

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.02.003

柯静:“世界贸易组织改革:挑战、进展与前景展望”,《太平洋学报》,2019 年第 2 期,第 25-37 页。

KE Jing, “WTO Reform: Challenges, Progress and Prospects”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No. 2, 2019, pp.25-37.

世界贸易组织改革:挑战、进展与 前景展望

柯 静¹

(1.上海社会科学院,上海 200020)

摘要:世界贸易组织(以下简称 WTO)自其诞生以来,因成员异质水平高,相互利益调适难度大,再加上共识决策原则,谈判屡屡陷入僵局,改革难以取得进展。近来美国对国际经济体系利益分配愈发不满,意图联手“志同道合”国家改革 WTO,以迫使中国改变经济运行方式。WTO 改革因关涉大国规则竞争而更加复杂,不断扩张的地区主义也可能因沦为地缘竞争的工具,对多边贸易体系制度基础形成威胁。中国应坚决维护多边贸易体系,坚持公正、包容而开放的 WTO 改革方向。在加快自身改革步伐,于合理范围内缩小与西方国家间规则分歧的同时,应致力于使发展中国家发展诉求得到充分重视,维护 WTO 宗旨和目标。

关键词:全球化;世界贸易组织改革;规则竞争

中图分类号:D996.1

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2019)02-0025-13

世界贸易组织(以下简称 WTO)是当今全球贸易治理最核心的多边机制,为促进贸易自由化发挥了无可替代的作用。但其诞生以来便一直危机不断,部长级会议陷入僵局的高频率使其深陷发展困境。近来事态更令人担忧,美国带头反对这一体系,不仅阻碍 WTO 上诉机构新成员任命,还频繁以国家安全为由对他国产品发起调查甚至加征关税。在美国积极破坏和消极阻挠下,WTO 已呈岌岌可危之势。其能否顺应世界格局变化,调和各方诉求,突破治理困境,事关组织未来。本文旨在梳理 WTO 改革的时代背

景和主要挑战,分析改革进展及中国立场,并试从全球贸易体系发展趋势及影响改革的关键不确定性因素入手,展望 WTO 改革前景。

一、WTO 改革背景与挑战

1.1 时代背景

(1)世界权力格局逐渐分散化已成趋势

2008 年是世界经济格局中的重要分水岭,起始于美国而后蔓延至全球的经济危机,使西方新自由主义经济模式的道德权威受到严重挑

收稿日期:2018-09-14;修订日期:2018-12-31。

基金项目:本文系上海市哲学社会科学规划青年课题(2018EGJ004)和上海社会科学院院内招标课题“经济全球化与 WTO 制度改革的中国方案研究”的阶段性研究成果。

作者简介:柯静(1984—),女,安徽合肥人,上海社会科学院国际问题研究所助理研究员,法学博士,主要研究方向:中美经贸关系、国际经济法。

*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。

战。世界经济分歧和割裂逐渐明显,尤其体现在传统西方国家与新兴经济体的经济增速上。据国际货币基金组织(IMF)数据,2008—2016年间,金砖五国名义国内生产总值(GDP)占全球比重由14.9%提升至22.3%。相对应,七国集团(G7)国家名义国内生产总值占全球比重由52.3%下降至47%,到2023年这一比重还将继续下降至41.8%,而金砖五国比重则会升至27.4%。^①与此同时,新兴经济体在塑造全球秩序中开始扮演更重要的角色。2009年匹兹堡峰会上,二十国集团(G20)取代七国集团成为全球金融治理的重要平台,这一变化被视为西方国家主导全球治理走向终结的开端。世界经济甚至政治活力的中心,似乎正在经历从传统发达国家向新兴经济体的转移,世界权力格局逐渐走向均衡化。世界经济的未来和全球治理结构的完善,究竟仍然由西方主导,还是会由众多经济参与者共同推动?传统的权力和角色假设需要被重新审视。

(2) 美国主导的单极世界秩序走向终结

尽管美国内部和外部力量依旧十分强大,在军事、科技、教育等多领域仍保持领先地位,但其主导的世界秩序已经发生结构性转变。^②这种变化,一方面源于世界其他部分的崛起,另一方面也有美国自身因素的挑战。从相对实力来看,20世纪70年代以来,美国国内生产总值始终保持在世界国内生产总值总量的四分之一左右,但它与第二大经济体间的差距明显缩小。据国际货币基金组织数据,2017年中国名义国内生产总值为12万亿美元,为美国的62%。据彭博社分析,若未来期间美国以年均2%增速发展,中国以年均6.5%增速发展,则中国将于2028年超越美国成为全球最大经济体。^③此外,美国经常项目赤字的增长、国内收入不平等的加剧、基础设施项目的衰败以及政治、社会的极化和分裂,引发外界对美国经济的可持续性和偿债能力的质疑。美国发动的伊拉克战争陷入越战式泥潭带来的地缘政治扩张成本和收益间的巨大不平衡,甚至被视为绝对实力的衰落。^④而无论是小布什时期单边主义外交政策还是特朗

普的单边经贸措施,都无疑侵蚀了美国软实力,削弱其主导地位合法性,也进一步验证了美国地位的下降。

(3) 经济不平衡加剧使全球化遭遇挑战

一方面,全球化不仅改变了国家间互动方式和跨国企业运作方式,还通过丰富人们的购买选择,转移和创造新需求,为世界经济增长提供强劲动力。另一方面,因政策未能及时调适导致收入差距愈发悬殊。1800年时最富裕国家与最贫穷国家的人均收入比约为三或四比一,到1900年时已升至十二或十五比一,2002年时更是超过五十比一。^⑤国内财富分配也莫不如是,以美国为例,据美国国会预算办公室统计,1979年到2013年,美国最贫困20%的家庭税后平均收入增长46%,位于中层60%的家庭增长41%,位于顶层1%的家庭增长192%。^⑥技术变革和生产率提高导致传统行业失业增加,发达国家制造业转移和服务外包更激起受影响群体对全球化的强烈抵触。这种情绪本可通过加强教育和职业培训等帮助低技术工人实现转型的规划加以抚平,但却受国内各利益力量冲突影响,而被归咎于全球化,导致政治民粹主义和经济民族主义抬头,进一步削弱全球化的政治基础。

(4) 美国日趋内向给世界秩序带来混乱

特朗普执政以来所采取的内政外交政策与其前任有明显差别,提供公共产品的意愿显著下降,不太注重运用美国软实力来构建制度网

① IMF Data, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx>, Access Time: Aug. 20, 2018.

② Mercy A. Kuo, "The End of American World Order: Insights from Amitav Acharya", *The Diplomat*, Nov. 10, 2016, <https://the-diplomat.com/2016/11/the-end-of-american-world-order/>.

③ Malcolm Scott, "Here's How Fast China's Economy is Catching up the U.S.", *Bloomberg*, May 12, 2016, <https://www.bloomberg.com/graphics/2016-us-vs-china-economy/>.

④ [加]阿米塔·阿查亚著,袁正清等译:《美国世界秩序的终结》,上海人民出版社,2017年版,第24页。

⑤ [美]彭慕兰等著,黄中宪等译:《贸易打造的世界——1400年至今的社会、文化和世界经济》,上海人民出版社,2017年版,第492页。

⑥ Kevin Perese, "Trends in the Distribution of Household Income", Congressional Budget Office, Nov. 16, 2017, <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/presentation/53320-presentation.pdf>.

络,而是秉持美国优先理念,奉行实用主义。在国际经济政策领域,特朗普及其团队认为当前国际经济秩序未能体现美国利益,而现存国际规则不足以扭转这一局面,为此不吝采取单边措施,以“对等”为前提,用加征关税为手段,施压贸易伙伴,企图重塑国际贸易秩序,以恢复美国逐渐流失的领先优势。美国作为全球第一大经济体,将其利益置于他国利益之上,将国内法凌驾于国际条约之上,不仅严重削弱了多边制度效力,更因关税威胁笼罩导致国际经济秩序不确定性大幅提升,降低市场可预期性,加大市场运作风险。此外还会因加重国际社会成员间的分裂和猜忌,让本已陷入困境的多边贸易体系雪上加霜。若各方不够克制,有可能引发关税混战的可怕后果,让全球经济再次陷入危机之中。

1.2 主要挑战

(1) 国家主权与国际机制之间的张力

一方面,相互依存的世界需要多层次治理,特别是民族国家与国际机制间的政策协调;但另一方面,国际政治仍由国家主导,主权仍是宪法性原则。国际机制设计若过于约束国家主权,必然引发合法性危机,实施任何国际规则也仍需落实到国内法层面。尽管经济一体化一定程度上打破了民族国家疆界,乐观的全球主义者因此提出没有边界的美好愿景,但这与现实世界相距甚远。^① 英国脱欧不仅使欧洲一体化进程遭遇重创,也是对全球主义者的一次重击。WTO 附件 2《关于争端解决规则与程序的谅解》(DSU)第 19.2 条中关于“专家组和上诉机构的调查结果和建议,不得增加或减少协定所规定的权利和义务”的规定,目的即在于将 WTO 权限限定在“国家同意”的范围内。但迄今为止,全球治理难以克服的挑战依旧是国家利益优先于国际利益。各国对国家利益的不同诉求使国际机制远不够牢固,即便是最接近于世界政府的联合国,其宪章中仍然规定:“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件”。在贸易高度自由化和全球价值链错综复杂的今天,WTO 需要面对的更多是非

关税壁垒,而诸如竞争政策、透明度等规制通常属于边境后监管措施,关涉国家经济主权,协调难度可想而知。

(2) 多边贸易体系合法性正面临挑战

经济学理论和历史都曾证明,国际贸易是各国经济增长和社会发展的推动力量,贸易自由化可通过促进各种生产要素在国际间流动,为经济发展提供更多机遇,由此似乎能够论证旨在降低保护壁垒的多边贸易体系具备合法性。但国家所面临的并非是简单的自给自足或自由贸易的二元选择,而是采取何种自由化程度的多元选择。^② 对发展中国家来说,在促进贸易自由化同时须关注国内改革问题,盲目推行自由化可能导致大范围失业和产业衰亡后果。相对来说,发达国家市场水平较为完善,制度调整成本较低。然而,发达国家迄今仍未履行多哈回合承诺,在发展中国家极为关切的农业补贴等问题上不愿作出让步,但却要保护其国内面临发展中国家竞争的传统产业。漠视发展中国家发展需求以及未能改善发展中国家和发达国家间巨大的不平等是多边贸易体系合法性缺失的重要原因。此外,代表主权平等的共识决策^③原则虽然加强了民主,但在牺牲决策效率的同时,由于一直未能回答为何众多受 WTO 规则影响的群体无法对制定规则施加影响的诘问,始终深陷“民主赤字”泥潭,进一步削弱体系合法性。

(3) WTO 成员异质化与共识决策困境

WTO 目前有 164 个成员,政治社会经济、人口地理状况和宗教文化传统各有不同,核心关切也有区别。不仅发达国家和发展中国家之间立场存在差异,即便同是发达国家或发展中国家,立场也并非相同。例如,一些发展中国家因经济迅速增长成为中等收入国家,与其他发展

① 周琪、付随鑫:“美国的反全球化及其对国际秩序的影响”,《太平洋学报》,2017 年第 4 期,第 9 页。

② [美]约瑟夫·E·斯蒂格利茨等著,沈小寅译:《国际间的权衡交易:贸易如何促进发展》,中国人民大学出版社,2013 年版,第 9 页。

③ 《建立世界贸易组织协定》第 9 条第 1 款规定:有关机构就所提交事项作出决定时,若与会成员未正式提出异议,则视为由一致意见作出决定。

中国的分歧可能会因此扩大。又如,无论是发达国家还是发展中国家都有保护自身传统下滑产业的政治需求,会在一些议题上发生冲撞。东京回合中,美国意图确立农业补贴规则以限制欧洲共同农业政策,为此曾与后者展开十分激烈的争斗。^①再以2018年1月25日举行的WTO非正式部长级会议中76个成员有意启动谈判的电子商务议题为例,美欧中三大经济体的立场也不一致。美国更青睐使用“数字贸易”概念,意图覆盖货物贸易和服务贸易,大幅削减跨境和边界后监管壁垒;中国集中于消除传统跨境贸易壁垒,^②尤为注重网络空间国家主权,在开放水平和信息自由度上不及美欧;欧盟更强调数据隐私,对待政府监管和自律监管的态度与美国不同。^③共识决策原则使谈判极易因个别成员反对而付诸东流,这不仅是导致WTO发展困境的重要原因,如今更成为WTO生死存亡的关键所在。2016年以来,美国以上诉机构无视诉讼程序期限、超越审查范围等为由,阻挠新成员任命。2018年9月底,上诉机构法官仅剩3名。而根据DSU第16.4条规定:“如一方已通知上诉决定,则在上诉完成之前,争端解决机构将不审议通过该专家组报告。”也即意味着,任一方只需通过上诉且对法官提出回避请求,便可阻挠对其不利的裁决,WTO争端解决机制将陷入无法运转的尴尬境地。若美国继续阻挠任命,WTO也未及时找寻到出路,随着2019年12月另两名法官任期届满,这一机制将彻底陷入停摆。

(4) 大国规则竞争加剧体系改革难度

近年来中美经济实力此消彼长。尽管在军事、教育、人均国内生产总值、创新等方面,两国间差距仍十分显著,但中国经济发展速度特别是未来可能取代美国成为最大经济体的普遍预期,引发美国社会日益增长的不安情绪。以约翰·米尔斯海默为代表的“进攻性现实主义”逐渐占据上风,从地缘政治角度看待中国经济崛起,认为中国必然会从结构层面挑战美国主导的国际体系,改变世界权力分配格局。^④在此观点驱动下,美国对华政策发生转向,将中国视为战略竞争对手,将中美间经济竞争视为对美国

国家安全的威胁,^⑤多次指责中国依靠不公平竞争手段,攫取相对于美国更大的经济优势,导致美中间巨大贸易逆差;指责中国与技术领域的进步,是通过强迫他国企业转移技术、盗窃知识产权等手段获得。因认为WTO规则无法改变中国国家主导经济做法,美国表示将联手“志同道合”国家推动WTO改革。^⑥在美国压力下,欧盟和日本也持相似立场。2018年9月,美欧日贸易部长就WTO改革再次发表联合声明,这是继2017年12月以来三国就该问题所发布的第四份联合声明。^⑦特别值得关注的是,2018年9月,欧盟和加拿大相继提出的WTO改革建议中都纳入了美国意图约束中国作出改变的改革诉求。^⑧因此,未来期间,如何迫使中国在产业政

① 舒建中:“美国与‘东京回合’:贸易霸权面临新挑战”,《美国研究》,2018年第2期,第44页。

② Henry S. Gao, “Digital or Trade? The Contrasting Approaches of China and US to Digital Trade”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 21, Issue. 2, 2018, pp.297-300.

③ Dan Ciuriak and Maria Ptashkina, “Started the Digital Trade Wars Have: Delineating The Regulatory Battlegrounds”, International Centre for Trade and Sustainable Development, Jan.9, 2018, <https://www.ictsd.org/opinion/started-the-digital-trade-wars-have-delineating-the-regulatory-battlegrounds>.

④ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W.Norton & Company, 2nd ed., 2014, p. 362.

⑤ “National Security Strategy of the United States of America”, The White House, Dec. 2017, <http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

⑥ E.g., “U.S. Trade Policy Priorities: Robert Lighthizer, USTR”, CSIS, Sept. 18, 2017, <https://www.csis.org/analysis/us-trade-policy-priorities-robert-lighthizer-united-states-trade-representative>; “2017 Report to Congress on China’s WTO Compliance”, USTR, Jan. 2018, p.2, <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-China-Report-to-Congress.pdf>; “2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report”, USTR, Mar. 2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>. etc.

⑦ “Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union”, USTR, Sep. 25, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-trilateral>.

⑧ “European Commission Presents Comprehensive Approach for the Modernization of the World Organization”, European Commission, Sep.18, 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5786_en.htm; “Canada Unveils Plan to Bolster WTO in Face of U.S. Protections”, Bloomberg, Sep.25, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-25/canada-unveils-plan-to-bolster-wto-in-face-of-u-s-protectionism>.

策、知识产权、市场准入等方面作出转变必定成为 WTO 改革的重点议题,而美国对 WTO 的态度也很大程度上取决于改革成果是否遂其心意。WTO 在挣扎着如何走出困境的同时,即将成为中美规则竞争的重要战场。

二、WTO 改革进展与中国立场

2.1 WTO 改革的进展评析

面对这场史无前例的严重危机,2018 年 9 月,欧盟和加拿大分别提出 WTO 的改革建议。11 月,中国、欧盟、印度等成员方提交关于争端解决机制的联合提案,以敦促尽快启动上诉机构成员遴选程序,维护岌岌可危的多边贸易体系。

(1) 欧盟改革方案

欧盟《WTO 现代化》改革方案主要包括三方面:①规则制定与发展;②常规工作与透明度;③争端解决机制。

规则制定与发展方面,主张改革旨在能够及时更新 WTO 规则,为此就个别议题感兴趣的成员可以在 WTO 中展开谈判并最终达成部分或全部成员参与的协议,该协议将作为 WTO 框架的组成部分。欧盟建议,其一,未来规则应注重体系平衡与公平竞争、解决服务与投资壁垒、实现国际社会可持续发展,为此目的须解决透明度、国有企业、工业补贴和强制性技术转移等问题;其二,修改当前 WTO 体系中发展中国家基于发展目标而主张的全面灵活性,建议设计“毕业”机制并确保特殊与差别待遇的针对性;其三,鉴于共识决策原则困境,在双边协定外,应积极推动基于最惠国待遇原则、开放的诸边协定谈判,充分发挥秘书处作用并加强成员方的政治支持。①

常规工作与透明度方面,注重强化 WTO 的监督职能,确保成员方国内贸易政策透明度,以切实执行 WTO 规则。为此,欧盟建议提升委员会层面监督的有效性,并通过实施相应的激励和制裁措施、反通报措施,强化贸易政策审议机制(TRIM),促使成员方积极通报相关情况。②

争端解决机制方面,在列举并正面回应美

国对上诉机构诸如无视 90 天诉讼程序期限、超越审理范围、裁决报告被视为先例等不满之外,重点针对本次美国阻挠上诉机构新成员任命导致机制面临瘫痪威胁,提出旨在加强上诉机构独立性、提高程序运作效率的改革建议。为此,欧盟主张将上诉机构成员从目前 7 名增加至 9 名,任期由 4 年一任可连任两届改为 6~8 年一任,由兼职转为全职,而即将离任的成员应完成其任期内已进行听证程序的上诉案件的审理过程。③

(2) 加拿大改革方案

加拿大方案同样覆盖 WTO 监督、争端解决、谈判三大职能,改革方向和原则与欧盟基本一致,但相比欧盟较为简略。监督职能方面,建议通过反通报等方式提升成员方国内措施透明度,强化贸易政策审议机制,改善解决特殊贸易关切问题的机制效用。争端解决职能方面,在正面回应并支持美国对上诉机构不满理由的同时,强调存在一个具有强制性、约束力和公正的争端解决机制的必要性,为此主张应确保上诉机制得以存续。规则谈判方面,其一,应继续多哈回合中未竟重点议题,尤其关涉最不发达国家的农业补贴和发展等问题;其二,须逐渐填补数字贸易等新贸易形态、中小企业等领域的规则空白,促使 WTO 规则现代化;其三,须解决国有企业、工业补贴、技术转让等扭曲性竞争问题。此外,加拿大同样支持推动诸边协定谈判并建议改革当前 WTO 体系中为发展中国家提供普遍意义上的特殊与差别待遇,使之基于差异化的新方法。④

(3) 十三国/地区 WTO 改革会议

10 月 25 日,加拿大召集欧盟、澳大利亚、日本、韩国、巴西、智利、墨西哥、新西兰、挪威、瑞

① See: “European Commission Presents Comprehensive Approach for the Modernization of the World Organization”, European Commission, Sep. 18, 2018, pp. 3-8, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5786_en.htm.

② 同①, pp. 9-10.

③ 同①, pp. 13-17.

④ See “Canada Unveils Plan to Bolster WTO in Face of U.S. Protectionism”, Bloomberg, Sep. 25, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-25/canada-unveils-plan-to-bolster-wto-in-face-of-u-s-protectionism>.

士、新加坡、肯尼亚的贸易代表共同商议 WTO 改革问题,因中美间分歧较大,未在此次获邀之列。会议并未涉及具体改革细节,主要目的在于抛出改革动议,寻求尽快行动以解决当前危机的共识。会后联合公报强调争端解决机制是 WTO 的中心支柱,重振 WTO 谈判职能并加强监督成员方贸易政策,提高透明度。

(4) 中欧印等联合提案

一方面,为应对上诉机构迫在眉睫的停摆危机,该提案除同样主张即将离任的法官应完成其任期内已进行听证程序的上诉案件审理过程,还提议待离任法官可继续履行其职务直至新法官上任,但最长不得超过其本应离任日期后的两年。因考虑上诉案件复杂性和积压现状,建议经上诉各方同意,可延长规定的 90 天上诉期限。另一方面,针对美国所提出的关切,主张限制上诉机构对成员方国内法含义的解释,并规定仅在解决争议必要范围内处理上诉各方所提出的问题。此外,建议上诉机构与 WTO 成员举行年度会议,以解决有关上诉裁决过程中的方法、系统性问题或趋势的关切。^① 与其说该提案的意义在于其内容,倒毋宁说更在于中欧印等在争端解决机制改革立场上的趋于一致。

(5) 进展评析

上述动议及提案反映了成员方试图解决困境的美好愿望,但也仅是 WTO 改革艰难历程中跨出的第一小步。难点在于,改革的本质在于权利和义务的重新分配,而各方分歧却难以调和。未来进展如何,仍然充满变数。

其一,当前 WTO 体系最大抨击者同时也是造成组织面临危机的美国迄今只表达不满,但并未抛出任何建设性的改革目标和措施,立场十分晦涩。9 月美国贸易代表罗伯特·莱特希泽(Robert Lighthizer)在活动中表示认同 WTO 的重要性,但同时指出若没有它,美国也会创建(invent)它,并再次抨击中国是“非市场经济体”,不符合 WTO 规则设计初衷。^② 这句话暗含若 WTO 改革未能达到美国期望值,美国可能另起炉灶的意图。

其二,尽管欧盟、加拿大方案都对美国关注

的“扭曲性”竞争行为、发展中国家待遇、上诉机制等问题予以支持,欧盟方案更是包括如何从控制权等方面入手,有力界定“国有企业”等具体细节,但美国对此依旧不满,分歧在于上诉机制的改革方向。^③ 为避免再次发生因上诉机构成员任命受阻而危及机制存亡事件,欧盟和加拿大筹成员方都提议强化这一机制,但这与美国愿望背道而驰。事实上,在美国认为 WTO 谈判职能得到修复、规则得以与时俱进并能有效纠正他国不正当竞争做法的系统性问题之前,很难期待上诉机制的改革会有所突破。特朗普执政以来,美国所发布的《贸易政策议程》、^④ 美墨加三国协定(USMCA)谈判过程中美国对争端解决机制所持立场及最终协议文本,^⑤ 都清晰表明本届美国政府确保国家经济主权不受国际法约束、强化国内贸易政策工具的意图。而当这场 WTO 争端解决机制效力的保卫战遭遇到奉行美国优先理念且青睐单边措施、动辄退群的美国政府,博弈之路必将十分崎岖。此外,美国还指责欧盟改革发展中国家待遇的立场不够强硬。^⑥

① See “WT/GC/W/752”, World Trade Organization, Nov. 26 2018, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157514.pdf.

② Hoagland, Isabelle, “Eyeing October Summit in Ottawa, Canada Prepares WTO Reform Pitch”, *Inside US Trade*, Sep. 28, 2018, pp.23-24.

③ 美国驻世界贸易组织大使谢伊表示,美国不同意欧盟关于上诉机制的改革建议,并提出可以考虑用仲裁来代替上诉机制。Monicken, Hannah, “Shea: WTO Members ‘Need to Pick a Lane’ on Reform Issues”, *Inside US Trade*, Oct.19, 2018, pp.44-46.

④ 2018 年美国《贸易政策议程》中明确表示“贸易协议应该是‘暂时的’、‘可视经验和情形而被舍弃或改变的’”,强调美国国家利益优先。

⑤ 尽管《美国、墨西哥、加拿大协议》(USMCA)最终保留了加拿大坚持的贸易救济章节,但美国明确表示这些约束主权性质的争端解决机制不会阻止美国继续执行其国内贸易政策工具。此外,《美国、墨西哥、加拿大协议》中继续弱化投资者—国家争端解决机制(ISDS),与加拿大投资者之间的争端,仅《北美自由贸易协定》(NAFTA)存续期间的遗留投资可继续诉诸这一机制,且规定了三年内将逐步取消;墨西哥投资者也仅能就特定国家合同(如能源合同)所发生的投资争端诉诸投资者—国家争端解决机制。此外规定仅违反国民待遇、最惠国待遇、征收(不包括间接征收)的投资争议可提交投资者—国家争端解决仲裁。

⑥ Monicken, Hannah, “Shea: WTO Members ‘Need to Pick a Lane’ on Reform Issues”, *Inside US Trade*, Oct.19, 2018, pp.44-46.

其三,欧盟、加拿大方案多涉及美国对 WTO 的改革诉求,但并未对导致 WTO 谈判效率低下的共识决策原则提出改进细节,也未就如何兑现广大发展中国家十分关心的多哈回合承诺给出解决方案,更未触及怎样切实提升发展中国家在体系中的话语权地位、保障其发展诉求得到重视,改革建议对发展中国家具有多大吸引力令人怀疑。

其四,作为美国推动本轮 WTO 改革的重大驱动因素,中国是另一关键主体,改革进程与中国立场息息相关。但迄今中美在根本诉求上存在巨大分歧,互信水平严重不足,尤其美国真实意图尚未明晰且本届政府十分缺乏诚信。对中国来说,进一步改革开放符合本国发展目标。随着中国经济体量增长,也必定会在 WTO 中承担相应义务,但这并不关乎中国经济运行模式的正当性,更不会接受外部力量干预。对美国来说,若执着于迫使中国在这一点上作出根本转变,则双方谈判空间十分狭小。在奉行共识决策原则的 WTO 中,中美双方的博弈僵局就足以导致 WTO 改革陷入困境。

2.2 WTO 改革的中国立场

共识原则增加了 WTO 改革难度,但却未能阻止运作程序和组织文化中的权力政治。发达国家庞大的消费市场本身就是最有力的谈判杠杆,因此事实上发展中国家很难利用成员多的优势争取有利谈判地位。WTO 改革因上诉机制随时可能停摆、美国随时可能退出而十分迫切,大国竞争更加加剧规则调适难度。尽管困难重重,各方仍应努力寻求可能的解决方案。一方面,WTO 虽然存在民主赤字等问题,但仍是迄今为止最以规则为基础的国际秩序。若这一秩序不再,各国只能寻求双边或区域机制,全球经济将陷入彻底的碎片化治理。这对世界各国都会是巨大损失,即便对美国也未见得是好消息。另一方面,虽然美国对 WTO 改革耐心有限,但在结果初露端倪之前,也未见得会立即退出。10月12日,美国驻 WTO 大使丹尼斯·谢伊(Dennis Shea)指出除非在美国具有颠覆性质的建设性领导下,否则 WTO 改革不会发生。但他

也认同改革的渐进性以及并非所有问题都需要立即解决。^① 因此,在美国尚未采取极端措施之前,理论上 WTO 成员尚有协调空间。而美国的强硬态度及因此带来的不确定性对改革进程也会产生一定作用力,虽然这种作用力导致的结果未必有益于国际社会共同利益。基于目前形势,对中国立场建议如下:

(1) 坚持公正、包容而开放的 WTO 改革方向

WTO 多年来停滞不前的关键在于,发达国家始终未正视不同成员间发展水平和关切重点差异,在推动市场开放以获得自身准入利益的同时,却过于限制发展中国家选择合适的贸易政策,强制后者必须履行特定义务以换取市场准入机会。但这些条款往往并未促进发展中国家经济福利,以至于后者普遍认为,即使不签订协议造成损失,也要比签订对自身不利的协议要好。^② WTO 成员异质水平高,这意味着真正有益的贸易政策应允许存在差别。而发达国家拥有相对于发展中国家远非对称的力量,调整成本、谈判地位、人力资源、应对冲击和运用争端解决机制等方面的优势,都是发展中国家望尘莫及的。因此,美国所呼吁的“对等”和“公平”,对发展中国家而言,既非公平也不公正。若朝此方向改革,发展中国家将面临巨大的市场冲击和制度调整成本,付出难以承受的代价,定然会失去继续谈判的动力,削弱对 WTO 体制的信心。若要谈判取得进展,所有核心内容都须有发展中国家的参与和支持。

中国作为最大的发展中国家,应坚持 WTO 朝着公正、包容和开放的方向进行改革。

①公正。WTO 应正视发达国家与发展中国家间的发展不平衡问题。为此,谈判过程和结果要以能切实增进发展中国家经济增长为目

① Monicken, Hannah, “Shea: WTO Members ‘Need to Pick a Lane’ on Reform Issues”, *Inside US Trade*, Oct. 19, 2018, pp. 44–46.

② [美]约瑟夫·E·斯蒂格利茨等著,沈小寅译:《国际间的权衡交易:贸易如何促进发展》,中国人民大学出版社,2013年版,第71页。

标,避免为其施加过严的政策限制和过重的行政及财政负担,提供实质性的差别和特殊待遇并给予必要的技术和经济援助,帮助其开展能力建设。欧盟在其改革方案中虽表示完全支持发展中国家为实现其发展目标接受必要援助及拥有相应灵活性,但并未包含如何实现这一原则的具体方法。^①对此,中国应坚持在接下来的改革进程中,保障这一原则得到严格遵循,发达国家的承诺及 WTO 帮助发展中国家实施有效发展政策的义务须具备可执行性。发达国家与发展中国家的权利和义务绝不应以“对等”为前提,“公平”的界定也不能局限于经济效益而应包含促进发展中国家发展的政治性权利。

②包容。WTO 的多边性质和成员的异质化决定其宗旨和范围须具备包容性。为此,不应由某一国家或集团主宰,更不应规定唯一发展模式。制定规则须具有灵活性,允许成员对政策做出一定保留。近年来美国对发展中国家特殊与优惠待遇抨击有加,欧盟和加拿大在改革方案中就如何限制当前 WTO 中发展中国家的全面灵活性提出了解决方案。欧盟主张未来这一待遇应具有针对性和差异性,以需求为导向,以证据为基础。对此,中国应坚持任何对该原则的限制须具备合理性,规则的设计须避免发展中国家承担不必要的负担。^②此外,为确保机制存续的合法性和可行性,提高决策效率不应以牺牲多元和民主为代价。组织结构和运作流程要真实体现不同行为体的话语权,特别是发展中国家和最不发达国家,为其融入全球经济提供真正公平的机遇。

③开放。WTO 应致力于消除成员间贸易保护主义做法。为此,应持续减少扭曲性的关税和非关税壁垒,降低不合理的限制性措施,促进生产要素自由流动,推动全球化持续深入发展。但须特别注意,开放并不等同于完全自由化,步骤也非整齐划一,应基于自身经济和制度发展水平,考虑产业和劳动力调整成本,并允许发展中国家在适用规则和决定市场开放度上具有更多灵活性,拥有合理的过渡期间。

(2) 坚定不移地推进中国新一轮改革开放

2018 年 7 月,WTO 对中国贸易政策第七次

审议结束,共有 42 位成员主要围绕产能过剩、产业政策、知识产权、网络安全监管等领域向中国提出 1963 个问题,数量之多创历史之最。^③一方面,在美国不断施压下,贸易政策审议机制已然具有浓厚的大国博弈色彩;另一方面,尽管中国并未违反 WTO 规则,但作为第二大经济体和第一贸易大国,世界对中国贸易政策和宏观经济环境的关注度也与日俱增。对中国来说,最有效应对外部压力和表明中国对 WTO 改革立场的方式应是坚定不移地推进中国新一轮改革开放,不断提升自身制度发展水平。

①这是维护多边贸易体系的重要体现。当今世界正处在十字路口,根据 WTO 贸易限制措施监测报告,2017 年 10 月至 2018 年 5 月,二十国集团国家新出台 39 项限制措施,较同期增长一倍。^④而美国作为本轮全球化的推动者带头反对这一体系并频繁采取保护主义措施,更是使全球化遭遇前所未有的冲击。在此背景下,中国举办国际进口博览会、建设海南自由贸易港、降低进口汽车关税、放开外资股比限制等系列开放举措,为缓解紧张局势释放积极信号,极大地减少不确定性,提振市场信心,为世界经济增长提供有力引擎,帮助维护全球贸易秩序。

②这是加强国际规则话语权基本前提。GATT/WTO 是二战后美国主导构建的多边贸易体系,体现其规则主导权和霸权利益。当美国对体系渐生不满却又难以调整时,意图主导削弱 WTO 影响的区域协定谈判,逐渐重塑国际经济新秩序,削弱中国竞争优势。中国在国有企业、知识产权、市场准入等规则上与欧美国家存在不少分歧,这不仅是当前中美贸易摩擦焦点,也是 WTO 规则竞争重点。目前美国仍是多边

① “European Commission Presents Comprehensive Approach for the Modernization of the World Organization”, European Commission, Sep.18, 2018, p.8.

② 同①。

③ “Concluding Remarks by the Chairperson”, WTO, Jul. 11&13, 2018, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp475_crc_e.htm.

④ “Rate of New Trade Restrictions from G20 Economies Doubles against Previous Period”, WTO, Jul.4, 2018, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/monit_04jul18_e.htm.

体系主导力量,而中国也无法绕开美国独自发展。中国规则话语权的弱势,会导致中国在包括WTO在内的国际经贸谈判中十分被动,削弱中国推进WTO改革和改善全球治理的合法性和影响力。因此中国须直面如何升级规则以加强话语权的难题,而这必须建立在进一步改革开放和提升竞争力的基础上。

三、WTO改革的前景展望

尽管关于美国世纪是否结束存在分歧,但就世界秩序正在变化已有不少共识。^①而当主导建立当前国际秩序的美国对秩序日渐不满,并以破坏秩序的方式寻求秩序重建时,世界正进入一个不稳定的时代。多边贸易体系作为美国重要的抨击和改革目标,正面临前所未有的挑战。一面是以美国为首的发达国家指责这一体系未能为其提供符合期望的经济增长表现;一面是新兴国家认为二战后的治理结构未能公平反映世界经济新格局;而广大发展中国家则对其所关切的发展需求被长期忽视而深感愤怒。WTO面临多重攻击,改革势在必行。但问题在于,如何调和这些不同甚至严重对立的改革诉求?陷入共识困境的WTO,最终会因失去美国支持走入死局,抑或因无法承受美国压力而被重塑?改革会否反映世界经济格局新变化?因受多重因素影响且形势风云变幻,很难准确预测具体进程,但不妨试从全球贸易体系发展趋势及影响改革的关键不确定性因素入手,进行分析。

3.1 全球贸易体系的发展趋势判断

(1) 全球化的发展趋势难以被彻底逆转

经济全球化是运输通信和技术发展到一定阶段的必然产物,使资源能够在全球范围内进行配置。如果我们将全球化理解成渐进而非始终高奏凯歌的过程,可以更好理解当前全球化遭遇的挫折。全球化在改变社会和经济方面的作用已经难以被忽视,即便一段时期中保护主义情绪有所复苏,但若不能阻断生产要素在国际间流动,则难以扭转全球化发展趋势。历史

的进步无法逆转,新贸易理论更是告诉人们,规模经济和专业分工无处不在,这意味着跨国公司不会仅因政府号召就回归本土。根据中国商务部数据,2018年前8个月,美国对华投资同比增长23.6%,即是一个最好的例证。^②全球产业链已经形成且仍在不断扩大,产品从原材料到最终消费品整个过程会流经多个国家,使得对产品价值链的分析空前复杂。世界经济正变得前所未有的国际化。

虽然全球化趋势很难扭转,但也需要认识到:其一,全球化的步伐可能会放缓。2008年以来,全球复苏之路仍然崎岖且伴随较大不确定性,国际贸易和投资增速较以往显著下降。贸易方面,平均增幅仅为3%。尽管2017年上升至4.7%,^③但较1990—2008年的6%仍有明显差距。^④投资方面,2017年全球跨国直接投资低迷,较2016年下降23%;^⑤2018年上半年主要受美国税制改革影响,较2017年同期大幅下降41%,^⑥始终未能回归危机前峰值水平。与此同时,诸如经济不平衡、环境恶化、移民危机等现象削弱了全球化的政治共识,一些主要经济体国际经济政策发生转向,与他国间不断升级的冲突更是严重损害了商业信心和投资决策,影

① 例如阿米塔·阿查亚认为,美国主导的世界秩序已经终结,当前正类似于一个“多厅影院”的复合世界,秩序的建立和管理更为多样化和多元化,包括非国家行为体在内的众多行为体都会参与其中并发挥作用。以约瑟夫·奈为代表的学者则认为,美国世纪并未结束,美国仍拥有占主导地位的权势资源并在全球国家之间的力量平衡中发挥关键作用。但约瑟夫·奈并未否认美国正在经历某种程度的相对衰落,因而美国如何运用自己的优势资源,作出明智的国内和国际战略选择至关重要。

② “前8月中国新设外资企业数同比倍增”,商务部中国服务贸易指南网,2018年9月14日, <http://tradeinservices.mofcom.gov.cn/article/tongji/guonei/buweitj/swbtj/201809/69589.html>。

③ “WTO Annual Report 2018”, WTO, Geneva, p.6, https://www.wto.org/english/news_e/pres12_e/pr658_e.htm。

④ “Trade Growth to Slow in 2012 after Strong Deceleration in 2011”, WTO, Geneva, Apr.12, 2012, https://www.wto.org/english/news_e/pres12_e/pr658_e.htm。

⑤ “World Investment Report 2017”, UNCTAD, New York & Geneva, p.xi, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf。

⑥ “Global Investment Trend Monitor”, UNCTAD, New York & Geneva, No.30, Oct.15, 2018, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeciainf2018d1_en.pdf。

响世界经济前景。其二,政策的选择并非无足轻重。迄今全球经济诸多危机,根源出自全球治理水平未能及时适应世界经济形势变化,而全球治理的关键在于国际和国内机制的政策协调,既包括宏观层面,也包括微观层面。失效的政策协调会放大全球化负向溢出效应,引发抵制全球化的思潮。其三,不同时期全球化的表现存在差异。当今时代,一是全球经济中心正逐渐转移至新兴发展中国家,特别是亚洲地区;二是人工智能、大数据、生物技术等新一轮科技和产业变革正在积聚力量,而信息和通信技术对国际生产的重要性日益提升,数字经济可能会成为新工业革命的主要驱动力;三是无论是全球化还是其引发的危机全球化现象,都会使国际社会的相互依存进一步增强。

(2) 全球贸易治理多元化合作不可或缺

一方面,当今世界比以往任何时代都更加相互依存,单一国家无法仅凭一己之力应对各种挑战。经济全球化在推动贸易投资增长的同时,也会放大各种外溢效应,凸显出全球治理重要性。然而世界政治组织和经济组织不同步,国际经济体系已然全球化,但世界政治结构仍以民族国家为基础,强调边界的重要性。在国际贸易领域,各国政府都面临让全球化进程向有利于本国利益或重商主义方向倾斜的压力。^① 国家间进行政策协调做出妥协,可能会因此失去国内政治支持,政府并非都愿意为之,由此催生出多边制度和建立秩序的必要性。多边体系通过为成员提供政策协调平台,在提升合法性、稳定性和可预期性的同时,有助于提高共同应对危机的能力。二战后美国致力于构建促进开放市场、民主、制度合作和多边纽带,并视之为国际秩序的基础。^② 因为仅凭美国自身不足以确保全球经济稳定和健康,而美国的繁荣与此密切相关。

另一方面,当今时代跨国公司遍布世界各地,资本、人力和技术在全球范围内自由流动,基础权力结构呈分散化特征,更多行为主体拥有话语权和话语权资源。底部的棋盘是政府控制之外的跨越国界的关系领域,实力被大范围地扩散了,合作变得至关重要。^③ 全球贸易治

理不仅需要民族国家进行合作,还需要跨国公司、环境、人权等政府和非政府组织甚至包括个人等非国家行为体之间的合作。多层级行为体共同构建多元化跨国治理网络,范围覆盖全球各地,层次包括多边、地区、区域和双边,形式涵盖各种正式和非正式组织、协定和安排。这一巨大的多元化治理网络须具备有效的相互监督和约束责任机制,切实加强相互间政策调适。良好的多元合作会产生正向溢出效应,减轻失衡和危机概率,反之则会引发和加剧风险。

3.2 WTO 改革的不确定性因素剖析

(1) 主要行为体对世界秩序变化的认知与互动

从2001年到2010年,西方占世界经济的份额减少了10.33%,超过前四十年份额减少的总和。^④ 如今,新兴市场国家和发展中国家对世界经济增长的贡献率已达到80%。按汇率法计算,经济总量占世界比重接近40%。照目前发展速度,10年后将接近世界总量的一半。^⑤ 世界经济力量正从西方世界向新兴国家发生转移,全球经济治理结构理应作出相应调整。国际金融领域,新兴国家在国际货币基金组织和世界银行中份额权和投票权有所提升。各种地区性权力集团和治理机制正在涌现,以亚投行和金砖银行为代表的新兴多边金融机构作为当前全球金融治理体系的补充,为世界提供更多公共产品,让更多人从经济发展中获益。

以WTO为代表的多边贸易体系改革也应顺应世界秩序新变化。过去年间,各项议题鲜能达成共识,WTO成员对推动新协议缺乏强大的政治动力,更缺乏带领机制走出僵局的领导

① [美]亨利·基辛格著,胡利平等译:《世界秩序》,中信出版社,2015年版,第483-484页。

② [美]约翰·伊肯伯里著,门洪华译:《大战胜利之后:制度、战略约束与战后秩序重建》,北京大学出版社,2008年版,中文版序第26页。

③ [美]约瑟夫·奈著,[美]邵杜译:《美国世纪结束了吗》,北京联合出版公司,2016年版,第115页。

④ 同③,第117页。

⑤ “习近平出席金砖国家工商论坛并发表重要讲话”,人民网,2018年7月26日,<http://world.people.com.cn/n1/2018/0726/c1002-30170235.html>。

力。今时今日,美国带头呼吁改革 WTO,但出发点却是要恢复其昔日霸权,采取的措施更是逆势而为,以单边主义为手段,施压 WTO 朝其所界定的“对等”和“公平”方向改革。但扰乱或抛弃现有秩序并非是明智选择。WTO 的价值在于它为国际间贸易创建了以规则为基础的国际秩序,是以国家同意而非单边权力来追求自身利益最大化。遵守秩序的良好预期在于所有的成员方都能从中获得和平利益,从而有助于实现国际社会的正义最大化。以摧毁秩序的方式重建秩序,会因失去合法性基础而带来更多冲突。事实上,美国多年来在世界经济中比重并未下降,这正说明新兴经济体特别是中国崛起并未侵蚀美国在国际经济体系中的地位。有意忽视甚至扭曲这一事实,将 WTO 改革建立在中国能否按其界定的“市场经济体”作出根本性转变,是对国际经济秩序的最大挑战。

对于美国来说,如果能接受其他行为体在塑造世界秩序中的贡献,超越以美国为中心的行事思维,正视其国内失衡的结构性根源,合理运用占主导地位的权势资源,会为美国权力带来更多尊重与合法性,其世界地位也能更加持久。过早让世界陷入金德尔伯格陷阱,只会因全球经济下滑而殃及自身;对其他传统西方国家来说,应拥有更多全球思维。一方面,只有全球经济走出衰退,才不会因有效需求不足而陷入过剩危机。繁荣的世界经济并非仅有利于增长最快的国家,而是惠及所有地区。另一方面,应正视发达国家与发展中国家间巨大的不平等,制定规则时应重视发展中国家发展诉求和改革能力,让这些国家获得平等融入世界的机会。致力于全球均衡发展,才能共同拥有更加光明的前景;对发展中国家来说,多边贸易体系走向关乎生存和发展空间,应坚定反对单边主义和霸权政治,在积极参与国际分工的同时继续推进全球经济治理改革。在此过程中要搁置分歧,共同抵制不公正的改革诉求,绝不能被眼前利益所分化,于根本利益上行短视之举。此外,发展中国家首要任务仍是发展,国内改革须基于国情,权衡制度调整和执行成本,避免付出

过于高昂的改革代价。

WTO 改革应顺应历史大势,否则定会影响其保持活力的合法性和有效性。因此其未来恰恰需要逐渐适应不再受制于美国单边权力的新多边主义而非恢复美国霸权秩序,改革过程也应体现世界秩序变化带来的相应调整。但秩序改革任重而道远,不仅取决于美国如何认知和应对其权力变化,也与其他行为体如何认知和应对美国权力高度相关。各方都应保持理性和克制,坚持在秩序框架内进行调整。态度过于激进,诉求过于失当,会失去合作基础,让改革无以为继。WTO 所有成员能否对此拥有正确认知并作出调适,对塑造多边贸易体系的未来至关重要。

(2)地区主义是否能成为多边主义的有益补充

WTO 从未拒绝过地区主义。早在关贸总协定(GATT)成立之初,就允许区域一体化作为最惠国待遇和非歧视原则的例外而存在。^① GATT/WTO 为区域贸易协定留下空间,主要基于各国经济发展不平衡的现实考虑,同时也是因为区域贸易协定同样以促进贸易自由化为目标。而当 WTO 谈判机制陷入僵局,不断扩张的地区主义成为一种必然,填补 WTO 规则空白或在前者基础上进一步提升自由化水平,以满足不断上升的经济一体化需求。另一方面,当世界权力逐渐分散化,地区主义也成为完善全球治理的补充形式,以弥补多边机制局限。因此,地区主义和多边主义并非天然排斥。在理想状态下,两者可相互补充,提升全球治理合法性与有效性。

但须注意的是,地区主义并非只是正向溢出效应。其一,区域协定在提升区域内一体化水平,为成员提供更高经济福利的同时,因区域内优惠待遇并不适用于区域外贸易伙伴,必然导致歧视。不仅带来贸易转移效应,也可能形

^① GATT 第 24 条第 5 款中规定,“本协定的规定不得阻止在缔约方领土之间形成关税同盟或自由贸易区,或阻止建立关税同盟或自由贸易区所必需的临时协议”,但为避免对 WTO 支柱性原则造成根本性破坏,该款同时规定优惠区域内的 WTO 成员与非优惠区域内的 WTO 成员进行贸易时,不得设立高于该优惠区域建立前更严格的限制水平。

成新的保护主义,侵蚀多边贸易体系的制度基础;其二,区域协定不断涌现,导致多边贸易体系“碎片化”现象严重。特别是当主导地区主义的力量并非是弥补多边体系不足,而是带有明显的地缘政治目的,将其作为削弱、抵制甚至替代多边体系的工具时,则会成为架空多边主义的威胁。而仅地区主义本身,尚不能为全球经济治理提供足够完善的方案。

这一风险正在不断加剧,最大挑战正来自于体系的构建者——美国。因对当前体系利益分配严重不满,且共识原则加大了改革难度,美国对 WTO 的支持和耐心日益减少,试图推动地区主义,削弱 WTO 的影响和作用。奥巴马时期将跨太平洋伙伴关系协定(TPP)作为亚太经济政策抓手,企图利用地区主义,将中国排斥在充满活力的亚太经济圈外,抑制中国在 WTO 体系中的收益。特朗普同样也在推动地区主义,但与其前任仍试图在多边框架内寻求调整不同,在其认为 WTO 规则对美国不利时,则直接弃之不顾,屡次动用国际社会极少使用的“国家安全”名义,对他国施加关税威胁。借助美国远强于他国的实力,施压对手做出让步,以签署更有利于美国的贸易协定。^① 特朗普执政以来,重新谈判美韩和北美自贸协定,即将与欧盟和日本开展自贸协定谈判,都是运用这一逻辑的充分体现。2018年9月底达成的美墨加自贸协定中的“非市场经济体”相关条款,是美国用自身国内法将他国划分为“市场经济体”和“非市场经济体”两大阵营,并以此限制成员方未来选择自贸协定伙伴的强权体现。^② 若 WTO 改革不如其所愿,不排除美国有退出可能。^③ 因此,美国是以民族主义大国角色行事,推动以恢复霸权秩序为目的的地区主义。这种做法在削弱多边贸易体系的同时,给 WTO 改革方向施加了前所未有的压力。

相互依存的国际社会所需要的是真正包容而开放的地区主义,在减少区域内贸易壁垒的同时,吸引并允许区域外经济体参与,缩小区域内歧视水平,减少保护主义壁垒和贸易转移效应。此类地区主义能促进地区间包容合作,改善碎片化效应,与多边主义一起构成复合性全球治

理结构,可提升应对复杂变化的能力,促进全球化发展。但若以自由为名行保护之实,排斥并遏制他国发展以确保本国领先优势,甚至逼迫他国按其所界定的“市场经济体”进行改变,^④ 此类地区主义非但不能成为多边主义的有益补充,还会导致世界分裂成不同模式的贸易集团,严重割裂经济一体化,给世界经济增长带来阴影。

综上所述,尽管全球化发展趋势不会彻底扭转,全球治理结构中多元化合作必不可少,但当前 WTO 内外的改革之争因关涉美国所主导的单极世界秩序变化而变得空前复杂。WTO 所有成员特别是主要行为体对此如何认知并作出反应,全球贸易治理体系中不断扩张的地区主义究竟是作为多边体系的补充还是成为大国地缘竞争的工具,以上因素对 WTO 改革走向至关重要。

四、结 语

任何贸易谈判都会出现各国经济学家难以达成一致的复杂问题,在此基础上还须进行政治、安全、环境等诸多因素权衡,达成共识须基于各方利益让渡和政策调适,需要足够的政治意愿方能加以推动。正如 WTO 总干事罗伯特·阿泽维多所提醒的,多边主义并不总是“得到你想要的”,而是大家都能接受“最好结果”,追求前者是“失败的秘诀”。^⑤ WTO 改革若要取

① USTR, “2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report”, Mar. 2018, p.2. 特朗普政府认为此前所签署的贸易协议不利于美国产业和工人,不符合美国国家利益,为此重新谈判美韩和北美自贸协定,并积极争取与世界其他潜在伙伴谈判更好的贸易协定。这是美国贸易政策议程的五大支柱之一。

② USMCA (2018), Chapter 32, Section B, Article 32.10.

③ “Axios: Trump Privately Says He Wants to Withdraw from WTO”, CNN, Jun. 29, 2018, <https://www.cnn.com/2018/06/29/politics/trump-world-trade-organization/index.html>.

④ “China’s Envoy Smells ‘Gunpowder’ as US Ambassador Opens Fire on Beijing’s Economic Model at WTO”, South China Morning Post, Jul. 27, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2157070/chinas-envoy-smells-gunpowder-us-ambassador-opens-fire>.

⑤ “WTO Ministerial: In Landmark Move, Country Coalitions Set Plans to Advance on New Issues”, ICTSD, Dec. 14, 2017, <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/wto-ministerial-in-landmark-move-country-coalitions-set-plans-to-advance>.

得进展,发达国家须认真对待发展中国家的发展诉求,妥善处理新旧问题,在解决新贸易形态给全球监管规制协调带来挑战的同时,正视多哈回合失败根源,否则任何谈判都会因得不到发展中国家的支持再次陷入僵局。而将关涉全球 164 个成员福利的 WTO 改革异化为大国竞争战场以恢复霸权秩序,不仅陷多边贸易体系于崩溃边缘,更是全球经济治理的巨大倒退,或将引发世界经济危机。中国应坚决维护这一来之不易的多边贸易体系,与国际社会共同抵制贸易保护主义。短期内在改革难以取得突破

性进展前,可先推动基于最惠国待遇原则、开放的诸边协定谈判。在这场体现在 WTO 改革中的中美规则竞争中,中国一方面须加快自身改革步伐,在符合国家发展目标之处尽快缩小和西方国家间的规则分歧,以提升在 WTO 改革中的话语权;另一方面,仍须坚持保障实现发展中国家发展诉求的立场,即便未必能从未来一些具体规则中获益。这不仅对维护 WTO 宗旨目标至关重要,也有助于推进 WTO 改革顺利进行。

编辑 邓文科

WTO Reform: Challenges, Progress and Prospects

KE Jing¹

(1.Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200020, China)

Abstract: Since its foundation, the high heterogeneity among its membership, the difficulty in coordinating members' interests, coupled with the principle of consensus decision-making, WTO negotiations repeatedly come to an impasse and substantive progress is difficult to achieve in its reform. WTO negotiations repeatedly come to an impasse and substantive progress is difficult to achieve in its reform. Recently, the US, becoming increasingly dissatisfied with the interest distribution in the current international economic system, tries to reform the WTO with countries sharing similar ideals and beliefs, with the aim to pressure China into changing its way of economic growth. WTO reform is becoming more complicated since it involves competition of rules among the great powers. The expanding regionalism may also be turned into tools for geopolitical competition, thus posing an even greater threat to the institutional basis of the multilateral trading system. China should resolutely defend the multilateral trading system and propel the reform toward fairness, inclusiveness, and openness. While accelerating the pace of reform and opening up, China should narrow the divergence of rules with Western countries within reasonable scope, ensure that due attention is given to addressing development appeals of developing countries, and safeguard WTO's purposes and principles.

Key words: globalization; WTO reform; competition of rules