

非洲崛起进程被中断？

史蒂文·拉德勒特

该区域的未来 不仅仅取决于 大宗商品价格 波动的影响

非洲迅猛发展的时期已经结束？在过去的20年中，非洲大陆的许多国家转变了发展方向，收入显著增加，在减贫方面获得了巨大成功，医疗卫生和教育水平也得到了改善。不过，近期的乐观情绪似乎迅速被一波悲观浪潮所取代。大宗商品价格下跌，世界经济发展放缓，撒哈拉以南非洲地区的几个国家均出现了经济增长停滞。如果近年来非洲国家所取得的进展都是由较高的商品价格所驱动的，那么，未来收益的前景看似黯淡。

不过，现实情况更加复杂，而前景展望——尤其是长期前景——要比许多人目前所认为的更加多样化。诚然，许多国家目前所面对的是十年来，甚至更长时间的最为严峻的考验，即便在良好的管理之下，在未来几年中其发展的步伐也很可能会放慢。而对于其他国家——特别是那些具有多元化出口收入的石油进口国——增长将依然保持相当强劲的水平。在更深层次上，尽管较高的大宗商品价格对于许多国家曾

颇有助益，但过去20年中的发展收益——在其发生的地方——根源于更加根本性的因素，其中包括治理水平的提高、更好的政策环境以及政府和工商界涌现出的新一代高水准领导人，而这些利好因素未来将继续保持下去。

应对全球经济放缓以及气候变化等其他不断恶化的威胁需要坚强的领导、有力的执行并作出艰难的抉择。在未来数年中，总体增长可能会放缓。但从长期看来，持续而广泛的发展进步前景对于该区域的许多国家而言依然具有坚实的基础，特别是那些致力于经济多元化、提高竞争力并深入强化治理体制的国家。

20年的发展

继20年的强劲发展之后，近期的经济增长开始放缓，至少对于许多国家而言是如此。始于20世纪90年代中期的强劲发展实现了更快的经济增长、收入增长、



南非开普敦，Absa Cape Epic 山地自行车赛的参赛者。



贫困减少、医疗卫生和教育领域的广泛进步以及其他发展收益（见图1）。自1995年以来，非洲大陆GDP的年均增速为4.3%，与之前的20年相比整整提高了3个百分点。不过，并不能就此认为整个非洲大陆普遍实现了这样的快速发展。不同国家之间存在着很大差异，该区域大约有一半的国家向前迈进，而其他国家则基本没有什么改变。在20个增长最快的国家中——不包括石油出口国——在过去的20年间，GDP平均增速高达5.8%，人均实际收入翻了一番还多。但是，在其他国家，增长则缓慢许多，其中

八个国家的人均收入还出现了下降。其中一些差异是非常明显的：在卢旺达，人均实际收入几乎增长了两倍；而其邻国津巴布韦却下降了30%。

增长加速的国家的贫困程度终于开始下降。生活在极端贫困（按照2011年定值美元价格，低于1.90美元/天）中的人群比例从1993年的61%下降至2012年的43%，在过去20年中几乎每年下降1个百分点。在一些国家（如塞内加尔），贫困率下降的速度甚至更快；而在另外一些国家（如刚果民主共和国），贫困率根本没有发生什么改变。

医疗卫生领域取得的成就则更加显著。20世纪90年代中期以来，5岁以下儿童死亡率下降了一半以上，从17%下降至8%。引人注目的是，撒哈拉以南非洲地区的所有国家在过去的20年中均实现了儿童死亡率的下降。疟疾死亡人数下降了一半，而与艾滋病和肺结核相关的死亡人数均下降了1/3。3/4以上的儿童进入小学，而在20世纪80年代，入学率仅为50%。2/3以上的女孩目前可以完成小学学业，这将提高其收入潜力；同样重要的是，这意味

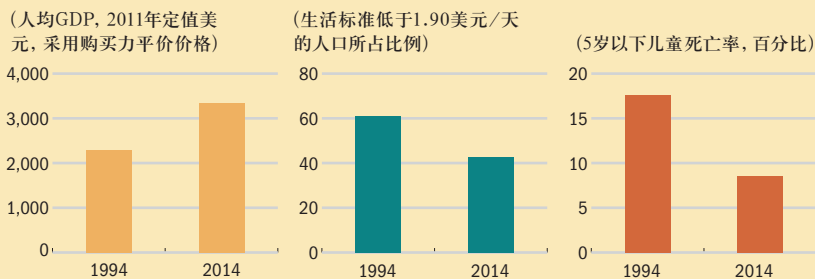
着她们将生育较少的子女，而其子女会更加健康且获得更好的教育（见本期《金融与发展》，“获得掌控地位”）。上述趋势预示着未来前景看好，因为这标志着强大的人力资本技能基础正在开始形成。

四大主要力量助力推动那些向前发展的国家实现了复兴。

第一，至少许多国家的治理明显改善。根据美国智库自由之家（Freedom House）的数据显示，非洲选举式民主

图1
20年的发展和进步

撒哈拉以南非洲地区实现了收入增加、贫困率降低以及儿童死亡率的下降。



资料来源：世界银行，《世界发展指标》。





在加纳阿克拉柬埔寨大使馆墙壁上完成壁画的艺术师。

国家的数量已经从1990年的区区4个跃升至当前的23个。民主带来了更好的治理，其中包括更多的政治自由、暴力减少、法治力度加大、更强大的公共机构、更好的经商环境以及更少的腐败。新的民主政权还远远不够完善，但国家治理水平的差异可通过世界银行的年度世界治理指标得分体现出来。2014年，撒哈拉以南非洲地区23个民主国家的平均治理排名为全球第42百分位（超过印度和中国），而非民主国家的排名为第19百分位（见图2）。一些非民主国家改善了治理水平，不过上述情况较为例外，而非一般性规律。

第二，出现了更多水平高超的领导人 and 政策制定者。新一代经理人、技术人员和企业家正在崛起，并跻身政府机构、民间团体组织和私人企业的高层。央行和主要政府部门的领导人所接受的培训远优于以往，他们比20年前的前辈们更加富有经验，也更加有能力。

第三，也是与上一点具有相关性的，经济和社会政策发生了显著改善。宏观经济管理变得更加富有效率，利率更加具有灵活性，通胀率降低，预算赤字缩减，外汇储备水平提高。严格的政府控制让位给更加具有市场导向性的经济体系。各国政府已经清除了许多阻碍发展的扭曲的制度，此举促进了贸易的开放，增加了农民在购买要素投入和出售产品时的选择，减少了文牍主义，并降低了经商成本。许多国家能够平安度过近年来严重的全球性冲击，如

2007年的粮食危机和2008—2009年的金融危机，这在一定程度上也应归功于上述政策的改善。

第四，在过去的20年间，世界经济状况总体良好，而这一关键条件目前开始发生变化。贸易迅速扩展，随之而来的是获得新技术和理念以及更为广阔的市场。中国成为一个庞大的出口市场，同时也是许多国家的重要投资来源。利率水平处于低位，大大降低了基础设施项目建设的借贷成本。2002—2014年，大宗商品价格上涨使主要石油出口国（安哥拉、刚果共和国、加纳、尼日利亚等国）以及利比里亚、纳米比亚和赞比亚等其他资源出口国受益。大宗商品价格的上涨并非利好于所有国家——大部分非洲国家作为石油进口国，为价格上涨所累，而许多国家中的重要价格相对而言几乎没有发生变化——但大宗商品价格推动了该地区大部分国家的经济活动。

许多国家正在面临十年来，甚至更长时间的最为严峻的挑战。

在上述四大关键推动力量之外，国外援助也发挥了重要的辅助性作用。援助对于改善医疗卫生而言尤为重要，因其通过旨在增加疫苗供给、改善儿童健康水平并防治肺结核、疟疾以及艾滋病等疾病的各项计划，帮助挽救了数

百万人的生命。此外，近年来大部分学术研究得出的结论认为，援助总体而言有助于加快增长速度，并巩固了一些国家的民主制度，这在 20 世纪 90 年代以来尤为突出（如需了解有关上述研究较为完善的近期综述，请参阅 Arndt、Jones 和 Tarp, 2015）。

把非洲的崛起仅仅归功于大宗商品价格飙升的观点过于简单化。这种观点忽视了自 1995 年（大宗商品价格上涨数年之前）以来开始的增长加速，没有看到大宗商品价格对不同国家的影响大相径庭（并且对石油进口国造成了不利影响），也没有意识到治理、领导力以及政策方面的改变对变革所起到的重大推动作用。这种对发展驱动因素更为综合和广泛的理解，对于思考该地区的未来前景而言至关重要：撒哈拉以南非洲地区的长期前景将不会仅被大宗商品市场的变幻所左右，其决定因素应该是对这些以及其他挑战的管控水平。

风波陡起

不过，全球形势已经发生了显著变化，许多国家正在面临十年来，甚至更长时间的最为严峻的挑战。全球的增长速度显著减缓，其中包括几个重要的出口市场。欧洲的增长率急剧下降，而美国的复苏乏善可陈。增长的减缓也导致贸易减缓。在 1998 年至 2007 年间的 10 年中，世界贸易的年均增长率接近 7%，但自 2012 年以来，贸易增长的步伐减缓了一半以上，跌至每年仅 3%。

可能最为重要的是，中国的增长下降至大约 6% 的水平，远远低于近年来的增速。中国与撒哈拉以南非洲地区的贸易在 2003 年时尚不足 200 亿美元，而到 2013 年则激增至 1700 亿美元以上。但是，中国的增长减弱且中国政府将重心主要放在国内经济上，这导致了对非贸易增长的急剧下降，并造成了一些国家的严重紧缩，中国的主要对非贸易伙伴，如安哥拉、刚果共和国、赤道几内亚、南非和赞比亚所受到的影响尤为严重。这些变化的影响并非全是负面的：中国工资的快速上涨为非洲国家扩大制造业创造了新的机会。不过，与中国的关系再次发生了迅速变化，而谨慎地把握上述变化对于该地区许多国家的持续长期增长将是至关重要的（见本期《金融与发展》，“岔路口”）。

伴随着增长趋缓，大宗商品的价格也显著下降。自 2013 年以来，玉米、铜和棉花价格的降幅超过了 20%，而铁矿石和石油价格均下跌了 50% 以上。上述产品的价格下降对出口收入、预算收入、投资、就业、汇率以及外汇储备均产生了广泛的影响。这种影响对石油生产国（安哥拉、刚果共和国和尼日利亚等国），以及出口铁矿石的国家（利比里亚、塞拉利昂、南非）、出口铜的国家（刚果共和国、南非、赞比亚）和出口钻石的国家（博茨瓦纳、纳米比亚、南非）特别显著。

相应地，撒哈拉以南非洲地区的增长率从 2014 年的

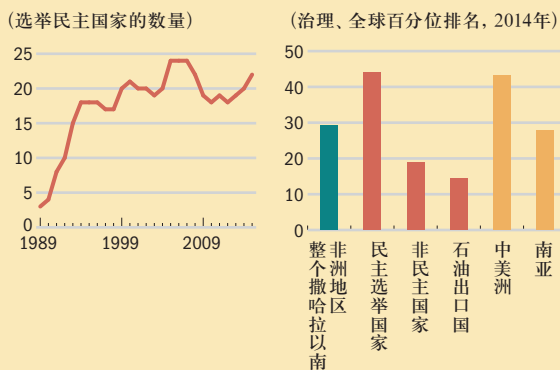
5% 下降至 2015 年的 3.5%，IMF 预测，2016 年的增长率将持续走弱，降至 3%。与以往一样，各国之间出现了很大分化，一些国家严重受挫，而另外一些国家则从价格变化中实际获益（见图 3）。石油出口国的增长率下降最为显著，其次为铁矿石、铜和钻石生产国。南非作为该地区的主要经济引擎之一，遭受了旱灾、出口价格下跌和政治斗争加剧的影响，其增长率目前仅为 1% 左右。在该地区的另外一个经济大国，尼日利亚，继 2015 年的成功政治转型之后，就遭遇了石油价格大幅下跌、财政和贸易失衡加剧以及政策制定者犹疑不决等各种挑战。安哥拉、利比里亚和赞比亚也受到重挫。

相比之下，大多数撒哈拉以南非洲国家均为石油进口国，这些国家从燃料价格下降中获益。科特迪瓦等国不仅从出口价格上涨（该国出口可可粉）中获益，还从进口价格下跌中得到了实惠。同样，许多食品进口国也由于大米、

图2

民主带来了更好的治理

民主制度在撒哈拉以南非洲地区广泛传播，治理水平得到了改善。

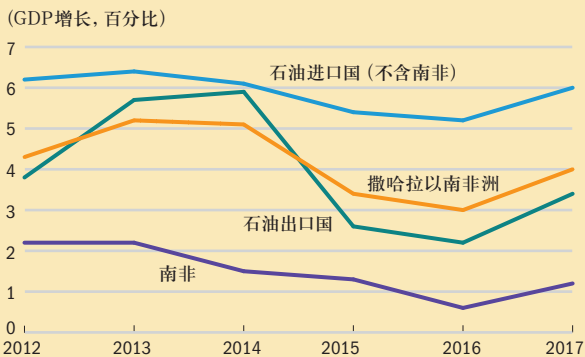


资料来源：自由之家，“全球自由状况——选举民主国家”；世界银行学院，全球治理指数。

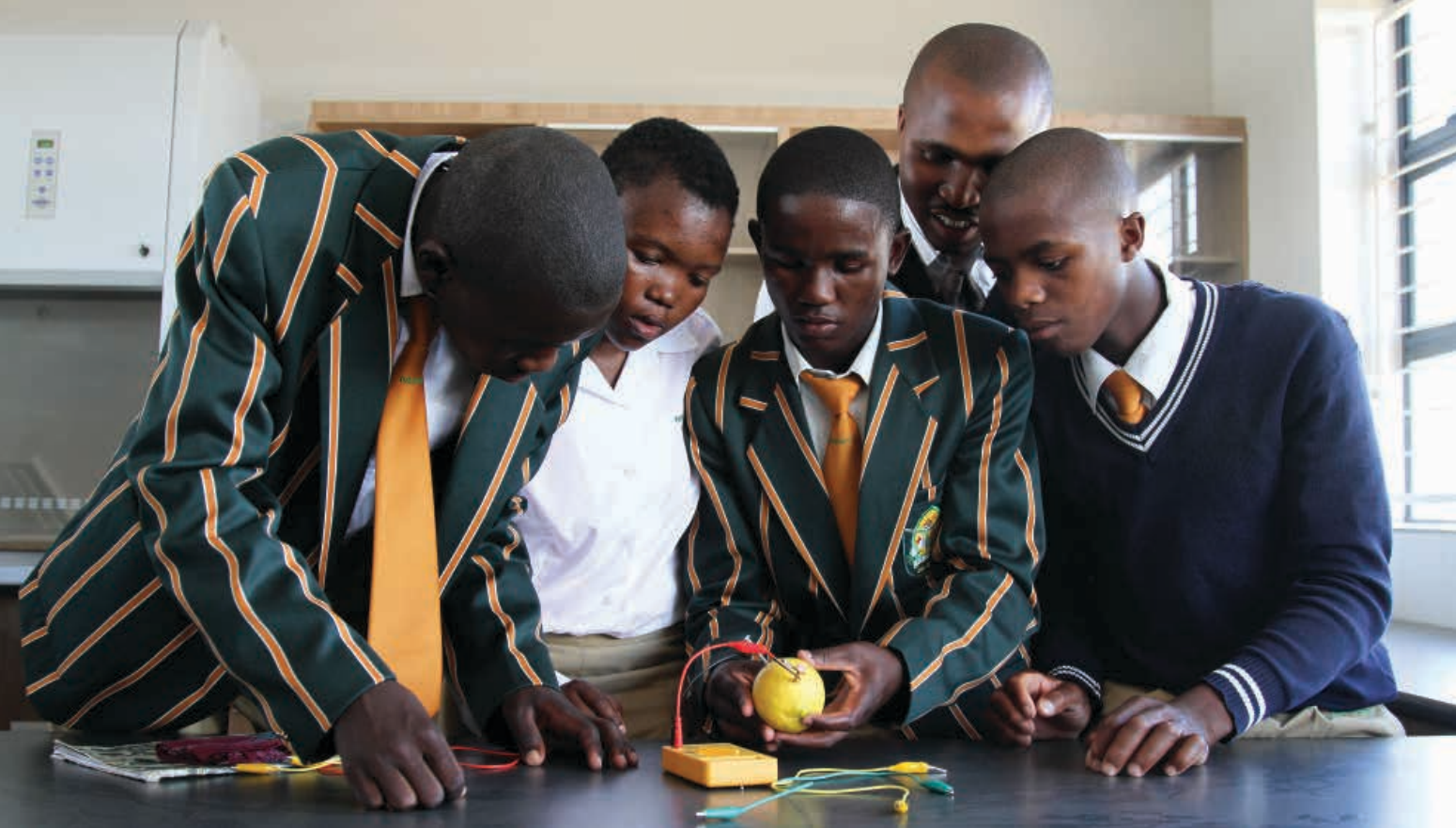
图3

速度减缓

非洲的增长减缓，但各国之间依然存在较大差异。



资料来源：IMF，《区域经济发展展望：撒哈拉以南非洲》，2016年5月。2016年和2017年的数据为预测值。



南非穆维佐，正在进行科学实验的学生。

小麦和其他粮食产品的价格下降而获益。那些具有多元化商品出口的国家所受到的出口价格影响较为温和，同时在进口方面还获得一些收益。肯尼亚、莫桑比克、卢旺达、坦桑尼亚和乌干达今年的增长预期仍然达到5%或更高。

不过，该地区的国家面临着其他几项长期挑战，首先是电力、公路和水资源基础设施的薄弱（见本期《金融与发展》，“增长的阻力”）。据世界银行研究人员估计，非洲基础设施的缺乏抑制了经济增长，幅度超过每年2个百分点。仅有约1/3的非洲农村人口所居住的地方在两公里之内有全天候公路，而其他地区的这一比例达到2/3。尽管非洲的许多地区具备充足的水资源，但由于缺乏水资源存储和灌溉设施，经济活动受到影响。随着气候变化的加剧，上述基础设施短缺所造成的影响将日益严峻。

人口结构变化会带来另外一个重大考验。撒哈拉以南非洲地区的人口预计将从2016年的9.65亿人上升至2050年的21亿人。仅尼日利亚一国的人口在2050年就可能达到4亿人，比现在至少翻了一番。城市人口的增长将尤为迅速，为就业岗位创造、基础设施、教育、医疗卫生和农业生产带来重大挑战。但是，人口结构变化也将带来机会：历史证明，人口增长并不一定会成为增长的桎梏。城市人口增加、适龄工作人口比例提高以及更高的女性劳动力参与率都为扩大制造业和服务业提供了机会——正如亚洲最近数十年中所经历的那样——如果同时伴随着基础设施和教育投资，就更是如此。

可能面临的最严峻的挑战将会是气候变化。撒哈拉

以南非洲地区的温度预计到2050年将上升1.5—3摄氏度，而天气模式、气温和降雨将更加变化不定。届时将会带来各种影响，其中包括沿海地区海平面上升、地下水位降低、暴风雨更为频繁以及对健康的不利影响。农业产出和劳动力生产率可能会遭受最严重的影响，而农业是非洲的主要收入来源，对于贫困人口而言更是如此。

前行之路

应对上述挑战将考验非洲新一代领导人的技能。不过，与以往一样，影响可能存在巨大差异：那些出口基础具有多元化特征的国家很可能受到的影响最小，而那些出口基础单一且治理薄弱的国家将遭受最严重的影响。在这段具有挑战性的时期要取得长期持续发展需要在四个领域采取行动。

第一，进行灵活、敏捷的宏观经济管理。贸易赤字扩大会对外汇储备和货币造成压力，这会诱使政策制定者试图人为地保持汇率稳定。平行汇率在几个国家业已出现。但是，由于大宗商品价格预计将保持低位，捍卫固定汇率可能会导致之后必须采取更大规模且更为艰难的汇率调整。尽管难度可能很大，但各国必须允许本国货币贬值，以刺激出口、抑制进口并保持储备。同时，预算赤字扩大，由于借款渠道选择受限，弥合差距需要更加艰难的抉择。最为重要的是调动国内资源并提高税收能力，这样各国政府就能够控制赤字，同时为公路、电力、学校和诊所等重

要投资提供资金。所涉及的金额是非常庞大的：对于整个撒哈拉以南非洲地区而言，收入在 GDP 中的占比每提高 1 个百分点，每年可额外增加 170 亿美元的收入。在一些国家，通过借款（尤其是为重点基础设施项目）来提高国内收入可能是有道理的。不过，债务负担会加剧，利率在提高，同时非洲主权债券发行的价差在迅速攀升，使得借款难以继。

第二，各国必须大力实现经济多元化，远离对大宗商品出口的依赖。各国政府必须为下游农业加工、制造业和服务业（如数据输入）的私人投资创造更为有利的环境，这有益于创造更多的就业机会、加速长期增长、减少贫困并最大限度地降低价格波动带来的不利影响。

各国必须大力实现经济多元化，摆脱对大宗商品出口的依赖。

目前大宗商品价格冲击的影响非常之大，原因完全在于各国尚未实现经济活动的多元化。各国所需采取的具体措施会存在差异，但均应着眼提高农业生产率、创造更加高效的延伸服务、建设更好的农村至市场的道路、确保价格和关税政策不会危及农户利益以及投资于新的种子和化肥品种。电力、公路和水资源的投资将具有重要地位。正如东亚那样，各国政府应在毗邻人口聚集中心的地方，以走廊、园区和区域的形式协调公共基础设施投资，通过加大供电力度、降低交通成本以及提供附近劳动力资源的方式使企业受益，从而显著降低生产成本。对上述投资提供资金需要将审慎借贷和提高国内税收两者巧妙地结合起来。与此同时，许多国家的营商基本成本依然居高不下。为帮助企业提高竞争力，各国政府必须降低关税、削减条条框框并废除阻碍工商业增长的不必要的规定。目前，削减经营成本并帮助公司在国内、地区和全球范围提高竞争力正当其时。

第三，如果缺乏强大的教育和医疗卫生体系，非洲的进步浪潮将无法持续。提高入学率和毕业率（尤其是女孩）是需优先采取的举措。不过，学校质量存在诸多问题，如课程体系落伍、设施不足、教师培训缺乏、本地管控不足、教师旷工以及教师工资低。未来数年中，需要彻底改善学校质量，以便使学生（尤其是女孩）获得他们成为高效劳动者所需的技能。同样地，医疗卫生系统一直以来也是力量薄弱，缺乏资金且负担过重，正如近期的埃博拉病毒疾病爆发期间所清晰描述的那样（见本期《金融与发展》，“埃博拉过后”）。各国需要付出巨大的努力来提高医疗设施的普及率、培训医疗服务提供单位、促进基础医疗服务的提供并更加广泛地加强医疗卫生体系。

第四，长期持续发展要求建立具备良好治理体系的机构并深化民主制度。过去 20 年间从专治统治向民主政

治的转型令人瞩目，但转型还不够完备。通过建立更加高效的立法和司法机构，实现更好的权力制衡、增强透明度和问责机制并加强民众的发言权是实现持续发展的必备条件。一些非民主国家在这方面做得很好，但大部分专治政府的治理已经形成了难以收拾的局面。

第五，国际社会需发挥其重要作用。国外援助在非洲的进步浪潮中起到了支持作用，持续提供帮助将有助于减轻当前经济减速所造成的影响。应对非洲各国作出更大规模的长期性承诺，尤其是针对那些对发展进步已作出强有力的承诺且治理水平较为突出的国家。对那些遭受大宗商品价格冲击影响最大的国家给予最大限度的直接预算支持，帮助这些国家缓解其面临的调整难题。此外，基础设施的捐赠融资——最好是拨款或低息贷款——将为长期增长和繁荣奠定基础。同时，当前富裕国家不应面向区域内部设立贸易壁垒。恰恰相反，富裕国家应通过降低针对非洲经济最不发达国家产品的贸易壁垒，来促进进一步的发展和经济多元化。

在当前的全球经济环境中，很容易变得悲观。当然，悲观总是易于出现的。在 20 世纪 90 年代中期，大多数分析师对非洲的前景持消极态度，而当时该地区的许多国家正在扭转颓势并开始崛起。在 2007 年的全球粮食危机和 2008—2009 年的金融危机中，悲观主义情绪更加浓厚。但是，在经历了各种困难之后，该地域的许多国家完成了一次令人瞩目的转型。

全球经济放缓带来了许多无法轻易克服的挑战。在未来的数年中，该地域可能会保持适度增长，但整体发展进步的步伐有可能减慢。在一些国家，尤其是那些依赖于少数大宗商品出口的国家，经济减缓可能更加显著。政策制定者可能无法立刻创造出迅速增长的局面，不过他们在抑制经济减缓并强化持续发展的基础方面仍大有可为。放眼更加长远的未来，当前在治理、能力建设以及激励新一代领导人方面正在进行的基础性改善，这将对未来的良好前景大有帮助。

期望许多非洲国家能够通过协调一致的举措和果敢的领导阶层，在未来的 20 年中持续实现显著的发展和进步，继续减少贫困、改善治理并扩大繁荣。■

史蒂文·拉德勒特（Steven Radelet）是乔治城大学爱德蒙·沃尔什外交学院全球人类发展计划主任，《大浪潮：发展中世界的崛起》（*The Great Surge: The Ascent of the Developing World*）的著者。

参考文献：

Arndt, Channing, Sam Jones, and Finn Tarp, 2015, “What Is the Aggregate Economic Rate of Return to Foreign Aid?” *World Bank Economic Review*, July, pp. 1–29.