

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2020.04.007

姜跃春、张玉环：“世界贸易组织改革与多边贸易体系前景”，《太平洋学报》，2020 年第 4 期，第 81-91 页。

JIANG Yuechun, ZHANG Yuhuan, “WTO Reform and Prospects of the Multilateral Trading System”, *Pacific Journal*, Vol. 28, No. 4, 2020, pp. 81-91.

# 世界贸易组织改革与多边贸易体系前景

姜跃春<sup>1</sup> 张玉环<sup>1</sup>

(1. 中国国际问题研究院, 北京 100005)

**摘要：**近年来，世界贸易组织(WTO)的贸易谈判、贸易监督及争端解决三大职能陷入困境，单边主义和保护主义不断冲击多边贸易体系，WTO 改革亟待进行，以适应日益发展的国际贸易新形势，并顺应国际政治经济权力格局的转变。目前，主要成员已提出多项 WTO 改革方案，然而各方围绕争端解决机制、“特殊与差别待遇”、规则谈判、透明度等议题的分歧凸显，为 WTO 改革蒙上阴影。多边贸易体系受到保护主义、区域主义以及美国掣肘的影响，发展前景具有复杂性。中国坚持多边主义和自由贸易，但是推动 WTO 改革也面临一些挑战，为此，中国在提出 WTO 改革方案的同时，还需加快国内改革步伐，积极协调各方立场，重振以 WTO 为核心的多边贸易体系。

**关键词：**世界贸易组织改革；多边贸易体制；争端解决机制；特殊与差别待遇

中图分类号：D996.1

文献标识码：A

文章编号：1004-8049(2020)04-0081-11

二战以来，关税与贸易总协定/世界贸易组织(以下简称 GATT/WTO)承担了贸易谈判、贸易监督以及争端解决三大职能，通过 GATT 八轮关税减让谈判维护了自由开放的多边贸易体制，为促进世界经济增长和贸易繁荣奠定了坚实基础。然而，在当前贸易保护主义不断蔓延的背景下，WTO 三大职能面临瘫痪危机，主要成员已将 WTO 改革提上日程，试图通过协调各国立场重振 WTO 谈判职能、完善争端解决机制、加强贸易政策监督。各方在 WTO 改革主要议题上既有共识又有分歧，为 WTO 改革增添不确

定性。本文旨在分析 WTO 改革亟待进行的原因，梳理各方改革路径和方案，分析多边贸易体系前景，并就中国面临的挑战提出应对措施。

## 一、WTO 改革势在必行

二战以来，以 GATT/WTO 为核心的多边贸易体系在维护自由贸易、推动世界经济增长方面发挥了重要作用。然而，近来美国多次阻止 WTO 争端解决机制上诉机构法官任命，致使争端解决机制面临停摆危机，成为此轮 WTO 改革

收稿日期：2020-01-04；修订日期：2020-03-09。

作者简介：姜跃春(1958—)，男，吉林梨树人，中国国际问题研究院世界经济与发展研究所研究员，主要研究方向：世界经济、日本经济；张玉环(1991—)，女，河北邯郸人，中国国际问题研究院世界经济与发展研究所助理研究员，主要研究方向：中美经贸关系。

\* 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。

的直接原因。不过,从更深层次来看,随着国际贸易不断发展、国际权力格局发生转变,现有规则体系已无法适应全球政治经济新格局,再加上WTO机制本身存在低效、缺乏权威性和约束力等弊端,WTO改革势在必行。

### 1.1 美国百般阻挠,上诉机构停摆,争端解决机制陷入危机

争端解决机制是WTO的核心支柱,被誉为多边贸易体系“皇冠上的明珠”,对维护以WTO为核心的多边贸易体系发挥了积极作用。近来,由于美国通过行使否决权阻挠上诉机构法官甄选程序,导致上诉机构法官数量无法满足审理案件的最低标准,成为各方推动此轮WTO改革的直接原因。

美国对现有争端解决机制的不满由来已久,早在2002年美国就提出过改进WTO争端解决机制的意见,奥巴马政府也曾阻止上诉机构法官任命。<sup>①</sup>长期以来,美国认为WTO争端解决机制存在一些系统性问题,导致专家组和上诉机构效率低下且存在“越权”行为,具体包括:上诉机构无法在90天内按争议解决谅解书的要求提交报告;专家组成员任期到期后不应该继续处理其任期届满之前所负责的上诉案件;上诉机构报告作为先例缺乏WTO法律依据;上诉机构不应就争端以外的问题发表咨询性意见,等等。<sup>②</sup>总之,美国认为WTO争端解决机制侵犯了成员的主权政策选择,损害了美国的国家利益。

由于美国一直通过行使否决权阻挠上诉机构启动法官甄选程序,2018年10月1日起,上诉机构法官七个席位中仅剩三个,这是审理案件所需法官数量的最低要求。2019年12月10日,另有两位法官的任期届满,WTO总干事不得不宣布,WTO上诉机构自2019年12月11日起停止运营,不再接受新案,至此,WTO争端解决机制上诉机构正式陷入停摆状态。在此背景下,欧盟、中国等成员开启WTO改革进程,提出关于争端解决机制的改革方案,回应美国的不满,首要目的即恢复争端解决机制正常运行。

### 1.2 现有多边贸易体系无法适应全球政治经济格局的新变化

从根本上来讲,20世纪90年代建立起来的以WTO为核心的多边贸易体系已无法适应国际贸易发展现状以及国际政治权力格局转换,WTO规则滞后使得改革势在必行。

近年来,全球价值链的兴起和发展导致国际贸易内容、形式和格局发生巨大变化,以WTO为核心的多边贸易体系未能顺应全球价值链的发展需求,多边贸易投资规则和政策更新迟滞,成为WTO陷入困境的重要原因。一方面,中间产品贸易占国际贸易比重大幅增加,要求削减贸易壁垒,进一步提升贸易便利化程度;另一方面,服务贸易在全球价值链中的表现和作用日益突出,要求提高服务贸易自由化水平。<sup>③</sup>此外,新一代国际经贸规则除强调全面取消货物贸易关税和非关税壁垒外,谈判重心加快向知识产权保护、劳工、环保、竞争等边境内措施转移。<sup>④</sup>然而,自1995年WTO成立以来,唯一启动的多哈回合谈判无疾而终,仅达成一份提升贸易便利化水平的《巴厘一揽子协定》。这不仅导致现有多边贸易规则既无法应对农业、知识产权等传统议题的发展和变化,还导致服务贸易、数字贸易等国际贸易新内容、新模式缺乏多边协调,掣肘全球价值链、国际贸易乃至整个世界经济的发展。

<sup>①</sup> 2016年5月,WTO争端解决机制上诉机构韩国籍法官张胜和第一个任期结束,美国出人意料地以张胜和参与裁决的涉美案件存在越权行为为由,没有依照惯例同意张胜和连任。

<sup>②</sup> Robert Lighthizer, “Opening Plenary Statement of USTR Robert Lighthizer at the WTO Ministerial Conference”, Dec. 11, 2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/december/opening-plenary-statement-ustr>; 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report, USTR, Mar. 1, 2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>.

<sup>③</sup> “Globalization in Transition: the Future of Trade and Value Chains”, McKinsey Global Institute, Jan. 2019, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/globalization-in-transition-the-future-of-trade-and-value-chains>, pp.5-7.

<sup>④</sup> 陈靓、黄鹏:“WTO现代化改革——全球价值链与多边贸易体系的冲突与协调”,《国际展望》,2019年第1期,第22页;张茉楠著:《大变革——全球价值链与下一代贸易治理》,中国经济出版社,2017年版,第38-42页。

此外,2008年金融危机之后,伴随新兴经济体崛起和美国霸权相对衰落,国际政治权力格局发生转换,发展中国家要求在WTO框架下维护自身利益,对发达国家主导的国际经济秩序形成冲击,成为多哈回合谈判陷入僵局的重要原因,也是推动WTO改革的关键因素。权力格局转变推动国际经济秩序加速变革。新兴经济体通过二十国集团(G20)等全球经济治理平台不断发挥影响力,并积极推动国际货币基金组织(IMF)和世界银行改革。WTO框架下各成员博弈格局也发生变化,新兴经济体的崛起分散了由美国、欧盟、日本和加拿大等发达国家掌握的贸易决策权。发成员和发展中成员之间的分歧难以弥合导致多哈回合停滞不前,前者要求WTO未来规则制定必须适应国际贸易发展的需求,在谈判中突出投资自由化、服务贸易、竞争政策等新贸易规则及边境内规则,而发展中成员则更关注自身在农产品等传统议题上的利益,要求发成员开放农产品市场、削减农业补贴。<sup>①</sup> 国际政治经济权力格局的转变成为WTO谈判陷入僵局的症结所在。<sup>②</sup>

### 1.3 WTO谈判规则和决策机制存在严重缺陷

WTO“协商一致”决策机制效率低下,对WTO谈判带来制约作用。不同于国际货币基金组织和世界银行的加权表决制,WTO延续GATT的“协商一致”基本决策原则。“协商一致”即如果没有任何与会成员在做出决定时正式提出反对,便可通过此项决定。<sup>③</sup> “协商一致”体现出WTO的公平民主原则,避免出现国际金融机构中美国一家独大的情况,但同时也意味着任何一个成员均有“一票否决权”,导致决策过程效率极为低下。多哈回合谈判停滞不前,根本上是由于发展中国家和发达国家实力对比发生变化导致的,但从WTO机制上看,倡导公平的“协商一致”决策原则无法反映出国家间实力的对比变化,往往导致在纷繁复杂的议题谈判上效率低下,使WTO谈判功能近乎瘫痪。

此轮WTO改革中,主要成员对“协商一致”

决策原则依然持支持态度,以中国、印度为代表的发展中成员在WTO改革方案中都提到必须坚持“协商一致”原则。不过,欧盟在《WTO现代化》提案中则提出增加谈判方式的灵活性以解决WTO谈判困境,欧盟建议如果WTO成员无法在多边实现全面协商一致的议题,可积极推进诸边谈判等其他形式的谈判。<sup>④</sup> WTO中已存在诸边谈判的实践,在“协商一致”原则遭遇困境之际,可将诸边主义作为弥补“协商一致”不足的次优方案。<sup>⑤</sup>

## 二、各主要经济体对改革议题的基本立场与思路

在特朗普政府挑起全球范围内贸易战背景下,部分成员迫切希望通过WTO改革恢复自由有序的多边贸易体系。根据欧盟发布的《WTO现代化》概念文件、加拿大世贸组织改革部长级会议联合公报、中国与欧盟等提交的争端解决机制改革方案、美欧日召开的七次贸易部长会议等,可以看出WTO成员已在争端解决机制、“特殊与差别待遇”、透明度等议题上提出多个方案,以期适应国际贸易发展新形势、强化WTO管理职能。

### 2.1 争端解决机制改革方案

恢复争端解决机制是WTO改革的当务之急,欧盟、中国、印度等成员对采取措施使WTO争端解决机制重回正轨存在共识,并就此提出

① 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27页。

② 贺平著:《贸易政治学研究》,上海人民出版社,2013年版,第418-420页。

③ [英]阿德里塔·纳利卡著,陈泰锋、薛荣久译:《世界贸易组织概论》,外语教学与研究出版社,2013年版,第53页。

④ *WTO Modernisation*, European Union, Sept. 2018, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf).

⑤ 都毫:“开放的诸边主义:世界贸易组织谈判改革的路径”,《太平洋学报》,2019年第9期,第95-104页;龚柏华:“论WTO规则现代化改革中的诸边模式”,《上海对外经贸大学学报》,2019年第2期,第17页。



多份改革方案。<sup>①</sup> 这些改革方案回应了美国对争端解决机制的诉求,具体包括:1)关于上诉机构90天审理期限,欧盟等14成员方案(以下简称“14成员方案”)建议,除非当事方同意延期,诉讼程序不能超过90天,如果当事方不同意延期,上诉机构可与当事方商议简化程序;非洲集团则建议90天审理期限最长可延长至120天。2)关于离任上诉机构成员继续审案问题,“14成员方案”建议,离任上诉机构成员有权完成在其任期内已举行听证会的未决上诉案件的审理。3)关于上诉机构将裁决作为先例问题,“14成员方案”建议建立上诉机构和成员定期交流机制,使成员可以对上诉机构某些做法提出关注。4)关于与解决争端无关的裁决,“14成员方案”建议增加“在解决争端的必要程度内”这一限定条款。

此外,改革方案还致力于解决上诉机构瘫痪危机、增加上诉机构独立性、提高争端解决机制运作效率等。例如,欧盟等4方方案(简称“4方方案”)建议,上诉机构成员从7人增加至9人,任期由可连任一次的4年变为不可连任的6年或8年,上诉机构成员遴选程序不应迟于离任法官任期到期前一定期限内(如6个月)启动,如果没有新成员到任,已到期成员需继续处理案件,但时间不能超过2年。非洲集团方案则建议将上诉机构成员的数量增加至9人、引入不可续任的7年任期、在现任任期结束前至少3个月自动启动新法官遴选工作。

不过,美国对这些改革方案仍然不满,美国驻WTO大使丹尼斯·谢伊(Dennis Shea)在WTO总理会上表示,欧盟、中国和印度提出的改革方案并没有解决美国对于上诉机构“越权”的关切,相反增加上诉机构成员、上诉机构成员由兼职变为全职等举措会使其权力进一步扩大,使用资源进一步增加。<sup>②</sup> 目前,美国的消极阻挠态度已经成为争端解决机制改革的最大阻力,争端解决机制事关WTO生死存亡,其他成员还需积极推进改革措施,解决WTO面临的迫在眉睫的难题。

## 2.2 “特殊与差别待遇”改革方案

作为GATT/WTO的重要制度性安排,“特殊与差别待遇”给予发展中国家在关税减让谈判中享有更优惠待遇的权利,通过自我认定为发展中国家的方式,广大发展中国家积极参与到国际贸易体系之中,为自身工业化及经贸发展创造了重要机遇。近年来,伴随新兴经济体和发展中国家的崛起,发达国家认为,发展中国家国内生产总值(GDP)总额、货物和服务贸易进出口总额等占全球比重迅速增加,继续通过自我认定为发展中国家的方式享受“特殊与差别待遇”,使发达国家面临不公平竞争,发展中国家在多哈回合谈判中要求继续享有“特殊与差别待遇”,在一定程度上有损谈判顺利进行。因此,必须通过改革“特殊与差别待遇”,重新对WTO成员进行划分。

欧盟在2018年发布的《WTO现代化》文件中提出相关改革方案,包括对发展中成员设置“毕业”条款、规定未来协定中的“特殊与差别待遇”条款以及增加现有协定的灵活条款等三方面,希望通过鼓励发展中成员“毕业”和不选择“特殊与差别待遇”、对发展中成员重新分类、实施相关援助、个案审议等政策工具逐步实现WTO成员的对等待遇。<sup>③</sup>美国则提出四类国家不得在今后WTO谈判中要求享受“特殊与差别待遇”,包括OECD国家、G20国家、世界银行认

<sup>①</sup> 截至2019年11月,关于WTO争端解决机制的改革方案包括:欧盟、中国、加拿大、印度、挪威、新西兰、瑞士、澳大利亚、韩国、冰岛、新加坡、墨西哥、哥斯达黎加、黑山等14成员方案(简称“14成员方案”),参见:WTO文件WT/GC/W/752/Rev.2;欧盟、中国、印度、黑山等4方方案(简称“4方方案”),参见:WTO文件WT/GC/W/753/Rev.1;非洲集团方案,参见:WTO文件WT/GC/W/776;洪都拉斯上诉机构改革方案,参见WTO文件WT/GC/W/758、WT/GC/W/759、WT/GC/W/760;印度等国改革意见,参见WTO文件WT/GC/W/778。加拿大等13个成员及印度等发展中国家主要表达了WTO争端解决机制亟待正常运转的必要性,强调将上诉机构改革作为WTO改革的优先选项,但并未提出具体改革措施。

<sup>②</sup> Dennis Shea, “Statements by the United States at the Meeting of the WTO General Council”, Dec. 12, 2018, [https://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/290/Dec12\\_GC\\_Smtt\\_items\\_7.and\\_8.as\\_delivered.clean\\_.pdf](https://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/290/Dec12_GC_Smtt_items_7.and_8.as_delivered.clean_.pdf).

<sup>③</sup> WTO Modernisation, European Union, Sept. 2018, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf).

定的高收入国家和货物贸易总额占全球比例大于0.5%的国家。<sup>①</sup>这些方案根本上是让发展中成员让渡自身的发展权利,从而实现发达经济体所谓的“公平和对等贸易”。

面对欧美等发达经济体对“特殊与差别待遇”问题上的一致立场,发展中成员之间存在一定分歧。中国、印度等多数发展中成员认为“特殊与差别待遇”是WTO基本原则之一,WTO改革必须坚持“特殊与差别待遇”原则。<sup>②</sup>发展中成员中对“特殊与差别待遇”的不同声音来自巴西。2019年3月,巴西宣布放弃“特殊与差别待遇”,此外10月韩国也宣布放弃在WTO中的发展中国家地位,这将对发展中成员作为一个整体共同推动WTO改革提出挑战。

### 2.3 WTO 规则谈判改革方案

WTO成员将重启谈判职能作为此轮改革的重要内容,然而各方对谈判内容所涉及的规则制定方面分歧显著,这突出的表现在发达成员更关注自由化议题,而发展中成员更希望解决多哈回合框架下的传统发展议题。

发达成员致力于推动WTO未来规则反映21世纪国际贸易新态势。发达成员的主要诉求围绕两个方面。一是应对所谓“不公平”竞争,具体包括解决第三国非市场主导政策、产业补贴、国有企业、强制技术转让等政策。欧盟《WTO现代化》文件中对解决补贴、处理国有企业“不公平”竞争等问题做出具体阐释。美欧日七次贸易部长会议也聚焦于非市场主导政策、产业补贴和国有企业等规则,希望推动WTO改革促进各经济体公平竞争。二是解决服务和投资壁垒问题,包括解决市场准入壁垒、外国投资者歧视性待遇等边境内政策。欧盟《WTO现代化》文件指出,WTO框架下的《服务贸易总协定》和《与贸易有关的投资措施协定》等已不能适应服务贸易和投资发展现状,需要对此做出更新。美欧日贸易部长会议也对强制技术转让等服务和投资壁垒议题表示关注。

发展中成员则关注发展议题,要求首先完成多哈回合部分议题谈判。印度等发展中成员

提出了《促进WTO发展和包容性》改革方案,主要包括解决争端解决机制、完成发展议题、加强透明度,认为乌拉圭回合谈判达成的与贸易有关的知识产权协定、投资协定、补贴协定、农业协定等使发展中成员承受了较大代价,尤其是发展中成员未能在农业上获得优势,而发达成员仍然可以补贴国内高科技行业和农业发展,因此,此轮WTO改革在规则制定上应首先完成多哈回合中的重要议题谈判,包括“特殊与差别待遇”、棉花、特保、渔业补贴谈判等发展议题都应该列入此轮WTO改革规则谈判中。在电子商务谈判问题上,部分发达成员和发展中成员对此存有共识,但是印度认为,在完成多哈发展回合议题谈判前,不应开启新议题谈判,电子商务谈判也应在1998年WTO电子商务工作计划框架之下进行。<sup>③</sup>

### 2.4 透明度改革方案

贸易政策监督职能是WTO的基本职能之一,WTO需监督成员是否履行WTO协定并审议成员贸易政策,这是WTO透明性原则的制约机制之一。然而,WTO成员对补贴通报义务履行情况较差,截至2018年3月底超过半数成员没有作出任何通报,<sup>④</sup>此外,WTO贸易政策审议报告缺乏必要的强制约束力,贸易政策审议论

① 2019年以来,美国向WTO理事会提交《一个无差别化的WTO:自我认定式的发展地位威胁体制相关性》、《总理事会决定草案:加强WTO谈判功能的程序》等文件(参见WT/GC/W/757/Rev.1和WT/GC/W/764),阐释其WTO改革意见及方案。美国贸易代表办公室(USTR)在《2019年贸易政策议程和2018年年度报告》中提出对WTO改革的四点总体意见,其中之一即要求WTO对发展中成员的待遇必须符合国际贸易发展现状。

② 中国于2018年11月发布《关于世贸组织改革的立场文件》,提出将保证发展中成员的“特殊和差别待遇”作为WTO改革的基本原则和主张;中印等10个发展中成员向WTO理事会提交《为促进发展和确保包容性、支持发展中国家享有特殊和差别待遇的相关性》文件,反对美欧等有选择性地使用某些经济和贸易数据来否认发达国家和发展中国家之间的分歧(参见WTO文件WT/GC/W/765);印度等国提交《促进WTO发展和包容性》改革方案,强调必须坚持“特殊与差别待遇”原则(参见WTO文件WT/GC/W/778/Rev.2)。

③ 关于印度的反对意见,参见WTO文件WT/GC/W/778/Rev.2。

④ WTO Modernisation, European Union, Sept. 2018, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf).

为“走过场”。

提高透明度、加强通报义务的履行成为 WTO 改革的重要内容之一,欧盟、美国、中国等成员均对此提出改革建议。美欧日等国提出了具体的改革措施,包括货物贸易理事会应加强对通报义务的监督,成员需解释通报延迟的原因;为发展中成员提供技术援助以协助其履行通报义务;对故意不通报的成员实施制裁措施;等等。<sup>①</sup>中国也提出要发挥发达成员在通报义务上的示范作用、秘书处应尽快更新通报技术手册并加强培训等具体措施。<sup>②</sup>此外,加拿大主导达成 WTO 改革“渥太华共识”,也提出要提高透明度、加强通报义务。<sup>③</sup>

不过,美欧日等提出的加强通报义务的部分措施遭到了中印等发展中成员的反对,主要涉及对未履行通报义务的国家设置惩罚措施这一建议。印度等在《促进 WTO 发展和包容性》改革方案中表示不同意增加成员透明度义务,认为该义务与一国能力建设有关,如果要增加成员透明度义务,必须要设置条款提高发展中成员通报能力,同时发达成员也应做出表率。中国也反对此项惩罚措施,认为应将提升发展中国家能力建设作为增强通报义务履行的根本措施,惩罚性做法很有可能带来负面影响。<sup>④</sup>

总体来看,WTO 成员对关键议题均提出改革方案,试图完善争端解决机制、适应国际贸易发展新形势、提高 WTO 管理职能。但是,美国同其他国家在争端解决机制改革问题上分歧突出,发达成员和发展中成员在“特殊与差别待遇”和规则制定等议题上意见不一,成为 WTO 改革的重要阻碍。

### 三、多边贸易体制演变前景展望

展望多边贸易体制的前景,贸易保护主义将继续冲击以 WTO 为核心的多边贸易体系,WTO 在多边贸易体制中的作用将继续弱化;区域自由贸易协定仍将蓬勃发展,以规则为基础的多边贸易体系仍然是各国的普遍追求;各成员在关键议题上意见不一,尤其是美国的大力

阻挠将成为 WTO 改革的最大障碍,WTO 改革或将成为一场耗时良久的“拉锯战”。

#### 3.1 WTO 在多边贸易体制中的作用将继续弱化

近年来,以单边主义、保护主义和民粹主义为特征的逆全球化浪潮不断蔓延,尤其是二战之后的自由贸易旗手美国转向贸易保护主义,对以 WTO 为核心的自由开放多边贸易体系形成巨大冲击,WTO 规则谈判、争端解决和贸易监督的功能不断受损,在多边贸易体制中弱化趋势或将持续下去。

一方面,面对新自由主义全球化带来的世界经济失衡难题,美国特朗普政府借助贸易保护主义手段挑起全球范围内的贸易战,直接违背了 WTO 互惠互利原则,正在摧毁 WTO 所捍卫的自由贸易根基,其结果只能是南辕北辙。贸易保护主义无法解决世界经济失衡问题,相反会进一步拖累世界经贸增长,国际社会还需加强多边经济机制合作,借助 G20、金砖国家等平台,构建更加包容、均衡、普惠和可持续的新型全球化,推进新产业、新模式的孕育和发展,为世界经济找到新的增长点和发展模式,促进世界经济与全球化的良性互动才能为营造和维护自由开放的多边贸易体系提供基础。另一方面,WTO 争端解决机制上诉机构已经瘫痪,虽然其协商和专家组功能仍然可以运行,但日益增长的贸易纠纷将持续为资源有限的 WTO 带来

① 相关文件包括:2018年9月,欧盟发布《WTO 现代化》文件;同月,美欧日贸易部长会议联合声明中提出,三方将首先共同提出有关 WTO 透明度和通知的提案,供货物贸易理事会下次会议审议;同年11月,应美国、欧盟、日本、阿根廷和哥斯达黎加要求,WTO 总理事会下设货物贸易理事会发布《在 WTO 协定下提高透明度和加强通知义务的程序》(参见 WTO 文件 JOB/GC/204 和 JOB/CTG/14)。

② 《中国关于世贸组织改革的建议文件》,中国商务部,2019年5月14日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201905/20190502862614.shtml>。

③ 2018年10月24-25日,加拿大召集澳大利亚、巴西等12国贸易部长在渥太华开会商议 WTO 改革问题,此次会议达成了维护争端解决机制、重振 WTO 谈判职能、加强对成员贸易政策的监督等改革共识(参见 WTO 文件 WT/L/1057)。

④ “China Criticizes WTO Transparency Proposal Advanced by U.S., Others”, Inside Trade, Nov. 16, 2018, <https://insidetradet.com/trade/china-criticizes-wto-transparency-proposal-advanced-us-others>.



压力。WTO 规则无法满足国际贸易发展新态势,各方推动 WTO 改革的立场存在分歧,再加上美国的大力阻挠,WTO 在多边贸易体制中作用或将继续走弱。

### 3.2 区域自贸安排还将蓬勃发展

由于 WTO 主导的多边贸易谈判长期徘徊不前,各主要经济体转而对双边或区域自由贸易协定寄予厚望,以期通过双边或区域层次的贸易自由化来应对新的挑战。<sup>①</sup>相比拥有 164 个成员、坚持协商一致原则导致谈判效率低下的 WTO,区域自贸协定成员数量少、更富灵活性、政策空间广,更容易完成谈判目标,因此,各国仍将依靠区域化推动新贸易规则体系构建。近年来,日本主导亚太 11 个国家签署《全面且进步的跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、日本和欧盟签署《经济伙伴关系协定》(EPA)、欧盟和加拿大签署《综合经济与贸易协定》(CETA)、美国主导达成《美墨加协定》(USMCA)、东盟主导推动《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)谈判,这些区域或跨区域贸易协定成为适应国际贸易新形势的重要规则补充。

长期以来,经济学家对区域主义究竟是全球主义“绊脚石”还是“垫脚石”的争论并没有定论,而今,WTO 改革同样面临层出不穷的区域或双边贸易协定的挑战。以 WTO 为代表的多边主义与以其他贸易协定为代表的区域主义究竟是何关系?本文认为,区域化发展势头不减,多边主义边缘化趋势将加剧。根据麦肯锡全球研究院分析,全球商品生产价值链尤其是汽车制造以及计算机和电子行业的区域集中程度越来越高,其中以亚欧地区最为明显。全球企业布局将靠近以新兴经济体为核心的消费市场,新兴经济体和发展中国家也将不断完善本国及区域产业链,推动国内工业化和城市化进程。<sup>②</sup>自 WTO 成立至今,国际贸易已发生巨大变化,各国将更加倚重双边、区域以及跨区域自由贸易协定满足全球价值链发展的内在需求,因此,区域主义仍将是各国寻求提高贸易投资自由化水平的主要方式,区域自贸协定仍将继续蓬勃发展。

### 3.3 以规则为基础的国际贸易体系将继续发展

伴随全球价值链演变发展,20 世纪 90 年代确立的 WTO 多边贸易规则无法完全适应国际贸易发展新形势和新格局,国际社会亟待确立新的贸易规则,以规则为基础的多边贸易体系仍然是各经济体的共同追求。

各主要经济体仍通过多边、区域和双边等多轨渠道构建 21 世纪国际经贸新规则。多边层面,WTO 规则谈判确实面临难题,但是其诸边协议模式仍在发挥作用,不少成员依然积极参与诸边谈判以完成新贸易领域的建章立制进程。最为典型的即 2019 年初启动的电子商务议题谈判,76 个 WTO 成员签署《关于电子商务的联合声明》,确认启动与贸易有关的电子商务议题谈判。G20 大阪峰会上,各成员发布了《大阪数字经济宣言》,共同支持 WTO 框架下的数字经济谈判,以期在 2020 年 WTO 阿斯塔纳部长会议取得实质性进展。

区域层面,如上文指出,区域自贸安排是各国推动贸易规则谈判的主要方式。目前,美国主导完成 USMCA 谈判,在“公平贸易”、保护知识产权、打击不公平竞争等议题上树立高标杆,美墨加还于 2019 年 12 月再签协定的修订版,将标准更高的环境和劳工标准纳入进去。亚太地区,日本主导的 CPTPP 扩容进程有待开启,RCEP 协定也有望于 2020 年签署,国际高标准经贸规则将覆盖越来越多的经济体。

双边层面,除减少关税和非关税壁垒、扩大市场准入外,边境内规则的谈判越来越成为双边贸易磋商的主要内容。例如,中美经贸磋商中,美国为推动所谓的“公平贸易”及相关竞争规则,将中国的“结构性改革”作为磋商重要议题,知识产权保护、强制技术转让、国有企业、补

<sup>①</sup> 张玉环、李巍:“自由贸易协定的政治经济学研究述评”,《国际政治研究》,2014 年第 2 期,第 111 页。

<sup>②</sup> “Globalization in Transition: the Future of Trade and Value Chains”, McKinsey Global Institute, Jan. 2019, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/globalization-in-transition-the-future-of-trade-and-value-chains>.

贴等均被纳入其中。<sup>①</sup>

不过,以规则为基础的国际贸易体系发展面临较为激烈的规则竞争问题,不同经济体对规则构建想法各异,如何最大限度地寻求共识、弥合分歧,减少制度过剩带来的低效竞争,提升经济效率,将成为未来各国面临的重大难题。

### 3.4 美国仍将是 WTO 改革的最大障碍

特朗普政府上任以来,单边主义、保护主义、孤立主义成为其国际贸易战略的主要“标签”,对以 WTO 为核心的多边贸易体系形成严重冲击,其阻止争端解决机制上诉机构成员任命的举动直接导致 WTO 面临瘫痪危机,美国成为 WTO 改革的最大阻力。

事实上,美国正在对多边贸易体系做“先破后立”和“另起炉灶”两手准备,一是通过有利于美国的 WTO 改革构建“美国优先”的多边贸易体系,二是如果 WTO 改革推行不力,仍可以通过多边和双边自贸协定重构多边贸易体系,两者根本目的均是维护美国贸易霸权。因此,我们可以看到美国对外贸易政策呈现出了一定程度的矛盾性,美国一方面实施贸易保护政策破坏以 WTO 为核心的多边贸易体系,另一方面仍利用 WTO 争端解决机制维护本国利益,还提出 WTO 改革建议。同时,美国积极开展多双边贸易协定谈判,在 21 世纪国际贸易规则制定上发挥影响力。在美国看来,WTO 改革必须符合美国的利益,否则,美国将依赖双边或单边措施构建“自由、公平、互惠”的贸易体系。

当前美国不配合争端解决机制改革已使 WTO 陷入困境,其他成员仍积极争取美国留在 WTO 框架内,但也充分考虑“没有美国”的 WTO 争端解决机制如何运行,欧盟和加拿大已经有所行动。2019 年 7 月,欧加向 WTO 理事会提交文件,表示如果 WTO 争端解决上诉机构僵局持续存在,欧加将根据《关于争端解决规则与程序的谅解》第 25 条启动临时“上诉仲裁”安排解决贸易争端。<sup>②</sup>美国同其他成员的博弈日益加剧,WTO 改革的前景也愈发不容乐观。

## 四、中国面临两大挑战与政策选择

作为世界第二大经济体和第一大货物贸易国,中国坚定维护以 WTO 为核心的多边贸易体系,积极支持 WTO 进行必要的改革,先后发布《中国关于世贸组织改革的立场文件》《中国关于世贸组织改革的建议文件》等,并同欧盟、印度等经济体提出 WTO 改革联合提案,阐释中国对 WTO 改革的基本原则和具体建议。中国的立场和方案坚持了 WTO 非歧视和开放等核心原则,提倡优先解决事关 WTO 生存的关键问题,充分考虑发达国家和发展中国家主要关切,兼顾传统发展议题和部分未来议题,这为中国进一步参与 WTO 改革及全球贸易治理提供了基础。不过,中国参与 WTO 改革面临两大挑战,主要包括中国的发展中国家地位受到质疑以及美欧发达成员在规则上对我针锋相对。

### 4.1 中国作为“发展中国家”的身份受到严重冲击

发展中国家地位及“特殊与差别待遇”改革是美欧等发达国家在此轮 WTO 改革中的重点议题,将对包括中国在内的大多数发展中国家带来挑战。伴随中国成为世界第二大经济体和第一大货物贸易国,中国的发展中国家身份不断遭到美欧发达国家甚至部分发展中国家的质疑,这些国家往往要求中国承担更多大国责任,在国际事务中发挥更大影响力。在 WTO 框架下,美欧对中国享有“特殊与差别待遇”颇有微词,提出相关改革方案,针对中国的意图非常明显。中国应该全面审视自身在 WTO 中享受的“特殊与差别待遇”,并衡量美欧改革方案可能带来的影响,合理维护自身及广大发展中国家

<sup>①</sup> 孔庆江、刘禹:“特朗普政府的‘公平贸易’政策及其应对”,《太平洋学报》,2018 年第 10 期,第 41-51 页。

<sup>②</sup> “Statement on A Mechanism for Developing, Documenting and Sharing Practices and Procedures in the Conduct of WTO Disputes”, WTO, Jul. 25, 2019, [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=255883&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=255883&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True).



的利益。

中国以发展中国家身份加入 WTO,但并未充分享有发展中国家待遇,相反在不少领域承担了“WTO-Plus”条款义务。<sup>①</sup>目前,发展中成员在 WTO 中共享有 155 条优惠待遇,但中国在人世时放弃了 45 条,在中国享受到的 107 条优惠待遇中,只有 50 条是具有实际意义的,其他由于执行性较弱等原因并未使发展中国家真正受益。<sup>②</sup>中国入世时在一些领域做出了高于一般发展中成员的承诺,例如农业协议规定发展中国家的农产品关税 1993 年至 2004 年十年间平均降低 24%,但中国降低近 70%;《中国加入工作组报告书》中第 235 条规定,中国承诺农产品的国内支持不超过农业产值的 8.5%,低于一般发展中成员的 10%。<sup>③</sup>截至 2010 年,中国加入 WTO 的承诺全部履行完毕,此后,中国依然坚持削减关税和非关税壁垒,对外开放市场,完善国内相关贸易法律法规等。

中国在 WTO 框架下履行高于一般发展中成员的承诺,并不意味着就可以全面放弃“特殊与差别待遇”。美欧对中国发展中国家身份的质疑及相关 WTO 改革措施不利于我长期能力增长。WTO 发展议题的本质应该是增加发展中国家技术创新、治理机制、社会保障等全方位能力,而非仅仅是推动经济增长和增加国家财富,这也意味着不应以国内生产总值等指标片面地认定一国是发达国家还是发展中国家。<sup>④</sup>WTO “特殊与差别待遇”赋予发展中国家能力建设工具,例如在中国享有的 50 条“特殊与差别待遇”中,有 22 条是技术援助条款,中国借此可提升技术水平。

然而,美欧以国内生产总值、国民收入、贸易总量等个别经济指标否定一些较为发达的发展中成员的地位,试图推行所谓“公平贸易”。作为世界第二大经济体和第一大货物贸易国,我国自然成为美欧等发达国家的目标,若全面放弃“特殊与差别待遇”,我国一些行业可能将受到直接冲击,在某些领域承担的发达国家国际责任或将超出我能力水平,在未来的贸易协定谈判中亦会置于弱势地位。<sup>⑤</sup>总之,在中国国

家能力存在缺失、同发达国家有较大差距的情况下,放弃发展中国家地位及“特殊与发展待遇”无益于自身综合能力的增长,更无益于国际责任的履行。不过,这也不意味着“特殊与差别待遇”没有改革的空间,中国可通过衡量自身享有的“特殊与差别待遇”将其中一些作为换取发达国家让步的筹码,<sup>⑥</sup>同时在发展中国家地位方面可考虑根据产业、部门等做出更为细致的划分。

#### 4.2 中国在贸易规则领域也将面临来自欧美的强大压力

如上所述,美欧等发达成员在此轮 WTO 改革中大力推动未来国际贸易规则制定,而发展中成员更关注农产品等多哈回合传统议题,这一矛盾可能导致 WTO 改革进展艰难,各国更倾向于借助区域及双边自贸协定维护自身贸易利益,在这一过程中,中国面临的来自发达国家的规则竞争压力将不断增加。

目前,发达国家主导达成多个高标准自贸协定,中国的贸易规则制定进展从数量和标准上均处于劣势地位。美国、欧盟及日本力推大型区域或跨区域贸易协定,CPTPP、日欧 EPA、USMCA 纷纷达成,美欧日已举行七次贸易部长会晤,在应对第三国扭曲的贸易政策、推动新兴贸易议题规则制定及 WTO 改革等方面寻求政策协调,试图联手重塑国际贸易规则,针对中国意图明显。美欧日主导的大型贸易协定涉及区域广、规则标准高,包含经济和贸易发展最具活

① 刘敬东:“WTO 改革的必要性及其议题设计”,《国际经济评论》,2019 年第 1 期,第 50 页。

② 李双双:“WTO ‘特殊和差别待遇’透视:改革争议、对华现实意义及政策建议”,《国际贸易》,2019 年第 8 期,第 9 页。

③ 林灵、陈彬:“论我国对多哈特殊与差别待遇议题的谈判策略”,《世界贸易组织动态与研究》,2007 年第 3 期,第 16 页;《中国加入工作组报告书》,中国政府网,2001 年 10 月 1 日,http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content\_63361.htm;《中国积极履行入世承诺》,中国政府网,2018 年 5 月 16 日,http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/16/content\_5291233.htm。

④ 张向晨、徐清军、王金永:“WTO 改革应关注发展中成员的能力缺失问题”,《国际经济评论》,2019 年第 1 期,第 9-33 页。

⑤ 同②。

⑥ 同①。

力的发达经济体及亚太新兴经济体,且在服务贸易、知识产权保护、劳工、环保、竞争、电子商务等重要议题上设置新标杆,将引领国际贸易体制改革,对现有国际贸易格局产生重大冲击,给中国等新兴经济体和发展中国家带来规则竞争压力。

近年来,中国也积极参与新一轮国际经贸规则竞争。一方面,中国积极推动 RCEP 谈判和日韩 FTA 谈判,同其他发展中国家推动法律化水平较低、灵活性更高的自贸协定构建适合自身经济发展水平的贸易规则体系。另一方面,中国大力开展双边 FTA 谈判及 FTA 升级版谈判,尤其是同新加坡、东盟的 FTA 升级版协定,除进一步取消关税和非关税壁垒外,更是在服务贸易、投资、竞争政策、环境等贸易投资新议题上取得进展。虽然中国致力于参与并推动高水平、高标准国际贸易投资规则的制定,但同发达国家在此轮 WTO 改革中提到的知识产权保护、技术转让、国有企业、补贴等规则谈判和改革目标仍存在一定差距,还可能受制于此,成为美欧在 WTO 规则谈判的改革议程中打压的目标。

在 WTO 改革不定、多边贸易体系不稳的情况下,中国以负责任大国推动 WTO 改革面临挑战,中国还需在做好国内事情的基础上增强战略主动性,在坚持基本原则的基础上增加灵活性,团结发展中国家、稳定欧日等中间力量、争取与美国在 WTO 等国际组织改革问题上找到彼此能接受的“公约数”,确保多边贸易体制的健康运行。

第一,加快深化改革开放步伐,推动国内政策法规与国际新经贸规则接轨,增强战略主动性。事实上,此轮 WTO 改革各方关注的很多议题是在回应全球价值链发展的内在需求,例如,欧盟、中国提出的方案建议在推进多哈回合议题的基础上拓展谈判议程,将电子商务谈判、部分边境内措施囊括进去。此外,美国还积极推动“零关税、零壁垒、零补贴”贸易谈判,美欧日对国有企业、补贴等“不公平竞争”问题给予高度关注,并在区域贸易协定中积极推行,这些举

动或将引领构建新的国际贸易体系。国际贸易规则演变体现了全球价值链发展的未来方向,中国经济与贸易发展已深深嵌入价值链、产业链和供应链,面对发达国家针对中国推出的新贸易规则,我国应持开放心态,通过进一步深化国内改革,增强战略主动性,不仅有助于我国顺应全球产业和贸易发展,更有利于我国在新一轮国际经贸规则制定过程中掌握话语权。

第二,加强与金砖国家的政策协调,在坚持发展中国家定位的基础上增加灵活性。虽然中国已经成为世界第二大经济体和第一大贸易国,但是中国的人均 GDP、产业结构、城市化水平与发达国家仍存在较大差距,中国仍然是世界上最大的发展中国家。当前,发达国家强调要敦促较发达的 WTO 发展中成员在今后谈判中做出全面承诺,放弃“特殊与差别待遇”。“特殊与差别待遇”事关发展中国家的发展权利,但其落实过程中确实存在不足,中国需要联合广大发展中国家提出更为合理、细致、维护发展中国家利益的国家分类方案及新的“特殊和差别待遇”规则方案,强调保障发展中成员的发展利益,避免发展中成员承担超过自身发展水平的义务,同时,还要强调发达国家应切实承担起提高发展中国家综合能力的义务。具体来看,中国可在金砖国家等发展中国家合作平台上提出改革倡议,对国家分类不搞“一刀切”,可根据具体产业和部门提出新的优惠待遇及相关“毕业”规定。

第三,加强与欧盟、日本等发达国家合作,在共同维护自由贸易体制问题上寻求合作点。中国应积极团结欧盟和日本等发达国家,寻求共同立场,助力 WTO 改革。美欧日等发达经济体在 WTO 改革问题上既有共识也有分歧,在透明度和通知义务、发展中国家地位和待遇、公平竞争政策等议题上有相对一致的立场,在争端解决机制改革方案上存有异议。此外,美欧和美日之间也存在汽车关税、航空补贴等贸易争端。因此,美欧日并非铁板一块,中国可积极加强同欧盟、日本在 WTO 改革问题上的合作,一方面,以争端解决机制改革为合作起点,在已有

联合方案基础上争取更多成员支持,加大对美国施压力度,助力WTO争端解决机制尽快渡过此次难关;另一方面,协调同欧日关于滥用单边措施等议题的立场,共同反对贸易保护主义,美国以维护国家安全为由对进口产品滥用关税举措的行为已对国际贸易体系带来了严重的负面影响,欧日等也深受其害,中国可继续利用中欧WTO改革联合工作组等机制在此项议题上发声,维护以规则为基础的多边贸易体系。

第四,加强与美国的沟通协调,争取与美国在WTO改革问题上找到彼此能接受的“公约数”。非市场经济政策是中美经贸摩擦的焦点问题之一,也是美国推动WTO及多边贸易体系改革的核心内容之一,可以说,中美经贸关系与WTO改革密切相关。从美国立场来看,美国试图使WTO改革符合本国利益,继续维护其在地多边贸易体系中的领导地位,但同时也做好“另起

炉灶”的准备,即通过多双边贸易谈判确立其在新贸易规则制定过程中的主导地位。无论是“先破后立”还是“另起炉灶”,美国都将非市场经济政策的改革作为主要内容。中美在该问题上分歧明显,美国认为中国的产业补贴、国有企业、强制技术转让等非市场导向政策导致了国际贸易的不公平竞争,带来严重的产能过剩,还阻碍了创新技术的开发应用,有碍国际贸易体系正常运转。目前,中美已签署第一阶段贸易协议,双方在非市场经济政策上的讨论并不充分,第二阶段甚至第三阶段经贸谈判可能无法避免该议题。因此,中国可借中美经贸谈判同美国尽量寻求共同立场,积极探寻处理中美竞争关系的新方式,解决双边经贸摩擦的同时也助力多边贸易体系改革。

编辑 邓文科

## WTO Reform and Prospects of the Multilateral Trading System

JIANG Yuechun<sup>1</sup> ZHANG Yuhuan<sup>1</sup>

(1. *China Institute of International Studies, Beijing 100005, China*)

**Abstract:** The 3 major functions of the World Trade Organization (WTO) which include trade negotiation, trade supervision, and dispute settlement have been confronted with troubles in recent years. Besides, unilateralism and protectionism continue imposing negative impacts on the multilateral trading system. WTO reform is urgently needed to adapt to the changing international political and economic landscape. At present, major members have proposed several WTO reform plans. However, differences among the members on issues such as dispute settlement mechanism, special and differential treatment, negotiation, and transparency turn out to be prominent, impeding further reform of WTO. The multilateral trading system is affected by protectionism, regionalism, and constraints from the US, which makes its prospects complicated. While adhering to multilateralism and free trade, China faces some challenges in promoting WTO reform. Therefore, when proposing WTO reform plans, China should also accelerate the pace of domestic reform and actively coordinate all parties to revive the multilateral trading system with WTO playing a core role.

**Key words:** WTO reform; multilateral trading system; dispute settlement mechanism; special and differential treatment