

# WTO 规则的“三元悖论”与诸边贸易协定：困局与破解<sup>\*</sup>

刘 斌 刘玥君

**内容提要:** 由于国际生产分工的深化与经济体相对实力的变迁, 多边贸易体制中共识、普遍规则与严格执行“三原则”出现不可调和的矛盾, 当前 WTO 谈判陷入困局。诸边贸易协定通过简化谈判议题、缩小成员范围的方式, 为破解全体成员“协商一致”下“一揽子协定”难以达成的僵局创造了新思路。但诸边贸易协定也存在一些弊端, 目前封闭式诸边贸易协定的排他性侵蚀了最惠国待遇原则, 而开放式诸边贸易协定面临“关键多数”难以达成的困境。WTO 改革的关键是平衡好“公平”与“发展”的关系, 既要发挥中美欧等贸易大国的引领能力, 保障协定公平有效; 又要基于特殊和差别待遇原则, 激励更多发展中国家参与。作为 WTO 核心成员, 中国应正确处理中美关系, 稳固中欧关系, 选择性引领开放式诸边贸易协定, 主动加入封闭式诸边贸易协定, 积极推动诸边贸易协定多边化进程, 赢得国际经贸规则制定的主动权。

**关键词:** 诸边贸易协定 WTO 改革 “三元悖论”

近年来, 诸边贸易谈判为举步维艰的世界贸易组织 (World Trade Organization, WTO) 谈判注入了新动力。2021 年 12 月, 参与电子商务诸边谈判的 86 个成员宣布电子商务谈判取得实质性进展; 同月, 由 59 个 WTO 成员发起的“服务贸易国内规制”诸边谈判达成重要成果, 该协定由中国、欧盟与美国等 67 个 WTO 成员参与, 覆盖了全球服务贸易的 90%。诸边贸易谈判参与方通过绕开分歧明显的谈判成员, 优先与存在较大共同利益的贸易伙伴达成一致, 从而先行制定贸易新规则。诸边贸易谈判是未来

<sup>\*</sup> 本文为教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“全球经贸规则重构背景下的 WTO 改革研究”(项目编号:21JZD023)、国家自然科学基金面上项目“贸易开放、国内运输成本与南北经济差距”(项目编号:72173020)、2022 年对外经济贸易大学课程思政研究课题“习近平新时代中国特色社会主义思想融入全球经济治理课程建设研究”(项目编号:74223301)的阶段性成果。

WTO 谈判可能的改革路径与发展方向。那么诸边贸易谈判如何缓解多边贸易谈判的难题? 诸边贸易谈判的“中国方案”又该如何制定? 这是本文要讨论的核心问题。

多边贸易协定要求遵循非歧视性原则, 全体 WTO 成员共同决策。然而, 一方面数字贸易等新业态方兴未艾, 各国面临更复杂的国内监管与协调成本; 另一方面在传统议题领域, “一揽子协定”中各国之间的交换筹码越来越少。在此背景下, 多边贸易协定这一“顾全大局”的全球治理模式难以满足各国在公共政策上的平衡要求, 此时具有非全局性的区域贸易协定 (Regional Trade Agreements, RTAs) 与诸边贸易协定成为谈判难度更低的多国合作模式。<sup>①</sup> 从谈判时间看, 与区域贸易协定相比, 诸边贸易协定各轮次谈判周期相对较短、谈判成果落实效率较高, 这主要是由于诸边贸易协定拆解了“一揽子协定”, 具备议题单一、成员共同利益明显的特征。诸边贸易协定既不存在明显的地域性, 也不排斥发展中国家的广泛参与,<sup>②</sup>一定程度上兼顾了谈判的“公平”与“效率”。

然而, 尽管诸边贸易协定能够部分克服多边贸易谈判的困境, 但与此同时, 也相对提升了谈判成本, 进而引致对国际经贸规则公平性的质疑。一方面, 封闭式诸边贸易协定仅是建立了符合少数发达经济体利益的经贸规则, 导致欠发达国家被“边缘化”; 另一方面, 即使部分诸边贸易协定具有开放性, 允许非协定方加入后续谈判, 但开放式诸边贸易协定所要求的“关键多数”标准也很难在所有议题中达成, 且“搭便车”的成员无法事前参与规则制定,<sup>③</sup>这都将导致新的“悖论”产生。如何进一步提升诸边贸易协定的有效性与公平性, 使其成为促进多边谈判改革的最优路径, 是未来 WTO 改革的重要议题。

## 一 WTO 基本矛盾的分析框架: “三元悖论”的视角

在 WTO 的运行机制中, “协商一致”“一揽子协定”与“严格执行”<sup>④</sup>是多边贸易谈

<sup>①</sup> 本文的诸边贸易协定不仅包括了 WTO 规则附件 4 中的协定, 也涵盖了更广义的协定范围, 即部分“志同道合”的 WTO 成员针对特定单一议题开展谈判后达成的贸易规则。协定谈判方数量多于两个成员、少于 WTO 全体成员, 且协定仅对接受它的成员具有约束力。

<sup>②</sup> 钟英通:《WTO 体制中的诸边协定问题释微——以〈信息技术协定〉为例》, 载《甘肃政法学院学报》, 2017 年第 3 期, 第 135-147 页。

<sup>③</sup> Bernard Hoekman and Charles Sabel, “Open Plurilateral Agreements, International Regulatory Cooperation and the WTO,” *Global Policy*, Vol.10, No.3, 2019, pp.297-312.

<sup>④</sup> 本文的“严格执行”概念是宽泛意义上的定义, 即所有协定参与方必须严格遵守协定规则, 不允许存在特殊与差别待遇, 这就要求协定是具备完备性、明晰性的完全契约, 以保证协定实施的有效性。但现实中并不存在完全契约, 因此“严格执行”目标很难企及。

判陷入困局的重要原因。<sup>①</sup>“协商一致”是指只要没有任何 WTO 成员提出反对,即意味着提议通过、共识达成,这无疑保证了实力较弱的小国享有与大国相同的决议权。而“一揽子协定”是“协商一致”原则的延伸,即 WTO 成员共同协商和同时接受“一揽子”谈判议题,以维护多边贸易规则的公平性与完整性,<sup>②</sup>之后加入的成员也必须遵守“一揽子协定”的相关规定,从而防止出现“搭便车”的行为与多边贸易规则“碎片化”的倾向。实际上,“协商一致”与“一揽子协定”原则始终贯穿于 WTO 的发展历程中,是 WTO“成员驱动”的具体表现。不可否认,在 WTO 成立前期,“一揽子协定”可以为各成员达成“协商一致”提供讨价还价的“筹码”。而随着 WTO 成员数量的不断增多,以及可供利益交换“筹码”的减少,被“一揽子协定”原则“捆绑”的各项议题很难在全体成员间达成共识。如图 1 所示,根据集体决策规则中“一致同意规则”理论,<sup>③</sup>集体决策的达成需要全体参与方一致同意,从而保护参与方的决策权利,防止“搭便车”行为造成的不公平。但事实上,随着决策议题与成员的增加,很难获得全体成员的整体一致,成员间的协商成本也将持续增大。因此,一般情况下,在贸易协定的谈判过程中,若不考虑谈判成员的经济实力差异与再分配能力等情况,成员数量增多往往带来全球化损失成本<sup>④</sup>的降低,同时各成员间谈判协调的成本随之增大,当协调成本与全球化损失成本处于均衡点时,全体谈判成员无法同时在保证全球贸易自由化与严格控制协调成本的条件下达成多边贸易协定,此时“区域化”和“部门化”的贸易协定将更具谈判效率。

根据上述分析,目前 WTO“一揽子协定”不适应复杂的贸易形势,<sup>⑤</sup>各国难以实现“协商一致”的普遍共识,WTO 运行机制出现“三元悖论”,<sup>⑥</sup>多边贸易体系面临深层次危机,国际贸易规则向区域化、诸边化演变。<sup>⑦</sup>现有文献指出了 WTO“三元悖论”的核

<sup>①</sup> Richard Baldwin, “Understanding the GATT’s Wins and the WTO’s Woes,” CEPR Policy Insight, No.49, 2010.

<sup>②</sup> 徐泉:《WTO“一揽子承诺”法律问题阐微》,载《法律科学(西北政法大学学报)》,2015年第1期,第147-157页。

<sup>③</sup> “一致同意规则”,也称“一致性规则”或“全体一致投票规则”,指的是一项决策或议案,须经全体投票人一致赞同才能通过的一项投票规则。“一致同意规则”实行的是一票否决制,按照该规则取得的集体决策能够满足全部投票人的偏好,也就是该决策可以满足至少一个人的偏好而又不损害其他任何一个人的偏好。

<sup>④</sup> “全球化损失成本”指对全球化进程产生阻碍的成本因素,成员方数量越多,则达成包含所有国家的最终全球化的可能性越大,反对全球化的势力越少,阻碍全球化的成本相应减小。

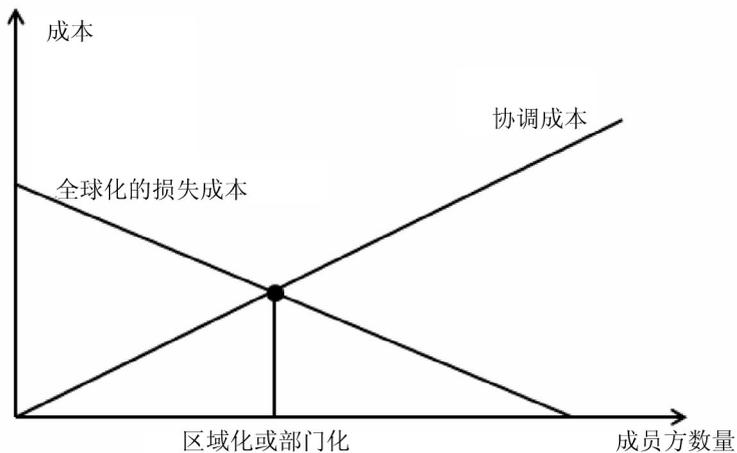
<sup>⑤</sup> 陆燕:《国际贸易新规则:重构的关键期》,载《国际经济合作》,2014年第8期,第4-8页。

<sup>⑥</sup> Manfred Elsig and Thomas Cottier, “Reforming the WTO: The Decision-making Triangle Revisited,” *Governing the World Trade Organization: Past, Present and Beyond Doha*, Cambridge University Press, 2011, pp.289-312.

<sup>⑦</sup> 张亚斌、范子杰:《国际贸易格局分化与国际贸易秩序演变》,载《世界经济与政治》,2015年第3期,第30-46页。

心冲突,但对冲突的内在根源缺乏理论分析,本文论证了 WTO“不可能三角”(见图 2)<sup>①</sup>的内在机理,从理论上分析了 WTO 运行机制面临的矛盾。

图 1 成员数量与谈判成本的博弈关系



注:图由作者自制。

具体而言,在“严格执行”的背景下,体现 WTO 成员公平的“协商一致”原则与维持协定完整性的“一揽子协定”面临极大的矛盾。首先,如果同时做到“普遍规则”与“多边共识”,则“严格执行”无法实现,即当协议题范围较大时,如果希望兼顾协定公平性,则必须牺牲一定的效率。效率的牺牲一方面体现在“一揽子协定”的谈判过程中,谈判很可能被无限期拉长;另一方面体现在“一揽子协定”的执行过程中,由于协定成员发展水平的差距,无法要求全体成员以同一执行水平履行承诺。如多哈回合的“早期收获”,即“巴厘一揽子协定”在贸易便利化等多方面做出了规定,尽管协定内容十分丰富,但无法准确界定每个经济体贸易便利化的开放水平,也就难以明晰协定签订后的各方义务,无法做到如关税削减和市场准入的“严格执行”。

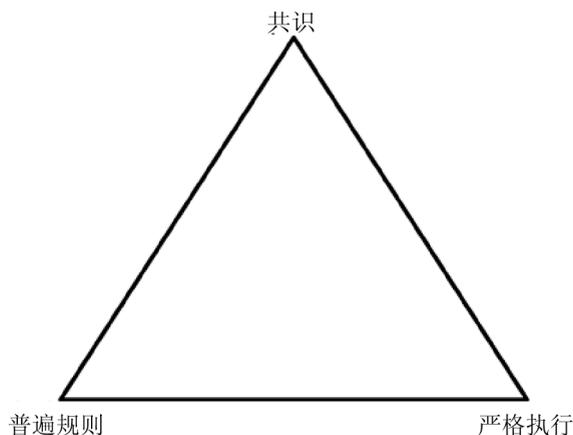
其次,在“普遍规则”与“严格执行”兼备时,不得不放弃“多边共识”。由于发展水平与发展道路不同,利益集团往往存在不同的谈判诉求。WTO 成立初期,各国达成一致的过程一般由发达国家主导 WTO 规则的制定,为了让更多的国家加入,发达国

<sup>①</sup> Manfred Elsig and Thomas Cottier, “Reforming the WTO: The Decision-making Triangle Revisited,” *Governing the World Trade Organization: Past, Present and Beyond Doha*, Cambridge University Press, 2011, p.291.

家做出一定程度上的利益让渡,最终达成与表面诉求一致的共识。而随着新兴经济体实力日益增强,新兴经济体不再愿意被动接受发达国家设定的规则,而是想要主动表达自身的利益诉求,国家间的利益冲突愈发尖锐,“多边共识”难以达成。即使 WTO 形成了完全契约的“普遍规则”,在“严格执行”的约束下,也不能保证这些规则能够被全体缔约方接受。因为共识达成需要 WTO 这一“全球政府”权衡“俱乐部”内各利益集团的权力分配,尽管全面明晰的贸易协定可能有利于整体经济的发展,但各成员为了追求自身利益,会行使否决权,反对协议中损害其自身利益的条款。

再次,如果一套规则体系既是“多边共识”的结果,又能够做到“严格执行”,将难以实现“普遍规则”。现有的 WTO“普遍规则”是一种不完全契约,日益增多的非传统贸易议题尚未完全纳入 WTO 规则治理范围,这也是目前 WTO“普遍规则”的重要缺陷,即定位不清,无法准确识别争端解决主体,而这一缺陷正是“多边共识”与“严格执行”共同满足时不可避免的结果。如果进一步将某些议题纳入 WTO“普遍规则”之中,并且通过“一揽子协定”的方式扩大 WTO 的约束范围,则无法取得部分国内贸易及监管规制尚不完善的发展中成员的共识,难以保证协定的公平性。即使取得了“多边共识”,也很难确保经济实力差异巨大的各成员以同一标准执行协定。而如果始终局限于保持各国已达成共识的传统贸易领域的谈判成果,则 WTO 治理规则将无法解

图2 WTO 运行机制陷入“不可能三角”



注:图由作者自制。“共识”对应“协商一致”原则,“普遍规则”对应“一揽子协定”原则。

决与日俱增的非传统贸易问题,从而引发其多边治理有效性的危机。另外,在“严格执行”的情形下,各国出于自身利益考虑,不愿意讨论不存在谈判初步成果的新贸易议题,在谈判中难免“出价”不足,由此难以保证协定内容的广泛性与充分性。因此,在“公平”与“效率”的博弈下,“多边共识”与“严格执行”的目标决定了 WTO 规则体制难以形成真正意义上的“普遍规则”。

## 二 WTO“三元悖论”的破解方案:诸边贸易协定的路径

如何破解运行机制的“三元悖论”是解决 WTO 基本矛盾的关键。诸边贸易谈判通过放宽“多边共识”的要求,将“普遍规则”转变为“局部规则”,在一定范围内克服了 WTO 的“三元悖论”难题。由于诸边贸易谈判具备难度低、周期短、效率高、政治性弱的特点,近年来,逐渐成为 WTO 成员缓解多边贸易谈判“停滞”困局的有效路径。

### (一) 诸边贸易协定的兴起

实际上,诸边贸易协定可追溯到 1947 年《关税及贸易总协定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT),国际贸易规则的演进按照“国内制度—诸边协定—多边化”的路径进行。第二次世界大战之后至 20 世纪 70 年代,美国是世界经济霸主,为满足其国内市场扩张的需求,推动构建自由贸易体系。此时全球贸易体系是一种具有等级化特征的“内嵌性自由主义”,<sup>①</sup>即政府一方面强调自由贸易的开放性与流动性;另一方面主张通过政府干预减轻自由化带来的国内财富分配不均的问题。美国、欧洲位于多边贸易体制的权力中枢,仅有能够跨越高准入门槛的发达国家才能以“对等与互利”的方式参与多边体系,而欠发达国家被排除在外。20 世纪 70 年代至 90 年代,“布雷顿森林货币体系”(Bretton Woods system)瓦解,欧共体成为独立谈判方,日本与东亚经济体迅速崛起,以往被排除在外的发展中经济体开始进入全球治理体系。尽管美国的霸权治理受到一定挑战,<sup>②</sup>但此时的议题设置与决策仍由美国掌控,欠发达国家以“搭便车”的形式被纳入协定之中。<sup>③</sup>1979 年,在 GATT 东京回合谈判中,《政府采购协定》(Government Procurement Agreement, GPA)就继承了 GATT 发达国家占主体的特征。20 世纪 90 年代至 21 世纪初,GATT 在乌拉圭回合谈判后,WTO 于 1995 年 1 月 1

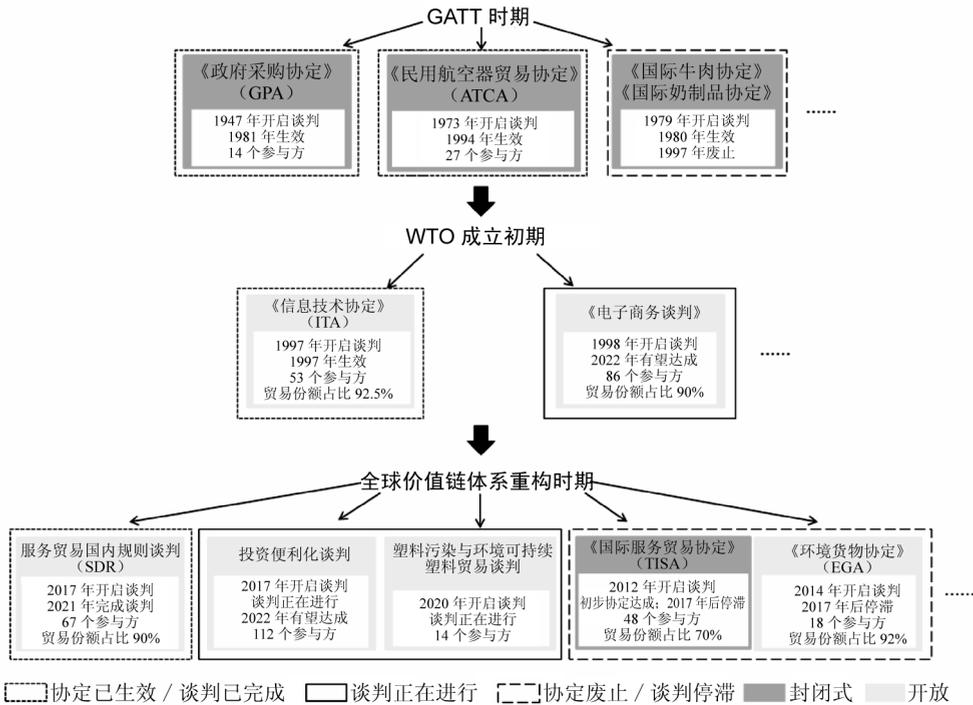
<sup>①</sup> John Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, pp.379-415.

<sup>②</sup> 余盛峰:《从 GATT 到 WTO:全球化与法律秩序变革》,载《清华法治论衡》,2014 年第 1 期,第 92-103 页。

<sup>③</sup> 郑宇:《21 世纪多边主义的危机与转型》,载《世界经济与政治》,2020 年第 8 期,第 126-153 页。

日正式成立。随着两极格局瓦解、现代信息技术进步,以及资本与技术跨区域传播,世界经济呈现全球化趋势。WTO 在推动全球化方面发挥了不可替代的作用,在积极推动多边谈判的同时,部分 WTO 成员开始重视诸边贸易协定,于 1997 年达成《信息技术协定》(Information Technology Agreement, ITA)。与带有政治色彩的区域贸易协定相比,诸边贸易协定没有明显的政治目的,<sup>①</sup>更有利于维护 WTO 主导的多边贸易体制的公平性与经济性。21 世纪初至今,世界经济格局向多极化发展,国际秩序进入“竞争性多边主义”阶段。<sup>②</sup> 在去等级化的竞争模式下,以中国为代表的发展中国家自主开放国内市场的意愿提升,集体谈判能力提高,成为多边主义的主要捍卫者。这一时期,

图 3 历次诸边贸易协定统计



注：图由作者自制。图中时期的划分以诸边贸易协定开启谈判时间为依据。

<sup>①</sup> 程大为：《全球贸易治理中多边主义、诸边主义和大区域主义的比较与选择》，载《经济纵横》，2014 年第 4 期，第 95-98 页。

<sup>②</sup> Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” *The Review of International Organization*, Vol.9, No.4, 2014, pp.385-412.

由于有能力对单一议题行使否决权的经济体数量增多,迫使很多谈判议题从发起阶段就必须考虑包容性。因此,发达经济体没有意愿进行单向的开放,而是希望通过联合开放意愿较强的发展中国家,推动多边进程。在这一阶段,以 WTO 服务贸易国内规制谈判为代表的诸边贸易谈判成为贸易谈判的焦点。

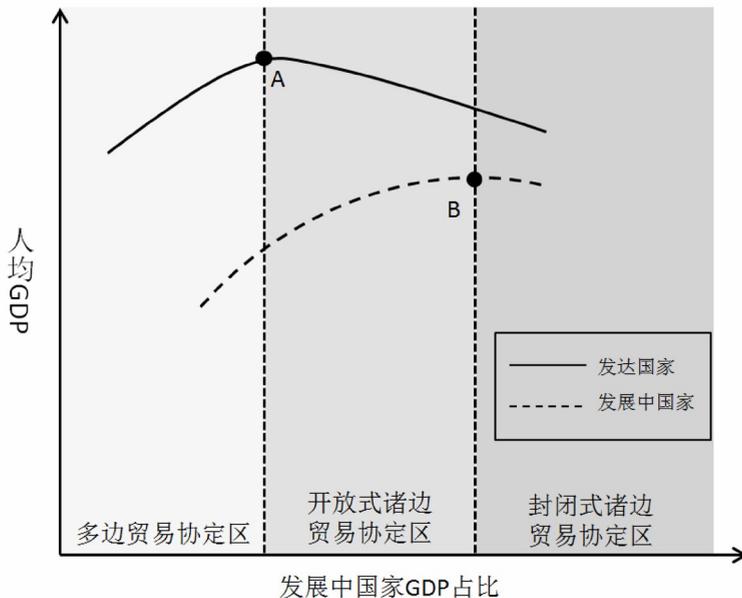
图 3 展示了历次诸边贸易协定的签署。诸边贸易协定可分为封闭式诸边贸易协定与开放式诸边贸易协定。封闭式诸边贸易协定对不接受协定的成员并不产生约束力,如《政府采购协议》(GPA)与《民用航空器贸易协定》(Agreement on Trade in Civil Aircraft, ATCA),二者现行有效;开放式诸边贸易协定的谈判成果惠及所有 WTO 成员,如《信息技术协定》(ITA)等。

### (二) 诸边贸易协定兴起的原因

国家相对实力的变迁、全球生产分工模式的演进与公共产品的供需矛盾共同决定了诸边贸易协定的产生和兴起。

第一,国家相对实力的变迁改变了贸易协定的谈判模式。图 4 展示了在几个不同阶段贸易谈判的演进路径。第一阶段,发达国家处于绝对优势地位,且人均 GDP 处于

图 4 国家实力变迁与贸易谈判的演进



注：图由作者自制。

上升趋势,发展中国家处于弱势地位,也不存在绝对优势行业。因此在贸易谈判中,为了追求利益诉求的表面一致,发达国家允许发展中国家通过“搭便车”的方式与其达成共识。此时谈判的议题多以削减关税为主,多边贸易谈判难度相对较低,贸易治理体制处于多边贸易协定区域,这种情形一直持续至发达国家的经济实力达到顶峰,即经济实力增长饱和点 A。第二阶段,发达国家经济增速下滑,部分发展中国家实力不断提升。此时发达国家迫于国内压力,不愿让全部发展中国家“搭便车”,要求有意愿的发展中国家向发达国家“公平”开放国内市场,但发达国家可以给予这些发展中国家部分例外,即就部分行业的开放问题展开谈判,此时协定仍具备最惠国待遇特征,贸易治理体制进入开放式诸边贸易协定区,这一情形持续至发展中国家的经济实力达到增长饱和点 B。第三阶段,发达国家经济发展速度继续下滑,其不再愿意给予发展中国家任何例外,各方经贸规则进入封闭式诸边贸易协定区域。

第二,贸易谈判模式随着全球生产分工模式的演进而变化。贸易谈判是以全球生产分工的对象为目标,通常来看,贸易谈判模式的调整要滞后于全球生产分工的演进。以 WTO 为代表的经济组织需要根据经济基础的变动做出相应调整,以达到“上层建筑与经济基础”的适应。<sup>①</sup>如图 5 所示,目前全球生产分工模式经历了两次变革。<sup>②</sup>第一次变革始于 20 世纪 50 年代,在这次变革中世界迎来了商品全球化的阶段,第一次工业革命使阻碍经济全球化的运输成本大幅下降,显著提升了各国间商品交易的速度。二战后,GATT 的签订削减了协定成员在关税等传统议题方面的贸易壁垒,促进了全球贸易分工,初步建构了全球经济治理体系。第二次工业革命进一步降低了知识与信息的传播成本,在 20 世纪 90 年代后,出现了第二次全球生产分工的变革,即产品由全球不同国家共同生产。跨国公司研发、制造、销售等生产工序外包给更具要素禀赋的其他国家,形成了全球价值链生产分工体系。诞生在全球价值链初期的 WTO,规范了商品全球化的贸易秩序,促进了中间品贸易的发展。但随着全球价值链体系的不断发展,服务贸易和数字贸易成为全球生产分工的典型特征,各种非关税壁垒层出不穷,以往多边贸易谈判中过度关注边境议题<sup>③</sup>的模式已不再适应全球生产分工的发展。复杂的谈判议题使 WTO 成员之间的共同利益空间缩小,WTO 面临隐蔽化的贸易壁垒、复杂化的“涉贸易类监管”,以及与其他国际组织相冲突的监管边界,致使多边

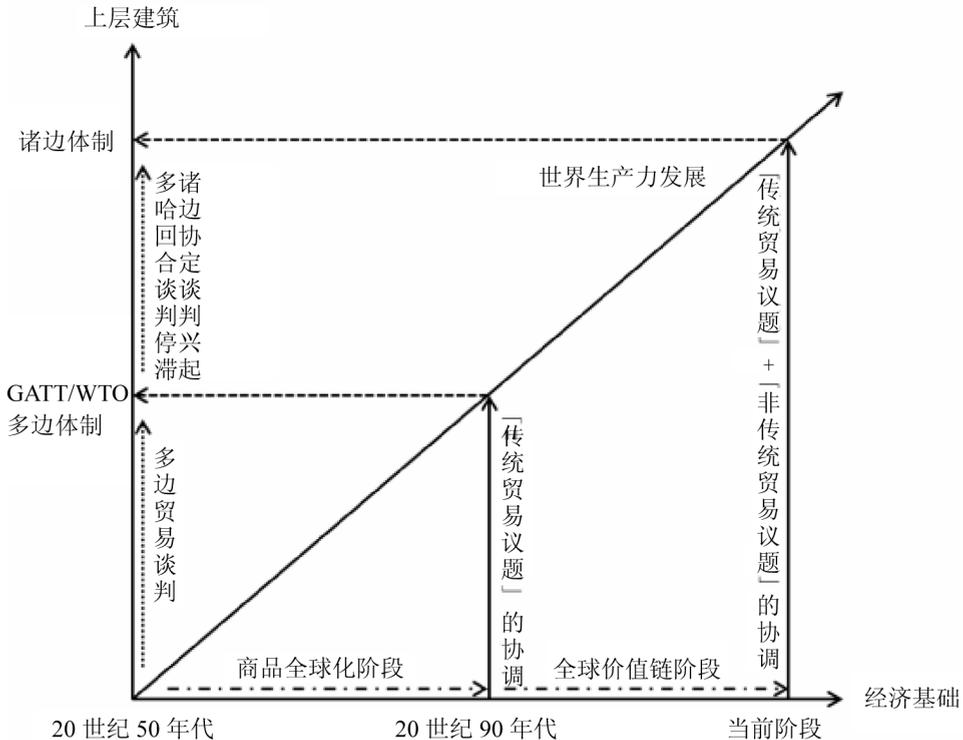
<sup>①</sup> 陈靓、黄鹏:《WTO 现代化改革——全球价值链与多边贸易体系的冲突与协调》,载《国际展望》,2019 年第 1 期,第 16-34 页。

<sup>②</sup> 同上文,第 24 页。

<sup>③</sup> “边境议题”探讨的是边境措施规则,例如关税、配额与补贴等方面的议题。

谈判遭遇障碍,WTO 构建的上层建筑已不能适应“协调边境内措施”的经济基础要求,此时诸边贸易协定成为更有效的替代方案。

图 5 全球生产分工模式变化



注:图由作者自制。

第三,国际公共产品的供需矛盾加快了贸易谈判模式的更替。一方面,以往的全局公共产品主要由西方发达国家提供,可供其他国家选择的“全球治理”公共产品并不多。全球公共产品具有跨国界、外部性以及非竞争性特征,当一国从全球公共产品的供给中获得的收益大于提供此产品所花费的成本时,即使存在他国“搭便车”的行为,该国也会选择提供该全球公共产品。由于供给成本高昂,很少国家具备单独承担该成本的能力,这就造成了美国成为全球公共产品主要提供方的局面。但美国并不能完全供给使得世界全部经济体均受益的所有全球公共产品,由此导致了全球性供需不平衡的问题。另一方面,即使部分全球公共产品能够通过各国加总供应、区域合作供

应或国际组织供应的方式解决成本负担问题,但这一集体行为无法避免的是每个经济主体都希望别人付出全部成本,而自身逃避成本负担的责任,严重的“搭便车”困境将导致公共产品不能高效提供,甚至无法提供。另外受限于空间的复杂性与广泛性,国际公共产品的区域性供给并不能完全覆盖全体发展中国家或落后地区,导致公共产品区域性供给不对称。为解决国际公共产品全球与区域供给的两类矛盾,各国纷纷寻求“弱政治化”与“去等级化”的治理机制,多方分担公共产品的供给负担,降低集体主义“搭便车”的负面影响,调和区域性贸易规则与多边治理体制之间的矛盾。在此背景下,具有“弱政治化、强经济性”特征的诸边贸易协定应运而生。

### (三) 诸边贸易协定克服 WTO“三元悖论”的基本原理

诸边贸易协定主要通过放宽“多边共识”的要求,将“普遍规则”从“一揽子协定”转变为“单一行业协定”的方式,使得部分议题克服 WTO 运行机制“三元悖论”的难题。首先,“成员驱动”始终是 WTO 规则的根基,诸边贸易协定通过放宽“多边共识”的要求,由一部分具有共同利益的成员,先行达成部分共识,从而避免 WTO 多边谈判机制僵化导致的决策停滞问题。其次,诸边贸易协定从单一议题谈判出发,谈判成本更低,谈判周期更短。不同成员组成的诸边贸易协定谈判组可以同时开展多个议题的谈判,使谈判时间与福利收益对等,进而解决多哈回合中由于某一领域的分歧导致的整个谈判停滞的问题,增强新成员加入谈判的动力,推动 WTO 在新兴议题上的领导力,最终逐个破解多边谈判的困局。但由于封闭式、开放式诸边贸易协定的特性,不同类型的诸边贸易协定的作用机理各有差异。

#### (1) 封闭式诸边贸易协定的作用机理

封闭式诸边贸易协定仅对接受协定的成员具有约束力,而对未接受协议的成员不产生权利与义务关系,由于封闭式诸边贸易协定不适用最惠国待遇原则,因此无须担心“搭便车”的问题,这意味着其满足了高标准、强约束力的特质。

当谈判参与方的数量在限定范围内时,谈判方的数量与各方的市场获益呈正比关系,即在一定数量范围内,谈判方的增加能够扩展市场的开放边界,增大各国获得开放利益的潜力空间。但如果谈判参与方的数量超越该范围,过多的谈判者将导致谈判监督、磋商与时间等成本上升。<sup>①</sup> 因此,封闭式诸边贸易协定正是通过限制成员数量,从而减少多元化成员导致的复杂分歧,增加“协商一致”达成共识的可能性。但封闭式

<sup>①</sup> 屠新泉、石晓婧:《重振 WTO 谈判功能的诸边协议路径探析》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2021年第5期,第211-226页。

诸边贸易谈判的参与方始终固定,不能适用 WTO 最惠国待遇原则,其运作与生效带有排他性。这也意味着谈判成员是真正对协定议题有迫切利益诉求的群体,愿意并且能够承担协定义务,期望通过单一议题的高效谈判,促进协定尽快生效,减少贸易壁垒与契约成本。一致的履约能力与固定的成员数量也保证了条款的规范性,使协定文本的确定不必考虑任何协定外的国家。因此,封闭式诸边贸易协定往往是高质量的严格合约,不仅有利于规范跨国贸易行为,也有利于国内规制改革,从而进一步提升国内市场体制的规范性与透明度。

## (2) 开放式诸边贸易协定的作用机理

开放式诸边贸易协定放宽了 WTO 运行机制“三元悖论”中的“多边共识”“普遍规则”的要求,且允许“俱乐部”外的成员通过最惠国待遇享受诸边贸易协定开放的“红利”,即在“俱乐部”之中和之外实行非对称性开放。开放式诸边贸易协定签署方可将协定条款纳入 GATT 承诺表中,允许其他成员共享谈判成果,享受协定参与方的优惠政策,且不必履行相应的减税义务。但开放式诸边贸易协定为了减少“搭便车”的行为给协定方带来的损失,需要满足“关键多数”原则,即开放式诸边协议的“临界数量”要求。“关键多数”国家的贸易或经济份额占比达到全球的 80% 以上,这就极大降低了“搭便车”造成的损失。<sup>①</sup>

开放式诸边贸易协定可以通过扩围谈判对协定进行补充和完善,由不完全契约理论<sup>②</sup>可知,即使参与者穷尽自身认知来评估现实及未来可能的变化,其事前机制也可能由于不可预知的复杂因素失去应有的效果。因此,契约签订方可在事前签订一个简单的契约,等事后再根据现实变化进行谈判,也就是以发展的眼光看待契约中各个参与方的共识。<sup>③</sup> 当前 WTO 规则的改革陷入僵局,已不能适应各成员间复杂的利益诉求及相对实力的变迁。<sup>④</sup> 开放式诸边贸易协定提供了一种渐进改革的新思路,针对某些难以达成全体一致的谈判议题,采取部分国家先行谈判达成一致,随后再与后续加入协定的国家展开新一轮谈判,不断完善协定文本、扩展协定管辖范围。这一“适时而变”的过程,不仅维护了前期发挥关键作用的发达经济体的利益诉求,还保障了谈

<sup>①</sup> Gary Winslet, “Critical Mass Agreements: The Proven Template for Trade Liberalization in the WTO,” *World Trade Review*, Vol.17, No.3, 2018, pp.405-426.

<sup>②</sup> 不完全契约理论认为,由于人们的有限理性、信息的不完全性及交易事项的不确定性,使得明晰所有的特殊权力的成本过高,拟定完全契约是不可能的,不完全契约是必然和经常存在的。

<sup>③</sup> 盛建明、钟楹:《关于 WTO“协商一致”与“一揽子协定”决策原则的实证分析及其改革路径研究》,载《河北法学》,2015 年第 8 期,第 45-57 页。

<sup>④</sup> Wenwei Guan, “Consensus Yet Not Consented: A Critique of the WTO Decision-Making by Consensus,” *Journal of International Economic Law*, Vol.17, No.1, 2014, pp.77-104.

判成果惠及更多国家,一定程度上可保护发展中成员的参与权与发展权。因此,核心成员先行先试形成协定文本,再通过最惠国待遇原则使其他发展中成员受益,这一试验性、渐进性的谈判方案是开放式诸边贸易协定的一般运作机制。

### 三 诸边贸易协定形成的新悖论

诸边贸易协定是破解多边贸易谈判困局的有效路径之一,但这一路径并非完美。封闭式诸边贸易协定的排他性将部分 WTO 成员排除在协定之外,与“严格执行”以及 WTO 核心原则构成新的悖论;开放式诸边贸易协定虽然具备非排他性的优势,但其存在“关键多数”难以达成的困境。

(一)封闭式诸边贸易协定:“‘严格执行’—排他性—WTO 核心原则”的悖论

(1)“‘严格执行’—排他性—非歧视原则”的悖论

非歧视性是 WTO 主导下多边贸易体制的重要基础,要求各成员不可在贸易伙伴之间实行歧视性待遇。贸易协定中的减税等优惠待遇必须惠及 WTO 全体成员,即“最惠国待遇”。而封闭式诸边贸易协定具有鲜明的排他性特征,这将侵蚀最惠国待遇原则,部分具有比较劣势的国家被排除在外。一方面,封闭式诸边贸易协定多由发达国家主导,可能以“同盟”的形式排挤新兴国家与发展中大国,不利于该议题下全球贸易自由化发展;另一方面,发展中成员由于不存在紧迫获益需求,自身能力很难支持长时间谈判,导致其被排斥在协定之外,协定待遇无法覆盖所有 WTO 成员,这与最惠国待遇要求相悖。

当单一议题的诸边贸易协定满足“严格执行”条件时,排他性成为协定的必然缺陷,协定内的优惠待遇就无法惠及协定外的 WTO 成员。单一议题的封闭式诸边贸易协定是议题相关行业的全面规则,“严格执行”要求协定成员均需严格遵守这一局部规则。非排他性的局部规则是一种理想化的制度形式,其既能维持成员间公平参与谈判、自由表达意见的权利,又能保证协定是高水准的行业规则,这一自由主义理想只有在全体成员发展水平相近时才能出现。然而现实情况是,WTO 目前拥有 164 个成员,其中发展中成员占比近三分之二,<sup>①</sup>发达国家仅占少数,成员之间经济实力与社会发展水平差异很大。无论是“一揽子协定”还是“单一承诺”协定,要求全体成员“严格执

<sup>①</sup> World Trade Organization, “Members and Observers,” 2022, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm).

行”的非排他性局部规则是无法实现的。

对于 WTO 发达成员,希望建立有益于本国的行业规则;而对于发展中成员,发达国家感兴趣的议题是其尚未涉足或尚在起步的行业领域,即使加入谈判,由于国内规制与基础设施建设水平的差距,在国内立法与协定执行方面均面临阻碍,对协定的及时生效形成“拖累”。所以如果希望保证协定的非排他性与实施效率,必须考虑欠发达国家的现实条件与履约阻力问题。而如果发达国家以设置过渡期或其他让步方式来保证自身及时获取协定生效的利益,协定必将包含包容性条款,并且共识的达成必将保留争议较大条款,此时局部规则失去本应具备的规范性及完备性;而即使协定具备非排他特征,由于 WTO 成员间利益诉求的复杂性,以及发展中国家的执行力差距,难以保证全体成员的“严格执行”,此时封闭式诸边贸易协定失去本应具备的约束力。因此,具有排他性特征的封闭式诸边贸易协定与非歧视原则存在不可调和的矛盾,无法满足多边贸易体制中的最惠国待遇原则。

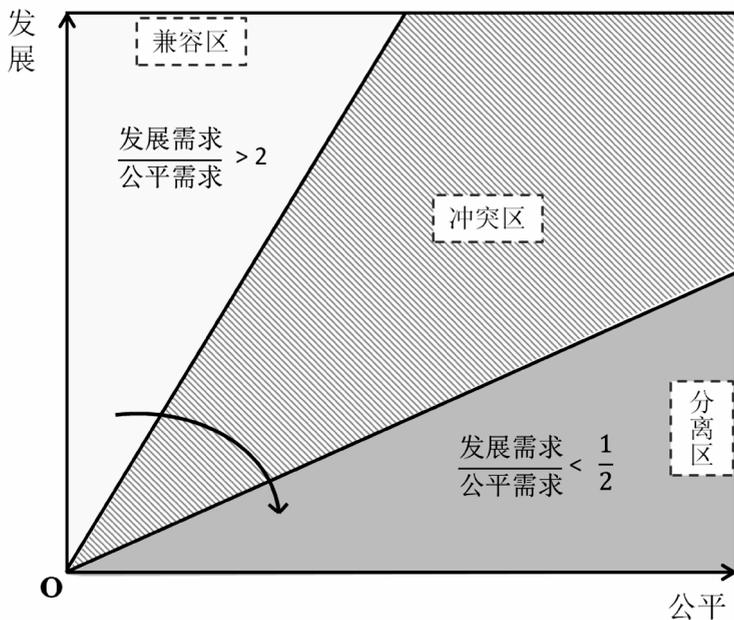
#### (2)“严格执行”与排他性打破了“公平”与“发展”的平衡

WTO 在经济全球化程度加深、各国贸易依赖度加强的背景下成立,为平衡发达成员与发展中成员的实力差距与利益诉求,WTO 多边原则强调禁止以不公正贸易手段扭曲国际贸易竞争(“公平贸易原则”),同时为欠发达国家设置履约过渡期与差别待遇等优惠政策(“对发展中国家和最不发达国家优惠待遇原则”)。一方面保护发达国家在贸易往来与争端中的合法权益,另一方面有利于发展中国家维护自己的发展权。WTO 成立初期,各国能够发挥各自的比较优势,生产并出口比较优势产品,此时发达国家为了进一步巩固国内经济基础建设、提升自身贸易竞争力,对发展中国家享受的特殊和差别待遇持默认态度,让渡部分“公平”需求到发展中国家的“发展”需求中,发达国家对贸易“公平”的需求与发展中国家进一步“发展”的需求关系达到相对的平衡,此时进入“兼容区”。由于 WTO 内发展中成员占多数,因此“发展”需求远大于“公平”需求(见图 6)。

随着生产全球化进一步深化,自由贸易导致发达国家产业空心化、贫富分化加剧等国内问题。新兴国家不仅依靠原材料、劳动力等市场优势吸引发达国家跨国公司将其生产部门转移至发展中国家内部,从而给发达国家带来严重的失业问题;而且通过学习先进技术、进行技术创新,试图向全球价值链上游攀升,严重威胁到美国等发达国家的经济霸主地位。因此,美欧等发达国家试图通过贸易保护主义封锁本国高新技术的外流、阻断发展中国家中低端产品的出口,并通过重塑国际贸易规则,将发展中国家固

定在全球经贸体制的边缘。发达国家开始逐渐要求发展中国家履行与发达国家一致的协定义务,出现部分 WTO 发达经济体联合签订封闭式诸边贸易协定的现象,发达国家减少对“发展”需求的让渡,“公平”与“发展”需求的关系进入“调整区”。此时 WTO 仍然是发展中国家占主体的多边化组织,“发展”需求整体仍然大于“公平”需求。

图6 “公平”与“发展”需求的关系变化



注:图由作者自制。

当前美国等发达国家正面临严重的社会问题,民众反对自由贸易的情绪日益升温。发达国家更倾向于联合伙伴国签订封闭式诸边贸易协定,追求协定权利与义务的“绝对对等”,注重“公平贸易”与“对等开放”,要求各国在协定相关行业的关税削减与市场准入等方面步调一致、程度相当,不再愿意顾及发展中国家的发展权,拒绝让渡“公平”需求。因此,为了排斥无法立即履行全部义务的发展中国家,避免“搭便车”行为带来的利益损失,封闭式诸边贸易谈判不再给予发展中国家特殊和差别待遇。这打破了以往 WTO 多边原则中“公平贸易”与“协调发展”的平衡性,导致了严重的利益冲突。当前 WTO 各成员正在进行战略调整,“公平”与“发展”需求的关系处于“冲突

区”的阶段,未来一旦出现“公平”需求远大于“发展”需求的现象,则进入“公平”与“发展”的“分离区”,WTO 将成为发达国家集体的诸边化组织,发展中国家被完全排斥在规则之外,多边贸易体制改革将面临难以化解的危机。

### (3)“严格执行”与排他性不符合多边化的最终目标

封闭式诸边贸易协定引起的集团化格局,可能会加剧国际关系与经贸规则的分裂,从而导致 WTO 多边贸易规则的边缘化。

一方面,单一议题谈判模式可能缺乏吸引力。虽然 WTO 多边贸易体制的“一揽子”承诺方式在新局面下难以顺利达成一致,但这种协商机制同样存在一定的包容性与协商空间。由于谈判涉及众多领域,谈判成员可以利用“一揽子”议题中的其他议题与所让步议题进行条件交换,即“跨谈判组之间的横向交换”,这也是部分国家参与多边谈判积极性较高的原因。然而,诸边贸易协定仅针对单一议题,谈判方无法利用其他议题进行利益让步与交换,因此除了部分发达经济体谈判兴趣较高外,发展中国家往往因成本与收益不对等而失去谈判的兴致,这就是诸边贸易协议缺乏吸引力的问题。封闭式诸边贸易协定的排他性也导致发展中国家被排斥在规则之外,致使贸易规则无限分割与经贸关系复杂化。即使未来将封闭式诸边贸易协定纳入 WTO 多边体制,也需要“协商一致”的决策方式,此时又会陷入成员利益分歧严重而难以达成一致的境地,多边贸易体制再次陷入僵局。

另一方面,重要议题被搁置。WTO 多边运行机制的僵局是在“协商一致”与“一揽子协定”的约束下,争议议题存在多方重大分歧,始终无法实现全体一致的情况下形成的。如果采取封闭式诸边贸易协定的方式,在具有紧迫利益的新兴贸易领域首先达成一致,避开争议议题,则容易搁置农业问题等重要议题的谈判,长期搁置将降低成员对 WTO 处理重大问题能力的信任,不利于统一的多边贸易体制运行。

## (二)开放式诸边贸易协定:“‘严格执行’—非排他性—‘关键多数’”的悖论

### (1)开放式诸边贸易协定的内在缺陷

第一,开放式诸边谈判兼顾公平性与有效性,一定程度上能够打破 WTO 多边贸易谈判的困局,但仍可能导致发展中成员意见边缘化等问题。一方面,开放式诸边贸易协定以较少数成员率先谈判为起点,此时由于顾及交易成本、局限于各国认知,成员考虑的问题并不全面。而初步达成的协定文本如果不具备开放性与延续性,随后新加入成员将很难动摇前期谈判成果的根基,只能在补充条款方面表达利益诉求。而新成员以发展中经济体居多,考虑到谈判周期与高昂的谈判成本,即使新成员具备发言权

与决策权,也不愿意表达自身利益诉求或反对意见,这又会导致发展中团体的意见边缘化,难以保证整体协定的公平性。另一方面,如果协定具备开放性与延续性,允许后加入成员对现有协定继续讨论,则可能导致协定解释不清的问题,已按照协定条款规范国内规制、履行降税等义务的成员会产生不满情绪,从而引起各方的争端和纠纷。因此,保证协定文本规范性也是开放式诸边贸易协定需要满足的重要前提,否则将出现协定权威受质疑、各国执行意愿降低等新问题,从而威胁开放式诸边谈判模式的发展。

第二,开放式诸边贸易协定的“关键多数”机制,目前在适用条件方面并未形成一致性的规范。达到“关键多数”条件后,协定可满足大多数成员的贸易利益,即使部分欠发达国家不履行义务,也不会影响其他成员获利。但“关键多数”原则的适用条件目前并没有明确的规定,一般默认适用于成员复杂、很难达成一致的贸易议题。此默认适用条件带有随意性,可能导致各成员为了片面追求谈判效率,依赖“关键多数”原则的便利性,将部分原本存在多边谈判可能的议题以诸边谈判形式开展,使开放式诸边贸易协定成为替代多边贸易规则的普遍方式。这样“本末倒置”的问题将对多边谈判“协商一致”原则产生排斥。而且由于部分小国习惯于“搭便车”的协定参与方式,故而谈判参与度持续下降,可能加剧多边谈判的困局。

第三,开放式诸边贸易协定的“俱乐部”模式,可能导致大国组成谈判集团抢先制定“游戏”规则,降低小国的参与度。“俱乐部”模式下的多边贸易谈判进程受到少数经济实力强劲的谈判方的控制,这些国家将先行协商,并且谈判过程并不公开,达成特定协议之后,由其他国家被动接受谈判结果。<sup>①</sup> WTO 成立初期即采用“俱乐部”模式的谈判,此时谈判效率较高、政策协调难度较小,然而决策过程存在一定的“专制”风险。开放式诸边贸易谈判也存在类似的缺陷,即可能造成前期部分参与方奠定谈判基调,提前把握规则制定的主导权。一旦该诸边贸易协定逐渐向多边化发展,则前期缺失民主的规则基础必定将作为谈判的参考样本,后续参与协定的小国将失去公平的谈判机会,不利于多边谈判的公平性与一致性。

#### (2)“‘严格执行’—非排他性—‘关键多数’”的悖论

当前美国奉行单边主义,希望推进本国制度的国际化,加强对欧盟与日本等盟友的控制,其集团政治的倾向、国家利益至上的主张决定了将封闭式诸边贸易协定作为

<sup>①</sup> Robert Keohane and Jr. Joseph S. Nye, “Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy,” KSG Working Paper, No.01-004, 2001, <http://www.worldlii.org/int/journals/lsn/abstracts/262175.html>.

参与重点,而不希望引领具有包容性、顾及小国利益的开放式自由贸易协定。缺乏美国等贸易大国的支持或加入,“关键多数”成为开放式诸边贸易协定面临的首要困难。

具体而言,当协定满足“严格执行”与非排他性时,则此协定不符合美国国内利益优先的目标,以及强调单边管理的要求,美国对加入协定持消极、漠然的态度,“关键多数”达成难度提升。在“关键多数”的机制下,允许非协定成员以“搭便车”的方式加入协定,不必参与协定核心条款的谈判与承担协定规定的义务,这有悖于美国讲求的公平竞争、平等待遇原则。美国回避承担开放式自由贸易协定赋予的大国责任,而如果占据世界贸易份额较大的美国不参与协定,“关键多数”的标准将很难达成。

实际上,如果“关键多数”与“严格执行”同时具备,并不能保证满足各国利益诉求表达的非排他性。贸易大国构建制度框架,后续贸易小国加入,小国不参与协定核心条款谈判,不承担协定规定义务,这有悖于“严格执行”的强约束力规则。并且这类开放式诸边贸易协定仅仅通过相对较大的贸易份额反映各成员之间的意愿契合程度,协议中不能体现以“搭便车”形式进入的参与国的主张,因此严格意义上说,开放式诸边贸易协定的非排他性仅仅能够给予协定外成员进入协定的机会,但不能充分确保后续参与国的发言权与建议权。

另外,体现非排他性的“关键多数”协定实际上很难达到各成员均做到“严格执行”的要求。原因在于,如果协定贸易份额满足“关键多数”,那么当该开放式协定以最惠国待遇原则将谈判成果惠及发展中成员时,实际已默认发展中国家以过渡期或其他包容性方式先行加入协定,之后再通过国内变革逐步缩小与协定成员之间配套制度的差距,提升条款执行能力。贸易体量较小、发展阶段落后的发展中国家难以在加入协定时就实现“严格执行”要求,因此,当协定成员圈层向外扩展时,“关键多数”国家建立的协定规则不得不对“俱乐部”外部国家进行让步,此时便无法保证条款执行度的严格性。

#### 四 诸边贸易协定的推进路径与中国方案

为避免诸边贸易协定新的悖论成为 WTO 谈判的障碍,我们仍需激励大国参与,加强大国协调,合理选择诸边谈判议题,进一步完善特殊与差别待遇规则。在推进诸边贸易谈判的过程中,中国应发挥好大国之间、发达国家与发展中国家之间的桥梁作用,为全球经贸发展贡献更多的中国智慧。

## (一) 推进诸边贸易协定的有效路径

### (1) 增强大国引领, 提高谈判效率

不论是基于历史的成功经验, 还是现实的实践需要, 大国引领是推进诸边贸易协定的关键。但在现实背景下, “大国” 的内涵已经与之前发生了根本性改变。在多边贸易体制成立的前期和初期, 美国毫无疑问是世界上唯一的“霸权国”, 但随着新兴经济体的飞速发展, 以中国为代表的发展中经济体已经在世界舞台占据了“一席之地”, 当前的经济格局已经演变为在亚洲以中国为核心、在美洲以美国为核心、在欧洲以德国为核心的“三足鼎立” 的基本格局。有影响力的诸边贸易协定势必需要中国、美国和欧洲三方的共同参与, 缺一不可。在具有广泛共同利益的议题上, 三方应尽快推进; 在存在利益分歧的议题上, 三方应寻求利益的最大公约数。

具体而言, 贸易大国在 WTO 的授权下, 应与部分发达成员共同充分利用 WTO 秘书处、争端解决机制“专家组” 等机构, 确定协议谈判的目标, 发起正式谈判与扩围谈判, 并推动 WTO 其他“志同道合成员” 加入协定, 最终实现协定的全面执行, 同时整个的谈判过程应严格遵循 WTO 规则。一方面, 诸边贸易协定应在 WTO 部分成员的带领下划定议题产品清单, 搭建并不断完善协定框架, 并在协定文本中明确支持 WTO 其他成员参与协定。另一方面, 在保证协定规范性的同时, 确保协定产品、成员与权利义务的开放性; 在保证最惠国待遇原则下的利益外溢的同时, 通过 WTO 秘书处认定的“临界数量”, 处理可能产生的“搭便车” 问题。《信息技术协定》是 WTO 体制中兼顾最惠国待遇原则与协商效率的成功实践, 代表了 WTO 规则体制下补充贸易新规则的创新方式。ITA 关税减让表适用于其他 WTO 成员, 未参与协定的成员也可通过最惠国待遇原则接受利益外溢, 由美加欧日四方率先消除分歧达成协议, 建立高质量、规范化的模板之后, 借助于 WTO 平台的资源基础, 吸引更多国家加入协定中。

另外, 诸边贸易协定应在协定规范性上进行可能的改革, 提升协定文本的合法性、完整性与权威性, 完善发展中国家的特殊与差别待遇原则, 使各成员共享 WTO 改革带来的贸易与投资红利。目前, WTO 现行的发展中国家特殊与差别待遇原则虽已取得一定成果, 但在规则规范性与可执行性上仍然有较大缺陷, 在规定特殊与差别待遇的文字表述上, 存在许多诸如“可以” 与“尽最大努力” 等鼓励性而非强制性的语言, 并且条款缺乏可执行力与法律保护, 导致特殊与差别待遇原则并未达到预期的实施效果, 说明推进诸边贸易协定法律化和规范化十分必要。

## (2) 实行差别待遇,保持机制灵活

WTO 成员日益多元,新兴经济体经济增长强劲,适用差别待遇原则的重要性越发突出。发展中国家对多边贸易谈判能否顺利取得预期成果的影响越来越大,在 WTO 多边贸易框架下,重要协定均提供“特殊与差别待遇”。例如,欧盟对发展中国家在 WTO 待遇方面“渐进毕业”的主张,体现了 WTO 对发展中国家发展利益的重视。因此,开放式诸边贸易协定不应忽视发展中国家的参与,在不触动既有谈判根基的前提下,为发展中成员参与谈判保留利益协调空间,先行制定分阶段、分情形的差别待遇条款,且不能向新加入成员设置“加盟壁垒”,充分保证对发展中成员的包容性。但发展中国家的特殊和差别待遇在诸边贸易谈判中可能会保持更小范围内的“特殊性”,这就要求特殊与差别待遇原则的实行需要适时适当,根据谈判方的利益权衡,制定相对合理的差别待遇。例如,为了平衡发达国家在关税削减义务上被“搭便车”行为造成的利益损失,现有诸边贸易谈判给予发展中国家的优惠已不再仿照关贸总协定时期的方案(在关税削减幅度与履行期限方面给予双重优惠),而是要求发展中国家承担相同降税义务,仅仅延长其减税期限,使当前新的改革背景下的最惠国待遇被更多成员接受。

在具体实施方面,诸边贸易协定应采用灵活性差别待遇,积极为发展中国家争取过渡性安排。开放式诸边贸易协定达成后,为了提升未参与协定的 WTO 成员后续加入协定的动力,谈判过程中应保证透明度与良好的规则设计,考虑其在谈判时可能提出的让步条件,在保证条款的准确性与一致性的同时,增强条款的包容性与渐进性。

保持机制灵活的前提是保证协定具备较高的透明度,部分成员已在 WTO 改革立场上强调了协定透明度的重要性。例如,欧盟主张采用开放式诸边贸易谈判模式,希望建立更有效的监督机制提升谈判效率,同时,改善透明度与审议评估机制是欧盟等经济体提出的 WTO 改革议题之一,以规范成员贸易措施、保证公平贸易为目标,必要时支持通过贸易制裁与法律手段,提升争端解决的有效性。<sup>①</sup> 诸边贸易协定应一视同仁地向协定参与方与协定之外的 WTO 成员公布必要信息、谈判的相关资料 and 过程文件,及时以书面或口头形式发布在合规平台,告知 WTO 全体成员及秘书处等机构,保障可能参与后续机制建设的国家的知情权。

## (二) 中国参与诸边贸易协定的可行方案

<sup>①</sup> 孔庆江:《美欧对世界贸易组织改革的设想与中国方案比较》,载《欧洲研究》,2019年第3期,第38-56页。

以往的谈判经验表明,诸边贸易谈判可能是未来实现多边贸易自由化最现实、最有效的路径。<sup>①</sup> 中国是世界第二大经济体,是维护 WTO 决策体系全球领导地位的重要力量,因此作为 WTO 政策体系的重要参与者,应在“发展”和“公平”两个方面做好平衡。一方面,中国应坚决维护多边贸易体制,在坚持不改变 WTO 基本原则、以发展为核心、兼顾保证发展中国家发展利益、坚持“协商一致”决策机制的基础上,与各成员共商共议,维护 WTO 规则体系的非歧视性与开放性,推动 WTO 决策治理模式向着更加合理、有效的方向发展;<sup>②</sup> 另一方面,中国要正确认识诸边贸易谈判的相对独立性,积极加入诸边贸易谈判,针对无法实现“协商一致”的议题,采取诸边谈判方式,合理运用“WTO 协定”中所规定的诸边贸易协定灵活程序,为协定谈判多边化可能性做出更多的重要贡献,为全球国际竞争营造公平稳定的环境。

#### (1) 积极加入封闭式诸边贸易协定,防止规则“脱钩”

一方面,中国应积极参与发达经济体的封闭式诸边贸易谈判,主动对接高水准国际规则,把握制定规则的主动权,有选择地接受发达国家高水平的经济规则标准,寻找与发达国家可能的利益交汇点,防止发达国家利用诸边贸易协定,在诸边贸易谈判中形成两套“相互割裂”的规则体系。在某种意义上,《政府采购协定》(GPA)是中国加入由发达国家主导的封闭式诸边贸易协定的“试金石”和“敲门砖”,中国越早加入 GPA,需跨越的制度门槛则越低。中国可参考 GPA 主要参与方出价清单内国有企业的行业范围,在保障国家经济安全的基础上,进一步完善中国的出价清单,加快国内配套制度建设,为尽早加入 GPA 做准备。

另一方面,中国应加快推进国内制度的创新和改革,在自贸区率先进行压力测试。具体而言,在投资便利化方面,合理优化外商投资负面清单制度,改革国内外商投资制度体系与监管机制,增加发达国家来华投资的合作意向。针对产业政策等议题,应改进补贴规则公开机制,并提升补贴透明度。在贸易自由化与便利化领域,中国应从自由贸易区开始,在政策透明度、数据流动、监管制度与通关效率等方面对标高水平诸边贸易协定进行先行改革,根据试点经验,推进全国贸易制度改革。在数字贸易领域,在国家互联网信息办公室出台的《数据出境安全评估管理办法》的基础上,进一步对重要数据和隐私数据进行分类细化,可在社交媒体和生物医药等数据密集度高的行业进

<sup>①</sup> Christian Bluth and Bernard Hoekman, “Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization: Report of the High-Level Board of Experts on the Future of Global Trade Governance,” Bertelsmann Stiftung, July 2018, p.35.

<sup>②</sup> 徐清军、高波:《WTO 改革的发展议题之争及解决之道——“共同但有区别的责任”视角》,载《世界经济与政治》,2019年第12期,第134-150页。

行试点,在保证数据安全的基础之上,降低跨境数据流动壁垒。加入 2020 年 6 月 12 日新加坡、智利、新西兰三国签署的《数字经济伙伴关系协定》(Digital Economy Partnership Agreement, DEPA),是中国深度参与数字经济国际合作的重要抓手,中国应发挥自贸区、自贸港的制度创新先行先试的作用,促进数字贸易便利化,减少数字产品市场准入的歧视性,完善数据保护与信息传输机制,优化数字领域的商业环境与消费者信任度,完善数字贸易争端解决机制,探索构建数字贸易规则的“中式模板”。

(2) 主动履行开放式诸边贸易协定义务,发挥好发达国家和发展中国家之间的“桥梁”作用

一是中国既要积极履行现有的、已经达成的开放式诸边贸易协定的义务,也要在未来开放式诸边贸易协定的义务履行中“率先垂范”,发挥好开放式诸边贸易协定“关键大国”的作用,与发达国家求同存异;二是主动引领广大发展中国家扩大开放,积极参与制定自由公平的国际经贸新规则,维护发展中国家参与国际经贸规则谈判的权利,提高发展中国家的谈判能力,转变其“搭便车”的习惯性思维,为构建开放透明、自由平等的国际贸易秩序提出“中国方案”;三是在谈判过程中积极提出中方提案,未来提案既要符合中国当前的经济发展水平,也要体现大国的责任担当。

(3) 加强与欧盟等经济体的政策协调,平衡好中美欧三方的力量格局

欧盟等发达经济体虽然在 WTO 改革中高度重视美国的主张,但并不支持美国阻挠争端解决机制运行与单边主义的行径,欧盟更是提出了立场明确的 WTO 改革方案,主张建立“去霸权化”的规则体系。中欧尽管在多边改革议题中有分歧,但在诸多领域仍存在合作空间。中国可就电子商务、网络安全、贸易与环境治理、能源与科技等包含共同利益的议题,主动向欧盟发起合作要约。具体而言,针对仍未达成最终协议的电子商务与环境可持续等前沿议题的谈判,中国应主动联合欧盟等发达经济体,积极引领谈判方向,推动谈判进程。在电子商务的谈判中,中国应主动响应欧盟在隐私保护等方面的主张,引导“志同道合”的伙伴国在具有共同利益的谈判内容上达成一致,避免陷入“数字鸿沟”的不利境地与规则制定的“边缘地带”。在环境可持续领域,欧盟正试图寻求更广泛的 WTO 成员的支持,赋予碳边境调节机制外部合法性。<sup>①</sup> 中国应学习发达国家的碳循环办法与低碳技术,主动参与多边的环境与贸易议题谈判。

<sup>①</sup> 曹慧:《欧盟碳边境调节机制:合法性争议及影响》,载《欧洲研究》,2021 年第 6 期,第 75-94 页。

## 五 结论

“协商一致”“一揽子协定”与“严格执行”的矛盾导致 WTO 陷入“不可能三角”。诸边贸易协定通过放宽“多边共识”的要求、简化谈判议题等方式,一定程度上突破了 WTO 谈判的困境,但它并不是“万能解药”,也会产生开放式诸边贸易协定“关键多数”标准难以达到、封闭式诸边贸易协定多边化进程难以推进等新问题。为了推动 WTO 改革的“诸边方案”,开放式诸边贸易协定应在贸易大国的领导下,灵活运用特殊与差别待遇原则;封闭式诸边贸易协定也应增强条款的包容性,保证谈判过程公平公正,推动诸边贸易协定的多边化进程。作为世界第二大经济体的中国,要灵活处理大国关系,加强与欧盟在 WTO 改革领域中的合作,正确认识中美欧三边关系的利益聚合、政策诉求与互动模式,明晰中国作为发展中国家代表的角色定位,做好发达国家与发展中国家之间的“桥梁”,以及大国之间的“平衡器”。在坚决维护多边贸易体制的同时,主动参与封闭式诸边贸易协定,避免陷入边缘化的困境;同时选择性引领开放式诸边贸易协定,在诸边贸易谈判中提出“中国方案”。

(作者简介:刘斌,对外经济贸易大学国家对外开放研究院、中国世界贸易组织研究院研究员;刘玥君,对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院博士研究生。责任编辑:蔡雅洁)