第四章

自由贸易还是保护主义?

回溯历史, GATT和WTO的实践充分证明,自由贸易显著促进了全球经济效率提升和财富增长。近些年来,逆全球化思潮抬头,单边主义、贸易保护主义逆流涌动,特别是2025年美国政府推出单边关税,人为增加贸易限制,严重扰乱全球自由贸易秩序。在此背景下,区域和双边自由贸易协定数量激增,服务贸易、数字贸易发展迅猛,成为推进自由贸易的新动能。国际社会应加强合作,坚守多边主义,反对保护主义,坚定维护以WTO为核心的多边贸易体制,促进全球贸易朝着自由化的正确方向发展。

一 美国单边关税对全球自由贸易构成严重冲击

近年来,在全球经济负重前行的大背景下,个别国家将国内就业难题、产业结构问题片面归咎于自由贸易,再次抡起了单边主义、保护主义的大棒,以"本国优先"取代全球主义,以"公平贸易"取代自由贸易,从全球化的吹鼓手转变为逆全球化的急先锋。2025年以来,美国政府奉行单边主义保护主义,提出"对等关税"(见专栏4.1)等关税措施,严重冲击全球经贸秩序,损害各国正当权益,在美国国内及国际社会引发广泛的反对和质疑。

(一)全球自由贸易秩序遭受冲击

新冠疫情后,全球贸易本应逐步恢复稳定,但美国单边关税使得全球贸易

政策不确定性大幅增加,推动全球贸易摩擦升级和碎片化,阻碍全球自由贸易发展。WTO于2025年8月7日发布的2025年年度报告显示,2024年货物贸易量和服务贸易量分别增长了2.9%和6.8%,但2025年的前景不容乐观。在美国7月中旬新的关税公告发布之际,WTO经济学家对2025年全球货物贸易量增长的预期下调了近3个百分点,预计2025年将收缩0.2%。

(二)全球产业链供应链遭受扰乱

美国推行的单边关税以单方强制标准替代多边贸易制度框架,破坏了全球产业链供应链的健康发展,降低了全社会生产效率,导致全球资源的浪费和社会净福利减少。美国通过关税杠杆重新确立和调整全球产业链供应链分工,导致要素配置非市场化和失衡加重,将进一步加剧南北经济鸿沟,阻滞发展中国家参与全球产业链分工进程。与此同时,美国单边关税导致供应链价格系统性上涨,阻碍了全球供应链衔接。欧洲知名智库机构——经济政策研究中心(CEPR)2025年5月6日发布的报告称^①,关税上调将扭曲生产模式,推动全球价值链的急剧重组,导致贸易体系效率降低、更加不透明,全球贸易流量受关税影响可能收缩5.5%—8.5%,流经全球价值链的贸易也因此收缩约2个百分点。

(三) WTO 自由贸易规则遭受破坏

美国单边关税违反WTO基本原则,动摇多边贸易体制根基。一是违反最惠国待遇原则。这一原则要求成员方给予另一成员方的优惠、特权和豁免,应当立即无条件给予所有其他成员方,旨在确保所有成员在贸易中享有平等地位。美国"对等关税"对不同贸易伙伴实施差异化关税税率,扭曲了贸易伙伴之间的竞争环境,破坏了全球贸易的公平性和公正性。二是违反约束税率义务。约束税率要求成员严格按照其减让表,遵守其向其他WTO成员所做税率承诺,是

① Conteduca, F. P., Mancini, M., & Borin, A., "Roaring Tariffs: The Global Impact of the 2025 US Trade War", May 6, 2025, https://cepr.org/voxeu/columns/roaaring-tariffs-global-impact-2025-us-trade-war.

WTO成员一项重要的基础性义务。美国单方面突破减让表规定的税率、随意突 破约束税率的措施,极大增加了全球贸易的风险和不确定性。

(四)美国单边关税遭受多方批评

美联储主席鲍威尔表示,美国政府已宣布的关税上调幅度远超预期水平,其 带来的经济影响同样可能超出预期,令美联储货币政策制定面临更棘手局面。美 国有线电视新闻网指出,美国征收"对等关税",可能会令美国消费者付出高昂代 价,进一步增加家庭用品开支,侵蚀家庭消费力,加剧家庭财务恶化,加重美国 家庭负担。美国耶鲁大学预算实验室预测,"对等关税"实施后,如果其他国家不 采取报复措施,美国个人消费支出(PCE)短期将上涨1.7%,2025年实际GDP增 长率将下降0.6个百分点:如果其他国家采取报复措施,美国个人消费支出涨幅将 扩大至2.1%,实际GDP增长率将下降1个百分点。联合国秘书长古特雷斯重申联 合国立场、贸易战没有赢家。WTO首席经济学家拉尔夫・奥萨表示、美国这一政 策会导致贸易政策不确定性上升,世界贸易前景也随之急剧恶化。^①欧洲汽车供应 商协会发表声明表示,保护主义关税将破坏欧美长期伙伴关系、扰乱商品流通、 增加生产成本、最终推高汽车价格。加拿大总理马克・卡尼表示、美国加征汽车 关税是对加拿大和加拿大工人的"直接攻击",两国关系"正在破裂"。

专栏4.1 美国"对等关税"

美国"对等关税"的提法,源自特朗普第一个任期内起草但未能生效的 《对等贸易法案》,该法案拟授权总统对某国产品征收的关税等同于该国对从 美国进口的同一产品所征的关税。

2025年初特朗普开启第二任总统任期后,于2月13日宣布决定征收"对 等关税",于4月2日"解放日"签署"对等关税"行政令。特朗普为此援引 了《国际紧急经济权力法》(IEEPA),宣布国家紧急状态,"因为美国商品贸

① Ossa, R., "Global Trade Faces Setback Amid Rising Tariffs, World Trade Organization", April 16, 2025, https://www.wto.org/english/blogs e/ce ralph ossa e/blog ro 16apr25 e.htm.

易逆差持续存在且巨大,引发了国家安全和经济安全担忧"。

"对等关税"涉及贸易伙伴国、贸易产品和非关税壁垒等,美国贸易代表办公室公布了一个复杂的计算公式,但进一步简化为:综合税率=美方对某一贸易伙伴贸易逆差/美方自该国进口额,然后在这个数据基础上"打个对折"。比如,美方认为欧盟对美贸易实际税率为39%,所以美方对欧盟征收20%的"对等关税"。美国彼得森国际经济研究所高级研究员、前财政部官员加里·赫夫鲍尔曾告诉媒体,特朗普政府对贸易伙伴的"对等关税"计算方法"没有任何依据","完全是无中生有"。

美国通过与贸易伙伴谈判,实际降低了"对等关税"。截至2025年8月,美国与欧盟、韩国、泰国、柬埔寨、日本、菲律宾、印度尼西亚、越南和英国的贸易协定中规定,对这些国家的"对等关税"税率分别为15%、15%、19%、19%、15%、19%、20%和10%。根据有关研究,美国对贸易伙伴施加的关税远超这些贸易伙伴对美征收的平均关税。

特朗普政府援引IEEPA实施"对等关税"涉嫌违法。5月28日,美国国际贸易法院阻止了美国总统特朗普在4月2日"解放日"宣布的关税政策生效,并裁定特朗普越权。5月29日,美国联邦巡回上诉法院批准特朗普政府的请求,暂时搁置美国国际贸易法院此前做出的禁止执行特朗普政府依据IEEPA对多国加征关税措施的行政令的裁决。8月29日,美国上诉法院裁定美国总统特朗普实施的大部分全球关税政策非法,并表示这些加征关税措施可以维持到10月14日,以便美国政府向最高法院上诉。"对等关税"涉嫌违法情况进展,有待进一步观察。

二 区域合作为全球经济治理体系带来新亮点

在地缘政治博弈持续加剧、世界经济周期下行与美国单边关税的共同作用下,世界各国面临前所未有的不确定性、严峻性和复杂性,多边经贸合作机制受挫。

在此背景下,全球多数国家仍然倾向于在国际经贸规则保障和支持下推动合作, 积极商谈和签署区域或双边自由贸易协定,抵御逆全球化带来的负面冲击。

(一) 商签步伐不断加快

从标志性的《进一步升级〈中国—东盟全面经济合作框架协议〉及项下 部分协议的议定书》(以下简称"中国—东盟自贸区3.0版")升级到泰国、越 南、马来西亚、印度尼西亚等东盟成员国与域外伙伴达成双边协定,再到斯里 兰卡、阿联酋、秘鲁等积极参与,一系列自由贸易协定在短时间内密集推进, 充分彰显了新兴经济体在构建多元化、高水平的自由贸易网络中的强劲活力和 战略自主性、表明保护主义肆虐的浪潮并没有阻挡世界各国推动自由贸易的决 心和脚步。图4.1 梳理了2024年以来全球新兴经济体缔结的代表性自由贸易协 定的基本信息。

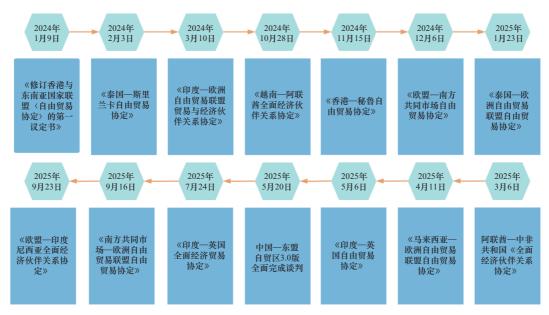


图4.1 新兴经济体缔结的主要自由贸易协定: 2024年1月—2025年9月

注:本图默认采用协定正式签署时间。《欧盟一南方共同市场自由贸易协定》、《马来西亚一 欧洲自由贸易联盟自由贸易协定》、中国一东盟自贸区3.0版已完成谈判但未正式签署,故本图 采用其谈判完成时间。

资料来源: 笔者根据各国自由贸易协定缔结官方文件整理。

与此同时,以欧盟和英国为代表的发达经济体也在加紧推进区域经贸合作。近一年来,欧盟与南方共同市场、墨西哥、韩国、新加坡和印度尼西亚等先后达成自由贸易协定。缔结速度快、覆盖面广,均处于历史较高水平。与欧盟全方位出击不同,英国主要深耕亚太,不仅加入了影响力颇大的CPTPP,还与印度达成了自由贸易协定。图4.2 梳理了2024年以来全球发达经济体缔结的代表性自由贸易协定的基本信息。

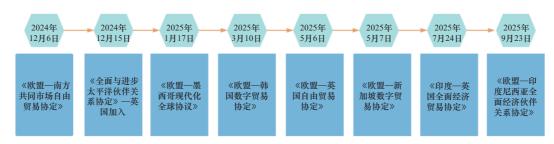


图 4.2 发达经济体缔结的主要自由贸易协定: 2024年1月—2025年9月

注:本图默认采用协定正式签署时间。《欧盟—南方共同市场自由贸易协定》《欧盟—墨西哥现代化全球协议》《欧盟—韩国数字贸易协定》已完成谈判并未正式签署,故本图采用其谈判完成时间。

资料来源: 笔者根据各国自由贸易协定缔结官方文件整理。

(二)涉及内容逐步拓展

高标准国际经贸规则框架和主要内容已基本形成,近一年来亮点频出。

紧跟数字和绿色领域热点。欧盟与韩国完成《欧盟一韩国数字贸易协定》谈判,在人工智能、半导体、6G等数字技术合作、开放政府数据、算法透明度、平台监管协调等领域新意十足。中国一东盟自贸区3.0版大大拓展了绿色经济领域的谈判内容,加强在绿色贸易、绿色投资和绿色标准(EV)等8个优先领域的合作。阿联酋与中非共和国签署的《全面经济伙伴关系协定》(CEPA),为数字贸易和可持续发展设立专章。

对供应链韧性给予更多关注。中国一东盟自贸区3.0版首次提出供应链互联互通议题,双方承诺共同促进关键产品和服务自由流通,强化基础设施建设互联互通,协同应对供应链中断等问题,共构安全稳定、畅通高效的区域供应链合作网络。《印度—欧洲自由贸易联盟贸易与经济伙伴关系协定》鼓励战略性与

保障供应链安全的投资。

传统领域贸易壁垒下降。香港与东南亚国家联盟签署了《修订香港与东南 亚国家联盟〈自由贸易协定〉的第一议定书》,更新协定的特定产品原产地规 则,将其涵盖的产品类别由200多项增加至近600项,使更多商品取得原产地资 格,从而享受优惠关税待遇。

(三)合作形式日益多样

传统国际贸易协定谈判因其议题宏大、约束力强、为经济赋能效果显著等天 然优势,受到国际社会的广泛认可,但在外部不确定性日益加剧的背景下,谈判 时间延长,谈判难度陡增。诸多国家突破原有的经贸谈判框架思维,以更加包容、 灵活的形式构建区域经贸合作机制,取得了显著成效。比如,《欧盟—墨西哥现代 化全球协议》文本并未按照自由贸易协定经典范式,就边境议题和边境后议题逐 一展开, 而是选择了双方重大关切的四项议题(数字与绿色、农产品贸易、可持 续发展、人权安全与多边主义)进行深入谈判,为区域经贸合作的谈判内容和文 本形式注入了更多的灵活性。又如,2025年5月,"东盟+中国+海合会"三方合 作机制建立,充分发挥东盟的市场和劳动力优势、海合会的资本和能源优势、中 国的制造业和技术创新优势, 突破物理边界、制度边界和文化边界, 打造跨区域 合作典范,为全球经济治理体系的完善提供了新思路和新模式。

同时, 也要看到, 少数国家也在建立封闭性的区域合作, 把经济安全放到 更加突出的位置,将价值观嵌入自由贸易协定、试图将有关国家排除在外。这 种区域合作违背经济规律,不是历史的主流。各国要坚持自由贸易原则,以商 签区域或双边自由贸易协定为手段,不断推动全球经济治理体系改革向更加有 利于贸易自由化的方向发展。

服务和数字贸易为贸易自由化提供新动能

尽管近年来全球贸易发展逆风不断, 货物贸易受到扰动, 但服务贸易和数

字贸易增速持续保持高位、占比不断提升,已成为促进全球自由贸易发展和经济增长的重要引擎。

(一)服务贸易持续展现活力

全球服务贸易发展已完全摆脱新冠疫情冲击的阴影并实现连续增长,为全球经济复苏提供了强劲动力。WTO于 2025年4月发布的《全球贸易展望与统计》报告显示,2024年全球商业服务贸易出口额达8.7万亿美元,同比增长9%,较货物贸易增速高出7个百分点;占全球贸易的26.4%,为自2005年以来的最高水平。从区域表现来看,世界大部分地区的服务贸易实现较快发展,特别是亚洲和美洲地区新兴经济体展现出更为强劲的增长势头。从部门表现来看,传统部门和新兴部门增长实现双丰收:一方面,新兴部门的服务贸易在全球范围内持续快速增长(见图4.3),其中计算机服务、金融服务和信息服务的出口额同比分别增长12%、9%和14%;另一方面,传统服务业出口保持全面复苏的势头,

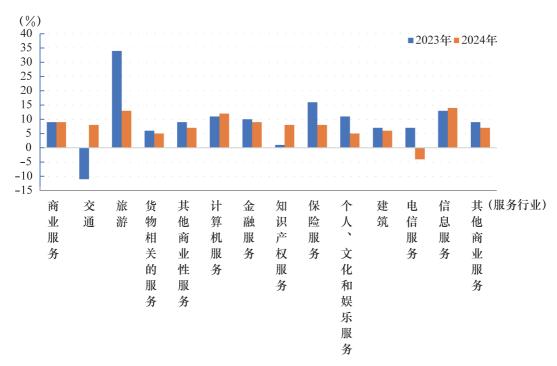


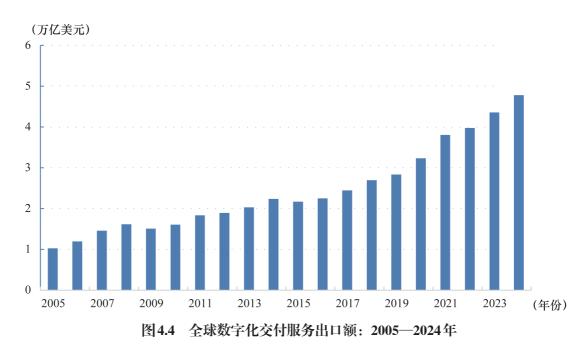
图 4.3 各部门服务出口增长率: 2023—2024年

资料来源: WTO, "Global Trade Outlook and Statistics 2025", update: October 2025, https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/stat_07oct25_e.pdf $_{\circ}$

其中旅游和交通出口额同比增长13%和8%。

(二)数字贸易潜力不断显现

当前,新一轮科技革命和产业变革加快推进,数字技术广泛渗透经济社会各领 域、推动全球产供链价值链深刻变革。数字贸易正成为国际贸易发展的新趋势和新增 长点,数字化交付服务^①已成为增速最快的领域之一。WTO的数据显示,2005—2024 年,数字化交付服务年均增长率为8.5%,几乎是贸易增速的两倍,2024年数字化交付 服务出口额为4.78万亿美元(见图4.4),同比增长10%。从区域表现来看,发达国家 占据主导地位,美国仍是全球第一大数字交付服务出口国,但发展中国家增长势头强 劲。从出口构成来看,2024年其他商业服务、计算机服务、金融服务和知识产权服务 的占比居于前列,分别为40.1%、21.3%、16.4%和11.5%。



资料来源: WTO 全球服务贸易 Data Hub 数据库。

① 2023年7月, WTO、IMF、OECD、UNCTAD 联合发布了第二版《数字贸易测度手册》,将 数字贸易分为数字订购贸易和数字交付贸易两类,数字订购贸易是指通过计算机网络接收或下达订单 的方式进行的国际交易,数字交付贸易是指通过计算机网络远程交付的国际交易。

(三)规则制定取得积极进展

从服务贸易来看,各经济体致力于在不同的部门和领域不断推进消除服务贸易监管壁垒的改革,尽管短期内受贸易政策和地缘政治等因素影响,进程有所趋缓,但全球服务市场的开放仍是主要趋势。WTO《服务贸易国内规制参考文件》的达成,有助于WTO成员进一步增强服务业领域政策透明度,提高许可和资质审批效率,降低企业跨境交易成本,惠及国际服务贸易发展。在区域和双边自由贸易协定中,服务贸易均是重要内容。根据WTO统计,截至2025年8月,通报至WTO并生效中的区域自由贸易协定共有375个,其中包含服务贸易内容的自由贸易协定有205个。

从数字贸易来看,WTO于2024年12月达成了一个稳定的《电子商务协定》 文本,包括跨境数据流动、数据本地化要求、电子合同、电子签名等议题。其 中,协定就电子传输关税暂缓措施达成长期解决方案,为数字服务供应商提供 稳定的政策预期。这些议题的规则有助于降低数字贸易的交易成本,促进国际 电子商务活动开展,推动全球数字贸易增长。各国还通过签署区域和双边数字 经贸协定,更加积极主动地构建了新型数字贸易规则。例如,截至2025年,新 加坡已签署《电子商务协定》、DEPA,以及与欧盟、东盟、澳大利亚、英国、 韩国等签署数字领域经贸协定,涵盖数字贸易便利化、消费者信任、中小企业 和数字信任、数字经济合作等广泛议题,倡导具有包容性导向的数字贸易规则, 对经济发展和区域合作具有正向促进作用。

同时,也要看到,部分国家对服务贸易和数字贸易监管加严、全球性疫情流行、地缘冲突风险增加等,使全球服务和数字贸易发展面临曲折。各国要加强协调与合作,积极商讨解决服务领域市场准入、跨境数据流动安全、突发事件应对等重要问题,推动服务贸易和数字贸易在全球贸易中发挥更大作用。

四 WTO 30周年: 坚守多边主义

2025年是WTO成立30周年。30年前,120多个国家在经历第二次世界大战 血与火的考验后,紧紧团结在一起,怀揣着"通过贸易改变世界"的共同愿景

成立了WTO。30年来,WTO成员达到166个,覆盖全球98%的贸易额,通过构 建开放、稳定、可预期的制度环境,保障了全球贸易总体平稳有序运行,促进 了成员间经贸合作,支持发展中经济体参与和受益于经济全球化,为增进各国 人民福祉、促进可持续发展作出了重要贡献。

(一)推动全球经济繁荣和增长

自1995年WTO成立以来,贸易自由化以前所未有的速度发展,全球贸易年均 增长率达4%—6%, WTO的166个成员最惠国关税平均降至9%。从更广阔的历史维 度来看,自1945年第二次世界大战结束以来的80年间,除受益于技术进步极大降 低了运输和通信成本,多边贸易体系基于互惠、公平、透明、非歧视原则的最惠国 待遇、国民待遇、低关税以及有限非关税措施等制度,有力地促进了贸易自由化、 便利化并取得了惊人的成功。根据WTO数据统计,按贸易量计算,目前全球贸易 量是第二次世界大战结束初期的45倍,其中第二次世界大战后贸易量2/3的增长发 生在WTO时代;按贸易价值计算,全球贸易额是第二次世界大战结束初期的400倍 (见图4.5), 其中第二次世界大战后贸易价值80%的增长发生在WTO时代。

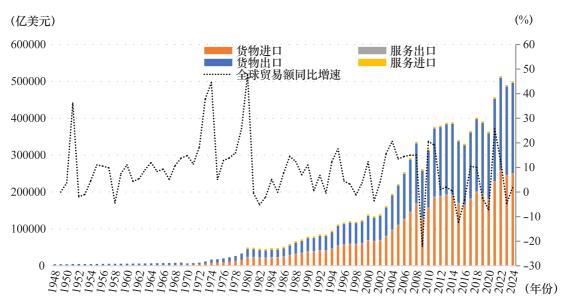


图 4.5 全球贸易额及增速: 1948—2024年

资料来源: WTO STATS, https://stats.wto.org/。

(二)降低贸易成本并扩大贸易收益

根据WTO贸易成本指数估算数据,自20世纪末至今,包括运输、通信、交易成本等在内的贸易成本下降了12%。WTO最惠国待遇、国民待遇等基本原则,《贸易便利化协定》《渔业补贴协定》《服务贸易国内规制参考文件》以及数字贸易、电子商务等多边和诸边联合倡议,在支持减少关税和非关税壁垒、完善贸易基础设施、降低贸易成本,以及防止全球价值链无序瓦解并产生沉没成本等方面起到了至关重要的作用(见专栏4.2)。WTO还通过支持专业化、比较优势、经济体间固定成本分摊以及先进思想和技术传播等方式进一步扩大贸易收益,对世界各国提高总收入和总福利产生了积极正向的影响,从而增加了各经济体用于安全投资的可用资源。据WTO估算,全球贸易体系如分裂为不同地缘政治集团,可能导致全球GDP损失高达5%,而部分发展中国家可能面临超过10%的经济产出萎缩。

专栏4.2 WTO重要贸易谈判成果

1997年, WTO成员就电信服务自由化、信息技术产品免关税贸易和开放 金融服务达成了协议。

2000年,WTO成员开始了关于农业和服务业的新谈判。这些内容被纳入 2001年11月在卡塔尔多哈举行的WTO第四届部长级会议上启动的更广泛的 工作方案。

2011年,WTO第八届部长级会议通过的经修订的《政府采购协定》将原协议的覆盖范围扩大了约1000亿美元/年。

2013年,在巴厘岛举行的WTO第九届部长级会议上,WTO成员达成了《贸易便利化协定》,该协定旨在通过减少繁文缛节来减少边境延误。该协议是WTO达成的第一份多边协议,全面实施后将使贸易成本降低14%以上,并将使全球出口每年增加多达1万亿美元。

2015年,在内罗毕举行的WTO第十届部长级会议上缔结的《信息技术协议》扩大取消了对另外200种IT产品的关税,这些产品价值超过1.3万亿美

元/年。会议的另一项成果是决定取消农产品出口补贴,实现了联合国可持续 发展目标的关键目标之一。

2017年, WTO知识产权协定的修正案生效, 为贫困经济体获得负担得起 的药品提供了便利。同年,《贸易便利化协定》生效。

2022年, WTO第十二届部长级会议通过了渔业补贴协议, 并对粮食危机 和COVID-19大流行采取了多边应对措施。

2024年, WTO第十三届部长级会议的成果包括旨在改善发展中经济体 贸易机会的重要决定,通过《促进发展的投资便利化协定》并承诺努力进 行WTO改革。

资料来源: WTO, "30 Years of the WTO: A Timeline", https://www.wto.org/english/thewto e/30y e/30ytimeline e.htm_o

(三)构建更加稳定和安全的全球经济环境

WTO促进了贸易开放程度的提高,全球价值链降低了全球90%以上的经济 体和行业的需求波动,有效平抑了宏观经济波动并增加了经济和社会弹性。随 着地缘政治紧张局势升级等影响加剧,国际贸易体系经受了持续考验并展现出 惊人的韧性,充分证明了WTO对复原力的积极影响。同时,WTO促进了国际分 工并提高了生产效率,保证了全球整体繁荣并造福最底层人民以"免干匮乏的 自由",为世界各国经济发展奠定了社会稳定的基石。WTO还增进了全球经济体 间的相互依赖,成为维护全球经济安全的"自动稳定器",为世界各经济体提供 了重要的合作平台,可通过争端解决机制(见专栏4.3)有效降低经济体在双边 层面最终爆发政治或军事冲突的风险。

专栏4.3 WTO争端解决机制

争端解决是多边贸易体系的核心支柱、解决贸易争端是WTO的核心活 动之一,也是WTO对全球经济稳定的独特贡献。当一个成员认为另一个成 员违反了它在WTO做出的协议或承诺时,就会出现争端。

WTO拥有世界上最活跃的国际争端解决机制之一。其争端解决程序强调法治,从而使贸易体系更加安全和可预测。WTO争端解决系统基于明确定义的规则,并有完成案件的时间表。自1995年以来,成员已向WTO提出641起争端,并作出了350多项裁决。

资料来源:WTO。

(四)帮助全球南方实现经济发展

WTO帮助其成员尤其是全球南方成员增强贸易能力,从而提高经济水平、创造就业机会和改善人民生活。WTO成立30年来,已助力超过15亿人摆脱了极端贫困,体现了《马拉喀什协议》中蕴含的持久承诺。全球南方之间的贸易增长尤为明显,以每年9.7%的速度增长,占全球贸易的比重从1995年的不到1/10激增到2024年的超过1/4。同时,全球南方占全球GDP的比重从2000年的20%提高到2024年的约40%(见图4.6)。

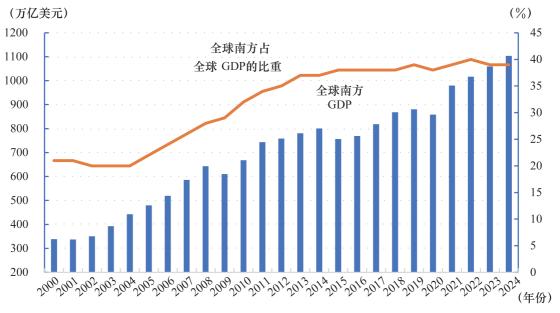


图4.6 全球南方GDP及其占全球的比重: 1948—2024年

资料来源: UNCTAD Data Hub, https://unctadstat.unctad.org/datacentre/。

WTO的存在有其客观必然性, 当前依然符合绝大多数国家的意愿和需求, 符合全球化发展大势、符合经济发展规律。尽管当前面临挑战,作为多边主义 在经济领域的体现和维护全球治理不可或缺的平台,WTO仍是应对全球挑战、 为世界各国人民建设更光明未来的重要工具、全球各方对推动WTO改革的努力 也从未停止。展望未来,经济全球化大势不可阻挡,世界各国要团结一致坚守 WTO基本原则、有效维护多边贸易体系。