

WTO 争端解决机制危机：美国立场与改革前景

张玉环

内容摘要：美国作为世界贸易组织（WTO）的主要缔造方，从一开始就对争端解决机制与成员国家主权方面的矛盾存在不满，并尝试推动争端解决机制改革，但以失败告终。当前，特朗普政府持续阻挠上诉机构法官甄选，导致争端解决机制面临停摆危机，WTO 改革迫在眉睫。欧盟等成员将上诉机构改革作为“优先选项”，美国以未能解决其关心的系统性问题为由，对改革方案持反对态度，且要求以透明度、“特殊与差别待遇”等为优先改革议题。WTO 争端解决机制陷入危机的直接原因是美国对多边主义和经济全球化的不满，同时也与逆全球化浪潮蔓延、国际贸易形势不断演变、国际政治经济权力格局转变的大背景密不可分。从特朗普政府对外贸易政策全局来看，美国依然采取单边、双边和多边相结合的多轨制贸易政策，并对多边贸易体系采取了两手准备，即“先破后立”和“另起炉灶”，利用上诉机构危机施压 WTO 改革向有利于美国利益的方向发展，同时积极推进双边贸易谈判以确立美国在 21 世纪新贸易规则方面的主导地位，最终目的是构建一个体现“美国优先”效应，符合美国认定的“自由、公平、对等”标准的多边贸易体系，维护其全球经济与贸易霸权。

关键词：世界贸易组织改革 争端解决机制 上诉机构危机

张玉环 中国国际问题研究院助理研究员。

本文为中国人民大学2020—2022年度研究品牌计划“中国经济外交的理论与实践”（批准号：14XNJ006）的相关成果。

本文引用的 WTO 文件均来源于 WTO 文献数据库：https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx。根据文章编码可在该数据库中检索到所需文章的全文。因篇幅所限，文内引用 WTO 文件仅列明文章名称、编码、登录时间，具体网址以 WTO Documents Online 替代。

作为第二次世界大战结束后美国主导的国际秩序的重要组成部分,关税与贸易总协定/世界贸易组织(GATT/WTO,为行文方便以下均用英文缩写)承担了贸易谈判、贸易监督以及争端解决三大职能。GATT八轮关税减让谈判维护了自由开放的全球多边贸易体制,争端解决机制更是作为延续至WTO的核心制度安排成为多边贸易体系“皇冠上的明珠”。近年来,WTO多哈回合谈判停滞不前,WTO的贸易谈判和贸易监督职能受到极大弱化。在贸易保护主义不断蔓延的背景下,由于美国持续阻挠上诉机构法官遴选,WTO唯一仍在发挥作用的争端解决机制面临严峻挑战,WTO正处于生死存亡的危急关头。在WTO酝酿多年的改革中,争端解决机制上诉机构改革成为欧盟、中国等成员试图解决的优先事项,美国同其他成员在该议题上矛盾和分歧明显,这已经成为WTO改革最突出的障碍。本文旨在论述WTO争端解决机制的历史演进与当前困境,分析争端解决机制改革中各方的立场与危机根源,并结合特朗普政府治下的美国对外经贸政策,展望WTO的改革前景。

一、WTO争端解决机制的历史演进与当前困境

WTO争端解决机制建立在GATT的相关机制基础之上,并在规则化和司法化方面取得了重要进展,成为多边贸易体系的核心支柱。WTO成立伊始,美国已认识到争端解决机制与成员主权方面存在一定矛盾,并提出改革倡议,但没有得到其他成员的积极响应。在国际政治经济形势动荡之际,特朗普政府挑起争端解决机制的上诉机构危机,阻止上诉机构法官甄选程序,使WTO争端解决机制陷入困境之中。

(一) GATT/WTO争端解决机制的历史演进

第二次世界大战结束后,美国等23个国家在古巴哈瓦那签署《关税与贸易总协定》(GATT),奠定了战后多边贸易体系的基本规则,其中,争端解决机制在处理国际贸易摩擦上发挥了重要作用。不过,GATT争端解决机制有其先天不足之处:从文本上看,仅包含三小段文字的条款未能全面涵盖争端解决机制内容;¹从规则上看,专家组就贸易争端所提出的报告必须遵循全体“协商一致”原则,裁决结果可能被成员“一票否决”;²从运行规则上看,GATT争端解决机制

1 GATT起草者预计,国际贸易组织(International Trade Organization, ITO)宪章中会包含一个非常全面的争端解决机制章节,以构成必要的争端解决体制,然而ITO筹建夭折。参见WTO总干事顾问委员会:《WTO的未来——应对新千年的体制性挑战》,商务部世界贸易组织司译,北京:中国商务出版社,2005年版,第96—97页。

2 到20世纪90年代,有一半以上的GATT争端解决机制专家组裁决报告被否决。参见于鹏:《WTO争端解决机制危机:原因、进展及前景》,《国际贸易》,2019年第5期,第10—18页。

起初依赖于政治和外交渠道的磋商而非法律规则,随后渐渐向司法化转变。¹上述先天不足在一定程度上导致 GATT 争端解决机制缺乏规则基础、权威性和独立性,不过这些问题在乌拉圭回合谈判中得到了很好的解决,在美国主导下,一套全面且相对完善的 WTO 争端解决机制得以问世。

1994年,乌拉圭回合谈判达成了《关于争端解决规则与程序的谅解》(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes,以下简称《谅解》),并以此为法律基础建立了 WTO 争端解决机制。《谅解》规定成立争端解决机构(Dispute Settlement Body, DSB),这一机构被授权管理争端解决事宜,由 WTO 总理事会组成,有权成立专家组和上诉机构,决定是否采用其报告,并有权监督裁决的执行情况等。贸易争端解决包括四个步骤:磋商、专家组裁定、上诉机构判决和执行裁决。相比 GATT, WTO 的争端解决机制实现了两个重大创新:一是争端解决机构对专家组及上诉机构报告采取“反向一致”同意原则,即除非全体成员一致反对报告,否则报告将被通过和采纳,这大大提高了争端解决机制的有效性和权威性;二是设立了常设上诉机构,上诉机构设有7名法官,任期为4年,可连任1次,每一个贸易争端都需要3名法官共同审议。常设上诉机构的成立克服了成员对自动采纳专家组报告的担忧,同时也能确保各个判例的和谐性和一致性。²

自 WTO 争端解决机制建立以来,积极处理成员贸易争端,对维护自由开放的多边贸易体系发挥了重要作用。从1948—1995年, GATT 争端解决机制共受理316起贸易争端,平均每年受理约7起争端。然而,自1995年 WTO 成立到2018年底, WTO 争端解决机构共受理磋商请求573件,远超 GATT 在长达半个世纪里受理的案件数量,平均每年受理约25起,其中对336项争端成立了专家组,并发布了249项专家组报告,³共166项争端进入到上诉程序。⁴近年来, WTO 争端解决机制受理的案件与日俱增,对专家组和上诉机构提出的要求也越来越高。受限于资源不足等原因,专家组和上诉机构发布报告的时间严重滞后,这也暴露出 WTO 争端解决机制当下面临的困境,是美国对 WTO 争端解决机制不满的原因之一,亦是此轮 WTO 改革的重要内容。

1 GATT 成立之初,成员发生贸易争端时一般通过政治和外交程序解决。成员可先进行双边磋商,如磋商未果,则将贸易争端提交至 GATT 缔约方全体会议进行“集体磋商”。由于争端案件越来越多, GATT 成立了专家组,由专家组负责处理贸易争端,1979年东京回合谈判中确立了其法律地位。

2 Robert McDougall, “Crisis in the WTO: Restoring the WTO Dispute Settlement Function,” Center for International Governance Innovation, October 16, 2018, p. 5, <https://www.cigionline.org/publications/crisis-wto-restoring-dispute-settlement-function>, 2019-09-16.

3 并非所有成立专家组的案例都会发布专家组报告,因为即使在专家组成立后,各方也可能自行解决他们的争议。

4 WTO, “Dispute Settlement Activity — Some Figures,” https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disputstats_e.htm, 2019-09-16.

（二）美国与争端解决机制当前困境

特朗普就任美国总统以来，单边主义、保护主义、孤立主义成为其国际贸易战略的主要“标签”。特朗普政府通过对进口钢铝产品加征关税挑起全球范围内贸易战，对以 WTO 为核心的多边贸易体系形成严重冲击，其阻止争端解决机制上诉机构成员任命的举动也将直接导致 WTO 面临瘫痪危机。美国对争端解决机制的不满由来已久，自 WTO 成立伊始至今可分为三个阶段。

第一阶段，1995 年 WTO 成立之初至 2008 年，美国积极推动 WTO 争端解决机制的建立，与此同时主张对这一机制增加制衡。WTO 争端解决机制的最终确立离不开美国的主导和努力，乌拉圭回合谈判期间，美国积极协调欧共体、日本等成员立场，对提高 WTO 争端解决机制司法性、使其从“权利主导”转变为“制度主导”等方面发挥了无可替代的作用。美国是 WTO 争端解决机制的最大受益国之一，自 WTO 成立以来，美国频繁使用争端解决机制起诉贸易伙伴国，其起诉案件占全球比重超过 20%，其中有 91% 的案件获得胜诉。¹ 但是，WTO 争端解决机制成立伊始，美国就意识到该机制缺乏监督和制衡，并渐渐开始增加制衡 WTO 争端解决机制的改革努力，然而得到的响应寥寥，其他成员反而更倾向于巩固争端解决机制的独立性，以应对美国的单边主义贸易政策，并且积极利用协商一致原则反对美国提出的争端解决机制改革建议。²

早在 1994 年马拉喀什贸易部长会议上，各成员一致决定在 1998 年前完成对 WTO 争端解决机制的全面审议，但各方矛盾和分歧突出，未能达成一致。2001 年多哈会议上，WTO 成员决定继续进行争端解决机制改革谈判，此后至 2008 年，包括美国在内的各成员对争端解决机制改革提出建议和方案，但由于无法弥合彼此之间的分歧，最终没有取得任何成果。³ 美国主张增加对争端解决机制的制衡，欧共体等其他成员则强调增强争端解决机制的司法独立性，这一根本立场的对立成为美国同其他国家无法调和的矛盾，对争端解决机制改革的讨论也暂时搁置。

第二阶段，2009 年至 2016 年，美国要求改革争端解决机制的声音平息，但开始对上诉机构法官任命行使否决权。虽然奥巴马政府不再就争端解决机制改革的问题发起公共讨论，但是美国依然以实际行动表达了对 WTO 争端解决机制

1 Dan Ikenson, "US Trade Laws and the Sovereignty Canard," *Forbes*, Mar 9, 2017, <https://www.forbes.com/sites/danikenson/2017/03/09/u-s-trade-laws-and-the-sovereignty-canard/#38ccd19d203f>, 2019-09-16.

2 Robert McDougall, "Crisis in the WTO: Restoring the WTO Dispute Settlement Function," Center for International Governance Innovation, October 16, 2018, p. 8, <https://www.cigionline.org/publications/crisis-wto-restoring-dispute-settlement-function>, 2019-09-16.

3 Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, "The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures," Peterson Institute for International Economics, March 2018, p.2, <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/dispute-settlement-crisis-world-trade-organization-causes-and-cures>, 2019-09-18.

的抗议。2016年5月, WTO 争端解决机制上诉机构韩国籍法官张胜和(Chang Seung Wha)第一个任期结束, 美国出人意料地以张胜和参与裁决的涉美案件存在越权行为为由, 没有依照惯例同意张胜和连任。¹ 这一行为挑战了上诉机构的公正性和独立性, 也为此后美国挑起 WTO 争端解决机制危机埋下伏笔。

第三阶段, 特朗普就任美国总统至今, 美国挑起争端解决机制瘫痪危机。特朗普上任以来, 美国持续阻止争端解决机制启动上诉机构法官甄选程序, 直接导致 WTO 面临停摆危机。2017年1月, WTO 争端解决机构会议提出对上诉机构即将空缺的两个法官职位进行甄选的问题, 在当年上半年 WTO 成员对此问题的讨论中, 矛盾集中在甄选的步骤和时间表上, 有成员对一次性启动两个法官职位的甄选程序存在疑问, 但也有成员认为此举可提高效率, 且有利于开展当年下半年部长级会议的筹备工作; 美国等少数成员则认为应优先填补当年6月份届满的墨西哥籍法官埃尔南德斯(Ricardo Ramirez-Hernandez)的空缺, 随后再开启12月份空缺法官的甄选程序。²

2017年8月, 由于韩国籍法官金铉宗(Kim Hyun Chong)辞任, 上诉机构面临3个职位空缺的情况。在8月31日的争端解决机构会议上, 美国首次就上诉机构法官甄选提出诸多系统性问题, 并在此后的多次会议上做出阐释。³ 综合美国在历次 WTO 争端解决机制会议的表态、美国贸易代表办公室发布的《2018年总统贸易政策议程》,⁴ 以及美国贸易代表莱特希泽(Robert Lighthizer)在多个场合的表态,⁵ 美国提出的 WTO 争端解决机制存在的系统性问题包括以下内容: 第一, 上诉机构自行决定法官任期到期后继续审理案件的行为违背了《上诉审议工作程序》第15条规定, 这一决定应由争端解决机构来做出。第二, 上诉机构无法在90天内按《谅解》的要求提交报告。第三, 上诉机构对争端以外的问题发表咨询性意见。第四, 以上诉机构报告作为先例缺乏法律依据, 意味着上诉机构法官放弃对案件做出客观裁决, 而只是遵循先前的上诉机构报告。总体来看,

1 杨国华:《WTO 上诉机构的产生与运作研究》,《现代法学》,2018年第2期,第147—156页。

2 WTO, “Minutes of Meeting of the Dispute Settlement Body,” WT/DSB/M/397, WTO Documents Online, May 22, 2017.

3 WTO, “Minutes of Meeting of the Dispute Settlement Body,” WT/DSB/M/400, WTO Documents Online, August 31, 2017.

4 2018年, 美国贸易代表办公室对外发布《2018年总统贸易政策议程》, 详细阐释了美国对 WTO 争端解决机制上诉机构的不满。Office of the United States Trade Representative, “2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report,” March 1, 2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>, 2019-09-19.

5 2017年12月, 美国贸易代表莱特希泽在阿根廷举行的 WTO 第11次部长级会议上发表演讲, 阐释了特朗普政府对 WTO 的不满, 莱特希泽指责 WTO 沦为以诉讼为中心的机构、WTO 的规则没有得到充分执行以及 WTO 缺乏新规则的制定能力。Robert Lighthizer, “Opening Plenary Statement of USTR Robert Lighthizer at the WTO Ministerial Conference,” December 11, 2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/december/opening-plenary-statement-ustr>, 2019-09-18.

美国认为WTO争端解决机制侵犯了成员的主权政策选择，损害了美国国家利益。

从2017年8月至今，针对墨西哥等国提出的进行上诉机构法官甄选程序的提案草案，美国一直以系统性问题为由表达反对意见，导致上诉机构法官七个席位中仅余三位在职，这是审理案件所需法官数量的最低要求。到2019年12月10日，还有两位法官的任期到期，彼时上诉机构法官将仅剩1人，WTO争端解决机制将在事实上陷入无法正常运转的境地。¹ 特朗普政府对启动上诉机构法官甄选和任命程序的大力阻挠直接导致WTO争端解决机制身处困境，其关切的系统性问题一方面反映出争端解决机制本身存在资源不足等问题，另一方面也包含了争端解决机制自诞生之日起就存在的机制独立性和主权国家之间的矛盾。在争端解决机制即将陷入瘫痪之际，WTO成员积极提出改革方案回应美国的关切，以挽救和维护自由开放的多边贸易体系。

二、各方围绕争端解决机制改革所产生的分歧

在特朗普政府于全球范围内发动贸易战、挑起WTO争端解决机制危机的背景下，部分成员迫切希望通过WTO改革恢复自由有序的多边贸易体系。近两年的G20峰会上，成员均对WTO改革形成共识。欧盟、中国等WTO成员均希望采取措施使争端解决机制重回正轨，并将此作为WTO改革的优先选项，提出多个联合改革方案。然而，美国以这些改革方案未能解决其关心的系统性问题为由大力反对，同时也未提出相关改革意见，这成为WTO争端解决机制改革的最大阻力。

（一）欧盟等成员提出的WTO争端解决机制改革方案

截至2019年9月，已有多个成员提出了涉及WTO争端解决机制的改革方案或意见，包括欧盟发布的《WTO现代化》概念文件；欧盟和中国等14成员方案；欧盟、中国、印度、黑山四方联合提案；非洲集团方案；加拿大世贸组织改革部长级会议联合公报；洪都拉斯上诉机构改革方案；印度等发展中国家提出《促

1 本届上诉机构法官中，韩国籍法官金铉宗于2017年8月1日辞任，回韩国担任政府高级职务；墨西哥籍法官拉米雷斯—埃尔南德斯的第二个任期于2017年6月30日结束，比利时籍法官范登波斯（Van den Bossche）的第二个任期于2017年12月11日到期，毛里求斯籍法官斯旺森（Shree Baboo Chekitan Servansing）的第一个任期于2018年9月30日到期，其第二个任期未能获得美国批准，因此，上诉机构中的法官已由定员7人下降为3人。

进 WTO 发展和包容性》改革意见, 等等。¹ 这些方案回应了美国在以下方面的质疑。

第一, 关于上诉机构离任成员继续审案的过渡规则问题。欧盟等 14 成员方案认为, 根据《上诉审议工作程序》第 15 条的规定, 离任上诉机构成员有权完成在其任期内已举行听证会的未决上诉案件的审理。美国关切的问题是, 应是争端解决机构而非上诉机构有权做出离任上诉机构成员继续审案的決定。因此, 14 成员方案建议, 可通过修订《谅解》增加对这一问题的详细规则。非洲集团方案建议, 《上诉审议工作程序》第 15 条应允许上诉机构离任成员继续审案直到空缺被填补, 但这一时长不能超过 2 年。洪都拉斯方案建议, 上诉机构离任成员应继续完成已开庭案件, 但是在成员任期到期前 60 天内不应对其分配新案件。对于该问题的决定权, 洪都拉斯提出三种方法, 一是上诉机构决定离任成员继续审案但要通知争端解决机构; 二是争端解决机构采取“反向一致”原则做出决定; 三是争端解决机构采取“正向一致”原则做出决定, 但不包括争端方。²

第二, 关于上诉机构 90 天审理期限问题。欧盟等 14 成员方案建议, 除非当事方同意延期, 否则诉讼程序不能超过 90 天; 如果当事方不同意延期, 上诉机构可与当事方商议简化程序以满足 90 天的时限要求。例如, 上诉机构可建议当事方自愿聚焦上诉请求的范围、对当事方提交的材料设置页数限制、缩减报告长度等。非洲集团方案和洪都拉斯方案进一步建议, 上诉机构应继续遵守 90 天审理期限的规定, 在特殊情况下可适当延长, 但最长不可超过 120 天, 与此同时, 周末和节假日不应计算入内, 等等。

1 WTO 争端解决机制的改革方案包括: 欧盟、中国、加拿大、印度、挪威、新西兰、瑞士、澳大利亚、韩国、冰岛、新加坡、墨西哥、哥斯达黎加、黑山等 14 成员方案, 该方案较为全面, 内容涉及上诉机构 90 天审案时限、上诉机构离任成员过渡规则、与争端解决无关的裁决、上诉机构裁决先例规则等内容。WTO, “Communication from the European Union, China, Canada, India, Norway, New Zealand, Switzerland, Australia, Republic of Korea, Iceland, Singapore, Mexico, Costa Rica and Montenegro to the General Council,” WT/GC/W/752/Rev.2, WTO Documents Online, December 12-13, 2018。欧盟、中国、印度、黑山等 4 成员方案, 该方案强调增加上诉机构独立性、提高上诉机构效率和能力等。WTO, “Communication from the European Union, China, India and Montenegro to the General Council,” WT/GC/W/753/Rev.1, WTO Documents Online, December 12-13, 2018。非洲集团方案针对上诉机构任期、离任成员过渡规则和甄选程序、90 天审案期限等提出意见。WTO, “Appellate Body Impasse Communication from the African Group,” WT/GC/W/776, WTO Documents Online, June 26, 2019。洪都拉斯上诉机构改革方案也较为全面地对离任成员过渡规则和甄选程序、90 天审案期限、与争端解决无关的裁决等问题提出意见。WTO, “Fostering A Discussion on the Functioning of the Appellate Body—Communication from Honduras,” WT/GC/W/758, WT/GC/W/759, WT/GC/W/760, WTO Documents Online, January 2019。印度等国改革意见, 参见 WTO, “Strengthening the WTO to Promote Development and Inclusivity — Communication from Plurinational State of Bolivia, Cuba, Ecuador, India, Malawi, South Africa, Tunisia, Uganda and Zimbabwe,” WT/GC/W/778, WTO Documents Online, July 11, 2019。加拿大等 13 国以及印度等发展中国家主要表达了 WTO 争端解决机制亟待正常运转的必要性, 强调将上诉机构改革作为 WTO 改革的优先选项, 但并未提出具体改革措施。

2 WTO, “Fostering a Discussion on the Functioning of the Appellate Body—Communication from Honduras,” WT/GC/W/759, WTO Documents Online, January 21, 2019。

第三，关于上诉机构将裁决作为先例问题。欧盟等14成员方案认为《谅解》第17.14条赋予上诉机构成员对案件做出裁决时发表意见的权利，建议建立上诉机构和成员定期交流机制，例如组织年度会议使成员对上诉机构的某些做法提出关注，但这一方式与上诉机构的独立性并不矛盾，不过依然需要充分的透明度规则约束，以避免给上诉机构成员带来不必要的压力。

第四，关于与解决争端无关的裁决。《谅解》第17.12条规定，上诉机构“应在上诉程序中处理当事方提出的每个问题”，欧盟等14成员方案建议修订该规定，增加“在解决争端的必要程度内”这一限定条款，这将解决上诉机构做出对解决争端不必要的“咨询性意见”或“附带判决”的关注，也间接解决上诉机构遵守90天审理期限的问题。

除此之外，成员改革方案还重点关注增加上诉机构独立性和公正性、提高争端解决机制运作效率、确保上诉机构离任法官空缺尽快填补等议题。例如，欧中印黑联合提案建议，上诉机构法官从7人增加至9人，任期由可连任一次的4年变为不可连任的6年或8年，上诉机构法官遴选程序不应迟于离任法官任期到期前一定期限内（如6个月）启动，如果没有新法官到任，已到期法官需继续处理案件，但时间不能超过2年。非洲集团方案建议将上诉机构法官的数量增加至9人、引入不可续任的7年任期、在现任任期结束前至少3个月自动启动新法官遴选工作。

（二）美国与WTO其他成员展开激烈交锋

除美国以外的成员对确保WTO争端解决机制上诉机构正常运行的共识已经达成，各方改革方案在回应美国不满的基础上也提出了路径略有不同但目标一致的操作建议。然而，自2017年年中至2019年9月，无论是对墨西哥等国提出的启动上诉机构成员甄选程序，还是其他成员提出的改革方案，美国均持反对态度，在历次WTO争端解决机构会议上，美国和其他成员针锋相对，上诉机构改革问题毫无进展。

一方面，美国消极阻挠争端解决机制上诉机构改革。美国对欧盟等成员提出的改革方案非常不满，美国驻WTO大使丹尼斯·谢伊（Dennis Shea）在WTO总理事会上表示，欧盟、中国和印度提出的改革方案并没有解决美国对于上诉机构“越权”的关切；同时，增加上诉机构成员、上诉机构成员由兼职变为全职等举措，会使其权力进一步扩大，使用资源进一步增加。¹针对其他成员提出的修订《谅解》相关条款，美国则表示当前的法律条文非常完善，不需要做进一步调

¹ Dennis Shea, “Statements by the United States at the Meeting of the WTO General Council,” December 12, 2018, <https://geneva.usmission.gov/2018/12/12/statements-items-7-and-8-by-the-united-states-at-the-meeting-of-the-wto-general-council/>, 2019-09-16.

整。¹ 美国也从未针对 WTO 争端解决机制上诉机构提出任何改革建议,其自相矛盾的说法令上诉机构改革了无希望。

随着上诉机构停摆日期临近, WTO 其他成员一面在多边会议上同美国展开唇枪舌战, 希望尽快打破僵局推动改革, 同时也在积极酝酿替代方案以应对最糟糕的情况。2019年7月, 欧盟和加拿大向 WTO 总理事会提交文件, 表示如果 WTO 争端解决上诉机构僵局持续存在, 欧加将根据《谅解》第25条启动临时“上诉仲裁”安排解决贸易争端。² 此外, 一些智库和学者也提出应对上诉机构停摆的方案, 例如, 欧洲智库提出以成员投票方式开启上诉机构成员甄选程序, 不过这一方法需克服法律障碍, 并需要付出诸多外交努力;³ 还有学者提出其他成员重新建立一个不包括美国的争端解决机构, 但这一方法需协调其他160多个成员的意见, 在数月内也难以实现。⁴ 各方解决此问题的核心都是试图在眼下基于 WTO 既有法规寻求建立一个“没有美国”的争端解决机制, 但长期来看还是需要推动争端解决机制规则完善。事实上, 美国和其他成员的争议焦点依然是争端解决机制上诉机构的司法性和独立性问题, 各国方案并未从根本上改变美国关注的上诉机构越权问题。因此, 目前仍看不到这一延续多年又难以调和的矛盾的解决方案。

另一方面, 美国与其他成员对 WTO 改革的重点存在分歧。WTO 其他成员将争端解决机制上诉机构改革作为优先选项, 然而, 美国无视迫在眉睫的上诉机构停摆危机, 更加关注 WTO 透明度、“特殊与差别待遇”原则、不公平竞争等问题。⁵ 美国对 WTO 透明度问题的关注由来已久, 此轮改革中, 美国联合欧盟、日本等国提出了具体的改革措施, 包括货物贸易理事会应加强对通报义务的监督, 成员需解释通报延迟的原因; 为发展中国家提供技术援助以协助其履行通报

1 WTO, “Minutes of Meeting of the Dispute Settlement Body,” WT/DSB/M/430, WTO Documents Online, June 24, 2019.

2 WTO, “Statement on a Mechanism for Developing, Documenting and Sharing Practices and Procedures in the Conduct of WTO Disputes,” JOB/DSB/1/Add.11, WTO Documents Online, July 25, 2019.

3 Elvire Fabry and Erik Tate, “Saving the WTO Appellate Body or Returning to the Wild West of Trade?” Jacques Delors Institute, June 2018, p.18, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/05/SavingtheWTOAppellateBody-FabryTate-June2018.pdf>, 2019-09-18; 石静霞、白芳艳:《应对 WTO 上诉机构危机: 基于仲裁解决贸易争端的角度》,《国际贸易问题》,2019年第4期,第13—34页。

4 Tetyana Payosova, et al., “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures,” Peterson Institute for International Economics, March 2018, p.11, <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/dispute-settlement-crisis-world-trade-organization-causes-and-cures>, 2019-09-18.

5 Terence P. Stewart, “The Future of the WTO: Will Reform Happen in a Timely Manner?” Washington International Trade Association, November 8, 2018, p.5, <https://wita.org/atp-research/the-future-of-the-wto-will-reform-happen-in-a-timely-manner/>, 2019-09-25.

义务；对故意不通报的成员实施制裁措施；等等。¹

2019年以来，美国将关注重点转向“特殊与差别待遇”原则，提出四类国家不得在今后的WTO谈判中要求享受“特殊与差别待遇”，这四类国家是OECD国家、G20国家、世界银行认定的高收入国家以及货物贸易总额占全球比例大于0.5%的国家。² 2019年7月，白宫发布《改革世界贸易组织发展中国家地位备忘录》，表明美国将采取一切可能的行动，推动改变WTO框架下发展中国家的身份和待遇，避免美国遭受不公正待遇。³ 2017年12月至2019年5月，美国还和欧盟、日本举行六次贸易部长会晤，聚焦应对非市场主导政策、产业补贴、国有企业、强制技术转让等不公平竞争问题。总体来看，美国对WTO改革的重点

导致WTO争端解决机制危机的直接原因是美国有意宣泄对多边主义和经济全球化的不满，另外，危机同当前国际贸易发展的新形势亦密不可分，也是国际体系中权力格局转变引发成员权力分配博弈和较量的一个缩影。

从根本上是让发展中国家让渡自身的发展权利，从而实现发达国家所谓的“公平和对等贸易”。美国对WTO争端解决机制上诉机构改革的消极阻挠态度，以及以“特殊与差别待遇”原则等为改革抓手，不仅无益于解决WTO的生存问题，也使得WTO改革的前路充满不确定性。

三、WTO争端解决机制的危机溯源

导致WTO争端解决机制面临停摆危机的直接原因，系美国有意宣泄对以WTO为代表的多边主义和经济全球化的不满，实际上这场危机同当前国际贸易发展的新形势密不可分，同时也是国际体系中权力格局转变引发成员权力分配博弈和较量的一个缩影。

1 2018年9月，美欧日三方贸易部长会议联合声明中提出，三方将首先共同提出有关WTO透明度和通知的提案，供货物贸易理事会下次会议审议；2018年11月，应美国、欧盟、日本、阿根廷和哥斯达黎加要求，WTO总理事会下设货物贸易理事会发布《在WTO协定下提高透明度和加强通知义务的程序》，参见WTO, “Procedures to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements Under WTO Agreements,” JOB/GC/204, JOB/CTG/14, WTO Documents Online, November 1, 2018.

2 2019年以来，美国向WTO总理事会提交《一个无差别化的WTO：自我认定式的发展地位威胁体制相关性》《总理事会决定草案：加强WTO谈判功能的程序》等文件，阐释其对“特殊与差别待遇”原则的改革意见。参见WTO, “An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance--Communication from the United States,” WT/GC/W/757/Rev.1, WTO Documents Online, February 14, 2019; WTO, “Draft General Council Decision Procedures to Strengthen the Negotiating Function of the WTO,” WT/GC/W/764, WTO Documents Online, February 15, 2019. 美国贸易代表办公室还在《2019年贸易政策议程和2018年年度报告》中提出对WTO改革的四点总体意见，其中之一即要求WTO对发展中国家的待遇必须适应国际贸易发展现状。

3 The White House, “Memorandum on Reforming Developing-Country Status in the World Trade Organization,” July 26, 2019, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-reforming-developing-country-status-world-trade-organization/>, 2019-09-25.

(一) 逆全球化蔓延滋生贸易保护主义浪潮

作为乌拉圭回合谈判及 WTO 争端解决机制的主导国和主要缔造者,美国成功地将《服务贸易总协定》《与贸易有关的知识产权协定》等契合其贸易优势的规则纳入多边贸易体系,还在农产品等议题上获得了远超出发展中国家的利益,并建立起更具有规则性和司法性的争端解决机制,以更好地处理同欧共体、日本等伙伴国之间的贸易纠纷。¹ 伴随全球化浪潮席卷而来, WTO 成为经济全球化的标志性制度力量,在推进贸易和投资自由化、解决贸易争端、维护多边贸易体系等方面发挥了无可替代的作用。

WTO 成立伊始,美国国内就对 WTO 争端解决机制存有不满意,但是并未引发全球范围的讨论。经过二十余年的发展, WTO 面临的国际环境发生了重大变化,经济全球化在将各国深度融为一体、带来“平坦的世界”的同时,也带来了贫富分化、劳工和环保困境等问题,“全球化的悖论”悄无声息地渗透和蔓延。虽然反全球化运动在 1999 年 WTO 西雅图部长级会议上掀起浪花,但并未引发主要成员的政局变动,直到 2016 年政治“局外人”唐纳德·特朗普意外崛起并赢得美国总统大选。在特朗普看来,全球化、自由贸易、多边主义是当下美国民众遭遇经济社会困境的“罪魁祸首”, WTO 的规则设计损害了美国利益,争端解决机制侵犯了美国主权, WTO 亟待改革,否则美国将退出 WTO。

以“特朗普主义”为代表的逆全球化思潮并非美国个例,它在一定程度上反映了 20 世纪 80 年代以来新自由主义全球化带来的经济社会弊端,发达国家金融资本不断扩张,实体经济持续萎缩,美国华尔街金融家和互联网新贵成为全球化最大赢家,而制造业就业岗位或流向海外,或被机器人取代,再加上国内分配制度未能及时调整,造成国内贫富分化加剧、中产阶级萎缩,经济失衡现象日益严重,也为国内保护主义、民粹主义、本国优先主义等提供了经济社会基础。² 在特朗普当选美国总统、英国“脱欧”等国际“黑天鹅”频飞之际,发达国家中下阶层对经济全球化、自由贸易及多边主义的质疑声音渐高,使得以 WTO 为核心的多边贸易体制处于风口浪尖之上。

(二) WTO 机制无法适应国际贸易形势新变化

1994 年,乌拉圭回合部长级会议决定成立具有独立性的国际组织 WTO,以它取代临时性的贸易协议 GATT。这一决定顺应了国际贸易发展的需要, WTO 管辖范围覆盖了货物贸易以外的服务贸易、知识产权等更广泛的贸易领域,并设

1 石静霞:《世界贸易组织上诉机构的危机与改革》,《法商研究》,2019 年第 3 期,第 150—163 页。

2 李巍、张玉环:《“特朗普经济学”与中美经贸关系》,《现代国际关系》,2017 年第 2 期,第 8—14 页;盛斌、宗伟:《特朗普主义与反全球化迷思》,《南开学报(哲学社会科学版)》,2017 年第 5 期,第 38—49 页。

立专门的争端解决机制协调成员贸易争议。不过, WTO 运行二十多年来, 国际贸易形势发生了重大变化, 而 WTO 机制存在的缺陷不断凸显, 逐渐无法满足国际贸易的新变化和新需求, 这也使得区域主义蒸蒸日上、多边主义饱受质疑。

在以信息通信技术和数字技术等为特征的新科技革命推动下, 全球价值链不断演变和发展导致国际贸易的内容、形式乃至格局发生巨大变化。一方面, 中间产品贸易占国际贸易比重大幅增加, 要求削减贸易壁垒, 进一步提升贸易便利化程度; 另一方面, 服务贸易在全球价值链中的表现和作用日益突出, 要求提高服务贸易自由化水平。¹ 此外, 新一代国际经贸规则除强调全面取消货物贸易关税和壁垒外, 谈判重心加快向知识产权保护、劳工、环保、竞争等边境内措施转移。²

面对国际贸易形势的新变化, 以 WTO 为核心的多边贸易体系未能与时俱进, 及时顺应全球价值链的发展需求, 导致多边贸易投资规则和政策更新迟滞, 成为 WTO 陷入困境的根本原因。自 2001 年多哈回合谈判启动以来, WTO 成员仅在 2013 年达成了“巴厘一揽子协定”, 该协定主要致力于提升全球贸易便利化水平。多哈回合所涉及的其他议题包括农业、非农产品市场准入、服务、知识产权、争端解决等未能取得显著成果。多哈回合谈判无疾而终, 不仅导致现有多边贸易规则无法应对农业、知识产权等传统议题的发展和变化, 还导致服务贸易、数字贸易等国际贸易新内容、新模式缺乏多边协调, 掣肘全球价值链、国际贸易乃至世界经济的发展。

此外, WTO 机制存在缺陷也对其职能的发挥带来了负面影响。WTO 的决策机制不同于国际货币基金组织和世界银行的加权表决制, 而是延续了 GATT “协商一致” 的原则。“协商一致” 体现了 WTO 的公平与民主, 避免出现国际金融机构中美国一家独大的情况, 但同时也意味着任何一个成员均有“一票否决权”, 导致决策过程效率极为低下, 这也是多哈回合谈判停滞的重要原因。WTO 争端解决机制则使用“反向一致”方式决定是否采纳专家组和上诉机构的报告, 使得争端解决机制的司法性大大增强,³ 成员对案件的影响力和控制权相应削弱, 这成为美国一直以来对争端解决机制不满的原因。

(三) 国际政治经济权力格局转变

特朗普政府对 WTO 及争端解决机制的变革诉求在一定程度上反映了当前国

1 “Globalization in Transition: the Future of Trade and Value Chains,” McKinsey Global Institute, January 2019, pp.5-7, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/globalization-in-transition-the-future-of-trade-and-value-chains>, 2019-09-25.

2 陈颢、黄鹏:《WTO 现代化改革——全球价值链与多边贸易体系的冲突与协调》,《国际展望》,2019 年第 1 期,第 16—34 页;张荣楠:《大变革——全球价值链与下一代贸易治理》,北京:中国经济出版社,2017 年版。

3 贺平:《贸易政治学研究》,上海:上海人民出版社,2013 年版,第 402—408 页。

际政治经济权力格局的转变:以中国为代表的新兴经济体崛起冲击了美国等发达国家主导的多边贸易体系, WTO 无法适应和调节发达国家同发展中国家之间的分歧和矛盾,成为 WTO 亟待改革的关键症结。

2008年金融危机以来,随着新兴经济体和发展中国家的群体性崛起, WTO 框架下各成员博弈格局也发生变化,新兴经济体的崛起分散了由美国、欧盟、日本和加拿大等发达国家掌握的贸易决策权,发达国家和发展中国家之间的分歧难以弥合,导致多哈回合停滞不前,前者要求 WTO 未来规则制定必须适应国际贸易发展的需求,在谈判中突出投资自由化、服务贸易、竞争政策等新贸易规则及边境内规则,而发展中国家则更关注自身在农产品等传统议题上的利益,要求发达国家开放农产品市场、削减农业补贴。发展中国家实力增长与发达国家的相对衰落形成鲜明对比,美国发难 WTO 争端解决机制事实上也是双方在 WTO 等多边机构中博弈和较量的一个缩影。

美国认为,发展中成员 GDP 增长迅猛、货物和服务贸易进出口总额等占全球比重迅速增加,继续通过自我认定为发展中国家的方式享受“特殊和差别待遇”,使发达成员面临不公平竞争,例如,自1995年至2017年,中国的 GDP 增长了587%,印度的 GDP 增长了340%,2014年中国的贸易总量相比2001年加入 WTO 前增长了5倍,并在2008年成为世界上最大的货物贸易出口国。¹此外, WTO 现行贸易规则包括争端解决机制等做出有利于发展中成员的裁决,损害了美国国家利益。最为重要的是,在美国看来, WTO 规则及争端解决机制无法解决中国存在的强制技术转让、国有企业补贴、国家资本主义等不公平贸易行为。这些都使得美国对中国等发展中成员在 WTO 中的身份定位、权利义务待遇等方面存在的质疑日益加深。

四、特朗普政府对外贸易政策与 WTO 改革前景展望

截至2019年9月,美国对开启上诉机构成员甄选程序依然持反对态度,这一问题已僵持两年有余,短期内说服美国投同意票的可能性比较微小,上诉机构停摆或将无法避免。伴随上诉机构瘫痪危机临近, WTO 改革又将何去何从?当前,美国仍是影响 WTO 改革走向的核心力量,其对上诉机构改革的诉求同其对不公平竞争、“特殊与差别待遇”原则、透明度等议题的改革意见存在一致逻辑,同时这几个方面又相互关联。理解美国对 WTO 改革的态度还需要将这一问题放至

¹ WTO, “An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance--Communication from the United States,” WT/GC/W/757/Rev.1, WTO Documents Online, February 14, 2019. The White House, “Memorandum on Reforming Developing-Country Status in the World Trade Organization,” July 26, 2019, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-reforming-developing-country-status-world-trade-organization/>, 2019-09-25.

特朗普政府的对外贸易政策全局之中。

在特朗普看来,美国在国际贸易中遭遇不公平竞争,认为其贸易伙伴国采取非市场主导政策获取优于美国的优势,还认为美国在 WTO 机制中受到不公正对待,因此美国需要打压以中国为代表的、可能挑战其影响力的新兴经济体的发展权益,需要一个弱化的 WTO 争端解决机制以便利其实施进攻型单边主义贸易政策,还需要在其新兴优势行业中建章立制,以引领 21 世纪国际贸易新规则。特朗普政府的对外贸易政策回应了以上需求,最终目的是建立一个“美国优先”“自由、公平、对等”的多边贸易体系,以此维护美国在国际贸易格局中的霸权地位。

一方面,特朗普政府更倾向于采取“双轨制”即单边和双边相结合的方式解决经贸问题。在单边层面,特朗普政府先后退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)、加征钢铝关税、同中国和其他伙伴国打贸易战,以单边主义和保护主义政策维护公平贸易体系,不过也对以 WTO 为核心的多边贸易体系带来重创。美国还通过双边或少边贸易谈判维护其贸易利益,并确立其在新贸易规则上的优势地位。WTO 多哈回合谈判停滞不前,特朗普政府对双边谈判的热情高涨,虽然退出 TPP 和《跨大西洋贸易与投资伙伴协议》(TTIP),但是目前美国已经同加拿大和墨西哥达成《美墨加协定》(USMCA),在推动公平贸易、知识产权、国有企业等方面确立高规则,显示出以高标准自由贸易协定引领国际贸易规则发展方向的雄心。美国还积极同欧盟、日本进行双边贸易谈判,并计划同“脱欧”后的英国展开自由贸易协定谈判,其中,美日签署了初步贸易协议,美国在打开日本农产品市场方面获得优势。另外,自 2017 年以来,美欧日三方已举行六次贸易部长会晤,在应对第三国扭曲的贸易政策、推动新兴贸易议题规则制定及 WTO 改革等方面寻求政策协调,试图联手重塑国际贸易规则,希望在重塑多边贸易体系过程中确立并维护发达成员的利益,并要求发展中成员在当前和未来的谈判中做出全面承诺。

另一方面,特朗普政府的多边贸易政策虽呈现出矛盾性,但维护美国贸易霸权的根本要义不变。虽然美国对 WTO 存在种种不满,还采取加征关税等单边主义政策破坏 WTO 现有规则,但其依然坚持利用 WTO 争端解决机制维护本国利益,并多次表明美国对 WTO 改革的基本立场,在其关心的领域包括透明度、“特殊与差别待遇”原则等议题上提出改革方案,¹还积极参与 WTO 框架下的诸边

1 2019 年,美国贸易代表办公室在《2019 年贸易政策议程和 2018 年度报告》中提出美国对 WTO 改革的四项要求:第一, WTO 必须解决非市场经济带来的挑战;第二, WTO 争端解决必须充分尊重成员的主权政策选择;第三, WTO 成员必须履行通报义务;第四, WTO 对发展中国家的待遇必须适应国际贸易发展现状。

贸易谈判,尤其是数字经济谈判。¹ 特朗普政府的矛盾立场在一定程度上表明其并不想放弃在多边贸易体系中的领导地位。事实上,美国对WTO的改革方向也做了两手准备,即“先破后立”和“另起炉灶”。在美国看来,WTO改革必须符合美国的利益,美国以上诉机构改革为筹码正是在向WTO施压,使WTO改革向有利于美国的方向发展。² 如果WTO改革无法按美国意愿进行,美国还可以通过双边和少边贸易谈判确立其在新贸易规则制定上的主导权,两种路径都有利于维护美国的贸易霸权地位。可以说,美国仍将WTO作为其贸易政策工具箱中的武器之一,但也随时可以用“B计划”取而代之。

特朗普政府对WTO多边贸易体系的命运做了两手准备,美国与其他成员的博弈也日益白热化,这使得WTO的改革前景愈发扑朔迷离。面对上诉机构危机与WTO改革困境,中国积极阐释本国的WTO改革原则与建议,与其他成员联合提出争端解决机制改革方案。不过,中国参与WTO改革仍然面临一些挑战:一是发达国家主导的21世纪新贸易规则或对中国国内改革形成压力,中国将面临较大的规则竞争压力;二是中美经贸摩擦有待解局,双边博弈或将蔓延至多边场合,WTO现代化改革或受影响;三是发展中国家立场协调不易,中国经济外交仍待发力,以维系发展中国家的团结一致。为此,中国还需在管理好国内事务的基础上增强战略主动性,在坚持基本原则的基础上增加灵活性,团结发展中国家,稳定欧日等中间力量,积极探寻处理中美竞合关系的新方式,维护自由开放稳定的多边贸易体系。

美国对WTO的改革方向做了两手准备,如果WTO改革无法按其意愿进行,美国则通过双边和少边贸易谈判确立其在新贸易规则制定上的主导权。美国仍将WTO作为其贸易政策工具箱中的武器之一,但也随时可以用“B计划”取而代之。

1 在WTO诸边谈判中,美国积极参与电子商务谈判,寻求在数据流动和电子商务等新经济方面建章立制。2019年1月,在瑞士达沃斯举行的电子商务非正式部长级会议上,美国、日本、新加坡、中国等76个WTO成员签署《关于电子商务的联合声明》,确认有意在WTO现有协定和框架基础上,启动与贸易有关的电子商务议题谈判。2019年6月,二十国集团(G20)大阪峰会发布了《大阪数字经济宣言》,将为WTO电子商务谈判提供政治动力,而美国也是积极支持者。

2 陈凤英、孙立鹏:《WTO改革:美国的角色》,《国际问题研究》,2019年第2期,第61—81页。