

多哈《框架协议》之评析与展望

黄 骏 印然琦

摘 要: 2004年8月1日凌晨多哈《框架协议》终于千呼万唤始出来,然而欣喜之余,不由思索它的意义何在,多哈发展议程的未来走向又将如何。本文从分析《框架协议》的基本内容入手,先对协议本身的特征及其与既定目标的差距作出评析,然后对未来谈判的重点和难点进行解析,最后展望2005年年底召开的香港部长理事会。

关键词: 多哈回合; 框架协议; 展望

中图分类号: F744 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894 (2005) 04-0027-07

一、多哈框架协议的基本内容

纵观《框架协议》的主要内容,发达国家和发展中国家成员在各项议题的交叉博弈中互有得失,在回避了一些“难题”后,达成了初步妥协,在某些问题上取得了阶段性的成果。

1. 农业问题 农业问题始终是多边谈判的核心。《框架协议》在这一问题上的主要进展大致有5点:第一,明确发展中成员的农产品与发达成员的农产品享有平等竞争的机会;第二,非洲成员与美国达成共识,愿以积极、快速和科学的方式处理棉花贸易问题;第三,分层削减农产品关税,扩大关税配额,解决关税升级问题;第四,总体减少成员方对农业的国内支持,初期把所有扭曲贸易的国内支持削减20%;第五,取消出口补贴,欧美同意设定取消出口补贴及出口信贷、出口国营贸易和粮食援助措施中的补贴成分的具体日期。同时,《框架协议》还承认发展中成员的“特殊产品”应享受更优惠的待遇,也承诺对最不发达成员和新加入成员的待遇作出相应的灵活安排。

2. 非农产品市场准入 《框架协议》要求对工业品降低关税,并规定必须进行附加谈判。《框架协议》基本援引了《坎昆部长会议案文草案》中有关采用非线性公式减让、部门减让、对发展中成员的特殊差别待遇及对非关税措施的处理原则。由于成员对相关内容分歧较大,案文添加了一段文字说明有关具体内容有待进一步谈判才能最后确定。此外,《框架协议》还承诺对新加入成员在非农产品市场准入方面的待遇作出特别安排。

3. 贸易便利化 受益于欧盟委员会于2004年5月10日给予的让步,经过磋商,《框架协议》得以对“新加坡议题”作出安排。总理事会决定依据《框架协议》附件四中所列的授权开始贸易便利化的议题的谈判;而贸易与投资、贸易与竞争和政府采购透明化等议题将不构成宣言工作议程的组成部分。

除前3项议题外,《框架协议》所涉及的其他议题如:服务贸易、贸易规则、贸易与环

境、与贸易有关的知识产权、争端解决、贸易发展及执行议题等,大多只属于对以往谈判的进度盘点性质,目前尚难预见这些议题谈判结果将带来的影响。

二、从多哈发展回合的进程来评价《框架协议》

1. 评《框架协议》内容的几个显著特征 《框架协议》是多哈回合谈判全面启动以来,在各成员艰苦卓绝的努力下所达成的一项重要的、来之不易的阶段性成果。因此,正如素帕猜所说,“这是WTO历史性的一刻,该协议巩固了多边进程的信念”。笔者认为,几经周折所达成的《框架协议》具有以下几个显著特征:

首先,《框架协议》是各方在巨大政治压力下妥协的结果,其政治意义远大于指导谈判的实际意义。1999年西雅图会议失败后,WTO的贸易自由化进程屡遭挫折,《框架协议》的达成有利于使WTO各方从西雅图的失败阴影中走出来,重新树立对贸易自由化的信心。

其次,从内容上看,《框架协议》仍比较笼统,仅限于基本原则和方针,缺乏明确具体的规定和承诺。棘手的具体问题被留到其后的“模式谈判”阶段去解决。由于发达成员不愿做出积极的承诺,发展中成员也无法表现出更多的建设性和灵活性,这使得各方在具体问题上分歧巨大,难以达成共识。同时,迫于时间上的压力,各方只能暂时隐藏深层矛盾,对存在的问题进行淡化或模糊化处理。

再次,发展中国家在此次《框架协议》中得到前所未有的关注。这与在农业问题上发展中国家的立场统一和空前团结是不无关系的。^①

最后,我们不难发现在《框架协议》中规定比较详尽的议题,往往是那些最为重要、最为迫切,也相对成熟的问题,如农业、非农产品市场准入、服务贸易和贸易便利化。^②

2. 多哈框架协议与既定目标的差距 由于本轮贸易谈判启动时关注的问题过于广泛,^③发达和发展中国家在主要的议题上争论激烈、矛盾突出,所以框架协议在绕过了很多敏感内容和实质冲突后才姗姗达成,离预期的既定目标仍有不小的差距。

第一,农业问题。从作为《框架协议》附件一的《建立农业谈判模式的框架协议》(以下简称“农业框架协议”)来看,^④棉花问题将作为农业谈判的一部分进行,^⑤而国内支持、出口竞争和市场准入3个农业谈判的支柱性问题在协议中作了较为细致的原则和纪律规定,但由于在该领域发展中国家和发达国家仍存在较大分歧,许多深层次的矛盾被留至下一阶段的具体“模式谈判”去解决。如果在农业问题上不能取得进展,达成对发展中国家有利的谈判成果,多哈回合将难以成为真正的“发展回合”。

第二,“新加坡议题”。当初被发达国家执意纳入的“新加坡议题”一直是WTO框架内南北分歧比较严重的焦点。很多发展中国家明确反对在这些领域缔结新的协定,只同意开展共同研究。因此,最终仅有“贸易便利化”问题被保留在了框架协议中也就不足为奇了。

第三,服务贸易谈判。服务贸易领域的谈判始于2000年,计划参加方于2002年6月30日前提交具体承诺初步要求,于2003年3月31日前提交初步要约。但是,直到《框架协议》达成,不过40几个成员提交了服务业开价表,各方没有达成任何实质性的共识。因此《框架协议》只原则性地规定各成员方必须在2005年5月前告知其他成员方准备开放的国内服务行业清单。

第四,各项议题的放弃。犹如“雷声大,雨点小”那般,许多《多哈宣言》中关注的

问题,以或省略、或简略的方式体现在了《框架协议》之中。在过去3年中,农业问题消耗了各方太多的精力,诸如电子商务、技术合作等内容被完全忽略了,中国比较关注的新成员特殊待遇问题也不过以简要的形式出现在《框架协议》涉及农业和非农产品市场准入谈判的附件中。

此外,无论从目前还是从未来看,把多哈部长会议启动的新一轮贸易谈判称为“发展回合”都过于牵强。发达国家成员的政府和一些国际组织在谈判结果还未得出之前就急于将其命名为“多哈发展回合”。从目前的谈判进展来看,发展议题之下的特殊和差别待遇、技术援助、执行等问题都尚未取得实质性成果。不过,我们应看到由于发展中国家成员的协力合作,多哈部长会议在发展问题上取得了历次部长会议从未取得的成果。

三、《框架协议》主要议题谈判的后续进展

1. 几项关键议题的新进展 《框架协议》达成后,WTO主要成员在农业、非农产品市场准入和贸易便利化等主要议题上继续推进谈判,目前的进展主要体现在以下几个方面:

(1) 农业议题。农业谈判委员会主席新西兰大使蒂姆·格罗塞在2004年9月24日与WTO成员举行非正式磋商,以讨论推动谈判的最佳方式。在此基础上,同年10月上旬,WTO成员就农产品贸易问题在日内瓦举行了首次技术性磋商会议。此次会议主要讨论了“绿箱”、出口信贷、国营贸易企业扭曲贸易的出口行为、食品援助补贴及给予发展中国家的特殊保障机制等问题。2004年11月18日亚太经合组织(APEC)论坛的贸易和外交部长们在全球贸易谈判中同意取消农业出口补贴,还决定在扭曲贸易的国内补贴方面进行重大削减并且大力改善市场准入。

(2) 非农产品市场准入议题。非农产品市场准入谈判小组在2004年11月开始根据《框架协议》就非农产品市场准入议题开展了进一步谈判。在2005年1月31日至2月4日谈判小组首次再聚于达沃斯举行的WTO非正式谈判中,美国就削减制造品和渔产品关税问题提出了一项新方法,建议发达国家和发展中国家以不同的幅度削减进口关税。在此次会议上,欧盟和包括墨西哥在内的一些中南美洲国家对此建议提出了不同的观点和看法。减让公式是实质性削减关税,尤其是关税高峰、高关税和关税升级的关键。此外,会议还对非关税壁垒问题,尤其是林业和汽车业的非关税壁垒问题予以特别关注。在一些根本性问题上各方分歧仍然很大,对于这些问题的灵活性和政治敏感性显然还有许多工作要做,并需要各方注入更多的政治诚意。^⑥

在2005年3月4日举行的WTO肯尼亚非正式部长会议上,肯尼亚贸易部长穆希萨·基图伊建议在5月前就削减非农产品贸易壁垒问题提出一份大纲,就非农产品关税削减问题提出相关计划。绝大部分与会代表都对这项建议表示赞同。

(3) 贸易便利化议题。根据《框架协议》的安排,WTO于2004年10月12日成立了贸易便利化谈判小组,并于10月15日在日内瓦召开了该谈判小组的第一次会议,商定贸易便利化谈判的工作计划和会议安排,从而正式启动了该项谈判。谈判小组第二次会议于10月22~23日召开,会议邀请了世界银行、国际货币基金组织、OECD、联合国贸易和发展会议及世界海关组织参加。2004年11月WTO贸易便利化谈判工作组向外界宣布,各成员已达成正式议程,未来将在8个方面进行深入的谈判,^⑦并建议在2005年上半年举行5次会

议,^⑧以便与 WTO 非农产品市场准入谈判小组的会议同期举行。

此外,截至 2005 年 2 月,已约有 6 个 WTO 成员就贸易便利化谈判提出首次报价建议,多数建议关注海关规章和其他影响货物跨境运输规则的日益增长的透明度要求。来自欧盟、加拿大和韩国,还有日本、蒙古和中国台湾的一份联合议案已于 1 月 27~31 日在 WTO 成员中散发。^⑨

2. 智利《圣地亚哥宣言》对多哈回合的推动 2004 年 11 月 21 日亚太经合组织(APEC)第 12 次领导人非正式会议在智利首都圣地亚哥落下帷幕,^⑩发表题为“一个大家庭,我们的未来”的《圣地亚哥宣言》。在《宣言》中承诺将推动 2003 年在坎昆停滞的多哈回合谈判,实现谈判的发展目标。《宣言》强调,APEC 应为多哈回合谈判取得进展做出努力,在谈判中应以尊重灵活性、考虑特别优待原则、取得均衡成果等作为主要目标;在农业和非农业物资、服务、规范等方面,应进一步扩大市场准入,减少不合理的贸易,并决定积极协助俄罗斯联邦和越南早日加入 WTO 等等。^⑪

3. 香港部长理事会前几个比较重要的时间节点 今年 1 月 24~25 日的瑞士“世界经济论坛”结束之后,WTO 主要成员聚集达沃斯,在 2005 年年初首次继续推进多哈议程。在达沃斯会议之后将会有一系列的微型非正式部长级会议进一步推动谈判,为年底的香港部长会议做准备:

表 1 香港部长理事会前的 4 次非正式部长会议

时间	地点	成员数	会议主要内容和成果
1 月 29 日	达沃斯 (瑞士)	包括日本、美国、欧洲和印度在内 25 个 WTO 成员	会议一致同意在 2006 年终达成最终决议。在焦点问题农业、非农产品市场开放等 5 个领域强调将加快谈判进程。为了谈判能在 2006 年取得成果,在会议总结陈词中体现出大幅推动谈判前进的积极姿态,例如要在今年 12 月召开的 WTO 香港部长级会议上就有关农业和非农产品细目达成协议等。 ^⑫
3 月 2~4 日	蒙巴萨 (肯尼亚)	包括美国、日本、印度和巴西在内的 33 个 WTO 成员	会议讨论了包括非农产品市场准入、农业、服务业、规例、贸易便利及发展问题等在内的多哈发展议程下的议题。在服务业和农产品关税削减公式等问题上,各方展开了激烈争论。 ^⑬
5 月初	巴黎 (法国)	30 个经合组织(OECD)成员	巴黎经合组织部长级会前会。具体议程不详。
6 月	韩国 (汉城)	21 个 APEC 成员	APEC 贸易部长会议。具体议程不详。

上述几次重要的非部长会议能否取得实质进展将在很大程度上决定香港部长会议的成功实现既定目标,为 2006 年底的全面完成多哈议程迈出坚实的一步。

四、展望 WTO 第 6 次香港部长理事会

1. WTO 第 6 次香港部长理事会 第 6 届部长理事会将于 2005 年 12 月 13~18 日在中国香港举行。各成员一致认为,香港部长会议的目标应该是确定农产品及非农产品市场准入的谈判模式。实现这一目标的关键在于,WTO 成员方是否具有打破僵局的政治意愿,

并指导各方谈判人员提出削减非农产品关税的方案,或提出准入谈判范围的方案。

若各成员方能在2005年4月份就上述主要问题达成一致意见,各方谈判代表就可以在5~7月间完成谈判模式草案,在12月香港召开的部长会议上便有可能就谈判模式达成最终协议。而如果在2005年7月底就谈判模式仍未能取得实质性进展,那么在今年秋季就很难补救,以致香港部长会议的目标便很有可能落空。

此外,当在香港举行的WTO正式部长会议召开时,本轮谈判的3位关键人物,即世贸组织总干事素帕猜、^⑧美国贸易代表佐立克和欧盟贸易委员帕斯卡尔·拉米在那时都将离任。^⑨在这3位都离任后,最高贸易谈判者之间紧密的关系网将出现一个巨大的空洞,而这个关系网是历经数年时间才建立起来的。这一定程度上给香港部长会议增加了不确定性。

2. 未来谈判可能的争议焦点和难点 考虑到多哈回合在技术与政治上的复杂性,各成员在农业及农产品市场准入方面仍存很大分歧,到目前为止特殊与差别待遇及执行问题等“发展问题”仍没有任何进展。笔者认为,未来谈判可能的争议焦点和难点主要集中在如下领域:

(1) 农业。在农业方面仍有许多根深蒂固的分歧和一些未解决的争议,包括市场准入(公式、发展中国家的特殊产品及特别保护机制和主要被发达国家使用的敏感产品)、国内支持(蓝箱的重新定义、控制在箱间转移、^⑩减少黄箱补贴率)及出口补贴(结束补贴的时间,出口信贷的同等约束等)。

(2) 非农业市场准入。在非农业市场准入方面,发展中国家感觉他们将面临北方“联合集团”的威胁,后者要求通过“非线性公式”和取消关税的产业方法大幅降低发展中国家的工业关税,并想让发展中国家约束其所有关税在一个较低的水平。这些都会使发展中国家在工业发展中的灵活性及政策空间消失。

非农业产品市场准入问题(关税减让公式或方法的选择,约束的对待、产业方法等)及如何处理特惠侵害等都仍然是复杂和艰难的谈判议题。^⑪

(3) 服务业。关于服务业,发达国家要求发展中国家的许多产业开放,但是与此同时发展中国家对于开放却十分小心,因为他们不想让本地公司被国外服务业巨人公司过度操纵。一些发展中国家还希望看到发达国家根据模式四做出承诺,^⑫但到目前为止这方面却几乎没有进展。

(4) 发展问题。关于“发展问题”,这在多哈发展议程中声称是具有最高优先性的问题,但是自坎昆峰会以来该议题几乎没有进展。因此,如何将其落到实处将是一个比较重要的问题。

关于特殊与差别待遇问题,就如何处理《坎昆宣言》草案中的28项提议仍然没有达成一致,而该宣言被一些发展中国家认为没有实际的经济价值,在其他突出问题上也没有进展。

关于执行问题,并没有实质性的解决出现。相反,焦点却集中在地理标志的扩展上,而就这个问题的争议是使其他所有执行问题变得不重要的一个原因。

此外,许多发展中国家的贸易官员表示,至今为止的农业和非农业市场准入谈判中,“发展维度”问题,包括特殊与差别待遇及不完全互惠原则等依旧没有得到充分的对待。

3. 制约谈判成败的几个关键因素 笔者认为,在下一个阶段的谈判进程中多哈回合目标的实现,主要取决于如下几个关键因素:

(1) 世界经济的复苏与发展态势。在2003年复苏的基础上,2004年全球经济呈现出强劲增长态势,增长速度达到过去30年的最高水平。与此同时,国际贸易也保持了快速增长;

国际金融市场基本上维持平稳;绝大多数国家已经摆脱了通货紧缩的威胁;以大西洋两岸为中心的全球经济合作正在向纵深方向发展。世界三大经济体(美国、日本、欧盟)的增长率普遍提高。2005年三大经济体的基本增长态势也不会发生根本性变化,只是要比2004年的增长率有所降低。2005年多数发展中国家的发展势头都将会随全球经济增长速度的放缓而有所放慢,但中国、东盟、印度、俄罗斯等经济体仍将会保持较高的增长速度。

但我们也必须看到,全球经济的高增长很大程度上是周期运行的结果;影响全球经济发展和稳定的现实与潜在矛盾与风险因素也在不断发展:如世界石油价格上涨风险、美国“双赤字”的风险、房地产市场的泡沫风险等,其未来的走势将直接影响世界经济的平稳发展。受经济周期发展的制约和一系列不确定性因素的影响,2005年全球经济预计增长速度将会有所放慢,但仍能保持适中的速度,预计在4.3%左右。因此,目前的世界经济形势总体上有利于多哈发展回合谈判的进行。

(2) 发展中国家的利益在谈判中的体现程度。笔者认为,发展中国家的利益能否得到充分考虑并在谈判中切实受益是关系谈判成败的关键因素。坎昆峰会失败的重要原因,是由于各成员在农产品议题和新加坡议题上的尖锐矛盾,关键在于没有充分顾及发展中国家的利益需求。

削减贸易保护将使每一国家受益。以多哈回合为例,若发达国家将其在农业方面的最高关税削减至10%,将工业品方面的最高关税削减至5%;作为回报,发展中国家将其相应的最高关税分别削减至15%和10%。再辅之以降低平均关税和取消农业补贴。如果这个有利于贫困国家的激进方案能在2005~2010年期间实施,同时伴随生产率的实际上升,则到2015年,将使发展中国家增加近3500亿美元收入。发达国家也将从中获得1700亿美元的收益。如果进一步开放服务业,则收益将更大。

面对如此大的收益,发展中国家为何不动心呢?关键在于发达国家在以往谈判中对多数的发展中国家利益未予充分关注。而WTO规则中现存的不平衡,尤其在加强特殊与差别待遇及执行问题没有进展的情况下,且会使正在进行的农业和非农业产品市场准入谈判继续忽视发展维度,从而使发展中国家对多边贸易体制逐步丧失信心。

坎昆峰会的失败,表明发展中国家在谈判中的立场和态度发生实质性转变,可以说是一个转折点。如果在关系自己切身利益的问题上得不到满意结果的话,他们宁可最终达不成协议,也不愿去签不符合自己意愿的协议。此外,众多发展中国家相互团结,在一些议题的谈判中形成利益团体,这也将使得发达国家不得不考虑发展中国家的利益需求作出让步。

从现在到香港会议的动态谈判过程中,一个主要问题在于,在一直所宣称的“多哈发展议程”或“发展回合”中,发展中国家的利益能否得到充分考虑并在谈判中切实受益。

(3) 农业问题上发达国家的态度。2004年农产品贸易只占世界贸易总额的约9%,但却由于在农产品补贴等问题上的分歧,导致了坎昆峰会的失败。那么原因何在呢?

笔者认为,一方面在于农业的国民经济的基础地位不容忽视。某些农产品具有重要战略地位,并关系到国家的粮食安全;另一方面农业还涉及国内稳定和农民安定,农民团体的游说往往给政府造成很大压力。此外,发达国家在农业问题上的犹豫不决,也反映出发达国家达成协议的政治意愿不够坚定。这使得发展中国家难以对谈判抱太大希望。

发达国家关注新加坡议题和服务业的开放以及非农产品市场准入的进一步开放。而发展中国家关注扭曲农产品贸易的补贴和国内支持问题。但彼此都不愿意先让步,如果这一

根本矛盾不解决,多哈回合很难如期达成既定目标。发展回合也将名不副实,无法解决“发展问题”。而化解此矛盾的关键在于,发达国家能否率先在农业补贴和国内支持问题上实质性让步。就目前而言,也就是发达国家能否在多哈框架协议的农业谈判框架下作出削减补贴和减少国内支持的实质性承诺。

正如WTO总干事素帕猜所说,“只要WTO各成员政府有政治勇气、承诺并努力工作,是能够创造伟大的成就的”。虽然目前来看要完成《框架协议》的既定目标还是困难重重,但笔者还是愿意对香港部长会议取得成功抱谨慎的乐观态度,殷切地希望在今年12月中旬将召开的香港部长理事会上,WTO各成员方,尤其是发达国家能表现出足够的政治勇气,继续在贸易自由化的道路上迈进。

(作者单位:上海对外贸易学院)

注释:

- ① 从《框架协议》的最后谈判过程,我们不难看出这一点。参见,彭汉英:《框架协议达成日 正是烟花绽放时——WTO总理会七月会议侧记》。
- ② 这4个议题,均在《框架协议》的4个附件中有较为细化的规定。
- ③ 根据2001年的《多哈宣言》,多哈发展议程关注的领域非常广泛,具体包括:农业;服务业;非农产品市场准入;与贸易有关的知识产权;“新加坡议题”;WTO规则(包括:反倾销规则、反补贴规则和区域贸易协定);争端解决谅解;贸易与环境;电子商务;小型经济体;贸易、债务与金融;贸易与技术转让;技术合作与能力建设;最不发达成员;特殊与差别待遇等在内的19项议题。
- ④ Annex A, “Framework for Establishing Modalities in Agriculture” of July Package.
- ⑤ 作为推动多哈谈判的8月1日一揽子框架协议的一部分,WTO成员方已同意在WTO农业委员会下面成立一个分委员会,审查影响棉花产业的、对贸易产生扭曲作用的政策(包括补贴)。
- ⑥ See: TN/MA/14 (“Negotiating Group On Market Access”, 10 February 2005), available online at <http://www.wto.org> (2005年3月5日访问)。
- ⑦ 这8项谈判议程包括:澄清并改进GATT第5、第8和第10条的相关内容;提升技术支持和对能力建设的支持;增强海关间或其他任何相关机构间在贸易便利化和关税协调问题上的有效合作;对发展中和最不发达成员特殊和差别待遇问题;最不发达国家成员问题;确认贸易便利化的需要和优先领域,以及对由此措施所产生的费用的关切;对能力建设的技术支持和相关国际组织的合作。
- ⑧ 该5次会议将分别于2005年2月7日至9日,3月21日至23日,5月2日至4日,6月13日至14日和7月25日至26日举行。
- ⑨ 参见,<http://www.sccwto.net;7001/wto/content.isp?id=9455> (2005年3月5日访问)。
- ⑩ 2004年APEC会议的主题是“一个大家庭,我们的未来”,主要讨论了贸易投资自由化、人类安全、可持续发展、反腐败、加强反恐合作等议题,并发表了《圣地亚哥宣言》。
- ⑪ 参见,人民网:《盘点:智利APEC峰会成果颇丰 中国成最大亮点》, available online at <http://www.people.com.cn/GB/guoj/14549/3007787.html> (2005年1月30日访问)。
- ⑫ 参见,瑞士经济部长约瑟夫·戴斯(Joseph Deiss)作为会议主席发表了总结陈词。
- ⑬ 参见,《世贸组织各成员众口难调》,载《解放日报》,2005年3月5日,第6版。
- ⑭ 现任WTO总干事素帕猜将于2005年8月31日任职期满。
- ⑮ 在2004年11月美国大选之后,美国贸易代表佐立克将卸任,而就任副国务卿一职。而新的欧盟委员会和新的委员们也已于2004年11月在布鲁塞尔就职。
- ⑯ 为美国量身定制的“新蓝箱”,将依然使美国可以转移大部分对于现在被裁定为扭曲贸易的商品的反周期性支付,并且在谈判达成协议和确定最终实施期之前仍可逃避任何削减。
- ⑰ 主要是如何处理ACP国家(非洲、加勒比和太平洋国家集团)将面临的特惠侵害问题并解决其建立供应能力来利用不断增加的市场准入。
- ⑱ 即,自然人流动模式。据WTO统计,服务贸易的提供模式三(商业存在)在世界服务贸易中的份额为5%,模式一(跨境交付)为28%,模式二(境外消费)为14%,模式四(自然人流动)仅为1%。WTO成员在四种模式下的减让水平差异较大。