

新兴经济体对 WTO 规则的冲击与展望*

叶 扬¹, 张 文²

(1. 中国社会科学院 世界经济与政治研究所, 北京 100732; 2. 北京师范大学 经济与工商管理学院, 北京 100875)

摘 要:WTO 成立以来, 新兴经济体(E11)快速崛起, 在全球经济总量中所占比重不断上升, 改变了全球经济格局, 也对作为全球经济治理重要支柱的 WTO 规则体系带来持续冲击, 对 WTO 规则的制定、实施、价值取向以及改革进程的影响日益凸显。针对当前复杂的国际经济形势, 新兴经济体应加快产业升级, 提升经济实力; 借助现行 WTO 机制, 巩固谈判联盟, 推进多边磋商; 以实力为支撑, 以决策程序改革为重点, 以双边及诸边协议为辅助, 稳步推进 WTO 规则改革。作为新兴经济体的重要成员, 中国必须注意外交政策与贸易政策的耦合, 重视诸边关系的发展, 在多边舞台上要表现出积极主动的态度, 并积极与其他新兴经济体合作, 加强发展中成员参与 WTO 事务的能力建设。

关键词:新兴经济体; 全球经济治理; 世界贸易组织; WTO 规则体系; 双边关系; 诸边关系; 多边关系; 贸易自由化; 发展回合

中图分类号: F116; F743.1; F114.44

文献标志码: A

文章编号: 1674-8131(2014)05-0059-11

一、引言

20 世纪 90 年代以来, 以中国、印度、巴西、南非、俄罗斯等国为代表的新兴经济体(Emerging Economy)迅速崛起, 对第二次世界大战之后形成的国际经济秩序形成巨大冲击, 作为最主要国际经济组织之一的世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)也深受其影响。这些在经济全球化中涌现出的新兴力量, 一向有“新兴市场”“新兴工业化国家”“新兴经济体”等称谓, 这些不同的称谓指代了全球经济格局中新兴力量的不同方面的特征。中国社会科学院张宇燕和田丰等(2010a)在其为博鳌亚洲论坛编写的《新兴经济体发展 2009

年度报告》中, 将“二十国集团”(G20)中的十一个发展中国家界定为“新兴经济体”, 即阿根廷、巴西、俄罗斯、韩国、墨西哥、南非、沙特阿拉伯、土耳其、印度、印度尼西亚和中国, 统称为“E11”。在他们随后公开发表的论文中进一步提出, 新兴经济体应主要指“第二次世界大战后经济相对快速增长、具有较大经济规模和人口总量、目前人均收入相对较低、经济开放程度较高、具有广泛代表性的发展中经济体”(张宇燕等, 2010b), 共有七项判别标准: (1)第二次世界大战以来具有相对较高的经济增长率; (2)具有相当的经济规模和人口总量; (3)目前具有中上等或中下等的人均收入水平; (4)不在公认的发达国家或最不发达国家之列; (5)具有较高

* 收稿日期: 2014-05-09; 修回日期: 2014-06-16

基金项目: 中国社会科学院首批院创新工程重大项目(2013YCXZD)“新兴经济体与国际经济新秩序”

致 谢: 感谢中国社会科学院徐秀军副研究员和贾中正博士对本文写作提供的帮助。

作者简介: 叶扬(1982—), 女, 天津人; 助理研究员, 经济学博士, 就职于中国社会科学院世界经济与政治研究所, 主要从事全球治理研究; Tel: 01085195772, E-mail: yeyang@cass.org.cn。

的经济开放度;(6)具有较为广泛的代表性;(7)具有较小争议性。据此,G20 中除发达国家之外的十一个发展中国家最符合上述标准,是当之无愧的“新兴经济体”。本文采纳上述权威观点,文中所提及的新兴经济体均指“E11”。

自 1995 年世界贸易组织成立以来,经济全球化浪潮席卷世界,以“E11”为代表的新兴经济体迅速崛起,在全球经济格局中的地位日益突出,成为重建国际经济秩序和全球治理中举足轻重的一股力量。徐秀军(2012)通过对比“E11”和“G7”的主要经济指标(包括经济总量与增速、对外贸易与投资、

对外金融实力等方面),描述了新兴经济体的崛起态势,而从新兴经济体在全球经济总量中所占比重的变化趋势上(图 1),也可以清楚地看到近二十年来新兴经济体在全球经济版图中的地位变迁。伴随着新兴经济体的崛起,旧有国际经济秩序遭到持续冲击。本文将以 WTO 规则体系为着眼点,从宏观层面回顾并分析新兴经济体对 WTO 规则体系冲击的历程,并对未来新兴经济体推进 WTO 规则改革的方向和策略进行展望,进而提出中国在 WTO 规则改革中应发挥的重要作用。

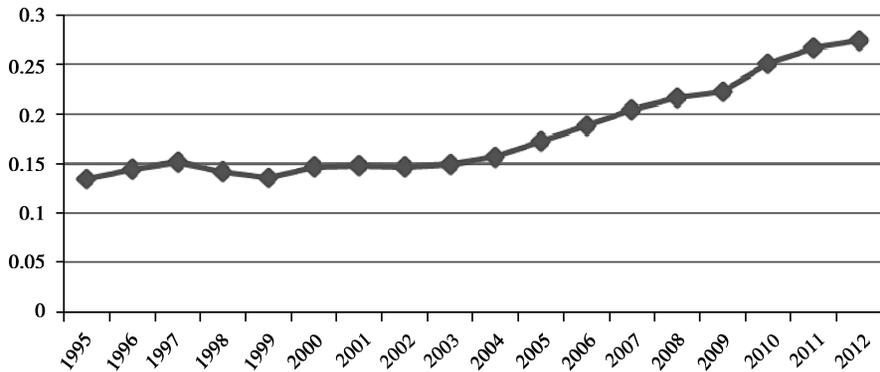


图 1 新兴经济体 GDP 在全球 GDP 中所占比重变化趋势

数据来源:世界银行网站(<http://data.worldbank.org>),GDP 使用现价美元计量。

二、新兴经济体冲击 WTO 规则的表现

一般所说的 WTO 规则,通常指的是《马拉喀什建立世界贸易组织协定》(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization,简称《WTO 协定》)及其附件,该协定由协定主体以及其项下的四个附件组成,涵盖了货物贸易、服务贸易及与贸易有关的知识产权等各个方面,并为贸易争端解决设置了特别的规则和程序;同时,《WTO 协定》附件三中规定的贸易政策审议机制对成员国政府制定的贸易政策的透明化提出要求。通常我们把《WTO 协定》及其附件称为“WTO 贸易规则”,简称“WTO 规则”,而 WTO 则是以规则为基础的体系(赵柯,2012)。

本文认为,WTO 规则应包括一切影响 WTO 运转(包括决策、实施、审议、谈判、争端解决等各个方面)的制度性因素,既应包含 WTO 协议所规定的正式规则,也应包括约定俗成、为众多成员接受且执行但未成文的非正式规则。就 WTO 规则体系来

说,按照其内容可分为四大方面:组织体系、决策程序、经贸协议、审议和争端解决机制。由于规则本身的刚性和惯性特征,所以“制订规则的规则”(如组织体系、决策程序等)极少变动,WTO 成立以来其规则的变化主要体现在经贸协议等方面,也就是贸易规则方面。

伴随其经济崛起,新兴经济体对 WTO 规则体系不断冲击,撼动了旧有国际经济秩序。本文根据相关公开资料进行整理,通过表 1 将多哈回合谈判以来新兴经济体影响 WTO 规则的具体表现做一简单罗列,以梳理清楚新兴经济体冲击 WTO 规则的简要脉络。

大体上说,21 世纪初新兴经济体与发达国家在经贸谈判中的摩擦较多,双方在很多议题上都针锋相对,而这个时期也恰恰是新兴经济体在国际经济秩序中奠定自己经济地位的阶段。经过摩擦阶段之后,新兴经济体与发达国家在多边谈判中的争斗步伐逐渐放缓,双方陷入僵持对峙阶段。而近几年来,在

全球经济形势动荡的背景下,为应对全球经济治理中的新问题,新兴经济体与发达国家的双边、诸边合作开始增多,也推动了多边贸易谈判缓步前行,并最终在 2013 年 12 月达成了《巴厘岛部长宣言》。

表 1 多哈回合谈判以来新兴经济体影响 WTO 规则的主要表现

时间	事件	新兴经济体的主要表现	结果	评价
2001 年 11 月	WTO 第四次部长级会议在多哈召开	新兴经济体着力推动“发展议题”谈判。	启动多哈回合谈判,中国成为 WTO 正式会员。	拉开新一轮多边贸易谈判序幕;中国作为新兴经济体的重要代表开始参与到国际经贸规则的制定中,引起全球贸易治理的重大变化。
2002 年 4 月	非农市场准入谈判组会议	反对发达国家的时间安排建议。	最终方案为 4 月 30 日完成非农减让模式谈判。	最终时间表是发展中集团与发达集团的相互妥协。
2003 年 8 月	WTO 秘书处散发部分发展中国家关于农业谈判问题的联合提案	巴西、印度、南非在 2003 年 6 月发布《巴西利亚声明》,以新兴经济体为核心的发展中国家反对发达成员农业补贴。	WTO 下的 G20 ^① 成立,其关于农产品的替代提案成为 9 月 4 日坎昆会议文件。	G20 成为发展中成员的核心谈判联盟,在多边贸易谈判中成为发展中成员的代言人,甚而影响到 WTO 多极谈判格局形成。
2003 年 9 月	WTO 第五次部长级会议在坎昆召开	在主要议题的谈判中,新兴经济体反对发达成员的农业补贴以及市场保护。	坎昆会议主要贸易议题谈判失败;柬埔寨、尼泊尔入世。	新兴经济体崛起令世界贸易格局与力量对比发生变化,发达成员已难以操控多边贸易谈判局势。
2004 年 8 月	WTO 总理事会会议	新兴经济体(主要是印度、巴西)与发达成员互有让步,最终协商一致。	达成《多哈回合框架协议》。	被认为是最重要的阶段性成果,为未来多边谈判的推进奠定基础。
2005 年 12 月	WTO 总理事会会议	新兴经济体与发达成员协商一致。	通过了《修改〈与贸易有关的知识产权协定〉议定书》	各方协商一致,取得 WTO 成立以来难得的成果。
2005 年 12 月	WTO 第六次部长级会议在中国香港举行	中国免除了 31 个国家 17 亿美元的债务,以及对 25 个国家的产品免关税进口。	会议决定 2013 年取消出口补贴,棉花出口补贴与国内支持尽快取消,并对最不发达国家给予免关税、免配额待遇;正式批准汤加加入 WTO。	在西雅图、坎昆会议失败之后,多哈回合峰回路转,众多成员看到推进多哈回合谈判的一线曙光。
2006 年 4 月、5 月	“12 方高官磋商”在日内瓦两次举行	新兴经济体之间以及新兴经济体与发达经济体之间要价差别较大,谈判没有进展。	与会各方(美国、欧盟、澳大利亚、巴西、加拿大、埃及、印度、日本、挪威、马来西亚、肯尼亚和中国)没有达成一致。	主要贸易国分歧难以消除,多哈回合谈判笼罩阴霾。
2006 年 7 月	六方部长会议(美国、欧盟、日本、澳大利亚、巴西和印度)	巴西、印度坚持立场,与发达国家互不让步。	六国未能就农业和非农产品市场准入达成一致;最终 WTO 总理事会被迫宣布多哈回合谈判中止。	WTO 成立以来的最大挫折,彰显多极化贸易格局中发展中成员与发达成员的利益冲突。

^① 这里提及的“G20”不是指 1999 年 12 月 16 日在德国柏林成立的“二十国集团”(也简称“G20”),而是 WTO 框架下的一个发展中国家谈判联盟,也被称作“20 国协调组”。它是多哈回合中发展中成员之间的一个农业谈判协调机制,主要由亚洲、非洲和拉丁美洲的发展中国家组成。其中,巴西充当了协调国,中国、印度、阿根廷、南非是核心成员。因参加会议的成员数量经常发生变化,有时也被称为“21 国集团”(G21)或“22 国集团”(G22)等。为了保持协调机制的形象和稳定性,该协调机制决定,不管参加协调的国家数目如何变化,以后都叫“G20”,其主要反映了作为农业贸易大国的发展中国家的利益要求。

续表

时间	事件	新兴经济体的主要表现	结果	评价
2006年 12月	WTO 理事会会议	各国在相关决议上达成一致。	WTO 理事会通过了《区域贸易协定透明度机制》的决议。	对区域贸易协定的成员的义务有了明确规定。
2007年 1月	在日内瓦 WTO 总部召开全体 成员大使会议	新兴经济体成员赞成恢 复多哈回合谈判。	多哈回合谈判全面恢复。	各方认识到多边谈判的重要性,多 哈回合谈判迎来转折。
2009年 11月	WTO 第七届部 长级会议在日 内瓦召开	巴西、印度等批评发达 国家贸易保护、阻碍多 哈回合谈判进程;中国 促推多边谈判。	审议 WTO 工作;未就多哈回 合展开谈判,但各方承诺 2010 年结束多哈回合谈判。	新兴经济体在金融危机、欧债危机 背景下立场坚定,多边谈判继续 僵持。
2011年 12月	WTO 第八届部 长级会议在日 内瓦召开	“G20”在农业议题上要 求发达国家改革农业政 策以削减补贴、开放市 场;中国呼吁维护多边 贸易体制。	多哈回合谈判继续停滞;为 最不发达国家在服务贸易、 知识产权、加入便利等诸多 方面做出了重要决议;会议 正式批准俄罗斯、萨摩亚和 黑山加入世贸组织。	俄罗斯加入 WTO 进一步增强了新 兴经济体在 多边谈判中的影响力; 本届会议取得了一些有利于发展 中成员的成果,但多哈回合谈判仍 无进展。
2013年 12月	WTO 第九届部 长级会议在印 尼巴厘岛召开	在农业问题上印度与多 国立场分化,但最终各 方协商一致;中国努力 化解争端方冲突,对诸 边关系采取开放态度。	发表《巴厘岛部长宣言》,达 成“巴厘一揽子协议”即“早 期收获”协议,对各方均有 利的“贸易便利化”协议 达成。	多哈回合谈判 12 年僵局终获历史 性突破;新兴经济体展现了力量, 也展现了灵活性。

三、新兴经济体对 WTO 规则体系的影响

长期以来, GATT/WTO 规则的制定与执行都被发达成员所主导, 这是旧的国际经济权力结构的直观反映。正如被称为“WTO 之父”的约翰逊·杰克逊所指出的, 关贸总协定从程序上和结构上对发展中国家不利: 一是关贸总协定在某种程度上反映了讨价还价权, 谈判的结果体现了讨价还价权的大小, 谁有更多可以交换的东西, 谁就能得到更多, 小国家很难与发达国家抗衡; 还有一点是总协定的复杂性对发达国家有利, 因为他们有足够的外交家和专家, WTO 的法律渊源中, 除了明文规定外, 还有许多不成文的习惯(张向晨, 2000)。

在众多发展中成员努力下, 乌拉圭回合谈判中, 公平、平等、特殊与差别待遇等原则被更多尊重, 由此建立起的 WTO 规则从制度层面上说已经比较成熟, 被称为由“权力导向”走向了“规则导向”。但是在此后的多边谈判实践中, 发达成员仍能凭借其强大影响力主导谈判, 令多边谈判沦为少数发达成员的游戏, 这也就是所谓的 WTO 的美、

欧、日、加“四极”权力格局。“四极”通过非正式的“绿屋会议”机制和多边协商的“同心圆模式”, 垄断了多边谈判的话语权, 主导了几乎所有 WTO 规则的制定过程。新兴经济体强势崛起之后, 发达成员已经不能再像以往那样操控 WTO 的规则。不管是在规则的制定层面还是实施层面, 新兴经济体的崛起都对 WTO 规则体系形成重大挑战, 并在相当程度上影响到 WTO 规则的价值取向, 推动了 WTO 规则的改革。可以说, 新兴经济体的崛起已经在一定程度上撼动了旧的国际经济秩序。

1. 新兴经济体已成为 WTO 规则制定的重要意见方, 在 多边谈判中其意愿、提案得到有效尊重, 其参与规则制定的资格已被 WTO 成员普遍接受。

首先, 新兴经济体在参与多边谈判时, 积极表达广大发展中国家的利益诉求, 尽力实现 WTO 经贸规则的公平、互惠与差别待遇原则, 这引起了 WTO 多边谈判形势的重大变化。多哈回合谈判的一个重大特征就是发展中成员通过组建谈判联盟

的方式加重分量、提升话语权,由此形成了“G20”“G33”^①等谈判联盟,在这些代表发展中成员利益诉求的谈判联盟中,新兴经济体国家是当之无愧的核心与领袖。发展中成员集团随着新兴经济体的崛起而底气日足,在多哈回合谈判中与发达成员集团壁垒分明、针锋相对。多哈回合谈判几度停滞,实质上反映的是谈判局势的动荡和各国自发的适应性调整过程,一旦各成员方认清形势,特别是发达成员认识到发展中成员尤其是新兴经济体的重要作用、承认其话语权后,谈判进程便可推进。2013年12月WTO第九届部长级会议最终通过《巴厘岛部长宣言》的一揽子协定,便是新形势下发达成员与发展中成员理性合作的结果。可以想见,在未来新兴经济体进一步发展壮大之后,发展中集团必然能够在多边贸易谈判中拥有更多筹码,利益诉求能够得到更多尊重,最终获得与发达成员平等对话、合作互利的资格。

其次,新兴经济体作为最具代表性的发展中成员,不仅在WTO的正式谈判中发挥重要作用,而且作为新兴的“贸易极”,也被纳入“绿屋会议”等非正式的谈判程序中。近年来,多边谈判中一个令人关注的现象就是印度、巴西逐渐取代日本和加拿大的地位,WTO的老“四极”权力格局正向新“四极”的权力格局过渡。此外,中国加入WTO后,也凭借着自身强大的经济实力和贸易地位而越来越多地被“绿屋会议”接纳。可见,新兴经济体崛起之后,即便仍不能主导国际贸易规则的制定,但已有资格参与其中,发达成员已承认新兴经济体是影响国际经济秩序的重要力量。

最后,必须清醒地认识到,新兴经济体虽已崛起,但尚未成长到能颠覆WTO规则、重建国际经济秩序的地步。国际竞争以国家综合国力为支撑,新兴经济体虽然已成为国际经济体系中的重要力量,而且是最具成长性的力量,但是同发达成员相比,实力差距仍然较大,短期之内难以超越。所以,在不断努力影响WTO规则、撬动国际经济旧秩序的同时,也必须保持客观、理性的态度,接受当前只能

在现有秩序、规则之下争取公平贸易的现实。

2. 新兴经济体的崛起已影响到WTO规则的具体实施,特别是在经贸协议的执行、审议以及争端解决方面,新兴经济体充分利用WTO各项机制,促使多边协议安排由“名义公平”走向“实质公平”。

在旧的国际经济秩序之下,发达成员与发展中成员虽然同处于WTO框架之下,依照WTO规则依法享有对等权利与义务,发展中国家甚至还会获得一些优惠待遇。但在WTO规则的具体实施中,发达成员却往往利用自身的经济强权以及对规则运用的专业能力,把名义上的公平规则变为实质上的不公平操作,损害发展中成员的贸易福利。

从根本上说,由于缺乏制定规则的主导权,发展中成员对现行国际贸易规则的认知程度和适应性远不如发达成员,很难灵活运用规则为自身利益服务;而发达成员无论是在内容掌握还是技巧运用方面,显然都远胜于发展中成员(王世春,2004)。这种情况下,WTO规则中对发展中成员的优惠待遇往往徒具虚名。在东京回合达成的《关于差别和更优惠待遇、互惠及发展中国家更全面参与的决定》以及GATT1994协定中,都对发展中成员规定了优惠条款,这体现了WTO的“特殊与差别待遇”原则。但在WTO实际运行中,这些优惠待遇则被发达成员不断侵蚀。比如,《农产品协定》的序言规定,各成员同意在实施其市场准入承诺时,发达国家将充分考虑发展中国家的特殊需要和条件,给予一定优惠待遇。但在实际执行中,对发展中成员的所谓“优惠关税”会由于全面削减关税而使优惠幅度大幅下降,特殊优惠待遇会附加若干苛刻条件(如劳工和环保标准)令发展中成员知难而退,而且发达成员还会给差别待遇设定“毕业”期限。这其实是发达国家以短期优惠待遇换取发展中国家长期甚至永久性的市场开放。这些优惠条款“往往规定宽泛、灵活,缺乏可操作性,多为鼓励性话语,法律义务性不强。”(李凤,2007)凡此种种,使得发展中成

^①“WTO发展中国家农业议题33国协调组”,简称“33国协调组”或“G33”。“G33”成立于2003年WTO坎昆部长级会议前后,参加的发展中国家随着谈判进程经常变化,目前约有40个成员,主要有印度尼西亚、菲律宾、古巴、韩国、秘鲁、土耳其、印度、洪都拉斯等。“G33”主要反映了农业生产和贸易弱国的诉求,比如在农产品进口自由化时设立自我决定的“特殊产品”类别以免除减让,争取自动适用于“特殊保障机制”的保护措施等。

员在 WTO 规则中获益远远低于期望。同时,在发生贸易争端时,即便争端解决机制核准发展中成员报复发达成员,也会由于报复手段与报复能力所限而失去效果。有学者认为,贸易争端解决机制在实际运行中,其主导权事实上是被美、日、欧所把持的(吴建功,2010)。

新兴经济体对 WTO 规则实施方面的影响,集中体现在其积极参与争端解决机制的运作方面。根据 WTO 规则中的《关于争端解决规则与程序的谅解》(DSU),所有成员不应采取单边行动以对抗违反贸易规则的事件,而应在多边争端解决制度下寻求救济,并遵守其规则和裁决。WTO 总理事会可以以争端解决机构(DSB)的名义召集会议,处理因乌拉圭回合最后文件中的任何协议所引起的争端。DSU 对争端解决的基本方法与程序作了极为详细的规定。新兴经济体通过 WTO 争端解决机制,迫使违反规则的成员修改或取消其法律和政策,对国外频繁采用的贸易救济措施形成了一定的遏制,从规则实施层面打击了 WTO 成员滥用规则实行保护主义的做法。

以中国为例,在加入 WTO 后,将参与争端解决事项的机构确定为商务部“条法司”,而非新设立的“世贸司”,正是基于争端解决事务的法律专业性的考虑。此后,又在商务部内部建立跨部门的联合应对机制,并进一步在商务部外建立了跨部委的联合应对机制,这些都是为了适应参与争端解决不仅涉及法律专业知识和专门人才,而且可能涉及其他广泛的专门领域(如质量监督检验、服务贸易、知识产权等)的需要。在政府层面的上述工作保证了中国参与争端解决的专业性、高效性和政府权威性(杨荣珍,2011)。此外,中国还积极派驻专家参与争端解决机制审查。而就新兴经济体总体情况来看,自 WTO 成立以来,新兴经济体主动参与的争端解决案呈现上升趋势,这充分说明了新兴经济体在争端解决机制中正逐步变被动为主动,积极参与 WTO 规则的实施。

此外,新兴经济体还以第三方身份积极参与到争端解决机制中去,借助 WTO 规则调停国际贸易争端。其中,中国作为第三方共参与了 103 起争端解决案。从趋势上看,中国卷入的争端解决案逐步增多,而在对待 WTO 争端解决机制的态度上,则呈现出由消极防御转向积极进攻的特征(胡建国,

2011)。

3. 新兴经济体积极倡导 WTO 规则新的价值取向,为未来重建国际经济秩序做准备。

《关税及贸易总协定》(*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT)序言中明确提出,其主要宗旨是通过削减关税和其他非关税壁垒,逐步实现贸易自由化,以达到“提高生活水平、保证充分就业、保证实际收入和有效需求的巨大持续增长、扩大世界资源的充分利用以及发展商品生产与交换”的目的。因此,在实践中该协定最重视的价值取向就是“贸易自由”。在 GATT 的八轮贸易谈判中,前七轮都围绕关税减让与贸易自由化展开,而第八轮的贸易议题也主要针对服务贸易自由化。WTO 成立之初,虽然在其宗旨中补充了“关注发展”的内容,但自由贸易的传统价值取向仍然影响深远。乌拉圭回合确定的 WTO 基本原则是“平等(非歧视)”“互惠(对等)”“公平竞争”“市场开放”“特殊和差别待遇”以及“贸易政策和法规的透明度原则”等,但发达成员往往为了自身利益,更强调“平等”“互惠”“公平竞争”“市场开放”等原则,而刻意忽视倾向落后国家发展的“特殊和差别待遇”原则。

不可否认,WTO 的自由贸易原则确实能够实现贸易的大幅增长。Subramanian 和 Wei(2007)的实证研究表明,WTO 规则能够导致总计大约 120% 的世界贸易增长额,但是这种贸易增长是非均衡的:工业化国家有更强的主动性参与到互惠贸易中,其获得的贸易增长也远超发展中国家。韩玉军和张明(2004)认为:“自由贸易与经济自由化的思想体系确实存在一些致命的缺陷。自由贸易全球化和北美自由贸易协定对亚洲以及美洲各地的影响已经表明,贸易和投资自由化对发展目标造成破坏,也没有产生持续的经济增长。这种趋势已经在发展中国家造成严重的环境、经济和社会问题,并给发达国家的工人和小农场主带来毁灭性后果。”因此,长期以来在 WTO 规则中占据主导地位的自由贸易原则,在考虑到国家经济发展水平和谈判能力等因素后,事实上是不公平、不合理的,是不利于落后国家发展的。

进入 21 世纪后,WTO 中发展中成员对发展目标的期待与追求越来越迫切。在这种背景下,新兴经济体响应广大发展中成员的呼声,在对 WTO 规

则的价值诉求中,越来越多地强调“发展”的价值取向与现实目标,“这种目标设定要求我们评估 WTO 规则和政策时不应着眼于其是否扭曲贸易,而应着眼于其是否扭曲发展。”(程大为,2009)

事实上,2001 年开始的多哈回合最初就被定位为“发展回合”,目的是要更重视发展中国家的发展诉求。但在多边谈判中,发达成员面对发展中成员的发展诉求,不愿让步迁就,结果导致多哈谈判陷入僵局。2003 年坎昆会议上,美、欧等就农产品议题提出的方案,仍然忽视发展价值,罔顾发展中成员权益,遭到发展中成员杯葛。在以新兴经济体为核心的发展中成员的不懈努力下,2005 年通过的《香港宣言》使多哈谈判重回发展议题。2009 年印度商业和工业部长阿南德·夏尔马在世贸组织第七届部长级会议上发言说,尽快完成多哈回合谈判必须遵循三大原则:其一是多哈回合的发展目标不能被削弱或忽略;其二是发达国家在处理棉花出口补贴等重大争议问题时必须对发展中国家怀有同情心;其三是要求发展中国家开放非农产品市场必须适度,应符合发展原则,而不能受到商业利益驱动。但最终发达国家仍不愿让步,“发展回合”的谈判进程仍停滞不前。

新兴经济体长期以来呼吁 WTO 谈判要尊重发展原则,在实践中也取得了积极成效。一定意义上说,这正在改变 WTO 规则的价值取向和评价标准,对“自由贸易”的反思和对“发展”的重视在未来必将获得越来越多的认可。

4. 新兴经济体大力推进 WTO 规则的改革,积极推进重建国际经济新秩序。

从 GATT 到 WTO,国际贸易的规则体系不断发展完善。但毋庸置疑的一点是,由于多边关系的复杂性以及各国发展的不平衡,WTO 规则的缺陷也越来越多地暴露出来。渥太华大学法学院教授斯蒂格(2011)就指出:“WTO 缺少其他国际组织与生俱来的许多管理架构与规则制定程序。例如,它没有一个执行机构或管理委员会,没有拥有实权、能确定立法优先事项、倡议新的规则的总干事或是秘书长,没有一个行使职责的立法机构,没有与利益攸关方以及市民社会进行互动的正式机制,也没有批准新规则的正式体系……在许多方面,它是国际组织中‘最不成熟的’。”

总的说来,WTO 组织体系中,以部长级会议为最高决策机构,秘书处仅被赋予协调功能,其作用被弱化,也直接导致 WTO 组织本身缺乏存在感与影响力。在决策程序上,“协商一致原则”与“成员推动机制”导致多边谈判繁琐冗长、效率低下;“绿屋会议”与“同心圆”模式透明度低,发展中成员对此多有不满;“一揽子协定”的捆绑式议案缺乏弹性,提高了协商难度;自由贸易的价值取向遭到发展中成员普遍质疑,在 2008 年金融、债务危机爆发后发达成员也或明或暗回归保守……这些都令“规则主导”的 WTO 体系在近年来陷入困境,多哈回合谈判举步维艰便是最好的例证。

基于这样的现实,为建立公平正义、和谐发展的国际经济新秩序,新兴经济体在过去十余年来努力推进 WTO 规则的改革,也取得了一定的成果。比如,新兴经济体推动“绿屋会议”机制改革。在乌拉圭回合谈判之前的早期“绿屋会议”上,参加方仅仅是贸易大国——美、欧、日、加“四极”加上澳大利亚、挪威、瑞士等发达成员,发展中成员基本无资格列席其中。1995 年 WTO 成立以后,发展中成员开始被纳入“绿屋会议”机制之中,“绿屋会议”的参加方也渐渐增加至二十到三十个,进而在三十个成员参加的“大绿屋”基础上产生了由美国、欧盟、印度、巴西、日本、澳大利亚、中国参加的“七方(G7)”部长小范围磋商机制(傅星国,2010)。更多参与成员特别是发展中成员的加入、会议透明度的提升、新兴经济体话语权的上升等,都充分表明了“绿屋会议”非正式机制正在逐步改革,以应对新的国际经济形势。

此外,多哈回合谈判之所以能够开启,与新兴经济体的努力密切相关。正是因为新兴经济体,如南非等国家的努力,多哈回合才能以“发展”为主题,在发达成员坚守的利益链条上打开一道缺口,为 WTO 规则改革、建立国际经济新秩序带来曙光。中国加入 WTO 后,新兴经济体的谈判力和话语权进一步增强。在 2003 年 WTO 第五届部长级会议上,新兴经济体促使欧盟等发达国家成员放弃了“贸易与投资”“竞争政策”和“政府采购透明度”三个新加坡议题;2005 年 12 月 WTO 第六届部长级会议上,中国同巴西、印度等新兴经济体成员积极协调,最终确定了发达国家严重扭曲贸易公平的农业出口补贴要在 2013 年前取消。另外,在关于争端解

决机制改革方面,新兴经济体成员也提出议案积极参与。如墨西哥等国建议新增“报复权转让”条款,以避免小国无力报复大国的尴尬;或设立集体报复机制,使小国报复的效果得以提升;等等。多哈回合谈判中,关于争端解决机制改革的必要性已在发展中成员的推动下达成共识,只是改革的具体方案尚不成熟,目前还处于协商中。

四、新兴经济体推进WTO规则改革的方向与策略展望

如前文所述,WTO规则存在一系列制度性缺陷,导致WTO缺乏组织权威,决策效率低下。正是由于WTO决策的低效率、高成本令很多成员国失望,近年来才出现多个双边及诸边贸易协议。包括美国在内的诸多贸易大国纷纷撇开WTO另起炉灶,以区域性贸易组织和诸边贸易协定来替代WTO的作用,这让WTO在遭遇尴尬的同时更面临存续危机。

对于新兴经济体来说,WTO不只是一种传统的全球贸易治理方式,更是新兴经济体乃至所有发展中国家参与国际经贸事务、影响甚至改变国际经济秩序、拓展生存与发展空间的重要平台与途径。同时,相比其他全球治理机制,如国际货币基金组织、世界银行,WTO的成员参与度更高、话语权分配更公平。所以,发展中成员不能坐视WTO的危机,而应以更大的主动性、更开放的态度来推动WTO规则改革,解决制约其发展的制度痼疾。

1. 加快产业升级,提升经济实力,增强国际经济事务话语权,这是新兴经济体推动WTO规则改革、建立国际经济新秩序的基础。

贸易专家梅新育(2006)认为,“多哈回合谈判的主要症结是农业国内支持、农产品市场准入和非农产品市场准入,其中发展中国家需要付出的主要代价在于非农产品市场准入领域,因为世贸组织发达成员非农产品平均关税水平为6%左右,而发展中成员的平均约束税率则接近30%,因此发达国家在非农产品谈判中总体上处于攻势,印度、巴西等

发展中国家则处于守势,在大部分非农产品市场准入谈判中少削减总体上符合发展中成员利益。”在农业谈判中,印度态度强硬地反对取消国内粮食补贴,声称“此举会令国内贫困人口陷入生存危机”^①。这些争议,既是民族国家利益冲突的现实呈现,也反映了发展中国家产业结构脆弱,在国际分工中处于低端,没有信心也没有能力去开放市场、实行平等互惠的自由贸易。因此,加快产业结构升级,提升本国产业在全球价值链中的地位与产品附加值,才能从根本上改变发展中国家在全球经济贸易体系中的弱势地位。此外,虽然WTO尊重规则、强调决策的合法性与民主性,但影响各国在多边体制中话语权的最根本的因素还是国家实力。经济实力强大、贸易份额较高的国家,在谈判中就掌握更多的主动权,对国际贸易规则就更具影响力。经济总量的上升,也意味着国内市场规模的扩大,这在降低本国经济对外贸依赖性的同时,会提高其他成员对本国的贸易依存度。因此,新兴经济体国际地位的提升,参与WTO事务话语权的增强,是其进一步推动WTO改革的基础。

2. 借助现行WTO机制是新兴经济体在WTO框架下推动WTO规则改革的主要途径。

一方面,WTO规则规定了涉及成员的协议——不管是多边、诸边还是双边,都必须在WTO框架下进行。因此,推动WTO规则改革,也必须遵循WTO规则的要求,借助WTO机制进行。另一方面,WTO是当今世界最主要的多边经贸关系平台,已形成比较成熟完备的制度框架,放弃这个平台另辟蹊径发展经贸关系并不可取。而且,即使目前很多国家大力发展双边、诸边关系,如跨太平洋战略经济伙伴关系协定(TPP)、跨大西洋贸易与投资伙伴协定(TTIP)等,但是只要一国不放弃全球市场,WTO就是发展国际贸易最好的平台与制度安排。至于诸边、双边协定,可以看做是发展多边关系的铺垫与准备。因此,新兴经济体应主要通过WTO决策机制、审议机制、争端解决机制等途径,借助于WTO部长级会议、总理事会会议、小型部长级会议、“绿

^① WTO第九届部长级会议针对印度粮食补贴问题最终提出了一个折中方案,即所谓“和平条款”:成员方暂时不会对印度的粮食补贴政策提起异议并诉诸争端解决机制予以制裁,直到找到能够解决该问题的永久性方案。

屋会议”、谈判联盟(如“G20”)磋商,以及其他正式或非正式的协商、斡旋等方式,推动WTO规则的改革,最终消除WTO规则的弊病,促进国际贸易协调机制的发展与完善。由于规则的惯性与刚性,可能这个改革过程会极其漫长。但就目前的国际经济格局来说,新兴经济体不可能撇开WTO,“借助WTO机制推动WTO规则变革”是其重建全球贸易秩序的唯一可行选择。新兴经济体一方面要表现出强主动性,积极参与WTO各项机制的运行,表达自己的意见;另一方面要表现出团结合作的精神,形成合力,以避免因话语权不足而难以影响决策的情况出现。此外,在WTO面临诸边协议挑战的问题上,新兴经济体必须明确自身维护多边贸易机制的责任。当前,诸边机制,特别是美国主导的TPP和TTIP已表现出贸易规则的创新精神,新兴经济体有必要以成员或观察员的身份加入诸边机制,深入研究,探寻多边机制之下的WTO规则改革之道。

3. 巩固谈判联盟,推进多边磋商,以实力为支撑,以决策程序改革为重点,以双边及诸边协议为辅助,稳步推进WTO规则改革,这是新兴经济体推进WTO规则改革的主要策略。

广大发展中成员是WTO框架下新兴经济体的天然盟友,他们构成了新兴经济体参与WTO博弈的政治基础。发展中国家在产业结构、经济发展水平上具有一定的相似性,这一方面促成其由于有类似利益诉求而易结成攻守同盟,另一方面也会造成发展中国家之间的产业竞争矛盾。此外,同属发展中国家,以新兴经济体为代表的贸易大国与小国之间利益也不完全一致,前者更倾向贸易自由化主张,后者则更注重特殊和差别待遇原则。因此,要改变国际经济旧秩序,新兴经济体应充分利用WTO规则,加强与发展中成员的沟通合作,强化共同利益,巩固谈判联盟。目前,新兴经济体之间的正式合作机制还局限于二十国集团(G20^①)和金砖国家(BRICS)合作机制、博鳌亚洲论坛等,但二十国集团是包含全球最主要经济体的“大国俱乐部”,金砖国家则只涵盖了5个“E11”国家,博鳌亚洲论坛的地

域特征也使得其代表性不足。因此,建立一个包容“E11”所有成员的对话合作机制势在必行。通过这样一个机制的建立,新兴经济体可以更广泛地代表发展中成员的利益,协调好不同地域、不同文化、不同发展水平的发展中国家的关系,也更易消除分歧、凝聚共识,为未来在多边谈判中争取有利条件奠定基础。在合作策略上,新兴经济体要充分利用自己的特殊影响力,即作为发展中国家和主要贸易国家的双重身份。既要充分发挥自身作为发展中成员代表的作用,又不能忽视与发达成员之间密切而广泛的经贸合作关系;既要在发展中成员与发达成员之间寻找平衡点,又要充当发展中成员与发达成员之间沟通的桥梁。在下一步的发展方向上,考虑到多边谈判任重道远,不可能一蹴而就,更务实的做法应是大力推进WTO框架下的诸边谈判——包括新兴经济体内部各国之间,新兴经济体与欧、美、日等发达成员之间,新兴经济体与其他发展中成员之间全方位的诸边合作。这样的安排,既能避免WTO被边缘化,又能促进国际经贸关系的发展。此外,新兴经济体在推进WTO规则改革时,应将重点放在决策程序方面。决策程序作为“制定规则的规则”,它对国际经贸秩序的影响是根本性的,只有抓住了这个重点,才有可能从根本上改变目前不合理、不公平的国际经贸规则。

五、中国在WTO规则改革中应发挥的重要作用

当前,中国已成为首屈一指的发展中大国。虽然由历史等原因中国在WTO中的影响力偏低,与全球最大贸易国之一的地位并不相称,但毕竟已跻身WTO核心成员之列。在多边谈判中,中国作为发展中成员的旗帜,应承担起促进全球贸易发展、推进国际经济秩序重建的责任。除前述新兴经济体的策略之外,中国还应特别注意以下问题:

1. 中国应在战略上注重贸易政策与外交政策的耦合,基于国家整体利益参与WTO规则改革。

关于这一点,可能给人带来贸易政策“泛政治

^① 此处的G20指“二十国集团”,1999年12月16日在德国柏林正式成立,是当前世界最主要经济体参与全球经济治理的对话协作机制。

化”的遐想。但应注意到,当今各国交往都是全方位、多角度的,牵一发而动全身,贸易政策会影响政治倾向,反过来政治倾向也会牵连贸易政策。承认国际关系、国际博弈的错综复杂,就要承认贸易政策与外交政策的配合和协同既是民族国家利益的要求,又是全球治理的内涵。倡导政策耦合,不是搞金元外交、霸权贸易,而是强调政策设计的全局性战略视野,以免削弱政策实施的整体效果。对于中国来说,通过政府部门,如外交部、商务部等的合作协调,或者通过专门的沟通协调机构来负责跨部门联系,甚至在未来成立的“国家安全委员会”等顶层机构中加强对跨部门政策的设计、评估、审核,都是必要和可行的选择。

2. 中国应大力发展诸边关系,提升国家的影响力。

多年来,中国一直主张推进多边关系,在多边框架下解决全球贸易治理中的问题,而对于诸边合作则持质疑和批评的态度。但我们必须认识到,多边谈判协调困难、进展缓慢,特别是在随着谈判主题的深入,涉及越来越多的国家核心利益的情况下,多边协议就更难达成。可以想见,未来多边谈判之路必定曲折漫长。所以中国不能仅仅依靠多边机制来解决发展问题。发展诸边关系,既能推动中国对外贸易的增长,优化资源配置结构;又能避免被边缘化,借助贸易集团形成合力,提高在多边谈判中的地位与话语权,进而更有效地推动多边关系发展。这实际上是采取了步步为营、“抛开多边发展多边”的迂回策略。可喜的是,中国政府的贸易理念正在转变。中国商务部部长高虎城在2013年12月WTO巴厘岛会议的致词中表示,中国“对于其他多边、诸边谈判,也持开放态度”。这个表态被英国《金融时报》评论为“正式确认了中国贸易政策已出现重大转变”(Donnan, 2013)。中国政府态度的转变更明显地体现在积极推动《区域全面经济伙伴关系》(RCEP)谈判中。2013年10月召开的东亚峰会(East Asia Summit)上,中国总理李克强宣称要力争在2015年底前完成此项谈判。实际上,中国在发展诸边关系时,除了要继续努力建立区域性统一市场之外,也应学习发达国家,关注其推动诸边关系(如TPP和TTIP)的策略与措施,积极探索建

立下一代国际贸易规则。

3. 中国应在多边舞台上表现出主动姿态与进取精神,积极提出WTO规则改革的具体方案。

较长时期以来,中国在国际舞台上秉承“不称霸、不当头、埋头发展”的外交策略,相应的在国际经贸领域也采取低调务实的作风。在参与WTO事务时,中国所表现出的主动性也有所欠缺,往往以协调者和被动参与方的身份出现。这种策略虽然相当程度上避免了与其他国家之间的正面冲突,但并不利于中国在国际舞台上话语权的提升,也不利于国家贸易利益,特别是在当今中国已经取得巨大经济成就的背景下。所以,中国应该认清自己在国际舞台上的地位与作用,在参与WTO事务时表现出积极姿态与进取精神。对于WTO规则改革,中国应组织专门力量,本着“维护国家利益、促进多边关系发展”的目的设计改革方案。进一步的,中国要在未来国际经贸规则制定中占据重要地位,就必须围绕当前国际社会重点关注,同时也是多边关系中经常提到的全球议题,如“能源”“气候”“减贫”等问题设计议案,以此增强在国际舆论中的影响力,提升在WTO的话语权。

4. 中国应积极与其他新兴经济体合作,加强发展中成员参与WTO事务的能力建设。

包括中国在内的大部分发展中成员,在参与国际事务方面都是后来者,不仅缺乏相应的经验积累,而且也缺少专门的人才储备。特别是在发达国家长期垄断国际经济主导权的情况下,这方面的短板就更加突出。随着全球经济关系日趋复杂,经验和人才的短缺势必成为影响发展中成员参与全球治理的重大障碍。因此,有必要建立一个正式的合作机制,对有需要的国家提供信息和技术支持、法律与培训服务,甚至是建立一个涵盖多方面合作与服务的WTO事务政府间援助机构——不同于私人援助机构,其服务对象主要是政府,服务领域是公共政策层面。这样的正式机制在提升发展中成员参与WTO事务能力的同时,也会强化发展中国家的合作关系,有利于各国步调一致地推进WTO的进一步改革。

参考文献:

- 程大为.2009.WTO 体系的矛盾分析[M].北京:中国人民大学出版社:172.
- 傅星国.2010.WTO 非正式决策机制“绿屋会议”研究[J].世界贸易组织动态与研究(3):31-42.
- 韩玉军,张明.2004.从坎昆会议看 WTO 多边贸易体系存在的缺陷及其改革[J].当代财经(9):95-103.
- 胡建国.2011.WTO 争端解决裁决执行机制研究[M].北京:人民出版社:404.
- 李凤.2007.从发展中国家角度看 WTO 法律体系[J].法制与社会(1):133-136.
- 梅新育.2006.多哈回合真正成为发展回合的关键[EB/OL].(2006-06-23)[2014-02-29].21 世纪网,http://www.21cbh.com/HTML/2006-6-23/32254.html.
- 斯蒂格.2011.世界贸易组织的制度再设计[M].汤蓓,译.上海:上海人民出版社:8-9.
- 王世春.2004.从发展中成员角度看国际贸易规则的不公平性[J].国际经济合作(1):27-29.
- 吴建功.2010.WTO 争端解决机制中的不公正性:以发展中国

- 家成员为视角[J].法学杂志(1):143-147.
- 徐秀军.2012.新兴经济体与全球经济治理结构转型[J].世界经济与政治(10):60-68.
- 杨荣珍.2011.中国参与 WTO 争端解决十年述评[J].国际贸易(12):29-42.
- 张向晨.2000.发展中国家与 WTO 的政治经济关系[M].北京:法律出版社:48.
- 张宇燕,田丰,等.2010a.博鳌亚洲论坛新兴经济体发展 2009 年度报告[M].北京:对外经济贸易大学出版社:3-7.
- 张宇燕,田丰.2010b.新兴经济体的界定及其在世界经济格局中的地位[J].国际经济评论(4):13-25.
- 赵柯.2012.WTO 规则的法理分析[D].吉林大学博士学位论文:3.
- DONNAN S. 2013. China signals shift towards plurilateral trade deals[N]. Financial Times,2013-12-05.
- SUBRAMANIAN A,WEI S-J. 2007. The WTO promotes trade, strongly but unevenly[J]. Journal of International Economics, 72(1):151-175.

The Impact of Emerging Economic Countries on the WTO Rules and Its Expectation

YE Yang¹, ZHANG Wen²

(1. *Institute of the World Economy and Politics, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100732, China;*
2. *School of Economics and Business Administration, Beijing Normal University, Beijing 100875, China*)

Abstract: After the foundation of WTO, emerging economic countries (E11) rise rapidly, increase their share of the global economy increasingly, change the global economic situation, impact the rules system of the WTO continually and gradually intensify their influence on the making, implementing, value orientation and reform process of WTO rules. According to current complex international economic situation, emerging economic countries should accelerate their industrial upgrading, raise their economic power, use current WTO mechanism to consolidate negotiation alliance and to boost multi-side consultation and to stably advance WTO rule reform by taking their power as their support, by taking decision-making procedure as the important point and by taking bilateral and multilateral agreements as the aiding. China, as an important member of emerging economic countries, must pay attention to the coupling between foreign policies and trade policies, emphasize the development of multilateral relations, demonstrate active attitude on multi-stage, actively cooperate with other emerging economic countries and enhance the construction of the capacity to participate in WTO affairs.

Key words: emerging economic countries; global economic management; WTO; WTO rules system; bilateral relation; multilateral relation; multilateral relations; trade liberalization; development round

CLC number: F116; F743.1; F114.44

Document code: A

Article ID: 1674-8131 (2014) 05-

0059-11