

WTO 贸易政策审议机制的运行 状况及其存在问题探讨

陈良运 巢宏

摘要: 贸易政策审议机制是世界贸易组织的三大重要机制之一,该机制自建立以来,对改善国际贸易环境和减少贸易纠纷发挥着重要的作用。纵观贸易政策审议机制的运行情况,我们不难把握它存在的问题:机制规则制定、执行以及发展中国家的利益保证。提高对贸易政策审议机制认识和理解,深入研究存在的问题,充分利用这一机制具有十分重要的意义。

关键词: WTO;贸易政策审议机制;贸易政策;透明度原则

中图分类号: F 743 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2002)03-0030-04

一、世贸组织贸易政策审议机制及其作用

贸易政策审议机制是世界贸易组织的三大重要机制之一。在关贸总协定东京回合、乌拉圭回合通过了一系列的方案:《关于通知、协商、争端解决和监督问题的谅解》、《总干事关于通知和监督问题的建议书》、《争取较好未来的贸易政策》和《埃斯特拉角部长宣言》等过程形成了 WTO 协议附录 3 的贸易政策审议机制。1995 年 1 月 1 日,伴随着世界贸易组织协定的生效,世贸组织贸易政策审议机制(TPRM)开始正式运作。作为世贸组织的一个永久性特征,世贸组织的所有成员的贸易政策均须接受审议。

TPRM 涉及 4 个方面的内容:(1) 审议的目标:TPRM 的目的在于“促进全体成员方更好地遵守根据多边贸易协议及根据在可适用情况下的多种单项贸易协议而制定的规则、纪律和承诺,从而通过使成员方的贸易政策与作法达到更高透明度,并达到对其更好的理解来促进多边贸易机制更加顺利地行使职能”。为此,审议机制可以对各成员的全部贸易政策和做法及其对多边贸易体制运行的影响进行定期的集体评价和评估。(2) 审议的原则:TPRM 的原则为贸易政策的透明度。贸易政策透明度的含义是:世贸组织成员正式实施的有关国际贸易的各项政策措施,以及成员间签订的影响国际贸易的现行协定都必须公布,以使各国政府和贸易商都可以得到并了解这些法律和规章。在此基础上,WTO 建立了一整套透明的约束机制,包括成员有义务公布自己的贸易政策,履行通知义务等。(3) 审议频率:贸易政策审议的频率取决于各成员在世界贸易中所占的份额,“最大的 4 个贸易方(美国、欧盟、日本、加拿大)每两年审议一次。紧随其后的 16 个成员每 4 年审议一次,其余成员每 6 年审议一次,最不发达国家的

间隔时间更长”。但当某国的贸易政策和实践发生变化,并对其贸易伙伴国产生重大影响时,贸易政策审议机构可以临时与该国进行磋商,可要求其提前进行下一次的审议。(4)审议的过程:贸易政策审议机构(TPRB)应首先制定审议的基本方案计划,确定每年的审议方案。在此基础上,接受审议的成员必须在当年向 TPRB 提交贸易政策和实践的详尽报告。同时,WTO 秘书处亦根据现有的有关资料以及其他有关成员提供的信息起草一份报告。之后,TPRB 便负责召开会议,审议这两份报告。在与接受审议的成员磋商后,TPRB 可以选择讨论的参与者,对被审议成员的贸易政策和实践发表自己的观点。

TPRM 有两个方面的作用:第一,通过提高贸易政策与体制的透明度而大大提高国际贸易的可预见性和稳定性。TPRM 使透明度原则得到继承和加强,不仅可以使 WTO 能随时了解各成员贸易政策措施的发展变化动态,对国际贸易的环境与发展趋势的了解和把握,而且可以使各成员对其他成员贸易政策与实践的动向有了了解,这有利于减少由于贸易政策实施的非对等性而产生的贸易摩擦,使多边贸易体制更加顺利地进行,改善了国际贸易的环境。第二,通过定期的贸易政策的审议而大大加强了多边贸易体制的监督作用。WTO 成员贸易政策的定期审议制度可以随时检查各成员贸易政策与措施是否与 WTO 有关的协议相一致,是否与他们各自承担的多边义务及其各自所作的承诺相符合,这不仅仅有助于 WTO 加强对成员履行其义务与承诺的监督,也有助于各成员国之间的相互监督,保证了 WTO 规则的实施。

二、TPRM 的运行状况

从 1989 年 4 月乌拉圭回合的中期谈判决定建立 TPRM 之后,众多的国家已经接受过审议。实践证明 TPRM 可以通过对成员的贸易政策进行有效的监督,来增强透明度确保对多变规则和原则的严格遵守。

自 1989 年 12 月以来,美国接受了 5 次贸易政策审评。1996 年审议的内容主要涉及 4 个议题:(1)经济状况和区域贸易安排。(2)美国实施贸易政策的策略。(3)贸易政策措施。(4)部门问题。美国实行多元化贸易战略,积极推行多边、区域及双边的贸易谈判。近年来,美国出现了宏观经济增长、低通货膨胀的良好态势。成员在肯定美国的贸易自由化所起作用的同时,认为美国政府的贸易政策目标同实际的贸易政策严重脱轨:一方面试图通过 WTO 的多边贸易谈判,尤其是发展中国家的贸易壁垒,力争建立一个更加开放的全球贸易体制;另一方面又重申不放弃采取单方面行动的权利,即实行双重标准,在本国推行各种形式的贸易保护主义。总体来讲,美国大幅度削降关税的同时,某些领域的关税依然很高。成员对在“301 条款”上实行单边主义行为以及出台“伊朗—利比亚贸易制裁法案”等不满。联邦农业改善法案的实施并没有对某些农产品的数量限制关税化后的水平作出实质下降,仍然存在出口补贴;在纺织品和服装方面仍受很大程度的保护,认为美国过多地使用保障条款。

在对日本 2000 年的贸易政策审议认为:日本的 GDP 从 1998 年的负增长转变为正增长应归功于日本在亚洲金融危机后进行的旨在鼓励竞争的结构调整。日本 1998 年 GDP 为负增长 2.5%,是唯一处于衰退的工业化国家,1999 年 GDP 则实现了 0.2% 地增长。日本结构调整的重要组成部分是放松管制,减少了对金融服务、电信和零售业等行业的经济干预。日本的贸易与投资自由化的政策得到了各成员的认可,但在农业、纺织等领域仍存在较高税

率保护,缺乏国际竞争。对农业补贴的总水平大大超过了经合组织国家的平均水平。

欧盟在1997年12月接受了第4次审议。WTO的成员普遍认为:欧盟的单一市场经济并不排斥市场的对外开放和外来竞争的增加。在关税、配额限制和管制方面欧盟做了很大的努力。但在农产品、纺织品与服装、汽车以及一些家用电器出口上存在过多的关税与非关税措施。关于印度的评审报告认为:印度经济取得较高速度增长得益于其对外开放的加速。印度贸易自由化的最大进步是加工业领域,在这领域,许多非关税壁垒被拆除。但是,印度的纺织品和服装制品的进口关税还是很高。各成员还要求印度在海关制度方面增加透明度,并应减少直接或间接的出口补贴。

三、TPRM 存在的主要问题

我们不难看出,TPRM自运行以来在推进自由化、增加透明度、预防贸易争端方面确实起到了一定的作用。从它的运行情况来看,它存在的问题体现在3个方面:

1. TPRM的规则制定方面 TPRM作为WTO这一国际组织的一项内在机制,在一定程度上只对贸易政策中具有国际性的问题进行分析,而忽略了接受审议成员的国内经济的深层次问题对该国贸易政策的制定、取向的影响。各国的经济发展水平、经济结构和规模、经济形势的千差万别,TPRB根本不可能对此了如指掌;同时,对成员的贸易政策对经济的影响也不能进行准确的评估。另外,各国贸易政策的目标以及对贸易政策的审议周期的不同,使得TPRB的工作变得异常繁琐。

同时,TPRB的成员为WTO各成员国的代表,在对某国的贸易政策进行审议时,由于各成员代表各自国家的利益。因此,审议的过程中或多或少地掺杂了“国别”的色彩。

2. TPRM的规则执行方面 贸易政策审议会因种种原因而难以达到审议的预期目的,接受审议的成员不由自主在一定程度上对某些领域和部门采取回避。例如,灰色区域的大量存在。这种状况使世界贸易组织实行的以关税为主要保护措施原则的世界性、广泛性、权威性受到了质疑和挑战。“美、日、欧盟的广义非关税措施贸易的覆盖率最高,日本的狭义非关税和数量限制的贸易覆盖率最高”(克拉克(美),1999)。

另外,不少发达国家擅自采取单边主义行动,如利用《纺织品与服装协议》赋予进口国的某些权利,修改规则、反倾销、实施过渡保障措施等,对发展中国家扩大纺织服装产品的出口设置了障碍。美国曾采取了一些列措施来保护本国的同类产业。就在《纺织品与服装协议》正式生效后的几个月的时间内,美国就采取了24次过渡保障措施,涉及贸易额达10亿美元之多。根据《纺织品与服装协议》,分3个阶段在WTO成员中逐渐取消纺织品及服装进口的配额限制,实现纺织品和服装的自由贸易。目前美国所给予发展中国家的配额增长率很小,现行中美协议的年增长率仅为1%。促进贸易透明度的贸易审议机制在规则执行方面在某种程度上无能为力。发达国家仍是我行我素,无视规则的存在。对审议的结果没有作出具体的配合承诺。各种具有隐蔽性的政策的采用使得TPRM的功能变得“苍白无力”。

3. 发展中国家在TPRM中利益很难保证 WTO作为一个国际性组织,具有某种程度规范、公平的一面,但同时却是一个受制于发达国家和贸易大国的具有非中性特征的组织。法律平等与事实上平等存在反差。世贸组织决策采取一个成员一票方式,且对发展中成员有特殊待遇,但因经贸实力的差距,发展中成员享受权利乏力。因财力有限,30多个

WTO 发展中成员无力在 WTO 总部派驻使团。经贸实力是 WTO 成员参与 WTO 活动,享受权利与履行义务的基础。WTO 中 27 个发达成员贸易额一直约占世界贸易额的 67%~68%,无论 WTO 的基础框架的制定、具体规定的执行,还是多边贸易谈判,决策权仍掌握在他们的手里,在一定程度上左右 WTO 谈判的议题和议程。作为 WTO 的三大机制之一,TPRM 自然也不例外。

发展中国家在新的议题谈判中也处于被动和不利的地位。在 1996 年 12 月的新加坡部长级会议上,发达国家提出的新议题有投资、竞争政策和政府采购;1998 年 5 月,日内瓦部长级会议又提出了一项关于电子商务税的新议程,并就此达成了免税一年的协议。在多哈召开的 WTO 第 4 次部长会议作出启动新一轮谈判的决议。农业和服务业以及制造业的市场准入可能成为新内容。这些议题对发展中国家来讲是相当棘手的。谈判作为政策实施的前奏,对各国的贸易政策的取向会产生一定的影响。作为发达国家提出这样的议题,其目的无非是把本国成熟的产业推向国际化,抢夺国际市场,同时也是他们把自己的贸易政策强加于别国,使其带上国际化的“光环”,从而保证在发展中国家能够自由地行动。

四、结论

TPRM 自运行以来,对改善国际贸易环境,促进国际贸易发展发挥了重要的作用。经济全球化过程中出现的新现象和新问题对多边贸易体制的发展产生了一定的影响。同时,TPRM 为了适应形势的变化必须进行完善,以便更好地执行其监督的职能。任何事情都有其两面性,TPRM 作为一个由协商而来的机制,本身就不可能做到完全的公平、公正。而只能在实际中最大限度地考虑成员的利益。纵观 TPRM 的发展过程和世界贸易格局的变化,TPRM 审议的范围在不断地扩大,审议的内容从传统的贸易政策的审议到对乌拉圭协议所涉及的服务贸易、知识产权、投资等方面的审议,再到近两年对成员大的国有工业、服务业和销售机构的私有化和反垄断、国内商品和服务的税收结构、政府采购中的竞争条件、投资鼓励方面的审议。审议向深度与广度进一步拓展。

同时,由于发展中国家成员已占到 WTO 成员的 80% 以上,他们的立场,观点不容忽视。西雅图会议的失败表明少数发达国家再也不能无视发展中国家的利益,没有发展中国家的积极参与和合作,任何国际经济贸易格局的平衡都不会长久维持下去的。随着 WTO 的磋商与协调机制的完善,发展中国家对平等贸易机会的争取日益激烈。目前在多哈之后的新一轮多边贸易谈判中最重要的问题是确定议题范围和如何充分体现发展中国家的利益,以确保世界贸易组织的成员尤其是发展中成员能够参与讨论并能够得到实惠。发展中国家应积极参与贸易政策的制定和审议,加强南南合作,继续为争取国际经济新秩序而斗争,改变自身所处的国际大环境,使世界经济早日纳入平等的轨道。

(作者单位:华东师范大学)

参考文献:

- [1] 《建立世界贸易组织协定附件三:贸易政策审议机制》。
- [2] 曹建明主编:《关税与贸易总协定》,法律出版社 1994 年版,第 73 页。
- [3] 《WTO 对美国贸易政策的评审》,载于《当代亚太》1999 年第 9 期。
- [4] 《多哈谈何易——再度面临考验的 WTO 新一轮谈判》,载于《国际贸易》2001 年第 10 期,第 4 页。