



贸易和发展理事会

第六十四届会议

2017年9月11日至22日，日内瓦

临时议程项目2

高级别对话：世界在整合还是在分化？

贸发会议秘书处的说明

内容提要

贸易、金融、投资和技术全球化巩固了全球经济一体化，带来了新机遇，同时也带来了新挑战。在国际贸易领域，贸易协定和谈判的基础政策框架正在发生迅速变化。

伴随近期的事态发展和区域一体化的两个里程碑事件——东南亚国家联盟(东盟)成立五十周年和欧洲联盟成立六十周年，贸易和发展理事会举行高级别对话，藉以评估区域一体化如何在全球范围内促进经济增长、推动产能建设、培养更具实力、一体化更强的经济体。

本说明指出全球贸易关系中可能出现的新常态，综述发展中国家的区域贸易协定，探讨区域主义在经济发展中的作用。在说明的最后提出了若干政策建议，供成员国考虑。



背景

1. 直到不久前，国际合作的主要特点是谈判区域间协定和区域贸易协定。此类协定的规模不断扩大，内容也日益复杂，从双边协定领域转向越来越庞大的多边协定，大部分国家都加入了至少一项这样的协定。自 1995 年起，有 400 多项涉及商品和(或)服务贸易的区域贸易协定向世界贸易组织通知备案。
2. 过去十年间，许多区域采用新的办法谈判区域贸易协定，参与国家越来越多。《跨太平洋伙伴关系协定》、美国与欧盟之间的《跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定》、东盟成员国之间的《区域全面经济伙伴关系》、拉美四国的太平洋联盟和非洲大陆自由贸易区的谈判均是如此。
3. 上述区域贸易协定中最大的协定被称作特大区域协定，是规模巨大、力度空前的多方贸易协定。然而，大不列颠及北爱尔兰联合王国决定退出欧盟，美国也退出了《跨太平洋伙伴关系协定》，近期发生的这些事件似乎令人对规模如此巨大的区域主义时代产生了怀疑。
4. 目前生产过程分散化已明显放缓，或者说全球价值链已经缩短。各链条之间，最终需求已转向进口强度较低的产品。就各国(例如中国)而言，最终需求已经由耐用品和投资品转向进口强度较低的服务和产品，国内附加值份额不断增加。¹
5. 高级别对话能够坦率地探讨某些区域贸易协定(如东盟、欧亚经济联盟、欧盟和南方共同市场)在可持续发展战略方面的现状。对话还可以考虑近期的事态发展如何能够影响区域贸易协定的未来走向，包括推动实现可持续发展及加强区域一体化。
6. 高级别对话还将介绍各地区区域贸易协定之下现有的最佳做法，从而促进区域经济一体化领域的经验交流。对话旨在提出实际可行的政策建议，探讨区域贸易协定如何能够在支持经济结构转型的同时促进包容性和可持续发展，应对新出现的挑战。

一. 转向贸易关系新范式

7. 20 世纪 80 年代和 90 年代，许多发展中国家信奉开放市场，削弱了政府在经济政策中的作用。全球经济因此更加相互依存，全球化也进一步加深，为 90 年代出现更多规模更大的新区域集团铺平了道路。有些区域安排受到欧洲经济成功一体化的鼓舞，许多组建了类似的关税联盟和(或)自由贸易区，例如东盟、南方共同市场和北美自由贸易协定，通过取消关税壁垒和非关税壁垒为成员之间的贸易往来提供便利。
8. 然而，随着一体化和全球化持续快速发展，很多人感到在这个日新月异的世界里受到排斥或丧失了权利，尽管这种不满可能并非由贸易一体化直接造成。一

¹ M Timmer, B Los, R Stehrer and G De Vries, 2016, Production fragmentation and the global trade slowdown, *Vox*, 21 November, available at <http://voxeu.org/article/production-fragmentation-and-global-trade-slowdown> (accessed 30 June 2017).

些强调减缓一体化速度或逆转一体化趋势的政治运动，利用公众的这种不满情绪获得了不少支持。这种情绪和政治结果将对今后全球经济和政治一体化的性质产生重大影响。根据近期的这些趋势似乎可以看出，全球化可能已迈入新阶段，区域贸易协定和谈判也因此转而采用新的方式。

9. 退出欧盟或许是英国自第二次世界大战结束后在政治经济领域最剧烈的一次动荡。英国政府意图离开单一市场，与欧盟谈判建立新的伙伴关系，并将优先与欧盟达成自由贸易协定。作为欧盟成员国的英国与第三国缔结了 36 项贸易协定。在与欧洲联盟建立稳定贸易关系的同时，英国还需考量这些贸易协定的未来。很多事情取决于脱欧谈判的最终结果，而且无论出现何种局面，对于英国及其现有和潜在的贸易伙伴来说，谈判期间和谈判后将出现一个相当长的不确定期。

10. 迄今为止，美国现任当局的贸易政策侧重于两个方面：减少贸易逆差(最近已超过 5,000 亿美元)和偏重双边贸易协定。为此，美国退出了《跨太平洋伙伴关系协定》，正在审查评估贸易赤字的主要原因，且准备重新谈判《北美自由贸易协定》。加拿大和墨西哥也表示愿意重新谈判和更新该协定。

11. 随着世界头号经济体改变方向，加上英国脱欧谈判的不确定性，地缘政治可能与纯粹的贸易问题共同决定着诸多区域贸易协定的未来。

二. 发展中国家的区域贸易协定

12. 尽管经历了一些挫折，但区域一体化仍将在可预见的未来继续发挥重要作用，决定数十亿人的经济前景。全球化对发展中世界产生了巨大的影响，到目前为止，这些国家放弃支持全球化的现象十分有限。区域内贸易和投资的不断深化促进了全区域价值链的进一步发展，实现了生产力增长，同时提高了专业化水平和规模。此外，大量微型和中小企业有可能在这种价值链上占据一席之地。虽然近期出现了一些变化，但是全球价值链对于许多发展中国家而言仍具相当大的潜力。然而，这在很大程度上取决于这些落后于欧洲、东亚和北美的区域能够在何种程度上加强对国际生产分散化过程的参与。

13. 美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》后，全球关注的焦点转向东盟主导的区域全面经济伙伴关系。这一伙伴关系的走向将在很大程度上决定贸易在大亚太区域发展中的作用。各方已达成协议，尽早建立伙伴关系并在 2017 年底前结束谈判。伙伴关系一旦达成，将成为全球最大的自由贸易区，覆盖 35 亿人口，国内生产总值总和将达到 23 万亿美元，或为全球总值的三分之一。由于 6 个非东盟成员国均已与东盟签署自由贸易协定，因此该伙伴关系完全符合东盟推进区域一体化的构想，有助于实现建设东盟经济共同体的目标。

14. 亚洲坚决致力于加强区域一体化。未来十年，“一带一路”倡议有可能转变亚洲的贸易格局。这项 9,000 亿美元的倡议将建设六大经济走廊，² 重点发展能源和产业集群，由铁路、公路、水路、空路、管路和信息高速路组成。

² 新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅六大经济走廊。

15. 拉丁美洲出现了智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁之间的一体化安排——太平洋联盟，再次助推区域一体化，以便在参与国之间实现人员、商品、服务和资本的自由流动。该联盟可以成为与亚太地区国家进一步加强贸易关系的平台。目前拉丁美洲贸易格局的主要特点是多项自由贸易协定相互重叠，国家形成各个小集团并在内部签订了若干协定。由此产生的协定抬高了交易成本，妨碍区域生产链的形成。太平洋联盟和南方共同市场进一步融合，将为促进拉丁美洲一体化创造空间。

16. 外部进程也可以为区域内一体化助一臂之力。欧盟对南方共同市场的出口额有所增加，由 2005 年的 210 亿欧元增至 2015 年的 460 亿欧元。同期南方共同市场对欧盟的出口额由 320 亿欧元增至 420 亿欧元。鉴于经济活动有所增加，恢复两个集团之间长期停滞的谈判有助于加强南方共同市场内部的贸易和投资流动。

17. 非洲国家一直在努力推动区域一体化和巩固区域集团。例如，2015 年东非和南部非洲共同市场、东非共同体和南部非洲发展共同体签署了三方自由贸易协定。这将加强东部和南部非洲的市场一体化、基础设施发展和工业化，为非洲大陆其他地区带来溢出效益。该贸易集团占有非洲大陆至少一半的国家、人口和国内生产总值，一旦完全付诸实施，区域内贸易将大幅度增长。³

18. 此外，非洲联盟的国家元首和政府首脑已经承诺在 2017 年底之前建成非洲大陆自由贸易区，以便实现商业人士和投资的自由流动，建立非洲大陆单一商品和服务市场，以及扩大非洲内部贸易，增强非洲大陆作为全球贸易伙伴的吸引力。非洲大陆自由贸易区一旦付诸实施，将囊括非洲全部 54 个国家，就参与国家数量而言成为全球最大的自由贸易区。

19. 非洲在贸易一体化方面有很大的上升空间。2000 年代，发展中非洲的区域内进出口额在全球贸易总额中的比重为 11-13%，2015 年提高至 15%。同期，发展中美洲和发展中亚洲所占比重分别为 19-20% 和 48-51%。⁴

三. 区域主义在经济发展中的作用

20. 联合国贸发会议各成员国 2016 年 7 月商定的贸发十四大成果《内罗毕共识》强调，区域一体化可增强发展中国家和发达国家之间的区域经济合作，对于促进包容性和可持续增长至关重要。区域一体化可以成为减少贸易壁垒、执行政策改革、降低贸易成本和促进发展中国家参与区域和全球价值链的一种重要催化剂。

21. 这种讨论尤为及时，因为关于可持续发展问题的多边谈判进展缓慢，而区域贸易协定在解决可持续发展关切方面的进展更为迅速。越来越多的双边、区域和区域间贸易协定纳入了解决社会和发展问题的条款。例如，当代的许多区域贸

³ 非洲开发银行、经济合作与发展组织、联合国开发计划署，《2017 年非洲经济展望》，2017 年，巴黎。

⁴ 贸发会议，2013 年，《2013 年非洲经济发展报告：非洲内部贸易——释放私营部门的活力》（联合国出版物，出售品编号：E.13.II.D.2，纽约和日内瓦）。

易协定认识到必须将性别平等观点纳入主流以实现包容性经济增长，性别平等政策可对促进社会经济发展发挥关键作用。还可看到区域贸易协定中加强了对劳动政策的考虑。在环境保护领域也可以看出区域贸易协定如何成为实施可持续发展战略的工具。自 2010 年起，区域贸易协定越来越多地纳入实质性环境条款，例如涉及环境合作、公众参与、争端解决、具体环境问题和实施机制的条款。

22. 最后，虽然存在外部因素可能成为也确实是政策偏离中立的额外理由，但采取更具战略性的方法并不是推崇全面保护和挑选赢家。更具战略性的方法是根据一国的资源基础、宏观经济政策和发展水平，综合处理贸易政策的各个要素。这是一个发现的过程，政府和企业评估新活动和新技术的益处和挑战，学习如何处理气候变化等外部因素，促进多样化和增值。虽然各国仍然对本国的发展战略负有责任，但适当的贸易规则(包括区域贸易协定下适用的贸易规则)可以为长期的可持续发展目标提供框架，从而支持这些战略。

四. 政策建议

23. 会员国可以在最需要政策协调和一致的领域增强区域贸易协定内部和各协定之间的合作，通过合作促进贸易与可持续发展目标之间的协同增效。这些领域包括减少贸易政策的不确定性、在区域和多边层面避免贸易保护主义的极端做法、推动低收入和(或)依赖初级商品的发展中国家进行结构转型、制定促进且不影响发展中国家贸易流动的监管措施和标准(例如在卫生、环境和竞争政策领域)、制定政策措施(例如为中小企业、妇女和青年制定措施)以实现包容性贸易。

24. 为了最大限度地发挥现有区域贸易协定的效益，伙伴间区域贸易协定应处理以下因素：增强互补性、拓宽生产和出口结构、提高产品多样化、应对自其他发展中国家进口的商品特别是制成品的有力竞争。

25. 对于多个自由贸易协定或区域贸易协定相互重叠的区域，应优先考虑进一步整合，降低交易成本和监管负担，鼓励区域层面的生产链增长。

26. 区域集团之间的协定可为有关各方带来贸易和福利收益。例如，随着欧盟和南方共同市场之间的经济活动有所增加，两个集团之间有可能恢复谈判，这将进一步加强贸易和投资流动。

27. “一带一路”倡议的特点是斥巨资建设基础设施，打造实际贸易通道，以促进全亚洲及其他地区的贸易。应考虑为合作伙伴制定相应的贸易协定，促进经济增长和可持续发展。

28. 面对国内反全球化情绪的决策者应认真查明原因并找到正确的解决之道。有人将劳动力市场条件的变化和收入不平等扩大归咎于贸易，而引发这些现象的更多是技术变革。应该强调贸易有助于创造就业和实现可持续发展目标。

29. 鉴于英国已决定退出欧盟，非欧盟成员国尤其是发展中国家可以考虑借此机会准备与英国启动可能的贸易谈判，达成更符合具体情况的伙伴关系协定，进一步处理贸易和可持续发展目标的问题。