

世界贸易组织的现状与未来

左海聪*

摘要：世界贸易组织（WTO）二十周年之际，由于多哈回合遭遇困难，区域贸易协定发展迅猛，一些人认为WTO的现状不能令人满意，而且前景堪忧。本文认为对WTO现状的消极评价并不客观，对其前景的担忧没有必要。作为全人类最主要的公共产品之一，WTO体制弥足珍贵，而且成效显著，其前景是光明的。中国应该努力维护WTO体制，更加积极地运用WTO和区域贸易协定（RTA），并逐步发挥引领作用。

关键词：WTO 二十周年 多哈回合 区域贸易协定

世界贸易组织（WTO）作为全球治理的核心机构，一直是全球关注的焦点。由于多哈回合谈判一直没能成功完成，WTO在促进贸易自由化问题上，好像是无能为力了；另一方面，区域贸易协定（Regional Trade Agreement, RTA）如火如荼的发展似乎使WTO黯然失色。在WTO成立20周年之际，思考WTO的现状与未来，是颇有意义的。

一 世界贸易组织的现状

（一）关于多哈回合谈判迄今无法成功完成的分析

WTO具有五种主要职能，即推动WTO协定的实施、主持多边贸易谈判、解决贸易争端、审议贸易政策和实现全球经济决策的更大一致性。20年来，争端解决成就卓著，获得广泛的赞誉。推动WTO协定的实施、审议贸易政策和实现全球经济决策方面也取得进展，加强了WTO的影响和成员贸易政策的透明度。但多边贸易谈判进展一直不顺利，多哈回合谈判自2001年启动之后不断陷入僵局，一直没有达成协议，这是一些人对WTO持悲观和消极态度的主要原因。

但是客观而言，多边贸易谈判未能取得成效，从而不能推进市场准入和规则制定，其原因是多方面的。首先，成员之间利益难以调和是根本原因，印度、巴西、中国与美欧之间在农产品贸易、市场开放和规则制定领域难以弥合的分歧是多哈回合进展不顺的主要原因。^①例如，2003年美欧在农产品谈判问题上达成联合框架之后，农产品谈判主要成为发达国家与发展中国家之间的较量，而且谈判进入更深层次。在2008年7月小型部长级会议召开前夕，美国和欧盟宣布同意

* 南开大学法学院教授、博士生导师。

① 李记广：《世界贸易组织多哈回合谈判与中国的选择》，载《世界经济与政治》2013年第5期，第137—138页。

对国内农业补贴分别削减 80% 和 70%，但在会议的最后时刻由于美国与印度未能达成一致而使多哈回合功亏一篑。其次，协商一致的决策机制也是导致在出现分歧时无法达成协议的制度原因。在这一决策机制之下，只要 WTO 任何一方成员对谈判结果表示明确反对，就无法完成谈判。

但是即便如此，乌拉圭回合所达成的市场开放条件已经使美国、欧盟、中国、印度和巴西获得了重要的经济增长。以中国为例，从几千年中华发展史来看，2001 年入世后的十四年是一个非常关键的时期。十四年之间沧海桑田，中国成为了世界第一大贸易国、第一大外汇储备国、第二大经济体、名列前茅的投资东道国和海外投资国，中国企业在世界 500 强的企业中占据了总数第二位。入世使得中国的出口获得了稳定的贸易环境，中国企业史无前例的制造能力和营销能力使得中国产品得以行销世界，中国成了“世界工厂”。稳定的出口环境、强大的制造能力与巨大的人口优势结合在一起，造就了今日中国在国际贸易和国际经济中的地位。

另外，我们也要看到，多哈回合巴厘会议达成了《贸易便利化协定》，一些诸边协定如《信息技术协定》、《电信协定》也得以达成并实施，32 个《加入议定书》更是改写了 WTO 协定的某些内容（尤其是关税减让表和服务贸易具体承诺表以及一些超 WTO 义务）。^① 也就是说，多边贸易谈判并非乏善可陈，尤其是《贸易便利化协定》的达成更是让人们顺利完成多哈回合谈判增添了信心。

（二）从制度层面来看，自由和非歧视的多边贸易体制弥足珍贵

今年是 WTO 成立二十周年，也是多边贸易体制运行六十七年。1947 年的《关税与贸易总协定》（GATT）结束了人类通过战争和掠夺获取他国市场和资源的历史，代之以通过和平谈判、自由竞争的方式获得他国的市场和资源。《关税与贸易总协定》提供了一种关税减让的多边谈判机制，使得各国通过互惠谈判来解决市场准入和资源获取问题，这种方式不仅比武力方式文明的多，代价也小的多，而且各国均从中受益。《关税与贸易总协定》还通过制定关税和贸易规则约束成员国，并通过准司法体制解决成员间的争端。《关税与贸易总协定》所包含的规则理念、法律方法解决争端理念以及通过互惠谈判开放市场理念是人类经过血腥教训之后的产物，代表了人类文明进步的一个重要阶段，它与联合国体制所确立的禁止使用武力和集体安全理念相互配合，相得益彰，将人类开始带入和平、发展和法治的时代。^② 由此，多边贸易体制与联合国集体安全制度一样，成为二战之后最重要的国际公共产品。《关税与贸易总协定》进行了八轮多边贸易谈判，显著降低了关税和其他贸易壁垒，解决了数以百计的贸易争端，为世界贸易增长和经济发展做出了历史性贡献。

WTO 是关税与贸易总协定在全球化时代的升级版。它不仅维持了关税与贸易总协定的合理内核，而且将自由和非歧视的贸易体制扩大到服务贸易，加强了知识产权保护，并建立了更为有力和司法化的争端解决机制。这一体制在 2008 年金融危机之后为世界经济的稳定起到了关键作用。2008 年的金融危机来势汹涌，使人想到 1929 年的经济大萧条，但各国的应对措施和效果与 1929 年危机形成鲜明对比。1929 年危机肇端于美国，美国带头其他国家跟随相继采取贸易保护

① Chiedu Osakwe, "Future of the Multilateral Trading System: Why the WTO Remains Indispensable?", (2015) 10 *Asian Journal of WTO & International Health Law & Policy* 1, <http://www.westlawinternational.com> (last visited August 20, 2015).

② 左海聪：《国际经济法基本问题论纲》，载《法学评论》2012 年第 1 期，第 55 页。

主义措施,进而出现货币紊乱,危机加重,民族主义泛滥,最后将世界拖入第二次世界大战的劫难。2008年危机仍然发源于美国,但美国、中国、世界银行与国际货币基金组织都投入了巨额的资金刺激经济复苏,同时各国均重申WTO的自由贸易承诺和义务,反对贸易保护主义,强调加强国际合作的重要性。尽管也有一些贸易保护措施出台,但并未出现失控的局面,各国还通过WTO争端解决机制解决相互间的贸易争端。全球贸易和经济并未陷入上世纪30年代的混乱局面,而是走出危机进入了复苏阶段。这其中WTO体制起到了中流砥柱的作用。如果没有WTO体制提供的制度性约束和保障,世界经济也不会如此顺利进入复苏。

可以认为,即便WTO在多边规则制定和市场准入谈判上步履维艰,但作为提供自由和非歧视贸易体制这一公共产品的唯一多边机构,WTO仍然是不可或缺的核心国际机构,这一机构在全球金融危机出现时能够起到关键的制度稳定作用,从而确保国际经济运行的秩序和可预见性。由此来看,多边谈判的僵局对国际经济运行的影响仅是局部和暂时的,而国际经济的大局主要还需要WTO体制的支撑和维护,WTO的制度性影响和核心作用是全局和长期的。孰轻孰重,显而易见。

二 世界贸易组织与区域贸易协定的关系

(一) 区域贸易协定的蓬勃发展

WTO成立以来,RTA一直发展迅猛,美国、欧盟、日本、中国和印度都将RTA作为本国国际经济事务的一个重点,中国等国还将其作为国家战略。到2010年,除了蒙古之外所有WTO成员都加入了至少一个RTA。^①截止2015年4月,通报到WTO的RTA共有449个,其中262个已经生效。特别是2008年金融危机之后,美国发起了巨型RTA的谈判,即与日本等国家进行《跨太平洋伙伴关系协议》(TPP)谈判,与欧盟启动《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协议》(TTIP)谈判,这种巨型的RTA讨论管制性政策和法律问题,涉及到国有企业、投资、服务贸易、劳工标准等问题,而且中国、印度、巴西等新兴市场国家都没有参与进去。有人认为,RTA的迅速发展特别是美国主导的巨型RTA的推进似乎预示着国际贸易规则谈判场所的转移,也黯淡了WTO的光环。但是,这种理解并不全面,也不客观。

(二) 世界贸易组织与区域贸易协定的关系

WTO与RTA是何种关系,历来有“垫脚石”还是“绊脚石”的争辩。多数理论界和实务界人士认为:RTA是WTO的垫脚石,WTO与RTA是相互补充和支持的。WTO与RTA具有同样的性质,都是自由贸易体制,都旨在推动贸易自由化。一方面,WTO为RTA提供了法律依据和正当性,RTA的存在具有合法性,同时也受到WTO的监督和推动。GATT第24条和《服务贸易总协定》(GATS)第5条允许成员方之间在实质性消除大部分贸易壁垒的情况下实施比WTO协定更为优惠的贸易安排。RTA在WTO的基础上进一步推动贸易自由化,它在成员间实现零关税,

^① WTO, World Trade Report 2011, *The WTO and Preferential Trade Agreements: From Coexistence to Coherence*, p. 6.

消除其他贸易壁垒，可以实行比 WTO 自由化水平更高的自由化。因此，RTA 的发展并不减损 WTO 的事业，相反它在促进 WTO 目标的实现。WTO 在通过贸易谈判促进贸易自由化方面遭遇困难，但 RTA 的蓬勃发展在很大程度上解决了这一问题。另一方面，WTO 要求 RTA 不得对第三国增加贸易壁垒，并且要向 WTO 报告 RTA 本身内容和执行情况，以减少贸易转移效果和歧视效果。另外，需要强调的是，多边贸易体制仍然是主流，85% 以上的贸易仍然是在多边贸易体制下的最惠国待遇基础上进行的。^①

2011 年 WTO 的一项研究认为，RTA 与多边贸易体系是一致的。这一观点的核心内涵包括：21 世纪 RTA 进入了一个新的时期，它们更多地考虑减少摩擦性贸易壁垒和降低生意成本以及减少国内的准入障碍而不是考虑关税优惠，由于这些边境后（behind the border）措施并不产生贸易转移效果，传统的关于 RTA 是垫脚石还是绊脚石的系统性效果分析不再有效；这些边境后的措施更适合于在双边或区域基础上协调，而 WTO 目前并不能在这些边境后的措施协调上取得进展，新一代 RTA 与 WTO 在主要调整事项上变得不那么相关；但是，由于两者的目标仍然是促进跨国交易更为顺畅地进行，两者的目标是一致的；RTA 在边境后措施上的协调措施不仅在成员国之间适用，也同时适用于第三国，以往 RTA 的歧视性效果（例如关税上的歧视性效果）在新一代 RTA 中并不明显，因而 WTO 对 RTA 进行监督的必要性也相应减弱。^② 关于 WTO 与 RTA 是一致的观点，更好地解释了两者在目前的关系，与那些认为场所转移使 WTO 黯然失色的观点相比，更为客观。

从长远来看，RTA 是 WTO 的试验场，RTA 为 WTO 的发展起到实验和先导作用，RTA 的试验最终会回归到 WTO。例如，欧盟和《北美自由贸易协定》的试验经验是服务贸易和知识产权保护能够纳入 WTO 的重要原因。如前所述，目前在 WTO 最惠国待遇基础上的贸易额仍然占据绝大部分，随着巨型 RTA 的正式启动，在 RTA 基础上的贸易额会增长，人们担心这可能会引发区域集团之间的贸易报复战，或者导致地缘政治的恶化。另一方面，巨型 RTA 的运行同时也将是多边贸易体系发生重大变化的契机。主要贸易体之间的巨型 RTA 会极大地降低世界上的贸易壁垒，提高技术标准，协调边境后措施，可以降低在多边贸易谈判的难度和阻力；而且，主要贸易体之间的 RTA 可能连缀成网，在此基础上可以重构一个崭新的 WTO。^③

另外，需要强调的是，RTA 无论如何发展，它也是 WTO 的补充。它只能提供有限成员间的更高自由化安排和更高标准安排，对于区域外的贸易伙伴，仍然是以 WTO 为基本制度的。因此，中国、美国、欧盟、日本、印度和巴西均继续将 WTO 体制作为核心的贸易体制。

三 世界贸易组织的未来以及中国的作用

（一）世界贸易组织面临的难题及其改进办法

国内外学者和实务人员对如何改进 WTO 进行了深入讨论，发表了不少真知灼见。美国乔治

① WTO, World Trade Report 2011, *The WTO and Preferential Trade Agreements: From Coexistence to Coherence*, p. 7.

② WTO, World Trade Report 2011, *The WTO and Preferential Trade Agreements: From Coexistence to Coherence*, pp. 187 – 189.

③ 沈铭辉：《巨型自由贸易协定：走向多边规则的垫脚石》，载《国际政治与经济》2014年第6期，第117页。

敦大学的法学教授杰克逊 (John H. Jackson) 对 WTO 决策机制中的协商一致做法提出改进建议, 认为可以以“关键多数” (critical mass) 予以修正。“关键多数”可以是绝大多数成员方和绝大多数的贸易份额, 比如 90% 的成员方和 90% 的贸易份额。如果达到“关键多数”, 则可以作出决策而不必达成一致。^① 采用“关键多数”的方法, 旨在赋予具有重大利益的绝大多数成员在特定议题上以更大的发言权, 避免利益较小的成员采取阻挠战术而延误 WTO 决策。^② 伦敦政治经济学院凯斯 (Deborah Z. Cass) 教授认为, 合法性是 WTO 宪法化的核心要素, 而合法性主要来源于贸易民主。贸易民主包括两个方面: 第一, WTO 宪法化要求在程序上应该进行民主化的改革, 以适应全球治理形式和种类的增加; 第二, 贸易民主的实质要求 WTO 将其目标定位于发展而不是自由贸易, 发展应该居于 WTO 宪法化的核心位置。^③ 意大利欧洲大学研究院的霍克曼 (Bernard Hoekman) 教授主张, 主要贸易国家将 RTA 视为解决某些政策溢出效果的有效机制具有积极意义。WTO 应当继续处理 RTA 所不能解决的问题, 并且也要处理在 RTA 和 WTO 中同时关注的一些焦点问题。对于在 RTA 中协商而没有被 WTO 关注的问题, WTO 应该关注这些问题并且考虑在部分 WTO 成员间就这些新问题进行合作。^④ WTO 前总干事萨瑟兰 (Peter Sutherland) 认为, WTO 在未来应该采取“多速前进”的模式, 即, 将成员间的义务加以区分, 让成员自行选择承担更多或更少的义务。“多速前进”有三种形式: 诸边协定; 特殊和差别待遇; RTA。^⑤ WTO 吸纳新成员司现任司长奇都·奥萨奎 (Chiedu Osakwe) 认为, 尽管 WTO 面临全球经济形势变化、多边谈判受阻以及其他贸易安排的竞争等挑战, 但在提供自由贸易体制和贸易机会等公共产品方面仍然是不可或缺和不可替代的, WTO 要持续发挥其作用和维持其地位的话, 必须进行调适、现代化和再定位; 在谈判领域, WTO 应该尝试各种谈判方式。^⑥

本文作者认为, WTO 能够务实和创新性地解决其面临的问题和挑战, WTO 可以采取的改进理念和措施包括:

第一, 在价值追求上作出调适。即从注重贸易自由化转向贸易自由化和发展并重。长期以来, 贸易自由化一直是多边贸易体制的主要价值追求, 其制度设计也是围绕着取消贸易壁垒, 促进市场准入而展开的, 这一传统应该予以维持。必须注意的是, 虽然贸易自由化是经济发展的重要驱动因素, 但并不是所有成员都能够在贸易自由化中获得经济发展, 同时一些发展中国家的发展目标和策略与贸易自由化目标会存在冲突, 因此, 如何确保发展中国家获得与其经济发展相适

-
- ① 杰克逊教授的观点体现在华威委员会报告之中, 参见: Warwick Commission, *Report of the First Warwick Commission, The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?* (Coventry: University of Warwick, 2007)。
- ② John H. Jackson, “The WTO ‘Constitution’ and Proposed Reform: Seven ‘Mantras’ Revisited”, (2001) 4 *Journal of International Economic Law* 1, pp. 67–68.
- ③ Deborah Z. Cass, *The Constitutionalization of the World Trade Organization: Legitimacy, Democracy and Community in the International Trading System* (New York: Oxford University Press, 2005), pp. 243–244. 关于凯斯“民主贸易宪法化理论”的阐释, 参见左海聪、范笑迎:《WTO 宪政化: 从“司法宪法论”到“贸易民主论”》, 载《当代法学》2013年第6期, 第152页。
- ④ Bernard Hoekman, *Supply Chains, Mega-Regionals and Multilateralism: A Road Map for the WTO* (London: CEPR Press, 2014), pp. 1–20.
- ⑤ 彼得·萨瑟兰等:《WTO 的未来——阐释新千年中的体制性挑战》, 刘敬东等译, 中国财政经济出版社2005年版, 第96—97页。
- ⑥ Chiedu Osakwe, “Future of the Multilateral Trading System: Why the WTO Remains Indispensable?”, (2015) 10 *Asian Journal of WTO & International Health Law & Policy* 1, <http://www.westlawinternational.com> (last visited August 20, 2015)

应的贸易份额，如何满足发展中国家的特殊需求，如何给予最不发达国家真实有效的贸易机会和发展机会，都是 WTO 需要认真对待的问题。如果能够充分考虑到发展中国家的发展需求，并与传统的贸易自由化目标和方法相结合，则 WTO 的运行将会较为顺畅，多哈回合谈判才可能顺利完成。

第二，加强 WTO 决策过程的民主化。作为一个影响 161 个成员的贸易投资服务和知识产权保护制度、管理 98% 的全球贸易、影响全球民众生活质量的机构，WTO 不仅需要与国际组织、各国政府和产业界保持密切联系和沟通，还必须与世界民众、各国议会、各种非政府组织保持密切沟通和联系。正如凯斯所言，WTO 必须在程序上进行民主化的改革，否则，WTO 的决策可能因为无法反映各方意见和利益而无法获得通过或者在通过后遇到强烈的执行障碍。

第三，改进决策机制。杰克逊提出的改变协商一致作为主要决策方式、适当增加多数表决决策事项的建议是改革的重要思路，但这要求绝大多数成员能够就修改世界贸易组织协定达成一致，这在短期内可能难以实现。改进绿屋会议是近期内比较可行的措施。改革绿屋会议，一方面需要扩大其参与程度，让更多的发展中国家参与其中，另一方面需要增强其透明度，使其议程设置、讨论过程和会议结果及时让全体成员和世界民众知晓。这些改进可以使绿屋会议成为 WTO 决策过程中的正能量，并可能走向机制化。

第四，推进“多速前进”。如前所述，WTO 前总干事萨瑟兰认为，WTO 应该考虑“多速前进”。WTO 现任总干事阿瓦多泽（Roberto Azevêdo）主张，WTO 应该“多速前进”。^① 这表明，在特定的历史阶段，一定范围和一定程度的诸边安排是必要的，它可能为多边谈判起到先导作用；RTA 可以讨论一些前沿的议题并达成更高层次的自由化承诺和政策标准，也应该与多边贸易谈判并肩而行；但是多边谈判始终应该成为贸易自由化和经济政策的主要谈判场所，当务之急是达成一个虽然不是那么雄心勃勃但具有一定广泛性的多哈回合最终谈判成果，顺利完成多哈回合谈判。

（二）中国的态度和策略

从 2008 年开始，中国成为与美国、欧盟、澳大利亚、日本、印度和巴西并列的“七方”之一，进入 WTO 多边谈判的核心决策层。但中国的自身定位很务实，在谈判中暂让美欧印巴等四方。中国作为第一大贸易国，在 WTO 中的谈判地位举足轻重，而且处于多个谈判集团的交汇中心。中国既是发展中国家的主要成员，也是金砖五国的核心成员，还被发达国家视为贸易实力强劲的成员。随着谈判经验和人才的积累，中国还可以发挥更为积极和更具建设性的作用。在亚洲基础设施投资银行设立中，发展中国家和欧州国家的积极支持再度彰显中国的经济实力和号召力。

在具体策略上，中国应该如同维护联合国体制一样努力维护 WTO 体制，同时以中国的经济实力和处事方式实现 WTO 的民主化，推动 WTO 成为一个发展性的机构。中国可以在美欧印巴间进行协调，促使主要成员在农产品谈判上达成一致，解决多哈回合最大的拦路虎。随着开放型经济新体制的构建、自由贸易试验区的建设和一带一路建设的开展，中国作出了进一步自主开放的决策，在此背景下中国可以在多哈回合中更加积极做出自己的开放承诺，促成多哈回合顺利完

^① WTO Director-General Roberto Azevêdo, “Meassage from the Director-General”, https://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dg_e.htm (last visited August 19, 2015).

成。中国应该支持 WTO 决策机制朝着更为有效更为民主更为透明的方向发展，积极推动决策机制的改革。

RTA 是 WTO 的试验田，中国应该积极推进 RTA，应该考虑与俄罗斯、日本、印度和欧盟谈判 RTA，在此基础上与美国谈判 RTA。其中与欧盟、印度和巴西的 RTA 谈判尤其重要，这将是中国与主要贸易体谈判巨型 RTA。中欧 RTA 将成为第一个主要发达贸易体与一个主要发展中贸易国家之间的巨型协定，将为发达国家和发展中国家之间的 RTA 谈判确立标准。中印或中巴如果能够谈成 RTA，则可以确立发展中国家之间的新一代 RTA 标准，为中国在 WTO 中与印巴合作确立更加牢固的基础和更加广泛的共识。在此基础上中国再与美国谈判 RTA，如果获得成功则世界上的 RTA 可以连缀成一个整体，进而可以塑造一个新的 WTO。另外一条路径就是推动“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）和“亚太自由贸易区”（FTAAP）获得成果。RTA 可以成为一带一路建设的重要制度安排，通过一带一路建设，大力发展国际贸易和投资，中国可以积极推动建设一个以欧亚大陆为核心的欧亚非经济圈，与中国同样积极参与的亚太经济圈并驾齐驱。

四 结论

尽管 WTO 多哈回合步履维艰，WTO 在规则创设和市场准入领域遭遇一定困难，但是多哈回合谈到的顺利完成仍然是可期的。从人类文明进步史来看，WTO 的多边贸易体制是目前人类最主要的公共产品之一，值得珍惜和维护，而且该体制在应对 2008 年金融危机中的卓越贡献更是让人们对该体制抱有信心。RTA 的盛行可能会分散一部分精力和资源，但 WTO 多边贸易体制与 RTA 是相互支持和补充的，是一致的，作为 WTO 体制的试验田，RTA 可以实现更高水平的贸易自由化。WTO 的支持者们对 RTA 的迅猛发展应该乐见其成，并期待在 RTA 连缀成世界之网后重塑一个全新的 WTO。WTO 的前景是光明的。作为世界第一大贸易国的中国应该努力维护 WTO 体制，促进 WTO 对民主和发展的追求，同时积极运用 RTA，为未来重塑新的 WTO 做准备。

The Present Situation of the World Trade Organization and Its Future

Zuo Haicong

Abstract: At the 20th anniversary of the World Trade Organization (WTO), some people regard that the present situation of the WTO is not satisfactory and its future is not bright, because the Doha Round is in trouble and Regional Trade Agreements are flourishing. The author holds that negative evaluation is not objective and the worry is unnecessary. As one of the most important public goods of the mankind, the WTO system is quite good at present, has a wonderful future and should be much cherished. China shall endeavor to support the system, utilize the WTO and RTAs more actively and gradually play a leading role.

Keywords: WTO, 20th Anniversary, The Doha Round, Regional Trade Agreements

(责任编辑:李西霞)