

## WTO改革应关注发展中成员的能力缺失问题\*

张向晨 徐清军 王金永

发展议题是多边贸易谈判的组成部分，也是当前世贸组织（WTO）改革的讨论内容。发展中国家特殊与差别待遇是多边发展议题的核心构成，历史沿革为给惠与受惠的关系。通过将“不完全契约”、“能力贫困”等理论分析框架引入多边贸易谈判领域，本文认为，发展议题的本质是发展中国家存在能力缺失，而能力缺失问题制约了发展中国家的谈判水平以及将谈判成果转化为国内经济发展的程度。从能力缺失和一系列经济社会指标看，中国仍是发展中国家。多边发展议题的出路在于弥补“规则赤字”，解决发展中国家的能力缺失问题，既起始于多边规则谈判，也落脚于多边规则实施，即通过多边规则转化为国内法律法规，并将这一能力转化为国内经济和社会发展的动力和内生变量，进而发展中国家才能自主在多边贸易谈判中“根据能力作贡献”。

关键词：WTO改革 发展 能力缺失 根据能力作贡献

在目前进行的WTO改革讨论中，发达国家的一项重要主张是，取消WTO通行的“自我认定”的发展中国家标准，将对发展中国家普遍适用的“特殊与差别待遇”原则（S&DT）改为“逐案处理”（case by case）的方式。这种主张在WTO成员中引起了巨大争议，也反映了发达成员在发展问题上存在的认知偏差和价值偏差，这种偏差体现在发达国家未能认识或者有意忽视发展中国家在多边

张向晨、徐清军、王金永均供职于中国常驻世界贸易组织代表团。

\* 本期“世界贸易组织改革”的两篇专题文章，由本刊编辑部与中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室合作组稿。

贸易体制中普遍存在的能力缺失问题。客观看，发展议题在多边贸易谈判进程中经历了一个渐变过程。关贸总协定（GATT）/WTO对发展议题的处理，或者说发展中国家对GATT/WTO的认识和参与，是一个曲折、复杂而漫长的进程，经历了从对立、心存芥蒂和隔膜到关注、参与和影响的转变，多边贸易谈判能力也经历了被动接受谈判结果到初步分析谈判文本、参与讨论、分析谈判利弊和谈判中的讨价还价等不同层面的提升过程。自WTO成立至今，发展议题备受成员关注，也因各方分歧巨大而一直未能取得谈判进展，这既是发展中成员谈判能力近年来有所提升、在谈判中多次据理力争的结果，也是谈判能力仍有缺失、无法通过贸易谈判成果来促进国内经济社会发展的表现。

### 专栏1 GATT/WTO多边发展议题历史沿革

#### 1.GATT建立到“授权条款”：从无到有

1947年：11个发展中国家基本上按照与发达国家相同的条件和义务加入GATT。第18条（幼稚产业保护条款）是GATT中主要的发展条款。另外还有一个国际收支平衡条款，即第12条。

1954-1955年：第18条经修改增加了B款，允许发展中成员在外汇储备低于经济发展需要时，为了国际收支平衡使用“数量限制”。

1964年：联合国贸发会议（UNCTAD）成立，在GATT内建立了贸易与发展委员会，负责与发展有关的事宜，国际贸易中心（ITC）负责帮助发展中国家促进进出口。本阶段，逐渐衍生出了“非完全互惠”的概念，GATT中第一次明确“发展”问题的第四部分——“贸易与发展”诞生，“非对等”概念首次被引入，“尽管大多都只是口号式和非约束性的内容”。<sup>[1]</sup>

1968年：美国接受UNCTAD会议要求的普惠制，在普惠制项下，工业化国家在非对等的基础上向发展中成员提供关税优惠，这种优惠是自愿、非强制和单方给予的。

1971年：GATT给予普惠制豁免地位，即法定的关税优惠，GATT还通过了一项豁免，即《发展中国家贸易谈判议定书》（日内瓦议定书）。

1973-1979年：70多个发展中成员参加了东京回合谈判，从历史的角度看，东京回合的成功，从总体上扭转了国际上严重的贸易保护主义倾向，对发展中国

[1] Michael J.,Trebilcock and Mariana Mota Prado, *Advanced Introduction to Law and Development*, 2014.

家参与多边贸易体制起到了积极的促进作用。1979年，各方达成了《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》——“授权条款”，为特殊与差别待遇条款提供了永久法律依据。<sup>[1]</sup>“授权条款”使得1971年的豁免永久化，同时也包含了有关“毕业”的内容。

### 2.1980年代到WTO成立：乌拉圭回合一揽子协议

1986年：发展中成员同意启动乌拉圭回合，部长宣言包含了一些有关特殊与差别待遇的内容。GATT前7轮谈判主要集中在关税减让方面，但受1970年代和1980年代一些国家经济衰退的影响，各国相继采取各种关税措施减缓内部压力；同时，经济全球化尤其是跨国投资、国际服务贸易和知识产权保护重要性日益增长，大多数发展中国家出于担心被置于更加不利的境况而被动参与多边谈判进程。因此，在实力对比严重不对称的情况下，发展中国家在WTO多边贸易体制中能够在多大程度上维护和赢得自身利益，存在着巨大的挑战和困难，事实也正是如此。印度的WTO问题专家巴格拉达先生曾经对发展中国家在乌拉圭回合中的得失做过比较全面的总结。经过对比，他发现“发展中国家在乌拉圭回合中做出的承诺显然超出了发达国家”。<sup>[2]</sup>

1994年：所有GATT的发展中缔约方都决定加入WTO，一揽子接受了乌拉圭回合的结果。经过艰苦谈判，各方达成了现有协定中的145个特殊与差别待遇条款，WTO秘书处把这些条款分为6类，主要包括：增加发展中成员贸易机会的条款，要求成员维护发展中成员利益的条款，承诺、行动及政策工具使用的灵活性条款，过渡期条款，技术援助条款和最不发达国家（LDCs）条款。<sup>[3]</sup>这种分类不是互斥的，一个相同的条款可能由于其用途不同而被归入不同的种类。而且，如果去掉某些条款的序言性内容，并考虑到部分条款在不同的段落中多处散见，这个数字可能只有100。<sup>[4]</sup>但毫无疑问，对于发展中国家来说，乌拉圭回合真正的历史意义在于，发展中国家第一次全面参与了多边贸易体制。

### 3.WTO成立至内罗毕部长会：执行问题

1998年：在日内瓦第二届部长级会议上，发展中成员提出了“执行问题”，

[1] Alexander Keck and Patrick Low, *Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How*, 2004.

[2] Bhagirath Lal Das, *The WTO Agreements: Deficiencies, Imbalances and Required Changes*, Chapter 1, 1998.

[3] WTO, WT/COMTD/W/239, 2018.

[4] South Centre, *The WTO's Special and Differential Treatment Negotiations* (Paragraph 44), 2017.

最突出的就是特殊与差别待遇条款不够精确、不够有效、不易于操作。“GATT一向引以为傲的传统是，使用真实的法律权利和义务，同时辅之以通过磋商和谈判，务实地允许例外”，<sup>[1]</sup>GATT第四部分、授权条款及乌拉圭回合形成的145条具体的特殊与差别待遇条款都是时代的产物，有其必然性，但这些条款得来过于政治化，与GATT合约式的法律框架几乎格格不入，因此这些条款的空洞和缺乏约束力也就无法避免。联合国贸发会议做出了“发达国家对于发展中国家的义务仅以‘最佳努力条款’形式存在”的评估。<sup>[2]</sup>发展中成员认为他们签署了乌拉圭回合协定，承担了相应义务，但因为体制能力缺失和发达成员在乌拉圭回合中承诺的“发展利益”不易实现等，其中的一些条款很难执行。

1999年：在西雅图第三届部长级会议上，发展中成员提出了272个执行问题，部长会失败后，成员回到日内瓦继续讨论。

2001年：在多哈第四届部长级会议上，部长们达成了《多哈部长宣言》第44段，成员“应审议所有特殊与差别待遇条款，以期加强这些条款，并使之更精确、更有效和更易于操作”。对此授权，发达成员与发展中成员也有争议：发展中成员认为，要审议现有特殊与差别待遇条款，如果有问题，就要进行修订，使其更精确、更有效和更易于操作；发达成员认为，对现有条款进行审议，还包括应用，即如何使用这些条款、找出在使用过程中的问题等，不同意对现有条款进行修改，因为那是乌拉圭回合谈判中已经达成的平衡的谈判结果。此次部长会后，发展中成员将执行问题缩减至88个。

2004年：WTO总理事会决定（7月框架）继续重申上述授权。

2005年：在香港第六届部长级会议上，部长们再次重申上述授权。

2015年：在内罗毕第十届部长级会议上，发展中成员将问题减少到25个，但依旧未能取得任何进展。

4.2017年底至今：特殊与差别待遇受到挑战

2017年：在布宜诺斯艾利斯第十一届部长级会议上，在发达成员进一步要求下，发展中成员（G90，包括非洲集团、非加太国家集团和最不发达国家集团）将问题减少至10个，发达成员仍未能进行实质性参与。在部长会现场，美国要求澄清对WTO内发展议题的理解，认为规则不能只适用于少数成员，而自称是

[1] John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, 1969.

[2] UNCTAD, *The Outcome of the Uruguay Round: An Initial Assessment*, 1994.

发展中国家的成员能够得以豁免<sup>[1]</sup>。在发达成员强大压力下，部长们在会议现场开展了对贸易与发展问题的广泛讨论，但各方分歧好似东非大裂谷般巨大，无法弥合。

2018年：发达成员继续要求在发展中成员中间进行“再分类”、要求主要发展中成员“毕业”、采取“逐案处理法”处理特殊与差别待遇问题。他们认为，WTO不应再采取“毫无差别”的办法了，而应基于具体需求，给予LDCs特殊与差别待遇，但不能自动给予“更加先进的”发展中国家。发展中成员则认为，特殊与差别待遇原则不可挑战，让发展中国家“自证所需”实则增加了巨大义务。作为一项基本权利，是否使用、如何使用、在何种程度上使用特殊与差别待遇，是发展中国家自己的事，这个决定不应由发达国家来做出。

资料来源：Bernard M. Hoekman and Michael M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System, from GATT to WTO*, Oxford University Press, 1995年以及作者归纳整理。

本文通过建立于“不完全契约”和“能力贫困”理论上的研究和计量分析得出结论：发展中国家在参与贸易谈判中遇到的最大、最实际的困难是能力缺失和谈判能力不足问题。本文的初步结构如下：首先为文献综述与理论的逻辑起点，其次为发展中国家能力缺失的计量分析，再次为在WTO中发展中国家能力缺失的主要表现，之后为中国为什么仍是发展中国家，最后为结论与建议。

## 文献综述与理论的逻辑起点

现在一些成员抱怨WTO对其不公平，如果说WTO存在不公平的话，首先是对发展中国家不公平，特别是乌拉圭回合增加了《服务贸易总协定》（GATS）、《与贸易有关的知识产权协定》（TRIPs）与《与贸易有关的投资措施协定》（TRIMs）内容后，发展中国家在WTO内的权利与义务出现巨大反差。<sup>[2]</sup>更严重的是，乌拉圭回合达成的特殊与差别待遇条款不具可操作性，造成大量的“规则赤字”和“发展赤字”遗留在现有世贸规则中。因此，发展中国家在WTO成立之后提出了“执行问题”，并于2001年启动了以发展为主题的多哈回合谈判，但由

[1] 参见美国在布宜诺斯艾利斯部长会上的发言，WT/MIN(17)/ST/128。

[2] 孙振宇：“WTO改革会走向何处？”，《国际商报》，2018年9月3日。

于发达成员拒绝实质性参与，发展议题谈判迄今未取得任何进展。自2017年底布宜诺斯艾利斯部长级会议以来，发达国家强烈要求在发展中国家中间进行“再分类”、“毕业”、采取“逐案处理法”处理特殊与差别待遇问题，这些都受到了绝大多数发展中国家的强烈抵制。

表1 WTO中特殊与差别待遇条款分布

协定	增加发展中成员贸易机会的条款	要求成员维护发展中成员利益的条款	承诺、行动及政策工具使用的灵活性条款	过渡期条款	技术援助条款	LDCs条款	含S&DT的条款数*
1994年关税与贸易总协定	8	13	4				25/25
关于1994年关税与贸易总协定国际收支条款的谅解			1		1		2/2
农业协定	1		9	1		3	14/13
实施卫生与植物卫生措施协定		2		2	2		6/6
技术性贸易壁垒协定(TBT)	3	10	2	1	9	3	28/25
与贸易有关的投资措施协定			1	2		1	4/3
关于实施1994年关税与贸易总协定第6条的协定		1					1/1
关于实施1994年关税与贸易总协定第7条的协定		1	2	4	1		8/8
进口许可程序协定		3		1			4/4
补贴与反补贴措施协定(SCM)		2	10	7			19/16
保障措施协定		1	1				2/2
服务贸易总协定(GATS)	3	4	4		2	2	15/13
与贸易有关的知识产权协定				2	1	3	6/6
关于争端解决程序与规则的谅解		7	1		1	2	11/11
政府采购协定(GPA)		3	6		1	2	12/10
贸易便利化协定(TFA)			3	7	7	9	26/10
总数	15	47	44	27	25	25	183/155
占比	8.2%	25.7%	24.0%	14.8%	13.7%	13.7%	

\*: 本列中第一个数字表示的是，依据前述6种分类统计，该协定中包含的S&DT条款数。依此方法，某一特定条款可能同属于前述6类中的两类，因此该条款被统计两次，此类条款共

有 28 个：《农业协定》1，《TBT 协定》3，《TRIMs 协定》1，《SCM 协定》3，GATS 2，GPA 2，TFA16。本列中的第二个数字则表示的是每个 S&DT 条款被统计一次的数据。因此，所有协定共包含 155 个 S&DT 条款，如加上被重复统计的 28 条，则是 183 个条款。

目前，发展议题仍是 WTO 中最争议的问题之一。本节和下节将通过回顾相关理论，并建立计量分析模型，探寻 WTO 中发展问题的本质。

罗纳德·科斯认为，双方基于信息对称可形成完全契约，奠定了制度经济学的基础。从发展议题的历史沿革看，多边规则由发达国家发起谈判、发展中国家被动接受，双方对规则缘起和落定过程的信息并不对称，发展中国家对多边规则的事先承诺和规则受损的事后补偿是被动卷入的。因而多边规则是不完全契约。

据不完全契约理论的基本思想，由于签订多边协定的当事人特别是发展中国家不可能在事前完全预见到未来的或然情况，或者难以证实这些或然状况，而发达国家将发展议题、特殊与差别待遇问题等进行抽象化、原则化或对其置之不理，因此事前签署的多边协定是不完全的，导致发展中国家的重心放在如何改进事后的规则执行效率上，因而要求特殊与差别待遇是一种自然的救济方式。

阿马蒂亚·森创立了“能力贫困”的理论分析框架，并把发展定义为人类能力和自由的扩展。阿马蒂亚·森的“能力贫困”对联合国人类发展报告产生了重大影响，其“能力贫困”是指个人在生活中缺乏实现各种有价值的功能的实际能力。这种分析框架所要回答的问题不是“某个人是不是满意”，也不是“某个人能够支配多少资源”，而是“某个人实际能够做什么或处于什么状态”。<sup>[1]</sup>

阿马蒂亚·森批驳了仅仅以国内生产总值（GDP）或人均 GDP 的增长来衡量发展的狭隘观点，并将发展范式由促进经济增长转变为“扩展人们的能力”，将经济增长与经济发展区分开，经济增长并不是促进发展的唯一手段，也不是发展的终极目标，而发展的终极目标应集中在个人选择自由上，即要努力提高每个人选择自己认为有价值的生活的“能力”。在此方面，贫困必须被视为是对基本能力的剥夺，收入高低也不是表征能力的唯一工具，甚至它对能力的影响具有偶然性和条件性。贫困分析的能力角度通过将基本的注意力从中间变量（通常给予特别关注的最常用的中间变量就是收入）转移到人们希望实现的最终目标，或者说是转移到实现这些最终目标的自由。

阿马蒂亚·森的观点被广泛引用，用于对“仅使用 GDP 作为衡量发展的指

[1] 王艳萍：“阿马蒂亚·森的‘能力方法’在发展经济学中的应用”，《经济理论与经济管理》，2006 年第 4 期，第 27~32 页。

标”这一观点进行更深入、更广泛的思考。在阿马蒂亚·森的理论体系里，“贫困”被认为是对过上好生活的“能力剥夺”（deprivation in the capability），“发展”被认为是“能力拓宽”（capability expansion），他基本的理论逻辑可用如下图表概括<sup>[1]</sup>。

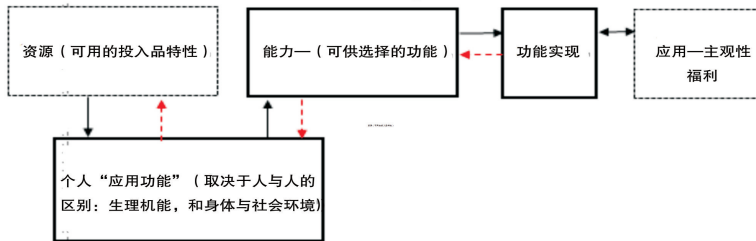


图1 阿马蒂亚·森的“能力贫困”核心关系图

可以对上图进行一个演绎。首先，暂且认定经济增长和财富（“硬”的方面）是一个国家发展的重要因素——当然不是全部因素。即便财富积累到一定程度，要想转化成全面的国家社会“发展”，还取决于方方面面的能力（“软”的方面），比如人力资本、技术创新、资源禀赋、基础设施、金融体制、治理机制、社会保障等，而这些通常都是发展中国家所缺失的。通过一系列积极和促进因素，发展中国家可以努力弥合上述缺失，进而实现全面的“发展”。事实上，这个过程也具有可逆性，如果不去改进社会各方面能力而只是一味追求经济增长，这个国家的发展也是不可持续的。

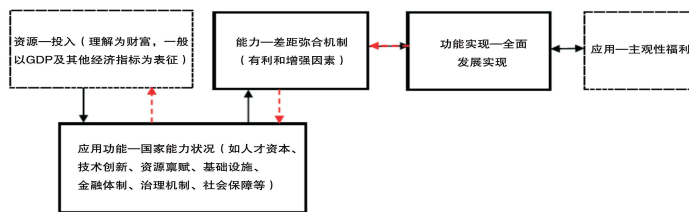


图2 “能力缺失”核心关系图——对阿马蒂亚·森的“能力贫困”的演绎

借助上述理论，本文认为，发展中国家最大、最实际的困难是能力缺失——这同样适用于WTO中的发展问题。较高的国内生产总值和国民收入水平并不意味着某个国家一定就是发达国家，如果以整体“能力”算，或者开发出更系统的

[1] Thomas Wells, *Sen's Capability Approach*, <https://www.iep.utm.edu/sen-cap/#SH3b>[2018-12-13].



标准和参数，世界上不少国家，例如沙特阿拉伯、卡塔尔这样的资源型国家，尽管人均国内生产总值和国民收入水平很高，他们虽是富国，但不是强国，由于缺乏先进制造业和高新技术产业，还不算发达国家。

在下一部分，本文将进一步通过计量分析的方法，强化发展中国家能力缺失的理论和逻辑基础。

### 发展中国家能力缺失的计量分析

一般来说，能力可被定义为“执行和实施特定功能、解决实际问题、设定并实现不同目标的能动性”<sup>[1]</sup>。就发展中国家而言，他们在参与 WTO 多边议题讨论、谈判和贸易规则制订，具有通用的普遍性和较强的国别性。除了面临谈判能力不足外，每个发展中国家参与多边进程的能力还受到特定的历史背景、政治体制和社会结构等因素影响。

虽然多边贸易谈判成果是在一致同意原则下达成的，具有合法性，但发达国家与发展中国家之间在谈判能力方面存在差距，这种合法性具有虚假性。发达国家具有较大的国内市场空间，通过承诺开放其市场，或以关闭其市场为威胁，而享有主导谈判的强大能力。通过这种谈判能力，发达国家可以提出符合自身利益需要的谈判建议和提案，并战略性地利用共识原则阻止发展中国家提出反映其利益关切的谈判要求。可见，由于谈判能力的缺失，在多边贸易谈判中，“法律上”平等的发展中国家与发达国家在谈判中“事实上”是不平等的。

对于多边贸易谈判，发达国家是“有备而来”，而发展中国家则是“仓促上阵”，制订多边贸易规则的话语权不对称。在谈判开始前和进行中，发达国家在其国内利益相关者的游说和帮助下，制订贸易谈判策略，起草谈判文本，有时形成发达国家的谈判联盟，在谈判中彼此支持发达国家的谈判立场和策略。与此相比，发展中国家不仅对多边贸易谈判业务缺乏研究，而且对发达国家的谈判策略和真实意图知之甚少。在这种情形下，发展中国家除了被动接受发达国家提出谈判的建议和方案，别无选择。<sup>[2]</sup>

[1] Fukuda-Parr, S., Lopes, C. & Malik K., “Overview: Institutional Innovations for Capacity Development”, in *Capacity for Development, New Solutions to Old Problems*, UNDP-Earthscan, 2002.

[2] 古祖雪：“从体制转换到体制协调 TRIPS 的矫正之路——以发展中国家的视角”，《法学家》，2012年第1期，第145-156页。

在多边贸易谈判中，发达国家与发展中国家的谈判能力（T）不同，发达国家的谈判能力较强，政府官员、各类企业、行业协会、智库具有谈判能力或可以提供各种谈判能力支持，谈判能力的供给侧可以满足参与多边谈判的需求侧，而发展中国家则“供不应求”，因而发达国家与发展中国家运用多边贸易规则影响国内经济发展的程度不同。发达国家和发展中国家之间的能力缺口不仅影响谈判成果，还对国内经济发展形成不同程度的影响。

传统的柯布一道格拉斯生产函数形式如下：

$$GDP = F(G, L) \quad (\text{公式1})$$

发达国家与发展中国家之间存在能力缺口，但土地和矿产等自然资源（R）在发展中国家的的重要性高于发达国家，把自然资源（R）、能力（T）作为参变量引入，可以得到扩展后的生产函数：

$$GDP = F(G, L, R, T) \quad (\text{公式2})$$

在这个生产函数中，G、L、R、T分别代表资本、劳动力、自然资源和能。威廉·配第指出，劳动是财富之父，土地（自然资源）是财富之母。马克思提出资本总公式为：G（资本）—W（商品）—G'（更多的资本）。G、L、R是古典经济学认可的生产要素和国民财富增值渠道，这些生产要素对GDP作出贡献而获得相应报酬（利息、工资、租金），但这些报酬又主要是通过资本（G）展现出不同的金融资本、产业资本和商业资本等。

历史经验证明，虽然GDP是资本投入、劳动力投入和自然资源投入的结果，但即使发达国家和发展中国家的资本投入数量相同，也会因为两者的能力发展的不同而产生不同的产出水平或产出效率。因此，能力是影响资本产出的因素，也是分析发达国家和发展中国家经济增长的重要参变量。<sup>[1]</sup>在传统的经济增长理论中，针对发达国家和发展中国家完全相同的生产要素投入可以有不同产出的现象，有的学者在钱纳里“双缺口”模型基础上演进出新的“技术缺口”模型，用以解释上述产出不同的现象。“技术缺口”是一个非常宽泛的概念，除了包括严格意义上的技术进步外，还包括因执行国际规则传导至国内制度变迁等在同等生产要素投入下导致产出增加的一切因素。

为了更好地分析发达国家和发展中国家所面对的多边发展议题，本文用“能

[1] 路风、余永定：“‘双顺差’、能力缺口与自主创新——转变经济发展方式的宏观和微观视野”，《中国社会科学》，2012年第6期，第91-114页。

力缺失”取代“技术缺失”和其他制度因素，即：

$$\text{能力缺失} = \text{技术缺失}^*$$

发达国家和发展中国家的生产要素投入量相同，也会因为能力差距而得到不同的产出。这里的能力转换为独立于资本和劳动力的变量。公式2表示，发达国家和发展中国家的GDP水平由资本（G）、劳动力（L）、自然资源（R）和能力（T）共同决定。

为简化分析，这里赋予“能力”属于资本的所有者，其增长能够为给定的资本提供更多的产出。在此基础上，由于生产要素的禀赋不同，可以把公式2进一步细化为发达国家和发展中国家的适用。

$$\text{发达国家： } GDP = F(G_1, L_1, R_1, T_1) \quad (\text{公式3})$$

$$\text{发展中国家： } GDP = F(G_2, L_2, R_2, T_2) \quad (\text{公式4})$$

本文把发达国家的能力（ $T_1$ ）和发展中国家的能力（ $T_2$ ）分别作为生产函数的参变量。发达国家的生产要素组织能力超过发展中国家（ $T_1 > T_2$ ），因而发达国家所拥有的给定物质资本的边际产出更高。

假设生产函数是一次齐次性的，GDP根据各个生产要素的贡献在分别的各自所有者之间进行分配，则公式3和公式4可以得到如下变换：

$$\text{发达国家： } GDP = \frac{i_1}{P_1} G_1 * T_1 + \frac{w_1}{P_1} L_1 + \frac{r_1}{P_1} R_1 \quad (\text{公式5})$$

$$\text{发展中国家： } GDP = \frac{i_2}{P_2} G_2 * T_2 + \frac{w_2}{P_2} L_2 + \frac{r_2}{P_2} R_2 \quad (\text{公式6})$$

其中， $i$ 、 $w$ 、 $r$ 分别为资本回报率、工资率、资源租，这些变量都是名义的； $P$ 为物价水平。 $G$ 、 $L$ 、 $R$ 的实际报酬由各生产要素的边际生产量所决定。

$$\frac{i}{P} = \frac{\partial Q}{\partial G}, \frac{w}{P} = \frac{\partial Q}{\partial L}, \frac{r}{P} = \frac{\partial Q}{\partial R}$$

$\frac{i_1}{P_1} T_1, \frac{i_2}{P_2} T_2$ 表示，由于能力（ $T$ ）不同，给定资本存量的边际产出不同，因而发达国家与发展中国家的资本报酬也不同。发达国家因能力较强而占据了高收益的投资项目，产业处于全球价值链的中高端，而发展中国家只能投资于低收益的投资项目，产业处于全球价值链的低端。也就是说， $G_1$ 的边际产出量大于 $G_2$ 的边际产出量，即： $\frac{i_1}{P_1} T_1 > \frac{i_2}{P_2} T_2$  (公式7)

上述不等式（公式7）的分析性内容在于，发达国家与发展中国家并非完全

按资本的边际生产量取得报酬，发达国家的经济活动可以获得高收益，这源于发达国家资本的挤出效应和发展中国家给予资本的超国民待遇等政策。发达国家因能力 ( $\frac{i_1}{P_1}T_1$ ) 较强可充分利用国际规则，获得高回报的项目 ( $\frac{i}{P}G_1$ )，聚集于科技密集型产业。发展中国家受限于能力，规则的传导和利用能力较低，为经济发展和吸引外资采取廉价出让自然资源 ( $\frac{r_2}{P_2}R_2$ )、压低劳动报酬 ( $\frac{w_2}{P_2}L_2$ ) 等政策，导致发展中国家不得不增加投资 ( $G_2$ )，无法摆脱外延式增长，这是发展中国家寻求特殊与差别待遇的根本经济基础。一旦能力建设 (T) 更多作用于资本、劳动力和自然资源等生产要素，提高发展中国家的内生增长动力，就可以弥补发达国家与发展中国家之间的能力缺口。

显而易见，能力缺失影响贸易谈判结果，进而影响国内经济发展进程。如果发展中国家没有特殊与差别待遇，不论其科技、经济发展水平，都必须在多边贸易协定面前站在同一起跑线上，那就是不顾发达国家与发展中国家之间事实上的“不平等”而规定“平等”的实施要求，其结果只能产生“不平等”的境况和更大的能力缺失。反之，按照发达国家与发展中国家客观存在的能力缺口事实，发展中国家兼顾科技、经济发展水平，考虑谈判能力对国内经济发展的推动情况，在此基础上和多边贸易体制框架下，发展中国家根据能力作贡献也就水到渠成。

## 发展中国家能力缺失在WTO中的主要表现

WTO秘书处指出，强化贸易能力建设非常重要，因为许多发展中国家缺乏人力资源、组织机制和基础设施建设这些与贸易有关的能力，进而限制了它们深度参与国际贸易的表现。WTO多边规则、谈判场合和争端解决机制本身不是政策目标，而是将这些转化为发展中国家的谈判和参与能力。<sup>[1]</sup>乌干达的案例说明，发展中国家参与WTO多边贸易谈判受制于组织机制等方面的挑战。<sup>[2]</sup>

经合组织认为，制订有效的贸易政策和谈判策略，将多边贸易协定转化为国

[1] 详见：[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/build\\_tr\\_capa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/build_tr_capa_e.htm)[2018-12-13]。

[2] Nichodemus Rudaheerwa and Vernetta Barungi Atingi-Ego, “Uganda’s Participation in WTO Negotiations: Institutional Challenges”, *Managing the Challenges of WTO Participation: Case Study 41*, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/casestudies\\_e/case41\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case41_e.htm)[2018-12-13].

内法律法规，履行多边义务，维护本国贸易利益等需要国内磋商和技术支持，这是一国谈判能力高低的主要体现，并将谈判能力划分为五个层面：第一个层面，谈判者的个人谈判技能和表现；第二个层面，组织机制的管理能力和潜力；第三个层面，国家部门间的协调能力；第四个层面，国家法律规制框架和公共治理；第五个层面，社会规范和公众认知感。<sup>[1]</sup>

联合国开发计划署关注全球对主要发展问题的辩论，提供新的评估工具、创新的分析以及经常有争议的政策建议，帮助各国进行自身能力建设，并总结经验予以推广，包括让利益相关方参与能力发展项目、评估能力发展的供求点、制订能力发展计划、反馈和评估能力发展情况等5个方面。<sup>[2]</sup>

基于国际组织相关研究和案例分析，本文将从三个方面衡量WTO中发展中国家能力水平和能力缺失问题。

#### （一）发展中国家人力层面的谈判能力不足

从GATT到WTO，在谈判的启动、规则的设计、权利的主张、义务的履行乃至规则的“灵活运用”方面，发达国家无疑都占据着强有力的主导地位，达成的一套复杂的规则显然也对发达国家自己有利，其中一个很重要的原因就是，它们有足够的专家和外交官，而发展中国家在此方面明显欠缺。有的发展中国家缺少甚至没有贸易谈判的专业人才，有的发展中国家参与贸易谈判官员受制于预算限制而无法旅行。以常驻日内瓦代表团为例，根据不完全统计，目前仍有十几个WTO成员在日内瓦未设常驻代表团，且无一例外均是发展中国家（参见表2）。

表2 在日内瓦没有常设代表团的WTO成员

序号	成员	序号	成员	序号	成员
1	安提瓜和巴布达	6	几内亚比绍	11	萨摩亚
2	伯利兹	7	巴布亚新几内亚	12	苏里南
3	多米尼克	8	圣基茨和尼维斯	13	汤加
4	冈比亚	9	圣卢西亚	14	圣多美和普林西比
5	格林纳达	10	圣文森特和格林纳丁斯		

[1] OECD, *The DAC Guidelines: Strengthening Trade Capacity for Development, International Development*, available at [www.SourceOECD.org](http://www.SourceOECD.org)[2018-12-13]; Stéphane Willems and Kevin Baumert, *Institutional Capacity and Climate Actions*, OECD.

[2] Kanni Wignaraja, *Capacity Development: a UNDP Primer*, 2009.

资料来源：WTO秘书处并没有官方数据，资料来源于秘书处为日内瓦没有代表团的成员每年都举行的“Geneva Week”（在日内瓦有常驻联合国代表团的也算有代表团，不包括在此）。

## （二）发展中国家政府机构层面的谈判能力不足

多边贸易谈判涉及一国的外交、经济、产业、贸易等多个政府部门，发达国家一般有专职的政府部门进行统筹协调，具有多年的政府资源积淀，具有明晰的贸易谈判战略和策略，并适应新的谈判形势不断做出调整，愿意迎接新的谈判挑战，甚至引领新的议题讨论。而这些是发展中国家欠缺的，比如乌干达跨部门谈判贸易谈判委员会由6个内阁部门、10个政府部门等组成，但没有连续的年度预算支持，无法进行横向和纵向的机构间的谈判立场协调。<sup>[1]</sup>

## （三）发展中国家社会层面的参与和支持谈判能力不足

发展中国家缺乏谈判技巧的培训、缺乏谈判方案的技术支撑队伍。比如全世界16.2亿贫困人口主要分布在发展中国家和最不发达国家，这些国家的一些民众甚至不知道WTO，无法提供经济、文化和社会道义上的谈判支持。

表3 世界贫穷人口分布（2015年）

序号	国家	多维贫穷指数(MPI) 贫穷人口数量(千人)	占世界贫穷人口比重(%)	是否最不发达国家
1	印度	647992	40.10	N
2	中国	169619	10.50	N
3	尼日利亚	85042	5.26	N
4	孟加拉	77494	4.80	Y
5	巴基斯坦	76488	4.73	N
6	埃塞俄比亚	76063	4.71	Y
7	刚果	46700	2.89	Y
8	印度尼西亚	37223	2.30	N
9	坦桑尼亚	29484	1.82	Y
10	乌干达	23764	1.47	Y
11	肯尼亚	19559	1.21	N
12	阿富汗	18788	1.16	Y

资料来源：Oxford Poverty and Human Development Initiative (2015) Global Multidimensional Poverty Index Databank. OPHI, University of Oxford and South Centre。

[1] South Centre, *The WTO's Special and Differential Treatment Negotiations* (Paragraph 44), 2017.

如表3所示，在前五大贫穷人口集中的国家中，只有孟加拉国属于最不发达国家。最不发达国家的贫困人口不足30%，其他发展中国家是“中等收入贫穷”，为“新的10亿贫困人口最底层”，<sup>[1]</sup>同样面临与最不发达国家一样的能力缺失问题，完全有资格享受特殊与差别待遇等灵活性安排。

再以大学和研究机构为例，在最近一期US News“全球最佳大学排名”榜单上，全球排名前100的大学中，只有4所来自发展中国家/地区（中国和新加坡各2所），仅占4%，发达国家/地区占96%（其中，美国占48%之多）；前200名大学中，只有12%来自发展中国家/地区，发达国家/地区占88%（其中，美国占36%之多）。发展中国家大学的贸易谈判师资和学生队伍相当匮乏。

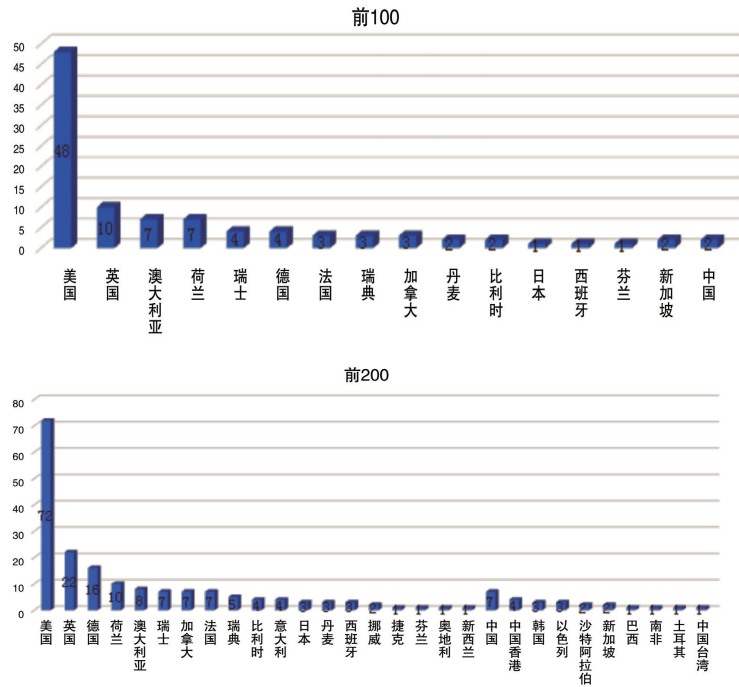


图3 世界最佳大学所在地

数据来源：根据US News-Best Global Universities Rankings整理，其中（1）欧盟成员国被自动归入发达国家行列；（2）由于得分并列问题，前200所大学实为202所。

[1] The Bellagio Initiative on “Poverty in Middle-Income Countries”, in November 2011, referring to this 70% of the world’s poor that live in middle-income countries, called this the ‘new bottom billion’. [www.cbm.org/article/downloads/82788/Summary\\_Poverty\\_in\\_MIC.pdf](http://www.cbm.org/article/downloads/82788/Summary_Poverty_in_MIC.pdf)[2018-12-13].

总体看，发展中国家的谈判人员、预算资金和谈判技巧等能力不足问题影响了其在贸易谈判中的地位，以致无法有效应对多边发展议题。七十七国集团前主席、哥伦比亚驻GATT大使路易斯·费尔南多·加拉米罗也表示：“…在许多情况下，将这些多边贸易权利转变成具体的贸易优势，需要政府在企业界的积极支持下采取行动。许多发展中国家和转型国家发现，他们自己在这一目标上投入的机构、人力以及财政资源都是不够的”。<sup>[1]</sup>

比如，发展中国家难以基于经济研究和学术分析制订国别谈判目标和优先发展领域，贸易谈判和国内政策脱离。又如，基于国内产业或行业的细化分析将有助于识别贸易谈判结果对国内产业的潜在影响范围，但发展中国家难以有相应的学术支撑。再如，只有熟悉了解贸易谈判议题的背景和前因后果，才能制订国别谈判立场和策略，但发展中国家谈判团队受资金或人员限制往往难以出现在谈判现场全部跟进。总之，对于发展中国家来说，在多边贸易体制中，有时界定自身利益比捍卫自身利益更加艰难。

基于以上分析，本文认为，发展议题的核心问题是谈判能力缺失，与贸易谈判权利义务相对平衡的能力建设存在能力赤字。

对于发展中国家谈判能力缺失的供求分析。供给侧：发展中国家谈判能力不足。人力层面：缺少足够的政府谈判官员；难以全面评估多边贸易协定的正负面影响；难以制订国家贸易谈判战略；缺乏制订、实施和评估与贸易有关的政策措施的能力；多边贸易谈判结果对相关产业影响分析不够精细化；谈判官员缺乏系统的培训机会；政府预算保障能力有限等。机制层面：贸易谈判职能不明晰；缺乏贸易谈判专职司局；跨部门间贸易谈判协调存在困难；政府机构间贸易谈判缺乏统一政策目标；贸易谈判的领导权与稳定性缺失等。社会层面：贸易谈判理论研究不足；智库专家对贸易谈判的学术支撑不足，无法有效影响或推进谈判；工商界对贸易谈判的诉求视野较窄，缺少与谈判官员的合作意识；多边贸易谈判知识的公众普及不足等。

需求侧：对发展中国家谈判能力要求高。谈判准备阶段：制订与国家经济社会发展目标相一致的贸易谈判方案；设立系统的政府部门间协调机制，包括中央和地方政府部门；建立完善的贸易谈判咨询与技术支持机制，包括学术机构、智

---

[1] *Strengthening the Participation of Developing Countries in World Trade and the Multilateral Trading System*, UNCTAD/WTO Report, 1996.



库、立法机关、工商界、非政府组织等利益相关者；制订所有议题的贸易谈判目标，协调统一有效的谈判立场；根据贸易谈判需要，建立和畅通谈判内容的分析研究渠道等。谈判进行阶段：在所有谈判议题上开展国家层面的谈判立场协调；对前方贸易谈判官员指导并提供后台谈判支持；与其他发展中国家联合，团结友好发达国家，利用“俱乐部”资源增强自身谈判竞争力；与其他发展中国家交换谈判信息，扩大朋友圈等。谈判实施阶段：评估谈判结果对国家经济发展的机遇，应对可能造成的不利影响；利用特殊与差别待遇等灵活性安排实施谈判成果或达成的贸易协定，推动国内经济发展；与其他发展中国家分享加入WTO和多边谈判经验；利用WTO技术支持和能力建设项目加快推动多边贸易协定转化为国内法律法规；总结贸易谈判经验教训，为未来贸易谈判做准备等。

## 专栏2 发展中国家在乌拉圭回合中的得与失

得：

——发达国家在取消对农产品的进口限制、削减国内支持和出口补贴方面做出了承诺；

——发达国家承诺最终取消纺织品与服装的数量限制；

——就发达国家在保障措施、反补贴、尤其是反倾销等问题上的不公平贸易做法，引入了一定的客观性，并做出了最低限额等规定，豁免发展中国家的某些义务；

——规定逐步取消灰区措施，即有选择性的数量限制；

——争端解决机制的完善对弱小成员更为有利，包括限制贸易大国随意推翻裁决结果，以及对争端解决程序中的不同步骤设定具体的时限等。

失：

——大规模降税并约束关税；

——削减生产和出口补贴；

——此前在遇到国际收支困难时，发展中国家可直接采取进口数量限制措施，乌拉圭回合后，必须证明在关税措施难以达到这一目的的情况下，方可采取数量限制；

——在反倾销争端中，专家组的职权受到了很大限制；

——同意并在服务贸易领域做出更大程度的承诺；

——同意并在知识产权领域做出更大的承诺；

——在上述两个领域做出承诺后，发展中国家在未来将不得不在其他的新领

域继续做出承诺；

——有关交叉报复的规定对发展中国家更为不利。若发达国家在服务贸易和知识产权方面的利益受到损害，则可在货物贸易领域获得补偿。这是因为，发展中国家在上述两方面能提供的利益有限。

资料来源：Bhagirath Lal Das, *The WTO Agreements: Deficiencies, Imbalances and Required Changes*, Chapter 1, 1998。

### 专栏3 发达国家在乌拉圭回合中的得与失

得：

——发展中国家第一次从整体上真正意义上全面参加多边贸易谈判，发达国家合法地获得了巨大的市场准入；

——发展中国家工业品关税下降30%；农产品关税、国内支持和出口补贴分别下降24%、13%和24%；

——发达国家仍保留了关税高峰和关税升级在内的许多关税壁垒，严重影响发展中国家某些优势产品的出口，比如主要农产品，水果、蔬菜、渔产品，食品业，纺织品和服装，床上用品、皮革及其制品，汽车、其他交通配件和电器等；

——发达国家仍保留了大量的出口补贴和农业国内支持（AMS），大部分发展中国家由于过去没有使用这两种补贴而被禁止使用，但是对发达国家而言，只要其财政支出没有超出减让承诺就可以继续使用。特别是AMS，可以任意给特定产品进行集中补贴和补贴转移，被称为是“最扭曲国际农产品贸易的因素”，发展中国家则鲜有超过“微量允许”的国内支持；

——发达国家倾向有使用的措施（如补贴），要求相对宽松；

——打开并有机会继续扩大发展中国家的服务贸易领域的开放；

——打开并有机会继续扩大发展中国家的知识产权领域的开放；

——达成的绝大多数“最佳努力条款”缺乏可操作性和监督机制，更无法律约束力。

失：

——大幅度削减关税，工业品关税下降40%，降至4%；农产品关税平均削减36%，国内支持减少20%，对农产品的出口补贴减少36%；

——把农产品和纺织品纳入到体制中，特别是从1960年代早期开始就一直在纺织品贸易领域起支配作用的进口配额制度将逐渐消除；

——在保障措施、反补贴、尤其是反倾销等问题上做出了一定承诺；

——进一步开放了服务贸易领域；

——进一步开放了知识产权领域

资料来源：作者整理。

## 中国为什么仍是发展中国家？

2018年是中国改革开放40周年，毋庸置疑，中国的经济发展取得了巨大的成就，这是事实。然而另一个事实是，这些成就主要源于中国的改革开放政策、对国际规则的遵守、不断提高的贸易谈判能力和中国人民的勤劳智慧。<sup>[1]</sup>本节将尝试从更加客观和学术的角度——而不是政府官员和谈判者的角度，说明中国仍是一个发展中国家，仍存在着巨大的能力缺失。

### （一）广泛意义上中国的发展中国家地位问题

中国国内的情况：中国目前在量的充分性和质的平衡性上，与发达国家，甚至世界平均水平，还有着巨大的差距。<sup>[2]</sup>

从人均GDP看，2016年中国人均GDP为8123美元，为世界平均水平（10190美元）的80%左右，仅为美国（57638美元）的1/7，居世界第68位。

从消费水平来看，2016年中国人均居民消费为2506美元，不及世界平均水平（5913美元）的1/2，仅为美国（36405美元）的7%。

从产业结构看，中国第一产业占比仍较高，制造业大而不强，整体上处于全球产业链的中低端，中高端产品有效供给不足。服务业占比偏低，知识密集型的现代服务业占比更低。

从工业增加值率看，2016年中国下降到21.5%，创新驱动增长格局尚未真正形成，而美德日等发达国家均长期高于40%。

从城市化率看，2017年中国城市化率为58.52%，仍然远低于发达国家80%左右的平均水平。

从人均耐用消费品看，2017年底中国居民每百户拥有汽车29.7辆，而美国每百户拥有汽车超过200辆，欧洲一些发达国家超过150辆。

从区域发展看，2016年中国东部地区人均GDP分别是中部、西部、东北地

[1] 张向晨：“我们无需向任何人道歉”，《新苏黎世报》，2018年5月17日。

[2] 王远鸿：“如何看待我国仍是最大的发展中国家”，《中国日报》，2018年4月。

区的1.77、1.85、1.62倍，省际之间人均GDP差距最高达4倍以上。

从居民可支配收入看，2017年中国城镇居民可支配收入是农村居民的2.7倍。

从居民消费水平看，2017年中国城镇居民人均消费支出是农村居民的2.2倍。

有人做过一个对比，中国的人均GDP接近于1970年代末的美国、德国、法国、日本，1980年代初的英国，1990年代初的韩国；城市化进程接近于1851年的英国、1930年的美国、1955年的日本和1980年的韩国。<sup>[1]</sup>总之，中国存在着很多诸如此类的结构性、平衡性和可持续性问题的。

表4 世界发展指标

低收入国家	< 1005
中等偏低收入国家	1006 ~ 3955
中等偏高收入国家	3956 ~ 12235
高收入国家	> 12235

注：由于受物价、通胀及其他相关因素影响，这些数值标准并非一成不变。

数据来源：World Bank网站2017年数据。

表5 人类发展指数

低人类发展水平分组	0.352
中人类发展水平分组	0.550
高人类发展水平分组	0.701
极高人类发展水平分组	0.800

注：由于受物价、人口及其他相关因素影响，这些指数标准并非一成不变。

数据来源：UNDP网站2017年数据。

按照两个机构的标准，只有被归入世界发展指标的“高收入分组”和人类发展指数的“极高人类发展水平分组”，才算是发达国家。目前，中国这两个数据分别占世界第71、90位。即使中国建成了“小康社会”，也还是属于发展中国家的范畴，与发达国家相比依然存在很大差距<sup>[2]</sup>。

[1] “中国相当于发达国家的哪个阶段？”——华泰宏观国际比较系列研究（四），凤凰财经，2017年10月。

[2] 姚为群：“中国还是发展中国家吗？”，《中国报道》，2018年8月。

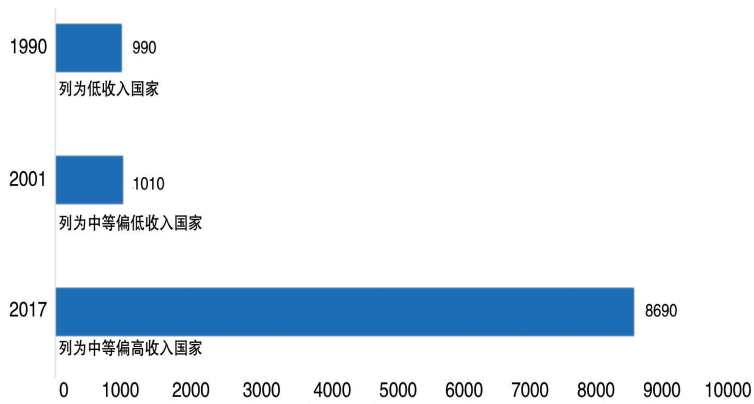


图4 中国世界发展指标：中国人均国民收入（美元）

资料来源：姚为群：“中国还是发展中国家吗”，《中国报道》，2018年8月。

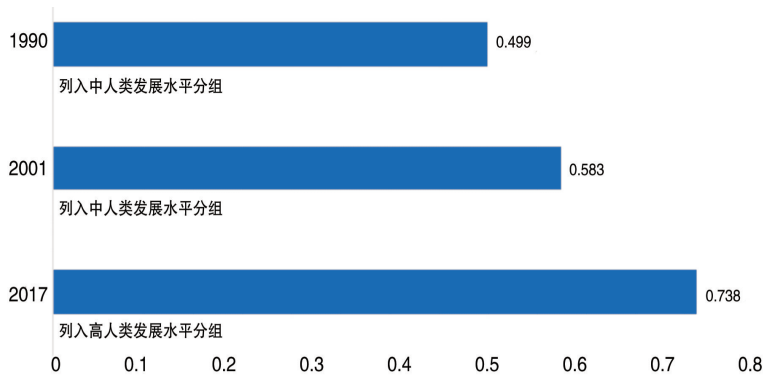


图5 中国人类发展指数：HDI

资料来源：同图4。

### （二）WTO 中中国的发展中国家地位问题

西蒙·莱斯特等人指出，“…在你认为中国现在已经‘毕业’进入了富国行列之前，也请注意，中国并非所有领域都那么先进。”在列举了一系列差距数字——特别是与美国的差距后，他们认为，“…可见，中国仍旧可以在WTO框架下自称为‘发展中’国家”。<sup>[1]</sup>

我们之前做过一个比喻：日内瓦冬天会常下大雪，但交通秩序依旧良好，可

[1] Simon Lester and Huan Zhu, “What Trump Gets Right About China and Trade”, The article appeared on CNBC.com on April 25, 2018.

是如果北京下大雪了，可能就难以像瑞士处理得井井有条。这就是能力和经验的差距，包括预警能力、分析能力、处置能力甚至沟通能力。因此，假设要达成一个关于雪后交通管理的国际协定，作为能力缺失的发展中国家，中国可能会要求特殊与差别待遇。这正是发展中国家最朴素和真实的想法。

从数据上看，中国的经济体量和贸易量已经位于世界前列，然而与此存在巨大反差的事实是：中国在国际经贸谈判人才、争端解决人才和提供贸易谈判支持的专家方面，仍存在巨大的需求缺口。

除了政府方面的问题，有一个很重要的能力缺失在于——严重缺乏涉外律师，尤其是熟悉WTO规则的律师。报道称，据不完全统计，中国目前注册律师超过30万，但涉外律师仅3000人左右，占约1%，能够熟练运用WTO规则的律师更是凤毛麟角。

还有一个很明显的事实是，中国企业中尚缺乏专门研究WTO规则和案例的人才。在中国，企业参与WTO的力度远远不够，大都缺乏在国际谈判面前进行利益表达的能力，往往只能被动地等待谈判结果。而在美国，很多企业在有关谈判开启之前，就将其利益诉求反映到美国的谈判代表办公室，由此更好地保护自己的利益。<sup>[1]</sup>

参与能力是一个国家综合实力的体现，也和国家的政策导向有关系，一个发展中国家想从新的协定中受益，很大程度上取决于它是否实行了与该协定相适应的政策，并建立起相应的机制。中国在这方面存在不足，在一定程度上影响了中国对规则制订的参与。比如渔业补贴领域，中国缺乏完整的统计系统。没有基础的数据支撑，就难以履行通报义务和执行有关产能过剩和过度捕捞的规则。

历史也可以证明，一个国家能力的提高，会为其更好地参与多边贸易体制创造更便利的条件。1997年中国进行加入WTO谈判时，加入了《信息技术协定》，这在当时被认为是中国加入WTO的“门票”，尽管参加这一协定的好处已被历史证明，但客观地评价中国当时加入《信息技术协定》对产业的影响是缺乏详尽的技术分析的。不过2012—2015年的《信息技术协定》扩围谈判就不同了，中国的谈判能力提高了，中国的智库已有能力进行详尽和及时的产业和产品分析，中国在参加谈判时也就有能力去就具体的产品进行讨价还价。这就是能力的变化。再比如《环境产品协定》，中国也积极参与了，背景是中国已有能力进行量化的

[1] 杨霞：“WTO争端解决中的企业参与问题研究”，2013年西南政法大学硕士学位论文。

产业分析。

即便如此——中国是一个发展中国家，但仍旧在力所能及的范围内作出了很多积极的国际贡献，包括贡献中国智慧和方案。在此方面，读者可以参阅《中国与世界贸易组织》白皮书，<sup>[1]</sup>不再赘述。

## 结论与建议

通过以上内容的分析，本文试图建立这样一种逻辑，即能力缺失才是一个国家——无论其自称是发达国家还是发展中国家——参与 WTO 和多边贸易体制的内生变量。顺着这个思路，发展中国家与发达国家之间存在的巨大能力鸿沟，则是 WTO 内发展问题的本质所在。2018 年 11 月，中国提出了关于世贸组织改革应维护多边贸易体制的核心价值、保障发展中成员的发展利益、遵循协商一致的决策机制等三项原则，以及应维护多边贸易体制的主渠道地位、优先处理危及世贸组织生存的关键问题、解决规则公平问题并回应时代需要、保证发展中成员的特殊与差别待遇、尊重成员各自的发展模式等五项主张。<sup>[2]</sup>由此，笔者得出如下结论和建议。

### （一）发达国家应停止毫无意义的哲学讨论

过去，WTO 成员们讨论发展议题的基本路径是：S&DT —— 成员分类 —— 讨论陷入僵局。

这是个死结，争论的结果便是没有结果，发展中国家会立即反对，最后只能演变成你来我往的“拉抽屉式”的争论，毫无意义。

“分类”、“毕业”，这是政治问题，也是包括多边贸易体制在内的全球经济治理的最大政治现实。谁也没有能力去改变这个现实，况且 WTO 只是一个贸易组织而已，成员不可能达成一些关于发展中国家地位的原则性的共识。

同时，对特殊与差别待遇进行“逐案处理”也是一种哲学式的讨论方式，“一刀切”（one size fits all）也未必要适用于所有情形，“逐案处理”也不是。如果所有人都同意“逐案处理”，那就是另外一种“一刀切”了。正如本文此前

[1] 详见：《中国与世界贸易组织》白皮书（第三章“中国加入世贸组织后对世界作出重要贡献”）。

[2] 详见：商务部召开世贸组织改革有关问题新闻吹风会，<http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20181123.shtml>[2018-12-13]。

所说，发展中国家需要特殊与差别待遇是因为能力的缺失，尤其是谈判能力。所以，如果用“逐案处理”的方法，发展中国家本就缺少的谈判能力，从一开始就会变得更加缺乏，甚至导致权利直接被剥夺。“逐案处理”只可能在“逐案处理”的过程中实现。

#### （二）发达国家应忠实执行既有规则，纠正规则赤字

“被裹挟着前行”，是在20世纪经济全球化不断加强、发达国家期待打开发展中国家市场的情况下，对绝大多数发展中国家与多边贸易体制关系的一种客观状态的描述。由于发达国家的主导地位、发展中国家整体的能力缺失，导致了乌拉圭回合存在着大量的“规则赤字”和“发展赤字”，这是不能否认的事实。过去的问题是纠偏、补救的问题，忽视了发展中国家的能力缺陷的问题。针对“历史性不公正”的“补偿正义”理论，也为特殊与差别待遇提供了有力的依据。

具体到现有协定，规则的实施比规则本身更重要。目前，WTO贸易与发展委员会谈判机构（CTDSS）讨论的僵局主要在于，现有协定中的特殊与差别待遇主要来源于能力鸿沟，在过去的谈判中，要价方没有意识并处理好这一点，没有考虑发展中国家巨大的能力差距。现在必须来处理这个问题了，不能再忽视了。

#### （三）发达国家与发展中国家应制订未来规则，基于能力鸿沟

人不能两次踏进同一条河流。同样的道理，多边贸易体制不能再犯同样的错误。在新规则制订过程中，成员集体应努力防止出现偏差，从一开始就把能力鸿沟包括进去，在制定议题目标、雄心水平和具体步骤的时候就考虑进去，从弥合能力缺失出发，充分考虑发展中国家的实际诉求和具体困难，鼓励更多发展中国家参与到谈判中并作出贡献，这样也可以避免在他们想加入进来的时候，进行过多的特殊与差别待遇的争论。

例如，渔业补贴议题，从新规则制定伊始，成员就需要鼓励发展中国家列出他们的困难、关注和要求，尤其是在知识和信息方面，然后来共同协商如何解决。再比如，投资便利化议题，目前“投资便利化与发展之友”所做的，就是在不断地搜集发展中国家的困难和诉求，这样，最终可能并不是所有发展中国家都会要求特殊与差别待遇——但这是从一开始就这样做的结果。

#### （四）发展中国家应根据能力作贡献

关键词首先是能力。这个词可能不用多说，因为本文通篇都在论述能力的问题。在此基础上，还应再加一些限定词——自愿、适当。

第二是自愿。谁也不能强迫另一个人去做他不愿意做的事。发展中国家此前



参与多边贸易体制本身就是“被裹挟着前行”，最终与发达国家达成了“不完全契约”式的多边经贸规则。在“作贡献”方面，决定权更应在发展中国家本身，包括何时、如何、何种程度上做出贡献，都应由发展中国家自己做决定。

第三是适当。这也与能力挂钩。发展中国家在各方面都存在与发达国家巨大的能力差距，尤其是国内发展面临着来自方方面面的挑战和困难。让他们做出超出自身能力的国际贡献，是完全不现实的。比如电子商务议题，在目前阶段，就应聚焦在多边的讨论进程和货物贸易上，而规则制订，对发展中国家来说为时尚早。

在上述条件下，发展中国家积极考虑作出相应贡献，是自然而然的事。

#### （五）发展中国家应积极融入多边贸易体制

在开放市场和改革经济体制方面，要根据国情循序渐进，提高宏观管理水平和对外开放水平；对国内工业的保护要适度，首先要准确定位、谨慎选择，然后要建立有效的激励和监督机制，鼓励加强自身能力建设，比如创新机制、市场参与能力、投资和营销能力、运用多边规则能力等，鼓励其积极融入多边贸易体制；在加入 WTO 时，要采取慎重态度，力求避免歧视性条款，否则一旦接受就难以改变；加入后，要尽快增强对多边贸易规则的了解和掌握；在发展中国家之间要加强协调，增强参与多边贸易体制的能力，特别是集体谈判能力；也要与发达国家努力寻找共同反映业界诉求的利益，比如成千上万的投资者面临的困难、数以亿计的电子商务参与者的巨大需求等。

WTO 改革将是各方利益博弈的过程，受到东西方经济实力对比变化、非政府组织参与度提高和新技术革命等多重因素的影响。发展议题将是 WTO 改革的重要方面，因为这关系到发展中成员特别是最不发达成员以贸易促进经济增长的良好愿望能否转化为实际行动。针对 WTO 改革，中国和其他世贸组织成员将有一个相互调适过程。面对不断成长的中国，世贸组织成员需要面对一个调整、适应的过程，要适应中国在国际市场上由打工者到合作者、竞争者的转变，适应在制定国际规则过程中中国由倾听者到平等的谈判者的转变。面对自身在国际舞台上作用和影响的变化，中国也需要调整 and 适应。中国仍然是一个发展中国家，从量和质两个维度都还有漫长的发展道路要走。同时，中国应对贸易自由化和投资便利化进程和 WTO 改革作出与时俱进的更大贡献<sup>[1]</sup>。

[1] 张向晨：“相互调适天地宽”（大使随笔），《人民日报》，2018年7月9日。