

从 WTO 规则看中美经贸关系的走向

胡加祥

(上海交通大学, 上海 200030)

摘要: 中美两国是 WTO 最重要的成员。中美之间的贸易摩擦表面上看是两国制度造成的, 但其背后却与 WTO 规则交织在一起。WTO 框架下的多边贸易体制是一个以规则为导向的制度体系, WTO 规则虽然在各成员境内没有直接适用效力, 但是各成员制定的与贸易有关的法律和政策必须与 WTO 规则的内涵保持一致。不仅如此, 各成员在 WTO 的地位和彼此之间的法律关系也要受 WTO 规则和国际习惯法调整。任何涉及多边贸易体制和各成员利益的举动都可能产生“牵一发而动全身”的效应。因此, 研究中美经贸关系不应停留在两国国内法层面, 还应该放在整个 WTO 规则体系中去分析。同样, 中美经贸关系的研究结论也有助于我们进一步了解多边贸易体制的未来走向。

关键词: 中美经贸关系; WTO 规则; 多边贸易体制

中图分类号: DF996

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2022) 01-0072-11

一、以规则为导向的现代多边贸易体制

世界贸易组织 (WTO) 与《关税与贸易总协定》(GATT) 的本质区别是前者具有法律人格, 后者是建立在《临时适用议定书》基础上的办事机构。《马拉喀什建立世界贸易组织协定》(《WTO 协定》) 第 8 条第 1 款明确规定: “WTO 拥有法律人格, 而且被每个成员赋予行使其职能必要的法律能力。”《临时适用议定书》第 1 条 (b) 项规定, 自 1948 年 1 月 1 日起, 缔约方在“尽可能不与现行立法相冲突的情况下 (临时适用) 关贸总协定第二部分”。^① GATT 之所以不能与缔约方现行法律相冲突, 就是因为它没有经过缔约方立法机关批准, 成为其正式加入的国际条约。缔约方政府遵守 GATT 规定是出于良好的愿望, 而非履行国际法义务。

WTO 开启了以规则为导向的现代国际贸易关系。有无法律人格是决定一个国际组织制定的规则和作出的裁决是否有强制约束力的基础, 这个基础是成员国在加入该组织时用让渡一部分主权作为交换条件形成的。^② 对此, 杰克逊教授从理论到实践阐

作者简介: 胡加祥, 上海交通大学凯原法学院教授, 研究方向: 国际经济法、WTO 法。

基金项目: 国家哲学社会科学基金重大项目“我国转基因食品规制法律体系构建研究”(项目编号: 18ZDA147)。

① GATT 最初有 3 个部分, 共 35 个条款, 其中, 第一部分包括第 1 条 (最惠国待遇) 和第 2 条 (关税承诺表), 第三部分包括第 24~35 条, 这些条款都是有关程序性规定, 包括对总协定的修订、关税谈判、新缔约方的加入、缔约方退出总协定等事宜。有关遵守 GATT 下多边贸易制度的规定主要包括在第二部分 (第 3~23 条)。《临时议定书》第 1 条 (a) 项要求缔约方完全遵守 GATT 第一部分和第三部分。

② 《维也纳条约法公约》第 27 条规定: “一当事国不得以援引其国内法规定为理由而不履行条约。”

述了 WTO 法与国际法的关系,认为 WTO 上诉机构在争端解决中依据《维也纳条约法公约》第 31 条和第 32 条解释《WTO 协定》,正是因为乌拉圭回合达成的“一揽子”协定是经过各成员立法机关批准加入的,符合《维也纳条约法公约》所定义的“条约”标准,因而对 WTO 成员是有约束力的,包括争端解决机构依据《WTO 协定》作出的裁决。^①在审查标准问题上,杰克逊教授认为争端解决机构有权审查成员国管理进出口贸易所依据的国内法是否与《WTO 协定》保持一致,唯一的例外是《反倾销协定》第 17 条第 6 款。^②

《维也纳条约法公约》第 26 条规定:“凡有效之条约对其各当事国有拘束力,必须由各该国善意履行。”这表明,在没有强制执行机制做保障的情况下,国际法更多地是类似于“君子协定”的软法。遵守国际条约不仅是缔约方应尽的国际义务,也是国际条约赖以存在的基础。作为一套“自给自足”封闭的规则体系,WTO 规则不仅有规范各成员政府管制贸易措施的实体法规定,也有确保争端解决的程序法规定和强制执行机制,因而被认为是“有牙齿的规则”。《WTO 协定》第 3 条第 1 款将“促进(各成员)执行多边贸易协定”作为其职能之一,《关于争端解决规则与程序的谅解》(DSU)第 3 条第 2 款也将 WTO 争端解决的目的确定为“维护各成员在协定下的权利和义务,根据国际公法的习惯解释规则澄清这些协定中的规定”。上诉机构在早期受理的“日本酒税案”中明确指出,DSU 第 3 条第 2 款中的“国际公法的习惯解释规则”指的就是《维也纳条约法公约》。^③

WTO 规则是现代国际条约。《维也纳条约法公约》第 12 条规定:“一国承受条约拘束之同意得以签署、交换构成条约之文书,批准、接受、赞同或加入,或任何其他同意之方式表示之。”乌拉圭回合谈判于 1994 年 4 月结束。在接下来的半年多时间里,参与谈判的 GATT 缔约方完成了各自立法机关的批准加入程序,如期于 1995 年 1 月 1 日正式成立 WTO。《WTO 协定》第 16 条第 5 款规定:“任何成员加入 WTO 时不得对多边贸易协定作出任何保留。”这使得多边贸易体制能够在所有 WTO 成员中得以贯彻落实,国际社会从而进入了杰克逊教授所称的“以规则为导向”的贸易时代。^④

随着中美经贸关系的恶化和美国“逆全球化”动作的迭出,WTO 进入“风雨飘摇”阶段,WTO 规则也因美国的不断挑战而屡屡被触碰底线。在这一非常时期,人们更

① Jackson, John H. Sovereignty, the WTO and Changing Fundamentals of International Law[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2006: 163~173.

② 同注①。《反倾销协定》第 17 条第 6 款(i)项规定:“在受理反倾销争端案件时,专家组要确认进口国当局认定事实的方式是否适当,是否做到不带偏见和客观公正。”如果是这样,即使专家组得出的结论与进口国当局认定的事实不同,评审团也不能推翻进口国当局的结论。

③ Japan—Taxes on Alcoholic Beverages, Report of the Appellate Body, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, Report of the Appellate Body, p.10.

④ Jackson, John H. The World Trading System—Law and Policy of International Economic Relations[M]. Second Edition. Boston: The MIT Press, 1997: 109~111.

需要重新审视多边贸易体制，从 WTO 规则的角度去分析和研判中美经贸关系的走向和多边贸易体制的未来。

二、援引“互不适用条款”的条件与制约

根据 GATT 第 35 条第 1 款规定，如果有以下两种情形之一：“（1）两个缔约方尚未进入关税谈判；（2）任何一方对另一缔约方在对方成为关贸总协定缔约方时不同意对方加入”，那么 GATT 或者其中的第 2 条将不适用于这两个缔约方。^①这里有两个关键点需要强调。第一，提出互不适用 GATT 的时间点是明确的，只能在一方加入 GATT 的时候。换言之，两个 GATT 缔约方之间不能援引这一条款。第二，“互不适用条款”既可以适用于整个 GATT 协定，也可以适用于其中的第 2 条。前者针对的是整个多边贸易体制，在此情形下，这两个特定的缔约方在 GATT 中“形同陌路”，彼此之间的贸易关系仍然按照原先的办法处理；后者是指这两个缔约方之间除了市场开放承诺不适用于对方外，在多边贸易体制的其他方面彼此都要遵守 GATT 的规定，包括反倾销、反补贴措施和保障措施的实施，甚至是争端解决的规定。

GATT 成立之初，23 个原始缔约方在“志同道合”的基础上签订了适用 GATT1947 的《临时适用议定书》。为了吸引更多的国家和地区加入，GATT 也在第 35 条为那些“志不同、道不合”的缔约方留有空间，那就是双方都愿意接受多边贸易体制的约束，并同其他缔约方保持更加自由开放的贸易关系，但是这两个特定缔约方之间互不适用 GATT 条款，或者彼此在市场准入方面仍然保持原先的开放水平。日本在 1955 年加入 GATT 时正处于经济腾飞时期，当时就有不少 GATT 缔约方与其援引 GATT 第 35 条，互不适用 GATT 规则，后来大家才逐渐放弃这一做法。我们由此可以得出另一个结论：“互不适用条款”的援引只能在一方加入 GATT 时提出，可以在任何时候放弃，这也符合推动贸易自由化这一多边贸易体制的根本宗旨。

作为 GATT 的继任者，WTO 全盘吸收了 GATT 的规定，并在此基础上加以发展。《WTO 协定》第 13 条将互不适用的范围扩大到整个多边贸易协议，即除了货物贸易，还包括服务贸易和与贸易有关的知识产权保护等领域。第 13 条第 1 款规定：“当一个（新）成员申请加入世界贸易组织时，另一个（老）成员不同意该成员加入，本协议及其附件 1 和附件 2 不适用于这两个成员。”该条款包含两层意思。第一，加入 WTO 并不需要全体成员的一致同意。根据《WTO 协定》第 12 条第 2 款规定，部长级会议将以 WTO 成员 2/3 以上多数同意表决通过新成员的加入。第二，互不适用条款必须是在新成员加入时提出，否则就失去这一机会。从字面作扩大解释，互不适用条款的援引是双向的，既可以是老成员对新成员提出，也可以是新成员对老成

^① GATT 第 2 条（Schedules of Concessions）与各缔约方的关税承诺表一起构成其市场开放的具体承诺。第 2 条第 7 款规定：“本协议后面所附的承诺表是本协议第一部分的有机组成部分。”

员提出。《WTO 协定》对此没有限制。

《WTO 协定》第 13 条第 2 款规定：“如果两个 WTO 成员在 GATT 期间已经适用了 GATT 第 35 条，而且这种互不适用在 WTO 成立时仍然有效，上述第 1 款规定适用于这两个 WTO 成员。”该条款意味着尽管 WTO 已经将调整范围扩大至服务贸易和与贸易有关的知识产权保护等新领域，但是 WTO 成员可以选择在货物贸易领域彼此不适用 WTO 规则，而在其他领域适用 WTO 规则。这种情形同样适用于新加入的成员，即一个新成员与一个老成员可以选择彼此不适用 WTO 有关货物贸易的规则，但是仍然适用其他 WTO 规则，包括争端解决程序规则。与《WTO 协定》第 13 条第 1 款的适用情形相同，无论是老成员之间还是老成员与新成员之间互不适用 GATT 第 35 条，都必须在 WTO 成立时或者在一方加入 WTO 时提出。WTO 成立时原先的 GATT 缔约方已经没有互不适用 GATT 的现象，WTO 成立至今共吸收了 36 个新成员，^①但是也没有出现援引《WTO 协定》第 13 条的情形。虽然中国加入 WTO 时，一些成员对中国部分出口商品给予最惠国待遇提出保留，但是这不属于互不适用《WTO 协定》的情形。^②

美国特朗普总统上台后，曾多次表示同意中国加入 WTO 是美国的一个“重大错误”。本文仅从 WTO 规则角度分析其背后的制度因素与逻辑关系。从 1986 年正式提出恢复在 GATT 的缔约国地位到 1995 年申请加入 WTO，中国经历了 16 年艰苦的谈判，终于在 2001 年成为 WTO 第 141 个成员。中国加入 WTO 是一个各方“共赢”的结果，WTO 因为中国的加入而成为一个真正意义上的全球国际经济组织，WTO 成员因为中国的加入而获得更多贸易机会，中国也通过加入 WTO 全面融入全球经济一体化。遵守 WTO 规则是每一个成员在享受全球化带来成果的同时必须遵守的条约义务，美国也不例外。

面对纷争不断的中美经贸关系，只要双方还是 WTO 成员，就应该围绕 WTO 规则来进行谈判，因为美国无论对中国出台的政策和法律有什么看法，都绕不过 GATT 第 35 条和《WTO 协定》第 13 条，需要与中国共同接受 WTO 规则的约束。作为两个 WTO 成员，中美两国的贸易纠纷在多边贸易体制框架内只能通过谈判解决。美国政府声称让中国加入 WTO 是个“错误”，意思就是当时没有援引“互不适用条款”。

2020 年 5 月 28 日，第十三届全国人大三次会议通过了《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制》，这是中国依据《宪法》和《香港特别行政区基本法》行使的一项国家主权。美国政府以取消香港“单独关税区”地位相威胁，既是干涉中国的主权和内政，也是对 WTO 规则的践踏。香港以单独关税区的身份加入 WTO，这是符合 WTO 规则规定的，并不是哪一个成员

^① WTO 成立时的成员数量是 128 个，目前是 164 个。

^② 参见《中国入世议定书》附件 7。目前，上述保留绝大多数已经取消。

授予的。

早在回归之前,香港就已经以单独关税区的名义加入了 GATT。1984 年签署的《中英联合声明》规定,回归之后的“香港特别行政区将保持自由港和独立关税地区的地位”。《香港特别行政区基本法》第 116 条规定:“香港特别行政区为单独的关税地区。”香港特别行政区可以“中国香港”的名义加入 GATT 等国际组织。基于这样的现实,1995 年成立的 WTO 在《WTO 协定》第 12 条第 1 款中明确将 WTO 成员分为“主权国家”和“单独关税区”两类。^①主权国家和单独关税区除了加入时的身份不同,在 WTO 享受的权利和履行的义务是一样的,WTO 规则对它们也同样适用。

香港的单独关税区地位是法律赋予的,它与其他 WTO 成员的关系受 WTO 规则约束,不能随意被改变。香港特别行政区政府完全可以将美国的这种做法诉诸 WTO。多边贸易体制的稳定与安全需要靠 WTO 全体成员来共同维护。美国单方面取消香港的单独关税区地位是违背 WTO 规则的做法。同理,美国若与中国磋商未果,单方面宣布与中国互不适用 WTO 规则,这在法理上也是说不过去的。

三、WTO 成员资格与多边贸易体制的关系

由于 WTO 成员之间互不适用 WTO 规则会遇到制度上的障碍,美国如果对多边贸易体制失去信心,更大的可能性是退出 WTO,关键是选择一个什么样的时机退出。美国特朗普上台之后,频频退出一些国际组织和国际条约,掀起了逆全球化的浪潮。尽管特朗普也曾表示不排除退出 WTO 的考虑,但是 WTO 毕竟不是联合国教科文组织和世界卫生组织,美国想退出就退出,想中止合作就随意中止。作为世界最大的经济体,美国与其他 163 个 WTO 成员的利益紧密地交织在一起。如果在没有任何替代方案的前提下贸然退出 WTO,受损害的不仅是其他成员,美国自己也将是最大的受害者。

GATT 第 31 条规定:“在对 GATT 第 18 条第 12 段、第 23 条和第 39 条第 2 段的内容不构成歧视的情况下,任何缔约方可以退出本协定或者替它的单独关税区选择退出本协定。退出决定在联合国秘书长收到其书面通知 6 个月后生效。”^②《WTO 协定》第 15 条规定与 GATT 第 31 条规定类似,区别在于,GATT 期间的单独关税区可以由其宗主国代为宣布退出,包括单独关税区在内的 WTO 成员宣布退出的决定都是自己作出的;WTO 成员的退出申请是交给 WTO 总干事,而当年 GATT 缔约方的退出申请是交给联合国秘书长。

尽管《WTO 协定》的许多规定与 GATT 有渊源关系,GATT 第 35 条与《WTO

① 除了中国香港,WTO 成员中的单独关税区还有“中国澳门”和“中国台湾”。

② GATT 第 18 条(政府对经济发展的支持)第 12 段是有关对特殊经济区支持的规定,第 23 条是有关争端解决的条款,第 30 条(修正条款)第 2 段是有关缔约方接受本协定修正案的规定。

协定》第13条的“互不适用条款”也可以由WTO成员自由选择，但是，WTO成立以后，GATT第31条规定事实上已经失效，因为WTO成员不可能选择退出GATT而继续留在WTO。事实上，当年从GATT过渡到WTO，原来的GATT缔约方变成WTO成员也是经历了退出GATT和加入WTO两个程序，这两个程序是在乌拉圭回合谈判结束到WTO成立这段时间完成的。参加乌拉圭回合谈判的部长们在1994年《马拉喀什宣言》第6条中宣布：签署乌拉圭回合达成的协议开启了GATT向WTO过渡的时期，从1994年4月15日至12月31日，谈判各方要完成各自国（境）内批准加入WTO的程序，确保WTO在1995年1月1日正式成立。^①

WTO取代GATT后，GATT作为一个临时国际组织的使命已经结束，退出GATT也成为历史。从规则层面讲，GATT已经被吸收到WTO规则之中，成为多边贸易协定的一部分。《WTO协定》第2条第2款明确规定：“本协定附件1、附件2、附件3包含的协定和其他法律文件与本协定构成有机整体，对全体成员具有约束力。”GATT是附件1A的一部分。加入WTO的成员必须接受“一揽子协定”，不得对上述协定提出任何保留。

WTO之所以对推动经济全球化和促进贸易发展发挥重要作用，一个关键之处在于其通过“最惠国待遇条款”将每一个成员作出的市场准入承诺平等一致地传递给其他所有成员。最惠国待遇最初出现在双边条约中，是一种有条件的待遇，即缔约双方彼此给予对方最惠国待遇，进口国通过该条款给予来自不同国家的进口商品相同待遇。自从GATT采用了最惠国待遇条款，这一规定现在已经成为多边贸易体制的基石。《WTO协定》第10条第2款规定，修改GATT、GATS和TRIPS中的最惠国待遇条款必须得到全体成员一致同意才能生效。虽然每一次关税减让和市场开放谈判只有少数几个成员参加，但正是最惠国待遇条款的运用，使得每一次谈判取得的成果都惠及所有成员。经过GATT期间8轮多边贸易谈判，各成员货物贸易市场准入的门槛已经降得很低，服务贸易市场也进一步开放。

如果美国退出WTO，它将面对“如何维持与各成员原来的贸易关系”这个具体问题。换言之，美国只有在上述关系不发生重大变化的情况下才会选择退出。从实践层面讲，美国要实现这一目标有两条路径。第一，与个别成员进行谈判，分别达成双边协定，然后在最惠国待遇条款下保持贸易水平的总体平衡。这样做的有利之处在于谈判内容具体、明确，协定容易达成；不利之处在于工作量巨大。当年在构建布雷顿森林体系时，美国倡议用多边贸易协定代替双边协定，其中的一个重要考量就是条约制定和执行的成本与效率。第二，通过制定区域贸易协定，构建以美国为主导的国际贸易新体系。这样做的有利之处是区域贸易协定不仅可以增加新内容，

^① Uruguay Round Agreement: Marrakesh Declaration of 15 April 1994.

其影响和作用相比多边贸易协定并没有逊色多少；不利之处是要达成令各方满意的区域贸易协定，难度并不亚于对现有多边贸易协定的修订。

自中国加入 WTO 之后，美国一直视中国为潜在对手。小布什政府因受“911 事件”影响，需要依靠中国联合反恐，不得不放缓制裁中国的节奏。从奥巴马执政开始，美国一直没有停止其孤立中国的阴谋，只不过奥巴马政府表面上跟中国保持较为良好的关系，背地里却处心积虑地谋划针对中国的国际贸易规则重构，其典型代表便是推动《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)和《跨大西洋贸易与投资伙伴协议》(TTIP)谈判，前者是与美国重要的亚太地区贸易伙伴结盟，后者是进一步巩固美国与欧盟的关系。与奥巴马政府“明修栈道、暗度陈仓”的做法不同，特朗普上台后采用的是公然对抗的做法。

特朗普政府退出 TPP 和中止 TTIP 谈判并不意味美国不重视构建区域贸易规则，而是一种战略调整，突出“美国优先”的指导思想。在孤立中国的问题上，美国拜登政府的做法可谓“有过之而无不及”，一个鲜明例证就是推出新版北美自由贸易协定——《美墨加协定》。该协定的某些条款可以说是为中国“量身定做”的。该协定第 32 章第 10 条（非市场经济国家的自由贸易协定）首先确认：该协定任何成员目前都没有与非市场经济国家签订过自由贸易协定。任何成员如果与非市场经济国家商谈自由贸易协定，必须提前 3 个月告知其他各方。如果一方与非市场经济国家达成自由贸易协定，该协定的其他各方有权了解该自由贸易协定的所有内容。一方与非市场经济国家签订自由贸易协定后，其他成员可以提前 6 个月通知，与其终止本协定的执行，取而代之的是两国之间的双边协定。

虽然《美墨加协定》没有出现“中国”二字，但是明眼人一看就知道第 32 章第 10 条的指向，因为《中国入世议定书》第 15 条（d）项第一段规定：“中国一旦根据 WTO 进口成员国内法规定证明自己是市场经济国家，本条款（a）项内容将终止，前提是中国入世时该进口成员国内法含有市场经济标准。”该条款隐含的意思就是中国是否是市场经济国家需要依照别的成员法律规定认定。

美国反倾销法把“非市场经济”定义为：“任何一个国家，它的行政决策不是依据市场的成本及价格结构而运作，因而在这些国家，商业销售不能反映商品的公平价值。”美国反倾销法同时规定，在确定非市场经济时，有关部门应该考虑以下几个因素：（1）该国货币与别国货币的可兑换程度；（2）该国工资标准由劳资双方自由协商的程度；（3）对兴办合资企业和外国投资的开放程度；（4）政府对生产要素的控制程度；（5）政府对资源配置以及企业定价的控制程度；（6）有关部门认为合适的其他因素。^①从美国的立法规定看，中国至少已经符合其中的大部分标

^① Section 771(18) of the Trade Act of 1930 as Amended, 19 U.S.C. § 1677(18).

准。遗憾的是，中国加入 WTO 时并没有获得包括美国在内大多数成员赋予的市场经济国家地位。

目前，美国承认中国为市场经济国家的可能性很小。《美墨加协定》有可能成为美国推动新一轮区域贸易协定的模板，美国一旦与它的主要贸易伙伴达成类似协定，美国就可以从容地退出 WTO，而且还把它的贸易伙伴一起绑在它驾驭的那辆战车上共同孤立中国。

四、多边贸易体制的未来走向与中国的应对

2016 年，美国因不满上诉机构成员张胜和参与作出的某些裁决，拒绝让其连任，这在 WTO 成员中引起强烈反响。自此，美国犹如打开了“潘多拉魔盒”，连连向 WTO 争端解决机构发难。2017 年，来自墨西哥和欧盟的两位上诉机构成员先后任期届满，美国先是以其国内政治领导层正在交接为由，拒绝将两个空缺的遴选程序合二为一，继而以离任上诉机构成员未经争端解决机构批准继续审理案件为由，阻止启动上诉机构成员遴选程序。美国此举表面上看是针对争端解决机构，实质上是想背离多边贸易体制，尽管美国声称这样做并不是故意刁难 WTO，而是对争端解决机构多年来的表现不满。^①

美国因对中国等成员的不满而迁怒于 WTO 的做法由来已久，只不过特朗普政府将这一矛盾公开化。^②尽管中国仍然本着维护多边贸易体制的目的，希望在 WTO 框架内解决中美贸易摩擦，共同推动多边贸易体制改革，美国却背离磋商解决分歧的正确轨道，认为 WTO 规则已经不足以限制中国在有损美国利益的情况下实现自身的目标，进而频频采用国内法手段来处理中美贸易摩擦。鉴于目前中美两国在许多重要问题上的分歧难以在短期内弥合，美国也不会轻易改变其立场，中国需要在维护多边贸易体制的同时，为开辟区域贸易寻找更多的合作机会。

中国于 2018 年 11 月发布《中国关于世贸组织改革的立场文件》，公开表达了对 WTO 改革的基本立场。2019 年 5 月 13 日，中国向 WTO 提交了《中国关于世贸组织改革的建议文件》（以下简称《WTO 建议文件》），包括 4 个领域共 12 条改革建议，提出改革需要解决个别成员阻挠上诉机构成员遴选、滥用国家安全例外措施和单边措施等最重要的议题。《WTO 建议文件》提出的国有企业等议题与当前中美贸易摩擦的议题有高度的相关性，反映了中美贸易摩擦的起因与 WTO 改革的议题彼此交织。^③中美贸易摩擦涉及非市场经济国家地位、强制技术转让、国有企业补贴、产业政策、服务业和农业贸易壁垒、货币操纵等议题，这与美国、日本、欧盟聚焦的所谓“市

① Statement by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body, Geneva, February 25, 2019.

② 2019 Report to Congress on China's WTO Compliance, United States Trade Representative, March 2020.

③ 沈伟. WTO失灵：困局和分歧[J]. 上海商学院学报, 2019,(5).

场扭曲”问题高度一致，足见中美贸易摩擦不仅事关两国贸易关系正常化，也事关全球多边贸易体制的发展。^①

上述议题涉及中国两个核心问题——“非市场经济地位”和“发展中国家成员待遇”。要妥善解决这两个问题，前者取决于其他 WTO 成员的意愿，后者取决于中国的自身努力。尽管中国早就开始实行市场经济，并且以国家立法的形式写入 1993 年修订的《宪法》，但是受制于《中国入世议定书》第 15 条规定，近期内想要包括美国在内的 WTO 主要成员承认中国“市场经济国家”地位还比较困难。至于发展中国家待遇问题，中国在《WTO 建议文件》中再次强调尊重发展中国家享受特殊和差别待遇的权利，不允许其他成员剥夺发展中国家的这一权利。上述立场表明：中国在 WTO 内仍然坚持自己是一个发展中成员，这也符合中国目前的国情。虽然中国的经济总量已经位居世界第二，但是中国的人均 GDP 还落后于许多发展中国家，中国还有 6 亿人月收入只有人民币 1,000 元左右。

为了应对中美关系中的诸多不确定因素和多边贸易体制目前所面临的困境，中国正在寻求多元的国际合作机制，其中，即将生效的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）有望成为中国改变国际经济格局的一个切入点。RCEP 涵盖的领域包括货物和服务贸易、投资、经济技术合作以及争端解决，自由化程度高于目前东盟“10+6”合作模式。这种伙伴关系通过联结亚洲区域内的主要贸易国家，减少了目前多数国家面临的自由贸易协定效率低下的问题，符合亚太地区国家加大贸易自由化的实际诉求。^②RCEP 作为构建亚太自贸区的起点，具有以下现实意义：

第一，RCEP 在现有区域贸易安排基础上扩大了涵盖范围，改进了规则质量，提高了规则的使用效率，从而显著提升了东盟国家与其贸易伙伴之间的自由贸易深度与广度。目前，亚洲地区存在 5 个“东盟+1”自由贸易协定以及 23 个双边自由贸易协定。这些协定在条款规定（如原产地规则）上有很大差异，涵盖的经济活动领域也不尽相同。RCEP 的目标就是要集合上述诸多贸易安排，形成新的、统一的、更高质量的自由贸易协定。

第二，RCEP 考虑到参与成员国之间的发展差异现状，给予较低水平发展中国家适当的弹性空间，导入特殊及优惠待遇条款。《RCEP 谈判指导原则和目标》承认参与国家的个体差异和不同的发展水平，明确指出“RCEP 将包含一些适当的灵活形式，包括为最不发达的东盟成员国提供特殊和差别待遇，并为之附加额外的灵活性。”例如，RCEP 对所有 15 个国家提供一个共同的关税削减清单，还有一个为低度发展的东盟国家特制的减税清单，强调对东盟国家中最不发达成员有额外的灵活性。这

① 沈伟. WTO 失灵: 困局和分歧[J]. 上海商学院学报, 2019,(5).

② Rohit, Sinha, Geethanjali, Nataraj. Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP): Issues and Way Forward, The Diplomat, July 30, 2013[EB/OL]. <http://thediplomat.com/2013/07/regional-comprehensive-economic-partnership-rcep-issues-and-way-forward/>. (2017-04-19).

与 CPTPP 强调“一致性”的做法形成鲜明对比。

第三，RCEP 强调继续保持东盟在亚太区域合作中的中心地位。东盟对其在亚洲地区机制构建中的核心地位相当珍视，而地区合作现状也已经形成了以东盟为“轴心”向外辐射的经济机制“轴辐”安排。自建立之初，RCEP 就缓解了东盟国家在推动地区整合过程中的挫折感，同时对不同发展阶段的国家给予同样尊重和灵活对待，从而保证了东盟作为一个区域性组织机制的重要性。^①

第四，RCEP 的开放性不仅拓宽了其未来发展和成长的空间，而且避免了区域间贸易集团之间的对立。RCEP 奉行“开放的地区主义”理念，兼顾共享的地理范围和共同的区域利益。根据《RCEP 谈判指导原则和目标》，RCEP 生效后继续对东盟的自贸区伙伴开放。这种开放性为所有与本地区有着重要贸易关系的伙伴后续加入留有空间，减少了政策阻力，为其未来发展开辟了广阔前景。作为亚太地区重要成员的日本也无法明确表态反对或阻挠 RCEP，因为 RCEP 与目前由日本主导的 CPTPP 不一定是彼此竞争的，也是可以相互补充的。

RCEP 生效后将成为世界上最大的区域贸易协定，这对维护亚太地区的安定、推动全球经济发展和引领多边贸易体制改革都将发挥举足轻重的作用。目前，在 RCEP 框架内，中国已经与东盟、韩国、澳大利亚和新西兰分别签订了自由贸易协定，唯独与日本尚未签订自由贸易协定。如果作为 CPTPP 重要成员的日本与中国成功缔结自由贸易协定，并有可能加入以中国为核心的区域自由贸易协定，其宏观经济将获得显著增长。中国和日本在区域自由贸易协定方面有各自的诉求，中国可以通过与日本建立自由贸易区来抵消 CPTPP 带来的溢出效应，日本则可以通过加入以中国为核心的区域贸易协定，在 CPTPP 的基础上进一步刺激本国经济发展。

继 RCEP 之后，加入 CPTPP 便是中国扩大区域合作的下一个目标，而以什么方式加入是我们首先需要面对的一个具体问题。中国在 2001 年加入 WTO 时，WTO 规则对中国这样的新成员而言不仅仅是指《WTO 协定》，还有《中国入世议定书》，因为像中国这样的新成员没有参与乌拉圭回合谈判，需要接受老成员强加的履行 WTO 规则义务的条件，这就有了议定书第 15 条“非市场经济”和第 16 条“特别保障措施”这些不平等内容。^②中国没有参与 CPTPP 制定谈判，不是协定的原始缔约方。中国加入 CPTPP 需要按照该协定序言第 5 条规定办理，即“任何国家或单独关税区可加入本协定，但须遵守缔约方与该国家或单独关税区可能议定的条款和条件”，这意味着中国不仅要接受 CPTPP 协定规定的内容，还要接受别的缔约方提出的加入条件。CPTPP 没有 GATT 第 35 条和《WTO 协定》第 13 条这样的“互不适用条款”。

① Wu, Daniel, Mealy, Marc. Explaining Competing Visions: ASEAN—RCEP, TPP, FTAAP, PacNet, No.40, Pacific Forum CSIS. June 26, 2012.

② 胡加祥.《中国入世议定书》第15条之解构[J].法学,2017,(12).

CPTPP 的重要成员加拿大和墨西哥同时也是《美墨加协定》成员，受《美墨加协定》第 32 章第 10 条的制约，中国如果加入 CPTPP 协定，很可能遭到加拿大和墨西哥的阻挠，甚至导致这两个成员退出 CPTPP。因此，中国加入 CPTPP，其难度不亚于“二次入世”。

五、结语

WTO 前任总干事阿泽维多曾多次呼吁各成员尽快采取实际行动改变现状，以拯救岌岌可危的多边贸易体制。然而，就在其任期尚未届满之际，阿泽维多却选择急流勇退，在 2020 年 8 月 31 日提前卸任总干事一职。在新冠肺炎疫情给全球贸易造成巨大冲击和多边贸易体制面临诸多挑战之际，WTO 正在经历自成立以来最大的危机。恩戈齐·奥孔乔-伊韦阿拉接替阿泽维多成为新一任总干事，这对稳定多边贸易体制和推动 WTO 改革都会起到积极作用。然而，新任总干事面对的 WTO 可谓困难重重，其中包括如何团结广大 WTO 成员。中美两国如何从维护世界和平与造福人类的高度去化解分歧，在 WTO 规则基础上处理好两国经贸关系，不仅是这个时代的呼唤，也是两个世界大国应有的责任担当。

A View on the Development of Sino-American Economic and Trade Relationship through WTO Rules

HU Jiaxiang

Abstract: China and the United States are the two most important WTO Members. From the perspective on the surface, the Sino-American trade frictions are caused by their domestic systems. Nevertheless, they are intertwined with the WTO rules due to the fact that the trade regime under the WTO is a rule-oriented system. Although the WTO rules have no direct applicability within its members, the members should keep their domestic trade laws and policies consistent with the WTO rules. Moreover, the legal status of the members and the relationships between them within the WTO are also regulated by these rules and customary international law. Any change concerned with the multilateral trade regime and interests of WTO members may cause a huge response. Under this circumstance, the study on Sino-American trade relationship should not be limited to the domestic laws of these two countries, but extended to the whole WTO rules. Meanwhile, the conclusions resulting from the study on Sino-American trade relationship may also help us to have a better understanding on the development of the multilateral trade regime.

Keywords: Sino-American economic and trade relationship; WTO rules; multilateral trade regime

(责任编辑：金孝柏)