

# 中国关于世贸组织改革的建议文件

当前，世界经济格局深刻调整，单边主义、保护主义抬头，经济全球化遭遇波折，多边贸易体制的权威性和有效性受到严重挑战。在此背景下，中国支持对世贸组织进行必要改革，帮助世贸组织解决当前危机、回应时代发展需要，维护多边贸易体制，推动建设开放型世界经济。为此，中国于2018年11月发布《中国关于世贸组织改革的立场文件》<sup>1</sup>，阐述了中国对世贸组织改革的基本原则和具体主张。以立场文件为基础，中国制定了本建议文件。

## 背景情况

### 一、世贸组织在全球经济治理体系中的重要作用

国际贸易是促进全球经济增长的重要引擎，以世贸组织为核心的多边贸易体制是经济全球化和自由贸易的基石。作为全球经济治理体系的重要支柱，世贸组织成立以来，在推动全球贸易发展、保障充分就业、促进经济增长和提高生活水平等方面作出了重要贡献。世贸组织成立24年来，成员数量不断增加，目前涵盖全球98%的贸易额，充分显示了多边贸易体制的代表性和对成员的吸引力。全球货物出口从1994年的4.3万亿美元增加到2017年的17.7万亿美元，<sup>2</sup>帮

<sup>1</sup> 参见 <http://sms.mofcom.gov.cn/article/cbw/201812/20181202817611.shtml>。

<sup>2</sup> 参见世贸组织出版的《国际贸易统计 1995》和《世界贸易回顾 2018》。

助全球数以亿计的民众摆脱贫困，相关国家和地区民众的生活水平得到显著提升。

在贸易自由化便利化方面，世贸组织取得多项重要成果：一是达成《贸易便利化协定》并推动协定生效，相关条款完全实施将使全球贸易成本减少 14%，每年增长 1 万亿美元出口<sup>3</sup>；二是全面取消农产品出口补贴，有助于创造更加公平的农产品贸易环境；三是取消信息技术产品关税，相关产品出口从 1996 年的 5490 亿美元扩大到 2015 年的 1.7 万亿美元。这些成果有力地推动了全球经济的复苏与增长。

在争端解决方面，截至 2018 年底，574 起案件提交争端解决机制，<sup>4</sup>为解决国际贸易争端、平衡成员在世贸组织协定下的权利与义务、保障多边贸易体制的可靠性和可预见性发挥了重要作用。

在贸易政策审议和监督方面，世贸组织成立以来，截至 2018 年底，贸易政策审议机构进行了 430 多次贸易政策审议，覆盖世贸组织 164 个成员中的 155 个，极大地提高了成员贸易政策透明度，增进了对彼此贸易政策的理解。

## 二、世贸组织面临前所未有的生存危机

当前，单边主义和保护主义做法日益严重，多边主义和自由贸易体制受到冲击：阻挠上诉机构成员遴选程序启动的做法导致上诉机构面临 2019 年底陷入瘫痪的风险，严重影响争端解决机制的有效运行。滥用国家安全例外的措施、不

---

<sup>3</sup> 参见 [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm)。

<sup>4</sup> 参见世贸组织网站，[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm)。

符合世贸组织规则的单边措施以及对现有贸易救济措施的误用和滥用，破坏了以规则为基础、自由、开放的国际贸易秩序，影响了世贸组织成员特别是发展中成员的利益。上述做法损害了世贸组织的权威性和有效性，导致世贸组织面临前所未有的生存危机。

同时，世贸组织并不完美，尚未完全实现《马拉喀什建立世界贸易组织协定》确定的目标：谈判功能方面，多哈回合谈判启动已逾 17 年，但在农业、发展和规则等议题上进展缓慢，反映 21 世纪国际经济贸易现实的电子商务、投资便利化等新议题没有得到及时处理；同时，全球双边和区域贸易协定在推进贸易自由化便利化上进展和成果显著。审议和监督功能方面，贸易政策透明度有待加强，世贸组织机构运行效率亟待提高。

在此背景下，部分世贸组织成员已经认识到世贸组织改革的紧迫性和必要性。2018 年二十国集团（G20）布宜诺斯艾利斯峰会支持对世贸组织进行必要改革，帮助其更好发挥作用。

### **三、中国对世贸组织改革的总体立场**

中国是多边贸易体制的积极参与者、坚定维护者和重要贡献者，全面参与世贸组织各项工作，积极推进贸易投资自由化便利化，尊重和全面履行争端解决裁决，深度参与贸易政策审议，全力支持发展中成员融入多边贸易体制。中国政府于 2018 年 6 月发表《中国与世界贸易组织》白皮书，全面阐述了中方对世贸组织和多边贸易体制的立场主张，介绍

中国对世界经济贸易发展的积极贡献。

中方支持对世贸组织进行必要改革，解决其面临的生存危机，增强其权威性和有效性，增加其在全球经济治理中的相关性。改革应坚持三项基本原则：第一，维护非歧视、开放等多边贸易体制的核心价值，为国际贸易创造稳定和可预见的竞争环境。第二，保障发展中成员的发展利益，纠正世贸组织规则中的“发展赤字”，解决发展中成员在融入经济全球化方面的困难，帮助实现联合国 2030 年可持续发展目标。第三，遵循协商一致的决策机制，在相互尊重、平等对话、普遍参与的基础上，共同确定改革的具体议题、工作时间和最终结果。

中方认为，多边进程是推动贸易投资自由化便利化的最佳渠道。与此同时，面对新一轮科技革命和数字经济变革带来的机遇和要求，也应以开放、透明、包容、务实、灵活的方式，建立回应时代发展和业界需求、充分考虑成员发展阶段和能力水平的国际贸易投资规则。

## **行动领域**

中国认为，世贸组织改革的行动领域主要包括如下四个领域：一是解决危及世贸组织生存的关键和紧迫性问题；二是增加世贸组织在全球经济治理中的相关性；三是提高世贸组织的运行效率；四是增强多边贸易体制的包容性。

### **一、解决危及世贸组织生存的关键和紧迫性问题**

#### **（一）打破上诉机构成员遴选僵局。**

**【问题和表现】**争端解决机制是世贸组织的核心支柱，在为多边贸易体制提供可靠性和可预测性方面发挥了关键作用。当前上诉机构成员遴选持续受阻，到 2019 年 12 月将仅剩 1 名成员，严重威胁争端解决机制正常运行，给整个世贸组织带来迫在眉睫的体制性风险。

**【目标和任务】**为维护以规则为基础的多边贸易体制，保障争端解决机制的有效运行，需要尽早启动上诉机构遴选程序并填补空缺。

**【做法和建议】**中方已与多个世贸组织成员提交了关于争端解决上诉程序改革的联合提案<sup>5</sup>，建议成员积极参与理事会的非正式进程，以案文为基础开展实质性讨论，以回应和解决个别成员就离任上诉机构成员过渡规则、上诉审查 90 天审理期限、国内法律含义、对解决争端非必要裁决、先例等问题提出的关注，并维护和加强上诉机构独立性和公正性，尽快启动上诉机构遴选程序。

## **（二）加严对滥用国家安全例外的措施的纪律。**

**【问题和表现】**当前，个别成员为保护国内产业，以“国家安全”为借口对钢铁、铝加征关税，并威胁对汽车及零部件加征关税；在实施出口管制时，不恰当地扩大相关措施范围，并以不透明或不公正方式实施。这些做法扰乱国际贸易和市场经济秩序，干扰正常技术交流和应用，损害成员利益，破坏世贸组织规则。

**【目标和任务】**应秉承善意和克制原则援引安全例外条

---

<sup>5</sup> 参见 WT/GC/W/752/Rev.2, WT/GC/W/753/Rev.1。

款，并应在世贸组织框架下对援引国家安全例外条款予以进一步澄清和规范。

**【做法和建议】**有必要加强对以国家安全为由加征进口关税等做法的通报纪律，并对措施开展多边审议；同时，为利益受影响成员提供更多快速且有力救济权利，以保障其在世贸组织项下权利和义务的平衡。

### **（三）加严对不符合世贸组织规则的单边措施的纪律。**

**【问题和表现】**个别成员采取单边主义措施，任意提高进口关税，擅自增加贸易壁垒，在没有联合国授权或其他国际条约支持情况下对他国实施经济制裁，连带对第三国国民或公司在海外的商业活动实施“次级制裁”，严重违反国际承诺和世贸组织规则。然而，现有世贸组织规则对个别成员实施的明显违反世贸组织规则并造成严重影响的单边主义措施，并没有提供及时、有效的监督和救济方式。

**【目标和任务】**有必要对单边主义措施进行有效遏制，重振世贸组织的权威性和有效性，维护以规则为基础的多边贸易体制，保障世贸组织成员的合法权益。

**【做法和建议】**建议考虑从以下方面对单边主义做法加以约束：加强多边监督机制；增加紧急情况下受影响方快速获得临时有力救济的权利；加快争端案件诉讼程序。

## **二、增加世贸组织在全球经济治理中的相关性**

### **（一）解决农业领域纪律的不公平问题。**

**【问题和表现】**现行农业纪律存在严重不公平、不平衡、不合理，主要体现在“综合支持量”（AMS）方面。部分发达

成员享受承诺水平较高的 AMS,可以提供远高于微量允许水平的黄箱补贴,对农业生产和农产品贸易造成严重扭曲。大多数发展中成员没有 AMS,甚至保障粮食安全所必需的收储政策也无法有效实施。

**【目标和任务】**有必要解决纪律的不公平,促进农产品贸易发展,为发展中成员创造公平的市场环境,增强其保障粮食安全和生计安全的能力,使其从多边贸易体制中更多获益。

**【做法和建议】**应逐步削减并最终取消 AMS,并达成关于粮食安全公共储备的永久解决方案。

## **(二) 完善贸易救济领域的相关规则。**

**【问题和表现】**当前,多边贸易救济规则存在缺失和模糊之处,实践中误用和滥用规则的情况大量存在,基于国别和企业类别的歧视性做法日益增加,发展中成员、中小企业、公共利益未得到充分或适当考虑,由此使得贸易救济规则难以发挥其应有作用,严重干扰正常国际贸易秩序,无法回应多边贸易体制发展的现实需求。

**【目标和任务】**应当进一步澄清和完善世贸组织补贴、反补贴与反倾销相关规则,防止贸易救济措施滥用和误用,消除歧视性规则和做法,维护发展中成员、中小企业和公共利益,从而更好地落实世贸组织相关协定的基本精神和原则,维护自由贸易和公平竞争环境,适应全球和各成员可持续发展需求。

**【做法和建议】**建议:第一,恢复不可诉补贴并扩大范围。第二,澄清并加严反倾销价格比较相关规则,改进日落复审

规则，探索反规避统一规则。第三，澄清和改进补贴认定、补贴利益确定、可获得事实等补贴和反补贴相关规则，防止反补贴措施滥用。第四，改进反倾销反补贴调查透明度和正当程序，加强效果和合规性评估。第五，给予发展中成员、中小企业和公共利益更多考虑。

### **（三）完成渔业补贴议题的谈判。**

**【问题和表现】**渔业补贴议题谈判是世贸组织工作为实现 2030 年可持续发展目标作出贡献的重要领域，尽快完成谈判将为可持续发展作出重要贡献。

**【目标和任务】**应落实世贸组织第 11 届部长级会议达成的决定，如期完成渔业补贴谈判，禁止某些导致过剩产能和过度捕捞的渔业补贴，并取消助长非法、未报告和管制捕捞活动的补贴。

**【做法和建议】**中方支持规则谈判组主席制定的 2019 年工作计划，将继续以积极、建设性的姿态参与各种形式的磋商。谈判应当以务实和寻求共识为导向，各种磋商进程应当确保透明度和包容性。

### **（四）推进电子商务议题谈判开放、包容开展。**

**【问题和表现】**电子商务为国际贸易创造了崭新机会。与此同时，与电子商务发展相关的数字鸿沟等问题仍待解决，网络安全、数据安全等问题凸显，成员特别是发展中成员在实现电子商务发展领域面临各自挑战，对电子商务国际规则的利益诉求和重点关注亦有差异。经过 20 余年讨论，世贸组织仍未就与贸易有关的电子商务议题启动规则制定进程。



**【目标和任务】**需要切实回应产业发展诉求，就与贸易有关的电子商务制定面向多边的规则，以体现包容性贸易理念，重振世贸组织谈判功能，促进多边贸易体制与时俱进，帮助成员特别是发展中成员及其中小企业、妇女和青年更好地参与国际贸易提供的新机遇，使电子商务为企业、消费者和全球经济带来更大利益。

**【做法和建议】**中方与 75 个世贸组织成员发表了《关于电子商务的联合声明》，确认有意在世贸组织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。中方支持以开放、透明、包容、灵活方式开展与贸易有关的电子商务议题规则制定工作，并欢迎所有成员参加。坚持发展导向，重点关注通过互联网实现交易的跨境货物贸易及物流、支付等相关服务，在跨境电子商务便利化、电子签名、电子认证、在线消费者权益保护等领域建立规则；制定发展合作条款，加强对发展中成员特别是最不发达国家的技术援助与能力建设；尊重成员监管权利并照顾发展中成员具体关切，在技术进步、商业发展与各成员网络主权、数据安全、隐私保护等合理公共政策目标之间实现平衡，通过平等协商达成平衡、务实、各方都能接受的结果。同时，根据 1998 年电子商务工作计划，继续深化世贸组织各有关机构讨论。

### **（五）推动新议题的多边讨论。**

**【问题和表现】**当前，贸易与投资密切联系，全球价值链深入发展。投资便利化措施在改善成员营商环境、提升对跨境投资吸引力、促进贸易和可持续发展等方面作用愈加突出，

但企业跨境投资仍受政策不透明、行政效率不高等因素困扰。同时，中小微企业为各成员扩大就业和促进科技创新作出了重要贡献，但在融入全球价值链上面临信息渠道不畅通、贸易融资成本高等问题。

**【目标和任务】**需要切实回应产业发展诉求，体现包容性贸易理念，促进多边贸易体制与时俱进。

**【做法和建议】**继续坚持开放、透明、包容原则，推动相关议题的多边讨论进入新阶段。在投资便利化议题上，建立专门磋商机制，在尊重成员监管权利基础上，围绕加强透明度、提高行政效率、加强国际合作等要素，开展有效政策协调，探讨建立多边规则框架。同时，坚持以发展为核心，给予发展中成员技术援助和能力建设支持。在中小微企业议题上，通过增加信息获取、便利企业融资、降低贸易成本等方式，让中小微企业更好地参与国际贸易并从中受益。

### 三、提高世贸组织的运行效率

#### （一）加强成员通报义务的履行。

**【问题和表现】**目前，成员在履行通报义务方面距离世贸组织各项协定的要求还有差距。受制于通报能力欠缺等原因，部分成员的通报还存在滞后。同时，一些成员提交的反向通报质量有待改进。

**【目标和任务】**加强成员贸易政策透明度，有助于建设开放、稳定、可预见和公正透明的国际贸易环境，增加各方对多边贸易体制的信心。

**【做法和建议】**建议：一是发达成员在履行通报义务上发

挥示范作用，确保通报全面、及时、准确；二是成员应提高补贴反向通报质量；三是成员应增加经验交流；四是秘书处应尽快更新通报技术手册并加强培训；五是应努力改进发展中成员通报义务的履行，对于确因能力不足无法及时履行通报义务的发展中成员特别是最不发达国家，应通过技术援助加强其通报能力建设。

## **（二）改进世贸组织机构的工作。**

**【问题和表现】**世贸组织理事会和委员会日常工作的潜能和作用尚未充分发挥，例会上部分议题长期议而不决，运行效率有较大提升和改进的空间。

**【目标和任务】**应全面提升世贸组织在全球经济治理中的重要作用，使世贸组织下属机构及秘书处相关工作能更有效回应成员利益诉求。

**【做法和建议】**建议成员积极探索提升世贸组织效率的方式方法，包括但不限于：改进各机构议事程序；根据各机构实际情况增加或减少会议频率；鼓励秘书处加强对重要经贸议题的研究，加强与其他国际组织的合作，帮助发展中成员妥善应对和解决例会具体贸易关注；进一步增强秘书处的代表性，稳步增加来自发展中成员的职员占比等。

## **四、增强多边贸易体制的包容性**

### **（一）尊重发展中成员享受特殊与差别待遇的权利。**

**【问题和表现】**发展是世贸组织工作的核心，世贸组织各项协定规定了特殊与差别待遇条款，但相关条款以“最佳努力”义务为主，执行情况并不令人满意。目前，个别成员没

有考虑发展中成员与发达成员之间的全方位差距，质疑发展中成员享受特殊与差别待遇的权利，甚至要求一些发展中成员承担与发达成员相同的义务。

**【目标和任务】** 在发展仍是当前时代重要主题的背景下，世贸组织应在维护发展中成员享受特殊与差别待遇的权利的前提下，致力于改进相关条款的准确性、有效性和可操作性，减少贸易规则的发展赤字，为联合国 2030 年可持续发展目标的实现作出积极贡献。

**【做法和建议】** 中方已经与多个世贸组织成员提交了关于特殊与差别待遇的联合提案，要求继续维护发展中成员享受特殊与差别待遇的权利。<sup>6</sup>中方进一步建议：一是加强对世贸组织现有特殊与差别待遇条款的执行和监督力度，特别是最不发达国家关注的“免关税、免配额”待遇和服务豁免机制实施；二是增加技术援助的针对性和具体性，确保其有助于发展中成员融入多边贸易体制和全球价值链；三是根据《多哈部长宣言》要求，继续推进特殊与差别待遇条款的谈判；四是在未来贸易投资规则制定中，为发展中成员提供充分有效的特殊与差别待遇；五是鼓励发展中成员积极承担与其发展水平和经济能力相符的义务。

## **（二）坚持贸易和投资的公平竞争原则。**

**【问题和表现】** 国有企业和其他各类企业在从事商业竞争时都应该是平等竞争的市场主体，但一些成员试图根据企业所有制的不同设立不同规则，比如不加区别地将所有国有

---

<sup>6</sup> 参见 WT/GC/W/765/Rev.2。

企业都认定为《补贴与反补贴措施协定》中的“公共机构”，对国有企业设立额外的透明度和纪律规则，以及在外商投资安全审查中歧视国有企业。这些做法不利于创造公平竞争的制度环境，如任由此类做法横行，未来还可能出现更多歧视性的规则。

**【目标和任务】**应尊重成员各自的发展模式，增加多边贸易体制的包容性，促进贸易和投资的公平竞争。

**【做法和建议】**世贸组织应坚持公平竞争原则，确保不同所有制企业在进行商业活动时的公平竞争环境：一是在补贴相关纪律讨论中，不能借世贸组织改革对国有企业设立特殊的、歧视性纪律；二是在外资安全审查中，实行公正监管，按照透明度和程序适当原则，对来自不同所有制类型企业的同类投资提供非歧视待遇。

\*\*\*

中国提出关于世贸组织改革的建议文件，旨在为推动世贸组织改革进程作出中方贡献。中国愿与各方就此进一步开展深入讨论。同时，该文件不预断中国今后对文件中所涉事项的最终立场和具体建议。