

## “特殊与差别待遇”条款改革的分歧 与对中国的方案建议

王中美 徐乾宇\*

**摘 要** 关于发展中国家在 WTO 框架下享有的特殊与差别待遇的争论由来已久,并随着多边贸易体系的进一步发展,变得更加复杂,其重要性也越来越突出。发达国家与发展中国家对特殊与差别待遇的改革持完全相左的意见,矛盾十分尖锐。为解决目前胶着的该项改革僵局,推动多边贸易体系的发展,本文基于各方面的改革方案,立足中国的特殊地位,提出兼顾发展性与一致性需求的折中方案。

**关键词** 特殊与差别待遇;发展中国家;WTO;中国方案

在 WTO 成立之始,即已确认促进发展中成员和最不发达成员参与多边贸易体系是非常重要的。在全球化和贸易自由化发展过程中,由于各成员经济规模、发展阶段和利用多边税制的能力有所不同,因此其受益可能是不均的,承受的开放风险也是不对等的。基于这样的认识,WTO 框架下对发展中成员和最不发达成员做的一些特惠安排,是为了更公平的受益<sup>①</sup>，“特殊与差别待遇”(以下简称 SDT)条款是其中最重要的工具之一。

这样的共识,在多哈回合中开始受到挑战。<sup>②</sup> 主要的挑战来自发达成员阵营,其认为以非歧视为基础原则的 WTO 体系,因为三分之二以上的成员以发展中成员的名义适用 SDT 导致对多边承诺的侵蚀和异化,所以需要通过缩小 SDT 适用范围和改革 SDT 适用方式,回到多边无差别约束的轨道内。发展中成员则认为 SDT 不仅未被滥用,而且对发展中成员提供的平衡与帮助是不够的。2016 年以后,以美国为首的发达成员在多个场合质疑 SDT 条款的必要性和适当性,针对中国的意图十分明显。SDT 条款成为 WTO 改革中最为胶着的问题之一,也是新阶段中美战略竞争背景下要解决的分歧之一。

---

\* 王中美,上海国际问题研究院世界经济研究所所长、研究员,博士生导师,法学博士;徐乾宇,上海社会科学院世界经济研究所研究助理,经济学博士。

① M. Martin, *WTO Dispute Settlement Understanding and Development*, Nijhoff International Trade Law Series, Martinus Nijhoff, 2013, p. 66.

② Ross P. Buckley (ed.), *The WTO and the Doha Round: The Changing Face of World Trade*, Kluwer Law International, The Hague, 2003, p. 4.

## 一、“特殊与差别待遇”条款的实际概况

之前的研究<sup>③</sup>显示,WTO 框架下有 167 项 SDT 条款或相关机制。其中,有 78 项(占总 SDT 条款 47%)属于已经过期(39 项)、部分过期(35 项)或过时(4 项)。在余下的 89 项(约占总 SDT 条款的 53%)中,有 71 项(占总 SDT 条款的 42%)由于各种原因导致宽泛和模糊,实际上不能产生可强制执行的权利或产生有约束力的义务,即“软法条款”。仅余下的 18 项(占总 SDT 条款的 11%)为硬法条款。<sup>④</sup>

在 2018 年 WTO 贸易与发展委员会发布的有关 SDT 条款的汇总报告<sup>⑤</sup>中,确认以 2016 年 9 月 22 日的更新文本(WT/COMTD/W/219)为据,WTO 现有 SDT 条款 155 项。SDT 条款大致可分为六类:(1)旨在提高发展中成员贸易机会的条款(15 项);(2)要求 WTO 成员维护发展中成员利益的条款(47 项);(3)给予发展中成员在承诺、行动和政策工具使用上的弹性的条款(44 项);(4)过渡期条款(27 项);(5)技术援助条款(25 项);(6)与最不发达成员相关的条款(25 项)。<sup>⑥</sup>这些条款中的大多数,包括第(1)、(2)、(5)类,是以概括性的表述为主,不产生具体的权利义务,因此被认为是软法条款。

2001 年多哈回合宣言特别对 SDT 条款的改革提出要求:应加强 SDT 条款的有效性和可操作性。这是明显倾向发展中国家诉求的,多哈回合也因此被称为“发展回合”。宣言所附的执行性决定特别命令贸易与发展委员会应当:确认哪些 SDT 条款是有强制力的,并提出目前哪些非约束性的 SDT 条款应当增加强制力,法理与实践依据是什么?但是从上述 2018 年发布的报告来看,WTO 贸易与发展委员会只是罗列了 WTO 现有各类协议下的 155 项 SDT 条款,并未完成确认强制力和改革方向的工作。

事实上,在多哈回合谈判陷入僵局后,关于 SDT 条款的改革方向发生了微妙的变化。以美国为首的发达成员将 SDT 条款问题的核心从强制力转移到适用对象上,提出:哪些成员应当被归类为发展中成员(方能适用 SDT 条款)? WTO 对发达成员和发展中成员没有明确的定义,由各成员自行选择和宣布(self declared)自己属于哪一类国家,用以确定是否可以利用某些发展中成员条款,但是其他成员可以挑战该成员的决定。也就是说 WTO 实际上没有划分发展中成员的标准。目前 WTO 的 164 个成员中有三分之二通过自我认定的方式成为发展中成员。<sup>⑦</sup>

发展中成员和发达成员的分类虽然广见于各类研究文献和国际组织报告中,却没有统一的被共同认可的划分标准。SDT 条款从东京回合被纳入关贸总协定以来,是作为一项兼容更多不同条件、不同发展阶段成员的重要工具来运用的,以自行宣布的方式确认是否以发展中成员身份适用

③ M. Martin, *supra* note ①, pp. 309—375 for the entire analysis.

④ Mervyn Martin & Maryam Shadman-Pajouh, Are the Special and Differential Treatment Provisions in the WTO Agreements Fit for Purpose, *International Journal of Social Science & Human Behavior Study*, 2015, p. 4, at <https://research.tees.ac.uk/ws/portalfiles/portal/4273061/621202.pdf>, Aug. 25, 2020.

⑤ WT/COMTD/W/239, Oct. 12, 2018.

⑥ 此处总项数为 183 项,实际上是因为当某一条款涉及多个类别时,可能会被重复计算,如果去除重复计算,那么仍是 155 项。

⑦ See WTO, Understanding the WTO: Developing Countries, at [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/dev1\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/dev1_e.htm), Dec. 20, 2020.

SDT 条款,即是为了保留 SDT 条款本身的弹性。事实上,关于 SDT 条款的根本分歧并不在于哪些国家(目前针对的也是极少数国家)应当被排除在发展中成员行列,而在于:发展中成员要加强 SDT 条款的适用,发达成员则要缩小或削弱 SDT 条款的适用。在 WTO 未来的谈判中,将围绕 SDT 条款的改革问题,而不是发展中成员的认定标准问题,展开实质性的博弈和对垒。

## 二、从发展中成员角度看“特殊与差别待遇”条款的改革

长期以来,发展中成员对 SDT 条款的约束力和执行情况是不满意的。通常,这些国家的关切许多都涉及发达成员承诺的“执行问题”,如提高发展中成员贸易机会、保障发展中成员利益的条款如何执行等。特别是那些措辞中包含“最佳努力”(best effort)的条款,这些条款的执行更因其薄弱的约束力不能令人满意。<sup>⑧</sup>

前述 WTO 六类 SDT 中的每一类别都会带来特定的实施困难:

(1) 旨在提高发展中成员贸易机会的条款:由于没有设定基准来评估这些规定的有效性,因此很难监控执行情况。

(2) 要求 WTO 成员维护发展中成员利益的条款:这些条款没有具体义务内容,是较为宽泛的承诺。

(3) 给予发展中成员在承诺、行动和政策工具使用上的弹性的条款:这些 SDT 更容易执行,因为它们为发展中成员确定了权利,但并不是发达成员的“强制性”义务。这些条款基本上旨在根据发展水平为国家决策提供一定的回旋余地,并未为发达成员创设需要主动作为的义务。但是,事实上在许多协定中,发达成员也享有相应的弹性待遇。

(4) 过渡期条款:不能保证的是过渡期能否有效地实现原设目标,例如,在《与贸易有关的知识产权协定》为发展中成员规定的 5 年过渡期结束时能否达到遵守规则所需的能力。在许多情况下,如果在此期间不提供技术援助或发展融资,发展中成员和最不发达成员可利用的额外时间是无用的。另一方面,通常谈判时对过渡期的判断是粗略的,过渡期结束后,发展中成员往往并未具备相应的履约能力。

(5) 技术援助条款:技术援助条款基本上都是“最佳努力”条款,即发达成员承诺将尽最大努力为发展中成员提供履约所需的技术援助。具体执行中,发展援助的资金是国家外交政策的一种手段,多边层面很难使该资金具有强制性,并确保将技术援助分配到真正需要的领域。

(6) 与最不发达成员相关的规定:这是 WTO 分类法确定的一个横向类别,其中包含与先前类别相对应的条款。“二战”以后,国际社会为解决最不发达成员面临的问题作出了特别努力,WTO 是重要平台。最不发达成员享有更长的过渡期,此外,发达成员(和其他发展中成员)也为最不发达成员作出了额外的优惠市场准入承诺。总的来说,据估计,最不发达成员商品出口价值的 80% 至 90% 可免税进入主要发达成员市场。这意味着关税措施不会对最不发达成员现有的出口结构造成重大

---

<sup>⑧</sup> 世贸组织分类的“最佳努力”条款清单,除其他外,见 WT/COMTD/W/77/Rev. 1/Add. 2; WT/COMTD/W/77/Rev. 1/Add. 1/Corr. 1。世贸组织区分了暗示“结果义务”和“行为义务”的特殊与差别待遇条款,后者被视为“最佳努力”条款,因为它们包含“考虑到发展中成员的关切”等允许酌情采取措施的措辞。世贸组织的一份文件载有 23 项“强制性”条款,其中包括 155 项特殊与差别待遇条款中的“行为义务”(WT/COMTD/W/77/Rev. 1/Add. 2)。

问题。总体来看,对最不发达成员的特殊照顾,是获得全部成员共识和确实执行的。

对最不发达成员和其他发展中成员来说,贸易机会和受益并不主要来自市场准入问题,而常常囿于体制能力薄弱和其他国内因素。这些因素包括:基础设施不足、技术能力薄弱、金融和银行系统不发达、参与国际贸易等体制能力不足和监管制度不足等。因此,最不发达国家 SDT 的关键问题是,如何确保在几乎所有与国际贸易有关的领域切实有效地支持与贸易有关的能力建设措施。但目前来看,这是 WTO 谈判中最薄弱的环节,没有相应的交换对价,仍然依靠发达成员的意愿和主动执行。

发展中成员普遍主张:“发展”是 WTO 的第四项职能,与谈判、解决争端和监督贸易规则一样。WTO 明确规定发展中成员可以享受 SDT,包括比发达成员更小的市场开放程度、更长的开放过渡期、保留政策空间的灵活性以及接受技术援助等。<sup>⑨</sup> 中国、印度、南非和委内瑞拉在提交 WTO 的《为促进发展和确保包容性、支持发展中成员享有特殊与差别待遇的相关性》联合提案<sup>⑩</sup>中驳斥了美国关于 SDT 适用的基础已经不存在的观点,提出南北差距并未实质性地缩小,发展中成员与发达成员在经济与人类发展各项指标上差距仍然很大,它们面临的发展问题如此艰巨,WTO 如希望继续将发展中成员纳入其框架并保持其包容性,那么 SDT 条款是显而易见的解决手段。但针对 SDT 条款存在的争议,发展中成员尚未提出具体统一的解决方案。

### 三、从发达成员角度看“特殊与差别待遇”的改革

在 WTO 整体框架面临改革的今天,修改特殊与差别待遇是发达成员的一大诉求。首先,发达成员希望在 SDT 条款中加入排除条款,用以区别不同类型的发展中成员,而不是一概适用。同时,发达成员普遍认为,由于大量发展中成员和 SDT 的存在,使得 WTO 规则体系实际上是不一致的,例外比普遍遵守多,关于 SDT 的要求也阻碍了每一项谈判的有效性,最终侵害 WTO 框架。

2019 年初美国正式对 SDT 条款的改革问题向 WTO 提出建议<sup>⑪</sup>,除了推翻发展中成员自认模式,提出美式认定标准<sup>⑫</sup>外,还提出正是因为 SDT 的僵化,不能区分不同发展程度的发展中成员,使得 WTO 谈判举步维艰,无法去调整现在和未来的新议题。更进一步,美国提出 SDT 不应是自动适用的,未来每项谈判成果要采纳哪种 SDT 模式,能适用该 SDT 的发展中成员的认定标准,都要依具体谈判来设计。<sup>⑬</sup> 简单来说,没有哪个国家的 SDT 是一概保证的。

欧盟也希望改革 SDT 条款,认为 WTO 应在发展中成员之间引入“差别化”,从而在个案审议的基础上,灵活运用 SDT。它们主张“发展中成员应朝着作出更大承诺的方向前进”<sup>⑭</sup>,欧盟要求间接地向发展中成员施压,要求它们减少一些优惠。但是,与不惜反对 WTO 体制的美国所不同的是,欧

<sup>⑨</sup> Mari Pangestu, Special and Differential Treatment in the Millennium: Special for Whom and How Different, *The World Economy*, Vol. 23(9), 2000, pp. 1285—1302.

<sup>⑩</sup> WT/GC/W/765/Rev. 1.

<sup>⑪</sup> WT/GC/W/757, Jan. 16, 2019.

<sup>⑫</sup> 据该提案,如果一个成员符合以下四项标准之一,就不应再按发展中成员适用 SDT,包括:OECD 成员;G20 成员;世界银行认定的高收入国家;占据全球贸易额 0.5% 以上的成员。

<sup>⑬</sup> WT/GC/W/764, Feb. 15, 2019.

<sup>⑭</sup> European Commission, WTO Modernization—Introduction to Future EU Proposals, Concept Paper, at [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf), Sept. 18, 2018.



盟并不希望因此破坏 WTO 兼容并包的架构,捍卫 WTO 规则才符合欧盟的长远利益。<sup>⑮</sup>

欧盟委员会于 2018 年 9 月 18 日提出欧盟关于 WTO 改革的方案,即《WTO 现代化:欧盟未来方案》(以下简称欧盟方案),就 SDT 提出以下主张:

“对发达成员和发展中成员无差别的区分已经不能反映一些发展中成员经济快速增长的现实”,从而造成“谈判障碍”,建议:(1) 鼓励成员“毕业”,不再享受 SDT,提供预期能够全面履行《WTO 协定》所有义务的详细路线图,并将此点纳入对该成员贸易政策的审议进程;(2) 未来协定中的 SDT 应有“时限”,并考虑成员数量和协定的自由化水平;(3) 要依据一系列的详细分析来决定是否在现有协定中给予额外 SDT。<sup>⑯</sup>

2018 年 10 月 24—25 日,欧盟、日本、加拿大、澳大利亚、新西兰、挪威、瑞士、韩国、新加坡、巴西、墨西哥、智利和肯尼亚等 13 个 WTO 成员的国际贸易部长齐聚渥太华,专门讨论 WTO 改革,最后发布的联合声明与“欧盟方案”的内容高度一致,包括:首先改善争端解决机制,化解上诉机构危机;其次,支持重启 WTO 的谈判功能,通过多样化形式推进,且要解决补贴造成的市场扭曲问题;最后,认识到确保 WTO 实施有效监督和透明度的重要性,承诺将共同寻求具体解决方案,如美国、日本、欧盟在 WTO 改革提议中强调的“提升对通报义务的遵守”。<sup>⑰</sup>

这 13 个成员中,有发达成员也有发展中成员,其中,巴西、韩国都已明确表示在未来的谈判中不再寻求发展中成员地位,也反映了发展中成员内部的意见分化。这种分化很大程度上来自区域协定施加的压力。日益扩大的区域、次区域和双边贸易安排的扩散,已经比 WTO 进程更深刻地重塑了 SDT 的内容和范围,往往在不区分发展水平的情况下要求承诺的互惠,仅允许明示的少量的例外,或仅将 SDT 条款限制适用于最不发达成员。

对于要求发展中成员更对等地承担 WTO 义务,许多发达成员希望把重点放在发展中成员实施(并受其约束)的高关税水平上,认为发达市场的自由化水平已经非常令人满意,发展中成员则应进一步削减关税和开放准入。另一种声音则更应引起重视:随着议题向边境内规制扩展,发达成员提出“公平竞争”和“可持续发展”等诉求,针对国内补贴、劳工标准、环境标准等问题,则可能是大多数发展中成员无法承担的新要求。

## 四、改革“特殊与差别待遇”条款的实质分歧

### 1. 存在历史性的分歧

WTO 成员之间在 SDT 的适用范围以及如何改进 SDT 方面存在着深刻的分歧<sup>⑱</sup>,这样的分歧可

<sup>⑮</sup> European Parliament, Multilateralism in International Trade—Reforming the WTO, at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603919/EPRS\\_BRI\(2017\)603919\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603919/EPRS_BRI(2017)603919_EN.pdf), at <http://bruegel.org/2018/03/u-s-steel-and-aluminum-tariffs-how-should-the-eu-respond/>, Oct. 10, 2018; Stuart Harbinson, The Trump Tariffs on Steel and Aluminum: The End of the WTO, ECIPE Bulletin, No. 1, 2018.

<sup>⑯</sup> European Commission, WTO Modernization—Introduction to Future EU Proposals, Concept Paper, at [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf), Sept. 18, 2018.

<sup>⑰</sup> European Commission, Alliance Emerges on WTO Reform at Ottawa Ministerial, at <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1932&title=Alliance-emerges-on-WTO-Reform-at-Ottawa-Ministerial>, Oct. 26, 2018.

<sup>⑱</sup> International Centre For Trade and Sustainable Development (ICTSD), Developments Since the Fourth WTO Ministerial Conference, Doha Round Briefing Series, Vol. 1, No. 13 of 13, Feb. 2003, at [https://www.iisd.org/system/files/publications/wto\\_doha\\_treatment.pdf](https://www.iisd.org/system/files/publications/wto_doha_treatment.pdf), Dec. 2, 2020.

以追溯至更早。在1979年东京回合多边贸易谈判结束时,发展中国家获得了所谓“授权条款”的通过,允许GATT缔约方偏离最惠国待遇。<sup>①</sup>该条款规定,“缔约方可给予发展中国家差别和更优惠的待遇,而不必给予其他缔约方这种待遇”,并将这一例外适用于下列情况:(a)发达缔约方根据普惠制对原产于发展中国家的产品给予优惠关税待遇;(b)GATT主持下多边谈判协议规定的非关税措施;(c)较不发达缔约方之间为相互削减或消除关税而订立的区域或全球安排,缔约方为彼此进口的产品相互减少或消除非关税措施而可能规定的标准或条件;(d)在有利于发展中国家的任何措施范围内,对最不发达国家给予特别待遇。

授权条款被认为是SDT的法律基础,将SDT一词纳入多边贸易体系。<sup>②</sup>它还承认,最不发达成员是一个需要更优惠的SDT的单独类别。此外,还放宽了第24条中关于发展中国家之间区域贸易协定形成的条件,引入了“毕业”(graduation)概念的雏形,该条款规定“发展中国家认识到,随着其经济增长,它们将更充分地参与GATT的权利和义务框架”,认为最成功的发展中国家最终将失去其优惠地位。但是,关于“毕业”的具体定义或门槛并没有达成共识。

同时,在20世纪70年代时也讨论过是否将SDT的使用范围限制在最不发达成员。最不发达成员是GATT和WTO唯一正式建立并得到法律承认的类别。这一类别的确立也是希望能区别于其他发展中经济体和转型经济体,鼓励后者的不断发展,最终达到只有最不发达成员使用SDT的理想情况。而相对的是,其他一些非正式和自行界定的发展中成员类别(小型经济体、粮食净进口国、内陆和岛屿国家等)的目标都是为了确保SDT条款适应其经济特点。

## 2. 新的谈判与实质性“毕业”

GATT谈判的继续推进,将更多的发展中成员纳入其中。另一方面,不断扩大的谈判和提高的承诺水平,也在反映一种非正式的“毕业”趋势。在乌拉圭回合中,发展中国家进一步融入多边贸易体制,共有76个发展中国家参与了多边谈判。<sup>③</sup>到1995年乌拉圭回合结束时,发展中成员在WTO体制内承担的承诺比以往任何时候都要高得多。乌拉圭回合的单一承诺意味着WTO所有成员都必须接受所有协定,即发达成员和发展中成员都必须遵守几乎相同的规则和义务。许多发展中成员大大增加了关税约束,特别是在农业方面。此外,新的服务和知识产权协议通过单一承诺适用于所有成员。

这种承诺水平的变化,无疑反映了对贸易政策作为一项发展政策的看法发生了根本变化。通过新的谈判,最终推动更多的成员接受更广泛的WTO义务。目前关于SDT的改革争议,集中于那些并不属于最不发达类别的发展中成员。对它们来说,坚持SDT条款的原因,主要是认为缺乏可替代方式来改善它们在国际贸易体系中的地位以及参与程度。在关于“毕业”的辩论中,不可避免地

<sup>①</sup> GATT, Differential and More Favourable Treatment: Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries, Decision of 28 November 1979, L/4903, 1979, at [http://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/90970166.pdf](http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90970166.pdf), Dec. 23, 2020.

<sup>②</sup> Bernard Hoekman, Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment, *Journal of International Economic Law*, Vol. 8(2), 2005, pp. 405—424; Tony Heron, *Pathways from Preferential Trade: The Politics of Trade Adjustment in Africa, in the Caribbean and Pacific*, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 33—51; Mari Pangestu, Special and Differential Treatment in the Millennium: Special for Whom and How Different? *The World Economy*, Vol. 23(9), 2000, pp. 1285—1288; John Whalley, Special and Differential Treatment in the Millennium Round, *CSGR Working Papers Series*, Vol. 22(8), 1999, pp. 1065—1093.

<sup>③</sup> 参见杜明、李红波:《GATT/WTO体制中特殊和差别待遇的历史考察》,载《世界经济与政治》2015年第5期,第69—74页。

提到了替代品和补偿问题,例如,如果一个国家失去了 SDT,可以采取什么样的“补偿措施”。

表1 GATT/WTO 框架下关于特殊与差别待遇的简要节点

条款	内容
GATT(1947 年)	对所有成员同样待遇,除第 18 条外(灵活性以及对新兴产业和国际收支危机情况下的关税保护和量化规则)
GATT 第四部分(1964 年)	引入“非互惠”原则
东京回合(1978 年)	引入特殊与差别待遇的诸边条款
授权条款(1979 年) <sup>②</sup>	(1) 发展中成员在非互惠和非歧视原则的基础上取得发达成员市场上的优惠市场准入;(2) GATT 关于非关税壁垒产生的优惠待遇;允许在获取发达与发展中成员之间优惠贸易体制信息方面有更大的灵活性;(3) 引入对最不发达成员特殊待遇等
乌拉圭回合(1986—1994 年) <sup>③</sup>	更长的承诺遵守期限(过渡时期);关于补贴与反补贴协定的更灵活标准或门槛;技术援助;遵守的某些例外情况
多哈回合(2001 年)	部长级宣言第 44 段关于特殊与差别待遇;第 42—43 段关于最不发达国家;第 35 段关于小经济体(加上关于执行问题的决定) <sup>④</sup>

### 3. 部分保留的共识

许多学者将 SDT 在多边贸易领域的运作形容为“初衷是好的,但定义不清,乃至最终毫无结果”<sup>⑤</sup>。一般认为,SDT 缺乏约束力以及缺乏与贸易政策审查机制相当的监测系统。这也是因为 SDT 未能减少工业国家和发展中成员之间在贸易领域的不平等,发达成员往往为了自己的政治或战略利益滥用优惠制度。尽管最不发达成员可能获得进口利益,但以 SDT 为工具的类似安排会使发展中成员面临双边机会主义的影响。因此,许多发展中成员认为 SDT 条款未起到促进发展的作用,而许多发达成员则认为其没有效率、过时。一种更为强烈的观点是,允许发展中成员有更大灵活性的 SDT 不仅无效,而且导致发展中成员融入世界经济的速度缓慢<sup>⑥</sup>,因此应尽快淘汰。

但是,对最不发达成员和欠发达成员保留 SDT 仍然有充分的共识。在关于 SDT 的辩论中,一个重要的方面是同样的规则和承诺是否应该适用于所有 WTO 成员。如果适用相同的规则和义务,则表明 SDT 应该都是相同的。这意味着新加坡和韩国应与加纳和圣卢西亚一视同仁;阿根廷和巴西应与马尔代夫和塞内加尔一视同仁。这可能并不合理,必须辅以分级原则,由发展中国家根据其发展水平对自由化作出承诺。发展中国家的出口能力和在国际市场上的竞争能力大不相同,因此,它

<sup>②</sup> 《授权条款》使 GATT 与发展中国家兼容,从而可以建立自由贸易区(FTA)和关税同盟(CU),而无需遵守 GATT 第 24 条的要求。该条规定,只要成员在“合理的时长”内消除彼此之间“基本上所有”贸易的贸易壁垒,并且在总体上不对非成员提出贸易壁垒,就可以成立此类贸易集团。

<sup>③</sup> 关贸总协定乌拉圭回合的农业谈判在国内支持、市场准入和出口竞争三个方面作出了减少贸易扭曲的承诺。欧洲联盟的成果已被纳入 WTO 协定,所有成员都必须毫无例外地接受这些协定。

<sup>④</sup> 《多哈部长宣言》第 44 段是关于特殊与差别待遇的主要、中心任务,但它不是唯一的任务。《关于执行问题的部长级决定》第 12 段加强了这一点,该段界定了:(1) 贸易和发展委员会(CTD)必须做什么,即任务范围;(2) 特殊与差别待遇问题在单一承诺的地位;(3) 特殊与差别待遇问题与悬而未决的执行问题之间的关键联系。《多哈部长宣言》第 50 段载有多哈特殊与差别待遇任务的另一个关键内容,该段确定了特殊与差别待遇谈判的法律框架,即重申了 WTO 有关文本的法律(即具有约束力)价值。对这三项规定的不同解释是造成目前谈判障碍的原因。

<sup>⑤</sup> J. Michael Finger and Philip Schuler, *Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge*, *The World Economy*, Vol. 23, 2000, pp. 511—526.

<sup>⑥</sup> J. Michael Finger L. Alan Winters, *What Can the WTO Do for Developing Countries*, in A. O. Krueger (ed.), *The WTO as an International Organization*, University of Chicago Press, 1998, pp. 365—392.



们需要援助的情况也大不相同。<sup>②7</sup>显然,最不发达国家和欠发达国家拥有非常有限的资源和对SDT更强烈的需求。

另一方面,虽然SDT适用于市场准入的理由和实际执行都正在减弱,但对于提供资源和技术援助的必要性以及兑现其承诺有更长的期限方面仍存在共识。<sup>②8</sup>各成员在非关税优惠的议题上作出各自的承诺,不可能具有完全的对称性,因此并不区分发达成员和发展中成员。正因如此,新的谈判回合必须在议程、进程和成果方面取得平衡,这包括承认发展中成员的特殊需要,因为自由化的成本较高,从而使自由化措施的过渡期更长。<sup>②9</sup>

简言之,在发达成员与发展中成员两边目前较为整齐的共识包括:对最不发达成员仍应保留广泛的SDT;实际承诺上的不一致性是无法避免的,这也是保证WTO谈判能纳入最广泛成员的重要保障。因此,其实发达成员要求的“一致性”,与发展中成员要求的“不对称性”之间,并不是非此即彼的关系。从GATT纳入SDT开始,允许“不对称性”即是为了满足将更多不同发展水平的国家纳入多边框架的一致性需要。这似乎是悖论,但考虑到WTO并不完全是多边规则,也是一个成员驱动的谈判平台,就可以理解SDT的设置依据。更重要的是,当谈判进入到非关税议题,绝对的对称性似乎也很难达到。例如,同样是服务业开放,不同发达成员之间,不同发展中成员之间,不同发达成员与不同发展中成员之间的承诺都有很大区别。即使没有SDT,对非关税议题的承诺水平必然会存在不对称性。

因此,谈判议程已经发生变化,纠结“一致性”和“非对称性”之间的对立,对推动WTO新议题的谈判毫无帮助。可能需要根据不同的贸易规则对SDT工具进行调整:关税优惠可能对市场准入有用,但对于制造业、渔业、农业或服务业,则需要各种不同的SDT规定。贸易议程的深化和扩大,对传统的SDT提出了挑战。例如,要多久达到以及如何达到与发达成员一致的环保标准水平,都是发展中成员面临的困境。再如,将帮助发展中成员具备履约能力的关注集中至技术援助和能力建设的问题。其中,什么样的技术援助和能力建设是最有效的,谁控制质量,为此目的需要分配多少资源,这些资源是“中立”的,还是与捐助者的贸易利益挂钩等,也不容忽视。

## 五、改革“特殊与差别待遇”条款的建议

目前WTO发达成员关于发展中国家认定和SDT改革的建议,多数是针对几个发展中贸易强国提出的。这其中,除了新加坡、韩国等少数高收入国家外,中国常常备受争议。毋庸置疑,中国目前所具有的贸易体量确实在WTO成员中非同一般。但作为人口大国,中国在所有“人均”指标上都与发达成员有较大的差距,“发展中国家”地位对中国来说是不可能让步的客观情况。而且,如何归类或认定发展中国家,任何一个国家提出的标准,都不可能得到所有国家的接受。

<sup>②7</sup> World Trade Organization, *Developing Countries and the Multilateral Trading System: Past and Present—Background Note by the Secretariat*, Prepared for the High Level Symposium on Trade and Development, Geneva, March 1999.

<sup>②8</sup> Constantine Michalopoulos, *Developing-Country Issues for WTO Multilateral Trade Negotiations*, in Lal D., Snape R. H. (ed.), *Trade, Development and Political Economy*, Palgrave Macmillan, London, 2001, pp. 96—120, at [https://doi.org/10.1057/9780230523685\\_6](https://doi.org/10.1057/9780230523685_6), Nov. 15, 2020.

<sup>②9</sup> Joseph E. Stiglitz, *Two Principles for the Next Round or, How to Bring Developing Countries in from the Cold*, at <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8Q81PWM>, July 20, 2019.



在2020年10月13日举行的WTO总理事会上,中国大使张向晨与美国大使谢伊围绕美国提交的两份提案再次展开辩论。在这场辩论中,美方否定了一些成员提出的通过“逐案确定”的方式授予特殊与差别待遇的建议,事实上美方拒绝了一切改良式的建议,否定中国在内的“先进的、富有的或者有影响力的成员”自动享有全面SDT的资格。<sup>③①</sup>如果结合美方在争端解决上诉机构、电子商务谈判等一系列WTO谈判议题上的态度,其实质是在挑战多边机构对包括SDT在内的具体贸易事项的管辖权。美国无非是希望最终关于发展中国家的认定、SDT待遇的授予和市场经济地位的认可,都回到各成员单边判定的权限里,因为客观上不可能达成一致的标准。对所谓“先进的、富有的或者有影响力的成员”利用SDT不遵守WTO规则的批评,掩盖不了其有意阻挠和不愿贡献于推动多边进程的实际意图。

中方则再次重申了现阶段作为发展中国家的合理性。中方特别指出,根据中国加入WTO协定,中国实际仅享受了14个具体的SDT条款,占全部155条的9%。在这14个条款中,6个是传统上发达国家应履行的“义务”,如应请求应提供WTO官方语言的文件,仅有8个是实实在在的所谓“权利”(如部分产品关税相对较高)。张向晨大使明确表示,中国始终十分克制地使用特殊与差别待遇条款,知道自己作为一个贸易大国所应承担的责任,始终实事求是,根据自身实际能力作出贡献。<sup>③②</sup>

对WTO所有成员来说,只有推动多边进程继续向前并取得突破,才是维护其“一致性”的基础。WTO项下关于发展中国家认定方式的改革,特别是美国的建议<sup>③③</sup>,基本上是没有出路的议题。WTO原先由成员“自行宣布”(self-declaration)为发展中国家的方式,已经充分考虑了发展中成员的多样性,是较为灵活和兼容的做法,目前来看没有更好的替代办法。改革的重点因此聚焦在SDT。对中国来说,在确认自身为发展中国家的前提下,讨论依据不同发展中国家的阶段和水平,哪些SDT可以适用、可以放弃或可以逐步退出,才是可能接受的方向。在SDT适用上保持灵活性,中国也能适度减轻来自发达成员的压力,共同推进WTO改革。

一个对发展中国家具有高度灵活性的国际贸易体系的总体构想,原则上具有很大的政治和经济意义。根据设定的初衷,并为了使其成为一种积极的发展工具,考虑发达成员和发展中成员的诉求,尤其是承受压力的部分发展中成员,如中国的诉求,SDT未来的改革方向应当包括:避免演变为只适用于最不发达成员的规定——同时保留和改进具体的最不发达成员适用SDT机制;设计适合每一个贸易部门的SDT工具;避免基于线性标准(如人均收入或贸易量)的“分级”;在WTO和国际金融机构之间达成有利于发展的协调一致;确保SDT为发展中成员提供利用贸易自由化所需的手段。<sup>③④</sup>

对中国来说,首先应当认识到多边体制对中国的重大意义,应着力推动多边体制向前突破;其

<sup>③①</sup> Statement By Ambassador Dennis Shea At The WTO General Council Meeting, at <https://geneva.usmission.gov/2020/10/13/statement-by-ambassador-shea-at-the-wto-item-6/>, Dec. 18, 2020.

<sup>③②</sup> 张向晨大使在2020年10月总理事会上的发言, at <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/nbgz/202010/20201003008211.shtml>, 2021年1月5日。

<sup>③③</sup> 美国在2019年的提案(WT/GC/W/764, February 15, 2019)中提出,如果一个成员符合以下四项标准之一,就不应再按发展中成员适用SDT,包括:OECD成员;G20成员;世界银行认定的高收入国家;占据全球贸易额0.5%以上的成员。该提案立刻遭到一些发展中成员的反驳(WT/GC/W/765/Rev.1, February 26, 2019; WT/GC/W/765/Rev.2, March 4, 2019)。

<sup>③④</sup> Manuele Tortora, Special and Differential Treatment and Development Issues in the Multilateral Trade Negotiations: The Skeleton In the Closet, WEB/CDP/BKGD/16. UNCTAD, Geneva, January 2003.

次,特殊与差别待遇条款的适用对象是发展中国家,改革该条款应当考虑发展中成员的利益;再者,发展中国家的划分不可能有各成员接受的标准,在这种情况下,应当敦促放弃此争议,而将关注重点放在特殊与差别待遇的具体设计和适用上;最后,因适用特殊与差别待遇条款导致的不一致,与新议题谈判天然可能生成的不一致之间并无明显的差别,各方(包括发展中国家)仍应将关注的重点放在具体议题的谈判上,而不是保留或修改授权条款。

基于以上几点认识,建议中国可以就SDT改革的谈判提出以下几点具体方案:

(1) 保留SDT条款作为WTO框架下支持发展的工具。

对许多发展中成员来说,在SDT问题上是否取得令人满意的结果将是对多哈谈判的结果和WTO作为支持发展的机构的效用作出判断的核心。发展中成员讨论的不是SDT条款是否合法,而是在发展中成员通过发展进程进行经济转型时,如何有效利用这些条款以满足它们的需求。这其中,WTO需要加强SDT的执行和具体的技术援助内容,例如,帮助加强发展中成员实施有效经济发展政策并从贸易中受益的能力。此外,在自由贸易条件下,对发展中成员有出口利益的产品如何更好地进入市场的问题也尚未得到解决。

因此,SDT问题的解决以及与“发展问题”相关性的增加,应该成为多边贸易体系运行的关键要求之一。发展中成员的发展状况各有不同,但这并不影响该议题在制定贸易规则方面的重要性日益增强。贸易议程越是扩大,对承诺的要求就越高,就越需要兼顾WTO成员的各种利益和发展水平。但事实却是在贸易议程扩大的同时,发展中成员在贸易体系中的参与度并没有相应地扩大,这意味着发展的结构性失衡问题仍然存在。<sup>③④</sup>

毫无疑问,SDT不能替代国家或国际发展战略。WTO是一个贸易组织,通过推动自由化谈判发挥作用,并通过为不同的利益主体和不同的经济运行方式提供一种没有冲突的协调方式,来调整国际贸易投资关系。但这并不意味着WTO与发展问题无关。它可以鼓励促进发展的改革和规则,一个更加协调一致的国际体系可以帮助那些难以充分融入的国家。发展中成员在面对SDT问题时,可以根据发展需要或自身利益来论证需要的发展空间,更重要的是,通过额外的援助手段来实现自身发展需要。

(2) SDT从例外朝向提供有限的灵活性以达成更一致的框架。

从长远来看,SDT也应当从传统的不承担义务(carve-out)向适用有限的灵活性以达成长期来看同等水平程度的义务转变。如前所述,从新的谈判趋势来看,通过推动所有成员扩大承诺和提高承诺水平来实现实质性的“毕业”。在这种情况下,就谁是发展中成员、谁不是发展中成员以及用什么标准来界定意识形态和政治性的辩论,是毫无意义的,这将是一条死胡同。与之相比更务实的做法是讨论如何确保较大的发展中成员更快地作出更多贡献。即使发达成员会努力缩小SDT范围,发展中成员的努力方向应当是促使保留下来的SDT不成为软法,而是具有执行力和约束力的。

挪威与加拿大、冰岛、墨西哥、新西兰、新加坡和瑞士于2019年5月7日向WTO理事会提交了“在WTO制定规则的努力中追求发展维度”的提案。<sup>③⑤</sup>挪威提案提出,SDT是促进发展和更多地参与多边贸易体制的一个重要工具,它是WTO参与的一系列政策领域谈判的一部分。就发展中成员

<sup>③④</sup> Ibid.

<sup>③⑤</sup> See Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Pursuing the Development Dimension in WTO Rule-making Efforts Communication from Norway, at <https://www.norway.no/en/missions/wto-un/nig/latest-news/pursuing-the-development-dimension-in-wto-rule-making-efforts/>, Dec. 3, 2020.

何时应获得 SDT 达成一致既不现实,也不一定有用。问题应该是如何设计 SDT 来应对成员方面临的发展挑战。重要的是谈判结果,而不是成员的分类。同时,应当维持对最不发达成员的特殊待遇。

鉴于过去在 SDT 落实方面的经验以及发展面临不断变化的外部环境问题,SDT 条款需要从给予较长时间的保护和获得更优惠的市场准入,逐步转变为作为过渡和管理结构变化的必要手段。虽然自由化有明显的好处,但不可否认的是,自由化是一个调整和转型的过程,各国之间的收益不平衡,需要加以管理。过渡期和“毕业”是可以配套纳入的,但仍需留有调整空间。更重要的是,发达成员对发展中成员采取更实质性的技术援助和承诺<sup>③⑥</sup>,可以考虑在非正常贸易波动时,鼓励发达成员对发展中成员采取倾斜性的采购计划,从而不受非歧视原则的约束。

### (3) 鼓励非线性的评估和“毕业”的主动承诺。

“毕业”的概念在关于 SDT 的讨论中占据突出位置。如前所述,在授权条款中已经包含了可能的设定,但未明确“毕业”的条件和方式。有研究认为,“毕业”的设定是为了提高发展的积极性,为了推动发展中国家自身的经济结构改革,“毕业”条件也应成为重点考虑的因素。<sup>③⑦</sup> 关键就在于确定可衡量的标准,并在具体条款的基础上界定进入或是退出 SDT 的途径。另外,引入贸易政策的定期审查机制也可能成为改革方向。

就目前的情况来看,WTO 协定中与发展中成员体制能力薄弱有关的所有过渡期都需要重新审查。其中一些过渡期已经到期,需要紧急处理。重新审查应针对广大发展中成员群体。发达成员和发展中成员都需要改变目前的立场:发展中成员应摒弃基于条件差距而无法履行 WTO 承诺判断导致的情性;发达成员则应放弃逐案裁决的要求。一种可能方案是延长所有低收入和中低收入国家的过渡期(根据世界银行的定义),同时逐个考虑其他发展中成员。对所需过渡期的审查还应包括各国政府和有关国际机构的专家小组,他们了解各国能力建设水平和要求。

在未来的谈判中,讨论 SDT“毕业”条件时,最好依据部门乃至产品进行划分,具体来说:首先,从一个需保护的类别向“优势”类别的转移,要通过平稳的、后来居上的转变来保证,而不是一刀切地突然停用 SDT,直接进入国际经济竞争。其次,在顺利过渡的同时,应提供有利于发展的工具(投资、财政和技术援助、人力资源和机构能力建设),特别是在尚未达到国际水平的经济部门。最后,更重要的是,自动确定一个国家退出某一类别的全面量化标准是不可靠和简单的,应根据一系列经济和社会状况评估每个国家的情况来确定 SDT 退出时间,以促进逐步过渡,那么考虑到部门的“毕业”可能比基于国别的“毕业”更为准确和公平。

### (4) 设计适合新议题和新部门的更有效的 SDT。

前述挪威提案提到,根据谈判的领域来制定和实施 SDT 是关键所在。真正重要的是成员方准备好承担什么样的承诺,以及如何设计 SDT 来应对成员方在谈判的每个领域面临的发展挑战。未来的谈判一定会更多地触及关境内问题,如规制一致性、知识产权、服务业管制、竞争规则、政府采购和环境劳动标准等,SDT 条款应当采用怎样的模式或架构,这可能是最值得关注的问题。

在关境内问题上,促使所有成员逐渐遵守同样的规则是大方向,但应允许发展中成员享有在具体某些规则、标准的国内执行和转化上更长的缓冲期,这并不一定采用专门的 SDT 条款,但实际上保留承诺和执行上的弹性。议题的链接和平衡是 WTO 谈判的特点,在具体议题的谈判上 SDT 如何

<sup>③⑥</sup> John Whalley, *supra* note ②⑩, pp. 1065—1093.

<sup>③⑦</sup> E. Ornelas, Special and Differential Treatment for Developing Countries, *Handbook of Commercial Policy*, Vol. 98 (6), 2016, pp. 1520—1520.



设计、如何交换、如何博弈是关键,将 SDT 纳入谈判要价和筹码的通盘考虑,对大多数发展中成员来说不见得是坏事。

值得注意的是,SDT 条款与诸边协定或区域协定是不冲突的,但要警惕由发达国家首先达成的诸边协定或区域协定会有意摒弃 SDT 条款,形成实际弱化 SDT 的局面,这种趋势已经很明显。发展中成员应对这一趋势的可能方法,是要促进在诸边协定或区域协定下原产地规则的简化与一致性,并将之纳入 WTO 的管辖范围,避免形成歧视性的安排,也便于 SDT 的运用,这对发展中国家整体有利。

(5) 与其他国际组织就发展问题加强合作。

尽管 WTO 与包括联合国组织和国际金融机构在内的其他国际组织建立了合作关系,但仍需要在单个成员的层面上加强政策的连贯性,并采取一些具体举措。此类需求的一个例子是将国际上针对重债低收入国家减少债务的倡议(Heavily Indebted Poor Countries Initiative, HIPIC)与针对最不发达国家的市场准入倡议联系起来。可以说,重债穷国清单上的国家与最不发达成员一样,迫切需要改善其市场准入。这两类国家的清单在很大程度上重叠,应将它们合并。同时,应更有效地将与贸易有关的问题和对与贸易有关的基础设施的支持纳入世界银行和各区域开发银行的业务,特别是在非洲和其他低收入国家,这些国家在更有效地融入世界经济方面面临体制能力限制。

另外,在提供技术援助和其他帮助时,也可参考国际金融机构的做法。以世界银行给予援助为例,根据各国不同情况和条件,一些发展中国家根本得不到援助,一些发展中国家只能获得硬条件贷款,其他国家只能获得软贷款,还有一些国家可以获得混合贷款。有鉴于此,WTO 可以通过与世界银行等国际组织更紧密的合作而逐步融合,进而考虑在贸易框架下建立一个筹资机制来提供技术援助所需的资金。

(责任编辑:蔡楠)

## Divergence over the Reform of “Special and Differential Treatment” and Proposals for China’s Position

Wang Zhongmei & Xu Qianyu

**Abstract:** The issue of Special and Differential Treatment (SDT) of developing countries in the WTO system has been a subject of debate for a number of years. As the international trading system has developed over time, and grown more complex, the importance of SDT reform has increased. The study reviews the different perspectives from the developing and the developed members and analyses the actual and potential effects of existing provisions. Based on the necessity to break the deadlock, this study also brought up some solutions for how to improve the current system considering China’s specific position. With this study we wish to contribute to the international discussion on these issues in the framework of WTO and the international governance system at large.

**Key words:** Special and Differential Treatment; Developing Countries; WTO; China’s Proposal