

发达成员在世界贸易组织改革中的议程设置分析

刘 玮 徐秀军

[内容提要] 当前,世界贸易组织的争端解决、谈判和监督功能面临前所未有的挑战,世界贸易组织走向改革的十字路口。在世界贸易组织改革的议程设置过程中,基于实力结构、利益分配和制度竞争等因素的考虑,美国、欧盟和加拿大等发达成员均提出了各自的改革方案和推进策略,将改革议程逐渐聚焦于争端解决机制、发展中国家特殊与差别待遇以及非市场导向政策和行为等主要议题。但是,世界贸易组织改革中的议程设置仍充满不确定性。作为多边贸易体制的重要利益攸关方,中国要加强与各方对话磋商,并在坚持以发展为导向、以多边贸易自由化为目标和以非歧视为核心原则的基础上推动世界贸易组织改革取得进展。

[关键词] 世界贸易组织 国际制度 国际政治经济学 议程设置

一、世界贸易组织改革的缘起

近年来,由于一些国家的单边主义与保护主义盛行,世界贸易组织(WTO)的正常运行遭到了前所未有的挑战。其中,一个有重要影响的事件就是特朗普政府一再阻挠上诉机构人员的任命,WTO争端解决机制很可能将因此陷入瘫痪。欧盟委员会曾发出警告,“如果争端解决机制陷入瘫痪,所有的贸易规则将无法执行。这相当于全球经济治理倒退了20年,并意味着贸易环境将倒退到以实力替代规则为基础的境地。”^①从自身来看,WTO之所以处于考虑全面改革的历史节点,主要缘于以下三个方面问题的长期累积。

(一) 争端解决机制的作用受限

争端解决机制作为WTO最锋利的“牙齿”,正面临一些国家单边主义贸易政策的最终考验。为了阻止日益盛行的贸易保护主义行为,各方积极寻求通过WTO争端解决机制进行裁决。2018年10月29日,在WTO争端解决机构会议上,中国、欧盟、加拿大、墨西哥、挪威、俄罗斯和土耳其七个WTO成员同时提出申请,要求设立专家组对美国的钢、铝关税措施进行审查。但是,负责履

^① European Commission, “WTO - EU's Proposals on WTO Modernization”, July 5, 2018, see from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157514.pdf.

行此项职能的上诉机构因法官人数不足而无法充分发挥作用。目前, WTO 上诉机构的正式法官仅剩三名, 且到 2019 年 12 月, 现有三名法官中将有两名任期届满。按照现行的 WTO 规则, 上诉机构处理每个案件至少需要三名法官, 因而上诉机构亟须任命新的法官。

作为 WTO 的创始成员之一, 美国一再表示不考虑启动上诉机构法官任命程序, 并主张争端解决机制回到 1994 年乌拉圭回合达成的原始状态。美国总统特朗普上台后多次阻挠 WTO 上诉机构法官的任命程序, 致使很多案件无法按期办结。在 2019 年底之前, 如果 WTO 成员仍无法就法官任命案达成共识, 特别是如果美国继续否决新法官的任命, WTO 上诉机构将因法官人数严重不足而面临停摆危机, WTO 争端解决机制的作用将受到很大限制。

(二) 经贸谈判的功能弱化

进入 21 世纪以来, WTO 通过谈判制定贸易规则的功能呈现出日益边缘化的趋势。这主要表现在, 2001 年启动的多哈回合谈判至今未能取得重大成果, 发展中国家在农业贸易自由化等方面的诉求无法实现, 发达国家至今仍不愿意放弃农业补贴政策。与此同时, 随着各国经济的发展, 诸如数字贸易、国内监管和投资等政策领域对多边规制的需求不断增加, 而 WTO 却无法通过谈判进行有效回应。无论是发展中国家关注的多哈回合议程中的老问题, 还是美欧日等发达国家关心的补贴、国有企业、数字贸易等新议程, 都无法在 WTO 框架内通过多边谈判得以有效推进。

在谈判制定贸易规则方面之所以进展有限, 主要缘于 WTO 成员在经贸领域的利益日益分化, 成员间越来越难以就新的规则达成一致, 贸易谈判经常因此陷入停滞。近年来, WTO 取得的立法成果主要有, 2013 年的《贸易便利化协议》、农产品出口补贴禁令以及《信息技术产品协议》扩围和《服务贸易协议》等诸边协议。各成员难以就全面性的规则调整与升级达成共识。取而代之的是, 越来越多的国家转向借助双边或区域自由贸易协定谈判的方式制定新的贸易规则。因此, 改进 WTO 决策方式, 引入开放、非歧视和透明化的诸边谈判成为打破僵局的关键。^①

(三) 监督机制的效率低下

在监督功能方面, WTO 也饱受成员诟病。欧盟委员会认为, WTO 在监督各成员正确执行 WTO 协定、确保各成员贸易措施的透明度等常规性工作方面的潜力未得到充分发挥。^② 甚至有人开始反思 WTO 一直坚持的“成员驱动”原则, 并重新考虑秘书处能否在提供有关成员内部政策的信息和分析潜在溢出效应方面发挥更大的支持作用。^③ 因此, 提升 WTO 委员会获取信息的能力、加强成员履行 WTO 通报义务、强化贸易政策审查机制以及在提供和分析信息方面赋予秘书处更大的自由裁量权等问题成为各方关注的重点。

总之, 多哈回合谈判僵局、上诉机构法官任命危机以及美国等成员不断加剧的单边贸易保护行为等问题使得 WTO 争端解决、谈判和监督三大功能均面临严重挑战, WTO 因此被迫走向改革的十字路口。各成员虽然都已经意识到改革的紧迫性, 但对如何进行改革却有着不同的理解。各方似乎正朝着各不相同的方向推进, 短期内很难找到汇合的焦点。

二、议程设置的政治经济学

WTO 改革是各成员在国际秩序变动这一背景下通过战略互动实现经贸规则重组的进程。在国际关系中, 议程设置及对议程的控制至关重要, 它是“获取和拓展权力的首要工具”^④。WTO 主要成员都希望能够控制改革议程, 塑造有利于自身利益的规则。特别是在改革初期, 议程设置成为各方博弈的焦点。本文拟建立一个基于实力结构、利益分配和制度竞争的研究框架, 用以分析发

^① See Government of Canada “Strengthening and Modernizing the WTO: Discussion Paper Communication from Canada”, October 19, 2018, see from https://international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/wto-omc/discussion_paper-document_travail.aspx?lang=eng.

^② European Commission “WTO - EU's Proposals on WTO Modernization”, July 5, 2018, see from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157514.pdf.

^③ Bertelsmann Stiftung “Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization”, 2018, p. 37, see from https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/bertelsmann_rpt_e.pdf.

^④ Steven G. Livingston “The Politics of International Agenda - Setting: Reagan and North - South Relations”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, pp. 313 - 329.

达成员推动 WTO 改革议程的策略选择和互动结果。

(一) 实力结构与议程设置

在议题设置的博弈中,成员间的实力结构往往会决定哪些议题被纳入改革议程。尽管 WTO 各成员间的实力结构在短期内是相对固定的,但各方可以通过形成议题联盟和加强议题联系等策略增强自身在议程设置中的话语权。

总体实力结构是影响议题设置的基础性因素。自关贸总协定达成以来,发达国家在总体实力上具有显著优势并形成了紧密的联盟。当前发展中国家和新兴经济体不断崛起,彼此间的团结协作逐渐加强,正在改变美欧等发达国家占绝对优势的总体实力结构。2017年,发展中国家之间的货物贸易占全球货物贸易总量的44%,服务贸易占全球服务贸易总量的34%。^①

除了长期的实力消长,成员还可以通过组建不同的议题联盟实现实力重组。目前,WTO内部围绕不同议题形成了多个相互交织的联盟。例如,欧美日围绕“非市场导向政策和行为”议题,中国、欧盟和印度等就“争端解决机制改革”议题形成联盟,欧美日加澳等发达经济体以及中国、印度和南非等发展中大国围绕“发展中国家特殊与差别待遇”问题逐渐形成两大阵营。

此外,成员还可以采取议题联系策略调整议程设置中的实力对比。在复合相互依赖的国际环境中,具体领域的实力资源分配和行为体互动的政治过程有可能超越总体实力结构,对议程设置起到决定性作用。^② WTO改革涉及农业、渔业、数字贸易、国有企业、投资、知识产权、中小企业等诸多具体议题,不同国家在不同议题领域的谈判能力可能相差很大,任何成员都无法全方位占据绝对的优势。因此,成员可以努力通过议题联系将自身在某一领域的优势扩展到其他领域。例如,美欧等国不断通过引入数字经济、知识产权等新议题确保其谈判优势;中国、印度等发展中国家则强调,只有在确保履行多哈回合谈判中有关发展问题承诺的前提下,才能继续就新的议题领域进行谈判。

(二) 利益分配与议程设置

议程设置不仅涉及什么议题能进入国际议程、什么议题被排除在外,而且还能决定让哪些议

程获得优先关注。这些获得优先关注的议题即使没有即刻得到解决,也可以在很长时间内成为各方关注的焦点。不论是议题成为关注焦点还是议题可能引发出新的规则,都将带来利益的重新分配。各成员都有自身优先关注的议题清单,这使得国际议程设置成为激烈的多方博弈战场。如何与利益攸关方进行妥协、交易甚至拓展冲突成为议程设置的关键。

首先,在议题选择过程中,一个关键策略是寻求最广泛支持。遵循类似“最大公约数”的方法选择各方都关心且操作化程度较高的议题,容易获得更广泛的支持,确立主导议程的先发优势。例如,为了主导 WTO 改革议程,美国率先推动事关所有成员的利益、操作性强且推进阻力不大的“透明度与通报”议题。

其次,冲突拓展和利益动员也是重要的议题设置策略。如果提出的议题能吸引足够多的潜在支持者或盟友结成广泛的议题联盟,成功拓展冲突并实现最大程度的利益动员,那么议题进入议程的可能性就会更大。^③ 例如,在启动 WTO 改革的过程中,美国、欧盟和日本三方率先就共同关心的非市场导向政策和行为问题达成共识,形成议题联盟。美欧日还试图动员更广泛的“志同道合者”加入,并迫使中国为了应对非市场导向问题的指责而卷入议程。

(三) 制度竞争与议程设置

WTO 成员方并不是在“真空”中设置议程,而是要在现有惯例、规则和制度的约束下进行战略互动。成员如何战略性地运用现有制度平台成为议程设置的一个关键。

首先,成员可积极利用现有制度内规则。现有制度往往规定了议题设置的原则、规范、决策程序和规则。议程设置的集体决策需要基于既定的程序和框架,特别是国际组织内的议程设置往往

^① World Trade Organization “World Trade Statistical Review 2018”, see from https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018_e.pdf.

^② Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown and Company, 1977, pp. 23 - 33.

^③ Steven G. Livingston “The Politics of International Agenda - Setting: Reagan and North - South Relations”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, pp. 314 - 322.

都嵌入在特定的原则、规范、决策程序和规则之下。WTO 协商一致的决策机制也在一定程度上限制了 WTO 改革共识的形成。为此,有成员开始倡议创造性地采取遵守协商一致原则的开放的诸边主义方式来打破谈判僵局。也有成员提出在推动 WTO 改革中赋予秘书处、委员会等常设机构更大的作用。

其次,成员可通过外部制度平台引入新议题。制度能够提供议题进入渠道和切入点。2018 年 9 月,阿根廷利用在该国马德普拉塔举行二十国集团贸易和投资部长会议的机会,将 WTO 改革议程纳入二十国集团对话机制,以便寻求更大的改革动能。在 WTO 改革议程启动之初,法国总统马克龙建议开启中国、美国、欧盟和日本之间的对话,并迅速将磋商进程扩展到二十国集团以及经济合作与发展组织。各种不同的对话平台为不同成员提出各自改革方案提供了更多的切入点。

最后,成员可战略性地利用制度间的竞争机制塑造议程。机制复杂性为成员方提供了“挑选法院”(Forum Shopping)的机会。在机制复杂性不断加剧的背景下,成员往往可以通过转换不同的国际组织平台,对议程进行重新塑造。例如,成员方可以围绕投资议题在二十国集团投资工作组内开展对话,也可以选择 WTO 框架内进行谈判。关于发展中国家身份问题,除了在 WTO 框架内进行谈判,还可以在世界银行或联合国层面进行磋商。同时,各种双边和区域贸易协定谈判的涌现,为多边贸易谈判提供了更多的外部选择权。成员方可以选择对自身更有利的国际组织平台来塑造议程。

三、发达成员在改革议程设置上的博弈

目前,在需要对 WTO 进行全面改革这一问题上,各成员基本达成共识。但各方提出的改革方案以及推进改革的策略却不尽相同。西方发达国家成员希望主导 WTO 改革的新议程,并按照自己的方案塑造一个全新的 WTO。2017 年 12 月 10 日,在布宜诺斯艾利斯举行的第 11 届 WTO 部长级会议标志着 WTO 改革议程在艰难中正式启动。尽管不同的成员联盟针对电子商务、中小微企业、投资便利化和服务业国内规制等新议题先后发布了一系列部长级联合声明,但本次会议未

能在多边层面取得实质性成果,也未能就部长会议宣言达成共识。^① 在本次会议中,美国政府首次表达了对全球贸易机构的体制改革的兴趣,并发表了对 WTO 改革方向的想法。此后,其他成员也纷纷提出了各自的改革方案,并由此展开了针对改革议程设置的博弈。

(一) 美国“以退为进”的改革策略

关于美国在 WTO 改革中的作用,美国驻 WTO 大使丹尼斯·谢伊(Dennis Shea)将其描述为“破坏性建设”的领导角色。^② 这是一种以退为进的策略。特朗普总统上台以来,主要采取的是破坏 WTO 权威的做法,其中包括采取单边主义的贸易保护措施、公开质疑 WTO 的价值、威胁退出 WTO、阻挠任命程序让争端解决陷入瘫痪等。通过这些破坏性手段,美国将原本已经合法的 WTO 规则和实践重新摆到谈判桌上,以提升自身的议价权力。总体上看,尽管特朗普政府呼吁 WTO 要重拾传统的贸易谈判功能,但这其实是一种激进的改变现状政策,试图改变 WTO 成立以来的诸多核心原则。

在对 WTO 采取了一系列破坏性措施之后,在 WTO 第 11 届部长级会议上,美国贸易代表罗伯特·E·莱特西泽(Robert E. Lighthizer)首次提出了关于 WTO 改革的方向性意见,其中包括:重新重视谈判功能,而不是让 WTO 成为一个以诉讼为中心的组织;反思并重新澄清对发展中国家身份的理解;在谈判新规则之前履行好已有的 WTO 义务,特别是执行补贴通报的要求;通过振兴常设机构,确保其更好地关注产能过剩、国有企业等新挑战,提升市场效率等。^③ 尽管美国未像

^① See “WTO Ministerial: In Landmark Move, Country Coalitions Set Plans to Advance on New Issues”, in *Bridges Special Update*, No. 5, December 13, 2017, see from <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/wto-ministerial-in-landmark-move-country-coalitions-set-plans-to-advance>.

^② Matthew P. Goodman, “Picking a Lane”, in *CSIS Global Economics Monthly*, Vol. 7, No. 10, 2018, see from https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/181025_SimonChairNews.pdf.

^③ United States Trade Representative (USTR), “Opening Plenary Statement of USTR Robert Lighthizer at the WTO Ministerial Conference”, December 2017, see from <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/december/opening-plenary-statement-ustr>.

欧盟一样提交整体性的改革方案,但已对议题逐个提出改革方案,其塑造改革议程的偏好和策略逐渐显露。

在议题偏好上,美国关注的重点包括以下四个方面。一是强化成员履行通报义务。这是美国最优先并且迫切希望实现的议题。目前,美国已就该议题与欧盟、日本达成共识。该议题的操作性和针对性都较强,也符合特朗普政府强调要加强执行现有贸易规则的政策。在美欧日发布四次联合声明之后,美国、欧盟、日本、澳大利亚、阿根廷、哥斯达黎加、中国台北(正式名称为“台湾、澎湖、金门、马祖单独关税区”)等成员于2018年11月在WTO货物贸易理事会会议上共同发起一项关于“提升透明度和履行通报义务”的WTO改革提案。

二是重新审查发展中国家的身份及特殊与差别待遇。特朗普上台后就一直表示要恢复“互惠”“公平”的贸易关系。美国贸易代表莱特希泽提出要重新阐释对于发展中国家身份的理解,并避免“如此多的成员从规则中豁免”。^①美国驻WTO大使谢伊也提出发展中国家在WTO享有更大的灵活性和规则豁免权,但是现在有很多已不符合标准的国家宣称自己是发展中国家,因此要对发展中国家作进一步区分。^②2019年2月14日,美国通过WTO秘书处向各国代表传阅了一份草案,呼吁对成员方自我认定发展中国家身份的做法进行改革,并明确提出了一套新的认定标准。

三是要求改革争端解决机制(尤其是越权问题),回到1994年乌拉圭回合所达成的成员共识模式。为了实现更多的诉求,美国政府还在争端解决机制会议上表达了对于上诉机构运作的其他关切。^③如果争端解决机制回归到成员协商的解决方式,WTO最引以为傲的法治化机制将会遭到毁灭性打击。

四是积极支持加强WTO委员会的作用以及以诸边替代多边的方式推进谈判。美国希望WTO委员会能够更有效地监督规则的执行。而诸边对话的方式更有助于美国正在推动的谈判议程,例如关于电商问题的对话以及即将推动的“透明度与通报”问题谈判等。

美国采取了多种策略来塑造改革议程。首

先,美国积极推动美欧日三方在“非市场导向政策和行为”议题上形成联盟。截至2018年10月,美欧日已经连续发布了四次联合声明,提出在产业补贴、国有企业、技术转让、市场导向条件等方面制定新规则,推动WTO向规制中国的方向变革。其次,美国优先推动“补贴通报义务”“特殊与差别待遇”等优势议题并使之可操作化,再将这些优势通过议题联系拓展到其他领域。再次,美国采取寻求最广泛支持策略,推动更容易被接受的“透明度与通报”议题。此外,美国还积极通过冲突拓展,将更多的成员拉进改革议程中。例如,美国将上诉机构任命这一程序性问题成功上升为争端解决机制甚至整个WTO体制的危机,极大地扩大了冲突的范围,让所有国家都被迫参与到讨论WTO改革的议程中。最后,特朗普政府通过威胁退出WTO、推延WTO上诉机构任命程序以及启动双边贸易协定等制度化策略来设置议程。

(二) 欧盟的现代化改革路线

欧盟是较早系统地提出WTO改革方案的成员。2018年9月18日,欧盟委员会公布了《欧盟的WTO现代化提案》。欧盟联合美国、日本、加拿大等成员共同启动特殊与差别待遇的审查、非市场政策与行为等改革议题。但是,欧盟反对美国采取的贸易保护措施,担心美国推延上诉机构人员任命会对WTO规则带来系统性破坏,并力图避免出现在中美对峙中被迫选择立场的局面。尽管方案的部分内容曾引发国际社会的不少争议,但总体来看,欧盟方案对WTO改革议程的形成产生了重要影响。

在议题偏好上,欧盟关注的重点包括以下四

^① United States Trade Representative (USTR), “Opening Plenary Statement of USTR Robert Lighthizer at the WTO Ministerial Conference”, December 2017, see from <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/december/opening-plenary-statement-ustr>.

^② Dennis Shea and William Alan Reinsch, “The WTO: Looking Forward”, October 12, 2018, see from <https://www.csis.org/events/wto-looking-forward>.

^③ USTR, “2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, see from <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>.

个方面。一是极力避免争端解决机制陷入瘫痪,但又不愿在争端解决机制的实质性权责问题上向美国作出让步,主张强化上诉机构的独立性。欧盟在方案中提出了关于争端解决机制的两阶段改革方案,即先通过提高程序效率和上诉机构独立性的程序性改革,解除对上诉机构成员任命程序的锁定,再讨论上诉机构“越权”等实质性问题。

二是发展中国家特殊与差别待遇问题。欧盟认为,如果仍旧保持 2/3 的成员享受特殊与差别待遇,那么发达国家和发展中国家间的谈判僵局将很难有所突破。同时,为了推动电子商务、投资便利化、国内规制等新议题的谈判,欧盟主张打破特殊与差别待遇的束缚。重新审查特殊与差别待遇还有利于欧盟在双边自由贸易协定谈判中推动的普惠制“毕业”议程。

三是支持在 WTO 改革议程中纳入产业补贴、国有企业及强制技术转让等议题。对于补贴问题,欧盟主张增强补贴的透明度和通报义务、对严重侵害补贴采取更加严格的规定。针对国有企业问题,欧盟提出要审查对“公共机构”的规定,确定国有或国有控股企业是否在履行政府职能或推进政府政策。欧盟还建议审查政府把国有企业作为工具来执行政府经济政策所造成的其他扭曲市场的行为。此外,欧盟提出要制定管制强制性技术转让的新规则,例如对行政审查、许可程序、商业机密以及法律限制和经营要求等制定明确的新规则。

四是提升 WTO 常规工作和监督职能的效率。欧盟提议通过强化更有效的委员会级别的监督、改善遵守通报规则的激励措施、加强对不遵守规定的制裁以及倡导应对式通报(Counter-notification)等方式来增强 WTO 对各成员方遵守通报任务的监督。

在互动策略上,首先,欧盟试图建立交叠和广泛的议题联盟。欧盟既与美国、日本等建立了规制“非市场政策和行为”的联盟,又与中国、印度等国联合提出拯救争端机制的改革方案。目前,欧盟积极参与中欧和美欧等双边协调、美欧日三边协调、同加拿大等中等贸易国家组成的诸边平台以及 WTO 秘书处等多层面进程。欧盟试图通过广泛参与各个不同的诸边进程,引领志同道合

的成员在中美之外形成 WTO 改革的领导力。其次,欧盟还积极采取议题联系策略。为了推动电子商务、投资便利化、国内规制及可持续发展等新领域的谈判议程,欧盟挑起特殊与差别待遇、涉华的产业补贴、国有企业及强制技术转让等敏感性问题,使得各方被迫卷入谈判。最后,欧盟积极利用冲突拓展策略。欧盟倡议的重新审查特殊与差别待遇议题,既动员日本、加拿大、澳大利亚等发达成员就该议题结成统一战线,共同推动特殊与差别待遇的“毕业”机制,又通过区分对待策略分化瓦解发展中国家联盟,成功加剧了发达国家和发展中国家之间以及发展中国家内部的冲突。

(三) “中间道路”的改革方案

2018 年 10 月 24 日,加拿大、澳大利亚、欧盟、日本、新加坡、新西兰、韩国、瑞士等发达成员同一些发展中成员在渥太华召开部长级会议(以下简称“13 方部长会议”)。会前,加拿大还给与会各方传阅了《推进 WTO 功能强化与现代化》的讨论文件草案。该文件以比较宽泛和温和的基调讨论了拯救争端解决机制,提高 WTO 监督贸易规则执行力度以及寻求解决数字贸易、国际投资、国内规制、国有企业、工业补贴和商业秘密等新贸易议题,并多次呼吁各方采取务实、现实和渐进的行动,试图探寻一条妥协的中间路线。^①

中间路线的改革方案具有以下特点。一是方案既提出要增强国内措施的透明度和通报义务,又强调要系统评估 WTO 通报义务并改进技术援助,支持发展中国家能力建设。二是在争端解决机制改革方面积极显示出妥协的诚意,积极回应上诉机构“越权”问题。例如,考虑将某些争端或议题移出仲裁,引入诸如第三方调解等争端解决方式以及对上诉机构对某些议题的审议施加约束性和非约束性指导。三是在促进贸易规则现代化方面,提出既要重视农业支持和发展等多哈回合议题,也要重视数字贸易、可持续发展、中小微企业、投资和国内规制以及产业补贴、国有企业、强制技术转让等导致的市场扭曲等新议题。

^① Government of Canada “Strengthening and Modernizing the WTO: Discussion Paper Communication from Canada”, October 19, 2018, see from https://international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/wto-omc/discussion_paper-document_travail.aspx?lang=eng.

会后发表的关于 WTO 改革的联合声明肯定了讨论文件草案的中间立场。联合声明兼顾各方关切,较为温和,为未来中美加入对话谈判预留了空间。在争端解决机制议题上,主张在保持上诉机构原有主要特征的基础上寻求新的解决方案,并敦促美国尽快解除对上诉机构人员任命程序的锁定。在谈判功能部分,各方强调 21 世纪贸易规则要服务于可持续发展目标,并简单提及了充满争议的产业补贴、国有企业等市场扭曲和特殊与差别待遇问题,避免了敏感问题导致分歧扩大。此外,联合声明也为美欧日力推的透明度与通报问题背书,表示该议题在近期将会取得突破。因此,加拿大牵头的 13 方磋商平台比美欧日三方或美国、欧盟单方面的声明要更具包容性,试图寻求各方妥协的中间路线。这是中等国家试图通过集体协作领导 WTO 改革议程所作出的努力,而它们在多边贸易体系中的位置决定了其倾向于更加调和式的中间改革路线。加拿大牵头的 13 方部长会议试图动员形成广泛的议题联盟,提出了平衡各方的温和方案以争取最广泛支持。

四、发达成员在重点议题中的立场分析

目前,发达成员通过激烈的博弈,已经塑造出 WTO 改革的初步议程。争端解决机制、发展中国家的特殊与差别待遇、产业补贴、国有企业、强制技术转让、透明度与通报义务以及强化 WTO 委员会职能等议题成为各方讨论的焦点。

(一) 争端解决机制问题

在争端解决机制问题上,发达成员间的分歧非常明显。美国主张重新审议上诉机构的权限和现有做法,回归 1994 年乌拉圭回合初始的成员共识模式。而欧盟、加拿大等成员都希望在保留上诉机构及争端解决体系基本特征的基础上,强化上诉机构人员的独立性和公正性。

美国希望上诉机构恢复乌拉圭回合所谓的成员共识的争端解决方式,实质上是为了削弱上诉机构的司法地位。美国一直强调在争端解决机制的“实质性”问题未处理之前,不考虑程序性问题。这些所谓的“实质性”问题主要包括以下六个方面:一是上诉机构的调查结果在 WTO 协定范围外增减成员方的权利和义务;二是上诉机构对不需要解决争议的问题发表咨询意见;三是上

诉机构参与事实认定和成员方国内法审查;四是上诉机构作出决定超出了《解决争端谅解书》中规定的 90 天期限;五是上诉机构人员可在卸任后继续处理任内留下的申诉案;六是上诉机构声称其判决有权被视为判例。^①

欧盟虽然也提出了完善上诉机构人员的交接规则、将各国国内措施作为既定事实等符合美国关切的方案,但其提出的增加上诉机构成员数量、削减对解决争端没有必要的调查结果、延长上诉机构人员的任期等建议实际是在强化上诉机构的独立性,提升和扩展争端解决机制的诉讼功能。而这与美国主张回到 1994 年乌拉圭回合的初始状态的诉求大相径庭。此外,欧盟也不愿在美国启动对上诉机构成员任命程序之前讨论上诉机构“越权”等实质性问题。^②

加拿大提出的讨论方案试图作出更多的妥协,以敦促美国尽快启动上诉机构任命程序。其中包括将某些争端或议题移出仲裁机制,引入诸如第三方调解等争端解决方式,以及对上诉机构对某些议题的审议施加约束性和非约束性指导。但在 13 方部长会议联合声明中,各方将其改成了要在保留争端解决机制基本特征的基础上寻求解决方法。这说明多数成员还是主张在基本维持争端解决机制现状的情境下启动上诉机构的任命程序。

此外,为了应对争端解决机制即将到来的危机,一些发达成员还联合发展中成员提出了挽救争端解决机制的提案。2018 年 11 月 26 日,欧盟、中国、加拿大、印度、挪威、新西兰、瑞士、澳大利亚、韩国、冰岛、新加坡和墨西哥 12 个成员发出联合提案,要求填补上诉机构人员空缺并提出“即将离任的上诉机构人员的过渡规则”。其中,欧盟、中国和印度还提出为上诉机构人员提供更长任期来加强上诉机构及其工作人员的独立性。

^① USTR, “2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, see from <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>.

^② European Commission, “WTO - EU's Proposals on WTO Modernization”, July 5, 2018, see from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157514.pdf.

但是,这些提议均遭到美国的反对。

(二) 特殊与差别待遇问题

特殊与差别待遇问题一直是 WTO 讨论中的敏感议题。在原则上,国际社会承认发展中国家在利用和制定规则方面的能力与发达国家不对称,因此,允许发展中国家采取一些灵活性措施、提供某些特殊保护使得国际贸易更加有利于本国发展。现在美欧等发达成员希望重新塑造这一套话语体系,主张所有国家包括发展中国家都不应在现行和未来规则的约束下豁免。

美国、欧洲、加拿大等成员提出重新审查特殊与差别待遇,不仅是针对中国、巴西、印度等发展中大国,更是想从根本上改变特殊与差别待遇的性质,从整体上降低对发展中国家规则豁免的承诺。欧盟的方案较为激进,主张对已有协议中的特殊与差别待遇启动“毕业”程序,制定详细的路线图并将其纳入贸易政策评估。在新的协议谈判中,欧盟提议对最不发达国家以外的发展中国家采取以需求为导向和以证据为基础的方法确定特殊与差别待遇;对于在已有协议中附加的特殊与差别待遇,则要在个案分析的基础上进行逐个评估。欧盟的提议将会大大增加发展中国家获得特殊与差别待遇的难度,将其变成进行逐个评估和谈判的过程。其实质上是在改变贸易服务于发展的基本原则,将特殊与差别待遇视为临时性、有期限、有数量比例限制、有“毕业”程序要求的过渡性特殊安排。美国提出了特殊与差别待遇资格的限制性条件,如果成员符合以下任一条件,那么其享受特殊与差别待遇的资格将被取消,这些条件包括:经济合作与发展组织的成员或已启动加入程序的经济体;二十国集团的成员;世界银行发布的“高收入”经济体;商品贸易(进口和出口)占全球贸易总量的比重不低于 0.5% 的经济体。

无论如何,发展中国家的特殊与差别待遇的审查仍然是一个敏感的政治问题,必须小心处理。前 WTO 总干事帕斯卡尔·拉米(Pascal Lamy)曾呼吁:“希望通过在不同维度的成员中寻求互惠性和灵活性的平衡,来实现开放的多边贸易体系。”^①在经济发展水平、谈判和规则制定能力等方面,发展中国家与发达国家总体上还存在较大差距,因此很难从形式上的“互惠”中真正获益,而必须通过特殊与差别待遇安排让贸易更好地服

务于发展。对特殊与差别待遇的审查不应该立足于减少发达国家的豁免承诺,而应致力于通过精确、有效和可操作的特殊与差别待遇条款,实现多边贸易体系中互惠性和灵活性的有效平衡。

(三) 非市场导向政策和行为问题

2017 年 12 月 13 日,美国、欧盟和日本启动了三边磋商进程,共同应对产业补贴、国有企业和强制技术转让等第三方的非市场导向政策和行为。美欧日三方贸易部长第四次联合声明表示,将把这一共同关切纳入 WTO 改革议程中。

在产业补贴方面,美欧日在三方联合声明中提出将强化以下三方面的规制:一是推动补贴的透明化,在补贴及其影响方面收集更多的信息;二是直接禁止最有害的补贴类型并推广对一些补贴的严重侵害推定规则;三是通过制定新的规则,解决与产能过剩有关的补贴问题。其中,补贴通报是美国希望在近期尽快实现的改革内容。美国、欧盟、日本等其他成员已于 2018 年 11 月在 WTO 货物贸易理事会会议上共同发起了一项关于“提升补贴透明度和履行通报义务”的 WTO 改革提案。此外,欧盟还主张积极推行对“严重贸易扭曲补贴”的严重侵害推定规则,提议扩大禁止性补贴政策的名单,并覆盖到导致产能过剩的严重贸易扭曲补贴。

在国有企业方面,各方关注的核心问题是“公共机构”的界定和国有企业的“市场扭曲”行为。美欧日在三方部长联合声明中提出希望就“公共机构”界定、国家对非公共机构的扭曲行为等达成共识。欧盟发布的改革方案对这一诉求进行了重申,提出要清楚界定《补贴与反补贴措施协议》中的“公共机构”,并制定规则来解决政府利用国有企业作为工具以执行政府经济政策所造成的扭曲行为。

在强制性技术转让方面,美欧日三方主张在执法和规则制定方面采取强有力措施。特别是在合资要求、外国股权限制、行政审批和许可、许可限制、商业秘密等领域加强对现有规则的执行并加快制定新规则。

^① Pascal Lamy “Together, We Have Strengthened the WTO as the Global Trade Body”, 2013, see from https://www.wto.org/english/news_e/news13_e/gc_rpt_24jul13_e.htm.

五、结语

当前, WTO 正处于改革的十字路口, 并且改革议程设置仍然充满不确定性。虽然 WTO 协定及基本框架仍会保持稳定, 但多边贸易体制的一些基本运作方式可能会面临重新审查。随着改革议程的推进, 包括发达成员在内的所有 WTO 成员可能在坚持协商一致原则的基础上, 通过提倡诸边主义来为弱化的贸易谈判机制注入活力。诸边谈判有利于推进新领域的合作, 但也可能导致不同的议题联盟或领导集团的涌现, 甚至出现封闭式的成员集团。因此, 各方成员在推动 WTO 改革进程中, 坚持多边贸易体制非歧视原则和最惠国待遇规则显得尤为重要。当前的争端解决机制僵局关系到 WTO 的存续和发展, 各方应推动尽快启动上诉机构任命程序。对于严重违背甚至破坏 WTO 基本原则的保护主义行为, 国际社会要在多边层面推动强化规则执行, 维护 WTO 的权威。

中国是多边贸易体制的坚定支持者, 也是 WTO 改革进程中不可或缺的重要利益攸关方。2018 年 11 月 23 日, 中国商务部提出 WTO 改革要坚持维护多边贸易体制的核心价值、保障发展中成员的发展利益以及遵循协商一致的决策机制三个基本原则, 同时也提出维护多边贸易体制的主渠道地位、优先处理危及 WTO 生存的关键问

题、解决规则的公平问题回应时代需要、保证发展中成员的特殊与差别待遇和尊重成员各自的发展模式五项主张。中国目前已经积极参与到各个层面的对话和磋商过程中。对中国而言, 以积极的态度推动多边贸易体制和国内经济体制的转型, 关系到中国如何在自身与世界关系的变化中寻找新的定位。中国坚定支持 WTO 改革, 主张通过 WTO 的现代化改革完善多边贸易体制, 中国也会坚定不移地深化改革开放。

在议题设置过程中, 中国可从多边贸易体制发展的迫切需求出发, 围绕拯救争端解决机制、强化关税约束原则、慎用国家安全例外条款、坚持发展导向原则、规制农业补贴等议题, 推进渐进和包容的 WTO 改革。中国可积极利用自身作为发展中国家和发达国家桥梁的角色, 推动多哈回合谈判搁置的发展议题与电子商务、投资便利化、中小企业等新一代议题结合, 相互促进。在具体策略上, 一方面要团结广大发展中国家推动发展议程; 另一方面, 要有效利用发达成员内部的分歧, 参与多层次的磋商谈判, 积极应对特殊与差别待遇条款审查、非市场导向等针对性议题, 参与下一代贸易议题的规则制定。

[作者单位] 中国社会科学院世界经济与政治研究所。

[责任编辑: 文沛]