

国际经济议程政治化 与世界贸易组织改革困境*

徐秀军 林凯文

【内容提要】 近年来,全球范围内保护主义盛行,国际经济议程政治化趋势加剧,国际经济机制的运行与发展面临日益复杂严峻的挑战。作为当今世界最重要的多边贸易治理机制,世界贸易组织在促进全球开放合作方面发挥了不可替代的作用,但如今其职能发挥受到严重阻碍,各成员在具体议题上却形成了难以弥合的立场分歧。从国际议程设置的分析视角来看,由于政治议题嵌入和经济议题外溢,世界贸易组织改革的议题选择和议题界定均朝着政治化方向发展。政治议题嵌入拓展了世界贸易组织的政治功能,使世界贸易组织的议程触及对成员关系要求更高的政治领域;经济议题的外溢导致相关议题脱离经济收益的考虑范畴,从而增加了世界贸易组织成员达成一致意见的难度。在大国竞争甚至对抗日益加剧的背景下,世界贸易组织改革议程的政治属性日益增强,议程设置的工具化和武器化倾向日益凸显,各成员达成改革共识更加艰难。为此,各成员推进世界贸易组织改革必须排除各种政治因素的干扰,推动议程设置的去政治化进程,让世界贸易组织改革回归国际经济机制的基本定位和职能。

【关键词】 国际议程设置;经济议程政治化;世界贸易组织;改革困境

【作者简介】 徐秀军,中国社会科学院大学国际政治经济学院教授,中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员;林凯文,中国社会科学院大学国际政治经济学院硕士研究生(北京 邮编:100732)。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2022)10-0101-29

* 本文得到国家社会科学基金重大项目“中国积极参与全球数字经济治理体系改革与创新研究”(项目批准号:21ZDA096)的资助。感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

一 引言

作为当今世界最重要的多边贸易治理机制,世界贸易组织(WTO)在促进全球开放合作方面发挥了不可替代的作用。在成员构成上,WTO拥有164个成员和25个观察员,远远超过关税及贸易总协定(GATT)缔结之初的23个成员;成员涵盖联合国界定的46个最不发达国家中的35个,彻底改变了在GATT缔结之初由西方阵营成员垄断的局面。WTO的成立为国际贸易的快速增长提供了保障。从WTO成立的1995至2020年,按美元换算的国际贸易额几乎翻了两番,实际贸易量也扩大了2.7倍,而同期全球经济总量仅实现2倍增长;同时,世界平均关税水平从10.5%下降至6.4%。^①在新冠肺炎疫情暴发后,自由贸易和国际贸易治理的重要性愈加凸显。一方面,自由的国际贸易使许多国家获得了重要的医疗用品,对各国抗击新冠肺炎疫情起到了极大的帮助作用;^②另一方面,一个创新产品、服务、人员和数据可以跨境流动的开放市场有助于经济从疫情中恢复。^③WTO总干事恩戈齐·奥孔乔-伊韦阿拉(Ngozi Okonjo-Iweala)指出:“贸易是抗击疫情的重要工具,其强劲增长凸显了贸易在支撑全球经济复苏方面的重要性。”^④然而,当前全球贸易便利化和自由化形势却不容乐观,WTO也面临日益严峻的功能与效率赤字问题。

与此同时,WTO未能及时反映近年来世界贸易格局发生的重大变化。从贸易主体来看,以中国为代表的新兴经济体的快速发展正在打破原有的全球经济和贸易格局,其在全球经济和贸易总量中所占的份额不断增大。与之相反,工业化国家在全球经济和贸易总量中的份额呈持续下降趋势。这种格局变化不仅表现在经济权力从一个行为体转移到另一个行为体,更表现在当前主要经济体之间没有建立起良好的合作伙伴关系。冷战时期,美欧等发达经济体在国际贸易格局中占主导地位。冷战结束后,新兴经济体尤其是中国的国际贸易地位迅速提升,但在现行国际贸易体系中并未获得相应的制度性话语权。除非这些新兴国家能够积极参与新的国际经济治理体系

^① The World Trade Organization, “The WTO’s 25 Years of Achievement and Challenges,” https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_01jan20_e.htm, 访问时间:2022年1月8日。

^② Richard Baldwin and Rebecca Freeman, “Trade Conflict in the Age of Covid-19,” <https://voxeu.org/article/trade-conflict-age-covid-19>, 访问时间:2022年6月24日。

^③ Simon J. Evenett, *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won’t Work*, London: CEPR Press, 2020, p.29.

^④ The World Trade Organization, “Global Trade Rebound Beats Expectations but Marked by Regional Divergences,” https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr889_e.htm, 访问时间:2022年1月8日。

的程序设计中,否则这些组织的影响力和合法性就岌岌可危。^①从贸易客体来看,服务贸易和数字贸易的快速发展正在打破原有全球贸易结构。WTO 报告显示,2005—2017年,全球服务贸易平均每年增长5.4%,增速高于货物贸易的4.6%;预计2040年全球服务贸易占全球贸易的份额将提高至50%。^②近年来,数字技术的广泛应用使服务贸易的成本大幅下降,并推动数字贸易成为全球贸易增长的新动力。面对贸易结构和形式的变化,WTO 规则远不能适应新形势的需要。

在此背景下,各成员都认识到 WTO 改革的必要性,并采取相应措施和行动推动 WTO 的改革进程。早在2004年,曾担任 WTO 总干事的彼得·萨瑟兰(Peter Sutherland)就主持撰写了题为《WTO 的未来》的报告,并对 WTO 的体制性问题提出多项改革建议。^③2007年,华威委员会(Warwick Commission)在其发布的《多边贸易体制:出路何在?》中指出 WTO 的五大挑战,并提出了一些具体的改革方案。^④2018年以来,WTO 改革议题受到国际社会更加广泛的关注:如2018年9月,二十国集团(G20)贸易和投资部长级会议发表联合声明指出,多边贸易体制正面临严峻挑战,应加紧推动对 WTO 进行必要改革;欧盟发布题为《WTO 现代化》的概念文件,并就规则制定、常规工作和透明度以及争端解决机制三方面提出改革方案;^⑤美国、欧盟和日本贸易部长发表联合声明,就发展中国家身份等 WTO 改革的重点关切达成共识;中国提出 WTO 改革的三项基本原则。^⑥2018年10月,加拿大邀请澳大利亚、巴西、智利、欧盟、日本、肯尼亚、韩国、墨西哥、新西兰、挪威、新加坡和瑞士等12个国家和地区的贸易部长以及 WTO 总干事在渥太华举行会议并发布关于 WTO 改革的联合公报,认为 WTO 要与时俱

① 黛布拉·斯蒂格:《WTO 制度的改革和以必要?》,载黛布拉·斯蒂格主编,汤译泽:《世界贸易组织的制度再设计》,上海人民出版社2010年版,第4—9页。

② *World Trade Report 2019: The Future of Services Trade*, Geneva: WTO, 2019, p.6.

③ Peter Sutherland, et al., *The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*, Lausanne: WTO, 2004.

④ The Warwick Commission, *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?* Nottingham: The University of Warwick, 2007.

⑤ European Commission, "WTO Modernization: Introduction to Future EU Proposals," https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf, 访问时间:2022年2月15日。

⑥ 2018年9月27日,中国商务部新闻发言人在例行发布会上首次针对 WTO 改革进程阐述中国关于 WTO 改革的立场。2018年11月23日,中国发布《中国关于世贸组织改革的立场文件》,并阐明了对 WTO 改革的基本原则和主张。2019年5月13日,中国向 WTO 正式提交《中国关于世贸组织改革的建议文件》,并提出 WTO 改革应坚持三项基本原则:第一,维护非歧视、开放等多边贸易体制的核心价值,为国际贸易创造稳定和可预见的竞争环境。第二,保障发展中成员的发展利益,纠正世贸组织规则中的“发展赤字”,解决发展中成员在融入经济全球化方面的困难,帮助实现联合国2030年可持续发展议程。第三,遵循协商一致的决策机制,在相互尊重、平等对话、普遍参与的基础上,共同确定改革的具体议题、工作时间表和最终结果。参见《中国关于世贸组织改革的建议文件》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201905/20190502862614.shtml>, 访问时间:2022年2月15日。

进改革相关规则。美国贸易代表办公室自 2019 年以来,连续三年发布的贸易议程和年度报告都针对 WTO 改革提出了相关原则和立场。美国贸易代表办公室在《2021 年贸易议程和 2020 年度报告》中提出“将重新参与包括 WTO 在内的国际组织并成为其中的领导者;将与 WTO 总干事和志同道合的贸易伙伴合作,对 WTO 的实质性规则和程序进行必要的改革,以应对全球贸易体系面临的挑战”。^① 2021 年 2 月,欧盟发布《贸易政策审议——开放、可持续、坚定自信的贸易政策》文件,全面阐述欧盟贸易政策以及对 WTO 所有职能进行改革的设想。^② 7 月 15 日,美国、欧盟、日本及其他 12 个成员以总理理事会决议草案的形式提出《WTO 协定下提升透明度和强化通报义务的程序》提案,将 WTO 改革聚焦于透明度和通报义务等具体议题。

但在过去数年间,WTO 改革并未取得实质性进展。在改革议程的关注焦点和优先度等方面,各方提出的 WTO 改革建议存在明显分歧。这些分歧主要表现在两个方面:一是在改革的基本方向上,有的建议强调把人权等因素考虑进去的“宪政化”改革方案,^③有的建议认为 WTO 应该致力于成为贸易合作论坛。^④ 二是在改革的具体议程上,组织成员也表现出不同的议题偏好。例如,在发展中国家的特殊待遇议题上,美国在 2019 年 1 月提交的《一个无差别的 WTO——自我指定的发展地位导致体制性无意义》文件中建议取消四类成员的发展中国家地位及特殊与差别待遇(SDT),而发展中国家同年 5 月发表的《共同努力加强 WTO 以促进发展和包容》成果文件要求 WTO 改革反映发展中成员的利益诉求,帮助发展中成员进行能力建设。各方有关 WTO 改革的分歧使其改革仍停留在寻求共识阶段而成效不彰。

总之,从 WTO 发展进程来看,对其进行改革已成为各方共识,但改革仍然困难重重。究竟是什么因素导致各方在改革议题上产生了难以调和的分歧值得学界展开深入探讨。为此,本文试图提出一种基于国际经济议程政治化的分析框架,以此来梳理和分析 WTO 议程设置政治化的客观现实,从而为解决其改革困境提供一种可能思路。

① 参见 Office of the United States Trade Representative, “2021 Trade Agenda and 2020 Annual Report,” <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2021/march/fact-sheet-2021-trade-agenda-and-2020-annual-report>, 访问时间:2022 年 1 月 16 日。

② The European Union, “Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc_159541.0270_EN_05.pdf, 访问时间:2022 年 1 月 16 日。

③ Ernst-Ulrich Petersmann, “Theories of Justice, Human Rights, and the Constitution of International Markets,” *Loyola of Los Angeles Law Review*, Vol.37, No.2, 2003, pp.407-452.

④ Bernard M. Hoekman, “WTO Reform Priorities Post-COVID-19,” *East Asian Economic Review*, Vol.24, No.4, 2020, pp.337-348.

二 研究基础与文献综述

1995年WTO取代GATT成为世界贸易体系的支柱,为解决关税及贸易争端、稳定世界经济秩序发挥了不可替代的作用。但是,随着世界贸易规模大幅增长、贸易结构逐步调整以及各成员贸易地位的变化,WTO改革日益成为政界和学界重点关注的国际议题之一。作为一项国际经济议程,WTO改革未能取得实质性进展也是不争的事实。既有研究从不同角度提出了解释,但越来越多的学者开始关注政治因素在WTO改革中的作用,并以此拓展了研究视野。

(一)关于WTO改革的困境及其动因

根据全球贸易预警(GTA)数据库的信息,自2008年国际金融危机以来,全球妨碍贸易自由化的干预措施数量不断增加,在2020年达到了4668项,较2009年增加了1.2倍以上。^①从机制运行表现上看,WTO不仅未能有效抑制全球保护主义,还面临争端解决机制停摆、经贸谈判功能弱化和监督效率低下等一系列问题。^②在多边贸易谈判方面,WTO于2001年启动多哈回合谈判。由于美国、欧盟和发展中国家在农产品市场准入、工业、服务和贸易救济等关键议题上存在难以调和的分歧,多哈回合谈判进程遭受重创,时隔12年才达成“巴厘一揽子协定”的“早期收获”。低效的多边贸易谈判进程使WTO的功能逐步弱化。在争端解决方面,被誉为“WTO皇冠上的明珠”的争端解决机制面临前所未有的运行危机。特朗普政府时期,在WTO上诉机构法官的任命问题上,美国以上诉机构“越权审查国内法”“审理超期”“法官超期服役”等多项问题为由,将上诉机构的裁决与甄选程序挂钩,频频否决了重要上诉机构甄选程序的提案。特朗普政府还曾多次阻止派任WTO上诉机构法官,使WTO争端解决机制自2019年12月起近三年无法正常运行。美国贸易代表戴琪(Katherine Tai)表示,WTO争端解决机制“已经成为诉讼的同义词,而诉讼旷日持久、代价高昂又具有争议”。^③这些问题引发学界越来越多的思考。

关于WTO改革为何面临困境而难以取得实质性进展,既有解释视角多元、各有

① 数据来自全球贸易预警数据库, <http://www.globaltradealert.org>, 访问时间:2021年12月24日。

② 刘玮、徐秀军:《发达成员在世界贸易组织改革中的议程设置分析》,载《当代世界与社会主义》,2019年第2期,第165页。

③ Office of the United States Trade Representative, “Ambassador Katherine Tai’s Remarks as Prepared for Delivery on the World Trade Organization,” <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/october/ambassador-katherine-tais-remarks-prepared-delivery-world-trade-organization>, 访问时间:2022年1月15日。

侧重。长期以来,在关注 WTO 改革的政治因素的研究中,多数研究主要从制度层面和成员层面探讨原因:前者主要关注 WTO 的制度设计缺陷和制度运行失效,后者则侧重于成员博弈及成员内部因素。

关于制度设计缺陷的研究认为,WTO 面临的困境主要源于该机制本身存在的缺陷。有学者认为,WTO 自身存在的制度性缺陷严重阻碍了其多边贸易体制功能的发挥,同时 WTO 未能改变 GATT 的“契约”性质是 WTO 面临存亡危急的深层因素。^① 从决策机制来看,基于一致同意的决策模式和对发展中国家的特殊与差别待遇削弱了 WTO 发挥缓解贸易紧张局势和提供合作场所的能力;^② 多边协商对上诉机构法官任命和达成谈判共识存在明显的制约。^③ 从程序机制来看,WTO 存在的功能性缺陷导致其在调整各成员的权利义务、确保体制运行的公平和效率以及多边贸易关系的新议题和老问题等方面出现严重失衡。^④ 还有研究认为,从美国角度看,WTO 存在争端解决机制越权、发展中国家权益过多以及应对中国“不公平”贸易行为不足等方面的问题,因此需要进行颠覆性改革。^⑤

关于制度运行失效的研究认为,作为多边贸易协调机构,WTO 的内部治理导致其运行低效,并且难以在改革方面发挥有效的推动作用。从 WTO 自身的三大功能来看,争端解决机制的作用受限、经贸谈判功能弱化、监督机制效率低下使其走向改革的十字路口。^⑥ 在争端解决功能方面,有学者认为以权力为导向的 GATT 和 WTO 成员驱动的传统会破坏 WTO 及其司法行政部门的争端解决制度。^⑦ 在谈判功能方面,有学者指出,由于 WTO 谈判小组主席的作用受到诸多限制,因而不能有效提

① 刘敬东:《WTO 改革的必要性及其议题设计》,载《国际经济评论》,2019 年第 1 期,第 38—42 页。

② Bernard M. Hoekman, “Urgent and Important: Improving WTO Performance by Revisiting Working Practices,” *Journal of World Trade*, Vol.53, No.3, 2019, pp.373-394.

③ Ernst-Ulrich Petersmann, “How Should WTO Members React to Their WTO Crises?” *World Trade Review*, Vol.18, No.3, 2019, pp.503-525; 龚柏华:《论 WTO 规则现代化改革中的诸边模式》,载《上海对外经贸大学学报》,2019 年第 1 期,第 13—23 页;王燕:《全球贸易治理的困境与改革:基于 WTO 的考察》,载《国际经贸探索》,2019 年第 4 期,第 105—116 页。

④ 李雪平:《WTO 程序机制改革的国际法思考》,载《国际展望》,2019 年第 6 期,第 1—19 页。

⑤ 陈凤英、孙立鹏:《WTO 改革:美国的角色》,载《国际问题研究》,2019 年第 2 期,第 61—81 页;Jack Caporal, et al., “WTO Reform: The Beginning of the End or the End of the Beginning?” <https://www.csis.org/analysis/wto-reform-beginning-end-or-end-beginning>, 访问时间:2022 年 4 月 20 日。

⑥ 刘玮、徐秀军:《发达成员在世界贸易组织改革中的议程设置分析》,载《当代世界与社会主义》,2019 年第 2 期,第 164—165 页。

⑦ Ernst-Ulrich Petersmann, “Between ‘Member-Driven’ WTO Governance and ‘Constitutional Justice’: Judicial Dilemmas in GATT/WTO Dispute Settlement,” *Journal of International Economic Law*, Vol.21, No.1, 2018, pp.103-122.

升谈判效率。^① 在监督功能方面,长期以来,WTO对成员执行贸易规则和确保贸易政策透明等方面的监督作用未能有效发挥。尤其是秘书处主动提供信息和开展分析的能力受到限制,因此应在监测和分析WTO协议的执行情况和效果方面发挥更大作用。^②

关于成员博弈的研究将WTO治理结构视为成员驱动(member-driven)的运行模式,认为成员之间的博弈与分歧对WTO改革产生了重大影响。从WTO体系当中出现的矛盾来看,自由贸易与保护贸易的矛盾、发达国家与发展中国家之间的矛盾以及国家主权与《WTO协定》的矛盾是WTO运行面临困难的主要原因。^③ WTO发达成员与发展中成员的矛盾和利益诉求分歧也备受关注。对此,有研究指出,WTO体系的困境在于它未能实现弥合工业化国家和发展中国家差距的目标。^④ 而作为当前最大的发达国家和发展中国家,美国和中国未能像当年的美欧建立跨大西洋合作一样建立起跨太平洋伙伴合作关系,因此围绕WTO改革的辩论超过了技术辩论范畴,发展为政治争辩。^⑤ 近年来,越来越多的研究重点分析了不同成员在WTO各个改革议题上的立场分歧,并认为这是导致改革陷入僵局的直接障碍。^⑥

总体来看,既有研究为认识和理解当前WTO改革困境奠定了重要基础,无论是制度设计和运行模式方面的弊端,还是来自成员的影响,都与WTO政治化有着密不可分的联系。但是,从纵向来看,这些都是长期存在的问题,其影响如何不断扩大以至于阻碍了WTO的正常运行仍值得深思;从横向来看,相对其他多边机制改革进程,当前WTO改革更受关注且更加复杂,也存在值得进一步探讨的空间。结合既有研究来

① Jonas Tallberg, "The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation," *International Studies Quarterly*, Vol.54, No.1, 2010, pp.241-265.

② Bernard M. Hoekman, "WTO Reform Priorities Post-COVID-19," pp.337-348; Bernard Hoekman, et al., "Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization: Report of the High-Level Board of Experts on the Future of Global Trade Governance," https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT_Report_Revitalizing_Multilateral_Governance_at_the_WTO.pdf, 访问时间:2022年4月20日。

③ 程大伟:《WTO体系的矛盾分析》,中国人民大学出版社2009年版,第53—107页。

④ Rorden Wilkinson, *What's Wrong with the WTO and How to Fix It*, Cambridge: Polity Press, 2014, pp.9-20.

⑤ Bernard M. Hoekman and Robert Wolfe, "Romance of the Three Kingdoms Now Playing in Geneva: WTO Reform as a Drama Between the US, China and the EU," Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, March 2021, pp.2-5.

⑥ 许宏强、张琦:《美欧日对WTO改革的核心诉求与中国的对策》,载《国际贸易》,2019年第2期,第18—23页;黄建忠:《WTO改革之争——中国的原则立场与对策思路》,载《上海对外经贸大学学报》,2019年第2期,第5—12页;田丰、李计广、桑百川:《WTO改革相关议题:各方立场及中国的谈判策略》,载《财经智库》,2020年第4期,第84—103页。

看,我们还缺乏从机制与其成员互动的角度为 WTO 改革困境提供更为系统的研究。聚焦于国内层次的政治化研究提供了国家行为体将国际合作政治化的基础逻辑,但如何将国内层面的政治动因嵌入 WTO 层面的改革议程研究还需建立新的分析框架。因此,关注由成员驱动的 WTO 改革议程的政治化现象可能是理解其改革困境的一个突破口。

(二)关于 WTO 议程设置及其政治化问题

既有研究中有关国际议程设置的讨论很多,相关分析思路和框架也日益多元。国际议程设置是表达行为体自我偏好、认知和利益的重要手段,是塑造或改变国际话语体系的必要过程,因此是国际话语权的来源和重要组成部分。^① 国际议程的成功不能单纯从国家权力变化看,而是取决于国际通行做法和国际议程的准入点(agenda access point)。^② 在具体领域的研究中,国际议程设置也日益受到学界关注。例如,有学者从能源安全角度出发,结合现实需要、能力、意愿、经验和时机五方面探讨中国设置能源安全国际议程的可行性。^③ 而聚焦到 WTO 议程设置的相关研究仍不多见。从谈判机制来看,有学者认为谈判议程管理(agenda management)的失败导致了 WTO 西雅图、坎昆等部长级会议谈判的破裂,“在没有明确关于议程制定和管理的标准或规则的情况下,哪些问题应在其任务范围内并获得优先地位仍存在激烈的争议”。^④ 还有学者分析了非政府组织(NGO)在 WTO 议程设置中的作用,指出 NGO 通过对政治机会、问题框架、共识的动员、国际辩论以及国家权力的利用来实现这一功能。^⑤

总的来说,由于既有文献对 WTO 议程设置的分析落后于实践,因此关于 WTO 改革议程视角的研究还有进一步拓展的空间。结合 WTO 相关研究来看,既有文献的不足主要表现在三方面:一是在议程设置研究的内容上,较少关注跨议题领域的议程设置。当前,以 WTO 为代表的国际组织的重要议程设置的跨议题领域趋势日益明显。例如,联合国自成立以来逐渐呈现出议程的跨领域整合与扩大趋势增强的“大议程

① 张发林:《全球金融治理议程设置与中国国际话语权》,载《世界经济与政治》,2020年第6期,第106—131页。

② Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations,” *International Studies Quarterly*, Vol.36, No.3, 1992, pp.313-329.

③ 韦进深:《中国能源安全国际议程设置路径探析》,载《国际展望》,2015年第4期,第102—120页。

④ Cecilia Albin and Ariel Young, “Setting the Table for Success—or Failure? Agenda Management in the WTO,” *International Negotiation*, Vol.17, No.1, 2012, pp.37-64.

⑤ Hannah Murphy, “NGOs, Agenda-Setting and the WTO,” Paper Prepared for the Australasian Political Studies Association Conference, Clayton: Monash University, 2007, pp.24-26.

化”现象,并形成一类具有联合国特色的跨领域、综合性全球大议程。^①而脱胎于GATT的WTO,其议程也由前五轮的关税减让议题拓展到如今的数十项议题(见表1)。对此,也有学者从议程管理角度指出,要想在WTO这类多边贸易谈判机构中取得成功,就要程序公正地管理和减少议程的复杂性。^②二是对不同领域议题的互动关注不够。随着议题本身的发展,议题之间的交叉日益紧密,单一职能机构的国际组织也越来越难以避免对其他议题的讨论。三是偏重单个行为体的议程设置分析,而较少关注多方博弈视角下国际议程设置失败对国际组织和国际合作带来的负面影响。

表1 GATT和WTO各轮多边贸易谈判的主要议题

谈判回合	谈判时间	主要议题
前五轮	1947—1960年	关税
肯尼迪回合	1964—1967年	关税、非关税壁垒、欠发达国家参与和特殊经济体参与
东京回合	1973—1979年	关税、非关税、多边保障体系、农产品、热带产品和GATT框架
乌拉圭回合	1986—1994年	关税、非关税、自然资源产品、纺织品与服装、农产品、热带产品、GATT条款、东京回合守则、反倾销、补贴和反补贴措施、与贸易有关的知识产权、贸易与投资、争端解决、GATT系统、服务和贸易等
多哈回合	2001—2013年	农产品、服务贸易、非农产品市场准入、与贸易相关的知识产权、贸易与投资、政府采购的透明度、贸易便利化、WTO规则(反倾销、补贴、区域贸易协定)、争端解决机制、贸易与环境、电子商务、小型经济体、贸易、债务和财政、贸易和技术转让、技术合作和能力建设、最不发达国家、特殊与差别待遇、综合框架、贸易援助、新加入成员等

资料来源:笔者根据相关资料整理。参见“The Uruguay Round,” https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm, 访问时间:2022年1月15日;“Doha Round: What Are They Negotiating?” https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/update_e.htm, 访问时间:2022年1月15日。

近年来,越来越多的研究注意到WTO议程的政治化问题,并强调政治因素对WTO改革的影响与制约。这方面的研究有的侧重国际层次,有的侧重国内层次。在侧重国际层次的研究中,早先关于GATT和WTO政治化的研究将其作为规避政治化

① “大议程化”是指“原本相对单一领域的小规模议程,经过与其他领域议程的衔接与整合,扩展为一项覆盖多领域、多部门、多行为体的综合性伞形大议程”。参见李东燕:《联合国“大议程化”:构建包容性的全球合作框架》,载《世界经济与政治》,2020年第6期,第55—74页。

② Cecilia Albin and Ariel Young, “Setting the Table for Success—or Failure? Agenda Management in the WTO,” pp.37—64.

的正面范例。^①与此同时,有学者也指出了其蕴含的政治化风险:自乌拉圭回合结束以来,WTO的任务范围有所拓宽;自实行协调措施以来,不干涉其成员国内政策的原则已不再完全适用。^②正如上述研究所指出的,随着全球贸易治理环境的变化,WTO议程的政治化研究日益增多。WTO成员对国家安全例外原则的滥用以及利用争端解决制度来解决这一问题使得WTO面临重大政治风险,并认为涉及国家安全的议题应在争端解决机制外谋求解决。^③还有学者指出,特朗普上台后为了美国的政治利益而罔顾WTO规则,采取了单边和多边的经济方略攻击中国,引发了其他国家效仿,使得WTO核心价值观越来越难被遵守和践行。^④这为从国际层次的博弈研究WTO议程设置提供了重要基础。

在侧重国内层次的研究中,很多研究注意国内因素赋予WTO议程以政治属性,并认为WTO改革的主要阻力来自国家内部不同政治力量的制约。有研究指出,在全球治理领域,国家之间的争论受到政治权威由国内层面向国际层面转移的影响,国内排他的民族主义通过选举影响政党行为,进而影响国家对全球治理的态度和政策。^⑤由于国内反对派和民族主义政治力量增加了国家参与国际合作的挑战,政治企业家以及公民大众通过政治机会结构将自身对国际合作的不满转化为国家政策。^⑥WTO作为当前全球自由贸易的重要象征,也遭遇民众对全球自由贸易本身的批评和反对,面临反全球化的左翼主义者以及对将国家权力移交给国际组织不满的右翼民粹主义者的反对。^⑦这类研究认为,由于不同群体基于自身利益影响国家政策的行为,导致WTO遭受来自政治因素的不满,分歧越来越难以调和。

为此,在借鉴既有研究的基础上,本文试图从议程设置角度为WTO改革面临的

① 参见 Arie Reich, "The Threat of Politicization of the WTO," *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol.26, No.4, 2005, pp.779-814;余锋:《专业性国际组织的政治化:以GATT/WTO为例的分析》,载《外交评论》,2008年第1期,第81—87页。

② Arie Reich, "The Threat of Politicization of the WTO," p.810.

③ Tatiana Lacerda Prazeres, "Trade and National Security: Rising Risks for the WTO," *World Trade Review*, Vol.19, No.1, 2020, pp.137-148.

④ Henry Gao, "China's Changing Perspective on the WTO: From Aspiration, Assimilation to Alienation," *World Trade Review*, Vol.21, No.3, 2022, pp.342-358.

⑤ Matthias Ecker-Ehrhardt, "Why Parties Politicise International Institutions: On Globalisation Backlash and Authority Contestation," *Review of International Political Economy*, Vol.21, No.6, 2014, pp.1275-1312.

⑥ Catherine E. De Vries, Sara B. Hobolt and Stefanie Walter, "Politicizing International Cooperation: The Mass Public, Political Entrepreneurs, and Political Opportunity Structures," *International Organization*, Vol.75, No.2, 2021, pp.306-332.

⑦ Michael Zürn, "Politicization Compared: At National, European, and Global Levels," *Journal of European Public Policy*, Vol.26, No.7, 2009, p.977.

困境提出新的解释。具体来说,本文将关注多议题领域的议程设置,分析在国际经济协调过程中跨议题领域的博弈,在议程设置与政治化之间建立联系。在既有研究中,议程设置和政治化之间存在概念上的交叉与重合。例如,斯蒂芬·利文斯顿(Steven G. Livingston)在议题设置中纳入行为体博弈,并将议程设置描述为“相关群体中提高议题显著性的过程”;^①罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)和约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)认为,政治化就是对某一议题的鼓动和争论,并往往会将其提升到议程的首位。^②在概念的具体理解层面,克劳迪娅·威斯纳(Claudia Wiesner)在中观和微观层次上将政治化分解为三个阶段:一是一项议题被标记为政治议题;二是该议题通过媒体、抗议活动或竞选活动等方式进入公共舞台并引发共鸣;三是这些议题通过不同渠道和方式进入政治系统,并且通过这一方法可以衡量政治化的显著性和极化等特征。^③显著性同样也是议程设置理论的核心概念之一。在构建国际议程设置的分析框架时,有学者将其过程分解为议题形成、议题传播和制度化三个对象。^④进而,国际议程设置和政治化有一定内在联系,只有充分理解国际议程设置才能更好地理解当今国际舞台上的政治化现象,反之亦然。基于既有研究成果,从国际经济协调议程政治化视角分析WTO改革困境具有一定的学术价值和现实意义。

三 概念解析及分析框架

国际议程设置涵盖国际事务的各个领域,而经济无疑是各行为体参与的最广泛领域之一。随着国际经济与政治的联动性不断提升,国际经济议程的政治化问题日益凸显,并对国际谈判与合作进程产生日益重要的影响。

(一) 国际经济议程政治化的概念解析

早期议程设置的概念主要见于新闻与传播学领域,^⑤后来,国际问题领域的研究也出现了类似的国际议程设置概念,议程设置被作为权力的来源之一。作为较早系统

① Steven G. Livingston, "The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations," p.313.

② Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence (4th Edition)*, Boston: Longman, 2012, p.27.

③ Claudia Wiesner, "Politicisation, Politics and Democracy," in Claudia Wiesner, ed., *Rethinking Politicisation in Politics, Sociology and International Relations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2021, pp.37-39.

④ 张发林:《全球金融治理议程设置与中国国际话语权》,载《世界经济与政治》,2020年第6期,第115—116页。

⑤ Maxwell E. McCombs and Donald L. Shaw, "The Agenda-Setting Function of Mass Media," *Public Opinion Quarterly*, Vol.36, No.2, 1972, pp.176-187.

论述国际议程设置这一概念的学者,理查德·曼斯巴克(Richard W. Mansbach)和约翰·瓦斯克斯(John A. Vasquez)等。他们将国际关系研究从权力范式转移到议题范式(issue paradigm),认为全球政治可以被理解为“通过议题的解决而对价值进行的权威性分配”。^①他们假定:国际政治是一个行为体为某一群体做出权威性决策的过程;行为体依靠各种手段寻求在各种问题上获得尽可能多的利益;在行为体之间存在分歧时,能够获得最广泛支持的行为体或行为体联盟将占据优势地位。进而认为国家间议程形成的过程、行为体对具体问题的偏好的起源和变化以及解决问题的环境和过程等非常重要。^②利文斯顿认为,议程政治将系统属性和“先验的”行为体的重大关切连接在一起,是国际行为和对外政策的实质性焦点;议程设置过程展现了系统理论所确定的因素和流程在特定情况下实际转化为结果的条件。^③

本文认为,国际议程设置是国际议程设置者在某些议题平台使特定国际议题及议题的后续安排得到相关行为体及国际社会重视和接受并追求制度化的过程。作为国际议程设置的对象,议程是一系列待解决议题的有序集合,议题是指具有一定重要性且明确定义的问题和一系列供选择的解决方案。按照功能主义的观点,议题按照领域可以分为政治议题、经济议题和文化议题等不同种类。根据包含的议题种类,议程也可划分为经济议程和政治议程等,专注于特定领域的国际组织通过聚焦其领域内的议程发挥其职能。

国际议程设置的动力是议程设置者使自身关注的议题在国际舞台上被更多行为体所接受,借以影响其他行为体偏好,实现自身目的。对议程的控制是确保和扩大权力的重要手段,但国际议程设置并非大国“通吃”的过程,而是一个多方行为体参与的“非集中、多层次”博弈过程,^④国家权力并不是议程设置成败的唯一决定因素,这也是此概念具有学术研究价值的基础和前提。

在对国际议程设置的分析中,议程设置者对议题的处理可分为议题选择(issue selection)和议题界定(issue definition)。议题选择是指某项问题被纳入国际议程的过程,议题界定则是指对被纳入议题的议程安排以及解决方案。对特定议题而言,议题选择和议题界定是在时间上存在连续性的两个过程,并最终构成作为手段和过程的议

^① Richard W. Mansbach and John A. Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, New York: Columbia University Press, 1981, pp.3-83.

^② M. J. Peterson, "Review of *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, by Richard W. Mansbach and John A. Vasquez," *The American Journal of International Law*, Vol.75, No.4, 1981, pp.1003-1005.

^③ Steven G. Livingston, "The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations," pp.313-329.

^④ 韦宗友:《国际议程设置:一种初步分析框架》,载《世界经济与政治》,2011年第10期,第46页。

程设置;但对于议程而言,这两个过程往往同时发生、相伴而生。这种划分方式借鉴了传播学中的二级议程设置理论以及肯尼思·拉瑟福德(Kenneth R. Rutherford)由此延伸出的认知议程设置(cognitive agenda-setting)和规范议程设置(norm agenda-setting)理论。二级议程设置理论中的第一层是客体显著性的传递,第二层是客体属性显著性的传递,即第一层影响我们去关注哪些事务,第二层影响我们如何看待这些事务。^①拉瑟福德的认知议程设置是指议程设置的行为主体让其他相关行为体认识到某项议题的重要性,规范议程设置则是通过对议题的重新解读来改变其他行为体对该议题的看法并最终采取行动。^②在国际经济协调平台的议程中,议题选择和议题界定是上述理论提及的两层含义的具体表现:议题选择代表什么种类的议题可以进入国际经济议程,议题界定代表对纳入议程的议题的后续处理。

政治化是某项事务的政治属性不断增强的过程,既包括政治属性从无到有的过程,也包括政治属性从弱到强的过程。既有的政治化理论也在强调“过程”本身。在政治体系理论中,对某一问题的集体选择是基于事先将该问题列入议程、对正确的决定进行审议以及关于该选择的不同立场之间的互动过程。“问题越突出、参与辩论的行为体越多、立场越两极化,针对该问题达成的决定或制度就越政治化”。^③在行为主义政治理论中,政治被视为行动或冲突,而政治化是将一个问题标记为政治、推动政治进程、建立政治(例如政治体系及其制度)、改变政治或政策或塑造政策的行动。^④

但并不是有政治行为体参与的公共决策过程就是政治化的过程。一种对政治化的广义理解是“在特定功能的国际组织中,作为其成员的国家这类政治单元之间的互动形式既有合作又有冲突,因而这些国际组织一直涉及政治事务”,^⑤他们所达成的协定都可以被视为政治化的结果。首先,本文遵循功能主义的高低政治议题分类,即将政治化定义为政治议题,经济议题则属于低级政治。功能主义理论认为,技术性的议题和政治性的议题可以区分开。其次,政治化是指政治属性增强的过程,而国际组织本身是否具有高度政治性的争议并不直接影响后续论证。

① Maxwell E. McCombs, et al., “Candidate Images in Spanish Elections: Second-Level Agenda-Setting Effects,” *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Vol.74, No.4, 1997, p.704.

② Kenneth R. Rutherford, “The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines,” *World Politics*, Vol.53, No.1, 2000, pp.74-114.

③ Michael Zürn, “Politicization Compared: At National, European, and Global Levels,” pp.977-978.

④ Claudia Wiesner, “Rethinking Politicisation in Politics, Sociology and International Relations,” in Claudia Wiesner, ed., *Rethinking Politicisation in Politics, Sociology and International Relations*, pp.21-23.

⑤ Victor Y. Ghebali, “The Politicisation of UN Specialised Agencies: A Preliminary Analysis,” *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.14, No.3, 1985, p.321.

在国际问题研究领域,关于经济议程政治化的讨论也由来已久。有学者认为,国际经济关系越来越成为实现国家政治目标的有效手段,并因此具有协调与控制各国之间利益关系的国际政治功能。^① 在国际贸易领域,有学者认为贸易冲突虽然从表面上看是国家之间在发展战略领域的博弈,但本质上是贸易冲突发起国中有政治激励动机的利益集团与政府之间经济政治关系的体现。^② 在国际组织研究中,有学者指出,国家行为体对国际组织的政治化并不必然来自对国际组织权威的不满和挑战,政治化也可能由这些多边机构安排的预期结果引发。^③

在国际组织中,议程设置者的动力和能力是影响国际议程设置效果的重要因素。驱使国家将国际组织中的议程进行政治化的动力是议程设置者希望通过借助相关组织进行规则外溢性治理,以期降低霸权法则的执行成本,持续提供对自己有利的结果,^④将自身的政治诉求规范化为国际制度,使得自身诉求具有国际体系层面的公共约束力。在缺乏决定性权威的国际组织中,国家间互动主要通过议程设置的手段进行。国际经济议程设置的基础能力来源是权力,议程设置本身也是行为体扩大权力的工具。这为议程设置者推动国际经济议程设置、不断增强其政治属性提供了内在动机,在既有规则或制度约束力下降时更是如此。

基于既有研究中对政治化议题的关注以及本文所关注的国际经济协调平台中的议题如何被议程设置者安排和处理等问题,我们将国际经济议程政治化界定为国际经济议程设置的政治属性不断增强的过程。WTO 等国际经济组织的运作过程与国际政治、国内政治高度相关,具有一定的政治属性。但是动态地看,为何一些议程设置的政治属性会加强以及如何突破决定议程结果的临界点仍值得展开深入分析。

(二) 国际经济议程政治化的分析框架

国际经济协调平台的议程运作方式包含制度的内容本身和制度的完善程度两个维度特征。制度内容主要是指议程推进的形式,它会对议程设置者的议题策略产生重要影响。从完善程度上看,当前国际经济协调平台在制度安排上具有很多争论和改善空间,针对制度执行的博弈也数见不鲜。平台外因素包括制度间竞争和外部组织等。议程设置者寻求国际经济议程政治化的目标是将其诉求的规则固化为国际规则。但寻求国际

① 柳剑平:《当代国际经济关系政治化问题研究》,人民出版社 2002 年版,第 27—36 页。

② 马涛:《美国对华战略规锁下的贸易冲突博弈路径选择》,载《当代亚太》,2020 年第 2 期,第 87 页。

③ Andreas von Staden, "Political Authority, Expected Consequences, and the Politicisation of International," in Claudia Wiesner, ed., *Rethinking Politicisation in Politics, Sociology and International Relations*, pp.240-241.

④ 徐秀军:《规则内化与规则外溢——中美参与全球治理的内在逻辑》,载《世界经济与政治》,2017 年第 9 期,第 70 页。

经济议程政治化失败后,议程设置者可能会转向其他平台进行政治化进程。就政治化与制度化的关系来看,作为结果的制度化是作为过程的政治化的目标,但政治化并不必然指向制度化这一结果,也有可能带来议程的恶化,并使议程发生平台的国际组织停摆或受到阻碍。

传统议程设置理论将重心放在行为体通过议程进行的博弈上,即把议题当作国家间博弈的延伸。但议题本身就有许多特性,如议题之间内在的相互联系性和同一议题随着时间发展而会发生不同变化。同时,由于议程设置场所容量的有限性以及议程设置者因此对议程关注的有限性,强调某一议题必然导致对其他议题的关注度降低,这种零和性使得行为体在各个议程领域相互竞争。

因此,在国际经济协调平台中,国际经济议程政治化主要包含两种表现形式:第一种是将政治议题嵌入经济议题中;第二种是经济议题外溢到政治领域(如图1)。这两种表现形式分别通过议题选择和议题界定来实现。在国际经济协调平台中,议程设置者通过在议题选择过程中将政治议题嵌入,在议题界定过程中出现经济议题外溢,从而将这两个步骤政治化,并不断提升其政治属性、增强其政治干预。

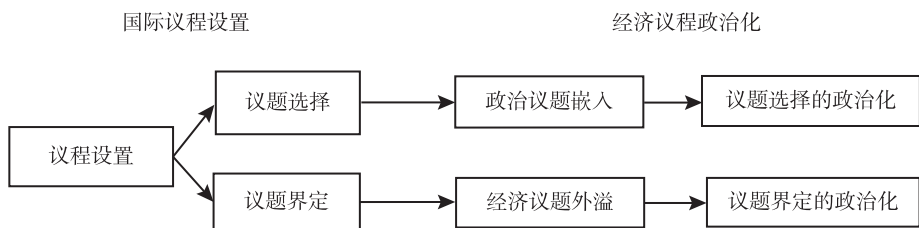


图1 国际经济议程政治化分析框架

资料来源:笔者自制。

经济议程政治化增强了经济议程的政治属性,并且各方政治立场的极化和冲突将对经济议程造成强政治干预。虽然议程设置者的目的是将自身政治利益作为考量达成具有公共约束力的制度规则,但政治化并不必然指向制度化,反而导致激烈的政治冲突对立。但并非所有政治化都指向负面结果,如在德国联邦议院中一名议员对健康议题的政治化持乐观态度,认为“这代表着人们对健康问题正越来越感兴趣”。^① 在国际合作研究中,也有学者指出国内民众对国际合作的政治化既可以使国际合作更稳

① Kari Palonen, et al., “Rethinking Politicisation,” *Contemporary Political Theory*, Vol.18, No.2, 2019, p.253.

定,也可以破坏国际合作。^① 但国际经济协调平台需要在其组织框架内达成制度化的结果,议程的政治化会阻碍其发挥正常的贸易谈判和争端解决等职能。

综上所述,国际经济议程设置者通过议题选择的政治化和议题界定的政治化使经济议程越来越复杂化。在此过程中,经济议题的政治属性不断增强,政治因素的干预强度随之提升。这使得促进各方经济收益的经济议题逐步让位于各方差异化的政治收益,国际经济议程设置也越来越服务于议程设置者的政治目标(见表2)。

表2 国际经济议程政治化的两种路径

	议题选择的政治化	议题界定的政治化
表现形式	政治议题的嵌入	经济议题的外溢
行为客体	政治议题	经济议题
内在逻辑	政治功能的拓展	经济功能的弱化
作用机制	弱政治干预→强政治干预	
行为目的	达成议程设置者的政治目标	

资料来源:笔者自制。

在国际经济议程设置中,议程政治化并不必定成为阻碍某项议程决策进程的因素。在地区一体化进程中,国际经济议程政治属性的增强往往是一体化程度提升的表现。对此,地区主义的新功能主义流派较早分析了经济一体化的政治属性和政治外溢现象,并认为经济等功能领域的合作必须考虑政治和政府的作用。^② 一方面,经济一体化的背后普遍存在政治动因;另一方面,在功能合作的基础上,经济一体化会外溢到政治领域。这反映了国际经济议程设置中政治与经济不可分割的联系。

与此同时,国际经济议程政治化也并非都能对议程的顺利推动发挥作用,反而往往成为延缓议程决策的因素。这是因为现实世界中的政治矛盾和分歧普遍存在,在参与者数量较多的时候更是如此。因此,在分析国际经济议程出现的困境时,仅仅注意到议程的政治化现象远远不够,还需深入考察决定议程政治化效用的政治属性。而议

^① Catherine E. De Vries, Sara B. Hobolt and Stefanie Walter, "Politicizing International Cooperation: The Mass Public, Political Entrepreneurs, and Political Opportunity Structures," p.309.

^② Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press, 1958; Ernst B. Haas and Philippe C. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America," *International Organization*, Vol.18, No.4, 1964, pp.705-737; Leon Lindberg, *The Political Dynamics of the European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, 1963.

程的政治属性又主要取决于议程的政治基础,也就是各参与方之间的政治关系。在国际关系现实中,国家之间的政治关系主要表现为合作、竞争与对抗,国际经济议程所赋予的政治属性也因此包含合作性、竞争性和对抗性。由此,国际经济议程政治化主要产生三种效应:一是合作性的政治基础往往能够推动政治议题与经济议题的协同化发展,实现两者之间的良性互动,从而对议题决策产生促进效应;二是竞争性的政治基础往往使部分甚至所有参与方将政治议题作为实现经济目标或将经济议题作为实现政治目标的工具,从而对议题决策产生阻碍效应;三是对抗性的政治基础往往导致议题成为遏压对手的武器,从而对议题决策产生破坏效应(如图2)。

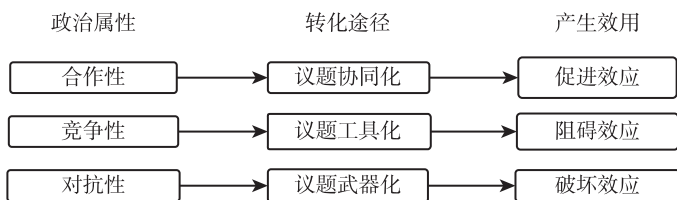


图2 国际经济议程政治化的三种效应

资料来源:笔者自制。

在国际关系的政治基础日益遭受侵蚀的当今世界,国际经济议程出现的任何政治化态势都有可能成为实现议程目标的阻碍因素。自特朗普政府时期起,美国推出的一系列政策举措导致大国战略竞争日益加剧。2017年12月,特朗普政府发布的首份《美国国家安全战略报告》将世界视为一个充满挑战和威胁并具有战略竞争对手的“竞争的世界”,推出“美国优先”的国家安全战略。^①这不仅直接导致主要大国之间的战略互信严重受损,还导致国际经济关系的工具化和武器化日益盛行。在当前的WTO改革中,议程政治化之所以导致改革出现困境,主要源于议程政治化进程中不断增强的竞争性甚至对抗性,改革议题成为部分成员竞争的工具和对抗的武器,从而使各方达成共识的难度增加,改革难以取得实质性进展。这种基于国际经济议程政治属性的动态研究重点关注了WTO议题政治属性的变化及其如何日益成为其改革进程的阻碍因素,从而为分析当前WTO改革困境提供了一种新的思路。

^① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 访问时间:2022年2月15日。

四 政治议题嵌入与 WTO 议题选择的政治化

议题选择的政治化是 WTO 经济议程政治化的重要表现。这一路径的客体是政府体制、国家身份和政治观念等方面的政治议题,主要表现为政治议题嵌入 WTO 议程,并由此拓展了 WTO 的政治功能,使得 WTO 的议程触及对成员关系要求更高的政治领域。当前,WTO 成员在这些政治议题所涉及的领域具有不可调和的认知差异和利益分歧,体现了不同成员之间的竞争性甚至对抗性。因此在相关议题的谈判中,各成员相互妥协的空间很小,议程政治化的阻碍效应和破坏效应明显。

(一) WTO 议题选择政治化的表现及影响

WTO 议题选择的政治化主要表现在政治议题嵌入经济议程。从具体议题内容看,主要有市场经济地位、特殊与差别待遇议题、劳工标准等,本质上代表着成员经济体制、发展中国家地位、人权与价值观等高级政治议题,这些议题的嵌入使得谈判更难达成。

1. 成员经济体制

在 WTO 议程中,西方成员将成员经济体制议题与市场经济地位议题相联系。中国加入 WTO 时,协议中写入其成员可以将中国视为“非市场经济体”,并且基于对“入世”协议中市场经济地位问题的法律解读,中国获得市场经济地位存在正当性。^① 根据《中国入世议定书》第 15 条,2016 年 12 月 11 日后,在 WTO 反倾销调查中对于出口产品正常价值的确定,中方享有的待遇与其他缔约国一致。^② 但当上述日期到达时,美国、欧盟和日本却拒绝承认中国本应获得的市场经济地位,特朗普、拜登上台后继续予以否认。中国“市场经济地位”的认定问题不仅对美国对华接触战略的成败产生着重要影响,还攸关两国对指定国际贸易规则主导权的争夺。^③

发达国家将市场经济地位议题的讨论与意识形态这类对抗性更强、妥协性更小的冲突议题相联系,阻碍了谈判议程的正常进行。这一议题涉及中国特色社会主义制度和西方资本主义制度的意识形态之争。以公有制为主体、多种所有制经济混合发展的中国经济制度被污名化为“国家威权主义”,美国贸易代表团在递交给 WTO 的声明文

^① 屠新泉、李帅帅:《非市场经济地位对中国对外贸易影响的量化分析——以美国对华反倾销为例》,载《国际经贸探索》,2019 年第 8 期,第 105 页。

^② 左海聪、林思思:《2016 年后反倾销领域中国(非)市场经济地位问题》,载《法学研究》,2017 年第 1 期,第 157—174 页。

^③ 屠新泉、苏晓:《中美关系与中国“市场经济地位”问题》,载《美国研究》,2016 年第 3 期,第 85—100 页。

件里指责“中国维持着一种国家主导的、破坏贸易的经济模式……给 WTO 成员带来了巨大的成本和严重的挑战”。^① 美国对中国市场经济地位认定的博弈是其长期以来对华战略的自然延伸,而美国在此议题上对中国的考量和对华发动“301 条款”的申诉如出一辙。对市场经济地位的认定是基于 WTO 规则,而“301 条款”是基于美国国内法,但都遵循同样的逻辑。

市场经济地位议题的嵌入阻止了贸易带来的全球福利水平的提升。比如,有学者指出欧盟否认中国市场经济地位使得中国各项宏观经济指标在有限下降的同时,也会使欧盟出口在中国总进口中的占比下降;同时全世界的资源配置效率也会下降,进一步导致全世界整体福利下降,与 WTO 所倡导的提升全球福利的目标相违背。^② 另外,市场经济地位认定的议题会带来新的问题,其他国家可以很容易地利用 WTO 对目标国企业进行反倾销程序,通过征收反倾销税的形式实现自身政治目标。

2. 发展中国家地位

在 WTO 协定中,特殊和差别待遇指的是旨在推动发展中国家经济和贸易发展的特殊条款,这些特殊条款包括延长发展中国家执行协议和承诺的时间、增加发展中国家的贸易机会等。发达国家都以不同的诉求要求取消和减弱这一原则。在 WTO 中,发展中国家的定位采取自我宣示法,即一国根据自身情况和需要自行选择是否以发展中国家身份加入 WTO。但在实践中,一国自行选择不同类别的国家身份意味着拥有不同的权利和义务,因此对身份的选择也会产生外部性,所选择的国家身份往往还需得到其他成员的认可。由于发达成员在 WTO 中拥有相对强势的话语权和影响力,这在很大程度上赋予了强势国家在国家身份识别问题上的自由裁量权。

近年来,特殊与差别待遇议题深受西方国家的政治考虑影响。美国在 WTO 提案中提议取消多数发展中成员的特殊与差别待遇,声称二元化的“南北”结构并不能反映当前的现实,并指责这种自我声明法会阻碍贸易自由化;^③ 欧盟在《WTO 现代化概念文件》中表现出鼓励发展中成员自愿“毕业”的态度。^④ 特朗普更是通过签署总统

^① World Trade Organization, “China’s Trade-Disruptive Economic Model-Communication from the United States,” <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W745.pdf>, 访问时间:2022年5月24日。

^② 周华、汪何媛、贾秀秀:《欧盟否认中国市场经济地位对中国及世界经济影响的剖析》,载《数量经济技术经济研究》,2017年第7期,第3—18页。

^③ World Trade Organization, “An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance,” <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W757.pdf>, 访问时间:2022年5月24日。

^④ 顾宝志:《WTO 发展中成员地位改革及中国应对建议》,载《国际贸易》,2020年第1期,第38—43页。

备忘录方式转向单边行动,声明要动用一切资源和手段实现目标,其强硬行为背后除却特朗普的行事风格外,更反映出美国经济相对竞争力下降、国内结构性矛盾亟待转移、服务于“美国优先”的贸易思维以及赢者通吃的单赢思维等多方位动因。^①

3. 人权和价值观

人权和价值观成为 WTO 讨论的重点议题是政治议题嵌入的显著表现之一,并且它往往与劳工标准相联系。劳工标准可分为政治性和经济性两种。经济性劳工标准主要包括劳工的工资水平和工作时长等。政治性劳工标准包括结社自由、集体谈判权和禁止一切形式的强迫劳动等,也被称为核心劳工标准(core labour standards)。有一种“社会倾销”理论认为,廉价产品的出口国因为未能提供合理的工资和工人在其他方面的权益保护,因而其产品能够以低廉的价格在先进工业国销售,但这也意味着出口国将这些社会问题“倾销”到进口国。澳大利亚工会理事会(AC-TU)认为,如果没有将社会机制考虑到贸易自由化之中,自由贸易带来的好处并不会自动通过涓滴效应惠及所有国家的劳工。^② 劳工标准与贸易产品的生产紧密结合,也是人力资本的重要影响要素之一,19 世纪有关此类议题的讨论聚焦的是劳工工作条件的改善。^③ GATT 和 WTO 在成立之初就把提高国际劳工标准作为主要目标之一。在 1996 年新加坡 WTO 部长级会议上,发达国家就将核心劳工标准议题添加到最后的宣言中,这也就意味着发展中国家承认核心劳工标准是一项与贸易相关的议题并承诺予以解决。^④

美国劳工联盟及产业联合会长期以来就通过国会议员给政府施压,要求调查中国的劳工标准情况以谋求中国“提高劳工标准”。但也有学者认为通过贸易制裁惩罚制定和实施劳工标准条款不严格的国家不值得提倡。^⑤ 一方面,当前存在解决国际劳工标准问题的专属机构即国际劳工组织;另一方面,WTO 成员在 1996 年新加坡部长级会议上达成的最终宣言里也强调了国际劳工组织在该领域的重要作用:“我们也申明,对国际劳工组织在提高劳工标准方面的工作给予支持,该组织是制定和处理相关

① 李双双:《WTO“特殊和差别待遇”透视:改革争议、对华现实意义及政策建议》,载《国际贸易》,2019 年第 8 期,第 4—11 页。

② Martin Ferguson, “International Trade and Workers Rights,” *International Union Rights*, Vol.1, No.7, 1994, pp.3-5.

③ 伯纳德·霍克曼等著,刘平等译:《世界贸易体制的政治经济学》,法律出版社 1998 年版,第 272—274 页。

④ 龚柏华、刘军:《从 WTO 和人权国际保护角度评在中国推展 SA8000 标准》,载《比较法研究》,2005 年第 1 期,第 113 页。

⑤ Keith E. Maskus, *Should Core Labor Standards Be Imposed Through International Trade Policy?* Washington, D.C.: World Bank, 1997, pp.65-67.

标准的称职机构。”^①

劳工标准议题的嵌入扩大了发展中国家和发达国家之间的分歧,阻碍了 WTO 经济议程的进行。在新加坡部长级会议初期,当时发展中国家要求国际劳工组织总干事米歇尔·汉森(Michel Hansenne)发出讨论劳工问题的官员邀请,但被撤回。^② 在中国加入 WTO 的谈判中,美国就曾通过联系劳工议题而拒绝中国的“入世”申请。从更深层次看,劳工标准议题实际上反映了西方国家要按照自身价值观和发展水平来绑架其他国家和地区的法律观念和法律结构。乌克兰危机的爆发更是把这类议题的政治化推向新高度。美国意图凭借在俄乌冲突后与西方盟友形成的高度团结,把 WTO 改造成所谓的“价值观贸易组织”,垄断 WTO 的话语权和规则制定权。美国联合其他西方国家和地区在 WTO 中提出对俄罗斯的制裁措施,包括取消对俄罗斯的最惠国待遇和中止俄罗斯的 WTO 成员地位,WTO 的政治对抗程度因此加剧。^③

(二) WTO 议题选择政治化的逻辑

作为协调全球贸易议题的 WTO,议程设置者在议题选择过程中引入政治议题将 WTO 的经济议程进行政治化,具体方式通常是议题间的跨领域联系策略。其行为动因主要出于三个方面。

第一,政治议题的嵌入是实现议程设置者政治目标的最直接手段。国家在某项议程中的主导权并不必然与国家总体实力挂钩,还要关注国家在具体议题领域的实力,因而议程设置者会通过嵌入自身占优的某项政治议题取得对经济议程的主导。

第二,政治议题的嵌入是议程设置者的内部政治因素在国际层面的延伸。随着全球贸易的深入发展,贸易越来越触及更多新兴领域,也越来越与很多利益集团发生冲突,贸易议题越来越与政治议题纠缠在一起。^④ 有学者就指出自由贸易会使得一国国内稀缺要素的所有者和广泛使用稀缺要素的厂商受损。^⑤ GATT 能够避免政治化的一个重要原因是专注于关税等传统经济领域的议题,但是在 WTO 框架下的讨论范围进一步扩大。在 WTO 多哈回合谈判中,讨论的议题远远超出传统贸易议题范畴,涉及特殊与差别待遇、技术合作和能力建设、最不发达国家等。

① The World Trade Organization, “Singapore Ministerial Declaration,” https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm, 访问时间:2022年3月31日。

② Virginia A. Leary, “The WTO and the Social Clause: Post-Singapore,” *European Journal of International Law*, Vol.8, No.1, 1997, pp.118-122.

③ 易小准等:《俄乌冲突对国际经贸格局的影响》,载《国际经济评论》,2022年第3期,第9—14页。

④ 罗伯特·吉尔平著,杨宇光等译:《全球政治经济学》,上海人民出版社2020年版,第201—206页。

⑤ 罗纳德·罗格夫斯基著,杨毅译:《商业与联盟:贸易如何影响国内政治联盟》,上海世纪出版集团2012年版,第1页。

第三,政治议题的嵌入深受 WTO 议题范围扩大化的影响,而 WTO 议题范围的扩大反映了全球贸易治理范围的扩大。GATT 前五轮谈判议程只包含了关税减让,随着谈判的进行议程逐渐扩展。WTO 官网所涵盖的贸易话题已经扩展到贸易能力建设、新冠肺炎疫情与世界贸易等十多项主题和几十项议题。菲利普·施密特(Philippe C. Schmitter)指出全球治理范围的扩大可以增加感兴趣的受众。^①这种治理范围的扩大不仅有功能领域内的扩大,也包含超出原本职能领域的议题范围的扩大,政治议题的嵌入即为重要表现。

由此可见,政治议题的嵌入使 WTO 改革分歧难以弥合,也成为各方表达政治不满的标靶。在 1999 年西雅图会议期间,针对 WTO 的示威游行抗议的主题就包含对经济不平等、资本主义的贪婪和工人遭受剥削等一系列指责。总之,政治议题的嵌入使得原本就岌岌可危的 WTO 承载了更多政治目标和功能,并制造了更多的谈判分歧,改革也面临来自包含国内层面在内的多方面的政治阻力。

五 经济议题外溢与 WTO 议题界定的政治化

议题界定的政治化是 WTO 经济议程政治化的另一重要表现。这一路径的客体是经济议题,主要表现为经济议题的外溢,并由此弱化相关议题的经济功能。在 WTO 中,一些成员将经济议题的讨论外溢到政治领域,并试图通过政治外溢获取自身的竞争优势,导致相关议题脱离经济收益的考虑范畴,增加成员达成一致意见的难度。

(一) WTO 议题界定政治化的表现及影响

WTO 中知识产权议题和农产品准入议题的界定体现了经济议程的政治化倾向。作为议程设置者的 WTO 成员,通过把这些经济议题进行政治化处理,使得经济议题更难达成协定。

1. 知识产权议题

知识产权的议程设置更能体现出跨领域的议程设置特征,与健康权等人权和发展权交织,也是多哈回合谈判的重要议题。根据 WTO 官方的分类,知识产权包括版权和与其相关的权利以及工业产权。

知识产权议题与发展权和人权等议题相联系。首先,国际层面的知识产权讨论与贸易本身的发展密不可分,在市场化要素自由流通的过程中,国际知识产权规则一直

^① Philippe C. Schmitter, "Three Neo-functional Hypotheses About International Integration," *International Organization*, Vol.23, No.1, 1969, p.166.

依托于商品、服务和贸易等有机要素。同时,知识产权一直与发展权紧密相连。在多哈回合谈判中,知识产权议题成为发展中成员扭转乌拉圭回合以来不平衡局面手段。^①其次,知识产权议题本身带有强大的政治效果。苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)将知识作为其定义的四种结构性权力的一种,与安全、生产、金融相互联系、相互作用。^②有学者指出,在权力逻辑的前提下,体系主导国希望通过加强知识产权保护等手段保持技术垄断,维持与其他国家的不对称依赖关系。^③

WTO 谈判达成的《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS)体现了跨议程特征。1994年,美国通过《北美贸易协定》将知识产权的相关规则列入国际投资的征收与补偿条款,实现了知识产权议题在区域层面的制度化。而1995年WTO达成的TRIPS在内容上以美国的国内相关的知识产权标准为基础,几乎将其扩展到与创新创造相关的所有领域,在适用范围上推广到WTO的所有成员。该协定自诞生以来就极具争议,因为它将知识产权的保护标准适用于几乎所有类型的国际贸易商品,致使“全球贸易体系突然被迫遵守由发达国家制定的规则”。^④

各方围绕知识产权议程一直分歧不断。在与健康权这类人权和全球发展议题的跨议程联系中,TRIPS所规定的知识产权商品范围囊括了药品,而该协定签署时正值非洲艾滋病大流行急剧升级的时期。1997年南非政府就《药品及相关产品管理法案》通过一项修正案,允许进口与专利药相仿的廉价非品牌药,引发了39个国际医药公司对南非政府的上诉以及对美国政府的政治谴责。^⑤除此之外,发展中国家与发达国家在儿童死亡率和产妇死亡率等健康水准主要指标的差距在TRIPS生效后十几年里不断扩大。^⑥在美国国内层次上,有学者指出“私营部门在将知识产权保护进行政治化上取得了显著的成功”,这种国内层次的成功很自然地传递到了国际层面上,美国国内12家大型跨国集团的高层管理人员通过结成跨行业联盟知识产权委员会(the In-

① 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139—140页。

② 苏珊·斯特兰奇著,杨宇光等译:《国际政治经济学导论:国家与市场》,上海人民出版社2019年版,第128—148页。

③ 任琳、黄宇韬:《技术与霸权兴衰的关系——国家与市场逻辑的博弈》,载《世界经济与政治》,2020年第5期,第134—138页。

④ Adrian Flint and Jill Payne, “Intellectual Property Rights and the Potential for Universal Access to Treatment: TRIPS, ACTA and HIV/AIDS Medicines,” *Third World Quarterly*, Vol.34, No.3, 2013, p.505.

⑤ 黄瑶、徐里莎:《传染病药品知识产权国际保护法制的正当性——以TRIPS协定的发展为视角》,载《知识产权》,2004年第2期,第60页。

⑥ 严永和、甘雪玲:《知识产权法公共利益原则的历史传统与当代命运》,载《知识产权》,2012年第9期,第12—21页。

lectual Property Committee)的方式,游说美国政府在国际层面加强知识产权保护,并同欧洲和日本一起在乌拉圭回合中提升知识产权议题的重要性。^①此外,美国商会还联合知识产权委员会通过向美国贸易代表办公室递交建议报告等方式挑起中美知识产权问题争端。

知识产权议程的政治化导致成员在其他议题上的分歧扩大,极化了各方的立场,是经济议题被用作政治手段的重要体现。发达国家通过 TRIPS 的达成将几乎所有商品都纳入其管辖范围,限制了后发国家的健康权和发展权等权利。这种跨领域的国际议程设置不仅使得其与保护知识产权的初衷相违背,也成为 WTO 的冲突爆发点,使得健康权等权利蒙上政治的阴影,与 WTO 所应达到的提升全球层面福利水平的目标相违背。

2. 农产品议题

WTO 相关的农产品谈判体现了发达国家对议程的掌控。与传统的理论范式相比,国际议程设置研究不仅需要研究发生了什么,也需要研究没发生什么,与农业相关的全球性协定在早期的全球贸易谈判中长期缺席和难以达成共识是其重要表现。

农业议程在全球多边贸易谈判中的长期缺失和难以达成共识不仅是发展中国家议程设置能力处于劣势的体现,这一现象也加剧了发展中国家在国际贸易中的劣势地位。在全球性农业协定达成以前,大多数工业国为尽量减少自身农业和贸易政策,迫使其他国家进行相对较大的调整。^②在 GATT 的前五轮谈判中,发达国家将国际议程聚焦于关税,从而规避掉自身国内得到大量补贴的农产品准入议题,使得全球农业市场政策呈现出扭曲的局面。

农产品议题难以达成一致体现了发达国家对议程的控制。在 WTO 的谈判领域中,农业是最敏感、最难取得一致的领域之一。^③在农产品的谈判范围上,美国曾主张纳入所有加工和未加工的农产品、林产品和渔产品,另外还包括单独的热带产品和以自然资源为基础的产品;欧共体也主张包括所有加工和未加工的农产品,产品范围集中于发达国家供给过剩和有出口利益的商品,实际上都已经超越了农产品的范畴。^④谈判范围的外溢使得有关农产品的自由贸易协定更难达成,也使得更偏向于追求农产品自由贸易的广大发展中国家利益受损。

^① Susan K. Sell, *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp.75-96.

^② Jacqueline W. Miller, et al., "From Cancer Screening to Treatment: Service Delivery and Referral in the National Breast and Cervical Cancer Early Detection Program," *Cancer*, Vol.120, No.S16, 2014, pp.2549-2556.

^③ 林毅夫、胡书东:《加入世界贸易组织:挑战与机遇》,载《国际经济评论》,2000年第3期,第5—9页。

^④ 哈蒙·托马斯著,黄胜强译:《乌拉圭回合农产品谈判问题》,载《国际经济评论》,1993年第11期,第56—61页。

农产品议题的政治化导致谈判联盟派系林立、互相交叉,加剧了WTO成员达成共识的难度。非加太集团(African, Caribbean and Pacific)、非洲集团(African Group)、热带产品集团(Tropical Products)、凯恩斯集团(Cairns Group)、太平洋集团(Pacific Group)、亚洲发展中经济体(Asian Developing Members)、三十三国集团(G33)、二十国集团(G20)、^①第十二条协定成员(Article XII Members)、棉花四国(Cotton-4)和小型脆弱经济体(Small, Vulnerable Economies)等集团的成员交叉分散,与在农产品谈判方面的立场均不尽相同相关(见表3)。这使得关于农业的谈判已成为WTO多哈发展议程成败的关键因素。^②特别是当农产品市场准入等议题未能完全解决,电子商务和政府采购等新问题又提上议程,使得谈判进程更加步履维艰,最终WTO的谈判机制在多哈回合谈判“一轮游”后彻底停摆。

表3 与农产品谈判相关的部分利益集团

集团名	主要偏好	成员构成
非加太集团	针对欧盟进行农业议题谈判	79个非洲、加勒比和太平洋地区成员
非洲集团	广泛	53个成员和观察员
热带产品集团	寻求扩大热带产品市场准入	8个发展中成员
凯恩斯集团	寻求农产品贸易自由化	19个农业出口成员
太平洋集团	广泛	14个岛国地区发展中成员
亚洲发展中经济体	广泛	35个亚洲发展中成员
三十三国集团	寻求发展中国家灵活地进行有限的农业市场开放	47个发展中成员
二十国集团	敦促发达国家在农业领域进行有雄心的自由化改革	23个发展中成员
第十二条协定成员	力求缩小原始成员的承诺与该小组成员作为其加入WTO的一部分而作出的更高水平承诺之间的差距	23个成员
棉花四国	寻求削减棉花补贴和关税	4个中非和西非成员
小型脆弱经济体	寻求灵活性并加强对脆弱的小型经济体的特殊与差别待遇	33个成员和观察员

资料来源:笔者根据WTO网站信息整理。参见The World Trade Organization, “Groups in the Agriculture Negotiations,” https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm, 访问时间:2022年1月15日。

① 成立于2003年的发展中国家集团。

② Will Martin and Kym Anderson, “The Doha Agenda Negotiations on Agriculture: What Could They Deliver?” *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.88, No.5, 2006, p.1211.

农产品准入议题体现了发展中国家议程设置能力的不足,同时这种不足又使得发展中国家无法将合理的国家偏好转化为国际议程。发展中国家的谈判人员、预算资金和谈判技巧等能力的不足影响了其在贸易谈判中的地位,^①进一步限制了自身能力的提高,从而陷入一种恶性循环。

(二) WTO 议题界定政治化的逻辑

WTO 经济议题的政治化主要通过议题界定实现。首先,由于国家利益和 WTO 的总体利益并不总是一致,这使得成员之间的经济目标具有异质性。其次,WTO 的“一揽子承诺”、协商一致原则和协定的全体约束性作为议程规则,使得 WTO 的经济议程具有一定的政治约束力。最后,经济议题本身也越来越与其他议题相关联,这些都造成了 WTO 经济议题的外溢。

议程设置者的国家利益与 WTO 所倡导的全球福利的实现并不总保持一致是政治化的动力来源。内嵌自由主义理论指出,第二次世界大战后国际经济秩序的悖论在于国家同时保持对外自由贸易承诺和对内的政治管理。^② 根据利益集团理论,一国政府的决策更多受政治影响力高的群体的偏好影响,强大的国内进出口利益集团通过向政府施压影响政府决策,因而消费者群体对贸易自由化的偏好并不必然转化为国家贸易政策,国家最后达成的国际贸易协议并不必然是其最大化自身福利的结果,而是取决于相关利益集团的影响力。^③ 有学者也指出贸易冲突的结果就是不同国家为追求自身利益而重新制定贸易政策的相互博弈,当双方由于政治成本无限增加导致利益受损后,具有政治激励的政府之间就会进行贸易谈判以实现贸易均衡。^④

WTO 成员驱动的运行模式和基于一致同意的协商准则促进了经济议题的外溢。首先,WTO 是成员驱动模式运行的国际组织的典型代表,作为合法成员的国家行为体起着比秘书处等机构人员更重要的作用,这使得国家偏好转化为议程有了基础。其次,WTO 在多哈回合谈判中采取“一揽子承诺”的议题捆绑模式,要求谈判成员必须全部接受或全部拒绝协议内容,不可以选择性接受部分协议内容,这就使得单个领域的议题也可以对全体议程产生重要约束。最后,有学者通过研究协商一致原则在 WTO 中的实践指出,尽管贸易回合是通过基于法律的讨价还价发起的,但硬

① 张向晨、徐清军、王金永:《WTO 改革应关注发展中成员的能力缺失问题》,载《国际经济评论》,2019 年第 1 期,第 23 页。

② John Gerard Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, pp.393-398.

③ 杜玉琼:《WTO 贸易报复机制的实施——以利益集团理论为视角》,载《现代法学》,2012 年第 1 期,第 163 页。

④ 格罗斯曼·赫尔普曼著,李增刚译:《利益集团与贸易政策》,中国人民大学出版社 2005 年版。

性法律(hard law)是在回合结束时生效的,谈判回合则是通过基于权力的讨价还价而结束。^①

经济议题本身的外溢性变化也是重要原因。根据经济议题政治化的来源和动力可以划分为三种类型的外溢:第一种是经济议题的技术性外溢,指由于贸易本身的发展而带来的新议题,比如知识产权议题与发展权和健康权等议题的交织。第二种是议题的政治层面外溢,主要指议题本身发生在国内层面,但通过国内政治单元的政治化外溢到了国际层面。第三种是议题的区域层面外溢,指该议题本身在发生结果或是造成结果上就具有全球性,比如环境问题,不可能只在区域内解决。三个层面互相交织、相伴而生,但都离不开决定议题政治属性的政治基础。从表面上看,这些议题仍属于经济范畴,但实际上由于议题界定的政治化,它们已经偏离了经济议题主要考虑的经济互利共赢,而将成员之间的竞争甚至对抗引入其中,WTO改革因此举步维艰。

六 结论与启示

在当前大国竞争甚至对抗日益加剧的背景下,WTO改革正在沦为部分成员的工具甚至是武器。议程政治化使WTO改革承载了成员之间竞争或对抗的目标和功能,从而阻碍和破坏了WTO改革进程。议程设置者通过议题选择和议题界定两个路径使得WTO的经济议程政治化,也使得WTO的协定安排越来越触及政治领域,进而导致成员之间立场的极化,也使得经济议程越来越复杂化。议题选择的政治化表现为政治议题的嵌入,议题界定的政治化表现为经济议题的外溢:前者是政治手段的拓展,后者是政治手段服务于经济目的;前者的行为客体是政治议题,后者的行为客体是经济议题。但两个方面都服务于议程设置者的政治目标,并导致议程参与方达成共识的难度增加。

虽然WTO面临严重的政治化问题,但仍是当今世界最重要的全球性多边贸易协调组织。近年来,中美贸易冲突加剧、欧盟发布《外国补贴白皮书》、各成员单方面征收数字税等现象表明了一个有效的全球多边贸易协调机制仍然不可或缺。特定经济议程中的协定达成也预示了去政治化的潜力。如2021年12月3日,由67个成员参加的服务贸易谈判协定历经4年谈判终于达成协定,参与该协定谈判的

^① Richard H. Steinberg, "In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO," *International Organization*, Vol.56, No.2, 2002, pp.339-374.

64个成员占全球服务贸易的90%。^① 经济合作与发展组织(OECD)发布的贸易报告指出,该协定可改善商业环境,使得全球服务贸易的成本减少1500亿美元,并使得WTO所有成员的出口商在与协定签署国进行贸易时将都受益。^② 2021年12月10日,根据中国商务部的消息,由中国、欧盟、俄罗斯和日本等112个WTO成员联合签署《投资便利化联合声明》,并将争取在2022年年底推动最终达成投资便利化多边协定。^③ 这一协定是在2016年G20杭州峰会通过的《G20全球投资指导原则》基础上的进一步发展,其达成彰显了WTO仍具有相应潜力以及各方想要其发挥应有治理职能的意愿。上述两项协定都是成员在抛开政治争议后达成的重要成果。

作为国际经济协调平台,WTO只有走向去政治化的改革才能实现“退一步进两步”的目标,恢复其机制作用的发挥。可通过专注于合作论坛性质而赋予总干事更多实权、推动诸边协议谈判模式和功能性作用的发展来达成这一目标。

第一,在议题选择层面,赋予总干事等部门更多实权。在国际组织中,正式领导人如果能较好地行使议程管理、经纪和代表的职能,加上所拥有的特权资源,能使他们引导谈判达成协议。^④ 在WTO框架内,行使主席权利的秘书处已被授予议程管理的基本职责,但真正的权力仍然掌握在各个成员手里。《建立世界贸易组织的马拉喀什协议》第6条规定:“总干事和秘书处工作人员的职责应完全属于国际性质。在履行其职责时,总干事和秘书处工作人员不得寻求或接受WTO以外的任何政府或任何其他权力机关的指示。他们应避免采取任何可能对其国际官员地位产生不利影响的行动。WTO成员应尊重总干事和秘书处工作人员职责的国际性质,不应试图影响他们履行其职责。”^⑤而在WTO的长期实践过程中,秘书处也发挥着一系列非政治性作用,如对争端解决机制中的专家组进行法律协助、为贸易政策评审机构受评审的成员提供贸易政策信息等。但是受制于人员人数和经费及职能限制,秘书处难以发挥更大的作用。

^① The World Trade Organization, “Negotiations on Services Domestic Regulation Conclude Successfully in Geneva,” https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/jssdr_02dec21_e.htm, 访问时间:2022年1月10日。

^② The World Trade Organization, “OECD, WTO Issue Joint Study on Economic Benefits of New Services Domestic Regulation Deal,” https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/jssdr_26nov21_e.htm, 访问时间:2022年1月10日。

^③ 中国商务部:《112个世贸组织成员就投资便利化谈判发布联合声明》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmwx/202112/20211203228216.shtml>, 访问时间:2022年1月10日。

^④ Jonas Tallberg, “The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation,” pp.241-265.

^⑤ United Nation, “Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization,” <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201867/volume-1867-I-31874-English.pdf>, 访问时间:2022年6月26日。

在新冠肺炎疫情期间,秘书处可以发挥收集贸易政策信息的作用,并提供及时且高质量的分析来推动成员间的议程谈判。^①

第二,在议题界定层面,推动诸边协议谈判模式。诸边协议谈判模式是WTO法律框架内允许成员自主参加的谈判模式,聚焦于某一特定议题。在学理上,有学者积极主张其“是解决WTO共识工作实践限制的一种方式,并通过志同道合的成员之间针对特定议题的合作来补充传统贸易协定”,^②在WTO实践中曾达成过民用航空器贸易协议、政府采购协议和国际奶制品协议等。相较于传统主流的协商一致的谈判模式,诸边协议谈判模式的参与成员较少,能够降低分歧的可能性;成员的利益偏好较为类似,能显著降低谈判成员间的异质性;谈判客体单一,聚焦于单个议题,能够减少议程设置者采取跨议题议程设置的可能性。^③

第三,推动WTO功能性议程的建设。一方面,有学者认为WTO的主要价值在于帮助各国政府保持国内贸易政策公开、透明并建立在自由的轨道上,^④因而专注于功能性作用的加强不仅使得WTO改革走向实现其价值的正确方向,也能在短期内恢复WTO的部分职能;另一方面,有学者通过研究发展中国家在发展议程中的表现指出,旨在解决发展中国家存在能力缺失问题的发展议题中,能力缺失问题制约了发展中国家的谈判水平以及将谈判成果转化为国内经济发展的程度,“发展中国家的谈判人员、预算资金和谈判技巧等能力不足问题影响了其在贸易谈判中的地位,以致无法有效应对多边发展议题”。^⑤因而,WTO可以通过对发展中国家议程的能力建设等方面给予援助,以破解发展中成员因能力欠缺而无法推动自身所需议程的恶性循环。

(截稿:2022年6月 编辑:沈 陈)

① Simon Evenett and Richard Baldwin, “Memo to the New WTO Director-General: Never Waste a Crisis,” <https://voxeu.org/article/memo-new-wto-director-general-never-waste-crisis>, 访问时间:2022年6月26日。

② Bernard M. Hoekman and Petros C. Mavroidis, “WTO Reform: Back to the Past to Build for the Future,” *Global Policy*, Vol.12, Supplement 3, 2021, pp.5-12.

③ 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219—220页。

④ 伯纳德·霍克曼等:《世界贸易体制的政治经济学》,第252—253页。

⑤ 张向晨、徐清军、王金永:《WTO改革应关注发展中成员的能力缺失问题》,载《国际经济评论》,2019年第1期,第24页。