章，第 103-112 页，“非洲”。可查阅：www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2022_CH3_AFR.pdf。

⁶ World Bank, *Recovery: COVID-19 Crisis Through a Migration Lens, Migration and Development Brief*, No. 35(Washington, DC, November 2021), p. 58。可查阅：www.knomad.org/sites/default/files/2021-11/Migration_Brief%2035_1.pdf。

⁷ African Union and Organisation for Economic Co-operation and Development, *Africa's Development Dynamics 2021: Digital Transformation for Quality Jobs* (Paris, 2021)。可查阅：www.oecd-ilibrary.org/development/africa-s-development-dynamics-2021_0a5c9314-en。

表 1
2014-2018 年非洲发展筹资来源

(十亿美元)

	2014	2015	2016	2017	2018
不包括赠款的公共收入	524.7	438.2	394.2	425.9	483.6
私人储蓄	507.0	419.6	408.2	415.6	427.8
外国直接投资的流入	53.9	56.9	46.5	41.4	45.9
证券投资	30.4	22.2	6.2	57.1	36.5
汇款	71.8	71.4	57.6	77.6	84.2
官方发展援助(净总额)	54.1	50.1	50.4	53.8	55.3
外资流入总额	210.1	200.5	170.5	229.8	221.8

资料来源：非洲联盟和经济合作与发展组织，《2021 年非洲发展动态：数字化转型以促进高质量工作》(2021 年，巴黎)，表 8.1。

11. 非洲要充分最大限度地调动国内收入，还有很长的路要走。虽然过去十年税收占国内生产总值的比例稳步上升，2019 年达到 16.6%，但非洲一直落后于其他发展中区域(图一)。北非国家的平均税收占国内生产总值的比例最高(22.7%)，而中部非洲最低(10.1%)。

12. 非洲发展筹资需求的很大一部分由国内储蓄支撑，2020 年保持稳定，撒哈拉以南非洲报告的国内储蓄总额为 3 530 亿美元(占国内生产总值的 20.1%)，低于拉丁美洲和加勒比的 9 180 亿美元和南亚的 8 660 亿美元(图二)。

13. 养老基金管理的资产是国内融资的另一个重要来源。2017 年，这一数字达到 6 760 亿美元，预计到 2020 年将达到 1.1 万亿美元。⁸ 然而，许多国家将其养老基金的很大一部分投资于海外。如果投资于国内，这些资金可能有助于大幅缩小融资缺口。

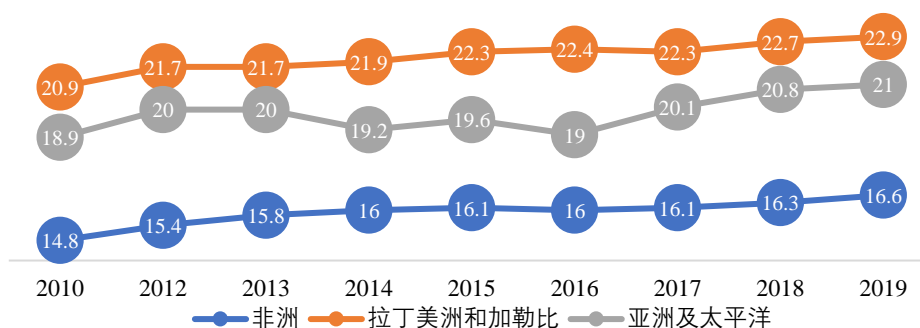
14. 外国直接投资是发展筹资的重要来源，但受到 COVID-19 大流行的严重影响。图三显示了人均外国直接投资的下降趋势。此外，非洲在全球外国直接投资中的份额仍然微不足道，2020 年平均为 4%，大大低于拉丁美洲和加勒比的水平(8.8%)。⁹

⁸ Katja Juvonen and others, “Unleashing the potential of institutional investors in Africa”, African Development Bank Working Paper, No. 325 (Abidjan, 2019).

⁹ 贸发会议关于流量和存量的双边外国直接投资数据库。可查阅：<https://unctad.org/topic/investment/investment-statistics-and-trends>。

图一

2010-2019 年税收占国内生产总值的比率

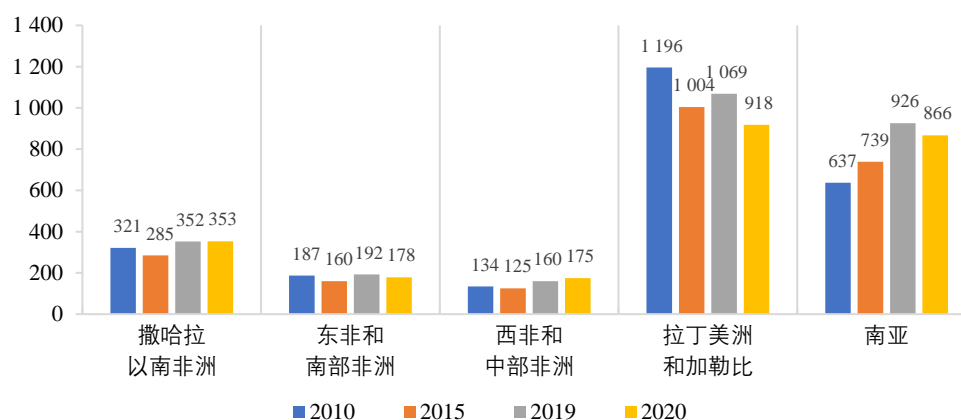


资料来源：经济合作与发展组织、非洲联盟和非洲税务管理论坛，《2021 年非洲收入统计》(2021 年，巴黎)。

图二

非洲国内储蓄总额：低于其他发展中区域

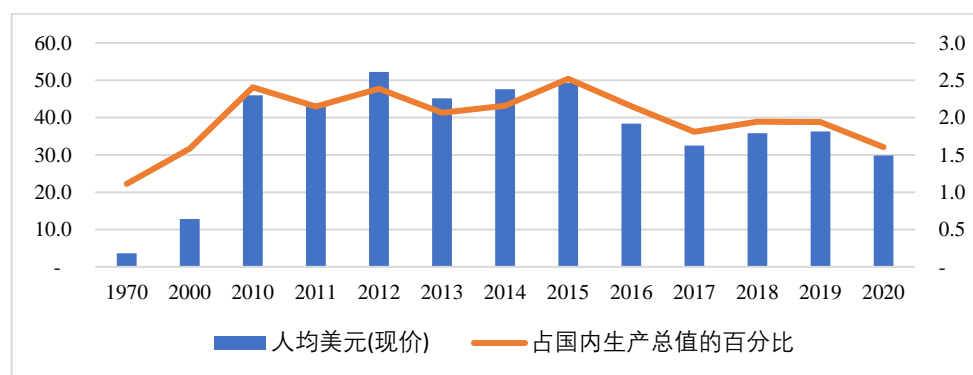
(十亿美元)



资料来源：世界银行集团，世界发展指标，2021 年。

图三

流向非洲的外国直接投资趋势

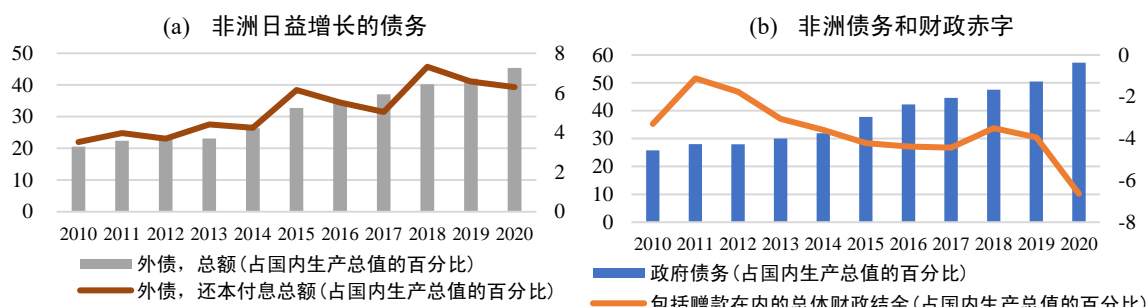


资料来源：贸发会议关于流量和存量的双边外国直接投资数据库。

15. 不断上升的债务水平继续给非洲国家带来相当大的负担。外债从 2010 年占国内生产总值的 21% 上升到 2020 年的 45%，同期外债还本付息总额从 3.5% 上升到 6.3% (图四(a))。不断增长的债务反映了财政空间的缩小，这种缩小因疫情而恶化 (图四(b))。难以履行偿债义务可能导致主权信用降级、外汇储备压力和货币贬值。

图四

撒哈拉以南非洲日益严重的债务问题和不断缩小的财政空间



资料来源：国际货币基金组织，《世界经济展望》数据库，2021 年 10 月。

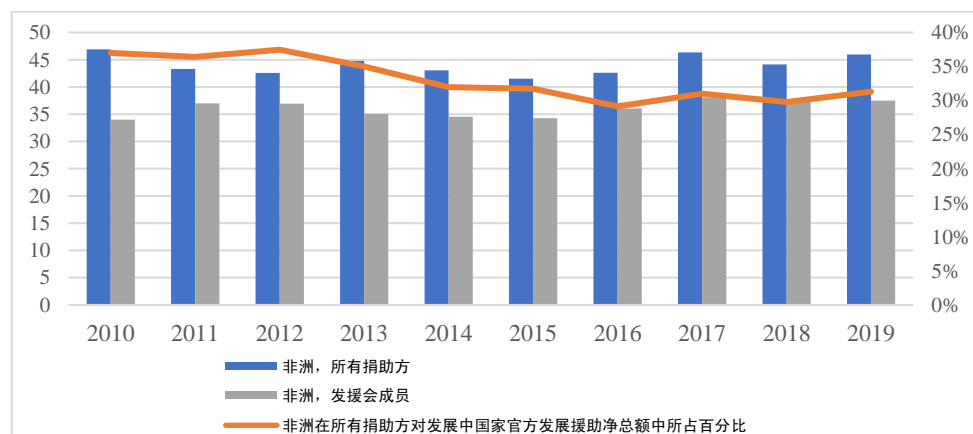
16. 汇款已成为发展筹资的一个重要来源，但仍是一个相对未开发的筹资来源。除尼日利亚外，该区域的汇款流入保持韧性，2020 年略微下降了 1.4%。

17. 自 2010 年以来，对非洲的官方发展援助名义值略有增加；不过，非洲在发展中国家中的份额从 2010 年的 37% 下降到 2019 年的 35% (图五)。2019 年，所有官方捐助方对非洲的官方发展援助付款达到 577 亿美元 (人均 44.1 美元)，约占对所有发展中国家付款的 35.3%。根据经济合作与发展组织 (经合组织) 的数据，发展援助委员会 (发援会) 成员对非洲的官方发展援助总额为 1 612 亿美元，2020 年达到 390 亿美元。这低于承诺水平，不足以支持非洲大陆的发展需求。

图五

向非洲提供的官方发展援助净额趋势

(十亿美元)



资料来源：作者根据经合组织统计数据进行的计算。

18. 非法资金流动继续从非洲大陆抽走大量金融资源，估计每年 886 亿美元，相当于国内生产总值的 3.7%。通过减少非法资金流动，非洲大陆可以增加当地企业可用的资本，并扩大基础设施、卫生和教育投资的财政空间。

19. 疫情导致非洲经济受到严重干扰，税收减少，债务水平上升，财政紧缩加剧。有限的财政空间和较低的疫苗接种率导致复苏速度较慢。尽管国际合作减轻了一些影响，但在最需要的时候，应对措施也暴露了多边行动效力的严重差距，¹⁰ 表现在国际金融机构没有能力向非洲提供足够的债务减免和投资，以支持疫苗生产和大流行后的恢复。¹¹ 非洲摆脱疫情后的复苏和建设以及长期可持续增长将需要越来越多地依赖国内资金来源。

三. 通过增加税收和改善支出来调动国内公共资源

20. 在过去几十年中，非洲国家为调动更多的国内资源做出了巨大努力。不过，这些努力大多集中在收入上。但是，加强国内资源调动不仅仅是提高税收，还包括确保累进税制和改善支出管理。因此，就非洲而言，支持国内资源调动战略的综合办法必须确保公共支出的质量，减少低效率，消除浪费，增加储蓄，并使财政刺激和措施合理化，以通过确定未充分利用的税收资源，包括对数字经济征税来增加公共收入。这必须辅之以旨在利用主权财富基金的潜在作用和解决非法资金流动、逃税和避税的措施(见第五节)。

A. 提高公共支出的质量，作为促进发展的来源

21. 公共支出的质量不仅从国内资源调动的角度来看很重要，而且对于长期增长和可持续发展来说也很重要。以平均效率分数表示的公共开支总体效率表明，非洲国家比其他发展中国家的低效率更严重，平均效率分数为 0.585，而后者为 0.825。这表明，支出减少 41.5%¹² 或资源减少 48%，¹³ 也可以实现同样的产出水平。在部门一级，与其他区域相比，教育、卫生和基础设施的支出的低效率较高(图六)。基础设施和教育领域的公共开支低效率分别达到近 52% 和 49%，而卫生领域的平均低效率仅为 13%。

22. 从绝对值来看，公共开支的低效率在教育领域约为 120 亿美元，在基础设施领域约为 300 亿美元，在卫生领域约为 280 亿美元，合计每年损失非洲国内生产

¹⁰ 《我们的共同议程，秘书长的报告》(联合国出版物，2021 年)，第 48 页。

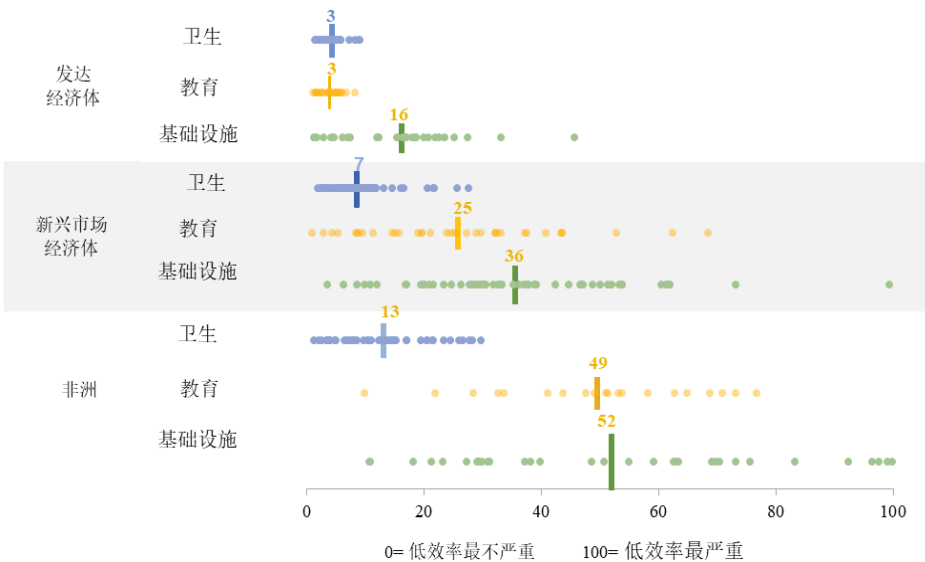
¹¹ 秘书长在塞内加尔的讲话，2022 年 5 月。可查阅：www.usnews.com/news/world/articles/2022-05-01/un-chief-calls-for-debt-relief-post-covid-investment-on-w-africa-trip。

¹² Djedje Hermann Yohou, “In search of fiscal space in Africa: the role of the quality of government spending”, Études et Documents, No. 27 (Clermont-Ferrand, France, Centre d’Études et de Recherches sur le Développement International, 2015)。可查阅：<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01222812/document>。

¹³ Dickson O. Wandeda, Wafula Masai and Samuel M. Nyandemo, “The efficiency of public spending in sub-Saharan Africa”, European Scientific Journal, vol. 17, No.19, p.173。可查阅：<https://ejournal.org/index.php/esj/article/view/14439/14405>。

总值的 2.87%。¹⁴ 可以通过努力解决这一巨大浪费来实现可持续发展筹资。据国际货币基金组织(基金组织)称, 由于卫生支出效率低下, 撒哈拉以南非洲的预期寿命减少了 10 年以上。¹⁵

图六
部门支出的低效率



资料来源：国际货币基金组织,《财政监测：公平机会》(2021 年 4 月, 华盛顿特区); 以及非洲问题特别顾问办公室工作人员的计算。

23. 鉴于上述观察, 重点必须是使国家预算、战略和政策与可持续发展目标保持一致, 包括通过使用综合国家筹资框架, 并加强综合和相互关联的分析, 以促成一致和相互支持的政策选择, 避免负面溢出效应, 从而最大限度地减少预算支出的低效, 并释放预算资源, 以加强应对紧急挑战(如 COVID-19 大流行)的韧性。

24. 基于上述考虑, 就非洲而言, 任何国内资源调动战略的起点都应当是确定优化支出和储蓄的潜在领域。在预算的支出方面, 也可以通过解决工资费用来节省开支, 仅工资就占撒哈拉以南非洲国家政府支出的三分之一。¹⁶ 庞大的政府工资账单增加了支出的刚性, 导致政府的回旋余地很小, 从而限制了政策空间。此外, 减少非生产性和昂贵的支出, 如包括能源补贴在内的普遍补贴, 以及引入累进税和针对穷人和弱势群体的转移支付, 包括扩大社会保护制度, 可以释放更多资源

¹⁴ 非洲问题特别顾问办公室工作人员的计算。

¹⁵ Mercedes Garcia-Escribano, Pedro Juarros and Tewodaj Mogues, “Patterns and Drivers of Health Spending Efficiency”, IMF Working Paper, No. 22/48 (Washington, DC, International Monetary Fund, 2022)。可查阅: www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/03/04/Patterns-and-Drivers-of-Health-Spending-Efficiency-513694。

¹⁶ World Bank, “Governance COVID-19 response: managing the public sector wage bill during COVID-19” (June 2020)。

用于发展，同时为未来的投资回报奠定基础。限制与低效和不盈利的国有企业相关的财政风险也可能有所帮助。

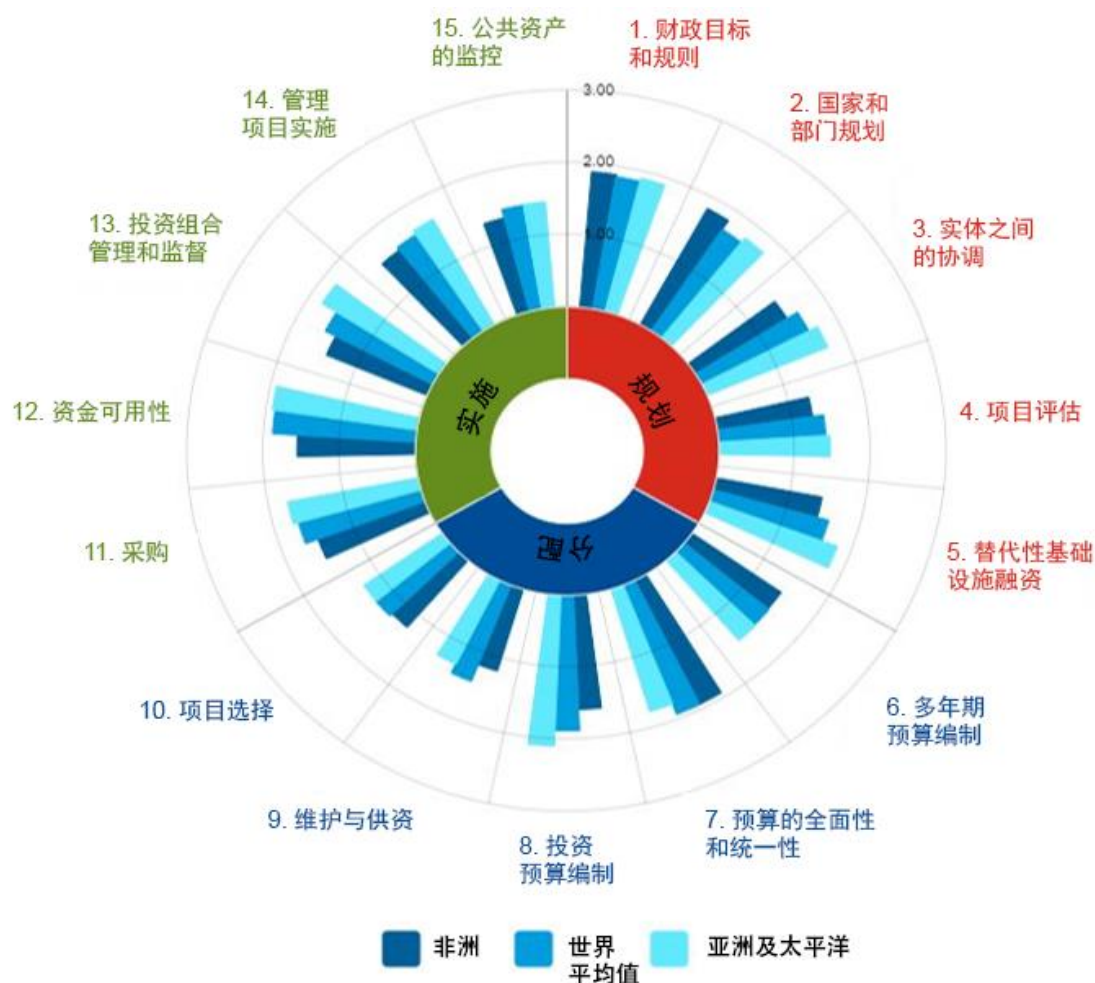
B. 公共支出和债务可持续性

25. 由于收入基础低和债务市场相对不发达，非洲国家不得不借款来填补巨大的资金缺口。这导致外债增加，目前占非洲公共债务的 60%，偿债平均消耗了政府收入的 20% 以上。非洲国家越来越多地从私人信贷市场借款，包括从商业银行借款。商业借款在非洲公共外债中的份额多年来从 2011 年的 27% 增加到 2020 年的 52%。由于灵活使用欧洲债券的收益，从 2014 年开始，欧洲债券的发行大幅增加，几个非洲国家成为经常参与者。截至 2022 年 2 月，已发行的欧洲债券总存量达到 1 362 亿美元，其中 57% 仅由四个国家持有：埃及、摩洛哥、尼日利亚和南非。这导致了大规模的借贷，将导致 2024 年和 2025 年有大量到期债务。随着暂缓偿债倡议于 2021 年底到期，以及 20 国集团债务处理共同框架的接受程度有限，许多非洲国家将需要偿还现有债务，但几乎没有能力增加借款，这将进一步增加负债，降低其投资于可持续发展和社会服务以确保强劲复苏的能力。

26. 虽然许多非洲国家将债务收益投资于基础设施发展，但没有这样做的国家面临着与公共开支治理有关的重大问题。与其他区域相比，非洲在规划、分配和实施基础设施公共投资方面的挑战(图七)导致公共支出管理不善，特别是在由主权外债供资的情况下。因此，非洲国家需要提高公共开支的效率，以避免陷入恶性债务循环，特别是在财政空间有限和疫情造成公共债务增加的情况下。在国际一级，需要努力扩大债务减免，并对全球债务架构进行系统性改革，以增强抵御未来冲击的能力，特别是在乌克兰战争给非洲经济带来更多复杂因素的情况下。

图七

公共投资管理评估：基础设施治理的有效性



注：离中心距离越远，公共投资管理评估得分越高。

资料来源：基金组织，基础设施治理网站(<https://infrastructuregovern.imf.org/>)。

C. 加强国内公共收入调动

27. 在过去几十年中，非洲国家采取了调动更多税收的措施，因此税收略有增加。不过，这是以高昂的成本为代价的，资源调动的效率下降(2011年至2020年间下降了14%)就说明了这一点。¹⁷ 例如，非洲的税收征收成本比亚洲高60%，比拉丁美洲和加勒比高32%。¹⁸ 由于贸易自由化，贸易税在国内生产总值中的份额一直在下降，从2008年的3.9%降至2018年的2.7%，¹⁹ 随着非洲大陆自由贸易区的实施，这一趋势可能会继续下去。

¹⁷ 国家政策和体制评价收入调动效率评级。

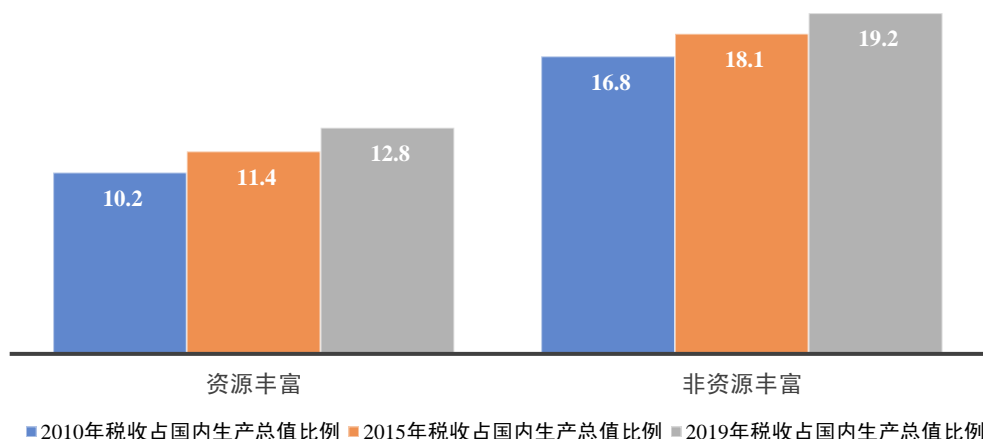
¹⁸ 见关于收入管理的国际调查国别数据网站(rafit.org)，该网站由收入管理财政信息工具提供支持。

¹⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development, African Union and African Tax Administration Forum (ATAF), *Revenue Statistics in Africa 2021* (Paris, 2021)。

28. 各国的税收结构各不相同。从图八可以看出，与非资源丰富国家相比，非洲资源丰富国家的税收占国内生产总值的百分比一直较低。不过，与石油进口国(不到 20%)相比，石油出口国的非税收入(红利、特许权使用费和生产分成收入)在国内生产总值中所占份额更高(超过 50%)。前者更多通过间接税筹集资源(超过 35%)。

图八

与非资源丰富国家相比，非洲资源丰富国家的税收收入偏低



资料来源：经济合作与发展组织、非洲联盟和非洲税务管理论坛，《2021 年非洲收入统计》(2021 年，巴黎)。

D. 加强治理和机构，提高税收征收和支出效率

29. 公共机构的质量显著影响公共开支和资源调动的效率。此外，公共开支的机构治理对一个国家的基础设施开发具有重大影响。例如，基金组织的分析²⁰ 表明，通过加强基础设施治理机构，非洲国家可以降低公共开支的低效率，将其损失减少一半，估计占其基础设施投资潜在回报的 53%。事实上，秘书长的政策简报呼吁采取行动，加强各国的治理和收入管理，实施明确的监管框架，统一国家标准，加强政府机构的协调与合作，以确保对所有公司进行适当监督，并加强反腐败法律和执法。²¹

30. 非洲国家长期面临机构和能力薄弱的问题，更广泛而言，这一问题损害了国内资源的调动和发展。此外，金融情报机构和执法机构既缺乏开展研究和调查的能力，也缺乏确保与企业有效合作打击非法资金流动所需的透明度。这反映在非洲国家在包括数字化程度在内的所有税收管理业绩指标上表现不佳(图九)。这突出表明，迫切需要投资于与数字识别、数字金融和电子支付系统等其他举措相结合的数字税收征收流程。走这条路的国家已经获得了好处。例如，由于采用了电

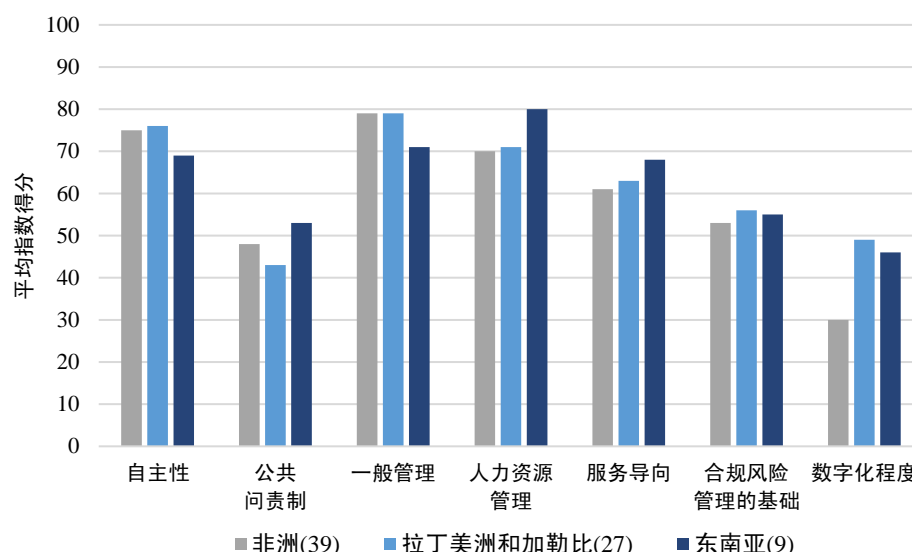
²⁰Gerd Schwartz and others, “How strong infrastructure governance can end waste in public investment” (3 September 2020), IMF blog. 可查阅：<https://blogs.imf.org/2020/09/03/how-strong-infrastructure-governance-can-end-waste-in-public-investment/>。

²¹ 见秘书长关于采掘业转型以促进可持续发展的政策简报(2021 年 5 月)。可查阅：www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_extractives.pdf。

子收银机，埃塞俄比亚的增值税征收和支付增加了 32%。²² 税收管理的进一步数字化将促进和简化流程，提高透明度，从而降低低效率并减少腐败。

图九

税收管理业绩和效率



资料来源：国际货币基金组织，ISORA 2018：《了解税收管理》，DP/2021/025 号部门文件。

注：平均指数得分与有效税收管理的实践和结构基础有关。该指数的构成可查阅出版物《ISORA 2018》。

分数介于 0 和 100 之间(从最低到最高业绩和效率)。

括号中的数字表示国家数目(数据点)。

E. 财政刺激：适得其反，竞相探底

31. 破坏国内资源调动的另一个因素是利用非洲国家给予外国投资者的财政刺激。财政刺激的性质因国家组而异。过度使用税收激励可能是由于缺乏总体有利的投资条件，如良好的基础设施和物流、政治和宏观经济稳定、发达的金融市场和善治。

32. 不过，与有利的商业环境以及宏观经济和政治稳定^{23,24} 相比，为私人投资，特别是跨国公司提供的财政刺激在吸引外国直接投资方面效果最差。有证据表明，

²² 见“Ethiopia reaps rewards of tax policy reform, according to research from the African Development Bank”, 6 May 2019. 可查阅：www.afdb.org/fr/news-and-events/ethiopia-reaps-rewards-of-tax-policy-reform-according-to-research-from-the-african-development-bank-19257。

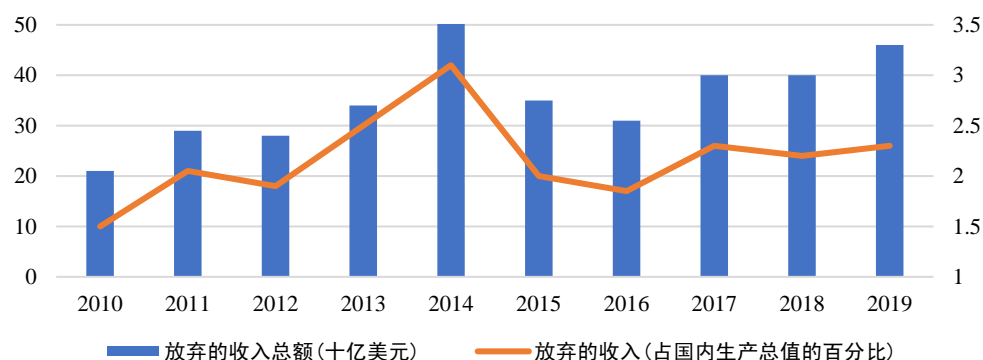
²³ United Nations Industrial Development Organization, *Africa Investor Report: Towards Evidence-Based Investment Promotion Strategies* (2011).

²⁴ Emmanuel Cleeve, “How effective are fiscal incentives to attract FDI to sub-Saharan Africa?” *Journal of Developing Areas*, vol. 42, No. 1 (September 2008), pp. 135-153.

财政刺激是多余的，无论是否有财政刺激，70%的投资都会进行。例如，卢旺达的冗余率为98%，几内亚和坦桑尼亚联合共和国的冗余率超过90%。^{25,26}

图十

撒哈拉以南非洲：2010-2019 年放弃的收入总额和平均额(占国内生产总值的百分比)



资料来源：全球税收支出数据库。

33. 税收支出代价高昂，剥夺了政府的重要财政资源。据估计，由于 2019 年的税收激励，撒哈拉以南非洲放弃了约 460 亿美元的收入(占国内生产总值的 2.5%)²⁷ (图十)，超过了该区域的外国直接投资总额。结果，该区域每年净损失 140 亿美元。例如，2019 年，南非和埃塞俄比亚的税收支出份额分别占国内生产总值的 5% 和 2.7%。取消税收支出将使撒哈拉以南非洲的卫生支出增加 47%。

F. 数字经济征税

34. 近年来，全球和非洲的数字化趋势日益增强。为应对 COVID-19 大流行，这一步伐已经大大加快。据估计，到 2025 年，数字经济对非洲经济活动的贡献可能达到 1 800 亿美元(占国内生产总值的 5.2%)。²⁸ 然而，该部门的性质带来了并非非洲独有的额外挑战。例如，由于这一部门的无形性质以及难以为税务部门衡量其资产，政府面临着与数字经济征税有关的挑战。此外，数字平台的管辖区可能与它们开展业务的地点不同，这增加了将利润转移到低税管辖区的可能性。²⁹ 对

²⁵ Sebastian James, “Incentives and investments: evidence and policy implications” (World Bank, December 2009), p. 21。

²⁶ Stefan Van Parys and Sebastian James, “The effectiveness of tax incentives in attracting investment: panel data evidence from the CFA franc zone”, *International Tax and Public Finance*, vol. 17, No. 4 (3 August 2020), pp. 400-429。

²⁷ Jenny Rickard, Joe Kraus and Lauren Bredar, “Is there a place for tax incentives in post-COVID Africa?”, ONE blog, 26 May 2021。可查阅：www.one.org/africa/blog/true-impact-tax-incentives-africa/。

²⁸ 由于使用数字工具的传统企业和新的数字商业模式之间的界限模糊，衡量数字经济的规模既复杂又困难。估计值由谷歌和国际金融公司根据埃森哲非洲数字国内生产总值预测计算得出(见 *e-Conomy Africa 2020 (2020)*)。

²⁹ UNCTAD, *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture – Implications for Developing Countries* (United Nations publication, 2019)。

数字经济征税相关问题的争论使得经合组织/二十国集团税基侵蚀和利润转移包容性框架的全面实施变得复杂。

35. COVID-19 大流行危机对消费模式产生了影响，推动世界各地数百万人使用在线平台购买数字产品和服务，包括在非洲。非洲国家比以往更多地开始调整其对数字企业和平台征税的法规，特别是那些主机设在其境内的数字企业和平台。

G. 利用非洲主权财富基金促进发展

36. 尽管非洲的主权财富基金规模仍然很小，但这些年来已经有了很大的增长，而且基于有利的人口统计数据，在未来几年可能会突飞猛进，为非洲大陆的发展筹资带来急需的资源。然而，非洲国家在利用这些长期储蓄方面面临困难。与世界最大的几家主权财富基金相比，2020 年 13 只主权财富基金^{30,31,32} 管理的总资产非常少。例如，挪威的主权基金价值 1.3 万亿美元。³³ 埃及主权基金的资产规模(127 亿美元)占非洲主权财富基金的资产管理规模的一半以上，埃及主权基金在世界上排名第 43 位。

37. 大多数非洲主权财富基金的任务是面向国家发展，而不是在全球金融市场上争取资本投资利润。³⁴ 尽管非洲主权财富基金按全球标准来看规模不大，但可以在支持和稳定国民经济方面发挥重要作用，并对整个次区域产生溢出效应。它们还可能有助于吸引国际资本进入非洲，从而消除对非洲投资风险的不实看法。

38. 在 COVID-19 大流行期间，一些政府从其主权基金(主要是那些具有稳定和储蓄使命的基金)中提取了大量资金来支持公共开支，如博茨瓦纳(3 亿美元)、加纳(2 亿美元)和尼日利亚(4 亿美元)。³⁵ 非洲主权财富基金可以为基础设施和清洁能源等长期项目提供和吸引资金。

四. 利用私人金融资源

39. 国内金融部门通过分配资源、为企业创造流动性和管理风险的渠道，在经济发展中发挥着核心作用。然而，包括非洲资本市场在内的金融部门缺乏深度，不利于它在调动储蓄并将其用于生产用途方面发挥有效作用。尽管非洲的养老和保险基金正在增长，但它们倾向于大量投资海外。从国内资源调动的角度看，应创

³⁰ 这一数字不包括利比亚投资局，该局有 650 亿美元的资产根据国际制裁被冻结。按照国际标准，该主权基金是非洲唯一有相当大资产管理规模的基金。

³¹ 纳米比亚于 2022 年 5 月启动了 Welwitchia 基金。

³² International Forum of Sovereign Wealth Funds and Franklin Templeton, “Investing for growth and prosperity: in Africa sovereign wealth funds focus on G, S and E” (2020)。

³³ 见主权财富基金研究所，“按总资产排名的 100 家最大主权财富基金”。可查阅：www.swfinstitute.org/fund-rankings/sovereign-wealth-fund。

³⁴ International Forum of Sovereign Wealth Funds and Franklin Templeton, “Investing for growth and prosperity: in Africa sovereign wealth funds focus on G, S and E”, p. 30。

³⁵ Andrew Bauer, “How have Governments of resource-rich countries used their sovereign wealth funds during the crisis?”, Natural Resource Governance Institute blog, 21 August 2020。

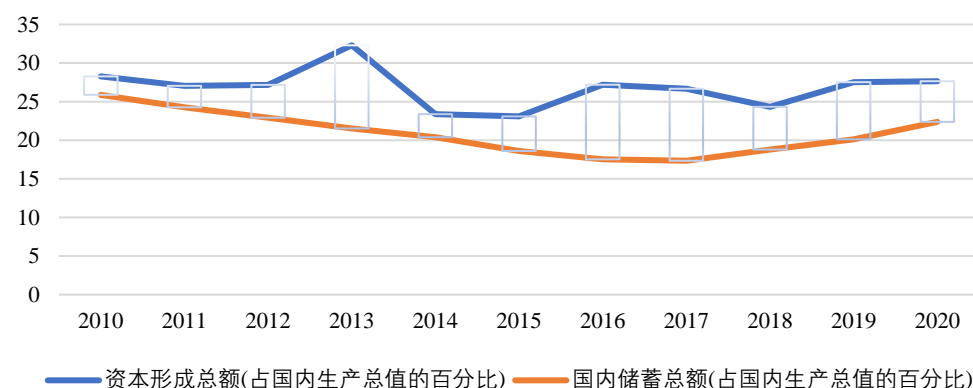
造必要的条件，通过便利获得资金和加强资本调动，使国内私营部门能够沿着国家、区域和全球价值链移动。开发银行和机构投资者应带头为非洲的结构转型调动长期资本。

A. 增加国内储蓄

40. 非洲是发展中世界储蓄率最低的地区之一，2010 年至 2020 年期间，国内储蓄率平均约为 20%，远低于东亚和太平洋以及南亚分别为 35% 和 28% 的数字。不过，这一比率在各国之间差异很大。石油出口国的储蓄率最高(24.6%)，而低收入国家的储蓄率为 13.5%。然而，由于高度的非正规性、非法资金流动和通过非法和犯罪活动储蓄获得的资金，低储蓄率并没有反映出非洲储蓄的真实情况。

图十一

2010-2020 年非洲投资与储蓄之间的差距(占国内生产总值的百分比)



资料来源：世界银行，世界发展指标。

41. 由于 COVID-19 大流行加剧了巨大的资金缺口，需要更多的国内储蓄来弥补资金缺口。例如，2010 年至 2020 年期间，非洲的平均投资率约为国内生产总值的 2%，导致投资储蓄缺口为国内生产总值的 6%(在 2 至 10 个百分点的范围内波动)(图十一)。

B. 发展金融和资本市场

42. 尽管非洲国家在 1990 年代末和 2000 年代进行了一系列金融部门改革，但金融部门仍然缺乏深度。这反映在 2019 年金融发展指数³⁶ 较低，为 0.16，而亚洲及太平洋的平均指数为 0.33³⁷ (图十二)。各国在金融发展方面存在差异。在博茨瓦纳和纳米比亚等金融发展迅速的国家，这表现在金融机构和金融市场的增长上，在纳米比亚，养老和保险基金的合并资产超过了商业银行在金融资产总额中的份

³⁶ 该指数衡量一个国家的金融机构(银行、保险、共同基金、养老基金)和金融市场(包括股票和债券市场)。

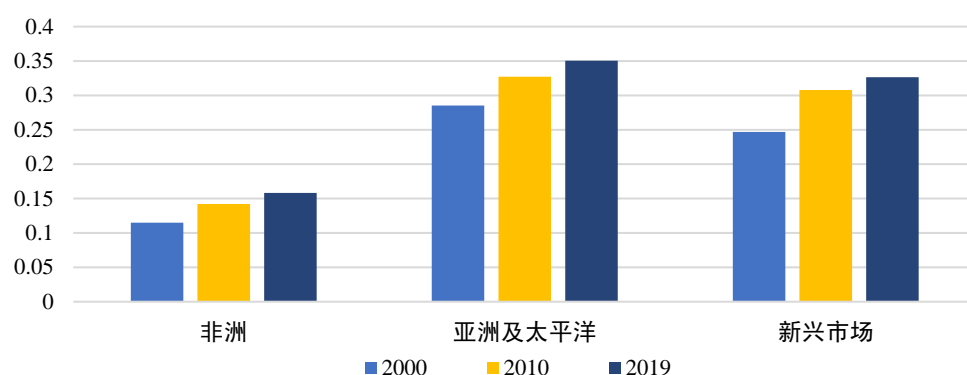
³⁷ 基金组织，金融发展指数数据库。

额。³⁸ 但是在大多数国家，金融市场和金融机构都不太发达。深化金融部门发展的空间很大。这将有助于通过放松信贷限制来促进增长。

43. 金融深度的另一个指标，即银行提供的国内信贷与经济的比率，在 2020 年仍然很低，占国内生产总值的 30%，而拉丁美洲和加勒比以及东亚和太平洋地区分别为 54% 和 42%。这一比例在过去 10 年中一直停滞不前(图十三)。银行业增长迅速，并实现盈利(2018 年其盈利能力是全球平均水平的两倍)。非洲金融部门由商业银行主导，这些银行通常倾向于提供中短期贷款。³⁹ 尽管竞争加剧，但主要由于市场不完善，贷款成本仍然很高。

图十二

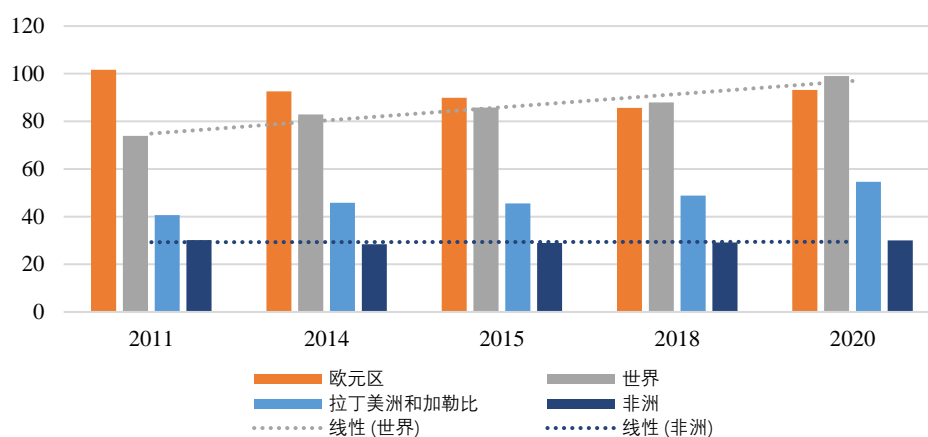
2000-2019 年金融发展指数



资料来源：基金组织，全球金融发展指数。

图十三

2011-2020 年银行对私营部门的国内信贷(占国内生产总值的百分比)



资料来源：世界发展指标。

³⁸ Daniela Marchettini, “Namibia: macro-financial risks associated with housing boom: selected issues”, IMF country report, No. 15/277 (Washington, D.C., 2015)。

³⁹ 联合国，非洲经济委员会，《2020 年非洲经济报告：创新金融促进非洲私营部门发展》(联合国出版物，2020 年)。

44. 近年来，随着泛非银行的扩张，金融格局一直在发生变化，填补了 2008 年全球金融危机后欧洲和美国银行紧缩所造成的空白。这些银行在非洲的地理覆盖面很广：7 家泛非银行在至少 10 个国家有业务，而其他银行在超过 36 个国家有业务。⁴⁰ 大多数泛非银行的业务领域超出了传统的商业银行业务，包括资本市场、保险、养老金、汇款、小额信贷和租赁。它们还为中小企业提供服务，这些企业在很大程度上得不到其他银行的服务。为了克服金融基础设施的限制，非洲国家寻求利用移动技术的力量将金融服务覆盖面扩大到大量民众。移动银行的发展促进了金融包容性的提高。事实上，随着肯尼亚推出 M-Pesa、M-Shwari 和 M-Kopa，该区域一直处于移动银行技术的前沿。虽然这有助于降低交易成本和促进个人交易，但整个非洲仍有很大一部分人口没有银行账户。

45. 虽然公共开发银行有潜力为弥补资金缺口做出贡献，但考虑到非洲大陆巨大的融资需求，⁴¹ 它们的资产和融资能力都很小。例如，非洲开发银行集团在 2020 年承诺了 58.5 亿美元，比 2019 年承诺的资金低 43%。该集团的支出从 2019 年的 53 亿美元增加到 2020 年的 71.8 亿美元，以支持非洲国家抗击 COVID-19 大流行。鉴于对长期融资的需求，开发银行应侧重于促进生产性发展和结构转型。它们还可以在经济衰退期间发挥反周期作用，维持投资水平，保护国家的生产结构。

46. 非洲的股票市场为私营部门的融资做出了贡献。这些年来，股票市场一直在增长，现有 30 个股票市场的市值估计在 2021 年达到 1.4296 万亿美元。⁴² 虽然上市股票的数量和交易量持续增加，但与其他区域相比，这两个数字仍然很低。五家证券交易所⁴³ 约占资本总额的 90%，南非约翰内斯堡证券交易所即占资本总额的 80%。不过，非洲的交易所(南非除外，在某种程度上埃及也除外)流动性差，高度分散，其运营的环境监管薄弱。资本市场一体化、技术和监管和治理改进有助于克服资本市场发展面临的挑战。必须进一步发展资本市场，包括股票和债券市场以及区域股票交易所，以提供长期发展融资。

C. 促进公私伙伴关系

47. 非洲国家在吸引私营部门投资基础设施方面一直面临困难。仅少数几个国家，即埃及、加纳、摩洛哥、尼日利亚和南非，就占了 2008 年至 2018 年期间所有成功的公私伙伴关系的一半以上。⁴⁴ 就公私伙伴关系的部门分布而言，1999-2019 年期间，大多数是在能源部门(57%)，其次是交通运输(24%)和信息通信技术(信通技术)(16%)。吸引私人资本投资基础设施的一个主要障碍是人们认为非洲国家

⁴⁰ Montfort Mlachila and others, *Financial Development in Sub-Saharan Africa: Promoting Inclusive and Sustainable Growth* (Washington, D.C., IMF, 2016)。

⁴¹ 例如，非洲开发银行估计基础设施融资缺口为每年 1 300 亿至 1 700 亿美元。

⁴² 见世界交易所联合会统计门户网站(www.world-exchanges.org/our-work/statistics)。

⁴³ 埃及、肯尼亚、摩洛哥、尼日利亚和南非证券交易所。

⁴⁴ 世界银行，2019 年私人参与基础设施数据库。

存在风险。虽然消除金融风险的工具很重要，但有必要采取更全面的方法，消除政策、治理、体制和监管方面的制约。

48. 虽然这些年来国内外私人融资在非洲基础设施中的份额一直在增加，但与其他区域相比，其贡献仍然很小。消除国内私营部门投资的风险至关重要，机构投资者有潜力在这方面发挥关键作用。然而，2011 年至 2017 年期间，非洲机构投资者的资产在非洲基础设施私募基金中所占比例不到 1%。⁴⁵

D. 利用养老基金促进发展

49. 多年来，非洲的养老基金大幅增长，如果得到充分利用，可以为发展筹资提供重要资源。例如，2017 年养老基金管理的资产为 6 760 亿美元，预计到 2020 年将达到 1.1 万亿美元。⁴⁶ 在纳米比亚等一些国家，养老金资产也有强劲增长，超过了国内生产总值(102%)。不过，各国之间存在差异。在南非，养老金资产占国内生产总值的 92%，在尼日利亚(8%)、赞比亚(3%)和埃及(1.5%)等其他国家，这一数字甚至更低。由于高度的非正规性、不稳定的收入水平和金融文盲，非洲养老基金系统的参与率仍然相对较低。⁴⁷

50. 养老金投资组合的多样化可以最大限度降低风险，减少潜在损失，还可以提高整个系统的韧性。关于养老基金的投资，各国的做法不尽相同。例如，尼日利亚将大部分资产投资于债券(88%)，而博茨瓦纳将三分之二资产投资于股票(图十四)。在许多国家，海外投资的养老金资产比例有所增加(图十五)。例如在博茨瓦纳，2020 年 62% 的资产投资于海外，而 2010 年为 30%。

51. 很少有非洲国家对基础设施的养老金投资有法定要求。如果非洲国家能够像南非那样，将其 2.8% 的养老基金资产投资于基础设施，这将每年为基础设施开发带来 209 亿美元的额外资金，从而将基础设施融资缺口缩小 30%。利用非洲人口红利、中产阶级崛起和养恤基金认购增加的机会，非洲养老基金的资产预计将在未来几年大幅增长。非洲国家可以利用这一有利趋势修改它们的法规，放松对养老基金的投资限制，允许其扩大对基础设施的投资。

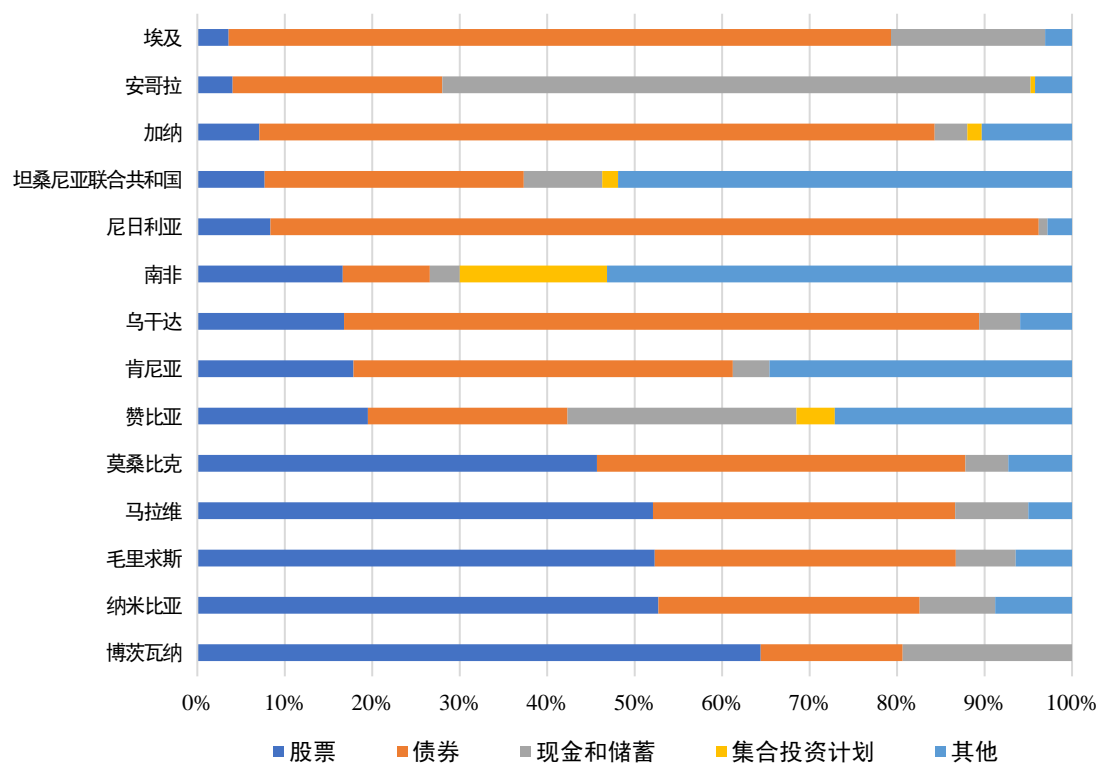
⁴⁵ 见 World Bank, “Contribution of institutional investors: private investment in infrastructure, 2011-H1 2017”。可查阅: https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI_InstitutionalInvestors_Update_2017.pdf。

⁴⁶ Pricewaterhousecoopers(PwC), “Beyond their borders: evolution of foreign investment by pension funds” (2015)。

⁴⁷ Jacqueline Irving, “How the COVID-19 crisis is impacting African pension fund approaches to portfolio management” (International Finance Corporation, 6 October 2020)。

图十四

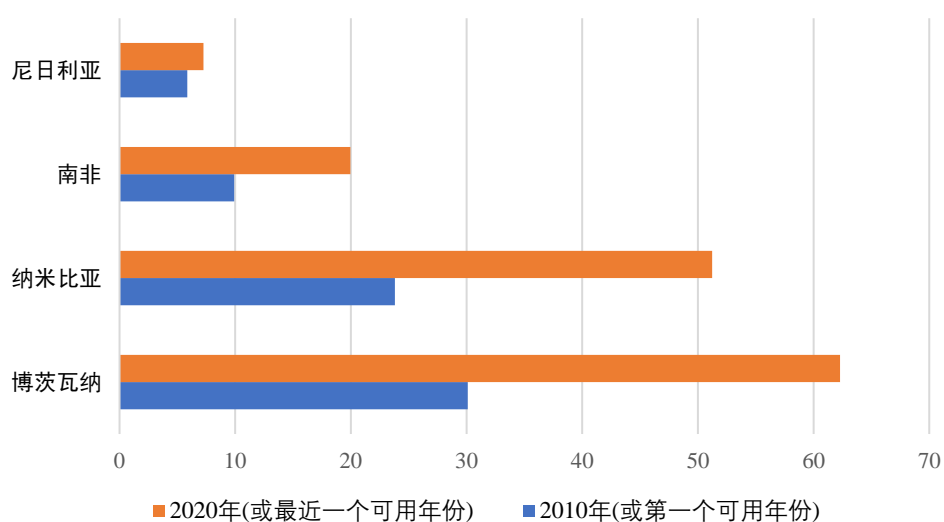
养老金储蓄在部分资产类别和投资工具中的配置(2020 年或最近一个可用年份)



资料来源：经合组织，《2021 年养老金市场聚焦》。

图十五

2010 年和 2020 年投资海外的养老金资产份额



资料来源：经合组织，《2021 年养老金市场聚焦》。

五. 遏制非法资金流动促进非洲可持续发展

52. 非法资金流动⁴⁸ 仍然是非洲可持续发展的严重障碍。这给国内资源调动带来了重大挑战，因为它剥夺了非洲国家用于为可持续发展目标投资筹资的重要财政资源。由于非法资金从非洲(资本短缺)流向发达国家，它们延续了全球金融体系中现有的不平等。因此，解决非法资金流动是确保更加公平的全球化的关键。考虑到 COVID-19 大流行对非洲的毁灭性影响，这一点变得更加紧迫。塔博·姆贝基主持的非洲非法资金外流问题高级别小组的报告指出，应对非法资金流动的一个主要挑战是缺乏一个全球框架。因此，通过一个全面的全球框架对于解决资金非法流出非洲的问题不可或缺。

A. 非法资金流动趋势

53. 非法流出非洲的资金数额巨大，而且还在不断增长。2008-2018 年期间，非洲大陆的资本外逃(非法资金流动的良好代用指标)大幅增加，在 2012 年达到顶峰，达到 1 291 亿美元(图十六)。1970-2018 年期间，非洲因非法资金流动总共损失了 2.0 万亿美元。⁴⁹ 如本报告第二节所述，来自非洲的非法资金流动远远超过官方发展援助(480 亿美元)和外国直接投资(540 亿美元)的年度流入量。

54. 非法流出非洲的资金在各次区域有很大差异(图十七)。西非和南部非洲在非法资金流动中所占份额最大，分别为 29.57%和 28.5%，其次是北非(19.82%)和东非(12.74%)。中部非洲的比例最低(9.38%)。仅与资本外逃相关的收入损失即为从南部非洲国内生产总值的 2%到西部非洲的 2.3%不等。⁵⁰ 对资源丰富的非洲国家而言，非法资金流动往往很大。⁵¹

55. 2015 年非洲非法资金外流问题高级别小组确定，与贸易和偷税漏税有关的商业做法是非洲非法资金外流的最大驱动因素，占 65%，其次是犯罪活动(30%)和腐败(5%)。⁵² 不过，确定商业活动的非法/违法性质十分困难。鉴于其巨大规模，锁定这一非法资金流动的来源对于加强非洲国内资源调动至关重要。⁵³ 此外，商业活动对纳税、就业以及关键商品和服务的生产贡献最大。因此，应对这一挑战对于遏制非法资金流动对非洲的失血影响至关重要。

⁴⁸ 贸发会议将非法资金流动定义为非法赚取、转移或使用的跨境价值交换，无论是货币还是其他形式。这大致符合非洲非法资金外流问题高级别小组采纳的定义。

⁴⁹ 这是基于马萨诸塞大学阿默斯特政治经济研究所(PERI)的资本外逃数据库，该数据库将资本外逃计算为进出口伪报+国际收支残差。见 Léonce Ndikumana and James K. Boyce, “Capital flight from Africa 1970-2018: new estimates with updated trade misinvoicing methodology”, PERI research report, May 2021。

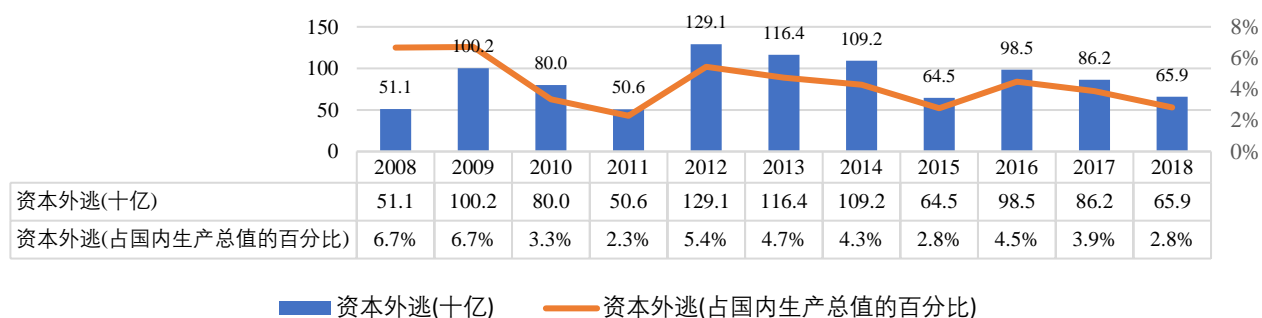
⁵⁰ 贸发会议，《2020 年非洲经济发展报告：打击非法资金流动促进非洲可持续发展》(联合国出版物，2020 年)。数据为各次区域的中位数。

⁵¹ 1970-2018 年期间，前七大非法资金流动汇款国是尼日利亚、南非、莫桑比克、阿尔及利亚、安哥拉、埃及和刚果民主共和国。

⁵² 非洲联盟/非洲经济委员会，《非法资金流动：非洲非法资金外流问题高级别小组的报告》(2015 年)。

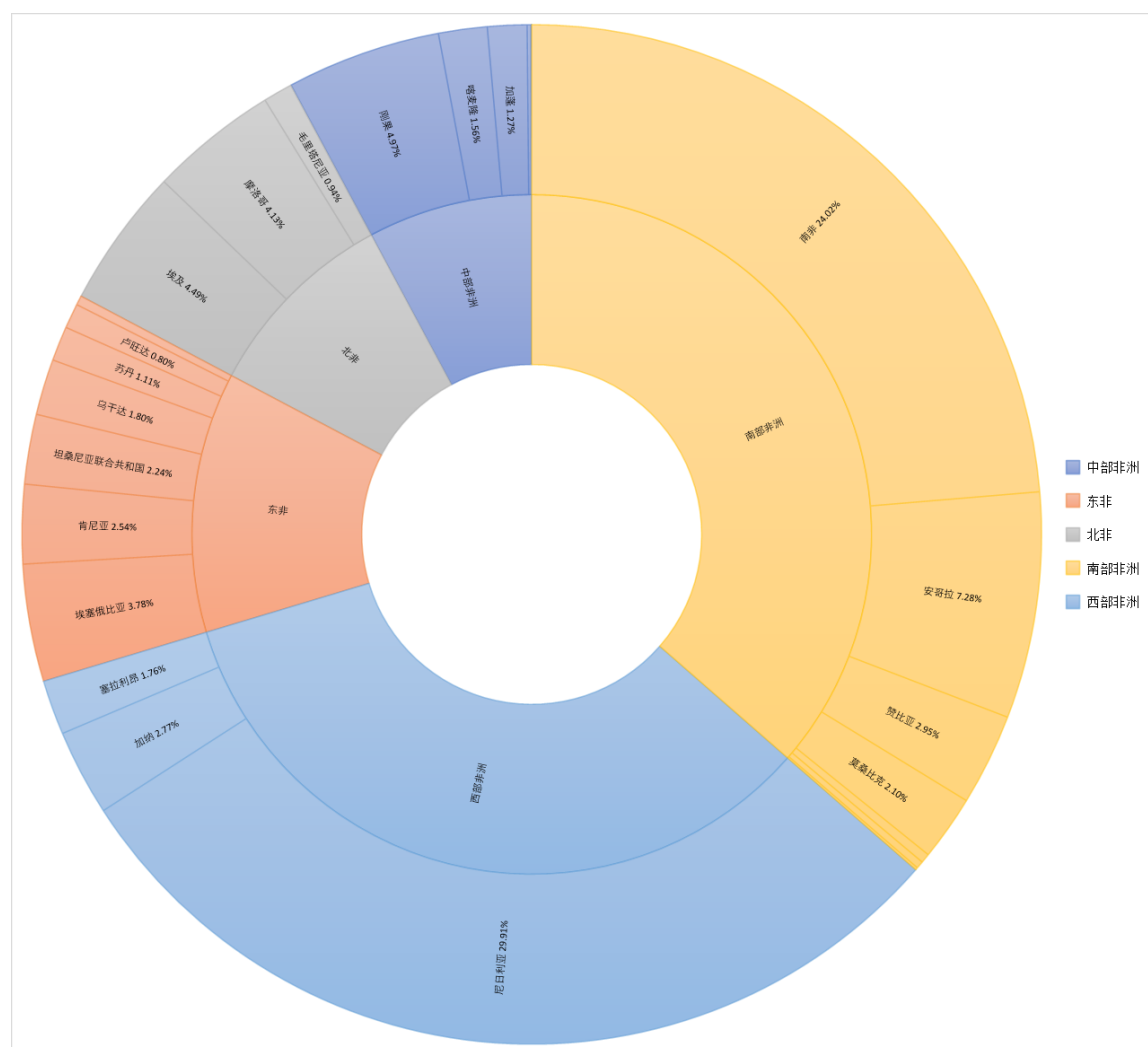
⁵³ 联合国，非洲问题特别顾问办公室，《处理非洲税收和非法商业做法引起的非法资金流动》(工作文件，即将印发)。

图十六
2008-2018 年非洲资本外逃总额



资料来源：资本外逃：马萨诸塞大学阿默斯特政治经济学研究所；国内生产总值：非洲开发银行，《非洲统计年鉴》。

图十七
2005-2018 年期间非洲资本外逃总额(十亿)



资料来源：贸发会议。

B. 资金非法流出非洲的原因和驱动因素

56. 非法资金流动通常受到多种因素的影响。关于资金非法流出非洲的驱动因素，文献显示，非洲的非法资金流动受到结构性因素以及影响非法资金流动的国内政策的影响。非洲非法资金外流问题高级别小组的报告将腐败确定为一个贯穿各领域的因素，腐败在每一个阶段都推动非法资金流动。全球影子金融系统，包括避税地、保密管辖区、伪装公司、匿名信托账户、虚假基金会、贸易定价偏差和洗钱技术，为非法资金流动提供了便利。

57. 非洲国家对自然资源开采的依赖，特别是对化石燃料的依赖，使它们特别容易受到非法资金流动的影响，并在历史上使许多非洲国家陷入初级产品出口专业化的模式，导致所谓的富足悖论，即资源丰富的国家实际上并不受益于自己的自然财富。腐败是一个世界性问题，薄弱的机构和治理缺陷使非洲容易受到腐败和滥用权力的影响，这可能助长资金非法流出非洲。非洲内外的一些行为体促成了非法资金流动，这些行为体包括金融机构以及会计、审计和法律服务领域的专业服务提供者。

58. 非法资金流动严重制约了非洲的增长和可持续发展，因为它剥夺了该区域发展的重要资源。非法资金流动也对国内资源调动产生负面影响。这表现在政府对资本和发展支出方案的供资减少，例如在社会保护、教育和卫生领域。⁵⁴ 非法资金流动通过减少投资和储蓄间接对发展产生负面影响。贸发会议估计，遏制整个非洲的非法资金流动可以将可持续发展目标的资金缺口缩小 33%。⁵⁵

C. 近期处理非法资金流动的区域和全球努力

59. 近年来，在区域和全球两级为解决非法资金流动问题做出了一些努力。在区域一级，非洲联盟设立了一个非洲非法资金外流问题高级别小组，对非洲非法资金外流的规模及其驱动因素、来源和影响进行评估，并提出具体可行的实际建议，供非洲国家和世界其他地区采用。

60. 大会第七十四届会议主席和经济及社会理事会 2020 年届会主席认识到加强全球金融体系内部的廉洁对于实现可持续发展目标的转型愿景至关重要，于 2020 年 3 月 2 日召集了国际金融问责、透明和廉洁以利实现 2030 年议程高级别小组会议。该小组和相关的全球契约寻求加强和促进廉洁和合法性价值观，并加强政策和体制框架，以促进金融廉洁，促进可持续发展。

⁵⁴ Janvier D. Nkurunziza, “Illicit financial flows: a constraint on poverty reduction in Africa”, Association of Concerned Africa Scholars, Bulletin No. 87 (fall 2012)。

⁵⁵ 贸发会议，《2020 年非洲经济发展报告：打击非法资金流动促进非洲可持续发展》(联合国出版物，2020 年)。

61. 其他值得强调的重要举措包括 2009 年建立的税务透明和信息交流问题全球论坛，⁵⁶ 以及 2016 年制订的税基侵蚀和利润转移包容性框架。非洲倡议由全球论坛于 2014 年发起，旨在通过透明和信息交流帮助非洲国家打击逃税和非法资金流动。各区域经济委员会也通过分析和提议的工具，推动打击非法资金流动的努力。尽管做出了所有这些努力，但迄今为止还没有一个处理非法资金流动问题的全球架构。

D. 国际税务合作

62. 已采取若干措施，通过提高透明度和加强披露来限制避税和逃税，包括采用工具和框架，使税务当局能够打击跨境逃税。例如，根据联合国秘书处经济和社会事务部的一份出版物，⁵⁷ 通过自愿披露和离岸税务调查，2018 年共追回 1 070 亿欧元，其中 290 亿美元给予了发展中国家。尽管信息交流可能产生大量潜在税收收益，但只有 20 个非洲国家加入了多边《税务事项行政互助公约》。

63. 截至 2021 年 11 月，27 个非洲国家(全球共有 141 个国家)是经合组织/二十国集团税基侵蚀和利润转移包容性框架的成员，这是一项旨在改革国际税收规则、减少避税和确保跨国公司支付公平份额税收的全球倡议。⁵⁸ 2021 年 10 月，包容性框架提出了一项关于应对经济数字化带来的税收挑战的两大支柱解决方案的声明，截至 2021 年 11 月 4 日，已有 137 个成员辖区签署了该声明。他们还同意对跨国企业征收 15% 的全球最低公司税。

64. 这大大低于发展中国家提议的 21% 至 25% 的全球公司最低税率。从税收公平的角度来看，人们担心该协定会加剧多边税收制度中的不平等，这种不平等已经使非洲损失了数十亿美元的税收。与能够征收更多工资税的经合组织国家不同，非洲政府缺乏征收这类税收的能力，而是严重依赖公司税收。例如，仅在 2015 年，非洲各国政府征收的公司税总额估计为 670 亿美元。

六. 加强国内资源调动伙伴关系

65. 在国家、区域和全球各级强化伙伴关系的支持下，通过非洲大陆内部由非洲主导的倡议，可以确保非洲有一个更美好的未来。疫苗不公平是现有伙伴关系未能满足非洲愿望的体现。这需要向更持久和更有影响力的伙伴关系进行范式转换。本节探讨在国内、区域和全球各级加强国内资源调动以便为非洲可持续发展筹资所需的伙伴关系。

⁵⁶ 以下 29 个非洲国家是论坛成员：贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、佛得角、喀麦隆、乍得、科特迪瓦、吉布提、埃及、斯威士兰、加蓬、加纳、肯尼亚、莱索托、利比里亚、马达加斯加、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、塞舌尔、南非、多哥、突尼斯、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。

⁵⁷ 发展筹资问题机构间工作队，《2020 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，2020 年)。

⁵⁸ 经合组织，税基侵蚀和利润转移包容性框架(见 www.oecd.org/tax/beps/)。

66. 针对政府预算收入和支出两方面的国内伙伴关系对于国内资源调动至关重要。这需要政府及其选民之间的广泛联盟，类似于社会契约。正如秘书长题为《我们的共同议程》的报告所指出的：“现在是时候重续政府与民众之间和社会内部的社会契约……民众需要在日常生活中看到成果。这必须包括妇女和女童的积极平等参与，没有她们，就不可能建立有意义的社会契约。

67. 《2063 年议程》包含了推进非洲区域一体化的蓝图和框架，包括例如人员和货物自由流动、开放天空和非洲大陆金融机构，这可以通过区域和次区域一级的伙伴关系来实施。鉴于创建一个可行市场所需的规模，区域伙伴关系构成了跨境基础设施投资以及旨在深化区域金融市场的改革的重要背景。跨境金融监管和银行部门的区域协调对于促进跨境资本流动(包括非洲主权财富基金和养老基金的资源在非洲大陆内进行的投资)至关重要。

68. 通过国内政治意愿和国际伙伴关系，非洲可以加强其机构，提高透明度和问责制，并改善其公共资源的治理。非洲的发展伙伴可以将部分官方发展援助和其他优惠融资用于非洲的能力建设和机构强化，例如投资于税收征收制度的现代化以及海关和企业注册程序的简化。

69. 需要强有力的国际伙伴关系来改善国际税务合作，包括通过管辖区之间的信息交流来消除被跨国公司利用来转移利润和避税的条件。国际伙伴关系还将有助于遏制非法资金流出非洲大陆，并有助于提高官方发展援助的实效，具体做法是将部分官方发展援助专用于加强机构，以期建立一个强大的国内资源调动系统，从而支持非洲大陆为自身发展可持续筹资的努力。

70. 加快技术转让和知识共享的国际伙伴关系是加强非洲生产能力的关键，非洲疫苗生产的挫折表明，这方面的进展还不均衡。国际伙伴关系还必须支持非洲国家解决阻碍非洲大陆疫苗供应、分配和生产的基础设施瓶颈，利用非洲大陆自由贸易区的实施及其创造进一步区域一体化的潜力。

71. 国际社会必须放弃追求一套狭隘的目标和指标，转而启动支持可持续发展所有层面的变革。迫切需要解决的关键领域包括能源、金融、数字连接和以人为本的政策，例如涉及投资于社会保护、体面工作、粮食和营养安全、教育和卫生系统的政策。伙伴关系将是非洲大陆利用其人口红利、转变采掘业以支持可持续发展成果和增强可再生能源潜力以及通过非洲大陆自由贸易区利用非洲内部贸易的关键，非洲大陆自由贸易区具有增加制造业附加值和促进非洲工业化的巨大潜力。

72. 国际伙伴关系在获取优惠融资和确保非洲债务可持续性方面具有关键作用。在 COVID-19 大流行之前，债务已经迅速积累，被认为是发展中经济体的第四波债务，自那时以来，这一波债务只增不减，并且更容易受到货币风险的影响。⁵⁹

⁵⁹ M. Ayhan Kose and others, “What has been the impact of COVID-19 on debt? turning a wave into a tsunami”, World Bank Policy Research Paper, No. 9871 (November 2021)。

如上所述，国际社会通过 2021 年到期的暂缓偿债倡议和二十国集团债务处理共同框架等措施提供了临时减免。这些举措在危机期间提供了暂时减免，但不足以解决债务水平和风险敞口问题。此外，事实证明，共同框架不太有效，对各国也没有吸引力，迄今只有三个国家采用了这一框架，即乍得、埃塞俄比亚和赞比亚，这三个国家都没有成功重组债务。不过，随着暂缓偿债倡议的到期，这使得共同框架成为债务减免的主要可用工具，这意味着目前不存在有效的主权债务解决机制，尽管所有迹象都表明发展中经济体正在出现债务危机。

73. 尽管通过短期紧急措施对流动性危机作出了有效的快速反应，但急需的中长期债务可持续性措施仍未实施，因此错过了一个历史性机会。现在需要的是前瞻性措施，这一措施旨在改革国际金融和债务架构，使其更有韧性，更切合目的，包括通过一项全球契约提供至少 10 年期的优惠融资，努力降低借贷成本，包括：对流动性和可持续性基金充分注资，增加减贫和增长信托基金的资源；将可持续发展目标和气候目标纳入债务合同，包括制定旨在为处于危机时期的国家提供即时债务冻结的视国家而定的条款；对可再生能源的投资；将增加透明度和问责制的税收征收和支出数字化的改革。还需要协同努力，从暂停债务转向债务重组和债务免除。分散的债权人基础和少数大型信用评级机构手中过度集中的权力造成了摩擦，而这种摩擦可以通过非洲本土的信用评级体系加以避免，这种体系给予各国公平和平等进入国际资本市场的机会。

七. 结论和政策建议

74. 非洲国家在调动财政资源促进发展方面取得了进展。国内来源的资源已经占财政资源总额的三分之二，并有进一步推动非洲发展筹资的潜力。需要进一步改革，以扩大国内资源调动，包括减少公共支出的低效率。目前，包括卫生、教育和基础设施在内的公共支出效率低下，使非洲付出了相当于其国内生产总值 2.87% 的代价。非洲国家的优先事项应当是找出国内预算中的浪费和潜在节余，并采取取消无效的税收激励。

75. 多年来，官方发展援助在非洲发展筹资中的相对重要性有所下降，因为包括外国直接投资、债务、债券流动和汇款在内的私人外部金融资源在为非洲可持续发展提供资金和弥合因 COVID-19 大流行而扩大的融资缺口方面发挥着越来越重要的作用。尽管如此，官方发展援助仍然是预算支持的重要来源。在这方面，最近关于大幅削减官方发展援助以应对乌克兰战争对难民的影响的决定和提议令人关切。此时此刻，各国和联合国系统正应提供所需的额外资源，以满足会员国与官方发展援助相关的承诺，从而应对激增的人道主义和发展需求。还必须在短期内增加这些资源，以支持非洲国家应对 COVID-19 大流行造成的社会经济冲击、乌克兰战争对粮食、能源和金融的影响以及不断演变的气候危机。这些资源应战略性地投资于对加强韧性和提高国家应对危机能力最重要的部门，同时确保它们能够促进长期可持续发展成果，从而逐步被国内资源调动

所取代，例如投资于全民社会保护、能源、数字连接、体面工作、粮食和营养安全、教育和卫生系统。

76. 疫情也暴露了非洲经济体易受外部冲击的脆弱性，包括生产狭窄、多样化有限、严重依赖全球贸易和金融、金融部门缺乏深度、高度不平等和贫困。国内资源调动薄弱是非洲发展的致命弱点。因此，非洲必须与过去决裂，向内看，依靠资源实现自身的可持续发展。这要求解决阻碍非洲发展的几个长期问题，包括：通过增加税收和改善支出来调动国内公共资源；利用私人金融资源和调动储蓄；遏制非法资金流动；利用伙伴关系促进非洲可持续发展，包括确保资源丰富的非洲国家能够利用其自然财富，同时为绿色转型和可持续发展成果做出贡献。

77. 提议的路线图如下：

(a) 提高公共支出的效率：

- 必须努力加强国内资源调动，改善国家预算和战略与可持续发展目标的一致性，包括优先考虑对增强韧性和国家应对危机能力仍然至关重要的投资，包括在全民社会保护、能源、数字连接、体面工作、粮食和营养安全、教育和卫生系统方面的投资
- 非洲国家应迟于 2025 年对其政府支出进行全面审计/审查，以确定预算的浪费和潜在节余，以及潜在的支出重新分配收益(部门内和部门间分配，所有这些都在非洲开发银行、基金组织、非洲联盟委员会、非洲联盟发展署、世界银行和非洲区域经济委员会等联合国实体和相关区域和国际组织的支持下进行)
- 非洲国家应在基金组织、世界银行、非洲开发银行、非洲联盟委员会和联合国系统等联合国实体和相关区域和国际组织的支持下，迟于 2026 年普遍快速采用电子采购服务和电子政务，以促进透明度和问责制，并提高总体效率

(b) 改善税收调动

- 非洲国家应在基金组织、世界银行、非洲联盟委员会、非洲税务管理论坛和开发署等联合国实体和相关区域和国际组织的支持下，迟于 2024 年将其税收征收系统数字化，以建立强大的国内税收调动系统
- 非洲国家应在贸发会议、开发署、世界银行、基金组织和非洲区域经济委员会等联合国实体和相关区域和国际组织的支持下，迟于 2024 年实现海关流程和系统的数字化
- 非洲国家应在国际社会以及基金组织、世界银行、非洲开发银行、非洲联盟委员会、贸发会议、非洲经济委员会和非洲税务管理论坛等联合国实体和相关区域和国际组织的支持下，迟于 2026 年评估和审查其税收激励机制，采取全面、平衡的方法，使其使用合理化，并协调各国的投资促进目标和资源调动战略

(c) 利用养老基金对发展筹资的贡献

- 非洲国家应在基金组织、非洲开发银行、世界银行和非洲联盟发展署等联合国实体和相关区域和国际组织的支持下，至迟于 2025 年修订相关法规，放宽养老基金的投资限制，允许它们扩大对基础设施的敞口

(d) 遏制资金非法流出非洲

- 国际社会应在非洲联盟委员会、经合组织和非洲税务管理论坛等联合国实体和相关区域和国际组织的支持下，通过一个处理国际税务合作和非法资金流动的框架
-