

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2020.01.006

彭德雷、周围欢、屠新泉 “多边贸易体制下中国发展中国家地位问题研究——基于历史、现实与规范的多维考察”，《太平洋学报》，2020 年第 1 期，第 64-75 页。

PENG Delei, ZHOU Weihuan, TU Xinquan, “China's Developing Country Status in the Multilateral Trading System: A Critical Analysis from Historical, Practical and Normative Perspectives”, *Pacific Journal*, Vol. 28, No. 1, 2020, pp.64-75.

多边贸易体制下中国发展中国家地位问题研究

——基于历史、现实与规范的多维考察

彭德雷¹ 周围欢² 屠新泉³

(1. 华东理工大学, 上海 200237; 2. 新南威尔士大学, 澳大利亚 悉尼 2052; 3. 对外经贸大学, 北京 100029)

摘要: 当前, 发展中国家地位问题受到国际社会的高度关注, 已成为世界贸易组织改革中的主要讨论议题。然而, 现行世界贸易组织多边规则体系中并没有关于“发展中国家地位”的清晰界定, “自我认定”的方式正遭受一些国家的挑战。发展中国家地位和特殊与差别待遇条款密切相关, 世界贸易组织规则体系中涵盖的 155 项特殊与差别待遇条款为发展中国家的国内政策提供了一定的灵活性, 尽管多数为“最佳努力条款”。中国的发展中国家地位兼具身份和契约的双重属性, 部分发达国家迫使中国放弃发展中国家地位, 本质上旨在继续维持其在国际经济秩序中的主导地位。虽然中国的发展正处于“强起来”的第三阶段, 但仍须坚持发展中国家地位不动摇。放弃发展中国家地位并不等于将获得发达国家的自动接纳, 相反, 还会影响到在其他国际组织和国际事务中的角色扮演, 中国的发展离不开广大发展中国家的支持。当然, 坚持发展中国家地位并不等于需要和其他发展中成员享受完全一致的差别待遇, 在后续谈判中, 中国可以保持一定的灵活性。在国际治理中, 中国也将继续为国际社会的发展提供解决方案, 树立负责任大国形象。

关键词: 世界贸易组织; 发展中国家地位; 特殊与差别待遇

中图分类号: DF96

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2020) 01-0064-12

收稿日期: 2019-10-20; 修订日期: 2019-11-21。

基金资助: 本文系国家社科基金青年项目“数字贸易框架下跨境数据流动的国家规制与国际治理研究”(19CFX083) 和司法部课题基金“国际法视阈下国家规制的次生风险与法律控制研究”(16SFB3044) 的阶段性成果。

作者简介: 彭德雷(1984—), 男, 江西宜春人, 华东理工大学商学院副教授、兼任上海交通大学亚洲法研究中心研究员, 法学博士, 主要研究方向: 世界贸易组织法、国际经贸和投资法律制度等; 周围欢(1981—), 男, 重庆人, 澳大利亚新南威尔士大学法学院高级讲师, 法学博士, 主要研究方向: 世界贸易组织法、国际经贸和投资法律制度等; 屠新泉(1973—), 男, 浙江桐乡人, 对外经济贸易大学中国 WTO 研究院院长、教授、博士生导师, 经济学博士, 主要研究方向: 世界贸易组织法、国际贸易等。

* 作者感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见, 文中错漏由笔者负责。

一、问题的提出: 认真对待中国 发展中国家地位

新中国成立 70 年来, 经济发展经历了从“站起来”到“富起来”, 目前正处于“强起来”的第三阶段。“强起来”的中国, 在全球的角色变得更加引人关注, 一些国家对此从心理和现实上都难以接受和适应。2019 年 7 月, 美国发布《改革世界贸易组织发展中国家地位备忘录》, 认为“世界贸易组织仍停留在过时的发达与发展中国家的二分法, 使一些成员在国际贸易中获得不公平的竞争优势”。^① 尽管其中也提及韩国、墨西哥、新加坡和巴西等国家, 但很显然主要是指向中国。有关发展中国家成员地位的讨论, 已成为当前世界贸易组织(以下简称 WTO) 改革争论中最为激烈的议题之一。事实上, 在 WTO 框架下如何处理或调整好发达国家与发展中国家之间的矛盾对立、合作共处的关系, 一直以来都是一个复杂微妙的问题。^②

世界正面临百年未有之大变局。当前, 中国的经济发展转型正遇上全球经贸规则的大变革、大调整期。与此前中美、中欧之间围绕中国的“市场经济地位”之争类似,^③ WTO 规则中对何为“市场经济国家”、何为“发展中国家”都没有明确的定义。随着中国发展水平的提高, 可以预见, 有关中国的发展中国家地位问题的争论将会持续, 甚至可能日趋激烈。为此, 必须认真对待这一问题, 警惕在新一轮多边贸易体制改革中, 可能对中国以及广大发展中国家成员形成不利的解释。尽管现有的文献在经济、政治上进行了一些分析, 但仍然有待全面深入, 本文将从历史、现实及规范的视角对中国发展中国家地位进行多维分析。

二、从不同到发展: 发展中国家的 认定与特殊与差别待遇条款

2.1 发展中国家及其富有争议的“自我认定”方式 在 1964 年第一届联合国贸易和发展会议

上, “七十七国集团”正式提出“发展中国家”这一概念。^④ 然而, 问题在于国际上尚未形成普遍认同的发展中国家定义。联合国也只是对最不发达国家进行了界定, 即人均年国民总收入不高于 1 025 美元。^⑤ 世界银行只是发布了关于低(即人均年国民收入总值低于 1 025 美元)、偏低(即人均年国民收入总值介于 1 026~3 995 美元之间)、偏高(即人均年国民收入总值介于 3 996~12 375 美元之间) 及高收入(即人均年国民收入总值高于 12 375 美元) 国家的划分。^⑥

同样, WTO 规则中亦没有对发展中国家进行清晰界定, 而只是在某些具体规则下有模糊的表述。例如, 关贸总协定(以下简称 GATT) 第 18 条在谈及发展中国家特殊待遇时, 在第 1 款下将这些国家笼统表述为“低生活标准及早期发展阶段”。当前, 美国等发达成员对发展中国家自我认定的方式提出质疑, 认为自我认定的方式对部分发达国家不利, 导致 WTO 谈判功能丧失和体制边缘化。2019 年 1 月 15 日, 美国政府向 WTO 提交了《无差别化的 WTO: 自我认定的发展地位威胁体制相关性》的报告, 要求取消一大批发展中成员享受特殊与差别待遇的权利。该报告认为 WTO 协定在认定发展中国家地位时, 没有确立具体的标准和程序, 也没有

① The White House, “Memorandum on Reforming Developing-Country Status in the World Trade Organization”, July 26, 2019, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-reforming-developing-country-status-world-trade-organization/>.

② 赵维田“协调共同与特殊利益: WTO 对发展中国家的差别与优惠待遇”, 《国际贸易》, 2002 年第 11 期, 第 8-11 页。

③ Weihuan Zhou, Delei Peng, “EU-Price Comparison Methodologies (DS516): Challenging the Non-Market Economy Methodology in Light of the Negotiating History of Article 15 of China’s WTO Accession Protocol”, *Journal of World Trade*, Vol. 52, Issue 3, 2018, pp. 505-533; 彭德雷“2016 年后的‘非市场经济地位’”, 《国际贸易问题》, 2015 年第 6 期, 第 166-176 页。

④ 姚为群“中国还是发展中国家吗?”《中国报道》, 2018 年第 8 期, 第 50 页。

⑤ UN, “The Least Developed Country Category: 2018 Country Snapshots”, <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/Snapshots2018.pdf>, 访问时间: 2019 年 9 月 2 日。

⑥ World Bank, “New Country Classifications by Income Level: 2019-2020”, July 1, 2019, <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2019-2020>.

“毕业”制度(除了最不发达国家之外)。这种现状导致每一个 WTO 谈判都是为少数成员制定更高的标准,而大多数成员都允许享受灵活性和例外。例如,在非农市场准入谈判方面,先进的发展中国家经济体缺乏与其全球贸易总量相匹配的雄心,并且使用其发展中国家身份来化解要求其做出有意义承诺的压力。^①之后,美国还提交了《总理事会决定草案:加强 WTO 协商功能的程序》,要求取消部分发展中国家的特殊与差别待遇。^②

然而,在发展中国家看来,采取自我认定的方式,以保证发展中国家发展的灵活性,正是 WTO 谈判继续推进的关键因素。特殊与差别待遇以及自我认定的方式是鼓励发展中国家加入 WTO、融入全球经济体制的动力。^③正如 GATT 第 18.1 条规定“各缔约方认识到,它们各自经济的逐步发展将便利本协定目标的实现,特别是那些经济只能维持低生活水平并处于发展初期阶段的缔约方”。^④首先,自我认定的方式有助于发展中国家融入全球体制,这也符合发达国家的利益。如果不是采取自我认定的方式,以保证发展中国家发展的灵活性,当时发展中国家对于入世的条件甚至是否加入这一组织,都存在顾虑。正如近期一些发展中成员共同提交给 WTO 总理事会的文件中所言“自我认定发展中成员地位的做法,有助于发展中成员遵守世贸组织规则,它已成为 WTO 所遵循的惯例的一部分”。^⑤使发展中国家成员在谈判时获得一定的灵活性,有助于更好地推动协议的达成,将发展中国家成员纳入不断发展的多边贸易体制中。其次,没有证据表明,自我认定的方式阻碍了 WTO 新议题的谈判,相反正是由于当前一些发展鸿沟没能解决,给谈判造成障碍。^⑥必须看到,国际规则的制定过程反映了各方讨价还价的能力,发达国家的讨价还价、谈判参与能力比发展中国家更具优势。^⑦再次,自我认定的方式也是对成员主权的尊重。发展中成员在向国际市场开放的过程中,确实更需要更大的政策空间来推进国内改革和国内转型议程。发展是 WTO 主要目标之一,自我认定的方式有助于发

展中成员在谈判具体承诺时,考虑是否需要过渡期以及特别保护。

与此同时,应将自我认定的方式置于整个 WTO 多边协定中来看待。WTO 协定是一揽子协定,体系庞大、涉及面广,由于经济实力和谈判能力所限,要看到发展中国家在《服务贸易总协定》和《与贸易有关的知识产权协定》中所作的让步和妥协。而对于中国而言,还应考虑到中国入世所做出的大量超出其范围的义务承诺。对 WTO 的真正威胁是贸易保护主义和单边主义、上诉机构成员遴选过程的受阻以及多哈回合谈判的僵局,而不是发展中成员的自我认定方式。到目前为止,发展中成员的发展任务仍未实现,能力受限仍然是发展中成员的显著特征。正如一位联合国官员所言,以自我认定的方式来确定成员自身的发展地位,是所有世贸组织成员协商一致后做出的决定,任何单个成员无权随意对其他成员重新分类。^⑧

2.2 特殊与差别待遇条款的历史演变与现实实施

(1) 特殊与差别待遇条款的历史演变

一些国家为何如此关注中国在 WTO 中的

① WTO, “An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance”, Communication from the United States, WT/GC/W/757/Rev. 1, February 14, 2019, pp. 10-13.

② WTO, “Draft General Council Decision: Procedures to Strengthen the Negotiating Function of the WTO”, WT/GC/W/764, February 28 and March 1, 2019.

③ UNCTAD, Research Paper No. 33, UNCTAD/SER. RP/2019/5, June, 2019, p. 31.

④ 参见 GATT 协定对第 18 条的解释“在考虑一缔约方的经济是否‘只能维持低生活水平’时,缔约方全体应考虑其经济的正常状况,而不得根据对该缔约方一种或几种主要出口产品暂时存在特别有利条件的特殊情况做出判断”。

⑤ WTO, “The Continued Relevance of Special and Differential Treatment in Favour of Developing Members to Promote Development and Ensure Inclusiveness”, WT/GC/W/765/Rev. 1, February 26, 2019.

⑥ 同③。

⑦ 张向晨著《发展中国家与 WTO 的政治经济关系》,法律出版社,2000 年版,第 48-49 页。

⑧ “贸易大国一定是发达国家? 联合国官员:中国仍是发展中国家”,中国日报网,2019 年 8 月 3 日, <http://world.chinadaily.com.cn/a/201908/03/WS5d454bf1a31099ab995d70bd.html>。

发展中国家地位问题,这与发展中国家在 WTO 特殊与差别待遇条款密不可分。从历史的角度看,特殊与差别待遇条款经历了从无到有,从少到多的逐步演进过程,反映出发展中国家对发展权利的积极争取。

首先,关于 GATT 第 18 条(政府对经济发展的援助)的特殊规定。关于特殊与差别待遇的讨论早在 1947—1948 年国际贸易组织(ITO)谈判中就已经开始。由于国际贸易组织宪章无法在美国国会通过,谈判结果被纳入 GATT 第 18 条中。^① 最早在 1946 年伦敦会议上,美国起草的 GATT 草案中没有涉及发展中国家的条款,致使发展中国家极为不满。1947 年纽约起草会议上决定,GATT 条款中应当允许发展中国家在一定条件下为保护工业发展的目标而背离关贸总协定的义务。之后,1947 年日内瓦会议决定,发展中国家在进口激增有损于发展计划时,可以临时采用数量限制的办法,这就是后来 GATT 第 18 条形成的背景。^② GATT 第 18.4(a)规定“经济只能维持低生活水平且经济处在发展初期阶段的缔约方,有权按本条 A 节、B 节和 C 节暂时偏离本协定其他条款的规定”。其中,对于“处于发展初期阶段”的解释不仅适用于刚开始经济发展的缔约方,也适用于经济正处在工业化过程中的缔约方。^③ 但 GATT 上述第 18 条并未明确回答哪些国家符合发展中国家的标准,也正是如此,对发达国家而言,谈判时自然会将发展中国家可以享受的特殊与差别待遇限制在最小范围内,或者在实际中并无实质性的让步。

其次,GATT“贸易与发展”章节的演进与普惠制(Generalized System of Preference)的实施。二战后,非工业国家的经济一直发展缓慢。发展中国家继续通过联合国贸易和发展会议及 GATT 谈判机制,将更广泛详细的特殊与差别待遇条款纳入 GATT 规则中。^④ 1963 年 GATT 部长级会议决定,为促进发展中国家的贸易水平,成立一个专门委员会,负责起草 GATT“贸易与发展”一章,作为其组成部分。1964 年 11 月,GATT 缔约方召开了一次特别会议,以完成“贸易与发展”章节的起草,最终在 1966 年 7 月将

“贸易与发展”作为 GATT 的第四章开始生效。该章第 36 条(原则和目标)第 8 款规定“在削减或取消针对欠发达缔约方贸易的关税和其他壁垒的谈判中,发达缔约方不期望因其做出的承诺而获得互惠”。同时,针对该条款“不期望获得互惠”的解释是“依照本条所列目标,不应期望欠发达缔约方在贸易谈判过程中,做出不符合它们各自发展、财政和贸易需要的贡献,同时考虑以往贸易发展的情况”。“贸易与发展”章节被纳入 GATT 协定中,是发展中国家积极争取自身权利的体现,但是由于该部分没有对优惠待遇做出制度性的原则或承诺,发展中国家并没有从中获益多少。^⑤

普惠制是特殊与差别待遇的一个典型案例,GATT 第四章“贸易与发展”也为普惠制的最终确立做了铺垫。这一概念最早是 1964 年联合国贸易和发展会议第一次会议中提出的,是发达国家给予发展中国家的一种优惠待遇,可以说是最惠国待遇的例外。^⑥ 1971 年,欧共体最初的六个成员是作为第一批实施普惠制项目的国家,主要受惠国是“七十七国集团”,有效期为 10 年。但是普惠制也存在问题,一是不具有法律上的约束力,给惠国没有一定要承担给予发展中国家普遍优惠待遇的法律义务。二是在后期的具体实践中,一些发达国家将普惠制与“劳工标准”等捆绑。三是一些发达国家采取排他性的方式实施普惠制,例如欧盟对非洲、加勒比和太平洋地区国家实施普惠制时,很多都是

① WTO, Development Division, “High Level Symposium on Trade and Development: Background Document”, 17 - 18 March 1999, p.11.

② 张向晨著《发展中国家与 WTO 的政治经济关系》,法律出版社,2000 年版,第 33-34 页。

③ 参见 GATT 1994 附件《注释和补充规定》关于第 18 条第 1 款和第 4 款的注释。

④ Kevin Kennedy, “Special and Differential Treatment of Developing Countries”, in Macrory et al., eds., *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Vol. 1, Springer, 2005, pp.1523-1548.

⑤ 同②,第 40-41 页。

⑥ UN, “Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development”, Vol. 1, Geneva, March 23 - June 16, 1964, pp.10-11.

其前殖民地国家,而排除了其他发展中成员,为此美国还曾对其提出起诉。

最后,东京回合“授权条款”的通过。在东京回合中,发展中国家积极争取自身权利。在1971年临时普惠制即将过期之时,GATT 缔约方全体于1979年11月28日通过《关于发展中国家差别和更优惠待遇、互惠和更充分参与的决定》(Enabling Clause,以下简称授权条款)。授权条款实际上将临时普惠制永久化。其中规定,“缔约方可对发展中国家给予差别和更优惠待遇,而不将此种待遇给予其他缔约方”,这包括发达缔约方依照普遍优惠制给予源自发展中国家产品的优惠关税待遇等。^① 授权条款只规定了发展中国家可以享受特殊与差别待遇的权

利,但是没有规定发达国家给予发展中国家这些待遇的义务,这些条款的具体落实缺乏监督。

(2) 特殊与差别待遇条款的类型与实施

乌拉圭回合是发展中国家第一次全面参与多边贸易谈判的历史实践。广大发展中国家希望通过谈判,加强国际贸易体制的规则和纪律,促进其国内经济发展,在特殊与差别待遇条款上也取得一些收获。在达成的《马拉喀什建立世界贸易组织协定》中规定,“进一步认识到需要作出积极努力,以保证发展中国家、特别是其中的最不发达国家,在国际贸易增长中获得与其经济发展需要相当的份额”。根据WTO秘书处的统计,WTO体系中的特殊与差别待遇条款可主要概括为六种类型(见表1)。^②

表1 特殊与差别待遇条款的类型化分析

条款类型	涉及协定举例	具体条款列举
旨在增加发展中国家成员贸易机会的规定	《服务贸易总协定》	第4条(发展中国家的更多参与)
要求所有WTO成员保障发展中国家利益的规定	《实施卫生与植物卫生措施协定》	第10条(特殊与差别待遇)
承诺、行动的灵活性及政策工具应用的规定	《服务贸易总协定》	第15条(补贴)
过渡期的规定	《与贸易有关的投资措施协定》	第5条(通知与过渡性安排)
技术援助的规定	《技术性贸易壁垒协定》	第12.7条(对发展中国家成员的特殊与差别待遇)
有关最不发达国家成员的规定	《实施卫生与植物卫生措施协定》	第14条(最后条款)

资料来源:作者自制。

当前,在WTO规则框架下,特别是在2017年《贸易便利化措施》生效后,涉及发展中国家的特殊与差别待遇条款已达到155条。^③ 应该注意到,尽管有如此众多的特殊与差别待遇条款,但其用词的语气都显温和,多用“可以、应当”(may, would, should)等表述,因此很多条款被认为是“最佳努力条款”。正如哥斯达黎加前贸易部长所言:“看到特朗普的言辞,你或许会认为在WTO成为发展中国家意味着一种特权,实际上并不是。关于特殊与差别待遇的定义并不明确。特朗普政府试图将一些发展中大国进一步纳入到全球贸易体系,但同时又在破坏这一体系”。^④ 表2进一步梳理出的典型发展中国家目前享受的特殊与差别待遇概况。

① GATT Contracting Parties, “Decision on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries (Enabling Clause)”, 28 November 1979, L/4903, BISD 26S/203.

② WTO, Committee on Trade and Development, “Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions”, WT/COMTD/W/239, 12 October 2018.

③ 相关内容可参见张向晨、徐清军、王金永“WTO改革应关注发展中成员的能力缺失问题”,《国际经济评论》,2019年第1期,第14页。

④ Anabel González, “Should Developing Countries Get Preferential Treatment on Trade?” August 27, 2019, PIIE Trade and Investment Policy Watch, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/should-developing-countries-get-preferential-treatment-trade>.

表2 特殊与差别待遇条款的适用现状

继续适用条款	已到期结束条款	针对最不发达国家特殊与差别待遇条款
《马拉喀什建立世界贸易组织协定》序言	《补贴和反补贴措施协定》第27.2条规定的发展中成员享受8年的过渡期待遇。	《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第11.2条
《技术性贸易壁垒协定》第12.1条(对发展中国家成员的特殊与差别待遇)	《农业协定》第15条(特殊与差别待遇)	《农业协定》第16.1条(最不发达国家和粮食净进口发展中国家)
《服务贸易总协定》序言	《与贸易有关的投资措施协定》第5条(通报和过渡性安排)	《服务贸易总协定》第4.3条(发展中国家更多参与)
《服务贸易总协定》中《关于电信服务的附件》第6(c)条	《实施卫生与植物卫生措施协定》第14条(最后条款)	《与贸易有关的知识产权协定》第66.2条
《贸易便利化协定》序言以及第14.2条(条款类别)	《海关估价协定》第20.1条(特殊与差别待遇)	《贸易便利化协定》第13.3条(总则)
《关于争端解决规则与程序的谅解》第8条(专家组的组成)	《与贸易有关的知识产权协定》第65.2条(过渡性安排)	《关于争端解决规则与程序的谅解》第24条(涉及最不发达国家成员的特殊程序)

资料来源: 作者自制。

正如有学者所言,实践中,特殊与差别待遇条款的执行并不如预期。^① 首先,众多特殊与差别待遇条款并没有规定义务或给予发达国家成员实施的灵活度。因此,发达国家有权决定是否给予自我认定国家相关待遇及给予程度。其次,有些特殊与差别待遇条款(如众多的过渡期条款)已经不再适用,这意味着发展中国家成员在很多规则下已全面履行义务,同时享受的优惠待遇及灵活度也越来越少。最后,特殊与差别待遇给发展中国家带来的利益往往并不明显。例如,美国近期取消给予印度发展中国家关税待遇的行为并未给印度出口贸易收入造成严重影响。^② 大量研究表明,特殊与差别待遇并没有为发展中国家成员的经济带来重大利益。^③ 此外,特殊与差别待遇条款的实施缺乏监督机制,WTO争端解决中也没有出现单纯的围绕这些特殊与差别待遇条款的争议。发达国家也并没有打算以整体的方式给予发展中国家实质性的差别待遇,除了当时一些过渡期条款外,不过目前这些条款的过渡期基本结束。^④ 总之,现行的特殊与差别待遇条款大多是“最佳努力条款”,缺乏精确性、有效性、可操作性和可执行性。它们对发展中成员国的实际利益远远低于预期。^⑤

三、中国作为发展中国家的地位: 身份与契约的双重属性

3.1 中国作为事实基础上的发展中国家地位

尽管WTO未对发展中国家进行定义,但从其他国际组织对发展中国家的评估指标看,中国仍然符合国际上通用的判断发展中国家的标准,这些国际组织包括世界银行、国际货币基金组织、联合国统计局、联合国开发计划署等。根据世界银行的分类和统计,中国人均国民总收入仍然属于上中等收入国家,和高收入的发达地区存在着一定的差距,要经过长期的发展,才能实现

① 张生“世界贸易组织改革背景下发展中成员的特殊与差别待遇问题”,《太平洋学报》,2019年第11期,第65-67页。

② Priyanka Pandit, “India’s Loss of GSP Status is a Diplomatic, Not an Economic, Setback”, June 15, 2019, *The Diplomat Policy Brief*, <https://thediplomat.com/2019/06/indias-loss-of-gsp-status-is-a-diplomatic-not-an-economic-setback/>.

③ Paola Conconi and Carlo Perroni, “Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO”, *World Trade Review*, Vol. 14, No. 1, 2015, p. 67.

④ Charlotte Sieber-Gasser, *Developing Countries and Preferential Services Trade*, Cambridge University Press, 2016, pp. 12-13.

⑤ WTO, “The Continued Relevance of Special and Differential Treatment in Favour of Developing Members to Promote Development and Ensure Inclusiveness”, WT/GC/W/765/Rev. 1, February 26, 2019.

赶超目标。在国际货币基金组织出版的《世界经济展望》年度报告中,将国家分为两个组别:先进经济体及新兴和发展中经济体,中国、俄罗斯、印度等国家都被包含在新兴和发展中国家。联合国开发计划署历年发布的《人类发展报告》中将人类发展指数(human development index, HDI)在0.8以下的国家视为发展中国家,中国的HDI为0.738,仍然属于发展中国家。此外,联合国统计局把世界各个国家分为发达地区和发展中地区,中国被归为发展中地区。^①

需要强调的是,相关国际组织在进行国家发展阶段的分类时,给予了很大的灵活性。例如,联合国统计局强调指出,这一分类的制订是为了统计工作的方便而不是对一个特定国家或地区发展阶段的判断;国际货币基金组织指出,这一分组并不是按照经济或其他方面严格的数据标准得出的,而是服务于合理而有意义的分析目标。^②事实上,发展是一个综合的维度而非仅看单一的经济总量。按照联合国2030可持续发展目标议程,其中涉及17个大目标169个小目标,因此发展的定义和内容不仅仅指贸易,还包括社会、经济、环境等。例如,当前中国在信息和通讯技术方面与发达国家还存在差距,2017年信息与通讯技术发展指数排名,中国排在第80位,互联网使用比例为54%,低于二十国集团(G20)中发展中国家的全球平均排名(第76位)和互联网使用比例(61%);而二十国集团中发达国家的互联网使用比例为89%。^③中国在十九大报告中提出“确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽”。可见,中国在人均收入、产业结构和人类发展指数方面都呈现的是发展中国家的特征,区域和城乡差别大,很多地方还处于脱贫攻坚阶段,不少地区还在为实现“两不愁(不愁吃、不愁穿)、三保障(义务教育、基本医疗、住房安全)”而积极努力。^④即使2020年中国全面建成小康社会,与高收入为特征的发达国家相比,仍然存在很大差距。当前,中国仍然属于发展中国家是一个不争的客观事实。

3.2 中国作为契约基础上的发展中国家地位

(1) 中国入世过程中的发展中国家地位立场

首先,发展中国家地位是“中国入世三原则”之一。有关中国在WTO发展中国家的身份,事实上,早在复关谈判的筹备期就做过阐述。1981年,中国申请加入GATT所管辖的第三个《多种纤维协定》时,中国代表就声明,作为一个发展中国家,中国应享受与其经济发展水平相仿的发展中国家同等待遇。^⑤而有关中国发展中国家地位的系统论述,是入世谈判中中国提出的“入世三原则”。1993年时任国家主席江泽民在出席亚太经合组织(APEC)会议期间,与克林顿总统会晤时,提出“中国入世三原则”:其一,WTO是一个国际性的组织,如果没有中国参加,WTO就是不完整的;其二,中国必须以发展中国家的身份加入WTO;其三,中国加入WTO愿意承担义务,但是权利和义务必须平衡。坚持以发展中国家身份复关和加入WTO,是中国在谈判中始终坚持的一项基本原则。事实上,当时在谈判中,就有一些发达国家认为中国经济实力不断增强,要求中方放弃发展中国家地位,中国当即就予以反驳。

其次,中国在入世文件中围绕发展中国家地位再次进行重申。在最终的入世文件《中国加入工作组报告书》中,对此问题进行了再次重申,即“中国代表表示,虽然经济发展取得了重要成就,但是中国仍然是一个发展中国家,因此应有权根据《世界贸易组织协定》享受给予发展中国家的所有差别和更优惠待遇。”其他一些工作组成员认为,对于为国际收支目的而采取的措施,中国应享受GATT第18条B节和《关于1994年关税与贸易总协定国际收支条款的谅

① 刘伟、蔡志洲“如何看待中国仍然是一个发展中国家?”《管理世界》,2018年第9期,第2-3页。

② 同①。

③ UNCTAD, Research Paper No. 33, UNCTAD/SER. RP/2019/5, June, 2019, pp.1, 20.

④ 习近平“在解决‘两不愁三保障’突出问题座谈会上的讲话”,《求是》,2019年第16期。

⑤ 张向晨著《发展中国家与WTO的政治经济关系》,法律出版社,2000年版,第174页。

解》所规定的给予其他 WTO 发展中国家成员的相同权利。^①从法律效力方而言,尽管《中国加入工作组报告书》中有些条款不如《加入议定书》直接,但至少可以反映出当时中国的谈判立场,并为当前的争议提供解释性说明。

(2) 中国对坚持发展中国家地位的一贯立场和实践

不仅仅是在 WTO 框架下,坚持发展中国家地位也是中国的一贯立场和态度。1984 年,邓小平会见巴西总统菲格雷多时,谈到维护世界和平、搞好国内建设时指出,“中国的对外政策,主要是两句话,一句话是反对霸权主义,维护世界和平,另一句话是中国永远属于第三世界,中国永远不称霸,中国和第三世界国家的命运是共同的”。^②1999 年,中国将发展中国家地位作为“入世三原则”之一。2011 年,在中国入世十年高层论坛中,时任国家主席胡锦涛强调,“中国仍然是世界上最大的发展中国家,发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出。”^③2017 年,党的十九大报告再次指出,“我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变”。^④

2018 年 11 月,中国政府提出 WTO 改革的“三项原则、五项主张”,指出“改革应保障发展中成员的发展利益,遵循协商一致的决策机制”;改革“应该优先处理危及世贸组织生存的关键问题,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”。“三项原则”与“五点主张”一脉相承,都特别强调维护多边贸易体制和保证发展中成员的特殊与差别待遇。^⑤

四、定位与思考: 中国发展中国家地位的后续关注

4.1 认清一些发达成员关于发展中国家地位改革的本质,坚持中国发展中国家地位

2019 年 3 月,美国贸易代表办公室发布的《2019 贸易政策议程及 2018 年度报告》中提到,必须改革 WTO 中的发展中国家地位问题,以反

映当前的全球贸易现状。美国认为,各国自我认定为发展中国家,以利用 WTO 协定赋予的特殊与差别待遇,享受可获得的灵活性,这意味着更先进的发展中国家,如巴西、印度和中国,与一些最不发达国家享受相同的灵活性,由此导致在现有义务的适用和达成新承诺中找到平衡将难上加难。^⑥美国的上述观点显然是以偏概全,事实上,在 WTO 一些具体的协定中,针对不同发展水平的发展中国家给予的灵活性并不相同,如前面所讨论的《补贴和反补贴协定》第 27 条就对发展中国家进行了内部区分。WTO《贸易政策审议》的审议频率也是按照经济总量来划分的,例如中国每 3 年审议一次,其他发展中国家 5 年或 8 年审议一次,对于最不发达国家成员方的审议周期可以定得更长一些。^⑦一些发达国家忽视一个事实,即实践中发展中国家成员内部的差别待遇并非完全一致。

和美国相比,欧盟的态度相对缓和,承认发展中成员实现其发展目标所需要的援助和灵活性,主张在维持现有特殊与差别待遇条款基础上,实施相应的改革。但应做出相应改变,以保证那些真正需要的成员能够获得这些灵活性。具体而言,欧盟提出下列改革建议: ① 关于“毕业”问题。应积极鼓励成员“毕业”并选择不享受特殊与差别待遇,无论是以水平方式还是逐

① 《中国加入工作组报告书》,第 8 段、第 39 段。

② 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1994 年版,第 56 页。

③ 胡锦涛《在中国加入世界贸易组织 10 周年高层论坛上的讲话(2011 年 12 月 11 日)》,人民出版社,2011 年。

④ 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017 年 10 月 18 日)》,人民出版社,2017 年。

⑤ 有关 WTO 改革的讨论,可参见刘敬东“WTO 改革应关注发展中成员的能力缺失问题”,《国际经济评论》,2019 年第 1 期,第 34-57 页。

⑥ Office of the United States Trade Representative, “2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report”, USTR, March 2019, https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf.

⑦ 参见《贸易政策审议机制》第 C 节(审议程序)。自 2019 年 1 月起前四个贸易实体(其中欧洲共同体作为一个实体)要每 3 年接受一次审议,接下去的 16 个成员方将每 5 年接受一次审议。其他成员方每 7 年审议一次,对于最不发达国家成员方的审议周期可以定得更长一些。

协定确定。②关于未来协定中的特殊与差别待遇。承认给予最不发达国家特别灵活的待遇,但是其他成员可获得的灵活性应从开放式的整体豁免转向一种需求驱动和基于证据的方式,以保证特殊与差别待遇尽可能具有针对性。③现有协定中的额外灵活性。即成员请求获得额外的特殊与差别待遇,应通过个案分析给予。①

加拿大的观点和欧盟比较一致,认为特殊与差别待遇的给予应该基于一定的证据事实,对于一些执行义务有困难的成员,其他成员可以给予一定的援助,并不是所有的国家都应该从同一水平的灵活性中获利,长期目标是所有成员遵守共同的义务;同时提出,《贸易便利化协定》中的特殊与差别待遇条款为未来的改革提供了先例和未来可能的蓝图。②

从本质上看,一些发达国家的部分主张旨在确保其经济、贸易、科技、金融等领域居于优势地位,主导国际经济新秩序。当前,美国政府提出所谓的“公平贸易”也并不奇怪。实际上,19世纪末,当英国的经济霸权地位受到影响,美国和德国开始登上世界舞台时,“公平贸易”和“互惠”成为当时英国到处宣传的口头禅。③在全球化过程中,发达国家的目标是巩固和扩大其比较优势,一些国家判断国际贸易是否公平的标准是看自身的竞争优势能否充分体现,对于他们“公平贸易”就是“自由贸易”,不然就将“公平贸易”作为贸易保护主义的借口。④当前美国质疑中国发展中国家地位的原因,短期看,一是在中美贸易谈判期间,作为获取谈判的一张筹码;长期看,随着中国经济体量的发展,美国不希望中国搭发展中国家地位的便车,以继续获得发展中国家的谈判地位和国内措施的灵活性,进而维护其自身的发展优势。对中国而言,我们必须考虑好自身的发展定位问题,坚持稳中有进的国家发展属性。⑤

与此同时,要看到尽管发展中国家地位与特殊与差别待遇存在紧密联系,但两者并不完全重合。中国应具体分析特殊与差别待遇条款所带来的实际利益及灵活性。对于实际意义不大的特殊与差别待遇,可与其他发展中国家尤

其是最不发达国家保持合理的差异,并不谋求完全一致,增加谈判筹码以保证其他实际意义较大的特殊与差别待遇。例如,对于发达国家成员给予发展中国家的一些货物进口关税的优惠待遇,中国可选择不享受。其一,作为出口大国,中国一些货物出口整体优势明显,不需要关税优惠待遇来提高竞争力。其二,中国货物出口长期受制于大量高额的反倾销和反补贴税,一些关税优惠待遇并无实际意义。舍弃一些特殊与差别待遇,并不意味着中国放弃自身经济发展所需的政策空间,也不等于放弃发展中国家地位。例如,近期中国主动放弃《贸易便利化协定》中的C类措施(技术援助),并且向最不发达国家提供力所能及的财政和技术援助,这体现出中国在全球贸易中负责任的大国风范。

4.2 深化与广大发展中国家的互利合作,维护广大发展中国家成员的地位和利益

中国与发展中国家成员存在共同的合作基础,中国的发展需要广大发展中国家的支持,广大发展中国家在国际事务中某种程度上也需要中国扮演“代言人”。2019年2月15日,中国、印度、南非、委内瑞拉和巴基斯坦等联合向世贸组织提交了《惠及发展中成员的特殊与差别待遇对于促进发展和确保包容的持续相关性》的文件,围绕发展鸿沟、能力缺失、新成员贡献以及特殊与差别待遇等对一些发达成员的主张进行反驳。⑥事实上,尽管一些发展中国家的经济总量

① 具体内容可参见《欧盟关于WTO现代化的提案》,European Commission,“Concept Paper”,September,2018,http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf.

② WTO General Council,“Strengthening and Modernizing the WTO: Discussion Paper – Communication from Canada”,September 24,2018, JOB/GC/201.

③ Jagdish N. Bhagwati, *The World Trading System at Risk*, Princeton University Press, 1991, p.11.

④ 张向晨著《发展中国家与WTO的政治经济关系》,法律出版社,2000年版,第58页。

⑤ 杨洁勉“当前国际形势的特点和展望——着眼于中国定位与应对的讨论”,《国际展望》,2019年第1期,第10页。

⑥ WTO,“The Continued Relevance of Special and Differential Treatment in Favour of Developing Members to Promote Development and Ensure Inclusiveness”,WT/GC/W/765/Rev.1,February 26,2019.

不断扩大,但发展水平并不高。例如,2017年,美国人均国内生产总值是59531美元,而中国、印度、巴西和其他许多发展中成员均不足1万美元。^①

在GATT最初的23个缔约方中只有8个发展中国家,而目前发展中国家成员的数量占据所有成员的约五分之四。当前中国应团结广大发展中国家,积极参与WTO改革议题的讨论和未来规则的制定。从国际关系的角度而言,强化对发展中国家外交的战略自觉,中国是从发展中国家阵营中崛起的,即使“强起来”一时也难以加入发达国家阵营。从前面的分析中可以看到,目前包括拉美国家在内的世界上很多国家与中国处于相近发展水平。因此,中国应继续加强与上述发展中国家的合作。中国提出到2035年基本实现社会主义现代化,到2050年建成社会主义现代化强国,势必在经济社会发展中进入中等发达国家的行列,即便如此,就与广大发展中国家相似的历史使命而言,中国在政治上将永远与它们同呼吸共命运。同时,应该注意到一些新兴国家立场的变化,如巴西希望加入经合组织(OECD)国家行列,近期领导人甚至宣布放弃发展中国家待遇。

4.3 积极参与全球治理,树立负责任的大国形象

首先,不断提升中国作为负责大国的形象。党的十九大报告提出,支持扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权。中国将继续发挥负责任大国作用,积极参与全球治理体系改革和建设,不断贡献中国智慧和力量。^②近年来,中国以更加积极姿态主动解决国际难题,提出国际方案。例如,中国倡导建立丝路基金、金砖国家银行和亚洲基础设施投资银行,为发展中国家的国内基础设施改善提供帮助。作为发展中国家之一,中国秉持共商共建共享的全球治理观,加大对发展中国家特别是最不发达国家援助力度,促进缩小南北发展差距。一直以来,中国坚持为其他发展中国家提供无偿援助、无息贷款和优惠贷款等,并且不附带任何政治条件。例如,早在2010年联合国千年发展目标

高级别会议上,中国政府承诺为发展中国家建立农业技术示范中心,以及为发展中国家提供各类培训等。^③同时,中国在权责相适应的原则基础上,强调发达和发展中国家共同但有区别的责任,按照统筹内外,量力而行,“不争霸、不透支”,倡导构建人类命运共同体,在全球树立负责任大国的形象。正如有学者所言,我们应该从“意识论、责任论和命运论”角度理解中国为何坚持发展中国家定位,坚持中国作为发展中国家定位,也是构建人类命运共同体的内在要求。^④

其次,积极履行入世承诺。对中国而言,一些西方发达国家担心中国成为规则的“扰乱者”,事实正好相反,从《中国加入议定书》及《中国加入工作组报告书》看,中国在WTO中承诺了更多的义务,甚至超过部分发达国家。^⑤根据2018年7月中国商务部发布的《中国与世界贸易组织》白皮书,在货物贸易领域,早在2010年,中国降税承诺就已全部履行完毕,关税总水平由2001年的15.3%降至9.8%;在服务贸易领域,截至2007年,中国开放承诺就已全部履行完毕,100个服务业分部门已按承诺开放。总之,入世以来,作为负责任的发展中大国,中国不仅没有滥用享受跟一般发展中成员相同的待遇,还承担了更多的责任。

4.4 通过进一步对外开放,实现经济高质量发展

事实上,中国能够享有的部分特殊与差别待遇条款的过渡期已经结束。特殊与差别待遇

① 张向晨“发展中成员特殊与差别待遇原则不容否定”,中国驻WTO代表团官网,2019年3月1日, <http://wto.mofcom.gov.cn/article/todayheader/201903/20190302839143.shtml>。

② 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)》,人民出版社,2017年。

③ 参见中华人民共和国国务院新闻办公室《中国的对外援助(2011年4月)》白皮书(中文),国家国际发展合作署官网,2018年8月6日, http://www.cidca.gov.cn/2018-08/06/c_129925064_7.htm。

④ 王义桅“中国为何坚持发展中国家定位”,《环球时报》,2019年8月15日。

⑤ Julia Ya Qin, “‘WTO-Plus’ Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System”, *Journal of World Trade*, Vol.37, No.3, 2003, pp. 483 - 522.

不是发达国家给予发展中国家的恩赐,而是发展中国家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。一些发达国家成员不希望中国继续享有发展中国家成员地位,旨在希望中国在未来的谈判中做出更广泛、深入的承诺,以进入中方市场。事实上,中国在许多领域的开放高于一般发展中国家,并且近年来加大了自我开放的步伐。

例如,WTO《与贸易有关的投资措施协定》仅适用于与货物贸易相关的投资措施,因此,一直以来,发达国家成员希望将其具有优势的投资议题纳入谈判,确保发达国家的投资者在发展中国家得到更好的保护。然而,中国在投资领域实施主动开放,制定《外国投资法》,实施“准入前国民待遇”和“负面清单”的管理模式,积极主动改善投资环境,打造法治化、便利化和国际化的国际营商环境。中国主动加快开放步伐,在上海、天津、海南等地设立自由贸易区(港)。2019年8月,《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案》发布,实施具有较强国际市场竞争力的开放政策和制度,加大开放型经济的风险压力测试,实现新片区与境外投资经营便利、货物自由进出、资金流动便利、运输高度开放、人员自由执业、信息快捷联通,推进投资贸易自由化便利化。^①此外,北京、上海等地陆续实施新一轮服务业扩大开放措施。例如《上海市新一轮服务业扩大开放若干措施》,进一步放宽服务业外资市场准入限制,打造国际一流营商环境,取消对外国投资者在中国境内已设立外商投资企业的数量要求;推进更高水平的金融服务业对外开放,加快国际金融中心建设速度。总之,当今中国,不可能寄希望于通过一种特殊的身份来谋求自身的发展,中国也早已经意识到这一点。

五、结 论

协调好 WTO 体制中发达国家与发展中国家的共同利益和特殊利益,是一项复杂的系统工程。一些发达国家否认中国发展中国家地

位,试图剥夺中国享有的特殊与差别待遇,本质上是想确保其发展的优势地位不被超越。事实上,特殊与差别待遇条款是发展中国家在长期谈判中争取的结果,这些基本权利是发展中国家以相关的承诺为“对价”,但实际上这些“最佳努力条款”在实践中并没有得到很好的执行。特殊与差别待遇条款尽管是 WTO 一般贸易规则的例外,但却是维护一种实质上的公平。对中国而言,发展中国家地位既体现为一种身份也是一种契约。中国坚持以发展中国家的身份参与复关和入世谈判,这是中国在谈判中始终坚持的一项基本原则。协商一致是 WTO 决策机制的一项最基本原则,因此,WTO 规则在对发展中国家地位问题进行改革之前,某些国家的指责是没有依据的。^②任何新的规则制定和修改,必须有发展中国家成员的充分参与。应认清当前一些发达国家成员要求改变中国发展中国家地位的本质,重视并处理好自我定位问题,失去发展中国家地位,并不等于自动加入发达国家阵营。回顾中国参与全球经济治理的 70 年,离不开广大发展中国家的支持。^③当前,中国作为最大的发展中国家,与其他广大发展中国家存在互利共赢的合作基础和空间。例如,当前中国倡议的“一带一路”建设离不开广大发展中国家的支持,广大发展中国家也需要中国在一定程度上扮演“代言人”角色,维护全球公平正义。

WTO 应该尊重发展中国家的经济发展目标以及渐进的发展模式,当前一些发达成员质疑中国发展中国家地位,并不利于多边贸易体制的巩固和发展。当然,中国坚持发展中国家地位并不意味着一定要和其他发展中国家享受完全一致的待遇,其意义更在于中国在全球治理中各种场合的角色扮演和自我定位。事实

① 《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案》,国务院新闻办公室网站,2019年8月6日,http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/39595/41262/xgzc41268/Document/1661364/1661364.htm。

② 参见《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第9条(决策)。

③ 赵龙跃“统筹国际国内规则:中国参与全球经济治理 70 年”,《太平洋学报》,2019 年第 10 期,第 51-52 页。

上,中国坚持但并未利用发展中国家这一地位获取优势。相反,近年来,中国积极应对全球治理问题,树立负责大国的形象,以加快开放步伐应对贸易保护主义和封闭。与此同时,还应看到未来中国在经济上将步入中等发达国家的行列,届时中国如何在经济、政治、法律等不同层

面平衡和界定好自身的身份地位,对此要提前认识和早作准备,既需要考虑在经济上追赶发达国家水平,又要考虑在政治上不脱离广大发展中国家,这是今后值得继续思考的问题。

编辑 邓文科

China's Developing Country Status in the Multilateral Trading System: A Critical Analysis from Historical, Practical and Normative Perspectives

PENG Delei¹ ZHOU Weihuan² TU Xinquan³

(1. East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China; 2. The University of New South Wales, Sydney 2052, Australia; 3. University of International Business and Economics, Beijing 100029, China)

Abstract: Issues concerning developing country status have provoked heated debate in the international community and have become one of the major topics in the current discussions on the WTO reform. Since the WTO does not provide a clear definition of “developing country”, some developed members have been challenging the so-called “self-declaration” approach whereby countries may declare to be developing countries in practice. While as many as 155 special and differential treatment (SDT) provisions currently apply to the developing countries, a majority of them are merely “best endeavours” clauses. Whether China should remain a developing country in the WTO is a matter both of fact and law, which has far-reaching implications. Some developed economies attempt to compel China to give up its status as a developing country, the nature of which lies in maintaining their dominant positions in the international economic legal order. However, given the fact that China remains in the crucial stage of economic development, it is important for China to insist on its developing country status to garner the support of the developing world. Giving up such a status does not guarantee any recognition from those developed countries and may have adverse impacts on China's role and activities in other international organizations and international affairs. In the meantime, however, maintaining this status does not necessarily mean that China needs to retain all the rights and preferential treatment to which other developing members may be entitled in the WTO. Instead, it is advisable for China to demonstrate certain flexibilities in future negotiations. This would allow China to remain a responsible stakeholder in international economic regulation and governance

Key words: WTO; developing country status; special and differential treatment (SDT)