

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

贸易和投资委员会

**第六届会议**

2019年3月13日至15日，曼谷

临时议程\*项目3

**为可持续发展调整非关税措施****为可持续发展调整非关税措施****秘书处的说明****摘要**

过去20年来，非关税措施的使用急剧增加，尤其是技术性贸易壁垒以及卫生和植物检疫措施。这些措施通常具有非贸易性的合法政策目的。然而，这些措施不应被用作保护主义工具，也不应过度增加贸易成本，原因是这样做会破坏贸易成为《2030年可持续发展议程》一种关键的执行手段。

鉴于亚洲及太平洋经济社会委员会成员国对这一问题表达的关切，秘书处已着手对“为可持续发展调整非关税措施”这一主题开展新的研究，并将在即将出版的《2019年亚太贸易与投资报告》中公布。

本文件总结了本区域在使用非关税措施方面的最新发展情况，讨论了下列议题：(a) 亚太区域的非关税措施，包括私营部门的观点；(b) 非关税措施、可持续发展和国际标准之间的联系；(c) 非关税措施对外国直接投资的影响；(d) 精简非关税措施的区域举措和良好做法；(e) 数字贸易非关税壁垒的浮现。

请贸易和投资委员会讨论本文件中提出的初步调查结果和问题。委员会不妨就进一步研究的优先事项和这一领域的良好做法向秘书处提供咨询意见，供即将出版的《2019年亚太贸易与投资报告》审议。

\* ESCAP/CTI/2019/L.1/Rev.1.

## 一. 概述

1. 过去 20 年来，亚太区域采用的关税接近减半。与此同时，非关税措施的增速和数量却出现上升。<sup>1</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的成员国担心，此类措施可能被用作保护主义工具和缺乏透明度的贸易壁垒。<sup>2</sup> 非关税措施现已被视为阻碍贸易的更大障碍，也是推高贸易成本的更大主因，已超过普通关税。

2. 在这一背景下，本文件有两个目的。首先，文件总结了亚太区域非关税措施领域的最新发展情况。第二，或许更重要的是，文件综述了秘书处拟在即将发行的、与联合国贸易和发展会议(贸发会议)及国际贸易中心(国贸中心)合作编写的出版物《2019 年亚太贸易与投资报告：为可持续发展调整非关税措施》中涵盖的问题。

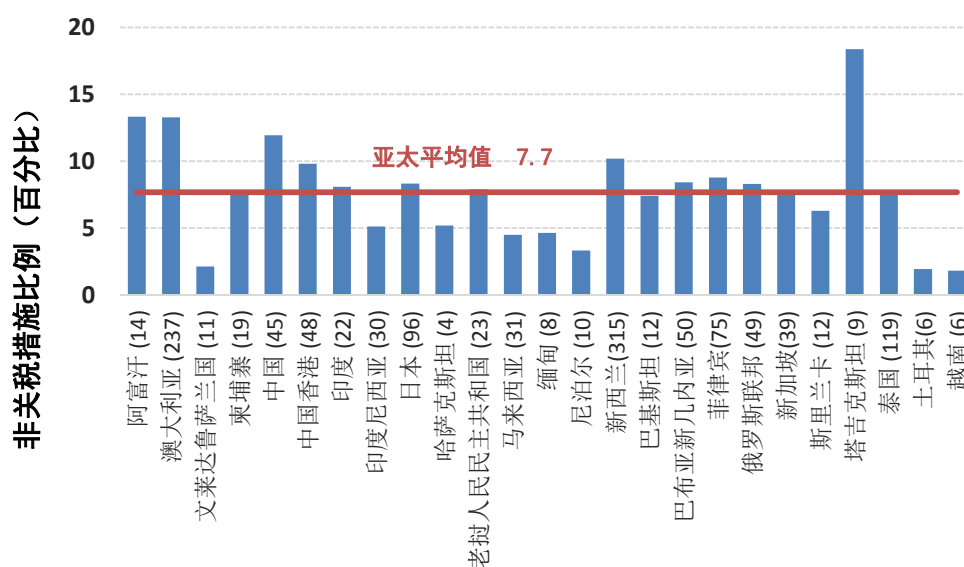
3. 非关税措施本身并无好坏之分。这些措施通常为合法和必要目的服务，如保护健康和环境等，而且还可成为实现《2030 年可持续发展议程》的重要工具。以可持续发展目标 12（负责任的消费和生产）为例，亚太经社会的分析显示，亚太区域各经济体全部非关税措施中有 2% 至 18% 与这项目标有关（图一）。

---

<sup>1</sup> 《2018 年亚太贸易与投资报告：最新趋势和发展动态》（联合国出版物，出售品编号：E.19.II.F.3）。

<sup>2</sup> 见 ESCAP/74/44 和 E/ESCAP/CTI(5)/6。

图一  
与可持续发展目标 12 “采用可持续的消费和生产模式” 相关的非关税措施比例



资料来源：亚太经社会依据贸发会议贸易分析和信息系统数据库的数据进行的计算。

注：括号中的数字代表各经济体中与可持续发展目标 12 相关的措施总数。

4. 食品标准等非关税措施在某些条件下有可能促进贸易。当出口国实施严格的卫生和植物检疫措施时，进口国的消费者会对这些食品的质量产生信心，需求就可能提高。

5. 与此同时，为达标而进行检验和贴标签会产生费用。非关税措施是产生贸易成本的重要因素，因而可能阻碍贸易。非关税措施往往比关税更加复杂，透明度更低，而且更难监控。因此，一旦有必要，就可成为政府歧视进口产品的方便手段，而表面上又不违反全球贸易制度的非歧视原则。

6. 实际上，问题通常不在非关税措施本身，而在于其相关的程序，包括为获取产品进出口所需文件而花费的时间和成本。发展中国家和最不发达国家承受的非关税措施和相关程序障碍的负担尤为沉重，这些国家往往缺乏或没有足够能够确保遵守技术措施的设施。因此，发展中经济体必须求助于外包服务（如实验室检测或认证）来达标，而这样做会削弱这些国家可能拥有的生产成本优势。受影响最大的是农业和粮食部门，对发展中经济体和最不发达经济体尤为不利，因为这些经济体在这些部门通常具有相对优势。

7. 非关税措施对总体可持续发展的净效应很难量化，甚至无法逐案量化。更重要的是，应该取消保护主义和歧视性非关税措施，而其它的非关税措施经监管评审后可继续存在，或代之以更加有效和高效的政策工具。

8. 本文件其余部分的结构如下：第二部分回顾亚太区域非关税措施的现状和趋势，包括私营部门的观点。第三部分介绍秘书处将非关税措施与可持续发展挂钩的最新工作情况。第四部分概述秘书处正在开展的、关于非关税措

施与外国直接投资之间联系的工作以及个案研究的初步结果。第五部分简要讨论简化非关税措施的区域举措和良好做法，包括东南亚国家联盟(东盟)以及通过区域贸易协定开展的举措和良好做法。第六部分着重指出随着数字贸易增长出现的新型非关税措施。本文件最后提出了即将发行的出版物《2019年亚太贸易与投资报告：为可持续发展调整非关税措施》编纂工作的前进方向，供成员国审议。

## 二. 亚太区域的非关税措施

9. 非关税措施被笼统定义为“有别于普通关税的政策措施，这些措施可对国际货物贸易产生潜在经济影响，改变贸易量或价格，或同时改变这两个方面”。<sup>3</sup> 这一定义说明非关税措施是中性的，既未评估这些措施本身的合法性，也未评估这些措施给贸易或福祉造成的影响方向。非关税措施的详细分类见下表。

---

<sup>3</sup> 贸发会议，《非关税措施：取自部分发展中国家的证据和今后的研究议程》(2010年，纽约和日内瓦)。

## 非关税措施的分类

种类	章节描述
进口措施	
技术性措施	A: 卫生和植物检疫措施 B: 技术性贸易壁垒 C: 装运前检验和其他手续
非技术性措施	D: 条件性贸易保护措施 E: 除卫生和植物检疫措施或技术性贸易壁垒之外的非自动许可、配额、禁令和数量控制措施 F: 价格控制措施, 包括额外税费 G: 财政措施 H: 影响竞争的措施 I: 与贸易有关的投资措施 J: 分销限制 K: 售后服务限制 L: 补贴(不包括出口补贴) M: 政府采购限制 N: 知识产权 O: 原产地规则
出口措施	P: 与出口有关的措施

资料来源: 贸发会议, 《非关税措施的国际分类》; 2012年版(2015年, 纽约和日内瓦)。

10. 近期保护主义措施的抬头(包括对钢和铝的关税)以及美国与中国之间针锋相对的关税争端并非普通的关税措施。上表显示, 这些措施被归为条件性贸易保护措施(D章), 也就是说, 其政策影响和补救工具有别于普通关税。

### A. 本区域的非关税措施概览

11. 根据《实施卫生与植物卫生措施协定》, 世界贸易组织(世贸组织)成员必须提前通报新的或更改后的卫生和植物检疫条例。同样, 成员国必须按照世贸组织《技术性贸易壁垒协定》通报新的或更改后的技术条例。自2013年以来, 全球每年向世贸组织通报约3 000项新的非关税措施——通报的措施大多是技术性贸易壁垒以及卫生和植物检疫措施。2017年, 全球新增卫生和

植物检疫措施以及技术性贸易壁垒数量有所增加，2018 年前 10 个月仍保持这一趋势。2017 年，亚洲及太平洋的新增卫生和植物检疫措施约占全球的 28%，技术性贸易壁垒约占全球的 22%。2018 年前 10 个月，本区域在这些措施中的比例分别下降至 26% 和 20.5%。

12. 世贸组织成员虽然按规定须将新的或更改后的非关税措施通知世贸组织，但是不一定遵守。在通知方面缺乏始终如一，而且也并非所有经济体皆为世贸组织成员，贸发会议因此与包括亚太经社会在内的其他国际机构合作，通过对正式公布的国家立法进行系统审查，收集关于非关税措施的数据。截至 2018 年 12 月，已对 86 个经济体的近 60 000 项措施进行分类并公布。数据库中收录的近 24 000 项措施源自 25 个亚太经济体。<sup>4</sup>

13. 数据库中的大多数措施是卫生和植物检疫措施以及技术性贸易壁垒。从全球范围来看，数据库中 41% 的措施是卫生和植物检疫措施(亚太区域为 28%)，40% 是技术性贸易壁垒(亚太区域为 49%)。第三大类是出口相关措施，在全球范围占 9%，在亚太区域占 12%。

14. 然而，仅靠统计措施的数量不足以衡量非关税条例的普遍性。覆盖率和频次数是通常用来量化非关税措施强度的两个说明性指标。<sup>5</sup> 覆盖率反映一个经济体的贸易受非关税措施约束的比例，频次数显示一个经济体对受限产品实施的特定非关税措施的平均数量。<sup>6</sup>

15. 总体而言，欠发达经济体的覆盖率较低，频次数也较低。亚太区域的现有数据显示，非关税措施覆盖约 58% 的贸易量，而每种产品平均面临 2.5 项非关税措施(图二)。本区域的覆盖率和频次数与全球平均 57% 的覆盖率和 2.5 的频次数水平相当。

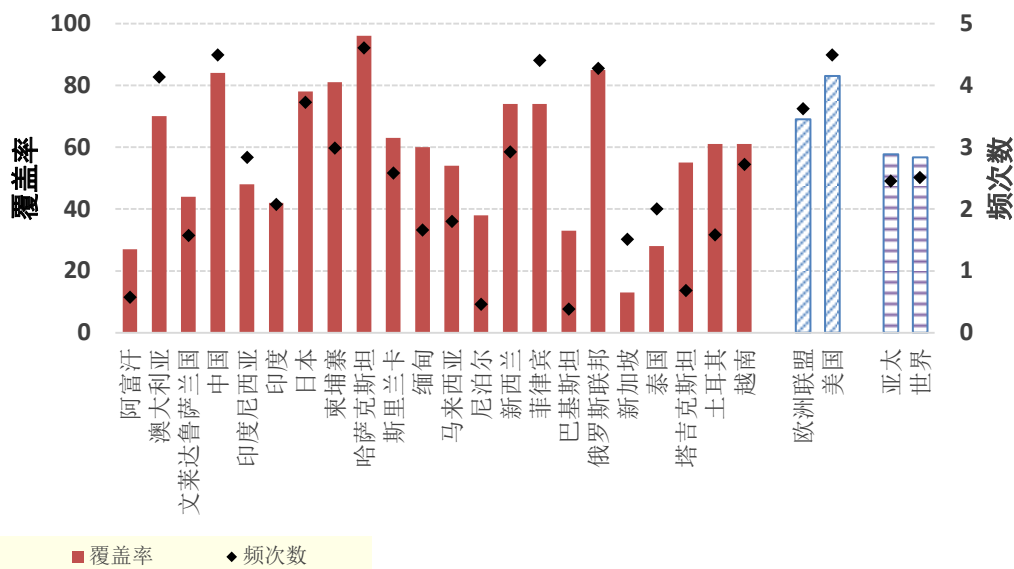
---

<sup>4</sup> 贸发会议，贸易分析和信息系统数据库。可查阅：<http://trains.unctad.org/>（2018 年 12 月 1 日登录）。

<sup>5</sup> 贸发会议和世界银行，《非关税措施的无形影响：新数据库的启发》（2018 年，日内瓦）。

<sup>6</sup> 根据商品名称及编码协调制度对产品进行定义。

图二  
选定经济体、亚太区域和全球非关税措施的覆盖率和频次数



资料来源：贸发会议，非关税措施数据。可查阅：<https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-Analysis/Non-Tariff-measures.aspx> (2018年12月1日登录)。

注：平均值是这些指标的简单平均值。

16. 就部门而言，农产品受到的管制通常更为严格，接近 100% 的农产品贸易量受到至少一项非关税措施的约束。全球其它产品平均受两项以下非关税措施的约束，而农产品受大约八项不同非关税措施的约束。<sup>7</sup>

17. 贸发会议非关税数据库被普遍视为现行非关税条例方面最全面的数据库，但该数据库并非随时更新，因此并不是非关税措施最新趋势的完整信息来源。

18. 全球贸易预警数据库显示，2018 年全球范围推出的新贸易措施大幅增加。亚洲及太平洋也出现了类似趋势，2018 年前 10 个月平均每月出台 33 项歧视性措施和 15 项自由化措施。<sup>8</sup> 大约 28% 的歧视性措施是对生产商的补贴，另外 12% 是对出口商的补贴。进口关税仅占 17%，而条件性贸易保护措施约占 16%。<sup>9</sup>

<sup>7</sup> 贸发会议和世界银行，《非关税措施的无形影响》。

<sup>8</sup> 假如一项措施在非歧视基础上进行或提高了相关政策的透明度，则被归入自由化措施。全球贸易预警数据库将歧视性措施定义为几乎可以确定歧视外国商业利益的干预措施。见 Simon J. Evenett 和 Johannes Fritz, *The Global Trade Alert database handbook* (2018)。

<sup>9</sup> 《2018 年亚太贸易与投资报告》。

19. 据估计，非关税措施的限制性是关税的三至四倍，也是造成贸易成本的主因，但是非关税措施对贸易的影响很难估算。这些措施的影响因部门而异：据估计，这些措施使进口农产品的价格提高了 20% 以上，使进口制造产品的成本增加了近 5%。<sup>10</sup> 如上所述，虽然非关税措施的实施增加了成本，但是发现这些措施也促进了贸易。深入了解其中的利弊有助于设计更加有效的政策和非关税措施，包括发展中经济体私营部门的政策和措施。

## B. 私营部门对非关税措施的观点

20. 为了提供私营部门对非关税措施方面的贸易障碍的看法，国贸中心对从事国际贸易的企业开展了非关税措施企业调查。本节简要概述九个亚太经济体的调查结果。<sup>11</sup> 结论来自两类数据：从企业调查中产生的国家层面非关税措施直接数据，以及从区域层面 44 个亚太经济体的数据中衍生的出口伙伴镜像统计数据。这项分析侧重于出口商的观点，目的是找出亚太五个次区域的共同点。

21. 在开展调查的亚太经济体所有受访公司(包括出口商和进口商)中，本区域平均一半以上公司(56%)表示面临着出口伙伴或本国国内强加的沉重非关税措施(图三)。亚太经济体的“受影响率”高于阿拉伯国家通报的 44% 的区域平均值，但低于非洲各次区域的平均值，如西非(73%)和东非(64%)等。但是所面临的非关税措施的类型或因行业或经济体而异，取决于所调查的经济体(例如，孟加拉国服装业大多存在原产地规则问题)。

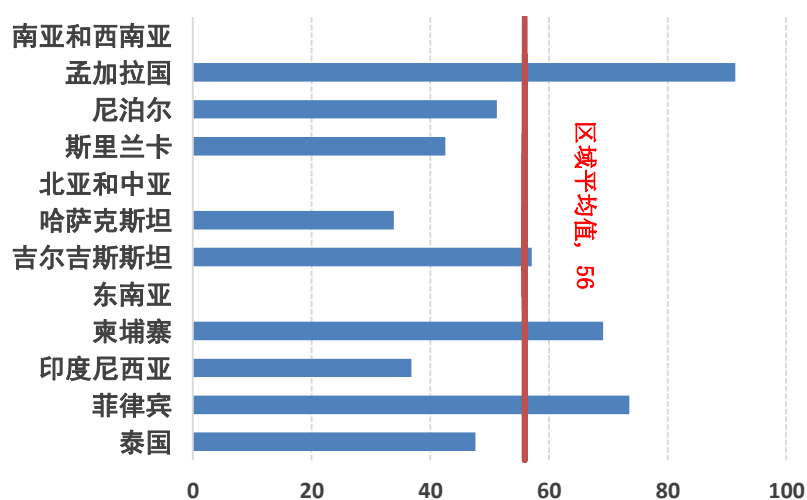
---

<sup>10</sup> 贸发会议和世界银行，《非关税措施的无形影响》。

<sup>11</sup> 更多细节将在亚太经社会和国贸中心的联合报告中提供(即将发布，暂定 2019 年 3 月)。



图三  
接受调查的亚太经济体的受影响率  
(百分比)



资料来源：亚太经社会和国贸中心，《亚太区域的非关税措施：私营部门的观点》，（即将出版）。

22. 要找出非关税措施障碍的根源，可从数据中发现两大现象。第一，亚太区域繁杂的非关税措施中有很大部分来自出口伙伴(80%)，并非来自本国(20%)。第二，实际的非关税措施无论源自国外还是国内，给亚太出口商造成麻烦的是非关税措施在国内的程序履行障碍。事实上，大多数(80%)出口伙伴非关税措施之所以繁杂，并非因为非关税措施规定本身，而是因为相关的程序履行障碍。

23. 从镜像数据来看，<sup>12</sup> 区域内非关税措施在亚太贸易中普遍存在，获报的59%农业非关税措施个案和44%制造业非关税措施个案是本区域内的出口伙伴(区域出口伙伴或本国国内)实施的。还可以将非关税措施个案的比例与各次区域的出口市场份额和主要出口市场进行比较，可粗略显示出口市场的准入难度。这项衡量结果显示，东南亚、东亚和东北亚(都是区域内主要的目的地市场)以及美国的市场准入比欧盟似乎相对容易，欧盟施加的非关税措施比例为本区域最高，却仍是主要的对外出口目的地。对照之下，虽然北亚和中亚在区域内出口中所占的份额很小，但是这个次区域获报的非关税措施案例却很多。

24. 区域内贸易中所遇到的繁琐的非关税措施类型也与全球模式相同。在出口伙伴实施的非关税措施中，公认的最大障碍是技术性贸易壁垒，其次是卫生和植物检疫措施以及原产地规则，加在一起几乎占有所有名目繁多的进口相关非关税措施的90%。对照之下，在本国政府实施的非关税措施中，发现负担

<sup>12</sup> 虽然国贸中心仅在9个亚太经济体进行了调查，但是作出答复的企业通报了遇到问题的经济体。因此，只要查找国贸中心所有调查(包括本区域以外的调查)中提供的“伙伴国家”经济体，就有可能推断出其他经济体繁琐的非关税措施和程序性障碍。

最重的是出口检验、出口许可证和执照、出口认证以及对国内公司征收的出口税费，占有与出口相关的非关税措施的 50% 至 60%。<sup>13</sup>

25. 此外，获报的最常见程序性障碍是管制和付费不正规造成的延误以及高得离奇的监管费税，这两项几乎占有所有程序性障碍的 70%。这两大障碍通常出现在负责进出口管制的海关管理机构以及进行产品检测和分析的实验室中。在国内监管中，程序性障碍还包括缺乏认证机构、适用的检测设施以及非关税措施的透明度或可用信息。

26. 总之，私营部门对亚太非关税措施的观点指出，主要是国内程序性障碍造成了履约瓶颈——无论非关税措施源自国外还是国内——这一点可能成为贸易便利化举措区域合作的重点。

### 三. 非关税措施与可持续发展

27. 《2030 年可持续发展议程》承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力。贸易及贸易方面的政策与可持续发展目标有着多方面的联系。除了贸易-增长-经济发展这种联系之外，贸易还与食品安全、健康、气候和劳动条件方面的目标紧密相联。非关税措施是实现社会和环境目标的必要手段，然而如上所述，这些措施也可成为贸易壁垒，抑制可持续发展的机会。

28. 可持续发展目标框架中虽然含有关税和某些非关税措施方面的内容，但是几乎找不到与非关税措施相关的具体可量化指标。要落实《2030 年议程》，就需要一种工具来监测和分析非关税措施对可持续发展目标的影响。

#### A. 非关税措施与可持续发展目标的关系

29. 为了查清非关税措施与可持续发展目标之间的联系，亚太经社会和贸发会议对某些类别的产品进行了分析。为了确定哪些国际贸易产品对实现具体目标发挥作用以及对此类产品实施的哪些管制措施可能直接影响实现具体目标，于是对可持续发展目标中的各项具体目标进行了审查。这项工作是在对贸发会议数据库中现有的非关税措施进行审查的基础上开展的。

30. 在下列情况下，一对产品和非关税措施被视为与一项可持续发展目标有直接联系：(a) 有一个明确提出的、与该项目目标相关的宗旨（支持条例宗旨阐述中的相关关键词）；或者 (b) 除与该项目目标相关的宗旨之外不可能有任何其他目的（例如濒危物种、文化遗产及枪支武器贸易等）。

31. 通过将各项具体目标与相关产品、相应的非关税措施和相关关键词联系起来，建立了一个矩阵。这些联系重点显示的是管制措施（由于阐明的宗旨或隐含的意图）可对实现可持续发展目标产生直接影响的产品与非关税措施配对。如图一所示，这个矩阵有助于评估非关税措施在多大程度上与具体的可持续发展目标相关。

<sup>13</sup> 本国政府实施的非关税措施占农业部门所有出口相关非关税措施的一半以上（51%），占制造业部门此类措施的五分之三（61%）。

## B. 非关税措施与国际标准

32. 虽然在量化非关税措施给生产商带来的成本方面取得了一些进展，但要估算效益难度更大。由于缺少关于生产商和其他群体所获效益的直接数据，贸发会议和亚太经社会利用《食品法典》等国际标准制定机构的非关税措施补充数据，正在寻求一种间接方法。其基本假设是：这些机构提出的监管建议在非关税措施的成本与效益之间取得一种有利于提高福祉的平衡。在此过程中，可将市场失效进行内部消化，把对消费者、生产商和政府造成的成本降至最低。

33. 为了制订非关税措施的间接指标，贸发会议和亚太经社会对经济体的规章与国际机构标准的相符程度进行了审查。首先，确定国际机构、特别是《食品法典》、《国际植物保护公约》和世界动物卫生组织制定的非关税措施和相关产品。其次，将这些非关税措施映射到国内法规中。第三，为了界定对给定经济体的一种产品的监管严格程度，在已实施的非关税措施与国际标准之间作了一项结构化文本比较。由此，根据既定标准对国际和国内规章的构成要素进行定义、摸底调查、比较和质量排名。预计通过这一过程能够更加精准地了解对给定经济体中一种产品的监管相对于国际标准的距离和严格程度。

## 四. 非关税措施与外国直接投资

34. 一项研究发现，非关税措施与外国直接投资之间存在着正向关系，<sup>14</sup> 但在这项研究发表之后的 15 年中，没有后续研究可证实这种关系。研究人员和政策制定者要充分评估和理解非关税措施带来的影响，还需了解这些措施对外国直接投资产生怎样的影响。本节将概述非关税措施如何影响公司的投资决策，然后将这些考量与有关非关税措施和外国直接投资之间联系的案例研究的初步结果进行比较。

35. 传统的外国直接投资理论假设，在面临不完善的市场时，企业会采取外国直接投资的方式，而不是出口。非关税措施是市场缺陷的一个重要例子。非关税措施的类型和规模以及对企业战略选择的限制将决定企业对该项措施的反应。当通过外国直接投资规避非关税措施的成本低于非关税措施规定的出口成本时，企业可能会选择外国直接投资。此外，正如关税可能触发避开关税的做法，非关税措施也可能导致外国直接投资流入实施措施的经济体，原因是这些措施提高了市场准入壁垒。<sup>15</sup>

36. 不同的非关税措施对企业产生不同的成本影响。因此，某些非关税措施更有可能驱使企业进行外国直接投资，而非开展贸易。政府采购限制和当地含量要求最有可能促使企业转向外国直接投资，尤其是因为这种非关税措施不允许外国公司从事贸易。在这种情况下，企业面临的选择是通过外国直接

<sup>14</sup> Giuseppe Nicoletti 等著，“The influence of policies on trade and foreign direct investment”，*OECD Economic Studies*, vol.2003/1, No. 36 (2003 年)。

<sup>15</sup> 当然，非关税措施可在多大程度上激励外国直接投资，也与东道国的投资环境有关。

投资进入市场，或者被排除在市场之外，因此这类非关税措施给企业造成的成本就是因未能进行市场经营而损失的利润。

37. 无论企业选择出口还是进行外国直接投资，技术标准和知识产权都有可能增加企业的成本。技术标准的差异可能迫使企业生产不同型号的产品来满足多种市场需求，这样一来就增加了开支，缩小了批量生产的规模经济。在某些部门，如果在当地生产，遵守技术标准更加容易和便宜，企业可能会采用外国直接投资的方式来规避非关税措施。不同的知识产权制度会增加研发成本，并推高行政和法律成本。虽然严格执行的知识产权制度也有助于鼓励外国直接投资和出口，但当知识产权执行不力时，由于专利或版权遭侵的风险提高，就会出现相反的情况。

38. 上述例子说明非关税措施会以何种方式与企业的外国直接投资决策产生关联。为了更好地了解非关税措施与外国直接投资之间的关系，亚太经社会开展了多项案例研究，重点是当地含量要求和知识产权。

39. 在知识产权方面，关于印度制药工业和菲律宾电子工业的案例研究证实，在加强专利保护机制的筹备期和实施的第一年中，外国直接投资有所增加。然而，尽管外国直接投资流量的总体水平有所提高，但在实施知识产权之后仍然存在明显波动。以印度为例，外国直接投资下降幅度最大的时期是法院作出不利于外国制药公司的知识产权裁决的那几年。但在每次下降之后，内流的外国直接投资会很快恢复，主要原因在于市场潜力。总体而言，这两项案例研究都证实，知识产权保护的加强与内流的外国直接投资之间存在着显著的正向关系。

40. 对印度尼西亚 4G（第四代）智能手机和印度太阳能电池板当地含量要求进行的案例研究证实，当地含量要求造成外国直接投资迅即增加。然而，外国直接投资仅在实施当地含量要求的当年猛增，随后的几年大幅减少。以印度尼西亚为例，在宣布当地含量要求的 2015 年，内流的外国直接投资大幅增加，然后急剧下降。由于市场份额最大的企业有能力满足当地含量要求并迎合当地市场，所以当地含量要求尚未能够刺激相应水平的外国直接投资。

41. 案例研究显示，在某些情况下，当地含量要求和知识产权可能对外国直接投资产生积极影响。这种积极影响的程度与非关税措施的类型和范围、实施措施的政治经济和法律框架以及实施程序存在着显著的对应关系。案例研究或许显示了知识产权和当地含量要求可在何种程度上增加外国直接投资量，但是有一个更大的问题尚未找到答案：这些措施是否有助于吸引高质量的外国直接投资，从而有助于“创造体面和增值的就业机会，增强东道国经济的技能基础，促进技术、知识和专门技能的转让，提高国内企业的竞争力，使其能够进入市场，并以对社会和环境负责任的方式进行运营”。<sup>16</sup> 增加优质外国直接投资存量是《2030 年议程》的核心，而了解非关税措施如何加强或削弱外国直接投资对实现这项雄心勃勃的议程至关重要。

---

<sup>16</sup> Holger Görg 等著，“How to attract quality FDI?”，G20 Insights，2017 年 4 月 28 日。

## 五. 精简非关税措施：区域性举措

42. 本区域长期以来始终在努力通过提高标准合规性来减少技术壁垒和加强市场准入。例如，由亚太经社会 17 个成员国组成的亚洲太平洋经济合作组织（亚太经合组织）标准和一致化分委员会自 1994 年以来一直在开展运作。这个分委员会尤为注重与国际标准和贸易便利化的协调统一，同时兼顾全球层面目前在世贸组织《技术性贸易壁垒协定》和《实施卫生与植物检疫措施协定》下开展的工作。<sup>17</sup>

43. 东盟也作出了具体努力，降低非关税措施的成本，尤其是开展了三项主要举措：东盟单一窗口、东盟贸易信息库和《东盟相互承认安排框架协定》。东盟单一窗口是通过 2005 年 12 月 9 日吉隆坡《设立和实施东盟单一窗口协议》启动的跨境无纸化贸易系统。其目的是让所有 10 个东盟成员国的国家单一窗口之间能够进行电子交流，并在法律上承认电子数据和文件。虽然实施速度远低于预期，但是东盟单一窗口的实际运作已于 2018 年 1 月正式启动，东盟 10 个成员国中已有 5 个成员国交换了特惠原产地证书。目前正在努力扩大东盟单一窗口的电子交换能力，以包括电子卫生和植物检疫证书。<sup>18</sup>

44. 东盟贸易信息库是一个一站式平台，根据 10 个国家贸易信息库的运作情况提供贸易和海关条例及其他相关信息。<sup>19</sup> 贸易信息库根据上表介绍的多机构支助小组分类提供非关税措施信息。<sup>20</sup> 对东盟贸易信息库进行的审查显示，这个平台主要将用户重新引入国家贸易信息库，而国家贸易信息库的设计、可及性和质量差异很大。尽管如此，进一步开发贸易信息库并进行定期更新可大大提高非关税措施的透明度。

45. 与 2012 年后开始的东盟贸易信息库举措相比，作为《东盟相互承认安排框架协定》的一项落实工作，对合规性评估的相互承认安排的拟定工作自 1998 年以来一直在进行之中。<sup>21</sup> 虽然这项协定 20 年前就已签署，但是东盟成员国仅签署了对四个行业合规性评估的相互承认协定，即化妆品、电气和电子产品、药品以及预制食品。对这些安排的案文进行审查后发现，即使在国家签署了某项安排之后，实际参加每项行业安排以及相互承认合规性评估也仍然是自愿性质。有证据显示，相互承认协定对参与成员国的出口率和贸易量产生了积极影响，<sup>22</sup> 但是东盟的经验说明，落实这些安排既麻烦又耗

<sup>17</sup> 请参阅：[www.apec.org/Groups/Committee-on-Trade-and-Investment/Sub-Committee-on-Standards-and-Conformance](http://www.apec.org/Groups/Committee-on-Trade-and-Investment/Sub-Committee-on-Standards-and-Conformance)。

<sup>18</sup> 请参阅：<http://asw.asean.org/>。

<sup>19</sup> 东盟，*A resilient and innovative ASEAN Community - Annual Report 2017-2018*（2018 年，雅加达）。可查阅：<http://atr.asean.org>。

<sup>20</sup> 也可在 <http://asean.i-tip.org/> 上查阅该数据库。

<sup>21</sup> 东盟，*Guidelines for the Development of Mutual Recognition Arrangements: ASEAN Consultative Committee on Standards and Quality*（2014 年，雅加达）。

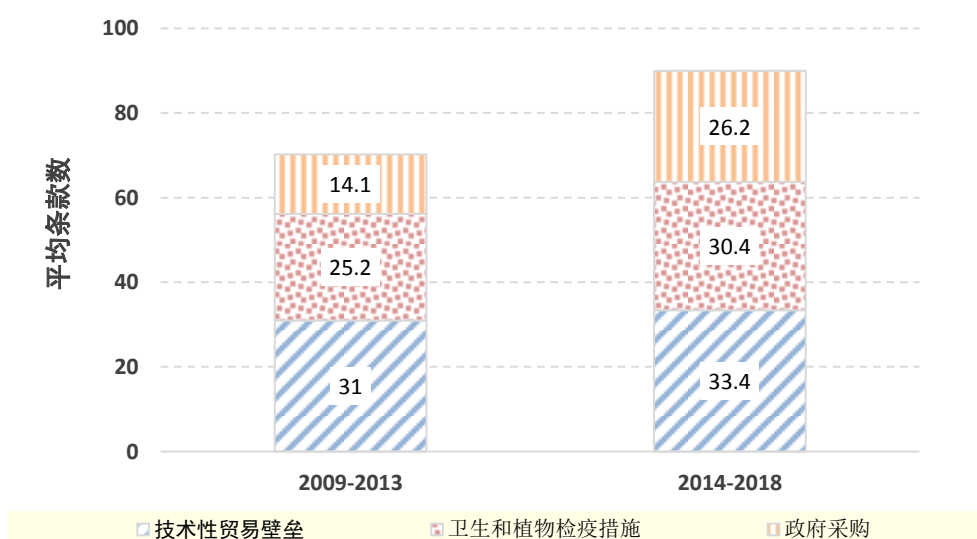
<sup>22</sup> Silja Baller, “Trade effects of regional standards liberalization: a heterogeneous firms approach”, Policy Research Working Paper No. WPS4124 (2007 年，华盛顿特区，世界银行)。

时。在这种情况下，可考虑在成员之间交流如何谈判和落实此类安排的经验教训和良好做法。

46. 减少非关税措施的负面影响也日益成为区域贸易协定的一个目标。秘书处分析了 2009 年至 2018 年期间至少有一个亚太经济体签署的 58 项区域贸易协定中关于技术性贸易壁垒、卫生和植物检疫措施以及政府采购的条款。初步结果显示，过去四年里签署的协定中包含的非关税措施条款远远超过 2014 年之前签署的协定，说明各经济体日益通过贸易协定来解决非关税措施问题（见图四）。

图四

2009 年至 2018 年亚洲及太平洋区域贸易协定中非关税措施条款的平均数目



47. 所有区域贸易协定都具体提到必须遵守世贸组织《技术性贸易壁垒协定》和《实施卫生与植物卫生措施协定》，几乎都包括关于信息交流与合作的条款。超过 50% 的协定还含有关于设立专门委员会来解决技术性贸易壁垒以及卫生和植物检疫措施的条款。相比之下，鲜有关于统一标准的专门条款。在根据合作伙伴的收入水平对协定进行分类时，可推断出高收入经济体之间的协定中关于技术性贸易壁垒和政府采购的条款平均最多。相反，高收入经济体与低收入经济体之间的协定中关于卫生和植物检疫措施的条款数量最多。

48. 总体而言，2018 年 12 月 30 日生效的《跨太平洋伙伴关系全面与进展协定》是技术性贸易壁垒和政府采购方面条款最全面的协定。《新加坡-欧盟自由贸易协定》和《新加坡-斯里兰卡自由贸易协定》、《太平洋紧密经济关系协定》及《跨太平洋伙伴关系全面与进展协定》同样都有大量关于卫生和植物检疫措施方面的条款。虽然大多数协定中关于非关税措施的很多条款仍然相当笼统，但若对上述各项最全面协定中的条款进行更为详细的审查，就有可能对如何进一步简化亚太地区的非关税措施提供有益指导。

## 六. 下一代非关税措施：对数字化贸易的管制壁垒

49. 如上所述，电子数据共享和贸易数字化是降低非关税措施成本和贸易总体成本的一种方式。数据是 21 世纪贸易的新货币，支撑着商品和服务两方面的贸易。仅在 2008 年到 2013 年的五年内，数据流量增至原来的七倍，2014 年为全球经济贡献了大约 2.8 万亿美元，估计到 2025 年时将增至 11 万亿美元。

50. 但在新的贸易时代，一系列新的壁垒也随之产生。一些政策措施阻碍了数据的跨境流动，还增加了贸易成本。新兴的非关税措施包括隐私保护法规、本土化、数字化征税政策、地域屏蔽和过滤。目前，两项备受争议的政策是对数字化贸易交易的征税和对跨境数据流动的监管。

51. 数字经济催生的创新永久性地改变了全球经济。全球化给创新者和大多数先行者带来了丰厚的回报，但也引起了一些经济体的强烈反对，这些经济体发现税收在减少，或受到技术主导型外国公司的威胁。数据流限制、数字贸易交易征税、地域屏蔽以及对信息和通信技术标准的竞争都是确保安全、保护消费者、维持收入或保护国内市场免受竞争的应对政策。

52. 要将时钟调回到互联网数据不受限制的时代已不太可能。要说有什么不同，预计数据保护政策的实施工作将会只增不减。此外，对数字贸易交易征税的经济体的数目可能也会增加，挑战在于如何将其对企业的不利影响降至最低。现在还有机会通过双边或多边协议实现数据法规的互通性，并解决法规中的任何漏洞。此外，必须在数据保护规则的合法目的与免费互联网带来的经济机会之间达成平衡。最后，在数字贸易交易征税和平衡数据监管问题上必须达成一致的全球共识。

### A. 数据政策

53. 2000 年，对跨境数据流动的各种限制开始增加。多数是条件性限制，但是本地化措施也开始出现，尤其在 2010 年之后。本地化措施可能是以下任何一种（按限制程度上升顺序排列）：(a) 本地存储数据；(b) 本地存储和处理数据；(c) 禁止数据传输。

54. 对各经济体实施的条件性流动限制通常要求接收数据的经济体提供“充分的数据保护”或同等的监管。例如，欧洲联盟认为新西兰是唯一拥有充分数据保护的亚太经济体。<sup>23</sup> 日本因其在隐私权法中增加了进一步保障措施以保护欧盟公民的数据并防止数据传输至第三国，其充分性正在审议之中。<sup>24</sup>

<sup>23</sup> 欧盟委员会，“Adequacy of the protection of personal data in non-EU countries”（2018 年）。可查阅：[https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-transfers-outside-eu/adequacy-protection-personal-data-non-eu-countries\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-transfers-outside-eu/adequacy-protection-personal-data-non-eu-countries_en)。

<sup>24</sup> 欧盟委员会，“European Parliament resolution of 13 December 2018 on the adequacy of the protection of personal data afforded by Japan”，2018 年 12 月 17 日。可查阅：<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2018-0529>。

在没有“同等”保护的经济体中，跨国公司在某些条件下仍然可以传输数据，其中包括数据主体明确同意向国外传输数据。

55. 本地化措施(如本地存储数据等)要求本地存储一份拷贝，但不妨碍在国外传输和处理数据。如果还需要本地处理，数据控制方或许不得不建立数据中心，可能导致全球产能过剩。数据控制方可将数据处理外包给当地服务提供商，或决定不作投资，并离开该经济体。最严格的限制是禁止个人跨境传输数据。与其它的数据本地化措施不同，禁令甚至禁止数据拷贝的传输。然而，除了安全方面的信息或健康数据(象澳大利亚的情况)等特定类型的数据之外，禁令比较罕见。一般来说，数据政策的限制程度取决于数据的类型和所涉行业。例如，虽然对个人数据并没有直截了当的定义，但是个人数据受到的限制超过会计数据。同样，金融和卫生部门比其他部门的限制更严。

56. 所有的数据限制都会增加企业的运营成本。即便是那些表面温和的条件性流动限制，申请“达到充分性”或进行认证也会产生交易费用，或者是起草数据传输具体合同条款的法律费用。本地化措施会导致产能过剩。例如，印度尼西亚和越南要求将数据中心设在国内，从而增加了多余的产能和额外的数据安全风险。在宏观层面，数据政策会影响贸易和生产力。一些新的实证研究发现，数据限制对在互联网上交易的服务、服务性企业的业绩以及依赖电子数据的行业的下游企业产生了负面影响。<sup>25</sup>

## B. 对数字贸易交易的征税

57. 另一项讨论激烈的条例是对数字贸易交易的征税。尤其对线上供应的服务而言，很多经济体面临的困难是如何保护其税收收入。随着数字化的发展，决定谁应该纳税、在哪里纳税、纳税多少以及如何征税变得更具挑战性，而很多服务则成了漏网之鱼。包括对数字化企业全球营业额征税在内的各项提案正在辩论之中。澳大利亚、日本、新西兰、新加坡和大韩民国等亚太经济体现在要求向国内消费者销售的线上供应商进行登记，以便征收增值税。印度对非国内设立公司的广告收入征收“谷歌税”。其他经济体也在考虑对互联网服务的税收措施。总的来说，新税代表着从“按行使职能、使用资产、承担风险所在地”进行征税转向按消费者所在地进行征税。<sup>26</sup>

58. 数字化征税措施给企业带来的问题在于对数字化服务的处理缺乏一致性和共识。由于企业不仅要费力应对不同辖区的不同税则，还要尽力了解如何解释和应用这些规则，同时争取将双重或多重征税的风险降至最低，因此合规成本很高。

<sup>25</sup> Martina Francesca Ferracane and Erik van der Marel, “Do data policy restrictions inhibit trade in services?”, Digital Trade Estimates (DTE) Working Paper No. 2 (布鲁塞尔, 欧洲国际政治经济中心, 2018年) 和 Martina Francesca Ferracane, Janez Kren 和 Erik van der Marel, “Do data policy restrictions impact the productivity performance of firms and industries?”, Digital Trade Estimates (DTE) Working Paper No. 1 (2018年, 布鲁塞尔, 欧洲国际政治经济中心)。

<sup>26</sup> Ernst and Young, “Rising to digital taxation”, *You and the Taxman*, Issue 1 (2018).



## 七. 前进之路，供委员会审议的问题

59. 秘书处将继续与贸发会议和其他组织合作，深入了解亚太区域非关税措施与可持续发展之间的联系。尤其是孟加拉国、老挝人民民主共和国和越南已被选为试点国家，审查其对选定产品的非关税措施与国际标准的相符程度。此外还将更新可持续发展目标与非关税措施的匹配矩阵，尽可能将更多的可持续发展目标和具体目标包括在内。最终目的是希望各经济体中与每项可持续发展目标相关的非关税措施的比例有助于解释为何在实现这些目标方面取得进展(或缺乏进展)。

60. 作为对亚洲及太平洋循证政策制定能力建设的一项支持，秘书处通过亚太贸易研究和培训网络开展了七项案例研究，以审查可持续发展与非关税措施之间的联系。秘书处还按照贸发会议的分类，正在阿塞拜疆收集非关税措施信息，并更新塔吉克斯坦的非关税措施数据。新的数据将有助于了解非关税措施对北亚和中亚次区域以及整个区域的影响。

61. 秘书处正在对各部门、各经济体和各次区域非关税措施的从价关税等值的替代估算法进行评估，以便更好地衡量非关税措施对贸易和外国直接投资的影响，并找出良好做法。在这方面，秘书处将继续查明亚洲及太平洋和全球范围有助于降低实施非关税措施成本的国家和区域举措。从上述工作中吸取的经验教训和得出的结论摘要将纳入《2019年亚太贸易与投资报告》。

62. 委员会不妨审议提出的问题，并对秘书处在这些领域的未来工作提供指导。特别是委员会不妨开展以下工作：

(a) 对希望在即将出版的旗舰报告《2019年亚太贸易与投资报告：为可持续发展调整非关税措施》中予以强调或补充增加的问题提供指导；

(b) 分享这一领域的国别经验、良好做法和教训；

(c) 讨论亚太经社会在建设能力和推动区域合作方面的作用，以确保非关税措施支持可持续发展。