

[文章编号] 1672-7320(2010)03-0373-06

# 浅析 WTO 规制下南北关系与中国对策

李 兴

[摘 要] 作为“经济联合国”和“全球贸易战风暴眼”，WTO 规制特别是其争端解决机制对南北关系的影响是很大的。南方国家有得也有失。作为最大的、地位比较特殊的发展中国家，中国在 WTO 框架内应采取有效的对策，以趋利避害，扬长避短，维护国家利益。

[关键词] WTO；全球化；南北关系；中国对策

[中图分类号] D80 [文献标识码] A

## 一、WTO：国际关系研究的新视角

苏东剧变、冷战结束以后，全世界成为一个统一的经济市场，结束了过去“两个平行市场”并存的分割状态，以西方为主导的经济全球化如“凯歌行进”，市场经济成为世界潮流。WTO(世界贸易组织)也取代 GATT，呼之即出，应运而生。

GATT 和 WTO 的成立和发展，既是二战后和冷战后全球经济相互联系和经济全球化发展的反映，也适应了全球经济相互联系和经济全球化的要求，既是经济全球化发展的产物，也是经济全球化的重大标志之一。WTO 是经济全球化的重要推动者和主要载体之一。

WTO 其实就是经济领域的联合国。在经济全球化的大背景下，通过 WTO 开展外交活动，实施对外政策，外交的对象、内容、性质、方式、思维和决策，与过去相比都发生了变化。具体来说，外交的对象从过去的单边到现在寻求多边；外交的内容从过去的政治斗争到现在的经济利益角逐；外交的性质从过去的比较封闭到现在的比较开放；外交决策的思维方面，要淡化或放弃零和博弈，要寻求合作和“双赢”、“共赢”，要参与决策和制定共同的规则，以规则为准绳形成共同的规制。争端解决机制既是 WTO 规则体系的重要保障，也被认为是国际司法体系的重大创新。其在程序上的独立性使人们有理由相信或者期待，它有能力实现国际事务从权力型外交向规则型外交的转变。WTO 的实质归根到底是把过去双边或地区的经贸关系变成多边主义和世界主义的经贸关系。

在 WTO 的框架下，WTO 成员与非 WTO 成员之间，WTO 内部发达成员与发展中成员之间，发达成员内部和发展中成员内部之间，其关系的性质各有特点。国际经济关系是国际关系的重要内容和组成部分。因此，经济全球化和 WTO 构成了研究国际关系的一个新视角。

虽然全球化并不等于西方化，但西方发达国家是经济全球化的推动力，若无西方化则无全球化。发展中国家也参与了 GATT 和 WTO 的创立、决策，是经济全球化进程的重要参与者和国际经济的重要组成部分，并不完全是被动的客体。WTO 框架内的南北关系，是经济全球化时代国际关系的一个重要内容，也是国际政治资本化、市场化的重要表现。有效地解决因违约而引起的贸易争端对多边贸易体制的顺利运作是至关重要的。而争端解决机制正是为多边贸易提供可靠性和可预测性的一个重要因素。

争端解决机制经常被誉为 WTO“皇冠上的珍珠”<sup>[1]</sup> (第 106 页)。许多法学家都高度评价争端解决机制对 WTO 法制化的重要意义,并相信 WTO 的争端解决机制为独立、公平、公正地解决国际经贸纠纷开创了一个国际司法的典范。

中国是一个发展中国家,并且是一个最大的发展中国家和 WTO 的新成员,但中国又不同于一般意义上的发展中国家,其经济实力总量名列世界前茅,地位比较特殊。如何应对新形势下的各种复杂关系,利用 WTO 的规制,特别是 WTO 的争端解决机制为国家经济利益服务,是一个很有现实意义的研究课题。

## 二、WTO 规制与南北方之得失

WTO 是一个具有国际法地位的国际经济组织。在 WTO 的框架内,作为一个整体,发展中国家与发达国家是一种什么关系?作为一个发展中国家,加入 WTO 有哪些得和失?

作为 WTO 内部的发展方,发展中国家加入 WTO 从理论上和实践上能得到的好处如下:

1. 发展中国家虽然在经济上处于劣势,但由于人多势众,在数量上和道义上又居于优势。GATT 和 WTO 正好给它们提供了一个表达意见、争取权利的机会。对于发展方来说,如果要想与美国、欧盟等发达方进行双边协议谈判,WTO 是一个发展中国家在其中有较大权力的论坛。如果发展中国家联合起来,就能获得平等的待遇;如果单独行事,就会被当作是乞讨者。

2. 发展方加入 WTO 时可享受“优惠”,一般是指关税优惠。其含义是,发展中国家的产品出口到发达方时,所适用的关税应低于来自非发展中国家产品所适用的关税。联合国贸发会议确定了关税优惠要达到的目标是:增加发展中国家出口收入;通过给予优惠的市场准入机会,实现经济规模,使幼稚工业得以建立和发展,允许发展方因国际收支原因建立特色工业而实施贸易限制,呼吁发达方在谈判中不期望获得发展方对等的减让。

3. 发展方一般享有 3-5 年的过渡期。在过渡期间,发展方在关税减让、商品配额等方面享有优惠。《与贸易有关的投资措施协议》规定,自该协议生效时起有 5 年的过渡期,发展方甚至有权暂时背离有关国民待遇或普遍取消数量限制的原则;在补贴方面享有优惠。在知识产权领域,可享受更长的过渡期。在服务贸易领域,可根据本国情况确定在多大范围多大程度上开放。

4. 发达方可对发展中国家出口的制成品、半制成品和某些初级产品提供普遍的、非互惠的、比最惠国待遇更优惠的关税待遇。发展方之间可以订立区域性或全球性贸易协议,相互给予关税优惠,或取消非关税措施;发展方在履行多边达成的非关税措施协议方面,可享受差别和更为优惠的待遇。

5. 发展方能参加 GATT 或 WTO 主持下的多边贸易谈判,获得发言权,就有关国际问题充分发表意见,维护本国利益;同时利用 WTO 的争端解决机构,减少发达方可以采取单边行动的范围,维护正当的贸易权益。WTO 争端解决机构成员在处理实际案例中必须保持中立,不能代表任何国家的政府立场,不必对特定的国家负责。上诉机构成员受理争端案件实行内部轮换制和“随意选择,不可预见,机会均等”的原则。这对于缺少熟悉 WTO 事务人才的发展方来说是有利的。

6. 促使发展方调整国内政策,与国际接轨,以趋利避害,扬长避短;促使其国内产业实行结构调整,按照国际市场的需要安排生产,并积极参与国际竞争,提高产品的质量和水平。

7. 发展方可“搭便车”,获得 GATT 或 WTO 提供的某些技术援助。

8. 与发达国家相比,发展方对 GATT 和 WTO 规则的背离容易遭到忽视。有三种可能的情况,一种是发达国家知道在很多情况下发展中国家的背离可以在 GATT 和 WTO 中找到依据,要反对这种背离,需要复杂的程序,发达方可能得不偿失,知难而退;第二是在很多情况下,发展方贸易体制的透明度是有限的,背离 GATT 和 WTO 的情况不易被发现;三是这种背离对国际贸易的影响极为有限,因而被忽视。

关贸总协定总干事萨瑟兰在宣布历时 7 年之久的乌拉圭回合谈判落下帷幕时说:“在现代经济和政

治史上,今天将被看作一个决定性的时刻,因为世界选择了坦诚和合作,摒弃了猜疑和冲突——谈判的成功,意味着更多的贸易,更多的投资,更多的就业机会和收入更大的增长。”<sup>[2]</sup>(第23-24页)经济全球化进一步扩大了发展中国家之间的差距,加剧了发展中国家内部的分化。一些发展中国家创造了经济高速增长奇迹,而大部分非洲国家则更加落后。各个发展中国家在工业化道路上取得的成就不同,内部收入水平的差异在扩大<sup>[3]</sup>(第156页)。

贸易争端解决程序很复杂。在WTO南北关系的框架内,对发展方不利的一面有:

1. 在决策和影响方面,虽然所有成员都有发言权,但谁说话算数,这是必须以实力为基础的。WTO在很大程度上仍然是作为政府间合同而出现的,权力主要掌握在各成员国的手中。西方国家经济发达,技术先进,其跨国公司实力雄厚,经验丰富,掌握了相当部分的决策权和主动权。而一些发展中国家缺乏参加国际贸易的基本能力。在争端磋商过程中,发达国家可迫使对方让步,或拖延磋商和裁决,以求得于己有利的结果。

2. 发展方相关活动和相关人才的匮乏。发展中国家熟悉WTO法规和运行规则的人远远不能同发达国家相比,无力应付每周在日内瓦举行的40-50次WTO会议。对于很多发展方来说,以别人的语言和别人的规则来与别人抗辩,本身就是“小木船”对抗“航空母舰”,其间的差距是很大的。

3. 确保优势地位是发达国家永恒的政策目标。在那些竞争优势能够充分体现的领域,对于发达国家来说,“公平贸易”就等于“自由贸易”。在实力不对称的领域,需要它们做出牺牲和让步的地方,公平贸易又被当作保护主义的借口。自身的利益才是最重要的。在美国,GATT/WTO法的地位要低于国内法<sup>[4]</sup>(第87页)。

4. 虽然形式上享有最惠国待遇,但由于竞争力悬殊,发展方的产品难以进入发达方市场,同时还要承担与其经济发展水平不相适应的义务,导致发展中国家与发达国家事实上的不平等。如对来自发展中国家的产品征收的进口税比适用于富国之间贸易的关税平均高4到5倍。孟加拉国工人制造的一件衬衣,如果出口美国的话,其进口税比从英国进口的同样货物高20倍。发展方货物的价值越高,关税税率就越高。欧盟和美国对进口可可豆不征税。但是,如果穷国将可可豆加工成可可油,欧盟的税率将升到10%以上。如果把可可豆加工成可可粉,税率就升为15%以上。如果把可可豆制造成巧克力,税率就更升到20%以上。这就说明了,为什么发展中国家生产世界上90%的可可豆,但生产的巧克力不到5%,而德国会比世界上最大的可可生产国科特迪瓦加工更多的可可,英国比加纳加工更多的可可粉<sup>[5]</sup>(第4版)。

5. 虽然WTO的有些规定表面看起来是公平的,合理的,但解释时走了样,实践中变了形,导致南北贫富差距拉大,发展中国家已经边缘化或有被边缘化的危险。如WTO体制下的《农业协议》规定,发达成员只要其财政支出没有超出减让农业补贴的承诺,就可继续使用补贴,而大部分发展中成员由于过去没有使用过补贴而被禁止使用补贴。这种规定显然对发展中国家不利。有些规定表面看是公平的,但实际上对发展中国家不利。比如乌拉圭回合规定,发达成员工业品的平均关税降至4%,发展中成员降至13%,结果发达成员从发展中成员那里得到的关税减让为37%,发展中成员从发达成员那里得到的关税减让只有36%,低于发达成员得到的减让。特别是发达成员的进口商品中,有相当一部分原来就是免税的,如果把这部分商品计入减税基数,发达成员的实际减税幅度比承诺的幅度还要小。加上发达成员的平均关税虽然只有4%,但却保留了许多高关税的税目,它们涉及发展中成员向发达成员出口的许多大宗商品<sup>[6]</sup>(第82-83页)。想借助WTO就一劳永逸地获得自由和公平的贸易环境是不切实际的幻想。WTO现存法规与制度远远不是完善的,是有缺陷的,甚至是不平等的。

6. 对败诉的发达方制裁不力。WTO只拥有有限的领导权、研究和解释能力,各成员国履行合同的能力和“诚意”并不均衡。在互惠基础上达成的合同在一方拒绝或不完全执行时,主要依靠起诉方的报复,国际社会的监督和败诉方本身的道义力量,但没有类似联合国采取的强制性的权威和制裁措施。WTO的争端解决机制是规则与权力并重。WTO成立后的裁决实践说明,WTO最不发达国家和较小的成员都很好地执行了裁决,而作为世界上最大最发达的经济体的美国的记录则显著地要差一些。

7. 发达方可使用经济外交手段诱使发展方做出妥协和让步。而受国内政治、经济条件的限制, 小国根本没有能力做出有威慑性和可信性的报复威胁, 往往选择妥协、退让。

美欧是全球化进程的主要推动者, 是包括 IMF、世界银行和 WTO 等在内的主要国际组织的创立者, 并主导着这些组织。美国不仅利用它们来推广自己的观念和意志, 而且优先保护美国自身的利益。美国贸易代表说, 世贸组织可能是一种最有效的工具, 用来推广“美国对反调控以及对自由市场的狂热”和“自由竞争、公平原则、有效的执法等美国式价值”。在墨西哥金融危机期间, 美国就利用自己的特殊地位, 调动了国际资金来为墨西哥提供救援, 并且借机赚了一大笔钱。全球化带给每个国家的机遇和挑战是不同的, 每个国家得到的好处也是不一样的。全球化加剧了发展中国家的贫困。“事实上, 现在的金融体系及其自由化仅使那些享有特权并且主宰世界经济的国家受益。代价却由发展中国家, 特别是由它们当中最穷的国家承担。”<sup>[7]</sup> (第 143 页) 2003 年 7 月, 世贸组织裁定美国对进口钢铁施加高关税违反世贸组织关税与贸易总协定和保障措施协议。欧盟、日本、韩国、中国、瑞士、挪威、新西兰、巴西发表联合声明, 对世贸组织的裁定表示欢迎, 认为“这是一个完全的胜利”。但是, 美国还要上诉。由于美国是全球经济霸主, 许多胜诉的成员担心与美国的双边关系受到损害, 即使在合理期限结束后, 仍然不敢贸然向美国提出补偿或减让关税, 对美国实施报复。多数裁定往往不了了之。贸易争端的结果往往两败俱伤<sup>[8]</sup> (第 4 版)。美国后来有针对性地逐步、分批放弃高关税, 但并未受到 WTO 的惩罚。

全球化运动带来了全球范围内的贫富分化和对环境的破坏, 给某些国家、民族、团体和民众, 尤其是发展中国家特别是欠发达国家, 带来痛苦和灾难。穷国占世界人口的 40%, 但只获得全世界贸易收入的 3%; 发达国家占世界人口的 14%, 但却获得世界贸易利润的 75%。发达国家英国从贸易中所获得的利润比南亚和撒哈拉沙漠以南的非洲地区加在一起还要多。因此, 在全球化发展的同时也出现了反全球化运动。反全球化运动中既有发展中国家的群众, 也不乏发达国家人士。

### 三、中国之对策

两极格局结束后, 东西关系淡化, 南北关系突出, 冷战变成了商战。同时, 区域性南北关系得到发展, 而全球性南北关系减弱, 使建立国际经济新秩序的斗争更加复杂而艰难。据统计, 由于目前存在的不公正的国际经济、贸易、劳务、金融体制, 南方国家每年蒙受的经济损失高达 5000 亿美元, 相当于它们所获得援助的 10 倍。发展中国家在世界经济格局中被“边缘化”的危险越来越大。南北之间矛盾加剧, 多哈回合长久没有进展。WTO 之外的最大经济体俄罗斯, 在与西方关系紧张的背景下, 普京总理提出要退出部分加入 WTO 达成的协议, 因为那些协议损害了俄罗斯的利益。发展中国家由于在全球化中处境不同, 经济水平和利益诉求相差很大、很远, 各自争相与发达国家特别是美国拉关系, 当今国际政治中出现了市场化、资本化、外交实用化的倾向。发展中国家内部的竞争和矛盾愈来愈剧烈, 愈突出, 作为一个整体的内部凝聚力受到削弱。

中国是一个发展中国家, 并且是最大的发展中国家, 是 WTO 的新成员, 地位比较特殊, 因为中国同时也是世界上经济增长最快的出口大国, 经济总量名列全球三甲, 令人瞩目。加入 WTO, 对于中国来说, 有利有弊, 既是机遇, 也是挑战。机遇取决于如何应对挑战。加入 WTO 以后, 在南北关系的框架内, 中国在维护自身利益时拥有更多的政策选择, 同时在如何动用这些“武器”的问题上存在着严重的能力缺陷。

西方发达国家是中国在 WTO 框架内最主要的交往对象。它们是全球化的主导力量, 在资金、技术、管理经验、人才和熟悉 WTO 规制等方面占有优势。发达国家与中国的经济互补性比较强。只有与强手打交道, 才能更快地学到真东西。有些学费、代价是必须要交付的。至今中国在 WTO 争端中被诉多于起诉, 败诉多于胜诉。中国要融入国际社会, 就必须融入国际经济主流, 按国际规则办事, 参与决策和共同的游戏规则的制定。中国与联合国打交道, 过去主要是反对大国主义和强权政治。自 2001 年底成为 WTO 成员国后, 在 WTO 框架内, 以具体的经济利益划线, 以 WTO 规制为基础, 参与决策, 并成

为这一进程的一部分。国际贸易的摩擦尤其是与西方大国的经济摩擦、贸易纠纷和争端是经常的,并且是常态,不必大惊小怪,尤其不能政治化。我们应根据事情本身的是非曲直和轻重缓急做出判断,就事论事,建立利益共同者或相关者同盟,维护自身的经济利益,保卫自身的经济安全,团结南方国家一起为建立国际经济新秩序而共同努力,但不必搞“南北分立”。因为“南北分立”并不符合中国的国家利益。南方国家很多,利益不同,甚至相互矛盾,并非一个整体。“你(发达国家)拿到利润,我(发展中国家)得到发展”,不疏远或得罪任何人,符合中国经济利益。WTO不同于联合国,维护的主要是国家经济、商业利益,也是外交活动,其政治、安全色彩不突出。

与南方国家的合作(南南合作)也是必要的,中国需要南方。因为中国是一个发展中国家,与发达国家相比,发展中国家自然有一些共同的立场和利益。这是我们的立足点。发展中国家在WTO中仍占多数。过去在冷战时期,中国主要在政治上需要发展中国家。在冷战结束以后,在全球化的条件下,中国在经济上也非常需要发展中国家,需要南方国家的市场、资源、能源,某些与发达国家相比竞争力不强的商品可向“第三世界”寻求市场。这也符合中国经贸多元化的战略。在2003年9月召开的WTO坎昆会议上,以中国、印度和巴西为代表的发展中国家第一次自我组织起来,形成联盟,强烈要求美国和欧盟大幅度削减农业补贴和进口关税,拒绝降低发展中国家的关税,显示了发展中国家的团结和力量。中国支持巴西等发展中国家代表竞选WTO总干事等领导职务。最近几年来,发展中国家相互通过WTO争端解决机构上诉的情况也多起来了,这多半是由于相似的经济结构造成了竞争,或者经济发展水平和经济地位拉开距离所致。这也是正常的,要有心理准备。在目前的世界经济体系中,中国属于半边缘、半核心地位,无论是与处于核心、中心地位的西方发达国家,还是与处于完全的边缘、依附地位的发展中国家相比,中国都有自己的特点。因此,我们的经济外交必须平等互利、灵活务实。积极加入区域经济一体化进程,比如致力于中国—东亚、中国—中亚自由贸易区,相互免税,提供优惠,取长补短,互利有益,是中国明智的现实选择。

当然,虽然经济全球化原则上、总体上对发达国家有利,但同时也给发达国家和地区带来挑战和风险。发达国家和地区有“先发劣势”,发达国家和地区有“后发优势”。发达国家和地区更容易受到全球经济政治形势的影响,如美国遭到“9·11”恐怖袭击事件的打击后,贸易保护主义就乘机抬头。香港受1998年金融危机和2001年全球经济不景气的影响就比大陆大得多。2008年9月以来由美国次贷危机扩展到全球的金融、经济危机,使西方经济遭受重创,也危及到全世界,经济民族主义再次成为严重的威胁。事情的发展往往具有不确定性,不可测性。我们要扬长避短,趋利避害,未雨绸缪,开拓创新。

由于中国是最大的发展中国家,发展迅速,在发展中国家中脱颖而出,总体经济规模、国际进出口总额在全世界都名列前茅,为所谓“金砖四国”之一,潜力巨大,前景看好。因此,我们要避免树大招风,甚至树未大而先招风,以致成为矛盾的焦点,众矢之的。在加入WTO不久,特别是此次全球金融—经济危机发生以后,国际贸易保护主义抬头,中国不幸成为WTO中遭受反倾销起诉最多的国家。起诉方主要是美国、欧盟、日本等发达经济体,也有发展中国家。在WTO目前的制度安排下,中国的出口仍然十分容易被外国市场关闭在门外。这就告诉我们一定要冷静观察,沉着应对,韬光养晦,有所作为。

WTO的运作过程其实是一种博弈。我们提倡非零和性博弈,合作性博弈,以达到双赢、共赢。这与中国过去在联合国中展开的政治、外交斗争,性质不完全相同。这就要求我们进行改革,不仅是制度性的,如政府职能转换等,而且有思维方式等精神层面的。因为WTO不仅是一个提倡自由和公平贸易的世界经济组织,而且还是蕴含着自由、平等、公正、法治等理念和精神的准政治组织。我们必须以新的思维方式来应对加入WTO以后的新形势。思维和斗争的对象、方式都要发生革命性的变化,如以经济利益划线,与某些发达国家、发展中国家一起,与另外一些发达国家或发展中国家通过WTO争端解决机构解决贸易纠纷问题,如中国曾与欧盟、日本、韩国、巴西一道对美国提高钢铁产品进口关税进行上诉,并取得了一定的成果。

始于2008年底发源于美国的次贷危机,引发全球金融和经济危机,给发达国家和发展中国家都带

来很大的伤害。美国本是“自由贸易”的旗手,在金融危机的打击下提出“美国人购买美国货”,凸显了经济民族主义和贸易保护主义,其实质是狭隘、短视、自私的国家民族主义和民族利己主义。这既与美国“自由贸易”的传统不符,也违背了 WTO 自由贸易的精神。其结果是损人不利己。美国从“自由经济”的卫士一变而为“贸易壁垒”的先锋,说明它在经济贸易问题上完全是双重标准:对别国要求自由,对自己则搞保护;强势时要求自由,不利时(即发达国家发展缓慢、出现问题,发展中国家发展快速时)则修壁垒,拆桥关门,从而对经济全球化、市场化造成重创。我们一方面要进行谈判,晓以利害,旗帜鲜明地对“贸易保护主义”,另一方面要上诉 WTO 争端解决机制,因为 WTO 是主张自由贸易、反对贸易保护主义政策的。再次,要努力促成多哈回合谈判成功,使自由贸易在发达国家与发展中国家之间制度化。最后,在万不得已的情况下,经济报复可使贸易保护主义者付出代价,得不偿失,吸取教训。我们应当保留这一无奈的、最后的选择。

### [参 考 文 献]

- [1] Ostry, Sylvia. 2000. “Looking Back to Look forward: the Multilateral Trading System after 50 Years,” in WTO Secretariat (eds.). *From GATT to WTO: the Multilateral Trading System in the New Millennium*. The Hague: Kluwer Law International.
- [2] 曹思源:《WTO 与中国》,北京:团结出版社 2001 年版。
- [3] 李 综、徐 葵:《经济全球化、地区一体化与中国》,北京:中共中央党校出版社 2000 年版。
- [4] Hudec, Robert E. 2002. “The Adequacy of WTO Dispute Settlement Remedies: A Developing Country Perspective,” in Hoekman, Bernard (eds.). *Development, Trade, and WTO: A Handbook*. Washington, D.C.: The World Bank.
- [5] 《世界贸易:事实和数字》,载《参考消息》2003 年 9 月 17 日。
- [6] 中国现代国际关系研究所:《当代第三世界透视》,北京:时事出版社 2001 年版。
- [7] [德] 格拉德·博克斯贝格、哈拉德·克里门塔:《全球化的十大谎言》,胡善君、许建东译,北京:新华出版社 2000 年版。
- [8] 梁业倩:《中国打赢“钢铁官司”了吗》,载《参考消息》2003 年 7 月 17 日。
- [9] Chomsky, Noam. “The Passion for Free Markets,” *Z Magazine* May.

(责任编辑 叶娟丽)

## North-south Relations and China's Countermeasures under Regulations & Institutions of WTO

Li Xing

(School of Political Science & International Studies, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

**Abstract:** The regulations and institutions of the WTO—the “economic United Nations”, especially its dispute-solving mechanism, have a considerable influence on North-south relations. There are gains and losses for the Southern countries. As the biggest developing country which occupies a special position in the world, China should take effective measures under the framework of the WTO to exploit favourable conditions, avoid unfavourable ones and defend our national interests.

**Key words:** WTO; globalization; North-south relations; the countermeasures of China