

重振 WTO 谈判功能的诸边协议路径探析

屠新泉 石晓婧

(对外经济贸易大学 中国 WTO 研究院, 北京 100029)

[摘要] 当前 WTO 多边贸易谈判举步维艰, 2001 年发起的多哈回合迄今未能成功结束, 且重启希望渺茫。与此同时, 越来越多的 WTO 成员选择参加区域贸易协定, 这种方式虽然能够有效推进贸易投资自由化和便利化, 但也导致了世界贸易规则体系的碎片化, 并使 WTO 面临被边缘化的风险。在此情形下, 诸边协议模式被认为是改革 WTO 谈判机制、重振谈判功能的一个现实路径。结合历史和现实来看, 诸边协议模式具有充分的合理性、合法性和可行性, 有利于提升谈判效率, 化解全球贸易治理困境。然而, 这一模式在实际推行中面临许多质疑和疑虑, 导致 WTO 成员更加偏好 WTO 外的区域协定而非 WTO 内的诸边协议。对此, WTO 可以考虑制定诸边协议模式的相关管理规则, 提高其确定性, 增强其合法性, 吸引和鼓励更多成员接受和参与诸边协议谈判。

[关键词] WTO 谈判机制改革; 诸边协议模式; 全球经济治理; 贸易规则

一、引言

当今世界处于百年未有之大变局, 国际格局进入转型调整期, 全球秩序面临大幅度重构。新一轮科技革命和产业变革孕育兴起, 然而全球治理体系却未能对国际新形势做出充分的回应, 同时, 单边主义和保护主义交织, 使多边治理体系进一步受到冲击。历史上, GATT/WTO 框架下的多边贸易谈判一直在全球贸易治理中发挥着中流砥柱的作用, 然而多哈回合自 2001 年启动以来已近二十年, 随着成员数量不断增加、议题持续扩充以及诉求分歧渐渐凸显, 谈判陷入了实质上的停滞。与之对应的是, 各种区域贸易协定层出不穷。多边贸易谈判陷入僵局使各 WTO 成员更倾向于加入各种区域贸易协定, WTO 谈判机制面临边缘化风险。更严重的是, 各个区域贸易协定相互交叠导致国际贸易规则越来越碎片化。因此, 迫切需要通过改革 WTO 现有谈判机制, 将规则制定重心拉回到 WTO 体制内, 重振 WTO 在全球治理中的重要地位, 缓解治理赤字问题。

区域贸易协定的激增表明缩小成员范围达成协议更为容易, 然而, 在小范围内达成协议并非只有区域贸易协定这一种模式选择。WTO 体制实际提供了另外一种谈判模式——诸边协议模式, 允许具有相似观点的部分 WTO 成员就某一议题进行谈判并达成协议。实际上, 这一模式早在 GATT 时期就曾被适用过, 在东京回合时期就通过守则模式(即现在的诸边模式)达成了 9 项协议, 仅约束

[收稿日期] 2021-01-15

[本刊网址·在线杂志] <http://www.zjujournals.com/soc>

[在线优先出版日期] 2021-08-12

[网络连续型出版物号] CN 33-6000/C

[基金项目] 国家社科基金重大项目(17ZDA098); 对外经济贸易大学研究生科研创新基金(202103)

[作者简介] 1. 屠新泉(<https://orcid.org/0000-0003-3904-8821>), 男, 对外经济贸易大学中国 WTO 研究院研究员, 博士生导师, 经济学博士, 主要从事世界贸易组织、中国对外贸易政策和中美经贸关系研究; 2. 石晓婧(<https://orcid.org/0000-0002-1113-0367>), 女, 对外经济贸易大学中国 WTO 研究院博士研究生, 主要从事世界贸易组织、世界经济研究。

协议的参加方,其后在乌拉圭回合时期大部分才转变为适用于所有成员的多边协议。目前,诸边协议主要分为两类:一是封闭式诸边协议,适用协商一致原则,但不适用最惠国待遇原则,现生效的有《政府采购协议》和《民用航空器贸易协议》,均是从东京回合时期保留下来的成果。二是开放式诸边协议,要求谈判成果适用最惠国待遇,涵盖全体成员,但不必协商一致,目前生效的仅有《信息技术协议》。

可以发现,同样作为可行的路径,相较于区域贸易协定而言,诸边协议的数量非常少。这主要是因为WTO成员对推行诸边协议模式存在较大分歧。部分成员认为诸边协议是对它们在WTO多边体制下权利的侵蚀,反对将其作为一种主导性的谈判模式,而且它们还会利用WTO的协商一致决策机制对其进行有效的阻挠。虽然现在已有部分成员通过发起联合声明倡议(Joint Statement Initiatives, JSIs)的形式针对电子商务、中小微企业等议题开启了诸边谈判,但是谈判前景并不明朗,即便达成谈判成果,也可能因为面临这些联合抵制而不能纳入WTO体制内^①。这些成员认为适用诸边协议模式会产生负面影响,如使部分成员先行在某些议题(如电子商务)上实现自由化、使一些非贸易议题加入谈判并且侵蚀多边主义等。最为根本的原因是,一些成员对这一模式的经济影响存在疑虑:封闭式诸边协议引发了非参加方对排他性问题的顾虑,而开放式诸边协议适用最惠国待遇原则的特点在一定程度上使得参加方担忧可能存在的搭便车问题。那么,基于以上事实,诸边协议模式能否作为WTO谈判机制的有效改革路径?WTO又需要建立怎样的规则来管理诸边协议以打消部分成员的疑虑?这是本文探讨的重点。

二、文献综述

目前,已有许多学者关注通过诸边协议模式改革WTO谈判机制这一课题。相关文献主要从以下四个方面进行研究:第一,分析WTO多边谈判陷入困境的原因,在回顾历史经验的基础上,提出可以进一步探讨以诸边路径来进行WTO改革。如Scott和Wilkison梳理了诸边协议模式的发展历史,认为当前的全球贸易体系几乎可以说是在诸边协议模式的基础上建立的,反而乌拉圭回合的一揽子承诺方式才是例外^[1]。Adlung和Mamdouh还进一步总结了WTO谈判模式的发展情况,主张可以探讨利用开放式诸边协议模式进行谈判的可能^[2]。Basedow在分析欧盟差异性一体化经验的基础上,认为诸边协议模式在应对全球贸易不断变化的挑战方面将更有效率,有望可以提高各方福利水平^[3]。Hoekman和Sabel则主要关注国际规则监管合作这一问题,认为WTO成员可以考虑通过开放式诸边协议模式进行相关规则的制定和更新^[4]。国内研究中,程大为在比较了多边、诸边和大区域三条路径后,认为诸边路径既能解决WTO谈判危机,又能摆脱区域路径可能出现的地缘政治问题^[5]。周航认为,《信息技术协议》的成功在一定程度上表明,可以通过诸边路径进行谈判,最终过渡到多边协议^[6]。第二,侧重从法学角度对比分析两种诸边协议模式,重点分析开放式诸边协议模式的可能性。如Winslett认为,涵盖成员较少、不适用于一揽子承诺方式、议题范围较窄和仅关注关税壁垒是《信息技术协议》能够顺利达成的四个重要因素,这为新的开放式诸边谈判提供了成熟的可借鉴经验^[7]。钟英通^[8]、龚柏华^[9]、谭观福^[10]均就两类协议模式在WTO中的法律规则进行了讨论,认为在现行的WTO规则下很难增加新的封闭式诸边协议,开放式诸边协议是更优的选择。都毫在梳理诸边协议的历史发展和分析适用这一模式可能产生的影响的基础上,主张通过开放式诸边协议路径进行改革^[11]。谢理重点分析了开放式诸边协议模式的临界数量等条件,并就中国利

① 2019年7月11日,印度、南非和古巴等成员已经就反对以JSIs为形式的诸边谈判提交WTO改革提案(WT/GC/W/778),至2020年12月4日,该提案又进行了3次修订(WT/GC/W/778/Rev.1、WT/GC/W/778/Rev.2、WT/GC/W/778/Rev.3),参加提案的成员范围已扩大到包括所有非洲成员在内的非洲集团、古巴等部分拉美国家。详见<https://www.wto.org/>,2021年1月15日。

用和主张这一模式提出了政策建议^[12]。第三,还有一部分文献,如 Nakatomi^{[13]7-20}、Draper 和 Dube^{[14]4-5}、Hoekman 和 Mavroidis^[15]等,主要分析在当前多边谈判困境下,将诸边协议模式作为改革路径可能面临的问题及对策。这些文献主要关注诸边协议路径可能产生的议题选择、发展中成员边缘化等问题。第四,已有部分文献聚焦 WTO 近年来出现的新的诸边实践,以电子商务谈判为代表,现有文献多关注谈判中各方的立场以及谈判过程中面临的实际困难^[16]。

然而,鲜有文献在诸边协议模式推行面临现实阻碍的背景下,针对诸边协议模式是否能够作为改革路径这一问题进行全面分析和研究。在这一问题得到解答的前提下,对两类模式的对比、影响分析以及对新产生的联合声明倡议形式的诸边谈判的探讨才更有意义,否则,即便新的谈判成果达成,也未必能够在 WTO 体制内推行,起到重振 WTO 谈判功能的作用。另外,虽然也有文献对诸边协议模式所面临的反对意见做出了梳理,但相对来说缺乏经济学视角的影响考察,也未能就其发现的问题进行详细讨论和回应。因此,本文试图从以下三个方面做出边际贡献:其一,在研究话题上,本文旨在从正反两个角度考察诸边协议模式作为改革路径的现实可能性,从合法性、合理性、可行性和障碍克服四个方面进行论证。其二,在研究内容和角度上,一方面,在正向分析中,本文不仅从现有文献多采用的法学角度考察这一模式的合法性,还增加了对其合理性和可行性条件的分析;另一方面,在反向分析中,本文不仅从多个角度梳理了诸边协议模式推行所面临的质疑,还就这些问题是否具有说服力进行了分析,尤其是从经济学角度回应了两类协议所面临的贸易影响方面的质疑。这是打消反对成员疑虑和推行诸边路径的根本所在。以上四个条件相互交织,构成诸边路径改革的基础。其三,虽然现在已经有一部分成员开展了新的诸边谈判,但是在 WTO 体制内并没有明确的规则对这些谈判的地位进行说明和规定,这一定程度上也增加了最终谈判成果纳入 WTO 体制的阻力。考虑到这一事实,本文在系统性分析的基础上,针对 WTO 体制内的规则缺位问题,为诸边协议模式的规范和多边化提出了对应的规则设计建议。

三、WTO 谈判功能弱化的原因

组织成员进行谈判是 WTO 的三大职能之一,这一职能曾在国际贸易规则制定中发挥了重要作用。WTO 通过发起回合谈判的模式,由各成员通过协商一致的方式就多项议题制定规则。WTO 自其前身 GATT 起,共完成了八轮谈判,然而自 2001 年第九轮谈判多哈回合启动至今,仅达成了一项早期收获——《贸易便利化协定》,整体上陷入停滞。总体来看,WTO 谈判职能趋向弱化是多个因素共同导致的。

(一) 成员数量增加和内部结构转变导致成员间分歧难以弥合

相较于以往回合谈判,多哈回合中成员数量和内部结构力量对比发生了巨大变化。从数量上看,参加多哈回合谈判的成员数量一直在增长。截至 2016 年,WTO 已有 164 个成员。成员数量的增加意味着成员异质性提高,即在谈判目的和立场、经济发展程度等方面的差距拉大,利益诉求更多元化,这意味着成员很难在众多议题上达成一致。从结构性角度看,主要有两个方面的变化:第一,新加入成员多为发展中国家,尤其是中国作为 WTO 重要新成员的加入,增强了发展中国家在多边贸易体制中的整体实力。发展中国家开始从历次的谈判实践中吸取教训,反思乌拉圭回合中的一揽子承诺方式,抵制乌拉圭回合的绿屋会议决策模式等。第二,相较于以前,多哈回合谈判中形成了众多谈判集团,这些错综复杂的集团代表不同的利益诉求,使多哈回合谈判的博弈格局更为复杂,想要达成一揽子承诺难度极大。

(二) 同步推进高水平贸易自由化使部分成员面临困难

在关税和非关税壁垒逐渐减少的情况下,贸易谈判的重点开始向成员境内扩展。这是由国际贸易模式的转变决定的:全球价值链下的任务贸易(trade in tasks)逐渐改变了传统的以最终产品为主的贸易模式,产品不再是一国制造,而是由跨国公司将采购、设计、生产和营销等活动分布于各个国家。这种新的合作范式意味着边境后措施在国际贸易中的重要性上升。目前,WTO的规则总体而言还是反映了传统的国家间贸易模式下的利益诉求。边境后措施的谈判不仅是作为一个新的领域出现,而且涉及各成员国内规制和经济问题。具体来看,在多哈回合中,新领域的议题明显超过一些发展中成员的发展和建设水平,许多成员存在境内制度缺位的情况。因此,达成多边协议意味着较高的立法成本,并且这些成员在境内规则推行中也会面临较大阻力,收益少甚至没有收益。这说明各成员不仅需要面对其他成员的多元化利益诉求以及在此基础上构成的利益集团,还需要面对国内众多压力和挑战,这种内外的双重博弈更为复杂和艰难。因此,总体来看,对这些发展中成员而言,在其中一些领域推进贸易自由化的时机远未成熟,从而也倾向于先不推进谈判。

(三) 众多议题捆绑的谈判方式致使达成成果可能性极低

多哈回合采用议题捆绑的方式进行谈判,议题的设置非常宽泛,几乎包括了多边贸易体系中目前所能涉及的所有议题。一方面,众多议题捆绑进行谈判意味着成员需要就不同的议题进行利益交换,最终达成多个协议。这个过程伴随着更为复杂的成员之间的利益平衡博弈以及成员内外部的利益平衡博弈。因此,谈判的进展更为缓慢。另一方面,乌拉圭回合采取议题捆绑方式完成谈判,但其遗留的执行问题使得发展中成员承担了巨大代价。乌拉圭回合中,发展中成员在新议题上做出让步以换取发达成员在纺织品和服装等发展中成员关注的议题上的利益,但新议题协议的签署导致部分发展中成员(如印度)出现了国内政治问题。然而直到多哈回合,发展中成员认为发达成员并未充分履行其做出的承诺,其在农产品、纺织品等领域应得的利益也未得到完全落实。在这样的历史记忆下,许多发展中成员对议题捆绑的谈判方式表现得非常谨慎,不愿轻易做出承诺,而是更强烈地要求发达成员给予更加明确的特殊和差别待遇,同时又要求更大的政策空间。

综合以上分析,通过现有的方式对新形势下的规则进行谈判几乎不具备可行性。要想维持WTO的活力、适应当前国际贸易形势的变化,必须改革WTO的谈判机制,打破原有的一揽子议题捆绑谈判模式。因此,诸边协议模式作为WTO本就使用过并且依然承认的一种模式,能够合法、合理地作为改革的路径,并且能够在一定程度上解除当前多边谈判的阻碍,打破当前的谈判困局。

四、诸边协议模式作为改革路径的合法性

从法律规则层面来讲,以诸边协议模式作为WTO谈判的改革路径具有合法性。诸边协议的产生得到了WTO的认可,谈判和运行受到WTO规则的约束,所制定的规则在WTO内具备合法地位,是WTO体系的一部分。因此,以这一模式推进谈判改革可确保新的规则仍依托于WTO的法律和体制背景。这也为其合理性奠定了基础。同时,从WTO决策机制角度来讲,诸边协议模式只有在获得成员的认可、取得合法地位的前提下才具备实际推行的可行性。

(一) 封闭式诸边协议是WTO法律体系的一部分

《马拉喀什建立世界贸易组织协议》(以下简称《WTO协定》)第2条第3款对封闭式诸边协议的法律地位做出了明确说明:附件4中诸边贸易协议及法律文件均属于《WTO协定》的一部分,对接受的成员产生约束,而对未接受的成员不产生任何权利,也不产生任何义务。另外,第3条第1款明

确指出,WTO应对诸边贸易协议的执行、管理和运作提供框架,即WTO的基础设施等也为诸边贸易协议的谈判和适用提供服务,封闭式诸边协议的谈判在WTO场所内进行。在附件4协议的新增和删除上,第10条第9款规定,若某个协议的参与成员提出请求将该协议纳入附件4,则需要在部长级会议上通过协商一致的方式决定是否将其纳入。而若某个诸边贸易协议参与成员提出请求将该协议从附件4中删除,则在部长级会议上可以决定将其删除,无须适用协商一致原则。

在封闭式诸边协议模式的运作方面,WTO赋予了参与方高度自治权利,协议的机构组织,决策,新成员的纳入,协议的不适用情况,协议的接受、生效和交存情况,协议的退出以及条款保留方面的规则均由各个协议自行规定。其一,在机构组织设置方面,《WTO协定》第4条第8款做出了明确规定:诸边贸易协议下可设立各自的机构并行使协议所赋予的职责,这些机构应在WTO框架下进行运作,向总理事会报告其活动情况。其二,在决策方面,《WTO协定》第9条第5款规定,一项诸边贸易协议的决定,包括有关解释和豁免的决定,从属该协议的规定;第10条第10款规定,对一项诸边贸易协议的修正应按照该协议的规定执行。这两条规定表明,各诸边贸易协议的参加方具有决策和规则制定、修改的自主权利。其三,在新成员的纳入,在特定成员间的不适用,协议的接受、生效和交存情况,协议的退出以及条款保留方面,《WTO协定》第12条第3款、第13条第5款、第14条第4款、第15条第2款、第16条第5款分别做出规定,有关规则按照具体的诸边贸易协议的规定执行。这种高度自治表现了WTO充分尊重各协议参加方的意愿。

在争端解决方面,《关于争端解决规则与程序的谅解》(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)中的附录1和附录2对诸边贸易协议争端的适用做出了规定。附录1列出了DSU的适用协议,其中包括附件4的4项诸边贸易协议,但其规定,DSU对诸边贸易协议的适用应视各协议参与方的决定而定,即封闭式诸边协议的争端并不自动适用DSU,而需要协议参与方根据协议的规定做出是否适用的决定。在目前生效的两项封闭式诸边协议中,《政府采购协议》已就适用DSU做出了规定,即相关争端可以诉诸争端解决机制,而《民用航空器贸易协议》未就是否适用DSU做出规定,因此,实际上有关争端不能诉诸争端解决机制。附录2列出了DSU适用协议(附件1所列)中所含的特殊或附加规则与程序。在诸边贸易协议上,其规定,某项诸边贸易协议中的任何特殊或附加规则与程序由该项协议下的机构自行决定,并通知争端解决机构。可以看出,在争端解决的适用方面,WTO也给予了各诸边协议参与方自主选择的权利。

(二) 开放式诸边协议获得WTO的合法授权

开放式诸边协议是以《信息技术协议》为代表的新型诸边协议,目前《WTO协定》并未对其做出任何相关规定,也没有任何由所有成员批准的法律文件明确其在WTO体制下的法律地位。但这一协议的谈判、生效和执行均获得了WTO的合法授权。

首先,在协议谈判方面,《信息技术协议》的谈判采取临界数量的方式,其中,参加方相关贸易产品占全球贸易的比重数据由WTO秘书处进行统计,WTO为其提供了基本服务。其后,在1996年12月的新加坡部长级会议上发布的《新加坡宣言》明确表示:“我们注意到一部分成员已经就《关于信息技术产品贸易的部长宣言》达成一致,我们对这项由部分WTO成员和其他已经申请加入WTO的国家或单独关税区发起的倡议表示欢迎,它们同意在最惠国待遇的基础上削减信息技术产品的关税……”^①这一宣言表达了WTO全体成员对信息技术产品谈判的认可,承认其在WTO中的合法地位,因此可以视为《信息技术协议》的谈判获得了WTO的合法授权。

^① WTO, “Singapore Ministerial Declaration [WT/MIN (96)/DEC], ” 1996-12-13, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm, 2021-01-15.

其次,在协议生效方面,《信息技术协议》的生效以《关于信息技术产品贸易的部长宣言》^①的发布为标志。而部长级会议是WTO的最高决策机构,部长级宣言具有极强的法律意义。《关于信息技术产品贸易的部长宣言》在WTO部长级会议这一正式场合发布,并且冠有WTO部长级会议官方文件编号,其协议内容也在WTO官网公开,这至少体现了WTO官方对这一宣言的某种背书,表明了WTO对在这一协议所代表的开放性诸边协议模式下制定的规则的认可,并不禁止通过这一模式进行贸易规则制定的尝试。

最后,在协议执行方面,《信息技术协议》在WTO体制下的合法性可以体现在以下两个方面:其一,其扩围谈判于2012年启动,于2015年完成,在2015年12月内罗毕部长级会议上,发布了《关于信息技术产品贸易扩围的部长宣言》^②,与《关于信息技术产品贸易的部长宣言》的发布相同,这在一定程度上说明了WTO对其扩围的认可,即其生效后的变动情况在WTO体制内进行。其二,协议的参与方成立了委员会,该委员会在WTO货物贸易理事会之下开展工作,对协议的执行情况进行监督,同时定期举行会议,所有相关的活动均需要向WTO进行报告。而由于协议的关税减让结果体现在成员的关税减让表中,各参与方的执行情况以及涉及的争端均受WTO管辖。

综上,两种诸边协议模式在WTO体制内具有合法性。封闭式诸边协议是WTO法律体系的一部分,目前生效的开放式诸边协议即《信息技术协议》,从谈判、生效以及执行方面来看,均获得了WTO的合法授权。诸边协议的产生依托于WTO的法律、政治和体制背景,一定程度上有利于维护国际贸易法的统一,也使得以这一模式推进WTO谈判机制改革具备了合理性。

事实上,从WTO的决策模式来讲,只有所有成员均表示支持或者没有成员进行反对时,一项协议才能视为在WTO体制内具有合法性。同样,对诸边协议也是如此。从现实来讲,现有的封闭式诸边协议和开放式诸边协议具备合法性的基础,即没有成员对其表示反对。在这样的原则下,诸边协议模式是帕累托选择的结果:非参与方认为协议的签署不损害其利益,而参与方认为实现了它们的目标。换言之,即便只有部分成员参与,对非参与成员来讲,只要未影响其利益就不会表示反对,这也是这一模式可行性的重要决定条件。值得关注的是,以《信息技术协议》谈判模式为参考的环境产品、电子商务、中小微企业等诸边谈判已经发起,然而,目前为止,在WTO内并未有任何正式文件或宣言对其谈判的发起进行授权,仅在WTO官网上以发起联合声明倡议的方式公布信息^③。因此,WTO需要进行有效改革,对这些诸边协议的地位做出明确规定以保障其合法性,将其纳入WTO体制内。

五、诸边协议模式推动谈判机制改革的合理性

从诸边、多边、区域和双边模式的关系来讲,一方面,诸边与多边模式在本质概念上一脉相通,均是在WTO体制内相对于双边的模式选择;另一方面,诸边和区域协定模式都是可行的谈判模式,但诸边协议模式由于在WTO体制内具有合法性而比区域协定模式更具合理性。

(一) 诸边协议模式本质上是小多边

其一,从概念上来讲,多边和诸边均具有相对性,两者之间既有联系又有区别。“多边”

① WTO, “Ministerial Declaration on Trade in Information Technology Products [WT/MIN (96)/16],” 1996-12-13, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/itadec_e.htm, 2021-01-15.

② WTO, “Ministerial Declaration on the Expansion of Trade in Information Technology Products [WT/MIN (15)/25],” 2015-07-28, https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/wt-1-956_e.pdf, 2021-01-15.

③ WTO, “Environmental Goods Agreement (EGA),” https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm, 2021-01-15.

(multilateral)并不是确指特定的国家数量,而是相对于双边来讲,指向全体的一个范围^{[17]135}。在WTO体制内,多边即指全体成员。“诸边”(plurilateral)一词最早于1962年被外交学家汉弗莱·沃尔多克(Humphrey Waldock)提出,在GATT东京回合中被广泛运用。plurilateral在汉语中也被译为“小多边”。数量上的含义主要是指对参与方的数量限制,一方面强调参与方数量要多于双边,另一方面强调参与方成员是多边中的一部分。由于WTO体制下的多边即指全体WTO成员,诸边在这一情况下所限制的参与方数量即多于双边而少于多边。

总体来讲,多边和诸边的概念都是相对于双边而言的,两者的区别在于覆盖范围的广度,即是否涵盖全体成员。从这个角度来讲,诸边的本质就是一种范围更小的多边。另外,从历史发展角度来看,多边现有的《反倾销协议》《补贴与反补贴措施协议》《技术性贸易壁垒协议》《进口许可程序协议》和《海关估价协议》均是从东京回合时期诸边性质的协议多边化而来的,说明诸边协议模式可能作为一种主要谈判机制并且最终实现多边化。因此,将诸边协议模式作为WTO谈判机制改革的路径具备合理性,同时,诸边覆盖范围小于多边范围这一特性,为其可行性奠定了基础。

(二) 诸边协议模式相较于区域协定模式更优越

在WTO多边贸易谈判无法取得进展的背景下,越来越多成员转向于选择区域协定模式,但作为一种多边贸易谈判模式的替代选择,在WTO中运用诸边协议模式显然更为合理。因为区域协定模式相较于诸边协议模式所带来的负面影响更为糟糕。换言之,如果WTO谈判机制不能选择可行的方案进行改革,现有的谈判又无法取得进展,那么将会出现更多的区域贸易协定。鉴于WTO对区域贸易协定规则设置模糊并且监督审议机制的实际作用较弱,区域贸易协定的发展已超出了WTO的控制,届时不但会使一些成员完全被排除在规则之外,还会导致WTO体系边缘化。具体来讲,诸边协议模式和区域协定模式在与WTO体制的关系、议题设置以及谈判动机等方面均有巨大的差异,这些方面的差异也使得诸边协议模式成为更为合理的选择。

1. 诸边协议受到WTO更大的约束

首先,诸边协议模式与区域协定模式最大的不同点在于,诸边协议是WTO体制的一部分,而区域贸易协定对WTO多边贸易体制具有一定侵蚀性。事实上,为确保区域贸易协定的签署不提高其他成员与参与方之间的贸易壁垒,WTO规定,成员可在《GATT1994》第24条、《服务贸易总协议》第5条以及“授权条款”的规则下参与区域贸易协定,同时还设立了区域贸易协定委员会对协议进行审查。但是,一方面,相关条款存在模糊性,如在区域贸易协定签署的通知义务问题上,WTO对事前通知的规定存在不确定性和非强制性,导致多数协议的达成并不事先通知,即在未经过审查的条件下签订;另一方面,WTO对区域贸易协定委员会实际审查的时间、标准等问题都未做出详细规定。因此,产生的结果就是区域贸易协定不由WTO直接参与管理,谈判的启动、发展以及结束均由各参与方自行控制,具有歧视性。在争端解决上,WTO争端解决机制和区域贸易协定管辖权也存在冲突^{[18]20}。此外,在新成员的加入方面,区域贸易协定往往可以通过设置一些条款排除其他成员,如USMCA中设置的“毒丸条款”具有鲜明的排他性,并且在规则的透明度上也存在问题。这决定了这种模式对多边贸易体制存在一定蚕食性。如NAFTA第104条明确规定:除非另有声明,本协议项下的权利和义务优先于GATT的权利和义务。这对多边体系造成了冲击。另外,当前TTIP等各种大型区域贸易协定的兴起与发展形成“意大利面条碗”效应,正是由于在不同主体所签订的协议中制定了多种不同的标准,这种规则的交叉使得多边层面的规则统一在短时间内变得较为困难^①。

① Mariti P. & Scollay R., “Regional trading arrangements: stock take and next steps,” Paper Presented to the PECC Trade Policy Forum, 2001, p. 17.

相较而言,诸边谈判在WTO的框架下进行,参与成员为WTO成员的一部分,具体的谈判过程也受到WTO的管理。更为重要的是,诸边贸易协议模式更具备多边化的基础。具体来讲:一方面,从历史角度来看,东京回合时期的有关反倾销、反补贴等封闭式诸边协议均能够在乌拉圭回合实现多边化,说明封闭式诸边模式是具备多边化的可能性的。现生效的封闭式诸边协议均设置加入条款,也表明了其多边化的最终趋向。另一方面,开放式诸边协议由于适用最惠国待遇原则,其本质上所产生的结果是多边的,即协议参与方的关税削减是面向所有WTO成员的。从这两个角度来看,区域协定模式不具有多边化的特性,反而对多边贸易体制下的最惠国待遇原则造成了侵蚀。

2. 单一议题的诸边协议相较于区域协定更有效率

诸边协议路径改革的合理性还在于其能够高效达成协议。诸边协议相较于区域协定模式甚至多边贸易协议模式更为高效的原因在于其议题的设置。无论是多边贸易协议还是区域贸易协定,均采用议题捆绑的方法,如多哈回合谈判涉及农业、非农产品市场准入、服务业、知识产权、贸易与环境等众多议题;TTIP中包括农业和工业产品市场准入、服务、政府采购、国有企业、投资、知识产权以及中小企业等二十余项议题;RCEP也涉及投资、服务、知识产权以及竞争政策等众多不同的议题。议题捆绑方法所产生的一个主要结果就是降低了谈判的效率,增加了谈判失败的可能性。许多多边和区域贸易协定的谈判往往历时长久,如乌拉圭回合谈判历时近八年、RCEP谈判历时八年、中日韩贸易协议谈判历时五年,甚至一些双边谈判也出现了这样的情况,如中澳自贸协议的谈判长达十年之久。其中一个主要的原因就在于其议题捆绑的谈判方式,成员需要就多方议题进行谈判和妥协。而诸边协议采取的单一议题方式则可改善这一问题,提高谈判的效率。

3. 诸边协议较少涉及政治动机

区域协定模式相较于诸边协议模式掺杂了更多的政治色彩。正如前文所述,区域协定模式采取议题捆绑的方式所造成的另外一个结果就是各缔约方往往需要在各个议题上进行妥协和退让,而诸边协议模式则更少涉及此类利益交换问题。另外,许多区域贸易协定在发起之初就伴随着政治性,如美国奥巴马政府当时发起的TPP谈判就被视为美国企图遏制中国发展的工具,奥巴马总统甚至宣称:“有了TPP,中国就不再是那个地区的规则制定者,而是我们。”^①美国试图通过这种方式削弱中国在东亚地区的政治和经济影响力,限制中国的发展空间。美国甚至将一些贸易水平、发展状况和自由化水平都不如中国的国家(如越南、文莱等)邀请在内,唯独将中国排除在外,体现了其所谓的“ABC”(Anyone But China)的区域贸易战略,具有非常明显的政治动机^{[19][31]}。而相对来讲,诸边协议模式能够有效减少贸易政治化的现象,各方根据自身发展需要就某一个贸易议题进行谈判,规避区域协定模式下可能出现的合围个别国家的现象。

基于上述差别,可以发现,诸边协议模式与多边贸易体制更兼容。那么,通过完善规则制定,将现在正在进行的联合声明倡议谈判作为诸边协议模式正式纳入WTO内也是顺理成章的。

综上,无论是从与多边的关系还是与区域协定模式的区别来讲,诸边协议模式都是WTO谈判机制改革的一个合理选择。这种合理性既是以其合法性为依托,同时也以其可行性为前提条件。换言之,当前多边贸易谈判无法取得进展,如果诸边协议模式可以打破谈判困境,取得成果,那么其合法性就决定了其与WTO体系更为契合,相较于区域协定模式更具优越性,因而能够成为当前最优的谈判模式选择。

^① The White House, “Remarks of President Barack Obama—State of the Union Address as delivered,” 2016-01-13, <https://www.whitehouse.gov/>, 2021-01-15.

六、诸边协议模式打破谈判僵局的可行性

诸边协议模式这一选择具备了合法性和合理性,而其可行性既以合法性和合理性为支撑,也是合法性和合理性的必要前提,是谈判改革取得成果的关键条件。多边协议模式一直被认为是出于经济和政治考虑的全球治理的理想模式,能够实现福利最大化,缓解各国政治局势,维持国际政治秩序和经济秩序的稳定。然而,越来越多的研究认为,尽管从理论上讲,多边协议模式能够实现福利的最大化,但是由于形势的变化,达成新多边协议的可能性较低。因此,从效率和可行性的角度,本文主张诸边协议模式,这一模式被认为是一种虽不理想但务实的全球治理模式。当前,成员数量扩大、议题难度升级以及议题数量的增多和捆绑使得多边贸易谈判举步维艰,而诸边协议模式在成员和议题范围上的限缩及其“俱乐部”特性为其可行性奠定了基础。

(一) 参与成员数量较少有助于减少谈判分歧

诸边协议模式缩减了成员数量并降低了产生利益分歧的可能性,通过部分成员间的谈判优先达成成果,削弱了谈判过程中的阻碍。正如前文所述,成员数量的增多增加了谈判的难度,但在诸边协议模式下,参与方的数量要少于多边模式下成员的数量,仅由部分WTO成员参与,降低了达成共识的难度。从经济学视角来看,在谈判中,讨价还价在参与方之间进行,当谈判参与方的数量控制在一定范围内时,谈判参与方的增加会扩大各方可能获得的市场开放利益,使各方获得更多其他参与方的市场;而过多参与方的加入会导致谈判协商成本、监督成本等上升,产生“拥挤”,造成谈判效率的损失,正如多哈回合谈判的困境。因此,在诸边协议模式下,有限的成员数量能够有效减少成员的分歧,从而有利于尽快达成协议。

(二) 由部分志同道合的成员自主推进可以降低谈判难度

诸边这一概念最初被提出时,不仅包括数量上的含义,还包括功能上的含义,即强调是观点相似的国家自愿开始和进行谈判并签订协议。在WTO体制下,诸边参与方为“观点相似的成员”“为了共同利益联系在一起的成员”“有相同立场的成员”。相较于多边模式而言,诸边协议模式更多是为这些有共同利益的成员提供一个达成共识并进行推广的路径选择。Lawrence将这种多边贸易体制下有意愿的成员为实现共同目标所自愿达成的联合形象地定义为“俱乐部”^{[20]823}。在这个“俱乐部”中,参与方的异质性是影响谈判成果达成可能性的重要因素。诸边协议模式由各观点相似的成员进行谈判,而不强制其他发展水平暂时落后的成员参与谈判,这能够减少参与方在建设水平、发展程度和国内规则等方面的差异,大幅减少谈判中的分歧,从而削弱博弈的复杂程度,增加达成成果的可能性。

(三) 单一议题模式提高谈判效率

诸边协议模式采取单一议题的方法,降低了取得谈判成果的难度。多边回合谈判在议题设置上遵循“一揽子承诺”的方式,采取议题捆绑的模式,成员要么打包接受所有协议内容,要么全部不接受,不能选择仅接受部分协议。这一概念起源于乌拉圭回合的《埃斯特角宣言》,主要原因是:发达成员希望将服务贸易、知识产权等议题纳入谈判的范围,而发展中成员更聚焦农产品、纺织品贸易等议题的谈判,以美国为首的发达成员即提出了这一概念,主张各成员通过利益交换的方式达成一致。这一设置虽然在一定程度上保障了WTO多边贸易体制的完整性和统一性,可以促进符合绝大多数成员利益的多边贸易协议的达成,保证贸易福利最大化,并且使贸易扭曲最小化,但是也使得各成员在达成一致时出现低效问题,甚至难以达成共识^{[21]1043}。另外,在“一揽子承诺”方式下,各

成员在不同议题上的博弈,使得谈判的过程涉及更深层的政治力量博弈,谈判结果更为复杂。

诸边协议模式则采取单一议题的方法,协议的谈判以特定的某个议题为基础,各个协议都聚焦一个具体议题,如《政府采购协议》以政府采购行为的规范为议题,《民用航空器贸易协议》以民用航空器贸易自由化为议题,《信息技术协议》以信息技术产品贸易自由化为议题。这种议题的设置方式成功突破了多边模式下“一揽子承诺”的困境,无须同时达成多个领域的共识并进行大量政治博弈和利益交换,使得谈判的成果更容易达成。正如本文的合理性分析,诸边协议模式不仅相对于多边协议模式更为有效,相对于区域协定模式也是更为高效的。其通过议题解绑的方式,大幅减少谈判过程中的复杂博弈,提高谈判的效率和达成协议的可能性。

综上,相较于多边,诸边协议模式显然谈判效率更高,成员数量相对多边少并且具有一定的共同利益,有望达成共识,取得成果,是一种实践上可行的改革方案。正是在可行的基础上,其相较于区域模式才更具有合理性。而在WTO体制内,确保合法性是可行性的决定条件,即当没有成员反对时这一模式才能够真正推行,这要求诸边协议模式不能对非参与方的利益造成损失,不能损害多边贸易体制。换言之,即便现在部分成员已经在积极推进电子商务等联合声明倡议形式的诸边谈判,但是如果不能打消反对成员的疑虑,那么其在WTO体制内的合法性问题也仍然是一个最大的不确定因素。

七、对诸边协议模式的主要疑虑

理论上,诸边协议模式作为WTO改革路径具备合理性、合法性和可行性。然而现实中,对通过诸边协议模式进行谈判的反对意见一直存在,这使其在实际推行中面临许多障碍。其中,最根本的经济原因在于部分成员对诸边协议模式所产生的影响持怀疑态度。其中,封闭式诸边协议不适用最惠国原则,使得非参与方认为自己被排除在规则制定之外,之后加入协议只能作为规则的被动接受者而面临边缘化危险,即认为这类协议具有排他性;开放式诸边协议适用最惠国待遇原则,导致了权利和义务的不平衡,即协议参与方要承担更多的义务,无条件向非参与方开放市场,因而参与方可能担心出现“搭便车”现象。此外,也有部分成员担心诸边协议模式从政治上会加大现有WTO体制下的权力不平衡。然而,经过深入分析可以发现,这些疑虑基本上都是不必要的,或者可以通过制度的完善来克服,因为这些疑虑而否定诸边协议模式是一种因噎废食、有损多边贸易体制发展的错误选择。

(一) 封闭式诸边协议不会导致严重的排他性问题

在封闭式诸边协议模式中,作为规则的被动接受者并不意味着会遭受损失。从历史角度来看,《补贴与反补贴措施协议》《反倾销协议》等均起源于东京回合时期的诸边守则,而后在乌拉圭回合才实现多边化,目前的发展中成员基本上都是作为规则接受者加入的,但从规则利用情况来看,并未出现所谓的被动接受者会遭受损失的问题。例如,印度已经成为发起反倾销最多的国家。现有生效的封闭式诸边协议是《政府采购协议》^①,它是WTO体制内专门对政府采购市场进行规范的协议,所关注的核心问题是参与方的政府采购制度是否会造成对其他参与方产品、服务或者供应商的歧视,旨在改善政府采购市场的竞争状况,实现参与方政府采购市场的自由化和开放。而实际上,这一协议为参与方所带来的出口收益有限,由于直接参与政府采购会面临程序熟悉度不足等方面

^① 事实上,现生效的封闭式诸边协议包括《政府采购协议》和《民用航空器贸易协议》,但后者所涉及的行业具有寡头垄断特征,协议仅为小部分民用航空器的生产商服务,所涉及的成员有限,并且在协议的执行监督和争端约束上设置较松,因此发挥作用的范围和效果有限。

的困境,进口产品和服务大多会通过当地代理和合作伙伴进行,这通常被计入进口方的产品和服务。而依据欧盟^①、韩国^②[22]249-269等参与方的经验,加入协议所带来的福利主要体现在改革境内规制,加入第三方监督,使得境内政府采购市场的竞争改善、腐败减少和效率提高,即协议通过各项实体性和程序性规定、透明度要求和审查机制规范境内采购市场,使参与方获得体制优化带来的福利。以欧盟中小企业的市场表现为例,加入协议后这些企业非但没有受到市场开放带来的冲击,相反,其在政府采购市场获得的合同价值得到了提高,有60%的合同、约40%的价值均由中小企业获得^{[23]29}。这正是市场改善、政府采购效率提高的表现。而对于非参与方来讲,不加入协议也不会面临体制变动带来的挑战和压力,不进行体制改革,不会获得利益,但同样也不会因此影响其政府采购市场的状态、降低采购效率。可以发现,正是由于政府采购这一议题的特殊性,其产生的排他性问题并不严重。因此,从未来适用角度来讲,在涉及一些境内规制、监管政策等议题上采取封闭式诸边协议模式并不会产生严重的排他性问题,规则的被动接受者也不会遭受损失。对于现在因境内立法成本、监督成本等挑战巨大而暂时无法参与的成员,可选择在以后具备条件时再加入协议,获取改革福利。

(二) 开放式诸边协议的“搭便车”问题微不足道

就开放式诸边协议模式来说,现有生效的是《信息技术协议》,其通过削减和取消关税的方式提高信息技术产品的贸易自由化程度。该协议于1997年生效,到2015年,削减的关税年价值约17 000亿美元^③。2015年7月协议完成扩围谈判,共新增了201项信息技术产品,年价值超过13 000亿美元。这大幅促进了参与方的进出口贸易,从1996年至今,协议覆盖产品的出口年增长率达7.5%,进口年均增长率达7.68%^④。该协议只有部分WTO成员参加,但其关税减让承诺依据最惠国待遇适用于所有WTO成员。从实践来看,非参与方的“搭便车”问题并不严重,也就是说,虽然协议的参与方没有从非参与方获得互惠的关税减让,但由此导致的损失几乎可以忽略不计。主要原因包括以下几点。

其一,开放式诸边协议有临界数量的要求,即要求参与方的贸易总量至少占全球贸易总量的90%,在2015年扩围后这一比例更是达到了97%。这一规定已经最大限度地降低了非参与方“搭便车”的程度,其本身就意味着相关产品的主要贸易方均已经加入了协议,因此,非参与方作为相关产品的非主要贸易方能够获得的出口利益有限。其二,本质上,非参与方能否从最惠国待遇原则中获得出口收益即能否进入市场取决于其出口产品的竞争力,而相对于其他参与方来讲,其进口市场不开放,会阻碍其获得更有比较优势的进口产品尤其是中间品,也使其无法享受由自由化带来的生产成本降低以及消费者福利增加的利益。因此,“搭便车”问题即便存在,也并不严重。其三,对参与方来讲,在多方贸易谈判陷入困境时,相较于无法达成任何成果,基于最惠国待遇原则达成诸边协议可以带来贸易扩展的利益,非参与方“搭便车”所造成的损失微不足道^{[24]37}。因此,从未来适用来讲,在一些贸易自由化议题如某部门产品关税和非关税削减上可以考虑选择开放式诸边协议模式,由多数贸易方加入,最大限度地缓解“搭便车”问题。

① European Commission, “EU procurement legislation: delivering results—summary of evaluation report,” 2016-02-22, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15552/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>, 2021-01-15.

② WTO, “20 years of the Information Technology Agreement: boosting trade, innovation and digital connectivity,” https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ita20years2017_e.htm, 2021-01-15.

③ 根据 UN Comtrade 数据测算。

(三) 诸边协议模式导致的不平衡问题是可以克服的

除经济影响方面的顾虑外,部分成员还提出了其他的担忧。一是认为诸边协议模式的推行将会使得部分成员在某些议题上先行实现自由化,导致成员自由化速度推进不一致^{[25]523}。二是主张诸边协议模式的引入可能破坏WTO的包容性,发展中成员可能永远处于追赶阶段,主要贸易方之间的谈判可能会削弱最不发达成员和其他弱小经济体的利益。三是认为这一模式会使得一些非贸易问题被强行塞入WTO,分割WTO规则体系^{[26]229}。四是担忧如果诸边协议数量过多,成员将投入更多精力在诸边协议谈判中,造成成员推进多边贸易动力减弱的问题。

然而,一方面,这些担忧在当前的形势下说服力较弱;另一方面,一些可能的负面影响也可以通过规则进行控制和约束。具体来讲,其一,在WTO成员发展水平、资源禀赋、国内制度建设等方面存在巨大差异的前提下,各个议题对不同成员的紧迫性必不相同,诸边协议将不可避免地会先解决一些对部分成员来讲似乎不紧迫的问题。但是,在多边贸易谈判中,实际规则也并非由全体成员制定,WTO非正式决策机制尤其是绿屋会议的存在,将多数发展中成员排除在最初的规则制定之外。并且,如果以此为由一味反对诸边协议模式,发达成员则会转向在区域协定方面推进这些议题,届时这些反对成员将更会被排除在规则之外,正如TISA的实践^①。其二,在最不发达成员利益方面,可借鉴WTO现有做法,在诸边协议模式中考虑不同成员的发展差异,对最不发达成员给予一定照顾。而在多边化以及议题选择上,可以通过规则的设定进行约束,如可以加强秘书处等部门的辅助性作用,充分尊重成员的意见表达和决策参与,避免非贸易问题被肆意列入谈判;还可规定谈判过程透明,通过加入条款的设计保证其他成员具备加入条件时可以加入协议,从而使诸边协议逐步转化为多边协议。

八、完善WTO对诸边协议模式的规制

目前,正是由于对诸边协议模式的反对意见的存在,以联合声明倡议形式发起的诸边谈判未来或将面临推进阻力。然而,对WTO来讲,推进诸边协议模式所带来的收益超过成本。对反对成员来讲,更明智的选择是支持诸边谈判路径并协商完善WTO体制内的规则,一方面控制可能产生的负面影响,另一方面以此重振WTO的谈判功能。在这样的现实背景下,制定管理诸边谈判的规则是尤为重要和紧迫的。目前WTO体制内仅有关于封闭式诸边协议模式的部分粗略规定,对开放式诸边协议没有任何明文规定。因此,需要先通过成员协商解决规则缺位问题,一方面,为现在已经在展开的新诸边谈判的地位及时提供保障,从制度上消除这些诸边谈判推行的不确定性;另一方面,控制诸边协议模式在未来适用中可能产生的负面效应,为诸边协议的多边化做准备,引导诸边协议能够最终达成最优的多边协议。具体来讲,WTO在程序、议题选择、规则协调、包容性等方面都缺乏相关规则,因此,在改革中,可结合现有成员提案展开讨论。

首先,在程序上,WTO需要明确诸边谈判启动或者终止的程序性问题,同时考虑对有关议题能否达成协议进行合理的评估。具体来讲,在谈判的准备、正式启动和终止阶段需要设置相关规则及组建专门的委员会和内部专家部门,明确职能分工。在改革过程中,可以注意强化总干事和秘书处等的职能^{[27]7}。更为重要的是,WTO必须具备足够的专业知识和权威性,在筹备阶段,相关委员会可以召集相关议题领域的专家进行内部会议,发挥其经验和专长,负责议题筛选、可行性评估、贸易影响评估、诸边协议类型选择、形成并公布委员会报告、谈判成果纳入等工作。

① Nakatomi M., "Plurilateral agreements: a viable alternative to the World Trade Organization?" ADBI Working Paper, No. 439, 2013, pp. 12-23, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2345195>, 2021-01-15.

其次,在议题选择上,WTO需要设计相关的规则,充分尊重WTO成员的意见表达和决策参与,适当控制议题的选择。正如以WTO时任总干事彼得·萨瑟兰(Peter Sutherland)为主席的8人“咨询委员会”完成的《WTO的未来——应对新千年的体制性挑战》所提到的,议题设计的一个关键是充分考虑那些不选择加入的成员可能面临的问题^①。主要涉及以下几个问题:一是需要严格管控议题的加入。对于极富争议性的、政治性较强的议题要进行严格的审查,充分尊重WTO成员的意见。把握WTO的基本定位,注意在WTO中,诸边协议的议题需要与贸易相关。从现有实践来讲,诸如竞争政策、劳工标准和环境标准等议题受到激烈的反对,因此在短时间内很难将其作为正式议题加入WTO的谈判议程。这些议题一方面较为复杂,具有政治敏感性,因此容易失败;另一方面也可能造成广大发达成员和发展中成员的分裂。因此,需要对传统议题和新议题进行一定的平衡兼顾,将其有机结合起来^{[28][21]}。二是协议之间议题的选择。在WTO中已经出现有关议题或者是该议题已经在谈判中时,应该对成员发起相似或相同议题的权利进行限制,防止规则交叉的问题。三是各方利益平衡问题。发达成员倾向于在诸边中推进其感兴趣的议题,而发展中成员所关心的农业问题如棉花问题似乎被排除在外。但发展中成员可能并没有太多的选择,大量区域协定的出现增加了发展中成员被排除在外的可能性。对此,关键的解决方案在于激起这些成员利用诸边途径的兴趣,在与其利益相关的优势领域也积极提出提案,利用诸边协议模式在发展中成员感兴趣的议题上达成一致;同时,在发达成员感兴趣的议题提案中发表合理意见,为后期加入做好准备。

再次,在规则协调上,最重要的是在达成诸边协议前必须明确,协议以多边化作为最终目的。这一点需在《WTO协定》中进行明文规定。历史上,东京回合中多项诸边规则的多边化已经表明了这种方式的可能性。具体在规则中,可以允许所有成员参与规则的起草过程,从而增加得到普遍支持的条款通过的可能性,并且,可以减少一部分成员将规则门槛设定过高从而使得其他成员无法加入的可能性,降低多边化的难度。另外,还需要为未参与方提供必要保证,欢迎其在做好准备后加入协议,即在协议中必须设置加入条款,为其他成员提供加入路径。现有的封闭式诸边协议和开放式诸边协议在成员加入上虽然略有不同,但事实上都设置了加入条款,对新成员的加入保持开放。因此,在未来诸边规则的设计上也应保持这一原则,防止如部分区域贸易协定一样排斥其他成员的加入。此外,需要保证谈判和协议执行过程中的透明度。一方面,在谈判过程中,委员会应详细地通报会议谈判情况,包括各方出价要价情况、主要观点立场和分歧点、取得的阶段性成果以及下一步的谈判计划等,让未出席谈判会议的成员也能充分了解谈判情况。另一方面,在协议的执行上,也应遵循WTO现有的做法,设立专门的委员会,定期审查协议的执行情况,并且每年召开数次正式会议,在会议上由各方讨论执行问题,组织各方进行不定期磋商。同时,每年向WTO总理事会通报该年的活动和运行情况。另外,还可以为参与方设立观察员地位,确保其可以选择参与会议,充分掌握相关信息。

最后,在包容性上,WTO需要充分考虑不同发展程度的成员的差异性,这是WTO基本原则的要求。同时可以回应发展中成员对加入高标准协议的顾虑,吸引更多发展中成员加入协议,在确保贸易自由化方向不变与照顾能力有限成员的关切之间取得平衡。发达成员可获得提前进行谈判并制定规则的主动权,同时也应考虑其他成员发展水平的异质性。在规则的设计上,可以视情况参考现有协议,如《政府采购协议》中的规则。由参与方成员协商一致决定给予特殊与差别待遇安排,从现有规则看,内容主要涉及对总体利益的承认、减轻的义务、延长的实施期以及技术援助。但在开放式诸边协议模式下,在最惠国待遇援助的基础上向不参与的发展中成员提供利益,而不要求其承担义务,这本身就有效地维护了对发展中成员给予的特殊与差别待遇原则。

^① Consultative Board, *The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*, Geneva: World Trade Organization, 2004, pp. 61-69.

总之,在当前的WTO改革中,各成员应更加积极地考虑诸边协议模式这一突破路径,使WTO能够对国际贸易新形势做出及时的规则回应。各成员应当完善诸边协议模式在WTO体制内的规则,为现已进行的诸边谈判提供基本的制度保障,允许由部分成员在一些领域先行先试,适应新的贸易发展环境,最终迂回实现多边主义。在这个过程中,各成员尤其是主要成员的立场和努力尤为重要。欧盟最早提出可以通过诸边路径进行改革,其发布的《WTO的现代化》概念文件探讨了修改WTO谈判规则的可能性,总体上也积极参与JSIs谈判。美国曾经是诸边协议模式尤其是东京回合诸边协议的倡导者,但在2008年后更加关注区域协定的谈判,而在特朗普政府期间则几乎放弃了WTO。拜登政府在《2020年贸易政策议程和2019年年度报告》中虽然也明确表示美国倡导WTO改革,以允许形成更多、更有效的诸边协议^①,但其实际在参与诸边谈判上有所选择和保留。与美国相比,中国既是多边贸易体制的维护者,也是诸边协议模式积极的参与者和主导者。目前中国已经加入《信息技术协议》及其扩围,正在积极加入《政府采购协议》。此外,中国率先倡议可以采取联合声明倡议的方式进行谈判,尤其是投资便利化议题是由中国主导发起并推动谈判的,现已取得了初步的成果。中国也参与了其他所有正在进行的诸边性质的联合声明倡议谈判,包括服务国内规制、中小微企业和电子商务。这正是中国以实际行动支持全球化和WTO体制的体现。同时也由于诸边协议模式不具政治色彩,中国的积极参与表明了反对贸易政治化的立场。因而,在谈判改革过程中,中国一方面要继续积极发挥大国担当,把握WTO谈判改革和诸边路径的规则动向,并且在其中维护发展中成员的合理诉求;另一方面也需要妥善处理中美关系,与欧盟等成员寻求共同利益,合力推进WTO改革,维护全球贸易治理体系。

[参 考 文 献]

- [1] Scott J. & Wilkinson R., "The politics and perils of plurilaterals," *Economic and Political Weekly*, Vol. 47, No. 43 (2012), pp. 16-19.
- [2] Adlung R. & Mamdouh H., "Plurilateral agreements: an escape route for the WTO?" *Journal of World Trade*, Vol. 4, No. 14 (2018), pp. 86-95.
- [3] Basedow R., "The WTO and the rise of plurilateralism—what lessons can we learn from the European Union's experience with differentiated integration?" *Journal of International Economic Law*, Vol. 21, No. 3 (2018), pp. 411-431.
- [4] Hoekman B. & Sabel C., "Open plurilateral agreements, international regulatory cooperation and the WTO," *Global Policy*, Vol. 10, No. 3 (2019), pp. 297-312.
- [5] 程大为:《诸边主义还是(大)区域主义? 解决WTO多边主义危机的两难选择》,《WTO经济导刊》2014年第2期,第90-92页。
- [6] 周航:《国际经贸谈判的停滞原因与再推进:诸边到多边》,《经济研究导刊》2016年第32期,第174-178页。
- [7] Winslett G., "Critical mass agreements: the proven template for trade liberalization in the WTO," *World Trade Review*, Vol. 17, No. 3 (2018), pp. 405-426.
- [8] 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。
- [9] 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。
- [10] 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。
- [11] 都毫:《开放的诸边主义:世界贸易组织谈判改革的路径》,《太平洋学报》2019年第9期,第95-104页。
- [12] 谢理:《诸边贸易协定和WTO谈判的路径选择》,《国际经济法学刊》2019年第2期,第63-79页。
- [13] Nakatomi M., "Plurilateral agreements: a viable alternative to the World Trade Organization?" <https://ideas.repec.org>.

① 详见 https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Trade_Policy_Agenda_and_2019_Annual_Report.pdf, 2021-01-15。

- org/h/elg/eechap/15991_12.html, 2021-01-15.
- [14] Draper P. & Dube M., "Plurilaterals and the multilateral trading system," <http://e15initiative.org/publications/plurilaterals-and-the-multilateral-trading-system/>, 2021-01-15.
- [15] Hoekman B. & Mavroidis P. C., "WTO 'à la carte' or 'menu du jour'?" *The European Journal of International Law*, Vol. 2, No. 2 (2015), pp. 319-343.
- [16] 徐程锦:《WTO 电子商务规则谈判与中国的应对方案》,《国际经济评论》2020 年第 3 期,第 29-57 页。
- [17] Caporaso J. A., *International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations*, New York: Columbia University Press, 1993.
- [18] 冯雪薇:《回顾历史,解剖现实:WTO 体制的瑕疵与漏洞应予重视及修补》,《国际经济法学刊》2015 年第 3 期,第 1-34 页。
- [19] 屠新泉、张中宁:《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协议谈判及中国的战略选择》,《国际贸易》2013 年第 7 期,第 29-34 页。
- [20] Lawrence R. Z., "Rulemaking amidst growing diversity: a club-of-clubs approach to WTO reform and new issue selection," *Journal of International Economic Law*, Vol. 9, No. 4 (2006), pp. 823-835.
- [21] Heydon K., "Plurilateral agreements and global trade governance: a lesson from the OECD," *Journal of World Trade*, Vol. 48, No. 5 (2014), pp. 1039-1055.
- [22] Choi I., *The Long and Winding Road to the Government Procurement Agreement: Korea's Accession Experience*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- [23] Anderson R. D., Pelletier P. & Osei-Lah K. et al., "Assessing the value of future accessions to the WTO Agreement on Government Procurement (GPA): some new data sources, provisional estimates, and an evaluative framework for individual WTO members considering accession," <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1943405>, 2021-01-15.
- [24] Gallagher P. & Stoler A., "Critical mass as an alternative framework for multilateral trade negotiations," *Journal of East Asian Studies*, Vol. 5, No. 15 (2019), pp. 32-45.
- [25] Krasner S. D., "The Tokyo round: particularistic interests and prospects for stability in the global trading system," *International Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 4 (1979), pp. 491-531.
- [26] 傅星国:《WTO 决策机制的法律与实践》,上海:上海人民出版社,2009 年。
- [27] 梁艳芬、耿楠:《决策机制是世贸组织改革绕不开的槛》,《对外经贸实务》2020 年第 10 期,第 4-7 页。
- [28] 霍建国:《世界贸易组织改革面临的矛盾及对策》,《中国物流与采购》2019 年第 21 期,第 20-21 页。

An Analysis of Plurilateral Agreements Approach to Revitalize the WTO Negotiation Function

Tu Xinquan Shi Xiaojing

(China Institute for WTO Studies, University of International Business
and Economics, Beijing 100029, China)

Abstract: At present, the WTO multilateral trade negotiations are struggling. The Doha Round, launched in 2001, has not been successfully concluded, and there is little hope of its resumption. At the same time, more and more WTO members choose to participate in regional trade agreements. Although this approach can effectively promote trade liberalization and facilitation, it also leads to the fragmentation of the world trade rules system and puts the WTO at the risk of being marginalized. Under this circumstance, the plurilateral agreement model is regarded as a realistic way to reforming the WTO negotiation mechanism and to revitalizing the negotiation function.

Most of the existing literature studies plurilateral agreements from the perspectives of law and politics, but few studies have been comprehensively conducted on whether the plurilateral agreement

model can be used as a reform path from the perspective of economics.

This paper systematically investigates the realistic possibility of the plurilateral agreement model as the path of reform, and demonstrates it from four aspects: legality, rationality, feasibility and the status of overcoming obstacles. On this basis, in view of the absence of rules in the WTO system, this paper puts forward some suggestions on the design of rules for the standardization and multilateralization of the plurilateral agreement model.

First, taking the plurilateral agreement model as the reform path for WTO negotiations is legitimate. The formation of plurilateral agreements is recognized by the WTO, while negotiation and operation are subject to WTO rules. The formulated rules are legitimate within the WTO and constitute a part of the WTO system. Hence, advancing negotiation reform through this model may ensure that new rules still comply with the WTO legal and institutional backgrounds.

Second, it is reasonable to promote the reform of negotiation mechanism through the plurilateral agreement model. On the one hand, the plurilateral agreement is essentially a small multilateral agreement, which is aligned with the multilateral agreement in terms of its essential concept and scope. On the other hand, the plurilateral agreement model is superior to the regional agreement model because it is more constrained by the WTO, which adopts a single-issue approach for efficient negotiation and involves less political motivation.

Third, it is feasible to adopt the plurilateral agreement model to break the deadlock in negotiations. In particular, it reduces the number of participants and thus the disagreements in the negotiations. Moreover, it allows some like-minded members to independently advance the negotiation procedure, thus reducing the difficulty of negotiations. Besides, it adopts a single-issue approach to effectively improve the efficiency of negotiations. On the whole, it can solve the dilemma of the current negotiations.

Finally, some members have doubts about the implementation of the plurilateral agreement model, but these doubts are basically unnecessary, or can be overcome through institutional improvement. Most fundamentally, the members' concern about the exclusivity issues of closed plurilateral agreement model and the free-riding issues of open plurilateral agreement model are actually trivial. In addition, the concern of some members that the plurilateral agreement model would politically increase the power imbalance under the existing WTO system is also surmountable.

Based on the above analysis, during the current reform of the WTO, all members should more actively consider the plurilateral agreement model as a breakthrough path, so that the WTO can make a timely response to the new situation of international trade. China should also continue to play its role as a major country, to grasp and guide the trend of WTO negotiation reform and plurilateral negotiations.

Key words: WTO negotiation mechanism reform; plurilateral agreements model; global economic governance; trade rules

