

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十五届会议**

2019年5月27日至31日，曼谷

临时议程* 项目4(h)

审查《2030年可持续发展议程》**在亚洲及太平洋的执行情况：****贸易和投资****贸易和投资面临的越来越严峻的挑战****秘书处的说明****摘要**

本文件概述了作为执行《2030年可持续发展议程》重要手段的贸易和投资领域所面临的越来越严峻的挑战。由于贸易紧张加剧、越来越多地使用保护主义措施，包括非关税措施、多边贸易体制被削弱以及重叠的贸易协定日益复杂化，造成不确定性加剧，在这种环境中，贸易和投资停滞不前。

本文件提出了一些应对这些挑战的政策建议。尤其是，亚太区域可以通过集体发挥更大的作用，捍卫多边贸易体制的原则，推行贸易和投资自由化和便利化并辅之以适当的社会和环境保护政策，使非关税措施的使用合理化，加强区域一体化，巩固本区域的贸易和投资协定，简化贸易和促进贸易数字化，改善营商环境，并鼓励外国直接投资于有助于可持续发展的部门，从而找到可持续的解决办法。

经社会不妨审议本文件中提出的议题，并就秘书处今后的工作方向，向秘书处提供指导，以支持本区域经济体努力促进和利用贸易和投资作为可持续发展的引擎。

* ESCAP/75/L.1。

一. 引言

1. 国际贸易和外国直接投资一直是许多亚太发展中国家基础广泛的发展的引擎。因此，贸易和外国直接投资被确定为执行《2030 年可持续发展议程》和发展筹资问题《亚的斯亚贝巴行动议程》的关键手段。“亚洲及太平洋实施《2030 年可持续发展议程》区域路线图”强调了改善包括贸易在内的区域连通性对于促进经济增长和实现可持续发展的重要性。各种估算表明，本区域要填补基础设施缺口、扩大基本社会保护以及应对气候减缓和适应，每年可能要花费 2.1 至 2.5 万亿美元。¹ 要满足这些投资要求，必须增加私营部门投资，包括外国直接投资，以补充公共部门的资源。

2. 在《2030 年议程》的实施工作中，对贸易和投资寄予很高期望，其前提是在发展全球发展伙伴关系以促进可持续发展方面不断取得进展，并以得到多边贸易体制支持的全球共同繁荣的愿望为基础。然而，最近几个月，这一前提面临着严峻的考验。除了长期存在的挑战，如高昂的贸易成本之外，由于贸易紧张和保护主义加剧，最近其他的挑战也有所增加。这些给依赖贸易和投资作为实现可持续发展目标手段的国家增添了巨大的压力。

3. 本文件审查了贸易和投资作为《2030 年议程》执行手段的有效性方面面临的这些挑战。本文件还概述了本区域经济体为应对这些挑战并充分利用贸易和投资的潜力来执行《2030 年议程》可采取的可能行动。

二. 贸易和投资挑战的最新趋势

A. 由于贸易紧张加剧，不确定性越来越大

4. 自全球金融危机以来，国际贸易未能像前几十年的速度那样增长。自 2018 年下半年以来，贸易增长进一步放缓，原因是与美利坚合众国与中国之间的贸易紧张关系加剧相关的不确定性上升。2018 年的贸易增长慢于 2017 年。商品出口量增长率从 8% 下降到 4%，而进口量增长率从 8% 下降到 6%。如果美国与中国之间和美国可能与其他经济体之间的贸易紧张关系持续或加剧，本区域 2019 年的贸易业绩将进一步放缓。亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）估计，2019 年，本区域进出口量的增长率可能下降到仅有 2-3%。服务贸易的趋势往往与货物贸易的趋势高度相关。

5. 贸易紧张加剧造成的经济不确定性上升也影响了外国直接投资和其他资本投资。2017 年和 2018 年，全球外国直接投资流入，特别是绿地外国直接投资，波动不定。2017 年绿地外国直接投资流入大幅下降了 30%，至 6 450 亿美元，2018 年回升至 8 860 亿美元。² 在亚太区域，贸易和投资通过庞大的

¹ 《为变革筹资——亚洲及太平洋区域可持续发展从议程到行动》（联合国出版物，出售品编号：E.15.II.F.6）的图 3 对此作了解释。经社会目前正在开展成本计算工作，结果将对亚洲及太平洋到 2030 年实现可持续发展目标所需的投资进行最新的成本估算。这些数字将于 2019 年年中发布。

² 亚太经社会根据“外国直接投资情报杂志”数据计算得出的数据。可查阅：www.fdiintelligence.com/（2019 年 1 月查阅）。

价值链网络紧密相连，2017 年绿地外国直接投资流入甚至更急剧下降了 45% 至 2 190 亿美元，然后在 2018 年回升至 4 050 亿美元。2017–2018 年全球绿地外国直接投资的大幅波动在很大程度上是由全球贸易的政治不确定性驱动的，这种不确定性可能阻碍和推迟了投资决策，尤其是在 2017 年。³

B. 保护主义措施的迅猛增加

6. 2018 年贸易限制措施的数量增多。在全球一级，新的歧视性措施的数量达到创纪录的数字(每月 88 项)，远远超过同期实施的新的自由化措施的数量(每月 32 项)。同样，亚太区域国家采取的新的有害措施(每月 33 项)是新的自由化措施的两倍多。

7. 亚太区域既是歧视性贸易措施的一个重要标靶，也是成因，部分原因是本区域是一些受贸易冲突影响产品的主要出口者。30%以上新实施的歧视性措施影响到亚太区域。值得注意的是，这些措施中约有三分之一是本区域各国采取的。澳大利亚、中国、印度和印度尼西亚贡献了其中的 70%以上。

8. 同样，对服务贸易的限制也从本已很高的水平上有所增加。服务贸易受到“边境后”措施的影响最大，主要与国内法规有关。例如，这些措施可以从对外国人所有权的限制，到限制竞争程度，或者人员的流动不等，而这在不同程度上影响到不同的服务提供模式。

9. 关于外国直接投资，在同一时期，在本区域采取的对投资限制性更强的措施的情况也有所增加。在 2017 年 1 月至 2018 年 6 月期间采用的 74 项政策措施中，有 16 项措施引入了投资限制或监管。相比之下，在 2016 年，本区域采取了 52 项新措施，其中 9 项与投资限制或监管有关。

C. 非关税壁垒的强化

10. 非关税形式的贸易扭曲措施用得比关税多得多。向生产商和出口商提供补贴总共占 2018 年采用的贸易扭曲措施的 40%以上。相比之下，进口关税仅占新实施措施的 17%，而应急贸易保护措施约占 15%。

11. 在 2017 年，一些技术性非关税措施，如产品标签标准以及动植物卫生检疫措施，也迅速增加。这一趋势在 2018 年头 10 个月继续存在。2017 年，亚洲及太平洋在全球动植物卫生检疫措施中约占 28%，在全球启动的贸易技术壁垒中占 22%。2018 年头 10 个月，本区域在这些措施的占比分别下降到 26% 和 20.5%。

12. 非关税措施因需遵守法规和复杂的贸易程序而产生巨大的贸易成本。这些措施现被认为对贸易构成了更大的障碍，并且是比普通关税更重要的造成贸易成本提高的原因。与非关税措施和法规相关的部分成本在本国付出，即使相关支撑法规是由伙伴国家强加的。例如，一个设法遵守法规的出口商往往会因记录其合规情况的行政效率低下而面临额外的拖延或成本。据亚太经

³ Financial Times, *The fDi Report 2018: Global greenfield investment trends* (London, 2018)。可查阅：<http://report.fdiintelligence.com/>。

社会估计，一个国家自身贸易便利化的改善可降低高达 16% 的贸易成本，而贸易伙伴国的类似改善可减少贸易成本高达 12%。

D. 多边贸易体制的削弱

13. 发展中国家的快速经济发展已使世界经济实力的平衡向亚洲和太平洋发展中国家倾斜。然而，由于缺乏足够的社会政策来支持那些因贸易和投资开放必然带来的资源重新分配而受到影响的人，导致一些发达经济体对多边主义的抵制。关于如何甚至是否应执行可持续发展目标 17 具体目标 17.10 “在世界贸易组织（世贸组织）下建立一个普遍、以规则为基础、开放、非歧视和公平的多边贸易体制”，出现了巨大的分歧。

14. 几年来，世贸组织成员对世贸组织以下主要职能的有效性表示担忧：监测成员的贸易政策，提供规则制定和谈判平台，以及对贸易争端进行仲裁。那些可能不符合世贸组织规则的单边贸易限制措施的增加和实行的以牙还牙的战略，也对世贸组织可信度构成了威胁。

15. 在当前的政策环境下，推进多边议程面临的威胁似乎比以往任何时候都更大。特别是，世贸组织的争端解决制度正面临巨大压力，此时争端大幅增加，世贸组织上诉机构的空缺填补继续陷入僵局。随着保护主义开始抬头，咨询请求的数量增加了一倍多，从 2017 年的 17 起增加到 2018 年的 38 起。世贸组织上诉机构新法官的任命继续受阻，这使得这一有约束力的争端解决机制在处理日益加剧的贸易紧张或清理积压的旧争端方面几乎完全无效。上诉机构的失灵意味着世贸组织无法完全解决成员之间的贸易争端。这可能导致更多的双边贸易争端，因为一些国家自行通过报复来解决冲突。尽管一些世贸组织成员提出了一些改革建议，以处理对多边贸易体制和世贸组织未来日益增加的担忧，但它们之间存在重大分歧。达成共识需要时间，在此期间，贸易紧张不太可能缓解，实际上反而可能进一步升级。

E. 越来越依赖双边和多边协定

16. 有迹象表明，贸易紧张以及多边贸易体制未来的不确定性给双边和多边举措带来了新的动力。由于美国减少参与多边和几边协定而偏好于双边协定的政策改变，那些看到与美国的贸易和投资关系益处的国家可能会越来越多地转向与世界最大经济体缔结双边贸易协定。此外，各国可利用双边和多边贸易协定分散风险并加强经济韧性以应对日益加剧的贸易紧张。

17. 在亚洲和太平洋，2017 年以来启动的新协定数量就是明证。自 2017 年以来，亚洲及太平洋经济体签署了 18 项新的自由贸易协定，包括《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》。此外，16 个区域经济体之间关于另一项特大型区域协定，即区域全面经济伙伴关系的谈判也加快了步伐。新发起的协定包括潜在的区域内协定和与区域外贸易伙伴、特别是欧洲和拉丁美洲经济体的潜在协定。

18. 在国际投资协定的制定方面也出现类似的趋势。尽管 2017 年和 2018 年全球缔结国际投资协定的速度放缓，但亚太区域各国继续积极缔结新的国际投资协定，2018 年签署或生效了 25 项双边投资条约。⁴

三. 对可持续发展的影响

19. 在全球贸易放缓的背景下不确定性激增将对贸易能否继续作为包容性增长和减贫的引擎构成巨大挑战。贸易紧张的持续升级将威胁到所有国家的就业和增长，但对最贫困者的打击最大。⁵ 如果贸易紧张得不到解决，亚太区域至少将面临 270 万个工作岗位的净损失。与熟练工人相比，非熟练工人的就业损失将高出 66%。随着生产转移的发生，资源的跨部门和跨国界重新分配，数千万工人将面临失业，被迫寻找新的工作。那些技能水平较低或流动性较低的人——通常是女性——将面临更高的失业风险。

20. 此外，紧张局势对绿地外国直接投资流入的潜在影响尤其令人担忧，因为绿地外国直接投资可通过创造就业、技能发展、资本和技术转让，对长期经济发展产生重要影响。最后，贸易紧张可能会对本区域的资源分配、效率和环境产生潜在的严重影响。贸易冲突将把生产推向成本更高的地方，降低全球的资源效率。例如，一些生产活动可能会从中国转向环境标准较低的经济体，导致全球温室气体排放量增加。

21. 对贸易政策的全球和区域保护主义态度日益明显对《2030 年议程》不是好兆头。尤其是，可持续发展目标 17(加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系)阐明了可持续发展目标与贸易政策之间的主要联系。这一目标强调了一个普遍、基于规则、开放、非歧视和公平的多边贸易体制的重要性，以及在透明、简单和便利市场准入的原产地规则的支持下为所有最不发达国家持久地及时实施免税和免配额市场准入的重要性。多哈发展回合缺乏进展，这使人们怀疑世贸组织是否有能力在与实现可持续发展目标有关的谈判领域果断采取行动，例如减少扭曲贸易的农业补贴和其他壁垒，特别是环境货物和服务贸易的非关税壁垒，并处理与技术和电子商务有关的新问题。与世贸组织争端解决制度相关的僵局增加了贸易和投资政策环境的不确定性，从而可能造成对可持续发展目标相关部门的未来投资的延误。

22. 虽然非关税措施通常有合法的非贸易政策目标，但它们往往比关税更复杂、更不透明、更难监测。因此，它们可能会严重损害贸易，特别是在发展中经济体和最不发达经济体，因为这些经济体，确保遵守测试或认证标准设施往往缺乏或不足。因此，发展中经济体为了达到标准，不得不诉诸于实验室测试或认证等服务外包，这可能会侵蚀它们拥有的任何成本优势。受影响最大的是农业和粮食部门。使用人权和劳工标准有时也被视为在劳动密集型

⁴ 联合国贸易和发展会议，投资政策中心。可查阅：<https://investmentpolicyhub.unctad.org/IPM>(2019 年 2 月 4 日访问)。

⁵ 见《2018 年亚洲及太平洋贸易和投资报告：最新趋势和进展情况》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.F.3)第四章。

行业保护国内生产者的战略工具。这对发展中经济体尤其不利，因为它们在这些部门往往具有相对优势。

23. 在许多发展中国家，特别是最不发达国家和弱小经济体，更多地参与国际贸易的必要性和机会仍然很大。因此，必须建立强有力的多边贸易规则，并提供可预测性、透明度和市场准入方面的稳定性。然而，人们越来越担心多边主义是否具有通过加强全球伙伴关系处理全球问题和促进可持续发展的能力和实践性。随着双边和区域两级更加两极化的国际规则制定做法继续取得进展，多边合作和多边贸易体制在未来几年将如何演变存在很大的不确定性。

24. 优惠贸易协定的扩散很可能会产生一套相互不一致的规则，这可能会干扰多边规则。实施多项贸易和投资协定也意味着引入许多套不同的规则。这凸显在制定国际贸易和投资协定时加强一致性和协调的必要性。在这方面，必须强调确保新协定符合世贸组织既定规则并确保这些协定成为建立一个新的、更强大的多边体系的构件的重要性。

25. 大多数区域贸易安排将最不发达国家等弱小经济体排除在外。最小和最脆弱的国家被排除在外表明，区域和特大区域协定虽然重要但不能取代多边贸易体制。大多数最不发达国家对与其主要贸易伙伴的优惠贸易协定的参与有限，这意味着它们在“毕业”后要保持其在国际贸易中的相对优势可能颇具挑战性。此外，这些优惠贸易协定降低了最不发达国家在世界市场上获得的优惠市场准入的实际价值。

四. 前进之路

26. 贸易和投资面临的日益严峻的挑战要求所有亚太经济体在以下关键领域采取单独和协调一致的行动，以确保贸易和投资能继续成为实现可持续发展的有效手段。

27. 在捍卫多边贸易体制的原则和规则，包括不歧视、通过谈判逐步实现自由化、透明度和可预测性、促进公平竞争以及为欠发达国家带来更多好处方面，亚洲及太平洋经济体应该以更大的声音疾呼，并集体发挥更大的作用。为此，应更好地利用亚太经社会等区域平台，建设本区域发展中国家的能力，结成联盟，并发出联合行动捍卫多边选项的声音。

28. 亚洲及太平洋经济体应追求贸易和投资自由化和便利化，并辅之以适当的社会和环境保护政策。成功的可持续发展取决于能否维持和创造更加有利于企业活动和创新蓬勃发展的环境。对贸易和投资的开放是亚洲及太平洋可持续发展的必要条件。这要求政府必须使监管和对经济的干预保持在低水平，同时强调要有更高的透明度、产权保护和有利的投资环境。此外，由于贸易紧张和区域一体化导致资源在国内和跨界重新分配，互补的政策将十分关键。如果本区域要在实现可持续发展目标方面继续取得进展，还必须将一些互补性政策，如支持受贸易摩擦和一体化努力负面影响的人的社会保护、劳工和教育政策等，置于政策制定议程的重要位置。

29. 应协同努力加强区域一体化，合并本区域的贸易和投资协定。亚太经社会进行的模拟表明，对整个区域来说，通过区域一体化抵消正在进行的贸易战的影响可足足有余。实施一些特大型的区域协定，如《区域全面经济伙伴关系》、《全面和进步的跨太平洋伙伴关系》和《欧洲联盟-日本经济伙伴关系协定》，可将区域出口提高 1.3%至 2.9%，具体取决于全球贸易紧张的严重程度。即使在关税威胁不断升级的情况下，区域一体化实际上会导致增加 350 万个工作岗位。然而，各国需要努力合并许多已经存在的贸易和投资协定，而这些协定往往有重叠和冲突的条款，并将可持续发展目标纳入区域伙伴关系战略的主流，以便转向采取更简单但更有利于发展的区域一体化框架。优惠贸易协定应采用灵活的原产地规则，以有利于欠发达国家推进工业化、创新和基础设施，减少不平等现象，增加体面工作，实现经济增长，并更充分地参与世界贸易。

30. 各国需要确保非关税措施不会成为对贸易的过度的壁垒。使用非关税措施可以帮助各国实现可持续发展目标，然而，当出口国与其贸易伙伴之间的监管距离很大时，即使是合法的非关税措施也会导致贸易扭曲。开展有利于亚太经济体之间监管趋同的区域经济合作，推广国际标准的使用，将有助于各国实现适当的平衡。

31. 各国应努力进一步降低贸易成本，为此加快执行世贸组织的《贸易便利化协定》和《亚洲及太平洋跨境无纸贸易便利化框架协定》。发展中国家和最不发达国家的竞争力因与国际贸易相关的交易和运输高成本而受到损害。贸易紧张和保护主义抬头加剧了这些压力。贸易便利化措施的使用，包括充分执行世贸组织的《贸易便利化协定》和相关区域倡议，特别是《亚洲及太平洋跨境无纸贸易便利化框架协定》，将简化与贸易相关的程序和处理日益增多的非关税措施的程序。最后，通过贸易程序的数字化降低贸易成本，将使出口商，特别是小企业，更容易参与国际市场。

32. 各国需要将贸易和投资纳入可持续发展的主流。必须适当设计贸易和外国直接投资政策，以便给能在可持续发展产生最大效益的部门调动资源。相关例子包括：降低环保货物和服务的关税，根据相关的可持续性标准采取非关税措施，给环境可持续部门或创造更多就业机会的部门减税。然而，应该仔细评估定向措施的影响，以避免不必要的市场力量扭曲。此外，国家和国际政策框架需要保持一致性。在国家一级，这需要各部委和机构之间建立适当的协调机制，负责制定和执行贸易和外国直接投资政策，并辅之以社会、环境和其他国内政策。在国际一级，贸易和投资协定必须纳入可持续发展的社会和环境维度。例如，在国际投资协定中应明确规定公平和公正待遇的范围和原则。国际投资协定的改革还必须考虑到投资者-国家争端解决机制的平衡设计。

五. 供经社会审议的议题

33. 经社会似宜审议本文件所载的问题和建议，并就秘书处促进和推动落实这些建议方面的作用，向秘书处提供指导。经社会还不妨讨论亚太国家可如何在亚太经社会的支持下，在以下领域单独或集体采取措施：

- (a) 制定适当应对单边保护主义行动的措施，同时避免报复行动；
 - (b) 促进开放和运作良好的多边贸易制度，并寻求补充这一制度的区域贸易协定；
 - (c) 寻求更深入的区域经济一体化，以最大限度地实现可持续发展收益，包括通过贸易调整援助、补充性国内政策，如教育和税收政策，从而支持弱小国家有效融入全球和区域经济；
 - (d) 利用贸易和投资便利化促进可持续发展，包括执行世贸组织《贸易便利化协定》和《亚洲及太平洋跨境无纸贸易便利化框架协定》；减少扭曲贸易的非关税措施；重新平衡国际投资协定和改善营商环境。
-