



Working Paper No. 201906

May 30, 2019

本文已发表于光明网-理论频道 2019.5.29

国际组织和多边动态

随着中国不断走到世界舞台的中央，参与全球治理，在国际事务中发挥积极作用，“多边舞台”的重要性毋庸置疑。在这样的时代背景之下，开展全球治理、国际组织和多边问题研究的紧迫性和必要性日益凸显。为了加强该领域的研究，中国社会科学院世经政所全球治理研究系列（GGP）联合光明网理论频道将持续追踪“国际组织与多边动态”和“全球治理学科动态”，定期推送相关综述、动态追踪和研究报告。

WTO 改革中主要经济体的观点和提案



当前，作为全球贸易治理领域的核心机制，世界贸易组织（WTO）的改革问题备受世界瞩目。本报告旨在梳理全球主要经济体对 WTO 改革的立场、观点和

* 执笔：彭博，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际经济与战略研究中心研究助理

* 链接：http://theory.gmw.cn/2019-05/29/content_32876568.htm



政策建议，并为进一步研究提供客观性素材。本报告仅做公开信息的梳理工作，不代表作者观点，如引用请注明原始出处。

中 国

自改革开放尤其是冷战结束以来，中国主动融入现行国际体系，不仅从中获得了自身发展的红利，也为该体系的维护与运行做出了巨大的贡献。一直以来，作为多边贸易体制的积极参与者、维护者和贡献者，中国全面参与世贸组织各项工作，积极推进贸易投资自由化便利化，全力支持发展中国家融入多边贸易体制。作为世界第二大经济体和最大的新兴国家和发展中国家，中国一直积极关注和参与此次 WTO 改革的进程，为 WTO 改革建言献策。2018 年 11 月中国发表了《中国关于世贸组织改革的立场文件》^①，提出了中国有关 WTO 改革应当遵循的三个基本原则和五点主张。

进而，以立场文件为基础，中国于 2019 年 5 月 13 日发表了《中国关于世贸组织改革的建议文件》^②，提出了中国对 WTO 改革的总体立场：1. 维护非歧视、开放等多边贸易体制的核心价值，为国际贸易创造稳定和可预见的竞争环境；2. 保障发展中成员的发展利益，纠正世贸组织规则中的“发展赤字”，解决发展中成员在融入经济全球化方面的困难，帮助实现联合国 2030 年可持续发展目标；3. 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、工作时间和最终结果。

此外，该《建议文件》还阐明了中国对于 WTO 改革应当重点关注的四个具体行动领域：解决危及世贸组织生存的关键和紧迫性问题；增加世贸组织在全球

^① 《中国关于世贸组织改革的立场文件》，中华人民共和国商务部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201812/20181202817611.shtml>。

^② 《中国关于世贸组织改革的建议文件》，中华人民共和国商务部，<http://images.mofcom.gov.cn/sms/201905/20190514094326062.pdf>。




经济治理中的相关性；提高世贸组织的运行效率；增强多边贸易体制的包容性。

1. 就解决危及世贸组织生存的关键和紧迫性问题而言，中国提出要打破上诉机构成员遴选僵局、加严对滥用国家安全例外的措施的纪律、加严对不符合世贸组织规则的单边措施的纪律；

2. 就增加世贸组织在全球经济治理中的相关性而言，中国提出解决农业领域纪律的不公平问题、完善贸易救济领域的相关规则、完成渔业补贴议题的谈判、推进电子商务议题谈判开放包容开展、推动新议题的多边讨论；

3. 就提高世贸组织的运行效率而言，中国提出要加强成员通报义务的履行、改进世贸组织机构的工作；

4. 就增强多边贸易体制的包容性而言，中国提出尊重发展中成员享受特殊与差别待遇的权利、坚持贸易和投资的公平竞争原则。 

美国

2019年3月1日，美国贸易代表办公室发布《2019贸易政策议程及2018年度报告》（2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report）^①。这是美国对于WTO改革的观点的明确表述，表现为以下四个方面：


1. WTO必须应对所谓的“非市场经济”挑战。美国认为，WTO的规则框架没有充分预料到“非市场经济”国家对全球贸易造成的破坏性影响。由于现行规则加上WTO上诉机构（Appellate Body）机制的严重缺陷，成员国没有足够的工具来应对这些问题。美国正在与欧盟和日本进行三方合作，意图通过制定新的多边规则和采用其他措施来应对这些挑战。

2. WTO争端解决必须充分尊重成员国的主权政策选择。美国认为，世界贸易组织的争端解决机制（DSB），尤其是上诉机构，已经偏离了最初的谅解，大大削弱了现行制度的政治可持续性。美国一直多次敦促争端解决机制遵从这些原始谅解。美国对WTO争端解决机制的批评主要是基于以下几点：第一，上诉机构没有能够认真履行90天的上诉期限限制；第二，上诉机构成员仍在超过任期之后服务，仍然继续听取提交的上诉；第三，上诉机构可以在无关争端的事件上进行上诉；第四，上诉机构可以影响客观事实和国内法；第五，上诉机构将之前的报告视为前例；第六，上诉机构的越权行为表现在其小组报告中申请增加和减少WTO成员的权利和义务。

3. WTO成员必须遵守通知义务。各成员国对通知义务的遵守不力使WTO缺乏对现有义务执行情况的重要信息，从而导致谈判进展不畅。美国建议对未能履行通知义务的成员国采取相应措施，其他共同提案国也加入支持这项工作。此外，更好地发挥WTO常设委员会的作用以提高WTO规则的透明度和全面实施。

^① United States Trade Representative. 2019. “2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report”. Available at: https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf (Accessed: May 12 2019).



4. 必须改革 WTO 对发展中国家的待遇问题，以反映当前的全球贸易现状。虽然 WTO 根据联合国标准界定了“最不发达国家”（LDC），但 WTO 本身并没有界定“发展中国家”的具体标准。自我宣称为发展中国家的成员国，利用 WTO 协定赋予发展中国家的“特殊和差别待遇”，享有在目前或即将进行的谈判中发展中国家可获得的新的灵活性。美国认为，这意味着更先进的发展中国家，尽管它们对全球经济的影响力巨大，却声称他们应该获得与撒哈拉以南非洲的非最不发达国家和南亚的非最不发达国家相同的灵活性。当被某些机构归类为高收入或中高收入国家的成员国希望获得与低收入或中低收入成员国相同的灵活性时，在现有义务的适用和达成新承诺之间寻求平衡更是难上加难。 

欧 盟

在当前单边主义盛行的时期，欧盟认为基于规则的多边贸易体系正在经历深刻危机，WTO 在设定国际贸易规则、架构和提供有效的争端解决机制方面正受到威胁。基于此，欧盟于 2018 年 9 月发布了一个具体的有关 WTO 改革的“概念文件”（concept paper）^①。该文件旨在为各成员国创造一个更为公平的竞争环境，呼吁各成员国提高透明度和通知义务的执行力度、取消在服务行业的投资壁垒、采取更为具体的规则应对强制技术转让。此外，在争端解决机制方面，欧盟建议将上诉机构小组从 7 名法官扩容到 9 名法官、将上诉机构成员从兼职重新定义为全职、并分配更多的资源给上诉机构秘书处。该文件就三个方面对 WTO 现代化问题提出了欧盟的改革建议，即规则制定、常规工作和透明度、以及争端解决机制。

1. 就未来 WTO 规则制定方面的改革而言，欧盟的提案主要集中在三个方面：第一，制定有利于系统再平衡和创造公平竞争环境的规则；第二，建立新的规则以应对阻碍服务和投资的壁垒，包括在强制技术转让领域；第三，应对全球社会的可持续发展问题。此外，在规则制定方面，欧盟还提出探寻在发展目标下实行灵活性的新路径，包括在现有规则中采用“毕业”程序，鼓励成员积极退出“特殊和差别待遇”；当成员国对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。

2. 就 WTO 日常工作和透明度方面而言，概念文件的主要目标是提高 WTO 的适应性和有效性，主张各国严格遵守透明度和通知义务要求、解决市场准入问题、切实调整 WTO 组织规则手册、缩减无效委员会。

3. 就 WTO 争端解决机制而言，欧盟提出了“两个阶段”方案：第一个阶段，

^① European Union (EU). 2018. “Concept Paper”. Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf (accessed: 12 May 2019).



全面修改《关于争端解决规则与程序的谅解》（DSU）中有关上诉机构功能的条款，包括加强 90 天诉讼期限的规定、上诉机构成员的过渡规则、以及提高上诉机构的独立性等；第二阶段，解决 WTO 规则落实的相关具体问题。🇪🇺

日本

战后的日本是在“贸易立国”政策下、通过积极融入经济全球化进程中发展起来的，因此，日本一直是多边贸易体制（尤其是 WTO）的坚定拥护者和推动者。然而，日本出于多种考虑，至今仍未像美国、中国和欧盟那样提出一份具体的完整的 WTO 改革方案。通过对已有相关文件和资料的整理分析，日本有关 WTO 改革的观点和构想可以表现为以下几个方面：第一，维护及强化争端解决机制；第二，强化 WTO 的监督功能和透明度；第三，规范第三国的“非市场”政策和措施，包括制定规则减少产业补贴、制约国有企业“不公平”竞争、制止第三国的强制技术转移；第四，制定新标准以界定“发展中国家成员”身份等。

一方面，鉴于日本对美国在地缘政治和经济上的依赖，日本强烈需要在 WTO 改革问题上与美国形成共识。日本通过“美国-日本-欧盟”三边谈判和协定强化彼此间对 WTO 改革的共识，主要反映在《美日欧三边贸易部长发布联合声明》和《增强 WTO 协定下透明度和通报要求的程序》两个重要三边文件的发表；另一方面，日本力争与中国就 WTO 改革问题进行直接讨论和磋商，旨在提高实现改革的可能性，缓和中美贸易摩擦。^①2019 年 4 月，在中日第五次经济高层对话上，日方表示，面对充满不确定性的国际形势，双方应进一步深化经济合作，共同维护以规则为基础的多边贸易体制。^② 

^① 参考消息网：《日本拉中国讨论世贸组织改革》，
<http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20190110/2367867.shtml>。


^② 人民网：《中日举行第五次经济高层对话》，
<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0415/c64094-31030168.html>。

印度

印度反对 WTO 秘书处参与由世界银行和国际货币基金组织共同制定的《振兴贸易和包容性增长》报告，该报告质疑囊括所有国家参与的贸易谈判的效力。相比于多边贸易谈判，印度对报告建议的复边型贸易谈判不感兴趣，印度认为 WTO 的制度改革应该交由各成员共同协商而非交由 WTO 秘书处代理。印度格外重视日益升级的贸易摩擦和上诉机构的减员，这些都将影响 WTO 争端解决的能力。

印度始终支持 WTO 改革。印度坚持认为与该国一道对 WTO 进行改革，将有利于保证 WTO 作为全球贸易动力引擎。印度同样认为，如果 WTO 向继续发挥其重要作用，它需要作出改变。但是，印度反对改变这个多边贸易机构的“共识驱动”特质。


印度近期提出了一个有关 WTO 改革的提案，旨在改革争端解决机制、完善规则制定和提高透明度要求。在贸易保护主义上升和美国持续阻挠上诉机构法官任命的背景下，印度的改革提案旨在为上诉机构寻求解决方案，否则 WTO 将变为“清谈馆”。此外，印度近期与欧盟以及其他成员国发表了一个有关争端解决机制的提案。该提案旨在解决有关时间线问题、上诉机构成员的任命过程问题、成员的任期及其他条件等问题，从而使该机构的工作效率得到提高。

就通知和透明度问题而言，印度反对将通知义务与美国提出的惩罚措施联系在一起。印度和 40 多个成员国反对美国 2018 年 11 月提出的提案，认为美国的提案寻求阻止未履行债务国在 WTO 机构中担任主席职务、并让其他国家有权不回复这些国家提出的问题。^① 

^① Ashok Warriar. 2019. “India’s Stance on WTO reform”. New Perspectives on Global Economic Dynamics. Available at: <https://ged-project.de/allgemein-en/indiias-stance-on-wto-reform/> (Accessed: 13 May 2019).

巴西

巴西长期以来在 WTO 中以发展中国家领袖自居，无论在多哈回合谈判、还是在“特别和差别待遇”问题上，巴西一直与广大发展中国家（尤其是中国和印度）保持一定程度的默契与协调。


然而，在新任巴西总统雅伊尔·博尔索纳罗上台后，巴西在 WTO 改革中的相关立场发生很大变化，具体表现为以下几点。第一，巴西放弃其在 WTO 中属于发展中国家的“特殊和差别待遇”，从而换取美国对于巴西加入经合组织（OECD）的支持。根据巴西外交部副部长、谈判代表何塞·阿尔弗雷德·格拉萨·利马的观点，美国对于巴西放弃“特殊和差别待遇”以换取加入经合组织的要求是合理的，“特殊和差别待遇”并没有给巴西带来任何好处。时至今日，这种待遇对于巴西而言，其政治意义已经大于经济意义。巴西是一个“农业-环境大国”，相关补贴和保护越少，对我们越有利。^①第二，在 WTO 改革立场上，巴西逐渐与金砖国家的共同立场拉开距离。例如，巴西拒绝联署金砖国家关于 WTO 改革的声明；2019 年 2 月，巴西同样拒绝联署由中国和印度等 10 个发展中成员提出的针对美国改革提案的分析文件。第三，WTO 机制中没有定义和区分“发达国家”和“发展中国家”的明确标准，巴西认为有必要对这些概念进行反思，特别是需要探讨发展议题与“特殊和差别待遇”之间的具体联系。^② 

^① Lise Alves. 2019. “Brazil Agrees to Surrender Special WTO Status for OECD Entry”. The Rio Times. Available at: <https://riotimesonline.com/brazil-news/rio-politics/brazil-agrees-to-surrender-special-wto-status-for-oecd-entry/> (accessed: 13 May 2019).

^② 观察者网：《巴西宣布放弃发展中国家待遇》，<https://user.guancha.cn/main/content?id=105814&s=fwzxfbbt>。

加拿大

作为传统的中等强国，加拿大一直是国际规则的倡导者和践行者。面对特朗普政府“美国优先”政策的冲击，加拿大于 2018 年 9 月份发布了一份文件，旨在加强 WTO 在全球多边贸易体系中的作用。在这份文件中，加拿大重点关注三个领域：改进监督功能的效率和有效性；维护和加强争端解决机制；为贸易规则的现代化奠定基础。^①

加拿大政府试图提升 WTO 规则的现代化水平以应对 21 世纪的贸易实践，包括数字贸易、国际投资、国内管理、国有企业、产业补贴和商业机密等。加拿大政府认为，WTO 成员国的优先考虑是尽快终止 WTO 上诉机构成员遴选的长期限制，并认为这种限制将“使整个争端解决机制陷入停顿”。这份文件侧重于塑造未来谈话的内容，为 2018 年 10 月于渥太华举办的 WTO 改革十三方会议起到“抛砖引玉”的作用。 

^① Jack Caporal and Dylan Gerstel. 2018. “WTO Reform: The Beginning of the End or the End of the Beginning?”. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Available at: <https://www.csis.org/analysis/wto-reform-beginning-end-or-end-beginning> (Accessed: 14 May 2019).

国家/经济体	对WTO改革立场
美国	1. 必须应对所谓的“非市场经济”挑战； 2. 争端解决必须充分尊重成员国的主权政策选择； 3. 成员必须遵守通知义务； 4. 必须改革对发展中国家的待遇问题。
中国	总体立场： 1. 维护非歧视、开放等多边贸易体制的核心价值，为国际贸易创造稳定和可预见的竞争环境 2. 保障发展中成员的发展利益，纠正世贸组织规则中的“发展赤字”； 3. 遵循协商一致的决策机制。 重点关注领域： 1. 解决危及世贸组织生存的关键和紧迫性问题 2. 增加世贸组织在全球经济治理中的相关性； 3. 提高世贸组织的运行效率； 4. 增强多边贸易体制的包容性。
欧盟	规则制定： 1. 制定有利于系统再平衡和创造公平竞争环境的规则； 2. 建立新的规则以应对阻碍服务和投资的壁垒包括在强制技术转让领域； 3. 应对全球社会的可持续发展问题。
日本	1. 维护及强化争端解决机制； 2. 强化WTO的监督功能和透明度； 3. 规范第三国的“非市场”政策和措施； 4. 制定新标准以界定“发展中国家成员”身份等。
印度	1. 印度始终支持WTO改革，但反对改变这个多边贸易机构的“共识驱动”特质； 2. 改革争端解决机制、完善规则制定和提高透明度要求。
巴西	1. 巴西放弃在WTO中属于发展中国家的“特殊和差别待遇”，换取美国对于巴西加入经合组织（OECD）的支持。 2. 在改革立场上，巴西逐渐与金砖国家的共同立场拉开距离。 3. WTO机制中没有定义和区分“发达国家”和“发展中国家”的明确标准，巴西认为有必要对这些概念进行反思，特别是需要探讨发展议题与“特殊和差别待遇”之间的具体联系。
加拿大	1. 改进监督功能的效率和有效性； 2. 维护和加强争端解决机制； 3. 为贸易规则的现代化奠定基础。

责任条款：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追究权利。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。