

## 第五章

# 世界贸易组织改革与全球经济治理

作为全球经济治理的重要组成部分，以多边贸易体制为代表的全球贸易治理体系目前正面临复杂多变的国际环境。世界贸易组织（以下简称“世贸组织”）改革遭遇诸多挑战，但相关各成员仍然在积极促谈促成，在2022年6月举行的世贸组织第12届部长级会议上，各方就世贸组织改革、疫情应对、粮食安全、渔业补贴、电子商务等议题达成一揽子协议，取得10项具体成果。

### 一 多边贸易体制面临深刻调整

一段时间以来，世界经济格局深刻调整，单边主义、保护主义抬头，经济全球化遭遇波折，多边贸易体制的权威性和有效性受到严重挑战。一些国家推动在经贸规则中加入“价值观”要素，滥用安全例外措施和单边措施，甚至无视现有国际规则。双边和区域贸易投资协定纵横交错，“意大利面条碗”现象愈发突出，全球贸易治理“碎片化”趋势更加凸显。世贸组织核心领导力缺失，内在驱动力不足，世贸组织运行面临诸多矛盾与障碍。

#### （一）南北成员规则制订权和话语权之争日趋激烈

世贸组织中部分发达成员一方面希望维护对自身利好的旧规则，另一方面继续主导制定新规则的设计，试图长期占据全球经济治理体系的话语制高点，甚至倾向使用“精英俱乐部”模式的双边或区域自由贸易协定（例如此前的

TPP) 替代多边贸易规则体系。新兴经济体呼吁对全球经济治理体系进行改革, 发展中成员普遍不愿再做规则的“被动接受者”, 希望更加主动、深入地参与规则制定, 纠正现有规则的不平衡问题。同时, 发达成员进一步开放国内市场的空间有限, 一些发展中成员愈发重视国内政策空间, 利益交换的余地较以往有所缩小。

## （二）协商一致决策机制的低效问题影响谈判进展

世贸组织采取协商一致决策方式, 任何成员都享有“一票否决权”。该机制在保障各经济体无论大小、平等参与决策的同时, 也对诸多重大复杂、利益交错的谈判进程形成掣肘。多哈回合谈判启动20多年来, 在农业、发展、规则等议题上进展缓慢, 长期陷入僵局, 电子商务、投资便利化、贸易与环境、中小微企业等新议题没有得到及时回应, 谈判等机制运行效率亟待提高。

## （三）争端解决机制由于上诉机构停摆而“皇冠失色”

2017年以来, 个别国家以上诉机构“越权裁决”以及法官“超期服役”等理由, 滥用“一票否决权”持续阻挠启动新法官的遴选程序, 导致上诉机构于2019年底停摆, 严重削弱了争端解决机制的有效性, 使成员间的争端面临法治化解决轨道陷入“丛林法则”支配的危险境地。作为临时机制, 由中欧等世贸成员联手达成的“多方临时上诉仲裁安排”(MPIA) 有助于在上诉机构停摆期间维护争端解决机制的有效运转。然而, MPIA 仅适用于解决参加方之间的上诉案件, 而美国、日本、韩国和印度等成员目前尚未加入其中, MPIA 并不能替代上诉机构, 成员仍需就恢复争端解决机制的完整运行找到方案。

## （四）审议和通报机制存在短板

在审议和监督功能方面, 透明度和通报义务履行水平监督机制建设仍需加强。世贸组织各成员基于不同的透明度利益诉求, 分别提倡纪律约束与能力提升两条路线。其中发达成员的纪律约束路线未考虑成员通报能力差异, 重点聚

焦提高违规成本，还一度提议以惩罚性条款“鞭策”成员履行通报义务。发展中成员提倡能力提升路线，强调对履行通报义务提供必要能力支持。

## 二 第12届部长级会议成果丰硕

2022年6月，世贸组织第12届部长级会议（MC12）在瑞士日内瓦举行。会议取得超出预期的成功，不仅让世贸组织“绝境逢生”，更有力提振了国际社会对多边贸易体制和多边主义的信心。

### （一）维护多边贸易体制，推进世贸组织改革

MC12达成了会议成果文件，这是2015年肯尼亚内罗毕第10届部长级会议后，时隔7年各成员再次达成协商一致的成果文件。会议成果文件中，各方重申加强以世贸组织为核心的多边贸易体制，强调国际贸易和世贸组织在推动全球经济复苏、增进民众福祉、实现可持续发展方面的重要作用，重申特殊与差别待遇是世贸组织协定不可或缺的部分。各方表示将支持对世贸组织进行必要改革，确保改革进程为成员驱动、公开、透明、包容和解决所有成员关注，并授权总理事会及其下属机构开展相关工作，以期下届部长会审议有关进展。各方承诺将在2024年前拥有一个全体成员均可使用的、完整的和运转良好的争端解决机制。此外，成员还就世贸组织加入工作、服务贸易、最不发达国家相关内容等作出政治承诺。

### （二）新冠肺炎疫情应对

MC12达成了《关于〈与贸易有关的知识产权协定〉的部长决定》，允许对发展中成员豁免新冠疫苗专利的保护义务，发展中成员可在未经专利权人允许的情况下授权生产并向其他符合条件的发展中成员出口新冠疫苗。发展中成员在实施授权的方式、通报义务和向专利权人提供适当报酬等方面享有较大灵活性，例如，成员可通过立法、行政命令、紧急法令等各种方式进行授权，可在

授权后向世贸组织进行通报，确定权利人报酬时可考虑人道主义和非营利目的等。《决定》还规定在6个月内讨论是否将对专利保护义务的豁免覆盖应对疫情所需的诊断和治疗产品。《决定》鼓励有新冠疫苗产能的发展中成员放弃享受豁免。为支持疫苗知识产权豁免谈判早日达成协议，中国在MC12前，即已主动宣布不寻求享受豁免决定所提供的待遇。

MC12还达成了《关于世贸组织新冠肺炎疫情应对和未来疫情应对准备的部长宣言》，涵盖应对疫情的各项综合措施，通过提高政策透明度、尽可能取消出口限制、促进贸易便利化、发挥服务贸易的作用、支持包容性复苏、加强与国际组织合作、实施未来行动计划等方式，积极推动应对疫情，并对将来可能出现的疫情做好准备。

### （三）渔业补贴

世贸组织渔业补贴谈判是多哈回合谈判的一部分，至今已进行21年。谈判旨在通过制定新的补贴规则，约束有害渔业补贴，助力海洋渔业资源可持续发展。经过成员密集谈判和艰苦努力，MC12最终达成《渔业补贴协定》，这是首份旨在实现环境可持续发展目标的世贸组织协定。

《协定》包含两大核心纪律。一是禁止向非法、未报告和无管制（IUU）捕捞提供补贴，二是禁止对已过度捕捞鱼类种群捕捞提供补贴。为落实谈判授权，《协定》为发展中成员提供了特殊和差别待遇，明确协定生效后两年内，发展中成员提供的相关补贴不适用世贸组织争端解决程序，并将成立旨在向发展中成员提供技术援助和能力建设支持的渔业基金。基金由成员自愿出资，在实施中将与联合国粮农组织及国际农业发展基金等开展合作。

### （四）农业与粮食安全

为积极应对当前全球粮食安全问题，MC12通过了《关于紧急应对粮食安全问题的部长宣言》。各成员部长对粮食和农产品贸易中断、国际粮价过度波动和相关贸易限制措施表示关注，强调贸易同国内生产一样，在改善全球粮食安全

方面发挥着重要作用。各成员部长承诺采取步骤，以便利农产品贸易，改善全球粮食和农产品市场运转，提高长期韧性；重申不实施与世贸组织规则不符的出口禁止或限制措施；保证将为应对粮食安全而采取的任何紧急措施的贸易扭曲作用尽可能降至最小，并符合世贸组织规则；鼓励向贫弱国家提供粮食援助，帮助最不发达国家和粮食净进口发展中国家提高农业生产能力；强调充足的粮食储备有助于成员实现国内粮食安全目标，以及迅速分享可能影响农产品贸易的政策信息的重要性。

此外，MC12还达成了《关于世界粮食计划署购粮免除出口禁止或限制的部长决定》，承诺不对世界粮食计划署人道主义粮食采购实施出口禁止或限制措施。

### （五）电子商务

自1998年起，世贸组织开始以《电子商务工作计划》部长决定等形式，明确对电子传输临时免征关税，但须经历届部长级会议协商一致后，方可继续维持该做法。MC12达成了《关于〈电子商务工作计划〉的部长决定》，表示将重振《电子商务工作计划》相关工作，强调发展维度，加强电子传输临时免征关税的讨论，定期审议有关研究报告，并同意将电子传输临时免征关税的做法延续至下一届部长级会议。

此前2021年12月，86个世贸组织成员宣布，在电子商务谈判八项条款中均取得实质性进展，包括开放的互联网访问、电子签名和验证以及无纸化交易，并力争在2022年底前就大多数议题达成协议。

此外，MC12还就支持小经济体发展、卫生与植物卫生等议题达成成果文件。

在多边贸易体制面临严峻挑战的困难时刻，MC12的成功，标志着多边主义一次关键而重要的胜利，充分展示了世贸组织成员的团结协作和共克时艰的决心，进一步提振国际社会对多边贸易体制的信心，为应对全球挑战、世界经济复苏注入一股强劲暖流。



### 三 世贸组织相关议题谈判取得进展

除MC12达成的一揽子协议外，近年来世贸组织相关成员推动投资便利化、服务贸易国内规制等领域谈判，取得积极进展。

#### （一）投资便利化

2021年12月，中国、欧盟、俄罗斯、日本等112个世贸组织成员联署《投资便利化联合声明》，旨在建立国际规则，在世界范围内提高投资政策透明度，简化并加快投资审批程序，进一步促进国际投资合作。该联合声明是2016年二十国集团杭州峰会关于《二十国集团全球投资指导原则》的成果转化。该议题的谈判于2017年在世贸组织联合发起，谈判的协调人目前为智利。参与方已就协定框架和主要规则形成初步共识，在声明中强调将继续坚持发展导向，并基于现有谈判文本推进谈判，预计在2022年底前结束文本谈判，为最终达成投资便利化多边协定奠定基础。

预期达成的多边投资便利化协定，将为全球投资创造更加透明、稳定、可预期的环境，促进全球投资和贸易发展，并为世贸组织其他领域谈判与改革提供有益借鉴。

#### （二）服务贸易国内规制

2021年12月，中国、美国等67个世贸组织成员共同发表《关于完成服务贸易国内规制谈判的宣言》，宣布达成《服务贸易国内规制参考文件》，表示各参与方将在1年内完成各自的正式核准工作。该协议是根据2017年12月布宜诺斯艾利斯部长级会议相关联合声明倡议而达成的首个诸边谈判成果，是国际服务贸易监管规则发展和创新的关键成果，覆盖了全球90%的服务贸易量。文件有助于全球企业每年节省约1500亿美元成本，协议有望吸引更多经济体加入其中，不断增强其代表性和多边性。

### （三）贸易与环境

世贸组织成员积极推动贸易与环境议题相关工作。2021年12月,《贸易与环境可持续结构化讨论倡议》(TESSD)、《塑料污染与环境可持续塑料贸易倡议》(IDP)以及《化石燃料补贴改革倡议》(FFSR)同时发布三份部长声明,在推动国际贸易助力解决全球环境挑战方面取得成效。

### （四）透明度

世贸成员遵照透明度规则,对外公开及通报的贸易相关信息,是监督其是否履行义务、遵守纪律约束的重要依据,同时也是世贸组织裁决贸易争端的必要事实证据。

2020年的《美、欧、日提案》作为规范的程序性提案,有可能成为透明度议题讨论的基础规则文本,在获得各成员认可的情况下或上升为多边规则。2019年的《印度南非提案》则是宣示发展中国家观点、表明诉求的立场文件,明确提出在世贸组织透明度规则议题上的利益诉求。2019年的《中国关于世贸组织改革的建议文件》为解决发展中成员能力不足问题提供了有益参考,在维护发展中成员利益诉求和推进必要的透明度规则改革间寻求平衡点。

## 四 未来全球经济治理变革的优先事项

当前,百年变局和世纪疫情相互交织,世界经济复苏步履维艰,全球发展遭遇严重挫折,各方应高举多边主义大旗,坚定维护以世贸组织为核心的多边贸易体制,积极构建更加公正合理的全球经济治理体系和制度环境,共同应对全球性经济挑战。

### （一）引领区域和全球治理互动交融,塑造相互促进的良性关系

在经济全球化遭遇逆流、全球经济治理机制面临赤字的国际环境下,区域经济治理是赋能全球经济治理的重要抓手。应进一步扩大区域贸易投资创造效

应，以区域经济治理促进全球经济治理。一是凝聚区域经贸合作伙伴力量，倡导共同开放，瓦解“小圈子多边主义”。二是切实维护多边贸易体制非歧视和开放的核心价值，保证新型区域治理机制在宏观发展方向上与世贸规则保持一致。在整合既有地区经济治理机制的基础上，采取“先整合再扩展”的模式，从地区经验扩展至全球实践，化解多种治理规则中的对抗性，使区域经济治理成为全球经济治理的有益补充和重要组成部分。

## （二）推动“南南”“南北”合作，处理好发达经济体与发展中经济体关系

妥善处理“守成国”与“崛起国”的利益纷争，是推动全球经济治理体系改革的重要一环。发达经济体应与新兴经济体和发展中经济体合力应对全球经济问题。一方面，新兴经济体和发展中经济体正在从全球经济治理的“跟跑者”向“并跑者”乃至“领跑者”转变，要发挥各自优势，积极参与弥补全球经济治理赤字，在新兴产业、可再生能源、生态环境保护等领域作出更大贡献。另一方面，南北双方应逐步拉近对国际贸易投资合作的目标和路径距离。利用新型治理规则的包容性，逐步消除南北利益分歧，兼顾不同发展阶段国家的经济发展水平，在重要议题上达成基础共识，积极实现发达经济体和发展中经济体的分歧弥合和协商一致，为南北合作注入新动力。

## （三）发挥G20等多边平台作用，完善全球经济治理体系和规则

主要经济体仍是全球性和区域性公共产品的主要提供者，提供全球公共产品的意愿和能力对全球治理的影响最为深刻。因此，亟需借助核心多边经济治理平台斡旋系统内主要经济体的关系。一是发挥G20作为全球经济治理重要平台的作用，推动G20峰会、部长级会议及其他配套会达成更多成果。二是释放金砖国家等新兴经济体多边机制合作红利，弘扬开放包容、合作共赢的金砖精神、用好“金砖+”等机制创新，增进各方理解互信，让进步的力量越聚越强，让合作的蛋糕越做越大，从根本上解决和平赤字、发展赤字、治理赤字与信任



赤字问题。

#### **（四）坚定维护多边贸易体制核心价值，积极推进世贸组织改革**

各方应始终坚定维护多边贸易体制，维护其在全球贸易自由化便利化进程中的主渠道地位。支持世贸组织改革朝着正确方向发展，支持多边贸易体制包容性发展，支持发展中成员合法权益。维护非歧视、开放等多边贸易体制的核心价值，遵循协商一致的决策机制，在相互尊重、平等对话、普遍参与的基础上，共同确定改革的具体议题、工作时间表和最终结果。优先处理危及世贸组织生存的关键问题，解决贸易规则的公平问题并回应时代需要，保证发展中成员的特殊与差别待遇，尊重成员各自的发展模式。