

一体化与区域合作专题

## 拉美国家在 WTO 改革中的立场和作用\*

苏庆义

**内容提要：**世界贸易组织（WTO）改革是当前和今后一段时期全球治理领域的长期工程，其未来走向直接关系到各 WTO 成员的利益。美国、欧盟、日本、中国等 WTO 成员在 WTO 改革中的影响力最大，其动向最值得关注，并正在积极提出建议或表达诉求。拉美国家同样已经在 WTO 平台和非 WTO 平台采取积极行动、表达自身立场。本文梳理了拉美国家在 WTO 改革中的行动和立场，并分析拉美国家在 WTO 改革中发挥的作用。本文认为，在世界各大区域中，拉美国家发挥的作用大于大洋洲和非洲地区，小于北美、欧洲、亚洲地区。阿根廷、巴西、墨西哥将是拉美国家中最具影响力的经济体，在世界各经济体中扮演影响者的角色。其他拉美国家则将扮演跟随者的角色。同时，拉美国家内部也存在利益协调问题。其中，巴西的动向最值得关注。中国应积极寻求和拉美国家之间的合作，共同推进 WTO 改革。中国和巴西之间虽然存在利益分化，但也存在多种合作的可能。中国和拉美国家之间的合作可以遵循“抓大放小、一事一议、多种平台”的思路。

**关键词：**WTO 改革 规则制定 争端解决机制 特殊与差别待遇 发展中国家

**作者简介：**苏庆义，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。

**中图分类号：**F742 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2020) 03-0046-20

---

\* 本文是中国社会科学院青年科研启动项目“国际贸易规则演进的趋势及中国对策”（编号：2020YQNQD112）的阶段性成果。

世界贸易组织（WTO）改革这一话题已延续 20 余年。根据笔者查询到的文献，早在 1998 年，也就是 WTO 成立之后的第 4 年，就有学者开始研究 WTO 改革问题。托马斯·J·勋鲍姆（Thomas J. Schoenbaum）在评估 WTO 争端解决机制的基础上，提出改革争端解决机制的建议。<sup>①</sup> 1999 年，有学者正式提出 WTO 改革这一概念。<sup>②</sup> 2002 年以后，随着 WTO 多哈回合谈判的启动以及遭遇挫折，关于 WTO 改革的文献逐步增多。<sup>③</sup>

本轮 WTO 改革始于 2017 年。其特点是不仅学者关注，WTO 自身、二十国集团（G20）和各国政府都甚为关注，而且各方都已经有所行动。2019 年 4 月，WTO 总干事罗伯特·阿泽维多（Roberto Azevêdo）在出席墨西哥经济部举办的新闻发布会时表示，WTO 亟需通过改革来应对其面临的挑战。<sup>④</sup> 2018 年和 2019 年 G20 领导人峰会的宣言均有支持 WTO 改革的内容。美国、欧盟、中国及其他 WTO 成员也均就 WTO 改革表达了自身诉求或者提出具体的建议。

在 WTO 改革中，各成员的行动值得关注。不同于国际货币基金组织和世界银行，WTO 决策机制遵循协商一致的原则，而且 WTO 的最高决策机制是其全体成员都参加的贸易部长会议。在这种决策机制下，WTO 的决策（包括 WTO 改革）取决于所有成员之间的博弈。因此，各成员对待 WTO 改革的行动、立场、作用等备受关注。了解各方动态不仅有利于中国研判 WTO 改革趋势，还有利于中国尽可能地在不同领域团结 WTO 成员，以便推进自身主张、维护自身利益。

已有文献鲜有关注拉美国在 WTO 改革中的立场和作用。目前国内学者对 WTO 改革各方立场的介绍主要聚焦于美欧日等具有代表性的发达经济体。比如有学者专门介绍美国、欧盟、日本等各方在 WTO 改革中的立场和诉求，也有学者综合介绍美欧日等成员对 WTO 改革的立场和诉求，还有学者专门介

<sup>①</sup> Thomas J. Schoenbaum, “WTO Dispute Settlement: Praise and Suggestions for Reform”, In *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 47, No. 3, 1998, pp. 647-658.

<sup>②</sup> Walden Bello, “Why Reform of the WTO Is the Wrong Agenda”, 1999. <https://www.tni.org/en/article/why-reform-of-the-wto-is-the-wrong-agenda>. [2020-04-07]

<sup>③</sup> 较早的文献包括：Ronald Labonte, “International Governance and World Trade Organization (WTO) Reform”, In *Critical Public Health*, Vol. 12, No. 1, 2002, pp. 65-86; Dirk De Bièvre, “Redesigning the Virtuous Circle: Two Proposals for World Trade Organization Reform”, In *Journal of World Trade*, Vol. 36, No. 5, 2002, pp. 1005-1013; James T. Gathii, “Process and Substance in WTO Reform”, In *Rutgers Law Review*, Vol. 56, No. 4, 2004, pp. 1-41. 现在谈论 WTO 改革时，也称作“WTO 现代化”。

<sup>④</sup> 参见新华社报道：《阿泽维多表示世贸组织亟需改革》，2019 年 4 月 5 日。 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1629966588361215707&wfr=spider&for=pc>. [2020-04-07]

介绍中国的立场。<sup>①</sup>但是尚没有学者专门介绍其他WTO成员的立场。本文对拉美国在WTO改革中的立场和作用的讨论,是对WTO改革文献的有益补充。本文在概述WTO改革进展并分析其改革前景的基础上,阐述拉美国在WTO改革中的行动和立场,探讨拉美国在WTO改革中可以发挥的作用以及中拉合作的思路。

## 一 WTO改革进展及前景展望

前述已指出,本轮起始于2017年的WTO改革不同于以往的区别在于官方的切实行动。总体而言,各方已经就WTO改革的必要性达成共识,WTO成员正在表达自身诉求或提出自身建议,各方虽然在某些议题上具有共识,但在焦点议题上具有较大分歧。WTO改革将是一项长期工程。

### (一) WTO改革进展概述

目前,WTO成员已就其改革必要性达成共识,主要WTO成员均表达了WTO改革具有必要性的意见。首先,以美欧日为代表的发达经济体致力于推动WTO改革。如美国贸易代表办公室发布的《2020年总统贸易政策议程》明确指出,美国将致力于改革WTO。<sup>②</sup>美欧日发布的几次联合声明也都提出了WTO改革的思路。<sup>③</sup>欧盟还是第一个提出WTO具体改革建议的成员。其次,中国和其他WTO成员也都在积极推动WTO改革。中国在不同场合都表达了支持WTO改革的主张。2018年11月,中国发布关于WTO改革的立场文件,提出三个基本原则和五点主张。2019年5月,中国向WTO正式提交了

---

<sup>①</sup> 陈凤英、孙立鹏:《WTO改革:美国的角色》,载《国际问题研究》,2019年第2期,第61-81页;张玉环:《WTO争端解决机制危机:美国立场与改革前景》,载《中国国际战略评论》,2019年第2期,第105-119页;石岩:《欧盟推动WTO改革:主张、路径及影响》,载《国际问题研究》,2019年第2期,第82-98页;倪月菊:《日本应对WTO改革的政策动向》,载《国际问题研究》,2019年第2期,第99-109页;许宏强、张琦:《美欧日对WTO改革的核心诉求与中国的对策》,载《国际贸易》,2019年第2期,第18-23页;孔庆江:《美欧对世界贸易组织改革的设想与中国方案比较》,载《欧洲研究》,2019年第3期,第38-56页;廖凡:《世界贸易组织改革:全球方案与中国立场》,载《国际经济评论》,2019年第2期,第32-43页;张建平、韩珠萍:《WTO改革进程中中国的原则与立场》,载《中国外汇》,2018年第23期,第16-18页。

<sup>②</sup> “2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”. [https://ustr.gov/sites/default/files.\[2020-04-06\]](https://ustr.gov/sites/default/files.[2020-04-06])

<sup>③</sup> 刘明:《对2017年以来美欧日三方贸易部长联合声明的分析》,载《国家治理》,2019年第21期,第13-25页。

《中国关于世贸组织改革的建议文件》，共 12 条涉及 4 个行动领域。<sup>①</sup> 再次，当前 WTO 争端解决机制因为大法官遴选问题出现停摆，对 WTO 地位造成极大冲击，除美国之外的所有成员都感受到 WTO 面临的困难，寄希望于通过改革维护 WTO 的正常运行。

部分 WTO 成员或一些研究机构已提出改革诉求或具体改革方案。目前，欧盟和中国已经就 WTO 改革提出较为详细的方案，美国也通过一些渠道释放了其对改革的诉求。美国对 WTO 改革的诉求体现在其贸易代表办公室 2018—2020 年连续三年发布的《总统贸易政策议程与贸易报告》、2019 年 1 月向 WTO 总理事会提交的《一个无差别化的 WTO：自我认定式的发展地位威胁体制相关性》、2019 年 7 月发布的《改革 WTO 发展中国家地位备忘录》等各类官方文件中。欧盟对 WTO 改革的诉求体现在 2018 年 6 月欧盟委员会起草的《欧盟关于 WTO 现代化的建议》。<sup>②</sup> 中国也在积极推进 WTO 改革，2019 年 5 月中国向 WTO 正式提交了《中国关于世贸组织改革的建议文件》，共 12 条涉及 4 个行动领域。2018 年，“全球贸易治理未来”高级别专家委员会也以研究机构的名义发布了关于 WTO 改革的研究报告，具有较大的影响力。<sup>③</sup>

WTO 改革不可能由某个成员单独完成，WTO 成员尤其是主要的成员只有联合起来才能逐步推进其改革，部分成员已经开始就 WTO 改革工作进行合作。美欧日由于在 WTO 改革方面持有较为相近的立场而经常会晤并发布联合声明。美欧日已在三方贸易部长会议上讨论 WTO 改革，并正在就 WTO 改革制定联合方案。中国和欧盟已在领导人会晤机制下建立 WTO 改革副部级工作组。2018 年 10 月，日本、澳大利亚等 12 个成员国贸易部长与欧盟代表在加拿大讨论 WTO 改革问题。<sup>④</sup> 会后发表的联合声明从争端解决机制、重振 WTO 谈判职能、加强贸易政策透明度等三方面对拟议中的新一轮 WTO 改革提出建

<sup>①</sup> 《中国关于世贸组织改革的建议文件》，2019 年 5 月 14 日。<http://sms.mofcom.gov.cn/article/cbw/201905/20190502862614.shtml>. [2020 - 04 - 06]

<sup>②</sup> “Concept Paper”. [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf). [2020 - 04 - 06]

<sup>③</sup> Bertelsmann Stiftung, “Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization”, Report of a High-level Board of Experts on the Future of Global Trade Governance, 2018. [https://www.wto.org/english/news\\_e/news18\\_e/bertelsmann\\_rpt\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/bertelsmann_rpt_e.pdf). [2020 - 04 - 06]

<sup>④</sup> 参加该会议的成员包括澳大利亚、巴西、加拿大、智利、欧盟、日本、肯尼亚、韩国、墨西哥、新西兰、挪威、新加坡和瑞士。

议主张。2018年以来，中国与加拿大、欧盟等WTO成员多次提交关于争端解决上诉程序改革的联合提案。2018年和2019年，G20贸易部长会议及领导人峰会发布的联合声明及宣言也支持WTO改革。

## （二）WTO改革建议的共识和分歧

WTO改革主要涉及四大领域：规则制定、争端解决机制、发展议题、日常运行。规则制定对应WTO的谈判机制，旨在建立多边层面的国际贸易规则。争端解决机制改革对应WTO的争端机制，主要是应对美国对争端解决机制的一系列抱怨。发展议题分为贸易与发展、发展身份认定两类问题。日常运行改革旨在改进WTO运行效率和能力。

WTO改革中，已经达成共识或者容易达成共识的包括规则制定中的渔业补贴谈判、支持诸边主义谈判模式发挥更大作用、WTO日常工作以及履行通报义务、对接可持续发展目标。渔业补贴谈判是美国、中国等WTO成员都同时愿意推进的谈判议题，而且各方在这方面已经有所行动，分歧也相对较小，容易达成共识。诸边谈判模式是大多数WTO成员都主张的谈判模式，相对灵活，自愿加入，对非成员随时开放，而且WTO成员已经推动过多个诸边贸易协定谈判，积累了相关经验，这一模式的推广障碍相对较小。在改进WTO机构的日常运行以及履行通报义务、增强透明度方面，各方也都提出了相关建议，不存在实质性分歧，相对容易达成共识。WTO应该对接可持续发展目标，这也是美欧日、中国等主要WTO成员都认可的方向，容易达成共识。另外，主要WTO成员也都同意推进电子商务规则谈判。

在规则谈判的优先领域和内容方面，WTO成员之间存在分歧，在争端解决机制和发展身份认定方面也存在分歧。在规则谈判方面，美欧日等成员的兴趣在于制定关于产业补贴、国有企业、技术转让等方面的规则，中国的兴趣在于加严对滥用国家安全例外和不符合WTO规则的单边措施的纪律。而且，在产业补贴、国有企业、电子商务等方面，美欧日和中国对于制定规则的内容存在较大分歧。在争端解决机制领域，美国不认为这一问题是迫切问题，其立场不同于其他WTO成员，属于单独立场派。如果美国不配合，这一领域的改革很难推进。在发展身份的认定方面，美欧等发达国家均认为有必要重新界定中国等新兴经济体的发展中国家地位，并设立退出特殊与差别待遇的规则。美国认为这一问题非常迫切，需要立即解决，而欧盟和日本则没有像美国那样认为这是非常迫切的问题。中国等一些发展中国家则认为不需要重新认定发展身份，发展中国家的特殊与差别待遇应该得到尊重。

### （三）WTO 改革前景展望

短期内，WTO 改革主要致力于解决最为迫切的问题，以应对其面临的生存危机。在 WTO 改革涉及的四大领域中，最为迫切的是争端解决机制。规则制定方面存在的问题由来已久，而且不容易在短期内得到解决。即便短期内不能解决这两个问题，也不影响 WTO 的正常运行。但是，争端解决机制是为了处理国际贸易运行中出现的纠纷，是维护 WTO 正常运行的重要保障。争端解决机制如果不能正常运行，则危及 WTO 的正常运行。争端解决机制上诉机构共需要 7 位大法官，每个争端案件需要指定 3 位大法官进行处理。但目前上诉机构只有 1 位大法官，达不到争端解决机制运行的最低人数要求，导致上诉机构已出现停摆。因此，除美国之外，大部分 WTO 成员都在积极推进争端解决机制改革的进展。这是 WTO 改革最为迫切的问题。

在解决了上诉机构大法官遴选问题、使得争端解决机制能够正常运转之后，才能考虑其他 WTO 改革主题。但是，这一问题由于美国的阻挠而面临无法解决的风险。美国在 2019 年 7 月发布的《改革 WTO 发展中国家地位备忘录》中认为，WTO 改革最为迫切的问题是解决发展问题，即发展身份的认定和特殊与差别待遇的取消，并宣称：“自备忘录签署 90 天内，如果美国贸易代表认为 WTO 并未在发展中国家地位改革上取得明显进展，美方可能单方面采取行动。”

中期内，WTO 成员需要就如何改革达成共识。目前，各成员已就 WTO 改革的必要性达成共识，但是对于如何改革则还处于讨论的初始阶段，仅仅是表达自身诉求。如何改革包括如下问题：改革的优先序及时间表，也就是改革的具体方案；如何建立推进改革实施的相关机制，比如是否要在 WTO 框架内建立改革小组，G20 等其他机构和成员在 WTO 改革过程中发挥何种作用。这些都是在真正推行 WTO 改革之前需要解决的问题，也就是需要制定详细的改革计划，然后再推进改革。因此，中期内，WTO 成员需要讨论制定详细可行的改革计划。

WTO 改革必然要经历较长时期才能完成。如果近两年 WTO 能够解决争端解决机制上诉机构成员（大法官）遴选问题，就已经是短期内最好的结果。在此基础上，WTO 制定改革计划并征得所有成员同意也再需要至少 2~3 年的时间。在计划制定之后，具体的改革推进也是耗时耗力，参照一般贸易谈判的时间至少也再需要 5 年的时间。整体上看，从现在算起，整个 WTO 改革至少需要 10 年左右甚至 20 年的时间才能完成。由此看来，WTO 改革必然是一

项长期工程。<sup>①</sup>

## 二 拉美国家在 WTO 改革中的行动和立场

除美欧日和中国等主要 WTO 成员外，许多拉美国家也已在 WTO 改革中有所行动，通过多种平台单独或联合采取行动或者阐述立场。下面考察拉美国家在 WTO 改革中的行动，分析拉美国家的立场。

### （一）拉美国家在 WTO 改革中的行动

和美国、欧盟、中国等主要 WTO 成员发布全面的 WTO 改革建议或提出全面的诉求不同，拉美地区尚没有一个国家单独提出较为全面的关于 WTO 改革的建议或诉求。拉美国家为推动 WTO 改革主要采取以下行动：第一，在 WTO 平台单独或联合其他成员提出关于 WTO 改革的提案；第二，在其他场合或平台提出关于 WTO 改革的建议或采取相关行动。拉美国家在 WTO 平台和非 WTO 平台采取的行动和相关诉求总结在表 1 和表 2 中。其中，拉美国家在 WTO 平台上的提案是从 WTO 网站获得。<sup>②</sup>

在 WTO 平台，拉美国家主要通过联合提案或联合声明的形式采取行动，在 WTO 规则制定、争端解决机制、发展议题、日常运行等领域均有行动（见表 1）。拉美地区参与 WTO 改革行动较活跃的国家是阿根廷、巴西、墨西哥等拉美大国，同时，诸多拉美小国也在积极采取行动。在综合提案方面，2019 年 12 月，乍得代表最不发达国家递交《最不发达国家关于 WTO 改革的建议》。鉴于 WTO 平台上拉美国家中仅有海地是最不发达国家，因此该提案自然也仅代表海地的行动。在规则制定方面，巴西曾单独提出过卫生与植物卫生措施领域的建议。拉美国家也联合提出过电子商务、促进中小微企业（MSMEs）发展的建议。争端解决机制是拉美国家参与行动最活跃的领域。为维护争端解决机制、解决上诉机构大法官遴选僵局，拉美国家主要同中国、

<sup>①</sup> 不少学者都认为 WTO 改革的推进将会非常艰难。如宋泓：《世界贸易组织（WTO）改革：前景不容乐观》，载张宇燕主编：《2020 年世界经济形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社，2019 年，第 286-303 页。

<sup>②</sup> 主要关注阿根廷、巴西、墨西哥等主要拉美国家，搜索 2017 年 1 月 1 日至 2020 年 4 月 7 日这三个国家向 WTO 递交的文件获得。文件类型选取“建议”（proposal、recommendation）、“声明”（statement）等。同时以 reform 为关键词搜索 2017 年 1 月 1 日至 2020 年 4 月 7 日所有与 WTO 改革相关的文件进行补充。然后进行人工识别。搜索网址：[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S001.aspx](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx)。[2020-04-06]

欧盟等成员采取联合行动。同时，阿根廷、巴西、哥斯达黎加等拉美国家也同美国合作提出增强争端解决机制透明度的建议。另外，委内瑞拉、玻利维亚、古巴等拉美国家还和中国、印度、南非等新兴经济体提出关于发展议题的建议。智利、哥斯达黎加、墨西哥等拉美国家和加拿大、中国、德国、日本、英国、美国等成员提出关于 WTO 日常运行的建议。

表 1 拉美国家在 WTO 改革中的行动和诉求 (WTO 平台)

领域：时间，提案名称	参与的拉美国家	具体内容	备注
综合：2019 年 12 月，《最不发达国家关于 WTO 改革的建议》	拉美国家中的最不发达国家，即海地。	WTO 改革应该能保障最不发达国家的利益，并且遵循协商一致的决策机制。具体包括：（1）支持上诉机构改革；（2）在增强透明度和通报方面，不支持增加最不发达国家的负担；（3）支持理事会和委员会改革。	此提案由乍得代表最不发达国家递交。拉美国家中的最不发达国家自然在此之列。
规则制定：2017 年 12 月，《改进〈卫生与植物卫生措施协定〉》	巴西	完善《卫生与植物卫生措施协定》的内容。	不包括其他 WTO 成员。
规则制定：2018 年 4 月，《关于在 WTO 框架下谈判与贸易有关的电子商务规则的建议》	阿根廷、哥伦比亚、哥斯达黎加	提出关于电子商务规则谈判的建议，要点包括：（1）谈判议题应该全面、一致；（2）须保护个人隐私、保障信息的安全和保密；（3）保障发展中国家和最不发达国家的利益；（4）保障不同规模企业的利益。	不包括其他 WTO 成员。
规则制定：2019 年 4 月，《中小微企业非正式工作组建立中小微企业线上平台的建议》	墨西哥提起建议。非正式工作组的拉美成员还包括：阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭。	支持中小微企业发展，建立线上平台。	中小微企业非正式工作组共包括欧盟、日本、俄罗斯等 28 个 WTO 成员。



争端解决: 2018年1月,《关于任命上诉机构大法官的建议》	阿根廷、巴西、墨西哥等许多拉美国家	尽快遴选大法官,解决上诉机构大法官空缺问题。	最新的2020年1月递交的版本包括90多个WTO成员。中国、欧盟、印度、俄罗斯等均包括在内。
争端解决: 2018年11月,《向总理事会递交的建议》	墨西哥	支持争端解决机制发挥作用,同时进行必要改革,提出改革建议。	共包括加拿大、中国、欧盟等12个WTO成员。
争端解决: 2018年12月,《联合声明》	墨西哥、哥斯达黎加	(1)重申支持以规则为基础的多边贸易体制。(2)维护争端解决机制,支持解决上诉机构大法官空缺问题。(3)支持争端解决机制进行必要改革。	共包括加拿大、中国、欧盟等13个WTO成员。
争端解决: 2019年10月,《关于WTO争端解决机制透明度重要性的联合声明》	阿根廷、巴西、哥斯达黎加	增强争端解决机制的透明度。	共包括加拿大、美国等11个WTO成员。
发展议题: 2019年2月,《特殊与差别待遇在帮助发展中成员促进发展和保障包容性方面的持续相关性》	委内瑞拉、玻利维亚、古巴	坚持特殊与差别待遇。认为在发展中国家身份认定时,采取“自我宣称”的方式是合适的。	共包括中国、印度、南非等8个WTO成员。
日常运行: 2017年11月,《关于降低文件打印和邮递成本的建议》	智利、哥斯达黎加、墨西哥	倡导WTO电子化传送文件,降低打印和邮递成本。	共包括加拿大、中国、德国、日本、英国、美国等17个WTO成员。

资料来源:作者整理。

在WTO平台外,拉美国家还通过G20、国际会议、渥太华小组(Ottawa Group)、东角小组(Punta del Este Group)、单边行动等非WTO平台采取行动(见表2)。G20成员包括的拉美国家有阿根廷、巴西、墨西哥。这些国家可以通过G20平台参与推进WTO改革。2018年和2019年,G20贸易部长会议及领导人峰会发布的联合声明及宣言都有支持WTO改革的内容。其中,2018年G20领导人峰会的主席国是阿根廷。2017年第11届WTO贸易部长会议也是

在阿根廷召开。阿根廷、巴西、墨西哥等拉美国家的总统和政府高官均通过致辞或发言提出自身对 WTO 改革的看法。阿根廷、巴西、墨西哥等 13 个拉美国家还和加拿大、中国、欧盟、日本、俄罗斯等共 42 个 WTO 成员发布关于投资便利化以促进发展的联合声明。<sup>①</sup>

2018 年 12 月，加拿大召集其他 12 个 WTO 成员齐聚加拿大渥太华讨论 WTO 改革。这 13 个成员来自五大洲，充分考虑了 WTO 成员的代表性，被称为“渥太华小组”。但是中国和美国没有包括在内。渥太华小组中的拉美国家包括巴西和智利，其他成员包括澳大利亚、加拿大、欧盟、日本、肯尼亚、韩国、新西兰、挪威、新加坡、瑞士。渥太华小组的成员不定期地聚集在一起讨论 WTO 改革，并向 WTO 递交提案。<sup>②</sup>

2018 年 12 月，在阿根廷 G20 峰会前夕，由 34 位拉美学者组成的东角小组在乌拉圭东角发布题为“拉丁美洲：支持多边主义和 WTO 现代化”的声明。该声明提出了拉美学者对 WTO 改革的思路。东角小组的学者来自阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、墨西哥、巴拿马、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉等拉美国家。需要指出的是，这些学者大多具有在政府部门工作的履历。比如恩里克·伊格莱西亚斯（Enrique Iglesias）曾任乌拉圭中央银行行长、外交部部长、泛美开发银行行长、乌拉圭回合贸易部长会议主席。随后，在 2019 年 1 月，东角小组还进一步讨论了拉美国家在 WTO 改革的建议。<sup>③</sup>

2019 年 4 月，来自阿根廷、巴西、墨西哥和欧盟、美国的商界人士在巴西召开会议并发表声明，支持 WTO 多边贸易体制地位以及 WTO 进行必要的改革，并提出 WTO 改革的优先议题。<sup>④</sup> 由于有欧盟和美国的商界人士，该声明对产业补贴、国有企业等规则表达了关注。

---

① 这虽然是在 WTO 贸易部长会议期间发表的言论或采取的行动，但为了区分通过 WTO 平台递交的建议，将此划分为非 WTO 平台的行动。

② “‘Ottawa Group’ Forms to Strengthen and Modernize WTO’s Dispute Settlement Mechanism, Transparency, and More”, January 30, 2019. <https://www.cmtradelaw.com/2019/01>. [2020-04-06]

③ Félix Peña, “The Necessary Process of Reforms to the WTO—Some Latin American Contributions”, February 2019. <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negotiations&neagno=report>. [2020-04-06]

④ “Joint Statement: Business in Support of the WTO Reform”, February 2019. <https://www.businesseurope.eu/publications/joint-business-statement-support-wto-reform>. [2020-04-06]

表2 拉美国家在 WTO 改革中的行动和诉求（非 WTO 平台）

领域：时间，平台	参与的拉美国家	具体内容	备注
综合：2018年，2019年，G20领导人峰会	阿根廷、巴西、墨西哥	支持 WTO 改革。支持 G20 在 WTO 改革中发挥作用。	——
综合：2017年12月，在阿根廷举办的第十一届 WTO 贸易部长会议	阿根廷	支持 WTO 多边贸易体制地位。	总统马克里的开幕致辞，外交和宗教部大使发言。
	巴西	支持 WTO 多边贸易体制地位。支持 WTO 改革。巴西关注的重点是对农业的支持。同时关注渔业补贴谈判、中小微企业发展、投资便利化、电子商务、妇女权益等。	总统特梅尔的开幕致辞，外交部大使发言。
	墨西哥	支持 WTO 多边贸易体制地位。	经济部大使发言。
	阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭	发布关于投资便利化促进发展的联合声明。支持建立投资便利化的多边框架。	共包括加拿大、中国、欧盟、日本、俄罗斯等 42 个 WTO 成员。
综合：2018年12月，渥太华小组	巴西、智利	<p>(1) 规则制定：需要激活 WTO 的谈判功能，包括 2019 年结束渔业补贴谈判、处理补贴造成的市场扭曲、建立灵活和开放的谈判方式。</p> <p>(2) 争端解决：认为争端解决机制是 WTO 的支柱。上诉机构成员的空缺对整个 WTO 都是风险。尽快任命上诉机构成员是非常迫切的任务。赞成改进争端解决机制的运行制度，但应保留该机制及上诉机构运行的本质特征。</p> <p>(3) 发展议题：WTO 应关注可持续发展目标，更好地处理特殊与差别待遇问题。</p> <p>(4) 日常运行：增强 WTO 的监督功能和透明度，WTO 成员应更好地履行通报义务。</p>	渥太华小组共包括 13 个 WTO 成员，其他成员包括澳大利亚、加拿大、欧盟、日本、肯尼亚、韩国、新西兰、挪威、新加坡、瑞士。

综合：2018 年 12 月，东角小组	阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、墨西哥、巴拿马、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉	(1) 规则制定：应优先解决产业和农业补贴、国有企业等议题。支持诸边贸易谈判模式发挥作用。 (2) 争端解决：支持争端解决机制。 (3) 发展议题：基于经济和商业现实，更新特殊与差别待遇规则。贸易应该促进包容和可持续发展。 (4) 日常运行：增强 WTO 监督和审议机制。	东角小组由拉美学者组成，但不少都有政府工作背景。
综合：2019 年 4 月，商界人士在巴西发布声明	阿根廷、巴西、墨西哥	(1) 规则制定：更多利用诸边谈判模式。规则制定的优先领域包括产业和农业补贴、国有企业、监管措施、扩大货物和服务市场准入。 (2) 争端解决：尽快解决上诉机构大法官任命问题；改进上诉机构运行效率。 (3) 日常运行：改进 WTO 监督机制；建立 WTO 联系商界的委员会。	还包括欧盟、美国的商界人士。
规则制定：2017 年 12 月，2019 年 1 月，电子商务非正式部长级会议	巴西、阿根廷、智利、墨西哥等 12 个拉美国	宣布在 WTO 现有协定和框架基础上，启动与贸易有关的电子商务议题谈判。	共包括中国、欧盟、日本、美国、俄罗斯等 76 个 WTO 成员。
争端解决：2020 年 1 月，在瑞士达沃斯世界经济论坛期间发布联合声明	巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、墨西哥、巴拿马、乌拉圭	维护争端解决机制，支持上诉机构运转，在上诉机构正常运转之前建立多方临时上诉仲裁安排。	联合声明发起方共包括加拿大、中国、欧盟等 17 个 WTO 成员。
争端解决：2020 年 3 月，建立多方临时上诉仲裁安排（MPIA）	巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、墨西哥、乌拉圭	该安排将在上诉机构停摆期间，利用 WTO《关于争端解决规则与程序的谅解》第 25 条规定的仲裁程序，审理各参加方提起上诉的争端案件。	共包括加拿大、中国、欧盟等 16 个 WTO 成员。相比 2020 年 1 月份的声明，韩国和巴拿马退出，中国香港加入。
发展议题：2019 年 3 月，单边行动	巴西	宣布放弃特殊与差别待遇。	巴西总统博索纳罗和美国总统特朗普发布的联合声明指出，在美国的建议下，巴西将放弃 WTO 中的特殊与差别待遇。

资料来源：作者整理。

除上述在非 WTO 平台就 WTO 提出综合改革意见外,拉美国家还就规则制定、争端解决机制、发展议题采取相应的行动。巴西、阿根廷、墨西哥等拉美国家于 2017 年 12 月参与发布《关于电子商务的联合声明》,决定启动 WTO 框架下“电子商务议题”的谈判探索工作。2019 年 1 月,在瑞士达沃斯举办的电子商务非正式部长级会议上,这些拉美国家还参与签署《关于电子商务的联合声明》,宣布在 WTO 现有协定和框架基础上,启动与贸易有关的电子商务议题谈判。<sup>①</sup>

2020 年 1 月,巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、墨西哥、巴拿马、乌拉圭等拉美国家联合加拿大、中国、欧盟等组成的 17 个 WTO 成员在瑞士达沃斯世界经济论坛期间发布联合声明,宣布在上诉机构恢复正常运转之前建立多方临时上诉仲裁安排(MPIA)。<sup>②</sup>3 月份,尽管巴拿马退出,但其他拉美国家仍然同加拿大、中国、欧盟等成员正式建立多方临时上诉仲裁安排,在上诉机构停摆期间,利用 WTO《关于争端解决规则与程序的谅解》第 25 条规定的仲裁程序,审理各参加方提起上诉的争端案件。<sup>③</sup>

除联合行动外,拉美国家在 WTO 改革上也有一些单边行动。2018 年 12 月,在阿根廷 G20 峰会之后,巴西外交部一位官员表示,巴西将在 WTO 改革中扮演积极角色。<sup>④</sup>2019 年 3 月,巴西总统博索纳罗和美国总统特朗普发布的联合声明指出,在美国的建议下,巴西将放弃 WTO 中的特殊与差别待遇。<sup>⑤</sup>

## (二) 拉美国家在 WTO 改革中的立场

拉美国家支持基于规则的多边贸易体制,支持 WTO 改革,支持 G20 在 WTO 改革中发挥作用。拉美地区的主要国家阿根廷、巴西、墨西哥等均在不同场合表达了支持 WTO 多边贸易体制地位的看法,并认为 WTO 在维护世界

① 《WTO 成员签署电子商务联合声明》,载《经济日报》2019 年 1 月 26 日。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1623719171031750660&wfr=spider&for=pc>. [2020-04-06]

② “Trade: EU and 16 WTO Members Agree to Work Together on an Interim Appeal Arbitration Arrangement”, January 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_113](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_113). [2020-04-06]

③ “EU and 15 WTO Members Establish Contingency Appeal Arrangement for Trade Disputes”, March 27, 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_538](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_538); 《中国与欧盟等世贸组织成员决定建立多方临时上诉仲裁安排》,2020 年 3 月 27 日。<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/202003/20200302949253.shtml>. [2020-04-06]

④ “Brazil to Push for WTO Reform, says Ambassador”, December 9, 2018. <https://brazilian.report/power/2018/12/09/trade-brazil-wto-reform>. [2020-04-06]

⑤ “Joint Statement from President Donald J. Trump and President Jair Bolsonaro”, March 19, 2019. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements>. [2020-04-06]

贸易秩序方面起着至关重要的作用。与此同时，WTO 已经无法适应新的变化，应该对其进行必要改革以满足现代化的需求。阿根廷、巴西、墨西哥作为 G20 成员国，也通过 G20 平台对 WTO 多边贸易体制地位及 WTO 改革表示了支持。拉美国家的这一立场和绝大多数 WTO 成员一致。

在规则制定方面，拉美国家除关注传统的谈判议题外，还关注新兴议题。拉美国家关注的传统议题包括农业发展、渔业补贴谈判、非关税壁垒措施、扩大货物和服务市场准入、投资便利化等。同时，拉美国家也关注电子商务、中小微企业发展、妇女权益等新兴议题，并对产业补贴、国有企业等敏感议题感兴趣。但是，不同拉美国家对不同议题的关注度不同。

拉美国家支持 WTO 争端解决机制的正常运转，并认为应该对机制进行必要改革。拉美国家对争端解决机制非常关注，积极参与维护争端解决机制。阿根廷、巴西、墨西哥等许多拉美国家都参与递交了关于任命上诉机构大法官的提案，该提案总共由 90 多个 WTO 成员参与。可以说，拉美国家在尽快任命上诉机构大法官以拯救争端解决机制方面具有共识。同时，拉美国家认为应该对争端解决机制进行必要改革，增强其透明度以提升其运转效率。2020 年 3 月，巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、墨西哥、乌拉圭等拉美国家还与加拿大、中国、欧盟等 WTO 成员一道建立了多方临时上诉仲裁安排，以实际行动维护 WTO 争端解决机制。

拉美国家在发展议题领域有分歧。WTO 发展议题分为两类：一类是 WTO 应该能促进包容和可持续发展，对接联合国可持续发展目标；另一类是发展中国家身份的认定和特殊与差别待遇问题。对于第一类，与其他 WTO 成员一样，拉美国家之间并不存在分歧。但是在发展身份认定方面，拉美国家之间存在分歧。委内瑞拉、玻利维亚、古巴等拉美国家的立场和中国、印度、南非等国家一致，支持原有的基于“自我宣称”方式认定发展中国家的规则，并且认为应该维护发展中国家的特殊与差别待遇。但同时认为，发展中国家可以基于自身能力承担与其能力相适应的责任和义务。巴西则单方面宣称放弃特殊与差别待遇。可以说，除巴西外，其他国家在发展议题上的立场较为一致。

对于 WTO 的日常运行，拉美国家和其他 WTO 成员的诉求较为一致。拉美国家均支持为 WTO 更好地运转而对理事会和委员会进行必要的改革。WTO 还应增强监督和审议功能。拉美国家商界还提出建立 WTO 联系商界的委员会的建议。可以说，这些关于 WTO 正常运行的建议并不会对其他 WTO 成员造

成负面影响，也几乎是所有 WTO 成员的立场。

### 三 拉美国家在 WTO 改革中的作用与中拉合作思路

不同 WTO 成员和不同区域在 WTO 改革中发挥的作用不同。在给出不同成员在 WTO 改革中发挥作用的简单分析框架后，可以界定拉美国家在 WTO 改革中的作用。在认识拉美国家作用的基础上，中国需要明晰与拉美国家在 WTO 改革中的合作思路。

#### （一）拉美国家在 WTO 改革中的作用

在 WTO 改革中，不同 WTO 成员发挥的作用不同。与在整个世界贸易体系乃至全球治理领域一样，通常认为，不同经济体发挥作用的大小主要取决于经济实力。另外，也取决于经济体的规则制定能力和规则参与意愿。<sup>①</sup> 基于此，我们可以将所有 WTO 成员在 WTO 改革中扮演的角色分为主导者、协调者、影响者、跟随者四类（见表 3）。主导者能够主导 WTO 改革，有改变 WTO 改革方向的能力。协调者具有较强的规则制定能力，对 WTO 改革的影响能力较强。影响者则仅仅是能起到影响 WTO 改革某些议题的作用，但影响能力有限。跟随者则只能跟随在上述三类经济体之后“搭便车”，支持某些议题。这四类 WTO 成员发挥的作用依次递减。<sup>②</sup>

表 3 WTO 成员在 WTO 改革中扮演的角色划分

主导者	协调者	影响者	跟随者
美国	欧盟、中国、日本	阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、印度、印度尼西亚、韩国、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非、土耳其	其他 WTO 成员

资料来源：作者整理。

美国是世界第一大经济体、二战后世界贸易体系的建立者和主导者，其规则制定能力也非其他 WTO 成员能比。美国依然将在 WTO 改革中扮演唯一的主导者角色，发挥的作用也最大。虽然目前特朗普政府对 WTO 非常不满，

<sup>①</sup> Kristen Hopewell, “Different Paths to Power: The Rise of Brazil, India and China at the World Trade Organization”, in *Review of International Political Economy*, Vol. 22, No. 2, 2015, pp. 311 – 338.

<sup>②</sup> 划分为四类的思路是，首先美国作为超级大国，只能单独划为一类；有许多非常小的 WTO 成员则作为另一个极端的一类。其余 WTO 成员中，又需要划分为两类：一类是欧盟、中国、日本这样仅次于美国经济实力的成员，另一类是经济实力排名前十几位、二十几位的成员。

但仍然表达了 WTO 需要改革的看法，并且提出了 WTO 改革的诉求。当前阶段，美国并未将 WTO 改革作为自身贸易政策的重点，推进 WTO 改革的行动力并不强，但是其破坏性非常大。这也彰显了美国作为主导者的能力。未来，只要美国将精力转向 WTO 改革，其作用将依然明显大于其他 WTO 成员。

欧盟、中国、日本作为仅次于美国的世界大型经济体，在 WTO 改革中发挥的作用仅次于美国。这三大经济体的经济实力毋庸置疑。欧盟和中国在 WTO 改革中已经通过联合行动做出许多努力。日本虽然在 WTO 改革中是美国的跟随者，但其经济实力强，加上通过推进高标准区域贸易协定增强了自身制定国际贸易规则的能力，其协调能力将会很强。

除美国、欧盟、中国、日本之外，也有不少经济体可以在 WTO 改革中发挥重要作用，影响 WTO 改革。这些经济体的实力在世界排名前列，同时，很重要的一点是它们能通过 G20 这一全球治理的重要平台参与 WTO 改革。因此，我们选定 G20 成员作为影响者的标准。在 12 个发挥影响者作用的经济体中，拉美国家有阿根廷、巴西、墨西哥。其他 WTO 成员将在 WTO 改革中扮演跟随者角色，搭便车是其最好的选择。大多数拉美国家和其他 WTO 成员一道，最好的选择是支持重要经济体的诉求。

综上所述，在 WTO 改革中，拉美国家中的阿根廷、巴西、墨西哥将扮演影响者的角色，发挥重要作用。其他拉美国家将扮演跟随者角色，在 WTO 改革中发挥一定的作用。在 WTO 改革中，美国、欧盟、中国、日本无疑是最活跃的经济体。拉美国家很难就 WTO 改革提出建设性的新方案，但会是推动 WTO 改革的重要力量。

基于上述对国别的分析，可以将各大区域在 WTO 改革中发挥的作用做一个划分。美国作为主导者，加拿大作为影响者，其组成的北美地区毫无疑问将在 WTO 改革中发挥最大的作用。欧盟领衔的欧洲地区，以及中国、日本领衔的亚洲地区（还有印度、印度尼西亚、韩国、沙特阿拉伯等影响者）是在 WTO 改革中发挥作用仅次于北美地区的地区。大洋洲地区和非洲地区仅有澳大利亚和南非是影响者，其在 WTO 改革中发挥的作用最低。拉美地区有三个影响者——阿根廷、巴西、墨西哥，发挥的作用将大于大洋洲地区和非洲地区，但是小于欧洲和亚洲地区。综合起来看，各地区在 WTO 改革中发挥的作用遵循以下顺序：北美 > 欧洲 = 亚洲 > 拉美 > 大洋洲 = 非洲。也即，虽然拉美地区在 WTO 改革中发挥的作用并不是最大的，但也是非常重要的力量，在区域比较中发挥的作用属于中等。



需要指出的是，在 WTO 改革中，拉美国家内部存在利益协调问题。任何区域在参与 WTO 改革时都需要协调本区域的利益。北美、欧洲地区、大洋洲地区、非洲地区协调利益的难度相对较小，相对容易采取统一行动，发出一致声音。亚洲地区的各经济体之间利益诉求较为复杂，很难发出一致声音。拉美地区虽然不像亚洲地区的利益诉求那样复杂，但是也不像北美、欧洲、大洋洲、非洲等地区那样容易协调利益。因此，拉美地区很难就 WTO 改革的实质领域发出统一的声音。很可能情况是，拉美地区就某一议题可以达成一致意见，持相同立场并发出一致声音。

巴西作为拉美国家的重要经济体，其动向最值得关注。其原因在于，巴西是拉美国家中对 WTO 改革影响力最大的经济体。拉美国家中，巴西、智利、古巴属于关税及贸易总协定（GATT）的 23 个创始缔约方。可以说，巴西参与多边贸易体制的历史非常久。同时，巴西也是拉美地区经济实力最强的经济体。21 世纪以来，在 WTO 多哈回合谈判中，巴西扮演了非常重要的角色。<sup>①</sup>

巴西的行动中，受关注度最大的是其宣布放弃特殊与差别待遇。应辩证看待巴西放弃特殊与差别待遇这一问题。首先，巴西放弃特殊与差别待遇是在和美国做利益交换，并非完全自愿放弃，是通过支持美国关于发展中国家身份认定和特殊与差别待遇的诉求，换取美国支持自身加入经合组织（OECD）。而且，这是巴西和美国强化双边经贸关系的方式。<sup>②</sup> 其次，巴西放弃特殊与差别待遇并不意味着放弃发展中国家身份，巴西仍将致力于在发展中国家中扮演领导者角色。在巴西总统与美国总统的联合声明中，巴西只是强调放弃特殊与差别待遇，并未提及放弃发展中国家身份。这为巴西以后的反转留有了余地。马鲁克·多科特（Mahrukh Doctor）在研究了巴西在 WTO 和 G20 中的行动变化之后，认为巴西已经开始从注重实际利益转向放弃部分利益以追求发展中国家领导者角色。<sup>③</sup> 巴西不会轻易放弃自己的发展中国家身

<sup>①</sup> Kristen Hopewell, "The BRICS—Merely a Fable? Emerging Power Alliances in Global Trade Governance", in *International Affairs*, Vol. 93, No. 6, 2017, pp. 1377–1396; Eugénia da Conceição-Heldt, "The Domestic Sources of Multilateral Trade Negotiations: Explaining Brazil's Negotiating Position in the Doha Round", in *The International Trade Journal*, Vol. 27, No. 2, 2013, pp. 173–194.

<sup>②</sup> 2020 年 4 月，巴西和美国发布增强双边经贸伙伴关系的联合声明。参见 <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/april>. [2020-04-22]

<sup>③</sup> Mahrukh Doctor, "Brazil's Role in Institutions of Global Economic Governance: The WTO and G20", in *Global Society*, Vol. 29, No. 3, 2015, pp. 1–15.

份，并积极扮演领导者角色。再次，巴西只是放弃了未来 WTO 谈判中的特殊与差别待遇，而其已经享受的特殊与差别待遇将会继续有效。<sup>①</sup> 最后，巴西放弃特殊与差别待遇引起其他发展中国家竞相放弃的可能性很小。目前，只有巴西和韩国等极少数 WTO 成员宣布放弃特殊与差别待遇。韩国放弃特殊与差别待遇的原因可以理解，毕竟韩国的经济发展水平已经很高。基于美国提出的划分发展中国家身份的新标准，大约有 30 多个发展中成员需要放弃发展中国家身份和特殊与差别待遇。尽管少数成员可能基于自身较高的发展水平和利益衡量考虑放弃发展中国家身份，但是中国、印度、南非已经明确表态不会放弃发展中国家身份和特殊与差别待遇。因此，巴西的立场不会影响其他成员。

综合起来看，巴西放弃特殊与差别待遇对整个 WTO 改革的影响有限。首先，即便巴西放弃特殊与差别待遇，在 WTO 改革的规则制定中，也需要基于自身利益选择是否和美国秉持同一立场。其次，即便巴西和美国秉持同一立场使美国的议价能力得到提升，但是提升的力度有限。最后，发展议题只是 WTO 改革的一部分，而非全部。

## （二）中国和拉美国家在 WTO 改革中的合作思路

在 WTO 改革中，中国需要尽可能地和拉美国家进行合作，这既有必要性也有可行性。在 WTO 改革这一多边行动中，中国应尽可能选择更多的合作伙伴。因为任何提案或者建议，只有当有足够多的成员响应时，才有可能产生影响力。拉美国家在 WTO 改革中具有重要的影响力，是需要团结的对象。中国和拉美国家的合作也具有可行性。虽然中国和阿根廷、巴西、墨西哥等拉美国家的利益并不完全相同，但中国和这些国家也有共同的利益。比如，在多哈回合谈判中，中国曾经和巴西站在一起，共同推动该谈判更多兼容发展中国家的利益。拉美地区的其他国家发展水平都不高，和中国也有较多的利益重合，并采取过很多一致行动。

中国和拉美国家合作的思路应该是“抓大不放小、一事一议、多种平台”。很显然，拉美国家中的阿根廷、巴西、墨西哥是中国的重点合作对象。但是，鉴于 WTO 的决策机制是协商一致原则，任何 WTO 成员，无论大小都有否决权，中国应重视和每一个拉美国家的合作，争取到尽可能多的拉美国

<sup>①</sup> “What New WTO and OECD Status would Mean for Brazil”, March 22, 2019. <https://en.mercopress.com/2019/03/22/what-new-wto-and-oecd-status-would-mean-for-brazil>. [2020-04-06]

家的支持。因此，中国应该抓住主要拉美国家，但是也不应放弃小的拉美国家。为解决利益差异问题，中国可以采取灵活的合作思路，在不同议题和不同拉美国家进行合作。短期内，中国最需要合作的领域是争端解决机制，使其恢复正常运转。另外可以考虑优先在容易达成共识的领域，比如渔业补贴谈判、WTO 日常运行改革、对接可持续发展目标等方面进行合作。在具有分歧的领域，则选择性地和立场一致的拉美国家进行合作。合作的平台则可以灵活掌握，除 WTO 平台之外，中国还可以在 G20 平台与阿根廷、巴西、墨西哥进行合作。除此之外，在各种国际会议或联合行动中，都可以选择和拉美国家进行合作。

中国与巴西的利益冲突与合作空间并存。在中国入世之后参与多哈回合谈判时，中国和巴西的经济总量还比较接近，而且巴西一直是关贸总协定和 WTO 的重要成员，有丰富的参与经验，所以巴西的行为更活跃，中国则是积极支持巴西。近年来，虽然中国和巴西在金砖框架下有合作，但一个不争的事实是，中国的经济总量已经远远大于巴西。2018 年，中国的国内生产总值（GDP）已经是巴西的 7 倍多（见图 1）。与此同时，中国参与 WTO 以及国际贸易规则制定的能力也在增强。中国和巴西之间的利益难免出现分化。但是，巴西仍然是发展中国家，其人均 GDP 与中国较为接近。这意味着，即使巴西加入经合组织，其利益与传统的发达经济体仍然存在分化，与中国仍有许多共同利益。

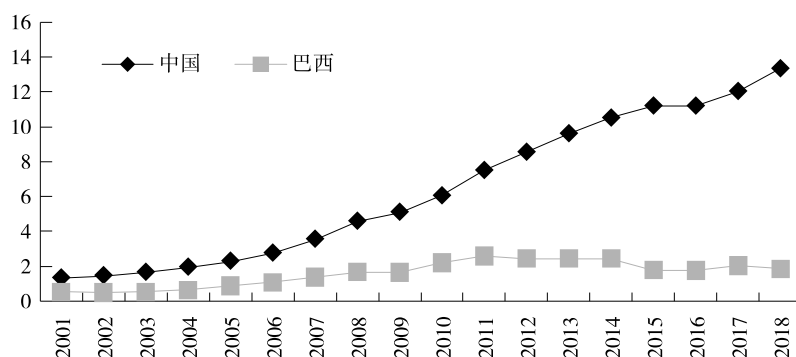


图 1 中国和巴西的 GDP 总量对比（现价万亿美元）（2001—2018 年）

资料来源：数据来自国际货币基金组织的世界经济展望数据库：<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/weoselgr.aspx>。[2020-04-06]

## 四 结语

WTO 改革或现代化是当前和今后一段时期全球贸易治理乃至整个全球治理领域的重要事件。目前，WTO 成员已经就其改革必要性达成共识，并且提出了许多诉求或具体建议，表达了自身立场。美欧日、中国无疑是 WTO 改革中最受关注、影响力最大的成员。但鉴于 WTO 采取协商一致的决策机制，任何 WTO 成员的作用都不容忽视。拉美国家自然也将在 WTO 改革中发挥重要作用。

拉美国家支持基于规则的多边贸易体制，支持 WTO 改革。拉美国家已经通过在 WTO 平台提交提案、在非 WTO 平台积极行动来推进 WTO 改革。这些行动彰显了拉美国家在 WTO 改革中的立场。总体而言，拉美国家的立场较为一致，但在发展议题上也存在分歧。

拉美地区在 WTO 改革中发挥的作用将大于大洋洲和非洲地区，但同时小于北美、欧洲、亚洲地区。拉美国家中的阿根廷、巴西、墨西哥将在 WTO 改革中扮演影响者的角色，其他拉美国家则将扮演跟随者的角色。其中，巴西的影响力最大，其动向最值得关注。

WTO 改革将是一项长期工程，中国应该尽可能地携手拉美国家共同推进 WTO 改革。在巩固双方已有合作的基础上，继续推进新的合作。中国和拉美国家合作的思路应该是“抓大放小、一事一议、多种平台”，即盯住主要国家，不放弃拉美小国，基于议题领域选择不同的合作伙伴，并灵活运用各种平台。中国与巴西的利益冲突与合作空间并存，未来中国和巴西之间仍有多种合作的可能。

(责任编辑 黄念)