

东非经济增长的现状与前景*

朴英姬

[内容提要] 全球金融危机之后,东非地区保持了较高经济增速,已然成为非洲大陆乃至世界范围内最具经济增长活力的次区域。尽管如此,在后疫情时代东非经济可持续增长仍将面临诸多阻碍因素,主要包括经济结构转型进展缓慢、资本匮乏和基础设施落后、制度建设滞后和政府治理薄弱、区域经济一体化程度较低。展望未来,东非国家将致力于构建经济可持续增长的新模式,重点推进经济结构转型,使之成为经济可持续增长的重要引擎,为私营经济构建有利的制度环境,加速经济特区建设,加大基础设施和人力资本的投入力度,充分发挥非洲大陆自由贸易区的潜在效益等。

[关键词] 东非经济增长 区域经济一体化 经济转型

[作者简介] 朴英姬,中国社会科学院西亚非洲研究所(中国非洲研究院)副研究员,主要研究非洲经济问题。

按照非洲开发银行的划分标准,东非地区有 13 个国家,包括布隆迪、科摩罗、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、塞舌尔、索马里、南苏丹、苏丹、坦桑尼亚和乌干达。全球金融危机之后,东非地区经济持续快速增长,为非洲大陆经济增长的重要引擎,引发世界关注。2010~2017 年,东非地区年均实际国内生产总值(GDP)增长率达到 6%,高于发展中经济体平均增速,仅低于东南亚地区的平均水平(6.6%)。2018 年和 2019 年,东非地区经济增速超过东南亚地区,跃升为世界各次区域之首。埃塞俄比亚是本地区乃至非洲大陆经济增速最高的国家,年均增速接近 10%。^①仅有少数几个国家经济低速增长乃至陷入衰退。例如,2018 年南苏丹经济增长率为-3.8%,布隆迪为 1.4%,科摩罗为 2.8%,索马里为 2.9%,这些国家经济增长低迷主要源于国内缺乏和平与稳定的发展环境。^②根据联合国 2020 年 5 月的预测,受新冠肺炎疫情的冲击,世界经济将遭受自 20 世纪 30 年代以来最为严重的衰退,预计年度增长率将跌至-3.2%,非洲大陆经济增长率也将下降至-1.6%,其中东非地区经济增速将下降至

1.5%,但仍超过东南亚地区(0.8%),为世界各次区域之首。^③十多年来,东非地区创造了经济增长奇迹,成为非洲大陆乃至世界范围内最具经济增长活力的次区域。在后疫情时代,东非经济能否持续高速增长态势值得关注。本文拟研究东非经济增长的状况及阻力,分析该地区构建经济增长新模式的可能路径。

一、东非经济增长的现状

新冠肺炎疫情蔓延之前,东非经济增长的驱动要素包括私人消费强劲增长、基础设施公共投资持续增长、传统和新兴产业的扩张、国家战略性干预政策等。由于新冠肺炎疫情的冲击,东非国家的产业

* 本文系中国社会科学院西亚非洲研究所“非洲经济重点学科”项目的阶段性成果。

^① United Nations, *World Economic Situation and Prospects*, New York, 2019, p. 181; United Nations, *World Economic Situation and Prospects*, New York, 2020, p. 177; IMF, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, April 2020, p. 18.

^② African Development Bank (ADB), *East Africa Economic Outlook 2019*, 2019, pp. 5 - 6.

^③ United Nations, *World Economic Situation and Prospects as of mid-2020*, New York, May 2020, p. 5.

发展受到抑制,贸易逆差增加,公共投资大幅降低,国内限制商业活动和人员流动的举措又使得收入减少、失业和贫困状况加剧,国内消费和投资需求锐减,预计2020年东非地区经济增长率将下跌至1%左右的水平,远低于新冠肺炎疫情暴发前6%以上的预测值。东非经济持续多年的快速增长势头受到抑制。

其一,疫情冲击下产业发展受挫,对外贸易逆差加剧。新冠疫情的蔓延影响了几乎所有产业。农业生产受到负面冲击,产量下降,这将会严重打击最贫困和最脆弱的群体。中国、美国和欧盟是东非地区的主要贸易伙伴,新冠肺炎疫情使得这些全球价值链的核心国家经济遭受重创,并造成全球生产、投资和贸易急剧下降,全球供应链遭受巨大冲击,东非国家与全球供应链密切相关的产业均遭受冲击,其中以进口制成品直接相关的制造业和建筑业受到此类冲击最大。为抗击疫情所实施的国内商业活动和人员流动限制政策,以及关闭边境等措施,对东非国家的服务业冲击最大,特别是批发零售业、旅游业、餐饮业、酒店业、运输和仓储业、娱乐业和美容美发业等。总体来说,新冠肺炎疫情对中小微企业和对外贸易企业的负面冲击最大。

受到新冠肺炎疫情冲击,东非地区出口贸易下降幅度较大,而进口贸易维持较高水平,导致贸易逆差加剧。长期以来,东非地区出口产品以农业初级产品为主(占60%左右),进口以制成品为主(占70%左右)。在过去十年里,国内需求一直是东非地区经济增长的重要驱动力,由于本土生产能力的提升速度不够快,为满足日益增长的国内需求,各国普遍依赖进口,这导致东非地区的结构性贸易逆差持续存在。全球新冠肺炎疫情的蔓延导致国际需求疲软,大宗商品价格下跌,东非国家的出口收入大幅减少;然而东非国家进口依赖程度较高,加之国际粮食价格上升以及抗疫物资的进口增加,导致东非国家的进口贸易额仍然较高,这种状况导致东非地区对外贸易逆差加剧。

其二,由于公共投资过度依赖于政府借贷,疫情冲击下政府债务可持续性面临更大挑战。近年来,

基础设施领域的公共投资是东非地区经济增长的重要动力来源。由于东非国家的储蓄率低于投资率,以及财政收入水平低,导致政府对国内资金动员能力不足,而对外贸易持续逆差又使得经常项目持续赤字,政府只能更多地依赖内外债务来维持庞大的公共支出,财政赤字状况也难以得到根本改善。东非国家持续存在的经常项目赤字和财政赤字的双赤字状况,导致政府债务呈现上升趋势;与此同时,东非国家政府外债结构出现了新变化,更多地转向欧洲债券和商业贷款,这导致债务成本高昂,政府债务可持续性面临风险。

新冠肺炎疫情暴发前,东非地区平均政府债务总额占国内生产总值的比重为60%左右,远远高于国际货币基金组织为发展中国家建议的40%的上限水平。新冠肺炎疫情的蔓延使得东非国家需要投入更多资源来增强其应对危机的能力,以缓解疫情对经济社会发展造成的负面冲击。根据联合国非洲经济委员会的报告,非洲国家需要至少1000亿美元的紧急经济刺激资金,以应对新冠肺炎疫情的危机。国际货币基金组织和世界银行已经批准为卢旺达提供12365万美元、为肯尼亚提供5000万美元的资金支持,以应对新冠肺炎疫情的危机,预计其他东非国家也有望获得相应的资金支持。^①为应对新冠肺炎疫情的负面冲击,东非地区的政府债务状况有恶化的趋势,政府债务可持续性面临更大挑战。

其三,东非地区的贫困和弱势就业群体庞大,受到新冠肺炎疫情的冲击导致贫困状况加深,失业率攀升。当前,东非国家的贫困状况严峻,布隆迪和索马里有一半以上的劳动人口处于极端贫困状态,卢旺达和厄立特里亚有接近一半的劳动人口处于极端贫困状态,其余东非国家这一比例普遍在20%以上。根据非洲开发银行的报告,2017年东非国家15岁以上人口的平均失业率达到36.9%,其中15岁至24岁青年的平均失业率达到48.4%。^②东非国家的极端贫困率和失业率居高不下表明了该地区经济持

^① ADB, *East Africa Economic Outlook 2020: Coping with the COVID-19 Pandemic*, July 2020, pp. 12-16.

^② ADB, *East Africa Economic Outlook 2019*, 2019, p. 16.

续强劲增长并未实现惠及民众的包容性。由于东非经济增长创造的正规就业岗位稀少,绝大多数就业均为非正规就业。东非地区有超过 60% 的就业人口集中在农业部门,其中以自给自足的非正规就业为主。服务业的就业岗位也以自营职业的非正规就业为主。这些从事非正规就业的劳动人口基本处于略微超过贫困线的收入水平,属于弱势就业群体,受到新冠肺炎疫情冲击而收入减少,很容易就会陷入贫困线以下的生活水平。由于贫困人口和弱势就业比重高,新冠疫情带来的生产、供应链和商业活动的中断,将会在中短期内致使东非国家民众收入减少,失业率攀升,贫困状况加深。

其四,气候变化、自然灾害、暴力冲突和新冠肺炎疫情冲击,导致粮食安全风险加剧。东非地区的农业生产方式呈现明显的二元结构,绝大多数农业生产依靠的是传统的雨养农业,仅有少部分依靠的是生产率较高的现代农业。粮食生产以传统的农业生产方式为主,这导致东非国家抵御粮食安全风险的资源和手段不足。

新冠肺炎疫情暴发前,东非地区已经是全球粮食安全风险最高的次地区之一。根据一家国际间志愿者运动(组织)的《2020 年全球粮食危机报告》,2019 年世界范围内陷入粮食危机最为严重的 10 个国家中有 3 个是东非国家,包括埃塞俄比亚、南苏丹和苏丹,其中埃塞俄比亚有 27% 的人口(800 万人)陷入粮食危机,南苏丹有 61% 的人口(700 万人)陷入粮食危机,苏丹有 14% 的人口(590 万人)陷入粮食危机。2019 年,埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、南苏丹、苏丹、乌干达六国共有 2750 万人面临粮食危机。气候变化、冲突和不安全、经济冲击是东非六国陷入粮食危机的重要诱因。^① 全球新冠疫情的蔓延致使世界产粮国的出口限制增加,主粮价格有所上涨,加剧了东非国家的粮食不安全状况。2020 年新冠肺炎疫情的蔓延,叠加东非国家现有的危机,包括气候变化、自然灾害、沙漠蝗虫侵袭、暴力冲突,不发达的食品市场等,使得粮食安全风险加剧。

二、东非经济持续增长的制约因素

迄今为止,东非大多数国家均未能如期有效地

推进经济多样化和结构转型,没有从技术驱动的经济全球化中汲取更大的动能。东非国家普遍延续初级产品依赖型经济增长模式,经济社会结构未有显著改变,经济增长容易受外部因素的冲击而呈现出波动性。在后疫情时代,东非国家实现经济可持续增长遇到诸多制约因素。

其一,东非地区的生产率增长幅度低,经济结构转型进展缓慢。金融危机以来,东非国家经济增长主要依靠资本形成的增加来拉动,全要素生产率的增长对经济增长贡献低微,甚至出现多年的负增长。^② 根据非洲开发银行报告,2018~2020 年,东非地区的劳动生产率年均增长率仅为 1.2%,略高于非洲大陆平均水平(0.9%),尽管卢旺达、埃塞俄比亚和坦桑尼亚的劳动生产率年均增长率超过 3%,在新冠肺炎疫情的冲击下亦呈现出增速下降的趋势。^③ 由于生产率的提高是长期经济增长和竞争力提升的最重要决定因素,东非国家的生产率增长幅度低反映了东非国家的创新能力低,效率提升潜力低。

经济结构转型有助于提升生产率水平,是推动长期经济增长的关键环节。过去十年里,尽管东非国家出现了劳动力从低生产率的农业转向生产率较高的产业部门,然而进展缓慢,并且从农业转移出去的劳动力,主要流入到较低生产率的服务业,而不是较高生产率的制造业。当前,东非国家的制造业占国内生产总值的比重普遍低于 10%,且在过去十年中有下降的趋势,即出现了所谓的“过早的去工业化”。制造业是提高生产率和创造生产性就业机会的关键部门,其发展是实现经济持续高速增长的必要条件,东非国家制造业发展滞后,无法起到推动经济结构转型的引擎作用。东非地区经济结构转型主要体现在低生产率的服务业扩张,如非正规和不可贸易的服务活动,这导致服务业对经济结构转型的

^① Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2020*, 2020, pp. 21, 30.

^② AUC and OECD, *Africa's Development Dynamics 2018: Growth, Jobs and Inequalities*, AUC, Addis Ababa/OECD Publishing, Paris, 2018, p. 149.

^③ ADB, *East Africa Economic Outlook 2020: Coping with the COVID-19 Pandemic*, July 2020, p. 31.

推动作用有限。广泛存在的非正规经济限制了东非地区生产率提升幅度,而且从非正规企业向正规企业转型的成本较高,阻碍了生产效率的大幅提升。由于经济可持续增长要求不仅要有新投资产生,还要确保新投资是有效率的,需要实现生产力的持续提升,东非地区的生产率增长幅度低和经济结构转型滞后将会严重阻碍经济可持续增长进程。

其二,东非地区的物质资本和人力资本匮乏,创造的高质量就业岗位稀缺。在东非地区的主要国家,较高的投资率是经济高速增长的重要动力来源。例如,2010~2017年,埃塞俄比亚、坦桑尼亚和乌干达的年均投资率均超过25%,这是世界银行增长与发展委员会建议的实现持续高增长的最低投资率。值得注意的是,持续的高投资率需要高额的国内储蓄作为后盾,因为外部资金有限,而且对外国借款的依赖可能会危及宏观经济稳定。然而这方面,东非国家均存在不足,国内储蓄率均不同程度地低于投资率,其中卢旺达的缺口最大,其次是埃塞俄比亚和肯尼亚。物质资本匮乏将会导致经济增长动力减弱,政府债务风险增加,从而威胁东非经济可持续增长进程。

东非地区是世界上经济增速最快的次区域,然而创造的高质量就业岗位却很稀缺,除了经济结构转型滞后的缘由,还源于人力资本匮乏,即劳动力教育和技能水平较低所致。据统计,东非地区民众平均受教育年限仅为5年,其中塞舌尔民众平均受教育年限(9.5年)为东非地区之首,埃塞俄比亚(2.7年)为东非地区最低水平。^① 平均受教育年限是衡量教育质量和劳动生产率的重要指标。受教育年限较长的国家未来将有更多的高素质人才储备。东非地区平均受教育年限低,使得该地区人力资源素质较低,阻碍了劳动生产率的提升,缺乏推进经济结构转型所需的高素质人才,这是该地区经济可持续增长的重要障碍。此外,东非地区青年人缺乏必要的教育和技能培训,也是造成青年失业率居高不下的主要原因。青年失业率高是东非经济增长面临的重大挑战,若应对不力有可能引发社会动荡,从而威胁到经济可持续增长进程。

其三,东非地区的基础设施落后,是经济可持续增长的重要瓶颈。根据非洲开发银行发布的“2018年非洲基础设施发展指数”(包括电力、交通、信息和通信技术、供水和卫生设施),塞舌尔评分为94.324(0~100满分)排名非洲之首,其余东非国家评分均低于25分。东非地区的非洲基础设施发展指数仅为14.6,明显低于非洲大陆平均水平28.44,更远低于北部非洲(72.96)的水平。^② 东非地区的电力、交通、信息和通信技术、供水和卫生设施均处于较低水平,基础设施赤字严重。

在东非国家,公路运输是占主导地位的运输方式,例如肯尼亚公路运输占有所有货运和客运量的93%。由于道路拥堵严重、港口运营低效等因素的影响,东非地区的货物运输成本高昂。在东非地区,获得电力供应、清洁饮用水和卫生设施的人口占总人口比例分别为37.5%、47.4%和21.6%,互联网使用率为16.2%,这几项指标均明显低于非洲平均水平。^③ 东非国家的电力短缺且供应率低,制造业企业的电费高达全球平均水平的4倍。高质量的基础设施有助于在国家和区域内部加强联结,消除运输成本高昂、电力短缺、信息通信技术落后等状况,提高生产和服务的效率,推动经济社会发展,东非地区基础设施落后状况是经济可持续增长的重要瓶颈。

其四,东非国家制度建设滞后和政府治理薄弱状况,以致经济增长后劲不足。根据世界经济论坛发布的《2019年全球竞争力报告》,从全球竞争力指数的制度建设指标看,卢旺达评分为63分(满分100)是东非地区评分最高的国家,在全球141个经济体中排名第36位;其次是肯尼亚,55分,在全球排名第68位;坦桑尼亚、乌干达和埃塞俄比亚均低于50分,在全球排名分别为第97、101位和126位。尽管卢旺达的制度建设指标总体评分较高,但是一些细分指标的评分仍然较低,例如恐怖主义发生率、

^① ADB, *East Africa Economic Outlook 2020: Coping with the COVID-19 Pandemic*, July 2020, p. 33.

^② ADB, *The Africa Infrastructure Development Index 2018*, July 2018, pp. 9, 14.

^③ ADB, *East Africa Economic Outlook 2019*, 2019, p. 54.

政府预算透明度、能源效率监管等指标在全球排名均在 80 位之后。肯尼亚制度建设的一些细分指标评分很低,例如组织犯罪、恐怖主义发生率、腐败发生率等指标在全球排名均在 100 位之后。埃塞俄比亚的制度建设指标下各项细分指标都非常低,例如财产权保护、知识产权保护、土地管理质量、有组织犯罪等指标均在全球排名 120 位之后。^①

易卜拉欣非洲国家治理指数(IAG)是衡量和监测非洲国家治理绩效的工具,通过四个关键要素进行衡量,包括安全与法治、公众参与和人权、可持续发展机会、人类发展,每个关键要素都包含子类别,子类别下又涵盖 100 多个细化指标,通过这些指标来衡量非洲国家治理绩效。2017 年,非洲国家 IAG 的平均分为 49.9(满分 100),东非地区的塞舌尔评分为 73.2,在非洲国家排名第 2 位;卢旺达的评分为 64.3,在非洲国家排名第 8 位;肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达的排名分别为第 11 位、第 14 位和第 20 位;其余东非国家均低于非洲国家的平均分,排名均在 30 位之后,索马里和南苏丹排名为最后两位。^②由上可知,卢旺达和肯尼亚是东非地区制度建设和政府治理相对较好的国家,其余国家的制度建设和政府治理距离最佳水平差距较大,亟待提升。

制度建设滞后和政府治理薄弱使得东非地区的政治和安全形势不佳,对经济可持续增长造成威胁。东非地区的脆弱国家,包括布隆迪、科摩罗、厄立特里亚、南苏丹和索马里等,由于国内的经济增长滞后和安全形势恶化,对邻国产生难民涌入和冲突扩散等负面溢出效应,从而威胁东非地区经济可持续增长的前景。武装冲突、暴力极端主义、族群间冲突将会继续影响东非地区的和平与安全,并对东非经济可持续增长造成阻碍。制度建设滞后和政府治理薄弱导致东非国家的营商环境普遍欠佳。在世界银行《2020 年营商环境》报告中,东非地区的卢旺达和肯尼亚的营商环境在全球 190 个经济体中分别排名第 38 位和第 56 位,其余国家排名均在 110 位之后。^③营商环境欠佳使得东非国家的私营部门发展受到抑制,难以发挥充满活力的市场竞争环境带来的生产率和竞争力的显著提升。

其五,区域经济一体化程度较低,难以抵御外部风险的冲击。根据非洲联盟等机构发布的《2019 年非洲区域一体化指数报告》^④,肯尼亚的非洲区域一体化指数为 0.444,仅次于南非(0.625),在非洲国家中排名第二,但其分数与南非差距较大。肯尼亚的生产一体化指标仅为 0.296 分,属于较低水平,然而在非洲国家中仍然排名第 7 位,属于东非地区最高水平。卢旺达的非洲区域一体化指数为 0.434,在非洲国家中排名第三位,但其生产一体化指标更低,仅为 0.164。相较于生产一体化程度,东非国家在非洲大陆的贸易一体化程度稍高些。卢旺达的贸易一体化指数为 0.435,在非洲国家中排名第 13 位,是东非地区最高水平,吉布提、乌干达、肯尼亚和埃塞俄比亚的贸易一体化指标都在 0.40 以上,其余东非国家的贸易一体化指数则低于非洲大陆的平均水平 0.383。^⑤东非国家间的外国直接投资绿地项目额很低,且呈现下降的趋势,从 2011~2017 年的年均 3.72 亿美元,下降至 2018 年的 2.24 亿美元,这仅占东非国家外国直接投资绿地项目总额的 3%。^⑥由上可知,东非国家在非洲大陆内部的贸易和生产一体化程度较低,相互投资规模极为有限,区域经济一体化尚处于较低水平。

若从东非国家进口商品的最终用途来看,中间产品占据了近 50% 的进口份额,其次是资本品和消费品。东非国家进口产品绝大多数都与国内制造业有关,主要涉及食品、饮料和烟草、纺织、皮革和鞋类等以家庭消费为主的制造业;还有机器设备、交通工具等资本品。值得注意的是,东非国家绝大多数中

^① World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019*, Geneva, 2019, pp. 215, 319, 487, 503, 547, 567.

^② Mo Ibrahim Foundation, *2018 Ibrahim Index of African Governance*, October 2018, p. 16.

^③ World Bank, *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*, 2020, p. 4.

^④ 非洲区域一体化指数包括五个维度,即贸易一体化、生产一体化、宏观经济一体化、基础设施一体化和人员自由流动。区域一体化指数和每个维度的绩效评分范围为 0~1(非洲区域一体化程度最高),分数低于 0.333 为低水平,分数在 0.334 至 0.667 为中等水平,分数高于 0.668 为高水平。

^⑤ AU, AfDB, & UNECA, *Africa Regional Integration Index Report 2019*, 2020, p. 34.

^⑥ UNECA and Trade Mark East Africa, *Creating a Unified Regional Market: Towards the Implementation of the African Continental Free Trade Area in East Africa*, Kigali, Rwanda, January 2020, p. 31.

间产品、资本品和消费品的进口来自世界其他地区,这表明本土制造业缺乏生产力和竞争力,以及由于尚未构建出深度的区域价值链,非洲国家之间的经济联系较弱。对中间产品和资本品的进口依赖对东非国家经济发展有重大影响,其中与国内生产有关的影响表现为一旦无法为所需进口产品提供充足的资金,就会阻碍依赖进口产品的部门生产能力的充分利用,从而抑制经济高速增长。^①

总体来说,东非国家的非洲区域经济一体化程度较低,主要源于各国经济结构的互补性较低,各国生产的产品的国际竞争力低下,促进区域一体化的制度建设薄弱,以及无法解决与区域一体化有关的问题。^② 这表明东非国家尚未将区域经济合作升级为推动经济可持续发展的持久动力来源,容易遭受外部经济环境恶化带来的负面冲击。

三、东非经济增长新模式的构建

2020年7月,非洲开发银行在《2020年东非地区经济展望》报告中,预测2021年东非地区经济增长率将为2.8%~3.7%,其中肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚的经济增长率有望达到4.4%~6.4%的水平,埃塞俄比亚和乌干达的经济增长率将达到3.1%~4.2%的水平,具体情况视新冠疫情持续长短而定。^③ 总体来说,东非国家遭遇的新冠肺炎疫情相对较轻,并且过去多年经济高速增长促进了经济多元化发展,增强了经济增长的韧性,如果各国政府应对新冠肺炎疫情和推动经济发展的政策措施得力,在经历疫情的短期冲击后,东非国家有望恢复经济持续增长的势头。

为确保经济增长前景,降低疫情带来的内部和外部风险,东非国家应采取一系列政策干预措施,包括制定有针对性的财政、货币和社会保险政策,加强宏观经济政策的协调,巩固和平与稳定的政治环境,加快经济结构转型进程,推动发展融资来源的多元化,深化区域经济一体化等。在此过程中,东非国家应注重鼓励私营部门的有效介入,以尽快恢复经济增长势头、创造更多就业机会、加速缓解贫困和失业状况;为降低政府债务的风险,应减少公共投资对政

府借贷的过度依赖,探索其他融资来源,例如公私伙伴关系和基础设施资产证券化等。

预计2020年世界经济将陷入衰退,发达经济体和发展中经济体均面临失业率攀升、贫困状况加深的不利局面,随之而来将会导致收入和贫富差距进一步扩大,并损害社会凝聚力,加剧社会不满情绪,从而减缓经济复苏进程。鉴于世界经济运行的短期风险和长期结构性弊端均未有根本性改观,后疫情时代的世界经济复苏进程将更加艰难,世界经济运行的不确定性风险将更为凸显。有鉴于此,在后疫情时代东非国家应更加倚重内源动力,致力于构建经济可持续增长新模式,并重点涵盖如下策略选择。

第一,加速推进经济结构转型,使之成为东非经济可持续发展的重要引擎。迄今为止,东非国家尚未实现促进生产率水平大幅提升的经济结构性转变,若要将经济增长的动力有效地扩展到创造更多生产性就业,有效缓解贫困和失业状况,夯实经济可持续发展的基石,关键就是加速推进经济结构转型。未来,从传统农业向现代农业的转型应作为东非经济结构转型的核心要务,以降低经济增长的波动性和脆弱性,保障粮食安全和减缓贫困状况。与此同时,东非国家还应大力推动制造业和现代服务业的发展,为日益庞大的劳动人口提供充足的生产性就业机会,为经济可持续发展构筑坚实的基础。尽管东非地区已经成为非洲大陆最具增长活力的地区,然而大力推动农业转型,促进制造业和现代服务业的迅速扩张,是持续增长活力的必要前提,未来东非国家应致力于将加速推进经济结构转型作为经济可持续发展的重要引擎。

第二,深化改善商业环境的结构性改革,提升政府治理水平,为东非国家私营部门的蓬勃发展构建有利的制度环境。在东非国家,公共投资一直是经济增长的主要驱动力,然而若要保持经济强劲增长

^① UNECA, *Macroeconomic and Social Developments in Eastern Africa 2019*, Kigali Rwanda, 2019, pp. 59-62.

^② ADB, *East Africa Economic Outlook 2019*, 2019, pp. 2-3.

^③ ADB, *East Africa Economic Outlook 2020: Coping with the COVID-19 Pandemic*, July 2020, p. 8.

的势头,还应有充满活力的私营部门的积极参与,实现公共投资与私人投资的均衡发展。为此,东非国家应大力推动改善商业环境的结构性改革,提升政府治理水平,构建有利于私营部门发展的制度环境,以吸引私营企业更多地参与经济建设,通过充分释放私营部门的潜力,为经济可持续增长构建坚实的基础。具体来说,东非国家应着重实施如下政策举措:(1)构建强大、有效、透明和负责任的制度框架和治理机构,为推动广泛而持续的经济增长提供有效的制度保障,为释放私营部门的活力提供制度基础;(2)实施金融体系的结构性改革,构建高效的金融机构,动员国内储蓄和促进资源向生产部门分配,扩大私营部门的信贷规模,降低私营部门的信贷约束,激发其开拓市场的潜力;(3)通过公私合作等方式推动基础设施建设,降低基础设施赤字状况;(4)在关键行业允许私人资本进入,特别是在产业转型和科技创新的前沿领域,以释放私营部门在产业升级、研究开发和商业创新等方面的潜力,提升东非国家的全球竞争力水平;(5)由于公共投资与私人投资具有互补性,东非国家的公共投资应侧重于交通和电力基础设施、医疗卫生、教育、科技、创新等有助于提升生产率水平的领域,以激发私营部门推动生产率增长的潜力,促进公共投资与私人投资的良性互动和均衡发展,为经济可持续增长营造出充满活力的市场竞争环境。

第三,大力推动经济特区建设,使其成为东非经济可持续发展的助推器。在世界范围内,许多国家的经济特区在推动经济增长和结构转型方面发挥了重要作用。例如,东亚国家通过设立经济特区实现了出口导向型制造业的发展。西亚非洲的埃及、摩洛哥、阿联酋等国家的经济特区在促进出口导向型经济多元化方面起到了重要作用;毛里求斯通过经济特区实现了经济多元化和工业化。^①可见,经济特区建设正在东非国家加速推进,其对经济增长和结构转型的促进作用逐渐显现。例如,埃塞俄比亚致力于成为非洲乃至全球领先的制造业中心,为此国家规划建立了十几个工业园区,重点发展纺织、皮革、农产品加工和制药等产业,并制定一系列优惠政

策鼓励投资者优先进入国家发展战略的优先产业,以带动制造业的快速发展。2017年6月,埃塞俄比亚首个国家工业园哈瓦萨工业园开始投入运营,园区拥有最先进的技术和世界一流的基础设施,同时还是采用生态技术的绿色工业园,迄今已吸引了来自中国、埃塞俄比亚、印度、斯里兰卡、西班牙、美国等国家的世界知名制造商入驻。哈瓦萨工业园被视为“埃塞俄比亚工业化的里程碑”,埃塞俄比亚政府致力于将其打造成非洲首个规模最大的可持续纺织服装产业园,它对该国其他工业园的建设具有重要的示范作用。按照埃塞俄比亚政府规划,所有工业园区投入运营后将创造20万个直接工作岗位和50万个间接工作岗位。未来东非国家的经济特区将作为吸引投资、创造就业、加速工业化和经济结构转型的有效政策工具,助推经济的可持续增长和转型。

第四,加大东非地区基础设施和人力资本的投入力度,为经济可持续发展提供有效支持。当前,基础设施薄弱是推动东非国家生产、贸易、投资和经济一体化的重要障碍。为消除经济增长的重要瓶颈,东非国家重视推动国家和区域层面的基础设施建设。例如,肯尼亚政府在《2030年愿景》中明确要求每年提供21亿美元的资金,用于连接国家内部的公路、铁路、港口、供水和卫生设施、电信网络。^②东非国家正在推进的区域性基础设施项目包括北部走廊一体化项目、中部走廊倡议、拉姆港—南苏丹—埃塞俄比亚运输线等。

除了交通、电力、供水、医疗、卫生、电信等基础设施之外,东非地区还特别需要在教育和技能培训方面进行有针对性的人力资本投资,以提高劳动生产率并促进从农业向制造业和服务业的就业转移。尽管东非地区正在经历着从农业向服务业的结构转型,然而由于广大民众受教育年限和技能水平低,难以实现从农业向服务业的大规模就业转移。根据国际劳工组织的估计,2000~2020年,尽管东非地区服

^① Thomas Farole and Lotta Moberg, *It Worked in China, so Why not in Africa? The Political Economy Challenge of Special Economic Zones*, WIDER Working Paper 2014/152, November 2014, p. 2.

^② World Bank, *Creating Markets in Kenya: Unleashing Private Sector Dynamism to Achieve Full Potential*, 2019, p. 45.

务业的就业岗位将增加一倍以上,达到4080万个,然而农业的就业岗位将从5670万个增至9760万个。可见,尽管东非地区服务业的就业增长快于农业部门,然而绝大多数就业仍然会集中在低生产率的农业部门。^①这表明东非国家缺乏服务业就业岗位所必需的工作技能。技能不足会损害劳动者充分参与经济结构转型并从中受益的能力。与更高生产率水平相关的工作岗位需要更高水平的相关技术和技能,这凸显了扩大科学、技术、工程和数学等专业教育,以及面向未来的技术和职业培训计划的重要性。

良好的基础设施和人力资本状况能够促进生产要素在国家或区域内部的低成本顺畅流动,推动从农业向制造业和服务业的就业转移,最大限度地提高生产要素的利用效率,扩大生产能力,提升贸易和投资的水平,这对加速工业化和经济结构转型都是至关重要的环节。未来,东非国家应加大对基础设施和人力资本的投入力度,助力工业化和经济结构转型,为经济可持续增长提供有效支持。

第五,充分发挥非洲大陆自由贸易区的潜在效益,使之成为东非经济可持续增长的持久动力来源。非洲大陆自由贸易区的建立旨在通过区域贸易一体化加速区域经济一体化进程,更有效地利用区域贸易增长作为经济结构转型和可持续发展的重要引擎,推动实现《2063年议程》的“繁荣、和平和一体化非洲”之发展愿景。当前东非国家的区域经济一体化尚处于较低水平,未来充分发挥非洲大陆自由贸易区的潜在效益,对于推动东非经济可持续增长至关重要。迄今为止,非洲区域内贸易规模有限,主要源于关税、非关税贸易壁垒和贸易便利化水平较低带来的贸易成本高昂。

非洲大陆自由贸易区致力于大幅度降低关税和非关税壁垒导致的过高贸易成本,并大力推动贸易便利化水平的提升,这有利于扩大东非国家在非洲区域内的贸易规模。例如,预计非洲大陆自由贸易区运行后,东非国家在非洲区域内出口贸易规模将会提升16%左右,其中加工食品业、纺织品和服装业、轻工制造业、重型制造业等产业门类的出口增长

幅度将达到20%~30%。^②东非国家在非洲区域内农产品贸易规模扩大,将有助于推动农业投入品、中间产品等相关投资的增长,提高农业产量和生产率,构建和完善农业区域价值链,缓解东非国家粮食不安全状况。东非国家在非洲区域内制成品贸易规模扩大,将有助于推动制造业投资增长,提升制造业生产能力,加速工业化进程,促进制造业区域价值链的深化。此外,非洲大陆自由贸易区运行后将会逐步推进服务贸易自由化,通过发挥服务业的规模经济效益,东非国家的物流、旅游、商业、金融、电信等现代服务业有望在非洲大陆的广阔平台中蓬勃发展,这有助于提升东非地区服务业的生产率和竞争力,并推动现代服务业在东非经济结构转型中发挥关键性作用。○

(责任编辑:黄昭宇)

^① ADB, *East Africa Economic Outlook 2020: Coping with the COVID-19 Pandemic*, July 2020, p. 4.

^② UNECA, *Creating a Unified Regional Market: Towards the Implementation of the African Continental Free Trade Area in East Africa*, Kigali, Rwanda, January 2020, p. 53.