

G20峰会给打开WTO改革局面带来重要契机



智库观点

■陆燕

2018年二十国集团(G20)领导人第十三次峰会于11月30日至12月1日在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯举行。今年适逢G20领导人峰会机制启动10周年,也是全球经济治理的一个重要关口。近年国际格局加速演变,全球发展深层次矛盾突出,保护主义、单边主义思潮抬头,大国间贸易紧张局势加剧,多边贸易体制受到冲击,世界经济发展环境面临诸多风险和不确定性。在当前形势下,世界贸易组织(WTO)改革问题正成为各方争论和矛盾的焦点。此次峰会被认为是各国加强政策协调,推进WTO改革进程的一个重要契机。

WTO遭遇成立以来最严峻的危机

在全球经济治理中,以WTO为代表的多边贸易体制及其规则是经济全球化发展的最基本保障。它通过组织多边贸易谈判,管理多边贸易协定,解决成员国间贸易争端等途径,加强了国际间的经济协调,极大促进了世界经济贸易。然而,多边贸易体制发展到今天正遭遇极大挑战,WTO正面临自建立以来最困难的时刻。这既有来自美国的单边主义、贸易保护主义的冲击,也有WTO自身亟待改革创新的内在动因。

第一,WTO规则体系已落后于世界经济贸易发展现实。WTO规则是经济全球化的重要制度保障。WTO建立20余年来,新兴经济体崛起,全球科技革命蓬勃发展,数字经济迅速扩展,全球价值链布局深刻变化。但WTO规则未能与时俱进,规则供给不足,在完善已有规则、制定新规则上反而被削弱和边缘化,导致全球多边贸易治理严重滞后于急剧变化的世界经济。去年底举行的WTO第11届部长级会议成果单薄,关键议题未能获得突破,甚至未能就相关谈判议题达成工作计划。为提高WTO的相关性和适应性,应对当前和未来挑战,焕发多边贸易体制活力,有必要推进WTO体系现代化,让其在全球经济治理中发挥应有作用。

第二,WTO谈判功能和决策效率低下日渐凸显。促进规则制定是WTO一项重要职能,但WTO建立以来,多边贸易谈判只在有限程度上取得进展,在一些关键的领域还没有取得令人满意的结果。迄今WTO框架下未能完成一轮多边谈判,因利益分歧、诉求不同,使164个成员达成协商一致的决定极为困难。在另一边,通过双边或区域贸易协定实现更深入融合的动力持续增强,且这种动力近年更有加速趋势。

今年,全球区域和双边贸易协定谈判出现新的重要进展。在美国退出后,TPP原11个国家最终签署了全面进步的跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP);欧日签署经济伙伴关系协定;美韩签署新版自贸协定;美墨加达成新的自贸协定(USMCA);欧盟与新

学者观察

■迟福林

改革开放40年,中国通过建立并不断完善社会主义市场经济体制,极大地激发了市场活力与经济增长,实现了GDP年均9.5%、人均GDP年均8.5%的增长,经济总量占全球的比重由1.8%上升至15%;2013—2017年,中国对世界经济增长的年均贡献率超过30%。实践证明,“改革开放这场中国的第二次革命,不仅深刻改变了中国,也深刻影响了世界。”

中国开始进入工业化后期,推动制造业转型升级为中欧合作提供新机遇

改革开放40年,中国成功实现从工业化前期到工业化后期的历史性跨越,主要得益于以处理好政府与市场关系为重点的市场化改革;得益于打开国门积极融入全球市场。

以产权保护为重点强化民营经济发展的法治保障。民营经济的发展是改革开放40年的重大成果,是推进制造业转型升级的主体力量。当前,制造业转型升级的突出矛盾在于民营经济发展的不确定性加大,有些民营企业面临着生存和发展的严重困难。对此,既需要采取强有力的政策与举措,应对民营经济面临的困难与危机,更需要抓紧研究制定一部《民营经济促进法》,奠定民营经济稳定发展的法治保障基础。与此同时,以降低制度性交易成本为重点重塑“中国制造”的竞争优

在当前形势下,G20要坚持并重申维护一个强有力和高效的多边贸易体制的决心,推动多边体制继续成为全球贸易治理的核心机制。期待各方能够进一步凝聚支持多边贸易体制的共识,并展现行动力,对全球贸易体制的完善与改革提供指引,推进多边贸易体制更好地造福全人类。

加坡签署自贸协定;美欧同意开展“零关税、零非关税壁垒、非汽车工业零补贴”的贸易谈判;美日就启动货物贸易协定谈判达成协议等。各国致力于签署双边和区域贸易协议,势必重塑相关国家的经贸关系。面对这种态势,要维护WTO在经贸规则制定中的核心地位,有必要增强多边谈判的灵活性,并探讨适用更有效率的谈判模式。

第三,WTO争端解决机制恐将陷入瘫痪。作为世贸组织中负责裁决贸易争端的“最高法院”,WTO争端解决机制(DSB)被誉为“WTO皇冠上的明珠”,它保障了WTO原则及规则的有效落实和执行。WTO成立以来,争端解决机制受理了544起案件,其中有一半的案件由争端方协商解决,另一半案件由专家组及上诉机构作出裁决,而且其裁决得到了尊重和执行。争端解决机制的正常有效运行,为解决成员间的贸易纠纷、保障国际贸易可预见性、维护多边贸易体制稳定发挥了重要作用。

但因美国阻挠DSB上诉机构成员的遴选进程,目前上诉机构濒临瘫痪局面。世贸组织上诉机构由7名成员组成,目前仅3名成员在任。若上诉机构成员不能及时纳新,最近将于2019年12月DSB恐将“熄火”。一旦出现这种情形,相当于全球贸易治理倒退20年。包括中国在内的60多个WTO成员已联署提案,努力推动尽快启动遴选程序。如何打破上诉机构成员遴选僵局、恢复争端解决机制正常运作是WTO面临的最迫切挑战。

第四,全球日益增长的贸易紧张局势对WTO造成前所未有的冲击。近年特朗普政府开始公开质疑多边规则和机制的合理性,批评世贸组织“对美国不公”,要求WTO全面改革,口头上多次威胁“退出WTO”,行动上更是不断绕开WTO原则和规则,采用国内法对其他贸易伙伴实施贸易保护甚至发动贸易战。在全球贸易冲突加剧中,WTO非但制止不了“贸易战”,反而“贸易战”正在摧毁WTO。为维护WTO的完整性,避免美国退出WTO,同时实现共同诉求,欧

全面深化改革开放的中国与中欧合作

与实体经济融资需求相匹配的普惠金融问题,降低民营企业融资成本;三是着力破除能源、交通等领域的垄断格局和利益藩篱,为民营企业提供公平竞争的市场环境。

中国制造业转型升级为中欧经济合作提供新的机遇。中国拥有世界第一的人才规模和世界第二的研发投入,但受体制政策因素的束缚,人才规模和研发投入规模优势还难以充分转化为自主创新优势和市场竞争优势。科技成果转化率30%左右的现状与欧盟国家60%—70%的水平相比,差距甚大。由此,需要中欧在数字化、智能化等方面加强合作;需要中国为此作出贸易投资自由化、便利化的制度与政策安排;需要尽快促进中欧达成投资协定。

中国开始进入消费新时代,释放巨大内需潜力,将为中欧服务贸易发展创造巨大的市场空间

40年来,中国实现了从短缺经济社会到消费新时代的历史性提升。进入消费新时代,城乡居民的消费结构正由物质型消费为主向服务型消费为主转型升级,并蕴藏着巨大的内需潜力。预计到2020年,城镇居民服务型消费比重将由目前的45%左右提高到50%左右。

把服务业市场开放作为深化供给侧结构性改革的重大任务。在服务型消费快速增长的条件下,预计到2020年,中国居民消费需求规模将由2017年的37万亿元增长到48万亿—50万亿元。适应消费结构升级的大趋势,关键要以服务业市场开放释放市场化改革的新红利;打破服务业领域的行政垄断与市场垄断,推动服务业向社会资本全面开放;推动服务业领域国有资本战略性调整;形成市场决定服务价格的新机制。

日加强了与美国的合作。自去年底,欧美日率先发起“三方会谈”,表示要加强合作,联手改革WTO。此后,美欧成立WTO改革“执行工作组”,任务是解决共同关注的各种问题,包括WTO改革问题。

第五,WTO改革与中美贸易摩擦缠绕在一起也是推动改革的一个动因。特朗普政府执政后发布的第一份《国家安全战略》,明确视中国为直接威胁和竞争对手。今年中美贸易摩擦更成为国际社会关注的焦点。而籍WTO改革之机,解决“对中国不满”的意图也愈加明显。从美欧日等提出的改革建议及表达的观点看,相关内容都是中美经贸摩擦中某些争议问题,虽然没有点名中国,但矛头所向世人皆知。他们认为,中国的产业补贴、国有企业、强制技术转移等构成了歧视性做法,扭曲了市场竞争,是不公平贸易行为。WTO改革就是要解决他们与中国经贸关系中的焦点问题,要对中国的发展模式和经济体制进行约束,要取消中国发展中成员身份。

新一轮WTO改革正在探讨中

无疑,世贸组织正面临一个具有挑战的历史性时刻。成员们需要讨论如何更好地应对迅速发展的贸易紧张局势,如何解决因美国阻挠填补上诉机构空缺成员而导致的僵局,以及如何处理更长期的问题,即如何重振其谈判功能并加强其经常性的非谈判机构的工作。

回望历史,WTO改革并非新话题。自1995年成立以来,尤其近10年,WTO改革始终是各成员讨论的中心话题,但未能取得重大进展。面对WTO的困境与挑战,自去年年底以来,有关WTO改革的话题持续升温。大国间纷纷展开WTO外交,官方、智库、学界等国际层面的交流与辩论明显频繁,主要成员也在权衡改革的可能方法。随着美欧日“三方合作”推进、欧盟发布“WTO现代化概念文件”及渥太华会议举行,推进WTO改革日渐形成共识。近期国际货币基金组织、世界银行和世贸组织联合发布《重振贸易和包容性经济增长》报告,呼吁推动全球贸易一体化改革,重振多边贸易体系。

在一系列讨论和建议中,中国与欧盟也成立一个高级别工作组,就WTO改革问题展开交流与协商。中国已经决定与欧盟就上诉机构改革形成联合提案,也将在不久后提出自己的WTO改革方案。近期,中国对WTO改革问题提出三个基本原则和五点主张,支持对世贸组织进行必要的改革,以增强世贸组织的有效性和权威性。

今年恰逢多边贸易体制诞生70周年。70年来,多边贸易体制历经巨大变革与成长,始终致力于应对全球化发展中日趋复杂的贸易关系带来的严峻挑战,致力于不断探索构建一个互利的国际经贸政策制度。多边贸易体制的一整套以规则为基础的政策承诺,推动世界市场开放无论在广度上、深度上不断有新突破,对增强贸易领域的稳定性、可预见性、公正性作出了重要贡献。无疑,多边贸易体制需要根据世界贸易发展趋势和贸易环境变化作出相应完善和调整。因为只有能够积极回应贸易现实的真正诉求,才会在全球贸易治理中继续发挥核心作用。各成员也要正视多边贸易体制面临的挑战,继续深化贸易投资合作,保持市场开放,齐心协力完善全球贸

易体制,而不是摧毁这一体制。一个有效的、富有活力的多边贸易体制对于保障全球经济增长和应对21世纪的全球挑战至关重要。

应该说,目前WTO新一轮改革正在酝酿中,尚处于提出动议阶段,改革议程并未启动,各方在WTO如何改革及改革举措等重大问题上也尚未形成一致意见。这需要各方深入交换意见,缩小分歧、扩大共识。要看到,WTO的困境与挑战是长期积累的结果,未来WTO改革将是一个长期过程,是一项极具挑战性的工作。可以预计,WTO改革将是全球治理和全球发展的关键议题,围绕多边贸易体制基本原则、规则制定和发展方向的斗争将持续存在甚至白热化。

G20峰会对WTO改革提出方向指引

G20是当今国际经济合作与全球经济治理的首要平台。G20成员的国内生产总值占全球的约85%,贸易额占全球的近80%,对外投资额占全球约80%。G20的20个成员都是WTO成员。可见,G20成员是维护全球经济增长和推动全球经济治理变革的关键因素。在当前形势下,G20要坚持并重申维护一个强有力和高效的多边贸易体制的决心,推动多边体制继续成为全球贸易治理的核心机制。期待各方能够进一步凝聚支持多边贸易体制的共识,并展现行动力,对全球贸易体制的完善与改革提供指引,推进多边贸易体制更好地造福全人类。

一是坚定维护以规则为基础的多边贸易体制。要坚持多边贸易体制的核心价值和基本原则,旗帜鲜明抵制单边主义、保护主义。WTO应推动国际经济秩序向合理化方向发展,通过加强对话与行动来降低风险,恢复对国际贸易的信心。规则是可持续的解决成员国间贸易争端的关键所在。各方应保持市场开放,坚持规则导向,探寻建立和完善多边贸易新规则,与时俱进改革多边贸易体制,最终建立一个更强大、更公平、更适应未来的全球贸易体系,为世界经济增长提供强劲动力和稳定环境。

二是支持推进WTO改革与现代化进程。WTO改革的目的是推动WTO规则与时俱进,加强世贸组织的效力,让其在全球经济治理中更好地发挥作用。但完善贸易制度向来并非易事。要加强成员间在国际经贸政策中的协调,共同寻求合适的解决方案,化解多边贸易体制面临的系统性危机,确保世贸组织各项功能的正常运转。WTO改革应当平衡发达国家和发展中国家的利益,保障发展中成员的发展利益,在规则制定中维护广大发展中国家的发展利益和诉求,确保他们的发展空间。

三是推进WTO改革应坚持平等磋商。规则应该由国际社会共同制定。未来WTO改革绝不应该根据特定国家单方面要求进行,WTO也不应被用来满足特定国家的需要。应该寻求的是,加强成员间对当前国际贸易发展的建设性对话和讨论,使各成员都能有效参与、共同协商,来改进和提升基于规则的贸易体系,为各国营造共同的发展机遇和空间。坚决反对借改革之名行保护主义之实,损害别国根本利益。

(作者系商务部国际贸易经济合作研究院世界经济研究所副所长、研究员)

售环节还需要在此基础上征收16%的增值税,这使得进口药品价格上升约30%左右。目前,大部分发达国家对药品进口增值税进行减免,欧洲的平均水平为8.8%,有的国家为0。建议在进一步降低关税总水平的同时,大幅降低或取消药品、常见病所使用的医疗器械进口增值税及重要日用消费品进口环节增值税;尽快实现以癌症治疗为主的医疗器械进口零关税;有条件引进欧美国家的药品质量安全标准,扩大医疗技术等服务进口,倒逼国内医药企业提高质量,以适应和满足全社会日益增长的服务型消费需求。

在经济全球化新格局与中国开放新需求的大背景下,中欧要以坚持自由贸易和多边主义为重点,携手应对经济全球化新格局。中欧GDP占全球的1/3以上,中欧贸易也占全球1/3以上,中欧产业结构的互补性远远大于竞争性。加快双边自由贸易进程,不仅能释放中欧合作的巨大潜力,也是经济全球化和世界经济的福音。一是加强协作,携手维护WTO多边贸易体系,共同推进WTO改革,共同应对逆全球化挑战。二是增进理解,加强“一带一路”多边双边合作,加强双方在非洲等欠发达地区的合作。三是加快中欧自由贸易进程,尽快完成中欧双边投资协定谈判和启动中欧自贸区的谈判。

中国改革开放40年来,中欧关系不断发展,基本形成了以经贸合作为重点的全面合作的格局。今年恰逢中欧建立全面战略伙伴关系15周年,在经济全球化面临贸易保护主义和单边主义严峻挑战的背景下,中国全面深化改革开放将对中欧合作带来重要影响。中国释放13亿人的巨大内需潜力,不仅将赢得未来10年甚至更长时间中国经济的稳定增长,也将更大地惠及欧洲及整个世界。

[作者系中国(海南)改革发展研究院院长]