



第五十一届会议  
临时议程项目44\*

《1990年代联合国非洲发展新议程》的执行情况

1996年9月13日

布基纳法索常驻联合国代表给秘书长的信

我谨以非洲集团1996年9月份主席的身份，请求把题为“非洲统一组织对《1990年代联合国非洲发展新议程》的执行情况的评价”的文件(见附件)作为大会临时议程项目44的正式文件分发为荷。

常驻代表

大使

非洲集团1996年9月份主席

加埃唐·韦德拉奥果(签名)

\* A/51/150。

## 附件

### 非洲统一组织

### 对《1990年代联合国非洲发展新议程》的执行情况的评价

#### 用于对《新议程》的中期审查

#### 非洲统一组织秘书处编写

#### A. 导言

1. 联合国大会第四十六届会议上,在对《联合国1986—1990年非洲经济复苏和发展行动纲领》(《非洲经发纲领》)(第S-13/2号决议,附件)进行了深入的最后审查之后,一致同意通过了《1990年代联合国非洲发展新议程》(《新议程》)(大会第46/151号决议)。《1990年代联合国非洲发展新议程》是非洲国家同国际社会达成的一个独特的协议,双方为了加快非洲的发展进程,承诺作出具体的、影响深远的努力。在这个纲领里,国际社会接受了与非洲共同负责、充分合作的原则,并表示答应给非洲的这项努力以充分的、具体的支持。《新议程》确认非洲的发展主要是非洲人的责任,而国际社会可以给予非洲的努力以支助。虽然这个新议程内只是一般性地界定其目标和承诺,但是它们仍然可以作为日后进一步采取行动时的政策指导和参考。

2. 在1986年和1991年促成《非洲经济复苏和发展行动纲领》和《1990年代联合国非洲发展新议程》获得通过的条件,1996年仍然有效。非洲国家本身或其他组织和独立的观察家所作的评价都指出,十年来非洲的社会和经济状况实际上是恶化了。贫民和失业人数都增加了。此种情况由于大多数的非洲人获得基本社会服务如教育和保健的机会受到越来越多的限制而更为严重。为了扭转这种不良趋势和促进发展,联合国会员国必须团结一致,协调行动,为解决非洲面临的社会—经济问题寻求持久的解决办法。《1990年代联合国非洲发展新议程》为非洲和国际社会合作解

决这些问题提供了一个重要的架构。因此,国际社会和非洲国家应当再下决心,坚决实施《1990年代联合国非洲发展新议程》,以实现其为1990年代及以后的非洲所定的社会经济发展目标。

3. 《新议程》是建立在非洲同国际社会共同负责、全球合作的原则上的,它着重在1991—2000年实现的具体目标和指标如下:

(a) 非洲国家在《1990年代联合国非洲发展新议程》整个期间的国民生产总值最少每年要有平均百分之六的实际增长率;

(b) 非洲各国的经济应当加快改造、一体化、多元化和增长;

(c) 应当特别注意人的发展和增加生产性就业、在预期寿命领域促进在2000年之前实现面向人的各项目标、妇女参与发展、儿童和产妇死亡率、营养和保健、饮水和卫生、基本教育、住房。

(d) 《新议程》要求以非洲实现和平作为非洲发展的先决条件,呼吁国际社会作为一个整体与非洲国家合作,并支持它们迅速恢复和平、恢复逃难人民的正常生活和国家的社会—经济建设。

4. 为了实现这些目标,国际社会与非洲达成了新的协议,明确说明国际社会决心支持和帮助非洲成功地实施其发展议程、减少甚或消除非洲加速进行社会经济改革过程中的外部障碍。《新议程》反映了双方共有的决心和责任。它由两个部分组成:非洲承诺要做的事情和国际社会承诺要做的事情。

5. 国际社会支持的一项关键因素是向非洲提供足够的资源,以实现下面议定的一系列数量指标:

(a) 联合国秘书处估计,要实现规定的国民生产总值百分之六的增长率,国际社会将需要在1992年提供最少300亿美元的净额官方发展援助,1992年之后,实际的净额官方发展援助平均每年需要增加百分之四;

(b) 国际社会又重申决心达成联合国的指标,即提供0.7%的国民生产总值作为官方发展援助之用。

6. 《新议程》要求对其执行情况进行中期审查。正如《新议程》第46段所规定的,非统组织需要就《新议程》的执行情况进行评价,并向大会和经济及社会理事会提出评价结果和建议。本文件就是非统组织按照这项要求提出的。

7. 由于《新议程》才进入第四年,目前尚难精确地说各项既定目标达成了多少。不过,分析一下所作的承诺同1992—1995年期间为了实施这个议程实际所做的事情,人们或可了解非洲国家和国际社会在致力于复兴经济和可持续发展方面的参与程度。因此,本文件第一节陈述非洲国家为了改变它们的政治和经济状况所作的承诺以及它们所采取的主动行动。第二节的重点在于评价国际社会实施《1990年代联合国非洲发展新议程》的情况。第三节的内容是结论和建议。

## B. 国际议程

### 一、非洲的责任和承诺

#### 一、1 实现持久的和可持续的增长和发展

8. 《1990年代联合国非洲发展新议程》内,非洲国家承诺实行改造经济结构的政策,以便实现持久的和可持续的增长和发展。为此,它们承诺坚持进行必要的改革,设法改善国内经济管理、包括有效地动员和利用国内资源。

9. 许多非洲国家都在努力履行它们的承诺。过去十年左右,非洲国家进行了经济改革,有时候是冒着很大的政治风险和社会困难的。自从通过了《1990年代联合国非洲发展新议程》之后,非洲国家又加紧努力,制订有利于市场经济的宏观经济政策和推行改革。它们在国内继续采取重大的改革措施,以期财政、货币、贸易政策的一致性提高更为审慎。它们进行了预算改革,收缩信贷和货币扩大。它们限制了公共支出,实施了紧缩措施,推行了公务员制度改革,以便促成公共部门结构的合理化。

10. 非洲国家的财政政策改革一向致力于解决长期的巨额预算赤字问题,以期

控制经济上的通货膨胀和通胀预期心理。非洲各国政府认识到,更严格的财政纪律对于控制通货膨胀至为重要(通货膨胀是许多非洲国家经济停滞不前、生活水平下降的主要原因)。不过,减少公共支出从来是不容易的。其困难源自政府受到各种社会和政治压力,需要向人民提供起码的社会福利,同时在日益动乱的、不安定的社会—政治环境中维持军费开支。一些政府已推行了新措施,以期通过制订政府预算的优先次序、精简和合理化来提高公共支出和投资的效益。

11. 一些非洲国家的政府岁入有了正的增长率,但是由于它们之中有许多国家的国内总产值的增长率仍然不佳,加上消费税、间接税、直接收入税等的纳税基数减少,岁入一般没有达到预算估计的数目和指标。税务改革一直是许多政府稳定经济和创收方案的主要组成部分,涉及关税结构合理化、财政权下放、征收增值税和推定税以扩大计税基准。非洲国家所采取的一些其他岁入政策措施,包括发行政府债券,包括债券和国库债券,向公众出售。

12. 非洲的经济改革方案的重点是鼓励储蓄和刺激投资措施,以及壮大私营部门。为了鼓励储蓄,许多非洲国家进行了财政部门改革,包括加强对银行和非银行的金融机构的管制结构和审慎的指导方针,以保障公众的信心和提高金融界的业务可行性和效能。为了鼓励投资,非洲国家政府努力创造有利于国内和外来投资的环境和条件。为了壮大私营部门,几乎所有非洲国家的政府都开展了私营化方案,并颁布了法律,建立有利于私营部门扩展、经营的气候。

13. 在许多国家,国营企业私有化继续稳步前进,效率低的企业数目有所下降,从而导致私营企业在发展进程中所占的比重上升。不过,在许多情况下,私有化方案落后于计划和期望甚多。非洲国家政府宁可制订解除贸易和商业管制的一揽子政策,增加政府私有化方案下的投资。

14. 许多非洲国家政府继续进行体制改革,以提高管理水平和生产力。许多政府继续解除价格管制,撤消进口许可证,撤消外汇管制,容许若干商品自由流通、价格自由调整,并使石油市场自由化。

15. 一些非洲国家在1980年代末期开始在矿业部门实施解除管制和自由化,至今仍在继续。它们之中有的推行新的土地和矿业法规,进行财政改革,以期加强私营部门的作用。但是,尽管许多非洲国家对采矿部门进行了改革,它们的矿产品仍然是面向出口,很少或没有前向联系。

16. 采取这些经济改革措施的目的,是为了深化创造必要条件的进程,以期实现预期的快速而可持续的经济增长。这些措施影响深远,已在国内总产值的增长方面取得了积极的成果。不过,这些成果仍然十分脆弱,是否可持续仍然面临许多问题。虽然《新议程》的目标仍未达到,但是过去四年来非洲经济的年增长率却节节上升。以1990年不变价格计算,非洲的国内总产值在1995年增长了2.3%,而1994年和1993年则分别为2.1%和0.7%。因此,经济好转改善了1995年撒哈拉以南各国总的人均增长率,但有三个国家例外,它们的是负增长率。此外,在整个1995年里,非洲有19个国家的国内总产值实际增长率高于人口增长率。同一年里,这些国家中,有三分之一以上的增长率达到6%以上。此一事实证明了过去十年左右非洲国家以相当大的政治和社会代价,大力执行经济改革和健全政策是对的,同时,进一步证实了非洲近年来的经济复苏。这也昭示了非洲总的增长趋势正在开始形成势头,走向全球经济明显可见的经济复苏。放眼未来十年非洲的经济增长和发展,这也是令人感到乐观的原因。

17. 尽管有了改善,非洲国家仍然未能摆脱旧的状况。从1990至1995年这段期间,非洲在世界贸易中所占的份额从5%持续地下降到2.35%。债务问题继续在相当程度上限制了非洲的发展。从1992至1995年,非洲的债务增长率平均为1.5%。在资源的流动方面,净额官方发展援助从1992年的250亿美元降至1995年的215亿美元,这与1992年时的预期相反。此外,非洲的粮食形势仍然是严峻的。农业增值从1994年的4.2降至1995年的1.5。非洲经济的结构转型尚待巩固。多年来使到非洲的经济表现不佳的许多因素仍然存在,它面临的发展问题和挑战也仍然存在。但是它能够摆脱所有这些问题的前景,是从来没有这么好的。目前的迹象显示,非洲社会和经济正

在不断增强其实现真正的、可持续的增長的能力。在《开罗行动议程》中，非洲国家重申决心继续努力，实施各项改革方案。

## 一、2 促进区域和分区域的经济合作和一体化

18. 非洲国家认识到，区域和分区域合作和一体化将有效地改造他们的经济。他们重申其承诺和决心，要有力推行有效的区域和分区域经济合作和一体化的政策，作为他们的可持续和自力更生的发展的集体战略。为此，他们于1991年6月3日在尼日利亚阿布贾签署了建立非洲经济共同体的条约。《阿布贾条约》经非洲统一组织（非统组织）三分之二多数会员国批准后，于1994年5月生效。该条约规定，非洲经济共同体主要应通过协调、调和及逐步融合区域经济共同体的活动来建立。该条约还规定，经共体的建立应在不超过34年的过渡时期内，分六个各不相同的阶段逐步进行。第一阶段要进行的活动集中于加强现有的区域经济共同体和在没有经共体的区域建立新的经济共同体。非统组织与非洲经委会和非洲开发银行合作审议《阿布贾条约》的这些规定时，优先注意非洲经共体和各区域经共同体间建立密切的工作关系。现已确定了这个重大问题的议定书草案，以便成为有关各方协调该条约的执行工作的框架。

19. 为了激励各区域经济集团和社会各阶层的努力以确保一体化进程获得广泛参与，非洲国家政府于1995年3月在埃及开罗召开了非统组织部长理事会第十七届特别会议，重新开展和加强非洲的经济和社会发展工作。部长理事会通过了《开罗行动议程》，随后非统组织国家元首和政府首脑大会于1995年6月赞同了该议程。在《开罗行动议程》中，非洲国家政府重申非洲的发展是非洲人民自己的责任。因此，他们特别强调了非洲国家自己能做的工作，特别是通过创造有利环境促进和平和非洲国家经济的发展；他们也表明了非洲期望国际社会所做的工作。该议程重申了非洲国家要相互合作，执行《阿布贾条约》，以及通过加强区域经济共同体进一步制定实施该条约的方式的承诺。

20. 在非洲经济共同体的体制框架内,区域经济集团又再次作出承诺,为有效实施贸易自由化和合作方案及项目,在区域一级采取具体步骤调和及协调其活动和政策。一些区域经济共同体最近也重新调整了他们的优先事项和职能,以便使他们同非洲经济共同体的要求保持一致。1994年,东部和南部非洲优惠贸易区(东南部非洲贸易区)改为东部和南部非洲共同市场(东南非共同市场);同一年,南部非洲发展协调会议(南部非洲协调会议)变为南部非洲发展共同体(南部非洲共同体)。西部非洲国家经济共同体(西非共同体)最近改变其章程,以便同非洲经济共同体的条件与规定保持一致。中部非洲国家经济共同体(中非国家经共体)正在恢复活力,重新成为能独立发展的区域经济实体。关于马格里布阿拉伯联盟(马阿联盟),目前正实行一项方案,审查非统组织/非洲经济共同体总秘书处和马阿联盟秘书处之间协调的具体条件和程序。

21. 非洲国家在《开罗行动议程》中重申他们的承诺,要向区域经济共同体提供他们执行根据各有关条约和《阿布贾条约》赋予的任务必不可少的政治、财政和机构的支助。非洲国家进一步承诺要相互继续密切合作,他们的市场要向非洲产品开放,发展和扩大他们的生产基地。

22. 《开罗行动议程》承认非洲大陆一体化进程也需要全体非洲人民的参与,尤其是公营和私营的经济经营者、工会、非政府组织、妇女和青年组织。因此,非洲国家再次承诺,要采取具体步骤激发所有这些集团执行《阿布贾条约》。

23. 在《阿布贾条约》签署和批准后,非统组织总秘书处开展了一些执行该条约的活动。最初,大多数活动集中在编写该条约的附加议定书上。至今已编写了19项议定书,其中6项已经过非统组织常设指导委员会(常设指导委员会)的讨论。

24. 为了制定该条约的执行方式以及执行战略和途径,非统组织/非洲经共体经济和社会委员会(经社委员会)的专家于1996年6月在亚的斯亚贝巴举行会议。专家们审查了非统组织/非洲经委会/非洲开发银行联合秘书处和各区域经济共同体一起编写的议事规则草案、经社委员会工作方案草案和非统组织/非洲经共体和区域经



共同体间关系的议定书草案。这些草案的建议将提交部长会议审议,并且将进一步提交国家元首和政府首脑大会决定。

25. 《阿布贾条约》的执行是非统组织、非洲经委会、非洲开发银行和区域经济共同体的一项优先事项。由非统组织国家元首和政府首脑大会设立的非统组织/非洲经委会/非洲开发银行联合秘书处,从1991年以来已同区域经济共同体联合举行了几次会议,促进迅速执行该条约的方式和途径交流意见。非统组织、非洲经委会、非洲开发银行和区域经济共同体行政首长也举行了协商会议。行政首长们讨论的一项主要问题是,如何把他们各有关机构的资源集中起来,用于执行该条约。

26. 行政首长在1996年6月第七次会议上重申他们的承诺,要在他们的权力范围内尽全力支持非洲国家为实现《阿布贾条约》和区域经济共同体条约所要求的经济一体化所作的努力。他们还表示,为了中有效完成各自的执行该条约的任务,他们的组织相应地作出调整。

27. 非洲国家政府认识到,促进非洲大陆一体化进程的一个主要方式是发展运输和通讯。因此,1995年3月在亚的斯亚贝巴举行的第十届非洲国家运输和通讯部长会议重申,第二个联合国非洲运输和通讯十年(第二个非洲运输通讯十年)继续适合非洲情况并具有极其重大的意义,敦促各成员国考虑到运输和通讯项目对环境的影响,竭尽全力支持国家协调委员会,并便利、鼓励和加强各国有关筹集资金和执行工作的倡议的活动。会议决定恢复非洲横贯公路局,实施关于新的非洲航空运输政策的《亚穆苏克宣言》,同时敦促联合国机构以及非洲金融机构支持第二个非洲运输和通讯十年目标的实现。

28. 除了承诺在传统通讯方式领域恢复合作之外,非洲国家认识到在信息技术革命越来越大的影响下电子通讯的重要意义。但是,由于改造现有的电讯管制框架需要采取一致的政治行动,改善通讯基础设施需要充足的财政资源,实现全面联网仍然是一项巨大挑战。现在非洲已有13个先锋国家同互连网络全面联网,他们正在改革通讯系统,把他们的一些特权转交给私营部门。

29. 为了建立非常需要的区域生产能力,非洲国家和区域经济共同体在《开罗行动议程》中一致同意,通过实施共同项目,在共同利益和互利的基础上,形成一种综合发展型态以实现持续的经济增长,以及制订能吸引国际、政府和私人投资的共同项目表,加速一体化进程。为了实现更有效的经济一体化现有的合作组织,日益需要合理化和协调。今天,非洲共有200多个合作组织,其中80%是政府间组织,均由成员国成立和供应经费。

30. 经济一体化进程资金的筹措是一个严重问题。所有的区域经共体都面临着筹措方案资金的共同问题。非洲经共体也是一样。这是中期审查《联非新议程》执行情况应当解决的重要问题。应当指出,非洲区域经共体拥有精心制订的方案和项目,如果得到实施,将有助于建立非洲经济一体化的坚实基础。为此,其他区域组织、联合国开发系统和所有非洲的发展伙伴,应在其议程中列入可行的方案,并为非洲经济一体化和非洲经共体的实施动员资源。

### 一、3 深化民主化进程

31. 和平对于推动非洲发展的重要性,怎么强调也不过分。没有和平、安全、稳定和民主,其他发展因素只能产生有限的影响。目前许多非洲国家正在进行的民主化进程,是实现和平、安全和稳定的关键因素。如果战争和内乱继续不止,如果许多人民还不能充分地参加民主进程,那就不能期望非洲获得进一步发展。由于承认这个事实,促使非统组织国家元首和政府首脑大会在1990年7月通过了《关于非洲政治与社会经济形势以及世界上正在发生的根本变化的宣言》。

32. 过去五年中,非洲国家出现了民主改革、统治方式和广泛参加政治进程的明显势头。最近共有30多个非洲国家举行了总统和/或议会选举,还有更多国家正在准备要这样做。这项事态发展是公民社会参加政治进程的好兆头,所以是非洲大陆的希望源泉。为了保持这个势头不坠,非洲国家在《开罗行动议程》中重新作出承诺,要进一步加紧努力,促使多党制在社会中制度化,作为确保广泛参与和深化民主

的途径。

33. 民主要扎根,还有其他条件必须满足。民主的一项主要先决条件是良好的统治方式,这指的是政府负责任态度、开放、可靠、透明度、容忍和尊重法治的程度。良好统治方式的必要条件,要求领导人不为自己、或种族或宗教的上层人士保留特权和权力。在《开罗议程》中,非洲国家政府承诺,要确保加速推行以负责任态度、诚实、透明度、平等适用法治和明确权力分工为特征的良好统治方式,作为非洲社会迅速和可持续发展的一项目标和条件。

34. 民主还需要确保其生存和促进其运作的机制。因此,应建立有效的国家机构,确保向所有公民公平分配服务和资源,保证各种经济交易和民事程序的公正性。没有这种机制,民主就会在社会不信任和种族冲突的陷阱中夭折。当1990年代非洲政治开放时,一些非洲国家由于缺乏政治或经济体制,造成社会和平解体。为了建立这种机制,非洲国家在《开罗议程》中重申它们的承诺,要制定区域化和权力下放的政策,确保全体人民、尤其是基层的农村人口充分参与自身的发展,并促进归属感。

35. 在《开罗行动议程》中,非洲重申,它决心大力推行发展的民主化,并充分实施《非洲人权和人民权利宪章》、《非洲民众参与发展和改革宪章》和非洲统一组织(非统组织)国家元首和政府首脑在1990年首脑会议上发表的《关于非洲政治与社会经济形势以及世界上正在发生的根本变化的宣言》。非洲深信,只有人民充分参与发展进程才能实现在持续和可持续基础上的增长和发展,为此,继续承诺推行民主化进程。

36. 正当大多数非洲国家走上民主道路的时候,少数其他国家由于内乱和统治上的政治僵局,造成社会和经济基础设施继续恶化,生产中断瘫痪,甚至最基本的社会服务的供应也受到重大影响。非洲最近的战争已经摧毁了大部分社会经济基础设施。军队抢劫、市场混乱和公共服务瓦解夺去了无数非洲人民的生命,破坏了他们的生计。非洲紧急粮食援助和人道主义粮食援助的份额不断增加,反映出伴随这些战争而起的饥荒和饥饿。战争还加重了营养不良现象,抑止了国内和国外的投资。

600多万人被迫到邻国寻求庇护,另有1800万人在他们国家的边界内流离失所。为了对付假想的内部或外部威胁而建设军事能力,消耗了本可以用于基本社会部门的资源。一些非洲国家还存在任意侵犯人权的现象。

37. 一个国家的不稳定往往影响到邻国,尽管在难民善后、遣返和重新定居方面进行了大量的人道主义工作,但是,还是造成大批人口流动和人员流离失所;一般生产和经济活动中断;并进一步瘫痪已经超负荷的有形基础设施。

38. 非洲决心采取具体步骤解决非洲大陆的冲突问题。1993年非统组织国家元首和政府首脑大会在非统组织秘书处内成立了非统组织冲突预防、管理和解决的机制。这是一项加强和平的勇敢和有益的措施,应予以支持。因此,请国际社会同非统组织密切合作,通过辅助非洲这方面的工作,支持这项倡议。为了更多地改善建立和平行动,应当为非统组织和平基金动员更多的资源。动员资源的工作首先是非洲国家政府和人民的责任,但是这也应该涉及整个国际社会。

#### 一、4 促进投资

39. 快速增长的实现需要有经济和社会基础设施以及人力资源方面的高投资率,同时以国营和私营部门的高储蓄率作后盾。由于按实际值计算的,外部资源流入量已经下降,而在取得外部资金方面获得重大进展的希望不大,非洲国家必须最大限度地利用国内储蓄,用于生产性投资。

40. 非洲的国内储蓄和投资都不足。虽然过去几年,非洲的总投资率已上升到国内总产值的21%,但是撒哈拉以南的非洲国家约有半数实际上低于16%。这个比率不足以实现《联合国非洲发展新议程》所规定的国内总产值总增长率每年为6%的目标。非洲的私人储蓄水平一向很低,这不是因为缺乏可投资的资源,而是因为非洲调集资源供作生产性和引导增长的投资做得不够。非洲国家政府必须作出更大的努力,实行适当的政策、体制性安排和奖励性结构,以调集和管理政府收入。

41. 在《开罗行动议程》中,非洲重申其承诺,创造有利的环境,以便吸引外国

和国内直接投资,鼓励储蓄,吸引外逃资金回流,促进私营部门、包括非政府组织充分参与增长和发展进程。

42. 近年来,许多非洲国家建立了机制,放宽政府颁发企业设立特许证和许可证的程序,包括设立“集中业务”投资中心,简化投资核准程序,以及设立投资促进机构和更多地利用驻外代表办事处来宣传本国的投资机会。

43. 为了创造一个更有利的投资环境,吸引外国资本投资于中小型企业,许多非洲国家政府建立了出口加工区,提供一系列特殊的奖励措施,包括降低公司税,特别免税和奖励措施,降低进口关税和公用事业费率以及实施免税期。

44. 许多非洲国家已经停止实施价格支助政策,开始实施价格和汇率自由化措施,以期确保制造商价格有利可赚,生产力受到奖励。他们已经采取措施,进一步使价格自由化,并取消剩余的进口限制。零售价格已经不受管制,只有少数的国内消费物品仍然受到管制。有些国家实行利率自由化的措施。继续执行重要的政策倡议,减少中央规划。

45. 大多数非洲国家都已经实施促进面向出口和替代进口的工业的政策,并制订吸引外国资本的经济和财政奖励办法。许多非洲国家为了努力改善投资环境和鼓励外国直接投资的流入,已经取消了某些限制性法律和国家管制框架,从而便利利润汇回本国,并提供宽减税收和吸引这类投资的其他奖励办法。

## 一、5 人的方面

46. 在《开罗行动议程》中,非洲国家强调开发人力资源是非洲实现可持续和平等发展的基础。因此所有非洲国家都必须在其经济和社会政策中将人力资源开发列为最重要事项。他们强调必须开展工艺、科学和技术教育,并重申他们对优先发展满足人民基本需要的方案所作的承诺,以满足基本粮食需要,提供初级保健服务、教育和技艺,创造生产性和牟利性就业机会,作为消灭贫穷的一种手段。

47. 减少和消灭贫穷是非洲面临的巨大挑战。有些非洲国家的贫穷增加率令人

吃惊。1985年和1990年期间,非洲生活于赤贫状况的人数已经从1.05亿增加到2.16亿。生活于贫穷线以下的非洲人数,近年来已经增加到几乎占总人口的50%。联合国估计非洲穷人的人数将在2000年以前增加到3.04亿人。因此,贫穷问题是非洲成功地实现可持续发展所必须解决的一个社会问题。虽然非洲国家都已作出承诺,要改善人民的生活水平,包括减少贫穷,但是,非洲国家政府必须更加重视社会服务,采取充分有利穷人的干预性措施,特别是以基础设施为主的农村发展。

48. 非洲的劳动力年增长率大约为3%,但是生产性就业机会却跟不上,每年只增长2%。根据《1995年非洲就业情况报告》,1990年代初期城市地区的失业率估计为20%。城市地区失业率每年增长10%,估计1994年失业人数达到1 860万人。为了遏止这个趋势,非洲地区的经济每年必须增长大约5至6%,才能满足新加入的劳动力的就业需要。

49. 非洲的失业问题仍然十分严重。非洲国家受过教育的人,包括大学毕业生的失业率特别高,而在一些国家更是高得惊人。大量的受过教育的青年和大学毕业生失业给非洲的社会和政治稳定产生严重的影响。青年失业率大约为较老工人失业率的三至四倍,而在有些国家则上升到约40至50%。妇女失业率是男人的二至三倍,部分原因是性别偏见,还有一个原因是15岁以上的非洲妇女大约60%为文盲,而男人的文盲率则为40%。

50. 创造现代就业机会基本上取决于年轻人接受适当的教育和技艺。但是,过去二十年,非洲国家的教育设施急剧恶化,导致教育水平下降。为扭转这个趋势,非洲国家重新作出承诺,拨供必要资源,供作教育和技艺培训发展计划和方案用途。非洲国家在《开罗行动议程》中承诺创造有利的工作环境,制订就业政策,以便吸引他们的工程师、医师、经济学家和其他专业人员回国。

51. 非洲还承诺确保各阶层妇女享有平等的机会。为实现这个目标,大部分非洲国家已经特别注意到性别问题,并已采取措施来提高妇女对其本国的社会和经济发展所作的贡献。他们承诺确保在其各项方案中重视性别问题,在管理职位上实现

男女均衡,以便有效地执行各项区域和全球性行动纲领。

52. 1994年11月,非洲国家在塞内加尔达喀尔通过了《非洲行动纲领》。1995年9月4日至15日在中国北京举行的第四次妇女问题世界会议通过了《北京妇女宣言和行动纲领》。该《行动纲领》赞同并纳入了《非洲行动纲领》。该纲领强调必须在政治上和经济上授予非洲妇女权力,提高她们在科学和技术方面的教育和培训,支持她们在社会和家庭中发挥的重要作用,并保护她们的合法权利和人权。

53. 非洲妇女,在一些国家日益形成经济发展的主力以及大多数家庭的主要挣钱人。但是,在非洲大陆许多地方,有一些文化特性和禁忌继续促使妇女处在发展进程的边缘处境:同男人相比,妇女参与教育和劳工的比例偏低,在正规部门的失业率相当高,并且缺乏接受信贷服务的机会,因而无法展开创造自营就业机会的投资活动。希望非洲国家政府和人民与发展伙伴作出真诚的努力,提高妇女地位,并在《北京宣言和行动纲领》的范围内,提高妇女参与发展进程。

## 一、6 环境与发展

54. 1992年在里约热内卢举行的联合国环境会议期间,非洲国家提出了非洲所面临的许多独特的环境问题。由于编写许多非洲国家的国家环境行动计划,清楚地记录了非洲的环境已广泛遭到破坏。西非,沿海地区由于寻求就业机会而产生的人口涌出现象,造成人口密度增加,对自然资源基础造成压力。此外,在许多非洲国家,由于推行扭曲的经济政策,加上人口压力和低收入,迫使人民开垦更多的脆弱土地。结果,环境破坏不断加深,农业生产下降。在一些非洲国家,目前土地和水的退化已经严重威胁到经济增长的可持续能力。非洲环境的恶化速度以及基因资源和生物多样性的损失,已经威胁到非洲人民的生存。

55. 这些独特的环境问题又由于人口迅速增长和贫穷而更加复杂化。贫穷、人口与环境之间的关系已经是影响非洲前途的最重要的社会和经济问题。持续的高贫穷水平和高人口增长率,对脆弱而日益耗损的自然资源基础的影响特别严重。的确,

在人口日益增加和贫民数目较多的条件下,保护或恢复环境工作的费用将会越来越高。因此,非洲国家必须采取紧急措施,解决减少贫穷和减轻环境恶化的问题。

56. 非洲充分承诺要在各级社会--经济活动促进可持续发展。非洲通过《巴马克公约》,采取了果断步骤,禁止非洲进口有毒废物。非洲热心地参加了关于气候变化、生物多样性和1992年联合国环境与发展会议筹备进程的国际谈判工作。在所有这些谈判活动中,非洲深信应当以综合均衡的方式来解决环境与发展问题,充分考虑到“污染者付费”原则。《开罗行动议程》中非洲国家同意建立国家协调机制,以确保按照《21世纪议程》和《关于环境与发展的非洲共同立场》的规定,环境问题纳入国家发展方案内。此外,《防治荒漠化行动计划》仍然是防治荒漠化领域进行合作的一项可行的纲领。吁请国际社会对这个计划的执行作出更有效的贡献。

#### 一、7 人口与发展

57. 1996年,非洲的人口估计为7.28亿。预测每年增长约3%,而预计到2000年时仅有少量(0.1%)的下降。按照这一速度,本世纪末非洲的人口将约为8.56亿,而到2025年时可增加一倍多而到达16亿。

58. 预测的人口增长,将对本区域的自然资源基础,对人民提供足够的粮食和政府提供诸如教育和保健等的最低限度社会服务的能力,施加巨大压力。因人口增长以及年轻人所占高比例,造成劳动力增加,也将使劳动力市场受到相当大的压力。

59. 为了对付快速人口增长率的有害后果,大多数非洲国家一直在奉行积极的人口政策。尽管过去10年期间许多国家在降低生育力方面获得了显著成果,但非洲的人口仍然以每年3%左右的高速率增长。因此,非洲国家应继续强调提供计划生育服务,以便更多地使用避孕药具,并强调推广各种方案,例如社会推销和面向社区提供服务,以解决对这些服务的需求。为了确保更普及地在人口中提供这些服务,应更大程度地依靠私营实体和其他非政府实体。

60. 非洲承诺有计划、有系统地将人口因素纳入发展进程,以便除其他外,遏止



人口迅速增长对发展造成的负担和压力。为此目的,非洲将继续其在1984年《乞力马扎罗非洲人自力更生发展行动纲领》之下所开始的工作。这个《行动纲领》目前是非洲就所有相关方面,包括降低妇婴死亡率、提供计划生育和妇女教育以及全体人民的生活素质和生活水平实现大幅度 and 持续的提高,设计和执行国家人口政策的框架。它们于1992年在达喀尔(塞内加尔)通过了《人口、家庭和可持续发展的达喀尔/恩哥尔宣言》。《达喀尔/恩哥尔宣言》是非洲国家对1994年9月在开罗举行的国际人口与发展会议(人发会议)的贡献。人发会议通过了《达喀尔/恩哥尔宣言》,作为其行动计划的组成部分。

61. 非洲国家在1994年5月设立了非洲人口委员会,附属于非统组织/非洲经委会/非洲开发银行秘书处。委员会倡议提出关于人口与发展的政策指导方针和决议,供非统组织部长理事会审议,并供其后的国家元首和政府首脑会议审议。非洲议会理事会也将监测各成员国通过的关于人口与发展政策事项的决议和宣言的执行情况。此外,它还在各成员国之间发挥了人口领域内的协调和合作功能。

62. 社会部门在1995年仍然受到巨大的压力,这不仅是因为许多非洲国家的人口增长较之经济增长迅速,而且也部分因为以实际值计算的经费受到了严重的削减,特别是教育、保健和医疗服务以及社会福利方面的经费更是如此。教育质量已经恶化,这表现在小学入学率下降,各级学校退学率和重读率很高而且日益上升,合格的教师离走,有形基础设施、设备和供应品普遍恶化。保健部门的危机也变得更为严重,缺乏医院护理以及享用适当的卫生和社区保健服务的机会,从而引起感染众多的可预防的疾病。非洲国家以公共预算中日益增多的经费支助教育、保健和其他基本社会服务的趋势,所有的社会和经济改革均应加以鼓励。十分明显的是,财政平衡以及低人口增长率还不足以促进人力资源发展。

63. 1995年3月在丹麦哥本哈根举行的联合国社会问题首脑会议一致同意订立一项社会契约,在世界各地消灭贫穷和失业并树立一种新的社会团结一致的精神。社会问题首脑会议对非洲很重要,因为尽管非洲在世界48个最不发达国家中占了33

个,它却只不过吸引了扑灭日益严重的贫困所需的国际投资的6%。哥本哈根首脑会议通过了“20-20原则”,按照这一原则,各捐助国应保留其援助预算的20%供非洲社会发展之用,而各受援国则应相应地至少拨出其国家预算的20%来补足外部资源。预计这将起一种催化剂的作用,促进就业、男女平等、普遍教育、充分的保健服务以及保护工人的权利。

#### 一、8 农业、农村发展和粮食保障

64. 非洲基本上是一个农业和牧业大陆,但自1960年代以来,非洲的粮食和农业产量显著下降。尽管非洲的国内生产总值增长率最近有所回升,但农业产量的增长仍然毫无生气。过去10至25年期间,整个非洲各地的农业生产停滞不前,粮食生产的人均增长率有所下降。这种停滞不前的情况是由于干旱、内乱和其他因素造成的。

65. 非洲各国的粮食生产是不平衡的。非洲有一些地区的粮食情况一向都是令人关注和担忧的严重原因,但其他一些地区却有很好的收成。尽管如此,非洲的粮食生产情况仍然普遍很差。根据粮农组织的资料,在被列为低收入粮食不足的88个国家之中,目前非洲占了42个。非洲长期无粮食保障的人民大多数也是处于贫困之中的人民;他们由于缺乏赖以生产、购买或交换足够粮食的收入、资产或应得的权利,因此缺乏得到粮食的机会。这些因素已在撒哈拉以南的若干非洲国家中造成了粮食无保障的情况。

66. 最令人不安的事实是,过去10年,由于经济衰退和贫穷的结果,非洲大部分地区营养不良的现有趋势或者维持停滞不前,或者有所恶化。联合国估计,到2010年时,非洲营养不足的人数预计将从目前的约1.8亿人增加到3亿人左右。

67. 由于热带饮料的世界价格上升了大约12%,非洲商品作物的产量有所增加。世界需求量的增加对咖啡、茶和可口的生产产生了有利的影响。诸如烟草、棉花和糖等工业作物的产量也有所增加。

68. 粮食生产的情况是喜忧参半。谷物和小麦的总产量下降,牲畜的产量也下

降。但是,大米产量增加,构成该区域总粮食供应20%的根用作物和块茎作物的产量也有所增加,而且水果和蔬菜的产量也有所增加。作为非洲许多地区日常饮食主要组成部分的豆类作物的产量,自1990年以来未显示出任何大幅度的增加。

69. 整个非洲大陆继续出现粮食不足,从而需要商品粮食进口和粮食援助,但却不容易得到,这是因为在国内一级销售和分配系统不足,而且也因为谷物的世界价格不断上升以及外汇短缺,因此支付进口货的能力有限。1994-1995年非洲粮食援助总交付量连续第二年下降,已降至1989-1990年以来的最低水平。几个非洲国家仍然紧迫需要粮食援助,以避免产生危机。

70. 为实现粮食保障并加强粮食的自力更生,非洲重申要继续执行发展农业部门的政策和战略,以便提高农业生产力、改善分配机制并建立可靠的市场体制、信贷系统和充分的储存设施。《关于粮食保障的非洲共同立场》和《开罗行动议程》明确指出,这是非洲各国政府以及社会所有组成部分、特别是私营部门和专业协会的一种责任。

71. 为确保粮食保障,应采取各种切实可行的步骤。在国家一级,应优先处理潜在在农业地区的发展,农业产出的适当多样化,水资源合理化,减少损失,并采用新的技术和研究成果。此外,还应该提高政府规划、实施和监测农业推广和粮食生产的各项政策和方案的能力。

72. 在区域一级,非洲国家应交流对于粮食和农业生产的适当技术和办法,并通过在诸如越境植物、虫害和动物疾病以及预警系统等领域内的联合方案,加强合作。此外,还应将合作的范围扩大到共享资源(特别是河流盆地、湖泊和渔业资源)的联合管理。

## 一、9 南南合作

73. 在通过《开罗行动议程》时,非洲国家强调了南南合作的重要性,因为它是实行区域经济合作和一体化以增强世界贸易竞争能力的必要组成部分。它们强调必

须充分利用南南合作的机会并与南方各国结成伙伴关系。

74. 应极力鼓励非洲和其他发展中区域、特别是亚洲之间加强南南合作。数量相当多的亚洲国家通过本身自创的发展活力,已经能够最佳地利用来自发达国家的发展援助,从而反过来又能使非洲从它们的经验和资源中获益。在这方面,非洲国家参加了1993年于东京举行的非洲发展问题东京国际会议(非洲发展东京会议),并参加了其后由非洲发展东京会议主持组织的1994年在雅加达、1995年在哈拉雷和1996年在亚马斯奥乌克洛举行的各次研讨会和讲习班,将非洲人和亚洲人聚集一堂,分享其发展经验。这些会议的重点是,非洲能从亚洲发展经验中学到些什么。

75. 在《开罗行动议程》中,非洲国家表示决心加强南南合作,因为非洲深信这种合作是使国际合作的新议程获得成功的必不可少的因素。

#### 一、10 非政府组织的作用

76. 随着政治民主化,活跃在城市和乡村的非政府组织急剧增加。这些团体--包括农民协会、妇女联合会、社区团体和其他地方性的基层运动--已加强了民众参与发展,并使更多的非洲老百姓在制定影响其生活的政策方面有发言权。值此许多非洲国家正在实行各项痛苦的经济调整方案,以期各国经济在国际上更具竞争力之时,这种趋势是特别重要的。

77. 自1980年代后期以来一直在进行的政治变革它使非洲民间社会获得了解放并拥有发言权。在非洲各地,民间组织、新闻以及各种协会比独立斗争以来的任何时候都更为积极。非洲各国公民正在责成其本国政府采取负责和有效的态度。因此,非洲各国政府须要接受成为敏感、容忍和称职的政府的挑战。

78. 国际议程强调大众参与、人力资源开发和能力建设,这就需要(非洲和非洲以外的)非政府组织在各方面发挥更大的作用,包括特别是在农村部门促进当地小型企业的发展、社区发展项目、培训等。非洲的非政府组织应免受任何行政阻碍,特别参与调动和有效利用国内资源。

## 二、国际社会的责任和承诺

79. 国际社会在《联非新议程》中作出承诺,协助非洲在持续和可持续基础上努力实现加速增长和以人为中心的发展。这方面的支助涉及下文讨论的各个领域。

### 二、1 解决非洲债务问题

80. 1990-1995年期间,非洲的外债总额每年平均增长1.5%,这对可持续性的最大限制因素。1990年,非洲的外债大约为2 700亿美元,估计在1995年达到了3 320亿美元的数额。这笔债务的偿还款额占非洲大陆出口额的30%以上。撒哈拉以南非洲的长期未清偿债务中的多边债务比重已从1980年的13%上升到1985年的31%。

81. 过去几年非洲节节上升的债务加快情况,并没有反映新投资和新的财政援助捐款所引起的债务发展情况。这一债务是由应计欠款和多数非洲国家因无力偿还债务而按货币市场适用利率合并债务所造成的。

82. 商品实际价格下跌是发展中商品出口国外债增长的一个促成因素。由于商品实际价格越来越低,尽管已有国际减少债务战略,预计巨额债务将进一步加重。削减/重新安排债务的倡议,包括多伦多条件和扩大的多伦多条件以及最近的那不勒斯条件,加起来都还不足以减轻债台高筑的国家的债务负担,尤其是考虑到商品价格下跌而造成出口收入下降。必须采用包含有效机制的新方法,解决必须立即处理的价格被压低、价格波动过分和恢复受影响国家的增长等问题。

83. 在非洲,出口收入总额中实际用于承付偿借款的比例仍然只有20%。尽管已按照现有的重新安排和免除债务机制的框架调低了这些国家的债务负担和减少了拖欠的债额,但是它们偿还债务的能力仍然没有提高。撒哈拉以南非洲国家拖欠的偿借款额,1990年只占其债务总额的11%,到1995年则加速增长到超过27%以上。撒哈拉以南一些债务沉重的贫穷的非洲国家,定期偿借款额可占用高达政府收入的90%。

84. 偿债的数额已经稳定。但是,过去四年平均数额是280亿美元,已远远超过《联非新议程》所建议的每年90亿美元的目标。迄今为止所实施的各种成功的战略,都强调重新安排和有限地取消债务。它们还不能把部分由官方发展援助提供的稀有的发展资源实际转用于或提供用于经济。

85. 非洲的债务负担已成为限制非洲大陆恢复和发展的严重瓶颈。因此,必须优先解决非洲外债问题,因为它严重威胁到非洲大陆的恢复和长期发展前景。尽管已有几项国际倡议付诸实行,形势仍然没有重大改善。因此,必须将巨额债务减少到能够容忍的水平。

86. 自通过《联非新议程》以来,国际社会通过在捐助国伦敦俱乐部和巴黎俱乐部框架内制定的各种机制,继续努力解决债务问题。在《联非新议程》通过时,七个主要工业化国家集团在1991年7月伦敦首脑会议上,一致同意非洲应受到特别注意;1996年里昂首脑会议又重申了这一点。首脑会议呼吁进一步采取有利于最贫穷和债务最沉重的国家的减免债务措施,从而已远远超过了多伦多条件。首脑会议还呼吁巴黎俱乐部继续讨论如何最迅速地实施这些措施。此外,还提出了特立尼达和多巴哥倡议以及那不勒斯协定。从理论上来说,所有这些已经扩大了减免深陷债务困境的非洲国家债务的范围。然而,这些倡议自1990年代初实施以来,效果有限,这不仅因为这些倡议无法达到巨额债务的庞大数和严重程度而且总债务的主要构成部分也已经改变。

87. 双边债务持续上升,仍然是外债的主要部分,但私人债务则略为下降。多边债务在债务总额中所占比重越来越大。目前,撒哈拉以南非洲国家已在债务总额中约占31%。不过,最近这些倡议已成为解决债务沉重负担的非洲国家的债务问题的重大步骤,尽管还远远不足于解决非洲的巨额债务。还须作出重大努力,充分解决债务问题,以便找到一项持久解决办法。

88. 巴黎俱乐部的捐助国个别主动制定单方面计划,减轻非洲大陆某些国家的双边债务。斯堪的纳维亚国家是首批这样做的国家。跟着是德意志联邦共和国、联

合王国、瑞士、日本和美利坚合众国。1992年12月在利伯维尔举行法国—非洲首脑会议之后,法国为法郎区四个中等收入国家建立了一个8.3亿美元的官方发展援助债务转变基金,这些国家是:喀麦隆、刚果、科特迪瓦和加蓬。它的构想是,向这些国家提供减免债务,免除部分官方债务,把此项收益用于执行发展项目。1994年,美利坚合众国提议向18个最贫穷非洲国家提供扩大的多伦多条件,取消2.28亿美元的债款,相当于这些国家的一半债务。

89. 过去十年内,未偿债务持续增加,损害了非洲国家的清偿能力,也使它们很难吸引到多边机构以外的其他来源的新投资。因此,偿债总额中欠多边机构(货币基金组织、世界银行、非洲开发银行的偿借款所占比重已经增加。多边债务偿借款额已远远超过很多非洲国家的偿债能力,大多只能拖欠,因此拖欠款额持续增加。这一状况令人忧心忡忡,因为,这一类债务没有签订重新安排的协定。世界银行利用开发协会的资源,按照称为“援助债务沉重的贫穷国家的框架行动”规定,开始了实行偿债融资进程。此外,1989年建立的开发协会减免基金四年内成功地执行了无数次免除最贫穷非洲国家债务的业务。1992年初为尼日尔和莫桑比克,1993年为乌干达,以面值一美元平均14分的价格计算开发协会成功地赎回了大约3.85亿美元的总债款。1994年也准备了同样的买回业务,目前正在埃塞俄比亚、几内亚、马里、毛里塔尼亚、坦桑尼亚和赞比亚开展这项业务。货币基金组织特别提款权累积办法也反映出巨额多边债务的严重性。目前世界银行和货币基金组织正在就解决多边债务的新倡议举行讨论和协商。非洲开发银行目前也在进行讨论,以便提出“第五个层面”或解决严重的欠债问题机制。

90. 综上所述,过去四年的结果未能达到与多边机构重新安排债务方面的期望。非洲一些国家普遍出现政治和经济动乱,促使它们偏离世界银行规定的规则,例如缩小所有领域的公产和让市场力量自由发挥。这对与布雷顿森林机构进行的谈判产生了不利影响,因此在很多情况下,损害了签订债务重新安排协定的机会。

91. 在非洲,全部债务中商业债务所占比重较小。最近几年,商业银行几乎已不

向负债的非洲国家发放贷款。在非洲,布雷迪计划的实行遇到了严重困难。只有背负沉重商业债务的尼日利亚受益于该项计划。

92. 非洲的决策人及和整个国际社会都表示迫切需要制定更富想象力的战略,将非洲大陆的债务负担调低到一个可以管理的水平。与此同时,应加强和完善各项努力,根据《新议程》的建议,将偿债付款额限制在合理的范围,即每年的最高额定在90亿美元。

93. 非洲外债的庞大数额和持续时间仍然是非洲严重关注的一个事项。解决非洲巨额债务是振兴国内和国外投资及加强增长势头的一个先决条件。因此,目前为制定切实可行的方法解决这一问题而提出的国际倡议,是受欢迎的。同样,多边机构为减轻多边债务负担而作出的努力,也受到欢迎。在这方面,国际多边发展机构应作出承诺,有效地制定措施,使受债务拖累的低收入国家能够向前发展,获得可持续增长所需的外部资源。非洲各国政府及其发展伙伴应重申承诺有力地寻求有意义和持久地解决债务问题的办法。国际社会应再次承诺对解决非洲外债危机和非洲国家债务问题给予必要和紧急注意。国际社会还应承诺继续认真考虑关于举行一次非洲外债问题的国际会议的提议。

## 二、2 资源流动

94. 国际社会支持的一项关键因素是向非洲提供充足的资源流量。非洲国家需要这些资源才能在1990年代,持续获得人均国民生产总值的实际增长,实际国民生产总值平均年增长率至少达6%。联合国秘书处估计,1992年至少需要300亿美元的官方发展援助净额,随后,官方发展援助额实际净则需每年平均增加4%。本文所讨论的资源流动由以下所述的两部分组成。

### (a) 官方发展援助

95. 从1973年至1992年期间,所有发展中国家得到的官方发展援助总数十分稳



定,从占捐助国国民生产总值的0.32%至0.34%不等。在1993年和1994年该百分比数下降到捐助国国民生产总值0.3%以下。这表明更加偏离联合国所定占捐助国国民生产总值0.7%的目标。官方发展援助的流量到1980年代末达到600多亿美元,到1994年年初则下降到约550亿美元,而非洲所得的份则从1990年约250亿美元下降到1993年低于210亿美元。尽管官方发展援助是非洲低收入国家最为重要的资金来源,但未来官方发展援助增加的前景却是渺茫的。

96. 捐助国曾优先重视的双边官方发展援助,在非洲已急骤下降。其主要组成部分是附有条件的援助。双边官方发展援助另一组成部分是,附有许多授予条件的援助。美国国际开发署(国际开发署)提供的资源需满足下列条件:建立一个民主社会,环境保护,创造有利于可持续经济发展的条件,并执行一项人口控制政策。现在国援助主要提供给被认为是发展中心的国家(拥有广泛的自然资源的中收入国家),同时也采用上述一些限制条件。

97. 援助的分配和质量也是越发令人感到关切的原因。官方发展援助的分配明显不平等和不均衡,1994年开发计划署《关于人的发展报告》已完全表明这一点。世界上最贫穷人口的66%所在的十个国家只得到双边援助总数的32%。此外,双边援助(占官方发展援助总额的70%)只有7%专门用于“人的优先事项”。经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会已确认外画部援助的这些及其他不足之处,其中包括关于技术援助效益,利用援助作为出口的手段、缺乏充分的监督及核查程序等问题。经合组织社会发展问题世界首脑会议上也强调了这些问题。希望各捐助者能重新评估他们的援助,并采取适当措施使援助变得更加平等和有效,对非洲以利。

98. 鉴于上述情况,国际社会应采取各种措施并制定各项方案,鼓励在非洲国家进行外国直接投资,支持非洲各国改变政策吸引外资。

99. 同样,那些已重申要实现将国民生产总值0.7%用于官方发展援助和0.15%提供给最不发达国家的议定国际目标承诺的国家,应尽快履行在这方面所作的承诺。非洲国家也应根据《新议程》第29段的规定,保证继续提供更好的环境,实现每年流

入非洲的财政资源平均需要增加4%估计数的建议。

(b) 外国直接投资

100. 世界银行估计,1995年流入发展中国家的外国直接投资达903亿美元。这些资源大部分流入亚洲和东欧,亚洲是接收投资的最主要地区,其份额占1995年流入发展中国家投资总数的61%,而在1990-1992年期间只有45%。非洲一般来说,并就撒哈拉以南国家具体来说,1995年外国直接投资下降近27%,从1994年的29亿美元下降到1995年的22亿美元。因跨国公司收购而流入的外国资金,主要的诱因是一些生产石油和矿物国家的投资前景看好,这是由于这些国家推行私营化进程,打开了这两个部门的投资机会越来越多。

101. 尽管私人资本流动已成为发展中国家筹资的主要来源,但非洲国家因信用评级低,无从吸引大量这个来源资金。越来越多的非洲国家都在开始发展资本市场,鼓励当地和外国的私人证券投资。但是,迄今只有少数具有潜在的高收益率的非洲资本市场吸引到国际投资者,其中大半仍持谨慎态度。

102. 非洲国家未能从世界投资流量急骤上升中充分获益,还有另一项原因。对外国投资的众多限制,以及非洲商业经营成本偏高,尤其是基础设施不足和服务被,使得普通可能成为投资者的人对该大陆感到悲观。因此,非洲许多国家的投资率甚至不足以取代现有的股本,更不用说要支持新的投资。提高投资率需要在调动国内外资源方面获得更为有效的结果。在这方面,非洲应加紧努力,发展能吸引国际私人资金流入的有利环境,以补充增长所需的投资。这需要有系统地支持私营发展部门。该部门在非洲和其他区域的许多国家已成为增长的强大动力。

103. 然而,随着越来越多实行改革方案的国家显现健全的复苏和有利可图的迹象,并随着经济自由化改善私人投资的前景越来越多的人预计,非洲将会吸引更多外国投资者。联合国贸易和发展会议(贸发会议)1995年进行的非洲外国直接投资的研究表明,国外直接投资的收益率在非洲世界任何比外国其他地区高,而且该大陆投资

潜力基本上未被挖掘。的确,非洲外国直接投资收益的良好记录,与普通外国投资者通常对非洲的“悲惨”印象或悲观看法是不符的。

104. 最近的发展情况表明,非洲并非象媒体每日所描绘的充满冲突和灾难的景象。尽管一些非洲国家的确陷入冲突和危急中,绝大多数非洲国家却是和平的,并它进行具有深远意义的政治及经济改革,调整它们的经济结构,以便成为新的国际经济制度中有效的合作伙伴。因此,非洲呼吁国际社会支持这些改革,并挖掘非洲大陆的无限潜力,进行富有成果和有关各方相互有利的投资。国际社会应承诺增加加入非洲的财政资源,因为这是重振非洲经济的增长和可持续发展,有效支持非洲许多国家目前正进行的政治及经济改革,以及协助缓冲不利的社会后果所不可少的。

## 二、3 商品

105. 非洲大多数国家继续依靠一些初级商品赚取大部分出口收入,它们的产品约有58%的产品出口到欧洲联盟(欧盟)市场,欧盟产品则占它们进口约47%。对一些国家来说,依赖欧盟程度几乎高达86%。尽管非洲与欧盟的贸易占非洲其总贸易量的70%以上,它已逐步失去在欧盟市场的贸易份额。

106. 非洲的生产者已被其他区域新出现的、更有效率的初级产品生产者“挤走”。亚洲和拉丁美洲各国现已成为诸如咖啡、茶叶、可可、木材和矿物等产品的主要竞争者。30年前这些国家或是进口国,或是世界市场中微不足道的参与者,但它们通过生产和贸易的各种多样化措施,取得可观的成果。可出口商品结构的停滞状态,必然促成非洲在世界出口中的份额下降,从1950年的10%减少到1990年代的2.2%。

107. 多样化是非洲阻止经济复苏和发展的严重商品问题的一项短期和长期性的战略性解决办法。为了有效支持出口商品多样化的努力并促进收入,国际社会,尤其是主要贸易伙伴,应致力于改善非洲出口产品进入市场的机会。国际社会应致力于纠正商品市场中的不完善之处。发达国家在非洲国家品多样化方案的筹备阶段提供

技术和财政援助,加强支持非洲;国家商品的多样化的努力。此外,商品的共同基金应得到加强,以便使其能支持非洲多样化努力。

## 二、4 支持非洲经济多样化

108. 非洲经济多样化是摆脱商品出口依赖性和解决其相关问题可帮助实现更加具有活力和恢复能力的经济的一项重要途径。尽管这种多样化的努力主要是非洲国家的责任,国际社会应承认,需要更多的资源支持非洲多样化方案,包括发展具体的基础设施和支助服务,并为多样化方案及项目开发信息网络及相关服务。

109. 虽然一些非洲国家已努力使其经济多样化,但是,因为这些非洲国家一直忙于根据结构调整方案实行经济改革方案这种努力未能取得成果。不过,经济多样化是非洲经济实现持久和可持续发展的关键因素。因此,非洲国家必须继续作出努力使其经济多样化,以便使非洲生产经销和销售系统现代化,并提高生产力在大部分初级产品价格持续波动情况下,稳定和增加非洲出口收入。

110. 国际社会应支持建立一个非洲多样化基金,作为有力调动必要的技术援助,并为制定及实施多样化方案和项目提供更多资金的作为一个必不可少的协调中心。

111. 为有效支持使非洲经济多样化的收入的努力并提高出口收入,国际社会应致力于大量减少或消除影响非洲出口品、尤其是加工、半加工及制造产品的关税壁垒,并确保非洲出口品所目前所享受的优惠安排继续维持。

## 二、5 贸易

112. 贸易是增长的引擎:一个国家的贸易量越大,就越有可能促进经济的增长。对非洲来说,这种看法似乎是正确的:非洲的贸易量较少,因此非洲的增长率较低。从1980年到1995年世界贸易中非洲所占份额已从5%逐渐降低到2.2%。非洲在整个发展中国家贸易中所占份额的下降更为引人注目,从1980年的14.9%降为1990年的10.9%到1995年的6.4%。

113. 为了改善非洲出口品进入市场,国际社会在《新议程》中承诺,确保《乌拉圭回合》尽早得到平衡和顺利的结果。国际社会还承诺纠正商品市场中不完善的地方。与此相反的是,由于《乌拉圭协定》的影响,世界贸易预计增长2 000亿美元左右,但根据最近的研究证实,预计非洲大陆每年损失大约26亿美元。关于进入市场问题,谈判结果提出了一些过于艰难,以至非洲国家无法履行的义务。

114. 非洲贸易的困境和表现,在很大程度上是由于得到很多价格稳定制度支助的少数商品的价格趋势造成的。《乌拉圭回合协定》的缔结和世界贸易组织的成立规定审查、或甚至废除其中一些制度。在这方面,加强横向和纵向多样化,应可扩大非洲国家的生产和出口基地,保障他们新的世界贸易环境中的竞争能力。

115. 在新的国际背景下,应通过区域合作加强发展非洲内部的贸易。它提供了一个协调经济和财政政策的机会,以期有可能做到更加协调一致,并在多边财政和贸易谈判中处于更有讲价能力的地位。

116. 非洲内部的贸易量仍然偏低,这是因为很多限制和与贸易有关的瓶颈现象都没有得到解决。这些障碍包括非关税壁垒、严格的原产地规则和结构性障碍,包括有形基础设施不良,生产结构不够多样化,缺乏贸易资金,贸易信息机制不健全。

117. 至于对外部门,促进出口和限制进口的政策在很多非洲国家中尚未奏效。由于结构的弹性不灵活,加上世界市场的竞争加剧,非洲的出口在短期内没有明显增长。另一方面,限制进口政策却由于进口产品与国内经济产出相比具有高弹性而陷于瘫痪。1995年,只有15个非洲国家设法维持或提高出口对国内生产总值的比率,但大多数国家的进口帐单对国内生产总值的比例都增加了。

118. 在几乎所有正在进行调整的非洲国家、包括1994年首次进行调整的非洲金融共同体区域国家中,对外部门中广泛使用的最重要的需求管理手段也许是外汇率。非洲货币大幅度贬值,在很多情况下对美国美元贬值达50%以上,一些国家的货币在很短时间内进行多次大幅度贬值。非洲国家都在逐渐走向由市场决定的兑换率和利率。外汇兑换率自由化造成货币大幅度缓慢贬值,使“官方兑换率”和“平行

兑换率”之间的差距缩小。截至1995年年中,有17个非洲国家实行“独立浮动”兑换率制,7个国家实行“管理浮动”制,5个国家实行“复合货币组”制,另外29个国家仍然实行“单货币储备制”,其中大部分是非洲金融共同体法郎区域内的国家。若干非洲国家加入了《货币基金组织协定条款》第七条,承诺不对经常帐户、可能还有资本帐户的交易实施任何限制。

119. 许多非洲国家贸易自由化和货币贬值之后的环境,由于本国货物竞争力差和当地生产费用高昂,结果吸引了远东国家的廉价制成品和二手货进口大幅度增加。

## 二、6 支助区域经济一体化:环境、科学和技术

120. 在《联合国非洲发展新议程》中,国际社会承诺支助非洲国家努力建立非洲经济共同体,加强现有的次区域政府间组织发挥职能,制止环境退化和加强非洲的科学和技术能力。

121. 国际社会了解到,非洲经济一体化是在非洲大陆范围内进行政策协调和建立发展框架的最有效的办法。国际社会还意识到,经济一体化可使非洲调动和利用其物质和人力资源,最大限度地利用现有的生产能力,以便实现自力更生的发展。尽管有这样重要的现实情况,国际社会对非洲一体化的支助依然很有限。

122. 为非洲一体化进程筹措资金是即将面临的一个严峻问题。正如《开罗议程》中明确提出的,不能期待国际社会为非洲的项目和方案提供资金。非洲应主要依赖自身的资源。与此同时,国际社会提供充分支助也是必要的。

123. 非洲的科学和技术基础水平低,根本无法满足农业、工业、保健等领域中现代发展进程的需要。因此,如果非洲的生产要想提高效率和具有竞争力的话,就迫切需要建设和加强非洲科学和技术领域的能力,从而更多地参与先进技术流动和生产过程全球化。

124. 非洲国家承诺加强努力,开发人力资源和能力建设,特别是在科学、技术和

管理方面,并采取措施阻止和改变人才外流的情况。《开罗行动议程》中,非洲国家政府重申对开发人力资源和能力建设,创造有利于改变人才外流的环境的承诺。为了实现这一目标,需要得到国际社会的支助。因此,国际社会应支助非洲国家为获得和利用科学知识和生产技术所做的努力。

125. 信息革命正改变着世界经济。请各会员国依照《非洲信息社会的倡议》;《建设非洲信息和通讯基础设施行动框架》规定,利用这次革命的机会。这个《行动计划》是在非洲经济委员会部长会议第22次会议上通过的(812(XXXI))。其目的是利用信息技术加快整个大陆的发展进程,并把重点放按照非洲经济共同体区域一体化目标,协助在非洲国家可持续地建设信息社会的优先战略、方案和项目。请各会员国根据《非洲信息社会倡议》拟订、制订和实施国家信息和通讯计划。能起作用 and 相连的信息系统,将极大地促进交流对国家间经济合作所必需的经济和商业信息。为了实现这一目标,国际社会应向非洲国家提供支助,使他们能充分利用这一新的信息技术。

## 二、7 联合国系统的作用

126. 联合国系统应在实施国际《议程》中起主要作用。新《议程》规定,联合国系统还应协助确保采取有效的后续行动,监测国际《议程》的实施情况。在这方面,联合国已成立了一个机构间工作队(联合国机构间工作队)。非统组织一直参加工作队的会议。工作队的主要任务是持续评价非洲在《议程》概述的领域中表现,以使对在非洲内外部保持势头产生巨大影响,并最终再次重申对商定目的和目标的承诺。联合国机构间工作队已经举行了6次程序性的定期会议。这个机构的唯一成就就是拟订了系统范围等待实施的行动计划。工作队需要振兴活力,以切实有效地执行任务。

127. 《联合国非洲发展新议程》进一步规定,联合国组织和专门机构应在各自的领域和部门中,为非洲制订与《议程》内容一致的具体方案,并为实施这些方案提

供充分的资源。但是现在不清楚是否已经这样做了。各机构继续开展那些在《议程》之前已计划好的活动,而在《联合国非洲发展新议程》之后,依然如故。很难指出有任何一个联合国专门机构专门为实施《新议程》而设立了那些具体方案。

128. 除了对《联合国非洲发展新议程》采取具体行动的大会之外,联合国系统内没有其他立法机构。联合国系统各专门机构、基金和规划署的理事机构行政首长都没有发出促进和支持《议程》或为非洲的其他活动调动资源的政策指示。

129. 在联合国系统对非洲承诺的框架内,从事救济业务的各主要组织(难民专员办事处负责难民,粮食计划署负责粮食救济,儿童基金会负责儿童)的预算内,总的来说,显示联合国实付发展援助的全部款项有所增加,但分配给开发计划署和其他比较面向发展的组织的资金却减少了。

130. 预计继续增加的紧急救济,这只不过是以发展资金作为代价而提供的短期援助。非洲国家需要的是能使这个大陆的经济实现自力更生的增长以及应付紧急救济不得不对付的那些问题所需要的长期资金。

131. 大会第49/142号决议内,请秘书长确保为执行《1990年代联合国非洲发展新议程》的机构间工作队高度优先考虑非洲经济的多样化并协调联合国系统各有关组织和方案在该领域的活动。这一任务的条件和规定尚未得到实施。请工作队为实施该决议采取具体紧急步骤。

132. 非洲欢迎联合国秘书长发起联合国系统范围非洲问题特别倡议。。这个倡议产生于《开罗行动议程》,与《联合国非洲发展新议程》相辅相成。这个倡议是把联合国各机构和其他捐助者的捐款集中用于非洲发展关键问题的一个框架。

133. 实施这个倡议需要有大约250亿美元的财务承付款项,分布用于十年期间。这些资金预计来自非洲国家的国家预算以及多边和双边捐助者提供的资金。除实质性方面外,联合国系统将领导进行一些根本性改革,以改善国际发展合作的效率和作用,并通过特别倡议,确保先前关于非洲的各项倡议--《1990年代联合国非洲发展新议程》(《非洲新议程》)和《联合国非洲经济复苏和发展行动纲领》(《联合国非



洲经发纲领》)——能得到进一步加强,并付诸实际执行。整体改革将集中注意区域论坛以建立合作框架;把援助的基础放在需要对由政府领导商定的国家行动计划采取综合办法的关键部门和关键的部门间目标上的国家部门方案;扩大参加协商小组和/或圆桌会议,把私营和非盈利组织包括在内,以提高这些行动的质量和加强支助。

134. 这个倡议不应看成是《联合国非洲发展新议程》的另一种备选办法。非洲对预计流入非洲的资源没有到位仍然忧心重重。因此,促请国际社会重申对《联合国非洲发展新议程》的承诺,提供必要的资源。非洲认为这个倡议是支助非洲国家发展努力,包括切实实施《阿布贾条约》和《开罗行动议程》努力的一部分。

## 二、8 非非洲国家非政府组织的作用

135. 《非洲发展新议程》规定,应尽全力鼓励非洲以外的非政府组织根据国际《议程》,协助制订和实施发展援助项目。在这方面,在《议程》提到的所有领域中,非洲以外的非政府组织在非洲都积极活动。他们还在国家、次区域和区域各级协助推动非洲的非政府组织的工作。

136. 在《开罗行动议程》中,非洲欢迎并承认非洲以外的非政府组织在促进非洲发展方面所能起到的重要作用。但非洲告诫说,非政府组织尽管作出了有益和实际的贡献,但他们的作用不能取代非洲国家政府预期的作用。

### C. 结论和建议

137. 非洲根据《1990年代联合国非洲发展新议程》作出了承诺。此后,大多数非洲国家一直都在继续进行政治和经济改革。虽然这些改革正在开花结果,非洲并未因此改弦易辙;非洲在实现有意义及持久的经济改造之前,仍须进行许多努力。《联非新议程》是采取进一步行动,确保非洲经济持续复苏的有用构架。一般而言是国际社会,具体来说是联合国系统,应该重对执行《联非新议程》的承诺。虽然最近发动的整个联合国系统的特别倡议是受欢迎的,但绝不能视为它是《联非新议

程》的替代物。

138. 虽然很难取得1994-1995年期间一些国家业绩及过去几年趋势的精确数据,在新方案发动四年后,《联非新议程》之下各项促进发展的政治和经济改革的目标已经部分实现了。

139. 在非洲统一组织的赞助下,非洲国家已经作出巨大努力,建立和平及安全、妥善经济管理、承担非洲国家本身的责任、加强自我管理的能力及国内资源调动,所有这些都有助于为复苏和可持续发展创造有利的环境。

140. 非洲国家为实现经济合作及一体化,已作出严肃的决定并采取了实际措施。执行建立非洲经济共同体的条约,向非洲国家提供了机会,以协调一致的方式处理经济发展,在生产方面更好地利用其相对优势,从而改进其对外竞争力。

141. 1992-1996年期间,除其他因素外,由于外债负担、资源流入日益减少、商品价格低落及国际社会支助薄弱,非洲国家取得的成果是有限的。

142. 非洲国家在民主化、统治、和平与安全方面取得了很大的进展。非洲国家方面和国际社会需要向非统组织预防、管理和解决冲突机制提供更多政治和财政支助。为了更有效地推展缔造和平行动,应该动员向非统组织和平基金提供充分资源。

143. 非洲国家致力于开发其人力资源。应该鼓励其重建教育和保健服务的日益增强的趋势。在所有社会和经济改革方面,人力资源开发应该是第一优先,并应该获得国际社会的充分支助。

144. 应该支助非洲国家日益提高对其粮食安全基本目标的认识。非洲关于粮食安全的共同立场应该从非洲发展伙伴和联合国系统获得其应得的支助。

145. 非洲关于非洲外债的共同立场提出了解决非洲外债负担的适当解决办法。这个共同立场应该获得捐助界更严肃的考虑。促请国际社会兑现其对可持续解决非洲债务问题的承诺。《开罗议程》明确指出的解决办法应该超出重新安排债务之外。

146. 国际社会承诺向非洲提供充分资源使它能够达到平均年增长率6%，这项承诺并没有兑现。除所作的承诺没有兑现之外，自1992年以来，流入非洲的资源减少了。促请国际社会在本十年结束之前，兑现其承诺并增加流入非洲的资源。

147. 由于乌拉圭回合协定，预期非洲将丧失一大部分市场份额。与《联非新议程》中所商定的相反，国际社会并没有确保面面顾到地完成乌拉圭回合，也没有切实纠正商品市场的缺陷。在世界贸易组织之内即将进行的谈判中，促请国际社会加强和改善非洲为有效参与新兴的贸易制度，加强其体制能力以应付世贸组织的新规定，包括其谈判能力的各项努力。

148. 联合国系统各专门机构、基金及计划署的理事机构和行政首长应发出政策指示，支助《联非新议程》的执行，并参照联合国机构间工作队制订的全系统行动计划，为具体方案和项目调动更多资源。

149. 1995年在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议上，整个国际社会决定在继续共同追求《联非新议程》所规定的目标方面，同样优先重视非洲特殊情况。可是，非洲国家应当优先利用本身的资源，对发展工作的主体承担主要责任。

150. 在《联非新议程》之后，非洲通过的各项决议和宣言中，非洲重申决心和致力于继续保持已经进行的改革进程所产生的政治和经济势头。它呼吁国际社会有力地履行《新议程》所规定的责任与承诺，向非洲所作的努力提供充分和具体的支助。非洲国家和国际社会应该特别努力，解决阻碍非洲发展的一些根深蒂固的有害因素。这些努力包括良好的统治、加快非洲社会民主化的速度及群众参与；私人部门在经济活动上起更大的作用；快速人口增长；人类资本发展和能力建设水平低；社会和经济基础设施不完善；经济未多样化；非洲外债问题；非洲经济一体化以及商品多样化问题。

-----