



第七十五届会议

临时议程* 项目 16(a)

宏观经济政策问题：国际贸易与发展

国际贸易与发展

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递联合国贸易和发展会议秘书处编写的报告。

* A/75/150。



联合国贸易和发展会议秘书处编写的关于国际贸易与发展的报告

摘要

在目前这个以贸易紧张、单边主义和体制受侵蚀为特征的时期，多边贸易体系还正受到冠状病毒病(COVID-19)大流行的严峻考验。经济活动突然停止，全球贸易空前恶化，导致大多数国家经济陷入深度衰退。最坏的情景将是，如果没有大量的国际支持，许多依赖初级商品以及旅游和汇款收入的发展中国家和最不发达国家将面临持续的经济衰退。

这场大流行病很可能会逆转在实现可持续发展目标方面已经取得的大部分经济和社会进展。但是，如果政府作出大规模干预，并对多边贸易体系进行有可能是重大的改革，则有机会将全球贸易和国家经济快速地转向适应现实的长期增长和可持续发展的轨道。

本报告是应大会第 [74/201](#) 号决议的要求所编写。

一. 贸易趋势

A. COVID-19 对贸易的影响

1. COVID-19 引发的经济社会混乱在 2020 年上半年造成前所未有的国际贸易崩盘。在大流行爆发之前,预计 2020 年全球贸易将增长 3%,而目前的估计显示,全球贸易将会下降约 20%。这表明,COVID-19 可能意味着全球贸易将损失约 6 万亿美元,比 2008 年经济衰退期间的贸易降幅大约高出 50%。¹

2. 没有一个地区能幸免于国际贸易的下滑。不过,东亚区域的贸易降幅仍然相对较低,特别是相对于 2020 年第二季度所看到的世界贸易的普遍下降而言。这不仅表明东亚经济体的弹性相对较高,而且表明国际贸易对该地区经济体的重要性。2020 年第二季度,发达国家的国际贸易也急剧下降,北美地区的降幅更大。在非洲和拉丁美洲国家中,受初级商品价格大幅下跌的推动,贸易大幅下降。发展中国家之间的贸易(南南贸易)在 2020 年第二季度也大幅下降。²

3. 预计 2020 年下半年国际贸易将继续收缩。收缩的规模将不仅取决于 COVID-19 疫情带来的更多经济干扰,还将取决于各国为维持经济而采取何种政策及其覆盖度。政府为支持国内经济而进行的干预通常会对国际贸易产生重大影响。如果各国政府求助于关税和其他保护主义措施,贸易将会下降得更加厉害。³

4. COVID-19 带来的经济破坏对某些行业的影响格外大,反映了与需求、劳动密集度和全球价值链运营相关的部门差异。COVID-19 正在导致相对而言劳动密集型、消费者对其需求可以推迟的国际商品和服务贸易的更大幅度的下降。在受影响较大的行业中,汽车、纺织品及服装和各种机械在 2020 年上半年下降了 10% 以上。另一方面,农业食品部门的国际贸易额保持稳定。办公器械贸易在 2020 年第一季度大幅下降,但在 2020 年第二季度出现反弹,可能是因为封锁期间广泛采用远程工作做法,导致需求增加。在服务业中,受影响最大的行业是旅游业,预计 2020 年国际游客数量将下降 70% 左右。⁴

5. COVID-19 大流行造成的另一个影响是对医疗商品和设备的需求增加,如呼吸机、温度计、消毒洗手液以及防护面具和服装。在大流行病爆发后,虽然对一些医疗设备和食品的出口限制等措施激增,但自此以来,这类产品的国际贸易大幅增加。在这方面,国际贸易正在全球范围内为满足 COVID-19 相关医疗产品的需求发挥积极作用。

¹ 联合国贸易和发展会议(贸发会议),《全球贸易更新》(2020 年 6 月)。

² 同上。

³ 同上。

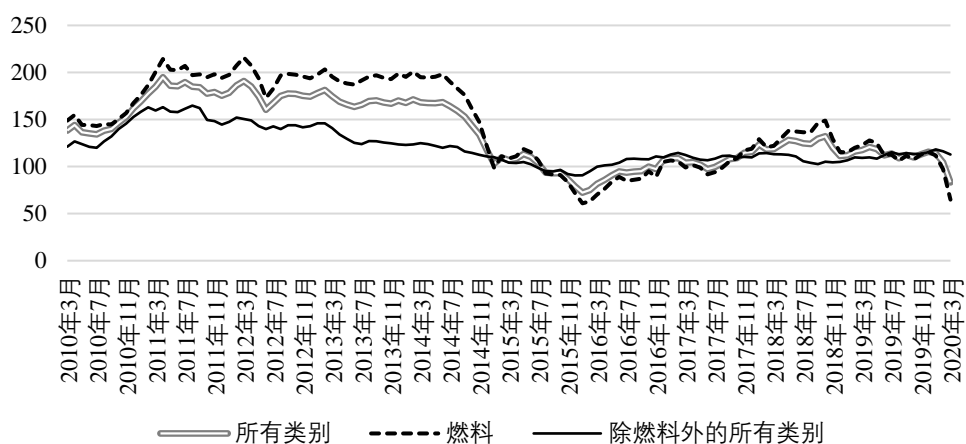
⁴ 世界旅游组织(世旅组织),“世旅组织报告称,2020 年国际游客数量可能下降 60-80%”,新闻稿,2020 年 5 月 7 日。

6. 在大流行病爆发之前，联合国贸易和发展会议(贸发会议)所有商品类别的自由市场商品价格指数在 2019 年上涨了 3.3%，而上一年则下降了 9.7%。这一涨幅反映出初级商品的大多数分类的价格指数呈上行趋势，尤其是贵金属和所有食品的价格，分别上涨了 13.9%和 9.6%。这一涨幅在很大程度上抵消了燃料分类价格指数的下降趋势。鉴于燃料在自由市场初级商品价格指数中的权重很大，有用的方法是看看除燃料外的所有类别指数的演变，该指数在 2019 年上升了 8.1%(见图一)。

7. 2020 年第一季度，原油价格大幅下跌，给燃料指数带来下行压力，导致其所有类别指数下跌 28%。2020 年第一季原油价格下跌近 50%，尽管俄罗斯联邦和石油输出国组织(欧佩克)在 2019 年 12 月达成减产协议，在预测全球需求疲软的情况下以此作为支撑价格的一个办法。油价大幅下降的主要原因是供应过剩，因为 COVID-19 疫情导致需求大幅萎缩，而且俄罗斯联邦和欧佩克产油国终止了对产量的限制。⁵

图一

贸发会议自由市场初级商品价格指数：所有类别，燃料和除燃料外的所有类别，(2015 年 7 月=100)



来源：贸发会议秘书处计算结果，根据贸发会议数据库的数据。

8. 原油价格下跌对石油进出口发展中国家均有重大影响。石油出口国的出口收入的大幅下降，所造成的财政压力与石油出口的依赖程度相称，这将不可避免地导致社会部门和基础设施支出或投资的削减。

9. 初级商品价格下跌还导致更高的债务负担、低投资、不断恶化的经常账户和货币贬值。相反，低油价降低石油进口国的进口成本，从而可能会使它们受益。然而，油价持续低迷可能会影响可再生能源的发展前景，因为消费者从使用廉价化石燃料转向使用可再生能源的动力可能会减弱。

⁵ Tim Gould 和 Neil Atkinson, “The global oil industry is experiencing a shock like no other in its history”, 国际能源署, 2020 年 4 月 1 日。

10. 关于大流行病对出口到中国的初级商品总额影响的早期评估表明，⁶ 与过去三年的趋势相比，2020 年期间对中国的初级商品出口总额与非大流行病情景相比，下降额可能高达 331 亿美元。尽管依赖初级商品的发展中国家对中国的初级商品出口预计也将减少，但估计影响较小：整体而言，2020 年可能减少 29 亿至 78 亿美元。虽然依赖初级商品的发展中国家的原油和小麦出口预计将下降，但水果和坚果、大豆、大米和铜的出口估计年增长率会超过在没有 COVID-19 危机情况下会占上风的出口商品。

运输和贸易便利化的趋势

11. 国际运输和物流正受到大流行病的严重影响。对航运公司、航空公司以及公路和铁路运输商所提供的需求直线下降，特别是客运需求。与此同时，运输工人需要穿越的边境可能因国家卫生应对措施而关闭。机组人员停飞，卡车司机滞留在边境，在撰写本报告时，每月有多达 30 万海员需要国际航班才能实现船员换班。⁷

12. 全球贸易总共有 80% 是通过海运。⁸ 图二显示 2020 年前 5 个月每周到港船舶数量与上年同期的平均水平相比的下降情况。所有主要船型的港口停靠记录都有减少。在载货船中，油轮的降幅最大，而客轮的港口停靠减少了近 30%。

13. 政府和企业，包括港口，正在推动改革，旨在保持贸易畅通，同时保护边境官员、运输工人和普通民众。⁹ 除了解决与大流行病相关的问题，这些改革大多将提供长期的贸易便利和经济效益。

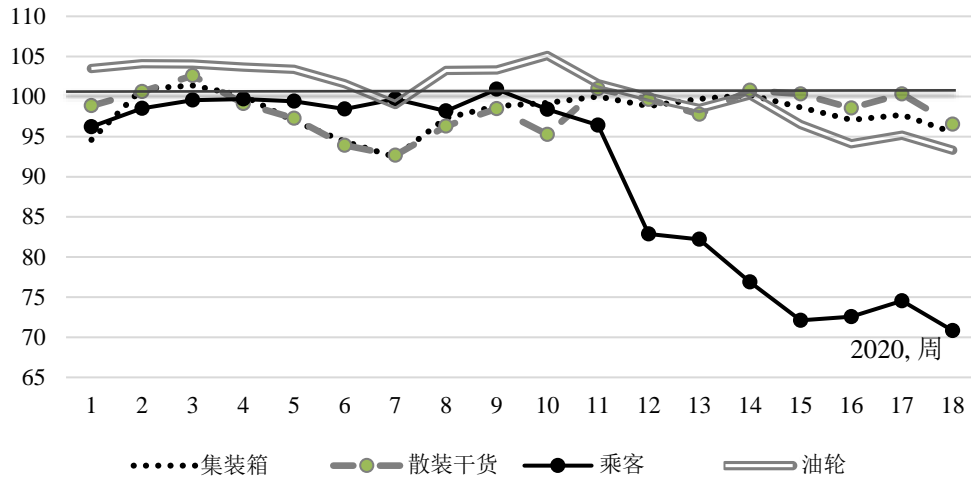
⁶ Marco Fugazza, “Impact of the COVID-19 pandemic on commodities exports to China”, 贸发会议第 44 号调研文件(2020 年 4 月)。

⁷ 贸发会议, “Keep ships moving, ports open and trade flowing, urge UN entities”, 2020 年 6 月 10 日。

⁸ 《2017 年海运述评》(联合国出版物, 出售品编号: E.17.II.D.10), 第(十)页。

⁹ Mukhisa Kituyi, “Coronavirus: let’s keep ships moving, ports open and cross-border trade flowing”, 2020 年 3 月 25 日。

图二
2020年每周港口停靠次数与2019年前18周的比较，所选船舶类型



来源：贸发会议，根据 MarineTraffic 提供的数据。

14. 贸易便利化和加强管制可以相互加强。事实上，世界贸易组织(世贸组织)《贸易便利化协定》中的所有贸易便利化措施都有助于实现更快、更透明的贸易程序，同时更好地保护公众利益。数字化措施在减少传染风险的同时还可促进贸易，这类措施包括接受数字副本而非纸质原件、到达前办理手续和电子支付。贸发会议在大流行病时期加强国际贸易和运输便利化的行动计划列出了这方面的一些良好做法。¹⁰ 支持发展中国家这方面努力的一个重要行为体是贸发会议的海关数据自动化系统，该系统使海关手续自动化，应用风险管理，并促进各机构及贸易伙伴的合作。海关数据自动化系统还发布了关于在促进贸易的同时抗击大流行病的具体指导方针。¹¹

15. 由于各国政府在 COVID-19 危机期间加强了国际合作，并投资于进一步的贸易便利化改革，所取得的进展将来也应有助于重振国际贸易。

B. 各国的应对措施

加强消费者保护

16. 自疫情爆发以来，许多国家采取了紧急措施，以保护消费者免受误导、不公平和滥用行为的损害，并减轻对消费者福祉的负面影响。在打击口罩、洗手液和

¹⁰ 贸发会议，“COVID-19: a 10-point action plan to strengthen international trade and transport facilitation in times of pandemic”，《政策简报》，第 79 期(2020 年 4 月)。

¹¹ 贸发会议，海关数据自动化系统，“Adapting the use of ASYCUDA World to the COVID-19 situation: guidelines to customs administrations” (日内瓦，2020 年)。

基本家用产品等基本消费品的价格欺诈和囤积的斗争中，至少有 20 个国家¹² 报告了执法和管制行动。一些国家¹³ 甚至为基本消费品设定了最高参考价，并为个人卫生和清洁用品设定了价格上限。¹⁴

17. 消费者保护机构对诈骗和虚假索赔采取了执法行动，特别是针对网上销售的奇迹产品，¹⁵ 在线平台的合作在这方面发挥了重要作用。¹⁶ 这些机构还强烈捍卫消费者要求退货退款的权利。¹⁷ 为了保护包括新失业人员在内的弱势群体和处境困难的消费者，一些国家暂停支付公用事业账单，¹⁸ 并在电力、水、天然气和电话等部门减少欠款罚款。贸发会议呼吁采取更坚定的行动，更好地保护消费者，¹⁹ 并呼吁航空公司尊重消费者权利。²⁰

竞争政策举措

18. 竞争主管部门已经调整了竞争法的执行，以在大流行病期间本着更大的公众利益，应对供应链和市场被打乱的局面。许多竞争主管机构(例如澳大利亚、加拿大、德国、联合王国、美国)暂时允许零售和制药等受影响行业的竞争对手之间达成协调与合作协议。一些国家暂时对某些部门豁免反垄断法(例如南非的医疗保健、挪威的航空运输)。在欧洲联盟和美国，制药部门的 COVID-19 疫苗联合研发工作不受竞争规则制约。²¹

对贸易的限制

19. 虽然自 2008 年金融危机以来贸易限制趋势一直在上升，但各国都诉诸关税和非关税措施来解决当前或预期的关键商品短缺和公众需求高涨问题。使用非关税壁垒，特别是各种形式的出口限制尤为突出。²² 包括主要生产国在内的大约 80 个国家临时限制医疗用品和一些基本食品的出口。²³

¹² 多民族玻利维亚国、巴西、中国、哥伦比亚、法国、希腊、印度、意大利、肯尼亚、尼日利亚、巴拉圭、俄罗斯联邦、南非、西班牙、塞舌尔、泰国、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌拉圭。

¹³ 阿根廷。

¹⁴ 阿根廷、法国和西班牙。

¹⁵ 在哥伦比亚、意大利和大韩民国。

¹⁶ 所有欧盟成员国的消费者保护当局都发表了一项共同立场，要求在线平台更好地识别欺诈和不公平做法，将其移除，并防止复制品再次出现。

¹⁷ 见 Pamela Coke-Hamilton, “Airlines must respect consumers’ rights”, 贸发会议, 2020 年 6 月 4 日。

¹⁸ 阿根廷、巴西、法国、葡萄牙和西班牙。

¹⁹ 见贸发会议, “COVID-19: firmer action needed to better protect consumers”, 2020 年 4 月 8 日。

²⁰ Coke-Hamilton, “Airlines must respect consumers’ rights”。

²¹ 更多信息见贸发会议, “Defending competition in the markets during COVID-19”, 2020 年 4 月 8 日。

²² 例如, 出口禁令和非自动许可要求。

²³ 世贸组织, “Information note on export prohibitions and restrictions”, 2020 年 4 月 23 日。

20. 医疗设备的出口必须遵守监管程序，以确保出口的防护设备遵守国家和/或国际标准。这类程序包括对防护设备制造商和出口商的额外文件、注册和检查要求。采取这些措施是为了确保高质量的设备进入市场，但也因为延长了生产或清关时间而造成医疗设备的进一步短缺。

21. 尽管《关税及贸易总协定》关于大体取消数量限制的第十一条为在特殊条件下实施出口限制留下了空间，但这些限制可能会产生严重的影响。它们限制了以可负担的价格获得必需品，受影响的是依赖进口的发展中国家，并且对最贫穷和处境最脆弱的人造成尤其大的影响。

22. 此外，出口限制还会阻碍原材料和其他中间产品的流动，从而扰乱全球生产链。在大流行病期间，只有少数国家向世贸组织通报了他们的措施，许多国家相互激烈施行对等措施。增进透明和合作对于加强对以规则为基础的国际贸易体制的信任至关重要。

23. 许多国家还对健康相关行业的外国直接投资的进入(直接外资)作出限制，收紧了规则，并增加了筛查措施的数量。这些限制的目的是减少关键商品上对外国公司的依赖；并保护容易被收购的国内行业。

24. 其中许多出口限制现在正在取消。然而，随着各国政府对复苏的支持，新的非关税措施很可能被引入。例如，许多国家已在其经济刺激方案中承诺提供补贴和放宽公共采购程序。²⁴ 各国对 COVID-19 的一些回应措施可能会增强贸易和投资政策环境日益上升的保护主义的趋势。²⁵ 国际社会必须注意这一趋势，从而单边措施不至于削弱其他国家抗击这一大流行病的能力。

C. COVID-19 可能带来的贸易产品和贸易方式的改变

全球价值链的脆弱性、生产的重新本地化和自动化

25. 在过去的几十年里，世界范围内的大部分制成品生产都是以全球价值链形式组织的。COVID-19 全球大流行严重扰乱了包括中国、欧盟和美国在内的许多全球价值链中心的制造业，造成了前所未有的供需双重冲击。

26. 由于许多跨境供应链的运营受到破坏，这场大流行病对未来的生产网络产生了一些影响——可能不得不对目前主导生产的多级和多国供应链进行调整，以建立一个更可持续的社会和经济体系。

27. 一个持久的作用可能是加速实现生产系统的自动化。可能会出现复杂度较低且更高效的并且固有弹性达到新水平的供应链，以应对危机和外部冲击造成的业

²⁴ 国际货币基金组织，“Policy responses to COVID-19”，可查阅 www.imf.org/external/index.htm。

²⁵ 《2020 年世界投资报告：大流行病后的国际生产》(联合国出版物，出售品编号：E.20.II.D.23)，第 147 页。

务波动。例如，耐克多年来一直在讨论将其供应链数字化，引进 1 200 台自动化机器并返回美国生产，这将使未来的运输费用和进口关税降低。²⁶

28. 一些行业可能会增加生产本地化，特别是制药行业。在大流行病之前，许多国家严重依赖药品有效成分(原料药)贸易，全球原料药供应量的 80%之多来自中国和印度。2019 年，仅中国就向 189 个国家出口原料药 1 012 万吨。²⁷

29. 然而，由于可持续性和社会影响(即不可持续的资源开采、自动化造成的失业等)缘故，全球供应链的改革需要谨慎。需要仔细评估抵御冲击的弹性和经济效率之间可能存在的彼此消长关系。此外，供应链的实质性本地化或区域化有可能减少发展中国家进入国际市场的机会，并可能阻碍这些国家借助出口导向战略的社会经济发展。因此，至关重要的是加强多边决策方法，使各国能够在全球化和自力更生之间找到正确的平衡。

食品保障风险

30. 单纯依靠生产、出口、价格等传统市场指标，就不能充分认识 COVID-19 对食品保障的影响。从这三个指标判断，食品市场似乎总体稳健。小麦、玉米和大米占世界各地食品贸易的大部分，这三种谷物的市场状况与上一季相比被认为是有利的。²⁸ 预计 2020/2021 年季度的市场情况会更好。至于价格，贸发会议的所有初级食品商品价格指数显示，2020 年 1 月至 3 月间下降了 5%。

31. 然而，上述指数还没有计入 COVID-19 对许多发展中国家以及发达国家弱势群体收入的影响。在家庭层面，隔离侵蚀了依赖日常工作收入的家庭的进账，减少了获得食物的能力。即使在发达国家，日内瓦²⁹ 和纽约³⁰ 等城市领取食品援助的人排起的长队让许多人感到震惊。

32. 宏观经济收入冲击可能是 COVID-19 影响食品保障的最重要途径。许多发展中国家的旅游收入暴跌和石油价格的大幅下跌，这是这些国家面临食品保障压力的两个原因。此外，发展中国家货币的贬值使食品进口更加昂贵。在安哥拉，2020 年 1 月 2 日至 5 月 21 日期间，以美元计算的小麦进口价格下降了 4%，但以宽扎计的小麦进口价格上涨了 12%。在肯尼亚，从巴基斯坦进口的 5%碎米价格以美元和先令计分别增加了 22%和 29%。预计世界经济的衰退，特别是中国经济的萎

²⁶ Richard Wilding, “Coronavirus is changing global supply chains in unexpected ways”, Brinknews 新闻网, 2020 年 4 月 19 日。

²⁷ Pharmaletter, “Indian government moves on APIs, as Chinese supplies are returning”, 2020 年 4 月 1 日。

²⁸ 农产品市场信息系统, 《市场监测第 78 号》(2020 年 5 月)。

²⁹ Patrick Kingsley, “A mile-long line for free food in Geneva, one of world’s richest cities”, 《纽约时报》, 2020 年 5 月 30 日。

³⁰ Jack Healy, “‘It’s people, people, people’ as lines stretch across America”, 《纽约时报》, 2020 年 4 月 12 日。

缩，将对发展中国家的初级商品出口产生负面影响，加深依赖食品进口的国家的食品保障问题。

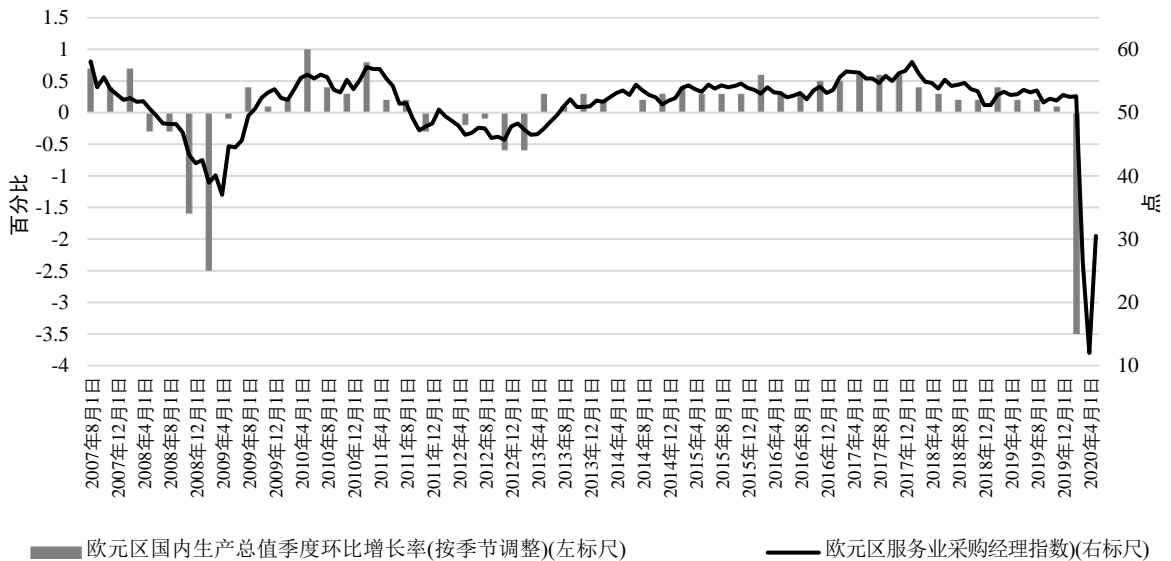
33. 展望未来，应该鼓励食品的国内生产或依赖较短的区域食品价值链。这类措施不仅将确保食品保障不会过于依赖动荡的国际市场，还将减少与当前许多全球食品价值链相关的碳足迹。

不断变化的服务业格局

34. 这场大流行病的经济影响是独一无二的，它严重扰乱了服务部门，而该部门在最近的危机(例如 2008 年金融危机和 2011-2013 年欧元区主权债务危机)期间被认为具有相当大的弹性。例如，在欧元区，服务业采购经理指数指标从 2020 年初的 50 点以上收缩至 3 月份的 28.4 点(见图三)。

图三

欧元区采购经理指数和国内生产总值



来源：汤森路透。

35. 几乎所有国家都实行了非常住者入境限制，各国的境内往来受到严格限制。限制航班或船只进港不仅会严重影响贸易，而且会限制移民工人的机会，从而极大地影响汇款。在 2019 年，中等和低收入国家³¹ 的汇款原设定会超过直接外资，达到 5 500 亿美元，但在 2020 年，这两个数字显然都将大幅下降。³² 据估计，

³¹ 不包括中国。

³² Dilip Ratha, “Remittances on track to become the largest source of external financing in developing countries”, 世界银行博客, 2019 年 4 月 8 日。

2020 年直接外资将下降 40%，汇款将下降 28%。^{33, 34} 菲律宾等依赖其人民通过在国外提供个人服务带来汇款的国家将受到特别严重的打击。汇款占其国内生产总值高份额的其他国家，如吉尔吉斯斯坦(35%)、汤加(33%)和塔吉克斯坦(31%)也将受到严重影响。³⁵ 对于依赖外国直接外资、汇款和旅游业的发展中国家来说，情况将更是雪上加霜。

36. 根据联合国世界旅游组织(世旅组织)，COVID-19 大流行将导致 2020 年旅游业萎缩 60%至 80%。³⁶ 至关重要的是，虽然预计一旦限制措施解除，许多经济部门将复苏，但由于消费者信心下降和对国际往来的长期限制，国际旅游业将遭受更长期的影响。

37. 严重依赖外国旅游业的国家面临着极端的财政困境。小岛屿发展中国家的处境最脆弱，因为旅游业几乎占集体国内生产总值的 30%，³⁷ 马尔代夫、塞舌尔、圣基茨和尼维斯以及格林纳达的占比达 50%。此外，进入全球资本市场的渠道越来越狭窄，小岛屿发展中国家的平均外债占国内生产总值的 72.4%，塞舌尔和巴哈马的占比则高达 200%。如果没有国际援助，这场大流行病对许多这类国家的经济后果将是毁灭性的。

38. 尽管二十国集团各国财长和央行行长已同意全球最贫穷国家暂停偿还官方双边信贷，³⁸ 但仍需偿还民间债务。此外，许多依赖旅游业的小岛屿发展中国家是中等收入国家，不符合大多数现有债务减免计划的条件。债务延期偿付待遇应扩大到这些国家。

39. 旅游服务的竞争力需要更多地依赖国际标准，这些标准可被世界各地的客户认可，作为所提供服务的健康和卫生安全的证明。2017 年，国际标准化组织订有约 700 项服务标准(TD/B/C.I/MEM.4/15，第 12 段)，证实了将标准作为服务竞争力工具的适用性。

40. 加强旅游服务业与当地经济的后向关联将有利于该行业的国际竞争力。识别具有竞争力的地方性旅游特色将使每个经济体能够提供具有独特价值阐述的旅游服务，同时增加当地经济参与国际贸易的机会。例如，哥斯达黎加已将其旅游服务与国家海洋和自然特色联系起来。³⁹ 这种联系不仅有助于将环境保护视为可

³³ 经济合作与发展组织，“Foreign direct investment flows in the time of COVID-19” (2020 年 5 月)。

³⁴ 世界银行，“World Bank predicts sharpest decline of remittances in recent history”，新闻稿，2020 年 4 月 22 日。

³⁵ Niall McCarthy，“The countries most reliant on remittances [Infographic]”，《福布斯》，2020 年 4 月 26 日。

³⁶ 世旅组织，“International tourist numbers could fall 60-80% in 2020”。

³⁷ 世界旅行和旅游理事会数据网关。

³⁸ 二十国集团财长和央行行长会议(虚拟)，公报，2020 年 4 月 15 日。

³⁹ “哥斯达黎加的海洋治理：海洋事务法律和体制框架概览”(UNCTAD/DITC/TED/INF/2018/4)。

持续发展的一部分，而且有助于将其视为通过绿色和蓝色经济提高经济竞争力的轴心。

数字技术的进一步显现

41. COVID-19 危机加速了数字解决方法、工具和服务的采用，加速了向数字主导经济的过渡。当经济活动回升时，相关的行为变化可能会产生持久的影响。

42. 数字技术已被用作维持业务和生活连续性的关键工具。为控制大流行病而采取的措施使企业和政府逐步将其业务和服务转移到网上，以限制实际接触和传染。数字化使消费者越来越多地从提供实体店零售和服务转向电子商务。它还使与远程医疗、远程工作和在线教育相关的服务激增。

43. 随着消费者在危机期间寻求娱乐、购物机会和新的联系方式，一些数字平台一直在蓬勃发展。相比之下，其他一些数字平台受到了危机的负面影响，特别是那些与旅游和流动相关的平台。

44. 越来越多的发展中国家正在探索电子商务和其他数字解决方案，以帮助当地建立应对未来冲击的韧性。大小企业均能受益于向电子商务的大幅度转变。例如，在塞内加尔，企业已经转移到网上继续运营，因为政府提供便利，创建了电子商务平台，使人们能够方便地访问销售必需品的中小企业网站。⁴⁰

45. 然而，并非每个人都已充分准备好拥抱数字化。COVID-19 危机暴露了使用数字化方面的不平衡。数字就绪方面的不平等阻碍了世界很大部分地区利用电子商务和数字经济的能力。数字服务的快速增长不会弥补许多发展中国家面对面服务收入的损失。这种损失对世界各地的妇女和低工资、低技能工人的打击最大，因为面对面服务吸收了很大一部分这类工人，其中许多是女性。⁴¹ 此外，向数字化的快步转变可能会加强少数巨型数字平台的市场地位。

46. 数字化的加速意味着应该更加重视缩小电子商务和数字鸿沟，让更多国家受益。需要加大力度制定新的政策和法规，以确保公平分配数字冲击带来的收益。与冠状病毒危机和其他相互关联的发展挑战一样，世界将需要有协调一致的多边反应来应对数字化挑战。⁴²

二. 多边贸易体系面临的挑战以及应对 COVID-19 的办法

A. COVID-19 对多边贸易体系的影响

47. 这场大流行病及其经济后果在很大程度上让多边贸易体系措手不及。当各国推进具有跨境溢出效应的单边危机缓解措施时，多边贸易合作的有效性受到了考验。以多边贸易规则劝阻此类行动效果甚微。在持续的贸易紧张局势造成的系统

⁴⁰ 贸发会议，“Senegal’s e-commerce sector helps country cope with COVID-19”，2020年4月24日。

⁴¹ 联合国，“政策简报：COVID-19 对妇女的影响”（2020年4月）。

⁴² “COVID-19 危机：强调弥合数字鸿沟的必要性”（UNCTAD/DTL/INF/2020/1）。

性僵局中，多边贸易体系受到了这场危机的打击。除了贸易、经济和社会活动方式的根本性转变外，COVID-19 之后时代的“新常态”还将需要多边贸易合作的新方向和新模式，以更好地应对公共卫生、安全和可持续发展的迫切需要。

48. 一系列不协调的贸易限制和扭曲措施(例如对某些医疗设备和必需品的出口禁令、普遍的限制和封锁措施以及短期流动性支持和救助措施)给多边贸易合作带来了挑战。

49. 发展中国家在一系列经济封锁、旅行限制以及运输和贸易限制过程中，感受到了一些最深刻的经济影响。虽然这些措施理当优先于贸易政策，但它们对贸易造成的后果是灾难性的。例如，游客突然停止到来给依赖旅游业的小岛屿经济体带来了深刻的影响。由于汇款在外部融资中占有相当大的份额，甚至一些小国的国内生产总值占比也是如此，这些措施严重影响了发展融资。

50. 同样是这些限制扰乱了全球价值链的即时供应管理，并影响了已融入全球价值链的发展中国家。边境和港口关闭以及货物空运和海运受冲击推迟了发展中国家对这些市场的基本出口。

51. 政府提供的紧急短期流动性支持和救助措施不仅针对个人和微型、小型和中型企业，也针对航空运输、重工业和汽车工业等大公司，这些可能会产生扭曲国内和国际竞争的长期影响。从长远来看，最大限度地减少它们对发展中国家的贸易扭曲和不利影响将是重要的。

B. 多边贸易体系为减轻全球贸易所受打击可采取的行动

52. 以规则为基础的多边贸易体系遭遇了地缘政治挑战，接踵而来是全球大流行病。自 2018 年以来，全球最大经济体之间的贸易紧张加剧，导致关税升级，尽管达成了临时协议，但关税仍然很高，并继续影响双边和全球贸易。值得注意的是，单边措施挑战了贸易体系基于规则的性质，持续的紧张和争持损害了多边贸易合作的前景。自 2019 年 12 月上诉法官人数减少到低于法定人数以来，关于世贸组织解决争端程序的分歧导致来其上诉机构陷入瘫痪。这一系列事件使多边贸易体系陷入僵局，引发了要求世贸组织改革以加强其相关性和有效性的呼声。

53. COVID-19 危机已经导致世贸组织第十二次部长级会议推迟，推迟了正在进行的谈判的进展，因为该次会议本来会成为正在进行的关键方案(如有害的渔业补贴惩戒方案)的一个里程碑。

54. 在此背景下，全球危机首先是再次肯定了多边合作，并肯定了为加强体制生存力和各国参与所作出的努力。协调的行动对于保持全球市场开放和预防保护主义或民族主义措施至关重要。在目前情况下，维持全球供应至关重要，因为重要医疗设备和其他必需品和服务的市场供应变得稀缺。例如，二十国集团各国贸易和投资部长在 2020 年 5 月强调了协调行动的重要性，无论是在短期内缓解 COVID-19 的影响方面，还是在长期内推进世贸组织和多边贸易体系必要的改革方面。

55. COVID-19 还揭示了现有贸易规则在有效应对全球公共卫生危机方面的局限性。虽然公共卫生方面的考虑早已得到承认，特别是自 2001 年世贸组织部长级会议通过《关于与贸易有关的知识产权协议和公共健康的宣言》以来，这些规定针对的是影响特别是发展中国家的特定地理区域的传染病，如艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核病。虽然保护人类生命和健康的措施通常优先于贸易法规，⁴³ 但没有任何贸易协定现实地考虑到万一会发生的真正的全球性大流行病，包括拥有强大的国家卫生系统的发达国家。

56. 应对出口限制的不利后果被广泛认为是短期内的优先事项。已发出了下列呼吁：(a) 确保必要的出口限制“有针对、适度、透明、临时”；(b) 避免对农产品实施出口限制，避免不必要的大量食品储备；以及(c) 考虑豁免与 COVID-19 有关的人道主义援助，使其不受基本医疗用品出口限制的影响。⁴⁴ 这些行动，加上某些对进口的贸易便利措施，如暂停和降低适用的关税、海关手续快速通道以及便利的合规评估和进口/销售审批，被认为有助于缓解基本商品和服务的供应短缺。

57. 随着开发有效的 COVID-19 诊断、治疗方法和疫苗的努力加快，似可更多地关注创新的科学合作形式和公私伙伴关系，以开发和提供所有必要的疫苗和药物。可推广一种新的研发模式，让政府和制药公司将新发明作为全球公益物提供，包括自愿的集体许可证和专利，以便在研发后能够广泛、低成本地制造疫苗，从而可以实现公平获得和公平分配。⁴⁵ 抗病毒疫苗推出后，可以协助有困难的发展中国家获取，包括探索与贸易有关的知识产权协议的灵活性，强制为制药部门没有制造能力的国家提供许可。

58. 从长远来看，通过世贸组织的提供谈判成果的改革来重建一个多边贸易体系，对于其为危机后复苏和长期发展做出贡献的能力至关重要。对多边进程在诱导开放市场的贸易自由化、关于现代贸易问题的规则制定以及以市场为导向的国外贸易政策改革方面进展有限的不满，是单边措施增加的一些关键原因。

59. 改革过程必然是一个具有挑战的过程，因为各国的观点存在很大差异。然而，停滞不前的风险是持续的僵局。找出满足各国不同需求和优先事项的可行解决办法，这将是改革的关键，将有助于实现“一个普遍、基于规则、开放、非歧视和公平的多边贸易体系”(见可持续发展目标具体目标 17.10)。全球大流行病给贸易带来了一个新增的-公共卫生层面，这使世贸组织的改革辩论变得更加复杂。

60. 一个可能的改革领域涉及发展灵活性以及对发展中国家的特殊和差别待遇原则。这一原则将寻求用客观的标准——如人均收入水平和在世界贸易中的占比——来取代目前自我宣布发展中国家地位的做法，以此促进发展中国家的“毕业”。然而，一些人认为，任何指标或门槛值的选择都是武断的，不能反映发展的多面性。COVID-19 危机似乎也突显了一些严重依赖矿物燃料或旅游收入的

⁴³ 例如，根据《关税及贸易总协定》第二十条第(j)款。

⁴⁴ 二十国集团贸易投资部长会议：部长声明，附件，2020 年 5 月 14 日。

⁴⁵ 世界卫生组织，世界卫生大会题为“COVID-19 应对措施”的 WHA73.1 号决议。

高收入经济体以及那些贫困率高、受大流行病打击深重并且人口众多的经济体的脆弱性。

61. 另一个途径涉及使用不限成员名额的“诸边”方式进行谈判，例如，80多个国家正在进行关于电子商务的联合声明倡议，这些国家代表着世界贸易的90%以上。支持者认为这一方式是一种新的商业方法，有助于加强多边贸易体系的谈判功能，而其他人则认为它分散了人们对正在进行的关于同一主题的多边进程的注意力。鉴于在线服务和电子商务在大流行病期间表现出的强劲增长潜力，电子商务以及解决发展中国家的数字鸿沟问题的需要可能会在COVID-19后的政策辩论中吸引更多关注。

62. 迫切需要关注的改革领域是世贸组织的争端解决机制，该机制被广泛认为非常成功，是以规则为基础的多边贸易体系的基石。然而，对上诉机构削弱世贸组织成员在补贴、反倾销和保障措施等领域的权利和义务的担忧最终导致了阻塞。⁴⁶ 在永久解决办法产生之前，一些国家和一个领土已主动设立临时仲裁程序，⁴⁷ 旨在确保在涉及贸易安排各方的争端中可诉诸上诉程序。

C. 市场被打乱和竞争受到威胁

63. 预计COVID-19后市场集中程度将提高。已经占据主导地位的公司，特别是在线平台，将加强其地位。由于受到封锁措施打击的小公司和初创企业数量预计会增加，兼并与收购活动预计会增加。

64. 考虑到COVID-19事件对经济造成的重大影响，世界各国政府都提供了国家援助，以扶持受封锁措施重创的产业，并保障就业。⁴⁸ 许多国家都采取了经济措施来支持在封锁期内不得不关闭业务的中小企业。竞争主管部门可以发挥更大的作用，倡导促进竞争的措施和政策，以说服其政府在应对危机的迫切需要和长期保持有效竞争和公平经济环境的目标之间取得适当的平衡。

65. 这些市场发展肯定需要竞争主管部门强有力的执法。重要的是，竞争主管机构必须加紧努力——在大流行病之前在这方面作了相当大的努力，应对占主导地位公司的反竞争做法，特别是在数字化加速的数字经济中。竞争主管机构现在比以往任何时候都更需要国际合作，特别是在涉及跨国企业的案件和合并方面。会员国在2019年竞争法和政策政府间专家组第十八届会议上讨论并商定的贸发会议在《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》下的国际合作指导政策和程序⁴⁹促进了竞争主管机构之间的对话和国际合作。

⁴⁶ 例如见，美国贸易代表，关于世界贸易组织上诉机构的报告(2020年2月)。

⁴⁷ 该安排的缔约方是：澳大利亚、巴西、加拿大、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、欧洲联盟、危地马拉、冰岛、墨西哥、新西兰、挪威、巴基斯坦、新加坡、瑞士、乌克兰、乌拉圭和中国香港。

⁴⁸ 例如见，欧洲联盟成员国提供的与冠状病毒有关的国家援助决定，可查阅 https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html。

⁴⁹ 见 https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ccpb_comp1_%20Guiding_Policies_Procedures.pdf。

三. 贸易收缩的影响和对《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标的副作用

对经济层面的影响

66. COVID-19 危机不仅是一场健康危机，更是一场就业和生计危机，对实现可持续发展目标的进程踩了刹车”。⁵⁰ 封锁、禁闭和其他减轻风险措施导致全球经济活动停止，大流行病可能导致 8 600 亿至 3.4 万亿美元的收入损失。⁵¹ 这场危机对那些从事不稳定、低工资、非全时和非正规就业并很少享有或不享有收入保障和社会保障的人以及微型、小型和中型企业打击最大。⁵²

67. 主要经济体采取的缓解危机措施导致经济停滞，进而使许多发展中国家的外部收入耗尽，如旅游业、汇款和商品(初级商品和制成品)等领域的出口收入。经济封锁、港口关闭和国际航空货运的减少已经并继续对许多发展中国家的出口业造成重创。例如，由于所有欧洲花店在 3/4 月份全部关门，使肯尼亚园艺部门每天损失 250 万美元。⁵³

68. 出口收入的绝对下降影响了最不发达国家实现《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标的能力，这方面显而易见的是最不发达国家的生产商和工人收入的减少，而隐而不显的则是其公共收入和发展融资能力的下降。与发达国家或其他发展中国家相比，许多最不发达国家的国际贸易税(如进出口关税、外汇税)在税收总额中所占份额更大(如布基纳法索、马里和瓦努阿图超过 10%，孟加拉国、莱索托和所罗门群岛高达 30%)。⁵⁴

69. 外部收益的暂时蒸发对《2030 年议程》经济层面方面的进展产生了不利影响。例如，可持续发展目标具体目标 17.11 旨在“大幅增加发展中国家的出口，尤其是到 2020 年使最不发达国家在全球出口中的比例翻番”。根据贸发会议，⁵⁵ 在大流行病开始之前就已很清楚，这一具体目标将不会实现。在编写本报告时，尚不清楚最不发达国家在全球出口中的份额是否暂时有所提高，因为在 2020 年第一季度全球贸易下降了 3%，并且估计第二季度也会下降。⁵⁶

⁵⁰ 联合国，“联合国应对 COVID-19 紧急社会经济措施框架”(2020 年 4 月)。

⁵¹ 国际劳工组织(劳工组织)，“劳工组织监测：COVID-19 和劳工世界：最新的估计和分析”，第 2 版(2020 年 4 月)。

⁵² 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，“Gender-responsive prevention and management of the COVID-19 pandemic: from emergency response to recovery and resilience”，2020 年 3 月 27 日。

⁵³ Euniah Mbabazi，“Kenya’s flower industry suffers lack of freight”，肯尼亚华尔街，2020 年 4 月 14 日。

⁵⁴ 《2019 年最不发达国家报告》(联合国出版物，出售品编号：E.20.II.D.2)，第 4 章。

⁵⁵ 贸发会议，《可持续发展目标脉动》：多边主义促进贸易和发展(2020 年)。

⁵⁶ 统计活动协调委员会，COVID-19 如何改变世界：统计视角，2020 年 5 月。

对社会层面的影响

70. 这一大流行病加剧了不平等，特别是使弱势群体面临经济和社会衰退，有可能逆转在可持续发展议程社会层面领域内取得的进展。与之前的冲击一样，COVID-19 大流行并非性别中性。

71. 几个女工密集型经济部门受到这场经济危机的严重打击，复苏可能需要很长时间。例如，服装行业经历了严重的冲击，因为全球对服装的需求急剧减少。在孟加拉国，妇女占该部门工人的 80%，订单取消导致了拖欠工资和裁员。2020 年 4 月至 5 月，已有 1.8 万名制衣工人被解雇。⁵⁷ 这将工人，特别是其他就业选择有限的女工推向极端贫困。

72. 同样，旅游业中的妇女占该部门低技能和临时工的大部分，特别是在住宿和食品次级部门，这两个次级部门特别受到社会疏远措施和全球旅行限制的影响。⁵⁸

73. 在全球层面上，虽然妇女在总就业人数中所占比例不到 40%，但在非全时工作的人数中，女性占 57%。⁵⁹ 由于非全时工作在经济危机期间消失得更快，女性比男性更有可能被解雇。就业条件不明确的工人得不到带薪病假和产假、医疗保险和失业补助等社会保障福利，导致他们在许多国家实施救援措施时被排除在外。⁶⁰ 在全世界 20 亿非正规就业工人中，超过 7.4 亿是妇女。⁶¹

74. 在全球范围内，女性经营的企业通常比男性经营的企业规模小，更有可能是非正式运营。⁶² 女性企业家面临的障碍之一是获得信贷的机会有限。如果没有开放和优惠的信贷，许多女性企业家将被迫关闭其企业。

75. 妇女是家庭中的主要照料者。关闭学校、幼儿园和日托这类措施，以及目前基本护理照料通常在家中进行的现实情况，导致妇女从事照料工作的时间呈指数级增加。这一增加立即影响了妇女保住工作的能力，或者迫使她们转而从事非全时工作，从而从较稳定、较受保护的工作转为较次的工作。⁶³

76. 紧急健康事件可能会加剧家庭暴力。具有报告制度的国家表明，针对妇女的家庭暴力案件激增了 25%，这些数字很可能低于实际发生的这类案件。⁶⁴ 此外，

⁵⁷ 干净衣服运动。直播博客：冠状病毒如何影响供应链中的服装工人。

⁵⁸ Simonetta Zarrilli 和 Nursel Aydiner-Avsar, “COVID-19 puts women working in SIDS tourism industry at risk”, 贸发会议, 2020 年 5 月 13 日。

⁵⁹ 劳工组织 ILOstat 数据库, 2020 年。

⁶⁰ Isabelle Durant and Pamela Coke-Hamilton, “COVID-19 requires gender-equal responses to save economies”, 2020 年 4 月 1 日。

⁶¹ 劳工组织, 《非正规经济部门中的男女: 统计情况》, 第 3 版(2018 年, 日内瓦)。

⁶² 例如见: 发展筹资问题机构间工作队, “性别与贸易”, 专题简报系列(日内瓦, 国际贸易中心, 2016 年 7 月)。

⁶³ 联合国, 政策简报: COVID-19 对妇女的影响。

⁶⁴ 同上。

在紧急情况期间，针对妇女和女孩的其他形式的暴力行为可能会激增，例如针对女性医护人员或女性移民的暴力行为，与仇外心理有关的暴力行为也是如此。暴力使妇女蒙羞辱并受到削弱，极大地影响她们在家庭内外发挥作用的能力。

77. 《2030 年议程》中与性别有关的目标的实现面临风险。231 项可持续发展目标指标中有 53 项明确提到性别平等、妇女和女孩。在这些指标中，有 20 项涉及妇女经济赋权、妇女参与贸易和经济并从中受益的能力。应对这一大流行病，如不评估和应对其对男性和女性的不同影响，就有可能不仅危及迄今在缩小性别差距方面取得的进展，而且还会危及《2030 年议程》的总体实现。

对环境层面的影响

78. 虽然这一大流行病对人类健康和生计造成了直接威胁，但经济活动的缩减对二氧化碳排放以及空气及水和土壤的质量以及物种和生态系统的保护都有可见的积极影响。^{65、66、67}

79. 2020 年被指定为气候行动的里程碑年。这一年里排放量将会下降，但不是因为气候或能源政策。这场大流行病极大地影响了生产和消费模式，预示着与《巴黎协定》的宏图相称的措施，并产生了这样的可能性，即把两场危机——COVID-19 和气候变化——的解决办法结合起来，形成协调一致的应对措施。

80. “大自然短暂的休息”清楚地显示，根据环境和气候政策对经济活动进行更有效的监测和监管不仅是必要的，而且也是可行的。然而，发展中经济体将更难寻求可持续发展，特别是在全球贸易崩溃的情况下。即使是拥有尖端技术和强大自然资源基础的高度多元化的经济体，其实际国内生产总值也会因为可能的贸易放缓而出现相当大的下降。⁶⁸ 对于那些在许多部门无法达到足够规模且往往缺乏自然资源的较小经济体来说，保持实物和人力资本的经济价值，并保证大流行病后的重新就业的可能性将至关重要，特别是在短期内。

81. 并非大流行病的所有环境后果都是积极的：不可回收垃圾的数量增加了；农业和渔业出口的大幅下降造成了大量有机垃圾；对自然生态系统的维护和监测已经暂停；前往自然区的旅游活动也已经停止。

82. 就与自然世界浑然一体的市场而言，结果也迅速下降。供需两个方面受到的冲击，运输路线的中断，港口准入限制和关闭，以及越来越多的卫生和其他监管措施，这些现实使蓝色经济的脆弱性显露了出来。沿海和海洋旅游活动不到行业运营能力的一半，有时几乎完全关闭。其他部门则努力提供必需品，包括河鱼和

⁶⁵ Smriti Mallapati, “The biodiversity leader who is fighting for nature amid a pandemic”, 《自然》杂志, 2020 年 6 月 30 日。

⁶⁶ 联合国新闻, “Build back better and preserve biodiversity after COVID-19 pandemic: UN chief”, 2020 年 5 月 22 日。

⁶⁷ Tristram Korten, “With boats stuck in harbor because of COVID-19, will fish bounce back?”, 《史密森尼》学会, 2020 年 4 月 8 日。

⁶⁸ 贸发会议, 《全球贸易更新》。

海鲜，以及包括海运和物流在内的服务。航空旅行和货运服务受到限制，阻碍了旅游业和高价值农产品的市场准入。沿海地区正遭受限制措施的沉重打击，因为那里人们的生计依靠有限的一系列基于海洋的活动。例如，据估计，由于政府应对 COVID-19 的措施，2020 年鱼类出口可能减少约三分之一。⁶⁹

83. 封锁措施还扰乱了基于生物多样性的商品和服务的市场和价值链的运作，规模较小的供应商和采购群体受到的打击最大。此外，对生物安保的高度关注可能导致对生物多样性产品贸易，例如野生动植物贸易的限制，这可能会对就生计而言至关重要的可持续、合法和可追踪商品的贸易产生负面影响，特别是在 43 亿人依赖生物多样性谋生的情况下。⁷⁰

84. 然而，健康、天然和/或生物多样性友好型产品和服务可能会有越来越多的市场机会。此外，作为可持续的生物多样性产品和服务贸易的一部分，生物贸易可以在国家和企业的复苏以及在建立复原力和维持农村和弱势群体的生计方面发挥重要作用。

85. 改进的产品标准，也包括那些以循环经济背景为模式的标准，可以有利于全球范围的可持续发展，从而不让任何人掉队。在这方面，发展合作和促贸援助倡议将发挥越来越重要的作用。管理良好的此类产品市场会带来阻止生物多样性丧失和退化的激励措施，确保可持续发展原则在全球范围内得到采纳，并降低出现传染性人畜共患病的风险。

四. 结论

86. 在目前这个以贸易紧张、单边主义和体制受侵蚀为特征的时期，多边贸易体系还正受到 COVID-19 大流行的严峻考验。

87. 许多部门的经济活动突然停止，全球贸易空前恶化，导致大多数国家经济陷入深度衰退。货物和服务的流动不仅受到对物流的封锁和安全限制，也由于全球价值链缺乏弹性而受到限制，而且原先还受到以国家安全为由对食品和药品等一系列关键产品实施的贸易限制。

88. 尽管各国政府制定了庞大的国家救援计划，其规模使应对 2008 年金融危机的大多计划相形见绌，但在国际层面上还需要做更多的工作。在没有持续大量的国际支持的情况下，许多依赖初级商品和旅游及汇款等为数不多的收入来源的发展中国家和最不发达国家面临经济崩溃。

89. 这场大流行病带来的经济和社会后果有可能会逆转在实现可持续发展目标方面已经取得的大部分进展，或者可能会加剧某些领域缺乏进展的情况。在此情况下，到 2020 年时最不发达国家占全球出口份额翻一番的目标将不会实现。但

⁶⁹ 贸发会议，“The COVID-19 pandemic and the blue economy: new challenges and prospects for recovery and resilience” (2020 年 4 月)。

⁷⁰ 生物多样性公约秘书处等，“Biodiversity and the 2030 Agenda for Sustainable development: policy brief” (2016 年)。

是，如果政府作出大规模应对干预，并对多边贸易体系进行有可能是重大的改革，则将有机会调整这些行动，从而将全球贸易和国家经济快速转向适应现实的长期增长和可持续发展的轨道。
