



# 全球贸易管制

在过去50年支撑世界贸易的多边体系正面临严重挑战

肯尼亚咖啡采摘者在倒掉桶里的咖啡豆。

Uri Dadush 和 Julia Nielson

随着世界贸易组织（WTO）多哈回合谈判被证明是费时的和困难的，世界贸易组织部长级会议正在被谈判厅内的不一致和谈判厅外的激烈抗议以及以空前速度成长的优惠贸易安排所困扰，战后时代管制国际贸易的多边规则体系还能够发挥其作用吗？

我们的答案是否定的。但是对于战后较多的贸易框架，多边贸易体系不能够想当然这样。这个体系正面临严峻的挑战，其中有两个中心问题：不断强大的发展中国家的作用和未完成自由化议程的敏感性。由于优惠贸易安排的兴起，前景将更加复杂。如何迎接这些挑战将决定世界贸易是否继续被多边体系规则所管制或者以竞争性贸易集团和不断上升的争吵为特征。

## 贸易发展的基础

以实际贸易量衡量，多边贸易体系好像已经非常成功。当今，世界贸易组织的成员国在世界商品贸易额（包括石油）中的比重超过90%。平均而言，在1990—2005年间（世界银行，《世界发展指标》）贸易增长几

乎是国内生产总值的两倍。预期2007年全球贸易额达到16万亿美元，相当于世界国内生产总值的31%。同时，对外直接投资量的增长几乎是世界国内生产总值的5倍。国外企业的国内销售额高于世界出口，并且严重依赖半成品贸易，进一步显示了在现代经济活动中贸易一体化的重要性。

运输成本的下降和其他技术创新是贸易增长的关键动力，但贸易壁垒的减少也起作用。1983—2003年，发展中国家工业制成品的平均实施税率从略微小于30%下降到大约9%（世界银行，2007）。这种自由化的2/3单方面发生，大约1/4通过多边协议进行。

贸易体系包含于关税和贸易总协定（GATT，世界贸易组织的前身）中，目前在世界贸易组织中贸易体系通过5个重要方面对这种自由化起到基础作用。

第一，确保在环境变化时锁定改善，防止恶化。中国在全球经济中地位的不断上升已经导致一些进口国家要求提高关税，但是世界贸易组织的规则却不允许抬高关税。锁定的事情：如果日本在1955年限制大米关税（限制关税，即在世界贸易组织框架下各国承诺的关税

税率,很难提高),那么现在的大米关税将仍然是46%,而不是超过500%。

第二,非歧视性原则(最惠国, MFN)是这个体系的中心原则,它确保在关贸总协定/世界贸易组织框架下出现的关税削减的贸易新机会对所有参与这个体系的国家都适用,而不仅仅是少数几个。

第三,由于成员国知道贸易伙伴国运作的相关因素并且还由于示范效应,体系的可预见性和透明度已经促进了改革。多边谈判集中在限制而不是实施关税(实际上课征于进口商品的关税一般低于限制关税),允许成员国以自己的步伐自由化,当成员国减少实施关税时,它们知道将不会浪费谈判筹码。

第四,世界贸易组织的市场准入原则允许成员国以自由化承诺交换最惠国待遇。2001年,中国的加入是以影响深远的国内改革为基础,并且使中国成为世界第三大出口国。像越南、沙特阿拉伯甚至将来俄罗斯的加入已经带来或者期望带来将近2.5亿人到世界贸易的洪流中。

第五,世界贸易组织的争端解决机制能够使小的、贫困国家获得与大的多、有实力的国家一样完成贸易政策的变革。已经解决了超过300个贸易争端,大约1/3是由发展中国家引起的(Messerlin, Zedillo和Nielsen, 2005)。并且大量的争端不会上法庭因为世界贸易组织的机制为成员国提供了协商解决争端的途径。

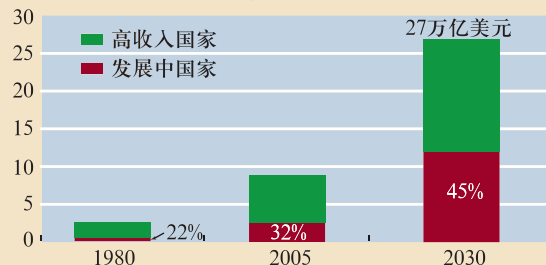
## 发展中国家成为重要参与者

现在一个关键问题是如何考虑不断上升的发展中国家的角色。这些国家已经成为世界贸易的主要参与者:它们占全球贸易额从1982年的22%上升到2005年的32%,并且预期到2030年达到45%(见图1,世界银行,2006)。大约2/3的世界贸易组织成员国是发展中国家。

图1

### 主要贸易国

发展中国家在世界贸易中扮演着积极角色。  
(总出口, 万亿2001年美元)



资料来源:世界银行Linkage模型的模拟。

达成协议。世界贸易组织的力量是基于成员国之间的协议,其核心职能是为政府彼此协商提供一个论坛。但是现有151个成员国的世界贸易组织通过多数票决策的规则很费时而且非常吃力。随着成员国和包含的预期的增加,这种过去在公开的密室里达成协议的交流变得越来越费力。如果美国和欧盟不能够同其他成员达成协议,那么达成的协议实际上仍然是一个同心圆的程序:主要参与者和/或小的成员国在关键问题上(这就是熟知的“后台”程序)小同心圆的尝试性协议通过不断妥协或者调整逐渐扩展到其他国家。

关于这个程序包容性的问题被提出,部分是由于最贫困的成员国在日内瓦的世界贸易组织中不具有代表性,其他发展中国家试图通过少数代表覆盖广泛的议程。解决办法就是像那些有头脑的国家为特殊问题汇集到一起形成一个非正式体系——这些国家的领导在后台程序中具有代表性。

分割利益。尽管成员国有代表性的群体非常重要,但世界贸易组织协商程序的一个推动力量就是构成这个群体的联盟国家的变动性。成员可以在一个问题上联合,也可以在另外一个问题持反对态度。这种变动性是认真负责的良好标志。

世界贸易组织成功的关键是这个事实:成员国之间的多重利益在他们之间的平衡。在其他领域获利的背景下,在另一个领域的次优结果就能被接受。这些替代关系使投票通过成为可能。

但是许多最贫困的世界贸易组织成员国可能在体系中看不到利益的平衡。其直接利益可能局限于少数几种产品,这可以从它们出口缺少多样化中反映出来。对于它们,在比较广泛的问题投反对票而在单一问题上投支持票也许是划算的。

甚至有着广泛贸易利益的发展中国家可能感觉不能够从这个体系中获益。世界贸易组织能够加强国内改革,但是改革需要调整成本,一些发展中国家可能为提供安全网络而奋斗。其他一些国家不能为从世界贸易组织协议中分割利益所必需的机制而投资。关键上,它们不能够利用新的市场准入。

高成本和低效率的海关、港口和交通限制了发展中国家的出口。传统上贫困国家主要出口的劳动密集型服装产业的位置越来越取决于订货到交货的时间以及稳定的需求。在肯尼亚每劳动小时的成本比中国沿海低10%,但较低的劳动生产率和不充分的供应链抵消了这种优势(Werner 国际;世界银行,2007)。向高附加值产业的转变也被薄弱的基础设施所限制。

一些最贫困的国家担心这个体系损坏其利益。那些从特殊产业中获得单方面利益的国家担心贸易伙伴国的自由化将腐蚀其利益。它们不仅反对自身的自由



化，而且由于调整成本反对其他国家的自由化。

**更多的贸易援助。**解决这些局限的额外援助——对贸易的援助——将是对任何多边贸易协议的必要补充。荒谬的是，帮助贫穷国家的部分解决方案使它们感觉到在这个贸易体系中它们可以在比较广阔的发展团体中获得利益，在这个团体中捐赠者支持在发展战略中优先发展最重要部门的贸易。如果贸易需求被较好的处理，并且没有同已经存在的发展优先项目竞争的资源，捐赠者将需要履行增加援助的所有承诺。

**差异。**发展中国家已经形成有影响力的联盟并且在多哈回合谈判中扮演了一个比较活跃的角色。例如巴西和印度领导的20国集团主张对发达国家的农业进行改革。

这个激进行动同时发生在发展决策上，发展是当前谈判的核心。部分由于差异，在多哈发展议程下的谈判，对于“发展回合”的意思是什么展开了争论。共识是发达国家应该减少贸易壁垒，但是有些国家认为发展回合的中心意思在于发展中国家自身的改革，另外一些国家认为发展最好通过增加灵活性而不是改革。大量的争论集中于灵活性应该扩展到何种程度以及针对谁。

世界贸易组织的规则授予发展中国家享受“特殊和差别待遇”，对最不发达国家授予额外的灵活性。但是没有进一步根据收入水平区别发展中国家。18个没有划为最不发达国家的低收入国家没有享受到额外特殊待遇，这个待遇已经扩展到所有发展中国家。在世界贸易组织中发展中国家自我贴标签，其中包括一些高收入国家（新加坡）。这使谈判变得复杂因为发达国家不愿意给予中国特殊待遇，而这个待遇它们可以给予喀麦隆。

发展中国家之间较大差异的压力，一方面来自于一些发展中国家——例如小的经济体——它们想要自身的特殊问题得到承认，另一方面来自于发达国家，它们想要限制比较发达的发展中国家的灵活性。然而，大部分发展中国家却抵制较大的差异性，部分因为尽管它们的利益存在多重性，但它破坏了作为一个整体的力量。对于这个超越多哈回合但依然相关的体系，改革可能需要考虑增强谈判方式的速度和灵活性。

## 未完成的议程

挑战依然存在于谈判议程中。

**农业保护。**50多年的多边贸易体系在减少农业保护方面取得了有限进展。在所有领域，农业关税依然比制造业高很多（见图2），导致贸易扭曲的补贴在制造业已经取消，而在农业部门仍然是其特征。根据经济合

作与发展组织，富裕国家的纳税人（以补贴形式）和消费者（由于贸易壁垒导致的高价格）一年为支持农业支付了大约2,680亿美元，其中欧盟（1,340亿美元）、日本（370亿美元）和美国（430亿美元）高居榜首。

同时，在发展中国家，73%的穷人生活在农村，农业及与农业相关的收入占GDP的30%—60%，并且在就业方面占更大的比重。但是农业保护在发展中国家已经高到损害本国贫困消费者、出口商和其他贫穷国家的利益，而这些国家是其不断增加的贸易伙伴。

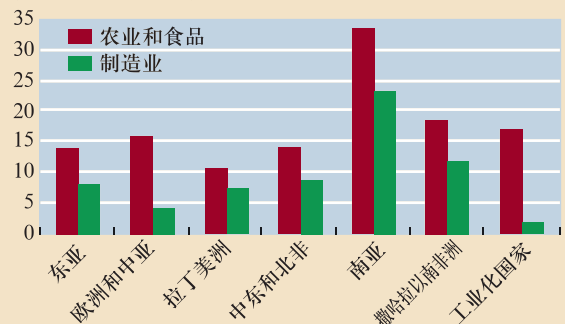
把农业部门纳入与其他部门同样的贸易规则下是对世界贸易组织促进发展能力的一个尝试——这样说是因为多边贸易体系是解决农业补贴的惟一论坛（它不能够基于优惠的基础上减少）。

**制造业保护。**尽管发达国家依然存在的高关税倾向集中在发展中国家出口获利（劳动密集型制造业，比如服装）部门，在发展中国家保护程度比高收入国家高出4倍有余。发展中国家包含高关税的价格再次被本国消费者、出口商（在国际市场上及参与全球生产链的竞争力被花费较高的投入所破坏），及其发展中国家贸易伙伴（其占发展中国家出口的1/4）支付。

作为富裕国家在农业方面改革的对应是，发展中国家在近期的谈判中应该准备降低和限制制造业关税。有相当大的余地去做：平均来讲，发展中国家限制性关税比实施关税高2.5倍有余。

**服务业保护。**制造业更进一步的自由化所获得的收益与服务业自由化所获得的潜在收益相比相形见绌：从服务业的一半保护获得的实际收益的增加比从商品贸易同样的自由化程度获得的实际收益高5倍有余。全球服务业贸易额2.8万亿美元，不足全球贸易额的1/5（世界银行，《世界发展指标》）。像金融、交通和通讯这

图2  
农业保护  
农业贸易壁垒比制造业高很多  
(平均关税, 百分比)



资料来源：世界银行基于普度大学全球贸易分析程序(6.03版)的估计。

样的高质量和低成本的服务在决定竞争优势方面起着决定作用。

但是服务业的市场开放非常复杂，因为新规则或者新制度需要保证自由化能够加强竞争并且保证能够达到公共政策目标——比如全民服务。贸易援助可能需要发展中国家设计新规则并为新制度融资。在多哈回合中，规则性和政治性挑战在给发展中国家提供重大利益补偿方面也是重要的：提供服务的人口的暂时流动。在贸易和移民机构之间的较大合作将需要认识到对于人口老龄化的发达国家和存在大量年轻人寻找工作的发展中国家双赢结果的潜力。

当前世界贸易组织在服务业方面的承诺比这个体制已经应用的要少很多，缩小这个差距将成为当前谈判的一个重要目标。对于工业化国家来讲，在有限制的服务业方面取得进步是对农业政策改革困难方面的补偿。

纳入新议题的压力。尽管这个议程尚未完成，一些最发达世界贸易组织成员国正在探求反映其经济复杂性的新领域的规则。这些领域中的许多问题（比如竞争性政策）需要国内制度机构的投资以及在缺乏资源的项目的国家不优先发展的项目的投资。

这个体系在解决像人权、移民、劳动力和有关的环境

问题上的压力不断增大。部分原因由于世界贸易组织争端解决机制的有效性，但是其他解决这类问题的类似组织机制的缺乏显示了这些问题不仅仅是论坛，也是政治意愿问题。

压力也反映这样一个事实：比以前更加直接作用于人们生活的全球化趋势正在加强（通常被理解为贸易）。然而，这个体系发现它很难抵制解决这些新问题的压力，世界贸易组织成员国的精力将较多花费在解决这些突出的贸易问题上，比如在农业方面的过度保护，而农业是这个体系促进发展的核心。

由于近年来互惠贸易协议（PTAs）的增加，管理这些挑战而变得更加复杂：超过 200 个互惠贸易协议（PTAs）正在执行，在过去 20 多年增加了 6 倍（见专栏）。到 2010 年，大约有 400 个互惠贸易协议（PTAs）开始执行。

多边贸易体系面临的挑战是困难的，我们提供超越一般观察、非蓝图式的解决方案。这个体系是一个非常重要的公共系统，其重要性随着贸易在全球经济活动所占份额的增加而增长。我们必须继续巩固那些已经存在的、到目前为止仍然为全球经济良好服务的基础。多哈回合的成功结束将是关键的，沿着最近的这条线进行协商，多哈回合成功是可能的并且将带来良好的收益。至少，它将表明世界贸易组织仍然有能力使我们所说的未完成的议程重回轨道。

Uri Dadush, 世界银行国际贸易部主任; Julia Nielson, 世界银行国际贸易部高级贸易专家。

## 互惠贸易协议（PTA）的争论

PTA 是否能够提高福利依赖于其设计。尽管深层的贸易协议和开放的地区主义将使各方受益并且帮助最惠国自由化，但并不是所有的 PTA 都是高质量的，其中一些是净贸易转移，其他则仅仅是一张纸质协议。这些 PTA 正在创造不同需要的网络，对贫困国家一些小贸易者带来了问题。如果 PTA 打算推进全球生产链，并同时减少限制贸易转移范围的最惠国待遇关税，原来简化的和没有限制的规则是非常关键的。

但是已经存在数个世纪的 PTA 常常反映政治地理或者反映比多边协议可以获得更多和更快自由化的欲望。很少有人对 PTA 就停留在这儿这一观念提出挑战。但是世界贸易组织可能有助于使可能的损失最小化。它可以推进透明度的提高，给予学习的机会和帮助减少贸易转移效果。并且世界贸易组织仍然是使农业补贴问题在现实中得以解决的惟一场所，并且还是主要贸易势力管理彼此贸易关系的关键渠道。

### 参考文献：

- Messlerin, Patrick, Ernesto Zedillo, and Julia Nielson, 2005, Trade for Development, Report of the UN Millennium Task Force on Trade (London: Earthscan for the UN Millennium Project).
- Newfarmer, Richard, ed., 2006, Trade, Doha and Development: A Window into the Issues (Washington: World Bank).
- Werner International; information supplied to authors in 2006.
- World Bank, World Development Indicators database.
- , 2004, Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism and Development (Washington).
- , 2006, Global Economic Prospects 2007: Managing the Next Wave of Globalization (Washington).
- , 2007, "Aid for Trade: Harnessing the Global Economy for Economic Development," paper prepared for the Development Committee, World Bank Annual Meetings, 2007.