

效率和公平视角下的 WTO 多哈回合谈判 与多边贸易体制的完善

黄 志 雄

[摘 要] 效率和公平两大价值的平衡,是近年来在 GATT/WTO 多边贸易体制内越来越受到关注的一个问题。在该贸易体制的历史发展中,对效率最大化的片面追求导致公平价值的缺失,并给该体制的有效运行带来危机。WTO 在 2001 年正式发起的多哈回合谈判,试图以公平价值对乌拉圭回合效率最大化理念加以限制和纠正,这是多边贸易体制一次深层次和意义重大的自我提升。为了缓解多边贸易体制的合法性危机,必须通过在该体制内更好落实全球分配正义来加强公平价值。

[关键词] 效率;公平;多边贸易体制;多哈回合

[中图分类号] DF9 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)05-0694-06

一、多边贸易体制内的价值之争:效率 V. 公平

1948 年 1 月 1 日,《关税与贸易总协定》通过《临时适用议定书》开始生效,人类历史上第一个多边贸易体制的法律和组织框架由此奠定。虽然这一多边贸易体制在二战后的产生有着多方面的原因,但从经济学角度来看,该贸易体制及其所推动的贸易自由化,始终是以效率最大化为主要理论基础的。美国经济学家保罗·萨缪尔森指出^[1](第 12 页):“支持自由贸易或更自由的贸易的论调本质上只有一个,然而该论调极其强有力:自由贸易可以促成相互受益的分工,大大提高所有国家的实际国民产值(real national product),并使世界上所有人民享受更高生活水平成为可能。”

战后多边贸易体制的实践,充分体现了上述效率最大化观念,即强调削减关税和非关税壁垒的多边贸易谈判将为全球经济带来不断向“帕雷托最优”(Pareto Optimality)靠近的更高效率。1947 年《关贸总协定》序言规定,各缔约方为实现“提高生活水平、保证充分就业、保证实际收入和有效需求的大幅稳定增长、实现世界资源的充分利用以及扩大货物的生产和交换”之目的,应“通过达成互惠互利安排,实质性削减关税和其他贸易壁垒,消除国际贸易中的歧视待遇,从而为实现这些目标做出贡献”。事实上,在关贸总协定和 WTO 所引领的战后多边贸易自由化进程中,上述效率最大化观念无疑提供了重要的理论指引,也的确发挥过不可忽视的积极作用。通过不定期举行多边贸易谈判,并根据最惠国待遇原则、互惠原则等在缔约方之间相互降低关税和非关税壁垒,关贸总协定和 WTO 有效地推动了货物和服务贸易自由化,促进了各国市场从相互割裂、阻隔状态走向全球一体化,从而使国际贸易急剧扩大,各国间的相互依存大大加强。

乌拉圭回合谈判作为关贸总协定发起的最后一轮(第八轮)多边贸易谈判,是在西方“新自由主义经济理论”推动下,对效率或经济效益的追求达到顶峰的一轮多边贸易谈判。该轮谈判推动的服务贸易、

投资、知识产权保护等新议题恰恰反映了在发达国家(它们也正是在相关议题上有着巨大竞争优势的国家)主导下,极力为货物、服务和资本的全球流通提供便利。但从公平价值加以分析,乌拉圭回合谈判却有着严重的缺陷。当时的研究数据预测,乌拉圭回合谈判成果将在 1995-2001 年间使世界收入增加 2120-5100 亿美元。虽然其带来的利益远高于损失,但损失集中在少数国家。根据联合国发展规划署(UNDP)在 1997 年的估算,在 WTO 体制下,从 1995 年到 2004 年,48 个最不发达国家实际上将每年受到 6 亿美元的损失,撒哈拉以南非洲地区蒙受 12 亿美元损失。虽然从全球而言贸易在国民生产总值中的比重上升了,但总共有着 1 亿人口的 44 个发展中国家的这一比重却出现了下降,最不发达国家(占世界总人口的 10%)在世界贸易中所占份额仅为 0.3%,是他们 20 年前所占份额的一半^[2](第 82 页)。

2002 年国际乐施会(Oxfam International)在一份长达 276 页的研究报告^[3](第 10 页以下)中,全面而深刻地揭露了现行国际贸易规则的“抑弱扶强”与“劫贫济富”:国际贸易未能发挥其减少贫困、促进经济增长的作用,问题并不在于国际贸易内在地与穷国的利益和需要相悖,而是因为国际贸易规则(包括表面上推动自由贸易和增进效率的规则)受到人为操纵使其对富国有利。例如,发展中国家的主要出口市场是发达国家,包括农产品、劳动密集型的制成品和服务(如海运、建筑业),然而,发达国家对发展中国家出口产品的关税和非关税壁垒,是它们对发达国家出口产品贸易壁垒的四倍。在 Oxfam 看来,这就像在一场跨栏比赛中,实力最弱的业余选手要跨最高的栏栅。这种不公正贸易的结果是,尽管在全球化进程中贸易自由化取得了令人瞩目的成就,却并未对全球削减贫困产生应有的积极影响,相反,发达国家和发展中国家贫富差距进一步扩大了。

二、多哈回合谈判中的效率与公平价值

2001 年 11 月在多哈召开的 WTO 第四届部长会议得以成功发起新一轮多边贸易谈判,从某种意义上说正是受益于西雅图会议的失败以及各方吸取教训而达成的妥协。根据多哈会议通过的《部长宣言》,被称为“多哈发展议程”(Doha Development Agenda, 又称“多哈回合”或“发展回合”)。新一轮谈判共列入 19 个议题,其主要内容有:(1)与实施有关的问题和关注;(2)农产品;(3)服务业;(4)非农业产品的市场准入;(5)WTO 规则,包括澄清和改进反倾销、补贴与反补贴、区域贸易协定的纪律和程序;(6)争端解决机制;(7)贸易与环境问题;(8)政府采购、贸易便利化、贸易与投资 and 贸易与竞争政策等四个“新加坡议题”; (9)与贸易有关的知识产权问题,包括葡萄酒和烈酒的地理标志以及葡萄酒和烈酒以外的产品; TRIPS 协议与《生物多样性公约》、与保护传统知识和民俗以及成员根据第 71.1 条提出的新发展等之间的关系;(10)贸易与债务、金融和技术转让。多哈《部长宣言》强调新一轮谈判在所有谈判议题都应充分考虑“发展中国家和最不发达国家的特殊需要和利益”,承诺对这些国家提供技术援助和能力建设。会议还通过了《与实施有关的问题和关注》、《关于 TRIPS 协议与公众健康的宣言》等 5 项决定。

多哈《部长宣言》的谈判授权,可以说体现了一种效率(贸易自由化)与公平(发展)“双轨并重”的价值取向。有关主要谈判议题,一方面属于以往贸易自由化的延续和深化,另一方面也体现了对已有自由化成果的修正和对多边贸易体制若干重要理论和观念的变革。具体而言,多哈回合谈判作为 WTO 成立以来的首轮多边贸易谈判,虽然在谈判发起时间上与乌拉圭回合发起相差 15 年,与乌拉圭回合结束间隔近 8 年,但两者之间的延续关系仍然十分明显。这从两轮谈判的农业议题、服务贸易议题、工业产品市场准入议题以及 WTO 规则、争端解决机制、知识产权、特殊和差别待遇等谈判议题的比较可见一斑。但特别需要强调指出的是,在上述几乎所有多哈谈判议题上,与乌拉圭回合的关联并不仅仅体现为对后者的延续、深化和一般意义上的完善,更重要的是对乌拉圭回合相关成果中存在的不平衡、不公正加以纠正、扬弃和再平衡。

以农业议题为例,长期被排除在多边贸易体制约束范围之外的农产品贸易,是发展中国家有着重大贸易和发展利益的领域。对于很多发展中国家和最不发达国家来说,农产品贸易是其经济的基础,对国民生产总值、出口收入、就业以及乡村发展、生活保障都有着重要意义。然而,由于发达国家在农产品贸

易自由化问题上采取的扭曲措施包括高关税和国内支持、出口补贴等,发展中国家的农产品生产者在国际市场处于极为不利的地位。即便是在乌拉圭回合谈判达成《农产品协定》后,通过对农产品贸易的“三大支柱”即市场准入、国内支持和出口补贴的具体规范,将农产品贸易最终纳入了多边贸易自由化进程,该协议确立的成果仍有很多显著的局限性。因此,多哈谈判中的 WTO 农业贸易可以说是处于“赎罪”状态——应当清洗过去设计规则犯下的罪过^[4](第 693 页)。多哈部长宣言重申《农产品协定》第 20 条确立的农产品谈判长期目标,即通过一个包括得到强化的规则和关于农业支持及保护的具体承诺的根本性改革方案,建立一个公平的、以市场为导向的农产品贸易体制,以纠正和防止世界农产品市场的限制和扭曲现象;宣言还授权开展全面的谈判以便实质性地扩大市场准入、削减并着眼于分阶段取消所有形式的出口补贴、实质性地削减造成贸易扭曲的国内支持手段。

发展中国家的“特殊和差别待遇”,是 1950 年以来经过广大发展中国家的持续努力,在多边贸易体制内确立的在市场准入、特定领域义务水平等方面被认为有利于此类国家的条款。在发展中国家的要求下,多哈《部长宣言》高度重视特殊和差别待遇问题,重申“特殊和差别待遇条款是各 WTO 协议不可分割的组成部分”,并同意“对所有特殊和差别待遇条款进行审查以便加强这些条款并使之更精确、有效和可操作”。而在《与实施有关问题和关注的决定》中,制定了一个关于特殊和差别待遇的工作方案,并特别要求贸易与发展委员会:(1)识别已经具有强制性质的特殊和差别待遇条款和在性质上不具有约束力的特殊和差别待遇条款,识别各成员认为应具有强制性的条款;(2)审查能使特殊和差别待遇条款更为有效的其他办法,考虑包括改进信息流通在内,能帮助发展中国家特别是最不发达国家最好地使用特殊和差别待遇条款的办法;(3)考虑如何使特殊和差别待遇条款纳入 WTO 规则体系。

总之,多哈回合谈判,是多边贸易体制面对发展中国家在国际贸易中的困境及由此而产生的合法性危机,以公平为价值取向、以分配正义为目标的一次重大的自我完善。乌拉圭回合具有浓厚的效率观念指导下的自由化色彩,多哈回合则在很多方面体现了以公平价值对乌拉圭回合效率最大化理念的的限制和纠正,这无疑是多边贸易体制一次更深层次和意义重大的自我提升,并将对未来谈判和多边贸易体制的运行产生重要影响。它要求该贸易体制不仅仅要追求经济效率最大化、创造更多财富,还应当为保障和实现公平价值作出贡献,确立、完善自身的再分配职能。

从 2001 年底以来,多哈回合的谈判进程基本上处于一波三折、进展不大的状态。原定 2005 年 1 月 1 日的结束时间一再拖延,截至 2008 年 4 月底,谈判的前景仍不明朗。有观点认为,本轮谈判命名为“发展回合”、强调公平价值增加了谈判难度,这一看法虽然有一定根据,但也有着很大的片面性。的确,在农业、非农产品市场准入、服务贸易等目前的谈判焦点中,发展中国家所主张的公平价值在不同程度上导致了与效率价值的冲突,但正如一些学者指出:关注和解决发展问题,是解决 WTO 合法性(legitimacy)和可信度危机的唯一途径;不能再仅仅强调技术层面促使贸易更自由,而要从战略层面思考 WTO 存在的目的、价值和实现手段^[5](第 3 页)。就此而言,多哈回合发展承诺的实现,是帮助发展中国家对 WTO 体制“重建信心”最重要和最根本的措施。在多边贸易体制内长期处于二等公民地位、乌拉圭回合后深感失望的这些国家,如果不能从本轮“发展回合”中获得所期待的利益,它们如果继续感到被欺骗甚至被利用,就有可能从根本上对多边贸易体制和发达国家贸易伙伴彻底失去信心,而这将给该体制带来灾难性后果。

三、经济全球化与全球分配正义:问题与展望

战后多边贸易体制在过去 60 年(1948-2008)所推动的多边主义贸易合作,通过降低贸易壁垒、扩大国际贸易和促进各国市场以及生产要素的融合,大大加强了各国间的相互依存和推进了经济全球化进程。与此同时,随着经济全球化的加快和各国相互依存关系的加深,经济全球化和贸易自由化进程中各种负面经济社会影响和更加深层次的问题不断暴露,如何平衡各种相互竞争乃至相互冲突的利益和价值,对多边贸易体制提出了严峻挑战。

必须看到,过分注重效率最大化而忽视公平价值,是多边贸易体制和其他国际经济体制所面临的种种困境乃至危机的主要根源之一。重效率、轻公平和背离社会正义原则的状况,已经给多边贸易体制及其规则带来了深刻的合法性危机,不仅引发发展中国家的广泛不满,而且推动了反全球化、反WTO运动在全球范围内的扩散。因为至少“在大多数情况下,合法性和公平性之间存在着共生关系,为了达致最佳的遵守,一项规则(或规则的执行、实施)必须兼具合法性和分配上的公平性”^[6](第42页)。

多边贸易体制内的公平价值,其根本问题乃是社会财富和利益在不同国家及其公民之间的分配,也就是说,这是一个“全球分配正义”的问题。为了缓解多边贸易体制的合法性危机,必须通过在该体制内更好落实全球分配正义来加强公平价值。多哈回合谈判对WTO体制和当前国际经济秩序最大的影响之一,正是试图对多边贸易体制内片面强调创造财富而有意无意忽视财富分配倾向予以纠正,即以公平价值对以往谈判特别是乌拉圭回合中的效率最大化理念加以限制,从效率与公平的平衡角度来推动解决发展问题,进而加强对经济全球化的治理。当然,这将是一个长期而艰巨的过程。

美国政治哲学家罗尔斯(John Rawls)在其名著《正义论》中阐述的有关正义原则,可以为进一步构建多边贸易体制内的分配正义制度提供有益的借鉴。在他看来,一方面每一个人都有平等的权利去获得可以与别人的类似自由权并存的最广泛的基本自由权;另一方面,对社会和经济不平等的安排应能使这种不平等不但最大限度地符合处于最不利境况者的利益;而且与向所有享有公平的机会均等条件的人开放的地位和职务联系在一起^[7](第55页)。后一原则,也就是著名的“差别原则”(Difference Principle),集中地体现了罗尔斯的“最小最大化”(maximin)思想:对社会基本结构的设计,必须使平等原则的所有例外对处于最不利境况者有利。这里,罗尔斯对“正当的不平等”和“不正当的不平等”加以了区分:为了平等对待所有的人,并不是要消除社会分配中的所有不平等,而只是消除那些“非正当的不平等”,即那些不能以“有利于处于最不利境况者”原则作为正当理由的不平等。举例来说,如果一种收入分配上的不平等符合“处于最不利境况者”的利益,比如说能够由此产生创业能力等有利于社会的才干,并因此为处于最不利境况者创造就业或其他机遇,这种不平等就是正义的^[8](第1000页)。

“全球分配正义”的必然要求是:“国家间的经济和社会不平等,仅仅在由此给所有国家特别是处于最不利境况的国家带来补偿性利益时才是正义的。”^[8](第1023页)这意味着,应当在国家间进行某种形式的财富再分配,使国家间的不平等分配仅仅被容许在能够缩小或者不致扩大国家间现有不平等的限度内。在国际贸易中,这要求以能够缩小(而不是加大)国家间贫富差距、有助于实现《联合国千年宣言》中关于“发展与消除贫困”的各项目标为主要标尺,确保发展中国家在国际贸易增长中获得与其经济发展需要相当的份额。多哈《部长宣言》序言的有关条文可以提供进一步的指引:“WTO的大多数成员是发展中国家。我们寻求将它们的需要和利益置于本宣言通过的工作方案的中心……将继续作出积极的努力,以保证发展中国家,特别是其中的最不发达国家,在世界贸易增长中获得与其经济发展需要相当的份额。在这方面,市场准入的扩大,规则的平衡,以及有针对性、得到持续资助的技术援助和能力建设方案,可以发挥重要作用。”

这里,至少提出了三个方面的要求:一是发展中国家的需要和利益应当成为谈判的中心;二是谈判目标在于使发展中国家在世界贸易增长中获得与其经济发展需要相当的份额;三是注重通过市场准入、规则制定和技术援助实现上述目标。这要求WTO应当采取有效措施,消除多边贸易体制内历史上形成的对发展中国家的各种歧视和不利因素,并通过富有实效的“特殊和差别待遇”,从市场准入、贸易规则的平衡、技术援助和能力建设等方面促进发展中国家的贸易发展。就市场准入而言,应拓展发达国家主要向最不发达国家提供的免除关税和配额的市场准入条件;全面取消发达国家提供的巨额农产品补贴和其他扭曲贸易的国内支持措施,充分保障发展中国家农产品在发达国家的市场准入;大幅度增加发展中国家制成品出口的市场准入;在服务贸易谈判中,加快海运、建筑业等非熟练劳动力密集型服务业的自由化进程。就贸易规则的平衡而言,除了前述TRIPS协定的有关问题外,应当加快能够有效促进发展中国家贸易利益的行业(海运服务、建筑业等劳动密集型服务业)和服务提供方式(自然人流动)的

自由化,纠正《服务贸易总协定》现有自由化进程的不平衡性,并通过反倾销、反补贴规则的强化和加强 WTO 体制内有关区域贸易协定的纪律来减少发展中国家受到的贸易歧视。此外,根据 WTO 协议和有关条款,WTO 组织和发达国家成员都有义务向发展中国家成员提供与贸易有关的能力建设,帮助其获得参与国际贸易并从中获益的能力。基于以往实践,WTO 应加大对发展中国家进行技术援助和人员培训的预算开支,增强独立行动能力,并在充分利用自身专家资源和广泛听取发展中国家意见的基础上,准确地为发展问题“把脉”并对症下药。随着经济一体化的加快,WTO 还有必要积极探索和进一步加强与世界银行、国际货币基金组织、联合国贸发会议等国际组织或机构的合作渠道,更好地落实 1997 年以来有关国际组织共同达成的《一体化框架》等援助方案。

四、结束语

正如著名 WTO 法学者鲍威林(Powerlyn)所言,多边贸易体制长期以来,先是在经济学者的主导之下,告诉人们贸易的效应是什么,后是在法学者的主导之下,告诉人们如何进行贸易管制,却没有哲学家告诉应该如何实现贸易关系中的公平^[9](第 375 页)。

公正价值缺失的结果,是发达国家得以在效率幌子下牢牢控制多边贸易体制为本国利益服务,甚至不惜利用其优势地位对发展中国家进行掠夺。这就不难理解,连出身发达国家的 WTO 总干事拉米也感叹:政治上的非殖民化 50 年前已经发生,经济上的非殖民化则尚未完成。南非总统姆贝基更是鲜明地将当前国际财富分配称为“全球种族隔离”,即用法律制度来使某些人固定在贫困、不公和不自由的地位——种族隔离制度下出生于某一种族将极大地影响一个人的人生机遇,现今国际体制也使出生并具有某一国籍具有相似的效果^[10](第 3-4 页)。

多边贸易体制内不断激化的发展问题,很大程度上正是效率与公平的平衡问题。其实,问题不在于贸易自由化或经济全球化本身,而在于贸易自由化或经济全球化的指导思想存在严重偏差,导致其重效率而轻公平、重程序平等而轻实质公正,从而使发展中国家无法从贸易自由化进程中分享应有的利益。在这一问题不能得到解决的情况下,它们自然而然地反对进一步的贸易自由化,特别是坚决抵制发达国家试图将劳工、人权、环保等事项纳入贸易谈判议程。如前联合国秘书长安南所说:WTO 不应背离其主要使命,即确保新一轮贸易谈判确实地把自由贸易的好处带给发展中世界;如果我们不能让发展中国家确信全球化确实对他们有利,对全球化的反作用力将不可避免。那将不仅是发展中世界的悲剧,同时也是整个世界的悲剧^[11](第 23 页)。

在此情况下,对多边贸易体制内的效率和公平两大价值的辩证关系加以反思和重构,实现从“效率至上,无视公平”到“效率优先,兼顾公平”乃至“效率与公平并重”的转变,已成为多边贸易体制走向完善的当务之急。否则,效率与公平的失衡,不仅损害多边贸易体制及其规则的合法性和有效性,而且也妨碍 WTO 体制的和谐有序运行,甚至严重影响 WTO 在全球贸易治理中发挥应有的作用。

[参 考 文 献]

- [1] Jackson, John. 1997. *The World Trading System*. Massachusetts: the MIT Press.
- [2] UNDP. 1997. *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- [3] Oxfam. 2002. “Rigged Rules and Double Standard: Trade, Globalization, and the Fight against Poverty”, at <http://www.maketradefair.com>, 2007-06-15.
- [4] Bhala, Raj. 2003. “World Agricultural Trade in purgatory: The Uruguay Round Agriculture Agreement and Its Implications for the Doha Round,” *North Dakota Law Review* 79.
- [5] Sechler, Susan & Joe Guinan. 2007. “Can the Development Agenda Save the Doha Round?” *Bridges Monthly Review* 11.
- [6] Franck, Thomas. 1993. “Fairness in the International Legal and Institutional System,” *Recueil Des Cours* 240.
- [7] Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice*. Massachusetts: Harvard University Press.

- [8] Garcia, F. J. 2000. "Trade and Inequality: Economic Justice and the Developing World," *Michigan Journal of International Law* 21.
- [9] Lamv, Pascal. 2006. "Making Trade work for Development: Time for a Geneva Consensus", http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl45_e.htm, 2006-11-02.
- [10] Trachtman, Joel P. 2003. "Legal Aspects of a Poverty Agenda at the WTO: Trade Law and the 'Global Apartheid'," *Journal of International Economic Law* 6.
- [11] Annan, Kofi. 2001. "Laying the Foundations of a Fair and Free World Trading System," Sampson, Gary. *The Role of the World Trade Organization in Global Governance*. Tokyo: the United Nations University Press.
- [12] Pauwelyn, Joost. 2006. "Just Trade under Law: Do We Need a Theory of Justice for International Trade Relations? Introductory Remarks," *American Society of International Law Proceedings*.

(责任编辑 车 英)

Doha Round Negotiation of WTO & Completion of Multilateral Trading System: Perspectives of Efficiency & Equity

Huang Zhixiong

(Research Institute of International Law, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China),

Abstract: In recent years, the issue of how to balance the value of efficiency and that of equity has attracted increasing attention within the multilateral trading system. In the historic development of the trading system, the pursuit of efficiency maximization had led to the absence of the value of equity, which in turn endangered the smooth functioning of the system. Launched by the WTO in 2001, the Doha Round negotiation has been trying to restrict or rebalance the idea of efficiency maximization in the Uruguay Round. It represents a fundamental and significant self-improvement of the multilateral trading system. In order to further attenuate the legitimacy crisis of the trading system, it's necessary to better concretize the concept of global distributive justice so as to enhance the value of equity.

Key words: efficiency; equity; multilateral trading system; doha round