

美国对华遏制和贸易秩序再平衡： 对2019年WTO的回顾

Tatiana Prazeres 林桂军 任 靓*

摘要：2019年WTO受到了中美之间相互博弈的影响，美国要保持对中国的竞争优势并决心全面改革WTO，WTO成员围绕发展中国家特殊与差别待遇和上诉机构问题展开了激烈争论。这些变化透视出在WTO和中国问题上，美国的政策愈加趋于强硬，也更加不顾及损害多边贸易体制。回顾2019年的WTO，本文认为美国对华贸易政策出现了两面性：一方面是通过传统施压迫使中国更加开放，另一方面是通过关闭部分美国市场促使美国与中国实现半脱钩。中美之间的矛盾或者战略竞争在短期内不会结束，WTO的发展将持续处在美国的压力之下，多边贸易体系的信誉和价值将继续处于风险之中，重要原因是美国的决策者们认为现行的WTO规则一直在助力中国崛起，而这同美国遏制中国的目标相冲突。美国的贸易政策正日益变得以遏制中国为导向而不是以其国内经济发展需要为导向。

关键词：WTO改革；中美博弈；上诉机构；特殊与差别待遇；再平衡

[中图分类号] 740 [文献标识码] A [文章编号] 1002-4670 (2020) 06-0001-18

一、WTO改革与中美博弈

世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）在冷战结束后于1995年创建，它是二战后国际贸易领域最重大的改革，自此世界进入了独特的历史时期，即经济全球化的“黄金时期”。此时，美国拥有世界独一无二的经济和军事实力；发展中国家主动走向开放，对外资的态度从抵制转向大力引进；跨国公司主导的以垂直专业化特征的经济全球化蓬勃发展。西方世界对全球化的前景充满乐观，许多国家认为，在美国的领导下，全球化将带来一个相互依存、繁荣和稳定的秩序（Ethier, 1998^[1]；Baldwin and Lopez-Gonzalez, 2013^[2]）。美国为二战后的全球秩序构建做出了突出贡献，包括缔造布雷顿森林体系，领导并建立WTO，推动东京

[收稿日期] 2020-05-26

[基金项目] 北京市自然科学基金和北京市教委联合立项的科技计划重点项目“北京服务业开放与服务业生产率的相关性研究”（KZ201811417050）。

[作者信息] Tatiana Prazeres：对外经济贸易大学国家对外开放研究院高级访问研究员，WTO总干事罗伯特·阿泽维多（Roberto Azevêdo）前高级顾问；林桂军：对外经济贸易大学国际经济贸易学院教授；任靓（通讯作者）：北京联合大学商务学院教授 100025 电子信箱 renliangflower@sina.com。

* 本文作者感谢中华人民共和国驻WTO大使张向晨对本文提出的建设性意见，当然文责自负。

回合和乌拉圭回合谈判，首次与中国这样意识形态不同的大国展开“入世”谈判，推动WTO首个贸易协定（《贸易便利化协定》）的签署等等。然而，在WTO成立后的25年间，世界经济格局发生了巨大变化，新兴经济体特别是中国的崛起，改变了全球贸易等多方面的力量格局。随着这些变化，美国看待WTO和世界经济秩序的视角也发生了改变，其核心是寻求力量的再平衡，尤其是不能接受WTO在力量平衡上继续向有利于中国的方向倾斜（Boustany and Friedberg, 2019a）^[3]。

发达国家与发展中国家之间的矛盾是多边贸易体系长期以来的一个突出特征（Keck and Low, 2004）^[4]。关税与贸易总协定（GATT）时期，多边贸易体系的决策模式是所谓的“四边形”决策，即美国率先提出方案，再协调欧盟、日本和加拿大，之后付诸实施。自联合国贸易和发展会议及七十七国集团在20世纪60年代中期成立以来，特别是在2003年成立了G20和G33等发展中国家压力集团以后，发展中成员在WTO中的集体议价能力空前增强^①；美国等少数发达国家主导WTO等多边贸易体系决策的格局正在成为过去。但这些都未能从根本上触痛美国，使美国真正感到痛苦的是中国的崛起，这是美国改变对WTO态度的最根本原因。

中国“入世”时，美国各产业的竞争力普遍远高于中国；2001年美国商界和政界对中国“入世”普遍持欢迎态度，而中国却十分担心国内产业可能遭受冲击。但25年后，美国却十分后悔当初让中国“入世”的决定，其后悔的不是中美双方签署的“入世”协议，而是对接受中国“入世”的解释。无论是出于满足美国内部党派之争的需要，还是一些利益集团考虑不周，美国当初主张接纳中国“入世”的支持者给反对者和怀疑者的敷衍解释是“入世”可以促使中国最终拥抱西方式的自由秩序并加快中国的民主进程（Lum and Nanto, 2007）^[5]。但是，中国在“入世”以后，不仅在体制上没有按照美国期待的方向演进，反而增强了社会主义制度的合理性，中国的崛起削弱了美国的霸权，这让许多美国人为此后悔不已^②。

中国“入世”以后，融入世界经济的程度加深，经济呈现高速增长势头，已成为世界经济增长的引擎。国内外许多观点认为“入世”是中国成长为世界大国的转折点，对于一些美国人来说，美国今天面临的问题恰恰始于这个转折点。2019年，特朗普在联合国大会上发言时指出，2001年中国加入WTO，美国当时的领导人认为这一决定会迫使中国开放其经济，加强美国所需要的产权保护和法治。但

^①G20（不同于金融财长的G20）是发展中国家农业压力集团，由要求发达国家大幅改革农产品贸易待遇的发展中成员组成，中国是其成员。G33也称“特殊产品朋友”，是主张发展中国家农产品市场有限开放的压力集团，中国是成员之一。

^②2000年3月9日，美国前总统比尔·克林顿在约翰斯·霍布金斯大学演讲时说：“中国的经济越开放，中国人民的潜能，即他们的主动性、想象力和企业家精神就越可能被释放出来。当每一个个体拥有更大的力量时，他们就会不再沉湎于梦想，而是要实现梦想，要求更大的话语权。”（……）“当然，让中国加入WTO不能保证中国一定进行政治体制改革，但一定可以加快这个进程，经济转变的进程将迫使中国更早面对选择，做出正确选择也将变得更加紧迫。”（……）“现在我想明确地表示，这本身不是人权政策，但可以对人权和政治自由产生深远影响。中国的变化都来自内部压力和外部对中国人权斗争的支持。在第二个方面，美国必须发挥领导作用，而WTO则可以在促进中国内部压力集聚上做出重要贡献。”见 https://www.iatp.org/sites/default/files/Full_Text_of_Clinton_s_Speech_on_China_Trade_Bi.htm。

是，过去二十多年的经验证明这个判断是错误的^①。特朗普在2020年1月举行的达沃斯世界经济论坛（World Economic Forum, WEF）记者会上，再次表示了对WTO和中国的不满，认为“长期以来，WTO对美国极不公平；如果没有WTO，也就没有今天的中国。”显然，他把中国的崛起归结于中国加入WTO^②。更具讽刺意味的是，美国在试图实现WTO再平衡的过程中，设法推翻由自己建立的规则体系，扮演了修正主义大国的角色。例如，在二十国集团财长和央行行长起草G20公报时，美国极力反对将“反对贸易保护主义”的内容写入公报^③；在处理中美贸易关系存在的问题时，毫无约束地采用单边和歧视性措施^④。而中国作为一个新兴大国，却在反复强调美国创建全球贸易体系时的核心规则，包括反贸易保护主义、反单边主义和反贸易歧视等。

中国的崛起和美国在WTO事务中主导地位的丧失使WTO进入了巨型经济体的战略博弈时代。美国对中国的贸易政策也正在从传统的迫使中国扩大开放，向全新的中美部分脱钩方向转变，中国仍依托巨大的国内市场作为应对的基础。2019年是WTO的一个转折点，美国在过去的一年里发现WTO可以成为遏制中国和改变现有贸易体系的新战场，WTO经历了上诉机构瘫痪和改革发展中国家特殊与差别待遇（special and differential treatment, SDT）机制等前所未有的事件。

二、美国在2019年对WTO和中国的不满

美国如今对WTO的不满长期积累的结果（Fugesson, 2008^[6], 2011^[7]; Morrison, 2015^[8]）。过去几年里，美国对WTO多边贸易体系的不满与日俱增，如上诉机构裁决反倾销案采用的方法、发展中国家履行承诺和透明度问题、中国未按“入世”承诺履行义务、发展中国家的贡献等。WTO成员不满意其运行及希望在未来的谈判中维护自身利益是正常现象，异常的是特朗普政府处理这些问题的方法发生了根本变化。历史上，即使美国处于霸权的鼎盛时期，其态度也是理性和谦逊的，一般能够通过协商和谈判达成最终结果，即便结果对于美国来说不够理想，但也基本能够按照规则解决矛盾。然而，从2019年开始，这一切都发生了

①<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/>.

②<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-conference-davos-switzerland/>.

③美国最近一次明确反对贸易保护主义是在2016年的G20杭州峰会，之后情况变得愈加恶化。2017年G20汉堡峰会上，各国领导人希望继续强调反对贸易保护主义，但为了发表共同宣言，各国最终向美国妥协，提出的反对贸易保护主义未写入宣言。汉堡峰会之后，2018和2019年两次G20峰会的宣言均未涉及反对贸易保护主义问题。

④美国现在强调“WTO应该回到其核心原则上，首先是该组织的所有成员要支持开放和市场导向的政策”。美国无视WTO基本原则的行为曾遭到世界的广泛批评，近期把策略调整成将中国作为攻击对象。见美国驻WTO大使丹尼斯·谢伊（Dennis Shea）在达沃斯非正式部长级会议的声明（2020年1月24日）：<https://geneva.usmission.gov/2020/01/27/statement-by-ambassador-shea-at-davos-informal-wto-ministerial-gathering/>.

逆转，美国更倾向使用单边手段来改革 WTO 规则和遏制中国，从以规则为基础的模式转向以实力为基础的模式。这一变化给世界提出了新问题：美国现阶段的行为是否会在未来成为常态？这个变化将对全球多边贸易体系产生什么影响？美国达到何种目的才肯罢手？

WTO 在 2019 年的讨论主要围绕上诉机构瘫痪和发展中国家的 SDT 问题。2019 年 2 月，美国贸易代表办公室（US Trade Representative Office, USTR）向国会提交的关于中国履行 WTO 义务的报告中指出：“美国正采用比以往更强硬的方式来应对来自中国特殊而又严峻的挑战，将采取全部可能的手段，包括国内贸易救济措施、双边贸易谈判、WTO 诉讼、联合理念类似的国家集体施压等”（USTR, 2019）^[9]。

（一）上诉机构瘫痪与美国推行世界秩序再平衡的关系

上诉机构被视为 WTO 皇冠上的明珠，然而在 2019 年 12 月 11 日 WTO 上诉机构被迫停止运行。正像非洲集团于 2019 年 4 月在 WTO 总理事会上所说：“WTO 的一个独特特征就是能够保证规则的强制执行，确保国际贸易体系的稳定性和可预测性。鉴于争端解决机制面临瘫痪的危险，WTO 的这一独特性也将消失”^①。导致上诉机构瘫痪的直接原因是美国一再阻止上诉机构成员的任命。WTO 上诉机构由 7 名成员组成，随着这些成员聘期的陆续结束，2019 年 12 月 11 日，上诉机构只剩下 1 名成员。按照 WTO 规则，上诉机构运行的最低人数是 3 人，如果低于 3 人，上诉机构将停止运行^②。一旦上诉机构停摆，争端案件将被搁置，一方如果对前一阶段专家组的裁定不满意，将无法上诉，而不完成上诉程序，专家组报告就无法生效。由此可见，上诉机构停止运行实际上意味着整个争端解决机制陷入瘫痪。

1. 美国对上诉机构的不满及原因

多年来，美国一直不满意上诉机构的裁决。2011 年，奥巴马政府打破了上诉机构成员两期连任的传统，率先阻挡美籍上诉机构成员詹妮弗·希尔曼（Jennifer Hillman）的第二期连任，理由是美国对希尔曼参与案件的一些裁决结果极为不满。实际上，美国也在借用此事向其他上诉机构成员发出警告，很显然，美国的行为使 WTO 争端解决机制的独立性和公正性受到了蚕食^③。尽管对上诉机构不满，但奥巴马政府至少还能付出一定努力寻找替代希尔曼的人选，按照亲美国民主党专家的解释，奥巴马政府只是推迟了上诉机构成员的任命，而不是阻止。总体上，在奥巴马执政期间，WTO 上诉机构的运转尚未受到根本威胁。美国如今的情况已完全不同于奥巴马时期，特朗普政府利用 WTO 的一票否决制，阻止上诉机构补充新成员^④。

^①WT/GC/M/179, 5.11 段。

^②聘期已过的成员需要继续处理正在进行的纠纷案件，直至最后完成。美国对这一做法一直持批评态度，并把该问题作为争端解决机制违背最初约定的例子。按照上诉工作程序评估第 15 条规则的规定，“聘期结束的上诉机构成员，在上诉机构授权且通知争端解决机制的情况下，上诉机构成员可以完成手中尚未完结的上诉案件，在处理未结案件期间，该成员仍为上诉机构成员。”https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_e.htm。

^③<https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/wto-judicial-appointments-bad-omen-trading-system>。

^④理论上，WTO 成员可以通过投票的办法摆脱当前困境，但在实际中投票会带来其他方面的问题。

2017年,美国率先阻扰的是李嘉图·兰密勒兹(Ricardo Ramirez)的替换。在美国的一再阻扰下,至2019年12月,WTO上诉机构成员只剩下中国籍成员赵宏。

在上诉机构面临停摆时,几乎所有WTO成员都以不同方式劝说美国改弦更张。2019年12月9日,欧盟驻WTO大使在描述上诉机构面临的危机时指出:“一名成员的行动可以剥夺其他成员享受WTO协议中规定的以两阶段为特征的争端解决机制的权利。……欧盟作为世界上最大的贸易集团,不支持也不容忍WTO坠入以实力为基础的国际经济关系格局”^①。欧盟认为美国的行为不仅在政治上不妥,而且在法律上也存在问题。通常在讨论上诉机构面临的挑战时,主要从上诉机构的法律、技术和实际层面寻求解决方案,如严格的90天内出示报告等。而实际上,美国对上诉机构的不满有着更深层次的政治原因^②。简言之,是因为特朗普政府认为由法庭式的上诉机构决定美国的贸易政策不符合美国利益,束缚了美国的手脚。

实际上,创建WTO就是为了约束成员在政策方面的自主权;作为回报,放弃自主权的成员可以获得由WTO保障的稳定贸易市场。于美国而言,WTO规则和保驾这些规则的上诉机构增加了美国对贸易伙伴(包括中国)实施单边政策或霸权的成本。例如,2018年美国以国家安全为借口,对钢铁和铝产品的进口实施限制措施,结果是受害国在2019年纷纷依照WTO规则起诉美国,给世界留下了可以挑战美国霸权的印象^③。同样,中美贸易摩擦中,美国对中国产品加征关税,按照规则,中国可以采取法律手段反击^④。

目前,美国对WTO的不满达到了前所未有的程度。特朗普任职后,在不同场合对WTO提出了系列批评和威胁。例如,他曾威胁“如果WTO不进行改革,美国将撤出WTO”;还声称“WTO协议是美国历史上签订的最糟糕的贸易协议^⑤,为中国提供了机会,对于美国则是灾难^⑥,WTO对待美国的方式是不公平的^⑦。”但在历史上,WTO成员在知识产权保护、双反、服务贸易、投资规则等方面为使美

^①https://eeas.europa.eu/delegations/world-trade-organization-wto/71834/statements-european-union-wto-general-council-meeting-9-10-december-2019_en.

^②这样就不难理解美国拒绝新西兰驻WTO大使大卫·沃克(David Walker)提出的建议草案的原因。沃克的建议只关注了上诉机构技术层面的问题,不足以使美国放弃自己的做法。

^③中国(WT/DS544)、印度(WT/DS547)、欧盟(WT/DS548)、挪威(WT/DS552)、俄罗斯(WT/DS554)、瑞士(WT/556)、土耳其(WT/DS564)均对美国采取的措施提起诉讼。墨西哥和加拿大也对美国提起诉讼,后通过与美国协商解决了纠纷。

^④中国在美对华加征关税后向WTO投诉,见United States-Tariff Measures on Certain Goods from China(WT/DS543),United States-Tariff Measures on Certain Goods from China II(WT/DS565),United States-Tariff measures on certain goods from China III(WT/DS587)。

^⑤2018年8月31日彭博访谈,<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-30/trump-says-he-will-pull-u-s-out-of-wto-if-they-don-t-shape-up>。

^⑥2019年9月5日Fox Business视频<https://finance.yahoo.com/video/wto-disaster-us-china-taken-181654930.html>。

^⑦特朗普2018年7月2日讲话<https://video.foxbusiness.com/v/5804461680001/#sp=show-clips>。另见2020 World Economic Forum summit in Davos。

国满意作出了巨大让步。而如今，当美国认为遵循 WTO 规则、接受上诉机构作出的对其不利的裁决和承受 WTO 允许的反制措施等做法损害了美国利益和霸权形象时，却完全不愿接受。特朗普的言论暗示着美国作为世界上最强大的国家，其利益的维护不需要国际约束，也不需要一个独立的上诉机构调解。因此，美国采取了阻止上诉机构运行的行动，这样不仅可以减少不利于美国的裁决，还可以摆脱 WTO 争端解决机制对美国单边主义贸易政策的约束，特别是针对中国这个已被美国军事与安全部门定义成“战略竞争者”的国家^①。如果一个国家崇拜实力，并仅想通过实力维护自身利益，那么以规则为基础的国际体系确实不是合适的选择。USTR 办公室主任罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）的职业贸易律师生涯可以很好地印证他对上诉机构和中国的态度。莱特希泽一直强调 WTO 和上诉机构蚕食了美国贸易政策的空间，反对上诉机构对反倾销协议的解释，特别是其中的归零法（zeroing methodology），1999 年他曾在《纽约时报》发表题为《我们将后悔的交易》一文，反对中国加入 WTO^②。

从历史上看，美国对上诉机构的不满首先是针对欧盟，美国如今的不满实际上是欧盟与美国对这一问题的历史矛盾再现，而中国的崛起是美国对 WTO 不满的另外一个重要原因（林桂军等，2020）^[10]。美国认为中国将 WTO 规则作为挡箭牌，维护其不公平的贸易政策，但由于 WTO 规则的制约，美国却无法维护其防守的利益，因此，这一情况是美国不能接受的。美国认为 WTO 上诉机构偏袒中国的一个典型例子是在 2011 年关于“公共机构”（public body）定义的分歧，该案涉及政府补贴问题，其意义十分重大^③。美国认为 WTO 上诉机构对“公共机构”的定义过于狭窄，因而存在巨大漏洞，如允许中国政府绕过《补贴与反补贴措施协议》的约束，对由政府控制的实体提供补贴。当上诉机构公布对该问题的裁决时，USTR 立即表示了对上诉机构所做定义的强烈不满^④。另外一个具有代表性的中美贸易纠纷案是关于国有企业的补贴，WTO 上诉机构于 2019 年 7 月对该案做出了最后裁决，但美国对结果极其不满^⑤。USTR 随即发表声明指出：“WTO 上诉机构的报告动摇了 WTO 的规则，在应对中国国有企业补贴行为上缺乏效力，损害了美国工人和

① 白宫在 2017 年出版的 National Security Strategy 和 2018 年出版的 National Defense Strategy 中，均使用“战略竞争者”一词描述中国。

② <https://www.nytimes.com/1999/04/18/opinion/a-deal-wed-be-likely-to-regret.html>。

③ 见 U. S. - Anti-Dumping and Countervailing Duties (WT/DS379)。在该案例中，专家组（panel）认为上诉机构采用了狭义的“公共机构”定义。专家组的定义是：“……按照《补贴与反补贴措施协议》第 1.1 条，我们的结论是‘公共机构’是指由政府控制的机构（第 8.94 段）。”中方认为这一定义太宽泛，之后上诉机构给出的定义是：“按照《补贴与反补贴措施协议》第 1.1 条（a）（1），‘公共机构’必须拥有、行使或被授予政府的权力”（第 317 段）。这一定义与中国的主张比较接近，引起美国的强烈不满。

④ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2011/march/ustr-statement-regarding-wto-appellate-body-report-c>。

⑤ 关于美国对结果的不满，见 United States — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China (WT/DS437)。

企业的利益，也加剧了市场扭曲”^①。

2019年12月9日，美国驻WTO大使谢伊在WTO总理事会发言时，特别强调非市场政策和措施对WTO构成的挑战。在没有提名中国的情况下，他指出：“WTO需要回归以公平和市场导向为核心使命的时代，过去我们与一些国家的共识是以市场为导向的环境对建设自由、公平和互利的国际贸易体系至关重要，只有在这一市场环境中，企业才能进行公平竞争。”^②谢伊的讲话还涉及了WTO改革，表示美国愿意和价值观相同的WTO成员共同支持市场导向政策，增强最初建立WTO时的共同价值观^③。

总结起来，美国对上诉机构不满的原因主要包括两个方面：一是源于历史上美国和欧盟在这一问题上的分歧。美国坚持认为WTO和上诉机构束缚了其实施贸易政策的自主权，从而使其无法对其他国家（特别是中国）的不公平贸易行为做出及时、有效的反应，因而损害了美国的利益。二是上诉机构削弱了对违规行为的制约能力。美国认为WTO和上诉机构未能及时阻止中国采取某些贸易政策，试图采取妥协的方式处理中美之间的矛盾，在结果上损害了美国的利益。简言之，美国对WTO和上诉机构的不满体现在上诉机构在技术上限制了美国政策的自主权以及在制约中国违规方面的不得力。

毫无疑问，美国同WTO上诉机构的矛盾超出了中美之间竞争的范畴，一方面反映出美国对现行贸易秩序和上诉机构权限的长期不满；另一方面，这个矛盾也与中国有着密切关系，许多美国人认为上诉机构在助力中国崛起。对于美国政府来说，上述两方面相互促进，限制美国就等同于帮助中国，而帮助中国又相当于制约美国；当前的权力分配明显有利于中国，促使全球贸易力量向中国倾斜。在这一结论的驱使下，美国认为当今的全球贸易秩序必须进行改革，否则必将有利于中国的崛起和权力的扩张。

2. 美国拒绝接受WTO及其成员关于上诉机构改革的建议

在上诉机构停止运行日期临近时，几乎所有WTO成员都呼吁要加快解决当时的僵局，并提出了许多具体建议。WTO总理事会主席还任命新西兰驻WTO大使沃克作为调解人。2019年11月，沃克汇总了WTO成员的建议，并向总理事会提交了草拟的决定，希望通过集中共识来解决上诉机构面临的问题，但美国拒绝接受^④。对于WTO成员做出的努力，美国均以这些建议未涉及其关心的实质问题为由加以拒绝。按照谢伊于2019年12月在WTO总理事会上做出的解释，过去16年来，美国一直关注WTO上诉机构以不同方式违反《关于争端解决规则

^①<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/july/statement-wto-appellate-report-china>.

^②<https://geneva.usmission.gov/2019/12/09/ambassador-shea-challenges-posed-to-the-wto-by-non-market-policies-and-practices/>.

^③同上。

^④<https://geneva.usmission.gov/2019/12/09/ambassador-shea-statement-at-the-wto-general-council-meeting/>.

与程序的谅解》中的规定^①，如：不遵守90天内必须出示报告等。此外，按照美国对WTO协议的解释，上诉机构人员只能称为成员，不能称为法官，但这些成员却行使了法官的职能，试图填补WTO规则的空白，在未得到成员许可的情况下增加了成员应履行的义务^②。从这点来看，美国似乎要解决的是上诉机构的权限问题。

（二）美国对SDT的改革与遏制中国

2019年，WTO成员在SDT问题上进行了激烈争论，其背后是全球治理及多边贸易体系的走向，这与中国和印度的崛起紧密相连。随着发展中成员经济总量的不断增加，美国主张对发展中成员重新分类，强迫中国和印度等发展中成员放弃SDT权利。面对中国的崛起，美国正在调整其站位，以便在当前和未来的谈判中处于更加有利的位置。除此之外，美国在WTO挑起关于SDT问题的争论还具有很强的地缘政治含义，美国指责中国作为世界最大的贸易体，却利用WTO发展中国家地位“自我认定”的机会，不公平地享受给予一般发展中成员的SDT，并认为中国的行为损害了发达成员和发展中成员的共同利益，企图使中国在道德上处于被动局面。最近，美国对中国的发展中国家地位问题进行了指责，“尽管中国承认其已是成熟经济体，但中国在与包括WTO在内的国际组织交往时，仍坚持认为自己是发展中国家”（White House, 2020）^[11]。

1. 发展中国家地位与SDT

美国目前对WTO的立场离不开历史上关于SDT问题的争论，同样，美国在做出中国是否公平享受SDT的判断时，也应从历史演进的角度考虑。虽然不同组织（机构）给出的关于发展中国家的定义不同，但WTO没有对发展中国家做出过定义。从GATT时期开始，长期遵循的惯例是发展中国家地位“自我认定”的做法，其他成员可以提出质疑。根据WTO秘书处的统计，WTO成员总数的2/3是发展中成员^③，且还从发展中成员里进一步区分出最不发达国家（least-developed country, LDC），LDC的界定按照联合国的分类标准。在WTO谈判中，发展中成员可以享受多种特殊权利，主要包括四个方面：第一，产品在出口到发达国家时享受市场准入优惠；第二，可以维持较高的进口壁垒；第三，履行协议条款时可以有较长的过渡期；第四，在国内政策上（如补贴）可以保留更大的灵活性。这些优惠条款一般体现在WTO的各种协议和历次部长级会议所做出的决定中，共有155个条款。发展中国家地位的实质是可以享受与上述四个方面相关的SDT，正因为如此，发展中国家地位的定义成为了GATT/WTO长期激烈争论的问题，特别是在确定规模较大的新兴发展中成员的地位时，争论则更加激烈，原因是一些发达国家尤其不愿给予

^①<https://geneva.usmission.gov/2019/12/09/ambassador-shea-statement-at-the-wto-general-council-meeting/>.

^②从USTR在2020年2月发布的关于WTO上诉机构的报告可以看出，美国不满意上诉机构体制和中国争端案的裁决结果。https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf.

^③https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/dev1_e.htm.

这些成员优惠待遇。

早在2003年的WTO坎昆部长级会议上就开始了关于发展中国家地位和SDT的争论，多数发展中成员认为发达国家提供的SDT中宣誓性条款过多，缺少具体价值，基本无效（Pangestu，2000）^[12]。与此相反，一些发达国家则认为，新兴经济体大国不仅应停止利用发展中国家地位获取SDT（如更长的履约过渡期，甚至更低水平的承诺等），还应在贸易谈判中做出更大贡献。同时，这些发达成员还有意制造发展中成员之间的矛盾，指责发展中大国的行为妨碍了最不发达成员获取更多的SDT，并许诺如果中国等国家停止享受SDT，美国和欧盟将对其他发展中成员实施更加灵活的政策。^①2019年，WTO成员对SDT改革提出了各类不同建议^②，在WTO总理事会等不同场合掀起了热烈讨论^③。从WTO总理事会的会议记录不难看出，在美国制造的压力下，WTO在2019年关于SDT的讨论已占据了最突出地位，这些讨论的过程再次证明了发达成员和发展中成员在该问题上的鲜明对立^④。

在政治层面，美国挑战的是享受SDT的权利，而不是发展中国家地位。尽管特朗普等美国官员在不同场合大肆攻击中国等国家通过自称是发展中国家而在谈判中获取了不公平利益，但美国的决策者们十分清楚，要求一个成员放弃发展中国家地位几乎是无法实现的目标。同样，由于WTO的决策是以一致共识为基础，因此，通过制定客观标准的方法来确定发展中成员的身份将使WTO陷入永无休止的争论。为了避免陷入这种争议，美国绕过了这些问题，直接谈及SDT，即美国关心该成员是否具有享受SDT的权利，而不是是否为发展中成员。为此，美国提出了WTO成员是否应该享受SDT的标准，但不将这些标准同发展中国家地位挂钩，而是将其与是否有资格享受SDT挂钩。如此，这些国家在失去享受SDT资格的同时，依然可以保持发展中国家地位。由于发展中国家地位的实质是SDT，所以，美国的策略仍不能解决关于SDT问题的争论；对于多数发展中成员来说，如果不能享受

①近来，WTO在讨论SDT改革时，一些发达国家提出了更详细的SDT改革建议。2018年9月，欧盟提出了一份较为完整的WTO现代化建议方案，主张以全新的方式对待发展中成员的“发展”和SDT问题，核心建议包括积极鼓励发展中成员“毕业”，以“水平”或“逐协议”方式放弃SDT权利，特别是放弃在未来协议中的SDT权利。欧盟还认为，未来给予发展中成员的SDT应该从开口式的“一揽子豁免”转向由需求驱动和以事实为依据的模式，确保SDT与受惠国的需求准确匹配。

②2019年2月26日，中国、印度、南非、委内瑞拉、老挝、玻利维亚、肯尼亚、古巴就SDT改革发布沟通函（WT/GC/W/765/Rev.1），挑战美国的立场，强调发展中成员的“发展”和SDT都十分重要。2018年11月，中国向WTO提交了《关于WTO改革的立场文件》；2019年5月，又向WTO提交了《中国关于WTO改革的提案》，在该提案中，中国主张增强多边贸易体系的包容性，发展中成员的SDT权利必须得到尊重（WT/GC/W/773）。加拿大、中国香港、爱尔兰、新西兰、新加坡、瑞士也加入了这一倡议。WTO成员的这些主张采用了务实和创新的方法改革SDT，他们均认为对成员重新分类的尝试得不偿失（WT/GC/W/770/Rev.3）。2019年7月，玻利维亚、古巴、厄瓜多尔、印度、马拉维、阿曼、南非、突尼斯、乌干达和赞比亚就发展和包容性问题向WTO提交了沟通函，强调了SDT的重要性，认为SDT是WTO精神的一部分，是发展中成员不容讨价还价的权利。

③SDT问题的讨论从2019年2月（会议记录见WT/GC/M/176）持续至12月（见会议总结，https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/sum_gc_dec19_e.htm）。

④Washington Trade Daily, v.29, n.46, March 4, 2020, <http://library.wtocenter.org.tw/E-Journals/Detail.aspx?ID=336936>.

SDT, 发展中国家地位实际上仅是一枚形同虚设的标签而已。

2. 《总统备忘录》与发展中国家地位

2019年7月26日, 特朗普发布了题为《改革WTO发展中国家地位》的《总统备忘录》^①, 共分成三部分:

第一部分主要攻击发展中国家地位“自我认定”的做法, 特朗普指出: “当世界最富有的经济体认为自己是发展中国家时, 损害的不仅是其他发达国家的利益, 还损害了真正需要SDT的发展中成员的利益。这种当前和未来无视WTO规则的行为不能毫无节制地进行下去。”《总统备忘录》的攻击重点是中国, 它通过数据说明中国“入世”以后取得的发展。特朗普还强调: “尽管有这些经济上充满活力的事实和证据, 但中国和其他许多成员仍自称是发展中成员, 继续享受这一地位带来的利益, 寻求比其他WTO成员更低水平的承诺。”《总统备忘录》中强调了加快WTO改革的紧迫性, 最后, 他威胁道: “为了确保这些成员能够履行其义务, 美国将遵循更加自由、公平和对等的政策, 投入所有必要的资源改变WTO在发展中国家地位上的做法, 使先进的成员不再有机会获取不正当利益。”

第二部分的标题是“改变发展中国家地位相关灵活政策的模式”。在这一部分, 特朗普指示USTR要使用所有可能采取的措施, 阻止“自我认定”的发展中成员在WTO规则和谈判上获取经济和其他指标不支持的灵活政策。

第三部分以“终止不公平的贸易利益”为标题, 明确了当第二部分的目标进展不力时, 美国将采取的措施, 具体包括: (1) 如果USTR认为一成员借发展中国家地位的名义在WTO规则和谈判中获取不当利益, 美国将不再视其为发展中成员; (2) 美国将不支持这些成员加入经济合作与发展组织(OECD)^②。

3. 美国对SDT改革的態度

在《总统备忘录》发布之后, 美国对“自我认定”发展中国家地位做法的不满达到了新的历史高度, 同时, 美国澄清其提出的SDT改革方案只适用于正在进行和未来谈判的协议, 不涉及已签订协议。在2019年12月举行的WTO总理事会上, 谢伊对WTO成员表示: “《总统备忘录》没有指示USTR要求任何一个成员放弃已签署协议中的SDT, 美国关于SDT的改革方案也没有提出这一要求。”^③ 在谢伊做出此项说明前, 许多成员预判美国会要求一些成员放弃已签署协议^④中的SDT权利。如果这样, 问题将变得非常严重, 因为这不仅直接违反了WTO规则,

^①https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-reforming-developing-country-status-world-trade-organization/?utm_source=link.

^②《总统备忘录》明确指出, 在做出任何决定之前, 美国国内的各部门将进行协商。《总统备忘录》还要求USTR在其网站上公布USTR不认可的“自我认定”发展中国家地位的成员名单。《总统备忘录》公布之后, USTR办公室主任莱特希泽立刻发表声明: “长期以来, 富有国家滥用WTO规则, 利用SDT免除自己应尽的义务, 这对于遵守规则的美国来说极不公平, 动摇了谈判的基础, 制造了不公平的竞争环境。我本人欢迎总统在WTO寻求公平和问责方面发挥领导作用, 期待落实总统的指示。”

^③<https://geneva.usmission.gov/2019/12/09/ambassador-shea-procedures-to-strengthen-the-negotiating-function-of-the-wto/>.

^④如《补贴与反补贴措施协议》和《农业协议》等。

还将破坏过去谈判（如乌拉圭回合谈判和中国“入世”谈判）达成的利益上的微妙平衡。谢伊的讲话打消了成员们的顾虑，但并未阻止新一轮冲击的到来。

2020年2月10日，USTR公布了最新修订的有资格享受美国《补贴与反补贴措施协议》中SDT条款的发展中成员和最不发达成员名单^①。美国此举是在用行动废止GATT以来形成的发展中国家地位“自我认定”惯例，而这一惯例是具有法律效力的^②。在WTO谈判中，一成员提出的建议得到其他成员认可或遭到反对都是正常现象。当一项建议遭到反对时，正常程序是就分歧进行协商和谈判，缩小彼此间在立场上的差距，最终达成共识。而美国在其提交的SDT改革方案没能获得WTO成员普遍支持的情况下，做出极端反应，即通过单边手段来实现多边不能实现的目标，这在WTO历史上是鲜有的。

通过“单边”行为改变WTO成员的发展中国家地位“自我认定”做法被视作违反了WTO规则，正如中国、印度等国在WTO沟通函中指出的那样，SDT是多边贸易体系的基本支柱、核心价值和基本原则，不能通过单边方式修改或废除。此外，美国还出乎预料地单方面制定了标准，并剥夺了WTO成员已签署协议（《补贴与反补贴措施协议》）中的SDT权利。USTR的做法和谢伊的解释相互矛盾，显露出美国有意单方面改变WTO成员通过谈判形成的权利与义务平衡。特朗普于2019年7月26日在推特（Twitter）上的发文是美国采取单边手段的征兆，发文写道：“世界上最富有的国家声称自己是发展中国家，逃避WTO规则，获取特殊待遇，WTO正在崩溃，这一情况必须停止。我已指示USTR要采取行动来制止这些牺牲美国利益的体制欺骗。”美国的单边行为违反了其对WTO做出的承诺。WTO各项协议是所有成员通过谈判达成的，其中包含了权利和义务的平衡。若要改变其中的条件，必须要以合法手段，通过磋商、再谈判和补偿等方式进行调整，而不是采取单边和强制手段。

美国从GATT初期就对发展中国家地位“自我认定”的做法不满，但此次美国的态度如此强硬，以霸权式的谈判策略强迫其他成员放弃SDT权利，在多边贸易体系上还是首次。如果善意解释美国的做法，一种可能性是美国当前表现出来的强硬是为了表明美国在未来谈判中的底线和立场，即美国将不再承认某些成员有权利享受SDT。当然，这样做会使美国付出一些短期代价，WTO成员可能会对美国偏离长期形成的“自我认定”惯例不满，批评美国的做法有失公平。但美国的做法有其合法的一面，因为任何一个WTO成员都有权利表达自己的立场，也有权利同意或反对任何一个谈判条件。因此，从理性上推断，美国目前在SDT上的所作所为是为未来的谈判奠定基础，但现实尚无法证实这一推断的正确性。另一种可能性是美国决心改变WTO，而关于SDT问题的争论为美国提供了撬动WTO改革的杠

^①https://ustr.gov/sites/default/files/Final_Rule_2020-02445.pdf.

^②中国、印度、南非等WTO成员在2019年2月的一份沟通函（WT/GC/W/765/Rev.1.）中指出，发展中国家地位“自我认定”是GATT认可且长期形成的合法惯例。按照WTO协定（第16.1条）的规定，“WTO的决定、指南、程序和惯例应该以1947年的GATT为指导。”因此，中国、印度、南非等成员强调，“自我认定”是WTO在1995年建立时继承的GATT时期的惯例。

杆。对于美国而言，如果进行 SDT 改革，就必须系统地梳理 SDT 的问题，这对美国来说是彻底解决 SDT 问题的好机会，可以避免通过“一事一议”来乞求中国和其他发展中成员多做贡献而带来的烦恼。

美国高度重视 SDT 问题还体现在美国贸易官员在 2019 年通过频繁访问广大发展中成员来推广其 SDT 改革方案，甚至不放弃对许多小国的游说。在美国的压力下，巴西、韩国和新加坡在 2019 年 12 月宣布，将在未来的谈判中单方面放弃 SDT^①。对 SDT 问题的争论以及上诉机构面临的危机大大削弱了 WTO 成员间的信任，也使 WTO 无暇顾及逆全球化、贸易摩擦、数字技术革命、贫富差距等全球经济面临的更紧迫问题。目前，尚不清楚特朗普如此重视 SDT 问题是为了在政治上践行自己的话语体系，还是确实认为中国等发展中成员从 SDT 中获得了经济快速增长的动力。2019 年 9 月，他在联合国大会上批评了 WTO 在 SDT 上的做法；2020 年 1 月，他在 WEF 上再次提及 SDT 问题；他的讲话忽视了问题复杂的一面，简单地把责任推卸给美国前总统们，同时把自己塑造成最有能力解决这一问题的美国领导人。

在 SDT 问题上，美国的态度极具争议和分裂效应，缺少认真解决问题的诚意，似乎更多地是要破坏多边贸易体系，为单边主义做铺垫。按照某些贸易专家的看法，SDT 问题基本上已经以务实的方式成功解决。例如，在 2013 年的《贸易便利化协议》谈判中，中国接受了更短履约时间的约束，而且中国对 WTO 做出的贡献已经超出其他发展中成员。同时，中国在向 WTO 提交的改革方案中，还明确表示在保留发展中国家地位的同时，愿意就做出更多承诺展开谈判。中国谈判的大门始终是敞开的，在需要的情况下，找到务实的解决方案是完全可能的。然而，美国却选择了粗暴且具有争议的方式。毫无疑问，美国的做法将受到 WTO 成员、特别是广大发展中成员的抵制。人们普遍不清楚美国是真正希望找到解决问题的方案，还是想简单地证明 WTO 已崩溃。实际上，美国通过大量努力换来的成果并不丰硕，只有少数成员（中国台湾、巴西、新加坡、韩国、中国香港等）主动放弃了 SDT 权利，而其中多数还是美国的盟友。但美国的行为确实给发展中成员的团结制造了混乱，削弱了发展中成员在未来谈判中作为一个集体共同发声的能力。

根据以上分析，可以对特朗普政府改革 SDT 和遏制中国的行为做出如下判断：第一，SDT 是特朗普实现其政治目标的一颗棋子。通过 SDT 问题，特朗普可以增强他关于全球贸易体系正在瓦解以及 WTO 不符合美国和世界利益的话语权。通过将复杂的 SDT 问题简单化和歪曲事实，特朗普增强了其对中国采取更强硬立场的合理性，满足了服务美国国内政治的需要，提升了他在国际上的威信，并为退群理念增加了动力。第二，《总统备忘录》暴露出美国正在采用一种全新且更强硬的谈判策略，在 SDT（包括上诉机构）的改革中，美国摒弃协商和谈判，无视现行的 WTO 规则，以胁迫和单边措施作为处理分歧的手段。第三，美国关

^①在这些 WTO 成员宣布放弃 SDT 之前，中国台湾已于 2018 年率先宣布在未来的谈判中放弃 SDT 权利。

于SDT的改革具有很强的分裂发展中成员、挑动发展中成员反对中国和其他新兴经济体的动机。

此时,美国对中国采取强硬的态度将有助于WTO改革向美国需要的方向发展。另外,通过提高SDT改革的要价(如要求乌拉圭、卡塔尔、越南和泰国等放弃SDT),美国可以为自己在未来的谈判中争取额外空间。特朗普政府的真正目的很可能是这两种情况的综合,即美国期望的WTO改革方向是既能限制中国采取某些政策,又能获得新兴经济体的让步。如果能实现这两个目标,美国对WTO作为贸易谈判的平台将仍抱有兴趣;如果不能实现,美国提出的SDT改革方案就恰好起到证明WTO不公平的作用,而这种不公平对于美国来说将是灾难性的;在没有解决方案的情况下,美国可以为其实行的“单边”政策寻求合理性,按照自己的意愿行事。

(三) USTR 的单边措施

USTR 根据其在2020年2月公布的SDT改革方案,单方面制定了享受美国反补贴调查SDT的标准,并公布了可以享受此项SDT的WTO成员名单,但美国的做法并未获得WTO成员的一致认可^①。根据USTR公布的名单,有36个发展中成员和44个LDC成员可以享受美国反补贴调查的SDT。许多有影响、规模大和收入高的发展中成员,如南非、印度、泰国、印度尼西亚、阿根廷等被取消了资格,只能按照发达国家标准执行;而在《补贴与反补贴措施协议》签署时,WTO成员只要“自我认定”为发展中成员,便可自动享受以上待遇;可以说,美国单方面剥夺了某些成员享受该项SDT的权利。

《补贴与反补贴措施协议》给予发展中成员的SDT主要体现在反补贴调查方面,包括两种方式:其一,如果补贴数量很少,政府可以停止对当事国进行调查。对于一般成员来说,所谓补贴数量非常少是指补贴数量低于从量税的1%;对于发展中成员来说,该比例是2%^②。其二,如果享受补贴的进口数量很少,政府也可以停止反补贴调查。具体地,若要免受反补贴调查,享受补贴的进口额应低于进口国进口该产品总额的4%;如果来自某一成员的进口份额低于4%,但来自所有发展中成员的进口份额总和超过9%,则不能享受此待遇^③。

根据美国1998年通过的法律,非市场经济国家不属于反补贴法律管辖,即美国不针对非市场经济国家开展反补贴调查,而是采用其他救济措施补足。2007年以后,美国的政策发生了变化,开始对非市场经济国家开展反补贴调查,所以,USTR公布的最新名单中“未漏掉非市场经济体”。对此进行解释的目的是澄清

^①在修订适用反补贴调查SDT的发展中成员名单时,USTR在原来四个标准的基础上,增加了两个新标准。其中之一是当一成员曾明示自己是发达成员,或在“入世”时未明示自己是发展中成员,则美国在反补贴调查中将不会视其为发展中成员。按照USTR的判断,符合这一标准的发展中成员包括阿尔巴尼亚、亚美尼亚、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯、摩尔多瓦、黑山、北马其顿和乌克兰。这些成员不能适用2%的补贴率。根据世界银行的统计,这些成员的人均收入都低于12375美元。见 https://ustr.gov/sites/default/files/Designations_Notice_2020-02524.pdf。

^②《补贴与反补贴措施协议》第11.9和27.10(a)条。

^③《补贴与反补贴措施协议》第11.9和27.10(b)条。

USTR 公布的免受反补贴调查的名单没有漏掉某些成员，而不是将其作为判断 WTO 成员是否为非市场经济体的依据，或者说，这两类经济体均适用反补贴法律。这份最新名单没有提及中国，意味着在反补贴调查上，美国不给予中国发展中国家待遇，但这并不能说明美国已将中国列入非市场经济国家行列，因此，USTR 的公告对于中国是否为非市场经济体没有影响。

三、中美博弈与 WTO 的未来

(一) WTO 成员合作创立临时上诉机制

以特朗普为代表的美国当权派的主流观点是 WTO 已充当了助推中国崛起的工具。2020 年 1 月，特朗普在 WEF 上表示 WTO 必须对此做出重大改革。在这之前，发生了两件重要的事情。第一件事情是中美贸易战暂时停火，双方签署了《中华人民共和国和美利坚合众国经济贸易协议》（简称《协议》）。该《协议》虽然暂时缓解了紧张的中美经贸关系，但美国最关注的国有企业和经济模式等问题远未得到解决。鉴于国企行为也是 WTO 规则的一部分，因此，中美之争与 WTO 改革实际上存在着明显交叉。全球的国有跨国公司约 1500 家，其中有 16 家进入了全球跨国公司前 100 名（UNCTAD, 2019）^[13]。美国在 WTO 内推动较大国企改革难度非常大，如果能够通过双边压力与中国达成协议，则在 WTO 推行新的国企规则将相对容易。实际上，许多国家对于中美触及的国企问题都十分敏感，如巴西担心中美关于国有企业的谈判结果会使巴西的石油企业和发展银行贷款面临更严格的规制，就连盎格鲁-萨克森体系下的澳大利亚和新西兰也与美国在国有企业方面存在纠纷。然而，从中美第一阶段的谈判结果来看，双方观点的差距非但没有缩小的迹象，而且美国的霸凌和高筹码谈判方式更多地使中国国内将国有企业问题上升至中国制度问题。第二件事情是在中美签署《协议》的前一天，美、日、欧在华盛顿签署了三方联合声明，该声明包含了关于如何扩大禁止性补贴范围、加强承诺义务的通报、修改上诉机构关于“公共机构”的定义等详细内容。三方还同意继续在公平、互利的市场环境方面加强合作^①。自 2017 年 12 月三方举行第一次会议以来，中国的政策一直是三方会议瞄准的重点。

特朗普在 WEF 期间攻击 WTO 和中国的同时，中国、欧盟和其他 15 个 WTO 成员讨论了如何通过加强合作来减少上诉机构瘫痪产生的影响。这些成员同意设立一个应急仲裁机制来保证上诉程序继续服务于 WTO 成员^②。这个临时的应急机制是开放式的，任何一个 WTO 成员均可申请参加^③。经过谈判，2020 年 4 月 30 日，欧盟、中国等 17 个 WTO 成员宣布正式设立《多方临时上诉仲裁安排》，在上诉机构

^①<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union>.

^②https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158596.pdf.

^③目前的成员包括澳大利亚、巴西、加拿大、中国、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、欧盟、危地马拉、韩国、墨西哥、新西兰、挪威、巴拿马、新加坡、瑞士和乌拉圭。

停止运行期间由该机制替代其行使上诉职能。

(二) 多方博弈下美对华政策的调整

目前,中美之间的贸易冲突远未结束。在中美双边和WTO多边博弈中,美国对中国的政策呈现出两面性。一方面是半脱钩,对中国关闭部分美国市场,如通过加征关税限制中美贸易;放大国家安全概念,限制中国企业赴美收购;以威胁和劝说方式要求美资撤出中国;打击中国高科技企业,禁止美国企业与华为进行贸易等。另一面是通过向中国施压迫使中国开放市场。这一策略沿袭了美国政府的传统做法,只是在特朗普时代变得更加强硬。在WTO范围内,虽然美国对全球贸易和投资的干预已十分极端,但美国国内崇尚产业政策的趋势却日益盛行(Boustany and Friedberg, 2019b)^[14],同时美国极力拉拢欧盟和日本等发成员攻击中国的产业补贴和国有企业,给中国贴上“非市场经济”的标签。美国一方面要与中国半脱钩,而另一方面又迫使中国开放,二者之间存在不一致。

过去,美国的目标是让中国开放,对于美国来说,在中短期内,开放意味着扩大美国市场;从长期来看,开放等同于改变制度。目前还不清楚美国与中国的半脱钩究竟是手段还是目的。中短期内,半脱钩会给中国经济造成冲击、遏制中国经济增长,可将其看作是目的。同时,也存在半脱钩是手段的可能,即美国利用这一高压手段迫使中国做出实质性让步,但美国目前还未就实质性让步达成统一共识。如果施压进展顺利,美国会不断地提出更多要求。无论如何,半脱钩将是40多年中美经贸关系中出现的新趋势。综合各方面情况,美国真正的目的很可能不再是推动中国的改革和开放、实现WTO的高效运行,而是通过与中国的半脱钩,继续在竞争中保持优势。

由于WTO的决策采用的是一致共识制,因此,对于一个拥有164名成员的组织来说,达成任何协议都是极其困难的事情,美国对此十分清楚。为此,美国对多边贸易体制实际上是不抱太大希望的。但面对中国日益扩大的影响,美国可以WTO成员的身份确保自己的利益,同时通过选择重点区域(如TPP和TTIP)和诸边合作等模式来遏制中国。如果特朗普连任,且感到美国的力量不足以遏制中国时,诸边模式很可能成为遏制中国的重要选项;但诸边模式也存在局限,其谈判结果只能对WTO总体产生局部影响,在遏制中国的同时不仅不能挽救WTO总体的衰势,还会给中国留下较大的回旋空间。除此之外,一些参与诸边谈判模式的成员本身是崇尚多边贸易体系的,愿意与中国谈判,希望继续从中国市场获利。而与美国进行诸边合作、孤立中国,会使这些成员感到自己处于被美国胁迫的状态。因此,美国要同这些成员开展诸边合作,需要支付一定的物质和沟通成本。其次,美国很可能仍将双边模式作为主要的施压方式,但这种模式给中国造成的压力有限。对中国这样的大国采取单边措施,美国也将承受较大损失。目前,美国的考虑是中国受到的损失大于美国,结果将是中国向美国妥协。因此,只要特朗普连任,以实力为基础的双边主义就会继续成为美国贸易政策的首选。最后,美国除了依据自身利益需要,在不同情况下交替使用双边和诸边模式外,也会像处理WTO上诉机构和SDT情况一样,在其要求不能得到满足时,使用单边手段来维护美国利益。从

一般意义上讲,单边措施对多边贸易体系和美国的伤害最大;但美国继续采用这一手段的概率却极高。

(三) WTO 的未来

1. 美国不会退出 WTO

中美签署第一阶段经贸协议、美日欧的联合声明以及应急仲裁机制的设立等新动向对于 WTO 的未来具有重要意义,美国的贸易政策正演变成以遏制中国为导向,而不是围绕美国的自身需要。在对 WTO 进行攻击和威胁后,一些迹象表明,美国似乎开始逐渐感到 WTO 改革对美国来说也是一个机遇,特别是在用更严格的纪律约束中国方面,可以说,美国认识到 WTO 是遏制中国的又一战场;因此,美国还不愿离开 WTO。美国不愿退出 WTO 的另一个顾虑是担心离开以后,中国与其他成员达成的协议会把美国排除在外。总体上,单边主义和 WTO 是美国应对中国的有效工具,但对特朗普当局来说,WTO 本身的重要性位居其次。在现实中,美国一方面力图利用 WTO 改革向中国施压,另一方面积极通过 USTR 推行削弱 WTO 的贸易政策。美国退出 WTO 的可能性极小还源于美国已使 WTO 上诉机构瘫痪,其违规行为将不再受 WTO 争端解决机制的约束,可以为所欲为地获取自己的利益。

2. 美国会积极推动以遏制中国为目的的 WTO 改革

如果特朗普连任,美国对 WTO 的强硬立场还将持续下去。美国通过瘫痪上诉机构和推动 SDT 改革获得撬动 WTO 改革的杠杆后,下一步就是如何改革。在美国、欧盟和日本签署了针对中国的“非市场经济”三方声明后,特朗普近期开始在不同场合调整话语,表示 WTO 必须进行根本性改革。

在 2020 年 3 月初的一次 WTO 总理事会上,谢伊抛开其他未解决的问题,要求 WTO 考虑非市场竞争问题,认为只有坚持开放和市场导向才能恢复成员对 WTO 的信心。美国、欧盟、日本、澳大利亚和加拿大对美国的倡议表示支持^①。这些迹象表明美国利用两个杠杆的时机正在到来。美国现已无心从全球贸易发展的角度设计 WTO 改革,唯一重要的目标就是遏制中国。但在 WTO 这样做势必会遭到中国的抵制(张向晨,2018)^[15],因此,美国必定要仔细规划其实现目标的路径。

对于 WTO 改革,美国会联合欧盟和日本等所有具有相似价值观的成员,提出中国不可能接受的要求,然后将责任推给中国,最终与这些成员组成反对中国的阵营。实施这一策略的最大问题是美国的对华政策与全球政策存在冲突,美国必须回答在中国不会对美国的盟友构成威胁的情况下,这些盟友为什么要为美国的利益付出巨大的代价。

3. 中国要以积极的行动维护多边贸易体系

特朗普政府对国际贸易的看法尚停留在生产不能完全专业化的时代,对全球价值链的发展规律缺少了解,也严重低估了中美之间在贸易上的复杂依存关系,挑起

^①<http://library.wtocenter.org.tw/E-JournalsDerrail.aspx?ID=336936>.

的贸易冲突是明显的“负和游戏”。2020年2月底,新型冠状病毒开始在全球蔓延。为应对疫情,美国政府被迫降低了中美贸易战中针对中国医疗用品加征的关税。中美贸易战导致美国股市动荡不定,对美国经济是一次冲击;新型冠状病毒对美国经济是一次更大的冲击,使美国经济迅速恶化。面对急剧恶化的经济形势,美国贸易保护主义势头日渐上升,白宫经济顾问委员会主任拉里·库德洛(Larry Kudlow)在病毒爆发初期公开许诺,美国政府将负担美国企业从中国撤回的成本,特朗普本人也高调主张美国要实现经济的自给自足。在这样的形势下,人们对美国参与WTO未来的改革已不抱太多希望。

另一方面,当前WTO矛盾堆积,如果不进行改革,其重要性将大大减弱,这一趋势对中国不利。面对美国遏制中国的企图,中国有必要向世界发出准确的信号,表明中国对WTO的承诺并不意味着中国会不计代价地维护WTO的存在。同时,要以不断扩大开放为基本战略,抵消美国试图通过笼络一些成员来孤立中国的企图,积极通过国家集团和议题等多种方式结盟,形成交错纵横的利益关系联盟;中国支持并积极参与欧盟提出的《多方临时上诉仲裁安排》就是一个成功范例。除此之外,中国还应对渔业补贴协议的谈判做出更大贡献,支持欧盟提出的取消医疗用品关税的倡议,主动与欧盟、日本等成员就国有企业、补贴、市场经济等议题率先展开谈判。

[参考文献]

- [1] ETHIER W J. Regionalism in a Multilateral World [J]. *Journal of Political Economy*, 1998 (106): 1214-1245.
- [2] BALDWIN, RICHARD, JAVIER LOPEZ-GONZALEZ. Supply-Chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses [Z]. NBER Working Paper, 2013, 18957.
- [3] BOUSTANY, CHARLES W JR. AARON, L. FRIEDBERG. Answering China's Challenges, Preserving Power, Enhancing Prosperity [R]. The National Bureau of Asian Research, NBR Special Report #76, February, 2019.
- [4] KECK, ALEXANDER, PATRICK LOW. Special and Differential Treatment in the WTO: Why, What and How? [Z]. Staff Working Paper ERSD-2004-03, May, 2004, Economic and Statistic Division, WTO, Geneva, Switzerland.
- [5] LUM, THOMAS, DICK K. NANTO. China's Trade with The United States and the World [R]. CRS Report for Congress, updated January 4, 2007, Congressional Research Service, RL31403.
- [6] FUGESSON, IAN F. World Trade Organization Negotiations: The Doha Development Agenda [R]. CRS Report for Congress, updated August 18, 2008, Congressional Research Service, RL32060.
- [7] FUGESSON, IAN F. World Trade Organization Negotiations: The Doha Development Agenda [R]. CRS Report for Congress, December 12, 2011, Congressional Research Service, RL32060.
- [8] MORRISON, WAYNE M. China-U. S. Trade Issues [R]. CRS Report, December 15, 2015, Congressional Research Service, RL3536.
- [9] USTR. USTR Report to Congress on China's WTO Compliance [R]. February, 2019. [https://ustr.gov/sites/default/files/2018-USTR-Report-to-Congress-on-China%27s-WTO Compliance.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2018-USTR-Report-to-Congress-on-China%27s-WTO%20Compliance.pdf).
- [10] 林桂军, 任靓, [巴西] 田伊娜. 中国是否应该加入欧盟——加拿大临时仲裁机制 [J]. *国际经济评论*, 2020 (1): 20-30, 4-5.
- [11] WHITE HOUSE. United States Strategic Approach to The People's Republic of China [Z]. May 20, 2020. <http://www.defense.gov>.

- [12] PANGESTU, MARI. Special and Differential Treatment in the Millenium: Special for Whom and How Different? [J]. *The World Economy*, 2000, 23 (9): 1285-1302.
- [13] UNCTAD. World Investment Report [R]. June, 2019. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf.
- [14] BOUSTANY, CHARLES W JR, AARON, L. FRIEDBERG. Partial Disengagement: A New U. S. Strategy for Economic Competition with China [R]. The National Bureau of Asian Research, NBR Special Report #82, The final report of the Task Force on Transforming the Economic Dimension of U. S. China Strategy, November, 2019.
- [15] 张向晨. 关于改革上诉机构提案 [Z]. 在 2018 年 11 月 WTO 总理事会上的发言. <http://wto2.mofcom.gov.cn/article/chinaviewpoin/201811/20181102808197.shtml>.

(责任编辑 蒋荣兵)

How US Efforts to Contain China and Rebalance the International Trade Order to Shape the WTO in 2019

Tatiana Prazeres LIN Guijun REN Liang

Abstract: As never before, the WTO felt in 2019 the impact of the rivalry between the two world's biggest members. The US tougher stance on China and determination to revamp the existing trade regime were the key causes for the abrasive discussions about special and differential treatment (SDT) among WTO members, as well as for the paralysis of the WTO Appellate Body, both triggered by the US in that year. Such developments are a reflex of a major tectonic shift happening at the global level, with the rise of an emerging power provoking strong reactions from the established one. They also reveal a new approach of the US towards the WTO and China at the WTO, one that is more aggressive towards its goals and more dismissive regarding the system. The paper argues that the US trade policy towards China is exhibiting dual characteristics—the traditional approach to compelling China to open its domestic markets and the brand-new disengagement approach. Given that the US-China rivalry is poised to extend over a period of time, this paper also believes that the WTO will continue to be under pressure, with significant risks for its credibility and relevance, as the perceptions of key decision-makers in Washington that WTO enables rather than contains China's rise. Increasingly, the US trade policy is becoming China-oriented with minimal concerns about the real needs of the US domestic economy.

Keywords: WTO Reform; US-China Rivalry; Appellate Body; Special and Differential Treatment; Rebalance