



贸易和发展理事会

第六十八届执行会议

2019年9月30日至10月4日，日内瓦

临时议程项目4

非洲经济发展：非洲制造——原产地规则促进加强非洲内部
贸易*

概览

内容提要

非洲大陆自由贸易区是在非洲大陆悠久而丰富的历史背景下，在促进区域一体化以统一非洲大陆方面取得的具有里程碑意义的成就。非洲大陆自由贸易区将创造一个拥有超过 13 亿人口的单一大陆市场，年产值合计 2.2 万亿美元。仅向非洲大陆自由贸易区的过渡阶段就可以产生 161 亿美元的福利收益，并促进非洲内部贸易增长 33%。

要实现非洲大陆自由贸易区的全部潜在收益，将需要广泛的补充政策，以应对多种挑战，其目标是，加强非洲大陆新兴的贸易—工业化关系：从商业和贸易便利化到基础设施，从生产能力到创业政策。然而，在非洲大陆自由贸易区下，用于认定非洲生产产品的国籍的原产地规则，将决定优惠贸易自由化能否发挥为非洲工业化带来变革的作用。

贸发会议的《2019 年非洲经济发展报告：非洲制造——原产地规则促进加强非洲内部贸易》认为，原产地规则的适当设计和可执行性对于支持优惠贸易自由化而言至关重要。这就要求，这些规则应简单、灵活、透明、对商业友好和可预测。

原产地规则的设计、执行和核实将至关重要地决定非洲大陆自由贸易区经济收益的规模和分布，并将塑造非洲大陆未来的区域价值链。原产地规则的宽松、灵活、易于使用和理解并便于检索的程度也将塑造非洲大陆自由贸易区下的非洲私营部门的净收益。非洲国家在执行原产地规则时还应考虑到非洲大陆各国生产能力和竞争力的不同水平。需要政策来建设海关部门局的体制能力，还必须利用新出现的新技术来降低私营部门的合规成本。

* 本文件基于贸发会议 2019 年的《2019 年非洲经济发展报告：非洲制造——原产地规则促进加强非洲内部贸易》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.D.7, 纽约和日内瓦)。



一. 导言

1. 2018年3月21日，非洲联盟44个成员国在基加利签署了《关于建立非洲大陆自由贸易区的协定》。这是非洲的一个重要的历史性里程碑，也可以说是一个变革非洲大陆经济局面的举措。在签署该协定时，非洲国家尊重了1991年在阿布贾签署的《建立非洲经济共同体条约》的精神，并依据2012年非洲联盟首脑会议决定，促使在2017年指示性日期之前快速建立非洲大陆自由贸易区。通过为13亿人创造一个单一的非洲商品和服务市场，非洲大陆自由贸易区承诺实现《非洲联盟2063年议程：我们希望的非洲》的梦想。¹ 因此，它为非洲大陆创造体面的就业机会、减少贫困和促进繁荣带来了巨大的希望。

2. 至关重要的是，强大的政治意愿继续支持在落实非洲大陆自由贸易区方面取得进展。截至2019年4月，22个国家批准了该协定，其中15个国家也交存了批准书。因此，非洲大陆自由贸易区于2019年5月生效。除了《货物贸易议定书》外，《协定》第一阶段还包括《服务贸易议定书》和《关于解决争端的规则和程序的议定书》。² 第二阶段有《投资议定书》、《竞争议定书》和《知识产权议定书》。此外，成员国签署了一项关于人员流动的议定书，这是《建立非洲经济共同体关于人员自由流动、居住权和建立事业的权利的条约》的一部分。尽管在技术上不是非洲大陆自由贸易区的一部分，但《人员自由流动、居住权和建立事业权议定书》与自由贸易区的良好运作高度相关。

A. 原产地规则：优惠关税下流通货物的护照

3. 建立非洲大陆自由贸易区的协定包括若干条款，这些条款满足各国不同的发展水平。例如，在关税自由化的时间表上，该协定允许各国谈判一份敏感产品清单和一份应被排除在自由化之外的产品清单。它规定，在非最不发达国家，敏感产品将在10年期内自由化；在最不发达国家，在13年内自由化。尽管如此，经济财富、人口规模、地球物理特征和法律和政治制度的重大差异，以及与区域经济共同体的经验差异，可能会影响整个大陆贸易自由化的预期长期收益和暂时损失的布局。问题是，原产地规则可以在多大程度上得到完善，以增加非洲大陆自由贸易区对非洲大陆工农业发展和区域价值链形成的贡献。

4. 《2019年非洲经济发展报告：非洲制造——原产地规则促进加强非洲内部贸易》侧重于原产地规则，在编写本文时，就原产地规则进行的谈判仍在进行中。与关税自由化时间表一样，原产地规则是实施非洲大陆自由贸易区的不可或缺的要素，就像任何其他优惠贸易协定一样。

5. 通过界定产品的国籍，原产地规则规定了适用关税减让的条件，划定了有资格享受优惠待遇的产品范围。它们涵盖法律、法规和行政决定，一般由进口国政

¹ 非洲联盟，2015年，《非洲联盟2063年议程：我们希望的非洲》，非洲联盟委员会，亚的斯亚贝巴。

² 非洲联盟，2018年，《关于建立非洲大陆自由贸易区的协定》，可查阅：https://au.int/sites/default/files/treaties/34248-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf。

府用以确定货物的原产国。因此，它们代表了可能决定上述问题答案的一个要素。

6. 然而，非洲大陆自由贸易区的整体影响不会完全由关税自由化和原产地规则决定。其他具体贸易因素包括海关合作、过境、贸易便利化和贸易补救措施，以及非关税壁垒，包括贸易技术壁垒和动植物卫生检疫措施。正是这些因素与《协定》第一阶段和第二阶段下其他议定书的具体内容之间的相互作用，将决定非洲大陆自由贸易区的执行结果。此外，为使非洲大陆自由贸易区有助于实现非洲大陆和国家层面的具体政策目标，应特别关注解决长期依赖初级商品出口的问题。³

7. 在吸引投资方面，农业部门和相关价值链是非洲的主要部门。⁴ 同样，矿产对非洲大陆区域价值链的发展具有巨大潜力。然而，与发展中世界的其他次区域相比，大多数国家的生产还受到价值链上的结构性限制和竞争力较低的阻碍。⁵ 大多数非洲国家的加工能力仍然有限。此外，初级商品部门收入的波动和宏观经济的严重不稳定，使大多数依赖初级商品的发展中国家无法达到高度工业化水平。

8. 在非洲，依赖初级商品的发展中国家的工业化程度甚至低于最不发达国家。⁶ 选定部门的一些案例研究表明，⁷ 虽然原产地规则的选择绝不是一个充分条件，但在确定整个非洲大陆价值链的外观和影响方面，它发挥着核心作用。

B. 非洲大陆自由贸易区的战略要素

9. 在《阿布贾条约》签署超过 25 年后，非洲迈出了历史性的一步，最终完成了为泛非洲主义创始人所设想的区域一体化的一个里程碑所进行的谈判。

10. 自 2012 年关于加速非洲大陆自由贸易区的决定以来，已经建立了政治意愿，因此，利用这一势头对于为《2063 年议程》中所载的大陆商定愿景铺平道路至关重要。一个成功的非洲大陆自由贸易区也可在实现非洲可持续发展目标方面发挥重要作用，因为它将促进结构转型，并有助于更包容地分配贸易带来的静态和动态收益。⁸

11. 鉴于长期的社会经济趋势，非洲大陆自由贸易区也为利用非洲市场的活力提供了空间，非洲有几个快速增长的经济体，中产阶级正在崛起，人口年轻且不断扩大。据估计，非洲的制造业产出几乎可以翻一番，从 2016 年的 5,000 亿美元增加到 2025 年的 9,300 亿美元。其中四分之三可能来自满足国内需求，主要是

³ 关于商品依赖对宏观经济和微观经济的有害影响，见贸发会议和联合国粮食及农业组织，2017 年，《2017 年初级商品和发展报告：初级商品市场，经济增长和发展》(联合国和粮农组织。销售品编号 E.17.II D.1。纽约和日内瓦)。

⁴ Pricewaterhouse Coopers, 2015, Food Security in Africa: Water on Oil, London.

⁵ Hallward-Driemeier M and Nayyar G, 2017, Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development, World Bank, Washington, D.C.

⁶ 见关于商品依赖和可持续发展目标问题的 TD/B/C.I/MEM.2/37。

⁷ 见贸发会议，2019 年。

⁸ Valensisi G and Karingi S, 2017, From global goals to regional strategies: Towards an African approach to SDGs [the Sustainable Development Goals], African Geographical Review, 36(1):45-60.

食品、饮料和类似的加工产品。⁹ 此外，在当前全球化和潜在贸易紧张背景下，¹⁰ 这一战略可能有助于缓和一些围绕全球背景的不确定性。这种多样化战略可能特别重要，因为非洲的出口偏向初级商品，使非洲大陆容易受到不利价格冲击的影响。非洲也在很大程度上依赖于主要出口市场的单边优惠。

12. 在非洲各区域经济共同体朝着区域一体化和加以巩固的方向取得的进展不平衡的背景下，¹¹ 非洲大陆自由贸易区为解决这些区域经济共同体之间的高关税和贸易成本问题提供了一个机会。这反过来可能有助于非洲大陆获得区域一体化的好处，实现更大的规模经济，或许更根本地，利用大型经济体和次区域之间的贸易互补性，目前这些经济体和次区域之间主要是在最惠国基础上相互贸易。

13. 更重要的是，非洲大陆自由贸易区应被视为一个机会，藉以加强贸易政策和产业政策目标与非洲大陆转型议程之间的一致性。其理由有三：

(a) 有证据表明，区域一体化的战略方针为多样化提供了更大的空间，因为它为从事越来越复杂的活动提供了跳板，首先是最临近的和标准较不密集的市场，以逐步发展在全球范围内竞争所需的生产能力。如果不发展生产能力，非洲大陆自由贸易区将不会导致非洲内部贸易的显著扩大。非洲目前的公路里程比30年前少，而且运输货物的成本是世界上最高的。产业政策、发展走廊、经济特区和区域价值链是在发展区域主义背景下促进非洲内部贸易的一些重要工具和途径。¹²

(b) 非洲大陆自由贸易区也是确保非洲贸易自由化逐步有序发展的关键一步，以使非洲大陆能够更好地应对更广泛的演变动态，无论是经济伙伴关系协定谈判、大型区域协定还是潜在的贸易紧张局势。¹³

⁹ McKinsey Global Institute, 2016, *Lions on the Move II: Realizing the Potential of Africa's Economies*, McKinsey and Company, available at <http://www.mckinsey.com/global-themes/middle-east-and-africa/lions-on-the-move-realizing-the-potential-of-africas-economies>.

¹⁰ Coke-Hamilton P, 2019, *How trade wars pose a threat to the global economy*, available at <https://www.weforum.org/agenda/2019/02/how-trade-war-diverts-the-world-unctad-tariff/> (accessed 10 February 2019).

¹¹ United Nations Economic Commission for Africa, African Union and African Development Bank, 2017, *Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About*, Addis Ababa; De Melo J, Nouar M and Solleder J-M, 2017, *Integration along the Abuja road map: A progress report*, Working Paper 2017/103, United Nations University World Institute for Development Economics Research, available at <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-103.pdf>.

¹² 贸发会议，2013年，《2013年非洲经济发展报告：非洲内部贸易——释放私营部门活力》（联合国出版物，出售品编号E.13.II, D.2，纽约和日内瓦）；Harvard University, 2018, *Atlas of Economic Complexity*, Centre for International Development, available at <http://atlas.cid.harvard.edu/> (accessed 30 November 2018).

¹³ 联合国，非洲经济委员会，2015年，“通过贸易实现工业化：关于非洲的经济报告”，2015年，亚的斯亚贝巴；Brookings Institution and United Nations Economic Commission for Africa, 2013, *The African Growth and Opportunity Act: An Empirical Analysis of the Possibilities Post-2015*, available at <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/130729-AGOA-2013-WEBFINAL.pdf>.

(c) 在当前潜在的贸易紧张局势、复活的民族主义和对多边贸易体制的幻想破灭的背景下，¹⁴ 非洲大陆自由贸易区也是一个战略步骤，它深化了大陆联系并发出支持开放的区域主义和发展合作的一个强有力信号。

C. 非洲大陆自由贸易区的经济

14. 从广义上讲，非洲大陆自由贸易区的结果取决于(a) 关税变化(和最终保护水平)之间的相互作用；(b) 非洲出口商面临的关税与其竞争对手面临的关税之间的差异(即优惠差额)；(c) 进出口专业化模式；(d) 第二轮宏观经济联系，如国际收支调整和政府收入/预算影响；(e) 更广泛的动态影响，提高生产力的影响，例如知识流动和创新。

15. 由于原产地规则界定了非洲大陆自由贸易区有资格享受优惠待遇的货物，因此原产地规则是实施非洲大陆自由贸易区的必要要素。这就是为什么，与可能在第二阶段谈判中讨论的其他非关税措施不同，原产地规则需要优先考虑，以使协定具有可操作性。同样明显的是，原产地规则可能影响关税自由化的结果(见上文(a)和(b))，另一种选择是现状：要么是区域经济共同体层级的关税，要么是最惠国待遇，视具体情况而定。在这种情况下，虽然关税税则和模式塑造了优惠差额的未来结构，但原产地规则通过界定有资格获得这种待遇的一套商品来限定优惠待遇的商业价值。因此，它们将对非洲大陆自由贸易区下的优惠利用产生关键影响，从而最终影响协定的结果。

16. 虽然原产地规则本身并不是一项产业政策工具(而且，单凭其本身，不足以胜任这一目标)，但原产地规则显然对区域一体化的深度和模式具有广泛影响，因为它们影响到如何选择生产符合优惠待遇的商品时所使用的中间投入。随着生产阶段的碎片化以及全球和区域价值链的兴起，这种影响变得越来越重要。换言之，原产地规则塑造了区域价值链运作的空间。

17. 在这方面，十分重要的是，应认识到原产地规则并非在真空中运行，其影响是背景特定的。其影响不仅取决于所考虑的国家及其发展水平，而且还取决于所涉部门和该部门的投入产出结构、生产过程的复杂性以及相关价值链的治理和地理特征。¹⁵ 在这方面，十分重要的是，应有一定程度的灵活性，同时避免过多的限制性要求，¹⁶ 以确保经济较弱的国家(例如最不发达国家)也能从非洲大陆自由贸易区释放的机会中获利。还应指出的是，非洲大陆自由贸易区谈判的架构是这样的：各国通过税则比通过原产地规则可保留更大的回旋余地，特别是考虑到

¹⁴ Nicita A, Olarreaga M and Silva P, 2018, Cooperation in WTO's [the World Trade Organization's] tariff waters? *Journal of Political Economy*, 126(3):1302-1338; 贸发会议, 2018a, 《2018年贸易和发展报告：权力、平台和自由贸易错觉》(联合国出版物)。销售品编号 E.18.II.D.7, 纽约和日内瓦); Coke-Hamilton, 2019年。

¹⁵ 见贸发会议, 2019年。

¹⁶ 应当指出的是，需要提供灵活性和特殊与差别待遇，特别是对最不发达国家，这被普遍视为非洲大陆自由贸易区的一个原则。然而，非洲大陆自由贸易区的特殊和差别待遇已成为一个政治敏感问题。一些非洲政策制定者认为，非洲大陆自由贸易区应限制特殊和差别待遇和灵活性的范围，因为 55 个非洲联盟成员国中的大多数是最不发达国家，允许过大的特殊和差别待遇范围可能会破坏非洲大陆自由贸易区促进非洲内部贸易的最初目标。因此，在制定非洲大陆自由贸易区下的原产地规则时，需要有一定程度的灵活性。

各国独特的生产结构的差异。除过渡期的长度差异外，各国可在模式界定的限度内调整关税税则，使其符合其合法利益。在大多数情况下，这意味着，各国将能够通过敏感产品进行适当识别，以更有效地保护战略性产业，而不是通过限制过多的原产地规则，这些原产地规则最终适用于整个大陆。灵活的原产地规则与严格的原产地规则的相对优点一直是一个长期争论的问题，对于这个问题，可能很难提供一个明确的、经验性的答案。¹⁷ 粗略而言，《2019 年非洲经济发展报告》就这一问题提出了三点建议：

- (a) 严格的规则，以促进地方增值；
- (b) 简单(意为清晰和可理解)、透明和可预测，以促进非洲内部供应链贸易；
- (c) “进化”规则，从简单的规则开始，随着经济的发展，这些规则可以逐渐变得更加严格。

D. 超越贸易自由化

18. 鉴于上述问题，至关重要的一点是，应利用目前的政治势头，促进关于所有非洲人真正利益的坦率和务实的辩论，并围绕雄心勃勃的区域一体化议程达成共识，确定最为现实的谈判趋同点，并推进非洲大陆自由贸易区的实施。这一做法可有助于支持结构转型，为《2063 年议程》所弘愿景铺平道路。

19. 同时，应该指出的是，尽管贸易可能很重要，但只是其中一个因素。各种研究发现，非洲大陆自由贸易区可提高非洲大陆的实际收入，特别是如果对敏感产品的选择不会侵蚀非洲大陆内贸易自由化的范围。¹⁸ 然而，与一般情况一样，贸易自由化的增长效应在中短期内往往相对较小。¹⁹ 由于非洲大陆自由贸易区应该导致出口多样化，因此有可能带来额外的动态利益。这可产生可持续性程度更高的增长，而更大的区域市场可更好地吸引外国直接投资，而且，促进工业出口可有助于催生结构转型。

20. 因此，应该清楚的是，非洲生产能力的发展所需要的远远不只是战略性的贸易一体化。例如，贸易政策不能取代有雄心的产业政策。同样，虽然区域一体化有助于吸引寻求市场的外国直接投资，但它不能取代国内资源调动，也不能替代

¹⁷ Draper P, Chikura C and Krogman H, 2016, Can rules of origin in sub-Saharan Africa be harmonized? A political economy exploration, Discussion Paper, German Development Institute; De Melo J and Portugal-Pérez A, 2013, Preferential market access design: Evidence and lessons from African apparel exports to the United States [of America] and the European Union, Policy Research Working Paper No. 6357, World Bank, Washington, D.C.

¹⁸ 贸发会议，2016a，“恶意阻挠：南共体的非关税措施和区域一体化”，《国际贸易和商品研究丛书中的政策问题》，第 71 期；联合国非洲经济委员会等，2017 年。

¹⁹ Depetris Chauvin N, Ramos MP and Porto G, 2016, Trade, growth and welfare impacts of the CFTA [Continental Free Trade Area] in Africa, available at https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2017&paper_id=749; 联合国非洲经济委员会，2018 年，对非洲大陆自由贸易区货物模式的实证评估，可查阅：https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/brief_assessment_of_afcfta_modalities_eng_nov18.pdf。

能够弥补非洲大陆基础设施赤字的雄心勃勃的公共投资方案。²⁰ 这是“促进非洲内部贸易行动计划”背后的理由，²¹ 该计划将非洲大陆自由贸易区与应对相关发展挑战的广泛干预措施(从贸易便利化到生产部门发展)结合起来。

21. 同样，正如最近对全球化的强烈反对所表明的那样，政策制定者不能简单地假设贸易收益将得到公平分配，即使从总体上看，其规模足以证明一定程度的自由化是合理的。通常，全球价值链中的领先公司以及(在较小程度上)区域价值链中的领先公司在这些收益中获取了不成比例的高份额。²² 因此，必须防止特殊利益集团攫取贸易谈判，并制定适当的竞争政策，以阻止市场力量过度集中，并积极支持在各种价值链上更公平地分配议价能力，使其更具包容性。²³

22. 同样重要的是，明确关注经济最薄弱国家和最脆弱群体的利益，即妇女、青年、农村小农和中小企业的利益(分别通过特殊和差别待遇以及有针对性的措施，如简化的单据要求)。虽然赞成通过非洲大陆自由贸易区实现贸易自由化的论点是明确的，因为大多数分析都表明估计的总收益大于成本，但要想在更具竞争力的全球经济中取得成功，还需要通过就业再培训、有针对性的社会保护和其他减轻负面影响的福利措施来帮助潜在的失落者。非洲经济委员会和国际劳工组织强调了人权的重要性和非洲大陆自由贸易区可能产生的社会安全网影响²⁴ (这可能对妇女和非正式跨境贸易商具有重要意义)以及贸易自由化对不同技能水平或不同就业部门²⁵ 和对粮食安全产生的不同影响。

23. 随着当前一轮非洲大陆自由贸易区谈判接近尾声，非洲正接近一个转折点，这可能有助于确定非洲大陆的新范式，并为《2063 年议程》所弘愿景提供一致性和内容。然而，在实践中，风险在于谈判的细节以及非洲如何应对执行挑战。

《2019 年非洲经济发展报告》有助于准确地阐明这些技术要素中的一些内容。它还提供了跨区域经济共同体的原产地规则的新的详细比较(以前没有做过)，而且，由于“功夫在细节”，它提供了六个案例研究，以强调需要以尽可能商业友好的方式制定原产地规则条款，也就是说，对于任何商定的特定限制水平，要尽

²⁰ 贸发会议，2018b，《2018 年世界投资报告：投资和新产业政策》(联合国出版物，出售品编号 E.18.II.D.4, 纽约和日内瓦)。

²¹ 见 <https://www.uneca.org/pages/action-plan-boosting-intra-africa-trade> (accessed 19 July 2019)。

²² Rodrik D, 2018, *New technologies, global value chains and the developing economies*, Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series No. 1, University of Oxford; 贸发会议，2018 年，《2018 年最不发达国家报告：创业促进结构转型——打破常规》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.D.6, 纽约和日内瓦)。贸发会议，2018d，《2018 年非洲经济发展报告：移徙促进结构转型》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.D.2, 纽约和日内瓦)。

²³ 贸发会议，2015 年，“深度区域一体化和非关税措施：数据分析的方法”，《国际贸易和商品中的政策问题研究丛书》第 69 号；贸发会议，2016b，《可可工业：将小农户纳入全球价值链》(联合国出版物，纽约和日内瓦)；贸发会议，2018c。

²⁴ 联合国非洲经济委员会和弗里德里希·艾伯特基金会，2017 年，《非洲大陆自由贸易区：人权视角》，德国；国际劳工组织，2014 年，社会保护全球政策趋势 2010-2015 年，从财政巩固到扩大社会保护：危机恢复、包容性发展和社会正义之关键，社会保护政策文件，第 12 号文件，可查阅：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_319641.pdf。

²⁵ 贸发会议，2018e，吉布提市—亚的斯亚贝巴过境和运输走廊：将诊断转化为行动(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

量减少公司，特别是中小企业的障碍和不确定因素。这是一个关键的目标，因为它可以帮助最大限度地利用非洲大陆自由贸易区。

二. 主要讯息

24. 原产地规则是非洲大陆自由贸易区成员之间有效实施优惠贸易自由化的基石，没有原产地规则，收益就不能汇归非洲。原产地规则应考虑国家之间不同水平的生产能力和竞争力，以帮助促进区域生产。为保持当地投入相对于外部供应商的竞争力而制定的商业、竞争和贸易便利化措施等补充政策，对于确保贸易创造而不是贸易转移至关重要。中间品的采购是公司专业化和参与区域和全球价值链能力的关键。原产地规则应该考虑到这一需求，而不是过度限制，特别是在不容易找到有竞争力的中间品的贸易领域。

25. 非洲的大多数区域一体化是在区域经济共同体或次区域层级进行的，而且速度不均衡。这些共同体之间的大部分贸易是在最惠国基础上进行的。非洲大陆自由贸易区可以通过鼓励跨共同体的贸易来纠正这种情况，从而确保更好地利用整个大陆的贸易互补性。例如，正如《2019 年非洲经济发展报告：非洲制造——原产地规则促进加强非洲内部贸易》所说明的那样，西非的可可生产国以其未经加工的原料形式将大部分产品出口到非洲大陆以外的地方，而埃及和南非最重要的大陆巧克力制造商主要依靠从非洲以外进口的可可糊和可可脂。非洲大陆自由贸易区可以帮助解决这种大陆脱节问题，其他初级商品也会出现这种脱节。

26. 使用产品复杂性指数进行的分析表明，有机会深化区域一体化，以支持非洲大小经济体的结构转型。²⁶ 这是由于与出口到世界其他地区的产品相比，出口到区域市场的产品具有相对的精细度。因此，原产地规则需要相当简单(意为明确和可理解)、透明和可预测，以便利非洲内部供应链贸易。然而，作为非洲大陆自由贸易区的一部分，尊重区域经济共同体的“既得利益”的承诺存在固有的复杂性。迫切需要增加对非洲运输基础设施(公路、铁路、航空和港口)的投资，以解决供应方制约和非洲内部贸易的瓶颈问题。

27. 原产地规则是实施优惠贸易自由化的必要手段。因此，如何在非洲大陆自由贸易区处理原产地规则，将直接影响成员国之间经济利益的规模和分配，并最终影响成员国推进区域一体化以创建非洲经济共同体的政治意愿。在这种情况下，适当的原产地规则可以增强成员的收益，并实现更具包容性的结果。然而，原产地规则的设计不应导致与非洲大陆外公司进行贸易比与非洲公司进行贸易更容易和成本更低的情况。这将破坏非洲大陆自由贸易区的基础。

28. 原产地规则的顺利和公正执行需要公司和海关部门有足够的体制和组织能力。随着规则变得更加复杂，认证变得更加困难，这种要求就会加剧。在非洲，相关原产地规则制度和认证程序的复杂性各不相同。在一些情况下，重叠的区域经济共同体成员资格和相互竞争的制度增加了复杂性。

29. 《2019 年非洲经济发展报告》的调研结果强化了这样一种说法，即非洲大陆自由贸易区可能发挥为非洲发展前景带来变革的作用，原因至少有三个。首

²⁶ 贸发会议，2019 年。

先，鉴于所考虑的所有价值链上的最惠国关税水平相对较高，而且，区域经济共同体之间的大多数贸易是在最惠国基础上进行的，因此，有空间将重大优惠幅度扩大到非洲的所有出口商。第二，在以初级商品为基础的价值链(如可可、棉花和茶叶)中，纠正非洲各区域经济共同体市场的碎片化，可以大大有助于更好地利用贸易互补性，为非洲大陆增加附加值提供机会。第三，正如《2019年非洲经济发展报告》关于汽车价值链所表明的那样，就此价值链而言，区域层级的战略对外导向可能会对增强严重依赖规模经济的价值链的生存能力产生影响。整合关键数量的潜在客户有助于吸引原始设备制造商，从而激励非洲国家深化参与与较低层级供应商相关的活动。

三. 政策建议

30. 13亿人口的单一市场的创建为企业创造了在整个非洲大陆进行贸易和发展的机会。然而，贸易不会自动带来更具包容性和可持续性的发展，也不会自动转化为更高的就业水平。通过塑造区域价值链的空间，精心设计的原产地规则可以发挥作用，将更多的贸易转化为更体面的就业机会，从而促进更具包容性的增长路径。建立原产地规则和具体部门产业政策工具的正确组合是实现这些目标的关键。理想情况下，应通过在经济部门层级仔细评估贸易对每个成员国劳动力市场的直接和间接影响来作出政策决定。如果没有这样的研究，政策制定者可依赖于对具体部门特有的劳动力影响特点的现有了解。例如，服装业可能与妇女就业的高比例相关。

31. 非洲大陆自由贸易区原产地规则将是大陆区域一体化的守门人。错误的原产地规则可能会侵蚀非洲大陆自由贸易区的利益，导致贸易优惠的低利用率；正确处理原产地规则可以提高非洲大陆自由贸易区下的商业价值，并支持结构转型。原产地规则本身不足以促进非洲内部贸易，因为在非洲境内交易某一特定产品的动机是由相对价格(按质量调整)的相互作用决定的；优惠利润率(研究表明，利用优惠贸易协定需要至少4.0%至4.5%的利润率，以使遵守原产地规则的成本成为合理；见第二章)；以及供应或从优惠区内采购货物的能力。这就是为什么关税和原产地规则之间的关系是重要和不可分割的。然而，优惠利用不足并不总是由于原产地规则设计不良，也可能是由于优惠不足(例如最惠国关税较低)或两个伙伴之间存在多种贸易安排(例如，根据《非洲增长和机会法》和普遍优惠制度从非洲国家向美国出口；见贸发会议，2019年)。

32. 为非洲大陆自由贸易区商定的原产地规则将影响公司层级关于申请优惠待遇的决定，具体取决于遵守规则技术内容的成本以及程序和文件要求。此外，遵守原产地规则的固定成本因素(例如获得所需的文件)可能会不成比例地影响中小型企业，因为与大公司相比，中小企业的贸易量较低。反过来，这些因素也在确定采购和投资模式方面发挥作用，不仅影响集约边际(现有贸易流动水平的变化)，而且影响外延边际(产品和市场多样化)。

33. 原产地规则的影响是具体情况所特有的，不仅因一个国家及其发展水平而变化，而且因以下因素而变化：经济部门、其投入和产出结构、生产过程的复杂性以及相关价值链的治理和地理特征。因此，十分关键的是，制定原产地规则应充分了解所涉及的生产部门，并适当考虑非洲大陆自由贸易区各国之间的结构不对称。原产地规则不应一成不变，而应允许在区域和全球环境中进行调整。

34. 无论商定的技术限制水平如何，原产地规则条款的制定和实施都应尽量减少公司面临的障碍和不确定因素，从而降低合规成本。这意味着使原产地规则变得简单、透明、可预测，并为企业和贸易经营者提供贸易便利。²⁷

35. 在原产地规则方面迈向更大的监管趋同可以减少非洲公司面临的复杂性，否则这些公司将不得不遵守不同的要求。鉴于区域经济共同体的多样性和区域内的优惠贸易安排，监管趋同可以大大降低总体交易成本，并防止监管套利。

36. 鉴于非洲大陆自由贸易区的经济体多种多样而且所涉及的经济行为方十分广泛，确保包容性的结果可能需要在编制和适用原产地规则时有一定程度的灵活性。例如，对于价值低于给定阈值的货物，简化的原产地规则制度可以是对小规模跨境贸易商的一种宝贵的支持形式，东部和南部非洲共同市场就说明了这一点。²⁸

37. 容差规则允许使用规定的最大百分比的非原产地材料而不影响原产地状态，可有助于降低遵守原产地规则的成本。对于通常受制于“完全获得”标准的产品，如巧克力和茶，可以考虑类似的灵活性，这些产品可能需要适度使用非原产地的品种，以达到一定的质量水平。相反，累积和吸收规则在较长和复杂的价值链中起着重要作用，中间产品贸易在这种价值链中起着更为基本的作用。

38. 引入确定原产地地位的替代标准的可能性，例如关税分类和从价百分比标准的变化，可能会为异质公司选择最适合的合规战略留出余地。这将与非洲几个区域经济共同体目前的做法相一致，并有可能减少监管分歧。

39. 非洲棉纱和棉织品的大量优惠差额，加上单一的转型办法，可以将促进棉织物等上游产品的非洲内部贸易目标与较弱的服装出口商获得非洲大陆自由贸易区的一些利益联系起来。然而，出口利用从非洲大陆以外进口的中间品制成的加工产品将不足以使非洲大陆在其创造就业和减贫议程上实现目标。正如贸发会议所倡导的那样，非洲应解决长期依赖初级商品的问题，以减少因原材料出口而错失的机会。通过架设跨越多个区域经济共同体的走廊，非洲大陆自由贸易区为促进许多部门的此类机会提供了大量可能性。²⁹

40. 通过适当的税则选择(即针对敏感和排除产品)，而不是通过限制性的原产地规则，可以更好地校准对特定部门的保护，因为各国的敏感部门可能有所不同。

41. 加强体制能力，特别是海关部门的能力，对于确保公正、透明、可预测、一致和中立地执行商定的原产地规则至关重要。类似的努力可以辅以相应的培训和硬基础设施方面的投资，特别是在偏远的边境哨所。还可以在非洲大陆自由贸易区下建立海关学院，以分享海关和国际贸易领域的最佳做法。

42. 利用信息和通信技术可以通过提高透明度和降低合规成本产生效益。一种方法可以是建立一个在线非洲内部贸易平台，方便用户访问非洲大陆自由贸易区和非洲区域经济共同体下的原产地规则条款储存库。

²⁷ 贸发会议，2019年。

²⁸ 见贸发会议，2019年。

²⁹ 贸发会议，2019年。

43. 与包括私营部门在内的所有利益攸关方(从商业协会到工会和以农民为基础的协会)协商,可发挥关键作用,为谈判提供关于经济部门动态和法规在实地的实际影响的信息。建立公私对话的定期平台对于确定任何执行问题和定期评估非洲大陆自由贸易区的影响都是有价值的。

44. 展望未来,《建立非洲大陆自由贸易区协定》为今后的修订作出了规定。关于原产地规则,无论正在进行的谈判结果如何,都可以抓住这种机会,花时间充分评估在有限的一组战略部门中逐步建立限制性较强的要求可能产生的连锁反应。例如,鉴于泛非棉花路线图中的战略考虑,³⁰这种未来举措可能会受到棉花部门利益攸关方的欢迎。³¹更广泛地说,根据《加快农业增长和转型以实现共同繁荣和改善生计的马拉博宣言》和2009年非洲联盟《非洲矿业远景》中的愿景,在原材料和加工之间建立更强有力的联系,可以为提高生产层面的生产力和竞争力带来更大的激励。³²在体制方面,值得注意的是,非洲联盟委员会在促进签署《建立非洲大陆自由贸易区协定》和加快批准进程方面发挥了领导作用。这种势头很好地表明了非洲大陆自由贸易区的实施阶段更加重视机构能力建设的可能性。

³⁰ 贸发会议,2014年,《泛非棉花路线图:加强区域棉花价值链以促进减贫和粮食安全的大陆战略》(联合国出版物,纽约和日内瓦)。

³¹ 贸发会议,2019年。

³² 非洲联盟,2014年,《加快农业增长和转型以实现共同繁荣和改善生计的马拉博宣言》,亚的斯亚贝巴。