



## 执行摘要

在过去二十年里，由于多边贸易协定、区域贸易协定以及单边努力，亚太区域的适用关税减半。与此同时，包括卫生与植物检疫措施以及技术性贸易壁垒在内的非关税措施数量大幅增加。非关税措施通常服务于合法且重要的公共政策目标，但其贸易成本估计是普通关税的两倍以上。卫生与植物检疫措施和技术性贸易壁垒措施的经济成本估计高达全球国内生产总值的 1.6%，达 1.4 万亿美元。因此，它们已成为贸易商和旨在确保贸易能够继续支持可持续发展的贸易决策人的一个主要关切。

*“非关税措施的贸易成本是普通关税的两倍多。”*

今年的《亚太贸易与投资报告》概述了非关税措施在亚太区域的趋势和发展。《报告》探讨了非关税措施与可持续发展目标的关系。随后讨论了非关税措施对贸易和投资的影响，并从私营部门的角度概述了非关税措施造成的困难和相关的程序障碍。讨论了使非关税措施与国际标准保持一致作为一种降低非关税措施贸易成本的方式的重要性，以及关于简化非关税措施促进实现可持续发展的其他政策建议和良好做法。

*“非关税措施本身无优劣之分——非关税措施增加了贸易成本，但也可以成为实现可持续发展目标的重要工具，甚至可以促进贸易。”*

非关税措施是除普通关税以外，可能对国际货物贸易、交易数量变化或价格变化或两者共同产生经济影响的政策措施。非关税措施包罗万象。虽然卫生与植物检疫措施和技术性贸易壁垒措施占了非关税措施的大半，但也包括诸如许可、补贴、销售限制、配额、禁令、国内货物税等政策。作为政策工具的非关税措施本身无优劣之分。它们往往服务于重要目的，例如保护人类和动植物健康或保护环境，因此有助于实现《2030 年可持续发展议程》。如果没有必要的技术性非关税措施，或者这些措施执行不力，可能会产生严重的损害（例如，非洲猪瘟等疾病在本区域部分地区蔓延）。技术性非关税壁垒在一定条件下也能刺激需求和贸易。与此同时，非关税措施的一个关键特征是，它们通常会给生产商和贸易商造成成本，可能会抑制国际贸易。非关税措施通常比关税更复杂、更不透明、更难以监控，有时政府出于保护主义意图使用非关税措施，进而造就了非关税壁垒。

“2018年，亚洲及太平洋向世贸组织通报的新增技术性非关税措施数量达到1 360项，同比增长15%。”

平均而言，亚洲及太平洋区域的每种进口产品都面临 2.5 个非关税措施，57% 的进口物品受到至少一个非关税措施的影响。2018 年，全球发起并通知世界贸易组织(世贸组织)的新增或更新版卫生与植物检疫措施和技术性贸易壁垒数量达到 3 466 项，比上一年增加 16%。在亚太区域，新增举措数量达到 1 360 项，同比增长 15%。相比之下，10 年前的 2007 年，全球启动了 1 875 项卫生与植物检疫措施和技术性贸易壁垒措施，其中亚洲及太平洋启动数量为 522 项。普遍认为，这一增长是由于发展中国家努力改善其技术、卫生和植物检疫监管框架；相比之下，发达经济体的年度通知数年来一直相当稳定。

“非关税措施通过直接和间接影响力，对可持续发展产生多方面的影响。”

《2030 年可持续发展议程》确认国际贸易是包容性经济增长和减贫的引擎，也是实现可持续发展目标的重要推动因素。贸易与健康与安全、环境与气候、公共安全与和平等方面的目标密切相关。因此，广义而言，非关税措施可以作为政策工具直接促进可持续发展，或者通过对贸易和投资的影响间接影响可持续发展。

“亚洲及太平洋区域近半数非关税措施直接对应可持续发展目标。”

本报告中的分析表明，亚洲及太平洋区域几乎一半的非关税措施直接对应可持续发展目标。亚太区域和全球范围内对应可持续发展目标的非关税措施中，直接对应目标 3(良好健康与福祉)的比例最高(见下图)。对应这一目标的非关税措施包括药品监管、食品安全、车辆安全技术法规、贸易法规、烟酒产品包装。因国际协定(如《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》)和目标 12(负责任消费和生产)而产生的非关税措施也很普遍，这着重指出需要开展国际合作以实现可持续发展目标。

按可持续发展目标分列的直接对应可持续发展目标的非关税措施分布情况



*“亚洲及太平洋只有10% 的经济体有应对非法、未报告和无管制捕捞及非法木材贸易的非关税措施。”*

虽然其他可持续发展目标对应的非关税措施相对较少，但对可持续发展仍然很重要。然而，分析表明，一些可持续发展目标尚未有贸易法规予以对应。例如，亚洲及太平洋大约只有 10% 的经济体至少有一个非关税措施处理非法、未报告和无管制的捕捞和非法木材贸易。因此，本区域成员国似乎在通过贸易措施解决可持续发展的上述方面上可以有所作为。

*“对应可持续发展某一个方面的非关税措施出发点是好的，但可能会无意中对可持续发展的其他方面产生严重的负面影响。”*

研究表明，许多非关税措施与可持续发展目标没有直接联系。这并不是说这些非关税措施缺乏公共政策目标。例如，虽然机动车安全可以与减少交通事故死亡人数挂钩，但消费品和商品安全却无法与任何可持续发展目标直接挂钩。再以性别关注为例，旨在控制和减少酒精和麻醉品使用的非关税措施也可以减少对女童和妇女的暴力行为(可持续发展目标具体目标 5.2)。许多甚至大多数非关税措施同时影响到许多可持续发展目标。在部分情况下，对应可持续发展一个方面的非关税措施条例出发点是好的，却可能会无意中对其他方面产生严重的负面影响。因此，建议在国家和部门一级进行详细的可持续性影响力评估，以便为每个新增或现有的非关税措施得出准确的结论。

*“亚太区域非关税壁垒的平均贸易成本为15.3%，高于美国和欧盟。”*

虽然非关税措施往往服务于合法且必要的目的，但增加了贸易成本。据估计，亚洲及太平洋所有非关税措施的平均进口总成本为 15.3%，而关税仅占 5.8%。在农业和汽车部门，非关税措施的总成本高达进口的 20%。虽然美国和欧洲联盟有更多非关税措施就位，但亚太区域的非关税措施相关成本更高，这表明亚太区域非关税措施的设计或实施效率较低。

*“亚太经济体之间的平均监管距离偏高，有力地说明需要监管合作。”*

由于各国的措施各不相同，因而增加了非关税措施的相关贸易成本，对中小企业以及较小和较低收入国家的影响尤为严重。对经济体之间非关税措施相似性的分析表明，亚太区域经济体之间的法规在协调一致方面可能低于全球水平。亚太次区域内平均监管距离最低的是北亚和中亚，这在很大程度上是由于欧亚经济联盟在协调一致方面的努力。与本区域以外的贸易伙伴比较非关税措施法规，与美国的相似性明显低于与欧盟的相似性。经确认对可持续发展目标有积极的直接影响的措施的监管距离略高于所有措施。然而，最值得注意的是，亚太区域内可持续发展目标的相关非关税措施的监管距离远远高于本区域与欧洲联盟和美国之间的监管距离。可能需要特别努力，以将支持亚太区域可持续发展的非关税措施法规与本区域以外主要贸易伙伴的法规协调一致。

非关税措施通过影响进口，可能会间接影响外来直接投资。分析表明，总的来说，一种产品适用的非关税措施的平均数量每增加一个(即每种产品的非关税措施从 2.5 增加到 3.5 个)，可以推动外

国直接投资增加 12%。案例研究分析证实，某些非关税措施，如知识产权、当地含量要求和选定部门的技术性贸易壁垒，似乎对外国直接投资有重大影响。事实可能证明，这对旨在为关键可持续发展目标部门创造投资的决策者来说相关性越来越大。同时，非关税措施对外国直接投资的潜在积极影响可能被对贸易的消极影响抵消；因此，不能孤立地考虑这些影响。因此，对非关税措施对可持续性影响的任何评估都需要考虑它们对外国直接投资和贸易（以及可持续发展的其他方面）的影响。

**“国内程序障碍是非关税措施被视为负担沉重的首要原因。”**

国际贸易中心就非关税措施对亚太区域国家一级私营部门进行的调查研究综合显示，平均而言，在本区域所有受访公司中，有 56% 的公司报告在从事国际贸易时遇到了与非关税措施有关的困难。最重要的是，据报告，国内程序性障碍——而不是嵌入非关税措施的需遵守的标准——是外国和国内非关税措施被视为负担沉重的首要原因。这样的程序性障碍本身不是非关税措施，但它们存在的起因是非关税措施。这些障碍包括时间限制、非正规或异常高的付款、缺乏透明度、政府官员的歧视行为以及缺乏适当的检测设施。因此，希望促进进出口的决策者需要优先通过贸易便利化来处理国内程序性障碍——这也比试图改变出口伙伴的贸易法规容易。

**“为了保护健康、安全和环境，需要协调或统一而不是取消非关税措施。”**

相当大一部分的贸易成本源于国家间的技术法规（卫生与植物检疫措施和技术性贸易壁垒）往往差异巨大。由于这些非关税措施对保护健康、安全和环境是必要的，需要协调或统一而不是取消这些措施。研究表明，如法规更加类似或相互承认，可以更低成本实现类似水平的健康、安全和环境保护。

**“国际标准的目的是帮助协调统一相关措施，从而促进国际贸易。”**

使用国际标准——协调统一法规的一种形式——是克服法规异质性相关挑战的一种方式。国际标准被认为在科学上是合理的，并被接受为评价国家措施和法规的基准。根据世贸组织《卫生措施协定》，除非更严格的卫生与植物检疫措施有科学依据，否则成员国必须将其卫生与植物检疫措施建立在国际标准的基础上，以实现广泛的协调统一。与《卫生措施协定》相似，世贸组织《技术性贸易壁垒协定》也规定成员国在任何有国际标准的情况下使用这些标准，作为其技术法规和标准的基础，除非现有国际标准或其一些部分对实现各自的合法目标无效或不适当。

**“亚太地区大多数国家偏离了国际标准的建议，其法规不足。”**

亚太地区大多数国家被发现偏离了世贸组织《卫生措施协定》所列国际标准机构的建议，其制订的措施较少。法规不足的一个可能原因是，许多发展中国家缺乏评估合规性的必要的优质基础设施，因此适用的法规较少。许多与国际卫生与植物检疫标准相似性相对较高的经济体都是重要的农产品贸易商，要么是新西兰这样的农产品出口国，要么是大韩民国这样的粮食进口国。发展中国家应更积极地参与标准制定过程，以确保这些标准具有相关性，并能适应其需求。

*“对关于孟加拉国、老挝人民民主共和国和越南法规严格性的部门案例分析表明，非关税措施一般没有国际标准所禁止的严格。”*

分别对孟加拉国、老挝人民民主共和国和越南的一种进口产品进行了关于法规严格性的详细案例研究。法规严格性分析证实了总体法规结构与标准相比的研究结果。许多国家偏离了国际标准，它们往往法规不足，而不是法规过度。那些融入全球价值链程度相对更高的产品比其他产品更接近国际标准。由于世贸组织《工业产品协定》中缺乏对国际标准机构的明确识别，以及这些产品的复杂性较高，因此这些工业产品的情况可能更糟。

*“应该系统地对新的和现有的非关税措施进行涉及可持续性和影响的评估。”*

效益最大化的关键是确定适当的保护程度，并降低合规成本和合法非关税措施的差异。既需要区域合作也需要国内努力，以减轻与遵守非关税措施相关的负担，并加大其积极影响。虽然大多数负担可能来自出口伙伴的非关税措施，但各国也有改善本国非关税措施的空间。提高简化非关税措施净效益的一个有益的起点是审查现有的非关税措施，以取消不必要的措施，并确定可能需要改进或更新的措施。新提议的非关税措施应系统地接受法规影响评估，以确保新法规的好处尽可能超过成本。

*“非关税措施和相关程序应易于查阅，最好是能通过一个国家贸易门户网站提供关于所有相关贸易法规的全面一站式访问。”*

提高非关税措施和相关程序的透明度也可以降低与非关税措施有关的成本，并且是任何精简努力的必要先决条件。这可作为执行世贸组织《贸易便利化协定》透明度条款的一部分，或作为建立国家贸易门户网站的一部分。提高透明度是改革和精简的推动力：一些国家根本不知道制订了多少贸易法规，由哪个机构负责。提高透明度也可以作为能力建设的一个工具，因为建立贸易门户网站可为政府官员汇总所有可用信息。

*“与非关税措施相关程序的数字化，如以电子方式签发和交换原产地证书，可以大大降低合规成本。”*

要遵守非关税措施，通常需要贸易商和贸易管制机构在国内和跨境交换信息。预计如采用基于网络的应用和信息交换最终将使本地区的贸易成本平均降低 25%，使政府和贸易商每年节约超过 6 000 亿美元的费用。在促进贸易便利化方面取得了良好进展，特别是在世贸组织《贸易便利化协定》措施方面，但仍有一些工作要做。尤其是，跨境无纸贸易的实施仍然非常具有挑战性，实施《亚洲及太平洋跨境无纸贸易便利化框架协定》会有所裨益。

*“要有效处理非关税壁垒的程序性障碍，需要采取更广泛的贸易便利化做法，而不仅仅是执行世贸组织《贸易便利化协定》的措施。”*

要有效处理非关税措施的程序性障碍，需要采取更广泛的贸易便利化做法，而不仅仅是执行世贸组织《贸易便利化协定》的措施。缺乏优质的基础设施（例如国内卫生与植物检疫测试实验室和此类实验室的认证系统）经常被认为是出口商特别是农业出口商面临的<sup>1</sup>最大困难之一。需要借助最佳做法的分享，在国内和区域两级加强专门知识的能力建设和保留。吸纳生产者、官员、出口商和其他受影响方参与的综合做法可确保开展更有效的能力建设，取得更持久的成果。更加重视教员的培训也会有所裨益。

*“贸易便利化措施应当具有包容性，包括确保中小企业能够受益于授权经济运营商计划，并使女性贸易商能够在贸易便利化改革中有发言权。”*

为了使非关税措施的可持续利益最大化，贸易便利化措施和努力不仅要有益于较大的贸易商，而且要有益于往往被排斥或处于不利地位的群体和部门，这一点非常重要。《2019 年联合国数字和可持续贸易便利化全球调查》发现，针对粮食和农业部门的措施执行得相对较好，但针对中小企业和妇女的贸易便利化措施仍然很少。

*“应考虑通过区域倡议解决贸易协定中的非关税措施，从而深化和促进该领域现有多边规则的执行。”*

越来越多地通过贸易协定来解决非关税措施，近年来签署的协定中关于非关税措施的条款越来越多就表明了这一点。大多数经审查的区域贸易协定都包含技术性贸易壁垒和卫生与植物检疫章节。尽管近年来有明显增加，但政府采购规定仍不太常见。关于风险分析和采取紧急措施的规定将有助于实现可持续发展目标，特别是通过其对<sup>2</sup>人、植物和动物的生命的保护。通过区域贸易协定解决非关税壁垒的最佳做法包括：使用国际标准、对欠发达成员的技术援助、消除重复措施、透明度、确保技术法规具有约束力、并确保在国民待遇的基础上实施条例。

*“由深度融合产生的协调决策提供了明显的优势。”*

相互承认安排可以降低与非关税措施有关的成本，即使是在没有现有贸易协定的国家之间也是如此。与此同时，更深层次<sup>3</sup>的区域一体化往往旨在精简区域内的非关税措施。例如，《2025 年东盟经济共同体蓝图》将降低非关税措施的成本作为其贸易便利化战略的核心组成部分。就欧亚经济联盟而言，某些非关税措施由成员共享，制定这些卫生与植物检疫措施和技术性贸易壁垒措施需要所有欧亚经济联盟成员国达成共识；已有一个专门的在线门户网站和协议，以解决与一些成员认为不符合《欧亚经济联盟协定》的措施有关的冲突。

*“除了商品的非关税壁垒，决策者还应该解决服务贸易壁垒以及新兴的‘数字’贸易壁垒”*

与货物贸易类似，国际服务贸易也受到壁垒的影响，尽管服务方面的法规和壁垒的性质可能不同于影响货物贸易的法规和壁垒。亚太区域在几乎所有服务部门的贸易都受到较大的限制。这可能一定程度上解释了为什么亚洲及太平洋的服务贸易在总贸易中所占份额落后于全球平均水平，应当更加重视评估服务部门壁垒的效力。令人鼓舞的是，自 2014 年以来，平均而言，对亚太区域所有部门服务贸易的限制性有所减少，而对亚太区域以外的经济体的限制性则有所增加。与此同时，阻碍数据跨境传输的某些政策措施的情况也有所增加，如隐私保护条例和数字税收政策。以电子方式共享数据可以降低实施非关税措施以及总体贸易和投资的成本。应对这种“下一代”非关税措施的初步步骤可能有助于未来的增长、贸易和可持续发展。

*“加强区域合作是简化非关税措施以实现可持续发展的关键。”*

在亚太区域，目前正在努力精简非关税措施，以实现更大的可持续发展，但需要更多的努力和协调，特别是通过加强区域合作。有助于解决非关税措施和相关程序障碍的一个有益步骤是建立一个区域性的非关税壁垒私营部门报告机制，该机制可以由一项政府间协定予以支持，以确保发现的任何障碍都能够得到处理。需要在区域一级加强能力建设，包括培训培训员和保留专门知识，辅之以最佳做法的分享。为了更有效地利用非关税措施实现可持续的净效益，需要注意这些措施的设计和出台阶段及其实施；由于这些措施的影响远远超出国界，这可以通过制定新的/现有的非关税措施的可持续性影响评估区域准则来加以促进。