

非洲大陆自贸区与中非经贸合作： 影响与对策

姚桂梅

【内容提要】在新冠肺炎疫情全球大流行背景下，2021年非洲大陆自贸区逆势启航，这不仅是在非洲经济一体化进程中里程碑式的事件，而且反映出非洲国家寻求自主发展的强烈意愿。非洲大陆自贸区建设将给未来非洲可持续发展带来良好预期，同时也有利于维护与践行多边主义。非洲大陆自贸区落地运行为“一带一路”倡议与非盟《2063年议程》的对接提供了一个深度交汇的平台，既有利于中非在工业、农业、数字经济、基础设施等重点领域形成建设合力，也为中非经贸合作高质量发展提供了契机。面对机遇与挑战，中国需与时俱进地调整对非经贸合作的思路、重点和模式，使中非经贸合作在中国构建新发展格局进程中发挥更重要的作用。

【关键词】非洲大陆自贸区；非盟；“一带一路”倡议；2063年议程；中非经贸合作

2021年1月1日，非洲大陆自贸区（AfCFTA）正式落地，引起国际社会广泛关注。非洲大陆自贸区启动被视为非洲经济一体化建设的里程碑事件。对中国而言，非洲大陆自贸区将对中非共建“一带一路”、推动中非经贸合作深入发展产生重要影响。

非洲大陆自贸区逆势启航

自由贸易区是仅高于优惠关税区的经济一体化的较低发展阶段，其具体目标是：逐步消除货物贸易的关税和非关税壁垒，逐步开发服务贸易；在投资、知识产权和竞争政策等方面进行合作；在所有与贸易相关的领域进行合作，就海关事项和实施贸易便利化措施进行合作，建立一个解决有关缔约国权利和义务争端的机制。^[1]非洲大陆自贸区的孕育发展已经超越传统自贸区的范畴，不仅涵盖货物贸易，而且涉及服务贸易、投资、知识产权、竞争政策、

电子商务等领域，旨在为未来创建非洲大陆关税同盟、非洲共同市场、非洲货币与经济联盟以及最终建立非洲经济共同体铺平道路。

一、非洲大陆自贸区落地具有重要深远意义

非洲大陆自贸区开启运行是非洲国家致力实现经济一体化的提速升级之举，但并非全新事物。

第一，非洲大陆自贸区是泛非主义思潮在新的历史背景下的新发展。非洲联盟在其中发挥了重要的引领作用。早在20世纪50年代，以加纳总统恩克鲁玛为代表的泛非主义者就将团结统一摆上非洲国家领导人的重要议事日程并大力推动。1963年5月非洲统一组织（简称“非统”）成立，之后非统不仅为推动非洲国家实现政治解放做出了重大贡献，而且肩负起振兴非洲经济的重任，大力推进非洲经济一体化和地区经济合作，提高非洲国家的集体自主发展能力。1980年，非统出台《1980-2000年非洲经济发展拉各斯行动计划》（简

称“拉各斯行动计划”), 1991年通过了《非洲经济共同体条约》(简称“阿布贾条约”), 规划了非洲大陆实现经济一体化的路线图。按照阿布贾条约路线图, 自贸区之前是优惠关税区, 之后是关税同盟、共同市场、货币与经济联盟, 最终发展为完全的经济共同体。进入21世纪, 非统改组为非洲联盟(简称“非盟”), 并于2012年批准建立非洲大陆自贸区。2013年, 非盟为非洲大陆未来50年发展绘制了《2063年议程》, 其中非洲大陆自贸区就是14个旗舰项目之一。^[12] 2015年6月, 非盟启动非洲大陆自贸区谈判。2018年3月, 非盟44个成员国签署了非洲大陆自贸协议。2019年5月30日, 因有22个签约国正式批准了该协议, 达到了协议生效的最低批准国门槛, 非洲大陆自贸区协议正式启动。但是因新冠肺炎疫情冲击, 自贸区的落地运行被推迟到2021年1月1日。截至2020年底, 非盟55个成员中的54个签署了该协议, 其中包括尼日利亚在内的36个非盟成员批准了《非洲大陆自由贸易框架协议》。^[13]

第二, 非洲大陆自贸区有助于非洲经济结构转型与自主可持续发展。非洲大陆总面积3020万平方公里, 被107条独特的陆地边界^[14]和海域边界划分为54个国家。虽然非洲总人口超过12亿, 但有22国人口不足千万, 市场狭小且呈碎片化分布特征明显。新冠肺炎疫情防控高峰期, 全球供应链的中断及产业链的停摆, 使得非洲国家赖以生存的进出口货物贸易严重受阻; 46个非洲国家关闭边境, 使得占非洲贸易总额16.6%的内部贸易额大幅降低。新冠肺炎疫情再次凸显了非洲经济发展过度依赖外部世界而导致的脆弱性。为缓解外部世界震荡带来的风险, 增强后疫情时代经济发展的韧性, 非洲国家逆势启动非洲大陆自贸区, 试图摆脱“依附

型”经济, 通过催生新的供应链进行经济转型。非洲大陆自贸区建设无疑对非洲国家掌握自身命运具有重大意义。

第三, 非洲大陆自贸区落地运行, 不仅是非洲大陆走向更高一体化和繁荣的里程碑式成就, 而且是多边主义和自由贸易的胜利, 坚定了人们维护全球经济共同利益的决心。非洲国家通过实施非洲大陆自贸区协议向世界传递了一个信息, 那就是非洲联合起来, 将是一个拥有12亿人口、经济总量达2.5万亿美元、消费和商业支出总额超过4万亿美元的大市场。^[15]而强大的聚合性也将极大提升非洲在国际政治经济舞台上的话语权和影响力。尤为重要的是, 在当前全球经济环境日益被“以邻为壑”的单边主义和保护主义所主导、强权政治甚嚣尘上阻碍国际经济合作的背景下, 非洲大陆自贸区的逆势起航, 本身就是多边主义的胜利。未来, 随着非洲大陆自贸区的推进, 非洲国家将更多地以“一个立场、一种声音”参与国际经贸事务, 这不仅会提高非洲在国际经济舞台上话语权的分量, 而且将为维护多边主义和自由贸易、推动世界经济企稳复苏注入强大动能。

二、非洲大陆自贸区建设将为非洲发展持续释放成长性

非洲国家联合自强、逆势启动自贸区的努力已赢得国际社会的广泛关注。世界银行(WB)、国际货币基金组织(IMF)、联合国贸易和发展会议(UNCTAD)等纷纷发布报告对非洲大陆自贸区协议的作用给予正面评价。世界银行《非洲自由贸易区——经济和分配效应》专题报告指出, 非洲大陆自贸区为非洲各国提供了一个促进增长、减缓贫困和扩大经济包容性的重要机会, 有助于缓解新冠肺炎疫情对非洲的负面影响。^[16]据国际货币基金组织

测算,非洲大陆自贸区通过取消成员间90%的关税,内部贸易增长率将超过80%,出口将增加约600亿美元。^[7]联合国贸发会估计,非洲大陆非关税壁垒的限制性至少是正常关税的3倍,通过渐进地消除这些壁垒,可为非洲国家带来200亿美元的新增国内生产总值。^[8]世界银行预测,如果自贸区协议全面实施,到2035年,非洲出口总额将较基期增长近29%,^[9]非洲域内出口将增长81%,对非洲域外出口将增长19%。不仅如此,非洲大陆自贸区协议还将带动非洲各国收入大幅增长。至2035年,非洲地区收入将较基期增长4450亿美元,增幅将达7%。自贸区协议的实施有利于缓解贫困和失业问题,3000万人将有望摆脱极端贫困,6800万人将摆脱中等贫困。综上,非洲大陆自贸区协议的实施,将促进产品和要素在非洲国家间自由流动,有助于激活工业尤其是制造业活力、增加就业、提高产品竞争力、助推经济发展。自贸区建设也有助于加快整合非洲国家碎片化的市场,优化营商环境,改善外国直接投资的构成和方向,助力非洲更好地融入全球产业链和价值链。

三、非洲大陆自贸区建设面临多重挑战

非洲大陆自贸区的挑战来自于协议内容能否全面如期实施。从经济层面看,非洲54个国家经济结构单一且同质化问题以及国力差异的悬殊性成为主要挑战。

一是关税壁垒短期内难以消除。尽管过去非洲一体化的努力使得非洲货物贸易的关税从1997年的20%多降至2016年的11.8%,内部贸易占比从2000年的9%提升至2017年的17%,但未来关税的进一步减免,对于那些以关税为重要财政收入来源的国家而言,短期内会面临外汇收入减少,财政紧张加剧的困难,或将引发协议延迟实施。与此同

时,消除非关税壁垒和实施贸易便利化措施需要在国家层面进行实质性的政策改革。在疫情蔓延背景下,这些改革需要各国领导人在政治上做出艰难选择。

二是非洲各国政府的战略实施能力不足。即便关税和非关税壁垒完全拆除,非洲经济结构单一也将导致产品竞争性大于互补性,非洲大陆内部可供交换的产品较少,供应链和价值链完整性不足。非洲各国政府调整经济结构、促进经济多元化发展的能力薄弱,出台的诸多政策无法有效实施,致使工业制造能力有限,多数国家的出口主要局限在初级产品等领域,这些因素都会制约非洲国家间的内部贸易。

三是推进基础设施建设的资金缺口较大。非洲大陆自贸区的推进需要大量的涉及公路、铁路、港口、电站等跨境基础设施项目的跟进。根据非洲开发银行测算,非洲基础设施建设资金缺口每年高达680亿至1080亿美元,而新冠肺炎疫情更是加剧了非洲国家的债务负担,使得一些已经触碰债务“天花板”的国家无力再为大型基础设施建设的融资提供主权担保,资金的掣肘无疑将延缓一些大型基建项目,从而影响域内贸易运输的效率与成本。

四是非洲金融市场发展严重滞后,规模和功能有限,储蓄率低、资本化程度低、流动性不足、金融工具数量少,既制约着与贸易投资相关的资金流动,又容易造成监管漏洞。

五是部分国家政局动荡、武装冲突以及各种纷争不断。这些冲突背后都隐藏着比较复杂的历史、民族、宗教和文化等方面的因素,短时间内难以根除,并持续发酵影响非洲经济一体化潜能的发挥。鉴此,非洲大陆自贸区的实施进程必定漫长且充满坎坷。

中非经贸合作面临新机遇

2000年中非合作论坛成立以来，中非经贸合作取得快速增长，双边贸易额从2000年的100亿美元增长到2019年的2087亿美元，而且非洲国家的对外贸易方向也向包括中国在内的亚洲国家转移。^[10]目前，中国已连续11年位居非洲最大贸易伙伴国。与此同时，中国对非洲直接投资从无到有，截至2019年底投资存量达到443.9亿美元，成为仅次于荷兰、法国、英国、美国之后的第五大对非直接投资存量国。^[11]中国还是非洲基础设施建设的主力军，中资企业占据非洲工程总承包（EPC）市场近50%的份额，^[12]超过3800家中国企业在非洲投资兴业。中国一直以实际行动支持非洲一体化建设，助其提升自主发展、抵御外部冲击的能力。非洲大陆自贸区的落地运行，对中非经贸关系具有重要意义。

第一，有利于中非联手抵制贸易保护主义和单边主义，维护多边贸易体制。当前，新冠肺炎疫情仍在蔓延，世界经济衰退，国际贸易投资萎缩，全球化遭遇逆流。特别是美国滥用“长臂管辖”，无视国际经贸关系的多边准则，肆意运用贸易保护主义手段对其他国家实施单边制裁，严重损害了广大发展中国家的利益。非洲大陆自贸区的启动顺应了国际经贸规则改革的主流方向，捍卫了中国积极倡导和维护的经济全球化和多边贸易体制。未来，中国携手非洲聚合世界1/3人口的经贸合作必将为捍卫国际多边主义和自由贸易提供更多的正能量。

第二，有利于“一带一路”倡议、中非合作论坛“八大行动”与非盟《2063年议程》的有效衔接，推动中非经贸合作转型升级。非洲是“一带一路”倡议的重要参与方，迄今已有46个非洲国家

与中国签署了共建“一带一路”合作文件，占与中国签署“一带一路”合作文件国家总数的近1/3。“一带一路”倡议与2018年中非合作论坛北京峰会宣布的“八大行动”均将贸易畅通、工业发展、设施联通等列为中非经贸合作的主要内容，而作为非盟《2063年议程》旗舰项目之一的大陆自贸区将依据《非洲大陆自贸区框架协议》及《商品贸易议定书》《服务贸易议定书》等法律文本来运作，上述文本预设的优先领域与“一带一路”倡议和“八大行动”的理念及内容高度契合，有望形成合力，推动中非全面战略合作伙伴关系迈向更高水平。2020年12月，《中华人民共和国政府与非洲联盟关于共同推进“一带一路”建设的合作规划》正式签署，成为中国和区域性国际组织签署的第一个共建“一带一路”规划类合作文件。中非将据此推进“一带一路”倡议与非盟《2063年议程》的对接，加强双方在工业、农业、电信、电商、新基建、绿色能源、金融产业等领域的合作，促进非洲经济一体化进程，推进共建“一带一路”高质量发展。

第三，非洲大陆自贸区掀起的经济整合浪潮，为中非经贸合作高质量发展带来更多的成长性预期。非洲大陆自贸区启动后，包括欧美在内的许多国家都在加紧与非洲国家签署相关贸易协定，这为中国与非盟、非洲区域性一体化组织和非洲国家加强经贸机制建设提供了新契机。2019年10月，中国与非洲国家签署了第一个自贸区协议——《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》，既为深化中毛经贸关系提供了有力的制度保障，也为中国与其他非洲国家签署自贸区协议积累了经验。未来，中国将在“十四五”时期实施自由贸易区提升战略，更好助力经济复苏和高质量发展，势必与更多非洲国家开展自贸区协议谈判，提升非

洲在中国构建新发展格局中的地位。

第四，非洲大陆自贸区建设为中企在基础设施建设、数字经济等领域带来新的合作机遇。非洲大陆自贸区建设离不开对落后基础设施的改善，而中国基建企业凭借资金、关键技术、施工队伍和组织管理等方面的较强竞争力，成为非洲基础设施建设的主要参与者。未来，中国公司在非洲建设自贸区、加强中非互联互通的过程中，有望获得更多的合作项目。非洲大陆自贸区涵盖范围广，不仅关注商品贸易，还涉及服务贸易、投资、知识产权、竞争政策乃至电子商务等领域。非洲大陆自贸区有望释放多领域、多行业联动发展的成长性。目前，为降低运输成本，许多非洲国家都开始把新建公路、铁路、机场、码头、水网电网等基础设施作为振兴经济的优先领域。非洲大陆自贸区也在着力提升运输走廊的密度，改善港口和提高通港效率，因此传统的基建项目仍是刚性需求。与此同时，非洲国家也在大力拓展移动通信、数字经济、清洁能源、金融、智慧城市等新行业和新领域，这为中国相关企业带来新机遇。尤其是新冠肺炎疫情背景下，中国企业与非洲国家分享数字技术支持“云抗疫”、发展“云经济”的经验，各类数字合作平台、线上推介会、直播带货等新业态合作蓬勃发展，有效支撑中非企业对接，带动非洲特色产品对华出口。中国正在推动以数字化为核心的新型基础设施建设，非洲大陆自贸区建设也将借助各类数字技术，未来数字经济必将成为中非合作新亮点。

中非经贸合作高质量发展的新思路

非洲大陆自贸区落地不仅给中非经贸合作带来难得的机遇，同时也有挑战。世界银行报告认为，

非洲国家加强域内贸易循环建设，将使非洲域内贸易占比从2020年的18%提升到2035年的25%。^[13]非洲大陆自贸区实施所带来的贸易转移效应将对中非贸易产生些许抑制作用，但由于非洲国家经济结构的同质性大于互补性，故其对中国对非出口的影响有限。中国要与时俱进地调整对非经贸合作思路、重点与模式，以促进非洲大陆自贸区在中国构建新发展格局中发挥更大的作用。

一是重新规划中国与非洲大陆自贸区谈判进程与路径。非洲大陆自贸区协议实施后，大多数非洲国家倾向于依托非洲联盟与中国进行自贸区谈判，联合起来的非洲有可能抬高价码，各国复杂多样的需求将使集体谈判旷日持久，预料与单个非洲国家和区域组织的自贸区谈判较前艰难。因此，中非短期内达成自贸谈判的协议并不现实，双方需要保持对谈判的耐心与韧性。除官方加强与非盟、非洲大陆自贸区秘书处的密切沟通外，当下可行的思路是，深入研究非洲大陆、次区域组织有关自贸协议的法律文本，了解其实施情况及约束性条款，并密切跟踪非洲主要区域组织与欧美等国签署或在谈自贸区的基本情况和最新进展，了解其开放领域和开放水平，再结合中非经贸合作现实情况，寻求突破口，制定谈判策略，最大程度发掘其潜能效益。综合来看，由于北部非洲国家区域经济组织稀缺，约束力相对薄弱，且突尼斯、摩洛哥等国已与欧盟或美国签署了自贸区协议，或可成为中国与非洲单个国家自贸谈判的突破口。

二是合作重点要从聚焦双边合作向双多边合作协同发展转移。过去中非合作大多以国别项目为依托，而非洲大陆自贸区建设起步后，在2035年之前将分阶段逐步推进货物贸易、服务贸易、原产地规则等各种措施，也将出台更多的跨国和区域性合

作项目，这就要求中国方面要更多关注跨国和区域性项目，力争国别、跨国、区域甚至大陆性项目平衡布局与发展。在这方面，中国与非洲都面临着提高统筹规划能力的高标准与严要求。

三是合作领域需要统筹兼顾。加快推进工业化和农业现代化是非洲国家的普遍诉求，制造业和农业是非洲大陆自贸区协议生效后，非洲收益大增的主要贡献者。为此，中国需要及时抓住非洲大陆自贸区敞开的发展窗口期，坚持以投资促贸易的思路，利用好原产地规则，发挥产业集群的功效。中国可与非洲重点国家合作建立3-5个辐射性强的区域制造业中心，将中间产品转化为最终产品，助力非洲内循环。与此同时，充分利用在非洲区域内跨境贸易、电子商务、5G网络、清洁能源、物流网络、金融一体化、智慧城市等与自贸区建设紧密相关领域释放的合作机会，分享非洲一体化带来的红利。

四是合作方式与模式需要创新发展。过去中非经贸合作主要以加工贸易、绿地投资、工程总承包+融资为主，非洲大陆自贸区落地后，双方既要考虑市场整合后的潜能，也要考虑新冠肺炎疫情助推债务负担的现实。为此，中非经贸合作需要探索更加多元包容的方式，积极推广对销贸易（易货贸易）、跨国并购、政府和社会资本合作（PPP）、投建营一体化等合作模式。合作模式的创新与可持续发展将使中非经贸合作焕发强大生命力。

五是合作主体需要联动推进。为适应非洲大陆自贸区建设，中非合作的主体应更加多元，市场要精细划分，行动要同频共振。中国企业既要帮助非洲实现互联互通，也要助力中国构建新发展格局。目前，非洲国家为应对新冠肺炎疫情对非正规就业人员的冲击，正鼓励壮大私营企业，即将掀起一波小微企业正规化浪潮，这无疑有利于中国民营企业

走进非洲，而非洲经贸区、工业园则是这些企业规避风险、寻求发展的好去处。

（作者系中国非洲研究院研究员，南非研究中心主任，中国社会科学院创新工程《中国与非洲产能合作重点国家研究》项目首席研究员）

（责任编辑：甘冲）

[1] 朱伟东等编译：《非洲大陆自由贸易区法律文件汇编》，北京：社科文献出版社，2020年11月，第6-7页。

[2] 参见非洲联盟官方网站，<https://au.int/cfta>。

[3] UNCTAD, “AfCFTA Support Programme to Eliminate Non-tariff Barriers, Increase Regulatory Transparency and Promote Industrial diversification,” December 30, 2020, <https://unctad.org/project/afcfta-support-programme-eliminate-non-tariff-barriers-increase-regulatory-transparency-and>.

[4] Komi TSOWOU, “Implications of IFFs for the African Continental Free Trade Area,” January 8, 2021, https://unctad.org/system/files/non-official-document/aldc2020_edarwebinar-30-11_tsowou_en.pdf.

[5] Hippolyte Fofack, “Economic Integration in Africa (AfCFTA),” *IMF Finance & Development Magazine*, December 2018, p.50.

[6] World Bank, “The African Continental Free Trade Area: Economic and Distributional Effects,” July 2020, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34139>.

[7] IMF, “The African Continental Free Trade Area: Potential Economic Impact and Challenges,” May 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2020/05/13/The-African-Continental-Free-Trade-Area-Potential-Economic-Impact-and-Challenges-46235>.

[8] 同 [3]。

[9] 基期是指未实施自由贸易协定的情景。

[10] Lisandro Abrego, Maria Alejandra Amado et.al., “The African Continental Free Trade Agreement: Welfare Gains Estimates from a General Equilibrium Model,” *IMF Working Paper*, No.19/124, June 2019, p.12.

[11] 中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2019年度中国对外直接投资统计公报》，北京：中国商务出版社，2020年9月出版，第22页；UNCTAD, *World Investment Report 2020*, p.28, <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020>.

[12] Yuan Sun, Irene and Jayaram, Kartik and Kassiri, Omid, eds., *Dance of the Lions and Dragons: How Are Africa and China Engaging, and How Will the Partnership Evolve?* Washington, DC: McKinsey Global Institute, 2017, p.24.

[13] 同 [6]。