



改革 WTO：欧盟方案能否加强争端解决机制



二十国集团（G20）财长和央行行长会议在印尼巴厘岛举行 财政部网站 图

继布宜诺斯艾利斯会议后，10月11日在巴厘岛召开的G20财长和央行行长会议继续对国际贸易体系的紧张局势保持关注，并呼吁维护多边贸易体系。日前由国际货币基金组织（IMF）、世界银行和世界贸易组织（WTO）联合发布的报告同样呼吁各经济体推动全球贸易一体化改革，重振多边贸易体系。WTO的改革是其中最重要的内容，也引起国际社会的广泛讨论。

各方讨论中，目前只有欧盟在9月公布了较为具体的改革方案，即WTO现代化（modernisation）方案。该方案虽为欧盟单方面提出，并非WTO成员国共识层面的产物，但作为一个具体的蓝本，很有可能引领未来的WTO改革讨论方向。

欧盟方案强调规则制定的现代化

在6月欧盟峰会讨论的基础上，欧盟委员会于9月18日公布了关于WTO改革提案的概

念性文件，对于未来 WTO 在几个重要问题上的规则制定进行了详细的阐述。正如文件中所述，欧盟视 WTO 规则制定现代化为实施 WTO 现代化进程的核心支柱。在规则制定方面，也的确没有哪个经济体比欧盟更有经验，欧洲一体化的过程就是一个规则制定的过程，欧盟在成员国间平衡并寻求规则的统一方面经验独到，使得 20 多个成员国形成货物、劳务、资金和劳动力自由流动的统一大市场就足以证明欧盟的规则制定能力。

欧盟提案主要包括三方面的内容，即关于规则制定、常规工作和透明度，及争端解决机制的建议。欧盟强调的规则制定旨在更新 WTO 相关规则，并为规则的更新创造条件。文件指出，未来 WTO 的规则制定应该注重平衡系统和公平竞争、解决服务和投资方面的障碍、以及实现全球社会的可持续发展。关于常规工作和透明度的建议以及对争端解决机制的建议强调的也是规则制定。

关于常规工作和透明度，欧盟的目标是提高世贸组织的适应性和有效性，主张各国严格遵守产业补贴的通报（notification）要求，以增强各国贸易政策的透明度，通过提高对刺激贸易方法的识别和监督来解决市场准入问题，同时逐步调整 WTO 规则手册，并使无效的委员会逐步瘦身。

欧盟关于争端解决机制的建议受到各界广泛关注。根据争端解决机构协商一致的原则，美国在 2016 年一票否决任命新的上诉机构（Appellate Body）大法官，随后连续 12 个月阻挠现任大法官的合理连任，并且拒绝任期已满的大法官继续完成手头案件的审理，使得争端解决机制的上诉机构目前仅剩 3 名大法官，而这是审理案件所需法官数量的最低要求。2019 年 12 月会有另外两名法官任满，届时如果美国继续阻挠，那么上诉机构将无以为继，而作为世贸组织核心的争端解决机制也将失去效力。因此，欧盟在文件中指出，世界贸易组织的争端解决功能陷入危机，需要各成员国迅速采取行动加以维护。

在对美国的关切进行详细梳理后，欧盟本着解决问题的原则提出了两阶段建议。第一阶段的建议基本是对于美国关切的逐条回应，旨在解锁美国对上诉机构成员任命的阻挠，包括加强 90 天诉讼期限的规定、在争端解决机制中纳入上诉机构成员的交接规则、改善上诉机构调查报告对于解决争端的针对性，为上诉机构和成员国间就相关调查报告提供沟通渠道、改革上诉机构成员任期规定以提高机构成员的独立性。第二阶段的建议也与美国对上诉机构的指责有关，涉及就上诉机构的解释权对 WTO 相关规则进行修改或解释的实质性讨论。

欧盟主张中几个值得注意的问题

欧盟的这份提案除了上述内容外，有一些新提法和新动向也值得关注。

1. “规则现代化”与“公平竞争”的新措辞

“规则现代化”的表述在欧盟虽属新措辞，但在美国却已并不陌生。早在 2016 年的竞选宣言中，特朗普就多次表示美国签署的多个贸易协定已经过时，需要现代化。日前达成的“美国-墨西哥-加拿大协定”就是特朗普自 2017 年推动的“规则现代化”的标志性成果。还有“公平竞争”的表述，与美国提出的“公平贸易”如出一辙。事实上，美欧日三方的确在贸易政策上多有沟通，自 2017 年 12 月以来共召开四次贸易部长三方会议并在会后发布联合声明，此次欧盟建议的内容与今年 5 月底声明的内容相似，9 月底声明的内容也基本一致。

2. 发展目标下实行灵活性的新方法

欧盟认为，WTO 三分之二的成员要求特殊与差别待遇，反而使得迫切需要发展帮助的国家呼声被掩盖，导致这些国家在谈判中更难以妥协并成为阻碍谈判进展的工具，是 WTO 紧张局势的主要根源。

为了缩减灵活性适用范围，欧盟建议在现有的规则中采用“毕业”程序，鼓励成员积极退出特殊与差别待遇；在未来的协定中，除了最不发达国家之外，其余国家享有的弹性条款将不再是集体豁免，而是基于具体需求和证据。当成员对于现有协定要求额外的特殊待遇时，需要明确时间段和适用范围。

3. 加强通报的新举措及反通报的新手段

欧盟指出，WTO 超过一半的成员没有充分履行通报义务，使得各国贸易政策缺乏透明度。欧盟建议，延迟通报者应做出解释并对相关意见做出回应，而 WTO 秘书处应有权对相应通报和答复进行评价。对于故意且多次不遵守规定的成员需加以惩罚，可限制其参与 WTO 运作的权利，如担任各机构的主席等。

反通报（counter-notifications）在 WTO 的多个协议中都有所体现。若有关成员方未进行相关情况的通报，甚至在被提醒后也不打算通报，则其他成员可对该成员进行反通报。反通报其实是一种成员间相互监督的手段，但因使用时需要准备大量的研究而很少被使用。欧盟建议与其他国家一起准备反通报措施，并增强成员受到反通报的后果。此外，欧盟强调要强化贸易政策审查机制，建议审查报告详细介绍成员遵守通报要求的表现。

4. 有限多边谈判的新方向

目前 WTO 一共有 164 个成员国，在很多问题上很难形成一致的决定。这也正是 WTO 的谈判职能已基本陷入瘫痪的重要原因。欧盟方案给出的建议除了加强规则制定和规则遵守外，还有关于谈判方式的建议，认为未来的 WTO 谈判可以体现灵活的多边主义概念：在可能的范围内，支持全面的多边谈判及达成的协议；在无法达成一致的领域，可以探索有限多边谈判的方式，这些谈判继续向所有成员国开放。不过，后者涉及到《WTO 协定》的修改，甚至创建新的协议。欧盟的这一建议是从自身发展找到的灵感，欧盟 28 个成员国就在不同领域存在不同的协定，如申根协定、欧洲经济与货币联盟等，都不是全部成员国签订的协定。

5. 争端解决机制改革的新趋势

争端解决机制的设立被认为是世界贸易组织的最大成就之一，其实施主体争端解决机构在受理争端后设立专家组进行调查并出具专家组报告。争端各方若对专家组报告有异议，可向上诉机构提出上诉，上诉机构调查后形成的裁决经争端解决机构批准后，争端各方需无条件接受。

与现行的体制相比，欧盟的改革方案会使上诉机构更为强大。欧盟建议将上诉机构的人员数量由 7 名提升至 9 名，进而形成三个独立的司可同时听取上诉，人员由现在的兼职转为全职并配套社保，任期由目前的四年一任且可连任两届改为 6-8 年一任，上诉机构的稳定性和独立性会有所增强。另一个趋势可能是争端解决机制的协商一致原则调整。虽然这一点在关于争端解决机制的说明中未有提及，但当前的上诉机构法官任命受阻一事已经暴露了目前的争端解决机制存在致命缺陷，而文件中也提到需要系统性的解决方案，以解决 WTO 成员反对上诉机构任命的问题。况且，文件在 WTO 规则制定程序的内容中就提到了有限多边谈判的建议，用于争端解决机制也顺理成章。

在 9 月 26 日召开的 WTO 争端解决例会上，美国的再次阻挠，导致上诉机构大法官斯旺森无法连任而不得不于 9 月 30 日离职，理由是美国指出 WTO 存在的诸多系统性问题仍未得到解决。尽管欧盟在 WTO 改革提案中对美国的关切逐条回应，但双方在 WTO 争端解决机制上显然仍有分歧。

事实上，欧盟对于争端解决机制的改革聚焦于上诉机构，形式上也是针对美国指责的小修小补，目的是保留现有体制甚至增强上诉机构的实力。显然上述改革建议并不会使美国满意，所以接下去对于争端解决机制的改革讨论还会继续。



作者：姜云飞系上海社会科学院世界经济研究所助理研究员

责任编辑：朱郑勇

本文由澎湃首发

© 上海欧洲学会，2018

《欧洲观察室·星火》(Étoile - SIES) 由上海欧洲学会 (www.sies-cn.org) 与澎湃新闻 (www.thepaper.cn) “外交学人”合作推出，每期围绕一个涉欧主题邀请从事欧洲研究的专家学者，进行及时、专业、深入、前瞻地分析探讨。《欧洲观察室·星火》的内容思想仅反映专家学者个人观点，不代表上海欧洲学会的立场。

地址：上海市威海路 233 号 803 室，200041

电话/传真：0086-21-6327-6919

网址：www.sies-cn.org

