

# WTO 现代化改革

## ——全球价值链与多边贸易体系的冲突与协调

陈 靛 黄 鹏

**【内容摘要】** 自 WTO 多哈回合谈判启动以来, 多边谈判陷入停滞状态, 贸易保护主义逐步蔓延, 争端解决机制因上诉机构成员遴选障碍而接近停摆, WTO 正面临着前所未有的危机。各成员开始重新审视 WTO 机制的内在问题, 并提出 WTO 的现代化改革要求。从经济全球化发展的轨迹来看, 当前 WTO 系统性失灵的根源在于多边贸易规则体系与作为其经济基础的全球价值链发展诉求之间的冲突加剧, 导致出现区域主义盛行和多边体制边缘化的趋势, 并间接开启了世界经济再平衡进程。WTO 现代化改革应重塑多边贸易体制的职能, 增强其对世界经济的适应性, 发挥争端解决机制的核心功能, 提高秘书处等机构的作用以加强“契约式”规则体系的治理能力, 并开启“开放的诸边”谈判。作为世界开放的受益者和贡献者, 中国应当发挥更大作用。此外, 必须将 WTO 现代化改革置于世界经济再平衡的宏观坐标中, 并要预判全球价值链未来的变化; 在 WTO 内部推动各主要成员间经贸关系的结构性调整, 协调好多边主义与区域主义的关系; 开展与 G20 等多边平台的合作, 减缓美国单边行为带来的冲击。

**【关键词】** WTO 改革 经济全球化 全球价值链 世界经济再平衡

**【作者简介】** 陈靛, 上海社会科学院经济学博士研究生, 上海 WTO 事务咨询中心业务总监(上海 邮编: 200336); 黄鹏, 上海 WTO 事务咨询中心副研究员、副总裁(上海 邮编: 200336)

**【中图分类号】** F113 D815 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2019)01-0016-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201901003

1995年1月1日，世界贸易组织（WTO）正式成立，这标志着世界贸易体系重大变革的完成，并开创了全球经济合作的新纪元。然而时至今日，与WTO成立之初设立的宏伟目标相比，多边贸易体系的实际作用却相形见绌。自2001年底多哈发展议程（多哈回合）启动以来，WTO仅在《信息技术协定》产品扩围谈判和《贸易便利化协定》等少数领域取得了实质性成果。与此相对，区域贸易自由化谈判则如火如荼地进行着，并达成了数量众多的优惠贸易协定（PTAs）。

从历史经验看，多边贸易体系必须要保障自由贸易稳步前进，因为一旦失败，贸易保护主义将迫使多边贸易体系的“脚踏车”<sup>①</sup>倾覆。多哈回合历经近18年的曲折谈判，实质上已经陷入停滞。更为严峻的是当前贸易保护主义持续蔓延，2018年3月8日，美国总统特朗普正式签署行政命令，决定对钢、铝加征进口关税，涉案金额总计464.41亿美元；5月23日，美国启动了针对汽车及零部件的“232调查”；随后，美国根据“301调查”报告分别于7月6日和9月24日对中国产品正式征收惩罚性关税，两轮产品清单总金额高达2352.75亿美元。<sup>②</sup>

面对贸易保护主义的持续蔓延，WTO显得束手无策，至今没有提出切实的应对方案。与此同时，作为多边贸易体制“王冠上的明珠”的争端解决机制（DSU）也同样面临危机。本届上诉机构亟须任命新成员，而出于对争端解决机制的不满，美国奥巴马政府在2016年就反对重新任命，特朗普政府则直接拒绝了所有新的任命。目前上诉机构的3名成员仅满足该机构运作的最低数量要求，如果2019年底再出现2个职位空缺，上诉机构将无法运作。争端解决机制在多边贸易体系中不可或缺，发挥着“确立并执行世界贸易法治”<sup>③</sup>的重要作用。因此，在谈判停滞且基本失去前进动力，并因争端解决机制接近停摆而即将失去稳定和平衡的情况下，WTO多边贸易体制的“脚踏车”正处于倾覆的边缘。

---

① Jagdish Bhagwati, *Protectionism*, Cambridge (MA): MIT Press, 1988, p. 41.

② 涉案产品贸易数据是根据美国口岸统计的2017年相关清单产品的进口数据进行整理所得，Global Trade Atlas, <http://www.gtis.com/>。

③ [美]詹姆斯·巴克斯：《贸易与自由》，上海人民出版社2013年版，第249页。

在此背景下，WTO 主要成员方开始深入思考多边贸易体制本身的改革问题。2017 年 12 月，在 WTO 第 11 届部长会议期间，美国贸易代表罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）指责 WTO 把重心过于集中在争端解决上，而忽略了本该在其框架下解决的其他问题，包括创造良好的谈判环境、提高市场效率。<sup>①</sup> 2018 年 9 月 18 日和 21 日，欧盟和加拿大先后向 WTO 提交了欧盟关于 WTO 现代化的概念性文件和加强 WTO 现代化的讨论文件。9 月 25 日，美欧日发表了第三份联合声明，重申 WTO 改革的必要性，并计划针对加强 WTO 监督职能、增强各委员会的效率等问题研究可能的联合提案。三方特别指出，“过于宽泛的发展界定，以及自我定位的发展现状，抑制了 WTO 扩大新贸易协议的能力，并破坏其有效性。”<sup>②</sup> 10 月 24 日，加拿大邀请欧盟、日本、韩国等 12 个 WTO 成员在渥太华就如何加强 WTO 现代化展开讨论，并发表联合公报，确定了消除对上诉机构成员任命的阻碍、重塑世贸组织的谈判职能、加强对成员贸易政策的监督这三个亟待考虑的议题。<sup>③</sup> 为避免多边贸易体制的倾覆，WTO 改革已势在必行。因此，本文将聚焦如何推动 WTO 改革以应对未来全球经济发展，重点分析 WTO 改革背后的根本原因、改革的核心内容、经济全球化和世界经济再平衡背景下 WTO 改革的前景，以及中国应当发挥的作用。

## 一、全球价值链与现有多边贸易规则冲突的根源及结果

贸易保护主义高涨的原因之一是 WTO 成立以来在多边贸易领域规则协调与更新的失败。对于多哈回合失败的原因，国内外学者进行了广泛的讨论，通过梳理可以发现，导致多哈回合失败的主要因素包括四个方面。一是成员

---

① Statement by Ambassador Robert Lighthizer United States Trade Representative, WTO, December 10, 2017, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc11\\_e/documents\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/documents_e.htm).

② USTR, Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union, September 25, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-trilateral#>.

③ Global Affairs Canada, Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform, October 25, 2018, <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/10/joint-communiqué-of-the-ottawa-ministerial-on-wto-reform.html>.

方之间利益的结构差异，即对于不同的议题，成员方因发展水平不同而存在巨大利益差异，这种差异不仅存在于发展中成员和发达成员之间，也存在于发达成员内部和发展中成员内部。二是谈判方式的制约，即多哈回合谈判采取“一揽子协议”的方式，并遵循协商一致的基本原则，在成员分歧较大的情况下，必然导致谈判的低效。三是谈判议题的扩展，多哈回合现有的议题在一些发达成员看来已经过于陈旧，应增设新的议题，而发展中成员则认为只有先解决与其利益密切相关的多哈议题，才会考虑新的议题。四是区域贸易自由化快速发展，在多哈回合受阻的情况下，优惠贸易协定的大量出现进一步削弱了成员方对多哈回合的信心。

上述几个观点较为准确地解释了多哈回合失败的原因，但对于为什么会出现 WTO 改革这一问题，需要从更加宏观的视野来观察，从而使对该问题的回答更为深入。作为全球经济治理的重要机构，WTO 的规则体系构成了国际经贸领域的上层建筑。按照马克思主义的观点，上层建筑应当与其经济基础相适应，并随着经济基础的改变而做出相应的调整。显然，从 WTO 成立至今，经济全球化进程发生了根本性变化，而 WTO 现有的规则体系并没有及时更新。随着以全球价值链（Global Value Chains, GVCs）为特征的经济全球化的深入发展，上层建筑与经济基础之间的不协调也随之扩大。正如欧盟委员会的一份报告所言，“自 1995 年以来，世界已经变化，但 WTO 没有变化。”<sup>①</sup>

### （一）全球价值链的兴起与深化

现代意义上的全球化共经历了两轮飞跃。第一轮可以称为商品全球化，发端于 19 世纪 20 年代，结束于 20 世纪 90 年代。蒸汽动力技术的出现及持续进步使全球运输成本持续下降，促进了生产与消费在世界范围内的扩展，并通过国际贸易加以连接。第二次世界大战结束后，以商品全球化为基础的国际经贸规则体系得以建立，并以关税与贸易总协定（GATT）为核心，聚焦各成员方的关税和非关税壁垒的削减，最终确立了以 GATT 为代表的全球货物贸易多边规则体系这一上层建筑。

---

<sup>①</sup> European Commission, Concept Paper, October 1, 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).

经济全球化的发展受制于三方面的因素，即商品的运输成本、知识的传播成本以及人与人面对面沟通的成本，<sup>①</sup> 在过去半个世纪，运输成本大幅下降，20 世纪 90 年代以来的通信技术革命，又使信息和思想的传播成本骤然下降。这些进步从根本上改变了全球化的特征，从而推动了第二轮经济全球化的发展。

具体来讲，由于信息和通信技术的进步，不同生产过程在世界范围内的切分成为可能。跨国公司开始将部分生产环节以及配套的营销、管理和专有技术进行离岸外包，以充分利用离岸劳动力、自然资源等要素优势。当一个国家的比较优势决定了价值链各个环节在不同国家或地区之间如何配置时，企业就会选择价值链上的某个或某几个环节进行专业化生产，以增强竞争优势。这使原本在一个国家内部的价值链开始突破国家界限，从而在一组国家或地区内依据各自要素禀赋汇集不同的增加值活动并建立起弱连接，<sup>②</sup> 最终促进全球价值链的形成。

由此，第二轮经济全球化的特征是全球价值链的兴起和扩展。其背后的推动力是发达国家跨国公司通过国际投资进行的全球生产布局，在贸易上表现为 GVCs 中间品贸易规模的急剧扩大。根据欧盟投入产出数据库 WIOD 的最新数据测算，世界中间品贸易占总出口的比重已经从 2000 年的 57.38%（3.02 万亿美元）逐步增长到 2014 年的 63.13%（9.42 万亿美元）。<sup>③</sup> 这也充分体现了中间品贸易及其管理对于当今世界经济发展以及全球价值链稳定的重要性。

WTO 的成立恰恰处于第二轮经济全球化的起点，全球价值链刚刚兴起，并没有表现出明显的特征。多哈回合启动后，尽管一些成员提出了顺应 GVCs 发展的谈判议题，但并没有被纳入谈判，且在原有议题上至今未能达成一致。这也导致经济基础与上层建筑（现有 WTO 规则体系）之间的冲突。

## （二）全球价值链与现有多边贸易规则冲突的根源

---

<sup>①</sup> Richard Baldwin, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Cambridge (MA): Harvard University Press, 2016.

<sup>②</sup> Bruce Kogut, "Designing Global Strategies: Comparative and Competitive Value-added Chains," *Sloan Management Review*, Vol. 26, No. 4, 1985, pp. 15-28.

<sup>③</sup> 根据 WIOD 数据库测算，<http://www.wiod.org/release16>。

由于商品的千差万别和各国资源禀赋、经济发展以及技术水平的差异，全球价值链分工格局在世界范围内呈现出以北美、欧洲和东亚三大区域为核心的网状结构。价值链分工的逐步演进引发了世界经济关系的巨大变革，并逐步成为 WTO 新的经济基础。全球价值链由于具有明显不同于商品全球化的特征，对现存的多边贸易体系提出了新要求，主要集中在三个方面。

第一，加大力度削减中间品的贸易壁垒。对于被 GVCs 切分后的各生产环节的中间品，跨国公司通过国际贸易加以连接，由此出现了大量的中间品贸易。随着复杂价值链活动的日益增多，多次的中间品跨境贸易必然会导致贸易成本的叠加效应，其中蛇形价值链的贸易成本叠加效应明显高于蛛网形价值链，缓和成本叠加效应以繁荣供应链的发展则必然内生于全球价值链之中。<sup>①</sup> 因此，继续削减贸易壁垒、促进贸易便利化显得更为重要。多哈回合货物贸易议题中的非农产品市场准入谈判能够基本满足这一要求，但成员方至今没有达成一致。而且，各成员似乎并没有充分意识到这一问题，甚至包括已经融入全球价值链的成员方也是如此。许多成员仍基于海关统计和传统的比较优势理论来看待关税削减，这造成需要进一步实现贸易便利化的中间产品贸易并没有引起重视，并予以专门处理。

第二，更深度的服务贸易自由化。随着全球价值链研究的深入，服务在全球价值链中的地位和作用被进一步挖掘。WIOD 最新数据显示，在 2014 年全球价值链的总出口中，41.03% 的增加值来自服务部门。服务对于全球价值链的贡献除了作为价值链不同环节的重要投入之外，其本身的发展也促进了全球价值链的形成，如物流、运输及信息技术领域的快速发展使生产环节的切分成为可能，而且服务在价值链的各个环节之间起着重要的连接和黏合作用，促使全球价值链成为贸易和投资、服务和制造的融合体。同时，相关研究也为发展中经济体参与服务贸易自由化提供了依据，即服务部门的改革和开放可以提高发展中经济体的制造业生产率，进而提高制成品的出口竞争力，例如，关于印度和智利两个经济体的实证分析就充分证明了这一点。<sup>②</sup> 显

---

<sup>①</sup> Hubert Escaith, *Accumulated Trade Costs and Their Impact on Domestic and International Value Chains*, WTO Working Paper, August 25, 2018, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gvcs\\_report\\_2017\\_chapter4.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvcs_report_2017_chapter4.pdf).

<sup>②</sup> Jens Matthias Arnold, Beata Javorcik, Molly Lipscomb, Aaditya Mattoo, *Services Reform*

然，进一步发挥服务在全球价值链中的作用需要成员方进一步扩大服务领域的准入，而这一要求在 WTO 多哈回合谈判中并没有引起重视，导致美国、澳大利亚、欧盟、日本等 23 个成员于 2013 年在 WTO 之外启动了《服务贸易协定》（TiSA）谈判。

第三，加强成员间边境内措施的协调。在货物贸易领域需要对竞争中立、国内产业政策引发的溢出效应等问题进行协调，这正是众多贸易保护措施出台的源头。同时，由于各国国内服务业发展水平不同，各成员在服务的监管体制方面存在很大差异，这使服务提供者因不同的市场环境而遭遇诸多障碍，因此，要求各成员方在经济管理方式和监管纪律上进行协调以形成规模市场。对于新的服务模式，如数字贸易等，则要在市场准入和规则纪律方面构建新的框架。然而，WTO 现有的体制对此涉及较少。例如，在服务监管措施的协调方面，WTO 的谈判模式基本延续了 GATT 时期货物贸易的方式，即将服务视为商品，忽略了服务在全球价值链中的地位与作用已远远超越商品范畴这一现实问题。又如，在电子商务交易方面，WTO 仅仅承诺不对电子传输的商品征税，但在构建共同的监管框架方面，各成员内部相关法规的协调和制定进展甚微。

### （三）全球价值链与多边贸易体制冲突的结果

全球价值链与 WTO 现有多边贸易体系冲突最直接的结果，是区域主义的盛行和 WTO 多边贸易体制被边缘化的趋势。<sup>①</sup> 与多哈回合停滞形成鲜明对比的，是双边/区域优惠贸易协定（RTA）（简称“区域自由化”）的大量出现。从 2001 年 WTO 成立至 2017 年止，成员方共向 WTO 通报生效实施的 RTA 数量为 220 个，平均每年新增约 13 个协定。<sup>②</sup> 《世界贸易报告（2011）》概括了区域自由化的特征，即以全球生产网络为基础的全球价值链的深化，

---

*and Manufacturing Performance: Evidence from India,*” Policy Research Working Paper No. 5948, Washington, D.C.: World Bank, January 2012; and Ana M. Fernandes and Caroline. Paunov, “Foreign Direct Investment in Services and Manufacturing Productivity: Evidence for Chile,” *Journal of Development Economics*, Vol. 97, No. 2, 2012, pp. 305-321.

① 程大中、姜彬、魏如青：《全球价值链分工与自贸区发展：内在机制及对中国的启示》，《学术月刊》2017 年第 5 期，第 48—58 页。

② 根据 WTO 优惠贸易协定数据库整理。由于 2018 年数据尚不完整，协定年均增长数主要依据 2001—2017 年数据计算。RTA 数据库：<http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>。

需要在一系列领域进行更有效的规范和监管，区域贸易谈判已经不再仅仅聚焦于关税措施，而是广泛地扩展至服务、投资、竞争政策、国有企业等领域，并深入涉及各国国内措施的协调，呈现出深层次的一体化趋势。<sup>①</sup>

区域自由化所涉及的议题条款也充分展示了其特征，基于 Hofmann、Osnago 和 Ruta（2017）构建的数据库，<sup>②</sup> 可以发现，截至 2015 年，在涉及 189 个经济体的 279 个 PTAs 中，共出现了 52 个高于或超出多哈回合内容的议题。其中，14 个议题属于 WTO 谈判授权范围，但因为加强了法律执行力而超出 WTO 现有约束力，被称为“WTO+”条款。此外还有多达 38 个议题超出了 WTO 谈判授权或管辖范围，主要包括竞争政策、数据保护、创新政策、监管合作、劳动力市场规制等，这些通常被称为“WTO-X”条款。<sup>③</sup> 而且，2015 年至今的 PTAs 涵盖的“WTO-X”条款仍在增加，区域自由化在现实中似乎更能顺应全球价值链的内在要求。

图 1 展示了二战结束以来世界生产力发展进程中，全球生产关系与经贸领域上层建筑之间的相互作用及演进逻辑。在商品全球化阶段，经济基础的核心要求是对以关税和非关税壁垒为代表的国际贸易的边境措施的协调，其间经历了从 GATT 到 WTO 成立的八轮多边贸易谈判，并形成了多边贸易体制。而在 WTO 成立以后，直到今天，在经济全球化进入全球价值链阶段之后，经济基础的内在要求不仅集中在针对国际贸易的边境措施上，而且要求成员方加强各自边境内措施的协调。多哈回合停滞导致的后果阻碍了成员方对新问题的处理，从而引发了各方政策紧张，进而无法对 WTO 多边规则进行更新以反映全球经济的新变化，最终在事实上形成了顺应全球价值链发展的区域体制，但是，目前分散型的区域体制仍然缺少统一适用性，无法全面支持世界经济的持续发展（见图 1）。

① *The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to Coherence*, Geneva: World Trade Organization, 2011, pp. 5-7, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/world\\_trade\\_report11\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf).

② 该数据库涵盖了成员向 WTO 通报的内容信息以及所有生效的 PTA 协定内容信息，具体可参见 <http://data.worldbank.org/deep-trade-agreements>。

③ 杜大伟、王直等：《全球价值链发展报告（2017）》，社会科学出版社 2018 年版，第 258—260 页。



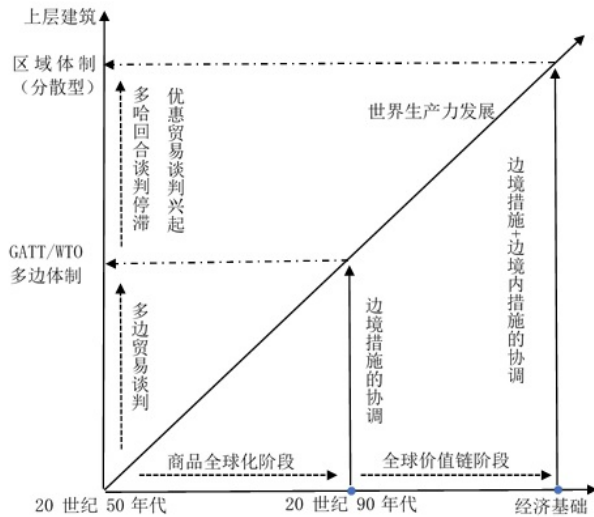


图 1 全球经贸领域经济基础与上层建筑关系的演进

资料来源：作者自制。

## 二、WTO 现代化改革的核心及方向

在深入讨论 WTO 改革的目标、方向和内容之前，首先需要澄清一个问题，即 WTO 成立之初的目标是什么？对这一问题的回答涉及多边贸易体制的宗旨、目标以及 WTO 的核心职能。对此，WTO 协定文本的序言中有明确说明，即“在遵照可持续发展目标的背景下，提高生活水平、保证充分就业、保证实际收入的稳定增长，并扩大货物和服务的生产和贸易……”。实现这一目标的手段是通过互惠互利的安排，实质性削减关税和其他贸易壁垒。<sup>①</sup> 因此 WTO 在成立之时便被赋予了两个核心职能，一是“明示”职能，即推进贸易自由化；二是“默示”职能<sup>②</sup>，即通过成员签订的一套契约式、透明、可预期的规则，降低各成员相关政策的不确定性，应对贸易保护。为

① 《1994 年 4 月 5 日马拉喀什宣言》，《世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》，法律出版社 2000 年版，第 iii 页。

② “默示”职能作为 WTO 的“锚”，在 GATT 创立时就已确立，往往在世界经济不景气、贸易保护主义抬头时才会显现其效力。

增强“默示”职能，WTO 创立了争端解决机制来澄清已有规则并加强法治。

从笔者搜集到的改革提案或相关研究来看，WTO 改革的目的是增强 WTO 对世界发展变化的相关性与适应性，并提升 WTO 的有效性，<sup>①</sup> 或更新贸易规则以反映经济现实，<sup>②</sup> 这是所谓“WTO 现代化”概念的由来，其实质是对全球价值链内在要求和现存多边贸易规则冲突的全面协调，但协调的目标并不是改变 WTO 内在的、显而易见的核心职能，而是使其更好地发挥作用。因此，WTO 现代化改革的核心应是对现有运行机制的改革，以重塑其核心职能。总体的改革方向：一是重新强化 WTO 的“默示”职能，遏制全球贸易保护主义的蔓延；二是重新强化 WTO 的“明示”职能，推进新的贸易谈判，构建符合世界经济发展的新规则体系。

WTO 现代化改革应当由全体成员方来完成。各成员提出的具体方案应经全体成员协商、讨论，达成共识，确定优先事项，形成具体的改革路线图，并据此采取行动。改革要成功，必须解决两个核心问题。

#### （一）增强契约型规则的治理能力，遏制贸易保护

多边贸易体制本质上是成员之间的契约——WTO 协定，它强调成员开放市场以及对经济管理方式的约束性承诺。这套契约式的规则体系本身就具备防止贸易保护的功能，但在实际操作中，除了各国实施的关税可以直观判断外，大部分领域都存在着成员通过隐蔽性措施违反规则的空间。对此，多边贸易体制通过三种方式来提高规则的稳定性和可预见性。一是要求各方的国内政策尽可能公开、透明，并将其做法通报 WTO，这更多需要靠成员的自觉，但现实效果并不理想。二是通过定期的贸易审议机制对各成员的贸易政策进行监督，但该机制并没有获得评估成员是否遵守 WTO 规则的正式授权。三是通过设立争端解决机制来澄清规则，加强法治，但目前上诉机构又遇到遴选障碍。目前，上述三种方式的效用几乎为零。

因此，WTO 现代化改革应采取行动切实增强契约式规则体系的治理能

---

<sup>①</sup> European Commission, Concept Paper, October 1, 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).

<sup>②</sup> *Strengthening and Modernizing the WTO: Discussion Paper Communication from Canada*, September 30, 2018, [http://international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/wto-omc/discussion\\_paper-document\\_travail.aspx?lang=eng](http://international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/wto-omc/discussion_paper-document_travail.aspx?lang=eng).

力，赋予现有 WTO 规则体系棘轮功能，即真正锁定各方承诺，不可后退。这些行动包括两个核心内容。

第一，完善争端解决机制，保留并增强其核心功能。第一阶段，尽快恢复上诉机构成员的遴选进程，避免上诉功能消失而导致的争端解决机制的瘫痪。第二阶段，成员方应着力解决如何使争端解决机制能够迅速、积极和令人满意的解决争端，维持减让的平衡，并保证争端解决机制仅在必要时澄清现有规则，最终为多边贸易体制提供安全性和可预测性。<sup>①</sup> 这项工作的主要阻力来自美国，除了阻挠上诉机构遴选成员外，美国还指责以往的争端解决过程和结果，如裁决时间过长、对不必要的问题发表咨询意见、裁决并非基于专家组认定的事实等，<sup>②</sup> 以期通过“劫持”的方式来实现自身利益。

第二，增强 WTO 对现有承诺的监控职能。在 WTO 成员之间，透明的信息共享和有效的贸易政策审议可以分散潜在的贸易争端。增强 WTO “棘轮功能”以应对贸易保护主义的关键就在于能否重新确立 WTO 在促进政策透明度、监督并定期审议成员政策方面的重要地位。可行的方案包括扩大 WTO 对理事会、下属委员会以及秘书处的授权，提高其工作的主动性和有效性。例如，选择合适的委员会，评估成员遵守协定通知义务的情况，并采取适当步骤加强通知要求，酌情就如何鼓励更好的遵守承诺提出建议。<sup>③</sup> 又如，在保证中立性和独立性的前提下，加强秘书处监督成员遵守承诺中的作用，扩大其提供信息的职能范围，给予其更大的自由裁量权，为各成员提供信息和分析服务，<sup>④</sup> 等等。这些改革措施的核心目的是从主要依赖成员自

---

① Robert Mcdougall, “Crisis in the WTO: Restoring the Dispute Settlement Function,” Centre for International Governance Innovation, November 2, 2018, <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Paper%20no.194.pdf>.

② USTR, 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, June 15, 2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>.

③ “Procedures to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements Under WTO Agreements,” November 11, 2018, [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=250198,249478,249337&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=250198,249478,249337&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True).

④ Bernard Hoekman, “Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization,” Bertelsmann Stiftung, September 28, 2018, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT\\_Report\\_Revitalizing\\_Multilateral\\_Governance\\_at\\_the\\_WTO.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT_Report_Revitalizing_Multilateral_Governance_at_the_WTO.pdf).

觉遵守承诺转变为通过加强 WTO 机构本身的治理能力来监督承诺执行，使 WTO 应对贸易保护时真正发挥“棘轮效应”。

## （二）扩展授权、创新谈判模式，增强对世界经济的适应性

在新的世界经济形势下，WTO 亟须扩展多哈回合授权，处理对全球贸易发展具有关键意义的议题。这是全面协调全球价值链与多边贸易规则体系之间的矛盾、实现 WTO 现代化的唯一路径。与国际货币基金组织或世界银行等国际组织不同的是，由于成员驱动的特征，WTO 的权力并没有授予总理事会，所有程序或规则的更新必须经成员协商完成。WTO 现代化改革本身并不能代替成员来决定如何结束原有议题、选择哪些发展议题和新议题，也不能决定发展中成员的认定标准等问题。因此，WTO 现代化改革的着力点应是谈判授权扩展和谈判模式的灵活性创新，尽管这依然需要在 WTO 成员之间达成共识，但其成果可以形成一个较长期的谈判机制，作用于后续所有实体领域谈判。谈判模式的创新大致可以分为三个层次。

第一，尝试“开放的诸边”，增加一揽子协议谈判模式的灵活性。一揽子意味着利益的多元化，成员能够跨越多个议题寻求利益平衡，也便于克服国内政治障碍。但自多哈回合谈判启动以来，这一方式的弊端逐步显现，代表性事件是印度为保护其农业而阻止《贸易便利化协定》和美国拒绝批准新的上诉机构人员任命。这种“劫持”事件损害了成员间的信任，也是成员转向区域层面的根源之一。WTO 现代化改革可以尝试通过“开放的诸边”来增加固有谈判模式的灵活性，在 WTO 框架内开展诸边谈判，来替代多边贸易框架之外的大型区域贸易谈判。“开放的诸边”协议的特征应当包括两个方面，一是不预设条件，消除地缘政治色彩，避免对其他成员的事先排除；二是新的谈判基于 WTO 基本原则，在 WTO 框架内率先形成一定范围的、适应世界经济发展的新规则，并随时接纳其他成员的加入。<sup>①</sup>“开放的诸边”协定可分为两类，一类是签署方在该领域已经超过临界数量，则谈判成果对

---

<sup>①</sup> 长期以来，如同反对 WTO 总干事召集少数代表团举行“绿屋会议”就某些议题达成妥协一样，大多数发展中成员对诸边协定心存畏惧，因为担心在缺席的情况下达成诸边协议会最终成为多边化义务。而“开放的诸边”协议可以将义务仅限定在诸边协议签署方，同时对愿意加入的成员持开放态度，则可以缓解这一忧虑。

所有成员在最惠国基础上适用；另一类与《政府采购协议》类似，仅适用于特定成员，但是对其他成员的加入仍然持开放态度。对于 WTO 面临的区域主义冲击，“开放的诸边”可能是实现多边主义最现实的路径，也可能是当前唯一的出路。<sup>①</sup>

第二，在保持协商一致原则的基础上，可遵照 WTO 协定的规定加强决策投票的实践。协商一致保证了每个成员在谈判中的权利，避免规则制定陷入强权政治的丛林法则。协商一致原则已经成为 WTO 文化的一部分，也得到发展中成员的大力支持，他们可以在谈判中平等地表明自己的利益和观点，并坚持立场直到自身的关切被纳入讨论议程。但需要明确的是，协商一致原则是多边谈判的惯例而非正式规定。WTO 协定关于决策（第 9 条）规定，“在无法通过协商一致作出决定时，则争论的事项应该通过投票决定……部长级会议和总理事会的决定应以所投票数的简单多数作出。”<sup>②</sup> 因此，在 WTO 改革中，可以考虑就一些对 WTO 机制本身至关重要的问题进行决策投票的实践，如关于上诉机构遴选的投票等。

第三，扩展授权，增强秘书处对谈判进程的支持作用。WTO 秘书处的核心工作之一是向成员方提供谈判的背景资料和分析支持。对于谈判的推进，无论是多哈议题，还是未来可能纳入谈判授权的新议题，各成员均需准确了解相关政策领域的前沿动态，尤其是在部分成员因资源限制难以进行自我政策评估的情况下，如果可以获得授权，<sup>③</sup> 独立、中立的秘书处可以发挥更大的作用。而且，扩大秘书处与 WTO 成员中的利益攸关方、国际组织、G20 等多边国际论坛等的接触与合作，也有利于 WTO 获得政治层面的支持。

如果 WTO 能够解决上述核心问题，即把“开放的诸边”与多边谈判共同作为多边贸易体制的动力系统，将推动贸易自由化的发展；而 WTO 监控

---

① James Bacchus, “Was Buenos Aires the Beginning of the End or the End of the Beginning? The Future of the World Trade Organization,” CATO Institute, May 30, 2018, <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/was-buenos-aires-beginning-end-or-end-beginning-future-world-trade>.

② 《乌拉圭回合多边贸易谈判结果最后文件》，《世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》，法律出版社 2000 年版，第 8—9 页。

③ 由于 WTO 是成员驱动的组织，因此，各成员认为秘书处不可主动采取行动支持 WTO 各机构的工作。

职能的增强将与争端解决机制的强化共同构成多边贸易体制的制动系统，以应对贸易保护主义。由此，新的多边贸易体制将从原来的“两轮脚踏车”转变为更加稳固的“四轮机器”。

### 三、世界经济再平衡背景下 WTO 现代化改革的前景

在贸易保护主义蔓延、区域主义盛行、多边贸易体制边缘化的背景下，将成员拉回多边平台，开展内部多边对话是 WTO 的当务之急。2017 年底 WTO 第 11 届部长级会议发布了《电子商务联合声明》，中国、欧盟、美国等 70 个成员同意共同开展探索性工作以推动未来 WTO 电子商务的相关谈判，这一进程将向所有成员开放，且不预设条件。<sup>①</sup> 此外，部长级会议还达成了关于国内服务规则、以发展为目的的投资便利化以及关于在 WTO 内建立中小微企业非正式工作计划的宣言三个倡议。这事实上已经开启了多边对话进程，为后续 WTO 现代化改革的启动奠定了基础。

但需要高度重视的是，WTO 现代化改革是在世界经济再平衡的背景下进行的。以 2017 年《美国国家安全战略报告》的发布、美国税改法案的实施、美国对钢、铝产品加征关税、2018 年中美规模贸易摩擦等一系列事件为标志，<sup>②</sup> 世界经济开启了再平衡进程，其核心是各大经济体之间经贸关系的结构性调整，这一进程将通过三个层面与 WTO 现代化改革产生交互影响。

第一，全球价值链的布局变化。世界经济再平衡的根源是全球价值链深化中利益覆盖范围的失衡，包括国家间利益的失衡，即发达经济体因生产的国际切割而产生和转移的利益仅被少数发展中经济体获得，<sup>③</sup> 发达经济体因制造业的海外转移引发国内就业不足和产业空心化，导致以国家为主体的利

<sup>①</sup> Joint Ministerial Statement on Services Domestic Regulation, WT/MIN(17)/61, November 3, 2018, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc11\\_e/documents\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/documents_e.htm).

<sup>②</sup> 黄鹏、汪建新、孟雪：《经济全球化再平衡与中美贸易摩擦》，《中国工业经济》2018 年第 10 期，第 156—174 页。

<sup>③</sup> 相关研究显示，在这一轮经济全球化中，中国、印度、印度尼西亚、韩国、泰国、波兰 6 个新兴工业化国家最终几乎承接了这一时期发达国家制造业转移产值的 86%。参见 Richard Baldwin, *The Great Convergence*, Cambridge(MA): Harvard University Press, 2016, pp. 89-90.

益和以跨国公司为主体的利益之间失衡。世界经济再平衡的首先发起者是美国，在推动国内税改的同时，美国在巨额贸易逆差方面进行了两方面调整。一是产品调整，即分别对逆差集中的部门或产品以国家安全为由启动“232调查”，在钢、铝产品之外，又对逆差集中的汽车行业<sup>①</sup>启动了“232调查”；二是国别调整，即针对主要的逆差来源地中国，<sup>②</sup>通过“301调查”的方式对2352.75亿美元的产品加征惩罚性关税。

这些调整措施必然扰乱现有全球价值链的贸易格局，改变跨国公司既有的全球生产布局，进而引发全球价值链布局的重大调整。由于中国在东亚区域价值链中占据重要位置，且是美国发动贸易战的对象，因此，全球价值链布局的调整可能导致东亚区域价值链弱化和北美区域价值链强化，而欧洲区域价值链也会向北美区域价值链靠拢，甚至不排除全球价值链断裂的可能。对于这一进程，多边贸易体制应主动采取行动，通过WTO现代化改革将成员拉回多边平台，抑制贸易保护主义的发展，并形成新的适应全球价值链发展的规则体系，借助世界经济再平衡实现成员间贸易和经济的均衡发展。

第二，全球经贸规则开始重构。区域自由化的兴起可以简单理解为一种全球价值链发展的“自然力”，而世界经济再平衡的启动，则代表着以美国为首的发达经济体开启了以政府为主导、以调整甚至重塑全球价值链为目标的区域主义的兴起，引发了全球经贸规则的重构。区域主义对规则的调整主要是考虑国境内利益的扩大，跨国公司对政府的影响力度将大大降低，而国内政治的影响因素则会显著增强。

由此，全球经贸规则的重构面临两种选择。一是继续推动区域主义发展，重点是引入更多的议题和规则尤其是“WTO-X”的新议题，包括竞争政策、国有企业、补贴的重新定义及约束等，最终形成一套全新的甚至有别于多边贸易体制基本原则的规则体系，并努力将规则成果多边化。这种方式的优势是速度快，可以在一定范围内选择利益重合的少数国家或地区，由发达经济

---

① 根据美国口岸统计，2017年美国汽车行业逆差为1597.2亿美元，占当年美国逆差总额的20.1%。参见 Global Trade Atlas, <http://www.gtis.com/>。

② 根据美国口岸统计，2017年美国对中国的逆差为3755.8亿美元，占当年美国逆差总额的47.2%。参见 Global Trade Atlas, <http://www.gtis.com/>。

体主导在较短时间内达成共识，并形成协定；劣势是区域内外利益的结构性和差异，加上区域规则本身的碎片化，使谈判成果的多边化面临巨大挑战。二是将全球经贸规则的重构纳入 WTO 现代化改革进程，对各成员利益进行协调和平衡。这种方式的优势非常明显，新的规则不仅是基于原有的多边贸易体制，而且可以缓解世界经济再平衡带来的冲击，将世界经济再平衡和国际经贸规则重构融为一体，稳步前行；劣势是推进速度较慢，新议题、新规则的选择、优先次序以及各成员之间的利益平衡将会消耗大量时间和精力，最终能否成功还取决于成员方尤其是发达经济体的耐心。因此，全球经贸规则的重构将是区域主义与 WTO 现代化改革之间相互博弈的过程，目前还无法预测最终的结果。

第三，美国单边行为模式的冲击。美国对 WTO 现代化改革的影响至关重要。过去 70 多年，美国始终是自由经济秩序的主要推动者，但是现在，美国单边行为造成的混乱使 WTO 面临倾覆的危机。美国推动世界经济再平衡的根本目的在于平衡此前 GVCs 深化过程中对其实体经济造成的负面影响，期望通过大规模税改刺激国内投资，重振国内制造业、增加就业，对外通过采取贸易保护主义措施改变跨国公司全球生产布局的固有路径，调整全球价值链分工格局，增强美国在全球价值链需求端的地位和生产端的融入，以达到重振美国经济并增强其在全球价值链中的地位的目标。美国推动 WTO 改革只是其战略布局中的一部分，如果 WTO 现代化改革能够达到美国的期望，其自然会加速推进；但如果改革陷入“马拉松式”的进程，美国则依然会按照自己的利益采取单边行为。《美国国家安全战略（2017）》明确提出了“美国优先”的理念，并首次提出经济安全就是国家安全的主张。为实现美国繁荣，报告提出要促进形成自由、公平和互惠的经济关系，为此，将订立新的贸易和投资协议，更新现有协议（以双边为主，并坚持高标准），抵制不公平贸易行为、与志同道合的伙伴合作（共同维护公平、互惠的经济秩序并使其现代化）、并把需求新的市场机遇等列为优先行动事项。<sup>①</sup>

因此，尽管美国提出了 WTO 改革的动议，但其实际行动却从遵循 WTO

---

<sup>①</sup> White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 31, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.



多边贸易规则转向了以“美国优先”为原则的单边行为模式，将与其他主要经贸伙伴的双边合作及区域安排作为实现其战略目标的主渠道，并取得了预期成果。例如，在钢、铝产品和汽车行业的“232调查”措施的配合下，与韩国完成 FTA 协议的修订谈判，为美国汽车行业获得了更大的市场机会；还先后与墨西哥、加拿大完成北美贸易协定更新谈判（USMCA），在知识产权保护、数字贸易、劳工标准等领域制定了更高水平的规则，并加入了非市场国家条款；美国还联合欧盟、日本发布了第四份联合声明，明确将第三国非市场主导政策和做法、产业补贴和国有企业、第三国强制技术转让政策和做法、数字贸易和电子商务等内容列入其重点关注领域；<sup>①</sup> 2018年10月16日，美国贸易谈判代表莱特希泽宣布，美国将与欧盟、日本和英国<sup>②</sup>开展贸易协定谈判，继续扩大美国的贸易和投资。<sup>③</sup>

考虑到美国在当今世界仍具有巨大的领导力和影响力，其单边推行的区域主义有可能在贸易伙伴或盟友的配合下形成一套新的适用于较大范围的高水平贸易规则体系。这势必对 WTO 多边贸易体制造成极大威胁，因此 WTO 现代化改革必须要着力应对美国单边行为模式所带来的冲击和挑战。WTO 应尽快启动改革进程，在稳定欧盟、日本、加拿大等历来支持多边贸易体制的中间力量的同时，应积极加强与 G20 等多边机制的合作，尽可能将美国拉回多边平台，并着力在多边框架内协调主要贸易大国之间在经济体制、管理模式等方面的结构性矛盾。

## 结 束 语

历史经验表明，尽管贸易冲突有着巨大的破坏性，但冲突本身也为各国提供了重新审视规则、采取措施进行协调的机会。WTO 的现代化改革需要

---

① USTR, Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union, October 15, 2018.

② 考虑到无法预测英国正式脱离欧盟的进程和时间，美国将英国与欧盟并列为贸易谈判对象，这显示了美国推动区域主义的意图。

③ USTR, “Trump Administration Announces Intent to Negotiate Trade Agreements with Japan, the European Union and the United Kingdom,” October 20, 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/october/trump-administration-announces>.

让所有成员意识到这项工作的紧迫性，发挥集体创造力，并采用实用主义手段，在争端解决机制停摆前构建一套符合现实需求、广泛认可的系统解决方案和路线图，将多边贸易体制“历史的终结”转变为“混乱终结”的开始。

中国是多边贸易体制开放进程的受益者，同时也是世界开放的贡献者。在 WTO 机制遭遇单边主义和贸易保护主义双重冲击的背景下，中国应在 WTO 现代化改革、完善全球贸易治理中发挥更大作用。2018 年 11 月 5—10 日，首届中国进口博览会的举行充分体现了中国支持多边贸易体制、推动发展自由贸易的一贯立场，是中国推动建设开放型世界经济、支持经济全球化的实际行动。<sup>①</sup> 11 月 23 日，商务部召开 WTO 改革有关问题的新闻吹风会，进一步明确了中方立场，即有必要对世贸组织进行必要的改革，来增强世贸组织的权威性和有效性。

对于 WTO 改革，中国基本立场的核心包括三个原则和五点主张。<sup>②</sup> WTO 改革应遵循维护多边贸易体制的核心价值——非歧视和开放，保障发展中成员的发展利益，通过协商一致做出决策的三个原则。并主张维护多边贸易体制的主渠道地位，不能“另起炉灶”；应该优先处理上诉机构成员遴选受阻等危及世贸组织生存的关键问题，将单边主义和保护主义关入制度的笼子；应解决规则的公平问题，如农业补贴、贸易救济滥用等，同时推动 WTO 规则与时俱进地回应 21 世纪世界经济的现实需要；保证发展中成员的特殊与差别待遇，确保发展水平和承担的义务相适应；应尊重成员发展模式的多样性，不赞同纳入发展模式问题。这些原则和主张清晰阐明了中国对 WTO 改革的预期目标和参与未来多边贸易治理的领域和空间。

尽管中国关于 WTO 改革的系统方案尚未公布，但中国已经开始采取行动。2018 年 7 月 16 日，中欧领导人会晤发表联合声明，决定就 WTO 改革开展合作，并成立副部级联合工作组。2018 年 11 月 22 日，中国联合欧盟、加拿大、墨西哥、印度、韩国等 11 个成员向 WTO 提交了关于争端解决上诉

---

① 《习近平出席首届中国国际进口博览会开幕式并发表主旨演讲》，商务部新闻办，2018 年 11 月 5 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ldhd/201811/20181102803311.shtml>。

② 《商务部召开世贸组织改革有关问题新闻吹风会》，商务部新闻发布会，2018 年 11 月 23 日，<http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20181123.shtml>。

程序改革的联合提案，以期尽快推动上诉机构成员遴选进程。<sup>①</sup> 该提案体现了中方基本立场中的优先处理危及世贸组织生存的关键问题的主张。

中国应在 WTO 多边平台进一步联合欧盟、加拿大、韩国等坚定支持多边贸易体制的贸易伙伴，确保 WTO 现代化改革能够真正兼顾广大成员的利益，并稳步实现规则的与时俱进。同时，中国要利用 G20 等多边治理平台开展交流与合作。2018 年 12 月 2 日，G20 发布了第 13 次领导人峰会宣言，在认可 WTO 在促进国际贸易和投资以促进世界创新、创造就业机会和经济发展上的贡献的同时，指出 WTO 目前尚未实现其目标，还有改进的余地。因此，支持对 WTO 进行必要的改革，以改善其运作。各国将在下一次峰会上评估改革的进展情况。<sup>②</sup> 基于此，2019 年 6 月在日本举行的 G20 领导人峰会将是中国推动上述改革可以利用的一个非常重要的平台。

另外，在联合其他成员推动 WTO 改革的同时，中国还要开展与美国的沟通与合作。2018 年 12 月 1 日，中美两国领导人在布宜诺斯艾利斯会晤，并达成了重要成果，包括停止升级关税等贸易限制措施，立即着手解决彼此关切的问题，推动双边经贸关系尽快回到正常轨道，实现双赢。<sup>③</sup> 但两国未来的沟通与合作还会面临困难和障碍。不可否认，中美之间大规模的贸易摩擦只是一个表面现象，其核心不是贸易平衡问题，而是中美经贸关系的结构性调整，或者说是中美发展模式的冲突和协调，这涉及全球价值链所代表的经济基础的改变和多边贸易规则体系的协调。中美经贸关系的调整和协调将对 WTO 改革产生重大影响。中国应继续坚持道路自信，有理、有利、有节地与美方就双方的核心关切和诉求进行沟通与合作，并将双方达成的共识纳入 WTO 改革进程。

[责任编辑：石晨霞]

---

① 《中国、欧盟等成员向世贸组织提交联合提案推动尽快启动上诉机构成员遴选》，商务部新闻办，2018 年 11 月 22 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201811/20181102810497.shtml>。

② G20 Leaders' declaration: Building Consensus for Fair and Sustainable Development, December 3, 2018, [https://www.consilium.europa.eu/media/37247/buenos\\_aires\\_leaders\\_declaration.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/37247/buenos_aires_leaders_declaration.pdf)。

③ 《中美就经贸问题达成共识 决定停止升级关税等贸易限制措施》，《人民日报》2018 年 12 月 3 日，第 3 版。