论发展中国家在多边贸易规则谈判中的作用

杜　玉　琼
(四川大学 法学院,成都 610064)

摘要:自乌拉圭回合谈判以来,发展中国家大多以完全成员的资格参与了多边贸易谈判,对多边贸易体制规则的制定和体制内不平衡问题的解决有了自己的声音,对多边贸易谈判的进程及对成员国利益的分配起到了不可低估的影响和作用。

关键词:发展中国家;多边贸易谈判;WTO 争端解决机制
中图分类号:DF961;F743.3　**文献标志码:**A　**文章编号:**1000-5315(2012)03-0070-05

多哈发展回合自启动以来进行了多轮谈判,但谈判进展如此缓慢和困难,可以说是成果寥寥,最后陷入僵局。有学者认为,其重要原因"主要集中在发展中国家"[1];有学者认为,"其背后是两大阵营间持续升温的尖锐矛盾,而不是发展中国家成员的抵制","乌拉圭回合最主要的矛盾集中在发达国家内部,主要是美国和欧盟在农业政策上分歧严重。而多哈回合中,主要矛盾转移到发达国家和发展中国家之间"[2]65。在此我们不禁要问:发展中国家是否左右了多边贸易谈判的进程?在多边贸易谈判中是得利多还是受损多?是赢家还是输家?

一　发展中国家参与多边贸易谈判的主要轨迹

(一)参与 WTO 成立之前的多边贸易谈判

1948 年 1 月 1 日,《关税与贸易总协定》(简称 GATT)开始生效。为了削减关税或其他贸易壁垒,推动货物贸易和服务贸易的自由化,在其运行的四十多年间经历了八轮多边贸易谈判。其中涉及议题最多、持续时间最长的是第八轮谈判——乌拉圭回合谈判(从 1986 年 9 月到 1994 年 4 月),到谈判结束时参与成员达 128 个,许多发展中国家以完全成员的资格加入了此回合谈判。

在 GATT 成立之初,还没有"发展中国家"这个名词,那时该组织完全是由少数发达国家绝对控制,它所代表的一系列规则、制度的目标也是为了促进西方发达国家的经济贸易格局。而发展中国家同发达国家的贸易是在实质不平等的所谓"平等互惠"的基础上进行的。WTO 成立后,在其有关协定和协议中对"发展中国家"作了如下的分类:第一,最不发达国家和地区,即人均 GDP 在 765 美元及以下的国家和地区,目前有 49 个,他们大多是 WTO 的成员;第二,人均 GDP 少于 1000 美元的国家和地区;第三,"其他发展中国家成员",对这类成员,WTO 没有明确的标准。不同种类的成员承担 WTO 协议项下的不同义务。

随着发展中国家参与多边贸易的不断深入和在多边贸易谈判中的努力斗争,迫使 GATT 协定几经

收稿日期:2011-06-01
基金项目:四川大学中央高校基本科研业务费研究专项项目"建构中国特色贸易救济法律体系研究——基于主要贸易伙伴对华实施贸易救济法律对策"(编号:skqy201124)的阶段性研究成果。
作者简介:杜玉琼(1966—),女,四川南充人,法学博士,四川大学法学院副教授、硕士生导师。

修改，在1964年的修改中增加了关于“贸易与发展”部分，这使发展中成员在GATT中的地位发生了实质性的变化。因为它使过去在某些条款中给予发展中成员的一些具体优惠提高到“非互惠”的高度，使“非互惠原则”[①]在GATT有关条款中确立下来，使后来的GATT谈判把“给予发展中成员差别待遇”当成了谈判的重要议题，也是发达国家和发展中国家谈判的焦点。如1979年11月，GATT第35届部长级会议（东京回合）通过了一项决定，即《关于差别和更优惠待遇、互惠及发展中成员的更充分参与的决定》，即“授权条款”。该条款在GATT的法律框架下正式确定了发展中成员可以享受差别和更加优惠的待遇；WTO乌拉圭回合谈判中继承了以前谈判对发展中成员给予差别待遇的做法，东京回合达成了《补贴与反补贴守则》，乌拉圭回合进一步修改了这一守则，达成《补贴与反补贴协议》。协议承认，“补贴”对于发展中成员和经济转轨国家成员发展经济或完成经济转轨过程有重要作用。总之，经过乌拉圭回合的整合，145项特殊与差别待遇条款分布于WTO各项协议中，正式成为WTO体制的重要组成部分。

（二）参与多哈（发展）回合谈判

1.多哈回合的产生

尽管8年的乌拉圭回合谈判，取得了一系列成果，但最终不能有效地解决长期存在于一些领域（如农业和纺织业）的富国保护主义。而许多贫穷国家认为他们在这些领域有相对优势。在WTO协定的附加协定中（如农业协定）也规定了今后的谈判要最终实现农产品贸易自由化，将有助于经济发展和减少贫穷国家的贫困。但是，发展中国家很快就受到发达国家在这些领域的早期承诺没有得到充分执行的困扰，并开始就乌拉圭回合的好处在贫富国家之间“分配不均”提出了意见。正如GATT/WTO专家杰克逊（John H. Jackson）教授所指出的，多边贸易体制中关于发展中国家的特殊条款大多“形式多于实质”：要么属于期望和尽力性质，对发达国家不能产生有法律约束力的义务；要么受制于繁琐的程序要求，发展中国家难以援引和适用[3]1117－1118。最明显的表现是1999年在美国西雅图召开的WTO第三次部长会议上，美国强行将其意志加在广大发展中国家成员身上，使发展中国家对“世界贸易组织的失望达到了顶点”，这导致第三次世贸组织部长级会议（美国西雅图，1999年12月）失败[4]134。2001年9月11日恐怖袭击事件后，谈判者之间有一个强烈的共识，即应该有一个稳定和繁荣的国际社会。因此，他们于2001年11月在卡塔尔的多哈成功地发起了又一历史性的世贸组织的谈判，即“多哈发展议程”。

2.谈判进入僵局

多哈回合顺利的开始并没有发展成为一个有意义的谈判，特别是发达国家未能实现多哈回合最关键的承诺——国内农产品保护的降低，如关税和补贴的降低。事实上，美国2002年的农业法案以及欧盟臭名昭著的“共同农业政策”，完全是保护主义政策，直接损害发展中国家的利益，因为这些国家许多农产品出口到发达国家。在这种令人沮丧的背景下，第五次世贸组织部长级会议2003年9月在墨西哥坎昆失败。美欧农业谈判联盟遭到20个集团联盟的强烈反对。这种针对农业谈判的僵局以及对发展中国家和发达国家的新加坡议题不可调和的分歧，最终导致坎昆会议前功尽弃。

坎昆谈判崩溃后，世贸组织多哈回合谈判没有什么成就。直到2005年10月初多哈谈判取得了新的动力，美国努力提供农业贸易自由化来试图打破僵局。2005年10月10日，美国贸易代表罗伯特·波特曼提出了严肃的改革建议[②]。但是发展中国家（20国集团的联盟）并没有对该建议留下深刻印象，并提出了发达国家农产品贸易自由化的大胆要求。例如，巴西强调，美国的方案倾向于削减“最高点”，即针对法定最高水平的农业补贴，而不是实际支付的水平。

2007年1月27日，24个世贸组织成员的部长级官员在达沃斯会晤，承诺尽快全面重启2006年7月中止的多哈回合谈判。7月17日，农业谈判主席在前期谈判基础上散发了经修订的农业模式草案。但是，其后的谈判特别是在农产品问题上各国互不妥协，导致2007年9月谈判陷入僵局。2008年7月21－29日，在日内瓦的小型部长会议上，部长们通过极其艰苦的谈判，就20个议题中的18个达成了协议，但最后却在第19个议题，即关于发展中国家农产品特殊保障条款上谈判破裂。谈判失败的直接原因是：印度、中国等发展中国家在农产品自由化的特殊产品问题上拒绝屈服于美国的压力。

二　发展中国家在多边贸易体制中的利益与影响

(一)发展中国家在多边贸易制度中的利益

1.发展中国家在多边贸易制度中有着共同利益

如果说发展中国家在国际贸易中是一个有着共同利益的协调群体,这可能是不真实的说法,不同的国家有着不同的利益。例如,韩国和新加坡已经达到相对较高的人居收入,大的出口商有一套多样化的相对成熟的生产部门;像中国这种发展初期的国家,出口商是非技术性的生产部门;其他的一些国家,如巴拿马主要出口服务产品。正因如此,这些发展中国家比发达国家更需要国际贸易规则和国家经济制度,以便在国际贸易中有自己的声音。如果是美国和日本在国际贸易中有分歧,双方都有面对面讨价还价的能力;然而,如果是美国和马来西亚发生贸易分歧,情况就完全不一样了。

同时,发展中国家也是一个有着许多共同利益的群体。即使是大的发展中国家与世界大的贸易体(如欧盟、美国、日本、加拿大等)相比较,也是弱小的。所以,他们需要寻求国际贸易制度的保护,加强国际贸易制度是发展中国家共同的强烈要求。国际贸易规则制定越多,在多边水平上解决争端越多,他们的利益就越能得到保护。比如,通过国际贸易规则保护一些发达国家恶意的反倾销(AD)和反补贴(CVD);保证乌拉圭回合下的承诺,特别是有关"农业协定和多种纤维协定"(MFA)能够有效实施;保证发展中国家有关劳动标准和环境协议产品的出口;利用多边争端解决机制(如 WTO 争端解决机制)解决在经济交往中出现的争端;有效地保护各发展中国家的利益;加强和支持多边机构和他们之间的协调[5]。

2.发展中国家需要多边贸易规则维护本国利益

多年来发达国家借反倾销和反补贴行动之名,行贸易保护主义之实。而许多发展中国家,包括中国,对 WTO 争端解决机制的利用率很低。一是由于人才的匮乏而踯躅不前,习惯于遵循协商解决国际争端的传统做法,不愿进入司法程序;二是由于经验不足,担心起诉或应诉后获得不理想的裁决结果。但近年来随着发展中国家对多边贸易谈判的全面参与,他们逐渐认识到充分而有效地运用多边贸易规则来维护本国的权益是必要的。可以说,经济交易的双赢性决定了 WTO 成员可以用平常心对待 WTO 案件的输赢[6]。中国、巴西、印度等国的经验充分说明了这一点③。

(二)发展中国家对多边贸易谈判中的影响

直至乌拉圭回合谈判,发展中国家一般只是作为一个观察员的身份参与谈判,他们从发达国家在谈判时所达成的减让中以"搭便车"的方式得利或者从普遍优惠制度中得到特殊和差别待遇。然而,伴随着乌拉圭回合谈判,情况完全改变了。发展中国家不再以观察员的身份而是以完全成员的身份参与 GATT 的多轮谈判,并且取得了极大成功。例如,在 1986—1994 年乌拉圭回合谈判中出现的凯恩斯集团(Cairs Group)④,是第一个由发展中国家组成的国家利益集团,其代表了农产品出口成员国利益,是农产品贸易自由化的积极推动者,从而把农产品贸易谈判列入核心议题,并最终达成《农业协定》。而在多哈回合坎昆会议前后,形成了更多的国家利益集团,这都是和发展中国家作为多边贸易组织的成员方的谈判意识和参与力度的进一步提高有着密切的关系,他们由于不同的谈判利益取向和谈判议题使成员们广泛联合起来。其中 G20、G10⑤、G33⑥、棉花四国、反倾销之友、非洲集团等是多哈回合谈判中最为活跃的国家利益集团。多哈发展议程启动以来,成员集团化的趋向逐渐凸现并得到进一步强化,国家或地区的利益集团组合对多边贸易体制产生了深刻影响,主要谈判议题处于几大利益集团对峙的场域[7]。在多哈坎昆会议期间,由非洲、加勒比和太平洋国家组成的国家利益集团拒绝接受新加坡议题的谈判是坎昆会议无果而终的导火线,这说明国家利益集团的出现改变了少数发达国家主宰多边贸易体制谈判的格局,发展中国家在多边贸易谈判中发挥了愈来愈重要的作用。

长期以来,发展中国家抱怨说,发达国家忽视他们最关心的贸易问题,他们被排除在关贸总协定谈判会议的主要问题之外。但最近几年,他们有经济实力和决心提出他们关心的议题,如果他们的要求没有得到满足,就停止谈判。这种情况第一次发生在 1999 年的西雅图部长级会议发起的多边贸易新一轮谈判上,发展中国家对美国和欧盟关于农业问题的谈判将他们排除在外表现得非常愤怒和不合作,这在多哈回合谈判中难以达成协议的迹象更明显地表现出来。2003 年 9 月在墨西哥坎昆举行的中期部长级会议上,G20 拒绝谈判所谓的"新加坡"竞争问题,即外国投资、政府采购和贸易便利化等问题,导致这次谈判崩溃,原因是发达国家对减少农业

补贴和降低农产品进口壁垒承诺不足。

美国谈判代表还要求先进的发展中国家，如巴西、中国和印度参与到部门谈判，目的是削减某些产品的关税，如化学品、显著产品的关税，或给美国一个合理均衡的减让。近年来，美国一直强调要与主要发展中国家更好地进行讨论，目的是更好地确定这些国家打算使用的“灵活性”方式，即减少农业和非农业部门贸易壁垒提出的一般规则所规定的“灵活性”方式。美国谈判代表认为，这些信息是必要的，这样他们能够确定多哈回合为美国打开的市场范围。美国贸易代表罗恩柯克证实，这种双边谈判仍在进行中。

发达国家和发展中国家的不同优势不可避免地将使目前和未来的谈判比过去贸易谈判更加复杂和困难。在发展中国家中，90％左右来自多哈谈判的收获都是制造业贸易自由化，大多数发展中国家从制成品贸易自由化中得益，中国得益最多，亚洲国家得益超过拉丁美洲和非洲国家。农产品贸易自由化的好处大量流向富裕国家，而发展中国家作为一个群体实际上受到了一些损失。贸易自由化对不同的发展中国家的影响是不同的。一小部份国家得益了，特别是巴西、阿根廷、泰国，但有些国家遭受损失，特别是农业自由化使世界上最贫穷的国家如孟加拉国、东非国家以及撒哈拉以南的非洲国家以及发展中的中东和北非国家，越南、墨西哥和中国也遭受损失。这些结果违背了一种普遍的认识，即多哈回合中的农业自由化是有利于发展中国家，将增加发展中国家的成长和发展；相反，农业自由化中受益者是相对较少的发展中国家，而制造业的自由化使大多数发展中国家受益。

发达国家与发展中国家在利益上的博弈，是导致多边贸易谈判发展缓慢甚至终止的重要原因。所以，WTO 总干事拉米在他任期内第一次建议成立一个可能的妥协的方案，即“20－20－20 建议”⑦，希望大家最终会在美国总统“贸易促进权”（TPA）⑧过期前，达成这个“廉价”的协议，以此挽救多边谈判的局面和维护 WTO 的威望。现在看来，要达成这样一个“协议”，要发展中国家与发达国家的协调和努力。

三　发展中国家有效利用多边贸易规则维护本国利益

那么，发展中国家在今后的多边贸易谈判中应采取怎样的方式和态度，才能有效地利用多边贸易规则维护本国的利益，有助于多边贸易谈判的顺利进行，促进多边贸易体制的发展呢？

（一）提高对多边贸易规则的理解和运用，总结参与多边贸易谈判的经验

毫无疑问，发展中国家在多边贸易谈判中对于多边贸易谈判的顺利进行，对体制内利益分配严重不均衡状态的解决必将起着重要的作用。但也要看到，发展中国家只是最近几年才获得使多边谈判停止的能力，他们仍然不确定他们有多大的谈判能力。如果他们高估自己的力量和坚持发达国家不能接受的让步，是很危险的一件事。同样，因为发达国家也对发展中国家的谈判实力不确定，即发达国家做出一种发展中国家不能接受的要求，也是很危险的。正如龙永图先生谈到中国在多哈回合中的作用时说：“事实证明了，我们的谈判如果不是以双赢作为目标，那么这种谈判永远不可能结束。”[8]从总体上看，过去几年，发展中国家政府高度重视多哈回合谈判，在谈判中的表现也显示了发展中国家在多边谈判中的影响愈来愈重要。当然，我们还有许多地方值得总结与提高，“必须看到，中国作为一个新成员，对多边贸易规则的理解和应用水平仍有待提高，参加多边贸易谈判经验仍显不足，谈判队伍的建设仍需加强”[9]。

（二）团结发展中国家，强调发展中国家的现实困难和特殊待遇

应给予发展中国家农业部门特殊待遇，因为在这个世界上有数亿农民，而提高生产力水平和发展新技术是一个漫长而艰难的过程。在多哈回合谈判中，应包括发展中国家有额外的发展农业的援助，因为向现代农业部门过渡需要更多的资源，除了贫困国家国内现有的资源，需要主要多边开发机构新的援助承诺和双边捐助。所以，在下一轮多边贸易谈判中，我国应团结 G20 成员和其他发展中国家，强调发展中国家的现实困难和特殊待遇。

（三）应照顾最不发达国家的利益

有关最不发达国家，需要额外措施确保它们在多哈回合谈判中获益。在香港回合中，发达国家同意对最不发达国家的出口延长免税和免除配额的自由市场准入，但是，其最具竞争力的产品可以被排除在外。中等收入国家也应扩展对最不发达国家产品的市场准入。中国建立了积极的先例，提供优惠准入

最不发达国家东盟成员的产品(虽然有许多例外),成为区域自由贸易协定的一部分。这种优惠市场进入应扩大到其他中等收入国家。在低收入国家的贫困人口中的贸易调整援助计划应成为多哈一揽子协议的一部分,可以通过多边发展机构如世界银行,或通过双边援助来完成。迄今为止,还没有这样的程序被采纳或者被讨论,他们应被添加到多哈议程。

通过对发展中国家在多边回合谈判中的利益和影响的分析,不难看出,发展中国家需要多边贸易制度的保护,他们的利益就越能得到保护,他们越能积极地参与多边贸易谈判,尽管他们在谈判中既有得利也有损失,既是赢家也是输家。在今后的多边贸易谈判中,发展中国家既要和发达国家一道共同维护多边贸易规则的合理运行,又要团结发展中国家努力完成有关发展中国家的谈判议题,这样才能有效地利用多边贸易规则维护本国的利益,有助于多边贸易谈判的顺利进行,促进多边贸易体制的发展。

注释:

①非互惠原则实际上就是一种差别待遇,是发达成员向发展中成员提供而不向其他发达成员提供的一种优惠待遇。

②该建议有三个农业保护的支撑点将在未来五年生效。首先,波特曼提议,国家大幅削减农业关税,从55%到90%不等数额进行削减;第二,国家对那些直接影响生产的、对贸易具有扭曲的农业补贴减少至少60%;第三,波特曼呼吁对那些不扭曲贸易的且是新成立的补贴减少50%,如对农民的直接补贴的贸易。

③以2009年发生的中美轮胎特保案为例,说明合理利用多边贸易规则维护发展中国家的利益的重要性。

④凯恩斯集团是农业谈判的非正式团体,包括阿根廷、澳大利亚、玻利维亚、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、印尼、马来西亚、纽西兰、巴拉圭、菲律宾、南非、泰国等。

⑤"G10"为农业谈判非正式团体,包括保加利亚、冰岛、瑞士、列支敦士登、日本、挪威、以色列、模里西斯等国及中国台湾。

⑥"G33"集团是围绕着特殊产品(SP)和特殊保障机制(SSM)而形成了G33利益集团。该集团由印度尼西亚牵头,成员包括韩国、印度、中国、多米尼加、秘鲁、巴巴多斯、菲律宾、斯里兰卡、洪都拉斯、危地马拉和毛里求斯等45个国家。

⑦The "20-20-20 proposal", the offer (1) called on the United States to accept a ceiling on domestic farm subsidies under $20 billion, (2) proposed the negotiations use the G20 proposal of 54% as the minimum average cut to developed country agricultural tariffs, and (3) set a tariff ceiling of 20 for developing country industrial tariffs. From: Bridges Weekly Trade News Digest, Special Update, July 3,2006,http://www.ictsd.org. http://www.ictsd.org.

⑧"贸易促进权"又称"快速审批权",是指国会授予总统与其他贸易伙伴国谈判并签署新贸易协定的权利,国会对这些贸易协定要么批准,要么否决,不能修改其内容。国会于1974年曾授予总统这项权利,但在1994年这项授权期满后,国会没再授予过总统这一权利。2001年12月6日,美国众议院以215对214票的微弱多数通过了授予总统"贸易促进权"的法案。

参考文献:

[1]Sandra Polaski. Impact of the Doha Round on Developing Countries Carnegie Endowment for International Peace[EB/OL]. www.CarnegieEndowment.org.

[2]屠新泉.中国在WTO中的定位、作用和策略[M].北京:对外经济贸易大学出版社,2005.

[3]John H. Jackson, William J. Davey & Alan O. Sykes. *Legal Problem of International Economic Relations: Cases, Materials and Text on the National and International* [M]. West Publishing Co. 3rd ed, 1995.

[4](美)康斯坦丁·米查洛维普罗斯.WTO中的发展中国家[M].黄震华译.北京:中国商务出版社,2004.

[5]Martin Wolf. Differential and More Favourable Treatment of Developing countries and the International Trading System [J]. *World Bank Economic Review*, 1987,1(4).

[6]左海聪.对我国WTO争端解决实践的反思[J].东岳论丛,2005,(3).

[7]徐泉.WTO体制中成员集团化趋向发展及中国的选择析论[J].法律科学(西北政法学院学报),2007,(3).

[8]龙永图.中国将在多哈回合谈判中发挥独特的作用[EB/OL].世贸组织专家专论.北京:WTO事务信息网.

[9]孙振宇.中国希望多哈回合谈判尽早成功结束[EB/OL].[2008-01-05].http://wto.mofcom.gov.cn/aarticle/zx-hz/hzjj/200801/20080105353610.html.

[责任编辑:苏雪梅]