

世界贸易组织建议的 新课题及 发展中国家的利益

许国平

TWN

第三世界网络

F743
48

世界贸易组织建议的 新课题及 发展中国家的利益

许国平

TWN

第三世界网络

世界贸易组织建议的新课题及发展中国家的利益

出版

第三世界网络

121S Jalan Utama

10450 Penang, Malaysia.

© 许国平 2002

印刷

万利印务

2 Solok Sungei Pinang 3, Sg. Pinang

11600 Penang, Malaysia.

ISBN:983-9747-85-1

目 录

1. 新课题的压力及危机	1
2. 建议中的新课题以及对南南国家的威胁	3
3. 新课题对发展中国家的意义	5
投资	5
竞争	6
政府采购	7
工业关税	9
4. 其他可能会讨论的课题：环境和劳工	11
社会与环境课题正找机会登堂入室	11
贸易与环境	12
贸易与劳工标准	15
5. 总结	19

1 新课题的压力及危机

乌拉圭回合的贸易谈商已经推介新的课题，进入多边贸易制度、广泛地扩大其范围。近年来，发达国家已经加强压力，以在世界贸易组织里加入更多有利自己的课题。许多发展中国家做出抗拒，理由是：（i）他们不准备进行谈商更多的新课题，因为他们不能够解决乌拉圭回合所提出的问题；（ii）有关的建议不符他们的利益，反之一旦成为世贸的新条例，还会严重伤害他们的经济；（iii）有关的课题与贸易没有直接关系以及不属于世贸的范围。

先进国列出长长的一系列“新课题”，以将贸易（以及可能用到的贸易措施以及制裁作为执法机制），与各种经济以及非经济领域联系起来。三个工作小组已经成立，以鉴定贸易及投资、贸易与竞争政策、以及政府采购。贸易与环境已经在世贸的贸易及环境委员会里讨论。许多北方国家政府拥有强烈的意愿，以将贸易与劳工标准加入世贸。许多其他课题，比如人权、税务系统和文化，都有可能会被作为未来世贸措施有关连的课题。

与可能实施制裁的课题联系在一起——利用这个手段与预先设定的“贸易相关”选择课题——已经成功在乌拉圭回合中达到目的，因为知识产权（通过贸易相关的知识产权协定）和投资课题（通过贸易相关的投资措施协定），已经注入成为关税贸易总协定/世贸制度。推介这些课题的理由是，它们“与贸易有联系”。其实，实质目标是与选择课题有关连，以对不遵守纪律者“采取贸易报复和惩罚”。

通过指有关课题与贸易相关而带进新的课题的手段，会继续用在世贸谈判上。不过，其实假借与贸易有直接关系的手段，已经不再需

要，而且可能会见到毫无限制的课题被提出。预先设定“贸易相关”课题现在经常在这些新课题中提出，现在已经被带进贸易舞台，而需要加上“及”的字眼便可，就好比“贸易及环境”、“贸易及劳工标准”、“贸易及投资”以及“贸易及竞争政策”。

使用其他课题与贸易挂钩的手段（有关动机是为了将世贸的争端解决制度包括贸易报复和新的政策范围连系起来），目的是在于开放第三世界经济，或是减少他们的竞争，以攫取世界市场份额。世贸也可以成为转移未来全球经济调整（举个例子，因为环境的规则）给南南国家，因为南南国家在世贸论坛中谈判的地位较弱。

2 建议中的新课题以及对南南国家的威胁

欧盟国家在日本、加拿大和其他发达国家的支援下，站在最前线，以尝试对1999年在西雅图举行的世贸部长级会议，举行全新的贸易会谈。他们期望在这样的会谈中，几项课题可以提出，以加入将会被世贸会员国核准的新多边协定中。

虽然美国原本看来对这项全新回合的概念反应冷淡（它期望根据个别领域逐个会谈），但是它可能最终会同意所倡议的新课题。举个例子，它是最大力鼓吹劳工和政府采购的课题。

几个发展中国家大力地反对新回合加入新的课题。它们相信与其加入新的课题，不如让发展中国家（占世贸会员大多数）有时间和空间落实现有协定的所面对的问题。不过，目前还不清楚这些国家的数目是否足够抗拒来自新课题不断增加的压力。

建议的新课题主要是包括国际投资条例领域、竞争政策和政府采购。这三项课题已经于1996年在新加坡举行的世贸部长级会议的议程中提出。大部分发展中国家反对将这些课题加入任何谈商之中，不过来自发达国家的压力非常大，使到他们必须妥协以及同意参与“工作小组”，以讨论有关的课题。

发展中国家已经表明有关工作小组只是获得授权讨论的课题，是属于学术性质的，也就是所谓的“教育过程”。工作小组无权谈商协定。

三个工作小组现在已经进行了几年的会谈。在西雅图部长级会谈

举行之前以及举行期间，许多发达国家明确地表明他们有意将工作小组的会谈“升级为谈判协定”。不过，西雅图会议结束时并没有作出任何的宣言，以及三项课题（投资、竞争、政府采购）也没有成为新协定所必须谈论的课题。此外，这三个工作小组已经恢复他们的讨论。虽然这些讨论现在被视为是低水平，不过，可以预见的，要求将工作小组提升至谈判小组的压力会越来越大，特别是于2001年11月举行的多哈部长级会议所形成的压力，当时，新回合的概念再度成为焦点。

许多国家也已经建议“工业关税”（减少制成品的进口税）是谈判的另一项新课题。虽然之前的几项会谈，已经提及减少这领域关税的课题，不过，这项课题被视为是“新的”，因为工业领域的新谈商没有获得世贸协定的授权。因此，决定谈商这项课题，意味着成员国的新承诺。

一些发达国家建议“贸易和环境”以及“劳工标准”加入建议中新回合会谈的部份课题。这些国家的政府要安抚环保组织和工会，因为这些组织的抗议行动已经影响自由贸易。如果环保和劳工标准也加入新回合谈判的话，有影响力的民间组织可能会取得胜利，或是至少不会展开激烈的运动，以反对建议中的回合会谈。

3 新课题对发展中国家的意义

投资

在投资课题上，发达国家大力推介新条例，以赋予外国投资者新的权力，使到他们更轻易进入各国以及自由地运作。世贸成员国面对投资自由化的压力将会增加，以让外国投资者和公司享有“国民待遇”。

政府将失去大部分管制外国人的权利。政府将不准或受到限制管制自由流动资金进出。更甚的是，现在东道政府对外国公司实施的“表现需求”（比如技术转移和使用本地专才），将会面对压力。更有传言指，禁止或是限制使用投资奖掖吸引外来投资。

最近欧盟在世贸投资谈判上所提出的建议，便是一种冲淡不光彩的多边投资协定的版本，发达国家已经在经济合作及发展组织中谈商（不过，没有达致任何结果）。原本经济合作及发展组织一多边投资协定模式已经定义外国投资包括短期流动资金和外来直接投资，以及提供外国投资者进入任何的国家（比如“公司未成立前的权利）、拥有100%股权以及自动获得公民的待遇。主要由于受到大众的反対，多边投资协定谈判破裂，而欧盟带头在世贸开始谈判投资协定。

由于承认多边投资协定的翻版，在政治上是不会获得大部分发展中国家，或是世界文明社会所接受，欧盟提出冲淡式的版本，在这版本下，各国还可以选择根据各领域的“正面名单”给于某种程度的自由化以及国民待遇，而且这只包括外来直接投资而已。但是，一旦这

样冲淡的版本进入世贸，压力将会增加，以逼使发展中国家更多的开放，以及提供国民的待遇。

世贸投资政策的入门原则，是大幅度扩大世贸的权力，而这将严重威胁发展中国家。南方国家投资自由化将成为主要的目标，对发展中国家的压力将会增加，正如贸易自由化已经无情地落实一样。发展中国家将发现越来越难捍卫本地投资者、公司或农民的存活（或是提供优惠），因为它们大部分都小过跨国公司，以及无法面对这类公司的竞争。它们将面对产品无法同大型外国公司竞争，或是本地公司被后者并吞的惨况。

竞争

在竞争政策，欧盟鼓吹新的协定，这协定看来不利发展中国家对本地公司有利的法律或操作，理由是这些都违反自由竞争的原则。欧盟争论任何世贸的核心原则（国民待遇以及不歧视），都应该在通过世贸竞争政策实施。

通过在世贸中的竞争协定，发展中国家必须根据特定的模式设立国内的政策和法律。区分本地公司和投资者有利政策，将会被质问。举个例子，如果一项让本地公司（包括政府机构或是企业）拥有进口或是分销权利的政策，或是如果拥有于一项措施，以使本地公司拥有卓越行销管道，这些都会被质问，而面对纪律行动。

发达国家争论说，那些使本地公司受惠的政策或是措施对它们的产品或公司是一项障碍。它们以自由竞争的名誉认为外国和本地公司应该公平竞争。这类亲本地的措施和政策，应该在竞争协定的谈判下，分阶段废除或是消除。

发展中国家可能争论如果只是给予本地公司和机构特定的优惠，这些还是行得通的。如果这些小型企业与庞大外国财团在平等

的基础上竞争，它们大部份将无法生存。也许一些可以保存，因为经年累月（或是几代），他们已经根据对本地情况了若指掌，而建立本身的分销制度，使到他们可以同外国公司竞争。不过，这类的地方性分销网络，也可能在世贸的竞争政策下受到袭击，因为发达国家可能会向本地公司施压，以开放分销网络给外国竞争者。

目前，许多发展中国家争论说给予本地人优惠，其实是支持竞争，因为在这样的情况下，小型本地公司将可以与外国公司竞争，不然将由外国公司垄断本地市场。为跨国公司提供公平的权利，将会令到在全球化中被列为中小型工业的企业完全不能生存。

不过，这样的争论不为先进国所接受，它们坚持它们的大公司也应该获得“平等的球场”，以“公平”与小型的地方公司竞争。它们希望它们所解释的“竞争”（这是讽刺的话，因为这可能会导至外国公司垄断发展中国家的市场）通过新回合的谈判纳入世贸的法律和运作制度。

在世贸竞争工作组织的讨论中，发展中国家已经提出与它们切身相关的课题，包括限制跨国公司的行动，以及美国和其他发达国家滥用反倾销措施（因为它们利用这措施反竞争，以禁止发展中国家的产品进入他们的市场竞争）。不过，这些与“竞争”课题完全相关和合法的关注，完全不受欢迎，特别是美国。由于南方国家谈判条件疲弱，发达国家所诠释的竞争更占优势，而决定在世贸内谈判一项竞争协定。到时，发达国家将拥有另一个工具，以用作打开展中国家的市场。

政府采购

在政府采购课题上，发达国家要求在世贸组织推介一项程式，那就是发达国家的公司可以显著参与盈利丰厚业务，以供应和标取发展中国家公共领域的计划合约。

目前，这样的政府开销是在世贸的管豁范围之外，除非会员国自愿加入关于政府采购的“多边协定”。这意味着政府现在可以自行制定本身的采购和有颁发计划给投标者的权利，而大部分的发展中国家都给本地公司获取这些合约的优先权。

发达国家的目的是为了将全部世贸成员国的政府开销政策、决策和程式归纳在世贸的属下，在这样的情况下国民待遇原则（也就是外国人享有与国民同等或是更好的对待）便可以落实。

在这项原则下，政府在它们的采购和计划合约（以及可能也包括私营化计划）方面，不能再给本地国民或是公司优先权。有关供应、合约和计划的投标都必须公开给外国人，他们将获得与国民同等（或是更好）的机会。发达国家甚至建议，那些不满政府决定的外国公司，可以将问题带上世贸。

由于一些国家的政府采购开销，比进口总值还要大，所以，将采购归入世贸管豁的协定，将大大地扩大世贸的管豁权限。

基于大部分发展中国家都会反对显著改变他们在公共领域的开销政策，所以，发达国家已经为这课题拟定两个步骤计划：第一，签署一项协定，以使到政府采购拥有更大的“透明度”；第二，签署另一项更广泛的协定，范围包括自由化、外国公司打进市场以及国民待遇原则。第一阶段是将采购课题纳入世贸多边制度；第二阶段是寻求将政府采购“全面纳入”世贸的制度。这项策略已经在筹备1996年新加坡部长级会议期间，由美国和欧盟成员国以非文件方式表达出来。

在筹备西雅图会议时，美国已经尝试在西雅图达致“政府采购透明度”协定。在一些其他成员国的支援下，美国提呈一项关于透明度协定的草案，这草案是以协定形式提呈。根据分析显示，草案所包含的成分，已经超出“透明度”的定义。

在西雅图之后，讨论的课题继续放在争端解决制度的范围和角色方面。许多发展中国家坚持如果真的有一项关于透明度的协定，它不应该包含自由化和国民待遇的成分。不过，可以预料的，一旦有一项关于政府采购透明度的多边协定，那么，在以后有关开放市场程度和国民待遇的课题所面对的压力会越大，举个例子，发达国家以世贸“核心原则”的理由提出这些课题。一旦同意透明化协定，将使到发展中国家处于必须将全面采购协定加入自由化和国民待遇条文的困境。

最关键的便是政府保护本地公司的权利。一旦这权利被撤销，便意味着政府要协助本地公司达到国家发展、宏观经济和社会经济目标的重要工具，也随着被撤销。不过，除了这样的重要课题之外，很少人从国家发展观点去分析，将政府采购纳入世贸多边制度将会带来的局面。除非对每一个国家的冲击已经全面评估，不然，就算只是同意透明度的协定，发展中国家都应该要非常谨慎行事。总的来说，不管透明度，课题或政府采购都不是一项与贸易有关的课题。但是，与其他课题一样，它们可能会涉及贸易关系。

工业关税

除了投资、竞争和政府采购课题之外，在新一回合会谈中，被大力推介的经济课题便是“工业关税”。这必须进行另一回合的会谈，以进一步降低制成品的关税。由于发达国家在这一领域的关税基本上都很低，所以，新一回合的减税行动，主要是要发展中国家作出新的承诺。

近年来，大部分发展中国家已经显著降低工业产品的关税。许多国家都是在国际货币基金局和世界银行指示的架构调整计划下进行。联合国非洲经济委员会在1991年对这项结构调整政策进行的一项具有影响力的研究报告警告：“落后国家在对外贸易自由化的情况下，也会产生严重的后遗症。比如，它们可以成为外在廉价产品的倾销地，这些产品包括衣物、鞋子、乳脂等。这将破坏当地工业，不管是历史

悠久或是刚成立的工业，都无法与这些同样但价格更廉宜的外国产品竞争。这意味着，在绝对贸易自由化的情况下，非洲国家处于婴儿期工业将无法发展起来。”

近年来，许多非洲和拉丁美洲国家都蒙受“退出工业化”的伤害，因为地方工业和企业都被关闭或是被敌对的进口厂商并吞。

正如发达国家所建议的那样，再进一步的削减工业关税，将使到大部分发展国家的工业领域和工业企业蒙受更不可预见的伤害。南南国家未来的工业化，特别是以本地企业生存和发展的工业化进程，将会危如累卵。

因此，不应该再有另一回合谈商降低发展中国家关税的正式会谈。如果有的话，下一阶段的会谈应该只涉及降低发达国家的“关税顶点”（高关税）以及“关税升级”（对原料实施无或是低关税，不过用有关原料加工或是制成产品之后的关税则不断升级）。发达国家必须承诺降低关税顶点和关税升级，而不应该以这样作为甜头，以诱使发展中国家在新一回合的会谈中，降低发展中国家的工业税。

4 其他可能会讨论的课题： 环境与劳工

社会与环境课题正找机会登堂入室

另一套“新课题”正在敲世贸的大门，以便加入世贸的制度。不像其他的“新课题”，这些由北方国家商业机构所倡议的新课题，受到社会组织（主要来自北方国家，不过也包括一些南方国家）所鼓吹，目的在于保护或是提高他们的利益。目前，环保和劳工是这相关类别的重要课题。未来可能会与其他课题联系起来，比如人权、两性平等。其实，如果环保和劳工已经根据协定规定，加入世贸制度内之后，在概念上，将很难争论其他的权利和其他的社会以及文化课题不应该加入。

这些社会组织将他们特定课题与贸易措施连系起来，目的同商业机构不同。这些商业机构寻求的联系（在投资、采购），目的是为了更大的市场开放以及市场份额或是（知识产权），以保护他们控制的地位以及防止新竞争者加入。社会组织正在寻求更有效的方法，以保护他们的利益，以及相信贸易措施或是贸易制裁是最有效的工具。他们相信如果一个政府的“环保意识以及社会水平”，而在低水平下生产的产品面对潜在的贸易措施威胁以及制裁，他们的目标（以捍卫动物的权利与生命以及环境的保护，或是保护职业以及促进更高的社会水平）将可以更有效率地推动。

在这一方面，有关的社会组织也采用与受到有关商业机构所雇用的组织一样的方式，以逼使他们的政府和谈判代表采用强硬的执法机制（比如单方面贸易措施，或是世贸的争端解决机制，并以贸易制裁为支援）。因此，贸易措施已经成为选择方式，以及世贸已经成为选

择工具，为大商业机构和一些社会组织维护他们的利益而服务。

贸易及环境

不容否认的一项事实，便是贸易与环境之间是有关连的。贸易会对环境造成破坏。生态破坏造成不能永续生产，也会对长期的生产和贸易前景造成负面的影响。在一些情况下，贸易（例如，贸易环境的高科技产品）也可以协助改善环境。

目前所令人对“联系”感到关注或是忧虑是鼓吹基于环保而采用贸易措施和制裁。一些环保组织和动物权利组织相信，政府应该给予根据生产程式，比如破坏动物的生态的理由以单方面实施进口禁令的权利，而世贸条例也应该修改，以便能够单方面采取行动。

一些组织，以及世贸一些发达国家的成员国更进一步，以及鼓吹一套将世贸的贸易措施与环境联系起来的观念。这些概念就是加工和生产方式、环境成本内部化以及生态倾销。这三个概念是互相有关连的。当在世贸会议中讨论后，所得出的结果是，如果一个国家在一个工业或是领域中的环境水平低、国家的生产成本没有“内部化”以及造成价格太低（由于低水平而造成不合理的津贴），在这样的情况下，有关的行为便被视为是“生态倾销”。因此，进口国将有权利对有问题的产品实施贸易惩罚，比如实施税捐。

这一套概念在观念、估计和实际的落实方面非常复杂，特别是它们关系到国际条例以及世贸。一旦这些课题在世贸提出讨论（这已经在贸易及环境委员会中讨论）时，发展中国家可能会发现到它们处于非常不利的处境。

其中一个重要的课题便是是否全部涉及的国家，都应该遵守同样的标准，或者是有关标准应该根据不同发展水平而实施。应用划一的水平将对穷国不公平，因为这将使到它们必须承担高水准的成本，而

造成产品无法竞争。全球作出调整以使世界处于更好生态环境的负担，将不公平地转移给发展中国家。

这已违反联合国环境及发展会议（或是地球峰会）所制定的“共同但不同责任”的原则。这原则同意发达国家承担更大的生态危机的责任，以及必须实施更多的措施以应对这问题。因此，发达国家在全球调整成本方面，必须作出更大的承担。

由于北方和南方国家在世贸中谈判的条件势力悬殊，所以，关系到加工及生产方式、贸易与环境相关措施等复杂的课题，不应该在世贸谈商。相反的，如果有关课题要彻底的讨论，会场应该是在联合国（举个例子，在永续发展委员会的架构下），在这里可以讨论更广泛的环境和发展课题，而联合国环境与发展会议可以负起这方面的责任。

一个进口国实施单方面贸易措施，以对付生产方式或是加工方面有问题产品的行动，也可能会演变成保护主义以及惩罚发展中国家的行动。此外，实施单方面的进口禁令也不是适合的措施，因为这将带来许多后果，以及最终影响生产效率。

有关解决环境问题（以及有许多已经达到危急情况的真正问题）的政策和措施，应该在国际环境的情况以及协定下谈商。这些措施可以包括（以及已经包括）贸易措施。

世贸和其条例以及多边环境协定之间关系，也会在世贸中辩论。换句话说，（发展中国家）担心的是一个在世贸采纳多边环境协定（举个例子，xx 条文“世贸一般可接受条文”的修改，允许多边环境协定预先获得批准）的贸易措施下所盖括以及自动批准的制度，将会导致被滥用以及保护主义。这里所要突出的一点是，“多边环境协定”是甚么所组成，因为它不只相等于由联合国召开会议让全体会员国同意以及几乎是全球一致通过的协定，同时，它也是由几个家国家所草拟，过后邀请其他国家（以及在建议修改的条例下，享有豁免权）加