

坚持与改革全球多边贸易体制的历史使命

——写在中国加入 WTO 20 年之际

裴长洪 倪江飞

摘要:以规则为基础的多边贸易体制是贸易自由化和经济全球化的基石,为国际经济贸易活动提供了必要的稳定性和可预见性。尽管经济全球化遭遇逆流,但其历史发展趋势没有改变。全球多边贸易体制仍是全球治理必需的公共品,而民主化是全球贸易治理体系改革的核心问题。中国在全球贸易治理体系中的地位正在发生历史性变化,中国从多边贸易规则的学习者成长为建设者,进而使中国的方案和声音引领了全球贸易治理体系民主化改革的潮流。区域贸易自由化安排在促进全球贸易治理体系完善的同时,成为全球多边贸易体制的重要补充,应当鼓励区域贸易安排朝着内外开放的方向发展。

关键词:全球多边贸易体制;WTO 改革;数字贸易;区域贸易安排

中图分类号:F743 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2020)11-0005-18

1995年,世界贸易组织(WTO)正式成立,标志着全球多边贸易体制建构完成,在其制度规则精神指引和参照下,双边和区域自由贸易安排蓬勃发展,共同形成了当今以多边贸易体制为主导、双边和区域安排为补充的全球贸易治理体系。2001年12月11日,中国正式加入WTO,与世界各成员一起,共同把世界贸易、贸易自由化和经济全球化推向了21世纪头十几年的鼎盛阶段。但是近年来,美国竭力推行单边主义和贸易保护主义,阻扰WTO的正常运行,并不断从世界各多边组织“退群”。2020年新冠肺炎疫情肆虐全球,世界经济深度衰退,经济全球化遭遇逆流,多边贸易体制和全球贸易治理面临严峻挑战。多边贸易体制和全球贸易治理向何处去、WTO如何改革,是中国在加入WTO 20年之际,需要深入思考和回答的重大问题。

一、坚持与改革全球多边贸易体制的必然性

20世纪80年代后,发展中国家纷纷打开国

门,主动参与国际分工,显著提升了自身在全球经济中的地位。然而,发展中国家所取得的经济地位与其在多边贸易体制下拥有的话语权不匹配。长期以来,全球多边贸易体制主要反映的是以美国为代表的发达国家利益,对发展中国家利益的保护不够。随着发展中国家的群体性崛起,推动全球多边贸易体制向更加公平、更加包容、更能反映发展中国家利益的方向发展,是历史的必然。

(一)全球多边贸易体制产生的条件

1948年《关税和贸易总协定》(General Agreement on Tariff and Trade, GATT)的实施标志着全球贸易治理体系构建的开始。在接下来的近半个世纪里,一系列有利因素推动着全球多边贸易体制走向成熟。

1. 美国积极推动全球贸易治理体系的建立

“二战”后,美国成为头号资本主义强国,在工业生产、对外贸易以及资本输出等方面均位列全球第一。在工业生产方面,1948年美国工业产

作者简介:裴长洪,中国社会科学院大学教授,中国社会科学院经济研究所研究员;倪江飞,中国社会科学院经济研究所博士后。

值占全球工业产值的比重高达45%，较1937年提高了28.57%^[1]。在对外贸易方面，1948年美国货物出口额为1265.3亿美元，占全球货物总出口额的比重高达21.59%；同期美国进口额为808.1亿美元，占全球总进口额的比重为13.79%^①，进出口贸易的显著差异使得美国成为当时唯一拥有大量贸易盈余的国家。在资本输出方面，美国成为最主要的资本输出国家，1945—1960年主要资本主义国家新增投资额为720亿美元，其中70%的新增投资来自美国^[2]。作为“二战”后首屈一指的经济强国，实现自由贸易、提高本国产品的国际市场占有率是符合美国最大利益的。因此，美国倡议并发起了GATT。尽管GATT被视为美国借以实现经济扩张和维持全球贸易秩序的工具，但其建立的以非歧视原则为基石的多边贸易谈判机制，为全球贸易治理体系搭建了重要的制度框架，在削减关税和取消非关税壁垒方面发挥了至关重要的作用。关税减让谈判主要在进口大国和出口大国之间进行，然后基于最惠国原则，未参与谈判的其他国家自动享有关税减让协议所带来的好处。美国为全球关税的大幅度削减和非关税壁垒的约束缓解起到了关键作用。截至1994年，GATT的八轮贸易谈判使得发达国家平均加权关税从1947年的35%削减至1994年的4%左右，同期发展中国家的平均税率下降至12%左右^[3]。

2.20世纪80年代后经济全球化加速为建立全球多边贸易体制提供了经济基础

20世纪80年代后经济全球化加速，各国经济之间联系日益加深，形成了一个相互依赖、相互促进的有机整体。资本的全球扩张是推进经济全球化的动力之一。20世纪80年代以来，资本的全球扩张迎来了两大利好条件：一是大多数国家放松了对国际资本流动的限制，为资本的全球扩张奠定了制度基础。发达国家从20世纪70年代便开始逐步取消对跨国流动资本的限制，而到了90年代中期基本取消了对国际资本流动的外

汇管制。与此同时，广大发展中国家开始认识到外资对本国经济发展的重要性，纷纷采取措施放宽对资本流动的限制。二是20世纪80年代以来的信息技术革命为金融创新提供了技术基础，金融创新下各种金融衍生品的发展加强了各国金融市场的联系。跨国公司主导的全球分工体系是推动经济全球化的另一个重要动力。伴随着资本的全球流动和技术进步，国际分工从产业间转向产业内、产品内分工，而国际分工的主角就是跨国公司。跨国公司为实现经济效益最大化，要求在全球范围内进行资源配置，充分利用建立在规模经济上的产业内分工，把产品生产工序分解成多个环节，并把这些生产环节安排给其在不同国家的分支机构，或者安排给不同国家的其他公司。在跨国公司主导的这种分工体系下，交换价值因中间产品和服务产品的交换不断增加而不断叠加，这不仅使得国际贸易增速曾在较长时间里远高于全球经济增速，而且使得全球各国经济相互依赖、相互渗透日益加深。

此外，经济全球化加速还得益于以交通运输和信息通信技术为代表的基础设施的改善。第一，交通运输和信息通信技术的变革压缩了时空。一方面，高速铁路和民用航空的发展大大削减了人和物跨越空间的时间；另一方面，以互联网为代表的信息通信技术克服了电报、电话技术的缺陷，使得人们能够跨区域开展全天候全球业务。时空的压缩使得地球逐渐成为“地球村”。第二，交通运输和信息通信技术的变革降低了成本，提高了效率。根据Hummels的估计，空运和快速远洋船舶的发展，相当于将1950—1998年制造业的关税水平从32%降至9%^[4]。纽约和伦敦之间3分钟电话费从1930年的250美元下降至2美分，若一方使用网络电话，这个成本则几乎为零^[5]。空运和海运成本的大幅度下降促进了国际货物贸易的发展，而通信成本的下降则促进了服务贸易的发展^[6]。总之，交通运输和信

①数据来源：根据UNCTAD统计数据计算得出。

息通信技术变革压缩了时空,降低了货物和服务贸易的成本,为加强地区间的经贸往来创造了条件。

3.美国当时符合金德尔伯格描述的“霸权稳定论”地位并愿意供给全球公共品

“霸权稳定论”(Hegemonic Stability Theory)最早由查尔斯·金德尔伯格(Charles P. Kindleberger)提出,他认为自由的全球经济需要一个霸主地位的强国。他指出,20世纪30年代发生的大萧条和国际金融危机的主要原因在于英国霸主地位的衰落,而美国缺乏担当领导者的意愿^[7]。“二战”后,美国满足了“霸权稳定论”所描述的霸权地位,主要体现在:一方面,在“二战”后的一段时间内,美国在军事、经济等方面具有压倒性优势,并在国际政治体系中享有至高的威望和地位;另一方面,出于自身的政治、经济甚至意识形态上的利益需求,美国愿意提供体现自由经济的公共品,包括国际货币体系、国际安全等。由于这些公共品在很大程度上满足了美国盟友要求自由贸易和资本流动的愿望,因而得到了这些国家的支持。与此同时,尽管因出现“免费搭便车”现象而使得美国为提供全球公共品支付了更多费用,但是这些公共品的提供给美国带来的收益也是巨大的。例如,“二战”后,美国因美元在国际货币体系中的核心地位而获得了可观的铸币税。因此,在丰厚回报的激励和盟友的支持下,美国愿意维持自由的经济秩序和规章制度。

4.各国的自由贸易化政策

“二战”前,资本主义国家采取的贸易保护主义政策,给世界经济发展带来了巨大阻力,各国也为此付出了沉重代价。“二战”后,主要资本主义国家纷纷推行贸易自由化政策。除了美国为实现对外经济扩张,积极倡导和推动关税贸易总协定外,其他国家或地区也采取了旨在推动贸易自由化的政策和措施。

归根结底,全球多边贸易体制的形成是社会生产力不断发展的必然结果。生产力的发展引起

国际分工和交换的深化,进而要求生产要素和货物在全球范围内自由流动。然而,在这种国际分工下,各国既具有合作的动机,又存在以邻为壑、单方面增加各自收益的动机,即国际贸易关系也具有“囚徒困境”的特征。因此,需要建立一个致力于稳定全球贸易秩序,从而实现全球资源合理配置的一系列制度和非制度安排——全球多边贸易体制。

(二)当今全球贸易治理体系面临的挑战

1995年1月1日WTO的成立标志着全球多边贸易体制构建完成。以WTO为基础的全球贸易治理体系在国际经济生活中影响显著,其作用主要体现在:一是确立了全球多边贸易秩序的治理主体与规则制度。在各国公平让渡各自部分主权基础上建立的WTO,是全球多边贸易秩序的治理主体,而非某一个主权国家;其制定的贸易规则制度为各成员国所遵循,从而使全球经济贸易活动从无序转为有序。二是为缓和缔约国间的贸易纠纷提供了场所和“对话窗口”。WTO提供了一整套磋商和争端解决程序,能够比较公正、公平地解决成员国之间的贸易纠纷问题,在很大程度上避免了成员国之间相互报复、进而引发贸易战和关税战的情况。三是促进了全球经济的增长。WTO建立的多边贸易谈判机制,在关税削减和一些非关税壁垒消除方面发挥了重要作用,从而促进了全球的贸易增长。“二战”以来,全球贸易增速长期高于全球经济增速,尤其是1990—2007年,前者的平均增速是后者的2倍以上。可见,国际贸易已经成为全球经济增长的“压舱石”和“推进器”。四是提升了发展中国家在国际贸易中的地位。越来越多的发展中国家加入WTO,使其在全球贸易中的比重从1986年的21.55%提高到2018年的43.26%,而发达国家所占比重从1986年的73.67%下降至2018年的54.77%。发展中国家在国际贸易中地位的提升对于维护自身利益和全球多边贸易体系起到了积极作用。

也应看到,以WTO为基础的全球贸易治理体系主要反映的仍然是以美国为首的西方资本主义国家在国际贸易方面的利益与需求。随着发展中国家在国际贸易中地位的提升和全球价值链的深入发展,这个体系面临的挑战日益严峻,主要体现在如下方面:

第一,它没有克服经济全球化及市场经济扩张所必然产生的利益不平衡甚至两极分化,没有充分发挥应有的治理功能。全球价值链(Global Value Chains, GVCs)生产活动是当前经济全球化深入发展的显著特征。毫无疑问,全球价值链的兴起与深度发展因提高了生产效率而促进了全球经济的增长。根据世界银行发布的报告《全球贸易观察:2016年贸易发展》,全球价值链参与率每提升10%,生产率就会提升1.7%。特别是对那些不具备完整产品生产能力的发展中国家而言,全球价值链生产活动为它们融入全球经济提供了新的机会。但是,全球价值链的扩张也带来了收益分配不均的问题,主要体现为国家与国家之间和国家内部的分配不平衡。就国家之间而言,这种分配不均发生在发达国家与发展中国家之间、生产网络中心区与生产网络外围区之间。在当前的全球价值链分工体系中,发达国家长期占据价值链的高附加值环节,即占据着“微笑曲线”的两端,它们所获得的收益远远高于处于“微笑曲线”低端的发展中国家所获得的收益。此外,全球价值链生产活动并不是无选择的、直线贯通的产业链条,而是由中心和外围区域构成的生产网络。目前,北美、西欧以及东亚构成了全球三大区域生产网络^[8],那些处在生产网络中心位置的国家(如美国、德国)往往凭借着高端制造业、服务业以及创新活动获得高额收益,而那些处于生产网络边缘或远离生产网络的国家(非洲和拉美国家)因全球价值链参与度低而获益较少。这些被边缘化的国家甚至陷入“贫困化增长陷阱”。收益分配的国内不平衡主要体现在区域发展不平衡和劳动者收入不平衡。因为全球价值链生产活

动是企业层面的生产活动,所以企业往往选择那些基础设施条件好的大城市进行价值创造活动。这往往使得一部分地区的发展因参与全球分工企业的集聚而快于其他地区。全球价值链生产活动还拉大了高技能劳动者与低技能劳动者间的收入差距。就发达国家而言,制造业外流减少了低技能劳动者的就业机会,从而恶化了这部分群体的收入状况。就中低收入的发展中国家而言,嵌入全球价值链企业的资本有机构成的提高降低了对低技能劳动者的需求。全球价值链企业的资本密集度往往高于国内其他类型的企业^[6]。随着资本密集度的提升,低技能劳动比高技能劳动更容易被资本和设备所替代。其原因在于,物质资本与技能型劳动的互补性高于物质资本与非技能型劳动的互补性^[9]。

第二,近年来,基于网络信息技术的服务贸易和数字贸易的起,全球贸易治理面临新课题、新对象、新内容。20世纪80年代以来,由于信息技术的发展、运输成本的下降以及以WTO为基础的多边贸易体制所带来的贸易壁垒的显著下降,中间品贸易快速发展并在总贸易中的比重长期保持在2/3以上。快速增长的中间品贸易使得全球贸易增速超过了全球经济增速。然而,国际金融危机发生后,全球贸易增长速度明显放缓。受近年来的贸易保护主义抬头、中美贸易摩擦以及英国脱欧等不利因素影响,未来的贸易增速面临进一步下降的可能。在很大程度上,近年来的全球货物贸易增速放缓是由中间品贸易增速放缓引起的。引起中间品贸易增速下滑的因素有很多,但最主要的因素在于全球垂直专业化分工已到足够深的地步,每一单位的分工深化能够带来的中间品贸易增长的动能在不断减弱。因此,通过国际垂直分工深化推动国际贸易增长的阶段即将告一段落,需要新的动力来继续推动国际贸易的发展。

幸运的是,这个新动力已经出现。近年来,服务贸易特别是以数字技术为基础的服务贸易和

表 1 全球主要国家(地区)服务贸易占其进出口总额的比重(单位:%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
全球	20.28	22.67	20.84	19.68	20.02	20.72	21.92	23.49	24.22	23.60	23.18
中国	11.49	11.82	12.03	11.70	11.73	12.01	13.86	14.99	15.94	14.95	15.14
美国	21.45	25.34	23.14	22.13	22.27	23.00	23.30	24.79	25.72	25.51	24.68
日本	18.12	21.09	18.04	16.65	16.69	17.14	19.21	21.42	22.89	22.14	21.16
欧盟	24.14	26.69	24.94	24.01	24.89	25.89	27.05	28.58	28.98	28.39	28.14

数据来源:根据 UNCTAD 数据库整理计算得出。

数字贸易加快发展。尽管 2018 年服务贸易在全球总贸易中的比重为 23.18%(见表 1),但是 2005—2017 年服务贸易的年均增速为 5.4%,明显高于同期的货物贸易增速(4.6%)^[10],而特定领域服务(如电信、IT 服务等)增速甚至是货物增速的 2~3 倍^[11]。服务贸易快速发展,一方面得益于数字技术、互联网技术的发展以及贸易壁垒下降带来的贸易成本明显下降。服务贸易的成本几乎是货物贸易成本的 2 倍,但 2000—2017 年下降了 9%^[10]。另一方面得益于数字技术发展,原本只能面对面提供的不可贸易的服务可打破时空限制,成为高度可贸易的服务。目前,50%以上的全球服务贸易是通过数字化交付实现的(见图 1),12%的跨境货物是通过数字化平台实现的^[12]。随着越来越多的服务可数字化,基础设施的改善以及贸易壁垒的下降,服务贸易在全球贸易中的比重将进

一步提升。根据 WTO 的全球贸易模型估算,到 2040 年全球服务贸易将增长 50%,即在全球总贸易的比重将超过 1/3。可见,服务贸易特别是数字化的服务贸易和数字贸易将成为全球贸易的新引擎。

然而,数字化的服务和数字贸易的蓬勃发展使全球贸易治理面临新问题、新内容。具体体现在如下方面:

一是数据跨境流动问题。数字贸易的快速发展建立在数据能够跨境自由流动的基础之上,然而各国出于自身利益和国家安全等因素的考虑,对数据自由流动的态度有明显差异。美国极力主张数字流动自由,希望将《美墨加协定》(USMCA)中有关数据自由流动的规则在全球范围内铺开,以获得更大的经济利益。美国的数字经济和数字贸易处于全球领先地位,数字贸易顺

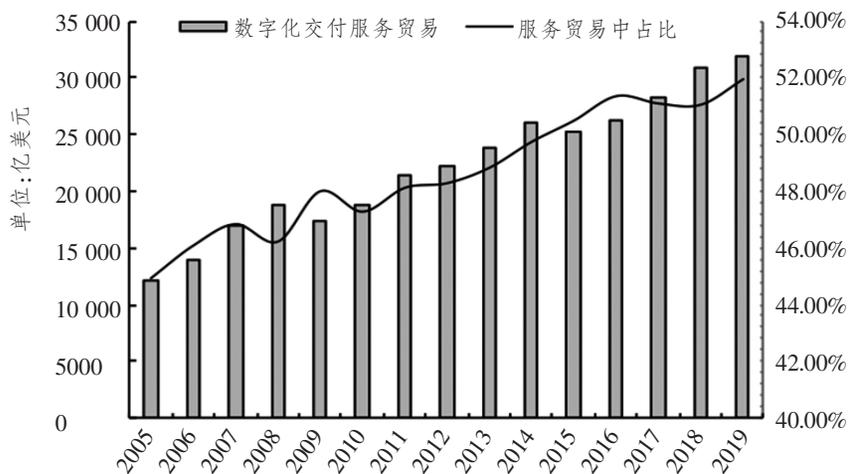


图 1 2005—2019 年数字服务贸易规模与占比

资料来源:根据 UNCTAD 数据库整理计算而得。

差从 2005 年的 745.93 亿美元增长至 2019 年的 2233.28 亿美元。与美国的积极态度相反,俄罗斯和欧盟则出台了严格的数据流动相关政策。根据欧洲国际政治经济研究中心(ECIPE)发布的《数字贸易限制指数 2018》报告,俄罗斯的“数据政策”指数在 65 个国家中排名第一,这表明俄罗斯对于数据流动的管控政策最为严厉。《俄罗斯联邦个人数据法》和《俄罗斯联邦信息、信息技术和信息保护法》是俄罗斯专门进行数据保护的两部法律。例如,《俄罗斯联邦个人数据法》规定:在数据进行跨境转交前,处理者有义务确认数据转交的其他国家保证对个人数据主体的权利进行同等保护^[13]。欧盟也加强了对数据跨境流动的管理,如 2018 年实施的《通用数据保护条例》(GDPR)确立了“长臂管辖”原则,可以对任何向欧盟居民提供服务的企业进行监管,这明显提高了企业的合规成本。因此,如何在数据跨境流动和国家利益、安全之间找到一个平衡点,是数字贸易治理面临的一大难题。

二是数据存储本地化问题。数据存储本地化要求数据存储在数据来源国境内。美国反对数据存储本地化,认为数据本地化存储是一种数字贸易壁垒。欧盟、中国、俄罗斯、巴西、印度、印度尼西亚等纷纷制定法律法规,要求数据的本地存储。如中国于 2016 年颁布的《网络安全法》明确规定在中国境内搜集或产生的数据应存储在中国境内。俄罗斯在《关于“进一步明确互联网个人数据处理规范”对俄罗斯联邦系列法律的修正案》中指出:“对俄罗斯公民的个人数据进行搜索、记录、整理、保存、核对(更新、变动)、提取的数据存放于俄罗斯境内”。根据 ECIPE 发布的报告,2000 年全球实施数据本地化的国家数量为 19 个,然而在“棱镜门”事件后,这一数据急剧上升,到 2016 年增长到 85 个。就境外企业而言,数据存储本地化要求提高了全球信息流动的成本,从而打消了一些企业在特定国家提供服务的念头^[14]。

三是知识产权保护有待加强。数字化服务贸易和数字贸易的核心是数据的跨境流动,然而数据能够以几乎为零的成本进行复制,这为数字盗版和数字侵权在全球范围内的猖獗提供了动力。由于数字化的产品和服务具有虚拟性,监管难度大,以及各国在知识产权保护力度方面的差异,数字盗版问题已经成为阻碍当前数字贸易发展的主要问题。数字盗版现象在电影电视和音乐行业最为普遍。据盗版监测公司 Muso 给出的数据,新冠肺炎疫情期间数字电影泛滥到了前所未有的水平。据统计,2020 年 3 月,盗版网站浏览量在美国、俄罗斯、印度、法国分别达到了 11 亿次、7.27 亿次、5.81 亿次和 3.94 亿次^[15]。尽管目前数字盗版给各国带来的经济损失还缺乏统一的数据,但根据 Congressional Research Service 的研究,当前数字盗版音乐、电影和软件给美国造成的经济损失高达 2130 亿美元,并且预计 2022 年将达 3840 亿—8560 亿美元^[16]。加强知识产权保护需要各国携手同行,共同构建被广泛认可的多边知识产权国际制度,为数字贸易发展保驾护航。

第三,美国从经济全球化的积极推动者转变为逆流先锋,从全球多边贸易体制的构建者变为反对者。“二战”以来,美国在大部分时间里是经济全球化和自由贸易的积极支持者和推动者,在以多边贸易体系为基础的全球贸易治理体系中扮演着领导者角色。在美国的积极推动下产生了 GATT,促成了 GATT 八轮谈判,不仅大大降低了货物贸易中的关税壁垒和其他贸易壁垒,而且将服务贸易和知识产权纳入了多边贸易体系框架,最后推动了 WTO 的建立。美国也从其推动构建的多边贸易体系中获得了巨大利益。然而,国际金融危机以来,特别是特朗普任美国总统以来,美国从多边主义自由贸易的鼓吹者转变为单边主义的“急先锋”。美国奉行“美国优先”原则,采取一系列单边主义的行径,严重破坏了基于多边主义原则的国际经济秩序。在法律上,美国将

国内法凌驾于国际法之上,对国际规则、准则任意践踏。美国以国家安全为由,援引 301、232 等条款单方面提高来自中国、欧盟等国家(地区)出口货物的关税,这种行径严重违反了 WTO 的非歧视原则和自由贸易原则。其后果是中美贸易摩擦和欧美贸易摩擦不断升级,给全球贸易和投资带来了巨大的不确定性。在行动上,美国采取贸易保护主义措施,阻挠上诉机构法官的遴选,退出多个国际组织。2009—2018 年,美国针对其他国家共采取了 1913 项贸易保护主义措施,居各国之首^[17]。美国以 WTO 存在的系统性风险未得到解决为由,屡次拒绝其他成员国要求启动遴选上诉机构成员的建议,导致 WTO 争端解决机制面临前所未有的危机。2017 年以来,美国退出 TPP、《巴黎气候协定》、联合国教科文组织、《伊核协议》、《全球移民协议》,并决定退出 WHO 等国际组织。其单方面“退群”使得国际法的权威性和约束力遭到削弱,给多边主义进程带来了诸多负面影响。

怎样看待当前问题呢?第一,经济全球化虽然遭遇逆流,但其历史趋势没有发生改变。经济全球化是社会生产力发展的客观要求和科技进步的必然结果,是不以人的意志为转移的。纵观人类经济全球化进程,逆全球化现象只是该进程中的“一段小插曲”,从未改变也不可能改变经济全球化发展方向。当前,虽然经济全球化因保护主义和单边主义的兴起而进展放缓,但其前进的动力依然存在。其一,服务贸易成为推动国际贸

易的重要动力。根据 Mckinsey Global Institute 发布的报告,在过去 10 年间服务贸易的增速比商品贸易快 60%^[11]。若将商业存在纳入服务贸易统计范围,2017 年的服务贸易额从 5.1 万亿美元跃升至 13.3 万亿美元^[10],而同期的货物贸易总额为 17.3 万亿美元。其二,中国和东盟国家是吸引外商直接投资(FDI)的重要目的地,生产性服务业是吸引外商直接投资的重要产业。受逆全球化、美国税制改革等因素的影响,全球外商直接投资(FDI)2016—2018 年持续下降,2018 年更是下滑了 13%^[18],不过下降主要集中在发达经济体。2018 年,亚洲发展中经济体吸收外国直接投资增长了 4%,增长主要来自中国、新加坡等,其中,中国吸引外资增长了 4%,达到 1490 亿美元。此外,尽管整体上的 FDI 下降,但生产性服务业 FDI 逆势增长。表 2 给出了 2016—2018 年全球主要生产性服务业 FDI 的情况。其三,跨境数据流释放了经济全球化向前发展的信号。Mckinsey Global Institute 的一份报告指出,2005—2017 年全球跨境宽带使用量增长了 148 倍^[11],同时全球已有 12%的跨境货物贸易通过电子商务完成,50%以上的服务业贸易实现了数字化。伴随着数字化程度的日益提高,跨境数据流动将成为推动经济全球化的重要引擎。根据美国布鲁金斯学会的相关研究,2009—2018 年,全球跨境数据流动对全球经济增长的贡献度超过了 10%^[19]。其四,区域贸易自由化加速。尽管自多哈回合谈判以来,WTO 框架下的多边贸易体制谈判陷入停滞

表 2 2016—2018 年全球四大生产性服务业 FDI 概况(单位:亿美元)

	跨国并购			绿地投资			跨国并购和绿地投资		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
所有行业	8869	6940	8157	8084	6991	9825	16 953	13 931	17 982
贸易服务业	503	120	346	141	205	242	644	325	588
运输与仓储业	441	223	464	487	371	441	928	594	905
金融服务业	971	589	1084	220	207	244	1191	796	1328
信息与通信业	444	783	1161	631	620	759	1075	1403	1920
四类服务业加总	2359	1715	3055	1479	1403	1686	3838	3118	4741

资料来源:UNCTAD cross-border M&A Database。

状态,但是国家间的区域贸易协定(RTAs)数仍不断增加,且新增自贸区往往具有规模大、参与国家多的特点。如2019年7月非盟54个成员(除厄立特里亚外)组织成立了非洲大陆自由贸易区(AFCFTA);2020年11月15日,中国等15国签订《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP),标志着全球最大规模的自由贸易区就此诞生,表明了多边主义和自由贸易仍然代表着全球经济发展的正确方向。此外,由一国单独设置的自由贸易试验区也越来越多,如目前中国已经设立21个自由贸易试验区,并拟将海南打造成世界级的自由贸易港。不断增加的自由贸易区、自由贸易试验区以及自由贸易港,使得国家之间的联系日益紧密,有助于推动经济全球化进程。五是高铁和航空更加普及。近年来,高铁和航空运输的快速发展极大推动了各个国家间的人员和货物往来,加强了世界各地的经济、文化联系。根据国际铁路联盟(UIC)发布的数据,截至2020年2月,全球高铁已经投入营运的里程为5.25万公里,在建里程为1.20万公里。另外,国际航空运输越来越普遍。无论是旅客量,还是货物和快递量,都呈现明显的上升趋势。近年来,国际电子商务的蓬勃发展推动了航空业的发展,2017年近90%的B2C电子商务货物通过航空运输完成,较2010年的16%有了非常显著的提升^[20]。International Transport Forum预测,航空运输将继续保持增长,预计到2050年航空货物运输量将是2017年的4.7倍^[21]。由此可见,经济全球化进程并未遭到逆转,服务贸易、数字贸易、跨境数据流以及航空运输的发展释放出经济全球化深化发展的信号。

第二,美国需要的是能够实现其霸权的贸易治理结构,而不是民主化的贸易治理体系。虽然当前美国仍是全球唯一的超级大国,但其经济统治力在不断下降,具体表现为对全球经济增长的贡献率在下降。随着其经济统治力的相对下降,美国由“慷慨的霸主”变为“掠夺性霸主”。一方面,

近年来美国提供国际公共产品的意愿明显降低,国际公共产品供给质量显著下降^[22]。以联合国会费为例,长期以来美国一直是“欠费大户”。据统计,截至2019年1月,美国拖欠联合国常规预算费和维和经费共11.56亿美元,成为拖欠会费最多的国家。美国拖欠会费的行为不仅给其他国家树立了坏的榜样,而且使得联合国因财政困难而难以正常发挥其功能。另一方面,尽管美国为全球提供公共品的意愿在下降,但其仍想维系国际经济治理的话语权,继续充当全球霸主的角色。不过,美国这种想法遭到发展中国家的普遍反对。当前的国际公共品主要由美国提供,可供其他国家选择的并不多^[23],且主要体现美国的意志和利益。随着发展中国家国际地位的提升,它们主张增加发展中国家在全球治理、经济治理中的话语权,以推动国际治理体系朝着更为公平、民主的方向发展。然而,美国认为更公平、民主的全球治理体系无法让其获得“超额利润”,同时因其霸权的衰落无法扭转这一局面,遂肆意破坏多边规则和秩序,甚至退出多个国际组织,走到了多边主义的对立面。美国的“退群”并不意味着它放弃了霸权贸易治理要求,而恰恰说明了它想重新建立一个能维持其霸权地位的贸易治理体系,这是美国一方面极力削弱全球多边贸易体制,另一方面积极推动由其主导的区域贸易自由安排的主要原因。美国凭借其强大的经济实力和广阔的国内市场,采取威慑和诱惑并重的策略,通过一个个的双边谈判,来实现其单边标准的双边化,并通过设置高标准、歧视性规则试图阻止一些新兴市场国家进入与其缔约的国家的市场,最终构建由其霸权主导,投入最小、内部开放程度最高但对外排斥的贸易治理体系,从而最终虚化全球多边贸易体制。美国的意图在《美墨加协定》中体现得淋漓尽致,并有可能继续体现在其未来与欧盟、日本、英国的谈判中。

可见,以全球多边贸易体制为基础的贸易治理体系仍然是世界的共同需要,只不过是有些国

家想要继续在其霸权主义理念下主导全球贸易治理体系,而广大发展中国家追求的是民主化的全球治理体系而已。霸权主义下的全球治理体系已经造成公共品供给与需求不匹配,贫富差距拉大、局部地区冲突不断等问题。提升发展中国家在全球贸易治理中的话语权,推动全球贸易治理向平等参与、互利共赢的民主化方向转变,是解决上述问题的关键。

二、中国因素和力量在全球贸易治理体系中的历史性变化

中国顺应历史潮流加入 WTO,积极参与经济全球化,除了开放市场外,还融入了世界产业内分工和价值链体系。中国加入 WTO 后,成为多边贸易体制的受益者,主要体现在:第一,进出口贸易规模快速扩大,经济规模稳居全球第二位。2001 年中国货物进出口总额为 0.51 万亿美元,2019 年这一数字为 4.58 万亿美元,占全球货物进出口总额的比重从 4.04% 攀升至 12%。中国的 GDP 从 2001 年的 1.34 万亿美元增长至

2019 年的 14.34 万亿美元,占全球 GDP 的比重从 4.01% 提高至 16.34%^①。2010 年中国 GDP 超越日本,成为全球第二大经济体。第三,贸易自由化促进了中国产业结构升级。2000—2018 年,中国初级产品在总出口中的份额从 11.56% 下降至 6.43%,而工业制成品的比重从 87.98% 提升至 93.43% (见表 3)。工业制成品出口结构得到进一步优化,主要表现为劳动和资源密集型制成品出口比重的持续下降,而中高技术制成品出口比重的不断上升。表 3 的数据显示,中国劳动和资源密集型制成品出口比重从 2000 年的 31.48% 下降至 2018 年的 21.49%,与此同时,中等技能和技术密集型制成品比重由 2000 年的 20.15% 增加到 2018 年的 25.26%,高技能电子产品零部件出口占比从 2000 年的 9.56% 上升至 2018 年的 17.17%。值得注意的是,近年来,高技能和技能密集型制成品尤其是高技能电子产品的出口占比呈现下降趋势,这主要是由加工组装的电子产品出口占比下降引起的。第三,人民群众

^①数据来源:UNCTAD 和 World Bank 数据库。

表 3 中国各类产品出口占总出口比重(单位:%)

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
初级产品	11.56	9.94	8.40	7.34	6.82	6.32	5.97	5.90	6.01	6.43
工业制成品	87.98	89.61	91.18	92.22	92.90	93.44	93.79	93.83	93.61	93.43
劳动和资源密集型制成品	31.48	29.13	24.89	23.38	20.99	21.86	21.94	22.28	22.15	21.49
低技能和技术密集型制成品	9.72	8.42	9.52	10.47	12.80	10.91	10.67	10.33	9.82	10.28
中等技能和技术密集型制成品	20.15	20.57	19.41	20.25	22.48	21.90	22.94	23.69	25.24	25.26
中等技能电子产品(不含零部件)	1.52	1.79	1.72	1.67	1.59	1.65	1.58	1.62	1.73	1.67
高技能和技术密集型制成品	26.64	31.49	37.36	38.12	36.62	38.77	38.24	37.52	36.39	36.39
高技能电子产品(不含零部件)	7.90	10.51	14.59	14.29	12.84	13.57	11.52	10.02	8.89	8.15
高技能电子产品零部件	9.56	12.69	14.36	15.36	13.88	14.91	14.82	15.40	16.91	17.17

资料来源:根据 UNCTAD 数据库计算得出。

的收入和生活水平显著提升。一方面,加入 WTO 后中国出口规模的显著提升创造出大量的就业岗位。例如,根据有关测算,中国对美国货物出口为中国创造了约 1750 万个就业岗位^[24]。另一方面,随着加入 WTO 后中国关税水平大幅度削减,海量廉价产品进入中国市场,人民群众从中得到了实实在在的实惠。由此可见,中国加入 WTO 给自身带来的好处是显而易见的。

中国既是多边贸易体制的受益者,又是贡献者。第一,中国是多边贸易规则的履行者和捍卫者。2001 年加入 WTO 以来,中国认真履行承诺,大幅度降低进口关税,广泛开放服务市场,主动加强知识产权保护,同时积极完善社会主义市场经济体制,清除与多边贸易规则相冲突的法律法规,以自身重承诺、守信用、担责任的实际行动推动了多边贸易体制向前发展。世界贸易组织每两年对中国进行一次贸易政策审议,到 2018 年 7 月共进行了 7 次贸易政策审议,每次均对中国的贸易开放给予了积极肯定。面对国际金融危机以来的贸易保护主义和单边主义愈演愈烈的态势,中国一方面积极利用 WTO 规则进行反击,维护自身的合法权益,另一方面,中国顺应经济全球化潮流和历史发展大势,主动采取了一系列开放措施,形成了多层次、全方位、宽领域的全面开放格局。中国提出共建“一带一路”倡议,设立 21 个自由贸易试验区,举办中国国际进口博览会,颁布《外商投资法》,建设海南自由贸易港,这一系列重大举措,为全球贸易治理注入了新的活力,并向世界展示了中国对外开放力度会越来越大的决心。除了作为多边贸易规则的履行者和捍卫者外,中国还是多边贸易机制的重要建设者。加入 WTO 以来,中国多次单独或联合其他成员向 WTO 提交提案,为推动多边贸易体制改革作出了积极贡献。如,关于反倾销的日落条款提案、关于贸易便利化提案、中欧关于 WTO 改革联合提案等,均得到了广大成员国的支持与赞赏。

第二,中国是全球贸易转型的积极参与者和

推动者。一方面,中国加入 WTO 加快推动了国际垂直分工的发展。加入 WTO 后,中国严格按照 WTO 规则要求对国内经济体制和法律体系进行变革,极大促进了中国国际贸易尤其是中间品贸易的发展。2002 年中国中间品进口额为 0.34 万亿美元,到 2011 年这一数据变为 2.07 万亿美元^①。得益于中间品贸易的快速发展,中国中间品贸易占全球中间品贸易的份额呈不断上升趋势。从表 4(下页)可以看出,中国中间品进口占比从 2000 年的 4.84% 上升至 2018 年的 14.80%,并于 2009 年超越美国,成为全球最大的中间品进口国。中国中间品出口占比从 2000 年的 2.78% 上升至 2018 年的 11.17%,并于 2012 年超越美国,成为全球最大的中间品出口国。中国中间品贸易的规模和增速将 20 世纪 80 年代兴起的垂直型产业内分工和全球价值链贸易推向了历史顶点。从图 2(下页)可以看出,全球中间品贸易占最终品贸易的比重在 2011 年达到最高点后开始下滑,虽然近年来占比有所提升,但仍明显低于 2011 年的水平。另一方面,中国在数字贸易领域的快速发展推动了全球贸易转型。目前各国对数字贸易尚未形成统一认识,本文认为数字贸易强调的是信息通信技术在促成传统货物和数字化服务高效率交换方面的作用,故数字贸易的对象包括在电商平台交易的传统货物和通过互联网传递的数字产品、信息和数据等。中国电子商务虽然起步晚,但是发展迅速,目前中国电子商务市场规模稳居全球第一。2018 年中国电子商务零售额为 1.1 万亿美元,位居全球第一,约为美国的 2 倍^[16]。在国内电商快速发展的推动下,近年来,中国跨境电商呈现“爆发式”增长态势,交易规模从 2013 年的 2.9 万亿元迅速增加至 2018 年的 9.1 万亿元,预计 2020 年将达到 12.7 万亿元(见图 3)。跨境电商交易额占货物贸易的比重不断上升,从 2013 年的 11.23% 上升至 2019 年的 34.24%,根据阿里研究院的预测,2020 年

①数据来源:根据 UNCTAD 数据库整理计算得出。

表 4 主要国家中间品进出口占全球中间品进出口比重(单位:%)

	中国		美国		日本		韩国		德国		印度	
	进口	出口	进口	出口	进口	出口	进口	出口	进口	出口	进口	出口
2000	4.84	2.78	16.05	13.55	6.17	7.20	3.39	2.78	6.92	2.78	1.26	0.67
2001	5.30	3.17	15.11	13.14	5.86	6.38	3.11	2.34	7.68	2.34	1.26	0.71
2002	6.12	3.77	14.87	12.06	5.42	6.24	3.14	2.44	7.44	2.44	1.34	0.81
2003	7.31	4.31	14.15	11.01	5.43	6.22	3.17	2.56	7.53	2.56	1.43	0.83
2004	8.02	4.92	13.91	9.54	5.29	6.11	3.22	2.75	7.22	2.75	1.57	0.86
2005	8.50	5.63	14.35	9.16	5.45	5.78	3.32	2.74	7.41	2.74	1.93	1.00
2006	8.73	6.17	13.86	9.17	5.49	5.21	3.39	2.60	7.67	2.60	2.02	0.96
2007	9.17	6.79	12.43	8.81	5.19	4.93	3.37	2.60	7.51	2.60	2.15	1.02
2008	9.18	7.08	11.99	8.46	5.66	4.58	3.59	2.44	7.58	2.44	2.57	1.07
2009	11.15	7.12	10.83	8.49	5.00	4.94	3.51	2.82	7.45	2.82	3.09	1.22
2010	12.10	7.66	10.92	8.27	5.14	5.08	3.62	2.99	6.92	2.99	3.29	1.34
2011	12.25	7.71	10.79	7.78	5.27	4.46	3.76	2.87	6.97	2.87	3.66	1.36
2012	12.66	8.31	10.86	7.96	5.37	4.41	3.72	2.95	6.37	2.95	3.86	1.35
2013	13.21	8.76	10.27	7.60	4.95	3.79	3.57	2.95	6.32	2.95	3.64	1.49
2014	13.48	9.55	10.69	7.99	4.87	3.71	3.58	3.16	6.43	3.16	3.61	1.38
2015	14.17	11.36	11.02	8.84	4.03	3.91	3.38	3.55	6.40	3.55	3.46	1.47
2016	13.77	10.79	10.91	8.83	3.97	4.11	3.18	3.56	6.41	3.56	3.24	1.51
2017	14.25	10.82	10.62	8.71	3.99	3.99	3.28	3.84	6.37	3.84	3.70	1.57
2018	14.80	11.17	10.63	8.70	4.12	3.80	3.36	3.92	6.44	3.92	3.88	1.57

资料来源:根据 Uncomtrade 数据库整理计算得出。

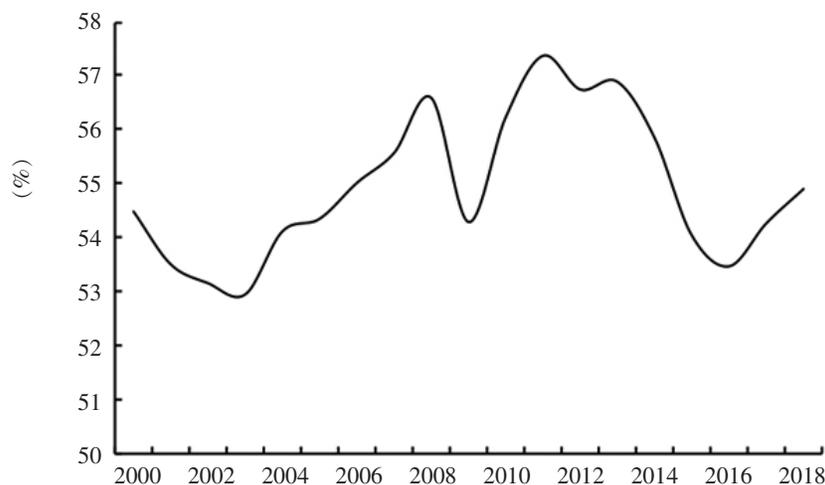


图 2 2000—2018 年全球中间品贸易占总贸易比重

资料来源:根据 Uncomtrade 数据库计算整理得出。

这一比重将接近 40%。中国跨境电子商务快速发展预示着电子商务将取代传统贸易成为国际贸易的主要形式。而且,跨境电商平台强大的基

础设施降低了国际贸易门槛,使得海量中小企业拥有同大企业相同的能力,可将产品销售到全球各地。2011 年以来,在跨境电商平台注册的企

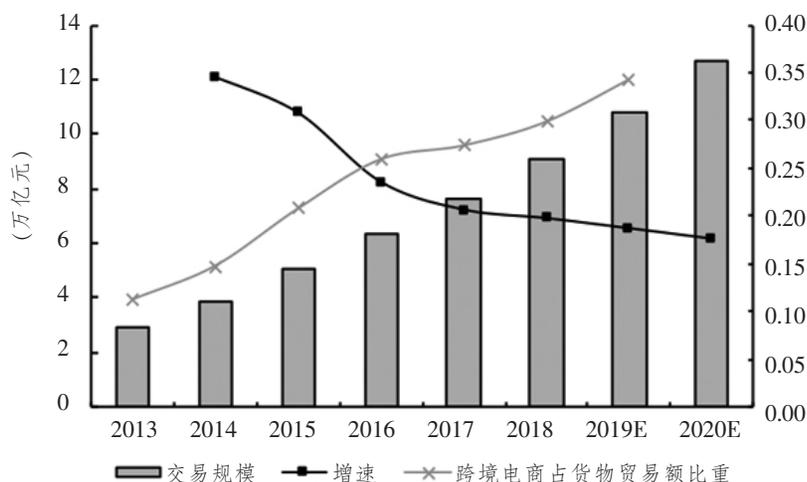


图3 2013—2020年中国跨境电商交易额及其增速

资料来源:根据《2019中国跨境电子商务发展趋势专题研究报告》和商务部公布的数据整理得出。

业中,中小企业与个体户数量占比超过90%。可见,中小企业已经成为中国对外贸易的新主体。

另外,虽然较之美国、英国,中国的数字化服务贸易规模较小,但发展迅速。UNCTAD数据库的数据显示,2009—2019年,中国数字化服务出口规模从273.44亿美元增长至1435.48亿美元,年均增速高达18.08%,占全球数字化服务出口的比重从1.57%攀升至4.5%。鉴于中国拥有良好的数字经济发展基础,未来中国数字化服务出口比重有望继续快速上升。中国跨境电子商务和数字化服务贸易的快速发展,有力推动了全球贸易转型。

中国经济规模的快速上升,是全球经济治理体系从霸权治理走向民主治理的重要经济基础。经过多年的快速发展,以中国为代表的一些新兴经济体和发展中国家的经济地位和国际影响力持续提升,使得国际经济格局进一步朝着多极化方向发展。国际经济格局的显著变化,使得国际公共品只能由某一个国家单独提供的时代一去不复返了。事实上,一个国家也无法为每个国家提供满意的公共品,就连处于鼎盛时期的美国所构建的布雷顿森林体系也同样广受诟病。全球公共品的供给应当是所有国家共同的责任,只是这个责任的承担因各国经济社会发展程度的不同而

有所差异而已。因此,全球贸易治理改革应当是,也只能是从这个最重要的经济事实出发;中国应当是,也只能是在这个历史客观必然性中发挥自己的作用,推动全球贸易治理体系走向更进一步的民主化改革。

中国在自己成为全球化受益者的经验中,也充分认识到市场机制的扩大并不能解决所有的发展问题,中国自身经济发展不平衡和贫困人口的存在就是一个事实。因此,中国致力于全球贸易体系改革的一个重要任务就是要为纠正不平等、不均衡、不能互利共赢的贸易秩序而努力。中国提出“人类命运共同体”的概念,不是一句空洞的口号,它的实践依据就是国际秩序的民主化和国际经济交往的互利共赢。“一带一路”倡议是构建人类命运共同体的范例。一方面,共建“一带一路”为消除当前全球治理赤字提供了解决方案。全球治理赤字主要源于公共产品的供需结构性不匹配,具体表现为国际公共产品的供给和需求不匹配以及公共产品供给在全球性和区域性之间的矛盾。这种供需不匹配矛盾在很大程度上可通过中国同沿线国家的共商、共建的方式来解决。例如,中国发起建立的亚洲基础设施投资银行和丝路基金,有效弥补了亚洲发展中国家在基础设施投资领域的巨大缺口,改善了它们的基础

设施条件,为它们更好地融入世界经济奠定了基础。另一方面,共建“一带一路”重塑了沿线国家经济地理。由于远离全球三大生产网络,沿线的一些亚非拉国家被排除在全球生产分工体系之外。“一带一路”基础设施互联互通建设,增强了沿线国家之间及沿线国家同三大生产网络之间的联系,在很大程度上促成了沿线国家融入全球产业链、价值链和供应链,拓展了全球经济地理范围。

三、多边体制及世界贸易组织改革的方向与目标

第一,维护全球多边贸易体制,即维护 WTO 在全球贸易治理体系中的主导地位,是践行国际经济关系民主化的基本出发点和现实基础。这主要包括:一是维护 WTO 非歧视原则。该原则使得广大发展中国家从被迫卷入世界市场向积极主动参与国际分工转变,促进了其贸易和经济增长。1995—2018 年,全球货物贸易额从 10.41 万亿美元跃升至 39.28 万亿美元。同期,发展中国家在全球货物贸易中的比重从 28.23% 增加至 43.26%^①。通过积极参与国际分工,发展中经济体经济增速明显高于发达经济体增速,两大经济体之间的收入差距有所收敛。按照汇率计算人均收入,WTO 成员间基尼系数从 1995 年的 0.76 下降至 2015 年的 0.63^[25]。二是维护 WTO 的“特殊与差别待遇”原则。该原则充分考虑到发展中国家与发达国家之间的发展差异,赋予发展中国家一些特殊权利,并要求发达国家履行给予发展中国家优惠的义务。该原则为发展中国家平等参与全球经济提供了重要制度保障,体现了多边贸易体制的包容性和对实质平等的追求,有利于推动全球经济朝着更加包容、开放、普惠、平衡和共赢方向发展。三是维护 WTO 的争端解决机制。争端解决机制为维护多边贸易体制的稳定与权威性起到了关键作用。争端解决机制运行 20 多年来,在解决 WTO 成员贸易摩擦和争端方面扮演着至关重要的角色,越来越多的发展中成

员诉诸该机制成功维护了自身权益。总之,世界贸易组织成立的包容性原则、民主化原则及其在 20 多年中的实践成果弥足珍贵,应当保持和发扬。

第二,除了要继续在扩大市场机制方面进行努力,如继续推动贸易和投资自由化,继续降低关税和废除非关税壁垒等阻碍贸易自由化的因素外,全球贸易治理还应当关注发展水平较低的国家,关注贫困人民和群体。当前,全球生产分工从未实现真正意义上的全球价值链的生产与交换,而更多地表现为区域链^[23]。那些远离东亚、西欧和北美区域链的国家和地区(如非洲、拉丁美洲)因轻度参与或没有参与全球价值链分工而变得愈加贫困。庞大的贫困人口规模,使得实现联合国消除贫困目标仍有很长的路要走。因此,全球贸易治理应当有更多的公共品惠及这些人群,应当有更多这方面的发展和援助议题以及共同行动。例如,鉴于中国在脱贫方面取得的巨大成就,中国扶贫经验和做法值得广大发展中国家学习与借鉴。除了关注贫困问题外,全球贸易治理还需要关注与贸易有关的生态环境问题。发展中国家通过参与国际分工来促进其经济增长的同时,也因出口大量资源密集型初级产品和接纳发达国家污染密集型产业的转移,面临生态破坏和环境污染的严峻挑战。因此,应当加强国际合作,推动发达国家防污、治污先进技术和经验向发展中国家转移,以平衡其经济增长与环境保护的关系。

第三,鉴于当前全球面临新冠肺炎疫情流行的共同挑战,全球贸易治理应当引入应对突发公共卫生紧急事件的全球治理议题和措施。突如其来的新冠肺炎疫情导致全球各国相继采取“封城、封航、封国”等一系列措施,对全球产业链和供应链造成了严重冲击。疫情对全球供应链的冲击可以分为两个阶段:在第一阶段,全球疫情暴发的早期,中国的停工、停产一方面使得中国国内供

^①数据来源:根据 UNCTAD 数据库整理计算得出。

供应链遭受较大冲击,另一方面使得中间品(如汽车零部件)出口延期,从而导致国外下游企业生产陷入瘫痪;在第二阶段,在中国抗击疫情取得关键性胜利时,欧美国家却成为疫情的“震中”,这一方面使得中国一些企业因境外中间品供给短缺而陷入能复工但不能复产的尴尬局面,另一方面使得中国出口因海外需求萎缩而遭到较大冲击。同时,疫情的全球肆虐暴露了当今全球供应链的脆弱性,一些发达国家和跨国公司意识到战略性产业供应链回归本土的重要性。因此,全球贸易治理体系应当考虑全球产业链和供应链的安全与稳定,考虑在突发紧急事件情况下各国的协作和共同应对措施,对各国保障产业链、供应链安全的国家战略以及跨国公司保障自身供应链安全的方案进行评估,并提出不违背贸易投资自由化原则的边界。

第四,设立以网络信息技术应用为基础的服务贸易、数字贸易新议题,构建新规则。近年来,快速发展的数字服务贸易、数字贸易已经成为推动国际贸易发展的新动力。特别是2020年新冠肺炎疫情改变了人们的生产生活方式,催生了“非接触型经济”,使得数字贸易在全球范围内发展提速。然而,WTO并没有针对数字贸易出台专门的规则,仅仅在WTO框架下的一些协议文本及其附件中作了相关规定,但是随着数字经济和数字贸易的快速发展,这些规定已经远远落后于实践。各国立足自身利益和数字贸易发展情况,竞相争夺数字贸易规则制定的主导权。例如,美国在数字技术上具有绝对的垄断优势,极力主张允许数据跨境流动、数据存储非强制本地化、不得强制开源代码,这些核心主张集中体现在《美墨加协定》(USMCA)的数字贸易章节中。而中国在电子商务方面具有绝对优势,因此更加注重推动跨境货物贸易便利化、强化微观主体从事电子商务等的相关规则^[26]。同时,中国国内法关于数据存储本地化、开放代码源及对加密技术的限制等要求与美国核心诉求存在较大的分歧。

事实上,除中国外,巴西、俄罗斯、印度、印度尼西亚等60多个国家均对数字本地化存储作了不同程度的要求。可见,数字贸易规则的制定已经成为新一轮国际贸易规则竞争的焦点。数字贸易规则的制定,一方面既要体现市场机制扩张的需要,又要体现各国保障自身安全的需要,提出处理二者关系的原则和基本边界;另一方面既要借鉴以美国为代表的欧美国家主张的合理成分,又要考虑到各个国家在数字贸易方面发展的差异,尽可能协调各方面的利益,推动数字贸易规则朝着满足大多数成员利益的方向发展。

第五,全球多边贸易治理虽然缺乏强制执行机制,但应当设立道义奖惩机制,有明确的道义奖惩条约。全球多边贸易秩序的维护是通过国家间友好协商和谈判的方式来实现的。通过这种方式来维持国际贸易秩序,某一成员国家因采取以邻为壑的单边主义行径很难受到强制性惩罚,即便具有“国际贸易最高法院”之称的上诉机构所作出的最严厉的惩罚,也只不过是授权利益受损方采取对等报复措施而已。因此,WTO其他成员除了积极利用国际规则对采取单边主义、保护主义并一意孤行的成员进行反击外,还要联合起来对该成员给予明确而又严厉的道义谴责,而对于遵守WTO规则的成员应当给予道义支持和褒奖。

四、完善以多边贸易体制为主导、双边和区域安排为重要补充的全球贸易治理体系

全球多边贸易体制的建立并不排斥各成员自愿结合的双边以及区域性贸易自由化安排,相反,在全球多边贸易体制主导和样板参照下建立的各种双边以及区域性贸易自由化安排与全球多边贸易体制共同构成了全球贸易治理体系。各种双边以及区域性贸易自由化安排为完善全球多边贸易体制提供了新的活力和经验,并成为全球贸易治理体系的重要补充。尽管如此,全球多边贸易体制依然是不可替代的,它为所有成员提

供公共品,能够提供这样公共品的国家并不多。同时,公共品提供避免不了“搭便车”问题,更打消了一些国家提供这种公共品的意愿。对全球性公共品的共同需求,是全球多边贸易体制持续存在的顽强生命力所在。双边和区域贸易治理结构提供的是区域成员共同需要的区域公共品。区域内成员数量相对较少,产生“搭便车”现象会少一些,加上它们间的经济联系更加紧密,故而它们提供区域公共品的意愿更加强烈。特别是,随着 WTO 成员的不断增长、谈判范围的不断扩大,各成员利益诉求相去甚远,达成共识的成本颇为高昂,这使得一些成员转向区域合作以实现其经济利益目标。20 世纪 90 年代以来,每年新增的区域贸易协定数明显增加,截至 2020 年 6 月,全球累计生效的区域贸易协定数多达 304 个(见图 4)。

尽管全球多边贸易治理体制和区域贸易治理结构存在明显的不同,如前者提供全球公共品,维护全球贸易秩序,而后者提供区域公共品,维护区域贸易秩序,但是二者追求的根本目标和遵循的原则是一致的,只是在不同的区域范围内朝着相同的根本目标前进而已。因此,二者之间

不存在绝对的难以逾越的界限,通常是相互促进、相互补充的关系。一方面,区域贸易自由化安排通常是建立在全球多边贸易治理体制的规则制度之上的。GATT 第 24 条第 5 款规定:“关税同盟或自由贸易区的目的应是便利成员领土之间的贸易,而非提高其他成员与此区域性组织之间的贸易壁垒”,“参与方应在最大限度内避免对其他 WTO 成员的贸易造成不利影响”。这意味着区域贸易协议提出的标准高于 WTO 现有协议中作出的承诺。在这些高标准中,有许多是建立在 WTO 规则之上的条款,被称为 WTO-plus 条款。例如,工业品和农产品减让程度超过在 WTO 下已经作出的承诺^[27]。另一方面,区域贸易治理推动全球多边贸易治理体制不断完善。区域贸易协定一般在地缘政治、经济发展水平接近或者经贸利益互补性强的国家和地区间进行,因此能够比较容易协调各个成员的立场和利益,使得成员在多边体系下达不成的协议,能够在小范围内得以实现。这些协议在贸易、投资以及金融便利化程度方面,往往高于多边贸易体制下的水平,在一定程度上能够激励区域外的成员采取类似的举

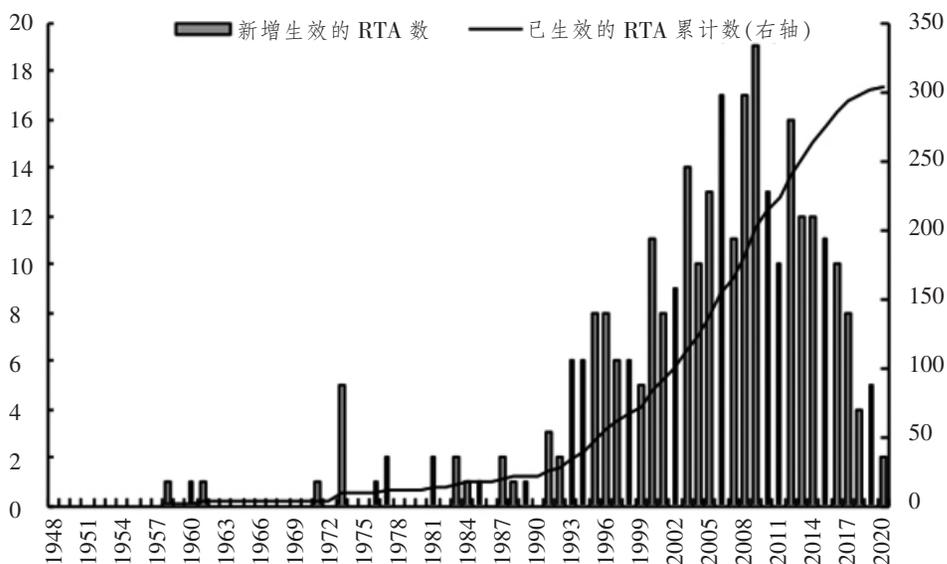


图 4 1948—2020 年全球区域贸易协定发展情况

注:统计数据截至 2020 年 6 月 30 日。

资料来源:根据 WTO 的 RTA 数据库整理得出。

措或行为,起到了示范作用,从而推动了多边贸易体制的发展。此外,尽管日益增加的区域贸易协议使得“意大利面碗效应”现象突出,但是有很多国家因同时参与多个区域贸易协定而成为连接不同区域组织间的桥梁,从而推动了多边贸易谈判与合作。因此,鉴于全球多边贸易体制和区域贸易结构具有相同的根本目标、存在相互促进的关系,应当允许和鼓励二者共同发展、融合发展,并鼓励和支持两者建立联络和交流机制。

但不可否认的是,区域性的自由贸易大多具有封闭性和排外性特征。区域贸易协定使得区域内的各个成员之间相互减免关税和非关税壁垒,促进了货物、服务和资本、人员等生产要素的自由流动,而对于区域外的非成员国给予不同程度的关税减免或者干脆不给予这种优惠。这种对于区域内和区域外成员提供不同待遇的行为,违背了WTO的非歧视原则。由于区域性自由贸易目的是为实现在多边贸易体系下无法实现的高度贸易自由化,封闭性和排外性特征不应该是其本应具有的特征。只要区域外成员愿意接受区域贸易规则,那么区域性自由贸易对外保持开放有利于区域内成员和多边贸易体制的发展。一方面,市场范围的扩大和更大范围的生产要素自由流动有利于区域内成员的经济增长;另一方面,当区域贸易规则被越来越多的外部成员所接受时,区域自由贸易的范围将不断扩展,这有助于多边贸易体制向更深层次发展。因此,区域性贸易自由化应当鼓励采取基于区域成员,但不限于该区域的开放式安排取向。

五、结论与启示

“二战”以来,以规则为基础的多边贸易体制为全球贸易运行的稳定性和可预见性作出了重大贡献,从而极大地促进了全球经济和贸易的增长,加速了经济全球化进程。以全球多边贸易体制为基础、为主导的全球贸易治理体系既有持续存在的顽强生命力,又具有改革的历史必然性。

今天,中国在全球经济贸易中的地位已经发生历史性变化,中国应当对全球经济治理承担更大的历史性责任,为全球贸易治理体系的改革和完善作出更多的贡献。中国对全球贸易治理秉持的基本立场是:“我们要站在历史正确的一边,坚持多边主义和国际关系民主化,以开放、合作、共赢胸怀谋划发展,坚定不移推动经济全球化朝着开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展,推动建设开放型世界经济”^[28]。由此结论出发,我们还可以得到如下启示:

第一,经济全球化潮流不可逆转。经济全球化是生产力和科学技术发展的必然结果,是不可逆转的历史发展大势。服务贸易增速明显高于货物贸易增速,流入中国和一些东盟国家的FDI仍呈小幅上升趋势,运输与仓储服务业、金融服务业等服务业的FDI呈明显上升趋势,跨境数据流量的爆发式增长,区域贸易协定数量不断增加,以及航空和高铁更加普及等事实,均释放出经济全球化向前发展的积极信号。

第二,世界仍需要全球多边贸易体制以维持国际贸易秩序。以往的国际贸易治理体系是由美国主导构建的,主要反映的是以美国为首的发达国家在国际贸易方面的利益与诉求。尽管美国因霸权地位的削弱而对霸权治理力不从心,但是它企图以削弱全球多边贸易体制和推行一些由它主导并维护其利益的区域贸易安排的方式极力维护其霸权治理。这是违背历史潮流的,不符合广大发展中国家群体性崛起并要求全球贸易治理进一步向民主化方向发展的利益与诉求。因此,维持全球多边贸易体制不仅仍然必要,而且其生命力需要通过民主化改革加以强化。

第三,中国在全球贸易治理体系中的地位正在发生历史性变化。中国一开始是多边贸易规则的学习者和遵守者,继而逐渐成为该规则的捍卫者和建设者。随着中国在全球经济贸易中地位的明显改变,以及全球经济多极化力量的发展,在全球贸易治理体系向民主化改革方向前进的大

潮流中,中国已经成为推进者和引领者。

第四,全球多边贸易体制和双边、区域贸易自由化安排应当共同存在、相互促进。全球多边贸易体制和双边、区域贸易自由化安排的根本目标是一致的,只是在不同的区域范围朝着这个目标迈进。一方面,全球多边贸易体制是区域贸易自由化安排的基础,并为双边、区域贸易安排提供参照。另一方面,双边和区域贸易自由化安排也为全球贸易治理体系提供了新的活力和新的经验,进而推动全球多边贸易体制的改革和完善。因此,应当允许和鼓励二者之间相互借鉴、共同发展;同时,国际社会也应当呼吁双边、区域贸易自由化安排朝着更广泛开放、更具有包容性的方向前进。**Reform**

参考文献

- [1]官崎犀一,奥村茂次,森田桐郎.近代国际经济要览[M].陈小洪,任兴州,姚玉明,等,译.北京:中国财政经济出版社,1990:21.
- [2]王鼎咏.论关税及贸易总协定[J].中国社会科学,1993(1):67-82.
- [3]宋永明.WTO的由来与运作[M].北京:中国财政经济出版社,2001:150.
- [4]HUMMELS D L, GEORG S. Time as a trade barrier[J]. American Economic Review, 2013, 103(7): 2935-2959.
- [5]WTO. World trade report 2018: The future of world trade: How digital technologies are transforming global commerce [R/OL]. World Trade Organization, 2018.
- [6]WORLD BANK. World development report 2020: Trading for development in the age of global value chains[R/OL]. The World Bank Group, 2020.
- [7]罗伯特·杰尔平.国际关系政治经济学[M].杨宇光,译.北京:经济科学出版社,1989:96.
- [8]WORLD BANK. Global value chain development report 2017: Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development [R/OL]. World Bank Publications, 2017.
- [9]GRILICHES Z. Capital-skill complementarity [J]. The Review of Economics and Statistics, 1969, 51(11): 465-469.
- [10]WTO. World trade report 2019: The future of service trade[R/OL]. World Trade Organization Publication, 2019.
- [11]LUND S, et al. Globalization in transition: The future of trade and value chains[R/OL]. Mckinsey Global Institute, 2019-09.
- [12]中国信息通信研究院.中国数字经济发展与就业白皮书(2019年)[EB/OL].(2019-04-17)[2020-07-17].http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/201904/t20190417_197904.htm.
- [13]何波.俄罗斯跨境数据流动立法规则与执法实践[J].大数据,2016(6):129-134.
- [14]UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. Global digital trade 1: Market opportunities and key foreign trade restrictions [R/OL].(2017-08).https://www.usitc.gov/publications/332/pub4716.pdf.
- [15]DAMS T. Digital film piracy surges to "unprecedented" levels amid coronavirus lockdown [EB/OL].(2020-04-27).https://variety.com/2020/film/news/digital-film-piracy-surges-unprecedented-levels-coronavirus-lockdown-muso-research-1234590451.
- [16]CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. Digital trade and US trade policy [R/OL].(2019-05-21)[2020-07-18].https://crsreports.congress.gov.
- [17]徐秀军.经济全球化时代的国家、市场与治理赤字的政策根源[J].世界经济与政治,2019(10):99-121.
- [18]UNCTAD. World investment report 2019[R/

- OL]. United States Publication, 2019.
- [19]张莱楠.跨境数据流动:全球态势与中国对策[J].开放导报,2020(2):44-50.
- [20]INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION. IATA annual review 2018 [R/OL]. (2018-06).<https://www.iata.org/contentassets/c81222d96ca4e0bb4ff6ced0126f0bb/iata-annual-review-2018.pdf>.
- [21]INTERNATIONAL TRANSPORT FORUM. ITF transport outlook 2019[R/OL].(2019-05-22).<http://www.oecd.org/about/publishing/itf-transport-outlook-25202367.htm>
- [22]裴长洪.全球经济治理、公共品与中国扩大开放[J].经济研究,2014(5):4-19.
- [23]裴长洪,刘斌.中国开放型经济学:构建阐释中国开放成就的经济理论[J].中国社会科学,2020(2):46-69.
- [24]隆国强.理性认识当前的中美贸易摩擦[N].人民日报,2018-08-29(7).
- [25]卢锋,李双双.多边贸易体制应变求新:WTO改革新进展[J].学术研究,2020(5):78-87.
- [26]周念利,陈寰琦,黄建伟.全球数字贸易规制体系构建的中美博弈分析[J].亚太经济,2017(4):37-45.
- [27]叶斌.欧盟贸易协定政策的变化和影响——法律的视角[J].欧洲研究,2014(3):104-122.
- [28]坚持用全面辩证长远眼光分析经济形势努力在危机中育新机于变局中开新局[N].人民日报,2020-05-24(1).

Upholding and Reforming the Historic Mission of the Global Trade Governance System: On the Occasion of China's Accession to WTO 20 Years Ago

PEI Chang-hong NI Jiang-fei

Abstract: The rules-based multilateral trading system is the cornerstone of trade liberalization and economic globalization, providing the necessary stability and predictability for international trade activities. Economic globalization has not changed in terms of historical development trend despite of facing headwinds. The global trade governance system is still what the world needs and democratization is the core issue of the reform of the global trade governance system. China's position in the global trade governance system is undergoing historic changes, growing from a learner to a builder of multilateral trade rules, and making Chinese solutions and voices become the promoter and leader of the democratization reform trend of the global trade governance system. Regional trade arrangements not only promote the improvement of multilateral trade governance system, but also become a vital supplement to this system, so these arrangements should be encouraged to advance in the direction of opening up wider internally and externally.

Key words: the global trade governance system; reform of the WTO; digital trade; regional trade arrangements

(责任编辑:罗重谱)