

# 第一章 应对不确定性

预计2019年撒哈拉以南非洲的经济增速仍将是3.2%，2020年将升至3.6%。根据预测，该地区约三分之二国家的经济增速低于之前的预期。预期下调的原因是外部环境更具挑战性、石油出口国产出持续中断以及南非的经济增长低于预期。

2019年及以后，该地区各个国家的经济增长前景差异很大。预计非资源密集型国家将保持强劲增长，增速平均为6%左右。因此，24个国家（总人口约为5亿）的人均收入增速将超过世界其他地区。相比之下，资源密集型国家预计将低速增长（2.5%）。预计21个国家的人均增长率低于世界平均水平。

预计未来通货膨胀将有所缓解，虽然整个撒哈拉以南非洲的平均债务负担趋于稳定，但公共债务脆弱性高企和外部缓冲水平较低将继续限制一些国家的政策空间。

经济前景面临的下行风险加剧。同4月份相比，外部阻力加大，包括保护主义抬头造成的威胁、全球金融形势收紧导致风险溢价大幅上升或资本流入逆转，以及中国和欧元区经济放缓速度快于预期。从地区来看，近期的下行风险包括气候冲击、安全挑战加剧以及埃博拉疫情可能蔓延到刚果民主共和国境外。此外，财政状况下滑，包括一些国家选举前出现的财政恶化，主要国家不进行改革，都会增加赤字和债务压力。从中期来看，成功实施改革，包括在非洲大陆自由贸易区背景下进行改革，可能会带来显著的上行风险。

实施“三管齐下”的战略以减轻风险并促进该地区所有国家持续增长，该战略要求：

- **谨慎调整近期政策组合：**一些国家缓冲有限且债务脆弱性加剧，在此情况下，政策制定者应对外部不利因素的回旋余地有限。支持经济增长的空间仍主要在货币政策方面，而且仅限于通货膨胀压力较低、增长低于潜在水平的国家。如果出现下行风险，应谨慎调整财政和货币政策以支持增长，但应考虑债务可持续性和可获得的融资，并将其纳入一项可信的中期调整计划。在增长缓慢的国家，只要能获得融资，可进一步放缓财政调整步伐，或者调整财政组成，尽量减少对增长的影响。在面临债务脆弱性加剧的快速增长国家，当务之急仍是重建缓冲。
- **增强经济韧性：**这将有助于该地区保持更长时间的强劲增长。增强韧性，包括应对天气相关挑战、健康挑战和安全挑战，需要调动国内收入、精简低效补贴、改善公共财政管理（第三章），以强化主权资产负债表并为发展需求创造财政空间。提高经济多样化、改善宏观经济政策框架并减少不良贷款，将减轻各国易受冲击影响的脆弱性。
- **提高中期增长：**提高人均增长率，特别是对资源密集型国家而言，对于持续改善社会成果和为每年准备进入劳动力市场的 2,000 万（净）新人创造就业机会至关重要。在非洲大陆自由贸易协定框架内全面处理关税和非关税壁垒问题，拓展地区价值链，实施旨在促进投资和竞争力提高的改革措施（第二章），能够提高该地区的中期增长水平。

本章其余部分更深入讨论了以下内容：（1）全球和地区环境对该地区构成的挑战，（2）该地区的资产负债表脆弱性，以及（3）关键的政策优先事项。

---

本章由Seung Mo Choi领导的小组撰写，小组成员包括Michael Gorbanyov、Cleary Haines、Siddharth Kothari、Andresa Lagerborg、Nkunde Mwase、Malika Pant和Torsten Wezel，撰写工作由Papa N'Diaye和Catriona Purfield监督管理。

第二章分析了该地区产品市场的竞争水平，探讨了提升竞争力的政策。同世界其他地区相比，撒哈拉以南非洲的竞争水平仍然较低。这反映在企业加价率较高（尤其是在非贸易部门）以及产品价格更高上。经验分析表明，通过提高竞争力，该地区可通过提高生产率、增强出口竞争力和降低消费价格，显著促进增长并取得更多福利收益。促进该地区的竞争需要全面的改革，包括有效的竞争政策框架、对贸易和外国直接投资开放以及在企业间创造公平竞争环境的商业法规和宏观政策。

第三章评估了国内拖欠问题，并讨论了清理拖欠和防止拖欠累积的政策。基于新构建的撒哈拉以南非洲国家数据库，第三章发现通过国内拖欠获得支出资金现象十分普遍，在面对巨大的不利外生冲击（如2014年大宗商品价格冲击）时，这种现象的发生率上升。研究发现，国内拖欠对私营部门的活动和社会服务的提供产生了不利影响，同时增加了银行部门的脆弱性，破坏了公民对政府的信任。它还表明拖欠削弱了财政政策支持经济的能力，让人怀疑是否值得依靠拖欠融资来避免削减开支。该章还讨论了清理拖欠和防止拖欠累积的政策，包括通过财政管理改革、建立缓冲和提供及时的外部支持。

## 宏观经济的发展与前景

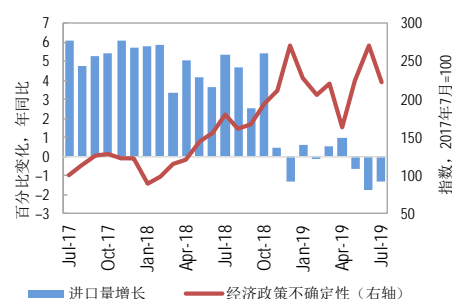
### 全球环境支持力度减弱

预计全球增长率将从2019年的3.0%上升至2020年的3.4%。不过，由于存在贸易和技术紧张局势有关的重大下行风险，全球展望预期的复苏仍包含诸多不确定因素。<sup>1</sup>这些紧张局势增加了政策的不确定性，减少了贸易量（图1.1）。从中期来看，全球增长率预计为3.6%，且主要由新兴市场经济体来驱动。

大宗商品价格势必下跌。预计全球增长疲软将对该地区的出口和金属价格以外的大多数大宗商品价格构成压力（图1.2）。大宗商品价格疲软对该地区的影响好坏参半，尤其是油价。这种情况将有助于该地区大宗商品进口国的财政和外部状况，但将给大宗商品出口国带来不利影响。此外，由于大宗商品出口国的经济权重明显大于进口国，且拥有该地区约三分之二的人口，因此大宗商品价格疲软通常意味着该地区经济增长放缓，基本面更加暗淡。预计大宗商品价格疲软将在中期持续存在，围绕这一预测的风险大致平衡。下行风险源于美国页岩气产量高于预期，而上行风险与伊朗和委内瑞拉等主要产油国的供应可能受到进一步干扰有关。

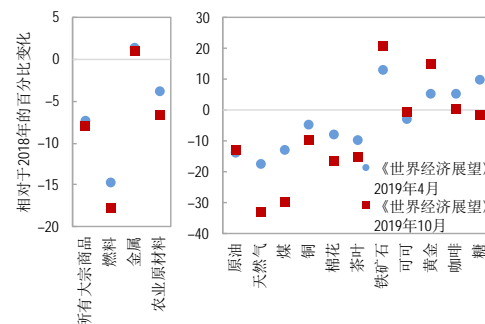
自2019年年初以来，随着主要央行转向更宽松的货币政策，全球金融形势有所缓解。全球股票价格上涨，债券收益率下降，资本恢复流入该地区的债券市场，虽然资本流

图 1.1.全球进口量增长和全球经济政策不确定性指数，2017年7月至2019年7月



来源：Davis（2016年）和世界贸易组织。

图 1.2.大宗商品价格的预计变化：预期变化平均值，2019-2020年与2018年相比



来源：国际货币基金组织，大宗商品价格系统；国际货币基金组织全球假设。

注释：除石油外，该地区出口的一些主要大宗商品是铜（刚果民主共和国和赞比亚）、铁矿石（利比里亚、塞拉利昂和南非）、煤（莫桑比克和南非）、黄金（布基纳法索、加纳、马里、南非和坦桑尼亚）以及白金（南非）。

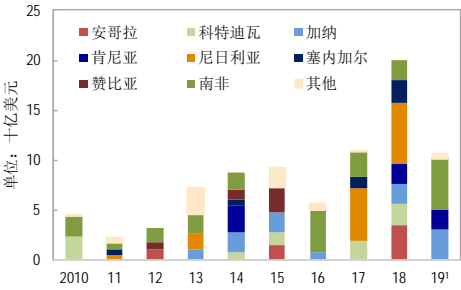
<sup>1</sup> 技术紧张局势包括美国对中国科技公司采取的有关行动。

入的波动性和息差仍然很高。这些条件有益于该地区前沿市场截至目前在2019年发行超过105亿美元的国际主权债券（图1.3）。

**地区性挑战日益加剧**

该地区继续遭受与天气有关的冲击。厄尔尼诺现象造成的严重干旱影响到安哥拉、博茨瓦纳、埃塞俄比亚、肯尼亚、莱索托、纳米比亚、赞比亚和津巴布韦，造成粮食不安全、移民、通货膨胀压力（由于供应受限）、财政压力、电力短缺和贸易平衡减弱。此外，热带气旋“伊代”和“肯尼斯”在3月和4月袭击了莫桑比克和其他东南非洲国家，导致数百万人受灾，造成20多亿美元的损失。热带气旋还破坏了主要港口的运行，削弱了经济活动，给通货膨胀、财政平衡和贸易平衡带来更大压力。

**图 1.3.撒哈拉以南非洲：欧洲债券发行，2010-2019年**

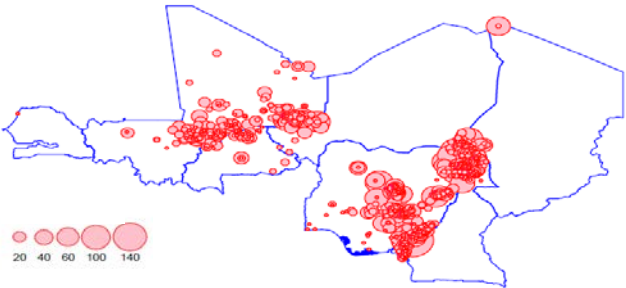


来源：Bloomberg Finance L.P.  
<sup>1</sup> 数据截至2019年9月。

刚果民主共和国的埃博拉疫情进一步恶化。截至2019年9月，报告的病例约为3,000例，其中2,000多人死亡。疫苗接种发挥了一定的防范作用，但疫情已蔓延到戈马——一个拥有200多万人口的城市。这促使世界卫生组织将其宣布为一项“国际关注的突发公共卫生事件”。到目前为止，因为经济活动在其他地方开展，经济增长、财政收入和外汇储备基本未受影响。一项积极的进展是，据报道，给埃博拉患者施用的实验性药物显著降低了死亡率。此外，布隆迪爆发的疟疾令该国将近一半人口受到感染，今年截至2019年7月已有大约1,800人死亡。

萨赫勒地区的安全紧张局势继续加剧（图1.4）。2019年萨赫勒国家报告的恐怖主义事件增加了75%（1月至9月增幅折算成年增长率）。布基纳法索、马里和尼日尔受影响最大。安全挑战对其中一些国家产生了重大的财政影响，导致收入减少，军事和安全开支增加。2019年，布基纳法索、马里和尼日尔的军事和安全开支翻了一番，约占GDP的4%，消耗了20%的财政收入。

**图 1.4.萨赫勒地区国家：造成伤亡的冲突，2018年**



**前景**

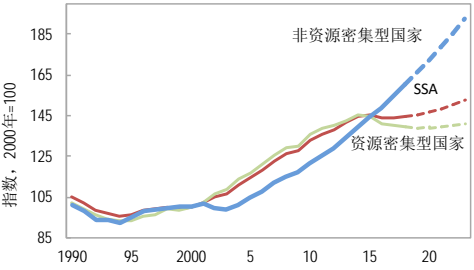
**不同的经济增长路径**

在私人消费和投资稳步增长、公共消费和投资增速放缓的背景下，预计该地区2019年的增长率仍将保持在3.2%，2020年将升至3.6%。这一增长前景依赖于货币政策独立国家的货币政策的持续支持，以及石油出口国从极低增长水平上温和复苏。预计多数国家的财政整顿将在一定程度上抑制增长势头。

对2019年和2020年的增长率预测低于4月份的预期，分别低0.3和0.1个百分点。该地区约三分之二国家的增长率均有下调，反映了外部和地区环境具有挑战性（如上所述）以及南非的增长率低于预期。

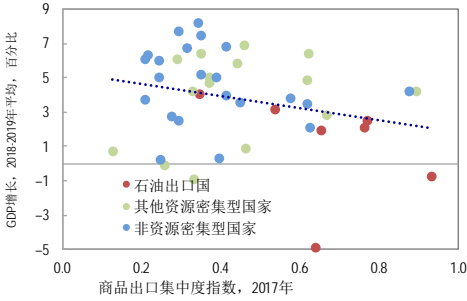
各国的增长路径存在着显著差异。预计非资源密集型国家的增长率（2019年为6.0%）将是石油出口国（2.1%）和其他资源密集型国家（2.7%）的近3倍（图1.5）。这种差异在各国家组别内也相当明显，不同国家会因为经济多样化程度、针对2014年贸易条件冲击进行的宏观经济调整、政策不确定性和债务脆弱性而存在着显著差异。这种表现上的差异甚至在石油出口国中也存在，经济越多样化，GDP增长率就越高（图1.6）。

图 1.5.撒哈拉以南非洲：实际人均GDP，1990-2013年



来源：国际货币基金组织《世界经济展望》数据库。  
注释：SSA=撒哈拉以南非洲。

图 1.6.撒哈拉以南非洲：实际GDP增长与商品出口集中度指数



来源：联合国贸易和发展委员会；国际货币基金组织《世界经济展望》数据库。  
注释：商品出口集中度指数的值越高，表示集中度越高。

该地区三个最大的经济体——尼日利亚（石油出口国）、南非（非石油出口国，但是资源密集型国家）和埃塞俄比亚（非资源密集型国家）的经济活动表明了该地区增长路径的分化。

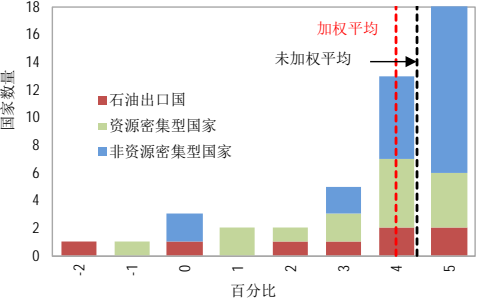
- 预计在石油和非石油部门的推动下，尼日利亚 2020 年的增长率可达到 2.5%，高于 2019 年的 2.3%。中期增长率预计略高于 2.5%，这意味着该国在人均增长率方面毫无进展。增长率低的原因包括政策调整不到位、基础设施缺口大、私人投资水平低和银行部门脆弱。
- 由于私人投资和出口增长预计将保持较低水平，南非的增长率预计仍将呈疲软态势，仅会从 2019 年的 0.7% 小幅增长至 2020 年的 1.1%。中期增长率预计略低于 2%，勉强超过人口增速。原因包括一些结构性限制因素（包括营商成本高、产品和劳动力市场缺乏弹性、公共企业效率低下），预计这些因素将使企业缺乏信心，私人投资低迷。
- 预计埃塞俄比亚 2020 年的经济增长率为 7.2%，略低于 2019 年预测的 7.4% 的增速。预计中期增长率将放缓至 6.5% 左右，反映出政府通过收紧财政和货币政策来解决巨大的外部失衡。

尼日利亚和南非经济增长缓慢，可能会限制对其贸易伙伴产生积极的溢出效应，尤其是在汇款、金融部门活动和进口需求方面。

2020 年，非资源密集型国家预计将继续高速增长，增长率约为 5.5%（不包括埃塞俄比亚）。增长势头仍然强劲，部分原因是私人投资（科特迪瓦、卢旺达、塞内加尔）和农业部门的生产率增长（贝宁）以及公共投资（毛里求斯、卢旺达）。

该地区的中期增长率预计将接近 4%，人均增长率约为 1.5%。不包括最大的两个国家（尼日利亚和南非），中

图 1.7.撒哈拉以南非洲：GDP 增长柱状图，2022 年



来源：国际货币基金组织《世界经济展望》数据库。

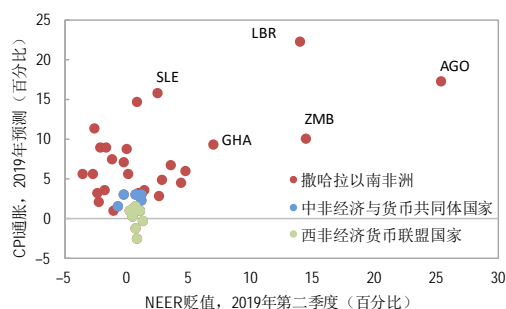
期增长率将略高于5%。在中期内，预计非资源密集型国家将保持强劲增长（约6%），而资源密集型国家增长乏力（约3%），资源密集型与非资源密集型国家增长路径分化预计将持续存在（图1.7）。

- 按人均计算，该地区45个国家中有21个国家的人均增长率将低于世界平均水平，其中12个国家（约占该地区人口的三分之一）2019年的人均增长率预计为负值。
- 与此同时，24个国家（大多是非资源密集型国家，总人口约为5亿）的人均收入增速将超过世界其他地区。服务业（特别是通讯、批发零售和金融服务业）以及建筑业快速增长预计将继续推动经济增长。2013-2017年，这些行业的年均增速将在5%以上。

## 通货膨胀得到缓解

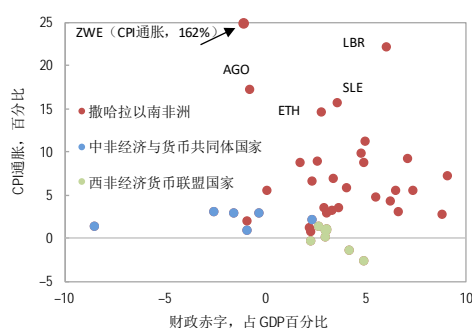
该地区的平均通货膨胀率有望得到缓解，从2018年的8.5%降至2019年的8.4%，2020年降至8.0%，只是各国之间仍存在着很大差异。在遭受冲突或政治动荡、经历大幅贬值（安哥拉、利比里亚）（图1.8）、遭受干旱（肯尼亚、莱索托、纳米比亚、赞比亚、津巴布韦）或具有较大财政赤字（图1.9）的国家，通货膨胀率可能上升。相比之下，各货币联盟（西非经济货币联盟（WAEMU）和中非经济与货币共同体（CEMAC））的通货膨胀率预计将保持在较低水平。西非经济货币联盟的一些国家可能会经历通货紧缩。

**图 1.8.撒哈拉以南非洲：名义有效汇率贬值和消费者价格指数通胀，2019年**



来源：国际货币基金组织《世界经济展望》数据库。  
注释：CPI=消费者价格指数；NEER=名义有效汇率；WAEMU=西非经济货币联盟。不包括津巴布韦。参见vi页的国家名缩写表。

**图 1.9.撒哈拉以南非洲：财政赤字和消费者价格指数通胀，2019年预测**



来源：国际货币基金组织《世界经济展望》数据库。  
注释：CPI=消费者价格指数；NEER=名义有效汇率。参见vi页的国家名缩写表。

## 资产负债表薄弱

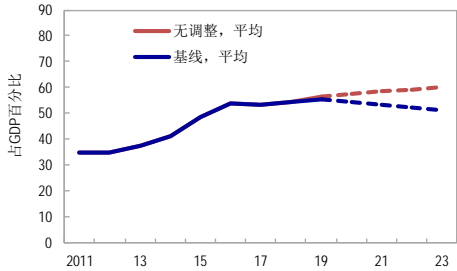
许多国家的资产负债表脆弱性有所加剧，限制了宏观经济政策应对经济增长下行风险的空间。一些国家的公共资产负债表薄弱、债务比率高、偿债能力有限、外汇储备水平低、金融和非金融公司的资产负债表也很薄弱。

## 公共债务脆弱性仍然很高

该地区各国公共债务占GDP的比率平均稳定在55%左右（图1.10）。自2016年以来，石油出口国债务占GDP的比率下降了约10个百分点。该组别国家采取了压缩支出的调整方法。2013-2018年，非大宗商品基本财政赤字占GDP的比率下降了近14个百分点。这主要是由于公共投资削减，其次是经常性支出减少，同时非大宗商品收入仅略有下降（图1.11）。其他资源密集型国家也在财政

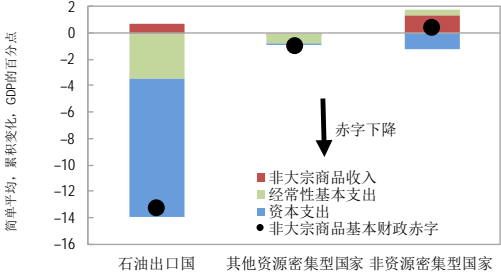
整顿方面取得了一些进展，主要方法是减少经常性支出。在非资源密集型国家，随着收入占GDP的比率下降，基本财政赤字增加，导致债务比率上升。

图 1.10撒哈拉以南非洲：公共债务，2011-2023年



来源：国际货币基金组织《世界经济展望》数据库；国际货币基金组织工作人员的计算。  
 注释：基线预测反映国际货币基金组织最新工作人员报告中的规划或基线预测方案。“无调整”预测假设基本赤字、实际利息支出及债务累积的其他组成部分将保持在2016-2018年的水平，而汇率和实际GDP增长组成部分与基线预测一致。由于不具备相关数据，没有包括布隆迪、厄立特里亚和南苏丹。

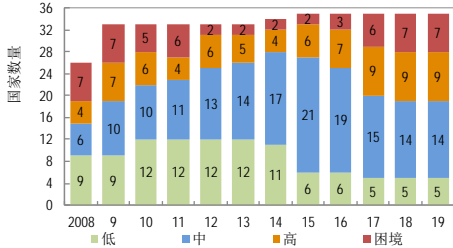
图 1.11.撒哈拉以南非洲：非大宗商品基本财政赤字的变化，2013年与2018年比较



来源：国际货币基金组织《世界经济展望》数据库；国际货币基金组织工作人员的计算。

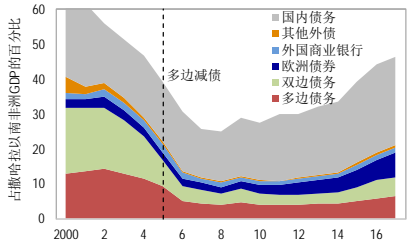
尽管债务动态保持稳定，但一些国家的公共债务脆弱性仍然很高。在撒哈拉以南非洲的低收入和发展中国家中，有7个国家（占该地区GDP的3%）陷入债务困境（厄立特里亚、冈比亚、莫桑比克、刚果共和国、圣多美和普林西比、南苏丹、津巴布韦），9个国家（占该地区GDP的16%）陷入债务困境的风险较高（布隆迪、佛得角、喀麦隆、中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、加纳、塞拉利昂、赞比亚）（图1.12）。其余19个低收入和发展中国家的债务脆弱性为低至中等。对于中等和偏高收入国家，大多数国家的公共债务在基线水平下仍具有可持续性。

图 1.12.撒哈拉以南非洲：符合PRGT条件的低收入发展中国家的债务风险状况，2008-2019年



来源：国际货币基金组织债务可持续性分析低收入发展中国家数据库。  
 注释：对布隆迪、乍得、冈比亚、莱索托、卢旺达、圣多美和普林西比以及津巴布韦的债务风险评级从2009年开始，佛得角的从2014年开始，南苏丹的从2015年开始。PRGT=减贫与增长信托。

图 1.13.撒哈拉以南非洲：公共债务的构成，2000-2017年



来源：世界银行《国际债务统计》；国际货币基金组织《世界经济展望》数据库。  
 注释：由于无法获取相关数据，未包括布隆迪、厄立特里亚和南苏丹。

公共债务的构成方面也有脆弱性。公共债务存量主要来自商业来源，其中一半以上来自国内债权人，约15%来自欧洲债券（图1.13）。2017年官方双边和多边债务仅占公共债务总额的约四分之一，远低于21世纪头十年之初的水平。对商业性公共债务的更加依赖使主权资产负债表面临更大的展期和汇率风险。此外，来自国内债权人的债务增加可能会对私营部门项目的融资造成挤出效应。

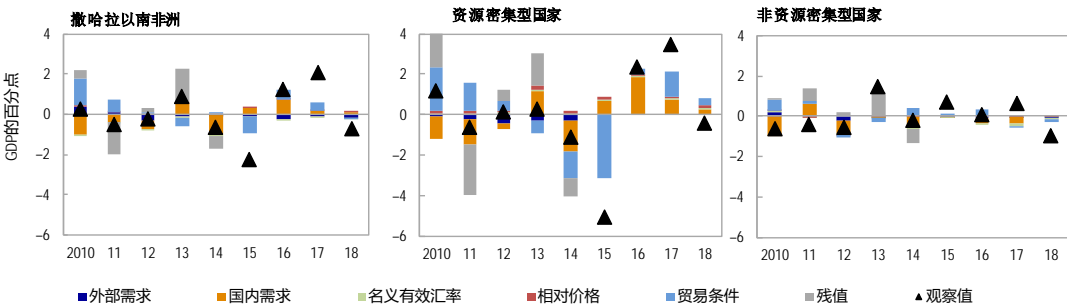
外部缓冲仍然较低

对整个地区而言，平均经常账户逆差（简单平均）预计将从2018年占GDP的6.2%扩大至2019年占GDP的7.2%，原因是石油出口国（由于预测油价降低）以及遭受天气冲击的国家（莱索托、莫桑

比克)逆差增大。到2019年年底, 外汇储备额预计将维持在3至4个月的进口水平, 且各国之间存在很大差异。

各国的外部状况仍然有很大的差异。2014-2015年油价下跌后, 石油出口国出现了严重的外部失衡。自此以后, 由于财政整顿的推进及对国内需求的压缩, 以及这些国家贸易条件的改善, 经常账户逆差大幅缩小, 2018年平均为GDP的约1% (图1.14)。虽然这是一项积极的发展, 但与将资源重新分配给生产效率更高、面向出口的行业相比, 经常账户的这种调整持续时间可能较短。这种调整的性质所反映的事实是: 汇率和相对价格发挥的作用微不足道, 因为多个国家实施固定汇率制度, 或者存在以外币计值的负债水平高、汇率变化向通货膨胀传导的比率高 (估计约为40%)、产出和出口对实际汇率变化响应能力有限等问题。对于非石油出口国而言, 经常账户逆差仍然居高不下, 主要反映了公共储蓄与投资之间的缺口增大。

图 1.14.撒哈拉以南非洲: 对经常账户调整的贡献



来源: 国际货币基金组织工作人员的计算。  
 注释: 贡献是根据Harberger-Laursen-Meltzer效应扩展模型的结果得出。该模型将经常账户差额的变化与贸易条件、国内和外部需求、名义汇率以及相对价格联系在一起。柱形标为残项的部分包含平均国家效应。

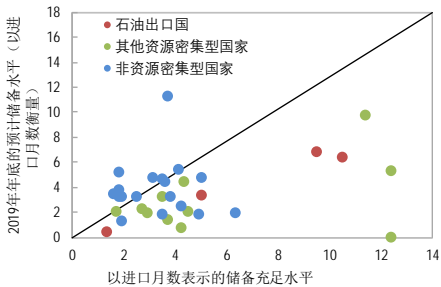
展望未来, 在现行政策下, 由于继续面临着满足发展需求的压力, 预计经常账户逆差只会小幅下降。因此, 外汇储备预计将保持在较低水平, 使多个国家容易受到贸易条件冲击的影响 (图1.15)。

银行的资产负债表仍然薄弱

不良贷款率依然居高不下, 平均达11%。在一些国家, 这反映了风险管理做法存在缺陷、大宗商品价格冲击的后遗症以及公共资产负债表薄弱, 这也给供应商的财务状况带来了压力, 包括通过国内拖欠。拖欠累积反过来又妨碍了供应商偿还其对银行债务的能力 (图1.16, 第三章)。

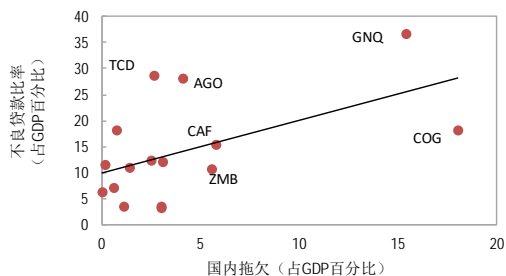
不良贷款率较高、公共借款和监管变革导致私营部门信贷增长放缓 (图1.17), 阻碍了经济活动。信贷增长仍远低于长期平均水平 (2006-2019年接近10%)。信贷增长疲软也反映出各国推出与巴塞尔II/III协议一致的新审慎准则, 银行必须为此增加准备金并提高资本比率 (西非经济货币联盟)。各国银行的资本比率平均处于较高水平 (2018年第三季度为21%), 但各国和各银行之间存在着显著差异, 一些国家的一些银行仍然资本不足。其他令人关切的问题包括外汇流动性不匹配 (安哥拉)、贷款高度集中 (贝宁、斯威士兰、莱索托、马拉维) 和家庭及公司债务增加 (纳米比亚)。

图 1.15.撒哈拉以南非洲: 储备缓冲



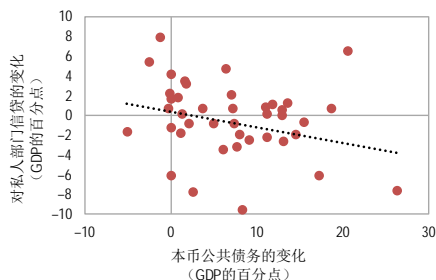
来源: 国际货币基金组织《世界经济展望》数据库; 国际货币基金组织工作人员的计算。  
 注释: 根据受信贷约束经济体的储备充分性评估方法, 确定储备充足水平 (国际货币基金组织, 2016年)。石油出口国 (不包括安哥拉、尼日利亚和南苏丹) 归入一个对应于中非经济与货币共同体 (CEMAC) 的数据点。西非经济货币联盟 (WAEMU) 国家归入一个单独的数据点, 并划分为非资源密集型国家。

**图 1.16.撒哈拉以南非洲：国内拖欠和不良贷款比率，2018年**



来源：国际货币基金组织《国际金融统计》；本期《地区经济展望》第三章。

**图 1.17.撒哈拉以南非洲：对私人部门信贷和本币公共债务的变化，2014-2018年**



来源：各国当局；国际货币基金组织《世界经济展望》数据库。

## 经济前景面临的风险

撒哈拉以南非洲的增长前景面临着相当大的下行风险。从外部看，近期的风险包括：(1)保护主义抬头，(2)风险溢价大幅上升，(3)中国和欧元区经济放缓速度快于预期。国内近期的下行风险包括气候冲击、安全挑战加剧以及刚果民主共和国暴发的埃博拉疫情进一步向邻国蔓延。此外，财政状况下滑，包括一些国家选举前出现的财政恶化，以及一些主要国家改革缺位，可能会增加赤字和债务压力。<sup>2</sup>从中期来看，成功实施改革，包括在《非洲大陆自由贸易协定》框架内，可能会带来显著的上行风险（见本章第二部分“提高长期增长”的讨论）。

### 保护主义抬头

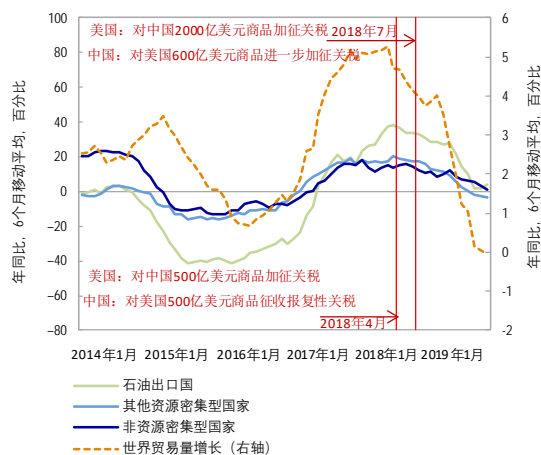
增加贸易和技术壁垒以及威胁采取新行动都将降低全球增长水平，直接原因是投资减少和全球供应渠道混乱，间接原因是不利的信心效应和金融市场波动。这可能会降低大宗商品价格，对该地区资源密集型国家产生不利影响。当前的贸易紧张局势对该地区的出口增长产生了负面影响（图 1.18）。

### 风险溢价大幅上升

在许多发达经济体实行宽松货币政策、金融形势有利于经济增长的背景下，如果贸易紧张局势加剧、新兴市场经济体再度承压或英国无序脱欧，全球风险偏好可能会突然下降。这可能导致风险溢价大幅上升，流入该地区的证券投资突然停止甚至出现逆转。在这种情况下，该地区的前沿经济体可能面临公共债务偿付成本上升、贬值压力加大以及银行资产负债表减弱。许多前沿市场经济体的外币计值债务占公共债务总额的比例很大，这使它们面临汇率风险和再融资风险（图 1.19）。

全球金融形势突然收紧的影响可能会增加金融和财政压力，破坏该地区在增长和发展方面取得的

**图 1.18.撒哈拉以南非洲：出口增长，2014年1月至2019年5月**



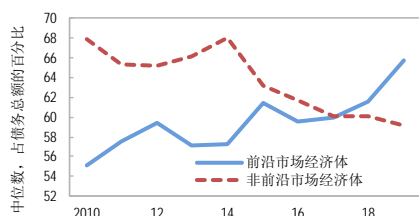
来源：荷兰经济政策分析局《世界贸易监测》和国际货币基金组织《贸易流向统计》。

<sup>2</sup> 博茨瓦纳、几内亚比绍、莫桑比克和纳米比亚定于2019年举行总统选举。2020年，布基纳法索、布隆迪、中非共和国、科摩罗、科特迪瓦、埃塞俄比亚、加纳、几内亚、塞舌尔、坦桑尼亚和多哥将举行选举。



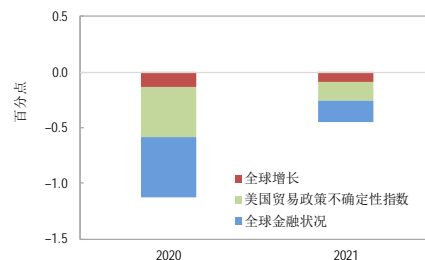
进展。流入该地区前沿市场的资金增加为发展需求提供了融资。然而，在各国需要长期大量债券之际，全球融资条件收紧可能迫使国内支出大幅调整，从而对增长产生附带的不良影响。

**图 1.19.撒哈拉以南非洲：外币债务在债务总额中所占比例，中位数，2010-2019年**



来源：国际货币基金组织《世界经济展望》数据库。

**图 1.20.下行风险情景：贸易紧张局势加剧、全球增长减缓和全球金融状况收紧对撒哈拉以南非洲增长的影响**



来源：国际货币基金组织工作人员的计算。  
注释：这一情景假设美国贸易政策不确定性指数增加两个标准差，全球金融状况收紧三分之一的标准差，全球增长率下降三分之一标准差。

## 中国或欧元区经济放缓速度快于预期

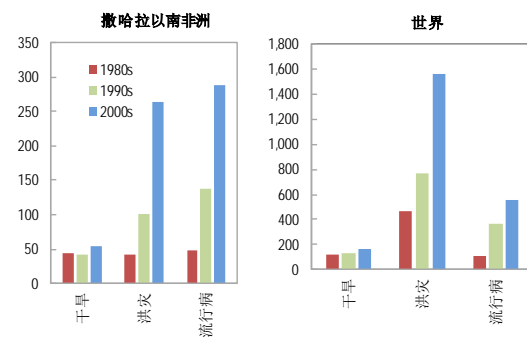
如果中国或欧元区的经济放缓速度超过预期（例如，对欧元区而言，由于英国无序脱欧），则它们对该地区大宗商品出口的需求可能下降，这将阻碍大宗商品出口国的增长。中国和欧元区分别占贸易总额的20%和30%左右。

对在险增长的分析表明，在上述所有三个外部冲击成为现实的综合情景中，该地区的增长率可能在第一年下滑约1%，并在下一年下将约0.5%（图1.20）。各国对大宗商品的依赖程度、对贸易和资金流动的开放程度不同，影响也不同。

## 自然灾害

过去30年自然灾害的发生频率和强度都有所增加。例如，从20世纪80年代到21世纪头十年，撒哈拉以南非洲的洪涝灾害出现频率增长了6倍（相比之下，世界平均水平增长了3倍，图1.21）。预计2020年年初出现的厄尔尼诺现象将使各地的洪涝和干旱风险增加。严重依赖雨水灌溉的农业使该地区容易受到天气相关灾害的影响，如干旱、气旋和大雨（国际货币基金组织，2016年a）。此外，刚果民主共和国境内暴发的埃博拉疫情，如果蔓延到大城市和邻国，除了造成严重的人员伤亡外，还可能损害对该地区的信心及投资和贸易活动。

**图 1.21.自然灾害发生率，1980s- 2000s**

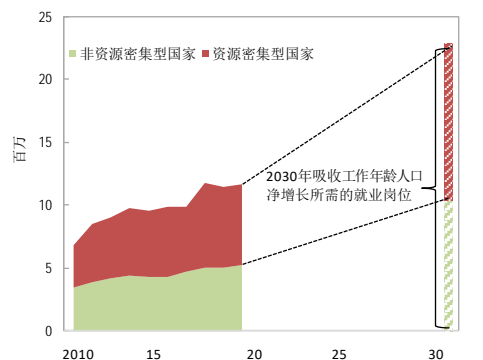


来源：EM-DAT，国际灾害数据库，灾害流行病学研究中心。

## 政策

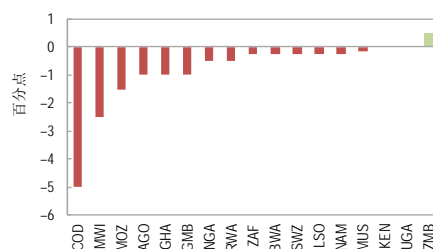
该地区面临着巨大的发展挑战。实现2030年联合国可持续发展目标（SDGs）需要公共部门和私营部门以及多边和双边官方来源支出大量资金——估计平均每年额外支出占GDP的15%（Gaspar等人，2019年）。与此同时，到2030年，每年将有大约2,000万（净）新劳动者进入劳动力市场，雇用这些劳动力需要大幅增加就业机会。这个数字是该地区2017-2019年每年创造的就业机会的两倍（图1.22）。因此，推进改革以促进经济增长和创造就业机会十分重要。如果做不到这一点，可能会使宏观经济稳定方面取得的成就面临风险，发展进程将停滞不前，并对其他地区产生溢出效应，包括通过移民。

**图 1.22. 撒哈拉以南非洲：创造的净就业岗位，2010-2030年**



来源：国际劳工组织；联合国《世界人口展望》；国际货币基金组织工作人员的计算。

**图 1.23. 撒哈拉以南非洲：2018年12月以来的货币政策利率变化**



来源：Haver Analytics；国际货币基金组织《国际金融统计》。  
注释：关于国家缩略词表，见统计附录。

## 近期政策组合

一些国家缓冲有限、债务脆弱性较高，在此情况下，政策制定者应对外部不利因素的政策选择很少。多数国家为应对脆弱性已经继续适当收紧财政政策，若干国家已放松货币政策。例如，在安哥拉、博茨瓦纳、刚果民主共和国、斯威士兰、冈比亚、加纳、莱索托、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、尼日利亚、卢旺达和南非，2019年政策利率已经下调（图1.23）。展望未来，支持经济增长的空间仍主要在货币政策方面，而且限于通货膨胀压力较低、增长低于潜在水平的国家。

如果出现下行风险，可以重新调整财政和货币政策以支持增长，但应考虑债务可持续性和可获得的融资，并将其纳入一项可信的中期调整计划。在增长缓慢的国家，只要能获得融资，可进一步放缓调整步伐。如果无法获得融资，则应从财政调整的构成入手，尽量减少对增长的影响。在债务脆弱性加剧的快速增长国家，当务之急仍是重建缓冲。

## 增强韧性并提高长期增长的中期政策

20世纪90年代，该地区大多数国家掀起的改革浪潮（第二章），使这些国家经历了持续的实际GDP正增长时期，一些国家的增长期延续了30多年。持续增长使得45个撒哈拉以南非洲国家中的28个国家GDP翻了一番。现在是各国实施新一轮改革的时候了，旨在提振中期增长，为未来进入劳动力市场的新人创造就业机会，并为实现可持续发展目标取得进展。《非洲大陆自由贸易协定》（AfCFTA）的启动为促成这些改革提供了一个机会。预计该协定将建立一个人口规模达12亿、GDP总额达2.5万亿美元的统一市场。<sup>3</sup>

为了维持和推动增长，各国还需要增强抵御外部冲击的能力。为此，需要减少债务脆弱性，提高经济灵活性，升级宏观政策框架，并修复资产负债表。相关政策还应着眼于构建抵御自然灾害的能力，完善政治和治理机制，将安全风险降至最低。以下各节概述了增强韧性和促进中期增长所需的一系列政策。这些政策的优先次序和先后顺序将视各国具体国情，包括执行能力而定。

<sup>3</sup> 随着贝宁和尼日利亚于2019年7月签署该协定，几乎所有非洲国家都签署了该协定。截至2019年9月，已有27个国家批准了《非洲大陆自由贸易协定》。尽管在2019年7月非洲联盟首脑会议期间启动了《非洲大陆自由贸易协定》的运行阶段，其全面运行仍然需要各国就原产地规则、关税减让时间表、非关税壁垒的监测和消除机制以及数字支付和结算平台达成一致。

## 1.构建经济韧性

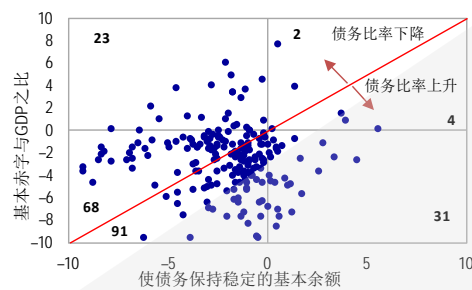
### 减轻公共债务脆弱性

**改善债务动态。**中期需要进一步的财政整顿，以减轻债务脆弱性，并为发展需求创造财政空间。利率增长差异——大多数国家都为负数，平均为-6%——缓解了预算限制，但不足以防止债务增长。为了控制债务动态，还需要遏制基本赤字（图1.24）。特别是，石油出口国需要继续坚持其计划，将非大宗商品基本财政赤字占GDP的比率减少约3个百分点。其他资源密集型国家和非资源密集型国家也需要实施将非大宗商品基本财政赤字占GDP的比率分别减少约1.5个百分点和1个百分点的计划（图1.25）。

**促进国内收入调动。**自2016年以来，尽管各国财政收入调动空间平均为GDP的3%至5%，但该地区的收入平均每年仅增长GDP的0.2%（国际货币基金组织，2018年a）。一些国家继续保持低税率（安哥拉、尼日利亚），缩小税基（埃塞俄比亚、尼日利亚、刚果共和国、圣多美和普林西比），或广泛免税（安哥拉、喀麦隆、乍得、科特迪瓦、埃塞俄比亚、尼日利亚）。在一些国家，改革提议没有被采纳（赤道几内亚）或没有完全落实（加蓬、尼日尔、塞内加尔、圣多美和普林西比）。若干国家的税收征管能力仍然薄弱，治理是一个问题。同时，许多国家的非正规部门庞大（包括安哥拉、中非共和国、乍得、几内亚、尼日利亚），导致依法纳税比率较低。最后，在一些国家（布基纳法索、马里），具有挑战性的安全形势阻碍了征税。调动更多国内收入需要完善税收征管（例如，向商业进口商指定纳税人识别号码、改善土地登记以及加强税收审计职能、海关管理和大型纳税人的合规性管理），并实施改革，以扩大税基，包括通过减少免税项目（国际货币基金组织，2019年a）。

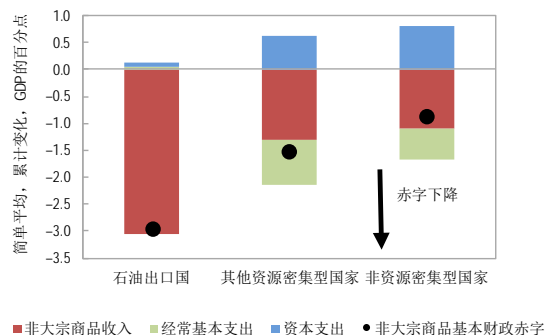
**精减低效补贴。**撒哈拉以南非洲国家提供的数据显示，截至2017年，政府补贴和其他转移平均超过GDP的5%（或支出的25%）。<sup>4</sup>燃料补贴的针对性往往较差，助长了过度消费，削减了相关部门的投资和维护，并挤压了更具生产力的政府支出。一些国家需要利用低油价带来的机遇减少燃料补贴，以释放更多的财政空间（喀麦隆、尼日利亚、塞内加尔），莫桑比克和南苏丹就是这样做的，而布基纳法索正在努力。此外，还要重新审视如何提高其他类型补贴的实效（例如，马拉维农业投入补贴计划，国际货币基金组织，2018年b）。国际补贴改革经验（包括撒哈拉以南非洲地区）表明，以下要素能够增加成功的机会：(1)全面的改革计划；(2)影响深远的沟通战略，辅之以提高透明度；(3)适当分阶段提高能源价格，不同能源产品可以按不同次序进行；(4)提高国有企业（SOEs）的效率，以减少生产者补贴；(5)有针对性地采取措施保护穷人；(6)开展能源定价非政

图 1.24.撒哈拉以南非洲：基本财政余额和使债务保持稳定的余额，2014-2018年



来源：国际货币基金组织《世界经济展望》数据库；国际货币基金组织工作人员的计算。  
注释：每个点代表一个国家-年份组合。粗体数字对应于每个象限的数据点数量。

图 1.25.撒哈拉以南非洲：非大宗商品基本财政赤字的变化，2018年与2023年比较



来源：国际货币基金组织《世界经济展望》数据库；国际货币基金组织工作人员的计算。  
注释：由于不具备相关数据，未包括布隆迪、厄立特里亚和南苏丹。

<sup>4</sup> 见国际货币基金组织（2018年g，第18页）。

治化的体制改革，例如，引入自动定价机制（Clements等人，2013年）。

**改善公共财政管理。**公共财政管理方面薄弱导致若干国家国内付款拖欠，阻碍了公共投资和社会开支的效率，并增加了公共部门资产负债表的脆弱性。应出台监测国内拖欠的机制，同时采取具体行动，清理和预防拖欠累积（第三章）。清理拖欠的战略应持续维护宏观经济稳定，以包容性增长为基础，并确保执行上的透明度。加强财政政策、制度并建立缓冲将限制拖欠累积。一些国家正采取行动改善公共财政管理，包括强化中期支出框架（安哥拉、博茨瓦纳）、转用国库单一账户（刚果共和国、科特迪瓦、几内亚、塞拉利昂、坦桑尼亚）、转向基于绩效的预算编制（博茨瓦纳）以及实行内部控制（安哥拉、乌干达）。另外，各国正采取措施改善资本项目的筛选，以提高公共投资效率，降低由国有企业和公私伙伴关系可能带来的风险（塞舌尔）。改善治理有助于提高公共投资的效率（专栏1.1），可带来显著的增长回报（国际货币基金组织，2015年a）。

**建立强大的债务管理框架。**由于一些国家面临的外汇和再融资风险增加，加强债务管理框架和透明度至关重要。一些国家已取得了进展，它们使用债券回购方式减轻近期再融资风险和调整外债结构（科特迪瓦、加纳），更好地匹配还款货币与外汇收入之间的关系（塞舌尔），并依靠发行多档欧洲债券。

**制定可信的中期财政框架。**这需要由适当的公共财政管理制度支持的财政规则，更多地利用国家应急金融工具，对大宗商品出口国来说，还需要一个适当的体制框架来管理自然资源产生的收入流入。

### 增强对外部门的韧性

**促进经济多样化。**跨国数据表明，宏观经济保持稳定、改善融资渠道、基础设施良好、监管环境有利且具备熟练的劳动力，都能够提高经济多样化（包括在出口方面），并将增强该地区抵御大宗商品价格冲击的能力（国际货币基金组织，2017年a）。劳动力市场改革应使工人的生产力和工资保持一致，并促进跨部门资源的重新分配，这对促进经济多样化也非常重要。支持出口导向型部门的政策，如果得到认真执行，能够有助于鼓励新产业的发展。

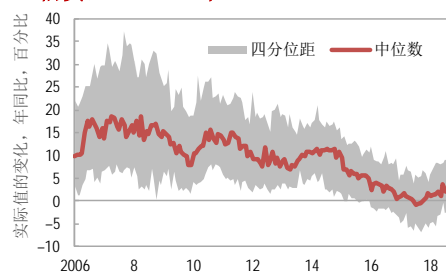
**提高汇率的灵活性。**在资产负债表的外汇错配并不令人担忧的情况下，提高汇率灵活性将促进对大宗商品价格冲击作出调整，并促进可贸易产品的发展。在实行固定汇率制度的国家（包括中非经济与货币共同体和西非经济货币联盟），这种灵活度主要源于相对价格的调整，因此需要进一步开展结构性改革，以提高工资和物价的灵活性。在这些国家，政策的目标应该是建立充足的外汇储备，维持与汇率钉住制相一致的财政状况。

**应对资本流动。**尽管宽松的全球金融环境和该地区前沿经济体的相关资本流入可能有助于为发展需求融资，但资本流动波动不定的性质也给宏观经济带来了重大挑战（国际货币基金组织，2018年c）。在大量资金流入的情况下，升值压力可能上升，导致币值高估和金融失衡加剧的风险。如果出现大规模资本外流，贬值压力可能会推高通货膨胀，使国内财务状况收紧，并导致经济活动大幅收缩。基本面更强、缓冲空间更大的国家更有能力遏制这些风险。在重建缓冲的同时，该地区各国可以实施相应的宏观经济和宏观审慎政策。考虑到需要重建储备缓冲，应当保留外汇干预，以应对暂时无序的市场状况。吸引外国直接投资（FDI）流入，可为满足该地区的大量发展需求提供更稳定和更长期的融资来源。

## 提高货币政策的实效

**重振信贷增长。**许多国家的货币当局试图重振正在减速的信贷增长（图1.26），并取得了不同程度的成功。一些国家试图通过利率控制降低信贷成本，但这导致了信贷可获得性降低（肯尼亚）。尼日利亚要求各银行达到最低贷存比，这可能会大幅削弱银行的资产负债表，降低资金成本（因为银行可采用低利率来减少新增存款）。建立信贷或抵押品登记制度以及解决不良贷款和国内拖欠能够提振信贷增长（利比里亚、马里、津巴布韦）。提高金融部门的效率可调动国内储蓄，并将这些储蓄引导至生产性投资。将投资从公共部门转向私营部门，特别是在非资源密集型国家，可为私营部门信贷增长创造空间。

图 1.26.撒哈拉以南非洲：银行对私人部门信贷，2006-2018年



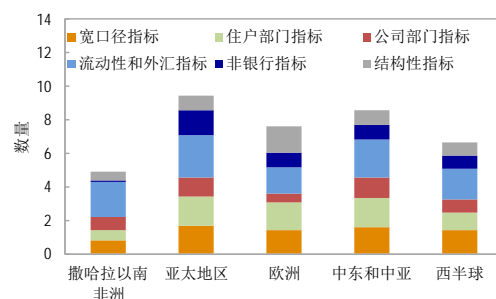
来源：各国当局；国际货币基金组织《国际金融统计》。

**强化货币传导机制。**许多国家的政策利率与贷款条件之间的传导机制仍然薄弱。强化该机制需要清理过剩的流动性，发展更深入的银行间市场以及运行良好的二级市场和公共债务证券回购交易（中非经济与货币共同体、西非经济货币联盟）。面临流动性过剩的国家或货币区（中非经济与货币共同体、纳米比亚）可以使用公开市场操作或提高存款准备金率。实行以利率为基础的货币政策框架的国家应继续使用与关键政策利率挂钩的利率走廊，引导短期市场利率（马拉维、毛里求斯、卢旺达、塞舌尔）。还可以通过减少财政主导、设定中期通货膨胀目标和确保央行的业务独立性来加强货币政策的实效（国际货币基金组织，2015年b）。进一步提高货币政策的实效，包括通过提高政府和央行之间信息共享的质量和及时性，将有助于稳定通货膨胀预期和宏观经济管理，尤其是考虑到大多数国家财政空间有限。津巴布韦最近采取的货币政策正常化措施（包括限制财政赤字和外汇市场自由化）在2019年8月之前已减少了官方汇率与平行市场汇率之间的差距。

## 修复银行业的资产负债表

**减少不良贷款。**减少银行体系的不良贷款将重振信贷并支持增长。一些国家采取了相关战略来清理银行的资产负债表，包括强制加快冲销（科摩罗、毛里求斯、塞拉利昂、坦桑尼亚）、将违约债权转移给资产管理公司（安哥拉、几内亚比绍、津巴布韦）、清理国内拖欠（斯威士兰、加蓬）、重组或解决破产银行的问题（科特迪瓦、加纳、肯尼亚）、促进止赎或与债务人庭外和解（喀麦隆）以及这些措施的组合（马拉维、马里、多哥），但效果不一。

图 1.27.每个国家具备的宏观审慎措施的数量，2016年



来源：国际货币基金组织（2018年d）。

注释：基于国际货币基金组织2017年对成员国的调查。192个辖区中的141个（包括25个撒哈拉以南非洲国家）对调查作了回复。结构性措施包括，对具有系统重要性的机构实行附加资本要求，对金融机构之间的风险敞口规模进行限制等。

**加强银行部门的风险抵御能力。**这需要更好地利用宏观审慎和微观审慎政策。在该地区25个接受调查的国家中，到2016年年底，各国平均只有5项可用的宏观审慎措施（图1.27）。撒哈拉以南非洲国家最常用的宏观审慎措施包括限制银行的外汇头寸、存款准备金和资本要求。

自2017年以来，更多的国家（安哥拉、加纳、莫桑比克、坦桑尼亚）已提高资本要求，作为维护金融稳定的宏观审慎工具。在相关情况下，这些措施可用来防止风险进一步累积。对于一些国家

而言，加强对集中风险的监管，包括要求对国有企业贷款使用切合实际的资本充足率风险权重，也将有助于加强银行业的风险抵御能力。

**限制跨境金融风险的传导。**泛非银行的扩张有助于提升竞争力，提高金融包容性（国际货币基金组织，2016年b）。随着《非洲大陆自由贸易协定》有望进一步推动跨境金融服务贸易的自由化，这一趋势预计将继续下去（国际货币基金组织，2019年b）。但是，在并表基础上，对银行的跨境监督不足可能导致监管套利。因此，政策应该关注：**(1)改善母国与东道国监管机构之间的跨国协作，(2)加快法规和监督程序的协调工作，包括遵守巴塞尔核心标准，<sup>5</sup>以及(3)建立适当机制，解决无法生存的跨境金融机构问题。**

**拓展代理银行关系。**一些国家在建立代理银行关系方面继续面临挑战。正在开展改革，旨在强化金融稳定框架和解决反洗钱和打击为恐怖主义融资相关风险，将有助于降低进一步失去代理银行关系的风险。

### 加强抵御自然灾害的能力

应采取综合办法加强抵御风险能力，包括增强结构性抵御风险能力、加强金融韧性以及制定应急规划和开展相关投资（国际货币基金组织，2019年c）。

一些国家正在寻求通过改善基础设施和其他投资来**增强结构性抵御风险能力**。一些国家引进了对于干旱缺水更有抵抗力的新作物品种，或者在当地收集雨水（布基纳法索）。其他一些国家正在使用移动技术向农民提供降雨预报，以优化作物种植和购买作物保险（埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达）。作为风险知情规划的一部分，圣多美和普林西比和赞比亚帮助其人口从洪水易发区搬迁。肯尼亚实现了能源生产多样化，从易受干旱影响的水力发电转向采用天然气和地热发电。

通过建立财政缓冲、使用预先安排好的金融工具保护财政可持续性和管理复苏成本来**加强金融韧性**同样至关重要。例如，撒哈拉以南非洲设有一个名为“非洲抗风险能力”的地区主权保险资金池（2013年设立），其中涵盖了干旱和极端天气事件。

**应急规划和相关投资**可确保在灾害发生后迅速作出反应。增加家庭和企业获得资金和成本效益高的保险的渠道有助于风险转移。为促进风险自留，各国可以加强社会安全网，包括改善公共卫生系统。

最后，鉴于导致全球气温上升的碳排放的相关外部因素，持续增强抵御气候冲击的能力需要国际协调。捐助者和国际金融机构加强并有针对性地提供资金，将有助于撒哈拉以南非洲国家构建风险抵御能力。

## 2.提高长期增长

提升该地区的中期增长前景需要进行广泛的改革，以提高生产率，并加大对有形资本和人力资本的投资。<sup>6</sup>提升中期增长、创造就业机会和刺激该地区发展所需的措施因各国国情而异。这方面的

---

<sup>5</sup>在接受欧洲投资银行（2018年）调查的撒哈拉以南非洲国家中，约32%的国家符合《巴塞尔第三号协议》的标准，41%的国家正在努力达到这一标准。此外，64%的国家符合《巴塞尔第二号协议》的标准，36%的国家正在努力达到这一标准。（2016年，只有46%的国家答复称其符合《巴塞尔第二号协议》的标准。）

<sup>6</sup> 见国际货币基金组织（2019年d）。

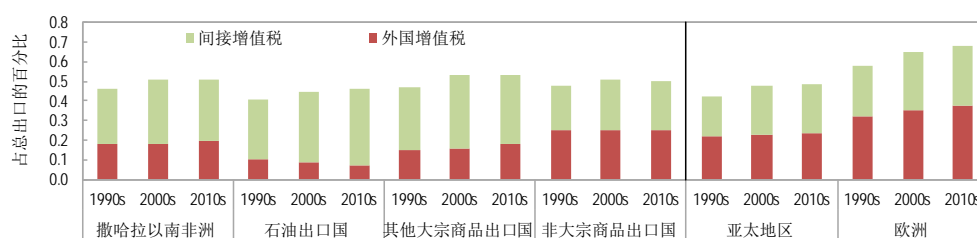
(continued)

实例包括：确保更大程度地融入区域和全球贸易以及金融市场，增强竞争力，以及深化包容性。

### 促进区域和全球一体化

发展价值链可为推动区域的工业化进程、促进增长提供机遇。撒哈拉以南非洲的外国增加值<sup>7</sup>占出口总额的比率仅为20%左右，低于欧洲和亚洲，自20世纪90年代以来一直停滞不前（图1.28）。在《非洲大陆自由贸易协定》框架内，可通过深化区域内贸易扩大价值链。<sup>8</sup>这需要消除关税和非关税壁垒，包括贸易和物流成本（国际货币基金组织，2019年b）。作为朝着这个方向迈出的一步，非洲各国央行正在采取行动，将主要跨境支付系统连接起来，此举有望促进区域内支付。正如其他区域贸易协定的经验所表明的，结构性改革可以补充区域一体化进程（专栏1.2）。

图 1.28.撒哈拉以南非洲和部分地区：价值链相关贸易，1990s-2010s



来源：联合国贸易和发展会议，Eora全球价值链数据库，以及国际货币基金组织工作人员的计算。

### 提升竞争力

加强企业间竞争将提高生产力，提升出口竞争力，降低消费价格。与世界其他地区相比，撒哈拉以南非洲地区企业之间的竞争水平仍然较低（第二章）。促进该地区的竞争需要一项全面的改革战略，即制定有效的竞争政策框架，同时采取措施，向贸易和外国直接投资开放部门，减少繁文缛节，并在企业之间创造公平的竞争环境。强有力的机构，包括强有力的合同执行和法治，通常都能支持竞争力的提升。

各国还需要利用第四次工业革命来保持竞争力，并利用技术进步来刺激增长和实现基础设施的跨越式发展（国际货币基金组织，2018年e）。发展战略需要：(1)建设数字基础设施（因为该地区的互联网普及率为全世界最低）；(2)确保教育体系满足不断变化的技能要求，同时满足终身学习的需要；以及(3)促进智能城市化（建设一个创新中心）。

### 确保包容性

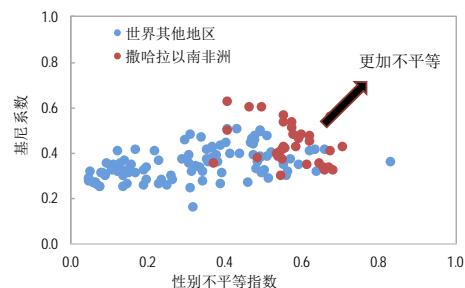
各国需要确保更公平地分享增长和繁荣带来的惠益，包括平等的就业和教育机会，以及改善医疗卫生和金融服务的获取和提供渠道。

<sup>7</sup> “外国增加值”是指一国生产其出口产品所用的进口投入；“间接增加值”是指一个国家向其他国家出口并被其他国家使用以再出口的中间投入的增加值。

<sup>8</sup> 国际货币基金组织（2015年d）的文件显示，在全球样本中，一个国家能否纳入全球价值链，取决于关税、法治指数和对私营部门的国内信贷。此外，国际货币基金组织（2015年d）指出，关税高、缺少基础设施、治理和商业环境不利，以及融资渠道少，阻碍了撒哈拉以南非洲的贸易。

- 财政政策可以侧重于转向更具累进性的税制，为扩大获得优质教育和医疗服务提供资金，同时用更有效、更具针对性的社会保障体系取代燃料补贴等累退性支出（国际货币基金组织，2017年 b）。
- 促进性别平等将拓宽增长带来的收益。该地区的性别不平等程度仍然是世界上最高的（图 1.29）。增加获得医疗和教育服务的机会以及提高金融包容性——特别是在农村和服务不足地区以及人口中——能够促进女性劳动力的参与率，特别是参与高附加值的经济活动。
- 改善面向青年的劳动力市场结果至关重要，尤其是考虑到该地区巨大的人口红利（国际货币基金组织，2015年 c）。这需要加强教育和培训，推进结构性改革以提振增长（上文已讨论）（Ahn 等人，2019年）。
- 深化金融服务可得性需要支持金融创新，同时通过加强消费者保护和网络安全维护金融稳定。此举将扩大撒哈拉以南非洲在移动货币人均账户、移动货币网点和移动货币交易量方面的全球领先地位（Sy 等人，2019年）。

图 1.29. 性别不平等指数和基尼系数，2010-2017年平均值



来源：联合国开发计划署（UNDP）《人类发展报告》和国际货币基金组织工作人员的计算。



## 专栏 1.1. 改善撒哈拉以南非洲的治理

良好治理可改善整体增长和经济表现。虽然改善治理需要时间，但各国政府已经推出了各种工具，可以在短期内发挥作用。

如果各国政府能够成功地履行其改善治理的承诺，就可以取得重大进展。将撒哈拉以南非洲地区的平均治理得分提高到世界其他地区的平均水平，可以将该地区的经济增长提高GDP的1%左右（Hammadi等人，2019年）。撒哈拉以南非洲的治理指标往往落后于其他地区，包括那些被认为治理薄弱的地区（图1.1.1）。

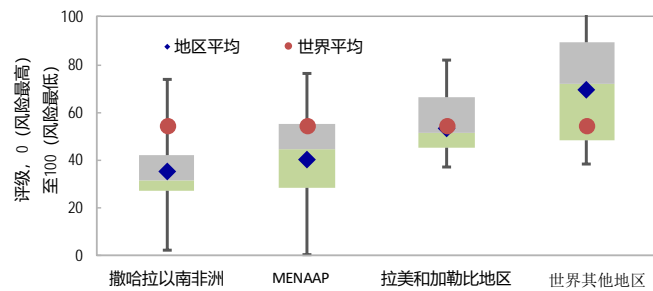
腐败加剧与成本高昂息息相关。实例包括：逃税增加和税收减少、政府支出结构转变、政府支出效率下降、采购成本增加、央行融资增加以及金融稳定性减弱，这一切都可能源于对公共机构缺乏信任、追求经济租金、不良的放贷行为和薄弱的金融监管（国际货币基金组织，2018年f）。

随着通过大众传播和数字平台获得及时信息的机会增加，公民对问责制和透明度提出了要求。此外，人们越来越认识到，治理薄弱和腐败通过各种方式破坏增长和发展。

尽管已有政治承诺，但改善治理困难重重，因为受益者将竭力维持现状。这也是一个复杂的过程，因为治理具有不同的维度，每个维度都需要采取量身定制的办法。尽管改善治理的办法因各国国情不同而各异，但基本的原则适用于所有国家——包括改善监管质量、提高政府效率、强化财政和反腐败机构。

短期内可能会取得重大进展。例如，遵守现行法律和公共财政管理法规可作为第一步。这将有助于堵住导致采购成本膨胀和公共投资效率低下的漏洞，从而改善预算编制流程。加强对国有企业的制衡可以提高国有企业的经济和运营表现，同时抑制财政风险。维护央行的独立性将使它们能够更好地监管金融体系。此外，通过实施与客户尽职调查、实际所有权、资产申报和政治敏感人士有关的措施，强化反洗钱和打击恐怖主义融资框架，将有助于更好地追踪非法交易和资产追回。

图 1.1.1 部分地区：治理评级的分布，2014-2018年



来源：《国别风险国际指南》。

注释：灰色和绿色区域是中间的四分位。MENAAP=中东、北非、阿富汗和巴基斯坦。

## 专栏 1.2. 其他区域贸易安排为《非洲大陆自由贸易协定》 (AfCFTA) 提供的经验教训

来自其他区域贸易安排的经验表明，《非洲大陆自由贸易协定》要想取得成功，需要签署国采取一套相互补充的改革措施，同时确保《非洲大陆自由贸易协定》得到充分实施，并支持外向型增长战略。

区域贸易协定（RTA）已成为国际贸易架构的重要组成部分。2018年，向世界贸易组织（世贸组织）通报的区域贸易协定超过400份（表1.3.1）。这些区域贸易协定的规模、组成、覆盖范围和实施记录各不相同。按成员国和人口衡量，《非洲大陆自由贸易协定》是世界上最大的区域贸易协定。除其他目标外，该协定的目标是为商品和服务创建一个单一市场，并便利人员流动。该协定还考虑在竞争政策、投资和知识产权方面进行改革。

**表 1.2.1. 世界：主要地区贸易协议的部分特征，2019年**

	地区贸易/贸易总额（百分比）	在世界贸易中所占比例（百分比）	人口（百万）	GDP（十亿美元）	进出口与GDP之比（百分比）	成员国数量	收入状况	类型	生效日期	覆盖范围	实施状况
欧盟	63.8	33.1	510	18,750	64.6	28	AEs (23); EMEs (5)	共同市场	1993	GS, TF, I, RO, DS, M, T, NTB	全面
北美自由贸易区	40.5	15.6	489	23,429	33.3	3	AEs (2); EMEs (1)	自由贸易区	1994	GS, TF, I, RO, DS, M, T, NTB	全面实施
东盟自由贸易区	23.1	7.3	647	2,923	120.2	10	AEs (1); EMEs (5); LIDCs (4)	自由贸易区	1993	G, IP, TF, DS, RO, M, T	部分实施
东南非共同市场	7.3	0.8	546	7,646	4.7	21	EMEs (6); LIDCs (15)	关税联盟	1994	G, RO, T, NTB	部分实施
南方共同市场	13.7	1.5	263	2,488	30.0	4	EMEs (4)	关税同盟	1991	GS, T	部分实施
备忘项： 非洲大陆自由贸易区	16.4	2.7	1,239	2,323	54.8	54	EMEs (15); LIDCs (39)	关税同盟	2019	GS, TF, I, RO, DS, M, T, NTB	开始实施

来源：国际货币基金组织《贸易流向统计》；国际货币基金组织《世界经济展望》数据库；以及国际货币基金组织工作人员的计算。

注释：G=货物，GS=货物和服务，IP=知识产权，CP=竞争政策，TF=贸易促进，DS=争议化解，RO=原产地规则，T=关税，NTB=非关税壁垒，M=监测和实施机制，EME=新兴市场经济体，LIDC=低收入国家，AE=发达经济体。

区域贸易协定通过以下方式对其成员广泛产生了积极的宏观经济影响：

- 创造贸易机会，同时尽可能减少贸易转移（Freund和Ornelas，2010年；Vicard，2011年）。区域贸易协定还促进参与全球价值链（GVC）贸易。研究普遍发现，《北美自由贸易协定》（NAFTA）和东盟自由贸易区（AFTA）创造了实质性的贸易，但对南美共同市场产生了一定的贸易转移影响。<sup>1</sup>
- 由于国内市场扩大和技术传播产生了规模效应，增长得以加强（Berthelon，2004年；Schiff和Wang，2003年）。鉴于市场规模扩大、政策框架更加清晰、争端解决机制更加完善，加入区域贸易协定还可能降低增长的波动性（Kpodar和Imam，2017年）。
- 通过扩大国内市场和深度整合各项条款（包括涉及投资、知识产权、标准和竞争政策的条款），从而降低政治风险，改善商业环境，由此促进了外国直接投资（FDI）。<sup>2</sup>

几十年来，一些覆盖撒哈拉以南非洲不同地区的区域贸易协定收效有限。《非洲大陆自由贸易协定》在创造贸易、促进增长和增加外国直接投资方面成功与否，取决于以下三个方面对

本专栏由Garth Peron Nicholls、Malika Pant、Hector Perez-Saiz和José Nicolás Rosas García撰写。

<sup>1</sup> 见Chang和Winters（2002年）、Trefler（2004年）、Egger（2004年）、Romalis（2007年）和Acharya等人（2011年）。

<sup>2</sup> 见Lim等人（2001年）、Lederman等人（2005年）和Medvedev（2012年）。

区域一体化态度的根本性转变：(1)协定的设计，(2)协定的执行，以及(3)明确相应的广泛改革议程。

- 协定的设计
  - 在制定《非洲大陆自由贸易协定》的同时，应逐步降低最惠国（MFN）关税。<sup>3</sup>通过这种方式，《非洲大陆自由贸易协定》将扩大非洲国家的全球贸易，特别是与技术更先进的经济体的贸易。在《非洲大陆自由贸易协定》框架内，一项重大挑战是在没有补偿机制的情况下，协调并商定一个针对不同发展阶段国家的合理水平的共同对外关税（CET）。西非国家经济共同体（ECOWAS）和东非共同体（EAC）的情况表明，应将共同对外关税设定在不会提高生活成本的水平上，尤其是对低收入家庭而言更是如此（非洲开发银行，2019年，第80页）。
  - 为尽可能提高潜在收益，原产地规则应是非限制性的，并避免超出防止贸易偏离或从协定外国家转运货物的范围。这将尽可能减少官僚成本并促进执行。有证据表明，一些区域贸易协定中复杂而严格的原产地规则阻碍了贸易流动。根据评估，《北美自由贸易协定》采纳的非常详细和复杂的原产地规则大大提高了非成员面临的保护水平，违反了《关贸总协定》规则第24条，并造成贸易转移（Conconi 等人，2016年）。根据非洲开发银行（2019年，第113页），如果《非洲大陆自由贸易协定》采用具有限制性的特定产品原产地规则（有利于上游资本密集型部门），低收入国家将处于不利地位，因为它们必须从成本较高的成员国获得投入品。
- 协定的执行：缺乏有效的监测和执行机制是非洲和其他地区过去的一些区域贸易协定表现不佳的主要原因。《非洲大陆自由贸易协定》的机构必须得到加强，并有权创建一种监测机制。正如欧盟和东非共同体在实施过程中所见的，这种机制可作为一种纪律手段，以确定落后国家。
- 明确相应的广泛改革议程：成员国应重点维护宏观经济稳定，营造私营部门能够繁荣发展的商业环境，解决劳动力市场扭曲问题，加强社会保护以及增加国内收入调动。在区域层面，努力的目标应当是扩大对非洲大陆基础设施的投资规模，并设立一个区域性竞争委员会。

---

<sup>3</sup> 区域贸易协定背离了构成多边贸易体制基础的非歧视原则，可能产生积极影响，也可能产生不利影响。

## 参考文献

- Acharya, R., J. A. Crawford, M. Maliszewska, and C. Renard. 2011. "Landscape." Chapter 2 in *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, edited by J. Chauffour and J. Maur, World Bank, Washington, DC.
- African Development Bank. 2019. *African Economic Outlook 2019*, Abidjan.
- Ahn, J., Z. An, J. Bluedorn, G. Ciminelli, Z. Kóczán, D. Malacrino, D. Muhaj, and P. Neidlinger. 2019. "Work in Progress: Improving Youth Labor Market Outcomes in Emerging Market and Developing Economies." IMF Staff Discussion Note 19/02, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Berthelon, M. 2004. "Growth Effects of Regional Integration Agreements." Working Paper No.278. Central Bank of Chile.
- Chang, W. and L.A. Winters. 2002. "How Regional Blocs Affect Excluded Countries: The Price Effects of Mercosur." *American Economic Review*. 92(4): 889-904.
- Clements, B., D. Coady, S. Fabrizio, S. Gupta, T. Alleyne, and C. Sdralevich. 2013. "Reforming Energy Subsidies: Lessons from Experience." Chapter 4 in *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Conconi, P., M. García Santana, L. Puccio, and R. Venturini. 2016a. "The Perverse Effect of Preferential Rules of Origins." Vox CEPR Policy Portal, March 16.
- David, S. 2016. "An Index of Global Economic Policy Uncertainty." *Macroeconomic Review*. October.
- Estevadeordal, A., and K. Suomien. 2006. "Mapping and Measuring Rules of Origin around the World." Chapter 3 in *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*, edited by O. Cadot, A. Estevadeordal, A. Suwa-Eisenmann, and T. Verdier, Oxford University Press, Oxford.
- European Investment Bank. 2018. *Banking in Africa: Delivering on Financial Inclusion, Supporting Financial Stability*, Luxembourg.
- Freund, C and E. Ornelas. 2010a. "Regional Trade Agreements: Blessing or Burden?" Vox CEPR Policy Portal, June 2.
- \_\_\_\_\_. 2010b. "Regional Trade Agreements." Policy Research Working Paper 5314. The World Bank, Washington, DC.
- Gaspar, V., D. Amaglobeli, M. Garcia-Escribano, D. Prady, and M. Soto. 2019. "Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs." IMF Staff Discussion Note 19/03, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Hammadi, A., M. Mills, N. Sobrinho, V. Thakoor, and R. Velloso. 2019. "A Governance Dividend for Sub-Saharan Africa?" IMF Working Paper 19/1, International Monetary Fund, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2015a. "Making Public Investment More Efficient." Policy Papers, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2015b. "Evolving Monetary Policy Frameworks in Low-Income and Other Developing Countries." Policy Papers, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2015c. "How Can Sub-Saharan Africa Harness the Demographic Dividend?" Chapter 2 in *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, April.
- \_\_\_\_\_. 2015d. "Global Value Chains: Where Are You? The Missing Link in Sub-Saharan Africa's Trade Integration." Chapter 3 in *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, April.
- \_\_\_\_\_. 2016a. "Enhancing Resilience to Natural Disasters in Sub-Saharan Africa." Chapter 3 in *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, October.
- \_\_\_\_\_. 2016b. "Financial Development and Sustainable Growth." Chapter 3 in *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, April.
- \_\_\_\_\_. 2017a. "Economic Diversification in Sub-Saharan Africa." Chapter 3 in *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, October.

- \_\_\_\_\_. 2017b. “Tackling Inequality.” Chapter 1 in *Fiscal Monitor*, Washington, DC, October.
- \_\_\_\_\_. 2018a. “Domestic Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: What Are the Possibilities?” Chapter 2 in *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, May.
- \_\_\_\_\_. 2018b. “Malawi—2018 Article IV Consultation and Request for a Three-Year Arrangement Under The Extended Credit Facility.” *Country Report 18/115*, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2018c. “Capital Flows to Sub-Saharan Africa: Causes and Consequences.” Chapter 2 in *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, October.
- \_\_\_\_\_. 2018d. “The IMF’s Annual Macroprudential Policy Survey— Objectives, Design, and Country Responses.” *Policy Papers*, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2018e. “The Future of Work in Sub-Saharan Africa.” Chapter 3 in *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, September.
- \_\_\_\_\_. 2018f. “Review of 1997 Guidance Note on Governance - A Proposed Framework for Enhanced Fund Engagement.” *Policy Papers*, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2018g. “Recovery and Risking Risks.” Chapter 1 in *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, October.
- \_\_\_\_\_. 2019a. “Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries—2019.” *Policy Papers*, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2019b. “Is the African Continental Free Trade Area a Game Changer for the Continent?” Chapter 3 in *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, April.
- \_\_\_\_\_. 2019c. “Building Resilience in Developing Countries Vulnerable to Large Natural Disasters.” *Policy Papers*, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2019d. “Reigniting Growth in Emerging Market and Low-Income Economies: What Role for Structural Reforms?” Chapter 3 in *World Economic Outlook*, Washington, DC, October.
- Kpodar, K and P. Imam. 2017. “Regional Trade Agreement and Growth Volatility.” *Vox*, CEPR Policy Portal.
- Lederman, D., W. Maloney, and L. Serven. 2005. “Lessons from NAFTA for Latin America and Caribbean countries: A summary of research findings.” World Bank, Washington, DC.
- Lim, E. G. 2001. “Determinants of, and the relation between, foreign direct investment and growth: A summary of the recent literature.” IMF Working paper 01/175, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Medvedev, D. 2012. “Beyond Trade: The Impact of Preferential Trade Agreements on FDI Inflows.” *World Development*. 40(1): 49-61.
- Romalis, J. 2007. “NAFTA’s and CUSFTA’s Impact on International Trade.” *Review of Economics and Statistics*. 89(3): 416-435.
- Schiff, M and Y. Wang. 2003. “Regional Integration and Technology Diffusion. The Case of the North American Free Trade Agreement.” *Policy Research Working Paper 3132*, World Bank, Washington, DC.
- Sy, A., R. Maino, A. Massara, H. Perez-Saiz, and P. Sharma. 2019. “FinTech in Sub-Saharan African Countries: A Game Changer?” *Departmental Paper 19/04*, African Department, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Trefler, D. 2004. “The Long and Short of the Canada-U.S. Free Trade Agreement.” *American Economic Review*. 94(4): 870-895.
- Vicard, V. 2011. “Determinants of Successful Regional Trade Agreements.” *Economic Letters*. 111: 188-190.