



贸易和发展理事会

第五十七届会议

2010年9月15日至28日，日内瓦

临时议程项目4

非洲的经济发展：南南合作：非洲与新形式的发展伙伴关系¹

概述

内容提要

大的发展中国家随着其经济的迅速增长，在全球贸易、金融、投资和治理中发挥的作用越来越大，这促使人们重新关注南南合作，并引发了关于南南合作对非洲发展影响的讨论。《2010年非洲经济发展报告》分析了指导非洲与非洲以外发展中国家建立新兴并不断发展的伙伴关系的体制框架，研讨了非洲与非洲以外发展中国家之间的贸易、投资和官方资金流动的趋势和特点，并就如何管理这种新型关系，以实现更好的发展成果提出了建议。本报告认为，南南合作为非洲国家应对自身发展挑战提供了新的机遇。然而，要实现这些潜在的利益，非洲国家需要采取既能反映国家利益，又能反映区域利益的有效战略。此外，非洲国家需要将南南合作纳入其发展战略的主流，以确保南南合作促进而不是妨碍国家和区域发展目标的实现。还需要在国家一级采取对策，确保非南合作不“复制”与世界其他地区(即非洲出口初级商品而进口制成品的地区)的现有经济关系格局。在这方面，非洲国家及其发展中国家伙伴在处理它们之间不断发展和演变的关系时，应着眼于支持和加强该区域的技术进步、资本积累和结构转变。本报告强调，在与南方的合作中，需要扩大所覆盖的国家和部门，以确保在各国之间更好地分配利益。本报告还认为，南南合作应该是非洲与传统伙伴关系的补充而不是替代，传统伙伴可加强对三方合作的支持以及改进与发展中国家的对话，以期让南南合作对非洲谋利益。

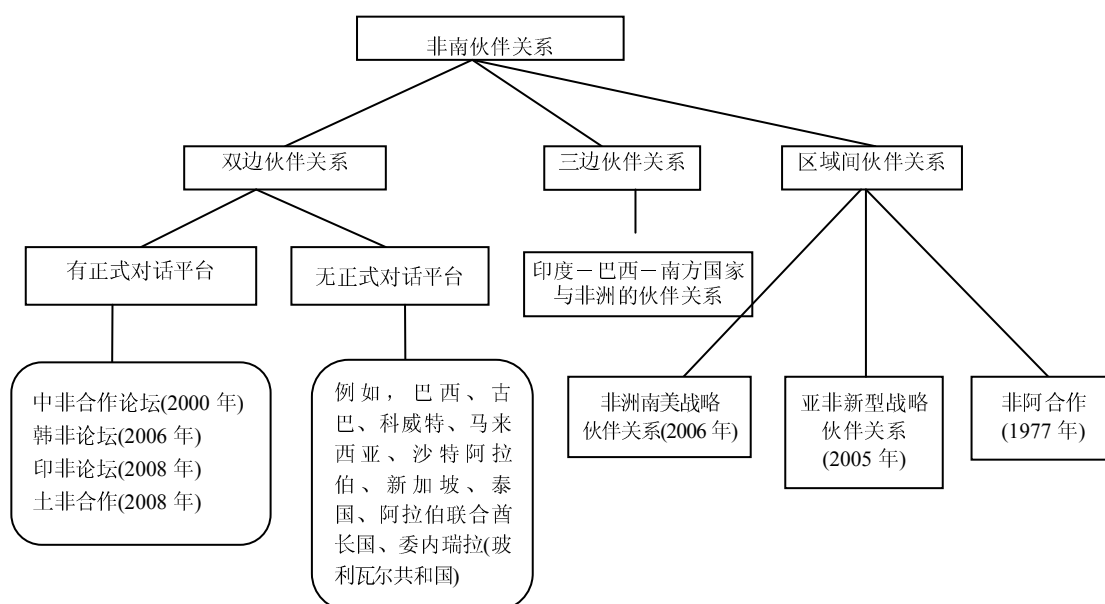
¹ 本概述应当结合报告(UNCTAD/ALDC/AFRICA/2010)全文加以阅读。

一. 非洲与南方国家的合作：举措、形态与挑战

1. 近年来，非洲国家政府加大努力，希望通过加强南南合作，抓住较大发展中国家经济实力增强和影响扩大所带来的机遇。但南南合作并非该区域的一个新现象。从 1950 年代后期开始，非洲与南方国家之间的关系主要侧重政治问题，最近侧重点则从政治转向经济问题，更多的非洲国家热切希望进一步发展与南方国家的关系，认为这是促进增长、减轻贫困和融入世界经济的一种途径。

2. 非南合作通常有三种类型。第一种合作方式是非洲各国与其他区域某个发展中国家之间的双边合作。第二种是一个非洲国家与不同区域的两个发展中国家之间的三边合作。第三种是非洲与其他发展中国家地区的区域间合作。图 1 概括了主要的合作框架。

图 1
非南合作模式



A. 新型伙伴关系的突出特点

3. 同非洲与其传统伙伴的关系相比，非南合作具有以下独特、鲜明的特点：

(a) 新型伙伴关系通常建立了论坛和对话平台，并有频繁的高层正式访问作为支持；

(b) 坚持对伙伴国家的内部事务不加干涉的原则。因此，不像与传统伙伴关系那样附加政策条件；

(c) 南方大国伙伴通常使用官方资金来促进非洲的贸易和投资活动；

(d) 南方伙伴不将对其他发展中国家的财政支持视为援助。

B. 挑战与前进之路

4. 非洲国家在管理这种新伙伴关系并利用其推进长期发展目标时，面临各种挑战，包括：(a) 缺乏明确、协调的区域性方针，难以为自身利益利用和管理这种伙伴关系；(b) 南方伙伴的活动集中在少数几个国家，特别是资源丰富的国家；(c) 支持非南新型伙伴关系的举措、体系和进程不断增加，对该区域本已薄弱的的能力构成沉重负担；(d) 议会、私营部门和民间社会等本地利害关系方对伙伴关系的参与及享有的代表性；(e) 缺乏关于南方伙伴在该区域开展的活动的资料。

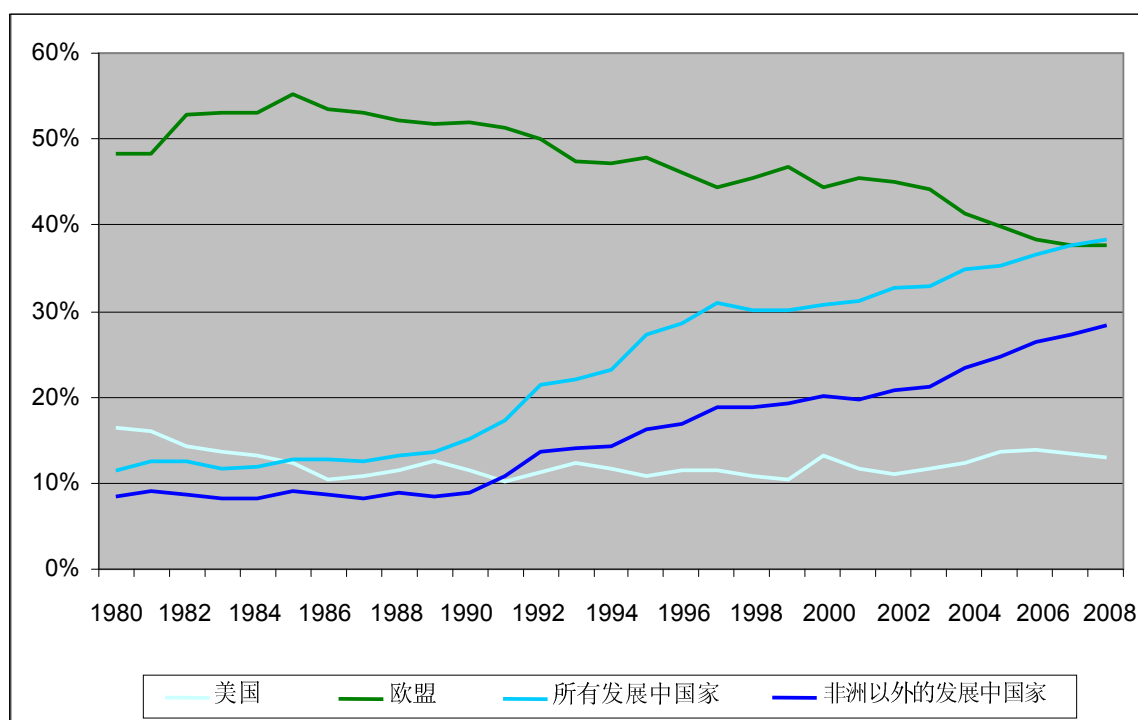
5. 非南伙伴关系的不断发展，十分有助于该区域发展生产能力，实现持续增长和减贫。这一潜力能否实现，取决于非洲国家更积极地参与这一进程，利用自身优势说服南方伙伴在其商业或战略利益与该区域的发展需求之间寻求一种平衡。

二. 非洲与发展中国家的贸易

6. 发展中国家在非洲商品贸易中的重要性大增。非洲与非洲以外发展中国家之间的商品贸易总额从 1995 年的 340 亿美元增至 2008 年的 2,830 亿美元。由于这一动态，非洲以外发展中国家在非洲对外贸易中所占的份额从 1995 年的 19.6% 增至 2008 年的 32.5%(见图 2)，在很大程度上与非洲同中国的贸易有关，中国约占非洲对外贸易总额的 11%，是仅次于美国的非洲第二大贸易伙伴。

7. 非洲对发展中国家的出口表现为原产国集中，从发展中国家的进口则表现为目的地国集中。2008 年，向发展中国家出口最多的五个非洲国家占该区域出口总额的 68%；同年，有五个非洲国家占该区域从其他发展中国家进口总额的 57%。

图 2
1980-2008 年某些贸易伙伴在非洲贸易总额中所占份额



资料来源：根据基金组织贸易方向统计数据计算。

A. 非洲与南方国家之间的贸易结构引发关注

8. 非洲向其他发展中国家区域出口的产品主要是初级产品，进口则以制成品为主(见图 3 和图 4)。

图 3
1995-2008 年非洲对非洲以外发展中国家的出口

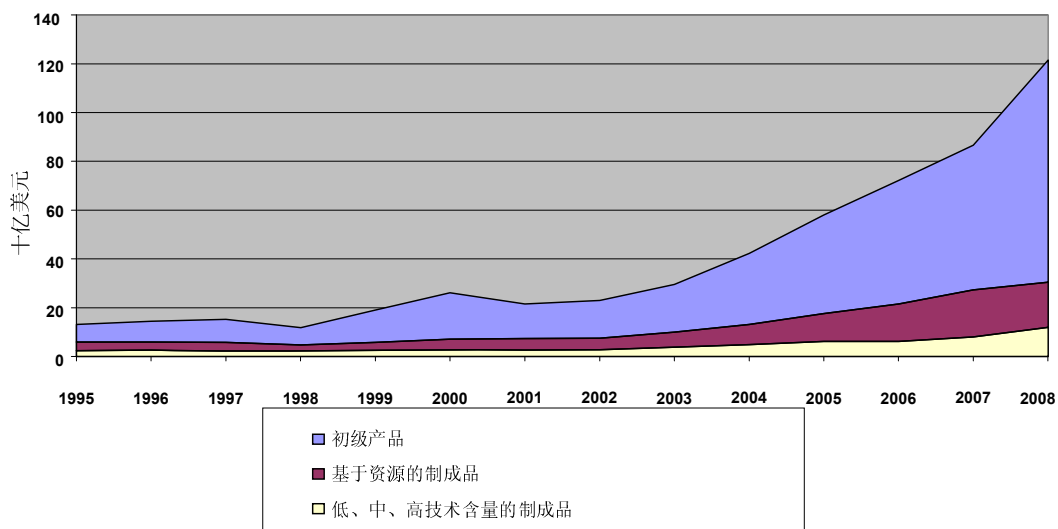
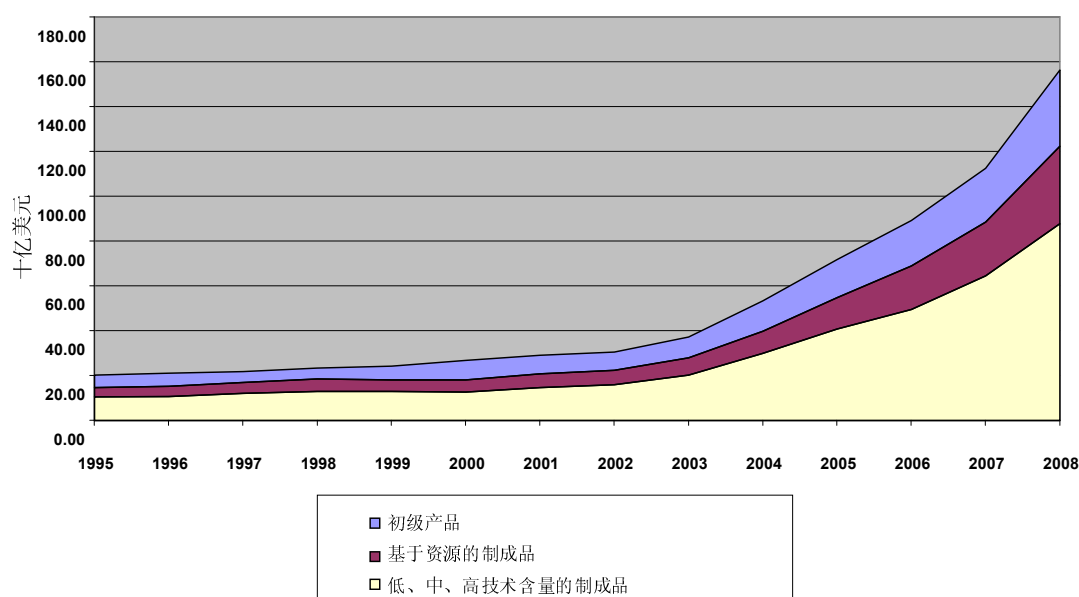


图 4
1995-2008 年非洲从非洲以外发展中国家的进口



9. 由于这些动态，非洲与发展中国家的贸易加重了对初级商品的依赖，正在重复与发达国家之间的现行贸易格局。这种贸易格局可能对非洲建立自己具有国际竞争力的制造部门的能力产生极为不利的影响。因此，非洲国家需要重新评估与发展中国家的贸易关系，采取措施使经济体转型，并提高该区域的生产性能力。

B. 非洲与南方国家在多边贸易谈判中的合作

10. 在目前的多边贸易谈判中，也可以看到非洲越来越多地与发展中国家就贸易问题进行合作。由于各国国情以及某些利益上的差异，非洲在多边谈判中与发展中国家的合作并非一帆风顺，但已在三个重要领域产生了显著影响：(a) 使发展中国家能够影响世界贸易组织多哈回合谈判的议程和进度；(b) 与其他发展中国家结成联盟，提高了非洲对谈判进程的参与程度；(c) 由于与非洲的合作加强，一些发展中国家制订了为原产于最不发达国家(这类国家多数在非洲)的产品提供优惠市场准入的计划。

三. 流入非洲的南方官方资金：趋势、特点及挑战

11. 从发展中国家流入非洲的官方资金有所增加。虽然数据收集困难阻碍了对从发展中国家流入非洲的官方资金的规模作出全面可靠的估计，但估计 2006 年发展中国家对该区域的援助约为 28 亿美元——根据经济合作与发展组织发展援助委员会的界定。不过，应当指出的是，自 2006 年以来一些发展中国家已对非洲

作出了资金承诺，所以 2007 和 2008 年的数字可能要高得多。发展中国家提供的支持增加了该区域可用的资源，并带来了其融资方法的多样化。

A. 南方伙伴官方资金的特点

12. 来自发展中国家的官方资金越来越多地流入非洲经济体的基础设施和生产部门(见下表)。就规模而言，中国是支持非洲基础设施和生产部门建设的最大资源来源地。现有证据表明，中国对撒哈拉以南非洲基础设施的资金承诺已从 2001 年的 4.70 亿美元增加到 2007 年的 45 亿美元。此外，2002-2007 年期间中国对非洲的资金支持中有 54% 用于基础设施和公共工程建设。

南方官方资金援助的重点部门

	部门
大韩民国	医疗卫生、教育、农村发展、信通技术、治理、工业和能源、环境和救灾
土耳其	教育、医疗卫生、水
阿拉伯国家(科威特、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国)	运输和电信、能源、农业、工业、水
中国	基础设施、农业、工业、医疗卫生、教育
印度	农业、基础设施和能源、信通技术、中小企业、人力资源、机构能力发展
巴西	农业、畜牧业、环境、能源、医疗卫生、教育、文化、城市发展、职业培训、信息技术

资料来源：贸发会议。

13. 南方国家重点支持基础设施和生产部门，适逢这些部门在发援会的援助中所占份额有所下降之时。迄今为止，援助重点依然是国家基础设施而不是区域基础设施。非洲国家应鼓励南方伙伴在区域一级扩大基础设施建设的资金规模，以降低交易成本，连接各国市场，促进非洲内部的贸易和投资。

14. 发展中国家经常利用官方资金流入来促进它们在非洲的贸易和投资活动。例如，中国和印度利用其进出口银行作为提供资金、增加贸易和投资商业利益的渠道。鉴于较大南方伙伴的官方资金流入与商业活动之间的关系，如果不考虑这些国家的支持对接受国贸易和投资流量的促进作用，就不能充分评估此类支持对非洲的发展影响。

B. 利益最大化

15. 非洲面临的挑战，是如何利用这些新的融资办法获得更大的发展成果。这需要非洲国家政府在与南方伙伴合作中采取更加积极的态度，以确保将支助用于

其优先领域，促进生产能力的发展，不对债务可持续及环境产生不利影响。还需要避免“恶性竞争”，确保国家行动不会影响区域发展目标的实现。

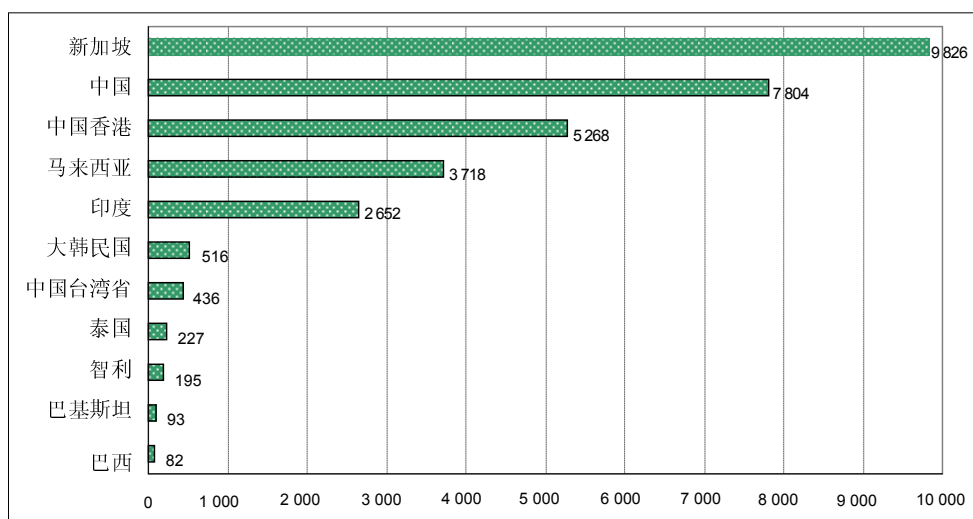
16. 尽管非南合作取得了一些进展，但应当指出，传统捐助方目前是且今后很长时间内仍将是非洲的主要援助方。南方伙伴的支助应视为传统捐助方支持的补充。

四. 流入非洲的南方外国直接投资

17. 发展中国家日益成为非洲外国直接投资的重要来源地。根据东道国报告的数据，发展中国家在非洲接受的外国直接投资(包括区域内的外国直接外资)总量中所占份额从 1995-1999 年平均 17.7% 增至 2000-2008 年的 20.8%。此外，发展中国家在该区域接受的外国直接投资存量中所占份额从 1999 年的 6.9% 增至 2008 年的 7.4%。

图 5

在非洲投资的主要发展中经济体，2008 年(百万美元)



资料来源：贸发会议，外国直接投资/跨国公司数据库。

注：本图数据指上述发展中经济体 2008 年或提供数据的最近年份投入非洲地区的资金存量。印度和中国台湾省的数据为经批准数据。新加坡的投资主要集中在毛里求斯。

18. 发展中国家流入非洲的外国直接投资集中在自然资源部门，但基础设施、金融、农业和轻工制造部门也有大量投资。尽管如此，这些国家的投资者在交通、电信、金融和轻工制造(服装和纺织品)等领域也很活跃。

A. 国际投资协议方面的合作

19. 非南国际投资协议的数量不断增加。非洲国家和发展中国家之间的双边投资条约数量从 1998 年的 133 项激增到 2008 年底的 335 项。此外，截至 2008 年底，非洲国家还缔结了 467 项避免双重征税条约，其中 113 份是与其他区域的发展中国家缔结的。

B. 挑战和政策选择

20. 非洲国家能否成功地吸引其他发展中国家的投资，取决于它们能否消除妨碍外国直接投资流入该地区的制约因素，如基础设施落后、人力资源发展水平低、政治和宏观经济不稳定、监管瓶颈、缺乏信息和透明度等。在这方面，非洲国家有必要做出更多努力，投资于基础设施建设，改善经济政策环境，保护知识产权和法治，提供更多、更详细的该地区投资机会信息，以便降低在该地区投资的成本。非洲国家政府还应通过区域一体化发展区域市场，以便刺激南南外国直接投资。

21. 为了加强南方外国直接投资与非洲国家国内经济之间的关联，可使用针对性的激励措施，鼓励外国投资者在当地采购。倡导非洲国家和南方国家的公司创立合资企业，也有利于向当地创业者传播知识，从而促进结构转型。还可创建经济特区，以便利发展中国家在非洲投资及推进非洲的工业化。这类经济特区曾为中国经济的发展做出过重要贡献，毛里求斯也曾采用这种方式获取贸易盈余，以便带动其他经济领域的发展。值得注意的是，中国近来率先在非洲地区建立了经济特区。

五. 让南南合作为非洲谋利益：主要结论和政策建议

22. 非洲国家应将南南合作纳入国家发展战略的主流。这就要求非洲国家更为积极主动地与发展中国家建立伙伴关系，来巩固其战略利益。非洲国家对于自己的目标及实现目标的途径有清晰的认识，可以极大地帮助该区域各国与南方国家的伙伴关系对其发展做出积极贡献。非洲国家政府采取积极主动的措施，并与发展中国家伙伴交流经验，将会加速对相互政策的了解，从而提高双方互动的有效性。还需要进行有效的区域协调，以确保国家利益不会妨碍实现整个区域的广泛发展目标。也需要进行更好的协调，以确保与发展中国家的合作是对与发达国家之间伙伴关系的补充。同样，非洲国家更需要增强谈判及利用多边贸易体制的能力。虽然与其他发展中国家的联盟对非洲很有帮助，但更好的谈判技巧及更具战略性的谈判方法可以为非洲国家带来更大益处。

23. 非洲国家应争取让更多的当地利害关系方加入与南方之间的伙伴关系，以确保拥有更大的国家自主权。将伙伴关系由政府一级扩展到有议会和民间社会代表参与，可以提高非洲与其他发展中国家伙伴关系的透明度和合法性。

24. 非洲国家需要发展生产能力，以使出口产品多样化，更有效地参与国家和国际市场的竞争。要扭转当前的贸易格局，非洲国家需要改善其商业环境，提供更好的基础设施，增加获得信贷的机会并加强技术和技能转让。

25. 更好地协调来自不同伙伴的支持，可以帮助非洲国家降低交易成本，扩大发展影响。为此，显然需要加强现有的国家和区域援助管理和协调框架。援助管理的一项重要内容应是确保当前的援助不会造成不可持续的债务累积。发展中国家伙伴也应该考虑加强其发展举措的协调性和一致性，以缓解非洲国家的行政负担。

26. 非洲国家应在寻求直接外资时应着眼于发展。这要求它们通过营造具有活力和吸引力的商业环境来吸引投资，而不是降低标准和要求。它们还应该争取外国直接投资与国内经济之间建立联系，这种联系可以提高生产能力或创造就业机会。可以利用有针对性的刺激措施并促进建立合资企业，促进对拥有高发展潜力的部门的外国直接投资。

27. 发展中国家伙伴应努力扩大其在非洲国家采掘业以外的参与。在这方面，它们可以利用其资金流入的机会加强对非洲国家的技术转让和相互的技术学习。发展中国家还应探索各种途径扩大其伙伴关系的地理范围，尤其是纳入更多的最不发达国家。可以帮助该区域最贫穷国家发展的一项措施是，为其进入发展中国家伙伴的国内市场提供全部免关税和免配额市场准入。

28. 发展中国家伙伴应提供更多的关于其在该区域发展活动的信息。提高透明度是加强问责制并与该区域建立可持续关系的一个重要步骤。而且南方伙伴应当更多地关注其在非洲的活动所造成的环境影响。对其活动进行适当的环境影响评估并鼓励国内公司在该区域进行对环境负责的投资，可以提高南方对非洲投资的质量和可持续性。

29. 发达国家一直是并仍将是非洲的重要发展伙伴。因此，非洲与发展中国家的关系应当补充而不是取代该区域与传统伙伴间的关系。非洲的发达国家伙伴也可以通过三方合作活动为非南合作提供支持，从而发挥重要作用。它们还可以加强与南方伙伴的对话，从而加强协调以及经验和最佳做法的交流。

30. 区域和多边机构也可以协助非南伙伴关系积极参与该区域的发展，特别是协调有关这些伙伴关系的统计和信息收集工作。还需要更多地支持对南方伙伴发展活动的发展实效的研究。由于缺乏可靠资料，目前很难全面了解南方对非洲支持的趋势、规模和特点。更多的资料，将提高透明度，有助于确定最佳做法。区域和多边融资机构还应考虑为支持南南合作项目提供更多资源。