

第五章

世界贸易组织与全球经济治理

全球化的时代需要全球化的治理。经济全球化让各国联系更加密切，也带来摩擦、矛盾增多，规则不一致凸显等问题，全球经济治理应运而生，逐步发展演进。多边和区域是经济全球化发展和经济治理的两个轮子。“多边”主要是以世界贸易组织（以下简称“世贸组织”）为代表的多边贸易体制，二十国集团、亚太经合组织及金砖国家等也是多边治理重要平台。“区域”主要是以自由贸易区为代表的区域经贸安排。完善全球经济治理，需要两个轮子一起转，发挥有关治理平台在国际经济政策协调方面的作用，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。

一 世界贸易组织是全球经济治理重要支柱

世贸组织成立于1995年，是当今世界上唯一处理国际贸易关系的国际组织，共有164个成员，涵盖全球贸易量的98%。长期以来，世贸组织与国际货币基金组织、世界银行并称全球经济治理的“三大支柱”，在营造自由、透明、非歧视的国际贸易环境，建立以规则为基础的多边贸易体制等方面，发挥了重要作用。

（一）世贸组织职能与规则体现了自由贸易宗旨

第二次世界大战的惨痛教训，让各国更愿意推动建立稳定的全球经济治理体系，促进贸易发展。多边贸易体制建立以来，经过多年发展，全球形成了以

自由贸易为目标，以公平竞争为基础，以规范政府行为为核心，建立在市场经济上的一整套制度安排。

世贸组织核心职能包括开展贸易谈判、解决贸易争端、审议贸易政策等。其中，贸易谈判是主要职能，议题从早期主要涉及货物的关税削减，逐步扩大到服务、知识产权等领域。1947年以来，关贸总协定完成了八轮多边贸易谈判。世贸组织成立后，2001年新一轮多哈回合谈判开始，至今尚未结束。贸易争端解决主要通过专家组和上诉机构实现。世贸组织成立以来已受理600件争端，350余件已作出裁决，有效减少了争端政治化，维护了世界贸易秩序。贸易政策审议的目的是督促成员履行承诺、遵守规则，内容涵盖贸易及财税、货币、汇率、产业、投资等政策和措施，超出了狭义贸易政策范畴。

主要规则涵盖货物贸易、服务贸易、知识产权和其他方面。货物贸易主要体现在与货物贸易相关的协定中，包括市场准入和纪律规范等，涉及关税减让、检验检疫、原产地规则、补贴纪律、贸易便利化等。服务贸易主要体现在《服务贸易总协定》中，包括市场准入等总体规则、特定行业的专门纪律等。知识产权主要体现在《与贸易有关的知识产权协定》中，就版权、商标、专利、地理标识等作出了规定。其他方面包括《与贸易有关的投资措施协定》等。此外，《政府采购协定》、《民用航空器协定》等诸边协定确定了仅在相关方之间适用的规则。

在当前多边谈判进展缓慢的情况下，部分成员通过联合声明倡议的方式，就电子商务、投资便利化、服务贸易的国内规制等议题开展谈判，就中小微企业、贸易与环境、妇女经济赋权等议题开启讨论工作。成员在这些领域先行先试制定的规则，将成为制定多边新规则的突破口。

基本原则包括非歧视、透明度、开放市场、特殊与差别待遇等方面。其中，非歧视原则要求成员间相互给予最惠国待遇和国民待遇，保证国际贸易中的“机会均等”。透明度原则要求成员各项贸易政策措施、法律法规等保持透明，增强稳定性和可预见性。开放市场原则要求成员削减货物贸易关税和非关税壁垒，并扩大开放服务业，以推动贸易自由化。特殊与差别待遇原则允许发

展中成员在遵守规则和履行义务方面拥有灵活性，以帮助其更好地从国际贸易中受益。

（二）世贸组织有力推动了经济全球化发展

世贸组织构建了约束性的贸易规则体系和可预测的国际贸易环境，推动了开放型世界经济发展，成为经济增长的发动机、经济全球化的动力源、改善世界福祉的推进器。

推动了贸易自由化便利化。经过多轮谈判，几乎全球范围内的关税和非关税壁垒都得到大幅度削减。按照乌拉圭回合谈判结果，目前发达成员的平均约束关税降至3.8%，受关税约束的商品占贸易额的99%。发展中成员的平均约束关税降至14.4%，受关税约束的商品占贸易额的90%左右。自世贸组织成立以来，贸易自由化、便利化程度显著提高，世界贸易额扩大近4倍，远超同期经济增速。

推动了国际投资环境改善。世贸组织规则开创了国际经贸领域协商管理、规范发展的先河，有利于营造稳定、开放、可预期的国际投资环境。国际贸易快速发展，促进了国际资本加快流动。世贸组织成立以来，国际直接投资增长约320%，跨境资本流动提升至数万亿美元，跨国公司数量超过8万家。

加深了全球经济融合。世贸组织规则推动了商品、服务、技术、资本等生产要素在全球范围内自由流动。各国通过更广阔的市场、更频繁的技术交流、更合理的资源配置，实现优势互补，推动自身经济快速发展，加快全球产业链的形成和发展，促进了经济全球化和世界经济增长。

（三）世贸组织面临改革需要

当前，世界经济格局深刻调整，单边主义、保护主义抬头，经济全球化遭遇波折，世贸组织遭遇生存危机，多边贸易体制权威性和有效性面临前所未有的挑战。

从世贸组织运行及规则遭遇的挑战看，一方面，阻挠上诉机构成员遴选启

动的做法导致上诉机构停摆，严重影响争端解决机制的运行。另一方面，滥用国家安全例外的措施、不符合世贸组织规则的单边措施以及对贸易救济措施的误用和滥用，破坏了以规则为基础，自由、开放的国际贸易秩序，影响了世贸组织成员特别是发展中成员的利益。同时，围绕发展中成员地位和待遇、产业补贴、国有企业等问题，有关成员之间争议较大，达成共识面临困难。

从世贸组织自身适应时代发展的要求看，世贸组织并不完美，尚未完全实现《马拉喀什建立世贸组织协定》确定的目标：谈判功能方面，多哈回合谈判久拖不决，启动已逾19年，在农业、发展和规则等议题上进展缓慢，反映21世纪国际经济贸易现状的电子商务、投资便利化等新议题没有得到及时处理；与此相对的是，全球双边和区域贸易协定在推进贸易自由化、便利化上进展和成果显著。审议和监督功能方面，贸易政策透明度有待加强。164个成员要达成协商一致困难很大，世贸组织机构运行效率亟待提高。

表5.1 九轮多边贸易谈判情况

谈判回合	时间	参加方	涉及议题	关税减让幅度(%)	影响贸易额(亿美元)
日内瓦回合	1947年	23	关税	20	100
安纳西回合	1949年	13	关税	2	—
托奎回合	1950—1951年	38	关税	3	—
日内瓦回合	1956年	26	关税	2.5	25
狄龙回合	1960—1961年	26	关税	4	49
肯尼迪回合	1964—1967年	62	关税 反倾销	35	400
东京回合	1973—1979年	102	关税、非关税措施	33	3000
乌拉圭回合	1986—1994年	123	关税、非关税措施、规则、争端解决、知识产权、纺织品、农业	38	37000
多哈回合	2001年	164	农业、非农、服务、规则、贸易与发展、知识产权、贸易便利化、贸易与环境	—	—

资料来源：根据世贸组织有关谈判内容整理。

世贸组织改革成为各方日益关注的议题，也是全球经济治理难以回避的议题。二十国集团2018年布宜诺斯艾利斯峰会、2019年大阪峰会和2020年利雅得峰会支持对世贸组织进行必要改革，帮助其更好发挥作用。2018年、2019年和2020年金砖国家领导人会晤宣言提到，支持对世贸组织进行必要改革，以确保世贸组织的有效性和相关性，更好地处理当前和未来挑战，服务所有成员的利益。

专栏5-1 世贸组织有关名词

约束关税：指关税税目的税率上限。世贸组织成员有权调整自己的实施税率，但不能超过所承诺的约束关税水平。约束关税是世贸组织关税谈判的基本原则，防止成员随意提高实施税率，保证透明度和稳定性。

上诉机构：上诉机构是世贸组织争端解决机制的重要组成部分。该机构由7名成员组成，均为公认的权威人士，不隶属于任何政府。在专家组报告发布后，争端当事方若有异议可提出上诉，由上诉机构审理。通常每起上诉案件由其中3名成员审理，通过审查书面陈述、听证会等程序作出裁决，可维持、修改或撤销专家组结论，并经争端解决机构通过后生效。这一机制目前停摆。

补贴：指出口国（地区）政府或公共机构提供的，为接受者带来利益的财政资助、收入或价格支持等。补贴分为禁止性补贴、可诉性补贴。禁止性补贴分为出口补贴和进口替代补贴。可诉性补贴指除禁止性补贴之外的其他补贴，如果一成员补贴对其他成员造成不利影响，其他成员可采取反制措施或诉诸争端解决机制。

贸易政策审议：指世贸组织成员定期接受其他成员审议的机制。2018年以前，贸易额排名全球前4位的成员每2年审议一次，其他成员每4—6年或更长时间审议一次。从2018年开始，审议周期有所延长，排名前4位的成员每3年审议一次，其他成员每5—7年或更长时间审议一次。通过书面答复问题清单和在审议会议上现场交流的方式进行，最后由审议会议主席作书面总结。

二 自贸区等区域经贸安排方兴未艾

长期以来，多边和区域两个轮子相伴相生，多边轮子转得快的时候，区域轮子就慢一些；多边轮子转得慢的时候，区域轮子快一些。总体上，成员间开展区域合作，开放水平会明显高于多边，区域规则往往演变为未来的多边规则，“以区域促多边”成为推动全球化的重要力量。近年来，保护主义抬头，多边贸易体制陷入僵局，全球自贸区谈判与发展进程明显加快。自贸协定作为世贸组织最惠国待遇的例外，成为各国推动贸易投资自由化、参与国际经贸规则制定的重要途径。

（一）协定数量快速增加

自由贸易协定是在2000年之后大量涌现的。2000年之前，向WTO通报并仍生效的自贸协定仅有29个。2008年国际金融危机爆发后，自贸协定数量大幅上扬。到2020年年底，向WTO通报的已签订和在谈的区域贸易协定数量达到501个。目前生效实施的350个区域贸易协定中，超过85%是以自贸协定形式签订的。

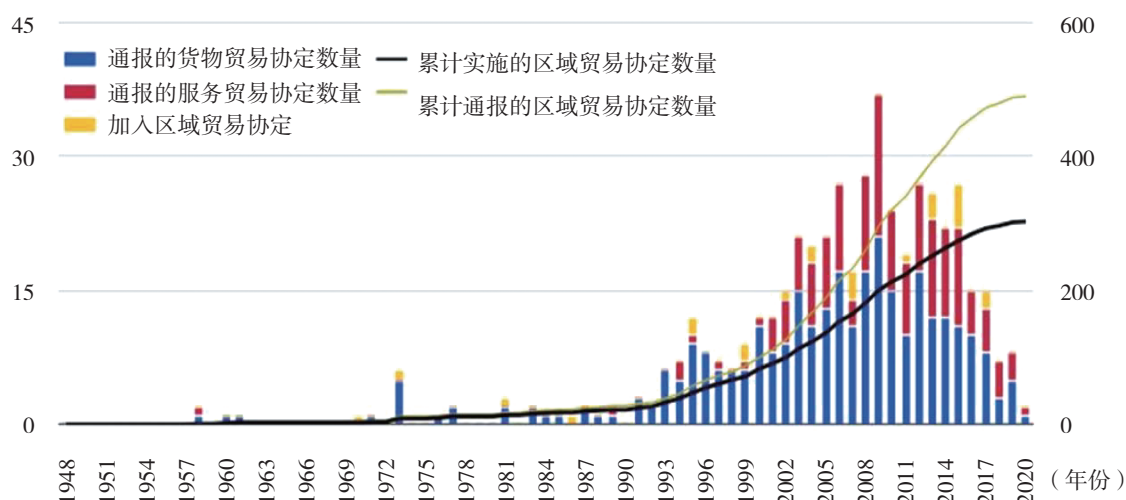


图5-1 向WTO通报和生效的区域贸易协定数量

资料来源：WTO网站。

（二）规模和体量明显扩大

主要经济体普遍加快了自贸区建设步伐，带动以《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）为代表的超大型自贸区不断涌现。《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）生效后影响力逐渐增大，《欧日经济伙伴关系协定》生效，美日签署货物贸易协议和高标准数字贸易协议，北美自贸协定修订重签。发展中国家的自贸区建设进程也迎头赶上。越南通过加入CPTPP实现向高标准开放的跨越；墨西哥通过CPTPP、《美墨加协定》进入高标准协定的“朋友圈”；拉美地区的关税同盟组织南方共同市场与欧盟达成自贸协定；非洲大陆自贸协定也已经正式生效。

专栏5-2 全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）

2015年10月，美国等12个国家达成跨太平洋伙伴关系协定（TPP）。2017年1月，美国宣布退出。之后，剩余11国声明宣布，将签订新的自由贸易协定（CPTPP）。CPTPP于2018年1月完成谈判、3月8日签署，当年12月30日正式生效。CPTPP涵盖人口超5亿，国内生产总值之和占全球经济总量的13%。

CPTPP内容广泛，签署国将撤销或削减工业品和农产品关税，在贸易和投资领域提供便利措施，约束水平高于WTO等现有贸易规则。此外，该协定之所以被冠以“全面、进步”，是因为除了致力于降低贸易成本外，还对环境标准、知识产权、国有企业等方面提出了更高的要求。

专栏5-3 RCEP是世界上最大的自由贸易区

RCEP是目前全球体量最大的自贸区。2019年，RCEP 15个成员国总人口22.7亿，GDP总值26.2万亿美元，总出口额5.2万亿美元，均占全球总量约30%。RCEP自贸区的建成意味着全球约1/3的经济体量将形成一体化大市场。RCEP囊括了东亚地区主要国家，将为区域和全球经济增长注入强劲动力。

（三）开放水平不断提高

自贸协定伙伴方经济合作领域不断拓展广度和深度，呈现出开放水平越来越高的趋势。从货物贸易看，国际上高标准自贸协定通常取消绝大部分产品的关税，接近完全自由化。例如美国、欧盟、澳大利亚等签署的绝大多数自贸协定，最终零关税产品税目数和进口额占比达到99%以上，且大部分产品在协定生效时立即取消关税。从服务贸易和投资看，发达国家通常在自贸协定中以负面清单形式做出服务和投资市场开放承诺，即仅列明有限的限制措施，对其他承诺开放的部门在市场准入、国民待遇方面不设限制。同时，近年来，有关零关税、零壁垒、零补贴的“三零”概念也受到关注。

（四）谈判议题向深层次拓展

随着全球经贸形势变化，自贸协定涵盖的议题更加广泛，纳入了更多“21世纪议题”，规则约束力加强，执行要求也越来越严。从议题范围看，发达国家签署的自贸协定大多包含高标准的“边境后”议题，例如知识产权保护及环境、劳工、国有企业、电子商务、竞争政策等。“边境后”措施形式多样、隐蔽性强、难以预判，虽与贸易有关，但传统上是属于一国经济主权范畴内的事务。从规则要求看，通过建立争端解决机制，将这些规则的执行情况与关税减让挂钩，使其成为“有牙齿”的规则。

（五）规则引领作用更加突出

自贸区具有开放水平更高、灵活性更强、进程更快的特点，开放层次往往比多边“高出一头”，已成为全球范围内以制度性框架推动区域经济合作的重要载体，目前全球一半以上的贸易是在自贸区内实现的。作为国际经贸新议题、新规则的“试验田”，自贸区顺应经济全球化发展新趋势，规则引领和推动作用日益突出。

专栏5-4 关于区域贸易安排与多边贸易体制

尽管目前多边贸易谈判进展放缓，但“以世贸组织为代表的多边贸易体制是全球贸易规则的主渠道，区域贸易自由化是其有益补充”这一判断仍然没有改变。多边贸易体制与区域贸易安排始终是推动贸易自由化的两种路径，两个轮子。多边贸易体制为区域贸易安排提供纪律约束和规则基础，防止区域碎片化和“意大利面条碗”效应。区域安排比多边更灵活，更易于达成且易于执行，丰富了经济合作内容，也是推动多边贸易体制发展重要途径之一。

三 全球经济治理变革出现新的趋势

在多边贸易体制、区域经贸安排等发展变化的同时，全球经济治理架构和规则体系也在逐步演变。随着国际力量对比变化、经济全球化曲折发展，特别是2008年国际金融危机爆发以来国际贸易投资格局调整，全球经济治理体系加速变革，当前的疫情加剧了这一进程。

（一）治理平台更加多元

传统全球经济治理机制以世贸组织等为三大支柱，金融危机后，三大支柱作用有所下降。与此同时，不同层次治理机制逐步发挥重要作用。二十国集团地位明显提升，逐渐成为全球经济治理的主要平台之一；亚太经合组织、金砖国家、上海合作组织等合作机制重要性不断上升；世界经济论坛、博鳌亚洲论坛、虹桥国际经济论坛等论坛机制积极贡献力量。2008年迄今，二十国集团共举行15次领导人峰会及1次特别峰会，合作议题由最初的财政、金融，向贸易、发展、公共卫生等领域扩展，经济治理和政策协调作用日益增强。金砖国家经过多年发展，影响力逐步扩大，成为推动全球治理改革、促进成员国务实合作的重要平台。亚太经合组织已经举行了27次领导人非正式会议，2021年还增开了一次领导人非正式会议，围绕亚太地区贸易投资自由化与便利化、区域经济

一体化等主题议题，在推动全球和地区经济增长方面发挥了积极作用。同时，也要看到，不同机制和平台相对独立，国际协调合作也面临成本上升等问题。

（二）治理格局发生变化

随着发展中国家整体实力增强、对世界经济增长贡献加大，参与全球经济治理的意愿和能力提升，客观上要求对全球经济治理体系进行变革，提高代表性和话语权，全球经济治理格局由发达国家主导逐步转向南北博弈。发展中国家和新兴经济体合作机制不断强化，在国际经济事务中发挥了更重要作用。与此同时，有关国家拖延和阻碍国际货币基金组织、世界银行等国际机构改革，把重心从多边转向双边和区域，构建排他性贸易和投资安排，争夺新一代国际经贸规则的制定权。总体来看，发展中国家在议程设置能力、规则引领能力等方面还有待提高，全球经济治理的力量博弈和格局演变仍存在复杂变数。

（三）治理改革仍显滞后

全球经济治理体系总体上仍然未能反映当前国际发展的新格局，代表性和包容性不够。全球产业布局不断调整，新的产业链、供应链、价值链日益形成，而贸易和投资规则未能跟上新形势，机制封闭化、规则碎片化突出。全球金融市场需要增强抗风险能力，而全球金融治理机制未能适应新需求，难以有效化解国际金融市场频繁动荡、资产泡沫集聚等问题。特别是新冠肺炎疫情暴发和蔓延，暴露了国际治理体系的不足，有关多边机构发挥作用受到掣肘，难以有效协调国际抗疫合作。

（四）治理议题逐步泛化

有关发达国家为维护在数字经济和新兴产业中的竞争优势，在金融、经贸、网络等领域设置新规则、新门槛，其主导的经贸谈判议题日益泛化，包括国有企业、数据自由流动、投资争端解决机制、竞争中立、劳工标准、环境保护等“边境后”议题，有些议题还涉及政治、文化、意识形态等方面。这反映了国际

经贸规则制定权博弈更加激烈，也让完善全球经济治理体系面临更大挑战。

（五）治理理念不断演进

随着全球治理赤字、信任赤字、和平赤字、发展赤字带来的挑战日益严峻，国际社会普遍意识到全球治理必须反映大多数国家意愿和利益，实现平等参与、共同发展。中国强调人类优先，提出构建人类命运共同体理念，推动各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等，推进全球治理规则民主化、法治化，促进国际经济秩序朝着平等公正、合作共赢方向发展，在国际社会赢得广泛认同，丰富和完善了全球治理理念。广大发展中国家希望加强合作，融入全球产业链，促进经济增长。国际社会普遍认同反恐、贫困、气候、难民、公共卫生等问题具有全球性，需要各国合作应对。

面对全球经济治理改革的形势变化，各国应坚持与时俱进，打造公正合理的全球经济治理模式，更好适应国际经济格局新要求。坚持共商、共建、共享，完善开放、包容的制度安排，以协调、联动式发展应对全球经济治理挑战。坚持多边主义和开放的区域主义，充分发挥全球和区域多边机制的建设性作用，共同维护以规则为基础的多边贸易体制，加强宏观经济政策协调。坚持共同发展，为发展中国家和中小企业融入全球价值链提供更多支持，提升发展的公平性、协同性、包容性，推动构建人类命运共同体。