

WTO：发展中国家近期面临的挑战

峇吉拉.劳.达斯
(BHAGIRATH LAL DAS)

TWN

第三世界网络

112.1
331

WTO：发展中国家近期面临的挑战

在过去六年中，世界贸易组织(WTO)的建立以及在其支持下各项协议的执行使发展中国家受到了极大的不公待遇。由于WTO协议及其执行方式存在不平衡和不完善，第三世界国家几乎没有从中受益，反而给这些国家的发展道路设置了很多障碍。

在这种不公平的背景下，主要发达国家正在推动旨在建立WTO新规则的新一轮谈判，然而这些新规则将会增加发展中国家已经很繁重的义务，并且还会阻碍这些国家的发展。这篇论文呼吁发展中国家应该团结一致，抵御发达国家的压力，坚持要求纠正现行协议的种种不公；进而要求发展中国家放弃以往的消极姿态，采取强硬的、相互合作的态度。作者强调的是，只有通过主动合作，第三世界国家才能多边贸易体系中保护自身的利益。

峇吉拉.劳.达斯 印度驻关税贸易总协定(GATT)论坛的前任大使和常任代表。曾起草联合国贸易与发展会议(UNCTAD)的国际贸易纲要。目前是一些政府间和非政府组织的顾问。

第三世界网络贸易及发展系列

这是第三世界网络出版一系列关于贸易和发展课题的丛书，这些课题都是大家所关注的，特别是南方国家的课题。这些系列丛书目的是为了引起人们讨论，以及对制定履行人权需求、社会公平以及环境持续的适当发展政策作出贡献。

WTO：发展中国家近期面临的挑战

峇吉拉·劳·达斯
(BHAGIRATH LAL DAS)

TWN
第三世界网络

WTO：发展中国家近期面临的挑战

出版

第三世界网络

Third World Network

121S Jalan Utama

10450 Penang, Malaysia.

网址：<http://www.twncinese.org.my>

© 峇吉拉.劳.达斯

印刷

万利印务

Jutaprint

2 Solok Sungei Pinang 3, Sg. Pinang

11600 Penang, Malaysia.

ISBN:983-9747-91-6

目 录

1. 序言及其背景	1
2. 发展中国家的痛苦经历	3
某些国家的希望落空	3
正在创建的市场准入限制程序	5
高昂的执行代价	6
被忽视的特殊利益	6
3. 近期面临的挑战	8
发展中国家的转变	8
发达国家的议程	9
发展中国家的担忧	9
未来的几年	11

1 序言及其背景

当今世界，世界贸易组织(WTO)已成为全球化的重要工具，而主要发达国家已在其中占据了极为的重要地位。过去这些国家一直利用多边金融机构，例如世界银行和国际货币基金组织，来影响发展中国家的经济政策。而大多数发展中国家也需要利用这两个机构来提供资金支持以维持本国经济发展和解决外汇危机，进而这两个机构对发展中国家有着相当大的影响。但是，发达国家也操纵了这两个机构各种政策和规则的制定，因为在这两个机构中决策通常是通过加权投票机制做出的，在这种机制下，一个国家拥有的基金份额越高，得到的票数也就越多。

WTO的决策机制却与上述两个机构不同，在WTO中每个国家都只拥有一票，在无法达成一致意见的情况下则依据多数票做出决策。WTO中发展中国家的数量几乎是发达国家的四倍，但是尽管如此，发达国家仍是WTO的主要运作力量，而发展中国家几乎总是处在边缘。

在WTO的整个谈判过程中，发达国家提出的议题一直起着主导作用，而发展中国家总是处于被动地位，只能尽量把谈判达成的协议所带来的不利影响控制在最小范围之内。因此，改变这一现状以免本国发展再受到限制，对发展中国家来说是非常重要的，同时，如果发展中国家在各方压力下被迫启动新一轮谈判的话，他们必须格外小心走好每一步。

为本国经济实体在全世界范围内尤其在发展中国家拓展发展空间，这是发达国家操纵WTO的主要目的。他们无须担心能否进入其他发达国家，因为发达国家的大门是敞开的。他们所积极争取的是，打开那些尚有大量机会未被利用的发展中国家的国门，从而实行经济扩张。为此，主要发达国家的各个经济实体对这些发展中国家的政府施加了强大压力，要求他们采取一些有效措施以便于他们的经济扩张，同时，WTO也就成了实现这一

目的的天然工具。

这些发达国家从自身经验中发现，利用 WTO 可以便利地实现各种目标。而且 WTO 有一个有效的强制机制即争端解决机制，在该机制下，通过“限制进口”这一惩罚措施保证各种 WTO 协议所规定的明确的义务得以执行。对发展中国家来说，这是一种极有效的威胁，因为这种惩罚会切断其仅有的几个具有竞争力的部门的出口。

在 WTO 中发达国家总能得到自己想要的结果，其主要原因是，他们有明确的目标；为实现这些目标彼此之间有着良好的合作；同时在这一过程中竭尽全力。本国政府在政治、经济上的影响，加上本国企业的技术与经济实力使这些发达国家不断获得收益。尽管发达国家之间有时在某些问题上会产生一些分歧，但是一旦到了要让发展中国家做出让步的时候，这些主要发达国家就会站在一起。

近期的乌拉圭回合谈判可以作为一个重要例证。尽管主要发达国家之间在某些问题上也存在分歧，但是在这轮谈判中，这些主要发达国家还是联合起来迫使发展中国家做出了巨大让步。其中最新一个的例子就是，这些主要发达国家现在正在要求启动新一轮谈判，并希望把这轮谈判建立新的主题上，其主要目的就是为了让发展中国家做出更大让步，这在下文中将有详细阐述。

20 年前，在 WTO 的前身——关贸总协定 (GATT) 的论坛上，作为主要提议人的发达国家并没有给发展中国家施加多少风险，发达国家在那个时期也并没有让发展中国家做出多少让步，谈判主要在发达国家之间达成协议。但是在近来二十年里，谈判和争论却主要围绕着让发展中国家做出让步而进行。

2 发展中国家的痛苦经历

在乌拉圭回合谈判中，发展中国家在发达国家的强大压力下对其做出了主要的让步，而发达国家几乎未做出任何实质性让步，谈判最终以极不平衡的结果告终。我们很清楚地看到，乌拉圭回合谈判所产生的 WTO 协议充满了不平衡、不公正、不完善的色彩，其负面影响在最近四、五年里也越来越多得受到发展中国家的关注。

某些国家的希望落空

在 WTO 诸项协议中，对发展中国家最有利的似乎是农业和纺织品领域的协议以及争端解决协议。许多被游说的发展中国家最终接受这些协议也主要是因为他们预期会在这些领域受益。但是这些预期实际上并未实现，而且现阶段发展中国家也不可能在这些领域获得收益。实际上，在农业和纺织品领域发展中国家完全有理由说他们受骗了。

在农业领域，发展中国家原本希望市场准入前景会得以改善，但发达国家在乌拉圭回合谈判中所做出的承诺及其执行并未使这一希望成真。发达国家对许多产品征收限制性关税并增加国内补贴，甚至在出口补贴方面，其削减幅度也非常小，尽管这些补贴在很大程度上直接造成了国际农产品贸易的扭曲。在此，我认为有必要对这一情况的产生作详细的分析。

《WTO 农业协议》要求所有成员国取消各种非关税壁垒，如直接进口配额限制，但可以把这些非关税壁垒转换为同等效力水平的关税。发达国家利用这一规定对许多农产品征收高额关税。一些研究表明，许多农产品征收的关税水平比使用同等效力的非关税壁垒措施还高很多。

发达国家从协议中获得的另一个有利条件是，他们能够采取“特殊保

护措施”适应这一转变以保护本国的农民，进而在进口超过一定限额或进口价格低于一定水平时就能够采取限制性措施。在这里需要说明的重要一点是，不像 WTO 一般性保护措施那样，对本国产品带来的冲击不是发达国家采取这些保护措施的先决条件。

现在，除极少数发展中国家之外，大部分发展中国家在此之前没有上述可转化为同等水平关税的非关税壁垒措施，因此，对于这种以同等水平的高关税来保护本国农民的便利条件，他们是无法轻易使用的。这样，那些扭曲的农产品贸易得到了收益，而像发展中国家那种正常的农产品贸易反而得不到收益。

对本国农业给予补贴的事例更是惊人。这些补贴大概可以分成两类。一类是要求在一定时期内削减的，另一类是没有削减期限要求的。主要发达国家在履行削减第一类补贴的义务时，往往巧妙地大幅度提高另一类补贴，结果国内补贴的总水平实际上反而提高了。这样，农产品协议以及发达国家的执行方式实际上加剧了农产品贸易的扭曲程度。

纺织品领域的情况也是一样。主要发达国家巧妙地履行了进出口自由化的义务，但是实际上实施的范围很小。在 GATT 的逐渐衰落过程中所采取的旨在保护主要发达国家纺织品工业的体制下，发展中国家的大量纺织品在发达国家受到了进口限制。《WTO 纺织品和服装协议》规定发达国家要渐进地、以不断提高百分比的方式，分阶段地实现进口自由化。然而在实际执行中，原先受限制产品的进口自由化进展却非常缓慢。

这种情况产生的原因在于，这些百分比是依据一份协议附录中的产品清单计算的，而这份清单包括大量实际上从未受到限制的产品，这些未受限的产品大多已被列入发达国家的自由化项目中。这样，那些受限制产品除一小部分外仍将受到限制，发展中国家作为进口限制的唯一对象也将继续在这一部门中成为贸易歧视的牺牲品。

在反倾销领域，发展中国家长期受到困扰。我们原本希望通过加紧

《WTO 反倾销协议》的实施来改善这一情况，但实际上发展中国家在一些主要发达国家仍然遭受反倾销困扰，有时发达国家会对同类或同种进口产品反复采取反倾销措施。

发展中国家对 WTO 的执行机制即争端解决机制是寄予厚望的。该机制给发展中国家提供了一些保障，即发展中国家可以通过审议和诉讼程序提出争议并提起诉讼，来抵制发达国家的单方行动和困扰。但这执行起来是相当困难的，因为这必须在提出争议和申辩两方面投入高额成本。发展中国家没有处理这方面事务的专门人才，只得依靠主要发达国家提供的法律专家服务。尤其让发展中国家感到失望的是，审议和诉讼程序总是忽视他们关心的重大诉讼程序上的问题，并且总是给出一些难以让人满意的解释，而且这些解释实际上是在更改 WTO 协议中的权利和义务。

正在创建的市场准入限制程序

发展中国家一直关心的另一个问题是，那些已形成的标准可能会继续影响自身的市场准入。产品标准是由国际标准化组织制定的，动植物卫生检疫标准是由国际食品规范委员会制定的，过去这些标准总的来说是自愿履行的，但是目前 WTO 的各项协议都把这些标准放在了首位。从某种程度上来说，如果一个国家的国内标准与这些机构设定的标准不同，那么他就必须提供相关法律依据。因此，就这些标准而言，成员国必须承担一定的义务。

由于发展中国家没有积极参与这些标准的制定过程，因此对于这些义务也感到担忧。发达国家和跨国公司在这些机构中占据优势地位，而大多数发展中国家却被排除在外，原因是这些国家缺乏足够的人力和财力来参加这些标准的制定。因此，发展中国家在制定标准过程中没有什么发言权。

可以说，这些机构制定的标准一般没有考虑发展中国家的经历以及作为这些产品的生产者和消费者的特殊地位。在发展中国家看来，这些标准可能过于严厉，如果真是这样的话，那么这些国家在其他国家的市场准入

预期就会大大降低。同时由于发达国家可以把这些标准作为一种保护措施，因此，发达国家的积极响应也就使发展中国家更为忧虑。

高昂的执行代价

发展中国家所关心的另一点是执行各种 WTO 协议的复杂性和艰难性。出于各种目的，一些协议要求对各项法律、法规做出明确的解释并建立相应的执行机制。许多发展中国家在这方面没有足够的技术和财力，一些统计表明，这个过程的成本很高。

同时，WTO 协议中的许多义务，例如《与贸易相关的投资措施协议》中的原产地规定，给发展中国家的发展进程带来了非常不利的影响。这些义务是有执行期限的，如果不履行还会遭到贸易报复，发展中国家发现，要遵守执行期限以及预防贸易报复极为困难。

就许多义务而言，WTO 要求各国在各个层面上加以贯彻。因此，不仅中央政府，连地方政府和机关也要遵守 WTO 协议中的规定。如果这些国家不能做到这一点，那么，在 WTO 中中央政府就要对其过失承担责任，而且如有控诉产生，中央政府就得付出一定代价通过争端解决机制来解决问题。发展中国家在培训地区和地方行政部门官员方面的能力有限，同时对这些国家来说，权力的分散给信息的收集带来了相当大的困难，然而这些信息又是履行这些义务所必须的。

被忽视的特殊利益

令发展中国家不安的另一个问题是，一些协议中所包含的并在一定程度上涉及其利益的例外条款并未得到应有的重视，尤其是《服务贸易总协定》。该协定的目的之一是扩大在发展中国家的服务供给量，但它同时还有一项规定即发展中国家可以放开较少的服务部门和项目。然而这些例外条款并未得到充分贯彻。事实上，发达国家一直主张让一些发展中国家在某些部门特别是金融部门承担新的义务，而且这些义务要比这些国家准备

承担的义务繁重得多。

同样,《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS)的目的之一是鼓励发展中国家的技术进步,但是发达国家的任何一项具体政策或者行动都未体现这一原则。

发达国家在实际行动中没有遵循这些原则和目标的主要原因是,这些协议没有直接、明确地规定发达国家的义务以促使其采取一些具体措施。因此在 WTO 中,实际上没有明确的、可强制执行的规定,而这正是某些争端的主题。

WTO 协议是在经历 8 年谈判后最终在乌拉圭回合中达成的,并且于 1995 年 1 月初实施。然而,在发展中国家还没有理解这些复杂的协议,并且还未来得及付诸实施的情况下,主要发达国家就于 1996 年提出建议,要求就某些新的主题启动新一轮的谈判,而且其中一些议题根本就与贸易无关。虽然在发展中国家的一致强烈反对下,发达国家的这一要求没有实现,但他们对发展中国家继续施加压力,并把其中大部分新议题纳入到 WTO 的工作计划之中,从而争取在这些新领域启动新一轮谈判。

1996 年 12 月和 1998 年 5 月发达国家分别召开了新加坡会议和日内瓦会议,并分别提出两个议题,要求在 WTO 部长级会议上做出决议,其中一个议题是对信息技术产品实行零关税,另一个议题是对电子商务实行关税。发展中国家没有时间来研究这两个议题,在 WTO 友好与合作的精神指导下同意了这些决定。

这必然会引起发展中国家的关注——因为如果发展中国家继续屈从于这些压力,那么,他们将会被迫接受更多有利于发达国家的新议题。

相信发展中国家一定能从过去六年在 WTO 的经历中学到很多东西。在今年乃至今后一个时期,这些教训在发展中国家确定处理问题的方法时必将起到重要的作用。

3 近期面临的挑战

发展中国家的转变

各种迹象表明，发展中国家正在逐渐改变其处理 WTO 问题的方法，1999 年是一个分水岭——他们认为 WTO 协议及其执行中存在着不足、失衡与不公，决定采取主动来纠正这一现状，他们放弃以前对主要发达国家的提议仅仅响应的姿态而采取积极态度，同时，他们之间也进行了协调，并做了充分的准备。

最终，在 1999 年 12 月 WTO 西雅图部长级会议准备过程中发展中国家提出一系列以“执行问题”为总标题的议题。这是一个重要议题，一些反对者试图在最后阶段把这些议题排除在向大会递交的正文之外，但是发展中国家一致坚持，最终把该议题纳入到了正文之中。对发展中国家而言，相对于过去被动的、防卫的角色来说，这是一个意义重大的成果。

但是到目前为止，主要发达国家并没打算审议这些议题，他们认为那样需要修改一些协议，也就是说只有在新一轮谈判中才能审议这些议题。以此为理由，一年多来发达国家一直在努力推动新一轮谈判。但是在没有发起新一轮谈判之前，发达国家已经忘了几年前在 WTO 中做出的上述相关承诺。

发达国家试图用一种简单的方式来解决那些比较容易解决的问题，然后再把这些问题排除在 WTO 的框架之外。但是发展中国家却非常团结，坚持自己的议题，并且把这些议题作为共同纲领。在任何一项新的谈判开始之前，发展中国家在优先权的基础上都有足够的理由要求纠正现存协议中的不足、失衡和不公。这样做的一个显著的影响就是，发达国家推进他们的新议题的进程减慢了（尽管可能还有其他原因）。

发展中国家意识到这些议题对自身的重要性，一致要求 WTO 优先考虑这些问题并做出决定性的、实质性的答复。

发达国家的议程

在 WTO 中，主要发达国家的议程主要是为了发起新一轮“全面的”谈判，这意味着发达国家要求就新加坡部长级会议(1996)和日内瓦部长级会议(1998)上提出的新议题进行新一轮的谈判。这些议题包括：投资、竞争原则、政府采购、电子商务和劳工标准。当然，主要发达国家在这些问题上也抱有不同目的。其中，美国是电子商务议题的主要倡导人，但对竞争原则这一议题不感兴趣，而欧盟则恰恰相反。尽管美国对投资这一主题的热衷程度比起欧盟来说似乎要小一些，但他们都想把投资、政府采购和劳工标准放到新一轮的谈判议程中。

发展中国家考虑到新一轮谈判将会涉及新的领域，这样就会把自己要求改进现行协议的议题放在不重要的地位，因此，他们普遍反对启动新一轮谈判。发展中国家认为，他们的议题是在最近六年履行 WTO 协议的实践基础上提出的，因而肯定要比发达国家提出的那些新议题更加值得优先考虑。同时发展中国家还认为，像投资和劳工标准这样的议题根本就不在 WTO 的管理范围之内，因而不应该在 WTO 中进行谈判。

当然，发展中国家还有一个充分的理由反对这些新议题，即他们担心发达国家利用这些新议题获取自身的利益，削弱他们的主权，制约他们的经济发展以及利用新的手段来限制他们的出口。

发展中国家的担忧

发展中国家对主要发达国家提出的所有谈判议题都感到忧虑。例如，发展中国家认为，投资这一议题主要是为了保证发达国家的投资者在进入发展中国家时不受任何限制。实际上，WTO 现行的协议已经给发达国家提供了一定保证，保证其农民、制造业者、出口商、服务提供商以及技术提

供应商在发展中国家获得更多的机会。而发达国家推动的新一轮是想进一步扩大本国投资者的利益。对此，发展中国家感到担心。他们担心该协议将会制约其监管和引导外国投资的自主权，而该自主权有助于实现其自身发展目标。

发展中国家同样也担心发达国家提出的劳工标准的谈判，因为它意味着将通过 WTO 的争端解决机制来强制执行这些标准，这就为发达国家提供了一个新的贸易保护主义工具。因为如果该议题得以执行，那么发达国家就会以维护劳工标准为由限制发展中国家的出口。

发达国家对其提出的竞争和政府采购议题给出了一定的依据。但是竞争议题的谈判，可能会限制发展中国家为缓解国外大公司对本国公司的冲击而采取保护措施的权利。政府采购的谈判也可能使发展中国家的政府采购面临激烈的国际竞争，进而使发展中国家的政府不能优先选择本国的供应商。

根据发展中国家过去的经验，可以说这些担心是有道理的。尽管在乌拉圭回合谈判中一些新的议题遭到发展中国家的强烈反对，但是谈判还是涉及了一些新的领域，并且还扩大了谈判范围，例如知识产权，发展中国家在此之前并未同意对此进行谈判。同样，发达国家和发展中国家本来达成一致意见，将那些新的领域(如服务和知识产权)与 GATT 的传统领域(如货物贸易)分开，但是实际上该意见却被忽视了。而且所有这些领域都通过争端解决程序下的统一执行机制贯穿在一起，进而在这些领域之间就可以征收交叉性报复关税(如果一个国家在某一领域如知识产权领域不遵守某项义务，那么就可以对该国的另一领域例如商品领域征收报复性关税)。

让大多数发展中国家感到担心的另一个问题是主要发达国家的决策机制——在小范围内做出决定后，不顾其他国家接受与否，就断然做出决定。这样，大多数发展中国家就不能参与真正的决策，但却要承担这些决议中的新义务。从理论上讲，发展中国家甚至在最后一分钟都可以阻止决议的产生，但实际上这是行不通的。任何发展中国家都会发现，试图在最后的

正式会议上阻止一项旨在通过的决议是非常困难的。近来，发展中国家已经对当前决策过程缺乏透明度以及无法参与该过程表示了明确的反对。

未来的几年

未来几年发展中国家将面临一个艰难的斗争过程。发达国家将对其施加强大压力迫使他们同意启动新一轮 WTO 谈判，进而把议题纳入其中。发达国家可能会对发展中国家做出一些保证和承诺，包括保证他们的经济发展，承诺对其实行特殊和差别对待。同时，发达国家还可能会提供一些保护性措施，保证那些决定不参加某项新协议的发展中国家具有选择不参加的权力，这也类似于多边协议。对于最不发达国家，发达国家可能会采取更多具体措施，优先给予市场准入。而所有这些保证或承诺都是为了缓和发展中国家对启动新一轮谈判以及把那些新主题纳入其中的反对。

但是一旦谈判得以启动，过去的画面又将出现。那些对发达国家很有利的主题将受到充分重视，而那些对发展中国家有利的主题将被置之脑后。最终，发展中国家将做出进一步的让步，这将使其已经很重的负担变得更加沉重。并且，发展中国家即使这样做了，可能也得不到真正的回报，既得不到更好的国外市场准入，也无法更好地保护本国产品。

发展中国家必须牢记我们以上讨论的乌拉圭回合的经历，要知道，在 WTO 的框架内，承诺、保证、善意、原则以及目标并不重要，重要的是每个国家具体可执行的义务。发展中国家如果回忆一下就会发现，发达国家做出让步的前提是至少能得到同等的、互惠的让步。发展中国家在面对发达国家的压力做出反应时应该考虑以上这些因素。

首先最重要的是，发展中国家不应该同意把那些不属于 GATT/WTO 现行框架的议题如投资和劳工标准列入谈判内容。如果不得不在此问题上做出让步（像在乌拉圭回合中在服务 and 知识产权方面的谈判那样），则发展中国家应该要求参与这些议题的谈判，而且还要保证在这些议题列入谈判议程之前应该拿到议程。至于“价格”，议题倡议者可以做出具体、可行并能

够给发展中国家带来直接长期利益的让步，并且如果真要进行谈判，发展中国家应确保自身关心的事项纳入到谈判议程之中。

对于那些属于GATT/WTO框架范围的领域，发展中国家应当把所有关心的事项拿到谈判桌上。

发展中国家应当在优先考虑的基础上，继续坚持对“执行问题”加以考虑。事实上，可以坚持要求就其中一些重要问题达成协议，然后再同意在那些新的领域启动谈判，即使是当前GATT/WTO框架内的新领域。同时其他“执行问题”应在谈判计划中明确给予优先考虑。

发展中国家必须认识到，只有相互合作才能在WTO中实现自己的目标。在这个应对挑战的准备过程中，巩固已取得的成绩，进一步加强相互间的合作和支持是非常必要的。