

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2024.04.004

WTO 的性质及其改革：基于规制经济学视角^{*}

吴朝阳¹ 吴 婵²

(1. 江西财经大学国际经贸学院, 南昌 330013; 2. 南昌工程学院经济贸易学院, 南昌 330013)

摘 要：WTO 多边贸易体制必须尽快改革已成国际社会共识。从国内外各界所提改革方案看，普遍缺乏科学的理论支撑以对 WTO 是什么、应具何种使命、应该做什么、应当怎么做等基本命题进行系统的规范性解释。本文从规制经济学视角审视 WTO 的性质及其改革，认为 WTO 应定性为致力于治理贸易领域国际市场失灵的多边规制组织，其存在的具体问题包括规制目标越位缺位、规制架构设计不合理、规制机制未与时俱进、规制能力建设不足以及规制供给滞后。具体改革建议包括对 WTO 的目标使命进行重新审视，对 WTO 的治理架构进行再造，多措并举提升 WTO 规制效能，加强边境内规制和社会性规制以及加强 WTO 规制能力建设。从改革策略看，建议借鉴乌拉圭回合经验，将 WTO 改革问题纳入多哈回合一体推进。从长远看，各方还应考虑将 WTO 升级为世界贸易与投资组织的必要性与可能性。

关键词：WTO 改革；国际市场失灵；规制经济学

中图分类号：F743/F744 **文献标识码：**A **文章编号：**2095 — 8072(2024)04 — 0055 — 14

21 世纪以来，有关 WTO 改革问题的探讨不绝于耳，2019 年末以来上诉机构停摆更是将其逼至墙角，对 WTO 进行必要改革已成国际社会共识。WTO 第十二届、第十三届贸易部长级会议以及 2023 年二十国集团领导人新德里峰会均明确表达了推进 WTO 改革的决心。作为第一货物贸易大国，我国坚定支持 WTO 多边贸易体制改革。2023 年 9 月 27 日习近平总书记在中共中央政治局集体学习时强调，我们要深刻认识参与 WTO 改革的重要性和紧迫性，积极参与 WTO 改革，完善细化全面深入参与 WTO 改革的中国方案。

尽管 WTO 最终改革方案必然是各方博弈的结果，但从规范的角度看，WTO 改革理应有一个正确的方向（吴朝阳和吴婵，2021）。为此至少应有两个前提：一是要对 WTO 的性质在新的历史时期进行更为科学的界定，并藉此对其目标使命进行重新认识；二是必须要有一个适切的理论对 WTO 进行更为合理的解释并支撑其改革。而这两点恰恰是迄今为止关于 WTO 改革的各种探讨与方案设计中最为缺乏的。为此，本文拟尝试从规制经济学视角对 WTO 的性质及目标使命进行重新辨识，并藉此提出相应的改革建议，冀望能对我国参与 WTO 改革过程中更好地发出中国声音、提供中国方案有所裨益。

^{*} 基金项目：本文受国家社会科学基金一般项目“规制经济学视角下多边贸易体制改革及其对策研究”（项目编号：19BJL106）资助。

一、文献综述

（一）WTO 陷入困境的原因

对此，学界观点主要包括：（1）WTO属性、目标使命、管理范围定位模糊。例如，Bhagwati（2001）认为富国恣意将与贸易有关的话题纳入谈判，实际上使WTO成为“多头鸟”和“百足虫”；韩玉军（2004）、Warwick Commission（2007）、宋泓（2020）以及徐秀军和林凯文（2022）等认为WTO目标、功能边界模糊是其重要缺陷；Lili & Yu(2019)指出WTO的自由贸易理念目前正面临广泛挑战。（2）WTO自身运行机制存在严重缺陷。对此，代表性观点是有国际贸易法之父之称的杰克逊(Jackson, 2001)提出的“七魔咒”论，该论认为政府间组织的定位、“成员驱动型”理念、协商一致规则、一揽子接受原则、绝对的最惠国待遇、成员方主权至上、对回合谈判早期收获的坚持是WTO面临的七大困境。（3）WTO难以因应国际政经格局的嬗变。黄志雄（2008）、Narlikar(2010)和李仲周（2018）等认为，WTO固有的地缘政治架构无法适应国际政治经济格局的演化是多哈回合谈判难以推进的重要原因。（4）WTO权威性乃至法理地位面临单边主义和区域主义的挑战。如程大为（2018）、洪俊杰和杨志浩（2018）以及全毅（2023）等指出，WTO正日益被单边主义和区域主义架空。陈安（2005）则强调美国滥用201、301条款是对多边贸易规则的公然蔑视：全球已生效的近300个特惠贸易安排（PTAs）中超过一半都涵盖了诸如竞争、补贴、边境内措施等规则，从而建立起更广泛的经济一体化。随着PTAs的快速发展，以WTO为核心的多边贸易体制必将受其影响（Ruvalcaba, 2018；World Bank, 2020）。黄河（2022）指出区域贸易协定在一定程度上将影响WTO的正常运转，尤其带有排斥性的区域贸易协定将进一步削弱多边主义。（5）面对价值链贸易、跨境电商、数字贸易等新议题治理滞后。一些学者认为WTO已不能适应全球范围内价值链贸易蓬勃发展的现实需要，在跨境电商和数字贸易等方面国际贸易规则严重缺位，国际社会必须对其改造升级（盛斌和陈帅，2015；Baldwin, 2012；管传靖，2018；张燕生等，2022；全毅，2023）。（6）WTO规制能力缺失。Richard & David（2004）以世界银行、国际货币基金组织为镜鉴，从经费预算、职员规模、组织架构设计、实际权力等方面对WTO规制能力缺失问题进行了较为全面深入的分析；李计广和郑育礼（2022）指出WTO在难以掌握完全信息的情况下，解决问题的能力不足、对新问题的反应不及时是制约其自身规制能力提升的重要因素。

（二）WTO 改革方案设计

对此，一些局部性的探讨主要集中在WTO制度设计尤其是运行机制方面。主要观点包括：（1）WTO应更公正、更民主、更团结、更包容（张向晨，2004、2018）。（2）对WTO进行结构性改革，在加强秘书处功能的同时增设政策咨询委员会和法律事务委员会（Blackhurst & Hartridge, 2004；Cottier, 2007），要提高秘

书处的执行能力,保障专家组和上诉机构成员对争端解决机制的实际掌控(Hoekman & Mavroidis, 2021; Wauters, 2021)。(3)改革“绿屋会谈”模式和协商一致原则,增强谈判透明度,更多采用开放的诸边决策机制(蒋红梅, 2004; 刘敬东, 2013; Rudolf & Hamid, 2017; 徐秀军和林凯文, 2022; 高疆, 2022),完善制度设计,加强上诉机构的独立性、公正性和非政治性(李计广等, 2023),改革贸易政策审议机制和通报机制(张耀元, 2022)等。

系统研究方面最具代表性的是“萨瑟兰报告”(萨瑟兰等, 2005)。该报告从WTO的角色定位、对区域主义的管控、与其他国际机构的关系、贸易争端解决机制和决策机制、秘书处和总干事地位等方面对WTO改革进行了探讨。之后英国华威委员会也推出了专题研究报告(Warwick Commission, 2007),其关于审慎多数决策原则、贸易争端现金处罚方式以及加强弱国贸易获益能力建设等提法具有一定新意。此外,南非国际事务研究所(SAIIA, 2015)主要从发展中国家视角对多边贸易治理体制进行了审视,指出WTO作为多边贸易的核心支柱必须尽快就价值链贸易、数字贸易等新议题进行讨论,并在谈判中尽可能平衡发达经济体和发展中经济体的利益。国际贸易与可持续发展中心和世界经济论坛联合发起的E15项目(ICTSD, 2016)从改进谈判功能、加强委员会作用、加强商业部门参与等方面为WTO提出了渐进式改革思路。德国贝塔斯曼基金会(Bertelsmann Stiftung, 2018)则从加强各成员方在农业支持、关税升级、政府干预、国内补贴等影响竞争的非关税政策方面的对话,以及为秘书处更多赋权等方面为重振WTO多边贸易治理开出了药方。

综上可知,国际社会对WTO改革问题关注已久。然而,现有研究在两方面仍存在不足:(1)缺乏对WTO性质这一根本问题的深入探讨。一定程度上讲,WTO的性质界定(即“WTO是什么”)应是探讨WTO改革问题的逻辑起点。对此,Bhagwati(2001)、韩玉军(2004)、Warwick Commission(2007)、Lili & Yu(2019)等虽已有提及,但并未深入阐述。(2)对WTO的研究缺乏系统的理论支撑。对此,盛斌(2001)、程大为(2007)、田丰(2015)、张帆(2017)等学者从政治经济学、博弈论、新制度经济学、国际公共产品等视角进行过有益尝试,但未对WTO是什么、应该做什么、应当怎么做等基本命题进行系统的规范性解释。由于缺乏对WTO性质的科学界定以及合适的理论支撑,各方所开药方也往往难治其本,难有说服力。

本文边际贡献在于:第一,直面“WTO是什么”这一根本性问题,以国际市场失灵及其治理为逻辑导向,尝试性地对WTO的性质进行客观辨析;第二,以规制经济学为理论支点,在对WTO的性质进行明确界定的基础上,对其存在的问题及改革思路进行规范性研究,探索性地回答WTO应该怎么改革的问题。

二、WTO的性质界定问题是其陷入困境的重要根源

客观而言,WTO正式协定性文本中并无关于其自身性质的直接界定,仅在相关介绍性文本中对其进行了碎片化阐释。例如,WTO官网在对其自身的简要介绍中

指出WTO是处理贸易规则的唯一国际组织,其主要功能是确保自由、顺畅、可预期的贸易流动;在其官方培训教材《Understanding the WTO》(WTO, 2015)中,WTO将其自身界定为“推动贸易自由化的组织”“谈判论坛”“一系列协定”“贸易争端解决场所”等。以上表述虽均有可取之处,但整体较为片面,且多为表象性阐释,未触及其实质本质。此外,该官方教材强调WTO在追求自由贸易之外,也高度重视公平贸易和公平竞争,这种“打补丁”式的阐述反映出各成员方在对WTO定位方面的随意性。在正式协定性文本中,对WTO性质最为贴近的论述体现在其核心协定《Agreement Establishing the World Trade Organization》中。该协定开篇即对WTO的目标使命进行了概括,强调WTO旨在提升成员方生活水平,保障充分就业,持续大幅提高国民收入和有效需求,扩大生产和贸易规模,优化全球资源配置,实现可持续发展,切实保护环境,确保发展中国家尤其是最不发达国家获得与其经济发展相适应的国际贸易增长份额。该表述可视为对WTO性质的间接表达。

仔细比较上述有关WTO性质的介绍性文本阐释和正式协定性文本表述,不难发现两者存在明显冲突。前者将WTO限定在贸易领域,更符合WTO的本义;后者则非常宽泛,不仅涉及促进国际货物和服务贸易的内容,更囊括了经济增长、充分就业、资源配置、生活水平提高、环境保护以及可持续发展等广泛要素。两类表述的不一致一方面反映出国际社会对WTO理解的含混,另一方面也凸显出各成员方在WTO性质界定方面的疏忽,没有意识到这是关乎WTO发展及改革方向的根本问题。从法理上讲,协定性文本表述应优先于介绍性阐释。然而,若采用上述协定性文本表述界定WTO的性质,则其涵盖的职责使命明显超出了贸易范畴,严重偏离其本义,这已成为WTO发展中不可承受之重。

各成员方之所以赋予WTO如此宽泛的定位和使命,其根源很大程度上可追溯至其前身GATT(关贸总协定)诞生的特定历史背景。众所周知,“现代贸易体系是在二战的废墟上产生的”(Van Grassek, 2013)。在1944年7月布雷顿森林会议组建国际复兴开发银行(IBRD)和国际货币基金组织(IMF)之后,1945年12月美国提出了“扩大世界贸易和就业议案”,并在1946年2月联合国经社理事会第一次会议期间呼吁召开贸易与就业会议,起草国际贸易组织(ITO)宪章,进行关税削减谈判。联合国经社理事会接受了美国的提议并设立了贸易与就业会议筹备委员会。1947年1月,联合国经社理事会贸易与就业会议筹备委员会第一次会议基本接受了美国提交的国际贸易组织宪章草稿(纽约草案),并在此基础上增加了一段关于经济发展的内容;1947年4~7月筹备委员会第二次会议就关税削减问题进行了谈判;1947年10月,23个初始成员方签署了《关税与贸易总协定》(GATT1947),并于当年底签署了“临时议定书”。由于当时各国面对的是一个保护主义盛行、发展停滞、失业率高涨的世界经济形势,同时美国最初的提案就包含了贸易和就业两大议题,而组织谈判的机构又是联合国经社理事会,所以GATT1947对自身的定位在贸易元素之外包含了充分就业、经济增长、生活水平提高等广泛内容。应该说,这是由特定的历史背景造

成的，在当时的确有其合理性。

然而遗憾的是，在GATT1947历经近半个世纪的“临时适用”最终在乌拉圭回合后期迎来第一次重大变革之时，各成员方不仅没有根据世界政治经济格局演化对WTO的性质及其职责使命进行重新审视和梳理，反而在原有基础上又增加了环境保护、可持续发展等更为宽泛的内容。由此可见，对WTO这一当今最为重要的全球经济治理主体，各成员方明显忽视了对其性质问题的审慎思考和界定，各种理念（如自由贸易、公平贸易）也缺乏一以贯之的理论支撑，从而导致在对其职责使命确定、谈判议题选定等方面存在随意性，并最终成为WTO发展与改革的重大甚至是根本性障碍。

三、规制经济学与 WTO 的性质界定

规制经济学创始于20世纪70年代。1970年美国学者阿尔弗雷德·卡恩（Alfred E. Kahn）在其著作《规制经济学：原理与制度》中首次对规制经济学进行了系统阐述（肖兴志和张伟广，2018）。1989年和1992年，随着斯蒂格勒的《产业组织和政府管制》以及植草益的《微观规制经济学》两部著作在国内的翻译出版，规制经济学被系统引入我国（王俊豪和王岭，2010）。规制经济学的研究指向主要是市场失灵及其治理；规制主体是政府部门，规制客体是市场主体；规制类型包括经济性规制和社会性规制；规制手段包括进入规制、价格规制、质量规制、信息规制等；规制理念包括加强规制、放松规制；规制的难点包括如何降低规制成本以及如何避免规制失灵、规制傀儡等问题。

自其创建以来，规制经济学在指导各国政府规制实践方面发挥了重要作用，在全球有着广泛影响，但不可否认的是，规制经济学的研究范畴目前仍主要集中于单个经济体内部。然而，国际社会同样存在市场失灵从而需要有效协调的规制。为此，曲振涛和杨恺钧（2006）、张红凤和杨慧（2011）等学者指出，规制经济学研究对象可以而且应当拓展至国际组织和超国际组织。许多学者如徐元国（2005）、杨楠（2013）、周念利等（2018）等也已尝试从规制经济学角度对服务贸易、资源性商品贸易、数字贸易等议题进行探索性研究。李计广和郑育礼（2022）更是从市场失灵和治理失灵两个层面对WTO改革问题进行了深入探讨。

本文认为，规制经济学事实上为各方更好地认知和解释WTO提供了一个绝佳视角，可视为WTO的重要理论基础和支撑，理由主要体现在如下方面：

（一）WTO 的部分内容可从规制经济学视角得到更好解释

例如，对于“农业协定”为何允许成员方自由使用“绿箱补贴”问题，WTO的现有解释是其对农业生产和贸易没有影响或影响极小。如此解释显然是较为牵强的，因为“绿箱补贴”同样可对农业生产和贸易产生直接且显著的影响。事实上，各成员方之所以获许对农业基础设施建设、农业研究、病虫害防治等予以补贴，是因为上述事项均为公共品或准公共品，对此私人部门不愿提供或供给的积极性不高，很大程

度上需要依靠政府提供，所以补贴在所难免。再如，WTO强调在推动自由贸易的同时，也高度关注公平贸易。但何为公平贸易？WTO并不能给出判断标准。然而，如果将WTO理解为一个致力于治理贸易领域的国际市场失灵的国际规制组织，那么自由贸易、公平贸易的政策诉求均可囊括其中，因为公平贸易的重要内容是反不正当竞争，而这正是市场失灵及其治理的重要内容。

（二）多边贸易治理体制由 GATT 时期侧重效率向 WTO 时期兼顾公平、公正、安全、可持续发展目标演化的事实也与规制理论由侧重经济性规制向兼顾社会性规制转变的理念暗合

GATT初期主要谈关税削减问题，东京回合开始就非关税壁垒问题进行谈判，乌拉圭回合议题延伸至服务贸易及与贸易有关的知识产权问题，总体而言侧重以经济运行效率为主的经济性规制。进入WTO时期，环境与贸易、发展中国家特殊差别待遇、可持续发展、公共安全等议题开始引起更多关注。这与规制理论与实践逐渐呈现由侧重经济性规制向兼顾社会性规制转变的趋势不谋而合，进一步印证了规制经济学适用于多边贸易体制的可行性与科学性。

（三）WTO 的宗旨、基本原则、议题的要旨很大程度上均指向国际市场失灵及其治理

市场失灵是经济体系运行中存在的普遍现象。治理市场失灵的前置问题是市场失灵的分类。长期以来，理论界对市场失灵的分类主要局限于单个经济体内部。王冰（2000）在系统梳理胡代光（1998）、斯蒂格利茨（1999）等学者对市场机制的相关分析基础上，将市场失灵划分为三类，即局限性市场失灵、缺陷性市场失灵和负面性市场失灵。其中，局限性市场失灵主要指在某些经济领域市场无法有效配置资源，必须由政府介入，例如公共品领域。缺陷性市场失灵主要指市场条件的不完全或者说市场本身存在的某些功能性缺陷导致的市场失灵。这种市场缺陷有可能是市场内部机制不健全、不完善导致的缺陷，例如交易成本高、信息不对称等问题，这可称为“正常的市场缺陷”；也有可能是在市场运行过程中遭受到非正常力量的干扰和破坏而导致的市场缺陷，例如协议性垄断、陷阱式广告与销售等行为造成的市场缺陷，这可称为“非正常的市场缺陷”。负面性市场失灵主要指市场机制本身运行良好，但其导致的结果不符合社会需要的价值判断标准，也即非价值品问题，如毒品交易、军火贸易、收入分配不均等。参考王冰（2000）对市场失灵的分类思路并将其拓展至国际市场领域，本文尝试将国际市场失灵做如下分类：（1）局限性国际市场失灵，主要指成员方经济体内部公共品提供以及国际贸易统计、贸易援助、技术培训等国际公共品提供方面存有局限性。（2）正常缺陷性国际市场失灵，主要指诸如关税与非关税壁垒导致交易成本过高、外部性的存在、公地悲剧（如渔业补贴）、信息不对称以及产权界定不清等国际市场自身的机制性缺陷导致的国际市场失灵。（3）非正常缺陷性国际市

场失灵，主要指协议性垄断（如石油输出国组织，OPEC）、脱钩断链、恶意倾销、人为出口限制等非正常扰动导致的国际市场失灵。（4）负面性国际市场失灵，主要指尽管国际市场机制本身没有问题，但其导致的结果却是国际社会所不愿看到的，具体表现在毒品贸易、军火贸易、各国贫富差距拉大、经济社会安全受到威胁等方面。

按照上述分类，WTO的宗旨、基本原则及大部分议题的设定均可从规制经济学治理市场失灵的角度予以解释。例如：在宗旨方面，扩大贸易规模、优化资源配置、保护环境、确保发展中国家尤其是最不发达国家获得与其经济发展相适应的国际贸易增长份额等均可纳入国际市场失灵治理范畴。在基本原则方面，最惠国待遇原则、自由贸易原则的重要指向在于降低交易成本；国民待遇原则、促进公平竞争原则的要义在于减少对国际市场的非正常扰动；透明度原则主要针对信息不对称问题；给予发展中国家尤其是最不发达国家更多关注原则侧重考虑的是负面性国际市场失灵的应对。在议题方面，关税和非关税壁垒的削减本质是要降低成员方之间的交易成本；TRIPS（与贸易有关的知识产权）的要义则在于产权界定问题；透明度、信息通报、贸易政策审议等议题重点在于解决信息不对称；农业补贴、渔业补贴议题的核心实质是针对公共品和公地悲剧问题；贸易与环境议题的要点在于治理贸易活动带来的环境负外部性；产业补贴、强制性技术转

让、国有企业、反倾销等议题的关键在于解决非正常扰动带来的缺陷性国际市场失灵；发展中国家特殊差别待遇、特殊保障条款、粮食安全、疫情防控和公共卫生等议题旨在改善非价值品带来的负面性国际市场失灵。国际市场失灵类型及其与WTO宗旨、原则、议题的对应关系（部分）见表1。

表 1 国际市场失灵类型及其与 WTO 宗旨、原则、议题的对应关系（部分）

		局限性国际市场失灵	正常缺陷性国际市场失灵	非正常缺陷性国际市场失灵	负面性国际市场失灵
宗旨	扩大贸易规模		●		
	优化资源配置	●	●	●	●
	可持续发展		●		●
原则	最惠国待遇		●		
	国民待遇			●	
	自由贸易		●		
	公平竞争			●	
	透明度		●		
	发展中国家待遇				●
	贸易壁垒削减		●		
	信息通报		●		
议题	贸易政策审议		●		
	农业补贴	●		●	
	渔业补贴		●	●	
	贸易与环境		●		●
	产业补贴	●		●	
	强制性技术转让		●	●	
	国有企业			●	
	反倾销			●	
	数字贸易	●	●		●
	粮食安全	●			●
	公共卫生	●	●		●
	贸易援助	●			●
	技术培训	●			

资料来源：根据WTO相关文件整理

由上可知，WTO的宗旨、原则及议题很大程度上可从规制经济学得到合理解释，有其合理性，为此，从规制经济学视角来看，多边贸易体系谈判的绝大部分成果是值得各方珍惜和维护的。此外，长期以来多边贸易谈判的要点实质是在肯定治理国际市场失灵正当性的同时，避免各方以此为借口行贸易保护之实，这也是谈判的核心价值所在。为此，本文认为，WTO本质上是一个“致力于治理贸易领域国际市场失灵的多边规制组织”。^①该界定的要点包括：第一，将WTO的职能范围限定于贸易领域；第二，将WTO的目标导向确定为治理贸易领域的国际市场失灵；第三，强调其作为国际规制组织的本性。

四、规制经济学视角下 WTO 存在的具体问题

（一）规制目标越位、缺位

如前所述，当前WTO目标使命的确立根植于二战后的特定历史背景，并在GATT1947基础上进一步膨化。目前来看，如果将WTO的性质界定为“致力于治理贸易领域国际市场失灵的多边规制组织”，那么当前WTO存在明显的越位之嫌，特别是其宗旨所包含的“提升成员方生活水平，保障充分就业，持续大幅提高国民收入和有效需求”以及“扩大生产”等内容，基本无涉国际市场失灵问题，已远超WTO应当考虑的范畴。与之相反，竞争性减税、行政性垄断（如OPEC、MSP^②）、粮食及战略性矿产资源出口限制等是导致国际市场失灵的重要诱因，理应受到重视，但对此WTO明显重视不够或因过于敏感而不愿触及。

（二）规制架构设计不合理

WTO以贸易部长级会议为最高决策机构，大致两年召开一次。在贸易部长级会议休会期间，由总理事会代行部长会议职能，总理事长任期一年，轮流坐庄。此外，总理事会实行“三位一体”的做法，同时履行争端解决职责和贸易政策审议职责，而争端解决机构和贸易政策审议机构又各设主席。秘书处负责WTO的日常行政工作，秘书处总干事名义上为WTO的“掌门人”。

上述规制架构存在诸多不合理之处，具体表现在：（1）贸易部长级会议两年乃至更长时间召开一次，难以及时处理重大问题，并且WTO是成员驱动型政府间组织的定位过于强调政府主权，在地缘政治格局日趋复杂的背景下使贸易部长级会议越来越步履维艰。（2）在贸易部长级会议这一最高决策层级存在的背景下总理事会实际上难有作为，总理事会主席实为“隐形人”，并且轮流坐庄的做法也难以保证总理事会主席的专业性和处理事务的连续性，此外“三位一体”的总理事会架构虽然形式上

① 从世界贸易组织的本义来看，其应聚焦贸易领域。对此，林桂军教授2022年6月23日在“WTO第十二届部长级会议及其成果评估”高端研讨会上也指出，WTO始终是一个贸易的平台，需要更多专注于贸易相关的议题。

② MSP(Minerals Security Partnership)即美国、欧盟、加拿大等11个国家及国家集团于2022年6月组建的西方矿产安全联盟——“矿产安全伙伴关系”，被视为矿产领域的OPEC。

突出了贸易争端解决和贸易政策审议的重要地位，但实质上不利于集中统一管理。

（3）尽管秘书处形式上是WTO的行政中枢，秘书处总干事被视为WTO“掌门人”，但实质上WTO对其秘书处特别是总干事的职责均未明确界定，在其官方描述的组织架构图中也未将秘书处纳入其中，秘书处及其总干事一定程度上已沦为“规制傀儡”。从实际运行效果来看，WTO在决策机制、组织架构方面存在的严重问题已日益成为其有效发挥多边贸易规制职能的桎梏。对此，WTO研究专家斯汀格（Steger，2007）坦言，“何为WTO？WTO就是成员方政府，仅此而已”。

（三）规制机制未与时俱进

WTO在规制机制方面存在的问题主要体现在三方面。一是协调一致决策原则实质为“大雁模式”，其弊端是随着WTO成员方的日益增多，领头雁已难以帮助带动其他大雁步调一致地往前飞。更为极端的是，由于发展水平悬殊，有些成员可能根本称不上大雁，或许只是小鸡，压根没办法飞起来。此外，该决策模式为个别成员出于自身利益故意搅局提供了便利。二是“一揽子接受”原则虽是WTO谈判尤其是回合谈判的通常做法，然而随着形势的发展，该做法已明显成为制约多边贸易体制持续健康发展的障碍。三是回合谈判制在成员方日益增加且议题不断拓展的情况下，谈判周期被迫拉长，例如肯尼亚回合（1964~1967）谈了3年，东京回合（1973~1979）谈了6年，乌拉圭回合（1986~1994）谈了8年，而2001年启动的多哈回合更是延宕20余年仍未结束。回合谈判周期不断拉长极大地打击了国际社会对WTO的信心，这是导致WTO陷入生存危机的重要因素。

（四）规制能力建设不足

作为一个至关重要的国际经济组织和全球治理的重要支柱，WTO 2022年预算仅为2.15亿美元，在WTO、IMF、WB（世界银行）三大国际经济组织中居末位，约为IMF的1/5，WB的1/13，甚至不及2015年成立的亚洲基础设施投资银行（AIIB）的预算。在职员规模方面，2022年WTO仅有623名职员，而IMF有2908名职员，WB职员规模更是多达12778名。不仅如此，WTO的预算长期以来基本不变，职员规模甚至有缩小之势，而IMF和WB在预算和职员规模两方面均呈扩张态势（表2）。预算及职员规模不足必然影响WTO的正常运行和规制能力的提升。

表2 2020~2022年WTO等国际组织年度预算与职员规模比较

	年度预算（亿美元）			职员规模（人）		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
WTO	2.15	2.15	2.15	624	627	623
IMF	11.29	12.14	12.14	2792	2826	2908
WB	27.21	27.87	28.52	12394	12528	12778
AIIB	1.95	2.11	2.17	326	370	--

注：WTO年度预算单位为瑞士法郎，2020~2022年预算规模均为1.97亿瑞士法郎，表中数据系根据2021年年度平均汇率折算。

资料来源：根据各国际组织官网数据整理所得

（五）规制供给滞后

目前来看，WTO多边贸易规制体系呈现由边境规制向边境内规制、经济性规制向社会性规制演化的趋势。不可否认，这种演化趋势有其时代性和合理性。但相比边境规制和经济性规制而言，WTO在边境内规制和社会性规制两方面的规制措施明显供给滞后，无法适应新形势发展需要。当前，涉及边境内规制的国有企业、产业补贴、数字贸易、供应链贸易等议题以及涉及社会性规制的劳工标准、粮食安全、环境保护、公共卫生等议题已成为各方关注的焦点。不可否认，WTO已高度重视边境内规制和社会性规制，但有效的规制措施创新仍然不足。

五、规制经济学视角下对 WTO 改革问题的若干设想

各界对WTO改革问题的探讨成果可谓汗牛充栋，所提方案也是层出不穷。本文在综合、借鉴各方改革方案的基础上，尝试从规制经济学视角对WTO改革提出若干设想。

（一）对 WTO 的目标使命进行重新审视，正本清源、减负瘦身、回归本位

性质和目标使命的合理界定是任何国际组织首先必须明确的根本问题。根据前文分析，本文认为WTO首先应回归贸易本位，将之前目标使命中超出贸易范畴的其他经济社会元素尽可能剔除。其次，应聚焦贸易领域的国际市场失灵治理，以此统领自由贸易、公平贸易等理念，以此为WTO改革发展指明方向。再次，在以上基础上，斟酌各类国际市场失灵的轻重缓急和谈判的难易程度，重新确定其目标使命。最后，WTO新目标使命的确立不宜贪大求全，应尽可能考虑实际达成的可能性。

（二）对 WTO 的治理架构进行再造

具体改造要点包括：（1）缩短贸易部长级会议召开的周期，改为每年召开一次。贸易部长级会议类似于WB、IMF的理事会，为WTO最高决策机构。但WB、IMF两者的理事会均每年召开一次会议。（2）在各成员方主权进一步让渡的基础上，废除“三位一体”的总理事会制度，对总理事会进行充分赋权，明确总理事会理事长为WTO的实际掌门人并将其推向前台，且理事长一职不再轮流坐庄，而是通过严格遴选产生，实行固定任期。（3）在总理事会之下设立规则委员会、秘书处和规则执行局。其中规则委员会负责WTO规则的制定、修订及解释工作，相当于立法机构；秘书处负责处理WTO的日常行政工作；规则执行局负责WTO规则的具体执行，相当于司法机构。三者独立运行并分别定期向总理事会报告工作。（4）规则执行局下设贸易政策审议机构和贸易争端解决机构。其中贸易政策审议机构主要致力于对成员方执行WTO规则的情况进行系统性周期性审查，对成员方执行规则不力之处要督促其限期整改到位；贸易争端解决机构主要致力于贸易争端个案的裁决，同时应适当扩大上诉机构大法官规模。贸易政策审议机构和贸易争端解决机构两者的决定都应有

约束力和强制力。前者是主动、系统执行WTO规则的机构，后者是被动、个案式执行WTO规则的机构。两者分工协调，共同推动确保WTO规则的落实，使规则执行局成为WTO履行多边贸易规制使命的核心机制。

（三）多措并举提升 WTO 规制效能

第一，对协调一致决策原则进行适当改革。协调一致原则是WTO的核心价值观之一，长期以来在重大问题决策方面保证了各方的利益表达权，也是其区别于其他国际组织的特色，不宜完全放弃。为此，建议对协调一致原则进行两大改革：一是改“大雁模式”为“赛车模式”，借鉴国内规制实践中竞争性规制引入竞争、打破垄断的做法，积极推行开放的诸边机制，针对某些议题允许感兴趣的成员小范围讨论、谈判，仍然采用协调一致原则，但达成的是诸边协定，所有其他成员可择机自愿加入协定；二是对于诸边机制之外的议题，采用绝大多数通过原则，门槛可设置在90%甚至更高比例，以此在最大限度保证WTO和谐性的同时，增加搅局者搅局的难度。第二，放松“一揽子接受”要求，以步步为营战略代替，不断以新的谈判成果重拾各方对多边贸易体制的信心。第三，不再采用回合谈判制。建议各方重新梳理并精简多哈回合谈判议题，尽早结束多哈回合谈判，在此之后轻装上阵，不再启动大规模的回合谈判。

（四）加强 WTO 规制能力建设

目前来看，WTO预算可谓捉襟见肘。由于预算不足，事实上WTO早在2019年便已陷入停摆危机。预算短缺自然无法组织更多交流和谈判，无法产出更多规制成果，自然也限制了职员规模的扩大。预算短缺、职员规模不足的必然结果是难以支撑WTO的持续健康发展。为此，建议各方在新一轮改革中高度关注WTO预算及职员规模问题，从而加强WTO规制能力建设，力争为这一全球至关重要的国际规制组织注入更多发展动力。

（五）巩固边境规制和经济性规制，加强边境内规制和社会性规制

事实上，经过70余年的发展和八个回合的谈判，GATT/WTO多边贸易规制体系在边境规制和经济性规制两方面已取得丰硕成果。对此，目前及今后之关键在于巩固和监督执行。相反，各方应加强对边境内规制和社会性规制的研究与沟通。此外WTO还应加强与联合国环境规划署、联合国粮农组织、世界卫生组织、国际劳工组织、世界知识产权组织等国际机构的协调合作，力争逐步弥合在边境内规制和社会性规制两方面的治理赤字。

（六）重视 WTO 改革策略和方向

在改革策略方面，建议借鉴乌拉圭回合的经验，在精简多哈回合现有议题的基础上，将WTO改革问题纳入谈判，力争在结束多哈回合的同时，顺势完成WTO新一轮改革。当然，鉴于RCEP、CPTPP等区域性自贸协定均已超越贸易范畴拓展至投资领

域,以及2023年7月WTO《促进发展的投资便利化协定》谈判成功结束从而将投资问题正式纳入自身规制体系这一重大事实,各方还应考虑将WTO升级更名为“世界贸易与投资组织”的必要性与可能性。^①如此,则有望与WB、IMF一道,在联合国框架下形成“货币—金融—贸易—投资”四位一体相对完整的全球经济治理体系。

参考文献

- [1] 陈安.十年来美国单边主义与WTO多边主义交锋的三大回合(下)——“201条款”争端之法理探源和展望[J].世界贸易组织动态与研究,2005(6):16-23.
- [2] 程大为.WTO体系的矛盾与和谐WTO体系的构建[J].中国人民大学学报,2007(1):98-105.
- [3] 程大为.维护多边贸易体系是全球贸易治理当务之急[J].国家治理,2018(27): 31-34.
- [4] 崔凡.从《多边投资协定》谈多边贸易体向投资领域的拓展[J].国际贸易问题,1998(10):30-33.
- [5] 高疆.全球化变局中的世贸组织改革:困境、分歧与前路[J].世界经济研究,2022(11):31-42.
- [6] 管传靖.全球价值链扩展与多边贸易体制的变革[J].外交评论(外交学院学报),2018(6):31-71.
- [7] 韩玉军.WTO多边贸易体系的缺陷及其改革[J].国际经贸探索,2004(2):50-53.
- [8] 胡代光.新凯恩斯主义经济学的核心命题、政策含义和对它的评析[J].经济学动态,1998(2):48-52.
- [9] 洪俊杰,杨志浩.从历史看中美贸易摩擦[J].财经智库,2018(4):36-47.
- [10] 黄河.多边贸易体制变革下的区域公共产品供给与中国角色[J].当代世界,2022(12):28-32.
- [11] 黄志雄.效率和公平视角下的WTO多哈回合谈判与多边贸易体制的完善[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2008(5):694-699.
- [12] 蒋红梅.论WTO决策机制与改革[J].中国软科学,2004(8):46-50.
- [13] 李计广,郑育礼,田丰.WTO争端解决机制改革的经济学分析[J].亚太经济,2023(2):46-56.
- [14] 李仲周.WTO改革,谨防误入歧途[J].WTO经济导刊,2018(11):61-62.
- [15] 李计广,郑育礼.“双失灵理论”视角下的WTO改革与路径[J].国际贸易,2022(11):50-56.
- [16] 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): 87-94.
- [17] 全毅.国际经贸规则重构与WTO改革前景[J].经济学家,2023(1):109-118.
- [18] 曲振涛,杨恺钧.规制经济学[M].上海:复旦大学出版社,2006.
- [19] 萨瑟兰,等.WTO的未来:阐释新千年中的体制性挑战[M].刘敬东,等译.北京:中国财政经济出版社,2005.
- [20] 盛斌,陈帅.全球价值链如何改变了贸易政策:对产业升级的影响和启示[J].国际经济评论,2015(1):85-97.
- [21] 盛斌.WTO体制、规则与谈判:一个博弈论的经济分析[J].世界经济,2001(12): 3-12.
- [22] 斯蒂格利茨.社会主义向何处去(中文版)[M].长春:吉林人民出版社,1999.
- [23] 宋泓.多边贸易体制制度设计与改革前景[J].世界经济与政治,2020(10):133-160.
- [24] 田丰.世界贸易组织争端解决机制的经济学研究新进展[J].经济学动态,2015(2):145-156.
- [25] 王冰.市场失灵理论的新发展与类型划分[J].学术研究,2000(9):37-41.
- [26] 王俊豪,王岭.国内管制经济学的发展、理论前沿与热点问题[J].财经论丛,2010(6):1-9.
- [27] 吴朝阳,吴婵.WTO改革:代表性成员立场比较与前景展望[J].国际贸易,2021(9):61-68.
- [28] 肖兴志,张伟广.中国规制经济学发展轨迹与特征分析——基于CSSCI期刊的文献计量考察[J].财经论丛,2018(11):104-112.
- [29] 徐秀军,林凯文.国际经济议程政治化与世界贸易组织改革困境[J].国际经济与政治,2022(10):101-168.
- [30] 徐元国.发达国家服务贸易规制的比较分析与启示[J].国际贸易问题,2005(6):95-99.
- [31] 杨楠.WTO对自然资源产品国际贸易的规制及中国立场[D].吉林大学,2013.
- [32] 张向晨.美国301调查违反WTO最基本精神[J].WTO经济导刊,2018(4):51.

① 事实上,国际社会对多边投资及其规范问题的探讨由来已久。早在1995年5月,OECD成员国便就《多边投资协定》(MAI)启动了为期3年的谈判。之后,国内众多学者对其进行了广泛讨论。如崔凡(1998)便指出,多边贸易体系向投资领域扩展非常必要,但由此带来的问题使多边贸易体系的性质与特征也将随之发生根本性变化。

- [33] 张向晨.中国加入WTO两年半的回顾和思考[J].战略与管理,2004(3):11-23.
- [34] 张燕生,裴长洪,毕吉耀,等.中国与世界贸易组织:回顾与展望[J].国际经济评论,2022(1):9-30.
- [35] 张耀元.世界贸易组织透明度机制整体改革研究[J].世界经济研究,2022(3):80-91.
- [36] 张红凤,杨慧.规制经济学沿革的内在逻辑及发展方向[J].中国社会科学,2011(6):56-66.
- [37] 张帆.国际公共产品理论视角下的多哈回合困境与WTO的未来[J].上海对外经贸大学学报,2017(4): 5-17.
- [38] 周念利,李玉昊,刘东.多边数字贸易规制的发展趋向探究——基于WTO主要成员的最新提案[J].亚太经济, 2018(2):46-54.
- [39] Baldwin, R. E., WTO 2.0: Global Governance of Supply-Chain Trade, CEPR Policy Insight, No. 64, 2012:1-24.
- [40] Bertelsmann Stiftung, Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization, 2018.
- [41] Bhagwati, J., “After Seattle: Free Trade and the WTO” , *International Affairs*, 2001,77(1): 15-30.
- [42] Blackhurst, R., and D. Hartridge, “Improving the Capacity of WTO Institutions to Fulfil Their Mandate” , *Journal of International Economic Law*, 2004, 7(3): 705-716.
- [43] Cottier, T., “Preparing for Structural Reform in the WTO” , *Journal of International Economic Law*, 2007, 10(3): 497-508.
- [44] Hoekman, B., and P. C. Mavroidis, “ WTO Reform: Back to the Past to Build for the Future” , *Global Policy*, 2021, 12: 5-12.
- [45] ICTSD, Strengthening the Global Trade and Investment System for Sustainable Development in the 21st Century, 2016.
- [46] Jackson, J., “The WTO Constitution and Proposed Reform: Seven Mantras Revisited” , *Journal of International Economic Law*, 2001, 4(1): 67-78.
- [47] Lili, Y. I., and M. Yu, *World Trade Evolution: Growth, Productivity and Employment*, London, New York: Routledge, 2019.
- [48] Narlikar, A., “New Powers in the Club: The Challenges of Global Trade Governance” , *International Affairs*, 2010, 86(3): 717-728.
- [49] Ruvalcaba, J., “What We Have Lost with the TPP: Value-Driven Trade, a Trigger for WTO Reform” , *Arizona Journal of International & Comparative Law*, 2018, 35(2): 349-376.
- [50] Rudolf, A., and M. Hamid, Plurilateral Trade Agreements: An Escape Route for the WTO?(2024-02-10) [2024-06-13].<https://www.wto-ilibrary.org/content/papers/25189808/206/read>.
- [51] Richard, B., and H. David, “Improving the Capacity of WTO Institutions to Fulfil Their Mandate” , *Journal of International Economics Law*, 2004,7(3):705-716.
- [52] SAIIA, WTO Project: Restoring Multilateral Trade Co-Operation, 2015.
- [53] Warwick Commission, The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward? Coventry: The University of Warwick, 2007.
- [54] Van Grasse, C., The History and Future of the World Trade Organization, World Trade Organization, 2013.
- [55] World Bank, *Handbook of Deep Trade Agreements*, World Bank Publications, 2020.
- [56] WTO, Understanding the WTO, World Trade Organization, 2015.
- [57] Wauters, J. M., “The Role of the WTO Secretariat in WTO Disputes-Silent Witness or Ghost Expert?” *Global Policy*, 2021, 12: 83-91.

【作者简介】吴朝阳:江西财经大学国际经贸学院教授,博士生导师。研究方向:WTO/FTA、大宗商品价格。

吴 婵(通信作者):南昌工程学院讲师,经济学博士。研究方向:WTO/FTA。

The Nature of the WTO and Its Reform: From the Perspective of Regulatory Economics

WU Zhao-yang¹ & WU Chan²

(1. Institute of International and Economics, Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330013, China;

2. Institute of Economics and Trades, Nanchang Institute of Technology, Nanchang 330013, China)

Abstract: It has become an international consensus that the WTO multilateral trading system must be reformed as soon as possible. Judging from the reform plans proposed by various circles at home and abroad, there is a general lack of scientific theoretical support to systematically and normatively explain the basic propositions such as what the WTO is, what its mission should be, what it should do, and how it should be done and so on. This paper examines the WTO and its reform from the perspective of regulatory economics, and argues that the WTO should be defined as a multilateral regulatory organization committed to the governance of international market failures in the field of trade. The specific problems include offside and absence of target and mission, the design of the regulatory framework needs to be optimized, the efficiency of the operating mechanism needs to be improved, the lack of regulatory capacity building and the lagging supply of new rules. The specific reform proposals include re-examining the goal and mission of the WTO, optimizing the governance structure of the WTO, taking multiple measures to improve the effectiveness of WTO regulation, strengthening the capacity building of WTO regulations, and strengthening border regulation and social regulation. From the perspective of reform strategy, this paper proposes to learn from the experience of the Uruguay Round and integrate the reform of WTO into the Doha Round. In the long run, all parties should also consider the necessity and possibility of upgrading WTO into a world trade and investment organization.

Keywords: WTO reform; international market failure; regulatory economics

(责任编辑：吴素梅)

(上接第36页)

New Developments in WTO Environment and Trade Issues and China's Contribution

HE Xiao-yong¹ & LUO Zhen²

(1. School of International Finance and Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200050, China;

2. School of International Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200050, China)

Abstract: The traditional multilateral environmental negotiations are difficult to advance, and the negative impact of regional environmental rules is expanding, the objective demand for the supply of environmental rules has triggered a new exploration of the WTO to promote environmental and trade issues. In recent years, the WTO has made positive progress in a number of specific areas of environmental issues such as fishery subsidies, plastics trade, environmental sustainability, and fossil fuel subsidies, and the three environmental protection initiatives launched in the form of open plurilateral negotiations have been widely supported by many members by adopting a soft law regulatory model and strengthening the coordination and interaction between environmental rules, showing a new trend of the WTO reinvigorating its negotiation function on environmental and trade issues. Based on its own practical experience, China has gradually become a major player in this issue, and has continuously contributed Chinese solutions and wisdom to global environmental governance.

Keywords: WTO; environment and trade; regional trade agreements; plurilateral negotiations

(责任编辑：山草)