
“入世” 15 年：中国在全球贸易治理中的角色变迁

屠新泉

摘要：在加入 WTO 的 15 年中，中国在世界经济和贸易中的地位 and 全球贸易治理机制都发生了深刻的变化。多边贸易体制取得了巨大成就，但面临着更严峻的、根本性的挑战。区域贸易协定尤其是巨型区域贸易协定快速发展，并成为发达国家推进全球贸易治理的首要途径，但同样面临世界经济格局调整、经济衰退和反全球化浪潮的严重制约。中国充分利用了“入世”红利，但并未在 WTO 中采取积极进取的策略，而在积极推进自由贸易区战略的实施中也存在不少问题和不足。在新的形势下，中国仍应以 WTO 为首要平台、积极推动多哈回合的结束，同时欢迎采取不同形式推进新议题的讨论和谈判，并有针对性地实施自由贸易区战略，积极提升中国在全球贸易治理中的地位。

关键词：中国；WTO；全球贸易治理

中图分类号：F742

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2016) 06-0034-11

2001 年 12 月 11 日，中国成为 WTO 第 143 个正式成员。从国内的角度来看，这是中国改革开放进程的重要里程碑，标志着中国走向市场化、国际化的方向不可逆转。从国际的角度来看，这意味着中国真正融入世界市场，成为全球经济体系中的重要一员。15 年来，“入世”红利在中国经济和贸易发展中得到充分运用和发挥，中国迅速成长为世界第二大经济体、第一大货物贸易国、第二大服务贸易国、第一大利用外资国和第二大对外投资国。与此同时，中国的快速崛起从根本上动摇了二战以后形成的美欧主导的全球经济权力格局，并对全球经济治理的模式和路径产生了巨大的影响。尤其是 2008 年全球金融危机的爆发，进一步加快削弱了美欧的主导地位，G20 峰会机制的出现正是这种转变的突出体现。尽管中国在全球经济治理中的地位提升是全方位的，但毫无疑问，凭借其首屈一指的贸易规模和制造业体量，中国在贸易治理中的影响力更为突出。而在全球贸易治理机制上，2008 年 WTO 日内瓦部长会议的破裂导致多哈回合几乎完全停滞，而同年美国宣布有意加入《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）谈判，2013 年《国际服务贸易协定》（TISA）和《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》（TTIP）相继启动，标志着多边主义的式微和巨型区域主义的兴起，而这一切都起因于中国崛起所产生的震荡。相应地，全球贸易治理的巨大变化也对中国的贸易战略和发展有着重大的影响。本文梳理全球贸易治理的变迁过程，

作者简介：屠新泉，对外经济贸易大学中国 WTO 研究院院长，教授，博士生导师，研究方向：世界贸易组织。

探析中国在其中发挥的角色和作用,并对未来中国如何参与全球贸易治理提出建议。

一、2001 年以来全球贸易治理机制的变迁

(一) 多边贸易体制取得的成就

全球贸易治理(global trade governance)机制诞生于二战结束期间为促进世界和平与稳定以及全球经济的复苏而建立的一系列制度和组织。^①全球贸易治理不仅包括多边贸易体制,而且包括区域和双边层面的贸易安排,以及一系列的国际组织和倡议。^②在这一系列的制度和组织中,GATT/WTO 多边贸易体制长期被视为全球贸易治理的核心,它既是一个多边贸易体制的框架,又是一套全球贸易治理的规范集合体,也是全球贸易治理的主体。^③

多边贸易体制是以多边议定的规则为基础的开放贸易体制,其宗旨在于通过组织多边贸易谈判来增加其成员之间的贸易、规范贸易行为和解决贸易纠纷,从而使国际贸易更加自由、资源得到更有效的配置。虽然作为完善的多边贸易体制——WTO 在 1995 年 1 月 1 日才成立,但多边贸易体制已有将近 70 年的历史。在这近 70 年中,多边贸易体制的成员从 23 个增加到 163 个,囊括了所有重要经济体。自 WTO 在 1995 年成立以来,又有 35 个经济体加入 WTO,而其中最重要的一次成员扩大就是 2001 年中国的加入。在 WTO 的推动下,贸易壁垒持续下降,超过一半的世界贸易已经免于关税,各经济体之间的相互联系程度前所未有。一系列新的 WTO 协议以创新性的方式在新的部门开辟新的贸易机会,诸如海关改革、信息技术产品、政府采购、金融和电信服务。仅 2013 年达成的 WTO《贸易便利化协议》在降低贸易成本方面的效果就超过了消除全部剩余关税。2015 年 7 月达成的《信息技术协定》(ITA)扩围谈判将消除占世界贸易 7% 的高技术产品的关税,其贸易额超过纺织品服装和钢铁贸易之和。WTO 还为前所未有的全球增长和发展的扩散做出了重要贡献。自 1995 年以来,发展中国家在全球货物贸易中的份额从 27% 增至 43% 以上,在全球 GDP 中的份额从 41% 增至 53% 以上。^④

(二) 多哈回合停滞及其原因

然而,这些成就都不足以掩盖 WTO 的一个重大挫折,即 2001 年发起的多哈发展回合的停滞不前。尽管全体成员付出了巨大的努力,但除了 2013 年巴厘岛部长会议上达成的《贸易便利化协定》和 2015 年内罗毕部长会议上达成的取消农产品出口

① Wilkinson, Rorden. The World Trade Organization and the Governance of Global Trade. In: Global Trade Governance: The WTO at a Crossroad. European Policy Center Working Paper, 2006, (26).

② Deere-Birkbeck, Carolyn and Monagle, Catherine. Strengthening Multilateralism: A Mapping of Proposals on WTO Reform and Global Trade Governance. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). The Global Economic Governance Programme (GEG), Oxford University College, November 2009: 2.

③ 余敏友,刘衡.WTO 与全球贸易治理:演变、成就与挑战[J].吉林大学社会科学学报,2010,(9).

④ WTO. 20 Years of the WTO: A Retrospective. Geneva: WTO, 2015.

补贴的协议外，多哈回合在三大议题，即工业品关税削减、农业补贴削减和服务贸易开放上没有取得任何实质性进展。无论WTO在“守成”方面做得如何出色，一个无法继续“创业”和“创新”的国际组织是难有乐观前景的。多哈回合的长期停滞消耗了世界对WTO的信心，也用尽了主要成员对它的期待。在2015年WTO第十届部长会议上，美国贸易代表Michael Froman公开呼吁放弃多哈回合、另起炉灶，而最终达成的内罗毕部长宣言也对多哈回合采取了分别阐述两派对立观点的做法。围绕多哈回合的共识已经彻底瓦解，甚至可以说，多哈回合已死。

多哈回合停滞的原因是多方面的，但从根本上说主要是两个原因，即全球经济权力结构的变化导致的WTO领导者缺位以及发展理念的差异导致的共同价值取向的空白。作为一种国际机制，多边贸易体制从来没有一个名义上的或者法理上的具有绝对权力的领导者，但长期以来，美国无疑事实上充当了这样一个角色。然而进入21世纪之后，美国在WTO中的领导力显著下降，发展中国家特别是金砖国家的快速崛起使得WTO内的权力结构发生了根本性变化。美国、欧盟等发达经济体贸易自由化水平已经很高，且在世界贸易中的份额已经显著下降，导致其缺乏进一步要价的谈判筹码，而新兴发展中国家则依然保持较高的贸易壁垒，尤其是巴西、印度等存在巨大的关税水分，而中国已经成为世界第一大货物贸易国。此外，发达国家制造业的重要性下降、对出口依赖程度的降低，也使得其以降低农业补贴来换取发展中国家降低关税的意愿和需求并不十分强烈。同时，发达国家和发展中国家在经济发展战略上存在显著的分歧，发达国家强调对外开放是经济发展的必要前提，而发展中国家则担心过度开放有损自身利益，同时发达国家不愿放弃在农业领域的高度保护也令发展中国家怀疑其诚意。特别是，新兴发展中大国都处于工业化初期或中期，仍然希望通过贸易保护政策或产业政策来实现自身的经济发展，在经济发展和贸易政策理念上与发达国家存在较大分歧，因而往往强调所谓政策空间，而不愿意大幅度推行贸易自由化。

（三）巨型区域主义的兴起及扩散

在2008年日内瓦谈判的最后尝试之后，美国认为其已经无法控制多边体制，也无法在其中实现自己的利益，从而转向了区域主义和诸边主义：即2008年9月宣布加入TPP，并动员其多个盟友加入，2012年发起ITA扩围谈判，2013年发起TTIP谈判和TISA谈判，2014年发起环境产品协议谈判等等。尽管美国并未明言放弃多边体制，但其重心已经毫无疑问地发生了转移。美国的意图在于，在WTO之外集结与其经济发展战略、贸易自由化上有相似立场的国家，或者政治、经济上有求于美国，从而容易受到美国控制的国家，谈判、制定超过WTO水平或者超出WTO范围的新规则，凭借美国及其盟友的经济实力，对其他WTO成员构成压力或者吸引力，促使其最终接受或加入美国所主导的新规则，并最终使这些规则多边化，融入WTO规则体系。如果这种曲线救国的策略能够成功，则中国等新兴大国利用WTO的决策机制

所获得的影响力就被消解，美国重新掌控多边贸易体制的方向和决策。但是，美国的这一战略构想仍存在一定的不确定性。TPP 谈判虽然已经结束，但美国国会何时乃至是否能够无条件批准仍有很大变数。TTIP 谈判涉及更加艰难的国内规则议题，在欧美双方都引起较大的社会反响，谈判能否较快结束也有很大疑问。TISA 谈判的难度相对较小，但多个发展中国家的加入也可能拉低其雄心水平，其示范意义也会打折扣。

但正是由于美国的引领以及由此产生的示范效应和多米诺骨牌效应，区域贸易协定乃至巨型贸易协定成为当前全球贸易治理中的主流形式。除了美国主导的 TPP、TTIP 和 TISA 之外，东盟主导的 RCEP（10+6）包含了中国、日本和印度等大型经济体，也是一个巨型区域贸易协定。截至 2015 年 10 月 15 日，共有 265 个区域协议向 WTO 进行了通报并正在实施，约有 100 个协议并未向 WTO 通报但也在实施，还有 100 个左右的协议正在谈判中。^①

区域贸易协定是多边贸易体制的重要例外，但由于规则制定上的含糊和笼统，使 WTO 难以实际发挥协调区域经济合作的作用，而且不受多边贸易体制管理和监督的区域经济合作反过来在一定程度上也干扰和侵蚀了全球经济一体化进程和多边贸易体制的职能。多边贸易体制对其成员参加区域协议的放任甚至鼓励，尤其是美国作为 WTO 的领导者向区域主义的转向，使得许多成员对于区域内贸易的重视远远大于对区域外的重视，这直接诱导了 WTO 成员一种无所谓的机会主义态度。WTO 达成的协议对自己有用，不妨用之；如果对自己不利或者用途不大，则束之高阁。许多国家之所以不愿意在 WTO 成员内部达成妥协的重要原因，就是开始转向了区域经济合作。

（四）反全球化浪潮与全球贸易治理的前景

从近年来 TPP、TTIP、RCEP 和 TISA 等协定谈判的情况来看，区域主义面临着和多边主义同样的困境，即对贸易和投资自由化方向的分歧，其中既有不同发展水平国家之间的分歧，更有各国国内不同群体之间的分歧。特别是发达国家近年来迅速膨胀起一股强烈的反全球化和民粹主义的浪潮，直接影响到美国国内对贸易协定谈判的政治氛围，以及欧盟内部对 TTIP 谈判的态度。2016 年英国脱欧公投的意外结果更使得已经十分深入的欧盟一体化都面临重大威胁。这一轮反全球化浪潮凸显了世界经济增长乏力所引致的国内社会矛盾的外溢，大大压缩了发达国家推动贸易和投资自由化的政治空间，也削弱了其施压发展中国家的能力和动力。而发展中国家尽管并未出现较明显的反全球化情绪，但巴西、俄罗斯和南非等国家都面临严峻的经济形势，根本没有追求进一步自由化的内在需求。因此，当前世界确实面临着

^① Acharya, Rohini. Regional Trade Agreements: Recent Developments. In: Acharya, Rohini. Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading System. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

全球化退潮或低谷的时期，在这样一种环境下，全球贸易治理的重心可能不再是大刀阔斧地开辟新的领域，而是更应关注遏制贸易保护主义的反弹。事实上，从2008年到2016年5月份，G20成员共采取了1,583项贸易限制措施，到目前为止只取消了约25%，仍有1,196项在执行之中。世贸组织、经济合作与发展组织和联合国贸发会议6月份发布的《G20贸易投资措施报告》显示，从2015年10月中旬到2016年5月中旬，G20成员平均每月新采取的贸易限制措施多达21项，这是2009年以来上述3个组织出台这份报告以来月均最高数量。^①

二、中国在全球贸易治理机制变迁中的作用

（一）中国在WTO中的定位和作用

WTO成员资格是中国参与全球贸易治理的门票，在此之前，中国并没有权利参与全球贸易制度的设计和制定。因此，WTO对中国参与全球贸易治理具有举足轻重的重要性。

首先，中国加入WTO的承诺作为一种国际义务，锁定了国内的改革开放成果，使得中国成为接受国际规则、融入国际秩序的典范，吸引了全球的贸易、投资和技术资源，使中国成长为全球价值链的关键一环。其次，中国的产业结构完整，制造业比重高，使得中国对全球的资源和市场有高度的依赖性，而WTO正是确保全球市场稳定运行的关键机制。WTO是保证中国全球商业利益的最有效率、最有效果的平台，其他区域性、双边性或部门性的贸易一体化安排则是在这一基础上的进一步定向性的改进。第三，WTO也是拓展中国全球利益的最优多边框架。WTO拥有广泛的、包含所有发达国家和绝大多数发展中国家的成员结构，而以中国当前的产业结构和国际竞争力，这样的结构最有利于实现中国的贸易利益：一方面我们在与发达国家的谈判中逐步开放市场，推动国内改革开放；另一方面我们可以借助发达国家的力量推动其他发展中国家开放市场，开辟中国未来主要的潜在市场。同时，又由于中国庞大的经济体量和相对较低的发展水平，中国可以在WTO中为发展中国家争取谈判利益，又可以借此适当缓解发达国家要求中国开放市场的巨大压力。

尽管如此，在多哈回合发起之时，中国刚刚加入WTO，仍然以执行“入世”承诺、加快国内改革开放、使其尽快符合WTO规则为主。中国在多哈回合伊始便将自己称为“新加入成员”（RAM）。坎昆部长级会议上，商务部部长吕福源提出：鉴于“入世”后国内政策的重新调整对脆弱产业造成的巨大压力，WTO应对“新加入成员”给予充分的考虑。^②作为WTO的新成员，中国将自己视为富有建设性的参与者，中国有

^① <http://finance.sina.com.cn/roll/2016-08-30/doc-ifxvitex9265882.shtml>.

^② Lu, Fuyuan. WT/MIN(03)/ST/12, 11 September 2003.

意在能力范围内做出自己的贡献。^①同时,中国反复强调将发展作为谈判的核心,发达国家应承担更多的责任,并给与发展中国家(包括中国)更多政策优惠。这表明中国将自己定位为谈判参加者,并非主导者。中国同意履行与发展中国家相应的责任,拒绝承担与欧美等发达国家相应的义务。商务部官员将中国在多哈回合的角色合理概括为:更少的要求,更低的义务,更长的过渡期,更迟的自由化。^②

但是经过“入世”后15年的发展,中国在世界经济和贸易中的地位已今非昔比,提高在全球贸易治理中的影响力的能力和需求都大大增强,同时其他国家对中国在全球贸易治理中的作用也有了更高的期待。这种变化在2008年日内瓦部长会议上已经有了充分的体现,中国受邀参加了WTO最核心的G7(还包括美国、欧盟、日本、印度、巴西和澳大利亚),成为最重要的决策者之一。而在2008年之后,由于美国、欧盟和日本等发达经济体深陷危机,而中国仍然保持较高速的增长,中国在世界经济和贸易中的地位以更快的速度提升。2015年,中国在世界出口中的份额已经达到13%,并成为120多个经济体的最大贸易伙伴。

由于在国际贸易领域的领先地位,也由于已经在工业化方面形成了独特优势,以及从1980年代中期以来积累的参与和利用国际贸易机制的相当丰富的经验和人才,中国已经是WTO多边贸易体制的积极参与者和各种区域、双边贸易机制的活跃建设者。2014年中国成功举办APEC会议以及2016年成功举办G20峰会充分展现了中国的能力以及世界对中国的期待。同时,中国在世界经济中的地位也要求中国更加主动承担全球贸易治理领导者的地位。在过去30多年中,中国主动融入二战后由美国主导构建的全球经济秩序,作为一个接受者享受了开放、稳定的国际贸易体制所带来的红利。然而,当中国经济发展到如今的规模、对世界经济的依赖如此之深的时候,中国必须依靠自己去引领制定维护自身全球经济利益的国际规则。特别是中国作为世界第一制造业大国,工业品出口和对外投资都需要更加便利地进入国际市场,尤其众多发展中国家市场。而已经转型为服务业为主的发达国家不再专注于此,中国必须发挥领导者的作用。

(二) 中国的自由贸易区战略

多边贸易体制并非参与全球贸易治理的唯一路径,在加入WTO之后,中国也积极寻求与有关贸易伙伴谈判和签署双边或区域贸易协议。截至2016年6月30日,中国已经签署12个双边FTA及一个升级协议,并正在谈判8个双边和区域FTA。^③

和WTO相比,区域贸易协议尤其是双边FTA有其内在的优势。一是可以加强与特定贸易伙伴的经贸联系,并进而改进双方的政治关系,达到一定的政治和经济

^① Sun,Zhenyu.China's Role And Perspectives in Shaping the Multilateral Trading System. In: Esperanza, Duran(ed). The Doha Era and Beyond. London: Cameron, May, 2008.

^② 张向晨. 中国在经济全球化中的利益和责任[J]. 外交评论,2008,(1).

^③ <http://fta.mofcom.gov.cn/>.

目的。事实上，许多国家都将此作为商签 FTA 的重要目标，而 FTA 也往往被视作双边友好关系的重要象征和经济支柱。二是由于涉及国家较少，不必进行复杂的互惠利益交换和计算以及国内部门利益协调，谈判难度远低于多边贸易谈判。对于过于复杂的问题，双方也容易形成默契予以忽视或排除。三是双方政府部门有动力和积极性去商签 FTA，因为 FTA 容易成功，且往往能够得到双方高层领导人的关注，从而增加贸易谈判部门的业绩。客观来说，区域贸易协议可以解决一些 WTO 无法解决或尚未覆盖的议题，可以对多边贸易体制起到补充或试验田的作用。

从中国自由贸易区战略的动机来看，通过紧密的经贸关系促进睦邻友好外交政策目标的实现是一个非常重要的目标，这也能够从周边国家和地区成为中国 FTA 战略的主要对象得到证明，其中与东盟的 FTA 是中国签署的第一个 FTA，此外，与韩国、巴基斯坦、新加坡以及港澳地区的 FTA 都包含了政治和经济两个方面的目的。以开放促改革也是中国自由贸易区战略的重要动机之一，与瑞士、澳大利亚、新西兰和韩国等发达国家签署的 FTA 都实现了较高的开放水平，并涉及许多 WTO 并未涵盖的新议题。

在总结过去 10 多年自由贸易区战略经验的基础上，2015 年国务院发布《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》，明确提出中国将建立立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的高标准自由贸易区网络，并指出深度参与国际规则制定是中国实施自由贸易区战略的重要目标。可见，推动自由贸易区战略不仅是中国加快自身改革开放的需要，更是中国参与全球贸易治理的重要途径。

不过，从目前中国自由贸易区战略实施的现实来看，还是存在不少问题。一是自贸区贸易伙伴体量较小，还没有与一个主要发达国家或发展中大国签署 FTA；二是自贸区的自由化水平较低，即使最新签署的中韩 FTA，其货物贸易覆盖率也仅 90%，许多新议题尽管纳入协议，但很少有实质性约束力的条款，服务业开放水平也很有限；三是在 FTA 谈判中并未起到引领作用，而是在所参加的谈判中几乎都承受着巨大的出价压力，但是鲜有可以要价的空间。与发达国家的谈判和“入世”谈判类似，中国仍然处于被要价的地位，对方只是在个别的领域需要对中国做出让步。与发展中国家的谈判中，由于双边贸易和经济规模的不对等，中国也是处于让利的地位，而很难要求对方做出实质性的开放。

三、中国参与全球贸易治理的未来战略

综合上文的分析可以看到，无论多边贸易体制还是区域贸易协定，在当前都面临着巨大的困难和挑战。其根源在于经过 20 多年全球化和市场化的快速发展，主要大国国家间的力量对比发生重大变化，更加平衡的权力结构削弱了发达国家的主导权，而与市场化相伴随的国内利益分配不均加剧则导致了发达国家内部对全球化的反思、反弹乃至反抗。这种形势造成了贸易和投资自由化丧失了国家内部和国家之

间的共识和支持,因此当前并非推动大规模、全局性贸易和投资自由化的适当时机。

中国作为本轮全球化的最大受益者之一,毫无疑问应当继续坚定支持贸易和投资自由化,但在推进力度上,中国应当奉行渐进主义的策略,不必急于追求过高的自由化目标,而应寻求具有更坚实共识的、各方普遍接受的稳健的自由化。而在路径的选择上,作为一个拥有广泛全球经济利益的大国,多边贸易体制仍应是首选平台,但并不应排斥区域贸易协议或诸边协议。

(一) 推动 WTO 多哈回合结束仍应是中国推进全球贸易治理的首要目标

WTO 最大的优势在于包含大量不同发展水平的国家,既可以实现中国的全球贸易和投资利益,又可以在发达国家和发展中国家之间实现更有利于自我的平衡。但是 WTO 的困难同样在此,大量经济发展水平不一、经济发展理念各异的国家很难在众多议题上同时达成一致,使得多边贸易谈判难以取得突破。然而,这并非意味着 WTO 便完全没有生路,而中国的选择将在很大程度上决定 WTO 能否生存和发展。我们认为,中国已经具备实力和条件去主动承担多哈回合主要出价方的责任,力促多哈回合尽早结束。

在多哈回合发起之时,中国刚刚加入 WTO,在世界经济和贸易中的地位还相对较低,无论是国内还是其他成员都未对中国报以很大期望,中国的预设目标是付出少量代价,并期待美国等发达国家成为此次多哈发展回合的主要出价方,促成多哈回合的结束。但经过 15 年之后,世界经济格局已经发生重大变化,中国的崛起已经是客观事实,而其他新兴大国的地位也大大提高。在美国等发达国家难以做出有吸引力的出价、而新兴大国又不愿意提供出价的情况下,双方之间的矛盾难以调和,对彼此期望的落差无法弥合。而中国事实上已经成为唯一有实力、有空间做出关键性贡献,同时带动发达国家和其他发展中国家做出适当贡献的成员。中国目前的简单平均关税为 9.9%,加权平均关税为 4.7%,而征收关税额与进口额之比仅为 2%,即中国的名义关税仍有很大的下降空间。事实上,中国也参加了 ITA 扩围谈判和环境产品协议谈判,这都表明中国也愿意进一步降低关税。中国服务业的扩大开放空间也相当大,OECD 计算的中国服务业限制水平仅在平均水平,远高于发达国家,而中国已经申请加入由发达国家发起的服务贸易协定谈判,同时正在进行与美国、欧盟的双边投资协定谈判,这都表明中国也做好了大幅度扩大服务业开放的准备。问题仅仅在于是在什么层面将这些开放措施固化和国际化。

从全局和战略角度考量,中国如果能够为多哈回合的成功结束和 WTO 的发展做出重要积极贡献,其正面意义是巨大的和深远的。一是随着美国实力的相对衰落,实际上 WTO 处于群龙无首的状态。如果中国能够主动承担责任,填补领导权缺位的真空,弥补领导力不足的赤字,对于维系 WTO 的活力是至关重要的。这是中国为全球经济治理体系变革做出的最实在的贡献。二是在 WTO 面临危机和窘境的情况下,

中国如能挺身而出，挽救多边贸易体制，为世界提供公共产品，将赢得世界包括美国的尊重，极大提高中国的软实力和世界影响力。三是中国确实还不是世界第一强国，但世界领导权的转换也可以是多速推进、渐进发生的，这并不意味着中国要一夜之间完全取代美国。在科技、金融、军事等领域，中国的实力要追上美国还要颇费时日，但在贸易和制造业领域，中国已经具备与美国共同领导世界的实力和能力。

此外，多哈回合经过10多年的艰苦谈判，其谈判内容与最初的计划相比已经大大缩减，各成员对多哈回合的预期和雄心已经大大降低。主要谈判内容已经回归到传统的互惠市场准入问题，最初探讨的涉及国内措施的新加坡议题几乎完全淡出。这种相对较低的出价水平正好适应当前全球化处于低谷的形势。因此，中国为促成多哈回合成功的出价也无需太高，主要仍以削减工业品关税为主。当前正是中国以较小的代价而获得多哈回合“终结者”美誉的最佳时机。当然，中国做出主要贡献并不意味着其他成员都可以坐享其成。如果中国做出这样大的贡献，当然也有理由要求其他成员做出相应的让步。特别对于发达国家在农业领域的让步，中国应当团结其他发展中国家积极争取，这也是展现中国一贯支持发展中国家立场的需要。考虑到美欧曾经做出过这样的承诺，以及当前世界农产品市场的状况，要实现这一目标是有较大希望的。对于其他新兴大国，中国则不宜报过高期望，特别是不宜强硬要求其以实施关税为基础进行关税减让。事实上，如果新兴发展中大国能够大幅度削减其名义关税，使之接近其实施关税，这已经是推进其贸易自由化，创造更稳定、可预期的国际贸易环境的重大进步了。尽管中国已经不适宜简单地以发展中国家的身份来选边站队，但仍要尽力维护发展中国家的利益，不应和发达国家一样过于急切地迫使尚未做好国内准备的发展中国家大幅度、快速地开放市场。美国则当然是希望所有新兴大国能够做出实质性的市场准入承诺，利用多哈回合“毕其功于一役”。但是，如果中国能够以较大的开放作为“牺牲”，考虑到其他金砖四国的贸易总和尚不及中国一家，美国有可能接受新兴大国暂时的保留。

（二）应对建立新贸易议题的治理机制保持开放心态

在多哈回合之外及之后，对于美国等发达国家感兴趣、有利益的新贸易和投资议题，中国应以开放的心态对待，支持采取诸边的方式进行谈判。从目前来看，诸边谈判是保持多边贸易体制对新议题的及时反应能力的最可行方式。对于主要涉及市场准入的议题或部门，比如《环境产品协议》，我们应当坚持协议应包含尽可能多的成员参与，实现关键多数并按照最惠国待遇原则适用最终成果。在谈判中，中国应积极为发展中国家争取过渡性或差别待遇。对于主要涉及规则制定的议题或部门，我们应当建议采取《政府采购协议》（GPA）的模式，即协议仅适用于签署的成员，对其他未准备好的成员应持开放态度。同时应开放谈判进程，让其他成员更好地了解协议内容，从而为未来的扩展做好准备。对中国来说，中国应积极参与所有诸边

协议谈判，这样可以避免协议完全由美国等发达国家操纵，同时又可以展现中国积极开放的决心，以及获得制定国际贸易规则的权利。尤其是目前中国已经提出申请的 TISA 谈判，中国应当力争尽快加入，以中国有吸引力的出价改变美国的态度，说服美国放弃对中国的戒备，但是也要积极鼓励印度、巴西等其他发展中大国的参与。

（三）积极、有针对性地推进自由贸易区战略

《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》已经较为清晰地阐述了中国在未来自由贸易区战略的实施方向和步骤，其关键更在于如何落实。同时，该战略主要还是侧重于利用自由贸易区战略推动中国的改革开放，而对如何利用这一战略加强中国对全球贸易治理的参与，阐述不多。从这个角度来看，中国的自由贸易区战略在实施中仍应有针对性的安排和策略。

首先，与发达国家商签 FTA 重点在于跟进贸易和投资自由化的前沿，不仅在深度上而且在广度上要跟上先进国家的步伐。在和发达国家的谈判中，对方往往会以其自身的发展水平或已有 FTA 为判断依据和谈判标杆，也代表了相关议题上更高的自由化水平。通过与发达国家在这些议题上的谈判，中国不仅可以更深入地了解新规则的发展方向以及背后的经济动机，也可以利用谈判推动国内相关领域的改革。当然，最终的谈判必须结合国内的实际情况，充分吸收国内相关利益方和主管部门的意见，充分考虑实施的难度及影响，而不宜盲目追求高标准。

其次，与发展中国家商签 FTA 的重点应放在货物贸易的互惠或非互惠市场准入上。和大多数发展中国家相比，中国在市场开放水平上具有一定领先优势，而在市场规模和国际竞争力上具有更大优势。从这个角度讲，中国有实力以自己的开放换取其他发展中国家的开放，从而推动世界贸易自由化水平的提高。但是，由于中国超强的货物贸易竞争力，许多国家在与中国商签 FTA 时顾虑很多，不愿实质性开放市场。对此，中国应有更大的容忍度，不必过于追求对等或互惠的开放，而是在必要情况下以中国更大的市场换取对方一定程度的开放。中国的开放本身就是对其他发展中国家很好的示范和引领，这也是发挥全球贸易治理引领者作用的实际体现。

第三，中国应通过优惠贸易协定积极帮助最不发达国家的贸易政策能力建设和供给侧能力建设。高举发展议题是中国参与全球经济治理的应有之义，2016 年中国主办 G20 峰会已经突出说明这一点，也表明中国的这一立场受到世界的广泛欢迎。目前，中国尚未与任何最不发达国家签署自由贸易协定，尽管中国通过许多其他形式大力支持最不发达国家的经济建设和贸易发展，但更具正式性和法律性的自由贸易协定或特惠贸易协定无疑是一种很好的方式。与最不发达国家的此类贸易协定并不以贸易和投资自由化为主要目标，而应将重心放在贸易政策能力建设援助以及投资合作等方面。

China's Fifteen Years of WTO Membership: The Change of China's Role in Global Trade Governance

TU Xin-quan

Abstract: Since China's accession to the WTO in 2001, China's position in world trade and economy and global economic governance has greatly evolved. The multilateral trading system has achieved a lot while facing serious and fundamental challenges. Regional trade agreements, particularly the megaregionals have become the major approach for developed countries to promote global trade governance, which however is also facing counteraction of global structural adjustment, economic recession, and the anti-globalization sentiment. China has benefited a lot from WTO membership but not taken an active strategy in the involvement of WTO. Under the new circumstances, China should use the WTO as the prime platform and push forward the conclusion of Doha Round. At the same time, China should be open to various approaches to promote discussions and negotiations on new issues and take a targeted RTA strategy as to different partners to enhance China's position in global trade governance.

Key words: China; WTO; global trade governance

(责任编辑：金孝柏)

(上接第11页)

但是，2008年全球金融危机以后，经济全球化的总体发展趋势发生了重大的转折。在开放战略的选择上，以WTO为代表的全球多边贸易体系被边缘化已经成为事实，新兴的区域超级FTA安排又因反经济全球化浪潮的兴起而障碍重重，故中国已经不可能取得类似于20世纪90年代一样的对外开放制度红利。在开放模式的选择上，由于中国自身的经济体制改革进入深水区，已经不可能像20世纪90年代以来那样依靠特殊政策来大规模地吸引外资。在开放路径的选择上，长期以来依托的低成本竞争优势正在逐步消失，瞄准全球价值链增加值贡献率层级的低端，充分发挥自身的比较优势，把进出口贸易的规模做到极致的路已经越走越窄。因此，在今后相当长的一段时期内，实施以加快知识资本投入为主要手段的全球价值链提升战略将不可避免地成为中国对外开放总体战略的基调。

Integration into Economic Globalization: Retrospect and Prospect at the Fifteenth Anniversary of China's Accession to the WTO

WANG Xin-kui

Abstract: Since China's accession to the WTO, the global value chain has experienced a process of expansion and deepening. The multilateral trade mechanism is faced up with significant challenge. Global rules on trade and investment are under reconstruction, featuring the negotiations and conclusion of mega-regional trade agreements, which reflects the interest claims of the developed economies at the top of global value chain level. In the past fifteen years, China has started its new journey of actively participating in economic globalization and it is inevitable for China to take input of knowledge capital as a main strategy for upgrading its position in the global value chains in its future wider opening policy.

Key words: global value chain; trade and investment rules; China's accession to the WTO; strategy

(责任编辑：金孝柏)