

从多边规则接受者到全球贸易公共品提供者 ——中国入世20年的回顾与展望

沈铭辉

(中国社会科学院 亚太与全球战略研究院, 北京 东城 100007)

[摘要] 自2001年中国加入世界贸易组织以来,中国全面对接国际经贸规则,积极兑现入世承诺,经济发展质量和对外开放水平显著提高,为多边贸易体系运行和全球经济发展作出重要贡献。但以世界贸易组织为核心的全球多边贸易体系受到世界经济格局变化、部分国家单边主义和贸易保护主义抬头以及互联网和数字技术发展等因素的影响,已不能完全适应当前全球经贸运行的实际需求。世界贸易组织改革和全球经贸规则重塑已成为世界各国的共识,各国已相继提出自己的改革主张并推动新议题的谈判与落实。中国作为全球第一大货物贸易国和最大的发展中国家,在全球经贸规则重塑中负有重要责任和特殊使命,需做好多边主义和自由贸易的坚定维护者、世贸组织改革的理性推动者和全球贸易公共品的积极提供者等重要角色。

[关键词] 入世20年; 全球贸易规则; 多边贸易体系; 世界贸易组织

[中图分类号] F113 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2021)05-0073-10

DOI:10.14119/j.cnki.zgxb.2021.05.008

2001年11月,世界贸易组织(WTO)第四届部长级会议在卡塔尔多哈举行,会议通过了中国加入世界贸易组织的法律文件。2001年12月11日,《中国加入世贸组织议定书》生效,中国正式加入世界贸易组织,成为其第143个成员。入世使中国成为世界贸易大家庭中平等的一员,为中国经济发展增添新的活力与机遇的同时,也为世界经济的发展带来了新的中国智慧和机遇。入世20年来,中国全面对接国际经贸规则,积极兑现入世承诺,支持多边贸易体系与规则,自身实现经济持续增长的同时也为全球经济发展作出了巨大贡献。当前,世界正经历百年未有之大变局,经济全球化和全球产业链、供应

链深度发展,互联网和数字技术方兴未艾,而部分发达国家国内矛盾激化导致的贸易保护主义抬头,使全球多边贸易体系和规则面临重大挑战,多哈回合谈判举步维艰,世界贸易组织改革进程迟缓。中国作为全球贸易第一大国和第二大经济体,必须找准自身角色和定位,维护多边贸易体制,积极参与全球多边贸易规则的重塑和世界贸易组织改革,推动完善更加公正合理的全球经济治理体系。

一、中国入世20年的成就

中国入世20年来,始终坚持社会主义市场经济的发展方向,通过法律体系的改革全面实现与全球

[收稿日期] 2021-04-20; **[修回日期]** 2021-07-10

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“中国参与多边贸易体制改革的方案设计与谈判策略研究”(19ZDA064)。

[作者简介] 沈铭辉,经济学博士,中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员。

多边贸易规则的对接,大幅降低商品进出口壁垒和市场准入,不断加强知识产权保护,对外经济政策的透明度和稳定性逐步增强。受益于入世的种种红利,20年来中国的经济发展质量和对外开放水平也显著提高,国内生产总值从全球第六跃升至第二,并成为全球最大的商品贸易国。同时,中国在过去20年对世界经济平均贡献率接近30%,每年巨额的进口和引入的外商直接投资为全球企业创造了巨大的市场机会,质优价廉的中国制造商品的出口为各国抗击通货膨胀作出了重要贡献。

(一)全面对接国际经贸规则,积极兑现入世承诺

被世界贸易组织前总干事拉米评价为履行入世承诺“A+”的中国,早在2010年就完成了入世议定书的全部承诺。入世20年来,中国基于全球多边贸易规则积极融入全球经济,不断扩大全领域的对外开放水平。

修订法律法规适应多边贸易规则。入世后,中国根据入世议定书的承诺和多边贸易规则的要求,中央政府清理了超过2300件法律法规和部门规章,地方政府清理了超过19万件地方性政策法规,涵盖货物贸易、服务贸易、投资和知识产权保护等多个领域。中国政府数次出台文件明确要求各级政府拟定贸易政策时需进行合规性评估,并逐步建立起规范性文件合法性审查机制,增强政策制定的透明度和公众参与度。《立法法》《行政法规制定程序条例》等明确要求法律、行政法规和规章草案需按规定公开征求公众意见。全国人大、国务院等定期出版《中华人民共和国法律》和《中华人民共和国涉外法规汇编》等英文版或中英文对照版文件。同时,中国全面履行世界贸易组织的通报义务,提交的上千份通报涉及中央和地方的补贴政策、农业、技术法规、标准和知识产权法律法规等各个领域^[1]。

放开外贸经营权,大幅削减进口关税和非关税壁垒。2004年7月,中国结束了企业外贸经营权的审批制,正式改为备案登记制,使外资企业和民营企业享有与国有企业平等的进出口贸易权。外企和民企进出口总额占比从2001年的57.5%上升到2020

年的85.7%,2020年外企和民企出口额分别占总出口额的36.0%和54.1%。入世以来,中国关税总水平由2001年的15.3%大幅下调至7.5%以下,远低于大部分发展中国家,接近发达国家、发达市场水平,早在2010年就履行完毕货物贸易关税减让承诺。中国在2005年就按议定书承诺全部取消进口配额、进口许可证和特定招标等非关税措施,涉及汽车、机电产品等400多个税号的产品^[2]。

开放服务市场,扩大外资准入范围。中国在世界贸易组织分类的160个服务业分部门中开放了120多个部门,超过发达国家平均承诺的108个部门水平,并于2007年就履行完毕服务贸易领域的开放承诺。中国已开始逐步实施外商投资的准入前国民待遇原则和负面清单管理方式,不断削减负面清单的限制领域和股权要求,扩大鼓励外商投资产业目录的条目和优惠待遇,不断优化外商在华营商环境。2020年,《中华人民共和国外商投资法》及其实施条例正式实施。入世20年来,中国实际利用外资额从2001年的468.8亿美元增加到2020年的1443.7亿美元,年均增长6.1%。

构建知识产权保护法律体系,强化知识产权保护执法力度。入世后,中国与多国建立知识产权工作机制,按照世界贸易组织《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPs)的原则与要求,逐步建立起完备的知识产权保护法律体系。中国先后修订了《商标法》和《反不正当竞争法》,在2020年通过了修订后的《专利法》和《著作权法》,并于2021年起实施。为强化知识产权保护的执法,中国重新组建了国家知识产权局,在北京、上海、广州等地设立知识产权法院,在南京、武汉、西安等十几个法院设立专门审批机构跨区域管辖专利等知识产权案件,开展“护航”“剑网”“秋风”“网剑”等知识产权保护的专项行动。中国对外支付的知识产权使用费从2001年的19亿美元增加到2019年的343亿美元^[3]。

(二)经济发展质量和对外开放水平显著提高

加入世界贸易组织,一方面使中国出口商品享受平等的最惠国关税待遇和各项贸易便利化政策,扩大的潜在市场的宽度与深度;另一方面使外国商

品、资本、人员和技术等更大规模和更快速度地进入中国,中国经济的活力被大大地激发。尤其是,全面开放所带来的竞争效应使中国企业有机会在世界舞台上与各行业全球最优秀的企业展开竞争与合作,由此释放的巨大能量使中国经济发展质量和对外开放水平在20年间迈上一个又一个新台阶。

经济规模与收入水平实现跨越式增长。入世20年来,中国国内生产总值从2001年的11.1万亿元提高到2020年的101.6万亿元,增长了9.3倍。虽然历经2008—2009年的国际金融危机、2018—2019年的中美贸易摩擦和2020年的新冠肺炎疫情等冲击,中国仍取得了约8.7%的年均经济增速,更成为2020年世界主要经济体中唯一保持正增长的国家,体现了强劲的发展势头和韧性。

伴随经济规模的扩大,中国的国民收入水平实现同步提高。入世后,2001年至2020年期间,中国城镇居民可支配收入从6860元增长6.4倍至43834元,农村居民人均可支配收入从2366元增长7.2倍至17131元^①。中国人民充分享受到入世的红利,成为中国坚持高水平对外开放的坚定拥护者。

中国成为世界商品贸易第一大国。2001年,中国商品进出口总额5097亿美元,其中出口额和进口额分别为2661亿美元和2436亿美元,贸易顺差225亿美元。入世使中国对外贸易出现井喷式增长,2002—2006年的5年间,进出口总额增速分别为21.8%、37.1%、35.7%、23.2%和23.8%,中国在2013年首次超越美国成为全球商品贸易第一大国,并在近年来稳稳保持这一地位。2020年,全球贸易饱受新冠肺炎疫情影响,但中国对外贸易仍逆势增长1.5%,商品进出口总额达到4.65万亿美元,是2001年的9倍多,其中出口额和进口额分别为2.59万亿美元和2.06万亿美元,顺差5351亿美元。中国现已

成为全球100多个经济体的最大贸易伙伴。入世后,中国服务贸易同样增长迅猛,2019年中国服务贸易进出口总额为7850亿美元,是2001年784亿美元的10倍多。

双向直接投资保持世界前列。入世之初的2001年,中国实际利用的外商直接投资额仅为468.8亿美元,经过多年市场准入开放和改善营商环境,2020年在新冠肺炎疫情之下的中国,实际利用外商直接投资额再创新高,已达1444亿美元,位列全球第一。在对外直接投资方面,入世早期的2003年,中国对外直接投资仅为28.5亿美元,2013年规模突破1000亿美元之后,连续8年均超过1000亿美元,2019年排名全球第二,远超人世之初的第二十六位。^②中国已由单纯的外商直接投资净流入国发展成外资流入和对外投资基本平衡的全球投资大国。

外汇储备充足,人民币国际化不断前进。改革开放初期,中国面临外汇短缺困境,因而提出“千方百计创汇”的号召。经过20多年的创汇努力,到入世之初的2001年,中国也仅有2122亿美元的外汇储备,与当年进口额之比为0.87。入世后,随着中国对外贸易额的飙升和贸易顺差的累积,外汇储备快速上升,2006、2009和2011年连续跨越1万亿、2万亿和3万亿美元大关。截至2020年底,中国外汇储备高达3.22万亿美元,与进口额之比已达1.56,外汇储备的进口覆盖率相比2001年几乎翻倍。入世以来,特别是2008年国际金融危机之后,跨境人民币业务政策框架和基础设施逐步完善,人民币国际化稳步前进。2012年,人民币跨境支付系统(CIPS)开始组建并于2015年投入使用。2016年,人民币正式加入国际货币基金组织(IMF)特别提款权(SDR)货币篮子,权重仅次于美元和欧元为10.92%。2019年,人民币跨境收付金额达19.67亿元。据中国人民银行

①从2013年起,国家统计局开展了城乡一体化住户收支与生活状况调查,2013年及以后数据来源于此项调查,与2013年前的分城镇和农村住户调查的调查范围、调查方法、指标口径有所不同。2013年前农村居民收支数据来源于独立开展的农村住户抽样调查,称为农村居民家庭人均纯收入。

②中国商务部和国家统计局2003年共同制订《对外直接投资统计制度》后,才有准确完整的中国对外直接投资统计数据。文中所涉中国对外直接投资均指非金融类对外直接投资,2003—2006年中国对外直接投资数据通过商务部《对外直接投资统计公报》补充,其余均来源于国家统计局。

《2020人民币国际化报告》显示,截至2019年末,人民币储备规模达2176.7亿美元,超越加拿大元排名全球第5,中国已与39个国家和地区签署了双边本币互换协议,总金额超过3.7万亿元。

(三)支持多边贸易体系,为全球发展提供中国机遇

全面参与多哈回合谈判,积极推进贸易投资自由化。入世以来,中国成为以世界贸易组织为核心的全球多边贸易体系最坚定的支持者,在多哈回合各项议题的谈判中做出重要贡献。中国提出和联署上百份谈判建议,是接受《贸易便利化协定》的第16个世界贸易组织成员,履行该协议的A类措施(指生效后立即实施的措施)占比约95%。中国共同发起了《环境产品协定》,启动了加入《政府采购协议》的谈判。中国还发起成立了“投资便利化之友”,加入“中小微企业之友”和“电子商务发展之友”,是投资便利化、中小微企业和电子商务等新议题的积极参与者和推动者。

拉动世界经济复苏与增长,为全球发展提供中国机遇。入世以来,中国经济规模和开放水平的快速提升为世界各国提供了一个新兴的、高速增长的大市场,商品进口额从2001年的2436亿美元提高到2020年的2.06万亿美元,增长了8倍多,已成为全球第二大进口国。自2009年以来,中国进口了最不发达国家超20%的出口,一直是其最大的出口目的国。中国服务贸易进口额也从2001年的362亿美元增长近14倍至2019年的5014亿美元,自2013年起成为全球第二大服务贸易进口国,连续8年超过1000亿美元的服务贸易赤字为多个经济体的经济增长和就业做出了重要贡献。中国快速增长的双向投资为各国资本提供丰厚回报的投资机会,也为各国经济技术发展提供了资金支持。入世20年来,中国对世界经济增长的年平均贡献率接近30%,成为推动世界经济复苏和增长的重要引擎。

提供全球公共产品,为构建人类命运共同体贡献中国方案。2013年,中国提出共建“一带一路”倡议,在共商、共建、共享原则下,在“五通”方面取得丰硕成果,有力促进了沿线国家和地区的深度合作与

共同发展。2015年,中国发起设立了亚洲基础设施投资银行,现已有遍布六大洲的103个成员,累计批准投资金额已超220亿美元,为地区基础设施融资和模式创新提供新的主体。2018年,首届中国国际进口博览会在上海召开,这是世界上第一个以进口为主题的国家级展会,是中国主动向世界开放市场的重要平台。2020年,中国扶贫攻坚战取得全面胜利,现行标准下近1亿农村贫困人口脱贫,中国的减贫成就是对世界减贫的最大贡献,也为中国与世界经济潜力奠定了坚实基础。

二、入世20年中国

在全球多边贸易规则重塑中的主要挑战

当前,以世界贸易组织为核心的全球多边贸易体系受到世界经济格局变化、部分国家单边主义和贸易保护主义抬头以及互联网和数字技术发展等因素的影响,已不能完全适应当前全球经贸运行的实际需求。2001年底多哈回合谈判启动近20年来,世界贸易组织在货物贸易、服务贸易、投资、补贴、知识产权保护以及新议题的谈判上举步维艰、成果甚少,多边贸易规则基本仍停留在26年前WTO成立的1995年,全球多边贸易体系陷入危机。改革世界贸易组织、重塑全球经贸规则已成为包括美国、日本、欧盟等发达经济体甚至广大发展中国家共同的诉求^[4]。美国及其盟友别有用心地在新一轮世界贸易组织改革和全球经贸规则重塑中,将遏制中国发展的地缘政治目的作为重要考量,改革矛头直指中国。中国身为全球贸易第一大国和经济第二大国,又是最大的发展中国家,势必坚决捍卫多边主义原则和发展中国家平等权利。因而,中国在这一轮世界贸易组织改革和全球经贸规则重塑中承受重压而肩负重任,面临前所未有的重大挑战。

(一)中国面临世界贸易组织改革和全球经贸规则重塑的挑战

近年来,针对世界贸易组织运行和国际经贸规则实施中存在的一些问题,各国都发出改革的呼吁,期冀在平等协商的原则下改革世界贸易组织和相关国际经贸规则。然而,美国及其西方盟友仍欲主导

全球多边贸易规则的制订,频频在发展中国家地位、产业补贴和劳工、环境标准等边境内措施等方面发难。这一局面是中国入世20年后,在多边贸易规则重塑中面临的全局性问题和首要挑战,它主要是由两方面因素共同作用的结果。

一是经济全球化收益在发达国家内部分配不均和移动互联自媒体时代颠覆性冲击导致的发达国家反全球化浪潮和民粹主义的兴起。发达国家作为经济全球化和自由贸易的积极推动者、多边贸易体系与规则的主导方,拥有全世界最强大的跨国公司集群,是经济全球化和自由贸易的最大获益者。但因其内部分配制度的问题,导致其全球化收益高度集中于掌握跨国流动性资本的位于财富金字塔顶端的精英阶层,而人数众多处于社会中下层的普通民众则因劳动要素跨境流动困难,相对经济地位下降,从而成为全球化的失意者和反对者。在此期间,蓬勃发展的中国等新兴经济体,在西方政客和媒体的推波助澜之下,成为发达国家转移国内矛盾的天然目标和“替罪羊”。而移动互联自媒体时代的到来,对这一趋势又起到了推波助澜的作用。移动互联自媒体时代对西方选举政治的影响是颠覆性的,它以极高的效率放大了民粹思想的影响,使得所谓的政治精英已很难以理性态度处理国内外问题,只能向民粹妥协并利用经济民族主义收割选票,而中国就逐渐成为他们攫取政治资本的通关密码。

二是发展中国家群体性崛起导致的世界经济格局变化。进入新世纪,尤其是2008年国际金融危机以来,发达国家和发展中国家的经济增长表现明显分化,在经济和贸易总体规模上逐步趋近平衡。新兴经济体和发展中国家的经济总量占全球比重接近40%,对世界经济增长的贡献率已经达到80%。当前经济规模前十的国家中,除了G7国家外,已有中国、印度和巴西三个金砖国家。墨西哥、印度尼西亚、阿根廷等发展中国家和东盟、非盟等以发展中国

家为主体的区域经济集团的发展,更进一步改变了国际力量对比。世界经济格局的这一变化,一方面增强了发展中国家经贸谈判的基础和能力,另一方面动摇了西方发达国家在全球经贸规则制定上的主导地位,使其将中国这一全球最大发展中国家作为主要针对目标,并通过分化等手段,削弱发展中国家在谈判中的整体力量。尤其是在中美大国竞争的格局下,美国通过政治胁迫等方式试图在世界贸易组织改革和全球经贸规则重塑中孤立中国,以达到遏制中国发展、确保美国第一的目的。

(二)世界贸易组织发展中国家地位面临巨大挑战

在新一轮世界贸易组织改革进程中,美国强烈要求重新定义“发展中国家”,改革全球多边贸易框架下发展中成员的特殊与差别待遇(以下简称“SDT”)。美国认为,世界贸易组织现行规则既没有对发展中国家的认定标准和程序,也未设立“毕业条款”^①。2019年以来,美国密集出台报告,表达其对世界贸易组织发展中国家认定及其享有SDT的极端不满,并威胁采取单边行动逼迫世界贸易组织接受美国的改革方案。美国主张四类国家即OECD国家、G20国家、世界银行认定的高收入国家和货物贸易总额占全球比例超过0.5%的国家,不得在今后世界贸易组织谈判中继续要求享受SDT。

欧盟作为发达经济体,表示完全支持“应该允许发展中国家获得满足其发展目标所需的援助和规则适用的弹性”的观点,但世界贸易组织现有规则定义的发达国家和发展中国家之间的差别,已不再能够反映一些世界上最大贸易国经济迅速增长的现实。欧盟建议设立“毕业”程序,积极鼓励世界贸易组织成员“毕业”,选择退出SDT;今后各项协定中的SDT确保其针对最不发达国家,执行过程中可采用差别化处理、“毕业”机制、宽限期和援助等工具推行^②。

世界贸易组织发展中成员作为该议题的利益相

^①资料来源于美国提交WTO的《一个无差别化的WTO:自我认定的发展地位威胁体制相关性》分析文件。

^②资料来源于欧盟《世界贸易组织现代化改革》概念文件,参见 trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf。

美方,极为关注该问题,但基本态度出现分化。中国、印度、南非、委内瑞拉向世界贸易组织提交了《惠及发展中成员的特殊和差别待遇对于促进发展和确保包容的持续相关性》的分析文件,并得到老挝、玻利维亚、肯尼亚、古巴、中非和巴基斯坦6国的联署,对美方文件进行回应和批驳。但巴西则同意未来在世界贸易组织谈判中放弃享受SDT,韩国政府也宣布决定放弃世界贸易组织的发展中国家地位。

世界贸易组织发展中国家地位与SDT问题已成为中国在全球多边贸易体系内面临的重大实质性问题。事实上,从人均指标和结构指标上看,中国仍是世界上最大的发展中国家,而且世界贸易组织现有规则中的SDT中不少待遇并未得到有效落实,这削弱了发展中国家在乌拉圭回合谈判中强调的对等待遇。发展中国家因长期的能力缺失问题,使其整体上在经贸谈判能力、组织机制的管理能力、国家部门间协调能力、国家法律规制框架治理能力以及社会规范公众认知能力等方面相比发达国家处于绝对劣势,无法有效参与全球经贸规则的谈判过程,使发达国家占据了规则制定的绝对话语权和主导权,而经贸规则也更有利于发达国家,当前发达国家要求改革发展中国家的SDT只会使不平衡的经贸规则更加失衡^[5]。

(三)非市场经济主体行为与补贴问题成为焦点

所谓非市场经济主体行为问题是美西方针对中国等具有与西方国家不完全相同经济体制成员特定行为提出的,认为中国等成员通过政府干预市场经济运行,特别是对国有企业的补贴事实上导致了不公平的贸易竞争,对其他成员造成损害。传统的补贴透明度问题背后的实质是国有企业问题,这一问题涉及国家制度和发展模式选择的自由权,具有高度的敏感性。

美国在其《2019贸易政策议程及2018年度报告》中提出的WTO改革建议的第一条就是世界贸易组织必须解决非市场经济的挑战,这已成为美国在多边贸易框架和中美双边经贸框架下最关心的核心问题。美国认为,世界贸易组织的规则框架没有充分预料到经济主要由国家主导的成员对全球贸易造

成的破坏性影响。现行规则加上世界贸易组织上诉机构规制的严重缺陷,使成员没有足够的工具来应对这些问题的侵蚀性蔓延^[6]。一方面,美国在区域贸易协定中大力推行竞争中性原则,单列“国有企业和指定垄断企业”章节,集中对国有企业的认定、非商业支持、透明度以及例外规定等内容进行规范,意图迫使中国在双边或区域层面改变市场准入和产业政策等做法^[7]。另一方面,美国将推进世界贸易组织补贴规则(SCM)改革作为应对所谓非市场经济主体行为的重要抓手。美国针对中国的补贴问题提出了70项质疑,以中国国有企业补贴不透明为由对中国所谓“非市场导向”政策进行合围,并试图在此问题上与欧盟和日本等发达成员一起孤立中国,要求修订世界贸易组织补贴规则,纳入国有企业问题;强调世界贸易组织成员必须遵从通知义务,剑指中国国有企业补贴、政府信用支持以及政府引导基金等补贴透明度问题^[8]。

欧盟在2018年6月发布的《世界贸易组织现代化改革》概念文件中指出,“有些国家的经济经营者越来越多地受益于有针对性的、严重扭曲市场的政府支持措施,这些政府支持措施通常通过国有企业来提供。虽然在某些情况下,提供工业补贴可以构成一种合法的政策工具,但它们的使用也可能给全球贸易带来重大风险,因为它们可能扰乱生产过程,影响企业业绩,并扭曲市场竞争”。因此,欧盟建议世界贸易组织改革针对非市场经济主体的国有企业补贴和产业政策等行为,增强补贴的透明度,更好地覆盖国有企业,更有效地识别扭曲程度最高的补贴,并解决服务和投资方面类似强制技术转让等障碍。

在此轮世界贸易组织改革中,美西方为代表的发达国家集团力推的所谓非市场经济主体行为与补贴透明度问题,其实质主要针对的就是中国,这已成为当前中国在全球多边贸易框架下所面临的最棘手问题。

(四)全球贸易新议题的拓展矛盾重重

新一轮的世界贸易组织改革中,以美国为代表的世界贸易组织发达成员认为多哈回合谈判中的许多议题过于陈旧,不能完全反映当前全球贸易的现

状,主张加入高标准新议题。但发展中成员普遍认为应先解决多哈回合议题,然后再考虑新议题。各方从自身实际情况和利益考虑,在多边贸易框架下的全球贸易新议题拓展问题上矛盾凸显。

面对这一情况,美国仍然希望采用“有顺序的谈判”方式,借助双边或区域框架下的贸易协定,将其感兴趣的高标准议题做成范本,推动更多的贸易伙伴接受美式贸易模板,以此施压世界贸易组织成员最终接受将美国主导的新议题纳入多边贸易谈判框架^[9]。目前,美国重点关注三个方面的新议题:一是知识产权。美国一直对世界贸易组织中关于知识产权保护的相关规则不甚满意,认为其完全无法有效制止某些国家对知识产权的侵犯。美国始终试图将更符合自身利益的知识产权规则写入国际经贸规则之中,要求各国签署相关国际条约,确保对侵犯知识产权的行为严格执行惩罚。二是数字贸易规则。美国是数字技术强国,也是数字贸易大国,一直在区域贸易谈判中推动建立数字贸易规则,并最终纳入全球多边贸易规则。目前,美国数字贸易规则的核心有四点:推行“跨境数据自由流动”和“数据存储非强制本地化”;推行“源代码非强制本地化”和“保护加密的完整性”;对数字产品实施非歧视性待遇;豁免互联网服务提供商的第三方侵权责任^[10]。三是劳工、环境标准等边境内措施。美国虽仍然关注货物贸易、服务贸易、原产地规则、海关措施、争端解决等传统边境措施,但志在打造21世纪高标准经贸规则的美国显然已将目光更多聚焦于劳工、环境、安全、竞争政策、政府采购等边境内措施上。例如,美国不断提高监管贸易和投资的环境标准并配合以进口准入政策,还不断重申一国不得以低于他国的环境标准来获取贸易中的竞争优势。美国要求各成员遵循国际劳工组织承认的基本劳工权利,不得以增加出口贸易或者拉动投资为目的弱化或者摒弃建立的各种劳工标准。作为发达成员代表的美国,雄心勃勃地推动全球贸易新议题,完全是基于自身经济技术优势,旨在削弱中国等发展中成员贸易竞争优势,以维持其自身竞争力。

这些新议题对于仍处发展中阶段的中国而言,构成全新的挑战与外部压力^[11]。

三、入世20年中国 在全球多边贸易规则重塑中的角色

中国入世20年来,全球经贸活动已发生重大改变,原有全球多边贸易规则确实很难完全适用于现实情况,世界贸易组织正面临着前所未有的生存危机,世界贸易组织改革和全球经贸规则重塑已成为世界各国的共识,各国已相继提出自己的改革主张并推动新议题的谈判与落实。中国作为全球第一大货物贸易国和最大的发展中国家,在当前新一轮的全球经贸规则重塑中负有重要责任和特殊使命,必将是推动达成自由、公平贸易新规则的积极参与者。

(一) 多边主义和自由贸易的坚定维护者

多边主义和自由贸易是全球贸易体系正常运转的两大基石。自2001年加入世界贸易组织以来,入世红利助推中国经济迎来新一轮超高速增长,中国是全球多边贸易体系和自由开放贸易规则的受益者之一,自然也是多边主义和自由贸易最坚定的捍卫者之一。中国始终坚持维护多边贸易体制的核心价值——非歧视和开放,这是世界贸易组织成员在多边规则框架下处理与其他成员经贸关系的基础。为此,中国应坚持多边贸易体制的主渠道地位和权威性,反对以新概念和新提法另起炉灶、取而代之。在全球经贸规则谈判中,坚持维护“协商一致”的民主方式,防止个别国家或集团以改革名义动摇世界贸易组织公平决策的企图。同时,中国可以联合世界贸易组织各方进一步加强对不符合世界贸易组织规则的单边措施和滥用国家安全例外措施的纪律,强化多边监督机制,开展多边审议,并为受影响成员提供更多快速有效的救济权利。

在维护多边主义和自由贸易这一问题上,中国并不孤立。作为美国单边主义贸易制裁和讹诈对象的欧盟等发达成员以及墨西哥、印度等发展中成员都先后在多个场合表达了对多边主义的坚

定支持和对美国单边主义的反对。但出于自身实力和利益诉求等原因,部分成员在行动上却在绥靖和妥协。美国拜登政府虽有意弥补与盟友的裂痕,但事关美国利益优先时恐难有实质性改变。中国作为美国单边主义针对的最主要对象,回旋与退让的空间较小,因而灵活务实地联合其他成员方反对美国的单边主义、维护多边主义的基本原则是我们的最优策略。中国应高度重视中欧双边机制,在解决事关世界贸易组织存亡的争端解决机制上诉机构问题上进一步强化合作;加强中日韩在亚太各层次平台上的对话与合作,进一步推进区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)的建设和中日韩自贸区谈判;继续强化金砖机制、东盟的“10+”机制以及南南合作,与发展中国家和组织形成合力,进一步强化多边主义机制^[12]。

(二)世界贸易组织改革的理性推动者

中国充分肯定世界贸易组织在全球经济治理中的重要地位,在贸易自由化便利化、争端解决和贸易政策审议监督等方面发挥的重要作用。同时,中国也充分认识到阻挠上诉机构成员遴选、滥用单边措施和贸易救济措施等行为导致世界贸易组织面临前所未有的生存危机,世界贸易组织也尚未完全实现《马拉喀什建立世界贸易组织协定》确定的目标。因此,中国与其他成员一道支持对世界贸易组织进行必要改革以更好地发挥作用。

中国既是世界贸易组织改革和多边贸易谈判不可或缺的成员方,又是多个议题多个成员方要求世界贸易组织改革的重大利益攸关方。如何平衡这两个角色是中国参与世界贸易组织改革的关键,这需要中国做一个出色的世界贸易组织改革的理性推动者。一要坚持原则底线不让步。世界贸易组织改革应严格遵循三大原则,即维护非歧视、开放等多边贸易体制的核心价值、保障发展中成员的发展利益和遵守协商一致的

决策机制。无论是多哈回合议题的继续谈判,还是因应时代发展和业界需求的新议题的讨论,都应遵守上述多边贸易框架的基本原则。二要以开放自信的态度积极参与、推动各项改革议题。中国不仅要积极推动非主要针对中国相关议题在世界贸易组织不同机构开展不同层次的讨论与沟通,更重要的是需要在主要针对中国的相关议题上表明积极态度,推动国内进一步深化改革,纠正世界贸易组织部分成员将中国视作世界贸易组织“改革阻碍者”的错误认知,以一个改革积极推动者的姿态更好地展现负责任大国形象。中国需努力避免在世界贸易组织改革中陷入态度极端化和处境孤立化的状态。只要不违反基本原则,不抗拒任何议题的谈判,对于难以在当前一步到位的改革,可以协商路线图和时间表逐步予以实现^[13]。

在世界贸易组织发展中国家地位问题上,中国应继续加强与广大发展中成员的一致行动,坚持发展中国家在世界贸易组织规则和谈判中无条件享有特殊和差别待遇。现有SDT应该得到更好落实,当前和未来谈判中也应继续向发展中成员提供SDT,任何国家或集团无权单方面制定标准确定所谓发展中国家身份。中国作为世界贸易组织发展中成员的身份和待遇不可动摇,但在未来世界贸易组织谈判中,如果不再需要某些SDT,中国可以把机会让给更需要的发展中成员^①。

在非市场经济主体经济行为与补贴问题上,中国一方面应在发展模式 and 国有企业待遇上据理力争,要求尊重多样性和包容性,反对借世界贸易组织改革对国有企业设立特殊的、歧视性纪律,坚持“所有制中性”。另一方面,中国也需考虑“竞争中性”原则,基于自身的实际情况和节奏,积极推动国内各项改革。例如在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面,对各类所有

^①中国常驻世界贸易组织代表团:《发展中成员特殊和差别待遇原则不容否定——张向晨大使在2019年2月28日世贸组织总理事会上的发言》,见<http://wto.mofcom.gov.cn/article/xwfb/201903/20190302839142.shtml>。

制企业平等对待。加快国有企业改革,积极稳妥推进混合所有制改革,将竞争性业务全面推向市场^[14]。

在全球贸易新议题问题上,借助积极考虑加入全面进步太平洋伙伴关系协定(CPTPP)之际,中国一方面应围绕这些新议题展开积极研究和对话,根据自身发展情况,自主地、渐进地在双边或区域贸易协定中探索环境等边境内措施,并进一步加强对知识产权的保护力度。另一方面,注意到欧盟、美国、日本以及广大发展中成员在数字贸易规则领域尚未达成统一,中国需积极联合其他成员方,平衡美国基于“数字自由”原则的数字贸易规则,积极宣传并推广基于“数字主权”原则的数字贸易规则,同时在世界贸易组织改革中推动涵盖反映21世纪经济现实的电子商务、投资便利化和中小微企业等议题的开放式的诸边谈判。

此外,在关系世界贸易组织生存的争端解决机制问题上,中国和欧盟等多个成员提出各自的建议方案,建议世界贸易组织改革应优先处理争端解决上诉程序改革的问题,回应和解决个别成员就离任上诉机构成员过渡规则、上诉审查90天审理期限、国内法律含义等问题提出的关注,尽快启动上诉机构遴选程序,努力促使世界贸易组织争端解决机制重新有效运转^[15]。

(三)全球贸易公共品的积极提供者

中国作为全球第二大经济体和第一大货物贸易国,已成为世界贸易组织改革和全球经贸规则重塑任何议程取得突破不可或缺的角色。同时,中国又是最大的发展中国家,在发展中国家普遍缺乏足够谈判能力又普遍追求经贸发展的情况下,中国又成为捍卫发展中国家利益、保证贸易规则公平平衡的关键角色。中国不可能也不应该成为新一轮全球经贸规则重塑的旁观者,世界各国尤其是发展中国家都期待中国能更多地提供全球贸易公共品,以中国智慧助推全球贸易规则的重塑。

中国不仅在世界贸易组织内,与欧盟、印度、南非、东盟国家等成员一起,围绕拯救争端解决机制、发展中国家地位和SDT改革、农业领域纪

律的不公平以及对发展中国家的技术援助和谈判、履约能力建设等问题提出了多份提案,为世界贸易组织改革积极贡献中国智慧和方案。同时,中国还通过“一带一路”倡议、区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)、中国国际进口博览会等合作框架的实践,逐渐形成了极具特色的贸易理念与议事和决策规则,这对于更好地推动广大发展中成员与发达成员共同参与世界贸易组织改革和全球经贸规则的重塑都是有益的。

在“一带一路”倡议中,中国提出了和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的四大理念,并坚持共商、共建、共享的原则,以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通为合作重点,已经初步勾勒出中国对全球经贸规则重塑的思想体系。

已举办三届的中国国际进口博览会是中国对外开放新阶段的合作平台,为促进全球经贸发展提供了全新的公共产品。中国通过扩大进口,为世界各国提供快速增长的稳定出口市场与就业机会,让世界各国更直接、更便利地分享中国经济增长的红利。以进口作为主题的国家级会展也创新性地创造了贸易自由化的新方式,完美体现了中国促进全球共同发展、构建人类命运共同体的理念。

RCEP的签署过程中也闪现着中国独有的经贸合作思维。RCEP是由东盟发起,中国作为经济体量最大、最具影响力的成员,并未在规则制定上争夺主导权,而是始终坚持平等协商,以区域发展为核心目标,最大程度实现各成员方利益平衡,并能以灵活方式处理印度暂时退出等棘手问题。RCEP坚持包容性原则,以实现不同经济发展水平成员都能从中受益,并设置特殊和差别待遇以照顾最不发达成员的实际困难。

中国在发起或参与的这些合作框架中,在思想、理念和行动方面提供了大量体现中国智慧的全球贸易公共品,今后这类公共品的供给也将源源不断。它们都将能助力解决制约全球发展的一些关键性问题,实现全球经济与贸易更为强劲、普惠、平衡和持续的增长。

[参考文献]

- [1]薛荣久.中国对WTO规则的恪守与砺进[M].北京:中国商务出版社,2018.
- [2]王洛林.加入WTO十年后的中国[M].北京:中国发展出版社,2012.
- [3]国务院新闻办公室.中国与世界贸易组织[M].北京:人民出版社,2018.
- [4]陈凤英,孙立鹏.WTO改革:美国的角色[J].国际问题研究,2019,(2).
- [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[J].国际经济评论,2019,(1)
- [6]美国贸易代表办公室.2019贸易政策议程与2018年度报告[EB/OL].<https://ustr.gov>.
- [7]邵宇,陈达飞.美墨加协议(USMCA)全解及其对中国的启示[J].财经,2018-12-3.
- [8]姚曦,徐奇渊.中美贸易摩擦向多边扩展,国际补贴新规如何接招[J].财经,2019-4-15.
- [9]沈铭辉.美国的区域合作战略:区域还是全球?——美国推动TPP的行为逻辑[J].当代亚太,2013,(6).
- [10]陈寰琦,周念利.从USMCA看美国数字贸易规则核心诉求及与中国的分歧[J].国际经贸探索,2019,(6).
- [11]王新奎.WTO改革与经济全球化新趋势[M].上海:上海人民出版社,2020.
- [12]黄河,赵丽娟.多边贸易体制的嬗变与亚太经贸一体化的路径选择[J].太平洋学报,2019,(5).
- [13]潘晓明.处于十字路口的世界贸易组织:多边贸易体制的现状、改革与未来[M].北京:对外经济贸易大学出版社,2020.
- [14]巴曙松.竞争中性原则的形成及其在中国的实施[J].当代金融研究,2019,(4).
- [15]商务部.中国关于世贸组织改革的建议文件[EB/OL].<http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201905/20190502862614.shtml>

(责任编辑 德 祥)

From Recipient of Multilateral Rules to Provider of Global Trade Public Goods

SHEN Minghui

Abstract: The year of 2021 is the 20th anniversary of China's accession to the World Trade Organization (WTO). Over the past 20 years, China has fully aligned with international economic and trade rules, actively fulfilled its WTO commitments, significantly improved the quality of its economic development and the level of its openness to the outside world, and made important contributions to the operation of the multilateral trading system and global economic development. At present, China has become the target of WTO reform and the reshaping of global economic and trade rules, and is facing challenges in terms of WTO developing country status, the behavior of non-market economy entities and subsidies, as well as new global trade issues. To meet these challenges, China needs to play such three important roles as a firm defender of multilateralism and free trade, a rational promoter of WTO reforms, and an active provider of global trade public goods.

Keywords: Twenty Years of WTO Accession, Global Trade Rules, Multilateral Trading System, World Trade Organization