

美国“标准联盟”对非技术援助策略对我国高质量推进中非经贸往来的思考与借鉴

徐晓华¹ 黎 飒² 苏园园²

(1. 国家税务总局税务干部学院(长沙) 2. (长沙)中非技术贸易措施研究评议基地)

【摘要】非洲国家和地区相对贫困落后,通报意识薄弱,通报机构设置不完善,技术法规、标准及合格评定程序欠缺且不透明,相关政府部门能力不足,严重阻碍了贸易便利化及其自身的发展。我国如何应用标准高质量推进中非经贸合作值得深入研究。研究和借鉴美国“标准联盟”的实践经验,一方面对加强我国与非洲国家的交流合作,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放,提升我国国际影响力和话语权具有重要意义。另一方面也有利于我国有效破除技术性贸易壁垒,提升我国企业的国际竞争力,促进产业的转型升级。文章介绍了美国“标准联盟”对非开展技术援助工作的基本情况及成效,借鉴美国经验并结合我国现状从战略思路、保障机制和实践操作方面提出了相关建议。

【关键词】技术性贸易措施; 技术援助; 标准联盟

【中图分类号】F752.02; F752.62; D996.1; F744

党的二十大报告指出,我国坚持推进高水平对外开放,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放,推动共建“一带一路”高质量发展。2015年以来,中非合作论坛举办的约翰内斯堡峰会、北京峰会及第八届部长级会议分别宣布实施了“十大合作计划”“八大行动”及“九项工程”,将中非经贸合作水平推向历史新高。中国自2009年起连续14年稳居非洲第一大贸易伙伴国地位,

中非贸易额占非洲整体外贸总额比重连年上升。标准构成了世界贸易的基础,我国如何应用标准高质量推进中非经贸合作,研究美国“标准联盟”对非技术援助的方法和策略,借鉴美国对非标准合作的思路,探讨中非标准合作等制度性开放路径,显得十分必要。

一、美国“标准联盟”对非援助计划简介

美国“标准联盟”(SA)是一项由美国赞助的援助机制,倡议向发展中国家提供技术援助,帮助他们更好地实施和遵守世界贸易组织(以下简称WTO)技术性贸易壁垒(以下简称TBT)协定,并改善发展中国家标准和监管的发展。该机制成立于2012年11月,由美国贸易代表办公室(以下简称USTR)和美国国际开发署(以下简称USAID)在日内瓦世贸组织TBT委员会宣布建立,其目的是为美国的互惠贸易创造沃土,为双边贸易便利化做好准备。

2013年5月,USAID和美国标准协会(以下简称ANSI)建立了公私合作伙伴关系,正式组建标准联盟机构,最初的ANSI&USAID协议涵盖了

作者简介:徐晓华,国家税务总局税务干部学院(长沙)校区教师,湖南省中非经贸合作促进研究会特聘研究员,研究方向:国际税收,出口退税服务与管理、技术性贸易措施与应对。黎飒,(长沙)中非技术贸易措施研究评议基地评议中心主任,研究方向:技术贸易措施与应对。苏园园,(长沙)中非技术贸易措施研究评议基地对外合作中心主任,研究方向:技术贸易措施与应对。

5年的计划，初步预算500万美元，其中50%由USAID出资，50%由ANSI和其他私营部门合作伙伴出资。联盟负责协调来自私营部门主导的美国标准化系统的专家向感兴趣的国家和地区提供培训和其他技术援助，共同推进新机制的运行。

美国“标准联盟”援助计划分两个阶段，第一阶段于2013年5月开启，持续至2021年，历经8年，TBT相关培训是第一阶段的重点。第二阶段于2019年开启，与第一阶段的活动同时开展，计划将在五年期间（2019—2024年）开展活动，该阶段的主要工作目标是提高发展中国家实施公认的国际最佳实践的能力，从而减少出现低质量、低安全性的产品、服务和基础设施的情况，使受援国能更好地采用国际标准，最终能在全球范围内提高商品和服务的质量和安全性。两个阶段均旨在向发展中国家提供能力建设援助，但重点领域及活动项目有所差异。

二、美国“标准联盟”对非援助取得的成效

美国相关组织通过与非洲受援国相关机构签署系列谅解备忘录，例如，ASTM International与CODINORM和ASN签署了两份谅解备忘录（MoU）。这些协议授予CODINORM和ASN免费访问ASTM的12 000多个标准的完整库，并允许采用、参考、咨询或用作国家标准的基础。该协议对ASN特别有利，在签署谅解备忘录之前，ASN维护的标准库仅包含约2000个标准。免费获取ASTM标准和咨询将使ASN及其不到20名员工能够通过以现有ASTM模型为基准来降低与标准开发相关的财务和时间成本。这为发展中国家提供了用于采用或制定国家标准的技术知识和专业知识，同时允许美国营造国外的监管环境。

此举为美国标准和美国公司赢得市场准入的机会，为美国与非洲国家长期开展技术与标准的合作和交流奠定了基础，同时为美国对外投资和出口铺平了道路，据“标准联盟”报告显示，援助活动的开展使美国利益相关者的市场壁垒下降了39%；

美国国家商务部国际贸易管理局也表示，该计划使美国制造的汽车产品实现销售数亿美元，为整个美国提供了可观的就业机会。同时，美国“标准联盟”对非洲国家的影响也不容小觑。

成效一：非洲受援国的技贸措施透明度显著提高。

透明度的提高是“标准联盟”的三大战略支柱之一。非洲国家和地区相对贫困落后，通报意识薄弱，通报机构设置不完善，技术法规、标准及合格评定程序欠缺且不透明，严重阻碍了贸易便利化及其自身的发展。但是，非洲的战略地位显著，市场和经济发展潜力不容忽视。因此，非洲成为“标准联盟”进行援助的重要区域。他们针对非洲18个国家组织了大量的线上线下培训交流活动，通过培训提高了非洲国家的标准意识。“标准联盟”项目援助前（1995—2012），非洲提交过通报的国家有32个，共计通报1483条。援助项目实施后，非洲国家通报意识显著增强，提交通报的国家增长到35个，成功设立多个TBT咨询点。近十年（2013—2022）非洲国家共计发布通报8640条，最近10年的通报总量与援助前的17年相比，增加了5.8倍。根据WTO-EPING网站公布的数据，2022年全球发布通报排前十位的国家中有4个非洲国家，分别是：乌干达（通报665条，排名全球第一）、坦桑尼亚（通报314条，排名全球第五）、肯尼亚（通报267条，排名全球第六）、卢旺达（通报188条，排名全球第八），透明度大大提高。

成效二：非洲受援国对国际标准机构的参与度明显提升。

目前，受标准联盟援助的非洲国家基本都已成立了标准管理机构，并加入了国际标准化组织（ISO），标准化体系的建设日益完善。据标准联盟报告显示，在联盟的援助下，塞内加尔成为国际电工技术委员会（IEC）的附属国家，在ISO技术委员会中的活动参与度提高了180%；莫桑比克和赞比亚加入了IEC，均为ISO的通讯成员，在ISO技术委员会中的活动参与度也大大提高，其中：莫

桑比克参与了9个技术委员会及3个政策制定委员会；赞比亚参与了24个技术委员会，并且是3个政策制定委员会的观察员。

成效三：非洲受援国家的国家质量基础设施（NQI）不断完善。

NQI的建设也是“标准联盟”的三大战略支柱之一，与贸易便利化、出口竞争力及市场准入紧密相关，对国家各方面的发展至关重要。标准联盟对非洲国家的NQI建设援助包括：制定了NQI手册，以提高受援国对NQI（标准、计量和合格评定程序）重要性的认识，该手册的创建将成为援助相关的信息、知识和资源的存储库，还将为分享国际最佳实践和建设高效的NQI系统提供重要支撑；开发QI评估工具草案，编写了详细的问题清单，以补充现有的世界银行评估工具包，助力伙伴国家的自力更生。

成效四：增强了受援国家的韧性。

韧性是“标准联盟”的第三大战略支柱，也是“标准联盟”的最终目标。韧性主要是指政府部门和关键管理部门的能力，该项目实施的目的是使受援国的管理方法和水平与美国私营部门相关领域相匹配，从而加强受援国政府和美国利益相关者之间的联系，实现可持续增长计划，为未来美国公司的准入和成功铺平道路。相关项目包括：良好监管实践、监管影响评估和相关培训；针对美国重视的优先行业，包括太阳能、建筑规范及自然资源等行业的政府主管部门开展培训等。如：“标准联盟”对塞内加尔能源部门进行改造，并对技术人员开展了太阳能微型电安装、维护和效率提升的实践培训，为60%的塞内加尔缺乏电力的农村地区提供电力供应。这些项目的实施不仅大大增强了非洲国家相关管理部门的治理能力，更促使了双方长期可持续的合作和技术交流，为美国私营部门相关领域进入非洲市场奠定了坚实基础。

三、借鉴与思考

为有效破除技术性贸易壁垒，提升我国企业

国际竞争力，促进产业转型升级，2022年，市场监管总局出台了《关于加强技术性贸易措施工作的指导意见》（以下简称《指导意见》），为我国统筹国际国内规则，促进外贸发展和产业转型升级提供了准则和引领。实践表明，我国在合规意识与合规能力方面，与国际规则还存在一定差距；标准的国际化程度与发达国家相比尚有距离；与境外经济体在规则、标准、合格评定程序方面的联动尚处于起步阶段。

根据美国经验，美国“标准联盟”布局长远，从国家支持、非盈利组织落地、文化输出、国际标准、国际规则叠加影响，加上人才培养计划、分国别渗透，考虑十分周全，影响深远。研究和借鉴美国“标准联盟”的实践经验，对加强我国与非洲国家的交流合作，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，提升我国国际影响力和话语权具有重要意义。

鉴于此，笔者建议如下：

（一）借鉴美国“标准联盟”援助战略思路，服务我国高质量发展大局

美国“标准联盟”有针对性地帮助发展中国家增强透明度、NQI和政府部门的韧性，通过减少贸易壁垒、提高透明度、改善监管发展和促进市场可预测性，来改善受援国的营商环境、治理能力和可持续发展能力，增强美国私营部门的市场信心，为美国与受援国之间的互惠双向贸易提供了有力的保障。

标准是基础，也是保障。我国《十四五规划和2035年远景目标纲要》提出：推进战略、规划、机制对接，加强政策、规则、标准联通。2021年，我国颁布实施《国家标准化发展纲要》（以下简称《纲要》），将标准化提升到党和国家事业发展全局的战略高度。《纲要》将深入拓展标准化国际合作作为发展目标，促进标准化发展由数量规模型向质量效益型转变，在构建新发展格局中发挥更大作用。如何实现中非规则、标准、合格评定程序的互联互通，推动中非高质量发展：一是加强对全球技

术贸易规则的理解和运用,积极参与国际技术贸易规则标准建设:一方面,要密切跟踪多双边贸易体制和区域性技术贸易协议的新趋势,不断根据国际规则调整国内相关政策,系统推进与国际贸易投资规则相衔接的体制机制。另一方面,要推动我国具有优势、特色技术标准转化为国际标准,推进我国与贸易伙伴国家的标准互认,积极参与国际规则和标准制定,提高我国技术贸易规则的话语权。二是搭建中非技术贸易措施合作平台:积极组建“中非标准联盟”,实施针对性的援助与合作,推动重要技术成果、标准、技术法规走出去,积极推进与非方贸易国的标准与技术法规的互认,为中非命运共同体向更高水平发展注入强劲动力。

(二)以美国“标准联盟”的经验为参考,为推进中非标准合作提供保障

中国标准化研究院研究指出:“技术性贸易措施工作是一项系统工程,其战略性、系统性和关联性较强,需要站在国家发展的战略高度来谋划和推进。技术性贸易措施工作涉及中央、地方多个层级,需要强化组织领导和统筹协调,从机制上保障统一协调、信息共享和快速反应,提高技术性贸易措施工作的效率。”

在机制保障方面,建议在厘清国家标准化管理委员会、海关总署标法中心、海关总署国际业务司、商务部中国政府世界贸易组织通报咨询局等部门职责边界的基础上,制定第一个五年规划。通过“中非标准联盟”整合全国自上至下的标准化组织、40余个技术贸易措施研究评议基地、对非龙头企业、行业协会、学术机构、科研院所,通过共享资源、共享信息、互相补位,推动中国标准在非洲国际化应用的进程和落地实施。

在经费结构方面,建议由国家国际合作发展合作署牵头,提供国家资金支持(建议出资60%~70%);中非论坛等非盈利组织实施,联合中国对非合作重点产业、央企国企、民营龙头企业、科研机构、行业协会等资源(建议出资30%~40%),成立公私合作伙伴关系。在非洲,

建议与非洲国家政府部门、行业协会、标准组织、科研机构、龙头企业、建立连接,实现信息互通;在国内,由海关总署牵头,充分发挥部际联席会议制度的作用,按需构建多层次的协调管理机构和快速反应机制,提高系统整体的服务效能,更好地服务国内国际双循环新发展格局。

在人才培养方面,要重视技术贸易人才的培养,尤其是精通技术贸易国际规则、涉外技术贸易诉讼与谈判的专业人才。通过开展技术贸易专业综合教育和培训,建立健全技术贸易领域人才的职业能力评价和激励机制,参与国际规则和标准制定的实战训练,造就一支熟练掌握技术贸易国际规则、精通专业技术的国际化、职业化、可持续的人才队伍。

(三)结合中国国情,形成有中国特色的对非标准合作方案

1. 深入调查评估,制定符合中非实际的合作战略
海关统计数据,2020—2022年,中国对非贸易的重点国别分别为:尼日利亚、南非、埃及、加纳、肯尼亚、坦桑尼亚、阿尔及利亚、利比里亚、摩洛哥、塞内加尔,而南非、埃及、加纳、肯尼亚、坦桑尼亚、摩洛哥、塞内加尔均是美国“标准联盟”援助国家;其中,肯尼亚、坦桑尼亚、加纳、埃及和南非的通报十分活跃,且是美国“标准联盟”援助的重点国家。我国应在积极应对美国“标准联盟”影响的同时,避开其输出的重点国别和重点产业,以受美国等发达国家影响较小的国家和地区为切入口,推动中非标准合作。此外,建议在合作之前对目标国家做详细的调查评估,包括:经济发展程度、NQI水平、政府机构的态度、相关重点产业的发展状况、相关企业的参与意愿等,依据评估结果,采取相应的合作策略。

2. 依托政产学研力量,加速中非标准联盟的试点和落地

借鉴美国经验并结合中国实际,建议依托政、产、学、研力量,共同助推中国标准进入非洲。

(下转第21页)