

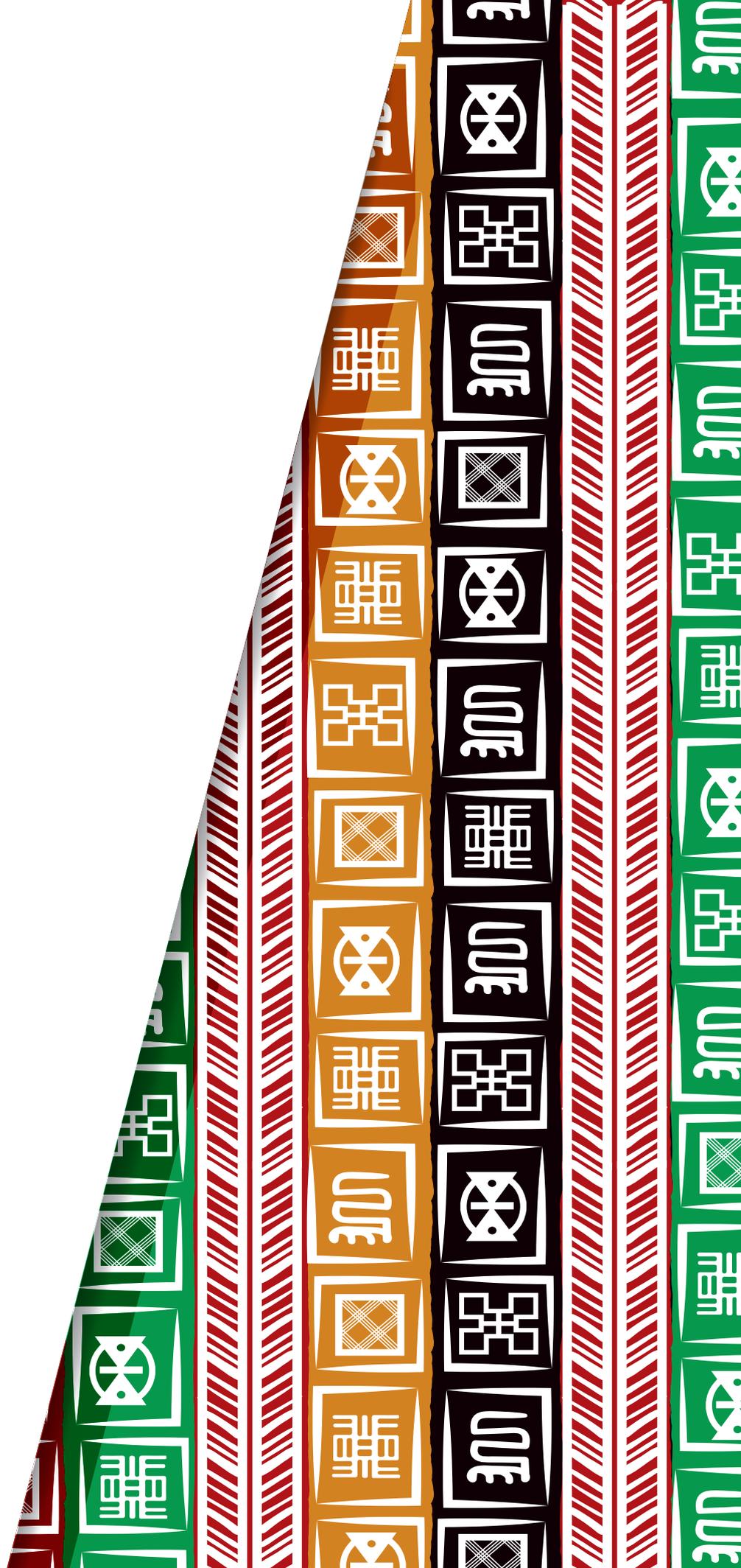
# 非洲 经济 展望 2020

摘要

开发面向未来的  
非洲劳动力



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP



本文所表达的观点和论点并非一定反映非洲开发银行、其董事会或其所代表国家的官方观点。本文及包含的任何数据和地图不损害任何领土的地位或主权，不影响国际边境和边界的划定，也不影响任何领土、城市或地区的名称。

ISBN 978-9938-882-92-6 (印刷版)

ISBN 978-9938-882-95-7 (电子版)

© 非洲开发银行 2020

只要注明非洲开发银行为引文来源和版权所有者，您就可以复制、下载或打印本材料供自己使用，也可以在自己的文档、演讲文稿、博客、网站和教学材料中包含本出版物的摘录。

# 摘要

**在**今年的《非洲经济展望》中，第一章介绍非洲的宏观经济近期发展和包容性增长的前景。第二章讨论培养未来劳动力所需的教育和技能，并总结各国可以效仿的成功案例。第三章着眼于教育和培训资金的四个主要来源，即政府、家庭、私营部门和外部捐助者，并提出筹集额外资金和提高支出效率的方法。

## 非洲的经济增长：业绩、展望与包容性

### 增长稳定且预计将加快

非洲 2019 年的经济增长率估计为 3.4%，与 2018 年大致相同。虽然稳定，但这一增长率低于该地区过去十年平均 5% 的增长率。低于预期增长速度的部分原因是由于非洲大陆五大经济体——阿尔及利亚、埃及、摩洛哥、尼日利亚和南非的经济涨幅趋缓，上述五个国家的平均经济增长率为 3.1%，而非洲大陆其它国家的平均增长率为 4.0%。非洲 2020 年和 2021 年的经济增长率有望分别达到 3.9% 和 4.1%。

非洲增长率的背后隐藏着跨区域和跨国家的显著差异。东非仍然是非洲大陆增长最快的地区，2019 年平均增长率估计为 5.0%。北非排名第二，为 4.1%。西非的经济增长率从前一年的 3.4% 上升到 2019 年的 3.7%。中非 2019 年的经济增长率预计将从前一年的 2.7% 上升到 3.2%。由于遭受伊代和肯尼斯热带飓风的袭击，南部非洲的经济增长从 1.2% 减缓到 0.7%。

### 投资和出口日益成为经济增长的动力

经济增长的基础有所改善，其动力正逐渐转向投资和净出口，不再单纯依靠个人消费。2019 年，投资支出占国内生产总值增长动力的比例（超过一半）在过去十年里首次超过消费。由于石油价格回升，净出口也是推动经济增长的重要因素，尤其对于大宗商品出口国而言。自 2011 年以来，特别是在 2014 年大宗商品价格超级周期结束之后，非洲的储蓄总额和投资总额之间的差距一直在扩大。非资源密集型国家推动

了非洲大陆平均差距的扩大，进而导致经常账户赤字的不断扩大。

### 经济前景面临下降风险

非洲的经济增长是在充满挑战的外部环境中得以实现的。全球贸易额的年增长率从 2017 年的 5.7% 下降到 2019 年的 1.1%。其中，非洲两大主要出口商品——金属和食品——的下降情况尤为严峻。一些极端天气事件，尤其是 2019 年上半年肆虐非洲南部的破坏性风暴和洪水，以及厄尔尼诺现象预计将会重返东非，可能会使得非洲迎来严重干旱，从而抑制农业产出和经济增长。在未来两年将要举行选举的国家可能会面临增加公用事业支出的社会政治压力，并可能破坏财政修正计划。与恐怖主义、冲突、叛乱和社会动荡相关的风险也可能对某些国家的经济活动形成重压。

### 总体而言，非洲的宏观经济稳定性有所改善

通货膨胀率仍然居高不下。不过，非洲大陆的平均通胀率缓慢下降了 2 个百分点，从 2018 年的 11.2% 降至 2019 年的 9.2%，不同国家和经济体之间仍存在显著差异。各国央行的反应是通过调节利率来管理国内需求。在存在通胀下行压力的国家，降低利率是为了鼓励投资和刺激增长。

非洲财政平衡在过去两年内有所改善，赤字占国内生产总值比率的加权平均值从 2017 年的 5.9% 下降到 2019 年的 4.8%。其原因主要在于大宗商品价格企稳，以及自然资源出口大国的税收和非税收入增加。54 个非洲经济体的收入占国内生产总值的比重平均上升了 0.3 个百分点，但石油出口国的这一比重上升超过 1 个百分点，例如安哥拉上升了 2.2 个百分点。

### 债务持续上升

在大多数非洲经济体内，政府和政府担保的债务处于高水平且仍在上升。2018 年，政府债务与国内生产总值的比率中数超过 56%，高于 10 年前的 38%。外债比率上升趋势的原因一部分是由于大宗商品价格超级周期的结束，以及增长和出口收入的减缓，这在大宗商品生产国尤其明显。但它同时也源于一个更稳定的宏观经济和治理环境，这让更多的非洲国家能够首次利用国际债券市场，部分是 30 年期债券。

非洲各国政府的债务组成发生了结构性转变，对多边机构和巴黎俱乐部债权国提供的优惠贷款的依赖程度下降，拓宽了从国际资本市场获得长期融资的渠道，并从中国等新兴债权国处获得双边融资。同样，更高的内债（达到国内生产总值的 35% 以上）在一定程度上是由于各国为缩小基础设施的差距而增加政府支出和资本投资。但这也反映出非洲国家通胀逐渐减缓、货币可信度提高，以及向国际债权人出售本币债务的能力增强。

### 唯有少数国家实现包容性增长

尽管许多国家实现了强劲的经济增长，但只有相对少数国家在极端贫困和不平等方面取得显著进步，总体而言较仍高于世界其它地区。平均而言，在 2000 年至 2005 年和 2010 年至 2017 年两个阶段中，非洲贫困人口的消费增速低于总人口的平均水平。当非洲大陆的人均平均消费在这两个阶段中以年均 3.3% 的速度增长时，贫困人口的平均增长速度却仅为 3.0%。因此，尽管贫困人口在 2000 年至 2016 年期间受益于非洲大陆前所未有的经济增长，但他们的消费增长速度还不足以帮助其摆脱贫困。与其它发展中国家相比，非洲贫困人口的减少速度要慢得多。

尽管许多国家实现了强劲的增长，但相对的只有少数国家在消除极端贫困和不平等方面出现显著改善

数据显示，在 48 个非洲国家中，只有 18 个国家的经济增长具备包容性，即贫困人口的平均消费增长更快，不同人群之间的不平等程度下降。若仅考虑 2000 年至 2017 年期间平均消费增长为正的 37 个国家，只有 12 个国家实现了包容性增长。尽管自 2000 年以来大多数国家的快速经济增长的确提高了贫困人口的生活水平，但这并不能显著缩小贫困人口之间的消费差距。

### 如果目前的趋势持续下去，非洲将无法在 2030 年消除极端贫困

按照目前的趋势，非洲将无法实现在 2030 年消除极端贫困的目标。极端贫困率（人口加权平均值）将从 2018 年的 33.4% 下降到 2030 年的 24.7%，远远高于 3% 的可持续发展目标。极端贫困人口的数量将略微减少近 800 万，从 2018 年的 4 亿 2,910 万减少到 2030 年的 4 亿 2,120 万。此外，2030 年除北非以外的所有地区的贫困率预计都将远远超过 3% 的目标。

但是，提高增长的数量和质量可以加快消除极端贫困的步伐。非洲人均消费必须每年增长 10.25% 才能于 2030 年实现 3% 的可持续发展目标。这表明，如果历史趋势持续下去，平均每个非洲国家将不得不在 2018 年至 2030 年间将其年均消费增长率提高一倍以上。除非采取大胆的政策措施来同时提高增长的质量和数量，否则非洲只能到 2045 年方可实现 3% 的目标。

### 政策建议

#### 深化结构改革，使非洲的生产基础实现多样化并恢复经济增长

尽管预测表明非洲经济将在 2020 年和 2021 年持续复苏，但其增长速度低于此前预期，也低于历史趋势。因此，政府决策者需要更

深入地进行结构性改革，以支持当前的经济扩张，增强抵御风险的能力，同时提高中期增长率。决策者应当采取的政策如下：

- 通过消除商业环境的制约因素来提高生产力。该地区的增长主要是由生产要素积累推动实现的，而全要素生产率的贡献有限，有的甚至下降。非洲与世界其它地区之间人均产出存在巨大且持续的差距，原因是生产要素配置效率低下。提高生产率以恢复经济增长需要通过消除企业经营的最大束缚来培养一个富有活力和竞争力的私营部门。
- 促进结构转型和经济多元化，以此加快经济增长速度。许多国家的增长仍然依靠初级商品，这不可避免的会使经济增长变得不稳定且容易受到商品价格波动的影响。决策者应继续努力使其经济基础摆脱初级商品的局限，在实现多样化的同时扩大出口基础。经过深思熟虑且目标明确的政策可以将生产资源从非正规的低生产率部门转移到正规的高生产率部门，有助于提高生产率并发掘尚未开发的潜力。
- 通过解决汇率失调来提高竞争力。决策者应根据本国经济结构调整汇率政策，支持结构性改革。

#### 保持宏观经济稳定，改善公共财政管理

对于外部环境中日益增加的挑战，决策者需要确保过去两年宏观经济稳定的成果得以持续，包括降低通胀率、缩小财政收支平衡和稳定汇率波动等。财政政策需要继续保持谨慎，以控制债务累积。货币政策需要继续刺激经济，同时遏制通胀和汇率的无序波动。决策者应当采取的政策如下：

- 提高财政整合的质量，创造更多财政空间。这可以通过增加收入方式来实现，其成本低于通过削减支出实现增长的方式。非洲国家在改进其税收政策和税收管理系统方面仍有巨大的潜力，因而可在不严重扭

五项可行的政策倡议有助于决策者从水平和质量两方面改善非洲的经济增长

曲经济活动的情况下调集国内资源用于发展。

- 许多国家为应对油价回升而重新出现的能源补贴应更具有针对性，或许可以利用价格调节机制，更加针对社会中的贫困与弱势群体。
- 通过培养能力、加强财政支出治理框架以及合理规划和监督投资项目等措施来提高公共投资效率。非洲的公共投资效率约为65%，这意味着每投资1美元，就有35美分浪费在低效的项目执行上。改进治理框架可以极大地改善这些低效的部分。
- 寻找公共债务和公共发展融资之间的最优折衷。尽管许多国家仍有巨大的发展资金需求，但更重要的是要在满足需求和减轻不断增加的债务之间保持适当的平衡。本文认为非洲不存在系统性的债务危机风险。决策者需要更多地关注应用债务的发展项目类型。当债务用于满足急需的人力资本和实际资本时，它可以在中期为国内生产总值增长带来高达10%的效果。

### 加强国内应对极端天气事件的能力

考虑到包括风暴、洪水、干旱和热带气旋在内的极端天气事件最近造成的破坏，以及2020年及以后即将到来的厄尔尼诺现象，决策者应加大力度，在宏观经济、微观经济和家庭层面培养抵御天气冲击的能力和恢复力。这方面的政策行动包括：

- 采用能够更好抵御极端天气事件的气候智能型农业生产技术。决策者应该鼓励使用抗旱和抗洪的农作物品种进行农业生产。其它明智的政策选择包括建设能够在旱季收集和储存雨水的基础设施，以及促进农民使用移动技术获取天气预报等。
- 为家庭提供风险平台和集合分担风险。例如，由非洲联盟建立的作为多边风险分担机制的非洲风险能力机制宗旨在于为各国

在因极端天气事件导致遭受损害和农作物歉收时提供保障，这样的举措可以在微观层面加以复制推广。前瞻性的风险分担工具可以为家庭提供保护，每户家庭只需做出一些小的贡献便可以在发生极端天气事件时获得最低的收入保障。

### 消除劳动力流动性障碍，提高经济增长的包容性

部门内生产率增长和跨部门劳动力重新分配可减少非洲的贫困。只需允许劳动力跨部门自由流动，非洲国家就可以增加收入并减少贫困和不平等。决策者应当采取的政策如下：

- 改革劳动法规和就业政策，保障劳动力的自由流动。此外，虽然国家内部的劳动力流动不易受到限制，但跨国界的劳动力流动往往因保护地方劳动力市场而受到限制。实施非洲大陆自由贸易区等跨国性协定有助于消除妨碍各国间劳动力自由流动的大部分障碍。
- 提高跨部门技能和资质的可转移性，或者获取整套新技能和资质以满足接收部门的要求。由于低生产率部门的技能不一定与高生产率部门所需要的技能互补，因此重要的是扩大促进跨部门技能转变的项目。

### 扩大社会保障支出，提高现有项目的效率

有条件的现金转移、社会保障计划、有针对性的补贴或支持解决地域、性别和教育不平等等诸多形式的社会保障支出可对国家解决贫困和不平等的努力起到补充作用。据估计，社会保障转移支出可使绝对贫困发生率减少36%，使相对贫困（底层的20%）发生率减少8%。显然，更好地对现有项目进行规划、执行和监控对解决贫困和不平等问题大有裨益。

## 面向未来劳动力的教育和技能

### 非洲面临艰巨的教育和技能挑战

许多非洲国家在基本技能和教育方面距离世界其它国家仍有不小的差距。读写能力和计算能力仍然是限制竞争力的制约因素。低技能和低教育导致低质量的工作、贫穷和不平等。发展教育和技能以促进经济增长需要明确定义非洲国家所需的技能类型。加快努力发展劳动力的基本技能是一个垫脚石，而专注于与未来劳动力相关的技能则可以带来更快、更具包容性的增长。与工作相关的关键技能包括问题解决能力、学习、沟通、社交和个人技能。

### 教育质量落后于世界其它地区

非洲学生的平均考试分数低于世界其它地区的学生。在全球统一考试分数从 300 到 625 分排列的情况下，2017 年非洲学生的平均分数只有 374 分。不过，有些国家的平均分数相对于其收入而言还算不错。肯尼亚和斯威士兰的得分分别为 455 分和 440 分，高于中高收入国家 431 分的世界平均水平。同样，一些低收入国家如布隆迪、布基纳法索、几内亚和塞内加尔的得分也高于亚洲中低收入国家和拉丁美洲中高收入国家的平均分数。

考虑质量调整后的教育年数通常低于实际的教育年数。仅仅根据数量来比较教育成果可能会高估真正的成绩。为了说明教育质量变化的原因，可以根据考试分数来对教育年数进行调整。根据调整后的衡量标准，发达经济体往往拥有较高的平均受教育年数和较高的考试分数。这种数量和质量之间的正比关系在非洲国家中也可以见到。对一些非洲国家来说，尽管教育年数高于地区平均水平，但教育质量却很低。

## 与其它发展中地区相比，人力资本对非洲劳动生产率和经济增长的贡献较小

人力资本通过对生产率的影响而成为经济增长的关键驱动力。教育在提高总体劳动生产率方面的作用在非洲相对有限。部分原因是由于教育质量较低，缺乏配套资金，以及技能和教育的普遍不匹配。为此，投资于教育质量可以提高非洲劳工和企业的生产力。

### 非洲的劳动力市场未能充分利用技能和资格

非洲人力资本对劳动生产率贡献较低的一个原因是年轻劳工的技能或教育与雇主的需求之间存在不匹配。技能不匹配是指劳工感到自己的技能与胜任工作所需的技能之间存在差异。

非洲年轻人的技能和教育不匹配比其它地区更为普遍。近一半的非洲就业青年感到自己的技能与工作不匹配，而约三分之二的青年教育程度过高或过低。受教育程度过低的比例（近 55%）远远高于其它地区（36%）。因此，除了技能和教育不足以外，非洲国家似乎没有充分利用其就业青年的现有技能和资格。

### 技能和教育的不匹配影响工资、工作满意度和求职

技能与教育的不匹配通过工资、工作满意度及求职等间接影响着青年的劳动生产率。受教育程度过高的非洲青年比那些与其教育水平相当但教育水平与工作相符的青年在收入方面平均要少 18%。此外，那些认为自己的技能高于工作的青年对目前的工作满意度要低 3.4%。

因技能不匹配而对工作不太满意的青年在工作效率方面也可能较低。技能与工作不匹配引起的不满更有可能促使其寻找一份新工

---

大力发展劳动力的基本技能是基础，而专注于与未来劳动力相关的技能则可以带来更快、更包容的增长

作，特别是那些受教育程度过高的青年。当被问及为什么要换工作时，22%的技能过高青年回答说他们想要一份能有效发挥自己技能的工作；只有5%的低技能青年提到了同样的原因。

### 私立学校的入学人数有所增加但依然很少

私立教育服务机构还提供从学前到高等的完善教育、技术和职业的教育培训，以及教师培训和补习教育（课后辅导、语言学习和备考）等辅助性服务。

尽管私立学校只占教育机构总数的一小部分，但它们正在非洲迅速崛起，十年内几乎翻了一番，但其普及程度还不及亚洲和拉丁美洲。私立小学的入学率从2007年的估计6%增长到2017年的11%，中学的入学率从8%增长到15%。私立高等教育机构的入学人数增加了五倍，从3%增加到16%。私立教育的发展可能在一定程度上来源于对公立学校质量低下的看法。

### 培养未来劳动力的战略和政策

#### 做出战略性选择，前瞻培养灵活高效的劳动力

非洲国家需要前瞻培养灵活高效的劳动力，以应对未来的挑战。为了加强劳工的就业能力、企业的生产力和包容性增长，非洲国家需要制定一个促进教育和技能发展的国家战略。并且，为了使增长更具包容性，这些策略不仅应该关注青年，还应该关注成年劳工、辍学者、在非正规经济中工作的劳工，以及处于经济和社会弱势群体的劳工。

非洲大陆大多数国家首先需要将教育和技能发展战略纳入其发展计划。劳动力技能和教育程度过低是全球企业高管常常提到的考虑在非洲进行制造业投资时的首要制约因素。

由于“软技能”可能变得越来越重要，政府应该鼓励教育和培训机构从幼儿起灌输和巩固软技能的正面价值，包括强烈的职业道德、诚实、宽容、尊重权威、守时和追求卓越。这些是高质量劳动力的无形特征。

政府需要投资建设必要的基础设施，以便发展适当的技能。这既包括基本的基础设施，如可靠且廉价的电力供应、交通基础设施、邮政地址系统，也包括数字基础设施，如高速互联网、移动虚拟网络和可互操作系统。

政府还可以加快在发展未来重要技能方面的投资，例如：

- 特定职业的数字技能，包括计算机编程和技术设计。
- 与工作无关的数字技能，包括数据分析和安全网络浏览。
- 软技能，包括沟通、分析和批判性思维，使劳工能够在快速变化的技术环境中适应不同的任务。
- 与制造业相关的辅助技能对支持数字经济依然十分重要，包括灵巧的身体素质，以及销售、维修和维护等较低的技能。

#### 提高教育效果

为了降低辍学率和改善教育效果，各国可以采取以下措施：

- 改善偏远地区的上学条件。在非洲，有四分之一的儿童居住在距离最近的学校两公里以上的地方，并且没有可靠的交通工具。农村地区和低收入国家的家庭状况甚至更糟。不按时上课最终会导致留级和退学。通过缩短到学校的平均距离和改善地面交通来增加上学机会，可以降低辍学率并减少不按时上课的情况，这在偏远地区尤为重要。
- 提供激励措施，如免费提供校服、教科书和每日三餐，以提高学习能力，并有可能降低辍学率。

- 至少在小学阶段引入义务教育，禁止使用童工（并严格实施）。法律规定可以帮助克服文化和其它障碍来降低辍学率，而禁止使用童工则可以提高结业率。
- 提高中学入学率和结业率。伴随普及初等教育取得的重大进展，非洲国家目前需要决定如何确保更多的人接受中等教育。提高中学入学率和结业率的政策选项之一是向需要的学生提供奖学金，实现小学到中学教育间的顺利过渡。
- 实施教学改革，提高教育标准，改革教育管理，并实施有效的激励措施，例如将教育成果作为续签教师合同的条件或鼓励用当地语言进行教学。
- 强调数字技能，使非洲青年能够为数字经济作出充分贡献。例如，非洲开发银行启动了就业编程计划，旨在培养新一代能够熟练使用数字技术的非洲青年。该项目计划到 2025 年在整个非洲支援建立 130 家创新中心。
- 让软技能培训成为国家教育战略的重要组成部分。青年在进入竞争日益激烈的劳动力市场时往往缺乏必要的软技能和人际交往能力（沟通、团队合作和解决问题的能力）。这些技能可以作为课程的一部分来培养，也可以通过政府资助的与私营企业合作的实习项目来培养。

### 使教育培训与劳动力市场相一致

为了使教育培训系统与劳动力市场相一致，并使劳动力的技能与就业机会更好地匹配，政府需要发展与雇主需求相一致的需求主导型教育体系。旨在增加一致性的措施包括：

- 与大学、培训机构和企业合作，培养更符合需求的劳动力。
- 降低高昂的求职费用，尤其是在城市地区。高昂的费用（如前往咨询有无空缺的交通费、打印简历和求职信的费用）常常阻碍青年了解工作的机会，使其无法申请与自身技能和资格相匹配的工作。通过建立或改进公共职业介绍机构，集中提供就业信息和就业机会方面的建议，非洲国家可以藉此降低求职费用并改善职业匹配度。
- 确保教育体系与私营部门迅速出现的高需求新工作（如软件工程师、营销专家、作家、财务顾问和数据分析师等）相一致。
- 加强公共和私营部门的协作。为了更有效果，职业培训和实习计划需要成为产业强有力的协作系统的一部分，确保培训机构能够以需求为主导并传授符合劳动力市场需求的技能。

### 在营养方面做出投资

营养与劳动力的认知能力之间的关联很简单：一个饥饿的孩子是不可能正常学习的。然而，营养常常会被忽视，而且仍然严重缺乏政府和捐助者的资金。人的智商可能会因出生体重过低而降低 5 个百分点，因发育不良而降低 5 至 11 个百分点，因缺碘而降低 10 至 15 个百分点。2017 年，非洲五岁以下儿童发育不良的比例超过全球的三分之一，东非的发育不良比例为 36%，北非为 17%。而且，非洲发育不良儿童的人数还一直在上升。

为了培养认知能力，非洲各国政府需要从子宫里的婴儿开始，向其投资以提供更好的营养。虽然营养不良的影响是可以预防的，但它们几乎都是不可逆转的，尤其是对幼儿而言。从怀孕到两岁的 1000 天是吸收营养的重要阶段。在这段时间里，缺乏关键营养物质会导致儿童发育不良（低于同龄的平均身高），他们成年后也会永久矮小、病弱，并且存在认知障碍。

各国政府还应积极利用营养投资带来的高水平经济效益。例如，减少发育不良的投资与效益成本比率估计至少为 15:1。消除贫血可使成人的生产力提高 5% 至 17%。在受影

政府需要发展与雇主需求相一致的以需求为导向的教育体系

第四次工业革命将对教育体系提出越来越高的要求，但教育体系仍无法培养出精通这些技能的毕业生

响最严重的国家，这相当于国内生产总值的2%。作为营养计划的补充，各国政府可以促进儿童早期教育。

### 投资科学、技术、工程和数学

非洲需要培养信息和通讯技术以及科学、技术、工程和数学方面的技能。第四次工业革命(4IR)会对教育体系提出越来越高的要求，但目前的教育体系无法培养出精通这些技能的毕业生。

对高速互联网的投资和智能手机的普及使非洲有可能在数字和移动领域进行创新。创新中心正在迅速发展，2019年整个非洲大陆共启用了600多家科技中心，比前一年增长了40%。

各国政府也一直在加快对实验研究和开发的投入，以拓展前沿知识，应对地方挑战。非洲在研发方面的支出远远落后于其它地区，这些投入可以成为促进非洲创新的重要机制。在2012年至2016年间，非洲的平均研发总开支约占国内生产总值的0.23%，仅为拉丁美洲0.68%水平的三分之一。

政府可以与私营部门及教育机构合作发展学徒实习和培训项目。方法包括资助实习，与产业界合资建立培训中心，以及企业资助大学的研究和创新等。

### 为发展教育和技能进行融资

非洲教育和技能发展的资金主要有四个来源：政府、家庭、国际捐助者和私营部门。政府是最大的教育提供者和出资者，家庭也将自己的资源投资于教育和培训。国际捐助者为教育融资作出了贡献，特别是在低收入国家；私营部门的作用尽管很小，但一直在上升。不过，目前来自这四个来源的资金不足以满足非洲日益增长的教育需求。

### 非洲的教育支出占国内生产总值的比例在发展中国家中很高

在2010年至2017年间，非洲国家平均拨付给教育的资金占国内生产总值的5%，占政府预算的16%，分别略高于联合国建议的4%和15%的下限。在42个非洲国家的样本中，有20个国家达到了联合国建议的两项目标。这些国家将15%或更多的政府预算以及4%或更多的国内生产总值用于教育。另外有7个国家只符合其中一项标准，有15个国家两项均不符合。

### 然而平均每个学生的支出为世界最低

尽管许多非洲国家政府将大量资源拨付给教育，但教育支出相对于学生人口规模的比例较低。事实上，非洲平均每个学生的政府支出为世界最低，小学仅为533美元，中学仅为925美元(按购买力平价计算)。人均支出较低的原因可能是由于国内生产总值较低，以及因青年人口迅速增长而使学龄群体的比例变得较高。

在小学层次，非洲国家在每个学生身上平均花费的资源仅为拉丁美洲国家的四分之一，亚洲国家的五分之一。在中学层次，非洲为每个学生花费的资源不到拉丁美洲的一半，约为亚洲的五分之一。如此低的支出水平在一定程度上可以解释为何许多非洲国家的教育质量这么低下。

非洲各国政府拨付最大份额的教育预算用于初等教育(38%)和中等教育(37%)，高等教育占20%。只有4%用于技术和职业教育培训，2%用于学前教育。这种模式与亚洲等其它发展中地区相似。

## 非洲可通过提高教育方面的公共支出效率来实现小学教育的普及

平均而言，非洲是教育支出效率最低的地区，小学教育的效率为 58%，中学教育为 41%。这种低效当中蕴含着重要的意义。在小学层次，58% 的效率得分意味着大约 42% 的教育支出效率低下，这也表明非洲国家可以在不增加支出的情况下将小学教育提高 42%。更具体而言，如果非洲的效率水平与亚洲发展中国家相当，则初等教育完成率有可能从 2016 年的平均 79% 上升到 98%。换言之，非洲国家可以通过提高教育支出的效率来实现小学教育的普及。

## 家庭的教育直接支出非常高

虽然超过一半的非洲国家废除了小学和中学的学费，但家庭仍将相当部分的收入用于子女的教育。2015 年，非洲家庭平均将 35% 的家庭预算用于食品，3.5% 用于自费的医疗支出，2.5% 用于教育。

鉴于许多非洲国家已经废除学费，教育费用如书籍、材料、交通和家教占了支出的大部分。家庭对高质量教育的需求增加，这可能也是家庭教育支出增加的原因之一。在有些国家，家教占家庭教育支出中相当大的一部分。

对许多非洲家庭来说，汇款是一项重要且不断增长的收入来源。从 2005 年到 2018 年，汇款从 334 亿美元上升到 828 亿美元，占非洲国内生产总值的近 3.5%。来自国内和国际移民的汇款是许多家庭教育资金的重要来源，而支付教育费用往往是移民的主要动机。关于接收海外汇款的家庭将该资金用于教育的比例，尼日利亚为 22%，布基纳法索为 12%，肯尼亚为 10%，塞内加尔为 3%。

## 官方捐助者也在非洲教育融资中占据了重要地位

在 2011 年大幅下降之后，用于教育的捐助资金开始增加，于 2017 年达到 148 亿美元。其中非洲收到了 54 亿美元，占总数的 36%。在一些非洲国家，包括布基纳法索、马里和赞比亚，援助占政府教育预算的比例超过 25%。

从教育水平来看，2013 年至 2017 年间高等教育获得的援助比例最大，为 30%。其次是教育体系的全般支持，占 27%，主要分发给教育设施和培训、教育政策和行政管理、教师培训和教育研究等。基础教育获得了 25% 的国际援助，其中大部分用于初等教育。早期儿童教育和青年基本生活技能方面获得了约 13% 的初级教育援助。中等教育获得的援助比例最低，为 18%。大约 22% 的教育援助以奖学金或在捐赠国培训的形式提供。

## 可提高国际援助的效果

针对不同教育水平且使用不同援助方式的教育援助已被用于各种干预措施，如学校供餐计划、教室建设、教师培训、女童奖学金、减少学生辍学的计划和课程开发。对教育援助效果的分析发现，援助被用于学校设施和教师培训时影响最大。此外，对小学和中学教育的援助具有互补性，这可能是由于一种激励效果，如果儿童觉得自己能够接受中等教育的希望很大，就会促使他们完成小学教育。

## 私人融资有所增加但仍然有限

私人融资可以对政府资助公共教育机构起到补充作用。目前关于非洲教育私人融资的研究非常有限。案例分析表明，来自私人或非家庭的资金只占全部教育资金的一小部分。例如，非政府组织和私人组织的资金仅占乌

---

非洲平均每个学生的政府支出为世界最低，小学仅为 533 美元，中学仅为 925 美元

同时投资于教育和基础设施比单纯投资两者之一能够产生更大的增长回报

干达教育总资金的 1%，与此相比，来自家庭的资金占 57%，来自政府的资金占 34%。

私营部门为教育提供资金的机会很多，包括具有影响力的投资者、慈善家和企业家。在政府面临满足需求挑战的低成本初级和中级教育，以及高等教育、职业技术教育、学生和机构融资等方面，充满着各种具有社会和经济潜力的机会。

### 私营部门在技能培训方面投资不足

尽管市场失灵压抑了私营部门的融资，但私营部门在技能培训方面的参与十分广泛。因为通过培训获得的技能可以有效地用于其它企业，如果没有一份强制性的合同来防止竞争对手“挖走人才”，劳工目前所在的公司将不会愿意承担培训费用。尽管劳工已经准备承担培训的费用以充分抓住更高工资带来的利益，但他们可能因为流动性限制、厌恶风险或无法承诺在雇主出资的培训后不辞职等原因，而无法或不愿支付培训费用。如果劳工不考虑培训的社会回报（如同事的更高生产率，以及雇主当前和未来的更高收益），就有可能产生培训投资不足的结果。同样，由于目前的企业没有考虑到未来雇主的利益，因此目前企业的投资水平从社会角度来看并不理想。

### 政策建议

#### 加大对教育和基础设施两方面的投资，以获得国内生产总值长期增长的最高回报

同时投资于教育和基础设施比只投资其中任何一方能够获得更大的增长回报。理由是这两种类型的投资是相辅相成的。由于建立物质资本和人力资本的成本可能很高，决策者需要同时考虑其对公共财政的影响以及宏观经济和分配方面的效应。

为本文进行的建模表明，由于强烈的互补效应，将 GDP 的 1% 用于增加投资拨付给基础教育 (34%)、高等级教育 (33%) 和基础设施 (33%) 的混合投资计划优于任何只集中在单一部门的计划。混合投资能使国民净收入提高近 28 个百分点，使非正规部门的实际工资提高 29 个百分点，并使之前贫困人口的实际收入提高 36 个百分点。

### 通过对教育支出进行审核检查来提高效率

在发展中地区中，非洲教育支出占国内生产总值的比例名列第二。但公共支出的效率较低，政府在教育上的支出似乎在提高教育的数量上比提高教育的质量更为成功。非洲面临的挑战是通过提高教育的数量和质量二者来提升其人民的教育和技能，尽管非洲的可回旋财政空间有限。更有效的资源分配可以使数量和质量两方面受益。

教育融资目标不明确或使用不当是效率低下的原因之一，并可能削弱旨在提高教育机会和教育质量的改善措施。虽然教育支出诊断工具（如预算和业务审计、公共支出跟踪调查和公共支出审查）可以通过减少教育融资中的“漏洞”和指导公共财政管理改革来提高效率，但这种做法并非总是奏效。提高成功可能性的一些关键措施如下：

- 让教育部参与融资项目的所有阶段，以便明确权属并确保各项建议得到实施。
- 避免分析过多的流动（支出）或将跟踪调查与其它调查相结合。

### 降低学校复读和辍学率

降低学校复读和辍学率取决于良好的教学质量。虽然教师薪酬通常是教育预算中最大的支出项目，但教师素质低、缺勤以及教师工作表现差都是造成教育质量低下的原因。为了提高教学质量，政府应该采取的措施如下：

- 招聘更多合格教师。

- 为教师提供更多专业方面的发展。
- 从家长、学生和地方政府等利益相关者处征求更多关于学校表现的反馈。
- 在资源分配和招聘所需教师方面给予学校更多的自主权。
- 设计更好的政策和策略以便招聘和留住人才。
- 改善学校管理治理的支持项目。

### 使用基于绩效的融资

通过将激励与成果相结合，基于结果的融资，以可验证的成果作为支付融资的条件，是一种有望加强教育体系成效的有力措施。对预先约定的结果进行独立第三方核查是基于结果的融资的关键组成部分之一，需要具备强有力的监管和信息系统来跟踪结果指标。

教育中基于结果的融资之例包括基于绩效的奖金、基于绩效的薪酬、基于绩效的合同、有条件的现金转移和现金交付。融资既可用于影响供应方面的代理人，如政府部门、省级政府、各区、学校和教师，又可用于影响需求方面的受益人，如学生和家長。

基于结果的融资最近已用于几个非洲国家的教育项目，包括喀麦隆、刚果民主共和国、莫桑比克和坦桑尼亚，但现在评估其长期影响还为时尚早（非洲开发银行于 2017 年 11 月批准了一项基于结果的融资工具）。

### 改善援助对象，提高教育质量

发展中国家从捐助国获得的教育融资近年来不断增长，2017 年达到 148 亿美元，但仍不到 2015-2030 年预计 395 亿美元教育资金缺口的一半。教育援助在增加数额的同时，也需要提高效果。这需要在政策思路做出两大转变：从基于项目的援助转向系统性支持，以及更加关注教育质量和学生学习。向系统性支持转变需要更多地利用政府对教育部门的预算支持，以使捐助国和受援国之间的激

励和目标与教育部门计划或国家发展计划所提出的保持一致。

虽然对教育的基本支持（新教室、更多教师 and 教学材料）不可或缺，但对教育质量和学生学习的关注也必不可少。这需要进行系统性的改革，涉及到国家领导人对教育质量的承诺、课程和学习材料的关联性、学校位置和设施、学校管理和领导、教师培训、教学专业的地位以及家长和社区对学校的参与。

### 建立教育培训方面的公私合作关系

公私合作关系能够使政府和私营部门共同提供教育基础设施、产品和服务，并且彼此分担费用和资源。教育领域公私合作之例包括学券计划、贷款和奖学金，以扩大公立学校以外的学校选择。私营部门也参与教师培训、辅导、教材供应和学校建设等支持活动。这种知识和技能的交流对双方和社会都有好处。

政府在公私合作关系中扮演的角色是指导者、监管者和合作伙伴。作为指导者，政府可以与私营部门合作，根据国家发展计划或产业政策，在优先部门或地区增加教育服务的供给。作为监管者，政府应该确保企业出现和发展的商业环境有利于在教育领域的商务和投资。作为合作伙伴，政府在扩大机会、提高质量和关联性方面具有相当大的潜力。通过采取如下措施，这些合作可以为教育基础设施、产品和服务做出贡献，同时分担相关的费用和资源：

- 探索服务合同或委办学校的用途。这些学校由政府出资，但由私营部门独立管理。
- 鼓励私营企业与大学建立长期合作关系，为感兴趣的特定领域研究提供资金。
- 建立监管环境和监控机制，确保公私合作关系符合国家的发展目标，创造有利于这种教育合作关系的投资环境，包括建立长期融资机构的可能性。

非洲面临的挑战是通过同时提高教育的数量和质量来提升其人民的教育和技能水平

- 在公营、私营教育及培训机构内建立可信赖的质量标准，设立质量保证机制用于监控质量状况。

在公共技术和职业教育培训预算有限的地方，可能需要私营部门参与以弥补不足。私营部门也可能更符合市场对技能的需求。改善职业教育和培训的公共政策应包括：

- 通过鼓励私营部门、公共部门及教育培训机构之间的合作关系，支持学徒实习和培训。
- 通过利用私人培训机构和非政府组织的竞争性外包来开放培训市场。

### 促进私立教育慈善资金的利用

慈善事业是一个潜在的教育资金来源，但在非洲却很少被利用。可以促进捐赠基金和基金会为非洲大陆的高等教育和研究提供更多资金。例如，美国的一流大学每年收到数十亿美元的捐款，产生数百万美元的利息，而企业也可以通过企业责任项目为教育融资做出贡献。

非洲的学校和大学也可以通过校友会筹集资金。会费和捐款可用于改善学校的设施和课程，并为弱势群体的成员提供资金援助。校友会还可以被用来游说政府制定更有效的教育政策。

### 发展学生贷款市场、针对性的财政援助和费用分担机制

高等教育的学生贷款和金融援助计划可以成为旨在减轻政府预算压力的费用分担方案的关键组成部分之一。由于非洲的学生金融援助和贷款项目有好有坏，需要有更好的政策来提高这些项目在扩大弱势群体接受高等教育方面的有效性。这些政策应包括：

- 使资金来源多样化，减少对政府融资的依赖。

- 建立一个健全的监控系统（通过收集和维持学生的可靠数据），确定哪些学生需要经济资助。

- 允许私营部门推出学生贷款以使教育费用更容易负担。

- 通过法律改革降低贷款拖欠率，从有能力偿还贷款的借款人那里更容易回收贷款。社会、实践和法律激励的组合也可以用来减少拖欠违约。

另一种为中学和高等教育提供资金的一般工具是教育储蓄计划，通过银行账户实施，并有政府的专门补贴。由于这些资金被指定用于资助儿童的未来教育，它们通常被投资于从长远来看有所增长的领域。随着移动货币和银行业在非洲的扩展，更多的家庭将能够受益于这类计划。

### 探索创新性的融资方式，引导更多国际私人资本进入教育领域

利用社会或发展效益债券等创新性的金融期权，可以将追加资本用做教育资金，同时还能注重结果。社会效益债券和成功付费融资则利用私人资本为社会服务提供资金。还款由政府进行，条件是达到特定结果。发展效益债券与此类似，不同的是，一旦取得成果，偿还贷款的将是捐赠机构或基金会，而不是政府。

国际教育融资基金（IFFEd）是国际社会为解决全球教育融资缺口和吸引新的教育资金所作的努力之重要组成部分。IFFEd 融资机制通过四个参与的多边开发银行（非洲开发银行、亚洲开发银行、美洲开发银行和世界银行）来实施。该基金预计将从捐赠国筹集 20 亿美元的或有融资和补助金，目前正在努力获得标准普尔的 AAA 级债券评级。另一个创新的融资方案是以非洲开发银行为先导的非洲教育基金。

## 以“渐进式普世主义”为教育融资的指导原则，解决支出方面的不平等

渐进式普世主义包括优先考虑穷人或弱势群体，优先考虑社会回报最高的低层次教育，并在适当情况下支持高层次教育的私人融资和成本回收的互补作用。

为了解决教育支出不平等，追求实现渐进式普世主义的政府应该考虑如下事项：

- 更多地使用学校的公式拨款（根据具体指标，使用公式计算学区获得的公共资源）。
- 基于需求的构成要素（可用于将资源引导到最需要改善的地理位置和学校）。
- 扩大关于公式拨款使用和影响以及政府各级财政责任分担的研究，改善教育的提供。

## 促使教育关联的有条件现金转移到女童和贫困家庭

与来自富裕家庭的孩子相比，来自最贫困家庭的孩子更有可能失学，完成小学学业的可能性也更小。需要对阻碍最弱势儿童和青年完成学业的因素加以注意。根本原因之一可能是最贫困的家庭负担不起自费的教育费用。免费初等教育和有条件的现金或非货币转移可以缓解这种限制。

许多发展中国家利用有针对性的有条件现金转移来增加家庭在教育、健康和营养方面的投资。这些转移具有针对性，因为它们鉴别了符合条件的家庭：贫困或弱势且有学龄儿童。另外这些转移是有条件的，因为这些家庭必须送孩子上学才能接受转移。

非洲的证据表明，有条件现金转移项目对教育成果产生了积极的影响。虽然大多数项目中的资金转移占贫困家庭收入的很大一部分，但即使是很小的转移也会产生很大的影响。扩大此类项目可能是推动需求侧教育发展的有效工具。

---

在一定条件下有针对性的现金转移支付可增加家庭在教育、健康和营养方面的投资



2019年非洲的经济增长稳定保持在3.4%，预计在2020年和2021年将分别增长到3.9%和4.1%，但仍将低于历史最高水平。

经济增长的基础也在改善，从个人消费逐渐转向投资和出口。十年来，投资首次占到非洲大陆经济增长的一半以上，而个人消费仅占了不到三分之一。

但是，《2020非洲经济展望》也强调非洲经济增长的包容性显得不足。只有大约三分之一的非洲国家实现包容性增长并减少贫困和不平等。

今年的特别主题是为非洲的未来劳动力提供教育和技能。尽管最近几十年取得了一定进展，但非洲在教育和技能发展方面仍然落后于其它发展中地区。政策行动应包括同时提高教育数量和质量措施，并确保教育政策与劳动力市场需求相一致。

要实现这一目标，需要扩大偏远地区学校的入学率，增加对教育投资的激励，发展与雇主需求相一致的以需求为主导的教育体系，投资于营养以帮助贫困儿童，以及培养科学、技术、工程和数学方面的综合能力和信息技术能力。

为了解决教育不平等，问题，《2020非洲经济展望》呼吁在教育支出方面实行渐进式普世主义，即将贫困和弱势群体以及社会回报最高的基础教育列为优先事项。

《2020非洲经济展望》显示教育和基础设施方面的公共支出具有很强的互补性，因为同时投资于这两方面的回报远远大于只投资于其中一个方面。非洲的教育支出效率远远低于亚洲的发展中国家和新兴国家。不过，好消息是通过提高教育支出的效率（目前小学教育支出的效率为58%），非洲国家几乎可以在不增加支出的情况下全面普及小学教育。提高支出效率和教育质量的主要政策包括进行教育支出审计检查、提高教师质量，以及根据绩效进行融资等。

非洲开发银行集团  
Avenue Joseph Anoma  
01 BP 1387 Abidjan 01  
Côte d'Ivoire  
[www.afdb.org](http://www.afdb.org)