

WTO 规则体系对发展中国家 的权利义务安排

陈 铭

摘要： GATT-WTO 体制下，各成员国为了各自的经济利益在贸易及其与贸易有关的领域进行了深入的谈判，以期在世界贸易福利中分得一块蛋糕。显而易见，发达国家和发展中国家在众多领域的利益是截然对立的，它们之间的矛盾应该可以归结为 GATT-WTO 体制和经济全球化这一复杂事物的主要矛盾。本文试图通过 WTO 规则体系对发展中国家的特殊安排和实施现状的简要分析，考察以规则为基础的 WTO 是否走向公平以及发展中国家在将来谈判中的挑战和策略。

关键词： WTO; GATT; 发展中国家; 最不发达国家

中图分类号： F744 **文献标识码：** A **文章编号：** 1006-1894(2002)01-0034-06

一、发展中国家与 GATT 关系的变迁

20 世纪以 GATT 和 WTO 为代表的多边贸易体制的建立和发展是全球经济一体化趋势的显著标志之一，这一体制的发展是发达国家和发展中国家之间利益矛盾不断斗争的结果。伴随着这种发展，发展中成员的数目从 GATT 成立之初的仅占全体成员 1/3 的 8 个，壮大到 WTO 取代 GATT 时占 3/4 的 96 个，经过数年的发展，截至 2001 年 7 月底，已达 107 个。狄龙回合后的每轮谈判都出现了发展中国家参与数目的增加。回顾 GATT 的档案，发展中国家的独特观点和特殊利益是显而易见的。在 GATT 的各轮谈判中，发展中国家一再要求修改 GATT 规则并要求享受一系列优惠待遇。

二、WTO 规则对发展中国家的规定

发展中国家积极全面地参与了乌拉圭回合的谈判，极大地加强了以规则为基础的多边贸易体制。那么以规则为基础的 WTO 规则体系是否走向了公平互利。要全面考察这个问题，本文认为需要从以下两个方面进行认识：

第一，WTO 规则本身是否对发展中成员构成了歧视。

第二, WTO 规则实施过程是否对发展中国家有利, 能否给发展中国家带来一些补偿性的优势, 以纠正国际体制的不合理性。

第一个问题的答案是显而易见的。WTO 在规则上并没有对发展中国家造成歧视。WTO 各协议的大多数条款对发达国家和发展中国家的要求是一致的, 此外, 各协议大多提到了对发展中国家特别是最不发达国家总体利益的承认, 还提供了一些有限的差别和优惠安排。GATT 1994 第 4 部分是专门关于贸易与发展的内容, 包含关于发达国家与发展中国家之间贸易谈判的非互惠性概念条款——发达国家在给予发展中国家贸易减让时, 前者不应该期望后者同时提供相应的出价。WTO 还允许各国给予发展中国家特殊减让安排, 而无须给予全体成员相同待遇, 这被称为“特殊和差别待遇”。这类特殊条款可归纳为 5 类:

1. 允许发展中国家在市场准入的某些方面可承担较低水平的义务 《农业协议》规定, 各国农产品关税平均须减少 36%, 国内支持减少 30%, 对农产品的出口补贴减少 36%, 但发展中国家可以在上述 3 个领域作较低的减让承诺, 即只执行协议规定的 2/3。最不发达国家可免除减让。《服务贸易总协定》允许发展中国家较少开放市场并逐步扩大市场的开放程度, 允许发展中国家对外国服务或服务提供者进入本国市场设置条件。

2. 规定发展中国家有较长的过渡期 《补贴协议》原则上禁止出口补贴, 但这一规定不适用于最不发达国家和人均 GNP 低于 1 000 美元的发展中国家, 其他发展中国家的出口补贴也在 8 年内逐步取消。《农业协议》规定, 最不发达国家不承担减让义务, 发展中国家可在 10 年内完成协议规定的减让义务, 而发达国家为 6 年。《知识产权协定》给发展中国家以 5 年的过渡期, 最不发达国家为 10 年(发达国家只有 1 年)。《与贸易有关的投资措施协议》给发展中国家 5 年的过渡期。《进口许可协议》给发展中国家 2 年的过渡期。《海关估价协议》给发展中国家 5 年的过渡期, 此外发展中国家在履行《技术性贸易壁垒协议》时, 可申请“具体的有时限的”例外。其他协议, 如《动植物卫生检疫措施协议》、《保障措施协议》等也都为发展中国家规定了比发达国家更长的过渡期以及减免某些义务的规定。

3. 发达国家“最大努力的承诺” 《知识产权协定》要求发达国家鼓励其企业向发展中国家转让技术;《反倾销协议》要求发达国家在征收反倾销税之前, 应探讨其他“建设性补救办法”, 以免损害发展中国家的根本利益;《农业协议》要求发达国家改善对发展中国家有特殊利益的农产品进入市场的机会和条件。

4. 发展中国家享有某些程序上的灵活性和优惠待遇 有关《关于国际收支 1994 年关贸总协定条款的谅解》允许对发展中国家实行简化的磋商程序。《争端解决谅解》规定, 如果发展中国家与发达国家发生争端, 经发展中国家要求, 仲裁庭中至少包括一名来自发展中国家的成员。如果协商中的某项措施为发展中成员所采取, 争端当事方可达成延长磋商期限的协议。此外, 专家组在调查一项针对发展中成员的投诉时, 应给发展中成员准备和提交其辩护的充足时间。有关贸易政策审议的安排对发展中国家进行贸易政策审议有较长的时间间隔, 发展中国家只需每 6 年审议一次, 最不发达国家成员的间隔时间更长。

5. 对发展中国家提供技术援助和培训 这些援助包括装船前检验、技术性贸易壁垒、动植物检疫、争端解决等协议的执行方面。以争端解决为例, 秘书处将向发展中国家提供法律咨询, 举办争端解决程序和实践的专门培训等。同时秘书处还定期为发展中国家举办贸易政策培训班。

差别和优惠待遇的一个关键问题是发展中国家的标准问题。在 GATT 中从未就发展

中国家的定义和标准达成过协议,尽管乌拉圭回合的《补贴协议》中有涉及发展中国家的差别待遇规定。这些国家人均收入应为 1 000 美元以下,但没有任何协议明确这就是发展中国家的标准。WTO 对最不发达国家是个例外,它承认联合国认定的最不发达国家和地区,按 1995 年世界银行的标准,是指人均国民生产总值为 765 美元及其以下的国家。根据联合国的清单,这样的国家有 49 个,其中 29 个是 WTO 成员。GATT 在实际运作中也小心地回避这个问题,例如当葡萄牙和以色列为了能够引用第 18 条 b 款而在 GATT 收支平衡会议上宣称其为发展中国家时,委员会拒绝表态。^①各国自己有权宣布他们的地位,而且每个 WTO 成员可以决定是否给某个贸易伙伴发展中国家的待遇,因此这一待遇的提供不可避免地带上政治化的烙印。毕业问题的标准实际上由双边相互谈定从而带有更大的不确定性和政治性。

如果单从 WTO 规则体系下正式承认了差别和优惠待遇这一原则来看,发展中国家要求得到差别和优惠待遇的行动是成功的。但另一方面,差别和优惠待遇得到了来自自由贸易论者的批评,他们认为差别和优惠待遇充其量是误导性的,它严重伤害了发展中国家的真正利益。

乌拉圭回合谈判的过程和结果足以让我们清楚地看到这一点:低收入国家以许多强制性义务从发达国家换来的只是无约束性的“最佳努力条款”的让步,而发达国家仍不情愿让发展中国家在诸如纺织品贸易等领域上多吃一块蛋糕。

三、WTO 的运行对发展中国家的影响

对 WTO 规则实施过程是否对发展中国家有利的问题的探讨结果无法令人满意。WTO 协议的实施存在着许多问题,而规则的实施比规则本身更重要。考察发展中国家参与多边贸易体制的得失并不能完全看乌拉圭回合协议及 WTO 规则本身,更关键的是看这些规则的实施是否有利于发展中国家建立补偿性的比较优势。本文主要从以下几个与发展中国家有重要关系的领域进行论述。

1. 市场准入与发展中国家的贸易得失 发达国家在乌拉圭回合中将加权平均税率从 6.3% 减至 3.8%,减幅达 40%,并将减让关税约束范围扩大到 82%,因此如 GATT 秘书处计算机模型预测所表明的那样,到 2005 年货物贸易自由化成果得到全部执行时,发展中国家的货物贸易总量水平将比没有乌拉圭回合的情况下达到的水平高 36%。但此外仍有包括关税高峰和关税升级在内的许多关税壁垒,这些壁垒的存在严重影响了发展中国家某些优势产品的出口。据统计,美国有 1/5 的关税高峰超过了 30%,欧盟和日本的比例为 1/4,加拿大的比例为 1/10,这些关税高峰主要集中在下列部门:主要农产品、水果蔬菜、鱼类产品、食品业、纺织品和服装、床上用品、皮革及制品、汽车、其他交通配件和电器。^②不难看出,上述产品大部分都是发展中国家具有相对优势的部门。这些保护措施,加上为数众多的数量限制,在乌拉圭回合后继续阻碍着发展中国家对发达国家的出口,尤其是在农产品和纺织品方面。

乌拉圭回合之后,许多发达国家对普惠制的某些重要条文作了修改,例如在处理某些敏感商品时,欧盟的毕业关税税率取代了普惠制上限税率,结果导致普惠制中的关税水平大幅攀升,特惠差幅减少,加之发达国家最惠国税率的进一步降低,使发展中国家尤其是最不发

达国家享受的关税特惠被大打折扣。在某些市场,许多农产品和工业品以及纺织品和服装还被排除在普惠制之外,大大降低了对受惠国的好处。严格的原产地规则标准减少了发展中国家原本可以受益于优惠性市场准入条件的出口数量。某些发展中国家已经从美国和欧盟的普惠制中毕业,一些特定国家的产品由于被认为具有竞争力而越来越多地排除在普惠制之外,进一步削弱了普惠制给发展中国家带来的好处。

2. 纺织品和服装 乌拉圭回合首次将纺织品服装贸易纳入 WTO 的多边贸易体制框架中,标志着这一与发展中国家有着重大利益的部门朝贸易自由化方向迈出了实质性的一步。

但是乌拉圭回合之后,纺织品和服装协议的执行不力得到了发展中国家的严厉批评。在发达国家提交的一体化方案中,美欧等进口方缺乏诚意,滥竽充数,把大量原先根本没有在 MFA 项下受限的产品塞入附件,人为地扩大产品涵盖范围,有意拖延受限产品的自由化,从第一、第二阶段一体化的结果看,对纺织品的贸易自由化并无大的促进作用。绝大部分类别的限制将被放到 2000 年后最后一两年才取消。此外,高关税和关税净值是世界纺织品贸易面临的又一障碍,而且,削减纺织品高关税问题至今尚未纳入 WTO 的议事日程。

更严重的是,越来越多的国家用协议中的过渡性保障措施和反倾销等关税和数量限制以外的手段对纺织品贸易实施变相限制,仅美国一家就对 14 个发展中出口方引用了 27 次保障措施,对这些成员的正常出口造成了极大的困难,严重阻碍了协议的正常实施。欧盟也滥用反倾销措施,在缺乏证据的情况下对同种产品反复发起反倾销调查,导致出口方丧失贸易机会。而且,不仅发达国家,甚至一些发展中国家也越来越多地滥用这一手段,对紧急保障措施进行约束是后 MFA 时期发展中国家面临的一个主要问题。

3. 农业 关于《农业协议》的执行,尽管发展中国家在《农业协议》中获得了一些差别和优惠待遇,发达国家和发展中国家之间存在着许多不平等。乌拉圭回合谈判表明,虽然发达国家进行了一定的减让,但总的结果却是发达国家的优势相对固定下来。乌拉圭回合决定在农业领域实行关税化,这对部分发达国家是有利的,其结果将使农产品尤其是粮食的价格上涨,这对粮食净进口国(它们几乎都是发展中国家)必然会产生负面影响。在农产品的出口补贴问题上,大部分发展中国家由于过去没有使用出口补贴而现被禁止使用出口补贴,但是对发达国家而言,只要它们的财政支出没有超出减让承诺,它们就可以继续使用这种补贴。在这种体制下,历史上曾扭曲市场的国家可以继续使用补贴的体制,而别的国家却不允许在将来使用这些措施,这显然是不公平的。

最近的一个研究显示(Anderson et al. 1999):至 AOA 协议的执行期末,发达国家农产品的平均关税仍将高达 36%,而发展中国家仅 20%;发达国家的农业生产将得到 7% 的补贴而发展中国家将被征收 2% 的税。^③由此可以得出结论,AOA 的充分执行也无法消除农业生产和贸易的重要扭曲,可见,农产品问题还有很长的路要走。

因此对于今后的谈判发展中国家强调,应当给予发展中国家有利益关系的产品更大的市场准入机会,削减发达国家农产品关税高峰,避免关税升级;在国内支持的承诺方面给予发展中国家更多的灵活性。^④

4. 服务贸易 WTO 规则体系下的《服务贸易总协定》为服务贸易和服务贸易自由化制定了原则规则的框架,将市场准入和国民待遇这两项核心条款,单独作为必须经过多边谈判的具体承诺内容在法律结构上将承诺义务与一般义务区别开来,市场准入谈判实际上

制约着缔约方是否开放其国内服务贸易领域,而国民待遇承诺则制约着缔约方如何开放其境内服务市场。因而它不仅始终追求权利和义务的平衡,同时还规定两者必要的豁免和例外。这一特殊举措为发展中国家根据本国服务业的实际发展程序,适时地引进竞争机制,尤其是自主抉择国内服务市场的开放与否以及怎样开放提供了某种比较可靠的法律依据和体制保障。

服务贸易自由化在全面加快世界经济一体化步伐的同时,极有可能成为加剧国际社会日益严重的非均衡性增长的直接诱因。尽管服务贸易总协定作为一项双方妥协的产物,确实兼顾了发达国家和发展中国家的利益平衡,但实际上对两者的意义是各不相同。发达国家不仅表现出经济服务化演变趋向,而且扩大服务出口已构成其巩固金融地位的关键手段和弥补贸易逆差的重要途径。与此相反,发展中国家通过逐步开放市场,既要有利于提升产业层次和增加就业渠道,更重要的是为其成功实施跨越式发展的赶超策略提供现实的契机。

广大发展中国家面临的困境是:第一,在 GATT 的实施过程中,服务的 4 种提供方式的进展对发展中国家来说是不平等的,已经达成协议的服务部门包括金融服务、基础电信和信息技术三大部门自由化协议都是发达国家具有明显比较优势和出口利益的领域,而对发展中国家具有重大比较优势的自然人流动市场准入问题上缺乏实质性的自由化进展,仍存在一系列的壁垒。第二,大多数发展中国家国内的大部分服务业尚未发展起来,自由化后能够有效地参与国际国内市场的竞争还是一个问题。他们面临的挑战是将对外提供的市场准入和国民待遇承诺同国家发展目标结合起来。大量事实证明,许多降低服务业经济效率的贸易限制是各国国内土生土长的。因此,政策措施应注重增强国内服务提供能力、提高质量和建立可靠的提供服务的信誉等等,关注那些对增进生产效率和国际竞争力、改进基础设施和服务提供手段具有关键作用的服务部门,这些重要部门包括海陆空运输、社会医疗服务、教育、建筑、电信和专业服务等等。

5. TRIPs 乌拉圭回合《TRIPs 协议》从总体上说是发展中国家为了换取一个比较开放的多边贸易制度而对发达国家让步的产物。也可以说,在整个乌拉圭回合当中,发展中国家作出的最大让步就是在知识产权方面。接受这项高标准的协议,在一定程度上会给发展中国家的经济带来消极影响。协议对发展中国家所作的优惠安排很有限,主要在实施协议的过渡期安排上有些优惠规定,即相对发达国家,发展中国家与最不发达国家分别可多延期 4 年和 10 年适用 TRIPs 协议。在过渡期后,发展中国家同样要适用其所确定的统一的知识产权保护最低标准,而且须在国民待遇和最惠国待遇的基本原则基础上适用,它们必须作出政策法律调整并改善它们的知识产权保护体系,一部分企业也必须适应新的形势,在较短的时间内由单纯仿制转向自主开发的新模式,这种转变在短期内要付出一定代价。高的知识产权标准和技术价格的隐蔽性给处于经济发展初期的发展中国家增加了技术引进成本,限制了他们取得新技术的能力。但从长远看,TRIPs 协议将促进发展中国家的科技进步与技术引进并在生物技术领域获得一定的潜在利益。新协议中的某些规定如对强制许可的规定,对滥用知识产权的规定以及对许可贸易中反竞争行为的控制规定等在一定程度上可为发展中国家所用。

但总体上看,世界上绝大部分技术尤其是高精尖技术、新兴技术和关键技术掌握在发达国家手中,发展中国家由于经济发展水平和人力投资方面的限制,总体上只掌握着一些中低档的技术。在这一情况下无论从短期看还是长期看,发达国家都将是主要的得益者。

四、回顾与展望

综上所述,乌拉圭回合协议的实施存在着许多问题,从其实际运作的情况来看,它的许多协议没有充分体现业已形成的对发展中国家实行差别和优惠待遇的基本思想,并在达成协议的领域和实施协议的进度上存在着对发展中国家显失公允的不平衡发展。在实施多边贸易协议过程中,发达国家大力推动那些与其利益攸关的协议的执行,对事关发展中国家重要利益的协议,一些发达国家不是采取拖延态度,就是设置新障碍,并以所谓劳工标准、环境和人权问题为借口,限制发展中国家具有竞争优势的一些产品的出口。发达国家在不断要求制定新的国际规则的同时,忽视一些现行规则的不合理性,WTO 也未能根据新的形势,及时修改并完善这些规则,使发展中国家在许多方面付出了沉重的代价。诚如中国在 WTO 首届部长大会上所言,由于实施各协议的力度不同,加大了各成员国在乌拉圭回合一揽子协议中权利与义务的不平衡,这种不平衡最大的受害者将是广大的发展中国家。

展望新一轮多边贸易谈判,发展中国家和最不发达国家机遇与挑战并存。它们将为乌拉圭回合协议的实施而奋斗,从而充分实现这些协议项下的权利。发展中国家准备新一轮谈判的时机仍不成熟,他们还缺乏积极高效地参与 WTO 谈判进程所必要的人才、知识和机构资源。以往谈判的一个教训是许多低收入国家的谈判者无法从它们国内政府得到适当的支持和及时的指导,又无法像发达国家的对手那样依靠私人部门积极的支持和协助,需要决定的事项往往令他们措手不及。发展中国家应抓紧抓好自己研究力量的培养,不应过分信赖发达国家机构带有明显利益倾向的研究成果。

必须承认以市场经济为基础和主旨的 WTO 仍受到发达国家的主导,其对优势资源的掌握以及结构力量的作用都将使利益的天平更加倾向于发达国家,但是发展中国家仍然有许多机会去扩大市场准入和消除乌拉圭回合协议规则带来的不利影响。是否使和怎样使这种毫无公平可言的权利交换恢复平衡是发展中国家和最不发达国家在将来谈判中的重中之重。发展中国家应认真研究不同议题之间的关系,从总体上争取多边体系的平衡发展。例如,要把知识产权的保护与技术转让的自由化联系起来;要把投资自由化与约束不正当竞争联系起来;针对发达国家加速资本技术密集型产品自由化的主张,提出加速劳动密集型产品自由化的主张;针对发达国家实现资本流动自由化的要求,提出自然人流动自由化的要求等。与一些发达国家的想法相背的是,这些问题并不是仅仅通过技术援助就能解决的。

最后,应该指出的是,发展中国家的政策和 WTO 规则体系的相互作用是由发展中国家的国内政治经济决定的,本文不能详述发展中国家在政策形成方面的巨大的经济和政治环境差异。但是,为了评估 WTO 规则体系对发展中国家经济和社会的影响,我们须注意国内环境和国际环境的相互作用。

(作者单位:上海对外贸易学院)

注释:

- ① 参见《世界贸易体制的政治经济学——从关贸总协定到世界贸易组织》,伯纳德·霍可曼 迈克尔·考斯泰基著,刘平等译,法律出版社,1999 年第一版,第 246 页
- ② 参见《乌拉圭回合协议导读》,世界贸易组织秘书处编,索必成 胡盈之译,法律出版社,2000 年第一版
- ③ 参见《Developing Countries and the WTO - Issues of Implementation》,Journal of World Trade 34(6):33-74,2000
- ④ 参见《发展中国家与 WTO 的政治经济关系》,张向晨著,法律出版社,2000 年第一版,第 120 页