

联合国
贸易和发展会议Distr.: General
29 September 2014
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

加强各级扶持性经济环境，支持包容性和

可持续发展问题多年期专家会议

第二届会议

2014 年 12 月 8 日至 9 日，日内瓦

临时议程项目 3

建立一个扶持型多边贸易体系促进包容性和可持续发展

贸发会议秘书处的说明

内容提要

随着国际社会着手确定 2015 年后发展框架和可持续发展目标，预计贸易将在其中发挥关键性的推动作用。经验表明，贸易一体化产生的效率收益并不会自动转化为基础广泛的发展，需要通过有意识的政策努力加以确立。这就要求在宏观经济水平和单个部门中进行连贯和一体化的政策干预，支持结构转型，培养基础广泛的生产能力，并具备实现多样化、技术升级和创造就业的可能性。

这种变化中的政策需求和优先要务需要得到有利的经济环境的支持，而一个开放、透明、包容性、不歧视和基于规则的多边贸易和金融体制仍然是其不可或缺的组成部分。尽管一再经受挫折，但多边主义始终是需要我们支持和捍卫的一项全球公益事业。由于区域和“诸边”进程越来越普遍，国际贸易体系正面临各自为政的局面，对多边贸易体制的中心地位和信誉构成挑战。世界贸易组织(世贸组织)第九次部长级会议(2013 年 12 月 3 日至 6 日，印度尼西亚巴厘岛)通过了一揽子决定，包括《贸易便利化协定》，但在落实巴厘岛一揽子成果方面遇到的困难再次为巴厘岛之后结束多哈回合努力的前景蒙上一层阴云。必须努力确保多边进程和其它各种进程能够创建一个有利于可持续发展的环境。

GE.14-17523 (C) 301014 051114



* 1 4 1 7 5 2 3 *

请回收



导言

1. 贸发十三大(2012年4月21日至26日,多哈)通过的《多哈授权》承认在各级建立扶持性经济环境支持包容性和可持续发展的重要性。¹ 成员国审议这个议程正当其时,因为国际社会正准备于今年确定2015年后发展框架和可持续发展目标,而预计贸易将在促进基础广泛的经济增长、结构转型和创造就业方面发挥关键性的催化作用。此外,还期望贸易成为其它实质性目标的至关重要的促成因素(“落实手段”),包括在贫困、饥饿、卫生、教育、性别、环境、水和清洁设施、能源、技术、不平等、人居、气候变化、生物多样性以及和平包容的社会等领域。²

2. 有利的国内政策,加上一个扶持性的经济环境,将为把握贸易潜力、实现包容性可持续发展发挥根本性的重要作用。一个开放、透明、包容、不歧视和基于规则的多边贸易体制始终是一个扶持性经济环境不可或缺的组成部分。尽管一再经受挫折,但多边主义始终是一项全球公益事业,需要予以支持和捍卫,它也是让全体国家免受保护主义和歧视的最佳保障。多哈回合谈判难以完成,说明需要寻求新的道路来培养多边共识。使发展中国家切实融入多边贸易体系始终是一项优先要务,应当为实现这一目标找出最佳的途径和办法。

3. 对于当前多边贸易体系的架构和文件,以及更广泛而言,对于国际贸易体制,都需要仔细进行审查,以评估必须做出哪些调整,以便更有效地应对二十一世纪迅速变化的经济现实和发展要务。这一点非常重要,因为国际贸易和国际贸易体系经历了趋于分散生产、多极化和区域化的重大转变,各国正以不同速度走向一体化。因此,在考虑扶持性环境时,就需要考虑到这些正在开展的进程。培育这种扶持性环境及加强贸易对包容性和可持续发展贡献的国内和国外措施都应当立足于世界贸易和发展不断变化的现实。

4. 为协助会员国进行审议,本说明综述国际贸易的最新趋势,审查多边贸易体系近期动态和问题以及日益普遍的区域一体化倡议的系统及发展影响,并讨论促成扶持性多边贸易体制的方式方法,并以关于贸易和发展的新兴问题为重点。

一. 不断变化的贸易和发展形势

5. 在适当的条件下,贸易是增长和发展的工具。贸易提供了一个手段,可以克服国内市场较小带来的限制因素,使得国家能够进入更大的外部市场,并获得技

¹ TD/500/Add.1。

² 2015年后发展议程导言及可持续发展目标和具体目标建议,2014年6月2日 (<http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4528zerodraft12OWG.pdf>)。

能、技术和资本，从而能够更好地利用生产资料，促成结构转型。过去几十年来，国际贸易的规模、结构和模式发生了多个层次的转变。贸易促进经济的方式也发生了变化。对于我们寻求新的增长途径，争取实现 2015 年后包容性可持续发展的要求来说，这些转变既蕴含着机遇，又带来了挑战。

6. 从 1990 年到 2013 年，世界商品和服务贸易总量增长了五倍。大型发展中国家进口需求的强劲增长是一个主要的推动因素。自 2002 年以来，贸易年均增长稳稳地超过国内生产总值(GDP)的增长，只有 2009 年是个例外。此外，出口在发展中国家 GDP 中的份额从 1990 年的 25% 增加到 2008 年的 41%，到 2012 年又退回到 37%，这说明在国外获得的国家收入的比例在增加。贸易的增长伴随着实际人均收入的增加。在大多数发展中地区，2000 年代每年人均收入的平均增长率高于以往的任何一个十年(表 1)。

表 1

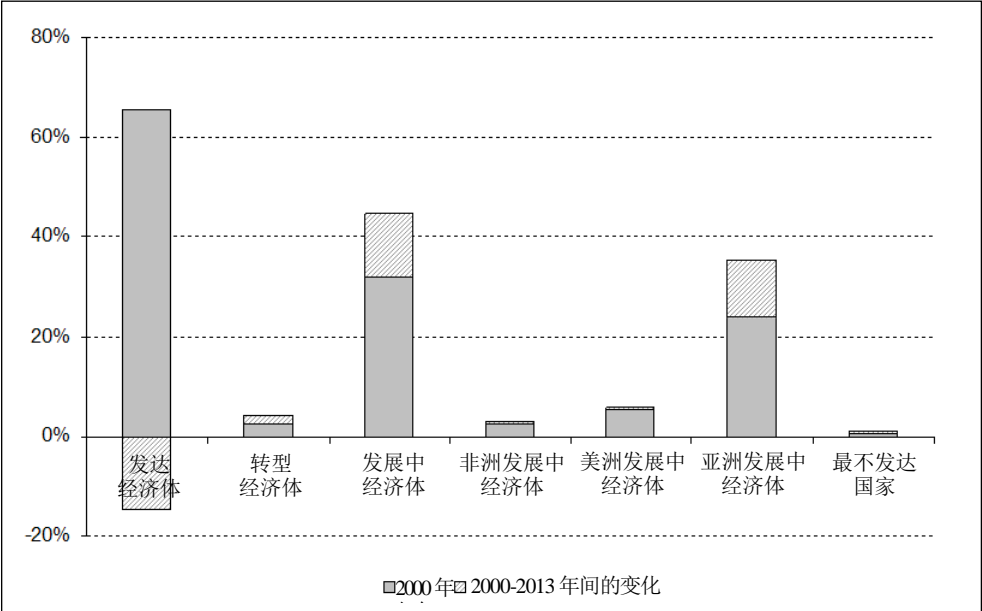
1970-2012 年人均国内生产总值平均实际增长率

	1970-1980	1980-1989	1990-2000	2000-2005	2005-2012
全世界	1.87	1.45	1.43	1.68	0.87
发展中经济体	3.43	1.29	3.12	3.90	4.39
转型经济体	4.03	2.46	[4.87]	6.73	3.00
发达经济体	2.60	2.64	2.01	1.53	0.11
非洲发展中经济体	1.53	[0.96]	0.06	2.79	1.72
拉丁美洲发展中经济体	3.49	[0.31]	1.41	1.22	2.34
亚洲发展中经济体	3.88	3.18	4.65	5.33	5.65
最不发达国家	[0.45]	[0.10]	0.83	4.20	3.69

资料来源：贸发会议数据库。

7. 发展中国家日益参与世界贸易带来这一全球趋势，它们在世界商品出口中的份额也从 1990 年的 24% 攀升到 2013 年的 45% (图 1)。仅仅一个亚洲就占到全世界出口总量的 36%，而中国则在 2009 年成为全球最大的出口国；预计中国经济就购买力规模而言将很快取代美利坚合众国。但是，各国的贸易表现存在很大的差异，从而造就一个多极的世界经济。贸易参与严重偏向少数几个经济体，主要来自发达国家和亚洲地区的 20 个最大出口国占到全世界出口总量的 70%。从 2000 年到 2012 年，有 75 个发展中国家的年均出口增长率超过了 10%，同时有 5 个国家经历了出口萎缩，60 个国家长期存在经常账户赤字，这使它们在寻求出口导向型增长时自然处于不利地位。

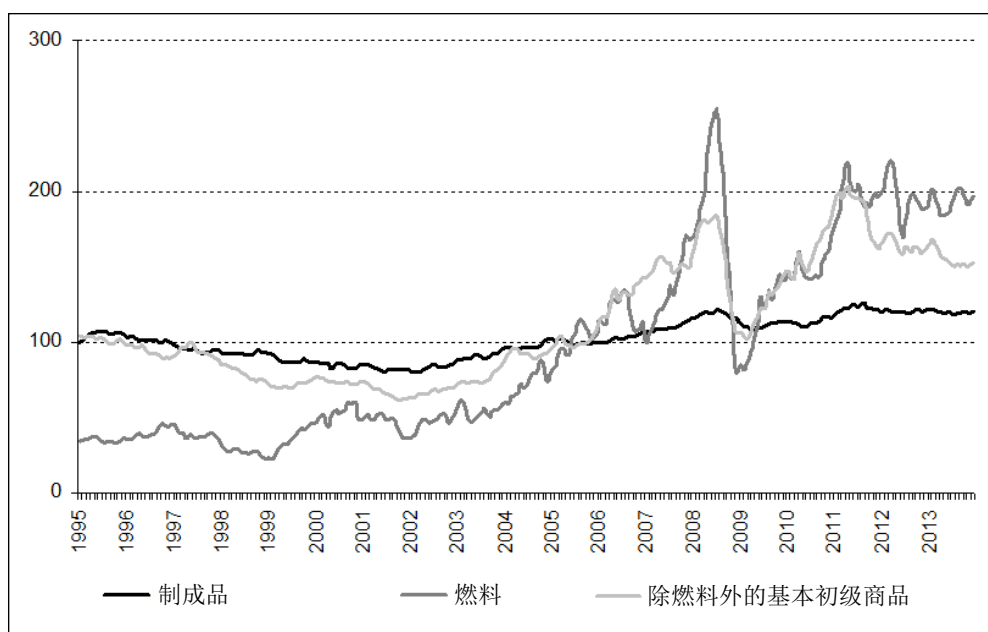
图 1
2000-2013 年按地区分列的发展中国家占世界商品出口的份额
(百分比)



资料来源：贸发会议数据库。

8. 在金融危机之前和之后的两个阶段，初级商品价格的上升支撑了按名义价值计算的世界贸易的增长，改善了初级商品出口国的贸易条件(图 2)。从 2002 年到 2013 年，石油出口国的出口收入增加了 16%，而燃料矿物出口国的出口收入增加 13%。最不发达国家、撒哈拉以南非洲，以及较少程度上的拉丁美洲和西非等一些单一商品出口国基本上仍被排除在世界贸易主流之外，其经济易受价格突然逆转和短期波动的影响。高企的初级商品价格加重了传统的专业化模式，阻碍了多样化(去工业化)。2007-2008 年的粮食大幅度提价加重了对于粮食安全的关切，因为许多农业初级商品出口国越来越专门种植出口作物，以换取进口主食用于国内消费。2012 年，在 13 个发展中地区，只有 4 个地区的基本粮食贸易实现顺差。

图 2
1995-2013 年某些初级商品价格指数
(2005 = 100)



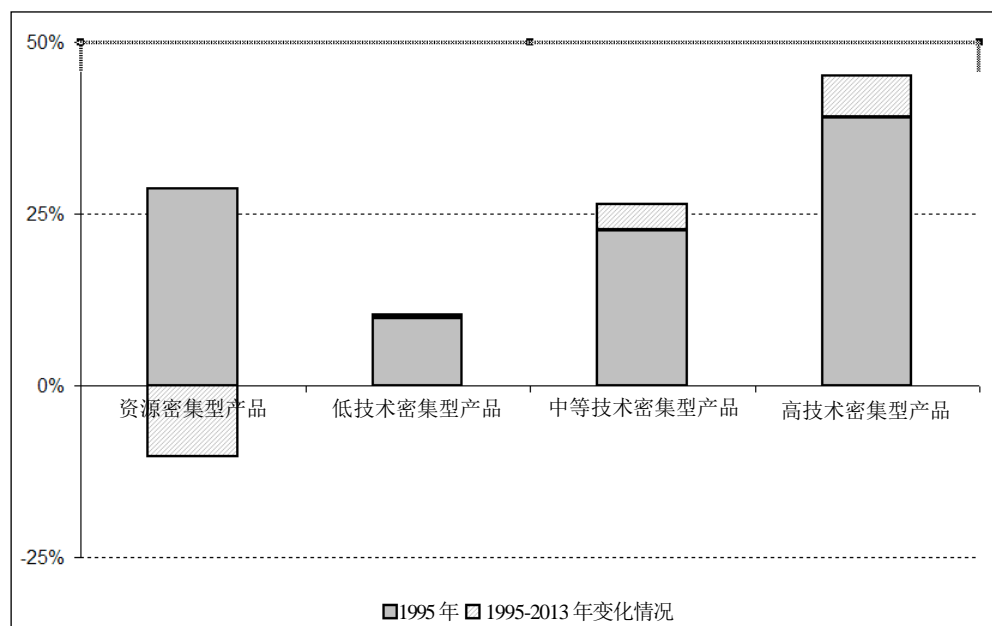
资料来源：荷兰经济政策分析局商品价格月报。

9. 过去几十年间，世界贸易受到技术进步、贸易成本下降、普遍开放的贸易环境和全球价值链提升的驱动，呈现强劲增长。1990 年代末以来，贸易在电子和汽车等商品生产的全球价值链中得到扩大，制成品的的重要性日益增加，驱动了发展中国家出口的快速扩张。2000 年至 2008 年，发展中国家的制成品在非燃料出口产品中所占份额平均为 83% 左右，出口产品的技术密集度显著提高(图 3)。在全球价值链中发生的许多贸易都是在行业内和区域内进行的。资本、技术和专门技能的跨境流动也促成发展中国家出口的扩张。据贸发会议估算，全球约 80% 的贸易与跨国公司有关，贸易总量的三分之一产生于公司内范围。³

³ 贸发会议，2013 年，《2013 年世界投资报告：全球价值链—投资和贸易促进发展》(纽约和日内瓦)，联合国出版物；贸发会议，2014 年，《2014 年世界投资报告：投资于可持续发展目标—行动计划》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

图 3

1995-2012 年按技术密集度分列的不同类别产品占发展中国家制造业出口比例变化图
(百分比)



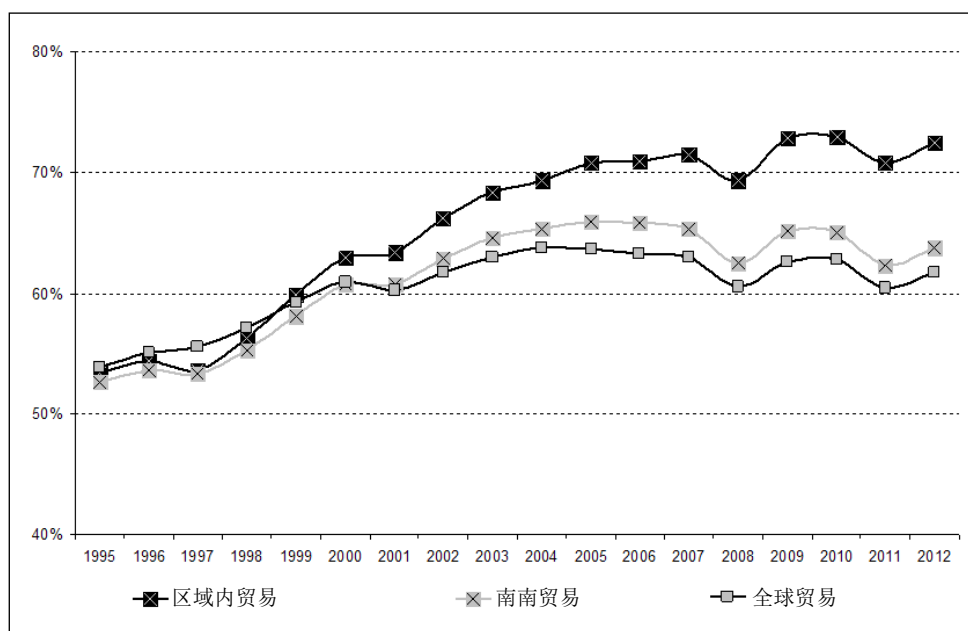
资料来源：贸发会议数据库。

10. 全球价值链中贸易的一个重要方面是，国家需要进口中间商品用以出口加工产品或最终消费品。2012 年，中间商品贸易约占世界贸易总量的 55%。按增加值计算，2010 年，在 25 个最大出口国中，国内增加值占出口总价值的 68%，这就说明剩余的 32% 源自其它国家。全球价值链中的贸易使国家能够专门从事特定生产部分的具体工作(“垂直专业化”)，而不用从事整个行业生产，从而为以低成本的方式实现“快速工业化”提供机会。虽然已有国家从中受益，但这项安排也导致“狭窄工业化”，即某些国家专门从事低技能劳动密集型活动，而不具备升级的能力。在整个价值链上和某些产品部门中，增值程度不尽相同；研究与开发、工程、产品设计和营销等服务的增值往往高于其他部门(如组装线)。这种不一样的结果就表明必须提升生产能力，实现更高的精密程度，尤其是在服务部门。

11. 南南贸易，尤其是区域内贸易增长强劲，在很大程度上反映了全球价值链中的贸易量上升。南南贸易在发展中国家出口总量中的份额从 2000 年的 40% 增加到 2012 年的 57%，占到世界商品出口的四分之一。从 2000 年到 2012 年，在所有发展中地区，南南贸易增长速度都超过全球出口增速。在全球南南贸易中占到 84% 的亚洲，南南出口的一半是在区域内进行，与其他形式出口相比，技术密集度往往更高(图 4)。在亚洲的出口产品中，很大一部分进口零部件倾向通过本区域的行业内贸易完成，该区域已成为供应发达国家消费市场的一个主要的生产平台。

图 4

1995-2012 年按出口方向分列的技术密集型产品在东亚和东南亚出口总量中所占份额

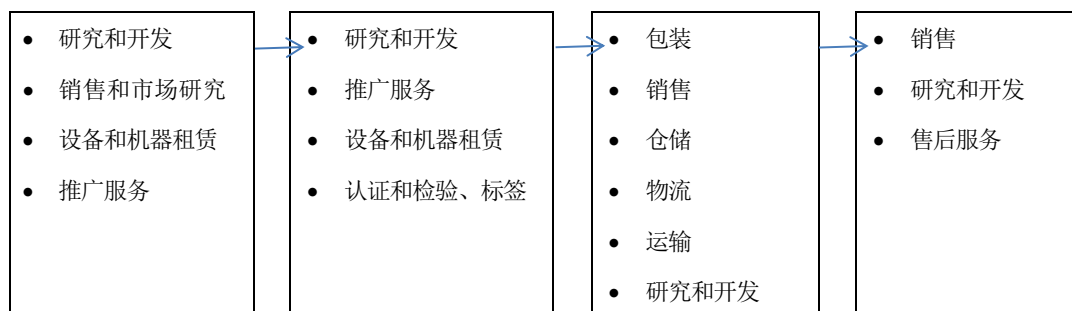


资料来源：贸发会议数据库。

12. 由于服务部门有助于提高包括制造业和农业在内的其它部门的效率和竞争力，因此，服务经济和服务贸易的日益普及带来了世界贸易的持续增长(图 5)。

图 5

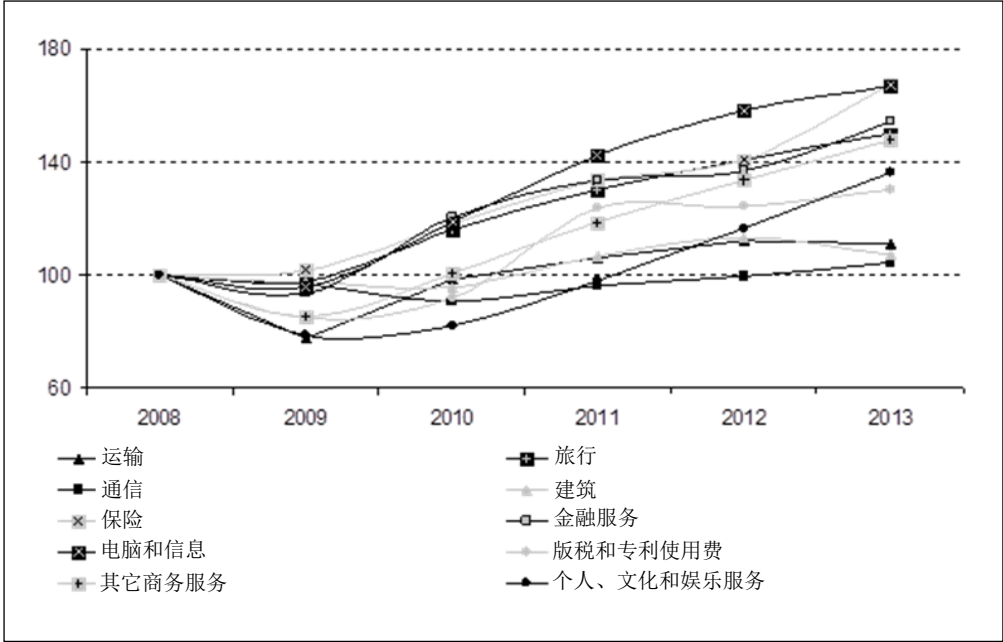
价值链不同阶段上与农业生产有关的专门化服务



资料来源：N Oddone 和 R Padilla Pérez, 2014 年，“通过专业服务和支支持改进价值链”国际贸易和可持续发展中心，《桥梁》杂志，第 15 期第 3 号。

13. 2012 年，服务业在发展中国家商品和服务出口总量中占 14%，占其 GDP 总额的 51%。从 2000 年到 2013 年，其在全球服务出口总量中的份额从 23% 增加到 30%，特别是在建筑和计算机信息服务业部门(图 6)。

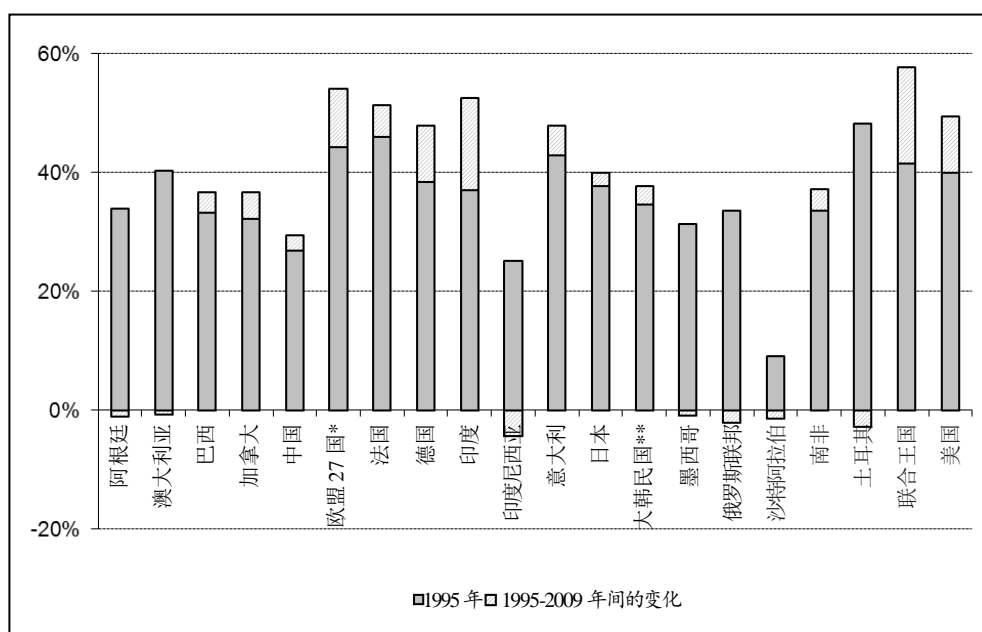
图 6
2008-2013 年发展中国家各部门服务业出口变化图
(2008 =100)



资料来源：贸发会议数据库。

14. 服务活动在全球价值链的贸易中具有举足轻重的地位，因为象金融、信息和通信技术(信通技术)、物流和基础设施等许多服务已经作为投入而列入出口商品的总价值中，常常产生很大比例的附加值(图 7)。按贸易和增加值计算，2009 年服务业占据世界商品出口价值的 45%。现代可出口行业和信通技术服务的出口已超过了其他服务行业。这些现代部门已表现出强大的经济规模和外部性，吸引了高技能劳动力。

图 7
出口总收入中的服务增值率
(百分比)



资料来源：贸发会议，据经济合作与发展组织(经合组织)-世贸组织“贸易增值率”资料库。

注：* 欧洲联盟；** 大韩民国。

15. 服务贸易日益通过外国直接投资(FDI)进行。贸发会议估计，2013年，所有子公司的销售总额达35万亿美元。假定其中一半来自服务业，则通过外国子公司发生的贸易额约为17万亿美元左右。事实上，FDI也越来越指向服务部门。全球对外FDI中超过70% (2010-2012年间为1.5万亿美元)用于服务业活动。在进入服务业的全球对外FDI中，发展中国家所占份额仍然较低，为10%，但这比1990-1992年间(0.4%)已经有了显著增加。服务贸易也要求提供服务的人员跨界流动(模式4)。模式4的供应对专业和商业服务的提供尤为重要。全球汇款流量持续增长，说明这种贸易似乎正处在上升趋势。2013年，发展中国家收到4,040亿美元汇款，而全球汇款总额为5,420亿美元。⁴ 在提高竞争能力和加强多样化方面，需要特别重视服务经济和服务贸易。

⁴ 世界银行，2014年，“移民和汇款：近期动态和展望”，《移民与发展问题简报》，第22号。

插文 1. 汇款与金融包容性

金融包容性是发展中国家面临的一个主要问题，特别是可持续发展目标下的一个主要问题。汇款具有促进社会发展的巨大潜力。⁵ 通过扩大金融包容性，普及基本服务和金融教育，从而有效利用金融服务，能有助于各国挖掘利用这一潜力。目前正在考虑的可持续发展目标中，有一项指标是到 2030 年将移民汇款交易成本降低到 5% 甚至更低，因为转款成本高常常会限制汇款流动，而金融服务利用率低会对其流入生产用途产生制约作用。据估计，汇款成本降低 5% 可带来 150 亿美元的节余。将银行、邮政和电信网络结合起来，加强可互操作性，包括使用移动货币，将有助于降低成本，从而有可能惠及边远地区的低收入用户。必须采取多管齐下的方针，以推动竞争，鼓励经济的汇款渠道，将非正规渠道正规化，发展生产性投资。

16. 很多国家在通过对各类人群公平分配经济利益来实现包容性和可持续经济增长方面继续面临挑战。全球失业率仍然保持 6% 左右的较高水平，失业人口约达 2 亿，比全球金融危机之前增加了 3,000 万人。尤其是发达经济体平均失业率大幅度上升，从 2007 年的 5.8% 长到 2013 年的 8.5%，青年失业和长期失业问题增加。就全世界而言，收入不均问题在加重。过去三十年间，世界劳动人口收入在全球 GDP 占比从 1980 年的 60% 以上下降到 2011 年的约 54% 左右。⁶ 在发展中国家，非正规就业者人数较多(40-50%)仍然是个大问题，低收入国家的贫穷率仍然很高，超过 45%。⁷

17. 而且，最近的贸易情况也难以让人满意。贸易尚未恢复全球金融危机爆发前几年的活力，也没有回到当时快速增长的轨道上去。2013 年，国际货物和服务贸易量温和增长 2.2% (图 8)。这一增幅低于 2000 年至 2013 年期间的平均增长水平，属于 2002 年以来增长势头最弱的年份之一。⁸ 贸易表现不力，反映出全球经济中进口需求的增长停滞。尽管自 1990 年代以来，世界贸易的增速约为 GDP 增速的两倍，但在 2013 年，贸易增速已经连续两年与 GDP 增速持平。GDP 对贸易的推动力下降，这反映的是贸易—发展枢纽发生了结构性变化，还是仅仅是周期性变化的表现，尚需作进一步研究。

⁵ 贸发会议，2014 年，“获得金融服务机会的影响，包括强调汇款对发展的影响：妇女和青年的经济赋权”，TD/B/C.I/EM.6/2，9 月 3 日。

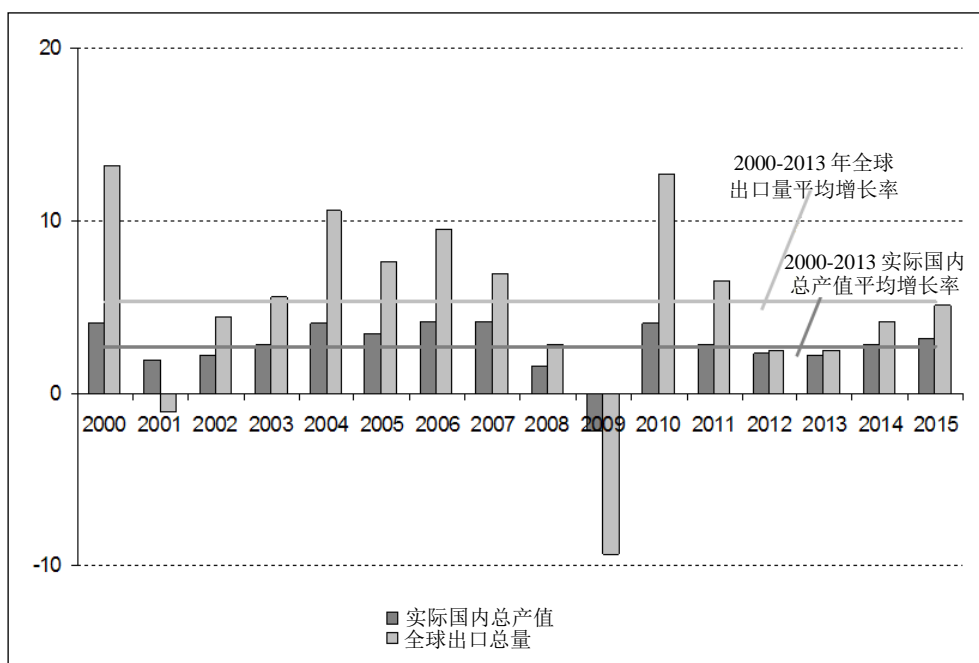
⁶ 贸发会议，2013 年，《2013 年贸易和发展报告》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

⁷ 国际劳工组织，2014 年，《2014 年世界劳动情况报告：有工作的发展》(日内瓦)。

⁸ 经济及社会事务部，2014 年，《2014 年世界经济形势及展望》和《2014 年中更新报告》(纽约，联合国出版物)。

图 8

2000-2015 年世界实际国内总产值和出口的年度变化



资料来源：经济及社会事务部。

18. 图 8 显示的趋势表明，贸易一体化产生的效率收益并不会自动转化为基础广泛的发展，需要做出努力才能实现。有意识的政策努力就要求进行一致和综合性的政策干预，支持在宏观经济水平和单个部门中实现结构转型，从而建立基础广泛的生产能力，并有潜力实现多样化、技术升级和创造就业机会。为支持这种变化的政策需求和优先事项，必须建立一个扶持性的经济环境。

二. 多边贸易谈判

19. 2001 年，通过一个单一承诺下基础广泛的议程启动了多哈回合。在谈判顺序中，除了从前一回合继承过来的农业和服务业这两个既定议程项目外，还优先关注发展中国家的实施困难及特殊和差别待遇问题，以纠正以往乌拉圭回合遗留下来没有解决的失衡问题。最初计划是在 2004 年结束这一回合谈判。但是，反复遇到的挫折，区域和多边进程等其他谈判论坛的日益流行，越来越被视为影响到多边贸易体制的信誉，并大大增强了世贸组织第九次部长级会议的重要性。在举行这次会议前夕要解决的问题就是寻求具体“可达成的目标”，着重解决有限的问题，以便接下来结束整个多哈回合。

20. 这次会议通过了《巴厘岛部长级宣言》和被称为“巴厘岛一揽子计划”的一系列决定，内容如下：

- (a) 贸易便利化协定；
- (b) 五项与农业有关的决定，涉及：
 - (一) 总括服务的定义；
 - (二) 粮食安全的公共储备；
 - (三) 关税配额管理；
 - (四) 出口竞争；
 - (五) 棉花；
- (c) 四项涉及发展问题的决定：
 - (一) 原产地特惠规则；
 - (二) 对最不发达国家实施服务产品豁免；
 - (三) 对最不发达国家实施免税免配额市场准入；
 - (四) 特殊和差别待遇监测机制。

21. 由于这些内容是作为一揽子计划进行谈判的，因此在各主题事项内和所有主题事项之间达成宏伟目标与利益之间的平衡成了一个主要障碍。巴厘岛成果最重要的地方在于它重新燃起人们对于多边贸易体制的信心，为各方冷静思考多边谈判的今后方向铺平了道路。最近，由于世贸组织总理事会未能通过实施该协定所需的法律议定书，为落实巴厘岛一揽子成果乃至整个多哈回合都带来了很大的不确定性。

贸易便利化

22. 贸易便利化谈判的目的是澄清和改进与《关税及贸易总协定》第五条(过境自由)、第八条(规费和手续费)和第十条(贸易条例的出版和管理)有关的海关程序规定。谈判的议题是改进通关手续，便利贸易活动以及运输、物流和快递等服务。《贸易便利化协定》是自乌拉圭回合以来谈判达成的第一个具有约束力的多边协定，涉及大约 40 项实质性通关手续。它对一些核心措施，如提前裁决、运抵前处理、货物放行、结关后审计、授权营运人和加急运输等规定了具有法律约束力的规则，以便利通关。对某些国家敏感的措施，例如关于使用单一窗口制度以及禁用装运前检验和海关经纪人的措施使用了“最大努力”的措辞和特别规定。多数具有争议的问题已从案文中删除，例如删除了关于禁止领事馆认证做法、通过管道和固定基础设施运送石油和天然气的过境自由以及卡车运输问题的案文。

23. 过于繁杂的通关手续导致交易成本提高，从这个意义上说，贸易便利化有望取得类似于削减关税的收益。基于一些假定作出的估算表明，各国在贸易便利化最佳做法方面哪怕只采用了一半的做法，就会将全世界的 GDP 提升 4.7%。根据经合组织贸易便利化指标开展的其它研究发现，《协定》各项措施的全面实施

将使发达经济体的贸易成本减少 10%，发展中国家将减少 13%至 15.5%。全球贸易成本哪怕减少 1%，全世界收入就会增加 400 多亿美元，其中大多数产生于发展中国家。

24. 没有采取国际最佳做法也缺乏体制能力的那些发展中国家仍然担心实施的费用，因为象风险管理等一些措施的实施费用相对较高，而它们强烈依赖的其它一些措施又很难消除，如海关经纪人和领馆认证等。贸发会议关于 26 个国家实施贸易便利化措施情况的研究报告发现，在《协定》涉及的领域中，实施水平最低的是有关公布和提供信息、提前裁决、边境机构合作以及事先公布和协商等措施。⁹

25. 《协定》中包含了发展中国家从未获得的一种特殊和差别待遇，它将国家执行能力、提供能力建设支持及承诺的时间和水平正式挂钩。发展中国家有权按照不同的执行时间表，自行指定和实施不同义务。因此，承诺的实施分成三类：立即实施、须经预定过渡期后实施以及须经提供能力建设支持和获得能力后实施。及时和切实提供能力建设支助已经成为许多发展中国家的一个主要关切事项，因为《协定》并未就向发展中国家提供此类支持作出有约束力的规定。通过近期的努力，已经建立了世贸组织贸易便利化促进机构。

26. 第九次部长级会议后，世贸组织成员国可在 2014 年 7 月 31 日以前通过一份议定书，修正《关于建立贸易组织的协定》(1994 年)，以便在其法律架构中明确列入《贸易便利化协定》，然后该议定书将开放供成员国签署。对此，有些发展中国家产生了一些关切，即《贸易便利化协定》提早出炉对于单一承诺下剩余的谈判议程会有哪些影响。他们认为，提前出炉会影响到单一承诺的概念，使这些国家失去在其它领域获得让步的谈判砝码，包括在农业议程中为粮食安全找出永久解决办法。由于存在这种关切，有些国家考虑仅仅临时性地执行《协定》，或仅在整个多哈回合结束前执行《协定》，或将通过议定书与加快谈判粮食安全重新挂钩。由于世贸组织成员国之间在此问题上缺乏共识，因此议定书未能如期通过。

农业

27. 在粮食价格上升的背景下，许多粮食安全得不到保障的国家推出了公共储备方案，如以补贴管控(即高于市场的)价格从低收入和缺少资源的农民手中购买小麦和大米，象印度就采取了这种做法。最初关于粮食安全建议的目的是将这种价格支持排除在整体支持措施范围之外，以便这种支持不受任何数量上的限制。由于无法就永久解决办法达成协议，部长级会议上找出了一个临时性的解决办法，即采取和平条款的形式，不受争端解决程序下的法律诉讼。和平条款的临时性是谈判的主要障碍。在巴厘岛时曾商定，世贸组织成员要开展谈判，找出永

⁹ 贸发会议，2014 年，《发展中国家竞争力的新前沿：实施贸易便利化》(日内瓦，联合国出版物)。

久性解决办法，在 2017 年通过。这项工作仍处在初级阶段，有些国家集团(如美国、33 国集团等)提出了一些新的建议，并再次强调其最初建议是对世贸组织条款进行正式修改，而另外一些提议方则强调必须评估各国在粮食安全问题上的实际经历。

插文 2.《农业协定》下的粮食安全问题

世贸组织《农业协定》中允许发展中国家为粮食安全目的进行公共储备，作为“绿箱”的一部分，不在削减承诺内，但有一个条件，即“收购价格与外部参考价格的差额要在综合支持量中加以说明”(《协定》附件 2 脚注 5)。由于外部参考价格被固定为 1986-1988 年间某一产品的普遍平均价格，而当时初级商品价格水平很低，因此提案者认为这种计算办法是不充分的，有可能抬高隐含的补贴数额，鉴于近期粮食价格很高，因而可能产生较高的管制价格。大多数发展中国家在乌拉圭回合中没有就资助总量做出承诺，因此它们可以利用的唯一一个能够扭曲贸易的补贴做法是“最低限度支助”，即发展中国家国内产值的 10%，这条规定意味着，收购价格与外部参考价格之间的差异应当维持在最低限度之内。因此，它们认为这就存在一种风险，即按上述办法计算的隐含补贴数额可能突破这一限度。可供考虑的永久解决办法选择包括允许发展中国家享有更大的资助总额，将粮食储备计划下的管制价格完全排除在价格支助之外，并重新定义计算方法，如使用三年期流动均价而不是固定参考价格办法。

发展问题

28. 充分解决最不发达国家的特殊问题是发展问题中的核心内容，但普遍认为在这些领域上达成的巴厘岛成果过于有限。免减税和免配额市场准入是一项商定的国际发展目标，列于千年发展目标 8 中，并在《伊斯坦布尔行动纲领》中得到重申，其中规定了到 2020 年将最不发达国家出口份额增加一倍的目标。巴厘岛成果敦促但并未规定那些尚未对 97%的税目实施此种待遇的国家在 2015 年以前扩大免减税和免配额的实施范围。为使原产地规则更简单，更透明，原产地特惠规则成果采取了无约束力准则的形式。此外还重申继续提供技术援助，解决棉花的发展问题的重要性，并设立了特殊和差别待遇机制，以监督现有特殊和差别待遇规定的落实情况。

29. 关于最不发达国家出口豁免的实施问题，巴厘岛的决定为对最不发达国家服务业实施优惠市场准入并将服务供应商纳入豁免范围之内提供了路线图。豁免的目的是允许非最不发达国家脱离《关税及贸易总协定》(《关贸总协定》)下在市场准入限制方面提供服务优惠的有关最惠国待遇的那些义务，但不包括国民待遇，是否列入国民待遇还需要批准。虽然 2011 年通过了豁免规定，但世贸组织成员国并未对最不发达国家推出服务业优惠。提议的路线图基本上停留在最不发达国家提出的一项集体请求上，其中列出了它们存在出口利益的那些部门和模式。在此基础上，服务贸易理事会将在六个月内召开一次高级别会议，以便发达

国家和有能力的发展中国家就为最不发达国家提供服务优惠作出承诺。这就意味着最不发达国家有义务指明影响本国出口的现有市场准入壁垒，并要求在优惠基础上取消这些壁垒，以便利本国出口，因此最不发达国家集团在 2014 年 7 月提交了这样一份集体要求。这就将高级别会议的召开列上了日程。

插文 3. 最不发达国家就服务业提出的要求

最不发达国家的集体要求涉及市场准入和国民待遇限制以及各种部门的全部供应模式。要求指出了影响到最不发达国家出口的一些最具有限制性的横向和部门性壁垒，包括下述部门：旅行和旅游、银行和保险、运输和物流、教育和培训、信通技术、商业程序外包和创意产业。影响到模式 4 供应的壁垒尤其繁重，包括有关最不发达国家教育机构、文凭和专业技能获得承认的障碍；对前往这些国家的游客征收过境税和其它费用以及签证、执照、居留和工作许可昂贵的申请费用；繁重甚至是无法做到的文件、申请和登记要求以及相关签证申请拖延回复等问题。

下一步行动

30. 世贸组织成员国未能实施《贸易便利化协定》为巴厘岛之后多哈回合的工作前景带来新的不确定性。巴厘岛上已经承认，这个一揽子成果虽然很重要，但它不能取代整个多哈回合。作为下一步行动，世贸组织成员国需要在 2014 年底前就多哈回合遗留问题编制一份明确的工作方案，其中优先考虑在会上没有达成具有法律约束力成果的问题，以及对结束这一回合至关重要的所有其他多哈问题，同时还应充分探讨不同的谈判方法，包括采取诸边方法或部门方法。迄今为止，讨论指向一些关键原则：

- (a) 需要采取均衡办法对待农业、非农业市场准入和服务业；
- (b) 将发展置于中心位置；
- (c) 需要重点解决“可以做到的”。

31. 在是否应使用 2008 年关于农业和非农业市场准入模式案文草稿作为今后工作基础的问题上，出现了不同意见。

32. 在为巴厘岛之后的工作制订一个平衡工作计划的过程中，似乎必须反映出影响每个谈判领域的新的贸易和政策动向。例如，2008 年以来围绕农业谈判的环境已发生重大变化。初级商品价格提升加剧了对粮食安全和农村生计的关切，促使许多粮食净进口国家通过生产支助、公共储备、国际采购以及防止大量涌入进口产品的边境保护等一系列政策干预，确保本国的粮食供应。进口激增的现象也日趋明显。高企的价格和国家政策改革使扭曲贸易的支助大幅削减，补贴大国也大大减少了出口补贴，有时出现“换箱”做法，从而引发对于绿箱支助潜在的扭曲贸易效果的关切。

33. 近年来，影响发展中国家出口的卫生和植物检疫措施及技术标准等非关税措施的使用率相对在增加。贸发会议的估算显示，非关税措施导致的贸易限制大约是关税措施的两倍。在农业部门，通过非关税措施平均施加的限制约为 20%，比关税措施的平均 7% 高出一倍以上。许多低收入国家不具备遵守这些规定的的能力，因此合规费用过于昂贵。另一方面，虽然在 2000 年代平均工业关税水平在下降，但制造业的关税保护仍然很突出，因为许多国家在力求发展制造业能力和创造就业，特别是在劳动密集型的消费产业中。

34. 巴厘岛后工作方案的构成很可能会受到同时开展的诸边进程和区域进程的影响。2014 年 7 月，共占全球环境商品贸易额 86% 的 14 个国家启动了关于达成一项环境商品协定的诸边谈判。协定宣称将促进绿色增长和可持续发展，同时也为结束多哈回合提供动力。谈判对所有世贸组织成员国开放，其成果将在最惠国待遇基础上加以扩展。谈判的基础是亚洲—太平洋经济合作组织成员国 2012 年确定的 54 项环境商品清单，以便到 2015 年底把进口关税减至 5% 或以下。这些商品包括风力涡轮机、空气质量监测仪和太阳能电池板。谈判第一阶段的目的是取消环境商品的关税；接下来是处理影响环境产品和服务的非关税壁垒问题。

35. 另一项重要的诸边举措也正在进行。服务贸易协定谈判涉及 23 个世贸组织成员国，占全球服务贸易的 70%，目的是利用自主和优惠的自由化，争取对所有供应部门和供应模式横向适用国民待遇，以实现服务业目标远大的全面自由化。预计协定将采用《服务贸易总协定》的方法，促进多边化和新成员加入。目前根据最惠国原则正在进行的服务贸易协定自动多边化谈判，由于支持谈判的世贸组织成员国没有达到足够数量而暂时推迟，这意味着未来的服务贸易协定将成为《服贸总协定》第五条下的一项优惠协定。这份协定对于参与方和非参与方的发展影响及对多边的《服贸总协定》的影响都需要仔细评估。此外，多哈回合中提出的诸边要求表明，协定参与国的总体出口利益可能主要在于没有加入协定的国家。

36. 扩大现有世贸组织《信息技术协定》中所列产品和国家覆盖范围的诸边讨论也在继续。2012 年缔结的经订正的《政府采购协定》已于 2014 年 4 月生效。对于诸边办法是否有助于推进多哈回合及其系统性影响的问题值得认真思考。

三. 变化中的区域贸易协定

37. 区域贸易协定的日益普及是多边贸易体制面临的巨大挑战。截至 2014 年 6 月，已向世贸组织通报大约 585 个此类协定，其中 379 个协定已生效。2012 年，平均每个发达国家获得 23 个国家的特惠准入，这些国家约 60% 的贸易都包括在某个区域贸易协定中¹⁰。二十一世纪的区域贸易协定在范围、组成和深度方

¹⁰ 贸发会议，2013 年，《贸易政策主要统计数据 and 趋势》(日内瓦，联合国出版物)。

面都有别于以往的区域贸易协定。这类协定倾向于更深入的全面一体化，在监管方面大力注重通过深入统一监管确保免关税和无关税壁垒的贸易环境，为区域价值链提供一个可行的平台，使监管制度更具兼容性和透明度。现在，这类协议除了全面开放市场，还包括一系列国内监管措施，包括投资、竞争政策、资本流动、知识产权和政府采购。

38. 新近出现的特大区域贸易协定使近期区域贸易协定势头产生了巨大的飞跃，它们是在许多发展中国家能够控制的范围之外，此类协定包括《跨太平洋伙伴关系协定》、《跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定》以及《区域综合经济伙伴关系协定》，这些协定都会建立巨型经济区，涵盖世界货物和服务贸易的很大一部分(表 2)。

表 2

特大区域贸易协定比较

区域贸易协定	成员数目	占世界出口份额	集团内出口占全球出口的份额	集团内进口占全球进口的份额	集团内总产值占世界总产值的份额	成员之间双边协定数目
太平洋联盟	4	2.7	3.9	4.5	2.8	6
区域综合经济伙伴关系	16	27.3	42.0	47.4	29.5	23
服务贸易协定	23	70.3	na	na	67.3	
跨太平洋伙伴关系协定	12	26.0	46.3	38.3	38.9	25
三方自由贸易协定	26	1.7	11.9	12.9	1.6	4
跨大西洋贸易和投资伙伴关系	2	43.9	17.3	14.3	45.4	0

资料来源：贸发会议数据库和世贸组织。

缩略语：na, 无数据。

39. 特大区域贸易协定在范围、组成和系统性影响方面都有别于以往的区域贸易协定，一般都是基于主要行为方制订的模板。这类协定推行更深入的自由化和最新的高标准统一监管，在世界贸易中的份额越来越大，可能会进一步影响多边主义的积极性，削弱建立在非歧视原则上的多边贸易体制的主导地位。这将大大影响各国在全球一级谈判开放最惠国待遇的积极性，但一些有系统性影响的问题，尤其是国内农业支持问题，还是在多边层面谈判最为有效。往往认为，特大区域贸易协定通过制订最前沿的规定，会为今后的贸易和投资合作创建新的模式。

40. 新兴的特大区域贸易协定将其重点转向监管协调，减少影响贸易的国家标准的歧异。监管协调和相互认可消除由于各类技术标准及服务业和服务供应商执照和资格规定迥异而产生的壁垒。这种监管合作在区域贸易协定下更加可行。特大区域贸易协定中提出的一些新的标准包括监管统一，即要求每个成员在中央

政府一级设立机构建制，以便对新包括的监管措施进行中央协调和审查。这将包括对每项监管措施的目标和效率进行影响评估，从而会制约监管当局的能力。对于采取较低标准的第三国，这就意味着向区域更高标准看齐，有可能对发展中国家在区域市场上的出口带来不利影响。

41. 近期的特大区域贸易协定谈判(如跨太平洋伙伴关系协定)也力求解决常常得到一些优惠待遇包括优惠资金的国有企业潜在的反竞争影响的问题。¹¹ 一些区域性规章制度力求消除这种结构优势，建立国有企业与民营企业之间的“竞争中立”。发展中国家则强调国有企业在实现公共政策目标，包括在能源、电信、邮政和金融服务方面目标的重要性。关于日益被纳入区域贸易协定的投资者与国家争端解决机制的问题，也出现了对监管自主的可能限制的关切。有人认为，这一机制赋予外国投资者更大的权利，会导致“监管冷却”，监管机构可能会因为担心在投资者—国家争端解决机制下的法律挑战，结果避免采取某些监管行动(如环境法规)。

42. 从发展的角度看，特大区域贸易协定以及更广泛的二十一世纪区域贸易协定可能给较弱势和脆弱的发展中国家造成风险，它们可能干脆会被排除在外。这些国家即使参与，锁定单方特惠安排下的现有优惠条件往往是其主要动机。较大和更具有竞争力的发展中国家则在确保有效改善市场准入条件方面面临挑战，因为区域贸易协定往往对乳制品、糖和服装等进口敏感产品保留高关税，这些产品在最惠国待遇基础上得到高度保护。与此形成对照的是，发展中国家的一个主要关切是确保本国自由化有适当的内容、节奏和顺序，因为鉴于经济不对称，对它们而言，互惠性取消关税的效果更有利。此外，区域贸易协定实行更有力的境内纪律，即“比世贸组织更多”或“除世贸组织之外”，因此可能限制各国为发展目的实施积极的贸易和工业政策的空间。因此重要的是要严格平衡市场开放目标与设计执行培养基本生产能力和提升价值阶梯措施的灵活性。

43. 在服务业方面的承诺水平显示了区域贸易协定对于切实实现自由化的重要性，特别是在发展中国家。服务贸易已成为此类协定的一项重要内容，特别是北南区域贸易协定。基于世贸组织数据库开展的关于服务业承诺的研究表明，对发达国家来说，区域贸易协定承诺仅显示了对其《服贸总协定》承诺的有限改善，尽管这些国家的《服贸总协定》承诺水平普遍高于发展中国家。相形之下，在发展中国家，区域贸易协定承诺在所有部门都显著高于《服贸总协定》下的承诺。这一状况的部分原因在于发展中国家的《服贸总协定》初始承诺水平相对较低，也可以由北南区域贸易协定的非对称议价结构加以解释。例如，与美国缔结了区域贸易协定的发展中国家，在所有部门都显示了很高程度的开放性，包括通常被认为敏感的部门，如邮政、运输、专业和金融服务部门。

¹¹ 例见<http://www.ustr.gov/tpp> (accessed 26 September 2014)。

44. 虽然不同的自由化办法—负面清单办法与正面清单办法—会对结果有影响，但近期的区域贸易协定引入了一些创新办法，以推动深入的自由化。例如，承诺可能基于现行市场准入条件水平，包括通过静止的要求，就是说，不允许各国降低有关措施与各自义务的符合程度，以及一个“棘轮”条款，规定自动纳入今后的进一步自由化措施。国民待遇可横向适用于所有部门和模式。与《服贸总协定》的最惠国原则不同，(第三方)最惠国条款旨在确保区域贸易协定缔约方从其他区域贸易协定伙伴那里获得可能的最惠待遇。有人担心该条款可能打消一方的积极性，不再参与包括在南南区域贸易协定下的对第三方的大规模市场开放。

插文 4. 区域贸易协定下的服务业条款

区域贸易协定下，也通过特定部门—如金融和电信服务业—的监管纪律来争取深度一体化。关于金融服务，有人提出，担心“静止义务”可能事实上就锁定在现有监管水平上，限制了今后的再监管，因为它与承诺相符。允许外国供应商通过模式 3 提供新的金融服务的义务可能与监管机构对于金融产品安全的日益重视相冲突。相形之下，模式 4 的放开仍然很有限，即使在区域贸易协定下也是如此。北南区域贸易协定下的模式 4 承诺与模式 3 密切相联系，即强化承诺通常适用于重点人物(商业访客、公司内调动人员和管理人员)、毕业实习生和和伴随商业网点而来的商业服务销售人员，不适用于与模式 3 脱钩的外包服务供应商和独立的专业人员。模式 4 自由化的一个主要绊脚石是其与移民和劳动力市场政策的联系。一些区域贸易协定追求监管合作，包括促进劳动力的临时流动，如相互承认服务业资格，并增加商务人员临时入境签证年度配额。

45. 巩固和扩大南南区域一体化倡议日益成为谋求的目标，以便创建一个平台，支持发展中国家融入区域价值链，培养规模经济、多样化和实现技术升级。非洲正在借助东部非洲共同体、东部和南部非洲共同市场及南部非洲发展共同体现有的三方自由贸易区协议，努力加快在 2017 年以前成立非洲大陆泛非自由贸易区(非洲大陆自由贸易区)，以此提升非洲内部贸易。在亚洲，东南亚国家联盟(东盟)正在努力到 2015 年建立东盟自由贸易区，以支持 2020 年建立东盟经济共同体。在拉丁美洲，在安第斯共同体和南锥共市等传统安排之外，也出现了诸如太平洋联盟等新的倡议。许多南南区域贸易协定成为发展生产能力、区域运输、基础设施网络及连接的平台。这类合作举措，连同自由化举措，已证明是区域发展的基本要素。

46. 区域贸易协定数量扩增、质量深化，表明需要在多边贸易体制与这类协定之间保持协调一致。必须确保多边和区域进程之间的一致性，以保证两种安排的最佳搭配以及各种区域进程的统一，使所有这些安排和进程共同形成有利于可持续发展的环境。同时还需要强有力的多边监督和有效的规章制度，包括设置区域监管规定最低标准。发展必须协调一致，才能避免多边贸易体制下现有的特殊和差别待遇及政策空间不被区域贸易协定推翻。这还能推动更广泛的合作。

四. 前进方向：走向扶持性多边贸易体制

47. 虽然旷日持久的多哈回合谈判广受关注，但世贸组织的非谈判功能仍是国际贸易透明、可预测和稳定的基础，也始终是全球公益事业不可或缺的组成部分。

48. 现有的世贸组织规则和纪律是防止国际贸易中的保护主义和歧视做法的保障措施。在全球金融危机之后，人们非常担心保护主义会在全球范围普遍抬头，但这种现象得到较好的遏制，主要是由于各国遵守世贸组织的规范并采取自我控制。必须捍卫多边贸易体制的法律基础，因为各国采取贸易限制措施的风险始终存在。世贸组织最近的一份报告指出，2013 年 11 月中旬至 2014 年 5 月中旬，20 国集团成员实行了 112 项限制贸易的新措施，其中贸易补救行动占一半以上¹²。尽管受这些措施影响的贸易份额仍然很小，但需要注意的是，自全球金融危机以来采取的 1,185 项各种贸易限制措施中有 934 项仍在实行，其覆盖范围估计占世界商品进口的 4.1%。

49. 普遍认为，世贸组织争端解决机制运作良好，各国也一直在利用这一制度。2013 年设立了 12 个小组，这是 10 年来的最高数目。这说明该机制享有的合法性未受影响，但也说明贸易紧张关系日益加剧。最近的争端越来越多地涉及那些处于贸易与相邻公共政策领域接壤处的体现“全球关切”的各种措施，如烟草业包装条例；促进可再生能源的措施，包括国产成分要求；自然资源的可持续发展及动物福利。传统争端也不断涌现，包括涉及反倾销和补贴的争端。

50. 多边贸易体制的核心性还体现在它不断吸引新的成员，呈现出普遍性趋势。1995 年以来共有 32 个国家加入世贸组织，使其成员数目达到 160 个。也门是最新加入的成员。塞舌尔预期将在 2014 年底以前加入。为使本国贸易体制符合世贸组织的规则，这些国家进行了大量政策改革。谈判达成本国发展需求一致的均衡加入条款成为一项重大挑战。

51. 多边贸易体制的公益性质毋庸置疑，但该体制在加强相关性和公信力方面日益面临挑战，需要在多哈回合中拿出谈判成果，并加强自身架构，以便更好地应对不断变化的经济现实和全球挑战。各界评论人士提出各种“二十一世纪贸易问题”，建议列为多边贸易体制未来议程上的项目。例如，有人认为，由于贸易在全球价值链中日益占据主导地位，在贸易自由化方法上必须转变重点，推动更深入的自由化，处理集群中“贸易—投资—服务—知识”这一轴心问题，并采取“全供应链”视角，消除关税和非关税规则壁垒。对这种看法需要放到以下事实背景下加以考虑：即使在已经融入全球价值链的国家，关税保护也依然普遍存

¹² 世贸组织，20 国集团贸易措施报告，2014 年 6 月 16 日，见 http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/g20_wto_report_jun14_e.pdf (2014 年 9 月 26 日查阅)。

在；发展中国家还在继续使用关税和产业政策干预措施来建立生产能力、促成结构转型及提升在全球价值链中的地位。¹³

52. 另一种观点是应更新世贸组织规则书，以更好地反映贸易与广泛公共政策之间增强的互动关系，因为这种互动日益成为新的贸易争端缘由。世贸组织成员在巴厘岛一揽子计划中挑选贸易便利化和粮食安全作为优先议程已经反映政策重点的变化，即转向促进全球价值链中的贸易，处理贸易与粮食安全的互动。建议的其他议程项目包括贸易、气候变化和绿色增长之间的关系，如国境税收调整、当地含量补贴、与贸易有关的投资措施以及政府采购可再生能源。同粮食价格一样，能源价格高企也加剧了对于获取能源和原材料的关切(可再生燃料和化石燃料补贴及出口限制)。汇率失调被视为影响国际竞争力的主要决定性因素。

53. 多哈回合 13 年来的演变方式说明，今后必须加强世贸组织的谈判功能。¹⁴回头看来，议程过长，超出农业和服务两项既定议程，这可能是整个回合谈判进展缓慢的一部分原因。发达国家和发展中国家在诸如自由化承诺等方面应做贡献的适当水平问题成为一块长期绊脚石，因此一些评论人士质疑目前的特殊和差别待遇架构是否仍然有效。诸如协商一致决策、成员众多而差异较大、单一承诺原则、缺乏领导力以及商界兴趣不高等体制性因素也被认为不利于谈判效率。在和区域谈判进程并行的情况下，有必要认真反思如何以最佳方式加强谈判功能。

五. 结论

54. 贸发会议五十年来在贸易和发展领域的工作证明，贸易作为发展引擎具有关键性作用。预计贸易将广泛促进 2015 年后的各项可持续发展目标，这就要求在政策上应支持贸易与相关公共政策，包括就业、金融、技术、卫生、能源、教育、环境和移民政策之间的积极关系。不断变化的国家政策需要和优先事项都要求创造有利的环境，确保公平开放的贸易环境，并为各国保留实施这些政策的空间，使贸易能够蓬勃发展，使国家之间和各经济体内部能够公平地分享发展红利。鉴于二十一世纪在走向包容性和可持续发展方面的挑战，必须重振作为全球公益事业的多边贸易体制，为其重新注入推动力、公信力和相关性。同时还应加强多边协定与区域协定之间的一致性，使这些安排能够转化为切实有利发展的环境。

¹³ 贸发会议，2014 年，《2014 年贸易和发展报告》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

¹⁴ 例如，见世贸组织，2013 年，《贸易的未来：统一方面的挑战》，关于确定贸易未来的专题小组报告，日内瓦。