



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/56/7
6 July 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会

第五十六届会议

2009 年 9 月 14 日至 25 日，日内瓦

临时议程项目 6

从发展角度看国际贸易体系和国际贸易的演变：危机的影响

从发展角度看国际贸易体系和国际贸易的演变：
危机的影响

贸发会议秘书处的说明

内容提要

战后范围最广、规模最大的经济和金融危机改变了世界经济格局，严重危害了发展中国家。全球经济下滑和衰退导致许多国家丧失了取得就业、增长、以及经济和社会福利的机会，对 2015 年前实现千年发展目标构成了严重威胁。各国正通过实现经济多样化，拉动内需，加强监管和体制，加大政府的扶持作用，巩固国际合作行动，努力使其经济和国际贸易额度更好地抵御外部冲击。平衡的、更加可持续的增长战略，包括采用非正统方式、更好地利用国内政策空间的办法，可以成为经济复苏的良方。有必要重新思考国际贸易体系，以便更加包容和公平地应对影响实体经济和人类需要的贸易和发展挑战。

一、导 言

1. 源于发达国家的这场金融和经济危机对所有国家都造成了影响，只不过各国受影响的严重程度有所不同。由于初级商品价格、出口、信用证和贸易融资、劳务汇款、投资和资本流出的下降，发展中国家受到的冲击尤为严重。二十年的全球化使各国经济相互依存，而危机恰好发生在这种背景下。随着资本、商品和服务流动障碍的消除，制度和监管体系的削弱，以及政府地位的下降，各国经济越来越受到自由市场力量的影响。最近发生了影响金融体系、粮食、能源、初级商品、卫生和气候变化的一系列发展危机，而当前这场危机紧随其后，削弱了人们对全球管理的信心，有可能使千年发展目标方面的进展前功尽弃，这将给许多发展中国家和穷人带来严重后果。虽然出现了复苏的迹象，但是这场危机将持续多久，实体经济、就业和贸易何时才能复苏还不清楚。联合国应当发挥关键作用，通过所有国家都参与的全球一致应对，推动全球迅速复苏，支持发展。贸发会议可以推动这一进程。

二、经济趋势

2. 2007 年美国抵押贷款市场崩溃，连带损失通过抵押贷款证券和衍生品广泛波及到发达国家的金融机构。美国和欧洲各大金融机构的破产和挽救努力使人们对市场丧失了信心，也越来越认识到政府迫切需要改善金融服务的监管和体制框架。随着市场参与者减少风险敞口，降低投资组合风险，包括减少在新兴市场的跨境头寸，资金从风险较高的资产和市场流出。许多严重依赖外部融资的国家出现了资本外流，有时需要国际货币基金组织(基金组织)通过国际收支支助注资。

3. 发达国家多年来强劲的消费需求导致其经常账户严重赤字，主要由东亚和石油出口国的盈余来填补，这种全球宏观经济不平衡在极大程度上促成了危机。再加上金融市场广泛放松管制和流动性过剩，这些不平衡鼓励投资者承担经杠杆放大的风险，以谋求利润。

4. 随着信贷和流动性的枯竭，全球消费、生产和投资的急剧下降，实体经济也开始受到影响。随之而来的是不同国家同时发生急剧、严重的贸易滑坡。2009

年，全球国内生产总值(GDP)预计将从 2008 年 2.1%的正增长下降为 2.6%的负增长，这将是 60 多年来全球经济首次负增长。¹

5. 发展中国家的 GDP 增长率将从 2008 年的 5.4%大幅下降为 2009 年的 1.4%。在区域一级，2009 年非洲的 GDP 增长预计将从 5.4%下降到 1.4%，撒哈拉以南非洲将从 4.7%下降到-0.1%，拉丁美洲和加勒比地区将从 4.0%下降到-1.9%，东亚和南亚将从 6.2%下降到 3.2%，西亚将从 4.5%下降到-0.7%，转型期经济体将从 5.3%下降到-5.1%。最不发达国家的 GDP 可能将从 6.1%下降到 2.7%。亚洲发展迅速的出口导向型经济体受到了出口下降的影响。亚洲大国受到的影响不太明显，部分原因是其国内市场多样化而且规模大，显示出一定程度的“脱钩”。初级商品出口国，特别是最不发达国家受到了需求和初级商品价格下降的不利影响。初级商品价格的下降在一定程度上缓解了粮食和能源净进口国的通货膨胀压力。由于需求和初级商品价格下降，以及劳务汇款、旅游收入和外国直接投资的减少，撒哈拉以南非洲遭到了严重冲击。处于经济转型期的国家受到了资本流出以及能源和矿产价格下降的影响。

6. 国际劳工组织(劳工组织)预计 2009 年的失业率将从 2008 年的 5.9%上升到 6.5%至 7.4%。预计失业人口将增加 5,900 万，从 1.8 亿上升到 2.1 亿至 2.39 亿²，其中 1,900 至 4,200 万来自发展中国家。在发展中国家，出口导向型产业，特别是制造业、初级商品行业、旅游业和建筑业的裁员最严重。与产出的下降相比，劳动力市场的调整相对滞后，这意味着危机的社会影响尚未充分显现，劳动力市场的复苏将非常缓慢。

7. 危机对发展的影响广泛而深远。惨淡的增长前景可能使千年发展目标和减贫方面来之不易的进展化为乌有。估计超过 40%的发展中国家将面临贫困效应，2009 年生活在贫困线以下的人口将比危机前增加 5,500 万。经济形势的恶化将对实现千年发展目标产生广泛影响：婴儿死亡人数每年至多将增加 40 万；长期饥饿人口将激增到 10 亿；赋予妇女权利的前景不容乐观；卫生和教育将受到严重影响；建设基础设施以实现环境目标的资金限制将有增加。

¹ 联合国(2009 年)。《2009 年世界经济形势与展望》。(更新至 2009 年中。)

² 劳工组织(2009 年)。《全球就业趋势》。更新至 2009 年 5 月。

8. 各国已采取各种措施，包括反周期的扩张性财政政策和货币政策，以恢复对金融市场的信心，刺激经济。财政激励计划承诺的资金估计高达 1.6 万亿美元，其中发达国家 1.3 万亿美元，发展中国家 3,600 亿美元。这种市场干预与过去国际金融机构借贷条件在发展中国家金融危机期间施加的干预色彩较弱的紧缩政策形成了鲜明的对比。由于资金限制，发展中国家在实施反周期的政策方面往往处于不利地位，需要国际援助来避免就业紧缩，提供社会保障网。对基础设施和生产能力的投资也需要关注。

9. 在国际一级，2009 年 4 月举行的 20 国集团峰会达成了一系列恢复信心、拉动全球需求的措施，包括今后两年提供 2,500 亿美元的贸易融资支持，避免保护主义，以及为完成多哈回合提供支持。仍然需要更加广泛的全球应对，需要所有国家的参与。6 月 24 日至 26 日举行的联合国世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议审议了各种应对当前危机、防止今后发生类似危机的措施。

三、危机对国际贸易的影响

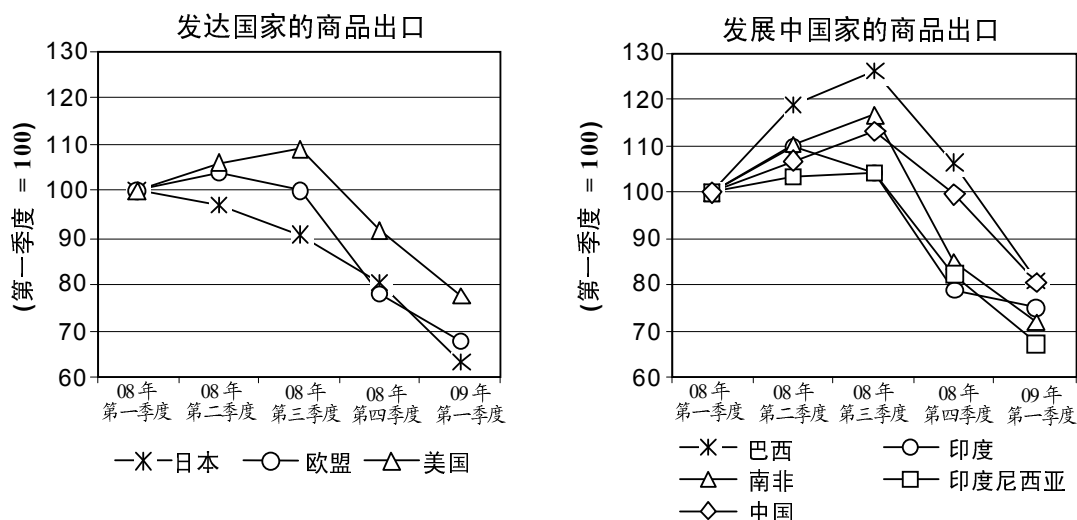
10. 基金组织估计，2009 年发达国家和发展中国家的商品和服务出口将分别下降 13.5%和 6.5%。在区域一级，发展中的亚洲将受到最严重的影响，贸易预计下降 9.1%，其次是拉丁美洲和加勒比(下降 3.5%)，然后是非洲(下降 2.2%)。贸发会议估计，世界商品贸易将下降 6%至 8%，其中发展中国家的出口将下降 7%至 9%，最不发达国家将下降 9%至 16%。

A. 商品贸易

11. 随着全球进口需求的下降，商品出口自 2008 年第四季度以来急剧下滑(图 1)。发达国家的出口继 2008 年第四季度下降 17%后，2009 年第一季度再度缩水 13%，年同比下降为：日本 36%，欧洲联盟(欧盟)33%，美国 22%。部分发展中国家 2008 年第四季度的商品出口下降 14%至 32%不等，2009 年第一季度继续下降，年同比下降为：印度尼西亚 32%，南非 28%，印度 25%，巴西和中国 19%。主要发展中国家进口需求的下降(其中中国下降 30%)显示，不断扩大的南南贸易(占发展中国家商品出口的 46%)也受到了危机的影响。

图 1

2008–2009 年商品出口走势



资料来源：经合组织数据库的季度调整数据。

12. 2009 年，发展中国家和经济转型国家商品出口下降的程度之深、范围之广变得明显。以 39 个具有代表性的国家为例，贸发会议估计，2008 年第四季度商品出口年同比下降了 10%，2009 年第一季度年同比下降近 30%。

13. 发展中国家 21% 的商品出口到美国，美国的进口分列数据显示，危机最初只影响发达国家和制成品出口国，到 2009 年影响变得更深更广，几乎对所有产品和地区都造成了影响。2009 年第一季度，主要由于燃料进口的下降，美国从非洲的进口下降了 53%，从亚洲和拉丁美洲的进口分别下降了 16% 和 29%，从最不发达国家的进口下降了 28%，主要进口燃料和各种制成品。2009 年初，欧盟减少了从发展中国家的商品进口总量。

14. 危机初期的一个显著特点是，由于企业和家庭推迟了购买，运输设备、资本设备和其他耐用制成品的进口需求急剧下降。2008 年第四季度，美国的耐用品进口急剧下降，占商品进口下降总量的四分之三。生产分散化和全球生产链导致出口紧缩在各国之间迅速蔓延。全球生产链的一个主要机制是公司内贸易，估计占全球贸易的三分之一。随着对最终产品需求的下降，这种冲击沿着产品供应链迅速蔓延，导致全世界生产和组装的产品部件贸易量下降。

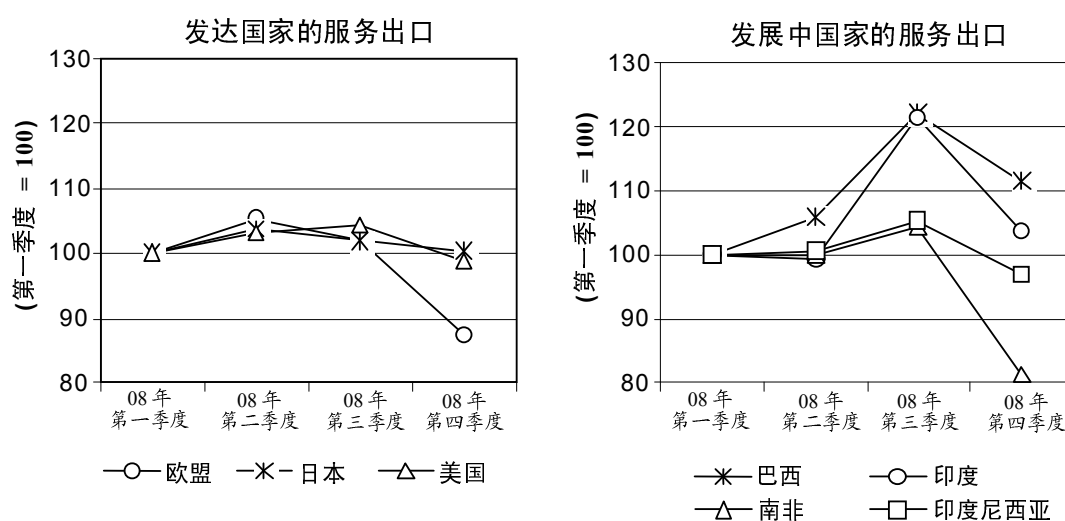
15. 贸易融资曾经为发展中国家三分之二的产品出口提供资金，贸易融资金额不足对贸易造成了负面影响。由于银行面临流动性制约，并且因为商品价格波动和客户资不抵债而努力限制风险，信贷变得更加紧缺。贸易融资的获得受到限制，而且成本增加，这继续影响了发展中国家，特别是依赖贸易信贷的中小企业的出口前景。2009 年，10 万亿美元的贸易融资市场预计存在 1,000 亿至 3,000 亿的资金缺口。

16. 发展中国家出口额大幅下降的部分原因是初级商品价格的下降。初级商品价格急剧下降扭转了直至 2008 年中的价格上涨趋势。到 2009 年初，初级商品价格平均比峰值降低了 36%，下降幅度最大的是：原油(67%)，植物油料和植物油(62%)，矿产、矿石和金属(52%)，以及农业原料(16%)。

B. 服务贸易

17. 危机影响了服务部门，对依赖服务出口的国家造成了严重影响。2008 年第四季度，服务进口需求的急剧下降导致发达国家的服务出口下降 12%(图 2)。欧盟服务出口的下降最严重(14%)，日本和美国则没有那么明显。2008 年第四季度，部分发展中国家的服务出口下降了 8%至 22%不等，其中南非尤为明显(20%)，而巴西、印度和印度尼西亚则在 9%至 15%之间。

图 2
2008 年服务出口走势



资料来源：经合组织数据库的季度调整数据。

18. 总体而言，服务出口的下降不像商品出口那么严重，这可能是由于服务不像商品那样受到存货效应的影响，而且由于服务合同是逐步终止的，因此服务需求的下降不那么突然。某些服务(能源、水、卫生、教育、通讯、商业和专业服务)被视为必需品，因此需求的下降应该是有限的。对收入更敏感的其他服务行业的需求有所下降，包括旅游业和旅行、金融服务、建筑、零售，以及与商品贸易有关的行业，包括运输。其中一些服务在发展中国家的出口中占较大比例——旅行和运输分别占发展中国家服务出口的 30%和 27%。

专栏 1：危机对部分服务部门的影响

金融服务：2008 年第四季度，美国的进口下降 13%，出口下降 17%。2009 年第一季度，爱尔兰的出口年同比下降 50%。2008 年第四季度出口大幅下降的还有阿根廷(34%)、智利(31%)、大韩民国(24%)和南非(18%)。

运输服务：2008 年中至 2009 年 2 月，集装箱载货量下降的有巴巴多斯(33%)、智利(22%)、安哥拉(13%)、坦桑尼亚联合共和国(8%)、中国(5%)和印度(2%)。2009 年 1 月，新加坡的港口吞吐量下降了 19%；中国香港下降 23%，美国长滩下降 14%，法国勒阿弗尔下降了 25%。2008 年 5 月至 12 月，衡量大宗货物海运成本的波罗的海干散货运指数下降了 94%。截至 2009 年 6 月，该指数仅恢复到 2008 年 5 月峰值的 63%。国际航空运输协会(空运协会)指出，2008 年 12 月，航空货运量年同比下降 20%，2009 年第一季度这一趋势仍在继续；航空货运量下降了 20%，乘客人数减少了 8%。

旅游业：2008 年下半年，入境旅游入次数下降了 1%，2009 年 1 至 2 月又下降了 8%。发达国家明显的经济放缓正蔓延到发展中国家。2009 年，世界旅游业预计将下降 3%，裁员 500 万人。许多最不发达国家和小型脆弱经济体容易受到游客入次数下降的影响。2009 年第一季度，安提瓜和巴布达的游客入次数下降了 14%，马尔代夫下降了 11%，塞舌尔下降了 14%。

建筑业：2008 年，美国和联合王国的新房建造数量分别下降 33%和 37%。欧洲建筑业产出继 2008 年下降 3%后，2009 年预计将下降 5%。2009 年全球建筑市场预计将缩水 5.6 万亿美元。除亚洲外，各区域的建筑支出都将下降。2008 年，海湾合作委员会(海合会)国家的新施工合同金额下降了 60%。

C. 对外国直接投资和劳务汇款的影响

19. 出口下降和资金外流、以及贷款利息的提高将使许多发展中国家已经吃紧的国际收支头寸进一步恶化。估计 2009 年发展中国家的资金缺口为 3,500 亿至 6,500 亿美元。由于通过外国直接投资、劳务汇款和官方援助流入的资金预计将下降，形势可能进一步恶化。贸发会议的初步估计显示，流入发展中国家的外国直接投资继 2008 年增加到 5,180 亿美元后，2009 年预计将有所下降。估计 2009 年的下降幅度将达到 1,800 亿美元。

20. 对于依赖劳务汇款作为外汇收入来源的国家，危机的负面影响将进一步加剧。世界银行估计，2008 年流入发展中国家的劳务汇款为 3,050 亿美元，只比 2007 年增长了 7%，与 2001 年以来每年两位数的增长相比，有明显下降。2009 年的劳务汇款可能会下降 10%，滑落到 2,800 亿至 2,900 亿美元。

专栏 2：劳务汇款

劳务汇款被认为受经济衰退的影响相对较小。危机可以影响移民流动，减少劳务汇款。危机期间，许多部门(例如爱尔兰的旅游业、联合王国的金融服务业、西班牙和美国的建筑业)纷纷裁员。劳务汇款 80%来自发达国家的撒哈拉以南非洲将容易受到发达国家经济低迷的影响。基金组织发现，东道国经济增长下降一个百分点将导致劳务汇款下降四个百分点。撒哈拉以南非洲国家依赖劳务汇款，因此仍然容易受到劳务汇款下降的影响。劳务汇款占科摩罗和莱索托 GDP 的 20%以上，占其他十个撒哈拉以南非洲国家 GDP 的 5%以上。2008 年从美国流入墨西哥的劳务汇款为 250 亿美元，下降了 3.6%。

D. 对贸易和发展的影响

21. 出口部门通过提高生产率、创造收入和就业，以及推广技术，在发展过程中发挥了重要作用。出口占发展中国家 GDP 的比例从 1990 年的 26%提高到 2008 年的 44%，表明发展中国家的经济变得更加开放。全球经济好转时，贸易开放使各国从贸易中获益，但是全球经济下滑时，负面的外部冲击很快就传播到国

内经济中。全球进口需求的下降严重影响了那些成功实现出口导向型增长的国家，从而需要重新评估出口导向型增长战略。

22. 过去的危机主要局限在特定国家/区域，各国在外部需求的带动下复苏，但是在当前危机下，全球需求紧缩，因此国家无法利用贸易推动复苏。在无法扩大全球需求的情况下，扩大内需和需求导向型战略可以作为外向型战略的补充。通过实现经济产出多样化，增加私人消费等方式扩大内需，可有助于维持国内产出和就业。小型发展中国家将需要采取特别措施，包括建立更大的区域市场。从长期来看，各经济体将需要适应较慢的增长和可持续的生产和消费。

23. 应当强调，全球需求仍然是维持增长必不可少的因素。困难在于如何使发展中国家的经济和贸易更好地抵御外部冲击。通过探索有比较优势的新领域和现代贸易活动，包括积极的产业政策及其他政策干预，提高生产率和竞争力，实现贸易和生产基地多样化，开发有活力的新产品和服务，可以更好地保留附加值，维持与上、下游的联系，推广技术和积累资本。³ 北方市场仍然重要，但是出口市场需要实现多样化，通过进一步强调区域和区域间南南一体化及合作，向非传统市场和区域市场进军。

24. 国家可以更加强调政府在全面发展战略中作为“扶持型国家”的作用，该战略的目的是加强管制和激励措施，鼓励经济多样化。更有力和有效的管制、更好的市场监督、产业支持和社会保障网都非常重要。必须执行有效的、速度和顺序适当的宏观和辅助政策、法规和制度，以便从贸易自由化中获益。

四、国际贸易体系的演变

A. 全球管理改革和反思国际贸易体系

25. 危机使一致、有效的全球经济管理成为国际社会的紧迫任务。开放、公平、有章可循、可预测和非歧视性的多边贸易体系将是一项特殊的公益。但是，有人担心与自由化及限制(“占据”)国内政策空间相关的成本可能越来越被视为超出了开放带来的好处。贸易政策与发展政策之间的关系更加紧张，贸易、金融和货币政策和体系的不协调使各国变得更加脆弱。纠正贸易体系的这种“发展缺

³ Dani Rodrik (2009 年)。《危机后的增长》。5 月 12 日。

陷”，恢复有益的政策协调、连贯和一致至关重要，只有这样，自由化带来的好处才能得以平衡和公平地分配，才能让所有人具有主人翁和一体化意识。

26. 在多边贸易体系的整个发展过程中，一直都需要在一致的框架下缓解贸易与发展之间的矛盾。世贸组织将其工作扩大到“境内”措施，例如服务、补贴、与贸易有关的投资措施和与贸易有关的知识产权，并改善了其争端解决机制。“单一承诺”原则要求所有成员都全盘接受一揽子计划。这大大限制了发展中国家的政策自主性，而且缺乏有效的社会保障网和调整机制与之配套，以支持其发展、资金和贸易需要。新增的特殊和差别待遇条款基本相当于“尽最大努力条款”，或是没有什么效果，或是人为制定，执行时限方面也存在同样的问题。这样的规范配置导致了不同实质问题之间的明显不平衡。

27. 同时，平行程序回避了世贸组织的灵活性和合法政策空间。对体系普遍性至关重要的入世程序要求加入国做出不符合其发展水平的承诺，包括世贸组织附加承诺。国际金融机构提出的结构调整方案的限制性引发了有关一系列政策的深刻改革。不断涌现的区域贸易协定加大了自由化程度，并使监管规范向上统一。

28. 多哈回合有望通过以发展为核心、积极讨论农业和核心发展议程，纠正这种不平衡和不对称。虽然经过长期谈判，仍然未能如愿。多哈回合似乎缺乏强大的领导力和扶持型结构，复杂的模式也不利于出成果。整体平衡不断偏离发展议程。多哈路线图的优先事项需要重新回到核心发展议程，特别是强化的和可运作的特殊和差别待遇，执行问题的解决，以及农业和服务的既定议程。

29. 发展中国家越来越多地参与谈判。它们成功地将发展议程引入多哈回合。与此同时，发展中国家之间的不同利益变得明显，一些国家成功地制定了新议程，例如对最不发达国家免关税免配额的市场准入，对小型脆弱经济体和新加入成员的特殊待遇，以及棉花问题。实质性谈判，包括提议实质承诺与执行能力相联系的贸易便利化谈判，正在讨论特殊和差别待遇的新方法。事实上的差别待遇考虑了发展中国家的不同能力、需要和利益，这有别于对发展中国家一视同仁的传统的特殊和差别待遇的理念。

30. 考虑到千年发展目标的紧迫性，需要重新评估多边贸易体制的运作方式。在谈判结束后稳定体系，分配充分的时间特别是在发展中国家用于执行、审查和能力建设，有助于避免可能影响体系信誉的未执行风险和争端的增加。在今后的

谈判中，可以仔细审查管理复杂、广泛议程的方法。虽然单一承诺下的广泛议程有望推动部门间的权衡，但是它将注意力偏离了核心发展议程，而且无法管理。特别是时机不成熟时，在关乎国家重大利益的问题上没有实现这种权衡。反复的失败证明，必须在进入最后阶段前先解决实质问题。可能需要大刀阔斧地修改方针，超越惟利是图的利己主义，追求集体利益、公共利益和发展，这反映了对经济体相互依存关系的认识。需要考虑将基于制裁的贸易体系转变为基于相互依存的合作体系。

31. 定义贸易体系的范围是一项突出的系统挑战。最近影响粮食、能源、初级商品价格、卫生和气候的一系列发展危机对多边贸易体系能否以及能够在多大程度上应对这类影响人类基本需要的根深蒂固的发展挑战提出了质疑。可以提议将区域贸易协定越来越多地涉及的投资、竞争、劳务和环境等问题纳入多边贸易体系。这些问题可能对发展具有深远影响，因此需要仔细评估其影响。

B. 区域贸易协定

32. 区域贸易协定的数量迅速增加，目前已经超过 220 项。区域贸易协定加快了自由化的速度，加深了其程度，扩大了其范围，并实现了监管改革，但是它也改变了多边谈判的激励因素。发展中国家试图将区域贸易协定作为重要的发展工具，积极参与南南区域一体化。有活力的发展中国家的崛起为南—南及南—南—北合作创造了机会，清迈倡议和拉丁美洲的南美银行就是很好的例子。南南贸易合作，包括全球贸易优惠制度对于实现经济多样化至关重要。

33. 随着南北区域贸易协定将单方优惠转变为互惠，协定数目有所增加。一个主要关切是如何相互，但是不对称、灵活地向发展中国家开放市场。

专栏 3：非洲、加勒比和太平洋国家集团与欧盟的经济伙伴关系协定

非洲、加勒比和太平洋国家集团与欧盟的经济伙伴关系协定是涉及低收入和脆弱国家的南北协定的一个突出例子。加勒比论坛—欧盟经济伙伴关系协定是唯一达成的涉及服务、投资和知识产权的全面经济伙伴关系协定，而其他区域仍在进行谈判。一些实质性问题非常突出，包括“基本上全部贸易”的定义、最惠国待遇条款和协定的范围。使经济伙伴关系协定成为实现可持续发展、减贫和区域一体化的真正工具是一项挑战。需要更大的灵活性，以确保达成经济伙伴关系协定后各方都能得益。更加深入的合作，辅之以大量资金仍然是实现发展的关键。

34. 发展合作一直是确保利益分配更加公平的关键。使南北区域贸易协定符合正在进行的次区域一体化进程，以避免打击一体化的积极性，这已成为各区域关心的突出问题。危机突出显示，区域贸易协定可能通过鼓励资本账户自由化，以及金融服务的自由化和放松管制，加重了国家的脆弱程度。需要通过确保区域贸易协定符合多边贸易体系等方式，加强多边主义。

C. 保护主义和经济民族主义

35. 危机发生后，随着保护国内受冲击产业的压力加大，经济民族主义的迹象变得普遍。各种国家缓解危机行动对可改变竞争状况和生产地点的第三国产生了负面的溢出效应。保护主义和报复行动一旦高涨，可能使贸易、投资和资金流动进一步缩水。政府试图限制激励进口增长的措施，从而导致了国内优先——“当地购买/借贷/投资/雇佣”条件⁴。由于各国的激励措施不一致，因此加大了国内优先的压力。特殊的临时政策不应成为永久政策。一些国家，大多数为发展中国家已经采取了促进贸易的措施。

36. 虽然市场开放一直是最重要的，但是经济民族主义和保护主义的抬头突出显示了贸易体系在防止此类政策方面的局限性，因为这些政策要么没有国际贸易规则可循，要么所遵守的规则模棱两可，要么由于许多国家采取了补贴等措施，因此规则难以有效适用。二十国集团自愿的“维持现状协定”的通过一部分是为了弥补这一空白。迟迟不能结束的多哈回合考验了该条约迅速缓解危机的能力。

37. 政府通过购买减值资产、国有化、促进私人收购、注资和加大对银行负债的政府担保，为银行和金融服务提供支持，是迅速应对危机、以防止系统性破产的重要部分。此类措施通常被视为《服务贸易总协定》关于金融服务的附件下的审慎例外所涵盖的内容，该附件规定：“保护投资人、存款人、保单持有人……，或为保证金融体系完整和稳定而采取的措施”，如此类措施不符合《服务贸易总协定》的规定，“则不得用作逃避……在本协定项下的承诺或义务的手段”。虽然《服务贸易总协定》没有关于补贴的规定，但是提供补贴的形式——即

⁴ WT/TPR/OV/W/1, 2009年4月20日。

可否限制只有国内的金融服务提供者才能获得补贴，而外国的不行，与《服务贸易总协定》下的国民待遇承诺有关。国有银行提供的优惠贷款如果是贷给工业部门，那么可能构成《补贴和反补贴措施协定》下的间接补贴。

38. 汽车产业受到危机的严重冲击。国家对汽车产业的援助包括提供信贷、减税、直接贷款，包括支付流动资金的短期贷款。为维持国内工厂和就业率提供的援助的据称附加条件被认为特别有争议。根据《补贴和反补贴措施协定》，如果补贴对其他国家的利益造成“负面影响”，那么国家援助即使不导致禁止的补贴，也可能导致可诉补贴。根据已经失效的《补贴和反补贴措施协定》的相关条款，用于弥补“运营损失”和“直接免除债务”的补贴可能更容易被认为是可诉补贴。破产危机可能导致严重社会问题，这种风险的存在似乎为这些措施提供了某些合理的理由。

专栏 4：买美国货

美国的激励法案——2009 年《美国复苏与再投资法》第 1605 条要求在“公共建筑或公共工程的建造、改造、维护或修复”项目中使用美国制造的钢、铁及制成品。该法规定，条款的“适用应符合美国在国际协定下的义务”。

该法包含《雇佣美国工人法》，后者限制了接受《问题资产救助计划》的公司新雇佣高技能临时工人的能力。通常，公司可以不受当地劳动力市场的检验，雇佣不同职业类别的高技能临时工人，包括工程师、电脑程序员和会计长达六年或更长时间，但是全国每年总共不得超过 65,000 人。获得救助资金的公司必须在申请雇佣高技能临时工人前公开招聘该职位，除其他外，还应显示已采取积极措施，雇佣美国工人。

39. 美国激励法案的“买美国货”条款可能涉及歧视性采购做法，因而引起了关注。政府采购一向不受制于非歧视义务，反映了政府曾经实施各种“购买国货”的法律，以推动地方产业。世贸组织多边《政府采购协定》在 13 个缔约方中扩大了非歧视范围，但不包括非缔约方。由于危机的发生，政府采购成了关注焦点。

40. 对高失业率的担忧迫使政府将就业机会留在国内。此类措施可能对某些服务活动，包括外包造成负面影响。例如，鼓励公司不外包的财政激励措施打击了发展中国家的 IT 外包服务出口。随着各服务产业(旅游业、金融业或建筑业)纷纷裁员，特别是解雇外国移民和承包商，劳动力流动和移徙问题同样也开始接受监督。这可能会影响《服务贸易总协定》方式 4 下的承诺。

41. 加强边界措施的重要性似乎不是那么显著。发达国家提高关税的事例相对较少，显示了多边贸易体系在保障开放贸易方面的优势。单方面自由化导致发展中国家的适用税率低于约束税率，为发展中国家提高关税提供了合法机会，因此发展中国家提高关税，包括为平衡国际收支提高关税。发展中国家认为，特别是鉴于关税往往是唯一可使用的工具，这种灵活性对于减轻冲击至关重要。

42. 各国越来越多地采用非关税措施，包括标准、技术规定和贸易补救措施。2008 年 7 月至 12 月，15 个国家开展了 120 项新的反倾销调查，新增调查数量有所增加。受影响最频繁的国家是中国，被调查产品包括基础金属、化工产品、纺织品和塑料制品。2009 年第一季度新增调查数量继续增加，同比增长 19%。

五、多哈回合的发展

43. 世贸成员面临在全球危机背景下有效管理多哈回合的重大挑战。对于多哈回合福利效应的各种估计使用了不同的假设和情景模式。多哈回合谈判达成后，据称每年将创造 1,500 亿美元激励经济。⁵ 运用一般均衡分析，估计“现实”情景假设下的全球福利收益为 1,000 亿美元。⁶ 虽然这些收益与 1.6 万亿美元的全局总激励相比很少，但是完成多哈回合可以防止因各国关税攀升而导致 1,300 亿至 3,500 亿美元的潜在损失。⁷ 只有创造了正确的宏观经济和扶持型条件，并落实了辅助政策，多哈回合的益处才能体现。

⁵ DG-WTO (2009 年)。总干事对贸易政策审查机构的发言。4 月 14 日。

⁶ Kym Anderson 等人(2005 年)。《多哈改革方案的市场和福利影响》

⁷ 国际粮食政策研究所(2008 年)。《多哈回合失败的潜在损失》。

44. 上一次重新推动多哈回合的努力是 2008 年 7 月 21 日至 30 日举行的非正式部长级会议，会议旨在建立农业和非农产品市场准入的减少承诺的模式，以及推动服务业谈判。出于各种原因，包括特殊保障机制，这项努力失败了。各国的发展，包括美国贸易促进授权到期、国内农业政策和不断增加的区域贸易协定都对谈判造成了影响。12 月 6 日公布的农业和非农产品市场准入模式的修订草案基本纳入了 2008 年 7 月以来的进展。

45. 2009 年是否能够完成该模式还不确定。由于危机占用了政治资本，因此经济形势的变化可能使多哈回合进一步延长。建议将完成多哈回合的目标日期定为 2010 年底。借助政治力量达成平衡和公平交易的条件何时成熟仍然是一个关键问题。这将要求大国发挥强大的领导作用。最近，某些国家领导人的变更可能导致重新确定国家贸易政策议程。美国贸易促进授权的延期将推动可靠的参与。

46. 最近提出了一种双轨制谈判方法，即在继续进行模式谈判的同时，为“结果测试”安排日程，以便更加明确地规定灵活性的运用。许多发展中国家都意识到它可能对多哈任务和多边模式谈判造成的负面影响。模式谈判可以以安排活动为前提，以便获得重要的市场准入利益。模式谈判已经达到了很高的精确和复杂程度，因此很难评估一揽子计划的整体价值。在今后的回合中，有必要考虑回到更方便和简单的方法。

47. 两年一次的世贸组织部长级会议自 2007 年以来一直延期，第七次世贸组织部长级会议定于 2009 年 11 月 30 日至 12 月 2 日在日内瓦举行。该会议将总结世贸组织协定的执行情况，并审查世贸组织在当前全球经济形势下面临的问题。

48. 危机突出显示了通过积极的政策、有针对性的干预、健全的监管和机构框架，加强国家抵御外部冲击能力的重要性。包括通过尽早完成谈判，实现具体和有意义的发展内容将是多哈回合为缓解危机作出最大贡献的关键。具体来看，为缓解危机而迅速落实的发展内容包括：

- (a) 改善关乎发展中国家利益的农业和工业产品的市场准入；
- (b) 加快落实对最不发达国家的免关税免配额市场准入，采用更加简单、透明的原产地规则；
- (c) 规范扭曲贸易的非关税壁垒；
- (d) 加快取消出口补贴；

- (e) 大幅削减国内对棉花的支持；
- (f) 具有商业意义的服务市场准入方式 4 和 1,以及落实最不发达国家的特殊模式；
- (g) 关于服务方面紧急保障措施的平衡规范；
- (h) 促进对贸易便利化能力建设的支持；
- (i) 通过贸易援助加大具有约束力的支助。

A. 农 业

49. 2008 年中以来的价格下跌使初级商品出口者的收入下降，这仅仅是价格效应，而经济下滑又在数量上导致进口需求下降。商品价格波动和投机的增加使经济前景恶化，穷人更难获得食物。各国应对此类冲击的能力大不相同，通过多哈回合实现农业政策改革的潜在作用是许多人所关注的。虽然多哈回合可以缓解对贸易的扭曲，但是自由化可能加大脆弱性，特别是净进口粮食的发展中国家的脆弱性，它们需要特别支助措施，以鼓励供应方做出反应。

50. 2008 年 12 月的模式草案记录了 2008 年 7 月以来取得的进展。在国内支助方面，确定了导致贸易扭曲的总体支助的削减水平，包括提议美国削减 70%。这将为美国设立 145 亿美元的新上限，而 2007 年的实际支助水平为 65 亿美元。

51. 市场准入方面的进展体现在：约束税率最高的发达国家削减了 70%的关税，允许敏感产品占关税细目的 4%，除敏感产品外，所有关税细目的关税上限为 100%。这些参数大致确定了发达国家市场的开放程度。发展中国家最多可以将 12%的关税细目设定为特殊产品，以保护粮食和生计安全。小型脆弱经济体可以适用阶梯式削减公式或 24%的平均削减率。

表格 1
农产品关税削减

	4%的敏感产品和 12%的特殊产品		
	初始约束税率	新的约束税率	平均削减率
欧盟	21.6	11.4	54.0
日本	31.3	17.1	54.0
美国	6.2	3.7	54.0
巴西	35.4	23.2	36.0
中国	15.7	12.9	14.4
印度	113.1	74.8	36.0
印度尼西亚	47.1	31.7	36.0
南非	40.6	25.2	29.1
牙买加	96.6	68.2 (73.3*)	31.6 (24*)
肯尼亚	100	70.2 (76.0*)	32.4 (24*)
巴拿马	27.7	21.6 (21.3*)	23.3 (24*)

资料来源：贸发会议。

^a 小型脆弱经济体可选择 24% 的平均削减率。

52. 特殊保障机制仍然很重要。该机制的目的是使发展中国家能够提高关税，以应对进口激增或价格下降。最近初级商品价格的波动使特殊保障机制变得更加重要。关键一点是发展中国家能够在多大程度上，在怎样的条件下将关税提高到多哈前的约束税率。倡导者担心，过于严格的条件将使特殊保障机制难以运用。农业出口国认为过于放松的机制将阻碍其出口机会，包括南南贸易。尽管现有特殊保障机制的经验表明，“价格启动线”的使用可能更加频繁，但是价格启动线却不太受关注。

53. 危机和初级商品价格的反向变化打击了棉花部门，而一贯较低的棉花价格(补贴是部分原因)使中非和西非的棉花生产商收入下降。棉花价格指数比 2008 年的最高点下降了 40%。2009 年，世界棉花贸易预计将下降 7%，2008 至 2009 年，棉花四国的份额将从十年平均值 8.3% 下降到 5.8%。2008 至 2009 年，棉花四国的出口量预计也将下降，降幅将达到 38%。由于棉花占出口的 30% 至 60%，占

GDP 的 6%，因此价格和数量的共同影响可能将特别严重。全世界对棉花生产者的补贴高达 45 亿美元，消除贸易扭曲可以使价格提高 5%至 25%。棉花四国力求确保更大幅度、更快地削减对棉花的支持。考虑到正在发生的危机，需要给予棉花问题快速通道的待遇。

54. 利益冲突使解决优惠减损问题变得极为复杂，而关于欧盟香蕉关税的长期争端使其变得更加复杂。依赖优惠的非洲、加勒比和太平洋国家和最不发达国家呼吁通过放慢部分产品，包括糖、牛肉、香蕉或烟草的自由化速度，以减缓优惠减损。交易最惠国条款下某些产品的农产品出口商呼吁给予“热带产品”更全面的自由化。两大类中各有 36 种产品，因此一直难以达成妥协。

B. 非农产品市场准入

55. 危机严重打击了制成品。制成品占发展中国家进口的三分之二，随着发展中国家力求使经济多样化，开展附加值更高的活动，它们担心突然开放市场可能导致限制工业化。危机突出显示了产业政策的必要性。将“不完全对等”概念转换为可行的参数对许多发展中国家至关重要。发达国家力求在充满活力的发展中国家市场实现“真正的市场准入”。尽管发展中国家的约束关税仍然高于发达国家，而且利用公式得出的削减幅度使适用税率的削减幅度较小，但是由于发展中国家对约束关税作出的平均削减幅度须高于发达国家，因此出现了一些问题。

表格 2

非农产品市场准入的关税削减

	初始约束税率	新的约束税率	平均削减率
系数：22			
阿根廷	31.9	13.8	55.5
巴西	30.8	13.5	54.5
中国	9.1	6.5	25.4
印度	38.6	15.0	58.6
南非	16.7	10.6	34.8
系数：8			
加拿大	5.4	2.6	32.0
欧盟	4.0	2.2	27.4
日本	2.9	1.3	16.6
美国	3.3	1.7	21.7

资料来源：贸发会议。灵活性根据第 7 段(b)(i)计算。

56. 2008 年 12 月的模式草案是第一个纳入瑞士公式系数的具体参数的草案，瑞士公式系数决定关税的削减幅度，发达国家的系数为 8，发展中国家的系数为 20、22 或 25。对于发展中国家，可以在多大程度上使某些产品不受公式限制取决于系数的水平，系数越低，灵活性越高。对“真正的市场准入”的担忧，以及对灵活性运用方面的明显不确定导致引入了“反集中”条款，以避免排除在公式削减之外的关税细目集中在某一个部门。

57. 由于部门倡议规定发展中国家必须参与关键部门，包括化工、工业机械和电子部门，而香港(中国)部长级会议则决定发展中国家的参与应当是自愿的，因此，部门倡议成为了一个主要的争议焦点。贸发会议的一般均衡分析显示，这三个部门的自由化将造成巴西、中国和印度在产出和就业方面的福利损失，或使其福利收益下降。

58. 非农产品市场准入方面的优惠减损在纺织和服装、渔业、皮革、电器和木产品方面很严重。在某一种情景假设下，非农产品市场准入的关税削减可以使孟加拉国、洪都拉斯和毛里求斯的优惠额分别下降 3.35 亿美元，3.03 亿美元和 8,200 万美元。与农业部门一样，建议非农产品市场设定较长的自由化时间限制，以缓解优惠减损，这种方法也适用于某些出口产品未享受优惠市场准入的最不发达国家。如果产品属于将取消优惠幅度的部门，则优惠减损的效果将更加明显。可以使原产地规则更加有利于用户，以促进贸易。

C. 对最不发达国家免关税免配额的市场准入

59. 所有发达国家尽早实现 97%的产品覆盖率，并朝着 100%前进，这仍然是免关税免配额市场准入方面的主要问题。大多数发达国家达到了这个目标，一些发展中国家(中国和印度)为此采取了大量举措。积极的方面是，世贸组织对美国的优惠方案，包括《非洲增长和机会法》和南-南最不发达国家优惠的豁免延长得到了批准。关于原产地规则，最不发达国家呼吁统一规则，使其更加简单和透明。欧盟正在进行的原产地规则改革有望解决最不发达国家关心的一些问题。放宽其使用仍然很重要，包括改善行政方面。

专栏 5：四方集团的免关税免配额市场准入

2007 年，加拿大对最不发达国家的免关税免配额关税细目覆盖率为 99.0%，欧盟为 99.4%，日本为 98.0 %，美国为 84.1%。美国的覆盖率低是因为普遍优惠制将亚洲最不发达国家大量出口的服装排除在外。因此，亚洲最不发达国家在美国市场上面临较高的平均关税，孟加拉国为 10.4%，柬埔寨为 12.5%。以进口额计算，加拿大的覆盖率为 96.0%，欧盟为 99.0%，日本为 99.0%，美国为 71.8%。如果考虑优惠的使用，实际获得免关税免配额待遇的进口比例可能更低。例如，优惠的使用率在欧盟估计为 80%。

D. 服 务

60. 危机对《服务贸易总协定》的谈判，特别是金融服务和其他基本服务及基础设施服务部门的谈判提出了重大挑战。金融服务放松监管和监管不力，突然自由化和开放资本帐户都加剧了危机对发展中国家的影响。发达国家和一些发展中国家根据《金融服务承诺谅解》，在金融服务领域做出进一步承诺，包括允许外国的金融服务提供者提供任何新的金融服务，以及禁止对《谅解》涵盖的金融服务设立新障碍的维持现状规定。危机突出显示了，鉴于金融部门是一个影响所有经济部门的敏感部门，有必要谨慎地实施自由化。鉴于发展中国家的服务部门仍然很脆弱，有必要允许发展中国家根据具体部门的政策、监管和机构框架，灵活调整其承诺。逐步承诺，或允许收回承诺可以推动发展中国家的参与。

61. 由于农业和非农产品市场准入缺乏进展，以及多次试图改变《服务贸易总协定》和指导方针规定的谈判方法，例如基准设定——承诺“在很大程度上反映市场准入和国民待遇的现有水平”，以及“在存在重大障碍的领域提供新的市场准入”，因此服务谈判受到影响。2008 年 7 月的信号会议试图为要求与回应进程注入新的活力。已经提交了 71 项初次回应和 31 项经修订的回应。自香港(中国)部长级会议后，开展了多边市场准入谈判，提出了 21 项要求。交换的信号涵盖大多数主要部门和四种供应方式。发展中国家担心关乎其利益的领域，特别是方式 4 和方式 1 缺乏附加值。虽然取得了一些进展，包括欧盟就公司内部人员调动和独

立专业人员做出了更多方式 4 承诺，但是回应还可以根据《服务贸易总协定》第 4 条的发展目标，更加具有商业意义。

62. 最不发达国家特殊待遇的模式，特别是包括通过豁免最惠国待遇义务，给予最不发达国家优惠准入的拟议机制还有待执行。

63. 关于国内监管的谈判旨在确保资格要求、技术标准和许可要求不构成不必要的贸易障碍。一个主要目标是在国内监管自主权，包括监管权和废除不合理的市场准入障碍，包括方式 4 的障碍之间达到平衡。许多人认为，拟议的“必要性检验”限制了落实公共政策和发展目标方面的监管自主权。拟议的金融部门监管改革议程可能导致对已获得许可的银行或信用评级机构适用规定，这突出显示了提供充分的监管空间以满足不断变化的经济和社会需要的重要性。

专栏 6：金融服务的监管和体制问题⁸

危机体现了基础设施服务领域监管和体制框架的重要性，该领域监管失灵的代价极大。危机前金融市场迅速发展，但是监管和市场监督没有相应地提高，使市场无法充分控制高风险金融产品、风险、非传统金融机构的杠杆作用、资本充足率、以及薪酬计划的激励机制。政府、监管机构、国际监管体系和合作框架可以帮助确保完善的监管和制度框架，以避免今后的失败。此类框架需要适应国内具体的经济和社会状况。

64. 危机重新强调了《服务贸易总协定》规则的重要性。围绕八个东南亚国家的提案，就紧急保障机制开展了谈判。提案称，如果因为承诺，国内服务提供商对国内产业的生存能力造成严重伤害或严重威胁，则适用紧急保障机制。该机制将采用积极措施的形式，包括赠款和差别税收机制，仅仅在不得已而为之的情况下才中止承诺。《服务贸易总协定》承认补贴在发展中国家的计划中的作用，并考虑到补贴问题特别需要灵活处理。谈判重点是定义扭曲贸易的补贴和“不可诉”补贴，以及在发展中国家的发展目标之间达到平衡。

⁸ 服务、发展与贸易：管理和体制问题多年度专家会议第一届会议的报告(TD/B/C.I/MEM.3/3)。另见 TD/B/C.I/MEM.3/2。

六、结 论

65. 国际贸易仍然是增长的推动力。危机带来了变革，并对出口导向型增长战略惯用的发展模式提出了挑战，支撑这种战略的是导致生产和消费过剩的宏观经济不平衡。这种模式目前已经难以为继。政府的任务是通过扩大内需，实现经济多样化，开发新的产品、服务和市场，包括南南贸易，使其经济和贸易更能抵御冲击。生产能力的加强，附加值和留存收益的增加，人员和劳务汇款流动的加大，辅之以积极的政策、金融部门改革、完善的监管和体制框架，以及对发展中国家的大量支持，包括增加官方发展援助，可以巩固经济和贸易的抗御能力。全球经济管理系统需要通过加大发展中国家的政策空间，支持这类努力。贸易、发展、金融和货币政策必须一致。这将要求国际贸易体系变得更加公正和公平，以便实现第八个千年发展目标。这样一个体系可以为缩小信誉差距、确保国内政策空间，充分实现多哈发展议程，以及调动贸易融资和贸易援助发挥重要作用。

-- -- -- -- --