

WTO 迁都香港动议

《国际金融报》（2014年09月15日第24版）

本报记者 唐逸如



世贸组织日内瓦总部



在香港的历史上，贸易一直是香港发展的主题。第一次鸦片战争就是一场贸易战，清政府战败后在1842年与英国签署《南京条约》，割让香港岛。此后，香港逐渐发展成为亚太地区的贸易和生产中心。二战后，正是贸易带动了香港经济的急速发展。如今，越来越多西方跨国公司地区总部设在这里，有些甚至将全球总部设在这里。

2003年，英国人威廉·范伯根只有23岁，刚刚从曼彻斯特大学毕业。在此之前，他从未到过中国，也从未学习过中文。只是因为听从了一位中国同学的建议，他决定前往中国创业。

威廉·范伯根的第一站是广州。当时，正是 SARS 肆虐中国的时刻，而广州是重灾区。当大部分外国人都避之唯恐不及时，威廉·范伯根却乘机买了一张便宜的机票飞往中国。当时他身上只怀揣着大学期间攒下的 6000 英镑。

除了非凡的勇气和梦想的激励之外，对于威廉·范伯根而言，巨大的中国海外教育市场才是他这次冒险的主要目的。如今，威廉·范伯根所创立的教育培训机构在中国生根发芽，并在上海、北京、成都、深圳和牛津设有分公司。

“世界的中心已经转移到亚洲，中国的发展速度很快，潜力巨大。在英国，教育市场已经非常成熟了，我不可能获得这样的机会。”威廉·范伯根告诉《国际金融报》记者。

威廉·范伯根的经历从一个侧面印证了世界经济重心的转移。而这正成为目前 WTO 研究者们热议的话题。毫无疑问，WTO 目前的发展陷入了困境。明年是世贸组织成立 20 周年。在这 20 年当中，光是推动多哈回合谈判就用了 14 年，但至今一无所获。

在研究者看来，多哈议程失败的主要原因在于全球格局已经发生了急剧变化。但在 WTO 决策者的眼中，仍然只能看到简单的线性因果表象。由关贸总协定演变而来的世贸组织仍坚持上个世纪的思维。

对此，专家们也开出了自己的“药方”，他们大胆提议将 WTO 迁址中国香港，以适应时代的变化。然而，WTO 目前的困境真的能靠迁址解决吗？如果迁址的话，中国香港是不是一个好的选择？此举又会给中国内地带来哪些影响？

WTO “迁址”历史

这并不是 WTO 第一次试图“搬家”。1995 年世贸组织成立时，就曾要求瑞士为发展中国家成员在住房等领域提供方便，否则考虑“搬到费用较低的国家”。日内瓦市政府不惜以“为贫穷成员免费提供住宅”等优惠条件“挽留”了世贸组织。

2007 年，WTO 的高层再次放出风来，称 WTO 总部可能迁往香港或者新加坡。原因在于日内瓦不堪忍受的高物价。

自 1995 年成立以来，WTO 总部的所有工作人员都在一栋紧依日内瓦湖的办公楼内办公，这里是瑞士寸土寸金的地段。但随着 WTO 成员国的不断增加，这栋办公楼已经无法容纳总数超过 700 名的全部工作人员，大约有 100 多人不得不在临时办公地点上班。

当时，新上任的 WTO 总干事帕斯卡尔·拉米向瑞士提出扩大建筑整体规模，从而能够将所有工作人员集中办公的要求。扩建工程将会花费 3 亿至 4 亿瑞士法郎，WTO 方面希望瑞士政府能提供财政援助。但瑞士联邦委员会只肯提供总额 3.5 亿瑞士法郎、长达 50 年的无息贷款的方式替代集中办公的设想。

当时，WTO 放出狠话：“如果瑞士联邦委员会不能满足要求，WTO 总部就将与新加坡或香港商谈一个能够安置其所有工作人员的‘解决方案’。”

最终，瑞士为了维护日内瓦“国际会议中心”的盛名而妥协。2011 年，占地 13000 平方米，造价 5500 万美元的 WTO 行政大楼扩建工程正式开工。去年 6 月，拉米宣布“所有 WTO 的工作人员都能团聚了”。

经济重心东移

然而这一次的迁址，事情却不那么简单。让·皮埃尔·莱曼是瑞士洛桑国际管理学院的名誉教授，也是依云集团的创始人。作为一个全球知名的企业家，莱曼对于稍纵即逝的商机总是有着最敏锐的嗅觉。在他看来，国际贸易的格局已经改变，世界的中心正在东移。

“虽然美国和欧盟仍将是全球主要市场，但 21 世纪国际贸易的主角将是中国，以及其他亚洲经济体，包括韩国、日本、印尼、越南、泰国、新加坡、中国台湾和香港等东亚市场，以及印度和孟加拉国等南亚国家。”莱曼如此分析。

这意味着，国际格局再也不像 20 世纪那样以欧洲为中心。而 WTO 及其前身 GATT（关贸总协定）正是这一时代的产物。

最初，建立世界贸易组织的设想是在 1944 年 7 月的布雷顿森林会议上提出的。当时，政治家们希望在成立世界银行和国际货币基金组织的同时，成立一个国际性贸易组织，从而使它们成为二战后左右世界经济的“货币-金融-贸易”三位一体的机构。

1947 年联合国贸易及就业会议签署的《哈瓦那宪章》同意成立世贸组织。然而由于美国的反对，世贸组织未能成立。同年，美国发起拟订了关贸总协定，作为推行贸易自由化的临时契约。

自 1919 年“巴黎和会”决定成立国联并将国联总部选址在日内瓦以来，众多国际机构和非政府组织先后纷纷在此落户。当时，关贸总协定的办公室就选址在日内瓦的“劳工大厦”，与国际劳工组织和联合国难民高专公署共处一室。

如今，国联的旧址仍在日内瓦，但时代已经截然不同。前两个世纪的全球经济主要由少数几个西方大国和日本所垄断。21 世纪则出现了几个亚洲经济强国，贸易本质正在改变，最显著的特点是全球供应链已经主要集中到东亚。

莱曼指出，在亚洲建立一个国际贸易机构是恰当之举，该机构将负责制定贸易规则、进行贸易协商、研讨和纠纷解决。“亚太经济圈充满活力，在动荡中发展，如果能更接近这个地区，世贸组织成员国、其代表以及世贸组织秘书处都会从中大大受益”。

事实上，世界经济中心东移的趋势并不是最近才出现的。早在两年之前，全球著名管理咨询公司麦肯锡发布的报告则就准确地描述了这种趋势。

麦肯锡报告指出，直到 1700 年，中印两国占据全球经济的 60%。但随着英国和美国工业革命，其生产力快速提高以及城市化加大，世界重心向西转移。如今，中国爆炸性增长，以及其他亚洲国家经济也不断发展，这一重心又开始向东转移，回到原来的起点。

报告称，从 2000 年-2010 年，全球经济增长的重心正在以每年 140 公里的速度移动。这一向东移动的速度是自公元 1 年以来最快的速度。特别是从 2007-2010 年间，随着发达国家因衰退而经济增长停滞，发展中国家一路继续挣扎，世界经济增长重心的移动更是提速。这 4 年间，重心向东南移动的速度接近 507 公里。

超前与落后

一个值得提出的疑问是，既然早在 2000 年全球经济重心已经开始东移，那么 WTO 是否需要在此时迁址以适应此种变化？

为此，《国际金融报》记者采访了商务部国际贸易经济合作研究院研究员梅新育。在他看来，现阶段 WTO 不必迁址，因为亚洲目前还没有一个如同瑞士那样永久中立的地方。“简单的迁址并不能解决 WTO 目前遇到的困难，倘若考虑不周，反而可能造成新的问题”。

日内瓦国际研究所教授塞德里克·杜邦持有相同的观点。他告诉《国际金融报》记者，WTO 目前的僵局和其总部在何处并没有直接关系。“如果印度，或者美国不愿意前进，那么他们在哪里谈判都是一样的结果。”

毫无疑问，目前 WTO 的发展遇到了困境。7 月 31 日，印度政府拒绝履行《贸易便利化协定》，该协定于去年 12 月在印尼巴厘召开的 WTO 第九次部长级会议上通过。按照协定条款，WTO 成员需要在今年 7 月 31 日前，在全体一致同意的基础上通过该协定的议定书，将该协定正式纳入到 WTO 规则体系中。

正如许多观察家所指出的，发达国家和新兴国家间越来越明显的分歧，才是多哈回合谈判久不能“修成正果”的关键。

按照最初的框架，多哈回合贸易谈判应包括农业、非农产品市场准入、服务、知识产权、规则、争端解决、贸易与环境、贸易与发展等 8 个方面，兼顾贸易自由化和贸易发展两大因素，前者是发达国家所更关注的，而后者则是新兴国家和发展中国家最关心的问题。

2004 年 8 月 3 日，WTO 理事会达成的《多哈回合框架协议》曾被认为是最重要的阶段性成果，但这一协议主要包括农产品贸易、非农产品市场准入、发展、服务贸易、贸易便利化五部分，市场开放的分量更加突出。

在此后的多哈回合谈判中，经常形成以美国等 12 个工业化国家为一方，中国、印度和巴西三个新兴大国为另一方，针锋相对的博弈场面。

在接受《国际金融报》记者采访时，新加坡管理大学法学院副教授高树超分析了多哈回合谈判的困局。

“一方面，新兴国家认为类似服务贸易、知识产权等议题过于超前，对此不感兴趣；另一方面，发达国家早已将贸易谈判的重心转移到劳工标准、气候变化等方面，认为多哈回合谈判的议题太落后。”高树超告诉记者。

近年来，由于“绿屋会议”制度的取消，导致参与谈判的国家数量大增，也在一定程度上影响了协议的达成。

作为WTO非正式会议的一种，“绿屋会议”先邀请少数国家成员达成妥协，然后再扩大到全体成员的制度，一直是世贸组织成员解决争议的惯常做法，并在乌拉圭回合和世贸组织部长级会议中多次被使用。

然而近年来不少小国抗议“绿屋会议”的不透明，要求获得平等的权利。为此，WTO也在不断改革“绿屋会议”的模式，将谈判范围扩大到全体159个成员国，无疑加大了达成协议的难度。

在高树超看来，自从2008年旨在寻求多哈回合关键性突破的世贸组织小型部长级会议失败以后，美国和欧盟逐渐抛弃WTO和多边贸易体制，转向区域性的贸易安排。

2008年夏天，印度与美国之间就农业补贴问题产生冲突，导致无法达成一项最终妥协。这次谈判原本应该终于可以为2001年在卡塔尔发起的多哈回合谈判画上句号。自美印陷入争吵，谈判就停止了。

如今，奥巴马政府积极推动与亚洲达成《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》（TPP），并在近期推动与欧洲缔结《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》（TTIP）。而中国也在积极推进上海自贸区的建设，相比之下，WTO的发展显得停滞不前。

WTO不会式微

多哈回合谈判的屡战屡败削弱了外界对WTO框架及宗旨的信心。这是否意味着多边贸易框架已经衰落，WTO的未来究竟如何？

对于这一问题，专家们都对WTO的未来充满信心。塞德里克·杜邦告诉记者，他认为不能把WTO和多哈回合谈判混为一谈。

“我多年来一直倡议，WTO应该尽早结束多哈回合谈判，并反思自身作为谈判平台的角色。随着加入WTO的会员越来越多，谈判的议题也越来越复杂。WTO必须重新找到自身的定位和功能，这正是它过去的成功之处，而不是衰落。”塞德里克·杜邦告诉记者。

而在高树超看来，作为世界上最大的多边贸易机构，WTO 的功能不仅局限于贸易政策谈判，其独特的贸易争端解决机制是世界上其他机构所无法替代的。

“TPP 或者 TTIP 这样的自贸区协定无法解决贸易整顿。”高树超斩钉截铁地回答。

究其原因，在于双边贸易体系中，争端书上访往往互不相让，同时又缺乏拥有公信力的第三方裁判机构，所以难以达成妥协。

以美国与加拿大签订的北美自贸区协定为例，当出现争端时，协议规定美国和加拿大可以分别指定一个审议机构，此外双方还能再共同制定一个审议机构。而在 WTO 的多边贸易框架中，发生争端的两国是不能作为审议对象的。这保证了争端裁决的中立和客观。

另一方面，梅新育认为美国绕开 WTO 建立区域性的贸易安排，只是为了侧面突破世贸组织多边谈判。

“世贸组织未来不会式微，因为任何贸易大国都不能离开这个多边组织，靠区域组织满足不了他们对贸易的胃口。”梅新育告诉记者。

事实上，关贸总协定乌拉圭回合谈判中，美国就曾采用过类似“欲擒故纵”的策略，以掌握区域经贸协定主导权。

1986 年乌拉圭回合谈判启动，五年后日内瓦乌拉圭回合终期会议磋商续会破裂。美国当即在 1991 年 2 月宣布将启动北美自由贸易协定谈判，1994 年北美自由贸易协定生效。此后的乌拉圭回合中很多成果是拷贝了北美自由贸易协定的条款。

这一观点也得到了高树超的认同，他告诉记者，美国以 TPP 和 TTIP 为突破口，先集合了一群“志同道合”的朋友，最终的目的是带着符合美国利益的新议题回到 WTO。而这一期限，也许是未来的十年，或者二十年。

对中国的影响

尽管在现阶段，WTO 迁址并不是一个明智的选择。但不少专家告诉记者，未来 WTO 迁址亚洲并非不可能，而中国香港则是首选的城市。

在香港的历史上，贸易一直是香港发展的主题。第一次鸦片战争就是一场贸易战，清政府战败后在 1842 年与英国签署《南京条约》，割让香港岛。此后，香港逐渐发展成为亚太地区的贸易和生产中心。二战后，正是贸易带动了香港经济的急速发展。如今，越来越多西方跨国公司地区总部设在香港，有些甚至将全球总部设在香港。

那么，如果未来 WTO 真的迁址香港，会给内地带来什么影响？

高树超告诉《国际金融报》记者，如果 WTO 总部迁址香港或者新加坡，给内地带来的好处是显而易见的。“作为距离最近的大国，中国能够向 WTO 施加影响，比如在推荐人选方面具有优势”。

另一方面，WTO 迁址亚洲也会对其自身的机构文化带来改变。如今，WTO 总部坐落在日内瓦，其中有大约三分之二的基层员工都是来自瑞士或者法国。尽管 WTO 是一个国际组织，但在潜移默化的文化熏陶中，如今的 WTO 更像欧盟那样的欧洲官僚机构。

“香港人努力工作，生活节奏快，或许会给 WTO 带来一股活力。”高树超说。

此外，对于 WTO 的发展而言，或许也会获得意外的机遇。长期以来，中国在国际舞台上都是“模范公民”，一旦 WTO 迁址中国香港，那么秉持着东道主观念的中国，自然会对谈判更加积极主动。

2005 年，WTO 部长会议在香港举行。而在此之前，中国政府率先在大连举办了一次小型的部长会议，并在其中积极斡旋，推动各方达成协议。2005 年的香港部长会议是多哈回合谈判中为数不多取得成果的会议之一。

尽管 WTO 迁址香港会给中国带来不少好处，但同时也存在着风险。梅新育就认为香港不是一个好的选择。他告诉《国际金融报》记者，如果世贸组织真的迁址中国香港，理论上中国可以增加影响该组织的机会，但香港的极端主义势力也会借机企图绑架世贸组织，胁迫中央政府，“添乱比利益多”。