世贸组织改革仍然举步维艰

文／屠新泉

世界贸易组织（WTO）自1995年成立以来，凭借关贸总协定的基础，推动了全球贸易与经济增长，成为全球经济治理的重要支柱。然而，2008年金融危机后，世界经济增速放缓，贸易增长减速，国际竞争加剧，地缘政治博弈凸显。成员分歧扩大使WTO面临严峻挑战：多哈回合谈判被废弃，争端解决机制因美国阻挠而瘫痪。既难立新规、又难护旧制的WTO因此成为改革焦点。尽管各成员普遍支持改革，但在改革内容与路径上分歧巨大。一个日益分裂的世界能否重建统一的多边贸易体系，仍是一个巨大的问题。

危机的政治与制度根源

美国的认知转变是WTO危机的政治根源。WTO虽长期面临挑战，但成员总体仍坚守规则承诺，直到2017年特朗普政府上台，WTO才陷入生存危机。作为WTO的创建者和领导者，美国率先破坏最惠国待遇和争端解决机制这两大基石，重启对华301调查，瘫痪上诉机构，使自身免于WTO司法约束。此后，美国又自诩“改革者”，实则推行破坏性重建——打破WTO对美的约束，同时强化对他国的制约。更深层原因在于美国对其冷战后国际秩序思维的反思。冷战结束后，美国曾自信其霸权将长久延续，但2008年金融危机重创其经济，中国等新兴国家迅速崛起，令美国产生强烈挫败感。美国认为，接纳中国入世本身就是战略错误，因此从2017年起持续对华贸易战、推动脱钩、破坏WTO，以此修正其认定的所谓“历史失误”。

协商一致的决策机制是WTO危机的制度根源。该机制本身并非缺陷，它曾是关贸总协定成功运转近50年的基石，因其赋予每个成员否决权，确保权利义务自愿执行。问题在于，WTO相比关贸总协定已发生根本性变化。关贸总协定时期，美国拥有无可置疑的单极霸权，能通过非正式机制引导协商走向共识，并对“搭便车”的发展中国家保持一定宽容。但WTO成立后，特别是2008年金融危机后，美国相对实力下降，以中国为代表的发展中国家地位上升。一方面，美国无法再迫使发展中国家接受其议程；另一方面，以美国为首的发达国家不再容忍发展中国家继续“搭便车”，要求其扩大市场开放。力量对比的变化与利益分歧的不断扩大，使协商一致从有效共识机制沦为僵局制造器。WTO既无法修改旧规则，又无法制定新规则，因而无力应对不断变化的全球贸易格局。

各方的共识与分歧

自2017年美国提出WTO应当进行改革以来，各方对此展开了热烈讨论，多个WTO成员包括中国、欧盟、加拿大、印度等都提出了自己的改革方案。今年3月举行的WTO第14届部长级会议专门讨论了WTO改革问题，试图制定WTO改革的工作计划。但过去多年以来的讨论表明，主要成员对WTO改革的内容和方向可谓南辕北辙，没有任何迹象表明WTO改革将在未来一个时期取得实质性进展。或者说，导致WTO危机的成员间分化趋势仍在继续发展，在未来相当长时期内，还看不到成员间形成新共识的前景。

美国是WTO改革的提出者，但其所谓的改革并非积极意义的改进，而是重整甚至“革命”。去年底，美国向WTO提交了关于WTO改革的声明，直接质疑最惠国待遇在当前形势下的适用性，并挑战多个WTO专家组关于国家安全例外的共同裁定，坚持要求其自行决定国家安全的定义和维

中国知网 https://www.cnki.net



2026年7月5日，世贸组织举行百年庆典开放日活动。

护国家安全的必要措施。因此，美国虽然表面上仍然主张WTO改革，但真正目的是瘫痪WTO，从而使得美国拥有任意采取单边贸易保护主义措施的自由。

欧盟和加拿大等中等强国对WTO改革的立场与美国有较大分歧。作为非霸权国家，中等强国仍然需要多边贸易体制的保护，特别是在面对美国单边霸凌时，一个独立、中立、有约束力的WTO是它们所希望维系的。因此，欧盟等都坚决要求恢复WTO上诉机构，在多次努力未果之后，与中国等成员一道建立了多方临时上诉仲裁安排，表明其对国际规则的尊重和期望。欧盟也仍然支持在WTO框架下积极推动新议题的谈判，主张以灵活的诸边谈判方式应对协商一致所造成的制度僵局。但同时，它们与美国一样，认为应当加强WTO规则以限制所谓“非市场经济行为和国家干预对公平贸易的破坏”，实际的矛头针对中国。

广大发展中成员普遍支持WTO的基本原则和框架，坚决要求恢复上诉机构，反对单边贸易保护主义。发展中国家尤其关注发展议题和特殊差别待遇问题，它们对现有规则中的不平衡问题表示关切，例如发达国家的巨额农业补贴和农产品高峰关税等。但是，发展中国家对WTO的新议题谈判尤其是诸边谈判模式仍有不同看法，印度、南非等仍然坚持只有全体成员协商一致的协议才能被纳入WTO框架。

WTO对世界尤其是中国而言仍意义重大

可以看出，虽然WTO第14届部长级会议第一次正式开展了成员间关于WTO改革方向、内容和议程的讨论，但各方之间的分歧远大于共识。特别是在美国对WTO持有极其消极甚至敌意的背景下，WTO改革很难取得实质性进展。

但是，这绝不意味着WTO已经无用，或者WTO将很快消亡。实际上，尽管有数百个自由贸易协定以及美国加征的单边关税，72%的世界贸易仍然是以最惠国关税开展的。WTO仍然是目前唯一一个全球性贸易体系，各成员在乌拉圭回合以及WTO成立之后达成的市场准入承诺和贸易规则体系在总体上继续发挥着有力的作用。除了美国之外，绝大多数成员仍在遵守和执行其在WTO框架下的义务和承诺。事实上，除了美国之外，也没有哪个国家任意实施单边贸易保护主义。因此，WTO仍是一个非常有韧性的利益和价值观共同体。即便是美国，也只是放弃了其在货物贸易领域的承诺，总体上还在遵守服务贸易和知识产权规则，因为它仍然需要这些规则来保护其商业利益。此外，WTO的部分

中国知网 https://www.cnki.net

成员也在制定新规则方面不断尝试，例如《电子商务协定》《促进发展的投资便利化协定》《服务国内规制协定》等都已经取得实质性进展，诸边谈判模式作为一种可行的替代模式已经被越来越多的成员所接受。

WTO对世界贸易来说仍然是一个不可或缺的平台和机制，对中国来说尤其如此。中国对WTO改革一贯持积极立场。WTO改革关系到中国全球商业利益的维护，一个强大、高效、公正的WTO是中国开放型经济发展的必要保障。中国在2018年即提交了关于WTO改革的立场文件和建议文件。2023年9月27日，中共中央政治局就WTO规则与WTO改革进行第八次集体学习。习近平总书记对加入WTO的积极意义做出高度评价，指出要以更加积极的历史担当和创造精神，全面参与WTO改革和国际经贸规则调整。这是党中央就中国参与WTO改革做出的最系统、最全面的政策宣示，对于提升中国在全球贸易治理体系变革中的作用和影响、推进中国高水平对外开放以促进深层次改革和高质量发展具有重大意义。今年2月，中方再次提交《中国关于当前形势下WTO改革的立场文件》，系统阐述了在这一问题上的原则立场。总结来看，中国的立场主要包括以下几个方面：一是对WTO进行改革是为了维护和加强这一体制；二是WTO改革的本质问题是要不要继续坚持经济全球化；三是最惠国待遇原则作为WTO的基石必须坚持；四是要恢复完整的争端解决机制；五是中国对开展公平贸易的讨论包括补贴规则的谈判持开放态度。

可以看出，中国的立场首先是把握了经济全球化的正确方向，是要继续发挥和加强WTO在促进贸易自由化和经济发展中的积极作用，同时中国也考虑了各方的不同诉求，主张推动平衡的WTO改革，即使在西方国家对华指责较多的所谓产业政策和国家干预问题上，中国也秉持开放态度，致力于在不同成员之间形成更加平衡的权利和义务关系，为WTO的健康、持续发展奠定基础。当前，中国单方面的力量还不足以对WTO改革发挥决定性的影响，但正如习近平总书记所指出的："面对经济全球化带来的机遇和挑战，正确的选择是，充分利用一切机遇，合作应对一切挑战，引导好经济全球化走向。"只要中国能够坚定正确方向，发挥示范带头作用，积极拓展合作范围，就一定能够维护WTO作为全球贸易治理的主渠道地位，并推动WTO改革取得积极的实质性的进展。



供图/IC photo

2026年3月26日，世界贸易组织第14届部长级会议在喀麦隆首都雅温得开幕，会议主席阿坦加纳表示，本次会议的主要目标之一是推动旨在增强世贸组织应对不断变化的全球经济能力的改革计划，使其更强大、更高效。

（作者为对外经济贸易大学中国WTO研究院院长）

中国知网 https://www.cnki.net