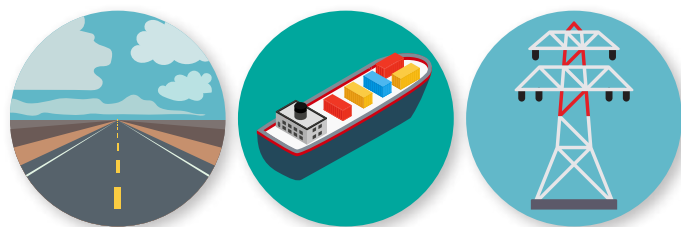


增长的阻碍



非洲基础设施匮乏，因而限制了经济发展，也使得投资道路、港口、电力项目困难重重

阿玛度·赛

基础设施匮乏，包括不稳定的能源、不起作用的城乡乡村道路网和港口是非洲经济增长最大的阻碍之一，限

制了教育和医疗保健等人力资本投资的收益。没有电，医院和学校都不能正常运转。

世界银行 2009 年的一项研究预计，撒哈拉以南非洲地区所需基础设施投入约为每年 930 亿美元 (Foster 和 Briceño-Garmendia)。近期，IMF 估算，该地区 51 个国家的基础设施预算开支已达到 514 亿美元 (2014)，意味着财政缺口达 416 亿美元。

外部公共和私人投资承诺似乎能够填补很大一部分的缺口 (见图 1)。2012 年，外部投资承诺从 2003 年的每年 50 亿美元增长到每年 300 亿美元 (Gutman、Sy、Chattopadhyay, 2015)。官方发展融资已经增加，尤其是来自世界银行和非洲开发银行融资。基础设施的民间参与度大为提高，如今占外部融资总量比值超过一半。中国成为主要的双边融资来源国。

但是，在当前条件下，不论其他地区再怎么协助，预计剩余的财政缺口 (约 116 亿美元) 都难以填补。其原因是：首先，2009 年世界银行的计算低估了如今的需求，如城市基础设施。其次，300 亿美元的外部投资承诺与预算开支相比可谓九牛一毛。这些投资承诺是逐步实现的，而且到位时间也不固定。一项大的交易，如 2012 年南非大型能源投资，就会扭转当年的数据。最后，整体数额也不能完全反映真实情况。2012 年，非洲政府针对基础设施的 594 亿美元的预算开支中，南非占到约 290 亿美元，而第二大肯尼亚仅占 30 亿美元。各个国家在投资基础设施方面的情况也大不相同。安哥拉、佛得角和莱索托投资额超过 GDP 的 8%，而石油丰富的尼日利亚和脆弱的南苏丹不足 1%。

此外，多数外部融资集中在部分大国的部分领域。2009—2012 年，五个国家基础设施发展吸引了过半数的外部投资承诺 (见图 2)。

除了尼日利亚和南非以外，撒哈拉以南非洲各国在电信之外的其他领域吸引不到私人投资。2013 年，撒哈拉以南非洲地区收到私人投资 170 亿美元，其中几乎只有 20 亿美元流向南非和尼日利亚电信以外的其他领域。总体而言，2005—2012 年间的私人投资 (包括公私合作投资) 主要都流向了信息和通信技术以及电力领域。

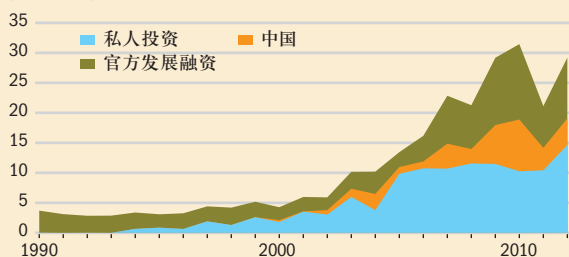
在这样的条件下，撒哈拉以南非洲地区建立和维护基础设施所需的政策议程必须包括三个要点。

图1

作出承诺

资助撒哈拉以南非洲地区的基础设施投资需求的外国投资承诺越来越多。

(10亿美元)



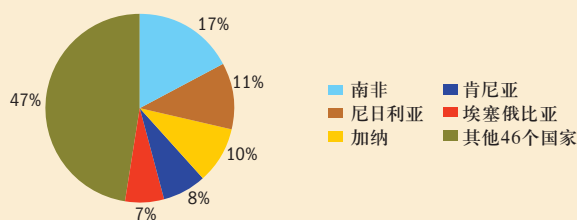
资料来源: Gutman, Sy 和 Chattopadhyay (2015)。

图2

主要目的地

2009—2012年，在撒哈拉以南非洲51个国家中，其中5个国家收到的针对基础设施开支的外部投资承诺超过该地区总额的一半。

(占外部投资承诺总额的百分比，2009—2012年)



资料来源: Gutman, Sy 和 Chattopadhyay (2015)。



其一，国内预算开支——非洲基础设施最大融资来源——应该增加。非洲国家每年从税收中获得超过 5200 亿美元的收入，可以通过提高税收管理和措施来扩大税基，增加国内收入。2000—2002 年平均税收与 GDP 的比率为 18%，2011—2013 年增长到 21%，相当于 2013 年非洲获得的发展援助的一半 (Africa Progress Panel, 2014)。国内融资增长无疑是债务减免、税收征管加强、大宗商品价格上涨、宏观经济和机构政策改善共同作用的结果。

但是，对于许多国家而言，增加国内收入并不容易。尽管许多资源不丰富的国家最近都在努力并进行了多次改革，但税收收入仍然不高 (Bhushan, Samy, Medu, 2013)。2013 年，政府总税收收入与 GDP 的比值，从刚果民主共和国的 2.8% 到南非的 25% (发展中经济体中最高值的国家之一) 各不相同。

从包括基础设施在内的多个意义上来讲，帮助非洲国家提高国内收入都应该是非洲政策制定者和国际社会的首要议程。2015 年，全球捐助者承诺帮助非洲国家改善征税。2011 年，最后更新的数据表明，用于改善国内税收的官方发展援助不足 1%。

提高效率就可以持续增加从公共投资获得的经济红利。

其二，国内税收来源应该加以丰富。2006—2014 年，13 个国家发行总额达 150 亿美元的国际主权债券，用于基础设施融资。但是，更为谨慎和持续的基础设施融资方式应该是增加国内机构投资者的参与力度，如养老基金。

非洲养老基金可用资产达 3800 亿美元，其中 85% 集中在南非 (如表所示)。在佛得角、肯尼亚、南非、斯威士兰、坦桑尼亚和乌干达等国，基金用于投资基础设施 (Inderst, Stewart, 2014)。养老基金受托人和经理应该考虑，在他们的信托责任范围内，是否让受益人进行风险调整后的投资。各国还需提高治理、监管以及发展国内金融和资本市场工具的能力，促进基础设施投资，同时吸引外国机构投资者。

其三，资金必须有效利用。关于撒哈拉以南非洲地区的基础设施需求的众多争议主要集中在融资问题上。但证据表明，效率才是投资的阻碍，而非融资。例如，IMF (2015) 预计，低收入国家约 40% 的公共投资的潜在价值受到了低效的投资进程的拖累，时间延误、费用超支、维护不力都造成了投资效率降低。而投资低效往往源自于官员缺乏训练，评估需求和竞标程序不完善以及腐败问题。提高效率就可以持续增加从公共投资获得的经济红利。

2009 年世界银行的研究预计，如果能够恢复现有基

填补缺口

非洲养老基金资产可以作为基础设施投资来源之一。

国家	养老基金可用资产 (10亿美元)
南非	322.0
尼日利亚	25.0
纳米比亚	10.0
肯尼亚	7.3
博茨瓦纳	6.0
坦桑尼亚	3.1
加纳	2.6
赞比亚	1.8
乌干达	1.5
卢旺达	0.5
合计	379.8

资料来源: Making Finance Work for Africa; 作者的计算。

注: 资产总量是可获得的最新数据。

础设施，正确对待补贴，强化预算执行，从而降低无效性，也就是更有效地利用现有基础设施，930 亿美元的融资需求可以减少 170 亿美元。这意味着基础设施的焦点应该突破融资的局限，更多关注效率提高。这是一个复杂的课题，要求非洲各国政府和国际社会都聚焦于私人领域及其在某些的国家的运作方式，同时要求强有力的监控能力。■

阿玛度·赛 (Amadou Sy) 是布鲁金斯学会非洲发展项目高级研究员、主任。

参考文献:

- Africa Progress Panel, 2014, "Grain Fish Money: Financing Africa's Green and Blue Revolutions," *Africa Progress Report 2014* (Geneva).
- Bhushan, Aniket, Yiagadeesen Samy, and Kemi Medu, 2013, "Financing the Post-2015 Development Agenda: Domestic Revenue Mobilization in Africa," *North-South Institute Research Report* (Ottawa).
- Foster, Vivien, and Cecilia Briceño-Garmendia, 2009, "Africa's Infrastructure: A Time for Transformation," *Africa Development Forum Series* (Washington: World Bank).
- Gutman Jeffrey, Amadou Sy, and Soumya Chattopadhyay, 2015, *Financing African Infrastructure: Can the World Deliver?* (Washington: Brookings Institution).
- Inderst, Georg, and Fiona Stewart, 2014, *Institutional Investment in Infrastructure in Emerging Markets and Developing Economies* (Washington: World Bank).
- International Monetary Fund (IMF), 2014, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa—Staying the Course* (Washington, October).
- , 2015, "Making Public Investment More Efficient," *IMF Staff Report* (Washington).