联合国
大会

Distr.
GENERAL

A/43/500
10 August 1988
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十三届会议
临时议程* 项目39

非洲紧急经济情况：《联合国1986－1990年非洲经济复苏和发展行动纲领》

《联合国1986－1990年非洲经济复苏和发展行动纲领》执行情况的中期审查

秘书长的报告

目 录

	段次	页次
一. 总摘要	1 - 57	3
A. 导言	1 - 10	3
B. 结论摘要	11 - 37	5
C. 建议	38 - 57	12

* A/43/150.

88-19152

Digitized by UNOG Library

目 录

	段次	页次
二. 非洲国家的响应	59 - 113	18
A. 导言	58	18
B. 国家一级采取的行动	59 - 105	18
C. 在分区域一级采取的行动	106	33
D. 在区域一级采取的行动	107 - 108	33
E. 改革的影响	109 - 113	34
三. 国际社会的响应	114 - 172	35
A. 导言	114 - 115	35
B. 外部环境的改善	116 - 129	35
C. 支持非洲的政策改革	130 - 146	39
D. 改进外来援助的质量和方式	147 - 157	44
E. 经济复苏和债务压力	158 - 166	46
F. 南南合作	167 - 168	49
G. 非政府组织	169 - 172	50
四. 联合国系统的响应	173 - 236	51
A. 导言	173 - 175	51
B. 联合国系统各组织的业务活动	176 - 183	51
C. 同《行动纲领》优先事项有关的具体活动	184 - 229	53
D. 秘书长采取的行动	230 - 236	64
五. 非洲经济的表现及内外压力的影响	237 - 276	66
A. 非洲经济的表现	237 - 253	66
B. 内部和外来压力及其影响	254 - 276	70
六. 结论	277 - 279	76

Digitized by UNOG Library

一、总摘要

A. 导言

1. 本报告是为《联合国1986－1990年非洲经济复苏和发展行动纲领》（联合国非洲经发纲领）（大会1986年6月1日的第S—13/2号决议附件）执行情况的中期审查而编写的，该审查将在联合国大会第四十三届会议进行。 本报告参考秘书长提交大会第四十二届会议关于非洲紧急经济局势的报告（A/42/560）。 根据大会1987年12月8日的第42/163号决议，本报告载列迅速充分执行纲领的具体建议。

2. 联合国非洲经发纲领体现了互相巩固的承诺：一方面，非洲政府和在1986－1996年非洲经济复苏优先方案（非洲经复方案）（A/40/666，附件一，AHG/Decl. 1(XXI)声明，附件）的范围内着手执行经济改革，以改善它们的经济政策；另一方面，国际社会承诺支持非洲的努力。

3. 本报告所载的分析显示联合国非洲经发纲领的确推动了非洲国家和国际社会采取有效行动，并为这些行动提供了一个结构。 同时该分析还指出所有有关各方必需加倍努力，作出持久的长期承诺。

4. 对1986－1990年行动纲领的中期审查和评价是在非洲全面经济局势不断恶化的背景下进行的。 1986－1988年期间的经济情况一般是令人失望的。 该区域的国内生产总值于1986年增加了1.0%，于1987年增加了0.8%；但是在这两年内，国民平均收入分别下降2.0%和2.2%。个别国家的情况各有不同，这一总的形势并没有充分说明非洲大陆许多地区所经历的困难。

5. 执行经济改革的努力令人敬佩。 大部分的非洲国家已采取了旨在改善经济情况、促进加速复苏和为奠定持久发展的基础的政策性改革和结构调整措施。这

Digitized by UNOG Library

种决心是非常勇敢和值得赞扬的，因为对许多国家来说，这些措施引起社会代价和政治危险。 但是，并非所有国家的政府都进行了改革，而且每一国家都并非同样坚决地执行改革。 应在任何适当的情况下执行所需改革，而这一方面的努力必须是持久的和深入的。

6．在大部分的情况下，政策性改革需要经过一段时间才会对经济情况产生显著的影响。 虽然在诸如粮食生产的领域已实现积极的成绩，但是时间还是太早，还未能反映出过去两年内所采取的政策的全部影响。 此外，结构性经济问题以及外来的限制继续严重阻碍发展努力，非洲经济很容易受到外来限制的影响。

7．就国际社会而言，它采取了若干重要创举来支持非洲的努力。 应竭尽全力将已宣告的承诺和当前提高支助水平的建议变成具体行动。 此外，必须采取其他措施，处理互相联系的资源流动、商品和债务问题，并更有力地支持非洲国家所执行的政策性改革和措施。

8．非洲国家所进行的改革以及国际社会所采取的主动是一个开始。 但是在面对着外界不利的环境和得不到国际社会更多的支持的情况下，非洲不能够无限期地维持其推动和加深经济改革过程的努力。低进口和沉重的偿债负担以及缺乏优惠资金的问题限制了增长并严重阻碍复苏和发展方案。 在许多情况下缓慢的经济增长和改革和调整努力的短期代价引起了严重社会和政治困难。 目前需要迅速和富有想象力的行动，以创造支持非洲国家的努力的外界经济环境。 除别的外，调整方案的内容应更密切配合每一国家的情况。

9．按照联合国非洲经发纲领的主要主题，本报告审查非洲国家政府、国际社会和联合国系统采取的行动。本报告还评价非洲的经济现况，并就加速纲领的执行的进一步国家、分区域、区域和国际行动提出建议。

10．本报告是以通过机构间努力而收集的数据和资料为根据，这些资料包括非洲经济委员会（非洲经委会）就联合国非洲经发纲领的执行情况对成员国进行的调

Digitized by UNOG Library

查、联合国开发计划署（开发计划署）、世界银行和非洲经委会项目监督发展方案和流进撒南非洲的援助所收集的数据以及其他联合国机构提供的资料。

B. 结论摘要

11. 从本报告所载的分析，就对联合国非洲经发纲领的反应可以得到下列结论。

1. 非洲的国内努力

12. 虽然牵涉到种种困难，大部分非洲国家却在执行经济改革和调整措施。最重要的国内改革领域是农业部门，75%的非洲人靠农谋生。大部分国家都将资源更优先地用于农业，以改善给予农民的鼓励、作出粮食安全准备以及抗旱和抗沙漠化。特别重视的是，确保粮食自给自足和提高农业出口部门的产量的问题。

13. 许多国家还作出努力，改善全面经济管理，以提高公共部门的效率和效能、进一步鼓励市场势力和私营部门以及培养人力资源的发展。给予动员国内资源的问题更高优先地位。几个国家已着手调整货币以便减少价格歪曲，从而改善资源的分配。

14. 许多非洲国家的政府进一步认识到人口增长必须更密切地配合经济和环境能力。越来越多的国家拟定旨在降低人口增长率和停止环境破坏的国家政策。

15. 并非所有非洲政府都执行改革。执行改革的决心并非往往等于迅速的行动。僵硬的结构以及过去的政策所留下的摊子阻碍非洲经济迅速和质量上的改变。在许多情况下，缺乏适当人力资源构成另一个主要限制，而不利的外界经济条件和不充足的外汇资源也阻碍了若干改革努力。

16. 本报告吸取从最近的经验得到的教训，确定了需要进行持久和其他努力的领域。目前，明显的是调整过程将需要比起初预料的更多的时间。为了保证外界的震动和自然灾害不破坏调整努力，必须制订或加强意外安排。调整努力得到

Digitized by UNOG Library

的广泛国内政治支持的程度决定其效力和持续性。 除别的外，这一点突出了使人民参与调整方案的拟定，以便社会最脆弱的人群不受其不利影响的极端重要性。还有必要制订和延长调整方案的时间限制，使它们更配合长期的发展目标。 最后，必须加强国际协调和监测安排，以促进改革努力的监督和对付例外的情况以及适应不断变动的情况。

17. 一个大家都认识到的事实是，许多国内限制是因教育、培训和管理制度的缺陷而造成的。 非洲政府为人力资源发展筹措充分资金的努力因当前的经济危机和调整方案的影响而受到限制。 该区域的人力资源的发展必须成为国家政策和财政支持的主要目标之一。 1988年3月5日至8日在喀土穆举行的非洲社会经济复苏和发展所涉人的问题国际会议所通过的《喀土穆宣言》(A/43/430，附件一)，有力地突出了这一点。

18. 人力资源并非非洲唯一的潜力，非洲大陆拥有世界出产最丰富的土地和矿物。 该区域的长期前途充满希望。 非洲要各国的经济已复苏和实现了结构改组后才能达到其充分的潜力。 国际支持可以大大加速这一过程，对奠定持久发展健全的基础作出贡献。

2. 区域和分区域合作

19. 人们重新认识到许多非洲国家个别的经济规模太小，不适宜对重大基础结构和生产设施作出投资，从而丧失了宝贵 的规模经济。 人们还明白需要对如旱灾和蝗虫祸等严重问题采取合作的处理办法。 最后，西欧和北美国家正在加强它们之间的经济和贸易关系，而新工业化国家已逐渐成为主要的国际竞争者，在这种情况下，非洲国家采取共同行动来加强它们有 建设性地参与国际经济的能力将对它们带来很多好处。

20. 非洲国家继续通过如西非国家经济共同体、南部非洲发展协调会、特惠贸易区、中非国家经济共同体(中非共同体)和提议的北非特惠贸易区等机构寻找更

Digitized by UNOG Library

密切的区域和分区域合作。将现有的分区域整体变成促进经济复苏和发展的更有效工具的机会非常大。 可以通过更密切地配合经济和社会政策、在重要经济部门拟定多国项目和促进非洲国家间贸易的办法，培养区域一级的经济合作和一体化。这种合作是一个长期的过程，而在这一过程中需要作出持久努力。 捐助国和机构可以通过资助联合项目和协助非洲国家克服经济一体化的过渡困难的办法，支持这一方面的努力。

3. 国际响应

21. 联合国非洲经发纲领获得通过后，国际社会作出承诺，提高给予非洲国家的双边和多边财政援助。 按票面价值计算，流进非洲的资金净额从１９８５年的$１７９亿增至１９８６年的$１９９亿和１９８７年的$２２９亿；但是以实际价值计算，１９８６年和１９８７年的资金流量比１９８５年低。

22. 以现值美元计算，经济合作发展组织（经合发组织）的发展援助委员会和石油输出国组织成员会以及多边机构提供的官方发展援助有所增加，特别是在撒南非洲，官方发展援助从１９８６年的$１１７亿增至１９８７年的$１３３亿，但是，若以１９８６年的价格和汇率计算的话，１９８７年的数额并没有比１９８６年的高。 非洲的出口信贷于１９８６年和１９８７年有所下降，而其他私营商业资金流量从１９８３年起一直是微不足道的。 １９８６年和１９８７年非洲向国际货币基金组织（货币基金组织）转移将过$１０亿，这净转移资金的情况使得资金流动的恶化更为严重。 考虑到非洲国家的发展需要，他们继续存在的债务负担以及国际商品局势，捐助社会还必须作出很大的努力，增加承付款项、更迅速地付款和改善援助的质量，从而满足非洲的复苏和发展需要。

23. 多边财政机构在为增加流进非洲的资金而进行的国际努力方面发挥领导作用。 国际开发协会（开发协会）支付的资金从１９８５年财政年度的$９亿增至１９８６年的$１２亿和１９８７年的$１６亿。 １９８７年世界银行为负沉重

Digitized by UNOG Library

债务的低收入非洲国家设立了一个特别援助方案，将从开发协会第八次补充资金支付额外款项与双边捐助者共同筹资的办法合并起来，据估计这种共同筹资办法将在１９８８－１９９０年期间使流进南撒哈拉非洲的资金流量增加$３０亿。 货币基金组织也更关注非洲的问题。 鉴于非洲国家欠货币基金组织的债务非常大，货币基金组织就扩充结构调整业务拟定和达成了一个协定，该业务将低收入国家可使用的资金增加６０亿特别提款权。 这些额外资金大部分都打算调拨给非洲。 非洲开发银行已达成协议，将其认可资本增加三倍和将非洲开发基金增加５０％，１９８４－１９８５年$２０亿的承付款项因而能够于１９８６－１９８７年增至$３８亿。 非洲开发基金支付的净额从１９８３年的$5,000万，于１９８６年增至$8,500万。

24. 根据现有资料，以实际价值计算，１９８６年和１９８７年给予非洲国家的双边官方发展援助相差不多，但个别捐助国的反应非常不一致。 目前急需更多的双边援助。 鉴于许多非洲国家所采取的鼓励措施，其中包括更灵活的投资规则，同样急需的是恢复出口信贷和增加值接私人投资的措施。 还需要的是改善双边流量的质量，如更迅速支付款项，以及继续特别重视非洲受援政府和捐助国改善协调捐助方案的工作，以确保外来资源用于符合国家发展计划的复苏和发展优先事项上。

25. 非洲的债务是复苏和发展努力的主要障碍。 这个紧急的问题若得不到解决，增长和长期发展就无法得到实现。 在重新安排更长期和多年的付款期限方面取得一些进展，尤其是在最近举行的巴黎俱乐部会议上，但是没有适当地处理减少债务或加强其优惠性质的问题。 虽然若干捐助国已将官方发展援助改成赠款，但是未偿的官方发展援助债额依然很大。

26. 七个最大工业化国家于１９８８年6月１９日至２１日在多伦多举行的经验首脑会议上处理了当前应付非洲债务问题的战略的缺点。 首脑会议就重新安排执行得到国际核准的调整方案（见A/43/435-S/9974，附件一，第２９和３０段）的最贫穷发展中国家偿还官方债务期限的问题达成协商一致意见。 该协议将

Digitized by UNOG Library

让官方债权人选择下列几种办法或并合使用这些办法：对偿还期较短的贷款制订优惠利率、延长利率按商业价格计算的贷款的偿还期限以及在巩固期间将一部分的偿债义务注销。 目前很难估计这些措施可能造成的全面影响。 目前整个非洲大陆的前景是不断增加的债务，１９８９年后大笔债务的支付期限陆续到期。 估计１９８７年$２９０亿的偿债义务预测于１９９５年每年将达$４５０亿。 必需紧急采取其他措施，在增长和发展的前提下，为所有国家，其中包括被列为中等收入国家制订持久和全面的解决办法。

27. 商品局势使得非洲的财政困境大大恶化，虽然若干商品价格最近上升，但是非洲在１９８６年和１９８７年的商品收入总额仍低于于１９８５年的水平。此外，不断起伏的商品价格加重经济不稳定，直接地和间接地破坏各方面的改革努力，其中包括财政改革努力。

28. 目前有若干旨在稳定出口收入的办法，其中有货币基金组织的补偿贷款办法和欧洲经济共同体（欧洲共同体）的稳定出口收入制度和稳定矿业部门出口收入制度。 然而，这些办法的使用和幅度与问题的幅度是不相称的，必须予以加强和自由化。 此外，这些办法只能起暂时的缓和作用。 需求的结构性变动使得许多商品的长期前景非常暗淡，因此，多样化被视为长期解决办法的要素，但需要一段时间才能达到该目标。 在此期间，应采取其他措施以抵消出口收入的波动。 目前正在发动商品共同基金，该基金的第二类业务如果得到充分的资源，可以通过种种办法（其中包括支持多样化的长期战略）减轻情况的严重性。 第七届贸发会议就这一领域的若干措施达成了协议，应在这一方面采取后续行动。

29. 还需要采取措施来消除贸易壁垒。 这些壁垒是关税及贸易总协定（总协定）乌拉圭回合的一个谈判主题，非洲政府必须积极参与这些谈判，必须尽早对与非洲有关的热带产品采取行动，并需要执行停止和减缩措施，以加强该区域的出口就非洲农业贸易问题取得的进展也是有利于非洲。

Digitized by UNOG Library

30. 大工业化国家对国际经济发挥重要的作用，通过实现更高的非通货膨胀增长率，让发展中国家进入市场和向其提供其他资源的办法，他们可以对非洲的复苏和发展作出重要贡献。 如果工业化国家内部和之间普遍存在的失调情况没有得到令人满意的解决，有可能再度出现又一次全球经济衰退。 这只会给非洲和所有其他发展中国家产生不利影响。

4 。南南合作

31 。非洲和其他发展中国家间合作的可能性在贸易、金融、技术和技术援助等许多领域探讨。 贸易方面一个重要事件是７７国集团１９８８年４月在贝尔格莱德第三次部长级会议所完成的发展中国家间全球贸易优惠制度第一回合谈判。 全球贸易优惠制度参与国签署了一项促进彼此贸易关系的合约性文书。 这种制度有助于扩展非洲国家的贸易，因为４８个彼此给予减让待遇的国家之中１６个是非洲国家，它们在农业、矿业和工业产品中所占非洲内部贸易比额超过百分之５０。

5 .联合国系统的响应

32 。联合国系统各组织和机构对非洲的全球性行动给予高度优先。 方案和协调委员会以及行政协调委员会今年７月举行的第二十三期联席会议对于联合国系统在联合国非洲经发纲领执行工作中的作用进行了审查。 会议认识到系统内各组织虽然财政受到限制但仍作出有益且多样化的贡献。 会议并认识到由于活动的种类和复杂性日增，各不同组织间的合作有必要进一步加强。 会议特别强调援助农业部门和非洲各分区域集团的重要性以及有必要在联合国系统本身加强《纲领》执行和监测工作的协调。在国家一级，东道国政府领导下的此种工作必须与援助国合作进行。 在分区域一级则需与分区域的经济集团和机构进行合作。 最后，国际一级上，负责监督《行动纲领》执行工作的指导委员会和机构间工作队的作用应进一步加强。

Digitized by UNOG Library

6 。非洲最近的经济趋势

33 。已采取的一切措施并未使总的非洲国家经济情况达到令人满意的程度。１９８０年代的经济增长赶不上人口的增长，致使今日的人均收入水平甚至低于１９８０年。 国内总产值的人均数１９８６和１９８７年均有所下降。

34 。非洲经发纲领给予农业部门以最高优先。 农业生产１９８６年上升百分之３ 。８，１９８７年则下降百分之１ 。１，反映了谷物生产大量减少。 区域内粮食的欠缺继１９８５和１９８６年的好转之后，于１９８７年再度恶化，造成粮食进口的增加。 这种逆转情况主要应归因于气候因素。

35 。非洲往来帐户的逆差从１９８６年的１３７亿美元减少为１９８７年的１１２亿美元。 区域出口额１９８７年有所增加，主要原因是石油价格上升（只有少数国家受益）。 区域的对外购买力只有极少量增加，但由于进口价格上涨，进口数量进一步下降。１９８８年的前景是：进口额的增加较出口额为大，本区域往来帐户的逆差状况将更趋严重。

36 。非洲各国宏观经济况状不佳反映出内部和外部限制因素以及结构的僵硬。内部问题包括重现的干旱的影响；某些地区遭受蝗害；基础结构薄弱；国内资源调动能力较低；国内资源利用效率不够；过度依赖消费品和生产投入的进口；人口增长率过高；技术劳工短缺以及内乱和军事冲突等。 外部因素包括世界经济萧条，因而对非洲出口的需求减弱，商品价格降低；贸易条件恶化；资金流入额减少；债务和还本付息的负担沉重。 对南部非洲各国而言，南非政府的侵扰行动构成发展上的另一障碍。

37 。非洲各国承诺将持续努力克服内部的限制因素。 同时，外在限制也必须克服才能恢复非洲国家经济的积极人均增长。 必须采取最紧急行动的方面是资源流动、商品收益和债务等方面相互牵连的限制因素。 个别的发展伙伴不论是国家或机构，在国际社会整体尚未能够采取行动来致力于达成联合国非洲经发纲领各项目标的时候，不应对采取大胆的单方面行动有所迟疑。 在这一点上，本报告赞同最近一些要求迅速执行的倡议和呼吁。

Digitized by UNOG Library

C. 建议

38. 根据前述分析和结论以及至今所取得的经验，兹提出以下行动建议以期加速非洲经发纲领的执行，为非洲长期发展打下基础。 这些目标需要非洲各国政府和国际社会两方面的努力。

1. 政策改革

39. 非洲国家必须继续坚持其旨在加速复苏和改善经济状况的政策方针修订和改革过程。 尚未开始此种过程的国家应适当进行必要的改革。 特别应注意的方面包括国内经济管理；有效调动和利用国内资源；公共投资政策的合理化；发展和利用人力资源；制订和执行人口政策；保护环境；提高国际竞争能力；产品的多样化。 此外还应继续注意发展粮食和农业部门以及与农业有关的工业；防范虫害、旱灾和沙漠化；注意非洲经发纲领所确认的其他优先部门。

40. 同时，还应设法减轻调整措施造成的不利社会经济影响，确保短期行动能够配合并导致中期和长期的结构转变。 这虽然主要是非洲国家政府的责任，但各双边合伙者、多边财政机构以及整个联合国系统都应发挥其必要不可少的作用来支持一项与长期发展战略相一致的政策改革和发展目标纲领，并应确保人力问题成为主要关注的方面。

41. 为使上述问题获得实际的解决办法，必须采取适当的工作方式。 成功的最主要条件之一是非洲国家及其发展伙伴之间在此一广泛发展纲领和纲领的执行办法方面取得协议。 非洲的双边和多边合伙者应在协议的范畴内协调其工作并与非洲进行合作。 协商小组和协商会议是执行上述任务的适当办法，应该予以加强。

42. 人民在复苏和发展过程中的参与应予扩大并增加其效率，特别是设法使人民更加易于取得发展资源和利益，创造有利于分散决策的条件，鼓励所有各级的企业发展。 在这一点上，必须采取措施以提高非洲各国政府在发展技术人力和建立

Digitized by UNOG Library

体制方面的规划、执行和协调能力。

2. 应付资金流动、商品和债务问题的综合办法

43. 非洲经发纲领头两年的经验显示，非洲经济重组和政策改革的工作由于债务、商品和资金流动等密切相关问题造成的外在因素的受到严重限制。 这些因素还会继续阻碍复苏和增长，除非国际社会采取协调行动来提供持久的解决办法。这些问题必须以综合方式应付以确保流入非洲的净资源能够满足该区域的发展需要。

(a) 资金流动

44. 流入非洲的资金，特别是减让性资金，必须大量增加并提高质量。 对非洲多数国家，特别是撒南非洲较贫穷的国家而言，资金流动的大部分必须继续通过官方双边援助和由多边机构提供。 特别相关的行动如下：

(a) 捐助国，特别是过去两年停止了援助的那些国家应大量增加向非洲提供的实际官方发展援助。 这些资源流动应在持久且迅速支付的基础上提供，并应不加附带条件以便作最有效的利用；

(b) 在世界银行关于低收入债务负担沉重国家的特别援助方案下认捐的联合筹措资金应尽早提供，捐助者应加速支付他们同意为此目的提供的资金；

(c) 非洲开发基金第五次资源补充、国际农业发展基金（农发基金）第三次资源补充和开发协会第八次资源补充所议定的承付款项应尽早支付；

(d) 应与受援国合作采取措施来加强外来援助的协调；

(e) 非洲国家现有多边贷款的条件应加以调整，提高减让程度，提供更加有利的宽限期和借贷期；

(f) 应设法在适当和有需要的情况下刺激非减让性资源的流动。

Digitized by UNOG Library

45．在增加资源流动的同时，非洲国家应继续努力执行政策改革措施，改进公共支出方案，确保稀少的资源在复苏和发展方案范畴内加以有效运用，改善对援助的管理，抵制采用不适当计划和方案的压力。 非洲国家应采取一切适当措施来改进投资环境，鼓励当地和外来的私人投资。

(b) 出口收益

46．需以新的措施来增加非洲的出口收益，减少此种收益每年的波动。这方面应特别注意下列事项：

(a) 加速现行活动，使商品共同基金得以执行业务。该基金应补充以充分资源；

(b) 工业化国家对于与非洲产品竞争的本国农业产品应减少补助；

(c) 非洲出口物品的障碍应予去除，特别是影响到那些长期下来最有希望增加并扩大其出口基础的非传统性加工出口物品；

(d) 货币基金组织补偿筹资办法的资源应大量增加。这项办法应回复早期的作用，即作为低限制性、较为自动且迅速提供的资金来源以满足短期紧急需求，并应对非洲的需要开放减让性窗口；

(e) 制定普遍方案，以使非洲国家的出口收益稳定化，例如采用类似于“稳定出口收入”和“稳定矿业部门出口收入制度”等受到较广泛捐助者支持的制度。

47．非洲国家必须特别努力使出口品多样化，并采取措施使商品的生产和供应赶上中长期的需求。 适当技术的转让、采用、吸收和发展，特别是农用工业产品的加工、销售和分配可成为加强出口方面的关键成分。

48．非统组织国家和政府首脑会议１９８８年5月２５日至２８日在亚的斯亚贝巴举行的第二十四届常会上请秘书长组织一个高级别知名人士委员会，在非洲经

Digitized by UNOG Library

发纲领范畴内审议非洲商品问题（参看A/43/398，附件二，AHG/Res.177(XXIV)）。

(c) 债务问题

49．国际社会对非洲外债问题的特殊性和复杂性在许多会议上产生了较为正面的了解，最近一次是多伦多经济问题首脑会议。有关的其他建议包括非洲统一组织国家和政府首脑会议第三届特别会议关于非洲外债危机问题的宣言以及秘书长关于流入非洲的资金状况的咨询小组所作报告和建议。 非统组织国家和政府首脑会议曾提议举行一次关于非洲外债问题的国际会议（参看A/43/398．附件二，AHG/Res.177(XXIV)）。

50．国际社会所面临的一项重要挑战是尽快找出一种协调办法来解决非洲的债务问题。 这种办法应能提供重大持久的减轻债务措施并涉及一切类别的债务和债权人。低收入和中等收入国家面临的问题必须在上述情况下处理。 非洲经发纲领的中期审查将为加强此一过程提供机会。

51．在目前各项行动的基础上应加紧协商，以期就下列各领域达成协议并执行工作：

(a) 官方双边债务：

㈠ 将双边官方发展援助贷款转变为赠款的范围扩大而包括非洲国家的一切官方发展援助债务，特别是最不发达国家和低收入国家的债务；

㈡ 非减让性官方保证的债务和还本付息款项综合成为长期性贷款，利率与开发协会贷款相当，并有合理的宽限期；

㈢ 许可非洲国家使用当地货币偿付一部分不以他种方式注销的双边官方债务，并在协议条件下用于进行发展项目和方案；

Digitized by UNOG Library

(b) 多边债务:

㈠ 以减让条件为货币基金组织的购置项目重新筹集资金;

㈡ 执行一种使推行改革措施的低收入非洲国家能够偿付现有世界银行债务的减让办法;

(c) 商业银行贷款:商业银行应在工业国家和多边机构支持下对非洲国家采取特殊的债务宽缓政策——包括较具伸缩性的条件、低利率、较长的借贷期和宽限期、以折价处置索偿要求以及债务——权益互换等。

52. 至于非洲国家本身,不论公私部门都必须改进其外债的管理,与国外债权人更有效地进行谈判,协调新的借贷项目,并对向外借贷进行更有效的管制。 国际社会应继续协助非洲国家建立这方面的能力。

3. 经济合作和一体化

53. 非洲国家为了以更加全面而有力的办法来实行经济合作和一体化而采取的措施应包括:

(a) 现有分区域集团的加强和合理化,适当组织新的集团并有效动员,以便在分区域一级进行协调的规划和发展;

(b) 采取措施以便在分区域一级协调经济和社会政策,并在重要经济部门共同规划和制订多国项目;

(c) 促进并资助初级商品和加工商品的非洲内部交易;

(d) 促进那些鼓励非洲国家间物品、人力和资金交流的国内政策。

54. 为了加强上述努力,向国家项目提供的国际援助应更积极地支持多国经济一体化和合作项目以及扩大非洲内部贸易的计划。

Digitized by UNOG Library

4. 南南合作

55. 促进非洲经发纲领执行工作的南南合作应予加强。 农业部门已开始的行动应加紧进行。 应确认个别或集体协助非洲国家提高主食品生产量的其他项目和方案。 必须特别强调的是技术合作，特别是农用工业和消费品工业，以使非洲获益于其他较先进发展中国家的专门知识和经验。 人力资源发展方面的经验和技能交流也是如此。 为达成这些目标，非洲和其他发展中区域的个别国家以及分区域和区域集团应就具体行动计划达成协议，订出时限和部门指标。

5. 减轻动乱的影响

56. 南部非洲分区域各国的复苏和发展工作不断受到南非政府侵扰行动的阻碍。由于这种侵扰持继不停，自非洲经发纲领通过以来向南部非洲发展协调会议各成员国提供的增加援助量必须保持下去的补偿动乱的费用，使这些国家能够有效执行其复苏和发展方案并加强彼此间的合作，减少它们对南非的依赖。

6. 和平与稳定

57. 非洲国家消除国内和国家间冲突的努力必须加强。 和平与稳定是经济复苏和持久发展的必要先决条件。 由于冲突而丧失的经济机会，所造成的直接财政代价以及冲突的有害影响已达到不可忽视的程度。 应尽一切努力使稀少的资源用于复苏和发展而非冲突，应创造有利条件来达成非洲经发纲领的目标。

Digitized by UNOG Library

二. 非洲国家的响应

A. 导言

58. 按照《行动纲领》，非洲决心提供《1986—1990年非洲经济复苏优先方案》所述的必要架构以开展自力增长的社会经济发展和增长的长期方案。除别的以外，该架构将包括：经济改革和结构调整、农业复兴和发展、发展支持农业和农村发展的部门、针对旱灾和非沙漠化问题的措施、人力资源开发（包括妇女的全面平等参与）和鼓励人民参与。 本节提出的资料说明《行动纲领》通过以来非洲国家在这些领域内个别和集体采取的措施。 资料按《行动纲领》所述问题领域次序编列。

B. 国家一级采取的行动

59. 本节所用资料来自若干来源。 其中包括1987年和1988年非洲经委会关于《纲领》执行情况的调查，分别有40和30个国家对调查作出答复。1988年作答的30个国家占非洲人口的72.4%，占非洲总国内生产总值的65.2%。资料来源还包括开发计划署／世界银行／非洲经委会发展方案和援助流量数据收集项目所收集的一部分数据、联合国粮食及农业组织（粮农组织）／非洲经委会工作人员的实地考察报告以及联合国系统各有关机构提供的资料。 所引具体国家实例仅供说明，并非详尽无遗。 在大多数情况下均未能衡量所采取的行动在质素方面的重要性，特别是由于要从个别国家的具体情况作出概括未非易事。

1. 农业发展

(a) 针对粮食紧急情况的即时措施

60. 非洲各国政府采取的针对粮食紧急情况的措施包括下列各项：(a) 改善后勤支助以加速救济品的分发；(b) 监测难民和流离失所的人的流徙和安置情况；(c) 设立和加强救济及重建机构；(d) 设立急需品（如杀虫剂、牲畜疫苗、种籽、农具

Digitized by UNOG Library

和肥料等）生产和分发体系；(e) 维持足够的车辆储备提供紧急服务；(f) 从非洲以外或通过区域内三角交易调动粮食援助；(g) 估计粮食需要；(h)制订应急计划；(i) 设立或加强全球性早期预报系统国家和分区域组成部分。 区域内均有半数国家现已具有国家应急机制；约有１８个国家具有早期预报系统，有许多国家设立了国家粮食安全办法。

(b) 中期措施

61．１９８７年非洲经委会调查和１９８７及１９８８年粮农组织及非洲经委会进行的实地考察显示出９０％以上的非洲国家在其发展方案中给予粮食和农业部门最高优先。 １０个作答的国家当中约有６个报称２０至２５％公共投资分配给农业，一如《方案》所规定。 最近的发展计划显示出拨给农业部门的投资配额如下：喀麦隆，２６％以上；刚果，２４％；坦桑尼亚联合共和国，２４％；突尼斯２２％；摩洛哥，１９％；赞比亚，１４％。

62．为了设法扩大农业生产供国内消费和出口，几乎所有国家都增加了价格刺激，许多国家放宽了销售政策，容许多渠道采购和经销，让私营销售渠道起更大的作用，特别是在粮食谷物方面，这些措施在若干国家中似乎产生了积极的成果，但在特别受内外因素限制的国家则收效不大。 尤其是一些设法提供适当的生产者价格的尝试遭到失败，因为过去两年来粮食价格下跌加权平均数超过３５％。粮价下跌在西非最显著，东非和中非不甚严重，南部非洲下跌不多。 粮价下跌原因各国不同，但其中包括连年大旱后得逢甘露造成的丰收，廉价的谷物进口和一些国家取消了管制的官方价格。

63．尽管粮价低廉对消费者有利，但如果生产者所得价格无利可图则粮价长期低落可能破坏国内粮食生产。这不仅可能使城乡移徙进一步恶化，而且可能打击农村人口的贸易条件，妨碍农业投资，不利于自力增长的经济发展前景。

64．为了避免这些不利影响，许多非洲国家政府采取了旨在提高出口作物的生

Digitized by UNOG Library

产者价格和增加农民保留的出口价值份额的政策。 例如，冈比亚和塞内加尔提高了落花生的生产者价格，加纳和尼日利亚则提高了可可的价格。 整个非洲出口作物价格生产者份额１９８３年下跌至４６％，１９８７年回升至８０％，恢复到１９８０年的水平。 尽管作出了这些努力，按实际价值计算，生产者价格仍然比１９７０年代初期低１０％。

65．贸易政策的转变视个别国家面临的情况而定。 一些国家，如喀麦隆、科特迪瓦、加纳、马里和尼日利亚，禁止粮食进口或徵收重税和关税，以期给予国内生产者更大的鼓励。 几内亚、塞内里昂和突尼斯等国家则反而放宽了农业商品贸易。 在出口方面，许多非洲国家政府对赋税政策进行了审查，但减少此类赋税的努力必须考虑到对外汇和政府收入的影响。

66．一些非洲国家采取了政策取消或减少投入补助，将公共部门干预合理化，增加私营部门在投入采购和经销方面的作用和使利率合理化。 贝宁、中非共和国、加纳、几内亚和塞内加尔正在进行削减投入补助。 在埃塞俄比亚、加纳、几内亚比绍、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦，投入经销体系已获放宽，让私营和合营部门起更大的作用。

67．若干政府，包括贝宁、几内亚比绍、肯尼亚、马达加斯加、马拉维、马里和尼日利亚政府采取了发展小农农业的措施。 这些措施包括通过复种或混作促进密集土地利用、环境保护及改善农村机构和服务。 此外，各国日益认识到必须加强研究工作和技术发展，特别是由于这些研究工作和技术发展与小型灌溉计划、土地利用、耕作制度和刺激结构有关。 一些非洲国家，包括加纳、几内亚比绍、莱索托、马达加斯加和赞比亚，在这方面特别注意妇女生产者的需要。

2．支助农业的其他部门

(a) 与农业有关工业的恢复和发展

68. １９８６年以前时期的特征是与农业有关工业的使用率非常低，估计整个

Digitized by UNOG Library

非洲不超过40% 。 由于缺乏进口原料、零件或资本设备，工厂经常都在停工。

69. 许多国家都采用旨在解决这些问题的政策。 具体的措施包括(a) 精简进口特许证的颁发和进口商外汇拨款手续；(b) 改造公司税制和放宽投资法规；(c)向农村贫户提供无附属担保贷款，使其开办自己的小型工业，(d) 鼓励工业公司参与农业生产，进而创办大型农庄向工厂供应原料；(e) 促进企业发展方案以培养开办工业所需要的专门技术；(f) 恢复全部的农工混合体。

70. 在１９８８年非洲经委会的调查中，只有极少数国家报告说与农业有关工业（粮食、饮料和香烟、纺织、服装和皮革、木材和木材制品、纸张和纸制品、塑胶产品、装配金属产品、机械和设备）按时价计算的增值每年都有显著变化。 任何变化一般都应归功于原料供应的改进和新建小型工业的生产。 只有极少数国家报告说已兴建化肥和杀虫剂工业或农具、器具和机械制造厂。

(b) 发展运输和通讯

71. 非洲大多数国家都在修筑支路、通路和服务性道路，并着手修复和维修现有运输和通讯工具的活动。 非洲大多数国家继续履行有关横跨非洲公路方案的义务，若干国家已着手大肆兴建和（或）修复它们国内的路段。 但是，在建造有关生产零件和整修、修理和养护公共车辆、机械和设备的工厂方面的成就很小。

72. 在电讯方面，有３４个国家已同其一个以上的邻国连结，而且正在进一步扩充。 约有３６个国家安装了现代化的模拟和数字国际电话通路交换机，目前也在开办半自动或有限自动服务，而且其他国家也正计划这样做。 泛非电信网４５个国家中有４１个国家已用卫星通讯代替陆地和海底电缆站，而３４个国家使用直接卫星电路同非洲其他国家连结。

(c) 贸易和财政

73. 提出报告的国家约有70% 表示它们已采取行动，改进农业产品的国内分

Digitized by UNOG Library

配渠道。 虽然非洲大多数政府依然规定价格并对出口作物的销售进行垄断，若干国家（诸如几内亚、马里、尼日尔、尼日利亚、索马里和扎伊尔）已放宽这些政策，其办法是取消定价或允许私营贸易商销售这些作物。 大多数的情况是由于这种放宽，农业的报酬增加。 非洲农村人口约有40% 都受到这些变化的潜在影响。

74. 政府定价和销售政策的改革在粮食作物方面更为普遍。 在１９８０年代初，非洲大多数国家已规定价格并对其主要粮食作物和销售进行垄断。 目前其中约有三分之二的国家允许主要粮食价格由市场决定。 许多国家已重新考虑国营和私营企业的个别作用。本区域三分之二以上国家目前都在执行改善国内分配渠道的措施。提出报告的国家四分之三以上都采取措施，改善利用农业投入物和筹资办法的渠道。 其中一些政策，特别是减少津贴和公营部门干预和解除利率管制的政策经常会引起投入物涨价。

3．干旱和沙漠化

75. 非洲国家已加强注意减轻干旱的影响和长期预防环境进一步退化。 若干国家已通过防治沙漠化的国家行动计划，而且许多国家报告说它们已建造减轻干旱的紧急水站和水坝。 由于更有效地管理粮食储存和一般基础结构的改进，防灾已有改进。 预报系统也已设立，以便更好地预测即将发生的与干旱有关的紧急情况。

76. 关于中期防止措施，一半以上的国家答复非洲经委会的调查，报告改进能源和自然资源管理的活动。 能源节约有时是属于国家能源政策；它旨在防止森林和森林外植被的进一步剥削，是一项防止干旱和防治沙漠化的措施。

77. 其中一些政策，特别是旨在紧急救济的政策都有了成果。 除了诸如战争等其他因素使问题更加严重的领域外，１９８７年干旱对人体健康和经济活动的影响虽然严重，但是比１９８４年稍佳。 不过，还必须加紧努力防止许多分区，特别是萨赫勒及东部和南部非洲植被进一步丧失和土壤退化。

Digitized by UNOG Library

78. 非洲沙漠的扩大目前没有受到制止。 除了已经丧失的土地之外，非洲另外60% 的土壤如果耕作没有养护措施，很容易会加速浸蚀。 预计２０００年非洲大部分区域将没有木柴。 如果继续以目前的速率使用木柴和砍伐木材外销，特别是热带雨林的森林砍伐将对生态有显著的反面影响，不仅是在受影响地区，而且是其他很远地区都将如此。

4．人力资源发展、规划和利用

79. 在非洲政府采取的改进人力资源发展政策措施之中，教育部门的改革旨在提供更多受教育的机会，特别是条件不利阶层和农村社区，并特别着重扫盲和成人教育。 小学和基础教育在改革方面起主要作用，而且中等和高等教育的订正政策也力求加强课程与国家发展的相关性。

80. 非洲若干国家已通过或计划采取特别办法，为被裁减的公务人员和偶尔为劳力市场的新进者提供生产性就业。 对许多国家来说，削减政府开支和公务人员工资、冻结和解雇都造成受影响者个人的严重困难。 但是，增加生产性就业的工作主要针对农业部门，为要促进农村就业已在执行提高生产者价格和其他措施。

81. 虽然一些国家已着手吸引居住海外的有技术国民的措施，但是由于社会经济和政治情况并没有充分改变到足以吸收这些移民，所以，迄今为止取得的积极成果很少。

82. 政府必须严厉控制旨在改进人口一般保健方案的其他开支。 但是通过外来支助，国家已能执行初级保健、妇幼保健和旨在完成“２０００年人人健康”目标的其他方案。尽管有这些努力，发病率和死亡率，特别是婴儿和儿童死亡率正在增加，而且各国对持续防治诸如疟病和锥体虫病的措施日益感到困难。

Digitized by UNOG Library

5. 人口政策

83. 过去几年中，非洲一些国家对人口问题的观念有所变化。 许多国家制定了明确或隐含的人口政策。 例如，非洲人口最多的国家尼日利亚制定了全面的人口政策，在本报告所述期间，佛得角、卢旺达、塞内加尔和赞比亚也制定了类似的政策。

84. 其他非洲国家也在致力于制定具体政策和行动计划，从长期发展观点处理人口问题。 总之，有五分之三的非洲国家报告说，他们在制定国家发展计划时已考虑到人口因素。 将近四分之一的国家利用通行的人口统计趋势来确定各项发展目标，另外有五分之二的国家已规定了明确的人口统计目标。

85. 制定了人口政策并不一定等于能有效地执行，执行中仍面临着很大的问题。如缺乏明确的准则，政治上和官僚机构的抗拒，缺乏资源，尤其是经过训练的人员，公众支持不够，这同对政策目标的公众教育和宣传不够有关，各有关部门和机构之间交流少和缺乏合作。 今后必须集中努力克服上述障碍。

6. 人民参与发展

86. 由于旷日持久的危机影响到非洲农村，在若干非洲国家也举办了一些基层的活动，其目的是增加人民参与发展过程。

87. 在许多非洲国家内，出现了大量的地方“信用社”或非正规的储蓄——贷款办法，如“聚金养老法”，比正规的、接受津贴的农业信用机构发挥着更为重要的作用。 它所发放贷款的偿还率比正规机构更为令人满意。 例如在喀麦隆，贷款偿还率分别为９８％和４０％。 上述非正规办法已成为调动地方资源用于生产投资的一种有效手段。 此外，许多国家的社区也参与修建公路、暗渠、简易灌溉系统、学校、医疗中心等。

88. 非洲各国正在不断采取措施，如改革地方政府、制定以地区为目标的发展

Digitized by UNOG Library

方案和农村规划项目，以便密切发展同人民的关系。 非洲经委会８８年调查表明，所采取的各项措施尤其集中于确保人民对农业（作出答复国家的半数以上）和建筑（４０％）的参与。 在提出报告的国家中，有五分之三的国家已采取措施，以提高私人部门当地企业的能力。

7. 妇女和发展

89. 妇女在非洲许多国家的经济活动中，特别是在农业中发挥着重要作用。联合国《行动纲领》承认在发展进程中妇女的作用是必不可少的，在此方面，必须执行《内罗毕提高妇女地位前瞻性战略》[1]。 各国已制定了有关的政策。 若干国家已开始执行一些项目，其目的是提高经济生产率，增加妇女收入，便利妇女得到有关营养和保健，包括计划生育的资料和服务。 不幸的是，执行情况经常达不到人们的期望，所取得的进展不多。 虽然非洲各国在制定全面规划时已开始考虑到妇女的关切，但仍未能充分听取妇女的意见，各项政策也没有适当解决他们的具体需要。 妇女特别容易受到结构调整方案的不利影响，因此进一步威胁到妇女地位的提高。

90. 在西非和中非各国，在以提高妇女地位为目标的各项活动中，重点是农业的培训和研究、粮食分配、适当的粮食加工技术、以及加工食品的生产和销售。在东非和中非，有些国家特别重视基本支助服务，例如水、医疗、卫生和管理。 在农业方面提高妇女作用的各项措施，包括提供资金和技术以维持生产和建立各种培训中心。 向妇女发放贷款的战略仍处于初级阶段，其做法包括为创造收入的活动提供资金。

8. 政策改革

(a) 改进经济管理

91. 在《行动纲领》中，非洲各国政府承认必须进行政策改革，这对恢复经济

Digitized by UNOG Library

和推动真正的发展是必须的。 证据表明，已采取了重要的政策改革和其他措施。在执行《行动纲领》以前，有些国家就已进行改革。 在１９８０年代，几乎所有非洲国家至少都以制定出一项宏观经济管理方案，其目的是实现稳定、结构调整和全面振兴经济。 至１９８８年７月１日，该地区约有３０个国家已同货币基金组织和（或）世界银行作出同有关执行结构调整方案有关的各项安排。

92．在某些方面，特别是在涉及政策、机构和管理改革方面，其进展情况可能是缓慢的，而且也难以用数量统计。 在其他方面，如财政和货币政策和奖励价格方面，比较容易取得数据衡量改革的进展情况。

93．在１９８０年代前５年，许多非洲国家的货币价值过高，这导致了国外价格和国内价格的失调，丧失国际上的竞争能力并损害了对外的支付地位。 在通过《联合国行动纲领》以前，某些国家已开始改变这种状态，但在最近两年，各国普遍采取了纠正措施。 除了有些国家采用自１９８５年以来已经升值的某一种货币的固定汇率，大多数国家的名义汇率已经下降，有些国家而且是大幅度下降。 其结果造成了该区域实际有效汇率的下降，从而使该区域外贸地位有所提高。 然而，其改善的程度以及至今是否已作了足够的汇率调整，都很难加以判断，其部分原因是过去几年来金融环境变幻不定。 在此期间，主要货币的汇率发生了没有前例的变动，许多非洲贸易商品的国际价格变动很大，不仅出口的初级产品，而且石油都是如此，石油是某些国家重要出口商品，许多国家必须的进口商品。 国际经济环境的变动和不肯定情况，增加了非洲外部调整的困难。 在全球经济情况前景持续不肯定的情况，就难以确定适当的汇率，特别是中期和长期的汇率。

94．埃及、加纳、几内亚、几内亚比绍、毛里塔尼亚、赞比亚和尼日利亚等若干国家政府，已采取更加灵活的办法，以确保其汇率能够得到适当的协调。 这种办法包括每周或每两周公开标售和双重汇率办法。 许多国家采取其他措施推动有效的利用资源，如调整价格、增加利率、修订财政政策、改善公共资金的管理以及给国营企业更多自主权。

Digitized by UNOG Library

㈡ 财政

95. 多数非洲政府的目标是减少预算赤字以及减少和重新调整国家开支，以便增加国内储蓄和改善资源分配。 只有约２０％的国家政府已进行改革增加其国家收入，而多数国家都是削减开支。 现有数据表明，１９８６年以固定价格计算的政府开支平均数已减少８％，而在１９８０－１９８５年期间则增加32％。1987年的开支略有增加。 这可能说明需要增加支出以支持各项改革努力和改进各项基本服务。

96. 在１９８０年代初期，各国政府赤字以政府开支和收入的比例或以占国内生产总值的分额来计算都有很快增长，但自从通过《行动纲领》以来，多数国家已减少近三分之一。 这说明各国已采取各种措施控制公务人员工资和就业，减少公共企业赤字和加强税收。 在有些国家人均国民总产值有所下降，许多国家货币大幅度贬值以及所支付的外债利息占整个区域政府开支的比例已从１９８２年的７％增加到１９８７年的１４％，尽管如此，政府的赤字终究有所减少。

97. 对许多国家来说，财政赤字对国民总产值的比率在１９８６－１９８７年期间有所增加。 对有些国家来说，这是由于国民总产值的降低。 对另一些国家，这是政府减少收入的结果，其原因是由于贸易额的减少，进口或出口的税收也有所减少。

㈢ 工资和就业

98. 为了减少政府开支，几乎所有非洲国家都在１９８０年代期间全面冻结了政府人员的工资。 有些国家削减了工资的货币数额，或将其增加限制在通货膨胀率以下。 结果，在１９８０年－１９８７年之间，工资占中央政府开支的比例在多数国家都有所下降。 此外，在回答非洲经委会调查的国家中，将近一半的国家报告说已减少了政府就业人数，其办法是提前退休、“自愿”离职或调职，许多国

Digitized by UNOG Library

家已取消对中学和大学毕业生自动就业的保证。 上述措施的结果，政府人员工资占政府经常开支的比例从１９８０年平均４５％降至１９８５年３９％和１９８７年３７％。

99. 这些努力是调整国家开支的一个积极步骤。 可是，在某些国家，对公共福利带来不利影响。 非洲各国政府承认，有必要采取进一步改革措施才能充分调动公务人员的积极性，和提高人事费用中非工资经常开支的比例。 需要制订长期计划以保证各项公共事业的质量。

(四) 公共企业

100. 非洲各国政府进行的政策改革的另一个构成部分是公共企业的管理。这些企业一般很差的财政绩效已经造成预算负担和不适当的资源分配。由于公共企业部门的规模颇大，改进其业务效益对加强非洲的经济增长极其重要。已经采取行动，改善公共企业的管理和紧缩其活动范围。

101. 根据开发计划署／世界银行／非洲经委会所研究的３２个国家的数据，非洲各国政府已经在过去两年来加强决心，进行公共企业的改革。《非洲经委会调查》显示在作出答复的国家中有６０％已经采取措施，改善公共企业的表现。从1983至１９８７年间所采下列措施的部分目录可以衡量改革努力的程度：

(a) 已经在１７个国家签署了关于公共企业的５４个管理合同，并且在5个国家通过了１６个执行情况合同。

(b) 至少１３个国家加强了公共企业的业务自主权。１４个国家在制定价格方面授予公共企业更大的自主权，并且已经在１２个国家实行了新的会计和审计制度。

(c) １９个国家实行了私有化，共有８０个公共企业正在出售，还有６０多个在１１个国家公开招标。７８个公共企业的资产变现已经在１３个国家清算完毕，另有５２个以上的公共企业正在变卖资产。

Digitized by UNOG Library

102. 虽然非洲公共企业的总数在1980至1986年间大体上未变，但世界银行的数据显示在个别国家有所下降：根据对25个国家的抽样调查，其中13个国家的公共企业数目少于1980年，只有7个国家有所增加。虽然公共企业部门的净财政影响在大部分提供数据的国家仍然是负面的，但迹象显示这种业务效益正在好转：在提供最新数据的18个国家中，8个的净效益已有所好转，只有3个有所恶化。

(b) 其他政策措施

103. 大部分实行改革方案的国家已经采取步骤，放开价格，取消对国内外贸易的控制，并加强政府对经济的管理，特别是在公共投资方案和外债管理方面。根据1988年的《非洲经委会调查》，半数国家报告说，它们已经采取措施，改善其财政管理制度，以便有效使用资源，并且几近半数的国家参加了债务宽缓安排。只有两个国家报告说已经采取步骤，减少外汇漏耗。

104. 有些国家也已改善国内的奖励办法，确保其商业贷款率更正确地反映资本成本。根据对撒哈拉以南非洲各国的抽样调查，平均的实际商业贷款率已经从1980至1982年的2·6%降至1987年的0·4%。

105. 下面载有各国报告的改革措施简表。所选择的措施只是说明性的，共有下面五种：(a) 政策改革；(b) 预警系统；(c) 公共企业改革；(d) 农业投资在整个公共投资中所占比额（目标为20至25%）；(e) 明确的人口政策。

Digitized by UNOG Library

非洲国家所采择定的改革措施简表

	政策改革	预警系统	公共企业改革	农业投资在公共投资中所占比额（20—25%）	明确的人口政策
印度洋岛国					
科摩罗	x			x	x
马达加斯加	x		x	x	x
毛里求斯	x		x		x
塞舌尔					
东非					
布隆迪	x		x	x	x
吉布提					
埃塞俄比亚	x	x	x	x	x
肯尼亚	x		x		x
卢旺达	x		x		x
索马里	x	x	x	x	x
苏丹	x		x	x	x
乌干达	x		x	x	x
坦桑尼亚联合共和国	x	x	x	x	
南部非洲国家					
安哥拉					
博茨瓦纳	x	x	x		
莱索托	x	x			x

Digitized by UNOG Library

	政策改革	预警系统	公共企业改革	农业投资在公共投资中所占比额（20—25%）	明确的人口政策
马拉维	x	x	x		
莫桑比克	x				
斯威士兰	x				x
赞比亚	x	x	x		
津巴布韦	x	x		x	
中非					
喀麦隆	x		x		x
中非共和国	x		x	x	
刚果	x		x		x
赤道几内亚	x				x
加蓬	x				
圣多美和普林西比	x	x		x	x
扎伊尔	x		x		x
萨赫勒					
布基纳法索	x				x
佛得角	x	x		x	x
乍得	x				
冈比亚	x		x	x	
几内亚—比绍	x	x	x	x	x
马里	x	x	x	x	x
毛里塔尼亚	x		x		

Digitized by UNOG Library

	政策改革	预警系统	公共企业改革	农业投资在公共投资中所占比额（20—25%）	明确的人口政策
尼日尔	x	x	x	x	x
塞内加尔	x	x	x	x	x
非萨赫勒西非					
贝宁	x		x		x
科特迪瓦	x		x	x	x
加纳	x	x	x		x
几内亚	x		x		
利比里亚	x		x	x	x
尼日利亚	x		x		x
塞拉利昂	x		x	x	x
多哥	x		x	x	x
北非					
阿尔及利亚	x	x		x	x
埃及	x				x
阿拉伯利比亚共和国	x	x		x	x
摩洛哥	x	x		x	x
突尼斯	x			x	x

资料来源：１９８７和１９８８年《非洲经委会调查》，内载关于行动纲领的执行情况和开发计划署／世界银行／非洲经委会项目所收集的关于发展方案和援助流动的数据。

Digitized by UNOG Library

C．在分区域一级采取的行动

106. 在秘书长前一次报告（A/42/560）中审查的关于促进复苏进程的若干分区域办法已经开始生效，并且还拟订了新的办法。 1987年6月，西非国家经济共同体实行了一项联合行动计划，以推动集体的复苏进程。 这项计划集中于分区域的粮食安全、抗旱和防沙漠化以及水资源的开发和管理，目前均在执行中。优惠贸易地区目前也在进行一系列旨在执行复苏方案的活动。 南部非洲发展协调会议的努力仍然集中于拟订反击南非政府的颠覆政策以及促进国家间的部门协同合作的方式和手段。 东非抗旱和发展政府间机构（抗旱发展机构）同萨赫勒抗旱国家间常设委员会（萨赫勒抗旱委员会）一样，正在执行一项抗旱和防沙漠化以及促进其成员国相互发展的工作方案。 目前正在进行关于在北非分区域建立优惠贸易地区的条约和议定书的谈判，希望能于1991年结束。 设于卢萨卡的多国方案和业务中心的18个东部和南部非洲国家所促进和设立的分区域玉米研究网，就是农业部门非洲内部合作的一个例证。

D．在区域一级采取的行动

107. 已经采取集体行动，设立作物保护的区域网，并设立国家预警系统间从事合作及减少对非非洲专家依赖的机制。 31个非洲国家参加了全球资料和预警系统。 设立气象应用促进发展非洲中心是另一项区域成就，该中心于1987至1988年开始设立和扩展。

108. 1987和1988年，召开了若干关键性的非洲内部会议，审查行动纲领的执行情况并促进其执行。 其中最重要的会议计有：国际非洲问题会议：经济复苏和加速发展的挑战（1987年6月15日至19日在尼日利亚阿布贾举行）（见A/42/410，附件）；草根发展会议（1987年6月在尼日尔尼亚美举行）；非洲科学家所涉人的问题国际会议（1987年6月在刚果共和国布拉柴维尔举行）；非洲经济复苏和发展所涉人的问题国际会议（1988年3月在苏丹喀土穆举行）。

Digitized by UNOG Library

E. 改革的影响

109. 非洲国家结构性的经济失衡的严重性和非洲国家经济适应外在环境的脆弱性，往往掩盖了改革努力对经济绩效的影响。 此外，需要时间增加增长，进步在各国和各个部门往往很不均衡。 但是，最近的数据显示，这些改革正在开始改善某些非洲国家的经济结构和绩效。

110. 改革和调整的需要源自非洲各国所处的环境。 经济危机迫使它们采取某种形式的调整，不论有无计划。 此外，发展需要适应新的经济现实和变动不居的情况。

111. 同时，结构调整方案的执行已经引起几个问题。 非洲国家和一些其他国家有时将这些方案的有限目标和短期的观点看成是同比较平衡的长期发展目标不一致。 它们在人的和社会方面所付的代价，彼往被视为同其实际的或所欲获得的利益不成比例。 最脆弱的人口社群，特别是妇女、青年、残疾者和老年人，将因采取诸如撤消对主食品的补助、对工资限于按通货膨胀率或低于通货膨胀率增加、裁减的公务人员和私营部门人员往往属于薪金最低职类、削减关于社会服务包括保健和教育以及关于基础设施的开支等措施，而受到严重的不利打击。 大部分人口更加难以获得食物，结果营养不良的现象增加，特别是儿童、婴儿和孕妇。 由于这些问题，非洲各国政府和捐助者目前更敏锐地意识到改革方案造成的社会影响和必须加以解决。

112. 此外，这些方案的某些主要构成部分，如调整汇率和生产者价格上涨等，并没有产生原来预期的利益，原因是结构僵硬，这是大部分非洲国家发展阶段的特征。 必须执行结构调整方案，这本来是长期发展战略的整体构成部分；必须顾到人的方面，这是短期调整方案和长期发展战略的中心关切。

113. 为了解决这些问题和其他问题，“喀土穆宣言：以人为中心的非洲社会经济复苏和发展办法”（A/43/430，附件）中建议若干具体措施，以便在国家、区域和国际各级执行。

Digitized by UNOG Library

三、国际社会的响应

A．导言

114. 联合国行动纲领的其中一个基本原则就是按照非洲经济复苏优先方案所载的国际社会认识到非洲各国正在进行的发展过程必须由国际社会的各项互相配合的行动来加以补充。大家公认非洲各国需要额外的外来资源，而在这个情况下国际社会保证尽一切努力提供充分的资源来支助和补助非洲的发展努力。国际社会进一步意识到，如果外来资源的提供是可预测并有保证的，这些努力将获加强（大会 第S—13/2号决议，附件，第15－16段）。

115. 该行动纲领（第17(a)和(b)段）也认识到，为使外部经济环境得以改善便有需要采取各项措施，以供迫切处理各种商品问题，并考虑到非洲各国的特别利益、提高外部援助的质量并改进其方式和减轻该区域的债务负担。下面一节审查了国际社会对这些目标的响应。

B．外部环境的改善

116. 该行动纲领所确定对非洲情况具有影响的外部因素包括全球经济的持续无通货膨胀增长、通过消除保护主义（特别是非关税壁垒）的贸易扩展、鼓励非洲的出口和多样化方案和增进市场进入（特别是热带产品）。

1．全球经济的增长

117. 初步的估计指出1986年和1987年的世界生产总值增长约3%。工业市场经济国家的经济显示出持续的但却可能是适度的无通货膨胀增长。1986年国际贸易的增长为3．5%，1987年则为4．0%。尽管有这些肯定的发展，国际经济并未得到充分的改进，以致尤其是非洲许多发展中国家的发展过程未能增加势头。

Digitized by UNOG Library

2. 贸易

118. 自1985年以来，世界贸易的缓慢增长使一些非洲国家的出口量很难增加。此外，虽然有各种例外情形，但是，非洲的全盘出口成绩一直比不上其他的发展中区域。由于外界对非洲大多数商品的需求低致使商品的价格下跌。虽然一些非石油商品的世界价格有了上涨，特别是在1988年上半年；但是，实际价格仍低于1985年的实际价格。至于对非洲特别重要的食品和饮料这一组别，1987年的名义价格跌了20—30%（视衡量单位而定），并在1988年上半年继续在下跌。但是，若干非洲国家正在增加它们的出口量。1986年的出口数据显示若干国家的商品出口量已有所增加，例如扎伊尔的咖啡、科特迪瓦的可可、肯尼亚和马拉维的茶、毛里求斯和斯威士兰的糖和大多数主要生产国的棉花。

119. 根据《洛美公约》和马格里布和马什里克合作协定，各非洲国家得到欧洲经济共同体的优惠待遇。同时，它们也得到其他出口收入稳定计划和各项合作安排的惠益。 但是，由于若干原因，这些优惠安排并没有使非洲的出口有显著的增加。工业国家的缓慢增长限制了对非洲产品的需求。各工业国家的农业保护主义和补助限制了市场的进入并削减了世界市场价格。非洲一些产品，特别是那些需要加工的产品易受关税和非关税壁垒的限制、缺乏必要的投入使出口产品的供应无法扩展。最后，在一些有潜在重要性的领域，非洲的出口缺乏足够的竞争能力。

120. 各种非关税措施和有关的办法对非洲国家的进入工业国家市场是一个极大的障碍。除几个例外情形，从1981年至1986年对非洲出口不利的各种非关税措施已有所增加。面临非关税壁垒的一些出口为棉、糖、巧克力、鱼、纺织和烟草。 同时，阿尔及利亚、埃及、尼日利亚和津巴布韦的钢铁出口也受到这些壁垒的影响。

121. 许多非关税壁垒的特征就是它们是逐渐适用于各种加工商品。这些措施，除其他之外，是针对蔬菜、水果、咖啡、石油、可可、烟草、皮革、棉花、西沙尔

Digitized by UNOG Library

麻和磷酸盐；这些措施反对在当地加工而却赞成出口原料。这些产品是非洲最重要的非石油出口之一，而如果使逐步升级的各项加工品的非关税措施废除掉，非洲将能有更大的希望增加出口的增值。

122. 以前进行的总协定谈判有讨论过若干这些问题，但是所得出的各项安排并没有阻止发达国家采取各项歧视性定价和贸易额限制的措施。目前的乌拉圭多边贸易谈判回合，除其他之外，正在讨论关于非关税保护措施的问题。

123. 此外，若干发展中国家，其中包括各非洲国家，已向这些谈判会议提出了各种名单，载列有利于它们出口的具体项目，并要求各发达国家将它们对这些产品的关税减至零或予以调整，使其与各发达缔约当事方之间的现行最低关税一样。为此目的，有人提议各发达国家(a) 废除各种形式的数量限制；(b) 消除各种国内选择税，特别是咖啡、可可、茶和香蕉的选择税；(c) 避免制定有关热带产品的新选择税；(d) 撤销关于进口与本国产品竞争的热带产品的禁令；和(e) 放松和协调适用于热带产品的卫生和技术条例。各发达国家已谋求各缔约当事方采取一致行动，并提出了可供选择的提议。就与关税壁垒和非关税壁垒有关的措施希望不久将能达成协议，这将能促进非洲的出口，特别是热带产品的出口。

3. 商品问题

124. 在整个１９８０年代期间内，包括自从该行动纲领通过以来，国际商品市场的特征就是需求少、价格下跌和收入不稳定。虽然该行动纲领认识到有需要迫切处理商品的问题，但是，在这方面进行的国际合作却没有取得多大进展。这是不幸的，因为大多数非洲国家的大部分外汇收入是依靠至多三种的出口商品，这些外汇收入是促进发展的主要外来资源的来源。只有援助、减免债务和直接外国投资才能补助这方面的贸易。对于非洲，在它们的经济达到充分多样化以前，商品贸易必须提供大部分的这些资源。但是，在1986—1987年期间，非洲的非石油商品出口收入只有每年$２４０亿，比１９８５年少了约２０%。此外，出口收入的预测完全

Digitized by UNOG Library

不是乐观的。

125. 国际社会对各项商品协议的态度仍是不明确的。虽然一些主要国家反对各种的国际商品协定，但是，正在对铜问题进行的谈判却指出生产国和消费国就一些商品仍有需要作出某种形式的一些合作安排。

126. 目前正在运行中的对非洲最有重大利害关系的国际商品协定是国际咖啡协定（１９８３年）、国际糖协定（１９８７年）、国际可可协定（１９８６年）和国际热带木材协定（１９８３年）。虽然国际天然胶协定（１９８７年）业已缔结；但是由于批准程序仍未结束而致尚未执行。应当指出的是，即使那些已达成国际协定的商品的实际价格按照历史标准来源还是低的。

127. 第七届贸发会议在商品领域所得出的一个成果就是它推动了设立商品共同基金协定的批准程序。 促使该项协定生效的主要待决条件（获得代表三分之二基金直接记名资本的国家的批准）已在１９８８年７月１１日达到。 共同基金第一帐户将是根据载有缓冲存货条款的国际商品协定设立的国际商品组织的资金来源。第二帐户的自愿捐款指标为$２．５亿，但认捐款额却为$２．５６亿，这个帐户将有助于资助诸如研究和发展、多样化、质量和生产力的提高及市场发展的措施和有助于资助各项促进当地加工和寻求商品的其他用途的努力。 在贸发会议秘书处范围内已作出了各项安排以便制定各种促使基金运行的方式，贸发会议秘书长已开始就这方面进行协商。

128. 各项为商品出口收入的亏绌提供补偿资助的安排，例如欧洲经委会各项稳定出口收入制度和援助矿产部门制度的安排和货币基金组织的补偿筹资设施，已证明为不适当或不能充分利用。 １９８５年，稳定出口收入制度的付款为$1.12亿，１９８６年为$2.34 亿；但是相对于出口收入的损失，这几年的补偿额通常是低的。 从１９８６年开始，货币基金组织已与七个非洲国家达成协议，以便在其补偿筹资设施下提供$３亿。此设施的原来计划是要迅速付款和使条件限制最少；但是，由于它要满足货币基金组织的调整需要，致使利用此设施的机会便越来越困难。

Digitized by UNOG Library

129. 在各个议坛上已讨论过为出口收入亏绌提供补偿资金的问题，并提出了各项关于扩展和改进现有设施和设立其他设施的提议。 由于这些安排对各非洲国家可能有益处，因此，各有关国际机构必须迅速审议这个问题。 如果各主要工业国家参与类似稳定出口收入制度－援助矿产部门制度的全球性安排，可能有助于解决出口收入下降的问题。

C. 支持非洲的政策改革

1. 概览

130. 1985年非洲的名义净资源流入额从1985年的$ 179亿增至1986年的$ 199亿，1987年估计将再增至$ 229亿。 撒哈拉以南非洲国家的名义净资源流入额从1985年的$ 149亿增至1986年的$ 175亿，1987年估计将达$ 205亿。 但是，按1986年价格和汇率计算，1986年和1987年整个非洲和撒哈拉以南区域的净资源流入额均低于1985年的数额。同时也低于1980年代初期的数额。

2. 资本流动状况

131. 非洲的大部分资源流入还包括出口收入）是官方的发展资金，主要是官方发展援助。 自1985年以来，这些流入每年约增加20%，大大地抵销私人部门资本流入的继续减少。 从1985年至1987年，外国直接投资或商业银行贷款都没有从它们在十年初期的衰退中恢复过来。 最近几年非洲可利用的出口信贷也完全瓦解了。

132. 整个非洲的私人资本流动（贷款加直接投资）不断地减少；从1983年的$ 78亿减至1985年的$ 45亿、1986年的$ 28亿和1987年的$ 20亿。 1986年和1987年，私人贷款净额名义上每年下降了$ 2亿。虽然是比官方资本流动少；但是，私人部门资金在流入一些非洲国家的外部资源中

Digitized by UNOG Library

占有重要的地位，如果使其恢复将有助于这些国家的复苏。 直接外国投资和外国-当地合办企业的其他好处就是将有机会得到管理专门知识、技术和国际市场。

(a) 官方发展援助

133. 官方发展援助是为非洲筹资的一个稳定和重要的来源，目前它占该区域净资源流入的７３％以上。 向撒哈拉以南非洲提供的净官方发展援助按时价计算已从１９８６年的$１１７亿增至１９８７年的$１３３亿；但按１９８６年价格和汇率计算这两年都减少了。

134. 自通过该行动纲领以来，对非洲的官方资金承担已大有增加。 例如，世界银行的特别援助方案、货币基金组织的促进结构调整设施和开发计划署的分配各项未分配资源，调动了额外的资源。 在该项纲领的余下几年期间内分配这些额外资金将有助于纲领的执行。

(b) 双边流动

135. 在１９８０年代上半年撒哈拉以南非洲在各发展援助会捐助国分配的全世界双边官方发展援助总额中所占比重仍相当固定，即约２２％，１９８６年则增至将近２３％。 按照为调动资源以支助该行动纲领的执行而正在采取的措施，非洲在双边官方发展援助中的比重预计将再增加。

(c) 多边流动

136. １９８５年向非洲提供的净官方发展援助（不包括技术援助赠款）的多边部分按现值美元计算增加了１２％，后来在１９８６年增加了２３％，按不变价格和汇率计算，１９８６年分配净额的增长等于增加了约１％。 １９８７年，各主要多边机构估计名义上将使它们的净官方发展援助分配增加３０％，若按不变价格和汇率计算则为超过２０％。

Digitized by UNOG Library

(一) 世界银行集团

137. 开发协会分配给非洲的总额从１９８５年的$９亿增至１９８６年的$12亿和１９８７年的$１６亿。 １９８８年，计划的承付减让性贷款为$２１亿，比１９８７年的增加了３０%。 分配给非洲的开发协会基金的比例从１９８１年的２７%增至１９８７年的３５%，预计在开发协会第８次补次资金下将达５０%，１９８８－９０年开发协会付给非洲低收入国家的款项可能约为$６０至７５亿，约超过１９８５－１９８７年款额的三分之二；这个实际增长是极大的。 非项目援助（付款速度比正常贷款快得多）的比重从１９８４－１９８５年的１３%增至１９８６－１９８７年的２８%。 在有执行有效经济改革方案的国家中，开发协会的超过半数以上贷款都是迅速提供的。 十五个非洲国家是世界银行的借款国，世界银行的一般资金于１９８８年４月开始增加，这将使世界银行的贷款每年增加１０%。

138. １９８７年１２月，世界银行与约２０个捐助机构就为撒哈拉以南非洲各低收入的债务严重国家联合资助一项特别援助方案的事项已达成协议。 １９８８至１９９０年，这项方案预期将使流入该区域的资源增加约$３０亿。 同时，该方案也应促进各捐助机构的协调，说明载于下面。

139. 在１９８７年财政年度，国际金融公司为非洲１５个国家核可的贷款和股本投资共达$１．３０６亿，投资总额达$５．７５亿。 １９８６年共为$4.8亿，１９８５年为$４．１７亿。 此外，从１９８６年开始，国际金融公司（同开发计划署和非洲开发银行）共同主办非洲项目发展设施，为撒哈拉以南非洲各私人企业者提供咨询服务以供制定各项有效的项目。 截至１９８７年１０月，该项目已付出了$７２０万。 在运行的头四年期间，该设施预期将协助为约１００个项目筹措资金，每个项目平均投资费用为$１００万。

Digitized by UNOG Library

(二) 国际货币基金组织

140. 货币基金组织以１９８６年３月开始实行的２７亿特别提款权结构调整贷款办法积极分配资源。 １９８７年１２月又拨出６０亿特别提款权实行加强结构调整贷款办法；包括非洲在内较贫穷国家接受援助的减让性资源总额达到８７亿特别提款权。 此外，货币基金组织还以其他一些办法来协助亚洲国家制订全面调整方案。 １９８６－１９８７年间核可的非洲国家２７项备用安排和展期贷款业务安排之中，三分之二的执行期间超过一年，１９８５年则只有三分之一。 非洲国家利用该组织资源的机会有所增长。 １９８５年年底，该组织资源极大多数用于支助备用安排下的方案。 相对而言，１９８８年三月底仅有１５个非洲国家有备用安排，１９国有结构调整贷款办法，９国兼有两种办法下的安排，其中一个是展期贷款业务的安排。 截至１９８８年３月底为止，货币基金组织对非洲国家承付的款额达２５亿特别提款权；１９８５年年底的款额为１１亿特别提款权。

141. １９８６年流入非洲资金总额净值仍然下降，原因之一是，１９８０年代早期的各项提款先后达到偿付日期，以致货币基金组织的净放款额急速转向。 １９８６年内，货币基金组织成为非洲国家资金的净接收者，偿付款额超过提款额5亿美元。 １９８７年估计数为6亿美元净流出量。 货币基金组织的收费更增加此一流出量。 撒南非洲这种财政资源从非洲向货币基金组织净转移的数额1986年和１９８７年均接近9亿美元，相当于该区域货物和非生产性劳务出口的百分之１．４。

142. 与此同时，货币基金组织还开始了一些新的行动。 首先，展期贷款业务经过革新，以便适当提供更多的财政资源，安排的期限从3年延长到4年，平均收费率降低，贷款期延长。 第二，补偿贷款办法与一种旨在协助当面对外来冲击时保持调整步骤的外部应急办法相结合。 这种应急办法的总利用率为限额的百分之１０５，而补偿贷款办法仅有百分之８３。 如各国政府尽快支付对加强结构调整贷款办法的捐款，则此种办法应可增加货币基金组织流向非洲的资源，扭转

Digitized by UNOG Library

１９８６－１９８７年的情况。

㈢ 非洲开发银行

143. 非洲开发银行核定资本增加三倍，从６６亿美元达到２３０亿美元，非洲发展基金减让性资源增加百分之５０，即２９亿美元。 在这种情况下，非洲开发银行集团１９８７－１９９１年期间的放款额将超过过去２０年的总和。 该集团１９８６－１９８７年的贷款核准额达３８亿美元，较１９８４－１９８５年核准额２０亿美元增高百分之４６。 这个数字较１９８０－１９８５年期间平均两年期贷款核准额增长率高出许多。 非洲开发银行集团１９８６－１９８７核准的贷款之中为数１３．６亿美元和4,770万美元的两笔款项分别为该银行和尼日利亚信托基金的减让性和半减让性资源。 上述二机构１９８４－１９８５年的放款额分别提高了百分之40.6和百分之５５．８。 同时，非洲开发银行集团贷款的实付额在１９８４－１９８５年至１９８６－１９８７年间增加了一倍，从8亿1,960万美元增至１６亿美元。 该集团的贷款为长期贷款，其中大多数是近年来支付的，因此贷款偿还额数字不高。 因此，１９８１－１９８５年至１９８６－１９８７年间每年净支付款额估计增加了百分之150.6。

144. 非洲开发银行集团在放款总额中增加了较具伸缩性较快支付的政策支助贷款所占比额——从１９８４－１９８５年的百分之３．４增高到１９８６－1987年的百分之２０．４。 该集团的非减让性资源放款率则从１９８５年的百分之10左右下降到１９８７年的百分之７。 此外，非洲发展基金１９８７年的资源补充将以该基金技术援助资源的百分之８５以赠款方式提供给收入最低的国家；此种援助过去大多数是以贷款方式提供的。

3．外来资源需要量

145. 执行非洲经发纲领所需外来资源的确切数量很难计算。 在纲领本身内，

Digitized by UNOG Library

非洲国家估计纲领的充分执行每年需要外来资源９１亿美元。 流入非洲的资金状况咨询小组报告审查了世界银行和非统组织／非洲经委会的估计数，并指出超过１９８６－１９８７年预计可得到的资金以外的财政需求今后数年内每年至少５０亿美元。 报告指出，货币基金组织和世界银行所采取的措施如能充分执行，将可大大缩减上述差额。 但应强调的一点是，咨询小组的估计数以非洲低增长情况为根据，尼日利亚和北非各国不包括在内。

146. 对于咨询小组的结论，非洲经委会１９８８年4月１４日至１８日在尼日尔尼亚美举行的部长会议表示，“咨询小组估计的１９８８－１９９０年期间每年需要的资源差额５０亿美元，即使作为对所研究的有限数目国家额外需求的最低估计，也远赶不上用以满足各国长期发展需要的实际数额。 这个数字必须予以修订，增高到较为实际的水平，把所有非洲国家包括在内。

D. 改进外来援助的质量和方式

147. 非洲经发纲领还要求国际社会设法改进外来援助的质量和方式。 非洲所获得的减让性援助已有所增加，未偿公债和公共担保债务以及私人未担保贷款的捐赠成分从１９８５年的百分之２０．８升高至１９８６年的百分之２５．８。

148. 向非洲提供技术援助方面过去几年虽有一些进展，但还可更加有系统地审查以下问题来增强其效用：项目执行时结合当地技能、专门知识、供应品和设备；训练合格的本国人员。 与技术合作方案、质量和内容有关的上述因素和其他一些因素需由各援助协调小组，包括在当地工作的小组特别予以注意。

149. 非洲经发纲领要求捐助者考虑采取措施，协助非洲国家筹措各方案和项目所需的经常性当地用费，并顾及新方案和项目对国内预算可能造成的影响。 有利于调整和非项目贷款的政策转移为维修和其他经常性当地用费提供了额外资源；更多非洲国家政府制订早期预算和较为实际的投资方案也使捐助者更易于达成第二项目标。 但仍有很大余地可供非洲国家政府改进其财政规划和方案制订工作，可

Digitized by UNOG Library

供捐助者在实际的中期财政方案范畴内更加有系统地计划和协调各项活动。

150. 方案支助的重要性增高（通过提供非项目援助，包括国际收支支助）应有助于加速资金的分配，尽管由于受援国不遵守捐助者的条件或由于捐助者的拖延有时受到阻碍。采购政策和行政程序仍然有碍资金的支付，对不足的非洲人员造成沉重负担。应采取进一步行动简化采购和分配过程并使其标准化。同样地，纲领中关于捐助者提供中期支助（即多年性支助）的呼吁至今为止没有得到多少响应，原因往往在于捐助国预算制订过程方面的限制因素。

151. 援助协调的两个重要工具是开发计划署主办的圆桌会议以及世界银行主办的协商小组会议——这些会议使有关国家政府和国际社会之间在宏观经济政策和优先次序方面取得更加一致的意见。截至１９８８年４月为止，非洲２７个最不发达国家之中有１８个已请求开发计划署协助举办圆桌会议。１９８６－８７年间，10个非洲国家举办了圆桌会议和特定部门或特别方案的协商。１９８８年计划举行六次圆桌会议和大量的部门性审查。开发计划署、世界银行、货币基金组织和主要捐助国之间有关圆桌会议的磋商和协调自非洲经发纲领通过以来已有所增强。最近举行的三次圆桌会议所调动的资源三年间达到１８亿美元以上，较所要求的总额超出一些。

152. 非洲现有１６个工作中的世界银行协商小组，其中７个是１９８５年以来组成的。每年举行会议平均次数从１９８０－１９８５年的三次增加到１９８６－１９８８年的九次；１９８８年预计举行的会议次数最多（１２次）。

153. 协商小组会议和圆桌会议之间也尽力改善国家以内的援助协调工作。地方性援助协调工作重点放在特定的部门，例如卫生、教育、农业和运输。一般性和特定部门的国家会议举行次数１９８６－１９８８年期间较１９８０年代上半期为多。

154. 非洲经发纲领通过以来的一项重要发展是编制政策纲领文件。政策纲领文件载列一国政府的政策目标和意向，并对达成增长和其他指标所需外来财政支助提

Digitized by UNOG Library

出估计数额。这类文件是由各国政府在世界银行和货币基金组织协助下编写的，并由这两个机构的理事会进行审查。政策纲领文件对外来援助需求的估计是在连贯性政策纲领的范畴内制订的，因此可以有效地帮助确保各不同来源的援助可以在连贯协调的基础上及时提供。截至１９８８年中为止，世界银行和货币基金组织理事会审查了低收入非洲国家的大约２０份政策纲领文件。

155. 为了进一步促进援助协调，世界银行非洲低收入且债务负担沉重国家特别援助方案建立了世界银行和特别方案共同供资者之间的合伙关系，使共同供资者更积极参与调整过程，并设法改进共同供资方式。关于调整方案的设计在较早阶段即与捐助者进行磋商，并向它们提供较多机会参与世界银行的任务。共同供资原则也需在捐助者的购置和支付程序上进行一些标准化以确保认捐款项能够及时支付。

156. 世界银行理事会１９８５年９月设立了一个自主国际组织，多边投资保证机构，其主要目的在于鼓励发展中成员国之间生产性投资的资金流动。该机构除了保障这些成员国的投资不受商业风险以外，还进行促进资金流动的活动，包括研究，散发有关投资机会的资料，提供技术咨询服务。至今为止有６８个国家签署了多边投资保证机构公约，４２个国家业已加入，其中１１国为非洲国家。外国投资者对非洲的投资机会多不知悉，因此该机构为非洲地区提供了很大潜力。

157. 非洲经发纲领建议援助政策主要基于技术性考虑，包括个别受援国的特定援助需求。非技术性非经济性的标准仍然在援助政策中占重要份量，尽管迹象显示双边和多边捐助者以更大比例的资源用于管理较好的国家和较为可行的项目。非洲国家本身促进公共投资和支出方案合理化的努力有助于此一过程。经济可行性存疑的项目业已减少，但捐助者和受援者双方在这方面仍然可加以改进。

E. 经济复苏和债务压力

158. 国际社会采取了一些行动来减轻低收入非洲国家的债务负担。中等收入国家方面进展较少。所采取的措施主要只提供了暂时的缓解。债务问题尚未能以达成

Digitized by UNOG Library

长期性解决的方式来处理。信用可靠性的恢复和进入信贷市场问题也须加以考虑。非洲的债务问题已成为限制该区域复苏和发展的最重要因素，除非采取紧急行动，情况将更趋恶化。

1. 官方发展援助贷款转变为赠款

159. 自从1978年贸发会议贸易和发展理事会第165(S-IX)号决议通过以来，各捐助者在1986年以前已将过去向非洲提供的20亿美元官方发展援助贷款转变为赠款。芬兰、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国将官方减让性贷款中的很大一部分改为赠款。其他捐助者正在进行或宣布将进行大量的额外的转换。1987年内，加拿大免除了13个非洲国家为数约5亿美元的官方发展援助债务；德意志联邦共和国原则上同意撤销13个最不发达国家（其中12国在非洲）共计约16亿美元的官方发展援助债务。但这种转换至今为止只占非洲官方发展援助债务的六分之一；1985-1986年的转换速率减缓，只及过去数年平均的一半。官方发展援助债务偿付义务几乎占1986年债务付款总额的百分之10。非洲最贫穷国家的债务付款1988-1990年期间预计每年均超出10亿美元（拖欠额不计）。

2. 巴黎俱乐部的重新安排

160. 自1985年以来官方债权人对非洲国家以较宽容的条件提供了更大缓解。1986-1987年间，通过巴黎俱乐部各项协议所整顿的非洲债务总额达256亿美元，共涉及20个国家；1980-1985年间总额为84亿美元。巴黎俱乐部还在协议所涉债款和偿付条件方面向最贫穷且债务负担最重的国家提供更有利的待遇。1987年巴黎俱乐部采取了一项与过去不同的做法，同意对三个非洲国家（几内亚比绍、莫桑比克、索马里）把宽限期和偿债期分别延长为10年和20年。

Digitized by UNOG Library

161. 这些措施尚未处理有关对那些不大可能在可预见的将来再度以商业条件贷款的国家减少其债务总额和增加减让性的问题。此外，目前的安排至少有以下三点不足：缺少中期展望；重新安排的条件未顾及债务人的支付能力；重新安排过程本身的时间过长。巴黎俱乐部当前对全面债务重新安排（包括一切本金、拖欠和其他利息付款）的做法增加了非减让性债务总额，使长期债务问题更趋严重。这样的做法对多数非洲国家而言既不实际也非可行的债务解决办法。债务的重新安排必须包含一种债务减轻的成分以减轻未来的债务负担。

162. 撤销债务和降低经重新安排的官方非减让性债务的利率则有助于达成上述目的。这也是秘书长所设流入非洲的资金状况咨询小组报告内所载的建议之一。一年多来各主要国际论坛均发出呼吁，其中包括威尼斯经济首脑会议，贸发会议第七届会议，世界银行和货币基金组织发展委员会１９８７年会议，非统组织１９８７年晚期关于债务问题的会议，和１９８８年非洲开发银行理事会会议；最近七个工业大国在多伦多经济首脑会议上对于实行国际所核可调整方案的最贫穷发展中国家官方债务重新安排的问题达成了一致意见。协议的安排可使官方债权人选择采用优惠利率的较短期贷款，商业利率下偿付期较长的贷款，或是整顿期间偿债义务的部分取消，或混合采用上述三种办法（参看A/43/435-S/19974，附件一，第２９－３０段）。哪些国家合乎优惠标准以及缓解债务的总额尚不明确。一些待解决的问题，包括条件限制在内，尚须在巴黎俱乐部进行协商。尽管存在以上问题，多伦多经济首脑会议的倡议是可喜的进展，是向正确方向迈出的一步。希望这项协议能够迅速转变成具体、广泛可行且大量缓解债务的措施，以削减非洲国家的债务总额。

3. 伦敦俱乐部

163. 商业银行也对负有商业债务的国家提供了一些缓解办法。商业银行的重新安排的数量自１９８０年代上半期以来虽然减少，而１９８６－１９８７年的缓解

Digitized by UNOG Library

量大大增加，反映了摩洛哥和尼日利亚两国的大规模整顿。

164. 伦敦俱乐部非洲债务重新安排的改进措施包括较长偿债期和用以计算可调整利率贷款利息的分期偿付的一些减少，但这些措施影响有限。尽管有一些债务担保的建议，例如非统组织国家和政府首脑会议第三届特别会议１９８７年１２月通过的关于非洲外债危机的宣言中的建议，但执行方面尚无进展。

4. 多边债务偿还

165. 欠多边债权者的债务并没有重新安排偿付日程或注销。 迫切需要消除非洲国家在偿还债款给货币基金组织和世界银行方面所承负的重担，办法是以优惠条件提供新的资金和更多的资金，以便它们再筹资偿还这些债务。

166. 有几个国家曾提出一项建议，协助已失去信用可靠性无法再向世界银行贷款的国家偿付拖欠世界银行的债务。 目前正讨论捐助者参与的性质和程度。

F. 南南合作

167. 尽管南南合作有很大的潜力，但这种合作仍然是《行动纲领》执行工作中最弱的领域之一。 一项积极的发展是，关于发展中国家间全面贸易优惠制的第一轮谈判，已于１９８８年4月在贝尔格莱德举行的７７国集团关于全面贸易优惠制的第三次部长级会议中完成，这轮谈判是于１９８６年5月在巴西首都巴西利亚举行的７７国集团关于全面贸易优惠制的第二次部长级会议中开展的。 贝尔格莱德会议的意义在于：在南南合作中，全面贸易优惠制参与者首次签订了一份契约性文件，设法调节它们的贸易关系。

168. 全面贸易优惠制是发展中国家对它们面临的经济危机所作出的一种集体响应。 实行互相优惠的４８个国家之中，有１６个是非洲国家，它们在非洲内部的农业、矿业和工业产品贸易中所占的份额超过５０％。 因此，实行全面贸易优惠制应有助于扩展非洲国家间的贸易，从而促进《行动纲领》的执行。

Digitized by UNOG Library

G. 非政府组织

169. 非洲和国际的非政府组织都对非洲经济的复苏和发展作出可观的贡献。各非政府组织从公众和官方援助机构调集大量资源，以便执行各种基层的经济社会项目和方案，并从事各种人道主义活动。 在这些发展中国家出现的一个新现象是，非洲本地的非政府组织脱颖而出，日形重要，在非洲发展努力中担任重要的角色。它们正同非洲各国政府、官方发展机构和国际非政府组织进行更密切的对话，以便澄清和界定自己在非洲复苏和发展中所起的作用。 它们对发展政策特别是面向赤贫群体的发展政策的拟订提供了自己的经验。 1988年3月在内罗毕举行了一次会议，召集了从事社会活动、林业、环境、自然资源管理和粮食生产方面工作的非洲非政府组织。 这次在“非洲2000年”系统范围内进行的协商进一步推动了当地非政府组织的体制建设和方案拟订工作。 该会议还肯定了捐助国政府和多边机构对这类倡议的兴趣和支持。

170. 在发达国家，各非政府组织监测国际社会对非洲各种承诺的履行情况，并提高公众对非洲各国和社会的实况和需要的认识。 联合国总部非政府组织联络处正执行一个项目，在20个北美洲城市提高决策者、新闻界、地方官员和普通民众对非洲各种发展需要的认识。

171. 发展援助委员会主席在其1987年度报告中承认发展中国家的非政府组织对官方援助方案日程具有影响力。 许多政府机构和多边机构现在都确认非政府组织在发展过程中所起的重大作用。

172. 非洲经委会主持的非洲经济复苏和发展所涉人的问题国际会议通过的《喀土穆宣言》（A/43/430，附件一）对非政府组织的活动加以强调，特别是对它们在改善非洲人民境况方面所作的贡献加以强调。 各非政府组织继续寻求创新办法，直接间接地处理《行动纲领》的各项问题。 在联合国日内瓦非政府组织联络处的组织的题为“非洲未来四年”的非政府组织会议上，各非政府组织在结束它们关于结构调整方案的社会经济后果的讨论时，提出了一套宝贵的政策和行动方案准则。

Digitized by UNOG Library

四、联合国系统的响应

A. 导言

173. 大会通过《行动纲领》时请联合国系统各机关、组织和机构充分参与和支持《行动纲领》的执行，并要求秘书长协调这种援助和支持。

174. 秘书长为履行这项任务规定，立刻采取行动与他的同事协商，以保证作出有效而协调的响应。 普遍同意对各项工作方案进行审查，并在必要时加以调整，以便尽可能计及《行动纲领》的优先事项，并参加整个系统为贯彻《行动纲领》和监测其执行情况而制订的机制。 如下面所示，联合国系统各机构在其方案和活动中都把《行动纲领》的执行放在高度优先地位。

175. 为便于作出协调的响应，秘书长设立了一个联合国指导委员会，由发展和国际经济合作总干事担任主席，联合国系统一切有关机构都参加这个委员会。 非洲经委会执行秘书任委员会副主席，开发计划署主管非洲事务助理署长则任秘书。设立了一个小规模的秘书处单位，以支助指导委员会的工作，该单位由预算外捐款提供经费。 此外，设立了一个机构间工作队，由非洲经委会执行秘书任主席。最后，应予指出的是，联合国系统各执行首长经常都在行政协调委员会（行政协调会）会议上，讨论与执行《行动纲领》有关的问题。

B. 联合国系统各组织的业务活动

176. 联合国系统在促进非洲发展的业务活动方面的支出——经费全部在赠款或优惠贷款的基础上提供——近年来一直稳步增加。 开发计划署、联合国人口基金（人口基金）、各专门机构和世界粮食计划署（粮食计划署）的支出总额从1983年的8.02亿美元增至1986年的9.46亿美元。 农发基金的净付款额从5,000万美元增至8,500万美元，而开发协会的净转移额则从4.6亿美元增

Digitized by UNOG Library

至10.6亿美元。 非洲在这类赠款或优惠资源的全球流量中所占的份额从1983年的34.7%增至1986年的37.4%。 几乎所有联合国组织目前都至少把它们的资源的35%专用于非洲，而开发计划署、粮农组织、粮食计划署和农发基金的份额则稍高于40%。 按照定义，非洲经委会的所有业务资源都专用于非洲。

177. 方案协调委员会（方案协调会）/行政协调会第二十三轮联席会议就联合国系统对《行动纲领》的响应进行了一次评价。 大家确认，尽管目前财政上有各种限制，但联合国系统各组织的贡献是可观的。 大家进一步确认，鉴于它们的活动日益繁多复杂，各组织间的合作以及它们在区域内的活动的协调都必须加强。在协调方面，联合国指导委员会和行动纲领机构间工作队的作用须进一步加强。 大家也认为，鉴于非洲各分区域集团对复苏和发展所作的重大贡献，联合国系统各组织应继续向它们提供援助和支持。

178. 近年来，大会和经济及社会理事会对有关通过联合国系统提供技术合作的质量和方式问题，进行了深入的审查。 为响应此举，个别组织的理事机构和秘书处采取了一系列措施，以便加强其方案的影响力，而且特别着重于作出必要的改善，以满足非洲大陆和最不发达国家的需要。

179. 过去12个月内，旨在加强受援国更有效地利用国际技术合作的能力和扩大所需投入的供应来源的一些备受注视的重大问题是：利用本国人员执行项目；经常费用和当地费用；货品和劳务的采购；对企业部门的直接或间接资助；当地社区和非政府组织参与制订和执行项目。

180. 尚待以更有系统的方法处理的其他问题包括：协调关键的程序；应各国政府要求，以综合的、分部门的方式持续提供国家一级的技术意见；在国家一级拟订共同或合作的方案；加强技术援助和财政援助之间的适当联系；总的说来，利用现有的机制以实现更有效的协调。

Digitized by UNOG Library

181. 尽管大多数发展中国家对上述问题同感关注，但因程序多样化而对各国政府造成额外负担的问题，以及很难充分利用不同组织所提供的互补但无协调的捐款的问题，在非洲却尤其显著。

182. 鉴于认识到上述一点，而且认识到驻地协调员作为联合国发展系统在国家一级的队长的关键作用，因此目前正作出特别努力，增加他们可以支配的资源。开发计划署理事会最近决定加强开发计划署在非洲撒哈拉以南各地的外地办事处，并在人口基金的非洲员额表增列大约５０个员额，便是这种关注的反映。

183. 鉴于大会１９８７年１２月１１日通过的关于发展方面业务活动的第42/196号决议的各项建议范围广泛，如果联合国系统要适当地响应该区域各种复杂和转变中的需要，则作出持续的努力显然是必要的。

C. 同《行动纲领》优先事项有关的具体活动

184. 本节审查联合国系统各机构为支持非洲各国政府在国家、分区域和区域各级所采取的主动而作出的主要贡献。 所述的活动和所引的数字并非详尽无遗。

1. 农业发展

185. 提供资金的组织和专门机构都以各种方式对《行动纲领》的首要主题作出响应。 纲领的主题是：增进粮食生产、粮农保障和农业发展。

(a) 对付粮食短缺的即时措施

186. 联合国系统，特别是粮食计划署，在粮农组织和开发计划署的支助下，于１９８３年至１９８５年间在调集粮食投入以应付非洲许多地方的庞大需要方面，发挥了尤其积极的作用。 此后，这些机构曾进行合作，支助旨在减少禾谷类生产变化不定的影响的各种措施。 粮农组织在１９８６－１９８７年间派出了超过３０个特派团，审查易受影响的非洲国家的禾谷类收割情况，并在粮食保障援助计

Digitized by UNOG Library

划下调集了超过1,000万美元，协助设立予先警报系统和粮食情报系统，制订粮食保障政策，加强备灾规划，改善谷物销售、储备粮管理、谷物库建造和质量控制。

187. 世界银行设立了一个非洲粮食保障问题工作队，以制订在２０世纪末实现粮食有保障这一目标所必不可少的各种办法。 该工作队处理的一个特殊问题是：考虑采取各种必要的行动，确保城市贫民粮食有保障，因为作为提高经济效率的努力的一部分，向城市贫民提供的津贴将逐步停止，这项措施将致令他们受打击。

188. 粮食保障也是联合国妇女发展基金非洲投资计划的重点。 该基金支助为非洲十国妇女制订的粮食技术项目，并通过它最近同南部非洲发展协调会执行的方案，正把重点放在促使妇女参与加强南部非洲粮食保障的工作方面。

189. 在移栖蝗虫和蚱蜢于１９８５－１９８６年在苏丹萨赫勒地带大量涌现之后，粮农组织设立了一个对付蝗虫紧急行动中心，以协调情报、筹款工作和各项行动。 １９８６年和１９８７年间，为这些活动调集了大约1亿美元的多边和双边援助。 在１９８８年初西北非洲沙漠蝗虫进一步侵袭之后，粮农组织召集了一次捐助者和受害国的技术会议，以便审查局势并拟订计划、在撒哈拉以南萨赫勒进行有关的抗蝗运动。 粮农组织正与非洲各国政府、区域组织、捐助机构和国际组织协商，以便制订一个保护非洲植物的特别方案。 这个方案将提供一个纲领，以便拟订战略控制移栖害虫，加强区域和各国的植物保护体制，调集资源执行议定的行动计划。

(b) 中期措施

190. 为了支助受打击最大的易有干旱的国家恢复农业生产能力，粮农组织于１９８５年开展了一个农业复兴方案。 该方案于１９８７年5月完成，当时约有４１个捐助者共承付了1.94亿美元给《行动纲领》所订优先领域内的各个农业分部门。 与此同时，粮农组织对非洲农业和粮食问题进行了一项深入的研究。 这项研究题为“非洲农业：今后２５年”，其结果于１９８６年发表。 粮农组织根

Digitized by UNOG Library

据研究的结果，通过了“非洲农业行动纲领”。

191. 上述行动纲领又产生了两个关于农业投入供应和资源养护的倡议。 粮农组织进行了一项综合研究，以确定采取协调一致行动的可行性和各种可能办法。采取一致行动，是为了通过向无法按商业条件满足需要的非洲国家提供实物援助，调集更多的农业投入。 此外，现正拟订一个非洲土壤保持战略，以扭转该区域目前的土壤退化趋势。 粮农组织现正协助非洲各国执行热带林业行动计划。 该计划是在开发计划署合作下于１９８５年展开的。 约有２０个非洲国家对它们的林业部门进行了审查，并在这个范围内拟订了各种战略。

192. 世界银行采取主动，为农场引进改良的技术和服务，以提高农业产量。这项主动特别强调使妇女受益。 世界银行还通过实行和修改“培训访问”制，把工作重点放在改善农业推广服务方面，并开展了一个非洲农业研究特别方案。 绝大多数农发基金资助的农业项目都包括一个农业推广服务和研究的培训部分。

193. 非洲经委会在加强土地使用政策和耕种制度方面提供援助，以提高农村社区特别是小农家庭的生活水平。 它还在粮食部门发展战略的拟订、农业政策的拟订和分析、增加女农民在粮食部门的产量和增加动物饲料的供应的战略方面，提供咨询意见。 非洲经委会同粮农组织合作，在非洲东部和南部设立了玉米研究所网络系统。

194. 为了便于调集农业发展的资源，粮农组织投资中心近年来在世界银行共同出资下，派遣了超过２００个特派团前往非洲，以便鉴定和筹备各种项目。 根据这些特派团的报告，国际和区域金融机构于１９８６年1月至１９８７年１２月间共核准了５０个农业投资项目，价值估计约１５亿美元。 这些资源大部分是外资，特别是来自开发协会。 这反映出世界银行在非洲优惠贷款方面对农业所给予的优先地位。 农发基金也扩大了对该区域的普通贷款范围。

195. 开发计划署对粮食和农业部门也给予类似的优先地位。 它把 1987-

Digitized by UNOG Library

1991年拨给非洲区域的可编制方案的14亿美元的大约25%分配给这类活动。资助的项目主要是为了协助非洲国家拟订其农业和商品部门的生产贸易政策。

196. 积极利用粮食作为一种发展资源已在《行动纲领》范围内表明。粮食计划署的发展伙伴关系是基于以下的了解：粮食援助可以而且必须作为资源库的一个战略部分来部署，这些资源旨在消除饥饿的根源并为自立的增长和发展奠定基础。与此同时，粮食计划署认识到提供大量粮食援助所涉的风险——这种援助占给予撒哈拉以南非洲地区的发展援助总额的20%，也认识到从长远来看必须致力消除对外来支助的过分依赖。粮食计划署于1988年6月通过了《1986-1990年非洲行动计划》。该计划处理农业发展与粮食保障、环境、人力资源发展、建立与维持基础设施和紧急情况等问题。在该计划的五年期内，粮食计划署将拨出超过180亿美元给非洲，其中150亿美元指定给撒哈拉以南非洲地区用。

197. 联合国系统其他组织已加强它们支持农业发展的技术合作活动。举例来说，联合国工业发展组织（工发组织）对建立和改善农业机械、设备和工具的维修制度以及对农药和肥料的生产，都特别重视。

2. 其他部门对农业的支助

198. 联合国系统各组织也加紧进行间接支助农业的技术合作活动，这些活动特别强调与农业有关的工业、运输和通讯、贸易和财政。

(a) 农业有关工业的恢复和发展

199. 工发组织在非洲工业发展十年的范围内作出特别努力确定、拟订和执行方案和项目，这些方案和项目的目标是在工业战略性分部门之间和在工业与其他部门（特别是农业）之间建立向前和向后的联系。与非洲经委会合作，在开发计划署的财政援助下就工业维修和恢复以及就促进非洲国家生产企业的问题展开了一个重要方案（$500万）。此外，在下列方面向工厂提供了援助：生产和财政管理；培训管理和技术人员；加工和质量控制和标准化；采购和组织原料和其他投入因素；

Digitized by UNOG Library

工厂设备和机器的维修和保养；以及商品销售。 对小型和中型工业以及鼓励创业精神的问题曾予以特别注意。

200. 目前已开始筹备工作，为农用工具和设备建立一个分区域发展中国家间技术合作网，其目标是加强各国的能力，以确定、发展、制造、分配和应用农用设备适当的新发明。 该网由开发计划署资助，并将得到国际劳工组织（劳工组织）、粮农组织和工发组织的联合技术支持。 该网将考虑到妇女劳工在农业生产所起的关键作用，将各国国内和各国之间的农业研究站和推广服务联系起来。

(b) 发展运输和通讯

201. 劳工组织执行了十二个国别方案，利用集中劳动的方法建造、恢复和维修农村的公路。 目前正在拟订农村运输政策的方针，这些方针应促进当地可以维持的发展和维修基本农村基础结构的活动。

202. 在开发计划署的资助下，贸发会议在过境运输、可行的商船发展以及管理海运服务方面向非洲国家提供技术援助。 大规模的活动包括改善港口管理和业务；就内陆国家建立干港的可行性研究；比较运输国别研究；改良公路和铁路过境运输业务；协助制订影响内陆国家的海事政策等。 国际海事组织（海事组织）也协助非洲国家，主要通过改良和合并非洲大陆的海事运输基础结构的办法，发展它们在海运方面的能力。

203. 联合国非洲经发纲领通过以后，联合国非洲运输和通讯十年改变了其重点，把新的重点放在改善生产领域的运输和通讯以及为增加非洲国家之间农业和农工业产品的贸易发展基础结构这两个方面上。 于１９８８年３月举行的非洲经委会运输、通讯和规划非洲部长会议深入地评价了《十年》的方案后，建议展开第二个《十年》，因为这一部门对非洲国家经济的实际一体化起极重要的作用。

(c) 贸易和财政

204. 联合国系统在贸易和财政方面进行的技术合作活动把重点放在支助非洲分

Digitized by UNOG Library

区域集团上（这些集团包括：西非的西非经济共同体（西非共同体）和马诺联盟；中非的中非国家经济共同体（中非共同体）、中非洲关税和经济联盟（中非关税经济联盟）和太湖国家经济共同体以及东非和南部非洲的优惠贸易区和南部非洲发展协调会议）以及放在就北非分区域建立优惠贸易区进行的谈判上。 此外，非洲经委会于１９８７年１１月开会的非洲各国国内和国家间贸易区域专家小组为推销非洲产品和改善有关这些产品，特别有关粮食的供应和需求的资料流动提出了种种建议。

3. 旱灾和沙漠化

205. 联合国环境规划署（环境规划署）在执行防止沙漠化行动计划'的范围内，展开了若干试验性项目，以协助非洲国家防止和停止沙漠化、在有可能时改良已变成沙漠的土地，以用于耕种以及在符合生态的范围内提高干旱、半干旱和半湿润地区的产量。 １９８７年，环境规划署和粮农组织援助若干非洲国家拟定评价沙漠化和绘制沙漠化的地图的方法。 在环境规划署的援助下，为多种用途、综合农村和家庭造林计划制订了３０多个试验性项目，以便使当地社区利用当地的传统技巧和经验，在粮食和能源方面实现自给自足。 在区域级别上，环境规划署提供援助以设立一个沙漠化资料系统。

206. 农发基金于１９８６年提出了一个“受干旱和沙漠化影响的撒南非洲国家特别方案”。 象联合国非洲经发纲领一样，该特别方案确认有必要将重点从紧急活动转移到非洲的长期发展问题上。 到１９８８年１月为止，特别方案的认捐款额超过了起初$３亿的指标。 这些资金将用于向２４个非洲国家的小农民提供援助，周期性的旱灾和沙漠化问题加重了这些农民的困难。

207. 为了促进向环境恢复和农业林业调拨其他资源，农发基金也与世界银行和各区域开发银行密切合作，并在政策问题联合协商小组的范围内，不断与其他专门机构协商。 计划在粮食方案的非洲行动计划范围内，于１９８６－１９９０年向

Digitized by UNOG Library

环境有关项目投资$3.08亿。 粮食方案通过其以工换粮的方案已将大量的资源用于防止土壤变质、土壤侵蚀和沙漠化的问题上。

208. 由于1983－1985年的严重旱灾，1986年在非洲经委会和世界气象组织（气象组织）的主持下，在尼日尔，尼亚美设立了非洲气象应用促进发展中心。 该中心的主要活动包括加强成员国应用和使用气象和气候数据的能力，以及制订和使用自然灾害早期警告系统的能力。

4. 人力资派发展、规划和利用

209. 联合国举办的非洲社会经济复苏和发展所涉人的问题国际会议于1988年3月5日至8日在喀土穆举行。 该会议分析了非洲的人力发展问题，为在中期和长期内停止和扭转人的处境和人力资源发展不断的恶化，就将由非洲各国政府和国际社会采取的一套措施达成了协议。 这些措施载于喀土穆宣言：以人为中心的非洲社会经济复苏和发展办法（A/43/430，附件一）。 非洲经委会主管人力资源规划、发展和利用部长会议在国际会议闭会后，立即在喀土穆开会，会议主题是“促进非洲社会经济复苏和发展的人力资源”。 会议通过了旨在将非洲的人力潜力用于复苏和持久长期发展的具体措施。

210. 许多联合国组织的方案都给予人力资源发展、规划和利用一个重要的地位。

211. 大大加强整个区域的管理能力的需要已予以强调。 为此，开发计划署与联合国秘书处的技术合作促进发展部、非洲经委会、世界银行和劳工组织合作，于1986年展开了行政和管理特别行动纲领。 各国际组织和双边伙伴向该项目提供了超过$ 万资金，其活动范围将包括政策管理、人力资源发展、加强公营部门在行政和管理方面的训练以及援助公务员训练机构。 非洲也将从开发计划署理事会于1988年6月设立的管理发展方案得益，最高的限额为$300万。

212 非洲经委会还在人力和就业规划方面向非洲政府提供援助，并优先处理加

Digitized by UNOG Library

强机构和规划能力以及使人力资源发展和规划配合全面国家发展规划的方面。 通过“有技巧的人返回非洲”的方案，作出特别努力促进侨居非洲专家们的返回。

213. 为了应付小自耕农缺乏管理能力的问题，农发基金与世界银行、非洲开发银行和非统组织的科学、技术和资源委员会密切合作，创办了非洲农业管理训练方案。 该方案的目标是改善农业项目的管理以及加强国家和区域训练机构在这一方面的能力。

214. 联合国教育、科学和文化组织（教科文组织）曾优先注意扫盲，普及小学教育、教育规划和行政以及发展高等教育的问题。 非洲经委会也着手处理使教育制度配合发展和建立机构的需要的问题。 在非洲经委会和非洲大学协会的联合主持下，非洲高等教育机构主任于１９８７年开会，采取了措施来发展他们的教育、研究和咨询方案和活动，以便使其更适合发展需要和提高成本效率。 最后一项活动包括于１９８７年７月展开非洲科学和技术研究特别方案。

215. 劳工组织曾协助许多非洲国家进行全面人力调查、制订和加强劳工市场数据库和资料系统、支助职业训练和小型企业的发展以及实行特别就业方案，其中包括劳动密集的工作以减轻劳动缩减问题。 这些活动是在劳工组织为对付非洲社会经济危机而执行的非洲行动纲领的范围内进行的。

216. 在工业部门，非洲国家和组织得到工发组织各种各样的援助，予以特别强调的是：拟定人力发展和训练方案、加强或设立训练机构和设备、衡量工业训练需要和促进教员、专家和高级官员的交换方案。

217. 联合国跨国公司中心展开了一个创业精神和国际商业方案。 重点将放在发展和援助非洲各国的私营部门。 此外，该中心将继续在与跨国公司有关的问题方面提供训练，并在编写这一领域的课程方面向非洲的研究所提供专门知识。

218. 在保健和营养方面，各联合国组织以不同的方式提供支持。 卫生组织加强支持非洲各国促进改善卫生习惯的行动，这一方面的支持包括控制传染病和作好

Digitized by UNOG Library

准备的战略、防止环境污染、预防腹泻病等，并与儿童基金会和粮农组织合作进行粮食和营养监督。 自１９８６年，卫生组织一直在提倡得到非洲卫生部长核准的全非洲大陆加强各区卫生制度方案，以及“巴马科倡议”，该倡议邀请儿童基金会和卫生组织协助非洲动员人民支持实现初级保健的创新办法。 在１９８８年５月１９日至２３日举行的非统组织第２５周年纪念会议上，非统组织部长理事会促请卫生组织和儿童基金会继续努力，使非洲国家能够达到在１９９０年以前普遍免疫非洲儿童的目标（A/43/398，附件一，CM/Res. 1163(XLVIII)。此外，开发计划署、儿童基金会、人口基金和世界银行在卫生组织的领导下，一起援助一些国家制订防止和控制后天免疫机能丧失综合症（艾滋病）的战略和行动。

5. 人口政策

219. １９８７年人口基金制订了一个长期援助战略，一共向３０个非洲国家的国家方案提供约$１．５亿。 在开发计划署理事会会议上该战略得到非洲国家和捐助国代表的核准，并将努力集中在四个优先领域：(a) 资料、教育和通讯，旨在鼓励社区领导们以及儿童和青年改变他们的态度和观点的活动；(b) 使国家发展规划考虑到人口因素；(c) 支持间隔生育和计划生育方案；以及(d) 促进旨在提高妇女地位的活动，以便影响生育习惯。

6. 妇女参与经济发展

220. 许多联合国组织的方案都反映妇女在非洲发展进程所发挥的重要作用。例如，开发计划署支助的旨在提高妇女的经济生产力的项目大大增加。 工发组织为妇女与工业发展制订了一个特别方案，方案的重点放在改良妇女传统使用的技术。世界银行还在十几个国家展开特殊的妇女与发展方案。 农发基金最近资助的所有项目都特别注意支助妇女在农业生产所起的作用的问题。 非洲经委会提出了特别重视妇女、青年和脆弱人群的人民参与方法，使这些人群参与主要的发展努力。联合国妇女发展基金（妇发基金）起了催化作用，确保妇女在发展所发挥的作用得到

Digitized by UNOG Library

更大的重视，妇发基金所采取的其中一个办法是参与圆桌会议，例如与各国的妇女组织出席会议以及在尼日尔、多哥和乍得举行的部门后续会议。

221. 儿童基金会优先注意到儿童生存、家庭粮食生产和产妇营养等方面的妇女参与问题，并在国家一级和分区域一级举办调查、研究和讨论会，以在管理组织和产生收入的活动以及基本教育和保健方面训练妇女。

7. 政策改革

222. 联合国系统曾协助非洲国家分析发展和制订旨在达到内外财政平衡、结构调整和持久经济增长的政策。 通过了联合国非洲经发纲领后，货币基金会建立了结构调整贷款业务，该业务正在积极调拨资源，还建立了扩充结构调整贷款业务，在重新安排还债期限方面提供援助（见上面第三节）。 如第三节所说明，世界银行与超过25个非洲国家的政府制订了结构调整方案。 为了协助非洲国家处理政策改革、债务、外国筹资和经济增长等互相联系的问题，世界银行最近设立了一个非洲特别援助方案。

223. 1988年2月，开发计划署推动了一个新的区域项目，该项目将派遣非洲结构调整咨询队到外地协助非洲国家加强它们拟定、谈判和监测调整有关活动的能力。 此外，目前正在非洲国家进行将近400个国家项目（开发计划署负责的费用估计为$1.5亿），以协助各国政府处理调整方案所引起的变化和问题，以及协助它们加强国家的经济规则能力和一般管理能力。

224. 儿童基金会发挥了重要作用，主张一个扩大的结构调整方法考虑到脆弱人群、儿童、妇女和贫农的需要，它将这一方法称为“人道的调整”。 同样，劳工组织也提请注意发展其他就业机会，以取代经济改革起初经常减少的就业。

225. 许多联合国组织正在支助非洲国家，缓和经济危机和调整方案对较贫穷人群的就业、收入和生活条件所造成的不利影响。 儿童基金会、劳工组织、非洲经委会和开发计划署与世界银行密切合作、参与拟定经济改革方案的工作，以确保除

Digitized by UNOG Library

了短期财政和经济目标外，还充分考虑到粮食安全、基本社会服务以及消除贫穷等问题。 ２０多个非洲国家已参与开发计划署、非洲开发银行和世界银行为了对付这一类问题而主持的新的设立的“调整的社会问题”项目。

226. 根据联合国非洲经发纲领，并由于若干非洲国家作出更大努力为私营部门的发展创造更有利的环境，开发计划署响应这一方面的要求，优先注意小型和中型企业。 此外，１９８８年曾表示有兴趣的非洲国家得到开发计划署的援助，举办若干国家一级和分区域一级会议，以确定和减少企业部门的发展所遇到的限制。

8. 动员财政资源

227. 正如前面第三节所提，开发计划署和世界银行分别通过园桌会议的过程和协商小组，在评估需要和为执行《行动纲领》而动员财政资源方面，提供了援助。联合国系统的其他机构也各在其职权范围内，积极动员更多资源。到了１９８８年初，开发计划署于１９８５年开始的国家技术合作评价和方案（技合评价和方案）办法已经在１２个非洲国家处于不同的实施阶段。此外，还为了协助支助救济和保健、饮水供应、卫生、营养、家庭食物安全和农业领域的中长期重建方案，特别是在最有需要的国家（如安哥拉、埃塞俄比亚和莫桑比克）的方案，而发出了紧急呼吁。

9. 区域和分区域合作

228. 《行动纲领》在这方面的协调执行，由于开发计划署、 非洲经委会及联合国其他机构和非统组织间越来越紧密的合作而获益。 由开发计划署提供经费并以加强区域和分区域各机构为主要目的的九个项目，已经核可由非洲经委会执行。由开发计划署向非洲下列各分区域集团选定的。一些方案提供的支助，也扩充了：西非经共体、中非国家经济共同体、东南非优惠区、南部非洲发展协调会、萨赫勒抗旱委员会和抗旱发展机构。南部非洲发展协调会在执行行动纲领时也得到农发基金的支助。工发组织曾向非洲各区域组织和分区域组织提供援助，特别是大湖各国

Digitized by UNOG Library

经济共同体、中非各国经济共同体、西非经共体、东南非优惠区和中非关经同盟等，以促进分区域间的工业合作和统合；并为调查钢铁部门向东南非优惠区和南部非洲发展协调会提供援助。大多数非洲统合集团在拟订新的和订正的技术合作方案方面，都因贸发会议的支助而获益。西非经共体成员国在石油和采矿部门拟订电算机化的整套措施方面、在跟外国实体谈判渔业安排时、以及在培训重要官员时，也得到联合国跨国公司中心的支助。东部和南部的非洲的东南非优惠区已经在拟订一个多国宪章方面，及根据其经济统合方案和创立一个共同市场的战略协调各成员国外国投资守则方面，获得该中心的咨询服务。

10. 南一南合作

229. 开发计划署同粮食理事会和非洲区域技术中心（非洲技术中心）合作，已经增加其对非洲发展中国家间的技术合作和经济合作的支助。在非洲进行中的40多个由开发计划署支助的项目，都有显著的发展中国家间技术合作和经济合作的目的或成份。工发组织已经开始一个“团结部长级会议”方案，其主要目的在动员参与的发展中各国在选定的非洲几个国家执行工业计划项目方面的贡献。贸发会议正在发展中国家全球贸易优惠制度方面积极进行工作：表示愿意参加第一回合的26个非洲国家已经提出其请求优惠清单，并于1987年5月开始双边协商的过程，以阐明其请求。此外，8个非洲国家的10个公司已经是贸发会议主持的发展中国家国营贸易组织国际协会的成员。

D. 秘书长采取的行动

230. 秘书长依照大会的请求，继续协调联合国系统各组织和机构对行动纲领的贡献，监测行动纲领执行的整个过程并就此事提出报告。关于这一点，秘书长已经把行动纲领包括在行政协调委员会（行政协调会）的议程上。而且方案和协调委员会行政协调委员会联席会议第二十三系列会议审议的专题为：“联合国系统对发展问题的响应，特别注意《联合国1986—1990年非洲经济复原和发展行动纲领》的执行情况。”

Digitized by UNOG Library

231. 反映着他对非洲发展的关心，秘书长已经在许多场合访问过非洲，最近一次于１９８８年４月访问了安哥拉、喀麦隆、刚果、加蓬、加纳和扎伊尔，讨论复苏、发展和调整等问题。秘书长还为安哥拉和莫桑比克安排了一次特别捐助国会议，以动员更多资源以改善该两国因紧急情况所受影响。

232. 认识到减轻非洲区域的外债负担是复苏过程不可或缺的一部分，秘书长于１９８７年５月设立了向非洲提供资金咨询小组。由发展和国际金融领域杰出人士组成的这个小组于１９８８年２月向秘书长提出了一份报告，题为“为非洲复苏筹资”。从此，这项报告便成为国际上讨论如何减轻非洲国际债务的一项投入，其结论，目前正成为各会员国，特别是非洲各国审议和置评的对象。

233. 执行联合国经发纲领后续行动联合国指导委员会和机构间工作队继续经常监测、审查并编写进展情况报告。在区域一级，工作队安排了１９８８年３月５日至８日在喀土穆举行的非洲经济复苏和发展所涉人的问题国际会议。会议结束时通过的《喀土穆宣言：以人为中心的非洲社会经济复苏和发展办法》（A/43/430，附件一）反映着有关把人的问题当做复苏和发展方案不可分割的一部分所需采取的措施方面的协商一致意见。工作队还委托进行一项关于南非政府所采破坏稳定措施对南部非洲复苏和发展的影响的研究。

234. 联合国的另一个功能便是通过发行《非洲复苏》这定期刊物以及通过编写特别简报封套提供给新闻媒介、举行记者招待会等，来传播支持《行动纲领》的新闻。

235. 非洲经委会继续协助各会员国执行《行动纲领》、监测在区域一级的进展情况并开始采取后续活动。在这方面，非洲经委会进行了关于在国家一级执行《行动纲领》的第二次调查，本报告第二节讨论这次调查的结果。

236. 开发计划署，世界银行和非洲经委会继续执行一个项目，这个项目的目的在加强非洲各国的统计和数据收集能力，以监测《行动纲领》的执行情况，以及为此目的而收集数据。这方面的努力仍需加强。

Digitized by UNOG Library

五. 非洲经济的表现及内外压力的影响

A. 非洲经济的表现

237. 一般而言，1986—1988年期间非洲区域的经济表现令人失望。尽管改组的过程已经开始，非洲各国政府已经开始政策改革以及国际社会的各种主动，结果还是令人失望。国内体制上的障碍和外来资源紧缩两种限制因素联合起来的力量，胜过政策改革的肯定影响。脆弱的基本建设、缺乏技术、依靠进口、易受旱灾之害及人口迅速增加等因素，加上大多数商品价格的下降、外国真实资源流动不足和停滞及债台高筑，抑制着该区域的增长。外来资源的有限逐渐成为该区域经济复苏和发展的主要障碍。

1. 国内生产总值的增长

238. 非洲区域的国内生产总值在1986年增长了1.0%，在1987年增长了0.8%。在1986和1987年期间，最不发达国家是享受国内生产总值稳定增长的唯一集团，两年的平均增长率为3.5%。

239. 出口部门是非洲区域过去两年来经济增长的主要决定因素。出口占国内生产总值的约五分之一，比其他发展中国家所占比例多些。在1970年代，实质出口增长率每年平均约为1%，国内生产总值年增长率为4.5%。与此相比，1980至1987年期间，出口额每年减少2%，非洲的国内生产总值降到每年不到1%。对非洲出口商品全盘的外来需求不多，导致出口商品价格在1986年继续下降，以及1987年和1988年某些产品，主要是矿物产品，的价格稍微地回升。这跟非洲出口产品在世界市场上所占百分比越来越小这个因素结合在一起，乃导致1986年出口收入骤降，1987年只有限地恢复了一些。这使本来已糟的外汇情况更加恶化，加上进口价格上涨，1986年和1987年的进口额减少了。

Digitized by UNOG Library

240. １９８６年石油价格骤降之后石油需求的不振，对非洲石油输出国的全盘增长及政府的税收产生不良影响。 这些国家１９８６年的国内生产总值增长率为－1.2%，１９８７年只有0.3%。

241. 非石油输出国的情况同样糟糕。１９８６年的增长率达到3.7%之后，１９８７年的增长率降到1.6%。 除了外来因素的影响外，这种不稳定的增长反映着农产品的不稳定。 乘着风调雨顺之助，政策改革是实现１９８６年农产量增长率３．８%的导引； 可是这个国家集团里一些国家里的旱灾情况再发，使其１９８７年的农产增长率降到只有0.1%。 旱灾的重复循环正在阻碍着政策的改革，并严重地限制着复苏的过程。

242. 由于１９８６年和１９８７年国内生产总值的低增长率，以及每年人口增长率约３%，非洲区域每人平均国内生产总值在１９８６年减少约２%，在1987年减少约2.2%。继续表现１９８０年代的特征——下降的趋势。

243. 全盘的图画表示该区域许多地方所经验的惨状。按国别进行的分析表示，非洲经委会５０个成员国当中有２８个国家在１９８６年和１９８７年的国内生产总值增长率不是负的，便是低于人口增长率。 在１９８６年，除了萨赫勒、北非及印度洋各国为例外，整个分区域的每人平均国内生产总值都降低了。 在1987年，除了东非和印度洋各海岛国以外，整个分区域的国内生产总值都降了；上述例外实际上只不过不增不减而已。

244. 就整个区域而言，在接近不景气的１９８６年之后，１９８７年的国内需求降低了1%。 然而１９８７年无论公营部门或私营部门的消费似乎都稍有增加，暗示固定资本形成总额首当国内需求减低之冲。

245. 在１９８０到１９８５年之间，每年平均通货膨胀率为16%。 １９８６年的通货膨胀率也是16%，１９８７年降到13%。 各国之间差别很大：以消费者价格指数来衡量，１９８７年的通货膨胀率，从中非共和国的－8.3%到塞拉利昂的近300%。

Digitized by UNOG Library

246. 虽然1985年以来的国内储蓄率看不出有什么显著的变化，同一期间的投资率倒降低了。 然而，1987年整个区域的国内储蓄率稍为提高。在1987年，国内总投资在国内生产总值内所占比率提高了，扭转了过去五年来继续下率的趋势。 在14个有数据可查的国家里，有8个国家超过了1980－1985年的水平。

2. 国内的主要部门

(a) 农业

247. 1986年农业附加价值增长率达到3.8%之后，各方盼望从此几年内能维持这个复苏。 但事与愿违，1987年的农业附加价值增长率只有1.1%。虽然政策改革普遍刺激了农业部门的活动增加，该地区许多地方长期无雨和旱灾的再发，妨碍了这些努力，长期的农产增长率仍旧低于人口增加率。推动1985年和1986年增长的主力——粮食生产，1987和1988年特别受到恶劣的气象条件、沙漠蝗虫和蚱蜢等的不良影响。 与粮食作物相比，各主要出口作物（特别是棉花、咖啡、茶和可可粉等）1987年的产量增加超过了1986年。

248. 全区的粮食短缺更加普遍化。粮农组织的估计表示，1987/1988年萨赫勒以南45个发展中国家粮食援助需要的总和比上一年度增加45%。以气象恢复正常的假设为基础的早期预告表示1988年的农产量只能稍微增加。 北非和西北非洲的粮食作物受到普遍的蝗虫灾害的威胁。 在降雨不顺和不够的情况之后，第二季的作物劣于通常的状态。 南非的情况较复杂：预料博茨瓦纳、莱索托、马拉维、赞比亚和津巴布韦的收获将超过平均值，可是安哥拉和莫桑比克粮食作物的产量将仍低于正常产量，主要原因是内战和缺乏投入。1987／88年光是萨赫拉以南各国的粮食方案援助需要估计已达4600万美元。

Digitized by UNOG Library

(b) 其他部门

249. 与整个经济比，制造业部门并不大。 该区域制造业部门的附加价值在１９８７年增长了5.3%，但是这个增长是在１９８６年降低３%之后。 主要困难包括缺乏进口的配件和其他的投入。 外汇资源不足特别严重地影响到制造业部门，这包括新的投资和现有能力的利用两方面。

250. 尽管燃料和非燃料矿物的价格在１９８７年提高了，构成该区域重要收入的燃料和非燃料分部门仍苦于输出不振和价格偏低。 关于８０年代所剩几年工业国家低增长的预测以及低石油价格，令人感到该部门１９８８年可能跟１９８７年一样不景气。

251. 其他部门，如交通、通信、旅游、教育及卫生保健等，在１９８６－１９８７年每人平均附加价值方面继续走下坡。 在公路支路的建设、泛非电信网地球站的建设以及非洲区域卫星通信系统的发展方面，有些进展。 在教育方面，各级学生注册人数的增加率不是停滞便是减少。教育和卫生保健在政府经常开支里所占百分比，从１９８５年的23.7%增加到１９８６年的25.2% 之后，１９８７年降为23.1%，预料在１９８８年大约只有１９%。 教育和卫生经费比例的减少，加上其他因素，造成教育和卫生服务领域数、质两者都恶化。 如果这种恶化继续下去，将对非洲的长期发展产生不良影响。 非洲各国政府和国际社会都应该采取措施确保更有效地利用现有的设备和资源，并且停止或逆转目前这种对发展人力资源投资的减少趋势。

3．国外部门

252. 非洲的国外支付立场仍然很紧，虽然１９８７年的出口收入有所增加。整个非洲区域的出口收入，受其主要出口物石油价格变动的影响很大。 反映着１９８６年石油价格的崩溃及１９８７年有限的恢复，非洲区域出口收入在１９８６年减少约１４%，１９８７年增加１３．２%。 然而，整个非洲地区的概观，并不

Digitized by UNOG Library

反映非洲大多数国家的情况。 作为石油进口国的大多数非洲国家，石油价格下降则受惠，上升则受苦。有一些国家，主要是矿物出口国家，受到最近出口价格改善的好处。 更加依靠出口热带饮料的另外一些国家，则尚未经验到这种复苏。 这混乱的情况，由于１９８５年以来美元贬值而更形象复杂。 在这方面，各国所受影响并不一样；这要看它们的出口和进口用什么货币定价格，以及它们的外债采用什么币制而定。

253. 就整个非洲区域而言，在１９８７年进口额减少4.3%，降到比通过联合国行动纲领时还要低。 这表示着各种因素的结合。非洲各国的进口能力依靠可供使用的外汇（来自出口收入和外来援助和资本的流入），以及从储备金提用的能力。鉴于储备金普遍缺乏，以及外汇流入不够，这个能力便受到严重限制。 由于进口品的单位价格不断上升，这个情况便更形严重。 如此，虽然经常帐户的赤字从１９８６年的１３７亿美元减少到１９８７年的１１２亿美元，这是牺牲了利用现有生产能力和新投资所需的进口才达成的。

B. 内部和外来压力及其影响

254. 联合国非洲经发纲领的一个目标就是要解除在１９８０年代妨碍非洲发展的内外压力。内部压力是指：自然灾害，特别是旱灾的影响；本国资源调动能力差；本国资源使用率低；过度依靠进口；人口增长迅速；关键部门技术人材不足；及内部冲突和由此产生流离失所的人。外来压力是指：非洲出口商品因需求少和价格低而使得外汇收入减少；进口价格抬高；资金流动量不足；及债务负担。至于南部非洲国家，南非政府的动荡行径另加压力。

255. 本节即审查上述各种压力在审查期间对限制非洲发展所继续起的作用及减轻的程度。

Digitized by UNOG Library

1. 内部压力

(a) 自然灾害

256. 旱灾是１９８４年危机的主要原因。1987—1988年，旱灾又重新回到非洲，但是一般来说，没有1983—1984年那么厉害。不过，埃塞俄比亚和莫桑比克的情况尤其严重。埃塞俄比亚北部，1987—1988年长雨季和短雨季都没有下雨，使得５００万以上的人面临饥荒。摩洛哥和津巴布韦等其他国家的农产品，尤其是粮食十分缺乏。

257. 易受自然灾害影响的地区再次遭受蝗虫侵袭；在１９８８年威胁到非洲许多部分，特别是北非和西非的农作物。

(b) 本国资源调动能力差和资源使用率低

258. 就本区域来说，国内储蓄总值在1985—1987年期间每一年占国内生产总值大约２３％，这一总比率显示出北非和撒哈拉以南非洲在储蓄方面的差距很大。１９８７年，北非的比率为２８％，撒哈拉以南非洲为１８％以下，本区域最不发达国家的比率不到５％，而该集团的撒哈拉国家在１９８５年为１．７％，1987年为３．４％。储蓄水平有史以来低的时候正是需要更多的国内储蓄来支助联合国非洲经发纲领提出的复元和发展工作。这已成为非洲区域日益依靠外国资源的一项重要因素。

(c) 高度依靠进口

259. 本区域高度依靠机械和中间投入及消费品，对增长有碍。要解决这个问题，就必须制订侧重内部发展的战略和改善出口成绩。而这两种办法都必须改变非洲的经济结构，在后一情况下是因为非洲目前的出口前景十分有限。这种性质的结构改变是一种长时间的过程，其本身需要增加进口。非洲短期内的经济昌盛及其从事长期发展的能力得看进口供应是否充足。

Digitized by UNOG Library

260. 前一节指出，本区域的进口量已在联合国非洲经发纲领至今为止每一年下降。但是这并不表示依靠进口的程度降低；而是因为受外汇有限的情况的影响。进口量降低不仅对生产和服务部门立刻产生不利的影响，而且还妨碍从事长期结构改革的工作。

(d) 人力资源的发展和使用

261. 非洲人口增长率远超过世界其他地区的增长率，而且还在加快。除了对国民平均基本物品立刻带来限制以外，增长率还产生了不利的人口结构，年龄在15岁以下的人口占大约50%。这对发展过程带来了两个后果。首先，有收入的人口占较大比例的国家，其国内储蓄比例（也就是供给发展用途的比例）可能较小。其次，年青人的比例愈大，教育和保健方面的开支则愈大，使得生产投资的资源减少。

262. 非洲城市化的速度也很快，使得城市内的失业率提高，并增加社会服务的负担。此外，非洲仍然缺乏技术人材，特别是在同全国发展优先项目有关的领域，更何况还有人材外流的情形。这些都是一些长期问题，因此不可能在通过《行动纲领》这短期内看到具体的进展迹象。但是，由于本区域的各国政府日益认识到人口压力的重要性，及上述第二节提到许多国家已为解决这一问题通过具体政策等都是令人鼓舞的征兆。

263. 除了许多国家的若干关键部门缺乏技术人员以外，整个非洲地区在1986—1988年未充分使用其人力资源。产出增长缓慢、劳动力加快扩张，再加上目前审查期间的节约，都使得失业情况和未充分就业情况达到不可接受的程度。使得青年和妇女积极投入发展过程的能力尤其受限制。

246. 非洲大陆在过去两年的内战和军事冲突并未丝毫减少。这种冲突需要动用生产部门的资源，使得大批人马流离失所，打断了发展过程。自《行动纲领》通过以来，这种压力非但没有减轻，反而加强：流离失所的人和难民人数在过去两年不断增加，现已超过1,000万人。

Digitized by UNOG Library

2. 外在环境

(a) 世界经济萧条和出口下跌

265. 整个发达国家在过去六年经历了产出增长持续不断的一个时期。但是这些国家在１９８０年代的平均增长率比１９７０年低，因此并不能够向发展中国家的增长提供什么刺激。此外，发展中国家和发达国家之间的增长关系似乎在１９８０年代减弱，特别是在国际贸易方面。

266. 上述发展受发展中国家地区的影响不一，但是非洲受的影响比其他地区厉害，主要因为它高度依赖出口商品（也就是缺乏出口制成品）。另一个受影响的原因是，它同发达国家的主要贸易关系是同欧洲建立的，而欧洲的增长比北美和日本慢。保护主义和发达国家的津贴也使得非洲难以提高其出口量。这些使得出口成绩差的外在因素还受到下列一些本国因素的影响，即不协调的汇率、出口农产品的税率及对非贸易性的生产过多投资。

267. 在审查期间，有些不妥当的本国政策已予以纠正，但是非洲国家面对的外在环境并未改善多少。工业化国家收支不平衡的情况纠正后可能加快西欧国家的增长率，这可能对非洲有利，尤其是如果该区域的经济有足够的力量来抓紧新的机会。

(b) 软弱的商品价格

268. 非洲出口的主要特点是，它仍然高度依靠初级商品。 按照所有的预测，尽管近年来金属价格上涨，但是本世纪末以前，非洲出口商品的实际价格不太可能大涨。 同１９８０年比，大部分出口商品价格已经够低，但是自从通过《行动纲领》以来，还在继续跌。

269. 除了咖啡价格在１９８６年暂时投机猛涨以外，非洲区域主要出口商品的价格在过去两年一般保持很低。 虽然有些价格比１９８０年代持续低价较高一些，但是非洲的两项最重要的非石油出口品，即咖啡和可可的价格仍然低。 １９８７年热带饮料出口集团的平均价格指数要比１９７５年以来任何一年都低，而且 到

Digitized by UNOG Library

１９８８年为止也同样的低。

270. 石油市场的条件继续不稳定，但是一般不景气。 １９８５年到１９８６年中旬价格下跌之后，又恢复到每桶大约$１７的平均水平，其中部分原因是，石油输出国组织商定限制生产。 １９８７年的供应条件下产生了较高的美元价格和起伏幅度更大，即每桶大约$１７．６０。 因此未来的市场前景极其不定。

(c) 贸易条件和进口能力日益恶化

271. 能源输出国的出口价格在１９８６年谈判崩溃、本区域其他国家在审议期间一般感到软弱，再加上进口价格上升。 此外，有些以美元计算的商品价格上升，其中最显著的为石油，都属于美元自１９８５年以来持续下跌的范围。 这对非洲国家的影响尤其大，因为这些国家国际贸易对欧洲的依赖程度比其他发展中国家的深。 自通过《行动纲领》以来的十年内，非洲区域的贸易条件未停止恶化。

(d) 资金流量不足

272. 非洲在１９８０年代中旬的经济社会危机有部分是资金流量减少造成的。１９８０年代头几年，撒哈拉以南非洲的经常帐户的赤字增加，于是由更多的净资金流量筹供。 １９８２年以后，这方面的流量减少，但是在《行动纲领》通过以后又开始恢复一些。 第三节将详细讨论资金流动问题。

(e) 债务负担

273. 除了贸易环境不利及大部分非洲国家的商用资金在１９８２年以后中断流入之外，１９８６年和１９８７年的债务问题继续不断。 根据偿付债务开支对出口收入的比率指数，外债负担已达到前所未有的水平，而且还在增加。 整个非洲和撒哈拉以南非洲国家的债务指数都显示出1982—1986年的趋势不断向上；从现有的证据也看不出1987—1988年会有任何改进。

Digitized by UNOG Library

274. 非洲经委会估计，非洲在１９８８年2月的外债总额达$ 2，180 亿，相当于该地区国产总值的４４%。 同时，有些非洲国家的债务（如不改期）占其出口货物和服务的１００%到３００%。 过去，债务改期后的事后比率平均达38%以上，但是对低收入的非洲国家较高一些。 外债偿付利息相当于非洲国产总值的6.2%及撒哈拉以南地区的５%左右。 这是非洲经济的负担，而且几乎停止其增长。

(f) 南非局势不稳的影响

275. 南部非洲地区的复元和发展工作再受阻挠的另一因素是南非政府进行的动荡行径。 西非国家经共体九国是受影响最严重的国家，这不仅涉及人命而且还涉及战争损失直接产生的经费、额外国防开支、较高的运输和能源费用、对人数愈来愈多的难民和流离失所的人的救济和支助及因禁运和抵制而损失的产量和出口。

276. 1980—1986年，九国的损失达$ 250—300亿，相当于南部非洲区域1９８５年的总产额。 此外，目前不稳定情况的经常费用如下：津巴布韦，每年包括额外的国防费用$ 5亿；斯威士兰，额外的运输费（因马布托公路受损）达$2，500—3，000 万；赞比亚，额外的国防费估计为$１．２５亿—１．５亿；莫桑比克，额外国防开支达$２．５亿—２．７５亿（即占国产总值１２%）及内陆国过境运输收入损失占国产总值８%；安哥拉，额外国防开支为$１２．５亿，即占国产总值２５%，并还有过境运输收入方面的损失；博茨瓦纳，国防费估计为$6，000万，即占国产总值４%。 自从《行动纲领》通过以来，这方面的费用连续不断，而且将继续到国际社会解决了南非政治问题为止。

Digitized by UNOG Library

六、结论

277. 《行动纲领》是非洲同国际社会合作的重要基础。 两方已在这一基础上采取重要措施和行动。 但是，非洲经济局势的严重性及非洲国家活动能力的减少，使得双方不得不进一步迫切采取决定性措施，以加快和确保《行动纲领》在其所余时间得到有效执行。 非洲国家进行的改革及国际社会目前采取的措施都显示出，如果双方能继续加倍努力，则可以成功。

278. 在目前中期审查期间，非洲国家和国际社会有充分的理由要进行复和发展工作。 非洲国家的政治意愿和为此制订的改革措施都应当在创造适当的外在环境及提供必要的支助下加以鼓励和实现。 希望大会审查本报告时采取一些有助于改革工作的措施，支持非洲从事复元和发展工作及充分执行《行动纲领》。

279. 在这种不断变化的世界局势、大众媒介不断改变其注意力及国际社会不断改变其利益的情况下，必须促使全世界重视非洲的复元和发展问题。 《行动纲领》愈接近尾声，就愈需要调动公众舆论，不仅是调动非洲国家而且应调动整个世界，特别是发达国家的舆论。 既使《行动纲领》结束以后，所有有关者还是应该支持非洲和其人民及采取行动。 在１９９１年对《行动纲领》进行综合审查和评价时，所有有关方应对全面取得的结果感到满意—— 即非洲各国政府和人民、国际社会、特别是捐助国，和联合国系统。

注

[1] 《联合国妇女十年：平等、发展与和平世界会议的报告，１９８５年7月１５—２６日，内罗毕》（联合国出版物，出售品编号E.85.IV.10），第一章。

[2] 联合国出版物，出售品编号E.81.II.D.8和更正。

[3] 《联合国沙漠化会议的报告，１９７７年8月２９日—9月9日，内罗毕》（A/CONF.74/36），第一章。

Digitized by UNOG Library