

美欧对世界贸易组织改革的设想与中国方案比较^{*}

孔庆江

内容提要:当前,世界经济格局发生深刻变化,单边主义、保护主义抬头,经济全球化遭遇波折,多边贸易体制的权威性和有效性受到严重挑战。以世界贸易组织为核心的多边贸易体制陷入危机。在此背景下,美国和欧盟提出了对 WTO 改革的设想。相较之下,欧盟虽然在 WTO 上诉机构危机及其处理上对美不满,但其核心主张与美国的核心主张具有相似性和兼容性,即反对“非市场导向的经济体”在 多边贸易体制内“搭便车”和推行“不公平贸易”行为,并获得对欧美贸易的巨大优势等。中国的改革方案不仅关注 WTO 争端解决机构的生存,还一如既往地维护发展中国家在 WTO 框架内的权利,而且着力反对针对特定国家的歧视规则的引入。中国与欧盟在 WTO 争端解决机构危机处理方面存在共识;但中国的改革方案与欧盟、美国的设想存在诸多差别。鉴于 WTO 协商一致的决策原则以及美欧中改革方案的差异,要真正启动 WTO 的改革,困难重重。

关键词:世界贸易组织 改革 协商一致 非市场导向

当前,世界经济格局发生深刻变化,单边主义、保护主义抬头,经济全球化遭遇波折,多边贸易体制的权威性和有效性受到严峻挑战。无论美国、欧盟和中国在世界贸易组织(WTO)中处于何种地位,对其未来发展提出何种方案,不可否认的一点是,美欧中三方均承认以 WTO 为核心的多边贸易体制已陷入危机。本文尝试以聚焦国际体制演化的霸权理论为视角,比较分析美欧的 WTO 改革设想和中国方案的异同,以研判 WTO 未来的可能走向。^①

* 本文系国家社会科学基金重大委托项目“创新发展中国特色社会主义法治理论体系研究”(项目批准号:17@ZH014)子课题“积极参与全球治理与国际法治”的阶段性研究成果。

^① 任何理论都有其解释的边界。目前 WTO 危机的成因和 WTO 改革均比较复杂,仅从霸权理论的视角来分析,仍有很多不足之处,特此说明。

一 霸权理论视角下的 WTO 危机

要深入考察世界贸易组织陷入危机的原因,需要从观察多边贸易体制的演化入手。而国际政治经济学中有关国际体制的霸权理论为此提供了一个重要而富有启迪意义的视角。

(一) 多边贸易体制的演化

国际政治经济学理论认为,多边贸易体制有助于在世界各国之间进行生产分工,使全球范围内的资源配置得到优化,促进商品、资金等生产要素在各国间流动,为参与经济全球化的各个国家带来普遍收益,这也是多边贸易体制的正外部性的表现。^①

而从国际贸易法角度来看,多边贸易体制是相关国家之间的博弈和合作的结果。国际政治经济学理论定义的多边贸易体制,是国际经济领域的国际公共产品。^②那么,国际公共产品意义上的多边贸易体制的演化又是如何实现的呢?

国际公共产品的供给是国际政治经济学中永恒的难题。作为促进国际合作的制度,多边贸易体制至少存在四种理性选择的功能解释:利益耦合、协调、合作和强制,^③以互惠、声誉和未来报复作为执行机制。^④由于最优合作政策的不确定性和时间敏感性,确定的宏观合作规则和可信的执行机制都难以进行事前设计。^⑤因此,有学者基于不同的理论及模型对国际公共产品供给的相关问题进行了探讨。基欧汉(Robert O. Keohane)关于国际机制的功能理论,很好地解释了国际体制何以形成,但没有据此回答国际体制形式的选择问题。^⑥科列梅诺(Barbara Koremeno)基于理性设计理论从国际合作问题的类型,即实施问题、分配问题、行为体数目和不确定性四个方面,解释了国际体制在成员范围和集中程度方面的多样性。^⑦另有学者基于不同的理论及模型

^① 所谓“正外部性”是一个经济学术语,指由第三方从没有直接参与的交易实现的正面影响或利益,如在金融交易中,正外部性以“溢出效应”的形式为个人带来利益。

^② 金德尔伯格专门论述了国际公共产品的内容,包括和平、开放的贸易体制,以及统一的度量衡和固定的汇率等。参见王双:《国际公共产品与中国软实力》,载《世界经济与政治论坛》,2011年第4期,第15-16页。

^③ Jack L. Goldsmith and Eric A. Posner, *The Limits of International Law*, Oxford University Press, 2005, pp.11-12.

^④ Andrew Guzman, *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford University Press, 2008, p. 9.

^⑤ Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, “The Rational Design of International Institution,” *International Organization*, Vol.55, No.4, 2001, pp.764-766.

^⑥ Robert O. Keohane et al., “Introduction: Legalization and World Politics,” *International Organization*, Vol.54, No.3, 2000, p.58.

^⑦ Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, “The Rational Design of International Institution,” pp.796-797.

对国际公共产品供给的相关问题进行了探讨,但都未重点关注体制选择的范围和替代选择。田野在相关研究中提出交易成本模型,借鉴科斯(Ronald Coase)和威廉姆森(Oliver Williamson)的交易成本经济学理论,关注资产专用性、不确定性和频率等要素,提出了国际体制缔约成本和治理成本的最小化问题,并以此解释了国际合作的制度选择。^①徐崇利基于公共选择模型,从集体行动困境出发,论证了国际公共产品的供给和国际资源的过度使用等需要法律规制的问题。^②上述研究虽然指出了议题敏感性与规则设计的相关性,但并未详细阐释从议题特征到规则设计的因果关系。

在笔者看来,在科斯定理基础上提出的以基欧汉和奈(Joseph Nye)为代表的国际机制相互依赖理论,尤其是脱胎于此的霸权稳定理论,以现实主义为底色,强调权力主导、国家利益驱动、政治决定经济的互动逻辑很好地解释了包括多边贸易体制在内的国际体制的形成。

总体而言,国际层面的无政府状态导致缺少公共权威来提供国际公共产品。主权国家担心其他国家的“搭便车”行为造成不均衡的收益,对自身地位构成威胁,而陷入集体行动的困境。在此情况下,霸权国以及霸权稳定理论应运而生。所谓“霸权国”,是指无论在军事、政治、经济以及天然资源等方面都具有压倒他国优势的国家。^③霸权稳定理论(简称“霸权理论”)则强调霸权国在国际体制形成过程中的重要性。虽然新自由主义制度理论认为,霸权国并不是维持国际体制的必要条件,但国际体制仍有可能因实现某种功能而得以存续和维系,而霸权国在世界经济、政治和军事领域的权力和威望,使其具备了提供国际公共产品的能力。国际体制之稳定,有赖于霸权国家以提供公共产品的方式维系。国际经济关系上的公共产品包括低关税的国际贸易体系、稳定的国际货币体系及国际基本秩序之维持等。霸权国家需要提供“公共产品”才能成为“善意的霸权”(benign hegemon),否则可能成为“掠夺性的霸权”(predatory hegemon)。^④

一般而言,一个国家对国际公共产品的影响程度由以下方面决定:(1)市场规模大小及市场开放程度;(2)国际经济协调能力;(3)区域经济的合作程度;(4)国际竞争力的大小;(5)军事强弱与政治地位的高低。^⑤具体而言,一个具有足够的市场规模,

^① 参见田野:《国家的选择:国际制度、国内政治与国家自主性》,上海人民出版社2014年版;田野:《中国参与国际合作的制度设计》,社会科学文献出版社2017年版,第38页。

^② 徐崇利:《新兴国家崛起与构建国际经济新秩序》,载《中国社会科学》,2012年第10期;徐崇利:《国际公共产品理论与国际法原理》,载《国际关系与国际法学刊》,2012年第2期,第3页。

^③ 参见沈琬:《美国:一个不断在霸权地位上自我修正的国家》,载《理论界》,2012年第7期。

^④ Randall Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, Princeton University Press, 2006, p.35.

^⑤ 李向阳:《国际经济规则的形成机制》,载《世界经济与政治》,2006年第9期,第70-71页。

或者在经济和技术上拥有较强竞争力的国家,就可以在多边贸易体制的形成上获得更大的发言权。这种在政治、经济、军事等各个方面拥有绝对优势,而且有将自己的力量转化为对国际事务、国际体系和其他国际行为体进行干预乃至控制的意愿的国家,就是所谓的霸权国。霸权国建立霸权的手段或方式就是建立管理和控制国际事务、国际体系的各种国际机制,并胁迫或诱惑其他国家参加,从而建立起自己的霸权体系。美国就是这样一个霸权国家,它凭借其庞大的市场规模,以及在政治、经济、军事等各个方面占有绝对优势的实力,成为多边贸易体制中的引导者。

这些霸权国的存在使得多边贸易体制并非是完全中性的,其带来的收益更多地流向拥有规则制定主导权的经济大国,由此出现规则收益的不均衡分配。而规则制定者相对于其他对规则制定影响小的国家获得的额外收益被称为霸权收益。^① 霸权收益势必在一个较长的时期内存在,变化的只是获得霸权收益的国家。正是这种霸权利益的存在,保证了霸权国提供国际公共产品的动力,从而在一定程度上解决了国际公共产品供给的困境。

具体而言,霸权国及少数经济大国可以通过如下方式对多边贸易体制的形成产生影响。

第一,利用单边机制对多边贸易体制的形成产生影响。一个国家若想在多边贸易体制形成上获得主动权,就要尽可能使其他国家对该国的市场或技术产生依赖。一方面是源于合作需求,另一方面是其他国家为了避免损失而接受大国引领的多边贸易体制,这就使大国拥有更多的资本将国内的经济规则转化为多边贸易体制。WTO 的贸易救济规则无一例外留下了美国国内法中的贸易救济规则的痕迹,带有深深的美国的烙印。^②

第二,在现行国际体系内通过委托代理的方式对多边贸易体制的发展产生影响。在国际政治经济学中,委托代理机制指的是国家和国际组织之间的委托代理关系,关注国家为什么授权国际组织(授权的好处)、委托人和代理人以及授权前后的控制机制等问题。^③ 在此机制下,霸权国实际上通过授权国际组织或其他多边国际机构来提

^① 李向阳:《国际经济规则的形成机制》,第 68 页。

^② 如《关贸总协定》第 21 条安全例外就源于美国 1962 年《贸易扩张法》第 232 条款。《关贸总协定》第 6 条中的反倾销和反补贴规则,即后来由此衍生的《反倾销协定》和《补贴与反补贴措施协定》的规则与美国贸易法有直接的联系,一个具体的例子是《反倾销协定》第 17.6(ii) 条,纳入了以美国 Chevron 规则为蓝本的司法审查标准。参见赵海乐:《〈反倾销协定〉第 17.6(ii) 条与美国 Chevron 规则的比较——从美国国内法院与 DSB 的归零法判例谈起》,载《武大国际法评论》,2010 年第 1 期,第 186 页。

^③ Darren Hawkins et al., “Delegation under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-agent Theory”, in Darren Hawkins et al. eds., *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, 2006, pp.6-7.

供国际公共产品。在现实操作中,委托代理模式是霸权国平衡国际公共产品效率和霸权收益的有效方式。霸权国将特定的权力或职能有条件地授予国际组织,由国际组织代理行使日常职责。当一个代理人与多个委托人签订一个契约时,就出现了“集体委托人”(collective principal)问题。国际组织中的授权大多属于此类型。集体委托人必须先在整个集体内达成共识,否则很难进行授权,或者很难改变已经存在的授权,抑或很难重新就授权问题进行谈判。在集体委托人授权情况下,由汇聚成员偏好的决策规则驱动的联盟政治将决定国际组织的授权和契约。^① 委托代理的方式可以显著降低国际合作的交易成本、提升政策制定方案及过程的可信度并确保成员国承诺的可信性,同时还有利于降低国际公共产品供给的国内政治成本并分摊国际治理成本,大大提高了国际公共产品的供给效率。^②

从上述理论视角来看,2001年WTO发起的多哈回合谈判即是一个集体代理的过程。委托代理机制既能提高国际公共产品的效率,又能在国际组织“中立性”和专业化的掩盖下,保留霸权国对公共产品一定程度的排他性的控制权。正是由于霸权国在农业补贴等问题上保持控制权,即美欧为保护自身农业利益而在谈判中固守巨额农业补贴和高关税壁垒立场,多哈回合谈判最终功败垂成。^③ 霸权国的做法严重扭曲了国际农产品贸易,不仅导致发展中国家本应具有成本优势的农产品无缘进入发达国家市场,而且让享受补贴的美国等发达国家的农产品在国际市场上大行其道,严重挤压了发展中国家农业的发展空间,最终导致谈判各方无法达成一致。

从经济学的角度看,由于委托人和代理人之间利益不完全一致以及信息分布不对称,在委托代理关系中广泛存在有利于代理人的所谓逆向选择和道德风险问题。利益不完全一致和信息分布不对称会使代理人产生机会主义行为,也就是代理懈怠(agency slack),进而导致委托人利益受损,造成代理损耗(agency loss)。^④ 与法学家关注代理行为产生的后果由谁承担和代理人应承担的责任的问题不同,政治经济学家更关心的是委托人如何通过各种可用的机制尽可能减少代理损耗,使自己的利益最大化。代理懈怠和代理损耗的问题同样可用于解释WTO多哈回合的失败。具体而言,WTO设

^① Mona M. Lyne, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, "Who Delegates? Alternative Models of Principles in Development Aid," in Darren G. Hawkins et al. eds., *Delegation and Agency in International Organizations*, pp. 44-46.

^② Darren G. Hawkins et al., "Delegation under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-agent Theory," pp. 13-20.

^③ [美]贾迪什·巴格瓦蒂、[美]阿尔温德·帕纳格里亚、高峰:《多哈回合谈判为何失败?》,载《WTO经济导刊》,2007年第8期,第69页。

^④ Darren G. Hawkins et al., "Delegation under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-agent Theory," pp. 8-9.

定的多哈回合议题过于宽泛,不仅包括农业补贴、工业产品关税、服务贸易和知识产权,而且包括渔业补贴、贸易便利化、原产地标志和生物多样性等,议题宽泛无助于谈判取得成功,既造成代理损耗又造成代理懈怠。

同时,国际机构的程序原则和接受委托的国际组织官员的专业知识,在一定程度上保证了其在日常国际公共产品决策中的自主性。首先,国际体制中包含的一系列隐含或明确的原则、规范、规则和决策程序,能够一定程度地限制霸权国行为的任意性——WTO 管理下的贸易协定就发挥了约束霸权国的作用;其次,当霸权国将提供国际公共产品的权力授权给国际机构后,就无法对国际公共产品的日常供给进行直接频繁的干预——霸权国之于 WTO 的运行即是如此;再次,国际体制授权由独立的第三方对国际经济规则进行解释、监督并予以实施,促进了国际体制演化的合法化——WTO 的争端解决机制和贸易政策评估机制在 WTO 体系内就发挥了这种作用。

第三,以缔结区域或双边协议和以大国俱乐部为核心的“诸边机制”影响多边贸易体制。当国际体系进入艰难时期,即国际公共产品供给条件恶化时,霸权国也会寻求以大国俱乐部为核心的“诸边机制”,或缔结区域或双边协议网络,临时替代基于委托代理的国际组织,收缩国际公共产品的惠及范围,增加国际公共产品的排他性,捍卫霸权利益。在 2007-2008 年全球金融危机后,随着自己实力的相对下降和新兴市场国家特别是中国实力的相对上升,美国意识到其在 WTO 内的霸权面临削弱威胁且推动其贸易议程的难度在增加,转而通过“跨太平洋伙伴关系协议”(TPP)和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)等途径来维护其霸权地位。

(1) 以区域和双边协定为平台的区域机制和双边机制

不同于多边贸易协定,区域贸易协定的规则形成相对容易,自由化程度也往往比现行的 WTO 更高,协定覆盖的范围更为广泛。一个规则在成为多边贸易协定的规则前,往往先在区域贸易协定谈判中成为谈判对象。因此,区域贸易协定形成的规则会对多边贸易体制的演化机理产生较大的影响。大国主导制定的区域贸易协定,在很多时候会变成后来多边贸易的规则,这也是多边贸易体制演化的轨迹之一。奥巴马执政期间,美国主导谈判的 TPP 和 TTIP 即是明显的例子。奥巴马在阐明谈判 TPP 的意义时明确称,美国谈判 TPP 就是要制定 21 世纪的经济规则。^① 特朗普上台后多次表示对双边谈判的偏好和热忱。美国迫使加拿大、墨西哥重新谈判北美自贸协定,在努力平息两大巨头之间的贸易争端的过程中,美国希望和欧盟谈判一项“零关税协议”;2018 年 6 月 20 日在加拿大举行的 G7 峰会期间,美国向其他成员国提出“零关税协

^① Barack Obama, “Writing the Rules for 21st Century Trade,” The White House Blog, 18 February 2015.

议”,也是这方面的例证。重新谈判北美自贸协定后形成的美墨加协定(USMCA)昭示了新的美式自贸协定的范式,尤其是 USMCA 中关于国有企业以及对待非市场经济体的规则也出现在美国的贸易议程及有关 WTO 改革设想的主要目标中。

(2)以大国俱乐部为核心的诸边机制

在多边贸易体制形成进程中,大国之间总是互相利用战略结盟以影响多边贸易体制的形成。虽然发达国家组建的大国俱乐部无法对国际经济规则的制定进行直接控制,但俱乐部中的各国可以在国际经济政策的推行和制定上进行合作,达成共识,通过协调经济政策间接地对经济规则的制定产生影响。相对于规模较大的经济合作与发展组织(OECD),七国集团(G7)曾具有更重要和更强的影响力,原因是较少的成员可以使内部更容易形成政策上的共识,从而对经济规则的形成产生重要影响。特朗普向 G7 其他成员国领导人提出“零关税协议”的设想,^①即是这方面的努力。

综上,在国际政治经济学的视角下,当前以 WTO 为代表的多边贸易体制的演化可通过霸权理论进行解释。下文首先阐释 WTO 危机,其次尝试用霸权理论解释 WTO 陷入危机的原因,最后讨论美欧中 WTO 改革设想以及三方合力作用下 WTO 的未来可能走向。

(二)针对 WTO 危机的改革

世界贸易组织已进入第 25 个年头,如今正面临前所未有的重大危机。

首先,WTO 成员之间的区域贸易协定或自由贸易协定的迅速发展,在某种程度上削弱了应适用于所有成员的贸易规则的普遍性,因为 WTO 的规则不再完全适用于自由贸易协定签署方相互之间的贸易关系。随着 WTO 中越来越多的重要成员,如美国、欧盟和日本转向相互之间谈判这种贸易安排的方式,WTO 前景顿时黯淡起来。例如,日本首相安倍晋三和欧盟委员会主席容克于 2018 年 7 月 17 日签署了“经济伙伴关系协议”,^②成立了一个迄今为止规模最大的自由贸易集团;美国总统特朗普和欧盟主席容克于 7 月 25 日在华盛顿宣布谈判一项“零关税协议”的设想;^③在 G7 峰会期间提出“零关税”的自贸协定建议后,WTO 已面临被区域贸易协定边缘化的风险。

其次,WTO 争端解决机制(DSM)正处于迫在眉睫的危机中。2018 年起,美国与中国之间爆发前所未有的贸易争端并不断升级,凸显了 WTO 的危机。它清楚地表

^① See “Trump at G7: US President Calls for End to Tariffs and Trade Barriers,” <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-44423072>, last accessed on 25 May 2019.

^② “EU and Japan Sign Economic Partnership Agreement,” European Commission Press Release, 17 July 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4526_en.htm, last accessed on 25 May 2019.

^③ “Trump, EU Agree to Work toward ‘Zero Tariffs’,” <http://thehill.com/policy/finance/overnights/398892-on-the-money-trump-and-eu-agree-to-work-toward-zero-tariffs>, last accessed on 25 May 2019.

明,DSM 并不能防止其成员发起对其他成员的惩罚性关税战争,更不能制止贸易战争。WTO 也未能吸引或迫使其最大的两个成员在贸易争端演化为惩罚性的关税战之前诉诸争端解决机制。

事实上,自 WTO 成立以来,DSM 一直被视为“王冠上的明珠”,对于 WTO 的运行而言不可或缺。当两个 WTO 成员无法通过磋商解决贸易争端时,首先交由专家组审理。如果争端双方中的任何一方对专家组的裁决不满意,则必须上交上诉机构,由 7 名成员(法官)组成的上诉机构随机选择 3 名来审理争端并做出裁决。每位法官任期四年,但可在由所有 WTO 成员组成的争端解决机构(DSB)批准后重新任命。由于 DSB 任命或重新任命未来的法官须经成员方一致批准,任何 WTO 成员都可以阻止这样的决定。而从 2017 年 8 月开始,美国已经阻止了法官的任命或重新任命。结果是,自 2018 年 9 月 30 日开始,上诉机构只剩下三名法官,刚刚达到上诉机构行使正常职能的最低法官人数。由于其中两名法官的任期将于 2019 年 12 月到期,如果美国继续其不合作的作法,届时将只有一名法官在任,无法处理任何上诉案件。那么 DSM 就会崩溃,WTO 也由此再度成为 1995 年 1 月 1 日成立前的关贸总协定一样的“无牙齿”的机构。回归某种类似于 WTO 前的争端解决机制,意味着回归经济和其他力量凌驾于法律权利之上的争端解决机制。^①

再次,特朗普总统甚至威胁美国要退出世界贸易组织,这无疑将 WTO 置于前所未有的解体威胁中。美国阻止上诉机构法官的任命,源于它对 WTO 的不满。也正因为如此,美国威胁要退出 WTO。它已明确表示,除非 WTO 解决其不满的问题,否则不会改变阻止这种任命的立场,甚至会退出 WTO。不难看出,美国宁愿置 WTO 上诉机构于瘫痪的境地或置 WTO 于解体的风险,也不愿意维持 WTO 的现状。毋庸置疑,WTO 的这场危机是否可以克服,将取决于 WTO 能否按照美国的要求进行改革。

那么,美国对 WTO 不满的根源是什么?霸权理论又如何解释 WTO 危机的成因?从中美贸易争端和 WTO 危机的形成过程不难看出,美国对中国贸易行为和 WTO 的不满均源于对“美国优先”的执念。美国对中国正式发起贸易争端,本质上是因为美国恣意认为中国在全球价值链中的位置不断上升,危及美国的霸权地位、战略优势和“美国第一”原则,因而产生“巨大焦虑”,企图通过贸易战,牢牢控制贸易规则制定、解释的主导权,巩固美中在贸易规则话语权上的主从地位,遏制中国的发展势头。在美国看来,中国一方面利用 WTO 成员的身份享用贸易自由化的“盛宴”,成为经济全球

^① “Farewell Speech of Appellate Body Member Peter Van den Bossche,” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/farewellspeech_peter_van_den_bossche_e.htm, last accessed on 25 May 2019.

化最大的受益者,另一方面却没有按照 WTO 义务开放市场,特别是作为一个非市场经济体制,严重依赖国有企业(SOEs)和政府补贴,进行所谓“不公平贸易”。而美国和其他 WTO 成员却无法找到相应的 WTO 规则以应对中国独特的经济体制带来的挑战,即 WTO 未能提供解决所谓“非市场导向的政策和做法”造成的“不公平贸易行为”所需的规则。

与美对中国开启贸易争端的借口一样,美国制造的 WTO 危机,与其所称的“不公平贸易”有关。美国正是依据所谓“公平贸易”的话语体系,不顾现有的 WTO 规则,联合其盟友意图引入对己有利而针对他国的规则乃至重新制定 WTO 规则,同时利用 WTO 协商一致的决策原则,人为制造上诉机构的危机,以胁迫其他 WTO 成员同意制定针对特定第三国的规则。

从霸权理论视角观察,WTO 危机是指霸权国家认定其他国家的“搭便车”行为将造成不均衡的收益,对自身地位构成威胁,从而使 WTO 陷入集体行动的困境。正是美国认为中国在基于市场经济体制的 WTO 机制内以非市场经济体制的举国优势展开不公平贸易,迅速崛起为 WTO 带来的贸易自由化和经济全球化的最大受益者,这是典型的“搭便车”,从而造成 WTO 体制内不均衡的收益,对美国作为世界第一大经济体的经济地位构成威胁。由此可见,“不公平贸易”和“搭便车”是一个硬币的两面。

霸权理论进一步认为,霸权国家需要提供“公共产品”才能成为“善意的霸权”。美国是 WTO 危机的直接制造者,说明了它已无意提供公共产品,事实也证明一味追逐“美国优先”的它已不再是“善意的霸权”了。

值得注意的是,中国需要正视美国及其盟友尤其是美欧日之间似乎正在出现一种关于 WTO 危机原因的共识及其推动 WTO 改革的共同方向。

从 WTO 规则的角度而言,当前的区域贸易协定和双边协定的国际法依据大多依托于关贸总协定(GATT)以及服务贸易总协定(GATS)中的最惠国待遇例外条款,^①这使得相关区域或双边协定实际上成为多边贸易体系的补充。大国有机会通过各国区域或双边协定的缔结来影响国际经济秩序。例如,美国通过北美贸易协定(NAFTA)拟定的自由贸易协定范本对此后与其他国家缔结的自由贸易协定发挥了引领作用。在此情况下,美国通过建立示范性的区域贸易规则,引领甚至间接主导了 WTO 框架内各成员的自由贸易协定。

通过对各类区域经济合作组织成员国的观察可以发现,一个区域经济一体化组织内几乎不存在两个或多个实力相当的大国。区域贸易协定也很少在大国之间产生。

^① 参见 GATT1994 第 24 条以及 GATS 第 5 条。

其中一个主要原因是大国之间无法共享经济规则制定的主导权。即便如此,大国依然可以通过双边机制来进行经济立场的谈判和协调,进而达到经济关系上的互补。在此情况下,霸权国家通过缔结签订区域及双边协议提供国际公共产品,进而对多边贸易体制的形成施加影响。需要指出的是,虽然在多边及区域、双边贸易体制的视域下,多边贸易体制的演化在很大程度上由霸权国家来主导,但由于多边贸易体制的形成过程非常复杂,各个国家对其形成都会产生一定的影响,只是不同类型国家产生的影响程度不同而已。其间,不同国家间或国家集团间都会存在复杂的谈判和博弈。正是这种互动和博弈,决定了多边贸易体制的走向。

二 美欧 WTO 改革方案、目标和内在逻辑比较

在 WTO 体系面临危机之时,与此利益相关的主要成员都提出了自己的解决方案和改革设想,其中美国与欧盟的改革诉求既有共识又有显著差异。

(一) 美国关于 WTO 改革的关注点

美国对 WTO 的态度一直令人捉摸不透,特朗普甚至威胁退出 WTO,实际上反映了霸权国家在提供作为国际公共产品的多边贸易体制上的“后退”。近年来,美国虽然开始诟病 WTO,尤其是在特朗普上台后,多次指责 WTO 协定是“史上最糟糕的贸易协定”,认为其规则是为以市场为导向的经济体设计的,不适用于中国等国有企业占主导的经济体。美国历陈自己主导制定的 WTO 规则的不公平,言下之意即自己是 WTO 尤其是其争端解决机制的受害者。美国据此采取的阻止 WTO 上诉机构成员(法官)任命的行为是 DSM 危机的肇始原因,实际上也是造成争端解决机构危机乃至整个 WTO 危机的根源。但按照霸权理论的分析,霸权国能够通过自由的世界经济体系获得特殊的利益。^① 美国从 WTO 获得的制度性利益(systemic interests)是不言自明的。事实上,美国也承认,WTO 仍是“一个重要的组织”。美国驻 WTO 代表坦承:“如果没有 WTO,我们就必须创造这样一个组织”。无论是令人关注的美国、日本和欧盟贸易部长三方会议发布的六份联合声明(2017 年 12 月 12 日、^②2018 年 3 月 10 日、^③2018

^① [美]罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争与变革》,宋新宁、杜建平译,上海人民出版社 2007 年版,第 144-150 页。

^② <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/december/joint-statement-united-states>, last accessed on 25 May 2019.

^③ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/march/joint-readout-meeting-united-states>, last accessed on 25 May 2019.

年5月31日、^①2018年9月25日、^②2019年1月9日、^③以及2019年5月23日^④)还是美国贸易代表办公室(USTR)发表的《2019年贸易政策议程和2018年报告》^⑤都涉及WTO改革。这说明美国否定或退出WTO的威胁更多的是一种施压,它并没有放弃WTO,甚至根本不想真正退出WTO。霸权理论也认为,霸权国建立霸权的手段或方式就是建立管理和控制国际事务、国际体系的各种国际机制,胁迫或诱惑其他国家参加,从而建立起自己的霸权体系。这就是为什么美国一方面制造WTO危机,另一方面也不排除另行创造一个排除中国的国际贸易机构的可能性。

2019年3月1日,美国贸易代表办公室发布的《2019年贸易政策议程和2018年报告》第一次较为系统地阐释了美国对WTO改革的建议。该报告除了重申美国对发展中国家问题的立场外,还提出三点意见。

(1) WTO必须解决非市场经济体的挑战问题。因为制定WTO规则框架时没有充分预料到主要由国家主导经济的成员对全球贸易造成的破坏性影响,现行规则加上WTO上诉机构规则的严重缺陷,导致成员缺乏足够的工具来应对这些问题的侵蚀性蔓延。

(2) DSM必须充分尊重成员的主权政策选择。DSM尤其是上诉机构层面的争端解决机制,已经偏离了最初的谅解,大大削弱了现行制度的政治可持续性。美国一直敦促争端解决机制必须遵从这些“原始谅解”。

(3) WTO成员必须遵从通知义务。对通知义务的遵从不力使WTO缺乏对现有义务的重要执行信息,也相应导致谈判进展的缓慢。美国建议对未能履行通知义务的成员追究责任。此外,更好地发挥WTO常设委员会的作用是提高WTO规则透明度和全面实施的必要条件。^⑥

2019年1月15日,美国向WTO总理事会提交了一份名为《一个无差别的世贸组织——自我认定的发展地位威胁体制相关性》(An Undifferentiated WTO: Self-declared

^① <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/may/joint-statement-trilateral-meeting>, last accessed on 25 May 2019.

^② <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-trilateral-meeting>, last accessed on 25 May 2019.

^③ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/joint-statement-trilateral-meeting>, last accessed on 25 May 2019.

^④ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/may/joint-statement-trilateral-meeting>, last accessed on 25 May 2019.

^⑤ USTR, “2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report,” https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf, last accessed on 25 May 2019.

^⑥ Ibid.

Development Status Risks Institutional Irrelevance)的分析文件,^①主要涉及 WTO 赋予发展中国家特殊地位和待遇的条款。文件的结论是:“自我认定”导致 WTO 谈判功能丧失和体制边缘化。美国关于发展中国家的立场,充分体现了美国无意为多边贸易体系中的广大的发展中国家提供最需要的公共产品。这是一个衰落的霸权国典型的做法。

美国关于 WTO 改革的关注内容还体现在其主导的、欧美日贸易部长三方会议发布的六份联合声明中。除第一份声明仅列举了产能严重过剩、不公平竞争、强制技术转让、本地化要求和偏好等具体现象外,其余五份均无一例外明确表明包括美国在内的三方以解决第三国“非市场导向的政策和做法”(non market-oriented policies and practices)问题作为未来贸易议程的目标。五份三方声明开篇提到第三国“非市场导向的政策和做法”,导致严重产能过剩,构成影响国内工人和企业公平的竞争条件,阻碍创新技术的开发和使用,并破坏国际贸易的正常运作,使现有规则无效。

美国诱使、协调其盟国参加美国拟议中的多边贸易体制(针对第三国“非市场导向的政策和做法”进行改革后的 WTO)的目的依然是保障自己的霸权。

从技术层面不难看出,美国有关 WTO 的改革方案是不完整的,只提出自己最关注的事项即解决所谓的“非市场经济导向的政策和做法”带来的挑战,目的是将它列入优先事项,这是美国的策略,预计在其他 WTO 成员将美国的关注事项列入 WTO 改革议程前,它不会提出自己的全面方案。

(二) 欧盟关于 WTO 现代化的建议

2018年9月18日,欧盟发布关于 WTO 现代化的概念文件,^②详细阐述了欧盟关于 WTO 现代化的主要主张。对欧盟而言,WTO 目前的危机和 WTO 持续被边缘化均源于现行体制缺乏效率。除了贸易便利化外,WTO 的谈判功能未给贸易规则带来任何重要的改善。这一制度因其过时的灵活性处理方式而陷入困境,这种方式允许超过三分之二的成员享受特殊待遇,其中包括世界上最大和最具活力的经济体。WTO 的监督职能因无效和重复的委员会程序而受到削弱,并且这种委员会程序缺乏透明度。此外,DSM 的核心正在受到挑战,极有可能在短期内陷入瘫痪。这些问题因为更广泛的地缘政治发展而变得更为复杂。在这一大背景下,欧盟认为迫切需要实现 WTO 的现代化,主要体现为三个方面:(1)规则制定和发展问题;(2)日常工作和透明度;(3)争端解决。

^① WT/GC/W/757/Rev.1.

^② 欧盟关于 WTO 现代化的《概念性文件》(Concept Paper),参见 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf,2019年5月25日访问。

第一,在规则制定上,欧盟的目标是更新规则并为更新规则创造条件。

具体而言,在实体方面,处理对全球贸易发展具有关键意义的议题;在程序方面,推动 WTO 发展形成如下谈判模式:在 WTO 主持下,感兴趣的成员提出议题,经由部分或全体成员协商最终达成协议,并成为 WTO 框架的组成部分。

欧盟建议制定使该体制重获平衡和实现公平竞争的规则,为此要改善透明度和补贴通报;澄清公共机构的构成,扩大按《补贴与反补贴措施协定》处理给予国有企业的补贴,制定规则以处理国有企业造成的其他市场扭曲,特别包括关于国有企业中国家控制的水平和程度方面的透明度方面,从而更有效地处理最具贸易扭曲效应的补贴。欧盟建议就国内规制、电子商务和投资便利化等领域规则缺失和规则更新问题做进一步努力,解决市场准入壁垒、外国投资者的歧视性待遇以及“边境后扭曲”(behind the border distortions)等问题;制定涵盖数字贸易的纪律,消除数字贸易的不合理壁垒、给企业带来法律确定性以及保证消费者的网络环境安全。欧盟建议解决国际社会的可持续发展目标问题,尽快就渔业补贴达成协议。

第二,在日常工作和透明度上,欧盟的目标是使 WTO 取得更为具体的成果,包括保证各成员贸易措施的透明度、在各成员诉诸法律手段之前解决具体贸易关注,以及在必要时逐渐调整 WTO 规则。

在保证各成员贸易措施的透明度方面,欧盟建议所有监督 WTO 各项协定通报义务的委员会定期审议各项通报和成员的总体表现,一方面通过 WTO 技术援助形式提供大量资源以协助能力有限的成员履行通报义务,另一方面对故意和长期不履约的成员进行制裁;引入一成员代表另一成员做出反向通报的制度,探索 WTO 秘书处如何通过参与通报的方式,加大反向通报的力度;加强贸易政策审议机制,通过授权秘书处在审议某一成员的报告当中对其通报履约情况进行评估。

第三,在争端解决方面,欧盟建议通过下列方式在诉诸 DSM 前更有效地解决问题:在制定规则上,要求成员在规定时间内,针对其他成员的书面问题或其他成员在委员会会议中提出的具体贸易关注提供实质性答复;且在秘书处的帮助下,加强各委员会之间就市场准入问题的协作,采取一致行动。^①

欧盟建议 WTO 各委员会就调整和澄清 WTO 规则提出有针对性的建议,精简无效的委员会。在争端解决机制上,欧盟认为需要一个系统性解决方案,以保持上诉机构成员的独立性和公正性;应提出一个综合性方案来解决某个阻挠上诉机构遴选成员关注的问题,既增强 DSM 的功能,又可进一步强化 DSM 的主要特征和原则。这个方

^① 参见《概念性文件》(Concept Paper)。

案的第一阶段旨在打破遴选僵局,提升程序有效性,创造更好的条件改善上诉机构与 WTO 成员的互动,同时加强上诉机构的独立性;第二阶段将处理 WTO 规则适用方面的实质性问题,包括《关于争端解决规则与程序的谅解》(DSU)第 17.5 条中的上诉程序 90 天问题、对即将离任的上诉机构成员的过渡规则、对解决争端没有必要的裁决,以及作为事实问题的国内法的含义和先例问题。^①

可以看到,在美国造成危机、各国对 WTO 改革呼声高涨的背景下,欧盟作为美国的长期盟友和 WTO 机制的坚定支持者的角色是冲突的。一方面,作为 WTO 的支持者,欧盟对美国引发 WTO 争端解决机制危机心怀不满,对美国迟迟不提出明确的 WTO 改革方案更是懊恼,欧盟与中国等国提出的拯救上诉机构的呼吁即是证明;^②另一方面,作为美国的盟友,欧盟尚无实力和决心挑战美国,因此,在以“WTO 现代化”为名的改革方案中,欧盟一方面列出了实现 WTO 现代化的可能方向,另一方面针对美国提出的最关注的问题,给出了欧盟的具体方案。由此可见,欧盟的具体方案基本上是在响应美国的要求,而第三国所谓“非市场导向的政策和做法”自然就成为靶心。需要指出的是,欧盟方面也保留了未来改变立场的空间,实际上也有视中美博弈情况而左右逢源的意图。

如上文所述,欧盟在 WTO 改革方案中提出:扩大按《补贴与反补贴措施协定》处理给予国有企业的补贴范围,制定规则以处理国有企业造成的其他市场扭曲问题,其中特别包括国有企业中国家控制的水平和程度方面的透明度,从而更有效地处理最具贸易扭曲作用的补贴;就国内规制、电子商务和投资便利化等领域的规则缺失和规则更新等做出进一步努力;解决市场准入壁垒、外国投资者的歧视性待遇以及“边境后扭曲”等。这其实是与欧盟 2017 年内部反补贴规则改革相呼应,目的是制约中国这种非市场导向的经济体的发展模式。从霸权理论视角来分析,欧盟的整体方案是希望通过制度实现“去霸权化”,尽可能限制霸权国的霸权行为。这种限制既针对美国这种传统霸权国的“恶意霸权”,也针对中国这种新兴国家的“善意霸权”,总体目标是为了使非霸权国具有竞争优势,因为欧盟本身就是一个非霸权国组成的集合体。作为发展程度最高的区域贸易组织,欧盟可以作为一个整体参与世界经济规则的制定,就其实力和影响而言,未来在多边贸易体制中所起的作用可与霸权国家比肩。

^① 参见《概念性文件》(Concept Paper)。

^② 中国与欧盟、加拿大、印度、挪威、新西兰、瑞士、澳大利亚、韩国、冰岛、新加坡和墨西哥等国一起向 WTO 总理事会提交的报告,也呼吁采取措施拯救 WTO 上诉机构。参见 Communication from The European Union, China, Canada, India, Norway, New Zealand, Switzerland, Australia, Republic Of Korea, Iceland, Singapore and Mexico to the General Council, WT/GC/W/752, 26 November 2018。

综上,美国和欧盟均以自己的方式宣示了它们共同的 WTO 改革目标,但拯救上诉机构和发展中成员关注的特殊优惠待遇等并未成为其改革议程的优先问题;相反,美欧的共同关注点是解决“非市场导向的政策和做法”,以推进 WTO 制定关于特殊的补贴政策 and 特殊的国有企业的新规则,以及技术转让的政策和做法。这从欧、美、日三方发布的六份联合声明中可见一斑。^① 欧美的核心主张具有相似性,即抑制中国作为所谓的“非市场导向的经济体”在多边贸易体制内“搭便车”,推行“不公平贸易”行为,并获得对欧美贸易的巨大优势。

基于目标、立场和利益的不同,欧盟与美国关于 WTO 改革的设想也存在差异。第一,欧盟提出的是一个旨在使 WTO 现代化的详细方案,立场明晰,而美国并没有非常明确和系统的改革 WTO 的方案,而仅有零星的想法,说明欧盟对推进 WTO 改革比较迫切。本来意图以瘫痪 WTO 甚至以退出 WTO 相威胁迫使其他成员接受自己的核心贸易议程的美国,并不急于提出自己详细的 WTO 改革方案;第二,欧盟的方案还是以拯救 WTO 争端解决机构为改革的优先事项,而美国作为 WTO 争端解决机制危机的制造者,自然不会做此设想;第三,欧盟方案关于 WTO 规则制定方面的设想,虽然相当程度上是在回应美国对“非市场导向的政策和做法”的诉求,但也包含了对部分现有 WTO 规则的改进的意图,如关于改进《补贴与反补贴措施协定》的规则以处理大规模的补贴问题,不像美国展示的是重构规则的咄咄逼人架势,正如方案名称“现代化”所示,手段更为柔软;第四,欧盟方案在对待发展中国家在 WTO 的待遇方面,不同于美国要求废止的决然态度,而采取“渐进毕业”的方式,同样显得温和;第五,欧盟方案关注诸如数字贸易等新领域的规则的制定,而美国对于这些新领域的规则的设想尚不明晰。

三 WTO 改革博弈背景下中国的应对

为了确保 WTO 继续发挥国际公共产品的作用,中国按照自身的国家利益和各种考量因素提出了本国关于 WTO 改革的方案,体现了作为贸易大国的国际责任感。中国的改革方案不仅关注 WTO 争端解决机构的生存,^② 一如既往维护发展中国家在 WTO 框架内的权利,而且着力反对针对特定国家的歧视规则的引入。中国与欧盟在 WTO 争端解决机构危机处理方面存在共识;但从具体的改革方案来看,与欧盟、美国

^① 管健:《六份美欧日三方联合声明的解读》, <http://dy.163.com/v2/article/detail/EGA680900519PJJ6.html>, 2019年5月28日访问。

^② 参见 Communication from The European Union, China, Canada, India, Norway, New Zealand, Switzerland, Australia, Republic Of Korea, Iceland, Singapore and Mexico to the General Council, WT/GC/W/752, 26 November 2018。

的设想存在不同之处。

(一) 中国关于 WTO 改革的基本原则

中国于 2018 年 11 月发布《中国关于世贸组织改革的立场文件》,阐述了我国对 WTO 改革的基本原则和具体主张。2019 年 5 月 13 日,我国向世贸组织提交了以此立场文件为基础的《中国关于世贸组织改革的建议文件》。虽然该文件并未预设我国今后对文件中所涉事项的最终立场和具体建议,但反映了当下我国关于 WTO 改革的建议。

我国对 WTO 改革提出三项基本原则和五点主张。三项基本原则分别为:一是应该维护多边贸易体制的核心价值。非歧视和开放是多边贸易体制最重要的核心价值,也是 WTO 成员在多边规则框架下处理与其他成员经贸关系的一个根本的遵循,改革应该加强多边贸易体制的核心价值,推动 WTO 在全球经济治理中发挥更大的作用;二是应该保障发展中成员的发展利益。发展是 WTO 工作的一个核心,改革应该解决发展中成员在融入经济全球化方面的困难,赋予发展中成员实现其经济发展所需要的灵活性和政策空间,帮助实现联合国 2030 年可持续发展的目标,缩小南北差距;三是应该遵循协商一致的决策机制。改革关系到多边贸易体制的未来,其议题选择和最终结果应该通过协商一致做出决策,改革的进程应该保证广大成员特别是发展中成员的共同的参与,不要由少数成员说了算,也不要搞“小圈子”。其中,核心是非歧视,即改革方案不能针对特定国家。^①

(二) 我国对 WTO 改革的五点主张

第一,维护多边贸易体制的主渠道地位。改革应该维护多边贸易体制在全球贸易自由化、便利化进程中的主渠道地位,不能以所谓的新概念、新表述混淆并否定多边贸易体制的权威性,不能“另起炉灶”。

第二,主张优先处理危及 WTO 生存的关键问题。改革应该将单边主义和保护主义的做法“关进制度的笼子”,应该尽快解决上诉机构成员明显受阻挠等紧迫的问题,确保 WTO 各项功能的正常运转。

第三,解决规则的公平问题,并且回应时代的需要。改革应该解决一些发达成员过度使用农业补贴,对国际农产品贸易造成的长期的、严重的扭曲,应纠正贸易救济措施的滥用,特别是在反倾销调查中的替代国做法。它对正常的国际贸易秩序造成了严重的干扰。同时,改革应该推动 WTO 规则与时俱进,能够回应 21 世纪经济现实的需要。

^① 《中国关于世贸组织改革的立场文件》,2018 年 11 月 27 日, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cesg/chn/jrzg/t1616621.htm>,2019 年 5 月 28 日访问。

第四,保证发展中成员的特殊与差别待遇。中国是世界上最大的发展中国家,愿意在 WTO 中承担与自身发展水平和能力相适应的义务,但不允许其他成员来剥夺中国理应享受的发展中成员的特殊与差别待遇。

第五,WTO 改革应尊重成员各自的发展模式。改革应该取消一些成员在投资安全审查和反垄断审查中对特定国家企业的歧视,要纠正一些发达成员滥用出口管制措施,阻挠正常的技术合作的做法。中方也反对一些成员否认发展模式的多样性和对不同发展模式的歧视,不赞同将发展模式问题纳入 WTO 改革,不同意将没有事实依据的指责作为 WTO 改革的议题。^①

(三)四大优先事项

中国方案包含四大优先事项:其一,在应对 WTO 危机方面,中国建议尽早启动上诉机构成员遴选程序并填补空缺,以保障争端解决机制的有效运行,从而维护以规则为基础的多边贸易体制;鉴于有关国家滥用自我认定的国家安全例外措施,中国建议秉承善意和克制原则援引安全例外条款,并将安全例外置于多边审议机制之下,以严格对滥用国家安全例外的措施的纪律;鉴于单边措施的滥用动摇 WTO 基础,建议严格对不符合 WTO 规则的单边措施的纪律,对单边主义措施进行有效遏制。

其二,在制定 WTO 规则方面,建议解决农业领域纪律的不公平问题;进一步澄清和完善 WTO 补贴、反补贴与反倾销相关规则,完善贸易救济领域的相关规则;完成渔业补贴议题的谈判;推进电子商务议题谈判,以增加 WTO 在全球经济治理中的相关性。

其三,在提高透明度和 WTO 的效率方面,建议加强成员方通报义务的履行,以增强成员方贸易政策透明度;改进 WTO 机构的工作,以提高 WTO 的运行效率。

其四,在增强 WTO 的包容性方面:继续维护发展中成员享受特殊与差别待遇的权利;应坚持公平竞争原则,确保不同所有制企业在进行商业活动时的公平竞争环境。

以上可见,中国的方案除了旨在解决 WTO 面临的生存危机,增强其权威性和有效性,增加其在全球经济治理中的相关性外,也有极强的针对性,即以非歧视待遇反制美国对中国所谓“非市场经济导向的政策和做法”的关注,以所有制中性(ownership centrality)反制美国方案中专门为国有企业设定纪律的内容。

四 未来 WTO 的可能走向

2018年12月1日在布宜诺斯艾利斯的G20峰会上,中美两国领导人会谈约定了

^① 《中国关于世贸组织改革的立场文件》。

一个为期三个月的“停火期”。2019年2月,双方华盛顿谈判取得的显著进展又推迟了“停火期”的期限,一度给人结束贸易争端的希望。但第11轮中美贸易谈判无功而返后,美国总统特朗普宣布对中国2000亿美元产品另行征收的关税从10%提高到25%,并表示还要对来自中国的全部商品(价值5000余亿美元)另行征收25%关税,这表明中美贸易争端到达一个高峰。虽然不排除特朗普采取的是以拉高危险程度迫使中方让步的“边缘战”(brinkmanship)策略,但考虑到美国源于所谓的“接触中国”(engagement)的失败而转向所谓的“遏制中国”(containment)政策,加上美国法律的授权,以特朗普独特的重商主义个性和争取选民支持的需要,不会轻易放弃对中国的所谓“非市场导向的政策和做法”施压,其用心已经昭然若揭,几无悬念。

美欧与中国已分别就WTO改革提出了自己的方案。考虑到WTO“协商一致”的决策机制,这些改革方案如不能协调一致,其中的改革措施实际上无法推行。鉴于欧美方案和中国方案在目标上的差异,要协调一致的难度可想而知。更何况中美在根本诉求上存在分歧,互信水平不足,尤其是本届美国政府缺乏诚信。对中国来说,进一步改革开放符合本国发展目标,但不会接受外部力量的干预。对美国而言,若执着于迫使中国在这点上做出根本转变,则双方谈判空间十分狭小。例如,关于美欧方案中制定针对中国所谓“非市场导向的政策和做法”和不公平贸易的规则部分,从中美贸易战的发展情况来看,中国断然坚决反对。同样,中国方案中关于保留发展中国家的特殊优惠待遇的部分,预计也会遭到美欧尤其是美国的反对。中美双方的博弈僵局将使WTO改革陷入困境。同样,美欧方案大多涉及美国对WTO的改革诉求,但并未对导致WTO谈判效率低下的协商一致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,因此,美欧改革方案对发展中国家具有多大吸引力令人怀疑。在这种情况下,就这些问题达成一致的可能性微乎其微。鉴于此,WTO的未来发展基本上排除了这种可能性,除非这些主要WTO成员方的立场大幅后退。以WTO为中心的多边贸易体系的演变很有可能向两个方向发展:美国退出WTO,或WTO保持现状但上诉机构停止运作。

就WTO危机的解决而言,任何成员的方案选择是受给定条件约束的,也即与美国的博弈和WTO协商一致的决策机制。对中国而言,政策选择的出发点,应是一个能争取最大支持的适宜的方案。具体来说,捍卫WTO作为本国贸易议程上的重点,并坚持如下立场:第一,优先考虑威胁WTO生存的问题,并尽快完成对上诉机构的法官的任命或重新任命,使WTO摆脱危机;第二,WTO的改革不应针对特定国家;第三,

应考虑发展中成员的必要关切;第四,如果不经所有 WTO 成员充分讨论,不宜做出重要决定。

中国改革 WTO 的具体方案宜从以下思路展开:首先,扩大与其他改革方案的共识,包括优先考虑上诉机构僵局的出路;加强 WTO 成员方贸易政策的透明度纪律,提高 WTO 的效率;完成多哈回合谈判;制定新的多边规则以保持 WTO 的有效性。

其次,将 WTO 改革与中美贸易博弈关联,但不能完全无视博弈对象对所谓“非市场导向的政策和做法”的关注。对此,中国应加强对“非市场导向的政策和做法”问题的研究,在深入剖析美国所谓“市场经济”话语体系的具体含义和反对“非市场导向的政策和做法”的原因和本质的基础上,在“市场经济”问题上形成中国自己的话语体系,提升中国在“非市场导向的政策和做法”问题上的话语权,从而从容应对中美贸易争端和推进 WTO 改革。中国于 2018 年 11 月提出了 WTO 改革的三项原则和五点主张,其中提到 WTO 改革“应解决贸易规则的公平问题并回应时代需要”,一定程度上可看作中国对“非市场导向的政策和做法”的回应。从参与推进 WTO 改革而言,塑造自己的“市场经济”话语体系已迫在眉睫。

最后,WTO 成员不应试图完全重写规则,而应审查 WTO 现有的一般规则。中国可以考虑同意放行其他成员方借用中国入世议定书中的规则并纳入 WTO 规则的提议,使之在所谓“非市场导向的政策和做法”问题上发挥作用。

WTO 危机及围绕 WTO 危机的改革仅是国际经济秩序变动的一个引子,一方面折射了美国霸权的相对衰落,美国不但无力也无意继续提供公共产品,而且在诸如多边贸易体系的国际体制中“后退”,改换路径制定新规则,以形成新的国际体制;另一方面也反映了欧盟作为美国的盟国,对其在现行国际体制上“后退”的立场既有不满,也有创立反映其利益的新规则的意愿。当然,无论是美国还是欧盟,在国际体制的破旧立新过程中均有共同应对新崛起力量的需要。美欧对于国际体制改革(重建)的立场、目标与诉求之间的分歧与合作,以及与以中国为代表的新兴力量的博弈,将最终决定未来国际政治经济秩序的走向。对于中国而言,一方面要围绕中美之间的博弈努力维护基本符合自身和广大发展中国家利益的国际体制,另一方面也应考虑绕到中美双边之外,通过联合相关国家,积极参与维护 WTO 等多边机制的谈判以及推动诸边或区域经贸合作的谈判,维护本国和其他参与国际分工和交换的国家的利益。

(作者简介:孔庆江,中国政法大学国际法学院教授;责任编辑:宋晓敏)