

世贸组织改革中发展问题的政治经济学分析

王大为

内容提要：本文主要探讨世贸组织改革中涉及的发展问题（特殊和差别待遇及发展中成员地位的“自我认定”）。特殊和差别待遇鼓励了发展中国家开放市场、融入全球经济，并放弃了一部分深化南南经济合作的努力，是多边贸易体制能够在过去70年中真正扩展到全球的关键因素，也是当前多边贸易体制的基石。发展中成员地位的“自我认定”方法的要义不是以发展之名侵蚀多边贸易体制，而是使发展中国家在对外开放时有权利根据本国国情保留必要政策空间、推动以结构转型为基础的可持续增长，其存在有充分合理性，不应被轻易否定。面对变化中的国际经济环境，世贸组织有必要通过改革提高有效性和相关性，但改革应该以有利于全球实现可持续发展目标为导向，而非相反。

关键词：世贸组织改革 发展 特殊和差别待遇 自我认定 结构转型 政策空间

近年来，世界贸易组织（World Trade Organization，下称WTO）改革逐渐成为全球经济治理议程中的热点。其中，有关发展的问题在发达成员和发展中成员间引起了较大争议。2019年1月美国在WTO散发了一份题为《一个无差别的世贸组织：自我认定发展水平威胁机制相关性》¹的文件，明确要求改革WTO谈判中涉及的“特殊和差别待遇”（Special and Differential Treatment，下称SDT）及

王大为 联合国贸发会议（UNCTAD）全球化司经济事务官员。本文仅代表作者个人观点。

1 United States, *An Undifferentiated WTO: Self-declared Development Status Risks Institutional Irrelevance*, WTO document, WT/GC/W/757/Rev.1., https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/251556/q/WT/GC/W757R1.pdf, 2019-06-11.

其发展中成员身份“自我认定”(Self-declaration)方法。¹中、印、南非等部分发展中成员则针锋相对,随即散发了题为《惠及发展中成员的特殊和差别待遇对于促进发展和确保包容的持续相关性》的文件,反驳美方论证和主张。²

本文拟就双方争执的问题进行探讨,首先介绍WTO改革的总体情况、SDT和“自我认定”的历史来源作为背景,然后分析阐明:SDT是多边贸易体制在过去70年间得以持续发展、扩大的基石。而“自我认定”的本质是承认发展中国家在对外开放时有保留政策空间的权利,是发展中国家在全球化条件下实现结构转型和可持续经济增长所必需。WTO在发展方面的改革有必要充分考虑基于“自我认定”的SDT体系背后的政治经济学动因,改革方向应以有利于发展中成员实现可持续发展目标为导向,这样才能增强WTO在全球治理中的相关性。

一、WTO 改革讨论的总体背景

如果一定要给本轮WTO改革的讨论画一个“起点”,笔者认为可以是2014年。自WTO多哈发展议程谈判在2008年夏季“冲刺”未果后,WTO谈判动力始终不足,虽然有《贸易便利化协定》《信息技术协定》(扩围)等“早期收获”,但结束多哈回合谈判遥遥无期。在此背景下,开始有成员主张通过改革来重振WTO谈判机制的活力。

2013年,WTO巴厘岛部长级会议达成《贸易便利化协定》。次年,澳大利亚担任二十国集团(Group of Twenty,下称G20)主席国,在为峰会进行准备工作的协调人会议上将WTO改革话题引入G20。虽然由于问题复杂且利益牵涉较广,G20成员当年并未就此形成突破性共识,仅在《布里斯班领导人宣言中》模糊表示“一个强健、有效并能应对当前和未来挑战的WTO至关重要”,³但终究开启了这一进程。G20自2009年以来成为国际经济合作的首要平台,在全球经济治理中有特殊地位,因而带动WTO改革话题不断升温,成为各类多边议程和学术界关注的热点话题。经过4年持续讨论,在2018年的布宜诺斯艾利斯峰会上,G20成员领导人终于首次达成方向性共识,“支持对WTO进行必要改革以改善其

1 SDT和“自我认定”两者紧密相连,本文将其统称为“发展问题”。

2 China, India, South Africa, Venezuela, Lao PDR, Bolivia, Kenya, Cuba, Central African Republic and Pakistan, *The Continued Relevance of Special and Differential Treatment In Favour of Developing Members to Promote Development and Ensure Inclusiveness*, WTO document, WT/GC/W/765/Rev.2., https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/251793/q/WT/GC/W765R2.pdf, 2019-06-26.

3 *G20 Leaders' Communique*, Brisbane, Ministry of Foreign Affairs of Japan, Nov 16, 2014, <https://www.mofa.go.jp/files/000059841.pdf>, 2019-06-11.

机能”，并表示将在2019年评估改革进展。¹

虽有方向性共识，但领导人们并没有就具体的改革方案给出指示，很大程度上仍有赖于技术官员和专家们去探索。起初，改革讨论的焦点是WTO的治理和决策的模式与效率问题，比如多边协商一致的决策方式是否过于低效，因而需要改革。但从2018年开始，改革的讨论重点逐渐集中到发展、通报和透明度、上诉机构改革、谈判路径（诸边与多边关系）以及部分争议较大的新议题（如技术转移、产业补贴等）等方面。

2018年9月25日，美欧日贸易部长在纽约发表了关于WTO改革的三方声明，提出了包括发展中成员分类、产业补贴和国有企业、强制技术转移在内的几点主张。同年10月27日，欧盟、加拿大、巴西等13个成员在加拿大渥太华提出了数字经济、投资和争端解决机制等改革建议。同年11月22日，中国、欧盟、印度等就争端解决上诉程序改革向WTO提交了联合提案。当月，中国还发布了《中国关于世贸组织改革的立场文件》，提出了关于世贸组织改革的三点原则（遵循多边体制核心价值、保障发展中成员利益、遵循协商一致决策原则）和五点主张（维护多边体制主渠道、优先处理危及WTO生存关键问题、解决规则公平问题、保证SDT和尊重成员发展模式）。²

美国于2019年1月15日和2月15日分别向WTO提交了有关发展问题改革的两份文件。其中，2019年2月15日提交的总理事会决定草案主张四类成员不再继续享受SDT待遇，即经合组织（Organization for Economic Co-operation and Development，下称OECD）成员或正在谈判加入经合组织成员、G20成员、被世界银行划为高收入经济体的成员和全球货物贸易份额超过0.5%的成员。³ 2019年3月，特朗普政府向美国国会提交了《2019年贸易政策议程和2018年度报告》，其中关于WTO改革列出四点主张，⁴ 即WTO规则需能应对非市场化经济体挑战、争端解决需完全尊重成员的政策主权、WTO成员需遵守通报义务、对WTO的发展待遇进行修正以反映当前全球经济现实。

2019年5月13日，中国在立场文件基础上再次向WTO提交了更加具体的建议

1 G20, Leaders' Declaration: *Building Consensus for Fair and Sustainable Development*, Buenos Aires, G20 Information Center, University of Toronto, Dec 1, 2018, <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-leaders-declaration.html>, 2019-06-11. 尽管WTO改革尚未取得实质性进展，但2019年6月的G20大阪峰会仍然“重申支持对WTO进行必要改革以改善其机能”，*G20 Osaka Leaders' Declaration*, https://g20.org/pdf/documents/en/FINAL_G20_Osaka_Leaders_Declaration.pdf, 2019-06-30.

2 中国商务部：《中国关于世贸组织改革的立场文件》，2018年11月，商务部网站，<http://sms.mofcom.gov.cn/article/cbw/201812/20181202817611.shtml>，2019年6月11日登录。

3 根据美国这一认定方法，大约有30多个WTO发展中成员将被重新划分为发达成员。

4 “2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of United States on the Trade Agreement Program,” Office of USTR, March 2019, pp. 101-102. https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf, 2019-06-11.

文件,在4个领域(危及WTO生存的紧迫性问题、增加WTO在全球治理中的相关性、提高WTO运行效率和增强多边贸易体制包容性)提出了12项具体建议。¹

紧接着,同年5月13日至14日,一些WTO发展中成员在印度开会,其中17个成员通过一项声明,重申了争端解决机制、多边共识为基础的谈判模式以及SDT等问题的重要性。²随后,OECD部长理事会期间,美欧日三方贸易部长于5月23日在巴黎再次发表联合声明,其中关于WTO改革,重点关注了透明度和通报、SDT两个问题。³2019年7月,美国发布了《关于改革世界贸易组织发展中国家地位的备忘录》,进一步提出了相关改革的时间表。

梳理一年来各方关于WTO改革的主要立场可见,发展问题正是发达成员与发展中成员共同关切却立场迥异的焦点。

发展问题正是发达成员与发展中成员共同关切却立场迥异的焦点。

二、特殊和差别待遇的历史演变

所谓特殊和差别待遇(SDT),指的是WTO协议中包含了一些特殊条款,可以给予其发展中成员更加优惠的待遇,诸如实施协议时可以有更长的过渡期、增加发展中成员贸易机会的举措、支持发展中成员进行能力建设等。据WTO秘书处统计,目前WTO各协议中总共包含了6大类155项SDT措施。⁴

这一较为复杂的SDT体系是在70年中逐步发展起来的。早期,WTO前身关贸总协定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)几乎全部工作重心都集中在扩大市场准入、拓展全球贸易方面,而且主要讨论的是发达国家间的市场准入。彼时发展中成员数量较少、力量也相对较弱,⁵所谓“发展”问题并没有成为一个重要内容。不过,GATT-1947的第12条和第18条中已经出现了SDT的雏形,即同意生活水平较低的缔约方为维持国际收支平衡或为了发展国内特定

1 中国商务部:《中国关于世贸组织改革的建议文件》,中国商务部网站, <http://images.mofcom.gov.cn/sms/201905/20190524100740211.pdf>, 2019年6月11日登录。

2 “Working Collectively to Strengthening the WTO to Promote Development and Inclusivity, Outcome of The WTO Ministerial Meeting of Developing Countries,” Press Information Bureau of India, May 14, 2019, <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=190000>, 2019-06-11.

3 *Joint Statement of the Trilateral Meeting of Trade Ministers of the United States, European Union, and Japan*, May 23, 2019, Paris. Office of USTR, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/may/joint-statement-trilateral-meeting>, 2019-06-11.

4 WTO, *Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions*, WTO document, WT/COMTD/W/239, https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm, 2019-06-12.

5 GATT创立时并没有就成员的发展水平进行分类,其23个创始缔约方中大约一半左右可以算发展中国家,但基本都是前英国殖民地,且经济实力完全无法和发达缔约方相提并论。

产业的需要,可以撤回或修订有关减让义务,或者对进口产品采取数量限制措施。虽然相关条款的涵盖范围很窄且较为模糊,但是也反映了一个重要事实,即在 GATT 创立之初,各缔约方已经意识到,不同发展水平的国家或经济体在参与全球贸易时可能面临着不同的挑战,因而在承诺贸易开放方面应该被允许有一定灵活性。

就 SDT 的实际历史演进过程看,亚历山大·凯克(Alexander Keck)和帕特里克·洛(Patrick Low)在2004年的工作论文《世贸组织的特殊和差别待遇:为何,何时以及如何?》中将 SDT 的演进划分为四个历史阶段:1948年至1973年,GATT 生效至东京回合谈判开始;1973年至1979年,东京回合谈判期间;1979年至1995年,东京回合结束至乌拉圭回合结束;1995年 WTO 成立之后。¹ 张向晨、徐清军和王金永三人合作的论文《WTO 改革应关注发展中成员的能力缺失问题》²对 GATT/WTO 多边发展议题历史沿革做了更加详尽的梳理。从中可以看到,对 SDT 以及部分发展中成员“身份”问题的挑战是从近年特别是2017年以后才开始的。回顾70年来的历史,关于 SDT,我们可以重点关注三个里程碑式的事件。

第一个里程碑是哈伯勒报告(*The Haberler Report*)。在1957年 GATT 第12次缔约方大会上,由于商品价格动荡等问题,GATT 成员授权成立了由经济学家戈特弗里德·哈伯勒(Gottfried Haberler)领衔的专家小组。小组于次年提交了一份题为《国际贸易的趋势》的报告,³一方面关注发达国家的贸易壁垒,承认发展中国家的出口收入不足以支付其发展所需;另一方面也指责发展中国家因推行进口替代战略而设置贸易壁垒。基于该报告,GATT 成立了第三委员会,讨论采取措施扩大贸易,特别是强调了维持和扩大欠发达国家的出口收入以支撑其发展和经济多样化所需。这是在 GATT 框架下首次设立专门政府间机制来讨论贸易与发展的关系问题。

第二个里程碑是1979年“授权条款”(Enabling clause)通过。20世纪60年代起,发展问题逐步进入国际经济议程主流,联合国从1961年启动发展十年计划,贸发会议于1964年成立,加强了国际经济政策的发展中国家视角。GATT 顺应了这一趋势,1965年,GATT 缔约方谈判同意在总协定中新增“贸易与发展”章节(Part IV)。同期,发达成员逐步同意发展中成员在非对等基础上享受关税

1 Alexander Keck and Patrick Low, “Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?” WTO Staff Working Paper, No. ERSD-2004-03, https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200403_e.doc, 2019-06-12.

2 张向晨、徐清军、王金永:《WTO 改革应关注发展中成员的能力缺失问题》,《国际经济评论》,2019年第1期。

3 GATT, “Trends in International Trade,” 1958, WTO 官方网站, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_trends_in_international_trade.pdf, 2019-06-12。

优惠,即普惠制(Generalized System of Preference, GSP)。1979年东京回合谈判结束时,各方通过了《对发展中国家差别和更优惠待遇、互惠和更全面参与的决定》(即“授权条款”),这就在法律上正式确认“缔约方可以给予发展中国家有差别和更有利的待遇,而无需将此类待遇给予其他缔约方”。其后,在乌拉圭回合谈判中,更多相对具体的SDT条款通过各个协定的谈判确定下来,形成了今天的6大类SDT体系。

第三个里程碑是目前部分WTO成员主张对发展中成员进行重新分类,改变发展中成员地位的认定办法,以大大缩小SDT的适用范围。

通过上述简要的历史回顾不难看出,虽然GATT/WTO不是发展机构,但是在过去70年中,贸易与发展的关系所受关注持续上升,多边贸易体制逐渐接纳“发展问题”成为其使命的重要维度之一。而美国2019年初提交的两份文件以及发达国家在多个不同场合提出的类似主张,标志着这一趋势可能发生变化。

多边贸易体制逐渐接纳“发展问题”成为其使命的重要维度之一。

那么,GATT/WTO为什么需要SDT,以及,享受SDT的发展中成员地位为什么不是通过硬性指标来规定而是由成员自我认定?

三、SDT是多边贸易体制的基石

严格来说,当前就发展问题所展开的WTO改革辩论主要焦点不是SDT,而是SDT适用的成员范围问题。但是,在回答适用范围之前,必须先回答一个问题,即多边贸易谈判有何必要接受非对称的谈判模式,给予部分成员相对于另一部分成员更大的灵活性?

首先,从多边贸易体制演进的角度看,SDT是GATT对冲南南合作影响,争取发展中成员支持,使多边贸易体制得以有效扩大的主要因素之一。无可否认,SDT本身给予了发展中成员不对称的灵活性“优待”。但是,这项“优待”换取的则是发展中成员对于多边贸易体制的参与和支持。SDT减轻了发展中成员在开放市场方面的关切和担忧,鼓励它们参与多边贸易体制,融入全球经济,对技术遥遥领先的发达国家开放市场,这才使GATT/WTO真正成为“全球性”多边贸易体制。

如前所述,GATT成立初期,成员以发达国家为主,谈判也围绕发达国家之间的市场开放而进行,一度被视为“富人俱乐部”。彼时GATT谈判降低贸易壁垒所带来的贸易增长主要发生在发达国家之间,发展中国家参与有限。据统计,从1948年至1954年间,发达国家之间的贸易增长了62.6%,从218亿美元增长至356亿美元。但同期,发展中国家之间的南南贸易却下降了25.7%,从47.4亿美元降至35.2亿美元。就南北贸易而言,同期,发达国家对发展中国家出口从128亿美元增长到158亿美元,而发展中国家对发达国家出口则从100亿美元增

长到126亿美元。¹可见,发展中国家的对外贸易无论是规模还是增速都显著落后于发达国家。于是,发展中国家之间开展南南合作的呼声逐渐高涨。联合国在1955年的《世界经济调查》中指出,“欠发达国家,如果它们想赶上工业国家的增长速度,就必须扩大它们的内部市场并促进相互之间的贸易”。²

20世纪60年代,发展中国家取得了比此前10年更快的经济增长(但仍低于发达国家),年均达到3.4%。³同时,越来越多新独立的发展中国家加入联合国,它们在政治上抱团发声的意愿更加强烈。1964年,联合国贸发会议与七十七国集团同时成立,大大加强了发展中国家参与全球经济治理,维护自身经济和发展权益的能力。在这一背景下,南南合作特别是经济合作在20世纪60至70年代开始获得较快发展。比如,1961年至1970年间,南南贸易增长了173.5%,已经高于同期南北出口增速(122.5%)。

伴随这一趋势,南南合作在机制和治理层面也得以加强。1976年和1981年,七十七国集团先后在墨西哥城和加拉加斯召开以经济合作为主的南南合作大会,通过了一系列行动纲领。其中核心内容之一即是加强南南贸易合作机制。在此基础上,1982年全球贸易优惠制(Global System of Trade Preference among Developing Countries, GSTP)谈判启动,由联合国贸发会议(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)提供秘书处服务,其目标即是扩大发展中国家之间的相互贸易开放,促进经济增长和生产性能力发展。GSTP对GATT形成了一定压力,虽然市场和经济技术实力有限,但发展中国家间的相互贸易开放仍然可以给发展中国家发展国际贸易提供另一个选项,甚至打造出一个有实质意义的“南方版GATT”。

对比SDT和南南合作两个进程的时间线,我们不难发现,SDT的演进发展与南南合作的不断深入存在较强的相关性。如1955年万隆会议召开,这次会议被广泛认为是南南合作的起点。三年后,GATT就出台了哈伯勒报告。而1964年贸发会议的创立,则促成了普惠制从20世纪60年代开始逐步被GATT中发达成员接受。1979年“授权条款”通过前,南南合作的墨西哥城大会(经济合作)和布宜诺斯艾利斯大会(技术合作)先后于1976和1978年召开。之后,GATT的乌拉圭回合谈判结束和WTO的成立,进一步考虑了发展中国家的关注,比如形成了较全面的SDT体系、首次将农产品贸易纳入多边规则等。尽管对乌拉圭

1 除另有说明外,本文贸易数据均来源于IMF Direction of Trade Statistics,发达国家指数数据库中的Advanced Economies,发展中国家指数数据库中的Emerging and Developing Countries, <http://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>, 2019年6月12日登录。

2 *World Economic Survey 1955*, UN DESA, p.9, <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-and-social-survey-1955/>, 19-06-13.

3 *World Development Report, 1978*, World Bank, p.3, <http://documents.worldbank.org/curated/en/297241468339565863/World-development-report-1978>, 2019-06-13.

回合谈判结果仍有不满,但发展中国家对参与 GATT/WTO 的乐观情绪开始变得较为普遍。因此,它们深化南南合作机制的动力开始减弱。在 WTO 成立次年,即 1996 年,联合国召开第 9 次贸易和发展大会。此次会议上,发展中国家甚至同意重组 UNCTAD 秘书处,干脆裁撤了南南经济合作司(Division on Economic Cooperation Among Developing Countries, ECDC)。¹此后,国际社会关于南南合作的政策辩论,越来越多集中在技术合作方面。

但值得深思的是,当南南经济合作在机制和治理层面上走弱后,SDT 在 WTO 开始受到一些挑战和质疑,2008 年全球金融危机之后尤其如此。比如,前美国贸易代表苏珊·施瓦布(Susan Schwab)在 2011 年发文指出,多哈回合谈判“失败”主要归因于 WTO 日益过时的以“发达—发展中”国家两分法为特点的谈判结构(The developed-versus-developing-country framework itself is increasingly anachronistic),使得中国、印度等新兴经济体享有与最不发达国家同等的灵活性,因而缺乏意愿开放市场。²帕特里克·洛(Patrick Low)等三人也曾在 2018 年撰文提出,SDT 绑架了 WTO 的核心目标,并已经变成一个“政治足球”,因此主张 WTO 要在所有成员间共担责任。³

观察历史,我们不难发现,SDT 在某种程度上可以被视为是 GATT 应对南南经济合作,保持对发展中成员吸引力的一项重要“抓手”。如果没有 SDT,多边贸易体制在今天或许是另外一番模样。

其次,从发达国家角度看,WTO 的发达成员也需要发展中成员深入参与多边贸易体制。GATT 于 1947 年签署时,共有 23 个缔约方,除了发达国家外,其他成员几乎全部为英国前殖民地,当时协定也未对发达国家或发展中国家做出区分。鉴于大萧条期间关税战负面影响的教训,彼时 GATT 的首要任务是力争维持国际贸易的稳定并“扩大货物的生产和交换”。⁴早期的谈判主要由拥有出口利益的发达国家推动,而发展中成员当时既非生产国,也非主要的出口市场,因而对谈判的参与和影响都非常有限。⁵

1 2008 年贸发十二大重新开始重视南南合作问题,UNCTAD 秘书处于次年在其全球化司下重建了一个较小规模的“发展中国家经济合作和一体化处”(Unit on Economic Cooperation and Integration among Developing Countries, ECIDC)。

2 Susan C. Schwab, “After Doha: Why the Negotiation Are Doomed and What Should We Do About It,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No.3, May/June 2011.

3 Patrick Low, Hamid Mamdouh, and Evan Rogerson, “Balancing Rights and Obligations in the WTO: A Shared Responsibility,” 2018, <https://www.swedenabroad.se/globalassets/ambassador/fn-geneve/documents/balancing-rights-and-obligations-in-the-wto.pdf>, 2019-06-12.

4 The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947), https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm.

5 Chad Bown, *Self-Enforcing Trade: Developing Countries and WTO Dispute Settlement*, Brookings Institute, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009, p.13.

但是,随着发达国家进入资本主义黄金时代,经济快速增长,对发展中国家的出口也在不断上升。从1951年至1960年十年间,发达国家对发展中国家出口仅仅增长44.4%;而从1961年至1970年以及1971年至1980年两个十年间(同时也是SDT被逐步纳入GATT规则体系的时期),则分别增长了97.8%和539%。¹虽然发展中国家的市场规模仍然无法与发达国家匹敌,但重要性无疑也在不断上升,将其纳入多边贸易体制、推动发展中国家进一步开放市场符合发达国家的利益。此外,可能更加重要的是,随着信息通讯技术和交通运输技术的发展,发达国家的高技术和发展中国家的低工资有可能结合起来,²从而使以终端产品进出口为主的传统贸易模式逐步转向依赖国际分工与合作的全球价值链(GVCs)模式,并自20世纪80年代以来逐渐成为全球经济的一个主导现象。³全球价值链的发展将不同发展水平的国家通过国际分工体系连接起来,更加要求在全球范围内减少贸易和投资壁垒,这就必然需要将发展中国家纳入多边贸易体制。由于全球价值链的发展主要由跨国公司驱动,发达国家在价值链上的利益和优势显著,因此,给予SDT所带来的灵活性、鼓励发展中国家加入并深入参与多边贸易体制,同样符合发达国家及其产业界的利益。

再次,从发展中成员角度看,SDT是其在参与多边贸易体制时适当对冲外部风险的一个重要“盾牌”,而非维持贸易壁垒的一个借口。一般而言,发展中国家通过贸易、投资、金融等合作将本国经济融入全球经济,将有机会获得更多的发展筹资资源(包括技术、贸易收益、资本流入及治理知识和经验),克服国内资源不足的障碍,⁴从而有助于其实现持续的经济增长和社会发展。但是,对外开放也使发展中国家暴露于全球经济一体化所带来的外部风险中。劳尔·普雷维什(Raul Prebisch)等人在20世纪50年代提出的依附理论试图说明,由于技术水平的差距,国际贸易体制对发展中国家“先天”不利,因此主张实施进口替代战略,认为发展的核心是通过工业化来提高国内的技术水

1 发达国家对发展中国家出口,1961—1970年从242亿美元增至480亿美元,1971—1980年从530亿美元增至3387亿美元。IMF Direction of Trade Statistics, <http://data.imf.org/regular.aspx?key=61726509>, 2019-06-24。

2 Richard Baldwin, *The Great Convergence, Information Technology and the New Globalization*, Massachusetts: Harvard University Press, 2016.

3 OECD, WTO and UNCTAD, “Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs,” prepared for the G20 Leaders Summit Saint Petersburg, UNCTAD, September 2013, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/unctad_oecd_wto_2013d1_en.pdf, 2019-06-12.

4 联合国发展筹资(Financing for Development, FfD)框架列举了包括贸易、投资、债务等7个行动领域,具体见 Addis Ababa Action Agenda, https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf, 2019-06-12.

平。¹ 虽然依附论今天已经不如60年前“时髦”，但强调提高技术水平、发展生产性能力并不过时，在发展中国家融入全球经济一体化进程中尤其如此。一般认为，经济发展的关键在于实现结构转型，即生产要素从低产出的传统部门转向高产出的现代部门。发展中国家参与全球化可能有助于其获得技术，提高生产率。但是，对外开放并不能自动推动结构转型的实现，有时甚至产生反方向的结果：即导致资源从高生产率部门向低生产率部门转移。² 这就要求发展中国家在融入全球经济时需要保留国内政策空间，以应对外部挑战、并更好地利用对外开放所产生的积极效应（本文第四部分对此有进一步分析）。因此，GATT/WTO 体系下的 SDT 不应被简单理解为对发展中国家“让利”。否则难免舍本逐末，忽视了 SDT 产生背后的政治经济学动因。

从以上分析可以看出，SDT 是多边贸易体制在过去70年间得以不断扩大的重要基础，也是不同发展水平和程度的成员能够在同一个平台上推动国际经贸合作深化的前提。同时，尽管具体的 SDT 内容体现了非对称的特点，发展中成员的确在一定程度上获得了更多的灵活性，但是总体而言，SDT 是谈判妥协的结果，是发达成员、发展中成员和多边贸易体制的三方共赢，不能说发展中成员因此“占了便宜”。

“特殊和差别待遇”是多边贸易体制不断扩大的重要基础，也会是国际经贸合作深化的前提。

四、“自我认定”的本质

WTO 中只有发展中成员能够享受 SDT。目前，WTO 的164个成员中，大约有三分之二是发展中成员，它们又是如何被归为发展中成员呢？WTO 采用的是“自我认定”法，顾名思义，即一个成员在加入时自己宣布自己是“发展中成员”还是“发达成员”。³

直觉而言，这个方法似乎的确有弊端。比如，一个经济高度发达的成员难道不可以通过“自我认定”为发展中成员从而“搭便车”吗？这样一来，多边贸易谈判的成果不是很容易被侵蚀吗？这些疑问并不突兀。具体来说，目前质疑“自我认定”方法的核心观点主要有二：一是强调许多发展中成员的经济快速

1 Raul Prebisch, "The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems," *UN Economic Commission for Latin America*, 1950; http://m.rrjasdatabank.info/prebisch_theec-development.pdf, 2019-06-12; H.W. Singer, "U.S. Foreign Investment in Underdeveloped Areas – The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries," *The American Economic Review*, Vol. 40, No.2, May 1950, pp.473-485.

2 Margaret McMillan and Dani Rodrik, "Globalization, Structural Change and Productivity Growth," NBER Working Paper 17143, National Bureau of Economic Research, June 2011, <https://www.nber.org/papers/w17143>, 2019-06-13.

3 其他成员可以对此提出挑战。

增长,不应该再被列为发展中成员。比如,现任美国贸易代表罗伯特·莱特希泽(Robert Lighthizer)2019年3月12日在美国国会就WTO问题听证时就表示,“许多成员自我认定为发展中国家,即使它们已经身居世界上最富裕国家之列”;¹二是认为WTO目前采用的“自我认定”方法被许多成员“钻了空子”,以SDT为借口拒绝对谈判作贡献,因而导致了谈判僵局。比如,前述帕特里克·洛等人在2018年的论文也认为,发展水平(development status)已经成为引发分歧和争执进而导致谈判僵局的主要原因。他们认为不可能在WTO引入一个关于发展水平的一致定义,因此主张分国别、分部门来逐案区分成员的发展水平。²关于第一个观点,联合国贸发会议近期发表的一份研究报告围绕减贫、经济结构、基础设施、财政、就业、数字经济等主要经济指标,对发达国家和发展中国家做了对比。基于这些证据,报告结论认为,两者之间的发展鸿沟依然巨大,即使对中国等快速增长的国家而言也依然如此,因而SDT的有关条件不应该被改变。³本文在这里主要讨论第二个观点,即WTO采用“自我认定”方法是否合理。这个问题的实质是国家分类的定义和方法问题。在笔者看来,GATT/WTO在演进过程中形成“自我认定”方法主要有两个原因。

第一,发达国家在GATT/WTO并没有动力去“伪装”成发展中国家。目前,除了经合组织(OECD)、金砖国家机制(BRICS)等少数情况,将成员国分为“发达”—“发展中”两类是当前几乎所有涉及经济发展方面工作的国际组织或非正式国际机制的通行做法,同时反映出二战后至今国际经济版图的基本情况。在一些机构中,由于联合国和世界银行等机构拥有规模庞大的发展业务活动,国家发展水平定义及分类往往对应着一定的获得低成本资源的权利。比如,联合国儿童基金会通过综合考虑五岁以下儿童死亡率、人均国民收入和儿童人口总数三方面指标来决定其核心资源在方案国的分配比例。世界银行按人均国民收入将其成员分为四类,即低收入、中低收入、中高收入和高收入,这成为世行决定是否提供优惠贷款的考虑因素之一。因此,在这些机构的实际运作中,可能存在一些国家希望“拖延”毕业的特定情形。而WTO并非一个发展机构,除了非常有限的能力建设活动外,⁴WTO并没有一个发达成员向发展中成员成规模转移资源的机制。基于发展中成员资格所获得的是较多的国内政策空间和有一定优惠的市场

1 Opening Statement of USTR Robert Lighthizer to the Senate Finance Committee, March 12, 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/march/opening-statement-ustr-robert>, 2019-06-12.

2 Patrick Low, Hamid Mamdouh, and Evan Rogerson, “Balancing Rights and Obligations in the WTO—A Shared Responsibility,” 2018, <https://www.swedenabroad.se/globalassets/ambassador/fn-geneve/documents/balancing-rights-and-obligations-in-the-wto.pdf>, 2019-06-12.

3 “From Development to Differentiation: Just How Much has the World Changed?” UNCTAD Research Paper No.33, (UNCTAD/SER.RP/2019/5), https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ser-rp-2019d5_en.pdf, 2019-06-30.

4 WTO也倡议推动促贸援助,但在资源上主要由其他多双边捐助者采取行动,WTO的角色更多是政策倡导、监测和评估等。

准入条件,而非直接的资源转移。

发达国家的经济结构更优、技术能力领先,从经济一体化进程中获益的能力相应更强,有条件真正从所谓“贡献越多、收益越大”的互惠谈判中获得更大利益,所以其面对发展中国家时“保护”国内产业发展的需求较弱,而推动市场开放的意愿较强。对一个技术领先、产业成熟的国家而言,其在WTO的主要利益并不在于“伪装”成发展中成员来获取SDT,而在于主导贸易谈判的议程,推动全球贸易按其设定的方向实现自由化、便利化,甚至将开放推向“边境后”——即从关税等边境措施扩大到国内经济政策或管理法规。从实践看,从GATT到WTO,基于自我认定的发达国家—发展中国家分类结果也并没有背离大家对各国发展程度的常识判断。在WTO以发展中成员身份参与谈判的经济体在其他多边机制中基本上也同样被视为发展中国家。

第二,发展中国家在参与多边贸易体制进程的同时需要有维持政策空间的自主权利。前述张向晨等的论文核心观点是,发展中国家与发达国家之间存在谈判能力的巨大鸿沟,包括缺乏谈判人才、政府机构间协调不畅、社会参与和支持度不足等三个层面。因此,发展中国家应该基于能力作贡献。

除此之外,我们也可以从政策空间和结构转型的角度来理解这个问题。WTO的宗旨和一国参与WTO的目的是什么?《成立世界贸易组织的马拉喀什协定》开门见山即强调要从提高生活水平、确保充分就业、稳定收入增长、扩大生产的角度来看待贸易,并表示发展中国家的贸易增长份额应与其经济发展需求相匹配。因此,WTO的根本宗旨应是提高经济增长和生活水平,而不仅仅是扩大贸易。¹相应的,发展中国家参与多边贸易体制也是希望借扩大贸易机会带动经济发展。

一般认为,发达国家和发展中国家存在经济结构上的显著差异。发达国家的生产要素更多集中于生产效率较高的现代经济部门,发展中国家的生产要素较多集中在生产效率较低的传统部门。而要实现可持续的增长,就需要推动结构转型(structural transformation),即将生产要素(如劳动力)从传统部门向现代部门转移。但是,由于市场失灵,包括协调失灵(coordination failure)和示范效应(demonstration effect),结构转型往往不能自动实现,而需要政府进行政策推动。²此外,对许多发展中国家来说,封闭经济和开放经济可能产生不同的效

1 Dani Rodrik, *The Global Governance of Trade as If Development Really Mattered*, Report submitted to the UNDP, July 2001, <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/global-governance-trade-if-development-really-mattered>, 2019-06-12.

2 Dani Rodrik, “The Past, Present, and Future of Economic Growth,” in *Towards A Better Global Economy: Policy Implications for Citizens Worldwide in the 21st Century*, Oxford Scholarship Online, 2014, <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198723455.001.0001/acprof-9780198723455-chapter-2>, 2019-06-23.

果。在封闭条件下，传统（农业）部门生产率的增长会导致要素向现代（制造业）部门转移，从而实现经济增长；而在开放条件下，情况可能相反，出现“荷兰病”（Dutch Disease）的情况，从而难以实现结构转型。¹ 前述玛格丽特·麦克米伦（Margaret McMillan）和丹尼·罗德里克（Dani Rodrik）所做的实证研究认为，中国、印度及东亚部分国家有效利用了全球化的机会，初步实现了以结构转型为特征的经济增长。但是，拉美和非洲情况则相反。他解释背后主要原因之一即是中国等国家采取的是逐步开放政策，即一方面将部分企业或产业（如经济特区内的企业）推向更加开放的国际市场；另一方面给内地企业和产业予以适当保护和扶持，同时辅之以其他有效的经济政策（如汇率、就业等）。²

因此，对发展中国家而言，贸易开放和融入全球经济一体化虽然可以带来巨大机遇，但并不能自动帮助其实现可持续的经济增长，甚至可能带来不小的挑战和负面影响。这就要求发展中国家在参与多边贸易体制时保留足够空间来设计和实施国内经济政策。而各国国情、资源禀赋、政治经济体制和文化传统均有较大差异，政策设计不仅需要国际经验和知识，更需要了解当地国情。因此，就本质而言，“自我认定”不应被理解为是给发展中国家逃避开放、拒绝对多边贸易谈判作更大贡献的借口，而是发展中国家在对外开放时应该拥有的一项基本权利，即根据自身的发展水平和国内经济结构、形势甚至政治体制和文化传统来决定所需的政策空间，设定参与全球经济一体化的基本立场、程度和政策，从而更好地把握全球化的机遇，实现以结构转型为基础的可持续增长，这恰恰是鼓励它们通过开放融入全球经济。如果发展中国家无权自我决定参与经济一体化的基本立场，其参与的意愿无疑将大大减弱，反而会损害多边贸易体制的发展。罗德里克在比较历史上三次全球化历史时就评价道，允许成员国在参与全球经济时拥有足够的自由来决定参与的程度和条件，并有空间管理好国内经济和社会，反而能促进贸易和投资快速增长，这恰恰是布雷顿森林体系和 GATT 昔日的成功之处。³

诚然，“自我认定”模式并不完美，存在再思考的空间，但是从根本上讲其

SDT 和“自我认定”在目前条件下仍然是最可行、务实的方案。

存在有充足的合理性，也因而得以成为 WTO 规则体系的一部分。SDT 和“自我认定”即使不是最“理想”的制度设计，恐怕在目前条件下仍然是最可行、务实的方案。SDT 是一整套谈判妥协而成的具体条款和规则，而不只是一个政治原则。如果目前 SDT 体系中部分内容确实已经与当前的国

1 Kiminori Matsuyama, “Agricultural Productivity, Comparative Advantage, and Economic Growth,” *Journal of Economic Theory* 58, 1992, pp 317-334.

2 Margaret McMillan and Dani Rodrik, “Globalization, Structural Change and Productivity Growth,” NBER Working Paper 17143, June 2011.

3 Dani Rodrik, “Globalization’s Wrong Turn and How It Hurt America,” *Foreign Affairs*, June 11, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-06-11/globalizations-wrong-turn>, 2019-06-26.

际经济现实“错配”，那么建议 WTO 成员应该对 SDT 的具体规则进行审议、回到谈判桌前进行务实磋商。事实上，由于许多 SDT 难以执行，目前 WTO 的“发展赤字”问题还远未得到解决。在这种情况下，如果从挑战“自我认定”模式入手，试图从根本上改变判定 WTO 成员发展地位的方法，对发展中成员进行再分类，极可能使 WTO 成员陷入漫长无效的争论甚至导致成员间的分裂，损害发展中成员进一步参与多边贸易谈判的意愿和动力，对于解决当前 WTO 面临的种种问题可能适得其反。

五、结论

本文就 WTO 改革中涉及的 SDT 和“自我认定”发展水平的方法等发展问题进行了探讨。SDT 以及“自我认定”是多边贸易体制下发达国家与发展中国家关系不断博弈、妥协而自然形成的。发展中成员在 WTO 获得 SDT，同时也因此实际上放弃了推动南南经济合作走向深入的努力。“自我认定”模式则是发展中国家在参与全球化的同时，根据本国国情推进国内结构转型和可持续增长所必需。

SDT 和“自我认定”在事实上对多边贸易体制发展和全球贸易投资的自由化进程所起的是积极和正面的作用，是一种贡献，而不应被视为是发达国家对发展中成员的“馈赠”，更非进一步谈判的障碍。总体上，面对变化中的国际经济版图和多边贸易谈判现状，推动 WTO 进行改革无疑是必要甚至紧迫的。具体就发展问题而言，吐故纳新或有其必要，改弦更张却可能适得其反。在目前推进 2030 可持续发展议程仍然面临巨大挑战的背景下，WTO 在发展问题上的改革应该是朝着有助于实现 2030 议程、实现马拉喀什协定的愿景和宗旨方向努力，而不是相反。