



世界贸易组织秘书处

世界贸易报告 2012

贸易和公共政策： 21世纪的非关税措施探析

[瑞士]WORLD TRADE ORGANIZATION 著
中国世界贸易组织研究会 译
对外经济贸易大学中国WTO研究院
商务部世界贸易组织司 审定



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

世界贸易组织秘书处

世界贸易报告 2012

贸易和公共政策：21 世纪的 非关税措施探析

[瑞士] WORLD TRADE ORGANIZATION 著
中国世界贸易组织研究会 译
对外经济贸易大学中国 WTO 研究院
商务部世界贸易组织司 审定

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

世界贸易报告. 2012, 贸易和公共政策: 21 世纪的非关税措施探析 / 中国世界贸易组织研究会, 对外经济贸易大学中国 WTO 研究院译. —北京: 中国商务出版社, 2013. 5

ISBN 978-7-5103-0884-0

I. ①世… II. ①中… ②对… III. ①国际贸易—研究报告—2012 IV. ①F74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 096106 号

版权出让方 **WORLD TRADE ORGANIZATION**

京版权登记号 图字: 01-2013-5379 号

世界贸易报告 2012

贸易和公共政策: 21 世纪的非关税措施探析

WORLD TRADE REPORT 2012

[瑞士] **WORLD TRADE ORGANIZATION** 著

中国世界贸易组织研究会

对外经济贸易大学中国 WTO 研究院 译

商务部世界贸易组织司 审定

出 版: 中国商务出版社

发 行: 北京中商图出版物发行有限责任公司

社 址: 北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号

邮 编: 100710

电 话: 010—64269744 64218072 (编辑一室)

010—64266119 (发行部)

010—64263201 (零售、邮购)

网 址: www.cctpress.com

邮 箱: zhanggaoping@cctpress.com

照 排: 北京卓越无限

印 刷: 北京京海印刷厂

开 本: 787 毫米×980 毫米 1/16

印 张: 20 字 数: 359 千字

版 次: 2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5103-0884-0

定 价: 50.00 元

版权专有 侵权必究

盗版侵权举报电话: 010—64515142

如所购图书发现有印、装质量问题, 请及时与出版部联系, 电话: 010—64248236

序

由世界贸易组织秘书处编撰的《世界贸易报告 2012》中文版正式出版，其副书名是贸易和公共政策：21 世纪的非关税措施探析。

整个报告由两大部分构成。第一部分是 2011 年世界经济及国际贸易状况的回顾。第二部分是贸易和公共政策：21 世纪非关税措施探析。在第一部分，报告回顾了 2011 年世界经济和国际贸易状况，以美元计价的货物和服务贸易统计，实际货物贸易量变化，各类制成品贸易及汇率变化带来的影响。第二部分为报告主要部分，内容包括六个方面，分别是：总体介绍、非关税措施的经济考察、非关税措施和服务业措施、非关税措施和服务业措施的贸易效应、全球化背景下非关税措施领域的国际合作、结论。

通常，非关税措施是指国际贸易中不以征收关税为手段维护本国经济贸易权益的办法，自古有之。第二次世界大战以后，在多边贸易体制推动下，贸易自由化向纵深发展，关税不断下降，原有的非关税措施受到抑制。但随着世界经济发展的不平衡、经济全球化的发展与演变，非关税措施也在不断发展和变化，对国际贸易发展的影响日益强烈，引起国际社会广泛关注，也成为世界贸易组织历年工作的重要组成部分。为此，世界贸易组织把 21 世纪的非关税措施作为年度世界贸易报告的主题，认为非关税措施是 21 世纪国际贸易面临的重大挑战之一。

世界贸易组织总干事帕斯卡尔·拉米在报告前言中指出，世界贸易组织把非关税措施作为报告主题的原因主要包括以下几方面：第一，无论是多边、区域，还是单边的措施中，非关税措施的重要性都在提高，而关税措施则在下降。第二，近年来逐渐呈现的一个明显趋势，就是非关税措施极少是为生产商提供保护伞，更多的是为实现一系列公共政策目标。也可以说，我们的贸易措施已经从保护性措施发展成为预防性措施。每个经济体在事实上都在适应这一趋势，健康、安全、环境质量和其他社会迫切需要都是当务之急，而随着经济的发展和人们收入的增加，这些问题正逐步成为政策关注的中心。第三，日益增加的公共政策关注大大增加了政府使用的非关税措施的复杂性和多样性，为此需要我们进一步研究和梳理这些措施在实现政策目标过程中对贸易产生的影响。第四，公共政策涉及范围逐步扩大，意味着非关税措施不会像关税措施那样逐渐消减乃至消失，其重要性不会降低。为解决市场失

灵和国际外溢效应而采取的规制干预，将对贸易流动和投资产生难以避免的影响，这一情况将一直存在。第五，全球化加剧了各国间的相互依赖，公共政策在国际关系中的角色越来越凸显。第六……在非关税措施领域开展有效的国际合作是未来几年多边贸易体制面临的一个关键挑战。最后，还有一点相关的是非关税措施在诉诸世界贸易组织的争端案件中已十分突出。

中国自 2001 年加入世界贸易组织后，经济贸易取得高速发展，已成为世界贸易大国和世界贸易组织重要成员，对世界经济贸易的贡献率不断提高，中国在中多边贸易体制和区域经济合作中的作用日益显现。与此同时，全球范围内层出不穷的非关税措施对我国参与经济全球化带来的挑战和影响也将日益突出。为把握中国对外开放新的机遇期，推动多边贸易体制健康发展，推进自贸区发展战略，中国政府、学术界均应加强对非关税措施的研究。

中国世界贸易组织研究会是国家民政部批准的全国社团组织，与世界贸易组织秘书处联系密切，现任会长是中国驻世界贸易组织首任大使孙振宇。经世界贸易组织授权，从 21 世纪初起，中国世界贸易组织研究会一直与对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院合作，承担世界贸易组织历年的《世界贸易报告》中文版的翻译工作。

《世界贸易报告 2012》是在世界贸易组织副总干事 AleJandro Jara 的指导和经济研究统计局局长 Patric low 的监督下，由秘书处的专家编撰的。整个报告协调由 Marc Bacchetta 和 Cosimo Beverelli 负责，部分协调由 Alexander Keck、Coleman Nee、Roberta Piertini 和 Michele Ruta 负责。

本报告中文版译稿由对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院副院长屠新泉负责审核，该院孙娜、张中宁、赵秉莉、黄小虎、舒静、孟俊华、李天负责翻译，孙娜、曲梅君负责初步校对。最后由商务部世界贸易组织司俞永炳、张委峰、海琳娜、杨春景终校定稿，并由中国商务出版社编辑出版。

本报告对非关税措施在 21 世纪世界贸易中的作用、发生率和效果进行全面、系统和独特的分析，是一份权威性和学术性很高的报告。我们相信，《世界贸易报告 2012》中文版的出版，有助于推动国内对非关税措施及其影响的深入研究，提出中国的应对战略和策略。

中国世界贸易组织研究会副会长
薛荣久

2013 年 3 月 6 日

前言

《世界贸易报告 2012》重新审视一个老话题——非关税措施（NTMs）。非关税措施从国家之间有贸易往来伊始就与我们如影随形，而且已经成为关税与贸易总协定（GATT）和世界贸易组织（WTO）历年工作的重要组成部分。为什么现在是世贸组织思考非关税措施的好时机呢？我认为有以下七点原因。

第一，无论是多边、区域还是单边的措施中，非关税措施的重要性都在提高，而关税措施则在下降。第二，近年来逐渐呈现的一个明显趋势，就是非关税措施极少是为生产商提供保护伞，更多的是为实现一系列公共政策目标。也可以说，我们的贸易措施已经从保护性措施发展成为预防性措施。每个经济体在事实上都存在这一趋势，健康、安全、环境质量和其他社会迫切需要都是当务之急，而随着经济的发展和人们收入的增加，这些问题正逐步成为政策关注的中心。第三，日益增加的公共政策关注，大大增加了政府使用的非关税措施的复杂性和多样性，为此需要我们进一步研究和梳理这些措施在实现政策目标过程中对贸易产生的影响。第四，公共政策议程逐步扩大，意味着非关税措施不会像关税措施那样消减乃至消失，其重要性不会降低。为解决市场失灵和国际外溢效应采取的规制干预，将对贸易流动和投资产生难以避免的影响，这一情况将一直存在。第五，全球化加剧了各国间的相互依赖，公共政策在国际经济关系中的角色越来越凸显。第六，所有一切都让我们重回世贸组织的初衷。我认为，在非关税措施领域开展有效的国际合作是未来几年多边贸易体制面临的一个关键挑战。最后，还有一点相关的是非关税措施在诉诸世贸组织的争端案件中已十分突出。

关于国际合作方面的挑战，我们必须转变思路。当贸易开放成为主流时，“公平竞争环境”的概念是适用的，但在强调公共政策的时代，这一概念并不适用。我们并不指望公共政策干预消失殆尽，而应促进其与贸易收益相互补充。我们不能再去思考减让公式，那样只会陷入——有时会迷失于——关于减让系数大小或系数例外的无休止争论中。政策工具的内容千差万别，因此谈判中的互惠也不再是同一概念。我们需要探索可以管理如此广泛的政策偏好的方法，同时既不会对这些政策偏好造成干预，也不会任其成为竞争的羁绊，对贸易造成不必要的困扰。

人们总是愿意比较经济一体化初级阶段与高级阶段的差别，以及边境措施和境内措施的差别。其实它们的界限并非一目了然，不同的人会给出不同的结论。目前看来，活跃的贸易关系通常有产生贸易效应的公共政策支撑，因此可以看成是一体化深入发展的必然结果。思考经济一体化挑战的方法之一就是更多地把经济一体化当成是走向全球市场的一种进步，而不是对自由贸易的一种探索。

2012年的《世界贸易报告》包括以下一些内容。在简短的历史回顾之后，报告阐述了当初对消除非关税措施的关注，如何在短短数十年后让位于一个公共政策关注与贸易关系错综复杂、更加细微的世界。报告尝试找出那些刺激政府使用非关税措施的主要动因。这些动因可以简单地分为三种：一是服务于公共政策（尤其是非经济事务），二是基于国家福利的经济动因，三是服务特定利益却很可能不会增加国家福利的政治经济动因。

有时做出这些区分并不容易，但同时也说明，为什么处理非关税措施比起简单的消除其他贸易壁垒获得更开放的市场会更加复杂。一般认为，非关税措施会产生贸易效应，或增加贸易或减少贸易。这取决于措施的动机以及执行措施的方式。为了与非关税措施的政策趋势保持一致，报告的许多分析关注了《技术性贸易壁垒协议》（TBT）、《实施卫生与植物卫生措施协议》（SPS）、《关税与贸易总协定》（GATT）第20条，以及《服务贸易总协定》（GATS）有关国内规制条款项下涉及的公共政策干预。

既然公共政策非关税措施容易产生贸易效应，我们就不能对这些效应视而不见。表面上，决策者们可能在公共政策干预中并无任何阻碍贸易的意图，但事实上这些干预可能负有双重目标。即使是以公共政策目标为初衷，这些干预在设计或执行中也可能有意识地阻碍贸易。这种做法被认为是“政策替代”，或时出于隐瞒政策意图之需，导致透明度高的政策（如关税）不被采用。应当注意的是，这一问题不仅存在于政策的制定当中，还存在于其执行过程中。长此以往，找出体制性的解决方法将非常困难。GATT/WTO争端解决中很多案例已经显现出良好公共政策与隐性贸易保护之间的摩擦。

政策替代问题是非关税措施国际合作的重要组成部分，而且可能是比较容易合作的方面之一。如果我们不是从保护主义本意出发审视非关税措施产生的贸易效应，而只是考虑非关税措施产生贸易效应的各种各样的路径，问题就更加复杂了。多样性至少体现在三个方面。相对比较简单的一种可以被看做“偶然或路径不同”——也就是规制合作本地化差异，并不因为有特殊偏好，只是源于当地风俗或习惯。当公共政策并非追求特殊偏好时，对形式各异的规制进行协调或相互认证应该相对容易。正如去年主题为优惠贸易安

排的《世界贸易报告》所提出的，实现某个地区优惠政策的多边化有助于减少规制本地化差异带来的风险。

一国或一区域非关税措施多样性的第二个方面更加复杂些。多样性可能反映出某种深层的社会偏好。不同国家社会价值观不同，可能导致协调或相互承认的做法不易被接受。这种情况可以称为“偏好差异”，如果谁敢说贸易应凌驾于这些差异之上，那他真够勇敢的。但这些差异将严重影响各国开展国际合作和贸易互惠的能力。这种情况下，唯一有意义的方法就是保持和尊重这些差异，用尽可能小的代价实现公共政策制定和实施的双重目标。

多样性的第三个方面涉及贫穷国家在满足主要市场供应标准方面的困难。可以称之为“被动差异”。发展中国家无意挑选不同的标准，但确实能力有限。基于必要的意愿和承诺，这一问题已经可以解决。如报告所述，一系列能力建设倡议都是在试图解决这一问题。

通过国际合作消除非关税措施在制定和实施中的保护主义因素可以获得可观的经济收益。通过标准的协调和认证，以及确保私营标准不会造成市场过度分割等使规制差异最小化的努力也会带来利益。货物领域和服务的国内规制中有关 TBT/SPS 措施的公共政策管理已初见成效，这些成绩是我们追求未来更多收获的信心所在。

本报告非常好的一点是尝试确定非关税措施的已知信息，展示了我们分析和评估这些措施的能力。评估非常有用，但阅读起来可能并不容易。我们对非关税措施的存在及其效果还知之甚少，正如报告中谨慎阐述的，有些是属于技术性困难。WTO 秘书处新近开发的集成式贸易情报门户（I-TIP）信息系统是为增加透明度做出的努力。但应当指出的是，政府在可用信息不足上负有责任，尤其是通报义务的内容设计以及这些义务的履行程度。这也是今后开展深层次国际合作、确保参与方真正受益的前提条件，无论这些合作是区域的还是多边的。

世界贸易组织总干事
帕斯卡尔·拉米

摘要

《世界贸易报告 2012》探讨除关税以外影响贸易的其他政策措施。1948 年《关税与贸易总协定》(GATT) 生效以来,随着关税的不断下降,非关税措施 (NTMs) 渐成国际贸易关注焦点。非关税措施涉及范围很广,内容复杂,受多种政策因素驱动,且一直处在变化之中。构成非关税措施基础的公共政策目标已经改变。改变的原因有很多,包括全球化进程中各国相互依赖性加强,社会意识增多,对卫生、安全 and 环境质量的担忧与日俱增。这些因素大多缘于经济一体化的加深,国际合作不再仅限于传统和初级方式。服务贸易的发展以及影响其发展的相关政策正受到越来越广泛的关注。

公共政策方向及其受关注度的持续放大效应给国际合作带来了挑战。GATT/WTO 通过争端解决机制和多轮成功的谈判已经解决了非关税措施带来的部分问题。东京回合和乌拉圭回合特别关注一系列非关税措施,包括在多边规则中有重要地位的标准问题。乌拉圭回合还成功地把服务引入 WTO。

进入 21 世纪,货物贸易的技术性贸易壁垒 (TBT) 和卫生与植物卫生措施 (SPS),以及服务业的国内规制都给国际合作带来新的、严峻挑战。与此同时,透明度的问题也更加尖锐。与其他许多措施相比,它们反映的是公共政策目标 (如保证卫生、安全和消费者权益)。它们的贸易效应可能是副产品,但是在设计和实施时仍然可以对贸易造成不必要的困扰,尤其给发展中国家的政府和企业带来一系列问题。显而易见,这些主题意味着今年的报告重点就是 TBT/SPS 措施和服务业的国内规制。

A. 介绍

报告的 A 部分对 GATT/WTO 中非关税措施的历史进行回顾,讨论使用非关税措施的动机演变。这些动机把贸易政策的这一部分复杂化了,但是没有改变管理公共政策和贸易机会关系的核心挑战。

B 部分分析了政府使用非关税措施和服务业措施的原因,公共政策干预可能导致国际贸易扭曲的程度,以及离岸外包和服务业措施对货物贸易的交叉效应。这一部分从理论和实证两方面分析了备选政策工具的各种选项,并对这一背景下使用非关税措施的案例进行了研究,包括最近的金融危机、气候变化政策和食品安全担忧等。案例研究旨在分析这些措施对国际贸易造成的困扰程度。

C 部分调查了非关税措施和服务业措施的可获得信息来源,并对其优缺

点进行了评估。运用这些信息，本部分建立了许多“典型事实”，首先是关于非关税措施（特别是 TBT/SPS），然后是服务业措施。

D 部分讨论非关税措施和服务业措施的一般贸易效应，着重考虑 TBT/SPS 措施和服务业的国内规制。该部分还讨论了对日趋多样的 TBT/SPS 措施和服务业措施进行规制协调和/或标准的相互承认，是如何帮助减少贸易障碍的。

E 部分探讨了在非关税措施和服务业措施方面的国际合作。第一部分回顾了这类合作的经济基础，并讨论了贸易协定中非关税措施规则的有效设计。第二部分分析了多边贸易体制以及其他国际论坛和机构中是如何出现 TBT/SPS 措施和服务业的国内规制合作的。第三部分是关于 GATT/WTO 争端解决机制处理非关税措施的法律分析和近期国际贸易争端案件中对这些规则的解读。最后一部分是对重要挑战和关键政策建议的讨论。

B. 非关税措施的经济学观察

政府干预的原因和政府干预措施的类型

政府使用非关税措施是为了增加国家福利以及“政治经济”因素。

非关税措施，如 TBT/SPS 措施（包括标签）、税收和补贴，通常是实现公共政策目标的首选政策工具，用以纠正信息不对称（即利益相关方不享有对等信息）或不完全竞争等市场失灵，以及追求非经济目标，如保护公共健康等。出口补贴和出口征税等非关税措施则通过在国际市场上扩大市场范围以增加国民收入。尽管许多非关税措施都是出于保护消费者需要，但也可出于政治需要被用来保护国内生产商。

无论基于何种动机，非关税措施都会产生贸易效应。

通常情况下，非关税措施会阻碍贸易，尽管有时也能起到促进贸易的作用。在采用非关税措施纠正市场失灵时，贸易效应是追求公共政策目标过程中无意产生的副产品。其他情况下，当非关税措施被用来操纵贸易条件或保护国内生产商时，获得的收益都源自对贸易伙伴产生的负面贸易效应。旨在实现公共政策目标的非关税措施同样可以具有保护主义的动机，这表明区分非关税措施的“合法性”和保护主义动机，以及确定非关税措施是否增加了不必要的贸易成本都存在困难。

在国内和国际规则约束下非关税措施的选择

根据国内政治经济背景分析政策工具的选择，有助于确定政策干预的

动机。

无论是政策宣称的目标或是贸易受到的影响都难以说明一项非关税措施对贸易无关痛痒。对这些措施的本质及其出台的政治经济环境的分析，可以得出重要结论。特别是与关税和其他政策工具相比，某些非关税措施自身具有的不透明性使得政府可以掩盖一项措施的成本和收益，在满足游说生产商需求的同时，表面上看似一项符合公众利益的政策。政治环境里的各种情况，如竞选周期或部门之争，可以作为坚持使用非关税措施的重要借口。部门利益也在其中扮演重要角色。有影响力的大企业基于固定成本的增加或某些行业离岸外包的趋势等因素给政府施压，也会影响政府使用非关税措施的决策。

由于成员在贸易协定里承诺禁用某些贸易政策，没有受到有效规制的措施会成为保护或支持国内产业的第二途径。

当政府逐渐无法使用关税和其他贸易措施时，一些非关税措施，包括TBT/SPS在内的境内非关税措施就会被用来影响贸易。例如，政府会对进口竞争产业有意实施更苛刻的国内技术标准，令国内企业比国外企业更容易符合标准。实践经验表明关税受国际协议约束时，非关税措施的使用在增加。

影响服务贸易的措施

尽管服务贸易有自身的特性，区分实现公共政策目标和扭曲贸易的服务业措施，与识别非关税措施一样困难重重。

许多服务部门都存在市场失灵，因此对服务市场的规制相当普遍。同时，服务贸易的特殊性，如服务的不可见性和供给方式的多样性，意味着多数以“境内”实施的规制措施是贸易保护的唯一形式。因此，除某些服务业措施明显出于保护主义目的外，更多的服务规制虽然基于公共政策目标，但仍然会影响贸易。

在各个生产环节确保服务业措施没有过分地扭曲贸易尤为重要。

服务贸易对支撑国际生产网络非常重要。服务市场贸易和竞争的限制性措施造成的影响可能会超出直接涉及的部门。特别是基础设施服务，对其他服务和商品的溢出效应会非常明显。

21 世纪的非关税措施

金融危机期间出台的非关税措施，以及为应对气候变化和食品安全而采取的政策，都是公共政策与贸易政策相互作用带来的挑战。

近期金融危机期间，大量“紧急”措施被用于阻止系统性破坏的蔓延，从而导致人们对危机引发以邻为壑政策的担忧。因此，迫切需要对这些危机

应对措施进行监督以对抗保护主义的幽灵。

就气候变化而言，体制健全的国家会通过非关税措施处理气候政策中的环境与贸易的关系。环境政策的两个主要影响是碳泄漏（即一国通过实施严格的减排政策而被另一国家未严格减排所增加的排放抵消）和因实施严厉环境政策而导致该国企业竞争力的缺失。环境因素可以催生非关税措施，如边境调整措施等，这些措施也会产生所谓“规制俘虏”风险，给国内生产商新的竞争力挑战。

经济、社会和技术进步导致消费者对食品安全的要求不断提高，并给分割的全球生产链管理带来新挑战。食品安全措施广泛用于应对这些挑战，许多旨在减少其对贸易负面效应的各种方法应运而生，广受关注，包括标准协调、规则的相互承认等。

C. 非关税措施和服务业措施概览

非关税措施和服务业措施的信息来源

透明度是非关税措施和服务业措施中广为关注的问题。尽管近期为填补信息缺口已经投入大量精力，数据还是太少。

非关税措施的信息相对稀少，主要是因为这些措施本质上就比关税难以衡量。近年来，WTO 和其他国际组织已经就非关税措施数据的收集和分类做出实质性努力，也取得很大进展。现在这些努力也开始向服务业措施延展。然而，想要得到更清晰和更完整的贸易政策全景仍需要做更多的工作。

WTO 自有的信息来源包括 WTO 成员承诺/减让表、通报、WTO 贸易政策审议、监督报告、WTO 成员提出的特定贸易关注问题和提至 WTO 的争端。这些来源大多非常有限，未能满足设计之初要达到的透明度水平。以 WTO 成员通报义务为例，成员通报率低便是一个严重缺陷。

另一个问题是数据不储存在数据库中而是分散各处，影响了数据的可获得性。随着目前 WTO 新推出的集成式贸易情报门户（I-TIP）信息系统的逐步使用，非关税措施数据的可获得性将会得到改善。

WTO 以外的信息来源，本世纪初联合国贸发会议（UNCTAD）的贸易分析和信息系统（TRAINS）数据库是非关税措施最完整的集合，但也亟须升级。

来自所有相关组织的多机构集团对贸发会议陈旧的编码体系进行了更新。同时，联合国贸发会议、国际贸易中心和世界银行开始协调非关税措施官方信息的收集工作。他们还进行了一系列商务调研作为对官方信息的有益补充。

其他 WTO 以外的信息来源包括全球反倾销数据库、CoRe 非关税措施数

数据库和全球贸易预警数据库。

这些数据库都没有能够完整地覆盖所有非关税措施。不过，每一个都有所侧重，整合起来就能提供非常有意义的信息。

除《服务贸易总协定》和优惠贸易协定中的具体承诺，关于服务业措施的信息极少。经济合作与发展组织（OECD）的产品市场规制指标体系是已实施措施的主要信息来源。然而，它没有区分市场准入、国民待遇限制及国内规制。国内规制更可靠的信息来自特定领域数据，如金融服务。

与货物贸易有关的非关税措施的典型事实

非关税措施逐渐兴盛已是不争的事实，但相关证据仍不够令人信服。非关税措施在 20 世纪 90 年代就开始增加，但在 2000—2008 年间一直很平静，直至金融危机爆发而开始抬头。WTO 的通报数据显示 TBT/SPS 措施正呈增加趋势。

从联合国贸发会议 TRAINS 数据库的历史数据看，受非关税措施影响的产品种类和贸易规模所占比例在 20 世纪 90 年代到本世纪初保持上升势头，之后保持平稳，到 2008 年时还有小幅下降。

然而从 WTO 通报数据的统计看，TBT/SPS 措施的使用从 20 世纪 90 年代中期开始一直呈上升势头，这体现在 WTO 成员向 TBT 和 SPS 委员会提出特定贸易关注的数量增加上。提出特定贸易关注的频率和覆盖范围都在一直增加，虽然增速并不均匀。

有关 TBT 和 SPS 措施的 WTO 争端特征差别较大。过去五年中，只有 11% 的争端涉及《实施卫生与植物卫生措施协议》，12% 涉及《技术性贸易壁垒协议》。同时期涉及《关税与贸易总协定》（GATT）的超过一半（55%）。这个矛盾的一个合理解释是其他以委员会为基础的合作机制很有效地转移了这些争议。

官方数据显示，TBT/SPS 措施是最常见的非关税措施。商业调研显示它们也是与出口最直接相关的障碍。

来自 30 个发展中国家、欧盟和日本最新的官方非关税措施信息显示，一项 TBT 和 SPS 措施大多存在于多个部门。

国际贸易中心对 11 个发展中国家商业调研的结果显示，TBT/SPS 措施是出口商面临的最大负担。2010 年被出口商认为是负担的所有非关税措施中，TBT/SPS 措施占 48%。调研数据同样显示，影响欧盟出口商的措施中，TBT/SPS 措施比例较大（超过 50%），美国的比例较低一些（20%）。这可能是对美国和欧盟的调研方法不同所致。

WTO 成员特定贸易关注和国际贸易中心商业调研的结果都表明,发达国家实施的 TBT/SPS 措施是核心关注所在。

发达国家实施 TBT/SPS 措施引起的特定贸易关注相对多于发展中国家的措施。国际贸易中心商业调研显示发达经济体更频繁地寻求 TBT/SPS 措施。

非关税措施,特别是 TBT/SPS 措施在不同领域差异较大,但在农业领域最为常见。

不足为奇的是,与 SPS 措施相关的特定贸易关注绝大多数都会影响农业领域(占 94%)。比较出人意料的是多数 TBT 措施(29%)也与农业相关。而计量分析结果显示,具有特定贸易关注的非关税措施,相对于税目数量和贸易金额而言,TBT 措施应用最为广泛,尤其是在农业领域。

如果国际贸易中心调研结果进行贸易加权,企业填报的农业领域的非关税措施占 63%,制造业仅为 45%。而农业领域非关税措施中 TBT/SPS 措施的比例(59%)也高于制造业(34%)。

关于农产品的 WTO 争端案件大多都涉及《技术性贸易壁垒协议》和《实施卫生与植物卫生措施协议》。2007—2011 年期间,与农产品(根据《农业协议》的定义范围)有关的争端中有 28%涉及这两个协议,而同期非农产品争端中无一例涉及《实施卫生与植物卫生措施协议》,仅有 2.9%引用了《技术性贸易壁垒协议》。

证据显示程序障碍是发展中国家出口企业面临的主要困难。

国际贸易中心商业调研结果表明,出口商负担的非关税措施中,70%的案件存在程序障碍。“时间约束”、“显著偏高的收费”或“非正式”的收费合计超过填报障碍总数的一半。

服务业措施

目前服务业措施信息汇集在很多方面都差强人意。成员履行 WTO 通报义务比率较低。WTO 成员市场准入和国民待遇承诺减让表提供的是约束性政策信息,而实际情况往往大大超出这些约束。另一方面,国内规制的界定工具也十分落后。

产品市场监管(PMR)指数是服务业措施使用频率很高的指标。从 20 世纪 90 年代后期开始,这一指标在 OECD 国家就一直显示出下降趋势,这表明市场的竞争程度在增加,但还不足以对市场准入、国民待遇和国内规制提供进一步的信息。由于没有纳入产品市场监管指数,对许多非 OECD 国家服务业措施的发展趋势更是知之甚少。

一些信息反映出对外国服务和服务提供者的歧视,这在 OECD 统计的外

国直接投资（FDI）限制指数中尤为明显。这类对国内经营者有利的歧视性措施，自 20 世纪 90 年代后期开始，特别是随着外国所有权限制的逐渐减少，开始呈现下降趋势。

关于国内规制的数据更是非常棘手。贸易文献使用 PMR 作为国内规制的衡量工具，但这一指标不足以表达服务行业的质量要求以及程序和技术标准。衡量国内规制的困难之一是行业间差异。毫无疑问，最可靠的信息来自各类部门数据，比如世界银行关于银行规制的数据库。

D. 非关税措施和服务业措施的贸易效应

评估非关税措施和服务业措施对贸易的影响

非关税措施种类繁多，也不能很容易地进行跨国家和跨部门对比。然而现有的研究文献都表明非关税措施明显扭曲贸易，扭曲程度甚至可能超过了关税。而且非关税措施对整体保护水平的贡献度随人均 GDP 的增加而增加。

许多研究通过估计“从价税”（AVE）来量化非关税措施对国际贸易的影响。以不同国家和税率的平均值看，非关税措施对贸易的限制水平几乎是关税的两倍。最新的证据表明，随着关税逐渐下降，非关税措施对整体贸易限制的贡献度迅速提升。这一证据还表明，WTO 成员越富裕，其非关税措施的贸易限制程度——相较关税而言——就越高。而农产品的平均从价税比制造业产品高很多。

发展中国家服务业措施的限制程度一般高于发达国家，但还没有得出服务业措施限制程度与人均国民收入之间的规律性关系。

鉴于发展中经济体之间差异较大，贸易措施的限制程度并未呈现与一成员发展水平之间的规律性变化。另外，服务业措施限制程度在国家间的差异与所涉及的特定服务部门相关。

关于衡量非关税措施和服务业措施对贸易限制程度的研究方法有很多局限性，而在全球供应链背景下其限制程度被夸大了。

方法论上的局限性一定程度上源自非关税措施和服务业措施在使用中缺乏透明度。不同价格的数据不足、采用不同计量方法得到的结论的敏感性，以及当市场上同时存在多项非关税措施和服务业措施时，试图把价格增加归结为一项单一措施等都会产生问题。

迄今在衡量非关税措施和服务业措施带来的贸易效应的各种努力都没有考虑一个事实，即全球生产链中半制成品会不止一次跨越边境。事实上，多次跨越边境造成的贸易成本的边际增加效果远大于单一的国际交易。

对服务业措施限制程度的估计不足以代表其对货物贸易的影响。

服务业措施的贸易限制效应已经超出服务贸易，溢出到货物贸易领域。运输和旅游占约一半的跨境服务贸易，显然是国际贸易中最重要的直接服务投入。有证据表明，运输和物流的贸易与竞争壁垒不仅对运输服务的跨境贸易有负面影响，而且对一成员整体贸易状况都有影响。同样，对外国直接投资和商业服务的政策限制已经对诸如设备、交通工具、化工和电气设备等在内制造业部门的出口产生影响。

货物与服务的相互补充，以及服务业措施对制成品贸易的溢出效应在全球价值链中表现更加明显。开放并具有竞争性的商业服务市场对推动价值链向更专业化和服务敏感型制造业产品方向发展意义重大。

评估服务业措施的整体限制程度必须考虑服务贸易和货物贸易的相互作用，但此类实证分析还很少见。

解读 TBT/SPS 措施和服务业的国内规制对贸易的影响

目前还没有对非关税措施整体限制程度中各种措施所产生的作用进行对比性分析。然而，并不是所有措施对贸易的影响都是限制性的。TBT/SPS 措施和服务业的国内规制并不是明确无误地增加或减少贸易。

一般而言，TBT/SPS 措施的积极效应普遍存在于先进技术行业，消极效应则存在于初级加工产品贸易。当产生消极效应时，TBT/SPS 措施对贸易的影响主要取决于对发展中国家出口的影响，小国家尤为如此。

关于服务业的国内规制贸易效应的实证研究很有限。减少竞争的国内规制对双边贸易都有负面影响。相反，金融部门的研究显示旨在保持适当标准的国内规制对贸易有正面效应。

TBT/SPS 措施和服务业的国内规制影响的不仅限于贸易伙伴双方，而是影响到与其有贸易关系的所有国家。

有观点认为，TBT/SPS 措施是进入一个新市场的一项固定成本。例如，一企业为了符合进入外国市场的标准可能需要付出初期成本，但这一成本与企业的销售量无关。这种观点与 TBT/SPS 措施对小企业的影响大于大企业和零件外包企业的事实相吻合。

固定成本因素的重要程度与 TBT/SPS 措施和国内服务业措施影响贸易的实际情况相一致，这些措施不仅对贸易规模产生影响，同时也影响一国出口市场的多元化。

有证据显示合格评定对贸易产生的负担尤其明显。

本报告组织的一项关于 SPS 措施的研究发现，相对于产品特征方面的规

制要求，合格评定措施对食品和农产品贸易的负面效应更大。

对贸易的负面效应可以通过减少政策差异性得到缓和，如合并为国际标准、协调及相互认证。

实践研究通过多种方法衡量 TBT/SPS 措施的协调程度。例如，一些研究基于一项标准是否已成为由国际标准化组织（ISO）、国际电工委员会（IEC）、国际电信联盟（ITU）或类似机构承认的一项国际标准。其他研究基于一项标准是否在一组国家内得到普遍实行。特别是，TBT/SPS 措施的协调有助于增加中小企业在出口市场的机会。

与货物一样，服务业的国内规制在国家间的差异构成了贸易限制。有确切证据显示，标准的相互承认或整合为国际标准，减少政策的多样性，可以增加服务贸易。

协调与相互认证

如果标准的协调和相互认证发生在区域层次，会对区域外成员产生明显的贸易转移效应和规章“锁定”效应。对发展中国家而言尤其如此。

现有研究表明，区域层次的协调会转移贸易。这种贸易转移效应尤其会损害发展中国家的出口。优惠贸易协定中加入此类特定条款会带来“轴辐”结构，即以较大的贸易伙伴为中心，其他国家如辐条般遵守其制定的标准。

2011 年的《世界贸易报告》已经讨论过，锁定效应的风险存在于区域内达成的 TBT 条款。一个区域内的标准协调会增加未来多边贸易开放的成本。如采用某一标准就要支付某种形式的固定成本，区域条款成为多边合作绊脚石的风险就会存在。

E. 全球化背景下非关税措施和服务业措施的国际合作

贸易协定中的非关税措施规则

浅层协议包含意在解决关税被非关税措施替代问题的条款。

根据贸易协定的主要经济理论，一项贸易协定关于非关税措施规则需要解决的主要问题是关税和非关税措施之间的“政策替代”。制定简单的规则，而给各国政府规范非关税措施留出自主权的做法可以提高效率（“浅层”一体化）。

国际贸易的实质正在发生变化，私有标准的使用将提升机构深度一体化的需求。

全球生产链的迅猛发展产生跨境政策溢出的新形式。而且，企业越来越