

试析多边贸易体制下的诸边协定

张乃根*

内容摘要:条约仅对接受的缔约方有效。在WTO多边贸易体制下,相对于所有成员接受的多边协定而言,仅对部分成员有效的诸边协定,包括明确规定的“法律上”的诸边协定、协商一致通过和部分成员接受的“事实上”的诸边协定、部分成员的区域贸易安排诸边协定、对部分成员有效但所有成员受益的“专门一类”诸边协定。多边贸易体制有着诸边协定的历史传统。现实表明,各类诸边协定是当下维持多边贸易体制和推进其部分改革的优先选项。近期,多边贸易体制下的渔业补贴、电子商务、服务贸易的国内管制等议题谈判及结果都采用了诸边协定方式。未来的多边贸易体制改革在难以达成一揽子多边协定的情况下也可采取诸边协定方式。中国应更加主动积极参与多边贸易体制的诸边协定。

关键词:WTO 多边贸易体制 诸边协定

引言

多边贸易体制是基于世界贸易组织(WTO)下条约法而形成的。WTO第12届部长级会议(MC12)原定于2020年6月举行,因新冠肺炎疫情而推迟至2021年11月底召开,如今又被无限期推迟。^①多边贸易体制已陷入前所未有的困境,如何摆脱这一困境是国际社会面临的严峻挑战。人们对新任WTO总干事寄予厚望,但也清楚地认识到目前该组织还难以基于全体成员协商一致,达成一揽子方式的多边协定,因而促成多边贸易体制下的“诸边协定”(plurilateral agreement,也称“数边协定”),就成为优先和现实的选择。^②WTO成立后达成的《贸易便利化协定》^③经协商一致通

* 复旦大学特聘教授,博士生导师。

① See General Council Decides to Postpone MC 12 Indefinitely, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/mc12_26nov21_e.htm, visited on 28 November 2021.

② WTO新任总干事恩戈齐·奥孔乔-伊维拉(Ngozi Okonjo-Iweala)博士于2021年3月1日正式就任。原定MC12将讨论渔业补贴、电子商务、投资便利化、服务贸易的国内规制、可持续农业与环境等,均以不同形式的诸边协定为模式。

③ Agreement on Trade Facilitation, 2013年12月7日由WTO第九届部长级会议通过。根据《建立WTO协定》第10条第3款,应由WTO成员中的2/3多数接受后方能生效,并仅对生效时及此后接受的每一成员具有约束力。该协定于2017年2月22日生效,目前接受的成员共128个。

过,但仅对批准接受成员生效,因而实际上是多边贸易体制下的诸边协定。同时,少数WTO成员针对中国而试图通过诸边协定的新规则,使中国处于被动。^①于是,多边贸易体制下的诸边协定似乎成了“兵家必争之地”。

国内外学界对多边贸易体制下的诸边协定已有所论及。国内较多研究以WTO的协商一致决策机制失灵为现实前提,集中探讨WTO改革或谈判的诸边模式,^②从国际组织法角度对多边贸易体制下的诸边协定,也有初步分析,^③但侧重条约法原理,对该体制下诸边协定历史演变及当前突出问题的研究,尚待深入。国外研究较早开始于2004年时任WTO总干事的咨询委员会发表的《WTO的未来》,认为该组织在新世纪需要一定的体制改革。^④其实,该报告还没有考虑突破WTO体制下决策机制,以诸边协定方式推进该组织的规则制定。但是,有学者认为WTO的一揽子谈判方式有碍于多边自由化,企求所有WTO成员一致同意接受同样义务,几乎不可能。^⑤然而,修改WTO的决策规则同样几乎不可能。因此,实际上,WTO已按现行决策规则,通过协商一致达成《贸易便利化协定》,由愿意接受的成员受其约束的方式,形成部分WTO成员参加的多边贸易体制下的诸边协定。不过,至少从国外学者比较集中讨论WTO法的《国际经济法学刊》(Journal of International Economic Law)来看,迄今还未有研究从条约法角度分析这一问题,更多侧重于区域贸易安排,研究WTO部分成员间以关税同盟或自由贸易区为基础的诸边协定。^⑥

诚然,根据《建立WTO协定》及其附件,诸边协定仅限于相对一揽子协定而言

① 美国、欧盟和日本的贸易部长自2017年以来连续以三方联合声明方式试图推动制定针对中国的经贸新规则。欧盟关于WTO改革的文件明确规定:“应在感兴趣的国家之间开展工作,以制定竞争中性的规则,包括现代化的工业补贴规则。”《改革世贸组织——建立可持续和有效的多边贸易体制》,2021年2月18日发布,文件号:COM(2021)66 final 附件(驻欧盟使团经商处编译)。以下援引该文件,出处略。

② 参见钟英通:《WTO改革视角下的诸边协定及其功能定位》,《武大国际法评论》2019年第1期,第109-126页;龚柏华:《论WTO规则现代化改革中的诸边模式》,《上海对外经贸大学学报》2019年第2期,第13-23页;谭观福:《WTO改革的诸边协定模式探究》,《现代管理科学》2019年第6期,第76-78页,屠新泉、石晓婧:《重振WTO谈判功能的诸边协议路径探析》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2021年第5期,第211-226页。

③ 对多边贸易体制下诸边协定的国际组织法论述,参见张乃根:《关于WTO未来的若干国际法问题》,《国际法研究》2020年第5期,第3-19页。

④ See The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium, 2004. Also see Debra P. Steger, *The Future of the WTO: The Case for Institutional Reform*, 12 Journal of International Economic Law 803-833 (2009).

⑤ See Robert Wolfe, *The WTO Single Undertaking as Negotiating Technique and Constitutive Metaphor*, 12 Journal of International Economic Law 835-858 (2009).

⑥ See Gary Clyde Hufbauer & Cathleen Cimino-Isaacs, *How will TPP and TTIP Change the WTO System?* 18 Journal of International Economic Law 679-696 (2015); Jong Bum Kim, *Cross-Cumulation Arrangement as FTA under GATT Article XXIV*, 23 Journal of International Economic Law 165-185 (2020).

的附件4“诸边贸易协定”。^①但是,从条约法角度看,条约仅对接受的国家有效,^②因而在多边贸易体制下,相对所有成员接受的多边协定而言,仅对部分成员有效的协定,实际上都是诸边协定。出于这样的认识,首先,本文将分析多边贸易体制与诸边协定,然后,回溯该体制下诸边协定的由来及发展,接着,重点探析当前WTO改革背景下的诸边协定问题,最后,就多边贸易体制下诸边协定态势下的中国应对,建言献策。

一、多边贸易体制与诸边协定

(一) 多边贸易体制

众所周知,多边贸易体制产生于第二次世界大战之后,由临时生效的1947年《关税与贸易总协定》(GATT)演变而来。^③这是“二战”前后美国开始奉行多边主义对外经贸政策的产物。20世纪30年代中期,美国推行的罗斯福新政之一就是改变一味征收高关税的单边主义,与其他国家签订互减关税的贸易协定,为以后GATT打下基础。美国与英国、法国的《三方宣言》(1936年)和美英《大西洋宪章》(1941年)主张“在所有的国家之间促进经济领域的最有力合作”。^④战后美国主导的多边贸易体制体现了“国际贸易应该为多边而非双边”^⑤的基本原则。所谓多边贸易体制是依据这一原则,由两个以上国家间缔结贸易条约并建立或形成相应国际组织的多边体制。比如,“GATT的无条件最惠国(MFN)待遇条款所包含的多边主义和非歧视原则”^⑥。战后延续至今的GATT/WTO体制的多边性,不容置疑。《建立WTO协定》序言也明确:“决心维护多边贸易体制的基本原则,并促进该体制目标的实现。”

(二) 多边贸易体制下诸边协定的概念及其分类

根据《维也纳条约法公约》(Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT),条约是“国家间所缔结而以国际法为准之国际书面协定”。诸边条约就是两个以上

^① 参见《马拉喀什建立世界贸易组织协定》,载《乌拉圭回合多边贸易谈判结果》(中英文对照),法律出版社2000年版,第4-15页。下文援引该协定及其附件,出处略。

^② 《维也纳条约法公约》第11条规定:“一国承受条约拘束之同意得以签署、交换构成条约之文书、批准、接受、赞同或加入、或任何其他同意之方式表示之。”该公约中文本,载《国际条约集》(1969—1971),商务印书馆1980年版,第42-77页。下文援引该公约,出处略。

^③ 参见[美]约翰·H.杰克逊:《世界贸易体制——国际经济关系的法律与政策》,张乃根译,复旦大学出版社2001年版,第35页。

^④ 《大西洋宪章》,载康马杰编辑:《美国历史文献选萃》,香港今日世界出版社1979年版,第107页。

^⑤ U.N. Doc, EPCT/PV.2 (1946), p.5. 转引自 John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* 37 (The Bobbs-Merrill Company, Inc 1969).

^⑥ John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* 169 (The MIT Press 1997).

国家间缔结之条约。在这个意义上,相对“双边”(bilateral)条约,“诸边”(plurilateral)条约和“多边”(multilateral)条约并无区别。联合国条约集仅区分两类条约,即多边条约和双边条约。《联合国宪章》第102条第1款规定:“本宪章发生效力后,联合国任何会员国所缔结之一切条约及国际协定应尽快在秘书处登记,并由秘书处公布之。”^①因此,所有多边或双边条约均应在联合国登记,其中多边条约通常以联合国秘书长为保管机关。《联合国宪章》没有条约保管之规定。VCLT第76条第1款规定:“条约之保管机关得由谈判国在条约中或以其他方式指定之。”但是,“条约法并不规定一个多边条约非设置保管机关不可。所以VCLT第76条规定条约谈判国‘得’而不是‘应’设置保管机关。”^②1947年GATT第26条规定交存联合国秘书长保管,^③而《建立WTO协定》第14条则规定该协定和附件1-3多边贸易协定及附件4诸边贸易协定均交存WTO总干事。

可见,条约上的“诸边”与“多边”不是条约法上的范畴,在联合国条约集和条约登记或保管上,也无“诸边”与“多边”之分。但是,在WTO的多边体制下,相对该体制内对所有成员有效的条约,对其中部分成员有效的条约而言,确实存在“多边”和“诸边”之分。其中的“多边”没有歧义,而“诸边”在不同的条约上下文中,含义有所不同。

1.“法律上”的诸边协定

《建立WTO协定》第2条第3款规定:附件4所列协定及相关法律文件(下称“诸边贸易协定”),对于接受的成员,也属本协定的一部分,并对这些成员具有拘束力。诸边贸易协定对于未接受的成员既不产生权利也不产生义务。这是该协定规定的相对一揽子多边协定而言的诸边协定。这可称为多边贸易体制下“法律上”(de jure)的诸边协定,亦即,这是《建立WTO协定》唯一明文规定的多边贸易体制下的诸边协定。除了诸边协定仅对接受的WTO成员有拘束力,根据《建立WTO协定》第4条第8款,此类协定“项下规定的机构履行这些协定指定的职责,并在WTO的组织机构内运作,各机构应定期向总理事会报告其活动”。此外,诸边贸易协定项下作出的决定(包括有关解释和豁免的任何决定)、修正、加入、不适用和退出,均应按该协定的有关规定执行。因此,此类协定完全是在多边贸易体制下实施的,但具有相对独立性。

2.“事实上”的诸边协定

《建立WTO协定》第10条第3款规定:除对《建立WTO协定》第9条(决策)、

① 《联合国宪章》中文本,载《国际条约集》(1945—1947),世界知识出版社1961年版,第35-59页。

② 李浩培:《条约法概论》,法律出版社2003年版,第112页。

③ 参见《关税与贸易总协定》及附件载《乌拉圭回合多边贸易谈判结果》(中英文对照),法律出版社2000年版,第424-492页。下文援引该协定及附件,出处略。

1994 年 GATT 第 1 条和第 2 条(普遍 MFN 待遇与减让表)、《服务贸易总协定》(GATS)第 2 条第 1 款(MFN 待遇)和 TRIPS 协定第 4 条(MFN 待遇),对该协定以及附件的《货物贸易多边协定》(包括 1994 年 GATT 和 13 项实施性协定)和 TRIPS 协定的修正,如具有改变各成员权利和义务的性质,则经成员的 2/3 多数接受后,应对接受修正的成员生效,并在此后对接受修正的每一其他成员自其接受时起生效。应留意,该协定第 10 条第 1 款规定此类对一揽子协定的修正,“部长级会议应经协商一致作出”。因此,这也完全是在多边贸易体制下达成、对接受的部分成员生效的诸边协定,如上文提及的《贸易便利化协定》。这可称为多边贸易体制下“事实上”(de facto)的诸边协定。从条约法上看,这与“法律上”的诸边协定相同,均在该体制下对部分接受的成员产生约束力。

3. RTA 诸边协定

根据 GATT 第 24 条,部分 WTO 成员可“通过自愿签署协定从而发展此类协定”成员之间更紧密的经济一体化,建立关税同盟或自由贸易区。此类区域贸易安排(regional trade arrangement, RTA)的协定应遵循 GATT 第 24 条和属于 1994 年 GATT 组成部分的关于解释该第 24 条的谅解,以及 WTO 总理事会关于 RTA 透明度机制的决定,但仅对缔约方有效,因而也具有多边贸易体制下诸边协定的共同特点,不同之处在于部分成员可自行缔结。这可称为 RTA 诸边协定。在 GATT 第 24 条的上下文中,此类协定的诸边性质与上述两类诸边协定一样,是相对 WTO 所有成员具有约束力的协定而言的,不同之处在于,诸边成员只有两个时与双边协定没有区别。这是 GATT 第 24 条以及 WTO 有关谅解或决定未将此类协定称为诸边协定的缘故。但是,在多边贸易体制下,此类协定仅对部分成员有约束力的性质使其也成为一种诸边协定。

4. “专门一类”诸边协定

此外, WTO 部长级会议或总理事会以宣言方式对某些问题作出的决定,比如 2001 年 11 月 WTO 第四届部长级会议通过的《TRIPS 协定与公共健康宣言》,既不是对 WTO 所有成员具有约束力的一揽子协定组成部分,也不具备对部分成员有约束力的诸边协定性质。只有到 2005 年 12 月 WTO 第六届部长级会议通过该第 31 条修正案的议定书,^①由各成员自愿加入,才具有上述“事实上”的诸边协定的特点。又比如,1996 年 12 月 WTO 第一届部长级会议也以宣言方式,代表部分 WTO 成员或正在申请加入 WTO 的成员,宣布其同意该宣言附件所列部分信息技术产品零关税。该宣言被冠以《信息技术协定》(Information Technology Agreement, ITA)。^②尽管该宣

^① See Protocol Amending the TRIPS Agreement, 该协定于 2017 年 1 月 23 日生效。目前接受的成员共 108 个。

^② See Ministerial Declaration on Trade in Information Technology Products, Singapore, 13 December 1996.

言或协定没有 VCLT 第 11 条规定表示同意承受条约拘束之方式,但是,根据该公约第 2 条第 1 款第 2 项,“称‘批准’‘接受’‘赞同’及‘加入’者,各依本义指一国据以在国际上确定其同意受条约拘束之国际行为”。因而该宣言或协定具有条约的性质。此类协定不涉及多边贸易体制下新规则的制定或规则修正,仅限于市场开放(关税或服务市场的减让表)的承诺,根据 GATT 第 2 条第 7 款和 GATS 第 20 条第 3 款,均为货物和服务贸易多边协定的一部分,且适用普遍 MFN 待遇。虽然其也具有多边贸易体制下诸边协定的共同特点,即相对于所有成员接受的多边协定而言,仅对部分成员有效,但是,受惠的却是所有 WTO 成员。这可被称为“专门一类”(sui generis)诸边协定。

总之,从条约法角度看,诸边协定的诸边性是指相对多边贸易体制下约束所有成员的一揽子协定而言,仅对部分成员具有约束力。多边贸易体制下诸边协定复杂多样,大致可分为“法律上”的诸边协定、“事实上”的诸边协定、RTA 诸边协定和“专门一类”诸边协定,在当代条约实践中颇具独特性,值得深入研究。

二、多边贸易体制下诸边协定的由来及发展

(一) 多边贸易体制下诸边协定的由来

多边贸易体制下诸边协定的由来可追溯到 GATT 时期。1947 年 GATT 自 1948 年 1 月 1 日根据《临时生效议定书》(PPA)第 1 条,对 PPA 的 8 个签署方澳大利亚、比利时、加拿大、法国、卢森堡、荷兰、英国和美国生效实施,并根据 PPA 第 4 条(b)款,在 1948 年 6 月 30 日前对尚未签署 PPA 的其他 GATT 初始缔约方开放签署。^①由于当时拟定成立的国际贸易组织(International Trade Organization, ITO)的不确定性, GATT 作为战后多边贸易条约的生效实施面临的困难是如何绕过美国等国立法机关批准程序,并在没有 ITO 的情况下实施,因而 GATT 初始缔约方采取了对部分接受 PPA 的缔约方临时生效实施的方法。实际上,这就包含了多边贸易体制下诸边协定的“萌芽”。也就是说,PPA 作为与 GATT 一样交存联合国秘书长保管的条约,仅对 GATT 初始缔约方中部分 PPA 签署方生效。其生效的条约拘束力限于 PPA 签署方应临时适用 GATT 第一部分和第三部分以及在最大限度不抵触现行国内立法的前提下的第二部分。虽然在 GATT 尚未正式生效的情况下,对 GATT 部分初始缔约方生效的 PPA 以及临时适用的 GATT 部分条款,不是严格意义上多边体制下对所有成员有效的条约。但是,对于从未正式生效过的 GATT 而言, GATT 在临时生效实施中演变为准国际贸易组织,使得此类诸边协定的做法在 GATT 时期就已萌发并逐步发展。

^① See Protocol of Provisional Application of the GATT, 30 October 1947, 35 U.N.T.S. 308.

GATT 时期前五次全体缔约方的谈判均限于新的关税减让,所达成的减让表根据 GATT 第 2 条第 7 款作为 GATT 的组成部分,适用于所有缔约方。1964 年 5 月至 1967 年 6 月的第六次谈判不仅达成了新的关税减让表,并在规则补充上新增对所有缔约方适用的第四部分,而且产生了第一个涉及 GATT 第二部分规则修订的《反倾销协定》(也称《国际反倾销守则》)。该协定仅适用于接受的 GATT 缔约方。美国国会以该协定超出其谈判授权而通过《1968 年再谈判修正案》拒绝接受该协定。^①因此,在 GATT 时期第一个在多边贸易体制下仅对部分缔约方适用的诸边协定,实质上与先前 ITO 一样“夭折”。不过,这开辟了 GATT 时期通过诸边协定达成具体实施 GATT 第二部分的一系列守则的路径。

(二) 诸边协定在 GATT 时期的发展

1973 年 9 月至 1979 年 11 月, GATT 第七次谈判(东京回合)除了达成贸易额超过 3000 亿美元,各工业国进口关税从平均 7% 降至平均 4.7% 的关税减让表,^②还通过了反倾销、补贴与反补贴、海关估价、技术性贸易壁垒、进口许可程序和政府采购等具体实施 GATT 的一系列诸边协定。这些协定(有时称为“守则”),从技术上说,每一项协定都是独立的。^③对 GATT 缔约方而言,每一项协定的拘束力均取决于其是否被接受,因而相对适用于所有缔约方的 GATT 而言,这些独立的协定均为诸边协定。

以《反倾销法协定》为例,该协定第 16 条第 2 款规定:“(a) 本协定应对缔约方及欧共体开放签署接受。(b) 本协定应对已临时加入 GATT 的政府开放签署接受,并依据其在本协定下有效适用的权利和义务并顾及其临时加入文件下权利和义务。(c) 本协定应对任何其他政府开放签署接受,并依据有关本协定下生效适用的权利和义务,以及交存 GATT 总干事的该政府与缔约方就加入本协定达成的文件。”^④可见,该协定对部分接受的 GATT 缔约方或已临时加入 GATT 的接受方而言,具有诸边性。同时,对于不是 GATT 缔约方的接受方而言,该协定就是一项多边条约。GATT 缔约方为了尽可能扩大该协定的适用范围,并不拘泥于条约的多边性或诸边性。《补贴与

^① 《1968 年再谈判修正案》规定:“《国际反倾销守则》的任何内容……不应视为限制美国关税委员会根据《1921 年反倾销法》行使职权和在征收反倾销关税方面所作的决定”。转引自[美]布鲁斯·E. 克拉伯:《美国对外贸易法和海关法》,蒋兆康等译,法律出版社 2000 年版,第 141 页。

^② 转引自汪尧田、周汉民主编:《关税与贸易总协定总论》,中国对外经济贸易出版社 1992 年版,第 78 页。

^③ See John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* 43 (The MIT Press 1997).

^④ See Agreement on Implementation of Article VI of the GATT (Antidumping Law), 12 April 1979, GATT Publication 1979. 下文援引该协定,出处略。

反补贴协定》第19条第2款也作了完全相同的规定。^①其他系列诸边协定也是如此。

对于GATT全体缔约方而言,这些协定仅适用于接受方的诸边性还体现于此类协定的管理及争端解决。如《反倾销法协定》第14条规定:“根据本协定成立反倾销做法委员会,由本协定的各缔约方代表组成。该委员会应选举其主席……GATT秘书处应作为该委员会秘书处。”这种管理结构在GATT体制下,相对所有成员而言的诸边性非常明显。该协定第15条第5款还规定:如果争端双方经磋商或可能经委员会的调解,未达成相互满意的解决,“委员会经争端任何一方请求应设立专家组审理”。可见,该协定的争端解决是经该协定反倾销做法委员会而不是GATT缔约方全体决定设立专家组,进一步体现了诸边协定下争端解决的相对独立性。该协定第15条第7款规定:前述第1款至第6款规定的争端解决“应受到《关于通知、磋商、争端解决和监督的谅解》的条款经细节上作必要修改后的调整”。该谅解也是东京回合达成的,并明确“缔约方全体重申坚持基于第22条和第23条的GATT争端解决机制”。^②这表明:该诸边协定下争端解决的基本程序仍在GATT争端解决的框架下进行,只是协定设立的委员会代表了缔约方全体。这也是多边体制下的诸边性特点。

正是由于东京回合达成的一系列GATT缔约方可选择加入,乃至非缔约方也可加入的诸边协定,客观上造成了GATT体制在一定程度上的分散化,因此,在1986年开始的GATT第八次谈判(乌拉圭回合)过程中,谈判各方就致力于采纳一揽子协定的方式,将该谈判议题下达成的大部分结果作为整体,要求新成立的WTO所有成员均应无保留接受,只留下少数协定明确作为“法律上”的诸边协定由成员选择加入。^③

WTO体制与GATT体制密不可分,并且根据《建立WTO协定》第16条第1款,“除本协定或多边贸易协定项下另有规定外,WTO应以GATT1947缔约方全体和在GATT1947年范围设立的机构所遵循的决定、程序和惯例为指导。”因此对GATT时期诸边协定的由来及发展的回溯,有助于理解WTO成立后,在多边贸易体制下“法

^① See Agreement on Implementation of Article VI, XVI and XXIII of the GATT (Subsidies and Countervailing), 12 April 1979, GATT Publication 1979.

^② Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance, 28 November 1979, GATT Publication 1979.

^③ 乌拉圭回合的GATT部长级宣言列出了谈判议题,没有明确一揽子要求,但强调谈判宗旨之一在于“加强GATT的作用,改进基于GATT的原则和规则的多边贸易体制,根据所同意的有效和可执行的多边纪律,涵盖更广泛的世界贸易”。See GATT Ministerial Declaration on the Uruguay Round, 25 September 1986, GATT Press Release 1396. 在该回合谈判过程中,谈判代表们采纳了一揽子协定的观念。这“是指需要一个详尽的文本,所有期望加入这一新结构的成员都必须服从和接受”。[美]约翰·H.杰克逊:《世界贸易体制——国际经济关系的法律与政策》,张乃根译,复旦大学出版社2001年版,第51页。

律上”的诸边协定、“事实上”的诸边协定、RTA 和“专门一类”诸边协定。尽管对这些诸边协定的归类分析具有学术性,但是,根据条约法的原理,凡是基于缔约方的共同同意,采取“批准”“接受”“赞同”及“加入”等缔约方同意方式的国际书面协定,均为条约。值得注意的是,GATT 是在临时生效的实践中从单纯的多边贸易条约演变为准国际贸易组织,期间形成了多边贸易体制下诸边协定这一特殊传统。WTO 沿袭了这一传统,如今诸边协定呈现更加灵活多样的态势。这是依据 WTO 相关法律文本可观察的现实性。

三、多边贸易体制改革背景下的诸边协定问题

(一) 多边贸易体制改革的困境与出路

处于百年未有之大变局和全球大疫情叠加影响下的多边贸易体制,因其多边谈判与争端解决两大机制均已深陷困境而须通过其成员们的改革“驱动”,重新走上正轨。所谓“改革”,泛指多边贸易体制下新的贸易自由化或开放度、规则或体制更新。该体制改革的方向确定离不开分析 WTO 陷入困境的原因。

WTO 成立后的前五年受益于各项协定的有效实施,虽然遭遇 1997 年亚洲金融危机,但是总体上,国际贸易发展势头良好。^①1996 年 12 月 WTO 第一届部长级会议通过了前述《信息技术协定》,并在该会议前后达成了 GATS 项下扩大市场开放的《基础电信服务协定》^②和《金融服务协定》^③。这些“专门一类”诸边协定对接受的 WTO 成员有效,但其市场开放减让表是对所有成员而言的。1998 年 5 月为纪念 GATT 多边贸易体制 50 周年而举行的 WTO 第二届部长级会议通过了《关于全球电子商务的宣言》,决定不对电子输送的交易征收关税,并决定对 WTO 成立后第一次多边贸易谈判作出安排。虽然 1999 年 11 月 WTO 第三届部长级会议未就拟定“新千年回合”多边贸易谈判的议题达成一致,但是 2001 年 11 月 WTO 第四届部长级会议不仅通过中国加入该组织的决议,使得 WTO 的世界性更加名副其实,而且决定启动新一轮“多哈发展议程”(多哈回合)的多边贸易谈判,其中包括修改 WTO 有关规则(可视为“改革”,不过那时还没有这一用语)。当时对 WTO 争端解决的回顾表明该

^① 比如,1995 年全球货物贸易总额为 10435 亿美元,2000 年为 131010 亿美元。年平均增长率约为 5%。期间因 1997 年亚洲金融危机,全球货物贸易的年增长率从 1997 年的 10% 跌至 1998 年的 4%,1999 年开始有所回升。相比之下,1990 年至 1994 年期间年平均增长率为 4.7%。See International Trade and Market Access Data, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_bis_e.htm?solution=WTO&path=/Dashboards/MAPS&file=Map.wcdf, visited on 28 July 2021.

^② See Fourth Protocol to the General Agreement on Trade in Service, S/L/20, 30 April 1996.

^③ 这包括 1995 年、1999 年关于金融服务的两项议定书: Second Protocol to the General Agreement on Trade in Service, S/L/11, 24 July 1995; Fifth Protocol to the General Agreement on Trade in Service, S/L/45, 3 December 1999.

机制运行良好。^①

然而,2001年“9·11”恐怖袭击事件迫使美国将其对外关系的主要精力转向反恐战争。同时,WTO成员的增多也使得协商一致,达成一揽子协定的多哈回合谈判,从一开始就举步维艰。2003年9月WTO第五届部长级会议未就推进该回合谈判取得任何成果。原定多哈回合应在2005年1月1日之前结束。这与美国国会《2002年贸易法》授权参与多边贸易一揽子谈判的截止时间有关。由于多哈回合未能如期结束,经美国总统要求而未遭其国会两院否决,该授权延长至2007年7月30日,^②因此2005年12月WTO第六届部长级会议就多哈回合的一揽子谈判框架文件达成初步共识,并要求在2006年结束全部谈判。^③但是,该谈判在2006年7月破裂,尽管此后又恢复谈判,并达成2008年7月的一揽子谈判文件及报告。^④此时,美国国会却不愿意继续延长总统的谈判授权期限,其他WTO成员,尤其是欧盟担心谈判结果递交美国国会将被修改或推迟批准。这使得多哈回合迟迟不能画上句号。2008年因美国次级房贷危机触发全球金融危机,更是导致美国、欧盟忙于解决内部经济困难而无暇顾及多哈回合谈判。此后,WTO成员不再进行多边贸易一揽子谈判,而选择分歧较小的议题尝试达成“事实上”的诸边协定,如2013年12月WTO第九届部长级会议达成的《贸易便利化协定》。

在WTO的多边谈判机制运转严重受阻时,其争端解决机制,虽从受案数、经专家组和上诉程序解决看,成效显著,但实效很成问题。譬如,美国在反倾销调查中采取“归零”方法计算倾销幅度而被诉的同类案件多达13起,除2019年4月经专家组裁决没有违反WTO《反倾销协定》有关规定,且目前处于无限期待上诉复审,其他所有案件都被上诉机构认定构成违反。^⑤此类一而再、再而三裁定的同类案件不仅极

① 截至2001年1月,提出磋商请求219起,作出专家组报告49份,上诉机构复审报告33份。See Young Duk Park & Georg C. Umbrich, *WTO Dispute Settlement 1995-2000: A Statistical Analysis*, 4 *Journal of International Economic Law* 213-230 (2001).

② See Trade Act of 2002, Secs. 2103-2105, 19 U.S.C. Secs. 3803-3805.

③ See Hong Kong WTO Ministerial 2005, Doha Work Programme, Ministerial Declaration, WT/MIN (05)/DEC/1, 22 December 2005.

④ See WTO, July 2008 Package: Negotiating Texts and Reports, http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/meet08_texts_e.htm, visited on 28 July 2021.

⑤ 经WTO争端解决上诉机构复审的归零案6起:US-Softwood Lumber V, DS264/AB/R, 11 August 2004; US-Zeroing (EC), DS294/AB/R, 18 April 2006; US-Zeroing (Japan), DS322/AB/R, 9 January 2007; US-Stainless Steel (Mexico), DS344/AB/R, 30 April 2008; US-Continued Zeroing, DS350/AB/R, 4 February 2009; US-Washing Machines, DS464/AB/R, 7 September 2017. 经专家组审理的归零案3起:US-Zeroing (Korea), DS402/R, 24 February 2011; US-Shrimp (Viet Nam), DS404/R, 2 September 2011; US-Shrimp and Sawblades (China), DS422/R, 23 July 2012. 经执行复审(21.5)的归零案3起:US-Softwood Lumber V (21.5-Canada), DS264/AB/RW, 1 September 2006; US-Zeroing (EC)(21.5-EC), DS294/AB/RW, 11 June 2009; US-Zeroing (Japan)(21.5-Japan), DS322/AB/RW, 31 August 2009. 待上诉复审1起:US-Differential Pricing Methodology, DS534/R, 9 April 2019.

大浪费 WTO 争端解决的宝贵资源,而且没有达到美国改变其抵触 WTO 规则的国内法之目的。美国反而据此指责上诉机构越权创设解释有关规则的“先例”,^①并杜撰其他所谓理由,不顾 WTO 其他绝大多数成员的反,阻挠上诉机构成员遴选,导致该机构从 2019 年 12 月起完全暂停运行。

可见,WTO 两大机制失灵,究其原因有四:首先,国际政治(“9·11”事件)和经济(金融危机)的变化及其处置,客观上制约了 WTO 之后包括改革其体制的多边贸易谈判。这是多边贸易体制之外,其成员们难以预料或控制的客观因素。为此,对 WTO 改革困境的原因分析,首先应将 WTO 置于整个国际政治经济关系的大局,避免孤立看待该困境。其次,WTO 作为成员“驱动”的国际组织,美国是其主要成员之一。美国国会出于国内外政策考虑不愿意在 2007 年 7 月 30 日之后再延长总统的一揽子多边贸易谈判授权,直接导致原定多哈回合谈判目标落空。再次,WTO 的多边谈判机制依赖于所有成员协商一致的决策惯例,争端解决机制的实效性较差等体制上缺陷,属于内生原因,亟待 WTO 改革解决。最后,美国近十年来不仅转向利用 RTA 诸边协定,主导国际经贸规则的重构,为今后 WTO 改革所涉新规则的制定打下基础,而且进一步采取与多边贸易体制背道而驰的单边提高进口关税或经贸制裁等措施。美国对外经贸战略或政策偏向单边主义是造成 WTO 争端解决机制实际上已倒退回 GATT 时期的根本原因。

通过以上对多边贸易体制改革面临困境的原因分析,可见该体制外的因素,如国际政治经济的客观变化,美国国会是否授权多边贸易谈判,美国对外经贸战略或政策等,对于 WTO 而言,不可能或很难去影响或改变之。摆脱困境的可能出路还是在该体制内。

在 多 边 贸 易 体 制 内,各 成 员 希 望 保 留 自 己 选 择 权 的 意 愿 非 常 强 烈。WTO 决策机制中全体协商一致的惯例,根源于各成员在涉及本国或本区域根本利益的关税等重大经贸问题上仍坚持自主权,并通过条约法上的同意方式体现。前述 GATT 时期从一开始就不得已,产生了实际上为多边贸易体制内,部分缔约方接受诸边协定的实施方式。在达成乌拉圭回合一揽子协定之前,GATT 缔约方也采取部分成员接受的诸边协定方式。《建立 WTO 协定》在确定一揽子协定的法律地位同时,除了明列若干“法律上”的诸边协定,还为“事实上”的诸边协定和“专门一类”诸边协定留有空间,并保留了 RTA 诸边协定。这清晰地表明了 WTO 成员的自主权意愿。

如今在多边贸易体制所陷困境中,其成员无法或尚不愿意达成一揽子协定的解决。该体制下的诸边协定就不失为优选出路。

^① See USTR, Report on the Appellate Body of the World Trade Organization, February 2020. 参见张乃根:《上诉机构的条约解释判理或先例之辨——兼论 WTO 争端解决机制改革》,《国际经济评论》2019 年第 2 期,第 44-56 页。

(二) 多边贸易体制改革可参照的诸边协定方式

1. MC12 拟定议题涵盖改革可参照的诸边协定方式及其结果

已推迟的 MC12 拟定的首要议题是渔业补贴。这是 2001 年启动的“多哈回合”有关规则谈判议题之一。根据 2021 年 11 月 24 日《渔业补贴协定(草案)》第 1 条,该协定作为《补贴与反补贴措施协定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 以下称“SCM 协定”)第 1 条第 1 款下“补贴”和第 2 条项下“专向性”规则适用于海上捕鱼及其相关活动,^①因而具有 SCM 延伸的协定性质。如同《贸易便利化协定》,这将适用《建立 WTO 协定》第 10 条第 3 款,仅对接受成员生效,成为“事实上”的诸边协定。从该协定草案第 3 条“禁止非法、未报告和无管制(IUU)渔业补贴”看,这与联合国可持续发展议程规制 IUU 渔业的要求有关。第 4 条和第 5 条涉及规制过度捕捞渔业补贴和产能过剩及过度捕捞渔业补贴,因而该谈判成果实质上将通过规制渔业补贴,具有贸易相关海洋生态环境保护的性质。该草案第 9 条体制安排规定,成立由参加方代表组成的专门委员会及其选举的主席管理渔业补贴事项。因此,这与上述 GATT 时期《反倾销法协定》等十分相仿,从而进一步佐证这具有 WTO 体制下“事实上”诸边协定的性质。有意思的是,该草案有关体制安排和争端解决规定的用语也与《反倾销法协定》相似,体现了在 WTO 体制下适用于部分成员的特点。

MC12 的第二项拟定议题是电子商务。这是 1998 年第二届部长级会议《关于全球电子商务宣言》决定设立的工作组议题,后被列入“多哈回合”议题。该议题涉及货物和服务贸易以及知识产权。2019 年 1 月,包括中国在内的 76 个 WTO 成员发表《关于电子商务的联合声明》,同意开展电子商务谈判。根据同年 7 月该谈判组主席的进展回顾报告,除了在继续不对电子输送的交易征收关税的做法上(自 1998 年以来每届部长级会议都同意延长这一做法至下届部长级会议),WTO 成员达成共识外,在其他问题上并没有提出具体建议。^②2020 年 12 月,该谈判组有一份未公开的合并案文,^③2021 年 11 月 10 日,该工作组牵头方表示,电子商务协定的谈判已就“电子垃圾”(spam)、电子签名和认证、电子合同、开放政府数据、网上消费者保护和透明度的条款取得的共识,达到可发表共同声明的水平,在数据流动及本地化、源代码、电子传输的关税、发展中和最不发达成员的能力及基础建设(以包容性方式使所有

^① See Agreement on Fisheries Subsidies, Draft Text, WT/MIN(21)/W/5/, 24 November 2021.

^② See Item 6-Work Programme on Electronic Commerce-Review of Progress, WT/GC/W/780, 25 July 2019.

^③ See WTO Electronic Commerce Negotiations Consolidated Negotiation Text- December 2020, Restricted INF/ECOM /62/Rev.1., 14 December 2020.

成员受益于电子商务)问题上,有待进一步谈判。^①可见,这是一个涵盖面很广的可能协定,因而应参照“事实上”的诸边协定方式。

MC12的第三项拟定议题是服务贸易的国内规制。这是对GATS第6条第4款下有关服务提供者的资格要求和程序等国内规制的纪律作出进一步规定。根据包括中国在内参与该议题诸边谈判的65个WTO成员于2021年9月27日完成的共同文件,^②如经MC12协商一致通过,该文件将构成兼具“事实上”和“专门一类”特点的诸边协定。其中,有关服务国内规制的一般纪律是基于GATS而延伸的新协定,加入成员负有履行义务;关于金融服务国内规则的选择性纪律由加入成员任择履行;凡加入成员根据其履行纪律而作出的服务市场准入承诺,根据MFN适用于其他所有WTO成员。

MC12的其他可能议题,如投资便利化。这是在2017年12月第11届部长级会议上由包括中国在内的部分WTO成员共同提议,旨在促进更加透明、有效和便于跨境投资的可预期环境。^③2021年4月就该议题谈判的成员同意整理单一的未来协定草案条款,以便在MC12达成实质性成果。^④不过,这可能是一项原则性协定。究竟采取什么诸边协定方式,还不清楚。

2. 多边贸易体制下一阶段改革的主要方面可参照的诸边协定方式

下一阶段多边贸易体制改革的任务还很多、很重。成员“驱动”的WTO未来改革究竟会聚焦哪些方面,取决于成员们的建议和共识。其中,美国和欧盟作为两个传统上主导规则制定的发达国家和地区成员,其主张值得高度关注。

如前所述,美国前政府在对外经贸关系上采取极端的单边主义,是致使WTO陷入极大困境的主要原因之一。其现政府迄今尚未改变包括阻挠WTO争端解决上诉机构成员遴选在内的做法,也未提出WTO未来改革的任何建设性主张。欧盟虽已提出有关改革WTO的建议,强调WTO的重要性的分析其陷入危机的原因,但认为“导致危机出现的一个关键原因是中国加入世贸组织并没有促使其向市场经济转型。中国市场的开放程度与其在全球经济中的分量不相称,政府持续对中国的经济环境施加决定性的影响,由此产生的竞争扭曲是当前世贸组织规则无法充分解决

^① See Negotiations on E-commerce Advance, Eyeing a Statement at MC12, 10 November 2021, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/ecom_10nov21_e.htm, visited on 29 November 2021.

^② See WTO Joint Initiative on Services Domestic Regulation, Reference Paper on Service Domestic Regulation, Note by the Chairperson, INF/SDR/1, 27 September 2021.

^③ See Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development, WT/MIN(17)/59, 13 December 2017.

^④ See News Item: “East Text” to Facilitate Negotiations for and Investment Facilitation Agreement, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/infac_27apr21_e.htm, visited on 28 November 2021.

的。”^①这显露了欧盟对中国经济体制的主观偏见,故意掩盖WTO一揽子多边谈判失败和争端解决机制倒退到GATT时期的根本原因。其实质在于刻意回避美国问题,反而将WTO陷入危机说成是中国问题,怪罪于中国。这表明欧盟在关于WTO改革方面将与美国保持基本一致,试图将新规则的制定引向片面地有利于欧美和竭力限制中国的歧路。美国、欧盟和日本的贸易部长自2017年以来连续以三方联合声明方式试图推动针对中国的经贸新规则制定,就是明证。

20年前,欧美联手对中国加入WTO设定了很高的门槛,中国在严格遵循WTO现行规则下,敢于“与狼同舞”,走出了一条中国特色社会主义市场经济的发展道路。20年后,中国不仅早已成为世界第一货物贸易大国,而且综合国力显著提升,人民币也已成为IMF特别提款权估价篮子的五大国际货币之一,并且占比第二。如今,欧美为限制中国进一步发展,试图以有利于它们的新规则来束缚中国手脚。这是今后围绕WTO改革的根本路径之争,即究竟是真正维护多边贸易体制,公平公正、合理均衡、充分兼顾发展中和最不发达成员的诉求,还是试图为中国打造限制性规则。

欧盟基于上述原因分析,一方面认为WTO“是全球经济治理的重要组成部分,且进行改革是必要的”;一方面主张“防止和化解某些国家干预经济、扭曲贸易而引发的冲突”。其矛头显然针对中国。就具体的改革而言,欧盟提出就共同目标而言,包括“关注可持续发展”(渔业补贴)、“对特殊与差别待遇(SDT)采取前瞻性做法”(明确要求中国“在任何正在进行的谈判中放弃使用SDT”)、“改革上诉机构,全面恢复”WTO争端解决机制运作;就规则制定而言,包括“建立新的数字贸易、服务及投资规则”,“竞争中性规则”,“市场准入规则”。特别值得注意的是:欧盟赞同“将开放式诸边协定纳入”WTO体制,将部分成员贸易协定加入现行诸边协定清单。此外,欧盟还建议改革WTO管理机制等。

多边贸易体制下一阶段改革应该主攻哪些方面?根据现行体制,首先,应继续促进贸易自由化和市场开放,尤其是后疫情或防疫常态化的货物贸易恢复和发展以及服务贸易市场的进一步开放。这可参照《信息技术协定》《基础电信服务协定》和《金融服务协定》等“专门一类”诸边协定模式,对进一步降低关税和市场开放,由部分成员就主要产品的关税税率、主要部门的准入达成新的减让表,并按照普遍MFN待遇适用于所有成员。应看到在多哈回合受挫同时,数以百计的RTA诸边协定包含了各种关税减让和服务市场开放,已形成了总体上相对乌拉圭回合成果而言的更大程度贸易自由化。但是,RTA适用普遍MFN待遇例外,构成了对RTA之外成员的歧

^① 参见《改革世贸组织——建立可持续和有效的多边贸易体制》,布鲁塞尔,2021年2月18日发布,文件号:COM(2021)66 final 附件。下文援引该文件,出处略。

视待遇,致使作为 WTO 体制基石的普遍 MFN 待遇几乎成了例外。因此,为了维护 WTO 的多边体制,应在 RTA 诸边协定的基础上,采取“专门一类”诸边协定模式,使得 WTO 所有成员根据普遍 MFN 待遇受益。这才是《建立 WTO 协定》期望“消除国际贸易关系中的歧视待遇”之初衷。

其次,应加快 WTO 规则更新。乌拉圭回合及其 WTO 的成立是网络时代之前的产物。国际经贸规则必须适应国际经贸活动及其科技发展的需要。不可否认,WTO 规则以欧美传统的市场经济为基础,但是,包括非关税壁垒在内的 WTO 规则包含对非传统市场经济的一定程度兼容性。这也是在 WTO 成立之后中国能够加入该组织的体制基础。虽然中国按照加入议定书全面履行符合 WTO 规则的义务,但是,欧美认为现行规则,尤其是贸易救济规则(如反倾销幅度计算、反补贴相关公共机关的认定)还不能维护其利益。究竟是在多边贸易体制应具有兼容性的基本前提下,公平公正地考虑此类规则修改,还是抱着对中国特色社会主义体制的偏见乃至敌视,千方百计通过规则更新,在多边贸易体制下限制中国。这是围绕此类规则更新将展开的长期博弈。如果此类可能的新规则协定采用“事实上”的诸边协定方式,仅适用于接受的 WTO 成员,那么对欧美限制中国的意图而言,就没有太大价值。因此,在《建立 WTO 协定》的现行决策和修正规则下,欧美无法通过规则更新限制中国。现实的规则更新路径还是应立足于兼容性的基础。

再次,应完善 WTO 争端解决机制。这本来就是多边贸易体制改革的当务之急。然而,如果美国一意孤行反对恢复争端解决上诉机构的正常运行,执意将此与上诉机制改革挂钩,那么这必将拖延该机构的恢复运行。根据《建立 WTO 协定》第 10 条第 8 款第 2 句规定:对 WTO 争端解决机制的法律依据《关于争端解决规则与程序谅解》(DSU)的任何修正“应经协商一致作出”,并且“经部长级会议批准后,应对所有成员生效”。因此,这排除了多边贸易体制下任何方式的诸边协定。2020 年 3 月 27 日公布的根据 DSU 第 25 条的《多方临时上诉仲裁安排》(MPIA),^①由中国和欧盟等部分 WTO 成员根据其联合声明而达成,仅适用于该上诉机构暂停运行期间 MPIA 成员之间的可能上诉。这与上述四种多边贸易体制下的诸边协定相比,虽也具有仅对部分成员具有约束力的诸边协定特点,但是,这完全是一种临时性的安排。在美国等主要 WTO 成员不参加的情况下,就 WTO 争端解决机制的运行效果而言,作用非常有限。不过,MPIA 以变通的仲裁方式用于上诉,如能提供一些实践经验,对今后完善 WTO 争端解决机制不无裨益。

^① See Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement Pursuant to Article 25 of the DSU, Annex 1 Agreed Procedures for Arbitration under Article 25 the DSU in Dispute DS X, Annex 2 Composition of the Pool of Arbitrators Pursuant to Paragraph 4 of Communication JOB/DSB/1/ADD.12.

四、多边贸易体制诸边协定态势下的中国应对

(一)中国参与多边贸易体制下诸边协定与有关WTO改革的主张

1.中国参与的多边贸易体制下的诸边协定

20年前,中国在WTO成立后加入该组织,是WTO的后来者。根据中国加入WTO的工作组报告第341段,中国在加入后将成为WTO“法律上”的诸边协定之一《政府采购协定》(GPA)的观察员,并承诺尽快提出一项有关建议,开始为加入GPA进行谈判。这是属于中国加入WTO时有拘束力的承诺。自2007年正式申请加入GPA,经过长期谈判,中国已向GPA委员会递交了第六次修改的市场准入承诺。^①该市场准入包括采购实体对外国投标人开放,对外国竞争者开放的货物、服务和建筑服务,采购活动对外国竞争开放的门槛价值,适用范围的例外。为准备加入GPA,中国已先后颁布实施《政府采购法》《政府采购法实施条例》以及《政府购买服务管理办法》等。

20年来,中国对于WTO“事实上”的诸边协定持积极立场。中国已加入《贸易便利化协定》和TRIPS协定第31条修正案议定书。作为发展中国家,中国明确承诺:就《贸易便利化协定》第一部分而言,除“单一窗口”等少量条款外,大多数条款项下的义务均自该协定2017年2月22日生效之日起立即付诸实施,^②经5年过渡期,除外条款也已全部实施。为实施该协定,中国自2013年设立第一个以海关特殊监管为基础的自由贸易区,现已在全国设立20个自贸区(港),加速推进“单一窗口”等贸易便利化措施。在2005年12月TRIPS协定第31条修正案议定书通过后,中国就制定了《涉及公共健康问题的专利实施强制许可办法》(2006年1月1日起实施)。

对于“专门一类”诸边协定,中国加入WTO后,于2003年1月正式加入1996年ITA。^③1996年,中国的信息技术产品出口仅占全球2%,2015年已快速发展为该类产品最大出口国(占比33%)。^④在2015年该协定扩大产品零关税范围的第二阶段,中国成为主要参与方。^⑤中国还作为18个WTO成员之一,代表46个成员参加了属

^① See China Submits Revised Offer for Joining Government Procurement Pact, 23 October 2019, https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/gpro_23oct19_e.htm, visited on 29 July 2021.

^② See China's Notification of Categories: A Commitments under the TFA, WT/PCIT/N/CHN/1, 14 July 2014.

^③ See Report (2002) of the Committee of Participants on the Expansion of Trade in Information Technology Products, Addendum, G/L577/Add.1, 14 July 2003.

^④ See WTO, 20 Years of Information Technology Agreement, 2017, Figure 2.7.

^⑤ See Ministerial Declaration on the Expansion of Trade in Information Technology Products, Nairobi, 16 December 2015, WT/MIN(15)/25.

于此类诸边协定的《环境产品协定》(EGA)谈判。^①截至2016年12月,该协定的谈判共进行18轮,但尚未达成一致。

中国加入WTO后积极发展RTA关系,自2003年起已缔结或签订的RTA共21个(含中国内地与中国香港、澳门单独关税区RTA),除2015年11月22日签署并于2019年10月22日全面生效的《中国—东盟全面经济合作框架协议》(10+1)升级,其他均为双边协定。^②此类协定均为GATT第24条下自由贸易区协定,可归入RTA诸边协定范畴。中国与日本、韩国、澳大利亚、新西兰和东盟10国的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP),已于2022年1月1日生效。^③中国还正式申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)。

2. 中国有关WTO改革的主张及其与多边贸易体制下诸边协定的关系

中国对多边贸易改革的主张体现于2019年5月31日向WTO递交的改革建议。^④该建议基于2018年11月中国关于多边贸易体制改革的立场文件,^⑤进一步提出解决当前危及WTO生存的紧迫问题,包括尽快恢复WTO争端解决上诉机构的正常运行,规制滥用国家安全例外,规制抵触WTO规则的单边措施;改进WTO在全球经济治理中的作用,包括纠正农业规则的不公平性,改善贸易救济规则,加快渔业补贴谈判,推进开放和包容的电子商务规则制定,促进新议题讨论;改进WTO的管理效率,包括履行通报义务,WTO下属机构的效率;加强多边贸易体制的包容性,包括尊重对发展中国家的特殊与差别待遇,坚持贸易与投资中的公平竞争。该建议没有提及WTO体制下的诸边协定,但不等于该建议与此无关。在很大程度上,这是严格按照《建立WTO协定》附件4项下诸边协定的规定。实际上,该建议所涉渔业补贴、电子商务等规则修正或新制定,如前所述,其结果最终还是采取“事实上”的诸边协定方式。

(二) 在多边贸易体制的诸边协定态势下的中国应对建议

1. 坚持原则立场的战略与务实寻求WTO走出困境的策略相结合

上述中国对WTO改革的主张体现了原则立场与问题导向并重的特点。在多边贸易体制下诸边协定的发展变化态势下,中国既要坚持原则立场的战略,更要侧重

^① 参见张乃根:《试析环境产品协定谈判》,《海关与经贸研究》2014年第5期,第1-7页。

^② 参见中国自由贸易区服务网:http://fta.mofcom.gov.cn/rcep/rcep_new.shtml,2021年7月30日访问。

^③ 根据该协定第20章的最终条款第6条第2款,“本协定应当在至少六个东盟成员国签署方和四个非东盟成员国签署方向保管方[注:东盟秘书长]交存核准书、接受书或批准书之日起60日后生效”。

^④ See China's Proposal on the WTO Reform, Communication from China, WT/GC/W/773, 13 May 2021.

^⑤ 立场文件可概括为三项原则和五点主张,详见《中国关于世贸组织改革的立场文件》:<http://sms.mofcom.gov.cn/article/cbw/2018/20181202817611.shtml>,2021年7月30日访问。

务实寻求 WTO 走出困境的策略。譬如,恢复 WTO 争端解决上诉机构正常运行,确实是当务之急。然而,这甚至还难以被 MC12 列入期待有解决成果的议题,因为美国近期不会放弃其阻止恢复该机构运行的立场。究竟如何改进,有待 WTO 成员根据《建立 WTO 协定》第 10 条第 8 款第 2 句规定,就适用于所有成员的规则修正进行艰苦的谈判,达成协商一致。因此,当务之急是通过“事实上”的诸边协定方式,聚焦若干对 WTO 所有成员而言可能达成一致,且由部分成员接受生效的规则,如渔业补贴协定、电子商务协定。中国政府在 2021 年 7 月 15 日有关渔业补贴问题的部长级视频会议上,明确支持在 MC12 之前结束渔业补贴谈判。对于渔业补贴、电子商务此类修正或新制定规则的 WTO 改革,作为渔业和电子商务的大国,中国理应积极参与。

中国应提升参与多边贸易体制下诸边协定的水平。“专门一类”诸边协定涉及货物和服务贸易的关税减让和市场开放。中国完成加入 WTO 的相关义务之后,多次自主降低关税,进口关税简单平均 MFN 税率已从加入前 2000 年 16.4% 降至 2020 年的 7.5%。^①自 2018 年起,中国每年举办全世界独一无二的上海国际进口博览会,在稳居全球第一出口大国同时,努力成为第一进口大国。中国不断自主扩大服务市场开放,尝试负面清单模式。中国还应在信息技术产品、环境产品等领域与其他 WTO 成员加强合作,努力达成更多高水平、可惠及所有成员的诸边协定。在 RTA 诸边协定方面,中国在与其它成员达成迄今全球最大 RTA 的 RCEP,也已正式申请加入比 RCEP 规则水平更高的 CPTPP。在“法律上”的诸边协定方面,中国在继续积极争取加入 GPA 的同时,应进一步改进国内政府采购体制。

2. 坚持真正的多边主义,与欧盟寻求 WTO 改革的共同点

如前所述,中国与欧盟存在 WTO 改革的根本路径之争,即究竟是真正维护多边贸易体制,公平公正、合理均衡、充分兼顾发展中和最不发达成员的诉求,还是试图为中国设定限制性规则。但是,欧盟与美国的极端单边主义不同,在 WTO 面临生存危机之际,欧盟一方面与美国等联手试图限制中国,一方面仍支持多边贸易体制,与中国立场也有共同点。中欧为主的 MPIA 就证明了这一点。如今,欧盟在其改革 WTO 的建议中提出“将开放式诸边协定纳入”多边贸易体制,将部分成员贸易协定加入现行诸边协定清单。中国应予以关注。

欧盟在其建议中多处提及诸边协定。在涉及更有效的谈判功能方面,欧盟认为“一揽子承诺的方式已无法取得成果,最好的办法是通过不同的进程,特别是开放的诸边协定取得进展”。这里所说的“诸边协定”方法就是类似于《贸易便利化协定》的

^① 美国和欧盟 2020 年进口关税简单平均 MFN 税率分别为 3.4% 和 5.1%。See WTO, Tariff Profiles, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/tariff_profiles_list_e.htm, visited on 30 July 2021.

“事实上”的诸边协定。所谓“开放的”，是指此类协定对所有成员开放接受。根据《建立 WTO 协定》第 10 条第 3 款，此类“事实上”的诸边协定本来就是开放的。不过，欧盟建议将诸边协定“更好地纳入”WTO 框架的含义不甚清楚。该建议说明“近年来，最显著的进展是越来越多的国家通过开放式的诸边谈判”，在 WTO 框架内制定现代化改革的规则，并认为《建立 WTO 协定》第 10 条第 9 款“规定诸边协定应纳入世贸组织的法律架构”。

《建立 WTO 协定》第 10 条第 9 款规定：应贸易协定参加方的成员请求，部长级会议可决定将该贸易协定加入附件 4，但此种决定只能通过协商一致作出。如前所述，该附件 4 诸边协定是 WTO 体制下唯一“法律上”的诸边协定。在乌拉圭回合谈判中，这也是经谈判各方协商一致达成，但允许部分成员选择参加。如今要将部分成员已达成的诸边协定（可以理解主要是 RTA）经全体成员协商一致变为“法律上”的诸边协定，这是很困难的，因为很难取得没有参加此类协定谈判的其他成员同意。按照该建议的说法，在“专门一类”诸边协定中，“有关成员都单方面将额外承诺纳入其承诺表”的缺点在于“并非每个额外承诺都符合承诺表”。然而，这不仅很大程度上混淆规则制定方面的“事实上”的诸边协定与市场准入方面的“专门一类”诸边协定，而且将部分成员达成的 RTA 中承诺表变为可选择参与的“法律上”的诸边协定，尽管似乎有“开放性”，但是实质上与“专门一类”诸边协定并无区别。因此，中国应在与其他成员，尤其欧盟的充分协商基础上，就规则制定和市场准入的一些关键议题，争取达成共识。

3. 应对美欧日三方联合声明方式的诸边协定

近年来，美欧日连续针对中国的三方联合声明，旨在推动制定针对中国的经贸新规则的诸边协定。以 2020 年 1 月三方联合声明为例，^①该声明集中针对补贴问题。其一，该声明提出，SCM 协定的补贴规则“不足以解决在有些地域的市场和贸易扭曲补贴”，因此需要无条件禁止如下补贴的新规则：（1）无限制担保；（2）在缺乏可信贷重组方案时对破产或亏损企业的补贴；（3）对债务的直接免除。其二，该声明针对某些补贴带来损害后果而需要倒置的举证责任，要求补贴成员承担举证责任证明不存在导致负面后果的贸易或产能效应，否则应立即取消相关补贴。其三，SCM 协定关于严重影响其他成员利益的补贴应涵盖扭曲产能的补贴。其四，现行 SCM 协定有关通报规则应予以强化。其五，现行 SCM 协定对于

^① 三方于 2021 年 11 月 17 日发表简短的联合声明，声称继续合作应对“第三国的非市场政策及做法带来的全球性挑战”。See Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union, 01/14/2020, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/november/joint-statement-trade-ministers-united-states-japan-and-european-union>, visited on 29 November 2021.

在补贴成员市场扭曲情况下认定政府采购构成补贴的适当基准还不够,应予以修正。其六,针对WTO争端解决上诉机构对通过国有企业给予的补贴所涉“公共机构”解释削弱SCM协定规则的有效性,认为没有必要认定该实体“拥有、行使或获得政府主管机关授权”。该声明所涉SCM协定修正,均应首先由WTO成员协商一致通过,其次以成员3/4多数表决通过,并适用于接受的成员,因而属于“事实上”的诸边协定。由于WTO成立以来尚无以成员3/4多数票表决的情况,因此,美欧日能否通过修正SCM协定达到限制中国之目的,尤其在发展和最不发达成员占多数的WTO,这存在很大疑问,几乎不可能。

《建立WTO协定》第10条第3款第2句规定:“部长级会议可以成员的3/4多数决定根据本款生效的任何修正是否具有如下性质:在部长级会议对每种情况指定的期限内未接受修正的任何成员有权退出WTO,或经部长级会议同意,仍为成员。”WTO成立以来也尚无此类决定。但是,这种“不接受就退出或保留成员资格”的诸边协定,允许不接受经多数票表决通过,表决通过后,该协定应对所有成员有拘束力,但成员也可不接受,其代价将是退出WTO,或经部长级会议同意(按该条款下上理解,应该也是3/4多数表决)仍为成员,可不受该协定约束。只有在保留成员资格而不接受该协定的情况下,该协定才具有本文所说的诸边性。这在遵循协商一致惯例的WTO,这将是非常有限,甚至是不太可能的。然而,考虑美欧日联手限制中国的图谋,这种底线思维不可缺少。

结 论

当前WTO多边贸易体制陷入重重困境,如何维护多边主义,寻求其出路,是国际社会的必答题。作为负责任大国和多边主义的坚定捍卫者,我国更应发挥积极的推动作用。基于多边贸易体制的历史与现实考察,从一般国际法的条约原理出发,可将该体制下部分WTO成员接受生效的条约统称为诸边协定。依据《建立WTO协定》和WTO成立以来的实践,可大致归纳多边贸易体制下“法律上”的诸边协定、“事实上”的诸边协定、RTA以及“专门一类”诸边协定。无论是继续准备MC12的召开而努力促成渔业补贴、电子商务的国内规制和投资便利化等议题的谈判结果,还是就多边贸易体制的未来改革,诸边协定的路径都是优先选项。我国既要身体力行,更主动地参与多边贸易体制下的各类诸边协定,又要坚持真正多边主义,与欧盟合作携手推进多边贸易体制改革,反对其将改革曲解为解决所谓中国问题的虚假多边主义,更应出于底线思维,揭露美欧日联手限制中国的图谋,使得多边贸易体制朝着更加公平公正和合理均衡的方向发展。

Analysis on Plurilateral Agreements under the Multilateral Trade System

Abstract: The treaties are bounding on the accepted parties only. The plurilateral agreements under the WTO multilateral trade system are only bounding on some of the WTO Members in comparison with the multilateral agreements for all Members. These plurilateral agreements include the *de jure* ones based on the relevant expressed provisions, the *de facto* ones by all of Members' consensus and excepted by some Members, RTA (regional trade agreement) ones by some Members and the *sui generis* ones bounding on some Members with the benefits for all of Members. The multilateral trade system has the tradition of plurilateral agreements. The reality shows that the plurilateral agreements would be priority for the WTO Members to keep the multilateral trade system working and to promote its partial reforms. The recent negotiations with some results have taken the model of plurilateral agreements on the fisheries subsidies, the e-commerce and the service domestic regulation. The future reform of the multilateral agreement may take the plurilateral agreement in the case of being unable to reach the single package of multilateral agreements. China should be more actively involved in the plurilateral agreements under the multilateral trade system.

Key words: WTO; multilateral trade system; plurilateral agreement

(责任编辑:肖军 钱静)