

与中国相关的技术性贸易措施特别贸易关注问题研究

刘智洋¹ 韩振国¹ 王森¹ 向若滢²

(1.中国标准化研究院; 2.商务部国际贸易经济合作研究院)

摘要:特别贸易关注(STC)是世贸组织(WTO)技术性贸易壁垒(TBT)委员会和卫生与植物卫生(SPS)委员会解决WTO成员间有关货物贸易的技术性壁垒纠纷的重要工作机制之一。开展与我国相关的技术性贸易措施特贸关注问题研究对我国贸易发展具有重要意义。本文通过梳理和分析自加入世贸组织以来中国对其他成员关注和被其他成员关注的技术性贸易措施,按照提出的关注措施性质进行分类研究,分析我国需要改进的问题,提出我国高效应对特别贸易关注的机制、对策和建议。

关键词:特别贸易关注,技术性贸易壁垒,卫生与植物卫生

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2023.01.003

Research on Special Trade Concerns of Technical Trade Measures Related to China

LIU Zhi-yang¹ HAN Zhen-guo¹ WANG Miao¹ XIANG Ruo-ying²

(1. China National Institute of Standardization; 2. Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation)

Abstract: The Special Trade Concern (STC) is one of the important working mechanisms of the WTO Committee on Technical Barriers to Trade (TBT) and Sanitary and Phytosanitary (SPS) to solve the disputes about technical barriers to trade in goods among WTO members. It is of great significance to China's international trade development to carry out the research on the related special trade concerns of technical trade measures. In this paper, through the introduction and analysis of STCs to other members proposed by China and STCs to China proposed by other members since China's accession to the WTO, the paper carries out the research on relevant issues of the STC classification, analyzes the problems to be improved in China, and puts forward the mechanism, countermeasure and suggestion for China to deal with the STC efficiently.

Keywords: Special Trade Concern, Technical Barriers to Trade, Sanitary and Phytosanitary

1 引言

STC)是世贸组织(WTO)技术性贸易壁垒(TBT)委员会和卫生与植物卫生(SPS)委员会解决成员间特别贸易关注(Specific Trade Concerns, 简称STC)有关货物贸易技术性贸易措施纠纷的重要工作机制

基金项目: 本文受市场监管总局政策研究课题“与中国相关的技术性贸易措施特别贸易关注要点分析与对策建议”(项目编号: 292022C-9628)的资助。

作者简介: 刘智洋, 研究员, 主要研究方向为标准国际化、技术性贸易措施。

韩振国, 博士, 助理研究员, 主要研究方向为技术性贸易措施。

王森, 助理研究馆员, 主要研究方向为技术性贸易措施。

向若滢, 商务部国际贸易经济合作研究院硕士研究生, 研究方向为国际商务。

之一。其中,技术性贸易措施涵盖世贸组织的《TBT协定》和《SPS协定》所涉及的各类技术性措施,主要内容包括技术法规、标准、合格评定程序以及卫生与植物卫生等措施。技术性贸易措施的制定和实施带有很强的目的性、必要性和合理性,旨在保证产品的质量,保护人类、动植物的生命或健康,保护环境,防止欺诈。《TBT协定》和《SPS协定》都明确规定了技术性贸易措施的实施应以最小贸易限制为尺度,不得给国际贸易造成不必要的障碍。但事实上,滥用技术性贸易措施以保护本国市场或以限制进口特定国家产品为实际目的制定实施的情况一直存在,借国际贸易规则之名行贸易保护之实的现象层出不穷。为此,世贸组织对成员的措施出台有严格的透明度要求,措施的通报就是实施透明度要求的具体行为。而措施评议是WTO赋予成员对拟议措施进行监督的权力,如果评议不能解决问题,WTO允许成员对拟议措施甚至未通报已实施的措施采取特别贸易关注方式,在TBT委员会或SPS委员会例会上以公开辩论方式进一步解决,敦促成员遵守TBT和SPS协定规定,修改或撤销与协定要求不一致的有关措施。一方面,被关注成员必须对其他成员提出的问题进行答复和解释,澄清问题、解除误解、避免或消除对贸易不必要的负面影响;另一方面,可以让其他成员了解其关注措施产生的背景和进展情况,赢得其他成员的支持和响应。这将对实施不合理措施的成员施加巨大压力,推动问题的解决。因此,特别贸易关注是每次委员会例会各成员最重视的一项

内容,是消除技术性贸易壁垒最重要的方式之一,越来越多的成员援引这种方式在委员会上对其他成员不合理的技术性贸易措施提出一次甚至多次的关注。目前,作为解决出口成员遭遇技术性贸易措施较为经济有效的手段之一,特别贸易关注机制不但被WTO的发达成员运用,而且正在被越来越多的发展中成员甚至是不发达的成员所运用。因此,以特别贸易关注为切入点研究技术性贸易措施,对于我国相关贸易纠纷的应对能力建设具有十分重要的现实意义。

2 特别贸易关注总体发展趋势

截至2022年10月底,WTO成员自1995年WTO成立以来提出的特别贸易关注议题共计1,317项,关注次数4,579次。其中涉及TBT的有759项,关注2,934次;SPS有558项,关注1,645次。总体上,STC的数量呈逐年稳步增长趋势。其中,2020年由于新冠疫情给经济和贸易带来严重破坏,所引发的特别贸易关注数量最多(如图1所示)。涉及的领域广泛,包括各类消费品、食品和饲料等,其中,关注最多的产品种类是电气和信通技术(ICT)产品、食品和饲料、酒精饮料和葡萄酒、化妆品、化学品、玩具和车辆等。

2.1 TBT特别贸易关注的特征

在TBT方面,STC总体数量基本呈上升趋势,提出关注成员以发达成员为主,被关注成员以发展中成员为主;STC多为低频关注,高频关注成员主要为

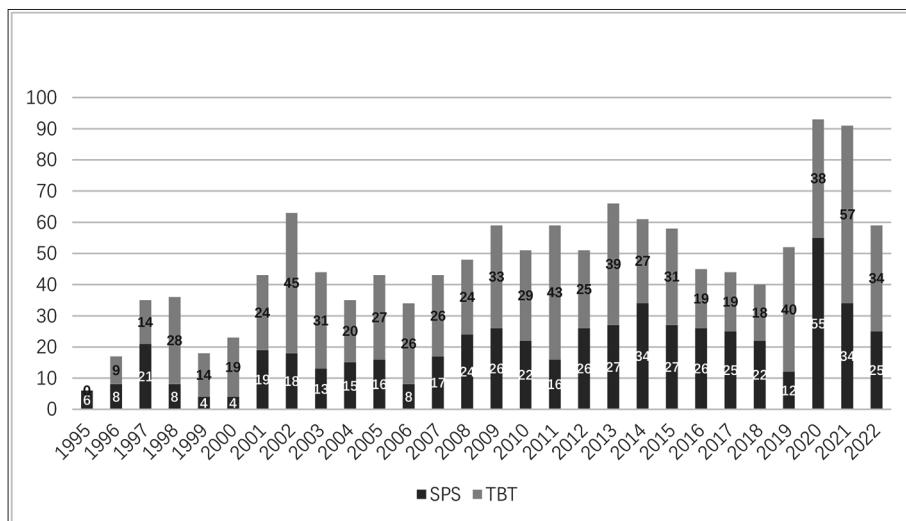


图1 1995—2022年10月技术性贸易措施(TBT/SPS)特别贸易关注(STC)总体情况

欧盟,机电、农食、信息产品领域被关注较多。综合多年数据来看,提出TBT措施新关注的数量在较长时间周期里呈上升趋势,随着措施通报的数量增多而增多。在2020年和2021年达到峰值,说明特贸关注与疫情以来经济衰退引发的贸易保护主义密切相关(如图2所示)。从成员参与情况看,提出关注的成员多为发达经济体,而被关注的成员以发展中经济体居多。从区域分布看,受关注较多的区域是亚洲,其次是欧洲。在759项关注议题中,共有701项议题被提出1~10次,占TBT关注议题总量的92%,被高频率关注(27次以上)的前10项议题中,欧盟被关注的占5个,印度3个,中国和俄罗斯各1个,涉及的产品主要涵盖食品、制成品、化工产品、机电设备等。

2.2 SPS特别贸易关注的特征

在SPS方面,STC总体数量呈现波动态势,关注成员以农食产品出口方为主,被关注成员以进口方为主;STC多为低频关注,高频关注成员多元化,动物疫病领域被关注较多。1995~2022年,WTO成员在SPS委员会例会上先后提出558项SPS特别贸易关注(如图3所示),2002年和2020年提出关注最多,2002年后关注数量呈现波动下降的趋势;2007年之后,数量有起伏但波动减少。从成员参与情况看,提出特别贸易关注以发展中国家为主,而美国和欧盟也处于前列,较多为农食产品出口方,被提出特别贸易关注的成员中发达成员和发展中成员各占一半,尤以农食产品进口方居多。从地区分布上来看,受关

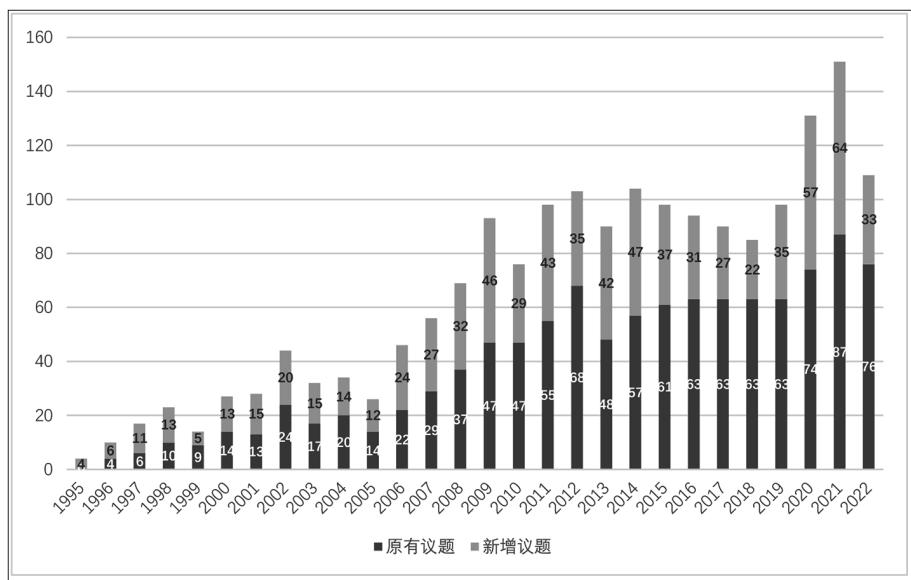


图2 1995~2022年10月TBT措施的STCs情况

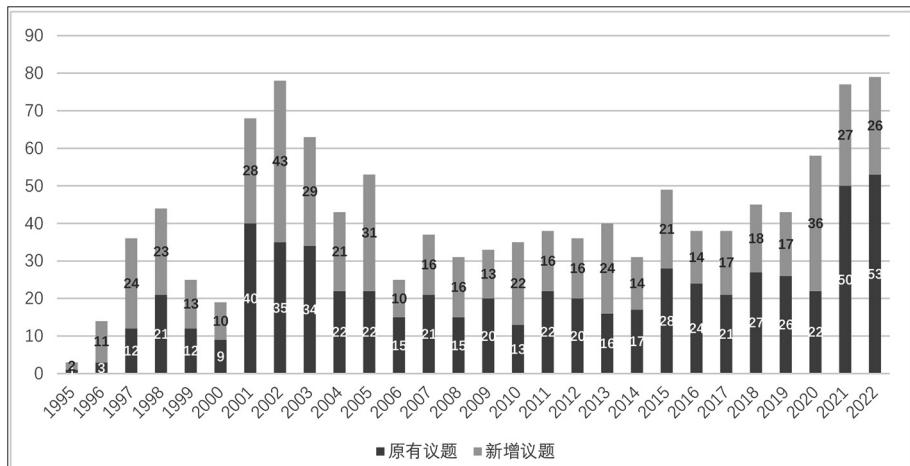


图3 1995~2022年SPS措施的STCs情况

注措施最多的依然是亚洲,被关注议题245项,占比39%,其次是欧洲,被关注议题178项,占比28%。在558项关注议题中,共有543项议题被提出1~10次,属于低频关注;而《因疯牛病而实施的一般进口限制(ID 193)》措施受关注次数最多,被提出46次,主要涉及动物疫病,是高频关注的典型代表。

3 与中国相关的技贸措施 特别贸易关注

3.1 其他成员对中国特别贸易关注措施分析

中国被关注TBT措施多于SPS措施,新提关注数量波动较大,近期被关注较多措施涉及动物疫病、信息安全、境外企业注册;中国被高频关注措施较少,对中国关注主要为发达成员。自中国入世以来,截至2022年7月,其他成员对中国提出特别贸易关注共计125项,其中TBT占82项,SPS占43项,关注总次数达644次,TBT437次,SPS207次,TBT关注项数和

次数均多于SPS,各年份新提出的特别贸易关注数量变化情况以及TBT和SPS领域的STC具体数量及TBT和SPS占比情况如图4所示。

2001~2022年,中国每项议题被提出关注平均次数为5.2次,高于1995年至今WTO成员平均水平(3.6次),被提出关注1~2次的议题数量占50.4%;被提出关注3~5次的议题占21.6%;被提出关注6~10次的议题占12%;被提出关注10次以上的议题占16%。其中,被提出次数最多(46次)的一项是“BSE(疯牛病)的一般进口限制”议题,被提成员除中国外,还包括阿根廷、澳大利亚、巴西等18个成员,关注提出方是欧盟和美国,支持成员有加拿大、瑞士、乌拉圭等;另一项有关信息安全产品要求的议题被提次数高达35次,由美国、欧盟、澳大利亚、加拿大等成员共同对中国提出(见表1)。从对中国关注的成员来看,单独及共同提出特别贸易关注项数最多的成员是欧盟,其次是美国,均占一半以上;然后是日本、韩国,都为发达经济体。

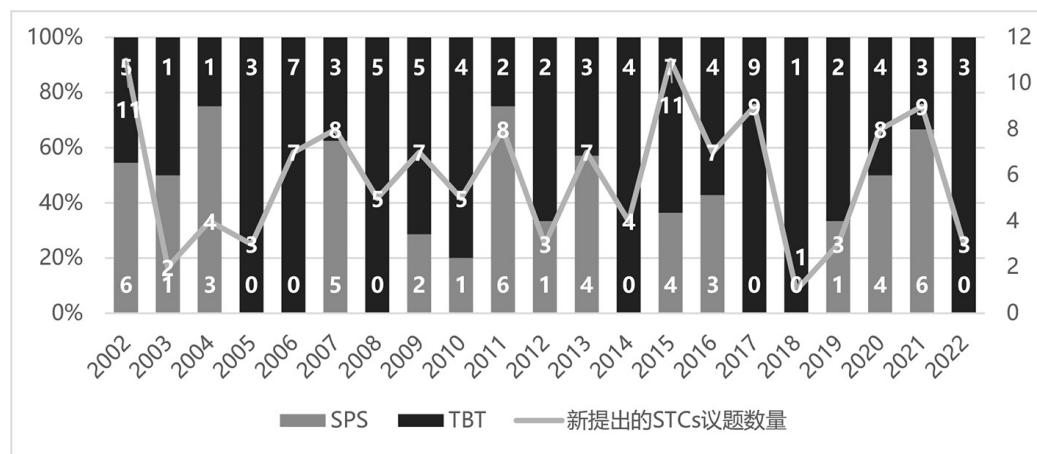


图4 其他成员对中国提出的新STCs议题数量及TBT和SPS占比

表1 2001~2022年中国被高频关注的STC议题

领域	标题	最近提出日期	次数
SPS	由疯牛病(BSE)引起的一般进口限制	2022/9/11	46
TBT	对信息安全产品的要求,包括国家商用密码管理局(OSCCA)1999年《商用加密产品条例》及其正在进行的修订,以及多等级保护方案(MLPS)	2022/7/13	35
TBT	《医疗器械监督管理条例》(国务院第650号文件)	2022/7/13	25
TBT	《化妆品行政许可受理规定》	2018/11/14	24
TBT	药品和医疗器械产品注册费	2022/3/9	21
SPS	中国对高致病性禽流感的进口限制	2022/11/09	18
TBT	《网络安全法》	2022/7/13	17
TBT	《中华人民共和国密码法》	2022/7/13	16
TBT	《网络产品和服务安全审查实施办法》	2022/7/13	16
SPS	中国因非洲猪瘟而限制进口	2022/11/9	16

3.2 中国对其他成员特别贸易关注措施分析

中国对其他成员关注的TBT措施总体上多于SPS措施,新关注逐年上升,近两年呈剧增趋势(如图5所示)。关注较多的措施涉及农食产品、通信设备、能源产品;另外,高频关注的措施较少,关注对象侧重中国主要出口目标国。截至2022年10月底,中国对其他成员提出的STC共计172项,其中,TBT有120项,SPS有52项,提出总次数672次,TBT占482次,SPS占190次,TBT关注项数和次数同样多于SPS;各年份中国对其他成员的新特贸关注数量及TBT和SPS占比随时间变化趋势不稳定,但近3年由于疫情关系有明显上升势头。

2001—2022年,中国对每项议题提出关注的平均次数为3.9次,高于WTO成员被提STC次数的平均值(3.6次),提出关注1~2次的议题占57%,低频关注

的占比较高;中国对其他成员高频关注的议题(提出10次以上)共有14项,TBT领域11项,SPS领域3项。其中,关注次数最多的是欧盟《关于化学品注册、评估、授权和限制的条例》(REACH法规)议题(见表2),共计提出38次,先后被中国及美国、加拿大、印度等37个成员提出关注;另一项对印度的电信相关规则的议题提出次数达30次,先后由中国、美国、欧盟等成员提出。在172项STC关注中,由中国单独提出的STC项数为118项,占比68.6%,关注最多的成员是欧盟,达76项,占43.1%,其次是美国,位列3、4位的分别是日本、印度,基本为中国主要出口市场。

4 中国特别贸易关注工作存在的问题与改进建议

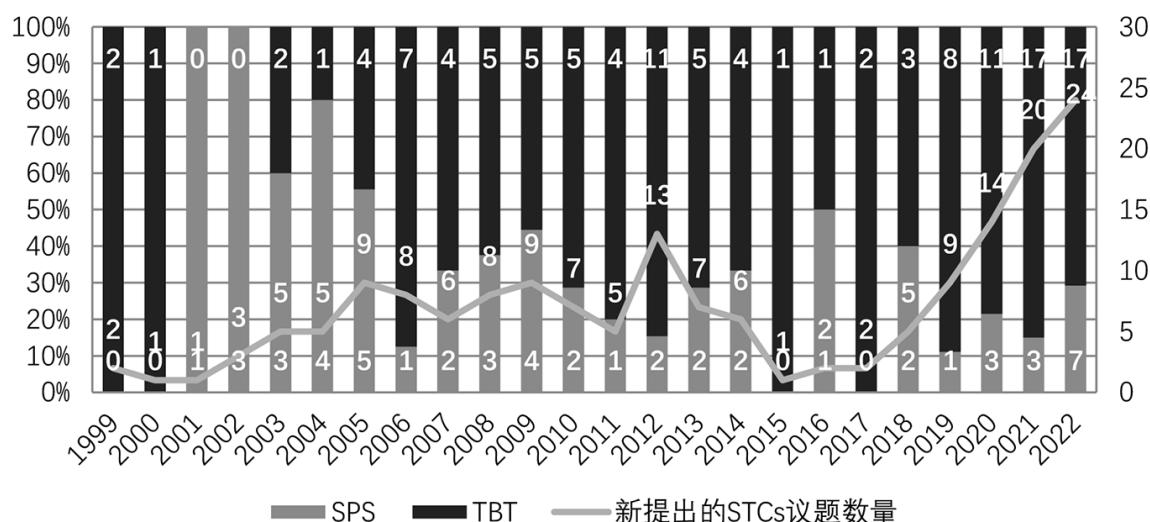


图5 中国对其他成员提出的新STCs议题数量及TBT和SPS占比

表2 2001—2022年中国对其他成员高频关注的STC议题

领域	关注对象	标题	最近提出日期	次数
TBT	欧盟	《关于化学品注册、评估、授权和限制的条例》(REACH法规)	2017/3/29	38
TBT	印度	《新电信相关规则》	2020/5/13	30
TBT	欧盟	2002/95/EC《关于限制电气和电子设备中使用某些有害物质的指令》和2002/96/EC《关于废弃电气和电子设备(WEEE)的指令》	2012/3/20	28
SPS	欧盟	有关内分泌干扰物的立法	2022/11/9	24
TBT	韩国	《化学材料注册和评估法规》	2018/11/14	21
TBT	埃及	《制造商注册制度》(第43/2016号法令和第992/2015号法令)	2022/3/9	18
TBT	印度	《钢铁产品的强制性认证》	2022/7/13	18
TBT	欧盟	《信息技术安全评估通用标准》认证	2018/11/14	13
TBT	欧盟	《物质和混合物的分类、标签和包装条例》(ATPs和CLP)	2011/6/15	13
TBT	欧盟	欧共体——《禁止在电池中使用镍镉》	2009/6/25	11

4.1 中国特别贸易关注工作存在的问题和难点分析

一是企业参与STC工作的渠道不畅通。企业是技贸措施的实施主体,是受技贸措施影响最大的利益相关者,对国外技贸壁垒有着深刻的切身体会。之前研究发现,欧美国家企业的WTO意识较强,对于特贸关注的参与度较高。相比而言,目前中国企业参与特贸关注工作的渠道还不畅通,当企业面临技术性贸易壁垒,导致出口遇阻时,缺乏有效的渠道将相关信息报送到业务主管部门,并且企业对于WTO技术性贸易措施相关规则的了解不深,也没有合适的渠道获悉涉及自身的技术性贸易措施应对进展。

二是STC工作与产业发展需求的结合不紧密。特别贸易关注作为技术性贸易措施的一部分,其重要目标之一是为国内产业发展创造良好环境。一方面,通过应对技术性贸易壁垒为国内产业“走出去”打通渠道;另一方面,通过设置合理的安全屏障保护国内产业的健康发展。相关研究发现,欧美很多特贸关注工作主要出于对产业的支撑和保护,一些对外的特贸关注主要聚焦自身主要出口产品和市场,被关注的措施也多是以保护国内相关产业为目标。然而,当前我国特别贸易关注相关工作的开展相对被动,处于“兵来将挡、水来土掩”的状态,“主动出击”不多,与产业发展需要的结合有待提升。

三是STC工作应用WTO规则的能力不够强。特别贸易关注相关工作基于WTO的TBT和SPS协定规则,能否紧扣规则是特贸工作能否有效应对以及发挥作用的关键。由于技术性贸易措施相关规则多数由西方国家主导制定,西方国家政府和企业的WTO规则意识也较强,对WTO规则的应用能力也更加熟练。相比而言,长久以来,我国技术性贸易措施从业者都处于规则学习的阶段,对于规则的应用较欧美来说还比较单一;企业对于相关规则比较陌生,也缺乏学习的渠道,在遇到相关贸易壁垒时无从下手。受此影响,我国相关部门和企业界STC工作应用WTO规则的能力还有待提升。

四是STC工作与技贸措施其他工作的衔接不完善。一般来说,特贸关注是通报评议工作的升级版,对于通报评议以及磋商无法解决的问题,才会提请特贸关注。研究发现,欧美发达国家技术性贸易措施工作开展过程中,通报评议和特贸关注形成了有

效衔接和良性互动,通报评议无法解决的问题多上升为特贸关注,导致欧美的特贸关注量显著高于其他成员。相对而言,目前我国特贸关注议题的筛选机制还不太完善,与通报评议工作的对接不畅,相关工作的开展缺乏规范流程,如:对于企业和专家提请的特贸关注能否上WTO的TBT例会缺乏相关程序和有效反馈,不利于提升各方参与技贸工作的积极性。

五是各部门关于STC工作的协调不顺畅。特别贸易关注作为技术性贸易措施工作的一部分,相关业务的开展既涉及贸易主管部门,也涉及行业主管部门,特别是一些贸易壁垒的应对需要多部门的协调和合作。欧美发达国家中,欧盟层面成立了主导特别贸易关注工作的协调机构,美国则在参加TBT/SPS例会前由贸易代表办公室召集相关部门开会研究对策,以在内部产生统一立场后一致对外。相对而言,我国各部门关于STC工作的沟通协调机制还未有效建立,原有的技术性贸易措施部际联席会议也处于停滞状态,各部门对于特别贸易关注工作的参与相对受限,没有形成“一盘棋”布局,利用特贸关注的机制维护我国出口企业利益的努力和能力还远远不够。

4.2 完善特别贸易关注工作的相关建议

4.2.1 为企业提出特贸关注开辟畅通渠道

调查发现,企业普遍反映在提交特贸关注方面存在困难,提交渠道不畅通,没有明确清晰的直通渠道进行STC反馈。企业在发现出口目标市场有不合理的技术性贸易措施出台时,无法通过正常渠道快速反馈企业的诉求。建议为企业提交特贸关注开辟有效的渠道,使企业能快速高效地提出特别贸易关注,使企业免遭国外技术性贸易壁垒带来的损失。为此,建议构建一个网络上传渠道(特别贸易关注企业直通上报平台),通过实名注册登录方式,企业可以方便地将特贸关注上报。平台由政府组织构建,由专业公司会同相关专家和企业用户研究设计,设置专人(或专门机构)进行日常管理和收集特贸关注信息,并对特贸关注信息进行分类整理和分析,及时汇总和上报给相关主管部门,以便在世贸组织TBT委员会或SPS委员会的例会上提出。另外,建议对平台的运维及可持续运行提出切实可行的解决方案,并在资金上给予保障。

4.2.2 为企业提出高质量的特贸关注提供专业指导

提出高质量的特贸关注是解决技术性贸易壁垒的前提和基础。一是对所关注的技贸措施提出的问题要切中要害。除了牢牢掌握和灵活运用WTO/TBT和WTO/SPS相关规则条款外,还要指出技术要求的不合理之处;二是有足够的支持证据,尤其是来自利益相关方的佐证材料,比如:相关企业或机构提供的实验数据,预估损失数据等(措施实施造成的);三是特贸关注的报告应行文流畅,条理清晰,逻辑性强,重点突出,有理有据。从背景情况、措施关键技术点的合理程度、与WTO规则相背之处、要求和建议等,都要规范表述。

企业作为技术性贸易壁垒的主要受害者和实施主体,充分调动企业的主观能动性,发挥主体的重要作用,特贸关注的工作才能真正发挥实效。由于大多数企业对特贸关注的作用不了解,对其相关知识不掌握,导致企业不能很好地运用特贸关注这一重要工具来消除技术性贸易壁垒,减少企业的外贸损失。为此,建议加强对出口企业相关人员的特贸关注知识和实操培训;如可能,建议制定特贸关注相关国家标准。

4.2.3 高效应对其他成员对中国的特贸关注建议

一是对我国即将出台的涉及技术法规、标准和

合格评定方面的重要法律法规,尽早出台英文版本和英文注释本,方便其他成员理解,减少其他成员对此提出的不必要的特贸关注;二是规范化技术性贸易措施早期阶段的通报措施草案,为其他成员留出合理的评议时间;三是遵循WTO/TBT附件3的规定,政府主导制定的标准至少每6个月在公开出版物上公布一次标准制定计划;四是尽量以国际标准为基础制定我国政府主导的标准,如果没有按照相关国际标准制定我国标准,尽可能地给出解释和说明;五是为保护国家安全、防止欺诈、保护人类健康和安全、保护动植物生命或健康、保护环境这5大合法目标而出台的技贸措施要尽量避免给其他成员带来重大贸易影响;六是注重措施中技术的合理性解释。合理性大多是提出关注的成员从技术角度出发,对技术法规等在科学依据、可靠性、可操作性和措施覆盖范围等方面提出疑问;七是尽量遵循WTO规定的通报评议的合理期限,正常通报60天,紧急通报30天。总之,应深入理解并充分运用WTO/TBT和WTO/SPS的规则,做好通报的相关解释工作,尽可能减少其他成员对我国技术性贸易措施的关注,努力提高我国高效应对特别贸易关注的能力和水平,促进我国贸易高质量发展。

参考文献

- [1] 吴西源,魏霜,林春贵,等. 中国WTO/TBT特别贸易关注分析研究[J]. 检验检疫学刊, 2017,27(05):52–57+75.
- [2] 林晓君. 2016–2020年欧盟WTO/TBT–SPS通报评议及特别贸易关注情况分析[C]//.第十八届中国标准化论坛论文集.,2021:751–757.DOI:10.26914/c.cnkihy.2021.024252.
- [3] 陈云鹏,刘耘竹,王森,等. 我国被WTO成员特别贸易关注数据分析[J]. 标准科学, 2020(09):141–144.
- [4] <https://epingalert.org/en/Search/TradeConcerns>.
- [5] <https://tradeconcerns.wto.org/en>.