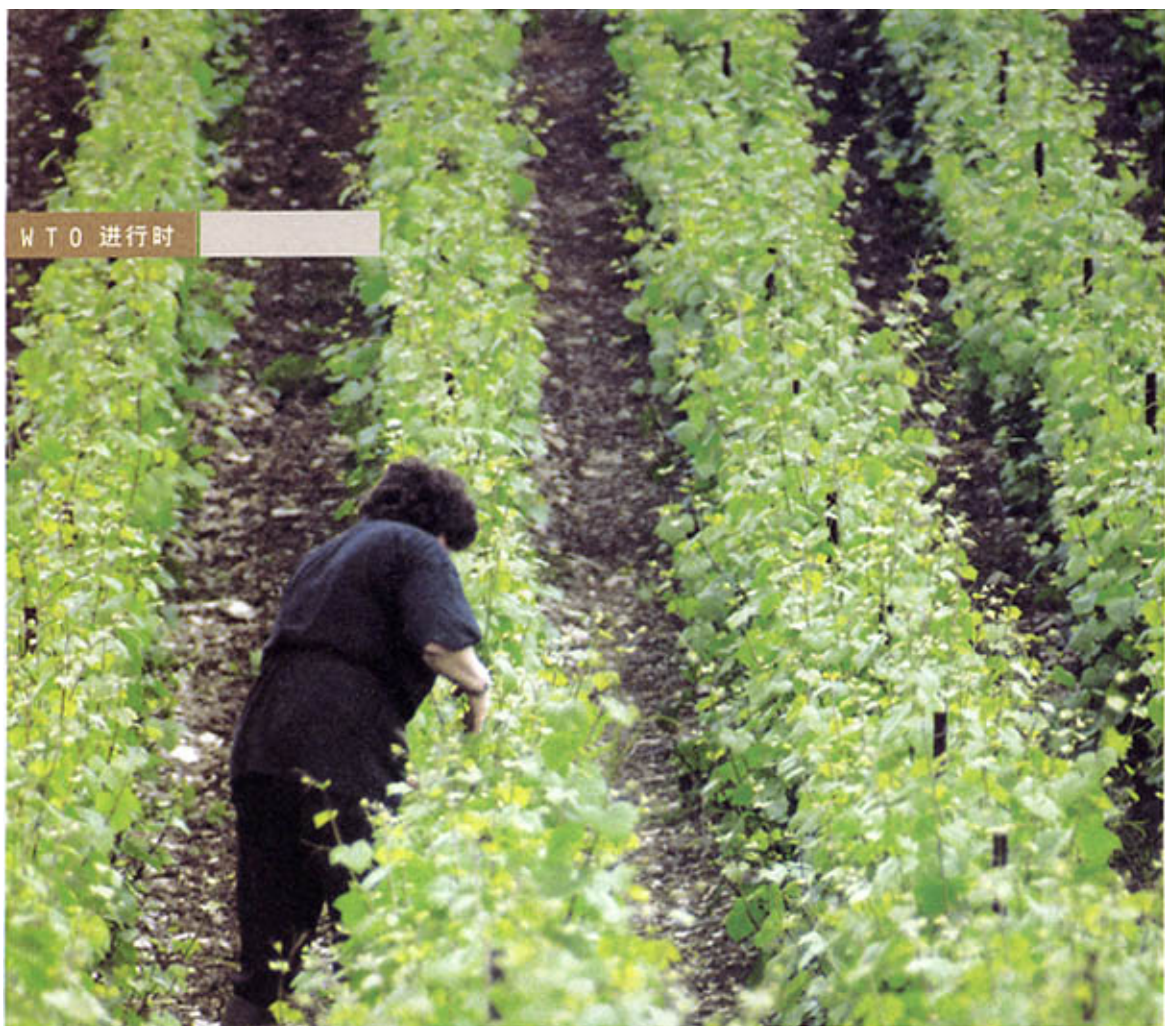




W T O 进行时

挽救“多哈回合”的一次重要努力

—— WTO 巴黎部长会议述评



88 WTO 经济导刊 2004年第7期

5月14日,世界贸易组织(WTO)主要成员的贸易部长在法国巴黎OECD总部召开会议,讨论农产品贸易和推动WTO多哈回合谈判的有关问题。这是WTO为挽救多哈回合所做的又一次重要努力。

根据2001年11月WTO第四次部长理事会通过的《多哈宣言》,WTO成立以来的第一轮多边贸易谈判——多哈回合谈判从2002年1月31日全面启动,计划于今年年底以前全面完成。去年9月,在墨西哥坎昆(Cancun)举行的WTO第五次部长理事会上,由于发达成员和发展中成员在农产品贸易等问题上意见分歧严重,会议没有达成任何协议,未果而终。坎昆会议的失败使原本已陷入迟延状态的多哈议程遭到重挫。为了挽救多哈回合,WTO在坎昆会议失败后继续推进相关议题的谈判,并将今年7月确定为完成农产品及其他有关议题的最终期限。因为,7月以后美国将集中精力于国内的总统竞选,而多哈谈判的积极推动者——欧盟贸易代表Pascal Lamy也将在今年秋天随着欧盟委员会的改选而离任。同时,WTO业已推迟了原定于今年在香港举行第六次部长理事会的计划。因此,今年7月的时间期限具有至关重要的意义——因为如果7月份未能就多哈回合的主要议题达成一致,多哈谈判将可能被无限期地耽搁,新的多边贸易协议的达成也将遥遥无期。

正因如此,WTO及其主要成员对此次在巴黎举行的小规模部长会议寄予厚望,希望巴黎会议能在农产品这一关键问题上为7月份的谈判进一步扫清障碍。

欧美农业立场遭遇20集团反对

WTO的新一轮农产品谈判早在2000年便已启动,并得到了各成员的广泛响应与支持。在多哈回合的所有19个议题当

中,农产品贸易问题是最为基础和最为重要的。许多成员甚至将农产品谈判作为继续推进其他议题谈判的前提。谈判开始以来,WTO有关成员围绕农产品的国内补贴、出口竞争和市场准入这三大焦点问题展开了激烈的辩论。根据《多哈宣言》的安排,新一轮农业谈判的模式本应在2003年3月31日前确定,以便各成员在坎昆会议前能提交各自的总体减让表草案。然而由于美欧之间的矛盾分歧,由于发达成员与发展中国家成员的利益冲突,农业谈判小组的提案屡次遭遇挫折,谈判的既定时间节点一而再、再而三地失之交臂。

就美欧矛盾而言,虽然美国和欧盟都是农业补贴大国(目前其每年补贴额分别达1800亿美元和600亿美元),但双方在农业谈判上的立场却大相径庭。美国凭借较强的农业竞争力,积极利用新一轮谈判大力推进农产品贸易自由化,主张大幅削减国内支持,削减甚至取消出口补贴。而欧盟因缺乏农业比较优势,试图尽力维持对农业的高度保护和支持,主张通过乌拉圭模式进行分阶段地进行关税减让和削减国内支持,给予成员较大的灵活性。为了弥合美欧之间的分歧以期在坎昆会议上达成协议,美欧双方在不同场合进行了多次磋商,终于在2003年8月13日就农业问题达成一致,决定共同向WTO提交一份折衷方案,用“逐步缩减”代替“完全取消”。

然而,在坎昆会议上,欧美的方案刚一提出就遭到了发展中成员的强烈反对。发展中成员认为,发达国家的高额补贴使穷国的农产品在国际市场上处于不利的竞争地位,被“冻结”在国际市场之外。同时,发达成员在农产品方面的高额关税又使得发展中成员的农产品难以进入发达成员市场。在坎昆会议上,发展中国家成员第一次表现出空前的团结,通过巴西和印度为首的“20国集团(G20-plus

Group)”1共同与发达成员抗争,共同呼吁改革全球农产品贸易,保护弱小农民的利益。更有甚者,在会场外进行大规模示威游行时,一名韩国农民的领袖人物引刀自尽,不仅给坎昆峰会增添几分凝重和不安,也给多边贸易体制蒙上了阴影。农产品议题上错综复杂的矛盾与立场,成为了坎昆会议失败的直接原因。

坎昆会议失败后,WTO农业谈判小组继续为推进这一议题而努力。最近的一次谈判小组会议于今年4月20日至23日举行。各成员继续围绕前述三大焦点(尤其是市场准入问题)协调立场。但是,会议并没有取得实质性的进展,尤其未能就削减关税的公式达成一致意见。

欧盟让步,美国响应

为了推动农业谈判打破僵局,给巴黎部长会议营造良好的氛围,欧盟委员会于5月10日做出一个令世界深为震惊的让步。此项重大让步包括了三方面的主要内容:(1)如果其他WTO成员跟进,欧盟愿意取消所有的农业出口补贴;(2)欧盟愿意以更大的灵活性来处理所谓的“新加坡议题”2,愿意放弃投资和竞争政策等相关议题;(3)欧盟愿意完全接受WTO最不发达国家关于扩大农工市场开放的要求。

诚如欧盟贸易代表Pascal Lamy和主管农渔事务的代表费世勒所指出,此项建议使欧盟面临着双重风险:一方面,某些欧盟的成员可能对此表示反对;另一方面,其他WTO成员是否愿意做出积极的回应仍不得而知。无论如何,欧盟这一“冒险性的举措”无疑充分体现了其希望打破僵局、推动多哈谈判的政治诚意。

值得庆幸的是,出于国内总统竞选的需要,美国近期对推动多哈谈判也表现出极大的热情。目前,在美国国内,民主党的总统候选人John Kerry正对布什政府的贸易政策频频施加压力,谴责其未能



实施必要的减让以推进贸易谈判。为了寻求连任,布什政府近期也加大对多哈谈判的推动力度。前来参加此次巴黎部长会议的美国贸易代表 Robert Zoellick 指出,“推动多哈谈判达成协议是当前美国在贸易问题方面最为优先考虑的事务,布什总统指示我要不遗余力地完成这一任务”。美国政府的积极态度同样也为巴黎部长会议的顺利召开注入了动力。

20 国集团的两难选择

5月14日,“凯恩斯集团(Cairns Group)”和“20国集团”的相关国家在澳大利亚贸易部长 Mark Vaile 的主持下相互协调农业谈判政策。当天下午,WTO 主要成员的贸易部长还在举行非正式的小型部长会议,共商推动多哈谈判的方略。

由于各国的贸易谈判代表在14日会前已展开了数天的谈判,巴黎部长会议在协调各方立场、推动多哈回合上取得了一定的进展。会议结束后,WTO 总干事以及主要成员的贸易部长都对此次小规模部长会议表示满意,并对在7月份达成相关协议表现出积极和乐观的态度。

WTO 总干事 Supachai Panichpakdi

称,“从此次(巴黎)会议,我们已经开始看到7月份最终谈判结果的雏形。在消除农产品出口补贴问题上,我们已站在取得历史性突破的边缘(on the verge of seeing a historic breakthrough)。”欧盟贸易代表 Pascal Lamy 则更为乐观,他认为 WTO 成员有可能在7月份就50%的多哈议题达成一致。

此外,加拿大、澳大利亚和其他一些国家则表示,他们将和发展中国家一道为取消农业进口关税而努力,“凯恩斯集团”将与“20国集团”一道,联合提出一份为所有 WTO 成员所能接受的方案。作为“20国集团”的“领头羊”,出席巴黎部长会议的巴西外交部长 Celso Amorim 也表示谈判取得了进展。他说,“我感到 WTO 的所有主要成员都在朝着积极的方向努力,这使我信心倍增”。

固然,在这一特定时间和背景下召开的 WTO 巴黎部长会议为实现今年7月份达成相关协议的目标发出了积极的信号。但是,如下三个方面的潜在威胁却是不容忽视的:第一,主要成员间消除分歧、达成共识并不等于所有 WTO 成员间已达成一致。第二,目前 WTO 主要集团

和成员之间所达成的妥协仍然十分不稳固,不同成员间(甚至是同一集团内部的成员间)仍然存在明显的利益分歧。例如,在欧盟内部,虽然大多数欧盟国家都已表示积极支持 Lamy 提出的有关取消农产品出口补贴的让步方案,但法国却仍对此表示强烈的反对。法国贸易部长 Francois Loos 在14日部长会议之前表示,“欧盟已经做出了足够的让步。因此,在其他成员作出减让之前,法国不会接受任何的贸易协议”。发展中国家成员的“20国集团”也同样存在分歧:巴西的态度已趋向缓和,但印度仍坚持强硬的立场,不同意削减其农产品进口关税。第三,在某些关键性的问题上,WTO 主要成员仍未做出实质性的让步。譬如欧盟没有牛肉、食糖和奶制品上表态是否接受关税减让,而日本也没表态是否在大米上开放本国市场。

由此可见,我们似乎只能说,5月份的 WTO 巴黎小规模部长会议让我们看到了几丝打破多哈谈判僵局的曙光。然而,对于多哈回合的最终命运,目前我们仍然只能保持最为谨慎的乐观。

(邱一川,现工作于上海世博会事务协调局法律事务部)

1.“20国集团”目前有22个成员国:阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、厄瓜多瓦、埃及、萨尔瓦多、危地马拉、印度、墨西哥、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、南非、泰国、土耳其和委内瑞拉。

2.所谓“新加坡议题”,是指一些在1996年12月新加坡部长理事会上首次纳入 WTO 讨论的议题,主要包括贸易与投资、贸易与竞争政策、贸易便利化和政府采购透明化等四个议题。

3.凯恩斯集团,于1986年成立于澳大利亚的凯恩斯,由加拿大、澳大利亚、新西兰、巴西、泰国等重要的农业生产国组成,目前共有17个成员。该集团主张发达国家取消农业补贴,支持发展中国家寻求农业安全和农业可持续发展的政策。