

世界贸易组织 与中国

——杨国华 著——

World Trade Organization
and
China

清华大学出版社



世界贸易组织 与中国

杨国华 著

World Trade Organization
and
China

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书从 WTO 的产生到相关协议的基本内容,从中国加入 WTO 的历程到主要承诺,以及中国作为 WTO 成员的贡献等方面,全面介绍了 WTO 与中国的关系,以及 WTO 对于中国的意义。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

世界贸易组织与中国/杨国华著. —北京:清华大学出版社, 2016

ISBN 978-7-302-43871-7

I. ①世… II. ①杨… III. ①世界贸易组织—影响—中国经济—研究 IV. ①F743

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 110303 号

责任编辑:刘 晶

封面设计:汉风唐韵

责任校对:宋玉莲

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印装者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印 张:17.5 字 数:298 千字

版 次:2016 年 6 月第 1 版 印 次:2016 年 6 月第 1 次印刷

定 价:49.80 元

产品编号:065757-01

谨以此书献给中国加入世界贸易组织十五周年！

作者简介

杨国华,清华大学法学院教授,曾任中华人民共和国商务部条约法律司副司长、中华人民共和国驻美大使馆知识产权专员。1996年毕业于北京大学法律系,获法学博士学位。1999年9月,被北京市法学会评选为“优秀中青年法学家”。中国法学会世界贸易组织法研究会常务副会长、中国国际经济贸易仲裁委员会仲裁员、华南国际经济贸易仲裁委员会仲裁员、Journal of World Trade 编委、WTO 争端解决专家库成员。

在商务部工作18年,先后从事国际贸易法、国际投资法、国际经济合作法、国际知识产权法和WTO法等实务工作,其中主要负责涉及中国的WTO争端解决案件处理和中外知识产权交流工作。参加的国际多边和双边活动包括:中国加入WTO谈判、亚太经合组织(APEC)知识产权工作组会议、联合国国际贸易法委员会(UNCITRAL)会议、国际统一私法协会(UNIDROIT)会议、中美商贸联委会(JCCT)和战略与经济对话(SED)会议、中欧高层经济对话(HED)会议。

学术著作包括:《中国加入WTO法律问题专论》(法律出版社,2002年5月);《WTO争端解决程序详解》(中国方正出版社,2004年3月);《中国人世第一案——WTO美国钢铁保障措施案研究》(中信出版社,2004年3月);《中国与WTO争端解决机制专题研究》(中国商务出版社,2005年5月);*WTO Dispute Settlement Understanding: A Detailed Interpretation* (Kluwer Law International, 2005年4月);《中美知识产权问题概观》(知识产权出版社,2008年4月);《WTO的理念》(厦门大学出版社,2012年4月);《探索WTO(一)》(厦门大学出版社,2012年4月);《WTO中国案例精选》(厦门大学出版社,2012年10月);《探索WTO(二)》(厦门大学出版社,2013年11月);《法学教学方法:探索与争鸣》(厦门大学出版社,2013年5月);《讨论式教学法的理论与实践》(厦门大学出版社,2014年6月);《WTO中国案例评析》(知识产权出版社,2015年1月);《法里法外》(自选集,法律出版社,2015年8月)。

联系方式: yangguohua@tsinghua. edu. cn

三个基本认识

(一) 关于 WTO 的基本认识

WTO 成立二十多年来,取得了很大的成就。它一直在组织新回合谈判,虽然举步维艰,但是坚持不懈,并且达成了《贸易便利化协议》、全面取消农产品出口补贴和《信息技术协定》扩围等协议;^①它一直在主持常规的贸易政策审议,为贸易政策透明度做出了很大贡献。^②更为重要的是,它一直是解决贸易争端的重要平台,在短短二十多年时间里解决了 500 件国家之间的纠纷。^③因此,总体来说,WTO 是成功的,为世界经济发展,进而为世界和平进步发挥了重要作用。

WTO 已经在国际贸易领域建立了某种“国际法治”:它的目标是经济繁荣和世界和平;^④它的规则是其所有成员“全体一致”通过的,^⑤并且得到了所有成

① WTO 新回合谈判从 2001 年启动,2013 年 12 月达成了《贸易便利化协议》,2015 年 12 月 15 日至 19 日在肯尼亚首都内罗毕举行的第十届部长级会议上达成全面取消农产品出口补贴和《信息技术协定》扩围等协议。

② 关于贸易政策审议,见后注。

③ 截至 2016 年 1 月 20 日,WTO 争端解决案件最新编号为 501。

④ 例如,关于启动新回合谈判的《部长宣言》,阐述了这个组织的理念、宗旨与目标,包括:多边贸易体制在过去 50 年中,对经济增长、发展和就业做出了巨大贡献;国际贸易可以在促进经济发展和解除贫困方面发挥主要作用。WTO 在其官方出版物中明确论证:“WTO 通过促进贸易平稳流动和贸易争端建设性、公平地解决,进而维护和平。WTO 还通过创设和加强国际信心与合作以促进和平。”见 *Understanding the WTO*, Fifth Edition, World Trade Organization, 2012。

⑤ “全体一致”(consensus)是关贸总协定的决策机制,为 WTO 所继承(见《世界贸易组织协定》第 9 条第 1 款)。这种决策机制是民主化的标志,也是协议达成后得到普遍遵守的基础。

员的尊重;^①它的裁决得到了有效执行;^②因此,它在占世界贸易 98% 的 162 个成员之间建立了一种秩序。这种秩序,就是法律之治。从这个意义上讲,WTO 是国际法治的典范,是模范国际法,因为人类社会发展至今,只有在这个领域,才出现了真正的“良法善治”。^③

当然,在新的形势下,WTO 也面临着很多挑战,特别是继续推动多边贸易谈判和整合区域贸易谈判的成果。^④但从 WTO 的成就看,我们应该对其充满信心。

(二) 关于中国“入世”的基本认识

中国加入 WTO 也已经 15 年了。^⑤在这 15 年时间里,中国经济贸易快速发展,这与中国正式成为 WTO 成员是密切相关的。现在,中国已经是一个贸易大国,应该看到多边贸易规则的建立和加强,对中国的发展是有利的。^⑥因此,在 WTO 事务中,中国应该发挥越来越大的作用,引导这个体制的健康发展。

在 WTO“国际法治”的大背景下,中国加入 WTO 以来,一直志在做“遵纪守法”的好成员。中国认真履行了上千页的入世承诺,降低关税和开放市

① 就本人所知,每个成员都公开支持 WTO,认可 WTO 在世界经济发展和世界和平促进方面的作用,并且为其规则的完善做出了不懈的努力,包括参加旷日持久的新回合谈判。

② WTO 案件中,有近一半案件由争端双方磋商解决了。在由 WTO 专家组和上诉机构做出裁决的 200 多起案件中,所涉及的绝大多数措施,即法律和政策,都得到了纠正,而少数案件也在 WTO 规则所允许的框架内,即根据 WTO 争端解决的程序规定“争端解决谅解”得到了处理:有些进入了执行程序,即在一方以为另一方修改后的措施仍然不符合 WTO 规则的情况下再次提交争端解决机制;有些是“败诉方”在无法立即修改措施的情况下提供了“补偿”;有些是“胜诉方”被 WTO 授权“报复”。至今没有一个成员公开拒绝执行 WTO 裁决。

③ 本人认为 WTO 成立那一天,即 1995 年 1 月 1 日,应该成为国际法历史的分期日,因为从这一天开始,人类社会才出现真正法律意义上的“国际法”。WTO 就建立了一种国际社会秩序,因此 WTO 规则是名副其实的“法律”“硬法”,而不是国际法在其他领域那样的“软法”——WTO 规则的完整性,实施的有效性,特别是争端解决机制中“强制管辖权”和“强制执行力”制度的建立及其裁决的有效执行,都是其他国际组织所不能比拟的。

④ 新回合谈判停滞不前,区域贸易协定谈判方兴未艾,被认为是 WTO 所面临的两个最大挑战。

⑤ 2001 年 12 月 11 日,中国正式成为 WTO 成员。

⑥ 出口在中国经济发展中占有举足轻重的地位,因此多边贸易规则中的非歧视和减少贸易壁垒等规则,对中国是有利的。

场;^①中国审查了成千上万的法律法规,修改了不符合 WTO 规则的条款,增加了 WTO 规则所要求的内容;^②中国顺利完成了一年一次的“过渡性审议”,并积极配合两年一次的常规审议;^③中国开始使用 WTO 规则维护自己的贸易利益,

① “我们不断扩大农业、制造业、服务业市场准入,不断降低进口产品关税税率,取消所有不符合世界贸易组织规则的进口配额、许可证等非关税措施,全面放开对外贸易经营权,大幅降低外资准入门槛。中国关税总水平由 15.3%降至 9.8%,达到并超过了世界贸易组织对发展中国家的要求。中国服务贸易开放部门达到 100 个,接近发达国家水平。”见 2011 年 12 月 11 日,国家主席胡锦涛在“中国加入世界贸易组织 10 周年高层论坛”上的讲话,中国政府网: http://www.gov.cn/ldhd/2011-12/11/content_2017330.htm, 访问日期: 2015 年 2 月 25 日。

“货物贸易开放情况。中国加入世贸组织以来大幅降低关税,远远超过了其他国家在乌拉圭回合谈判中减让的幅度,为世界贸易自由化进程做出了巨大贡献。加入世贸组织后,中国按照承诺大幅削减关税,并约束了所有税目,关税总水平已由 1992 年的 42.7%降至 2004 年的 10.4%。这一降税幅度大大超过了各国在乌拉圭回合中关税减让的水平。”“服务贸易开放情况。加入世贸组织后,中国服务业市场进一步开放,为世界各国的投资者提供了巨大的商机。自加入世贸组织以来,中国在银行服务、保险服务、分销服务等部门认真履行了世贸组织承诺并实施了一系列开放措施。”见“中国加入世贸组织两年情况”,中国政府网, http://www.gov.cn/test/2005-07/06/content_12523.htm, 访问日期: 2015 年 2 月 19 日。

② “我们大规模开展法律法规清理修订工作,中央政府共清理法律法规和部门规章 2300 多件,地方政府共清理地方性政策和法规 19 万多件。”见胡锦涛前引讲话。“加入世贸组织对中国经济体制改革的影响,是通过把世贸组织规则转化为中国法律法规来实现的。自 1999 年年底以来,按照中共中央、国务院的统一部署,国务院近 30 个部门共清理各种法律法规和部门规章 2300 多件;通过全国人大及其常委会制定修改的法律 14 件,国务院制定修改行政法规 38 件、废止 12 件,国务院有关部门制定修改及废止部门规章等 1000 多件;各地方共清理 19 万多件地方性法规、地方政府规章和其他政策措施,并根据要求分别进行修改和废止处理。”见前引“中国加入世贸组织两年情况”。

③ 贸易政策审议是 WTO 制度中“透明度”的要求,即每个成员应该定期接受审查。审议的频率视国家大小而定:对于四个最大的贸易国,即欧盟、美国、日本和中国,每两年审议一次;其后的 16 个国家,每四年一次;其他国家每六年一次;对于最不发达国家则时间更长。审议会有两份文件公开发表:受审议国的政策声明,WTO 秘书处独立撰写的详细报告。详见“WTO 贸易政策审议机制简介”,商务部世贸网网站: http://sms.mofcom.gov.cn/article/zt_tprofchina/subjectaa/200803/20080305410542.shtml, 访问日期: 2015 年 2 月 25 日。

贸易政策审议属于常规审议。除此之外,根据中国加入 WTO 承诺,最初 10 年中国还要接受“过渡性审议”,即前 8 年每年审议一次,第 10 年(2011 年)审议最后一次(见“中国加入 WTO 议定书”第 18 条)。“从今年(2002 年)9 月 17 日开始,世贸组织的知识产权理事会,市场准入委员会、进口许可程序委员会等十六个下属机构相继完成了对中国加入世贸组织的首次过渡性审议。据介绍,今年 12 月 10 日,世贸组织的最高常设机构——总理事会也完成了最终审议,并对在此之前的审议的进行了总结,标志着中国已顺利地通过了今年的过渡性审议……今年审议的内容主要涉及:中国加入世贸以来履行承诺的情况,中国现行的贸易政策及最新发展情况等。”见“中国已顺利通过世贸组织对中国的首次过渡性审议”, <http://www.chinanews.com/2002-12-20/26/255788.html>, 访问日期: 2015 年 2 月 20 日。

也严格执行 WTO 裁决;^①中国还积极参与了 WTO 新回合谈判。^②十几年来,中国为国际法治的稳定与发展做出了自己的贡献。

(三)关于 WTO 对中国法治建设的基本认识

与此同时,法治的理念也开始深入人心。在一个有良好规则,并且这些规则得到良好执行的体系中,每个人都是受益者。例如,关贸总协定和 WTO 成立以来,世界经济持续发展,并且在 2008 年金融危机期间,正是由于 WTO 规则的维系,国际社会才没有重蹈 20 世纪 30 年代经济大萧条时期以邻为壑直至引起世界大战的覆辙。^③不仅如此,当国家在认认真真地“遵纪守法”,特别是当全国人大为了执行 WTO 裁决而修改法律,^④政府部门在政策制定中认真对待国际规则,^⑤当

① 按照涉案措施计算,截至 2015 年 2 月,中国已经有 34 起 WTO 案件,其中作为起诉方 13 起,作为被诉方 21 起。在“美国禽肉案”(DS392)、“美国反倾销和反补贴案”(DS379)和“欧盟紧固件反倾销案”(DS397)等起诉案件中,中国成功地挑战了欧美的歧视性措施,初尝运用 WTO 规则维护贸易利益的甜头。而在“中国汽车零部件案”(DS339/340/342)、“中国知识产权案”(DS362)、“中国出版物和音像制品案”(DS363)、“中国原材料案”(DS394/395/398)、“中国电子支付服务案”(DS413)、“中国取向电工钢案”(DS414)、“中国稀土案”(DS431/432/433),中国也认真执行了 WTO 裁决,展现了遵守规则的姿态。

② 中国作为 WTO 成员,全面参与了 WTO 的事务,包括派驻 WTO 代表团,担任重要职务(例如易小准大使担任 WTO 副总干事和张月姣担任上诉机构成员)以及参加了新回合的所有谈判,即新的协议和规则的制定工作。

③ 人们普遍认为,20 世纪 30 年代经济大萧条以及各国采取的争夺世界资源 and 自我保护的措施,是世界大战的直接诱因。也正是基于这种教训,战争结束后,各国才致力于国际秩序的构建,其中世界银行、国际货币基金组织和关贸总协定成为国际经济秩序的三大支柱,而联合国则成为国际政治秩序的支柱。参见赵维田:《世贸组织(WTO)的法律制度》,5-7 页,吉林人民出版社,2000 年 1 月第 1 版。

④ 2010 年 2 月 26 日,全国人大常委会通过了《关于修改〈中华人民共和国著作权法〉的决定》(2010 年第 26 号令),将第 4 条修改为:“著作权人行使著作权,不得违反宪法和法律,不得损害公共利益。国家对作品的出版、传播依法进行监督管理。”这一修改删除了原法律第 4 条第 1 款,即“依法禁止出版和传播的作品,不受本法保护”,从而执行了“中国知识产权案”(DS362)的裁决,即该款不符合 WTO《与贸易有关的知识产权协定》。本人认为,这次修改应该写入中国法制史,因为这是中国有史以来第一次为了执行一个国际组织的裁决而修改自己的法律。

⑤ 中国加入 WTO 后,政府制定经济贸易政策的一个要求,就是不能违反 WTO 规则。2014 年 6 月 9 日国务院办公厅发出“关于进一步加强贸易政策合规工作的通知”(国办发〔2014〕29 号),要求“国务院各部门、地方各级人民政府及其部门制定的有关或影响货物贸易、服务贸易以及与贸易有关的知识产权的规章、规范性文件和其他政策措施……应当符合《世界贸易组织协定》及其附件和后续协定、《中华人民共和国加入议定书》和《中国加入工作组报告书》”。“国务院各部门应在拟定贸易政策的过程中进行合规性评估……”见中国政府网: http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/17/content_8887.htm, 访问日期:2015 年 6 月 30 日。

各级法院开始研究 WTO 规则,^①当法学院的学生开始学习 WTO 知识,^②WTO 对中国法治建设的影响也就不言自明了。其实道理很简单:能够积极地维护国际法治,为什么不能建设良好的国内法治呢?何况在中国参与 WTO 事务的过程中,法治的理念已经在点点滴滴、润物细无声地影响着人们的一言一行呢?中国加入 WTO 的时候,《人民日报》曾经发表社论,认为 WTO“必将对新世纪我国经济发展和社会进步产生重要而深远的影响”。^③二十多年过去了,我们发现这个预言得到了验证。

① 中国加入 WTO 的时候,全国法院系统也开展了 WTO 培训工作。见“高法将采取四项措施应对加入世贸组织”,中国法院网: <http://www.chinacourt.org/article/detail/2002/03/id/2222.shtml>,访问日期:2015年2月25日。

② “世界贸易组织法”已经成为全国主要法学院开设的课程。WTO 法以其广泛的内容和丰富的案例,在法学院的课程中独树一帜。

③ 《中国改革开放进程中具有历史意义的一件大事——祝贺我国加入世界贸易组织》,《人民日报》社论,2001年11月11日第1版。

WTO /1

- GATT 的起源 /1
WTO 的诞生 /4
WTO 的理念 /7
WTO 协议概述 /24

中国 /37

- 中国加入 WTO 历程概述 /37
中国加入 WTO 承诺概述 /58
 第一部分 中国加入议定书中的承诺 /58
 第二部分 中国加入工作组报告书中 WTO 成员的关注(楷体部分)
 及中国的承诺 /73
中国认真履行 WTO 承诺 /133
中国参与 WTO 争端解决机制的历程 /161
报告——美国贸易代表办公室年度《中国履行 WTO 承诺报告》
 述评 /177
审议——WTO 对华贸易政策审议报告简介 /187

附录一：中国关于服务贸易的承诺(议定书附件 9) /191**附录二：中国入世 史海钩沉 /225**

- 金问泗与关贸总协定 /225
藏事及其他 /227
新闻 /229
两进两出 /231

观望	/234
转折	/236
疑虑	/238
申请	/240
乌拉圭回合	/241
成功	/242
326 个问题	/243
数以千计的问题	/245
评估	/247
停顿	/249
突破	/250
冲刺	/251
非正式磋商	/253
贸易权	/255
法规清理	/256
双边与多边	/257
完成实质性谈判	/258
一千页文件	/259
中美谈判	/260
人物	/261

GATT 的起源

James Meade 曾经是牛津大学经济学老师，在国联经济信息处工作过，“二战”期间就职于英国战时内阁贸易委员会经济处。1940 年，他出版了一本小册子《持久和平的经济基础》(*The Economic Basis of a Durable Peace*)。书中，他阐述了战后国际经济秩序的原则，认为有必要设立一个国际经济机构。他说：“从某种程度上说，国际冲突的原因，在性质上是经济性的。正由于此，只有一个建立在稳定、公正和有效的经济基础之上的国际组织，才能实现其主要的政治任务。”

1942 年 7 月，James Meade 向上级提交了一份备忘录：《关于建立国际商业联盟的建议》(*Proposal for an International Commercial Union*)。他认为，总体取消国际商业的限制，于英国有利，并且取消这些歧视和严格的、不提供多边贸易机会的双边讨价还价，也会使其他国家受益。

在这份备忘录中，他描绘了多边贸易公约的特征。他认为，国际商业联盟应当有三个基本特点：向愿意履行义务的所有国家开放，成员间没有优惠或歧视，并且作出如下承诺：在联盟内取消某些保护性做法并将对国内生产商的保护降低到一个确定的程度。这些原则的例外是，允许对联盟外的国家进行歧视，并且允许特定政治或地理联盟的国家之间有明确的、程度适当的优惠。他说，多边削减贸易壁垒，并不意味着放任不管，也并非与国营贸易不相适应。最后，他提出，应当建立一个“半仲裁半司法性质”的国际商业委员会，成员可以将争议提交这个委员会，就成员的某个具体行为是否违反联盟宪章获得意见。他认为，这个争端解决机构是国际商业联盟基本组成部分。

至此，我们已经看到了 GATT 的雏形。然而，将理念转变成现实，还有很长的路要走。

这是一种主张战后自由贸易的观点。英国政府内部,并非所有人都同意这种观点。当时就职于英国财政部的经济学家、后来大名鼎鼎的凯恩斯(John Maynard Keynes)就表示强烈反对。他认为,战后经济政策的头等大事是保持充分就业,而要实现这个目标,就要实行贸易管制和外汇限制。他说:我不喜欢那种对进口管制的特别敌视,因为进口管制永远是一种最好的方法;国有贸易和计划喜欢的是进口管制,而不是关税或补贴。凯恩斯还认为,美国不会认真地使其进口政策自由化,因为美国国务院的所谓自由贸易想法,只是为他们美国人自己着想。此外,他也认为不可能签订一个多边贸易协定,因为这会给美国带来政治难题。

凯恩斯是一位伟大的经济学家,但在美国的态度这个问题上,他错了。

此时执掌美国国务院的,是 Cordell Hull。他是一个南方民主党人,其所来自的地区和政党,在传统上都是强烈支持低关税贸易壁垒的。他认为,商业的观念与战争和平的观念是不可分的;不受干扰的贸易与和平相关,而高关税、贸易壁垒和不公平经济竞争与战争相连;如果我们使贸易更加自由流动,减少歧视和其他障碍,使得一国不至于狠命嫉妒另一国,并且所有国家的生活水平都提高,从而消除孕育战争的经济上的不满,则我们就有持久和平的机会。面对别人对于贸易与和平关系问题的质疑,他曾经更加明确地说:世界贸易的复兴是维持世界和平的基本要素;当然,并不是说繁荣的国际商业本身就是和平的国际关系的保障,但没有国家之间繁荣的贸易,持久和平的基础就是不牢固的,并且最终会受到毁坏。

他很早就主张在贸易问题上加强国际合作。早在 1916 年,他就呼吁建立一个永久性的国际大会。这个大会将考虑所有导致破坏性商业对抗或痛苦的经济战争的国际贸易方法、做法和政策,制定相关协议,以消除和避免经济战的损害性后果和危险的可能性,并且在世界各国之间促进公平、友好的贸易关系。

在他的强力推动下,到 1939 年年底,美国已经与 22 国家签订了贸易协定。在这些协定中,关税削减并不大,但其中的一些规定,为未来的多边协议奠定了基础。例如,这些协定的第 1 条都是无条件最惠国待遇条款。其他条款包括国内税收、进口配额、外汇控制、专营与政府采购、海关管理、减让的撤回或修改、保障措施、最惠国待遇例外、地域性适用、临时适用条款,等等。这些条款,是战时美国所提贸易建议的基础,并最终纳入 GATT 之中。

这个过程是漫长的。英美双方技术层面频繁接触,高层积极推动。在贸易战导致世界大战的惨痛教训和“二战”后人人祈求和平的大环境下,GATT 终于

诞生。

英美谈判之初,James Meade 在日记中写道:去年我提出“商业联盟”这个词的时候,根本没有想到会受到英国政府赞赏并提交给美国政府,也没想到美国人会如此热烈欢迎。他在经济处一直工作到 1947 年 GATT 成立,全面参与了 GATT 谈判。后来,他加入伦敦经济学院,写作了两卷本的经典著作《国际经济政策原理》(*The Theory of International Economic Policy*),并因此而获得 1977 年的诺贝尔经济学奖。

在大西洋的另一边,早在 1945 年,Cordell Hull 由于推动国际政治经济合作而获得诺贝尔和平奖。诺贝尔委员会主席说:他将毕生精力都奉献给了稳定国际关系,最为著名的是他在商业政策领域所做的不懈努力。

参考资料

《GATT 的起源》(Douglas A. Irwin, Petros C. Mavroidis, Alan O. Sykes: *The Genesis of the GATT*, Cambridge University Press, 2008)

WTO 的诞生

乌拉圭回合是人类有史以来规模最大、时间最长,也是最为成功的国际贸易谈判。谈判成果多达 26 000 页,重达 200 公斤!谈判结束时,各国代表发表了热情洋溢的讲话:“这是国际贸易的胜利,将为我们的子孙后代制造一个新时代,对全球福利做出贡献!”“将开始建立一个世界性的经济民主!”“将世界引往一个方向,一个开放和自由交流的方向,进步和繁荣的方向!”时任 GATT 总干事 Peter Sutherland 概括了协议的内容,称其为“对世界贸易体制的重大更新”;是选择了“开放与合作,而非无常与冲突”;“会带来更多贸易、更多工作和所有人收入的大幅度增长”。他称此时为“现代经济和政治历史上的决定性时刻”。

这一欢欣鼓舞的时刻来之不易。从 1986 年到 1994 年,在长达八年的时间里,几十个国家的代表持续磋商,GATT 总干事多方奔走,其间的酸甜苦辣,局外人恐怕难知其味。

1980 年,国际经济情况开始变坏。通胀和失业扩大,金融不稳定,大规模收支不平衡。石油进口国日益感到无法应付油价上涨所带来的债务。贸易增长放缓,数量仅增加了 1%。随后两年,情况进一步恶化。

与此同时,时任 GATT 总干事 Arthur Dunkel 发现,世界贸易体制也面临着问题。尽管东京回合的改革和自由化正在付诸实施,保护主义的行动跟不上保护主义的声音,但通过成功的谈判回合驱动政府和多边贸易体制的力量已经大多丧失。由于不能解决保障措施问题和《多种纤维协定》中的特殊保障措施的日益滥用,GATT 规则的权威,尤其是在成员之间实行非歧视的核心规则,受到了损害。发达国家解决某些产业所遇到问题的方法,是完全在 GATT 框架之外签订限制贸易的协定。一种新的双边限制措施正在实施,即日本自动限制对美汽车出口。一些提交 GATT 的案件,由于范围太宽,对于国内政策太重要,因而无法在准司法的专家组程序中予以有效处理。此外,东京回合的守则并非都是运行良好,农产品出口商也认为 GATT 没有解决他们的关注。

面对这种情况,两个最大的成员态度并不一致。

欧共体对启动新回合并不热心。欧共体很大,不用担心 GATT 规则的衰败。它关心的是发展内部市场,吸收新的成员国。它还担心对发展中国家的新的减让会影响《洛美公约》成员的利益。它还承认,GATT 对农业贸易的实质性谈判会产生一种压力,促其改变千辛万苦制定的共同农业政策,并且不可避免

地将成员国之间的潜在政策分歧重新揭开。然而,欧共体认真对待其作为领先贸易力量和 GATT 支柱的职责,随时准备全面加入关于 GATT 未来的讨论和决策。

美国则对 GATT 恢复活力抱以极大热情。1981 年,里根领导下的新政府上台,迫切希望在美国与其他国家关系问题上提出新的思想和增加新的动力,表现出与此前民主党政府政策的截然不同。基于其自身的自由贸易理念和摆脱国会限制进口的压力的需要,新政府为 GATT 确立了一套野心勃勃的目标,大大超越了传统的关税和非关税堡垒。美国现在要寻求世界农产品贸易的自由化,并且解决投资和服务贸易中的障碍。

1981 年 3 月,Arthur Dunkel 在一次演讲中,阐述了 GATT 秘书处的观点。他说,各国政府由于受到一种恐惧的平衡力量,才不会滑向保护主义,即担心一旦限制贸易,就会招致报复并损害整个贸易体制。他认为,这种情况是不会持久的。如果没有大家向着正确方向的共同努力,就不会有安全可靠的基础,而没有这一基础,贸易体制就不可能解决快速经济发展、发展中国家的债务困难和其他因素所造成的压力。他说,这种共同努力“并非不可能”。

Dunkel 的希望,主要基于以下判断:所有 GATT 成员国都非常担忧贸易关系的下滑与恶化,而 GATT 本身,即国际贸易中的法治,也面临明显的危险,将会受到损害和规避,从而丧失其可信度和有效性。他的希望,还有一个更为即时、具体的原因:很多国家都告诉他,支持召开一个政治层面的会议,以便对贸易体制的困难进行坦诚的评估,并且共同努力解决这些困难。

就在这样的背景下,新回合谈判缓慢地启动了。

开始谈判的决心也许容易下,但谈判的过程却是复杂的。仅以关税谈判为例。受到国内商业团体的敦促,每个参加者心里想的都是自己的国家贸易利益。每个人都想为自己已经或即将生产的产品打开外国市场,却不愿意降低自己的关税,尽管经济学家告诫说,降税有利于国家的经济发展,消费者也会欢迎低价的进口产品。由于存在不愿面对更大竞争的国内生产商的压力,有时还由于担心降税会减少政府收入,多数国家削减关税,都是为了得到谈判对手的相应削减。不到最后一刻,每个人都不愿意亮出底牌,因为这样做就会失去讨价还价的力量,并且遭受失去保护的国内利益的批评。GATT 的关税谈判,有些地方很像扑克牌游戏。

启动谈判的宣言中,要求采取适当方法削减或取消关税,包括高关税和关税升级,并且所有成员都应进行关税减让。落实到具体谈判中,谈判代表需要