

《非洲大陆自贸区协定》的 背景、挑战及意义

朱伟东

(中国社会科学院 西亚非洲研究所 北京 100101)

摘要: 追求一体化、实现非洲联合自强是非洲人民的梦想。《非洲大陆自贸区协定》的制定为创建非洲共同市场、设立非洲经济共同体奠定了坚实基础。《非洲大陆自贸区协定》的内容涵盖了货物贸易、服务贸易、投资、竞争政策、知识产权和争议解决等领域。非洲大陆自贸区的成立有利于促进非洲地区间贸易、投资的增长,但它也面临一些挑战。非洲大陆自贸区的成立也为中非经贸转型升级提供了良好机遇。中国应抓住这一机遇,鼓励更多企业到非洲属地化经营,同时在条件成熟时,可考虑与非洲大陆自贸区开展自贸协定谈判。

关键词: 非洲大陆自贸区; 货物贸易; 服务贸易; 中非经贸

中图分类号: DF961 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-3933(2020)10-0023-11

African Continental Free Trade Area Agreement: Its Background, Challenges and Implications

ZHU Wei-dong

(Institute of West Asian and African Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract: It is always the dream of the African people to pursue the integration and unity and self-reliance. The AfCFTA Agreement laid solid foundation for creating a single African market and the African Economic Community. The AfCFTA Agreement covers a wide range of issues such as the trade of goods, services, investment,

收稿日期: 2020-06-08 该文已由“中国知网”(www.cnki.net) 2020年8月24日数字出版,全球发行
基金项目: 中国社科院创新项目《大国在非洲关系》和国家社科基金专项研究项目《非洲本土化立法研究》(19VJX062)的阶段性成果

作者简介: 朱伟东(1972-),男,河南汝南人,法学博士,中国社会科学院西亚非洲研究所(中国非洲研究院)研究员,教授,博士生导师,研究方向: 非洲法、英非关系、国际私法等。

competition policy , intellectual property and dispute settlement. Despite the advantages that it brought to the increase of intra-African trade and investment , it faces some major challenges. The establishment of the AfCFTA also provides some precious opportunities for transforming China-Africa business relations. China should grasp such an opportunity to encourage more Chinese enterprises to carry out local businesses in Africa and may also consider negotiating free trade agreement with the AfCFTA.

Key words: AfCFTA; trade of goods; trade of services; China-Africa business

《非洲大陆自贸区协定》已于2019年5月30日生效,非洲大陆自贸区也在2019年7月份正式进入运作阶段。根据安排,非洲大陆自贸区成员国将从2020年7月1日开始根据协议的安排开展贸易。截至2020年5月20日,在非盟55个成员国中,除厄立特里亚外,其他54个国家都已签署了该协议,南非、埃及、津巴布韦等30个非洲国家批准了该协议,其中除喀麦隆和安哥拉外,其他28个已批准该协议的国家也都交存了批准书^①。非洲大陆自贸区启动后,将成为自世界贸易组织成立以来,就成员国数量而言世界上最大的自贸区。该自贸区拥有12亿人口,近3万亿美元的国内生产总值。根据联合国非洲经济委员会的估计,通过消除关税,非洲大陆自贸区会使非洲地区间贸易在2022年增加52%^②。非洲大陆自贸区的成立为创建非洲共同市场、推动非洲一体化、实现非洲联合自强奠定了坚实基础,也为中非经贸关系的转型升级提供了难得的历史机遇。

一、《非洲大陆自贸区协定》的制定背景

在泛非主义思想和联合自强精神的推动下,非洲国家自独立以来就积极谋求实现经济、社会、文化等领域的合作和一体化。1963年5月通过的《非洲统一组织宪章》明确提出,促进非洲国家的统一与团结,加强在政治、经济、军事、外交、文化等领域的合作。非洲统一组织在1980年的特别首脑峰会上通过了《拉各斯行动计划》,在推动非洲经济一体化方面迈出了重要一步。而非洲国家首脑会议在1991年6月签署并在1994年5月生效的《建立非洲经

① 已批准《非洲大陆自由贸易区协定》的30个非洲国家分别是加纳、肯尼亚、卢旺达、尼日尔、乍得、刚果(布)、吉布提、斯威士兰、几内亚、毛里塔尼亚、马里、纳米比亚、南非、乌干达、科特迪瓦、塞内加尔、多哥、埃及、埃塞俄比亚、冈比亚、塞拉利昂、西撒哈拉、津巴布韦、布基纳法索、圣多美和普林西比、加蓬、赤道几内亚、毛里求斯、喀麦隆、安哥拉。签署和批准情况,参见 <https://www.tralac.org/resources/by-region/cfta.html>, 2020年5月20日访问。

② Simon Mevel and Stephen Karing, "Deepening Integration in Africa: A Computable General Equilibrium Assessment of the Establishment of a Continent Free Trade Area Followed by a Continental Customs Union", Selected paper for Presentation at the 7th African Economic Conference Kigali, Rwanda, 30 October-2 November 2012, available at <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Knowledge/Deepening%20Regional%20Integration%20in%20Africa%20A%20Computable%20General%20Equilibrium%20Assessment%20of%20the%20Establishment%20of%20a%20Continental%20Free%20Trade%20Area%20followed%20by%20a%20Continental%20Customs%20Union.pdf>, visited on 22 December 2019.

济共同体条约》(简称《阿布贾条约》)则为《拉各斯行动计划》的落实规定了具体的路径。根据该条约,成员国将在条约生效后的34年内分六个阶段逐步设立非洲共同市场:第一阶段是强化现有的经济共同体,并在未设立经济共同体的地区设立经济共同体(1999年完成);第二阶段是加强非洲各区域性经济共同体的联合与协调(2007年完成);第三阶段是在每个区域性经济共同体内建立自由贸易区和关税同盟(2017年完成);第四阶段是建立一个全非洲范围内的自由贸易区关税同盟(2019年完成);在第五和第六阶段,成立并强化非洲共同市场(2023年完成),并最终实现人员和生产要素的自由流动、创建单一的非洲内部市场、泛非经济货币联盟、非洲中央银行、非洲货币和泛非议会,完成建立非洲经济共同体这一伟大目标(2028年完成)^①。

为逐步实现这一伟大目标,发挥非洲现有的地区性经济共同体在推动非洲一体化方面的作用,《阿布贾条约》通过议定书正式认可西非国家经济共同体、东非共同体、南部非洲发展共同体、东南非共同市场、东非政府间发展组织、中非国家经济共同体、阿拉伯马格里布联盟、萨赫勒—撒哈拉国家共同体等八个地区性组织作为未来成立非洲经济共同体的支柱。这些地区性经济共同体为实现本地区经济一体化都采取了相应的措施。由于各个地区经济发展水平程度不一,经济一体化进程也参差不齐,关税减让水平、贸易投资便利化程度互有差异。此外,由于成员国身份重叠,也容易产生不同地区性法律制度在适用上的冲突以及管辖权冲突^[1]。这些问题的存在既影响了非洲内部贸易的发展,也拖延了非洲一体化进程。据统计,非洲地区间的平均贸易水平约为18%,而非洲国家与非洲大陆以外其他地区的平均贸易水平约为82%^②。

为解决这些问题,实现《阿布贾条约》的预定目标,第18届非洲国家元首和政府首脑会议通过决议,计划在2018年成立非洲大陆自贸区。2015年6月召开的第25届非盟首脑会议宣布启动非洲大陆自贸区的谈判。自此,非洲大陆自贸区的成立进入快车道。2018年3月21日,在基加利召开的非盟特别首脑峰会上,44个非洲国家领导人签署了《非洲大陆自贸区协定》。2019年4月29日,非盟委员会主席收到《非洲大陆自贸区协定》的第22份批准文件。根据该协议第23条,该协议在2019年5月30日生效。2019年7月7日召开的非盟特别首脑峰会正式宣布《非洲大陆自贸区协定》进入运作阶段。

推动非洲地区一体化,创建非洲共同市场,实现非洲联合自强和经济复兴是非洲几代人的梦想。《非洲大陆自贸区协定》的生效为这一梦想的实现提供了坚实的保障。在协议的谈判和签署过程中,非洲国家表现出了高度热情和坚定决心。尼日尔总统、非洲大陆自贸区领导人穆罕默杜·伊素福先生在2019年2月10日召开的非盟大会常会上表示,非盟法律文件

① 《阿布贾条约》第6条。该条约全文参见: <https://au.int/en/treaties/treaty-establishing-african-economic-community> 2020年4月22日访问。

② “Africa Needs to Trade with Itself: Here Is How”, available at <https://www.weforum.org/agenda/2016/04/africa-needs-to-trade-with-itself/>, visited on 11 April 2020.

的批准平均需要 5 年的时间,而《非洲大陆自贸区协定》仅在一年内就得到批准,这显示了非洲国家推进这一进程的决心。他也指出,进入实施阶段后,会遇到更多挑战和困难,但“有志者事竟成”,“我们将坚定地、毫不动摇地继续这一行程”^①。

二、《非洲大陆自贸区协定》的内容

《非洲大陆自贸区协定》是一个框架协议,其内容涵盖货物贸易、服务贸易、投资、知识产权、竞争政策和争端解决。每一领域的内容都由相应的议定书调整,而每一议定书又含有不同的附件或附录,它们都成为自贸区框架协议的组成部分。例如,《货物贸易议定书》含有 10 个附件,分别是关税减让表、原产地规则、海关合作和相互行政协助、贸易便利化、非关税壁垒、贸易技术壁垒、卫生和植物卫生措施、过境以及贸易救济;《服务贸易议定书》含有 5 个附件,分别是特别承诺表、最惠国例外、航空运输服务、优先行业清单和监管合作框架文件;《争议解决程序和规则议定书》含有 3 个附件,分别是争议解决小组工作程序、专家审查、争议解决小组成员和仲裁员行为守则。根据《非洲大陆自贸区协定》的安排,协议的实施分为两个阶段:第一阶段仅就货物贸易和服务贸易作出安排,第二阶段将开展有关投资、竞争和知识产权议定书的谈判。根据非盟在 2020 年 2 月 9 日召开的第 33 届首脑会议的安排,在完成第一阶段的谈判工作的所有事项后,非洲大陆自贸区需要马上转入第二阶段的谈判工作,即完成有关竞争、投资、知识产权政策的谈判工作。在第二阶段工作完成后,非洲大陆自贸区会马上开展第三阶段的谈判工作,即缔结一项《非洲大陆自贸区电子商务议定书》,使非洲在电子商务交易的数据和产品等电子商务的所有方面拥有充分权力,并促进在国家、区域和大陆各级建立非洲拥有的电子商务平台。

目前,第一阶段的安排基本完成。已批准的《非洲大陆自贸区协定》中就包含有《货物贸易议定书》《服务贸易议定书》和《争端解决程序和规则议定书》。在货物和服务贸易方面,非盟大会通过决议批准在 5 年内(最不发达国家是 10 年)逐步实现 90% 的税号的商品实现零关税,将交通、通讯、金融、服务和商业服务作为服务业第一阶段自由化的优先考虑行业。在 2019 年 2 月 10—11 日召开的非盟大会第 32 届常会上,大会听取了尼日尔总统、非洲大陆自贸区领导人伊素福所作的有关非洲大陆自贸区进展情况的报告,决定成员国可根据食品安全、国家安全、财政收入、民生和工业化等标准确定敏感产品和排除清单。各成员国所确定的敏感产品的数量比例不得超过全部税号商品的 7%,排除贸易自由化的商品的清单的数量不得超过全部税号商品的 3%,且排除商品的价值不得超过来自其他成员国的进口商品总价值的 10%。同时,非盟大会还同意对敏感产品适用 5 年的过渡期,在过渡期内成员国对敏感产品仍可保留相关关税,但对于成员国中的发展中国家和最不发达国家应分别在 10 年、

^① Report on the African Continental Free Trade Area by H. E. Mahamadou Issoufou, President of the Republic of Niger and Leader on AFCFTA, available at <https://www.tralac.org/documents/resources/african-union/2830-report-on-the-afcta-by-mahamadou-issoufou-with-annexes-february-2019/file.html>, visited on 20 April 2020.

13年内逐步取消此类产品的关税^①。此次非盟大会还要求非盟贸易部长委员会在2019年7月份召开的第12届非盟大会特别会议上以及在2020年2月份召开的第33届非盟大会常会上分别提交关税减让表和服务贸易特别承诺表,以供大会批准。在33届非盟大会首脑会议上,关税减让表、原产地规则和服务贸易具体承诺表并没有如期完成。非盟第33届首脑会议要求上述法律文件必须在2020年5月30日提交给非盟首脑会议特别会议审议,以保证非洲大陆自贸区成员国可以在2020年7月1日如期按照这些贸易文件开展贸易。此外,对于非洲大陆自贸区的第二阶段工作安排,非盟第32届首脑会议要求非盟贸易部长委员会尽快完成有关投资议定书、竞争政策议定书和知识产权议定书的谈判,并在2021年1月份召开的非盟会议上提交相应的法律文件,以供大会批准。根据非盟第33届首脑会议的安排,第二阶段的谈判工作应最迟在2020年12月完成。

在非盟第32届常会上,伊素福总统还在他的报告中还提到了非洲大陆自贸区在进入正式运作阶段之前就已取得的成就。例如,在2018年12月11日至17日,在埃及开罗成功举办非洲内部贸易博览会。本届展会超过了预想的1000家参展商的目标,实际上吸引了1086家参展商参展。交易博览会期间的商业交易额超过300亿美元,这又超出了250亿美元的目标。在展会期间参展商和买家对展会的组织和成果表示满意。许多人还承诺参加2020年在卢旺达基加利举行的下一届博览会。对于非洲大陆自贸区未来的工作安排,伊素福总统表示他和成员国的贸易部长们提出了雄心勃勃的建议,“以确保非洲大陆自由贸易区这个新生儿的健康成长”,同时,“将更好地与世界其他地区谈判互利伙伴关系,以维持非洲大陆自贸区的良好生长势头”^②。

三、《非洲大陆自贸区协定》的目标、实施机构及挑战

通过上述工作,非洲大陆自贸区希望实现以下总体目标,即为货物和服务创建一个单一市场,深化非洲大陆经济一体化,实现非洲《2063年议程》所提出的“建立一个更为紧密、繁荣与和平的非洲”这一愿景;通过后续多轮谈判,为货物和服务营造一个自由化市场;促进成员国和各个地区性共同体内资本和自然人的流动,推动投资;为日后非洲大陆关税同盟的建立奠定基础;推动并实现成员国可持续和包容性的社会经济发展、性别平等和结构转型;通过多样化、地区性价值链的完善、农业发展和食品安全推动工业发展;以及解决成员国身份重叠的挑战并加速地区和大陆一体化进程^③。为实现总体目标,《非洲大陆自贸区协定》第4条还为成员国制定了具体的目标,即逐步消除货物贸易中的关税和非关税壁垒;逐步实现服务贸易自由化;在投资、知识产权和竞争政策方面加强合作;在所有贸易相关领域开展合作;

^① Report on the African Continental Free Trade Area by H. E. Mahamadou Issoufou, President of the Republic of Niger and Leader on AFCFTA, available at <https://www.tralac.org/documents/resources/african-union/2830-report-on-the-afcfta-by-mahamadou-issoufou-with-annexes-february-2019/file.html>, visited on 20 May 2020.

^② Ibid.

^③ 《非洲大陆自贸区协定》第3条。

创建一套争端解决机制;以及创建并维持一套实施并管理非洲大陆自贸区的制度框架。

为此,《非洲大陆自贸区协定》第9条规定,非洲大陆自贸区的实施、管理、监管、评估等制度框架由下列部门组成:非盟首脑大会、非盟贸易部长理事会、高级贸易官员委员会和秘书处。其中,非盟首脑大会是最高决策机构,为非洲大陆自贸区提供战略性指导,只有非盟首脑大会有权根据部长理事会的建议通过有关《非洲大陆自贸区协定》的相关解释。贸易部长理事会由成员国负责贸易的部长组成,它有权根据《非洲大陆自贸区协定》作出相关决定,确保协议的有效实施和执行。贸易部长理事会的职责最为广泛,它还要负责向非盟首脑大会作出报告。高级贸易官员委员会由成员国指定的常务秘书、主要秘书或其他官员组成,它要根据贸易部长理事会的指示进行工作,同时要向部长理事会报告工作或提出建议。高级贸易官员委员会可根据需要设立不同专门委员会,以负责具体领域的工作。例如,高级贸易官员委员会已设立的专门委员会包括服务贸易专门委员会、货物贸易专门委员会、原产地规则专门委员会、技术贸易壁垒专门委员会、非关税壁垒专门委员会、贸易救济专门委员会、卫生和动植物措施专门委员会等。秘书处是日常管理机构,它是非盟体制下具有独立法人资格的自治机构。秘书处的职责由贸易部长理事会确定。2019年7月份召开的非盟特别首脑会议将决定秘书处设置在加纳^①。在2020年2月召开的非盟第33届首脑会议选举南非人韦凯尔·梅内担任非洲大陆自贸区秘书处首任秘书长,他已在2020年3月19日宣布就任。

对于《非洲大陆自贸区协定》与非洲其他地区性协议之间的关系问题,《非洲大陆自贸区协定》第19条作出了明确规定,如果存在冲突或不一致的地方,应以《非洲大陆自贸区协定》的规定为准,除非该协议有其他规定。此外,如果其他地区性协议在成员国之间实现了比《非洲大陆自贸区协定》更高层次的地区一体化水平,则此类地区性协议的成员国仍可在它们之间保留这种高水平的一体化安排。这种规定可以有效避免成员身份重叠问题所引起的法律适用上的冲突问题,有利于地区一体化的推进。当2020年2月肯尼亚宣布将与美国达成贸易协定时,有人就担心肯尼亚与美国之间的贸易协定可能违反《非洲大陆自贸区协定》的规定,肯尼亚总统还专门就此表示,肯尼亚作为首批签署和批准《非洲大陆自贸区协定》的国家,会遵守该协定的相关规定^②。

虽然伊素福总统对非洲大陆自贸区的前景表示了极大乐观,但一旦真正进入实施阶段,非洲大陆自贸区仍会面临许多挑战和问题。首先,作为非洲最大经济体和人口最多的国家,尼日利亚对非洲大陆自贸区还持模棱两可的态度。如果尼日利亚不加入该自贸区,显然会影响该自贸区的实施效果。尼日利亚国内对加入该自贸区有不同态度。虽然有观点认为,

① “Ghana to Host African Continental Free Trade Area Secretariat”, available at <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Ghana-to-host-African-Continental-Free-Trade-Area-Secretariat-761445>, visited on 18 April 2020.

② <https://www.theeastafrican.co.ke/business/US-Kenya-trade-pact-wont-affect-AfCFTA-says-Kenyatta/2560-5447118-w1gil1d/index.html>, visited on 19 March 2020.

如果尼日利亚加入自贸区,就会使其成为外国商品的倾销地,会损害尼日利亚的国内产业,影响当地就业,但也有观点认为,尼日利亚加入自贸区有利于改善当地营商环境,吸引外资,促进尼日利亚与其他非洲国家的经贸往来^①。非盟在其2019年2月份的大会决议中督促没有签署《非洲大陆自贸区协定》的国家进口签署该协议。权衡各种利弊后,尼日利亚总统布哈里在2019年7月7日签署了该协定。但尼日利亚国内围绕是否加入非洲大陆自贸区的争论仍未停止,尼日利亚迄今还没有批准该协定。如果在2020年7月,非洲大陆自贸区正式运作后,尼日利亚还没有加入,这对于非洲大陆自贸区来说将是很大的缺憾;其次,非洲大陆自贸区的相关机构如争端解决机构等还未设立^②,一些制度尚待谈判完成,如关税减让表、服务贸易特别承诺表、原产地规则等,第二阶段有关投资、竞争政策和知识产权的议定书尚未制定,这会影响到非洲大陆自贸区将来一段时间的正常运转;再者,非洲国家之间存在的非正式贸易特别是在边境地区存在的此类贸易,会在一定程度上影响非洲大陆自贸区制度下的正式贸易的开展;第四,虽然非洲大陆自贸区旨在实现地区内贸易自由化,但非洲内部落后的基础设施,特别是道路、海关、通关程序等方面的陈旧状况,也会在一定程度上影响自由贸易的实现;最后,一些非洲国家可能会认为取消关税会影响国内收入,从而会消极执行大陆自贸区的各项政策,这也会影响非洲大陆自贸区的实施效果^③。

韦凯尔·梅内在就任非洲大陆自贸区秘书处首任秘书长仪式上所作的发言也谈到非洲大陆自贸区所面临的挑战。他认为非洲大陆自贸区面临的最大的挑战来自非洲本身。例如,目前非洲还存在下列不利于自贸区发展的因素:市场分散;国民经济规模小;过度依赖初级商品出口;因制造能力不足而导致的出口基础薄弱;缺乏专业化产品的出口;欠发达的产业区域价值链;非洲内部贸易的严格监管和高额关税壁垒等。其次,国际上贸易保护主义、反对自由贸易主义的声调有所反弹,会给非洲大陆自贸区的推进带来阻碍。再者,在非洲大陆自贸区启动的关键阶段,非洲恰逢新冠疫情肆虐,这同样会影响非洲大陆自贸区各项工作的开展。最后,非洲大陆自贸区的运行可能会暂时给妇女、年青人和中小企业等弱势群体带来一些不利影响,从而会影响他们对自贸区工作的支持。对于这些挑战,韦凯尔·梅内进行了积极回应,他还乐观地表示,有些挑战甚至可以转化为非洲大陆自贸区发展的机遇。例

① Ugo Obi-Chukwu, “How AfCFTA Affects Every Nigerian Business”, available at <https://nairametrics.com/2019/07/08/how-afcfta-affects-your-business-benefits-and-disadvantages/>, visited on 19 April 2020.

② 争端解决机制在地区自由贸易协定中发挥着重要作用,很多地区性贸易组织都非常重视争端解决机制的建立,如中国—东盟自由贸易区,参见朱继胜《也论 CAFTA 争端解决机制的缺陷与完善》,载《河北法学》2015年第2期,第97—10页。

③ Fitch Solutions, “AFCFTA Set to Launch But Will Face Major Challenges”, available at <https://www.fitchsolutions.com/country-risk-sovereigns/economics/afcfta-set-launch-will-face-major-challenges-14-02-2019>, visited on 15 May 2020; Mesut Saygili, Ralf Peters and Christian Knebel, “African Continental Free Trade Area: Challenges and Opportunities of Tariff Reduction”, available at <https://www.tralac.org/news/article/12686-african-continental-free-trade-area-challenges-and-opportunities-of-tariff-reductions.html>, visited on 25 April 2020; 朱伟东《非洲创建共同市场面临挑战》,载《中国投资(非洲版)》2019年第12期,第53页。

如,对于反对自由贸易主义的声调,可以提醒人们关注非洲大陆自贸区多边贸易利益的公平分配,从而促进包容性增长和可持续发展;新冠疫情的爆发虽然对全球资本市场带来重大不利影响,严重破坏了全球贸易和货物供应链,但它也使非洲有机会重新配置供应链,减少对其他供应链的依赖,并加快建立将促进非洲内部贸易的区域价值链;而对于弱势群体带来的挑战,可以促进非洲大陆自贸区加快实施非盟《2063年议程》中有关对妇女、年青人进行赋能的计划,从而提高他们的竞争力^[2]。

对于非洲大陆自贸区来说,当前最大的挑战是如何应对新冠肺炎疫情带来的影响。截至2020年6月1日,非洲54个国家都发现确诊病例,确诊人数超过14万人。非洲新冠疫情的发展导致刚成立的非洲大陆自贸区秘书处的工作陷入停滞,造成此前既定的谈判计划无法继续开展。例如,非洲大陆自贸区第一阶段谈判中有关货物贸易的关税减让表、原产地规则以及服务贸易中有关交通、通讯、金融、旅游和商业服务业的具体承诺表等法律文件已无法在5月30日前完成谈判,第二阶段有关竞争、投资和知识产权政策的谈判工作也可能无法在2020年12月完成。此外,疫情的发展使得很多非洲国家把大量精力投入到疫情的防控工作,无暇顾及非洲大陆自贸区的启动事宜,这使本来就已薄弱的准备工作更是雪上加霜。同时,由于非洲国家实施关闭边境以及隔离措施,非洲国家间的内部贸易无法正常开展,导致内部贸易水平下降严重,一些出口型企业陷入严重经济困境。

由于上述不利影响,非盟现任主席、南非总统拉马福萨已建议将非洲大陆自贸区成员国启动自由贸易的时间推迟到2021年1月1日。非洲大陆自贸区秘书处新当选秘书长梅内也表示,秘书处已向非洲各国元首建议推迟实施和谈判的建议,正在等待最后批准。对于这样的提议,非洲一些机构、工商业界和专家表示了不同的意见。例如,非洲“非洲领军倡议”智库在其发布的报告中指出,非洲大陆自贸区不应推迟启动自由贸易的时间,因为如期启动自由贸易,有利于非洲国家共同应对疫情,促进药品、食品等紧缺物资的流动,增加就业,缓解中小企业的压力等^①。卢旺达私有行业联合会主席罗伯特指出,推迟启动自由贸易的时间对私有行业不利,按计划在7月1日启动自由贸易有利于非洲大陆内贸易的增加。卢旺达经济学家泰迪也认为,推迟启动自由贸易的时间是错误的,由于疫情的影响,现在是启动非洲共同市场的最佳机会^②。虽然非盟尚未就是否推迟启动自由贸易的时间作出决定,但从现有实施准备情况来看,推迟将是大概率事件。

四、《非洲大陆自贸区协定》对中非经贸关系的意义

结合《非洲大陆自贸区协定》的内容以及该协议所设定的目标来看,非洲大陆自贸区的

① The Afrochampions Initiative, “An Assessment of African Governments’ Commitment and Readiness for Af-CFTA Start of Trading in Light of COVID-19”, available at <https://www.tralac.org/documents/resources/cfta/3519-afcfta-year-zero-report-april-2020-afrochampions.html>, visited on 25 May 2020.

② Nicole Kamanzi M., “COVID-19 Shouldn’t Derail AfCFTA”, available at <https://en.igihe.com/news/article/covid-19-shouldn-t-derail-afcfta>, visited on 20 May 2020.

成立对开展中非经贸关系具有重要的意义。首先,有利于中非双方携手抵制贸易保护主义和单边主义,维护多边贸易体制的发展。目前,国际上某些国家无视国际经贸关系的多边准则,肆意运用贸易保护主义和单边主义手段,对国际经贸发展带来严重冲击,不利于广大发展中国家的利益。非洲大陆自贸区的成立是对多边规则的重视,有利于消除贸易保护主义和单边主义造成的消极影响,推动非洲大陆内部贸易的发展。

其次,有利于“一带一路”倡议和“八大行动”在非洲大陆自贸区的落地生根。在2018年中非合作论坛北京峰会上,习近平主席正式宣布了对非合作的“八大行动”,而且明确提出要把“一带一路”倡议和非洲各国的国内发展规划有效对接,促进中非经贸关系的进一步发展。“一带一路”倡议和“八大行动”都把设施联通、贸易便利、产业促进作为中非合作重要内容,而非洲大陆自贸区通过其协议、《货物贸易议定书》和《服务贸易议定书》也明确提出要优先重点发展落实上述领域,这为双方的经贸合作提供了良好机遇^[3]。

再者,非洲大陆自贸区的成立有利于中非双方在非洲《2063年议程》和联合国《2030年议程》的框架下更好实现经贸合作。无论是《非洲大陆自贸区协定》还是中国对非经贸政策,都考虑了上述两项文件的内容,这为中非双方的经贸合作提供了契合点,指明了前进的方向,有利于共同推动非洲《2063年议程》和联合国《2030年议程》目标的实现。

最后,非洲大陆自贸区的成立是创建非洲共同市场的关键一步,可以为中非经贸合作提供更大市场和广泛合作空间。非洲大陆自贸区将通过消除关税和非关税壁垒以及实施贸易便利化措施,促进区域内经贸发展,同时通过逐步放开交通、通讯、金融、旅游等服务市场,提升区域内服务贸易水平,有利于吸引更多中国企业走进非洲,拓展非洲市场,扩大中非经贸合作。

因此,中国方面应关注非洲大陆自贸区的发展,在国内积极宣传非洲大陆自贸区的各项政策,鼓励中国企业在非洲投资办厂,实现本地化生产运营,充分利用非洲大陆自贸区的各项贸易自由化和投资便利化政策,努力扩大与非洲的经贸关系。中国企业应利用非洲大陆自贸区在新冠疫情中暴露出的短板,积极布局非洲市场。通过此次疫情,非洲国家意识到,非洲内部贸易非常薄弱,商品产业链和供应链存在严重不足,特别是在食品、医药、医疗设备等领域。此次疫情也让非洲国家认识到电子商务和数字经济的重要性,会更加重视这些领域的发展。例如,非洲大陆自贸区已将电子商务作为其第三阶段工作的重点。中国企业可抓住机遇,进军非洲大陆自贸区的食品、医药、医疗设备、电子商务市场,这样既能完善非洲大陆自贸区的产业链和供应链,也能实现自身的快速发展。

为了更好地利用非洲大陆自贸区带来的机遇,中国应考虑在条件成熟时与非洲大陆自贸区启动自贸协定谈判。尼日尔总统伊素福在2018年3月份的非盟首脑特别会议结束后

曾表示,非洲和中国拥有良好关系,可就非洲大陆自贸区开展合作^①。中国同非洲大陆自贸区谈判签署自贸协定可以发挥三方面的重要作用:首先,可以推动非洲地区一体化,助力全球化的发展,实现中国和非洲大陆的共同繁荣。促进非洲地区一体化、推动中非贸易的制度化、实现中非共同繁荣是中国政府近年来的一贯主张。例如,2015年12月中国政府发表的第二份《中国对非洲政策文件》明确提出“支持非洲自贸区建设和一体化进程,积极探索与非洲国家和区域组织建立制度性贸易安排”。

其次,有利于进一步扩大非洲市场,实现中非贸易合作的转型升级。中国与非洲国家的贸易基本上是在双边贸易合作协定基础上进行的,由于双边贸易合作协定的内容过于简单和概括,它并不能有效提升中国和非洲国家的双边贸易水平。为此,近年来中国在积极寻求同非洲国家通过签订自由贸易协定的方式发展双边贸易。例如,经过四轮密集谈判,中国和毛里求斯在2019年10月17日签署了《中华人民共和国政府和毛里求斯共和国政府自由贸易协定》,这是我国与非洲国家签署的第一个自由贸易协定。该协定涵盖货物贸易、服务贸易、投资、经济合作等内容,不仅将为深化两国经贸关系提供更加有力的制度保障,更为中非全面战略合作伙伴关系赋予了全新的内涵,将中非经贸合作提升到了新的高度,开创了新的局面^[4]。但目前中国还没有与任何非洲地区性组织达成更为全面的自贸协定。如果能与非洲最大的自贸区达成自贸协定,将更加有利于中国产品进入非洲市场,也有利于非洲产品进入中国市场,通过制度性的贸易安排,可以使中非贸易逐步走向平衡,更加稳定、健康地发展。

最后,有利于进一步增强中国相对于西方国家或地区在非洲的贸易竞争力。西方国家或地区非常重视与非洲地区性组织达成自贸协定,拓展非洲市场。例如,欧盟与东非共同体和南部非洲发展共同体都已签署经济伙伴协定并已生效,欧盟还与西非国家经济共同体和西方经济货币联盟就经济伙伴协定内容达成一致,正在履行批准程序。为应对脱欧后欧盟与南共体的经济伙伴协定无法适用于英国和南共体的成员国的情况,2018年8月英国与南部非洲关税同盟和莫桑比克签署了经济伙伴协定。美国也与东非共同体、东南非共同市场、西非国家经济共同体、西非经济货币联盟等签署了《贸易与投资框架协议》(简称TIFA)。2019年8月5日,在非洲大陆自贸区进入正式运作阶段不久,美国就与非盟签署了有关非洲大陆自贸区发展的联合声明,强调美国支持非洲大陆自贸区的发展,会加强与非洲大陆自贸区之间的贸易、投资发展^②。中国如果不尽快与非洲地区性组织开展自贸协定谈判,就可能在非洲面临来自西方国家更多的贸易竞争压力。其他一些新兴国家也非常关注非洲大陆自

① Muchanga, “All Africa Market Taking Shape, Closer Ties with China”, available at <https://www.ippmedia.com/en/news/all-africa-market-taking-shape-closer-ties-china-%E2%80%9393muchanga>, visited on 12 April 2020.

② <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/august/joint-statement-between-us-african>, visited on 26 March 2020.

贸区,例如就在《非洲大陆自贸区协定》开放签署不久,印度工商部长就表示,印度希望能与非洲大陆自贸区展开自贸协定谈判^①。

结语

非洲大陆自贸区的成立是非洲大陆乃至世界上的一个重要事件。它标志着非洲联合自强迈出了重要一步,有利于《阿布贾条约》所设定的目标的实现。非洲大陆自贸区的成立旨在促进非洲大陆内部贸易,创建非洲单一市场,实现非洲经济复兴。目前,非洲大陆自贸区成立的前期工作已基本完成,非洲大陆自贸区已进入运作阶段。但在进入正式实施阶段后,非洲大陆自贸区也会面临许多挑战,这些挑战既有非洲内部根深蒂固的问题,如基础设施落后、各国经济发展不平衡、边境措施不健全、关税滥用等,也有伴随非洲大陆自贸区而产生的一些新问题,如制度还不健全、人才缺乏、机构之间的协调、成员国是否有实施的意愿等。如何克服这些挑战,是非洲大陆自贸区能否成功运转的关键。非洲大陆自贸区的成立对于中国具有重要的意义。它有利于中非携手抵制贸易保护主义和单边主义,有利于促进中非经贸关系进一步发展。中国应在国内积极宣传非洲大陆自贸区的各项政策,鼓励中国企业积极利用非洲大陆自贸区的单一市场,开展属地经营,同时,中国可考虑同非洲大陆自贸区商签自由贸易协定,推动中非经贸关系的转型升级。

参考文献:

- [1] 朱伟东,王婷. 非洲区域经济组织成员身份重叠现象及消解路径[J]. 西亚非洲, 2020 (1): 111.
- [2] 朱伟东. 非洲大陆自贸区进入新阶段[J]. 世界知识, 2020 (10): 64-65.
- [3] 朱伟东. 中非贸易投资与法律交流[J]. 河北法学, 2008 (6): 179.
- [4] 商务部新闻办公室. 中国与毛里求斯签署自由贸易协定[EB/OL]. http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinamauritius/chinamauritiusnews/201910/41643_1.html, 2020-05-22.

(全文共 11 358 字)

^① Guardip Singh, “India to Negotiate AfCFTA”, available at <https://www.fiinews.com/india-negotiate-af-cfta/>, visited on 16 April 2020.