



贸易和发展理事会

第六十九届会议

2022年6月20日至7月1日，日内瓦

临时议程项目5

非洲经济发展：发挥非洲大陆自由贸易区的潜在优势促进包容性增长——概述

概要

联合国贸易和发展会议(贸发会议)报告《2021年非洲经济发展报告：发挥非洲大陆自由贸易区的潜在优势促进包容性增长》旨在使非洲各国政府和发展伙伴了解非洲大陆自由贸易区可以如何促进包容性增长，以及为何必须采取补充政策在非洲各国之间和各国内部实现自由贸易区的包容性。

为释放非洲的出口潜力，需要减少非洲内部的关税壁垒和非关税措施，提高生产能力，以促进区域贸易。报告指出，区域生产能力、发展农业食品加工业的价值链和汽车工业是变革性增长的潜在驱动力。此外，报告还分析了自由贸易区的贸易、生产、投资和增长机会的预期收益如何才能具有包容性。报告使用了一系列数据源从多层面评估包容性，既涉及收入和消费，也涉及平等的经济参与。为使非洲大陆自由贸易区的优势得到充分利用并具有包容性，在设计和实施中应考虑到非正式的贸易形式和相关利益攸关方。



一. 导言

1. 过去几十年来，非洲的区域一体化并不仅仅涉及贸易自由化议程，而是主要表现为集体自力更生，按照目前的表述即是朝着一个和平、繁荣和一体化的大陆迈进。非洲大陆自由贸易区预计将极大地推动非洲的发展雄心。《建立非洲大陆自由贸易区协定》的设计明确反映了一个承诺，即为深化社会经济一体化和改善合作创建一个框架，以促进贸易、投资和人员流动，支持工业化和发展有活力的服务部门。这些成效最终可以创造体面的就业机会，增加收入，从而促进非洲大陆的包容性增长。更加重视深化区域内贸易、推进基础设施跨境投资以及促进“非洲制造”贸易和工业化政策，是非洲大陆未来繁荣和抵御全球金融、粮食、气候和疫情冲击的关键。为了使非洲大陆自由贸易区发挥变革性作用，非洲国家需要采取政策，加强贸易措施、多样化目标和包容性之间的协调性。如果做不到这一点，自由贸易区就可能会仅停留于贸易自由化议程层面，非洲人民的愿望和期待也无从实现。非洲大陆自由贸易区如果得到有效实施，可以帮助解决非洲因过度依赖向世界市场提供附加值有限的初级商品和货物所面临的挑战。

2. 为了实现与非洲大陆自由贸易区有关的变革雄心，需要有效实施该自由贸易区，为非洲企业和工人创造一个公平的竞争环境。例如，这需要生产商和贸易商(大型、中型和小型公司)都能顺利进入市场和获得生产资源。工人需要提升技能，以应对不断变化的劳动力市场需求。一个能够实现包容性增长的非洲大陆自由贸易区需要有效并可持续地解决各国之间和各国内部不同实体之间的差距(除其他外，包括男女之间、非正式和正式行为者之间，以及不同地区在增长方面的差距和不平等)。各国政府需要营造一个有利的扶持环境，使私营部门继续作为工业和服务业主导的强劲增长的主体。区域一体化至关重要，可以促进国际和区域合作，跨越阻碍人员、货物、服务和知识流动的贸易壁垒。加强各经济体之间的合作对于促进国家间和平也至关重要，反过来和平又会促进繁荣。非洲各经济体为促进增长、减少不平等和贫困所作的国家努力，在某种程度上将决定非洲大陆自由贸易区的成败。

3. 非洲需要改进体制并进行结构性改革，最大限度地发挥区域一体化在实现《2030年可持续发展议程》和非洲联盟《2063年议程》目标方面的潜力。然而，能在多大程度上顺利实现非洲大陆自由贸易区的潜在惠益取决于几个因素，包括一体化程度和现有的能够有效利用更紧密一体化所带来机会的政策和其他补充干预措施。2021年1月，非洲大陆自由贸易区下的自由贸易正式启动，这些问题也显得更加重要和应时。非洲内部贸易的相对复杂性表明，如果将自由贸易区视作加强非洲贸易政策框架和非洲大陆结构转型议程一致性的机会并予以落实，区域市场或许能为支持经济多样化提供更大的(迄今基本上尚未开发的)空间。

4. 快速和持续的减贫需要包容性增长，让来自不同群体(性别、族裔和/或宗教等)和不同部门(农业、制造业、工业和/或服务)的个人能够促进经济增长并从中受益。包容性增长既指增长的速度也指增长的分配，可以确保机会均等和平等，在市场和就业过渡中提供保护，使各阶层民众都能公平地从增长中获益。高

度不平等妨碍了增长在减贫方面的作用。¹ 由于非洲大陆宏观经济政策的改善等原因，非洲各经济体在 2000 年代经历了一段前所未有的增长期，之后自 2010 年开始放缓。然而，最近的贫困形势和增长趋势与包容性增长进程背道而驰。非洲大陆的不平等现象严重并正在不断加剧，非洲仍是世界上大多数贫困人口的所在地。² 非洲大多数国家的贫富差距持续扩大，是世界上不平等现象第二严重的大陆；约占非洲大陆人口 0.0001% 的少数最富有群体拥有非洲大约 40% 的总财富。³ 在国内收入不平等方面，与其他发展中国家相比，非洲的平均基尼系数估计为 0.43，所有其他发展中国家的平均基尼系数估计为 0.39。⁴ 此外，该地区的性别不平等程度全球最高，再加上高度的经济不平等，形成了一个“令人窒息的排斥网”。⁵ 目前的疫情形势进一步表明，该地区的高度不平等加剧了边缘群体面对外部冲击时的脆弱性，特别是那些在获得卫生设施、教育机会以及经济和政治参与方面处于劣势的群体。因此，了解弱势和边缘群体能在多大程度上充分参与非洲大陆自由贸易区带来的增长机会并从中受益，对于促进实现《2063 年议程》目标始终至关重要。最后，在贸易方面，过去 50 年来非洲在世界贸易中的份额不断下降。非洲大陆高度依赖进口和以初级商品为基础的自然资源出口。2019 年，非洲在世界贸易总额中占 2.8%，区域内贸易仅占非洲大陆贸易总额的 14.4%。非洲各国尚未找到促进持续增长和提高生活水平的有效手段。对非洲区域一体化进程的一个基本认识是，在非洲大陆自由贸易区下存在尚未挖掘的扩大区域内贸易的巨大潜力。

5. 在此背景下，正如《2021 年非洲经济发展报告：发挥非洲大陆自由贸易区的潜在优势促进包容性增长》所述，非洲大陆自由贸易区有助于扭转当前的贫困、不平等趋势并促进增长，帮助非洲走上包容性和可持续发展的道路。⁶ 考虑到该地区各国之间和各国内部日益加剧的不平等现象以及疫情的负面影响，该报告研究了最近的政策趋势和做法将如何影响更具包容性的增长前景，主要是那些预计会在自由贸易区下普遍存在的政策趋势和做法。报告分析了如何使自由贸易区下的贸易、生产、投资和增长机会的预期收益更具包容性。围绕《2030 年议程》中支撑包容性增长的五个要素中的三个(人民、繁荣和伙伴关系)，报告评估

¹ BN Adeleye, O Gershon, A Ogundipe, O Owolabi, I Ogunrinola and O Adediran, 2020, Comparative investigation of the growth-poverty-inequality trilemma in sub-Saharan Africa and Latin American and Caribbean countries, *Heliyon*, 6(12); AK Fosu, 2015, Growth, inequality and poverty in sub-Saharan Africa: Recent progress in a global context, *Oxford Development Studies*, 43(1):44–59; E Ianchovichina and S Lundström, 2009, Inclusive growth analytics: Framework and application, Policy Research Working Paper No. 4851, World Bank.

² M Schoch and C Lakner, 2020, African countries show mixed progress towards poverty reduction and half of them have an extreme poverty rate above 35 per cent, 22 December, 可查阅 <https://blogs.worldbank.org/opendata/african-countries-show-mixed-progress-towards-poverty-reduction-and-half-them-have-extreme> (2021 年 3 月 16 日的网页链接)。

³ E Seery, J Okanda and M Lawson, 2019, A tale of two continents: Fighting inequality in Africa, Oxfam briefing paper.

⁴ H Bhorat and K Naidoo, 2017, Drivers of inequality in the context of the growth-poverty-inequality nexus in Africa: An overview of key issues. 载于：联合国开发计划署，《撒哈拉以南非洲的收入不平等趋势：差距、决定因素和后果》(纽约)：第 53 至 73 页。

⁵ Seery et al, 2019.

⁶ 贸发会议，2021 年，《2021 年非洲经济发展报告：发挥非洲大陆自由贸易区的潜在优势促进包容性增长》(联合国出版物，出售品编号：E.21.II.D.3，日内瓦)。

了非正式跨境贸易面临的挑战，特别是边缘群体面临的挑战，以确保自由贸易区具有跨部门的包容性并能够有效利用该地区不断增长的劳动力。此外，报告还分析了该地区应如何通过自由贸易区借助未开发的贸易潜力全面获益。最后，报告强调了在非洲大陆自由贸易区的运作中必须注重伙伴关系，以有效促进该地区的包容性增长和后疫情时期的复原力。

二. 主要结论

6. 考虑到该地区各国之间和各国内部日益加剧的不平等现象以及疫情的负面影响，《2021 年非洲经济发展报告》通过分析揭示了最近的政策趋势和做法将如何影响更具包容性的增长前景，主要是那些预计会在非洲大陆自由贸易区下普遍存在的政策趋势和做法。报告为非洲各国政府和多边共同体提出了建议，旨在通过概述如何使自由贸易区下的贸易、生产、投资和增长机会的预期收益更具包容性来支持整个非洲大陆的决策。此外，报告还提出了一个工具箱，用于将包容性增长的要素纳入非洲大陆自由贸易区下正在进行的谈判。

7. 非洲大陆自由贸易区是《2063 年议程》下最重要的项目之一，包括与可持续和包容性增长有关的多个目标。非洲大陆自由贸易区的目标之一是“促进和实现缔约国的可持续和包容性社会经济发展、性别平等和结构转型”。因此，《2021 年非洲经济发展报告》讨论了该目标具体的要素和实现途径，通过这些要素和途径，自由贸易区下的补充干预措施和伙伴关系可以支持包容性地开发潜在惠益，包括经济多样化和更强的复原力；增加妇女、青年和地方企业的贸易份额；以及支持非正式企业升级为中小型企业。报告强调自由贸易区在为所有行为体释放平等出口机会以支持包容性增长和发展方面的战略作用。巨大的未开发贸易潜力表明在自由贸易区下存在包容性增长的机会。然而，正如报告所述，要实现这一点就必须在实施过程中采取协调一致的贸易政策和战略，注重减少该地区对初级商品的依赖，促进公平贸易。这些政策是否有效取决于如何利用体制机制来监测执行情况和解决争端，以及支持建立自由贸易区的伙伴关系。主要的典型化事实如下：

- 平均而言，非洲收入水平或消费水平低于每天 1.9 美元(购买力平价)的家庭比例从 2010 年的 40.2% 下降到 2019 年的 34.4%。在不平等方面，非洲各国的基尼系数从 27.6%(阿尔及利亚)到 63.3%(南非)不等。疫情有可能危及近年来取得的许多增长成果，抑制贫困率的下降趋势，同时加剧不平等。
- 包容性增长的要素包括与收入相关的包容性增长和多层面包容性增长；如增长发生率曲线所示，前者只在 17 个非洲国家对各阶层民众都具有包容性(即增长减少了贫困和不平等)；在 18 个国家，增长减少了贫困但增加了不平等；在 14 个国家出现了非包容性增长(即增长未减少贫困并且增加了不平等)。
- 加强区域贸易一体化有助于促进包容性发展。在自由贸易区下消除非洲内部的关税和非关税壁垒可以释放新的贸易机会。

- 非洲内部贸易尚未开发的出口潜力总额为 219 亿美元，其中三分之一以上是贸易摩擦所致。其余 133 亿美元受国内生产总值和人口增长驱动，预计将表现为非洲大陆的供应和需求增加。
- 预计到 2025 年，自由贸易区下的部分关税自由化将使非洲内部出口潜力再增加 92 亿美元。
- 自由贸易区在加强区域价值链方面的作用可以提高非洲各国在后疫情时期的复原力，特别是在医疗用品和食品方面。这也可能会影响到可再生能源，因为非洲各国拥有多样的能源资源，更密集的贸易可以支持能源组合的多样化并实现互补。鉴于绿色增长议程在后疫情时期规划中愈加突出的地位，这一点对非洲来说可能很重要。
- 为进一步提高非洲内部贸易的包容性，有必要促进国内企业和妇女开办的企业的参与。为市场准入提供便利，降低创业成本，以及加强出口商与国内经济之间的生产性联系，对于实现更具包容性的增长至关重要。
- 中小企业和边缘群体因目前存在的与贸易有关的摩擦，包括非关税措施、基础设施缺口和市场信息不足而承受了过多的负担。企业面临不同程度的商业限制，获得投入和生产能力的机会也不均等。为解决少数市场行为体占主导地位的问题以及消除国内外市场准入的结构性和监管障碍，需要在投资和竞争政策方面进行长期合作。此外，一些贸易壁垒涉及固定成本因素，较小的行为体因此尤其会受到影响，特别是在非关税措施方面。
- 有效执行协调一致的政策和战略以及统一贸易规则十分重要，政策排序是发挥《建立非洲大陆自由贸易区协定》潜力的关键。
- 应解决与《建立非洲大陆自由贸易区协定》的争端解决机制有关的挑战，包括财政和政治成本以及能力限制因素，为中小企业增强权能，提高话语权并保护其权利。

三. 政策建议

8. 非洲大陆自由贸易区的实施开启了非洲贸易治理的新时代，应将其视作在整个非洲大陆推进急需的结构性改革的机会，以支持后疫情时期的包容性增长和恢复。

1. 简化贸易规则和惯例

9. 以规则和惯例的数字化等方式推行有效的贸易措施。如何实施非洲大陆自由贸易区下的贸易措施，包括关税和非关税措施，决定了非洲各经济体的经营效益和竞争力。贸易数字化和推行无纸化贸易系统在支持小规模贸易商方面可以发挥巨大潜力，应成为决策者和贸易从业者的首要优先事项。在疫情期间增加了对技术的使用，应在非洲各经济体中加速推广这一做法，包括通过为提升数字技能提供专门支持和以最大比例提高民众在这方面的认识。这些都是影响企业如何选择在自由贸易区内获得投入的关键因素。此外，通过一个在线平台建立了报告、监测和消除非关税壁垒的机制，这反映了非洲大陆将数字问题纳入贸易改革主流的

雄心。企业应有效利用该平台，报告在跨境贸易中可能遇到的任何阻碍。应通过宣传活动促进在整个非洲大陆使用这一工具，特别是针对女贸易商和小规模企业进行宣传。使用电子原产地证书也将有助于程序的数字化，非洲大陆自由贸易区秘书处可以为自由贸易区下的原产地认证设计一个综合电子系统。这不仅可以降低贸易成本，还有助于确保与电子系统相关的安全性、可追溯性和效率。在实践中，这种系统可以让制造商和出口商通过专门的网络平台以电子方式提交申请原产地证书的所有相关文件。《建立非洲大陆自由贸易区协定》确定了使用电子原产地证书，各国根据本国法律签发和承认这一证书。该协定并不强制要求采用电子认证。然而，各区域经济共同体的现有举措、贸易程序的日益数字化和这种程序节约成本的优势，有助于促进各缔约国采用这一做法。例如，东部和南部非洲共同市场下的电子原产地认证预计将取代人工认证。这类措施应辅以对硬基础设施资产和发展走廊(如运输、贸易、农业、工业和其他走廊)的投资。短期至中期的行动可以包括在牢固的公私伙伴关系下建立高效、联系紧密和自带包容性的区域性和国家经济特区(如跨境经济特区、工业区和技术园区)。

10. 确保非洲大陆自由贸易区下以及自由贸易区与区域经济共同体之间的贸易规则和惯例趋于一致。非洲各国之间多样的贸易协定可能会损害非洲大陆自由贸易区下规则的效力。各缔约国需要在各区域经济共同体之间协同努力和合作，以降低区域贸易监管环境的复杂性，在各种贸易安排之间建立协同作用并实现融合。

《建立非洲大陆自由贸易区协定》强调合作与互助的各项条款都承认这一点。实现这些目标意味着需要缔约国逐步实现贸易相关措施的统一(如共同定义目标和要求，最好向国际和大陆标准靠拢)、对等(如承认其他国家的技术规范、标准和达标评估在实现政策目标方面具有同等效力)和相互承认(承认其他国家的程序)。缔约国可能需要重新考虑国家主权的某些方面，以支持多个系统的协调统一并加强合作，实现共同的目标。通过与成员国、区域经济共同体和非洲大陆自由贸易区秘书处密切合作，非洲标准化组织、非洲内部计量系统、非洲电工标准化委员会和非洲认证合作组织等非洲质量基础设施机构可以推动多个质量基础设施系统趋于统一。区域经济共同体和非洲大陆自由贸易区之间存在一些可能不容易协调的不同规定，如原产地规则标准。这种差异可能会推动私营部门面向特定的区域经济共同体进行生产和贸易，这将妨碍实现非洲大陆自由贸易区促进非洲大陆贸易增长的目标。在这种情况下，区域经济共同体和关税同盟必须逐步就制定一套新的原产地规则达成一致，使之符合非洲大陆自由贸易区下的原产地规则。这也有助于解决整个非洲大陆原产地规则重复并且繁多的问题。

11. 促进市场情报，提供关于市场机会、贸易规则和其他法规的知识。应支持行业协会，包括区域和国家两级的妇女贸易协会和网络、中介机构和商业服务机构，并向其提供市场导向的信息，以促进联系，加强妇女的参与，减少国家之间和国家内部潜在的供需不匹配。还需要为女企业家和女生产商提供参加国际展览和交易会的机会，作为定位利基市场和与国际买家联系的一种手段。非洲贸易观察站预计将成为一个关于措施、政策和非洲内部贸易数据和相关信息的储存库。该平台收集的数据可用于评估不同贸易措施的执行情况。区域经济共同体层面的区域安排也可以支持跟进措施的执行情况。

2. 确保私营部门成为变革性增长的动力：有必要采取一种自下而上的办法

12. 可以通过加强行业协会和中介机构来支持私营部门的核心作用，将企业联系起来，为获得人力和实物资本以及中间投入和服务提供便利。一个有效的自下而上的办法首先要在微观层面上解决参与经济活动的障碍，这需要加强数据收集和分享从企业调查中了解的情况。如果在不了解市场结构和私营部门需求的情况下实施贸易、投资和竞争政策，就会无法充分利用非洲大陆自由贸易区在包容性增长方面的全部惠益。若采取自上而下的办法，会因为强大游说团体的影响以及占主导地位的少数市场行为体对相关行业的保护而面临一定的风险。然而，仅靠自下而上的办法不足以为私营部门实现可持续的变革。相反，应将这一办法与中间一级的行动相结合，以调动行业协会、工会和民间社会组织。

3. 通过面向弱势群体的补充措施实现自由贸易区的包容性

13. 非洲大陆自由贸易区的包容性增长潜力不会自动出现或被利用；为了实现这一潜力，补充措施必不可少。《协定》没有为在正式贸易体系中经常处于不利地位的利益攸关方，如妇女开办的企业、小型贸易商和青年企业家作出区别规定，因此区域和国家层面的补充措施对建立具有包容性的自由贸易区必不可少。例如，这些措施应包括优先支持那些贸易改革最有可能为其实现包容性的行为体和部门，如女贸易商、农业和中小型企业。在政策层面，必须将以下行为体纳入正规经济的主流：妇女开办的企业；青年企业家；非正式生产者 and 贸易者；以及中小型企业。缔约国可以制定支持这些群体的平权行动计划，包括在政府采购方面。例如，国家公共采购规则可以规定将各类合同中的一部分指定给非洲大陆和区域企业，让它们不必与成熟的公司竞争。在有利于实现非洲大陆自由贸易区包容性的补充措施方面，还需要发展一站式边境站和采用简化的贸易制度。区域经济共同体一级的经验表明，简化的贸易制度可以提高小规模贸易商，包括妇女开办的企业的利润率。在这种制度下，如果交易物品的价值低于相关标准，在清关时仅需经过少量的海关程序。区域经济共同体的最佳做法可以作为大陆简化贸易制度的基础。对于启动资金和结余有限的小规模贸易商来说，推广合适的融资解决方案至关重要。政策制定者可以考虑开发配有灵活贷款计划的结构金融产品，为非正式跨境贸易者提供优惠条件。可以为移动货币和跨境电子支付系统建立统一的政策和法律框架，以减少与现金交易有关的风险并提高效率。电子支付系统可以作为一种负担得起的有效跨境资金往来和/或汇款转账的手段，也可以提供机会让部分非正式跨境贸易正式化。现有的区域支付系统与正式银行渠道相关联，因此非正式跨境贸易者在很大程度上被排除在外。相关推进工作需要侧重于将针对跨境贸易商的银行产品纳入这些支付系统，以解决贸易商和金融机构之间的信息不对称问题。

4. 制定收集非正式跨境贸易数据的框架，并提高按性别分列的相关数据的可获得性

14. 鉴于非正式跨境贸易的估计规模、重要性以及对粮食安全和贫困家庭收入的积极影响，缺乏这方面的数据和统计资料会妨碍对非洲内部贸易的充分认识，导致难以确定和了解不同因素发挥的作用，以便为循证决策提供参考。造成这种缺乏的部分原因是没有一个普遍认同的非正式跨境贸易的定义。一个普遍认同的定义和方法对建立一个清晰连贯的统计数据库来说至关重要，例如包括使用与正式贸易统计资料相一致的商品说明，从而使各国在落实非洲大陆自由贸易区的过程

中能够进行监测、比较和分析。对非正式跨境贸易的纵向调查可辅以社会经济调查，以深入了解非正式跨境贸易者的人口、社会和经济状况，并传达贸易者对基础设施质量的看法和他们在边境的体验。非正式跨境贸易的数据收集不局限于商品贸易数据，可以纳入与贸易有关的成本数据(如运输、储存和食宿成本)，以评估贸易便利化措施的影响。各国政府应加紧努力收集数据并按性别分列，以便更深入地分析妇女对价值链和贸易的参与情况。为确保自主权和可持续性，应由各国国家统计局主导对非正式跨境贸易的监测。在国家资源和能力受限的情况下，区域经济共同体和其他利益攸关方应支持各国政府，以弥补差距、建设能力、汇编并统一按性别分列的数据和统计资料。

5. 建立执行和监测的综合体制机制

15. 实施非洲大陆自由贸易区需要一个健全的综合体制结构。《协定》涵盖多个层面，涉及各个部门。因此，国家一级的执行和监测体制安排应尽可能包括相关公共和私营实体的代表。为了更具包容性，体制安排应纳入女性生产者和贸易商、小型企业和其他群体的代表，并在政策设计、实施和监测过程中考虑他们的意见。一些国家正在设立非洲大陆自由贸易区国家委员会，其任务是根据《协定》协调执行和监测。其他国家将这一任务纳入现有贸易委员会(例如世界贸易组织下的国家贸易便利化委员会)的工作。国家委员会的拟议架构旨在确保包容性，其成员来自各国家机构、海关部门和企业。国家委员会可以建立特设或常设技术委员会或工作组来处理与《协定》具体条款有关的问题。此外，区域和国家机构需要为非洲大陆自由贸易区下的贸易规则制定和实施有效的监测和评估机制，以跟进进展情况。贸发会议为评估非关税措施有效性而提出的工具包可以帮助缔约国对贸易相关措施进行监管审计，以了解制造商和贸易商面临的挑战。也可以通过非洲经济委员会提出的国家商业指数来实现这一目的，该指数用来评估非洲国家的企业在多大程度上认为跨境贸易具有挑战性，以确定贸易竞争力方面的主要挑战。这类工具可以帮助政策制定者采取积极的纠正措施，减轻企业面临的与贸易有关的负担。还应在整个非洲大陆鼓励各国政府与企业定期进行磋商，包括通过正式和非正式的公私部门间平台进行磋商，这有助于设计适当的干预措施为企业提供支持。鉴于参与实施《协定》的机构和利益攸关方众多，非洲大陆自由贸易区秘书处、国家各部委和任务授权可能相互矛盾的实体之间需要进行有效的政策协调。理想的情况是，政策的设计应与非洲大陆自由贸易区框架和区域框架保持一致，缔约国应避免采取限制贸易的做法。对新生行业的保护应遵循非洲大陆自由贸易区下确定的模式，即最多 3%的关税细目可被排除在自由化制度之外。然而，鉴于大多数经济体的生产和出口结构，非洲国家需要在对包容性发展和经济多样化至关重要的部门推行积极的行业政策。但这不应导致在准许过渡期之外的过度保护主义，应在区域和次区域两级逐步协调政策。最后，由于和平、贸易和包容性增长之间的内在联系，各国必须解决不安全和恐怖主义问题，合作实现和平。一体化议程和相关干预措施需要将安全、善治与和平作为主要优先事项。

6. 建设相关利益攸关方在包容性规则和惯例方面的能力

16. 非洲各国已经签订了多项国际和区域贸易协定。虽然各国面临着发展限制，但不应低估这些国家执行《建立非洲大陆自由贸易区协定》的能力。为有效实施非洲大陆自由贸易区和具体的贸易便利化程序，需要为负责处理进出口流通以及

收集和监测数据的政府官员提供培训并提升他们的技能。必须就落实自由贸易区进行能力建设，以确保私营部门了解《协定》，并获得区域和国内层面的认同。对决策者和贸易官员，包括海关部门来说，这是在考虑到国际、大陆、区域或国家各级贸易环境差异的基础上落实《协定》条款的先决条件。对在商品和服务的生产及贸易中举足轻重的企业来说，履行《协定》对于充分受益至关重要。此外，为了使私营部门了解自由贸易区下的案文、规则和条例，并以具有成本效益的方式加以使用，最好能将区域和国家层面的法律文本翻译成不同的语文。能力建设还可以利用现有的工具，包括与提高认识有关的工具以及纸质媒体和电子工具，如在线工具箱、培训材料和信息。贸发会议在《2019 年非洲经济发展报告：非洲制造——促进非洲内部贸易的原产地规则》中提出了一个原产地规则数字工具箱，这一做法可以很容易地推广至自由贸易区下的其他主题，如贸易便利化措施和贸易技术壁垒。除其他外，这种工具箱可包括在线培训材料和信息共享、以《协定》条款存储库形式提供的网络资料，以及一个服务台。非洲大陆自由贸易区秘书处、区域经济共同体和各国的国家委员会可以分别在大陆、区域和国家一级开发工具箱。

7. 向最不发达国家提供技术和财政支助，以解决贸易制约因素

17. 各项协定相对缓慢的执行进度影响了最不发达国家的贸易改革，与大多数非最不发达国家相比，这些国家利用贸易惠益的能力相对有限。除了非洲大陆自由贸易区下较长的关税自由化期限外，最不发达国家没有获得其他差别待遇。这些国家大多面临着结构性限制，如制造业和服务业基础薄弱。此外，内陆最不发达国家(非洲 33 个最不发达国家中的 14 个)面临更高的贸易成本，这可能会削弱这些国家在自由贸易区下的竞争力。《协定》没有为最不发达国家确定有区别的原产地规则，而这本可以帮助缩小与其他国家集团在生产能力方面的差距。因此，自由贸易区下的技术和财政援助方案应首先面向最不发达国家。例如，由世界贸易组织牵头的多捐助方基金“强化综合框架”以及“促贸援助倡议”在国际一级支持最不发达国家解决与贸易有关的制约因素。可以由秘书处主导在非洲大陆自由贸易区下设立类似的方案。最终目的是通过主要面向非洲最不发达国家的方案提供财政和技术支助，以期在解决贸易相关制约因素和加强区域价值链的一体化方面提供援助。

8. 加强国际和大陆层面的合作

18. 非洲大陆自由贸易区是在一个充满活力的贸易环境中实施的，签署了几项双边和多边协议，此时的全球市场竞争激烈，各国正在采取疫情防控措施。在这种情况下，除了调整贸易规则和惯例之外，非洲大陆自由贸易区的成员国和非成员国都可以将《协定》视作一个可以整合非洲大陆对大陆外谈判采取的办法的综合框架。《协定》可以帮助提升非洲的地位，让非洲在世界贸易组织关于热点贸易问题的辩论中发挥重要作用，这些问题包括电子商务；知识产权，特别是中小企业的知识产权；投资便利化；以及国内服务监管。在这方面，非《协定》成员的伙伴国可以帮助非洲的经济体实现区域和国家利益之间的平衡。同时，非洲各国需要快速落实非洲大陆自由贸易区，考虑与第三方的任何贸易协定对区域一体化的影响，避免为短期利益而妨碍区域一体化。此外，非洲联盟可以加快落实使非洲大陆自由贸易区成为关税同盟的目标。

9. 采取具有成本效益的措施并加强争端解决机制

19. 从国际贸易安排和区域经济共同体下的贸易安排的相关例证可以看出，由于高昂的财政和政治成本、能力受限和无诉讼意愿等原因，非洲国家很少诉诸正式争端解决机制。在这种情况下，为了减少设立办事处的费用，在可行的情况下应尽量使用在线争端解决机制，实现非洲大陆自由贸易区下贸易争端解决机制的数字化。在线机制可以让面临严重财政限制的国家更容易地利用这一程序。此外，为了减少与争端解决机制有关的政治成本，各国可以尽可能按照非洲大陆自由贸易区下正式争端解决程序的规定，将外交办法作为解决争端的第一手段。这种办法包括斡旋、调解和调停，是基于规则的争端解决机制，使各国能够共同寻求解决办法，维护《协定》的相关承诺和国家间关系。缔约国还可以按照世界贸易组织法律咨询中心的模式设立一个能力建设机构，即非洲大陆自由贸易区法律咨询中心。可授权该中心提供培训支持，并向缔约国，特别是最不发达国家提供咨询服务，以帮助解决贸易争端。该中心还可与非洲大陆各地的大学合作，支持国际贸易法培训方案，并重点关注非洲大陆自由贸易区的规则和条例。

10. 执行《建立非洲经济共同体条约关于人员自由流动、居住权和经商权的议定书》，以促进劳动力流动并获得包容性惠益

20. 对非洲大陆自由贸易区下出口潜力的评估表明，大型经济体和那些拥有更好生产设施的经济体可以通过增加市场准入，靠实现规模经济获得最大的收益。劳动力流动是解释国际贸易分配效应的关键，因为出口和进口竞争行业聚集在不同地点，工人无法在区域和部门之间无缝流动。因此，执行《建立非洲经济共同体条约关于人员自由流动、居住权和经商权的议定书》是确保非洲大陆自由贸易区更具包容性的一个关键因素。特别是，该议定书的执行有可能为非正式跨境贸易者带来巨大的利益；改善与非法越境有关的不利处境，减少冗长的签证申请过程造成的收入损失；并帮助识别正式贸易中的非正式跨境贸易者。此外，在服务贸易方面，执行《议定书》可以减少签证申请费用，取消居留许可和工作许可相关费用，进而促进买卖双方之间的交易和沟通。促进非洲国家之间的人员自由流动除了可以为跨境贸易商提供机会外，还可能对妇女和青年产生重大影响，包括影响他们在区域和国家之间迁徙以寻求就业前景的能力。

11. 确保投资和竞争政策中的税收公正和规定的一致性

21. 在实施非洲大陆自由贸易区的第二阶段将处理非洲大陆一体化最重要的问题，即建设生产能力和竞争力。贸易政策本身不太可能支持包容性增长。相反，应通过在制定投资和竞争政策方面的有力合作来解决区域一体化可能带来的分配收益问题。各国政府应努力确保公平纳税，以便为连接偏远农村地区的基础设施提供资金。税收再分配和税收正义被视作包容性增长的决定因素。目前的投资政策往往涉及免税期，然而，为了促进包容性增长、国内资源调动以及贸易和投资利益的平等分配，各国政府应在对跨国公司征收最低税率方面进行合作。非洲大陆自由贸易区下的争端解决机制可以帮助解决投资和竞争政策中的这些问题，以避免出现竞相压低税率的政策。

12. 确保边缘群体享有平等权利，促进他们的发展并予以保护

22. 《非洲人权和民族权宪章》旨在保护人权，确保平等获得教育、卫生、生产资源和法律保护。然而，某些群体因其性别、阶级或族裔普遍处于不利地位，保护妇女免遭暴力的措施仍然不足。各国政府应努力通过和执行反歧视的法律，以助力确保包容性发展。

四. 结束语

23. 今后的分析性研究应评估非洲大陆自由贸易区的国内收入分配效应，以帮助支持那些可能受益较少个人。这类分析还可以审查各项举措对妇女和男子的影响有何不同。正在进行的有关敏感产品的关税谈判应遵循一个以经验为基础的合理框架，以确定应涵盖哪些商品。在这方面，必须监测优惠条件的使用情况，确定主要走廊中使用最多的优惠制度，这可以为今后关于原产地规则和非关税措施条款或有的改进的谈判提供参考。还需要进一步研究新公司可持续进入市场的决定因素，以及国际和国内公司在公司一级的出口集中度如何可能会在结构上妨碍获得包容性惠益。政策制定者需要了解市场结构和成熟企业的实力，以便通过支持市场准入来增加竞争，或者在出现高沉没成本和规模经济的情况下注意潜在的反竞争行为。不存在放之四海而皆准的解决方案。《2021年非洲经济发展报告》的分析可作为一个工具箱，供各国评估贸易模式的包容性以及贸易协定如何促进边缘群体在劳动密集型和高附加值部门的经济参与。