

和平發展觀察

2019 年第 2 期（总第 45 期）

中国社会科学院和平发展研究所

2019 年 4 月 30 日

简议 WTO 改革与中国

廖峥嵘 刘江

中国社会科学院和平发展研究所

当前，对 WTO 进行改革的呼声不断高涨。特朗普政府上台以来，美国、欧盟、加拿大、中国等先后就 WTO 单独，或者联合利益方发表政策立场和改革意见。2018 年 12 月 1 日，阿根廷 G20 峰会发表领导人联合声明，提出“多边贸易体系现在难以实现其目标，存在改革空间。我们支持世贸组织进

行必要的改革，以改善其运作。”¹今年6月将在日本举办新一届G20领导人峰会，确定改革的主要议题。这次改革料将在较大程度修改多边贸易规则，可能导致世界经贸秩序发生二战以来最大变化，是一次全球治理权利与责任的再分配，也是中美博弈在全球层面的一个重要角力场，值得深入关注与研究。

一、改革的动因

首先，美国对WTO的不满日益激烈，力推WTO进行全面改革。其一，美国维护主权利益与履行多边承诺之间存在固有矛盾。美国一手（通过行政部门）推自由贸易、打开别国市场，一手（通过国会）立法保护美国利益不受国际条约侵害。GATT（关贸总协定）时期，美国国会对多边机制和行政部门应对外国不公平贸易行为的成效产生怀疑，遂制定系列贸易救济措施，包括著名的“301条款”。国会批准美国加入WTO时有附加条件：当WTO协定与美国国内法冲突时优先适用美国国内法，并禁止任何与美国法律不一致的乌拉圭回合协定条款生效。特朗普政府正是援用这一条件证明其采取

¹ G20 Leaders' declaration: Building consensus for fair and sustainable development, Argentina 2018.

单边行动的合法性。其二，美国认为，WTO 于 1994 年正式成立以来，未就市场准入达成任何多边协定。多哈回合确立的发展议程早已过时，无力处理数字贸易等当代议题。WTO 的部分规则已无法适应现代经济挑战，无力应对今天的不公平贸易行为，特别是中国等大国扭曲市场的作法。WTO 也无法有效区分不同发展中成员，导致新的谈判无法取得进展。其三，美国正绕开 WTO，采取其它方式推进其贸易政策议程。奥巴马政府时期，美国即着手推动跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定（TTIP）谈判，有意通过制定高标准的区域协定将中国等排除在外，偏离世界贸易组织的非歧视原则。特朗普执政后更进一步，不但退出一系列多边协定，同时也放弃了与亚太伙伴和欧盟达成区域协定的努力，以双边或者小多边（美墨加协定）谈判重构美国与其他国家经贸关系。美国启动与美欧日英的双边谈判，同时美欧日正在 WTO 体系之外联手谋划新的规则标准。特朗普政府还违背其承诺（美国自认不违背），避开 WTO 规则框架，援引美国国内法对贸易伙伴实施单边惩罚。其四，特朗普政府提出了系统性改革 WTO 主张。正是在美国的极力推动下，各方才在 G20 等国际平台定下落实 WTO 结构性改革的议程。

其次，WTO 机制存在较为严重缺陷，难以有效履行谈判、仲裁等职能，改革具有内在动力。其一，决策机制缺乏效率。不论是“协商一致”，还是实践中创设的“反向一致”，均无法实现效率与公平的有机统一。²其二，议事机制难顾小国利益，WTO 成员已达 160 多个，实践中产生了“绿屋会议”等议事规则，即先在小范围磋商，达成共识后再扩大到全体成员。小范围磋商往往由大国参与，中小国家被习惯性排除在外。其三，争端解决机制在解决贸易纠纷方面发挥着至关重要的作用，但是它在授权、覆盖面、时限、约束力等方面存在巨大争议，美国认为其越权超出其加入时的承诺。其四，谈判机制难以推进。WTO 谈判主要采取“一揽子承诺”方式，即协定对所有成员普遍适用。但实际上，很多规则或者说减让仅仅对个别成员有效，例如减少承诺、加入议定书、特殊和差别待遇，以及 WTO 义务的豁免条款等。一揽子承诺确保了法律规则的统一，但也导致越来越难以达成新协定。区域和小边等自由贸易协定兴起，以及 WTO 框架下诸边谈判的深度，即是对“一揽子承诺”的挑战。其五，现有规则体系没有覆盖跨境投资以及新兴领域。WTO 成立于 1995 年，其时国际投资规模很小，WTO 制定了《与贸易有关的投资措施协定》，

² 叶波、梁咏：WTO 当前面临的挑战及其解决之道，2017-08-22 17:08 文章来源：WTO 经济导刊。

仅指与贸易有关的投资措施协定。现在全球一年跨境投资近2万亿美元，急需国际规则加以规范。WTO 成立时没有电子商务，而今天电子商务、数字经济是国际贸易中发展迅速、极具潜力的部门，涉及到的贸易壁垒，WTO 还没有制定足够规则。

此外，WTO 还面临一些生死考验。其一，WTO 争端解决机制面临彻底瘫痪。WTO 主要有三大功能，即谈判、政策审议和争端解决。目前，多哈回合谈判并没有取得任何重要进展，WTO 的谈判功能实际上处于停滞状态；政策审议主要任务是撰写报告，仍在运行；WTO 最重要的功能，即争端解决机制，目前处于瘫痪边缘。争端解决机制的上诉机构成员原本有7位，现在只有3位，还缺的4位由于美国的阻挠无法填补。如果这一事态继续发展下去，到2019年12月份，只剩下1位成员。其二，美国绕开WTO基本原则，违背其承诺，动用国内法对贸易伙伴采取加征关税等贸易惩罚措施。如果各国普遍采取报复行动，多边体系将全面崩溃。

二、改革形势和斗争焦点

首先，改革动能远以往强大，WTO 体制可能面临根本性

变革。自 WTO 的前身“关税及贸易总协定(GATT)”于 1948 年开始生效，全球贸易体制蹒跚起步时开始，改革一直是这个体制的主要议程。但本轮改革的动能远为深刻：世界正处百年未有大变局，有史以来第一次新兴经济体和发展中国国家在总体实力上逐步与发达世界鼎足而立，力量格局发生深刻转变，国际秩序正经历解构、重构的阵痛。美国为首发达国家为维护其传统地位，正展开空前战略大调整。推动 WTO 及全球贸易秩序向着有利于美国的方向发生转变，是美国战略调整的重要组成部分。美国强调“美国优先”，充分展现“美国例外”，率先采取单边制裁、重修北美自由贸易协定和构建美中、美欧、美日双边贸易协定的方式重构全球贸易秩序，同时美国并未放弃 WTO 等多边贸易体制，正积极推进其根本性变革，以配合其它战略调整实现美国的政策目标。此前，美国也参与 WTO 框架下的各项改革议程，在许多议题上发挥主导作用。但这些改革主要还是顺应 WTO 自身的变革需要。可视为小修小补，小步寸进。此次美国强推 WTO 系统性改革，将 WTO 改革与美国的国家战略调整高度捆绑，决心大，劲头足，而 WTO 本身的体制机制缺陷较大，各方对改革的要求也比较迫切，因此 WTO 及多边贸易体制可能面临自成立以来最深刻的一次系统性体制机制变革，现在问题的关键

是变革的方向朝何处去。

其次，中国及新兴经济体是矛盾的焦点之一，中美博弈将决定这场改革的走向。美国此轮战略大调整以及推进 WTO 改革，中国是其重要动因。中国的快速发展改变了世界格局，美国已明确中国为全面战略竞争对手，着手先破后立，先解构、再重构有利于维护美国传统优势地位的国际秩序。美国认为，现有的 WTO 体制无法应对中国这样国家主导的经济体制的崛起，认为美国同意中国加入 WTO，犯下历史性错误。³ 它指责中国的经济发展模式扭曲了市场机制，对美国和其它国家形成不公平竞争优势。美国提出的改革诉求均与中国高度相关，或者以中国为主要目标。今年 6 月 G20 大阪峰会，东道主已经将“透明度、发展中国家身份待遇、不公平贸易行为”等美欧关切问题列为主要讨论。

1、“发展中国家”及相关“特殊与差别待遇”问题。2017 年 12 月举行 WTO 部长级会议期间，莱特西泽提出，中国、印度、巴西等不适合继续享受 WTO 给予发展中国家的待遇。2018 年 2 月总统贸易政策议程指出，需要关注 WTO 如何定义发展中国家。目前 WTO 中关于最不发达国家，采用的是联合国标准，WTO 没有自己特定的标准。各国自己声明是发展中

³ 2017 Report to Congress On China's WTO Compliance, United States Trade Representative, January 2018

国家，并由此取得 WTO 框架下的“特殊和差别待遇”。这已经不符合经济发展现实。2019 年 2 月 15 日，WTO 总理事会应美国要求散发一份决议草案，美国在草案中提出四类 WTO 成员应在未来的谈判中放弃特殊与差别待遇：OECD 成员、G20 成员、世界银行归类的“高收入”经济体以商品贸易全球占比不低于 5% 的经济体。巴西新政府上台后，表达过放弃发展中国家待遇的意向，未来美国施压的焦点可能进一步朝着中国、印度转移。金砖国家如果无法在此问题上加强协商，将面临更加被动局面。

2、解决中国贸易行为带来的一系列问题，如窃取知识产权、强制技术转让、产业补贴、国有企业、产能过剩、政府干预市场等与市场扭曲有关的问题。这些问题也是中美双边贸易磋商面对的主要问题，涉及到不同经济体制之间的相互对接，意味着改革将进入深水区。2017 年 12 月 WTO 部长级会议后，日美欧发表三方声明，称将增强协作，以消除其他国家产能过剩等问题带来的不公平贸易行为。2018 年 5 月底发表新三方声明，美欧日在限制技术转让、产业补贴、国企规则等方面达成一致。2018 年 7 月，美国总统特朗普与欧盟主席容克发表联合声明，确认两点：1、“将推动在知识产权窃取、强迫技术转移、产业补贴、国企制造的扭曲以及过

剩产能方面的改革。” 2、成立“执行工作组”，以落实改革目标。

美国要求，对于突破 WTO 严格限制，涉嫌违规补贴特定企业、扭曲公平竞争的国家，应通过 WTO 一般理事会和其他委员会，责成该国就严格履行补贴问题作出说明，并要求辩护国承担比通常更重的举证责任。美国并不要求各国完全放弃补贴，但要求增加透明度，扩大禁止类补贴名单，更好地覆盖国有企业，以方便其相应地采取反倾销、反补贴措施。

3、透明度问题。透明度和通报要求是 WTO 许多协定的基本要素和 WTO 成员的重要义务。WTO 各项协定中包含超过 200 多项的通报要求。欧盟在《概念文件》中提出了若干关于透明度和通报方面的建议，而美国在 2018 年 3 月 12 日向 WTO 总理事会和货物贸易理事会提交了《关于提高 WTO 规则下的透明度和强化通知要求和程序》的函件，该函件中的大部分内容都体现在《美日欧等联合提案》中。透明度和通报要求涉及到中国等发展中国家的国内治理，完全达到美欧要求，至少在技术上存在许多障碍，成为发达国家诟病的理由。

4、中国认为应当维护并适当扩大 WTO 上诉机构权限，美国对此坚决反对。美国认为 WTO 谈判功能弱化的一个主要

原因就是上诉机制诱使许多成员方希望通过打官司争取优惠待遇，而不愿意通过谈判来达到协商一致。上诉机构多年来不断扩权，这破坏并违背了当初创设争端解决机制的基本原则。上诉机制还为美国反击它所谓的不公平贸易行为设置更多障碍，使得美国这样的市场经济国家缺乏动力去调整其贸易政策以适应全球化的变化。⁴美国现在的策略是让上诉机构面临瘫痪，迫使其它成员方追随美国关切的议题。同时也让美国的单边贸易惩罚措施(违背其对 WTO 承诺)难以在 WTO 得到及时有效(可能是不利的)裁决。

第三、美国力推改革，但难以全面主导改革。多哈回合谈判的初衷是改善发展中国家在全球贸易中的地位，提升其发展能力。但 20 多年过去，谈判几无实质进展，面临无果而终。当前，美国推动 WTO 改革，试图将博弈焦点调整到如何更好维护发达国家在多边贸易体制中的利益。这一点有望得到欧盟、日本等的支持。美欧日在要求中国等“先进”发展中国家放弃身份，减免特殊与差别待遇，改变扭曲市场的经济行为，实行对等互惠的贸易等方面立场相同或者近似。但是，美欧对于 WTO 改革存在重大分歧。美国希望进行系统性改革，不惜动摇多边体制的基本原则和根本框架。提出如

⁴ 2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program

果改革不如预期，不排除退出 WTO。而欧盟和日本仍坚持多边体制的基本原则，反对美国优先宗旨下的单边主义、保护主义，更反对美国破坏多边体制的强硬做法。欧盟与日本面对超级大国美国和快速崛起的中国，它们开始担心终将陷入不得不选边站队的被动境地。它们担心中国影响力上升影响其传统地位，但也不愿完全追随美国将中国定位为全面的战略竞争对手。欧盟虽然在其政策文件中将中国定位为经济竞争对手，但仍奉行对华接触，与美国的战略保持了距离。美国企图通过将争端解决机制陷入瘫痪，逼迫各方推进实质性改革。而欧盟与中国等国均主张先处理争端解决机制面临停摆这一急迫问题。美国坚持双边谈判，欧盟希望在多边无进展情况下，多着眼于诸边谈判。2018年9月18日欧盟非正式提出关于 WTO 改革的立场。随后，美国常驻 WTO 大使丹尼斯·谢伊在日内瓦公开反对欧方改革倡议。发达国家希望减少或者取消部分发展中国家的特殊与差别待遇，这与广大发展中国家要求强化待遇的主张存在较大分歧。美国对争端解决机制的破坏性抵制更是受到其它国家一致抨击。由于 WTO 的议事程序复杂，协商一致又是其基本原则，广大发展中国家在体制内的话语权不容忽视，美国推进改革仍需要协调各方利益，单方面主导改革进程难度很大。

三、改革前景及全球经贸规则演进趋势

首先，多元共治格局将进一步深化。美国退群，挑战多边制度，大国竞争加剧，保护主义盛行，国际共识衰退，经济全球化进程更加曲折，这些因素会对多边体制产生强烈冲击。但全球性挑战日益增多，技术革命和生产力发展仍将推动全球化走向深入，不以某人某国意志为转移。多边体制越是受到挑战，多边体制的重要性和必要性越是突出。欧盟、中国、日本、印度等主要经济体仍然明确支持巩固发展多边体系。美国也不是真的要废除多边，而是以退为进，企图在多边谋取更多主导权。但这不也以美国意志为转移。当今时代，资本、人力和技术在全球范围内流动愈加自由，基础权力结构呈现分散化特征，更多行为主体拥有话语权和资源。政府控制之外的权力和资源越来越重要，因此合作变得至关重要。除国与国合作之外，还需要跨国公司、非政府组织甚至包括个人等非国家行为体之间的合作。多层次、多领域、多科界的行为体共同构建全球性、区域性治理网络。

其次，WTO 改革和贸易秩序改革将更加体现世界力量格局的变化。美国希望拉住欧盟日本等发达经济体，制造新的

高端贸易圈，提高其准入门槛，以此应对中国等新兴市场和发展中国家的群体崛起。这一方面是咄咄逼人，一方面也是抱团取暖。目前，新兴市场经济体和发展中国家对世界经济增长的贡献率已经达到 80%，按汇率法计算，经济总量占世界的比重接近 40%，照此趋势，10 年后将接近世界经济总量的一半，然后超越发达经济体。现在美国抱怨 WTO 规则对其不公，要求进行秩序变革。但事实上，从 IMF 投票权改革的经验来看，只要 WTO 改革是认真的，并且能够基本反映各方意愿，多方博弈后，改革的结果应当是更有利于接纳中国等新兴市场经济体的崛起，有利于新兴市场经济体和发展中国家的成长。这是世界力量格局变化的必然结果。当然，如果美国固执已见，多边体系也存在崩溃可能。

第三，双边和区域安排将成为一时首选。多边贸易体制的改革将经历漫长的博弈过程。作为过渡，体现开放地区主义的双边、区域性贸易投资自由化和便利化安排将继续大行其道。按照 WTO 的基本原则，如东盟似的开放性区域安排完全可以成为多边安排的有益补充。在多边谈判进展缓慢的情况下，区域或者双边谈判机制灵活，见效快。还可以产生鲇鱼效应，倒逼多边谈判加快进度。另一方面，区域安排下会出现贸易转移效应，在降低区内贸易成本同时，增加区外贸

易成本，从而动摇全球一体化的基础。区域安排的发展前景与多边谈判的结果密切相关。美欧日试图用高标准、宽范围、高质量的条件来重组贸易圈，达不到要求的国家可能被迫退而求其次，加快区域和双边安排步伐。全球经济格局分化加剧。

四、中国的初步应对

新一轮多边体系改革是国际力量格局重组的反映，是挑战，更是机遇。虽然美国施加极大压力，西方有合而谋我之势，但中国在国际上并不孤立，且已具备：增长最快市场、产业门类全及复杂产业链配套完整、基础设施先进、工程技术人才雄厚、制度先进等五大优势，很难替代和追赶。当前纺织、服装等劳动密集型产业向东南亚大规模迁移是一种自然过程，完整的产业链和关键技术制造能力，仍然在中国，不会轻易动摇。这些条件使得中国在国际经济博弈中拥有雄厚筹码，可以从容应对国际秩序变局。

（一）坚持深化改革、扩大开放。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，数量创历史纪录。此前，美国政府已在总统贸易政策议程、中国履行入世承诺状况、301 调查报告等文件中反复提及有关中国的关切，欧盟日本也针对中国提出与美国类似的关切。其中当然有大国战略博弈意图，我们必须坚决反击。同时我们也应当做到有理有利有节。中国已经快速成长为世界第二大经济体，对全球政治经济格局带来巨大冲击，适当回应外部关切，是争取更加有利的外部发展环境，塑造战略机遇期必不可少的环节。认真审视外部关切，其中不少内容与我深化改革推动全方位开放的战略部署高度契合。因此，中国可以顺势而为，不断提升改革开放水平。当然，改革开放必须立足于自身需要，与自身需要不契合的关切，当然不必照改，但可以适度开放讨论。

（二）推动贸易秩序向着更公正合理方向改革。中国商务部已正式发布中国关于 WTO 改革的三项基本原则和五点主张。接下来的任务就是加强与各方的协调磋商。中国需要加强在多边体制下博弈的能力水平。中国仍立足于发展中国家定位，坚持发展中国家的差别和特殊待遇，为发展中国家争取更多利益，另一方面，中国也应灵活处理涉及自身的具体条款。从现实情况看，中国的平均关税税率已经低于发展中国家水平，中国的实际执行的关税税率已经接近发达国家水

平，已无多少关税特殊优惠可享。中国已经是第二大对外投资国。在数字贸易等领域，中国已经具备相当优势。到 2020 年全面建成小康社会，中国人均国民收入预计将超过 12000 美元，基本达到世界银行归类的“高收入”经济体标准。在面向未来的谈判中，中国可能没办法在更多新兴领域再坚持自己是“发展中国家”。谈判重点可能转向“毕业机制”。未来规则将更多涉及边界内治理，要摸清家底，逐步减少取消各类补贴，推进市场化、法治化。中国可以不放弃发展中国家这一政治身份，但在具体议题上，采取灵活姿态处理。无论怎样处理，要看到发展中国家将是未来的市场。中国替广大发展中国家争取更多权益这一立场和姿态不能变。同时，仍然要加强金砖国家和新兴经济体间的协调，争取更多共识。对于巴西等脱离阵线的动向要有应对和预案。

（三）两手 WTO 改革是整个国际经贸秩序重塑的一环，中国在多边谈判中的优先事项是以多边主义反对保护主义，通过多边谈判对单边行动施压，并在争端解决机制等问题上牵制美国，防止多边体系瘫痪或者崩溃。但是对多边体系的崩溃也要有预案。为此，中国在积极推进 WTO 改革同时，应继续促进中美经贸磋商，争取达成双方都能接受的协议。并抓紧推进 RCEP 谈判，中日韩自贸区协定谈判，中欧投资协

定谈判，谈判成果可以自动为多边框架吸收，以促进多边谈判，同时也可应对多边谈判的不测局面。

（四）需要观念革命与理论创新。中国在此轮改革中仍然是被动一方，中方提出的原则、主张皆是着眼维护发展利益，属于见招拆招，显示中国仍缺乏引领大型国际谈判的经验和思想准备。随着博弈加剧，未来必将涉及贸易理念的交锋，中国需要进行思想、理念创新，将人类命运共同体先进思想进一步与现实结合，发展出引领世界经贸秩序变革的新理念，从而对新秩序的构建产生更大影响。

（责编：刘江）

稿 约

《和平发展观察》是展示和平发展研究所动态的窗口，也是业界同仁交流思想和研究成果的平台。欢迎各位同仁围绕影响当代和平发展的国际国内重大问题，自选题目，惠赐佳作。希望来稿以学理为基，以形势、政策研究为干，立足解决当前现实问题。观点鲜明、立论有据、逻辑清晰、简明晓畅、直奔主题，字数以 5000 字为宜。来稿一经采用，稿酬从优。

来稿请邮：hpfzs@cass.org.cn

请勿一稿多投，两周内未收到回信可自行处理。

和平發展觀察

执行主编：廖峥嵘

中国社会科学院和平发展研究所

地址：北京市海淀区北洼西里颐安嘉园 11 号楼

邮编：100089 传真：010-88515507

电话：010-885155059

邮箱：hpfzs@cass.org.cn



发刊日期：2019. 4. 30