

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2017.04.001

国际公共产品理论视角下的多哈回合困境 与WTO的未来*

张帆

(上海对外经贸大学, 上海 201620)

摘要: 众所周知, WTO多哈回合谈判自2001年启动以来步履维艰, 时至今日依然处于困境之中。本文将不同的学术观点统合在国际公共产品理论的视角下, 对多哈回合困境的成因进行了分析, 并对WTO全球多边贸易体制的前景进行了展望。本文认为, 进入新世纪以来, 随着美国实力的相对衰落和全球霸权的不断式微, 其对全球贸易公共产品的提供能力下降, 提供意愿降低, 是多哈回合谈判陷于困境的主要原因。此外, GATT/WTO在公平性问题上存在过多历史“欠账”, 以及区域性贸易公共产品兴起的冲击, 也是重要原因。但是, WTO并不会走向所谓“死亡”, 当前国际贸易公共产品提供模式, 已从传统的单一霸权模式转变为二元混合模式。WTO必须适应形势发展, 进行体制机制改革以提高全球贸易公共产品的供给效率。而中国应抓住历史机遇, 积极参与和主导全球贸易公共产品的提供, 推动多哈回合取得进展并最终完成。

关键词: 国际公共产品; WTO; 多哈回合; 困境

中图分类号: F743.1/DF96 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095—8072(2017)04—0005—13

当前, 以世界贸易组织(WTO)为核心的全球多边贸易体制正面临前所未有的困难和挑战。自2001年启动以来, WTO多哈回合谈判步履维艰, 屡遭挫折。时至今日, 虽然取得了一些阶段性成果, 但依然处于困境之中。与此同时, 全球金融危机后, 贸易保护主义势力重新抬头, 使得人们对于WTO多边贸易体制的前景产生担忧。那么, 多哈回合谈判陷入困境的原因是什么, WTO多边贸易体制未来将何去何从, 本文试图针对以上问题展开讨论。

一、“多哈回合困境”与问题的提出

1995年1月1日, 作为关税与贸易总协定(GATT)乌拉圭回合谈判的成果之一, WTO正式成立。组织机构和法律地位都得到了完善与强化的WTO, 被寄予厚望进一步推进全球贸易自由化进程。2001年11月在多哈举行的WTO第四次部长级会议上, 新一轮全球多边贸易谈判——多哈回合得以启动。该轮谈判的议题包括农业、非农产

* 作者感谢上海对外经贸大学石士钧教授、黄建忠教授、张永安教授在本文写作中提出的宝贵修改和指导意。当然, 文责自负。

品市场准入、服务贸易、知识产权、贸易规则、争端解决、贸易与环境以及贸易与发展等,^①由于此轮谈判在启动时将贸易与发展议题置于优先地位,因此也被冠以“多哈发展议程”之名。也正是在这次会议上,中国被正式吸纳为WTO成员。

多哈回合启动后,由于各方在核心议题上争夺激烈,谈判屡遭挫折,成果有限,陷入困境。回顾下来,有几个重要的时间节点:2003年9月的WTO坎昆(第五次)部长级会议,因各方阵营在农业与“新加坡议题”^②上的立场差距过大且坚持己见,导致谈判破裂。之后,整体谈判在“农业境内支持”、“农业市场准入”与“非农产品市场准入”三个领域陷入僵局。2006年7月24日,时任WTO总干事拉米无奈宣布全面暂停多哈回合谈判。^③2007年2月7日,谈判重新恢复。但是,在2008年7月WTO小型部长级正式会议上,因为美国与印度在农产品进口特殊保障机制触发水平上的分歧,谈判再次失败。^④2013年5月,巴西人阿泽维多换届当选为WTO新任总干事。以此为转机,2013年12月,WTO巴厘岛(第九次)部长级会议就谈判的早期收获达成一致,通过了《贸易便利化协定》。^⑤2015年12月,WTO内罗毕(第十次)部长级会议上,各方承诺全面取消农产品出口补贴,达成了《信息技术协定》(ITA)扩围协议等成果。^⑥应该说,自2013年以来,多哈回合谈判取得了一些阶段性成果,但是由于各方在关于推进谈判方式、方法上存在明显的不同意见,有部分发达国家成员甚至提出了取消发展授权,另辟蹊径的主张,^⑦因此,多哈回合距离完成全部议题谈判并签署一揽子成果协议为时尚早,依旧处于困境之中。

针对多哈回合陷入困境的原因,国内外学者从多个视角进行了探讨。归纳起来,主要包括以下三个方面:一是从谈判进程中的技术性视角出发,认为从多哈回合开始,谈判开始触及各成员高度敏感的议题,谈判的难度本来较大。^⑧特别是在各国贸易保护主义历来最为严重的农业领域,发达国家之间、发达国家与其它成员之间存在严重分歧,^⑨导致谈判陷入僵局。二是从WTO谈判机制的视角出发,认为多哈回合谈判采取的一揽子谈判方式存在弊端。这种全体一致的谈判方式适合于成员较少的时候,而目前WTO已经拥有160多个成员,谈判涉及的议题众多,让所有成员就所有议题达成一致几乎不可能,而且不同议题的分歧非常容易产生交叉影响。^⑩三是从谈判的国际政治经济环境变迁的视角出发,认为美国全球霸权的衰落,多边贸易体系权力

① 张帆. 多哈回合谈判历程评述[J]. 山东经济, 2007(5): 119.

② 所谓“新加坡议题”是指1996年12月在新加坡举行的WTO首届部长级会议上所提出的拟在新一轮谈判涉及的贸易与投资、贸易与竞争政策、政府采购透明度、贸易便利化四个议题。多哈回合启动时,由于各方分歧,将“新加坡议题”暂时搁置,最终只有贸易便利化议题被纳入到谈判中。参见张晓君, 温融. 多边贸易谈判新议题的产生背景、发展及其启示——以“新加坡议题”为例[J]. 重庆师范大学学报(哲学社会科学版), 2005(3): 104.

③ 李计广. 世界贸易组织多哈回合谈判与中国的选择[J]. 世界经济与政治, 2013(5): 137.

④ 李计广. 世界贸易组织多哈回合谈判与中国的选择[J]. 世界经济与政治, 2013(5): 138.

⑤ 何力. 多哈回合早期收获与《贸易便利化协定》[J]. 上海对外经贸大学学报, 2014(2): 25.

⑥ 内罗毕会议历史性突破 世贸组织取消农产品出口补贴[EB/OL]. <http://world.huanqiu.com/hot/2015-12/8220545.html>.

⑦ 世贸组织内罗毕会议取得历史性突破 中国发挥积极作用[EB/OL]. http://news.ifeng.com/a/20151220/46755239_0.shtml.

⑧ 盛斌. 贸易、发展与WTO: 多哈回合谈判的现状与前景[J]. 世界经济, 2006(3): 63.

⑨ 蔡宏波, 蒙英华. 多哈回合农业谈判: 穷途末路还是柳暗花明——基于目标、模式和进程的分析[J]. 国际经贸探索, 2010(12): 13.

⑩ 金孝柏. 多哈回合服务贸易谈判: 成果、挑战与我国的对策[J]. 国际贸易, 2014(7): 55.

结构的失衡是造成多哈回合困境的根本原因。^①此外,国际区域经济一体化浪潮兴起以及全球金融危机后世界经济低迷带来的贸易保护主义抬头倾向,也使得各方对推进谈判意兴阑珊。^②自上个世纪70年代以来,一种国际政治经济学理论——国际公共产品理论逐步兴起,为我们观察与讨论国际经济治理问题提供了基础性的理论视角。本文拟将已有的学术观点统合在国际公共产品理论的视角下,探讨多哈回合困境产生的原因并对WTO未来发展前景进行展望。

二、国际公共产品理论与 WTO 多边贸易体制

国际公共产品理论源于经济学中的“公共产品”的概念。萨缪尔森在其1954年发表的《公共开支的纯理论》一文中,认为公共产品是指“任何人对该产品的消费都不影响其他人对该产品进行同等消费的产品”。^③它具有两个基本特征,即非排他性和非竞争性。非排他性是指消费的开放性和平等性,即任何一个个体在消费此产品时无法排除其他个体对此产品的同时消费。非竞争性则有两层含义,一是指边际生产成本为零,即每增加一个公共消费者,该产品的供应方并不额外增加成本;二是指边际拥挤成本为零,即在公共产品消费中每个消费者的消费质量都不影响其他消费者的消费质量。^④出于满足国内公共利益的要求,一国政府有必要提供诸如道路、国防、灯塔等国内公共产品。同样,基于国际公共利益的需要,也需要国际公共产品的提供。奥尔森在1971年最早使用了“国际公共产品”概念,从国际公共产品的角度分析了提高国际合作激励的问题。^⑤金德尔伯格虽然不是最早提出国际公共产品概念的学者,但他最早以此为主题进行了研究。^⑥按照金德尔伯格和奥尔森的界定,国际公共产品应包括自由的国际贸易体制、稳定的国际金融体制、可靠的国际安全体制和有效的国际援助体制。^⑦金德尔伯格认为,20世纪30年代大危机之所以愈演愈烈,其主要原因就是由于英国霸权的衰落导致其缺乏提供国际公共产品的能力,而美国在当时则缺乏担当世界领导者并提供国际公共产品的意愿。^⑧为了汲取历史教训,二战结束后,在美国主导下,相继建立了世界银行(World Bank)、国际货币基金组织(IMF)和GATT(WTO的前身),宗旨就是维护国际货币关系稳定以及促进全球贸易自由化发展。按照世界银行的定义,国际公共产品是一种具有实际的跨国外部性的物品、资源、服务、规则系统或政策体制。^⑨由此可见,不论是IMF还是WTO,无疑都属于国际公共产品的范畴。具体而言,WTO多边贸易体制具有如下国际公共产品属性。

① 屠新泉,苏晓,姚远.从结构性权力视角看美国霸权衰落与多哈回合困境[J].现代国际关系,2015(8):29.

② David S. Christy Jr., "Round and Round We Go...", *World Policy Journal*, Summer 2008: 19-27.

③ Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 1954, 36(4): 387.

④ Paul A. Samuelson, "Aspects of Public Expenditure Theories", *Review of Economics and Statistics*, 1958, 40(4): 334.

⑤ 李增刚.全球公共产品:定义、分类及其供给[J].经济评论,2006(1):134.

⑥ Kindleberger, "International Public Goods without International Government", *The American Economic Review*, 1986.

⑦ 樊勇明.西方国际政治经济学[M].上海:上海人民出版社,2006:57-58.

⑧ 金德尔伯格.1929-1939年世界经济萧条[M].上海:上海译文出版社,1986:348-369.

⑨ 李新,席艳乐.国际公共产品供给问题研究评述[J].经济动态,2011(3):133.

（一）WTO 属于全球性国际公共产品

国际公共产品的概念产生后，随着经济全球化的不断深入发展，自上个世纪90年代以来，国际学术界又出现了全球公共产品的概念，考尔将其定义为“其收益扩展到所有国家、人民和世代的产品”。^①与此同时，全球范围内区域经济一体化浪潮开始兴起，在学术界亦产生了区域性公共产品的概念。所谓区域性公共产品，是指那些“仅仅在某一特定区域内供给和消费而非遍及全球范围的国际公共产品”。^②就许多学者看来，国际公共产品和全球公共产品所要解决的都是跨国性公共产品的提供问题，二者没有太大的差别，^③而且在全球化背景下，全球公共产品在概念上大有替代国际公共产品之势。但是，本文认为，为避免概念上的混淆，有必要将国际公共产品作为一个一般性概念，泛指为解决跨国性问题，维护跨国性公共利益而提供的产品、服务和机制的总称。然后在地理层次上，再将国际公共产品区分为全球性国际公共产品（简称为“全球公共产品”）和区域性国际公共产品（简称为“区域公共产品”）。由此，针对各类区域贸易协定（RTA），可以用区域公共产品理论进行解读，针对WTO面临的问题与挑战，由于其规则适用于全球大多数国家，因此可以从全球公共产品的视角进行分析和讨论。

（二）WTO 属于“俱乐部式”国际公共产品

根据公共产品理论，公共产品可以根据其满足非排他性和非竞争性的程度，分为纯粹公共产品和非纯粹公共产品两大类。纯粹公共产品是指在严格意义上满足非竞争性和非排他性的公共产品。在现实生活中，纯粹性质的公共产品并不多见。而“俱乐部式”公共产品则是比较常见的非纯粹国际公共产品的类型。所谓“俱乐部式”公共产品，是指那些在消费上具有非竞争性，但是具有某种程度排他性的公共产品。^④就WTO而言，其所提供的非歧视性贸易待遇、更高层次的市场开放水平以及贸易争端解决机制等多边贸易规则只对成员方开放，对非成员方则具有排他性。而且要成为WTO成员，一国（经济体）需要与现有成员谈判，满足改革国内经济体制、开放国内市场等条件才能被批准加入。所以，WTO属于“俱乐部式”的国际公共产品。

（三）多哈回合之前，WTO 基本上属于霸权国主导提供的国际公共产品

公共产品的供给问题一直是公共产品理论研究的重点课题。按照公共产品理论，如果每一个社会成员都愿意真实地显示自己从公共产品的消费中得到的边际效用，并

① 英吉·考尔. 全球化之道——全球公共产品的提供与管理[M]. 张春波, 高静, 译. 北京: 人民出版社, 2006: 20.

② 樊勇明. 从国际公共产品到区域性公共产品[J]. 世界经济与政治, 2010(1): 144.

③ 李新, 席艳乐. 国际公共产品供给问题研究评述[J]. 经济学动态, 2011(3): 133.

④ 李增刚. 全球公共产品: 定义、分类及其供给[J]. 经济评论, 2006(1): 132.

且自觉地按其所获得的边际效用大小支付自己理应分担的公共产品成本,那么公共产品的提供将会达到最优,即实现林达尔均衡。^①但是,由于公共产品消费中的非竞争性和非排他性,消费者并不会按照其收益支付成本,这就会产生所谓“搭便车”的现象,导致在市场机制下的公共产品供给不足。因此,国内公共产品的供给主要由政府来提供,^②以避免这类“市场失灵”局面。而到了国际公共产品提供的层面,由于在世界范围内并不存在一个凌驾于各国之上的世界政府,国际公共产品则主要由国际体系中的霸权国家来提供。^③霸权国家之所以能够提供国际公共产品主要基于两点,一是能力,即具有足够的国家实力,包括硬实力和软实力,来承担提供国际公共产品的成本并容忍其他国家免费搭车。二是意愿,即霸权国可以通过提供国际公共产品谋取偏向于本国的利益,此即国际公共产品的“非中性”或者“私物化”性质。^④二战结束后,美国确立了全球政治经济霸主地位,其不仅有能力也有意愿主导提供国际贸易公共产品。具体来说,从GATT的成立到后面的八次多边贸易谈判,一直都是在美国主动策划和倡议下发起的,谈判成果也主要反映了美国利益和要求。例如,前五次多边谈判是在美国展延了《1934年互惠贸易法》之后倡议的。1962年美国通过了《扩大贸易法》并在此基础上倡议发起了“肯尼迪回合”谈判,第七次“东京回合”是尼克松政府倡议的,又被称为“尼克松回合”,并根据《1974年贸易法》进行了该轮谈判。在20世纪80年代,美国又倡议发起了乌拉圭回合谈判。^⑤因此,本文认为,WTO多哈回合之前,全球贸易公共产品在提供模式上基本属于美国主导下的霸权模式。

整体而言,GATT/WTO作为美国主导下的全球贸易公共产品平台,通过八轮多边贸易谈判,极大程度降低了成员之间的贸易壁垒,并且,在历次谈判中所确立的自由贸易原则、互惠原则、非歧视性原则、透明度原则、取消数量限制原则等均成为所有成员遵守的核心准则。从作为国际贸易公共产品的实际效果来看,WTO多边贸易体制的确达到了促进战后世界经济恢复和全球贸易发展的目的。

三、多哈回合谈判陷入困境的原因——国际公共产品理论的视角

如果我们认识到,WTO多边贸易体制属于全球贸易公共产品的属性,那么,当从国际公共产品理论的视角探讨当前WTO多哈回合谈判陷入困境的原因时,就可以得出以下几个基本判断:

① 约翰·伊特韦尔,默里·米尔盖特,彼得·纽曼.新帕尔格雷夫经济学大辞典(第3卷)[M].北京:科学出版社,1996:216-218.

② 严格意义上来说,公共产品的提供者除了国家政府以外,还包括非政府组织(公益活动)、私人企业(慈善以及公益活动,政府出资购买产品与服务),但国家政府在公共产品尤其是纯公共产品的供应上仍然发挥关键作用。参见考尔.全球化之道——全球公共产品的提供与管理[M].张春波,高静,译.北京:人民出版社,2006:173-191.

③ 罗伯特·吉尔平.国际关系政治经济学[M].杨宇光等,译.北京:经济科学出版社,1989:90-91.

④ 樊勇明,钱亚平,饶芸燕.区域国际公共产品与东亚合作[M].上海:上海人民出版社,2014:74-85.

⑤ 陈同仇,薛荣久.国际贸易[M].北京:对外经济贸易大学出版社,1997:385-386.

（一）美国全球霸权的式微导致其提供全球贸易公共产品的能力降低

如前所述，在世界无政府状态的情况下，国际公共产品供给水平取决于霸权国的提供能力与提供意愿。我们先从提供能力上来讲，这种能力可以表述为建立在霸权国政治经济实力基础上对他国的影响力与控制力。一般来说，只有具备足够的实力，霸权国才能单独或者主导提供国际公共产品，反之，如果霸权国的实力衰落，则难以主导提供足够的国际公共产品。二战结束时，美国在全球政治经济领域的霸权地位是毋庸置疑的，这使其能够倡议和主导多哈回合之前GATT八轮多边贸易谈判。但是，从20世纪60年代开始，美国霸权衰落的观点开始不断出现，^①1971年布雷顿森林国际货币体系的瓦解，可以作为霸权国衰落背景下其国际公共产品提供能力下降的较早例证。^②本文认为，进入新世纪以来，随着包括中国在内的一些新兴经济体的逐步崛起，美国“次贷”危机爆发及引发全球金融危机，国际政治经济形势再次发生了不利于美国霸权地位的微妙变化。当前，美国的全球霸权地位如果不能说是质变上衰落的话，也可以称之为量变中“式微”。^③就在这一时期，多哈回合启动并陷入困境，两者之间绝非巧合。屠新泉等就从结构性权力理论的视角，较为系统讨论了美国霸权式微对多哈回合谈判的影响，例如在安全结构方面，随着冷战的结束，美国的国际安全权力地位大为削弱，各国特别是西方各国以美国为核心推进多边贸易谈判的政治凝聚力明显下降。又如在生产结构方面，随着新兴经济体的崛起，削弱了美国市场的影响力，因此它再也无法像前几轮多边贸易谈判那样用关闭市场或退出谈判来威胁其他成员了。^④也正如有学者所评论的那样，在新的全球权力结构下，美国和欧盟不能再有效控制WTO了。^⑤因此，本文认为，随着美国全球霸权的式微，其对于全球贸易公共产品提供能力下降，是WTO多哈回合谈判陷于困境的原因之一。

（二）国际公共产品的私物化性质，使得美国当前提供全球贸易公共产品的意愿减弱

除了提供能力，提供意愿同样影响着国际公共产品的供给。提供意愿来自于国际公共产品的私物化性质，或者说提供意愿是一国权衡国际公共产品“性价比”的结果。^⑥如果收益大于成本，一国就具有提供国际公共产品的意愿，反之收益下降，成本上升，其提供意愿就会减弱。具体到霸权模式下的WTO多边贸易体制，从收益来看，美国除了能获得全球贸易自由化带来的经济利益外，还可以获得可观的政治利

① 潘亚玲. 应对霸权衰落：美国中长期战略前瞻[J]. 美国研究, 2013(2): 46-49.

② 罗伯特·吉尔平. 全球资本主义的挑战：21世纪的世界经济[M]. 杨宇光, 杨炯, 译. 上海: 上海人民出版社, 2001: 45.

③ 关于美国霸权衰落还是式微的讨论，参见伊曼纽尔·沃勒斯坦. 美国实力的衰落[M]. 谭荣根, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2007; Michael Cox, “Is the United States in Decline Again?”, *International Affairs*, 2007.83(4); Richard Haas, “The Age of Nonpolarity: What will Follow US Dominance?”, *Foreign Affairs*, 2008; 沈雅梅. 美国霸权的历史成因及其现实问题[J]. 太平洋学报, 2014(12); 李晓, 李俊久. 美国霸权地位评估与新兴大国应对[J]. 世界经济与政治, 2014(1).

④ 屠新泉, 苏晓, 姚远. 从结构性权力视角看美国霸权衰落与多哈回合困境[J]. 现代国际关系, 2015(8): 33.

⑤ Jeffery J. Schott, “America, Europe, and the New Trade Order”, *Business and Politics*, 2009, 11(3): 12-13.

⑥ 张春. 国际公共产品的供应竞争及其出路——亚太地区二元格局与中美新型大国关系建构[J]. 当代亚太, 2014(6): 57.

益,即增强其他国家对其国际领导地位的尊重和认同。从成本来看,美国当然需要付出必要的组织成本,更重要的是自身要做出较大的市场开放承诺并容忍成员国“免费搭车”。正如有学者所评论的,二战结束以来“认为美国独立提供了一系列惠及全体国际社会成员的国际公共产品的想法纯粹是幼稚的幻想。美国的本质是自私而不是大公无私的。持这种天真幻想的人没有注意到美国从其推动建立的开放市场中获得最大比例的利益”。^①然而,自上世纪90年代开始,特别是进入新世纪以来,全球国际政治经济权力格局已逐渐发生改变。冷战的结束,使得西欧和日本从美国的政治安全盟友开始转变为经济利益竞争者。发展中国家整体实力的增强特别是新兴工业化国的崛起,也同美国产生了强烈的战略利益冲突。于是,在当前全球贸易利益格局中,美国自认为在竞争中处于劣势,中国等新兴工业国家被认为获得了更大的收益,^②导致美国主导提供全球贸易公共产品的意愿减弱,并且越来越难以容忍其他国家特别是新兴国家“搭便车”。具体到多哈回合谈判来说,比如,因为美国传统制造业的衰落,使美国贸易代表在非农产品市场准入(NAMA)议题上失去了足够的回旋空间,因为如果美国不能在达成的协议中获得其他国家足够的让步,那么该协议在提交国会审议时就会被贸易保护势力扼杀掉。^③又如,在农业议题方面,随着全球农业生产水平提高,农产品价格的持续走低,美国农民的收入不断下降,美国政府对农民的补贴不但没有减少反而上升。2008年春,就在多哈回合农业议题谈判冲刺的紧要关头,美国国会却通过了《2008年农业法案》,反而增加了国内农业支持的力度,^④这让人怀疑美国是否还有推进谈判的诚意。总之,随着美国全球政治经济实力的下降,其提供全球贸易公共产品意愿不断减弱,成为多哈回合陷入困境的另一个理论解释。

(三)作为全球贸易公共产品,WTO在公平性问题上的历史“欠账”,导致发展中国家对新一轮谈判从期待到抵触

顾名思义,公共产品的基本属性应该是其公共性或者公平性。其私物化倾向最多只能是附加在公共性表面的第二类属性而已。试想,如果其失去了公共性,那么这样的公共产品也必然招致公众的反对和抵制。当然,在国际层面,由于世界的无政府状态,作为对霸权国提供国际公共产品的激励,其私物化倾向会表现得相对明显。战后以来,在GATT/WTO全球多边贸易体制发展进程中,其谈判成果的不公平性和不平等性却在不断积累。这种不公平性表现为,在历次多边贸易谈判中,以美国为首的发达国家成员,以不对称的国际政治经济实力为基础,以政治胁迫经济利诱为手段,达成了整体有利于发达国家的成果协议,而发展中成员整体获利较少乃至部分成员遭受贫困化增长的局面。举例来说,在以往各轮多边贸易谈判中,发达国家具有比较优势的

① Carla Norrlof, *America's Global Advantage: US Hegemony and International Cooperation*, New York: Cambridge University Press, 2010.

② 孔繁颖,李巍.美国的自由贸易区战略与区域制度霸权[J].当代亚太,2015(2): 86.

③ 屠新泉,苏晓,姚远.从结构性权力视角看美国霸权衰落与多哈回合困境[J].现代国际关系,2015(8): 34.

④ Mehdi Shafaeddin, "The Political Economy of WTO with Special Reference to NAMA Negotiations", *European Journal of Development Research*, 2010, 22(2): 181.

工业产品普遍取得了显著的贸易自由化成果,而发展中国家具有比较优势的纺织品、服装、农产品等领域却成果有限。这些领域有的至今继续维持较高的贸易壁垒和国内补贴(如农业),有的即使已达成自由贸易协议却依然保留有较长过渡期和专门保障机制(如纺织品和服装)。尤其在GATT乌拉圭回合谈判中,其所达成的《与贸易有关的知识产权协议》(TRIPS),《与贸易有关的投资措施协议》(TRIMs)以及《服务贸易总协定》(GATS)等多边协议,都是发达国家处于进攻性优势地位的新领域,而发展中国家在这些领域的国内产业政策空间则被进一步压缩。乌拉圭回合谈判结束后,发展中国家成员普遍有一种被欺骗和被愚弄的感受。^①因此,当1999年WTO西雅图会议提出包括环境标准、劳工标准等新议题在内的新一轮谈判倡议时,就遭到了发展中国家成员的联合抵制而宣告失败。而两年后多哈回合最终得以启动,无疑与该回合所承诺的发展主题有密切关系。发展中国家期待在新的一轮多边贸易谈判中,能够获得一个比以往利益分配更为平衡的成果。但是,事与愿违,谈判启动后,“兼济天下”的发展情怀无情地被“锱铢必较”的商业算计击碎。发达国家关注的焦点还是如何通过自己在农业和农产品领域的小的让步,争取发展中国家在工业品市场准入以及服务贸易领域更大的让步。^②但这次,发展中国家没有轻易妥协,从在“新加坡议题”问题上的坚持,到农产品特殊保障措施的计较,从G20、G90等谈判利益集团的组建到代表发展中国家利益的巴西、印度和中国加入核心谈判圈,都反映了发展中国家维护自身利益的坚定态度。^③总之,本文认为,作为全球贸易公共产品,其以往所积累的大量公平性历史“欠账”,开始遭到发展中国家成员有意识的清算,这也是造成了多哈回合陷入困境的原因之一。

(四) 全球贸易公共产品日益受到区域性贸易公共产品的冲击,面临被替代的风险

多哈回合的困境,除了WTO存在自身发展瓶颈外,来自外部的区域贸易公共产品的挑战与冲击,也是重要的原因。从理论上来说,区域性国际公共产品与全球性国际公共产品相比,具有以下的特点:第一,区域性国际公共产品在提供难度上相对容易。奥尔森在其著名的《集体行动的逻辑》中指出,在许多情况下,小型集团比大型集团在增进集体利益方面更有效率。大集团合作困难的根本原因在于行为体的多样性和复杂性。之后,Oye和Sandler证实参加博弈的行为体数目与国际合作之间具有一定的负相关性。合作谈判的成员方数量越少,越容易达成协议。^④第二,由于区域性

① Mehdi Shafaeddin, "The Political Economy of WTO with Special Reference to NAMA Negotiations", *European Journal of Development Research*, 2010, 22(2): 175-196.

② Raj Bhala, "Doha Round Betrayals", *Emory International Law Review*, 2010, 24: 150; Sungjoon Cho, "The Demise of Development in the Doha Round Negotiations", *Texas International Law Journal*, 2010, 24: 583-584.

③ Charalampos Efstathiopoulos, "Leadership in the WTO: Brazil, India and the Doha Development Agenda", *Cambridge Review of International Affairs*, 2012, 25(2): 283.

④ 转引自李新, 席艳乐. 国际公共产品供给问题研究评述[J]. 经济学动态, 2011(3): 134.

公共产品的涵盖范围较小,各国从中得到的收益和必须付出的成本间比较清晰,一定程度上可以实现公共产品供给成本的“分担”,从而避免全球性公共产品中普遍存在的“免费搭车”现象。^①第三,从美国的角度出发,虽然,在全球范围内,美国的结构性权力地位有所弱化,但是在可以选择的特定区域或者双边范围内,美国却可以拥有支配性权力地位,从而可以主导区域性国际公共产品的提供并将其最大限度“私物化”。例如在美国已达成的RTA中,就包含了环境标准、劳工标准等被排除在多哈回合谈判之外的议题。其他如服务贸易、竞争政策方面的条款也反映了美国当前的国际竞争优势。^②基于以上的理论观点,我们看到,20世纪90年代以来,特别是多哈回合谈判陷于困境的10余年来,全球范围内区域经济一体化的浪潮涌现,截至2016年2月,在WTO备案并已生效的RTA共有267个。^③美国更是积极推进以其为主导的RTA,截至2014年6月,美国与20个国家或地区签订了14个RTA,其中11个是新世纪以来完成谈判并付诸实施的。^④综上所述,方兴未艾,层出不穷的各类区域贸易公共产品,大大降低了以WTO为代表的全球贸易公共产品的吸引力,使得各方对于推进多哈回合谈判的意愿进一步降低。

四、从国际公共产品的视角看待 WTO 多边贸易体制的前景

以上我们从国际公共产品理论的角度,分析了多哈回合谈判出现困境的原因。那么,WTO全球多边贸易体制将会何去何从呢,难道真会因失去存在价值而走向“死亡”吗?^⑤要回答这一问题,同样也可以从国际公共产品理论的角度展开讨论。

(一) WTO 无可替代,世界仍然需要全球贸易公共产品

区域贸易公共产品固然在提供效率上相比全球贸易公共产品具有优势。但是,凡事都有两面性,区域贸易公共产品也并非完全可以替代全球贸易公共产品。事实上,当前RTA某种程度上的“泛滥”也带来了难以克服的种种弊端,例如,RTA的排他性,使得全球市场被人为割裂为大大小小的区域市场,并可能产生导致资源配置恶化的“贸易转移效应”。又如,各类RTA下不同原产地规则互相缠绕,也会导致所谓“意大利面碗效应”,^⑥增加国际贸易运行的障碍和成本。相比之下,全球性贸易公共产品平台,不仅可以节省分散谈判带来的大量谈判组织成本,而且因其全球多边的特征,也可以在最大程度上提高国际贸易的运行效率。难以想象,失去了WTO的全

① 樊勇明.从国际公共产品到区域性公共产品[J].世界经济与政治,2010(1):147.

② 于春海,雷达.新地区主义与美国的对外贸易政策协调[J].国际经济评论,2014(4):69-72.

③ WTO官方网站(区域贸易协议子网):https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

④ 于春海,雷达.新地区主义与美国的对外贸易政策协调[J].国际经济评论,2014(4):68.

⑤ 贾格迪什·巴格瓦蒂.多哈回合“死亡”了吗[J].国际经济评论,2014(1):170.

⑥ “意大利面碗”效应(spaghetti bowl phenomenon)源于经济学家巴格瓦蒂(Bhagwati)1995年出版的《美国贸易政策》(U.S. Trade Policy)一书,指在双边自由贸易协定(FTA)和区域贸易协定(RTA),统称特惠贸易协议下,各个协议不同的优惠待遇和原产地规则,就像碗里的意大利面条,一根根地绞在一起,剪不断,理还乱。

球贸易将会是什么样糟糕的局面。据测算,多哈回合谈判失败的潜在损失为全球贸易减少9.9%,世界福利损失会高达3530亿美元。^①因此,在当前困难局面下,努力维护现有的WTO多边贸易体制应成为各方共识。我们看到,2013年以来,以WTO总干事换届为契机,多哈回合谈判也出现了一些转机,达成了《贸易便利化协定》。这都表明,不论是发达国家还是发展中国家,各方都不希望多哈谈判彻底失败,依然需要WTO作为全球贸易公共产品的供给平台继续存在并发挥积极作用。

(二) WTO 必须进行体制机制改革,以提高全球贸易公共产品的供给效率

多哈回合的困境表明,WTO在当前国际经济权力格局多元化的时代背景下,其提供全球贸易公共产品的效率是低下的,因此必须进行体制机制改革,以提高谈判效率。本文认为,改革的关键就是要解决当前WTO运行中的一个悖论,即一方面在潜规则上不民主,另一方面在明规则上又过于民主的现象。首先,当前WTO延续的还是1947年诞生的GATT体制,其显著特点就是美国等发达成员主导。^②在做出重要决策时,“绿屋谈判”(Green House Negotiation)模式盛行,即由少数发达成员先行磋商决定、再强迫其他成员接受。^③随着广大发展中国家维护权益的意识不断觉醒,其不公平、不合理性越发凸显,甚至已导致其“合法性”危机。^④因此,在接下来的谈判进程和WTO未来改革方向上,应该体现出更加注重公平与发展的体制理念,努力扩大发展中国家群体的发言权,通过提高决策的透明度和民主性,通过发达国家群体更多做出有利于发展中国家群体的承诺和让步,来提高谈判效率,让“多哈发展议程”真正做到实至名归。其次,当前WTO体制实行“协商一致”原则,表面上看似体现了成员方之间的平等,但在很大程度上,意味着任何一项决策都需反复磋商,^⑤这为某个或者某些成员方故意拖延谈判提供了程序上的便利。因此,为了提高谈判效率,除了应强化WTO总干事和秘书处的职能,使其具备推动多边贸易谈判的必要权力外,用一种权重投票体系来对“协商一致”规则进行必要补充,是值得考虑的。即当“协商一致”不能达成一致时,可采取权重投票方式及时做出决策。^⑥

(三) 国际贸易公共产品提供模式,已从传统单一霸权模式转变为二元混合模式

前文提到,二战结束至多哈回合之前,国际贸易公共产品的提供模式基本属于一

① Antoine Bouet, “Assessing the Potential Cost of a Failed Doha Round”, *World Trade Review*, 2010, 9(2): 319–351.

② 刘敬东. 浅析WTO未来之路——WTO改革动向及思考[J]. 法学杂志, 2013(4): 87.

③ 黛布拉·斯蒂格. 世界贸易组织的制度再设计[M]. 汤蓓, 译. 上海: 上海人民出版社, 2011: 21.

④ 罗伯特·基欧汉. 局部全球化世界中的自由主义、权力与治理[M]. 门洪华, 译. 北京: 北京大学出版社, 2004: 5–6.

⑤ John H. Jackson, “WTO ‘Constitution’ and Proposed Reforms: Seven ‘Mantras’ Revisited”, *Journal of International Economic Law*, 2001, 67: 74–75.

⑥ 黛布拉·斯蒂格. 世界贸易组织的制度再设计[M]. 汤蓓, 译. 上海: 上海人民出版社, 2011: 54–56.

种“单一霸权模式”。这一模式具有两层涵义：第一，单一性，即当时国际贸易公共产品主流是以GATT为代表的全球贸易公共产品。虽然这一期间，并不乏欧洲共同体（EC）等区域性贸易公共产品平台，但其充其量只是全球性平台的补充。毕竟在这一时期，GATT能够源源不断地提供较为充足的全球性贸易公共产品。第二，霸权性，即国际贸易公共产品由霸权国主导提供。美国基于其一枝独秀的国际政治经济实力，利用GATT这一国际组织平台提供全球贸易公共产品，并获取了最大的“私物化”利益。20世纪90年代以来，国际贸易公共产品的提供模式业事实上已逐渐发生改变，即转变为一种“二元混合模式”。这一模式同样具有两层涵义：第一，二元性，即当前国际贸易公共产品供给，已从原来以全球性贸易公共产品为主，转变为区域性与全球性贸易公共产品并行推进的二元结构。第二，混合性，即在由谁主导提供国际贸易公共产品上，霸权形态犹存，合作形态亦有，本文称之为混合模式。这表现在，一方面，美国虽然在WTO平台的主导地位式微，但是在已签署的多边与双边RTA中则保持霸权地位，试图继续主导未来国际贸易与投资规则的发展方向。另一方面，一些发展中国家包括墨西哥和智利以及东盟等，则利用自身的地缘政治经济特点，与众多国家签署双边及多边RTA，俨然成为全球RTA网络的“轴心”。^①而在亚太地区，美国、中国、日本以及东盟之间，还出现了在区域公共产品上供应竞争的局面。^②本文认为，以上这种二元混合模式将会在未来较长时期延续。需要注意的是如何协调好“二元”之间关系，同时避免“混合”可能带来的混乱。对此，WTO责无旁贷。一方面，WTO应对各类双边/多边RTA进行必要的规范和管理，^③以消除排他性和其他弊端。WTO总理事会于1996年2月下设了区域贸易协定委员会（CRTA），其任务就是对RTA进行审核和评估，^④下一步应该进一步完善和强化这一职能。另一方面，我们期待，当时机和条件成熟时，WTO能够及时将先行突破并取得实效的区域贸易公共产品，在多边平台进行全球性的整合与推广。

（四）中国应抓住机遇，承担历史责任，积极参与和主导全球贸易公共产品的供给

提供国际公共产品既是大国权力的或者影响力的体现，也是大国获得权力和影响力的来源。^⑤伊恩·克拉克认为：“霸权并不是简单的指一个国家因为具有物质条件而占据优势地位，相反，它是其它国家所认可的一种身份，对这种认可的回报就是要承担责任”。^⑥根据这个定义，一个大国只有承担国际责任才能够获得国际社会对其

① 张帆. 论构建中国的FTA战略[J]. 开放导报, 2004(5):76.

② 张春. 国际公共产品的供应竞争及其出路——亚太地区二元格局与中美新型大国关系建构[J]. 当代亚太, 2014(6); 王玉主. 区域公共产品供给与东亚合作主导权问题的超越[J]. 当代亚太, 2011(6).

③ 《关税与贸易总协定》（GATT）第24条、《服务贸易总协定》（GATS）第5条以及《乌拉圭多边回合贸易谈判关于第24条解释的备忘录》都对区域贸易协定问题做出了约束性的规定。

④ 盛斌. 区域贸易协定与多边贸易体制[J]. 世界经济, 1998(9):44.

⑤ 王玉主. 区域公共产品供给与东亚合作主导权问题的超越[J]. 当代亚太, 2011(6):81-82.

⑥ Ian Clark, "Bringing Hegemony Back in: the United States and International Order", *International Affairs*, 2009, 85(1):24.

大国地位的认可。而供给国际公共产品是体现国际责任的最主要的方式。^①近年来,美国承担国际责任和义务的能力和意愿都在下降,这已被多哈回合实际谈判历程所证明。特别值得关注的是,在特朗普当选美国总统后,美国对外政策上重返“孤立主义”动向明显,^②这对于当前同样处于危机后时期的世界经济来说并非幸事。为避免重蹈历史覆辙,每个国家特别是世界主要国家应该承担历史责任,坚定维护和推进全球多边贸易体制的发展。

2001年12月,中国正式加入WTO,也作为WTO的新成员加入到了多哈回合的谈判中。在多哈回合谈判进程中,中国发挥了积极的建设性作用。^③当然,凭心而论,多哈回合刚刚启动时,中国作为WTO的新成员,由于谈判经验不足,加之许多入世的承诺需要时间逐步实践消化,因此,在谈判的初期,我国的整体表现相对低调。这是可以理解的。^④时至今日,在多哈回合谈判陷入困境,欧美等对于推进谈判意兴阑珊的局面下,中国在全球多边贸易体制中的角色和作用变得日益重要。本文认为,在今后的多边贸易谈判中,中国可以将自身定位为以下两个角色:首先,成为谈判进程的积极推动者。目前,中国已发展成为世界第二大经济体和第一大货物出口国,积极推进全球贸易自由化进程,不仅有利于当前世界经济的复苏与发展,也符合中国自身的贸易利益要求。为了推进谈判,在谈判组织层面,中国可以借鉴曾经举办大连小型部长级会议的经验,尝试再次主办小型部长级会议。^⑤在谈判技术层面,中国也可以适当做出更大的市场准入承诺。毕竟,作为新兴市场国家,中国能够提供的最有价值的国际公共产品就是“中国消费”和相应的进口市场。^⑥正如习近平主席所言,“中国人民张开双臂欢迎各国人民搭乘中国发展的‘快车’、‘便车’。预计未来5年,中国将进口8万亿美元的商品、吸收6000亿美元的外来投资,对外投资总额将达到7500亿美元,出境旅游将达到7亿人次”。^⑦其次,成为谈判各方利益的协调者。作为崛起中的新兴工业化国家,中国一方面与WTO发达成员拥有重叠的贸易自由化利益,另一方面,作为世界上最大的发展中国家,中国自身的谈判立场又与发展中成员的谈判利益休戚相关。拥有双重身份的特殊地位,使中国可以成为南北沟通的桥梁和纽带,担当各方利益的协调者,从而保证最终谈判成果的南北平衡和利益均沾。^⑧

五、结语

综上所述,自上世纪90年代特别是新世纪以来,全球国际政治经济时代背景发

① 沈本秋. 美国霸权式微: 国际贸易公共产品供给的视角[J]. 国际论坛, 2011(3):2.

② 周琪, 付随鑫. 深度解析美国大选中的“特朗普现象”与“桑德斯现象”[J]. 国际经济评论, 2016(3):25.

③ Hongsong Liu, “China’s Proposing Behavior in Global Governance: The Cases of the WTO Doha Round Negotiation and G-20 Process”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2014, 57:121-137. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400208>.

④ Henry Gao, “From the Periphery to the Centre China’s Participation in WTO Negotiations”, *China Perspectives*, 2012, 1:60-61.

⑤ 张磊. 中国参与世界贸易组织决策机制的实践与策略: 以多哈回合谈判为例[J]. 世界经济研究, 2006(11):18.

⑥ 李计广. 世界贸易组织多哈回合谈判与中国的选择[J]. 世界经济与政治, 2013(5):150.

⑦ 搜狐网. 习近平在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲[EB/OL]. <http://news.sohu.com/20170118/n478995407.shtml?fi>.

⑧ Henry Gao, “From the Periphery to the Centre China’s Participation in WTO Negotiations”, *China Perspectives*, 2012, 1:63.

生了改变,美国主导提供全球贸易公共产品的能力下降,意愿降低,传统国际贸易公共产品的霸权提供模式遭遇危机。此外,GATT/WTO以往在发展问题上过多的历史“欠账”,区域性贸易公共产品的冲击,综合造成了多哈回合谈判进程缓慢,陷入困境。但是,WTO未来并不会走向“死亡”,因为世界仍然需要全球性贸易公共产品。而WTO必须适应形势发展,进行必要的体制机制改革以提高全球贸易公共产品的供给效率。当前国际贸易公共产品提供模式,已从传统的单一霸权模式转变为二元混合模式。中国作为崛起中的国际政治经济大国,不仅有能力而且应该有更强烈的意愿来参与和主导全球性贸易公共产品的提供,通过积极推动多哈回合谈判进程来树立自身全球性大国的形象。

【作者简介】张帆:上海对外经贸大学国际经贸学院副教授,经济学博士。研究方向:世界经济、国际政治经济学。

Doha Round Stalemate and the Future of WTO under the Perspective of International Public Goods Theory

ZHANG Fan

(Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 201620, China)

Abstract: Since the beginning in 2001, WTO Doha Round Negotiation has encountered so many difficulties and frustrations, and now is still in stalemate. Based on Public Goods Theory of IPE, this paper analyzed main reasons of Doha Round stalemate, and looked into the future of WTO. The main points of this paper are as follow: Before Doha Round, WTO can be regarded as a kind of global trade public goods for which USA stood at the dominant position to provide. Since entering the new century, with the declining of American hegemony, the capability and desire of providing international public goods by USA have been decreasing. As global trade public goods, GATT/WTO owes a lot to those developing members on development issues. Meanwhile, regional trade public goods exerted fierce strike on global trade public goods. All above factors gave rise to Doha Round stalemate. But, WTO is not going to “die”, because international community still need global trade public goods platform. As the same time, it does need reform to increase efficiency of providing global trade public goods. Now the mode of providing trade public goods in the world has been converting from unitary-hegemony mode to binary-mixture mode. During this process, China should try best to push Doha Round to succeed, and in this way, participate in and lead providing global trade public goods more actively than before.

Keywords: international public goods; WTO; Doha round; stalemate

(责任编辑:黄志瑾)