

第五章

多边贸易体制与世界贸易包容发展

2023年，受欧美需求疲弱、地缘政治风险加剧等因素影响，全球贸易陷入低迷，货物贸易额下降5%、贸易量下降1.2%。在此背景下，2024年3月，世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）第13届部长级会议达成多项务实成果，这是多边主义的又一次重大胜利，彰显了以WTO为核心的多边贸易体制仍在全球经济治理中发挥重要作用。面对日益增多的全球共同挑战，各方应进一步推动完善多边贸易体制，促进世界贸易包容发展。

一 WTO第13届部长级会议取得务实成果

2024年2月26日至3月2日，WTO第13届部长级会议（MC13）在阿联酋阿布扎比举行。经过密集磋商，此次会议达成“1+10”务实成果（专栏5-1）。会议发表了《阿布扎比部长宣言》，成员承诺加强多边贸易体制，继续推进WTO改革。10项具体成果集中体现在完善多边贸易规则、推进诸边领域谈判磋商、拓展新成员加入等方面（见专栏5-1）。

专栏5-1 MC13取得“1+10”务实成果

MC13发表了1份部长宣言，即《阿布扎比部长宣言》，成员承诺加强多边贸易体制，继续推进WTO改革。

10项具体成果如下。

第一，达成《促进发展的投资便利化协定》，回应了广大发展中成员吸引外资和发展经济的强烈诉求。

第二，通过《争端解决机制改革部长决定》，要求年内恢复争端解决机制正常运行。

第三，通过《电子商务工作计划》，将电子传输暂免关税延长至下一届部长级会议，为全球数字贸易发展提供稳定规则环境。

第四，实现服务贸易国内规制谈判结果生效，不断降低全球服务贸易成本。

第五，批准科摩罗和东帝汶加入WTO，继续提升多边贸易体制代表性。这两个最不发达国家的加入，使得该组织的成员达到166个，该组织贸易额占世界贸易总额的98%。

第六，通过《关于世贸组织有利于自最不发达国家类别毕业成员平稳过渡支持措施的部长决定》，帮助相关国家更好融入多边贸易体制。

第七，通过《关于加强监管合作减少技术性贸易壁垒的部长宣言》，这是WTO成立以来关于技术性贸易壁垒领域的首份部长宣言。

第八，达成《关于小经济体工作计划的部长决定》，有效提高弱小成员参与WTO工作的能力，帮助其更好融入多边贸易体制，特别是加强应对数字鸿沟、粮食危机和气候变化和灾害等。

第九，达成《关于〈实施卫生与植物卫生措施协定〉和〈技术性贸易壁垒协定〉的特殊和差别待遇条款精确、有效和可操作实施的宣言》，帮助发展中成员特别是最不发达国家有效提升参与卫生与植物卫生措施和技术性贸易壁垒措施相关工作的能力。

第十，达成《关于〈与贸易有关的知识产权协定〉非违反之诉和情势之诉的部长决定》。

（一）达成全球首个多边投资协定

《促进发展的投资便利化协定》是全球第一个多边投资协定，第一个以发

展为核心的协议，第一个由发展中成员引领的投资谈判。该议题于2017年由中国等发展中成员以“联合声明倡议”（Joint Statement Initiative, JSI）方式发起，2023年7月结束文本谈判，目前参加方包含129个WTO成员，已超过全体WTO成员的3/4。2023年12月WTO总理事会上，包括中国在内的约120个WTO成员宣布《促进发展的投资便利化协定》最终文本已经完成法律校审，呼吁全体成员尽快履行必要程序将该协定纳入WTO法律框架。

该协定内容主要包括提高投资措施的透明度和可预见性、简化和加快行政审批程序、促进可持续投资等。它生效后将有助于提高全球投资便利化水平，改善投资环境，更好回应广大发展中成员渴望吸引外资、发展经济的强烈诉求，进一步提振全球投资者信心，推动全球投资稳定增长（见专栏5-2）。

专栏5-2 中方推动达成《促进发展的投资便利化协定》

2023年12月，在WTO总理事会上，包括中国在内的约120个WTO成员宣布《促进发展的投资便利化协定》最终文本已经完成法律校审，呼吁全体成员尽快履行必要程序，将该协定纳入WTO法律框架。

《促进发展的投资便利化协定》以发展为核心要义，共包括7个章节45个条款，主要包括提高投资措施的透明度和可预见性、简化和加快行政审批程序、促进可持续投资等，体现了广大成员以投资促进发展的共同意愿，是WTO发展议程项下的重要成果。

投资便利化议题是中方在WTO与相关发展中成员主动设置并牵头引领的首个重大议题。该议题于2017年由中国等发展中成员以JSI方式发起，2023年7月结束文本谈判，目前参加方包含129个WTO成员，已超过全体成员的四分之三，在WTO规则制定上具有重大意义。在谈判过程中，中方发挥促谈、促和、促成的关键作用。中方与巴西、尼日利亚、哈萨克斯坦等发展中成员组成“投资便利化之友”，与其他参与方保持密切沟通，促成超过110个成员加入谈判。中方结合转变政府职能和全面深化改革实践，先后提出15份正式提案，以中国方案引领高标准国际规则构建。在谈判关键阶段，中方多

次就谈判难点问题提出务实解决方案，获得各方高度认可。

当前地缘政治、通胀以及金融市场的悲观情绪给全球外商直接投资带来巨大的下行压力。《促进发展的投资便利化协定》是全球首个多边投资协定，有助于优化投资环境、吸引优质投资、促进经济发展以及实现2030年可持续发展议程目标，提升全球投资监管政策的稳定性、可预期性，提振全球投资者信心，推动全球投资稳定增长。

（二）改善服务贸易发展环境

WTO预测，服务贸易在国际贸易中的占比将由目前的22%提升至2040年的33%以上。当前，国际服务贸易的交易成本是传统货物贸易成本的两倍，其中成员内部规制因素带来的成本约占40%。

MC13成功实现了服务贸易国内规制谈判结果生效。这是WTO成立以来达成的首个多边服务贸易协议，有72个参加方，覆盖全球90%以上的服务贸易量。该协议生效将优化成员服务业领域许可审批流程，大幅节约国际服务贸易成本，改善全球服务贸易营商环境。WTO总干事伊维拉表示，服务贸易国内规制生效后每年可帮助节约贸易成本1250亿美元，其中低收入经济体有望节约10%，中等收入经济体有望节约14%。^①

（三）推进可持续发展议题

WTO在推动可持续发展方面发挥着重要作用。超过50%的WTO成员（涵盖全球贸易的85%以上）支持环境可持续性、塑料污染和化石燃料补贴改革举措。78个成员针对塑料污染对话会发布部长级声明，确定塑料污染贸易层面的国际合作领域，包括通过自愿的个人和集体行动，呼吁最晚在MC14上取得务实、有效的成果。

^① WTO, “New Disciplines on Good Regulatory Practice for Services Trade Enter into Force”, February 27, 2024, https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/serv_27feb24_e.htm.

贸易和环境可持续性结构化讨论（Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions, TESSD）、化石燃料补贴改革（Fossil Fuel Subsidy Reform, FFSR）倡议的发起者也发布声明，通过充分利用贸易政策审议机制，提高透明度，推进可持续发展的改革。

同时，WTO批准了最不发达经济体科摩罗和东帝汶作为新成员加入。

MC13充分展示了WTO成员面对不断扩大的发展鸿沟，坚持发展优先采取有效行动的决心；充分展示了WTO成员面对复杂严峻的国际形势，坚持团结协作应对全球挑战的能力；提振了国际社会对多边贸易体制的信心，为促进全球贸易投资自由化便利化注入强劲动力。

二 多边贸易体制面临多重挑战

多边贸易体制取得一定进展，但在农业贸易、渔业补贴、争端解决机制等多个领域进展受阻^①，遭遇诸多挑战。

（一）地缘政治挑战

地缘政治冲突不仅增加贸易摩擦和限制性措施、增加多边贸易体制分裂风险、增加各经济体生产交易和创新成本、增加中小经济体的焦虑和困难、增加国内通货膨胀和就业压力，还会减少共同应对国际危机达成国际协议的可能性，冲击各方对多边贸易体制的信任和信心^②。全球地缘政治风险急剧上升，2024年1—9月，全球地缘政治风险（Geopolitical Risk, GPR）指数日均值达133.14，比上年同期增长28.2%。^③

① Rockwell, K. M., “Six Takeaways from WTO MC13”, March 5, 2024, <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/wto/six-takeaways-from-wto-mc13/>.

② 张向晨：《国际格局演变与WTO改革》，网易，2024年8月12日，<https://www.163.com/dy/article/J9DPS6VD0530P452.html>。

③ “Country-Specific Geopolitical Risk Index”, https://www.matteoiacoviello.com/gpr_country.htm。

（二）机制挑战

机制性问题和障碍影响 WTO 充分发挥全球贸易仲裁者的角色^①。比如，决策机制灵活性有限，随着成员扩围，协商一致的难度或将进一步增大。个别成员或团体提出的倡议，通常较难达成多边共识^②。WTO 谈判是一场“马拉松”，而非“冲刺跑”，只有依靠合作与妥协，通过长期、艰难的复杂谈判，才能取得成果。^③争端解决机制停摆等问题仍未彻底解决，如果无法完全恢复 WTO 争端机制，贸易“武器化”将很难被遏制。无论是单方面违反约束性关税，还是以“基本安全利益”为由不合理地援引 GATT 第 21 条限制贸易，都会使贸易政策武器化^④。2009 年以来，G20 成员的贸易限制措施增加了十倍以上。

（三）新规则挑战

当前，数字经济、绿色经济快速发展，但 WTO 在数字贸易、绿色贸易的多边规则供给上无法全面满足实践需求，各方在数字跨境流动、隐私保护以及知识产权方面存在较大分歧。^⑤比如，WTO 对数字贸易产品的货物、服务属性界定不明确；缺少对数字贸易壁垒的具体法律规定；部分经济体采取的碳边境调节机制，引发了是否构成贸易壁垒的争议。WTO 需要与时俱进，在相关领域加强规则制定和多边监管。

① Drabek, Z., “Is the WTO Terminally Ill? Threats to the International Trading System”, *Asia and the Global Economy*, Vol.1, No.4, 2024.

② Steger, D., “Strengthening the WTO Rulemaking Function”, May 11, 2020, <https://www.cigionline.org/articles/strengthening-wto-rulemaking-function/>.

③ Lacey, S., “10 Things we Learned at the WTO’s Trade Meeting in Abu Dhabi”, 2024, <https://www.weforum.org/agenda/2024/03/what-we-learned-at-the-wtos-trade-meeting-in-abu-dhabi/>.

④ Heydon, K., “MC13 Success Critical to the Liberal Trading Order”, 2023, <https://eastasiaforum.org/2023/09/26/mc13-success-critical-to-the-liberal-trading-order/>, 26 September 2023/2024-08-09.

⑤ OECD, *Global Forum on Trade 2023 “Making Digital Trade Work for All”: Key Issues in Digital Trade*, October 2023.

三 WTO改革任重道远

WTO是多边主义的重要支柱，是全球经济治理的重要舞台，对其进行必要改革是普遍共识、大势所趋。各方要坚定维护以WTO为核心的多边贸易体制的权威性和有效性，推动改革朝着建设一个包容、透明、开放、非歧视和公平的多边贸易体制方向前进，加强发展议题在WTO工作中的中心地位，积极推动恢复争端解决机制正常运转，维护WTO基本原则，助力世界贸易包容发展，推动建设开放型世界经济。

（一）分阶段、分领域推进改革

改革涉及规则的重新调整和成员利益的重新分配，需要循序渐进、分类处理。短期内，最为迫切的是恢复争端解决机制正常运转，在机构效率等分歧较小的领域取得进展，不断增强各成员对改革的信心。中期内，成员需要就规则的与时俱进和机制完善取得更多成果，包括确定改革的优先序及时间表、如何建立推进改革实施的相关机制、是否要在WTO框架内建立改革小组、G20等机构和成员在WTO改革过程中如何发挥作用等问题。

（二）更好发挥主要经济体的建设性作用

主要经济体应共同努力，摒弃“零和思维”，秉持开放包容、合作共赢的理念，继续维护多边贸易体制；同时，解决个别成员滥用协商一致原则阻挠主要议题磋商进展的问题。针对WTO改革中有关发展议题，各成员应着眼于世界共同开放、共享繁荣，着力消除各类分歧和矛盾，循序渐进、由点到面，争取形成更多共识，采取一致行动，为世界贸易包容发展提供更多机会。

（三）充分运用诸边谈判模式

WTO框架下的诸边谈判，即部分成员采取自愿方式参与的具体领域协定谈判，是多边谈判的次优选择，其特点是：有利于打破谈判僵局，降低谈判复杂

性；克服协定碎片化，推进次优条件下的多边贸易规则；提供灵活性，整合区域和双边贸易协定中不同政策，减少特定领域的分裂和歧视，改善关联方贸易条件。对于短期内无法形成多边共识的议题，各方可通过诸边谈判等机制打破谈判僵局，逐步推动WTO恢复立法功能，《促进发展的投资便利化协定》的诞生就是良好示范。同时，向尚未参与诸边谈判的成员提供更多技术援助和能力建设支持，循序渐进地鼓励更多成员尤其是发展中成员参与有关议题。

中国一直高度重视WTO工作，坚定维护以该组织为核心的多边贸易体制，积极参与其改革，积极推动恢复其争端解决机制正常运转，推进贸易、环境等议题磋商，推动WTO在应对全球性挑战中发挥更大作用，继续旗帜鲜明反对单边主义、保护主义，与各方共同反对经贸问题政治化、武器化、泛安全化，推动构建人类命运共同体。

专栏5-3 分领域务实推进WTO改革

加快推进具有较多共识领域的改革。目前，已经达成共识或者具有较多共识的领域如下。

——**渔业补贴谈判**。该谈判得到多数成员支持，目前受到的抵制压力主要源于印度。印度2017年阻止可能达成的取消非法捕捞补贴协议，2022年再次拒绝WTO解决导致产能过剩和过度捕捞的补贴问题协议。在MC13中，印度要求25年过渡期以及对提供大量渔业补贴的成员加强监督和惩罚，使得渔业谈判陷入僵局。一些南太平洋经济体和巴西试图审查欧盟与第三国的渔业协议，对渔业发达的成员施加压力以为其船队获得额外豁免，但发达成员拒绝无条件豁免较贫穷成员对渔业的补贴，因此在渔业补贴问题上没有达成共识。

——**诸边谈判**。这是多边谈判的次优选择。一方面，它可以打破谈判僵局，降低谈判复杂性。诸边谈判相当于WTO中的最大公约数，能够最大限度地聚类主要志同道合的成员，发挥利益共同体的作用，推动在所有成员中无法达成共识的领域取得进展。另一方面，它可以克服协定碎片化，推进次优条件下的多边贸易规则。诸边谈判的成员数量较少，但仍然是在WTO框架下

基于规则、包容性和开放的谈判，而不是转向非WTO场所的碎片化谈判，可以为政策创新提供机会，从而为贸易规则现代化提供渐进方法。它在现有的JSI谈判中向发展水平较低的成员提供一些灵活性，并在一定程度上整合了区域和双边贸易协定中的不同政策，更好地协调WTO成员之间的做法，减少特定政策领域的分裂和歧视，助力改善更广泛成员的贸易条件。

——**可持续发展和环境保护**。这是WTO未来工作的重点之一。对于发展中成员而言，可持续发展有利于长远发展利益，通过参与WTO谈判可以推动建立更加公平合理的贸易规则，保障自身发展权益。对于发达成员而言，需要与发展中成员合作应对环境挑战。同时，发展中经济体蕴含着巨大的绿色技术、清洁能源的市场机遇，发达成员希望通过WTO机制打开市场。在这个问题上，两类成员共同解决环境危机和能源危机的意愿较强。时任WTO总干事鲁杰罗认为，“贸易自由化可以而且必须成为可持续发展的重要盟友，但在今天这个相互依赖的世界中，仅靠更自由的市场并不能解决我们面临的所有复杂的环境和社会问题”^①，因此“更广泛解决方案在于这些领域达成全球共识以及可执行的全球协议和标准”^②。

分步推进分歧较多领域的谈判。目前，以下领域存在较多分歧。

——**争端解决机制改革**。成员在上诉机构的权力范围、法官遴选等问题上存在分歧。争端解决机制目前没有充分运行，主要原因在于美国持续阻挠上诉机构成员的遴选，认为上诉机构存在成员“超期服役”“超期审案”“越权审案”等体制性问题，不同意在为解决这些问题的情况下启动上诉机构成员遴选。多数成员特别是发展中成员则强化多边争端解决，希望维护上诉机构的独立性、中立性和灵活性，完善争端解决机制，并注重对发展中成员的

^① Ruggiero, R., “The Coming Challenge: Global Sustainable Development for the 21st Century”, Address presented at WTO Symposium “Strengthening Complementarities: Trade, Environment and Sustainable Development”, Geneva, March 17, 1998, https://www.wto.org/english/news_e/pres98_e/pr97_e.htm.

^② Ruggiero, R., “The Coming Challenge: Global Sustainable Development for the 21st Century”, Address presented at WTO Symposium “Strengthening Complementarities: Trade, Environment and Sustainable Development”, Geneva, March 17, 1998, https://www.wto.org/english/news_e/pres98_e/pr97_e.htm.

能力支持。分步谈判可以首先就改革的基本原则达成共识，再协商具体的程序性改革措施，从而在每个复杂的分歧领域逐步取得进展。

——**发展议题**。90国集团等发展中成员要求使特殊和差别待遇条款更加精准、有效和有可操作性，但美国等发达成员不愿意向所有发展中成员提供特殊和差别待遇，希望缩限特殊和差别待遇的受益成员及具体待遇。未来可效仿MC13做法，结合具体协定情况，按照循序渐进的方式处理相关问题。