



No. C2020001

2020-02-06

多边贸易体制应变求新：WTO 改革新进展^①

卢锋、李双双

摘要：WTO 创建以来，世界经济快速发展并出现多重深刻演变。此类变化既是 WTO 积极功能推动促成的结果，又反转对 WTO 规则提出改革要求。多边贸易体制改革成为现阶段全球经济治理架构改革的重要内容之一。如果说 2018 年作为 WTO 改革破冰之年，各方集中讨论改革原则方针并就其必要性达成共识；2019 年改革则侧重围绕若干议题具体展开，成为多边贸易规则在新的时代条件下应变求新的艰难启程之年。从改革过程概况看，美国率先出牌，中国系统表态，发展中国家频频发声。从具体内容看，改革进展涉及诸多领域，尤以发展中成员地位及特殊与差别待遇、电子商务多边规则、通报义务履行、上诉机构成员遴选程序等方面磋商谈判最为引人注目。

关键词：WTO 改革；特殊与差别待遇；电子商务多边规则；通报义务；上诉机构

Overhaul of the multilateral trade system: The WTO reform in 2019

Lu Feng and Li Shuangshuang

Abstract: Since the establishment of WTO, the world economy has been developing rapidly. The profound changes that in part were brought about by the positive impact of WTO in terms of facilitating economic globalization has also given impetus for further reform of WTO. As a result, the reform of multilateral trade system has become one of the important aspects of the ongoing reform on global economic governance in the recent years. After reaching the consensus on the necessity to reform in 2018, the WTO reform was carried forward in various fronts especially in the areas such as developing member status as well as special and differential treatment (S&DT), innovation on the e-commerce multilateral rules, enforcement of notification obligations, appellate body member selection procedures, etc. This paper gives a critical review on the reform process with emphasis on its implications for China-U.S. economic relationship.

Key Words: WTO reform; Special and Differential Treatment; E-commerce Multilateral Rules; Notification Obligations; Appellate Body of WTO.

^① 本文第一作者应邀于 2019 年 10 月 29 日在 CF40 “外滩金融峰会”相关研讨会上就此议题演讲，本文在这次发言内容基础上整理拓展而成，并在 2020 年元月定稿时更新充实了 2019 年底相关资料。感谢郭文就电子商务等问题整理资料，感谢刘鏊、石先进、莫语霏在制作图形及其它方面提供的帮助。
作者简介：卢锋，北京大学国家发展研究院教授（北京，100871）；李双双，中国社会科学院财经战略研究院助理研究员（北京，100871）。

WTO 创建四分之一世纪以来，世界经济快速发展并出现多重深刻演变。信息技术产业革命与互联网快速普及及重构世界经济，电子商务与数字经济新业态蓬勃发展要求创新相关多边经贸规则填补空白。中国经济超预期追赶与全球经济增长动力构成发生“三重转换”伴随国际经济利益结构嬗变，对适应早先历史时期美国和 G7 支配全球经济增长格局环境下形成的现有多边规则带来调整压力。随着新兴经济体与发展中成员经济整体较快发展推动 WTO 成员收入水平差距初步缩小，发达成员与发展中成员对经济全球化及多边规则立场态度悄然转变。这些变化既是 WTO 积极功能推动促成的结果，又反转对 WTO 规则提出改革要求。

多边贸易体制改革是现阶段全球经济治理架构改革的重要内容之一。如果说 2018 年作为 WTO 改革破冰之年，各方集中讨论改革原则方针并就其必要性达成共识；2019 年改革则侧重围绕若干议题具体展开，成为多边贸易规则在新的时代条件下应变求新的艰难启程之年。从改革过程概况看，美国率先出牌，中国系统表态，发展中国家频频发声。从具体内容看，改革进展涉及诸多领域，尤以发展中成员地位及特殊与差别待遇、电子商务多边规则、通报义务履行、上诉机构成员遴选程序等方面磋商谈判最为引人注目。本文首先介绍 WTO 改革推进概况，接着观察重点改革领域推进情况，最后简略点评 2019 年改革特点及其演变前景。

一、2019 年改革推进概况

2019 年初美国在 WTO 改革上就有一系列动作。先是元月中旬向 WTO 提交有关发展中成员地位以及特殊与差别待遇 (S&DT) 的改革提案《一个无差别的 WTO——自我指定的发展地位导致体制性无意义》^②，建议取消四类成员的发展中国家地位及特殊与差别待遇。2 月 15 日，美国提交题为《总理事会决议草案：加强 WTO 协商功能的程序》^③的提案。3 月，美国年度贸易政策议程报告从四个方面系统提出美国有关 WTO 改革主张^④：一是 WTO 必须应对所谓“始料未及的来自非市场经济的挑战”；二是 WTO 争端解决必须充分尊重成员主权政策选择；三是 WTO 成员必须被强制要求遵守告知义务；四是 WTO 对发展处理方式必须调整以反映当前全球贸易现实^⑤。

继 2018 年 11 月发布 WTO 改革框架文件表达改革三原则和五点主张，2019 年 5 月 13 日中国向 WTO 提交《中国关于世贸组织改革的建议文件》，进一步系统表达有关 WTO 改革基本立场与行动领域看法。第一部分“背景情况”阐述 WTO 在全球经济治理体系中的重要作用，分析 WTO 面临的前所未有危机，提出 WTO 改革总体立场。第二部分“行动领域”分四个方面 12 个领域提出改革具体主张。第一方面“解决危及世贸组织生存的关键”包含三个领域议题：打破上诉机构成员遴选僵局、加强对滥用国家安全例外以及不符合 WTO 规则的单边措施的纪律。第二方面“增加世贸组织在全球经济治理中的相关性”包括五个领域议题：解决农业领域纪律、完善贸易领域相关规则、完成渔业补贴谈判、推进电子商务议题谈判、推动新议题多边讨论等。第三方面“提高世贸组织的运行效率”，包含加强成员通报义务履行与改进世贸组织机构工作。第四方面“增强多边贸易体制的包容性”，包含尊重发展中成员特殊与差别待遇权利与坚持贸易和投资公平竞争原则等。

与 2018 年比较，2019 年 WTO 改革新特点之一是更多发展中成员积极参与表达立场和意见。2019 年 5 月 13-14 日，印度、中国等 23 个 WTO 发展中成员在新德里举行部长级会

^② WTO, “An Undifferentiated WTO: Self-declared Development Status Risks Institutional Irrelevance——Communication from the United States”, 15 January 2019, (WT/GC/W/757).

^③ WTO, “Draft General Council Decision: Procedures to Strengthen the Negotiating Function of the WTO”, 15 February 2019, (WT/GC/W/764).

^④ Office of the United States Trade Representative, “2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, March 2019, pp. 101-102.

^⑤ 上述美方四点议题英文表述为：The WTO must address the unanticipated challenges of non-market economies. WTO dispute settlement must fully respect Members' sovereign policy choices. WTO Members must be compelled to adhere to notification obligations. The WTO's treatment of development must be revamped to reflect current global trade realities.

议(WTO Ministerial Meeting of Developing Countries), 其中 17 国部长和高官发表《共同努力加强世贸组织以促进发展和包容》成果文件, 重申 WTO 在全球贸易规则制订和治理中优先地位^⑥; 呼吁维护 WTO 核心价值和基本原则, 确保 WTO 改革反映发展中成员诉求; 重点关注 WTO 上诉机构法官补缺、特殊与差别待遇、通报义务、农业协议对发展中国家不公正、渔业补贴等问题; 呼吁启动 WTO 上诉机构法官遴选, 希望 WTO 充分考虑和尊重发展中成员尤其是最不发达成员的困难和利益, 帮助发展中成员能力建设。

7 月 10 日, 非洲集团、印度等提交《通过包容性方式加强世贸组织透明度与通报》(An inclusive approach to transparency and notification requirements in the WTO), 强调应优先考虑发达国家做出承诺却没有履行的四项义务通报^⑦。7 月 22 日, 印度、古巴、玻利维亚和 8 个非洲国家共同向 WTO 提交改革提案《加强世贸组织以促进发展与包容》, 提出反对单边主义, 坚决维护多边贸易体制; 认为上诉机构法官补缺是 WTO 改革首要任务; 指出处理争端解决机制的关键是保持其基本特征: 即独立的两级争端解决系统, 启动程序的自动性, 争端解决机构 (DSB) 以反向协商一致(reverse consensus)做出决定^⑧。

基于 2018 年国际社会形成的广泛共识, 2019 年 WTO 改革得以初步展开, 并涉及诸多领域广泛议题。实际讨论与推进较为活跃并引发较多关注的改革议题, 大体包括发展中成员地位及特殊与差别待遇、电子商务多边规则、透明度与通报义务履行、上诉机构成员遴选程序等。下文依次梳理和讨论。

二、发展中成员地位以及特殊与差别待遇改革

WTO 发展中成员身份及相关“特殊与差别待遇 (S&DT)”问题, 是 2019 年 WTO 改革较为聚焦议题并产生较大争论与影响。美国从一开始就选择其作为 2019 年 WTO 改革的优先议程, 为此不仅就该议题系统高调表达其主张, 且试图采用包括单边施压的各种方法, 促使其他成员接受其建议。许多新兴经济体和发展中成员质疑美国立场, 提出针锋相对的改革建议。中国秉持坚守原则与客观务实立场, 明确支持维护广大发展中国家相关权益; 同时依据自身现实国情与国际经济演变态势研判, 理性回应主要发达国家某些诉求。

(一) 特殊与差别待遇缘起与改革背景

“特殊与差别待遇” (Special and Different Treatment, S&DT) 指 GATT/WTO 协议包含的各种旨在扶持发展中成员经济和贸易发展的特殊条款, 要旨是在实施多边规则时赋予发展中成员某些特殊权利, 规定发达国家为发展中成员提供某些优惠待遇的义务。特殊与差别待遇是在多边规则历史发展中形成的。GATT 创建初期, 发展中成员争取到允许在进口激增和国际收支困难时采取数量限制的权利^⑨, 可以被理解为多边贸易体系内特殊与差别待遇规则的滥觞。在 1963 年创设的联合国贸发会议 (UNCTAD) 与 1964 年成立的 77 国集团推动下, GATT 第四部分“贸易与发展”章节于 1966 年生效, 确定了发展中成员可获得某些非对等权利的原则^⑩。1979 年东京回合谈判形成“授权条款(Enabling Clause)”, 就普惠制(Generalized

^⑥ “Working collectively to strengthening the WTO to promote development and inclusivity”, New Delhi News, 14 May 2019, New Delhi.

^⑦ WTO, “An Inclusive Approach To Transparency And Notification Requirements In The WTO-Communication From The African Group, Cuba And India (Revision)”, 11 July 2019, (JOB/GC/218/Rev.1).

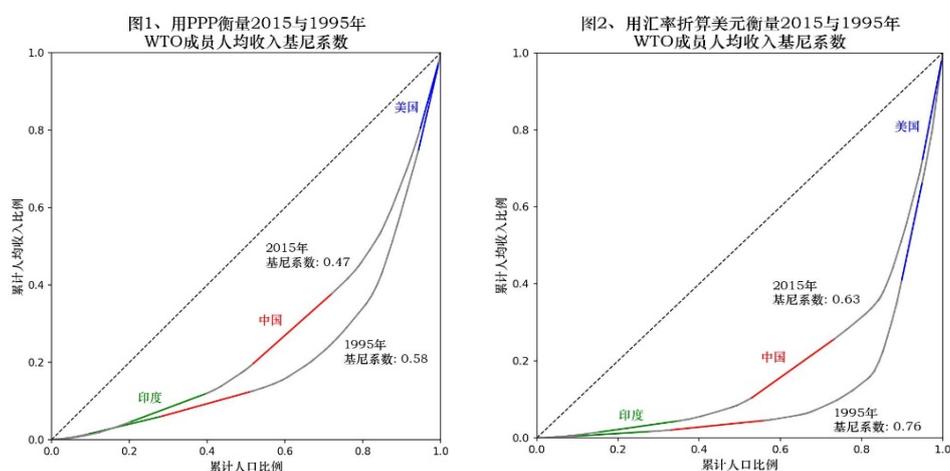
^⑧ WTO General Council, “Strengthening The WTO To Promote Development And Inclusivity -Communication From Plurinational State of Bolivia, Cuba, Ecuador, India, Malawi, Oman, South Africa, Tunisia, Uganda And Zimbabwe (Revision)”, 22 July 2019, (WT/GC/W/778/Rev.1).

^⑨ 参见李双双: “WTO ‘特殊与差别待遇’ 透视: 改革争议、对华现实意义及政策建议”, 《国际贸易》, 2019 年第 8 期。

^⑩ 在联合国贸发会议倡导与 77 国集团推动下, 1966 年 GATT1947 第四部分“贸易与发展”一章正式生效, 成为 GATT 历史上的一个重要事件, 标志多边贸易规则接受了特定场合下的非对等性原则, 肯定了提升发展中国家出口能力是帮助其发展的关键措施。发达国家同意对发展中国家实行非对等性的关税减让, 承诺在贸易自由化谈判中给予发展中国家特殊优惠的市场准入条件。然而当时相应规则形成带有较多政治化色彩, 与 GATT 基本法律规则框架兼容度较低, 对有关新理念新原则缺少有约束力具体规则加以落实。参见漆彤、范睿: “WTO 改革背景下发展中国家待遇问题” (《武大国际法评论》2019 年第 1 期) 对这一问题讨论, 不过该文对非对等原则按照传统理解采用了非互惠的译文表述。

System of Preference)、最不发达国家优惠待遇达成共识¹¹。乌拉圭回合谈判将特殊与差别待遇条款适用范围从货物贸易协定扩展到《服务贸易总协定》(GATS)、《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS)以及《关于争端解决规则和程序的谅解》(DSU),有关共识原则被随后创建的WTO继承和发展。根据2018年WTO最新版“特殊与差别待遇”条款,发展中成员目前共享有155条优惠待遇,分六种类型:一是旨在增加发展中成员贸易机会的规定,二是维护发展中成员利益的规定,三是承诺、行动和贸易政策工具的灵活性安排,四是过渡期方面的规定,五是有关技术援助的规定,六是关于最不发达国家的优惠条款¹²。GATT/WTO没有对“发展中成员”规定统一的官方定义,而是由成员国加入时“自我声明”是否以发展中成员身份加入。目前164名成员中超过2/3是发展中成员。

WTO创建后特别是进入新世纪以来,全球经济发展取得成就并呈现新特点。一方面,广大发展中国家与发达国家经济发展水平差距鸿沟仍然存在,国际经济金融治理体系中某些不利于发展中国家经济发展的规则内容仍然存在,发展中国家摆脱贫困持续发展的紧迫性仍然存在,由此决定了特殊与差别待遇的制度规则安排仍具有现实必要性与积极意义。另一方面,在WTO推进经济全球化拓展环境下,发展中国家相对较快增长与WTO成员间人均收入差距有所收敛。如图1和图2数据显示,以汇率计算人均收入,WTO成员基尼系数从1995年的0.76下降至2015年的0.63,以PPP计算则从0.58下降到0.47。



数据来源:世界银行WDI数据库

体现当代世界经济格局演变的另一重要表现,是后危机时期全球经济增长动力结构发生“三重转变”。图3数据显示,上世纪90年代美国对全球增长贡献为29.1%,G7贡献为56.8%,发达国家整体贡献为76%;2008年金融危机爆发十年来,该指标分别下降到10.2%、15.1%和25.9%。上世纪90年代中国对全球增长贡献为8.3%,金砖国家贡献为11.5%,新兴和发展中国家贡献为23.9%;后危机十年该指标分别上升到35.4%、47.9%和74.1%。虽然美欧等发达国家经济总量在全球仍然并且将较长时期占据绝对优势,然而对于全球经济增长贡献已悄然发生阶段性变化。

图3、当代全球经济增长动能的三重转变

¹¹ 1971年6月,GATT谈判达成的普惠制方案得到缔约方全体批准,并给予普惠制“豁免”地位,参与普惠制的缔约方在十年内免于承担最惠国待遇的义务,允许发达国家按规定的程序,给予发展中国家的产品以优惠关税待遇,其他缔约方的类似产品不得享受同等待遇。针对这一问题,GATT缔约方于1979年11月全体通过了《关于差别和更优惠待遇、互惠及发展中国家的进一步参与的框架性协议》(亦即“授权条款”),为发达国家给予发展中国家特殊待遇提供了法律基础,明确规定发达国家与发展中国家之间或者发展中国家之间,可以背离GATT第1条最惠国待遇的诸项规定,建立排除最惠国待遇义务的优惠安排制度,将1971年规定的十年豁免期限变为永久性豁免(参见漆彤、范睿:“WTO改革背景下发展中国家待遇问题”,《武大国际法评论》2019年第1期。)

¹² WTO Committee on Trade and Development, “Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions”, 12 October 2018, (WT/COMTD/W/239) .



数据来源：IMF 的 WEO 数据库。

上述演变背景下，美欧等发达国家内部对 WTO 多边规则及其代表的经济全球化态度逐步发生显著变化。先是美欧等主要发达国家内部缺乏比较优势和开放竞争力部门面临调整压力，相关行业就业群体及其利益代表较早质疑多边贸易体制现有规则的公平性。进入新世纪特别是美国金融危机和欧洲债务危机相继爆发以来，全球化怀疑论立场和观点对美欧主要发达国家主流立场和民意影响显著增加。另外，随着长期经济发展和形势演变，特殊与差别待遇具体内容对一些已进入到较高收入水平的发展中成员现实意义也发生不同程度变化，例如这类规则中通过技术援助提升发展能力、补贴和降低贸易壁垒对等性方面灵活性安排等内容，对某些收入较高的发展中成员现实意义有所下降。

由此可见，特殊与差别待遇是发展中成员群体在历史上争取到的权利，是通过特定程序嵌入多边规则体系的既定事实，因而包括中国在内的广大发展中成员维护自身相关权益，无疑具有历史正当性与规则合理性。当然也要看到，历史中形成的规则会随着历史环境演变提出调整演进要求。随着当代全球经济增长整体朝着相对有利于发展中成员方向演变，随着 WTO 成员间人均收入差距逐步缩小，发达国家在多哈回合时就提出有关改革“特殊与差别待遇”建议，希望对发展中成员进行分类，改变全部发展中成员不加区分地享受特殊和差别待遇的做法¹³。近年来部分发达国家积极倡导推动相关规则改革，美国最近更以单边手段施压试图强推改革，使得有关议题成为 2019 年 WTO 改革着力和争议较多对象。

（二）部分成员改革主张交锋

美国 2019 年元月相关提案认为，G20、OECD 成员国及已取得显著发展国家，通过自我声明方式获得发展中国家地位并享受特殊与差别待遇，违背历史上形成这方面规则意在帮助少数成员克服融入世界贸易体系困难的创设初衷，因而需要尽快改革¹⁴。2 月 15 日美国提交《总理事会决议草案：加强 WTO 协商功能的程序》¹⁵，建议取消四类国家发展中国家地位及特殊与差别待遇：一是 OECD 成员或将要加入 OECD 的国家，二是 G20 成员，三是被世界银行认定为高收入的国家，四是在全球进出口贸易占比达到 0.5% 及以上的国家¹⁶。该文件点名提出新加坡、韩国、中国、巴西、墨西哥、俄罗斯、印度、印度尼西亚、南非、尼日利亚等国需从发展中国家中毕业。

特朗普总统 7 月 26 日发表《改革世界贸易组织发展中国家地位备忘录》，指示美国贸易代表办公室（Office of the United States Trade Representative, USTR）用“一切可能手段”，防止自我声明但没有适当经济或其他指标佐证的发展中国家利用 WTO 规则和谈判中的灵活性谋取利益。该文件点名提到文莱、香港等小型经济体人均收入已经很高却依然声称拥有发展中国家地位，接着质疑中国经济和出口总量已居世界前列，依然声称是发展中国家。备忘

¹³ 林灵、陈彬：论 WTO 中特殊与差别待遇条款的历史、现状与发展，WTO 国际学术年会，2010 年。

¹⁴ WTO, “An Undifferentiated WTO: Self-declared Development Status Risks Institutional Irrelevance——Communication from the United States”, 15 January 2019, (WT/GC/W/757).

¹⁵ 见上文有关注释。

¹⁶ 在 12 月 9-10 日召开的 2019 年度 WTO 第五次总理事会上，美国再次提交相关提案对第 3、4 条标准做了时间方面限定。就第三条高收入国家识别，界定为“在本决定作出之日前，连续三年被世界银行列为‘高收入’国家的世贸组织成员，或在本决定做出后连续三年或任何连续三年被世界银行列为‘高收入’国家的世贸组织成员”。对第四条贸易全球占比在 0.5% 及以上国家也补充了相同的限定语。

录指出这种状况必须改变，否则将无法解决美国劳工和企业需求，无法面对当前全球经济挑战。备忘录要求 USTR 在 60 天内汇报进展，还提出若 90 天无实质性进展，美国将单方面不再承认部分国家在 WTO 的发展中国家地位，不支持此类国家获得 OECD 成员资格。¹⁷

许多发展中成员表达了与美国上述主张不同的立场，体现在包括中国、印度、非洲集团和其它很多发展中成员多份联合签署的改革建议中。2019 年 2 月 18 日，中国、印度、南非、委内瑞拉等四国共同向 WTO 提交《惠及发展中成员的特殊与差别待遇对促进发展和确保包容的持续重要性》报告¹⁸，通过多项指标说明发展中国家与发达国家发展水平鸿沟依然存在，发展中国家自我认定法具有历史合法性，强调目前 WTO 核心问题不是发展中国家自我认定，而是贸易保护主义、单边主义、上诉机构法官任命机制停滞及多哈回合僵局。

2019 年 10 月 14 日，52 个 WTO 成员¹⁹向 WTO 总理事会第四次会议提交《关于促进发展的特殊与差别待遇声明》²⁰作为讨论资料，指出特殊与差别待遇对于保证贸易包容与平等的极端重要意义，任何剥夺发展成员条约嵌入权的单边做法与成员义务不一致，并且侵蚀多边贸易体制基础。文件重申四个“必须”原则：在 WTO 规则和谈判中发展中国家的无条件权利必须继续；发展中国家必须被允许依据自我评估决定发展中国家地位；现有的特殊与差别待遇条款必须保持；目前和未来谈判必须提供特殊与差别待遇条件。

少数发展中成员出于种种考虑，单边采取了与美方建议一致或接近的立场。2019 年 3 月 19 日特朗普与巴西总统博尔索纳罗(Jair Bolsonaro)在华盛顿会晤后发表联合声明，巴西“与其全球领导者的地位相称，经美方建议，博尔索纳罗总统同意开始在 WTO 谈判中放弃特殊与差别待遇”²¹。新加坡贸工部 7 月 27 日表示：新加坡虽在 WTO 中拥有“发展中国家”地位，但并未利用特殊与差别待遇灵活性获得不公平优势，新加坡支持更新世贸组织规则，承诺在 WTO 贸易便利化协定(Trade Facilitation Agreement)生效后立即实施而不寻求过渡期²²。9 月 4 日韩国表示正考虑在 WTO 中发展中国家地位：“该地位不再有利可图且可能与美国发生一些冲突，这是不智的。目前正在进行有关放弃地位会谈”²³。10 月 24 日韩国宣布放弃农业领域以外的特殊与差别待遇²⁴。

(三) 中国立场考虑与选择

作为最大的发展中国家，中国利益与 WTO 广大发展中成员休戚与共；中国又是最重要新兴大国，在参与推动国际治理架构改革完善方面承担特殊责任。由此决定中国对特殊与差别待遇议题会有更多维度审视和更为全面考量：既要优先维护广大发展中国家的正当权益，也要重视国际治理架构与时俱进的客观需要，还要兼顾与美国及发达国家长期关系定位，而客观务实评估“特殊与差别待遇”对中国经济现实利益则是相关政策选择的必要前提。

据初步梳理，在 WTO 协议现有特殊与差别待遇条款中，去掉入世谈判承诺放弃条款以及逐步失去实际意义条款，我国目前享受并仍有现实意义的条款大约有 50 多条，大体分为几类内容。一是有关技术援助权利和义务条款大约有 22 条，涉及通过获得技术援助实现能力增长，也关乎帮助其他成员进行能力建设。二是补贴灵活性方面非对等性承诺的特殊利益，

¹⁷ White House, “Memorandum on Reforming Developing-Country Status in the World Trade Organization”, 26 July 2019.

¹⁸ WTO, “The Continued Relevance of Special and Differential Treatment in Favor of Developing Members to Promote Development and Ensure Inclusiveness”, 18 February 2019, (WT/GC/W/765).

¹⁹ 包括非洲集团 43 国、玻利维亚、柬埔寨、中国、古巴、印度、老挝、阿曼、巴基斯坦、委内瑞拉。

²⁰ WTO, “Statement on special and differential treatment to promote development”, 14 October 2019, (WT/GC/202/Rev.1).

²¹ U.S. Mission Brazil, “Joint Statement from President Donald J. Trump and President Jair Bolsonaro”, 19 March, 2019.

²² “新加坡：未利用发展中国家地位在谈判中获得优势”，观察者网，2019 年 7 月 28 日，https://www.guancha.cn/international/2019_07_28_511253.shtml

²³ “特朗普放话后，韩国‘示好’或主动放弃发展中国家地位？中国……”，一牛财经，2019 年 9 月 6 日。

²⁴ “韩国：放弃在世贸组织中发展中国家地位，尽可能保护本土农业”，澎湃新闻，2019 年 10 月 25 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_4766532

如《服务贸易协定》第 15 条第 1 款要求禁止服务业补贴以避免贸易扭曲，同时肯定补贴对发展中国家作用，接受对发展中成员的灵活性安排。三是在降低贸易壁垒方面的非对等性承诺的特殊利益，如 GATT1994 第 36 条第 8 款规定“在削减或取消针对欠发达缔约方贸易的关税和其他壁垒的谈判中，发达缔约方不期望因其做出的承诺而获得对等。”四是程序性设置利益，如 DSU 第 8 条第 10 款规定“当争端发生在发展中国家成员与发达国家成员之间时，如发展中国家成员提出请求，专家组应至少有 1 名成员来自发展中国家成员”。五是新经贸协议谈判可能设置特殊与差别待遇的利益，等等²⁵。

从上述初步梳理结果看，随着进入新世纪以来我国经济和技术综合能力水平提升，某些条款如在 WTO 体系内获得外部援助特殊照顾等规定对我国的现实经济意义与我国入世时比较显然已显著下降。补贴政策灵活性与降低壁垒承诺等方面非对等性权利对我国现实利益较大，维护相关权益关乎我国外部经济环境稳定，应是我国相关谈判需重点考虑目标。不过也需看到，随着经济持续追赶与相对经济影响力提升，我国现有补贴方式和规模已引发主要发达国家聚焦与质疑，美欧日等主要发达国家甚至试图对多边贸易体制如何界定补贴、公共机构等基本概念加以重新定义，试图形成新的对我国具有针对性的经贸规则。我国与主要发达国家之间这方面博弈，估计会成为下一步 WTO 改革议程的争议焦点之一，对此我们需要有全盘应对策略设计。在这一形势下，我们要原封不动地保持 WTO 体制下特殊与差别待遇传统权利，可能也会有较大难度。

基于上述考量，中国在与发展中成员共同倡导“四个必须”针锋相对原则方针同时，具体内容表态也有某些自选动作。这一点体现为中方独立建议的相关内容：一是加强对 WTO 现有特殊与差别待遇条款执行和监督力度，特别是最不发达国家（LDCs）关注的“免关税、免配额”待遇等实施；二是增加技术援助的针对性和具体性，确保其有助于发展中成员融入多边贸易体制和全球价值链；三是根据《多哈部长宣言》要求，继续推进特殊与差别待遇条款谈判；四是在未来贸易投资规则制定中，为发展中成员提供充分有效的特殊与差别待遇；五是鼓励发展中成员积极承担与其发展水平和经济能力相符的义务²⁶。

在 2019 年 7 月底 WTO 第三次总理事会上，中国大使就特殊与差别待遇问题发言时明确指出：“特殊与差别待遇原则是嵌入条约的、所有发展中成员都享有的不容协商的权利”²⁷。他还用英国 2008 年喜剧片《事不过三》（Three and Out）来调侃“美国第三次原封不动将其文件提交总理事会”做法，表达中方对美国片面改革立场主张的质疑和抵制。他同时表示中国“从来不会回避自己的责任……对于今后具体谈判中的特殊和差别待遇，如果确有需要，我们会直言相告，并在谈判中尽力争取；如果不再需要了，我们会毫不犹豫把机会让给更需要的发展中成员”²⁸。这可看作是对中国既坚持原则也保留灵活度政策立场的一个注释。

三、电子商务规则谈判突破性进展

1998 年在日内瓦召开的 WTO 第二届部长级会议通过《全球电子商务宣言》并设立相关工作组，经过 20 年酝酿磨合在 2017 年 12 月 WTO 布宜诺斯艾利斯第十一届部长级会议上形成推动电子商务议题讨论的决定。电子商务规则谈判突破性进展发生在 2019 年初：1 月 25 日在瑞士达沃斯举行的电子商务非正式部长级会议上，中国、美国、欧盟、日本、俄罗斯、巴西等几十个 WTO 成员签署《关于电子商务的联合声明》，确认有意在世贸组织现有协定和框架基础上正式启动与贸易有关的电子商务议题谈判。同年 6 月底 G20 大阪峰会期间举行领导人数字经济特别会议，中国、美国、日本等国领导人共同发布“大阪数字经济宣言”发布，对已取得相关进展给予积极评价，表示将努力争取在 2020 年 6 月第 12 届 WTO 部长级会议上取得谈判实质性进展²⁹。

²⁵ 参见李双双：“WTO ‘特殊和差别待遇’ 透视：改革争议、对华现实意义及政策建议”，《国际贸易》，2019 年第 8 期。

²⁶ 中国商务部：“中国关于世贸组织改革的建议文件”，2019 年 5 月 13 日。

²⁷ 中国商务部常驻世界贸易组织代表团：“张向晨大使 2019 年 7 月在世贸组织第三次总理事会上阐述中方立场”，2019 年 8 月 6 日，<http://wto.mofcom.gov.cn/article/hyfy/201908/20190802888256.shtml>

²⁸ 同上。

²⁹ 日方认为，“‘大阪轨道’ 将为世贸组织（WTO）的电子商务谈判提供政治动力，以便以完全成熟的方

达成达沃斯共识后，声明签署成员于 2019 年 5 月 13-15 日举行首轮磋商，各方围绕电子签名、电子认证、数字产品非歧视待遇、在线消费者保护、透明度等方面问题交换意见。第二轮磋商于 6 月 18 日-20 日举行，讨论数据跨境流动、计算设施本地化、网络安全、电子传输免征关税、电信议题等方面议题。7 月 15 日-17 日第三轮磋商聚焦便利化、市场准入、商业信任、技术援助与合作等领域议题³⁰。各方提交数十份提案，既包括电子商务涉及概念和规则制定思路，也包含对诸如电子商务免征关税、电子签名认可、数字跨境流动、公民个人隐私权保护、国家安全、数据中心本地化等具体规则拟定方式讨论，某些成员还提交了有关规则建议文本。

美国提案重点关注数字产品的非歧视性待遇、跨境数据自由流动、禁止数字基础设施本地化、保护源代码等议题³¹。6 月 27 日 WTO 服务贸易理事会举行正式会议讨论电子商务工作方案，会上美国介绍了一份关于“跨境数据流的经济效益”的报告，强调跨境数据流对数字贸易和其他经济部门的重要作用³²。日本以 TPP/CPTPP 条款为基准，提出政府不得限制特定网站和互联网服务，不得违正当程序要求企业披露数据和商业秘密。欧盟关注电子合同、电子认证与电子签名、消费者保护、电子传输关税、转移或访问源代码、跨境数据流动、个人资料和隐私保护等议题，尤其强调个人资料和隐私受到高标准保护³³。欧盟认为有关谈判应涵盖电信规则，包含竞争保障、互联互通、授权许可、独立的监管机构等内容，要求电信监管机构与公共电信服务提供者分离且不对其负责，监管机构不得在任何公共电信服务提供者中拥有财务利益或管理职能。

中国提案在陈述谈判目标与推进方针基础上，系统提出有关改革行动领域主张。中国认为谈判目标应致力于挖掘电子商务的巨大潜力，帮助成员国特别是发展中成员和最不发达成员融入全球价值链，从包容性贸易中受益，更好地参与经济全球化。谈判进程方面应秉持开放、包容、透明原则，在未来谈判结果的承诺方式上给予成员必要的灵活性。在谈判方向和重点上，应以 WTO 现有协定和框架为基础，重点讨论通过互联网实现交易的跨境货物贸易及物流、支付等相关服务，推动建立规范便利、安全可信的电子商务交易和市场环境。具体包括界定与贸易有关的电子商务、电子传输等相关定义的内涵和外延，以及电子商务规则与 WTO 现有规则的关系等；建立规范便利的电子商务交易环境，包括跨境电子商务、无纸贸易、电子签名和电子认证、电子合同，以及电子传输临时免征关税；营造安全可信的电子商务市场环境，如注意线上消费者权益保护、个人信息保护、非应邀电子商业信息，网络安全等问题。中国肯定与贸易有关数据流动的重要意义，同时强调安全是数据流动的前提，数据流动、数据存储、数字产品处理等规则复杂敏感并且成员之间分歧较大，在将这些议题提交 WTO 谈判前需有更多探索性讨论。³⁴

另外加拿大、新加坡、新西兰等成员国也从不同角度提出多份改革建议。加拿大 6 月 11 日提案重视建立对数字贸易的信心和信任，改善数字贸易环境，特别关注国内电子交易框架、电子传输关税、电子签名与电子认证、加入 WTO 信息技术协议及其扩展、在线消费者保护、个人信息保护、电子信息跨境传输、源代码、计算机设施选址、透明度等议题³⁵。加拿大在 9 月 4 日提交的另一份提案中，加强了对个人信息保护的规定内容³⁶。新加坡提案主要从三

式向前继续推进。宣言指出，各方重申致力于在达沃斯联合声明的基础上共同努力，并确认“在尽可能多的 WTO 成员参与的情况下，致力于实现一个高标准协议的目标。”

³⁰ “世贸组织电子商务谈判 2019 年第三轮磋商会议在日内瓦举行，” 商务部世贸司网站，2019 年 7 月 28 日，<http://sms.mofcom.gov.cn/article/cbw/>

³¹ WTO, “Joint Statement On Electronic Commerce Initiative, Communication From The United States”, 25 March 2019, (INF/ECOM/5).

³² WTO, “Work Programme On Electronic Commerce: The Economic Benefits Of Cross-Border Data Flows, Communication From The United States”, 17 June 2019, (S/C/W/382).

³³ 东艳、张琳：“构建全球数字经济规则”，《光明日报》2019 年 7 月 15 日。

³⁴ WTO, “Joint Statement On Electronic Commerce, Communication From China”, 24 April 2019, (INF/ECOM/19.)

³⁵ WTO, “Joint Statement on Electronic Commerce—Communication from Canada”, 11 June 2019, (INF/ECOM/34)

³⁶ WTO, “Joint Statement on Electronic Commerce—Communication from Canada”, 10 September 2019, (INF/ECOM/39).

个方面提出建议：一是促进便利，相关建议涉及无纸贸易、永久暂停对电子传输征收关税、国内电子交易框架、电子认证和电子签名、电子发票等。二是促进开放，包括电子信息跨境传输、计算机设施选址等内容。三是建立信任，相关建议包括互联网使用原则、源代码、未经请求的商业电子讯息（垃圾邮件）、个人信息保护、在线消费者保护³⁷。新西兰共提交四份提案，第一份提案于4月26日提交，主要讨论消费者保护³⁸；第二份提案提交时间是6月7日，主要讨论对电子传输免征关税的意义³⁹；第三份提案的提交时间是7月5日，主要讨论数字贸易便利化和物流，相关建议涉及无纸贸易和电子发票⁴⁰；第四份提案的提交时间是10月9日，强调电子商务谈判的透明度原则⁴¹。

2019年年底有关议题仍被持续讨论。11月14日，乍得代表最不发达国家集团（LDC Group）上呈提案，呼吁世贸组织相关机构深入探讨电子商务给最不发达国家带来的收益和成本，强调最不发达国家在利用电子商务方面所面临的诸多挑战。11月28日，澳大利亚、加拿大、中国等21个国家或地区提交联合提案，建议将对电子传输免征关税的暂停期限延长至第十二届部长级会议。12月第五次总理事会通过电子商务决定草案，提出在电子商务工作计划框架下，2020年初将对成员国提出的与贸易有关的议题展开讨论，包括暂停对电子传输征收关税的范围、定义和影响，另外各成员同意在第十二届部长级会议之前保持对电子传输不征收关税的现行做法。

目前来看，参与各方对磋商谈判创新电商多边规则表现出很高积极性，磋商较快推进到规则制定的某些操作层面内容。然而各方提案仍存明显分歧。美国针对其跨国企业在开展全球化经营过程中遇到的本地化、限制跨境数据流动、不恰当的互联网审查等壁垒，在谈判中重点关注跨国数据流动、计算机设施本地化、强制性技术转让、数字产品的非歧视待遇等议题。欧盟将公民权利置于优先地位，强调个人数据保护、消费者保护等议题；同时将电信规则议题纳入WTO电子商务规则谈判范围。中国则坚持发展导向，尊重成员监管权和发展中成员合理诉求，重点讨论通过互联网实现交易的跨境货物贸易及物流、支付等相关服务，推动建立规范便利、安全可信的电子商务交易和市场环境。中国对数据跨境流动规则，考虑因其涉及多方面复杂敏感因素，目前采取了更为审慎立场。

借助开放式诸边谈判方法，电子商务规则磋商谈判得以启动并活跃展开，成为今年WTO改革的一个亮点。然而也要看到，WTO一些重要成员如印度、印尼、南非等对某些关键问题持保留立场尚未参加谈判，目前参与成员立场观点及利益诉求存在明显差异甚至隐含对立因素。现有谈判能否弥合参与成员立场观点差距，形成可普遍接受的规则文本，使得电商规则创新成为新一轮WTO改革的早期收获成果，是后续改革的重要观察点之一。

四、加强履行通报义务改革

在WTO规则体系内，通过履行通报与透明度（Notification and Transparency）义务，提升政策体制环境的“可预见性（predictability）”，是保障实现最惠国待遇、非歧视原则、自由贸易、公平竞争等WTO基本原则的必要前提。除GATT第10条一般性规定外，通报与透

³⁷ WTO, “Joint Statement on Electronic Commerce—Communication from Singapore”, 30 April 2019, (INF/ECOM/25).

³⁸ WTO, “Joint Statement on Electronic Commerce: Possible Consumer Protection Text—Communication from New Zealand”, 26 April 2019, (INF/ECOM/21).

³⁹ WTO, “Joint Statement on Electronic Commerce—Communication from New Zealand”, 11 June 2019, (INF/ECOM/33).

⁴⁰ WTO, “Joint Statement on Electronic Commerce—Communication from New Zealand”, 5 July 2019, (INF/ECOM/36).

⁴¹ WTO, “Joint Statement on Electronic Commerce—Communication from New Zealand”, 14 October 2019, (INF/ECOM/42).

透明度原则在多个特定领域多边规则中得到表述⁴²。由于种种原因，过去通报规则实际执行情况不尽如人意，包括中国在内的部分发展中成员相关义务履行存在不同程度欠缺⁴³，2018年6月WTO对我国第7次审议报告也提到一些有待完善之处，另外一些发达成员也存在未能充分履行通报义务情况，比较而言美国履行通报义务较为主动甚至“超额”完成任务⁴⁴。在美欧日等主要发达国家推动下，加强履行通报与透明度义务成为新一轮WTO改革议题之一。部分发达成员在强调相关改革必要性时强调，如果世贸组织一些成员对各自国土范围内实施的补贴未予或大部分未予通报，其它成员便无法评估其贸易影响，或无法了解已告知补贴方案的实际运作情况，由此派生的扭曲效应会给其它成员工人和企业造成不公平竞争待遇，阻碍新技术的开发和应用并对国际贸易正常运行并造成负面影响。

2018年11月12日，WTO货物贸易理事会应美欧日等国要求公布了一份WTO改革提案《提高透明度和加强世贸组织协定下通报要求的程序——来自阿根廷、哥斯达黎加、欧盟、日本和美国提交的通信》，要求WTO成员应对其所适用的WTO协议执行情况履行通报义

⁴² 如美国在2018年相关提案中列出以下WTO规则与通告义务相关：1) Agreement on Agriculture 农业协议，2) Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994 (Anti-Dumping) 《关于实施1994年关贸总协定第六条的协定》（反倾销协议），3) Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 《补贴与反补贴措施协定》，4) Agreement on Safeguards 保障措施协定，5) Understanding on the Interpretation of Article XVII of the GATT 1994 (State Trading) 关于解释1994年关贸总协定第十七条的谅解（国营贸易），6) Agreement on Implementation of Article VII of the GATT 1994 (Customs Valuation) 关于实施1994年关贸总协定第七条的协定（海关估价），7) Agreement on Import Licensing Procedures 进口许可程序协定，8) Agreement on Rules of Origin 原产地规则协定，9) Agreement on Pre-shipment Inspection 装运前检验协议，10) Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions (G/L/59/Rev.1) 关于数量限制通知程序的决定（G/L/59/Rev.1），11) Agreement on Trade Related Investment Measures 与贸易有关的投资措施协定，12) Agreement on the Application of Sanitary and Phyto-sanitary Measures 实施卫生与植物检疫措施协定，13) Agreement on Technical Barriers to Trade 技术贸易壁垒协定。（参见WTO, “Procedures To Enhance Transparency And Strengthen Notification Requirements Under WTO Agreements-Communication From Argentina, Costa Rica, The European Union, Japan, and The United States”, 1 November 2018, (JOB/GC/204, JOB/CTG/14).）

⁴³ 据2018年6月WTO对中国第7次审议报告：During the review period, China submitted to the WTO a number of notifications; nonetheless, some notifications including those on state-trading enterprises, domestic support, and subsidies provided by the central government remain pending (p.10). China submitted to the WTO a number of notifications on its subsidies up to 2014. However, for most projects no information was provided on the total subsidy amount and no subsidies were notified for the period between 2015 and 2017. Furthermore, the authorities did not provide any information on subsidies that went beyond their notified programs. Information available from other sources indicates that China has continued to provide substantial support for, inter alia, intelligent manufacturing, advanced technologies, new energy vehicles and fisheries. Outlays for these programs are reported to be considerable (p.12). During the period under review, China submitted to the WTO a number of notifications covering a wide range of agreements (Table A2.1). Nonetheless, some notifications including those on state-trading enterprises, domestic support, and subsidies provided by the Central Government remain pending (p.34). As at January 2018, no subsidies had been notified for the period 2015 to 2017. The authorities indicated that a notification covering the years 2015 and 2016 would be issued before the TPR meeting. In addition to the notified programs, other programs are in place to support different industries and attract foreign investment. However, no information on subsidies that extend beyond their notified programs was provided to the Secretariat (p.69) (参见：WTO, Trade Policy Review Report By The Secretariat—China, 6 June 2018,

(WT/TPR/S/375))。另外，根据国内研究，在我国技术贸易壁垒协定通报中存在中央部门对WTO进行通报不普遍，除了国家质检总局，其他大部分部门未通报；存在误将公布理解成通报，地方技术法规文件未通报的问题（参见：郭文生：“建立在WTO透明度原则下的TBT通报咨询制度”，《WTO经济导刊》2004年底11期）。另外，根据财政部回应，2018年7月份，我国向世贸组织提交了2015-2016年中央和地方补贴政策的通报，关于地方补贴的通报首次覆盖了全部的省级行政区域。（中国补贴政策是否符合WTO的规定？财政部回应，中国网，2018-09-25.）

⁴⁴ WTO对美国第14次贸易政策审议秘书处报告对美国履行通知义务的评价是“在审查期间，美国提交了许多通知（numerous notifications），涉及领域如农业、反倾销、补贴和反补贴措施、卫生与植物检疫措施协议、技术性贸易壁垒协议和进口许可证等。”并指出“上一次美国贸易审议发生在2016年。在审查期间，美国提交了许多通知，包括农业、反倾销、补贴和反补贴措施、卫生与植物检疫措施协议、技术性贸易壁垒协议和进口许可等领域。在审查期间，美国还提交了几份反向通知，包括一份关于印度对小麦和大米的市场价格支持、第四份关于中国补贴、第二份关于中国国营贸易企业和一份关于越南国营贸易企业的反向通知。”（参见：WTO, “Trade Policy Review Report By The Secretariat—United States”, 27 March 2019.）

务，对履行通报义务有困难的发展中成员可以寻求 WTO 秘书处援助。该提案建议对未如期履行通报义务又未向 WTO 秘书处寻求援助成员给予如下处罚：“对于未履行通报义务满一年但是不满两年的成员，从第二年开始，该成员代表将无法获得任何主持 WTO 机构的提名；在贸易政策审议大会上该成员对其他成员的提问，其他成员无需作答；该成员在原先正常上缴 WTO 预算经费的基础上上浮 5%，从下一个两年预算周期算起；WTO 秘书处将每年向货物贸易理事会报告该成员履行通报义务情况；该成员需要在总理事会上做特别报告。对于未履行通报义务满两年而不满三年的成员，从第三年起，除适用上述处罚外，该成员还将被认定为‘非活跃成员 (Inactive Member)’；在 WTO 正式会议上，只有当其他成员代表发言后，该“非活跃成员”代表才能发言。”⁴⁵

欧盟 2018 年提交在《WTO 现代化方案》中提出要增强补贴的透明度，认为“缺乏关于成员国提供补贴的全面信息是现行制度在执行过程中最大缺点之一”⁴⁶，规则制定重点应该为 WTO 成员国充分履行其通报义务创造激励。欧盟为此建议建立一个可反驳的一般推定，据此如果特定成员补贴未主动通报可被其它成员反通报，如成立则可被认定为补贴甚或造成严重损害的补贴。此外欧盟还要求更有效地识别对贸易扭曲程度最高的补贴类型。《SCM 协定》现行规则认定出口绩效补贴和进口替代补贴属于禁止性补贴，但是欧盟认为现实中许多严重扭曲国际贸易补贴类型，在现行规则下无法得到有效识别，包括一些导致产能过剩从而困扰多个经济部门的补贴。欧盟建议使现行规则原则上允许的但却有害的补贴类型服从更严格的规则⁴⁷，受到严格规则约束的新补贴类型可包括无限制的担保、对没有可靠重组计划或双重定价的资不抵债或陷入困境企业所提供的补贴。

2019 年 WTO 通报程序改革进一步发酵。3 月份美国贸易议程报告延续去年美国表达的立场，把 WTO 成员必须遵守通报义务(must be compelled to adhere to notification obligations)作为改革四大主题之一。美国认为履行通报义务履行松弛无力使得 WTO 缺乏评估执行现有规则的关键信息并使得相关谈判难以推进，提出要采取具体措施使得未能履行承诺义务成员面临后果，同时强调更好利用 WTO 现有委员会来提升透明度以及 WTO 规则整体实施效果⁴⁸。

中国 5 月份改革建议也把加强通报义务履行议题作为 WTO 改革的 12 个改革行动领域之一，并提出五点建议：一是发达成员在履行通报义务上发挥示范作用，确保通报全面、及时、准确；二是成员应提高补贴反向通报质量；三是成员应增加经验交流；四是秘书处应尽快更新通报技术手册并加强培训；五是应努力改进发展中成员通报义务的履行，对最不发达国家通过技术援助加强其通报能力建设⁴⁹。中国建议在肯定这方面改革必要性同时，重视不同类型成员都应全面履行相关义务，注意照顾最不发达成员克服履行义务的具体困难，相关立场体现出建设性与均衡性特点。

2019 年该领域改革重点进展之一是发展中成员群体就此提出具体主张。7 月 10 日，非洲集团、古巴、印度提案《通过包容性方式加强世贸组织透明度与通报》，提出解决某些成员履行 WTO 承诺问题需从履行四方面通报义务着手：包括定期通报影响现有服务贸易协议有关“模式 4 自然人流动 (presence of natural persons)”承诺的入境相关措施执行情况，《与贸易有关的知识产权协定》有关发达国家在向最不发达国家转让技术方面负有法律义务条款，专利申请中披露传统知识和遗传资源的来源等。该提案强调，比通报义务更重要的是世

⁴⁵ WTO, “Procedures To Enhance Transparency And Strengthen Notification Requirements Under WTO Agreements-Communication From Argentina, Costa Rica, The European Union, Japan, and The United States”, 1 November 2018, (JOB/GC/204, JOB/CTG/14).

⁴⁶ European Commission, “WTO Modernization - Introduction to Future EU Proposals, Concept Paper”, 18 September 2018.

⁴⁷ 例如，可通过扩大禁止补贴的对象名单，或创建一种可反驳的关于严重损害的假设，类似于《SCM 协定》中失效的第 6 (1) 条。

⁴⁸ Office of the United States Trade Representative, “2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, March 2019.

⁴⁹ 中国商务部：“中国关于世贸组织改革的建议文件”，2019 年 5 月 13 日。

贸组织的运作必须透明与包容⁵⁰。

从目前情况看，各方原则同意加强履行透明度和通报义务必要性，然而 WTO 成员对改革重点取向和方法看法存在明显差别。例如美国等主要发达成员希望对不履行通报义务成员实施处罚以强化规则，中方则希望发达成员能在履行通报义务方面发挥示范作用。另外各方对加强通报纪律和透明度重点对象领域认识不同，如美方希望加强在《反倾销协定》《补贴与反补贴协定》《保障措施协定》《GATT1994 第 17 条关于国营贸易规定》《海关估价协定》《进口许可程序协定》《原产地原则协定》《技术性贸易壁垒协定》等规则的通报义务⁵¹。中国则对美国滥用安全例外条款和贸易救济明确表示不满，希望“加强对以国家安全为由加征进口关税等做法的通报纪律，对措施开展多边审议”，还希望“改进反倾销反补贴调查透明度和正当程序，加强效果和合规性评估”⁵²。印度、非洲集团等发展中成员则就服务贸易协议“模式 4：自然人流动”以及发达成员向最不发达成员技术转让等方面规制执行情况，提出不同于发达成员优先关注议题的针锋相对观点⁵³。

五、探求破解上诉法官遴选僵局

以上诉机构（Appellate Body, AB）为重要组成部分的争端解决机构，是 WTO 多边规则体系大厦的重要支柱之一。美国为施压 WTO 成员接受其单边改革议程，对上诉机构运行中某些不完善因素借题发挥，从 2017 上半年开始蓄意杯葛上诉法官正常遴选过程，造成在编法官严重缺员危及上诉机构和争端解决机制正常运转。表 1 信息显示，2019 年 10 月上诉机构定编七位法官仅三位在岗，随着两名法官 12 月 10 日任职到期离任，目前只有中国籍法官赵宏在任。由于上述机构每个案件至少需要三名法官审理，这意味着 WTO 上诉机构于 12 月 11 日“停摆”，成为多边贸易体制面临现实危机的突出标志。

表 1 2017 年 6 月以来 WTO 上诉机构法官去留情况

	姓名	国籍	去留情况
1	Mr. Ricardo Ramírez Hernández	墨西哥	2017 年 6 月 30 日第二个四年任期届满
2	Mr. Hyun Chong Kim	韩国	2017 年 8 月 1 日辞职
3	Mr. Peter Van den Bossche	瑞士	2017 年 12 月 11 日第二个四年任期届满
4	Mr. Shree Baboo Chekitan Servansing	毛里求斯	2018 年 9 月 30 日第一个四年任期届满
5	Mr. Ujal Singh Bhatia	印度	2019 年 12 月 10 日第二个四年任期届满
6	Mr. Thomas R. Graham	美国	2019 年 12 月 10 日第二个四年任期届满
7	Ms. Zhao Hong	中国	2020 年 11 月 30 日第一个四年任期届满

2018 年有关各方已对化解危机及必要改革提出了建设性意见，召开了十多次会议研讨如何破解僵局，然而未能改变美国等少数成员继续抵制启动遴选过程立场。2019 年包括中国在内更多 WTO 成员上交提案，就改革上诉机构运行机制建言，并呼吁尽快启动上诉法官遴选过程。

中国 2019 年 5 月改革提案 12 项“行动领域”第一项就是要打破上诉机构法官遴选僵局，优先解决这个关乎 WTO 正常运转的最紧迫问题。6 月 25 日非洲集团向 WTO 提交有关上诉机构改革提案，提出系统改革建议并要求尽快启动法官遴选进程。建议主要内容包括：上诉法官遴选应在法官任职期满 3 个月前自动启动；现任法官在任职期满后没有人补缺情况下需继续履职，但超期履职不能超过 2 年；将法官数量从 7 人增到 9 人，法官任职期限改成 7 年但不能连任；对案件审查和提交报告期限为 90 天，特殊情况可延到 120 天，相关方提交文件数量不得超过 30 页；上诉机构在任何情况下都不应就争端任何一方未提出问题发

⁵⁰ WTO, “An Inclusive Approach To Transparency And Notification Requirements In The WTO-Communication From The African Group, Cuba And India (Revision)”, 11 July 2019,(JOB/GC/218/Rev.1).

⁵¹ WTO, “Procedures To Enhance Transparency And Strengthen Notification Requirements Under WTO Agreements-Communication From Argentina, Costa Rica, The European Union, Japan, and The United States”, 1 November 2018, (JOB/GC/204, JOB/CTG/14).

⁵² 中国商务部：“中国关于世贸组织改革的建议文件”，2019 年 5 月 13 日。

⁵³ WTO General Council, “Strengthening The WTO To Promote Development And Inclusivity -Communication From Plurinational State of Bolivia, Cuba, Ecuador, India, Malawi, Oman, South Africa, Tunisia, Uganda And Zimbabwe (Revision)”, 22 July 2019, (WT/GC/W/778/Rev.1).

表声明⁵⁴。

鉴于 12 月 10 日后上诉机构会因为任法官人员不足无法发挥正常功能的前景，2019 年夏秋以来更多 WTO 成员特别是发展中成员加入呼吁启动遴选过程。2019 年 8 月 2 日 114 个成员提交启动上诉机构法官遴选提案⁵⁵，在 8 月 15 日争端解决会议上墨西哥代表签署成员发言。9 月 18 日泰国和马来西亚加入，116 国再次联名上交提案。116 签署成员除绝大部分发展中国家外，也包括部分发达成员如加拿大、澳大利亚、韩国、新西兰、新加坡、以色列等，然而欧盟和日本等主要发达成员没有联署。

2018 年 6 月 22 日 WTO 争端解决机制讨论会上美国对上诉机构运行提出若干质疑，美国以这些问题未能解决为由继续其既有立场。美国质疑集中在以下几个方面。一是抱怨上诉机构未能按规定及时裁决案件。DSM 为促进迅速解决争端规定 90 天为上诉完成期限，2011 年后上诉机构上诉案件平均处理耗时 149 天，2014 年 5 月后平均耗时 163 天。美国指责上诉机构总给不能按期完成判决找理由，而不是为确保遵守规则改变行为，WTO 成员对此未能尽到督促责任。二是抱怨“越权裁判”，认为上诉机构试图给大量咨询意见(advisory opinions)，超出其解释现有条例职权。三是抱怨上诉机构与专家组试图对争端进行独立调查并施加新的法律标准，而非客观评估争议各方提供证据。四是抱怨任期已过法官仍然处理案件⁵⁶。上述指责在某些细节上虽然并非完全没有依据，然而美方一再杯葛上诉机构法官遴选，显然不是要完善相关机制程序，而是试图利用 WTO 一票否决机制以操控 WTO 改革议程。2019 年 7 月 WTO 上诉机构就中美 DS437 执行之诉(a compliance dispute)形成对美不利裁定结果，美国指责上诉机构执法不公并以此为由继续坚持其错误立场⁵⁷。

在 12 月 9-10 日第五次理事会上，现任世贸组织争端解决机构主席戴维·沃克提交了一份关于改进上诉机构运作的总理事会决议草案，为避免上诉机构瘫痪前景做最后努力。草案共包括七部分，分别讨论了离任上诉机构成员的过渡规则、90 天审理期、上诉范围、咨询意见、先例、越权、对话机制等方面问题。草案回应了美国此前针对上诉机构“体制性”问题的关注，并就美国提出的所谓上诉机构“越权裁决”“审理超期”和法官“超期服役”等问题提出解决办法⁵⁸。然而美方认为其它成员对美方关切的理并不统一，美方对此感到失望并拒绝支持通过决议草案。

沃克决议草案未获通过的第一时间，一些 WTO 成员已开始考虑上诉机构停摆后替代性争端解决方法。欧盟 12 月 12 日推出单边制裁法案，以应对世贸组织(WTO)争端机制“停

⁵⁴ WTO General Council, “Appellate Body Impasse -Communication From The African Group”, 26 June 2019, (WT/GC/W/776).

⁵⁵ WTO, “Appellate Body appointments”, https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dsb_15aug19_e.htm

⁵⁶ WTO, “Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body”, Geneva, June 22, 2018.

⁵⁷ WTO, “Appellate Body appointments”, https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dsb_15aug19_e.htm

⁵⁸草案主要内容包括：第一，选举方面，在距离上诉机构法官任期满 180 天之时，上诉法官遴选程序应该自动启动；在出现有上诉法官提前离任的情况时，争端解决机构主席可以立即启动法官遴选程序。任期将满的法官可以被指派到一个新的部门，直到任期满前 60 天。被如此指派的法官可以完成在其任期内已经举行听证会的上诉程序。第二，90 天期限方面，按照争端解决机制要求，上诉机构确实有在 90 天内完成案件审理的义务，因此如果出现异常情况，需要各方允许上诉机构超期审理，并将这一决定告知争端解决机构以及各方。第三，在上诉范围方面，明确《争端解决机制》第 17.6 条将可在上诉中提出的事项限制在相关专家组报告所涵盖的法律问题和该专家组制定的法律解释中；明确“国内法的含义”应视为事实因而不可上诉；不允许上诉机构对争议事实进行“重新审查”(‘de novo’ review)或“完成分析”(complete the analysis)；参与上诉程序的成员有义务在事实上的“从头审查”(de facto ‘de novo review’)中避免提出大量不必要论点和避免试图推翻事实调查结果。第四，在咨询意见方面，上诉机构应仅在协助 DSB 提出建议或作出适用协议中规定的裁决的范围内解决问题，任何一方未提出的问题不得由上诉机构裁决或决定。第五，在先例问题上，草案肯定了先例的价值和作用，认为专家组和上诉机构应考虑以前专家组/上诉机构报告，只要他们认为这些报告与他们处理的争端有关。第六，有关美国指责上诉机构越权、增加或减少了成员国权利问题，肯定专家组和上诉机构的调查结果和建议以及 DSB 的建议和裁决不能增加或减少所涉协议中规定的权利和义务。第七，草案最后提出争端解决机构和上诉机构将建立与 WTO 成员定期对话机制，以就本草案执行问题发表意见(WTO, “Draft Decision Functioning of the Appellate Body”, 28 November 2019, (WT/GC/W/791))。

摆”造成的冲击⁵⁹。欧盟委员会主席冯德莱恩当天宣布提议对《欧盟执行规章》进行修改，内容是允许欧盟在 WTO 多边争端解决机制瘫痪的情况下，通过单边制裁等行动来确保其贸易利益。欧盟称，为加强对欧盟贸易规则执行，欧盟委员会当天设立了首席贸易执法官员的职位，新贸易执法官员将于 2020 年初任命。欧盟新的报复权力将只适用于那些拒绝与欧盟合作根据《关于争端解决规则和程序的谅解书》（The Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU）第 25 条规定以仲裁替代上诉机构的临时安排国家。不过迄今为止，只有加拿大、挪威与布鲁塞尔就此类措施签署了协议。这意味着，包括美国在内大多数经济体将适用欧盟新举措。欧盟声明还表示，这一新规定也将适用于欧盟加入的区域或双边贸易协定中包含的争端解决条款。虽然欧盟声称此举具有合法性，然而考虑到 WTO 规则要求各国在多边争端解决机制程序完成得到授权后才能采取报复行动，因而欧盟上述行动也将引发质疑。⁶⁰

2019 年 12 月 18 日，世贸组织召开 2019 年最后一次争端解决机制会议，通报美国针对印度诉美国热轧碳钢板产品反补贴措施案（DS436）裁决的上诉。由于目前上诉机构停摆，美方表示将与印度直接协商，以便双方确定在这一争端中的前进方向，包括是否可以在现阶段解决有关事项，或考虑上诉程序的替代办法⁶¹。美国重申不支持启动对上诉机构法官的遴选。另外中国商务部也表示正在考虑采取临时措施。12 月 12 日，中国商务部发言人高峰在例行新闻发布会上表示，目前正在研究世贸组织（WTO）上诉机构瘫痪期间处理世贸组织争端案件的临时方案，将适时提出中方建议，争取与其他成员一道尽快恢复争端解决机制的有效运转⁶²。

六、小结与前瞻

1995 年 WTO 创建以来为推进经济全球化与成员国贸易增长和经济发展做出了重要贡献，然而在世界处于百年未有大变局背景下 WTO 改革面临前所未有的挑战，同时也蕴含着应变求新和与时俱进的历史机遇。

2018 年似乎突兀而起的 WTO 改革话题很快形成必要性共识，显示随着全球经济格局演变，WTO 改革成为时代需要与趋势。2019 年改革推进到对一系列具体规则议题的讨论磋商。有关发展中成员地位和待遇改革问题，引发了美国及部分发达成员与广大发展中成员之间最为激烈的争议交锋。年初部分成员决定通过开放诸边的途径启动电商规则磋商及后续谈判活跃推进，构成今年 WTO 改革的重要亮点。部分发展中成员就加强履行通报义务提出与主要发达国家针锋相对主张，显示这个程序性议题领域改革也开始进入破题阶段。

在上诉机构改革问题上，虽有 116 个成员联合提案和年底沃克决议草案等重要努力，然而未能打破上诉法官遴选程序僵局。随着 12 月两位在任法官任职到期离任，标志 WTO 上诉机构因在任法官人数不足而正式“停摆”，凸显多边贸易体制面临生存危机与推进改革的紧迫性。

作为 WTO 成员中最大新兴经济体，中国政府高度重视 WTO 改革。从近期改革进展情况看，中国在上述及其它问题采取了务实理性的改革立场和主张，并重视处理几个方面关系和平衡。一是中国经济社会发展利益和要求与多边规则与时俱进演变发展的关系，二是坚定支持维护广大发展中成员诉求权益与推动某些必要改革议程的关系，三是明确抵制反对个别发达国家不合理主张及片面要求与务实合作及必要灵活性的关系。从上述几个改革议程最新进展看，中国目前合理与务实主张取得了较好反馈和成效。

中美在当今及可预见未来是世界上两大最重要的经济体，这个时代特征决定了全球经济格局演变内生多边经贸规则改革，与中美经济对比格局演变内生双边经贸关系调整，二者具

⁵⁹ European Commission, “Commission reinforces tools to ensure Europe's interests in international trade”, Brussels, 12 December 2019.

⁶⁰ 欧盟推出贸易争端单边制裁法案，美欧贸易关系仍在恶化，文汇客户端 2019-12-16

⁶¹ WTO, “United States – Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India”, 19 December 2019, (WT/DS436/21).

⁶² “WTO 上诉机构瘫痪，商务部：正研究处理争端案件的临时方案”，2019 年 12 月 12 日，澎湃新闻。

有内在联系与互动关系。在 WTO 改革特殊与差别待遇议题上，美国主张有意重构与发展中国家整体关系，也凸显调整对华经贸关系诉求。其他领域如电商规则磋商、加强通报程序改革等，中美立场差异与美方博弈意图也清晰可见。纵观近年美国调整对华经贸方针，与我双边磋商、创建新区域经贸规则、推进 WTO 改革，三个界面齐头并进和相互配合的战略用意已和盘托出。当然，两国对某些问题改革认知也存在不同程度交集，给双方后续务实合作预留空间。

需要指出，美国 WTO 改革首要目标指向所谓非市场体制扭曲作用，这在本文提及的美国 2019 年贸易政策报告有关 WTO 改革的四项目标内容和排序中清晰体现出来。出于策略性考虑，去年美国在 WTO 改革实际参与行动着力推动发展中成员地位和特殊待遇等议题，然而在 12 月 9-10 日 WTO 第五次理事会上美国驻 WTO 大使谢伊（Dennis Shea）提出一项题为“非市场政策与行为对 WTO 挑战”的讨论提案⁶³，认为一些成员政府多方面非市场化政策⁶⁴对造成国际贸易扭曲，并对 WTO “开放、市场导向政策承诺”基本原则构成挑战，并呼吁“世贸组织成员需要讨论和加强我们对市场导向价值观的再承诺”。

中国驻 WTO 大使张向晨对美方观点提出反驳。张大使指出 WTO 每个成员经济体制都具有独特性，各国有权选择自己发展模式，同时指出中国仍然在推进改革开放。其次指出美国一些做法才具有非市场经济属性，并强调 WTO 改革的首要和最紧迫任务就是抵制贸易保护主义，维护 WTO 的基本原则和核心价值，维持其基本功能运转。他还引用哈佛大学教授丹尼·罗德里克发表在《金融时报》的相关文章以及罗德里克等 35 位中美著名经济学家共同发表的《中美经贸政策工作小组联合倡议》，指出面对不同的经济政策和模式应该尊重差异⁶⁵。

还需要看到，有关 WTO 改革涉及体制性议题的认知，相当程度被美国、欧盟和日本组成的所谓“三边进程”共享。2019 年 1 月和 5 月“三边进程”在巴黎和华盛顿召开第五次和第六次贸易部长会议，继续研讨设计在 WTO 改革中推荐这方面新规则的概念框架与建议文本。2020 年元月 14 日“三边进程”发表第七份联合声明⁶⁶，与前几次声明比较这次除了简略阐述其强制技术转让问题立场，通篇展开讨论 WTO 现有补贴规则不足以应对现实新类型产业补贴带来多方面问题，并提出规则转变甚至相关概念重新定义的激进改革主张，显示主要发达国家下一步可能会以此为切入点推进 WTO 改革。美欧日这方面改革构思设想，与中国目前表述的十多个领域系统改革主张毫无交集。经济体制争议及其在多边规则领域投射，应是 WTO 改革将面临的最为敏感与棘手议题，对中美以至中国与主要发达国家经贸关系能否向合作新范式过渡构成关键考验。

⁶³ Ambassador Shea: Challenges Posed to the WTO by Non-Market Policies and Practices, WTO General Council Meeting, December 9, 2019

⁶⁴ 包括政府对资源配置实行控制，将国有企业发展成国家冠军企业并在全球市场上信马由缰、强制性技术转让、非市场导向政策导致产能过剩等等。

⁶⁵ “张向晨大使批评美国破坏上诉机构并阐述中方有关 WTO 改革立场”，中国常驻世界贸易组织代表团，2019-12-10，<http://wto.mofcom.gov.cn/article/xwfb/201912/20191202921270.shtml>

⁶⁶ USTR, Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union, 01/14/2020.