

## 以发展的视角评估“多哈回合”工作计划的新进展

盛 斌

在 WTO 坎昆会议失败近 11 个月后, 历经挫折的“多哈回合”谈判终于露出了一丝曙光——147 个成员和其他参加方经过马拉松式的紧密谈判于 2004 年 7 月 31 日在日内瓦达成了多哈工作计划的框架协议, 即所谓“七月套案”, 从而为继续就细节进行谈判并最终结束“新千年回合”奠定了基础。

### 一 多哈发展议程的目标、结构、利益和进展

2001 年 11 月通过的“多哈发展议程”是 WTO 成立后多边贸易体制下各方利益斗争和妥协的产物。从发达国家来说, 它们试图继续努力推进乌拉圭回合中未完成的贸易自由化进程以在全球范围内扩展商业空间, 同时进一步强化与贸易有关的规则和纪律(包括国内政策问题), 消除“贸易扭曲”或“市场扭曲”。从发展中国家来说, 它们从过去被动响应向积极参与的剧烈态度转变建立在其实施乌拉圭回合协议的痛苦经历的基础上, 这包括未实现的预期收益、过高的义务履行成本和丧失发展的政策自主权(盛斌, 2004), 并尽一切努力来系统地纠正现行承诺、规则、体系中的不平衡、不公正和不完善。

多哈发展议程为“新千年回合”多边贸易谈判制定了一个庞大的工作计划(见表 1), 在结构上可以划分为以下三个方面。第一是市场准入问题, 包括农业、非农业产品、服务、电子商务; 第二是规则和纪律问题, 包括对已有 WTO 规则(如反倾销、补贴等)的解释和修订、对制定新规则(贸易与环境)的谈判以及有待各成员方做出谈判授权的四个“新加坡议题”; 第三是与发展有关的议题, 包括实施乌拉圭回合的遗留问题(“执行问题”和 TRIPs)、差别和优惠待遇、技术援助和能力建设以及其他问题。理解多哈发展议程的结构具有关键的意义, 从发展的角度看它必须是一个相互平衡、制约、联系的一体化有机体, 而三年来议程的实施进展缓慢的根本原因恰恰是由于主要成员方违背了对目标和结构的“共识”。

### 二 对“七月套案”的评估和分析

“七月套案”是建立在一年前的坎昆案文草案的基础上的, 但考虑到各方的利益需求做

出了一些必要的调整和修改，主要表现为以下几个特征：（1）发达国家在农产品贸易自由化方面做出了一定的让步，其承诺较之先前更“激进”；（2）在非农业产品和服务业的市场准入方面基本继承了原来的模式和方式；（3）备受争议的新加坡议题只保留了对贸易便利化一项进行谈判，其他三项至少在多哈回合期间被从 WTO 议程中撤除；（4）包括诸多问题在内的“发展议题”的地位有所下降，具体内容被冲淡。

### （一）农产品

农产品问题注定成为多哈回合的焦点，因为它涉及发达国家之间、发达国家与发展中国家之间、农业出口国与进口国之间错综复杂的矛盾。欧盟和美国最先在坎昆会议之前达成同盟，将联合议案塞入会议草案，试图继续维持现有的出口补贴和国内支持的贸易扭曲政策，并对有选择的敏感产品保持很高的关税，这与欧盟的共同农业政策和美国的新农业法的国内制度密不可分。同时它们还试图修改现有的 WTO 农业规则，进行“换箱”操作，即通过新的“蓝箱”政策的中间保护转移受限制使用的“黄箱”政策，并扩大“绿箱”措施的范围。坎昆会议后，为向其他国家做出妥协，美国承诺确定取消出口补贴的最后期限，但也同时宣告了欧美联盟的解体——欧盟要求美国“平行”取消其出口信贷预算和计划以及反危机补贴。其他利益集团还包括：（1）G20 集团，由巴西、印度、中国等农产品出口发展中大国组成，它们强烈要求实质削减贸易扭曲性的农业国内支持和实质增加市场准入，逐渐取消所有形式的出口补贴，使特殊和差别待遇可操作化，并考虑粮食和生计安全及农村发展的需要。（2）G33 集团，即特殊产品（SP）和特别保障机制（SSM）同盟，强调关于特殊与差别待遇的授权是谈判中所有要素不可分割的一部分，坚持 SP 应为一个“独立的类别”，且不做关税减让承诺，而且由其自身来决定特殊产品的范围。此外还应建立 SSM 供发展中国家使用，被认为是 SP 的产品也应可以使用 SSM，从而使小农经济不受廉价进口产品的冲击。（3）G10 集团，主要由那些对农业实行保护政策的发达国家组成，包括新西兰、挪威、日本等。

### （二）非农业产品

“七月套案”中关于非农业市场准入的附件协定几乎照搬了坎昆会议上的“德贝尔案文”（以主持会议的墨西哥贸易部长的名字命名），该案文从总体上对发展中国家不利，会威胁这些国家制造企业的生存和发展。套案对发展中成员的影响主要体现在以下三个方面：第一是争议最大的关于削减关税的“非线性公式”。按照这一公式，关税越高削减幅度越大。由于发展中国家一般平均关税较高，因此非线性方案将急剧降低它们的关税水平。第二是关税约束，协定规定发展中国家至少要对 95% 的税目进行约束，未进行约束的关税率应以两倍的实施税率进行减让，这会使得约束税率与实施税率之间的差距大为缩小，甚至会低于后者，

这种苛刻的规定在双边关税谈判的历史上是史无前例的。第三是发达国家提出的“部门性方案”，即至少 7 个部门的关税在特定时间内完全取消。上述情形与发展中国家在谈判最初所抱有的自主、灵活地拥有非约束性税目的比率以及按照一个较温和的公式和速度进行关税减让的初衷完全背道而驰，这不符合在先前所有多边贸易回合谈判中对发展中国家的常规做法，也不符合多哈发展议程中所倡导的差别和特殊待遇以及非完全互惠原则。但是最后，发展中国家却做出让步同意接受这份不受欢迎的附件，前提是在前言中强调很多要素和细节需要进行更多的谈判。

### （三）新加坡议题

新加坡议题是多次导致多边谈判在最后时刻崩溃的罪魁祸首，也是发达国家和发展中国家立场最为对立的领域。早在 1996 年 WTO 部长级会议上，发展中国家就反对将其列入议程，认为这些议题不属于 WTO 的范畴，引入它们只能加剧规则不公和义务负担失衡，并使本国丧失促进经济发展的政策自主权。但它们还是被欧盟、日本、美国和加拿大通过高压及排外的绿屋会议制度引入 WTO。这种不民主的做法使得这些议题饱受争议且缺乏合法性。很多发展中国家自西雅图会议起就开始抵制将对这些问题的讨论升级为新协议谈判的企图。在坎昆会议上，马来西亚、印度等 70 个国家宣称不准备就四个议题中的任何一个开始谈判，使这种对抗达到了顶峰。热衷这些议题的欧盟曾经试图做出妥协，同意将投资、竞争政策甚至政府采购透明度议题“从 WTO 中一并撤销”，而使贸易便利化进入谈判程序。我们还应注意到，在坎昆草案中关于新加坡议题的决定采取了两种选择方式，一种是启动谈判，并有附件提供进行谈判的建议，这基本代表了谈判倡议者（欧盟和日本）的极端立场；另一种是没有形成谈判的基础，应继续澄清和解释，但没有反映发展中成员对此意见的附件。所以坎昆草案中的结构是不平衡的，这表明发达成员已经做好了强行推动新加坡议题谈判的准备。新加坡议题仍是僵局中的焦点，主要原因有两方面：一是总理事会主席的“2+2”方案（撤销投资和竞争政策两个议题，保留另外两个）遭到 45 个发展中成员的一致反对；二是欧盟的立场在 2004 年 12 月 15 日最后期限到来之前突然出现倒退。欧盟提出愿意“从一揽子承诺中撤销某个议题”，这与其在坎昆会议上所提出的“从所有 WTO 工作中完全撤销”的含义不同，因为前者意味着新加坡议题可以从多边谈判中取消，但却转移到诸边谈判，或回到工作小组的讨论而保留在 WTO 之内。最终在“七月套案”中达成的妥协是：只保留贸易便利化一项启动谈判，其他三项“在多哈回合期间，在 WTO 中不针对其开展旨在进行谈判的工作”。这是一个耐人寻味的决定，其关键是三个议题最终以较低的姿态继续保留在 WTO 中，同时在未来可以被重新激活而进行法定约束协议的谈判。

表1 “多哈发展议程”及谈判框架协议的进展与比较

《多哈部长宣言》中的 “工作计划” (2001年11月14日)		坎昆会议部长案文草案 (2003年8月24日)	多哈工作计划框架协议 (“七月套案”) ① (2004年8月1日)
议题	内容		
与实施有关的问题和关注	具体谈判授权; 优先处理原则	无实质进展	无实质进展
农 业	市场准入的实质性改善	发达国家以混合公式(零关税削减、平均削减、瑞士公式削减)为基础进行关税减让	未列明发达国家的关税减让方式,且关税削减改为在约束税率基础上进行
	削减并取消所有形式的出口补贴	①在特定的时间内逐步取消出口补贴;②平行取消其他补贴方式,包括出口信贷、对国有贸易企业的各种补贴等和粮食援助	①同左;②其他方式扩展到包括出口信用担保或保险计划,以及出口国有贸易企业的贸易扭曲做法(包括国内垄断权)
	实质削减贸易扭曲性质的国内支持	①分别削减“综合支持总量”(“黄箱”措施)、“微量允许”和“蓝箱”措施,三项总和第一年大幅度削减;②“绿箱”标准有待谈判;③重新定义“蓝箱”标准,并对其使用进行封顶	①在原基础上对“综合支持总量”的削减按照分层(协调)公式进行,同时三项总和在第一年削减20%;②审议和澄清“绿箱”标准,并考虑非贸易关注;③在原基础上考虑使用“蓝箱”的灵活性
	对发展中国家的差别和待遇	①免于削减“微量允许”的国内支持和较少削减其他支持及较长实施期;②以平均削减或瑞士公式削减方式进行关税减让;③特殊产品关税减让的灵活性;④农业特殊保障措施待定;⑤对来自发展中国家的部分进口产品提供零关税准入;⑥享受较少的出口补贴削减和更长实施期的待遇;⑦保证最不发达国家和粮食净进口发展中国家的粮食消费和安全的需要	①同左;②未列明发展中国家的关税减让方式;③在原基础上,加强对特殊产品进行保护的选择和待遇的限定条件;④同左;⑤改为只针对最不发达国家;⑥同左;⑦同左;⑧对发展中国家的国有贸易企业予以特殊考虑并维持垄断地位;⑨最不发达国家不需做出承诺和减让;⑩单独考虑棉花问题
服务	继续谈判的目标、原则和模式;提交最初要价的时间表	①提交出价时间表;②对发展中国家具有出口利益的部门和提供方式给予特别关注;③注意到发展中国家模式4(自然人流动)下的利益	①提交出价时间表(2005年5月);②同左;③同左;④完成关于国内规章、政府采购、紧急保障措施、补贴等四项规则制定的谈判

非农产品市场准入	有待议定的关税削减模式	①以非线性公式为基础削减关税、关税峰、高关税和关税升级；②关税削减原则上在适用于所有商品的约束税率基础上进行，未约束关税以两倍应用税率减让；③税目约束范围小于[35%]②的参加方免于通过公式进行关税削减，它们只需将其[100%]所有关税税目约束在不超过现行减让全部实施后所有发展中国家约束关税平均值的整体水平即可；④倡议所有成员加入“产业关税构成”，并提出在特定的时间框架内完全取消七个产业的关税	①同左；②同左；③同左；④同左；⑤考虑非农环境产品问题；⑥考虑取消低关税的问题
	削减针对发展中国家具有出口利益的产品贸易壁垒	号召发达国家在自主的基础上给予原产于最不发达国家的非农产品零关税、免配额市场准入	“号召”改为“要求”
	差别和待遇及非完全互惠	①发展中国家享受更长的关税减让实施期，作为例外，最多达[5%]的关税税目不约束或不适用公式削减，前提是这些税目不超过进口总值的[5%]；②最不发达国家不适用公式或参加部门减让方式，但需要大幅提高约束承诺的水平；③考虑非互惠优惠的侵蚀和对关税收入的高度依赖性	①在原基础上，增加一新的可替代例外，即：最多达[10%]的关税税目适用于低于公式削减水平，前提是削减不低于公式削减的一半，且这些税目不超过进口总值的[10%]；②同左；③同左
与贸易有关的知识产权	公众健康问题；葡萄酒和烈酒地理标识的谈判；审查与《生物多样性公约》的关系及对传统知识和民俗的保护；寻求医药行业强制性执照问题的解决方案	无实质进展	无实质进展
新加坡议题			
贸易与投资的关系	澄清问题和要素；授权时间	考虑两种可能性：一是如果成员方能够达成明确一致的意见，则按照案文所列附件中的模式开展谈判；如果不能，则继续问题的澄清工作	在多哈回合期间，在WTO中不针对其开展旨在进行谈判的工作
贸易与竞争政策	澄清问题和要素；授权时间	同上	同上
政府采购透明度	仅限于透明度方面；授权时间	同上	同上

贸易便利化	澄清和改进的问题和要素;授权时间	同上	①涉及过境自由、与进出口有关的费用和形式及贸易规则的公布与管理三个领域;②保证被要求的承诺与发展中国家的能力相适应,特别是不要其承担对基础设施项目的投资;③提供必要的支持与援助
WTO规则	澄清和改进补贴、反倾销、区域贸易协定的纪律和规则	指示加快关于反倾销和补贴与反补贴措施(包括渔业补贴)的工作,以期将工作重点从确定问题转向寻求解决办法	无实质进展
争端解决谅解	澄清和改进的时间表	确定时间表	无实质进展
贸易与环境	削减环境货物和服务的贸易壁垒;特别关注和澄清环境标签、环境措施对市场准入影响等问题	无实质进展	无实质进展
电子商务	考虑最适当的机构安排;维持不对电子商务交易征收海关关税的做法	继续维持不对电子商务交易征收海关关税的做法	延长至第六届部长级会议
发展议题	小经济体	确定时间表	明确“不设立成员中的一个亚群体”
	贸易、债务和金融	无实质进展	未提及
	贸易与技术转让	无实质进展	未提及
	技术合作与能力建设	设立“多哈发展议程全球信托基金”	无实质进展
	最不发达国家	①对原产于最不发达国家的产品给予零关税、免配额市场准入;②优先考虑对最不发达国家具有服务贸易出口利益的部门和提供方式(特别是模式4);③在优先的基础上向最不发达国家提供有效的技术援助和能力建设	无实质进展
	特殊与差别待遇	通过文件附件以审议特殊和差别待遇条款,从而加强这些WTO条款并使之更为精确、有效和可操作,并指示就遗留问题继续开展工作	审议相关WTO条款的附件文件被取消;确定时间表

说明:①议题的顺序排列按照《多哈部长宣言》的原文排列;②[ ]中的内容为有待进一步谈判决定的要素。

资料来源:《多哈部长宣言》(2001年11月14日);《坎昆会议部长案文草案(修改稿)》(2003年8月24

日), JOB(03)/150/Rev.1:《多哈工作计划》(2004 年 8 月 2 日), WT/L/579。

#### (四) 发展问题

与坎昆会议案文草案相似,“七月套案”在诸多发展议题上比多哈部长宣言所制定的基本原则和目标有明显的倒退,因此发展中国家试图以高姿态保留发展议题的希望落空了。例如,执行问题曾在多哈宣言中有意被放置在工作计划的首位,并明确作为谈判和一揽子承诺的一个组成部分,但在坎昆草案和“七月套案”中不但其地位和级别被有意降低了,而且在承诺上处在“被遗忘”的角落里。差别和特殊待遇也是如此,按照议程本应提供一份清晰的线路图,并标出时限和具体的基准点,以便完成多哈授权的工作。至少在坎昆草案中还有一份列明审查所有 WTO 关于特殊和差别待遇条款的附件,但在“七月套案”中却被取消了,更不用说为此达成一致了。此外,许多对多哈计划的发展构成要素来说具有十分重要意义的议题(如贸易、债务和金融,贸易和技术转移及与贸易相关的知识产权和公众健康等)均无任何实质性进展,在最不发达国家、小经济体方面也只是做出了原则性和象征性的决定。对此,由非盟、ACP(亚洲、加勒比和太平洋岛国联盟)和最不发达国家组成的 G90 集团曾多次强调它们作为脆弱经济体的性质和在全球化中被边缘化的威胁,希望 WTO 在新回合谈判中能够认可它们的问题、利益和地位。

### 三 含义、启示和前景

值得注意的是“七月套案”的达成有两方面不能忽视的政治背景。一是各方都不愿意放弃在多边进程中的巨大预期经济收益与政治投入,二是在截止日期后美国大选和欧盟委员会人事变动所造成的政治不确定性加强了各方早日妥协的决心。从发展的角度看,“七月套案”比坎昆会议草案有了一些进步,但从总体上说对发展中成员仍然是喜忧参半的。它们在农产品和新加坡议题两个重要的领域取得了暂时斗争的胜利,但同时也在非农业产品和发展问题上付出了代价,并面临着巨大的挑战。发达国家在套案中的许多地方都留下了伏笔和空子,发展中国家在 WTO 中的地位 and 影响依然有限。同时发展中经济体日益呈现出利益需求的多元化和差异化,对发展联盟的形成和巩固形成了障碍。

从西雅图会议的失败、多哈宣言的勉强通过、坎昆会议的重大挫折和“七月套案”最后达成的曲折历程来看,国际贸易领域的主要矛盾已由“北北关系”转为“南北关系”,WTO 框架下的世界贸易体制面对着若干制度性挑战,包括:(1) 多边贸易是否可以调和权力和政策,从而使穷国和弱国相互适应;(2) 如何在推进互惠的贸易自由化和保留发展中国家的发展政策空间与发展优先权之间寻求平衡点;(3) WTO 是否应该不断扩展管辖边界以包括非贸易问题和国内经济政策;(4) WTO 作为一个国际组织如何进行决策机制的民主改革以消除长期存在的大国强权、绿屋制度和操纵起草议案的黑暗现象。这些内在的本质问题如果得不到认真的对待和解决,“七月套案”只能是各方通过降低在条款中所寻求的“具体性”来搁置对立和拖延问题的解决,而多边贸易回合的进程和前景却由于潜伏的危机而仍然扑朔迷离。

#### 参考文献:

盛斌(2004):《世界贸易体系变革中的风险与发展中国家面临的挑战》,《世界经济》第 3 期。

(盛斌:南开大学国际经济研究所 300071 责任编辑:宋志刚)