

中国是否应该加入欧盟—加拿大临时仲裁机制？*

林桂军 任 靛 [巴西]田伊娜

当前世界贸易组织争端解决机制面临的危机源自美国和欧盟之间的历史矛盾。在世界贸易组织上诉机构即将陷入瘫痪之际，欧盟和加拿大提出两国将以临时仲裁机制（“欧—加临时仲裁机制”）代替上诉机构。欧—加临时仲裁机制的设立既有迎合美国要求建立一个更灵活的争端解决机制的目的，也有解决多边贸易体系当前危机的积极作用。针对中国是否应该加入这一机制，本文提出两个并不相互排斥、可以灵活交替使用的方案：一是与经常使用世界贸易组织争端解决机制的成员保持一致立场，择机加入临时仲裁机制；二是根据美国大选的形势决定是否加入临时仲裁机制。如果加入欧—加临时仲裁机制，中国应当同其他经常使用世界贸易组织争端解决机制的成员组成共同联盟，推进争端解决机制改革，但不做倡议的牵头者。同时，中国还应当提出以下主张：参与成员方要签订一个包容性整体协议，而不是众多的双边协议；在协议中加入“毒丸条款”，抑制美国与加入欧—加临时仲裁机制的成员建立新机制的动机。

关键词：临时仲裁机制 争端解决机制 上诉机构

近几年，美国不顾世界贸易组织（以下简称“世贸组织”）大多数成员的利益关切，一直阻挠世贸组织上诉机构成员的任命。2019年12月11日上诉机构成员人数已从正常情况下的7名减少为1名。按照世贸组织规则，如果上诉机构成员数量低于3名，该机构将停止运行。在世贸组织上诉机构即将瘫痪的时候，大多数世贸组织成员呼吁要尽快找到解决僵局的方案，20多个世贸组织成员已经

林桂军系对外经济贸易大学国家对外开放研究院执行院长、教授；任靛（通讯作者）系北京联合大学商务学院教授，Email: renliangflower@sina.com; [巴西]田伊娜（T. Prazeres）系对外经济贸易大学国家对外开放研究院高级访问学者、研究员。

* 本文得到了国家自然科学基金应急项目（项目编号：71941001）和北京市教委科技计划重点项目（项目编号：KZ201811417050）的资助。作者感谢匿名审稿人提出的宝贵建议，当然文责自负。

单独或者集体对世贸组织上诉机构的改革提出了建议。然而，这些改革建议的目的都不是进一步增强世贸组织的多边贸易体制，而是在迎合美国的关切。即便如此，美国仍然顽固地坚持其立场，以这些建议未能触及问题的根源为借口进行推辞。在2019年5月7日举行的世贸组织理事会上，美国代表只是强调上诉机构应遵循《关于争端解决程序和规则的谅解备忘录》（DSU）的规则，但并未明确解释这句话的具体含义。^[1]

目前，美国意图瘫痪世贸组织上诉机构的真正动机尚不清楚，美国至今也未提出相应的改革方案。笔者认为，美国的动机有两种可能性。一种可能性是美国想以瘫痪上诉机构为筹码，迫使世贸组织争端解决机制按照美国的意愿进行改革。从最近一段时期的情况来看，尽管世贸组织成员对美国做出了一系列让步，但仍然不能让美国满意，因此，就有了第二种可能性，即美国的真正目的是终止世贸组织上诉机构。世贸组织争端解决机制是美国和欧盟在20世纪80年代末和90年代初博弈的结果。当初世贸组织上诉机构是应欧盟的要求而建立的，而美国长期以来一直是希望建立一个准法庭，这样的法庭没有上诉机构，约束力不强，类似于关税与贸易总协定时代的争端解决机制。如果现行的世贸组织争端解决机制停止运行，那么基本上就等同于实现了美国所期待的目标。^[2]

为了应对世贸组织争端解决机制瘫痪后的挑战，各方提出了不同的应对方案。目前，对世贸组织影响最大的是欧盟和加拿大于2019年7月提出的临时仲裁机制（“欧—加临时仲裁机制”）。使用该机制的成员应当与欧盟签署双边协议；世贸组织上诉机构僵局一旦破解，该机制便停止运行。欧—加临时仲裁机制与中国学者石静霞和白芳艳提出的以仲裁机制代替世贸组织上诉机构的建议类似^[3]，其大致设想是根据世贸组织DSU第25条的规定，由仲裁替代上诉机构来进行上诉审查，以一些成员方签署诸边协议的方式启动实施。欧盟已分别与加拿大和挪威签署了双边仲裁协议，巴西和俄罗斯也表示了兴趣，中国对这一方案尚未公开表态。国际上另外一个重要建议是将专家组的裁决视为最终裁决，成员方需要在未来的

[1] 总结起来，美国对世贸组织上诉机构的指责主要包括：越权、效率低下、否决专家组决定、干涉国内法律和将自身的报告作为裁决先例等5个方面。详见陈凤英、孙立鹏：“世贸组织改革：美国的角色”，《国际问题研究》，2019年第2期，第61-81页。

[2] “Farewell Speech of Appellate Body Member Peter Van den Bossche”，28 May, 2019, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/farwellspeech_peter_van_den_bossche_e.htm[2019-12-13].

[3] 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2期，第13-34页。

贸易争端中放弃上诉的权利,从而解除现行上诉机构对专家组裁决的约束。^[1]

目前,上诉机构瘫痪已成定局。事实上,上诉机构瘫痪后,世贸组织争端解决机制也将停止运行。从历史来看,世贸组织争端解决机制一直是美欧政治博弈的范畴。争论的焦点包括两个方面:一是是否对专家组裁决进行约束,二是世贸组织是否具有对违规行为授权报复的决定权。中国是使用争端解决机制较多的世贸组织成员之一。^[2]加入欧一加临时仲裁机制意味着中国倾向于接受对专家组评判进行约束并和欧盟一起反对美国的主张。但是,这一选择也可能导致另一种情况的出现,即众多成员利用上诉机制来制约对中国有利的专家组决定。

本文在剖析世贸组织上诉机构危机历史根源的基础上,聚焦欧一加临时仲裁机制,分析中国参与这一机制的利弊,并对中国是否参与这一机制及参与的方式提出建议。本文提出的“中国应主张签署包容性单一整体协议”和“与经常使用世贸组织争端解决机制的成员方保持一致立场”的观点不同于现有文献的内容。

世贸组织上诉机构的危机

由于美国的阻挠,目前世贸组织上诉机构成员仅剩1名,即中国的赵宏。^[3]在世贸组织上诉机构即将瘫痪时,几乎所有成员都在呼吁要尽快找到解决办法。^[4]为此,世贸组织理事会任命新西兰驻世贸组织大使大卫·沃克(David Walker)为协调人,委托他找到解决方案。^[5]面对世贸组织各成员的努力,美国仍然顽固地坚持自己的

[1] “Press Conference by Director-General Roberto Azevêdo”, 10/12/2019, [https://www.wto.org/english/res_e/webcas_e/webcas_video_e.htm?webcast_id==127&subject_code=DGRA\[2019-12-12\]](https://www.wto.org/english/res_e/webcas_e/webcas_video_e.htm?webcast_id==127&subject_code=DGRA[2019-12-12]).

[2] 中国是世贸组织争端解决机制的第三大使用者。入世后,中国直接介入了65起贸易争端案件。

[3] 奥巴马政府在其执政的最后一年(2016年)曾阻挠世贸组织上诉机构法官的任命,其理由是韩国籍上诉机构法官张胜和在涉及美国的贸易争端案件的裁决中违反规则,因而,拒绝张胜和连任法官。此举遭到欧盟、日本、巴西和印度等成员的反对。2017年特朗普上任之后,美国对世贸组织上诉机构的反对情绪更加强烈。2018年9月,美国阻止毛里求斯法官斯旺森到期连任。

[4] 2018年12月,以回应美国的主要关切为目标,中国与欧盟提出了两项方案。一项由欧盟、中国、加拿大、印度、挪威等12个成员共同提交;另一项由欧盟与中国、印度三方提出,包括4条额外的修订建议。但这些方案均遭到美国拒绝。

[5] 大卫·沃克在2019年12月9-10日召开的2019年世贸组织第五次总理会上汇报了协调方案的最新进展情况。欧盟虽然赞扬了他所做出的努力,但强调欧盟支持其建议的一个先决条件是解决上诉机构的法官任命问题。目前,这一条件无法满足。

立场,指责世贸组织其他成员只关注当前问题,而不关心问题的根源。^[1]但是,对于究竟什么是问题的根源,美国并未作出清楚的解释。

对于世贸组织上诉机制的争论本质上属于多边贸易体制下主权国家应该保留多少权力的问题。从历史角度来看,世贸组织争端解决机制是美国和欧盟抗争妥协的产物。^[2]由于美国在其起诉的案件中一般都能获胜,或在败诉的情况下设法不履行义务,而且美国还经常能迫使原告撤诉,所以,在世贸组织争端解决机制创立的过程中,美国只支持专家组的自动审核机制,反对否决权,反对将对违约行为是否授权报复的决定权交给世贸组织。欧盟的情况则与美国相反。首先,欧盟在其起诉的案件中胜诉的相对较少,在应诉上也表现欠佳,因此,在贸易争端中保证合规的案件不败诉成为了欧盟的一个重要目标。其次,基于保护各国国内产业的政策(特别是农业政策)和担心美国根据“301条款”采取单边报复,欧盟希望美国能够受到争端解决机制的有效制约。

基于以上原因,欧盟坚持对专家组的评判结果实行一票否决制和建立上诉机制,主张将对违规行为是否授权报复的决定权交给世贸组织。^[3]两个实力相当的对手的博弈最终使世贸组织争端解决机制引进了美国不愿接受的上诉机构和世贸组织可授权报复等机制,以及欧盟不愿接受的专家组自动评判和“反向共识”制度。这也就是为什么上诉机构使用了非英语的“Appellate Body”作为表达方式的原因。^[4]美国与欧盟当初的博弈过程忽视了发展中国家的利益。由于发展中国家和最不发达国家存在法制建设水平低、经济结构单一,以及国内利益披露不完善等问题,现行的世贸组织争端解决机制实际上加大了发达国家和发展中国家之间的不平等。

[1] “New Panels Established to Review US Solar Cell Duties, Indian Sugar Programmes”, 15 August, 2019, https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dsb_15aug19_e.htm[2019-12-13].

[2] Elsig, M. and Jappe Eckhardt, “The Creation of Multilateral Court: Design and Experiential Learning”, *World Trade Review*, 14(S1): S13-S32, 2015.

[3] 在关税与贸易总协定时期,如果专家组的评判结果有约束力,那么必须得到所有成员的认可。因此,一个成员就可以阻止专家组评判结果的生效。世贸组织争端解决机制建立以后,一个重要的变化是建立了“反向共识”,即专家组评判失效的条件是所有成员都反对评判结果,也就是说,如果想让专家组的决定失效,那么获胜方也要反对决定。因此,专家组的评判结果就具有了自动生效的特征。世贸组织争端解决机制自建立以来,尚未出现专家组的评判由于“反向共识”而失效的情况。欧盟更倾向关税与贸易总协定时期的做法,即一个成员就可以阻止专家组的决定生效,而美国则主张“反向共识”。

[4] Dirk, De Bièvre, “The Origins of WTO Dispute Settlement”, *WTO Dispute Settlement: Time to Take Stock*, P. I. E. Peter Lang, Bruxelles :1 Avenue Maurice B-1050, 2017, pp. 13-26. “Appellate”最初不是英文单词,后来经过演变,被英文词典所收录。

如今,美国试图瘫痪上诉机构,而欧盟主张用仲裁机制予以替代,这些在很大程度上是在重复两大经济体曾经的争论。从中国加入世贸组织后的实践来看,中国由于体制尚不完善,其在贸易争端中多作为被诉方,美国常以国内法对中国采取报复措施。因此,世贸组织争端解决机制的上诉程序和世贸组织明确对违规行为是否授权报复的决定权在维护中国正当利益方面发挥着十分重要的作用。

欧盟 – 加拿大临时仲裁制度

2019年7月25日,欧盟和加拿大宣布将依据世贸组织DSU第25条的规定建立一个临时仲裁机制。^[1]欧一加临时仲裁机制的主要特征包括:拟建立的仲裁机制只适用于涉及加拿大和欧盟之间的贸易争端;仲裁由3名世贸组织上诉机构前法官组成;仲裁将遵循世贸组织上诉机构的原则和程序处理争端案件;仲裁结果是终局性的,双方将把仲裁结果告知世贸组织争端解决机构;只有纠纷的当事人才能发起仲裁,利益相关的第三方可以递呈相关书面材料,由仲裁员做出裁决。

世贸组织争端解决机制的危机出现在上诉阶段,而不是专家组评判阶段。欧一加临时仲裁机制的目的是以仲裁替代上诉机构,而且,该机制具有强制性,如果一方使用临时仲裁机制上诉,协议的另一方不得拒绝,而且必须接受裁决结果。

欧一加临时仲裁机制的声明没有提到其他世贸组织成员如何参与这一机制的问题。欧盟的初始意图是尽快形成一个能够替代上诉机构并被其他国家效仿的机制。欧盟最初计划吸收众多的世贸组织成员参与这一机制以获得广泛支持。但是当方案公布时,各成员反应不一,无法形成广泛共识。无奈之下,欧盟决定和加拿大率先签订临时仲裁机制协议。

欧盟和加拿大签署的协议属于双边协议,未来的参与模式很可能是欲加入的成员按照欧盟一加拿大的模式签署若干独立的双边协议。按照目前的设计,欧一加临时仲裁机制只管辖双方之间的贸易争端。但近年来欧盟和加拿大之间的贸易纠纷案件却很少,最近一次发生在2011年。所以,欧盟和加拿大的主要目的是提供一个框架模式,以吸引更多成员使用这一机制。如果欧盟和加拿大方案能成功

[1] 世贸组织DSU第25条是关于仲裁的规定。按照第25条第2款的规定,世贸组织成员可以在双方达成协议的情况下,通过仲裁解决彼此之间的纠纷,并将这一决定事先通知世贸组织所有成员。第25条第3款规定,其他成员通过协议也可成为仲裁程序的成员,并将仲裁结果及时通知世贸组织争端解决机制有关机构。关于欧盟一加拿大临时仲裁机制的协议文本见:[https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-topics-domaines_commerce/to_trade_dispute-mc_differends_commerciaux.aspx?lang=eng\[2019-12-13\]](https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-topics-domaines_commerce/to_trade_dispute-mc_differends_commerciaux.aspx?lang=eng[2019-12-13])。

吸引众多经常使用世贸组织争端解决机制的成员参与,那么这一框架模式的重要性将会大幅提高。

在2019年9月30日举行的世贸组织争端解决机制会议上,欧盟和加拿大对方案做了更详细的解释。由于世贸组织尚未公布会议的详细情况,目前尚不清楚其他成员的反应。从欧盟公布资料来看,一些世贸组织成员可能对欧—加临时仲裁机制是否是临时性机制存在疑问。欧盟表示将与其他成员继续沟通临时仲裁机制的相关问题。^[1]

2019年10月21日,挪威加入了这一机制;最近,巴西和俄罗斯也表示了加入该机制的愿望。挪威没有同欧盟和加拿大共同签署一个协议,而是与欧盟单独签署了协议。^[2]由此可以看出,欧盟似乎倾向于以欧盟为中心,按照欧盟和加拿大形成的模式,与其他欲加入的成员签署多个双边协议,而不是选择以欧盟和加拿大为中心,同参与者签署协议。截至目前,欧盟还未展现愿同所有参与者签署一个单一整体协议的迹象,这说明欧盟对打破上诉机构成员任命的僵局仍然抱有希望。^[3]其次,挪威和欧盟在世贸组织历史上只有3件贸易纠纷案件,且案件都发生在十年以前,最后一次是在2009年。因此,挪威与欧盟签署临时仲裁机制协议的象征意义大于实际意义,很大程度上是在为欧盟方案注入动力。

欧盟—加拿大方案对中国的利弊

在世贸组织成员使用争端解决机制的排名中,中国位列第三。^[4]世贸组织上诉机构陷入瘫痪后,针对是否应该参与欧—加临时仲裁机制,中国应当充分权衡利

[1] “Geneva, EU Statement at the Regular DSB Meeting”, 30 September 2019, https://eeas.europa.eu/delegations/world-trade-organization-wto/68177/eu-statement-regular-dsb-meeting--30-september-2019_en [2019-12-14].

[2] “Brussels, Trade: The EU and Norway Agree on an Interim Appeal System in Wake of the World Trade Organization Appellate Body Blockage”, 21 October 2019, https://eeas.europa.eu/delegations/world-trade-organization-wto/69142/rade-eu-and-norway-agree-interim-appeal-trade-organization-appellate-body_en [2019-12-14].

[3] “Geneva, EU Statement at the Regular DSB Meeting”, 30 September 2019, https://eeas.europa.eu/delegations/world-trade-organization-wto/68177/eu-statement-regular-dsb-meeting--30-september-2019_en [2019-12-14].

[4] 使用世贸组织争端解决机制最多的是美国,其次是欧盟。详见https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm[2019-12-03].

弊。挪威在世贸组织成员中极具影响力,其参与欧一加临时仲裁机制的决定值得中国高度重视。

(一)加入欧一加临时仲裁机制对中国的有利方面

世贸组织多边贸易体系以规则为基础,争端解决机制是世贸组织规则有效运行的保障。如果争端解决机制停止运行,那么世贸组织规则的法律约束力将大大降低。如果世贸组织规则失效,中国在国际贸易活动中的权益将难以得到有效保护。临时仲裁机制是非常敏感的问题,欧一加临时仲裁机制并不完善。但是,鉴于目前还未找到更好的替代方案,中国还是应当考虑加入这一机制。

中国加入临时仲裁机制有以下益处。第一,可以向世界发出信号,即不论美国如何失态,中国将严守规则、坚定不移地维护多边贸易体系。第二,中国对上诉机制的依赖程度较高,加入欧一加临时仲裁机制可以确保中国在遵循世贸组织规则的基础上,获得解决贸易纠纷的渠道,抑制其他成员的违规行为。第三,如果美国的目的是通过瘫痪上诉机构来获得在世贸组织改革上的更多筹码,中国加入欧一加临时仲裁机制可以削弱美国讨价还价的能力。即使临时仲裁机制无法和世贸组织上诉机构相比,但它的存在可以在一定程度上制约美国影响世贸组织改革的能力。第四,中国加入欧一加临时仲裁机制可以带动更多世贸组织成员参与其中,从而增强该机制维护中国利益的能力,有效平衡美国对争端解决机制改革的影响力。第五,加入欧一加临时仲裁机制可以显示中国对欧盟领导地位的支持。

(二)加入欧一加临时仲裁机制对中国的不利方面

如前文所述,世贸组织上诉机构是当初欧盟在欧美博弈中获得的成果。中国是世贸组织争端解决机制的第三大使用者,上诉机构在维护中国权益方面发挥了十分重要的作用。因此,在维护上诉机构地位方面中国与欧盟具有共同利益。如果说独立、统一的上诉机构是中国的最优选择,那么欧一加临时仲裁机制只能是次优选择,因为在一些情况下该机制不一定能确保中国利益的最大化。基于以上思考,中国加入欧一加临时仲裁机制可能存在以下四个方面的不利因素。

第一,一旦加入欧一加临时仲裁机制,中国对这一机制下成员的世贸组织义务将受到法律约束,而美国等未参加的成员将不受约束,其结果是世贸组织按照不同标准运行,成员之间的义务出现不平衡的情况。

第二,欧一加临时仲裁机制的最大问题是以仲裁替代了较为规范的上诉程序,客观上使世贸组织争端解决机制朝着同美国立场更接近的方向发展。另外,这一机制是临时性的,对于未来贸易纠纷的解决缺少法理基础,人员的构成也不固

定。这一机制以应对美国对争端解决机制的挑战为初衷,但是实际结果却可能是顺应了美国反对上诉机制、反对世贸组织授权报复和建立更加灵活的争端解决机制的诉求。

第三,欧—加临时仲裁机制使美国处于被孤立的境地,结果可能刺激美国去创建符合其需求的机制,比如,通过双边协议迫使其他成员按照美国的意愿推进争端解决机制的改革。^[1]这一结果将不符合中国的利益。因此,在处理世贸组织上诉机构问题上,中国不宜将美国逼到独立创建仲裁机制的境地。

第四,由于大多数发展中国家很少使用世贸组织争端解决机制,欧—加临时仲裁机制对于改进发展中国家的贸易环境和维护它们利益的作用并不明显。

对中国是否加入欧—加临时仲裁机制的建议

目前许多世贸组织成员出于不同目的,希望中国能够加入欧—加临时仲裁机制,以增强该机制的动力,从而抵制美国绑架世贸组织争端解决机制的行为。中国在择机加入临时仲裁机制时应该认识到,世贸组织已经给予美国足够的时间,并且中国的加入将使局面发生改变。对于中国是否加入临时仲裁机制,本文提出以下两个非相互排斥的建议。

(一)采取顺势而为的策略

中国的对策在相当程度上取决于那些经常使用世贸组织争端解决机制的成员的决策。^[2]在应对世贸组织上诉机构危机的问题上,中国应当主要依赖这些成员,加强与这些成员的合作,形成较为一致的立场。中国是一个正在崛起的大国,世界上许多国家对中国未来的发展持观望态度。因此,在策略上,中国应尽量减少一些国家对中国动机的过度猜疑,避免充当倡议的领导者,要与经常使用世贸组织争端解决机制的成员组成联盟。

如果世贸组织成员,特别是经常使用争端解决机制的成员,倾向于加入欧—加临时仲裁机制,那么中国宜与这些成员采取一致的立场(见表1的第I区间)。在第I区间内,参与这一机制的主体包括世贸组织争端解决机制的主要使用者,美国

[1] 从目前情况来看,美国对欧盟和加拿大的建议并不十分满意。近期,美国曾要求世贸组织的经费不得用于欧盟和加拿大所提出的临时仲裁机制。

[2] 世贸组织成员使用争端解决机制的频率见 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm[2019-12-03]。

被排除在外。在此过程中,中国不应只是简单加入,而需要注意与这些国家密切沟通,使最终结果符合中国自身利益。使用世贸组织争端解决机制较多的成员主要包括美国、加拿大、墨西哥、巴西、阿根廷、欧盟、印度、中国、澳大利亚、日本、韩国、印度尼西亚、泰国、越南和俄罗斯。南非和挪威等成员虽然使用世贸组织争端解决机制不多,但在世贸组织的建设中较为活跃,并发挥了积极作用。

表1 是否加入欧-加临时仲裁机制的博弈矩阵

中国的选择 争端解决机制 使用者的选择	加入	不加入
加入	I 争端解决机制使用者+欧盟+加拿大+挪威+中国(美国可能被排除在外)	IV 争端解决机制使用者+欧盟+加拿大+挪威(美国可能加入)
不加入	II 欧盟+加拿大+挪威+中国(美国可能创造符合自身意愿的仲裁机制)	III 欧盟+加拿大+挪威(欧盟失败)

注:表中的争端解决机制使用者包括墨西哥、巴西、阿根廷、印度、澳大利亚、日本、韩国、印度尼西亚、泰国、越南、俄罗斯、南非。

来源:作者自制。

如果选择表1中的第I区间,即与经常使用争端解决机制的成员一同加入,那么,中国应该借鉴欧盟的最初想法,主张形成一个包容性整体协议,即所有成员签订一个整体协议,而不是众多双边协议。签署众多双边协议的模式存在弊端,一方面有分裂世贸组织争端解决机制的效应,另一方面可能会为美国的双边主义推波助澜。坚持一个包容性整体协议可能会遇到一些困难,但是依据目前中国的实力和在世贸组织中的影响力,通过努力这一目标是有可能实现的。

在主张签署包容性整体协议的基础上,中国必须考虑这个包容性协议如何服务自身利益。例如,可在协议中加入类似“毒丸条款”的内容,即明确加入欧-加临时仲裁机制的成员不得再参加其他类似的仲裁或争端解决机制。“毒丸条款”能提高加入欧-加临时仲裁机制的成员同未加入成员(如美国)建立其他仲裁机制的难度,消除美国与加入欧-加临时仲裁机制的成员创造新机制的可能性。“毒丸条款”只在《美国-墨西哥-加拿大协定》(USMCA)中使用过,在世贸组织历史中未曾出

现过。因此,世贸组织成员对这一建议的反应难以预测。中国必须认真权衡开启这一先例的风险,避免这一做法反过来成为制约中国的工具。

如果世贸组织争端解决机制的主要使用者选择加入,而中国游离在外,这将是坏的结果(如表1中的第IV区间)。这一选择将存在以下风险。一是从多边贸易体系发展的历史来看,一项暂时性方案往往最后都变成了永久性方案。^[1]因此,如果其他成员加入,而中国被排除在外,那么,当这一机制被永久使用的时候中国会处于十分不利的局面。二是世贸组织争端解决机制最初由美国参与设计,如果美国未来的总统倾向于自由贸易,那么美国极有可能按照自己的利益关切主动重塑争端解决机制,而游离在外的中国将很难参与机制重塑。

(二)不加入欧—加临时仲裁机制以待未来变化

美国国内就美国应该继续支持全球多边贸易体系还是奉行保护主义正在进行一场激烈的争论,目前这一争论远未结束。因此,美国未来的贸易政策存在着极大的不确定性。在这种情况下,另一个可供选择的方案是不急于加入欧—加临时仲裁机制,静观美国大选形势的转变。这一选择将使世贸组织上诉机构瘫痪至2020年美国大选结束。

美国政策的不确定性可能使现行政策将来出现逆转。选择这一方案的有利方面是中国可以根据美国选情的变化,更清楚地判断美国对世贸组织和争端解决机制的政策走向。但这一选择存在以下风险:一是坐视世贸组织信誉的衰落会失去及时解决危机的机会;二是同欧盟的立场存在较大差距;三是如果美国未来的总统支持自由贸易,美国就可能会与欧盟在上诉机制上达成某种妥协,那时的形势可能会对中国更加不利。

即便选择“坐等”方案,中国也应该继续表示对世贸组织改革的关切,谴责美国剥夺其他世贸组织成员通过正当渠道解决彼此贸易纠纷的权利。与此同时,中国应该与其他成员一道,加强对美国商界和国会的说服,向其说明世贸组织争端解决机制的瘫痪会对美国产生的负面影响。虽然短期内这些努力不会产生显著效果,但从长期来看,这些努力同更好地解决当前危机是一致的。当然,中国也不应被这一选择所束缚,当情况发生变化时,中国仍可适时调整自己的立场。

[1] 暂时性方案演变成永久性方案是有先例的。例如,美国当初加入《关税与贸易总协定》是通过一项临时性的国内申请程序而合法化的;在《关税与贸易总协定》生效的近50年中,美国一直未取消这一临时申请制度。再如,2013年巴厘岛部长级会议做出的关于食品安全的“临时决定”至今仍然存在,而且没有任何迹象表明可能会被废止。

结 论

世贸组织争端解决机制是美国和欧盟在 20 世纪 80 年代末和 90 年代初博弈的结果。在世贸组织上诉机构濒临瘫痪之际,欧盟和加拿大提出了以临时仲裁机制替代上诉机构的方案。历史上,欧盟一直主张对专家组决定进行约束、建立上诉机制,而美国则强调专家组决定的权威性。因此,目前关于世贸组织上诉机构的纠纷实际上是美欧历史矛盾的重演。在上诉机构问题上,中国与欧盟有相同的利益关切。选择维护上诉机构的稳定有助于中国树立坚定维护多边贸易体系的形象。尽管欧一加临时仲裁机制在制度上有“倒退”的倾向,但对美国的单边主义仍有约束作用。

关于中国是否应该加入欧一加临时仲裁机制的问题,本文提出了两个非相互排斥的建议。一是当多数经常使用世贸组织争端解决机制的成员选择加入时,中国应当同这些成员立场一致,但不宜将美国逼到独立创建仲裁机制的地步。如果加入临时仲裁机制,首先应当主张签署一个包容性的整体协议,而不是签署众多的双边协议;其次,应当主张在协议中加入“毒丸条款”,消除加入欧一加临时仲裁机制的成员与美国创建其他机制的可能性。二是暂时不加入欧一加临时仲裁机制,根据美国大选形势的变化再做决定。方案二的风险是中国不仅可能失去及时解决世贸组织危机的机会,而且美国贸易政策调整后美欧之间可能达成的某种妥协会使中国处于不利地位。相比之下,方案一是更加稳妥的选择。■

(责任编辑:邱静)