

俄罗斯入世：主要阶段、谈判焦点与阻碍因素

曲文轶

(辽宁大学国际关系学院教授、长策智库 GMEP 特约研究员)

本报告是全球宏观经济政策(GMEP)的系列研究成果之一。GMEP是长策智库的研究项目之一。GMEP的宗旨是：立足中国的国家利益，依据中国的国际战略，及时深入的分析与中国有重大利益关系的问题和地区国别，为政府决策和企业经营服务。GMEP的其他系列报告包括：《全球宏观经济快讯》、《GMEP工作论文系列》等。本报告仅代表作者观点，不代表长策智库及作者所在单位的观点。未经GMEP授权，请勿发表、引用和传播。

俄罗斯入世：主要阶段、谈判焦点与阻碍因素^①

曲文轶

(辽宁大学国际关系学院教授、长策智库 GMEP 特约研究员)

—

俄罗斯于 1993 年 6 月正式向关贸总协定提出了加入申请。由于关贸总协定改组为世贸组织，1994 年 12 月俄罗斯又重新向世贸组织提出了加入申请。迄今为止的俄罗斯入世进程可以划分为如下几个阶段：

(一) 1993-1999 年为准备阶段。事实上，双方从 1995 年起才开始谈判工作，但前 3 年带有磋商性质，重点是俄罗斯向世贸工作组提供关于俄罗斯经济和外贸制度的信息。1998 年俄罗斯形成了关于关税和农业谈判的最初方案，1999 年提交了服务贸易谈判的方案，为双边谈判提供了可能。但当时俄罗斯处于经济社会危机之中，政府软弱无力，入世谈判进展缓慢，成果寥寥。

(二) 2000-2007 年入世谈判取得实质进展。2000 年 4 月在向联邦议会提交的国情咨文中，普京称“入世是俄罗斯对外经济政策的优先方向”。普京还将 2004 年设定为俄罗斯入世的“最后期限”。俄罗斯政府还采取一系列措施推进入世进程，包括制定、修改法律法规以与世贸组织的规定相符合，调整并降低进口关税等。2004 年俄罗斯入世谈判取得重要进展，当年不仅与中国签署了俄罗斯加入世贸组织的备忘录，5 月还与欧盟签署了支持俄罗斯入世的议定书。但与美国的谈判却更为复杂，直至 2006 年 11 月俄美才签署双边备忘录。

(三) 2008-2009 年波折迭起。正当俄罗斯人准备迎接入世的关键时刻，2008 年 8 月爆发了俄格军事冲突，作为世贸组织成员国的格鲁吉亚随即中止了同俄罗斯的入世谈判。就在与西方关系陷入僵局，入世显得遥遥无期之时，肇始于美国次贷危机的全球金融危机愈演愈烈，俄罗斯入世随之出现新的转机。2009 年 4 月美俄两国首脑表示将尽快结束俄罗斯的入世进程。但 6 月俄罗斯却突然宣布将与白俄罗斯和哈萨克斯坦作为关税同盟共同开展入世谈判。在西方反对下，俄罗斯最终宣布将单独进行入世谈判，但俄罗斯的入世进程又被“人为

^①本项研究得到 2010 年度中国国家社会科学基金重大项目“中国积极参与国际货币体系改革进程研究”(项目批准号: 10ZD&054) 的资助。首都经贸大学李婧教授为本文写作提供了宝贵资料。在此，笔者表示感谢。作者感谢长策智库支持。文责自负。

地拖后了整整一年”。

（四）2010 年至今。2010 年 6 月梅德韦杰夫访问美国，奥巴马明确表示支持俄罗斯加入世贸组织，并与俄罗斯达成了结束入世谈判的期限。这之后，俄入世进程加快：10 月完成了与美国的谈判，12 月与欧盟正式签署了结束双边入世谈判的谅解备忘录。

从今年 7 月 20 日开始的最新一轮谈判刚刚结束。7 月 28 日俄入世谈判首席代表梅德韦德科夫表示，俄罗斯入世谈判将在年底前结束。

诸多信息显示，俄罗斯将于明年成为世贸组织的正式成员。但不确定因素依然存在。迄今为止，格鲁吉亚仍明确宣布不支持俄罗斯入世。俄罗斯总统梅德韦杰夫 7 月 28 日提请杜马批准俄罗斯与阿布哈兹的海关协议也使问题更加复杂化。

二

俄罗斯入世进程已逾 18 年，创造了入世谈判时间最长的历史记录。有关各方在具体领域各执己见、相持不下是谈判久拖不决的重要原因。俄罗斯入世谈判的主要焦点和分歧是什么？又是如何克服的？

（一）进口关税减让

俄罗斯早在 1998 年初便开始了与世贸组织就商品市场准入问题的谈判，其中的关键是进口关税谈判。西方国家坚持俄罗斯将进口关税平均水平从 12%-14% 下调至 7%-8%，并要求俄罗斯必须履行 WTO 的一些要求，比如取消信息技术和制药用品的关税，对建筑设备、农业设备和医疗设备等商品实行所谓的“零关税方案”。

俄方以经济困难、处于结构调整时期以及对预算的冲击为由，认为这些要求难以立即接受。但俄罗斯还是对关税制度进行了一系列改革，以使其符合世贸组织的规范，并调低进口关税。从披露的信息看，入世后俄罗斯将在 7 年过渡期内将有效关税税率从 11% 降低到 7%。

（二）开放服务市场

1999 年 10 月俄向世贸组织提交了服务贸易的谈判建议。西方发达国家要求俄罗斯全面开放服务业的“敏感领域”，如航空、金融、保险和电信等市场，而俄罗斯则坚持逐步、有限度地实行服务市场开放。

服务贸易谈判主要是在俄美以及俄欧之间进行的。对外国银行的限制是俄美谈判中的重要障碍之一，也是双方谈判难以取得进展的主要原因。经过激烈的讨价还价，2006 年 11 月俄美之间才签订原则性协议。据报道，俄罗斯将不允许外资银行直接开设分行，其资本不得

超过俄罗斯银行法定资本总额的 50%。外资保险公司则可以在俄罗斯开办直接的分支机构。在音像制品生产和服务领域也保留对本国生产者的保护。快递业以及其他一些专业服务则实行全面开放，外资比重可达 100%。

与一般工业制成品进口相比，服务市场的开放是更为敏感的问题，这不仅是因为金融市场开放涉及敏感的金融安全问题，还因为会对俄罗斯势力强大的金融寡头形成严重冲击。正因为如此，俄罗斯早于 2004 年就与中国完成了谈判，2006 年早些时候与日本也达成了协议，但与美国的谈判却陷入了死胡同，而双方的主要分歧之一即为金融市场问题。

（三）农业问题

根据世贸组织规定，入世后各成员的农业补贴额应以其近三年的补贴额为计算依据。俄罗斯不同意这种计算方法，因为转型以来俄罗斯由于财政困难对农业的补贴数目很少。俄罗斯建议每年用于扶植农业生产的政府补贴为 162 亿美元，但以欧盟为首的西方国家要求俄罗斯必须减少农产品补贴数额，凯恩斯集团（阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、新西兰和印度尼西亚等 15 个主要农产品出口国）甚至坚持俄罗斯完全取消对农产品的出口补贴。经过漫长的谈判，2010 年 9 月 27 日俄罗斯农业部长宣布，2012 年前俄罗斯对农产品的国家支持保持在 90 亿美元的水平，2013 年至 2017 年将补贴减少到 44 亿美元。

农业问题显然是诸多谈判领域中最为复杂的一个，迄今为止尚未完全解决全部分歧。除了农业补贴数额，原木出口关税，进口配额以及蔬菜的进口检疫制度等等都是谈判的焦点。包括美国在内的农产品生产大国以及一些发展中国家对俄罗斯的农产品市场准入问题也十分关注。

（四）国内能源商品定价

长期以来，俄罗斯对石油、天然气和电力等能源产品实行国内外不同价格。欧盟等西方国家认为这是世贸组织所不允许的非公平竞争，要求俄罗斯在短期内拉平能源价格的差价。俄罗斯则不接受一次性消除能源差价的要求，认为会推高能源和石化工业的价格并将严重影响俄罗斯的出口；同时，能源价格上涨过快还有可能引发恶性通货膨胀，冲击国民经济的稳定，因此坚持逐步消除能源产品的国内外差价。

天然气和电力的定价曾是俄罗斯与工作组谈判的主要议题和分歧焦点之一，但随着时间推进，俄罗斯国内的能源价格不断上涨，逐步缩小了与出口价格的差距，双方在这一领域的分歧也就逐步消除了。

除了上述议题，对外国投资的限制也是俄罗斯入世谈判的焦点之一。工作组要求在规定的时间内取消对外国投资，特别是对航空工业和能源投资的一切限制。另外，俄罗斯于今年

年初开始实施的汽车工业政策规定，汽车生产厂商年产至少 30 万辆，并将国产化率提高至 60%。这一政策也遭到美国和欧盟反对，也是迄今仍未解决的问题。

三

前已述及，有关各方围绕具体的关税减让、服务市场开放、农产品贸易和能源产品价格等议题展开激烈较量，不愿轻易妥协才使得俄罗斯入世进程跌宕起伏，久拖至今。那么，到底什么因素导致各方不肯让步，谈判持续如此之久？阻碍俄罗斯入世的实质因素有哪些？

（一）俄罗斯入世艰难根本上是其国内进程决定的

俄罗斯国内的体制和结构问题是主导入世进程的决定因素。

俄罗斯申请入世的进程同时也是其国内制度变革的过程。继承自计划体制的一些制度安排，比如燃料供应的补贴定价本身具有事关全局的经济社会意义，不可能一下子取消，因而成为阻碍谈判的焦点。随着体制转型的深入，20 年后的今天能源商品的国内外价差趋于消失，这一领域的纷争自然也就烟消云散了。

如果说体制问题曾经在入世早期发挥重要作用，结构问题则是制约入世进程最为根本和持久的因素。市场化转型 20 年来，俄罗斯经济对能源原材料的依赖始终未能根本改变，这种结构背景下，入世带来的短期利益很小，而冲击却可能很大：一方面，出口导向型的原材料行业在全球经济增长态势下拥有强劲的需求，使得俄罗斯不急于通过降低进入壁垒进入他国市场；另一方面，开放本国市场则不仅会使原本脆弱的国内产业雪上加霜，而且在一定程度上还会制约向创新经济的转型。

结构上的缺陷也决定了针对入世的利益博弈进程。入世有利于改善俄罗斯商品进入他国的市场条件，得到出口导向型企业的支持。但这部分企业集中于少数的能源原材料部门，与金融寡头关系密切。金融寡头因惧怕金融市场开放所带来的冲击，并不积极支持加入世贸组织。入世还会降低进口关税，使为数众多的消费者获利。但其集体行动的能力却很低下。相反，一般加工业和农业部门的工作者则较为容易组织起来。联邦委员会农业和食品政策委员会副主席卡夫让拉杰就公开反对入世：“入世…不应该是今天，甚至也不应该是明天。…首要的是应该保护我们的生产者免受西方廉价和高补贴产品扩张的威胁。否则，西方大公司将吞并国内的大生产，中小企业也将破产。到那时又该谈论价格了，而且是所有商品的价格——面包、肉和牛奶。最重要的是，那时我们的公民将别无选择。”

（二）错综复杂的国际经济利益使谈判举步维艰

作为最后一个加入世贸组织的经济大国，俄罗斯入世必将对许多国家产生重要影响。事实上，60个国家（包括欧盟27国作为一个单位）参加了俄罗斯入世工作组，这是迄今为止参与谈判的国家数量最多的一次。

中国和日本较为关注工业制成品的进口关税减让问题，美国和加拿大等发达国家更为关注金融和服务市场的开放。作为俄罗斯最大的贸易伙伴，欧盟关注的话题显然更为广泛，除了上述议题，欧盟对于俄罗斯的农业政策（尤其是国家农业补贴、农产品市场准入、原木的出口关税和蔬菜检疫制度），能源与运输服务的定价，天然气管道开放、汽车生产制度以及飞行过境费等等都提出了要求。

不仅发达国家要件高，发展中国家的利益诉求也发挥着重要作用。斯里兰卡要讨论茶的进口问题，摩尔多瓦关心酒的贸易，沙特阿拉伯要求提高燃气价格，土耳其则对于皮革制品进口，以及开放旅游市场和金融市场感兴趣。哥伦比亚对于糖的关税很不满，巴西和阿根廷等农业出口大国则坚持取消农业出口补贴。巴西还对肉类进口配额表现出浓厚的兴趣，这一领域的分歧迄今仍未得到解决。还有个国家，尽管本身并不生产冰箱，但却要求俄罗斯取消冰箱进口关税，理由是该国计划在12-15年内开始生产冰箱。

总之，作为最后一个潜在大市场，俄罗斯入世无疑对发达国家以及众多发展中国家的经济利益产生实际影响，从而吸引了为数众多的国家参与双边谈判，加大了入世谈判的难度。

（三）国际政治因素发挥着重要影响

除了庞杂的经济利益，俄罗斯入世进程还纠缠着复杂的国际政治利益。

尽管冷战结束，两极格局瓦解，但西方显然不欢迎俄罗斯崛起，对俄罗斯入世设置重重障碍也就不足为奇。普京执政初期急于加入世贸组织，并定下了2004年入世的最后期限，美国却在谈判中毫不退让，在中国和欧盟早于2004年就签署了双边协议的情况下，迟至2006年11月才与俄罗斯签署协议。此时入世期限已过，俄罗斯不得不重新申请，使得成员国可以就入世条件重启谈判，人为增加了入世难度。2008年全球金融危机后，世界格局加速调整，中国崛起势头明显，在此背景下，美国转而支持俄罗斯入世，并达成了结束双边谈判的期限。不难看出，俄罗斯入世进程与美国的国际政治战略存在千丝万缕的联系。

美欧还操纵独联体国家的入世进程，让处于同一起跑线的乌克兰和格鲁吉亚先于俄罗斯入世，利用俄罗斯与邻国的政治纠葛牵制其入世进程。这其中最为典型的是格鲁吉亚。2008年俄罗斯入世实际上已经接近多边谈判，但当年的俄格武装冲突使俄罗斯的谈判进程一下子又拖后了好几年。迄今为止，格鲁吉亚仍旧反对俄罗斯入世，这也是目前阻碍俄罗斯入世的唯一不确定因素。

（四）金融危机扮演着重要角色

俄罗斯入世进程频繁遭遇经济危机。整个 1990 年代经济陷入全面衰退，使得俄罗斯政府无暇他顾，入世谈判成果寥寥。但最近的全球经济危机则发挥了积极影响。在中国崛起的背景下，俄罗斯在中国与西方之间获得了更大的回旋余地，这是促使美国支持俄罗斯入世的关键因素之一。

经济层面，全球金融危机也使俄罗斯入世意义凸显。在经济低迷和贸易保护主义抬头的背景下，西方国家急于开拓新的市场以尽快摆脱危机，俄罗斯因此成为世界大家庭的“拯救者”。