

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.02.004

都毫:“WTO的未来:诸边协定是提振多边贸易体制的有效路径”,《太平洋学报》,2024年第2期,第43-57页。

DU Bo, “The Future of WTO: Constructing Plurilateral Agreements as an Effective Path to Revitalize the Multilateral Trade System”, *Pacific Journal*, Vol.32, No.2, 2024, pp.43-57.

# WTO 的未来:诸边协定是提振 多边贸易体制的有效路径

都 毫<sup>1</sup>

(1.吉林大学,吉林 长春 130012)

**摘要:**随着全球矛盾的加剧,世界贸易组织(WTO)各成员对统一规则的接受程度在分化,通过开放的诸边谈判达成更多共识,是中国等WTO成员为解决WTO谈判僵局所采取的创新举措。联合声明倡议(JSIs)以创新的方式使谈判功能现代化,使WTO更具相关性和弹性,有助于恢复WTO在世界贸易中的中心地位。如果联合声明倡议采取开放式的诸边模式,则不违背WTO的多边基础,不违反《马拉喀什建立世界贸易组织协定》,在一般国际法上具有合法性。在无需对WTO规则进行修订的情况下,将联合声明倡议成果添加到WTO法律框架中的不同路径有:修改承诺表、纳入《马拉喀什建立世界贸易组织协定》附件4“诸边协定”和制定软法。在当前的国际贸易环境下,提振多边主义的有效途径是通过诸边方式达成诸边协定,并使其逐步多边化直至适用于所有WTO成员。中国应把握好方向,制定好策略,对标联合声明倡议谈判成果,促进WTO谈判模式改革向着更加合理、有效的方向发展。

**关键词:**联合声明倡议;诸边协定;多边贸易体系;世界贸易组织;单一承诺;决策机制

中图分类号:DF961

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2024)02-0043-15

当前,国际形势深刻演变,不确定性、不稳定性凸显,单边主义、保护主义持续上升,地缘政治危机不断,国际多边秩序和全球治理体系遭到挑战。在此背景下,世界贸易组织(以下简称WTO)仍试图采用传统的“协商一致”和“一揽子单一承诺”方式进一步推进贸易自由化的前景并不乐观。根据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第3条第2款,WTO成员拥有继续谈判新规则和修改现有规则的基本权利,该条款

明确指出,WTO是一个永久性的谈判论坛。因此,即使不是所有WTO成员准备推进谈判和接受新规则,但只要满足某些条件,仍有可能为那些能够推进谈判的成员提供必要的空间,保持前进的空间对于确保WTO体系的可信度和相关性以及确保其继续应对21世纪的经济现实意义重大。如果成员无法找到制定新规则的替代方法,规则将在WTO框架之外制定,并将导致国际贸易法规的进一步碎片化。

收稿日期:2024-01-03;修订日期:2024-02-01。

基金项目:教育部社科基金后期资助项目“贸易救济措施中被调查国的政策空间研究”(21JHQ071)。

作者简介:都毫(1968—),女,吉林长春人,吉林大学法学院副教授、硕士生导师,经济学博士,主要研究方向:世界贸易组织法、国际投资法等。

\* 作者感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

在多边谈判陷入困境的情况下,诸边谈判或许就是重振 WTO 且提高 WTO 谈判的灵活性和效率的希望。在 2017 年 WTO 第十一届部长级会议上,一些志同道合的成员通过联合声明倡议(Joint Statement Initiatives,简称 JSIs)寻求谈判进展,涉及服务业国内监管、电子商务、投资促进发展以及中小微企业等领域。联合声明倡议可被视为在一些 WTO 成员间达成谈判成果的诸边选择,其参与者以务实和注重成果的方式开展工作,为 WTO 谈判注入了新的活力。<sup>①</sup> 2021 年 12 月 3 日,67 个成员参加的“服务贸易国内规制”诸边谈判宣布成功结束;2021 年 12 月 15 日,71 个成员参加的“贸易和环境可持续发展”、67 个成员参加的“塑料污染和环境可持续塑料贸易”以及 45 个成员参加的“化石燃料补贴改革”三个诸边倡议宣布启动;2023 年 7 月 6 日,参加投资便利化议题谈判的成员宣布协议文本谈判结束;截至 2023 年 12 月 20 日,WTO 电子商务联合声明倡议成员已就数字贸易便利化、开放的数字环境以及企业和消费者信任等若干全球数字贸易规则达成实质性结论,这标志着于 2019 年 1 月开始谈判的 WTO 电子商务联合声明倡议达到了一个重要的里程碑。

## 一、引言

尽管 2022 年 6 月举行的 WTO 第十二届部长级会议在联合声明倡议方面没有取得重大突破,但对这些变革措施的支持是显而易见的。在此次会议上,WTO 总干事将以往多边谈判失败的原因归咎于基于共识的决策,并敦促各成员反思如何以创新的方式使谈判功能现代化。诸多成员表示支持通过诸边办法,特别是采用联合声明倡议灵活制定规则。

可以明确的是,诸边谈判取得的进展将不再是一种“倒退”,因为联合声明倡议已经成功地推进了停滞的贸易谈判。<sup>②</sup> 然而,这些贸易自由化的诸边尝试遭到了印度和南非等 WTO 成员的强烈批评,认为多哈回合议程授权之外的任何谈判都违反了多边授权,不应该在 WTO 框

架内进行,只有经总理事会批准的谈判才是合法的谈判。同时他们担心,WTO 成员将不再讨论作为多哈回合议程一部分并已同意进行谈判的议题(比如农业谈判),而是转向联合声明倡议谈判框架下的新议题。<sup>③</sup> 这些主张在最近的一项学术研究中得到了支持,简·凯尔希(Jane Kelsey)认为联合声明倡议“缺乏法律合法性”,并允许其“参与者绕过 WTO 的多边主义核心原则”。<sup>④</sup>

WTO 当前深陷困境,但其生命力不可低估,诸边谈判就是 WTO 重振的希望。目前,国内外有关诸边谈判的研究主要关注三个方面:第一,对 WTO 谈判模式的探讨。相关学者比较了封闭式和开放式诸边谈判的利弊,提出诸边与多边模式并存,通过关键多数的开放式诸边模式迂回推动多边化。<sup>⑤</sup> 第二,对 WTO 诸边协定法律地位的分析。学者们探究了 WTO 两种类型的诸边协定的合法地位,指出应对诸边谈判的弊端进行法律规制。<sup>⑥</sup> 第三,对“联合声明倡议”开放式新诸边模式的成因、发展路径与中国应对策略的探讨。相关学者考察了诸边协定的制度成因,分析了其在国际法上的合法性,指出中国在坚持多边主义的同时,可围绕开放式诸边

<sup>①</sup> Bernard Hoekman & Charles Sabel, “Plurilateral Cooperation as an Alternative to Trade Agreements: Innovating One Domain at a Time”, *Global Policy*, Vol.12, Issue 3, 2021, p.49.

<sup>②</sup> Fiana Angeles, Riya Roy & Yulia Yarina, “Are Joint Statement Initiatives the World Trade Organization’s Future?” *Trade Experimentes*, <https://www.tradeexperimentes.org/blog/articles/are-joint-statement-initiatives-the-world-trade-organizations-future>.

<sup>③</sup> “Statement by Ambassador Narayanan of India at the 4th Session of the Seminar on Special and Differential Treatment for Developing Countries”, WTO, March 7, 2000, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/sem01\\_e/sdtind\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/sem01_e/sdtind_e.htm).

<sup>④</sup> Jane Kelsey, “The Illegitimacy of Joint Statement Initiatives and Their Systemic Implications for the WTO”, *Journal of International Economic Law*, Vol.25, Issue 1, 2022, p.22.

<sup>⑤</sup> 例如: Gary Winslett, “Critical Mass Agreements: The Proven Template for Trade Liberalization in the WTO”, *World Trade Review*, Vol.17, Issue 3, 2018, p.405; Adlung, Rudolf & Mamdouh, Hamid, “Plurilateral Trade Agreements: An Escape Route for the WTO?” *World Trade Review*, Vol.52, Issue 1, 2018, p.85.

<sup>⑥</sup> 例如: Alan Wm. Wolff, “WTO Members Find a New (and successful) Approach to Negotiations”, *PIIE*, August 16, 2023, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/wto-members-find-new-and-successful-approach-negotiations>.

谈判的议题选择、如何启动以及诸边倡议的最终走向等问题提出具体方案。<sup>①</sup>

以上国内外学者的研究成果为本研究提供了宝贵的可资借鉴的参考。随着联合声明倡议谈判的增多并陆续取得进展,目前亟需解决的问题是,如何以法律上一致的方式将谈判成果纳入 WTO 规则框架。联合声明倡议未来发展的关键,在于确定采用联合声明倡议谈判成果的共同方法,以及将其纳入 WTO 规则框架的最合法的途径,这些问题正日益成为 WTO 成员的重点争议事项。本文将聚焦联合声明倡议的新进展,从法规、制度和各方立场等不同层面入手,对通过诸边贸易谈判方式促进 WTO 多边贸易体制发展的可行性进行分析,并探讨中国应对之策。

## 二、联合声明倡议(JSIs)是否符合 WTO 的多边框架?

虽然诸边协议为贸易合作提供了一个潜在的“第三条道路”,是歧视性的优惠贸易协定和涵盖 WTO 所有成员的多边谈判的有益补充,但是,WTO 成员针对诸边谈判产生了一些争议,认为这些谈判本身也存在某些法律问题,且至今尚未找到具体的解决办法。

目前,大多数 WTO 成员均支持联合声明倡议,将其作为在贸易谈判中取得进展的工具。然而,印度、南非等成员在 WTO 多边体系内对联合声明倡议的合法性提出了质疑。2021 年 2 月 18 日,印度和南非向 WTO 总理事会共同提交《联合声明倡议及其谈判结果的法律地位》的提案,明确指出一些成员背离《马拉喀什建立世界贸易组织协定》的现有规定,并反对将根据联合声明达成的贸易协定纳入 WTO 框架。提案还指出,WTO 是根据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》及其附件处理多边贸易关系的场所,同时也允许各成员方进一步谈判,并为纳入谈判成果规定了部长级会议决策程序。因此,对于联合声明倡议及其谈判成果(例如电子商务、国内规制、投资便利化等)的法律地位,必须根

据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》的规定进行评估。简言之,印度和南非主要质疑联合声明倡议可能违反《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 2 条第 1 款和第 3 条第 2 款。

### 2.1 联合声明倡议是否与《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 2 条第 1 款一致?

《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 2 条第 1 款规定,“WTO 在与本协定附件所含协定和相关法律文件有关的事项方面,为处理其成员间的贸易关系提供共同的组织机构。”<sup>②</sup>联合声明倡议的反对者认为,联合声明倡议创建了一套适用于部分 WTO 成员的新法律文件,即使这些文件是在最惠国待遇的基础上提供的,对第 2 条第 1 款的遵守也可能受到质疑,因为这种倡议可能会使 WTO 成员偏离承诺已久的共同组织机构。

然而,《马拉喀什建立世界贸易组织协定》及其附件并不是 WTO 法律的唯一来源。<sup>③</sup>该协定第 2 条第 1 款下的处理贸易关系的共同组织机构也应适用于与协定有关的事项以及 WTO 法律的其他来源。因此,考虑到联合声明倡议对所有 WTO 成员开放,如果将联合声明倡议作为“与《马拉喀什建立世界贸易组织协定》附件中所列协定和相关法律文件有关的事项”被正式纳入 WTO,它们可以被视为符合《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 2 条第 1 款,因为在这种情况下,联合声明倡议将符合 WTO 的“共同组织机构”。

这种解释对于 WTO 的持续相关性至关重要。在当前复杂的国际形势下,WTO 的作用绝非可有可无。对于全球化占主流地位的世界经

<sup>①</sup> 张乃根:“试析多边贸易体制下的诸边协定”,《武大国际法评论》,2022 年第 1 期,第 80 页;付丽、于鹏、张久琴:“联合声明倡议诸边谈判进展及中国对策”,《国际贸易》,2022 年第 6 期,第 20 页;谈晓文:“WTO 诸边倡议的制度成因、发展路径与中国回应”,《太平洋学报》,2022 年第 10 期,第 36 页。

<sup>②</sup> 《马拉喀什建立世界贸易组织协定(1994 年 4 月 15 日)》,商务部网站, <http://images.policy.mofcom.gov.cn/gjty/201311/TIMY000054.pdf>, 访问时间:2024 年 1 月 2 日。

<sup>③</sup> Peter Van den Bossche & Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Cambridge University Press, 2022, para.139.

济而言,仍然需要一个有章可循的多边体系来反对贸易保护主义和单边主义;需要WTO顺应人工智能、物联网和区块链等改变商品和服务的生产、交易、交付及消费方式的数字经济的发展,制定和完善电子商务或数字贸易国际规则,构建开放、公平、普惠、非歧视的数字发展环境;需要WTO在改革过程中对贸易与气候、贸易与渔业补贴等环境问题进行系统性考量,助力环境问题的解决;需要WTO进一步改善全球投资政策环境,为跨境投资复苏提供规则保障,推动全球投资便利化的发展;同时,也需要WTO助力发展中成员更加深入地参与到经济全球化之中,缩小贫富差距、南北差距、地区差距,制定一个公平公正、包容平衡、开放互助、合作共赢的贸易和投资规则。联合声明倡议作为一种谈判工具,虽然对其最终形式没有明确的定义或讨论,但它可以成为使WTO体制框架更具包容性和更能适应21世纪贸易现实的一种路径,联合声明倡议在合作和谈判方面的创新方法可以为WTO的改革提供有价值的例证。

## 2.2 联合声明倡议是否与《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第3条第2款一致?

《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第3条第2款第一句:“WTO在根据本协定附件所列协定处理的事项方面,应为其成员间就多边贸易关系的谈判提供场所。”这句话可以理解为涵盖了所有WTO成员之间的贸易关系,因此,由一部分成员谈判联合声明倡议似乎不符合《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第3条第2款。

然而,根据《维也纳条约法公约》第31条第1款规定,“条约应依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义,善意解释之。”国际法院强调,条约条款不是孤立起草的,其含义只能通过考虑整个条约文本(包括其附件)来确定。因此,如果根据《维也纳条约法公约》第31条适当考虑《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第3条第2款的上下文来解释术语“多边贸易关系”,就可以看到,第一句具体指的是“本协定附件”。《马拉喀什建立世界贸易组织协定》的附件不仅包括多边协议,也包括诸

边协议。将“多边贸易关系”一词解释为只包括所有WTO成员参与的谈判,将与《马拉喀什建立世界贸易组织协定》的上下文相违背。《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第3条第2款的第二句进一步规定,“WTO在根据本协定附件所列协定处理的事项方面,应为其成员间就多边贸易关系进行的谈判提供场所”。可见,管理WTO成员贸易关系的规则的进一步发展(包括通过联合声明倡议的谈判)及其执行(以任何方式)已经在《马拉喀什建立世界贸易组织协定》中作出了规定。

此外,“当一项条约可以有两种解释,其中一种解释能使条约产生适当的效果,而另一种解释不能使条约产生适当的效果时,依据善意和条约的目的和宗旨要求,可采用前一种解释”。<sup>①</sup>从实际角度来看,如果这一规定要求WTO所有164个成员参与WTO的每一次谈判,那么整个谈判进程的有效性将受到阻碍。即使是关于新成员加入WTO进程的谈判,也意味着只有感兴趣的成员才能加入工作组。联合声明倡议也是如此,它向所有感兴趣的WTO成员开放。

《多方临时上诉仲裁安排》可被视为少数WTO成员谈判和适用新规则的另一个实例。为了应对上诉机构危机,16个WTO成员通过谈判达成了《多方临时上诉仲裁安排》。作为上诉机构的临时替代安排,《多方临时上诉仲裁安排》为其参与方提供了保留两级争端解决制度的能力。该安排的第12条规定:“欢迎任何WTO成员在任何时候加入《多方临时上诉仲裁安排》”。目前,已有25个WTO成员加入了《多方临时上诉仲裁安排》。虽然其法律性质仍不确定,但它是有限数量的WTO成员为解决持续的上诉机构危机而谈判达成的机制的又一个例子。

由此可见,《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第3条第2款并不排除一些感兴趣的WTO

<sup>①</sup> Boklan Daria, Olga Starshinova & Amrita Bahri, “Joint Statement Initiatives: A Legitimate End to ‘Until Everything is Agreed’?” *Journal of World Trade*, Vol.57, Issue 2, 2023, p.339.

成员谈判新的规则,联合声明倡议进程本身不应被视为违背 WTO 的多边基础。WTO 第十二届部长级会议的成果文件也支持了这一论点,因为该文件中的一些内容(如妇女的经济赋权)明显超出了多哈回合议程的范围,而且是只得到少数成员支持的倡议。

### 三、是否可以通过修改 WTO 协议 将联合声明倡议加入其中?

联合声明倡议的目的不仅仅是“谈判”新规则,它们还寻求“创造”新规则。WTO 成员通过联合声明倡议“创造”和“接受”新规则,这实际上是一个颇具争议的问题。一些成员担心,联合声明倡议的提案试图绕过《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 10 条关于修正案的要求,因此,需要确定的问题是,如果联合声明倡议导致《马拉喀什建立世界贸易组织协定》的修订,联合声明倡议是否仍然与 WTO 兼容。《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 10 条第 1 款规定,“WTO 任何成员均可提出修正本协定或附件 1 所列多边贸易协定条款的提案,提案应提交部长级会议”,“部长级会议应经协商一致做出任何有关将拟议的修正提交各成员供接受的决定”,“在部长级会议的一次会议上未能协商一致,则部长级会议应以成员的三分之二多数决定是否将拟议的修正提交各成员供接受”。

如果将修正案提案付诸表决,则需根据修正案条款适用不同的门槛。《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 10 条确立了贸易法的核心制度原则与其他“非宪法”性质的规则 and 规定之间的基本界限,只有当 WTO 成员方一致同意时,这些核心制度原则才能改变,而其他规则和规定可以以不同程度的灵活性加以处理。根据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 10 条第 2 款,关于基本问题条款的修正案,即决策(本协定第 9 条)、《关贸总协定》中的最惠国原则(即其第 1 条)、《关贸总协定》附表条款(即其第 2 条)、《服务贸易总协定》第 2 条第 1 款和《与贸易有关的知识产权协议》第 4 条,只有在被所有

成员接受后才能生效。因此,如果联合声明倡议要求对这些条款进行修正,则需要得到所有 WTO 成员的批准。

根据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 10 条需要考虑的另一项规定是,此类修正是否会改变 WTO 成员的权利和义务。上诉机构规定,“适用关于接受和生效的特殊规则,取决于正在执行的条款以及修正案是否会改变成员的权利和义务”。一旦部长级会议决定向成员提交提案供其接受,就必须确定修正案属于哪一类。如果部长级会议以四分之三的多数成员认为拟议的修正案不会改变 WTO 成员的权利和义务,则根据第 10 条第 4 款,适用简化的修订决策程序。这意味着,三分之二的 WTO 成员接受该修正案就足以使该修正案对所有成员生效,包括那些以前反对并继续反对修正案的成员。因此,如果联合声明倡议没有改变 WTO 成员的权利和义务,它们可以由 WTO 成员的三分之二多数通过。与此同时,《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 10 条第 3 款规定,将改变 WTO 成员的权利和义务的性质的修正案只有在三分之二的成员接受后才能生效,并且只能对接受相关修正案的成员生效,反对修正案的成员继续受未经修订的条文约束。这意味着,即使部长级会议发现联合声明倡议的特定条款改变了 WTO 成员的权利和义务,它仍然可以作为三分之二多数接受的修正案添加到 WTO 协定中,并且在这种情况下仅对接受该修正案的 WTO 成员具有约束力。此外,其他 WTO 成员有权在部长级会议指定的期限内接受该修正案。《修订与贸易有关的知识产权协议的议定书》就是一个相关的例子。根据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 10 条第 3 款,该协定经三分之二的成员接受后生效,其他 WTO 成员的接受期曾多次延长,最近一次延长至 2023 年 12 月 31 日。

值得注意的是,大多数联合声明倡议都与《服务贸易总协定》有关。例如,在关于电子商务的联合声明倡议下,与会者讨论了电信服务等电子商务贸易发达部门的服务纪律。关于投资促进发展的联合声明也与通过第三种供应模

式提供服务有关。“服务贸易国内规制联合声明”的目的是详细阐述《服务贸易总协定》中关于国内监管的规定。《服务贸易总协定》第 10 条第 5 款规定了对《服务贸易总协定》修正案的简化程序。根据这一规定,如果拟议修正案涉及《服务贸易总协定》第一部分、第二部分或第三部分及其各自附件,则只有在获得三分之二多数的接受后,该修正案才对接受该修正案的成员生效。如果修正案涉及《服务贸易总协定》第四、第五或第六部分和/或相关附件,则修正案应在获得三分之二多数接受后对 WTO 所有成员生效。可见,《服务贸易总协定》采用了纯粹的形式区分来确定修正案的适用程序,这种区别取决于《服务贸易总协定》的具体部分。因此,在《服务贸易总协定》的情况下,修正程序并不取决于部长级会议关于某一特定条款是否改变 WTO 成员的权利和义务的决定,而是取决于《服务贸易总协定》的哪一部分被修改。

以上规定表明,需要对《服务贸易总协定》或相关附件进行修正的联合声明倡议条款可以通过《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 10 条下的简化修正程序添加到 WTO 协议中,而不需要全体 WTO 成员达成一致。由于多边贸易体系中现存的危机,对于那些希望将 WTO 规则扩展到新领域但又面临其他成员反对的成员来说,协商一致的决策已成为一种负担。因此,多数投票作为将联合声明倡议纳入 WTO 框架的一种工具,不仅可能符合 WTO 的规则修正案,而且可能有助于克服 WTO 当前的决策和规则制定危机。

#### 四、是否可以在不修改 WTO 协议的情况下将联合声明倡议添加到 WTO 体系中?

由于各诸边谈判内容和性质不同,因此其成果纳入多边法律框架的方式亦有不同。在无需对 WTO 规则进行修订的情况下,将联合声明倡议成果添加到 WTO 法律框架中的不同路径有:修改承诺表、纳入《马拉喀什建立世界贸易

组织协定》附件 4“诸边协定”和制定软法。

#### 4.1 路径一:修改承诺表

就最先结束的“服务贸易国内规制联合声明倡议”谈判而言,<sup>①</sup>相关成员提出了“减让表模式”,即修改其服务贸易减让表第二节,将“服务贸易国内规制”的最新承诺以“额外承诺”的方式纳入减让表,同时也鼓励相关成员将这些承诺所适用的新的服务业也纳入减让表。

印度和南非在提案中则表示,这样的操作将违反《马拉喀什建立世界贸易组织协定》的“多边”“协商一致”等原则以及该协定第 10 条“修正”中有关协定修改的规则。对此,盖伯瑞尔·马休(Gabrielle Marceau)教授等学者建议,<sup>②</sup>WTO 成员可以像传统上对关税约束所做的承诺那样,更多地使用承诺表,增加条款、条件和资格,以提供更大的灵活性。此外,上诉机构也曾强调,“减让表的修改[...]不需要根据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 10 条进行正式修正”。<sup>③</sup>《关贸总协定》第 28 条和《服务贸易总协定》第 21 条规定了 WTO 成员修改减让表的权利。然而,《服务贸易总协定》第 18 条提供了另一种选择,即允许成员方作出额外承诺。据此,各成员可以就影响服务贸易的措施进行谈判,这些措施不受第 16 条(市场准入承诺)或第 17 条(国民待遇义务)的限制,具体包括有关资格、标准或许可事项的承诺,这些承诺需要在成员的附表中加以说明。

“服务贸易国内规制联合声明倡议”制定参与者特别强调,其中的规定不应被解释为减少 WTO 成员的任何义务,因为它们已同意将商定的规定纳入其《服务贸易总协定》承诺表。“服

<sup>①</sup> “世贸组织宣布‘服务贸易国内规制联合声明倡议’谈判结束”,新华网,2021 年 12 月 3 日, [http://www.news.cn/fortune/2021-12/03/c\\_1128128868.htm](http://www.news.cn/fortune/2021-12/03/c_1128128868.htm)。

<sup>②</sup> Gabrielle Marceau, “Never Waste a Good Crisis. The End of the WTO Dream, or Beginning of Something Greater?” *International Organization Law Review*, Vol.17, Issue 3, 2020, p.345.

<sup>③</sup> WTO Reports of the Appellate Body, “European Communities—Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas”, December 11, 2008, WT/DS27/AB/RW/USA/Corr.1, WT/DS27/AB/RW2/EUC/Corr.1, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/27abrwc1\\_e.doc](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/27abrwc1_e.doc).

务贸易国内规制联合声明倡议”特别规定,各成员应将其减让表第二节中的纪律列入《服务贸易总协定》第18条项下的额外承诺。这些纳入服务承诺表的义务将平等适用于所有WTO成员的服务提供者,无论其是否参与了该倡议。因此,可以通过将额外承诺纳入《服务贸易总协定》承诺表,将“服务贸易国内规制联合声明倡议”纳入WTO框架。

同样值得注意的是,“服务贸易国内规制联合声明倡议”和“投资便利化联合声明倡议”存在诸多重叠。这两份联合声明都涉及授权程序、不完整申请的处理及其拒绝、费用和收费、主管局的独立性、出版和需要授权的可用信息公告、咨询点,以及发表评论的机会。“服务贸易国内规制联合声明倡议”特别针对服务贸易处理这些问题,而不考虑服务的提供模式如何。关于“投资便利化联合声明倡议”也处理这些问题,但涉及投资程序。同时,最常见的投资类型之一是通过在外国设立法人或分支机构进行投资,这种法人或分支机构可以在服务和非服务部门开展活动,如果该活动是在服务部门进行的,则该活动将被视为通过《服务贸易总协定》意义上的商业存在提供服务(模式3,第1条第2款c项),并受其约束,因此,通过服务部门的商业存在进行的投资活动将由服务贸易国内规制和投资便利化的联合声明倡议涵盖。这意味着投资便利化联合声明可能影响关于模式3的市场准入(《服务贸易总协定》第16条)和国民待遇(《服务贸易总协定》第17条)的承诺,同时,也意味着投资便利化协定不能通过将额外承诺纳入《服务贸易总协定》承诺表而被完全加入WTO框架。

在电子商务中嵌入联合声明倡议谈判结果的问题可能更为复杂,因为这些谈判不仅影响货物和服务贸易,而且还影响知识产权的保护(例如与《与贸易有关的知识产权协定》范围有关的知识产权)。因此,这可能会使通过修改服务贸易承诺表来采用新规则更加复杂化。尽管存在这种困难,在上诉机构对专家组关于《服务贸易总协定》的“技术中立”概念(允许将新技

术作为交付手段)表示支持之后,《服务贸易总协定》在电子商务讨论中变得至关重要。另一个例子是,欧盟在挪威、乌克兰和英国等国的支持下,提议就与电子商务和电信服务有关的新规则和承诺进行谈判,旨在提高监管的可预测性和改善市场准入条件,并将其纳入各成员方的承诺表中。<sup>①</sup>

将最惠国待遇基础上的进一步承诺(即更好的待遇)纳入《服务贸易总协定》承诺表,只需要单方面改变,而无需谈判。即使允许其他成员对各自承诺表的修改“提出反对意见”,在实践中,WTO成员也可以单方面改变其承诺表,而不考虑可能的反对意见,因此,持异议的成员试图阻止通过承诺表插入联合声明倡议承诺似乎是不现实的。然而,一些发展中国家和最不发达国家认为这种选择是一种“不诚实和不公平的做法”,是一种“欺骗体系”的方式。他们担心,通过将联合声明倡议承诺纳入WTO协议的一部分,发达成员将在WTO内为联合声明倡议创造一个基准,从而剥夺发展中国家的政策空间。

这些担忧看似具有一定合理性,因为承诺表的修改是绕过《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第十条规定的共识要求的一种方式,然而,它可能并不适用于所有的联合声明倡议。“服务贸易国内规制”的“减让表模式”并非万能药,其他诸边谈判难以效仿。首先,WTO只有服务和货物两个领域有减让表,服务减让表内容相对丰富,包括“市场准入限制”“国民待遇限制”“其他承诺”,容易将“服务贸易国内规制”的新承诺纳入。而货物贸易的减让表只涉及关税,有关“促进发展投资便利化”中涉及货物贸易方面等关税之外的内容无法直接纳入。<sup>②</sup>其次,当前正在进行或酝酿的涉及塑料贸易和气

<sup>①</sup> Boklan, Daria, Starshinova, Olga & Bahri, Amrita, “Joint Statement Initiatives: A Legitimate End to ‘Until Everything is Agreed’?” *Journal of World Trade*, Vol.57, Issue 2, 2023, p.339.

<sup>②</sup> 卢先堃:“‘乌云镶银边’——诸边谈判可成为WTO重振的希望”,界面新闻网,2021年12月23日, <https://view.inews.qq.com/a/20211223A02NRK00>.

候变化等环境保护、中小微企业等社会公平、电子商务等诸边谈判,总体上不属于WTO现行规则管辖的内容,只能以单独协定的方式纳入《WTO协定》附件4“诸边协定”,但需要所有成员达成“协商一致”。因此,只能在有限的范围内通过修改提交承诺表来采用联合声明倡议。

#### 4.2 路径二:纳入《马拉喀什建立世界贸易组织协定》附件4“诸边协定”

印度和南非认为,根据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》的规定,有以下路径可以将根据联合声明达成的协定合法纳入WTO框架:(1)经全体WTO成员协商一致将其纳入WTO,或者根据纳入附件的程序将其纳入附件4“诸边协定”;(2)在WTO框架之外,签署自由贸易协定或区域贸易协定等形式的协定;(3)修改《马拉喀什建立世界贸易组织协定》,使多边贸易体制具有灵活性。

然而,其他成员认为不能狭隘解释或滥用“协商一致”原则,成员有权利在小范围启动诸边谈判。WTO总干事伊维拉称,在部长级会议上引入诸边谈判方式的时机已经成熟,只有这样才能取得谈判成果,这需要各成员方在政治上的推动。

迄今为止,WTO成员方关于规制有条件最惠国待遇的设计方案建议包括:<sup>①</sup>(1)只有联合声明倡议谈判成员被给予谈判的所有好处和利益。这种处理方式将使得联合声明倡议像WTO附件4“诸边协议”,其利益不扩及其他WTO成员,享有最惠国待遇的条件是该成员作为联合声明倡议的参加方。(2)联合声明倡议扩及某些利益给所有WTO成员,但对于联合声明倡议规定的特定或行业中,利益将仅扩及协定的参加成员。换言之,对于行业而言,最惠国待遇将仅扩及联合声明倡议成员而非整个WTO成员。这里针对某些行业或规定给予最惠国待遇的条件同样是该成员属于联合声明倡议的参加成员。(3)将某些利益扩及所有的WTO成员,而将其他利益(特定规定或行业)仅扩及符合条件的联合声明倡议参加成员或非成员。这里的条件在很大程度上具有监管性质,如数据自由流

动或消费者保护,给予最惠国待遇利益的条件是符合某些监管方面的要求,而不考虑该成员是联合声明倡议参加成员与否。

在分析将联合声明倡议谈判结果纳入WTO体系在政治上和经济上的可行性时,主要基于两种情形,即联合声明倡议谈判利益是在最惠国待遇基础上适用于所有WTO成员,还是仅保留在谈判参与方的范围内?在最惠国待遇基础上适用还包括通过附条件方式,即成员享受联合声明倡议谈判利益将受制于履行某些要求或条件。这特别与电子商务和服务贸易国内规制的联合声明倡议谈判相关。此外还包括其他一些情形,即联合声明倡议谈判结果或其中的某些规定的利益可以在最惠国待遇基础上获得,但其他的不行。如果不在最惠国待遇基础上适用联合声明倡议谈判结果,则其更类似于WTO的附件4“诸边协定”。

2024年2月25日,123个WTO成员在阿联酋阿布扎比召开的投资便利化专题部长会议上,宣布正式达成《促进发展的投资便利化协定》,并发表联合部长宣言,一致同意提请WTO第13届部长级会议作出决定,将该协定纳入WTO法律框架。该协定坚持以发展为核心要义,体现了WTO成员以投资促进发展的共同意愿,是WTO发展议程项下的重要成果。该议题创新了谈判方式,有利于重振WTO谈判功能、确保WTO与时俱进。<sup>②</sup>

目前,参与投资促进发展谈判的WTO成员就寻求将《促进发展的投资便利化协定》纳入WTO法律架构的诸边途径已达成共识。在强调达成多边协议将是理想情况的同时,投资促进发展参与者同意通过诸边途径,根据WTO协定第9条关于诸边贸易协定的附件4,寻求将《促进发展的投资便利化协定》纳入WTO规则框

<sup>①</sup> 石静霞:“世界贸易组织谈判功能重振中的‘联合声明倡议’开放式新诸边模式”,《法商研究》,2022年第5期,第3-17页。

<sup>②</sup> “中国商务部部长王文涛出席世贸组织投资便利化部长专题会议并发言”,中国经济网,2024年2月27日,[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202402/27/t20240227\\_38913360.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202402/27/t20240227_38913360.shtml)。

架。考虑到将新协定纳入 WTO 法律架构需要所有 WTO 成员达成共识,投资促进发展参与方认为诸边途径是最务实和可行的选择,因为它不会给未接受该协定的成员带来任何义务。

纳入附件4“诸边协定”当然是最理想的方案,如果成功的话,它可以创造历史,从诸边主义的开放开始,创造一种新的谈判模式,并将数据整合到 WTO 系统中,这就是问题的关键。但这可能需要时间,而且不确定性大,即非参与者是否会同意,以便达成共识,纳入附件4“诸边协定”的内容。

历史经验证明,商签诸边协定可以成为 WTO 内实现多边主义的有效途径之一。当然,纳入《马拉喀什建立世界贸易组织协定》附件4“诸边协定”并非易事。最大且显然不可避免的挑战将是让该协定及其条款通过共识决定,这意味着 WTO 所有成员方中没有一个阻挠该协定。尽管投资促进发展参与者鼓励所有 WTO 成员参与这一联合倡议,强调加入《促进发展的投资便利化协定》的好处,以及该协定下可获得的相关机构支持,但该协定仍是“诸边”协议,涉及 WTO 成员方中的四分之三成员,美国、印度和南非等尚未参与。

由此可见,在庆祝 WTO 达成一项新协议之前,需要指出的是,一些 WTO 成员甚至反对在志同道合的成员之间开展这种谈判,这些成员发现,虽然他们无法阻止这种谈判的开始,但能够阻止它的着陆,阻止志同道合的成员达成一项有利于贸易体系的协议的能力仍然是可能的。这是因为,除了协商一致之外,目前尚不清楚如何将一项新协议纳入 WTO。当然,如果纳入附件4“诸边协定”路径行不通,则可以转向其他选择。总之,不管是否纳入附件4“诸边协定”,都要执行谈判成果,不能将《促进发展的投资便利化协定》束之高阁,或将其搁置太久,使其超过有效期,否则协定可能在几年甚至几个月后就会过时。

### 4.3 路径三:“软法”承诺和指导原则

WTO 成员可以以指导原则的形式推行“软

法”,作为“硬法”的替代方案。这一选择将允许 WTO 成员在不承担任何法律义务的情况下测试新规则,并对这些规则如何为他们的利益服务获得信心。《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第10条第4款可以为 WTO 成员提供使用“软法”方法管理国际贸易的机会。很可能在“软法”协议运行一段时间后,WTO 成员便可以达成共识,并根据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第10条第3款通过修正案使其更具强制性。

中小微企业的联合声明倡议是通过“软法”条款实施的一个例子。然而,这种做法的一个明显缺点是,“软法”条款本质上不具有约束力,因此无法强制执行。中小微企业的联合声明倡议并不旨在达成具有约束力的协议,而是仅限于“软法”,即体现在参与国签署的部长宣言中的尽最大努力承诺。2020年,该联合声明倡议非正式工作组成员批准了促进该讨论的一系列建议。<sup>①</sup> 议题讨论坚持“发展的方法”,主要目标是实现贸易便利化、国内监管的透明度和适当程序、获得贸易数据和贸易融资等,强调帮助中小微企业开展贸易活动以及为发展中经济体的企业提供新机会以促进经济发展。因此,在这一阶段,中小微企业联合声明倡议将继续发展成为一个“软法”来源,目前尚不清楚该项倡议下的讨论是否最终会达成诸边协定。

此外,如果确因 WTO 成员无法达成“协商一致”的共识,诸边谈判成果无法纳入 WTO 法律框架,也有成员建议联合声明倡议谈判成果通过区域贸易协定或优惠贸易协定方式,根据《关贸总协定》第24条和《服务贸易总协定》第5条的规定在 WTO 体系外存在。欧盟在其 WTO 改革文件中指出,在此情况下相关成员

<sup>①</sup> WTO Informal Working Group on MSMEs, “Declaration on Micro, Small and Medium-Sized Enterprises (MSMEs)”, INF/MSME/4/Rev.2, October 6, 2021, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/MSME/4R2.pdf&Open=True>.

“只能在 WTO 框架之外制定这些规则”,<sup>①</sup>加拿大在其改革方案中也表示不排除在 WTO 框架之外制定“封闭式的”诸边规则。实践中,《服务贸易协定》(TISA)以及由新加坡、新西兰和智利签署的《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)均是例证。

如此可能会引发一系列法律和政治问题:如果相关内容属于 WTO 管辖的范围,那么这是否属于 WTO 允许的模式(如区域贸易协定等)及其相关要求(如区域贸易协定项下所要求的“实质性所有贸易”等)?非缔约方是否会提出质疑,或诉诸 WTO 争端解决机制?如果不属于 WTO 管辖的领域,这也将会引发有关 WTO 日趋边缘化、国际经贸规则日益碎片化的担忧。如果这些协定在 WTO 之外实施,必将无法获得 WTO 秘书处的支持以及无法受到 WTO 争端解决机制的约束,若另起炉灶各自搭建秘书处或建立争端解决机制,将提高成本,降低效率。

WTO 受益于其几乎普遍的成员资格,使得联合声明倡议谈判达成一致并通过的规则能够在全球范围内应用。在 WTO 框架内谈判联合声明倡议,对缺乏谈判能力的发展中国家尤其有利,因为它们可以向技术娴熟、经验丰富的 WTO 秘书处寻求帮助。此外,如果联合声明倡议被正式纳入 WTO 诸边协议,就可以在协定中规定通过 WTO 争端解决机制管辖成员方基于联合声明倡议产生的争议。

## 五、联合声明倡议对多边贸易体系有害吗?

三个基本原则可能会决定联合声明倡议未来发展方向的接受程度和合法性:第一,联合声明倡议所产生的利益是否在最惠国待遇基础上提供给所有 WTO 成员方;第二,未来的联合声明倡议是否作为开放协议进行谈判,可以增加成员和承诺,并且不局限于特定的群体内;第三,起草联合声明倡议的风格和语言将决定谈判结果是否可以被视为“软法”文件或“硬法”文件。然而,无论将来采取何种形式,WTO 内反

对联合声明倡议的成员,可能会阻碍其他成员方推进联合声明倡议谈判。

有成员认为,如果将联合声明倡议下的谈判成果在最惠国待遇基础上实施,就无需通过多边协商一致方式将其纳入 WTO 框架,尤其是当新规则也在各方承诺表的承诺范围时,仅需对与承诺表有关的程序进行修订。

然而,印度和南非却担心联合声明倡议可能会损害基于规则的多边贸易体系的完整性。印度虽然没有质疑 WTO 成员开会讨论任何问题或关注的权利,但它认为上述做法存在如下六大问题:第一,联合声明倡议为任何成员集团在没有获得必要授权的情况下将任何问题纳入 WTO 创造先例;第二,这些举措可能会绕过成员方对 WTO 引入任何新规则或修订 WTO 现有规则的集体监督;第三,联合声明倡议的谈判将消耗可用于多边谈判的有限的 WTO 资源;第四,这将导致成员方无视通过协商一致达成的现有多边授权,支持没有多边授权的事项;第五,这将导致诸如农业和发展等多边贸易体系来说困难但仍然至关重要的问题被边缘化或被排除在外,从而破坏了议程制定的平衡;第六,谈判进程和结果将进一步分裂多边贸易体系,破坏 WTO 的多边性质,将对 WTO 造成系统性和方向性影响,损害以规则为基础的多边贸易体制。<sup>②</sup>

印度和南非认为,鉴于每一项倡议所涵盖问题的性质和范围存在差异,所有近期的联合声明倡议“可能会对 WTO 现有规则和授权提出不同的法律挑战”。印度和南非辩称,关于联合声明倡议的“服务贸易国内规制”的谈判不符合《服务贸易总协定》第 6 条第 4 款,因为它们既没有得到部长级会议的授权,也没有得到服务贸易理事会的授权。关于电子商务联合声明倡

<sup>①</sup> European Commission, “EU Concept Paper on WTO Reform”, September 18, 2018, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf).

<sup>②</sup> WTO General Council, “The Legal Status of ‘Joint Statement Initiatives’ and Their Negotiated Outcomes”, WT/GC/W/819, February 19, 2021, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W819.pdf&Open=True>.

议,他们认为,通过“在 多边框架之外谈判电子商务规则,电子商务联合声明倡议的支持者颠覆了 1998 年电子商务工作方案的探索性和非谈判性的多边授权,而所有 WTO 成员都定期重申了这一授权。此外,电子商务联合声明倡议处理了《关贸总协定》《与贸易有关的投资措施协议》《与贸易有关的知识产权协议》和《贸易便利化协议》等各种协议所涵盖的几个贯穿各领域的问题,超越了《服务贸易总协定》的范围。因此,电子商务联合声明倡议讨论的结果不能通过《服务贸易总协定》承诺表加入 WTO 的规则。印度官员还强调了其对电子商务联合声明倡议的坚决反对,并提请成员方注意,疫情不仅加速了向数字经济的转变,而且还造成了发达国家和发展中国家之间的明显数字鸿沟;各国应专注于数字技能和数字基础设施等领域的能力建设,而不是在 多边框架内谈判具有约束力的电子商务规则。他们认为,在这场正在迅速改变全球贸易性质的危机中制定具有约束力的规则,只会加剧数字鸿沟的影响,从而支持现有参与者,损害发展中国家的利益。<sup>①</sup>

印度等成员还反对将联合声明倡议作为谈判工具的诸边谈判。印度认为,当此类讨论关系到贸易谈判的形式及其谈判结果将被纳入 WTO 框架时,遵循 WTO 的基本规则变得非常重要。其中一个基本的谈判方法就是“单一承诺”,如果没有“单一承诺”,就会改变发达国家和发展中国家之间的利益平衡。因为诸边谈判可能会围绕主要贸易国的出口利益展开,将关注重点转移到这些新出现的问题上,也可能意味着成员方的注意力会偏离农业和劳动密集型制造业等发展中国家感兴趣的领域,从而可能严重影响发展中国家的出口利益。

印度还辩称,任何试图通过联合声明倡议谈判将新规则引入 WTO 框架而不满足《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 9 条和第 10 条规定的决策要求的行为,都将损害以规则为基础的多边贸易体系的运作。南非支持这一论点,并认为,当讨论变成谈判,且其结果需要纳入 WTO 框架时,只能根据《马拉喀什建立世界贸易

组织协定》中规定的修订和决策议事规则进行。一些国家还声称《马拉喀什建立世界贸易组织协定》“没有对所谓的开放诸边和灵活的多边主义作出规定”,<sup>②</sup>因此,即使联合声明倡议是在最惠国的基础上提供的,将新规则纳入 WTO 框架可能仍然需要达成共识,因为“基于共识的决策”是《马拉喀什建立世界贸易组织协定》的基本原则和程序。

对此,学者们提出了相反的观点,并认为在克服现代国际贸易体系所面临的挑战方面,目前正在通过联合声明倡议取得进展,这种发展符合多边主义。<sup>③</sup>联合声明倡议反映了 WTO 成员对多边主义愿望的演变。与贸易相关的新挑战需要对多边主义的真正含义有更深入的理解,这需要与协商一致的决策实践区分开来。多边主义比协商一致的议题更加广泛,达成共识只是决策方法之一。相反,南非认为,“《马拉喀什建立世界贸易组织协定》序言明确阐述了成员方对 WTO 发展一个完整的、更加可行和持久的多边贸易体制的愿景”,因此,任何试图在没有达成共识的情况下谈判达成的联合声明倡议都会使 WTO 成员方远离承诺已久的“完整的”贸易体系,因为这将导致该体系的进一步分裂。印度认为,这里提到的“完整的”多边贸易体系清楚地突出了 WTO 成员对东京回合诸边规则后多边贸易体系分裂的担忧:“如果一部分 WTO 成员通过谈判达成一项修改规则的协议,试图将该协议添加到附件 4“诸边协定”,或者将该协议正式纳入 WTO 规则框架,或者将其协议的成果置于 WTO 的保护伞下,那么就不能

<sup>①</sup> WTO General Council, “Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard and in Virtual Format on 13 October 2020”, WT/GC/M/187, November 25, 2020, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/M187.pdf&Open=True>.

<sup>②</sup> WTO General Council, “Minutes of Meeting Held in Virtual Format on 1-2 and 4 March 2021”, WT/GC/M/190, April 23, 2021, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/M190.pdf&Open=True>.

<sup>③</sup> Gabrielle Marceau & Matheus Garcia, “Trade Links: New Rules for a New World”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 25, Issue 3, 2022, p.501.

在 WTO 规则和决策程序的公认框架之外完成”。<sup>①</sup>

太平洋集团的一些国家利用谈判能力差距来反对联合声明倡议的发展。他们断言,联合声明倡议在 WTO 的扩散对小国造成了严重的能力限制,这些小国没有能力遵守所有这些谈判,没有能力参加经常性会议,也没有能力了解联合声明倡议谈判的参与规则,这无助于实现 WTO 的可持续性和包容性相关目标,将谈判能力和专业知识较弱的国家排除在外,意味着发展中国家特别是最不发达国家不能从国际贸易增长中获得合理的利益份额。一些国家认为,这种谈判可能会使成员别无选择,只能选择置身于讨论之外,或者参与它们认为与其经济发展优先事项、需求、关切和经济发展水平不相符的事项。<sup>②</sup> 学者简·凯尔希(Jane Kelsey)在一定程度上支持了这一说法,他认为,联合声明倡议为 WTO 的强大成员方推进其特定利益开辟了可能性,可以使他们单边地将“全球规则扩展到新规则”。<sup>③</sup>

事实上,自 21 世纪以来,WTO 的谈判一直受到《关贸总协定》未能平衡权力再分配,特别是未能满足发展中国家期望的困扰,因此,通过采用联合声明倡议等诸边路径,发展中国家可以在不受传统上面临的权力失衡影响的情况下推进其特定利益,参与讨论共同利益并取得进展。

一些发展中国家认为,发达国家通常将联合声明倡议视为多边规则的“垫脚石”,发展中国家的担心并非没有根据。因为 1947 年关贸总协定期间以诸边方式签署的几项协议后来都在 1995 年 WTO 成立时转变为多边协议。这些“协议”被打包为“乌拉圭回合协议”,并在单一承诺下多边化,即在达成所有协议之前不达成任何协议。然而,在当前的地缘政治气候和当今多极化的贸易世界中,由大量 WTO 成员谈判达成的诸边贸易协定极不可能通过全体 WTO 成员的共识达成多边协议。因此,回到《关贸总协定》模式,在这种模式下,诸边协议是一个特征,而不是一个缺陷,可以支持一系列政策领域的合作,而不需要复杂和僵化的贸易协议。<sup>④</sup> 如果没有这种发展,优惠贸易规则可能会以协定

的形式进一步扩散。

在 WTO 第十二届部长级会议上,许多成员强调了联合声明倡议作为谈判工具的重要性。哥伦比亚认为,诸边路径的采用可以被视为多边贸易体系的支持机制,联合声明倡议有助于维护成员的利益,可以成为解决长期悬而未决的优先事项的途径。<sup>⑤</sup> 墨西哥称,联合声明倡议是更新 WTO 规则的一种手段。<sup>⑥</sup> 巴西建议 WTO 成员致力于发展和重建 WTO 架构,以便按照各成员决定推进谈判的速度,将诸边成果纳入其框架中。<sup>⑦</sup>

值得注意的是,这些主张均是由发展中国家提出的,而且发展中国家确实将在联合声明倡议的进一步谈判和发展中发挥重要作用。因此,这不是 WTO 成员因发展水平不同而产生分歧的那些有争议的问题之一。

## 六、诸边谈判对中国的影响及应对之策

多哈回合谈判失败的主要原因在于多边贸

<sup>①</sup> WTO General Council, “Minutes of Meeting Held in Virtual Format on 1-2 and 4 March 2021”, WT/GC/M/190, April 23, 2021, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/M190.pdf&Open=True>.

<sup>②</sup> Peter Ungphakorn, “The WTO Plurilaterals and ‘Joint-Statement Initiatives’”, Trade & Blog, January 3, 2022, <https://tradebetablog.wordpress.com/2022/01/03/17-wto-plurilaterals-joint-statement/>.

<sup>③</sup> Jane Kelsey, “The Illegitimacy of Joint Statement Initiatives and Their Systemic Implications for the WTO”, *Journal of International Economic Law*, Vol.25, Issue 1, 2022, p.2.

<sup>④</sup> James Bacchus, *Trade Links: New Rules for a New World*, Cambridge University Press, 2022, para.147.

<sup>⑤</sup> Rashmi Banga, “Joint Statement Initiative on E-commerce (JSI): Economic and Fiscal Implications for the South”, UNCTAD Research Paper No.58, February 1, 2021.

<sup>⑥</sup> WTO Informal Working Group on MSMES, “Declaration on Micro, Small and Medium-Sized Enterprises (MSMEs)”, INF/MSME/4/Rev.1, December 14, 2020, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/MSME/4.pdf&Open=True>.

<sup>⑦</sup> WTO General Council, “The MC-12 Package: Moving the WTO Forward”, JOB/GC/253, March 29, 2021, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/GC/253.pdf&Open=True>.

易谈判模式要求在 WTO 所有成员间协商一致达成一揽子协议。相比之下,仅由部分成员参加并往往针对单一议题的诸边谈判模式大大降低了贸易谈判的难度,提高了谈判的灵活性和效率。尤其是开放式诸边协定谈判非常接近多边化,也使其未来较容易发展演变为对所有成员具有约束力的多边规则,可藉此提高贸易投资自由化便利化水平。因此,诸边谈判模式在不脱离多边主义轨道的同时,为陷入困境的多边贸易体制带来了生机。联合声明倡议以创新的方式使谈判功能现代化,使 WTO 更具相关性和弹性,有助于恢复 WTO 在世界贸易中的中心地位,已成为 WTO 谈判机制发展的重要方向。当然,诸边模式也遭遇了个别来自发展中国家和最不发达国家的批评,他们警告称,诸边谈判使富裕的发达国家能够就符合其国家利益的行业规则达成一致;虽然发展中国家和最不发达国家在法律上可能不受这些规则的约束,但如果它们将来想要参与相关的全球价值链并加入诸边协定,就可能不得不接受和遵守这些规则。同时,未来达成的诸边协定将在很大程度上关注复杂的监管问题,而发展中国家和最不发达国家往往缺乏执行复杂国际规则的能力。如果不伴随能力建设,诸边谈判可能阻碍发展中国家的经济一体化。

作为发展中成员,中国积极参与诸边自由化倡议,并为谈判做出了重要贡献。为了推动 WTO 往前走,中国联合巴西、土耳其、智利、巴基斯坦等一些主要的发展中国家,所主导和推动的投资便利化议题的开放的诸边谈判,在 WTO 收获广泛支持,是 WTO 部长级会议最有希望的成果之一,为加强多边贸易体制贡献了中国方案。此外,中国提出的“塑料污染防治”倡议,已有 60 多个成员参与。这些建议提升了 WTO 规则,为多边谈判注入了动力。受中国的启发,许多国家相继开启了电子商务谈判、服务贸易的国内规制谈判、中小微企业的谈判等诸边倡议,而中国现在是所有这些诸边倡议的参加方和支持方。由此可见,中国在 WTO 的改革进程中可以发挥独特的作用,通过开放的诸边谈判达成

更多共识,这是中国为解决 WTO 谈判僵局所采取的创新举措。尤其是,中国积极主张维持诸边谈判的开放、考虑发展中成员的诉求并将成果最终多边化,与中国“不改变 WTO 基本原则”“以发展为核心”和“维护 WTO 的主渠道作用”等有关 WTO 改革的立场相一致。开放诸边谈判作为一揽子多边谈判的重要补充机制,为 WTO 成员提供了更大的回旋余地,各方都有权参加具体问题的谈判或中途退出,通过达成大规模临界协定和实施以最惠国待遇为基础的协定,解决了 WTO 现行决策机制中的一些问题,被广泛认为可能是今后一段时间推进 WTO 谈判的一项务实选择。这就是中国声音、中国方案在打破 WTO 决策僵局方面发挥的重要作用,也是中国为加强多边贸易体制所作出的贡献。

当前,在逆全球化和贸易保护主义盛行、地缘政治等多重因素影响下,包括 WTO 谈判方式的改革是国际力量对比和国际经贸格局变化的产物,是一场关于国际经济治理前途命运的斗争,在此进程中,中国必须认清形势,把握好方向,制定好策略。

首先,要认清国际经贸形势的变化。第一,经济全球化的演进形态正在由追寻比较优势的全球化向更具韧性安全和可持续的再全球化转变,在 WTO 框架下,支持经济全球化,维护多边主义仍是包括中国在内绝大多数成员的共同意愿,但封闭内顾思潮、保护主义倾向、经贸政策的泛政治化也与 WTO 改革进程相伴。第二,随着主要经济体经济理念、贸易政策导向的转变,以及科技发展和应对全球挑战的需要,数字经济、气候变化应对、环境可持续、产业链及供应链安全等新议题多次在 WTO 讨论中被提及,在未来改革中,有可能成为经贸规则的新领域,也将成为各方博弈的新战场。第三,美国自身贸易政策的内顾和摇摆加剧,单边主义和双重标准将大幅减损其在多边贸易体制中的领导力,多边领导力的缺失和利益多元的复杂化将是 WTO 改革不得不面对的一个问题。第四,发展中国家的群体崛起已经成为 WTO 的重要力量,但其推动改革的意愿与其参与全球治理能力之

间存在较大落差,特别是个别成员常以一己私利绑架谈判,是WTO改革进程中的较大不确定因素。

其次,面对这些新形势,中国应坚定信念,认识到WTO是全球多边主义的重要支柱,是全球经济治理的重要舞台,维护好WTO制定贸易规则及化解纠纷的职能符合中国的利益。同时,中国应坚持经济全球化大方向,旗帜鲜明地主张自由贸易和真正的多边主义,反对将贸易政治化、武器化和泛安全化,在实践中提出更高水平的中国方案,提供更多数量的公共产品。

在诸边新议题谈判中,中国应继续积极参与并适度发挥引领和推动作用,以加强发展中国家群体在新规则谈判领域中的制度话语权,避免新规则在自由贸易协定中成熟后以多边化的形式向WTO外溢,发展中国家将再次被动接受由发达国家所构建的国际经贸规则话语体系。同时,为切实发挥联合声明倡议对WTO谈判功能的重振作用,中国应加强对谈判所涉关键问题的关注,包括议题设定、谈判发起以及非参与成员的待遇等,逐渐形成更具结构化和机制性的方法,增强WTO规则的更新潜力,对发展中成员特别是最不发达成员提供技术及能力援助,对诸边谈判模式进行更加详细的或者更加系统性的规制和管理,让这个谈判模式本身能够得到更多WTO成员的认可,或者全体成员的认可。如果全体成员能够对如何发起诸边谈判,如何推进诸边谈判,如何结束诸边谈判以及如何将诸边协议多边化达成制度性的共识,那么将非常有利于未来WTO谈判功能的进展。

再次,应防范对中国不利的诸边谈判。2023年,七国集团贸易部长声明称,将在WTO对国家干预的问题展开讨论。2023年上半年,欧盟曾向WTO提交提案,明确提出将在WTO第十三届部长级会议启动关于国家干预的相关讨论,并向第十四届部长级会议进行报告。欧盟重拾产业政策的目的是试图使其绿色补贴合法化,同时长期以来,欧盟、美国等WTO成员一直关注中国的补贴和国有企业,意图对此展开诸边谈判,进而将相关规则多边化。对此,中国

立场非常明确,主张针对美欧近期提供的大量产业补贴,支持WTO对补贴开展相关讨论,但在开启讨论之前,必须对讨论的内容、讨论的方式和预期成果达成共识,以防讨论一旦启动即陷入相互指责的状态。同时,如果有WTO成员企图将中国作为讨论的目标,中国绝对不会支持这样的讨论。更何况,如何界定“国家干预”一词尚需进一步讨论,由于“国家干预”一词从未在WTO中使用过,因此中国对将其直接纳入WTO中表示质疑。由此可见,七国集团等成员关于诸边谈判的立场值得中国关注及研讨。

最后,中国应更加主动对接高标准国际经贸规则,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放,以高水平对外开放促进深层次改革、高质量发展。例如,为了对接更高标准的投资便利化水平,中国自贸试验区应积极对接WTO《促进发展的投资便利化协定》下的规则,着力提升外商投资营商环境的透明度措施,协调更简化和更便捷的投资行政管理程序,在追求便利化的同时兼顾安全化。<sup>①</sup>

## 七、结 语

回顾WTO的历史,其形成是“俱乐部方式”的结果,诸边协议被视为《关贸总协定》时期制定新规则和纪律的重要驱动力和唯一途径,这些新规则和纪律随后被纳入WTO架构。在当前贸易环境下,提振多边主义的有效途径是通过诸边方式达成诸边协定,并使其逐步多边化直至适用于所有WTO成员。WTO第十二届部长级会议取得的多边主义成果重振了WTO贸易体系,各成员正在推动的诸边倡议如果能够达成诸边协定,也将取得类似成效。当然,诸边方式不是多边谈判的替代品,最终目标仍应是形成多边规则,使每个成员特别是发展中成员不被落下。归根到底,规则的最终目的是服务于成员利益,而不是成为阻碍成员向前迈进的

<sup>①</sup> 龚柏华:“论中国自贸试验区投资便利化的法治路径”,《东方法学》,2023年第5期,第49页。

“束身衣”。

中国推动投资便利化等议题的诸边谈判有多重目标,包括重建 WTO 谈判的功能、扩展 WTO 议题的范围、推动实现发展目标等,但更具有创新性意义的是中国希望在协商一致原则的基础上,志同道合者先行一步,通过开放式包容性诸边模式打破僵局,对创新谈判模式进行尝试和探索,如果投资便利化协定能顺利纳入 WTO 框架,将为包括电子商务等其他一系列由

WTO 部分成员参加的联合声明倡议谈判开辟一条新的路径。在促进诸边谈判及其成果在《世界贸易组织协定》中的合法化、诸边谈判的发起和议题设定、对发展问题的持续关注等方面,中国应继续发挥建设性作用,推动其成果尽早实施,促进 WTO 谈判模式改革向着更加合理、有效的方向发展。

责任编辑 邓文科

## The Future of WTO: Constructing Plurilateral Agreements as an Effective Path to Revitalize the Multilateral Trade System

DU Bo<sup>1</sup>

(1. *Jilin University, Changchun 130012, China*)

**Abstract:** With the intensification of global conflicts, the members of the WTO have seen their divergence on acceptance of unified rules. Reaching more consensus through open plurilateral negotiations is an innovative measure taken by China and other WTO members to solve the impasse in the WTO negotiations. The mechanism of the Joint Statement Initiatives (JSIs) modernizes the negotiating function in innovative ways to make the WTO more relevant and resilient, helping to restore the WTO's centrality in world trade. If the JSIs adopts an open plurilateral model, it is compatible with the WTO's multilateral underpinnings, and has legitimacy in general international law, while it does not violate the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (MA). There are three different ways in which the JSIs can be added to the WTO acquis without the need to carry out an amendment to the WTO rulebook. They are modification of schedules, incorporating plurilateral Agreements in Annex 4 to the MA, and development of soft law. In the current international trade environment, the effective path to revitalize multilateralism is to reach plurilateral agreements through plurilateral approach and gradually multilateralize them across a whole range of the WTO members. China should hold the direction, develop strategies, benchmark the outcome of the JSIs negotiations and promote the reform of the WTO negotiation model towards a more reasonable and effective direction.

**Key words:** Joint Statement Initiatives; plurilateral agreements; multilateral trading system; World Trade Organization; single undertaking; decision-making