

### 日内瓦小型部长级会议：“机不可失，时不再来”，这次是真的吗？

本周，三十几个国家的贸易部长聚集日内瓦世贸总部，旨在推动农业与非农（工业品和服务贸易）这两大核心议题的谈判取得突破，从而为今年年底前结束多哈回合谈判奠定基础。

然而，谈判是否可以取得最后成功仍是未知数。减少农业补贴、工业品关税以及在发达国家和发展中国家扩大农业市场准入存在巨大分歧。服务贸易主导的国家希望看到达成其目标的“曙光”。另外需要突破难点在香蕉贸易问题、当地粮食名称与生物多样性有关的专利规则之上。世贸组织一些最小的成员国对他们目前享有的贸易优惠的减少表示忧虑。

另一方面，农业谈话中广泛的细小技术问题所取得的逐步进展已让各成员国就他们如何受到交易的影响有了更为清晰的概念。理论上来说，这让成员国能够做好更好的准备，在谈判的关键问题上达成一致。

上个月底，世贸组织总干事帕斯卡尔·拉米（Pascal Lamy）传召各部长到日内瓦，认为达成共识的可能性“超过 50%”。因此，拉米表示，可能性有所改善，但只是稍有起色。

最近两年，经过激烈的谈判失利，很多贸易谈判已被宣布触礁。但是，如同一个被击中头部而变痴呆的拳击手，谈判拖拖拉拉地进入了第七个年头。

然而，几位日内瓦方面的官员明确表达，今年有所不同，本次会议有“成败在此一举”的特点，有别于先前的“关键时刻”的特点。美国 11 月份大选会限制秋季的贸易政策制定。2009 年，当奥巴马或者麦凯恩政府在入主白宫之后，印度人会就粮食和燃料价格上涨进行投票，欧盟会随之被取代。

有人认为，多哈回合无法沿着一个清晰的轨迹并达成共识让一些政治领导人（特别是美国的领导人）轻松地把这些会谈搁置多年——例如，粮价的持续上涨已经造成了一些困扰，不论该议程是否已经过时。本周，一位在日内瓦任职的贸易外交官表示：“如果 WTO 再不做任何举措，机构将完全丧失信誉”，这意味着各国可能会寻求 WTO 的替代品。

#### 寻找“谈判模式”

关于农业和非农产品市场准入（NAMA）的协议框架，本周部长们的目标包括能决定国家为来补贴和关税水平的公式和数据。这些“谈判模式”是各国制定关税和补贴时间表（后多哈 WTO 义务）的先决条件。

7 月 21 日，“小型部长级会议”携贸易谈判委员会（TNC）揭开序幕，TNC 这个 WTO 机构将监督多哈回合的谈判。TNC 对所有 WTO 代表团的代表开放，每周定期举行会议，最后一次会议暂定 7 月 26 日。但是由拉米召开的一系列激烈的“绿屋”会议才是真正谈判寻求共识的会议，“绿屋”会议邀请了从 30 多个国家来的官员，代表了多方的谈判利益。谈判小组成员随着议题的不同而不同。不考虑其影响力，“绿屋”会议从根本上来说只是一个协商论坛：各国达成的任何协议都要提交给 TNC。

谈判讨论会基于各草案举行，这些草案是由主持农业和 NAMA 谈判委员会的贸易外交官整理的。巴西和印度官员表示，谈判最后寻求的共识不应该局限在两份草案的内容之中。本周，任何文件更新都应该被谈判官员采用，以反映任何分歧的缩小。

此外，关于服务贸易的“信号会议”已定于 7 月 24 日召开。

#### 机构 vs NAMA，约束 vs 适用

长久以来，谈判变成了一种责难博弈，每个主要参与者都把责任归于他方，让别人首先作出新的让步。

美国和欧盟认为，印度、巴西以及其他发展中国家在减少工业品关税最高额上做的不够。印度、巴西以及其他 G20 的发展中国家成员认为，美国应该进一步降低造成农产品贸易扭曲的支出，欧盟应该扩大农产品市场准入。美国和一些发展中国家的农产品出口商认为印度、印尼以及其他 G33 国家用生计和食品安全的名义寻求遮蔽农业部门的高度非自由化。印度、美国和欧盟因不同原因对一直在谈判讨论的服务市场开放项目表示不满。

最近几个月，美国和欧盟已经大范围停止对方农业贸易的狙击。相反，他们把矛头指向发展中国家，例如巴西、印度和中国，指责这些国家不肯降低工业品关税，造成了谈判的僵局。

巴西外长塞尔索·阿莫林（Celso Amorim）在抵达日内瓦之后，回击了这些指控，他说，“农业谈判已经完成，现在所有的问题都是 NAMA”这种说法是“天方夜谭”。路透社消息，阿莫林把这种说法称为“那些不想完成农业方面任务的人的自我服务的论断”。

阿莫林说，即使农业草案文本低估了美国农业贸易扭曲支出的上限（130 亿美元），这也已经高于美国现在支出水平的两倍多，因为粮食的高价已经拉低了补贴支出。

他批评发达国家一边夸耀他们已经大幅削减了农业补贴支出（但只是理论上），一边指责发展中国家没有降低制造品关税（但忽略了关税约束水平）。

阿莫林指出，虽然发达国家反对农产品 100% 的关税上限（以及用“小幅”扩大进口配额来扩大关税上限），但现在 NAMA 草案文本要求巴西大幅降低现行制造品关税，并将其最高工业品关税下降到 23-25%。

同时，日本政府坚持认为，这完全违反农产品关税上限。几个欧盟成员国（由法国和爱尔兰领导）指责委员会给农业太多让步，却没有得到相应的成果。

关于什么组成农业和 NAMA 之间的公平“汇率”（特别因为“约束”理论最高补贴和关税水平是 WTO 的谈判货币），巴西外长的说法体现了成员国各种不同的呼声。

理论上，如同发达国家农业补贴支出上限和他们的实际支出之间有差额一样，发展中国家的约束工业关税水平和适用税率之间的差距，应该给双方阵营更多的谈判空间。但是，即使只是达成的协议对实际税率的影响甚微（“如果你限制提高关税或补贴，那我也一样”），他们仍然须对约束关税和适用税率的差额达成汇率共识，用 WTO 的术语来说，这称为“虚值”。

## 机构和 NAMA 中议题的灵活性

部长们希望能够就减少农业和 NAMA 关税的公式中所须运用的一些高调“标性”数字达成共识。具有争议性的内容（农业中尤其）将被作为参数，给予一些标准市场准入义务的产品“灵活性”。农业关税降低公式中的关键方面仍未有定案，例如最高关税的削减深度。但是，随着主要市场中很多有利可图的出口产品（例如，牛肉出口到欧盟）更有可能因其“敏感性”被指派一个温和的关税减让，对这些产品的进口配额的扩张可能性仍然是很大的。尽管在计算国内消费量上有所进展（这是计算关税税率配额扩张的基础），此类产品的数量仍未确定，因为各出口商无法达成共识。

具有竞争力的出口商可能与进口敏感的 G3 集团中的发展中国家就“特殊产品”的数目达成冲突，其中“特殊产品”是为了粮食和生计安全以及农村发展的目的而享受完全或者部分关税豁免的产品。谈判的另一个可能的争论点在于，“特殊保障机制（SSM）”下补救措施的程度，这可能会允许发展中国家无视上限水平提高关税以打击进口上涨。

根据印度教徒报的报道，印度商业部长卡迈尔·纳斯（Kamal Nath）上周在新德里告诉记者，特殊产品和 SSM 毋庸置疑是一项“不成功便成仁”的议题，对农民的生计非常重要。

在 NAMA 的谈判中，巴西、印度、南非、及其他 NAMA11 国成员抱怨，草案所提出的公式“系数”会决定一个国家未来的关税水平，这要求他们比富裕的国家更高程度降低边际关税。他们认为，这违反了多哈回合的非完全互惠减让承诺。同时，美国和欧盟建议，给发展中国家部分或者完全规避制造品关税减让提供了灵活性的这些系数勉强能够打开飞速发展的发展中国家的市场。

此外，系数和灵活性的分类有效抵抗了“反集中化”问题，该问题建议限制发展中国家在特殊产品类别上的灵活度，例如汽车产业。中国、印度和阿根廷已经对欧盟和美国提出的反集中化限制表示强烈反对。

各部门自由化措施中的不同问题也可能迸发。

### 香蕉成为谈判拦路虎

香蕉贸易分歧的历史比 WTO 的历史更为长久，这是本次小型部长级会议的谈判要点。自去年 11 月以来，拉米已经尝试寻求一个能让欧盟和两大香蕉出口国（拉丁美洲香蕉出口商以及非洲、加勒比和太平洋国家集团（ACP）前殖民地成员国）市场准入都能接受的解决模式。

欧盟仍然采用一项复杂的香蕉进口制度（涉及配额和关税），这样可以提供 ACP 香蕉优惠准入以及保护欧盟生产商的海外利益。除了各类改革，出口制度（包括现行的关税——176 欧元/吨）一再被裁定违反 WTO 的规则，例如自 1990 年早期美国和拉丁美洲香蕉出口商的案例。

上周，欧盟宣布它可能会接受拉米提出的方案，第一年将其香蕉关税降低 26 欧元/吨，到 2015 年降低至 116 欧元/吨。这份提案也会让香蕉从多哈回合的关税减让中豁免。

但是，几个拉丁美洲国家（包括哥斯达黎加、厄瓜多尔、危地马拉和洪都拉斯）已对该提案提出反对，认为提案内容不够充分。厄瓜多尔估计，在农业草案文本的条款下，欧盟的香蕉关税会跌至 34 欧元/吨，虽然要经过更长的一段时间。消息人士称，拉丁美洲生产商也许能够接受 116 欧元/吨这个最终关税，但是仍然希望能够有更多减免。

虽然拉丁美洲和 ACP 集团已成功大量削减其他产品的数量（例如，糖），但拉丁美洲要求进一步加快贸易自由化的进程，而 ACP 集团却希望放缓、温和降低关税来保护他们的贸易优惠。这个问题仍未解决。

### 扩大地理标志保护

#### 《与贸易有关的知识产权协定（TRIPS）》和《生物多样性公约（CBD）》仍未解决

帕尔玛（Parma）火腿和基于传统药品的药物专利规则看上去可能不是部长们无法达成共识的威胁之一。然而，拉米对成员国一再发出警告，关于是否将额外知识产权保护扩展到与保护地理相关的粮食产品（例如，印度大吉岭茶或者罗克福干酪），以及专利申请人是否有义务披露在他们的发明中使用的任何生物资源或传统知识的这些问题上的分歧可能会造成“大冲突”。

由巴西、欧盟、印度、瑞士领导的、一百多个国家结成的南北联盟已要求部长们两方面都接受，并且作为“谈判模式”协议的组成部分。他们还要求一项能开展谈判的“谈判模式”，来相应修改 WTO 知识产权规则，这些知识产权规则将被作为多哈回合的最后方案。

这些要求已经遭到澳大利亚、加拿大、智利、墨西哥、新西兰、韩国、中国台湾反对，他们认为这对部长就“地理标志扩展”和专利规则修订作出细致的决定不适用。欧盟和瑞士建议，受地理标志保护的产品其价格上涨能够补偿农民由多哈回合减让补贴和关税造成的损失。

### 例外的例外

根据 WTO 规则，只要有任何一个国家持有异议，就无法达成协议的共识，因此草案文本有着各种针对各个国家或集团的例外情况。为满足贫困国家的需求以及富裕国家的政治敏感性，这些例外能够帮助他们达成共识。

举例来说，欧盟农业补贴方案符合 WTO 的分类。美国被允许在同期和其他成员国不同，针对一些以常高额的花肥采用一些农业补贴改革，这导致了高开支权利。为了维护南方共同市场（简称，南共市）贸易集团的共同对外关税，阿根廷、巴拉圭和乌拉圭被允许比同为南共市成员国的巴西和其他发展中国家规避更高份额制造出口品的完全关税减免。

特定的例外有重叠，这可能造成国与国之间的利益竞争，在某些情况下会引起不满，这可以被理解为谈判模式一致性的组成部分。

一个典型的例子：现在 NAMA 文本是一个开放的平台。尽管大家都认为最不发达国家能在“发展回合”中获得最多的优惠（然后才轮到发展中国家，最后才是发达国家），亚洲最不发达国家的一些关键纺织品和服装产品可能（至少一时可能）在美国市场上比两个非最不发达国家面临更高的关税。NAMA 文本中的条款旨在软化取消贸易优惠侵蚀，这是欧盟和美国长期给予世界最贫困国家（第 28 段）让这两个经济巨头能够用十年的时间而不是多哈回合所说的五年时间来完成一些关税税目的减免，这些关税减免主要针对纺织和服装产品。这至少能够放缓偏好受益人被同类产品竞争出口商替代的情况。无须讶异，其他出口商对更长的执行期怀有疑虑。中国最近给由于延误造成的商业机会估价为 1000 亿美元。

巴基斯坦和斯里兰卡辩称，他们并没有比最不发达国家富裕多少，更长的执行期对他们会造成特别大的伤害。因此，文本包括了一项括号条款（第 30 段），在此条款下，美国只有 5 年时间对受不平衡影响的国家的服装进口产品降低关税，但对其他国家的进口产品则有 10 年时间实施关税减免。巴基斯坦和斯里兰卡是在这项括号脚注中提及的唯一两个受不平衡影响的两个国家。这两个国家都预定会更早受到 5 个关税税目的自由化，一共占美国优惠侵蚀列表 25 项的 7 项。这些产品包括绵衬衫、长裤和贸易。

美国给予非洲最不发达国家（例如，莱索托和马达加斯加）优惠免税市场准入，但是并没有给予亚洲最不发达国家。因此，如果成员国要采用给巴基斯坦和斯里兰卡的特殊条款，巴基斯坦和斯里兰卡这两个发展中国家应该有用后多哈税率向美国出口棉制 T 恤的潜能，其中后多哈税率是实施期五年的初级阶段。与此对照，如孟加拉国、柬埔寨、马尔代夫、尼泊尔这些国家（特别是孟加拉国）需等待十年，其关键出口品才能达到同样的关税水平。

因为例外的不同，这种情况是有可能的。原则上来说，孟加拉国和其他国家应该没有什么可以担忧的，因为所有的最不发达国家都已经在多哈协定中被设定能够免税、免配额进入发达国家的市场。但是，当美国和其他国家在 2005 年香港召开的 WTO 部长级会议中同意给予最不发达国家出口品无限制市场准入的时候，他们坚持要排除 3% 的关税细目。

美国可能给所有最不发达国家七项争议关税细目免税、免配额的准入，但是它也可以不这么做。政府也没有明确给出那些关税细目他们会归入 3% 的例外之中。

一位尼泊尔贸易官员说，问题的真正症结在于：那些产品可以获得免税、免配额准入并不明确。这种观点也为孟加拉国和柬埔寨所接受。这位官员还表示，最后最不发达国家比非最不发达国家更为恶劣的条件进入美国市场，这会“非常尴尬”。

这些国家希望能达成一份有前景的 NAMA 谈判模式协议，让各政府能够尽早设定时间期限，准确地知道他们应该如何向最不发达国家实施免税、免配额市场准入，让他们能够具体明确那些产品是属于 97% 的，并且让他们了解这剩下的 3% 应该如何一步一步实施。时间期限可以设在成员国递交关

税计划草案之时（这些计划草案中列出了产品自由化的各项承诺），即在谈判模式上达成共识几个月后。

他们还希望谈判模式的协议能够得到保障，各国政府不要把 3% 的例外归于最不发达国家生产的少数具有竞争力的产品之中。孟加拉国提出了“反集中化”措施，这要求把 3% 均衡地分摊到商品协调分类体系（HS System）的各科目中（商品协调分类体系是以关税的目的给商品分类的）。这可以反映美国和欧盟在 NAMA 谈判中对发展中国家灵活性的限制。

如果美国不愿意确保关键出口品的市场准入，亚洲最不发达国家的代表认为他们应该会和巴基斯坦和斯里兰卡收到一样的快速减免，这是减少他们损失的“第三优”解决方案。

## 2012 年再来？

即使 WTO 成员本周可以在谈判模式上达成一致，这也不能保证多哈回合就能很快结束。因为，要美国国会签署多边贸易一致性协议对 WTO 成员国来说是一大挑战，官员们不得不就各种棘手的议题达成一致，例如改革反倾销规则、未来渔业补贴规则以及提供服务贸易的市场开放。代表团最近收到的一份记录中，规则谈判的主席透过农业和 NAMA 谈判模式的建立为 9 月份的高密度工作作出计划，特别指出反倾销缺乏进展。

各国政府都表示，愿意在 2008 年结束多哈回合（他们在 2007 年、2006 年、甚至 2004 年都是这么说的）。如果在 WTO 8 月假期前无法达成一份谈判模式协议，这几乎是不可能完成的。

随着部长们都准备在日内瓦开始他们的审议，一些部长已采取不寻常的步骤——淡化本周达成一致的重要性。法新社消息，阿莫林说，巴西准备等待 4 年，只要能够得到一份比目前谈判桌上“更好的协议”。

法新社报道，美国贸易代表苏珊·施瓦布（Susan Schwab）也不理会诸多建议，她对做出妥协感到有压力，她说：“这一回合，成员们准备好了，就会一齐坐下来谈判。对于 152 个成员来说，任何时候达成一项多边协议都是好的。”

本周末编辑出版的《经济学人》杂志对即将开始的谈判持以下观点：“多哈回合的贸易谈判前景不明。”

ICTSD 报道：“巴西称 WTO 农业谈判仍需巨大努力”路透社，2008 年 7 月 19 日；“贸易大国在 WTO 谈判前解决农业问题”路透社，2008 年 7 月 19 日；“如果中国领先让步，美国对 WTO 谈判表示乐观”法新社，2008 年 7 月 19 日；“为了更好的 WTO 协议，巴西准备等待四年”法新社，2008 年 7 月 19 日；“解冻多哈”经济学人，2008 年 7 月 17 日；“农民问题在 WTO 起决定性作用”印度教徒，2008 年 7 月 17 日。

[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

《桥》每日快报以英语、法语、西班牙语、葡萄牙语、中文、阿拉伯语和俄语登载于 ICTSD 网站 [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)。它也在 WTO 部长会议的各个地点发行。



国际贸易和可持续发展中心（ICTSD）《桥》每日快报（BRIDGES DAILY UPDATE）每天发表在瑞士日内瓦召开的第六届 WTO 部长级会议（7 月 21 日至 26 日）的各类消息，包括部长会议的新闻、活动和谈判中与贸易和可持续发展相关的内容。更多内容请联系 ICTSD。地址：7 ch. de Balexert, 1219 Geneva, Switzerland；电话：(41-22) 917-8492；传真：(41-22) 917-8093；电子邮件：ictsd@ictsd.ch、china@ictsd.ch；网址：<http://www.ictsd.org>；中文网：<http://www.ictsd.net/chinese>、<http://ictsd-china.org>。