



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
23 November 2010  
Chinese  
Original: English

### 社会发展委员会

#### 第四十九届会议

2011年2月9日至18日

临时议程\* 项目3

社会发展问题世界首脑会议和大会  
第二十四届特别会议的后续行动

## 非洲发展新伙伴关系的社会层面

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告依照经济及社会理事会第2010/11号决议提交，供社会发展委员会第四十九届会议审议和讨论，同时也考虑到大会题为“非洲发展新伙伴关系：执行进展和国际支持”的第62/179号决议。本报告介绍了正在采取的举措和开展的活动，评估了其社会层面。报告最后阐述了在落实非洲联盟非洲发展新伙伴关系方案的优先事项方面面临的挑战，并提出了若干政策建议。

\* E/CN.5/2011/1，待印发。



## 一. 引言

1. 非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)设立已有十年,但非洲大陆依然面临重大发展挑战。虽然总体进展很慢,很不平衡,有时甚至很脆弱,但是,非洲各国和整个非洲大陆的社会、经济、政治和基础设施领域正在发生根本性的转变,取得很大进展。<sup>1</sup> 2006年至2008年,非洲经济表现不俗,平均每年增长大约6%,进一步延续了该区域近代最强劲的经济表现。<sup>2</sup> 然而,尽管经济重新恢复增长,人均国内生产总值仍低于结构调整前的20世纪80年代初。<sup>3</sup>

2. 在全球金融和经济危机爆发之前,近几年的增长率一直较高,对减贫项目和其他社会领域的投资很大,因此,赤贫人口比例下降。但是,在此期间,贫困人口绝对人数从2.96亿增至3.88亿。这意味着,非洲经济必须长期以更快的速度增长。同时,这种增长必须创造就业机会,让各方参与,并造福穷人。

3. 在一些关键领域也取得了显著进展。例如,提高了妇女在决策中的参与程度,加强了教育领域中的两性平等;另外,一些国家扩大了免疫规模,广泛发放成本低廉的用杀虫剂处理过的蚊帐,降低了儿童死亡率;一些国家政府取消了小学学费,大大提高了入学率和出勤率。

4. 若干国家还成功地摆脱了冲突,在大力建设和巩固和平的基础上,力争实现有包容性的可持续发展目标。另外,由于贸易增长,手机革命和互联网连接的明显改善使电信技术得到大幅度推广,非洲大陆的边缘化程度也继续降低。这些新技术帮助农民向新市场推销农产品,也提高了民营企业家的活力。以上因素一起带动了增长,有助于普遍增加人民的社会和经济福利。

5. 最近爆发的金融和经济危机以及食品和能源价格上涨等一系列全球危机和它们正在产生的影响对巩固这些成果构成威胁,但是,与以往相比,非洲区域有能力更好地度过全球经济危机。非洲韧性增加的原因包括,危机发生前的商品价格较高,公司的生产力在提高,区域内贸易和与亚洲的贸易在增加,政治和经济治理有所改善,保障并且增加社会部门开支的决心在加强。越来越多的国家努力创造稳定和可预见的政策环境,改善投资环境,吸引了私人 and 公共投资者对农业、基础设施和采矿等就业密集部门的投资。<sup>4</sup> 此外,实际收入增长也拉动和维持了国内需求。<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> 非洲经济委员会(非洲经委会)、非洲联盟、非洲开发银行(非行)和联合国开发计划署(开发署),《评估非洲在千年发展目标方面的进展:2010年千年发展目标报告》。

<sup>2</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)、非行和非洲经委会,《2010年非洲经济展望:公共资源调动和援助》(巴黎,经合组织,2010年)。

<sup>3</sup> 国际货币基金组织独立评价办公室,《评估报告:国际货币基金组织和对撒哈拉以南非洲的援助》(华盛顿特区,2007年)。

<sup>4</sup> 麦肯锡全球研究所,《觉醒的雄狮:非洲经济体的进步与潜力》(麦肯锡公司,2010年)。

<sup>5</sup> 国际货币基金组织,《区域经济展望:撒哈拉以南非洲:重返高速增长?》(华盛顿特区,2010年)。

6. 然而，尽管在这些领域取得了进展，非洲的绝大多数人每日生活费仍不足 1.25 美元。冲突不仅继续严重阻碍了减贫努力，还在一些国家继续引发性暴力和基于性别的暴力事件。农村贫困人口提高农业生产力有困难，因为高产作物种子和高效化肥价格昂贵，而且获得信贷、推广服务和市场的机会有限。国际社会对小户农业的支持力度仍然很小，尽管最近增加了对该部门的援助。还有数百万人仍然无法全面享有教育、初级保健、清洁水和保健设施。气候目前产生的影响继续严重威胁穷人、尤其是妇女和边缘群体的生计。收入与技能的不平等和地区的不平等也阻碍了許多人参与有利可图的经济活动。

7. 全球金融和经济危机导致非洲国内生产总值增长率从 2008 年的 4.9%降至 2009 年的 1.6%。<sup>6</sup> 虽然预计 2010 年增长率将恢复到 4.3%至 5.0%，2011 年到 5.5%，但增长的恢复预计不会改善就业情况。许多国家的人还因人均收入下降而减少了福利。2007 年，23 个国家的福利增长超过 3%，而 3%被认为是大幅减贫必须有的最低增长速度。但是 2009 年撒哈拉以南非洲仅有 5 个国家达到了这一阈值。预计 2010 年人均增长率超过 3%的国家不足 7 个。<sup>7</sup>

## 二. 新伙伴关系规划和协调局的成立

8. 非洲国家已经走上一条产生更积极社会和经济成果和建立更民主社会的道路。这是因为非洲领导人继续推动非洲大陆的发展，让每个国家来主要负责非洲大陆的经济和社会发展。抵制外界制订的给非洲大陆带来重大经济和社会成本的政策，特别是华盛顿共识的政策，仍然有困难，但非洲联盟的新伙伴方案正确地查明了区域发展的主要制约因素和需要，对这些多方面的挑战提出了可靠的解决办法。这些办法包括减少武装冲突，加大扶贫力度，促进两性平等，增加教育和保健领域的社会开支，促进小农户的农业生产，应对气候变化，并促进区域一体化。但是，由于政策空间有限，援助和政策有附带条件，华盛顿共识继续对该区域的经济分析和决策产生重大影响。

9. 新伙伴关系取得成功的一个关键因素是意识到，非洲国家必须平衡处理从国内来源和官方发展援助筹集资金、减免债务、私人资本和汇款之间的关系。由于非洲就自身发展愿望达成了这一共识，因此主要利益攸关方提供了支持，具体表现在联合国系统、八国集团/二十国集团、私营部门、民间社会和慈善组织承诺支持非洲联盟新伙伴关系方案。然而，其中有些承诺，特别是到 2010 年把对非洲的援助增加一倍的格伦伊格尔斯承诺，尚未兑现。

<sup>6</sup> 非洲经委会和非洲联盟，《2010 年非洲经济报告：在非洲推动可持续的高增长以减少失业》（亚的斯亚贝巴，非洲经委会，2010 年）。

<sup>7</sup> 《2010 年世界经济形势与展望》（联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C.2）。

10. 为了更加一致和有效地建立非洲大陆的社会和经济发展架构，2010年2月，非洲联盟国家元首和政府首脑会议第十四届常会完成了2003年开始的进程，决定把新伙伴关系纳入非洲联盟的结构和进程，建立新伙伴关系规划和协调局，作为非洲联盟的技术机构。<sup>8</sup> 尽管这一整合姗姗来迟，但它再次点燃了各方的希望，即它将消除长期以来执行工作的缺失，帮助非洲大陆尽快实现政治和社会经济变革。新伙伴关系方案现在有一个明确的使命，包括促进和协调大陆和区域优先方案和项目的执行；调动资源和合作伙伴来支持开支这些活动；开展和协调研究和知识管理工作；监测和评估方案和项目执行情况；以及宣传新伙伴关系的愿景、使命以及核心原则和价值。

11. 在联合国系统、特别是非洲经济委员会的技术支持下，新伙伴关系规划和协调局围绕以下六个领域重新排定和界定了核心职能和专题活动：农业和粮食安全；区域一体化和基础设施；气候变化和自然资源管理；人类发展；经济和公司治理；能力发展、两性平等以及信息和通信技术等相关问题。这些领域相互联系，相辅相成，在这些领域成功开展工作将有助于非洲区域实现千年发展目标。

12. 新伙伴关系规划和协调局要有效发挥作用，就应继续在次区域和国家发展战略中列入大陆和区域的发展重点。非洲自己和其他区域的经验一再表明，最成功的发展方案通常是那些由各国主导的国家拥有广泛自主权的方案。然而，在发展区域道路网络、水流域和电网的方案中，区域经济共同体的作用非常重要。为了使非洲的区域经济共同体和国家机构成功实施新伙伴关系的优先事项，这些机构应有充足的人手和资源。发展伙伴必须继续提供技术援助和资源，帮助加强区域和国家的努力。

### 三. 社会部门和农业的进展

#### A. 创造可持续增长环境

13. 非洲社会和经济发展的挑战仍然是缺乏资金和人力资源，决策空间仍然有限，发生冲突，地理上有限制以及对农业、能源和运输等关键部门投资不足。许多国家还在继续努力消除大幅削减教育、保健和农业公共开支和消除重要补贴的结构调整政策产生的破坏性影响。另外，这些国家还日益受到政治和经济治理以及气候变化问题的影响。能够长期实现速度较快的有包容性的公平增长并实现国家经济结构转型的国家，在应对这些挑战方面进展更为迅速。在加强扶贫增长战略在消除贫困和促进经济转型中的作用方面，加强和巩固促进增长的治理能力和做法也同样重要。虽然善治未必一定带来增长和发展，但确实能提供有利的环境，吸引对公共和私人企业进行能创造就业的投资，提高更好地管理和监控关键资源开采部门的能力，扩大社会部门的投资规模，从而改善穷人的生活。

<sup>8</sup> 第283(XIV)号决议。

14. 因此，为巩固非洲前所未有的增长势头，并进一步推动可持续增长和发展的努力，新伙伴关系方案强调，必须改善投资环境以吸引国内外投资，加强政治治理和企业管理，并维护和平与预防冲突。继续采用非洲同行审议机制这一相互商定的自我监测工具，定期审查政治治理和企业管理情况和发展方案的执行情况。

15. 那些实现和平与政治稳定的国家取得了稳步进展。包容各方的持续增长为建立善治结构奠定了更加坚实的基础。这对非洲来说，尤为重要。在过去十年中，开采自然资源一直是整个非洲大陆增长较快的主要动力。新的增长中心、特别是中国、印度和巴西的出现，推动了南南贸易的增长，扩大了许多国家的财政空间。为了获得商品繁荣带来的好处，并把这些好处转化为普通百姓的持续富裕，非洲国家必须实施注重创造就业的宏观经济政策，同时采取治理措施，更加公平地分配增长的好处，减少公共部门腐败。为此，公共机构必须切实高效利用开采自然资源的收入，谋求可持续发展。

16. 在历史上，非洲的资源开采活动引起冲突，破坏了持久和平与可持续发展，<sup>9</sup> 现在有了新的希望，即通过新伙伴关系大力推动采用更好的政治治理和企业管理标准，非洲的资源得到更好的管理，并通过提高数百万人民的生活水平，最大限度地利用这一财富。这反过来将有助于实现国际商定的发展目标，包括到 2015 年时在非洲实现千年发展目标。

## B. 消除贫困和饥饿

17. 为消除非洲的贫困，作出了重大努力，但是各国进展参差不齐。虽然一些国家的国内生产总值增长强劲，但是减贫大都只发生在少数几个国家，表明在把增长转化为减贫方面，各国能力相差悬殊。<sup>10</sup> 在 2008 年全球经济危机爆发之前，相对较高的增长率总的来说是一些国家减少赤贫的主要驱动力。据世界银行估计，撒哈拉以南非洲的贫困率从 1990 年的 58% 降至 2005 年的 51%，不过，在此期间，贫困人口的实际绝对人数从 2.96 亿增至 3.88 亿人。世界银行还估计，2009 年，全球经济危机导致撒哈拉以南非洲每天生活费不足 1.25 美元的人增加了 700 万之多。<sup>11</sup> 如果不爆发这场危机，撒哈拉以南非洲的贫困人口比例预计会从 1990 年的 58% 降至 2015 年的 36% 和 2020 年的 30%。然而，由于这一危机，2015 年贫困人口比例估计将高达 38%，到 2020 年时再降至 33%。<sup>12</sup>

<sup>9</sup> 见 A/52/871-S/1998/318。

<sup>10</sup> A. K. Fosu, “不平等、收入和贫困：对照性全球证据”，《社会科学季刊》，第 91 卷，第 5 期（2010 年 12 月）。

<sup>11</sup> M. Ravallion, “危机和世界最贫困人口”，《发展外拓：通过增长摆脱危机》（华盛顿特区，世界银行学院，2009 年）。

<sup>12</sup> 世界银行和国际货币基金组织，《2010 年全球监测报告：危机之后的千年发展目标进程》（华盛顿特区，世界银行，2010 年）。

18. 虽然国际发展界仍然主要关注撒哈拉以南非洲进展缓慢的问题，但北非的减贫努力相当稳健。阿尔及利亚、埃及、突尼斯和摩洛哥既减少了赤贫率，也减少了赤贫人口的绝对人数。但是，吉布提的贫困仍然很严重，另外，由于没有苏丹和阿拉伯利比亚民众国的官方贫困统计数据，因此很难评估两国在这方面的进展。

19. 2010 年非洲千年发展目标报告指出，<sup>13</sup> 由于全球经济危机爆发前的强劲增长、治理能力明显改善和一些国家中的冲突停止，非洲大陆贫困程度一直在减轻。其他一些有助于减贫的主要工作包括，援助的分配转而更侧重社会服务领域，增加了对穷人使用的各项基本服务的公共支出，增加了针对妇女、儿童和其他弱势群体的收入转移和社会援助计划，实施了老人退休金和就业保障计划。<sup>14</sup>

20. 因此，撒哈拉以南非洲要显著降低贫困水平，实际人均收入至少在十年或二十年中必须维持正增长。还必须减少冲突，扩大社会保护，对教育、保健、农业和基础设施进行投资。增长要提供大量就业机会，并维持足够快的速度，以便让大量人口摆脱贫困。还必须广泛分享这种增长的好处，因为如果不能减少收入不平等现象，高增长率可能无法转化成重大减贫成果。此外，各国必须在实践中学习，分享经验与知识，推广最佳做法。尽管捐助国的援助将大大促进推广和实施成功的发展项目，但消除贫穷的努力不应继续依赖援助。当务之急是确定新的资金来源，包括调动国内资源和吸引外国直接投资。这些就是新伙伴关系方案提出的原则和价值。

21. 关于饥饿，据世界银行估计，2007-2008 年全球粮食价格上涨导致营养不良人口增加 6 300 万，其中有很大一部分人生活在撒哈拉以南非洲。此外，全球经济危机导致全球营养不良人口增加 4 130 万，其中也有很大一部分人居住在撒哈拉以南非洲。因此，饥饿和营养不良仍然是整个区域的主要挑战。事实上，据国际粮食政策研究所估计，撒哈拉以南非洲一些国家的饥饿率仍然是全世界最高的。全球饥饿指数是一个综合衡量五岁以下儿童死亡率、五岁以下儿童体重不足比率以及营养不良人口比例的加权指数，2010 年全球饥饿指数显示，只有突尼斯和加纳的全球饥饿指数分数分别降低了 58% 及 57%。安哥拉、埃塞俄比亚和莫桑比克自 1990 年以来在降低全球饥饿指数分数方面也取得了显著进展。然而，持续冲突、高粮价和全球经济危机依然严重阻碍在降低贫困和饥饿程度方面取得全面进展。因此，刚果民主共和国、厄立特里亚、乍得和布隆迪等国的全球饥饿指数仍然很高。

### C. 教育和保健

22. 投资教育是减贫、促进社会变革和维持长期经济增长的关键。它对创建更加包容的社会也很重要。因此，改善所有人的社会和经济前景，确保非洲未来的劳动力在全球知识经济中更具竞争力，是新伙伴关系方案的一个核心。为此，非洲国家

<sup>13</sup> 非洲经委会等，《评估非洲在千年发展目标方面的进展》。

<sup>14</sup> 联合国社会发展研究所，《消除贫穷和不平等：结构改革、社会政策和政治》（日内瓦，2010 年）。

正在向妇女、女童和其他社会边缘群体提供更多的教育机会，特别是小学教育，并力争提高教育质量。这些进展有助于扩大非洲中产阶级，而中产阶级日益要求有更加负责的公共机构和普及高质量的公共产品和社会服务。教育水平上升也意味着劳动力的教育程度越来越高，消费者力量越来越大。虽然取得了显著成果，但一些国家仍未实现普及小学教育、提高读写水平和扩大幼儿教育的目标也是事实。

23. 距离实现千年发展目标的预定日期仅有五年时间了，区域和国际各级都更加重视扩大教育领域中的成果。在 2005 年举行非洲联盟国家元首和政府首脑会议第五届常会后，非洲各国政府承诺把政府支出的 20%用于教育。在有数据的 46 个国家中，只有 10 个国家履行了这一承诺。<sup>15</sup>

24. 自 2001 年实施新伙伴关系以来，小学总入学率增加了 10%以上，但是师生比率也上升了，教育质量可能受到影响。<sup>16</sup> 在过去十年中，布基纳法索、埃塞俄比亚、莫桑比克、卢旺达和乌干达等国在教育领域中的进展最大。<sup>17</sup> 然而，未能成功地增加获取中等教育的机会。非洲大陆的中学总入学率在 2004 年达到了 43.3% 的高点，比 2001 年上升了 6.8%。然而，到 2007 年，中学入学率降至 38.1%，比 2001 年降低了 2%。<sup>18</sup> 女孩读完小学后继续上中学难度也加大了。

25. 与整个非洲大陆相比，撒哈拉以南非洲国家在入学率方面，取得了更更加一致的进展。自 2001 年以来，小学总入学率增加了近 12%，中学入学率持续上升，不过目前仍不足 40% (2007 年为 36.5%)。仍然面临的一个问题是，2007 年小学的师生比率上升近 2%，达到了 46.6%，这可能影响教育质量。<sup>19</sup> 事实上，该次区域需要增加 120 万名合格教师，以便为所有人创造良好的学习环境。<sup>20</sup> 联合国教育、科学及文化组织进一步指出，在一些撒哈拉以南非洲国家，40% 的年轻人在完成 5 年教育后仍然可能无法读写。金融和经济危机的压力可能破坏该地区在教育领域中取得的许多进展，进一步降低教育质量，因为实际和潜在的收入损失可能导致用于每个小学学生的支出比危机前减少 10%。

26. 除了提高学校的入学率和出勤率，新伙伴关系还与联合国各机构、慈善组织和其他团体合作，加强儿童的食品和营养安全。其中一个方案是本地学校供餐方

<sup>15</sup> 非洲监测组织，《2010 年发展援助监测报告：实现千年发展目标，创造可持续成果》（南非，开普敦，2010 年）。

<sup>16</sup> 非洲开发银行集团数据网站，2010 年 10 月 27 日查阅，见 <http://afdbdp.prognoz.com>。

<sup>17</sup> 联合国开发计划署，《2010 年人类发展报告：国家的真正财富：人类发展之路》（纽约，开发署，2010 年）。

<sup>18</sup> 非洲开发银行集团数据网站。

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> 联合国教育、科学及文化组织，《2010 年全民教育全球监测报告：涵盖边缘群体》（牛津，牛津大学出版社，2010 年）。

案，在该方案中，世界粮食计划署与新伙伴关系、世界银行和儿童发展伙伴关系合作，支持非洲各国政府制定、执行和推广学校供餐方案，涵盖了教育、营养、保健和增强妇女权能等各个方面。马拉维、科特迪瓦、肯尼亚和乌干达等国通过本地学校供餐方案，利用当地生产的商品，向上学儿童提供膳食。这些学校供餐方案让当地农民提供必要农产品，因此支持了当地农业，有助于消除贫困。

27. 缺乏获取基本保健服务的渠道仍然是一项重大挑战。2000-2009 年期间，非洲每 10 000 人只有 2 名医生。同样，每 10 000 人只有 9 张病床。目前正在努力增加享有保健基础设施和人员的渠道，且平均保健支出从 2001 年占政府开支的 8.7% 增至 2007 年的 10.2%。<sup>22</sup> 22 个国家的保健支出比例等于或高于 10.8% 这一 2007 年全球中位数。

28. 由于对妇幼保健和初级保健服务的投资不足，孕产妇和儿童死亡率、艾滋病/艾滋病、结核和疟疾发病率仍然很高，减缓了非洲的发展步伐。虽然许多非洲国家减轻了疟疾死亡以及孕产妇和儿童死亡造成的疾病负担，这些死亡水平仍然过高。据估计，在撒哈拉以南非洲，育龄妇女死亡人数的近 52% 是艾滋病/艾滋病、结核病和疟疾引起的，仅疟疾就占儿童死亡的 16% 至 18%。虽然这些数字仍然严峻，但也取得了一些进展。在疾病流行最严重的 10 个国家，疟疾新病例下降，因此，儿童死亡率显著下降了 50% 至 80%。<sup>21</sup> 这应归功于蚊帐发放工作。例如，据估计，在 2008 年，各方共分发了 3 810 万顶蚊帐。2009 年，全球支持抗击艾滋病、结核病和疟疾基金资助的方案分发了 2 250 万顶蚊帐。全球基金还正在向撒哈拉以南非洲的 190 万人提供抗逆转录病毒疗法。

29. 各方正在进行新的努力，以进一步加强落实新伙伴关系保健优先事项和马普托行动计划。也更加关注实现在全球一级作出的其他健康承诺，如国际人口与发展会议商定的行动方案、《北京宣言》和《行动纲要》以及经济及社会理事会 2009 年部长级年度审查会议通过的关于全球公共健康问题的部长级宣言。特别是，非洲联盟 2009 年 5 月启动了加速降低非洲孕产妇死亡率的运动，主题为“普及优质服务：改善孕产妇、新生儿和儿童健康”。这一活动力求加强国家一级的政治领导和承诺，减少孕产妇和儿童死亡，旨在通过动员当地资源，增强和保持在全球、大陆、区域和国家层面的认识和妥善应对，从而促进行动。希望通过专业保健人员的交流和访问，把那些显著降低孕产妇死亡的国家的最佳做法推广到非洲大陆的其他地区。

30. 全球正在作出重大努力，配合和增强这种区域努力的目标。2010 年 9 月，联合国与各国政府、私营部门、多边和慈善组织以及民间社会和研究机构合作，启动了全球妇女儿童健康战略。这是全球再次一致做出的加速改善妇幼保健努力的一部分。在启动该战略时，利益攸关方承诺提供 400 亿美元，用于改善妇女和儿

<sup>21</sup> 全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金，《2010 年：创新和影响》（日内瓦，2010 年）。



童的健康和福祉。比尔及梅林达·盖茨基金会、全球疫苗和免疫联盟和全球基金等国际主要保健组织与这一全球战略合作，以确保更有效地分配资源，围绕各种多样保健需求整合服务和工作。

31. 虽然在应对该区域面临的各种健康挑战方面取得了相当大的进展，但仍然有一些重大挑战。这包括产妇和新生儿死亡率仍然很高，保健专业人才匮乏，传染病和非传染性疾病负担越来越重。非洲各国的卫生部长还特别指出，自付保健费用高昂是实现千年发展目标中的保健目标的主要障碍。<sup>22</sup> 在非洲东部、中部和南部地区，这些费用高达保健总支出的 48%。有关各方还再次呼吁，如果非洲国家想要加快落实马普托行动计划以及千年发展目标，就要加强区域宣传工作，重点关注有关机遇和挑战，以采用经过实践的解决办法，使提供保健服务产生积极的转变。

#### D. 两性平等

32. 非洲国家继续采取切实步骤，增加妇女和女童接受教育和培训机会，让她们进一步参与科技领域和劳动队伍，消除一切形式的基于性别的暴力和歧视，以促进经济持续增长，消除贫困。然而，妇女和女童在这些领域取得的进展并未改善劳动力市场的局面。在参与正规劳动力市场方面，各年龄段的妇女仍然落后于男子，在非正规经济部门和脆弱就业领域，妇女比例过大。

33. 在该区域，两性平等和增强妇女权能问题越来越受到重视，不仅实施了非新伙伴关系方案，还作出了额外的承诺，例如非洲联盟各成员国的国家元首和政府首脑 2004 年通过了《关于非洲两性平等的庄严宣言》以及《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》。在最近几年，妇女的初级保健权利得到高度关注，因为这一权利不仅能改善妇女生活，而且认识到孕产妇保健对每个国家的发展中起中心作用。非洲联盟的加速减少孕产妇死亡率运动还鼓励非洲各国政府制订政策，消除重男轻女的文化和传统习俗，促进让妇女和女童享有平等教育机会，并促进妇女在婚姻和生育方面的自主权利。<sup>23</sup> 还鼓励非洲国家把孕产妇和儿童的健康状况作为正常运作保健系统的关键指标。<sup>24</sup>

34. 多年来，收集到的数据不足严重阻碍了该区域加速实现两性平等的努力。由于无法准确地评估政府的成绩，因此很难追究它们在履行两性平等区域和国际承诺方面的责任。为解决这一问题，非洲经济委员会制定了非洲两性平等与发展指

<sup>22</sup> 第五十届非洲东部、中部和南部保健共同体卫生部长会议，坎帕拉，2010 年 2 月 15 日至 19 日，第 ECSA/HMC50/R1 号决议：健康保险和筹资。

<sup>23</sup> 非洲联盟委员会(2009 年)，《关于加速减少孕产妇死亡率运动的情况报道》。见 [www.african-union.org](http://www.african-union.org)。

<sup>24</sup> 非洲联盟(2010 年)，非洲联盟第 15 届首脑会议，文件，“首脑会议的主要信息”，见 <http://www.africa-union.org/root/au/conferences/2010/july/summit/15thsummit.html>。

数，作为非洲特有的一个机制。该指数衡量非洲大陆妇女相对于男子的地位，并衡量她们的社会渠道和能力、经济机会和在公共决策进出和民间社会中的代表性和参与程度等质量性更强的因素，并重点关注妇女的特有权利。

35. 在 12 个国家进行的一项关于非洲两性平等与发展指数的试验研究显示，进展参差不齐。教育和保健领域的进展最积极深远，特别是在进一步普及小学教育和改善孕产妇健康方面。在妇女权利领域，研究分析显示，批准有关国际文书的情况一直在改善，但社会中的负面态度继续阻碍各国有效落实这些文书的规定。此外，已设立的两性平等机制大多数依然缺乏人手和资金，阻碍全面落实和有效监管妇女权利。被评估的各国政府在改革本国法律以保护妇女免受家庭暴力方面取得了重大进展。整个非洲大陆日益认识到，需要不将家庭暴力视为隐私，而将其视为性别歧视问题。约 14 个国家制定了这方面的法律。<sup>25</sup> 同样，一些国家一直试图通过规定定额和类似的平权政策来提高妇女的政治代表性，但一些反对妇女参与政治的消极态度和观念继续阻碍了妇女的充分参与。

36. 在 2010 年 10 月启动非洲妇女十年(2010-2020)后，非洲各国继续争取在所有领域实现两性平等。然而，要实现这一目标，各国政府必须确保在编制预算时顾及两性平等因素，避免削减有利于妇女和儿童的社会方案。

## E. 非洲农业发展综合方案

37. 大多数国家仍容易受全球粮食价格上涨的影响，但非洲大部分地区的粮食和营养保障情况仍然很差。2007-2008 年的粮食价格上涨可能已经下落，但小麦和谷物的平均价格居高不下，与 1997-2006 年的价格相比，预计未来 10 年实际价格将上涨 15%至 40%。<sup>26</sup> 高价粮对穷人的生活造成了更大的影响。因此，在减轻贫困和饥饿以及加快发展方面的进展一直缓慢。非洲大陆每年进口 330 亿美元的粮食，农业生产力低下而且明显不见起色，继续让非洲花费很大成本。该区域的一个重大优先事项是省下这些大笔的资金，将其投资于农业和社会部门。此外，以农业为基础、谋求更高的可持续经济增长和结构转型的努力仍然不够。农村基础设施不足且发展缓慢，继续阻碍农业商品自由流动和进入国内和国际市场。

38. 以上不足主要是由于小户农业长期严重缺乏资金。许多非洲国家政府仍未实现马普托承诺，即至少将国家预算的 10%用于农业部门，实现农业每年至少 6%的增长率。要振兴非洲的农业，国际社会就要兑现农业援助承诺，特别是拉奎拉粮食安全倡议承诺的 220 亿美元、美国承诺的 35 亿美元和欧盟委员会承诺的 38 亿

<sup>25</sup> 非洲经委会，《2009 年非洲妇女报告：非洲不平等状况评估：非洲两性平等与发展指数的经验教训》(亚的斯亚贝巴，2010 年)。

<sup>26</sup> 经合组织和联合国粮食及农业组织(粮农组织)，《2010-2019 年农业展望》(巴黎，经合组织，2010 年)。

美元。<sup>27</sup> 在欧洲联盟每年援助 8 亿美元用于撒哈拉以南非洲的农业发展的同时，必须继续做出这些全球努力，确保非洲农业发展综合方案的实施。

39. 除了国家和区域努力，还正在通过战略合作伙伴，向非洲国家提供重要的农业发展援助，以实现农业和粮食安全。2009 年世界粮食安全首脑会议承诺通过非洲农业发展综合方案投资非洲农业。越来越多的国际投资者大量收购农田，投资农业。虽然这些收购可以提升国内生产总值、政府收入和基础设施发展，并创造就业，但是有理由担心这种大量收购土地行为可能损害农村贫困农民和其他边缘群体获取水、牧场和木材等资源。<sup>28</sup> 因此，当务之急是必须以透明的方式进行土地收购，保障当地农民的本地和传统土地权利，并通过培训、技术转让和基础设施投资，让当地农民在这些投资中受益。还必须采取适当保障措施，保护当地的粮食安全。

40. 尽管存在这些挑战，但通过开展非洲绿色革命和大力投资小户农业发展，确实可以实现非洲粮食和营养保障。通过继续重点执行非洲农业发展综合方案，作为加强农业主导的经济增长的区域做法，非洲国家从长期来看会成功地减少赤贫和粮食和营养无保障，并扩大农业商品和产品出口。迄今为止，有 22 个非洲国家举行了非洲农业发展综合方案圆桌会议，签署了协定，并制订了投资计划，而在 2009 年 7 月前，卢旺达是唯一这样做的国家。在这些国家中，18 个国家根据本国协定规定的愿景和原则，制定并独立审查了农业和粮食安全投资计划。例如，埃塞俄比亚采取措施加强农业发展引导的工业化战略并增加其价值，马拉维根据非洲农业发展综合方案支柱调整了整个农业部门的做法。为从全球农业和粮食安全方案等机制中获得国际资金，各国现在必须调整农业发展方案和战略，使其符合非洲农业发展综合方案的要求。

41. 非洲联盟成员国的国家元首和政府首脑会议第十四届常会决定，非洲必须在五年后做到粮食自给自足，且在此之后，非洲不能再有孩子死于饥饿、匮乏或营养不良，非洲农业发展综合方案的执行工作和把这一决定变成行动获得了新的动力。马拉维总统宾古·瓦·穆塔里卡提出了一个名为非洲粮袋举措的新战略伙伴关系。这一举措强调，农业和粮食安全是增长的跳板，同时必须进行战略投资，发展交通、能源和信息通信技术等领域的基础设施，减缓气候变化。

#### 四. 基础设施发展、贸易和区域一体化

42. 基础设施，包括获取现代能源服务，长期存在瓶颈，削减了非洲的发展潜力。在非洲，对公共基础设施系统和服务的需求猛增，因为人员、货物和服务的流动

<sup>27</sup> Montpellier Panel, 《非洲与欧洲：合作促进农业发展》(伦敦，帝国理工学院，2010 年)。

<sup>28</sup> L. Cotula, S. Vermeulen, R. Leonard 和 J. Keeley, 《是土地掠夺还是发展机会？非洲的农业投资和国际土地交易》(伦敦/罗马，国际环境和发展学会、粮农组织和国际农业发展基金，2009 年)。

加快；人口增长和城市化速度很快；区域经济一体化深化。因此，新伙伴关系方案为非洲基础设施发展设立的主要目标之一是，促进增长，改善人类发展，减少贫困，具体做法是在交通、能源、跨界水和信息通信技术领域改善和扩大区域和大陆的综合基础设施网络和获取服务的渠道。<sup>29</sup>

43. 基础设施建设除了为长期经济进步提供必要的硬件外，还可以大大有助于经济和社会发展以及实现千年发展目标。基础设施建设可以普遍刺激发展，明显扩大就业，并促成宝贵的技术转让。在 2000 年至 2008 年期间，商品及相关政府支出占非洲国内生产总值增长的 32%，其余的三分之二得益于运输、电信和制造业的结构变化和巨大增长以及批发和零售业效率的提高。<sup>30</sup> 例如，自 2000 年以来，手机用户增加了 3.16 亿，手机行业在非洲各地增长惊人。创造了数以千计有合理酬劳的工作，提高了内部市场的效率。

44. 千年发展目标非洲指导小组估计，为改善非洲的基础设施，每年需要 522 亿美元的公共和私人投资，此外，还要通过改善运输设备运营和维修来提高效率。实现这一目标是一项挑战。然而，有关方面已作出重大承诺。2005 年八国集团格伦伊格尔斯首脑会议发起了非洲基础设施集团。据它估计，2009 年承诺用于非洲基础设施的金额共计 384 亿美元，比 2008 年的 366 亿美元增加了 5%。<sup>31</sup> 但是，由于全球金融危机的影响，2009 年，私营部门的投资下降了 23.7% (即 114 亿美元)。尽管如此，非洲基础设施集团整体增加了资金承诺，在有重大基础设施项目的那些国家中起到反周期的作用。

45. 对于撒哈拉以南非洲来说，对运输和能源部门的投资尤其重要，因为，该区域 69% 的人口缺少电力供应，80% 的人做饭使用传统生物质能。<sup>32</sup> 据估计，供电不足或间歇性供电致使非洲经济国内生产总值每年损失 1% 至 2%。<sup>33</sup> 供电不足除了影响非洲大陆的发展前景，还阻碍消灭贫穷，损害或延缓创造就业，影响教育、保健、清洁用水和保健服务的供应。

46. 国际金融机构和开发银行承诺在未来两至三年里对非洲增加至少 150 亿美元的承付额。而在上一个财政年度中，世界银行给撒哈拉以南非洲的基础设施贷款

<sup>29</sup> 2010 年 7 月，非洲领导人启动非洲基础设施发展方案，整合非洲大陆所有关于基础设施的举措。

<sup>30</sup> 麦肯锡全球研究所，《觉醒的雄狮》。

<sup>31</sup> 非洲基础设施集团，《2009 年度报告：为建设非洲基础设施作出的财政承诺和支付情况》(突尼斯，2010 年)。

<sup>32</sup> 国际能源机构、开发署和联合国工业发展组织，《能源贫困：如何普及获取现代能源的渠道？》，特别为联合国大会准备的《2010 年世界能源展望》中关于千年发展目标的早期摘录(巴黎，经合组织/国际能源机构，2010 年)。

<sup>33</sup> 联合国非洲问题特别顾问办公室和新伙伴关系-经合组织非洲投资倡议，非洲基础设施，2 号政策简报，2010 年 10 月 6 日。

大幅上升，达 75 亿美元以上，另外，从 2002 年到 2008 年，非洲开发银行和其他发展伙伴为区域基础设施项目提供了 56 亿美元资金。这种大规模的持续投资，不仅将弥补非洲的基础设施差距，还将提供现代形式的能源、清洁水和保健设施，大大改善社会条件。此外，还将加强社会融合，因为在分配和获取公共产品和服务方面的区域不平等造成的一些制约有所减少。

47. 一些主要区域基础设施项目获得了非洲开发银行和世界银行的资金支持，这些项目包括西非天然气管道、西非国家经济共同体和南部非洲发展共同体地区的电力走廊、马格里布阿拉伯联盟的运输方案、跨界水工程以及连接若干国家的交通走廊。此外，中国和印度提供的优惠和非优惠财政支持正流入非洲大陆各地的基础设施项目。中国占有 20% 以上的市场份额，是非洲基础设施部门的主要双边投资者。<sup>34</sup> 然而，由于大量区域基础设施项目正在筹划中，仍有大约 310 亿至 480 亿美元的资金缺口，必须协同努力，填补这一缺口。为此，必须从公共和私人伙伴关系和当地资本市场筹集必要的资金，并需要从经合组织国家和海湾合作委员会等主权财富基金获取更多的资金。<sup>35</sup>

48. 对这些区域基础设施项目的大量投资正在创造有合理酬劳的工作，而当前全球经济危机增加了为非洲不断增加的劳动力创造有合理酬劳的就业机会的挑战。据国际劳工组织估计，2011 年，非洲的就业缺口将达到 140 万个，相比之下，发达国家为 1 450 万个，拉丁美洲和加勒比地区 260 万个，亚洲 170 万个，中欧和东欧和前苏联共和国 190 万个。<sup>36</sup> 因此，按“非洲联盟/新伙伴关系 2010-2015 年非洲行动计划：促进非洲的区域和大陆一体化”所述，着手大力推动基础设施和能源发展，将有助于加快全球经济衰退发生前非洲大陆缓慢的创造就业步伐。

49. 在区域一体化方面，贸易、能源和基础设施发展领域出现了空前的区域合作。<sup>37</sup> 其中，在贸易领域，非洲国家优先发展以出口为导向的增长，提高竞争力，减少贸易壁垒。目前这些领域取得了很大进展，这在很大程度上得益于日益紧密的南南贸易关系以及与工业化国家的贸易。特别值得注意美利坚合众国与非洲的贸易关系日增产生的影响，这种关系正越来越多地在新伙伴关系框架内建立。据称，在过去十年内，美国的《非洲增长机会法》为符合该法的撒哈拉以南非洲的 38 个国家创造了 30 万个就业机会和约 3 000 亿美元的出口收入。《非洲增长机会法》让撒哈拉以南

<sup>34</sup> 非洲基础设施集团，《2009 年度报告》。

<sup>35</sup> J. Gi jon, 主权财富基金和非洲基础设施投资：挑战和展望，新伙伴关系-经合组织非洲投资倡议，乌干达，恩德培，2008 年 12 月 10-11 日，见 [www.oecd.org/dataoecd/31/36/41865534.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/31/36/41865534.pdf)。

<sup>36</sup> 国际劳工组织，《2010 年工作场所报告：从一个危机走向另一个危机？》（日内瓦，国际劳工研究所，2010 年）。

<sup>37</sup> 非洲经委会、非洲联盟和非行，非洲区域一体化第四次评估。促进非洲内部贸易（亚的斯亚贝巴，非洲经委会，2010 年）。

非洲的出口产品以优惠条件进入美国市场，以帮助非洲国家通过贸易减少贫困和创造就业机会，促进非洲大陆融入全球经济一体化，消除长期贸易和投资限制。<sup>38</sup>

50. 美国与非洲的贸易大部分仅限于石油和矿物，使少数非洲国家获益，《非洲增长机会法》的一些主要受益者收获颇丰。据估计，在获得《非洲增长机会法》认证的两年内，莱索托的纺织、服装和鞋类部门的投资量激增，因为私营公司希望利用《非洲增长机会法》的优惠条件。这些新投资使得就业机会从 29 000 个增至 45 000 个，上升了 36%。肯尼亚、马拉维和斯威士兰也出现了类似的就业增长。

## 五. 落实非洲发展新伙伴关系优先事项面临的挑战

51. 全球金融和经济危机通过以下途径影响了新伙伴关系优先事项的执行和实现。首先，商品价格下降，减少了政府收入，压缩了各国的财政空间。因此不得不抑制扩张性宏观经济政策的推行。其次，危机导致融资成本大幅增加，从而阻碍了非洲国家的借贷和在贸易、制造业和资源开采等关键领域的投资。这也影响到汇率，提高了生产和贸易成本，进一步损害了非洲的出口竞争力。<sup>39</sup> 第三，经济衰退导致外国直接投资大幅下降。第四，对非洲商品和产品的需求下降，给就业和工资造成下调压力，增加了贫苦劳动人口和非正式就业。例如 2009 年，南非损失了高达 90 万个工作机会。<sup>40</sup> 第五，全球经济危机导致购买力下降，从而影响了那些依赖汇款的家庭的生计和支出模式。由于金融危机导致主要工业化经济体和海湾地区出现大量失业，流入非洲一些国家的汇款受到了冲击，不过，流向整个区域的汇款总体保持了弹性。<sup>41</sup>

52. 实施重大发展项目费用高昂，大多数非洲国家缺乏必需的财政和政策空间。要克服这一制约，非洲各国政府必须加倍努力调动国内资源，并扭转资源流向发达经济体的局面。2008 年流入非洲的官方发展援助和净私人资本共计 630 亿美元，但是，据估计，同年仅非法外流的资本就达 960 亿美元。<sup>42</sup> 因此，解决这些挑战将会确保非洲的自主发展不必完全依赖外部支助。打通非洲前进道路的最首要工作是调动国内资源。

<sup>38</sup> “《非洲增长机会法》促进的非洲-美国贸易十年：挑战、机遇和《非洲增长机会法》之后的参与框架”，非洲联盟贸易部长会议第六届常会文件，基加利，2010 年 10 月 29 日至 11 月 2 日，见 [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org)。

<sup>39</sup> 世界银行，《全球经济前景：财政阻力和恢复》，2010 年夏。

<sup>40</sup> 国际货币基金组织，《区域经济展望》。

<sup>41</sup> S. Mohapatra, D. Ratha 和 A. Silwal, 2011-12 年汇款情况展望，移徙和发展简报 13，世界银行。2010 年 11 月 8 日。

<sup>42</sup> 非洲监测，《2010 年发展支助监测：实现千年发展目标，取得可持续成果》。

53. 同样紧要的是，捐助国必须兑现援助承诺，尤其是针对生产部门的援助，并帮助贫困国家应对全球经济危机带来的冲击。然而，全球金融和经济危机引起的经济紧缩意味着，对非洲作出的承诺的美元时值在继续下降。在危机爆发前，所有承诺会把援助额从 2004 年的 800 亿美元增至 2010 年的 1 300 亿美元。而现在，这些承诺的价值按 2004 年美元计算大约相当于 1 210 亿美元。除了价值下降，一些捐助国还很可能无法兑现其 2010 年目标；对非洲而言，这意味着预期援助价值将减少 1 200 万美元以上。<sup>43</sup>

54. 此外，非洲国家必须确保区域、次区域和国家发展机构有充足的资源，提供更多公共福利。为此，必须依照题为“加强联合国与非洲联盟合作：非洲联盟十年期能力建设方案框架”的宣言，<sup>44</sup> 加强非洲联盟委员会和委员会的区域经济共同体。在非洲开展工作以支持非洲联盟及其新伙伴关系方案的联合国各机构和组织的区域协调机制应继续满足非洲各机构的能力需求，加强政策连贯性和联合国系统活动的一致性。

55. 最后，非洲领导人还需要保持政治意愿，确保非洲联盟的新伙伴关系方案实现其承诺和发挥其潜力。

---

<sup>43</sup> 非行和经合组织，《2010 年非洲经济展望》。

<sup>44</sup> A/61/630，附件。