

停滞中的“发展”回合——坎昆会议评述

王红霞

(商务部国际贸易经济合作研究院, 北京 100029)

摘要: 坎昆会议的失败给 WTO 多哈回合谈判的前景蒙上了阴影, 本文分析了坎昆会议失败的原因, 尤其是发达国家与发展中国家之间的矛盾, 并对多哈回合的前景进行了展望。

关键词: WTO 多哈回合 坎昆会议

中图分类号: F744 **文献标识码:** A

尽管世界银行赶在坎昆会议之前发布了《全球经济展望 2004: 实现多哈回合的发展承诺》, 并宣称多哈回合的顺利完成将给世界带来高达 2910 亿至 5180 亿美元的收益(到 2015 年), 力图为困扰中的贸易谈判注入新的动力。但和四年前的西雅图一样, 在反全球化人士的欢呼声中, WTO 的第五届部长会议无果而终。

可以说, 坎昆会议的失败并不在多数人的意料之外, 但是本次会议所表现出来的一些新的迹象为多哈回合甚至 WTO 的前景蒙上了一层阴影。本文试图通过对坎昆会议的背景和过程的回顾, 以及成员在各个重要议题上的争论, 剖析本次会议失败的原因, 尤其是 WTO 自身所存在的根本性缺陷, 并展望多哈回合谈判的前景。

1. 坎昆会议的背景与过程

1.1 先天不足的坎昆会议

2001 年 11 月的 WTO 多哈部长会议取得了两个重大成果, 一是接纳中国和中国台澎金马单独关税区, 二是启动了新一轮多边贸易谈判。WTO 多哈回合拟定了一个雄心勃勃的谈判计划, 包括多达 21 个议题, 使之成为有史以来最宏大的一次多边贸易谈判。其中既有乌拉圭回合既定承诺的执行问题; 也有乌拉圭回合议题进一步深化的议题, 比如农业、服务业、非农产品市场准入、与贸易有关的知识产权、贸易与投资的关系、政府采购透明度、WTO 规则、争端解决谅解; 也有新加坡部长及会议上已提出的议题、如贸易与竞争政策的互动、贸易便利化、电子商务、最不发达成员、特殊与差别待遇; 也有多哈部长级首次提出的全新议题, 如小型经济体、贸易、债务与金融、贸易与技术转让、技术合作与能力建设。

然而, 或许多哈回合的发动只是 911 事件所创造的出人意料的良好国际政治氛围的产物, 尽管它确实在短期振奋了西雅图之后有些虚弱的 WTO 和经济全球化, (Sally, 2003) 但它并不是所有成员真实意图的严肃表现, 就众多议题的不同意见被刻意略或者回避了。这意味着多数成员并没有对多哈回合付出应有的政治意愿和努力¹, 多哈会议刚刚结束, 许多成员就开始从自己的承诺上倒退 (Das, 2003), 这就事先注定了多哈回合的艰难前程, 多哈会议以来几乎所有领域的谈判都未能如期达成结果, 就已经充分表明了这一点。

¹印度贸易工业部部长穆拉索里·玛伦先生曾十分无奈而气愤地表达了他对《多哈部长宣言》“强迫性”的产生方式的不满。见许国平 (2002)。

为了挽回人们对多哈回合和 WTO 的信心，WTO 总干事素帕猜在多个场合以“威胁性”的口吻要求各成员应严肃对待谈判中存在的问题，应尽快弥合在各主要议题上的巨大差距。于是，作为多哈回合的中期评审会议，坎昆会议被 WTO¹以及希望推动多边贸易体制发展的人们寄予了很高的期望。为了使坎昆会议能够顺利进行，尽可能将争论和矛盾在会议正式开始前解决，WTO 秘书处、贸易谈判委员会以及相关谈判小组在不到一年的时间里，先后在悉尼、东京、埃及、蒙特利尔组织了 4 次非正式会议。然而除了在知识产权与公共健康问题上达成的少许共识，以及各成员支持多哈回合的信誓旦旦之外，在农业、特殊和差别待遇、非农产品市场准入等实质性议题上殊无突破。

在没有良好的政治气氛和制度保障的情况下，如期举行的坎昆会议却难以产生如愿的结果，146 个成员在 21 个议题上展开了热烈的争论（而不是讨论）。本文下面将就几个主要议题中各成员的立场和观点以及矛盾作一个简要的综述。

2. 主要议题上的分歧与矛盾

本次会议涉及议题众多，限于篇幅，本文只拟就会议中谈判展开较为深入、争议较大的三个议题进行回顾和评述。

2. 1 农业：争论的焦点

农业一直都是多边贸易体制试图回避而又无法回避的核心。在坎昆会议的所有议题中，农业仍然是一切问题的中心，也是争论最为激烈的议题。

乌拉圭回合历史性地将农业问题纳入到多边贸易体制的框架中，然而，《农业协议》远未实现真正的自由化。据世界银行的估计（World Bank,2003），实现货物贸易自由化所带来的利益中，仅减少农业保护就占了近 60%。在经济合作与发展组织（OECD）成员中，每年各成员的补贴总额高达 3300 多亿美元，而其中的 2480 亿美元就直接给了农业。OECD 成员对食糖生产企业的补贴每年高达 64 亿美元，几乎相当于所有发展中国家糖的出口总额。2002 年美国对棉花种植园主（25000 人）的补贴总额达到了 37 亿美元，相当于对非洲援助总额的三倍。这些补贴使美国成为世界最大的棉花出口国，还将世界棉花价格压低了 40%，导致西非、中非、南亚及其他贫困国家的收入减少（Das,2003）。

根据《农业协议》第 20 条的规定，2000 年初农业谈判作为既定议程率先启动。到 2002 年 3 月新一轮谈判开始，WTO 共召开了 7 次农业委员会特别会议，但这些会议只是停留在技术层面，并未有任何实质性进展。农业委员会特别会议主席哈宾森在 2003 年 2 月的一次会议上提出了第一份主席案文，试图就农业谈判的模式和内容确定一个基本的框架（刘钢，2003）。然而该案文连同后来的修改稿都没有得到谈判任何一方的支持，使得农业争吵不得不留到了坎昆会议。在会议期间，围绕农业问题，各成员分为几大主要利益集团，分别是美国、欧盟、日本、21 国集团、最不发达国家联盟。从会议过程来看，似乎各大集团都更注重表达自身的利益主张，而不是致力于寻求与其他集团的妥协。

1. 包括印度、巴西、中国等的 21 国集团的观点。在会上，21 国集团的领导巴西提出了自己的建议，要求发达国家开放市场，取消补贴，减少对农产品的贸易保护。具体内容包括：关于国内支持，提案的目标是使发达国家加快降低和取消对农产品的补贴。关于市场准入，发达国家采用“混合公式”作为关税减让方法，而发展中国家可使用乌拉圭回合关税减让方式，同时应为发展中国家制定特殊产品和特殊保障机制。对于出口补贴，要求最终取消出口补贴，有效约束出口信贷和食品援助。同时在农业谈判中充分考虑发展中国家的特殊和差别待遇。

¹ 或许更准确地说应是 WTO 秘书处以及部分成员。

巴西驻 WTO 大使赛克斯克瑞指出，各联合倡议国想要的不是月亮，而是通过对不公平的农业体系进行改革为其产品获取欧洲及其它国家的实际市场。各倡议成员代表了世界 50% 的农业贸易和大部分人口。他指出，发达国家有各种方法扭曲农业政策，但是发展中国家没有这种保护的机制，而只有通过关税来避免发达国家补贴所带来的破坏。21 国集团认为，8 月 13 日美国—欧盟提出的提案远远不能成为谈判的基础。对于欧盟共同农业政策，克瑞指出“我们有必要消除其有害影响，而不是制定新的篮箱政策”，“对于我们来说，绝对有必要使你农业国内支持的改革不再发展成为各种颜色的政策之间毫无意义的转移。给政策重新贴上标签不是解决具体问题的合适方法，应采用严格的标准，以避免绿箱措施的滥用。”

2. 美国的观点。美国针对发展中国家的联合议案，反应比较平静，表示还需研究，对于最早提出的部分采用乌拉圭回合平均减让公式和“瑞士公式”的“混合方式”能得到支持表示欢迎；同时对乌拉圭回合难以带来市场准入，尤其是对那些发展中国家表示质疑，并指出发展中国家也要进行国内改革，并表示发展中国家 70% 的益处都将来自这些国家的国内改革。另外，美国还表示，他已经做好了削减农业出口补贴的准备，但是不会放弃对本国农产品生产的高额补贴的做法。

3. 欧盟的观点。欧盟在会议之前与美国相互妥协之后，提交了一份关于农业谈判模式的建议，“用缩减代替取消”逐步减少关税，放宽对发展中国家农产品进入发达国家市场的限制，同时分阶段逐步取消农业补贴。在会上，欧盟表示希望能够就农业问题达成一致，并指出，在夏天与美国达成协议表明欧盟已经在这个方面付出了实际的努力。但是，欧盟要求将地理标志扩展到农产品领域，同时还提出了环境保护问题。在这两个方面没有得到回报之后，欧盟表示，不会在农业出口补贴问题上做任何让步。对于 21 国提出的议案，欧盟代表卡尔认为“只想拿走，不想付出。”他认为，联合提案要求所有的改革和努力都由发达国家作出，而发展中国家几乎不做任何工作。对于市场准入，他认为发展中国家使用乌拉圭回合减让公式，而发达国家不被允许，这是一种“明显的歧视”。对于出口竞争，他认为，多哈授权并没有预期到要最终取消出口补贴，欧盟在这方面已经进行了重大改革和减让，但是反对完全取消。

4. 日本的观点。日本强调他是世界上最大的农产品净进口国，在 2000 年大约进口了价值 350 亿美元的农产品，其中超过一半是来自发展中国家。并且他在 2003 年 4 月增加了来自最不发达国家的大约 200 个类别的产品零关税零配额。因此他们认为对来自最不发达成员的农产品已经有 85% 的是零关税、零配额了。而在国内补贴方面，日本指出，对于日本这样一个人口众多的国家，不能再减少食物的自给能力，即使是现在这种自给状况已经非常危险了。言下之意就是说，对于国内补贴的减少是不能减少的。另外，对于哈宾森提案，日本表示不会接受。

5. 最不发达国家联盟。该联盟代表了最不发达国家的利益，要求 WTO 采取必要的措施帮助贫困国家融入世界贸易体系。该联盟要求将“战略产品”和“特殊保障机制”这两个议题纳入农业问题谈判。

6. 其它一些主要国家的观点。新西兰指出，农业问题是一个挑战同时也是一个机会。它是否取得实质性进展，将关系到谈判的成败。OECD 中的富裕国家在从工业品和服务自由化中的得到了利益，但是同时加大了对农民的补贴和保护。欧盟、美国及其他发达国家应该利用坎昆会议的机会，逐步取消所有的出口补贴。对于敏感产品可以特殊对待，就国内支持方面，主要成员应该采取实质性的减让以使得减让适用于所有产品。澳大利亚表示，各发达国家成员必须对现在的国内支持水平进行持续地减让，以持续改善市场准入和取消出口补贴，同时，必须要有一个影响深远的授权。瑞士认为目标应是建立一个法律和经济秩序，以使具有不同目标和结构各类农业能够共存。他认为，瑞士已经在农业市场逐步开放、降低国

内支持水平，以及减少出口补贴方面作出了承诺。瑞士准备作出重大让步以实现多哈回合所达成的协议水平。同时瑞士指出，现有的主席案文在农业问题上已经走得太远了，虽然瑞士已经准备对农业进行改革，但是案文必须进行修改。

如果说乌拉圭回合的农业谈判是美国与欧盟之间的强强对话的，那么多哈回合中最尖锐的矛盾则是，发达国家的“奢侈”农业与发展中国家数亿的贫困农民之间的鲜明对照。在乌拉圭回合中，发展中国家在知识产权、服务贸易等领域向发达国家作出了巨大的让步，并希望以此来获得发达国家在农业、纺织品服装等领域的回报。但是乌拉圭回合以来的结果却表明，发达国家在主观上不是去努力满足发展中国家的贸易利益，而是想尽办法拖延《纺织品和服装协议》的实施，美国《2002年农业保障和农村投资法》的出台，以及欧盟在共同农业政策改革上的小步慢跑，更令众多发展中国家感到失望。于是，发展中国家和发达国家在农业问题上对抗也就难以避免了。

2. 2 不应属于 WTO 的议题：新加坡议题

被誉为“捍卫自由贸易斗士中的中流砥柱”的著名国际经济学家贾格迪什·巴格瓦蒂，在一篇颂扬多边贸易体制 50 年成就的文章，拒绝将 TRIPS 列入其中，并坚称“知识产权根本不属于 WTO”。(Bhagwati,2000)。而坎昆会议的一个重要内容就是讨论所谓的“新加坡议题”，即 1996 年新加坡部长会议期间提出的贸易与投资、贸易与竞争政策、贸易便利化以及政府采购透明度的总称，是否应该属于 WTO。《多哈宣言》中规定，新加坡议题将在“在第五届部长会议上以明确的协商一致方式决定这些议题的谈判模式”。

和农业问题相比，新加坡议题似乎并没有引起广泛的关注，事实上它的命运更多地取决于农业等其他议题。因为多数发展中国家认为它根本不属于 WTO，WTO 连自己的本分都没有做好，最好还是不要去考虑其他的事了¹。而欧盟和日本的积极鼓动或许只是为了转移对他们高度农业保护的注意力罢了(Das,2003)。然而，有趣的是，坎昆会议失败的直接原因却是新加坡议题谈判的破裂，在会议的最后一天(9月14日)，或许已经厌倦了过去三天成员间无休止的争吵，在听完有关成员仍然南辕北辙的陈述之后，大会主席墨西哥外长德贝兹多少有些“草率”地决定终止会议。

1. 以欧盟和日本为首的支持者的观点

日本指出，新加坡议题对所有成员有益，包括发展中成员。将新加坡议题引入多哈回合的目标是为了使全球化的收益最大化，而使全球化的不利影响最小化。因为，如果将这些议题引入到谈判中，全球化的规则将更加完善。日本还指出，这些规则应该给予足够的发展空间。并且提供足够的能力建设和技术援助。欧盟指出，在新加坡议题上，欧盟已经表示理解，并且指出所有成员之间可以在四个议题上有机动性，以便新加坡议题可以在本轮谈判中开展。但是，针对非洲联合提案，欧盟大使卡罗·特洛伊表示反对，在他看来，多哈部长会议已经同意在坎昆启动谈判，而日内瓦大使不能对此作出决定。

2. 发展中成员的观点

肯尼亚等及 10 个非洲成员提交了一份联合提案，指出，“我们认识到很多发展中成员对于这些议题对其经济可能带来的严重影响表示担心，而谈判各议题多边框架的益处对他们来说还不明显。此外，许多发展中成员缺乏资源，谈判这些议题的能力有限，尤其是这些成员现正为 WTO 现行规则的执行及多哈部长会议后扩张的工作计划进行努力”。

这项联合提案得到了很多发展中国家，包括印度、马来西亚、南非、古巴、菲律宾等的

¹ 巴格瓦蒂(Bhagwati,2000)则认为，现在发展中国家都在相互竞争以吸引外国投资，根本没有必要去达成一个《多边投资协议》，而招致反对 FDI 的政治力量的介入，何况 WTO 的麻烦已经够多了。

共鸣和支持。印度指出，新加坡议题中提到的原则仅仅要求发展中国家采取新的政策行动。在多哈，我们同意在确定这些问题需要进一步澄清并且每个问题开始谈判都建立在部长会议达成一致的前提下参加新加坡议题谈判。印度认为，传统的 WTO 原则，比如非歧视、特别是国民待遇原则是不适用于像投资这样与国内政策相关的问题。贸易谈判人员也不适合处理资本流动问题。

南非代表团团长说，在多哈，欧盟是一个请求者，因为他需要一种交换，以便达成农业谈判。多哈部长会议有意将谈判加以排序，以便首先谈判发展中成员问题，相应的顺序是执行、特殊与差别待遇、与贸易有关的知识产权与公共卫生、农业、非农产品，然后才是新加坡议题。制定这个顺序是为了欧盟在对发展中成员有重大利益的问题上能有所行动，而这将鼓励各成员介入新加坡议题。但是，现在的事实是，我们没能在任何一个最后期限前完成任何一个议题，发展中成员没有动力相信美国—欧盟的农业双边框架将转化为富有意义的模式。有关新加坡议题的任何可能协议都应是平衡的、发展的，而请求者们却没能说服发展中成员相信其准备坚持这些目标。

在 4 个具体议题的讨论中，围绕贸易便利化的分歧相对较小，特别是印度对此表示能够接受。但也有发展中成员表示，虽然他们支持对发展中成员进行国际援助来改善其贸易便利设施，但是他们不同意采取约束性规则，使用 WTO 争端解决机制来强迫执行此类贸易便利化规则。贸易便利应该是国内问题，而不应该受多边约束。而发达成员反驳说，谈判会有很大的益处。美国引用了世界银行的研究，指出多哈回合 1/3 的益处都来自贸易便利化。

对于竞争政策，很多发展中成员对 WTO 作为多边竞争框架讨论的场所是否合适表示关注，指出将非歧视原则等“核心原则”运用到竞争政策上不合适。还有很多成员指出，约束规则和争端解决机制不应运用到竞争框架中。发展中成员还指出，他们的负荷已经过多，无法处理这样复杂的问题，此外，很多成员内没有竞争法律，因此，如果被迫引入不了解核果的法律将使其不得不承受更多的负担。

对于政府采购透明度问题各成员意见分歧很大。一些成员赞成决定启动谈判将是简单。程序化；另一些成员却指出工作组应该进行进一步研究，而不是启动谈判。其中关注要点包括非中央政府实体、特许权及服务、政府采购适用的上下限、国内评审机制和争端解决机制的运用。发展中成员重申其认为应保证框架严格坚持“透明”，而不会扩展到市场准入和评审机制的范围。他们坚持认为不得运用争端解决机制，只有中央政府采购的商品，且只有超过一定的限值才能适用，服务和政府特权应排除在外。

关于投资问题，各成员分歧更大。一些成员准备简单地通过达成程序性模式一致来启动谈判，而其他成员却声明在准备开始谈判前需要澄清，达成实质性模式的一致。而实质性模式指的是范围、核心条款及承诺时间表等问题。加拿大、哥斯达黎加和韩国在文件中认为，WTO 投资协议将补充现存的大型双边投资协议网络。由于投资协议和投资流动的关系，或者说投资协议与贸易流动的关系被认为比贸易规则和贸易流动的关系更复杂，因此无可否认这些关系的存在。另外，三国还论证说，由于各国追求国际投资资源及目的的多元化，因此多边框架是最适合补充现存的大型但不普遍的双边和地区安排网络。美国、欧盟和日本都赞成发动投资谈判。对美国来说，将双边转为多边的投资协议会使投资者安心，引导更多的投资、促进更大的经济增长。欧盟也对文件中的很多内容表示赞同，认为工作小组的任务是解释问题，而不是就这些问题达成一致。日本指出，谈判中应提出各种分歧及关注的问题，并期待着发展中国家的积极参与。智利也同意在坎昆单独地发动谈判。虽然智利双边协议中有投资条款，但她说这还不够，多边规则将意味着所有的成员国都会受益。其它同意在坎昆发动谈判的成员国还有匈牙利、挪威、中国台北、瑞士、澳大利亚和中国香港。菲律宾进行了详细的发言，反对投资协议。孟加拉国代表最不发达成员表示这些问题对他们来说仍然不清楚，

很多最不发达成员都已经其投资机制自由化，但是仍然没有看到投资进入。哥伦比亚表示，投资协议仅仅对那些有资本的成员有吸引力，对于发展中成员，除非这些协议能将更多的投资带到发展中成员，否则将不会有吸引力，而是否能这样做还不是很清楚。很多成员提出，对于投资协议将对其执行发展政策的能力和国内利益带来严重负面影响表示担心。

坎昆会议围绕新加坡议题的谈判并没有缩小成员间的分歧，发展中国家在多哈同意就新加坡议题的启动在坎昆会议上进行讨论，是期望作为筹码来推动发达国家在农业问题上的让步。而农业谈判的失败也就注定了发展中国家根本不可能就新加坡议题作出任何妥协。尽管多少有些冤枉，新加坡议题最终却直接导致了整个坎昆会议的失败。

2. 3 特殊与差别待遇

特殊与差别待遇是多哈发展议程多边贸易谈判三个优先考虑的问题之一，也是发展中国家极为关注，希望在本次坎昆会议上能够有所突破的议题。根据 2001 年多哈部长会议宣言第 26 段，应该对 WTO 各协议中的特殊及差别待遇（S&D）条款进行总结与强化，以使其更精确、有效及可行。

在 WTO 各项协议中，散布着大约 150 余项特殊和差别待遇条款，这些条款构成了多边贸易体制“发展”角度的核心内容，并被认为直接体现了 WTO 促进发展的宗旨。多哈回合被称为发展回合，有关特殊和差别待遇的谈判自然也受到特别的关注。

但是，就特殊和差别待遇对于发展中国家的意义，却有许多不同的观点。特别是多位世界银行的经济学家（如芬格,1998；霍克曼，1995；Michalopoulos,2000）认为，特殊和差别待遇对发展中国家并没有多少积极的作用，尽管它可以使发展中国家的收入增加，但它会抑制其国内改革，而且会使发达国家有理由放慢对发展中国家的贸易自由化。尽管如此，多数发展中国家仍然将争取更多的特殊和差别待遇视为谈判的重要目的之一。

特殊和差别待遇问题涉及到多哈回合所有议题的所有政策领域，并且要求在 WTO 规定中给予一定的贸易优惠和豁免规定。不过，多边规则中的贸易优惠和豁免规定并不能很好满足发展中国家的要求。

1. 发展中国家的观点

就特殊和差别待遇问题，发展中国家要求对与协议相关的各项提案作出具体修正承诺，再讨论监督机制的设立问题。除了各议题讨论中贯穿的具体建议之外，发展中成员还提出了延长实施期、非对等减让、敏感部门和产品的灵活、技术援助和能力建设以及制定一个关于小经济体和最不发达国家行动计划等要求，并要求切实履行。另外，WTO 成员对其它发展中成员或 LDC 成员如果给予优惠待遇，应该具有普遍性并且不得对任何成员有所歧视，反对以所得或任何标准对发展中成员进行分级。

印度认为，所有的特殊和差别待遇条款阐述应该更加精确、可操作和有效，对于非强制性的条款应该在特定的时间内转变成强制性条款。马来西亚认为，特殊和差别待遇的问题是如何使这些条款转变成有效的市场准入。马来西亚强调，在每个谈判中，发展中国家和最不发达国家要给予以下的机动性：更长期的执行期限，比如，给予发达国家 5 年的话，给予发展中国家 10 年；在关税减让方面更少的互惠减让，比如发达国家减让 60%，那么发展中国家减让 20%；为了实现发展的目标，提供必要的政策空间，比如对经济发展很重要的战略性产业运用激励机制。一些成员在特殊和差别待遇中提出了毕业和差别的问题，这与尝试重新解释特殊和差别待遇授权、定义以及“更少的对等互惠”是等同的，马来西亚反对任何分裂发展中国家的行为。

2. 发达成员的观点

绝大多数特殊和差别待遇条款未曾被行使过,因此并无具体数据或实例以证明各特殊和差别待遇条款有修正的必要,他们主张应先在贸易与发展委员会下建立监督机制,以作为彻底审查各特殊和差别待遇条款的依据。多哈部长会议相关授权只要求特别会议审查而非谈判特殊和差别待遇条款,因此反对在特别会议中对法规文字进行修改,如果确有修改的必要,则应在贸易谈判委员会下设的相关委员会特别会议或谈判小组中进行。欧盟认为,在执行问题上,已经取得了实质性进展,现在已经进入到对特殊和差别待遇的修补的过程中,包括在大量的特殊措施,以及单个市场准入的谈判中。

多哈回合被标榜为“发展回合”,而最能体现这一特色的应是特殊和差别待遇的谈判。而这种特殊和差别同样需要相应的筹码来交换。在坎昆会议上,发展中国家提出了一系列具体的问题,包括特定协议中的特殊和差别待遇问题,跨领域的特殊和差别待遇问题,监督机制等。但是从谈判的进程来看,对任何一项条款的修改都是非常困难。问题的关键在于,发达国家并不是真的关心发展中国家的“发展”,而是希望通过在发展问题上的让步,来获取自己所希望的利益(如在农业、投资等领域)。

3. 坎昆会议失败的原因: WTO 中的南北对峙

坎昆会议失败之后,各成员在表达遗憾以及继续推动谈判的“良好”愿望之外,纷纷指责对方“只想索取,不想付出”,并导致谈判的破裂。而笔者认为,坎昆会议失败的原因可以从以下三个层面分析:

3. 1 技术层面: 农业与新加坡议题谈判的破裂

毫无疑问,坎昆会议失败的直接原因是各成员在农业和新加坡议题这两个问题上的立场严重分歧。发达国家,特别是美国、日本和欧盟长期以来一直对国内农业实行高度保护和巨额补贴,在保护农业利益的同时,也培育了一个对国内政治具有相当影响力的农业利益集团。而在民主政体下,这一甚至可以决定一个政府或政党的命运。因此,这些成员的农业自由化改革受到国内政治的牵制,尽管 WTO 规则、其他成员的压力以及自身财政平衡的需要,迫使它们在削减贸易保护、降低农业补贴方面有所前进,但利益的平衡和政治稳定的考虑则在它们的决策中占据更重要的地位。而发展中国家 70%的贫困人群生活在农村,以农业收入为主要收入来源。发达国家对农业的保护限制了发展中国家农业和制造业的发展,并进一步恶化了发展中国家的贫困状况。尖锐的利益冲突使得农业谈判从来都是多边贸易谈判中最难啃的骨头,而多哈回合农业谈判的艰难与挫折也并不出乎意料。

而新加坡议题事实上更多地是被作为一种谈判交换或讨价还价的工具,即使是在经济学家们看来,投资、竞争政策这样的问题是否应该纳入多边贸易体制也是值得怀疑的,至少对于目前已经不堪重负的 WTO 来说,时机也是远未成熟的¹。有的学者提出,新加坡议题也许参照《信息技术协议》的方式更为可行(Sally,2003)。但是,这种部门自由化的方式会破坏一揽子谈判方式,对发展中国家来说,被边缘化似乎比谈判破裂更糟糕。而霍克曼(Hoekman,2003)认为,最好还是把这些议题从谈判中剔除出去,以使 WTO 专心地解决市场准入的问题。

3. 2 体制层面: “民主”的决策方式

和其他国际组织不同, WTO 是一个成员驱动的国际组织,这体现在决策方式上就是协商一致。这意味着每个成员在法律上都有平等的表达立场的权利,就多边贸易谈判而言,除非谈判的结果没有令任何一个成员感觉到“吃亏”得难以接受而反对,那么谈判就无法结束。从这一点来说, WTO 是彻底的民主了。但坎昆会议失败的原因正是一些成员(主要是发展

1

中成员)利用这种民主,来反对他们所认为的不民主。

透明度是民主决策的重要保障, WTO 一直以来都非常强调透明度原则。但是, WTO 内部的运行体制还是很透明,在多哈回合以来一直存在着只有少数成员才能参加的“绿屋会议”,而多哈会议,包括本次坎昆会议的案文,以及部长宣言都是在这个会议中决定,并由谈判小组主席起草。绿屋会议将大部分的发展中国家排除在外,这点引起了发展中国家的强烈不满。在坎昆会议召开之前,以第三世界网络为首的代表发展中国家利益的非政府组织就对这点表示了特别的关注。“发展中国家不平等的能力导致不平等的参与程度。这个问题由于 WTO 某些关键运作缺乏透明度而变得日益恶化。”“排他性决策的所谓绿屋会议在进行重大决策的部长级会议上和会前特别流行。当主要的游戏这提出与发展中国家相对立建议时,通常也进行“多数通过”的程式。”(许国平, 2002)发展中国家认为,这种协商的缺乏透明度导致: a) 协商一致程序对发展中国家不利; b) 现存规则的改变变得不可能; c) 发展中国家承受的经济与政治压力影响了其谈判地位等等。

坎昆会议的前三天,会议集中的主要矛盾是在农业上,在第四天中午,提出了修改后的草案文本。这个文本导致发展中国家对决策的透明度极度不满,因为该文本没有对发展中国家的态度做出回应。发展中国家认为,主席起草的做法将 WTO 由成员驱动变成主席驱动的组织。成员们与主席磋商,而不是与其他成员谈判。这些草案反映了少数强势国家的观点,缺乏大多数发展中成员的支持以及公共合法性。

在 9 月 14 日,在漫长的 HOD 会议讨论修改的文本之后, 9 个成员的部长(美国、欧盟、印度、中国、巴西、马来西亚、肯尼亚、南非和墨西哥)参加了由德贝兹主持的 HOD 会议讨论新加坡议题。但是各国仍然坚持各自的立场,而后, 30 个成员部长参加的大型“绿屋会议”召开了。发展中国家发现,他们的 70 多个国家的观点和正是提议被放到了一边,不予理会。这使得他们非常愤怒。

随着 WTO 成员的增加,以及谈判议题的增加,使得成员之间达成一致非常困难。而且,过去很多成员是免费搭车者,而现在所有成员都必须参与所有协议的谈判,这意味着发展中国家和地区必须做出比以前多得多的贸易壁垒和贸易惯例的改革。因此,他们在谈判时力争反映自己的观点,保护自己的利益,所以对于议题持反对态度的也越来越多。目前,达成一致的方式只是主席进行协调。但是这种松垮并且没有实质措施的协调收效甚微。这个时候,就必须有一个强力的力量进行决策。而这一项权力, WTO 总干事是行使的最合适人选。但是,正如我们所看到的, WTO 总干事几乎没有任何实权,对于谈判所起的作用只是进行呼吁,呼吁各方做出让步,而各方成员基于本国的利益,是不会轻易的做出让步,所以这种呼吁的作用也是非常有限的。本次会议,涉及的议题众多,参与谈判的成员更是空前达到了 142 个,分歧是不可避免的,消除分歧失败是部分是各个成员的责任,但是 WTO 总干事缺乏决策所必须的权力则应该负很大一部分责任。

在乌拉圭回合谈判开始时,当时的 GATT 成员是 23 个,在 1995 年 WTO 成立时已经发展到 113 个,而在坎昆会议召开时成员数已经达到了 146 个成员。成员数量的增多使得谈判的工作量呈指数级别上升。在本次坎昆会议开始之前,不少成员已经开始抱怨,要所有的成员达成一致是不可想象的。成员数量的庞大大使得协调各成员的利益变得机会不可能。这也加大了本次坎昆会议失败的可能性。坎昆会议留给人们的印象是, WTO 已经成为一个守着众多财宝的、没有家长的大家庭,每个成员都希望分到尽可能多的财宝,但是分配方案又需要他们自行协商解决。这就需要每个成员有充分的理性来判断他的所得是否足够多,不仅在绝对数量上,而且在相对(于其他成员)数量上也不能吃亏。事实上,乌拉圭回合的漫长已经预示了多哈回合远不止一个回合,为了皆大欢喜,只能稍安勿躁了。

多边贸易体制的这种局限已经影响到了它的权威性和影响力,近年来区域一体化的发展

非常迅速。尽管区域一体化和多边贸易自由化之间的关系到底是相互促进还是相互限制，理论界众说纷纭，莫衷一是。但是，区域主义的扩大对 WTO 多边贸易体制及多边贸易自由化进程的影响和挑战是巨大和深远的。

在本次坎昆会议召开之际，正是世界主要地区经济联盟快速发展的时期。在坎昆会议前后，欧盟正忙于吸收新的成员，为扩大欧盟而马不停蹄，而对于 WTO 谈判相对给予的支持有限。另外，从目前欧盟的快速发展中我们可以看出，1995 年，欧盟内部贸易占其出口的 62%，而经过这几年的发展这个数字又有所扩大，这使得欧盟相信，区域内经济一体化所带来的利益比通过 WTO 谈判所带来的利益更加直接并且迅速。因此将大部分的精力投入到发展欧盟上了。而美国近年来奉行多边、双边和单边同时进行的原则。而且在与主要的国家的贸易国家和地区比如欧盟、日本、中国等达成他所希望的协议之后，对于既费事、又费力，带来的收益不大，而且还经常遭受攻击的 WTO 谈判，热情不是很高，而且，美国最近正忙于将 NAFTA 推向深入，根本没有更多的精力来进行 WTO 的讨价还价。

3. 3 发展中国家的全面参与：公平与效率的矛盾

坎昆会议最显著的特征无疑是发展中国家的空前团结和强有力的声音，霍克曼 (Hoekman,2003) 认为“坎昆会议一个值得注意的方面是发展中国家已经准备在特定议题上努力正确了”，“发展中国家正在扮演更加积极的角色”。

多哈回合谈判被命名为“发展回合”，这是因为在乌拉圭回合中，发展中国家已经做出了很大的让步，发达国家得到了他们所希望得到的利益。在多哈回合部长宣言中，明确地写出“WTO 大多数成员都是发展中成员。……。忆及《马拉喀什协定》之序言，我们应当继续做出积极的努力，以确保发展中成员，尤其是最不发达成员在世界贸易增长中拥有与其经济发展相适应的份额。”

但是，正如周汉民 (2003) 的分析，发展并不是美国等主要发达成员首要关心的问题，过分强调使得他们对谈判缺乏兴奋点和利益驱动。在本次会议中，发达国家明显显得诚意不够。在焦点农业问题上，发达国家特别是日本、欧盟、美国给予了大量的补贴，严重损害了发展中国家的利益。作为对发展中国家在乌拉圭回合中做出的让步的承诺的履行，也是为了相应本次“发展回合”的主题，发达国家有义务对农业补贴做出重大削减。但是，作为国内补贴非常严重的日本，对于这点丝毫没有让步，还明确指出不会对国内补贴做出调整。美国对保持农业补贴态度也十分强硬。欧盟虽然做出了让步，但是让步程度较小，并且还提出了让步的前提条件。所有这些都表明，发达国家在农业谈判上诚意不够，导致发展中国家极度失望。

但是和过去发达国家支配整个多边贸易谈判不同的是，在此次多哈回合中，发展中国家开始积极参与谈判，为了使得大会通过对发展中国家，也就是对他们自己有利的协议，发展中国家开始联合起来，变得更加有组织，他们达成了过去无法达成的一致立场。在本次会议上，21 个发展中国家组成了一个联盟，另外非洲 70 多个国家也组成了一个联盟。这使的发展中国家在 WTO 谈判中力量骤升。面对发展中国家力量的上升，发达国家的力量相对下降了。

特别是许多发展中国家都是带着对乌拉圭回合谈判结果的不满情绪来到坎昆会议上的。在乌拉圭回合谈判中，在服务贸易和知识产权两个领域中的让步是压倒性地一边倒，发展中国家作出有利于发达国家的让步。这两个协定都是不公平的。服务贸易自由化承诺所覆盖的领域中，供给能力几乎全部集中在发达国家，因此，关于进入服务业的自由承诺几乎是排他性的有利于发达国家。而知识产权协定保护的知识产权几乎所有的都掌握在发达国家手里，因此，发展中国家并没有从知识产权保护中获得任何互惠的利益。而争端解决过程规定加以

执行的最终手段是对犯错误的国家报复，因此对发展中国家来说，这种手段并不那么可行，那么有用。

而对于对发展中国家比较有利的《纺织品与服装协议》和《农业协议》，其对发展中国家的利益也是有限的。《纺织品与服装协议》允许主要发达国家即美国、欧盟、加拿大对 1000 多种从发展中国家进口的纺织品保持严格的限制，而发展中国家却不拥有任何这样的进口限制。而且，没有对发达进口国家规定特定的义务，要求他们在这一部门采取积极的结构调整措施。缺乏这种措施，使得国内产业有可能像过去那样对政府施加压力，要求继续进行限制。《农业协议》允许发达国家增加其国内补贴（而不是减少补贴），实质上是继续实行出口补贴，在进口增加和国内价格低密是对其农民提供特殊的保护。而大多数发展中国家以前很少或者没有提供补贴，协定又限制他们保留或者增加这类补贴，结果他们感到他们所处的状况是不能运用最低水平的国内补贴（除非为了十分有限的目标），不能运用出口补贴，不能向其农民提供特定的保护措施。事实上，发达国家被允许继续将农业贸易扭曲到严重的地步，甚至助长这种扭曲；然而发展中国家并没有从事这种扭曲活动。

即使是一贯主张发展中国家应积极推动贸易自由化的世界银行，也不得不承认乌拉圭回合结果的不平衡（Finger,2001）。而造成这种不平衡的结果（包括 WTO 成立后新达成的几个部门自由化协议）竟然被接受的原因之一，正在于发展中国家不够团结，如霍克曼所欢迎的“发展中国家不再是一个集团”¹。对乌拉圭回合谈判结果的不满以及对 WTO 决策机制的不信任，使得众多发展中国家对于多哈回合并不敢抱过高的期望。虽然多哈议程在特定环境下勉强得以发动，但现有协议中的利益失衡给广大发展中成员心里上投下的阴影依然存在，他们担心新谈判将使其承担更多新的义务，并且造成他们与发达成员利益的进一步不平衡。如果说，非要给坎昆会议的失败找到一个根本原因的话，那么发展中国家的这种不平衡感或许是最恰当的一个了。

4. 坎昆会议后的 WTO：一个展望

坎昆会议失败之后，多哈回合已经过去一半了，但是 21 个议题进展甚微。剩下的时间已经不到两年了，面对余下的如此庞大的工程，没有一个成员感到轻松，很多成员都认为，多哈回合的顺利如期完成已经变得不可能。

坎昆会议的失败，无论是对于发达国家还是发展中国家来说，都是一个重大的损失。在本次会议上，对于发展中国家有利的农业谈判、特殊和差别待遇没有达成，使得对于目前农产品和工业品的不利的出口局面的改变变得不可预期。发展中国家还要承受由于发达国家高额补贴所带来的损害。而发达国家，由于在本次会议上在有利于他们的议题上没有与发展中国家达成一致意见，所以他们的比较优势很难迅速得到实现。谈判失败对希望为美国出口商品开放世界市场并减少 5000 亿美元的庞大贸易逆差的布什政府是一个沉重打击。这也将使美洲为达成西半球自由贸易协议的努力复杂化。

更重要的是，坎昆会议的失败使得 WTO 体制遭受到严峻的挑战。成员们发现，WTO 所推行的经济全球化的执行并不是想象中的那么有效。很多成员开始转向了地区经济一体化。美国总统布什说“在贸易问题上我准备了一个‘两极指向’（即一个指向多边贸易，一个指向双边贸易）的战略”。最近，布什签署了一项同新加坡的自由贸易协议，并正在同澳大利亚进行谈判。美国总统选举要到 2004 年 11 月才能完成，这使得一方面，在总统选举结束之前，布什没有过多的精力投入到 WTO 谈判中，另一方面，在此期间，总统也不会对农业问题特别时国内补贴及诸如棉花这样的敏感问题上作出重大让步，因为这会影响他的票数。另外，如果有新的总统当选，那么他在新上任时，不会对农业作出重大举措，对多哈

¹ 霍克曼（1995），第 249 页。

回合谈判可能更加不利。一直以来坚定相信 WTO 谈判是对欧洲公司开放尽可能多市场的最好途径，欧洲商界很自信通过 WTO 谈判是该集团获得广阔开放市场的最好路线。但当坎昆谈判在嘲讽的语言中崩溃时，欧盟尤其是贸易专员帕斯卡尔·拉米遭受到人身攻击。之后拉米呼吁给予一段时间以对欧盟贸易议程是否需要改变进行反思。但是他的高级助手彼得·卡尔则在给欧盟国家的一个（外交）照会中说，“在该欧委会团队中，有一种怀疑的感觉，即这次会议走向失败的方式和基础正是这次会议产生的方式以及其所依据的虚假基础。”一些欧盟成员开始说，在最好路线不能达成的情况下，欧盟考虑加大欧盟内部发展的次优路线。欧盟将于 2004 年 5 月 1 日，正式接受 10 个中东欧国家加入欧盟，欧盟的成员将扩大到 25 个。他没有更多的精力投入到 WTO 谈判中，而这两大关键的利益集团的参与热情和政治意愿将决定整个谈判的进程。

但坎昆会议的失败并不是多哈回合的末日。蒙特利尔中期评审的失败并没有妨碍乌拉圭回合成为有史以来最成功的多边贸易谈判。多边贸易体制无论对于所有的成员来说，都是寻求自身利益所不可缺少的，也许坎昆本来就不是毕其功于一役的合适场所，而是大家尽情表达不满和不同意见的舞台。等恢复了平静之后，各个成员又开始表示对多哈回合的美好祝愿了。

在坎昆会议失败之后，总统布什拒绝认为 WTO 谈判在墨西哥坎昆的破裂意味着全球贸易自由化谈判的努力已陷于失败。他指出，“尽管坎昆会议的进展不如人意，但是我不认为 WTO 谈判已经走到了尽头，”布什在白宫接受外国记者的采访时表示，“我想我们可以使多哈回合重新启动并向前推进，”。

欧盟贸易专员帕斯卡·拉米在华尔街日报的一篇文章中说，“谈判并没有死亡，但是他们正躺在那帮助维持生命的机器上，”他还警告说，如果多哈回合的动力丧失，全球经济将面临可怕的后果。“一旦谈判陷入冰冻期而且遥不知期，我们将为之付出代价，”“全球经济正处在动荡时期。发展中国家和发达国家一样需要外界的刺激。而这一刺激惟有成功的谈判通过进一步地开放市场和完善规则才可以创造，”他补充说。

英国谈判代表团的团长表示：尽管 WTO 谈判（坎昆会议）已经破裂，谈判人士还是取得了一些进展，同时贫穷国家的声音越来越大也不失为一个积极的发展事态。“毫无疑问的是，在坎昆会议接近尾声的时候，我们离协议的距离比在会议开始的时候又更近了一步”。

加拿大贸易部长佩第格(Pierre Pettigrew)表示，他对谈判的恢复仍抱以信心。“在我看来，我们将成功地再次启动多哈回合，因为在坎昆的时候我们已经取得了很大的进步。在那里，我们作了许多有价值的工作，”“我们未能抓住时机，”但是“我认为坎昆会议比西雅图会议要好得多。自充满暴力的西雅图会议以来，WTO 坎昆谈判在就削减农业补贴的谈判中破裂，这被许多人认为是自由贸易的最大的倒退。佩第格说，坎昆谈判破裂的原因在于富裕的工业国家和发展中国家均缺乏足够的雄心和长远的眼光。”

非洲国家称他们已作好在各个领域重新启动谈判的准备，包括大家熟悉的新规则谈判，用 WTO 行话来说，就是所谓的新加坡议题。“出于帮助打开谈判枷锁的考虑，我们同意推进这四个方面的谈判，”

作为坎昆会议上 21 国发展中成员集团领导者的印度表示，尽管谈判失败他仍很乐观，如果发达国家不再忽视发展中国家的利益仍然可能在未来几周内往前推进。另外，印度还指出“如果该谈判要在 2004 年前结束，现在责任在于发达国家，即实现他们所许下的关于该 WTO 工作计划属于发展议程的承诺。”

中国在此次坎昆会议上多少有些出人意料地扮演了一个显著的角色，并作为 21 国集团的领导之一，提出了自己鲜明的主张。世界银行首席经济学家尼古拉斯·斯特恩在为《全球

经济展望 2004》所做的序中对中国等新谈判者的加入表示了乐观的预期，认为这将有利于消除全球贸易体制中发展中国家所受到的不公平待遇。然而，公平与效率是一对永恒的矛盾，我们希望公平，但何时能得到呢？让我们拭目以待。

参考文献:

[1] Bhagwati, J. (2000), *Fifty Years: Looking Back, Looking Forward*. In WTO Secretariat(ed), *From GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millennium*. The Hague: Kluwer Law International.

[2] Das, Dilip K. (2003), *The Doha Round of Multilateral Trade Negotiations: Causal Factors Behind the Failure in Cancun*.

[3] The Economist (2003), *The WTO under Fire*. September 18.

[4] Finger, J.M. and J.J. Noguez (2001), *Unbalanced Uruguay Round Outcome: the New Areas in Future WTO Negotiations*. Washington, D.C.: World Bank.

[5] Hoekman, B. (2003), *Cancun: Crisis or Catharsis?* Washington, D.C.: World Bank.

[6] Michalopoulos, C. (2000), *Trade and Development in the GATT and WTO: The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries*. Working Draft prepared for the High Level Symposium on Trade and Development, Geneva.

[7] Sally, Razeen (2003), *Whither the WTO? A Progress Report on the Doha Round*. Trade Policy Analysis Papers No. 23. Washington, D.C.: Cato Institute.

[8] World Bank (2003), *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*. Washington, D.C.

[9] [美] J. 迈克尔·芬格和 L. 艾伦·温特斯, 《WTO 能为发展中国家做些什么》, 载于 [美] 安妮·克鲁格 (主编 1998), 《作为国际组织的 WTO》, 彭理平等译, 上海: 上海人民出版社, 2002 年。

[10] [美] 伯纳德·霍克曼、迈克尔·考斯基 (1995), 《世界贸易体制的政治经济学: 从关贸总协定到世界贸易组织》, 刘平等译, 北京: 法律出版社, 1999 年。

[11] 刘钢 (2003), 《路漫漫其修远: 从 WTO 新一轮农业谈判看农产品贸易自由化进程》, 《WTO 经济导刊》2003 年 4 月。

[12] 许国平 (2002), 《多边贸易体系: 发展前景》, 檳城 (马来西亚): 第三世界网络。

[13] 周汉民 (2003), 《坎昆峰会: 世贸组织八年述评》, 《世界贸易组织动态与研究》(增刊), 2003.8。

[14] 《WTO 经济导刊》, 2003 年各期。

Stagnant development round: review on Cancun Meeting

WANG Hong-xia

(Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, Beijing 100029, China)

Abstract: The failure of Cancun Meeting put heavy shadow on the foreground of Doha Development Round. This article analyzes the causes of failure of the meeting, especially the conflict between developed members and developing members. And the prospects of Doha Round is still bright as long as all members give more passion and patience to the WTO system.

Key Words: Doha Round; WTO, Cancun Meeting.

收稿日期: 2003-10-20

作者简介: 王红霞, 商务部国际贸易经济合作研究院美大部主任, 经济学博士。