

非洲 经济 展望 2021

摘要

从解决债务
到增长经济：
非洲的未来之路



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP

本文所表达的意见和论点不一定反映非洲开发银行、其董事会或其所代表的国家的官方观点。
本文档及所含的所有数据和地图，无损于任何领土的地位或主权完整，不影响国际边界和边境的划分，无损于任何领土、城市或地区的名称。

ISBN 978-9973-9854-4-6 (印刷)

ISBN 978-9973-9854-5-3 (电子)

©African Development Bank 2021 (非洲开发银行 2021)

您可以复制、下载或打印此材料供自己使用，在正确注明引文来源和引文的原文文档版权所有者为非洲开发银行的前提下，您也可以在您自己的文件、演示文稿、博客、网站及教学材料中引用该出版物中的文段。

摘要

2021年版《非洲经济展望》重点关注非洲的债务解决、国家治理和经济增长问题。第一章研究了非洲在COVID-19大流行期间的增长表现和前景，重点分析了减缓疫情影响的短期、中期和长期政策选择。第二章解释了非洲债务结构和构成的变化，分析了非洲债务动态的成因和影响。第三章评估了当前全球债务解决架构面临的挑战，探讨了国家治理与经济增长之间的联系，提出了有助于改善债务解决流程、优化国家治理和维持可持续发展的改革建议。

第一章 非洲在COVID-19大流行期间的增长表现和前景

非洲预计将在2021年从半个世纪以来最严重的经济衰退中复苏

2020年，受COVID-19全球流行的影响，非洲GDP收缩了2.1%，预计2021年，随着旅游业恢复、大宗商品价格的反弹以及为应对疫情采取的各类限制措施的取消，非洲的实际GDP将增长3.4%，从半个多世纪以来最严重的衰退中复苏，然而，考虑到国内外风险的双重影响，这一乐观的估计仍充满不确定性。

疫情对经济影响因经济特征和区域而异，但整体上会呈现复苏

虽然非洲所有经济体都受到疫情影响，但依赖旅游业的经济体、石油出口经济体和其他资源密集型经济体受影响最大。依赖旅游业的经济体预计将从2020年GDP下降11.5%的情况中复苏，到2021年增长6.2%；石油出口国，从下降1.5%增长3.1%；其他资源密集型经济体，从下降4.7%增长3.1%。非资源密集型国家的产出在2020年下降了0.9%，预计2021年将增长4.1%。

非洲增长前景的不确定性很高，但风险较高

可能阻碍复苏的不利因素包括COVID-19疫情复燃、债务积压、阻碍资本流动的金融市场波动、大宗商品价格低迷、旅游业和侨民汇款收入减少、极端天气事件以

反周期的
宽松货币政策和
财政刺激计划
有望助力非洲大陆的
经济复苏

及社会紧张局势。可能使非洲大陆经济增长好于预期的有利因素包括积极有效地安排COVID-19的治疗和疫苗的有效接种，特别是在非洲国家，全面实施非洲大陆自由贸易协定，以及继续推行结构转型，包括数字化和居家办公。

受疫情影响，宏观经济基本面有所减弱

尽管制衡力量使2020年的总体平均通胀率稳定在10.4%，但许多国家的核心通胀率（不包含食品和能源价格）已经上升。在非洲，特别是在边境市场经济体，货币大幅贬值，部分原因是包括侨民汇款、外国直接投资、证券投资和官方发展援助在内的外部资金流动中断。据估计，财政赤字在2020年翻了一番，达到占GDP8.4%的历史高位，导致债务负担加重，但预计2021年及以后将有一个逐步整合的过程。反周期的宽松货币政策和财政刺激方案有望助力非洲大陆的经济复苏。与疫情发生前的水平相比，投资者情绪仍然疲软，2020年3月至6月疫情高峰期发展中国家的资本外逃仅得到部分扭转。

COVID-19的不利影响将逆转非洲在减贫方面来之不易的成果

2020年，约有3000万非洲人受疫情影响陷入极端贫困状态，预计2021年约有3900万非洲人可能陷入极端贫困状态。受影响最大的是那些受教育程度较低、资产少、从事非正规工作的人。由于疫情对妇女、青年和低技能非正规部门工人等弱势群体的影响不成比例，不平等现象也将加剧。这些人非常容易感染，因为他们通常在接触密集型部门工作，很难维持社交隔离距离或在家工作。妇女和女性户主家庭在新增贫困人口中可能占很大比例。2021年，使新增极端贫困人口获得每天

1.90美元贫困线标准生活费的货币成本估计为45亿美元，即每个国家平均约为9070万美元。

封锁隔离有效减缓了COVID-19在非洲大陆的蔓延，却也为经济发展带来了严重的负面影响。

有证据表明，封锁隔离措施更严格的非洲国家比限制不那么严格的国家COVID-19病例更少。然而，由于非正式就业占主导地位，强制施行封锁隔离措施存在固有困难，与其他地区相比，封锁对非洲大陆的作用可能不大。相对其他类型的封锁隔离措施，对工作场所、公共交通和学校采取强制性的封锁隔离措施，以及取消公共活动能够比较有效地遏制COVID-19感染。然而，更严格的封锁隔离措施也会加剧经济收缩。

有助于经济复苏和建立抗风险能力的政策建议：

- 继续支持卫生部门巩固抗疫成果。对于政策制定者来说，现在还不是在抗击病毒的斗争中自满的时候。疫情的二次爆发已在世界多个地区发生。各国必须继续为卫生保健系统提供资源，用以应对COVID-19和其他可预防疾病。常规的公共卫生活动，如儿童脊髓灰质炎和麻疹疫苗接种、疟疾治疗、产妇护理和其他慢性病治疗，不应因为过分关注COVID-19而中断。
- 维持货币和财政支持，支撑经济复苏。在仍有财政空间或清偿能力的地方，决策者应维持财政和货币支持，直到预期的经济复苏完全实现。一旦实现复苏，政府需要实施可靠的财政整顿方案，以恢复债务和财政的可持续性。在没有财政空间的地方，决策者应通过赠款和优惠贷款寻求国际支

持，以支撑经济复苏。

- **通过扩大社会安全网和促使增长更加公平来解决日益加剧的贫困问题。**为了避免20多年来在减贫方面取得的进展被疫情逆转，政策制定者必须加大努力，帮助极端贫困人口脱贫，并扩大社会保障的覆盖面和范围，援助新增贫困人口。政策制定者可以利用数字化升级提高效率、降低成本，利用免费食品、医疗用品和免费住房等实物支持扩大社会保障项目的覆盖范围。
- **尽量减少疫情对人力资本积累的长期影响。**只要现场学习可行，政策制定者就应该立即开放学校，并制定适当的安全规程。当面授不可行时，教学应继续使用传统的印刷、广播和电视媒体，以及智能手机和电脑等数字技术。
- **扩大积极的劳动力市场政策，为未来的工作调整劳动力。**政策制定者必须加大力度，尽可能快速广泛地对劳动力进行再培训和技能培训，促进工人从生产力低下、过时的部门和工作岗位向新兴部门和工作岗位过渡。他们应该通过求职和配套政策鼓励劳动力重新配置，建立公共工程，为新的数字经济提供培训和经验。其他积极的劳动力市场政策包括通过求职和匹配政策帮助劳动力重新分配。
- **利用数字化、工业化和多元化加快结构转型。**当前世界仍在与COVID-19危机抗争，非洲的政策制定者应从长远角度考虑，建设更具适应性与恢复能力的经济体系。为此，各国需要深化结构改革，实现生产基础多样化。此外，还需要采取政策，为加速变革和改革创造空间，以提高经济灵活性。政策制定者应通过人力资本开发、促进高生产率部门的就业、加强改革改善投资环境和推进数字化进程加速实现经济生产

基础的多样化，还应当利用行政手段维持宏观经济稳定、提高市场灵活性，加强政治、社会和环境治理。

- **加强地区和多国团结，实现共同和可持续复苏。**非洲的决策者们必须继续呼吁各国加强协调，共同抗击病毒，为面临清偿和债务挑战的国家提供财政支持。

第二章 债务动态与影响

COVID-19的爆发导致非洲政府融资需求激增

自2020年初COVID-19爆发以来，各国政府已宣布了一系列财政刺激方案，其成本从南苏丹GDP的0.02%到南非GDP的10.4%不等。世界银行估计，非洲各国政府需要在2020/21年度增加大约1540亿美元的总融资来应对危机。这些财政刺激计划在很大程度上直接影响了预算余额，借款需求和债务水平。

预计中短期内，非洲的平均债务与GDP的比率将大幅攀升

COVID-19引发的政府支出激增和财政收入收缩，将导致中短期内债务快速累积。虽然平均债务与GDP之比（衡量债务可持续性的标准指标）在2017年至2019年间稳定在GDP的60%左右，但由于COVID-19，预计到2021年将增加10至15个百分点。预计非洲总体平均债务水平增长最显著的国家是依赖旅游业的经济体和其他资源密集型（非石油）经济体。

近期的债务积累主要由汇率贬值、利息费用增长和原始赤字居高不下造成

对非洲债务动态的分解表明，债务积累是由汇率贬值、利息费用增加、原始赤字居高

2020/21年度，为应对危机，非洲各国政府需要额外的融资总额约为1540亿美元。

不下、治理不善、机构薄弱、雄心勃勃的公共投资计划以及国防相关支出增加所造成的。疫情爆发前强劲的GDP增长有助于抑制债务与GDP比率的增长率。然而，不同的经济体群体债务动态是不同的。对石油出口国和其他资源密集型经济体来说，债务动态主要是由汇率贬值和原始赤字推动的，主要是由于大宗商品价格的波动。对于非资源密集型经济体，利息费用一直是主要驱动力。

非洲的债务继续从传统的贷方转向私人 和商业债务

非洲债务的债权人基础从传统的多边和双边巴黎俱乐部持续向商业债权人和非巴黎俱乐部官方贷款人转化。在过去20年中，商业债权人在非洲主权债务存量中所占的份额翻了一倍多，从2000年的17%增至2019年底的40%。2000年至2020年间，至少有21个非洲国家进入了国际资本市场。非前沿市场经济体和无法进入国际资本市场的低收入国家继续依赖双边和多边优惠信贷，只是来源已经从传统的巴黎俱乐部贷款机构转向以包括中国在内的非巴黎俱乐部贷款机构。

非洲债务形势的变化，正在引发严重问题

截至2020年12月，在可进行债务可持续性分析的38个国家中，有14个国家被评为债务困境高风险国家，另有6个国家已经处于债务困境。16个国家的债务危机风险适中，2个国家的风险较低。然而，由于COVID-19造成的支出增加和收入下降，安全边际额正在被不断侵蚀。此外，许多国家的信用评级可能在中短期内被下调。其他新出现的问题包括：债务可持续性评级恶化导致无法进入国际资本市场；利息支出占收入的份额快速增长；债务期限缩短导致的展期风险；实际（通胀调整后

的）利率与增长之间的差幅缩小；或有负债扩大；债务抵押的透明度有限。

有证据表明，有利的外部条件，加上健全的国内政策，有助于缩短债券市场困境的持续时间

一份利用二级市场信息评估政策在促进债务困境解除方面发挥作用的报告显示，国内政策与有利外部条件之间的相互作用有助于加快债务困境的复苏。具体而言，更大程度的贸易开放有助于加快债券市场困境的解除，由国际金融机构支持的经济计划有助于减少债务困境的发生。更强有力的政治权利也与从债务困境中恢复的速度正相关。但10年期美国国债利率的提高往往会延长债务危机的持续时间。

加强债务融资与增长回报之间的联系对于非洲大陆的债务可持续性至关重要

为了以可持续的方式摆脱债务，各国需要提高债务融资投资的效率。要做到这一点，最好的办法是将债务用于为最具生产力的项目提供资金—这些项目能够产生足够的增长，用于在未来偿还债务。政策制定者应该利用当前全球低利率的优势，借入相对廉价的资本，用于高回报的公共投资，加速增长。

第三章 债务解决和治理与增长之间的关系

非洲的债务解决通常缺乏条理且容易陷入拖延，经济代价极高

在那些采取先发制人和合作行动的国家以及那些经济治理更为有力的国家，主权债务重组的经济后果不那么严重。然而在非洲

由于COVID-19，
预计到2021年，
平均债务与GDP
之比将增加10到
15个百分点

大陆，重债穷国债务减免倡议花了十多年的时间才得以实施，近期非洲的债务解决又由于与私人 and 官方债权人的长期诉讼而推迟，加之非洲缺乏有序和成功的主权债务解决方案，特别是与私人债权人的债务解决方案，非洲经济体的债务困境令人担忧。

当前的国际金融结构使得有序的主权债务重组难以实现

主权债务的根本困难在于没有像公司破产那样可以使用的正式破产程序。虽然大多数新兴市场的重组相对平稳、先发制人，而且债权人参与度很高，但某些事件，特别是在非洲，会被拖延、不完整，不透明。

目前的全球架构因缺乏透明度和不断争夺资历而受到进一步挑战。主权国家越来越倾向于使用有抵押和资源支持的借款，这些贷款缺乏透明度，使得公平分担负担更加困难，并降低了未来债务重组行动顺利进行的可能。这一问题在国有企业成为隐性债务、外逃资本和腐败源头的国家最为普遍。

为了避免高昂的债务解决成本，减少债务危机再次出现的可能性，国际社会需要进一步加强全球协调

G20针对低收入和中低收入国家的暂停偿债倡议 (DSSI) 是积极的，值得施行。非传统官方债权人的加入是走向全球协调的重要一步。然而，尽管DSSI呼吁私人债权人在被要求时同意提供类似条款，但该倡议并不包括这些条款。若非所有相关方共同参与，任何救济协议的范围都是有限的。

通过加强巴黎俱乐部的待遇可比条款来依托官方部门，可以促进债务解决的全球协调，这将确保无论债权人的所在地，官方救济都可以转化为私人救济。

此外，强化国际金融机构的工具包也有助于减轻误期和不足的债务重组带来的负面影响。进一步改进旨在支持重组进程的机构（如非洲法律支助机制）和政策（如提供部分担保），可能有助于解除债务人和债权人的担忧，促进更快、更顺利的债务重组。

非洲国家需要采用或并用有助于债务重组的法律和金融创新

可以考虑采取各种法律变革，例如集体诉讼和汇总条款，以增强各国与债权人交往的能力，并避免愿意承担诉讼的扣押债权人产生的负成本。

为了应对债务危机的再次发生，现在也许是时候重新考虑是否可以广泛使用将偿债能力与国家支付能力挂钩的国家或有债务工具，作为尽量减少未来不可持续债务动态可能性的工具。最近的几次重组也有条款规定债务减免取决于改革的实施，以此激励人们推行负责任的财政政策。这些政策工具对非洲国家很有价值。

国际金融机构应进行合作，为债务国提供支持该倡议的激励机制。

对非洲来说，将治理与增长相互关联是摆脱COVID-19带来的影响和避免迫在眉睫的债务危机的正确做法

经验表明，债务重组并不能一劳永逸地解除危机，反而会使国家得不到改革，无法实现经济增长。这也是存在于当前框架中两个相互交织的重点问题。首先，该框架未能促进早期重组和公平分担负担。其次，未能引发真正的经济治理改革，以重新刺激增长。

政策制定者应该利用当前全球低利率的优势，借入相对廉价的资本，用于高回报的公共投资

一个更有利的
全球债务解决架构，
加上非洲大胆的
治理体系改革，
将有助于使非洲大陆
走上可持续的债务
之路，重新刺激增长

非洲国家必须消除公共资源管理方面一切形式的“漏洞”

消除漏洞，确保转移支付达到预期目标需要加强公共财政管理（PFM），专注于四个基本方面：稳健的财政决策，可靠的预算，可靠和有效的资源流动和交易，将透明度和问责制制度化，包括自然资源领域。特别重要的还有PFM的三个关键组成部分——债务管理、国内资源调动和预算。


数字化进程和公平竞争将成为重新点燃增长的基本杠杆

COVID-19的爆发和后续影响使非洲国家不仅更加迫切地需要确保抗疫能力（例如，解决卫生部门的缺陷），而且需要规划经济转

型路线。非洲的经济振兴计划有两项重要任务：

- 启动大胆的数字计划——全力利用数字技术——推动非洲进入第四次工业革命，增加就业机会。
- 促进自由公平的竞争，提高透明度，提高生产效率。在国家层面，可以考虑采取三种政策行动促进竞争和增长：彻底透明、竞争中立、完善竞争和监管机构的独立性和问责制。

一个更有利的全球债务解决架构，加上非洲大胆的治理体系改革，将有助于使非洲大陆走上可持续的债务之路，重新刺激增长。



2020年，非洲GDP收缩了2.1%，预计2021年，随着旅游业恢复、大宗商品价格的反弹以及为应对疫情采取的各类限制措施的取消，非洲的实际GDP将增长3.4%，从半个多世纪以来最严重的衰退中复苏。

受疫情影响，宏观经济基本面有所减弱。尽管制衡力量使2020年的总体平均通胀率稳定在10.4%，但许多国家的核心通胀率已经上升。据估计，财政赤字在2020年翻了一番，达到占GDP的8.4%的历史高位，导致债务负担加重，但预计2021年及以后将有一个逐步整合的过程。

COVID-19的不利影响将逆转非洲在减贫方面来之不易的成果。到2020年，约有3000万非洲人陷入极端贫困状态，到2021年，还有约3900万非洲人可能陷入极端贫困状态。据估计，2021年，使新增极端贫困人口获得每天1.90美元贫困线标准生活费的货币成本估计为45亿美元，即每个国家平均约为9070万美元。

封锁隔离有效减缓了COVID-19在非洲大陆的蔓延，却也为经济发展带来了严重的负面影响。有证据表明，封锁隔离措施更严格的非洲国家比政策不那么严格的国家COVID-19病例更少。

有助于经济复苏和建立抗风险能力的政策包括：继续支持卫生部门，巩固抗疫成果；持续的货币和财政支持；扩大社会安全网，使增长更加公平；尽量减少疫情对人力资本积累的长期影响；以数字化、工业化、多元化为突破口，加快结构转型；加强区域和多国团结。

非洲各国政府为遏制疫情制定的财政刺激计划对公共债务水平产生了直接影响。预计到2021年，非洲的平均债务与国内生产总值之比将增加10至15个百分点。此外，非洲的债务从传统的贷方持续转向具有较大隐患的私人 and 商业债务。

非洲的债务解决通常缺乏条理且容易陷入拖延，经济代价极高。当前的国际金融架构使得主权债务有序重组难以实现。为了避免高昂的债务解决成本，减少债务危机再次出现的可能性，国际社会需要进一步加强全球协调。非洲国家需要采用有助于债务重组的法律和金融创新。

对非洲来说，将治理与增长相互关联是摆脱COVID-19带来的影响和避免迫在眉睫的债务危机的正确做法。非洲国家必须消除公共资源管理中各种形式的“漏洞”，利用数字化方案和公平竞争重新刺激增长。

两项重要的战略可以重振非洲经济：启动大胆的数字计划，全力利用数字技术推动非洲进入第四次工业革命，增加就业机会；促进自由公平的竞争，提高透明度，提高生产效率。

非洲开发银行集团
Avenue Joseph Anoma
01 BP 1387 Abidjan 01
Côte d'Ivoire
www.afdb.org