

世界贸易治理体系转型与中国角色

苏庆义

【内容提要】世界贸易组织（WTO）及其前身关税与贸易总协定（GATT）在促进国际贸易、推动经济全球化等方面发挥了重要作用。近年来，美国调整贸易政策，从支持多边贸易体系转向推行所谓“对等贸易”；“全球南方”崛起，逐渐从“规则接受者”转变成“规则塑造者”；不同经济体围绕新兴领域规则制定的博弈加剧。在此背景下，世界贸易治理体系正在转型，突出体现在多边贸易体系地位下降、区域贸易协定涌现、国际经贸规则高标准化等方面。中国积极为世界贸易治理体系转型提供中国智慧和方案，在维护多边贸易体系、扩大区域贸易协定网络、推动中美双边谈判、促进贸易与发展良性互动等方面作出重要贡献。

【关键词】全球贸易治理 世界贸易组织 区域贸易协定 国际经贸规则

世界贸易治理体系是维护世界贸易运行的制度保障，由治理主体、平台和规则等组成。二战结束以来，世界贸易治理体系主要是指多边贸易体系，由世界贸易组织（WTO）及其前身关税与贸易总协定（GATT）作为治理平台。但是，随着国际政治经济格局的变化，以WTO为主要治理平台的世界贸易治理体系面临的挑战越来越多，世界贸易治理体系转型及中国在其中扮演的角色备受关注。

二战结束以来的世界贸易治理体系

二战结束后，GATT作为临时协定，致力于推动关税削减与贸易自由化。1948年1月1日GATT刚运作时，仅有9个缔约方，^[1]1995年1月1日改名为WTO前，其缔约方已达到128个。目前，WTO已有成员166个，观察员23个。随着GATT成立，至多哈回合谈判之前，一共经历8次回合谈判，每次回合谈判均在推进贸易自由化方面取得重要进展。与此同时，多边贸易治理规则逐渐从关税壁垒延伸到非关税壁垒，并扩展到其他领域。GATT的前5次回合谈判都只聚焦关税削减，没有其他议题。但是第6次肯尼迪回合谈判加入反倾销措施议题，第7次东京回合谈判讨论非关税

壁垒，第8次乌拉圭回合谈判又加入服务贸易、知识产权等议题。

历史地看，多边贸易体系持续发展有以下几个原因。第一，各国具有迫切的经济重建与发展需求。二战使许多国家经济遭受重创，各国急需重建经济。通过多边贸易，各国可以扩大市场，获取所需的资源和技术，加速经济复苏。第二，GATT与WTO的助力。关税与非关税壁垒长期限制多边贸易发展，尤其是20世纪30年代《斯穆特—霍利关税法案》等极大地限制了国际贸易发展。GATT通过多轮谈判逐步削减关税和非关税壁垒，发达国家的平均关税从1948年的36%降到20世纪90年代中期的3.8%，发展中国家和地区同期降至12.7%。WTO的成立进一步将多边规则从货物贸易扩展至服务贸易、知识产权和投资措施，并强化了争端解决机制。第三，美国的推动。一方面，美国主导的马歇尔计划等极大地推动欧洲经济发展并带动美欧间的国际贸易发展；另一方面，美国秉持的“自由国际主义”理念强调开放市场与规则导向，成为推动全球构建开放的多边贸易体系的意识形态基础。第四，发展中国家的参与。广大发展中国家，尤其是东亚经济体积极通过出口导向战略融入全球产业链，多边贸易体系成为其经济增长的重要平台。



2024年12月10日，国家主席习近平在北京人民大会堂会见来华出席“1+10”对话会的主要国际经济组织负责人。（新华社图片）

二战结束以来的世界贸易治理体系具有两大鲜明特征。一是以多边平台为核心。多边的GATT和WTO发挥着不可替代的作用，区域贸易协定尚未得到重视。这是因为，在有多边平台尚未建立完善的情况下，区域平台是不可能建立起来的。GATT成立之后，美国一直禁止谈判双边协定。直到1985年，美国才与以色列签署第一个GATT成立之后的双边贸易协定。1987年，美国与加拿大签署双边贸易协定，并在拉拢墨西哥之后于1994年签署北美自由贸易协定（NAFTA）。之后，美国在21世纪又重新开始谈判区域贸易协定。整个世界范围的区域贸易协定谈判也具有这一特征。各经济体主要是通过寻求加入GATT来融入世界贸易体系。二是以美国为主导。1940年，英国经济学家詹姆斯·米德出版了一本小册子——《持久和平的经济基础》，认

为有必要设立一个国际经济机构。1942年7月，他向上级递交了一份《关于建立国际商业联盟的建议》的备忘录，主张实施自由贸易。时任美国国务卿科德尔·赫尔也强烈支持低关税贸易壁垒，主张在贸易问题上加强国际合作。^[2] 这成为长期主导美国参与世界贸易治理体系的理念，让美国一直致力于扮演多边贸易体系的领导者角色。作为世界最大经济体，也只有美国才既有能力也有意愿扮演这一角色。

GATT和WTO在推动经济全球化方面发挥了重要作用。经济全球化的基础是贸易自由化。GATT和WTO从三个方面保障贸易自由化。一是谈判规则，缔约方或成员承诺降关税，并将降低后的关税水平保持下来。二是贸易政策审议机制，WTO审议各成员尤其是较大经济体的贸易政策执行情况，促使其履行承诺。三

是争端解决机制，如果 WTO 成员之间发生贸易摩擦，有的成员实行贸易保护措施，其他成员可以通过起诉来达到让其取消贸易保护措施的目的。通过这些机制，GATT 和 WTO 有效推动贸易自由化，进而大大促进二战结束后的经济全球化。

世界贸易治理体系面临新形势

随着国际政治经济格局的变化，以 WTO 为主要治理平台的世界贸易治理体系面临的挑战越来越多，也愈发严峻。特别是随着新兴和发展中经济体的群体性崛起，美国不愿意再扮演多边贸易体系领导者的角色，甚至成为当前体系的破坏者。国际力量对比的变化和时代的发展也对国际经贸规则提出新要求。

第一，美国的政策转向：从支持多边贸易体系到推行所谓“对等贸易”。二战结束后，美国长期作为多边贸易体系的主要推动者，通过 WTO 和区域贸易协定主导全球化规则。但近年来，美国政策显著转向所谓“对等贸易”，强调以实力为基础的双边博弈，弱化多边框架约束。这一转向始于特朗普政府第一任期，其以“美国优先”为纲领，退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)、阻挠 WTO 上诉机构运行，并对中国发起贸易摩擦，将国家安全议题与贸易政策深度捆绑。拜登政府虽形式上回归多边合作（如重返《巴黎协定》），却在贸易领域延续所谓“对等”逻辑，例如通过《通胀削减法案》(IRA) 将电动汽车补贴与“北美制造”挂钩，变相排斥他国竞争，并主导“印太经济框架”(IPEF) 谈判，避开传统关税和市场准入谈判，转而强化供应链联盟和技术壁垒等。特朗普第二任期更是相继提出“美国优先贸易政策”和“对等贸易与关税”政策，其本质是否定现行 WTO 经贸体系下的多边关税协商机制。^[3]

第二，“全球南方”的崛起：由“规则接受者”到“规则塑造者”。国际货币基金组织 (IMF) 数据显示，2024 年新兴市场国家和发展中国家 GDP 总量占全球比重已攀升至 59.8%，^[4] 以中国、印度、巴西等为代表的金砖国家经济总量按购买力平价计算已超过七国集团。这标志着“全球南方”已从全球经济体系的边缘



走向中心。但现行贸易治理体系仍沿袭发达国家主导的“华盛顿共识”框架，新兴市场国家和发展中国家的投票权和话语权与其经济地位并不匹配，农业补贴、知识产权等核心议题长期受发达国家支配。随着“全球南方”国家经济实力和参与全球治理的意识显著增强，以发达国家为主导的世界贸易治理体系与其利益诉求之间的矛盾日益尖锐。“全球南方”国家正在不断参与和推动全球治理体系改革，这将深刻改变国际格局。

第三，时代新课题：争议规则的博弈与挑战。在一些新兴领域的规则制定方面，世界贸易治理体系同样受到严峻挑战，这种制度性困境在产业政策和数据流动两大新兴领域尤为突出。产业政策争议本质是发展权与公平竞争原则的冲突。发达国家以“市场扭曲”为由，通过“301 调查”等单边工具打压他国战略性新兴产业，如美国对中国半导体、新能源产业的限制。拜登政府对中国电动汽车加征 100% 关税，并要求技术转让或本土设厂，欧盟紧随其后对华电动车征收 17.4%—38.1% 的关税，形成“精准打击”模式。而发展中国家主张产业政策是



2024年2月26日，阿联酋首都阿布扎比，世界贸易组织第十三届部长级会议开幕。

技术追赶的必要手段，WTO 现有规则未能平衡国家之间的差异。数据流动争议则凸显了数字经济时代规则制定权的博弈。美国致力于将最前沿数字技术形成的商业规则引入数字贸易条款，形成更具约束性的网络安全条款，推进数字隐私标准和人工智能使用标准的国际合作。欧盟对跨境数据流动设置特定类型限制条款，强调非个人数据自由流动，关注消费端平台的贸易利益分配等规则。中国则从贸易业态出发形成更为完善的商贸便利化规则，同时依据数字服务企业全球市场拓展需求，加快推进数字经济规则。^[5] 全球数字贸易规模虽保持快速增长，但基于 WTO 现有框架的国际规则建设仍相对滞后。

世界贸易治理体系转型方向

受大国政策转向、地缘竞争加剧等因素影响，世界贸易治理体系正加速转型。由于美国特朗普政府不再支持多边贸易体系，WTO 地位将下降。与此同时，区域贸易协定将更多承担起推动经济全球化的职责。由于贸易自由化的水平已经很高，许多国际经贸规则将从“边境间”转向“边境后”。

第一，多边贸易体系地位下降。多边贸易体系的核心机构 WTO 近年来面临系统性危机，陷入机制瘫痪与谈判停滞。一是 WTO 协商一致原则弊端显现。WTO 的决策机制虽然包括简单多数规则、2/3 多数通过等，但主要遵循协商一致原则，即没有成员反对才能通过。随着成员增多且彼此间利益分歧增加，达成一致意见的难度明显加大。二是 WTO 规则谈判的功能被明显弱化。WTO 成立后发起的第一轮回合谈判——多哈回合谈判失败标志着其谈判机制的失灵。同时，WTO 一揽子谈判越来越难以奏效。在回合谈判中，WTO 往往遵循“打包谈判”的方式，即在达成一致之前什么都不同意。也就是说，谈判内容包括很多议题，只有当所有议题都完成谈判，这一轮谈判才能完成并签署相关协议。比如，在多哈回合谈判中，WTO 成员在包括取消补贴和降低农产品关税等农业议题上分歧最大、争议最多，影响了其他容易达成共识的议题协议的签署。三是 WTO 争端解决机制面临挑战且难以解决。大多数成员认为 WTO 需要改进争端解决机制，欧盟还为此提出具体改进建议。其他成员也显然无法接受美国提出的从根本上改革争端解决机制的主张。美国认为争端解决机制应尊重 WTO 成员的国内法。尤其是在对华战略竞争的大背景下，美国认为 WTO 无法约束中国，倾向于更多动用其国内法影响国际贸易，而令 WTO 争端解决机制停摆则有利于美国采取一系列单边行动。因此，WTO 争端解决机制在美国的阻挠下短期内很难恢复。

成员分歧与单边主义冲击导致多边贸易体系地位有所削弱。一方面，成员分歧加剧。发达国家对多边机制的信任度下降，转而依赖区域或单边工具。发展中国家则通过金砖扩容、“全球南方”合作等进程推动多边机制改革，试图打破发达国家主导的规则体系，但在农业补贴、技术转移等议题上仍难以撼动发达国家主导权。另一方面，单边主义对多边体系的破坏呈现常态化趋势。

单边主义是特定大国为维护自身霸权地位，以单方面利益为导向，无视国际规则与多边合作机制，通过关税壁垒、技术封锁、长臂管辖等手段强行重塑全球秩序的行为。随着保守主义等意识形态的兴起，美国的单边主义政策直接践踏了WTO的原则。特朗普政府以“国家安全”为名对出口到美国的中国商品加征25%的关税，对欧盟钢铝产品加征25%的关税，甚至对加拿大、墨西哥等盟友实施无差别打击。除美国外，越来越多的国家也逐渐奉行单边主义和贸易保护主义，实施越来越多的贸易限制措施。2023年10月中旬至2024年10月中旬的12个月内，WTO成员推出169项新的贸易限制措施，涉及贸易额约8877亿美元，显著高于上一年度的3371亿美元。^[6]

第二，区域贸易协定涌现。区域贸易协定涌现是世界贸易治理体系转型的另一个方向。近年来，在多哈回合谈判停滞不前并最终被放弃、上诉机构停摆等情况下，WTO成员越来越重视区域贸易协定的谈判和实施。WTO统计数据显示，2001年之前区域贸易协定的数量是83个，但2001—2023年区域贸易协定增加了283个，总量升至366个。在多边和区域两大国际贸易体系平台中，区域的分量显著上升，尤其是“巨型区域贸易协定网络”（即美国、中国、欧盟、日本四个最大经济体中至少有两个参与的协定）逐步形成。目前生效实施的“巨型区域贸易协定”包括美日贸易协定、欧日自贸协定、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等。

当前，区域贸易协定的兴起也带来显著的排他性和地缘政治化趋势。一方面，许多区域贸易协定在制定规则时，强调成员国之间的独特价值观和政治目标，这种排他性特征使全球贸易市场逐渐碎片化。区域贸易协定的阵营化趋势愈加明显，许多协定的成员以共同的地理、经济和政治利益为基础，形成相对封闭的贸易圈。另一方面，不同区域之间的规则差异和排他性要求，使全球市场难以保持统一性和连贯性，从而削弱了WTO的非歧视原则。区域贸易协定之间的规则差异也加剧了国际贸易的复杂性，导致全球规则碎片化。例如，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）的高标准劳工条款与《区域全面经济伙伴关系协定》的灵活性规则难

以兼容，使在全球范围内遵守不同贸易协议的企业面临诸多挑战。

第三，经贸规则高标准化。当前世界贸易治理体系正朝着规则高标准化方向深度转型。一是范围向“边境后”延伸。传统国际经贸规则主要聚焦于关税削减、市场准入等“边境间”措施，而高标准规则的核心转变在于将议题延伸至国内规制领域，覆盖知识产权保护、竞争中性、环境标准、劳工权益、数据流动、国有企业改革等“边境后”措施。^[7]例如，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》和《美国—墨西哥—加拿大协定》（USMCA）等要求成员国改革国有企业治理、禁止数据本地化限制，并通过监管一致性条款推动国内政策与国际规则接轨，以消除因国内政策差异导致的隐性壁垒。二是议题扩展至非经济范畴。高标准自由贸易协定中除了考虑市场准入、投资保护、贸易便利化等传统经济规则，还考虑环境、劳工、反腐败等非经济议题，主张构建商品和要素顺畅流动的制度环境和公平竞争的市场环境。例如，在劳工领域，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》强制成员国立法保障国际劳工组织核心条款，如禁止强迫劳动、保障集体谈判权，并通过“快速反应机制”授权成员对违反劳工标准的企业暂停关税优惠，墨西哥为此修订了劳动法以符合协定要求。

世界贸易治理体系转型中的中国角色

2001年12月11日，中国正式加入WTO。二十多年来，中国积极参与多边贸易体系，发挥建设性作用，成为多哈回合谈判的有力推动者，为世界贸易治理体系朝着公平合理的方向改革作出重大贡献。

第一，为维护多边贸易体系提供中国智慧和中国方案。在维护和改革多边贸易体系方面，中国始终秉持“完善全球贸易治理，建设开放型世界经济”的总体理念。中国积极推动电子商务协定、投资便利化协定、塑料污染与环境可持续塑料贸易倡议等谈判。中国不仅发布关于WTO改革的立场文件，还提出具体改革方案。2024年11月18日，习近平主席在巴西里约热内卢出席二十国集团（G20）领导人第十九次峰会时强调指出，



2024年9月12日，北京国家会议中心，2024年中国国际服务贸易交易会全球服务贸易峰会上代表们在交流。

“完善全球贸易治理，建设开放型世界经济”，这为中国参与多边贸易治理体系改革提供了根本遵循。“完善”是指在维护多边贸易体系的基础上进行改善，并非“另起炉灶”。“建设开放型世界经济”是评价多边贸易体系改革的标准。中国会坚决维护多边贸易体系，并推动其朝着有利于建设开放型世界经济的方向改革。

第二，推动区域贸易网络增加。一是积极签署自由贸易协定。截至2025年1月，中国已与30个国家和地区签署23个自贸协定，协定覆盖贸易额占中国对外贸易总额的1/3左右。此外，中国还签署了全球经贸规模最大的《区域全面经济伙伴关系协定》。二是积极对接国际高标准经贸规则。中国通过积极申请加入《数字经济伙伴关系协定》《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》进程，在数字贸易、绿色经济等新兴领域推动规则创新。为适应这些规则，中国已在自贸试验区先行试点《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》规则，并在跨境数据流动、知识产权保护等领域建立衔接机制。

第三，积极推进中美双边谈判。在全球贸易治理体系深刻变革的背景下，中美作为世界前两大经济体，其双边谈判将极大影响世界贸易治理体系转型。近年来，

由美国挑起的中美贸易摩擦加剧，给全球贸易体系带来不确定性，严重制约了全球经济复苏和国际贸易发展。中国坚持基于平等对话、互利共赢的原则，推动中美贸易关系健康稳定发展。中国主张，全球贸易应坚持多边主义，反对任何形式的单边主义与保护主义。通过中美双边谈判，中国致力于解决贸易不平衡、技术转让、知识产权保护等问题，同时推动建立更加公正合理的国际贸易规则，确保全球贸易环境的开放和包容。

第四，促进贸易与发展良性互动。促进发展是全球贸易治理的宗旨，但在实践中长期被忽视。近年来，中国创新世界贸易治理理念，致力于促进贸易与发展良性互动。一是提出全球发展倡议，倡导发展优先，引领推动构建国际发展合作新格局。二是积极在WTO推动南南合作，将贸易畅通作为高质量共建“一带一路”的重要内容。同时，中国作为最大的“全球南方”国家，坚持把发展置于国际议程中心位置，促进“全球南方”合作机制高质量发展。三是扩大对最不发达国家单边开放。2024年12月1日起，中国给予所有同中国建交的最不发达国家100%税目产品零关税待遇，以贸易促发展，共享发展新机遇。



(中新社图片)

2024年6月7日，25名世界贸易组织亚太成员和观察员区域贸易政策课程（RTPC）培训班学员参访浙江义乌。

结语

当前，特朗普政府以“美国优先”为目标的贸易政策给整个世界贸易治理体系带来严峻挑战，尤其是单边主义的关税政策有引发世界范围关税战的风险。在国际政治经济变局下，一些国家和地区奉行所谓“去风险”政策，过度强调供应链安全。与此同时，数字经济变革虽然潜藏着巨大的发展动力，但数字鸿沟也意味着不可低估的挑战。这些形势将冲击世界贸易正常运行，破坏全球产业链供应链分工，加大全球发展差距。各国需要紧密合作，更加重视世界贸易治理体系的制度保障功能。面对美国单边行动对世界贸易治理体系的破坏，中国坚定倡导提高多边贸易体系权威性和有效性的价值更加凸显。中国将与其他国家一道维护多边贸易体系地位，积极参与区域贸易协定谈判和经贸规则制定，为世界贸易治理体系转型提供更多中国智慧，推动经济全球化进入更有活力、更加包容、更可持续的新阶段。■

本文是国家社会科学基金重大项目“美国产业链供应链全球布局调整的机制、趋势与影响研究”（项目编号：24&ZD056）的阶段性成果

作者系中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室主任、研究员

[1] GATT 创始缔约国有 23 个，但是各国签署时间不同。1948 年 1 月 1 日以后，各创始缔约国陆续签署。

[2] 詹姆斯·米德与贝蒂·俄林获得 1977 年诺贝尔经济学奖。1945 年，科德尔·赫尔由于推动国际政治经济合作而获得诺贝尔和平奖。

[3] 最惠国待遇要求成员国需对所有其他成员国同类产品征收相同关税，禁止歧视性待遇，而“对等贸易与关税”政策主张针对不同国家的同类产品设定差异税率，此举背离和否定了 WTO 基本原则。

[4] “World Economic Outlook Database,” October 2024, <https://www.imf.org/en/Publications/WE0/weo-database/2024/October>.

[5] 沈玉良等：《是数字贸易规则，还是数字经济规则？——新一代贸易规则的中国取向》，载《管理世界》2022 年第 8 期，第 67-83 页。

[6] 《涉及 8877 亿美元！WTO 总干事：贸易限制措施覆盖面急剧扩大》，中国贸易救济信息网，2024 年 12 月 18 日，<https://cacs.mofcom.gov.cn/article/flfwpt/jyjd/zjdy/202412/182786.html>。

[7] 东艳、苏庆义：《揭开 TPP 的面纱：基于文本的分析》，载《国际经济评论》2016 年第 1 期，第 37-57 页。