

关于促进非洲公平增长 与发展的批判性思考

[南非] 布萨尼·恩格卡维尼/文 凌荷/译

内容提要 在非中关系不断发展的背景下，如何推动非洲公平增长与发展是非洲国家广泛关注的议题。独立后的非洲曾经历一段经济快速发展时期，但到 20 世纪 70 年代末 80 年代初，非洲许多经济体增长艰难，被迫进行结构调整计划改革，对非洲稳定和发展产生灾难性影响。进入 21 世纪后，非洲国家寻求独立自主，将非洲统一组织重组为非洲联盟，出台了“非洲发展新伙伴计划”，力图摆脱发展困境，非洲大陆自贸区的成立，也是泛非主义思想的体现。新世纪，非中经贸合作对非洲经济发展起到了积极促进作用。通过回顾非洲过去的经济发展政策，我们对非洲的发展轨迹和经济增长影响因素都有了更加清晰的认识，结论是非洲领导人应推行更加大胆和适合自身的政策，以促进非洲经济社会发展，提升非洲在世界上的地位。在非洲发展过程中，中国是非洲值得信赖的合作伙伴，中非交往历史并不存在殖民主义和帝国主义的污点，全面发展与中国的关系将助力非洲提升其国际地位。

关键词 非洲发展新伙伴计划 结构调整计划 “一带一路”倡议 非洲大陆自由贸易区

作者简介 布萨尼·恩格卡维尼 (Busani Ngcaweni)，南非国家行政学院院长、约翰内斯堡大学高级研究员、苏州大学兼职教授。

译者简介 凌荷，中国社会科学院西亚非洲研究所、中国非洲研究院《中国非洲学刊》编辑 (北京 100101)。

引言

2020 年是 21 世纪非洲发展进程中最具破坏性的年份。新冠肺炎疫情暴发导致世界上几乎所有工厂、矿场、机场和服务行业停运，全球增长势头和发展议程

受到打击。由于与欧洲国家往来频繁,南非成为非洲新冠肺炎疫情的“震中”,截至 2020 年 12 月,南非感染新冠病毒人数超过 100 万人,是非洲确诊病例最多的国家。作为非洲大陆最发达的国家,南非政府曾于 2011 年公布《2030 年国家发展规划》(也称为“2030 年愿景”),计划到 2030 年实现南非国内消除贫困、减少不平等、提高经济实力、增强国家综合能力、促进整个社会团结合作的目标。然而受经济表现不佳、行政治理不善等影响,过去十年该目标的实现情况并不理想,这在公有和私有部门中均有体现。新冠肺炎疫情对南非疲弱的经济造成进一步打击,鉴于南非在南部非洲乃至整个非洲大陆的重要经济地位,其所遭受的经济损失和随之而来的经济倒退将对非洲其他国家产生溢出效应。例如,在南部非洲地区,成千上万个家庭的生计依赖于在南非初级和二级经济部门工作的侨民汇款,南非经济衰退将对该区域的经济社会发展造成实质性影响。

南非在 2020 年担任非盟轮值主席国,并着手推进《2063 年议程》所描述的“我们想要的非洲”这一愿景,但在新冠肺炎疫情肆虐的背景下,这一进程尤为艰难。疫情蔓延和管控措施的实施对卫生、粮食安全、减贫和安全领域都产生了深远影响,整个非洲大陆经济陷入衰退之中。作为非洲大陆最发达的经济体和南部非洲地区最具影响力的国家之一,南非在恢复生产、摆脱经济表现不佳状况、运用自身力量带动周边国家乃至整个区域的经济复苏发展方面,具有一定的责任和义务。目前,南非正在推动实施新冠疫苗接种计划,这将为南部非洲的经济复苏带来曙光。但就整个非洲大陆而言,经济复苏的进展将取决于疫苗接种和疫情控制情况。

虽然遭受了各种冲击,但非洲国家不乏复原力和变革能力。自殖民时期开始,非洲就经历了一系列政治、经济和社会转型。1957 年 3 月加纳独立给非洲人民带来希望,引发非洲民族独立运动浪潮。非洲国家领导人清楚地认识到,在实现民族解放的同时,还需进行旨在提高人民福祉的社会经济改革,只有这样才能推动非洲的繁荣发展。为此,独立后的许多非洲国家开始大力推行社会改革,包括实行平价医疗和教育政策、提供基本生活补助等。有些国家试图通过加强农业建设和矿业开发来刺激经济发展,如肯尼亚、坦桑尼亚等国加大农业建设,加纳、赞比亚等国加强矿业开发,安哥拉、尼日利亚等国致力于石油生产等。通过经济发展政策的实施,非洲国家取得了丰硕成果,基础设施、卫生、教育等都有大幅改善,经济也迅速发展,1961—1980 年撒哈拉以南非洲年均经济增长率达 3.4%。^①

① Franz Heidhues and Gideon Obare, “Lessons from Structural Adjustment Programmes and Their Effects in Africa,” *Quarterly Journal of International Agriculture*, Vol. 50, No. 1, 2011, pp. 55 – 64.

作为世界最具发展潜力的地区之一，近年来非洲受到人们的广泛关注，国际社会对非洲的投入不断增加，非洲正加速成为更具潜力的经济增长中心，这给非洲实现经济社会变革带来机遇。为了能更好地利用这一机遇，探索非洲未来发展路径显得十分必要。要想探索未来，必须先了解过去，为此，本文对非洲经济增长轨迹进行了回顾和评估，以探讨其未来可能的发展路径。本文认为，加强非洲大陆自贸区建设，提升与中国的合作伙伴关系，将为非洲经济增长带来重要机遇，同时非洲各国需要彻底改变教条主义和治理不善等问题。

结构调整计划

二战结束后，世界急需建立起一个有序的国际货币体系，以恢复经济发展和社会稳定。1944年7月，来自44个国家的代表团在美国新罕布什尔州布雷顿森林镇召开了联合国货币金融会议，又称布雷顿森林会议。此次会议宣布成立两个具有历史意义的机构——世界银行和国际货币基金组织，旨在为发展项目提供融资和维持金融稳定性。作为布雷顿森林体系的产物，世界银行和国际货币基金组织最初仅作为基础设施和财政危机债权人，帮助成员国实现宏观经济发展目标，但随着时间推移，其机构职能不断发生变化，到20世纪80年代已经转变成为全球社会经济政策的引领者之一。在西方国家的支持下，世界银行和国际货币基金组织出台了针对发展中国家的经济改革整体方案——结构调整计划（Structural Adjustment Programme, SAP）。该计划旨在调整经济结构、实现经济多元化、控制政府财政支出、提高效率，从而通过私营部门主导的发展推动发展中国家进步。^①

结构调整计划本质上是新自由主义政策，包含四项新自由主义原则：自由化、经济稳定化、放松监管和私有化。自由化指取消关税以促进商品和资本的自由流动。经济稳定化指通过控制通货膨胀、平衡收支和限制汇率波动来维持经济稳定。放松监管指取消烦琐手续，特别是商业手续，包括劳动关系法中的限制条件。私有化旨在通过将企业所有权从国有转变为私有，提升企业市场表现、效率和竞争力。结构调整计划的这些思想观点后来发展成为“华盛顿共识”，在世界银行和国际货币基金组织的推动下，在全球范围内进行推广。

结构调整计划推出后，许多发展中国家一度将其视为解决经济社会问题的灵

① Peter Naankiel and Abah Danladi, "Structural Adjustment Programme in Nigeria and its Implications on Socio - Economic Development, 1980 - 1995," *Calabar Historical Journal*, Vol. 6, No. 2, 2016, pp. 1 - 27.

丹妙药，纷纷效仿采用。但令人意想不到的是，结构调整计划的实施非但没有改善这些国家的经济发展状况，反而导致其经济恶化，对发展造成严重创伤，因此遭到广泛质疑和批评。对此，世界银行和国际货币基金组织重新调整方案，推出了对不发达经济体更有益的助贫政策。然而，研究认为这种调整产生的实际效果微乎其微。

非洲是结构调整计划的受害者之一。20 世纪 70 年代末 80 年代初，许多非洲经济体增长艰难，经济状况恶化，主要体现在生产增长缓慢、投资规模缩小、效率降低、出口减少、债务堆积、社会环境恶化、组织机构能力衰退等多个方面。^① 由于无法获得足够的税收来维持社会服务和偿还债务，许多非洲国家不得不向前殖民宗主国或国际金融机构寻求帮助。作为获得贷款的附加条件之一，这些国家被要求实行结构调整计划改革。

结果是，结构调整计划对非洲的稳定和发展产生了灾难性影响。作为新自由主义指导下的经济规划，结构调整计划要求政府对重要服务实行私有化，这不仅进一步弱化了国家职能，恶化了原本需要解决的政治和社会发展问题，还导致国家和社会之间的关系愈加紧张。在该计划要求下，非洲国家政府被迫紧缩开支、削减赤字，政府能够用于社会保障的支出大幅减少，导致人们受教育和获得医疗的机会严重受限。由于这些行业内的机构不得不增加收费以维持运行，许多儿童被迫辍学，随着包括疫苗在内的大众卫生项目大幅削减，许多传染病和非传染病蔓延，导致卫生问题加剧。^② 贸易自由化、货币贬值和当地产业私有化最终导致非洲许多行业，尤其是制造业崩溃，而且加剧了失业问题，许多国家至今还未从中恢复过来。^③ 有些国家社会保障支出下降，人民生活条件恶化，反过来加剧了政治社会不稳定，甚至引发战乱。“华盛顿共识”的支持者认为，国家有必要控制公共支出、抑制官僚主义、进行货币贬值和自由化，为市场繁荣创造条件。但由于该政策限制国家对经济进行干预，使得原本将通过经济增长涓滴效应带来的利好并未发生，政府发展政策的实施，如帮助人民摆脱贫困、减少社会不公等方面，也受到极大限制。

结构调整计划的实施，抵消了后殖民国家初期所取得的发展成果。该政策低估了国家在发展方面所能发挥的作用，并过度相信私营部门的能力。阿努普·沙

① Franz Heidhues and Gideon Obare, "Lessons from Structural Adjustment Programmes and Their Effects in Africa," pp. 55 – 64.

② Jean Lennox, *Paying for Health: Poverty and Structural Adjustment in Zimbabwe*, London: Oxfam Publications, 1994, pp. 4 – 36.

③ J. Barry Riddell, "Things Fall Apart Again: Structural Adjustment Programmes in Sub – Saharan Africa," *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 30, No. 1, 1992, pp. 53 – 68.

阿 (Anup Shah) 对国际货币基金组织的真实动机持严重怀疑态度, 认为该组织并未意识到, 对医疗、发展和教育进行投资, 是一个国家最明智的经济选择。^① 卡姆加 (Kamga) 则认为, 该组织可能是助长西方霸权主义的工具。^② 弗朗茨·海德斯 (Franz Heidhues) 和吉迪恩·奥巴尔 (Gideon Obare) 认为, 结构调整计划未能解决非洲经济发展面临的挑战, 完全按照这一方法制定的发展战略难以有效解决该地区普遍贫困和发展不充分的问题, 市场和私营部门的发展不仅需要成为非洲发展的必要条件, 还要成为非洲发展的充分条件。^③

结构调整计划在设计上明显利用了非洲需要外国经济援助的弱点。在对非洲的发展支持上, 结构调整计划允许条件性借贷, 即接收国政府必须按照为它们设计的特定规则来调整经济政策。结构调整计划比经济自由化和私有化更宽泛, 其发展目标和政策明显带有条件性, 且大部分具有政治性, 以至于损害了许多非洲国家的主权和发展。

新世纪非洲发展理念

20 世纪的非洲并不是一个“崛起的大陆”, 而是一个被弱势政府、高昂债务、国家骚乱、内战及经济动荡等问题困扰的大陆。非洲除向西方供应原材料外, 并未在全球化中发挥实质性作用。在非洲悲剧性地向发达国家供应原材料时, “亚洲四小龙” 正在收获出口导向型工业化红利、巩固国家职能和帮助数以万计的人口脱贫。2000 年世界银行发布的《非洲能否在 21 世纪实现长足发展》报告指出, 非洲在全球经济中的地位被弱化了, 传统初级产品出口份额不断下降, 新业务领域多样化程度不足, 资本和人才流失严重, 非洲在信息革命中有被边缘化的危险。^④ 2000 年 5 月, 《经济学人》杂志直言非洲是“绝望的大陆”, 指出非洲将持续面临经济滞胀的挑战和地缘政治及国内外因素的综合性影响。^⑤

为摆脱发展困境, 非洲统一组织开启了一项改革议程, 首先将这一区域组织

-
- ① Anup Shah, “Structural Adjustment—A Major Cause of Poverty,” *Global Issues*, March 24, 2013, <https://www.globalissues.org/article/3/structural-adjustment-a-major-cause-of-poverty> [2021-06-18].
- ② Kamga, S. D., “The World Trade Organisation: For Which World? Whose Trade? And Whose Organisation?” in *Perspectives on Thought Leadership for Africa’s Renewal*, Kwandiwe Kondlo (eds), Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2014.
- ③ Franz Heidhues and Gideon Obare, “Lessons from Structural Adjustment Programmes and Their Effects in Africa,” pp. 55–64.
- ④ The World Bank, *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, D. C., 2000.
- ⑤ “Hopeless Africa,” *The Economist*, May 11, 2000.

重组为非洲联盟（简称“非盟”），旨在将非盟打造为一个适应 21 世纪社会经济挑战的组织。2000 年 7 月，在多哥首都洛美举行的第 36 届非统首脑会议通过《非洲联盟章程草案》，为非盟 2002 年 7 月在南非德班正式成立奠定基础。基于这一新平台，塔博·姆贝基（Thabo Mbeki）等领导人提出了“21 世纪是非洲增长和复兴的世纪”这一观点。非盟将加速推进非洲大陆政治和社会经济一体化确定为其目标之一，其他目标包括努力协调当前和未来区域经济共同体之间的政策，以及与相关国际伙伴合作以消除可预防疾病和提高非洲人民健康水平等。

为实现上述目标，2001 年 7 月在赞比亚首都卢萨卡召开的第 37 届非洲统一组织首脑会议通过了一项非洲政治、经济和社会发展计划——“非洲发展新伙伴计划”（NEPAD），该计划在 2002 年 7 月首届非盟首脑会议上得到确认，是非洲领导人带领非洲大陆消除贫困和走上可持续发展道路的重要战略工具。“非洲发展新伙伴计划”奠定了非洲以可持续方式应对发展挑战的基础，包括认识到非洲内部挑战，同时更加深刻地理解结构调整对非洲政府职能的限制。尽管“非洲发展新伙伴计划”有时被视为执行新自由主义政策的工具，但该计划作为促进非洲增长、减贫和平等的重要战略，重塑了非洲的独立自主和一体化意识。

在“非洲发展新伙伴计划”推出和非盟成立的背景下，非洲复兴势头增强，出现了新的积极因素。尽管如此，人们对非洲经济复苏干预措施的表现仍然褒贬不一，非洲经济增长和社会经济转型脱节严重。2010 年麦肯锡全球研究院发布的《前行的狮子：非洲经济体的进步和潜力》报告指出，“非洲经济增速加快，整个大陆充斥着一种新的商业活力。2000—2008 年，每年实际 GDP 增长 4.9%，比 20 世纪 80—90 年代的增速提升了一倍以上。电信、银行和零售业繁荣发展，建筑业生机勃勃，外国投资高速增长……非洲大陆位列世界上经济增速最快的区域，这昭示着来之不易的进步和光明前景。”^① 报告进一步指出，尽管非洲经济有所增长，但是贫困、婴儿死亡率高、预期寿命低等挑战仍然存在。这体现了新自由主义资本经济体系只能实现增长却不能实现发展的内在矛盾，虽然许多非洲国家实现了经济快速增长，但是人类发展指数仍然很低。经济增长未带来非洲经济结构转型，原材料出口仍在经济发展中占据主导地位，尽管服务业出现了某种程度的多样化，但是并没有实现经济转型或创造急需的就业机会。^②

① Mammo Muchie and Rasigan Maharajh, “Lions on the Move: The Progress and Potential of African Economies,” McKinsey Global Institute: Book Review, *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development*, Vol. 3, No. 2, 2011, pp. 295 – 298.

② Ngozi Okonjo – Iweala, *Reforming the Unreformable: Lessons from Nigeria*, Boston: The MIT Press, 2012.

理想情况下,“非洲发展新伙伴计划”旨在为复兴整个非洲大陆提供战略框架,为非洲可持续发展和增长开辟道路。该计划的三大主要目标是积极参与全球经济、消除贫困和实现可持续发展。然而,从过去十年的数据和近期新冠肺炎疫情对非洲造成的冲击来看,“非洲发展新伙伴计划”的目标似乎变得遥不可及。国际货币基金组织及联合国贸易和发展会议估计,非洲最不发达经济体需要1~10年的时间才能从全球疫情危机中恢复过来,塞内加尔、埃塞俄比亚等国至少需要1年,坦桑尼亚、乌干达等国需要3年,安哥拉、苏丹等国则需要5年以上。^①即使没有新冠肺炎疫情,许多非洲经济体也需要付出史无前例的努力才能实现“非洲发展新伙伴计划”的预期经济增长目标,即在15年内实现全非洲国内生产总值年均增长7%以上,将极端贫困人口减半,但是这一目标显然并未实现。

在非中经贸关系不断推进背景下重构非洲发展

近年来,非中经贸关系的持续发展成为推动非洲经济发展的重要因素。尽管非洲国家继续与欧洲和北美的传统贸易伙伴发展经贸关系,但是非洲与中国的贸易体量和频率在过去十年内显著提升。非洲与中国贸易的增长可与世界其他区域比肩,中国正迅速成为非洲的重要贸易伙伴。

中国对非贸易的增长为非洲国家经济增长带来机遇,但由于中国对非贸易的进口需求仍然以大宗商品为主,非中经贸关系提升未能改变非洲经济结构单一的现状。未来非洲需要在继续争取更大市场准入的同时,努力提高产品附加值,而不是仅仅出口原材料。只有这样,有利的市场准入才能帮助非洲提升制造能力,促进人力资本积累。在此方面,中非合作论坛致力于促进中非贸易增长和抵制贸易保护主义,“一带一路”倡议把贸易畅通作为“五通”之一,推动中非贸易便利化。

中国在非洲基础设施建设中发挥了重要作用,为非洲现代基础设施建设提供了最易获取的资金来源。^②当前,已有越来越多的非洲国家与中国签订了“一带一路”倡议下的基础设施融资协议,其中尼日利亚、安哥拉、苏丹和埃塞俄比亚是中国资金的最大接收国。中国为非洲建设了13000多公里的铁路和公路、20

① IMF, *World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries*, April 2021.

② Vivien Foster et al., *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*, World Bank Publications, 2009.

多个港口和 80 多个大型发电厂、130 多个医疗机构、45 个体育馆和 170 多所学校。^① 中国在中非合作论坛北京峰会上承诺的 600 亿美元资金支持已有 70% 以上投入使用或作出安排，莫桑比克马普托大桥、肯尼亚内马铁路一期、埃及斋月十日城市郊铁路等一批重大项目建成或顺利实施，有力带动了非洲经济社会发展。^② 非洲基础设施投资缺口超过 1000 亿美元，习近平主席在 2018 年 9 月中非合作论坛北京峰会上宣布了中国对非一揽子资金支持计划，显著弥补了非洲的资金缺口。该计划包括 150 亿美元的无偿援助、无息贷款和优惠贷款，200 亿美元的信贷资金额度，以及不少于 100 亿美元的中国企业对非洲投资等。^③ “一带一路”倡议为推动非中经贸合作和促进非洲发展提供了新的重要平台。该倡议的愿景是构建人类命运共同体，即建设一个持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界，这与强调集体主义和共同体主义的非洲乌班图思想（Ubuntu）有相通之处。“一带一路”倡议为相关国家提供了融资支持，帮助它们进行基础设施建设。与结构调整计划及西方国家贷款不同的是，中国融资旨在帮助非洲发展，没有附加额外条件。中国不干预非洲国家内政，不对贷款接收国附加任何政治条件，非洲国家可自主地推进本国的发展政策。因此，“一带一路”倡议受到包括非洲国家在内的广大发展中国家普遍欢迎，吸引力不断增强，成效日益显现。

与此同时，中国日益增长的国际影响力引发西方国家的焦虑，西方国家声称中国威胁了基于规则的国际秩序，指责中国存在地缘政治意图和债务奴役危险。^④ 一些人错误地声称，“一带一路”倡议会使参与国家陷入“债务陷阱”，并使它们容易受中国影响；中国援建项目并不是为了支持当地经济发展，而是为了让中国更加便利地获得当地资源，或为低成本的中国商品打开市场。

然而，事实并非如此。“一带一路”倡议是互利互惠的，而且以实现共同发

-
- ① Wang Yi, “Build on Twenty Years of Proud Achievements and Open Up a New Chapter in China – Africa Relations,” Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, November 12, 2020, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/2461_663310/202011/t20201112_468820.html [2021 – 08 – 13].
 - ② “Keynote Address by H. E. Deng Li Assistant Minister of Foreign Affairs of China at the Opening Ceremony of the 14th Senior Officials Meeting of The Forum on China – Africa Cooperation,” Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, December 10, 2020, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zygy_663314/gyhd_663338/202012/t20201210_493651.html [2021 – 08 – 13].
 - ③ Hannah Edinger and Jean – Pierre Labuschagne, *If You Want to Prosper, Consider Building Roads: China’s Role in African Infrastructure and Capital Projects*, Texas: Deloitte University Press, 2019.
 - ④ Richard Kozul – Wright, “China’s Belt and Road Isn’t Like The Marshall Plan, But Beijing Can Still Learn from It,” UNCTAD, January 25, 2019, <https://unctad.org/news/chinas-belt-and-road-isnt-marshall-plan-beijing-can-still-learn-it> [2021 – 08 – 15].

展繁荣为目标。该倡议旨在推进经济要素有序和自由流动,资源高效配置和市场深度融合,将强化中国与亚洲、欧洲、非洲国家及世界其他国家的互惠合作,有助于打造公平的竞争环境,打破西方在对非借贷中的主导地位,去除西方对非洲施加的不利条件。“一带一路”倡议是一个开放包容的议程,既不针对也不排斥任何一个相关方、国家或民族。该倡议旨在促进世界开放,实现共同发展,防止意识形态划线、零和游戏或任何“陷阱”。该倡议无关地缘政治,更不是军事联盟,只关乎经济合作和共同发展。对于非洲而言,“一带一路”倡议下的基础设施项目提升了非洲的互联互通,而且这些项目与非洲殖民时代的基础设施项目有着本质区别。在殖民时代,由于殖民者剥削攫取的本质,它们修建的铁路都是通向海岸线以便于将原材料运出非洲。而中国的“一带一路”倡议促进了非洲基础设施与经济社会同步发展,促进了非洲贸易和增长。

“一带一路”倡议打破了西方的主导地位,令国际竞争环境更加多样化。为应对中国的“一带一路”倡议,欧盟推出“全球门户”计划(Global Gateway),力争在2027年前筹集3000亿欧元的公共和私有资金,为其参与全球尤其是发展中国家基础设施建设提供融资支持。如果该计划真能落到实处,而不是口惠而实不至,非洲将会在交通、通信、能源、数字经济等领域受益。此外,美国非常担忧中国崛起和“一带一路”倡议推进,推出了所谓的“重建更美好世界”计划(Build Back Better World, B3W),以抗衡中国的“一带一路”倡议。但是,美国还远未能说服其他国家,这一方案能够替代“一带一路”倡议给世界带来发展机遇和实际成效。

需要强调的是,中国发展的历史性成就和对国际社会的贡献都是在中国共产党领导下取得的。在中国共产党成立一百周年之际,南非前总统卡莱马·莫特兰蒂(Kgalema Motlanthe)指出,“在当前从资本主义向社会主义过渡的时代,中国成为希望的灯塔和光辉的榜样,为世界现代化提供了另外一种选择,并在国际事务中发挥了积极作用。”^①莫特兰蒂还认为,中国是世界上通过不同的发展路径创建一个无剥削、无阶级社会的生动例证,之所以取得如此非凡成就,主要秘诀是中国共产党在思想和组织上的统一。

非洲大陆自贸区推动非洲一体化进程

2021年1月1日,非洲大陆自贸区正式启动。非洲大陆自贸区的成立,是泛

① “The High - Level Dialogue on ‘Celebrating the Centenary of the CPC’ Successfully Held in South Africa”, Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, June 22, 2021, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zwjg_665342/zwbd_665378/202106/t20210622_9169745.html [2021 - 08 - 18].

非主义思想的体现。非洲大陆自贸区旨在扭转非洲发展状况不佳的局面，而导致这种局面的部分原因是非洲大陆内部贸易受阻，大多数非洲国家仍维持殖民时期被剥削的生产模式，经济依赖农业和矿产资源采掘，未能提高产品的附加值。对于非洲发展而言，利用非洲大陆自贸区来强化泛非贸易和实现更高层次的区域一体化，是应对新冠肺炎疫情蔓延、结构调整限制和经济发展依赖原材料出口等挑战的重要手段。

非洲大陆自贸区若能有效推进，将为非洲发展带来光明前景。随着非洲内部贸易范围扩大和体量提升，非洲大陆有望实现快速和公平增长。联合国非洲经济委员会对非洲大陆自贸区成立后的区域一体化进程作出评估，指出非洲国家可以通过区域贸易协议来增强其在世界经济中的比较优势，提升工业效率，从而获得更多竞争优势，增强议价能力。非洲大陆自贸区将成为一个国内生产总值超过 3 万亿美元、消费者数量超过 13 亿人的大市场，到 2030 年消费者数量预计将达到 17 亿人。^① 非洲大陆自贸区还有助于缩小性别收入差距，使女性从非洲非正式跨境贸易中获益。据估计，在这类贸易者中，女性约占 70%，但是她们特别容易遭受骚扰、暴力侵害甚至监禁。通过降低关税，非洲大陆自贸区使非正式贸易者更容易负担得起正式贸易所需的费用，从而为其带来更好的保护。^② 在新冠肺炎疫情蔓延导致非洲经济衰退的背景下，非洲大陆自贸区的作用显得更为重要。

非洲大陆自贸区的成功取决于许多因素，包括政治意愿、融资、与第三方签署贸易协议、协调原产地规则、确保协议所有相关方的利益都得到满足等。非洲大陆自贸区需要非洲各国协调宏观经济政策，包括关税和贸易政策等，以减少区域内贸易和流通障碍，其中原产地规则能否谈判成功并顺利实施是非洲大陆自贸区成功的关键。非洲大陆自贸区还需要平衡各方利益，因为贸易一体化的实施将使某些主体从中受益，某些主体从中受损，平衡这种损益十分重要。此外，解决非洲人之间的身份认同问题也十分重要，此问题更多地体现在一个非洲国家的公民在另一个非洲国家所受到的待遇，以及不同的民族国家之间如何相处。换句话说，非洲大陆自贸区的成功不仅仅是一个经济问题，也是一个政治和社会问题。

许多人对非洲大陆自贸区协定持怀疑态度，尤其是在新冠肺炎疫情蔓延和全球经济衰退的背景下，一些国家开始推行逆全球化和孤立主义，但非洲仍然是多

① United Nations Economic Commission for Africa, *Assessing Regional Integration in Africa ARIA X: Africa's Services Trade Liberalization & Integration under the AfCFTA*, 2021.

② United Nations Economic Commission for Africa, *African Continental Free Trade Area: Questions & Answers*, 2019, p. 3.

边主义的坚定拥护者，坚持扩大开放市场和加强国际合作。未来，非洲大陆自贸区将在基础设施建设、外商直接投资、数字化转型、区域一体化等方面与国际社会加强合作。如果执行情况良好，非洲大陆自贸区有望为非洲和全世界带来前所未有的利好。

结 论

本文对非洲经济政策发展演化进程进行了回顾，以探究非洲未来发展方向及实现经济增长所需的先决条件。从目前情况来看，非洲大陆自贸区成立为推动非洲经济复苏发挥了重要作用，继续加强与中国的合作仍是未来非洲国家发展的重要政策。为促进非洲经济发展，提高非洲在全球经济中所处的地位，非洲国家还需要在以下方面做出努力。

第一，促进非洲国家间的跨境政策协调。贸易最重要的问题就是跨境政策协调，非洲区域经济共同体之间和内部必须协调贸易政策。所有非洲国家都必须优先考虑将自由贸易协定纳入本国法律，积极发展相关组织机构职能，为实现所制定的目标而努力。政策制定者必须加快解决程序烦琐和官僚主义引起的效率低下问题，减少高关税，消除贸易壁垒。跨境经济活动还需要消除腐败问题，目前非洲的非法资金流预计约 500 亿美元，腐败严重影响着非洲经济发展，因为非洲的资产阶级很少参与生产活动，他们只想通过国家权力来挪用资金，以政治腐败的方式来积累财富。^①

第二，加强非洲基础设施建设。非洲的基础设施很不完善，许多国家的道路建设不足，而且连通状况较差，很多铁路系统仍是殖民时期修建的，陆上货物运输受到影响，严重阻碍非洲区域内跨境贸易。随着非洲大陆自贸区的启动，完善区域基础设施变得愈加重要，非洲各国需要加强贸易路线和渠道建设，以实现货物和服务的快速流通。

第三，加强非洲数字化建设。21 世纪是数字化世纪，数字产业在促进社会发展和经济增长中发挥着重要作用，有助于推动产业升级，实现经济高质量增长，加快经济社会转型。非洲需要加快信息基础设施建设，抓住第四次工业革命带来的机会，利用数字化工具来实现经济发展目标。在加快信息基础设施建设的同时，非洲国家政府还要加强数字监管框架和组织机构的建设，为非洲人民提供

① Serges Djoyou Kamga, *Illicit Financial Flows from South Africa: Decolonial Perspectives on Political Economy and Corruption*, London: Routledge, 2021; Claude Ake, *A Political Economy of Africa*, Nigeria: Longman, 1981.

与数字化相关的培训项目，使其能够充分利用网络系统提升自身能力，只有这样非洲人民才能作为科技时代的参与者从中受益。

第四，提高政府治理能力。良好的政府治理能力是一国实现经济增长和发展的必要前提。没有任何一个投资者愿意在一个政府治理能力差的国家投资，这可能造成其资本得不到有效利用和妥善管理，从而遭受损失。当前，一些非洲国家存在官僚机构冗杂问题，行政效率低下，官僚主义横行，裙带关系和权力寻租屡见不鲜，许多政府部门并没有发挥应有的作用。因此，加强政府治理能力对于非洲国家而言十分必要。提高政府治理能力需要加强对政府部门人员的培训，提高他们的职业道德和办事能力，以充分发挥政府职能，为国家发展服务。与此同时，加强制度建设，提高组织运行能力，对于非洲国家而言也非常重要。

第五，加强与中国治国理政经验交流。受地缘政治因素和全球贸易格局影响，非洲经济发展一直在增长和衰退之间徘徊。作为全球最具影响力的国家之一，中国的工业化水平和经济体量位居世界前列，其经济的快速发展为非洲重塑经济轨迹提供了机会。作为全球第二大经济体，中国在不到 50 年间令 8 亿多人摆脱极端贫困，其在减贫和促进经济增长方面的经验非常值得非洲国家学习。正如南非前总统卡莱马·莫特兰蒂所言，没有任何成就是轻而易举获得的，南非应该问问自己能从中国的成就中学到什么。中国能够设计一个统一愿景，组织人民团结起来为实现中华民族伟大复兴和开展令所有人民受益的经济建设而不懈努力，这是一种伟大的力量。这个统一愿景只有在中国共产党的持续领导下才能实现。^① 中国的成功确实值得许多国家学习，非洲国家要深入研究其成功经验，从而为自身发展提供借鉴。

（责任编辑：李若杨）

① “The High - Level Dialogue on ‘Celebrating the Centenary of the CPC’ Successfully Held in South Africa”, Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, June 22, 2021.

Critical Reflections on Promoting Equitable Growth and Development in Africa

[*South Africa*] Busani Ngcaweni/Translated by Ling He

Abstract: In the context of the continuous development of Africa – China relations, how to promote equitable growth and development in Africa is a widespread concern for African countries. After independence, Africa had experienced a period of rapid economic development, but by the late 1970s and early 1980s, many African economies had struggled to grow and were forced to carry out Structural Adjustment Programs reform, which had a disastrous impact on Africa's stability and development. Entering the 21st century, African countries sought independence, reorganized the Organization of African Unity (OAU) into the African Union (AU), and launched the New Partnership for Africa's Development (NEPAD), trying to get rid of the development predicament. The establishment of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA) is also the manifestation of Pan – Africanism. In the new century, the improvement of Africa – China economic and trade cooperation has played a positive role in Africa's economic development. By reviewing Africa's past economic development policies, we have a clearer understanding of Africa's development trajectory and influencing factors of economic growth, and come to the conclusion that African leaders should pursue bolder and suitable policies to promote Africa's economic and social development, and enhance Africa's status in the world. In the process of Africa's economic development, China is Africa's trusted partner, and there is no stain of colonialism and imperialism in the history of exchanges between China and Africa. The comprehensive development of Africa's relations with China will help Africa to enhance its international status.

Keywords: NEPAD, Structural Adjustment Programs, Belt and Road Initiative (BRI), African Continental Free Trade Area (AfCFTA)

Author: Busani Ngcaweni, Principal of the National School of Government at South Africa, Senior Research Fellow of the University of Johannesburg, and Adjunct Professor at Soochow University.

Translator: Ling He, Editor of *Journal of China – Africa Studies*, China – Africa Institute (Beijing 100101).

Influencing Factors and Interactive Features of Triangular Cooperation Among China, the EU and Africa

Yang Na and Liu Fuxuan

Abstract: Africa has rich natural resources and broad market prospects, prompting external actors to carry out economic activities such as trade and investment in the region. Europe and Africa have been inextricably linked. Since its establishment, the EU has attached great importance to safeguarding its interests and influence in Africa. Africa is an important strategic partner of China. The two sides have profound political and economic ties. In recent years, China and the EU have explored the possibility of