

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十六届会议**

2020年5月21日，曼谷

临时议程* 项目5(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****贸易和投资是加速实施《2030年可持续发展议程》的驱动力****秘书处的说明****摘要**

本文件重点讨论贸易和投资可如何推动亚洲及太平洋加快落实《2030年可持续发展议程》。文件概述了与贸易和投资相关的政策，特别是非关税措施，这些措施与《2030年议程》的一些方面有多层面的关系，有时甚至相互矛盾。重点指出了非关税措施的增多，包括它们与可持续发展目标的关系。本文件还讨论了非关税措施对贸易和投资的影响。讨论了善政和贸易便利化的重要性，以及其他政策建议和良好做法，其目的是简化非关税措施，实现可持续发展。

亚洲及太平洋经济社会委员会不妨审议本文件所载议题，并就秘书处支持本区域各经济体努力利用贸易和投资进一步加快执行《2030年议程》的未来工作方向，向秘书处提供指导。

一. 导言

1. 《2030年可持续发展议程》确认国际贸易和投资是促进包容性经济增长和减贫的引擎，也是实现几乎所有可持续发展目标的重要推动力。认识到贸易和投资的重要性，本区域各政府一直在通过多边、诸边和单边努力积极促进贸易。与此同时，本区域内的贸易紧张局势，加上人们正在关心的有关

* ESCAP/76/L.1/Rev.1。

世界贸易组织(世贸组织)未来的问题和 2019 冠状病毒病(COVID-19)蔓延带来的威胁,增加了不确定性,已导致 2019 年贸易额下降,并威胁到 2020 年复苏的希望。在这方面,政策制定者需要使目光超越传统的贸易和投资政策做法,以加快实现可持续发展的进展。

2. 贸易、投资和相关政策与可持续发展目标有着多方面的联系。一般说来,它们可在三个方面对可持续发展目标产生影响。首先,它们会影响经济增长,影响各国为实现可持续发展各方面的努力提供资金的能力。第二,贸易和投资可影响某些部门的发展,以及对可持续发展至关重要的产品的可获得性和可负担性。第三,贸易政策的子集,即非关税措施,可通过确保实际交易的产品及其生产流程符合某些旨在保护人类、动植物健康或保护环境的标准,直接影响可持续发展的某些方面。虽然大多数重点指出贸易和投资与可持续发展之间关系的讨论的重点都围绕前两个方面进行,但本文件意在重点讨论第三个方面。

3. 贸易和投资影响可持续发展目标的第一种方式是成为落实与目标 17(促进目标实现的伙伴关系)有关的总体《2030 年议程》的一种手段。这一目标包括与贸易有关的具体目标,这些具体目标寻求建立一个普遍、以规则为基础、开放、非歧视和公平的多边贸易体系,大幅增加发展中国家的出口,并及时实现所有最不发达国家的产品永久免关税和免配额进入市场。在为发展中国家调动更多财政资源以及为最不发达国家采用和执行投资促进制度方面,目标 17 还特别阐述了外国直接投资。目标 10(减少不平等)在鼓励对最需要的国家进行投资方面时,及目标 1(无贫困)在促进有针对性的投资方面,进一步明确提到外国直接投资。

4. 贸易和投资影响实现可持续发展目标的第二种方式是:它对一些部门目标,如侧重于粮食安全、健康和福祉以及环境和气候的目标,产生影响。例如,农业部门的贸易和投资影响到粮食安全(目标 2);可再生能源技术的贸易和投资影响到经济适用的清洁能源(目标 7);医疗部门的贸易和投资影响到良好健康与福祉(目标 3)。因此,某些部门的贸易和投资政策,乃至其经济发展方面,也可以间接影响相关目标。这些与可持续发展有关的部门的贸易和投资可受到诸如关税和投资自由化政策等传统贸易和投资政策工具的影响。此外,此类商品的贸易越来越多地受到非关税措施的影响,目前估计这些措施带来的贸易成本是关税的两倍多。

5. 作为贸易和投资影响可持续发展目标的第三种方式,非关税措施有可能直接影响一些目标的实现。非关税措施往往服务于重要的公共政策目标,如保护人类和动植物健康或保护环境,因此可帮助落实《2030 年议程》。最近,本区域的一些成员国使用了一些非关税措施(临时地理进口禁令),声称其目的是控制 2019 冠状病毒病的传播。如果基本的技术性非关税措施不到位或执行不力,可能会产生严重的有害影响(例如,非洲猪瘟等疾病在亚洲及太平洋部分地区的传播)。因此,如果有效实施,非关税措施可能会通过(重新)塑造贸易和投资,在加速实现可持续发展目标进展方面发挥特别重要的作用。

6. 在这方面,本文件第二节纳入了将贸易和投资转化为可持续发展的框架。第三节概述了亚洲及太平洋非关税措施的趋势和发展,包括非关税措施

与可持续发展目标的关系。第四节介绍了非关税措施对贸易和投资的影响估计数，以及私营部门的观点，其中概述了非关税措施和相关的程序障碍造成的困难。第五节载有关于精简非关税措施以加速实现可持续发展的政策建议和良好做法。第六节载有供经社会审议的结论。¹

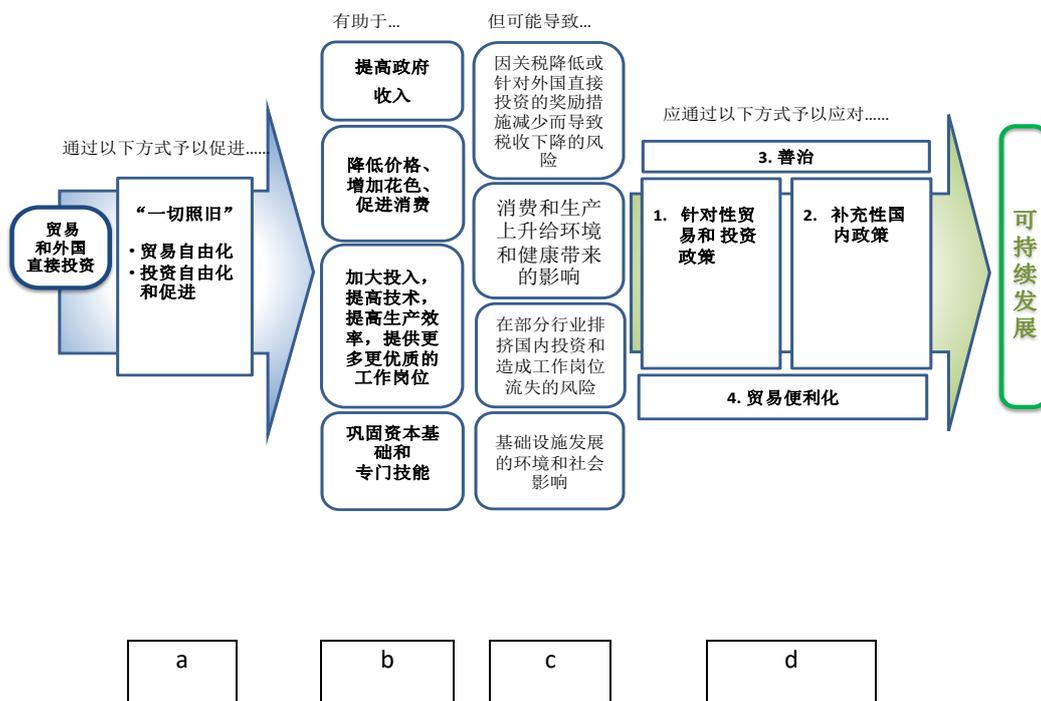
二. 将贸易和投资转化为可持续发展的框架

7. 贸易、投资和可持续发展成果之间的联系是复杂的，并继续成为人们辩论的议题。然而，人们普遍认为，贸易和投资是可持续发展的必要条件，但不是充分条件。因此，政策制定者需要采取积极行动，将贸易和投资引导到有助于减轻环境和社会负面影响的活动和部门，同时仍能获得经济效益。

8. 图 1 描绘了一个框架，用于了解贸易和外国直接投资的影响以及如何引导它们实现可持续发展。该框架旨在着重指出，市场驱动的贸易和投资政策的“一切照旧”模式(图 1, a 栏)在设计时通常考虑到总的经济影响，可有效促进一个经济体的整体增长(图 1, b 栏)。贸易可以更低的价格向消费者提供种类更多的商品。贸易和外国直接投资可通过使人们能够获得更好的技术和投入，提高生产效率，并带来更多和更高薪的就业机会。外国直接投资还有助于建立国内开展大型基础设施或工业开发项目通常缺少的资本基础和专门知识。

¹ 本文件借鉴了载于以下文献的研究和分析：《2017 年亚太贸易与投资报告：将贸易和投资转化为可持续发展》(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.F.22)；和《2019 年亚太贸易与投资报告：为可持续发展调整非关税措施》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.F.14)。有关更深入的讨论，请参阅这些出版物，可查阅：www.unescap.org/publication-series/asia-pacific-trade-and-investment-report。

图 1
将贸易和投资转化为可持续发展：一个框架



资料来源：《2017 年亚太贸易和投资报告：将贸易和投资转化为可持续发展》(联合国出版物，出售品编号：E. 17. II. F. 22)。

9. 该框架表明，虽然贸易和外国直接投资在总体层面上可能是有益的，但贸易和投资自由化也有潜在的不利之处(图 1，c 栏)。例如，降低关税或以减税形式拓展过多的外国直接投资激励措施，如果管理不慎，可能会对政府收入产生不利影响，或扭曲部门分配。此外，外国投资者可能会排挤国内投资，影响中小企业发展。进口竞争导致的资源重新配置也可能导致失业或一些活动或行业的消失。通过外国直接投资加速基础设施发展或工业化也可能对某些社区的生计或其文化遗产产生负面影响，并导致严重的环境退化。最后，贸易和投资带来的新增长机会可能会给环境带来压力，并增加健康风险，例如增加废物和污染排放。

10. 在这方面，该框架重点指出将贸易和外国直接投资更有效用于可持续发展中所需的四个关键要素(图 1，d 栏)。一是确保贸易和投资自由化的一般政策应与旨在实现具体可持续发展目标的有针对性的贸易和投资政策相配套。例如，让全民享有优质教育(目标 4)可能涉及某些教育服务的自由化。² 同

² Matthias Helble 和 Ben Shepherd 主编，《双赢：国际贸易如何帮助实现可持续发展目标》(东京，亚洲开发银行研究所，2017 年)。

样，挖掘创造妇女就业机会的潜力(与目标 5 有关)可通过在选择外国直接投资项目时纳入相关的有针对性的可持续发展标准来实现。³

11. 第二，也可能是最重要的，这个框架中的要素是指补充性的国内政策。这些政策并非专门用于贸易或外国直接投资，而是更为普遍地适用于该国的所有产品、服务、公司和个人，无论其来源如何。例如，便于工人跨行业或跨区域流动并获得新技能的国内政策(在这种情况下是劳动力市场、教育和公共交通政策的组合)可帮助降低失业工人或公司的贸易调整成本。国内环境法规也是必不可少的，因为它们可帮助确保外国投资者不会将一个国家视为他们可以在不考虑环境的情况下制造产品的排污避风港。如世界银行“营商环境便利度”排名所表明的那样，所有改善整体国内商业和投资环境的政策，也都被包括在内。这些政策包括投资便利化，这是目前世贸组织的一个重要讨论项目。

12. 第三个组成部分涉及国内善政。确保上述政策得到有效实施需要有国内善政。改善国内治理意味着建立足够强大的公共机构，以便加强法治，使开展业务变得更容易，并让包括中小企业和民间社会在内的所有相关利益攸关方参与制定政策。善政对于有效收税和随后将其用于可持续发展也至关重要。

13. 第四个要素涉及通过贸易便利化实现简单和高效的贸易手续，这是确保贸易具有包容性和交易过程本身造成尽可能少的环境影响的关键。要做到这一点，最好的办法是采取广义的贸易便利化办法，包括：(a) 商业手续，包括电子商务；(b) 监管手续，包括无纸贸易；(c) 运输手续；和(d) 付款手续。重要的是，进口和出口手续都应实现便利化，以使其能够参与区域和全球生产网络。

三. 将非关税措施作为加速实现可持续发展目标的政策工具

14. 早前描述的框架确定：有针对性的贸易和投资政策以及补充性的国内政策是将贸易和投资转化为可持续发展的两个重要因素。非关税措施在这些政策中的比重越来越大。因此，在概述亚太区域的非关税措施之后，本节将更详细地讨论非关税措施与可持续发展目标之间的关系。

A. 非关税措施的增加

15. 由于多边贸易协定和区域贸易协定以及单边努力，在过去二十年里亚太区域的适用关税已经减半。与此同时，包括卫生与植物卫生措施和技术性贸易壁垒在内的非关税措施的数量大幅增加。非关税措施往往服务于合法和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多。卫生与植物卫生措施和技术性贸易壁垒的经济成本估计高达全球国内生产总值的 1.6%，

³ 期望发达经济体将给予最不发达国家优惠待遇和关税豁免(可持续发展目标具体目标 10. a 和 17. 11)，并制定能够推动向这些经济体提供外国直接投资的政策(具体目标 17. 5)。

总计 1.4 万亿美元。因此，它们已成为贸易商以及旨在确保贸易能够继续支持可持续发展的贸易政策制定者的一个主要关切。

16. 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。虽然卫生与植物卫生措施和技术性贸易壁垒占这些措施的大部分，但有关许可证、补贴、销售限制、配额、禁令和国内货物税等方面的政策也被纳入这些措施之列。作为政策工具的非关税措施本身无优劣之分。技术性非关税措施在一定条件下也可促进需求和贸易(见方框 1)。

方框 1

卫生与植物卫生法规成为格鲁吉亚出口的推动力

2014 年，格鲁吉亚政府签署了《欧洲联盟联系国协定》，为建立深入全面自由贸易区铺平了道路。该协定于 2016 年 7 月 1 日生效。^a 该协定的部分目的是通过改革经济法规，增加格鲁吉亚与欧洲联盟和世界各地其他主要贸易伙伴的贸易。

而在建立自由贸易区之前，格鲁吉亚的卫生与植物卫生监管框架完全缺乏大多数形式的卫生与植物卫生管控。这在很大程度上要归功于政府前几轮的单边自由化努力及其反腐斗争。然而，在满足自由贸易区条件的过程中，格鲁吉亚于 2010 年开始将其卫生与植物卫生条例与欧洲联盟的条例协调统一。这一接近一致进程涉及目前正在通过的 271 项单独立法，其中 102 项涉及食品安全，84 项涉及兽医检疫，85 项涉及植物检疫。虽然卫生与植物卫生法规只是自由贸易区的一部分，但无论是对监管机构还是对生产商来说，它们都可以说是最难处理的问题。这些改革代价高昂，就在新立法实施之前，其对全球和欧洲联盟的出口分别下降了 4% 和 11%。然而，不受限制地进入欧洲联盟及其他地区的农产品市场，再加上加强对食品安全和动物福利的保护，虽然有麻烦，但显然是值得的：2016 年至 2018 年间，格鲁吉亚对欧洲联盟和对全球的出口总额分别增长了 28% 和 59%。

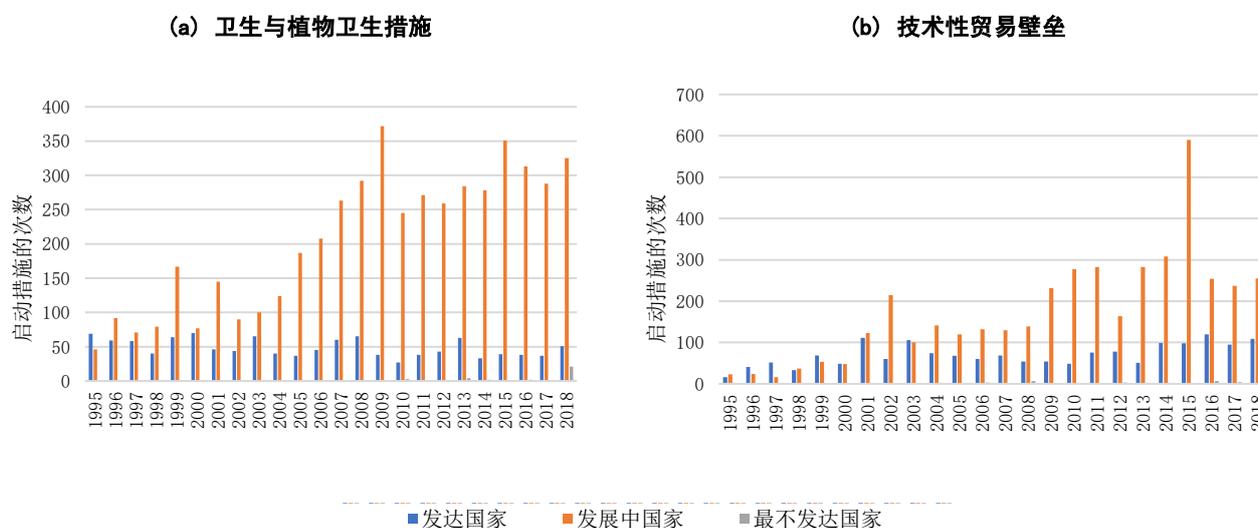
^a Michael Emerson 和 Tamara Kovziridze 著，《格鲁吉亚与欧洲：简短指南》(布鲁塞尔，欧洲政策研究中心；格鲁吉亚第比利斯，改革学咨询公司，2016 年)。

17. 与此同时，非关税措施的一个关键特点是，它们通常会给生产者和贸易商带来成本，可能会抑制国际贸易。与关税相比，非关税措施通常更复杂、透明度更低、更难监测，有时还会被带有保护主义意图的政府利用，使其成为非关税壁垒。在当前的贸易紧张局势中，这种非关税壁垒越来越多地被用来代替关税，如对钢铁和铝的或有贸易保护措施、对农民的补贴、禁运和出口许可。这种非关税壁垒的使用在不经意间增加了整个全球价值链的贸易成本，过多地影响了中小企业，并最终提高了消费者的价格。

18. 平均而言，亚太区域每种进口产品面临 2.5 项非关税措施，57% 的进口受到至少一种非关税措施的影响。2018 年，全球发起并通知世贸组织的新的或更新的卫生与植物卫生措施和技术性贸易壁垒达到 3 466 项，比上一年增长 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，

2007 年，全球启动了 1 875 项卫生与植物卫生措施和技术性贸易壁垒，其中亚洲及太平洋启动数量为 522 项。人们普遍认为，这一增长是由于发展中国家努力改善其技术监管框架；仅最不发达国家在 2018 年就通知启动了 21 项卫生与植物卫生措施，几乎是 1995 年至 2017 年期间通知总数的两倍。相比之下，发达经济体的年度通知数多年来一直相当稳定(见图 2)。

图 2
亚太经济体向世贸组织通知启动卫生与植物卫生措施和技术性贸易壁垒的情况



资料来源：亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)根据世贸组织综合贸易信息门户网站(I-TIP)货物数据库“通知的非关税措施综合分析和检索”的数据进行计算得出的数字。可查阅：<https://i-tip.wto.org> (2019年5月15日检索)。

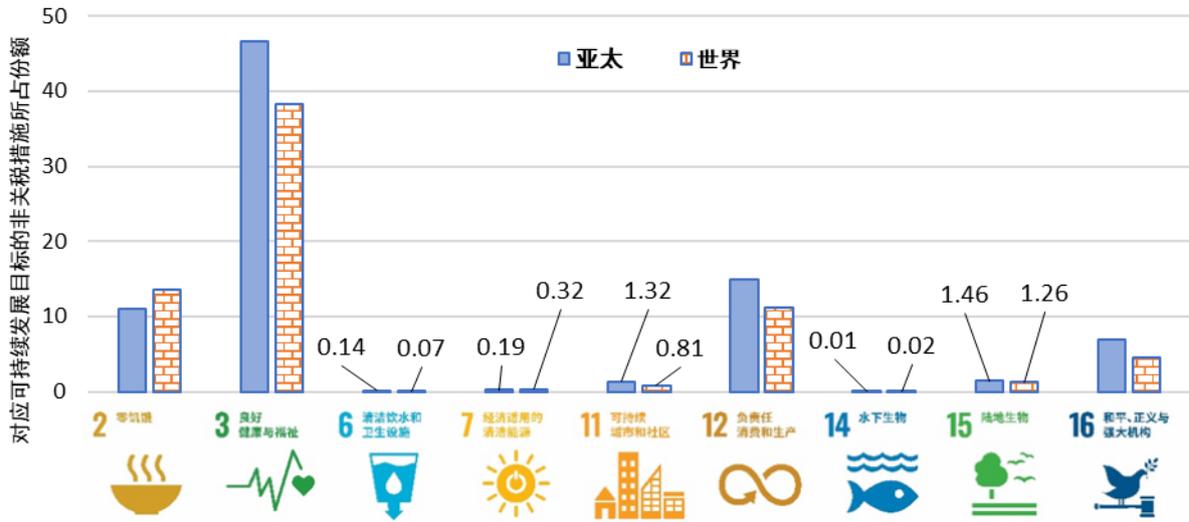
B. 为什么非关税措施对可持续发展很重要

19. 亚太经社会和联合国贸易和发展会议(贸发会议)发现，亚洲及太平洋区域几乎一半的非关税措施直接涉及可持续发展目标。⁴ 在亚太区域和全球范围内，与可持续发展目标有关的非关税措施中，直接涉及目标 3(良好健康与福祉)的比例最高(见图 3)。处理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》)和处理目标 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(见方框 2)。

⁴ 《2019 年亚太贸易与投资报告：为可持续发展调整非关税措施》(联合国出版物，出售品编号：E. 19. II. F. 14)。

图 3

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



资料来源：亚太经社会根据以下来源计算得出的数字：贸发会议贸易分析信息系统数据库和亚太经社会和贸发会议开发的方法，见 A. Kravchenko 等著，“探索非关税措施与可持续发展目标之间的联系：全球协调矩阵及其在亚洲及太平洋的应用”，贸易、投资和创新工作文件系列，第 4/19 号(曼谷，亚太经社会，2019 年)。

方框 2

非关税措施与塑料废物

目前，每年大约产生 3 亿吨油基塑料废物。大量塑料废物最终进入海洋，对海洋生态系统和沿海社区产生有害影响(目标 14：水下生物)。这些废料大部分来自亚太区域。如果不加以解决，到 2050 年，海洋中的塑料可能比鱼类还多。认识到这个问题，《2030 年可持续发展议程》处理了海洋塑料污染问题。人们普遍承认，管制一次性塑料和微塑料是实现这一具体目标的重要组成部分。亚太区域和世界各地越来越多的国家现在正在根据目标 12(负责任的消费和生产)制定处理一次性塑料和塑料废物的消费、生产和贸易问题的法规。

虽然许多发达国家仍然更善于通过足够的垃圾收集机制和乱丢垃圾罚款来确保塑料和其他废物不会最终进入水道，但回收仍然是一个问题。其处理方式似乎是向其他国家(最主要是中国)出口塑料废物以回收利用。自 1992 年以来，中国进口了世界上近一半的塑料废物用于回收。然而，认识到这些进口对中国的环境和空气质量产生的负面影响，2018 年，中国政府禁止进口塑料废物。在未来的几十年里，由于这一禁令，多达 1.11 亿吨的塑料将不得不寻找新的地方进行处理或以其他方式处置。这项禁令导致出口商寻找其他市场，因此对本区域其他国家如印度、印度尼西亚、马来西亚和泰国的塑料废物出口激增。不出所料，这导致了接收国的环境状况恶化，并引发了反弹：马来西亚和泰国都效仿中国，禁止进口塑料废物。

认识到塑料废物贸易的破坏性影响，2019 年 5 月 11 日，共有 180 个政府通过了《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》修正案，将塑料废物纳入具有法律约束力的框架，使全球塑料废物贸易更加透明，受到更好的监管，同时确保其管理对人类健康和环境更安全。根据该《公约》，出口国现在必须获得接收受污染的、混合的或不可回收塑料废物的国家的同意(一种非关税措施)。

20. 虽然其他目标是通过相对较少的非关税措施来处理的，但它们对可持续发展仍然很重要。事实上，一些具体目标仍然没有得到贸易法规的处理。例如，大约只有 10% 的亚洲及太平洋经济体至少有一项非关税措施涉及非法、未报告和无管制的捕捞和非法木材贸易。因此，本区域的成员国似乎有更大的余地通过贸易措施处理可持续发展的这些方面问题。

21. 人们也发现许多非关税措施与可持续发展目标没有直接联系。这并不是说它们缺乏公共政策目标。例如，虽然机动车安全可以与减少交通事故死亡人数联系在一起，但消费品和商业产品的安全不能与任何可持续发展目标具体目标直接联系起来。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(具体目标 5.2)。许多(如果不是大多数)非关税措施同时影响若干可持续发展目标(见方框 3)。在某些情况下，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，建议在国家和部门层面

进行详细的可持续性影响评估，以便对每项新的或现有的措施得出准确的结论。

方框 3

欧洲联盟禁止进口斯里兰卡海产品对可持续发展目标的影响

非关税措施可以直接影响贸易伙伴的贸易绩效。除了贸易绩效受影响，非关税措施可能与这些贸易伙伴实现可持续发展目标有直接和间接的联系。Sandaruwan 和 Weerasooriya 探讨了斯里兰卡海产品出口业在欧洲联盟对斯里兰卡海产品实施进口禁令之前、期间和之后的绩效，禁令的原因是该国政府未能系统性地解决非法、未报告和无管制的捕捞问题。^a

在禁令之前，欧洲联盟是斯里兰卡海产品的单一最大出口市场。欧盟实施进口禁令后，斯里兰卡在欧洲联盟海产品市场的市场份额急剧下降。直接的结果是，国内鱼类批发价格暴跌。此外，近海渔业的就业机会减少了 10% (目标 8，体面工作和经济增长)，渔民的家庭支出减少了 31%。作为减少收入的补救措施，90% 的渔民通过抵押财产从出贷人那里获得贷款；然而，25% 的人在两年后无法偿还贷款 (目标 1，无贫困)。

为了安抚欧洲联盟监管机构，斯里兰卡政府制定了一些对可持续性产生重大积极影响的国内技术法规。由于渔船监测系统的使用、渔民的提高认识方案 and 在海港和海上的船只检查，渔民前往外国海域的活动以及被外国逮捕的渔民的比率自禁令以来下降了 85% 之多。渔船监测系统不仅加强了对非法、未报告和无管制捕捞的预防 (具体目标 14.4 和 14.6)，还降低了渔民面临的风险，他们现在可以使用该系统发出遇难呼号、获取天气信息和渔场预报。此外，当地海产品过剩的间接影响意味着，在禁令实施时，国内海产品消费价格下降，船员能够免费将渔获物多带回家 37% (目标 2，零饥饿)。

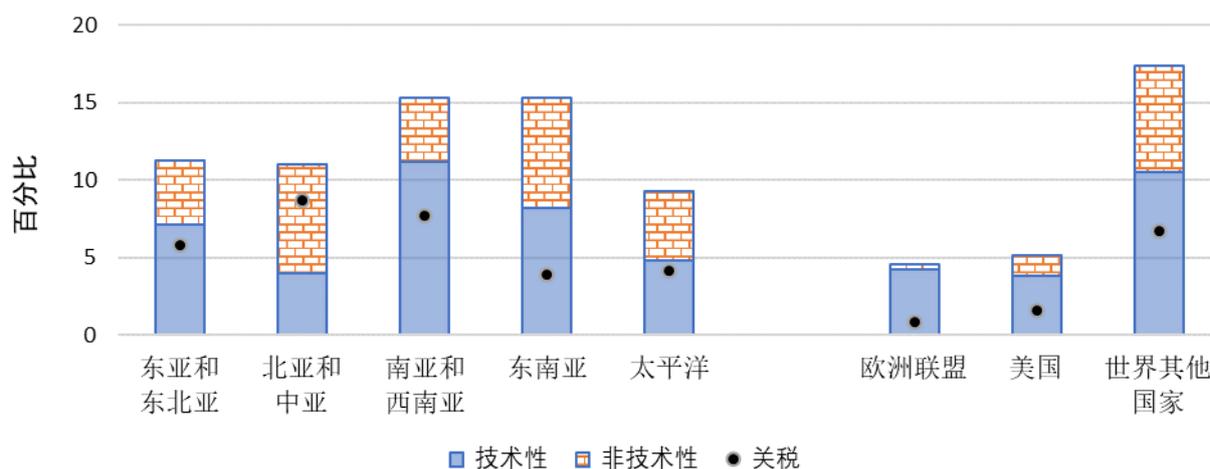
^a K. P. G. L. Sandaruwan 和 Senal A. Weerasooriya 著，《非关税措施与可持续发展：欧洲联盟对斯里兰卡海产品实施进口禁令的案例》，亚洲及太平洋贸易研究和训练网络工作文件系列，第 185/2019 号 (曼谷，亚太经社会，2019 年)。

四. 非关税措施对亚太区域贸易和投资的影响

22. 虽然非关税措施通常用于合法和必要的目的，但它们增加了贸易成本。据估计，亚太区域所有进口非关税措施的平均综合成本为 15.3%，而关税仅占 5.8%。在农业和汽车部门，非关税措施的综合成本最高可达进口的 20%。虽然美利坚合众国和欧洲联盟有更多的非关税措施，但亚太区域与非关税措施相关的成本较高，这表明亚太区域设计或实施非关税措施的效率较低(见图 4)。

图 4

按次区域分列的经济体征收的关税和非关税措施的关税当量(进口加权)



资料来源：亚太经社会计算的结果。

23. 非关税措施通过影响进口，可能会间接影响内向外国直接投资。总体而言，分析表明，将适用于一种产品的非关税措施的平均数量每增加一个(例如，每种产品的非关税措施从 2.5 个增加到 3.5 个)可以推动外国直接投资增长 12%。这表明，在某些情况下，非关税措施可能会成为重要的壁垒，诱使企业进行战略性投资，以规避这些壁垒。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。这可能证明，这对旨在为关键可持续发展目标部门创造投资的政策制定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负面影响所抵消；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。

24. 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。

与植物卫生措施协定》相似，世贸组织《技术性贸易壁垒协定》也规定成员国义务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。

28. 亚太区域大多数国家被发现偏离了世贸组织《实施卫生与植物卫生措施协定》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卫生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。

B. 善治和监管做法

29. 正如先前的图 1, d 栏所指出的那样，善治对于确保贸易和补充政策能产生对可持续发展的预期影响至关重要。如果没有可持续发展目标 16(和平、正义与强大机构)所设想的由有效的公共机构促成的善政，无论政策多么可持续，都不会得到执行。政策能否落到实处，取决于负责有效和连贯地执行包括非关税措施在内的所有相关法律法规的国内机构是否强大。法规，包括非关税措施，也需要根据公认的良好监管做法原则进行设计，并在到位时进行定期审查。例如，东南亚国家联盟(东盟)的“良好监管做法核心原则”促进监管合作，并由以下内容组成：原则 1——政策理由、目标和体制框架的清晰明确；原则 2——产生成本合理的和对市场扭曲最小的效益；原则 3——始终如一、透明和务实；原则 4——支持区域监管合作；原则 5——促进利益攸关方的接触和参与；原则 6——接受定期审查，以确保持续的相关性、效率和效力。马来西亚政府利用这些原则，在马来西亚生产力机构的主持下，审查了该国所有的非关税措施，通过取消不必要的措施并降低其他措施的合规成本来精简这些措施。

30. 作为监管影响评估的一部分，利益攸关方协商机制对于衡量非关税措施对不同群体的必要性以及正面和负面影响，至关重要。这一点在世贸组织《技术性贸易壁垒协定》和世贸组织《实施卫生与植物卫生措施协定》中都得到了很好的承认，这两项协定要求措施草案在实施之前必须通知世贸组织成员。

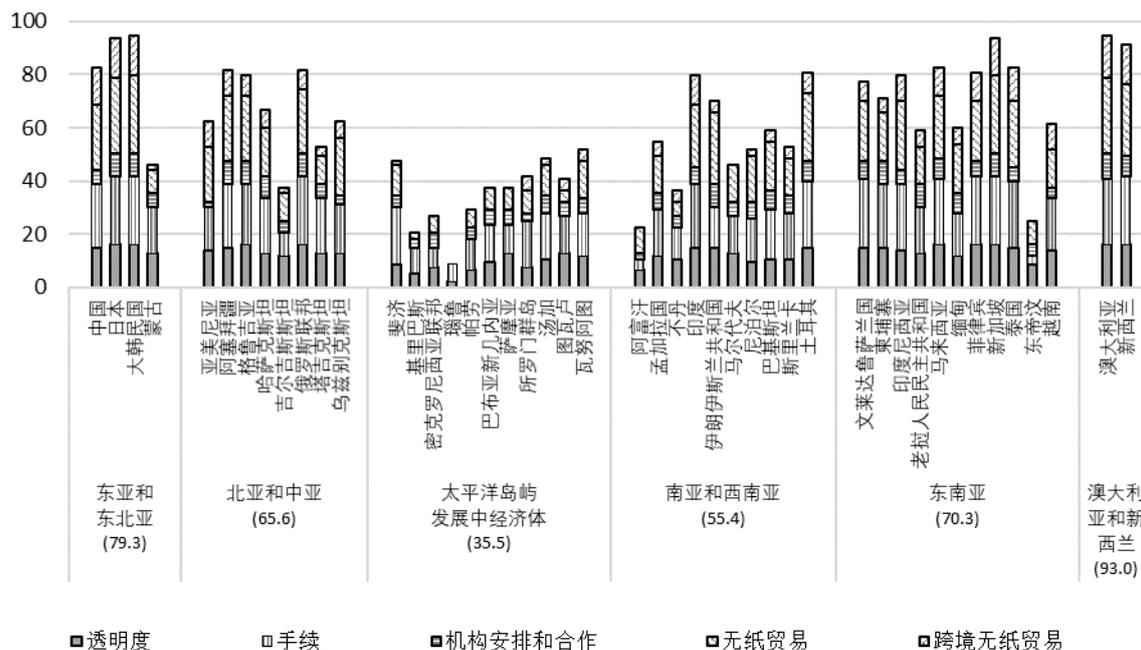
31. 由于非关税措施的扩散及其固有的跨境性质，越来越需要通过多边主义对贸易进行国际治理，以降低与非关税措施相关的贸易成本。国际治理包括监管合作，如上述国际标准的使用，以及下一部分所述的跨境贸易便利化。因此，各政府必须积极参与和合作开展多边努力，特别是作为世贸组织的一部分，以补充其国内政策，并确保其国家的优先事项在多边论坛上得到反映。

C. 透明度和贸易便利化

32. 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——如图 1，d 栏所重点指出的那样。这可以作为实施世贸组织《贸易便利化协定》或相关区域贸易协定透明度条款的一部分。许多国家已经建立了支持这一目标的国家贸易门户网站，至少在原则上是这样。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。

33. 要遵守非关税措施，通常需要贸易商和贸易管制机构在境内和跨境交换信息。预计如采用基于网络的应用和信息交换最终将使本区域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。在实施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，但根据亚太经社会协调的《联合国数字和可持续贸易便利化全球调查》的最新数据，但仍有一些工作要做(见图 6)。特别是，实施跨境无纸贸易仍然非常具有挑战性，例如，跨境卫生与植物卫生证书的电子交换通常仍然很少见。这确实推动了《亚洲及太平洋跨境无纸贸易便利化框架协定》的制定，2016 年它作为一项联合国条约而获得通过。

图 6
2019 年亚太贸易便利化和无纸贸易实施情况
(百分比)



资料来源：亚太经社会，《亚洲及太平洋的数字和可持续贸易便利化：2019 年区域报告》(曼谷，2019 年)；和联合国，《数字和可持续贸易便利化全球调查》(2019 年)，可查阅：<https://untfsurvey.org/report>。

34. 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卫生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重大困难之一。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。

35. 为了最大限度地实现非关税措施的可持续效益，同样重要的是，贸易便利化措施和努力不仅要惠及较大的贸易商，还应惠及往往被排除在外或处于不利地位的群体和部门。《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贸易便利化措施执行得相对较好，但针对中小企业和妇女的措施仍然很少。⁵

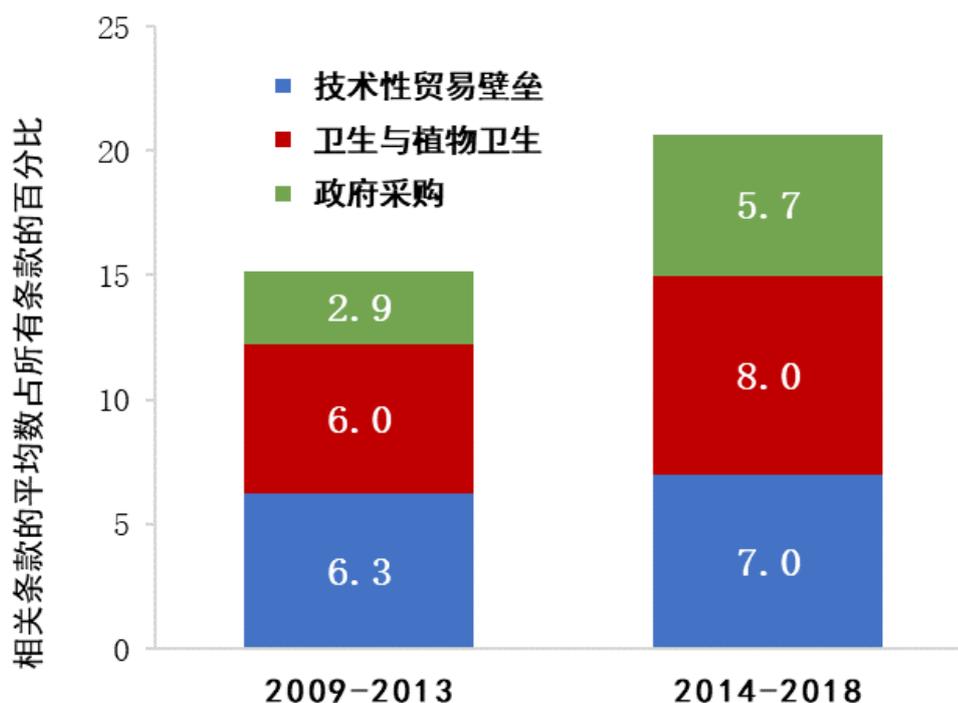
⁵ 联合国，《数字和可持续贸易便利化：2019 年全球报告》。见：<https://untfsurvey.org/>。

D. 贸易协定和下一代非关税措施

36. 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(见图7)。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卫生章节。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措施的最佳做法包括：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、确保法规的实施在国民待遇的基础上进行。

图 7

涉及亚太经济体的区域贸易协定中关于非关税措施的条款数量



资料来源：亚太经社会计算的结果。见：Trivedi 等著，《亚洲及太平洋区域贸易协定中的非关税措施：卫生与植物卫生措施、技术性贸易壁垒和政府采购》，贸易、投资和创新司工作文件系列第 3 号(曼谷，亚太经社会，2019 年)。

37. 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卫生措施和技术性贸易壁垒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《欧亚经济联盟条约》的措施有关的冲突。

38. 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。这可能在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。研究解决这种“下一代”非关税措施的方法可能会促进本区域未来的贸易增长和可持续发展。

六. 前进的道路和供经社会审议的问题

39. 贸易和外国直接投资是落实《2030年议程》的关键手段。贸易、外国直接投资与经济增长之间的正向联系已经确立。然而，贸易和投资自由化对社会和环境的影响不太清楚。人们越来越认识到，即使在经济总体增长的情况下，自由化也会产生赢家和输家。在这方面，本文件纳入了将贸易和外国直接投资转化为可持续发展的框架。该框架强调指出需要有针对性的贸易和外国直接投资政策，以补充通常侧重于产生总的经济收益的传统贸易和投资政策。这样的有针对性的政策可包括削减绿色商品关税或优先考虑可持续发展目标相关部门(如可再生能源部门)的外国直接投资。应仔细评估这样的有针对性的措施的影响，以避免不必要地扭曲市场。

40. 本文件还重点指出了非关税措施在加速各国实现可持续发展目标方面的潜在作用。根据其计划中的公共政策目标，亚洲及太平洋约一半的非关税措施直接和积极地处理可持续发展目标，例如关于保健、安全和环境的目标。然而，非关税措施也会使进口价格增加 15%，也会对投资产生重大影响。私营部门的调查数据显示，国内程序障碍是贸易商发现难以遵守非关税措施的首要原因。因此，为了充分获得非关税法规提供的好处，有必要在善治原则的基础上实施和审查这些法规，而且其执行和设计应得到旨在处理相关程序障碍的贸易便利化的补充。

41. 正如本文件所建议的那样，为了解决贸易成本问题，同时保持非关税措施的好处，各政府需要进一步加强各级合作。在多边层面，应全面实施世贸组织《实施卫生与植物卫生措施协定》、世贸组织《技术性贸易壁垒协定》和世贸组织《贸易便利化协定》，同时应制定和采用适应不同发展水平国家的国际标准。还应积极推行相关区域倡议，如区域贸易协定中的非关税措施统一和互认倡议。正如《亚洲及太平洋跨境无纸贸易便利化框架协议协定》已设想的那样，与非关税措施相关的程序的数字化也应该是优先事项。在国家一级，应系统地对新和现有的非关税措施和相关程序进行可持续性影响评估；这应该包括与私营部门和有特殊需要的利益攸关方，包括中小企业和妇女，进行有效协商。

42. 经社会不妨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，包括以下方面的工作，向秘书处提供指导：

(a) 制定关于新的/现有非关税措施的可持续性影响评估的区域准则，因为其影响远远超出国界；

(b) 建立非关税壁垒私营部门区域报告机制，可能由一项政府间协议为其提供支持，以确保消除发现的任何壁垒。

43. 经社会还不妨讨论亚太国家如何在秘书处的支持下单独和集体采取倡议或进一步优先重视其他倡议，以便更好地利用贸易和投资来加快执行《2030年议程》，包括为此采取以下方式：

(a) 支持开放、运转良好的多边贸易体系，寻求补充性的区域贸易协定；

(b) 促进贸易数字化，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》；

(c) 促进绿色商品和服务贸易，减少贸易对环境的影响；

(d) 改进国际投资协定，增强其对可持续发展的贡献；

(e) 为那些因贸易和/或投资自由化而在各部门重新分配资源和就业机会而受影响的人，实施补充性的国内政策。