

“我们只有半杯水”，中美在 WTO 激辩发展中成员标准

2019-03-02 11:45:55 来源：观察者网

https://www.guancha.cn/internation/2019_03_02_492024_s.shtml

导读

张向晨说，“纵观美方和我们的文件，显然美方看到的是我们杯子里盛的水比原来多了，而我们更多看到的是杯子还空着半截。”

（观察者网讯）当地时间2月28日，中国等发展中国家成员与美国在日内瓦世贸组织(WTO)总部就发展中国家认定问题展开激辩。

中国驻 WTO 大使张向晨发言强调，发展中成员特殊和差别待遇原则不容否定。会上，十余个发展中成员对美国提案要求取消发展中成员享受的特殊差别待遇予以强烈反驳。

同一天，[WTO 就美国诉中国粮食补贴争端案发布报告](#)，认可美国提出的部分申诉，中国商务部对此表示遗憾。



2018年7月26日，中国驻WTO大使张向晨在瑞士日内瓦举行的世界贸易组织会议上与美国驻WTO大使谢伊(右)交谈。

1月15日，美国向世贸组织提交了一份文件，题为《一个无差别的世贸组织：自我认定的发展地位威胁体制相关性》，之后又提出一份总理事会决定草案，要求取消一大批发展中成员享受特殊和差别待遇的权利。

作为回应，2月15日，中国、印度、南非和委内瑞拉联合向世贸组织提交了《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》的分析文件。此后，又有6个发展中成员联署了该文件。

日内瓦时间2月28日，两月一度的世贸组织总理事会（仅次于部长级会议的最高级别例会）上，中国等发展中成员与美国围绕各自提交的文件展开了激烈辩论。

根据中方提案显示，中国、印度、南非、委内瑞拉、老挝、玻利维亚、肯尼亚、中非、古巴和巴基斯坦等10个发展中成员提交联合文件，坚决反对美国要求，并在会上予以驳斥。

另据第一财经3月1日称，一位在现场的日内瓦官员透露，除了联署的各方在现场表达不满，大的成员如土耳其、东盟集团、非洲集团都发言反对美国提案。

就美方文件中提到的中国科技进步问题，中国常驻世贸组织大使张向晨在会议发言中回应称，中方不否认自身在某些领域的发展较为迅速，我们对拥有登陆月球背面的能力感到骄傲。但应该看到，由于资源禀赋、比较优势等因素，包括中国在内的发展中成员，只是在某一个或某几个特定领域发展较快。衡量一国的发展水平，不能仅看一点、一个领域，而应进行全面的评估。

“顺便说一句，我们刚刚拥有了一些好东西，却有一些人希望将它扼杀在摇篮中，例如5G技术。”

他称，中国等发展中成员近几十年的确取得了显著发展成就，但中国正处于并将长期处于社会主义初级阶段、仍是世界上最大的发展中国家这一基本事实没有改变。

张向晨强调，当前世贸组织面临的危机不是发展中成员地位以及特殊和差别待遇造成的，而是由于单边主义和保护主义肆虐、上诉机构遴选程序迟迟未启动、现有规则中“发展赤字”“规则赤字”未能得到有效处理。与其推动“分类”、“毕业”这些政治上不可行、技术上无法操作的倡议，还不如做出一些切实的努力，帮助发展中成员提高谈判参与度和履行协议的能力，鼓励、吸引他们根据自己的能力大小做出相应贡献。

他指出，发展中成员的特殊和差别待遇是多边贸易体制历史及其规则的一部分，就发展中成员分类问题进行讨论将使世贸成员进一步陷入分裂。美方忽视了发展中成员在人均收入水平、科技发展、经济结构、地区差异、社会管理、发展质量等诸多方面与发达成员的差距，夸大了一些发展中成员的发展水平。事实上，发展中成员与发达成员的经济社会发展鸿沟依然悬殊，他们参与多边贸易体制的能力缺失仍未消除，发展中成员特殊和差别待遇的适用基础并未改变。因此，美方观点势必不会得到广大发展中成员认同。

关于这一点，发展中国家提交的文件包含11页文字和28页图表，共分为6个部分：概要，发展鸿沟，能力缺失，新成员贡献，特殊和差别待遇和自我认定，以及结论。

“我并不否认，过去几十年发展中成员在贸易、经济和社会等方面取得了长足发展。否认这一点，就等于否定自己。但我们也十分清醒，我们和发达成员仍存在巨大差距。”

张向晨认为，“纵观美方和我们的文件，显然美方看到的是我们杯子里盛的水比原来多了，而我们更多看到的是杯子还空着半截。这既是观察角度的不同，也是我们所承担的不同历史使命所导致的差异，而我们的使命就是杯子装满水，这将是一个漫长的历史进程。”

他以农业补贴为例证明发展中成员应当享受特殊和差别待遇的道理并不难懂，这些成员在旧的国际贸易体制下长期遭受不公平的待遇、亟待纠正。“以农业为例，2016年美国的人均农业补贴分别是中国、巴西、印度的70、176和267倍，以此正像联合国贸发会议专家说的，在经济实力不平等的成员间简单地实行对等市场开放就是一种歧视。”

最后，张向晨总结称，发展问题的核心并不是发展中成员是否愿意在未来谈判中做出更大贡献，而是他们能否获得平等的谈判权力。有些人只看到了表面上成员之间承诺水平的不一致，却没有看到背后多边贸易谈判结构的不平衡。谈判的议题由谁来设置？谈判的进程由谁来主导？谈判的结果由谁来决定？如果这些不平衡继续表现为少数发达成员实际拥有的某种特权的话，那么通过特殊和差别待遇减少这种失衡所造成的不利影响，就是发展中成员的唯一选择。

附：张向晨大使的会议发言（商务部网站）

发展中成员特殊和差别待遇原则不容否定

张向晨大使在 2019 年 2 月 28 日世贸组织总理事会上的发言

会议议程第六项

主席先生，

发展是世贸组织的一项重要议题，关系到广大成员利益和世贸组织未来。对于美方提交的分析文件（WT/GC/W/757/Rev.1），相信很多成员都有话要说。美方文件多次提到中国，我也有必要做出回应。

概括而言，美方文件忽视了发展中成员在人均收入水平、科技发展、经济结构、地区差异、社会管理、发展质量、发展阶段等诸多方面与发达成员的差距，通过选择性使用个别总体指标夸大一些发展中成员的发展水平，进而挑战世贸组织发展中成员自我认定的方法。我们认为，发展中成员与发达成员的经济社会发展鸿沟依然悬殊，发展中成员参与多边贸易体制的能力缺失仍未消除，发展中成员特殊和差别待遇的适用基础并未改变。因此，我们无法认同美方的观点。

美方还提出了另外一份文件（WT/GC/W/764），通过“总理事会决定草案”的形式，要求剥夺相当一部分发展中成员享受特殊和差别待遇的权利。我认为这个文件与刚刚提到的分析文件之间是皮和毛的关系，既然分析文件站不住脚，那么由此衍生出来的所谓“决定草案”自然缺乏合法性，所谓皮之不存，毛将焉附？

在此次总理事会前，中国、印度、南非、委内瑞拉、老挝、玻利维亚、肯尼亚、古巴、中非和巴基斯坦共同提交了《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（WT/GC/W/765/Rev.1），秘书处已将这份文件列为今天会议的第七项议题。我过一会儿将在该议题项下阐述中方观点，具体回应美国分析文件的相关内容。

谢谢主席先生。

会议议程第七项

第一次发言

主席先生，

请允许我对文件做一简要介绍，并分享中方的看法。我们的文件包含 11 页文字和 28 页图表，共分为 6 个部分：概要，发展鸿沟，能力缺失，新成员贡献，特殊和差别待遇和自我认定，以及结论。

和美方文件一样，我们在文件中也引用了一些国际机构关于发展的指标和数据，这些指标和数据对于认识和分析不同成员的发展状况及其变化是有帮助的。但是我要强调，世贸组织是多边贸易谈判场所，不是人类社会发展机构。我们应该做的和能够做的，是在世贸组织规则框架下，共同研究世贸组织成员，这其中既包括发达成员，也包括与发达成员相对的、经济社会发展水平较低的发展中成员，如何通过贸易更好地促进国内经济发展、增加就业和减少贫困，而不是把成员分成三六九等。目前世贸组织成员的两分法，反映了多边贸易体制内在的政治逻辑。

辑、经济逻辑、法律逻辑以及历史逻辑，特殊和差别待遇是解决发展鸿沟和能力缺失的重要政策工具，不容否定。

主席先生，

我并不否认，过去几十年发展中成员在贸易、经济和社会等方面取得了长足发展。否认这一点，就等于否定自己。但我们也十分清醒，我们和发达成员仍存在巨大差距。2017年，美国人均国内生产总值是59531美元，而中国、印度、南非、巴西和其他许多发展中成员均不足1万美元。而且从绝对增长量数据看，发展中成员和发达成员人均GDP的差距自1995年世贸组织成立以来呈扩大趋势；2016年，发展中成员移动宽带用户比例仅为40.9%，还不到发达成员90.3%的一半；2016年，占全球人口85%的发展中成员，服务贸易出口尚不足全球的30%；2017年，美国的知识产权获取费分别是中国、印度、巴西的27倍、183倍和213倍。纵观美方和我们的文件，显然美方看到的是我们杯子里盛的水比原来多了，而我们更多看到的是杯子还空着半截。这既是观察角度的不同，也是我们所承担的不同历史使命所导致的差异，而我们的使命就是把杯子装满水，这将是一个漫长的历史进程。

毫无疑问，世界在飞快地变化着；同样毫无疑问的是，世界依然具有相对的稳定性。我们既应对变化保持敏感，也要对稳定性予以尊重。感谢美方在文件中列举了不少中国的发展成就，作为中国人，我们为自己取得的这些成就感到骄傲，但我们对中国发展历史阶段和基本国情是有清醒认识的，即我们的国家正处于并将长期处于社会主义初级阶段，中国仍然是世界上最大的发展中国家。

主席先生，

我并不否认，发展中成员之间存在差异，有的发展快些，有的发展慢些。否认这一点，就等于否定常理。但我们充分意识到，作为发展中成员，我们具有许多共同的特点，都尚未实现发展的充分性与平衡性，要么是在这两方面都有较大差距，要么是在某一个方面存在明显的短板。被公认为世界上最穷的最不发达国家的贫困人口占全球38.2%，剩余的61.8%则生活在中国、印度等非最不发达国家；2017年，中国、巴西进入世界500强的制造业企业平均利润分别只有美国的17%和29%；2018年，全球排名前100的大学中只有4所来自发展中成员。即使是那些由于自然禀赋等原因人均收入较高的发展中成员，他们在国家管理体系和现代治理能力方面与发达成员也存在着明显的差距。

主席先生，

我并不否认，特殊和差别待遇是对一般贸易规则的例外。否认这一点，就等于否定历史。但我们非常清楚，特殊和差别待遇不是发达成员给予发展中成员的恩赐，而是他们付出巨大代价换来的谈判结果，是多边贸易规则不可分割的一部分。

发展中成员应当享受特殊和差别待遇的道理并不难懂。他们在旧的国际贸易体制下长期遭受不公平的待遇，亟待纠正。以农业为例，2016年美国的人均农业补贴分别是中国、巴西、印度的70、176和267倍。正像联合国贸发会议专家说的，在经济实力不平等的成员间简单地实行对等市场开放就是一种歧视。为了免于这两种歧视，从“授权条款”到《纺织品和服装协定》，发展中成员争取特殊和差别待遇的努力筚路蓝缕、艰辛备尝。在乌拉圭回合中，为了换取纺织品贸易回归多边规则和减少农产品贸易的扭曲，发展中成员在服务贸易和知识产权方面做出了重大让步。而时至今日，发达成员在履行对发展中成员的承诺方面乏善可陈。几十年了，

那些“最佳努力”条款静静地躺在纸面上，已经发霉；数以千亿美元的扭曲性农业补贴堆积成山，寸土未削。

主席先生，

我并不否认，发达成员的市场开放程度总体上高于发展中成员。否认这一点，就等于否认事实。但我们全都知道，自1995年世贸组织成立以来，不是发达成员，而是发展中成员，特别是那些新加入世贸组织的发展中成员（“12条”小组），为全球贸易自由化进程做出了巨大贡献。在发达成员保持着关税高峰、关税升级、大量农业出口补贴和国内支持的情况下，发展中成员在加入世贸组织过程中和加入时，在市场开放和遵守规则方面做出了范围更广、程度更深的承诺。“12条”小组成员关税化程度高达100%，农产品平均约束税率仅为创始成员的四分之一，平均开放107个服务部门，而创始成员仅为42个。

中国在加入世贸组织谈判中将农业综合支持量约束为零，将农产品平均关税降至15.7%，自加入之日起即适用《与贸易有关的知识产权协定》。在加入世贸组织后，中国参加了《信息技术协定》扩围谈判，为执行协定每年减少关税收入75亿美元，贡献度显著超过其他参加方。

怀奉献之心，有自知之明；量力而行，尽力而为。我们过去是这么做的，将来也会继续这样做。

主席先生，

我到国外出差时，总会给夫人带件礼物，但是有一样东西我是从来不买的，那就是她的鞋子。因为只有自己的脚才知道什么样的鞋子合适。取消发展中成员自我认定的方法，无异于将选择鞋子的权利交给了别人。

著名经济学家哈耶克曾经说过，尽管事实本身从来不能告诉我们什么是正确的，但对事实的错误解读却有可能改变事实和我们所生活的环境。美国的分析文件提供了部分事实和数据，但它以偏概全的缺点也是显而易见和致命的，容易误导人得出片面的结论。我认为，只有把发展中成员所做的分析文件结合在一起，我们才会看到一副完整的画面。只有在对全部事实进行系统分析后，我们才能尝试着对发展这一重大议题进行有意义的讨论并寻找一些交集。但我要强调，在我们进行这种讨论的同时，发达成员必须切实履行自己承担的义务，把承诺给予发展中成员的特殊和差别待遇真正落到实处。

谢谢主席先生。

第二次发言

主席先生，

我想先对成员，特别是美国的评论做一简要回应，然后对今天的讨论发表一个总体评论。

关于引用杰弗逊总统的话。我感谢伊大使的澄清。我相信你是对的，你肯定比我更了解杰弗逊，正像我比你更了解孔子一样。我们都不应该在“江边卖水”。我接受你的订正，我们可以修改我们的文件，引用你刚才提到的另外一句杰弗逊的话“真理是谬误适当而有力的对手”（Truth is the proper and sufficient antagonist to error）。我很喜欢这句话，我想这是我们今天讨论中可以达成的一个共识。

关于美国文件里的一个主要论据人类发展指数（HDI）。我想和大家分享一篇发表在联合国开发计划署网站上的评论文章，这篇文章分析了该指标的缺陷：一是HDI仅按国别统计相关

数据，没有考虑各国国内的发展落差，如城乡之间、区域之间的差距，而区域发展严重失衡是发展中成员的重要特征；二是基本指标过于片面，仅从人均预期寿命、教育和人均收入三方面评估发展水平，没有考虑到环境、社会福利、人口规模、自然灾害风险等诸多可能阻碍发展的现实因素；三是三大统计指标中的教育和人均收入存在强相关性，可能导致叠加效应，影响最终测算的准确性。我想指出，这篇文章的作者是 Selim Jahan 先生，而他本人正是 HDI 的编写者。

关于我方联合文件的数据。中方并未否定美方文件中的数据本身的可靠性，而是认为美国文件片面选择总量数据，并未准确、全面体现发展中成员的发展现状。因此，我方联合文件旨在通过列出不同类型的数据，使各方对发展中成员有更加全面的了解。当然，对于总量和人均数据孰轻孰重，我想我们不可能在今天达成共识。但正像印度大使迪帕克刚才提到的，现有世贸组织协定中唯一使用过的、用于衡量成员发展水平的指标就是“人均”的概念，即《补贴与反补贴措施协定》第 8.2 (b) (iii) 项和附件 7。

美方质疑我方联合文件中使用的部分数据与贸易政策的相关性，如网络接入率。在我看来，在当前这样一个信息和数据时代，网络接入率与贸易非常相关。而我认为美国自己在数据选用上使用了双重标准，美方文件中列举的部分例子和数据，如空间技术和国防实力等，这些才与贸易无关。

关于最不发达国家 (LDC) 问题。LDC 是联合国认可的、有明确界定标准的一群国家。作为发展中成员中最脆弱的经济体，LDC 理应获得更多照顾，享受更多灵活性。但是，LDC 依然是发展中成员大家庭中的一员，确保 LDC 的利益不应以剥夺其他发展中成员所应享受的权利为代价。对于 LDC，我们能做的应该是在发展中成员享受的特殊和差别待遇基础上“做加法”，给予他们额外的照顾，而非对发展中成员的特殊和差别待遇“做减法”。

此外，对于 LDC，提供特殊和差别待遇只是一方面，各成员应继续加大对 LDC 的技术援助和能力建设，切实履行对他们所做出的承诺，包括“双免”（免关税、免配额）。

关于中国的科技进步。中方不否认自身在某些领域的发展较为迅速，我们对拥有登陆月球背面的能力感到骄傲。但应该看到，由于资源禀赋、比较优势等因素，包括中国在内的发展中成员，只是在某一个或某几个特定领域发展较快。衡量一国的发展水平，不能仅看一点、一个领域，而应进行全面的评估。另外，顺便说一句，我们刚刚拥有了一些好东西，却有一些人希望将它扼杀在摇篮中，例如 5G 技术。

关于谈判功能失效。我想呼应刚才印度大使迪帕克说的，世贸组织目前谈判功能失效的原因并非特殊和差别待遇以及自我认定的方法，而是由于发展中成员参与谈判能力缺失，多边贸易体制权力架构不合理所导致的。我一会儿在总体评论中还要讲这个问题。

关于贸易便利化协定 (TFA) 模式和逐案处理 (case by case) 方式。我认为 TFA 是一种创造性和务实的方式。没有这个方式，我们就不会有多哈回合的早期收获。但我想说，TFA 模式并不是将成员进行分类，TFA 不同层次的义务是由成员自行选择决定的。我们认为，发展中成员有权在不同的谈判中，根据自身在该领域的情况，通过具体谈判来确定是完全享受特殊和差别待遇或是承担更多的义务，但不能将 case by case 作为一个普遍适用的前置条件，由其他成员代替发展中成员就是否享受、如何享受特殊和差别待遇等做出决定。

关于中国的农业国内支持。在昨天的农业委员会例会上，我来自首都的同事向成员们提供了中国农业政策的许多解释和说明，包括所谓的“爆箱”问题。他们也表明要以符合世贸组织规则和中国加入承诺的方式解决相关问题。但我想向大家说明中国农业面临的“两板”困境，即由于世贸组织规则 and 我们的入世承诺形成的有限度的“天花板”以及国内价格上涨造成的不断提升的“地板”。我们都知道衣服太紧了纽扣会崩掉，这正是发展中成员需要通过特殊和差别待遇获得政策空间的原因。

关于发展与市场开放的关系。我认可开放是促进发展的重要工具，正因为如此，中国一直以各种方式推进中国市场的开放，包括单边的、双边的、区域的和多边的措施。但我们需要建立适当的机制进行市场开放的谈判，并在谈判中取得平衡的结果，还要解决发展中成员的具体关注，包括合理的公共政策目标。

中国一直在推进金融服务的开放，我只想举一个例子，截至 2017 年年底，外资银行在华营业性机构总数达到 1013 家，是 2002 年中国刚刚加入世贸组织时的 5 倍。在华外资银行总资产达到 4800 亿美元，是 2002 年的 9 倍。

主席先生，

感谢发言的世贸组织成员对我方提交文件的评论。今天的讨论是有意义的，对我而言，分析性的讨论总比哲学性的辩论和意识形态的争论要好。不过，数据、图表、指标等总会归结到一定的观点上。

美国提出的问题无非是世贸组织今后是否应该限制给予发展中成员，特别是部分发展中成员特殊和差别待遇。在美国同事的眼里，特殊和差别待遇似乎是多边贸易体制的一大漏洞，而在我看来那只是发展中成员迫不得已走的一条羊肠小道。特殊和差别待遇是什么？无非是我过去曾概括的 4 个“L”（less，减让范围窄一些；lower，减让幅度低一些；longer，减让时间长一些；later，减让开始晚一些）而已。

我认为，发展问题的核心并不是发展中成员是否愿意在未来谈判中做出更大贡献，而是他们能否获得平等的谈判权力。有些人只看到了表面上成员之间承诺水平的不一致，却没有看到背后多边贸易谈判结构的不平衡。谈判的议题由谁来设置？谈判的进程由谁来主导？谈判的结果由谁来决定？如果这些不平衡继续表现为少数发达成员实际拥有的某种特权的话，那么通过特殊和差别待遇减少这种失衡所造成的不利影响，就是发展中成员的唯一选择。

因此，与其推动分类、毕业这些政治上不可行、技术上无法操作的倡议，还不如做出一些切实的努力，帮助发展中成员提高谈判参与度和履行协议的能力，鼓励、吸引他们根据自己的能力大小做出相应贡献。以我们正在进行的渔业补贴谈判为例，有谁不愿意保护我们共同的海洋资源，有谁不愿意实现世界渔业的可持续发展？但是，如果我们不能在谈判开始和过程中对广大发展中成员的合理关切，如监管制度不完善、履行通报义务存在困难以及种群评估能力缺失等挑战进行有效处理，那么谈判的结果必然是一大批发展中成员寻求新纪律的例外。推而广之，如果世贸组织不能对多边贸易谈判权力结构进行根本改革并取得实际成果，试图以任何方式剥夺发展中成员的特殊和差别待遇都是不公正的，也是不可能实现的。

谢谢主席先生。