

风雨同舟 中国与世界共襄机遇与进步

编者按：

12月11日,中国即将迎来加入世界贸易组织的第20个年头。在过去的20年里,作为世贸组织的第143个成员国,从蹒跚学步到开拓进取,从手足无措至破茧成蝶,中国在与全球共享机遇的同时,也努力为世贸组织的发展贡献智慧。本期,《中国贸易报》邀请中国入世以来的多位历史亲历者,以独特的视角勾勒20年来中国与世贸组织的渊源脉络,力求探寻中国与世界共同成长的发展密码。



世贸组织上诉机构原主席赵宏： 参与世贸组织改革应增强自身制度和规则的说服力

■ 本报记者 张凡

在大多数世贸组织圈内人看来,2008年是中国加入世贸组织后的分水岭。这年7月,时任商务部部长的陈德铭受邀参与G7部长小范围磋商,这标志着中国首次进入多边贸易谈判核心决策圈。此前,中国主要是熟悉规则和履行承诺。随后,中国在谈判和争端解决中发挥着越来越重要的作用。这其中最直观的体现就是在世贸组织工作的中国面孔日益增多,例如易小准、张向晨、孙振宇、张月姣、赵宏等人都在世贸组织中担任重要职务。

虽然当下世贸组织的运行面临困境,但中国一直在为其改革发声。2020年,随着时任世贸组织上诉机构主席赵宏的到期离任,这颗世贸组织皇冠上的明珠失去了光泽。在离任演讲中,赵宏仍然在为世贸组织和上诉机构的改革呐喊:“世界需要愈合,贸易大家庭应当团结。”

在赵宏看来,世贸组织有效地管理了全球97%以上的贸易和所有成员的贸易政策,其贸易政策审议机制是对所有成员的约束机制,确保了成员贸易政策的透明度,有力遏制了贸易保护主义。世贸组织争端解决机制,使国际法从软法到硬法,极大地提高了国际法的

效力,维护了贸易的和平进行。

“争端解决机制是‘长了牙齿’的争端解决机制,它赋予成员间贸易报复的权利。裁决结果中的70%都得到了有效的执行。这体现出世贸组织营造了良好的多边贸易环境,各方对规则都十分尊重。”赵宏说,虽然当下世贸组织面临困境,但她相信多边贸易体制具有韧性,世贸组织成员,尤其是中国等主要成员能够发挥智慧和影响力,与其他成员一道努力维护多边机制,以期令世贸组织重焕生机。

从入世时负责法律法规的修改,到入世后任职中国驻世贸组织的公使衔参赞,再到上诉机构的大法官、主席,一路走来,赵宏体会最深的就是,中国的法治环境发生了巨大变化。

“中国人世的价值不仅在于通过扩大市场准入推动经济发展、促进增长等经济层面的意义,更在于推动了中国的法治进程。入世不仅在全世界树立了中国诚信守诺的形象,更重要的是推动了经济体制改革,推动我们以更符合市场经济的规则来运作和发展,实现了做生意由‘找市长’向‘找市场’的转变。市场经济的根基就是法治,必须有稳定的法律框架来为市场主体提

供可预期的运作环境。”因此,赵宏常常把“市场经济和法治是孪生姐妹”这句话挂在嘴边。

入世前后,中国中央政府清理法律法规2300多件,地方政府清理19万多件,激发了市场和社会活力。这其中,商务部(2003年前为外经贸部)的法律团队,学习对照了美国、德国、日本等多个国家的做法,反复与全国人大、国务院法治部门沟通,全力推动法律制度符合世贸组织规则。

“正如‘外交是内政的延续’这句话一样,国际法也是某一国家或某些国家的国内法在国际上的体现。”赵宏说,刚加入世贸组织时,中国主要是学习规则,逐步过渡到运用、把握规则和参与规则的制定。

赵宏说,随着中国贸易额的增长和在世贸组织中地位的改变,关于中国的贸易摩擦案件也就逐步多了起来,“2006年开始,中国频频坐在被告席上,随着金融危机的蔓延,贸易保护主义开始抬头。2009年,与中国相关的贸易纠纷案占到世贸组织当年官司的一半以上。”

凭着之前学到的经验,中国在沉着应诉的同时,也开始合理利用规则。赵宏至今还记得,中国人世之初,与欧盟、

印度、巴西等其他成员共同起诉美国政府钢铁保障措施获胜。后来,凭借这些经验,中国在对美国反倾销措施案、欧盟紧固件反倾销措施案等争端解决中也都取得了胜利。

在担任上诉机构主席之后,赵宏在内部机构管理上引入公开透明的方式,把内部事务放在桌面上。如此一来,上诉机构成员和秘书处都可以表达意见,既提高了工作效率,也使内部管理规范。此外,她还常为维护发展中国家的利益而奔走。这让她在同行间获得了“Dragon Lady”(龙女士)的称呼。

“世贸组织的机制让发展中国家的话语权得到了极大提高,中国的加入,更是壮大了发展中国家的力量。”赵宏说,在世贸组织里,作为大国,中国始终发挥着建设性的作用,世贸组织成员对中国也有更多期待。未来,中国要增强自身制度文明的说服力、传播力,让其他成员的认同感增强。尤其是中国要在金融、数字经济、低碳环保等领域,首先形成自身比较完善和先进的制度,这样在国际规则谈判中,才能更好地让中国的制度和规则为其他成员所认同和接受,在世贸组织改革中贡献更多力量。

世贸组织上诉仲裁员杨国华： “我们对WTO是认真的”

■ 本报记者 范丽敏



从加入WTO谈判的见证人,到中国在WTO“打官司”的参与者,再到从事WTO的研究者,世贸组织上诉仲裁员、清华大学法学院教授、中国法学会WTO法研究会常务副会长杨国华20多年来一直与WTO相伴。

“中美双边谈判是入世谈判中最关键的谈判,备受瞩目。”杨国华1996年从学校毕业到外贸经贸部条约法律司工作,1999年年底参加了中美双边谈判,这成为他人生当中最为难得的经历之一。

亲历这次谈判,杨国华感慨很多。让他印象最深的是美国代表团的咄咄逼人和两国领导人的高瞻远瞩。当时的美国代表团团长是时任贸易代表巴舍夫斯基以及总统经济顾问斯伯林。作为普通工作人员,杨国华的感觉是他们都狠凶,很强硬。当时的中国代表团团长、时任外经贸部部长石广生曾经与美国代表团拍桌子,大喝一声:“我告诉你,帝国主义横行霸道的时代一去不复返了!”美国代表团成员都很生气,纷纷议论说有什么了不起,不谈判就拉倒!然而,时任国家领导人发来指示:把他们找回来继续谈。时任国务院总理朱镕基还专门来到当时的外经贸部亲自为谈判拍板。此外,时任美国总统克林顿也积极推动中国人世,要求国会给予中国“正常贸易关系”待遇。

“作为法律人员,我在中美双边谈判中的工作是‘核对文本’,也就是审查双方已经达成协议的文字。这并非唇枪舌剑的实质谈判,但能够在协议的准确性方面提供一些保障。”杨国华说,在中美谈判结束后一年多,中美协议内容经过反复核对,最后形成多边文件,但是仍然有不周之处。例如,15年后,议定书第15条的含义就发生了争议:中国认为,这一条明确规定WTO其他成员到2016年底就不能在对华反倾销中使用替代国方法,但是美欧的观点却相反。这个条款俗称“非市场经济条款”,问题至今都没有得到解决。

“如果我们当时更有经验,文本写得更加严谨,那么争议就有可能避免。”杨国华感慨道。

入世三个月后,2002年3月,美国宣布对10种钢材实施保障措施,欧盟、日本、中国、巴西、韩国等8国旋即向WTO提出诉讼。不到两年,WTO做出最终裁决,认定美国措施不符合WTO规则,美国随即撤销了这些措施。

“幸运的是,在入世后的第一个案件里中国是原告,并且大获全胜,这让中国体会到WTO争端解决机制的可操作性。”杨国华说,试想一下,如果一上来就当被告、输官司,中国可能就不会对WTO有如此“好感”,进而可能会影响到随后对于争端解决机制的使用。

“入世20年,中国使用WTO法律途径解决国际争端已经成为常态,共起诉案件22个,被诉案件33个。我们

认识到,法律途径是和平解决国际争端的重要方式,能够在明确双方是非对错的前提下比较彻底地解决问题。”杨国华说。

作为法律人,杨国华认为自己是幸运的。“刚遇到案件时,真的是什么都不懂。”杨国华回忆说,第一次在瑞士日内瓦“出庭”磋商时,其他代表团的成员都拉着行李箱,进屋就拿出文件堆在桌上,旁征博引,有问有答,而中国代表团面前空空如也,念完一页纸声明就再也插不上话了。这个场面很尴尬,但是也激励他们奋发图强。后来,他们经历的案件越来越多,经验也越来越丰富。除了在日内瓦进行一对一磋商,还在北京、华盛顿等地进行磋商,甚至在北京电报大楼租用会议设备进行远程磋商,并通过磋商解决了许多争议。

“对于WTO的裁决,中国坚决履行,某项措施被WTO裁定不符合规则就坚决修改或取消。”杨国华举例说,2010年,为履行“中国知识产权案”(DS362)而修改了《中华人民共和国著作权法》。当时,从国务院到全国人大,没有一个人提出不执行裁决。“我们对WTO是认真的。”

2014年,杨国华赴清华大学法学院任教,开设了中国WTO案例研究的课程,将他自己办过的案件中最为精彩的法律论证选出来给学生研讨,深受欢迎。

2020年7月,杨国华当选“多方临时上诉仲裁安排(MPIA)”仲裁员。该

安排将在上诉机构停摆期间,利用WTO《关于争端解决规则与程序的谅解》第25条规定的仲裁程序,审理各参加方提起上诉的争端案件。杨国华表示,MPIA不仅具有实用价值,能够解决迫在眉睫的问题,而且还具有历史意义,成为国际争端解决机制发展史上的里程碑。

如果用一个词来概括中国人世20年,杨国华认为是机遇与进步。他表示,20年前的那个节点,中国正式成为WTO成员,开放市场,走向世界,搭上了经济全球化的快车。

“入世对中国经济发展的影响有目共睹。”杨国华介绍说,入世20年,中国的经济总量和贸易量都飞速提升,其中一个原因就是进出口贸易权放开,谁都可以做外贸。相比于此前只有经过政府批准的公司才能做外贸,“生产关系”得到了极大解放。

“入世对中国社会进步的影响也显而易见。”杨国华表示,入世之后,中国的贸易管理制度透明度和统一实施明显增强,还带动了其他领域制度的改进。此外,“最惠国待遇”和“国民待遇”等观念深入人心,其影响也大大超出了贸易领域。遵守国际规则,还有利于保持政策稳定性,避免“拉抽屉”现象。入世对法治建设的影响非常大,中国立法更加科学透明,执法更加公正有力。

“入世20年让我们明白,开放和法治是中国未来经济发展和社会进步的必要条件。”杨国华说。

先工作事项,使WTO王冠上的明珠重现光彩。另外,恢复谈判功能也不可偏废,例如当下的渔业补贴谈判是目前正在进行的唯一多边谈判,其谈判成功与否将成为谈判功能是否恢复的试金石。此外,WTO应考虑在电子商务、投资便利化等新议题上发挥作用,体现与时俱进以适应21世纪经济贸易发展需求。

“特别要指出的是,在疫情应对方面,WTO可以借鉴2003年知识产权与公共健康谈判的成功经验,在新冠疫苗知识产权豁免议题上争取在MC12(WTO第12届部长级会议)上达成具体成果。”孙振宇表示,中国在WTO的话语权逐渐提升,尤其是从2004年起,WTO的重大谈判都不能没有中国,在WTO改革方面,中国也发挥着重要作用。

2021年,对中国来说是一个比较特殊的年份,既是中国加入联合国50周年,也是中国加入世界贸易组织(WTO)20周年。20年来,因为加入了WTO等原因,中国经济社会发展取得了巨大成就。

作为一名从业多年的国际贸易与国际投资律师,北京市竞天公诚律师事务所合伙人江家喜见证了中国从世界贸易舞台边缘走向中央之路。他告诉记者,随着中国在国际贸易舞台上的地位越来越重要,我们所面临的贸易救济调查形势正变得越来越复杂严峻。

商务部中国贸易救济信息网的统计数据显示,入世20年来,全球对中国发起的贸易救济案件中,反倾销1314起,占全球反倾销案件近3成;反补贴196起,超过全球反补贴案件的1/3;保障措施327起,占全球保障措施案件高达85%;特别保障措施案件全部针对中国,为88起。

“值得注意的是,2001年之前,其他国家和地区没有对华发起过反补贴调查。”江家喜说。

众所周知,反倾销、反补贴和保障措施调查一直作为WTO框架下贸易救济调查的“三剑客”,为包括中国在内的各个WTO成员应对不公平、不合理的贸易行为提供了有力的手段,在帮助国内产业免遭贸易冲击或从困境中恢复方面作用显著。

“入世以来,中国所面临的贸易救济调查形势一直不容乐观。”江家喜在接受《中国贸易报》记者采访时表示,起初,由于美欧等认为中国等属于“非市场经济”国家,在反倾销调查时已经通过“替代国”方法,加重反倾销税以消除损害,因此美欧等以前对中国的出口产品不进行反补贴调查。这个原则在美国Georgetown Steel(1984—1986)案中有明确表述(有关捷克与波兰钢丝绳反倾销)。1991年,美国商务部还在电风扇案中说,如果给予非市场经济国家某产业市场导向产业(MOI)待遇,那么就可以对该国该产业发起反补贴调查。但是美国商务部从来也没有给过中国任何产业市场经济导向产业待遇,因此在2006年前也没有对中国产品发起过反补贴调查。

“2003年,加拿大倾销和补贴调查机关发布公告称,可以假定中国为市场经济国家,不适用替代国方法,除非有证据证明中国相关产业不是市场经济,因此认为可以对中国有关产业发起反补贴调查。”江家喜介绍说,2004年,加拿大首次发起对中国烧锅炉的反倾销和反补贴调查。江家喜代理了这一案件,虽然该案以加拿大终止调查结案,但却开创了对华反补贴调查先河。随后,加拿大又发起紧固件“双反”调查和复合地板“双反”调查,并征收了反补贴税。在加拿大先例“鼓舞”下,美国于2006年发起对中国铜版纸的“双反”调查,又于2007年发起对中国标准钢管的“双反”调查。随后,澳大利亚、南非、印度、欧盟等也纷纷跟进,对中国发起反补贴调查。

江家喜告诉记者,美国对中国开始反补贴调查,甚至不说先假定中国有关产业是“市场导向产业”,性质恶劣。此外,在美国反倾销调查案件中,中国的国有企业,无论是国有控股、参股的企业,即使完全配合调查和应诉,也很难再获得税率相对较低的单独/分别税率(Separate Rate),而是一律被按照最高税率执行。

“这一趋势源自2013年,当时美国贸易法院裁决美国商务部应该对应诉企业获得单独税率的资格进行严格审查。”江家喜说,美国法院通过金刚石锯片和四氟乙烷两个案件,锁定了美国有关中国企业的单独税率的新做法。2014年,美国先后对中国出口的新充气非道路用轮胎(OTR)、轿车和轻卡轮胎(PCR)发起了复审和反倾销反补贴调查。在OTR第五次反倾销行政复审案中,国有股占比超过了50%的中国企业就可以被认定为受市场影响的企业,获得单独税率。然而,在PCR案件中,美国商务部的态度似乎是只要是国有企业,无论参股比例是多少,都不能再拿到单独税率。自2016年美国对华四氟乙烷案件以后,美国实际上不再给中国国企单独税率。

在运用“替代国”的方法上,欧美国家似乎也达成了惊人的一致。江家喜告诉记者,中国人世之前,只有美国对华发起反倾销案件时会采用生产要素法,即美国商务部通过采用一个或多个市场经济国家的相关价格,对在生产该产品中所使用的生产要素的价值,以及制造费用、一般费用、利润等其他费用进行评估,从而确定产品的正常价值。目前,许多国家和地区对华发起的反倾销调查中,都已经开始仿照美国的这种做法。

“除了常见的反倾销反补贴两种特殊进口管制措施外,美国式的201调查、232调查、301调查、特别301调查、337调查等非常规的‘贸易救济’手段威胁越来越大。”江家喜说。

中国成为全球范围内贸易救济调查和措施针对的首要对象的背后,是中国20年的沧桑巨变。到2020年时,中国贸易总额达46463亿美元,年均增速达12.68%;对外直接投资达1329.4亿美元;GDP全球占比达17.4%,人均GDP达72000元人民币,经济总量排名世界第2位。

而自2019年12月10日起,WTO上诉机构被迫停摆,作为WTO三大支柱之一的争端解决机制因此陷入瘫痪。

“虽然WTO争端解决机制崩溃,WTO建立的多边贸易规则对全球贸易秩序还在起着重要作用。尤其是一些区域性自贸协定如RCEP、CPTPP等,对WTO自贸规则承前启后,补充以各种双边自贸协定,仍然可以共同支撑全球自由贸易秩序。”江家喜说。

中国面临贸易救济调查形势复杂严峻

■ 本报记者 范丽敏

(上接第1版)

孙振宇回忆说,按照时任副总理吴仪和商务部领导的部署,在整个多哈回合谈判期间,中国与其他发展中国家齐心协力除了在农业谈判领域力争捍卫发展权利,还在众多议题上取得收获:

监督发达国家履行承诺。美国、欧盟在乌拉圭回合协议中承诺2005年以前经过10年过渡期全部取消纺织品进口配额。但在2005年美欧试图通过挑动一些发展中国家发难,企图保留对纺织品进口的限制措施。主要纺织品出口国通过与美国、欧盟艰苦的谈判,最终挫败了他们的企图。

2003年达成TRIPS与公共健康协议。当时印度、南非等发展中国家针对艾滋病等重大流行病提出专利权豁免的议案,美国、瑞士等国的大医药集团

拼命抵制,但两国政府在发展中国家的强大压力下,不得不做出让步。孙振宇认为,这项协议的最终达成对当前新冠疫苗的专利权豁免有很大参考价值。

2008年,在中国香港贸易部长会上就取消农产品出口补贴达成协议。中国代表团在关键时刻说服了一些持反对意见的发展中成员为协议的达成和部长会议的圆满成功做出了积极贡献。

后来在2013年巴厘岛贸易部长会和2015年内罗毕贸易部长会上,中国代表团为完成贸易便利化协议和信息产品技术协议(ITA)扩围谈判也作出了积极贡献。根据WTO测算,这项协议可以降低14.5%的贸易成本,全球每年新增1200万就业机会,增加1万亿美元的贸易额。ITA扩围谈判协议涉及全球1.3万亿美元的信息技术产品

的贸易。

当前,单边主义、逆全球化潮流给多边贸易体制造成巨大伤害,面对新冠肺炎疫情带来的全球经济下滑,改革WTO以适应新局面已经刻不容缓。

“在WTO改革方面,我个人认为首先要解决发展赤字问题。在双边贸易谈判历史上,由于参与谈判各方力量对比悬殊,从谈判覆盖范围到各项协定具体条款的制定,均主要反映了长期主宰这个体制的发达国家的利益,广大发展中国家的利益和关切被边缘化。”孙振宇表示,作为“发展回合”的多哈回合谈判无果而终遗留下来的发展议题迟早应当有所交代。

在WTO功能恢复方面,孙振宇认为当务之急是要努力打破上诉机构僵局,恢复上诉机构应当作为成员的优