

## 美智库 WTO 争端解决机制改革新方案 应引起我国重视

在对世界贸易组织 (WTO) 进行地毯式轰炸后, 美国国内开始对 WTO 改革问题传出理性声音。7 月 29 日, 美国重要智库“美国外交关系协会”专家 Jennifer A. Hillman 向美国国会参议院金融委员会提交报告, 建议美国即刻对 WTO 进行改革, 把争端解决机制改革作为切入口。

### 一、力推即刻对 WTO 进行改革的理由

首先, 摧毁 WTO 上诉机构不符合美国利益, 也与国会意愿相悖。自 2017 年 5 月起, 美国开始阻碍上诉机构新成员的任命。美国贸易代表莱特希泽在 6 月 17 日众议院筹款委员会上的讲话中指出, 特朗普政府的目标就是要摧毁上诉机构, 而不是改革上诉机构。Hillman 认为, 这不符合美国利益, 而且这一决定也不是美国贸易代表就能做出的。更为重要的是, 美国国会已明确地表达出支持改革上诉机构的意愿。

其次，美国从 WTO 争端解决机制中得大于失。Hillman 认为，争端解决机制功能非常强。迄今为止，WTO 接受过近 600 起磋商请求，其中就包括美国的 100 多起胜诉案。世界各国都希望通过 WTO 这个多边场合而非双边或区域场合解决争议。美国这些胜诉案为其出口创造了更多市场准入，其中至少 44 起胜诉案件促进美国出口大幅增长。美国的胜诉案远超败诉案，而且美国对于上诉机构的种种担忧也有解决方法，是 WTO 争端解决机制的赢家。

再次，美国当前针对 WTO 上诉机构的做法对自己有百害而无一利。Hillman 指出，美国当前仅仅对 WTO 表示担忧，但又提不出解决问题的方法，这使美国瘫痪上诉机构的努力前功尽弃，还吸引了全世界关注的目光。新西兰大使、常驻 WTO 代表大卫·沃克（David Walker）曾提出过解决美国担忧的办法，包括“渥太华组织”（由加拿大及 12 个其他 WTO 成员组成）在内的许多外部组织也在定期会晤协商改革上诉机构的方法。但迄今为止，美国方面并没表明愿意接受什么样的改革，也拒绝加入谈判。这暗示美国不仅要摧毁上诉机构，甚至要摧毁整个 WTO，这会给美国贴上污名化的标签。此外，美国对上诉机构改革的不妥协，也使美国其他主张化为泡影，如为“发展中成员”设定特定标准、补贴、通知义务等。

**第四，摧毁上诉机构，通过权力和报复手段而非通过基于规则的贸易争端解决机制是非常危险的。**Hillman 认为，美国总以为可通过征收单边关税的方法解决问题，且不会导致其他 WTO 成员采取报复措施。但事与愿违，大家都在效仿美国做法，不少 WTO 成员都对美国单边关税采取报复措施。中国甚至对美国 301 关税采取

了以牙还牙的关税措施。最近，中国“借鉴”美国做法，在对美国正丙醇出口产品计算反倾销税时就采用了非市场经济方法，因为中国认为美国为能源和石化产品提供了大量补贴。如果美国想阻止那些对其不利的专家组裁决，那其他成员也会在美国胜诉案中竞相效仿。所以，循环报复不是解决贸易争端的有效手段，只会越弄越糟。

**最后，美国不参与上诉机构改革的辩论等于放弃在其他方面的领导力。**事实上，在没有美国参与的情况下，其他国家已经成功推动 WTO 争端解决机制改革。以欧盟为首的 22 个成员同意在争端解决时使用一套被称之为“多方临时上诉仲裁安排”（MPIA）的程序。这套仲裁程序“最本质的特征是独立、公正”，承认“一套运作良好的争端解决机制对于基于规则的全球贸易体系来说是至关重要的”。在一套新的争端解决方法很可能会从 MPIA 中产生的时候，美国却置身事外，无法对这套机制的形成产生任何影响。在 WTO 改革的其他领域，美国无意推动上诉机构改革且像对待上诉机构改革一样对待其他领域改革的观念，将根植于其他 WTO 成员心中，使得其他 WTO 成员特别是中国，发挥原本属于美国的领导力。这使美国很难在其他领域（如电子商务、渔业补贴、中国非市场经济地位等）推动达成新协定。美国领导力的丧失对其十分有害。

## 二、对 WTO 争端机制进行改革的方案

满足美国诉求、提高上诉机构效率、回应美国担忧的解决方案包括三方面的内容：基本采用“沃克原则”；建立一个新的监督委员会；对上诉机构秘书处全职雇员设定任职期限。

**第一，采用经适当调整过的“沃克原则”。**2019 年 11 月 28

日，为消除美国担忧，沃克提出了几条特定原则，被称为“沃克原则”，为改进争端解决机制运作提供了切实可行的指导原则。该原则包括：上诉机构必须在 90 天内作出裁决；上诉机构成员在第二届任期届满后迅速离任；就事论事，尊重反倾销调查中的审查标准，仅处理 WTO 成员提出的问题，处理纠纷时不要超过解决争端所必要的程度；在参阅上诉机构或专家组以往报告时仅参考与本案相关内容，且不把以往裁决结果作为判断本案先例，确保裁决结果不给 WTO 成员增加新义务或剥夺 WTO 成员权利。“沃克原则”提高了上诉机构效率，回应了美国关切。WTO 成员应无保留地采用“沃克原则”，确保上诉机构仅拥有有限授权，严格按照 WTO 规则处理上诉案。

**第二，建立一个监督委员会，确保切实遵守“沃克原则”。**监督委员会成员应由 WTO 各大理事会（总理事会、货物贸易理事会、服务贸易理事会、与贸易有关的知识产权理事会、争端解决机构等）主席组成。监督委员会的唯一职责就是评估上诉机构是否遵守了“沃克原则”，包括解答美国针对“沃克原则”提出的初步疑问。另外，争端解决机构主席还应任命 4 名独立贸易法专家，确保专业知识的广泛性和代表性。

**第三，限制上诉机构秘书处全职雇员的任职期限为 8 年。**美国对上诉机构担忧的根源不仅在于上诉机构成员本身，还在于上诉机构秘书处，特别是为上诉机构服务的全职律师雇员这一群体。一直以来，上诉机构秘书处全职雇员在处理争端案中积累了远超上诉机构 7 名兼职成员的经验 and 专业知识。通过限制上诉机构秘书处全职

雇员的任职期限为8年,如果能使上诉机构秘书处全职雇员在WTO各部门间流动起来,接受不同岗位锻炼,打破铁板一块或许能给争端案件裁决时带来不一样的景象。这样能够更好平衡上诉机构成员与其秘书处全职雇员间的权力。如果岗位流动还不够,还可给上诉机构成员配备一名雇员,确保上诉机构成员裁决结果体现其个人观点,而非上诉机构秘书处整体的观点。

### 三、我国的对策建议

研究发现, Hillman 的报告是莱特希泽后来在《华尔街日报》发表署名文章《如何纠正世界贸易?》的思想前奏。后者一定程度上可看作是对前者回应基础上的深度思考。种种迹象表明,美国国内正在针对自己的WTO改革思路进行深度反思。这表明,大选之后,美国可能对其WTO改革政策进行较大调整。

**首先,加大对美国WTO改革政策反思情况跟踪研究的力度。**特朗普政府更多从霸权保卫战角度强调打击其认定的挑战者,主张废掉国际贸易领域的公共产品提供者WTO,强力推进实体经济回归,消灭货物贸易赤字,打击美国主要贸易顺差国中国。但是,在中美博弈中,废掉WTO也等于压缩了美国国际市场。所以,美国国内开始反思,对WTO改革政策出现了回归世贸组织建立之初理念的迹象,即向惩处违规者或规则滥用者方向回归。这给世界各国合作完善世界贸易组织提供了契机。因此,我国要加大对美国WTO改革政策跟踪的力度,以优化我国参与WTO改革的对策,推动WTO更多造福世界。

**其次,加大在WTO基本理念取向基础上改革的对策储备,为**

**后续的 WTO 改革国际博弈做好准备。**随着美国对自己 WTO 改革政策的反思，我们要意识到在 WTO 基本理念指导下完善 WTO 将更可能成为未来 WTO 改革国际博弈的主基调。因此要加大在这个方向上各种改革可能方案的研究和预测，建立相应对策储备。但必须清楚，无论美国如何推进 WTO 改革，限制和打压中国都会是其不可或缺的内容。所以，我们还要对美国刁难中国的可能情况做好充分准备，谋划中美博弈的具体对策。

总之，围绕 WTO 改革的国际大博弈进入了新阶段，我们要立足发展大势，继续坚持多边主义导向，推进国内市场化改革与国际接轨，推进 WTO 改革向有利于做大全球贸易蛋糕的方向发展。

（战略研究部 徐长春）