

WTO改革 背景下发展中国家待遇问题

漆彤* 范睿**

内容摘要:发展中国家待遇问题是当前WTO改革进程中广受关注的焦点之一。从GATT到WTO的历史来看,发展中国家在国际贸易中长期处于劣势和被动地位,经过艰难的谈判和磋商,在GATT和WTO给予发展中国家特殊与差别待遇成为国际社会的共识,但该机制在实践中仍存在诸多问题,与实现贸易秩序的实质公平相去甚远。发展议题是影响WTO改革顺利推进的重要因素,发展中国家的特殊与差别待遇不应被动摇和削弱。下一步改革应明确相关规则的表述,完善对发展中国家的认定规则,注重规则设计的实效性和公平性。发展中国家应客观看待改革过程中可能存在的困难,必要时作出让步,坚持国际合作,注重利益的协调。

关键词:WTO改革 发展中国家 实质公平 特殊与差别待遇 毕业条款

当前多边贸易体制和WTO正面临严重困难和挑战。自2017年7月美国代表在WTO总理事会上表示必须注意WTO的体制性问题并应启动系统性改革谈判以来,各成员方在不同场合纷纷提出针对WTO的改革方案。除提升WTO监督功能、加强争端解决机制等改革建议之外,以美、欧、日为代表的部分发达国家也将改革的“炮口”对准了发展中国家,认为:在当今的WTO体制下,发展中国家的发展地位由自我进行指定,削弱了现有规则的效力,阻碍了WTO扩大贸易协议的能力;一些发展较快、实力较强的国家成功利用了WTO有关发展中国家地位的缺陷性规定,未作出与其在全球经济中地位相称的贡献,应在当前以及今后的谈判中

* 武汉大学国际法研究所教授,博士生导师。

** 武汉大学国际法研究所硕士研究生。

本文系中国法学会世界贸易组织法研究会2018年重点课题“改革开放四十周年:入世与法治建设”的阶段性成果。

作出充分履行义务的承诺。^①回顾历史,自 GATT 成立以来,发展中国家待遇问题一直备受各方关切,给予发展中国家特殊与差别待遇(special and differential treatment, SDT)逐步发展成为国际共识并构成多边贸易体制运行的基石。在多哈回合中,发展进一步成为时代的主题,并被冠以“多哈发展议程”,发展问题不仅是各方谈判的焦点,也成为影响谈判是否能够达成的重要因素。如果 SDT 问题不能得到妥善处理,WTO 改革将很难顺利推进下去。本文通过回顾从 GATT 到 WTO 体制下发展中国家待遇的演变并分析相关规则与实践,探讨美、欧、日方案的合理性及该问题的未来改革方向。

一、发展中国家的界定

“发展中国家”(developing country)与“发达国家”概念相对。目前,国际上尚未形成普遍认同且由国际法加以确定的发展中国家定义标准。实践中,其通常是指国内经济发展水平、科学技术研究水平、居民生活水平程度相对较低的国家,也被称为欠发达国家或开发中国家。

国际上衡量一国经济发展水平并对不同国家进行分类所依据的标准主要是人均国民总收入(Gross National Income, GNI)或国内生产总值(Gross National Product, GDP)。例如,世界银行依据 GNI 标准对各国经济发展状况进行衡量并将其分成四组,即低收入国家(lower income country)、中等偏下收入国家(lower middle country)、中等偏上收入国家(upper middle country)和高收入国家(high income country)。^②根据世界银行 2018 年的最新标准,中等偏下收入国家人均国民总收入在 1006 美元到 3955 美元之间,中等偏上收入国家人均国民总收入在 3956 美元到 12235 美元之间。^③如按世界银行统计,2017 年中国人均国民总收入为 8690 美元,属于中等偏上收入国家范围。^④

上述分类标准在实践中虽然具体清晰、便于操作,但由于对发展中国家的认

① Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-trilateral>, visited on 1 December 2018.

② How does the World Bank Classify Countries?, <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>, visited on 20 January 2019.

③ New Country Classifications by Income Level: 2018-2019, <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2018-2019>, visited on 20 January 2019.

④ GNI per capita, Atlas Method (Current US\$), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>, visited on 20 January 2019.

定往往涉及一国经济社会发展的诸多方面,GNP或GDP这种僵硬的指标化衡量标准很难反映一国的综合发展水平。联合国开发计划署(UNDP)的“人类发展指数”(Human Development Index,HDI)指标改变了只反映经济发展状况的单一衡量标准,除了人均GDP等经济因素外,HDI的量化指标还纳入了预期平均寿命等健康指标以及成人识字率、综合入学率等社会教育指标。HDI从“人本身出发”,通过对上述指标加权综合评定,尽可能全面地衡量某一国家的综合发展水平,成为了在比较各国发展状况方面具有一定影响力的指标。不同于国际上把国家分为“最不发达国家、发达国家、发展中国家”的传统分类,HDI对国家进行衡量的三大基准水平包括高人类发展、中人类发展和低人类发展。根据UNDP统计,2017年中国人均国民总收入达15270美元,与世界平均水平基本持平(15295美元),位列高人类发展指数经济体范围,全球排名第86名。^①

WTO未对发展中国家进行明确的界定。依据《WTO协定》,SDT条款包括“主动型条款”和“被动型条款”两类,在前者中,WTO成员可以“自称”为发展中国家,从而自主享受《WTO协定》中规定给予发展中国家在制定经贸政策时的灵活性;在后者中,某一成员是否具有发展中国家地位是由其他WTO成员来认定的,并据此决定在对外贸易中是否给予该成员更优惠的措施和差别待遇。WTO官网“贸易与发展”栏目显示,目前超过2/3的WTO成员为发展中国家,被分为“发展中国家”和“最不发达国家”两类。联合国认定的47个最不发达国家中有36个已经成为WTO成员,WTO对此进行了列举和确认。^②虽然WTO没有从整体上对发展中国家进行界定,但在个别协定中仍体现了一定的分类标准,如《反补贴协定》中采用了将“发展中成员”分为最不发达成员、人均年国民生产总值在1000美元以下的发展中成员和其他发展中成员的分类方式。

目前,美、欧、日等发达国家针对SDT问题的相关表态主要有:

2017年12月,美国贸易谈判代表罗伯特·莱特西泽(Robert Lighthizer)在WTO部长级会议上明确表示WTO框架下的发展问题应予澄清,美国不能容忍所有新规则仅适用于少数国家,而大部分国家却可以通过自我认定为发展中国家地位而加以逃避,尤其是世界上最富有的6个国家中有5个都自称为发展中国家;如果有这么多成员都相信他们可以通过规则例外来获得好处,那么所有成员都将受

^① Human Development Index and Its Components, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdi_table.pdf, visited on 20 January 2019.

^② Least-developed Countries, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm, visited on 20 January 2019.

到困扰。^①

2018年2月,美国贸易代表办公室(USTR)发布的《2018年贸易政策议程和2017年度报告》第五部分就WTO如何定义发展中国家给予了特别关注。该报告指出,虽然WTO中的最不发达国家概念使用了联合国标准,但是缺少界定发展中国家的标准。这导致那些相对发达的发展中国家,例如巴西、中国、印度、南非,在适用WTO规则时可以获得与撒哈拉沙漠以南非洲地区和南亚地区等落后国家同样的灵活性,尽管他们显然在世界经济中具有重要影响。在适用WTO既定义务和发展新规则时,对那些被归类为高收入或中高收入却仍然希望获得与中低收入国家同样灵活性的国家,应考虑重新进行平衡。^②

2018年7月,欧盟贸易政策委员会在讨论《WTO现代化方案》时认为,当前发展中国家和发达国家之间的差距越来越细微,虽然同样被认定为发展中国家,但是不同发展中国家的经济发展水平存在着较大差异,并指出发展中国家成员中还包括了世界上最重要的贸易国,其经济发展水平在发展中国家成员中遥遥领先,甚至超越了很多发达国家,而这也是导致WTO谈判进展陷入僵局的主要原因。欧盟主张应积极让发展中成员“毕业”,不再享受SDT,无论是从整体上一并退出SDT条款还是按协议逐步退出。欧盟虽然承认需要对最不发达国家进行特别灵活的处理,同时也主张,对其他发展中成员而言,应改变过去集体豁免的方式,转向以需求为导向和以证据为基础的方法,以确保SDT尽可能具有针对性。如果成员在现有SDT条款之外,主张新的SDT,需要逐项具体分析。^③

2018年7月26日至27日,美国代表在WTO总理事会上提交了对中国经济模式进行指责的文件,其中再次表示,中国以自己是发展中国家为由而主张免除其在贸易全球化中应承担的责任是不合适的。^④

2019年1月16日,美国向WTO总理事会提交文件:《一个无差别的WTO——自我指定的发展中地位导致的体制边缘化》,认为发展中成员的自我指定(self-de-

① Opening Plenary Statement of USTR Robert Lighthizer at the WTO Ministerial Conference, WT/MIN17/ST128, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_plenary_e.htm, visited on 20 January 2019.

② 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report, Chapter V – The World Trade Organization, p.86, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>, visited on 20 January 2019.

③ WTO Modernisation Introduction to Future EU Proposals, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf, visited on 20 January 2019.

④ 参见东艳、许婷婷:《美欧自贸协定促WTO变革》,《中国经济报告》2018年第9期,第19-21页。

clared development status)导致WTO的停滞不前,其负面影响尤其表现在非农市场准入谈判、农业谈判以及贸易和发展委员会特别会议有关S&D条款的审议等方面。^①

上述表态固然存在某些偷换概念之嫌,如“大国”并不一定等于经济发达,“小国”也不意味着必然落后,大国也可能是发展中国家,小国也可能是发达国家,这在现实中有不少例证。但从历史来看,进一步细化发展中国家分类标准的提法,并不是最近才出现。发达国家极力倡导细化发展中国家的划分标准,不断变换计算方法,试图分化瓦解发展中国家。一些发展速度较慢的发展中国家为了继续获得发达国家和国际组织给予的特殊和差别待遇,也赞成细化标准,对发展中国家进行重新分类,以便与竞争力较强的发展中国家区分,避免丧失之前所享受的优惠待遇。^②他们认为,不加区分的规则导致的一个结果就是经济实力差异悬殊的发展中国家在WTO享受同样的特殊和差别待遇。总体来看,发展中国家划分标准日趋细化的趋势,对包括我国在内的经济发展较快的发展中国家存在一定消极影响。

二、多边贸易体制下的发展中国家待遇问题回顾

什么是发展中国家,这个问题是伴随着SDT在多边贸易体制中的逐渐明确而产生的。考察过去半个多世纪以来SDT在GATT/WTO体制下的发展历程,对于理解和解决这一问题至关重要。这一历程大致可以分为五个阶段:

(一)GATT1947第18条

早在关贸总协定筹备阶段,谈判方即已围绕发展中国家待遇问题展开讨论,但是这种讨论是在例外的框架下进行的。^③以美国为首的发达国家并不允许发展中国家另立规则,而是在很勉强的情况下,在其认可的规则框架下允许有限的例外。^④GATT1947第18条允许发展中国家在一定条件下为保护工业发展的目的背

① An Undifferentiated WTO: Self-declared Development Status Risks Institutional Irrelevance - Communication from the United States, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDdocuments/250912/q/WT/GC/WT/W757.pdf, visited on 20 January 2019.

② 参见珍妮:《分类背后的利益之手——联合国等国际组织关于发展中国家的分类研究》,《WTO经济导刊》2005年第7期,第61-62页。

③ John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT 628* (The Michie Company Law Publishers 1969).

④ 参见张向晨:《发展中国家与WTO的政治经济关系》,法律出版社2002年版,第34页。

离关贸总协定义务,但这种背离需要取得事先的一致同意。^①为了界定谁有资格引用第18条,该条第4款开始涉及对发展中国家的初步界分,其(a)项规定:“经济只能维持低生活水平且经济处在发展初期阶段的缔约方,有权按本条A节、B节和C节暂时偏离本协定其他条款的规定。”(b)项规定:“经济处于发展过程中、但不属以上(a)项范围的缔约方,可根据本条D节向缔约方全体提出申请。”

(二)1955年对GATT1947第18条的修订

越来越多的发展中国家加入GATT,并要求GATT就发展中国家在经济社会发展水平上不同于发达国家的特殊情况作出回应,以改变其在国际经贸中长期处于不公平的状态。在1955年对GATT1947第18条的修订中,首次承认发展中国家成员的特殊情形及在履行某些GATT义务时享有一定的灵活性,以保护和培育其国内产业。^②但是,这一条款仍存在着相当大的局限性,仅仅为发展中国家提供了一定程度上的国内保护,并没有为发展中国家的出口贸易提供任何的支持,该条款的适用范围不大,且适用的程序手续十分复杂,保障效力不高。^③

(三)1966年GATT1947第四部分明确承认非互惠原则

20世纪五六十年代,随着民族解放运动的发展和第三世界的兴起,发展中国家在国际社会中的影响力逐渐增强,但是经济发展十分缓慢,面临着外汇短缺、债务沉重、初级产品价格波动等问题。“从1956—1965年,很多国家的人均收入几乎没有增长。”^④发展中国家普遍认为国际经济秩序已到了必须进行改革的时候,只有通过变革旧的国际经济秩序,重新建立新的国际经济秩序,才能改善恶化的发展中国家经济贸易条件,全面健康地发展世界贸易与经济。^⑤因此,越来越多的发展中国家要求在多边贸易体制中享有特殊地位,经过与发达国家之间的激烈论辩,1966年GATT1947第四部分“贸易与发展”一章正式生效,明确承认了非互惠原则,强调增加发展中国家的出口收入是帮助他们发展的关键。发达国家同意对发展中国家实行非互惠的关税减让,承诺在贸易自由化的谈判中给予发展中国家更好的市场准入条件。GATT1947第四部分作为时代的产物,有其必然性,但这

① U. N., EPCT/186(1947).

② Source and Effective Date of GATT Provisions, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf, visited on 20 January 2019.

③ 参见朱晓勤:《发展中国家与WTO法律制度研究》,北京大学出版社2006年版,第21页。

④ John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* 626 (The Michie Company Law Publishers 1969).

⑤ 参见[英] 马克·威廉姆斯:《国际经济组织与第三世界》,经济科学出版社2001年版,第188页。

种妥协过于政治化,与它原来的合约式的法律框架格格不入,因此这部分的空洞和缺乏约束力也就无法避免了。^①

(四)1979年“授权条款”为特殊与差别待遇提供法律基础

1971年6月,GATT谈判达成的普惠制方案得到缔约方全体批准,并给予普惠制“豁免”地位,参与普惠制的缔约方在十年内免于承担最惠国待遇的义务,允许发达国家按规定的程序,给予发展中国家的产品以优惠关税待遇,其他缔约方的类似产品不得享受同等待遇。^②针对这一问题,GATT缔约方于1979年11月全体通过了《关于差别和更优惠待遇、互惠及发展中国家的进一步参与的框架性协议》(亦即“授权条款”),为发达国家给予发展中国家特殊待遇提供了法律基础,明确规定发达国家与发展中国家之间或者发展中国家之间,可以背离GATT第1条最惠国待遇的诸项规定,建立排除最惠国待遇义务的优惠安排制度,将1971年规定的十年豁免期限变为永久性豁免。^③东京回合谈判是多边贸易体制发展过程中一个重要的转折点,发达国家对发展中国家的态度发生了较大的转变,从GATT成立初期一直坚持互惠制度转变为逐渐认可在自由贸易规则中应该给予发展中国家某些优惠待遇,明确接受了非互惠原则。需要注意的是,“授权条款”虽然从法律上确认了普惠制的合法性,但是并未确立如何实施及具体的法律义务,且包含了“毕业条款”,即发展中国家随着自身经济发展水平的提高应承担更多的义务,当有能力履行义务和承诺之时,发达国家可逐步停止对发展中国家的优惠待遇。

(五)乌拉圭回合特殊与差别待遇条款数量和范围的增加

1995年1月1日,WTO正式成立,在原GATT1947第18条、第四部分“贸易与发展”以及“授权条款”的基础上,乌拉圭回合谈判成果进一步扩大了SDT条款的数量和适用范围。20世纪70年代末期以及80年代初期的经济衰退,扩大了发达国家和发展中国家在实力上的差距。在沉重的债务危机下,许多发展中国家寄希望于多边贸易体制能够对国内结构调整起到促进作用,因此积极参与到GATT的互惠谈判中。在乌拉圭回合谈判中,由于发展中国家参与多边贸易谈判程度的增加和集体谈判力量的加强,也使得新的全球贸易规则在一些领域体现了发展中国

^① 参见张向晨:《发展中国家与WTO的政治经济关系》,法律出版社2002年版,第40页。

^② WTO Basic Instruments and Selected Documents, 18th Supplement 25. 转引自薛荣久:《关税与贸易总协定概说》,对外经济贸易大学出版社1992年版,第54页。

^③ The Enabling Clause Officially Called the “Decision on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries” was Adopted under GATT in 1979 and Enables Developed Members to Give Differential and More Favourable Treatment to Developing Countries.

家的要求。^①SDT条款数量和适用范围均有所增加,从货物贸易协定扩展到《服务贸易总协定》(GATS)、《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS)以及《关于争端解决规则和程序的谅解》(DSU)。但是从实质上看,发达国家打着“发展中国家应进一步参与和为多边贸易体制作贡献”的旗号,要求发展中国家承担更多的开放市场的义务,导致发展中国家能享受的SDT实际上只剩下可以享有较长的过渡期一项。^②

(六)“发展”成为多哈回合的时代主题

多哈回合谈判的宗旨是促进世界贸易组织成员削减贸易壁垒,通过更公平的贸易环境来促进全球特别是较贫穷国家的经济发展,谈判涉及农业、规则谈判、争端解决、知识产权、贸易与发展等八个主要议题,^③《多哈宣言》确认“特殊与差别待遇是协定的必要组成部分”,因此该回合也被称为“发展回合”。由于发达国家和发展中国家的利益冲突加剧,谈判未取得实质性的进展,SDT成为多哈回合谈判中最艰难的一个议题,这从侧面印证了,对发展中国家利益的维护程度成为谈判是否能够达成的一个重要影响因素。

三、有关发展中国家待遇的WTO规则与实践

根据WTO秘书处的统计,《WTO协定》涉及发展中国家特殊与差别待遇的条款共计145款,分为六种类型:(1)旨在通过市场准入来提高发展中国家贸易机会的条款,如GATS第4条规定“不同成员应按照本协定第三部分和第四部分的规定,通过谈判达成有关以下内容的具体承诺,以便利发展中国家更多地参与世界贸易”;(2)要求WTO成员确保发展中国家利益的条款,如《实施卫生与植物卫生措施协定》第10条第1款规定,“在制定和实施卫生与植物卫生措施时,各方应考虑发展中国家、特别是最不发达国家成员的特殊需要”;(3)管理贸易措施的规则和纪律方面给予发展中国家灵活性的条款,如《反补贴协定》第27条中规定“发展中国家无须按照本协议第3条第1款(a)项的规定禁止出口补贴”;(4)允许发展中国家享有更长过渡期的条款,如《与贸易有关的投资措施协定》(TRIMs)第5条第3款规定,“如果某一发展中成员,包括最不发达国家成员可证明其在实施本协定

① 参见张向晨:《发展中国家与WTO的政治经济关系》,法律出版社2002年版,第92页。

② 参见张向晨:《发展中国家与WTO的政治经济关系》,法律出版社2002年版,第62页。

③ 参见崔绍忠:《当前多边贸易体制面临的困境与应对之策》,《国家治理》2018年第29期,第3-9页。

规定方面存在特殊困难,货物贸易理事会可应请求延长其过渡期”;(5)技术援助类条款,如《海关估价协定》第3款规定,“发达国家成员应按双方同意的条件,向提出请求的发展中国家提供技术援助”;(6)专门适用于最不发达国家的规定,例如,《农业协定》第15条规定,“最不发达国家无须在国内支持、出口补贴和市场准入领域作出削减的承诺”。^①

除了上述六种类型的分类,WTO争端解决机制也对发展中国家作了特殊规定。DSU在磋商(第4条)、专家组组成(第8条)、专家组程序(第12条)、执行监督(第21条)等方面对发展中国家成员利益给予了适当照顾。第24条还专门规定了涉及最不发达国家成员的特殊程序,要求起诉方在向最不发达国家请求补偿或寻求中止实施减让或其他义务的授权时,应表现适当的克制。在印度诉欧盟关税歧视案中,上诉机构还强调了发达国家对发展中国家实施差别待遇的非歧视性,要对发展中国家的不同发展需求作出肯定的回应,要求对发展情况类似的发展中成员实行同样的准入待遇。^②

四、发展中国家待遇相关规则与实践的不足

经过长期不懈的努力和艰苦的谈判,发展中国家在获得差别待遇和优惠措施上取得了一定的成果,特殊与差别待遇也发挥了一定的积极效果。例如,发展中国家农产品出口值有所增加,出口增长率有所提高;发展中国家农产品出口占世界农产品出口总额的比重亦有所增加;发展中国家获得了更多市场准入的机会;特殊与差别待遇中延长的过渡期,为发展中国家发展本国经济争取了更多的时间和机会。SDT帮助发展中国家进一步融入多边贸易体制,能够发挥自身优势并与其他国家进行优势互补,促进了本国经济发展,同时也促进了世界经济发展。无论是发达国家还是发展中国家,均有不同程度的获益。但是,发展中国家特殊与差别待遇规则与实践也暴露出许多明显的缺陷和不足:

(一)规则用语模糊且具有软法性

在文字表达上,SDT条款大多采取缺乏确定性的模糊性表述,如发达国家将“尽最大程度”(to the fullest extent possible)、“尽最大努力”(best endeavor)、“将予以积极考虑”(positively take into consideration)。这些措辞使SDT条款降格为

^① Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions, WT/COMTD/W/196, https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm, visited on 20 January 2019.

^② European Communities - Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WT/DS246/AB/R.

“软法”性质,发达国家是否给予发展中国家优惠措施取决于自身的意愿,缺少对发达国家的强制力约束。SDT条款中还经常使用“可以”的表述,作为一种授权性条款,仅规定发达成员方有给予发展中成员优惠的权利,但未对发达成员方施加明确可厘定的法律义务,因此发展中国家无法从这类条款中主张明确的法律权利。^①正是因为缺乏明确的标准和具体的实施机制,发展中国家实际获得的优惠待遇非常有限。

规则的模糊性和“软法性”,也导致在争端解决实践中很难认定发达国家是否违反了SDT条款。大多数的SDT条款仅要求发达国家在采取措施时考虑到发展中国家的利益,而这种“考虑”是十分主观的,并未要求发达国家采取实际行动或实际履行义务。例如,在印度诉欧共同体棉质床单案中,印度声称欧共同体采取反倾销措施未能考虑印度作为发展中国家的情况。《反倾销协定》第15条规定:“根据本协议在考虑适用反倾销措施时,发达国家对发展中国家的特殊情况必须给予特别的考虑,反倾销税可能会给发展中国家的根本利益带来影响,因此,在适用反倾销税之前,应尽可能采取本协议规定的建设性补救措施。”专家组在裁定案件时认为该条款“并未规定实际提供任何建设性补救的义务,而仅仅是有义务考虑这种补救办法的可能性”,因此倾向于严格根据产品是否违反某种待遇来判定一个案例,而不考虑原产国作为一个发展中国家的特殊情况。^②在阿根廷诉欧共同体生物技术产品案中,专家组也作出了类似的决定。欧盟委员会暂停批准阿根廷的生物技术产品,阿根廷声称该产品对其经济发展具有重大影响,并引用《实施卫生与植物卫生措施协定》第10条第1款,要求欧共同体在制定和实施措施时应考虑到发展中成员和最不发达成员的特殊需要。但专家组认为,该条仅要求成员考虑发展中国家的需求,并不需要进口成员采取积极行动。^③

WTO框架下虽然存在一些强制性的SDT条款,但是在实践中也很难操作。例如《技术贸易壁垒协定》第12条、《反倾销协定》第15条等,这些条款看似为发达国家设定了法律义务,但是发展中国家在争端解决实践中很难得到实质利益,因为发展中国家首先必须证明自己的利益属于特殊利益,而且还要举证证明发达国家没有考虑过发展中国家的利益,这在现实中是极为困难的。^④

① 参见车丕照、杜明:《WTO协定中对发展中国家特殊和差别待遇条款的法律可执行性分析》,《北大法律评论》2005年第2期,第287-304页。

② EC-Anti-dumping Duties on Imports of Cotton-Type Bed Linen, WT/DS141/R.

③ EC-Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS293/R.

④ 参见姜作利:《试析WTO特殊差别待遇规则“硬化”的合理性——发展中国家的视角》,《山东师范大学学报(人文社会科学版)》2015年第4期,第68-79页。

(二)身份过渡和认定问题的规则缺失

当前对发展中国家的认定方式,主要是通过自我认定与他国同意相结合。即使某一国家自我认定为发展中国家,其他国家仍可以对此表示怀疑。^①由于认定规则的缺失,导致实践中出现对发展中国家身份认定的争论和协定执行的任意性,使得发展中国家因此遭受不利后果。

例如,依据《反补贴协定》的规定,发展中成员被分为最不发达成员、人均年国民生产总值在1000美元以下的发展中成员和其他发展中成员。依此标准,超过3000美元或10000美元的国家是否也同样属于“其他发展中国家”这个范畴?由于认定标准的缺失,美国总统特朗普甚至宣称“美国也是发展中国家”。^②此外,根据“毕业条款”的要求,发达国家对发展中国家地位的认定具有任意性,甚至经常带有政治性因素的考虑,不仅可以任意判定发展中国家已经达到了某种发展水平而取消对其优惠待遇,而且当发展中国家的个别产业取得较强竞争力时,发达国家也会逐步取消对该产品的优惠措施。部分发展中国家的经济发展水平相对较高,许多发达国家仅仅依据发展中国家的经济总量就片面认为其已经转变为发达国家,继而主张根据“毕业条款”取消对该国的优惠措施。近年来,美欧等发达国家逐渐把之前的优惠措施纳入毕业清单,并不断调整毕业的门槛,大大缩减了发展中国家之前享受的优惠措施范围。^③如欧盟在2014年新的普惠制方案中,大幅压缩受惠对象、扩大产品毕业类别、调整毕业门槛,其中我国出口的一些在欧盟市场具有较强竞争力的产品,也被认定为毕业产品而取消了普惠制。自特朗普就任美国总统以来,美国贸易代表办公室(USTR)已对多个欠发达国家的普惠制适用资格进行审查,取消和减少优惠措施,并向柬埔寨等部分发展中国家宣布了结束实行普惠制的时间。取消和减少普惠制,对发达国家自身的影响甚微,但对一些经济实力较为弱小的发展中国家来说,却有可能使一些产业受到重创,带来严重影响。

(三)特殊与差别待遇实施效果不佳

发达国家和发展中国家在经济发展水平上存在着较大的差异,给予发展中国

^① Who are the Developing Countries in the WTO?, https://www.wto.org/english/tra-top_e/devel_e/dlwho_e.htm, visited on 20 January 2019.

^② Donald Trump Calls US a Developing Country, <https://www.financialexpress.com/economy/donald-trump-calls-us-a-developing-country-says-cant-give-aid-to-india-china/1308383/>, visited on 20 January 2019.

^③ 参见沈木珠:《WTO体制下普惠制的变化与未来——以欧盟新普惠制方案为实证的分析》,《国际贸易问题》2012年第4期,第156-162页。

家 SDT 体现了国际经济法上的公平互利原则,包含了对实质平等的追求。^①从规则表面上看,SDT 条款明确规定在 WTO 的框架体制下,似乎可以“高枕无忧”地享受多边贸易体制下的便利和发达国家给予的优惠措施。但是其实施效果与实质公平仍相去甚远,究其原因,一方面乌拉圭回合谈判结果给发展中成员带来不利,影响了特殊与差别待遇的实施效果,另一方面,SDT 条款本身的规则缺陷也导致了发展中国家不利的后果。

在农业领域,虽然《农业协定》中规定了 SDT 条款,但是非关税措施关税化引发的农产品“关税高峰”损害了发展中国家的利益,部分成员关税化以后的关税水平比以前使用非关税措施时的保护程度更高,部分成员承诺的关税约束水平远远高于其实际关税水平。^②关税升级也阻碍了发展中国家农产品制成品的出口。部分发达国家在反对发展中国家对农业进行补贴的同时,为保证自身产品的竞争力,本身对农业有着巨额的补贴。

在知识产权领域,TRIPS 协定是发展中国家作出妥协的产物,具有一定的不公平性。发达国家和发展中国家在经济发展、知识产权保护的状况本身差距较大,因此 TRIPS 协定下的国民待遇使发展中国家承担超过了其现实需要的义务,在一定程度上给发展中国家的经济发展带来负面和消极影响。发达国家的技术垄断使发展中国家每年需要支付高额的知识产权费用,部分企业也必须适应新的形势,在较短的时间内实现从依赖单纯仿制到自主创新模式的转变,使发展中国家面临着沉重的负担。^③

在货物贸易领域,发展中国家承担着比发达国家更高的跨境贸易成本。许多发展中国家仍面临繁琐的海关手续和过度的实际检查,跨境贸易成本高昂且耗时。根据联合国贸易与发展会议(UNCTAD)的调查显示,发展中国家的跨境贸易成本平均比发达国家高 1.8 倍,严重削弱了其贸易竞争力。^④

在 WTO 的争端解决机制中,虽然 DSU 中规定了延长发展中国家磋商时间、对发展中国家的问题和利益给予特别关注等 SDT 条款,但是此类条款存在着明

① 参见蔡连增:《世界贸易组织协定中的特殊和差别待遇》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2001 年第 2 期,第 81-86 页。

② 参见朱晓勤:《发展中国家与 WTO 法律制度研究》,北京大学出版社 2006 年版,第 177 页。

③ 参见张向晨:《发展中国家与 WTO 的政治经济关系》,法律出版社 2002 年版,第 149 页。

④ Developing Countries Should Continue Trade-easing Reforms in Wake of WTO Deal, <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1655>, visited on 20 January 2019.

显缺陷,被诟病只是宣言性而非实践性的条款,仅仅作为建议指导而非赋予发达国家义务。如DSU第21条中第2款规定:对于需要进行争端解决的措施,应特别注意影响发展中国家成员利益的事项。该条并未列明哪一主体应“注意”发展中国家成员利益;同时,就像其他SDT条款缺乏精确性一样,该条并未明确“需要进行争端解决的措施”是由于发达国家还是由于发展中国家违反WTO义务所引起,因此即便强制执行这一条款可能也没有明显效果。^①发展中国家在争端解决中仍然面临较多不利境地。例如,在裁决执行方面,因为缺少监督执行的机构或制裁机构,很难执行专家组针对发达国家的决定;在能力建设方面,许多发展中国家和最不发达国家受制于高额的诉讼成本和法律专家的匮乏,一些最不发达国家甚至未向WTO总部日内瓦派驻代表,均阻碍了发展中国家有效参与争端解决;在条约解释方面,虽然DSU中规定应对发展中国家利益给予特别关切,但专家组近年来的趋势是倾向于对争议所涉条款进行严格和精确解释,较少考虑发展中国家自身的特殊状况,使得发展中国家的利益几乎不被关注。^②

通过以上分析可以看出,虽然《WTO协定》中的SDT条款多达六大类145款,但由于规则本身的缺陷和发达国家对自身义务的规避,其实际价值十分有限。发达国家所作的承诺和让步,在很大程度上只是一种政治上的妥协。发达国家以其自身强大的经济实力和政治影响力,在多边贸易体系中占据主导地位,发展中国家仍然处于十分弱势和被动的不公平竞争状态。

五、发展中国家待遇问题的改革展望

当前的WTO改革,应着重针对发展中国家待遇规则所存在的不足进行修改和完善,使其朝着规则化、公平化、合作化的方向发展。

(一)明确发展中国家特殊待遇的规则表述

以规则为导向,是WTO正常运行的基础。在规则的制定上,应力争做到明确具体,避免使用模糊性用语,采取客观的、确切的标准而非主观的、任意性标准。将授权性条款转化为义务性条款,将不具有约束力的条款变为有约束力的条款,如在措辞上用“shall”代替“should”、用“must”代替“may”等。从而改变目前SDT条款的“软法”性质,使发展中国家的特殊待遇条款能够得到有力的执行,而不是只停留在宣言或者建议性质的层面。

^① See William J. Davey, *Reforming WTO Dispute Settlement*, <https://ssrn.com/abstract=495386>, visited on 20 January 2019.

^② See William Goldman, *Developing Countries and the WTO: The Need for More Mediation in the DSU*, 9 *Harvard Negotiation Law Review* 331 (2004).

当然,从可操作性层面来看,WTO的协商一致原则使SDT条款的修改面临着一定现实困难。由于WTO成员数量庞大,不同国家的利益诉求不一甚至相去甚远,即使是发展中国家成员内部,也存在意见不一的情形。要想避免谈判久拖不决、陷入停滞,不仅需要发达国家与发展中国家之间的妥协和让步,尤其需要注意发展中国家内部的磋商和协调,争取首先形成改革SDT条款的共识。

(二)完善发展中国家成员的认定规则

对发展中国家成员的认定关系到一国能否享受SDT,同时关涉着“毕业条款”的认定规则。由发达国家对发展中国家地位进行自行认定并可任意取消优惠的做法,对发展中国家极为不利,这种现状应当予以改变。完善发展中国家的认定规则还涉及是否需要细化对发展中国家的分类。对此,发展中国家成员内部可能也有不同的意见。经济发展水平较高的发展中国家成员担心在细化分类标准以后,很可能会丧失SDT。经济实力相对较弱的发展中国家成员,则更倾向于细化发展中国家的分类标准,以便与实力强劲的发展中国家有所区分。

从长远的动态过程来看,明确界定发展中国家的客观标准、细化发展中国家的具体分类似乎是无法避免的趋势。要使得SDT继续存在并发挥作用,追求发展目标最大限度的实现,不仅需要发达国家对发展中国家成员进行利益优惠,也需要处于不同水平的发展中国家之间达成共识,作出各自的让步和妥协。

但是从目前来看,在发达国家和发展中国家仍存在较大差距、发展中国家整体经济发展水平较弱的情况下,可主张暂缓对发展中国家进行细化分类,先从宏观整体上确定发展中国家的概念和定义。在具体协定谈判的时候,不同发展中国家根据发展的实际情况作出特别或例外的承诺。

中国作为世界第二大经济体的现实确实不容忽视,正因如此也遭到一些国家对我国发展中国家地位的质疑。毫无疑问,我国仍应坚持发展中国家地位,主张享有特殊与差别待遇,但是在具体领域的谈判中,可以根据我国发展的实际情况、是否触及核心利益等情形作出变通。事实上,我国在入世的过程中已经在一些方面放弃了作为发展中国家应享受的优惠待遇。例如,中国在《入世议定书》第7条第3款承诺不援用《TRIMs协定》第5条,即关于发展中国家可享有更长过渡期的规定;在第10条中承诺自加入时取消《反补贴协定》第3条范围内的所有补贴;在《加入工作组报告书》第171段承诺将不寻求援引《SCM协定》第27条第8款、第9款和第13款,即确认中国在可申诉补贴方面不享受发展中国家的优惠待遇。形象些说,若把中国比做一条龙,按《入世议定书》的描绘,似乎龙头已冲破WTO的

“发展中国家”界限,而龙身仍大部分在该界限中。^①

(三)注重规则设计的实际效果

SDT条款的具体制度设计,应考虑到发展中国家实力和发展水平的特殊情况,注重规则的公平性与合理性,对国家实力、产业的比较优势等实际情况进行有针对性的、必要的考虑,避免不加区分地统一适用。在进行规则设计的时候,也要注重机制的创新性和灵活性。关于这一问题,TFA中的做法可以提供一定的借鉴意义:发展中国家和最不发达国家成员可以根据措施难易程度以及是否需要技术和资金援助将承诺分为A、B、C三类,成员可结合自己的实际情况自行决定采取哪个类别的规定,使得TFA措施具有更强的针对性和更高的灵活性,因此也更便于实施。可以说TFA已经从只敷衍地解决发展到真正地关注发展中国家成员,认识到在能力建设和规则实施方面的需要,通过设立有条件的义务来提供结构化和法定的支持。^②

(四)加强发展中国家与发达国家之间的合作

虽然当前的贸易保护主义有所抬头,但SDT存在的合理性基础并未动摇。合则双赢、分则俱损,发展中国家与发达国家并不是天然对立的矛盾体。如何顺应外部环境的发展变化,发挥不同国家之间的比较优势,寻求更加公平合理的合作共赢模式,才是WTO改革的应有之义。近年来,中国提出的“一带一路”倡议,不仅加强与沿线其他发展中国家的互联互通与合作,也带动其他发展中国家积极参与到全球经济治理体系中,表明经济发展程度不同、甚至政治、文化等各方面均有巨大差异的国家之间仍有可能通过全新的合作模式共谋发展。SDT条款是联系发达国家和发展中国家的重要纽带,改革和完善SDT条款,需要双方的通力合作。

六、结语

WTO需要改革,但更重要的是它向什么方向改革?如果改革仅仅向有利于少数国家的方面发展,将很难取得大多数国家的共识。发展中国家和发达国家之间的利益分歧和不同诉求并非一个新问题,而是在经济发展水平、国内政策、产业结构差异等诸多因素共同作用下长期存在的现象。发展中国家目前所获得的特殊待遇,都是在这种长期纷争和与发达国家博弈下所获得的成果。在多边贸易体

^① 参见赵维田:《协调共同与特殊利益——WTO对发展中国家的差别与优惠待遇》,《国际贸易》2002年第11期,第8-11页。

^② 参见漆彤:《多哈回合之〈贸易便利化协定〉探析》,《国际经济法学刊》第21卷第4期,第169-170页。

制下,由于发达国家和发展中国家实力迥异和客观经济差异,不能仅追求形式上的平等而对它们不加区别的用同一标准对待,而这也是特殊待遇存在的合理性和必要性之处。积极对发展中国家待遇问题进行改革,落实和扩大特殊与差别待遇,努力实现贸易的实质公平。这是公平互利原则在多边贸易体制中的体现,也是国际合作与国际法治的必然要求。从现实的角度分析,改革的过程必然伴随着艰苦的谈判和双方利益的博弈。一些经济实力较强的发展中国家,也的确面临着“毕业”,在谈判的过程中,要准备好谈判筹码和让步空间,明确自己的核心利益和底线,必要时通过适当妥协以换取更大合作空间,从而促进WTO改革进程,维护并巩固WTO“经济联合国”的地位。

WTO Reform and the Issue of Special & Differential Treatment

Abstract: Treatment of developing countries is one of the focuses of the current WTO reform. From the history of GATT to WTO, developing countries have long been in a disadvantaged and passive position in international trade. After difficult negotiations and consultations, special and differential treatment for developing countries in GATT and WTO has become the consensus of the international community. However there are still many problems of this mechanism in practice and the world trade is far from achieving the substantive fairness. The issue of development is a key factor affecting the progress of WTO reform and the special and differential treatment of developing countries should not be shaken and weakened. The next step of reform should clarify relevant rules and identification standard of developing countries. The difficulties that may exist in the process of reform should not be ignored, concessions and coordination between developed countries and developing countries is necessary for the ongoing WTO reform.

Key words: WTO reform; developing countries; substantive fairness; special and differential treatment; graduation clause

(责任编辑:肖 军)